

지역의 산업특성과 지방정부의 적극적 노동시장 정책에 관한 연구*

A Study on Regional Industrial Characteristics and Active Labor Market
Policies of Local Governments

장 우 윤**

Wooyoon Jang

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 적극적 노동시장 정책의 이론적 논의와 현황
- III. 연구 설계
- IV. 분석결과
- V. 결론

본 연구는 적극적 노동시장 정책의 활용 전략이 상이한 현상을 산업구조의 차원에서 설명하고자 함을 목표로 한다. 분석결과를 종합하면, 상대적으로 부가가치가 낮고 저 숙련 중심의 개인 서비스업이 발달된 지역일수록 소득보전을 위한 직접 일자리 창출 전략의 지출 비중이 증가하는 것으로 나타났다. 반면 예상과는 다르게, 2차 산업의 발달할수록 고용유지 전략의 1인당 지출액을 증가하는 것으로 나타났다. 2차 산업이 발달되어 있다하더라도 높은 숙련 기술을 갖추지 않고 있는 외국인 노동자, 비정규직 노동자 등이 많은 지역의 경우 훈련 보다는 직업 알선, 잡 매칭을 통해 고용의 상태를 최대한 유지하고자 하는 전략을 취할 수 있기 때문이다. 인적 자본 개발전략에 대해서는 결정요인으로서 산업구조의 영향력을 확인할 수 없었다. 인적자본개발 전략이 증가에 대한 직무연수 내지는 단순 인력양성에 그치고 있다는 질적 한계를 원인으로 추론해볼 수

* 본 연구는 장우윤의 석사학위 논문과 2020년 한국지방정부학회 하계학술대회 발표 논문 [지방의 적극적노동시장정책은 지방의 산업적 특성을 반영하는가? - 지방정부의 산업구조와 적극적 노동시장 정책 전략의 상관관계에 관한 연구를 수정 및 재구성한 것임]

** 연세대학교 행정학과 박사과정

논문 접수일: 2022. 2. 11. 심사기간: 2022. 2. 11. ~ 2022. 3. 14. 게재확정일: 2022. 3. 14.

있다. 또한 중앙 단위에서 이미 고용보험을 중심으로 훈련 프로그램을 다루고 있기 때문에 잔여적인 성격의 지방자치단체의 적극적 노동시장 정책에서는 인과성이 확인 되지 않을 수 있다.

□ 주제어: 적극적 노동시장 정책, 산업구조, 직접 일자리 창출 전략, 고용유지 전략, 인적 자본 개발 전략

This study aims to explain the phenomenon of different strategies for using active labor market policies in terms of industrial structure. Combining the results of the analysis, it was found that the proportion of direct job creation strategy spending for income preservation increases in regions with relatively low added value and where the low-skilled, low-skilled personal service industry is developed. On the other hand, contrary to expectations, it was found that the development of the secondary industry increased the per capita expenditure of the employment retention strategy. Even if the secondary industry is developed, in areas where there are many foreign workers and non-regular workers who do not have high skilled skills, it is possible to take a strategy to maintain the employment status as much as possible through job placement and job matching rather than training. . As for the human capital development strategy, the influence of industrial structure as a determinant could not be confirmed. It can be inferred as the cause of the qualitative limitation that the human capital development strategy is limited to job training or simple manpower training for workers. In addition, since the central unit already deals with the training program centered on employment insurance, the correlation may not be confirmed in the active labor market policy of the local government, which has a residual nature.

□ Keywords: Active Labor Market Policy, Industrial Structure, Direct Job Creation Strategy, Employment Retention Strategy, Human Capital Development Strategy

I. 서론

2017년 기준, 강원도와 제주도의 적극적 노동시장정책 지출 비중은 각각 전체 사회복지 예산 지출의 25%와 15%를 투자한 반면, 경남과 인천은 각각 3.3%, 3.4%에 그치고 있다(윤성원, 양재진, 2019). 적극적 노동시장 정책에 대한 높은 지출을 보이는 강원도의 경우, 산림 가꾸기 등 소득 보전을 위한 공공근로형태와 관광산업과 같이 주된 지역 산업이 쇠퇴해감에 따라 실업의 위험에 노출된 주민들의 소득을 보전하기 위한 마을기업이나 협동조합 등의 창업 지원으로 적극적 노동시장 정책이 활용되고 있다. 이러한 지역 간 명확한 지출의 정도와 전략의 차이가 존재함에도 불구하고, 기존의 연구들이 크게 주목하지 않았던 위의 물음에 관한 답을 찾아가고자 한다.

본 연구는 지방자치단체에 따라 적극적 노동시장정책 지출 정도와 전략이 상이한 원인을 산업구조에서 찾고자 하였다. 지방자치단체가 자율성을 가지고 산업적 특성에 조응하는 적극적 노동시장 정책의 전략을 취할 것이라는 전제를 바탕으로, 지역산업의 발달 상황에 따라 적극적 노동시장 정책을 활용하는 방식과 목적이 상이할 수 있다는 것이다. 따라서 본 연구는 지역의 산업구조와 다양한 적극적 노동시장 정책 전략들의 선택 및 선호 간 인과성을 실증해 보는 과정이라 할 수 있다.

과정의 첫걸음은 한국 공공복지와 적극적 노동시장 정책에 대한 현주소를 파악하는 것이다. 적극적 노동시장 정책은 '세계화'와 '산업의 변화' 등으로 인한 만성적인 실업, 저성장과 같은 신사회적 위험에 대응하는 것을 목표로 한다(박준식, 김영범, 2009). 한국의 적극적 노동시장 정책은 서구 복지국가의 적극적 노동시장 정책과는 구별되는 특이성을 가진다. 첫째, 서구의 복지국가들 보다 적극적 노동시장 정책의 형성과 도입이 늦다. 둘째, 적극적 노동시장 정책에 대한 투자 자체가 적다. 셋째, 적극적 노동시장 정책의 구체적인 하위 프로그램 중 하나인 '직접 일자리 창출'에 유독 지출이 집중된다. 정리하면, OECD 국가들 중 한국은 적극적 노동시장 정책에 대한 지출이 가장 작은 상황 속에서 직접일자리 창출에 대한 비중이 크다. 나아가 중앙과 지방의 관점에서 살펴보면, 중앙에 비해 지방자치단체의 직접 일자리 창출 전략의 비중은 더 증가한다.

기존의 적극적 노동시장 정책 관련 선행 연구들 또한 비슷한 문제의식을 바탕으로 정책의 지출 결정요인 등을 밝히고자 하는 지난한 노력을 이어왔다. 그러나 선행연구들은 적극적 노동시장 정책의 주체를 국가 혹은 중앙 정부 단위에서 이해하고자 했으며, 종속변수로서의 적극적 노동시장 정책을 이질적인 하위 프로그램을 구별하지 않은 채 단순히 지출의 총량으로 측정 했다는 한계를 가진다.

물론, 한정된 재원으로 적극적 노동시장 정책을 운영하는 지방자치단체와는 달리 고용보험을 중심으로 적극적 노동시장 정책을 펼치는 중앙정부의 영향력이 절대적인 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 지방자치단체가 자율성을 갖고 산업적 특성에 부합하는 적극적 노동시장 정책을 펼 것이라는 기대를 가지고, 중앙정부의 재원이 활용되지 않는 잔여적인 지방자치단체의 적극적 노동시장 정책들을 분석 대상으로 다루고자 한다. 지방분권시대에 걸맞게 사회복지 전반에 걸쳐 지방자치단체의 역할과 책임이 증가하고 있으며 (윤성원, 양재진, 2019), 전미선(2019)에서도 주장하듯이, 전체 사업예산에서 중앙정부의 보조금보다는 지방정부의 자체예산 비중이 크다는 점에서 적극적 노동시장 정책의 주체로서 지방정부를 주목할 필요가 있다. 특히 지역 경제 주체들과 가장 가까운 거리에서 호흡하는 가장 낮은 단위의 지방자치단체인 기초자치단체를 주목할 필요가 있기 때문이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 기존 선행연구들의 한계를 보완하고자, 226개 기초자치단체의 적극적 노동시장 정책을 다루고자 한다. 종속변수로서의 적극적 노동시장 정책에 대한 정책 선호도를 단순히 지출 총량으로 측정하기 보다는 ‘훈련 중심인지’ ‘직접 일자리를 제공하는지’ ‘고용을 유지하고 일자리를 알선하는지’ 등 적극적 노동시장 정책의 내용에 따라 하위 전략을 구분하였다. 또한 지방자치단체의 순수한 정책의지를 측정하기 위해 국비 지원 사업을 제외한 시도비와 시군구비로 운영되는 적극적 노동시장 정책들을 분석 대상으로 선정하였다. 적극적 노동시장 정책에 미치는 영향력이 지대함에도 불구하고 적극적 노동시장 정책의 결정요인으로서 많이 다뤄지지 못한 ‘산업구조’ 변수를 결정요인으로 주목하였다. 아울러 본 연구에서는 지방자치단체의 적극적 노동시장 정책을 다루는 만큼, 산업의 발달 패턴과 적극적 노동시장 정책 지출의 패턴을 시각적으로 보여주고, 지방자치단체 간의 적극적 노동시장 정책 지출 경쟁이라는 변수를 통계적으로 통제하기 위하여 공간지리 정보 분석(GIS)을 사용하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. II장에서 소극적 노동시장 정책과의 비교를 통해 적극적 노동시장 정책에 대한 개념과 유형 그리고 현황 등을 확인해본다. III장에서는 적극적 노동시장 정책을 연구하기 위한 분석틀과 연구 가설들을 제시한다. IV장에서는 도출된 결과를 밝히고, V장에서는 연구의 함의와 정책적 제언을 하고자 한다.

II. 적극적 노동시장 정책의 이론적 논의와 현황

1. 적극적 노동시장 정책의 유형과 분류

어떤 정책들을 적극적 노동시장 정책이라 할 수 있는가? 이에 대한 답으로서 다수의 연구들은 OECD의 분류를 참고한다. 이는 OECD가 적극적 노동시장 정책이라는 개념을 최초로 사용하고 (OECD, 1964) 분류에 따른 데이터들을 다수 확보하고 있기 때문인 것으로 보인다. OECD가 권고하는 국제기준(소위 SOCX)에 따르면 공적사회지출을 크게 사회복지 기능별로 노령(old age), 유족(survivors), 장애(incapacity), 보건(health), 가족(family), 적극적노동시장정책(active labor market politics, ALMPs), 실업(unemployment), 주거(housing), 그리고 기타(others) 로 분류하고 있다(윤성원, 양재진, 2019).

위의 분류 중 본 연구에서 다루고자 하는 노동시장 정책과 관련된 사회복지 기능은 실업과 적극적 노동시장 정책이며 이들에 대한 자세한 내용은 아래의 <표 1>에 기재된 바와 같다. <표 1>에 따르면 OECD는 실업과 관련된 정책들로서 실업급여, 현물급여 등을 분류하고 있으며 이는 앞의 논의를 토대로 소극적 노동시장 정책으로 재분류해 볼 수 있다. 반면, OECD는 적극적 노동시장 정책의 하위정책으로서 고용서비스, 훈련, 고용유지 보조금, 보호고용 및 재활훈련, 직접일자리 창출, 창업지원을 제시한다(OECD, 2019).

<표 1> OECD SOCX 의 노동시장 관련 정책 분류

구분	OECD 대분류	OECD 세부분류
소극적 노동시장 정책	실업 (unemployment)	실업급여/퇴직 (Unemployment compensation /severance pay)
		노동시장의 이유로 인한 조기퇴직 (Early retirement for labour market reasons)
		현물급여 (Benefits in kind)
적극적 노동시장 정책	적극적 노동시장 정책 (ALMPs)	고용서비스 (PES in administration)
		훈련 (Training)
		고용유지 보조금 (Employment incentive)

구분	OECD 대분류	OECD 세부분류
		보호고용 및 재활훈련 (Sheltered and supported employment and rehabilitation)
		직접일자리 창출 (Direct job creation)
		창업지원 (Start-up incentive)

출처: OECD SOCX Manual 2019 Edition Table 2와 윤성원, 양재진 (2019)의 <표 2>를 참고하여 재구성함.

OECD의 분류와 더불어 적극적 노동시장 정책의 분류 틀을 제시하는 대표적인 연구는 Theodore & Peck (2000)가 있다. Theodore & Peck (2000)에서는 적극적 노동시장 정책의 성격을 크게 인적자본개발(Human capital development) 전략과 고용유지¹⁾(Labour force attachment) 전략으로 구분한다. 인적자본 개발전략은 장기적인 관점에서 교육과 훈련을 통해 취업능력(employability)을 제고하는 것을 목표로 한다. 반면 고용유지 전략은 단기적인 관점에서 고용서비스를 통해 빠르고 신속한 취업을 가능케 하는 것을 목표로 한다. 인적자본 개발전략은 양질의 일자리에 취업을 가능케 하고 고용의 지속가능성을 제고하는데 있어서 강점을 가지지만 시간이 오래 걸리고 제도적 인프라(institutional infrastructure)가 요구되며 상대적으로 높은 비용 지출을 감당해야 한다는 단점이 존재한다.

역으로, 고용유지 전략은 빠른 효과를 기대할 수 있으며 상대적으로 적은 비용이 요구된다는 점에서 장점을 가지지만 기본적으로 활발한 노동시장 환경(strong job market)에서 효과를 볼 수 있으며 고용의 안정성과 지속가능성을 보장할 수 없고 기술 부족으로 인한 실업에 효과적으로 대응하지 못한다는 한계를 가진다.

본 연구에서 활용하고자 하는 적극적 노동시장 정책 분석틀 구성을 위해 Theodore & Peck (2000)과 OECD의 적극적 노동시장 정책 분류를 종합하여 재구성해보면 아래의 <표 2>와 같다. 크게 3 가지 전략으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 인적 자본 개발 전략이다. 인적 자본 개발 전략은 OECD 프로그램 중 훈련과 재활 훈련과 맥락을 같이 한다. 장기적인 관점에서 노동시장의 수요에 부합하는 기술의 습득과 숙련 형성을 목적으로 삼기 때문이다. 둘째, 고용 유지 전략이다. 고용유지 전략은 OECD 프로그램 중 고용을 조건으로 지급하는 보조금과 직업 알선, 잡 매칭과 같은 고용 서비스와 조응한다. 인적 자본 개발 전략과는 달리 노동

1) 박준식, 김영범(2009)에서는 'Labour Force Attachment'를 노동시장 참여라고 번역했다. 본 연구에서는 노동시장에서의 고용 상태를 유지하고, 실업자들을 최대한 빨리 다시 노동시장에 재투입시킨다는 의미에서 '고용유지전략(Employment Retention Strategy)'이라는 표현을 쓰고자 한다.

시장에서의 고용 상태를 유지하고, 실업자를 숙련 형성하여 노동시장에서의 경쟁력을 제고시키기 보다는 최대한 빨리 비슷한 조건의 일자리로의 이직을 우선시하는 전략이기 때문이다. 마지막으로 직접 일자리 창출 전략이다. 이는 Theodore & Peck (2000)에서는 제시하지 않은 전략이지만, 우리나라가 직접 일자리 창출에 대한 지출 비중이 두드러진다는 점에서 별도의 전략으로 간주한다. 직접 일자리 창출 전략에 부합하는 OECD 프로그램으로는 직접 일자리 창출과 창업 지원이 해당된다. 창업 지원의 경우는 공적 자금을 투입하여 고용 취약계층을 대상으로 한 협동조합, 마을 기업 등의 창업을 지원 하는 사회적 경제 정책의 맥락에서 이뤄지기 때문에 사실상 소득 보전을 위한 직접 일자리 창출 전략이라 할 수 있다.

〈표 2〉 적극적 노동시장 정책 성격에 따른 재분류

적극적 노동시장 정책 전략	OECD 분류	비고
인적자본 개발 전략	훈련	Theodore & Peck (2000)
	재활 훈련	
고용 유지 전략	고용 보조금	Theodore & Peck (2000)
	고용 서비스	
직접 일자리 창출 전략	직접 일자리 창출	
	창업 지원	

2. 산업구조와 적극적 노동시장 정책

산업구조는 전일적인 압력에도 각 국가의 복지제도의 특징을 유지 시키는 매우 본질적이면서도 중요한 요인이다. 노동수요의 양적, 질적 변화를 추동하는 원인이기 때문이다. 즉, 복지 국가의 변형과 재편을 야기한 근본적인 원인은 산업구조와 관련이 있다(Esping-andersen, et al,2002; Taylor Gooby, 2004). 이렇듯 산업구조는 경제구조, 인구구조, 사회정책 등에 직, 간접적인 영향을 미친다. 이러한 산업구조의 영향력 때문에 선행연구들에서도 산업구조를 복지 지출에 대한 결정요인으로서 활용되어왔다(정의룡,2019; 정경희 외 2003; 강운호,2000; 박선주,2006). 예를 들어, 정의룡(2019)에서는, 자본주의 다양성이론을 토대로 산업구조 라는 변수가 공공복지의 발달을 일으킬 수 있는 변수임을 주장하면서, 제조업의 비중은 다른 정치 경제적 변수와 함께 공공복지 지출을 증가시키는 요인임을 밝히고 있다.

특히 적극적 노동시장 정책의 결정요인으로서 산업구조는 보다 더 긴밀한 상관관계를 가진다 할 수 있다. 과거보다 산업구조가 빠르게 변화함에 따라 노동의 수요와 공급간 균형점이

무너지면서 장기실업과 구조적 실업을 야기한다는 점에서 노동시장 정책을 설계하고 평가하는데 있어 산업구조의 영향력은 더욱 강조되기 때문이다(Campbell, 2000). 오늘날 스웨덴을 ‘복지국가’로 거듭나는데 크게 일조했다고 평가받는 렌-마이르너 모델의 일환으로서 도입된 적극적노동시장 정책의 목표는 산업의 고도화를 촉진시키고 동시에 산업구조의 고도화에 대응하기 위함 이었다(Esping Andersen, 1990). 산업구조의 변화에 대응함과 동시에 산업구조의 변화를 촉진하기 위한 정책적 대응으로서 사양 산업의 노동자를 전도유망하고 생산성이 높은 산업으로의 이전을 목적으로 하는 적극적 노동시장 정책을 주목한 것이다. 이렇듯 산업구조가 변화하고 고도화됨에 따라 적극적 노동시장 정책은 발전을 거듭하면서 지출의 수준은 증가해왔다.

산업구조는 적극적 노동시장 정책의 지출 수준 뿐 만 아니라 구체적인 전략에도 영향을 미치는 것으로 보인다. 정무권(2004)에서는 한국의 적극적 노동시장 정책의 형성과 발전 과정을 추적하면서 1차 산업에서 2차 산업인 제조업, 중화학 공업으로 산업구조가 변화하면서 훈련 중심의 인적 자본개발전략에 대한 투자와 정비가 이루어졌을 밝히면서 산업구조의 영향력을 보여준다. 반면, 김영범 (2014)에서는 제조업 대비 서비스업 노동자의 비율이 증가 할수록 훈련 중심의 인적자본 개발 전략에 대한 지출은 감소하고 고용유지 전략의 지출이 증가함을 통계적으로 실증한다. 즉, 제조업을 비롯한 고부가가치 산업이 발달된다면 상대적으로 인적 자본 개발 전략에 대한 투자가 증가할 수 있고, 반면, 서비스업 중심의 산업구조 하에서는 노동자들의 숙련 향상을 위한 인적자본 개발 전략 보다는 고용을 유지하고 빠른 시간 내에 비슷한 조건의 일자리로 복귀하는 것을 목표로 하는 고용유지 전략에 대한 투자가 증가한다는 것이다. 그러나 적극적 노동시장 정책의 지출 수준과 전략에 대한 산업구조의 영향력에도 불구하고, 산업구조와 적극적 노동시장 정책에 대한 상관관계를 조망하고자 하는 연구는 부족한 실정이다(정의룡, 2019).

3. 지방자치단체의 적극적 노동시장 정책 현황

아래의 <표 3>은 적극적 노동시장 정책의 하위프로그램 별로 중앙정부와 지방자치단체의 예산 비중의 차이를 보여준다. 우선적으로 짚어야 할 점은 서론에서도 언급했듯이 중앙정부에 비해 지방자치단체의 단독사업 지출 비중은 상대적으로 작다는 점이다. 중앙부처사업에 매칭 사업비로 지출하는 예산을 제외하면 지자체가 단독 사업으로 지출하는 예산의 비중은 전체 예산의 약 6.2%에 불과하다. 지방자치의 중요성이 지속적으로 강조됨에도 불구하고 여전히 지방자치단체의 적극적 노동시장 정책은 여전히 중앙정부에 종속되어 이루어진다는 것이다.

다음으로 중앙정부와 지방자치단체의 예산 지출 비중의 차이를 통해 정책 선호의 차이를 살펴보자. 적극적 노동시장 정책의 주요 프로그램이자 인적자본 개발전략, 고용유지 전략을 각각 대표하는 직업훈련과 고용서비스의 지출 비중에서는 중앙과 지방간의 큰 차이를 보이고 있지 않다. 중앙정부에서는 직업훈련의 비중이 12.9%와 고용서비스의 비중이 4.1%이고, 지방자치단체에서도 직업훈련의 비중이 10.5%, 고용서비스의 비중이 6%로서 중앙과 지방간의 차이가 적은 것을 알 수 있다.

반면, 직접일자리 창출에 대한 중앙정부와 지방자치단체간의 차이는 매우 크다. 중앙정부에서는 직접일자리 창출 전략에 대한 지출이 25%에 그치는 반면, 지방자치단체에서는 무려 69.1%에 육박하기 때문이다. 이렇게 큰 차이를 보이는 이유는 중앙정부 차원에서 운영되는 직접 일자리 창출 프로그램에 지방자치단체는 중복지원 할 수 없기 때문에 별도로 직접 일자리 창출 프로그램을 운영하여 지역 주민들의 소득보전을 도모하기 때문인 것으로 보인다. 창업지원과 고용 보조금 분야에서도 차이를 보이는데, 먼저 고용 장려금의 경우, 중앙정부는 고용 보조금 지출 비중이 14.3%인 반면 지방자치단체의 지출 비중은 2.5%에 그치고 있다. 역으로 창업지원의 경우는 중앙정부의 지출비중이 4.4%에 그치는 반면, 지방자치단체의 지출은 12%에 달한다. 이를 적극적 노동시장 정책의 전략 차원에서 설명하자면 첫째, 지방 자치단체는 중앙정부에 비해 직접일자리 창출 전략에 대한 선호가 더 크며, 둘째, 인적자본 개발 전략에 대한 선호 수준은 중앙정부와의 큰 차이가 없고 셋째, 고용유지 전략의 선호는 하위 프로그램 별로 중앙정부와 지방자치단체간의 차이가 존재한다 할 수 있다. 특히 신동면, 허남덕(2013)에서도 직접일자리 창출을 소득 보전을 위한 활성화 수단으로 규정하였듯이, 지방자치단체는 직접 일자리 창출 전략을 통해 지역 주민들의 소득을 보전하고자 하는 의도가 강한 것으로 해석 할 수 있다.

〈표 3〉 적극적 노동시장 정책의 중앙, 지방 예산 현황

(단위: 억원,%)

2014년									
구분	합계	중앙정부			지방자치단체				
		소계	단독사업	중앙정부 단독사업 지출비중	매칭사업		단독사업	지자체 단독사업 지출비중	소계
합계	118,010 (100)	99,103 (100)	74,585	63.2%	21,517	11,487	7,420	6.2%	18,907 (100)
직접일자리	41,480 (35.1)	25,081 (25.4)	4,214	10.1%	20,867	11,269	5,130	12.5%	16,399 (69.1)

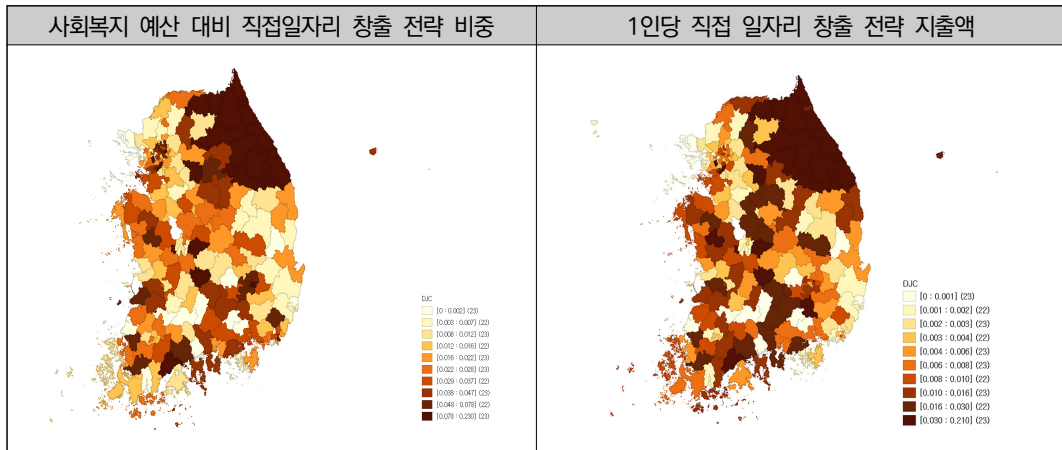
2014년									
구분	합계	중앙정부				지방자치단체			
		소계	단독사업	중앙정부 단독사업 지출비중	매칭사업		단독사업	지자체 단독사업 지출비중	소계
직업훈련	13,525 (11.5)	12,742 (12.9)	12,337	91.2%	405	5	778	5.7%	783 (10.5)
고용서비스	4,739 (4.0)	4,083 (4.1)	3,837	80.9%	245	213	443	9.3%	656 (6.0)
고용보조금	14,373 (12.2)	14,191 (14.3)	14,191	98.7%	-	-	182	1.3%	182 (2.5)
창업지원	5,281 (4.5)	4,393 (4.4)	4,394	83.2%	-	-	887	16.8%	887 (12.0)
실업소득유지 및 지원	38,612 (32.7)	38,612 (38.9)	38,612	100%	-	-	-	-	0

출처: 전미선(2019)에서 재수정

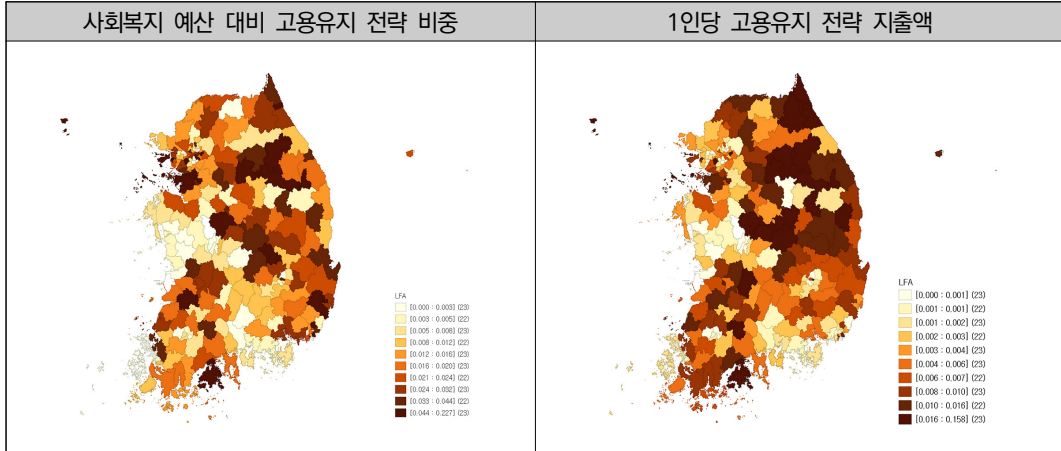
국고 보조금을 제외하고, 시도비와 시군구비로 추산한 226개의 기초 자치단체의 전체 사회복지 예산 대비 적극적 노동시장 정책의 전략 별 지출 비중 정도와 1인당 적극적 노동시장 정책의 전략별 지출액을 시각화하면 아래의 <그림 1> 과 같다.

<그림 1> 적극적 노동시장 정책 전략 별 지출 비중 및 1인당 지출액 10분위 지도

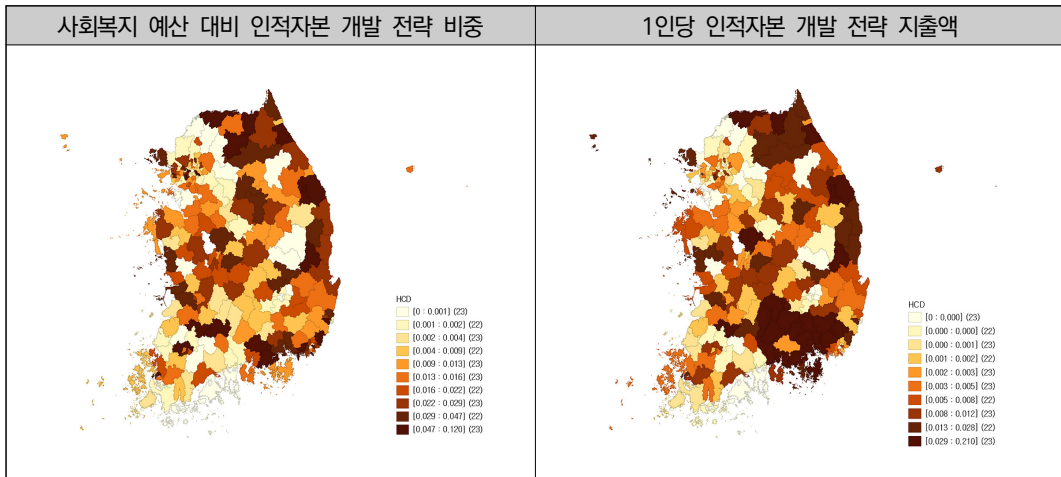
1. 직접 일자리 창출 전략



2. 고용유지 전략



3. 인적 자본 개발 전략



〈그림 1〉을 살펴보면, 직접 일자리 창출 전략의 경우 가장 지역적 편중이 심한 것을 알 수 있다. 특히, 강원도 지역의 기초자치 단체에서 직접 일자리 창출 전략에 대한 선호가 매우 강한 것을 알 수 있다. 고부가가치, 고임금, 고성장 산업이 상대적으로 부족한 강원도의 경우 직접 일자리 창출 전략을 통해 주민들의 소득을 보전하는 것으로 해석 할 수 있다. 고용유지 전략의 경우, 전남, 강원, 경북 지역에서 상대적으로 높은 지출을 보이고 있는 반면 충청남도과 경남에서는 상대적으로 적은 지출 비중을 보이고 있음을 확인 할 수 있다. 인적자본 개발 전략의 경우 고용유지 전략과는 다르게 경상남도과 충청남도에서 지출 비중이 큰 것을 알 수 있다.

현황을 통해 살펴본 결과들을 정리 하자면, 지방자치단체의 인적자본개발 전략과 고용유지 전략에 대한 지출의 비중은 중앙과 큰 차이를 보이지 않았다. 다만 직접 일자리 창출에 대해서는 중앙에 비해 압도적으로 큰 지출을 보였고, 광역단위 보다 산업이 저 발전된 기초단위에서 소득 보전을 위한 직접일자리 창출 전략이 크다. 이는 중앙 내지는 국가 단위에서 산업구조가 적극적 노동시장 정책의 지출과 전략에 영향을 미쳤듯이, 지방 단위에서도 산업구조는 여전히 유효한 영향력을 행사하고 있음을 추론해볼 수 있다. 즉, 지방 단위에서도 적극적 노동시장 정책의 전략에 대한 산업구조의 영향력을 살펴볼 당위성이 존재한다는 것이다.

III. 연구 설계

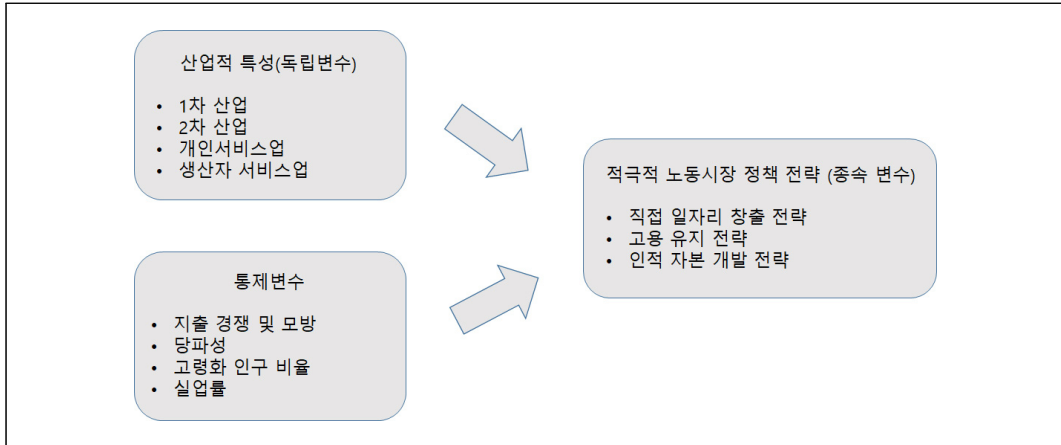
1. 연구모형

지역의 산업 발달 정도에 따라 지방자치단체의 적극적 노동시장 정책의 전략에 대한 선호의 차이를 확인하기 위한 본 연구의 모형은 <그림 2>에 나타난 바와 같다. 먼저 적극적 노동시장 정책과 그 하위 전략들에 대한 선호도를 정책 헌신도(policy commitment)로 표현하고자 한다. 정책 헌신도는 특정 정책에 대한 중앙, 혹은 지방 자치단체의 지출 비중, 선호도를 의미하며, 정책의 결정요인 등을 밝히는 연구에서 종속변수로 많이 활용 되는 개념이다 (양재진 외, 2020;윤성원,양재진,2019). 더불어 정책 헌신도를 중심으로 살펴보되, 연구모델의 정밀성을 위해 1인당 각 전략의 지출액 또한 추가로 살펴보고자 한다.

지역의 1,2,3 차 산업의 발달 정도를 핵심 독립변수로 설정하였고, 종속변수는 Theodore & Peck (2000)의 적극적 노동시장 정책 분류를 근간으로 하여 ‘인적자본 개발전략’ 과 ‘고용유지 전략’ 을 설정하였다. 이와 더불어 선행연구 검토에서 밝혔듯이, 한국은 노동시장 참여 전략의 하위 프로그램인 직접 일자리 창출 분야에 지출이 집중적으로 이루어지고 있음을 고려하여 ‘직접 일자리 창출’ 또한 종속 변수로 설정하였다.

통제변수로는 적극적 노동시장 정책의 전략에 영향을 미칠 수 있는 이웃 지방정부의 정책 지출에 따른 지출 증가와 지역 경제요인으로서 실업률, 인구요인으로서 고령 인구 비율 그리고 당파성 요인으로서 지방자치 단체장의 당파성을 설정하였다.

〈그림 2〉 연구 모형



2. 변수의 측정

〈표 4〉는 본 연구에서 활용하고자 하는 변수의 상세한 측정 방식에 관한 것이다. 변수 측정 방식과 측정 지표에 관한 자세한 설명은 다음과 같다.

〈표 4〉 변수의 측정

변수종류	변수 명	변수 측정
종속변수	인적 자본 개발 전략 정책 헌신도	훈련, 재할훈련 관련 적극적 노동시장 정책 총액 / 기초자치단체 전체 사회복지 예산(시도비+시군구비)
	1인당 인적자본 개발 전략 정책 지출액	훈련, 재할훈련 관련 적극적 노동시장 정책 총액 / 지방자치단체 인구수
	고용유지 전략 정책 헌신도	고용서비스, 고용유지 보조금 관련 적극적 노동시장 정책 총액 / 기초자치단체 전체 사회복지 예산(시도비+시군구비)
	1인당 고용유지 전략 정책 지출액	고용서비스, 고용유지 보조금 관련 적극적 노동시장 정책 총액 / 지방자치단체 인구수
	직접 일자리 창출 정책 헌신도	직접일자리 창출, 창업지원 관련 적극적 노동시장 정책 총액 / 기초자치단체 전체 사회복지 예산(시도비+시군구비)
	1인당 직접일자리 창출 전략 정책 지출액	직접일자리 창출, 창업지원 관련 적극적 노동시장 정책 총액 / 지방자치단체 인구수

변수종류	변수 명		변수 측정
독립변수	1차 산업 비중		1차 산업 (농,임,어업) LQ 지수
	2차 산업 비중		2차 산업(광업, 제조업,수도 전기 가스, 건설업) LQ 지수 ²⁾
	3차 산업 비중	생산자 서비스업	부동산업, 금융 및 보험업, 전문, 과학 및 기술 서비스업 LQ 지수
		개인 서비스업	숙박 및 음식점업, 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업, 협회 및 단체 수리 및 기타 개인 서비스업 LQ 지수
통제변수	지출 경쟁 및 모방		이웃 지방정부의 적극적 노동시장 정책 지출 비중의 가중평균
	지역 경제 요인	실업률	실업 인구/ 생산가능 인구
	지역 인구적 요인	고령화 인구 비율	65세 이상 인구 / 기초자치단체 총 인구
	당파성	지방자치단체장 당파성	소속 정당 보수=0 진보=1

3. 종속변수

적극적 노동시장 정책의 전략에 대한 정책 선호를 크게 두 가지 차원에서 살펴보고자 한다. 첫째는 적극적 노동시장 정책의 하위 전략의 정책 헌신도로서 기초자치단체가 운용하는 사회복지 전체 예산 중 적극적 노동시장 정책 하위 전략의 지출 비중으로 측정하고자 한다. 두 번째는 1인당 적극적 노동시장 정책 하위 전략의 지출액으로서 지역 주민 한 명당 투입되는 적극적 노동시장 정책 하위 전략의 예산액을 통해 측정하고자 한다. 두 가지의 측정방식은 기본적으로 지방자치단체의 적극적 노동시장 정책에 대한 선호와 의지를 다루고자 한 것이나 차이가 존재한다. 전자의 경우, 산업구조의 구성에 따라 기초자치단체가 운용하는 전체 사회복지 정책 예산 중 적극적 노동시장 정책의 하위 전략에 대한 비중이 증가하는 지에 관한 것이라면, 후자는 산업구조의 구성에 따라 기초자치단체가 운용하는 사회복지를 포함한 모든 예산 중에서 적극적 노동시장 정책의 하위 전략에 대한 예산액이 증가하는지를 보고자 하는 것이다. 적극적 노동시장 정책 하위 전략에 대한 지출 비중이 같다고 하더라도, 절대 금액은 상이할 수 있기 때문에 보다 더 엄밀한 분석을 위해서 두 가지의 측정 방식을 활용하고자 한 것

2) LQ 지수는 특정 지역 내 특정 산업의 비중이 전국 평균에 비해서 얼마나 발달되어 있는 지를 보여주기 때문에 지역의 산업 발달 정도를 가늠하는데 있어서 유용하다. LQ 지수를 해석하는 방법은 LQ 지수가 1이라면 전국 평균 수준의 산업 발달 정도를 보인다는 의미이고, 1 미만이라면 지역의 특정 산업이 전국의 평균 보다 저 발달 되어있으며, 1 초과면 전국 평균 보다 특정 산업이 발달되어 있음을 뜻한다.

이다. 나아가 순수한 지방자치단체의 정책의지를 반영하기 위하여 중앙정부의 국고 보조금을 제외한, 시도비와 시군구비로 구성된 사회복지 지출액을 분석에 반영하였다.

적극적 노동시장 정책의 하위 전략 분류 과정에 대해서 설명하자면, OECD의 적극적 노동시장 정책의 하위 프로그램 6가지를 Theodore & Peck (2000)에서 제시하고 있는 인적자본 개발 전략과 고용유지 전략으로 분류하였다. 취직을 위한 기술의 향상 및 숙련, 장애인의 구직활동을 위한 기술 습득 및 재활훈련 등에 관한 훈련프로그램은 인적 자본 개발 전략으로 분류했다. 고용의 총량을 유지하기 위해 보조금을 활용하거나 최대한 빠른 시간 안에 노동시장으로 복귀시키기 위해 국가가 시장으로의 연결다리 역할을 수행하는 고용유지 전략에는 직업 알선 중심의 공공 고용서비스, 고용 보조금 등을 포함 시켰다. 마지막으로 직접일자리 창출과 창업지원은 한국적 특수성을 고려하여 '직접 일자리 창출' 전략으로 분류 하였다. 공공 근로와 같이 공공이 직접 고용을 창출하는 직접 일자리 창출과 더불어 창업지원을 직접 일자리 창출 전략으로 분류한 이유는 창업 지원 대상은 주로 마을 기업, 협동조합 등이며 이들은 정부의 창업지원금에 의존적이면서 고용 취약계층을 위한 일자리 창출이라는 목표를 가지기 때문이다.

4. 독립변수

1) 산업구조

본 연구에서 설정한 핵심적인 독립 변수는 '산업구조'이다. 따라서 산업구조를 변수화하기 위해서는 먼저 산업을 어떻게 분류할 것인가가 관건이다. 이에 본 연구는 산업구조를 분류하는데 있어서 '한국 표준산업분류체계 10차 개정'을 따르고자 한다. 한국 표준산업분류체계는 생산단위(사업체단위, 기업체단위 등)가 주로 수행하는 산업 활동을 그 유사성에 따라 체계적으로 유형화 했다는 점에서 의의를 가진다. 산업구조를 변수로 다룬 상당수의 선행연구들 또한 분류의 자의성을 배제하고자 한국 표준산업분류체계의 기준을 따르고 있다(이삼열 외 2009; 전병유, 2006; 안은경, 2015). 한국 표준산업분류체계의 내용은 아래의 <표 5>에 기재된 바와 같다.

〈표 5〉 한국 표준산업분류체계 10차 개정 대분류

산업 대분류	
농업·임업 및 어업	광업
제조업	전기·가스·증기 및 수도 사업
하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경 복원업	건설업
도매 및 소매업	운수업
숙박 및 음식점업	출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업
금융 및 보험업	부동산업 및 임대업
전문, 과학 및 기술서비스업	사업시설관리 및 사업지원 서비스업
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	교육 서비스업
보건업 및 사회복지서비스업	예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	

2) 3차 산업 분류

본 연구의 모델에서도 알 수 있듯이, 3차 산업을 크게 생산자 서비스업과 개인서비스업으로 나누고 있고 생산자 서비스업의 하위 산업으로 부동산업, 금융 및 보험업, 전문, 과학 및 기술 서비스업을, 개인 서비스업의 하위 산업으로 숙박 및 음식점업, 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업, 협회 및 단체 수리 및 기타 개인 서비스업을 포함시켰다. 정무권 (2004)에서 지적 하듯이, 3차 산업, 즉, 서비스업은 저 숙련, 저부가가치의 산업 군과 고숙련, 고부가가치의 산업 군이 혼재되어 있다는 것이 특징이다. 안은경,(2015)에서는 이러한 3차 산업의 특징을 실증하고 있는데, 3차 산업 중 고부가가치, 고숙련 산업으로 대표되는 금융 및 보험업 종사자의 하루 평균 임금이 150,982원 인 반면, 저 숙련, 저부가가치 산업으로 대표되는 숙박 및 음식점업의 경우 하루 평균 임금이 66,382원으로 상당한 격차가 있음을 주장한다.

이삼열 외(2009) 에서도 기존의 산업분류라도 고성장 영역과 저성장 영역이 혼합될 경우, 그 효과가 왜곡 될 가능성이 있음을 밝히면서 OECD (2000)의 서비스산업 분류체계를 통해 재분류를 하고 있다. OECD(2000)의 서비스 산업 분류체계는 산업에서 요구하는 숙련의 정도, 유발되는 일자리의 질 등을 기준으로 서비스 산업을 구분한다는 점에서 이질적인 산업이 하나의 같은 산업 군으로 묶이게 되는 문제점을 보완할 수 있다.

따라서 본 연구에서도 선행연구들의 논의와 지적을 반영하여 OECD(2000)의 분류를 수용하고, 그 중에서도 특징이 가장 뚜렷하게 대비되는 고숙련, 고임금, 고부가가치를 특징으로 하는 생산자 서비스업과 저숙련, 저임금, 저부가가치의 특징을 보이는 개인 서비스업을 변수

로 활용하고자 한다. OECD(2000)의 분류체계의 상세한 내용은 아래의 <표 6>에 기재된 바와 같다.

<표 6> OECD(2000)의 서비스 산업 분류

	생산자 서비스 (Producer service)	유통 서비스 (Distributive service)	개인 서비스 (Personal service)	사회서비스 (Social service)
정의	기업의 생산 활동에 투입되는 중간적 서비스	상품, 정보, 사람을 운송 및 전달하는 서비스	가정(Household)에 제공되는 최종적 서비스	가정(Household)에 제공되는 비 시장적인 최종 서비스
특징	고숙련, 고임금 일자리 창출	정보통신과 운송은 상대적으로 좋은 일자리 창출 도매는 특히 여성 중심의 저숙련 저임금 일자리 창출	저숙련, 저임금, 여성 노동자 중심의 일자리 창출	분야에 따라 저숙련 노동자와 고숙련 노동자가 혼재
하위 산업	경영 및 전문 서비스 (Business and Professional services)	소매 무역 (Retail trade)	숙박 및 음식점 (Hotel, Bar, Restaurants)	정부 서비스 (Government proper)
하위 산업	금융서비스 (Financial services)	도매 무역 (Wholesale trade)	레크리에이션, 여가, 문화 서비스 (Recreation, Amusement, Cultural services)	의료서비스 (Health services)
	보험 서비스 (Insurance services)	운송 서비스 (Transport services)	가정 서비스 (Domestic services)	교육 서비스 (Educational services)
	부동산업 (Real estate services)	통신 서비스 (communication)	기타 개인 서비스 (Other personal services)	기타 사회 서비스 (miscellaneous social services)

5. 통제변수

본 연구에서는 통제변수로서 고령화 인구비율, 실업률, 지자체장의 당파성, 이웃 지방자치 단체의 지출 경쟁 등을 설정하였다. 적극적 노동시장 정책의 전략에 영향을 미칠 수 있는 변수 중 선거제도 변수와 노동조합 변수는 국가 단위에서 논하는 것이 유효하기 때문에 본 분석에서는 배제 하였다. 대신 지방단위에서 적용가능한 지자체장의 당파성과 이웃 지방 자치단체와의 지출 경쟁 및 모방 변수를 통제하고자 하였다. 권력자원론에 입각하여 지방자치 단체

장의 당파성이 진보 혹은 보수 여부에 따라 전략에 대한 선호가 상이할 것으로 예상되며, 지출 경쟁 및 모방 또한 동형화 이론에 입각하여 이웃 지방 정부의 적극적 노동시장 정책 지출이 영향을 미칠 수 있기 때문에 통제함이 마땅하다(Besely, T. and A. Case.1995).

더불어 다수의 선행연구에서는 지방자치단체의 복지지출에 영향을 미칠 수 있는 요인으로서 노인인구 비율을 살펴보았다(양재진 외 2020; 고혜진 외,2014;강혜규,2004). 우리나라의 적극적 노동시장 정책은 주로 직접 일자리 창출 전략에 집중 되어있으며, 직접 일자리 창출 전략의 주된 사업인 공공근로의 경우 65세 이상의 고령층 들을 대상으로 한다는 점에서 통제하고자 한다. 또한 적극적 노동시장 정책의 지출에 있어 실업률 또한 지출 수준과 전략에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 거론되어 온 바 있기 때문에 통제 하고자 한다(Armingeon 2007; Franzese and Hays 2006; Van Villet and Koster 2011;Yang and Jung,2015).

6. 연구가설

1) 직접 일자리 창출 전략과 고용유지 전략에 관한 가설

1차 산업과 개인서비스업이 가지는 특징은 저임금, 저 숙련, 저부가가치, 낮은 안전성이다. 아래의 <표 7>은 1차 산업과 개인서비스업의 특징을 잘 보여준다.

자세히 살펴보면 1차 산업에 종사하는 인구의 연령은 평균 45.1세로 전 산업 평균인 41.1세를 상회한다. 즉, 1차 산업에 종사하는 인구는 상대적으로 노령인구가 많다는 것을 알 수 있다. 자영업, 숙박업, 음식업 등의 개인 서비스업의 경우 평균 연령은 41.2세로 평균 정도이다. 임금의 경우 1차 산업과 개인서비스업 의 종사자 모두 평균인 280만원 보다 적은 소득을 보이고 있다. 특히 부가가치가 상대적으로 높은 산업인 2차 산업과 생산자 서비스업의 임금이 각각 330만원과 360만원에 육박한다는 것을 고려하면 매우 낮다는 것을 알 수 있다. 근속년수에서는 1차 산업 종사자는 8.5년으로 평균보다 오래 종사하며 개인 서비스 업은 4.2년으로 평균보다 매우 적은 기간 종사하는 것을 알 수 있다. 즉, 1차 산업과 개인 서비스업은 공통적으로 낮은 임금의 저부가가치 산업임과 동시에 1차 산업은 상대적으로 고령화된 인구가 종사하고, 개인 서비스업의 경우 상대적으로 근속년수가 짧아 일자리의 안정성이 매우 낮은 것으로 평가 할 수 있다.

〈표 7〉 산업분류 별 연령, 임금, 근속년수 현황

	연령(세)	임금(원)	근속년수
1차 산업	45.1	2,668,911	8.5
2차 산업	43.6	3,355,898	8.6
개인서비스업	41.2	2,059,871	4.2
생산자서비스업	37.9	3,640,043	7.5
전 산업 평균	41.1	2,819,807	6.2

출처: 통계청 (2017) 자료를 재구성

따라서 1차 산업과 개인서비스업이 발달된 지역의 지방자치단체는 적극적 노동시장 정책을 시행하는데 있어서 직업 능력, 기술의 향상 등과 같은 인적자본개발 전략을 선호하기 보다는 노인이나 저 숙련 노동자들의 소득보전을 위한 직접일자리 창출 전략을 우선시할 것으로 예상된다.

한편, 개인서비스업의 발달은 고용유지 전략의 선호를 증가 시킬 것으로 예상된다. 자본주의 다양성 이론에서 설명하듯이, 저 숙련, 저임금, 불안정한 고용 여건을 특징으로 하는 개인 서비스업이 보다 더 발달되어 있다면 많은 시간과 자본이 투입될 수밖에 없는 인적자본 개발 전략에 투자하기 보다는 최대한 고용 상태를 유지하고 빠른 시간 내에 비슷한 수준의 노동시장으로 재진입 하는 것을 목표로 하는 고용유지 전략을 우선적으로 고려할 수 있다. 같은 맥락에서 이승렬 외 (2008), 최혜진, 최영준(2012)에서도 기존의 자영업자들은 중 고령자가 다수로서 임금근로자 입직이 용이하지 않으며 임금근로로 이행한다고 하더라도 저소득 일자리로 이행하는 경우가 대부분임을 밝히고 있다.

〈표 8〉 고용서비스의 구직 인원 선호 직종

순위	직종명	구인 인원	구직 인원
1	단순 사무 관련직	392,597	1,006,462
2	경비 및 청소 관련직	332,154	478,698
3	보건 관련직	161,764	272,617
4	음식 서비스 관련직	122,176	248,531

출처: 오성욱(2017)에서 재수정

〈표 8〉은 지방자치단체 차원에서 고용유지 전략의 대표적 프로그램인 고용서비스를 이용하는 구직인들의 선호 업종 현황과 고용유지 전략을 통해 인력을 공급하고자 하는 직종들의 현황을 보여준다. 이들이 고용유지 전략 프로그램을 통해 취업하고자 하는 업종은 단순 사무직, 경비직, 보건직, 음식 서비스직으로 저 숙련, 저임금, 저부가가치의 개인 서비스 산업과

맞닿아 있다. 또한 개인 서비스업에 종사하는 업체들 또한 고용유지 전략을 통해 인력을 수급 하고자 함을 알 수 있다. 이렇듯, 개인서비스업의 발달은 고용유지 전략에 대한 선호를 증가 시킬 수 있다. 따라서 위의 논의를 종합하여 아래와 같은 가설1, 가설 2를 세울 수 있다.

가설 1. 1차 산업과 개인 서비스업이 발달된 지역일수록 직접 일자리 창출 전략에 대한 정책 선호가 증가 할 것이다.

가설 2. 개인서비스업이 발달된 지역일수록 고용유지 전략에 대한 정책 선호가 증가 할 것이다.

2) 인적자본개발전략에 관한 가설

상대적으로 2차 산업과 생산자 서비스업이 발달된 지역의 경우는 전통적인 의미의 숙련 산업 노동자가 많고, 숙련된 기술과 경험을 요구하는 일자리가 많다. 따라서 <표 8>에서도 알 수 있듯이 2차 산업과 생산자 서비스업은 고임금과 안정적인 특징을 보인다. 자본주의 다양성 이론에서 설명하듯이 2차 산업과 생산자 서비스업이 발달된 지역의 경우, 기존의 숙련된 기술과 경험을 살려 다른 산업군 이나 직장으로의 이직을 유도하거나 숙련 인력을 보호하기 위한 직업 훈련 프로그램 등 인적자본개발전략의 적극적 노동시장 정책을 선호할 수 있다.

<표 9>는 인적 자본 개발전략 프로그램에 대한 전체 업종 대비 직종별 종사자들의 참여 현황을 자세히 보여준다. 특히 2차 산업과 생산자 서비스업에서의 높은 참여율을 확인 할 수 있다. 살펴보면, 2차 산업을 대표하는 제조업 분야와 전기, 가스업 분야에서 각각 31.4%, 71.9%의 높은 직업능력 개발훈련 참여비율을 보여준다. 또한 생산자 서비스업을 대표하는 금융 및 보험업과 임대업 등 각각 54.9%와 43.8%의 높은 종사자들의 참여율을 보여주고 있다. 따라서 위의 논의를 종합하여 아래와 같은 가설 3을 세울 수 있다.

<표 9> 직업능력 개발훈련의 업종 별 종사자 참여율 현황

산업구분	참여 인원수	전체 종사자 대비 참여비율
전체	4,913,973	22.%
농업, 임업 및 어업	10,469	24.7%
광업	978	6.5%
제조업	1,291,809	31.4%
전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	47,139	71.9%
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	22,884	21%

산업구분	참여 인원수	전체 종사자 대비 참여비율
건설업	196,465	13.2%
도매 및 소매업	430,185	13.2%
운수 및 창고업	142,039	12%
숙박 및 음식점업	77,569	3.3%
정보통신업	271,823	45.3%
금융 및 보험업	390,890	54.9%
부동산업	116,123	22.3%
전문, 과학 및 기술 서비스업	241,520	22.4%
사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업	521,382	43.8%
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	25,550	3.4%
교육 서비스업	77,498	4.7%
보건업 및 사회복지 서비스업	936,262	49.2%
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	32,458	7.3%
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	80,883	9%

출처: 고용노동부(2018)

가설 3. 2차 산업과 생산자 서비스업이 발달된 지역일수록 인적 자본 개발 전략에 대한 정책선택이 증가 할 것이다.

7. 분석자료 및 분석방법

1) 분석자료

본 연구를 위해 활용하고자 하는 자료는 연세대 복지국가연구센터에서 2018년에 지방재정 통합공개시스템인 ‘지방재정 365’에 공개된 공시자료를 바탕으로 2017년 광역 및 기초자치 단체의 사회복지분야 세부사업별 세출현황을 파악해 만든 ‘한국지방자치단체공공사회지출 DB’이다. 지자체사회 지출DB에는 OECD가 권고하는 국제기준(소위 SOCX기준)에 따라 지방정부의 국고 보조금 사업을 비롯하여 사회복지 분야 자체사업(광역자치단체 자체사업, 광역보조 기초 자치단체 사업, 기초 자치단체 자체사업)을 기능별로 체계적으로 분류한 결과가 담겨 있다. (윤성원, 양재진. 2019에서 재인용) 본 연구에서 중점적으로 다루고자 하는 적극적 노동시장 정책에 관한 정보는 물론, OECD에서 제시하고 있는 적극적 노동시장 정책의 하위 프로그램 별로 재분류가 되어 있어 활용하기에 적합하다.

본 자료의 장점은 보다 OECD 의 기준에 따라 엄격한 의미에서의 사회복지사업에 관한 데이터를 망라한다는 것이다. '2017년 지자체복지지출DB'는 한국 예산체계 상 분류된 사회복지(080)와 보건(090) 분야 사업 중, OECD SOCX 기준에 의거해 볼 때 사회복지사업으로 분류가 어려운 성과운영비, 각종 경연대회 등 1,55개 세부사업은 제외되어 있다.

단, 지방재정 365를 바탕으로 구축된 한국지방자치단체공공사회지출 DB에서는 기초자치단체인 제주시와 서귀포시를 구분하지 않고 있고, 광역자치단체인 세종시를 포함하고 있기 때문에 제주시와 서귀포시, 세종시를 제외한 226개의 기초자치단체를 분석대상으로 한다.

2) 분석방법

공간적 상관성(spatial association) 내지는 공간 자기상관성(spatial autocorrelation)이란 특정 현상이 물리적으로 떨어진 공간보다 인접한 공간에서의 현상과 유사한 양태를 보인다는 것이다 (장용석 외, 2014; 김진희 외 2011; 황소하, 엄태호, 2012). 즉, 물리적으로 가까운 지역 간의 현상들은 닮아 간다는 것이다. 일반적으로 행정구역을 바탕으로 구성된 데이터는 지리적 공간에 관한 정보를 함께 포함하고 있기 때문에 행정구역을 기반으로 한 데이터를 활용한 분석을 할 때에는 '공간'이라는 요인을 반드시 고려해야 한다(박규범, 함영진, 2018).

만약 공간적 상관성이 존재하는 데이터임에도 불구하고 이를 고려하지 않고 일반적으로 다중회귀분석에서 활용하는 최소자승 선형 회귀모델(Ordinary Least Square method, OLS)을 사용하게 된다면 상관계수가 편향되는(biased) 왜곡된 결과 값을 얻을 위험이 존재한다. 따라서 공간적 의존성을 통제하기 위해서 일반적으로 선행연구들은 공간회귀모형(spatial regression models)을 활용하고 있다. 공간회귀모형은 크게 종속변수와 오차항에 공간적 상호작용 존재 여부에 따라 공간자기회귀 종속변수를 활용하는 공간차모형(spatial lag model, SLM)과 공간자기회귀오차를 사용하는 공간오차모형(spatial error model, SEM)으로 구분된다(박규범, 함영진, 2018). 공간차모형(SLM)은 이웃한 공간이 종속변수에 미칠 수 있는 영향을 공간가중행렬을 통해 변수화 하여 회귀 식에 포함시킨 것이 특징이다. 반면, 공간오차모형(SEM)은 관측되지 않는 공간적 상관성을 오차항에 포함시켜서 공간적 상관성을 통제하고자 한다. SLM과 SEM을 나타내는 수식은 아래와 같다.

$$\text{공간차모형 (SLM)} : Y = \rho W_y + X\beta + \mu$$

$$\text{공간오차모형(SEM)} : Y = X\beta + \mu, \mu = \lambda W\mu + \epsilon$$

구체적으로 설명하자면, Y 는 종속변수인 적극적 노동시장 정책 하위 전략에 대한 지출 비중을 의미한다. W 는 인접한 지방자치단체에 관한 공간가중행렬을 나타내고, X 와 β 는 각각 독립변수를 의미하는 벡터와 독립변수들의 회귀계수를 나타내는 벡터를 의미한다. μ 와 ε 는 오차항을 의미한다. ρ 와 λ 는 각각 적극적 노동시장 정책의 하위 전략들의 지출비중에 대해 인접한 지방자치단체의 영향을 나타내는 공간차 종속변수와 관찰되지 않는ness에도 지방자치단체의 지출에 영향을 미칠 수 있는 공간상관성을 의미한다. 따라서 ρ 와 λ 값이 통계적으로 유의하다는 것은 지방정부의 적극적 노동시장 정책의 지출에 있어 공간적 상호작용이 존재함을 의미한다 (장용석 외, 2014).

공간차모형(SLM)과 공간오차모형(SEM) 중 연구에 보다 더 적합한 모형을 선택하기 위해서는 OLS 잔차에 대한 공간적 자기상관성 검정을 통해 도출되는 LM-lag와 LM-error의 통계 값을 활용한다. LM-lag와 LM-error 값 중 통계적으로 하나만 유의하다면, 해당 모형을 활용하고, 만약 두 값이 모두 통계적으로 유의하다면 Robust LM-lag와 Robust LM-error 통계 값의 유의성을 통해 보다 더 적합한 모형을 선택할 수 있다. 공간적 상관성의 정도를 나타내는 지표로서 Moran's I가 활용된다. 위의 논의를 종합하여, 본 연구에서는 공간적 상호작용이 존재하는지를 확인한 후, 공간회귀분석을 통해 공간적 상호작용을 통제하고 SLM과 SEM 중 보다 더 적절한 모델을 선택하여 적극적 노동시장 정책 전략의 결정요인으로서 산업구조의 영향력을 규명하고자 한다.

IV. 분석결과

1. 기초통계 분석결과

〈표 10〉을 살펴보면 종속변수인 기초 자치단체 사회복지 예산 대비 직접일자리 창출 전략 지출 비중은 최소 0부터 최대 24%, 고용유지 전략 지출 비중은 최소 0부터 12%에 이르는 것을 확인할 수 있다. 인적 자본 개발 전략의 비중도 0부터 최대 12%에 이르고 있다. 1인당 지출액의 경우 직접일자리 창출 전략에 인당 평균 15만원을 지출하고 있으며, 고용유지 전략의 경우 인당 평균 5만5천원 그리고 인적자본 개발전략에도 인당 11만원을 투자하고 있다.

〈그림 3〉은 산업별로 어느 지역이 발달되었는지를 시각화하여 보여준다. 전체적인 패턴을 살펴보면, 1차 산업은 산업이 발달한 수도권과 경남권을 제외한 지역에서 골고루 발달되어 있다. 개인서비스업의 경우도 산업이 저 발달된 강원도 지역에서 매우 발달되어 있음을 확인

할 수 있다. 반면, 제조업으로 대표되는 2차 산업의 경우 민간 산업과 기간산업이 집중되어 있는 수도권과 경남 권에서 발달되어 있는 것을 알 수 있다. 생산자 서비스업의 경우 수도권을 비롯하여 각 시도별 대도시를 중심으로 발달되어 있는 것을 확인 할 수 있다.

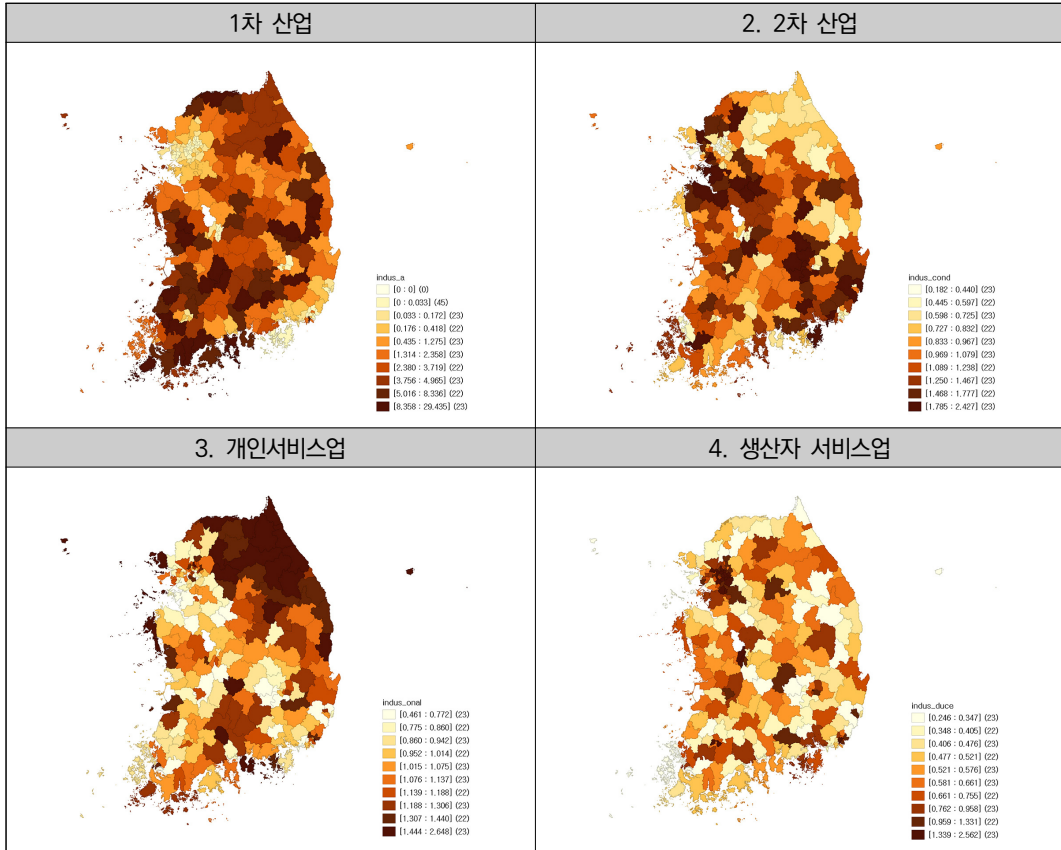
보다 자세히 살펴보면 1차 산업이 가장 발달된 곳은 경상북도 청도군으로 나타났으며, 2차 산업이 가장 발달된 곳은 울산시 동구, 생산자 서비스업이 가장 발달된 곳은 서울시 영등포구로 나타났다. 마지막으로 개인 서비스업이 가장 발달된 곳은 강원도 정선으로 나타났다. 서울시 영등포구가 생산자 서비스업이 가장 발달된 이유는 여의도 증권가의 존재가 크게 작용한 것으로 보인다. 반면, 숙박, 음식, 관광, 자영업 중심의 개인서비스업이 가장 발달한 곳 또한 강원도로서 개인 서비스업의 발달이 저 발전된 산업을 의미한다는 것을 유추 할 수 있다.

〈표 10〉 기초통계량 결과

(단위: %, 원)

변수	Mean	Std. Dev.	Min	Max
직접일자리 창출 정책 헌신도	.0407789	.0451226	0	.2488983
1인당 직접 일자리 창출 전략 지출액	155,296	.0276444	0	209.900
고용유지 전략 정책 헌신도	.0157731	.0175624	.0000319	.1274327
1인당 고용유지 전략 지출액	57,984	.0117817	9.70e-06	141,927
인적자본 개발 정책 헌신도	.0187049	.0215243	0	.1203967
1인당 인적자본 개발 전략 지출액	113,869	.0254094	0	209.900
1차 산업	2.891623	3.981966	0	29.43462
2차 산업	1.042522	.5097239	.1816096	2.426536
생산자 서비스업	.7207667	.4238337	.2462763	2.562279
개인 서비스업	1.111177	.3195794	.4613309	2.64845
고령화인구비율	21.05619	8.168633	7.6	39.9
지자체장 당파성	.4292035	.4960612	0	1
실업률	2.562389	1.416051	.1	5

〈그림 3〉 산업별 지역 발달 10분위 지도



2. 직접일자리 창출 전략의 결정요인

지출경쟁 및 모방을 통계적으로 엄밀히 검증하고 적절한 모형을 선택하기 위한 OLS 잔차에 대한 공간적 자기상관성 검정 결과는 〈표 11〉에 나타나 있다. 결과를 살펴보면, 정책현신도와 1인당 지출액 모두 공간적 상관성을 나타내는 지표인 Moran's I 는 통계적으로 유의미함을 보이고 있기에 직접 일자리 창출 전략에 대한 지출경쟁 및 모방이 존재함을 확인할 수 있고, LM-lag 와 LM-error 검증 과정에서 모두 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 단, Robust 검정에서는 정책현신도의 경우 통계적으로 유의하지 않고, 1인당 지출액의 경우 LM-lag의 통계 값이 더 유의하기 때문에 직접 일자리 창출 전략을 분석하는데 있어 보다 더 통계적으로 적절한 모델인 SLM을 중심으로 공간회귀분석을 진행하고자 한다.

〈표 11〉 직접일자리 창출 전략 OLS 잔차에 대한 공간적 자기상관 검정

1. 정책 헌신도

검정방법	W(Queen first)
Moran's I	2.5570***
Lagrange Multiplier (lag)	13.6618***
Robust LM (lag)	12.1461***
Lagrange Multiplier (error)	5.3301*
Robust LM (error)	3.8145

*p<0.05 **p<0.01 ***p<0.001

2. 1인당 지출액

검정방법	W(Queen first)
Moran's I	3.2285***
Lagrange Multiplier (lag)	20.6633***
Robust LM (lag)	19.8219***
Lagrange Multiplier (error)	8.8406**
Robust LM (error)	7.9992**

*p<0.05 **p<0.01 ***p<0.001

직접일자리 창출 전략의 정책 헌신도에 대한 산업구조의 영향력과 1인당 직접일자리 창출 전략 지출액에 대한 산업구조의 영향력을 비교하여 보여주는 회귀 분석의 결과는 아래의 〈표 12〉에 기재된 바와 같다. SLM 모형을 중심으로, 1번 가설은 부분 적으로 지지되었음을 확인할 수 있다. 직접 일자리 창출 정책 헌신도에 영향을 미치는 산업으로 기대했던 1차 산업과 개인 서비스업 중 개인서비스업만 통계적으로 유의미 한 것으로 나타났기 때문이다. 즉, 숙박업, 음식업, 관광업 등 자영업 중심의 개인 서비스업이 발달된 지역에서 사회복지 예산 중 직접 일자리 창출 전략에 대한 지출 비중이 증가한다는 것이다. 개인 서비스업은 낮은 부가가치와 불안정한 고용과 소득을 특징으로 한다는 점에서 지방자치단체는 지역의 낮은 산업 경쟁력과 불안정한 고용 및 소득보장에 대응하기 위해 공공근로와 같은 직접 일자리 창출 프로그램에 대한 투자를 증가하는 것으로 추론해 볼 수 있다. 1인당 직접일자리 창출 전략 지출액의 경우도 정책헌신도 분석결과와 마찬가지로 개인서비스업이 발달될수록 지출액이 증가한다는 것을 알 수 있다. 따라서 개인서비스업의 발달은 직접 일자리 창출 전략 사업의 지출 비중과 1인당 지출액의 증가를 결정하는 요인이라 할 수 있다.

〈표 12〉 직접 일자리 창출 전략에 대한 공간회귀분석 결과

	변수	정책 헌신도(SLM)	1인당 지출액(SLM)
독립 변수	1차 산업	-0.0059611 (-0.599)	5.30548e-006 (0.009)
	2차 산업	-0.0106049 (-1.053)	-0.00282946 (-0.488)
	생산자 서비스업	-0.00518146 (-0.51)	-0.00340315 (-0.581)
	개인서비스업	.0295298* (2.257)	.0195706** (2.59)
통제 변수	지자체장 당파성	-0.00663535 (-1.135)	-0.00418605 (-1.243)
	실업률	-0.00369882 (-1.184)	-0.0050642** (-2.794)
	고령화 인구 비율	-0.000769173 (-1.322)	-0.000498361 (-1.487)
	지출경쟁, 모방(Rho)	0.222353*** (3.485)	0.25427*** (3.884)
	obs	226	226
	Log-likelihood	402.397	526.46
	Akaike info criterion	-786.795	-1034.92
	Schwarz criterion	-756.01	-1004.14
	R^2	0.193403	0.287094

*p<0.05 **p<0.01 ***p<0.001

3. 고용유지 전략의 결정요인 검증

고용유지 전략의 정책헌신도와 1인당 지출액에 관한 지방자치단체간의 지출경쟁과 모방의 존재여부를 확인하고 산업적 특성과의 관계에 대해 살펴보자. 고용유지 전략 정책 헌신도와 1인당 지출액에 대한 지방정부의 경쟁 및 모방의 존재를 통계적으로 엄밀히 따져보고 회귀분석에 적합한 모델을 선정하기 위해 OLS 잔차에 공간적 자기 상관성 검정을 실시하였다. 결과는 아래의 〈표 13〉에 기재한 바와 같다. 정책헌신도와 1인당 지출액 모두 Moran's I 값은 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타났다. 따라서 고용유지 전략의 정책 헌신도와 1인당 지출액에 대한 산업구조의 영향력을 분석하는데 있어 공간회귀분석 보다는 최소자승 회귀분석(OLS)이 보다 더 적합한 분석 방법이라 할 수 있다.

〈표 13〉 고용유지 전략 OLS 잔차에 대한 공간적 자기상관 검정

1. 정책현신도

검정방법	W(Queen first)
Moran's I	1.0038
Lagrange Multiplier (lag)	1.0050
Robust LM (lag)	0.5203
Lagrange Multiplier (error)	0.5951
Robust LM (error)	0.1103

*p<0.05 **p<0.01 ***p<0.001

2. 1인당 지출액

검정방법	W(Queen first)
Moran's I	0.0350
Lagrange Multiplier (lag)	0.0224
Robust LM (lag)	0.0077
Lagrange Multiplier (error)	0.0352
Robust LM (error)	0.0205

*p<0.05 **p<0.01 ***p<0.001

고용유지 전략의 정책 현신도에 대한 산업구조의 영향력과 1인당 고용유지 전략 지출액에 대한 산업구조의 영향력을 비교하여 보여주는 회귀 분석의 결과는 아래의 〈표 14〉에 기재된 바와 같다. 먼저 고용유지 전략에 대한 정책 현신도를 중심으로 살펴보면, 가설 2에서 기대했던 바와 같이 개인서비스업의 발달과 고용유지 전략의 상관성을 확인 할 수 있다. 또한 1인당 고용유지 전략 지출액의 차원에서도 개인서비스업의 영향력이 통계적으로 유의미한 것을 알 수 있다. 즉, 개인서비스업이 발달된 지역일수록 저 숙련의 노동자들을 최대한 빨리 노동시장으로 재투입시키거나 고용 상태를 유지하게하기 위한 보조금 지급 등을 취하는 전략에 대한 선호가 증가한다는 것이다.

반면, 예상과는 다르게 2차 산업의 발달 또한 1인당 고용유지 전략 지출액을 증가시키는 요인으로 나타났다. 두 가지 차원에서 이유를 추론해볼 수 있다. 첫째, 민간 기업에게 고용 유지를 조건으로 보조금을 지급하는 고용유지 전략의 특성상 상대적으로 민간 기업이 많은 2차 산업이 발달된 곳에서 고용유지 전략에 대한 지출이 증가될 수 있다. 둘째, 2차 산업이 발달되어 있다하더라도 높은 숙련 기술을 갖추지 않고 있는 외국인 노동자, 비정규직 노동자 등이 많은 지역의 경우 훈련 보다는 직업 알선, 잡 매칭을 통해 고용의 상태를 최대한 유지하고자

하는 전략을 취할 수 있다. 실제로 제조업이 발달되어 있지만 외국인 내지는 비정규직 노동자가 많은 안산시, 시흥시의 경우 ‘결혼이민자 취업 지원’, ‘외국인 맞춤형 취업지원’, ‘비정규직 노동자 지원센터 운영’과 같은 외국인 노동자와 다문화 가정의 여성, 비정규직 노동자에 대한 고용서비스의 지출이 이뤄지고 있다.

〈표 14〉 고용유지 전략에 대한 OLS 분석 결과

	변수	정책 헌신도(OLS)	1인당 지출액(OLS)
독립 변수	1차 산업	4.74861e-005 (0.109)	.000137437 (0.494)
	2차 산업	.00590911 (1.34733)	.00671228* (2.387)
	생산자 서비스업	.00124493 (0.281)	.00183841 (0.647524)
	개인서비스업	.0114376* (2.008)	.0140515*** (3.849)
통제 변수	지자체장 당파성	.000452653 (0.178)	.000451623 (0.2772)
	실업률	.000683303 (0.503)	.00125482 (1.443)
	고령화 인구 비율	-3.41992e-005 (-0.134)	.000285409 (1.757)
	지출경쟁, 모방(Rho)	-	-
	obs	226	226
	R ²	.23442	0.108335

*p<0.05 **p<0.01 ***p<0.001

4. 인적자본 개발 전략의 결정요인 검증

OLS 잔차에 대한 공간적 자기상관성 검정 결과는 아래의 〈표 15〉에 기재한 바와 같다. 인적자본 개발 전략에 대한 지방정부의 지출 경쟁 및 모방의 존재 여부는 정책헌신도의 경우 Moran's I 값을 비롯하여 LM-lag, LM-error 의 값이 모두 통계적으로 유의하지 않는 것을 알 수 있다. 이는 인적 자본개발전략에 대한 지출 경쟁 및 모방이 존재하지 않음을 의미하며, 따라서 앞선 고용유지 전략과 같이 OLS를 활용하는 것이 적절하다. 지출 경쟁 및 모방이 존재하지 않는 상황에서 지출 경쟁 및 모방을 통제할 이유가 없기 때문이다. 반면, 1인당 지출

액의 경우에는 Moran's I의 값이 통계적으로 유의한 것을 확인 할 수 있다. Robust 검증에서는 LM-lag의 값이 통계적으로 유의미하기 때문에 1인당 인적 자본 개발 전략을 분석하는데 있어 지출경쟁과 모방을 효과적으로 통제할 수 있는 SLM 모델이 적합하다고 할 수 있다.

〈표 15〉 인적자본 개발 전략 OLS 잔차에 대한 공간적 자기상관성 검정

1. 정책 현신도

검정방법	W(Queen first)
Moran's I	0.4447
Lagrange Multiplier (lag)	0.0231
Robust LM (lag)	0.7241
Lagrange Multiplier (error)	0.0475
Robust LM (error)	0.7485

*p<0.05 **p<0.01 ***p<0.001

2. 1인당 지출액

검정방법	W(Queen first)
Moran's I	8.6531***
Lagrange Multiplier (lag)	74.8943***
Robust LM (lag)	5.4318*
Lagrange Multiplier (error)	69.5965***
Robust LM (error)	75.0283

*p<0.05 **p<0.01 ***p<0.001

인적자본 개발 전략의 정책 현신도에 대한 산업구조의 영향력과 1인당 인적자본 개발 전략 지출액에 대한 산업구조의 영향력을 비교하여 보여주는 회귀 분석의 결과는 아래의 〈표 16〉에 기재된 바와 같다. 먼저 인적자본 개발 전략 정책현신도 결과를 살펴보면, 인적자본 개발 전략의 지출에 대한 산업구조의 영향력은 확인되지 않았다. 1인당 인적자본 개발 전략의 지출액 역시 기대했던 바와 같이 제조업과 생산자 서비스업의 발달에 따라 증가하지 않는 것으로 나타났다. 단, 1인당 인적자본 개발 지출액에 관한 기초자치단체간의 경쟁 및 상호작용은 존재하는 것으로 나타났고, 권력자원론에서 주장 했던 바와 다르게 지자체장의 당파성이 진보 성향일수록 1인당 인적 자본개발 전략에 대한 지출액은 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 서구와는 달리 적극적 노동시장 정책의 핵심이라 할 수 있는 인적자본 개발 전략 정책들이 산업구조를 반영하고 있지 않음을 의미한다. 동시에 직접 고용을 통한 소득 보전 일변도의 우리나라의 적극적 노동시장 정책의 한계를 여실히 보여주는 것이기도 하다.

인적 자본개발 전략의 정책헌신도가 산업구조와 연관성이 존재하지 않는 이유는 우리나라의 인적자본 개발 정책의 발전 과정에서 찾아 볼 수 있다. 한국에서 숙련형성을 위한 인적자본 개발전략은 산업 단위가 아닌 대기업 단위에서 발전을 이뤄왔다(양재진,2004). 인적자본 개발 전략의 주체가 ‘국가’와 ‘정부’라기 보다는 ‘기업’이 주를 이뤄왔던 것이다. 따라서 지방정부의 인적자본 개발 전략을 다룬 본 연구에서는 제조업, 생산자 서비스업과 같은 산업구조와 인적자본 개발 전략 간의 상관성이 드러나지 않을 수 있다.

또한 이러한 결과는 한국의 인적자본 개발 전략의 한계를 보여주기도 한다. 현재 인적자본 개발전략의 중심을 이루는 직업능력 개발훈련 사업의 경우, 스웨덴의 적극적 노동시장 정책과 같이 산업의 변화에 조응하는 숙련 형성을 통한 더 나은 일자리로의 이직이라는 목표와는 사뭇 다르다. 오히려 종사자에 대한 직무연수, 단순 인력 양성 사업 등에 국한 되어 있어 산업구조의 특성을 반영하는데 한계가 있다고 할 수 있다. 이는 우리나라의 적극적 노동시장 정책의 양적 부족과 더불어 질적으로도 한계를 노정하고 있음을 의미한다.

〈표 16〉 인적자본 개발 전략에 대한 OLS 및 공간회귀분석 결과

	변수	정책 헌신도(OLS)	1인당 지출액(SLM)
독립 변수	1차 산업	-0.00017 (-0.332)	.00021 (0.478)
	2차 산업	-0.0021 (-0.3915)	.00261 (0.567)
	생산자 서비스업	.0012 (0.2343)	.001 (0.222)
	개인서비스업	.00164 (-0.235)	.00145 (0.243)
통제 변수	지자체장 당파성	-0.00533 (-1.713)	-0.00684* (-2.546)
	실업률	-7.84216e-005 (-0.047)	.00042 (0.298)
	고령화 인구 비율	-0.0002 (-0.659)	.00027 (1.029)
	지출경쟁, 모방(Rho)	-	0.594615*** (13.116)
	obs	226	226
	Log-likelihood	-	564.236
	Akaike info criterion	-	-1110.47
	Schwarz criterion	-	-1079.69
	R ²	.061904	0.46656

*p<0.05 **p<0.01 ***p<0.001

V. 결론

본 연구의 학문적 시사점 및 의의는 지방자치단체의 자율성이 강조되고 지역경제 대응에 대한 독자적인 정책수립의 필요성이 제시되는 시점에서 지방자치단체의 적극적 노동시장 정책이 지역의 산업적 특성에 따라 상이한 전략을 취하고 있음을 실증한 것이다. 또한 정책적 시사점은 지방자치단체의 적극적 노동시장 정책이 본래의 취지에 크게 어긋나게 작동하고 있다는 것이다. 대대적인 정책기조의 변화와 더불어 질적 개선이 시급하다. 특히 적극적 노동시장 정책의 핵심이라 할 수 있는 인적자본 개발전략이 지역의 산업적 특성을 반영하지 않고, 단기적인 관점에서 소득보전과 공공근로 중심의 고용창출 중심의 우리나라 적극적 노동시장 정책의 문제로 환원된다. 적극적 노동시장 정책에 대한 평가를 다룬 선행연구들(Matin and Grubb, 2001; Kluge 2006)의 공통적인 결론은 직접 일자리 창출 전략의 경우 단기적으로는 고용 증진과 실업으로부터의 보호에 있어 효과가 있을 수 있지만, 장기적으로는 효과가 없고, 반대로 인적자본 개발 전략의 경우 단기적으로는 효과가 드러나지 않지만 장기적으로 나타난다는 것이다. 이와 같은 결과는 성장과 복지의 선순환 구조를 구축하고 지속가능하면서도 효과적인 적극적 노동시장 정책을 위해서는 단기적인 직접일자리 창출 전략 중심에서 중장기적인 호흡으로 인적자본 개발 훈련 중심으로 정책의 무게중심을 옮겨야 함을 시사한다. 이와 더불어, 인적자본 개발 전략 사업의 내용 또한 내실화를 통해 단순 인력 양성이나 연수 지원이 아닌 진정한 숙련 형성이 가능한 사업들로 내실화를 이루어야 할 것이다.

지방자치단체가 선호하는 직접 일자리 창출 전략 또한 질적 변화가 필요하다. 직접일자리 사업 참여자의 이동 실태를 조사한 김준영(2014)에서는 직접일자리 사업 참여자의 일반 일자리로의 이동비율이 7.9%에 그치고 있음을 밝히고 있다. 또한 전주용, 전재식(2017)에서는 직접 일자리 사업 참여자의 취업 잠재력이 가장 낮음을 밝히고 있다. 이러한 직접 일자리 창출 전략의 한계는 단순히 소득 보전을 위한 수단으로 그칠 것이 아니라 적극적 노동시장 정책의 취지에 걸맞게 사회참여와 정서적 만족, 재취업에 대한 디딤돌로서의 기능 또한 갖추어 지속가능성을 제고 할 필요성을 시사한다(최혜진, 최영준, 2012).

본 연구가 가지는 한계도 존재한다. 먼저, 고용보험에서 담당하는 적극적 노동시장 정책을 제외하고, 지방자치단체가 주체가 되는 잔여적인 차원의 적극적 노동시장 정책을 다루었다는 점에서 일반화의 한계가 존재한다. 그리고 데이터의 한계로 인해 타 지역과 구별되는, 개인서비사업 중심의 산업적 특수성을 가진 제주도를 분석의 대상에서 제외할 수밖에 없었다. 또한 2017년 사회복지 지출이라는 단년도 데이터를 활용하여 시계열적 추세를 파악할 수 없었다. 뿐만 아니라 2차 산업을 분류하는 과정에서 데이터의 제약으로 인해 불가피하게 ‘제조업’이라

는 대분류를 기준으로 분석을 시행하였지만, 제조업 안에도 경공업, 중화학 공업, 전기전자 공업 등 성격이 이질적인 산업들이 혼재되어 있기에 이에 대한 세밀한 재분류가 필요하다(이삼열 외, 2009). 같은 맥락에서 광업, 제조업, 수도 전기 가스업, 건설업 등으로 구성된 2차 산업의 정의를 보다 더 정교화 할 필요가 있다. 이를 보완한다면 본 연구에서 밝히지 못한 추가적인 산업과 정책간의 동학을 포착할 수 있을 것이라 기대한다.

【참고문헌】

- 강운호. (2002). 「지방자치 실시가 지방정부 사회복지지출에 미친 영향 : 사회복지정책결정에 대한 공공선택론적 접근」. 한국행정학회 하계학술대회발표논문집.
- 강혜규. (2004). 「지방정부 사회 복지 지출 결정요인: 기초자치단체 세출예산의 규모와 구조를 중심으로」. 박사학위논문, 연세대학교대학원.
- 고용노동부. (2018). 「직업능력개발 통계연보. 한국 고용 정보원」.
- 고혜진·류연규·안상훈. (2014). 기초 지방자치단체 사회복지 자체사업 지출 결정요인에 대한 연구. 「사회보장연구」, 30(2): 1-34.
- 김영범. (2014). 적극적 노동시장정책의 복지국가 유형별 다양성에 대한 분석. 「한국사회학」, 48(2): 133-164.
- 김준영. (2014). 직접일자리사업 참여자의고용상태 이동 실태. 「행정통계포커스」, 29.
- 김진희·박일섭·정진혁. (2011). 공간가중회귀분석을 이용한 통행발생모형. 「대한교통학회지」, 29(2): 101-109.
- 박규범, 함영진. (2018). 공간회귀분석을 통한 지방자치단체 복지지출의 영향요인에 관한 연구. 「디지털융복합연구」, 16(10): 89-99.
- 박선주. (2006). 지역특성에 따른 사회복지서비스 공급유형 분석. 「한국공공관리학보」, 20(1): 118-135.
- 박일섭·정진혁. (2009). 공간상관성을 고려한 통행발생모형. 「대한교통학회 학술대회지」, 61: 467-472.
- 박준식·김영범. (2009). 적극적 노동시장 정책의 다양성. 「경제와 사회」, 188-217.
- 안은경. (2015). 「지역노동시장권별 일자리 창출 격차 및 일자리 창출이 지역경제성장에 미치는 영향」. 석사학위논문, 서울대학교 환경대학원, 환경계획학과.
- 양재진. (2004). 한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원. 「한국정치학회보」, 38(5): 85-103.
- 양재진·이윤경·이태형. (2020). 지자체 당파성은 복지지출에 영향을 미치는가?: 자체 복지 사업 지출 분석을 통한 검증. 「한국정책학회 추계학술발표논문집」. 23-45.
- 오성욱. (2017). 적극적 노동시장정책의 핵심 실천수단으로서 고용서비스의 과제. 「직업과 고용서비스 연구」, 12(2): 1-13.
- 윤성원·양재진. (2019). 한국의 지방정부는 사회복지에 자체예산을 어디에 얼마나 쓰는가?: 2017년 지방 사회복지 사업에 관한 기초연구. 「사회과학논집」(가을 2019), 50(2): 117-140.
- 이삼열·장용석·정의룡. (2009). 지역별 고용의 특성과 성장요인에 관한 연구. 「정부학연구」,

- 15(1): 49-79.
- 이승렬·김주영·박혁·황규성·옥우석. (2010). 「청년 일자리지원 사업 심층연구, 2010 일자리대책사업평가 연구시리즈」. 한국노동연구원.
- 장용석·황정윤·신동연. (2014). 지방정부 사회복지예산지출의 공간적 상호작용. 「한국정책학회 추계학술발표논문집」, 619-639.
- 전미선. (2019). 「정부정책이 지역고용성장에 미치는 영향 연구」. 박사학위 논문. 연세대학교 대학원.
- 전병유. (2006). 우리나라의 지역 간 고용격차에 관한 연구. 「동향과 전망」, 68: 205-234.
- 전주용·전재식. (2017). 재정지원 일자리사업의 정책효과성 추정. 「노동경제논집」, 40(1): 99-132.
- 정경희·오영희·이윤경. (2003). 「지역별 노인복지 현황과 정책과제」. 한국보건사회연구원.
- 정무권. (2004). 한국발전주의 생산레짐과 복지체제의 형성: 동아시아 복지국가 유형화를 위한 모색. 「한국정치학회 춘계학술대회」.
- 정의룡. (2019). 산업구조와 복지국가 발달 관계에 관한 연구 : Fuzzy-set 질적 비교분석을 활용하여. 「문화기술의 융합」, 5(1): 27-36.
- 최혜진·최영준. (2012). 효과적인 직접일자리창출사업을 위한 시론적 고찰. 「비판사회정책」, (35): 87-131.
- 통계청. (2017). 「2015년 기준 경제총조사 확정결과」. 통계청.
- 황소하·엄태호. (2012). 지방정부 지출의 공간적 상호작용 : 지역 행사 및 축제경비 지출의 비교 경쟁(Yardstick Competition). 「한국행정학보」, 43(1): 313-344.
- Armingeon, K. (2007). ALMP, International Organizations and Domestic Politics. *Journal of European Public Policy*, 14(6): 905-932.
- Besely, T. & A. Case. (1995). Incumbent Behaviour: Vote Seeking, Tax Setting and Yardstick Competition. *American Economic Review*, 85(1): 25-45.
- Campbell Mike. (2000). Reconnecting the Long Term Unemployed to Labour Market Opportunity: The Case for a 'Local Active Market Policy', *Regional Studies*, 34(7): 655-665.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G., D. Gallie, A. Hemerijck, & J. Myles. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Franzese, R. J. & J. Hays. (2006). Strategic Interaction among EU Governments in Active Labor Market Policy making. *European Union Politics*, 7(2): 167-189.
- Kluve, J. (2006). *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*, IZA Discussion Paper, No. 2018.
- Martin, J. P. & D. Grubb. (2001). What Works for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies, *Swedish Economic Policy*

Review 8.

- OECD.(2000). *Employment in the Service Economy: A Reassessment*, OECD, Employment Outlook. Paris: OECD.
- _____. (2019). *The OECD SOCX manual 2019 Edition*.
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*(ed.). New York: Oxford University Press.
- Therodore, N. & Peck, J. (2000). Searching for Best Practice in Welfare to Work: The Means, the Method and the Message. *Policy & Politics*, 2: 81-94.
- Van Vliet, O. & F. Koster. (2011). Europeanization and the Political Economy of Active Labour Market Policies. *European Union Politics*, 12(2): 217-239.
- Yang, J. J. & Jung, Y. R (2015). Why Are Active Labor Market Policies Under developed in South Korea?. 「한국정치학회보」, 49(6): 85-108.

장 우 윤: 연세대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고 현재 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 복지정책, 노동시장 정책, 소득보장정책이며 주요 논문으로는 “한국인의 복지 및 기본소득 관련 증세 태도 연구(2021)” “초저출산시대, 전 국민 부모급여 제도의 설계(2022)” 등이 있다(jangwy93@naver.com).