지방자치 이슈와 포럼

2017 August Vol.14



지방자치실천포럼

문재인 정부의 분권과 자치과제 :
학계 및 시민사회가 바라는 방향

특별대담

- 전국 지방자치단체 일자리 대상 (고용노동부) 3년 연속 최우수상

이슈 – 맞춤형 일자리 창출 방안

논단

- 경기도, 일자리 미스매치 해소에 나선다
- 신정부 일자리정책으로서 사회적경제 정책과제
- 공공부문 일자리 창출의 쟁점과 과제
- 일자리 창출의 과제와 지방재정의 역할

우수사례

- 충북 생산적 일자리사업의 내용과 시사점
- 서산시, 지역기업과 주민이 연계된 일자리 창출

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

Contents

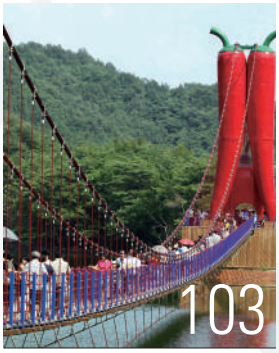

05
지방자치실천포럼


31
특별대담


37
이슈


56
논단


88
우수사례


103
지방자치단체탐방

지방자치 이슈와 포럼

2017 August Vol.14

Part1	지방자치실천포럼	문재인 정부의 분권과 자치과제 : 학계 및 시민사회가 바라는 방향 _임승빈 한국지방자치학회장	05
Part2	특별대담	전국 지방자치단체 일자리 대상(고용노동부) 3년 연속 최우수상 _성동구청 정원오 구청장	31
	이슈	맞춤형 일자리 창출 방안 _박승규 한국지방행정연구원 지역경제분석센터소장	37
	논단	• 경기도, 일자리 미스매치 해소에 나선다 _박신환 경기도 일자리노동정책관	56
		• 신정부 일자리정책으로서 사회적경제 정책과제 _이인재 한신대학교 재활학과 교수	63
		• 공공부문 일자리 창출의 쟁점과 과제 _김 철 사회공공연구원 연구실장	70
		• 일자리 창출의 과제와 지방재정의 역할 _조기현 한국지방행정연구원 연구위원	78
	우수사례	• 충북 생산적 일자리사업의 내용과 시사점 _사용진 한국지방행정연구원 수석연구원	88
		• 서산시, 지역기업과 주민이 연계된 일자리 창출 _박노수 서산시 기획감사담당관	94
	지방자치단체탐방	• 광주광역시 – '일자리 창출' 지방정책을 선도하는 지방자치단체	103
		• 충남의 중앙 청양, 대한민국의 중앙으로 도약! 떠나는 농촌에서 돌아오는 농촌으로!	110
	용어풀이		
	연구원 동정		
	KRILA 보고서		



한국지방행정연구원「지방자치 이슈와 포럼」 통권 제 14호 / **발행인** 한국지방행정연구원장 권한대행 김선기 / **편집위원장** 서정섭
위원 최인수 박진경 김성주 윤영근 이장욱 사용진 / **담당** 탁영지
연락처 T 033-769-9826 F 070-4275-2315 **홈페이지** www.krila.re.kr **디자인 · 인쇄** 세일포커스(주)

※ 지방자치이슈와포럼은 한국지방행정연구원이 격월 발행하는 소식지로 지방자치의 다양한 현안 이슈에 대한 정책 제안을 제시하고 있습니다.
※ 본 지방자치 이슈와 포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오.(무료) newsletter@krila.re.kr
※ 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치 이슈와 포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr
※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

Korea
Research
Institute for
Local
Administration

Part 1

지방자치실천포럼

문재인 정부의 분권과 자치과제 : 학계 및 시민사회가 바라는 방향

● 「지방자치실천포럼(공동대표: 이달곤 교수, 김선기 한국지방행정연구원장 권한대행)」은 지방자치에 대한 국민적 관심을 높이고 지방자치발전에 대한 실천적 대안을 모색하는 협업의 장으로, 다양한 외부 전문가를 위원으로 구성하여 운영되고 있습니다.



※ 지방자치실천포럼 발간물은 한국지방행정연구원 게시판에서 다운로드 가능합니다.(www.krila.re.kr)

제28회 지방자치실천포럼

문재인 정부의 분권과 자치과제 : 학계 및 시민사회가 바라는 방향



발표 임승빈 한국지방자치학회장
일시 2018년 7월 14일 (금) 오전 7시
장소 한국프레스센터 19층 매화홀

이달곤 지방자치실천포럼 대표



한여름에 아침부터 오시느라 고생많으셨습니다. 정부도 바뀌고 해서 새 정부가 앞으로 어떤 방향으로 분권과 자치문제를 끌고 갔으면 좋을 것인가에 대하여 토론하는 게 좋겠다 싶어 오늘은 지방자치학회 회장으로 계시는 임승빈 회장님을 모셨습니다. 우선 박수로 환영해 주시기 바랍니다. 우리 임승빈 교수님의 경력은 다 아시겠습니다만 간략히 소개 드리면 한국외국어대학에서 행정학을 전공하시고 동경대학에서 한 7년 계셨습니다. 오오모리 교수님 밑에서 계셨죠? 일본은 교수가 상당히 중요한 것 같습니다. 오늘 발표도 그 교수하고까지 거슬러 올라갈 수 있을 것 같습니다. 그리고 여러 가지 일을 하셨습니다. 명지대학교에 2003년부터 계셨으니까 15년째 계셨고 정부의 여러 가지 평가위원을 하셨고 한국정책과학학회 회장도 하셨고 한국정책학회와 한국행정학회에서도 이사와 위원장을 하셨고, 그리고 일본문제에 대해서도 여러 가지 견해를 가지고 있으시기 때문에 많은 도움을 주시리라 생각해 봅니다. 그러면 임승빈 회장님께서 발표를 하시고 난 다음 토론을 진행 하겠습니다.

임승빈 한국지방자치학회 회장



예 반갑습니다. 먼저 주제를 간단하게 풀어 몇 가지 말씀드리겠습니다. 현재 지방자치의 많은 과제 가운데 분권형에 대해서 많이들 언급하는데 분권형에 대한 저 나름대로의 생각과 일반적인 논의에 대해서 정리해야 될 것 같습니다.

먼저 왜 분권국가를 지향해야 하는가에 대해 크게 매크로적인 관점에서 본다면 올해 KDA 나 한국은행에서 경제성장전망을 1.7~1.8%정도로 얘기하지만, OECD에서는 한국이 2030년까지 1.6%로 내려간다고 전망되는데 '고령화 사회에 대한 문제와 세출과 세입의 불균형이 가속화될 것이다'의 관점인 것 같습니다. 그래서 자치단체의 경우에는 자치강화와 분권을 한다고 해서 과연 지금의 세출증대의 현상과 세수감소의 위기를 극복할수 있는가 그 다음에 분권을 안하고 집권과 효율성을 강화시킨다면 분배의 논리를 키우는 것이 타당한것인가에 대한 근본적인 고민을 해봐야할 것입니다. 이전처럼 자치입법권의 범위라던가 또는 자치단체 조직 및 인사의 범위 조정에 대해 얘기하는것은 진부한 기준일지도 모릅니다. 그래서 새로운 패러다임에 의해서 조만간 지방에 대한 관계재설정이 필요합니다.

여러분들도 많이 읽어보셨겠습니다만 제가 최근 가장 좋아하는 학자인 스티글리츠가 '불평등의 댓가(The price of inequality)'라는 유명한 책으로 노벨경제학상을 받았습니다. 하지만 2년 전에 '창조적 학습 사회(creating a learning society)' 책을 저술했는데 저는 개인적으로 이 책이 더 좋았습니다. 이 책의 핵심은 사회가 발전하려면 학습과 혁신이 순환적으로 만들어져야 된다, 어떤 나라든지 이것을 요구하지만 결국은 학습과 혁신을 만드는 것은 국가가 제도화시켜 보이지 않는 손으로 제도화된 수단으로서 만들지 않으면 사회 발전이 없다를 여러 국가의 사례를 얘기하고 있습니다. 서울에서 우리나라 사회에 대해서도 얘기합니다. 선진국과 개발도상국의 차이는 지식과 배움의 경험이 내재화되는 반복적인 일이 발생했을 때 그 사회가 발전한다라는것이 되겠습니다. 우리나라도 어떻게 본다면 정부 전체가 학습 사회로 이행해야 하는데 사실 그렇지 못합니다. 정부 부처간의 부처할거주의도 강한 편이고 사회에서 개발된 IT 나 기술이 제대로 현장에 적용이 안되고 현장과의 괴리가 발생하기 때문에 어떻게 극복할 지가 중요한 것 같습니다. 우리 같은 경우에 남북문제, 고령화와 저출산, 현재 가지고 있는 산업 강화 시점의 경험의 축적같은 것들과 어떻게 협력이 되

어서 국가설계, 제도설계로 가져갈것인지가 핵심이라고 봅니다. 저는 분권을 당위론적으로 접근한다기보다는 이제는 대한민국의 사회 전체가 균질성이 떨어지기 때문에 격차적 사회 속에서의 분권의 방향은 이전에 논의된 것과 달라야 한다고 봅니다. 흔히들 얘기하는 왜 지방이 중앙보다 유리한가에 대해서 정책대상자를 중앙 정부는 만날 수 없거든요. 자치단체는 정책대상자를 직접 대면함으로써 정책 품질이 올라갑니다. 과거 같으면 대상자들의 정보의 양과 질이 떨어졌는데 지금의 정보화시대에서는 대상자들의 정보의 양과 질이 결코 떨어지지 않습니다. 그래서 정책대상자들이 더 유리하다.

두번째는 오래된 얘기지만 결국은 공공복리의 부분에서도 카페테리아 방식으로 선택적으로 가는 것이 중요합니다. 그런데 저는 최근에 공공부문에서도 행정 수요의 차등적 접근이 필요하다고 평가합니다. 한국지방자치 학회에서 작년부터 전국의 243개 지자체에 대한 수요분석을 해봤습니다. 수요분석을 할 때 툴은 주민들이 뭘 요구하는지 인구구조적 특성, 도시구조적 특성, 산업구조적 특성에서 파악해보는 것이 있습니다. 30개 도시를 분석했습니다. 왜 30개 도시로 했냐면 우리나라 사람들이 특별시, 광역시, 인구 50만 이상의 15개 시에 인구의 80%가 살고 있습니다. 거기다가 30만 이상의 30개 도시에 인구의 90%가 살고 있습니다. 그런데 우리나라의 기초자치단체 권한은 226개의 시군구로 거의 유사합니다. 사람들은 30개 지역에 집중되어 있는데 권한은 분산되어 있습니다. 교부금의 경우에도 거의 30개 이외에 나머지 지역은 자체 수입으로서는 재정분권이 불가능하기 때문에 앞으로 어떻게 대도시화 현상과 분권과 조화될 것인지 궁금합니다. 세계 UN에서도 75억 인구 가운데 도시화의 진행을 60%라고 얘기하는데 한국의 경우는 90%입니다. 한국이 여러가지 지표적 특성이 있는데 도시화 특성도 전세계에서 탑으로 볼 만큼 도시화가 굉장히 빠릅니다. 한국 사회의 구조가 그 격차 사회라고 많이들 얘기하시는데 결국 앞 세대가 뒷 세대를 걷어차버리는 모양새라고 봅니다. 그리고 사회복지 공무원의 95%가 클라이언트 폭력을 당하고 있고, 소방공무원은 순직한 소방공무원보다 자살한 소방공무원이 더 많습니다. 실제적으로 업무의 과다가 굉장히 심한 겁니다. 더 채용해야 되는데도 불구하고 채용하고 있지 않고 가와사키시 시장과 자주 얘기하는데, 거기 인구가 120~30만명을 왔다갔다 하는데 우리나라로 본다면 고양시가 106만명, 수원시가 120만명입니다. 공무원 수를 간단히 비교해보면 고양시가 4500명입니다. 수원이 5,000명 되는데 동일한 규모의 가와사키시는 45,000명입니다. 비교가 안되게 많습니다. 공공부문에서의 채용이 우리나라에서 현재 이슈화되는게 엄청 많고, 물론 가와사키시는 교원과 소방공무원이 시군 단위에 포함되어 있으니까 그런 부분을

제외하더라도 동일하게 본다면 35,000명 정도 차이납니다. 그걸 미루어 볼 때 한국 사회는 극심한 피로 사회로 들어와있다고 봅니다. 결국 왜 아이를 안 낳았느냐는 질문에 유럽 국가의 200~300년을 통계적으로 분석한 토마 피케티의 책에서는 인구의 증감은 긴 시간으로 보면 큰 변동이 없다는 것입니다. 그런데 어떤 국가들이 더 선진국인지 보면 국민에게 힘을 갖게하는 나라이면서 동시에 우리 아이는 좀 더 나은 세상에서 살게 할 것이다라는 희망을 주는 나라입니다. 이 피로사회를 빨리 털어버리지 않으면 현재 우리나라의 인구감소에 따르면 2030년에 성장이 멈출 것이다라는 전망이 맞을 것 같습니다. 그래서 출산률도 OECD 최저입니다. 점점 초등학교에서 중학교로의 인구감소추세가 급감합니다. 10만 단위인데 십대를 본다면 중학교 3학년에서 고등학교 3학년입니다. 십대 후반들이 보통 40~50만명인데 6년하면 240~300만 그 정도거든요. 1970년서부터 제가 지표를 봤더니 1970년부터 2015년까지의 중앙정부와 지방정부의 재정지출에 대한 크기는 커졌지만 비율은 전혀 변하지 않았습니다. 즉 그동안 지방분권을 한다고 했지만 동시에 중앙집중현상도 동시에 같이 일어났다고 볼 수 있겠습니다. 아마 현재의 아파트 분양의 추세를 본다면 이것보다 더 빨리 대도시에 집중될 가능성이 크다고 봅니다. 그래서 대선후보자들과 문재인 신정부 모두가 분권을 얘기했습니다만 사실은 얘기하는 논쟁점이 약간 다릅니다. 왜 개헌이 필요하느냐에 제왕적 대통령을 얘기하지만 결국은 토마스 제퍼슨이 얘기한 것처럼 규격주의자와, 민주주의자가 존재하고 규격주의자는 결국은 정치대상자로부터 멀어져가는 사람이고, 민주주의자는 정책대상자를 불편하게 합니다. 노무현 대통령때 처럼 제일 먼저 했던게 화물파업 노조였습니다. 이번에도 하자마자 건설 비정규자들 파업에 들어갔습니다. 그것은 예상되는 바입니다. 연방국가하고 단일국가와의 차이점에 따라서 분권의 형태가 우리나라 요즘 체계가 많이 얘기하는 게 지역중심의 정치분권형 단일국가로 스페인이나 영국의 스코틀랜드 연방 수준으로의 분권을 얘기하는 것 같습니다. 우리나라의 지방분권에 대한 헌법 조항은 잘 아시다시피 헌법



117조 118조를 얘기합니다. 프랑스는 일종의 분권형 국가를 선언하고, 프랑스는 워낙 균등성, 평등주의적 국가이기 때문에 우리가 얘기하는 분권, 중앙적 관계라기보다는 이제 우리가 얘기하는 현행 헌법에서 바꿔야되니까 여러 주장들이 나오고 있잖습니다. 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 하고 있습니다. 어떤 부분은 문제가 될 수도 있는데 사실은 이건 또 대부분의 유권해석에 따르면 꼭 그렇지만도 않은 것 같아요. 여러 판례를 본다면. 분권에 대한 논쟁이 일본의 경우에도 상당히 논쟁이 되지만 이것 때문에 개헌을 하자는게 아니라 일본은 소위 말해서 자위대에 대한 국방 국민으로 문제가 되니까 우리와는 다른 이야기입니다. 이제 굉장히 중요한 강조점으로서 문재인 정부가 이제 연방제 수준의 개헌을 2018년에 이행한다고 하는데 제가 보기엔 굉장히 이슈가 정치체계 관련이나 대통령제의 상태에 대한 이런 문제를 많이 얘기를 하고 있지 실질적으로 자치에 관한 분권을 어떻게 할 건지에 대한 얘기는 별로 없는 거 같아요. 나름대로 정리를 해본다면 4가지 정도가 분권에 관한 헌법에 담겨야될 것 같습니다. 분권 분화보다 먼저 첫째는 국민에 대한 기본권을 먼저 확산시켜야 합니다. 제가 사실은 지방자치학회장을 하면서 이런 말하기 뭐한데 사실은 분권보다 기본권이 더 중요한 거 같습니다. 기본권이라고 한다면 헌법에서 국민발의, 국민소환, 국민투표의 권한부터 주민발의, 주민소환, 주민투표로 확장성이 이어질 것입니다. 그리고 두번째는 결국은 헌법상 권한 배분에 있어 중앙정부의 보충적으로 권한행사를 하도록, 국소성의 원칙인데, 국소성의 원칙에 따라서는 결국은 권한을 주는 것 뿐만 아니라 신뢰와 협력으로 국고보조금을 정리해야된다고 봅니다. 최근에 주요 국가들을 보면 중앙정부 대신 시민사회의 중요성을 굉장히 강조하고 있습니다. 시민사회 파트너십, 지방의 자치입법권, 법률제정권까지 얘기하고 계시하는 분이 있는데 그런 부분까지 어떻게 조화롭게 할 것이냐. 그러한 개헌이 만약에 무산된 경우 어떻게 할 것인가? 개헌에 플랜 A가 있고 플랜 B가 있는데 개헌이 만일 힘들다면 법률개정으로 가능하다고 봅니다. 여러 헌법학자나 공공학자의 논문연구로 본다면 결국은 입법과정 자체에서 의견있는 절차법은 법적으로도 충분히 행정자치법으로 가능하다는 것입니다. 현재 가장 큰 문제가 자치단체의 의견을 개진할 수 있는, 의견개진은 의견개진으로 끝난다는 겁니다. 법적조항이 없습니다. 앞으로의 과제가 어떻게 되는가에 대해서는 맨앞에서 말씀드렸던 것처럼 학습과 경험의 지식체계로 움직이게 되기 위해서는 셀프 거버넌스로의 전환이 필요하다. 셀프거버넌스의 시대로 가려면은, 왜 셀프거버넌스냐면 정부 예산을 보면 가능합니다. 1970년 초중반까지는 정부예산이 GDP가 같습니다. 결

국은 국가가 할 수 있는 일이 큽니다. 그런데 현재는 점점 더 격차가 벌어져있습니다. 그런데 정부는 계속해서 국민에 대해서 규제도 하고 각종 정부보조라든가를 하고 있는데 이 역할이 바뀌어야 한다는 것입니다. 이미 사이즈가 국가보다는 시민사회라든지 시장의 영역이 훨씬 크기 때문에 정부예산을 크게 만드는 것보다는 시민사회를 더 크게 만드는게 중요합니다. 우리 동네에서는 마을투표를 하고 있는데 거의 실시간 직접 민주주의가 가능하거든요. 우리 동네 아젠다 스무 개, 담장, 보도블럭 바꾸기, 마을 이정표 만들기라는 문항을 20개 두고 선택을 해서 응답한 사람의 연령, 어느 동에서 응답 의견이 나왔나 마을기획단은 SNS로 이걸 직접 합니다. 이것이 정책 우선순위에 반영이 되는데 이것도 낮에 한가롭고 시끄러운 6~70대 분들이 주도하게 됩니다. 20~30대는 진짜 하고 싶은 일이 있는데 그 시간에 일하러 가거나 학교에 가니 말할 기회가 없습니다. 이걸 어떻게 필터링해야 해야하냐면 셀프 거버넌스에 대해서는 사이버 시대로 가야 하는게 아닌가 싶습니다. 이건 결국 자기가 의사결정을 하지 않으면 워킹이 되지 않습니다. 권한없는 참여는 없다. 참여하는 사람에게 어떤 권한을 줄 것이냐 하는게 굉장히 중요하다. 결국은 사이버 민주주의로 갈 때 우리가 얘기하는 여태까지 과거 정부는 의견을 듣지 않는다고 했던 부분들이 결정하고 알리고 방어하는게 굉장히 힘든 거예요. 결정을 하기 전에 먼저 직접 민주주의를 충분히 고려해야 할 것이다. 이게 셀프 거버넌스이며 여기서 직접 민주주의가 꼭 주민만은 아니라는 거죠. 여기 미래부의 강국장님 오셨습니다만 정부와도 얼마든지 직접 민주주의가 가능하다고 봅니다. 그래서 우리가 이제 왜 현행 헌법에서도 분권국가를 추구하지 못하는가는 헌법이 억울한 일이고 저는 현행 헌법에서 얼마든지 가능하다. 문제는 자치단체에 관한 행정자치법의 식으로 자치단체의 의견이 들어갈 수 있는 절차법보다 재정분권에 대한 지방제정권이나 지방자치법의 개정이 우선입니다. 엊그제 노회찬 의원이 헌법보다 먼저 선거권 아니 공선법을 바꿔야한다는 의견에 전적으로 동의해요. 기초의원을 현재같은 구조로 뽑으면 정당이 어느 지역이나 같은 정당이 되니까 자치단체장이 견제가 될 수가 없습니다. 결국 그러면 견제가 안되게 됩니다. 권력 운용하는 자의 일이니까 저는 헌법 탓만 하지말고 현행법에서도 바꿀 수 있는 점은 빨리 바꾸자고 말합니다. 왜냐면 개헌은 안되고 헌법 탓하고 넘어갈 수 있으니까요. 이거는 하도 일본이 잃어버린 10년 얘기하는데 사실 일본에 가보신 분들은 아시겠지만 일본은 지금 실업난이 아니고 고용난입니다. 왜냐하면 일본 사람들이 부담을 느끼는 부분이 결국은 경제에 대한 조세부담률이라거나 이런겁니다. 사실은 일본도 우리가 생각하는만큼 큰 재정적자는 아닙니다. 대부분의 적자는 일본은 우리처럼 SOC에 대한 것 뿐만 아니라 국채발행한게

사회복지부채도 많거든요. 자치단체에서 하는. 일반 국민이 가지고 있는 만족도는 훨씬 더 높다라고 말할 수 있습니다. 조세부담률의 경우는 고소득자의 특징인것 같습니다. 불황기의 정부규제 지수도 우리보다 높습니다. 사실은 정부 규제를 완화한다고 해서 경제성장이 될 거냐 꼭 그런 것만은 아닌거 같습니다. 규제하고 경제성장의 관계는 별로 연관이 없다고 봅니다. 결국은 어떤 성장률. 그런 것도 결과치로, 무엇을 통한 성장인가? 사회 전체가 함께 가는 사회와 공유경제가 함께 가는 사회를 이행할 때 자녀를 더 많이 낳는 겁니다. 어느 나라도 피케티의 말처럼 2~300년 동안 그렇게 커다란 변화없더라 그게 핵심인거 같습니다. 그래서 저는 재정하신 분들 많이 오셨는데 교부금은 재고할 필요가 있을 거 같습니다. 교부세율은 낮춰야 할 필요가 있습니다. 작년에서 올해까지 쭉 해보니까 이미 행정 수요는 굉장히 균질적으로 가는 거 같습니다. 오히려 도시화 되어 있는 대도시의 권한이 너무 작고 오히려 그 쪽한테 권한을 많이 주고 그러려면 교부세를 줄이는게 맞다고 봅니다. 그 권한을 결국 자치단체가 스스로 자주재원화시킬 수 있는 지방세에 대한 비율을 높여주고 도시에 대한 조세체계를 재편하는게 바람직합니다. 그러려면 제로섬 게임이니까 교부세를 줄이는게 타당하지 않을까 해서 결론적으로 말씀드리자면 큰 정부와 작은 정부 논리, 규제와 비규제의 논리는 어떻게 본다면 맞기도 하고 안맞기도 합니다. 하지만 저는 그보다는 전체적으로의 사회가 학습과 경험으로 중심으로의 이행이 중요한데 앞서 말씀드린 정치 격차의 줄임, 행정 수요에 대한 차등적 접근 전략으로 가는게 어떨까 하는 생각입니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

임승빈 회장님 감사합니다. 지금부터 토론을 조금 더 구체적으로. 현재의 정부에서 구체적으로 될만한 과제를 중심으로 토론을 해봤으면 합니다. 그럼 어느 분께서 처음으로 말씀해 주실지 잠깐 생각하실 동안에 이 포럼을 주관하는 연구원에서 오신 김선기 한국지방행정연구원장 권한대행님께 한 말씀 부탁드립니다.

김선기 한국지방행정연구원장 권한대행



네. 마이크를 주셨으니까 오늘 발표에 대한 토론은 전문가분들이 많이 오셨으니까 제가 답변하는 것은 적절치 못한것 같습니다. 안내

겸 인사말씀을 잠깐 드리는게 좋을것 같습니다. 앞에 가지고 계신 자료를 보시면 아시겠지만 저희 토론이 2013년 6월 26일에 첫 모임을 가졌습니다. 햇수로 만 4년이 조금 지났고 오늘 모임까지하면 28회차를 그동안 진행했고요. 전체 시도지사 분들께서 열 분, 국회의원, 전·현직 장관, 대학총장, 정부위원회 위원장들 까지 합하여 이 분야의 여러 주요인사들이 발제를 맡아주셨습니다. 회원님들도 거의 100분 가까이 참여해주고 계셔서 나름대로 풍성한 수확이 있었다고 자평하고 있는데 이런 성과가 결국 다름아닌 앞에 계신 이달곤 장관님의 리더십과 여러 회원의 적극적인 참여로 이루어진 결과라고 생각하고 주관기관을 대신해서 깊이 감사드립니다. 앞서 잠깐 언급이 있었는데 이제는 새 정부가 출범을 했고 새 정부가 특히 지방분권을 국정의 상당한 주요 과제로 내세우고 있기 때문에 지금부터 우리 토론도 새로운 정책과 환경변화에 부응하는 방향을 새롭게 모색해야 할 시점이 아닌가 싶습니다. 그래서 상반기의 포럼은 오늘 모임으로 마치고요, 여름에 조금 쉬셨다가 저희 연구원에 새로운 집행부가 구성이 되면 다시 새로운 기획으로 여러 회원님들한테 연락을 드리겠습니다. 지금까지와 마찬가지로 앞으로도 이 포럼에 대한 적극적인 참여와 격려를 부탁드립니다. 감사합니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표



마지막에 들어야할 말씀을 먼저 들은 것 같습니다만 그 동안에 고생하신 시간이 있으니까. 연구원이 원주에 가서 보니까 분권자치 문제와 결부된 문제인데 수도권이라는게 굉장히 어려운 거예요. 수도권은 그동안 중앙이다라는 인식이 있었는데 수도권도 사실 중앙은 아니죠. 중앙이라는 개념이 추상화된 거죠. 그런데 사실 정부도 수도권의 경계를 뛰어넘지 못하는 거 같습니다. 세종시도 많은 업무 담당자들이 거의 서울에 와있어요. 정부부터 공간 문제가 이렇게 걸려있는걸 보면 분권이라는 게 쉬운 문제가 아니라고 생각이 듭니다. 거의 한 세대 동안에나 이루어질 수 있는 문제입니다. 또 중앙 정부에서 일을 해보면 소위 말하는 국가적인, 전국적인 일을 할 수가 없습니다. 각 지역의 목소리가 있고 국가적인 일은 굉장히 국한되어 있습니다. 지역마다 그런일이 대치되어 있고 국제적인 경쟁이 일어나는 상황에서 적절한 수준의 권한의 배분에서 의문이 상당히 듭니다. 또 지방에 가보면 지방 공직자나 지방

정치인의 의식이라는 것은 자기 경계 안에만 있습니다. 그 외에는 절대 보지도 못합니다. 생각하지도 않고요. 그래서 자치분권과 더불어서 또 무엇을 추가를 해야 순기능을 제대로 할까? 하고 오늘 주제와 관련해서 이번 정부가 역점으로 해야할 9월부터 이 이슈는 상당히 의제화해서 정책으로 전환시킬 모양입니다. 이제 오늘 토론에 대해 우리 박재영 교수님께서 말씀해주시죠.

박재영 서울대학교 행정학부 교수



예 반갑습니다. 서울대학교 행정학부 교수 박재영입니다. 지방자치를 강의하다보니까 문재인 정부의 지방분권 관련 공약을 요약해서 강의를 했습니다. 그런데 내용을 보면 획기적인 분권 정책을 기본과제까지 포함해서 공약이 만들어졌는데 이제는 사실 앞으로가 문제라고 봅니다. 첫번째는 내년 2018년 6월 4일에 지방선거가 있습니다. 그 지방선거 때 개헌을 하겠다고 하는데 개헌에 관련된 지방분권, 지방자치만 있는게 아니고 종합적인 권력구조 문제 및 여러 문제가 있는데 이것이 합의될 가능성이 얼마나 있느냐하는 첫 번째 문제가 존재합니다. 두번째로 지방분권에 대해서 아까 임승빈 회장님이 제시한 것처럼 구체적으로 헌법개정안에 분권에 대해서 지방자치에 대해서 어떻게 개정안을 담을 것이냐 이게 문제인데 김성호 박사님이 말씀하신대로 자치학회나 행정학회나 헌법학회가 합의될 가능성이 저는 거의 없다고 봅니다. 그렇다면 굉장한 어려움이 있을텐데 자치학회나 이런데서 헌법개정안, 분권에 관한 지방자치에 대한 헌법개정안을 만들고 계신지, 어디서 좀 만들어서 제안을 해줬으면 하는 생각이 들었는데 그것이 안되면 아까 말씀하신대로 내년 6월 4일이면 지금쯤은 개헌안이 많이 나와가지고 호응이 되어야할 판인데 전혀 그런 기미가 보이지 않습니다. 그러면 공약으로 넘어가서 문재인 정부 공약을 보면 굉장히 자세히 되어 있습니다. 이게 자치 복지권도 하나의 공약에 맞춰서 나와있는 건데 자치 복지권도 과연 그 내용이 뭔지 명확히 안 나와있습니다. 자치 복지권이란 말이 뭔지 들어본 적 없는겁니다. 학회에서 들어본 적이 없다고 봐서 헌법은 일단 놔두고 자치법과 관련된 법에 맞춰서 공약에 맞춰서 행자부나 기재부가 준비를 해야될 것 같습니다. 내용을 보면 노무현 정부 때 정부혁신 지방분권위원회에서 로드맵을 만들었는데 그 로드맵에 좀 추가된 내용과 유사합니다. 솔직히 거기서 실현이 된

건 거의 없습니다. 이게 뭐냐면 총론은 찬성합니다. 그러나 각론으로 가면 다 입장 차이가 있습니다. 자치 경찰 관련해서도 시도지사 협의회하고 시장 및 구청장 협의회가 내용이 다르거든요. 기초자치단체의 자치경찰, 시도지사협의회에서는 시도에 달라는데 공약은 시도로 되어 있습니다. 시도의 자치라고 하는 것을 가장 반대하는 그룹이 국회입니다. 국회를 과연 통과할 수 있겠느냐. 이런 교육자치도 마찬가지고, 이런 가시밭길이 5년 동안 있다고 합니다. 정말 정교하게 전략을 짜고 하지 않으면 노무현 정부의 로드맵을 제시하고 실천 못하고 5년 지난 것처럼 하지 않을까 그런 측면에서 토론이나 자치학회나 분권 관련된 모든 단체들이 정말 정교하게 전략도 짜야한다는 생각이 들었습니다.

겨야 구체적인 얘기가 될 수 있지 않을까 싶네요. 우리 김성호 위원장님께서 지금까지 헌법개정과 관련해가지고 헌법하시는 분들하고 지방자치단체하는 분들도 이야기하셨는데 선언적인 이야기말고 다른 제도적 변화를 소위 담보할 수 있는 차원에서 말씀을 주셨으면 좋겠습니다.

김성호 자치법연구원 부원장



이달곤 지방자치실천포럼 대표

네 감사합니다. 다음을 이어서 말씀을 드리자면 지금 하나의 대비를 해야할 것은 헌법의 지향이나 선언말고 구체적으로 지방분권에 담을 만한 내용이 뭐가 거론이 되고 있고 학회에서는 무엇을 생각하고 있는지 헌법에는 담기가 어렵더라도 관련 법률 정도에는 내용이 포함될 수 있는게 뭐가 있는지 궁금합니다. 아니면 꼭 법적 사안이 아니더라도 재정운용이라든지 제도적으로 상당히 손을 보기가 용이할 수 있는 부분이 뭐가 있는지 이렇게 조금 구미가 당

네 감사합니다. 개헌과 관련해서는 그동안 굉장히 논의가 많았습니다. 국민들이 잘 몰라서 그렇지 헌법개정 관련해서도 몇 년 전부터 개헌에 대한 전반적인 논의가 있었습니다. 특히 지방분권 개헌과 관련해서는 2005년과 2006년부터 지방분권 개헌안에 대해서 계속해서 발전해온 상황입니다. 다만 박재영 교수님께서 중요한 말씀 해주셨는데 이거 제대로 가겠냐 산넘어 산이다 라는 말에 저는 공감합니다. 제가 지금 자문위원회에서 지방분권 분과에 심부름을 하고 있습니다. 제가 간사, 분권위원장

을 하고 있습니다. 지방분권과 관련해서는 그동안 학회뿐만 아니고 지방 사단체, 지방과 관련된 언론, 여러 단체들이 많거든요. 시민단체에서도 지방분권과 관련된 지방국민행동에 관련된 단체가 있어서 지방분권 관련된 안을 내놨습니다. 자치입법권, 자주재정권 그리고 조직권, 이런 거를 당연히 포함하고 아까 발제자께서도 말씀하셨습니다만 국민참여, 국민발언, 국민소환 이런 국정에 대한 국민참여의 부분도 제도화하는 부분을 담고 있습니다. 그래서 이것이 저희 안으로 분과 합의안으로 마련되서 특위에 보고를 했습니다. 3월에 이미 보고했습니다. 그런데 국회의원들의 반응이 저는 경악할 정도였습니다. 이 분들은 지방자치, 지방분권에 대한 이해가 아예 없습니다. 심지어 대한민국이 작은 나라인데 과연 지방분권을 해야 되냐. 우리는 지방자치를 할 지방 공무원들도 준비가 제대로 안되어 있는거 아니냐. 이런 얘기를 듣고 아 이거 진짜 어렵겠구나 하는 생각을 좀 했습니다. 사실 발제자께서 하신 말씀에서 여러가지 다른 이야기를 하고 싶기도 하지만 저는 오늘 지금 현재는 개헌 자체가 갈 것인가 말 것인가, 간다면 지방분권에 대한 내용이 있을 것인가 없을 것인가, 이 부분에 대해서는 정말 고민이 큽니다. 그런데 분명한 것은 일단 8월달에서는 개헌 특위가 안을 어느 정도 다듬기로 했고요. 8월 말부터는 국민을 상대로 해서 토론회, 공청회, 국민 여론수렴 등 모든 수단을 다 동원해서 국민과 소통하면서 헌법을 만들겠다 하는 생각을 특위가 가지고 있거든요. 여러분들도 관심 가져주시고 이번에는 꼭 개헌이 됐으면 좋겠습니다. 국정운영 시스템을 현재의 시스템으로 가는 것은 정말 어리석은 것이다. 그리고 앞으로 미래가 굉장히 불안하다는 점에서 보면 이제 한 번 다듬고 가자는 점에서 공감해주셨으면 좋겠습니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

김성호 위원님 감사합니다. 한 분야에 국한된 이야기는 계속 나오니까 지금 자치재정권을 헌법조문화한다고 했을 때 재정하는 사람의 입장에서 어떤 변화가 꼭 수반이 되겠는가 이런 이야기를 토론했으면 좋겠습니다. 물론 개헌을 한다 해도 개헌의 토론 내용을 보면 상당히 구체적인 제도 변화나 사회 변화까지를 기약하면서 조문안을 채워나가야 합니다. 헌법학자들이 와서 자치재정권이, 자치조직권이 없다고 하는 것은 토론이 필요없는 것 입니다. 그건 결국 신문을 보면 다 나옵니다. 과연 지방재정권 독립성을 준다, 이것을 자치법권 안에 넣는다고 했을 때 무엇을 필요로 하는지 무슨 내용이 있는지를 얘기해야 그래도 토론에 갔더니 분야 간에 얽히고 현실이 변화되는 소리를 듣게 될 것입니다. 그런 점에서 이해식 강동구청장님께서 오랜동안 청장을 했으니까 지금 시도 단위 이야기를 듣기 전에 이해식 구청장님 말씀을 듣겠습니다.

이해식 서울특별시 강동구청장



오랜만에 뵙게 되서 반갑습니다. 임승빈 교수님 말씀은 인상깊게 잘 들었습니다. 자치분권과 관련된 과제가 세밀해야겠다라는 생각을 했습니다. 우선 이제 토론이 되고 있으니까 개헌과 관련해서 김성호 부원장님이 말씀해주셨는데 여러 안들이 나와있고 전국시장·군수·구청장협의회에서도 안을 제출을 해놓고 있습니다. 그런데 사실 좀 우려하는 것은 저도 권력 구조 개편 문제라든지 선거법 개정 문제라든지로 이런 걸로 국회에서 충돌이 벌어지면은 개헌이 제대로 되겠나 그런 생각을 많이 하고 단체장들도 우려를 하고 있습니다. 그렇게 되면 권력 구조 개편이나 선거법은 국회의원들의 이해가 걸린 거니까 최악의 경우에는 그것을 유보하더라도 지방분권과 관련된 규정만이라도 고치는 일종의 원포인트 개헌이라든가 단순화시켜서 꼭 가야된다 이번에 꼭 바꿔야 다음에 바꿀 수 있다 이런 논리를 가져서라도 말입니다. 지방분권과 관련해서는 헌법117조와 118조 두 개 밖에 없습니다. 117조에는 우리가 지방자치단체를 지방자치단체라고 부르는 이유가 있습니다. 로컬 거버넌스인데 우리는 단체라고 부르고 있으니까 지방정부라고 불러야 되는데 그걸 헌법을 바꿔야 바뀝니다. 그리고 정말 오랫동안 논란이 된 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 개정할 수 있다는 규정과 조례라고 하는 것이 법령의 하위체계로 되어 있기 때문에 법령에서 위임을 하지 않거나 내용이 없는 것은 조례를 만들 수 없습니다. 중앙정부에서 딴지를 걸면 못 만들게 되어 있습니다. 그래서 교수님 말씀하셨지만 우리 사회는 굉장히 많이 변하고 빨리 변하고 다양화된 사회인데 조례 제정의 범위 자체가 법령의 테두리를 벗어날 수 없는 지방의 자립성이나 독립성, 자발성 등을 키울 수 있는 구조가 되어 있지 않습니다. 저는 이게 가장 중요한 거라고 생각합니다. 재정 문제는 자치입법권을 통해서 발현이 되는 거니까 오히려 재정 문제보다도 '1조 3항에 우리 대한민국은 자치분권 혹은 지방분권국가이다.' 전문에다가 지방분권에 대한 총론적인 개념을 집어넣는것 이런 논쟁도 있고 제정에 대한 포괄적인 권한을 규정하는 내용들이 물론 핵심이지만은 저는 많이 안 고치고 몇 개라도 고쳐서 이번에 개헌을 해야, 문재인 대통령이 말씀하시는 연방제 수준의 지방분권을 생각하고 있고 박재영 교수님이 자치복지권을 말씀하셨는데 자치복지권이라는 말

이 나오게 된것은 지방자치단체에서 지방자치단체에 맞는 복지를 하고 있는데 이걸 중앙정부하고 협의를 하래서 지방정부에서 하고 있는 유사종목이라고 얘기했습니다. 유사하거나 중복되는 복지를 못하게 했습니다. 그러다 보니 지방정부에서 반발을 해서 자치권이 있는데 왜 복지도 못하게 하냐고 해서 자치복지권이라는 말이 나오게 됐습니다. 지난 정부에서 추진해왔던 특히 자치개혁 지방자치발전종합계획안이 담겨있는 내용들 중에 실현된 게 없습니다. 그것은 사실 어떤 면에서는 자치구를 없애겠다 혹은 자치구의회를 없애겠다 하는 일종의 독소조항이 들어가는 바람에 이게 엉뚱하게 정치적인 쟁점화가 되가지고 하나도 처리안되고 교착 상태로 지금까지 넘어오게 되었습니다. 지방자치단체에 대한 중요한 계획은 지방자치단체 종합계획안에 많이 담겨있고, 조금씩 조금씩 실천만 되면 상당한 진전을 이룰 수 있다고 생각합니다. 그래서 지난 정부 때 하지 못했던 것을 실현 가능한 것부터 해나가게 되면, 어떤 우선순위에 의해서 해가야 된다 이런 것을 학회나 지방자치 일선에 있는 분들이 합의를 하고, 제안해야 할 것입니다. 마지막으로 재정과 관련해서 이달곤 장관님께서 말씀하셨는데 지방분권이 이것이 가장 핵심적인데 그러면 도대체 국민한테 무슨 혜택이 있을까요. 임승빈 교수님께서 마을기획단 참석하시면서 15개 내지는 20개 의제에서 투표를 해서 3개 의제를 선택하는데 저희 강동구도 3개 동에서 마을기획단을 만들어서 최근에 마을 총회를 통해 15개 의제를 만들었고 그 중에 3개씩 투표를 해서 결정을 했습니다. 그래서 9개 의제가 제출이 되어 있는데요. 저는 개인적으로 그것이 불충분한 주민 자치이기는 하지만 이번에 이런 것을 도입해서 처음에 한 거니까 이 9개는 무조건 예산 반영해서 다 하려고 하고 있



습니다. 예를 들어, 서울시를 보면 관리하기가 너무 힘들뿐더러 우범지대가 되거나 관리할 인력이 없고 냄새난다는 등의 이유로 주택가 인근의 어린이 공원에 화장실을 설치하지 않습니다. 하지만 주민들이 그것을 강력하게 요구해서 채택이 됐습니다. 주민이 요구한 사항이 법으로 강제하고 있는 것도 아니니까 이대로 진행하려고 합니다. 이게 직접 민주주의 측면에서는 의미가 있다고 보는데, 그러려면 재정과 같은 가용자원이 있어야 합니다. 아시다시피 지금 재정자립도는 초기 지방자치 시작할 때와 비교하면 거의 15% 이상 떨어져있고, 복지를 중앙 정부에서 강력하게 하지만 지방정부에 매칭을 해가지고 완전히 가용자원이 고갈 상태에 도달했습니다. 이 부분을 해소하기 위해서 중앙정부에서 교부세도 올려주겠다 지방소비세도 올려주겠다고 했는데 지금 11%하고 있지만 취득세 영구감면분말고는 보전하는 것 외에 그걸 다시 올린 적도 없고 약속을 안 지킵니다. 지금까지 학습한 것도 사실 이행되지 않고 있고, 국정기획위원회인가 김진표 위원장님 보고해서 내용이 남겨있습니다만 벌써 기재부 등에서 반발이 심하고 어떻게 될지 모른다 이러고 있으니까 지방행정하고 있는 사람 입장에서 너무나 어이가 없습니다. 그리고 임승빈 교수님께서 교부세를 낮춰야된다하셨는데 말씀해 주시죠 저는 전적으로 동의합니다. 다만 전제가 있어야 합니다. 세목을 지방에 내려보내줘서 어느 정도 자주재원이 있는 상황 속에서는 교부세를 낮춰도 되겠지만 그렇지 않은 상태에서 교부세를 낮춘다는 안을 제시하면 그건 더 말이 안됩니다. 여러가지 논의가 많이 있었고 전 정부 때도 하다가 안되는 그런 부분도 있었고, 그렇기 때문에 가닥만 잘 쳐가지고 우선순위만 잘 가리고 의견을 모아내면 상당히 성과를 낼 수 있는 방향으로 갈 수 있다고 생각합니다. 특히 개헌과 관련해서는 여기 학계에 계신 여러분께서 큰 목소리를 내주실 것을 부탁드리겠습니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

구체적인 말씀 주셔서 감사합니다. 구청장님. 네 박기관 교수님.

박기관 상지대학교 행정학부 교수



상지대학교 행정학부 박기관입니다. 저는 원주

에서 왔기 때문에 분권형 개헌 논의가 많이 되어왔고, 권력재편안, 의원내각제 또는 연방제까지 나오는데 아까 박재영 교수나 김성호 부원장, 이해식 구청장님께서 말씀하신 내용에 동의합니다. 지방분권에 대한 과제는 현 정부 뿐 아니라 노무현 정부 때부터 계속되어 왔거든요. 저도 지방분권촉진위원회에 있을 때부터 과제에 대해서 많이 관여를 했는데 과연 이게 시행이 되어야 되지 않겠냐, 그러려면 선택과 집중 반드시 필요하다고 생각합니다. 지방정부가 해야될 일이 없는데 어떻게 분권이 이루어질 수 있겠습니까. 이해식 구청장님같이 법률의 범위 안에서 조례를 제정하도록 제한되어 있는 것은 입법권이 제한되어 있기 때문에 자치입법권이라든지 자치교육, 자치경찰 이런 부분에 대해서는 이번 정권에서는 실현될 수 있도록 해야하지 않겠나 생각합니다. 한국지방행정연구원도 원주로 이전했는데 잘 아시겠지만 혁신도시가 전국에 110곳입니다. 2016년 12월 기준 105개 기관이 이전했습니다. 제가 지방연구원의 퇴근 시간에 가보니까 13개 공공기관의 퇴근시간에 관광버스가 즐비합니다. 원주지역만이 한정된 것이 아니라 110곳의 혁신 도시의 공통적인 현상입니다. 그 의미는 노무현 정부에서 지방분권에 대해 최대 개혁안을 가지고 나온 혁신도시 자체가, 예를 들어서 혁신도시로 이전해서 거기에 따르는 산하기관과 동반가족이 이전하면서 지역경제를 활성화시키고 그것을 통해서 나타나야 될 국토균형발전의 시너지 효과가 전혀 나타나지 않고 있습니다. 이러한 것들을 다시 한 번 되새겨봐서 이번 문재인 정부에서는 기존에 말해왔던 혁신도시의 분권적인 차원은 되짚어보고 시행해야 된다고 생각합니다 .또한 문재인 정부에 들어와서 일자리 창출과 청년실업에 대해 대단히 관심이 많습니다. 저는 대학에 있다 보니까 지역의 대학 다시 말해서 현재 정부가 정부재정지원을 통한 구조개혁으로 이루어지고 있는 대학 개혁차원 분권 차원에서 보면 수도권의 큰 대학만 살리고 지방의 대학은 죽이고 이런 현상이 나서 교육자치가 되지 않습니다. 특히 우리 강원도 같은 경우에는 교육부 지침에 따르면 50개 이하의 초·중·고등학교를 통폐합하도록 지침이 되어 있습니다. 그렇게 되면 현재 강원도 같은 경우는 약 227개의 학교가 폐교가 되게 됩니다. 초등학교도 300개 정도 폐교 위기에 있습니다. 그러면 어떤 결과를 가져오냐 지역인재를 양성하기 위해서 혁신도시나 산업단지를 활성화시키고 다시 말하면 지방에 이전시키고 지역경제의 요람인 학교를 죽이는 결과가 됩니다. 교육 자치를 통해서 반드시 해결되어야 합니다. 이번 정부에서는 이런 자치행정권, 자치입법권, 자치교육권, 자치경찰권 등에 대해 선택과 집중을 통해 분권을 논의하고 실현시키는 방안을 구체적으로 내야되지 않을까 생각하고 있습니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

네 박기관교수님 감사합니다. 이게 참 어렵습니다. 지방의 인구가 축소되면서 유치원과 초등학교의 인원감축으로 지방자치가 흔들립니다. 공간적인 관점에서는 혁신도시 정착이 한 세대 정도 걸립니다. 그리고 정착되는 기간동안 정착민들의 업무의 양과 질에 상당히 부정적인 영향을 미칠거라 봅니다. 제가 지금 세계사격선수권대회 조직위원장을 맡게되면서 창원에 왔다갔다하느라 두 집 살림을 하고있습니다. 한 주에 한 번 또는 두 주에 한 번. 물리적으로 차를 타는 시간만 큰 손실이 생기는게 아닙니다. 생활이 두 군데 있는 것은 정신에 대단한 혼란을 초래합니다. 어느 것도 깊이 있게 안됩니다. 어느 사람과의 관계도 깊이있게 안되고 피상적으로 됩니다. 하지만 이런 사안을 결정이 된 사항이고 분권하고 관련이 있기 때문에 참아내야 하는 부분이지만 조기정착도 상당히 심각한 문제입니다. 이것을 어떻게 조기정착시킬지는 세종시만 하더라도 여간 '어렵지' 않습니다. 총리나 부총리의 위치를 파악하기가 어렵습니다. 장관들도 마찬가지고 실장들도 마찬가지입니다. 그래서 빠른시일내로 지방에 토착화시키는 문제도 큰 과제 중의 하나라고 생각합니다. 지금 말로는 지방분권이 헌법조항 안에 들어가야 하는 문제인데 혹시 이런 얘기를 해봐야 할 것 같습니다. 만일 일본처럼 법령의 범위 내에서 하지 않고 법령을 위반하지 않는 범위 안에서는 규정을 주었을 때 지방자치단체가 어느 부분에서 수요가 있는지 한일 대조가 된 연구를 제가 못 봤습니다. 일본에서는 이런 조항 때문에 지방자치단체가 법령의 범위 내에 있지 않은 성공적인 주민복리를 개선한 사안이 있다, 이런 연구가 별로 없었습니다. 우리는 뭘 더 지금 할 수 있을지 뭘 더 어떻게 해야 할지에 대한 이야기들을 하실 수 있으면 좋겠습니다.

강성주 미래창조과학부 정보통신산업정책관



제가 아이디어를 드리겠습니다. 미래부의 강성주라고 합니다. 일단 지금 저희 부서는 아시겠지만 4차 산업 준비를 열심히 하고 있습니다. 어제 그제 장관님께서 부임을 하셔서 본격적으로 하고 있는 상황이고 4차산업 혁명을 여기 계신 대표님들이나 지방자치 관련된 여러분들의 얘기를 듣고 아이디어 제안을 했으면 합니다. 혹시라도 다음 기회가 생긴다면 4차 산업에 대해 주제를 가지고 얘기를 했으면 하는 바람을 가지고 있습니다. 일단 오늘 시민



사회가 바라는 지방분권과 지방자치법에 대한 여러가지 말씀을 주셨습니다. 전체적으로 공감을 하고 4차 산업 혁명과 관련해서 지방이 어떻게 살아남느냐 이런 부분보다도 같이 지방이 발전하고 지역 경제가 4차 산업 혁명을 통해서 강화 발전 좋게 될 수 있을까에 대해서 구체적인 아이디어를 드릴 수 있을까 해서 제가 잠깐 발언을 신청했습니다.

지금 자율자동차라는게 있습니다. 서울에는 5대의 자율차가 밤낮에 시연을 하고 있습니다. 방콕에는 한 대도 안다니고 있습니다. 샌프란시스코에는 24대의 자동차가 다니고 있습니다. 중국의 신천은 11대의 자율자동차가 다니고 있습니다. 앞으로 5년간 이런 상황이 지속되면 아마 도시 지역이 엄청나게 바뀔 것이다.

지금 드론을 배우기 위해서 많은 청년들이 조그마한 지역에 갑니다. 서울이나 경기도 지역에는 군사보호지역이 많아서 드론 실습을 할 수가 없습니다. 지방단체가 이것을 유치를 해서 젊은 사람들이 짧게는 일주일에서 이주일간 실습을 받아야 자격증을 따게 됩니다. 이 자격증을 따야 농약도 치고 여러가지 산불감시 등 드론을 많이 쓰는일이 생기는데 그런 일이 일어나고 있습니다. 지방자치단체에서도 이런 분야에 강동구청이 되든 강원도 원주가 되든 자율차가 마음대로 다닐 수 있는 환경을 만들었으니 여러분들이 많이 와서 끌고 다녀주시기 바랍니다. 만일 사고가 나더라도 50%는 우리가 책임져 드리겠습니다 하면 좋겠습니다. 그리고 서울대 서 교수님도 기술을 갖고 있는데 제약이 워낙 많아서 길거리로 나갈 수가 없다고 합니다. 그래서 '법을 고치자'는 이야기가 나오는데 법을 고쳐야 합니다. 입법을 해야 합니다. 일단 한 번 굴려보고 문제가 있으면 뭐가 문제가 있는지 하는 지자체가 많이 나왔으면 좋겠다. 또 하나 말하고 싶은 것은 소프트웨어 교육입니다. 즉 코딩 교육인데 지방자치단체에서 코딩 교육을 하겠다고 하면 대치동으로 안 가고 그 지방에 있는 학교로 전학을 많이 갈 겁니다. 대치동에 가봐야 코딩 교육을 받을 수가 없습니다. 앞으로 많은 기업들이 코딩 교육을 받았다고 하면 학력은 중요하게 보지 않을

겁니다. 선생님들은 본인들이 모르기 때문에 소극적입니다. 여러가지 있는데 내년부터는 지난 4년간 선생님들 많이 양성을 했고 교과서 개발을 했고 1200개 학교에 실험하고 있습니다. 지방자치단체에서 새로운 교육 프로그램을 교육청하고 나름대로 협조를 해서 한다면 저는 당장은 아니겠지만 몇 년 두고 보면 그 지역의 어떤 경제, 지역의 어떤 삶, 지역에 있는 주민들의 수준이 달라질 수 있다. 전임 뉴욕 시장은 뉴욕시의 모든 공립학교 코딩 교육교사의 월급은 뉴욕시에서 대주겠다. 빌게이츠하고 마이크로소프트 재단에서 50%는 지원을 받았습니다만 미래 경제의 주역들을 뉴욕의 학교에서 길러내자, 영국도 재작년에 시작을 했습니다. 이스라엘은 3~4년 전에 시작을 했고 이런 노력들이 4~5년 지나면 경제의 성과로 창업이라든지 여러가지 형태로 나타나게 됩니다. 지방분권에 대해서 4차산업에 관련된 것들도 관련이 될 수 있지 않을까 싶어서 제가 말씀드렸습니다. 감사합니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

다음 기회에 이러한 4차산업과 지방을 연결시키는 모임이 될 것 같습니다. 임승빈 회장님께서 토론하시는 중간에 코멘트하실게 있으시답니다.

임승빈 지방자치학회 회장



헌법 117조 법령의 범위에 해당하는 부분을 찾아 보니까 제헌 헌법일이 1948년 7월 17일입니다. 그 때 제헌 헌법에 포함될 당시의 조항이 6공화국까지 쭉 유지되었습니다. 그 조항이 38절이 있었는데 현재 110절로 바뀌었고 그래서 저는 이런 것들이 쉽지 않을 것 같습니다. 우리만 생각할 것이 아니라 헌법학자부터 중앙정부에 관련된 많은 학자들, 국회의원들이 받아들이기 쉽지 않은 것 같다. 대안으로 우리 역사로 본다면 해석의 문제, 결국 핵심은 개인의 재산과 개인의 신체적 구류를 하지 못하도록 하는것이 핵심적인것이고 그 외에 나머지는 사실상 유권 해석도 얼마든지 가능합니다. 하지만 문제는 대법원 판사들의 반분권적 그 조항에만 너무 얽매이다가는 그 조항에만 얽매여가지고 자치법이나 지방분권 얘기하시는 분들이 그 조항에만 얽매여서 일본의 경우도 우리가 지금 현재 지방교육재정을 포함을 시키면 전체 총 재정지출에 있어서 지방세율의 부분에 큰 차이는 없어요. 사실은. 프랑스가 헌법 1조에

대한 얘기를 하지만 프랑스의 지방세율 변동 없거든요. 더 잘 아시겠지만. 프랑스가 분권국가로 얘기하지 않거든요. 균등성, 평등성의 정신이니까 저는 너무 헌법에만 치중을 두는 것은 잘못되지 않았나 생각이 듭니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

네 감사합니다. 다음으로 주병철 서울신문 논설위원 겸 지방자치연구소 소장님께서 말씀해주시겠습니다.

주병철 서울신문 논설위원 겸 지방연구소 소장



오늘 여기 왔으니까 한마디하고 가겠습니다. 혁신도시로 일각에서는 처음에 할 때 저렇게 복잡하게 다 하지 말고 실험적으로 몇 군데하고 단계적으로 했으면 맞춤형으로 갔으면 좀 더 효과가 있지 않았을까, 사대강도 한두군데를 단계적으로 했을때 그때마다 보완책을 가지고 있었더라면 저렇게 도마위에 오를일이 없지 않았을까 그런 것 때문에 지금 헌법이라든지 여러가지 법률적인 문제를 하고 있지만 그런 것도 염두에 두고 그렇지 않으면 전체적인 로드맵을 가지고 단계적으로 해나간다 하는 것도 방법이 될 수 있지 않겠냐 하는 생각이 들고요. 우리 미래부 강성주님이 4차 산업을 말했는데 토론회에서는 2050년 되면 도쿄가 소멸된다고 하고, 고령화문제나 4차 산업혁명을 종합적으로 길게 봐야될 대목이 있는데 그 대목에서는 전제가 될 수 있다는게 지방분권을 한다면 국회와 정부청사 전체가 세종시로 내려가는 것이 전제가 되지 않는다면 지방분권이 별로 의미가 없지않나 싶습니다. 그래서 서울이 국회와 정부청사가 없어진다면 서울과 경기도는 어떻게 할것인가 이렇게 재정적인 문제가 여러 번 나오지만 재정자립도 문제는 언제까지 가도 해결이 안되는 부분이거든요. 도시 재생이 뭔지 모르지만 좌우간에 그 자체를 어떻게 경쟁력있는 지역으로 만들 것인가가 재정자립도를 확보하는 것보다는 앞서서 그걸 연결해서 그렇게 했으면 좀 어떨까 하는 개인적인 생각으로서 의견을 드렸습니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

김 위원님 감사합니다. 조금 더 구체적으로 내려갈 수 있을까요. 예를 들면 자치경찰제라던가 하는 부분 말입니다.

박재영 서울대학교 행정대학원 교수

요즘 분권 관련해서 프랑스 얘기를 많이 하고 있기 때문에 조금 부연 설명을 해야될 거 같아요. 대혁명 이후에도 프랑스는 지방분권 논의를 많이 했는데 연방제 국가로 간 것은 아니예요. 분권은 하고있지만 연방제로 간 것은 아니고 프랑스는 단일 국가를 유지하되 국가 조직의 경우를 분권한다고 명시를 한 겁니다. 그것은 국가 연방제로는 안간다는 선언이었고 그 이후로 분권화를 통해 많이 바뀌었습니다. 그게 기존의 4개 조항을 13개로 늘리고 아까 지방세 얘기도 했는데 지방세도 많이 높아졌습니다. 실제로 프랑스 지방세는 수입의 20%였는데 2014년에 28.6%로 우리는 20년 노력해서 지방세 1% 늘린데에 비하면 국세 대 지방세의 비율이 프랑스가 10% 가까이 높아진 것은 대단한 것입니다. 우리가 현 정부가 6:4 구조로 가고있는데 프랑스는 7:3 구조가 된겁니다. 그리고 프랑스는 균형발전문제도 현저히 개선됐습니다. 일본도 인구가 출산율이 1.4%정도로 또 독일도 인구 감소현상이 심한데 프랑스는 2.0%정도로 유럽에서 제일 높습니다. 프랑스의 경우 지방이 많이 살아났습니다. 최근에 한 교수가 하는 말이 이제 지방의 도시들이 많이 발전하니까 수도권이 지방에 대해서 옛날처럼 생각할 것이 아니라 굉장히 많은 변화가 있음을 받아들여야 한다. 그리고 수도권에 비하면 우리와 비슷했던 프랑스의 60년대 초창기수준인 18%에서 균형 발전 문제도 많이 좋아졌고, 지방에 있는 도시들이 살아나고 있고, 분권 국가는 프랑스에서 왜 했느냐면은 미래의 경쟁력을 위해서는 중앙집권으로는 한계가 있다 법률 개정으로는 해결할 수 없는 문제가 너무 많다는 거죠. 아까 앞에서 얘기했지마는 법률 개정만으로는 해결할 수 없는 문제들을 헌법으로 개정하니까 결과적으로 좋은 결과가 나타났다는 것은, 프랑스 사례는 잘 소개가 될 필요가 있습니다. 연방제 국가들 최근에 OECD 보고서들 보면 미국 독일 스위스 이런 나라들을 제외하고는 프랑스가 통계입니다. 그런 면들 보면 프랑스가 2010년 이전의 자료가 한국에 많이 공개됐는데 그것하고는 다르게 2014년 이후는 최근 자료를 통해서 확인했기 때문에 말씀드립니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

좋은 말씀하셨는데 유럽과 EU가 통합되면서 도시들이 경쟁을 하니까 중앙과 지방도시간의 관계가 많이 바뀐 나라가 프랑스 같습니다. 다시 한 번 얘기하고 싶은 것은 개헌이 왜 중요한지 보면 지금 우리가 큰 변화없이 2010년 제주도에 자치경찰을 넣었습니다. 대부분의 사람들이 바라던 형태는 아닙니다. 왜냐면 자치 경찰이 가지고 있는 서비스는 있을지 몰라도 질서를 유지할 수 있는 최소한의 기준이 없기 때문입니다. 다른말로 하면 권한이 없습니다. 단속을 한다든지 권한이 없다는 말입니다. 우리가



헌법을 개정하지 않고서는 자치 행정이라든지 조직이라든지 어려운 이유가 지금 법 내에서는 재산적 부담이라든지 신체적 구속이라든지 이런 일을 할 수가 없습니다. 지방자치단체가. 이런 것들이 지방자치단체들이 지방정부라고 해야될지는 심각한 문제는 아니나 적어도 지방에서 독자적으로 자율적으로 해결할 수 있기 위해서는 헌법개정 없이는 어렵다고 봅니다. 법만 손질을 해서는 어렵다고 보게 됩니다. 그 구체적인 예가 지방자치경찰입니다. 사람들에게 옛날하고 비교해봤을 때 어떻게 된것이냐고 물었을 때 제가 개인적인 유추이기 때문에 자세히 말씀드릴 수는 없지만 처음에 자기가 생각하는 것과는 다르다. 실질적으로는 할 수가 없다는 겁니다. 우리 이해식 청장님한테도 말씀드리고 싶은 것은 일본식에 버금가는 권한을 헌법에 명시하지 않고서는 실질적으로 자치단체에서 만일에 허용이 된다면은 무엇을 하고 싶으십니까? 그 연구는 없습니다. 무조건 해보자라는 마음으로 권한을 줬을 때 법 이외에 조례를 만들어서 조례를 위반하는 사람에 대해서는 단속해야 됩니다. 또한 무엇이 있는지 사전에 알아야 헌법 고시를 할 때 국회의원들한테 가서 얘기를 할 것 아닙니까? 이것을 하고 싶은데 현실적으로는 불가능해 보입니다.

김성호 자치법연구원 부원장

아침에 논의가 큰 걸 하다보니까 우리 대표님께서 무척 고심을 하고 있는 것 같습니다. 바로 그 문제입니다. 현장에서 방범 같은 걸 빼고 폭력 사건이 있습니다. 단순 폭력은 단속을 하고 수갑을 채우고 해야하지 않습니까? 형사사건으로 처리를 해야되지 않겠습니까? 이런 문제를 하려고 하니까 어떻게 되느냐 죄형 법정주의를 죄형 조례주의로 같이 가야하는 거죠. 형을 부여하고 규제를 하고 같은 거 있잖아요 그런 것들을 부과를 하려고 하니 조세 법률주의,

조세 법률주의와 죄형 법정주의가 우리가 그동안에 간과하던 제한시킨 주범입니다. 이것은 헌법을 고치지 않고서도 할 수 있는건데 사실상 안 한다는 것이고 할 수 있는건데 국세 법률주의도 국세는 법률주의로 하고 중앙이 안 고치는 겁니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

중앙이 안하는게 아니고 고치려고 하는데 지방이 안한다는 겁니다. 지금 있는 것도 지방자치단체에서 부과하는 사람이 아무도 없다는 거예요. 단속권을 준다고 지방에서 단속을 시킬 것 같아요? 선거가 있으니까 안 시킵니다. 실행이 될 것 같습니까? 이야기가 나오기 시작하니 이제서야 고려해가지고 그것을 뛰어넘는 산 넘어 산 이야기를 하는 거예요.

김성호 자치법연구원 부원장

그래서 특별사법경찰기능을 지금 시도 하고있습니다. 지금 많이 운영하고 있고 환경,위생 많이 있습니다. 지금 결국은 경찰 문제만 보면 그런 규제적인 기능을 지방이 자기의 치안과 질서유지에 대한 법 상의 의무를 지방정부에 대해 확고히 부여하면 그것에 대한 권한과 함께 책임이 주어지는 겁니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

그러니까 자치경찰을 넣어가지고 거기에 상당한 단속권한이 주어졌는데 국민이 볼 때는 실행이 안 된겁니다. 그런데 중앙정부는 인사권을 가지고 제도적 장치를 만들었는데 지방자치단체는 제도적장치를 아직 못 만들었습니다. 이것까지 연구가 되어야 설득이 가능하다는 것입니다. 경찰기능이 제대로 안되는 곳은 대



통령이나 장관이 명령을 내리면 됩니다. 그런데 지자체에서는 단속이 안 될 경우에 어떻게 해야되느냐 하는 거예요. 결정하는 건 지방이 해야합니다. 또 특히 안되는 분야는 행정 자치 제도 뿐 아니고 정치가 큰 가림막을 하고 있습니다. 그러면 그것은 어떻게 헌법이나 법률상 제도적 절충을 통해서 할 수 있을 것인지 토론에서 그런 얘기를 좀 해야 한다는 겁니다.

이해식 서울특별시 강동구청장

법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있도록 되어 있다 보니까 이게 이제 시행령, 시행규칙, 부령 이런 정도까지는 좋습니다. 예를 들어 행자부에서 매년 지방정부 예산을 편성할 때 예산 편성 지침이라는 것을 만들어서 가이드라인을 정해줬습니다. 이것은 부당한 단속이다, 이것 자체는 폐지되어야 한다는 주장이 나와서 공식적으로 폐지가 됐습니다. 그럼 어떤 기준에 의해서 어떻게 편성을 할지에 대해서 분분하니까 그것에 대해서 가이드라인 매뉴얼을 내려보내주고 있습니다. 그런데 행자부에서 만든 매뉴얼이 예전의 지침과 똑같은 기능을 하고 있습니다. 매뉴얼대로 편성을 하지 않게 되면 예전에 지침이 폐기되었기 때문에 사실 매뉴얼을 지키지 않아도 되거든요. 그런데 감사원에서는 왜 매뉴얼대로 하지 않느냐 중앙정부의 업무편람 등을 보고 지방정부에서 그대로 따라 합니다. 왜냐하면 업무편람대로 안했다고 감사를 받고 징계를 받기 때문에 그래서 우리나라에서 중앙집권적 강고하고 되어 있냐면은 지방자치단체의 조례라고 하는 것은 모든 지방단체의 조례를 보면 똑같습니다. 시행규칙 조금 바꿔가지고 하는 정도지 새로운 규제를 담고 있거나 창의적이 내용이 있거나 하는 것은 몇 가지 혁신 사례를 제외하고는 거의 없습니다. 그러니까 지방 공무원들이 행정을 할 때 조례하고 하는 것은 껍데기고 업무 편람 보고 업무 편람 말고도 중앙부처에서 시시때때로 계속 공문이 옵니다. 그걸 가지고 가이드라인을 정해주고. 그런 구조 속에서 어떤 면에서는 지방의 역량이라고 하는 것이 감퇴되어 왔고 어떤 면에서는 마비 상태에 있는 것이기 때문에 이러한 틀 자체를 깨버려야지 다소간 처음에 혼란이 있더라도. 의회 의원들의 자질이 높아질 수 밖에 없고 지방 조례는 전문가들이 그 쪽으로 개입할 수 밖에 없고 역량이 높아지는 거지. 그런 식으로 해서 이런 상태로 해서는 저는 요원하다고 생각하고 있습니다. 이 부분은 그런 면에서 중요하지 않을까 그렇게 생각합니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

이해식 청장님께서 중요한 말씀을 하셨는데 시군구 협의회라든지 지금도 그런걸 다 모아가지고 제기를 해야 합니다. 그리고 우리가 연방제 수준이라는 건 무슨 말이냐 하면 그런것이

완전히 다 없어지는 거예요. 그러면 달라집니다. 지방마다 공무원 월급이 다 다른 거예요. 우리는 군 지역인데 생활비가 싸다 그러면 내려가는 거예요. 우리는 도시 지역인데 물가가 비싸다 그러면 올라가는 거예요. 이것이 연방제이고 그 예산이 지금 우리나라는 똑같잖아요. 자치를 하면서 중앙지방 공무원하고 비교를 하고 서울의 제일 비싼 생활 지역보다 적게 줄 수 있는 지역은 나오기 어려울 겁니다. 그것은 자치가 어렵다는 것을 뜻합니다. 그 많은 자치단체 중에 예산 단가를 정할 때도 올라가기는 쉬우나 내려가기는 어렵겠죠. 어느 자치단체도. 그것까지 설득이 되어야 된다. 이런 말씀인데 시간이 얼마 안남았기 때문에 조금 더 구체적인 얘기 있으시면 말씀해주시기 바랍니다.

정윤수 한국행정연구원 원장



저희는 한국행정연구원이지만 지금껏 지방자치 관련해서는 많이 연구하지는 않았고 최근에 이게 정부의 정책과제가 되면서 그 쪽에 관심을 가지고 있습니다. 솔직히 오늘 저는 지방자치 분권이 전공이 아니기 때문에 개인적으로 많이 배우러 왔습니다. 지방자치 분권에 대해서는 이의를 제기할 사람이 아무도 없어요. 과연 국가 전체로 볼 때 지방자치 분권이 어떻게 전개가 되어야 함께 갈 수 있느냐 하는 생각이 드는 거고 문재인 정부가 들어 섰으니 좋은 기회라고 생각하고 굉장히 많은 논의가 필요하다. 저야 구체적으로 잘 모르지만 오늘 좋은 말씀들을 해주셔서 많이 배웠습니다. 저희가 어제 인구학자를 불러 함께 연구를 하면서 굉장히 중요한 미래에 대한 인구학적 관점에서 인구라는 상수를 고려하고 있는가를 생각해보게 되었습니다. 예를 들어 1972년도에 1,000,000명이 태어났고 2002년에 500,000명이 태어났습니다. 2015년에 400,000명이 올해는 360,000명으로 예측됩니다. 인구학자가 말하는 인구 구조에 있어서 가장 안정된 구조는 통짜 구조를 만드는게 중요하다고 합니다. 가장 핵심적인 목표라고 합니다. 그리고 가장 많이 언급되는 스웨덴은 노인층부터 중년층,청년층까지 통짜로 되어 있습니다. 그리고 프랑스도 거의 통짜로 되어 있습니다. 그런상황에 우리는 재정분권을 얘기하고있지만서도 우리는 T자로 만들어져 가고 있습니다. 그런 구조는 중간에 있는 사람들이 가운데에 껴서 매우 어렵다고 합니다. 지금 우리가 지방분권과 자치



가 잘 됐다고 할 때 인구구조로 보면 보통 15년 정도에서 30년 전을 보면 알수 있다고 합니다. 정해진 미래를 보고서 우리가 어떻게 변수를 고려하지 않고 지금 15년전을 이야기 할 수 있을까 싶습니다. 또 저는 지방분권에 대해서 지방자치에 대해서 인구가 너무나 중요합니다. 지금 15년 뒤의 인구구조를 고려해볼 때 지금 과연 어떤 정도인가. 20-30대가 그러면 그런 사람의 행태나 생각들이 이제 30대가 되고 40대가 됐을 때 거의 변하지 않을 거라는 거죠. 아무리 지방에 뭘 하더라도 20대 경험했던 사람들이 도시로 몰릴 수 밖에 없다는 것이 인구학자들이 얘기하는 것입니다. 그래서 저는 지방자치를 하면서도 분권이 굉장히 중요하고, 이런 것에 대한 고민이 같이 가야 되겠다고 생각합니다. 우리 정부나 공무원도 현재를 볼 때 미래에 대한 전략적인 사고를 할 수 있는 구조가 맞는지를 먼저 확인해야 할것 입니다. 지방자치 지방분권도 앞으로 15년 30년 뒤에도 우리가 가장 인간에 맞는 그런 것을 찾을수 있지 않을까 싶습니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

정윤수 원장님 대단히 감사합니다. 지방에서도 '지방소멸이다 과소정부다. 컴팩트 시티다' 라며 야단인데 충분히 참고를 하겠습니다. 그럼 제 28회 지방자치실천포럼 토론을 마치도록 하겠습니다. 그동안 여러분들이 적극 참여해주셔서 대단히 감사합니다.

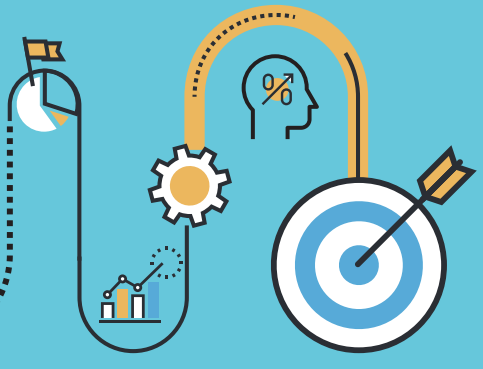
Korea Research Institute for Local Administration

Part 2

이달의 이슈

일자리 창출

- **특별대담** 전국 지방자치단체 일자리 대상(고용노동부) 3년 연속 최우수상 _성동구청 정원오 구청장
- **이슈** 맞춤형 일자리 창출 방안 _박승규 한국지방행정연구원 지역경제분석센터소장
- **논단**
  - 경기도, 일자리 미스매치 해소에 나선다 _박신환 경기도 일자리노동정책관
  - 신정부 일자리정책으로서 사회적경제 정책과제 _이인재 한신대학교 재활학과 교수
  - 공공부문 일자리 창출의 쟁점과 과제 _김 철 사회공공연구원 연구실장
  - 일자리 창출의 과제와 지방재정의 역할 _조기현 한국지방행정연구원 연구위원
- **우수사례**
  - 충북 생산적 일자리사업의 내용과 시사점 _사용진 한국지방행정연구원 수석연구원
  - 서산시, 지역기업과 주민이 연계된 일자리 창출 _박노수 서산시 기획감사담당관
- **지방자치단체탐방**
  - 광주광역시 – '일자리 창출' 지방정책을 선도하는 지방자치단체
  - 충남의 중앙 청양, 대한민국의 중앙으로 도약! 떠나는 농촌에서 돌아오는 농촌으로!
- **용어풀이**
- **연구원 동정**
- **KRILA 보고서**





성동구청 정원오 구청장

전국 지방자치단체 일자리 대상 (고용노동부) 3년 연속 최우수상

• 인터뷰 대상 : 성동구청 정원오 구청장 • 인터뷰 진행 : 김성주 한국지방행정연구원 재정사업평가센터소장

구정운영에 바쁘실텐데 귀한 시간을 내주셔서 감사드립니다. 인터뷰를 준비하기 위해 성동구 홈페이지를 꼼꼼히 둘러보게 되었는데요, 유난히 주민밀착형 시책이 많다는 것을 느꼈습니다. 구청장님께서 주민의 입장에서 항상 고민을 하고 계시다는 방증일텐데요, 평소 구청장님의 구정 운영 철학이랄까요, 기본적인 접근마인드에 대해 말씀 부탁드립니다.

인생에 전기를 마련해준 책이 있습니다. '행정은 최대의 서비스 사업이다'라는 책입니다. 그 책을 읽고서 주민 목소리에 귀 기울이고, 주민 생활에 직접적이고 실질적인 변화를 주는 도시행정가의 삶을 꿈꾸기 시작했습니다. '발로 뛰는 땀과 눈물의 행정'이 우리 도시를 사람 사는 도시로 바꿀 것이라는 확신도 들었습니다.

구청장 취임 후 구민 목소리를 직접 듣기 위해 '찾아가는 현장 구청장실'을 만들어 매주 목요일을 구청장과 대화하는 날로 정하고 주민 곁으로 갔습니다. 그렇게 주민 2,800여 명을 만났고, 713건의 의견을 청취했고 그 중 592건의 민원을 해결했습니다. 주민의 의견을 듣고 소통해야 주민들의 신뢰를 이끌어 내고 문제를 처리할 수 있다는 생각은 이 같은 경험을 통해 확신으로 변했으며, 신뢰를 쌓는 것도 이해관계가 대립된 난제를 타개하는 데 중요한 요소가 되었습니다. 주민을 대할 때 정성을 다하고 귀 기울이다 보니 좋은 아이디어를 얻고 이로 인해 행정의 변화를 이룰 수 있었으며 이를 행정에 반영하는 접근마인드를 지속하다 보니 혁신을 이루는 원동력이 되었던 것 같습니다. 앞으로도 작은 목소리도 지나치지 않고 구민과의 열린 대화를 통해 생활 속 불편 사항을 해결하고 소통 문화 조성을 위해 전심전력을 다할 것입니다.

고용노동부 주최 '전국 지자체 일자리 대상'에서 성동구가 2015년부터 2017년까지 3년 연속으로 수상하였습니다. 사실 기초자치단체 입장에서 일자리 정책은 쉽지 않은 사업 중의 하나인데요, 그 과정과 노력에 대해 말씀해주시기 바랍니다.

취임하면서 구민들에게 2만개 일자리 창출이라는 약속을 내걸고 최선을 다한 결과 2017년 7월 현재 21,333개의 일자리가 창출되어 목표를 초과 달성하고 있습니다. 성동의 지역을 지키는 일자리, 사람을 살리는 일자리, 미래를 준비하는 일자리를 만든다는 신념으로 민선6기 3년을 보냈습니다. 이에 성동 지역의 전통제조업인 수제화 산업이 단순 제조업을 넘어 문화 관광산업으로 변모하여 새로운 부가가치를 창출하고 있으며, 성수동 지역 지식산업센터를 중심으로 첨단 산업 일자리를 창출하고 있습니다.

노인·여성·장애인 등 공공 일자리 창출, 다양한 직업교육 실시 및 창업 지원, 창조경제와 사회적경제 생태계 조성을 통한 일자리도 창출하였습니다. 직접적인 일자리창출 뿐만 아니라 성동지역경제혁신센터 개관, 언더스탠드에비뉴 조성, 사회적경제지원센터 설립 등 혁신적인 일자리창출 기반 조성에도 힘을 기울였습니다. 또한 현대모비스, 한양여자대학교 등 외부기관과의 협업을 통해 취업관련 프로그램 등을 확대하였고, 고용노동부, 행정자치부 등 중앙부처와 서울시 공모사업에 지원하여 일자리관련 예산을 확보하고 신규 사업을 적극 추진하였습니다.

성동구는 고용노동부가 지난 4월 발표한 '2016년 10월 지역별 사업체 노동력 조사'결과에서 전년 동월 대비 사업체 종사자 증가율이 4.1%로 서울시 1위, 전국 자치구 2위를 차지하였습니다. 종사자 증가율 증가의 주요 요인은 용적률 완화, 세금감면 등의 인센티브를 통해 성수동 지역에 지식산업센터 건립이 늘어난 것입니다. 또한 젠트리피케이션 방지대책 추진으로 영세 상인을 보호하여 안정적인 경제 활동 여건을 조성한 것, 사회혁신기업이 증가하여 소셜벤처밸리가 조성된 것 등입니다.

더불어 성동구의 규제개혁 성과도 일자리 창출에 크게 기여했다고 생각합니다. 기업하기 좋은 환경조성과 지역 소상공인 보호를 위해 건축물 사용승인 사전협의제를 시행, 최대 1개월까지 걸리는 사용승인 절차를 신청부터 승인까지 총 5일로 단축하였고, 건물 높이 제한과 용도지역 변경 등 건축규제를 완화하는 지구단위 계획을 수립하여 왕십리 유휴부지에 민간건설임대주택 사업을 유치하고, 왕십리 광역중심 지구단위계획을 재정비하는 등 규제개혁을 통해 대규모 건설 사업을 유치한 바 있습니다.





특성화고 취업박람회, 청년 일자리카페 취업지원 프로그램, 성동구 어르신의 든든한 일자리 동반자 '성동미래주식회사' 등 청소년부터 고령자 일자리 마련이나 교육, 컨설팅 지원을 위해 상당한 노력과 투자를 하고 계시는 것으로 느껴집니다. 특히 성동미래주식회사가 인상적인데요, 잠깐 소개를 부탁드립니다.

어르신들의 지속적인 일자리창출을 위해 성동미래일자리주식회사를 설립하였습니다. 이 회사는 어르신들을 고용하여 사업을 수행하고 그 수익금을 공익 목적에 재투자하여 어르신 복지 및 지역발전에 기여하는 것을 목표로 하고 있습니다.

우리 구가 '미래일자리주식회사'설립을 적극 추진한 이유는 이러한 고령화 사회 문제 해결을 위한 최적의 대안은 지속적인 일자리 제공이며, 이를 위해 구에서 직접 어르신을 고용하는 주식회사를 설립하면 구의 지속적 재정 투입 없이 주식회사의 수익 창출을 통해 안정적인 일자리 제공이 가능하기 때문입니다. 또한 주식회사는 상법에 적용을 받고 민간출자가 가능해 향후 사업 확장에 있어서 무궁무진한 가능성을 갖게 된다는 장점이 있으며 미래일자리주식회사도 설립 출자금 3억 원 중 30%인 9천만 원을 민간 출자 공모를 통해 모집했습니다. 초기 사업 분야는 만두, 김밥 등 어르신들의 손맛으로 건강한 먹거리를 판매하는 식품관련 제조·판매 사업, 카페 운영 사업, 평생학습관 등 구 행정재산관리 등입니다.

초기 사업으로 식품관련 제조·판매 사업과 카페 운영 사업을 시작한 것은 어르신들이 자신의 경험을 십분 발휘할 수 있는 식품제조 판매와 선호 직종인 카페 운영 사업을

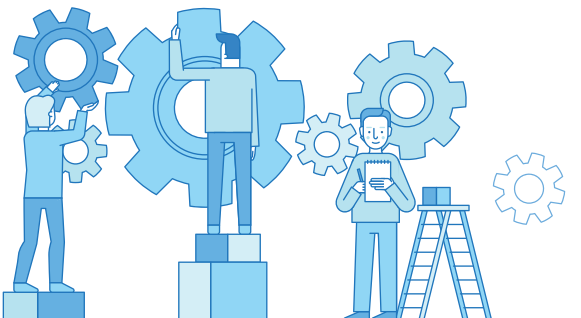
통해 자신감을 가지고 즐겁게 일할 수 있고, 어르신들이 일하기에 적합한 다양한 근무 형태가 가능하기 때문입니다. 미래일자리주식회사는 현재 총 42명의 일자리를 창출했으며 2021년까지 매년 100여 명씩 고용을 확대해 나갈 예정입니다.

많은 지자체에서 일자리 정책 마련이나 그 아이디어 발굴을 위해 노력하고 있습니다. 향후 일자리 정책 추진에 대해 말씀 부탁드립니다.

사회 경제적 양극화 심화 및 소득 불균형 초래 등 시장경제의 폐단을 극복하기 위한 대안모델로 사회적경제가 주목받고 있으며, 최근 몇 년간 우리나라도 사회적기업, 협동조합, 자활기업, 마을기업, 소셜벤처 등의 다양한 형태로 사회적경제 조직이 성장, 발전하고 있습니다.

성동구의 경우는 지속가능한 사회적경제 생태계를 조성하고자 서울시 최초 사회적경제 활성화 지원 조례 제정, 전국 자치구 최초 사회적경제활성화기금 조례 제정, 사회적협동조합에 대해 공유재산 대부료 감면 등 제도적 기반을 마련하여 사회적경제조직과 기업을 지속적으로 지원하여 왔습니다.

이러한 행정기반과 사회적경제 생태계 기반을 중심으로 일자리를 늘려가는 것은 중요한 부분이라 생각합니다. 사회적경제는 사회적 가치 실현과 일자리 창출이라는 두 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있는 분야입니다. 성수동에는 현재 150여 개 이상의 사회적경제기업들이 집적된 '소셜벤처 밸리'가 형성되었습니다. 이러한 성수동의 소셜벤처네트워크 안에서 형성된'사회적 신뢰'는 성동구만의 소중한 자원입니다. 또한 사회적 가치 실현을 목적으로 하는 소셜벤처 육성을 위해 소셜벤처 투자기관, 사회적 금융 등 5개 기관과 협력하여 전국 최초로 성동지역협력기금을 조성하였습니다. 총 13억 원 규모로 조성되었으며 연 2% 이하의 융자를 추진하고 있습니다. 이를 통해 지역사회 임팩트 투자가 활성화되면 지역 아동, 여성, 청년 문제에 대한 지역 혁신가들의 활발한 활동으로 이어져 지역사회문제가 완화될 것으로 기대하고 있습니다.



앞으로 성동구는 도시재생앵커시설에 입주한 다양한 조직과의 협력을 통해 사회적 가치에 기반을 둔 지역핵심리더·기업을 적극 육성하며 소셜벤처 일자리 카페 조성, 소셜벤처 엑스포 개최 등 다양한 지원으로 공공일자리 창출, 일하는 복지 실현, 다양한 사회문제에 대한 창조적인 대응을 해 나가도록 노력할 것입니다.

구청장님께서는 언론에 많은 글을 쓰셨는데요, 그 글들을 살펴보면 '행정은 최대의 서비스 산업이다'라는 책 소개와 이에 대한 견해, 젠트리피케이션 방지 등 사실 흔하지는 않은 정책마인드를 가지고 계시다는 느낌을 받았습니다. 최근에 가장 역점을 두고 계시는 시책이나 사업에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

성동구는 교통 여건과 주거 환경이 좋음에도 불구하고 일반계 고등학교 부족 등 주변 자치구에 비교해 상대적으로 교육 여건이 뒤쳐져 있어 교육문제로 인해 타 구로 이사 가는 주민들이 많았습니다. 그래서 임기 초부터 교육에 집중 투자해왔고 정부로부터 2015년 11월 교육특구로 지정되어 5년 동안 우리 구만의 특화된 교육 사업을 펼칠 수 있는 기회를 얻게 되었으며 온마을체험학습장운영 등 학생들의 진로체험 지원, 입시 지원, 학교교육환경 개선 등에 전력을 기울였습니다.

명품 교육도시로 거듭나기 위한 교육경쟁력 강화를 위해 크게 두 가지 측면에서 아이들을 지원하려고 합니다. 하나는 직업 선택을 위한'진로체험학습'이고 다른 하나는 대학 진학을 위한'입시진학 지원'입니다. 앞으로의 교육은 학교 안에서 이루어지는 것에 그치지 않고 학교 밖의 다양한 현장에서 직접 부딪히고 느껴보는 체험학습이 중요합니다. 우리 구는 온마을체험학습장을 더욱 활성화하고자 문화예술체험센터, 자동차공학체험센터, 산업경제체험센터, 글로벌체험센터, 생태과학체험센터, 4차산업혁명체험센터 등 8개의 권역별·분야별 체험학습 센터를 올 해 하반기에 개관할 계획입니다.

또한 사회적 약자인 임차인의 대항력을 높이기 위해 마을변호사와 세무사 총 8명으로 구성된 전담 법률지원단을 운영하고, 2015년 12월부터 지역상권 안정화를 위해 건물주·임차인·성동구가 상생을 약속하는 자율 협약을 체결하여 현재까지 성수동 지역의 건물주 255명 중 62.4%인 159명이 동참하여 상생의 뜻을 모았습니다. 더불어 소상공인을 실질적으로 보호할 수 있는 제도 마련을 위해 안심상가 조성도 추진하고 있습니다. 안심상가란 공공이 일정 공간을 매입해 임차인들에게 적정한 임대료로 임대공간을

공급해서 안심하고 장사할 수 있게 해주는 공간을 의미합니다.

성수동을 중심으로 한 젠트리피케이션을 막기 위해 성동구는 2015년 9월 전국 최초로 관련 조례를 제정하고 상호협력을 위한 주민협의체와 각 분야별 전문가로 구성된 지역 공동체 상호협력위원회를 구성하였으며 젠트리피케이션 방지 전담 조직인 지속가능도시추진단도 2016년 1월 신설하였습니다. 그러나 젠트리피케이션 방지를 위한 성동구의 정책과 조례의 한계를 우려하는 목소리가 있기도 합니다. 임대료 상한에 대한 강제사항이 없어 주민들의 자발적인 상생협력에 의존해야 하기 때문입니다. 임차인의 권리가 최대한 보장되도록 상가건물임대차보호법의 대폭 개정 등 관련 법률 개정과 더 나아가 젠트리피케이션 방지 특별법 제정이 절실히 필요합니다. 법률 제·개정 촉구와 아울러 성동구에 이어 중구, 도봉구, 전북 전주시 등 지자체에서도 젠트리피케이션 방지 조례를 이미 제정하였으며 다른 지자체에서도 조례 제정을 준비하고 있습니다. 이처럼 젠트리피케이션 방지 대책과 사회적 공론화는 지방에서 먼저 시작하였지만 현 제도상 지방이 막기에는 한계가 있습니다. 이제 중앙정부가 법과 제도로서 힘을 실어 줘야 합니다. 지방자치단체의 조례만으로 해결하기가 힘든 임차인의 권리가 최대한 보장되도록 상가건물임대차보호법의 대폭 개정 등 관련 법률 개정과 더 나아가 젠트리피케이션 방지 특별법 제정이 절실히 필요합니다.

끝으로 더 하시고 싶으신 말씀이 있으면 자유롭게 부탁드립니다.

지방자치시대를 맞아 지방자치의 정착, 발전을 위해 많은 연구 및 정책개발을 추진해 주시는'한국지방행정연구원'에 감사드립니다.

공감행정, 열린행정은 마음을 읽는 것에서 시작됩니다. 마음이 통해야 마을이 행복해지고, 도시가 풍성해집니다. 성동구는 소통의 가치를 전 구정영역으로 확산해 새로운 주민자치시대를 열어 가고 있습니다. 요즘은 고도로 발전된 지식정보화 사회이고, SNS가 발달되어 있어서 구민들이 굉장히 좋은 아이디어를 많이 갖고 계시고, 또 불합리한 제도를 개선하기 위한 개선책도 많이 내놓으십니다.

좋은 구정 운영은 구민들이 참여하게 하고, 지속적으로 소통하여 구민의 의견을 정책에 반영하는 것이라고 생각합니다. 저는 앞으로도 소통과 참여를 바탕으로 구민에게 늘 힘이 되는 구청장이 되고자 합니다. 감사합니다.

맞춤형 일자리 창출 방안



박승규
한국지방행정연구원
지역경제분석센터소장

서론

최근 문재인 정부는 11만개의 일자리 제공을 하겠다는 공약과 함께 일자리 창출을 정책 중 최우선시하여 국정을 운영하고 있다. 또한, 청년일자리에 대한 고려로 향후 발생 가능한 생산가능인구의 감소에 대비하여 청년층의 일자리 확보로 생산 증가를 통해 소비 진작과 함께 지역의 부가가치 증대를 꾀하고 있다. 정부의 당면과제인 일자리 창출을 위하여 공공근로, 희망근로, 청년일자리를 포함한 재정지원 일자리 사업이 제공하고 있으며, 사업의 대부분이 일자리 구득을 희망하는 인원을 대상으로 광역에서 일자리를 제공하고 있다. 반면 선정된 일자리 창출 및 제공방안이 중앙에서의 지원을 우선적으로 얻기 위하여 지역의 특색 및 역량과는 상이한 방향으로 진행되는 성향 역시 배제할 수 없어 일자리 제공의 지역적 수요·공급 관계에 대한 이해와 이를 반영한 일자리 공급이 필요한 현실이다. 이와 더불어 지자체에 공급되는 일자리 방안과 일자리 수요자간 발생하는 기대심리 및 역량의 괴리로 인하여 일자리 미스매치가 발생하고 있는데 반해 다양한 일자리 사업 운영으로 파생된 통계자료를 활용하여 지역의 일자리 공급 및 수요 패턴에 대한 파악이 미비한 것으로 나타나고 있다. 따라서, 지역 노동력을 고려한 일자리 공급과 관련하여 일자리 미스매치 해소방안과 지역 가용 노동력을 활용한 구인·구직 통계의 통합운영방안이 주요 현안 과제로 제시되고 있는 실정이다. 따라서 지역의 노동 자원의 수요를 반영



한 맞춤형 일자리 공급으로 지역의 노동 특성을 반영하여 지역 산업과 결합하여 효율적인 일자리를 제공하는 것이 지역에 필요한 일자리의 제공 및 빈일자리를 활용할 수 있는 방안으로 활용될 것이다.

일자리창출 정책 개념과 영향

일자리정책 개념

정부의 실업대책은 적극적 대책과 실직자 취업 및 보호대책으로 구분할 수 있다. 정부의 적극적 대책에는 '실업발생을 최소화하기 위한 기업경영안정지원(고용안정, Job Keeping)'과 '일자리 창출(Job Creation)'이 있다. 또한, 실직자 취업 및 보호대책에는 '취업알선(Job Placement)과 직업훈련(Job Training)', '실업자의 생활안정지원(Social Care)'으로 구성된다. 이중 정책적 우선순위가 높았던 대책은 고용안정과 실업자 생활보호가 있으며 경제위기로 새로운 일자리창출의 가능성이 매우 희박하였기 때문에 실업 급증을 막을 수 있는 것이 고용안정 영역이다. 최근 일자리창출 정책은 민간부문에서의 일자리창출을 기대할 수 없는 상황에서 정부가 직접 이 역할을 맡겠다는 방향으로 전환되었다.

최근 일자리창출 정책은 민간부문에서의 일자리창출을 기대할 수 없는 상황에서 정부가 직접 이 역할을 맡겠다는 방향으로 전환되었다.

정부가 직접 일자리를 창출하는 비중이 크게 증가되었으며, 이를 통해 지역 일자리 중심의 지역 부흥을 꾀하고 있다.

따라서, 정부가 직접 일자리를 창출하는 비중이 크게 증가되었으며, 이를 통해 지역 일자리 중심의 지역 부흥을 꾀하고 있다. 또한, 지방자치단체에 제공되는 일자리의 용어는 세 가지의 개념으로 구분된다. 첫째, 지자체 내에서 제공되는 전반적인 일자리를 일자리로 정의된다. 반면, 이것은 민간부문의 일자리와 공공부문의 일자리 전체를 포괄하는 개념이지만 때로는 민간부문의 일자리 전체에 대해서만 한정하여 제시된다. 둘째, 지자체의 일자리 정책에 의해 영향 받는 일자리로 일자리를 정의하며, 주로 공공부문의 재정에 의해 만들어지거나 재정의 지원을 통해 형성되는 일자리로 통칭된다. 이는 주로 민간 일자리이지만 일부 공공부문의 임시 일자리도 포함된다. 셋째, 지자체 공공기관 및 공공부문의 일자리를 일자리로 정의한다. 이는 전적으로 재정에 의해 유지되는 일자리로 정의된다. 반면, 현재 지자체별로 집계하고 있는 일자리창출 사업 종류와 내용, 기간, 예산, 목표 수 등은 큰 차이가 있다. 즉, 지자체별로 인구나 경제활동인구, 예산 규모 등이 모두 다르기 때문에 이를 비교할 수 있도록 표준화해서 살펴보면 지자체별 일자리창출 목표가 경제활동인구나 실업자수 대비 비율이 매우 크다. 지자체별로 일자리 창출 목표수에 큰 차이가 나는 우선적인 이유는 일자리창출 사업에 포괄하는 사업의 범위가 차별적으로 적용되는 것에 기인된다.

일자리창출의 영향

지역의 일자리 제공은 경쟁우위(Competitive advantage)를 통하여 좋은 일자리(Decent job)를 창출하고, 일자리를 통한 복지(Workfare)의 실현으로 사회통합을 실현하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 역동적이고 건강한 노동시장(Dynamic and Healthy Labor Market) 구성을 통하여 실현가능하며, 건강한 노동시장은 일자리 불일치(Job Mismatch)와 직업능력 불일치(Skill Mismatch)가 거의 없는 노동시장을 의미한다. 따라서, 효율적인 노동시장 형성으로 지역발전을 견인하기 위해서는 첫째, 다양한 양질의 지식노동력을 안정적으로 양성 공급할 수 있는 인재육성 시스템이 존재하여야 하고, 둘째, 노동시장의 정보의 비대

종합적이고 체계적인 인적자원 시스템이 구축되고 건강한 노동시장이 작동하면, 모든 사람에게 공평한 직업능력개발의 기회 제공이 가능하다.

칭성을 극복할 수 있는 고용정보센터의 구축이 필요하다. 따라서 지역의 산업 여건과 노동 여건을 고려한 고용시장을 구축하기 위해서는 첫째, 노동수요자인 산업계, 노동공급자인 대학 등 인재양성 기관, 인프라 제공자인 지방정부 등이 지역경제사회선진화 파트너십을 구축하여 라이프사이클 단계별로 지식노동력(Knowledge Workforce)과 직업능력(Vocational Competency)을 개발하는 것이 필요하며, 이를 통해 직업능력개발체계와 취약계층을 위한 직업능력개발체계를 구축되어야 한다. 둘째, 고용정보센터가 노동시장과 교육시장 정보의 허브기능과 시장 시그널 기능을 하도록 설계 필요하다. 노동시장과 교육시장에 존재하는 심각한 정보의 비대칭성으로 인한 시장실패를 상쇄하면서 3대 직업능력 개발체계의 효율성과 통합성을 극대화 할 수 있어 '역동적이고 건강한 노동시장'이 구현될 수 있다. 이는 종합적이고 체계적인 인적자원 시스템이 구축되고 건강한 노동시장이 작동하면, 모든 사람에게 공평한 직업능력개발의 기회 제공이 가능하다. 또한, 지식노동력이 안정적으로 공급되면서 기업의 지속적 혁신(Incremental Innovation)과 경쟁우위(Competitive Advantage)가 확보되고, 다른 한편으로 일자리를 통한 복지가 실현되면서 사회통합(Social Cohesion)이 구현되는 등 이른바 선진 경제사회 실현으로 지역발전을 견인할 수 있다. 또한, "정부와 기업, 공공과 민간 등 다양한 이해관계자(stakeholder)들이 함께 참여하는 협력적 통치의 틀"인 일자리 공급 거버넌스(Governance)를 구축하여 지역발전을 도모할 수 있다. 일자리 거버넌스의 핵심은 다양한 이해관계자들 간의 네트워크이며, 이는 상호신뢰에 입각한 노동 자본(Labor Capital)을 매개로 하는 다양한 행위자들 간의 협력관계를 나타낸다. 따라서, 일자리제공 지역거버넌스는 "지역주민, 지역단체, 지방자치체, 중앙정부 등이 민관협력네트워크를 구성하여 지역이 갖고 있는 지역의 산업 특성과 일자리 수요를 고려하여 지역에서 수용가능한 일자리 문제를 해결하는 방식"이라 할 수 있다. 일자리 제공 지역거버넌스 방식은 권력과 자원이 지방자치단체와 지역사회의 다양한 세력들에게 광범위하게 분산되며, 정책결정과 집행에 있어서도 정책주

"정부와 기업, 공공과 민간 등 다양한 이해관계자(stakeholder)들이 함께 참여하는 협력적 통치의 틀"인 일자리 공급 거버넌스(Governance)를 구축하여 지역발전을 도모할 수 있다.

지역파트너십은 국가정책, 직업훈련, 고용서비스 집행을 책임지며 지역 수요에 맞게 유연한 제도조정이 가능하고, 또한 제도 개혁 없이도 상대적으로 수행하기가 쉬울 뿐만 아니라 사적부문과 공공부문의 시너지 효과를 얻을 수 있다.

체와 객체의 구분이 불명확해지고 중앙정부, 지방자치단체, 지역사회의 이해관계자가 협력하며 정책을 결정하고 집행하는 방식으로, 즉 지역파트너십에 근거한 지역정책 네트워크라 할 수 있다. 지역파트너십은 국가정책, 직업훈련, 고용서비스 집행을 책임지며 지역 수요에 맞게 유연한 제도조정이 가능하고, 또한 제도 개혁 없이도 상대적으로 수행하기가 쉬울 뿐만 아니라 사적부문과 공공부문의 시너지 효과를 얻을 수 있다. 지역 노동시장에서의 일자리 창출과 노사관계 발전과 관련된 노동정책의 경우 지역파트너십이 강조되고 있으며, 이에 대해서는 지난 90년대 말부터 해외 선진국에서는 지역파트너십에 의한 노동시장정책의 성과가 보고되고 있다.

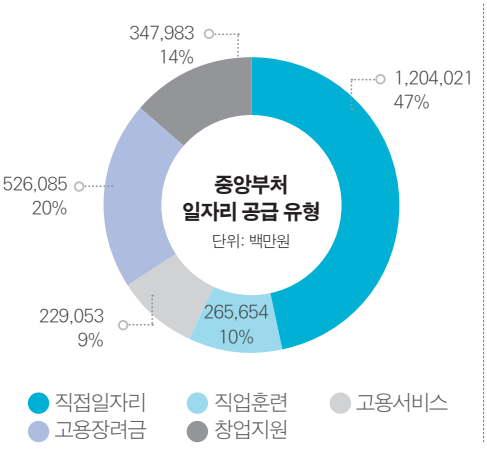
따라서, 지역파트너십에 기초한 노동시장정책 집행이 지역의 특성을 보다 잘 반영하고 유연성과 자기조정 능력을 발휘할 수 있다. 일자리 제공 지역거버넌스의 핵심적 역할은 지역파트너십에 근거한 협력적 네트워크를 형성하여 지역 노동시장에 적극적으로 개입함으로써 궁극적으로는 지역 경제발전과 사회통합을 추구하는 것이다. 이를 위해 중앙정부, 지방자치단체, 지역노사단체, 지역고용센터, 지역직업훈련 기관 등이 지역파트너십에 근거한 협력적 네트워크를 형성하여 지역의 고용과 인적자원개발 문제, 노사관계를 비롯한 노동시장 현안 문제를 효과적으로 대처하고 해결해 나감으로써 지역의 경제발전과 사회통합을 동시에 추구할 수 있다. 일자리 제공 지역거버넌스적 지역협의체는 지역의 고용·인적자원개발과 관련된 정책결정 또는 심의·의결 하거나 지역의 고용·인적자원개발 사업의 계획 및 집행 등 지역 노동시장에서의 일자리 창출뿐만 아니라 노사관계와 관련된 노동정책을 결정하고 집행하는 핵심적 역할을 담당한다. 반면, 지역파트너십에 기초한 일자리 제공 지역거버넌스의 성공적 구축을 위해서는 중앙정부, 지방자치체, 고용센터간의 유기적 협력도 중요하지만, 무엇보다도 고용·인적자원개발 정책의 수요자라 할 수 있는 노사의 참여와 협력이 전제된다. 또한, 고용·인적자원개발에 대한 제도적 장치와 노사의 역량이 노사참여 활성화에 중요한 요소로 작용된다.

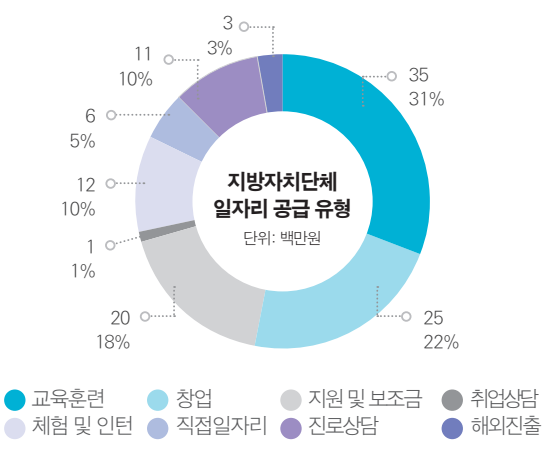
일자리 주요 목표는 취약계층 취업지원 확대, 미스매치해소를 위한 취업 역량제고, 창업 및 청년 선호 일자리 창출 등 지원을 강화하는 것이다.

일자리정책 현황과 주요국 사례

일자리정책 정책 현황

2017년 중앙부처 청년고용정책의 기본 방향은 기존 청년 일자리 사업의 후속대책을 차질 없이 추진하고, 일자리 만들기·격차완화 등 중점과제에 역량을 집중하는 것이다. 일자리 중심 국정운영에 발맞춰 중앙부처 및 지방자치단체에서도 청년일자리에 대한 관심이 증폭되었으며, 16년 기준 일자리 사업 예산은 약 2조3천억원에서 17년 약 2조6천억원으로 청년일자리에 대한 관심과 함께 예산이 9.5% 증가하였다. 일자리 주요 목표는 취약계층 취업지원 확대, 미스매치해소를 위한 취업 역량제고, 창업 및 청년 선호 일자리 창출 등 지원을 강화하는 것이다. 또한, 성과중심관리와 현장점검을 통해 기존 정책의 미비점을 보완하고 범부처 차원의 대응 및 정책발굴노력을 지속적으로 추진하기 위해 현장고용상황 및 청년고용 관련 지표 등을 상시 모니터링하여 필요시 선제적 대응방안을 마련하고자 한다. 중앙부처의 주요 일자리 공급 유형은 5개로 직접일자리, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원으로 이중 직업훈련에 대한 예산이 전체 예산의 46.8%를 차지하고 있다. 반면, 일자리 공급 방안으로 가장 우선적으로 추진되고 있는 것이 직업훈련이며, 직업훈련은 이론적으로 구직자를 대상으로 구직자의 내적역량을 증가하기 위한 추가적인 교육을 제공하여 관련 업계 및 구직 희망 업종에 적합한 인력을 창출하는 것을 목적으로 하고 있다. 반면, 직업훈련과 관련하여 지속적으로 논의되고 있는 문제점이 실무와는 관련 없는 직업훈련과 직업훈련 후에도 일자리를 구직하지 못하여 2차 미스매치가 발생하는 것이 주로 거론되었다. 물론 직업훈련은 고등교육기관에서 배우던 이론적인 측면 외에 실제 관련 업계에서 바로 적용가능한 실무 수습을 겸한 교육이 이루어진다는 장점이 있다. 또한 전국에 약 50개 정도의 직업훈련 기관이 있으나 민간에 의해 운영되는 기관보다 공공에 의해 운영되는 기관의 시설 및 교육에 대한 평가가 상대적으로 우수하여 공공에 의해 운영되는 장점 역시 존재한다. 더불어





일자리 공급을 위한 주요 사업으로 창직인턴, 능력개발지원, 창업선도대학, 취업패키지, 고용장려금, 청년인턴이 수요자의 일자리 구직 희망 사항과 유사하게 운영되고 있다.

일자리 공급을 위한 주요 사업으로 창직인턴, 능력개발지원, 창업선도대학, 취업패키지, 고용장려금, 청년인턴이 수요자의 일자리 구직 희망 사항과 유사하게 운영되고 있다. 반면, 해외농업기술지원, 환경산업육성 전문인력 인프라 구축을 통한 물산업 전문가 양성, 글로벌현장학습 프로그램 운영 등이 부가적으로 운영되고 있다.

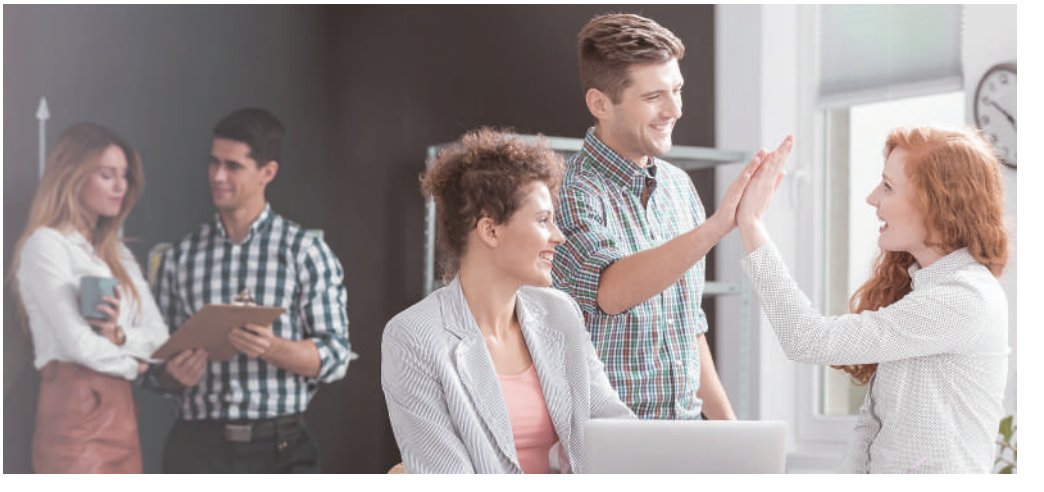
중앙부처의 일자리 공급 사업 외에 17개 지방자치단체의 113개의 일자리 창출 사업 역시 추진되었다. 지방자치단체는 일자리 공급을 위한 대상을 고등학생, 대학생, 석박사, 청년기업, 기업으로 구분하여 일자리 공급 정책을 운영하고 있다. 수요자의 구직을 위한 사전 준비로 창업, 교육훈련, 취업상담, 체험인턴, 직접일자리, 보조금지원, 해외진출 등의 형태로 운영되고 있다. 반면, 중앙부처의 사업과 유사하게 지방자치단체에 의해 운영되는 일자리 사업 역시 교육에 대한 비중이 매우 높은 것으로 파악할 수 있다. 즉, 교육을 통한 일자리 공급이 운영되고 있으나 교육에 의존한 일자리 공급 정책에 대한 필요성 및 효과에 대한 추가적인 고려는 필요한 것으로 판단된다. 일자리 정책 사업의 질적 측면에 대한 고려를 제외하고 양적인 측면만 고려한 경우에는 지방자치단체의 113개 일자리 사업 중 시부는 부산시, 도부는 경기도에 의해 가장 모두 21개씩의 사업이 이루어지고 있어, 2개 시도가 전체 일자리 사업의 37.1%가 운영되고 있다.

새로운 뉴딜은 가능성, 능력에 집중하는 것으로 노동시장에 진입한 사람의 능력을 키워주는 것에도 집중하였으며 글로벌 경쟁시대에 개인의 기술과 재능을 발전시켜 경제성장을 유도하는 역할을 하였다.

주요국 사례

연국의 영국의 유연뉴딜 프로그램

영국의 유연뉴딜(Flexible New Deal) 프로그램에 대해 영국의 DWP(Department for Work and Pensions)는 뉴딜의 10년을 맞이하는 2008년에 그 동안 눈부신 성공을 했다는 평가받았다. 이후 노동시장의 변화에 대응하기 위하여 다음의 10년을 위한 변화의 필요성을 인식하고, 그간의 뉴딜의 성과를 점검하며 뉴딜의 새로운 발전을 모색하였다. 새로운 뉴딜은 소극적이 아닌 적극적인 것으로서 무능력에 집중하는 것이 아니라 가능성, 능력에 집중하는 것으로, 실직하여 급여를 요구하는 구직자뿐만 아니라, 노동시장에 진입한 사람의 능력을 키워주는 것에도 동시에 집중하였으며, 이를 통해 글로벌 경쟁시대에 개인의 기술과 재능을 발전시켜 경제성장을 유도하는 역할을 하였다. 유연뉴딜의 다섯 가지 전략적 원칙으로는 첫째, 수동적인 수급자에서 적극적인 구직자로 바뀔 수 있도록 하는 권리와 책임을 강조하는 틀의 필요성으로 이와 관련하여 "Ready for Work: full employment in our generation"이란 보고서를 발행하여, 정부의 장기적인 고용정책의 목표를 고용률 80%와 세계적 수준의 기술 향상으로 설정하는 것이다.



> 집중적인 고용서비스를 제공하기 위하여 취약계층에는 민간위탁을 통한 심층적인 지원 시스템을 마련하고, 장기실업자를 위하여 성과위주의 민간위탁 모델링, 취약계층에 대한 적극적 지원을 통하여 책임적인 활동을 요구하는 시스템을 강조하였다.

둘째, 개인의 특성에 부합하도록 하면서도 유연한 접근으로, 유연뉴딜처럼 참여자의 수요에 더욱 잘 반응하기 위하여 유연성을 강화하고, Jobcentre Plus의 직원과 상담자, 민간과 3섹터의 단계에서 권한을 부여하며, 지역고용 파트십을 통하여 고용주와 개인의 고용과 기술개발에 중점을 두는 것이다. 셋째, 공공, 민간, 3섹터가 함께 일할 수 있는 시스템을 마련하는 것으로 데이비드 프로이드 보고서(David Freud's report)의 내용을 차용하여 고용서비스를 통하여 상당한 성과를 얻었지만 여전히 80%대인 고용률을 높여 완전고용에 도달하기 위해서는 낮은 기술을 가진 사람들과 현금급여에 의존하고자 하는 취약계층에 대한 대책이 필요하다는 것을 강조하였다. 이러한 구체적 대안으로 집중적인 고용서비스를 제공하기 위하여 취약계층에는 민간위탁을 통한 심층적인 지원 시스템을 마련하고, 장기실업자를 위하여 성과위주의 민간위탁 모델링, 취약계층에 대한 적극적 지원을 통하여 책임적인 활동을 요구하는 시스템을 강조하였다. 넷째, 지역에 권리를 이양하는 것으로, 장기적으로 지역의 문제에 대해서 자체적으로 해결할 수 있도록 지역에 기반한 고용정책을 펴며, 다음 3년 동안 빈곤한 지역에는 예산을 더 많이 지원하였다. 다섯째, 취업만이 아니라 개인의 발전적인 기회를 확대하는 것으로 취업 전이나 취업 후에도 직업훈련을 통하여 기술을 향상할 수 있도록 추진하였다. 이러한 원칙하에서 유연뉴딜(Flexible New Deal)은 기존의 뉴딜의 문제점을 보완하여 2009년 10월에 도입하였으며, 그 동안의 민간위탁사업 중 가장 효과가 좋은 것으로 평가된 고용촉진지역 프로그램을 중심으로 기존의 뉴딜 프로그램을 통합하여 12개월 이상을 장기실업자를 대상으로 '유연뉴딜' 프로그램이 시작되었다. 반면, 새로운 Work Programme으로 전환되어 실행기간이 길지 않은 단점이 있다.

호주의 Job Services Australia

호주는 2009년 7월 1일에 새로운 고용서비스인 'Job Services Australia'를 시작하여, 4가지 서비스 유형으로 잡 네트워크(기존 서비스)의 연

> Job Services Australia는 개인이 그들에게 필요한 기술을 획득하고, 지속적인 고용을 유지하도록 돕는 것을 목적으로 하고 있다.

속적 지원을 대체하는 것으로서 노동시장지원과 견습제도, 직업교육, 훈련, 주 및 지역정부의 고용과 훈련프로그램이 서로 연결될 수 있도록 개선하는 것을 추구하였다. Job Services Australia는 개인이 그들에게 필요한 기술을 획득하고, 지속적인 고용을 유지하도록 돕는 것을 목적으로 하고 있다. Job Services Australia는 기존의 고용서비스로는 증가하는 실업률과 기술부족의 확대, 취약계층과 장기실업자가 급증하고 있는 노동시장의 상황에 대처하지 못하고, 세계경제 침체로 인한 성장 둔화에 대응하지 못하고 있는 상황에서 세계 금융위기의 피해를 줄이기 위하여 일자리 창출과 경제성장의 부양적 조치가 정부차원에서 이루어지면서 노동시장을 지원하였다. 이러한 Job Services Australia는 6가지 특징을 가지고 있으며, 첫째, 가장 취약계층 구직자에 대한 집중적인 서비스를 확대, 둘째, 더욱 더 사회적인 참여를 확대, 셋째, 고용 참여를 향상, 넷째, 인력의 생산성 제고, 다섯째, 기술이 부족한 영역에 대처, 여섯째, 고용주의 필요를 충족시키는 것이다.

Job Service Australia는 4개의 유형으로, 크게 취업준비자(유형1)와 취약계층 구직자(유형2~4)로 나누어지며, 이러한 유형은 구직자유형분류체계(JSCI: Job Seeker Classification Instrument)와 직업능력평가(JSC: Job Capacity Assessment)에 의해서 평가되어 분류된다. 각 유형의 서비스 수준은 구직자의 구직 준비정도를 반영하고 있으며, 각 서비스 비용과 실적지원금은 유형1에서 4로 갈수록 증가한다. 유형1의 구직자들은 즉시 취업할 수 있도록 준비된 유형으로 국가취업정보망(AJS: Australia Job Search)을 이용하여 취업알선을 제공받고, 이력서 작성 지원, 지역노동시장에 대한 정보를 제공받는 것이 주요 서비스의 내용이다. 유형2, 3, 4의 구직자는 유형1보다 더 취업이 어려운 상태로 집중적인 지원을 실시할 대상으로, 이 유형의 구직자는 구직경로계획(Employment Pathway Plan)을 수립하여야 한다. 유형 2, 3에 해당되는 구직자는 개인별 맞춤지원을 12개월 동안 집중적으로 받으며, 유형 4에 해당하는 구직자는 18개월 동안 개인별 맞춤 서비스 지원을 받는다. 또한, 해당 기간 내에 취업을 하지 못할 경우에는 공공근로를 받거

Work and Income은 적극적이고 유연하며 취업에 역점을 둔 개인별 맞춤형 서비스를 지향하고 있으며, 지난 10년 사이에 Work and Income은 광의의 사회개발적인 접근방법을 강화하였다.

나 다른 근로체험활동을 수행해야한다. 근로 경험(Work Experience)의 단계는 각 유형에서 받을 수 있는데, 18세에서 49세까지 12개월 안에 26주 이상 참여가 요구되며, 각 유형1에서 4까지에서 12개월을 마친 구직자는 각 유형의 서비스의 평가(review)에 따라서 단계를 시작한다. 유형 4에서 18개월이 지난 구직자는 자동적으로 근로 경험 프로그램에 참여하게 되는데, 이 프로젝트에는 공공근로(Work for the Dole), Green Corps, Droughtforce, 파트타임 학습, 임시직이 포함된다.

뉴질랜드의 Work and Income 지역사무소 운영

뉴질랜드는 사회개발부의 고용서비스 전달기관인 Work and Income 지역사무소를 통하여 구인자와 구직자에게 근로자 채용 및 취업알선을 지원하고, 실업부조를 지급하는 업무를 담당하면서 구직자의 특성에 맞는 맞춤형 고용·복지연계 서비스를 제공하고 있다. Work and Income은 1998년부터 보다 적극적이고 유연하며 취업에 역점을 둔 개인별 맞춤형 서비스를 지향하고 있으며, 지난 10년 사이에 Work and Income은 보다 광의의 사회개발적인 접근방법을 강화하였다. 2011년 기준 Work and Income은 전국 138개소의 Work and Income service centres와 5개 contact centres를 두고 있다. Work and Income은 각 구직자들이 서로 다른 욕구와 취업애로요인을 가지고 있음을 인지하고, 구직자별로 서로 다른 기대와 욕구에 부응할 수 있도록 고용서비스를 맞춤형으로 제공하는 것을 기본 방향으로 설정하였다. 또한 모든 서비스를 Work and Income이 단독으로 제공할 수 없기 때문에 지역별 특성에 맞는 맞춤형 서비스를 제공할 수 있도록 지역단위의 파트너십을 형성하여 지역의 다양한 기관과 자원을 최대한 활용할 수 있도록 하며, Work and Income센터와 지방자치단체와의 관계를 긴밀히 유지하는데 노력을 수행하였다. 또한, Work and Income에서 제공하는 구직자에 대한 취업지원서비스(Helping people into work)는 구직자가 취업할 수 있도록 취업에 필요한 구직방법을 교육하는 구직 워크숍과 구직에 필요한 실질적인 조언과 지원

취업지원서비스(Helping people into work)는 구직자가 취업할 수 있도록 취업에 필요한 구직방법을 교육하는 구직 워크숍과 구직에 필요한 실질적인 조언과 지원 및 정보를 제공하고, 구직자의 자신감과 직업수행에 필요한 기술을 교육시키는 직업훈련서비스 제공과 관련 세미나 및 근로경험 기회를 제공하였다.



및 정보를 제공하고, 구직자의 자신감과 직업수행에 필요한 기술을 교육시키는 직업훈련서비스 제공과 관련 세미나 및 근로경험 기회를 제공하였다. 더불어, 고용주가 일할 기회를 제공할 수 있도록 취약계층에 대한 고용 보조금 지급하며, 취약구직자들이 생계불안을 느끼지 않고 일자리를 구하고 고용을 유지할 수 있도록 하기 위한 소득 지원 및 자영업, 창업에 대한 상담과 지원 등의 서비스를 구직자에게 제공하였다.

Work and Income에서 구직자가 조기에 취업할 수 있도록 지원하는 서비스 프로그램은 첫째, 지역노동시장이 원하는 정보 및 실업부조 등의 수급자격, 수급자의 의무 등에 대한 집단 상담을 하는 프로그램인 「Work for you」가 있다. 둘째, 고용주에게 직업훈련을 수강한 사람을 소개하여 고용하도록 지원하고, 고용을 유지할 수 있도록 사회적인 서비스를 고용주와 구직자에게 맞춤형으로 제공하는 서비스인 「Straight 2 Work」가 있으며, 셋째, 자영업을 창업하고자 하는 사람에 대하여 창업자금을 지원하고 재정적인 어려움에 처할 경우 보조금을 지급하여 자영업 창업이 성공할 수 있도록 지원하는 패키지 프로그램인 「Enterprise Allowance」가 있다. 넷째, 구직자에게 한시적인 임금 보조금을 지급하고 최장 52주까지 훈련기회를 제공하여, 빠른 시

중앙정부와 지방정부의 역할 외에 민간 및 기업의 역할을 추가적으로 고려할 때 맞춤형 일자리가 제공된다.

일 내에 취업할 수 있도록 지원하는 프로그램인 「Skill Investment Subsidy」가 운영되었다. 다섯째, 장기실업자에 대하여 지역사회의 공공근로사업에 참여하게 하고 수당을 지급함으로써 근로에 대한 습관과 태도를 함양하고, 현장훈련을 지원하여 저소득 장기실업자의 취업을 촉진하기 위한 프로그램인 「Taskforce Green」와, 마지막으로 저소득 가정에 생계지원, 보육비용 지원, 근로장려세제 지원 등을 통하여 저소득층이 취업할 수 있도록 지원하기 위한 종합 맞춤형 패키지 프로그램인 「Working for Families」가 운영되었다.

맞춤형 일자리 방안

일자리 정책 운영 방향

정부주도 일자리 사업은 지역 고유의 노동력 현황 및 일자리 창출 투입 예산의 올바른 편성 외에 정부 정책의 원활한 집행을 위하여 중앙정부와 지방정부로 구분한 역할 구성이 필요하다. 또한, 개별적으로도 역할이 규명지어질 수 있으나, 연계된 시스템(System)에 의해서 일자리 창출의 부가적인 효과가 파생된다. 따라서, 중앙정부와 지방정부의 역할 외에 민간 및 기업의 역할을 추가적으로 고려할 때 맞춤형 일자리가 제공된다. 따라서, 보다 체계적인 정책적 방안을 제시하는데 있어 준수되어져야할 기본적인 방향을 살펴보면, 첫째, 일자리 제공의 총량을 결정짓는데 중요한 역할을 하는 예산측면을 고려하여야 한다. 일자리 사업은 사업의 특성상 예산을 기반으로 일자리 수를 제한하고 있다. 또한 예산 외에 지역의 고용 및 실업상태와 경제력을 근거로 하여 지역으로 배분되는 일자리의 수가 결정된다. 따라서, 지역의 일자리를 배분하는 예산의 설정에 대하여 부문간 역할 구성이 필요하다. 둘째, 지역사회 공동의 문제와 잠재력 인식에 대한 관점이다. 즉, 지역사회문제를 스스로 해결하고자 하는 커뮤니티 솔루션방식의 정착과 지역의 재발견을 통한 내부적 성찰이 필요하다. 이러한 공동의 문제와 잠

보다 효율적인 일자리 창출이 견인되기 위해서는 지방자치 단체의 일자리창출과 연계한 보조금형식의 재정지원이 필요하다.

재력의 인식은 지연적 유대감과 가치공유를 통해 지역의 정체성을 찾아가고, 지역의 미래를 대비하는 축으로 작용할 것이다. 셋째, 인력측면에 대한 사전 조사로 비고용자에 대한 일자리 제공 측면이다. 기존 다수의 정책은 사전 조사가 아닌 사후 검증을 통하여 정책의 당위성을 검증하였다. 반면, 사전 조사 및 사후 검증 절차 없이 정책이 진행된 측면도 존재하지만 보다 효율적인 정책의 집행을 위하여 지역 여건 중 인력측면의 사전 조사에 대한 관점에서 부문의 역할 제시가 필요하다. 끝으로, 사회적 자본 축적을 통한 책임성과 신뢰성 확보 관점이다. 이는 지역에서 일자리를 구득할 수 있는 좋은 환경의 조성을 위한 중앙정부·지방정부·민간 및 기업의 연대 책임을 의미하며, 축적된 양호한 환경으로 지역사회내에서 고용되지 않은 노동력의 고용에 대한 고려가 필요하다.

중앙정부의 역할

효율적인 일자리 사업을 공급하기 위해서는 지역 노동력과 일자리 창출에 필요한 예산을 지역의 산업 특성과 연계하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 중앙정부는 다양한 추진전략과 시책들이 지역의 노동여건 및 산업 특성과 실질적으로 부합될 수 있도록 지원 역할을 충실히 시행하여야 할 것이다.

일자리 창출 사업의 원활한 운영을 위한 안정된 재정지원

중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원은 지금까지 일자리창출과 연계하여 이루어지지 않았다. 즉, 지방자치단체의 일자리창출과는 무관하게 중앙정부 차원에서의 일자리 제공을 위해서만 예산이 설정되었다. 반면, 보다 효율적인 일자리 창출이 견인되기 위해서는 지방자치단체의 일자리창출과 연계한 보조금형식의 재정지원이 필요하다. 또한, 지방자치단체의 경제적 여건을 고려하여 일자리창출 사업을 보다 탄력적이고 자율적으로 할 수 있는 일자리창출 관련 포괄보조금의 도입이 고려된다. 지역의 일자리창출 포괄보조금은 중앙정부의 일자리 제공 사업과 연계한 지역의 특수성을 반영한 일자리 사업의 창출에

> 일자리의 제공이 단순 일자리 제공 기간의 완료 후 해체라는 단기적 일자리 제공에서 연계적 일자리 제공을 위한 취업 패키지로써의 역할을 해야 할 것이다.

사용되어 지역의 사회적 일자리 창출을 견인하는데 보다 적극적인 검토가 요구된다. 이를 통해 지방자치단체는 보다 자율성을 갖고 재원을 사용할 수 있는 근거를 확충해주는 것이 고려된다. 또한, 지역에서의 일자리 제공에 대한 심적·물적 피해를 공동으로 부담할 수 있는 공동의 부담세를 지역기업 중 일자리 창출이 적은 기업에 부담하는 방안을 검토함으로써 약자의 이익 보조를 위한 공동의 노력이 필요하다. 이와 더불어 재원의 확충을 위하여 지역기업 중 일자리창출이 많은 기업에게는 국세 및 지방세의 감면 혜택을 부여하여 일자리 제공 노력에 따른 인센티브의 지급이 고려된다. 지방세 감면의 경우 취득세 등록세의 현재 감면되고 있으며 재산세의 경우 감면 규정이 있으나, 일자리창출 규모에 비례한 감면기간 및 감면율의 조정 방안이 검토될 수 있다.

일자리 사업의 통합적 운영 관리

정부 지원 일자리 사업은 취약계층을 위주로 사업이 운영되고 있다. 즉, 정부가 추진하는 직접 일자리창출사업의 경우에는 취업취약계층을 대상으로 원칙적으로 50% 이상을 고용하는 것을 목표로 한다. 반면, 일자리의 제공이 단순 일자리 제공 기간의 완료 후 해체라는 단기



미스매치 해소 Hub 기관화, 기간인력 취업알선·훈련에 중점을 두는 지역의 고용지원센터의 설립과 주기적인 관리가 필요하며, 지방자치단체는 이와 연계하여 취업애로계층 및 공공일자리 중심, 고용·복지서비스를 통합적으로 제공하는 것이 필요하다.

적 일자리 제공에서 연계적 일자리 제공을 위한 취업 패키지로써의 역할을 해야 할 것이다. 따라서, 중앙정부는 고용정책심의회를 통해 일자리 제공 후의 취업 연계를 고려해야 할 것이며, 지역은 지역노사민정협의체를 통해 유사 중복 사업을 지속적으로 조정하는 체제를 마련해야 할 것이다. 또한, 일모아시스템에 등록된 일자리 사업의 사업 영역, 수혜자, 지역특성 등의 유사점 및 차이점을 파악하는 것이 필요하다. 이는 단순 일자리 사업의 운영으로 일자리 제공 수의 증가 실적에만 집중되었던 사업의 방향을 일자리 사업 운영에서 발생하는 중복 수혜 등의 단점을 보완할 수 있는 방안으로 활용이 가능하다. 즉, 사업의 특성과 수혜자 특성을 기존 수혜자를 대상으로 파악하는 것이 아니라, 기존 사업에서 인원의 제한으로 수혜를 받지 못한 지역의 가용 노동력을 보다 효율적으로 운영할 수 있는 하나의 준거로 활용이 가능하다.

지방자치단체 추진체계 정비

정부의 일자리 사업은 지역으로의 일자리를 제공한다는 의의는 있으나 전체적으로 지역에서 필요로 하는 수요에 못미치는 일자리 공급을 나타내고 있다. 이로 인해 지역에서는 일자리 미스매치가 발생하게 되며, 이에 대한 보완이 요구되고 있다. 이에 대한 방안으로 중앙정부에서는 지역의 고용지원센터와의 전달체계를 구축함으로써 보다 효율적인 고용서비스의 제공이 필요하다. 이를 위해서는 미스매치 해소 Hub 기관화, 기간인력 취업알선·훈련에 중점을 두는 지역의 고용지원센터의 설립과 주기적인 관리가 필요하며, 지방자치단체는 이와 연계하여 취업애로계층 및 공공일자리 중심, 고용·복지서비스를 통합적으로 제공하는 것이 필요하다. 따라서, 중앙정부에서는 고용지원센터를 미설치 지역까지 확대하는 것이 필요하며, 고용지원센터간 연계를 통한 원거리 일자리제공도 고려해야할 것이다. 또한, 고용지원센터간 연계를 위한 협력체계 구축에 소요되는 인원은 기업은퇴자 등 퇴직 전문가를 활용하여 전문 상담사의 영입·배치가 필요하다. 따라서, 중앙정부는 지역공동체 활성화의 중심지원 역할로 고용지원센터를 발전시키

지역의 특성을 고려한 일자리 창출 및 일자리 공급을 위해서는 지역의 독자적인 일자리 창출 기구의 설치가 필요하며, 민관 협력망 구축, 일자리 창출 관련 DB 구축 등 각종 정보망의 구축을 통한 일자리 창출 추진체계가 필요하다.

기 위하여 부처-시도-기초자치단체-읍면으로 연계된 One Hot Line System을 구축함으로써 해당 지역에 대한 체계적이며 주기적인 관리를 통한 일자리제공을 고려해야할 것이다.

지방자치단체의 역할

지방자치단체는 중앙정부의 일자리 사업의 빈자리를 활용하여 근로시간 단축 추세를 신규고용 확충의 계기로 활용하는 방안, 주부 등 단시간 근로희망자가 쉽게 일자리를 찾을 수 있도록 적합한 직종·근로형태에 대한 모델 개발 및 보급을 하는 일자리 나누기 방안의 수립이 필요하다. 또한, 작업환경 개선, 근로유인 부여 등을 통해 중소기업에의 취업 유도, 중소기업 장기 근속자에 대한 국민주택 우선 분양, 국내외 연수, 훈련지원 확대 등 우대방안을 강구하는 빈일자리 채우기 정책의 고려가 필요하며, 취약계층의 복지를 증진하고 국민들이 꼭 필요로 하는 사회 서비스를 제공하는 사회적 일자리 확충, 참여복지 차원에서 취약계층에 대해 단기일자리 제공, 수요증대가 예상되는 공공서비스 분야 일자리를 확충하는 사회·복지 분야의 일자리창출 특화가 필요하다. 이를 위해서는 다음과 같은 세부 계획의 실현이 필요하다.

일자리 창출 추진체계의 구축

현재까지의 지방자치단체는 중앙의 일자리 제공 사업에 의존하여 지역 본연의 일자리창출에는 중심적인 역할을 하지 못하였다. 따라서, 지역의 일자리 창출을 관리하는 일자리창출 전담 기구가 설치되지 못하고, 지역고용센터에 의존하여 지역에 일자리를 공급하였다. 또한, 지방자치단체를 중심으로 민관협력망 및 협력 체계가 원활하게 구축되지 못하였다. 더불어, 고용 등 일자리창출관련 DB 및 정보망이 구축되지 못한 실정이기 때문에, 지방자치단체에서 독자적으로 지역 맞춤형 일자리창출에 주도적으로 수행하는 데는 한계가 있었다. 따라서, 지역의 특성을 고려한 일자리 창출 및 일자리 공급을 위해서는 지역의 독자적인 일자리 창출 기구의 설치가 필요하며, 민관 협력망 구축, 일자리



> 지방자치단체의 여건에 맞는 직업훈련학교 교육과정·대상·내용의 특성화 체계 구축이 필요하다.

창출 관련 DB 구축 등 각종 정보망의 구축을 통한 일자리 창출 추진 체계가 필요하다. 일자리의 추진체계는 지역 일자리에 대한 현황 조사, 경기 변화에 따른 필요 인력 조사, 가용 노동력에 대한 조사, 노동력과 기업과의 1:1 매칭 시스템 형성 등이 필요하며, 이를 위해 단기적인 시스템 구비 및 여건 마련 외에 장기적인 관점에서의 일자리 창출 추진 체계의 구축이 필요하다. 이를 위해서는 단기적으로는 지역 특성에 대한 여건조사 및 수요조사가 필요하며, 장기적으로는 일자리 창출 추진 체계를 운영할 수 있는 예산의 확보가 필요하다. 예산의 확보는 매년 예산 편성 시 교통세에 부과하여 공동의 부담을 할인하는 방안이 고려되며, 민간과의 협력방안을 구축하여 일자리 사업에 필요한 인건비 보조를 기업으로부터 지원받는 방식이 고려될 수 있다.

취업 교육·훈련 확대를 통한 일자리 경쟁력 확보

지역의 특성에 맞는 일자리를 창출하기 위하여 지방자치단체의 여건에 맞는 직업훈련학교 교육과정·대상·내용의 특성화 체계 구축이 필요하다. 이는 지역에 필요한 맞춤형 교육을 실시하는 것을 의미하며, 이를 통해 지역에서 필요로 하는 일자리 확보 지식을 구축할 수 있으며, 경쟁을 통한 지식의 축적을 견인할 수 있다. 또한, 일자리에 대한 교육 외에 구인·구직 교류의 장을 마련함으로써 지역의 기업 및 관주

중앙정부에서 제시한 일자리의 계획 유형에 지원한 실 지원자를 파악하는 것이 우선시 되며, 이들을 대상으로 한 부가적인 일자리를 창출하는 것이 필요하다.

도 지역별 취업박람회, Job 페스티발 등으로 파급되어 지역 일자리 미스매치를 해소할 수 있는 기회의 제공이 가능하다. 더불어, 기존 지역별 취업박람회 및 취업컨설팅이 나타내는 지역적 차별성을 구인기업 발굴을 위한 찾아가는 일자리 발굴단 등 지역별 접근성을 초월한 Job Finder를 운영함으로써 보다 극대화된 일자리의 창출을 가능케 하는 것이 필요하다.

지역주도의 일자리 창출 방안 제시

현재 일자리 사업의 공급은 중앙정부 주도의 정형화된 일자리정책에서 벗어나 중앙정부와 지방정부가 공동으로 일자리창출을 지원하는 쪽으로 변화하고 있다. 반면, 이를 위해서는 지방자치단체 주도의 일자리 현황에 대한 자체적인 조사를 통해 구체적인 일자리 창출 정책방향이 제시되어야 한다. 그러나, 단순 지역의 자연적인 특성 및 공약 위주의 일자리 사업 제시는 철저하게 배제되어야 하며, 이와 더불어 단기적인 일자리 성과 창출형 일자리 사업의 개발을 지양해야한다. 이를 위해서 중앙정부에서 제시한 일자리의 계획 유형에 지원한 실 지원자를 파악하는 것이 우선시 되며, 이들을 대상으로 한 부가적인 일자리를 창출하는 것이 필요하다. 또한, 사업 중간에서 탈락 및 이탈한 노동력을 대상으로한 연계사업의 개발 및 후속 교육 프로그램의 개발 등이 필요하며, 이를 통해 재취업의 기회를 제시하는 것이 필요하다.



경기도, 일자리 미스매치 해소에 나선다

> 일자리는 넘치는데 사람이 없다고 하고 일은 하고 싶은데 일자리가 없다고 한다. 일자리 미스매치가 문제다.



박신환
경기도
일자리노동정책관

일자리 미스매치를 해결하라!

미스매치의 실태

구인자와 구직자가 만나지 못하는 노동시장이 존재한다. 지역의 제조현장에서 기업인들을 만나면 사람 구하기 어렵다고 하소연한다. 청년들을 만나면 '보수도 복지도 안 좋으며, 회사 환경도 안 좋고, 출퇴근하기도 어렵다. 비전도 없다. 어떻게 그런 곳에서 일을 하라고 하느냐?'고 되 묻는다. 일자리는 넘치는데 사람이 없다고 하고 일은 하고 싶은데 일자리가 없다고 한다. 일자리 미스매치가 문제다.

새 정부 들어 일자리가 국정의 최고 현안이 되고 있다. 일자리 창출과 비정규직의 정규직화에 중점을 둔 사업이 발표되고 있다. 창출분야는 주로 공공부문 일자리다. 비정규직의 정규직화도 공공부문에서 우선 추진하고 있다. 모두 필요한 일자리정책이고 노동정책이다.

그러나 일자리 미스매치를 해결하지 않고는 전체 일자리의 90%를 차지하는 중소기업의 성장과 이에 동반하여 질 좋은 일자리를 만들어 내는 일을 어디에서 찾아야 할지 답이 없다. 일자리 10%를 제공하는 대기업 일자리는 너나 할 것 없이 가고자 하니 구직과 구인의 미스매치가 없다고 봐야 한다. 최근에는 자신의 전공과 적성에 맞는 중소기업을 찾아가는 청년들이 늘어나고는 있지만, 일자리 미스매치가 획기적으로 개선되지 않고 있다. 일자리 미스매치에 대한 국가생산 통계는

> 자산형성과 주택 그리고 보육, 교통문제를 종합적으로 지원한다.

없다. 경기도가 자체적으로 추정한 결과는 2016년 기준 전국 미스매치의 37.2%로 연간 약 27만명을 상회하는 것으로 나타났다. 경기도는 이렇게 큰 미스매치 해소를 위한 정책에 집중하고 있다.

미스매치 해소 정책의 목표 및 내용

경기도는 청년들이 중소기업에서 오랫동안 머물며 그들이 꿈도 찾고 중소기업이 성장할 수 있도록 미스매치 해소를 위한 종합적인 대책을 추진한다. 자산형성과 주택 그리고 보육, 교통문제를 종합적으로 지원한다. 중소기업을 거쳐 경기도 공공기관으로 전직하는 경우 가점도 주어 중소기업 근무를 권유한다. 미스매치 해소 정책의 중요 내용이다.

「일하는 청년통장」으로 청년들의 자산형성을 돕는다.

저소득 청년들의 근로의지를 고취시키고 지속가능한 일자리를 만들어 미스매치를 해소하기 위해 '일하는 청년통장'사업을 한다. 보수격차를 해소해 주고 자산형성이라는 추가적인 효과도 있다. 매월 10만원 적립시 3년 뒤에 1천만이라는 목돈을 마련해 준다. 3년 정도 지나고 나면 중소기업 쪽에서 자신의 비전을 찾을 수 있을 것을 기대하는 것이다. 대기업을 가기위해 준비하는 2~3년의 시간을 줄여 주기 위한 것이다.



청년들이 중소기업에서도 꿈을 키울 수 있도록 대기업과 중소기업 보수 격차를 좁혀주는 다양한 시책을 추진해야 한다.

경기도 거주 근로청년 10,500명이 사업대상이다. 2020년까지 680억원의 사업비가 투자된다. 대상 모집 시 경쟁률이 높아 청년들의 관심이 큰 사업으로 보고 있다.

현실적으로 노동현장에서 보수에 따른 중소기업 기피현상을 완화시키는 일이 중요하다. 청년들이 중소기업에서도 꿈을 키울 수 있도록 대기업과 중소기업 보수 격차를 좁혀주는 다양한 시책을 추진해야 한다. 경기도 보수격차 해소를 위한 추가적인 사업을 연구하고 있다.

「산업단지형 따복하우스」로 근로청년들의 주거복지에 기여한다.

산업단지 근로자 중 신혼부부 및 사회초년생에게 산업단지 인접 지역 10여 곳에 약 2,149호를 공급한다 [1)]

중소기업 근로청년들에게 시장보다 저렴하게 공급할 예정이다. 또한 임대보증금 이자지원을 통해 주거비용을 낮추어 준다. 이는 생활비에서 큰 몫을 차지하는 주거비용 부담을 덜어주기 위한 사업이다. 집값이 너무 비싸 결혼을 미루는 청년들이 많아 지고 있다. 대학생들과 청년들의 주거비용을 줄여 주기 위해 구 서울대 농생대 부지에 약 300명 입주가 가능한 기숙사도 짓고 있다. 그밖에 공유기숙사와 청년 쉐어 하우스도 매입하여 싼값에 임대해 주고 있다.

「국공립 보육시설 확충」으로 중소기업 종사자의 보육부담을 덜어 준다.

또한 산업단지나 공장밀집지역에 직장어린이집을 확충하여 근로자의 일·가정 조화 문화를 조성하고 일자리 미스매치를 해소하는 방안으로 추진한다. 설치비의 90%를 지원할 뿐만 아니라 인건비와 운영비 그리고 교재비도 지원한다. 관계 부서가 협업하여 관심기업을 직접 발굴하고, 지속적으로 컨설팅을 지원한다. 또한 고용노동부와 경기도 그리고 시군의 협업으로 역할 분담을 통해 추진하고 있다.

1) 경기도는 행복주택 물량 1만세대 중 2,400여 세대를 산단형 따복하우스로 건립한다.

구직자와 구인자간의 맞춤형 정보를 제공한다.

「출퇴근 버스까지 지원」 한다.

출퇴근 거리가 길어 중소기업 취업을 꺼리는 청년들이 의외로 많다. 심지어 국가산업단지도 교통여건이 좋지 않아 기업인들이 구인하기 어렵다고 호소한다. 대중교통 노선 신설을 건의하지만, 운송업체 입장에서는 적자노선으로 차량을 운행하는 것이 부담스럽다. 산업단지를 승인할 때 교통 및 주거, 인력 수급방안, 교육 등 산업단지에 종사할 근로자들의 일상 삶에 대한 수요를 고려하지 못한 채 산업단지가 들어선다. 수도권에서는 공장을 지을 면적을 총량으로 정해 놓고 중앙정부가 규제한다. 이는 국토의 균형발전이라는 가치를 실현하기 위한 정책이긴 하지만, 경기도에 개별입지 공장의 난개발을 초래하여 대중교통 및 삶의 인프라가 부족한 공장들이 난립해 있다. 이것도 중소기업 미스매치를 초래한 중요한 원인 중 하나이다. 기존 버스회사와의 이해관계가 있지만, 합의된 곳에서 우선 출퇴근 버스를 지원한다.

경기도일자리재단이 「경기도 고용지원 플랫폼」을 구축했다.

이 플랫폼은 경기도 및 중앙정부의 일자리지원정책과 일자리 관련기관 그리고 직업훈련 프로그램 등 고용서비스 전체를 사용자의 관심분야에 맞춤으로 제공한다. 청년들이 이해하기 어려운 지원정책의 용어를 쉽게 풀어 설명하고 친구와 SNS를 통해 공유도 할 수 있다. 또한 위에서 언급한 일하는 청년통장, 청년구직지원금 등을 온라인으로 접수받는 플랫폼이다. 가장 중요한 것은 구직자와 구인자간의 맞춤형 정보를 제공한다. 시군상담사들도 이 플랫폼을 이용한다. 지원정책이 다양하여 상담사들이 상담할 때 이용할 수 있도록 시스템을 구축하였다. 현재는 청년 맞춤형 기능이 서비스 중이고 금년 8월이면 전계층을 대상으로 서비스 하게 된다. 경기도 고용지원플랫폼 주소는 www.JOBaba.net 이다.

대기업 중소기업의 상생이 필요한 때이다.

미스매치의 주요원인은 대기업과 중소기업의 차이에서 발생한다. 보수

중소기업이 연구개발을 통해 끌어 올린 생산성에 대해서는 정당한 댓가가 시장에서 보장되어야 한다.

의 차이가 가장 크고 복지제도에서도 차이가 크다. 비전에서도 차이가 있고, 주위의 평판에도 부담스러워 하는 것이 요즘 청년들이다. 이런 차이를 줄이기 위해 중소기업은 기술혁신을 통해 생산성을 더 높이는 노력을 해야 한다, 또한 청년들의 직업선택 기준에 대해 관심을 갖아야 한다. 청년들은 자기개발을 위한 교육을 원하고 시간을 원한다. 주말 휴식도 가능한 원한다, 배가 불러서 그렇다고 생각하지 말고 청년세대의 특성을 이해해야 한다. 기업을 성장시켜 나가려면 젊은 세대들의 기업유입이 필수적이기 때문이다. 경기도도 이러한 인식의 차이에서 오는 미스매치를 해소하기 위한 사업을 발굴해 추진할 것이다.

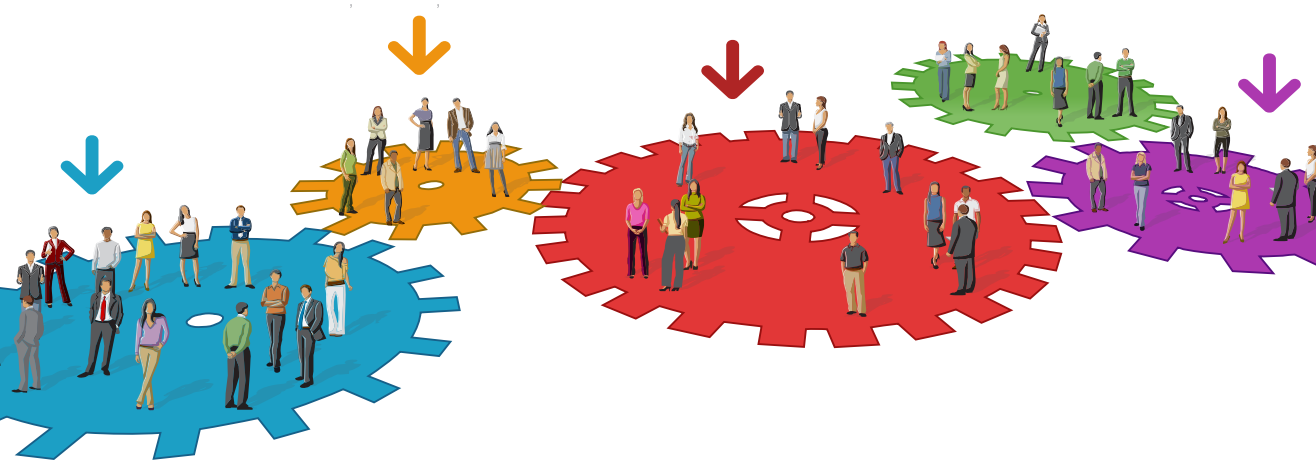
또한 중소기업이 연구개발을 통해 끌어 올린 생산성에 대해서는 정당한 댓가가 시장에서 보장되어야 한다. 정당한 거래가 될 수 있도록 시장질서를 바로잡는 정부의 노력이 더 필요하다. 대기업은 기업생태계가 건전하게 상생하며 진화할 수 있도록 중소기업에 대한 공정거래를 스스로 보장해 주도록 해야 한다.

비정규직 문제는 차별을 줄이는 데서부터.

경기도는 2012년 전국 최초로 비정규직 권리보호 및 지원 조례를 도입하여 비정규직 고용개선을 위해 노력해 왔다.

비정규직 제로화는 정부 노동정책의 중요한 이슈이다. 공공부문 비정규직 고용개선을 위한 합동지침을 변경하기 위해 관계 부처가 조율중이고 지방자치단체는 이 지침을 기다리고 있다. 경기도는 2012년 전국 최초로 비정규직 권리보호 및 지원 조례를 도입하여 비정규직 고용개선을 위해 노력해 왔고, 금년 3월에는 간접고용근로자 고용개선 추진협의회를 경기도의회와 공공기관 함께 참여하여 직접고용 전환을 위한 방안을 마련 추진하고 있다.

또한 경기도는 광역 자치단체 최초로 생활임금 조례를 제정('14.7.11) 했으며, 생활임금 1만원 목표제를 시행('16.9.5)하고 있다. 2019년에 생활임금이 1만원이 된다. 정규직과의 차이를 줄여 나가자는 것이 사업목표이다. 금년에는 도 간접고용근로자(위탁고용)까지 적용대상을 확



> 판교 테크노밸리는 지방자치제도의 성과이다.

대하고 있다. 도내 시군의 생활임금제도 도입을 지원하기 위해 운영 매뉴얼도 제작 배포하고 시군 조례 제정을 권유해 나가고 있다.

4차 산업혁명 시대 혁신의 플랫폼을 통해 미래 일자리를 만든다.

판교신도시 개발당시 중앙정부와 협상을 통해 전체개발면적의 7.4%인 20만평을 테크노밸리조성 부지로 어렵게 확보하고 사업을 시작한지 12년이 되었다. 2015년말 기준으로 IT·BT·CT·NT 기업 1,121개가 입주해 70조원의 매출을 기록했고, 임직원 72,820명이 판교테크노밸리에서 근무하고 있다. 판교 테크노밸리는 지방자치제도의 성과이다. 경기도의 제안과 중앙정부와의 협상이 없었다면, 판교신도시는 270만평의 택지에 약 9만명의 인구가 거주하는 서울 주변의 좀 고급스런 베드타운 중 하나로 남았을 것이다. 경기도는 판교TV에 이어 판교제로시티를 조성 중에 있다. 세계최초로 자율주행자동차 실증단지가 될 것이다. 금년 말에는 자율버스가 판교제로시티와 판교역 사이를 달리는 모습을 볼 수 있을 것이다.

새정부의 일자리사업 목표를 보다 효과적으로 달성하기 위해 분권형 사업추진을 건의한다.

경기도는 이 외에도 4차 산업혁명의 한 분야인 제조혁신 분야에서 글로벌 스탠다드를 만들기 위해 전국유일의 스마트 팩토리 데모공장을 안산시에 유치해 제조업 혁신 연구를 하고 있고 서해안권 제조혁신의 중심지로 육성해 나아갈 것이다. 4차 산업혁명으로 없어지는 일자리가 많을 것이라는 전망도 있으나, 새로운 일자리 또한 만들어 질 것이다. 새로운 일자리를 담아 낼 공간이 필요하다. 광명·시흥 TV와 고양일산 TV를 미래 일자리를 위해 조성하고 있다. 이 도시도 판교TV의 예보다 더 많은 산업입지를 배치하여 일자리 중심의 도시가 되도록 추진하고 있다.

민선6기, 일자리 70만개 창출 목표 반드시 달성한다.

경기도는 경기침체, 메르스 사태, 저성장 기조에도 불구하고 민선6기 3년 동안 492천개의 일자리를 창출[2]하여 목표대비 70%를 달성하였다. 2016년에는 한해 동안 전국 일자리의 51.5%인 154천개를 만들어 내기도 하였다. 향후 1년동안 208천개의 추가적인 일자리 창출하여 일자리 70만개 창출 목표 달성을 위해 최선을 다하고 있다. 새정부는 출범과 동시에 일자리 100백일 계획을 수립하고 있다. 경기도도 일자리 정책을 도정 최우선 과제로 삼아 모든 역량을 집중하고 있다.

새정부의 일자리사업 목표를 보다 효과적으로 달성하기 위해 분권형 사업추진을 건의한다. 일자리 사업예산을 포괄보조금 형식으로 지원해 줄 것과 재원마련을 위해 지방소비세의 인상시켜 줄 것을 건의한다. 각 지역별 산업현장에 존재하는 일자리 문제를 찾아 스스로 사업을 발굴하여 추진하는 현장중심 일자리정책으로 추진해 주시길 바란다. 또한 지역에서 일자리사업 재원을 만들기 위해 지방소비세 인사을 건의 했다.

2) 통계청 경제활동인구조사

신정부 일자리정책으로서 사회적경제 정책과제

> 부처별, 지역별 독자적 사업 추진의 한계를 극복하고, 제도적으로 사회적경제 생태계 육성을 지원하는 사회적경제정책이 필요한 시점이다.



이인재
한신대학교
재활학과 교수

계층간 소득의 양극화, 대기업과 중소기업의 양극화, 중앙과 지역간 양극화 등 다양한 차원에서 양극화 현상이 심해지고 있다. 청년층 등 일자리 부족, 신사회위기로 인한 사회서비스에 대한 욕구가 증대하고 있으며, 이러한 사회현상의 결과 지역공동체 해체 현상은 심각한 수준으로 확대되고 있다. 사회적경제 진흥을 통해 양극화 해소, 일자리 창출, 사회서비스 확충, 지역공동체 재생과 지역경제발전을 모색하고 있다. 이를 위해 그 동안 중앙정부차원에서는 사회적 일자리사업, 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 사회서비스 및 자활사업 등 사회적경제 육성정책을 시행하였다. 서울특별시를 비롯해서 광역지방정부는 물론이고 기초단위 지방정부 차원에서도 다양한 사회적경제 영역을 지원하였으며, 그 결과 사회적경제조직의 양적성장 성과도 일정정도 나타나고 있다. 그럼에도 지원 및 육성이 주로 사회적경제 조직 육성 차원에 머무르고 있다. 이제는 부처별, 지역별 독자적 사업 추진의 한계를 극복하고, 제도적으로 사회적경제 생태계 육성을 지원하는 사회적경제정책이 필요한 시점이다.

이러한 필요성을 공감하고 문재인 정부는 사회적경제분야 5대 공약을 제시하였다. 첫째, 소셜벤처, 사회적기업, 협동조합 등 사회적경제 분야에서 연간 10만개 이상, 5년간 50만개의 '시민경제 일자리' 창출한다. 즉 사회적경제 성장 생태계 구축 및 창업기반 조성, 생애주기별 사회적기업 및 협동조합 육성을 통해 일자리를 창출한다. 둘째, 민간주도 민관협력 사회혁신 프로젝트 및 그린 뉴딜 스타트업으로 새로운 신성장



협력을 통한 사회서비스 전달체계의 다양화 및 공공조달액의 5% 이상 '사회책임조달 시장'으로 조성하여 사회적경제를 활성화하고 사회서비스의 품질을 혁신한다.

산업과 일자리 창출 동력을 만들어낸다. 즉, 디지털·바이오·자원순환형 스타트업, 시민참여형 신재생에너지(햇빛발전, 풍력발전, 바이오에너지)스타트업 등 그린 뉴딜형 신성장 산업을 활성화한다. 나아가 소셜벤처 및 사회혁신 프로젝트를 위한 사회적 금융 시장을 조성하고, 시민이 참여하는 시민투자자 클럽 1,000개를 육성한다. 셋째, 민관파트너쉽과 협력을 통한 사회서비스 전달체계의 다양화 및 공공조달액의 5% 이상 '사회책임조달 시장'으로 조성하여 사회적경제를 활성화하고 사회서비스의 품질을 혁신한다. 사회적기업과 협동조합에 의해 지역의 문제(주거, 교육, 돌봄, 환경, 노인, 문화 등)를 해결해나가는 커뮤니티 비즈니스를 활성화한다. 그리고 공공서비스(국공립어린이집, 방과후 교육, 돌봄, 간병 등)에 대한 사회적경제 공급률 30% 이상으로 확장하며, 총 공공조달액의 5% 이상을 '사회책임조달 시장'으로 조성하고 공공기관 뿐 아니라 기업의 사회책임구매 확산한다. 동시에 공공자산을 활용하고 시민이 소유·운영하는 주택협동조합 10만호를 공급한다. 넷째, 사회적경제 특구를 포함한 시민경제 친화도시 100개를 육성하여 공동체가 살맛나는 지역공동체를 만들어낸다. 즉 사회적경제 특구를 5년간 100개 지정 추진하며, 지역재생 신사업 클러스트를 육성, 지역특성에 적합한 지역재생형 모델, 농촌활성화형 모델, 도농상생형 모델 등 유형별 사회적경제 특구를 육성한다. 다섯째, 대통령직속 사회적경제

1,2,3섹터의 특성을 융합한 하이브리드 조직으로 제4섹터를 통한 사회적 가치와 경제적 가치를 동시에 추구하는 활동에 주목하고 있다.

위원회를 설치하여 고용창출, 사회서비스 확충, 지역공동체 개발, 양극화 해소 등 복잡한 사회문제를 해결하고 협력적·포용적 성장의 시대를 연다. 대통령 직속 사회적경제위원회 및 청와대 담당 비서관제를 도입하며, 부처별 정책통합과 조정을 강화할 것이다.

사회적경제가 추구하는 융복합적 가치 지향은 시대적 대세이다. 국가와 공공의 영역인 제1섹터와 민간 시장영역인 제2섹터 그리고 민간 시민사회 영역인 제3섹터에 더해 1,2,3섹터의 특성을 융합한 하이브리드 조직으로 제4섹터를 통한 사회적 가치와 경제적 가치를 동시에 추구하는 활동에 주목하고 있다. 이윤추구를 조직의 미션으로 하는 제2섹터 영리기업까지 사회적책임(CSR)활동은 선택이 아닌 필수로 인식하고 있다. 따라서 영역별, 부처별로 이루어지고 있는 사회적경제조직 육성을 넘어서서 사회적경제 생태계조성을 촉진함으로서 사회적경제조직 활동과 사업에서 공동협력, 다양한 융복합적 활동을 활성화하려는 정책이 필요한 시점이다. 관련해서 요구되는 정책과제는 4가지로 정리할 수 있다.

부처간 협업은 물론이고 지방정부와의 조율 업무를 위해서도 중앙차원의 강력한 조정기능이 갖추어져야 한다.

사회적경제 부문별 육성과 통합조정 역할 조화

사회적경제 육성과 관련하여 협동조합(기획재정부), 사회적기업(고용노동부), 사회서비스기관과 자활기업(보건복지부), 마을기업(행정안전부) 등 중앙정부 차원의 부문별 육성정책이 이루어지고 있다. 동시에 서울시, 경기도. 충남 등 각 지방정부차원의 사회적경제 조직에 대한 지원 역시 확대 추세이다. 그 결과 지역별, 영역별로 사업의 중복, 지원과 육성에서도 중복 및 그로 인한 현장의 혼선 등의 문제가 나타나고 있다. 중앙정부 차원의 통합 조정역할의 필요성이 지속적으로 대두되고 있다. 사회적경제 진흥이 각 중앙 부처, 지방정부 차원의 개별 정책 차원을 넘어서서 중앙정부의 강력한 통합조정 및 기획이 조속히 마련되어야 할 충분한 이유가 있는 것이다. 특히 부처간 협업은 물론이고 지방정부와의 조율 업무를 위해서도 중앙차원의 강력한 조정기능이 갖추어져야 한다. 이미 서울시, 인천시, 경기도 등 광역단위는 물론이고 일부

사회적경제 생태계란 사회적경제 조직을 중심으로 다양한 이해당사자간의 네트워크로서, 모든 사업가능 공간에서 혁신적 가치 복합체를 생산하기 위하여 다양한 이해관계자들이 공존의 선순환 관계를 형성하는 체계이다.

기초 지자체에서도 사회적경제과 등 담당 조직을 설치한 경우가 나타나고 있으며, 이를 통해 지역에서도 사회적경제 육성을 위한 다양한 활동들을 전개하고 있다. 사회적경제 통합조정 지원제도를 통해 지역별 미션중심 사회적경제기업들의 활성화를 기대한다.

고도화된 사회적경제 생태계 육성 중요성

사회적경제 생태계는 사회적 가치복합체를 생산하기 위해 플랫폼을 공유하면서 공생관계를 형성하고 있는 사회적경제 조직들간의 체계를 의미한다. 사회적경제 생태계란 사회적경제 조직을 중심으로 다양한 이해당사자간의 네트워크로서, 모든 사업가능 공간에서 혁신적 가치 복합체를 생산하기 위하여 다양한 이해관계자들이 공존의 선순환 관계를 형성하는 체계이다. 일반 기업과 마찬가지로 사회적경제 조직 공히 발전단계를 거칠 것이며, 사회적경제 생태계는 이에 맞추어 단계별 과업을 고려해야 한다. 사회적경제 정책의 혁신으로 변이-선택-복제의 원리에 기반한 진화론적 관점의 생태계 조성 전략이 필요하다. 관련해서 서울시는 창업기에 한정하여 지원하던 사업들을 2012년부터는 기업의 생애주기별로 적합한 지원방안을 개발하여 시범 운영해 왔다. 시민들의 아이디어를 단기간 운영하며 구체적인 창업 준비로 나아가는 시민 아이디어 대회 위키서울, 동종업종 선배기업가를 통한 피어컨설팅, 검증된 사업모델의 확산을 위한 소셜프랜차이즈형 사업지원 등의 다양한 지원방안을 계속해서 개발하고 있다. 개별 사회적경제조직에 대한 단계별 지원정책을 마련하였으나, 지원정책이 생태계 조성으로 확산되지는 못하였다. 성장단계에서 요구되는 생태계 구성요소는 시장경쟁에서 생존할 수 있도록 사회적경제 활동을 지원하는 분야별 전문적 지원조직의 육성과제도 마련되어야 한다.

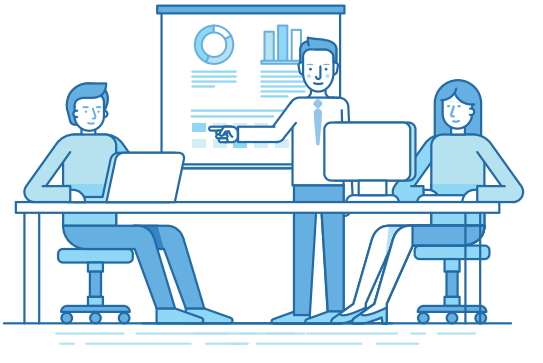
사회적경제 생태계 육성 중 핵심은 사회적금융체계 구축과 사회적금융기금 육성 등 금융자본생태계 육성에 있다. 동시에 교육훈련지원 등 인적자본육성, 사회적경제조직간 네트워크 육성 및 사회적경제특구지정 등 정치사회적자본육성, 공공기관 우선구매 등 관련 공공정책 그리

> 사회적경제 금융기반 마련 및 조성을 위해 중앙기금과 연계하는 지방차원의 사회적금융기금 설치가 가능하도록 제도적 근거를 마련해야 할 것이다.

고 청년의 사회적경제 취창업 특별지원 등은 중요한 사회적경제 생태계 육성정책이다. 금융자본 생태계 육성의 핵심은 사회적금융 관련 제도 정비 및 사회적금융기관 육성 및 정비 그리고 사회적금융 기금 설치에 있다. 또 하나 중요한 사항은 공동체 금융과 협동금융을 육성하는 것이다. 공동체금융이란 지역공동체에 뿌리를 두고 공동체의 발전을 위해 일하는 기관이 지역공동체 주민들을 위해 제공하는 금융서비스를 의미하며, 협동금융(Cooperation Finance)이란, 뜻을 같이 하는 사람들이 공동으로 자본을 모아 공동체 이익과 발전을 위해 쓰는 것을 말한다. 금융자본 생태계는 중앙차원은 물론이고 지역차원에서 육성될 수 있도록 해야 한다. 특히 사회적경제 금융기반 마련 및 조성을 위해 중앙기금과 연계하는 지방차원의 사회적금융기금 설치가 가능하도록 제도적 근거를 마련해야 할 것이다. 금융생태계를 비롯하여 사회적경제 생태계의 활성화는 신생 사회적경제기업을 넘어서 사회적기업의 규모화에 중요한 성장기반으로 역할할 수 있을 것이다.

민관 협치 및 관관협력

사회적경제의 핵심은 연대와 협력에 있다. 현재 지방정부차원까지 연합정치, 협치의 실험이 이루어지고 있다. 사회적경제 육성 및 지원은 사회적경제 특성에 부합하여 모범적인 민관협치와 관관협력 기조하에 이루어져야 할 것이다. 그런 의미에서 서울시 사회적경제발전은 대표적인 민관협치 사례가 된다. 첫째, 서울시는 민관협치를 통한 사회적경제 육성을 의제로 설정하여 상당한 성과를 도출하였다. 매월 사회적경제 민



사회적경제 발전을 위해서는 민관협치, 관관협력의 확산은 물론이고 민관협치, 관관협력의 고도화가 필요하다

관정책협의회에 개최하여 주요 정책 공동 논의하고 있다. '12년 민간 대표 및 전문가로 사회적경제정책기획단 구성, '13년 사회적경제 민관정책협의회로 개편 후 민관 거버넌스를 지속적으로 발전시키고 있다. 나아가 자치구 사회적경제 생태계조성사업단 및 지원센터, 사회적경제 특구 등 자치구 사회적경제 민관 협력 강화를 위한 민관 공동 사업도 확대하였다. 둘째, 지역 네트워크 형성 및 지역문제 해결역량 구축의 성과를 가져왔다. 첫째로, 서울시 16개 자치구 사회적경제 생태계조성사업단 및 지원센터 내 약 400개 기관 참여, 돌봄, 문화, 교육 등 각 지역별로 사회적경제 의제 발굴이 이루어졌다. 둘째로, 11개 지역 클러스터 공간 조성(5개 조성 완료 58개 기업 입주, 6개 조성 중)되었다. 마지막으로, 사회적경제 특구 육성으로 지역 민관협력 촉진 및 지역문제 해결 사업에 지원이 이루어졌다. 2016년 시점에서 6개 자치구에서 보육, 노인돌봄, 자원순환, 문화예술, 도시재생 등 주제로 추진 중이다.

서울시의 관관협력은 민관협치 수준에는 미치지 못하지만 일정한 성과가 도출하였다. 보육정책과와 협력한 국공립어린이집 수탁, 복지본부`시의회와 협력한 우리동네돌봄센터 시범사업, 서울시복지재단과 협력한 임대아파트 생활지원사업 등의 사업이 시도되었다. 사회서비스 제공형 사회적경제 육성을 위해서는 사회적경제과와 보육, 노인장기요양 등 사회복지부서와 협업이 필수적이다.

따라서 사회적경제 발전을 위해서는 민관협치, 관관협력의 확산은 물론이고 민관협치, 관관협력의 고도화가 필요하다. 그 동안 축적해 온 각 영역별 사업운영부서의 전문성을 어떻게 반영할 수 있을 것인가를 고민해야 한다. 중앙정부 차원은 물론이고 지역단위 지원조직 구축에서는 중앙차원의 권역별 지원조직 설치 및 운영 외에 전문영역별 특화조직과 지자체 차원의 자율 조직 운영을 허용하는 방안이 필요하다.

사회적 혁신활동 강화

사회적경제 육성에서 일자리 제공과 사회서비스 제공을 넘어 지식집약적, 기술집약적 성격을 갖는 새로운 유형의 사회적경제 육성이 필요

사회적경제의 본질은 취약계층에 대한 봉사가 아니라 사회적 혁신이며 전통적인 해법으로 해결되지 않는 사회문제를 해결하는 혁신적인 수단임을 다시 한번 강조되어야 할 것으로 판단된다.

하다. 사회적 혁신은 새로운 제품, 공정, 서비스 비즈니스 모델을 개발해서 사회문제를 해결하는 활동이다. 백신기술 개발, 새로운 상하수도 처리시스템 도입, 건강진단 시스템 도입, 인터넷 기반 교육시스템 도입, 재생에너지 확산 등은 기술에 기반을 사회적 혁신의 실례들이다. 기술집약적 사회적경제는 에너지 절약, 환경보호 등에 대한 전문지식을 가지고 녹색혁신과 관련된 새로운 서비스와 제품을 공급하거나, AIDS, 말라리아와 같은 전염성 질병의 예방 치료와 관련 서비스를 제공하고 있다. 사회적기업 정책과 관련해서 사회적기업 정의규정을 개정하여, 사회적 혁신자로서의 사회적기업의 위상이 부각되고 개념이 확산될 수 있도록 해야 한다는 주장이 이미 제기된 바 있다. 사회적경제의 본질은 취약계층에 대한 봉사가 아니라 사회적 혁신이며 전통적인 해법으로 해결되지 않는 사회문제를 해결하는 혁신적인 수단임을 다시 한번 강조되어야 할 것으로 판단된다.

돌봄, 정서심리문제 등 신사회문제 해결을 위해서는 ICT의 발전에 기반한 시장, 기업, 민간비영리기관 등 다양한 공급주체들의 사회서비스 제공 및 관리 능력 강화는 필수 조건이다. 4차산업혁명의 기술혁신을 사회문제해결에 응용하는 사업 추진이 필요하다. ICT의 발전은 시장, 기업, 민간비영리기관 등과 같은 다양한 공급주체들의 사회서비스 전달 능력과 관리 능력 강화를 가능하게 한다. 특히 청년이 주도하거나 동참하는 사회문제 해결형 기술혁신 사회적경제조직 육성과제로 혁신적 사회적경제 창업활동 생태계 조성을 추진해야 한다.

4차 산업혁명 시대의 도래에 따라 제조 및 서비스 분야의 산업 기술에 급격한 변화가 예상된다. 특히 big data, cloud computing, 3D printing 등 공유, 이종 융복합에 기반한 생산·유통 플랫폼은 산업생태계에 막대한 영향을 끼칠 것으로 보인다. 기술기반 사회적경제 생태계 육성을 통해 소자본 규모로 시대적 변화에 대응하기 위한 재정능력이 취약한 사회적경제 조직들이 4차 산업혁명시대에 대응할 수 있도록 관련 교육 및 공유인프라 플랫폼들을 구축할 수 있을 것이다.

공공부문 일자리 창출의 쟁점과 과제

일자리 문제 해결의 핵심은 일자리를 늘리고, 노동시간과 비정규직을 줄이며, 고용의 질을 높이는 '늘리고, 줄이고, 높이는' 전략이다.



김 철
사회공공연구원
연구실장

일자리 창출, 더불어 잘사는 경제의 핵심 과제

문재인 정부는 국정운영의 우선과제로 일자리 정책을 중점 추진 중이다. 문재인 대통령이 당선 직후인 5월 12일 공공기관 비정규직 1위 현장인 인천국제공항을 방문한 자리에서 비정규직 노동자를 만나 '공공부문 비정규직 제로 시대'를 선언했고, 대통령 업무지시 1호로 일자리위원회 설치를 지시했으며(5.10), '일자리 100일 계획'을 발표했다(6.1). 그리고 사실상 문재인 정부의 인수위 역할을 하는 국정기획자문위원회가 7월 19일 발표한 '문재인 정부 국정운영 5개년 계획'은 5대 국정목표 중 하나인 더불어 잘사는 경제의 핵심 과제가 일자리 창출임을 명시하고, 일자리는 성장을 촉진하는 최고의 복지라고 밝혔다. 이에 따르면, 일자리 문제 해결의 핵심은 일자리를 늘리고, 노동시간과 비정규직을 줄이며, 고용의 질을 높이는 '늘리고, 줄이고, 높이는' 전략이다.

문제는 이러한 일자리 창출의 실행전략이다. 어떻게 '늘리고, 줄이고, 높일 것인가'가 쟁점이다. 특히 사회서비스 일자리 34만개, 공공부문의 직접고용 전환 및 노동시간 단축을 통해 30만개 등 공공부문에서 81만개의 일자리를 임기 내에 마련하겠다는 것인데, 여기에서 공공부문 일자리 창출과 관련한 다양한 논란을 해소할 필요가 있다.



> 경제협력개발기구(OECD) 34개 회원국 중 우리나라의 재정 수준은 최상위인 반면 공공고용 수준은 크게 낮은 것으로 나타났다.

공공부문에서 일자리 창출을 선도해야

19대 대선이 시작되기 전부터 일자리 창출에 대한 확실한 비전을 제시하는 이가 대통령이 될 것이라는 전망이 나왔고, 문재인 대통령이 선거 과정에서 10대 핵심 공약의 1순위로 내건 공약도 '일자리 창출'이었다. 특히 문재인 정부의 '21세기 한국형 일자리 뉴딜'은 실질실업률이 30%가 넘는 것으로 추계되고 있는 고용절벽 시기에 심각한 청년실업 문제를 해결하기 위해서 민간부문 일자리 정책수단을 마련하는 동시에 공공부문에서 직접 일자리를 만들어내고자 한다. 실제 경제협력개발기구(OECD) 34개 회원국 중 우리나라의 재정 수준은 최상위인 반면 공공고용 수준은 크게 낮은 것으로 나타났다.

최근 OECD가 발간한 '2017 한눈에 보는 정부' 보고서 (Government at a Glance 2017)에 따르면, 우리나라 재정수지는 GDP의 1.4% 수준 흑자로 양호한 편이었지만, 공공부문(일반정부) 고용 비중은 총고용대비 7.6%에 불과하여 OECD 평균 18.1%에 훨씬 못미치는 것은 물론 일

〈표 1〉 OECD-우리나라간 주요 정책성과지표 비교

정책성과지표	OECD 평균	우리나라	비고
일반정부 재정수지 (15년)	GDP의-2.8%	GDP의 +1.4%	(한국) 재정흑자국 중 3번째로 높은 수준
일반정부 총부채 (15년)	GDP의 112%	GDP의 45.8%	(한국) 전체회원국 중 9번째로 낮은 수준
일반정부 지출 (15년)	GDP의 40.9%	GDP의 32.4%	(한국) 회원국 중 3번째로 낮은 수준
정부기능별 일반정부 지출 (15년)	사회보장〉의료〉 서비스〉교육〉경제	사회보장〉서비스〉 교육〉경제〉의료	(OECD)사회보장32.6% (한국)사회보장 19.4%
일반정부 고용 (15년)	총고용대비 18.1%	총고용대비 7.6%	(한국) 일본에 이어 2번째로 낮은 수준
정부신뢰 (16년)	중앙정부에 대한 신뢰도 42%	중앙정부에 대한 신뢰도 24%	(한국) OECD 평균보다 낮은 수준
공공서비스 만족도 (16년)	(의료)70%만족 (교육)67%만족 (경찰)77%만족	(의료)72%만족 (교육)58%만족 (경찰)66%만족	(한국) 의료는 OECD 평균 수준, 교육과 경찰은 다소 낮음

자료: 2017 한눈에 보는 정부 보고서 주요 내용 발췌.

> 공공부문 일자리가 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하므로 여기에서 일자리를 늘릴 여지가 있으며, 이를 통해 고용의 질과 공공서비스의 질을 높일 수 있다.

본(5.9%)에 이어 두 번째로 낮은 수준이었다. 공공서비스 만족도 또한 의료서비스(72%)만 OECD 평균(70%)보다 조금 높았을 뿐, 교육, 경찰 서비스의 만족도는 OECD 평균보다 상당히 낮았다. 일자리 창출은 민간이 하는 것이 원칙이지만, 공공부문 일자리가 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하므로 여기에서 일자리를 늘릴 여지가 있으며, 이를 통해 고용의 질과 공공서비스의 질을 높일 수 있다는 문재인 정부의 주장을 뒷받침해주는 셈이다.

앞선 정부들이 일자리를 늘리는 기업에 세제 등의 혜택을 줘서 민간에서 일자리를 많이 창출하게 했지만 별 효과가 없었다. 이에 문재인 정부는 공공부문에서부터 좋은 일자리를 만들어 내겠다는 것이다. 공공부문은 △'최후의 고용자'(last employer)로서 실업자에게 일자리를 제공하는 사회 안전판의 역할, △실업자로 사회진출을 해야 하는 청년들

기획재정부가 공공기관의 정원과 인건비 증가를 지나치게 통제하고 있어 정원과 총인건비에 포함되는 정규직보다는 '비정규직'을 통해 인력을 충원해 왔다.

에게 일자리를 제공하는 역할, △생계의 한계에 있는 서민들에게 사회복지(안전망) 제공, △경제활성화를 위한 사회적 투자의 역할에 나서야 한다.

비정규직 축소를 통한 좋은 일자리 창출

박근혜 정부의 최우선 국정과제도 일자리 창출이었고, 이는 '고용률 70% 로드맵' 추진으로 가시화되었다. 2012년 64.2%였던 고용률을 2017년까지 70%로 올려, 임기 내 238만개(연 47만6,000개)의 일자리를 만들겠다는 것이었다. 그 결과 박근혜 정부 4년간 15~64살 고용률이 1.9%포인트 상승하고 취업자 수가 155만4천명 늘어났지만, 2013년 2월 3.8%였던 실업률은 2017년 초 4.3%로 높아졌다. 게다가 주당 36시간 미만 취업자가 절반을 넘는 등 단기 일자리만 늘어나 정규직-비정규직, 고임금-저임금으로 양분되는 노동시장 양극화가 오히려 심화되었다. 결국 문제는 '좋은 일자리'의 부족이다.

이전 정부에서는 공공부문 비정규직 문제와 관련하여 크게 여섯 차례의 대책이 발표되었다. 그러나 이러한 일련의 공공부문 비정규직 대책은 기간제 비정규직을 일정 요건 하에 정규직이 아닌 '무기계약직'으로 전환하는 것이 주된 방향이었으며, 무기계약직 전환을 회피하기 위한 간접고용의 확대, 고용구조의 세분화와 위계화, 나아가 비정규직 활용을 제도적으로 합리화하는 결과를 낳았다.

이를테면 기획재정부가 공공기관의 정원과 인건비 증가를 지나치게 통제하고 있어 공공기관 입장에서는 사업확장 등으로 인한 인력소요가 발생할 경우 정원과 총인건비에 포함되는 정규직보다는 '비정규직'을 통해 인력을 충원해 왔다. 특히 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(기간제법)의 제정으로 2년을 초과하여 기간제근로자를 사용하는 경우에는 무기계약직으로 전환해야 하므로 공공기관들은 2년 이내의 시간제근로자나 단시간근로자, 또는 소속외 인력(간접고용)을

상시·지속업무의 정규직 고용원칙을 직접고용만이 아니라 간접고용으로 확대하는 한편, 공공서비스 제공 노동자의 직영화라는 원칙을 세우고 정부가 앞장서서 공공부문에서부터 외주화된 업무를 직영화해 나가야 한다.

통해 인력을 충원해왔고, 이는 결국 고용의 질 저하로 이어졌다. 공공부문에서 좋은 일자리를 만들기 위해서는 현재 존재하는 비정규직 일자리 등 나쁜 일자리를 좋은 일자리로 전환하는 것을 넘어 나쁜 일자리를 양산하는 정책과 제도를 근본적으로 개혁해야 한다.

7월 20일 발표된 〈공공부문 비정규직의 정규직 전환 추진계획〉에서 "최대의 사용자인 공공부문이 모범적 사용자로서 선도적 역할을 해야만 하는 상황"이라면서, 정부가 비정규직의 정규직 전환을 추진한 것도 비정규직을 줄여서 좋은 일자리를 창출하려는 시도의 일환이라 할 수 있다. 외주화된 업무 중 상당수가 상시·지속업무에 해당하는 만큼 상시·지속업무의 정규직 고용원칙을 직접고용만이 아니라 간접고용으로 확대하는 한편, 공공서비스 제공 노동자의 직영화라는 원칙을 세우고 정부가 앞장서서 공공부문에서부터 외주화된 업무를 직영화해 나가야 한다.

이와 함께 공공기관의 비정규직 사용을 부추기고 비정규직 처우 개선을 가로막는 불합리한 총정원-총인건비 제도를 개선해야 한다. 재무적 효율성 중심으로 왜곡된 공공기관 경영평가제도도 불합리한 부분은 폐지하고 비정규직 전환, 처우 개선 등을 유도할 수 있도록 개편될 필요가 있다. 문재인 대통령이 5월 12일 인천국제공항을 방문한 자리에서 기획재정부에 공공기관 경영평가 지침 변경을 주문한 이후, '문재인 정부 국정운영 5개년 계획'에서 '2017년 공공기관 경영평가 편람' 수정을 통해 고용친화적 평가를 실현하고, 2019년부터 사회적 가치를 반영한 공공기관 경영평가를 실시하겠다고 명시한 것도 이러한 문제를 해소하기 위한 조치일 것이다.

한편, 사회서비스 분야(요양보호사, 보육시설 종사자, 장애인활동보조인, 간병인 등)의 경우 민간에서 많이 담당하고 있고 양질의 일자리가 아닌 경우가 많다. 사회서비스 분야는 정부가 양적 확충에만 치중한 결과 2015년 현재 70여 만 명에 달하고 있지만, 노동조건이 열악한 저임금 여성 일자리로 인식되고 있다. 민간 사회서비스 제공기관의 과도한 경쟁구조, 이로 인한 서비스 제공 인력의 열악한 노동조건 등이 결

> 사회서비스 노동자의 열악한 불안정노동을 양질의 일자리로 바꾸는 역할을 공공부문이 해야 한다.

합되면서 사회서비스의 질을 개선해야 하는 과제에 직면해 있는 것이다. 이에 사회서비스 노동자의 열악한 불안정노동을 양질의 일자리로 바꾸는 역할을 공공부문이 해야 한다. '국정운영 5개년 계획'에서도 언급하고 있는 것처럼, 사회서비스 공공인프라 확충, 지역 내 전달체계 보강, 보장성 확대, 공공성 강화를 통해 사회서비스의 품질을 높이고 좋은 일자리를 창출할 필요가 있다. 사회서비스공단 설립은 사회서비스 노동들의 직고용을 통해 일자리 창출 및 사회서비스 제공인력 처우 개선의 마중물 역할을 할 것이다.

공공서비스 확충이 전제되어야

공공부문 일자리는 국민 세금으로 운영되기 때문에 단지 일자리 창출만을 목적으로 예산을 배분한다면 예산을 비효율적으로 쓴다는 비판을 받을 소지가 있다. 재정을 투입하여 공공부문 일자리를 늘릴 때의 전제는 공공서비스의 확충이다.



정부가 사회서비스, 지식노동, 생명·안전 업무 등 향후 기능 확대가 필요한 영역을 제시하고, 그 영역에서 일자리를 늘리는 한편, 기능조정의 필요성이 제기되는 영역은 축소하여, 공공부문 일자리 정책의 실효성을 담보하는 것도 중요하다.

공공부문 일자리는 사용자로서 국가 역할과 민간부문 일자리의 마중물 역할까지만 강조되고 있는데, 여기서 더 나아가 공공부문 일자리 창출을 통해 얻어지는 공공서비스의 확장 측면 또한 중요하게 고려되어야 한다. 공적 서비스의 확장(공공부문 확대)이 관료주의, 경제적 비효율성을 심화시킨다는 인식을 넘어, 공공부문 바깥 노동자들의 간접 임금 인상 효과, 건강한 노동력의 재생산, 고용-성장의 선순환을 고취하는 촉진제로서의 역할 등 공공부문 일자리가 가진 공공서비스의 확장이 갖는 적극적 의미 또한 강조되어야 하는 것이다. 이런 차원에서 정부가 사회서비스, 지식노동, 생명·안전 업무 등 향후 기능 확대가 필요한 영역을 제시하고, 그 영역에서 일자리를 늘리는 한편, 기능조정의 필요성이 제기되는 영역은 축소하여, 공공부문 일자리 정책의 실효성을 담보하는 것도 중요하다.

이와 함께 공공서비스 확대·강화를 위한 공공기관의 정원 확대도 필요하다. 지금까지 공공기관이 수행하는 공공서비스에 대한 국민의 수요와 사업은 확대된 반면, 이를 수행하는 공공기관의 정원은 기획재정부의 일방적 결정에 의해 좌지우지되어 왔으며, 증원 최소화, 비용 절감 극대화 원칙만이 강요되어 왔다. MB 정부의 선진화 정책으로 일방적으로 정원이 감축된 이후에도 수요에 미달하는 정원 확대 효과가 누적되어 상당수 공공기관은 인력 부족으로 어려움을 겪고 있으며, 이는 서비스 질에도 영향을 미치고 있다. 이로 인해 공공부문을 통한 국가의 '최후의 고용인'으로서의 책임이 사실상 방기되었고, 비정규직 확대 등 나쁜 일자리 양산으로 이어졌다. 이제는 지난 9년간 누적된 인력 부족 문제 해결을 위해, 공공기관의 정규직 정원을 적정 수준으로 되돌리고, 국민 생활과 안전에 필수적인 공공서비스 확대에 따라 공공기관의 정원도 늘려 나가야 한다. 국민의 서비스 수요, 사업 확대 등 합리적 기준에 따른 적정 인력의 유지가 가능하도록 제도를 개선할 필요가 있다.

정규직 전환으로 발생하는 재정적 부담이 최소화되도록 비정규직의 고용안정에 초점을 두고 처우개선은 단계적·점진적으로 추진하겠다고 하지만, 정규직과 동일한 대우를 받지 못한다면 '무늬만 정규직 전환'일 수밖에 없다.

재원 마련은 어떻게

관건은 일자리 창출을 위한 재원 마련이다. 문재인 대통령은 지난 대선 시기 일자리 공약에 필요한 예산을 집권 5년간 21조원, 연 평균 4조2000억원으로 추산했고, 이는 별다른 증세 없이 충분히 감당할 만하다고 보았다. 7월 19일 국정기획자문위원회가 발표한 '국정운영 5개년 계획'도 증세 없이 세금 자연증가분 60조 원과 지출 구조조정만으로 100대 과제를 실행하는 데 소요되는 178조 원 공약 이행 재원을 마련하기로 하였다. 이 중 소득 주도 성장의 일자리 경제를 구현하기 위해서 5년간 42조3000억원이 들어가며, 국민 안전·복지를 담당하는 공무원 17만4000명을 추가 채용할 경우 소요되는 5년간 8조2000억원(중앙 공무원 기준)을 포함하여 공공부문 일자리 81만개 창출에 11조4000억원이 소요된다. 하지만 공약 발표 당시부터 지금까지 일자리 창출 재원 마련에 대해서는 논란이 끊이지 않았고, 정부 내부에서조차 증세 없는 일자리 재원 마련 방안은 비현실적이라는 지적이 제기되었다.

이를테면, 문재인 정부는 당장 비정규직의 정규직 전환에 얼마나 소요될지 추산하지 않고 있다. 정규직 전환으로 발생하는 재정적 부담이 최소화되도록 비정규직의 고용안정에 초점을 두고 처우개선은 단계적·점진적으로 추진하겠다고 하지만, 현재의 무기계약직처럼 외양만 정규직으로 바뀔 뿐 실제 임금이나 노동조건 등에서 정규직과 동일한 대우를 받지 못한다면 '무늬만 정규직 전환'일 수밖에 없다. 정규직 전환과 함께 최대한 처우개선이 동반되어야 한다.

11조원에 달하는 추경이 7월 22일 통과되었지만, 정규직 전환에 소요되는 재원은 거의 포함되어 있지 않고, 오히려 추경 관련 일자리 세부내역을 분석한 결과 대부분의 일자리가 비정규직이고 임금 수준 또한 낮다는 비판까지 제기된다. 이러한 비판이 잘못된 것임을 보여주고, 비정규직의 정규직 전환이 좋은 일자리 창출로 이어지기 위해서는, 조세제도 개혁을 통한 실질적인 증세를 적극 모색할 필요가 있다.

일자리 창출의 과제와 지방재정의 역할

전국 852개 공공기관에서 일하는 기간제 노동자, 파견 및 용역 노동자 등 비정규직 31만명 중 앞으로 2년 이상 일할 인력은 정규직으로 전환한다는게 핵심이다.



조기현
한국지방행정연구원
연구위원

들어가는 말

정부는 지난 6월 5일 일자리 창출과 일자리 여건 개선을 위한 총 11.2조원의 추가경정예산안을 발표한 바 있다. 이어서 7월 20일에는 공공부문의 비정규직 일자리를 대거 정규직으로 전환한다는 내용의 공공부문 정규직 전환 가이드라인을 발표하였다. 전국 852개 공공기관에서 일하는 기간제 노동자, 파견 및 용역 노동자 등 비정규직 31만명 중 앞으로 2년 이상 일할 인력은 정규직으로 전환한다는게 핵심이다.

정부가 추가경정예산의 국회 통과에 진력을 다하는 모습이나 공공부문의 정규직 전환 가이드라인을 발빠르게 발표한 것들은 '소득주도 성장'을 표방한 국정철학을 신속히 실행함으로써 청년실업을 비롯한 일자리 창출과 실질임금의 인상을 통한 내수소비 확대를 견인하는 기폭제로 삼겠다는 의지로 이해된다. 이것은 고용창출과 임금인상 → 내수활성화 → 투자 촉진 → 총수요 증가 → 경제성장의 선순환 구도를 통하여 우리 경제의 성장잠재력을 끌어 올리겠다는 포석이다.

경제정책의 사조로 보면 케인즈주의(Keynesian), 독일의 질서자유주의(Orderliberalism) 색채를 느낄 수 있다. 총수요 확대는 케인즈의 유효수요론이 연상되며, 최저임금 인상이나 비정규직의 정규화는 질서자유주의가 제시하는 핵심 가치들이기 때문이다. 본고에서는 지면이 부족하므로 필자 나름대로 케인즈주의와 질서자유주의를 개관하면서

> 당시의 유럽제국들은 경제적 불안정성을 방치한다는 것은 바로 정치적 불안정성을 초래하며, 자본주의의 종말을 의미하는 것으로 보았다.

소득 성장론의 합목적성을 검토하고자 한다. 이어서 소득성장론이 성공하기 위한 조건으로서 그간의 재정투입 일자리사업의 성과를 진단하며, 국가재정의 한 축으로서 지방재정이 담당하여야 할 역할을 조명하고자 한다.

케인즈주의와 질서자유주의

18세기 후반에 영국에서 일어난 산업혁명은 19세기 후반 유럽대륙과 미국에도 파급되어 산업형태 이외에도 국민경제에까지 영향을 미침으로써 국가조직을 크게 변모시켰다. 이러한 가운데 노동운동과 사회주의사상이 자본주의의 대항세력으로 대두되었으며 마르크스는 자본주의체제의 모순을 "경기의 불안정성 및 변동성"으로 파악하였다. 정치적 민주주의를 국가경영의 근간으로 삼고 있던 당시의 유럽제국들은 이러한 자본주의의 모순을 방치할 경우 치명적인 위기원인으로 작용할 것으로 보았다. 이들은 경제적 불안정성을 방치한다는 것은 바로 정치적 불안정성을 초래하며, 이는 마르크스의 논리대로 자본주의의 종말을 의미하는 것으로 보았다. 즉, 정치적 안정성을 "체제방어기능"으로 보았다.





체제방어기능으로서 국가재정의 역할이 강조됨에 따라 19세기 후반부터는 국가의 기본기능은 복지, 교육, 산업육성 및 보호 등으로 확장되었다.

체제방어기능이란 2가지 국가기능으로 요약된다. 하나는 중앙집권화를 동반한 국가행정시스템의 구축이며 다른 하나는 국가재정기능의 확대이다. 원래 고전적 의미에서 국가기능이란 스미스의 "야경국가론"대로 국방, 정치, 사법, 공공사업에 한정되어 있었다. 이러한 고전적 재정기능은 국가재정이 관여하는 영역을 순수한 공공재공급에 한정한 것으로 이를 "질적 재정기능"이라 한다. 그런데 체제방어기능으로서 국가재정의 역할이 강조됨에 따라 19세기 후반부터는 국가의 기본기능은 복지, 교육, 산업육성 및 보호 등으로 확장되었다.

케인즈는 "불안전고용하의 균형"도 성립할 수 있음을 이론적으로 설파하였던 것이다.

그럼에도 불구하고 자본주의는 20세기 초부터 심각한 도전을 받게 된다. 러시아혁명의 결과로 이념적 형태의 사회주의가 현실적 존재로 대두하였으며, 1차세계대전 이후 세계적 경제공황에 직면하게 된다. 마르크스의 예언대로 자본주의의 전반적 위기상황이 도래한 것이다. 이러한 상황에서 케인즈의 "일반이론"이 등장한다. 자본주의란 원래 불안정한 체제이나 "큰 정부"를 통하여 자기교정이 가능하다는 케인즈의 이론은 이념적 돌파구였다. 케인즈는 고전학파와 달리 "불안전고용하의 균형"도 성립할 수 있음을 이론적으로 설파하였던 것이다. 케인즈는 마르크스가 자본주의의 본질적 모순으로 파악한 대량실업과 주기적 경제공황도 정부개입에 의해 교정할 수 있다는 점을 이론적으로 입증하였다.

질서자유주의는 개인의 이익과 사회적 이익이 조화를 이룰 수 있도록 공정한 경제질서를 마련하는 일이 중요하다는 것이다.

케인즈주의 핵심적 개념은 미래의 불확실성, 가격과 명목임금의 하방경직성(downward rigidity), 유동성 함정(liqudity trap), 유효수요(effective demand) 등이다. 이들 개념은 논리적으로 긴밀히 연관된다. 케인즈에 의하면 기업의 투자나 개인의 소비는 이자율, 가격 등과 같은 실물경제의 변수 보다 미래의 불확실성이 어느 정도 걷혀있는가에 더 큰 영향을 받는다. 심리적 요소를 매우 중시한다고 볼 수 있다. 또한 시장은 독점이나 노동조합과 같은 시장구조로 인하여 가격과 임금의 신축적 조정이 작동되지 않으며, 이로 인하여 불완전고용이 일반적인 현상이라고 보았다. 불황기에는 금융시장에서도 이자율의 가격메커니즘이 작동하지 않는다. 소비와 투자 부진은 이자율 하락으로 이어지고, 이자율이 하락하면 소비와 투자가 확대되어 균형을 회복하여야 하는데, 불황기에는 유동성 함정에 빠져 이자율 하락에도 불구하고 소비와 투자 확대로 연결되지 않는다는 것이다. 이런 상황에서는 정부가 시장에 간여하여 균형에 필요한 수준만큼 유효수요를 창출하여야 한다는 것이다.

현실 직관력을 중시하는 케인즈와 달리 하이에크(F. A. Hayek)는 거시적 경제질서를 유지하는데 정부가 시장메커니즘보다 우월할 수 없다고 주장하였다. 질서자유주의는 경제질서를 시장에 위임할 경우 자본과 노동의 힘의 역학관계 상 자본에 유리한 질서가 형성되며, 이는 공정한 경쟁질서를 파괴하고 사회적 형평을 저해하므로 국가는 경기의 규칙을 잘 마련해 줌으로써 경제주체간 갈등을 조정하고 부당한 경제력의 남용을 방지해야 한다. 즉 "보이지 않는 손" 대신에 "보이는 손"으로 개인의 이익과 사회적 이익이 조화를 이룰 수 있도록 공정한 경제질서를 마련하는 일이 중요하다는 것이다. 질서자유주의는 7개 구성원칙과 4개 규제원칙을 강조한다. 4개 규제원칙은 독점규제, 소득분배 개선, 최저임금제에 의한 노동자 보호, 외부비경제 규제를 말하는데 정도의 차이만 있을 뿐 경제적 약자에 대한 보호와 관련되어 있다. 경제적 약자를 보호한다는 것은 공정한 경쟁을 보장하기 위한 법적 장치이면서 다른 한편으로는 일정 수준의 소득보장을 통하여 시장균형을 유지하려는 수단이기도 하다.

문재인 정부의 소득주도 성장론

법인세율 인하가 기업의 투자확대에 영향을 주어야 한다.

대통령 취임 다음 날인 5월 11일 대통령 업무지시 1호는 일자리위원회 설치이었다. 5월 24일에는 일자리 상황판을 대통령 집무실에 설치하는 조치를 취하기도 하였다. 이러한 일련의 조치들은 일자리 창출이 국정의 최우선 과제라는 것을 상징하지만, 이전 정부들도 일자리 창출을 중시하기는 매한가지이었다는 반론이 제기될 수 있다.

필자가 보기에 문재인 정부의 일자리 창출의 이론적, 철학적 기반은 소득주도 성장론이다. 소득주도 성장론은 문재인 정부의 경제정책과 사회정책 전체를 관통하는 핵심이다. 이전 정부는 규제완화, 법인세율 인하를 통한 투자확대가 경제성장을 견인하고, 경제성장이 이루어지면 일자리는 자연스럽게 창출된다는 인식이 강하였다. 경제성장이 일자리 창출의 근본적인 처방이라는 것이다. 이 전략이 성공하려면 최소한 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째는 법인세율 인하가 기업의 투자확대에 영향을 주어야 한다. 세율 인하 → 기업의 투자확대 → 경제성장 → 소득증대 → 조세수입 확대의 경로를 기대한 것인데, 이는 레이건 행정부 시기의 래퍼곡선(Laffer curve) 개념을 차용한 것이다. 그러나 래퍼곡선으로 상징되는 공급중시 경제학(supply-side economies)은 레이건 행정부 시기 막대한 재정적자와 무역적자를 기록하면서 사실상 실패하였다. 이미 30년 전에 실패로 판명된 개념을 경제정책의 근간으로 삼았다는 것은 이전 정부 일자리 정책의 결정적인 실책이다. 레이건 행정부와 마찬가지로 우리도 저성장과 저고용의 구도를 벗어나지 못하면서 재정적자만 확대되는 결과를 초래하였다. 두 번째 조건은 경제성장이 소득증대와 고용확대로 이어지는 경로가 충족되어야 한다. 소위 성장의 과실이 국가 전체적으로 고르게 파급되는 낙수효과가 발생하여야 한다. 그러나 공급중시 경제는 근본적으로 고소득층의 투자와 소비에 의존하는 경제이다. 이러한 경제에서는 소득분배 악화, 복지서비스 저하와 같은 사회정책적 문제가 불거진다. 우리의 경우에도 자산소득과 임금소득, 고임금과 저임금의 소득격차가 확

경제성장이 소득증대와 고용확대로 이어지는 경로가 충족되어야 한다.

> 소득주도 성장은 성장정책, 고용정책, 복지정책이 따로 가는 것이 아니라 서로 영향을 주고 받으면서 같이가는 통합적 개념이다.

대되고 있는데, 물론 소득분배의 문제가 공급중시 경제만의 책임은 아니지만 일정부분 영향을 준 것은 사실이다.

소득주도 성장은 성장정책, 고용정책, 복지정책이 따로 가는 것이 아니라 서로 영향을 주고 받으면서 같이가는 통합적 개념이다. 문재인 정부의 일자리 정책은 성장, 고용, 복지의 삼두마차를 견인하는 핵심 기제라는 점에서 소득주도 성장의 성패를 좌우한다. 좋은 일자리는 가계소득을 증진시켜 내수를 확대한다. 내수 확대는 기업의 투자를 자극하며, 가계소비와 함께 국내 총소비를 확장시켜 성장을 촉진한다. 성장은 다시 고용을 창출하며, 가계소득을 증진시키고, 기업과 가계의 동반성장은 조세수입의 확충으로 연결된다. 종국에 가서는 처음의 일자리 창출을 위한 재정지출을 조세수입으로 흡수하므로 재정의 건전성도 개선되는 선순환 고리가 형성된다. 이 전달경로에서 고용은 성장의 출발점이자 기제로 작용하는데, 이 부분이 전통적인 케인즈경제와 다르다. 케인즈경제에서 기업의 투자는 이자율이 아니라 미래의 불확실성 등과 같은 심리적 요소에 영향을 받는다. 특히나 유동성 함정의 국면에 있다면 이자율이 아무리 낮다 하여도 기업의 투자는 자극받지 못한다. 그러므로 정부가 재정지출을 확장하여 유효수요를 창출하여야



소득과 일자리 창출에 쓰여지는 재정지출의 규모가 충분한가, 그리고 재정사업의 내용이 얼마나 충실한가에 따라 소득주도 성장의 성패가 달려있다는 것이다.

한다. 즉, 정부지출(SOC) 확대 → 투자 확대 → 유효수요 확대 → 경제성장 → 고용창출의 경로가 케인즈경제의 일반적인 구도이다. 소득주도 성장은 정부가 인위적인 재정지출을 통하여 유효수요를 창출한다는 점에서는 동일하지만 유효수요의 기제가 SOC가 아니라 처음부터 소득과 고용을 창출하는 재정지출이라는 점이 다르다. 즉, 정부지출(소득, 고용, 4차 산업혁명) → 투자 확대 → 유효수요 확대 → 경제성장 → 고용창출의 경로를 상정하고 있다.

일자리 창출을 위한 지방재정의 역할

이러한 전달경로를 비교하면 전통적인 케인즈경제에 비하여 소득주도 성장이 고용과 소득에 일차적이고, 직접적인 자극을 준다는 것을 알 수 있다. 케인즈경제처럼 기업의 투자라는 중간다리를 거치는 것이 아니라 처음부터 고용이 창출될 수 있도록 정부가 직접 자극을 주어 기업의 투자를 견인하는 기폭제로 삼는다. 이 경로가 의미하는 바는 소득과 일자리 창출에 쓰여지는 재정지출의 규모가 충분한가, 그리고 재정사업의 내용이 얼마나 충실한가에 따라 소득주도 성장의 성패가 달려있다는 것이다.

올해 6월 5일 기획재정부는 '일자리 창출과 일자리 개선을 위한 11.2조원의 추가경정 예산안'을 발표한 바 있다. 이번에 마련한 추경의 규모 11.2조원은 세계잉여금 잔액 1.1조원, 국세 예상 증가분 8.8조원, 기금여유재원 1.3조원으로 구성되어 있는데, 국채 발행없이 국세 증가 예상분으로 대부분의 재원을 조달한다는 것을 알 수 있다. 건전재정의 기조를 흔들 수 없다는 정부의 정책의지가 일자리 창출의 당위성이나 절박감 이상으로 크다는 것이 확인된다. 건전재정을 유지하려는 재정당국의 의지는 결코 비난받을 일이 아니지만 재정의 역할을 체제방어기능으로 확장하면 이번 추경의 규모가 충분한가를 생각하면 아쉬움이 들 수 있다. 추경의 특성상 불가피한 측면도 있으므로 이 부분은 내년

〈표〉 2017년도 일자리 창출과 일자리 여건 개선을 위한 추가경정예산안

분야	주요 사업
일자리 창출 (4.2조원)	① 공공부문 일자리 · 중앙 : 4,500명(경찰관 1,500명, 부사관 및 군무원 1,500명, 근로감독관┌집배원┌인천공항 제2터미널 등 1,500명) · 지방 : 7,500명(사회복지공무원 1,500명, 소방관 1,500명, 교사 3,000명, 가축방역관┌재난안전 등 현장인력 1,500명) ·사회서비스 일자리 : 2.4만명(보조교사, 대체교사 5,000명 등) ·노인일자리 : 3만명 ② 민간부문 일자리 · 중소기업 청년 취업지원사업(80억원), 청년창업펀드(5,000억원), 창업사업화지원(320억원), 신용보증기관출연(2,049억원), 재기지 원펀드(3,000억원) ·4차 산업혁명 펀드(4,000억원) 및 파트너자금(1,000억원) ③ 지역 밀착형 일자리 : 도시재생 지원(1,014억원) 등
일자리 여건 개선 (1.2조원)	① 중소기업 근무 청년 자산형성 지원, 청년구직촉진수당 도입 ② 새일센터에 창업매니저 30명, 취업설계사 50명 배치 ③ 첫 3개월간 육아휴직 급여 2배 확대, 국공립 어린이집 2배 확대 ④ 소상공인 경영안정자금 지원 및 재창업(근로자 전환) 지원
일자리기반 서민생활안정 (2.3조원)	① 모든 시군구에 치매안심센터 252개소 설치 ② 수급자와 부양의무자 가구에 노인┌중증장애인이 포함된 경우 기초 생보 부양의무 면제 ③ 도심 역세권 청년층 대상 임대주택 공급(2,700호)
지방재정 확충 (3.5조원)	① 국세 증가에 따른 지방교부세 확충(1.7조원) ② 지방교육재정교부금 확충(1.8조원)

제시된 일자리 공약은 임기 5년간 공공부문 일자리 81만개를 만들겠다는 것이었다.

도 예산에서 본격적으로 논의되어야 할 것이다. 특히, 재정지출 규모가 유효수요 창출에 필요한 적정규모인지에 대해서는 계속 논란이 제기될 것으로 생각된다. 소득주도 성장론은 지금까지 우리가 경험하지 못한 길을 개척하는 것과 마찬가지이어서 실증적으로 확인하기 이전에는 뭐라 말하기 어렵기 때문이다.

이번 추경의 정부안을 살펴보면 기획재정부의 고민을 읽을 수 있다. 지난 대통령선거에서 제시된 일자리 공약은 임기 5년간 공공부문 일자리 81만개를 만들겠다는 것이었다. 국민안전과 치안 복지 관련 공무원 일자리 17만 4,000개를 공약하였고, 국공립 병원이나 어린이집 등 사회서비스 일자리 34만개, 간접고용에서 직접고용으로 30만개 일자리

> 공무원 채용 확대는 인건비, 연금부담 등 경직성 경비나 법정의무지출의 증가로 연결되어 재정의 지속가능성을 위협할 수 있다.

공약이 제시된 바 있다. 추경에서는 일자리공약을 이행하는 차원에서 국민안전 및 민생 관련 공무원 12,000명 추가 채용에 소요되는 4.2조원의 예산이 편성되었다. 민간부문 일자리 창출은 청년창업펀드, 4차 산업혁명펀드 등 1.2조원의 재정이 투입된다. 이밖에 일자리 여건 개선 1.2조원, 서민생활안정자금 2.3조원이 투입되며 국세 자연증가에 따라 지방교부세 1.7조원이 증액된다.

그러나 소득주도 성장의 국정철학을 직접적으로 구현하는 예산은 공공부문 일자리 창출 정도로 보인다. 비록 추경이라는 한계를 감안하여도 이 정도의 재정투자로 소득주도 성장이 가능하겠는가에 대한 의문이 제기될 수 있는 대목이다. 예산논리에서 보면 공무원 채용 확대는 인건비, 연금부담 등 경직성 경비나 법정의무지출의 증가로 연결되어 재정의 지속가능성을 위협할 수 있다.

이러한 재정위험을 분산하면서, 소득주도 성장이 결실을 보기 위해서는 지방재정의 적극적인 참여와 협력이 필요하다. 서울시, 경기도, 대구시, 광주시 등 일부 자치단체에서 간접고용근로자의 고용안정을 위한 정규직 전환이 대표적인 사례이다. 서울시의 경우 교통공사 등 11개 투자기관 및 출연기관에서 일하는 무기계약직 2,422명 전원을 정규직으



자치단체의 재정여건에 따라 자율적으로 협력하되, 지방재정도 적극적인 자구노력 방식으로 국정에 참여, 협력할 필요가 있다.

로 전면 전환하는 실행계획을 추진하고 있다. 경기도는 산하기관과 정책협약을 체결하여 간접고용근로자를 직접고용 무기계약 근로자로 전환하는 작업에 들어갔다. 대구, 광주, 경남 등 다른 자치단체도 본청, 산하기관의 비정규직을 단계적으로 정규직으로 전환하는 시책을 추진하고 있다.

그러나 지방재정의 여건이 자치단체마다 다르기 때문에 일률적으로 추진하기는 어려운 실정이다. 서울시처럼 재정여건이 나은 자치단체는 무기계약직을 정규직으로 전면 전환하는 여력이 있겠지만 대다수의 자치단체는 간접고용근로자를 무기계약직으로 전환하는 일 자체도 버거울 수 있으며, 실제 현실이 그러하다.

그러므로 자치단체의 재정여건에 따라 자율적으로 협력하되, 지방재정도 적극적인 자구노력 방식으로 국정에 참여, 협력할 필요가 있다. 우선 불요불급, 성과부진 예산사업에 대한 구조조정으로 소요재원을 조달하는 노력이 적극 추진되어야 한다. 또한 기존의 일자리 관련 재정사업의 운영관리시스템을 전면 개편하여 성과를 높여야 한다. 직업훈련의 경우 직업훈련이 이루어지는 분야와 취업률이 높은 분야간 괴리가 심각한데, 이 간격을 좁혀야 한다. 부서별로 단절되고 파편화된 관행도 시급히 개선되어야 한다. 여성부의 새일센터, 보건복지부의 노인일자리사업은 부처별 연계 협력이 미흡하여 자치단체 단위에서도 부서별로 단절된 상태에서 관리되고 있다. 이러한 유사, 중복, 중첩된 예산사업은 사실 더 이상 방치하기 어려운 상황으로 기획부서나 예산부서에 총괄조정권을 부여하여 개별 사업간 시너지가 발생하도록 개선하는 방안도 검토될 수 있다. 아울러 이번 추경으로 확충되는 지방교부세는 전액 일자리사업에 투입하기를 희망한다. 특정 용도에 집행하도록 유도하는 것은 지방교부세 원리와 잘 맞지 않는 부분도 있으나 추경의 취지와 목적을 생각하면 일자리 예산사업에 투입하는 것이 바람직하다. 직접고용 일자리사업 위주로 집행한다면 더 바람직한 지방재정의 역할이 될 것이다.

충북 생산적 일자리사업의 내용과 시사점



사용진
한국지방행정연구원
수석연구원

2016년 8월 기준, 우리나라의 인구는 약 5,100만명이며, 향후 인구 규모는 소폭으로 증가하다가 2030년에 5200만명으로 인구 정점을 기록하고, 그 이후에는 인구가 점차 감소하여 2060년에는 4400만명 정도의 인구 규모가 될 것으로 전망하고 있다. 인구 감소 문제에 더하여, 65세 이상 인구의 비중이 13.1%(2015년 기준)에서 40.1%(2060년 기준)으로 대폭 증가되는 등의 초고령화 국가로의 빠른 진입으로 인해, 우리나라는 경제·사회적으로 심각한 위기 상황에 놓이게 될 것으로 예측되고 있다 (충청투데이, 2016). 또한, 기대수명의 증가로 은퇴자를 포함한 중·고령 근로자들은 은퇴 후의 안정적인 생활을 유지하기 위해 계속해서 경제활동을 하길 원하며, 특히, 베이비붐 세대의 퇴직 등에 따라 도심 지역에는 생산적 활동에 참여하고 싶으나 일자리의 부족으로 비생산적 활동(운동, 여행, 취미 등)에만 전념하게 되는 유휴인력들이 점차 증가하고 있다. 이와는 대조적으로, 비도심 지역의 농가, 중소기업에서는 여전히 일손 부족 문제 그리고 인건비 상승 등의 경영상 난제들에서 벗어나지 못하고 있는 현실이다 (김명규, 2016). 다시 말해, 노동시장에 참여하기를 원하는 인력도 많고, 인력이 여전히 부족한 사업장도 많은 기형적 노동시장 구조를 형성하고 있는 것이다.

충청북도는 전국 최초로 2016년 7월부터 도내 11개 시·군을 중심으로 '생산적 일자리사업'을 본격적으로 시행하였다.

출산율 저하, 생산 인구의 감소, 노령 인구의 증가, 그리고 비도심 지역의 구조적 실업문제 등을 해결하기 위해, 충청북도는 전국 최초로 2016년 7월부터 도내 11개 시·군을 중심으로 '생산적 일자리사업'을 본격적으로 시행하였다. 생산적 일자리사업은 "일할 능력이 있는 도시의 유휴인력을 노동력이 필요한 농가와 중소기업에 연결해 인력난을 해소하고 지역경제 활성화를 도모하기 위한 사업이다" (충청도정인터넷신문, 2016). 즉, 생산적 일자리사업은 근로 능력이 있는 인력들에게 일자리를 제공하고, 농가와 중소기업의 인력난 해소에 도움을 주며, 일하는 지역분위기 형성을 통한 공동체의식 함양, 그리고 지역 고유의 생산활동에 직접 참여를 통한 지역사회 공헌의 기회 제공 등 다양한 정책 기대효과를 갖고 추진되었다. 생산적 일자리사업은 생산적 공공근로와 생산적 일손봉사로 구분하여 시행되고 있으며 각각의 운영 개요와 내용은 아래와 같다.

〈표 1〉 생산적 일자리사업의 개요

구분	생산적 공공근로	생산적 일손봉사
시행주체	– 농가·기업의 부족일손을 지원하는 준공공근로 성격으로 시·군에서 운영	– 시·군 자원봉사센터
지원대상	– 임금 자부담 매칭이 가능한 농가 및 제조부문 중소기업	
사업규모	– 16억원	– 1.5억원(도비)
인건비	– 도·시·군 부담: 20,000원/일 – 농가 및 중소기업 부담: 20,000원/일	– 실비지원: 20,000원/일 *농가, 기업부담 없음
근로원칙	– 1일 6시간 근로 – 근로단(조) 편성 및 운영 권장	– 1일 4시간 이상 근로 – 근로단(조) 편성 및 운영 권장

출처: 김명규(2016)

2016년 11월 기준, 총450개 사업소(농가 407; 기업 43)가 생산적 공공근로 사업에 지원하였고, 이를 통해 농가와 기업에 총 28,413명의 매칭실적(연인원기준)을 달성하였으며, 각 시·군별 세부 현황은 아래와 같다.

〈표 2〉 생산적 공공근로 추진 현황(2016.11월 기준)

시군	매칭실적						집행액(천원)	집행 인건비(천원)
	합계(연인원)		농가		기업			
	개소	명	개소	명	개소	명		
합계	450	28,413	407	23,849	43	4,564	797,090	709,517
청주	80	5,006	66	4,039	14	967	151,851	128,440
충주	79	6,212	77	6,181	2	31	160,087	149,900
제천	36	2,738	31	1,412	5	1,326	80,632	69,267
보은	23	1,617	18	571	5	1,046	40,000	38,500
옥천	32	3,154	30	3,124	2	30	90,000	79,680
영동	64	2,040	62	1,950	2	90	54,643	50,967
증평	21	898	16	552	5	346	25,657	23,640
진천	23	1,794	22	1,780	1	14	46,000	41,363
괴산	56	2,450	52	2,362	4	88	69,661	61,960
음성	13	1,252	13	1,252	-	-	39,225	34,000
단양	23	1,252	20	626	3	626	39,334	31,800

출처: 김명규(2016)

또한, 생산적 일손봉사 사업에서는 총 687회 일손봉사 기회를 통해 총 5,562명의 근로자들이 참여하였으며, 각 시·군별 세부 현황은 아래와 같다.

〈표 3〉 생산적 일손봉사 추진 현황(2016.11월 기준)

시군	일손봉사 추진 실적(명)			집행액(천원)	
	계	농가	기업	계	실비
합계	5,562	4,262	1,300	137,081	111,280
청주	666	360	306	15,000	13,320
충주	440	440	-	11,750	8,800
제천	815	675	140	21,500	16,300
보은	440	440	-	11,320	8,840
옥천	484	453	31	10,180	9,680
영동	440	140	300	11,750	8,800
증평	440	434	6	11,750	8,800
진천	507	307	200	12,640	10,140
괴산	449	234	215	10,705	8,980
음성	440	440	-	10,265	8,800
단양	441	339	102	10,221	8,820

출처: 김명규(2016)

이러한 생산적 일자리사업의 경제적 파급효과는 크게 농가 및 기업의 근로 참여를 통해서 직접적으로 발생하는 생산증대효과와 근로자들의 늘어난 보수로 인해 가계 소비가 증가하고 이로 인한 간접적인 지역경제 파급효과로 구분될 수 있겠다 (김명규, 2016). 먼저, 김명규(2016)에 따르면, 생산적 일자리사업이 가져다 줄 충북의 농가와 기업의 직접적인 생산효과는 총 9,094.4백만으로 추계하고 있다. 또한, 생산적 일자리사업이 가져다 줄 충북 지역경제의 간접적 파급효과는 총 1,282.9백만원(생산유발효과 897.3; 부가가치유발효과 385.6)으로 예측하고 있다. 이에 대한 자세한 분석 내역은 아래와 같다.

〈표 4〉 생산적 일자리사업을 통한 총 생산효과(2016년 11월 기준)

(단위: 백만원)

지역	농가 생산효과	기업 생산효과	총 생산효과
충북	2,462.2	6,748.2	9,094.4
청주	367.2	1,464.9	1,832.1
충주	552.6	35.7	588.3
제천	174.2	1,687.0	1,861.2
보은	84.4	1,203.7	1,288.1
옥천	298.5	70.2	368.7
영동	174.4	448.8	623.2
증평	82.3	405.1	487.4
진천	174.2	246.3	420.5
괴산	216.7	348.7	565.4
음성	141.2	0	141.2
단양	80.5	837.8	918.3

출처: 김명규(2016)

〈표 5〉 보수지급에 따른 지역경제 파급효과 분석 결과(2016년 11월 기준)

(단위: 백만원)

시군	생산유발효과		부가가치유발효과	
	지역내	전국	지역내	전국
충북	897.3	1,407.4	385.6	562.5
청주	155.0	243.1	66.6	97.1
충주	173.5	272.1	74.5	108.8
제천	93.5	146.7	40.2	58.6
보은	51.8	81.2	22.2	32.4
옥천	97.7	153.2	42.0	61.2
영동	65.3	102.5	28.1	41.0
증평	35.5	55.6	15.2	22.2
진천	56.3	88.3	24.2	35.3
괴산	77.6	121.6	33.3	48.6
음성	46.8	73.4	20.1	29.3
단양	44.4	69.6	19.1	27.8

출처: 김명규(2016)

지금까지 서술하였듯이, 충북의 생산적 일자리 사업은 지자체가 자발적으로 지역의 유휴인력을 인력난이 심한 농가와 기업에 연결시켜 유휴인력의 지속적인 노동시장 참여 기회를 제공하고, 지역의 경제적 효과를 창출하며, 지역공동체의 지속가능한 발전에 기여할 수 있다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있겠다. 단, 충북의 생산적 일자리 사업이 전국 지자체의 일자리 문제 해결에 있어 모범사례로 인정받아 벤치마킹의 대상이 되기 위해서는 사업의 초기 단계로 인해, 발생하고 있는 여러 운영·관리 상의 문제들(예를 들어, 교통수단 불편으로 인한 참여자의 접근성 문제, 사업참여에 필요한 행정절차의 복잡함, 참여 가능한 노동 시간의 비탄력성, 비현실적인 임금 수준 등)를 시급하게 보완하는 것이 필요하다 하겠다.

김명규. 2016.「충북 생산적 일자리 사업의 효과 분석」. 충북연구원.
충청도정인터넷신문. 2016.12.06. 충북도, 전국 최초 생산적 일자리 사업 성황리 종료.
충청타임즈. 2016.08.08. '생산적 일자리 사업' 반응 좋다.
충청투데이. 2016.08.12. '생산적 일자리 사업'의 의미.



서산시, 지역기업과 주민이 연계된 일자리 창출



박노수
서산시
기획감사담당관

들어가며

현 정부가 출범한지 이제 세달 여 가까이 지나가고 있다. 어느 정부든 출범과 동시에 야심찬 정부정책들을 힘차게 추진하기 마련이다. 현 정부에서도 새로운 정책들이 꿈틀거리고 있다. 여러 가지 정책들 가운데 일자리 문제 해결만큼은 지난 정부부터 꾸준한 관심 속에 정치권 최대의 이슈였다. 현 정부는 출범과 동시에 대통령 직속으로 일자리 위원회를 출범시켰다.

현 정부의 가장 큰 관심사이며, 주요 정책의 가장 최우선에 있는 일자리 문제와 관련하여 정부정책을 앞으로도 면밀히 지켜봐야 할 것이며, 또한 그와 동시에 광역, 기초단체의 일자리정책은 어떠한가에 대해서도 관심을 가져야 할 것이다.

이와 관련하여 충청남도 서북부에서 발전하고 있는 서산시의 일자리 관련 정책들을 소개하고 지방정부의 일자리 정책의 중요성에 대해서 살펴보는 것은 큰 의미가 있다.

전국 최초로 부서간 칸막이 없는 협업모델 정책의 일환으로 확장형 고용복지+센터가 개소되었다.

서산시 소개



충청남도 서북부에 위치한 서산시에는 세계 5대, 국내 3대 석유화단지가 위치해 있으며, 동희오토, 파워텍, 파텍스, 현대모비스 자동차 주행시험장 등 자동차 관련 연관산업이 이루어지고 있다. 또한 서산시 대산에 위치한 서산 대산항은 전국 31개 무역항 중 물동량 6위(유류화물 전국 3위)의 국가관리 무역항으로 자리 잡고 있으며, 넓은 간척지가 위치해 있어, 높은 쌀 생산량(전국3위)을 자랑하는 도시이기도 하다. 세계 5대 갯벌에 해당하는 가로림만(해양보호구역 지정, 환경가치 전국 1위)이 위치한 환경생태도시이며, 산업도시라고 할 수 있는 서산시는 서산시만의 일자리 정책을 통해 나날이 발전해 가고 있다.

서산시의 일자리 정책 소개

서산시는 일자리 35,000개 창출, 고용률 63.6% 달성을 목표로 민선6기 시정을 펼쳐나가고 있다. 대부분의 지자체가 지역의 특색을 살려 다양한 일자리 창출 시책을 추진하고 있는데, 공통적인 부분이라 한다면 고용 유관기관과 기초단체간의 협업 모델일 것이다.

특히 서산시에는 전국 최초로 부서간 칸막이 없는 협업모델 정책의 일환으로 확장형 고용복지+센터가 개소되었다. 고용복지+센터는 고용노동부, 보건복지부, 여성가족부, 문화체육관광부, 법무부, 행정자치부, 금융위원회, 서산시가 협업하여 한 곳에서 일자리, 복지, 서민금융, 법률상담 등을 한번에 지원하는 기능을 목표로 운영되고 있다.

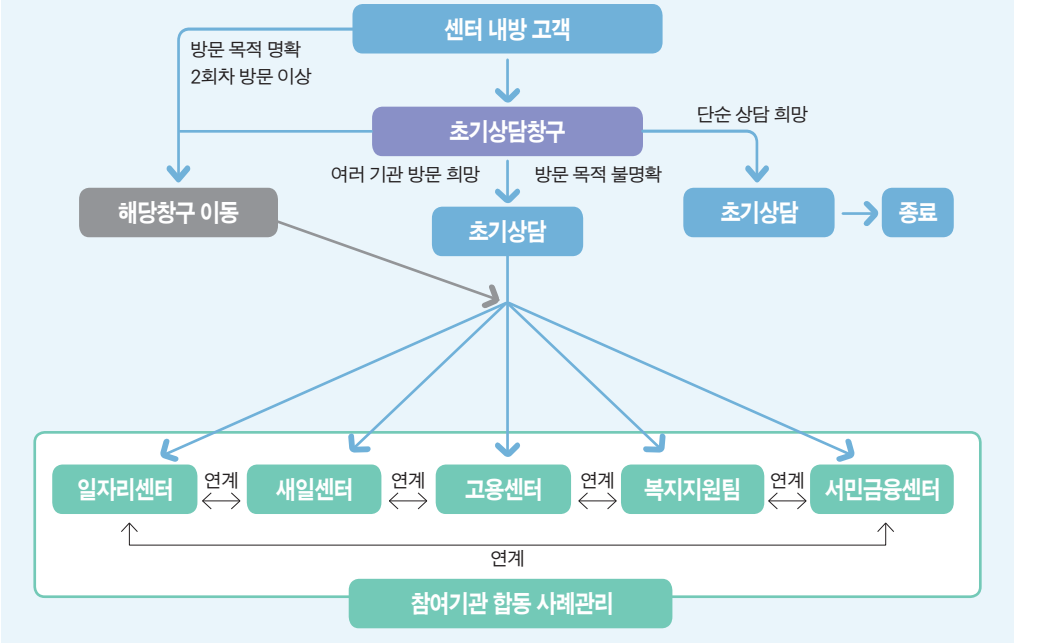
서산고용복지+센터를 통한 원스톱 고용서비스 제공 및 협업 강화

민선6기 역점시책으로 추진된 전국 최초 확장형 고용복지+센터에서는 서산시 일자리전담팀(취업지원팀), 복지지원팀 등 6개 팀 24명의 인력이 파견되어 취업지원과 복지서비스, 금융서비스, 법률상담지원 등의 서비스가 원스톱으로 제공되고 있다.

지역산업 맞춤형 인력양성 사업 추진(석유정밀화학, 자동차 부품 인력양성), 계층별 취업지원 프로그램 운영, 찾아가는 고용복지+센터, 취업단기특강, 구인구직 만남의 날, 일자리박람회 개최(2회), 관산학 취업지원, 아이디어 경진대회를 통한 일자리사업 도출 등 협업을 통한 다양한 일자리사업 추진 지원

▶ 전국 최초 확장형 고용복지+센터운영 지원을 통한 맞춤형 취업지원

서산고용복지+센터 업무처리 흐름도



청년일자리 문제에 다문화가정의 일자리 문제, 비정규직 노동문제 등에도 깊은 관심을 기울인 결과 청년고용률은 상승하고 있으며, 소외계층의 일자리 창출에 많은 성과를 나타내고 있다.

서산시 일자리 정책의 차별성

단체장의 관심과 의지


이완섭 서산시장

이완섭 서산시장은 2011년도 보궐선거로 당선되었으며 2014년 재선에 성공하여 6년째 서산시정을 살피고 있다. 단체장으로 선출되기 전 2년을 서산시 부시장으로 근무했던 기간을 포함하면 8년째 서산발전을 위해 일하고 있는 것이다. 그만큼 서산시에 대해 속속들이 알고 있고 애착을 가지고 단체장의 직무를 수행하고 있다. 과거 행정자치부 요직을 두루 거친 중앙부처 행정경험을 토대로 서산시 발전을 위해 발로 뛰고 있는 모습을 서산시의 일자리 정책을 통해 확인할 수 있다.

특히 서산시의 핵심사업인 석유화학단지에 대한 국가차원의 지원을 얻어내기 위해 여수시와 힘을 모아 석유화학단지지원에 관한 법률안 발의를 이끌어 내었으며, 지역내 기업인과의 정기적인 간담회를 통해 기업활동을 직접 챙기고 있다. 또한 지역사회와의 소통을 위해 토크쇼를 통한 세대간의 관심과 걱정거리 들을 살펴보는 속에서 청년일자리 문제에 대한 생생한 목소리를 공유하고, 다문화가정의 일자리 문제, 비정규직 노동문제 등에도 깊은 관심을 기울인 결과 청년고용률은 상승하고 있으며, 다문화가정 아시아 음식점 개소, 비정규직 지원센터 신설 등 청년실업과 소외계층의 일자리 창출에 많은 성과를 나타내고 있다.

지난 5월에는 충청남도 최초로 서산시와 기업은행간 협약을 통해 소상공인 및 중소기업 육성지원을 위한 상생발전기금 90억원을 조성해 소상공인과 중소기업에 대한 저리 융자서비스를 지원하는 등 지역산업 발전을 위한 든든한 지원정책을 마련하여 시행하고 있다.

> 일과 가정양립문화 확산 및 여성친화도시 선정에 따른 여성일자리에 대한 관심 증대와 고령화 되는 지역사회 노인일자리 해법마련도 주요 일자리 정책중 하나다.

일자리 대책의 지역 적합성

서산시의 일자리 정책을 살펴보면 치밀하고 세밀한 접근이 눈에 띈다. 서산시는 인구 17만5천의 도농복합시로 인구규모로 보면 계층별 분야별 세밀한 접근이 가능한 인구구조를 가지고 있다. 따라서 계층별 분야별 문제점을 파악하고 그에 맞는 대책을 수립 추진하여 구체적 성과를 보이고 있다.

특히 지역내 산업인력 육성 공급을 위한 특성화 대학 유치를 위한 노력과 함께 지역 주민이 일자리지원 서비스 혜택을 더 잘 받을 수 있도록 지역내 고용노동지청 유치를 위해 노력하는 등 서산시 일자리 정책의 장기적플랜과 치밀함을 엿볼 수 있다.

일자리 대책의 창의성

서산시에는 한화토탈, 롯데석유화학, LG화학, 현대오일뱅크 등 국내 굴지의 석유화학 기업들이 위치하고 있으며, 현대파워텍, 현대모비스 자동차주행시험장, 동희오토, SK이노베이션 등 자동차 연관기업과 연구시설 등이 위치해 있다. 그에 따른 일자리 기회를 지역민과 연계하는 문제에 대한 해법 마련이 서산시 일자리 정책의 핵심이라고 할 수 있다.

또한 일과 가정양립문화 확산 및 여성친화도시 선정에 따른 여성일자리에 대한 관심 증대와 고령화 되는 지역사회 노인일자리 해법마련도 주요 일자리 정책중 하나다.

일자리정책을 통한 위기상황 극복사례

서산시에 위치한 석유화학기업 및 자동차관련 연관사업체 들은 지역민을 채용하고 싶어도 현장중심형 인력을 구하기 어려워, 외지인을 채용하는 경우가 많았지만 외지인은 이직률이 높아 기업경영에 어려움을 호소했다. 반면 지역사회에서는 지역민 채용에 소극적인 기업에 대한 반감이 형성되기도 하는 등 기업과 지역민간의 보이지 않는 갈등도 존재해 왔다.

기업입장에서는 기업이 원하는 지역민을 구하기 어려운 점, 지역에서는 기업이 원하는 인재를 공급할 수 있는 여건이 마련되지 못한 점에 대해 서산시를 중심으로 기업과 학교가 연계하여 지역민과 기업이 상생하는 일자리 창출 모델을 구축하여 청년고용률 3년 연속하락을 상승으로 이끌었으며, 피보험자수 7.2% 상승이라는 구체적 성과를 올리고 있다. 또한 적극적인 기업유치를 통해 일자리의 총량을 늘리는 정책은 꾸준한 성과를 내고 있으며, 일자리창출을 신성장 동력사업과 연계하여 추진하고 있다.

서산시엔 우수한 청년 인재가 부족하다?! 기업체의 구인난과 청년층의 구직난

〈 석유화학산업, 자동차부품 산업 발전 ⟷ 관내 교육훈련 기관 부재 〉

- 관내 기업체 : 현장중심형 인력 공급 부족에 따른 구인난 및 외부인재 채용
- 청년구직자 : 지역산업 분야의 기술개발 기회 부족 등 취업 애로사항 존재
  - ▶ 서산지역에서 일하고 싶지만 훈련과 취업의 연계가 이루어지지 못하고 있음
  - ▶ 훈련의 기회가 없다보니 서산시엔 우수한 청년 인재가 부족하다는 편견 존재

교육훈련을 받을 기회가 없었을 뿐! 우수인재 양성을 통한 취업연계

〈지역산업 맞춤형 인력양성사업 추진 ▶ 우수인재 양성 ▶ 취업연계〉

- 석유정밀화학 산업인력 양성교육과정
- 자동차부품 조립 · 검사 교육과정
  - 청년층이 선호하는 양질의 일자리 분야에 취업할 수 있도록 기술교육과 인성교육을 실시
    - ▶ 기술 뿐 아니라 **인성교육도 병행**해서 우수한 인재로 양성
  - 관내 기업체와 협약을 통해 교육생 선발과 교육과정 시 기업담당자 참여로 취업연계
  - 관련분야 대학(인하공업전문대학)과 협조하여 커리큘럼 구성 및 프로그램 운영
  - 교육인프라 조성을 위해 특성화대학 유치전 돌입

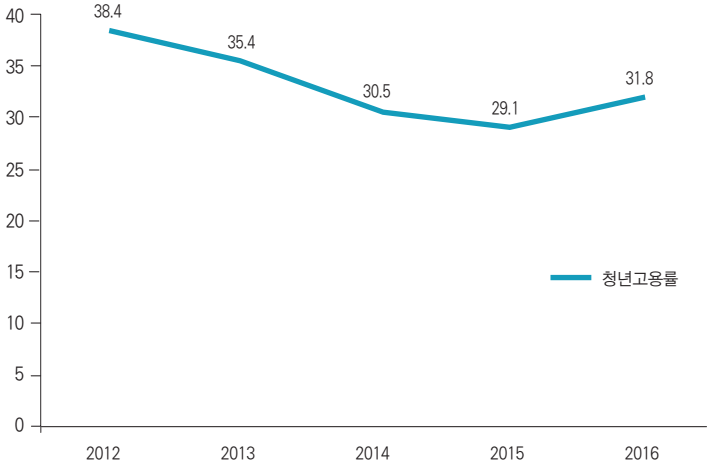


자동차부품 조립과정 현장 견학


인하공업대학과 교육 협약


석유정밀화학 인력양성 교육

청년고용률 3년 연속하락을 상승으로 이끈 원동력!!



2012년~2015년 **서산시 청년고용률 지속하락**
서산시 청년고용률 추이 : 2012~2015년

2013년부터 하락하던 청년 고용률 4년 만에 2.7% 상승 !

피보험자 수 전년대비 7.2% 상승! 비결은?

타깃기업 유치 및 지원을 통한
양질의 일자리 창출
2016년 42개 우량 기업유치
(일자리분야 매니페스토 우수상 수상)

지속적인 일자리창출을 위한 신성장동력 창출

민-관 합동 중소벤처기업육성을 통한 일자리 창출
"서산솔라벤처단지 설립"
서산시와 충남창조경제혁신센터, 한화큐셀과 협업,
차세대 청년일자리 지속창출 기반조성

일하는 여성이 행복한 도시

여성일자리 창출 확대로 여성친화도시 만들기,
경력단절 여성 취업 프로그램
새일센터 취업률 2년연속 충청남도 내 1위,
다문화 음식 판매점 개소(2016.11)

충청남도내 최대 노인일자리 창출로 당당한 어르신 만들기

2016년 충청남도 내 가장 많은 어르신 일자리 창출,
시니어클럽 활성화
노인일자리사업 우수지자체 선정
한국시니어클럽협회장상 수상(2016.12.7.)

Ⅵ. 그동안의 성과

앞에서 살펴본 바와 같이 서산시는 차별화된 일자리 정책들을 펼쳐온 결과, 지난해 일자리 목표를 초과 달성하였으며, 부문별 구체적 통계 수치는 다음과 같다.

구 분		'15년 실적	'16년 실적	'16년 목표	전년대비 증감
공통 일자리 목표	고용률(15~64)	63.6%	**64.3%**	63.9%	0.7%
	고용률(15세이상)	61.4%	**62.3%**	62.1%	0.9%
	취업자수	87,100명	**89,800명**	88,000명	2,700명 3.1%
	상용근로자수 (취업자 중)	39,700명	**42,000명**	40,000명	2,300명 5.8%
	고용보험피보험자수	33,784명	**36,226명**	34,000명	2,442명 7.2%
청년고용률(15~29)		29.1%	**31.8%**		2.7%

부문별 일자리 목표 달성을 위한 노력

구 분		'16년 실적(명)	'16년 목표(명)	달성도(%)
부문별 일자리 목표	계	**9,252**	7,085	130.0
	직접일자리창출	**3,782**	3,546	106.6
	직업능력개발훈련	**634**	479	132.0
	고용서비스	**3,543**	1,957	181.0
	일자리인프라구축	**43**	3	1,433.0
	민간부문	**1,250**	1,100	113.6



석유정밀화학 산업인력양성 교육


자동차 부품조립·검사원 양성

적극적인 기업유치를 통한 일자리 총량을 늘려나가면서도 지역민을 기업이 필요로 하는 인재로 육성하여 공급하는 정책이 큰 성과를 거두고 있다.

마무리

지금까지 기초자치단체의 일자리정책으로 충청남도 서산시의 사례를 살펴보았다. 지면여건이 허락되지 않아 다양한 사례들을 자세히 소개하지 못한 아쉬움이 있다. 서산시는 3년 동안 하락세를 보이던 청년고용률을 지난해 상승세로 전환시켰으며, 여성일자리, 다문화가정 일자리, 노인일자리 등 다양한 계층·분야에서 일자리 정책을 실효성 있게 추진해 오고 있다. 특히 적극적인 기업유치를 통한 일자리 총량을 늘려나가면서도 지역민을 기업이 필요로 하는 인재로 육성하여 공급하는 정책이 큰 성과를 거두고 있다. 기업 입장에서는 이직률이 낮은 우수한 지역민을 고용할 수 있어 좋고, 지역사회 입장에서는 지역민이 지역에 주소를 두고 생산활동과 소비를 함에 따라 GRDP(지역내총생산)의 유출을 막을 수 있어 지역과 기업이 상생하는 고용모델을 성공적으로 정착시켜 나가고 있다.

현 정부의 핵심과제 중 하나인 지방분권 완성은 지역의 문제를 지역이 스스로 해결할 수 있는 역량을 갖춰나갈 때 가능할 것이다. 지방정부도 일자리 문제 해결에 더욱 적극적인 노력과 행정력을 집중해야 할 것이다. 중앙정부와 지방정부의 일자리 문제 해결 노력이 좋은 결실로 이어지길 기대해 본다.



광주광역시

'일자리 창출' 지방정책을 선도하는 지방자치단체


광주시청

일자리 문제의 본질적 해결에 도전, "광주형 일자리 모델"

예로부터 호남지방의 교육·문화·행정의 중심지였던 '광주광역시'는 예향의 본고장답게 '맛'과 '멋'이 어우러진 남도의 문화예술 중심도시로 남도문화를 이끌어왔다. 빼어난 맛과 넉넉한 인심을 담은 맛깔스런 남도음식, 무등산국립공원과 가사문화권을 비롯한 다양한 자연적·사회문화적 관광자원을 보유하고 있는 도시라 하겠다.

무엇보다 1980년 5·18광주민주화운동의 정의로운 항쟁을 통해 한국사회의 정치체제를 민주화시키는 데 커다란 기여를 하였으며, 현재는 광주의 역사적 자부심인 5·18의 광주공동체 정신을 경제민주화로 계승하려는 새로운 도전으로써 "광주형 일자리 모델"이 문재인 정부의 일자리 정책의 핵심으로 관심을 받고 있어 이를 소개하고자 한다.

광주형 일자리 모델이란 무엇인가?

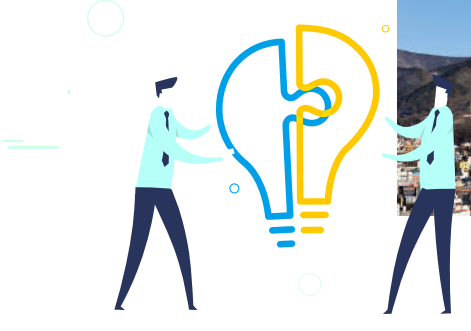
'광주형 일자리'는 일자리 문제를 인권과 복지의 문제이며, 정의와 민주주의의 문제로 바라본 민선6기 윤장현 시장의 대표 정책으로 '노동자에게는 고용안정과 적정 노동시간을, 사용자에게는 적정임금과 생산성 향상을' 가져다주는 Win-Win 결과를 위해 광주시가 추진하는 노사상생형 혁신작업장을 의미한다. 한 마디로 노·사·민·정 사회적 합의와 대타협을 통한 노동시장의 구조화된 문제의 해결과 노사상생문화 구축을 목표로 하는 혁신적인 일자리 모델이다.

광주형 일자리 모델의 필요성

'광주형 일자리'의 배경과 필요성은 광주에 국한된 문제는 아니다.

먼저, 노동시장의 구조적 왜곡과 양극화 심화 문제이다.

2015년 기준으로 국내 53만개 법인 중 극소수의 대기업이 전체 매출의 33%를 차지하고 고용은 7.6%인데도 순이익은 67.4%를 차지하여, 남은 33%를 수십만개의 중소기업들이 분배하게 됨에따라 임금격차가 커질 수 밖에 없었다. 이는 1980년대에 대기업 임금의 90% 이상이던 중소기업의 임금이 90년대 들어서면서 60%, 제조업은 50%에 불과할 정도로 격차가 커지는 결과를 초래한 것이다.





무등산과 광주시 전경





노사정 설명회

특히 광주지역 GRDP의 40% 이상을 차지하는 지역자동차 산업에 있어서도 기아자동차의 평균임금이 1억원에 달하는 반면, 1차 협력사는 4천만원, 2차 협력사는 3천만원에 미치지 못한다고 한다.

또한 비정규직(32.5%)의 임금수준은 정규직의 43%에 그치고, 청년층은 비정규직이 64%(2015년)에 달하며, 그나마 민간기업들의 해외생산과 생산시설의 자동화는 지역 산업의 성장둔화와 청년층 등 신규 고용인원 부족으로 이어져 청년실업률이 10%대에 이르는 원인을 제공하고 있는 실정이다.

다음으로는, 광주지역의 열악한 경제적 여건 및 노동시장 현황이다.

광주지역의 제조업 취업자수는 상대적으로 적고, 제조업 부가가치 생산비율도 낮은 편에 속하다 보니, 특히 청년층의 경제활동참가율과 고용률이 전국 평균보다 5%이상 낮은 전국 최하위 수준이다. 또한 양질의 일자리는 수도권에 집중되고, 지방에는 중소기업 중심의 불안정한 일자리에 한정되다보니 청년층의 지역이탈이 가속화 되고 있다.

이러한 배경으로 태동한 '광주형 일자리 모델'은 원하청 간 공정한 산업생태계 조성과 노동자 간 임금격차를 줄이는 등 양극화 완화와 양질의 일자리를 늘릴 수 있는 혁신적인 사회통합형 일자리모델이라고 할 수 있을 것이다.





직접고용전환자 신분증 수여식

광주형 일자리 모델의 핵심 내용

'광주형 일자리 모델'은 노사와 행정, 그리고 시민사회가 노사관계와 생산방식의 혁신을 통해 신규투자를 유치하고 노동시장의 구조화된 왜곡을 개선해 사회통합을 강화하는 지역혁신운동으로써, 지난 6월 20일 지역의 노ㅣ사, 시민사회단체, 여성계 등 22개 기관이 한데 모여 체결한 ① 적정임금(연대임금) 실현 ②적정 근로시간 실현, ③원·하청관계 개혁 ④ 노사책임경영 구현 등 '광주형 일자리 모델 실현을 위한 기초 협약'에 잘 나타나 있다.

광주형 일자리 모델의 실현

노사민정의 사회적 타협을 통해 근로자의 임금을 적정임금으로 하여 고용을 늘리자는 정책인 '광주형 일자리 모델'은 민선6기 역점시책으로써 현재까지도 진행형 정책이다.

광주시는 먼저 '사회통합추진단'이라는 기구를 신설하고 사회통합지원센터라는 지원조직을 구축했으며, 국책연구원인 노동연구원에 연구용역을 의뢰해 독일의 'AUTO 5000' 등의 국내외사례를 통한 광주시에 적용가능한 '광주형 일자리 모델'을 정립하였다.

다음으로 모델의 적용을 위해 당장 가능한 공공기관의 비정규직을 정규직으로 전환을 추진하여 현재 직접고용 전환대상자 827명 중 93%인 772명을 직접고용으로 전환하였고, 금년 연말까지 전원 정규직으로 임용할 계획이다. 이는 문재인 정부의 공공부문 비정규직 제로화 공약 선언과 정확히 정책의 궤를 같이 하였다.
더불어 최저임금보다 30% 더 지급하는 전국 최고 수준의 생활임금제를 공공부문에서부터 실천에 옮김으로써 '광주형 일자리 모델'의 터를 닦아 왔다.

이제 남은 과제는 공공부문에서의 성과를 민간부문으로 확산하여 '광주형 일자리 모델'의 민간부문 적용 사례를 만들어 내고 이를 전국적으로, 나아가 다양한 산업에 적용해 가는 것이다.
광주시는 2016년 7월, 정부예비타당성조사를 통과한 친환경자동차 부품산업 클러스터 조성사업을 '광주형 일자리 모델'의 적용 대상사업으로 삼고 자동차 전용산단인 '빛그린 산단'의 조성을 추진 중에 있다. 또한 '광주형 일자리 관련 특별법' 제정 등을 통해 광주형 일자리를 창출하는 기업에게 재정지원과 세제 감면 등 제도적 기반 조성에도 만전을 기하고 있다.



직접고용전환자 신분증 수여식





빛그린산단 친환경자동차 부품단지 현장방문

이에 따라 정부에서도 광주형 일자리가 대한민국의 위기 극복과 고용절벽을 넘어서는 대안으로 주목하였고, 금년 추경에 광주형 일자리의 선도 모델의 전국 실현을 위한 연구용역 예산을 편성한 상태로서 시는 정부와의 협력을 통해 선도 모델 개발에 박차를 가할 것이다.

아무도 가보지 않은 길이지만 가다보면 곧 길이 될지니...

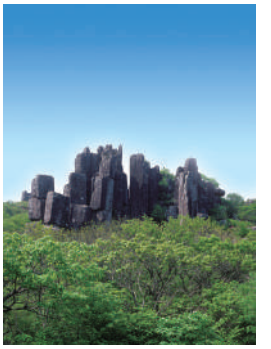
'광주형 일자리 모델'은 고용없는 성장으로 청년들의 고용절벽이 현실화된 상황에서 사회적 대타협을 통한 적정임금의 일자리로 기업의 투자를 이끌어내자는 광주시의 대표 정책이며, 문재인 대통령의 공약으로 채택된 데 이어 정부 정책으로 적극 검토되고 있다.

'광주형 일자리 모델'이 우리 사회의 노동시장 이중구조와 양극화 등 구조적 문제나 일자리 문제의 유일한 해법이라고 할 수는 없다. 다만 정부주도 일자리 정책의 한계를 지역고용파트너십에 기반한 지역 주도 일자리 정책을 통해 해결해 보자는 다양한 시도와 소통 노력의 결과이며, 앞으로도 이는 문제해결의 중요한 열쇠가 될 것이다.

무엇보다 광주형 일자리는 정치민주화를 선도한 우리 광주에서 새롭게 경제민주화를 시작해보자는 사회혁신운동으로써, 위기를 극복하고 자

원을 배분하는 방식을 민주적으로 해결할 수 있는 능력이 광주공동체에 있다는 믿음에서 시작되었다.

양극화 해소와 양질의 일자리 창출로 더불어 행복한 아름다운 광주공동체를, 나아가 국민이 행복하기를 바라는 광주시의 새로운 개척정신의 결과물인 '광주형 일자리 모델'이야말로 지역공동체의 이상을 실현하고자 광주에서 제안하였기에 '광주형'이라는 말을 붙였지만 광주에 국한하지 않고 한국사회를 구출하고자 기획된 프로젝트인 것이다.



일자리의 부문별 정책

			목표	
			양질의 신규 일자리 창출	기존 일자리의 상향 균형화 (격차해소)
부문	공공부문		A형 정부의 서비스와 지출정책 변화, 근로시간 단축	B형 비정규직의 정규직화, 최저임금 인상, 생활임금 확대
	민간부분	자동차 산업	C형 신규투자 유지 투자촉진방안 구축 (고임금 구조 및 갈등-담합적 노사관계 해소, 전기차 인프라 기반 확충, 시민적 열말 집결 표출, 강중소기업 양성 등)	D형 하청말단, 영세 중소기업 일자리 근로조건 개선, 인금인상 기회도모 (원-하청간 노동연대, 적적단가 실현, 하청 노조 조직화, 정부지원)
		여타 산업	E형	F형



충남의 중앙 청양, 대한민국의 중앙으로 도약! 떠나는 농촌에서 돌아오는 농촌으로!



천장호출렁다리

충남의 정중앙에 위치한 청양은 어머니 품처럼 포근한 칠갑산과 오염되지 않은 청정 자연 속에서 자라나는 고추, 구기자 등 품질 좋은 농산물, 온순하고 따뜻한 인심을 자랑한다.

과거 구봉광산 개발이 활발하던 60년대 청양군은 인구가 10만명을 넘었지만 광산업이 쇠퇴하고 도시화, 산업화가 진행되면서 농촌 인구 유출이 시작되었고, 연 평균 1300여명이 감소해 왔다. 인구 3만명 미만으로 떨어지는 것이 아니냐는 우려의 목소리가 높아졌다.

이러한 이유로 '인구증가, 부자농촌 만들기'에 사활을 건 청양군은 현재 4년째 인구가 늘고 충남에서 가장 잘 사는 농촌으로 변모해 가고 있다. 떠나는 농촌이 아닌 돌아오는 농촌이 된 것.

반세기만에 인구가 늘다!



청양군 합계출산율 전국 최상위 기록

2013년 12월 최저점을 찍은 인구수는 마치 반환점을 돌아온 듯 현재까지 지속적으로 늘고 있다.

민선5기와 민선6기 이석화 군수의 일관된 제일의 군정목표는 인구증가다.

지난 2014년 4월 제정한 인구증가 시책 지원조례를 바탕으로 전입주민에게는 2만원, 청양에 소재한 충남도립대학에 입학한 학생에게는 10만원의 전입 축하금을 준다. 전입 후 1년 이상 거주하는 충남도립대학 학생에게는 생활안정자금 10만원을 추가로 지원해 학생들의 청양 정착에 도움을 주고 있다.

여기에 그치지 않고 지난해 8월 청양군 출산 장려 및 양육비 지원에 관한 조례를 전부 개정해 첫째아 60만원, 둘째아 100만원, 셋째아 500만원, 넷째아 1000만원, 다섯째아 이상은 2000만원 이내로 출산장려금을 지원, 출산 친화적 사회 분위기 조성에 기여했다.

또한 범 군민적 내 고장 주소 갖기 운동을 전개하고 청양에서 제2의 인생을 꿈꾸는 귀농귀촌인의 정착을 위해 전폭적인 지원을 아끼지 않고 있다.

이러한 분위기 속에서 지난 2013년 12월 반세기만에 64명의 인구가 증가하고, 그 상승세를 유지해 오는 등 '인구 3만5000명 대망의 2020프로젝트' 달성의 기틀을 마련해 나가고 있다.

억대농부가 늘어나는 부자농촌 실현

청양은 순수 농업인이 전체 인구의 45%를 차지할 만큼 대표적인 농업군이다.

2020년까지 농가소득을 5000만원으로, 억대 농가를 500호로 늘리기 위해 농업인 리더 육성, 경쟁력 강화, 생산기반 구축, 6차산업화, 도농교류활성화, 농외소득 창출의 6대 전략과제를 추진, 행복한 부자농촌 만들



기를 가속화하고 있다.

농사짓기 좋은 환경조성과 부가가치 창출을 위해 부자농촌지원센터를 설립해 농산물의 생산, 가공, 유통의 6차산업화를 도모하고, 읍·면별로 농산물 직거래단을 구성해 유통구조 개선과 도농교류 활성화를 통한 농가소득 증대에 노력해 왔다.

또한 새로운 특화작목을 개발 보급해 틈새농법 공략과 친환경농업을 확대하고, 젊은 귀농인 유치를 통한 농촌 활력화 등 농업경쟁력 향상과 농사짓기 좋은 환경개선사업을 착실히 수행하고 있다.

특히 농지보유 기본현황, 농업생산현황, 농업소득과 농외소득 현황 등 4개 분야 53개 항목이 일목요연하게 담긴 농업·농가통계 시스템을 구축해 자료를 전면 공개하고 맞춤형 농업정책 수립의 기초 자료로 활용하고 있다.

불리한 농업여건과 고령화를 극복하고 인구증가와 부자농촌을 통해서 군정에 활력을 불어넣고자 시도한 다양한 노력에 힘입어 2015년도에는 농업소득 3980만원으로 충남도내에서 1위를 차지했다. 충남도 농가평균소득은 3417만원, 전국 농가평균소득은 3700만원이다.


창농인 영농현장 방문 – 청남 정동엽

2020년까지 농업예산 1200억원으로 증액해 나갈 계획이고, 농가평균소득 5000만원 이상, 억대농가 500호 육성을 목표로 하는 '부자농촌 만들기 2020프로젝트' 사업을 군정 역점시책으로 추진해 나가고 있다.

미래 세대에 아낌없는 투자

청양에서 살아도 일류가 될 수 있다! 교육 경쟁력을 높이고, 인재 외부유출 억제와 인구증가 등을 도모하기 위해 출범한 청양사랑인재육성장학재단은 5년 만에 전국 기초자치단체 중 최초로 200억 기금을 조성하는 기대 이상의 성과를 올렸다. 어린 학생들이 용돈으로 모은 돼지 저금통을 가져오고 할아버지, 할머니



장학금 200억 달성 보고회 및 기자회견

쌈지 돈도 장학금으로 더 해지는 등 지난 외환위기 당시 금모으기 운동을 통해 국가 재난을 극복했던 저력을 청양군민들이 보여 주었다.
적은 인구와 열악한 교육현실, 가난의 순환 고리를 끊고 세계일류로 발돋움할 수 있는 발판을 마련하기 위한 각종 교육환경 개선, 아낌없는 투자는 명문대 입학생 증가 등 인재육성 분야에서 탁월한 성과로 나타났다.

스포츠 마케팅 도시로의 입지 구축

청양군은 1월부터 12월까지 연중 전국·도 단위 스포츠 대회가 끊이지 않는다.
군은 지난해 복싱, 배구, 배드민턴, 합기도, 검도 등 전국 및 도 단위 체육대회 35건, 복싱, 역도 등 전지훈련 5건 등 40여건의 체육행사를 유치해 160여억원의 경제효과를 냈다.
연인원 7만명 이상이 유동인구가 적은 청양을 다녀가며 활력을 불어넣고, 숙박업소 및 외식업소에 손님이 넘치며, 농특산물 판매, 관광자원 홍보에도 한 몫을 해 지역경제 활성화 효과로 이어진다.
2017년 제7회 한국의 가장 사랑받은 브랜드 대상인 스포츠마케팅 도시에 선정되는 영예를 안는 등 이제 청양군은 스포츠마케팅 도시로의 입지를 튼튼하게 다져가고 있다.




새 농법 영농현장 방문 – 외대구기자 재배포장


새 농법 영농현장 방문 – 유아트팜

관광자원 개발 및 인프라 구축

청양의 대표적인 관광지 칠갑산과 국내 최장 207m 길이의 출렁다리(2017. 6월 19일 한국기록원 인증)가 설치된 천장호를 중심으로 칠갑호 관광명소화 사업을 추진, 천장호 전망대 및 산책로를 설치하는 등 한 단계 업그레이드 된 명품관광지를 조성함으로써 국내외 관광객을 유치할 수 있는 기반이 마련됐다.

특히 지난 2012년부터 청양이 백제문화권에 포함됨에 따라 지역에 산재된 백제 문화 자원을 활용한 관광 상품으로 개발하는데 주력하고 있다.

지난 해 10월 개관한 백제문화체험박물관에는 1500년 전 백제시대 토기가마 전시·체험관 및 역사관, 민속유물실, 금채취체험장 등 백제시대를 비롯한 선조들의 다양한 생활문화를 체험할 수 있는 공간이 들어섰다.

청양 고추·구기자축제



깨끗한 물, 맑은 공기, 밝은 태양, 천혜의 자연환경을 지닌 충남의 알프스 청양에서는 전국 제일의 고추와 구기자를 주제로 매년 9월초 청양읍 백세건강공원 일원에서 '청양고추·구기자 축제'가 열린다.

지난 2014년부터 민간주도·관협력형으로 새롭게 출발한 청양고추·구기자축제는 올해 18회를 맞아 지역의 대표 농·특산물과 문화예술, 자연경관이 어우러지는 축제로 자리 잡았다.

마술인형극, 이동 동물원, 보물찾기 놀이마당, 지천 물고기잡기 등 온가족이 함께 즐길 수 있는 볼거리, 체험거리가 풍부하고 짜임새 있는 축제장 구성이 돋보인다. 특히 고추를 비롯한 많은 농·특산물이 이날을 기다린 듯 때깔 좋은 자태를 뽐내며 손님을 맞이한다. 합리적인 가격과 철저한 선별에 건 고추 구매 시 상품권을 증정하는 이벤트는 많은 소비자의 발걸음을 판매장으로 끌어들여 매년 준비한 물량이 매진되는 호황을 이루며 소비자와 농민이 상생하는 장이 펼쳐진다.

청양군은 축제장을 찾은 모든 이들이 함께 참여하고 즐길 수 있는 지속 가능한 자립형 종합문화축제를 만드는 것을 목표로 농민이 즐겁고 소비자가 즐거운 상생 협력의 장으로 발전해 나갈 수 있도록 힘쓰고 있다.

제18회 청양고추·구기자 축제는 오는 9월 8일부터 10일까지 3일간 청양백세건강공원일원에서 개최될 예정이다.







청양고추구기자축제

앞으로 청양은…


이석화 군수

청양군은 그동안 충남도내 농업소득 1위·고용율 1위·경쟁력 1위를 달성하고, 고충민원처리 전국 최우수군, 정부3.0 2년 연속 우수기관, 공약추진·시군통합평가 우수기관, 채무 없는 자치단체, 귀농·귀촌 1번지로 거듭나는 등 많은 분야에서 성과를 거둬 외부평가기관으로부터 경영 및 행정 분야에서 다수의 상을 수상하는 영예를 안았다.

이 같은 성과를 원동력으로 삼아 '인구증가·부자농촌 2020 프로젝트'를 중심으로 다양한 사업을 더욱더 공고히 하고 완성도를 높여 나갈 계획이다. 10년 후, 20년 후 자연의 풍요로움 속에서 인구가 증가하고 부자농촌이 되어있는 청정 청양이 청사진이다.

칠갑산을 중심으로 천장호, 칠갑호 등 청정자원 관광지 개발, 백제촌 건립 등 문화·관광자원 개발, 청정 농산물 생산·가공 기반 확충을 통해 미래 성장 동력이 될 수 있는 6차 산업 육성 분야 등을 집중 발굴할 예정이다.

수려한 청정 자연경관을 자랑하는 칠갑산을 중심으로 백제문화체험박물관·천장호·칠갑호 3大 권역을 가족체류형 휴양관광지로 집중 개발해 침체되고 있는 국도36번 구도로 주변 경제를 활성화시킨다는 방안이다.

이 밖에도 사회양극화와 소득불균형을 해소하기 위한 공공부문 일자리 등 일자리 창출에 총력을 기울여 서민 생활안정을 도모하고, 재능기부자나 봉사단체 등 군민이 자발적으로 참여하는 민원처리방, 마을봉사의 날, 목욕봉사, 이동빨래방을 지속 운영하며 전국 최초 복지사각지대 해소기금(30억) 조성을 완료해 모두가 행복한 공평복지를 실현해 나갈 계획이다.



청양은 더 이상 인구가 적고 재정여건이 어려운 자치단체가 아니다. 인구가 늘어나는 돌아오는 농촌으로 거듭나고, 억대농가 늘고, 글로벌 스포츠 마케팅의 도시로 활기가 넘치며, 차별받지 않는 공평하고 안전한 사회로 변모해 가고 있다.

지방자치관련
용어해설



고향사랑 기부제도

'고향사랑 기부제도'는 개인이 고향발전을 위해 지방자치단체에 기부하면 세금을 감면받을 수 있도록 하는 제도이다. 이 제도는 고향기부금에 대한 세액공제 등의 특례를 마련함으로써 지방자치단체의 세원을 확충하고 지역의 균형발전에 기여하려는 목적을 가지고 있으며, 2017년 5월 현재 '고향사랑 기부제도'의 도입을 위해 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률·소득세법·조세특례제한법·지방세특례제한법 등 4개 법률에 대한 개정안이 발의되어 있다. 개정안에 따르면 개인은 재정자립도 또는 재정자주도가 20% 이하인 지방자치단체에 연간 100만원까지 고향기부금을 기부할 수 있으며, 자신이 원하는 지방자치단체를 1개 이상 지정하여 기부할 수 있다. 개인이 지방자치단체에 고향기부금을 기부한 경우 10만원까지는 기부금액의 110분의 100, 10만원을 초과한 금액에 대해서는 해당 금액의 100분의 15(2천만원 초과분은 100분의 30)에 해당하는 금액을 세금에서 공제하게 된다.



일본은 지방자치단체 간 재정 불균형을 해소하기 위해 2008년부터 기부금 형식의 고향세 제도(후루사토 납세)를 도입·운영하고 있다. 일본의 경우 개인이 고향에 기부하면 자기부담금 2천엔을 초과하는 기부금액에 대해 국세(소득세)와 지방세(개인주민세)에서 세액공제를 해주고 있다. 일본의 고향세 제도는 애향심을 고취시키고 재정여건이 열악한 지방자치단체의 세수를 증대시키는 효과를 나타냈다. 우리나라의 경우에도 '고향사랑 기부제도'가 시행되면 지방자치단체의 재정여건 개선, 지역경제 활성화, 고향에 대한 애정과 자긍심 고취 등의 효과가 나타날 것으로 기대되고 있다.

갈등영향분석(conflict assessment)

갈등영향분석은 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상이 되는 갈등에 대한 대책을 강구하기 위한 갈등관리기법을 말한다. 갈등영향분석은 2007년 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」이 제정된 이후 최근까지 공공갈등을 경험한 정부부처, 지방자치단체, 공공기관 등을 중심으로 이용이 확산되고 있다. 갈등영향분석의 절차 및 방법은 크게 6단계로 구분된다. 1단계, 갈등영향분석의 실시여부를 결정한다. 이때 갈등영향분석의 실시여부는 해당 기관장의 주관으로 갈등관리심의위원회 자문을 받아 결정된다. 2단계 갈등영향분석의 실시가 결정되면, 갈등관리심의위원회는 주요 이해관계자들이 중립적이라고 인정하는 제3자(전문가 개인 또는 팀)를 선정하여 갈등영향분석을 실시하도록 한다. 선정된 제3자는 전반적 갈등상황을 사전분석하고, 주요 이해관계자가 누구인지 조사하여 면담대상범위를 결정한다. 3단계 주요 이해관계자에 대한 심층면담을 실시한다. 4단계 면담결과를 입장과 이해관계로 구분하고, 대화를 통한 갈등해결 가능성을 분석한다. 5단계 합의형성의 구체적인 절차를 설계한다. 6단계 1차 갈등영향분석 보고서 작성 후 주요 이해관계자와 공람한다. 이후 제시된 의견을 반영해 수정 후 최종 보고서를 작성한다. 이와 같은 6단계 갈등영향분석 진행 과정은 분석 의뢰 기관을 비롯한 주요 이해관계자와의 상시 소통하면서 진행된다. 또한 분석의 결과는 필요시 주요 이해관계자 간 갈등조정협의체 등의 운영방안 설계와 연계된다.

자치경찰제

자치경찰제는 경찰의 수행업무를 분리하여 지역 맞춤형 치안행정서비스를 자치경찰에게 전담하게 끔 하는 제도이다. 국가경찰의 경찰서비스 독점으로 인해 지방정부의 집행역량 미흡, 지역현장과 괴리된 치안서비스 제공 등의 문제가 발생함에 따라 국내도입의 필요성이 일찍부터 제기된 바 있다. 지방자치 제도를 도입한 대부분의 국가가 운영 중에 있으며, 우리나라의 경우 2006년 제주특별자치도 출범과 함께 최초로 실시되었다.

그러나 제도의 일괄도입에 대한 부정적 의견이 제기됨에 따라, 문재인 정부 출범 전까지 도입여부에 대한 결정이 답보상태에 머무른 바 있다. 자치경찰 도입의 단위가 작을수록 승진적체로 인한 사기저하 뿐만 아니라 광역단위 사건에 대한 관할 분쟁 및 책임회피 문제가 야기될 가능성 때문이다. 따라서 자치경찰제의 성공적 운영을 위해서는 자치 경찰과 국가 경찰의 업무범위, 도입단위, 기구 및 인력 운영 방식(자치경찰 장의 선발 방법)에 대한 폭넓은 고려와 합의가 선행되어야 할 것이다.

발생주의 예산제도 (accrual budgeting system)

정부예산은 재정정보를 재정활동의 의사결정으로 전환하는 과정이다 (Schick, 2007). 민간기업과 달리 정부의 예산편성과 결정과정은 정치적 과정으로 이해되고 있어, 예산정보의 효율적 기능보다는 다양한 이해관계의 합의과정이라는 민주적 대응성이 중시되어왔다. 사회·경제적 환경변화에 따라, 국민들의 추가적인 정부재정활동의 기대와 정부의 추가적 재원의 마련의 요구는 정부예산의 중·장기 재정계획의 도입과 발생주의 복식부기 회계제도와 같은 효율적 예산제도의 필요를 불러왔다. 발생주의 예산제도는 예산편성과 결정과정에서 제공되는 예산편성서식에 발생주의 복식부기 회계원칙에 따른 비현금비용 정보를 추가적으로 제공하는 것이다. 즉, 정부활동에 수반되는 현금 유출의 계획 뿐 만 아니라, 정부 재정활동에 따른 자산 및 부채에 대한 재무정보를 보여준다. 따라서, 전통적 지출통제 중심의 현금주의 예산에서 제공하지 못하는 장기지출의 통제를 강화할 수 있을 뿐 만 아니라, 중·장기 재정계획과 연계되어 정부의 재정사업활동에 대한 예산정보의 효율적 기능이 강조된다.

현재, OECD회원에서 발생주의 예산제도를 활용하는 국가는 계속 증가하고 있다. 대표적으로 호주, 뉴질랜드, 영국에서는 운용하고 있고, 미국은 몇 개의 프로그램을 선정하여 발생주의 예산제도의 도입을 운용하고 있다 (김봉환·허예슬, 2016). 정부의 발생주의 예산제도 도입은 국민의 참여증진과 예산심의 결정자들의 책임성을 확대하여 정부재정계획의 효율성을 지닐 수 있는 장점이 있는 반면, 현실적으로 정부예산편성 및 심의결정과정에서 정치적 영향을 배제할 수 있는 실행가능성의 여부는 아직까지 의문으로 남아있다. 그럼에도 불구하고, 보다 구체적인 재무정보를 제공함으로써 정부의 효율적 재정활동계획과 투명한 재정활동운영에 따른 정부의 재정책임성을 높일 수 있다는 점에서 발생주의 예산제도 필요는 계속 증대되고 있다.

김봉환·허예슬 (2016). 국가부채관리방안으로써 발생주의 예산도입 연구. 세무와회계저널. 17(1), pp.247-268.

Schick, A. (2007). Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools? OECD Journal on Budgeting. 7(2). pp. 109-138.



연구원 동정



■ 한국지방행정연구원-일본자치체국제화협회, 제12회 '한·일 공동연구회'개최

일시 2017년 7월 20일 14:00
장소 코리아나호텔 프린스룸
주최 한국지방행정연구, 일본자치체국제화협회





한국지방행정연구원은 20일 오후 2시 코리아나호텔 프린스룸(2F)에서 일본자치체국제화협회(CLAIR) 서울사무소와 공동으로 '인구 감소에 대응한 관광 진흥 및 지역자원 개발'이라는 주제로 제12회 한·일 공동연구회를 개최하였다.

주제 발표는 먼저 이와마 다카시 일본 이와테현 기획이사가 '일본의 인구 감소에 대응한 관광 진흥 및 지역자원 개발'을 주제로, 김현호 한국지방행정연구원 대외협력단장이 '지방자치단체의 관광 진흥'이라는 주제로 각각 발표했다.

■ 새 정부의 지방분권균형발전 토론회 개최

일시 2017년 7월 19일 9:30
장소 대한상공회의소 의원회의실
주최 한국지방행정연구원, 행정안전부

한국지방행정연구원과 행정안전부는 2017년 7월 19일 수요일, 대한상공회의소 의원회의실에서 '새 정부의 지방분권균형발전 토론회'를 개최하였다.

이날 열린 행사는 성경륭 한림대학교 교수·前 국가균형발전위원장의 '분권국가와 지역균형발전: 미래 비전과 과제'를 주제로 한 기조강연을 시작으로, 정순관 순천대학교 교수의 '새 정부 지방분권 추진방향: 분권 추진의 논리와 한계', 김영배 서울특별시 성북구청장의 '동네 안에 국가 있다: 새 정부 균형발전 정책을 위한 자치단체장의 제언'을 주제로 한 발표와 토론 순으로 진행되었다.



개회사 : 김선기
한국지방행정연구원장 권한대행



환영사 : 김부겸
행정자치부 장관







■ 한국지방행정연구원 제4차 KRILA 자치포럼 개최

일시 2017년 7월 17일 11:00
장소 한국지방행정연구원 중회의실(101호)
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2017년 7월 17일 월요일, 연구원 1층 중회의실(101호)에서 '제4차 KRILA 자치포럼'을 개최하였다. 이날 열린 포럼에서는 이병기 한국지방행정연구원 연구위원이 '일본의 지방자치 실태와 시사점 – 자치단체 민관협력 사례 등을 중심으로 –'을 주제로 발표하였다.

■ 한국지방행정연구원 제15회(2017-1차) 한·일 지역정책연구회 개최

일시 2017년 6월 13일 14:00
장소 일본 히로시마 시민교류플라자
주최 한국지방행정연구원, 일본정책연구대학원대학, 히로시마현

한국지방행정연구원(KRILA)은 일본정책연구대학원대학(GRIPS), 히로시마현과 공동으로 2017년 6월 13일 화요일, 일본 히로시마 시민교류플라자에서 '제15회 한·일 지역정책연구회'를 개최하였다.
이날 열린 연구회는 『공공서비스의 효과적 집행을 위한 민관협력(PPP)』를 주제로 한국지방행정연구원 박해육 자치행정연구실장과 일본정책투자은행 설비투자연구소 모리 아키히코 부소장, 그리고 히로시마현 가네모리 유타카 기업국 경영부장이 각각 발표하였다.







■ 한국정책분석평가학회 공동 하계학술대회 개최

일시 2017년 6월 9일 ~ 6월 10일
장소 한국지방행정연구원 대강당
주최 한국지방행정연구원, 한국정책분석평가학회, 강원행정학회

한국지방행정연구원은 2017년 6월 9일 금요일부터 이틀간 한국정책분석평가학회와 공동으로 '지방자치단체의 평가 거버넌스'를 주제로 한 하계학술대회를 개최하였다.



개회사 : 김선기
한국지방행정연구원장 권한대행





■ 한국지방행정연구원 제6차 연구심의위원회 개최

일시 2017년 6월 7일 ~ 6월 8일
장소 한국지방행정연구원 중회의실(220호)
주최 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2017년 6월 7일 수요일부터 8일 목요일까지 '제7차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이번 회의에서는 시도 정책연구과제 착수 및 중간보고, 수탁용역연구과제 최종보고에 대한 심의를 진행하였다.

KRILA 보고서



인감증명의 기능 및 활용분야의 비교분석을 통한 인감증명서 요구 최소화 방안연구

김건위
한국지방행정연구원
연구위원

최인수
한국지방행정연구원
연구위원

그간의 인감증명제도 개선노력에도 불구하고, 인감제도의 목적 및 기능에 대한 명확한 규정이 없는 점으로 인해 과도한 인감남용이 발생하고 있는 것으로 파악되고 있어 인감증명 기능과 관련하여 연혁적 조사와 아울러 인감증명 발급 실태 및 해외사례 조사를 통하여 우리나라 인감증명의 본래 기능에 대한 재정립을 시도하고, 이러한 기능 재정립을 통하여 인감요구를 최소화할 방안을 주로 행정기관을 중심으로 모색하였다.

대법원 판례요지는 인감증명의 기능에 본인의 도장을 확인하는 기능 외에 본인확인, 본인의사확인 기능까지 포함된다고 보고 있으며(대법원 2008.7.24. 선고 2006다63273 판결 등), 폐지냐 존치냐 아니면 병행이냐에 대한 찬반 양론이 존재하는데, 인감폐지에 대해 논의가 가장 활발했었던 2009년의 내용들을 정리해 보면 찬성측은 국민생활에 불편주고 유지비용도 많이 듦을 주장하고 있고, 반대측은 인감제 만큼 신분 확인할 안전한 장치 없음을 주장하고 있다. 해외의 경우는 서명제도와 공증제도의 병행되어 사용되고 있으며, 대부분 외국에서는 본인의사확인을 위해 사용하고 있다.

인감사무 감축하기 위해서는 중·장기적으로 인감 폐지하는 것이 바람직하며, 인감증명 제도의 기능을 명확화 하는 것이 필요하다. 인감증명 관련 개선하기

위해서 첫째, 오랜 관행을 해소하기 위한 인감증명 대체 수단 활성화가 필요하며, 둘째, 공무원의 인감증명에 대한 책임소재 명확화 및 지속적인 감축 추진이 필요하며, 셋째, 인감증명서의 범죄악용을 막기 위한 인감증명제도 폐지가 궁극적으로 필요하며, 넷째, 인감증명 대비 비교우위의 본인서명사실확인제 활성화 대책이 강구되어야 하며, 마지막으로 부동산매매 관련 사무의 공증제도 의무화가 필요하다.

마을기업 신유형 연구

김상민
한국지방행정연구원
수석연구원

박진경
한국지방행정연구원
연구위원

최근 마을기업의 개념 확립 및 유형화의 필요성이 대두됨에 따라, 본 연구는 신유형 마을기업의 개념화 및 모델을 발굴하고 신유형 마을기업을 육성하기 위한 정책 기본방향 및 제도적 지원방안 도출을 목적으로 한다.

마을기업의 개념 및 관련이론을 살펴보고 우리나라 마을기업 관련 제도 및 동향, 추진현황을 검토한 후, 영국과 일본의 마을기업 관련 정책 및 제도 동향을 검토하였다. 이를 바탕으로 본 연구는 '지역공동체 기반 마을기업(community-based enterprise)'의 기본 개념을 제시하면서, 지역공동체 전체를 포괄하는 의미에서의 주체성을 확립하고, 다양한 지역문제를 스스로 해결하여 공동체 전체의 삶의 질을 증진시키는 자주적 활동으로서의 마을기업의 개념을 정립하였다. 또한 사회적 문제의 대안적 해결이라는 마을기업의 발생배경을 고려하여 지향점과 목표에 따라 ① 지역자원활용형, ② 인적자원활용/일자리 창출형, ③ 공공자원 활용형, ④ 지역개발(마을재생)형, ⑤ 공공서비스 향상형, ⑥ 친환경 공동체 조성형, ⑦ 마을기업 중간지원 및 네트워크형으로 유형화 하고, 신유형 마을기업 육성을 위한 맞춤형 지원방안을 제시하였다.

신유형 마을기업 활성화를 위해서는 마을기업의 가치와 원칙을 확산시키는 제도적·사회적 분위기 조성, 마을기업의 정책목표 및 성격의 재정립, 지역주민의 적극적 참여에 기반한 지역공동체 주도의 마을기업화, 마을기업의 자생력 증진을 위한 간접지원 중심의 지원체계로의 전환, 자치단체와 지역사회가 주도하는 다양한 네트워크 구축으로 상조적 환경 조성, 그리고 마을기업 협력적 거버넌스 구축을 통한 혁신 역량 강화 등이 필요하다.

섬의 인구변화 분석 및 발전 방안 연구

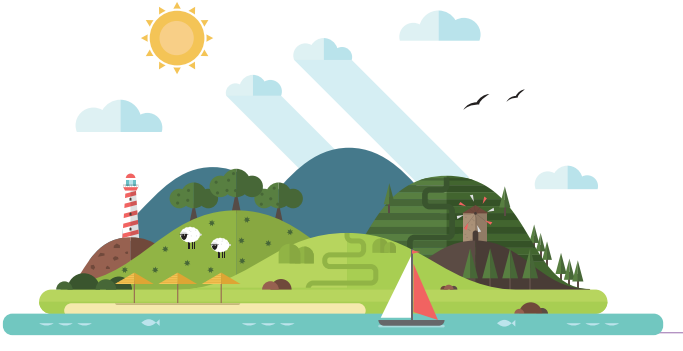
이제연
한국지방행정연구원
수석연구원

박진경
한국지방행정연구원
연구위원

본 연구는 도서지역의 향후 인구 변화를 분석하여 무인도가 될 가능성이 높은 지역들을 추출하였고, 섬을 낙후지역에 대한 수동적 지원이 아닌 국가발전의 성장동력으로서 무인도 방지 및 지속가능한 섬 발전 방안을 모색하였다.

전국 472개 유인도서를 개발대상도서, 10인 미만 도서, 기타 유인도서로 3가지 유형으로 구분하여 2066년까지 인구를 추계하였다. 그 결과 향후 50년 내에 국내 유인도서의 13.3%인 63개(개발대상도서 24개, 10인미만도서 37개, 기타 유인도서 2개) 도서가 인구소멸에 이를 것으로 분석되었다. 향후 50년 동안 연륙도서와 비연륙도서의 평균 인구감소율은 30.2%와 56.1%로 연륙도서의 인구감소율이 상대적으로 낮게 나타났으며, 인구소멸이 예상되는 도서는 모두 비연륙도서로 전망되어 육지와의 접근성이 인구소멸에 중요한 역할을 수행함을 시사한다.

지속가능한 도서인구정책 방안으로 도서 유형별 차별화된 맞춤형 인구전략 수립이 필요하다. 첫째, 인구 10인 미만의 도서는 “무인화방지” 도서로서 이도현상을 방지하고 무인도가 되지 않도록 제도개선과 필수 정주여건을 개선하고, 둘째, 개발대상도서 및 기타 유인도서는 장기적으로 육지로부터 “인구유입”이 될 수 있도록 도서종합거점 구축을 통한 도서생활권 형성과 귀어·귀촌정책의 개선, 일자리 및 소득창출전략 마련, 광대역 통합망 구축을 지원하며, 끝으로 최외곽도서는 지방사무의 국가사무화를 통한 영토수호측면에서의 관리가 필요하다.



논문모집안내

『지방행정연구』의 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 『지방행정연구』는 2007년도에 등재학술지로 선정되었고 그간 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 저명 학술지로 자리매김하여 왔습니다.
이에 한국지방행정연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고 바랍니다.

- 논문주제: 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 모든 분야
- 원고분량: A4 25매 이내
- 원고마감 및 발간일정

구분	제 1호	제 2호	제 3호	제 4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 31일

*마감일 이후에도 수시접수합니다.

- 원고제출: 논문 및 투고신청서(한국지방행정연구원 홈페이지에서 다운로드)
- 제출(문의)처: **Tel** 033-769-9824 | **Fax** 070-4275-2314 | **E-mail** local@krila.re.kr
- 원고료 등

※ 원고료 및 게재료는 없습니다.

※ 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 "지방행정연구" 코너를 참고하여 주시기 바랍니다.



지방자치 이슈와 포럼
2017 **August** Vol.14

이달의 이슈와 포럼

일자리 창출

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
강원도 원주시 세계로 21(반곡동) http://www.krila.re.kr