

Issue Paper 2005 - 02

지방자치단체의 인적자원개발 역량 강화

김 안 국

2005. 12 .

지방자치단체의 인적자원개발 역량 강화

김안국¹⁾

< 목 차 >

I. 서문	1
II. RHRD의 현황과 문제점	3
III. 지방자치단체의 인적자원개발 역량 강화를 위한 정책 제언	18
참고 문헌	28
부표	30

I. 서문

□ 지역 역할 및 지역 주도성의 증대

- 경쟁이 심화되고, 지식기반 경제로 사회의 패러다임이 바뀌는 환경 하에서 인적자원은 경쟁력의 핵심적 요소로써 그 중요성이 날로 커지고 있음. 이제 인적자원의 개발 및 활용은 글로벌 경쟁 압력 하에서 국민경제의 경쟁력 확보를 위해 가장 중요한 사항임.

1) 한국직업능력개발원 부연구위원 (E-mail: ahnkook@krivet.re.kr)

- 그러한 인적자원의 개발 및 활용에서 지역의 역할이 증대하고 있음. 과거의 중앙정부 주도의 지역인적자원개발과 활용이 일정한 성과를 거두었음. 그러나 그 한계도 분명하여, 현재 우리나라는 수도권을 중심으로 인적자원이 집중되고, 지방의 발전 역량은 피폐되는 지역간 불균형이 심화되고 있음.
- 지역의 고용변동에 관한 연구들은 어떤 충격에 의한 지역에서의 고용의 변동은 임금에서의 변화와는 달리 시간이 지나도 지속되는 모습을 보인다는 것, 즉 한 지역에서의 고용변동은 그 지속성이 매우 크다는 것을 실증하고 있음.(강동희, 2000; 박헌수, 2001)
- 지역간 불균형적 발전을 치유하기 위해 그간 중앙정부는 여러 가지 정책을 펴왔음. 그러나 이러한 중앙정부 주도의 지역발전 정책들은 지역의 자발성에 기초하지 않은 하향식의 사업 집행에 따라 그 효과에 크지 않음. 또한 중앙정부의 지원이 그치면 지역 사업 자체가 종료될 가능성이 큼.
- 지역 발전은 지역주도로 이루어져야 함. 지역 단위의 인적자원개발 및 활용은 이미 세계은행이나, OECD 등에서 강하게 권고하는 사항이고, 영국, 아일랜드, 핀란드 등은 1990년대 지역 주도의 인적자원개발 정책을 바탕으로 국가경쟁력을 확보하였음. 지역파트너십에 의한 지역노동시장 운영이 중앙정부의 노동시장 정책에 비해 우월한 성과를 낳는다는 사실이 입증되었음.(OECD, 1997a)
- 우리나라에서도 각 지역의 자발적이고 주도적인 참여를 통해서 각 지역의 특성에 맞게 인적자원개발을 도모하고 고용을 창출하는 것이 긴요한 정책과제로 부각되어 옴. 국가균형발전특별법(2004. 1.16)을 제정하고, 각 지역을 혁신체제로 구축함으로써 지역의 균형적 발전을 도모하고자 한 것은 지역의 발전 역량을 강화하고, 지역주도의 지역발전으로 정책의 방향을 잡은 것이라 할 수 있을 것임.

□ 지역인적자원개발 역량

- 우리나라의 경우 아직도 중앙정부 주도의 지역인적자원개발이 지배적이며, 지역에서도 지역혁신체제를 이끌어갈만한 역량이 갖추어지지 못하였음. 특히 지역혁신체제의 구축에서 핵심적인 역할을 부여받고 있는 지방자치단체의 역량에 편차가 커서, 국가균형발전 계획에 따른 중앙정부의 고른 지원이 있어도 지역간 경제발전의 차이가 심화될 가능성도 있음.
- 특히 지역발전을 위한 지역의 역량에서 중요한 기초가 되는 인적자원개발역량 부분은 대다수의 지역에서 많이 미흡한 상태임. 지역인적자원개발에 있어서의 중앙정부의 예산 지원과 권한 이양이 부족하며, 지역에 인적자원개발 전문가가 부족하고, 지방자치단체에도 전담인력이 부족하며, 지역인적자원개발과 관련한 여러 주체들이 협력하여 지역인적자원개발을 도모할 수 있는 지역인적자원개발의 거버넌스 체제도 거의 갖추어지지 않은 상태임. 또한 지역의 인적자원개발 역량에서 현재 지역적인 편차가 심하게 나타나고 있음. 이러한 지역인적자원개발 역량의 전반적 수준 미흡 및 그 가운데서의 편차는 지역혁신체제의 구축 및 지역발전의 역량을 전반적으로 감소시키고, 또한 지역발전의 차이를 심화시키는 요인으로 작용하고 있음.
- 이에 본고는 낮은 수준에 있는 지역인적자원개발 역량을 끌어올리고, 지역인적자원개발 역량의 지역적 편차를 극복하기 위한 정책 대안과 함께 평가의 역할을 강조하고 논의의 시발점으로 삼고자 함.2)

2) 보다 자세한 논의는 한국직업능력개발원에서 기획과제로 수행되어 16개 전체 광역자치단체의 고용 및 인적자원개발정책의 실태를 조사한 연구결과 보고서인 『지방자치단체의 고용 및 인적자원개발 정책』 참조.

II. RHRD의 현황 및 문제점

1. RHRD의 제도적 기반

□ RHRD 관련 법령

- RHRD와 관련한 법이 인적자원개발기본법, 평생교육법, 직업교육훈련촉진법, 근로자직업훈련촉진법, 산업교육진흥법, 국가균형발전특별법으로 나뉘어져 있음.³⁾ 이에 각 주관 중앙부처에 따라 지역에서의 인적자원개발 정책이 따로 진행되고 있음.
- 최근에 2000년의 '인적자원개발회의' 구성, 2001년의 교육인적자원부 출범, 2002년의 「인적자원개발기본법」 제정 등의 과정을 거치면서 국가차원의 인적자원개발이 법적·제도적·정책적 기반을 갖추게 되었음.
- 지방자치단체는 인적자원개발법 제4조에 따라, 지역 인적자원개발의 시책 강구, 시책의 추진에 있어서 분야와 계층 간의 균형 유지, 교육기관·연구기관·기업 등의 인적자원개발 이해관계자에게 시책의 홍보와 필요한 지원 제공, 국민의 자기개발 지원을 위한 인적자원개발 정보의 제공 등을 수행하게 되었음. 또한, 지방자치단체는 '국가균형발전특별법'의 제4조 2항에 따라 국가균형발전계획의 수립 시에는 지역의 인적자원개발에 관한 발전계획이 포함되도록 하여야 하는 책무를 지니게 되었음.

□ RHRD 관련 기구

- 교육인적자원부는 '지역인적자원개발 정책책임관'과 '지역협력관'을 지방자치단체에 배치하여 중앙과 지방간의 인사교류를 통한 지역의 인적자원개발정책의 마인드 및 기획 능력을 제고하고, 중앙-지역의 연계협력 및 정보교류를 촉진하는 계획을 추진하였음. 그리고 국가인적자원위원회의 구성·운영에 있어서 광역자치단체의 참여를 구상하고 있고, 인적자원개발협의체 산하에 소위원회, 실무조정회의를 설치할 수 있도록 추진체계를 갖추려 하고 있음.
- 정부는 지역인적자원개발 관련 기관간 협력체제 강화를 위해 지역혁신협의회의 하위 분과로 지역인적자원개발협의회를 두어 지역혁신과 지역인적자원개발의 상호연계성을 강화하고, 지역인적자원개발협의회가 지역단위의 인적자원개발을 총괄·조정하며, 기본계획수립 및 정책추진 상황 점검, 평가에 참여하도록 하고 있음. 이에 서울, 경기, 인천을 제외한 11개 시·도(광주·전남, 대구·경북은 통합)에 지역인적자원개발협의체가 구성되었음. 교육인적자원부는 지역인적자원개발을 지원하기 위한 기구로서 지역인적자원개발지원센터의 구성과 운영을 지원하였음.

3) 현재 각 부처에서 개별적으로 추진되고 있는 인적자원개발 관련 기본계획의 현황을 보면 교육인적자원부와 노동부가 공동으로 수립한 직업교육훈련기본계획, 노동부의 직업능력개발훈련계획과 고용정책기본계획, 정보통신부의 정보화촉진기본계획, 과학기술부의 과학기술기본계획과 기초과학연구진흥종합계획, 산업자원부의 중장기산업발전전망, 산업기반기술개발계획, 유통산업발전기본계획 그리고 기술기반조성계획, 보건복지부의 사회보장장기발전방향과 여성정책기본계획, 문화관광부의 문화산업의 중장기기본계획과 청소년기본계획 등이 있음.(국회 2002, 인적자원개발기본법안 심의보고서)

□ RHRD와 지방자치단체

- 지역에서의 인적자원개발에 중심적 역할을 하는 것은 지방자치단체임.
- 법적으로 각 지방자치단체는 국가의 시책과 지역적 특성을 고려하여 인적자원개발 및 고용 증진에 필요한 시책을 강구하고 이와 연관된 교육·훈련 프로그램을 운영해야 하며, 지역혁신발전계획을 수립하여야 하는 역할을 부여받고 있음.
- 그러나 지역에서의 인적자원개발을 위한 규정이 인적자원개발기본법에 없기 때문에, 지방자치단체를 중심으로 한 지역에서의 인적자원개발이 법적으로 완비되었다고 보기 어려움. 인적자원개발기본법의 개정시 지역인적자원개발에 관한 상세한 규정이 보완되어 지역인적자원개발 추진체계로서의 지방자치단체의 위상이 분명하게 규정되어야 할 것임.
- 지역에서의 인적자원개발은 기본적으로 지방자치단체가 중심이 되어야 함. 물론 인적자원개발과 관련한 공급과 수요의 주체들이 기본적인 역할을 해야 하고, 이들을 포함하는 지역인적자원개발의 거버넌스⁴⁾ 구축되어야 하지만, 지역에서의 인적자원개발을 총괄하고 조정할 역할은 지방자치단체에 있음은 이론의 여지가 없음.
- 지방자치단체가 RHRD를 위해 기본적으로 수행해야 하는 역할은 지역인적자원개발 기본 방향 설정 및 계획의 수립, 관련 협의체의 구성 및 운영, 공공교육훈련의 투자, 물적 인프라 구축, 관련 조례의 제·개정, 인적자원개발 유관기관(중앙정부, 교육청, 노동청, 중소기업청, 대학 및 연구기관, 기업 및 노동조합, 직업훈련기관 등) 간의 연계 및 조정, 지역개발·지역산업의 발전과 연계된 인적자원개발 전략의 수립, 지역특성에 맞는 전문인력의 양성, 지역협력연구센터의 유치 및 지원, 산·학·연 기술개발의 지원 등이라고 할 수 있음.(서원석 외 2002)
- 법령으로 규정된 지역혁신관련 사항, 인적자원개발에 관한 사항에 대한 지방자치단체의 사무를 종합하면 다음과 같음.

4) 거버넌스의 개념은 백성준 외(2004)에 따르면 '지역의 인적자원개발을 논의하고 해결방안을 찾아 수행하는 관련 주체들의 의사결정 네트워크'로 정의됨.

[지방자치단체의 지역혁신 관련 사무]

- 국가균형발전을 촉진하기 위하여 필요한 예산을 확보하고, 관련시책을 수립·추진
- 시·도의 혁신 역량을 강화하고 특성있는 발전을 위해 5년 단위의 지역혁신발전계획의 수립
- 지역혁신발전계획을 시행하기 위해 매년 시행계획 수립하여 시행
- 지역전략산업의 선정 및 육성(투자유치, 활성화, 기반확충)
- 지방대학의 육성(산학협동을 통한 고용촉진, 지방대생 채용장려제, 지역정착 지원, 인적자원개발 및 산학연 협력 사업 활성화)
- 지역과학기술의 진흥
- 지역의 정보화 촉진
- 지역 문화·관광의 육성
- 낙후지역 및 농산어촌의 개발
- 지역경제활성화의 촉진
- 지역혁신 발전계획 심의를 위한 지역혁신협의회 설치 및 지역인적자원개발협의회 등 분과 운영(이상 국가균형발전특별법)

[지방자치단체의 인적자원개발 관련 사무]

- 국가의 시책과 지역적 특성을 고려하여 인적자원개발에 필요한 시책을 강구하고, 홍보하고, 지원(인적자원개발기본법)
- 직업교육훈련에 대한 행정·재정상의 지원 시책을 강구
- 직업교육훈련 사항 심의를 위한 직업교육훈련협의회 설치 운영
- 직업교육훈련기본계획에 따라 매년 세부실천계획을 수립하여 시행(이상 직업교육훈련촉진법)
- 고용촉진훈련을 실시할 수 있음(고용정책기본법)
- 근로자의 생애에 걸친 직업능력개발을 위해 사업주·사업주단체 및 근로자단체 등이 실시하는 직업능력개발사업과 근로자가 자율적으로 수강하는 직업능력개발훈련 등을 촉진·지원하기 위해 필요한 시책 강구(근로자직업능력개발법)
- 실업자·고령자·장애인·여성근로자·청소년 등의 고용촉진 및 고용 안정을 위한 직업능력개발훈련 실시할 수 있음.(남녀고용평등법, 장애인고용촉진법, 고령자고용촉진법, 청년실업해소특별법, 근로자직업능력개발법)
- 시·도의 혁신역량 강화 및 특성 있는 발전을 위한 지역혁신발전계획의 수립
- 대학의 발전과 지역발전에 필요한 우수인력의 양성(이상 국가균형발전특별법)

□ 지방자치단체의 RHRD 관련 예산

- 지방자치단체가 인적자원개발 관련하여 해야 하는 사무는 위에서 열거한 것처럼 다양하고 많지만, 그에 뒤따르는 예산 지원은 많지 않음. 지방자치단체의 인적자원개발 관련 예산은 중앙정부의 위임 사무는 원칙적으로 중앙에서 자체사업은 지방정부가 부담하는 것이 원칙임.
- 중앙정부의 위임 사무의 경우 인적자원개발에 필요한 대부분의 예산은 중앙정부에서 교부금의 형태로 지방자치단체에 전달되며, 일부를 지방자치단체가 부담하고 있음. 지방자치단체의 부담 비율은 사업마다 차이가 나며, 대표적인 인적자원개발 정책의 위임사무인 고용촉진훈련의 경우는 대개 20%를 지방자치단체가 부담함. 지역전략산업 육성과 관련한 사무는 대부분 국비로 진행되고 있으며, 지방자치단체의 부담 비율은 사업마다, 지역마다 차이가 있음.
- 자체적인 인적자원개발 정책을 위한 예산의 확보는 아직은 어려운 지방자치단체가 많음. <표 1>에 의하면 지방자치단체 중 자체 예산의 확보가 어렵지 않다는 응답 비율은 소수에 불과함.
- 지방자치단체의 인적자원개발 정책의 자체 예산은 지방자치단체에 따라 다르나 점차로 늘고 있음. 자체예산의 확보는 부산과 같이 인재개발기금 등을 조성하는 경우도 있으나, 주로 사업의 중요성에 따라 증액편성하는 방법으로 이루어지고 있음.
- 자체 예산 규모는 대체적으로 재정자립도에 비례하며, 자체적 고용 및 인적자원개발 정책 사업의 차이로 귀결된다고 예견할 수 있음.

<표 1> 2002년 이후 인적자원개발 정책 자체 예산 확보의 어려움 및 자체 예산의 추이

자체예산의 확보 및 추이		인적자원개발정책	
		빈도	%
자체예산확보 어려움 정도	매우 어려움	8	5.6
	어려움	38	26.8
	보통	80	56.3
	어렵지 않음	14	9.9
	전혀 어렵지 않음	2	1.4
	계	142	100
자체예산의 추이	점차 늘고 있음	63	44.7
	별다른 변화가 없음	67	47.5
	계속 줄고 있음	11	7.8
	계	141	100

주) 2005년 한국직업능력개발원의 「지방자치단체의 인적자원개발 정책에 관한 설문조사」는 광역자치단체의 인적자원개발정책 담당자들을 대상으로 광역자치단체의 인적자원개발 정책과 관련한 담당자, 관련기관, 사업, 인프라 등을 조사하였음. 아울러 광역지방자치단체의 고용 정책에 관한 설문조사가 고용정책 담당자들을 대상으로 병행되었음. 기초단체의 경우는 고용과 인적자원개발 정책을 하나로 묶어서 고용 및 인적자원개발 담당자들을 대상으로 기초단체의 고용과 인적자원개발 정책에 대하여 설문조사를 하였음. 이하에서 나오는 모든 표들은 설문조사의 결과임.

2. RHRD의 실태

□ 지역 인적자원개발 업무의 편차 심화

○ 지역인적자원개발 업무의 소극성

- 현재 지역에서의 인적자원개발 업무의 다수는 중앙정부의 지역인적자원개발 정책의 위임 사무들임. 고용촉진훈련, 여성인력개발센터, 지역산업진흥계획과 관련한 인력양성, 지역혁신체제 구축과 관련한 인적자원개발 등이 그 대표적 예. 이에 지방자치단체의 인적자원개발정책은 소극적으로 수행되고 있음.
- 지역에서 고용과 인적자원개발 정책의 한 축을 담당하는 중앙정부의 지방행정특별기관은 그 지역의 사정에 맞는 정책을 수립하는 것이 아니고, 중앙에서 수립된 정책을 시행하는 업무만을 하고 있음.
- 중앙정부 주도의 지역인적자원개발정책은 효율적일지는 미지수임. 교육인적자원부가 부산, 광주, 충북의 세 곳을 택하여 지역인적자원개발기본계획 수립의 시범사업을 지원하였고, 지역인적자원개발의 중요성을 환기시켰지만, 아직 그 효과는 나타나지 않는 것으로 판단됨. <표 2>에 의하면, '자체적으로 하고 있는 인적자원개발 정책의 성과' 설문에서 시범지역은 비시범지역보다 더 나은 결과를 보이고 있지 못함.

<표 2> 자체적인 인적자원개발 정책의 성과

구분	전국		시도구분				수도권구분				시범지역구분			
			도		광역시		비수도권		수도권		비시범지역		시범지역	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
매우 좋음	5	4.0	1	1.5	4	6.7	4	4.2	1	3.3	3	3.0	2	7.4
좋은 편임	36	28.6	19	28.8	17	28.3	28	29.2	8	26.7	28	28.3	8	29.6
보통	61	48.4	35	53.0	26	43.3	44	45.8	17	56.7	53	53.5	8	29.6
별로 없음	15	11.9	8	12.1	7	11.7	13	13.5	2	6.7	10	10.1	5	18.5
전혀 없음	9	7.1	3	4.5	6	10.0	7	7.3	2	6.7	5	5.1	4	14.8
계	126	100	66	100	60	100	96	100	30	100	99	100	27	100
χ^2	-		4.029(0.402)				1.564(0.815)				7.636(0.106)			

주) ()는 유의확률(양쪽)

○ 지방자치단체의 인적자원개발 우수 사례

- 지역에서의 자체적인 인적자원개발은 지방자치단체를 중심으로 이루어지고 있고, 지방자치단체의 자체적 인적자원개발 정책 및 사업들은 다양하게 나타나고 있음.
- 지역의 인적자원 개발 및 그 활용을 위한 지방자치단체 자체 사업은 전반적으로 활성화되어 있지는 않으며, 지역에 따라서 특징적으로 전개되고 있음. 자체적 사업이 활성화되고 있는 지방자치단체는 서울, 경기, 부산 등 대부분 규모가 큰 지방자치단체이며, 이는 지방자치단체의 재정적 여력과 관련되는 것으로 판단됨. 지방자치단체장의 의지와 인적자원개발 정책 담당자들의 적극성과 전문성 또한 우수

한 사례가 출현하게 되는 중요한 요인임.

- 지방자치단체의 인적자원개발 사업들 중에서는 우수한 사례로 보급할만한 경우도 적지 않음. 2005년도 한국직업능력개발원의 기획과제인 『지방자치단체의 고용 및 인적자원개발 정책』 연구를 위해 각 광역지방자치단체마다 지역연구진을 한 명씩 두어서 각 지역의 고용과 인적자원개발 정책에 관한 보고서를 집필하게 하였고, 동시에 지역에서의 우수한 사례를 선정하여 보고하도록 하였음. 각 지역연구진들이 소개한 우수사례와 한국직업능력개발원의 연구진이 종합적으로 판단하여 우수사례로 선택한 것들이 다음의 사례들임.

[지방자치단체의 인적자원개발 사업 우수사례]

○ 서울

- 서울시는 2004년 노인취업훈련센터를 설치하여 12개의 교육과정(컴퓨터교육, 승강기안전 전문자격증 교육, 경비원교육, 보모교육, 가사도우미교육, 건물관리원 교육 등)을 실시하여 노인재취업훈련의 기반을 마련하였음(등록인원 971명에 수료율 91.3%, 취업률 45.4%). 이는 전국 최초의 노인취업전문교육기관이며, 현재 노동부 중고원, 산업인력공단, 복지부산하노인인력운영센터 및 여러 지방자치단체의 벤치마킹 대상이 되고 있음.
- 서울시는 여성발전센터를 수료한 여성인력에게 전문적인 기술을 활용할 수 있는 일자리 체험 기회와 사회적응 기회를 제공하는 '여성취업적응 프로젝트'를 운영하고 있음.(2005년 24억, 1000명)
- 서울의 전문대학 중소기업인력지원 네트워크는 서울시 관내의 전문대학·연구기관·기업체 등 인력지원 관련 유관기관이 상호 협력하는 중소기업인력지원 네트워크를 구성하려는 정책목표를 갖고 있음. 이를 위해 '중소기업 현장기술 종합 인력지원개발센터'를 세워 서울시와 동양공업전문대학 등 14개 전문대학이 공동으로 운영을 하며, 현장 및 수요자 중심의 직업훈련과 기술지원 업무를 수행함. 주요 사업으로는 '실업극복을 위한 맞춤형 교육과정'이 있는데, 이는 기업과 대학이 계약을 맺고 졸업자를 채용조건으로 기업이 등록금 전액을 지원하고, 대학은 기업이 원하는 교육과정을 개설하는 것임.

○ 경기

- 영국의 청년뉴딜정책 등의 정책사례를 연구하여 '경기청년뉴딜사업'을 도입하여 2005년 시범사업을 수행중임. 이 사업은 구직중의 청년들을 대상으로 1단계 상담 1개월, 2단계 교육훈련 6개월 혹은 직장체험 1~9개월, 3단계로 집중알선 3개월의 단계적 접근으로 그 실효성이 매우 높을 것으로 기대되고 있음. 또한, 사업의 시행과 함께 구직자 만족도 조사 및 자체 사업의 평가를 기획하고 있어 매우 모범적인 사업이라 판단됨. 또한, 경기도는 이공계 재학생의 현장실습을 지원하고 있음.(2004년 10억 원, 597명)
- 경기도와 경기교육청은 2003년부터 교육협력관제를 시행하여 왔음. 교육협력관은 경기도에 파견되어 기존 도청조직(교육지원계)과 팀을 구성하여 1) 교육 및 인적자원정책관련 도, 교육청, 중앙정부간 조정 역할 2) 교육 및 인적자원정책관련 도지사 자문 3) 교육청과의 교육협력사업 기획 및 집행 4) 지방교육재정 지원업무 등을 수행하고 있음. 이러한 교육협력관제도를 통해 경기도와 경기교육청은 유기적인 협조체제를 구축하여 지역주민의 교육수요에 능동적으로 대처하며, 고등교육(대학), 평생교육 등 분야에서도 지방자치단체의 역할 증진을 도모하여 지역혁신과 인재개발에 깊이 간여하고 있음.

[지방자치단체의 인적자원개발 사업 우수사례]

○ 부산

- 부산에서는 2004년 'Busan New Job Plan'이라는 부산시 독자적인 청년실업 대책을 마련하였음. 이는 청년 및 취약계층을 대상으로 일자리 지원 및 연수, 취업능력 강화를 위한 직업훈련, 기업지원을 통한 고용창출 잠재력 확충 등의 사업으로 구성되어 있음. 2005년 목표는 8만 7천명에게 일자리를 지원하거나, 직업훈련을 지원하는 것임. 이러한 고용정책의 시행을 위해 2005년 258억원(총 595억원 중)의 시비를 투입하고 있음. 그 일환인 취업연수제와 취업보장 인턴사원제(1년간 인턴기간 종료 후 정규직 채용)는 성공적인 것으로 평가되고 있음.
- 부산시는 인력개발을 위한 기금을 일찍부터 준비하여 2007년까지 1000억원의 인재개발기금을 마련 중에 있음. 또한 부산지역 이공계 출신 고급인력 양성을 위해 BK21 사업의 부산판인 'BB21사업'을 시행해 오고 있음.(2005년 3억 5천만원 투입, 석박사 218명)
- 부산의 맞춤형훈련은 우수 훈련기관이 산업체의 인력수요를 조사하여 약정을 체결하고, 훈련실시 후 인력을 공급하는 방식으로 진행됨. 훈련대상은 18~29세의 청년층이며, 2005년에 1000명을 부산의 10대 전략산업에 집중하여 훈련시켜 70%의 취업률을 목표로 하고 있음.

○ 경남

- 경남에서는 일자리 창출 'New 패러다임' 사업을 수행하여 3조 3교대제를 4조 3교대제, 혹은 4조 2교대제로 전환하여 일자리를 창출하는 기업에 대해 교대제 전환에 소요되는 인건비를 지원하고 있고, 'New 패러다임'센터를 설립하고 컨설팅을 지원하고 있음.
- 창원과 김해에서는 맞춤형 직업훈련컨소시엄 사업을 벌이고 있음.

○ 대구

- 대구의 북구에서는 강북지역 첨단모바일 및 벤처산업 유치를 위한 포럼을 운영하고 있어, 모바일 벤처기업단지를 지역전략산업으로 육성하고, 그에 맞는 맞춤형 전문인력을 양성하고, 산학연 중심의 혁신클러스터 인프라를 구축하고자 함. 2005년 구비 3천만원을 들임. 대구 달서구는 저소득주민 자립기반 확충을 위한 취업기능교실을 운영하여 2004~9년까지 연간 교육인원 500~700명을 예상하고, 구비 1320백만원을 지출하고 있음.

[지방자치단체의 인적자원개발 사업 우수사례]

○ 대전

- 대전사랑시민협의회를 통하여 ‘대전사랑기금’을 조성하고, 지역발전에 필요한 우수한 인력을 양성하기 위해 장학제도 및 학비보조를 시행하고 있음. 이로서 우수학생의 역외 유출을 방지하고, 지역영재를 조기발굴하여 지원할 수 있게 됨. 연간 140명 정도에게 일인당 100~250만원 정도를 지급하고 있음.

○ 경북

- 경북은 체계적인 연구-교육-지도의 연계를 통해 현장 중심의 지식기반형 농업인적자원개발을 추진하고 있음. 지자체와 농촌진흥청, 대학을 중심으로 산학관연 협조체제를 구성하고, 구체적 사업으로 연구컨소시엄을 형성하여, 여기에서 농업인들이 현장에서 부딪히는 기술적인 문제점에 대해 연구프로젝트를 개발하고, 현지 농업인들과 공동으로 연구를 수행하고, 농업현장에서의 노하우를 형성하고 있음.

○ 충북

- 건설일용직 근로자 교육훈련사업으로 무기능의 단순 건설일용직 근로자를 위한 능력개발훈련을 실시하여 직업능력을 배양시켜 고용안정을 도모하고, 훈련수당의 지급 등으로 생활안정을 도모하고 있음.
- 청주시에서는 정보보호전문가 양성과정을 충북대학에 위탁하여, 고학력 미취업자들을 대상으로 시장의 요구에 부합하는 인력을 배출하는 사업을 추진하여 다수의 자격증 합격자를 배출하고 있음.

○ 전북

- 전주시는 고용촉진훈련을 기업체 수요인력 조사를 통해 맞춤형 기술인력교육으로 수행하였고, 이에 1205명의 고용성적을 얻었음. 전주시는 이 사업의 성과로 전북으로부터 448백만원을 추가배정 받았음. 아울러, 전주시는 저소득층, 장애인, 노인계층에 대한 고용촉진사업을 활발히 벌이고 있음.

□ 지방정부 및 지역의 인적자원개발 역량의 취약성

○ 지방자치단체 담당자 및 담당조직의 역량 미흡

- 지역에서의 인적자원개발 정책 담당자들의 역량이 부족하고 전문성이 떨어진다는 문제가 많이 지적되고 있음. 사무관 이상 직급에서 인적자원개발을 전담하는 담당자는 거의 없음. 담당자들에게 인적자원개발 업무는 전체 업무 중의 일부이며, 담당자들의 수가 적고 업무가 많음. 예컨대, 제주도의 경우 자

지방자치단체의 인적자원개발 역량 강화(김안국)

치행정과 1명의 직원이 인적자원개발 업무를 담당하고 있음.

- 인적자원개발 담당자들은 현재의 업무를 담당한 경력이 얼마 안되는 경우가 많음. <표 3>에 의하면 업무경력이 6개월 이하인 담당자가 30.9%나 되어, 거의 1/3 정도의 담당자가 업무경력이 매우 짧음을 알 수 있음.

<표 3> 인적자원개발 담당자 업무기간

구분	인적자원개발담당자	
	빈도	%
6개월 이하	43	30.9
6개월-1년 미만	33	23.7
1년-1년 6개월 미만	32	23.0
1년 6개월-2년 미만	15	10.8
2년-3년 미만	11	7.9
3년 이상	5	3.6
계	139	100.0

- 지방자치단체의 인적자원개발 담당자들은 업무 수행을 위해 ‘전문성 확보를 위한 직무교육훈련’이 가장 필요하다고 보고 있음. <표 4>에 의하면 지역인적자원개발 정책의 업무수행을 위해서는 담당공무원에 대한 직무교육훈련이 매우 필요하며, 충분한 사업 예산 확보도 필요한 것으로 나타남.

<표 4> 업무 수행을 위해 필요한 사항

구분	인적자원개발정책 담당자	
	빈도	%
전문성 확보를 위한 직무교육훈련	66	46.8
직무 전문성 확보를 위한 장기근무	10	7.1
현재의 과중한 직무 부담경감	7	5.0
임금 및 근무환경 개선	7	5.0
충분한 사업예산 확보	23	16.3
정책 형성, 집행, 평가에 대한 충분한 권한 부여	10	7.1
중앙정부에서 지방자치단체로의 권한 이양	8	5.7
중앙정부의 지원	8	5.7
기타	2	1.4
계	141	100.0

- 담당조직 상으로는 전담조직의 부재 문제, 총괄조직의 부재 문제, 그리하여 조직내부의 협의가 없이 각각의 사업이 별개로 진행되는 문제가 있음. 대부분의 광역단체에서 인적자원개발정책은 담당부서 명칭은 조금씩 다르지만, 고용대책과, 경제정책과, 산업지원(기업지원)과, 여성정책과, 사회복지과 등에 분산되어 산발적으로 시행되고 있음.
- 대부분 지방자치단체의 기획관리실에 혁신분권담당관실 등이 있어 고용 및 인적자원개발 정책의 업무를 총괄·조정하는 역할을 하도록 되어 있으나, 지역혁신협의회 조직을 구성, 운영하는 과정에서 고용

및 인적자원개발 정책의 방향을 논의하고, 그 결과를 여러 관련 부서에 전달하는 역할 정도만 수행하고 있음. 이에 중복에 따른 비능률을 노정하면서도, 담당인원의 분산으로 집적의 효과를 내지 못함.

○ 지역 인적자원개발 파트너십의 구축 미비

- 지역에서의 인적자원개발을 위해서는 지방정부, 지방특별행정기관, 기업단체, 대학 및 연구기관, 교육훈련기관의 협력적 네트워크 구축 및 파트너십이 형성되어야 함.
- 지역의 인적자원개발에 관련된 유관기관들의 연계협조는 매우 부족함. 현재 지역별로 직업교육훈련협의회, 지역혁신협의회, 지역인적자원개발협의회 등 법적인 장치에 의해서 설립이 된 유관기관들의 모임도 별로 활성화되어 있지 않음. 대구의 경우 고용촉진훈련조정협의회가 '99년 2월 구성 이후 매년 훈련기관 지정 및 고용촉진훈련실시계획의 수립시 서면심의로만 연 2회 개최하고 있음. 인천의 경우, 지역혁신협의회 산하에 '대학육성 및 인력개발분과협의회'가 있지만, 그 활동은 전무한 상태임.
- 지역의 인적자원개발 및 고용정책 관련하여 지방자치단체와 기업(기업단체)간의 연계 수준이 매우 낮으며, 이는 고용 및 인적자원개발 정책을 위한 파트너십의 결여로 나타남. 이에 지역혁신협의회 및 지역인적자원개발협의회 등 활동수준은 미약하며, 특히 지역인적자원개발협의회에 기업체나 기업단체를 대표하는 구성원들이 매우 적게 대표되고 있음.
 - 경기와 울산의 지역혁신협의회 인적자원개발분과위원회의 구성원 12인 중 산업체의 대표는 하나도 없음.
 - 경남의 지역인적자원개발협의회는 전체 위원구성을 보면 대학 교수가 1/2이상이고, 기업측 위원은 20명 중 1명이며, 아직까지(5월 현재) 공식적 모임이 없었음. 지역혁신협의회와 여타 분과도업체의 대표는 1/5 정도임. 대전도 인적자원개발협의회에 기업대표는 24명 중 3명뿐임.
 - 제1회 대한민국 지역혁신박람회에서 우수혁신협의회로 표창된 전북의 지역혁신협의회의 위원 중 산업계 인사는 18/165이며, 인적자원개발분과는 2/25로 극히 적음. 그나마 활동기간이 짧아 지역거버넌스 형성에 기여하였다고 보기 어려움.
 - 충북의 경우 지역혁신협의회 참여 위원 중 학계는 44%, 업계는 18.6%로 소수이며, 지역혁신협의회 운영위원회 중에는 기업체 대표가 하나도 없음.
 - 경기도 지역혁신협의회 참여위원 중 업계 인사는 20.4%에 지나지 않음.
- 인적자원개발 정책과 관련하여 지방자치단체와 유관기관과의 연계협조에서 수요자 측인 기업들이나 산업단체와의 연계협조가 가장 잘 안 되고 있는 것은 지방자치단체의 고용 및 인적자원개발에서 향후 가장 신경을 써야 할 부분임. <표 5>에서 보면 지방자치단체는 지역의 인적자원개발 정책에 있어서 지방노동청, 지방중소기업청, 지방교육청, 대학, 교육훈련기관, 지역상공회의소 등 지역유관기관들과의 연계 협조는 비교적 잘 하고 있지만, 기업이나 산업단체와의 연계 협조는 특히 잘 안 되고 있음.

<표 5> 지방자치단체의 산업단체 및 기업과의 연계협조

구분	인적자원개발정책	
	빈도	%
산업단체와의 연계협조		
매우 잘 이루어짐	6	4.6
잘 이루어짐	30	22.9
보통	56	42.7
잘 이루어지지 않음	26	19.8
전혀 이루어지지 않음	13	9.9
계	131	100.0
기업들과의 연계협조		
매우 잘 이루어짐	6	4.5
잘 이루어짐	26	19.7
보통	56	42.4
잘 이루어지지 않음	35	26.5
전혀 이루어지지 않음	9	6.8
계	132	100.0

- 지역의 인적자원개발과 관련하여 지역 유관기관들(지방노동청, 지방중소기업청, 기업들, 기업단체, 대학, 연구기관, 교육훈련기관 등) 사이의 정책 혹은 사업기획 단계에서의 상호논의 및 조정은 불가능하며, 사업실행단계에서의 협조도 원활하지 않음.
- 지역인적자원개발과 관련하여 지역인적자원개발지원센터의 역할도 중요함. 지역인적자원개발지원센터는 RHRD와 관련한 연구를 수행하고, RHRD 사업의 분석 및 평가, 지역인적자원 관련 지표개발 및 정보의 생성, RHRD 관련 파트너십의 구축 등의 업무를 맡고 있음. 그런데 지역인적자원개발지원센터는 지역인적자원개발기본계획 수립과 관련하여 오직 혁신분권담당실과 연계가 있을 뿐이고, 지역의 인적자원개발사업을 담당하는 주무부서 담당자와의 교류는 거의 없어, 실제의 산업정책 및 고용정책과 별개로 지역인적자원개발지원센터의 기본계획이 수립될 가능성도 있음.
- 지역에서의 인적자원개발이 초기 단계에 있는 현재, 지역의 유관기관과의 연계 협조 및 파트너십의 구축에서 지방자치단체의 역할은 매우 중요할 것임. 그러나 실제로 지역인적자원개발협의체에서 지방자치단체의 역할은 미미한 것으로 나타나며, <표 6>에서 나타나듯이 유관기관과의 연계 협조에서도 지방자치단체는 중심적인 위치를 차지하는 경우가 많지 않음.

<표 6> 지역인적자원개발 관련 협의체에서 지방자치단체의 역할

구분	지역 인적자원개발협의회에서 지방자치단체의 역할	
	빈도	%
주도적 역할	7	5.3
총괄 조정 역할	61	46.6
단순 참가	47	35.9
참가하지 않음	16	12.2
계	131	100.0

○ 통계 인프라의 결여

- RHRD를 위해서는 노동시장 및 교육훈련시장에 대한 정보의 활용이 필수. 그러나 지역의 인적자원개발 정책을 위한 인프라, 특히 통계 DB 등이 거의 구축되지 않은 상태임. 그 동안에 실업해소대책 등을 위해 지역의 인력수요에 대한 예측을 하였지만, 제한된 지역통계를 가지고 추세치를 이용한 방법이 주로 이용되는 등 정밀한 예측방법과는 거리가 있음.
- 현재 지역에서는 공공기관(지방자치단체, 교육청, 지방노동청, 지방중소기업청 등), 대학, 직업훈련기관, 산업체, 연구기관 등에서 독자적인 데이터를 수집하고 있으나, 개개 기관 간의 데이터 유형이 상이하고, 데이터 수집의 기준이 다르며, 지속성(조사주기 등)의 차이가 있어서 통합적인 이용이 불가능함.
- 교육인적자원부에서 지역인적자원개발지원센타를 통하여 통계 구축을 위한 지원을 하고 있지만, 지역 인적자원개발지원센타의 역량이 너무 부족한 상태이고, 전국적인 통일 기준이 없는 상태에서 자료의 수집과 수요 예측이 이루어지고 있음.

□ 중앙 - 지역간, 지역간 조정·협력의 부재

○ 중앙과 지역의 연계 협조 부재

- 각 지역의 RHRD를 조정·총괄하기 위한 중앙정부와 지방정부의 연계 협조가 또한 매우 필요함. 또한 중앙정부의 RHRD 위임 사무를 지방정부가 하고 있기 때문에 중앙정부와 지방정부의 연계 협조 필요. 또한 지역 산업의 업종에 따라 고급의 전문인력이 필요할 수 있으며, 이러한 고급의 전문인력을 양성 하는데 있어서는 중앙정부와 지방정부의 공동의 노력이 필요하며, 이에 중앙정부와 지방정부의 연계와 협조의 네트워크가 필요함.
- 그러나 현재 중앙과 지방의 협력적 연계는 별로 보이지 않음. 다수의 중앙정부의 사무는 지방자치단체와 아무 연계나 협조 없이 시행되고 있음. 예컨대 지역인력양성 사업에 지자체는 대응투자만 요구받고 있으며, 산자부가 주관하는 지역혁신인력양성사업이나 노동부가 주관하는 직업훈련사업에 지방자치단체의 참여는 제한되어 있음. 서울지역에서 노동부와 중기청이 시행하는 중소기업직업훈련컨소시엄 사업과 청년채용패키지 사업은 서울시와 아무런 연계나 협의 없이 진행되고 있음.
- 지역과 중앙의 연계·협력을 위해서는 중앙의 정책 수립시 지자체 혹은 지역의 대표가 참여하도록 제도화하는 것이 필요함.

○ 지역간 연계·협조의 필요

- 인적자원은 기본적으로 이동성을 가지며, 이동을 통해서 효율적인 인적자원의 배분과 활용이 이루어짐.
- 현재 노동이동이 이루어지는 지역노동시장과 행정구역이 일치하지 않는 경우가 대부분임. 도와 광역시는 대체로 하나의 지역노동시장으로 묶일 수 있을 것임. 서울, 인천, 경기도가 그러하며, 광주와 전남, 대

구와 경북, 부산, 울산, 경남이 하나의 지역노동시장으로 볼 수 있음.

- 이렇게 지역노동시장과 행정구역이 차이가 나기 때문에 인적자원의 개발 및 활용에서 문제가 발생함. 현재 다수의 지방자치단체 등이 추진하고 있는 행정구역에서의 인적자원개발은 행정구역 이외로의 유출이 없이 그 행정구역내에 채용될 것을 전제로 하는 것임. 그렇게 되면 지방자치단체의 인적자원개발에 시장실패와 유사한 현상이 생기게 되고, 그 지역에서 충분한 인적자원개발 투자가 이루어지지 않게 됨.
- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 동일한 지역노동시장에 있는 지방자치단체들이 협조하여 인적자원개발을 도모하고, 권역 내에서의 인적자원의 활용을 원활히 하는 것이 필요함. 그러나 현실적으로 지방자치단체 간에 인적자원개발과 활용을 둘러싸고 연계 및 협조가 거의 없는 실정임. 경기도와 충남이 함께하는 자동차 및 IT-디스플레이 초광역 클러스터 구축의 산업협력 네트워크는 예외적인 사항이며, 대부분의 경우 동일 경제권역에서의 지방자치단체간 네트워크는 보이지 않음. 다음은 그러한 예들임.
 - 부산 강서구와 경남 진해시 일원이 경제자유구역으로 지정되어 사실상 동부경남권과 부산은 한 경제권이라 할 수 있는데, 경남도청과 부산광역시도 따로 따로 고용 및 인적자원개발 정책을 펼치며, 인접 자치단체 간의 협조연계가 거의 없음.
 - 대구와 경북, 광주와 전남은 지역혁신협의회와 지역인적자원개발협의회를 공유하고 있으나, 실제로 구체적인 지역산업정책에서 상호간의 협조를 통해서 시너지 효과를 내고 있는지는 의심스럽고, 따로따로 지역고용정책 및 지역인적자원개발이 이루어지고 있음.
 - 충북과 충남의 경우 오송·오창 - 천안·안산 - 대덕의 충청권 첨단기술 삼각벨트(Technology Triangle Corridor)를 조성할 계획이고, 이를 위해 3개 시·도간 역할을 분담하여 지역산업 진흥사업을 촉진하려 하는데, 3개 시·도 간에 연계협조를 위한 협의체 구성에 대한 논의는 없이 진행되고 있어 사업의 현실성이 많이 떨어짐.

□ 지역노동수요와 고용정책과 인적자원개발의 괴리

○ 지역 노동수요에 입각한 인적자원개발 미흡

- 노동수요는 상품시장의 작동에 의해 영향을 받는 파생수요임에도 불구하고, 현재 지역에서는 지역의 특성 및 지역산업개발과 관련되지 않은 인적자원개발이 이루어지고 있음. 이는 RHRD의 다수가 중앙에서 지역의 사정을 고려하지 않고 수립된 정책을 지방정부가 수행을 하는 형태이기 때문에 더욱 그러함.
- 구체적으로 보면 지역에서의 전략산업 선정 기준에 '연구개발 역량평가'는 있지만, '전문인력 양성 관련 역량 평가'는 기준으로 들어있지 않음. 단지 전략산업이 선정되면 지역의 대학이 전문인력을 양성하는 역할을 하는 것으로 되어 있지만, 수도권을 제외한 지역의 경우 지방대학이 피폐한 상황을 감안하면, 이는 실효가 크지 않을 것이라 생각됨. 그나마 서울 등 일부 지역에서만 전략산업에 필요한 전문인력양성이 좀 더 구체화되어 나타나고 있지만 대다수의 지역에서 지역의 전략산업에 필요한 전문

인력의 규모라든지 기능기술 수준에 관한 계획은 구체성을 띠고 있지 않음.

- 현재 대학교수들 중심의 공급자 중심의 RHRD 거버넌스의 구축은 수요와 괴리된 인적자원개발이 이루어질 가능성이 큼. 이에 현실적으로도 산업 발전방향 및 구체적인 정책에서 필요인력을 산출하는 것이 없거나 정밀도가 떨어지고, 그러한 산업수요에 부응하는 전문인력의 양성과 배치에 대해서는 필요인력의 규모와 기능수준에 대한 구체적인 계획이 수립되지 않아 비효율적이고 실효성이 부족한 산업발전계획이 되고 실행되고 있음.

- 충북의 경우, 오창 과학산업단지 및 오송 생명과학단지에 IT 및 BT 관련 사업체들이 입주할 예정인데, 여기에 필요한 고급전문인력 및 중간전문인력을 양성하기 위한 계획은 거의 찾아보기 어려움. 고급전문인력은 NURI 사업이나 BK 사업으로 대학에서 양성할 수 있도록 하고 있지만, 현장성이 결여되어 있는 것이 현실이며, 중간전문인력 양성에서도 한두 가지의 단기적 정책만이 있을 뿐으로 늘어날 인력수요에 대비하는 데는 부족함.
- 인천광역시의 경우도 전국 최초로 경제자유구역으로 지정되는 등 활발한 지역발전정책이 추진되고 있으나, 이를 지원할 수 있는 지역 수준의 인적자원개발정책을 실시하고 있지 않음. 다만, '제1차 인천지역혁신발전 5개년 계획:2004-2008'에는 '인천고용촉진센터'와 '인천고등인력개발원'을 설립하고, 특히 '인천고등인력개발원'을 송도경제자유구역에 필요한 기술인력 공급하도록 하는 안이 제시되어 있지만, 그 이후 추가조치가 없어 설립추진은 요원한 상태임.
- 경북의 경우도 각 산업클러스터에 인력양성을 계획을 포함하고는 있지만, 구체성을 결여하고 있음. 특히, 기계·신소재산업과 생물산업 클러스터의 지역간 연계체계의 인력양성부분에는 교육훈련바우처 제도의 도입이 들어가 있어, 정말 현실에 입각한 계획인지 알 수 없음. 고급인력양성과 중간전문인력 양성에 있어서 모두 단기적 인적자원개발 정책일 뿐이며, 현장성을 결여하고 있음.

○ 지방자치단체의 인적자원개발 정책과 고용 정책의 괴리

- 지방자치단체의 인적자원개발 정책이 지역의 산업진흥정책, 혹은 고용창출 정책과 괴리되어 이루어지고 있음.
- 서울의 경우 산업국 내 특정산업의 세부 발전계획을 입안하는 전략산업팀, 중소기업팀, 창업입지팀은 담당 산업의 발전전략을 수립할 때 인적자원개발 담당 부서인 고용대책과와 해당산업의 인력양성에 관한 협의를 하지 않고 있음. 이에 고용대책과는 지역산업의 발전전략 및 산업 인력수요에 대한 정확한 분석이 없이 시립직업전문학교 등의 훈련기관을 운영하고 있는 형편임.

III. 지방자치단체 인적자원개발 역량 강화를 위한 정책 제언

1. RHRD 정책의 방향

□ 지역경쟁력의 강화 및 균형 발전

- 국가의 지역정책은 지역간 격차를 줄이는 정책에서 이제는 지역의 경쟁력을 확보하는 정책으로 옮겨 가야 함. 국가의 경제성장이 더욱 지역의 경쟁력에 의해 추동되고 있기 때문임. 수요(시장)와 인적자원, 원재료, 토지, 수송 및 통신 인프라 등에서 기업에 유리한 환경을 제공하는 지역은 기업의 경쟁력과 함께 지역의 경쟁력을 확보할 수 있을 것임. 여기에 지방자치단체의 역할이 중요하게 부각됨.
- 그러나 지역간 불균형이 심하고 역량의 편차가 심한 상태에서 지역의 경쟁력 향상만을 추구한다면, 지역간 발전의 격차가 심해지고, 이는 사회의 응집력을 깨뜨릴 위험성이 있음. 이에 지방자치단체의 역할도 중요하지만, 중앙정부의 역할이 매우 중요함. 따라서 중앙정부는 역량이 약한 지역의 발전을 위해서는 해당 지역에 충분한 행·재정적 지원을 할 필요가 있음.
- 지역의 인적자원개발 정책에서 지방자치단체의 자체사업들은 매우 중요한 위치를 차지함. 그러나 자체사업들은 각 지역의 규모나 지방자치단체의 재정자립도에 의해 결정되고 있음. 경기나 부산, 경남과 같이 지방자치단체장의 적극적인 의지가 자체적 인적자원개발 정책을 실현시키기도 하지만, 단체장의 의지만으로 예산 및 인력 부족 등의 조건을 극복하는 것은 쉽지 않아 보임. 이는 인적자원이 경쟁력의 핵심이 되는 지식기반경제 하에서 광역단체 간의 발전에 있어서 더욱 격차가 나게 될 소지가 있음을 의미함.
- 결국은 중앙정부는 지역 경쟁력의 강화에 초점을 맞추면서도 지역간 불균형적 발전이 이루어지는 것을 사전에 막는 노력이 필요함. 이는 각 지역의 인적자원개발을 선택적으로 집중 지원하는 것에 의해 가능할 것임. 그리고 인적자원개발 정책의 역량이 약한 지방자치단체를 충분히 지원하되, 그러한 지원은 지방자치단체의 역량을 키우는 데 한정해야 할 것이며, 중앙정부가 직접적 사업을 주관해서는 안 될 것임.

□ 시장실패 및 제도실패의 극복

- 인적자원의 개발은 공공재로서의 외부성 때문에 시장에서 사회에 필요한 충분한 공급이 이루어지지 않음. 또한, 지역에 있어서의 기술개발은 상호간에 정보교환과 암묵지의 전수에 의해 이루어지지만, 이러한 정보교환과 암묵지의 전수, 상호협력, 그에 기반한 인적자원개발은 네트워크 및 파트너십의 구축을 통해서 가능함. 그러나 이러한 제도적 기반은 자생적으로 형성되기 어려움.
- 이러한 시장실패와 제도실패를 치유하기 위하여 정부의 역할이 요청되고 있음. 특히, 네트워크의 활성화 등 제도적 기반의 구축을 위한 정부의 노력은 매우 중요함.(Hauknes and Nordgren, 1999)

- OECD(2004)는 지역의 경쟁력을 키우기 위해서 정책 담당자들이 기업관련 정책들과 사업 환경 관련 정책들에 집중해야 할 것을 권고하고 있음. 특히, 지역정책에서 정부의 역할은 물적 투자나 비용요인들의 지원보다 지식과 혁신의 흐름을 원활하게 하는 것, 즉 지식들이 창조되고 순환되는 체계를 활성화하는데 집중되어야 한다고 권고. 특히, 협조-조정 의 제도적 장치들을 갖추는데 앞장서야 하며, 공사의 파트너십을 구축하는 길을 여는 역할을 해야 하는 것을 강조하고 있음.
- 그러나 또한 정부실패가 일어나지 않도록 가능하면 RHRD를 인적자원개발 관련 민간 주체들에 맡기 되, 행정적·재정적 지원, 인프라 지원 등 민간에서 하기 어려운 일들을 정부가 맡아서 해야 함. 또한, 민간에서 자생적으로 일어나기 어려운 부분(예컨대 RHRD 파트너십 및 네트워크 구축 등)을 정부가 시작하되, 일정한 케도에 이르면 민간의 주체들에게 운영을 맡겨서 정부의 실패가 없게 해야 함.
- 인적자원개발의 외부성은 중앙정부가 지방정부의 정책들을 조율해야 할 필요성을 제기함. 즉, 지역노동시장과 행정구역이 동일하지 않기 때문에 한 지방 정부가 인적자원개발에 투자를 하는 경우 다른 지역은 그들 인력을 유치함으로써 인적자원개발에 투자를 하지 않고서 무임승차하는 경우가 생길 수 있음. 이러한 또 다른 의미의 시장실패가 있기 때문에 중앙정부는 지역인적자원개발을 조율하여 지역에 필요한 인적자원개발에 대한 투자의 수준을 적정하게 유지할 수 있도록 해야 함.

□ 수요자 지향적 접근

- 인적자원개발은 지역의 산업수요 및 지역노동시장의 수요에 맞추어서 이루어져야 함. 이를 위해 기업 및 기업단체 등 인적자원의 수요자들이 지역의 인적자원개발 정책에 참여하는 것이 중요함. 대기업의 경우 인력난이 없고, 자체적으로 교육훈련을 시켜 필요한 인재를 육성하지만, 중소기업의 경우 인력난이 있고, 자체적으로 교육훈련을 시킬 여력이 되지 않음. 이에 지역의 중소기업이 RHRD에 대한 주요 수요처 및 지역 고용 대책의 적용처가 되어야 함.
- 그렇지만 현재의 중소기업의 사정상 중소기업들이 지역의 인적자원 개발과 활용을 위한 협의회 등에 참여하여, 그들의 요구를 제시하는 것이 용이하지 않음. 따라서 중소기업들의 지역단위의 협회를 활성화하는 정책이 동시에 필요함. 이는 현존하는 지역상공회의소의 내실 강화 및 활동성 강화의 방법이나, 혹은 지역별 업종별협회의 창립 및 역량 강화를 통해서 이루어질 수 있고, 이를 위한 정부의 지원이 필요함.
- 정부는 지역의 중소기업 및 그 대표체 등 인적자원개발의 수요자들이 지역인적자원개발협의회 등의 네트워크 및 산학연관 등의 파트너십에 적극적으로 참여하도록 유인을 제공하고, 지원을 아끼지 말아야 함.
- 지역활성화 정책도 기업환경개선을 통한 창업촉진, 투자 유치, 고용창출 등의 지역의 실질적 수요에 부응하도록 해야 함. 지방대학의 발전 전략도 지역의 산업 수요에 입각하여 수립되어야 하며, 산학연관의 파트너십의 활성화를 통해서 역량강화를 이룰 수 있도록 해야 함. 산학협력의 효과적 추진을 위해서는 산업계, 교육계, 공공부문이 참여하는 지역차원의 산학관 협력의 파트너십 구축이 필수적임.

2. RHRD 정책의 제안

□ 지역의 인적자원개발 역량 강화

○ 지방자치단체장의 인적자원개발 의지 및 적극성 제고

- 먼저 지방자치단체의 인적자원개발 역량을 강화해야 함. 그중에서도 지방자치단체장의 인적자원개발 정책에 대한 관심과 참여를 증대시켜야 함. <표 7>을 보면 인적자원개발이 성공적일 수 있었던 요인으로는 단체장의 적극적인 의지와 노력이 압도적임. 이는 지방자치단체의 인적자원개발이 아직 초창기이고 제도화가 되지 않은 우리 사회에서 단체장의 역할이 클 수밖에 없는 현실을 반영하는 것임. 아직 지역에서 인적자원개발의 시스템 및 제도적 기반이 갖추어지지 않은 상태에서 단체장의 적극적 노력을 이끌어 내는 것은 매우 중요한 사항이라 판단할 수 있음.

<표 7> 인적자원개발 프로그램의 성공 요인

구분	인적자원개발 프로그램의 성공 요인	
	빈도	%
자치단체장의 적극적인 의지와 노력	45	44.6
담당자(조직)의 적극적 의지와 노력	13	12.9
지역의 필요에 맞는 프로그램 개설	25	24.8
지역에 우수한 교육훈련기관이 존재하고 있음	10	9.9
지역 주민들의 적극적 참여	3	3.0
지역 기업들의 적극적 참여	5	5.0
계	101	100.0

- 지방자치단체장은 비전과 목표를 제시할 수 있는 역량을 갖추고, 체계적인 인적자원 개발 및 활용 정책을 계획하고 추진하는 리더십을 강화해야 함. 또한, 다양한 이해관계자들을 인적자원개발 정책의 의사결정과정에 참여시키고, 사업에 동참시키는 리더십을 강화해야 함.5) 이를 위해 지역혁신체제와 경제 상황에 맞는 지역 인적자원개발 정책을 기획하고 수행하는 추진체계 및 조직을 정립하는 리더십을 강화해야 함.
- 지방자치단체장의 인적자원개발 정책에 대한 관심을 유도하고, 지속적으로 인적자원개발정책의 필요성 및 흐름을 파악하도록 하기 위해 지방자치단체장 혹은 그 대표를 국가인적자원위원회에 참여하도록 하는 방법도 좋을 것임.

○ 인적자원개발 담당조직 및 담당인력 역량 강화

- 지역의 인적자원개발 정책 총괄·조정 조직을 구성하여, 현재 분산되어 시행되는 각종 정책들을 총괄

5) 예컨대 서울시장의 경우 서울에 산재해 있는 중앙 및 지방정부의 취업관련 기관들의 기능 중복으로 인한 비능률을 극복하기 위해 서울인력개발센터를 설립하고 중앙정부와 협의하에 체계화된 인력개발 업무를 추진하겠다는 내용을 담고 있는 신년인사를 하고 있음.

하고 조정하도록 해야 함. 이러한 총괄 및 조정과정에서 자원의 효율적 배분을 도모하고, 인적자원 개발과 활용 정책의 연계는 물론, 전반적 지역혁신정책의 관련 하에서 지역인적자원개발 정책이 위치하도록 해야 함.

- 인적자원개발 담당 인력의 전문성 확보를 위해 직무에 필요한 교육훈련이 필요함. 이러한 교육훈련과 함께 동일업무에서의 장기적인 근무가 필요함. 이를 위해 공무원의 순환보직제를 점검하고 개혁할 필요가 있음.
- 담당자들에 대한 정책 자율권 부여와 함께 보상 마련이 필요함. 열심히 일을 하면 보상은 없고 오히려 감사 등으로 인한 부담만 가중되는 현재와 같은 규정 및 절차 중심의 업무수행 체계를 개혁해야 함.6) 동시에 평가보상 방안을 재설계하여 열심히 노력하는 공무원이 보상을 받도록 제도적인 장치를 마련해야 함. 이를 위해서는 내부·외부의 정기적인 평가 체제 및 계량화된 성과측정체계 마련이 필요.
- 인적자원개발 정책 담당 인력의 증원이 필요함. 인력의 증원을 위한 행자부 공무원 정원 증원의 승인 절차를 간소화 내지는 폐지하거나, 담당사무인력의 정원제를 폐지해, 사업의 필요에 맞게 담당인력을 증감하는 유연한 시스템을 도입할 필요가 있음. 또한, 담당 인력들을 고용 및 인적자원개발 업무에 전담하도록 해야 함. 전담조직의 설치 및 구성, 전담조직의 역할 및 기능 등에 관한 사항을 조례로 제정하여 제도적 기반을 마련해야 함.
- 지역인적자원개발지원센터의 역량을 강화해야 함. 현재와 같이 지역발전연구원의 구성원을 이용하는 형태는 많은 한계를 지님. 지역인적자원개발지원센터의 조직체계를 명확히 하고 구성인원도 2-3인의 정규직을 두어 지역인적자원개발정책 지원사업이 지속성을 가지고 추진되게 해야 함. 이러한 전담조직의 확대 운영은 지방자치단체의 조례 제정 등에 의해 제도적 기반이 갖추어져야 함. 그리고 지방자치단체의 지역인적자원개발지원센터에 대한 지원이 이루어져야 함. 부산의 경우 '부산인적자원개발원'에 대해 운영비와 사업비로 11억원을 지원하였음.

○ 지역인적자원개발 정책 거버넌스 구축

- 지역의 인적자원개발 정책의 거버넌스를 구축하는 것이 중요하며, 아직 지역에서의 인적자원개발 관련한 파트너십과 연계협조가 부진한 상황에서 지방자치단체의 중심적 역할은 매우 중요함. 지방자치단체의 인적자원개발 정책 담당자들은 지역의 파트너십이 자리잡도록 육성하는 데 중심적 역할을 해야 함.
- 지역차원의 인적자원개발체제 구축을 위해 지역 인적자원개발 관련 행정 및 법 체제에서 광역자치단체에 총괄·조정기능을 부여하고, 지역인적자원개발 파트너십 기구를 구성하기 위해, 지역 인적자원개발 관련 법령을 정비하고 구체화해야 함.
- 법령 및 제도화를 통해 지역의 인적자원개발 정책 수립 과정에 각 주체의 참여 보장 및 이들 간의 협력 네트워크 구축 및 활성화 등이 이루어지게 해야 함. 이러한 지역사회 네트워크 시스템은 수평적 차원에서 지역 혁신 주체들 사이에 활발한 의사소통이 될 수 있는 틀로 구축되어야 함. 현재와 같이 헤드쿼터만 있고, 실질적으로 움직일 사람들이 없는 체제로는 제대로 운영되지 않을 것임. 이에 하부 조

6) 혁신 담당자에 대한 보상이 없어 혁신 업무에 대해 모든 공무원이 기피하여 혁신 업무에 질적으로 낮은 수준의 인력이 배치되는 일이 없게 해야 함.

직을 갖추고 상임 근무 직원들을 배치해야 함. 현재 지역인적자원개발협의회에 상근직으로 지역인적자원개발지원센터의 정규직원을 겸임하도록 하는 것 또한 좋은 방법일 수 있음.

- 지역의 인적자원개발 파트너십의 내용성을 충실히 갖추어야 함. 즉, 지역의 산·학·관·연 협력체제의 구축을 유도하고 내실 있는 운영이 되도록 지원해야 함. 지역 혁신능력 향상의 주체로서의 대학의 역할 강화하고, 산업체의 적극적 참여 증대를 모색해야 함. 지역혁신협의회에도 산업체의 적극적 참여를 늘려야 함.

○ 정보 인프라 구축

- RHRD를 위해 정보 인프라 구축이 필요함. 교육훈련시장과 노동시장에 관한 통계 DB의 구축이 이루어져야 하며, 이를 위한 법과 제도의 정비가 필요함. 지역에서의 이러한 통계 DB의 구축은 전국 차원에서 수합될 수 있도록 통일적 기준 하에서 이루어져야 할 것임.
- 지방에서는 기초자료들의 DB 구축에 충실하는 것이 우선적인 과제임. 이러한 기초 DB의 구축은 기관들끼리 서로 중복되지 않도록 조사 영역의 구분을 명확히 해야 하며, 영역 구분 뒤에는 조사 방법(표본의 산출 등) 및 측정 단위, 측정 시기 등의 표준화된 기준을 정하고, 이에 입각하여 자료를 수집하도록 해야 함.
- 통계 인프라는 중앙정부에서 관장하여 구축해야 하며, 구체적으로 통일적 기준을 구성하고, 지역인적자원 지수(RHRD index) 및 인력수급의 예측 모형을 구성하는데 있어서는 전문적 연구기관을 활용할 수 있음. 전문적 연구기관에 제시한 인력수급 모형을 이용하여 각 지역에서는 자신들에 맞는 인력수급전망을 할 수 있을 것임.

□ 지역인적자원개발 위한 연계·조정·협력의 강화

○ 지역노동시장을 목표로 한 지역인적자원개발

- 국가전체 수준의 인적자원개발(NHRD)는 전국노동시장에서 필요로 하는 인적자원을 개발하는데 우선 순위를 두어야 함. NHRD의 담당자는 중앙정부이며, 중앙정부는 전국적으로 수요가 있는 고급 인력의 양성을 관장하는 역할을 해야 함. 지역에서의 인적자원개발(RHRD)는 지역의 노동시장에서 필요로 하는 인적자원을 개발하는데 우선 순위를 두어야 함. 지역의 노동시장은 대체로 중간 정도의 기능기술 수준을 가진 전문인력의 공급을 목표로 해야 할 것임.7)
- RHRD는 지방정부 및 지역의 인적자원개발 거버넌스가 담당해야 하지만, 중앙정부의 역할도 일정하게 필요함. 인적자원의 공급 측면에서 보자면 대학은 NHRD와 RHRD의 공통의 대상이며, 전문대학과 실업고는 RHRD의 주요 대상이라 볼 수 있을 것임. 대학의 경우 일단은 전국노동시장을 겨냥하는 인력

7) 지역에서의 인적자원개발이 중간기술인력 양성에만 한정되는 것은 아님. 지역에서도 전국적 노동시장을 위한 고급인력을 중앙정부와 협력하여 양성할 수 있음. 그러나 지역의 자체적인 인적자원개발은 대체적으로 중간기술 인력의 양성을 목표로 할 수 있다는 것을 말하는 것임.

을 배출하되, 지역산업의 수요자들과 연계를 강화하도록 해야 할 것임. 전문대학과 실업고는 지역산업의 수요자들과의 연계를 먼저 우선하도록 해야 함. 전문대학과 실업고는 지역산업의 수요자들과 밀접한 연계 속에서 지역인적자원 개발의 중심적 역할을 담당해야 할 것임.

- NHRD는 각 지역에서의 RHRD를 조정하고 통합해야 함. 현재와 같은 공급자 위주의 인적자원개발에서 지역마다 중복되는 부문으로 인적자원개발이 과도하게 이루어질 가능성이 매우 큼. 이에 NHRD는 각 지역에서의 RHRD를 조정·총괄하고, 전국적인 수준에서 부문별로 적정한 인력이 양성될 수 있도록 해야 할 것임.

○ 중앙과 지방의 역할 재정립 및 연계 강화

- 국가수준의 인적자원개발과 지역수준의 인적자원개발의 통합적 구성 하에서 중앙정부와 지방자치단체들의 역할을 재정립해야 함. 그러한 역할 재정립과 함께 중앙정부에서 하고 있는 지역 인적자원 개발 및 활용 사업의 많은 부분을 지방으로 이양해야 할 것임.
- 인적자원개발 및 활용에 관한 중앙정부 권한의 지방자치단체로의 이양은 내용성을 갖추어야 함. 중앙정부의 지역 위임 사무를 완전히 이관하되, 그에 따른 재정적 권한도 같이 이양해서 집행 업무만을 지방자치단체에 넘기고 재정은 중앙에서 관장하는 일이 없어야 함. 그리고 중앙에서의 지역 인적자원 개발 정책 수립에 지방자치단체를 참여시키는 것을 제도화하는 장치를 마련해야 함.
- RHRD를 위한 재정 확보와 배분 기제를 개선해야 함. 중앙행정기관의 지역 인적자원개발 관련 재정을 통합적으로 관리하고 조정하기 위해 조세 및 재정배분 체계의 개편 등이 추진되어야 함.
- 현재 중앙정부 차원에서 지역의 인적자원개발을 많이 진행하고 있고, 지방정부에서도 국가적 인적자원 개발의 일부를 담당할 수 있으므로, 이를 위해 중앙정부와 지방정부의 연계 및 파트너십이 필요함. 교육인적자원부에서 추진하고 있는 교육협력관 파견 제도를 활성화할 필요가 있음. 교육협력관 제도는 현재 경기도에서 모범적인 사례로 나타나고 있는 바, 이를 잘 홍보하고, 여타의 지역으로도 확산시킬 필요가 있음.
- 최근에 업종별 인력 수요조사의 업무를 위해 서울시와 서울지방노동청이 협의하고 있는 것은 바람직한 현상이며,⁸⁾ 중앙정부와 지방자치단체간 RHRD 관련 정책 협의회를 제도화해야 함. 지역혁신정책이나 인적자원개발정책과 같이 중장기의 시일을 필요로 하는 경우 중앙과 지방의 '계획협약'(plan contract)제도를⁹⁾ 도입하여 효율성을 기할 수 있도록 할 수도 있을 것임.

○ 지역내 혹은 지역간 유관기관들의 연계·조정 협력 체계 구축

- 지역내 인적자원개발 관련한 중앙정부 유관기관들의 기능이 재정립되고 협력이 이루어져야 함. 이를

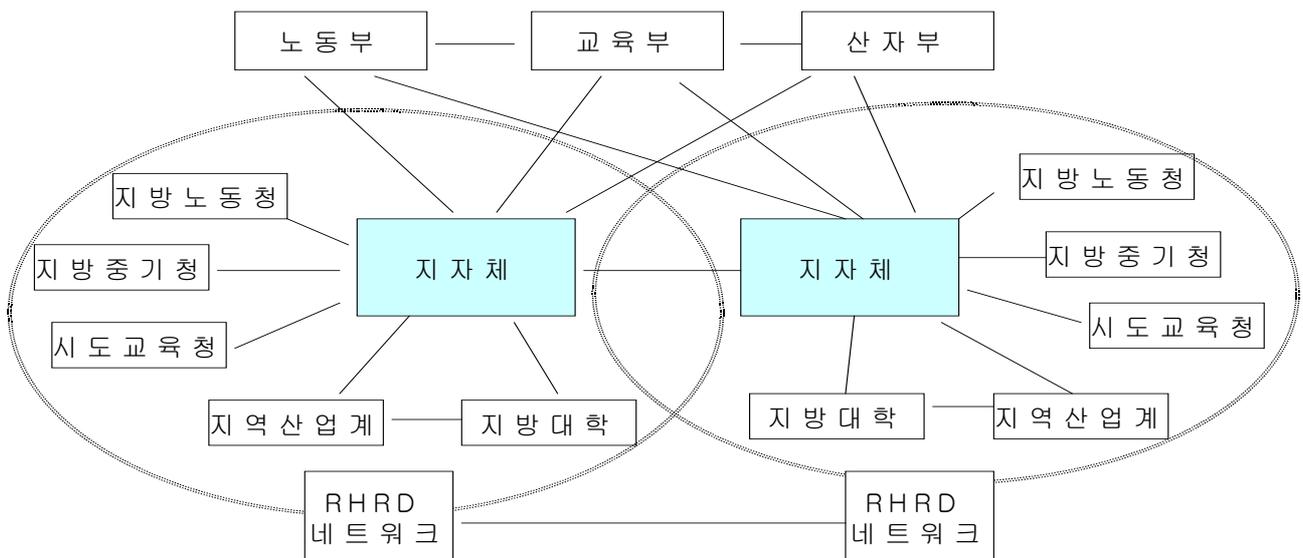
8) 서울지방노동청은 서울시 고용대책과와 협의하여 서울시 전략산업과 지연산업에 대한 인력수요조사와 구로 디지털단지에 대한 인력수요조사를 실시하고 있음.(2005.5~2005.10)

9) 계획협약제도는 중앙과 지방자치단체 간에 공동이해가 있는 중장기 핵심사업을 중심으로 예산분담계획 등에 대해 협약을 체결하는 제도를 말함. 이 제도를 도입할 경우 단년예산제의 단점을 보완할 수 있으며, 특히 지방의 책임성을 강화할 수 있는 장점이 있음.

위해서 지역 인적자원 개발과 활용 관련한 중앙정부 정책사업의 부처간 연계·조정 및 통합이 이루어져야 하며, 지방자치단체에 인적자원개발 관련 유관기관들의 역할에 대한 총괄·조정 기능을 부여하는 것이 모색되어야 함.

- 인적자원의 이동성 및 외부성 때문에 동일한 지역노동시장 내의 지역간 파트너십의 구축, 지방자치단체간 협력 강화가 필수적임. 현재의 지역노동시장 권역과 행정권역이 일치하지 않고, 따라서 고용 및 인적자원개발 정책을 펴나가기 위해서는 동일한 지역노동시장에 속하는 지방자치단체 간에 상호협조와 연계 강화가 시급히 필요함. 그러한 상호협조와 연계 강화는 인적자원개발에 대한 투자의 통합을 도모하여 규모에 대한 수익체증의 효과를 누릴 수 있게 할 것임.
- 지역간 파트너십을 위해 행정구역 이상의 지역으로 지역인적자원개발의 거버넌스를 조직하는 것이 필요함. 이러한 지역간의 파트너십과 협력은 인적자원의 개발을 공동으로 추진할 수 있게 하며, 개발된 인적자원의 공동 활용도 가능하게 됨. 즉 지역노동시장별 취업정보 시스템 구축 및 취업알선 정책을 가능하게 하여 동일 경제권역에서의 인적자원 활용도를 극대화할 수 있을 것임. 정부는 이러한 중범위 RHRD 거버넌스를 중앙정부 RHRD 정책의 파트너를 삼을 수 있을 것임.
- 인적자원개발 정책은 고용정책과 연계되어 기획되고 실행되어야 함. 특히, 지역혁신관련 전략산업 등의 계획수립에 중장기 인적자원개발 계획이 포함되어야 함. 혁신 지향적 산업클러스터나 지역의 산업육성 발전시 입주기업들이 필요로 하는 고급 및 중간전문인력 양성을 위해서는 현실성 있는 중장기적 인력양성의 플랜이 있어야만 할 것임.
- 이상에서 제안한 지역인적자원개발과 관련하여 RHRD 주체들의 역할 및 관계를 지방자치단체를 중심으로 그려본 것이 다음의 [그림 1]임.

[그림 1] RHRD 주체들의 역할 및 관계 - 지자체를 중심으로



주) 그림에서 직선은 연계·협조·조정이 이루어져야 하는 관계를 나타냄. 점선으로된 타원은 RHRD를 위한 거버넌스(지역인적자원개발협의회 등)의 포괄범위를 의미함. 중앙정부는 각 지역에서 RHRD 거버넌스의 구축이 이루어지면, 이를 대상으로 RHRD 정책을 펼칠 수 있을 것임. 더 나아가서 각 지역간 RHRD 거버넌스의 네트워크가 이루어지면, 그것을 대상으로 RHRD 정책을 펼칠 수 있을 것임.

□ 평가를 활용한 RHRD 역량 강화

○ RHRD 평가의 의의

- 현재 지방자치단체의 업무에 대한 전반적인 평가는 다양하게 진행되고 있지만, 인적자원개발 정책에 대한 본격적인 평가는 없음. 그러나 지역균형발전 등에 대한 법률 제정과 교육인적자원부, 노동부, 산업자원부 등 중앙정부의 지원이 증대되고, 자치단체의 인적자원개발 업무가 증대되면서 이에 대한 평가의 필요성이 커지고 있음.
- 중앙정부가 지방정부에 권한 및 예산에 대한 완전 위임을 꺼리는 가장 중요한 이유 중의 하나는 지방정부의 역량 부족이며, 또 하나는 지방행정 내부에 존재하는 비효율과 낭비임. 이러한 비효율과 낭비를 없애기 위해서도 적절한 감사 및 평가가 필요함. 평가는 특히 성과에 대한 측정 및 사후적 성과평가로 이루어져야 함.
- 지방자치단체의 인적자원개발 정책에 대한 평가는 지역의 인적자원개발 등 지역혁신을 위해 지원되는 자금의 비효율적 운영을 막고, 평가결과를 토대로 중앙정부의 예산지원 액수를 결정하여 효율적인 예산의 운영을 도모할 수 있게 함. 아울러, 중앙에서의 RHRD 사업들이 결국 지역에 와서 시행되므로 중앙정부 사업들의 중복성이 드러나는 것도 지방임. 이에 지방자치단체의 인적자원개발 정책에 대한 평가를 통해 중앙정부 사업들의 중복성을 평가할 수 있음. 또한 평가과정을 통해 자치단체장의 인적자원개발 정책에 대한 관심 증대와 관련 담당자들의 전문성 증대를 유도할 수 있음.
- 평가과정에서 평가전문가의 제언과 권설팅은 자치단체의 인적자원개발 정책을 개선·보완하는 데 의의가 있으며, 각 자치단체의 정책 추진 실적에 따른 인센티브 제공 등으로 지방자치단체의 인적자원개발 정책의 활성화를 유도할 수 있음. 또한 평가지표를 통한 지방자치단체의 인적자원개발 정책의 선도의 의미도 충분히 큼. 특히, 평가결과는 혁신을 도모하고 노력하는 담당자들의 승진 및 포상으로 연계되어 활용되어야 함. 아울러, 중앙정부의 각 부처에도 평가 결과가 공지되어 지역의 고용 및 인적자원개발 관련 사업들에 대한 조정자료로 활용되어야 함.
- 지방자치단체의 인적자원개발 정책, 특히 자체적인 인적자원개발 정책은 그 역사가 일천하며 아직은 미숙한 단계임. 각 지방자치단체의 자체적 인적자원개발 정책을 평가하고, 이를 통해 우수사례를 보급하고, 부족한 점들을 개선하는 것은 차후의 지방자치단체의 인적자원개발 정책의 발전에 크게 도움이 될 것임.

○ 평가 방법 및 평가기준

- 현재 지역인적자원개발과 관련한 평가의 법적 배경은 인적자원개발기본법에 마련되어 있지만, 지방자치단체 및 지역에서의 인적자원개발 관련 정책에 대한 평가를 할 수 있는 법적 근거는 명확하지 않음. 행정자치부, 교육인적자원부, 노동부 등 관련 부처가 협의하여 인적자원개발기본법 개정시 평가와 관련한 조항을 마련하는 것이 필요함. 특히 교육인적자원부는 인적자원개발 정책의 총괄과 조정 기능을 제대로 수행하기 위해서도 지역인적자원개발 정책의 평가가 이루어질 수 있도록 제도적 기반을 마련

하는 노력을 해야 함.¹⁰⁾ 교육인적자원부는 평가의 당위성 및 제도적 정책을 위해 국가인적자원위원회를 적절히 활용할 필요가 있음.

- 초기 단계의 평가에서는 평가대상에 대해 점수를 매기거나 사업별 우선 순위를 정하는 것이 아니라, 각 지역에서 추진하고 있는 인적자원개발 정책 또는 사업추진의 효율성을 제고하도록 전문적으로 지원하는 평가로 설계되어야 함. 이에 자치단체를 서열화하는 기관평가가 아니라 인적자원개발 정책이나 과제(사업)에 대한 평가를 하는 것이 바람직하며, 평가의 과정은 인적자원개발 정책 또는 사업 추진을 지원하기 위한 컨설팅 과정이라는 개념의 평가가 바람직함. 또한 우수사례를 홍보하고 관계 부처의 지원이 이루어지도록 하는 평가가 되어야 함.
- 그러한 평가는 굳이 중앙정부의 일괄적인 평가는 아니어도 좋음. 특정 전문연구기관을 통해 자체평가를 할 수 있도록 평가지표를 개발하고, 그러한 자체평가를 하도록 함으로써 많은 개선점을 가져올 수 있음. 자체평가지표를 개발한 기관이 전국적 차원에서의 평가 결과를 가지고 지방자치단체에 컨설팅을 해 주는 것 또한 바람직한 방법일 것임. 또 하나의 방법으로는 광역자치단체가 기초자치단체를 평가하도록 하는 것임. 이 때 평가지표의 개발은 특정 기관이 전국적 차원에서 개발하는 것이 바람직할 것임.
- 현재와 같이 제도적 기반이 없는 상태에서는 통상적인 평가 이외의 방법을 동원하는 것도 가능함. 지방자치단체가 지역 주민들의 인적자원개발을 일정한 수준 이상으로 잘하고 있다는 것을 객관적인 기준을 정해 판단하고, 증명하는 인증제도 가능한 방법임. 물론 이 방법은 자발적으로 지원하는 지자체이기 때문에 극소수의 잘하는 지자체만이 참여하여 의미가 축소될 가능성이 있음. 또한 지방자치단체가 하고 있는 인적자원개발 정책에 대한 주민들의 만족도를 설문조사할 수도 있음. 이는 지방자치단체가 하고 있는 인적자원개발 정책에 대한 실질적인 성과를 평가하고, 고객 지향적인 인적자원개발 정책을 유도할 수 있다는 장점을 갖지만, 비용이 많이 들어갈 수 있음.
- 평가가 제대로 되기 위해서는 평가지표의 타당성과 적합성이 무엇보다도 중요함. 평가지표를 개발하는 과정에서 세심한 주의가 필요하며, 특히 정량 지표의 경우 지역별 사정을 감안할 수 있어야 하며, 정성지표(예컨대 만족도 설문조사 등)의 활용도 매우 중요함. 만족도에 대한 설문조사는 인적자원개발 정책의 수요자인 고객들을 대상으로 하는 것이기 때문에 고객지향적 정책이 되도록 유도하는 기능이 있음. 평가지표를 개발하는데 있어, 기본적인 초안이 만들어지면 이를 각 지방자치단체에 넘겨, 자신들이 평가받을 수 있는 평가지표안을 만들도록 하여, 그것을 전국적으로 조정하고 종합하면 매우 적합성이 높은 평가지표를 만들 수 있을 것임.
- 그러나 이러한 평가의 활성화가 지방자치단체의 담당공무원들에게 부담을 주지는 말아야 함. 따라서, 평가지표는 명료하고 단순하게 구성되어야 할 필요가 있음. 그리고 평상시에 평가를 위한 자료의 구축이 되어 있어야 함. 앞서 인프라의 구축에서 언급한 통계 및 자료 DB가 고용 및 인적자원개발 정책에 대한 평가와 연계되어서 구축되어야 함. 특히, 지방자치단체의 고용 및 인적자원개발 정책에 대한 사전적/사후적 자료구축이 이루어지면, 정확한 성과평가가 가능할 것임. 실제 평가에서는 이미 구축되어 있는 자료의 입력 등으로 담당자들이 평가를 위해서 하는 사무가 단순하고 용이하게 이루어질 수 있도록 되어야 함.

10) 교육인적자원부는 궁극적으로는 현재의 인적자원개발기본계획의 집행을 평가한 결과를 바탕으로 예산 배분의 권한을 가질수 있도록 해야 할 것임.

- 그리고 이러한 평가의 결과는 적극적으로 활용되어야 함. 담당자들에게는 평가의 결과가 승진 및 포상 등으로 연계되어야 하며, 전반적인 고용 및 인적자원개발 정책의 개선으로 피드백되어야 함. 평가의 결과는 중앙정부 부처에도 통고되어 중앙정부의 RHRD 정책의 중복을 조정하는 데 이용되어야 함.

참고 문헌

- 강동희(2000). 「우리나라 고용변동의 지역간 파급효과 -4대 광역권을 중심으로-」. 경제학논집 제9권 제2호
- 강일규·이상일·최영호(2000). 『인적자원개발 기능 강화를 위한 자치단체의 조직 및 운영체제 개선 방안 연구』, 교육부
- 강일규·고혜원(2002). 『인적자원개발 정책 평가 체제 개발』.한국직업능력개발원
- 교육인적자원부(2003). 『2003 인적자원개발 기본법령의 이해』. 교육인적자원부
- 국회(2002), 『인적자원개발기본법안 심의보고서』, 국회
- 김형만·장원섭·류장수·김종우·강영호(2004), 『지역인재채용장려제 도입을 위한 지방대
생민간기업 취업현황 파악 연구』, 국가균형발전위
- 김환식(2002). 「지역인적자원개발과 정책조정기제」, 한국직업능력개발원, 『직업과 인력개발』, 제5권, 제4호.
- 류장수(2003). 「지역차원의 인적자원개발체제 구축 방안」. 지역사회연구 Vol.10 No.2
- 박헌수(2001). 「Dynamic adjustment process of regional labor markets」. 한국지역개발학회지 제3권 제1호
- 박희정 외(2004). 『지방자치단체 자체평가제도의 정착을 위한 기초연구』. 한국지방행정연구원
- 백성준 외(2002). 『지역혁신체제 구축을 통한 인적자원개발 방안』. 서울: 한국직업능력개발원.
- 백성준 외(2005). 『지역 인적자원개발 거버넌스 체제 구축 방안 연구』. 한국직업능력개발원
- 서원석·권용수·하규만(2002). 『지역인적자원개발을 위한 지방자치단체의 역할과 기능
재정립』. 서울 : 한국행정연구원.
- 성경룡(2003). 『국가 균형발전의 비전과 과제』, 국가균형발전위원회
- 이남철·한상신(2003). 『지역단위 인적자원개발 활성화를 위한 행·재정지원 인프라 구축 방안』.
서울 : 한국직업능력개발원.
- 이상일(2001), 「인적자원개발 지역정보체계에 관한 연구」, 『지방교육경영』, 제6권 제1호, pp. 17-34
- 이희수 외(2003). 『지역인적자원개발 시범지역 운영 성과 분석 및 확대 발전방안 연구』.
서울 : 교육인적자원부.
- 장재홍 외(2002), 『지역산업정책 평가시스템 구축에 관한 연구』, 산업연구원
- 정이환(1994). 「미국 실리콘밸리 첨단산업 발전의 사회적 배경」. 지역연구 3권 3호
- 정인수 외(2003), 『지역노동시장 연구』. 한국노동연구원
- 정태화 외(1999). 『인력개발사업 활성화를 위한 자치단체의 역할과 기능』. 서울: 한국직업능력개발원.
- 조명래(1985). 「대안적 방식으로서의 상향적 지역개발」. 『지방의 재발견』. 서울: 민음사.
- 주용국·김수원·김선태(2004). 『인적자원개발과 리더십: 지방자치단체를 중심으로』. 한국직업능력개발원
- 한국직업능력개발원(2002). 『지역인적자원개발 정책 및 추진전략』. 한국직업능력개발원

- Asheim, Björn T.(1999). "Interactive learning and localised knowledge in globalising learning economies," *Geojournal*, vol. 49, pp. 345-352
- Cooke, P. and Kevin Morgan(1998). *The Associational Economy - Firms, Regions, and Innovations*, Oxford University Press.
- Hauknes, Johan and Lennart Nordgren(1999), "economic rationales of government involvement in innovation and the supply of innovation-related services," *STEP* report R-08, STEP Storgaten 1, N-0155 Oslo Norway
- Keeble and Lawson(1998), "Collective Learning Progress and Inter-Firm Networking in Innovative High-Technology Regions," ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge, *Working Paper* No. 86
- Krugman, P.(1998). "What's new about the 'new economic geography?'. *Oxford Review of Economic Policy*. vol. 14(2), 7-17
- Longhi, Christian(1999). "Networks, Collective Learning and Technology Development in Innovative High Technology Region: The Case of Sophia-Antipolis". *Regional Studies*, vol.33.4, pp.333-342
- Lundvall, Bengt-Åke(1996), "The Social Dimension of The Learning Economy," *DRUID Working Papers* No. 96-1
- Martin, Ron and Tyler, Peter(2000). "Regional Employment Evolutions in the European Union: A Preliminary Analysis". *Regional Studies*, Vol.34.7 pp.601-616
- Morgan, Kevin(1997), "The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal," *Regional Studies*, vol. 31, no. 5, pp. 491-503
- OECD.(1997a). *Local Management For More Effective Employment Policies*, OECD: Paris
- OECD.(1997b). *Regional Competitiveness and Skills*, OECD: Paris
- OECD(2004), *Building Competitive Regions: Strategies and Governance*, OECD: Paris
- Porter, Michael E.(2003). "The Economic Performance of Regions". *Regional Studies*, Vol.37. pp.549-578
- Rondinelli, D.(1981). *Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*. *International Review of Administrative Science*, 47(2).
- Scott, Allen J. and Storper, Michael(2003). "Regions, Globalization, Development". *Regional Studies*, Vol.37. 6&7, pp.579-593
- Storper, M.(1997), *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, Guilford Press, New York.

지방자치단체의 인적자원개발 역량 강화(김안국)

<부표> 지역 인적자원개발정책 평가지표(안)

영역	분야	항목	핵심성공요인CSF	핵심성과지표KPI
인적자원개발정책	담당자 및 조직	단체장의 의지와 비전 및 리더십	· 중장기 인적자원개발정책 계획의 수립 · 공약 제시 및 이행 · 인적자원개발 관련 유관기관과의 협력 강화	· 중장기 인적자원개발정책 계획의 수립 및 구체성 · 공약 제시 유무 · 인적자원개발관련 유관기관과의 협력 건수
		업무담당자의 전문성	· 담당업무에서의 장기 근속 · 업무관련 교육연수 · 업무관련 지식(정책 및 법률) 이해	· 인적자원개발정책 담당업무 근속 연수 · 업무관련 교육훈련 회수 및 기간 · 인적자원개발관련 정책 및 법률의 이해도
		업무담당 조직의 역량 및 효율성	· 인적자원개발 담당 전담조직의 구성 · 인적자원개발 관련 총괄조직의 구성 · 업무분장의 명문화	· 전체 인원 대비 인적자원개발 담당 전담조직의 인원수 · 인적자원개발 관련 총괄조직의 구성 여부 · 업무분장의 명문화 여부
		자체적인 인적자원개발정책 예산 확보	· 자체적인 인적자원개발정책 예산 확보	· 전체 예산 대비 자체 인적자원개발 정책 예산 · 자체 인적자원개발정책 예산 증가율
인적자원개발정책	지역인적자원개발사업	자치단체의 자체 직접 운영 프로그램	· 지역산업과 직결된 프로그램 운영 · 직업훈련기관의 특성화 운영 · 유관기관이 공동으로 참여하는 프로그램 개발	· 수료율 · 취업률 · 교육훈련생 만족도 · 투입 예산 비율
		자치단체의 위탁 운영 프로그램	· 지역산업과 직결된 프로그램 운영 · 위탁훈련기관 전문성 제고 · 유관기관 공동 참여 프로그램의 개발	· 수료율 · 취업률 · 교육훈련생 만족도 · 위탁훈련 프로그램 예산 비율
		산학협력을 통한 인적자원개발 지원	· 공동프로그램 개발 운영 · 산학관 협력체계의 구축 · 산학관 컨소시엄 체결 교육기관 지원	· 공동프로그램 개발 건수 · 산학관 컨소시엄 체결 실적 · 산학관 컨소시엄 지원 예산 비율
		지역혁신 특성화(RIS)사업 연계 인적자원개발	· 인력수요 예측 · 중장기 인력 양성의 구체적 계획 수립 · 혁신 주체간 네트워크 구축	· 인력수요 예측 여부 · 중장기 인력양성 계획의 구체성 · 혁신 주체간 네트워크의 구축 및 활성화 정도
		고용촉진 훈련의 성과	· 지역산업에 적절한 훈련직종 선택 · 대상자의 교육참여 및 동기부여	· 수료율 · 취업률 · 교육참여율
		여성 인적자원개발사업	· 여성 특성을 살린 훈련직종 선택 · 지역 수요에 맞는 훈련직종 선택 · 여성들의 적극적인 참여 및 동기부여	· 여성 교육생 정원 및 교육생 수 · 수료율 · 취업률 · 투입 예산 비율
		지방 대학 및 전문대 역량 강화를 통한 인적자원개발	· 지방대학 혁신역량 강화 사업(NURI)에의 적극적 참여 · 전문대학 지원시 지역 특성에 맞는 인재 개발 유도	· 양성된 전문인력의 수 · 대학 및 전문대에 대한 지방자치단체의 지원 액수

지방자치단체의 인적자원개발 역량 강화(김안국)

영역	분야	항목	핵심성공요인CSF	핵심성과지표KPI
인적자원개발정책 인프라	정보인프라	인력수급(교육훈련 포함) DB 구축 및 활용	<ul style="list-style-type: none"> · 인력수급 DB 구축 전담 인력 확보 · 최신 자료의 수시 업데이트 등 자료 관리 시스템의 구축 · 노동시장 및 훈련시장 정보의 유기적 연계 등 활용도 제고 	<ul style="list-style-type: none"> · 인력수급 DB 구축 전담 인력의 비율 · 자료관리 시스템의 적절성 · 노동시장 및 훈련시장 정보 이용률
	파트너십 구축	인적자원개발 정책 파트너십	<ul style="list-style-type: none"> · 담당부처와 유관기관(노동부 등)과의 협의체 구성 · 기업 및 산업관계자의 협의체 참가 증대 · 협의체 운영에서의 지방자치단체의 중심적 역할 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역혁신협의회의 안전 및 회수 · 지역인적자원개발협의회의 안전 및 회수 · 참가자 중 기업 및 기업단체의 비율
		산학협력 파트너십	<ul style="list-style-type: none"> · 산학협력에의 기업 참여 유인 제공 · 산학협력에의 지원 · 산학협력의 네트워크 상설화 	<ul style="list-style-type: none"> · 산학협력 참여 기업의 비율 · 산학협력에의 지원 액수 · 산학협력 네트워크 활성화 정도
	평가	인적자원개발정책 자체 평가	<ul style="list-style-type: none"> · 효율적 자체 평가지표 개발 · 평가를 위한 자료 구축 DB화 · 평가를 위한 한시적 팀 구성 · 평가결과의 환류 및 활용 	<ul style="list-style-type: none"> · 자체 평가지표 개발 여부 · 평가를 위한 자료 구축 여부 · 평가팀의 구성 및 활동 여부 · 평가결과의 활용 내용

주) 김안국 외(2005), 『지방자치단체의 고용 및 인적자원개발 정책』, 한국직업능력개발원. 이 평가지표(안)은 실태조사로부터 평가분야와 평가항목을 추출하는 전문가 회의를 거치고, 추출된 평가항목에 대해 인적자원개발정책 및 평가전문가들에게 핵심성공요인과 핵심성과지표 추출을 의뢰하여 핵심성공요인과 핵심성과지표의 초안을 작성하였고, 그 초안의 타당성과 적정성을 각 지방자치단체 인적자원개발 정책 담당자들에게 설문조사하고 그 결과를 정리하여 개발되었음.