

한국 지역고용정책 유형화와 그 유형별 특성 비교: 16개 시도 정책을 중심으로*

이상아**

요약

본 연구의 목적은 한국 지역고용정책이 지난 10년 동안 어떠한 정책 특징을 가지고 발전하고 있는지, 그 유형은 지역별로 어떠한 특징을 가지는지 밝히는데 목적을 가진다. 이에 본 연구는 기존의 정책분석틀을 활용하여 지역고용정책의 복잡한 구조 가운데 정책대상의 포괄성, 정책 프로그램의 적극성, 정책 재원의 독립성 요소들을 추출, 배열함으로써 정책내용을 분석단위로 하여 각 16개 시도의 지역고용정책 유형화를 시도하였다. 분석 결과, 8개의 이상형 유형 중 6개의 지역고용정책 유형에 사례들이 소속되어 있음을 확인하였다. 포괄적 지역주도형에는 서울특별시가 속하였고, 포괄적적극형은 부산광역시, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도가 속하였다. 지역주도 적극형에는 인천광역시, 울산광역시, 경기도가 속하였고, 포괄성 집중형에는 대전광역시, 경상남도가 속하였고, 지역주도 집중형에는 제주도가 속하였고, 빈약한 지역고용정책형에는 대구광역시, 경상북도, 광주광역시, 강원도가 속하는 것으로 나타났다. 본 연구 결과는 한국 지역고용정책이 하나의 특징으로 수립되는 것이 아닌 각 지역마다 다양하게 수립되고 있다는 경향을 확인하였다. 더불어 지역 고용문제에 대응하기 위해 적극적인 정책적 대응을 추진하는 지역고용정책 유형들이 다수 존재하고, 단순히 지역에 맞는 고용정책을 수립하는 것에서 나아가 일부 지방자치단체들이 그 지역만의 특징이 드러나는 정책들을 중앙정부보다 선도적으로 발전시키고 있음을 확인하였다. 따라서 본 연구 결과는 지역 노동시장을 면밀히 분석하여 산업을 고려한 적극적 노동시장 정책 성격의 프로그램을 운영하는 방안을 면밀히 제고해 볼 필요가 있으며, 지역고용정책이 고용문제의 해결도구로써 급격하게 증가되고 있는 상황에서 지역 상황을 고려한 적절한 지역고용정책 설계가 요구됨을 시사한다.

주요어: 지역고용정책, 지역고용정책 유형화, 지역노동시장, 지역정책비교분석, 퍼지셋 이상형분석

* 본 논문의 발전에 도움을 주신 익명의 심사위원분들께 감사의 말씀을 드립니다. 본 논문은 이상아의 박사학위 논문의 일부를 재구성 및 보완하였음을 밝힙니다.

** 이화사회과학원 비상임연구원(napsyco88@naver.com)

1. 서론

외환위기 이후 인구집단 특성에 따른 다양한 실업 유형의 발생은 2000년대 들어 전반의 노동시장에 걸쳐 나타나기 보다는 지역별 차등적으로 드러나기 시작했다. 서울특별시 실업률은 1998년 7.6%로 증가한 뒤 2005년에는 4.7%로 전국 평균 보다 1.2%이상 높았으며, 부산광역시의 경우 1998년 8.9%로 전국에서 가장 높은 실업률을 보인 이후 2005년에는 4.0%로 나타났다. 그러나 중앙정부의 적극적 노동시장 정책과 직업교육훈련 정책이라는 정책 도입에도 불구하고, 여전히 지역 간 실업구조의 간극 문제는 해결하지 못하였다(전병유, 2006). 다시 말하면, 기존의 중앙정부의 정책들은 외환위기 이후 급증한 국가 대량 실업의 위기는 벗어나게 하는데 효과가 있었지만, 지역별 인구집단에서 나타나는 다양한 패턴의 실업에 대해서는 취약하였다. 이에 중앙정부 주도의 적극적 노동시장 정책이 다양한 패턴의 실업이 반복적으로 발생하고 있는 점 그리고 장점이라 여겨졌던 경제적 손실을 최소화 하는 점 등과 같은 비판의 목소리가 높아지면서, 지역고용정책이 주목받기 시작하였다(황선웅, 2018).

2000년대 들어 중앙정부 주도의 적극적 노동시장 정책에서 벗어나 지역 단위의 고용정책으로의 전환이 필요하다는 주장이 설득력을 얻기 시작하였다. 즉, '지역'은 적극적 노동시장 정책의 주체로서 노동이동성과 변화하는 노동시장에서의 축진(Armingeon, 2007)을 돕고, 노동력이 신속하게 노동시장으로의 재편성 될 수 있도록 하는 중요한 정책 주체로 여겨지기 시작하였다. 2003년 한국 정부는 지방 행정 분권과 지역균형발전을 국정의 최우선 과제로 삼음에 따라 지방정부에게 복지사무의 책임을 이양하였다(신진욱·서준상, 2016). 2004년부터 지역차원의 고용 및 인적자원개발정책에 대한 논의를 시작으로 2006년 「고용정책기본법」개정을 통해 지역의 고용 축진 지원을 강화하는 조항을 신설하였다. 이후 지방자치단체와 노동부의 고용지원 센터를 중심으로 지역사회가 지역실정에 맞춰 스스로 결정, 추진하게 되는 계기가 되었다(이상아·이승윤, 2018).

2008년 글로벌 금융위기는 고용정책에서의 지역 중심 기조를 더욱 강화 시켰다. 일자리 창출과 노동시장의 인구집단특성별 실업해소가 주요 국정과제가 되면서 지역고용정책은 고용 활성화 정책의 대안적 도구로써 활용되기 시작하였다. 현재 지역고용정책은 실업과 고용 문제에서 대상층의 다양화와 중앙정부의 적극적 고용정책 급속한 추진이라는 주요한 두 가지 흐름에 맞물려 꾸준히 확대되고 있다. 더불어 초기의 중앙정부 주도의 하향식 방식에서 지역이 주체적으로 설계되는 방식으로 지역고용정책은 다양화 되고 있다. 2010년부터는 민선 5기 지방단체장 임기와 연계한 지역일자리 공시제가 구축되었고, 2014년부터는 지역고용정책협의회가 16개 광역시도에서 구성됨에 따라(남병탁, 2011) 지역고용정책은 지방자치단체의 권한이 강조되

는 주체적 정책으로 여겨지고 있다. 2018년 6월 지방 선거에서는 지역 단체장들이 주요 공약으로 ‘지역고용창출’을 내세웠고, 이에 따른 지역맞춤형 고용정책들이 나오고 있다. 2019년 고용 위기 지역이 다수 발생하고, 2020년 코로나 19에 따라 ‘지역’ 경제 위기가 발생함에 따라 지역 단위에서의 고용문제를 해결하기 위한 일자리 대책이 적극적으로 수립 및 논의되고 있다.

관련하여 지역고용정책 연구 논의들 역시 활발하게 이루어지고 있다. 초기 논의들은 지역고용정책 정의와 그 범위에 대한 연구가 주류를 이루었다. 기존연구들은 지역고용정책을 광의의 개념과 협의의 개념으로 구분하여 정의하였고, 이는 지역고용정책의 성격과 범주를 명확히 하는데 기여하였다(김성중·성제환, 2005; 박성익 외, 2008; 류장수, 2009b; 2013; 김주섭 외, 2009; 전명숙, 2010a; 이규용 외, 2014a, 2014b 등). 그리고 지역의 노동시장을 분석한 단일 사례연구를 통해 지역 고용정책 방향을 제시하거나 설계함으로써 그 필요성을 강조하고, 지역고용정책이 다양화 되는데 일조하였다(박영구, 2002; 류장수, 2002; 정인수·전병유·임상훈, 2003; 김종한, 2006; 최근열, 2007; 류장수, 2009a; 전명숙, 2010b, 남병탁, 2011; 박우식·박상우, 2012; 김홍배·이민기, 2014; 이지연·채준호·정태석, 2014; 최석현·양지윤·박정훈, 2015; 하지영, 2017). 이와 같이 기존 연구들은 지역고용정책에 대한 정의를 명료화하여 정책 수립에 대한 이론적 토대를 구축 하였고, 이를 바탕으로 지역 고용정책 방향을 제시하였다.

최근에 와서는 지역고용정책에 대한 통합적 평가의 필요성이 강조되기 시작하였다(류장수, 2013; 김을식·윤은식, 2011; 김진찬·김영철, 2014; 이상범·이상호, 2014; 김홍배·이민기, 2014; 조인숙·고석관, 2015 등). 특히, 지역의 고용 상황이 지역 내 사회적 위험을 완화하는 도구로서 활용될 수 있다는 연구들이 제시됨에 따라 지역고용정책 역할에 대한 연구 필요성이 역시 강조되고 있다(백학영, 2016; 문남철, 2019; 강동우 2019).

이처럼 지방자치단체장들에게 지역고용정책의 중요성이 인식되고, 정책 사업 수가 급속히 증가됨에 따라 통합적 평가에 대한 시도들 또한 이루어지고 있다. 그러나 지역고용정책은 현재 어떤 유형들이 존재하는지, 그리고 유형별 어떠한 특징을 보이는지에 대해서 총체적 분석이 되지 않고 있다. 일부 해외연구들에서는 지역고용정책에 대한 실증적 효과 분석들이 이루어지고 있는 것(Storey, 1990; Schmid, Speckesser, & Hilbert 2000; Bondonio & Engberg, 2000; Beth Cook, 2008; Gobillon & Magnac, 2016) 등에 반해, 한국의 경우 여전히 개념과 영역 그리고 개별 지역 노동시장에 대한 진단 정도 수준의 논의에만 머물러 있다. 그리고 일부 해외연구들은 실증적 효과를 확인하는 데에 있어서 단편적인 경제성과 지표인 실업률과 고용률에 만 주목하고 있어, 제도가 수립된 지 10여 년 밖에 되지 않은 한국의 지역고용정책을 평가하기에는 한계가 존재한다.

이에 본 논문은 한국 지역고용정책이 지난 10년 동안 어떠한 정책 특징을 가지고 발전하고

있는지, 그 지형은 지역별로 어떠한 특징을 가지는지 밝히는데 목적을 가진다.

구체적으로 한국 지역고용정책의 다양성 수준에 주목하고, 이를 정책대상의 포괄성, 정책 프로그램의 적극성, 정책 재원의 독립성 이라는 세 가지 정책 요소를 중점으로 유형화를 시도한다. 즉, 지역고용정책의 목표를 기반으로 선택한 구성요소를 통해 지역고용정책의 구체적 모습을 확인하고자 한다. 이를 통해 다양한 지역고용정책들의 현상을 파악할 뿐만 아니라, 중요한 요소들을 통해 지역고용정책의 개념에 머물러 있던 논의를 확장하고 한국지역고용정책이 정책도구로서 가지는 의미를 파악하고자 한다.

본문은 제 2장에서 지역고용정책의 개념과 선행연구 성과를 개괄하고, 지역고용정책 유형화를 요소를 검토한 다음 제 3장에서는 지역고용정책의 속성을 확인하고, 이를 통해 제도 유형화를 실시하여 유형별 특징을 다양한 각도에서 통합적으로 분석한다. 마지막으로 분석결과를 바탕으로 현재 한국의 지역고용정책의 정책지형을 구체적으로 파악하고, 유형화와 그 특징을 통해 현재 지역고용정책에 대한 함의를 도출하고자 한다.

2. 이론적 배경

1) 지역고용정책의 개념

지난 20년 동안 OECD 수준에서 고용정책의 지방 분권화에 대한 논의는 꾸준히 있어왔다. 기존의 지역 노동시장에 대한 중요성을 강조해온 연구자들은 지역고용정책의 개념에 대해 다양하게 정의하고 있다. Bartik(1991)은 지역고용정책(Local employment policies)을 지역단위에서 지역 노동시장 상황과 필요를 고려하여 시행하는 고용정책이라 정의하였다. OECD(2011)는 Regions at a Glance에서 지역고용정책을 OECD 국가들이 지역 및 지역 개발을 촉진시키기 위한 자원이 투입되는 프로그램과 정책이라고 정의하였다. 최근에는 그 범주가 지역 단위의 적극적 노동시장 정책을 중심으로 하는 지역고용정책의 개념으로 좁혀지고, 지역고용정책(Local Activation labour market policy)이 강조되고 있다. 여기서 지역고용정책(Local Activation labour market policy)은 지역의 고용센터(PES)를 중심으로 한 Potter & Marchese(2010)가 언급한 노동시장 참여정책과 숙련개발정책을 말한다(OECD LEED, 2016).

한국의 지역고용정책 논의는 크게 광의의 고용정책 논의와 협의의 고용정책 개념으로 나누어 볼 수 있다. 광의의 고용정책 개념으로는 완전고용을 달성하고자 하는 거시경제정책으로부터 시작해서, 노동시장정책, 인력개발정책, 미시적 인력정책, 임금정책은 물론 노사관계 내지

노동복지에 이르는 광범위한 문제들까지 포함하는 정책을 의미한다(김중한, 2008). 즉, 광의의 지역고용정책은 지방자치단체 및 지역의 고용관련단체와 기구가 주체로 되어 지역고용문제 해결을 위해 요구되는 일련의 정책을 의미한다. 전현중외 (2008)은 지역고용정책은 주체의 차이로 정책을 구분하는 것으로 설명하면서 지역고용정책의 주체는 ‘지방자치단체 및 지역의 고용관련 단체와 기구’이며 지역고용정책은 이들이 지역고용문제 해결을 위해 펼치는 다양한 정책을 일컫는 것으로 정의하였다. 따라서 각 지역 차원에서 고용문제 해결과 밀접한 연관을 가지는 지역의 산업정책, 인적자원개발정책, 노사관계정책, 복지 정책 등은 광의의 지역고용정책 범주에 포함된다(김중한, 2008).

한편, 협의의 지역고용정책과 그 범주는 “각 지방자치단체가 중앙 차원의 고용정책과는 별도로 지역 고용사정의 특수성을 반영하고 특정 대상 혹은 지역의 고용문제에 특화하여 독자적인 정책을 수립하여 추진하는 것”, “지역의 지방자치단체가 독자적으로 추진하는 일자리창출정책 지역고용관련 고용안정 및 지원정책, 직업능력개발정책 등”이다(김중한, 2008). 전명숙 (2010a)은 지역고용의 주체를 한정하는 것에 문제를 제기하고, 지역고용정책을 “중앙정부와 지방자치단체 그리고 지역 내 고용관련기구가 주체가 되어 수립된 다양한 지역고용관련정책”으로 정의하고 있다. 그리고 협의의 개념으로 “지역의 고용문제 해결과 관련이 있는 고용의 유지, 안정 및 확대와 실업자에 대한 생계의 보조, 실업자의 재취업에 관련되는 일련의 정책”으로 정의했다(전명숙, 2010a:33).

고용노동부(2019.8.20. 검색)에서는 지역고용정책을 기존 중앙부처 중심의 고용정책에 대비되는 개념으로써 자치단체 등 지역주체가 지역을 중심으로 고용문제 해결, 일자리 창출, 직업능력 개발과 같은 일련의 정책들로 정의하고 있다. OECD LEED(2014)는 한국의 지역고용정책은 중앙 정부의 고용정책 기조에 따라 인력의 형성과 배분에 기반 한다고 평가하고 있다.

정리하자면, 지역고용정책의 개념에 대한 공통적인 정의는 지역고용정책은 국가단위의 고용정책과는 대별될 수 있다는 것이다. 지역고용정책은 ‘지역’이라는 단위의 특수성을 가짐으로써 다변적인 지역 노동시장 문제들에 민감하고 빠르게 대응할 수 있는 고용정책을 의미한다고 할 수 있다.

2) 지역고용정책의 유형화에 관한 선행연구

지역고용정책을 유형화한 기존의 연구들을 살펴보면 두 가지 방식의 유형화 경향을 보이고 있다. 하나는 세부사업의 특징에 따라서 유형화 한 연구들이고, 다른 하나는 중앙정부와 지방정부의 정책 역할 분담에 따라서 유형화 한 연구들이다.

우선, 지역고용정책 내용을 중점으로 분류한 연구들은 그 정책의 세부 프로그램의 특성에 따라 분류하고 있다. OECD(2011)는 ‘지역’단위의 고용정책을 그 성격에 따라 일자리 매칭서비스(Better matching service), 일자리 창출(Job creation), 교육훈련 투자(Investment in education and training), 기업의 생산성 향상 지원(Support for business to raise productivity), 지역의 역량 증진(Building local capacities) 등으로 분류하고 있다. Potter & Marchese(2010)는 OECD국가 20개의 정책을 가지고 지역 경제 및 고용 발전 정책을 여섯 가지로 분류하였다. 첫째, 노동시장 참여정책(Labour Market Participation)으로 구직 서비스, 임금지원 및 보조 정책 등을 통해 장기 및 단기 실업자와 미취업자의 노동시장 진입을 촉진하는 정책이다. 둘째, 숙련개발정책(Skills development)으로 훈련, 숙련수요 평가, 숙련수요와 훈련공급의 매칭 등이 포함된다. 셋째, 기업 생산성 촉진 정책(Business Productivity Improvement)으로 지역 기업의 R&D 지원, 지역과 기업 간의 파트너십 구축 등이 포함된다. 넷째, 지식이전정책(Knowledge Transfers)으로, 지역 국립대학과 기업과의 지식이전프로그램 등이 포함된다. 다섯째로 전략적 개발(Sector Development)으로 클러스터 개발, 비즈니스 네트워크는 부문 개발 정책이다. 여섯째 경제와 도시환경 재생(Economic and Physical Regeneration)으로 민간투자 유치를 통한 도시재개발, 교외 지역 자생력 프로그램 등이 포함된다. 한국의 지역고용정책은 지역일자리 목표 공시를 통해서 발표 시행하고 있다. 지역일자리 목표 공시제도는 지방자치단체장이 해당 지역의 주민들에게 임기 중 추진할 일자리 목표 및 대책을 발표하고, 공시하는 것으로 고용노동부의 기준 하에 일자리 사업 유형을 다음과 같이 분류하고 있다. (1) 직접일자리 창출, (2) 직업능력개발훈련, (3) 고용서비스, (4) 고용장려금, (5) 창업지원, (6) 일자리 인프라 구축 등이다(고용노동부, 2018).

다음으로 중앙정부와 지방정부의 정책 역할 분담에 주목하여 유형화 한 연구들은 그 정책의 주체가 누구인가를 중심으로 분류를 하고 있다. Mosley(2012)은 OECD 국가들의 고용정책에서 있어서 2가지 유형으로 분류했다. 이는 행정적 분권화(administrative decentralisation)유형과 정치적 분권화(political decentralisation)유형이다. 행정적 분권화는 국가 내 PES가 관리적으로 지역 및 지방 사무소에 위임된 것을 의미한다. 이때 중앙정부 아래 지역 및 지역 차원의 운영부서가 있으며 전략과 프로그램에 있어서는 지역 및 지역차원의 관리가 이루어진다. 정치적 분권화는 국가 내 지역정부 수준이 정책결정과 이행에 있어서 지방정부는 하나의 독립적인 조직으로 움직이며, 정치적, 행정적, 재정적으로 강력한 책임이 부여된 것을 의미한다. 2가지 유형보다 그 정책의 책임주체를 근거로 분류하기도 한다. OECD LEED(2008a)는 그 책임유형을 법적책임, 재정책임, 정책행위 책임, 공공 또는 정치적 책임으로 보고 있다. 국내연구에서는 윤윤규 외 (2010)이 정부지원 일자리 사업의 전달체계를 중앙정부, 중앙정부 지방사무소, 지방자치단체, 공공/민간전문기관, 사업기관 등을 중심으로 크게 5가지로 유형화 하였다. 다음으로

남우근(2018)은 윤윤규외(2010)의 연구내용을 토대로 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 증점으로 3가지로 그 유형을 분류하였다. 유형1은 분권화 절충형(지자체-지방사무소 네트워크형), 유형2는 약한 분권화형(지자체 위임형), 유형3은 강한 분권화형(지자체 독립형)이다.

마지막으로 본 연구와 관련하여 정책 대상 포괄성과 정책내용 측면을 혼합적으로 살펴보고 유형화한 연구 역시 존재한다. Bredgaard(2018)는 앞서 지역 노동시장 정책의 내용에 따라 분류된 세부정책을 노동시장 공급, 수요, 매칭 접근 방식과 정책 대상이라는 두 축으로 분류하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 첫째, 공급측면의 접근으로는 정책 대상 그룹은 구직자이다. 이 접근의 목적은 구직자를 노동시장 진입이 가능하도록 준비하는 것으로 교육과 훈련, 구직 도움, 구직급여지원 프로그램이 포함된다. 둘째, 수요측면의 접근으로는 정책 대상 그룹은 고용주이며 목적은 고용주에게 구직자를 받을 준비를 해주는 것으로 고용차별금지, 고용 장려 프로그램이 포함된다. 셋째, 매칭 접근 방식정책 대상으로는 구직자와 고용주를 모두 포함한다. 이 접근은 잡페어, 임금지원, 일 경험 프로그램 등이 포함된다.

본 연구는 기존의 유형화 연구들이 살펴보았던, 정책 내용 측면과 정책 재원 독립성 측면에 정책의 대상 포괄성을 추가하여 세 가지 측면을 고려하여 유형화 하고자한다. 정책의 대상 포괄성을 포함함으로써 지역고용정책이 누구에게 초점을 맞추어 시행되고 있는지 확인한다. 정리하면, 본 연구는 기존 연구들이 고려했던 정책 요소와 더불어, 지역고용정책의 대상을 포함함으로써, 한국의 현재 지역고용정책의 전반을 이해하는데 도움을 줄 뿐 만 아니라 기존 연구들이 살펴보지 못하였던 지역고용정책의 다양한 측면의 특징과 혼합적 유형을 살펴본다.

3) 지역고용정책의 세 가지 속성

일반적으로 지역고용정책은 “지역 내에서 이루어지는 적극적 노동시장 정책의 고용정책”으로 인식된다(OECD, 2011; Potter & Marchese, 2010; 고용노동부, 2019). 기존의 많은 지역고용정책 유형화 연구들은 지역고용정책 프로그램 특성을 고려하거나 지역고용정책 재원과 전달체계 요소를 기준으로 유형화 하였다. 그러나 지역고용정책은 다양한 성격이 포함되어 있는 정책으로써 복잡한 사회서비스 정책들과 같이 다차원적 요소들을 고려한 분석이 요구된다. 그 이유는 지역고용정책은 단순히 급여 및 서비스 형태나 정책전달체계의 구조를 밝힘으로써 현재 지역고용정책을 파악하기 어렵기 때문이다. 결국 지역고용정책은 사회서비스 정책들과 유사하게 변동성이 높고, 정책 내의 대규모 프로그램과 소규모 프로그램이 혼재되어 있기 때문에 (Gilbert & Terrell, 2007: 104) 산출된 구체적 제도들의 내용이 어떻게 구성되어 있는가를 측정하는 것이 더 타당하다. 즉, 정책 대상의 포괄범위, 정책내용의 성격 혹은 지향성, 정책재원들

을 통합적으로 고려하는 것이 더 적합하다. 기존의 사회정책으로써 제도 분석에서 많이 다루어졌던 연금이나 공공부조와 달리 지역고용정책은 복잡한 성격을 가지고 있다. 특히 정책 안에 다양한 내용적 측면의 가치들이 포함되어 있을 뿐만 아니라, 다양한 전달체계와 그 대상에 있어서도 지역마다 다르게 나타난다. 이때 기존의 유형화 연구들과 같이 전달체계 나 내용과 같은 한 측면에 집중하다 보면, 지역고용정책의 역할이 무엇인지, 제도 내용 속에 나타나는 가치는 무엇인지, 그리고 제도 내에 권력관계는 어떠한지와 같은 제도를 둘러싼 다양한 맥락을 놓칠 가능성이 농후하다.

이에 본 연구는 정책 분석들의 일반적인 요소들과 앞서 지역고용정책의 기존 연구들의 사례 연구와 그 맥락 속에서 지역고용정책에 관한 자료를 바탕으로 속성을 결정하였다. 따라서 (1) 정책대상의 포괄성, (2) 정책 프로그램의 적극성, (3) 정책재원의 독립성은 정책 분석들의 일반적인 요소들과 지역고용정책의 주요 속성을 포함하고자 한다. 다음에서는 정책 분석들의 일반적인 요소들과 지역고용정책의 주요 속성으로부터 선택된 세 가지 속성을 구체적으로 설명한다.

(1) 정책 대상의 포괄성

정책 대상의 포괄성이란 사회적 할당 기반에 입각하여 급여 대상을 둘러싼 조건을 의미한다. 즉, 대상의 포괄성 정도는 정책 대상 선정에 있어서 “조건”을 얼마나 부여 하는가에 따라 그 정도가 달라진다. 복지정책의 대상으로써 모든 시민을 포괄하는 것은 어떠한 절대적 기준이라기보다는 대상에 조건을 많이 부여하는 정책 보다 포괄성이 높다는 의미에서 상대적인 원리로 이해되고 있다(Kulvalainen and Niemelä, 2010; Kildal and Kuhnle, 2005; 윤홍식, 2010:759-760).

Stefansson(2012)은 포괄성에 대해 모든 사람을 포괄하는 개념으로 접근하기 보다는 광범위한 인구를 포괄하는 것(broad population coverage)으로 정의하고 있다. Esping-Andersen(1990)은 정책 포괄성의 정도에 있어서 포괄성이 크다는 것은 “광범위한 인구집단에 대한 포괄”이라는 의미로 해석한다. 보다 구체적으로 Gilbert & Terrell(2007)은 할당의 원리를 4가지로 분류하고 있다. 귀속적 욕구, 보상, 진단적 구분, 자산조사에 의한 욕구가 그것이다. 이 기준은 보편주의와 선별주의 라는 이분법에 벗어나 더 넓은 범위에서 사회적 욕구를 제도가 얼마나 충족할 수 있는 대상을 포괄하고 있는가와 관련이 있다. 여기서 모든 욕구는 모든 국민에게 귀속될 수 있는데, 귀속적 욕구에 의한 할당의 원리는 시장에 존재하는 기존의 제도에 의해서는 충족되지 않는 욕구를 공통적으로 가진 사람들에게 속할 것을 조건으로 하는 할당의 원리이다. 보상에 근거한 할당의 원리는 사회적·경제적으로 특별한 혹은 일정한 공헌을 한 사람들의 집단 또는 사회로부터 부당한 피해를 입은 사람들의 집단에 속할 것을 조건으로 하는 할당 원리이다. 진단적 구분에 근거한 할

당의 원리는 각 개별적 사례에 대해 전문가가 어떤 재화 혹은 서비스를 특별히 필요로 하는 가 판단할 것을 조건으로 하는 할당원리이다. 자산조사에 의한 욕구에 기초한 자격요건은 한 개인이 필요한 재화나 서비스를 구입할 능력이 없음을 나타내는 증거를 기초로 하여 수급자격을 판정하는 것을 말한다.

지역고용정책의 대상은 자산조사를 기준으로 하는 공공일자리프로그램부터 지역주민이면 누구나 참여 가능한 직업훈련 프로그램, 고용서비스 등 까지 다양한 영역의 대상으로 한 프로그램들이 존재한다. 본 연구에서는 Gilbert & Terrell(2007)의 4가지 할당원리를 기반으로 지역고용정책 대상 포괄성 수준을 판단한다. 따라서 지역고용정책에서의 정책 대상 포괄성은 지역고용정책 세부 프로그램 참여자 조건 부과 수준과 관련된다. 여기서 조건 부과 수준은 연령, 고용, 기여 등의 여과장치(Kildal and Kuhnle, 2002)가 얼마나 많은 정책 대상자들을 걸러내는지 에 따라 결정된다.

(2) 정책 프로그램의 적극성

정책 프로그램의 적극성은 정책을 구성하는 사업 프로그램이 얼마나 적극적 노동시장 정책 기능을 띄고 있는지를 의미한다. 본 연구에서는 Chambers(1993)의 정책내용 분석 요소에 기반하여 정책 프로그램의 적극성을 속성으로 선택하였다. 이는 정책 내용의 목적과 지향성과 연관이 있다. 구체적으로 적극적 노동시장 정책은 두 가지 양가적 기능이 존재한다. 하나는 취업촉진기능으로 민간 또는 공공 고용주에 의해 제공되는 일자리에 사람들을 진입 시킨다. 다른 하나는 인적자본향상을 기능으로 실업자나 구직자와 같은 유휴인력의 인적자본을 향상시킨다.(Card et al, 2017; Murtin F & de Serres, 2014; Escudero, 2018).

많은 경험적 연구들(Armingeon, 2007; Dingeldey, 2007; Bonoli, 2010; Card et al, 2010; Wulfgramm, 2011)에서 있어 정책내용이 적극적 노동시장 정책 성격을 지니고 있는 지에 대해 두 기능을 기준으로 정리하고 있다. 대표적으로 유럽 국가들의 적극적 노동시장 정책 효과를 분석한 Kluge(2010)는 (1) 직업훈련프로그램, (2) 임금지원과 같은 고용 인센티브제도 및 창업과 민간 기업 보조금, (3) 공공부문 직접 고용, (4) 고용서비스로 분류한다. Bonoli(2010)는 적극적 노동시장 정책 프로그램을 적극적 기능 성격에 가까운 것대로 배치 분석하였다. (1) 인센티브 강화는 급여 수급자에 대한 근로 인센티브 강화를 의미한다. 이는 수동적 정책(실업수당, 실업부조 등)의 급여 수준 및 기간을 줄이기 위한 방안으로 적용되는 것으로 급여 제공시 조건부로 근로 및 훈련 조건을 부여하는 기능을 하는 정책 프로그램을 포함한다. (2) 고용지원은 노동시장 참여에 대한 방해물 제거하는 기능을 한다. 여기에는 실업자와 구인처를 연계해주는 고용연계 서비스, 구직 서비스, 구직 지원금, 고용보조금 등이 이에 해당된다. 또한, 경력단절 방지

를 위한 혹은 맞춤형 부부를 위한 교육서비스 연계와 지원, 낮은 기술을 가진 근로자를 위한 기술훈련 역시 이에 해당된다. (3) 일자리 창출(occupation)은 인적자본이 사라지지 않도록 하는 기능을 한다. 여기에는 공공 및 비영리부문에서의 일자리 창출 및 직업 경험 프로그램, 대상자가 하는 일의 종류에 변함이 없는 차원의 단기간의 훈련 등이 포함된다. (4) 직업훈련은 실업자에게 직업훈련을 제공하는 프로그램을 의미한다. 이는 실업자와 같이 훈련제도를 혜택을 받지 못하였거나 가지고 있는 기술이 더 이상 활용될 수 없어진 근로자에게 두 번째 기회를 제공하는 기능을 한다.

한국의 지역고용정책에서도 국외 연구들이 정리한 적극적 노동시장 정책 성격 특징이 두드러지게 나타난다. 이상호(2018)는 지역 일자리 정책에서 단기 일자리를 제공하거나 취약계층 지원 일자리 사업의 경우 단기적 일자리 기능을 수행한다고 하였다. 조돈문(2018)은 지역고용 정책 프로그램에 있어서 직접 일자리 제공과 고용서비스는 즉각적 매칭의 기능을 수행하는 반면, 직업능력개발훈련은 구직자들의 직업능력을 개발하고 강화해 중장기적으로 일자리 mismatch와 저 숙련군형 문제와 같은 구조적 실업문제에도 기능한다고 하였다. 남우근(2018)은 (1) 직접일자리 창출은 임금 대부분을 정부가 직접 지원하는 사업으로 장기실직자 등 취업 취약계층에게 한시적 성격의 일자리 제공하는 정책을 말한다. (2) 직업능력개발훈련은 실직자·재직자 등을 대상으로 대학, 훈련기관, 기업연수원 등을 활용해 실시하는 직업훈련 및 인력양성 사업을 말한다. (3) 고용서비스는 구직자의 노동시장 통합을 용이하게 하거나 사용자의 직원채용 및 선발을 지원하는 서비스이다. (4) 고용 장려금은 실업자들의 채용을 촉진하거나 실직위험이 있는 자의 계속 고용을 지원하기 위한 보조금을 뜻한다. (5) 창업지원은 직접적인 현금 지원 외 간접적인 창업자금 대부, 시설제공, 경영컨설팅 등 창업을 지원하는 사업이다. 한국의 지역고용 정책은 직접일자리 창출, 직업능력개발훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원으로 구성되어 있어, 적극적 노동시장 정책의 기본 배치 구조와 동일하다. 이에 적극적 노동시장 정책들을 적극적 기능 성격에 가깝게 배치한 Bonoli(2010)에 틀을 한국의 지역고용정책의 프로그램의 내용에 적용해볼 수 있다. 즉, Bonoli(2010)에 틀에 한국의 지역고용정책의 프로그램을 적용해보면, 직접일자리 창출은 일자리 창출이며, 직업훈련은 직업능력개발훈련, 고용서비스는 고용지원, 인센티브는 창업지원과 고용 장려금이 포함될 수 있을 것이다.

(3) 정책재원의 독립성

정책재원의 독립성은 재원조달의 원천에 관한 것으로 정책재원의 비중을 통해 지방 정부의 정책 권한의 독립성의 정도를 확인한다. 기존의 정책 연구들에서는 정책재원을 통해 권한과 책임 배분, 의존 정도, 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 설명하는 주요변수로 사용되어 왔다

(Wilson and Game, 2011, 이현정, 2019:11). 최근의 많은 정책들이 분권화로 인해 개별 정부의 자율 운영을 전제로 하면서도 자원, 정보, 역량을 공유하고 교환되고 있다(이현정, 2019:12). 지역고용정책 역시 마찬가지이다. 따라서 모호한 관계를 보이는 정책들의 권한을 명확하게 살펴 볼 수 있는 핵심은 정부 간 재정관계로 볼 수 있다. 즉, 중앙정부와 지방정부가 재원 배분과 운영을 어떻게 결정하는 지로 판단 할 수 있다(손희준, 2008; 이창균, 2010). 특히 재정은 정부의 정책을 단순한 계획에 그치지 않고 실제 집행이 되도록 하는 실질적인 힘이 있기 때문이다. 또한 정책 수립에 있어 정책 재원의 독립성은 지방정부가 정책을 수립하는 자율권을 보장 받을 수 있는 가에 달려있기 때문이다(Pratchett, 2004). 여러 연구들(정형우, 2004; 윤형호·김성준, 2007; 권순원·윤윤규, 2009; 이영선, 2013; 이상아·이승윤, 2018)이 지적한 바와 같이 지역고용정책의 속성은 정책의 주체가 지역과 지방자치단체에 있을 때에 효과적이라는 것은 입증되었다. 즉, 지역 고용정책에 있어서 정책의 주체가 지방자치단체로서 정책의 전달체로서 뿐만 아니라 정책을 설계와 운영에 있어서 주된 권한을 행사하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 행정적·재정적 결정권이 지방자치단체에 집중되어야 하며, 중앙정부의 간섭과 통제를 받지 않고 권한을 행사할 수 있어야 한다(차주현, 2011).

이러한 지역고용정책의 독자성을 정책 예산의 독립성으로 단정 지을 수는 없지만, 예산에 기초한 정책분석을 통해 지역고용정책이 지방자치단체가 중앙정부의 간섭 없이 자율적으로 운영되고 있는지는 일정부분 진단해 볼 수 있다(이상아·이승윤, 2018:35).

3. 연구방법

1) 분석자료

지역고용정책의 유형분석을 위해 16개 시도로 한정하여 고려한다. 본 연구는 한국의 17개 시도들 중 세종특별자치시를 제외하고 초기 정책 자료 확보가 가능한 16개 지방자치단체 시도를 분석에 포함하였다. 따라서 분석대상은 16개 시도 지방자치단체이다. 지역고용정책 유형 분석에 있어서 분석단위를 광역지방자치단체를 기준으로 한 것은 지방자치제도가 아직 충분히 성숙하지 않은 상황에서 기초지방자치단체(시·군·구 단위)들 사이의 사회복지관련 정책의 차이가 크다고 보기 어렵기 때문이다(김교성·노혜진, 2009, 백승호·류연규, 2010). 더불어 지역고용정책의 경우 조례와 예산에 있어서 기초 지자체 수준보다는 광역단위에서 보다 체계적으로 구축되어 있기에 광역단위의 분석대상이 적합하다. 본 연구에서 분석되는 지역고용정책에 포

함되는 정책 사업은 공공부문 직접일자리, 직업능력개발훈련, 고용서비스, 고용 장려금, 창업 지원에 해당되는 사업들이다. 이를 위한 분석 자료는 분석대상 민선 6기(2014-2018년도) 종합 계획과 2014-2018년도까지 각 년도 지역일자리 일자리대책 세부계획서를 통해 수집한 행정데이터이다. 광범위한 제도 비교에 있어 상이한 제도 실행 단위에서 어떻게 제도들이 독특한 방식으로 혼합되는지 밝히는 경우, 지출보다는 제도 대상, 수준 그리고 질적인 변화에 대한 평가를 시도하거나 제도를 생산하고 분배하는 방식에 대한 접근이 더 적합하다고 여겨지고 있다(Hall, 1993; Vis, 2007). 이에 본 연구가 활용하는 일자리 대책의 세부계획은 지역고용정책의 현격한 특징을 파악하는데 이론적 적절성이 보장된다고 할 수 있다.

분석 시기는 민선6기 시점인 2014년부터 2018년까지로 채택하였다. 앞서 선행연구를 통해 확인 된 바와 같이 한국의 지역고용정책이 주목받기 시작하여 체계적으로 제도가 구성된 시기는 매우 짧다. 기존에는 중앙정부의 고용정책을 답습하는 식으로 진행된 반면 2014년부터는 지역자치단체장의 임기와 연동하여 지역적 맥락에 따라 다양한 지역고용정책이 실시되고 분명해졌기 때문이다. 이에 본 연구는 고용노동부 지역고용정보 네트워크에 의해 정보가 공개되고 제도의 세부계획이 분명해 진 2014년 자료부터 비교적 최근 2018년까지 시점으로 설정 한다.

2) 퍼지셋 이상형 분석방법

퍼지셋 이상형 분석은 퍼지셋 기본 원리를 활용하여 기존의 군집분석과 유사하게 대상 사례들을 일정 기준에 따라 모델과 유형을 분류하는데 유용하다. 특히 비교연구에 있어 퍼지셋 이상형 분석은 제도가 구성하는 요소 즉, 제도의 내용, 운영방식 등을 고려하여 측정지표를 구성하고 이에 대한 소속정도를 확인 할 수 있다는 점에서 그러하다(Kvist, 2007). Kvist(1999)는 퍼지셋 이상형 분석의 연구 절차를 4단계로 구조화 하였는데 본 연구도 이 절차를 따른다.

첫 번째, 이론적 실질적인 지식을 통해 알려진, 특정 공간의 구조화를 이끄는 이상형 도출을 위한 측면을 규정하였다. 두 번째, 특정 공간을 구성하는 이상형 측면의 사례별 멤버십 점수를 규정하였다. 본 연구에서는 Ragin(2008)이 제안한 방식에 따라 세 가지 전환점을 설정하였다. 전환점 설정은 1=fully in(완전한 소속)은 각 요소들의 95%에 해당하는 값으로 0=fully out(완전히 속하지 않음)은 5%에 해당하는 값으로 설정하였다(Ragin, 2008:104). 0.5=분기점 경우에는 각 요소들의 50%에 해당되는 값을 기준으로 하였다(김교성·김성욱, 2010: 15).¹⁾ 세 번째, 퍼지셋 이론의 원리를 활용하여 이상형 유형에서 각각의 사례의 멤버십 점수를 계산한다. 퍼지셋 이론의 원리는 부정의 원리, 최소값의 원리, 최대값의 원리가 있다. 본 연구에서는 3가지 원리

1) degree of membership = $\exp(\log \text{odds}) / [1 + \exp(\log \text{odds})]$

에 따라 산출되고 해석 되었다. 마지막으로 본 연구는 각 이상형 유형의 사례를 측정하는 이전 단계의 정보를 사용하여 사례의 동질성을 평가 하였다.

3) 변수 측정

앞서 기존 연구에서 밝혀진 지역고용정책에 대한 요소들을 토대로 세 가지 정책 내용을 지역고용정책의 이상형 모델의 측면으로 도출하였다. 구체적으로 본 연구에서는 지역고용정책의 유형화를 위해 (1) 정책대상의 포괄성, (2) 정책프로그램의 적극성, (3) 정책재원의 독립성 이 세 가지의 요소를 다음과 같이 측정하였다. 각 요소는 정책 투입지표를 활용한다. 여기서 투입지표는 정책에 할당된 자원량을 측정할 때 사용할 수 있는데, 일반적인 투입지표로는 특정정책이 투입한 자금이나 프로그램에 참여인원이 있다. 이러한 투입지표는 정책을 추진하는데 들인 노력의 양을 측정할 수 있는 수단을 제공한다(Schumann, 2016:7).

(1) 정책대상의 포괄성

정책대상의 포괄성의 하위요소로써 전체 프로그램 중 각 대상 기준별 프로그램 수준과 전체 목표 참여자 중 프로그램 별 목표 참여자 수준을 측정하였다. 본 연구에서는 지역고용정책의 포괄성을 모든 시민이 정책 대상자 인 경우, 4점을, 인구학적 기준에 의한 정책 대상자 선정 프로그램 인 경우 3점을, 실업/장애인/탈북/다문화 등과 같이 보상과 진단적 기준에 의한 정책 대상자 선정 프로그램인 경우 2점을, 자산조사 기준 정책 대상자 선정 프로그램인 경우 1점을 부여한다. 실증점수 산출을 수식으로 표시하면 아래와 같다. P는 각 대상 포괄성 기준별 프로그램/ 전체프로그램 중 비율에서 각 측정기준 수준을 곱한 값들의 합이다. 여기서 R은 각 대상 포괄성 기준별 프로그램 참여자 수/전체 참여자수 비율에서 각 측정 기준 수준을 곱한 값들의 합이다.

$$C = P \cap R, P = \sum_{n=1}^4 np_n, R = \sum_{k=1}^4 kr_k$$

이를 토대로 최종 정책 대상 포괄성 실증점수인 C는 P(각 대상 포괄성 기준별 프로그램/ 전체프로그램 중 비율에서 각 측정기준 수준을 곱한 값들의 합)와 R(각 대상 포괄성 기준별 프로그램 참여자 수/전체 참여자수 비율에서 각 측정 기준 수준을 곱한 값들의 합)의 교집합²⁾으로

2) 퍼지셋 원리 중 논리적 교집합(logical and)을 의미한다. 두 개 혹은 그 이상의 집합들이 조합되어 나타날 때, 조합된 개별 사례의 소속점수의 최소값을 취하는 것을 말한다.

산출한다.

(2) 정책 프로그램의 적극성

정책 프로그램의 적극성은 기존의 지역고용정책 프로그램 내용 측면을 고려한다. 여기서 지역고용정책 프로그램의 적극성은 적극적 노동시장 정책의 기능인 취업촉진과 인적자본 향상이라는 개인의 고용가능성을 높이는 성격을 모두 가지고 있는지를 의미한다. 본 연구에서는 정책 프로그램의 적극성 하위요소로써 전체 프로그램 중 측정 기준별 프로그램 수준과 전체 목표 참여자 중 프로그램 측정 기준별 목표 참여자 수준을 측정하였다. 본 연구가 분석할 한국 지역고용프로그램에서 직업훈련 프로그램을 두 개의 성격이 모두 강한 프로그램으로 3점을, 고용 장려금과 고용서비스, 창업지원은 한 개의 성격만 강한 프로그램으로 2점을, 직접일자리 정책은 두 개의 적극적 성격이 모두 약한 프로그램으로 1점을 부여 한다. 실증점수 산출을 수식으로 표시하면, H는 각 정책 프로그램 적극성 기준별 프로그램/ 전체프로그램 중 비율에서 각 측정기준 수준을 곱한 값들의 합이다. 여기서 J는 각 정책 프로그램 적극성 기준별 프로그램 참여자 수/전체 참여자수 비율에서 각 측정 기준 수준을 곱한 값들의 합이다.

$$A = H \cap J, \quad H = \sum_{x=1}^3 xh_x, \quad J = \sum_{y=1}^3 yj_y$$

이를 토대로 최종 정책 프로그램의 적극성 실증점수인 A는 H(각 정책 프로그램 적극성 기준별 프로그램/ 전체프로그램 중 비율에서 각 측정기준 수준을 곱한 값들의 합)와 J(각 정책 프로그램 적극성 기준별 프로그램 참여자 수/전체 참여자수 비율에서 각 측정 기준 수준을 곱한 값들의 합)의 교집합으로 산출한다.

(3) 정책재원의 독립성

본 연구는 지역고용정책 재정 계획에서 정책예산 재원의 지방정부 비율을 기준으로 한다. 따라서 지역 고용정책 예산 규모는 지역별로 다르기 때문에 전체 정책 예산 중 시도비 비율로 하여 이를 실증점수로 활용한다. D는 지역고용정책 시도비(도비+시군구비) 예산을 의미한다. F는 지역고용정책 전체 예산을 의미한다. 이를 토대로 정책 재원의 독립성 실증점수인 I를 산출한다.

$$I = \frac{D}{F}$$

4. 분석결과

1) 기초통계 분석 및 소속점수 변환

(1) 정책 대상의 포괄성

본 연구가 퍼지점수 측정에서 활용하는 민선 6기 2014년부터 2018년까지의 평균값을 기준으로 정책대상의 기준별 분포를 연구 대상인 지역별로 살펴보았다. 대상자 선정 기준 따른 프로그램 비율을 지역별로 살펴보면, 충청남도가 67.5%로 대상 설정이 모든 시민으로 되어 있는 프로그램 수가 가장 많은 것으로 나타났다. 반면 그 대상설정이 모든 시민인 프로그램 비율이 40% 미만인 시도로는 울산광역시(22.6%), 인천광역시(21.8%) 등으로 나타났다. 다음으로 대상자 선정 기준에 따른 프로그램 목표 참여자 수 비율을 지역별로 살펴보았다. 충청남도가 모든 시민으로 기준으로 한 참여자 수 비율이 30.3%로 가장 높은 것으로 나타났다. 다음으로 서울특별시(27.3%), 전라북도(25.4%), 강원도(23.4%) 등 순으로 나타났다. 반면 10% 내외인 지역으로는 인천광역시(6.4%), 부산광역시(7.2%)로 나타났다([표 1] 참고).

[표 1] 정책대상 포괄성 기준에 따른 프로그램 수 및 목표 참여자 수 비율

분석 사례	프로그램 수(전체 프로그램 대비)				목표 참여자 수(전체 참여자 대비)			
	모든시민	인구학적	보상과진단	자산조사	모든 시민	인구학적	보상과진단	자산조사
서울	61.8%	15.0%	13.9%	9.3%	27.3%	39.6%	20.9%	12.2%
부산	47.6%	43.0%	7.0%	2.4%	7.2%	71.8%	14.6%	6.4%
대구	35.5%	47.5%	12.8%	4.1%	13.0%	55.1%	15.9%	16.0%
인천	21.8%	42.5%	19.9%	15.8%	6.4%	50.0%	30.5%	13.2%
광주	50.1%	27.5%	15.4%	6.9%	20.9%	55.0%	14.6%	9.4%
대전	51.7%	33.0%	10.1%	5.1%	18.1%	51.9%	18.3%	11.6%
울산	22.6%	52.4%	19.9%	5.0%	11.3%	72.9%	10.1%	5.8%
경기	38.6%	37.0%	15.0%	9.4%	11.7%	34.8%	30.9%	22.7%
강원	51.9%	25.5%	16.3%	6.4%	23.4%	59.4%	8.2%	9.1%
충북	49.9%	35.9%	12.2%	2.1%	19.2%	67.9%	9.9%	3.0%
충남	67.5%	18.5%	9.1%	4.9%	30.2%	45.8%	13.9%	10.1%
전북	56.9%	36.1%	6.5%	0.5%	25.4%	60.1%	14.3%	0.2%
전남	53.1%	33.0%	5.6%	8.3%	19.6%	55.5%	10.0%	15.0%
경북	56.2%	30.1%	8.5%	5.2%	15.8%	56.0%	12.6%	15.7%
경남	59.8%	18.3%	15.1%	6.8%	21.6%	46.9%	18.1%	13.4%
제주	52.6%	22.4%	12.2%	12.8%	19.7%	41.7%	17.9%	20.7%

하위요소들을 산출 지표를 토대로 산출된 정책대상 포괄성 퍼지점수를 보면 전라북도(0.97), 충청남도(0.95), 충청북도(0.79), 부산(0.61), 전라남도(0.61), 서울(0.6)은 정책 대상 포괄성 수준이 높은 편에 속하고, 경상북도(0.38), 대구광역시(0.22), 제주도(0.15), 울산광역시(0.09), 인천광역시(0.05), 경기도(0.05)는 정책 대상 포괄성이 매우 낮은 편에 속하는 것으로 알 수 있다 ([표 2] 참고).

[표 2] 정책 대상 포괄성의 퍼지점수³⁾

분석 사례	프로그램 수 수준		참여자 수 수준		정책대상 포괄성 정도		
	표준화(Z값)	퍼지점수	표준화(Z값)	퍼지점수	교집합 퍼지점수	표준화 (Z값)	최종퍼지점수
서울	0.308	0.49	0.157	0.57	0.49	0.267	0.6
부산	0.626	0.71	0.047	0.5	0.5	0.306	0.61
대구	-0.418	0.31	-0.702	0.27	0.27	-0.588	0.22
인천	-2.583	0.05	-1.491	0.11	0.05	-1.443	0.05
광주	-0.106	0.39	0.438	0.73	0.39	-0.121	0.42
대전	0.408	0.55	-0.117	0.45	0.45	0.112	0.53
울산	-1.483	0.13	0.553	0.78	0.13	-1.132	0.09
경기	-0.891	0.22	-2.205	0.05	0.05	-1.443	0.05
강원	-0.01	0.41	0.93	0.9	0.41	-0.044	0.46
충북	0.513	0.63	1.249	0.95	0.63	0.811	0.79
충남	1.258	0.95	0.883	0.89	0.89	1.822	0.95
전북	1.297	0.95	1.627	0.98	0.95	2.055	0.97
전남	0.383	0.53	0.039	0.5	0.5	0.306	0.61
경북	0.708	0.76	-0.356	0.37	0.37	-0.199	0.38
경남	0.393	0.54	-0.108	0.45	0.45	0.112	0.53
제주	-0.403	0.32	-0.945	0.21	0.21	-0.821	0.15

(2) 정책 프로그램의 적극성

우선, 정책 프로그램의 적극성을 측정하는 하위요소인 프로그램 수 비율을 살펴보았다. 취업 촉진과 인적자본촉진 두 가지의 적극적 노동시장 정책 성격을 띠고 있는 프로그램인 직업능력 개발훈련이 전체 프로그램 수 중 가장 높은 비율을 보였던 지역은 전라북도(25.3%)로 나타났다. 직업능력개발훈련 프로그램이 10% 내외인 지역으로는 대구광역시(5.6%), 경상북도(7.8%), 강원도(8.2%), 제주도(9.2%), 광주광역시(9.2%)등으로 나타났다. 다음으로 정책 프로그램의 적

3) 최종 산출된 정책대상 포괄성 퍼지소속 점수 분기점은 95% 값인 0.89(Z값 1.822)이 높은 정책대상 포괄성 집합에 완전히 속하는(fully-in)=1, Cross-cut point는 중위 값인 0.43(Z값 0.034)=0.5, 그리고 5%에 해당하는 0.05(Z값 -1.442)이 속하지 않는(fully-out)=0에 해당한다.

극성 하위요소인 목표 참여자 수를 살펴보았다. 적극적 노동시장 성격이 강한 직업능력개발훈련이 전체 참여자 수 중 가장 높은 비율을 보였던 지역은 충청남도(24.9%)로 나타났다. 반면 전체 참여자 중 직업능력개발훈련이 5%내외인 지역으로는 대구광역시(2.3%), 경상북도(2.4%), 대전광역시(2.8%), 인천광역시(2.9%), 제주도(4.2%)로 나타났다([표 3] 참고).

[표 3] 정책프로그램 적극성 기준에 따른 프로그램 수 및 목표 참여자 수 비율

분석 사례	프로그램 수(전체 프로그램 대비)					목표 참여자 수(전체 참여자 대비)				
	직접 일자리창출	직업능력 개발훈련	고용 서비스	고용 장려금	창업 지원	직접 일자리창출	직업능력 개발훈련	고용 서비스	고용 장려금	창업 지원
서울	73.8%	10.4%	6.8%	3.0%	6.0%	49.7%	11.7%	34.1%	1.1%	3.3%
부산	53.9%	17.2%	17.3%	2.5%	9.1%	42.7%	17.7%	36.3%	0.6%	2.6%
대구	65.2%	5.6%	14.3%	5.4%	9.5%	70.3%	2.3%	23.6%	3.1%	0.8%
인천	45.2%	13.6%	15.0%	13.5%	12.6%	50.3%	2.9%	31.7%	13.4%	1.6%
광주	60.9%	9.2%	12.0%	14.6%	3.3%	72.7%	5.9%	13.3%	5.8%	2.2%
대전	64.9%	10.3%	14.3%	3.8%	6.7%	74.3%	2.8%	19.4%	1.9%	1.6%
울산	29.6%	13.5%	34.9%	11.0%	11.0%	57.3%	4.4%	26.6%	9.7%	2.1%
경기	41.6%	17.2%	22.8%	2.2%	16.3%	30.3%	5.3%	45.1%	13.1%	6.2%
강원	80.9%	8.2%	5.4%	3.3%	2.2%	80.0%	9.9%	8.4%	1.5%	0.2%
충북	63.7%	11.5%	18.9%	2.3%	3.6%	57.8%	11.3%	29.4%	0.9%	0.7%
충남	66.8%	19.8%	7.5%	1.0%	4.9%	59.0%	24.9%	13.8%	0.2%	2.1%
전북	55.5%	25.3%	7.2%	3.5%	8.6%	60.1%	16.2%	14.8%	5.9%	3.0%
전남	68.7%	13.7%	6.2%	3.2%	8.3%	73.4%	10.5%	11.6%	0.7%	3.8%
경북	66.0%	7.8%	13.1%	1.1%	12.1%	75.2%	2.4%	19.0%	0.8%	2.6%
경남	69.0%	12.8%	11.1%	2.8%	4.2%	68.6%	4.7%	21.1%	4.4%	1.2%
제주	77.3%	9.2%	4.8%	6.9%	1.8%	85.3%	4.2%	4.7%	5.7%	0.1%

산출된 정책프로그램 적극성 지표의 최종퍼지점수를 살펴보면 경기도(0.97), 부산광역시(0.95), 전라북도(0.93), 인천광역시(0.91), 충청남도(0.87)로 정책내용 적극성 수준이 높은 편에 속하고, 경상북도(0.11), 강원도(0.05), 제주도(0.05)는 정책내용 적극성이 매우 낮은 편에 속하는 것을 알 수 있다([표 4] 참고).

[표 4] 정책프로그램 적극성의 퍼지점수⁴⁾

분석 사례	프로그램 수 수준		참여자 수 수준		정책프로그램 적극성 지표의 점수		
	표준화(Z값)	퍼지점수	표준화(Z값)	퍼지점수	교집합 퍼지점수	표준화(Z값)	최종퍼지점수
서울	-0.91	0.17	0.924	0.86	0.17	-0.831	0.16
부산	0.733	0.85	1.656	0.95	0.85	1.412	0.95
대구	-0.675	0.28	-0.768	0.21	0.21	-0.699	0.22
인천	1.046	0.9	0.394	0.72	0.72	0.983	0.91
광주	-0.195	0.54	-0.701	0.24	0.24	-0.600	0.28
대전	-0.363	0.45	-0.964	0.15	0.15	-0.897	0.13
울산	1.998	0.98	0.082	0.61	0.61	0.620	0.84
경기	1.488	0.95	1.655	0.95	0.95	1.742	0.97
강원	-1.487	0.05	-0.887	0.17	0.05	-1.226	0.05
충북	-0.218	0.53	0.447	0.74	0.53	0.357	0.76
충남	0.096	0.66	1.139	0.9	0.66	0.785	0.87
전북	1.133	0.92	0.584	0.78	0.78	1.181	0.93
전남	-0.392	0.44	-0.476	0.34	0.34	-0.270	0.52
경북	-0.589	0.32	-1.042	0.13	0.13	-0.962	0.11
경남	-0.464	0.39	-0.54	0.31	0.31	-0.369	0.46
제주	-1.201	0.09	-1.504	0.05	0.05	-1.226	0.05

(3) 정책 자원의 독립성

16개 시도의 전체 지역고용정책 중 시도 자체 예산의 비중을 나타내고 있다. 본 연구에서는 시도비와 시군구비를 모두 포함하여 16개 시도 자체 예산 정도를 측정하였다. 각 시도별 민선 6기 평균 비율을 살펴보면, 서울특별시가 78.0%로 지역고용정책 예산에서 시도비가 차지하는 비율이 가장 높았다(표 5 참고).

산출된 정책예산 독립성 퍼지점수를 보면 서울특별시(0.99), 인천광역시(0.95), 제주도(0.63), 울산광역시(0.59), 경기도(0.55), 전라북도(0.41)순으로 정책예산 독립성 수준이 높은 편에 속했다. 반면에 대구광역시(0.05), 광주광역시(0.05), 전라남도(0.06), 부산광역시(0.07), 대전광역시(0.12), 경상남도(0.14)는 정책예산 적극성이 매우 낮은 편에 속하는 것을 알 수 있었다(표 6 참고).

4) 최종 산출된 정책프로그램 적극성 퍼지소속 점수 분기점은 95% 값인 1.411이 높은 정책프로그램 적극성 집합에 완전히 속하는(fully-in)=1, Cross-cut point는 중위 값인 -0.319=0.5, 그리고 5%에 해당하는 -1.226이 속하지 않는(fully-out)=0에 해당한다.

[표 5] 정책재원의 독립성 기준에 따른 시도 자체 예산 비중

분석사례	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	평균
서울	80.3%	75.3%	74.5%	76.4%	83.5%	78.0%
부산	33.5%	56.4%	29.0%	29.9%	52.4%	40.2%
대구	47.4%	37.8%	39.8%	26.5%	40.6%	38.4%
인천	64.2%	66.0%	81.1%	81.4%	55.1%	69.6%
광주	31.7%	38.8%	53.6%	33.7%	35.3%	38.6%
대전	19.2%	48.1%	54.5%	40.9%	51.3%	42.8%
울산	61.4%	52.3%	50.2%	40.1%	61.4%	53.1%
경기	50.2%	49.9%	55.5%	50.2%	55.5%	52.2%
강원	42.5%	42.8%	43.7%	41.4%	56.6%	45.4%
충북	43.5%	46.1%	47.0%	37.7%	48.2%	44.5%
충남	49.0%	50.3%	48.8%	39.6%	49.7%	47.5%
전북	52.1%	51.8%	55.3%	42.2%	45.3%	49.3%
전남	31.1%	44.2%	38.8%	35.7%	48.8%	39.7%
경북	44.9%	47.1%	47.3%	41.1%	47.8%	45.7%
경남	42.0%	45.5%	43.9%	39.4%	46.0%	43.3%
제주	45.4%	49.8%	53.1%	56.8%	65.8%	54.2%

[표 6] 정책예산 독립성의 퍼지점수

분석사례	실증점수(2014-2018년 평균)	표준화(Z값)	최종 퍼지 점수
서울	0.780	2.643	0.99
부산	0.402	-0.788	0.07
대구	0.384	-0.954	0.05
인천	0.696	1.875	0.95
광주	0.386	-0.936	0.05
대전	0.428	-0.554	0.12
울산	0.531	0.379	0.59
경기	0.522	0.303	0.55
강원	0.454	-0.319	0.21
충북	0.445	-0.401	0.17
충남	0.475	-0.129	0.3
전북	0.493	0.04	0.41
전남	0.397	-0.836	0.06
경북	0.457	-0.295	0.22
경남	0.433	-0.506	0.14
제주	0.542	0.479	0.63

2) 지역고용정책의 6가지 도출 유형 및 유형별 특성

각 시도의 지역고용정책이 어떤 유형에 속하는지 확인하기 위해 부정의 논리⁵⁾를 적용하여 16개 시도가 8개의 이상형에 속하도록 퍼지 소속점수를 도출하였다. 민선 6기(2014-2018년) 지역고용정책 16개 시도별 대표유형에 속하는 퍼지 소속점수에 따른 최종 소속정도 수준은 다음 표 <7>와 같이 정리할 수 있다. 이때 앞서 언급한 대로 Ragin(2008)이 제안한 0과 1 그리고 0.5 분기점을 토대로 하는 연속적 퍼지셋(“continuous”fuzzy set)의 언어적 구분을 토대로 대표적 유형을 구분하였다. 지역들의 각 범주별 퍼지점수를 종합하여 각 지역들이 어떠한 지역고용정책 유형에 얼마나 소속될 수 있는지 확인하였다. 앞에서 서술한 바와 같이 퍼지셋 분석의 논리에 따르면 8가지 이상적 유형이 설정될 수 있으나 이 중 실제 도출된 유형은 C*a*I, C*A*i, c*A*I, C*a*i. c*a*I, c*a*i로 총 6개의 유형이 도출되었다(표 7 참조). 특히, C*A*I 포괄성과 적극성, 독립성의 정도가 모두 높은 유형은 한국 지역고용정책에서 발견되지 않는 것으로 나타났다

[표 7] 사례별 유형 소속점수 및 대표 유형

분석 사례	CAI	Cal	CAi	cAI	Cai	cal	cAi	cai	대표유형
서울	0.16	0.6	0.01	0.16	0.01	0.4	0.01	0.01	Cal
부산	0.07	0.05	0.61	0.07	0.05	0.05	0.39	0.05	CAi
대구	0.05	0.05	0.22	0.05	0.22	0.05	0.22	0.78	cai
인천	0.05	0.05	0.05	0.91	0.05	0.09	0.05	0.05	cAI
광주	0.05	0.05	0.28	0.05	0.42	0.05	0.28	0.58	cai
대전	0.12	0.12	0.13	0.12	0.53	0.12	0.13	0.47	Cai
울산	0.09	0.09	0.09	0.59	0.09	0.16	0.41	0.16	cAI
경기	0.05	0.03	0.05	0.55	0.03	0.03	0.45	0.03	cAI
강원	0.05	0.21	0.05	0.05	0.46	0.21	0.05	0.54	cai
충북	0.17	0.17	0.76	0.17	0.24	0.17	0.21	0.21	CAi
충남	0.3	0.13	0.7	0.05	0.13	0.05	0.05	0.05	CAi
전북	0.41	0.07	0.59	0.03	0.07	0.03	0.03	0.03	CAi
전남	0.06	0.06	0.52	0.06	0.48	0.06	0.39	0.39	CAi
경북	0.11	0.22	0.11	0.11	0.38	0.22	0.11	0.62	cai
경남	0.14	0.14	0.46	0.14	0.53	0.14	0.46	0.47	Cai
제주	0.05	0.15	0.05	0.05	0.15	0.63	0.05	0.37	cal

5) 소속점수의 반대전환으로 설명되는데 “1”에서 “0”까지 소속점수를 반대로 전환하면 “0”에서 “1”까지의 소속 점수가 계산된다. 이러한 단순 이분법적 논리에서 벗어나 퍼지셋에서의 부정의 논리는 0-1사이의 값을 확장할 수 있다. 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$(\text{membership in set } \sim M) = 1.0 - (\text{membership in set } M) \text{ or } \sim M = 1.0 - M$$

으며 이와 대조적인 포괄성, 적극성, 독립성이 모두 낮은 c*a*i 유형은 다수의 지역들이 소속되는 것으로 나타났다. 이는 지역고용정책이 여타 사회정책들 보다 늦게 출현한 점 그리고 최근 10여년 사이에 발전한 점(남우근, 2018)을 고려할 때, 완전한 지역고용정책형이 도출되지 않은 이유로 볼 수 있다. 한편 c*a*i와 같이 빈약한 지역고용정책형이 다수의 지역에서 발견되었는데 이결과는 기존의 연구 논의를 뒷받침한다. 지금까지 지방정부의 노동, 고용정책은 중앙정부 차원에서 다루는 영역으로 인식되어 왔고, 행정체제도 고용노동부 중심으로 지역체계가 구축되어 있는 상황(이상호, 2016; 이상아·이승윤, 2018)이다. 따라서 빈약한 지역고용정책형의 발전은 여전히 중앙정부의 지휘, 감독을 받아 시행되는 사업이 많은 비중을 차지하는 광역자치단체가 있다는 것을 의미한다(주무현, 2018).

다음으로 한국 지역고용정책의 각 유형별 소속사례 특징을 각 지역 일자리대책내용과 함께 비교 분석하였다. 그 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 포괄적 지역주도형은 정책 대상의 포괄성과 정책재원의 독립성이 높으나 정책프로그램의 적극성은 낮은 수준을 보이는 유형이다. 이 유형은 지역고용정책 대상자 선정에 있어서 조건부과가 적어 실업자나 취약계층 뿐만 아니라, 비경제활동인구나 이직자 등 그 포괄범위가 높은 보편적 성격을 지닌다고 할 수 있다. 또한 지역고용정책 재원에 있어서 지방자치단체 예산 비율이 높음에 따라 정책 설계나 운영에 있어서 중앙정부의 간섭과 통제가 적어 자율적인 지역고용정책 설계하는데 용이하다. 해당 지역으로는 서울특별시가 포함되었다. 이 유형에 속한 서울시의 경우 재정자립도 수준이 높고 지방정부로써 뉴딜일자리, 청년일자리센터, 취업날개서비스, 서울형 노동정책 등 서울형 고용정책(서울시, 2018)을 시행하였다. 이는 지방자치단체만의 정책 브랜드화가 이루어진 지역에서 나타나는 특징이라 볼 수 있다.

둘째, 포괄적 적극형은 정책 대상의 포괄성과 정책프로그램의 적극성은 높으나 정책재원의 독립성은 낮은 수준을 보이는 유형이다. 이 유형은 지역고용정책 대상자 선정에 있어서 조건부과가 적어 보편적 성격을 지닌다. 또한 지역고용정책 프로그램 구성에 있어 직업능력개발훈련, 고용장려금, 고용서비스 비중이 높다. 즉, 이 유형은 취업촉진과 인적자본 향상이라는 고용가능성을 높이는 적극적 노동시장 성격이 강한 프로그램들로 구성되어 있다. 해당 지역으로는 부산광역시, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도가 포함되었다. 이 유형에 속한 지역 사례들을 분석한 결과, 직업능력개발훈련을 실업자뿐만 아니라 재직자와 비경제활동인구를 포괄하여 중점적으로 확대하고 있었다. 이 유형의 사례들은 중앙정부의 지역 맞춤형 일자리 사업과 같은 공모형 사업을 중심으로 지역고용정책이 설계되어 있었다. 따라서, 중앙정부의 행정적 틀 안에서 지방정부가 사업내용을 결정하고, 집행하는 방식으로 지역고용정책을 운영한다는 특징을 보였다.

셋째, 지역주도 적극형은 정책프로그램의 적극성과 정책재원의 독립성 수준은 높으나, 정책 대상의 포괄성이 낮은 수준을 보이는 유형이다. 이 유형은 지역고용정책 프로그램에 있어서 고용 장려금과 고용서비스 비중이 매우 높은 것이 특징이다. 그리고 정책 재원의 지방자치단체 비중이 높아 중앙정부와 별도로 운영되는 고용 장려금이 존재하였다. 그러나 그 대상에 있어서 자산조사를 실시하거나 일에 대한 의무를 강조하는 선별적 성격을 보인다. 해당 지역으로는 인천광역시, 울산광역시, 경기도가 포함되었다. 이 유형에 속한 지역고용정책 사례들을 분석한 결과, 울산 중장년일자리희망센터, 경기도 일하는 청년 시리즈, 일하는 청년통장 운영과 같이 중앙정부와 별도로 지방 정부만의 고용정책들이 운영되고 있었다. 즉, 지방정부만의 고용정책 들은 고용장려금, 고용서비스와 같은 적극적 노동시장 성격을 가진 정책들로 구성되어 있었다. 그러나 그 대상에 있어서는 장애인, 결혼이주여성, 장기실업자, 근로 빈곤계층을 중심으로 하여 대상 포괄성이 낮은 특징을 보였다.

넷째, 포괄성 집중형은 정책 대상의 포괄성만 높고, 정책 프로그램의 적극성과 정책 재원의 독립성이 낮은 유형이다. 이 유형의 경우 지역고용정책 대상에 있어 조건부과가 적은 편으로 지역고용정책 세부 프로그램의 대상선정 조건이 크게 존재하지 않는 특성을 가진다. 그러나 정책 프로그램에 있어 직접일자리 비중이 높은 특성을 보이고 있고, 지역고용정책에 있어 재원 역시 중앙정부 비중이 높다. 이에 지역자체의 고용정책 특색이 드러나기 보다는 중앙정부에서 시행하는 고용정책 내에서 집중하는 특징을 보였다. 해당 지역으로는 대전광역시, 경상남도가 속한다. 이 유형에 속한 지역고용정책들을 분석한 결과 청년, 여성, 노인 등 인구학적 기준을 토대로 설계되어 운영되나, 지역고용정책이 직접일자리 위주로 구성되어 있고, 지역고용정책 예산이 중앙정부가 높아 자체 운영 프로그램이 미비한 특징을 보였다.

다섯째, 지역주도 집중형은 정책 재원의 독립성은 높지만, 정책대상의 포괄성과 정책 프로그램의 적극성 수준은 낮은 유형이다. 지역고용정책 예산에서 지방정부 비중은 높아서 지방정부의 지역고용정책 재량권이 높으나, 정책 대상과 정책 프로그램에 있어서 그 수준이 낮은 특징을 보인다. 소속사례 분석 결과, 제주도가 속하였다. 제주도는 2006년 7월부터 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법' 시행에 따라 고용지원 업무(제주고용지원센터)를 제주특별자치도에 이관함에 따라서 고용보험(실업급여, 고용지원금, 직업능력개발 프로그램), 취업지원, 직업지도 등을 제주도에서 직접 수행하고 있다. 이에 이 유형에 속한 지역고용정책 들을 분석한 결과, 지방정부가 지역고용정책을 자율적으로 수립할 충분한 권한을 갖추었으나 지역고용정책에 있어 아직 미성숙한 특징을 보인다.

여섯째, 빈약한 지역고용정책형은 지역고용정책의 세 가지 속성이 모두 낮은 유형이다. 이 유형은 지역고용정책의 세 가지 속성이 모두 낮은 유형으로 지역고용정책이라기에 빈약한 특

징을 보인다. 이 유형에 속한 지역들은 대구광역시, 경상북도, 광주광역시, 강원도가 포함되었다. 이 유형에 속한 지역고용정책 사례들을 분석한 결과, 이 지역들은 지역 노동시장 문제가 실업자와 근로빈곤계층에만 있지 않고 인구학적 집단에서 다양한 문제가 발생함에 그 전략을 산업정책에 초점을 두고 있다. 이에 따라 협의의 지역고용정책은 중앙정부와 매칭사업이 대다수를 차지하는 특징을 보인다(표 8) 참고).

[표 8] 지역고용정책 유형화와 유형별 특징 분석 결과

유형	특징	사례
포괄적 적극형	청년, 노인, 여성 등과 같이 인구집단으로 확대한 중앙정부 주도의 공모형 직업능력개발훈련프로그램을 중점적으로 운영함.	부산광역시 충청북도 충청남도 전라북도 전라남도
포괄적 지역주도형	직접일자리 창출 프로그램에서 대상 포괄성이 높으며, 지역 주도적으로 중앙정부와 차별적인 노동복지 정책 프로그램을 운영함.	서울특별시
빈약한 지역고용 정책형	양적 일자리 확대를 위해 산업단지 개발에 초점을 맞췄지만 인력공급과 관련이 있는 직업능력개발훈련 프로그램 등은 중앙정부 사업을 실행함.	대구광역시 경상북도 광주광역시 강원도
지역주도적극형	지역 브랜드를 가지는 중앙정부 차별적 고용서비스, 고용장려금, 창업지원이 많은 비중을 차지함. 그 대상에 있어서는 장애인, 결혼이주여성, 장기실업자나 근로빈곤계층이 중점임.	인천광역시 울산광역시 경기도
포괄성 집중형	지역에서 나타나는 다양한 인구집단의 문제들을 해결하기 위해 중앙정부 직접일자리 창출 프로그램에서 대상 포괄성을 높임. 다만 지역브랜드가 존재하지 않음.	대전광역시 경상남도
지역주도 집중형	지역주도 집중형은 중앙정부와 차별적인 노동복지 정책 프로그램을 운영하기 보다는 행정 특수성으로 인해 독립적으로 정책예산을 운영함.	제주도

5. 결론

이 연구에서는 세 가지 정책 속성 가지고 한국 지역고용정책을 유형화하고, 지역별 그 특징을 경험적으로 분석함으로써 한국 지역고용정책이 지역 노동시장의 도구로써 그 역할을 하고 있는지를 확인하였다.

주요한 연구 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 한국의 지역고용정책은 민선 6기에는 정책대상의 포괄성, 정책 프로그램의 적극성, 정책 재원의 독립성이라는 세 가지 속성에 따라서 다양한 유형으로 나타났다. 8개의 이상형 유형 중 6개의 지역고용정책 유형에 사례들이 소속되어 있었고, 포괄적 지역주도형(C*a*I), 포괄적 적극형(C*A*I), 지역주도 적극형(c*A*I), 포괄성 집중형(C*a*i), 지역주도 집중형(c*a*i), 빈약한 지역고용정책형(c*a*i)이 도출되었다. 둘째, 지역고

용정책의 각 유형별 특징이 존재하였다. 특히, 포괄적 적극형은 정책재원은 중앙정부가 주도하더라도 정책에 있어서 중앙정부와 협력관계를 유지하면서, 정책대상에 있어서는 지역 내 시민 모두를 포괄하여 포괄성을 높이는 동시에 적극성이 두드러지는 특징을 보였다. 지역주도적극형은 정책재원을 지방정부가 주도하고, 정책에 있어서 지방정부가 중앙정부와 차별화된 고용서비스와 고용 장려금에 초점을 맞추는 프로그램을 구성하고 있었다. 포괄적 적극형은 정책재원은 중앙정부가 주도하더라도 정책에 있어서 중앙정부와 협력관계를 유지하면서, 정책대상에 있어서는 지역 내 시민 모두를 포괄하여 포괄성을 높이는 동시에 적극성이 두드러지는 프로그램이 특징적이었다. 지역주도적극형은 정책재원을 지방정부가 주도하고, 정책에 있어서 지방정부가 중앙정부와 차별화된 고용서비스와 고용 장려금에 초점을 맞추는 프로그램을 구성하는 특징을 보였다. 이러한 본 연구 결과는 지난 10년 노동시장의 급격한 변화 속에 직면한 지방자치단체들이 구성해온 지역고용정책의 지형을 입증하였다. 특히, 본 연구결과는 지역고용정책의 정책 요소 구성방식과 내용에 따라 지역별로 상이하게 나타남을 보여주었다. 이는 지역고용정책이 지속해서 다양하게 발전될 가능성을 암시한다. 더불어 지역고용정책 유형 도출과 유형별 특징이라는 통합적 분석을 통해 현재 다양한 지역고용정책이 존재하며, 이러한 지역고용정책이 지역의 특수한 고용 문제를 해결하는데 주요한 역할을 하고 있음을 다시 확인하였다. 이러한 연구 결과는 지역고용정책이 설계할 때 고려해야 하는 지점이 더 다양할 수 있음을 의미할 뿐만 아니라, 추후 지역고용정책의 평가 시에 세 가지 요소는 중요한 기준이 될수 있을 것이다. 본 연구 결과를 바탕으로 제언은 다음과 같다.

우선, 지역고용정책의 다양화 속에 지방정부와 중앙정부의 고용정책이 유기적으로 연계되어야 한다. 앞서 확인한 바와 같이 지역고용정책은 복합적이고 다차원적인 설계가 지속적으로 요구되고 있다. 단순히 지역고용정책이 중앙정부 고용정책과 대별된다고 해서 중앙정부 고용정책을 배제하는 것을 의미하는 것은 아니다. 고용 관련제도들은 경제, 사회적 환경의 맥락 안에서 작동되며, 중앙정부 고용정책과 지역고용정책은 각기 다른 대응으로 상호보완적으로 이루어질 필요가 있다. 본 연구결과는 지역고용정책이 중앙정부와 완전한 차별적 정책을 시도해야 한다는 것은 아니며, 중앙정부와 보완관계를 이루는 정책들이 필요하다는 것을 의미한다. 최근 지방정부가 자체적으로 시행하고 있는 고용정책들 중에서는 중앙정부와의 갈등으로 제약이 발생하기도 하였고, 지역자체사업임에도 중앙정부 사업과 유사하여 예산 집행이 비효율적이라는 비난도 있었다. 따라서 중앙정부와 지방정부 간의 유기적 역할분담과 보완관계가 이루어질 필요가 있다. 특히, 한국의 직업훈련 참여자 중 훈련받은 분야에 취업하는 비율은 10%에 불과하여(국민경제자문회의·KDI, 2016; 황선웅, 2018: 5), 중앙정부의 직업능력개발훈련 자체에 대한 근본적인 개선책 마련의 필요성이 제기되고 있다. 포괄적 적극형(C*A*)은 구직활동 자

체가 쉽지 않는 집단과 노동시장에서 원천적으로 배제되는 집단이 증가하고 있는 상황에서 고용과 복지, 직업훈련을 연계하는 방식으로 지역고용정책을 운영하였다(최재혁, 2016). 이는 중앙단위의 표준화된 고용정책과 더불어 협력적 지역고용정책이 구축되었을 때 고용문제의 해결의 단초를 제공할 수 있음을 보여준다.

다음으로 이는 ‘지역’고용정책이 지역의 경제, 사회, 문화적 맥락 속에서 이루어져야 한다는 것을 시사한다. 최근 지방자치단체에서는 기업의 투자유치와 지역개발 영역에 속하는 민간부문의 영역과 지역 일자리 인프라 구축을 위해 대규모 산업단지 유치에 집중하고 있다는 사실이다. 그러나 지역 산업 특화 목적으로 추진된 지역산업정책은 지역 고용의 안정 관점에서 오히려 불안정성을 증대(문동진, 2018)시킬 수 있다. 본 연구 분석결과, 산업단지 유치에 집중하고 있는 지역고용정책 유형들은 지역고용정책에 세 속성에 있어 모두 빈약한 것으로 나타났다. 이런 점을 비추어 보았을 때, 지역고용정책의 설계가 탄탄할 때, 지역 내 고용문제들을 해결할 수 있다. 따라서 대규모 산업단지, 공공기관 유치에 집중하여 일자리의 양을 증대하려는 지역 고용정책보다는 지역 문화와 산업의 특성을 고려한 지역 고용정책 전략이 수립되어야 한다. 특히, 지식기반 자본주의 경제로의 빠른 변화 속에 있는 “대규모 산업단지” 유치를 통한 양적 일자리 확대는 한계를 드러낼 수밖에 없기 때문이다. 이러한 상황에서 지역고용정책은 “지역” 주민 생활 속에서 이루어질 수 있는 고용정책 전략이 요구되며, 구체적으로 “지역 내 경제 생태계”를 구성하는 방향으로 설계되고 시행되어야 할 것이다.

다음으로 기존의 노동시장에 있어서 제도에 의한 조정의 역할이 중요하다. 장기적 관점에서 중앙정부의 제도적 노력만으로는 다양하게 발생하는 고용문제들에 대해 대처하기 어렵다. 지방정부가 주체적으로 지역의 고용문제에 대해 효율적으로 대처해야 할 책임이 있다. 지방정부가 고용정책의 주체가 되기 위해서는 지역 노동시장에 대한 관심이 필수적이다. 이러한 관심이 없이 고용정책을 수립할 경우 효율적인 지역고용정책은 발전 될 수 없다. 지방정부가 정책을 둘러싼 다양한 집단들과 연계하여 지역고용정책을 구축하였을 때, 지역 고용 문제를 해결할 수 있게 될 것이다. 이를 위해서는 지속적인 지역고용정책에 대한 실증적 연구들이 지속되어야 할 것이다.

정리하면, 본 연구는 기존의 연구에서 나아가 한국의 지역고용정책 제도의 지형과 지역별 특징을 밝히고자 유형화에 주목하였다. 이에 본 연구결과는 한국의 지역고용정책이 모든 지방자치단체가 지역 노동시장을 진단하고, 지역에 맞는 고용정책을 수립하는 것에서 나아가 몇몇 지방자치단체들은 특징이 드러나는 정책들을 중앙정부 보다 선도적으로 발전시키는 시점에서 지역고용정책 이론적, 정책적 논의에 기여할 것이라고 본다.

그럼에도 본 연구결과는 몇 가지 한계를 가지며, 이는 추후의 연구들로 보완될 필요가 있다.

본 연구는 민선 6기의 지역고용정책 제도에 초점을 둔 속성으로 유형화에 주목하였다. 이에 제도 '변화'에 따른 유형 변화를 관측하지 않았다. 앞서 살펴본 대로 지역고용정책이 제도 축적 시기가 짧기 때문에 퍼지셋 유형화 연구들이 주로 분석하는 유형 변화를 살펴보지 못한 한계가 존재한다. 추후 민선 7기가 시작되어 시행된 2019년과 민선 6기 시작된 2014년도를 비교하여 지역고용정책의 지역별 유형 변화를 살펴보는 분석이 필요할 것이다. 다음으로 본 연구는 지역고용정책에 있어서 사회 정책적 지리학에 초점을 맞추어 그 지역에서 시행하는 정책이라는 문제 설정을 하였다. 그러나 노동시장에 있어서 도시 내, 도시 간 경제구조가 존재하나 공간적으로 분화된 노동시장은 분석에 충분히 반영하지 못한 한계를 가졌다. 추후 데이터가 지역 노동시장 권에 따라 제공된다면, 이를 고려하여 살펴볼 필요가 있다.

■ 참고문헌 ■

- 강동우. (2019). 지방소멸 위험과 지역고용의 상관관계 분석. *노동리뷰*, 30-39.
- 고용노동부 (2018). 지역일자리 목표 공시제 추진계획.
- 국민경제자문회의, KDI (2016). 일자리 사업 심층평가 제9차 국민경제자문회의자료.
- 권순원, 윤윤규 (2009). 주요 선진국의 고용정책 거버넌스 개혁. *노동리뷰*, 54-68.
- 김교성, 김성욱 (2010). 복지국가의 변화 측정을 위한 새로운 시도. *한국사회복지학*. 62(1). 5-30.
- 김교성, 노혜진 (2009). 지역 빈곤의 격차와 요인에 관한 연구. *한국사회복지학*. 61(2). 85-106.
- 김성중, 성제환 (2005). *한국의 고용 정책*. 서울: 한국 노동 연구원.
- 김종한 (2006). 지역노동시장: 부산지역의 고용불일치 특징과 일자리창출 정책 분석. *산업노동연구*. 12(2). 163-203.
- 김주섭, 전명숙, 임상훈, 오민홍, 전문구 (2009). 지역인적자원개발과 지역고용 거버넌스. 서울: 한국노동 연구원.
- 김진찬, 김영철 (2014). 평가지표분석을 통한 지역일자리 공시제 발전방안 연구. *한국사회과학연구*. 33(1). 161-189.
- 김홍배, 이민기 (2014). 지역노동시장의 유형구분과 유형별 고용정책의 방향. *도시행정학보*. 27(1). 215-234.
- 남병탁 (2011). 경북지역 일자리공시제 추진현황과 과제. *한국지역경제연구*. 19. 263-285.
- 남우근 (2018) 제 2장 지역노동시장정책의 현황과 과제: 지방정부의 노동정책을 중심으로. 조돈문, 황선웅, 이철 외(2018) *지역일자리 노동시장 정책*. 서울: 매일노동뉴스
- 류장수 (2002). 지역차원의 인적자원개발체제 구축 방안. *지역사회연구*. 10(2). 1-20.
- 류장수 (2009a). 지역 고용·인적자원개발 거버넌스 체제에 관한 연구 - 부산지역을 중심으로 -. *지역고용노동연구*. 1(1). 1-22.
- 류장수 (2009b). 지역고용정책의 국제비교 연구: 덴마크, 프랑스, 네덜란드 사례를 중심으로. *지역사회연구*. 17(2). 77-97.
- 류장수 (2013). 지역고용정책의 역사와 주요 쟁점 분석. *지역고용노동연구*. 5(1). 23-46.
- 문남철. (2019). 지역고용시장의 변화와 지역 간 노동이동. *한국지역지리학회지*, 25(4), 449-462.
- 문동진 (2018). 지역 산업의 다양성이 고용 불안정에 미치는 영향: 경기도 시, 군 지역을 중심으로. *정부학연구*. 24(1). 243-276.
- 박성익, 류장수, 전현중, 김종한 (2008). 부산지역 제조업 산업기술인력 현황분석 및 노동수요 전망. *산업관계연구*. 18(1). 77-107.
- 박영구 (2002). 부산지역 노동시장의 특징과 지역정책. *노동정책연구*. 2(1). 110-124.
- 박우식, 박상우 (2012). 지역고용정책 활성화 방안에 관한 연구. *지역사회연구*. 20(3). 155-172.
- 백승호, 류연규 (2010). 우리나라 광역지방자치단체의 복지노력과 아동빈곤지위에 대한 다층적 분석. *한국사회정책*. 17(3). 191-222.
- 백학영 (2016b). 지역의 고용 및 산업 구조와 빈곤의 관계. *사회복지연구*. 47(1). 57-92.
- 손희준 (2008). 재정분권을 위한 중앙과 지방간 재원배분 방안. *한국거버넌스학회보*. 15(2). 157-186.

- 신진욱, 서준상 (2016). 복지국가. 지방분권. 지방정치 역사·비교론적 관점에서 본 한국의 복지 분권화의 특성. 한국사회정책. 23(4). 61-89.
- 우상범, 이상호 (2014). 지역맞춤형 일자리창출 지원사업의 평가체계 문제점 및 개선방안. 산업관계연구. 24(4). 121-147.
- 윤윤규, 장홍근, 노용진, 임상훈 (2010). 일자리사업 전달체계의 현황과 평가. 서울: 한국노동연구원.
- 윤희호, 김성준 (2007). 고령자 재취업의 영향요인 분석: 서울시 사례. 한국행정연구. 16(1). 1-23.
- 윤홍식 (2010.06). 보편주의 복지를 위한 시론: 보편주의를 둘러싼 쟁점을 중심으로. 한국행정학회 학술 발표논문집.
- 이규용, 이병훈, 전병유, 박배균, 정준호, 고영우 (2014a). 한국의 지역고용전략 I. 서울: 한국노동연구원
_____. (2014b). 한국의 지역고용전략 II. 서울: 한국노동연구원
- 이상아, 이승윤 (2018). 지역고용정책은 청년실업 해소의 대안일 수 있는가?: 서울시 청년고용정책의 한계와 가능성. 노동정책연구. 18(2). 27-59
- 이상호 (2018). 제 7장 독일의 지역노동시장 및 고용정책: 베를린 'BerlinArbeit' 사례를 중심으로. 조돈문, 황선웅, 이철 외(2018) 지역일자리 노동시장 정책. 서울: 매일노동뉴스
- 이영선 (2012.12). 지역 노인고용정책 추진체계의 특성분석. 한국지방정부학회 학술대회 논문집.
- 이지연, 채준호, 정태석 (2014). 지역차원의 비정규직 고용실태와 제도개선 방안. 산업경제연구. 27(4). 1621-1652.
- 이창균 (2010). 정부간 재정관계 속에서 자치단체의 재정자율성 강화방안. 한국지방재정논집. 15(2). 109-134.
- 이현정 (2019). 정부 간 재정관계에 관한 연구: 중앙정부 재정정책이 지방정부 재정건전성과 세출자율성에 미치는 영향. 이화여자대학교 박사학위논문.
- 전명숙 (2010a). 지역고용 및 인적자원개발정책 활성화를 위한 법·제도적 방안 연구. 법학연구. 21(1). 187-214.
- 전명숙 (2010b). 지역고용정책 활성화 방안. 노동리뷰. 9. 31-47
- 전병유 (2006). 우리나라의 지역 간 고용격차에 관한 연구. 동향과 전망. 205-235.
- 전현중 외 (2008). 부산 지역고용정책의 기본방향과 주요쟁점. 부산지역고용파트너십 포럼 자료.
- 정인수, 전병유, 임상훈 (2003). 지역 노동시장 연구. 서울: 한국노동연구원.
- 정형우 (2004). 유럽연합 (European Union)(European Union)의 고용정책. 국제노동브리프. 2(2). 70-77.
- 조돈문 (2018). 제12장 지역 일자리 정책의 평가와 대안:적극적 노동시장 정책을 중심으로. 조돈문, 황선웅, 이철 외(2018) 지역일자리 노동시장 정책. 서울: 매일노동뉴스
- 조인숙, 고석관 (2015). 지역의 고용시장 성과 결정요인에 대한 연구. 지역발전연구. 24. 37-83.
- 차주현 (2011). 재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석. 한국행정학보. 45(4). 117-151.
- 최근열 (2007). 지방자치단체 고용정책의 현황과 과제-대구광역시를 사례로. 대한정치학회보. 15(1). 115-144.
- 최석현, 양지윤, 박정훈 (2015). 경기도 지역 고용거버넌스 구축 방안 연구. 정책연구. 1-92.
- 최재혁 (2016). 전체를 위한 배제 없는 사회안전망. 월간 복지동향. 207. 22-26.
- 하지영. (2017). 01 지역 고용 정책 현황 및 추진방안. 지방행정. 66(766). 22-25.
- 황선웅 (2018). 제1장 적극적 노동시장정책 성과 결정요인. 조돈문, 황선웅, 이철 외(2018) 지역일자리 노동시장 정책. 서울: 매일노동뉴스.

- Armingeon, K. (2007). Active labour market policy, international organizations and domestic politics. *Journal of European Public Policy*. 14(6). 905-932.
- Bartik, T. J. (1991). Boon or Boondoggle? The Debate Over State and Local Economic Development Policies. In *Who Benefits from State and Local Economic Development Policies?* Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research. 1-16.
- Bondonio, D. & Engberg, J. (2000). Enterprise zones and local employment: evidence from the states' programs. *Regional Science and Urban Economics*. 30(5). 519-549.
- Bonoli, G. (2010). The political economy of active labor-market policy. *Politics & Society*. 38(4). 435-457.
- Bredgaard, T. (2018). Employers and active labour market policies: Typologies and evidence. *Social Policy and Society*. 17(3). 365-377.
- Card D & Kluge J & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: a meta-analysis. *Econ J*. 120. F452-F477.
- Chambers, D. E. (1993). *Social policy and social programs: A method for the practical public policy analyst*. Macmillan Publishing Company.
- Cook, B. (2008). *National, regional and local employment policies in Sweden and the United Kingdom*. Centre of Full Employment and Equity, University of Newcastle.
- Dingeldey, I. (2007). Between workfare and enablement—The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies. *European Journal of political research*. 46(6). 823-851.
- Escudero, V. (2018). Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison. *IZA Journal of Labor Policy*. 7(1). 4.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, N., & Terrell, P. (2007). *Dimensions of social welfare policy*. Allyn & Bacon.
- Gobillon, L., & Magnac, T. (2016). Regional policy evaluation: Interactive fixed effects and synthetic controls. *Review of Economics and Statistics*. 98(3). 535-551.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*. 25(3). 275-96.
- Kindal, N. and Kuhnle, S. (2005) The Nordic Welfare Model and the Idea of Universalism, in Kindal, N. & Kuhnle, S. (eds) *Normative Foundations of the Welfare State. The Nordic Experience*. London and New York: Routledge. 13-33.
- Kuivalainen, S. & Niemelä, M. (2010). From universalism to selectivism: the ideational turn of the anti-poverty policies in Finland. *Journal of European Social Policy*. 20(3). 263-276.
- Kvist, J. (1999). Welfare reform in the Nordic countries in the 1990s: using fuzzy-set theory to assess conformity to ideal types. *Journal of European Social Policy*. 9(3). 231-252.
- Kvist, J. (2007). Fuzzy set ideal type analysis. *Journal of Business Research*. 60(5). 474-481.
- Mosley, H. (2012). *Accountability in Decentralised Employment Service Regimes* (No. 2012/10). OECD Publishing.

- Murtin, F. & de Serres, A. (2014). How do policies affect the exit rate out of unemployment? Disentangling job creation from labour market frictions. *Labour*. 28(2). 190-208.
- OECD LEED. (2008). *Decentralisation and Coordination: The Twin Challenges of Labor Market Policy*. Paris: OECD.
- OECD LEED. (2014). *Employment and Skills Strategies in Korea*. Paris: OECD.
- OECD. (2011). *Regions at a Glance 2011*. Paris: OECD.
- Potter, J. & Marchese, M. (2010). A Review of Local Economic and Employment Development Policy Approaches in OECD Countries: Policy Audits, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, No. 2010/06, OECD Publishing, Paris.
- Ragin, C. C. (2008). Measurement versus calibration: A set-theoretic approach. In *The Oxford handbook of political methodology*.
- Schmid, G., Speckesser, S. & Hilbert, C. (2000). Does Active Labour Market Policy Matter? An Aggregate Impact Analysis for Germany. In *Labour Market Policy and Unemployment. Evaluation of Active Measures in France, Germany, The Netherlands, Spain and Sweden*. Edward Elgar.
- Schumann, A. (2016). *Using Outcome Indicators to Improve Policies: Methods, Design Strategies and Implementation* (No. 2016/2). OECD Publishing.
- Stefánsson, K. (2012). *What is in a word? Universalism, ideology and practice. Teoksessa Welfare state, universalism and diversity, toim.* Anttonen, A., Häikiö, L. & Stefánsson, K. Cheltenham: Edward Elgar. 42-68.
- Storey, D. J. (1990). Evaluation of policies and measures to create local employment. *Urban Studies*. 27(5). 669-684.
- Vis, B. (2007). States of welfare or states of workfare? Welfare state restructuring in 16 capitalist democracies, 1985-2002. *Policy & Politics*. 35(1). 105-122.
- Wilson, D. & Game, C. (2011). *Local government in the United Kingdom*. Macmillan International Higher Education.
- Wulfgramm, M. (2011). Can activating labour market policy offset the detrimental life satisfaction effect of unemployment?. *Socio-Economic Review*. 9(3). 477-501.

Abstract

A Study on Type of Korea's Local Employment Policy and Characteristics

Sang a Lee*

The main objective of this study is to comparatively analyze the types of local employment policies and their characteristics to discover implications for Korea's local employment policy.

The fuzzy set research method was used for analysis. The data used in the current study were comprehensive plans for local government administrations elected for the 2014-2018 term in the analyzed regions, as well as detailed annual jobs plans from 2014 to 2018 published according to the local jobs objective disclosure policy. As a result of the analysis, types such as comprehensive local-led (C*a*I), comprehensive active (C*A*i), local-led active (c*A*I), comprehensive focused (C*a*i), local-led focused (c*a*I), and weak local employment policy (c*a*i) were identified.

The results of the current study prove that employment problems can be solved when local employment policies are active in nature and harmonize with other attributes. That is, active labor market policy programs that facilitate the balanced development of local employment policies will ensure the effectiveness of these policies. Furthermore, the current study implies that local employment policies can be used as a means of policy for qualitative vitalization, which enables the market's entry into a state of long-term stable employment.

Keywords: local employment policy, types of local employment policies, local labor markets, public policy analysis, fuzzy-set ideal type analysis

◆ 2020. 4. 16. 접수 / 2020. 6. 14. 1차수정 / 2020. 6. 15. 게재확정

* Ewha Institute of Social Science, Ewha Womans University(napsyco88@naver.com)