

# 새정부의 일자리창출 거버넌스 선진화 방안

권용수(건국대학교 행정학과)

## I. 서론

국가의 일자리정책은 국민들의 생활과 직결되며, 경제상황에 따라 매우 많은 영향을 받는다. 그리고 노동시장의 변화와도 밀접한 관계를 가지고 있다. 즉 경제상황의 영향과 노동시장의 변화에 따라 국가의 일자리정책의 방향이 달라지게 되며, 이는 국민들의 생활로 연결되어 영향을 미치게 된다는 것이다. 이에 따라 현재 우리나라가 처하고 있는 노동시장의 변화를 살펴보는 것이 매우 중요하다고 할 수 있으며, 크게 네 가지 정도로 제시할 수 있을 것이다.

첫째, '고용없는 성장'의 지속과 취업취약계층의 낮은 고용율이다. 국가 경제의 일자리 창출능력을 나타내는 성장의 고용효과(고용탄력성)가 2010년 이후 증가세로 돌아섰으나 선진국에 비해서는 매우 낮은 상태이다.<sup>1)</sup> 민간 부문을 중심으로 한 일자리 회복에도 불구하고 중기적('12 ~ '16)으로 볼 때 경제의 고용창출능력 저하로 인하여 구조적인 일자리 문제가 지속될 것으로 전망하고 있으며, 특히 청년, 여성, 중·고령자 등 취약계층을 중심으로 취업난 및 인력의 유희화 문제가 지속될 가능성이 높은 것으로 나타나고 있다.

둘째, 저출산·고령화의 심화로 인한 일자리창출의 필요성 증대이다. 저출산·고령화로 인하여 2017년부터 15세부터 64세까지의 생산가능인구가 감소하는 시점이 도래하며, 2018년부터는 총인구의 감소로 본격적인 고령사회로의 진입이 예상되고 있다. 2010년부터 베이비붐세대의 본격적인 퇴직<sup>2)</sup>이 시작되면서 퇴직 후 재취업 수요가 50세 이상 세대를 중심으로 크게 증가하고, 일자리가 없는 고령층은 재정에 큰 부담을 야기하게 된다는 것이다. 또한, 2010년에서 2020년까지 인구·노동력의 고령화가 본격적으로 심화되면서 청년층(15~24세)과 핵심노동력(25~49) 인구는 지속적으로 감소하고, 중고령층(50~64세) 인구는 매년 30~40만씩 증가할 전망이다. 이에 따라 향후의 추가적인 일자리 수요는 주로 중·고령층을 중심으로 증가할 전망이며 이들에 대한 고용안정 및 일자리 창출 필요성이 높아질 것으로 보고 있다.

셋째, 이행노동시장으로의 전환에 따른 고용복지서비스 개선에 대한 요구 증가이다. 최근 들어 분배구조가 개선되고는 있으나 근로능력자의 평균 빈곤율은 아직도 11.1%에 불과하며(노대명 외, 2009),

1) '95~'06년 사이 한국의 고용탄력성은 0.214로, 미국의 0.629, 독일의 0.833, 일본의 0.310 등에 비하면 상당히 낮은 수준이다.

2) '55~'63년생 베이비붐세대 712만명 중 임금근로자 312만명 은퇴예정이다.

이들의 빈곤은 일자리의 불안정에서 기인하고 있다는 점이다. 근로연령층 인구 중 실업자의 1/3, 일용직의 1/5은 빈곤층으로 추정되며 그 외에 무급가족종사자, 자영업자, 임시직도 평균 이상의 빈곤율을 나타내고 있다(고영선, 2011). 또한, 무급가족종사자 및 자영업자의 비중은 약 30%로서 OECD국가 중 매우 높은 수준으로 나타나고 있다.

넷째, 신속한 노동시장 수요·공급 대응력이 필요하다는 점이다. 저출산·고령화에 따른 인구구조의 변화로 인하여 노동시장 수요의 급격한 변화가 발생하고 있다. 이에 따라 변화하는 노동시장에서 각 계층의 취업에 대한 수요와 공급을 적절히 배분할 수 있는 대응력이 요구되고 있다. 특히, 취업취약계층인 청소년, 여성, 중고령자 대상 일자리 제공을 위한 신속한 대응력이 필요하다.

세부적으로는 청년층의 경우 2012년 청년(15~29세) 취업자는 1990년대 중반 이후 감소세가 지속되고 있으며, 청년층의 고용부진은 청년층 선호 일자리 감소, 진로직업지도 미흡, 고학력화 진전에 따른 노동수요-공급 불일치와 더불어 인구구성 변화가 큰 영향을 미친 것으로 보고 있다. 여성의 경우 경제활동참가율과 고용률은 남성에 비해 꾸준히 증가하였으나, OECD 주요 국가들과 비교하였을 때, 여전히 낮은 수준에 머물러 있다. 이는 여성의 경제활동 참여가 늘어나고 있으나, 여전히 육아·가사로 인한 노동시장 진입에 어려움이 지속되고 있다는 것이다. 중고령층의 경우 50세 이상 중고령자 취업자 수는 증가세를 지속하고 있으나, 고령층에 적합한 일자리가 부족하다는 것이다.

본 연구에서는 우리나라가 처한 경제상황과 노동시장의 변화에 대응할 수 있는 효과적인 일자리창출의 체계를 마련해보고자 하는 것이다. 이를 거버넌스라고 하는 종합적인 틀 안에서 살펴보면, 일자리창출에 한정하여 거버넌스 체계 내의 공공부문을 중심으로 접근해보고자 한다. 일자리창출 공공부문 내에 있어서도 여러 정부부처와 함께 연계되어 있는 만큼 각 부처간의 협력을 중심으로 이루어진 수평적 네트워크를 어떻게 효과적으로 관리할 수 있는가에 대한 문제와 일자리창출 정책이 부처의 하부기관을 통해 어떻게 효과적으로 전달될 수 있는가에 대한 수직적 네트워크에 대한 관리방안을 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 이와 동시에 고용노동부가 일자리창출 정책 및 국가의 고용노동과 관련하여 효과적인 지원이 이루어질 수 있도록 하는 방안도 함께 모색해보고자 한다.

## II. 거버넌스와 일자리창출

### 1. 거버넌스의 의의와 장점

일반적으로 거버넌스란 한 국가내의 모든 수준에서 국정을 관리하기 위하여 경제적, 정치적, 행정적 권한을 행사하는 것으로 볼 수 있다(강제상 외, 2002). 그것은 사회내의 시민들과 집단들이 자신들의 이해관계를 밝히고 그들의 법적인 권리를 행사하며 자신들의 의무를 다하고 그들간의 견해 차이

를 조정할 수 있는 기구, 과정, 제도로써 구성된다고 할 수 있다. 즉 과거에 정부가 수행하던 일을 이제 민간부문이 공유하면서 해결하는 것이 바로 거버넌스의 개념인 것이다. 즉, 거버넌스는 공공부문과 민간부문이 힘을 합쳐서 문제를 해결해 나가는 새로운 패러다임으로서, 정부와 사회간의 새로운 상호작용의 형태를 의미한다(김규환, 2003). ‘거버넌스’라는 용어는 정부의 의미의 변화 또는 공적 업무의 수행방법의 변화를 지칭한다. ‘정부’는 공식적 권위에 근거한 활동을 지칭한 반면, ‘거버넌스’는 공유된 목적에 의해 일어나는 활동을 의미한다.

거버넌스의 행위주체는 정부와 지방정부, 기업, 사회단체, 이익집단, 지역사회, NGO 등이며, 이들간의 관계는 과거와 달리 수평적이고 대등한 관계이다. 그러므로 정부는 이들에게 일방적인 권위를 행사하는 것이 아니라 이들과 더불어 협력과 신뢰에 기초한 파트너십을 형성·유지할 수 있어야 한다. 따라서 거버넌스를 정부와 민간조직, 지역주민을 포함한 각 지역사회의 주체들이 공동의 목표를 달성하기 위하여 행하는 제반 노력과 협력이라고 정의하기도 한다(곽병훈·박보영, 2011: 197-198).

거버넌스에서 나타나는 특징은 중앙/지방정부, 정치적/사회적 단체, NGO, 민간조직 등의 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크를 강조한다는 것이다. 다양한 참여자로 구성된 네트워크 상황은 참여자들이 상호독립적이라는 것을 의미하며, 정부는 네트워크 관리자의 역할을 담당한다. 이처럼 거버넌스는 상호독립성, 자원교환, 게임적 상호작용, 국가로부터의 높은 자율성 등을 특징으로 하는 자치적인 조직간 네트워크로 이해할 수 있다(김규환, 2003: 214).

Rhodes는 거버넌스의 개념을 여섯 가지의 의미로 제시하고 있다. 첫째, 거버넌스를 최소국가로 이해하는 것이다. 국가의 재정지출을 줄이고 시장과 준시장을 활용하여 공공서비스의 전달을 시도하는 것이다. 둘째, 거버넌스를 기업거버넌스로 이해하는 것이다. 민간부문과 같은 수준의 정보 개방, 완결성, 책임 있는 역할수행을 공공부문에 적용하는 것을 의미한다. 셋째, 거버넌스를 신공공관리(NPM)로 파악하는 것이다. 민간부문의 관리기법을 공공부문에 적용하고, 공공서비스 제공에 있어서 시장에서와 같은 동기부여 체제의 도입을 강조한다. 넷째, ‘좋은 거버넌스(good governance)’를 의미하는 것이다. 개발도상국이 갖춰 나가야 할 자유민주주의 체제를 신공공관리개념과 접목시키는 것이다. 다섯째, 거버넌스를 사회적 사이버네틱스 체계로 이해하는 것이다. 정책결과는 다양한 행위자들간의 상호의존적인 협상과 조정의 산물로서 이를 도출하는 과정에서 형성되는 행위자들간의 관계의 패턴을 거버넌스라고 본다. 여섯째, 자기조직화 네트워크로서 거버넌스를 해석하는 관점이다. 이는 여러 조직간의 연계를 강조하는 점이 특징이다(Rhodes, 1996: 653-659).

기존 거버넌스의 주요 행위자는 국가이며, 공적부문을 영역으로 하여 제도 또는 구조의 성격을 가지고 있었다. 정부의 역할은 공공서비스의 직접적인 노젓기(rowing)와 제공이며 그 원리는 명령과 통제, 지시였다. 구조는 계층제적이며 권위적인 형태를 띄고 있었다. 반면, 새로운 거버넌스는 정보화와 세계화라는 외부적 환경의 변화 속에서 도출된 개념으로서 주요행위자는 국가, 기업, 시민사회 등 거버넌스를 둘러싼 다양한 행위자들을 모두 포괄하는 개념이다. 따라서 기존의 거버넌스와는 달리 정부의 독단적인 행위가 불가능하다. 영역은 공적부문과 사적부문 그리고 제3섹터이며, 무엇보다 과정에

초점을 맞춘다. 새로운 거버넌스에서의 정부의 역할은 방향잡기(steering)이며, 정부와 수평적 파트너십을 맺고 있는 다양한 행위자들에게 권능을 부여하는 것이다. 새로운 거버넌스의 원리는 유도, 촉진, 협동 그리고 협상이며, 구조는 네트워크와 파트너십의 형태를 띠고 있다(배유일, 2003).

거버넌스 이론은 다원주의 정치체제가 정착되고, 후기 산업사회에 접어들어 선진국들의 국정운영에 대한 경험을 배경으로 발전되어 온 이론이다. 정부가 국가적인 차원에서 모든 문제를 해결할 수 있는 만능이 아니라는 점을 감안할 때, 분명 비정부 부문의 역할은 정부의 기능을 보완할 수 있는 협력적 파트너로 기능할 수 있다는 점이다. 거버넌스 체제는 이러한 다양한 행위자들의 이해관계를 적절히 조율할 수 있는 협력적 조정기구로서 의미를 지니는 것이며, 나아가 각각의 행위자들이 보유하고 있는 자원을 총체적으로 집약하여 시너지 효과를 극대화 할 수 있다는 장점을 지닌다(강동완, 2008: 64).

일자리창출에 있어서 거버넌스는 매우 중요한 개념이라고 할 수 있을 것이다. 일자리창출을 위해서는 정부뿐만 아니라 실질적으로 일자리를 제공하는 주요 집단인 민간부문의 역할이 매우 중요하기 때문이다. 이러한 측면에서 정부는 일자리창출에 관한 방향을 잡아주고 일자리와 관련된 공공부문, 민간기업, 시민단체 등과의 수평적 파트너십을 통해 문제를 해결해 나갈 수 있다는 점이다.

## 2. 네트워크 거버넌스

사회문제를 해결하기 위한 다양한 방법, 또는 사회적 조정 양식을 포괄하는 광범위한 개념으로 거버넌스를 정의할 경우, 거버넌스는 계층제, 시장, 네트워크의 3가지 기본적인 방법 또는 '기제(mechanism)'로 분류될 수 있다(이명석, 2002). 계층제, 즉 계층제 거버넌스는 공식적인 권위에 근거하는 강제력을 동원하여 사회문제를 해결하는 것을 의미하고, 시장 거버넌스는 일방적인 결정과 자발적인 교환에 의하여 사회문제를 해결하는 것을 의미한다. 반면, 사회문제 해결기제로서의 네트워크는 공통의 목적달성을 위한 사회구성원간의 상호작용의 조정이 이루어진다는 점에서 시장 거버넌스와는 차별화된다. 그러나 네트워크 거버넌스는 공식적인 권위를 기반으로 하는 강제력에 의존하지 않고, 수평적인 조정과 협력에 의존하여 공통의 목적을 달성하기 위한 조정이 이루어진다는 점에서 계층제 거버넌스와의 구별된다. 이러한 의미에서 네트워크 거버넌스는 '보이는 손(visible handshake)'이라고 표현할 수 있다(Jessop, 2000). 네트워크 거버넌스는 협력관계, 권한위임, 신뢰, 개별적 사례관리 등을 통하여 조직의 효과성을 추구하는 전략을 시도한다. 네트워크 거버넌스는 이익집단의 행태에 대한 연구들과 의료, 복지, 노동, 환경, 도시행정 등 특정정책영역에서 발생하는 행위자들간의 역학관계를 분석한 연구들에서 등장하였다(Considine, 2003: 150).

전통적으로 정부의 총체적인 수준의 계획과 계층제적 통제가 최선의 사회문제 해결방식이라고 간주되어 왔으며, 따라서 대부분의 연구에서 정부가 연구의 핵심적인 분석단위였다. 이러한 관점에서 본다면, 정부가 직접 통제할 수 없는 새로운 방식으로 사회문제를 해결하는 것은 많은 문제점을 갖게

된다. 그러나 만일 관점을 바꾸어 분석의 단위를 ‘사회문제 자체’로 정의하고 사회문제를 해결하는 역할을 정부뿐만 아니라 사회의 다양한 구성원들과 단체가 함께 담당한다고 가정한다면 상황은 크게 달라진다. 이렇게 정의할 경우, 분석의 단위에는 정부뿐만 아니라 사회문제의 해결에 참여하는 모든 사회구성원과 단체가 포함되게 된다. 바로 이렇게 정의된 모든 구성요소를 포함하는 체계가 네트워크 거버넌스의 영역 또는 범위라고 할 수 있다.<sup>3)</sup> 즉, 정부를 포함하여 주어진 사회문제와 관계되는 모든 행위자들로 이루어진 체계가 사회문제를 해결하기 위한 새로운 방식인 네트워크 거버넌스라는 것이다(이명석, 2011).

이와 같은 네트워크 거버넌스가 가지는 특징을 Stoker(1998)는 다섯 가지로 제시하고 있다. 첫째, 공공문제의 해결에 정부와 민간의 행위자와 조직이 모두 참여한다. 둘째, 사회·경제적 문제 해결의 담당자와 책임의 경계가 허물어진다. 셋째, 집합적 행동에 관련된 당사자들 사이의 권력 의존관계가 중요하다. 넷째, 행위자들 간의 자율적인 네트워크가 존재한다. 다섯째, 정부의 공식적인 권위에 의존하지 않고도 사회문제를 해결할 수 있는 능력이 존재한다는 것이다. 즉, 새로운 부의 공식적 권인 네트워크 거버넌스는 신뢰, 상호이해, 호혜성, 비공식성, 협력, 상호조정, 윤리적·도덕적 헌신의 공유, 목적의 공유, 신뢰할 수 있는 의사소통 등의 특징을 갖는다고 한다(Rhodes, 1996; 2000; 2007; Scharpf, 1997; Lowdness & Skelcher, 1998; Newman, 2001).

일자리창출과 관련된 사회문제의 경우에 있어서도 이와 같은 특징들이 나타나고 있다고 볼 수 있다. 일자리를 창출하기 위해 정부와 민간이 모두 참여하고 있으며, 문제의 책임이 정부와 민간 그리고 정부 내에서 그 경계가 허물어지고 있으며, 정부-민간-시민단체 등에 있어서의 자율적인 네트워크가 존재하는 한편 정부차원에서의 네트워크도 존재하고 있다. 그리고 정부의 공식적인 권위에 의존하지 않고도 일자리창출의 문제를 해결할 수 있는 능력이 존재하고 있다. 그러나 일자리창출에 대한 문제를 해결하는데 있어 네트워크 거버넌스에 따른다면 행위자들간의 신뢰, 상호이해, 호혜성, 비공식성, 협력, 상호조정, 윤리적·도덕적 헌신의 공유, 목적의 공유, 신뢰할 수 있는 의사소통 등이 원활하게 이루어져야 한다. 하지만 아직까지 일자리창출 부문에 대한 네트워크 거버넌스가 체계적으로 잘 구성되어 있다고 할 수는 없을 것이다. 본 연구에서는 논의의 폭을 정부부문의 역할에 한정시켜 보고자 하는 것으로 네트워크 거버넌스 내에서 일자리창출에 대한 ‘방향잡기’를 어떻게 하는 것이 바람직할 것인가에 대해 논의하고자 하는 것이며, 이를 위해서는 네트워크를 비롯한 정부부처간 관계와 상호조직간 관계인 수평적·수직적 네트워크의 조정을 통해 일자리창출 부문의 바람직한 방향을 제시해 줄 필요가 있을 것이다.

### 3. 수평적·수직적 네트워크

3) 이렇게 정의할 경우, 거버넌스 또는 네트워크 거버넌스는 사람이나 조직을 대상으로 하는 통치가 아니라, 사회문제 자체를 대상으로 하는 통치 즉 사회문제의 해결이 된다(이명석, 2002)

근래 들어 관료제는 전통적인 계층제적 거버넌스로 접근되기보다는 네트워크 조직에 입각해서 더 많이 조명되고 있으며, 네트워크의 결점은 공공조직과 영리조직, 그리고 비영리조직의 행위자들을 모두 포괄하는 것으로 이해된다. 네트워크 조직은 다양한 행위자들, 상호이익, 관계적, 상호의존적, 상호작용 등을 특징으로 하며, 어떤 행위자라도 다른 행위자에 의해서 통제되는 자원에 의존한다는 점과 관련 행위자들은 자원을 공동으로 이용하는 것에 의해서 이익을 얻을 수 있다는 점을 기본 가정으로 삼고 있다(배응환, 2003: 74). 왜냐하면 어떤 행위자이든 자신이 추구하는 목적을 달성하는 데 필요한 자원을 모두 보유하지는 못하므로 목적 달성에 필요한 자원 획득을 위해 다른 행위자에게 의존할 수밖에 없기 때문이다(유재원·소순창, 2005: 49).

네트워크 조직의 개념을 일자리창출과 관련된 정부부문 내로 가져오게 되면, 네트워크를 일자리창출과 관련된 중앙정부부처간의 네트워크를 의미하는 수평적 네트워크와 부처와 소속기관 및 산하기관 간의 네트워크를 의미하는 수직적 네트워크로 구분할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 Kim(2006)은 '공공 네트워크'의 개념을 '민간 네트워크'와 구별하고, '공공 네트워크'를 다시 '수평적 네트워크'와 '수직적 네트워크'로 구분하고 있다. Kim(2006: 24-25)에 따르면, 공식화의 정도, 집권적인 조정 메커니즘의 존재와 역할, 그리고 여타 사회적 행위자들과의 상호작용 정도를 고려할 때 '공공 네트워크'는 '민간 네트워크'와 구별될 필요가 있고, 경로의존이론에 의거할 때 정부조직 네트워크의 경우 그 구조를 유지하고 조정하는 역할을 담당하는 '중핵 기관'을 중심으로 네트워크가 펼쳐지는 경향이 있어 '공공 네트워크'와 '민간 네트워크'는 구별되어 마땅하다는 것이다. 또한 '공공 네트워크'는 '수직적 네트워크'와 '수평적 네트워크'로 다시 구별되어야 하는데, 이 둘 간의 핵심적인 차이는 '수직적 네트워크'가 상층. 또하층.트위크자들 사이의 행위를 조정하는 중핵 기관에 보다 더 많이 기관에는 데 비해, '수평적 네트워크'는 자원을 공유하고 의사결정을 함께 할 수 있는 동등한 참여자들을 더 많이 필요로 한다는 데 있다는 것이다(오재록, 2006에서 재인용).

### 1) 수평적 네트워크: 중앙행정기관들 상호 간의 관계

수평적 네트워크란 자원 의존성으로 인해 서로 연계되는 정부조직 클러스터 또는 군집체이며, 각 클러스터는 자원 의존성의 구조로 차별화된다. 만일 네트워크에 참여하는 행위자들 사이에 강한 '상보성(complementarity)'이 노정된다면 참여자들 간의 협력은 장기간 정당화되는데, 이 '상보성'은 수평적 네트워크가 효과적으로 기능하는 데 필요한 필요조건이다. 그 이유는 '상보성'이 참여자들로 하여금 조직 간 경합이나 일시적인 사익의 추구를 유보하도록 만들기 때문이다. 따라서 수평적 네트워크 또는 정부조직 간 네트워크는 공공기관들 간의 '상보성'에 입각한 상호의존 관계로 묘사되며, 권위 또는 자원 이전 관계에 입각한 수직적 네트워크와는 뚜렷이 구별된다(Kim, 2006: 25).

수평적 네트워크 구조에서는 기본적으로 '중핵 기관'이 존재하지 않고 네트워크 참여자들 간의 수평적 관계를 기반으로 하므로 계층제도 없고 독점도 없다. 각각의 참여자가 네트워크로 가지고 오는 자원의 양에 따라 네트워크 내에서 차지하는 권력과 권위의 정도가 다르기는 해도, 기본적으로 동등

하고 수평적인 연계에 입각하므로 주인-대리인 관계가 성립하지 않는다(김명환, 2006: 278). 이러한 수평적 네트워크 구조는 중앙행정기관들 상호간의 관계가 이에 해당한다.

수평적 네트워크에 있어서는 개별부처의 기능과 제도의 차이뿐만 아니라 네트워크적 특성에 따라 개별부처의 두 가지 행동양식, 즉 관계적 행동(정책조정)과 선택적 행동(정책선택)이 달라질 수 있다고 제시하고 있다(이창길, 2007). 이러한 행동양식은 네트워크 내에 존재하고 있는 부처 간의 결속성(협력적 관계), 구조적 등위성(경쟁적 관계), 중심성(권위적 관계)에 따라 다르게 나타난다는 것이다. 즉 결속력이 강한 경우 부처간 연계정도가 높고, 이에 따라 정책협의 및 조정도 용이하게 이루어질 수 있다는 점을 들고 있다. 구조적 등위성을 가진 부처 간에는 동일한 네트워크 구조를 가지기 때문에 경쟁적 관계상 정책협의/조정이 곤란하고 정책확산 또는 예산확보 경쟁을 초래할 수 있다고 보고 있다. 중심성은 권위적 하향적 정책협의로 균등 관계가 아닌 의존적 관계(조석준, 1992)로 나타나며, 신속하고 효율적인 조정이라는 긍정적인 면과 실질적인 협의를 제약하는 부정적인 면이 동시에 존재하는 것으로 보고 있다.

일자리창출에 있어서 정부조직의 수평적 네트워크는 결속성, 구조적 등위성, 중심성에 따라 여러 부처에서 담당하고 있는 일자리창출 정책의 협의와 조정이 다르게 나타날 수 있다는 점을 보여주고 있다. 거버넌스라는 차원에서 정부의 역할이 ‘방향잡기’라고 본다면 일자리창출 정책의 협의와 조정을 통해 바람직한 방향을 제시해주는 역할을 해야 하지만 네트워크의 관계에 따라 이것이 원활하게 이루어지지 못할 가능성이 있다는 것이다. 즉, 하나의 부처 또는 소수의 부처가 관련된 정책의 경우 정책의 방향을 제시하는 것이 수월할 수 있으나, 일자리창출과 같이 다수의 부처가 관련된 정책의 경우에는 네트워크 내에 존재하는 부처 간 관계에 따라 다르게 나타날 수 있다는 것이다. 이러한 경우 이를 조정해줄 수 있는 제도나 구조가 필요하게 될 것이다.

## 2) 수직적 네트워크: 중앙행정기관과 소관 하위기관들 간의 관계

수직적 네트워크에서 ‘수직적’이라 함은 정책과정에 참여하는 행위자들이 모두 동일한 행위 수준을 보이지는 않는다는 점을 가리키는 것이다. 네트워크에서 차지하는 정부기관들과 정부 바깥의 참여자들의 권력 비중과 역할 분담은 다분히 비대칭적이다. 물론 그렇다고 해서 수직적 네트워크가 계층제적 거버넌스에 가깝다는 말은 아니다. 수직적 네트워크의 상호작용 패턴은 계층제적 거버넌스와는 확연히 구별된다. 수직적으로 상호 의존하는 네트워크 안에서 참여자들은 “일련의 연속된 경로”에 위치하며(Park, 1996: 808; Kim, 2006: 27에서 재인용), 계층제적 거버넌스에 입각한 정부 우위의 관계보다는 NPM에 입각한 계약관계의 선상에서 행동한다. 수직적 네트워크에서는 일련의 연속된 경로들마다 산출을 관장하는 역할을 담당하는 중심 조정자(central coordinator)가 핵심 역할을 하지만, 나름의 주권을 보유한 것으로 상정된 하층부의 참여자들 역시 중요한 역할을 한다(Kim, 2006: 27; 오재록, 2006에서 재인용).

이런 점에서 수직적 네트워크는 ‘중핵 기관’과 ‘참여자’로 구성되며 중핵기관과 참여자들 간의 수직

적인 상호의존성을 기반으로 형성된다. 이것은 중핵 기관 또는 핵심 조직으로의 집권화 또는 집중화를 통한 통합에 의한 수직적 연계를 의미하는 것이다. 중핵 기관 또는 핵심 조직은 통상적으로 네트워크의 중앙에 위치하고, 특히 정보와 같은 자원의 흐름이 이 조직에 집중되며, 이 조직은 일종의 지휘자 역할을 한다(김명환, 2006: 281-282). 이러한 의미에서 수직적 네트워크는 사실상 “자기중심적인 네트워크”로 불릴 만하다(Kalleberg, 1995: 3; 김명환, 2006: 281-282에서 재인용). 이러한 수평적 네트워크 구조는 특정 중앙행정기관과 그 하위기관들(또는 하층부의 행위자들)과의 관계가 이에 해당한다. 여기에서는 일자리창출의 핵심적인 역할을 수행하는 고용노동부와 그 소속기관 및 산하기관과의 관계를 말한다 할 수 있으며, 이들의 관계에 따라 일자리창출 정책이 원활하게 이루어질 수 있다고 할 수 있을 것이다.

### III. 고용노동정책의 성과 및 한계 분석

#### 1. 고용노동정책의 성과

고용노동정책은 취업자 수 증가 및 경제활동 참가율 증가, 근로유인 강화, 일자리 사업 효율화, 직업훈련, 노후소득 보장, 근로시간, 산재예방, 노사관계 등 다양한 분야에 있어서 성과를 나타냈다.

##### 1) 상용직, 임금근로자 중심 취업자 수 증가

경제활동참가율과 고용률, 취업자 모두 2009년 국제금융위기 이후 증가세를 지속하고 있으며, 2011년 취업자는 2,424만4천명으로 전년대비 41만5천명 증가하여 큰 폭의 증가세를 보였다. 2011년 실업률의 경우 3.4%로 전년에 비하여 감소하였으며, 실업자는 85만5천명으로 전년대비 6만5천명이 감소하였다.<sup>4)</sup>

##### 2) 고령자(55~64세) 고용률 및 경제활동 참가율 증가

임금피크제 확산 지원 등 고령자 고용촉진지원 정책 추진을 통해 고령자 고용률 및 경제활동 참가율이 증가하였다. 고령자 고용률의 경우 2009년 60.4%에서 2012년 63.2%로 증가하였으며, 고령자 경제활동참가율도 2009년 61.8%에서 2012년 64.8%로 증가하였다.

4) \* 취업자 증감(천명): ('97) 361 → ('08) 145 → ('09) -72 → ('10) 323 → ('11) 415 →('12.11)353  
 \* 상용직 증감(천명): ('97) -217 → ('08) 386 → ('09) 383 → ('10) 697 → ('11) 575→('12.11)443  
 \* 임시·일용직 증감(천명): ('97) 421 → ('08) -150 →('09) -136 → ('10) -180 → ('11) -148→('12.11)-151  
 \* 자영업자 증감(천명): ('97) 191 → ('08) -79 → ('09) -259 → ('10) -118 → ('11) 1→('12.11)38

### 3) 기초생활수급자의 근로유인 강화

자립지원 직업상담사를 배치하여 자활대상자 관정의 객관성을 제고하고 자치단체와 업무협력을 활성화하여 취업성공패키지에 대한 기초생활수급자 참여자가 대폭으로 증가하였다. 취업성공패키지에 참여한 기초생활수급자수를 살펴보면, 2010년 2,669명에서 2012년 10월 기준 9,261명으로 증가하였다.

또한, 취업성공패키지에 참여한 취약계층의 취업률 및 고용유지율이 높아, 취약계층의 일을 통한 자립에 긍정적인 성과를 도출하였다. 2012년 10월 기준 104,357명이 사업에 참여하여 취업지원 종료자 50,852명의 51.2%가 취업을 하였으며, 취업한 자의 근속기간을 고용보험 DB로 분석한 결과, 6개월 이상 근속자가 59.2%에 이르렀다.

### 4) 중앙·지방정부 재정지원 일자리 사업 효율화

부처 간 유사·중복 사업을 통합하고 취약계층이 보다 많이 참여하도록 개선함으로써 동일 재원으로 더 많은 일자리를 창출할 수 있는 방안을 마련하였다. 특히, 2012년도(제3차 효율화)에는 그간 관리의 사각지대로 남아있던 '자치단체' 일자리사업을 대상으로 효율화 방안을 마련하였다.5)

### 5) 녹색산업 등 중소기업 현장수요에 적합한 훈련지원 확대

'국가인적자원개발 컨소시엄', '중소기업 핵심직무 능력향상 지원'을 통해 녹색 산업 등 신성장동력 분야의 훈련을 확대함으로써, 훈련인원이 큰 폭으로 증가하였다. 또한, 녹색산업 시범센터 운영 등을 통해 새로운 산업수요에 대응(태양광에너지 및 태양전지 등 9개 과정)하는 인력 양성에 기여하였다.

#### 5) 【제1차 재정지원 일자리사업 효율화, '10년】

- (유사·중복 사업 통합) 24개 부처 202개 사업 → 22개 부처 134개 사업으로 통합, 위기 시 신설된 사업의 지속여부 재검토(8개) 등
- (취업취약계층) 일자리 창출사업(31개)의 취업취약계층 30% 이상 고용, 취약계층 일자리·훈련·장려금 융합 사업 확대, 직업훈련계좌 발급시 자부담 면제
- (추진체계 정비) 중앙정부는 '고용정책심의회', 자치단체는 '지역노사민정협의체'를 통해 사업간 중복 조정

#### 【제2차 재정지원 일자리사업 효율화, '11년】

- (일자리 사업분류 개선) 중앙부처 사업 재분류, 누락된 사업(60여개) 추가
- (유사·중복 사업간 조정·연계) '12년부터 중앙-자치단체 유사사업도 관리 대상에 포함, 해외인턴·창업보육·어린이 안전관리 사업간 연계 방안 마련, 취약계층 참여 확대를 위해 반복참여 제한 기준 마련 등
- (일자리사업 평가·조정 강화) 일자리사업의 유형별 효과성 평가를 주기적으로 실시, 행안부 『자치단체 합동 평가』를 통해 자치단체 재정지원 일자리사업 추진실적 평가 등

#### 【제3차 재정지원 일자리사업 효율화, '11년】

- (중앙·지방 일자리사업 총괄) 22개 부처의 184개 일자리사업(총 9.6조원)의 참여자 현황 및 예산 집행상황 등을 총괄 관리, 중앙정부·자치단체를 통틀어 일자리사업의 유사·중복 문제를 해소하고, 취업취약계층의 참여 강화 및 수요자 편의성 제고로 재정지원 일자리 사업의 효과성을 제고
- (자치단체 일자리사업 현황 파악) 정부 최초로 총 244개 자치단체의 일자리사업\*을 전수 조사하고, 일모아시스템과의 연계를 추진
- \* (중앙부처 매칭) 총 51개, 11,487억원 규모(244개 자치단체)  
(자치단체 자체) 총 1,092개, 7,420억원 규모(186개 자치단체)

## 6) 취약계층 근로자(기간제 근로자, 이직예정자)의 훈련 지원 확대

내일배움카드 발급 대상을 실업자에서 기간제 근로자, 이직 예정자까지 확대함으로써 지원한도가 높은 내일배움카드제를 통해 고비용-고품질의 훈련을 받을 수 있도록 개선하였다. 훈련비 지원한도가 연100만원이었던 근로자능력개발카드제에서 연200만원인 내일배움카드제로 개선하였다.

## 7) 노후소득 보장기능 강화

퇴직연금제도의 도입 및 확산을 통해 근로자의 노후소득보장기능을 강화하였다. 2012년 9월말 기준 적립금 규모 55조6천억원, 사업장 18만6천개소, 가입자 391만명으로 전년 동기 대비 큰 폭의 증가가 이루어졌다.

## 8) 시간제근로자 채용 확대

시간제근로 도입 우수기업에 대한 적극적인 홍보 등으로 시간제근로가 질 낮은 임시 일자리라는 부정적 인식을 완화시켰다. 2012년 11월말 현재 990개소를 선정하고, 10,715명을 승인하였으며, 3,172명을 채용하였다.

## 9) 근로시간 줄이기 확대

우리나라에 고착화되어 있던 장시간 근로관행을 개선함으로써 더 많은 사람이 함께 일할 수 있는 토대를 마련하였다. 20인 미만 사업장의 경우 주40시간 근무제를 원활하게 도입할 수 있도록 지원하였다.<sup>6)</sup>

## 10) 산재예방을 통한 재해감소 및 재해근로자 직업복귀율 제고

클린사업장 조성 지원, 안전보건지킴이 육성 등 산재예방 강화를 통해 근로손실일수와 재해율을 감소시켰다. 전체 재해의 81% 이상을 차지하는 50인 미만 소규모 사업장에 대한 산재예방 집중관리로 동사업장의 재해를 감소시켰다. 또한, 산재근로자의 심리지원 및 직업복귀 지원체계를 강화하여 산재 근로자의 직업복귀 및 사회복귀를 촉진하였다.

## 11) 노사관계 안정 유지

법치와 자치에 기반한 상생·협력의 노사문화를 확산시킴으로써 노사분규건수를 지속적으로 감소시켰으며, 근로시간면제제도를 도입시키도록 하고, 복수노조 교섭창구단일화제도를 실시함으로써, 교섭창구단일화 절차의 이행률이 높아지도록 하였다.

6) 5~9인 사업장 월평균 근로시간: ('12.6월)170.6 → (7월)176.9 → (8월)171.3 →(9월)164.4

10~29인 사업장 월평균 근로시간: ('12.6월)170.4 → (7월)178.23 → (8월)173→(9월)166.9

## 2. 고용노동정책의 한계

### 1) 고용정책 기능의 분산으로 인한 정책효과의 한계

최상위 수준에서 일자리에 초점을 맞추고 정책을 조정할 수 있는 구조와 관행이 미흡했다는 점을 들 수 있다. 즉, 일자리 관련 정책이 조율 없이 산발적으로 추진되고 있고, 그 전달체계 또한 복잡다기하고 비효율적으로 이루어지고 있다. 금융위기 이후 업무영역 및 예산확보를 위해 사실상 전 부처에서 일자리 사업을 수행하고 있으며, 이러한 과정에서 사업간 유사·중복과 비효율이 발생하고 있다. 특히 민간노동시장으로의 이전을 저해하는 비효율적인 직접일자리 사업비중이 매우 높은 실정이며, 사전적인 사업간 조정과 연계, 사업별 체계적인 평가와 결과 반영 등 실질적인 총괄기능이 부재하다는 점이다.

### 2) 지역 고용 거버넌스 구축 미흡

자치단체에서 자체적으로 사업을 개발하여 부서별로 일자리 관련 사업을 분산하여 추진<sup>7)</sup>함으로써, 지역단위에서 일자리사업 연계·조정을 위해 각 부처 및 자치단체가 자율적으로 다양한 협의체를 구성 및 운영하고 있으나 내실화에는 한계가 있다. 또한, 부처에서 자치단체로 위임되는 사업, 자체 사업 등에 대해 지역차원에서 재조정할 수 있는 권한 및 능력이 부족하다.

### 3) 청년층 고용 감소

2012년 청년(15~29세) 취업자는 전년 동기 대비 7만명이 감소하였으며, 1990년대 중반 이후 감소세가 지속되고 있다. 2008년 41.3%에서 2012년 39.5%를 나타내고 있다. 그리고 청년층 실업자는 27만 1천명으로 전년대비 8천명이 감소하였으나, 실업률은 6.7%로 나타나고 있다.

### 4) 중고령층 일자리 창출 미흡

50세 이상의 중고령자 취업자 수는 증가세를 지속하고 있으며, 생산가능인구의 고령화로 향후 5년간 일자리 수요는 주로 50-64세의 중고령층을 중심으로 증가할 것으로 전망하고 있다. 그러나 퇴직자의 대다수가 일할 의사가 있음에도 300인 이상 기업의 정년은 57세에 그치고 있으며 고령층에 적합한 일자리도 부족한 상황이다. 이에 따라 중고령자 고용의 질적 측면이 취약하다는 한계가 존재한다. 임금근로자의 비중이 다른 연령계층에 비해 낮고, 자영업자의 비중이 높다. 임금근로자들의 경우 기업의 정년퇴직제도(평균 55세)로 인하여 생의 주된 일자리에서 50대 초반에 나와 저임금-비정규 일자리에 재취업하고 있는 실정이다.

---

7) 자치단체: 총괄(경제진흥, 기획관리, 행정자치), 복지(복지건강, 여성가족), 지역특화(혁신담당, 문화관광), 기타(기업지원, 투자통상) 등

## 5) 주요 국가들에 비해 낮은 여성 노동 참여

OECD 주요 국가들과 비교하였을 때, 여성의 노동시장 참여는 낮은 수준에 머무르고 있는 것으로 나타났다. 여성경제활동참가율(15~64세)은 개선되는 추세를 보이고 있으나 아직도 OECD 평균인 61.8%(2011년 기준)에 비하여 6.9% 정도 낮은 실정이다.

## 6) 직업능력개발과 취업간 연계 저조

수요자의 선호에 따라 훈련과정을 선택함으로써 교육이 특정분야에 치중되고, 취업 연계 실적이 저조한 것으로 나타났다. 내일배움카드제를 통해 지원받은 사람의 취업률은 38.2%로 나타나고 있어 취업과 연계가 될 수 있는 체계가 보완되어야 할 것이다.

## 7) 비정규직 등 근로자간 소득·근로환경 격차 지속 및 처우개선 부진

소득이 낮고 일자리가 불안정한 영세자영업자, 저임금 근로자의 비중은 25.7%로 OECD 국가 평균보다 크게 높은 것<sup>8)</sup>으로 나타났다. 이는 불공정한 원·하청구조, 대규모기업·정규직 중심의 노사관계 등으로 인해 근로자간 임금수준의 격차가 여전히 크게 나타나는 원인이 되고 있다. 그리고 비정규직의 임금 및 종사자 지위, 복지 등에 대한 개선이 미흡하다. 임금의 경우 정규직과 비정규직의 격차가 확대되는 추세에 있으며, 평균 근속기간의 경우도 정규직은 6년 10개월이나 비정규직의 경우는 2년 4개월에 불과한 것으로 나타났다.

## 8) 시간제 근로자의 지위 및 임금 개선 미흡

시간제 일자리가 중소기업에 집중되어 있으며, 업종도 유통·서비스 등 일부 업종에 편중되어 있는 실정이다. 전체 시간제근로자 수 170만1천여명 중 300인 미만 기업에 163만9천여명이 근무함으로써 전체의 96.4%에 300인 미만 기업에 집중되어 있다. 또한, 시간제근로자 종사자 지위는 임시근로자가 59.6%, 일용근로자가 32.1%, 상용근로자가 8.4%인 것으로 나타나 개선이 필요한 것으로 나타났다.

## 9) 고용센터의 성과 미흡

고용센터의 경우 사업장을 직접 방문하여 원스톱 서비스를 제공하는 등의 현장중심 업무에도 불구하고 노동시장 내 취업애로계층이 여전히 많아 국민들이 체감하는 고용사정 개선이 미흡한 실정이다. 고용센터와 워크넷을 통한 취업률을 보면, 최근 5년 간 20%대 중반을 유지하고 있어 운영에 비해 성과가 미흡한 실정이다.

## 10) 근로시간에 대한 사업주·근로자 문화·인식 개선 미흡

근로시간 줄이기는 사업·근로자의 오래된 근로관행·문화 및 인식개선 등이 필요한 사항으로 단

---

8) 저임금 근로자 비중: OECD(16.3%), 일본(14.7%), 독일(20.2%), 영국(20.6%), 미국(24.6%)

기적으로 성과를 달성하기에는 한계가 존재하고 있다는 점에서 장기적인 인식개선이 이루어져야 할 것이다. 우리나라의 경우 연간근로시간이 2,116시간으로 주요국의 연간근로시간<sup>9)</sup>에 비해 상당히 높은 것을 알 수 있다.

### 11) 산업재해로 인한 사망률 및 손실 감소 방안 마련 필요

산재사고로 인한 사망은 외국과 비교할 때 여전히 높은 수준으로 나타나고 있다. 산업재해로 인한 경제적 손실이 지속적으로 증가하는 추세에 있으며, 이는 교통재해의 1.4배, 자연재해의 15배에 이르고 있다. 산재예방을 위한 안전예방관리시스템의 도입 및 교육, 감시가 지속적으로 수행되고 있음에도 불구하고 사업장에서의 산재는 지속적으로 증가하고 있으며, 대규모사업장의 경우는 산재율이 감소되고 있으나, 50인 미만 사업장의 재해자수 및 비중은 오히려 지속적으로 증가하는 추세를 보이며, 전체재해의 약 80%를 차지하고 있다.<sup>10)</sup>

## 3. 시사점

일자리창출을 포함하는 고용노동정책은 패러다임의 변화를 겪고 있다. 공급자 중심의 고용서비스에서 수요자 중심의 고용서비스로 변화하고 있으며, 단기적 일자리사업 중심에서 지속적인 고용복지서비스 중심으로 그리고 전통적 노동시장의 한계가 노정됨에 따라 이행노동시장으로 전환이 이루어지고 있다. 또한, 고용노동 관련 주체별 개별적 관리에서 고용노동의 통합적 관리로의 전환이 이루어지고 있으며, 직업소개 및 정보제공서비스에서 직업교육훈련과 평생교육서비스의 보편화로 변화하고 있다. 이러한 변화는 거버넌스를 중심으로 이루어지고 있다고 할 수 있다.

따라서 일자리창출을 위한 거버넌스 체계를 더욱 공고히 해야 할 필요성은 재론의 여지가 없을 것이다. 그러나 더 중요한 것은 패러다임의 변화의 중심에서 방향잡기의 역할을 수행하는 정부부문의 역할이라고 할 수 있을 것이다. 일자리창출에 대한 올바른 방향잡기가 이루어지기 위해서는 부처 간 수평적 네트워크를 적절하게 유지해줄 수 있는 방안의 마련이 필요할 것이며, 이를 통해 보다 명확한 방향잡기가 가능해질 것이다. 아울러 일자리창출과 관련된 공공서비스를 제공하는 측면에 있어서는 수직적 네트워크의 적절한 관리가 수반되어야 할 것이다.

거시적인 차원에서 일자리정책을 총괄적으로 조정할 수 있는 체계를 마련함으로써 문제를 해결하고, 실질적인 서비스의 제공을 위해 하부조직을 적절히 유지할 수 있는 방안을 마련함으로써 보다 많은 서비스를 보다 많은 사람들에게 전달할 수 있도록 해야 할 것이다.

9) 임금근로자 연간근로시간('11년 기준/시간): 독일(1,330), 프랑스(1,392), 영국(1,611), 캐나다(1,704), 일본(1,747), 미국(1,797), 한국(2,116)

10) 50인 미만사업의 재해자수(비중): '07년 68,774명(76.3%) → '09년 77,859명(79.6%) → '11년 76,885명(82.4%) → '12.6월말 36,314명(81.2%)

## IV. 고용노동분야 해외사례 분석

### 1. 고용·복지 기능 연계

고용·복지 전달체계의 개혁을 조직 측면에 보면 선진국의 사례에서 다음과 같은 경향성을 발견할 수 있다. 첫째, 원스톱 종합고용서비스체계 구축이다. 중앙부처나 지자체가 제공하는 각종 고용, 직업훈련, 고용 관련 복지서비스 제공기관의 일선사무소를 하나로 통합하여 한 기관만 접촉하면 관련된 모든 서비스를 제공받을 수 있는 원스톱 종합 고용서비스기관을 설치·운영하고 있다(호주의 센터링크, 네덜란드의 Work Plaza, 미국의 원스톱 커리어 센터, 영국의 잡센터 플러스, 독일의 고용사무소, 덴마크의 통합고용센터 등). 둘째, 고용보험 또는 고용서비스 업무를 자치단체에 완전히 이양한 사례는 없다. 영국의 Jobcentre Plus는 고용연금부 소속이며, 미국의 one-stop 센터도 자치단체 소속이 아니며 정부기관도 아니다. 고용서비스 업무는 중앙부처의 집행조직, 사회부조 업무는 자치단체를 통해 서비스를 전달하는 것이 일반적인 방식이다. 셋째, 지역의 원스톱 고용서비스기관을 중심으로 지역단위의 고용, 직업훈련 및 고용복지서비스 전문기관 간 지역파트너십을 구축하고 있다(미국의 One-Stop Career Center, 네덜란드의 Work Plaza, 영국의 잡센터 플러스, 독일의 고용사무소, 오스트리아의 AMS 지역고용사무소, 덴마크의 통합고용센터 등). 넷째, 각 국별 고용서비스의 민간위탁을 통한 고용서비스 성과를 제고하고 있다. 호주와 네덜란드는 민간고용서비스기관에 공공고용서비스를 위탁하고 있으며, 미국은 민관 컨소시엄을 통한 고용서비스를 혁신하였다. 영국·덴마크·오스트리아는 공공고용서비스의 민간위탁방식을 도입하였으며, 독일은 민간위탁방식이 활성화되지는 않으나 민간고용서비스기관 위탁이 증가하고 있다. 다섯째, 고용·직업훈련·복지 등의 서비스를 상호 연계하여 패키지 형태로 제공하고 있다. 연계서비스 제공 방법의 하나로 단계별 고용서비스를 제공하고 있다.

복지국가 위기 이후 각 국의 복지급여 개편의 일반적 경향은 사회정책의 노동정책화경향에 따라 근로연계성과 통합성을 강조하고 있다. 시민권을 바탕으로 보편적 복지를 지향해 온 유럽국가들조차 근로연계성과 호혜성을 강화하는 방향으로 복지제도를 개편하고 있으며, 특히, 근로능력자의 노동시장 진입촉진이 강조되면서 이들에 대한 고용서비스와 복지서비스의 연결고리가 강화되고 있는 추세이다. 이는 단순히 '복지축소'가 아닌 저출산·고령화·세계화 등 환경변화라는 도전에 대응한 복지국가의 지속성 확보를 위한 조치라고 할 수 있다.

각 국의 사회·문화적 상황과 행정체제의 상대적 특성에 따라 복지제도 재편의 접근방식 및 구현방식은 질적인 차이가 존재하고 있다. 복지제도 재편의 일반적 경향성에도 불구하고, 각 국의 역사적 경로의존성은 정책지향과 내용적 측면에서 상대적인 차이를 야기하고 있다. 영미식 'workfare'가 탈빈곤상대는 탈수급을 강조하는 데 반해 사민주의 복지국가는 상대적으로 수급자의 사회통합에 역점을 두고 있다. 아울러, 통합적인 고용·복지 서비스 제공을 위해 전달체계 개선을 지속적으로 추진하고

있으며, 그 핵심은 고용·복지 서비스를 연계시키는 것이다. 그러나 특정한 1개 기관에서 고용서비스와 복지서비스를 모두 직접 제공하는 사례는 존재하지 않고 있으며, 각 국의 고용·복지 서비스 제공을 위한 전달체계 개편의 실질적 내용은 ‘gateway’ 기관을 통한 유관 서비스를 연계하여 제공하는 것이다.

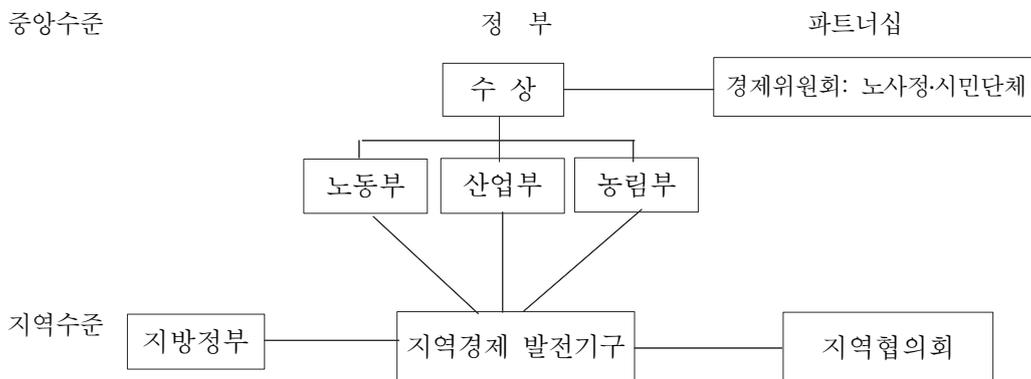
## 2. 지역 고용 거버넌스

중앙정부 기관이 고용을 주관하고 위원회 등 지역차원 기구에서 중앙정부 고용정책을 조정하는 경우가 다수로 나타나고 있다. 핀란드의 경우 경제위원회라는 사회적 협의 기구에서 고용문제가 다루어지며, 지방 소재 중앙부처 사무소를 통해 고용정책의 통합조정이 이루어지고 있다. 덴마크의 경우 고용부 주관 전국고용위원회에서 노사정과 공익전문가가 고용정책 결정과정에 참여하고 있다. 미국의 경우 중앙부처(연방정부 부처)의 관련 업무가 모두 지방정부(주 정부)로 이양되어 지방정부가 통합조정하고 있다.

핀란드의 사례를 보다 세부적으로 살펴보면, 중앙정부 지방사무소 통합기구인 지역경제발전기구가 깔대기 역할을 수행하고 있다. 1997년 15개 모든 광역자치단체에서 무역산업부, 농림부, 고용노동부 산하 지방의 기관들이 통합되어 구성되었으며, 지역경제발전기구는 지역고용과 지역산업을 연계하여 지역 고용문제해결의 중심 역할을 수행하고 있고, 기업부와 노동시장부로 구성되어 있다.

노동시장부는 지역노동시장의 효율성 제고, 고용 잠재력 촉진, 직업훈련 지도, 인력구조조정 보조, 고용증진을 위한 프로젝트 수행 및 지방자치단체 재정지원, 고용상황에 대한 조사와 이민정책 등을 시행한다. 기업부는 기업, 농업인, 그리고 지역민들에게 경영 자문과 재정적 지원 서비스를 제공한다. 노동시장부와 기업부의 통합 연계를 통해 지역 중소기업 지원, 기업의 기술개발 촉진, 지역노동정책 집행, 직업훈련 기획과 수행 등을 통해 지역특화산업을 발전시키고 지역고용을 촉진하고 숙련을 제고한다.

<그림 1> 핀란드의 고용서비스 전달체계와 지역고용정책 거버넌스 체제



### 3. 지방관서의 중층적 전달체계

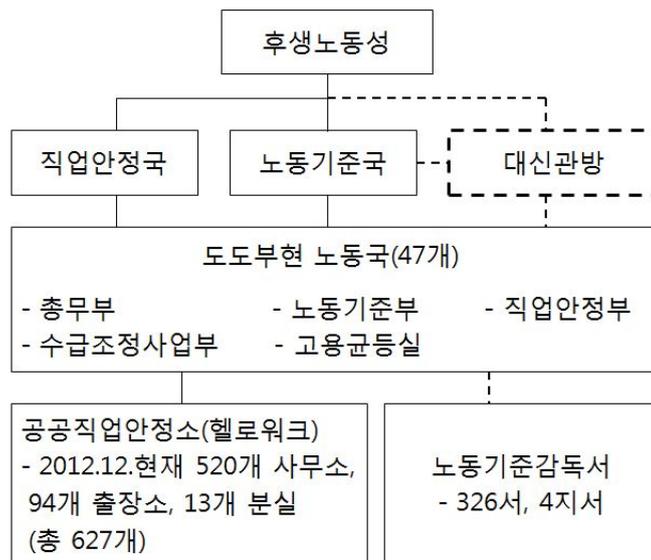
일본, 영국 등 다수 선진국에서 지역 단위 고용정책을 통합조정하는 중층적 지방조직(중앙정부-중범위 기관-일선기관)을 갖고 있다. 중범위 기관에서는 지역 단위 고용노동정책을 총괄·기획하고, 일차리와 관련된 지역의 이해당사자(지방정부, 지역노사단체, 지역민 등)의 의견을 조율하는 기능을 수행하고 있다.

<표 1> 중층적 지방조직의 사례

국가	지방조직 체계	중범위 기관의 주요 기능
일본	후생노동성 → 도도부현 지방노동국(47개소) → 헬로워크(545개소)/노동기준감독서(326지서)	지역 산업구조와 경기상황에 따른 고용노동대책의 수립·입안 및 관할 헬로워크 및 노동기준감독서 지도·감독
영국	고용연금부 → 잡센터플러스 Regional Office(11개소) → 잡센터플러스 District Office(132개소) → 잡센터플러스 Local Office(1000개소)	잡센터플러스 Regional Office에서는 Region단위의 정책수립 및 서비스 제공, 잡센터플러스 District Office에서는 District 단위의 정책수립 및 서비스 제공

\* 독일 고용공단, 오스트리아 공공고용서비스기관, 호주 Centerlink, 뉴질랜드 Work and Income, 등도 중층적 지방조직을 갖고 있음

<그림 2> 일본의 고용복지서비스 전달체계



일본의 사례를 세부적으로 살펴보면, 중앙행정기관인 후생노동성에서 기본정책을 수립하면 구체적인 사업집행은 중간조직인 도도부현을 경유하여 알선기관인 공공직업안정소와 노동기준감독서가 실행하고 있다. 중앙은 후생성과 노동성이 통합된 후생노동성이 노동행정과 관련된 전체업무를 총괄하고 있으며, 후생노동성의 부/국 중 고용과 직접적인 관련이 있는 부서는 직업안정국, 노동과 직접적인 관련이 있는 부서는 노동기준국이다. 이외에 후생노동성 대신관방 지방과와 노동분쟁처리업무실, 고용균등·아동가정국에서도 도도부현 노동국과 노동기준감독서를 감독하고 있다. 지방의 경우 우리나라의 광역자치단체에 해당하는 도도부현(都道府県)에는 2012년 12월 현재 47개 노동국을 두고 있으며, 기초자치단체(시구촌)에 도도부현 노동국의 하부기관으로 330개의 노동기준감독서(사업체 근로감독 및 규제업무)와 627개의 공공직업안정소(헬로워크)를 두어, 국가직할기관을 계통적으로 조직하고 있다.

#### 4. 고용과 결합한 교육훈련

EU 및 OECD 국가들은 직업훈련(VT)을 직업교육훈련(Vocational Education and Training)에 포함시켜 보는 경향이 강하게 나타나고 있다. EU의 직업교육훈련은 학교시스템에 기초하고 있으며, 직업교육훈련을 평생학습(Lifelong Learning)의 관점에서 접근하고 있다. 직업훈련을 평생학습 관점에서 접근하는 유럽의 전통은 초기 및 지속 직업교육훈련을 주로 교육파트에서 담당하도록 해왔으나, 실업자 및 사회급부 수급자 훈련은 예외 없이 고용(노동)부가 전담하고 있다.

구조적 실업의 보편화로 적극적노동시장 정책 차원에서 ‘직업훈련’과 ‘학교에서 직장으로서의 이행(transition from school to work)’ 정책 융합의 필요성이 대두되면서, OECD는 최근 각국 노동시장에서 기술불일치<sup>11)</sup> 문제가 심각하게 나타나고 있다고 분석하고 있다. 이에 따라 노동시장 수요를 반영하여 직업교육훈련과 노동시장과의 연계성 강화 방안을 추진하고 있다. 직업교육훈련 전략 및 과목 등 개발 과정에서 노동시장 주체(기업, 사회적 파트너, 전문조직)의 참여를 강화하고 있다.

핀란드는 학교이사회에 경제단체총연맹이 참여; 덴마크를 비롯한 북구국가는 초기 및 지속 직업교육훈련이 삼자합의에 따라 결정, 집행하고 있으며, 아일랜드·프랑스·네덜란드·오스트리아 등은 현장성 강화를 위해 지역단위(regional level)에서 노동시장 당사자의 투입을 강화하고 있다. 벨기에(Walloon 지방)는 1998년 이후, 국가고용센터(PES)를 통해 업종별 기술센터 연계, 신기술 훈련 및 노동시장 수요에 맞는 훈련을 제공하고 있다.

또한 대부분 EU국가는 인력수급전망을 비롯한 향후 직업 및 기술 예측을 강화하고 있으며, 학교교육 및 성인재교육에 대한 노동시장 관점 및 관련 지식·정보의 전수를 강화하고 있고, 동시에 직업(교육)훈련과 국가고용서비스 망의 연계 강화 등을 통해 노동시장 매칭 및 전체 고용서비스(노동시장) 효과성 증진을 도모하고 있다.

11) 자격과잉(over-qualified) 근로자가 전체의 1/4을 차지. 아울러 자격과잉 근로자의 약40%가 전공과 무관한 분야에 종사

## 5. 고용·노동의 통합관리를 통한 일자리의 질적 향상 도모

주요 OECD 회원국 및 싱가포르 등 23개국을 살펴보면, 고용·노동 업무의 경우 담당 부처가 같은 국가가 대부분(21개국/23개국)인 것으로 나타나고 있다. 여기에는 일본, 캐나다, 독일, 오스트리아, 이태리, 스페인, 노르웨이, 그리스, 네덜란드, 호주, 프랑스, 미국, 스웨덴, 벨기에, 룩셈부르크, 싱가포르, 핀란드, 포르투갈, 아일랜드, 스위스, 덴마크가 해당된다.

반면, 고용·노동업무 담당 부처가 다른 국가는 영국과 뉴질랜드인 것으로 나타나고 있다. 영국(고용: Dept. for Work & Pensions, 노동: Dept. for Business, Innovations & Skills), 뉴질랜드(고용: Min. of Social Development, 노동: Min. of Business, Innovation & Employment)의 형태를 갖추고 있다. 이는 일자리의 양적 증대 뿐만 아닌 질적 향상을 위해 고용·노동 정책을 함께 수립·집행하는 경향을 볼 수 있는 것이라고 할 수 있다.

## 6. 노동시장분석 기능 강화

각국의 생산역량과 비교할 때, 우리나라의 고용·노동통계인력은 상대적으로 부족한 것으로 나타나고 있다. 일본의 고용통계과와 임금복지통계과는 한국 고용노동부의 고용·노동통계과 유사한 조사업무를 담당하고 있으나 인력은 한국에 비해 3배가 넘는다.

<표 2> 각국 고용·노동통계 관련 조직

구분	소속	인력*	예산	권한
미국	노동통계국 (BLS)	총2,737명 (전문통계학자 161명 포함)	645.4백만달러 (2011년 현재)	-대부분의 노동통계를 직접 조사 -노동공급측면이라고 할 수 있는 Current Population Survey(CPS)는 실사는 센서스국이 담당하나 분석은 노동통계국이 담당함.
일본	통계정보부	고용통계과 36명 임금복지통계과 35명 (2008년 기준, 본부인력)	15억6,480만엔 (2008년 기준)	-고용통계, 임금복지통계 등을 자체 조사하여 발표
한국	고용노동부 노동정책실 노동시장분석과	고용·노동통계담당인력만 본부인력(21명)을 합하여 총97명	6,764백만원	-노동수요측면의 통계 생산
	기획재정부 산하 통계청	고용·노동통계관련 부서 전체 인력 131명	-	-노동공급측면의 통계 생산

\* 2011년 기준, 단기조사원 제외

일본의 경우 고용·노동통계의 조사를 담당하는 부서 이외에도 관련 업무 지원을 위해 동일 부처 내에 분석 및 정보화 지원을 위한 부서가 별개로 설립되어 있다. 미국은 경제활동인구를 파악할 수 있는 CPS조사를 센서스국에서 담당하나 실제 분석은 노동국에서 담당하여 정책적 전문성을 향상시키고 있다.

우리나라의 경우 외국에 비해 통계직 공무원 부족으로 일부 지방조직에서는 행정직 공무원이 통계 업무를 수행하고 있어 전문성 확보가 미흡한 상태이다. 일본은 1972년부터 통계조사원 확보대책사업을 통해 희망등록자 대상 사전 교육 실시로 전문성을 확보하고 조사인력 풀을 유지하기 위해 노력하고 있으며, 미국은 현장조사의 전문성 확보를 위해 통계조사요원(Field Economist, 공무원) 제도를 별도로 운영하고, 노동통계국의 기획 및 분석요원은 업무내용에 따라 통계학자, 경제학자, 수학자, 사회학자(심리학자) 등으로 구성되어 업무의 전문성을 확보하고 있다. 또한, 생산통계의 객관성과 대외적 신뢰성, 그리고 조직의 생산 역량 강화 등을 위해서 통계조직의 위상이 일정 수준 이상 담보되어야 한다는 측면에서 미국 노동통계국 국장은 임명직일 뿐만 아니라 4년의 임기를 보장하고 있다.

## 7. 공공고용서비스 기능·인력 확충 및 역량강화를 위한 교육기관 설립

공공고용서비스 기관 운영에 대한 GDP 대비 정부지출 비중이 0.03%(2010년 3,896억원)로서 OECD 국가 평균인 0.15%의 1/5에 불과하다(OECD, 2009). 이는 담당인력의 절대 부족으로 서비스의 품질 제고에 한계를 가져올 수 있다. 또한, 현행 고용센터 인원은 경제활동인구 기준으로 선진국의 1/25~1/22, 실업자수 기준으로 선진국의 1/2~1/12 수준에 불과하다. 이에 따라 고용지원서비스의 전문화 및 내실화를 위한 인프라 확충 방안의 모색이 필요하다는 것을 보여주는 결과이다. 아울러, 서비스 캐나다 컬리지(Service Canada College)는, 직원의 직무능력 향상을 지원하는 별도의 교육기관을 운영하여 대국민 서비스 질을 높이는 방안 검토하고 있어 역량강화를 중시하고 있다.

<표 3> 주요국의 국가고용서비스기관 종사자수 비교

구분	국가고용서비스기관 직원수 (천명)	경제활동인구 (천명)	실업자수 (천명)	직원 1인당 경제활동인구 (명)	직원 1인당 실업자 수(명)
미국(2008)	70	154,287	8,924	3,312	127
영국(2008)	80	31,125	1,783	384	22
캐나다(2011)	16	18,525	1,484	1,158	93
독일(2011)	113	41,684	3,140	368	28
일본(2008)	25	65,900	1,650	2,636	106
한국(2011)	3	25,257	762	8,419	254

## V. 일자리정책 거버넌스 선진화 방안

### 1. 일자리정책 총괄기능 강화

범정부적으로 역량을 집중할 수 있도록 총괄기구를 신설해야 할 필요가 있다. 앞서 수평적 네트워크에서 살펴본 바와 같이 일자리정책과 관련된 다수의 부처간 협의와 조정을 통한 바람직한 방향잡기를 위해서는 이를 유연하게 이끌어갈 수 있는 기구가 필요하다는 점을 제시한 바 있다.

중앙단위에서 범정부적 일자리정책 기획, 일자리 창출과 관련된 의제 개발 및 각 부처의 일자리 정책을 조율하는 대통령 직속 대통령 직속 위원회(Control Tower)를 설치함으로써, 현재 지식경제부의 나노기술활용 일자리 창출, 문화체육관광부의 문화산업 일자리 창출, 국토해양부 일자리 창출 등 각 부처에서 기획·예산·집행기능을 분산 실시, 중복사업으로 인한 예산 낭비 및 비효율적 정책집행이 초래되고 있는 부분을 조정할 수 있는 역할을 담당하도록 하는 것이다.

현행 고용노동부-기획재정부 협의 방식으로는 정책 및 예산에 대한 실질적인 총괄·조정기능 발휘에 한계가 있다는 점을 고려하여 대통령이 위원장을 겸임하되, 기획재정부장관(예산)과 고용노동부장관(고용정책총괄)을 공동부위원장으로 하여 전문성과 실행력을 담보하도록 할 필요가 있다. 여기에서는 경제·산업, 교육·복지, 재정 등 국가 정책 전반에 대한 일자리 관점 평가 및 개선과제 도출, 국가 일자리 목표·전략 수립 및 부처간 정책·사업 조율, 창조경제를 통한 일자리 창출방안 마련 등을 수행하도록 할 필요가 있다. 또한, 관계부처 외에도 광역·기초 지자체 대표, 노·사, 대학, 기업 및 시민사회 등이 참여하는 범국민 협의기구로 구성하고 간사의 역할을 고용노동부가 수행하도록 하는 것이다.

이를 통해서 일자리 사업에 대한 총괄·조정 기능을 강화해야 할 필요가 있다. 재정지원 일자리 사업 투자 방향 및 우선 순위 설정 등 실질적인 일자리정책의 총괄·조정 권한을 강화시키며, 유사·중복사업 검토 및 사업 재조정, 사업간 연계 및 시너지 효과제고, 사업성과 관리 및 성과 관리 기능을 수행해야 할 필요가 있다. 아울러, 일자리 사업에 대한 평가기능도 강화시킬 필요가 있다. 일자리정책에 대한 평가의 환류를 통해 일자리정책의 효율성을 제고하고 지속가능한 일자리 창출이 가능하도록 정책 및 사업에 대한 평가기능을 강화해야 할 것이다. 동시에 일자리영향평가의 상시화 및 평가결과 환류를 위한 전담기구를 신설할 필요가 있다. 특히, 민간자원 이용이 활성화될수록 민간위탁기관에 대한 중앙정부의 관리가 필수적으로 요구되므로 민간위탁 사업에 대한 일자리사업 평가기능을 강화시키는 방안도 필요할 것이다.

그리고 일자리 관련 네트워크의 관리 측면에서 일자리 관련 온라인 정보망을 통합·관리해야 할 필요성이 있다. 고용서비스 수요자에 대한 개인별/가구별 자격·이력 관리, 서비스 수급에 따른 효과 모니터링을 위해 일자리 관련 온라인 정보를 통합하여 고용노동부가 관리함으로써, 고용보험, 직업훈련, 자격 등 개인별 일자리 관련 이력을 통합관리 할 수 있도록 워크넷을 일자리 종합 정보망으로 구축하여 대국민 서비스를 제공할 필요가 있다. 세부적으로는 일모아 시스템을 통해 직접 일자리 사업 수

헤이력, 사업참여 절차 및 시행기관 정보 등을 통합관리하고, 종합적인 일자리 정보맵을 마련하여 관련기관의 업무망으로 활용하도록 하는 방안이다.

## 2. 지역단위 일자리정책 추진기구 정비 및 거버넌스 체계 구축

지방고용노동관서는 지역내 일자리 중심 기관임에도 지역내 일자리사업에 대한 총괄·조정기능이 부여되지 않아 각 부처 및 지자체의 일자리사업 집행의 비효율이 발생하고 있다. 각 부처와 자치단체가 각자의 전달체계로 수행하는 일자리정책의 효과성을 극대화하기 위해 지역단위 일자리정책 집행을 총괄·지원하는 중범위 조직을 설치해야 할 필요가 있다.

행정적·경제적 비용 및 실현가능성 등을 고려하여, 현재의 지방고용노동관서를 개편하여 각 시·도에 1개씩 설치하고, 광역단위 일자리정책의 중점 추진기구로 자치단체와의 협력 및 지역내 일자리사업 및 정책의 조정을 통해 지역단위 고용노동정책을 총괄하도록 하며, 각 지역별 고용정책 총괄·평가(자치단체 협조), 각 부처 일자리사업의 집행기능 조정, 위탁집행을 수행하는 등 지역고용노동 거버넌스 기능을 중점적으로 수행하도록 한다. 그리고 직접적인 고용서비스의 전달과 근로감독 및 사업장 지도 점검 등의 노동행정 집행은 점점조직인 고용센터와 노동지청이 수행하도록 함으로써 중층적인 구조를 구축하는 것이다.

세부적인 방안으로는 고용센터 중심의 지역 거버넌스를 구축하도록 하는 것이다. 고용센터를 중심으로 자치단체(경제담당 부서 주관 일자리사업, 일자리센터) 및 각 부처 민간위탁 기관을 유기적으로 네트워킹함으로써 고용정책기본법에 근거를 두고 있는 ‘지역고용심의회(16개 광역지자체에 설치)’ 기능을 고용센터 중심으로 내실화하도록 하는 것이다.

고용센터가 주관하는 지역고용심의회를 통합조정 기구로 활용하고, 고용관련 노사정, 전문기관(민간위탁기관) 및 시민사회가 참여하는 실질적인 거버넌스 기구로 운영함으로써, 고용노동부의 지역 고용관련 정책·사업의 심의·평가, 민간위탁사업 수행기관 선정 등의 기능을 수행하게 하는 것이다. 그리고 전문성 강화를 위해 본회의-전문위원회/분과위원회의 2중 구조로 운영하도록 하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

## 3. 부문별 일자리정책 강화

보다 효과적인 일자리정책이 집행되기 위해서는 고용정책 총괄기능과 부문별 일자리정책 역할분담이 명확하게 이루어져야 할 필요가 있다. 대부분의 고용정책이 경제활동인구조사를 기반으로 거시적 통계 분석에 의존하여 수립되고 있어 지역·산업의 인력수급 이슈를 미시적으로 분석하여 구체적인 지역별·산업별 맞춤형 정책으로 연결하는 프로세스가 부재한 실정이다. 그리고 노동시장 분석 및 정책 수립 시 거시적(국가 전체), 미시적(지역·업종)차원의 역할분담을 명확하게 해야 할 필요가 있다.

따라서 고용정책총괄기능은 노동시장정책관실을 개편하여 강화시키고, 지역·산업 등 부문별 일자리 정책 관련 기능은 인력수급정책관실을 일자리정책관실로 개편하여 수행하도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

현재 인력수급정책관실은 중장기 인력수급 전망과 지역·산업·업종에 따른 인력수급대책 및 건설 근로자 고용개선 대책, 지역고용대책, 사회적기업 관련 기능 및 청년고용 등을 담당하여 부문별 일자리정책 기능을 수행하고 있으므로 이를 체계화시키고, 현재 담당하고 있는 국가인력수급전망 등 고용정책 총괄 관련 기능은 노동시장정책관실로 집중시켜 고용정책 총괄기능을 강화시키며, 부문별 일자리 정책 관련 기능은 인력수급정책관실을 일자리정책관으로 개편하여 강화시키도록 하는 것이다.

또한, 부문별 일자리정책 기능을 강화시킬 필요가 있다. 부문별 일자리정책을 담당하는 산업고용정책과, 지역고용정책과, 청년고용정책과, 자영업정책과를 신설함으로써 지역·산업고용과는 산업별 취업유발계수·기업규모 등을 고려하여 산업(업종)별 고용대책, 불황산업 근로자에 대한 고용조정대책 등 수립, 업종별 일자리 협의회\* 활성화 등을 통해 산업·업종 관련 정책지원 패키지를 개발하여 세부 타겟별 특화백업고원 등을 수행하고, 지역별 고용지표의 개발, 지역고용정보망 등 지역고용 관련 인프라의 구축, 자치단체 고용정책 수립의 지원 등을 담당하며, 지역맞춤형 일자리 사업을 지역고용 안전망의 중심 사업화를 수행하도록 하며, 지방고용노동관서가 실질적인 지역고용거버넌스 관련 기능을 수행할 수 있도록 정책적 뒷받침(자치단체, 지역 중소기업, 지역 산업·농공단지 등의 네트워크 구축 및 지원 등)을 하도록 할 필요가 있다. 자영업정책과는 영세자영업자에 대한 고용개선대책과 자영업 관련 산업정책과의 연계 등을 담당하며, 자영업 시장하여 세조정에 대한 사회안전망 강화 및 특수고용형태 관련 대책의 수립 등을 담당 산업(업종)별 업능력정책관실에 능력중심 사회 기반조성을 위한 채용지원과를 신설하여 국가기술자격제도 및 국가직무능력표준제도, 기능장려정책과 연계하도록 할 필요가 있다.

#### 4. 고용노동 통계·정보기능 체계화

체계적인 일자리정책이 이루어지기 위해서는 노동시장분석기능 등 고용노동정책 지원기능을 강화시킬 필요가 있다. 이는 유동성이 높은 노동시장에 대한 상시적 모니터링을 통해 정책개발·집행을 효과적으로 수행할 수 있는 노동시장분석기능의 강화가 필요하다는 것이다. 현재 우리나라 고용·노동 통계는 조사주체가 노동력 공급 위주의 통계청과 수요 중심의 고용노동부로 이원화되어 있어 양 기관의 유기적 협조체제가 부족할 경우, 조사결과의 불일치는 물론 통계품질의 저하, 통계생산 및 자료 분석 비효율 등이 발생하고 있어 이를 해결할 수 있는 방안의 모색이 요구된다.

미국의 경우 통계정보의 정확성·적절성 확보를 위해 기관별 통계기관을 두고 있다. 통계적 활동을 위한 법률권한과 예산집행은 주요 14개 통계기관에서 수행하며, 그 외 70여 개의 연방기관에서 정부 프로그램을 조절하고 각 기관 내부 조직의 통계정보를 수집·관리하고 있다. 각 기관들은 통계 수집

및 발간을 위해 정부기관들과 협력체계를 유지하면서, 각 통계기관들은 해당 법률에 따라 각 부처 장관에게 특별한 주제의 통계자료를 수집·발간하는 권한 또는 의무를 부여하고 있다. 이외에도 프랑스, 스페인, 이탈리아, 일본, 영국 등에서는 국 이상의 조직이 고용노동 통계 및 분석기능을 수행하고 있다.

<표 4> 미국 노동부의 통계기관 - 노동통계국(Bureau of Labor Statistics, BLS)

부서	인력	2009	2010	2011
<b>노동통계국</b>	<b>총인원</b>	<b>2,443명</b>	<b>2,613명</b>	<b>2,737명</b>
(Bureau of Labor Statistics)	전문 통계학자	151명	161명	161명

이에 따라 고용노동부 내에 고용노동 통계·정보 전담국(가칭, 통계분석정책관)의 설치를 통해 상시적·체계적인 고용노동 통계·정보를 수집·분석·활용함으로써 고용노동정책의 전문성을 제고시키고, 고용노동시장 정보의 신속한 활용을 통한 적시성 있는 고용노동정책의 활성화가 가능할 것이다. 또한, 고용노동 통계·정보의 중요성, 특히 일자리, 실업 등과 같은 통계의 중요성을 감안할 때 과학적이고 심층적인 고용·노동통계 생산·분석기능의 강화가 필요하다.

가칭 통계분석정책관이 수행하는 기능으로는 첫째, 노동시장 관련 각종 조사계획 수립과 통계자료 수집 및 정리와 타부처 혹은 조직의 고용노동 관련 통계 생산을 지원하기 위한 노동통계조사, 둘째, 고용서비스 관련 각종 조사계획을 수립하고 통계자료를 수집 및 정리하며, 보고통계의 수집체계개발 운영 및 관리를 담당하기 위한 고용통계조사, 셋째, 수집된 통계자료에 기반하여 노동시장의 문제점 및 고용동향을 파악·분석함으로써 정책대안 수립의 기초자료를 제공할 수 있는 통계분석, 넷째, 고용·노동행정체계와 고용·노동시장 현황에 관한 통계지표 및 사회환경변화를 예측하고 이에 대응할 수 있는 선제적 지표의 개발 등 통계개발, 다섯째, 고용노동부·타 부처·학계·언론사·일반이용자 등의 수요를 확인하고 이들의 자료요청에 대응하며 이용에 따른 만족도 확인으로 생산통계의 질적 품질향상 도모 등을 들 수 있다.

## 5. 직업훈련 기능 강화

유럽국가를 비롯한 많은 OECD국가들은 직업훈련(VT)을 직업교육훈련(VET)에 포함시켜 함께 관리하는 경향을 보이고 있다. 유럽은 직업교육훈련(VET)이 학교시스템에 기초하고 있으며, 직업교육훈련을 평생학습의 관점에서 접근하고 있다. 고령화 사회에서 향후 성장 기틀을 굳건히 하고, 고용증진을 위한 주요 정책 수단으로서 직업(교육)훈련에 초점을 맞추고 있다.

이러한 관점에서 실업자(구직자)의 직업훈련은 고용(노동)부가 일괄적으로 관장하고 있는 형태가 대부분이다. 독일·오스트리아 등은 특정 분야 직업교육훈련은 해당 부처(농림부 등)에서 관장하는

형태를 가지며, 그리스·아일랜드·스페인 등은 초기직업교육훈련(학교에서 시행) 이외의 성인계속교육 및 실업자 구직훈련은 고용노동부가 일괄적으로 담당하고 있다. 프랑스는 고용사회통합부가 모든 직업교육훈련 정책 및 입법 전반을 총괄적으로 담당하고 있다.

이를 살펴보면, 직업교육훈련에 있어서 노동시장과의 관련성을 강조하고 있다. 학교교육 및 성인계교육에 있어서 노동시장 관점 및 관련 지식·정보의 전수를 실질적으로 강화시키고 있으며, 직업(교육)훈련과 국가고용서비스 망의 연계 강화 등을 통해 노동시장 매칭 및 전체 고용서비스(노동시장)의 효과성 증진을 도모하고 있다.

따라서 우리나라도 직업훈련을 평생학습의 관점에서 접근해야 할 필요가 있으며, 학교교육과 직업교육이 연계되고 이것이 장기적으로 노동시장과 매칭될 수 있는 체계를 더욱 공고히 할 필요가 있을 것이다.

## 6. 유사·중복 사업의 통합 및 고용지원 전문인력 확충

부처 통합 없이 교육-고용-복지까지 연계하여 제공하기는 어려울 것이므로, 협치의 초기단계인 우리 사회에서는 처음부터 서비스 범위를 크게 하기보다는 일단 취약계층 대상 고용과 복지서비스 기능의 통합을 고려할 필요가 있다. 이에 따라 현재 조건부 수급자에 대한 취업지원프로그램인 “취업성공 패키지”와 “희망리본프로젝트”를 “취업성공패키지”로 일원화(고용센터를 통한 탈수급 지원이 상대적으로 효과적)함으로써 취약계층 대상 고용과 복지서비스 기능을 통합시킬 필요가 있다.

그리고 선진국에 비해 우리나라의 취업사례관리자가 담당하는 고객의 수가 훨씬 많으므로 고용복지서비스 담당 전문인력을 확충할 필요가 있다. 특별지방행정기관으로 전국에 82개의 센터에서 약 4,000명의 구성원이 일하고 있으나 취약지역에 대한 접근성이 낮고, 수요자(업무량)에 비해 서비스 제공 인원이 부족한 상태이다. 공공고용서비스 담당 직원 1인당 경제활동인구는 <독일> 447명 <영국> 392명 <미국> 2,072명 <일본> 3,703명 <한국> 8,300명으로 나타나고 있어 일자리정책의 원활한 추진과 서비스의 질 향상을 위해 관련 인력의 확충이 필요하다.

## 7. 산업안전·노사관계기능 체계화 및 재조정

산업안전·노사관계기능을 체계화시키기 위해서 다음과 같은 사항들을 재조정 해야 할 필요가 있다. 첫째, 산업안전기능의 체계화 및 재조정이다. 산업재해예방기능 및 안전기능을 확대하고 각종 산업안전정책기능, 환경보호기능의 중복을 타개해야 할 필요가 있다. 건설현장의 안전관리(건설교통부), 화학공장의 안전관리(산업자원부) 등과 같은 부처간의 기능중복을 제거할 필요가 있다는 것이다. 그리고 사업장내 안전보건관리체제의 일원화가 필요하다. 근로자 및 사업자 모두와 관련을 갖는 고용노동부로 일원화하여, 감독업무의 전문성 확보 및 중복 규제의 피해를 제거하는 것이다.

둘째, 사업장 안전 상생협력 구축을 위한 체계 마련이다. 협력업체에 위험작업을 도급하는 원청업체의 안전관리 부실에 대해 원청업체의 협력업체에 대한 안전관리 책임 강화가 우선적으로 필요하다는 차원에서 제도적 개선 및 활성화를 위해 사업추진 본부가 필요할 것이다. 기존의 고용노동부의 산재예방정책과와 서비스산재예방팀을 활용한 ‘원·하청 통합 재해율’ 등의 산재통계 및 재해사례 분석의 실시간 공개를 통해 협력적 안전활동 활성화를 유도할 필요가 있다.

셋째, 산재보상업무 처리의 역량 강화이다. 근로자에만 국한되던 산재보험 적용 대상이 다양한 형태의 직종으로 지속적으로 확대되고 있으며, 이에 따라 산재보상업무 처리의 역량 강화를 위한 담당부서의 조정이 필요할 것이다. 현행 산재보상업무를 담당하고 있는 산재보상정책과를 요양·보상·재활 업무와 기금·적용·징수 업무로 분할한 두 개 과로 조정할 필요가 있다.

넷째, 노사관계조정기능의 일원화 추진 및 효율적 분쟁조정시스템 구축이다. 사회적 대화와 협력 활성화를 차원에서 노사주도적 노사협력 우수사례 창출을 활성화하기 위하여 재정지원과 포상을 대폭 확대(“노사발전재단” 역할 강화)할 필요가 있다. 영국, 미국 등 선진국은 노동분쟁해결기구의 조정대상을 이익분쟁에 국한하지 않고 당사자의 요청에 따라 다양한 개별적 노동분쟁이나 권리분쟁 해결도 지원하고 있다는 점을 고려하여 향후 고용노동부는 사회변화에 부응하는 노사관계 정책 및 법제 마련에 보다 치중하고 직접적인 노사관계 조정기능은 노동위원회로 이관(일원화)하여 전문성을 높임으로써 일자리의 질을 확보하도록 할 필요가 있다.

## 8. 고용노동부 소속 자체교육기관 설립

고용노동행정에 종사하는 인력의 역량강화를 위한 전담 교육원 설립이 필요하다. 고용노동행정을 담당하는 인력에 대한 상시적인 역량강화는 필수적이라고 할 수 있다. 고용노동행정서비스는 그 종류가 다양하고 복잡하며, 서비스에 영향을 주는 노동시장은 경제여건 등에 따라 매우 탄력적으로 변화하고 있다. 그러나 고용노동행정에 종사하는 인력은 약 6,000명으로 그 규모가 상당하나 고용노동부에는 종사 인력의 역량강화를 담당하는 교육원이 부재하며, 현재 고용노동부의 재출연기관인 고용노동연수원에서 내부 직원 교육을 위탁받아 실시하고 있으나 교육기능이 미약한 실정에 있다.

중앙부처 공무원 교육을 담당하는 중앙공무원교육원과 지방자치단체 공무원 교육을 담당하는 지방행정연수원이 있으나, 업무별 특성을 반영한 특화된 교육을 실시하는데 한계가 존재하고 있다. 타 부처 및 지방자치단체의 경우 자체 교육기관 운영을 통해 해당 인력의 전문성을 제고하고 있으며, 사례는 다음과 같다.

- 감사원 산하 감사원교육원(우수 감사와 회계인력 양성)
- 법무부 산하 법무연수원(법무행정 담당 공무원에 대한 교육훈련 및 법무행정 발전을 위한 조사·연구업무)
- 지식경제부 산하 지식경제공무원교육원(지식경제행정 담당 공무원에 대한 교육훈련)

- 교육과학기술부 산하 교육과학기술연수원(교육과학행정 담당 공무원에 대한 교육훈련)

- 통계청 산하 통계교육원(통계전문인력육성) 등

이처럼 자체교육기관 설립을 통해 고용노동부 및 지방자치단체 고용노동행정 담당 인력의 역량강화 노력이 필요할 것이다.

## 참고문헌

- 강동완. (2008). 정책네트워크분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구, 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
- 강제상·임영제. (2002). 거버넌스논의와 행정관리에 주는 함의 - 행정개혁을 중심으로, 「한국정책과학학회보」, 6(2): 55-76.
- 곽병훈·박보영. (2011). 사회자본과 거버넌스의 연계를 통한 사회복지전달체계의 현대화: 복지거버넌스를 향하여, 「노동연구」, 22: 187-213.
- 김규환. (2003). 거버넌스로서 지방의제21의 추진체계에 관한 연구, 「한국거버넌스학회보」, 10: 213-243.
- 김근세·이경호·김철. (2005). 한국 고용지원서비스의 거버넌스에 관한 연구: 서울지역 고용안정센터 직원의 직무지향을 중심으로, 「한국행정학보」, 39(2): 181-206.
- 김명환. (2006). 효과적인 네트워크 구조의 탐색: 국제수준에서의 IF를 대상으로, 「한국행정연구」, 15(2): 273-301.
- 배용환. (2003). 거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제, 「한국행정학보」, 37(3): 74-76.
- 오재록. (2006). 정부조직의 네트워크 실증연구: 43개 중앙행정기관의 수평적·수직적 네트워크 측정. 「한국행정연구」, 15(4): 27-54.
- 유재원·소순창. (2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?, 「한국행정학보」, 39(1): 41-50.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스, 「한국행정학보」, 36(4): 321-338.
- \_\_\_\_\_. (2011). 네트워크 거버넌스와 정부의 역할: 복잡계이론을 중심으로, 「국정관리연구」, 6(1): 1-31.
- 이창길. (2007). 중앙부처의 수평적 정책네트워크 구조 분석: 협력과 경쟁 그리고 권위의 관계를 중심으로, 「한국행정학보」, 41(1): 21-47.
- 최길수·한형서. (2011). 저출산·고령사회대응을 위한 거버넌스체계 구축에 관한 연구: 경기도 사례를 중심으로, 「GRI연구논총」, 3(1): 191-217.

- Considine, M. (2003). Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*. Vol. 63(2): 131-140.
- Jessop, B. (2000). "Governance Failure in G. Stoker." (ed.). *The New Politics of British Local Governance*. St. Martin Press.
- Kim, Junki. (2006). Networks, Network Governance, and Networked Networks. *International Review of Public Administration*, 11(1): 24-27.
- Rhodes, R.A.W. (1996). *The New Governance: Governing without Government*. *Political Studies*. 44(4): 652-667.
- Stoker, G. (1998). "Governance as Theory: Five Propositions." *International Social Science Journal*. 50(1): 17-28.