

지방분권화시대 지역인적자원개발 거버넌스 연구

김미란·임언·유한구·정재호·이주희

KOREA RESEARCH

INSTITUTE

FOR VOCATIONAL

EDUCATION & TRAINING

K R I V E T

머 리 말

우리 사회는 급격한 고령화로 일부 행정지역의 소멸과 지역사회의 활력이 날로 감소하고 있다. 지역경제의 기반이라 할 제조업의 침체가 계속되면서 수도권과 비수도권 간의 격차가 날로 확대되어 왔다. 이러한 지역사회의 침체와 경제적 불균형은 중장기적으로 우리나라의 성장이 수도권 중심의 도시국가로 남을 것인지 아니면 지역적 불균형을 극복하고 전 국민을 포괄하는 국민경제로 갈 것인지 그 기로에 서 있는 것으로 볼 수 있다. 이것은 저성장 체제에 접어든 우리 경제가 지역경제와 지역사회의 회생(回生)이라는 내부적 성숙 없이는 더 이상 발전이 어렵다는 것을 의미하기도 한다.

이 연구는 자치분권과 균형발전이 강조되는 최근의 추세 속에서 지역수준의 인적자원개발정책이 산업과 인력전략이 상호순환하는 구조를 갖출 필요가 있으며, 이를 위한 조건으로서 지역거버넌스(regional governance)에 대해 살펴보았다. 연구 결과 ‘지역노사민정협의회’와 같은 고용거버넌스는 그 활동이 저조하고 형식적인 부분이 많았으며, 지역인적자원개발위원회(RSC)의 경우 활동은 활발하지만 직업훈련정책사업 위주로 제한되어 있었다. 또 지역에서 기능인력 공급 역할을 하는 중등직업교육기관의 경우 산업계, 노동계, 지자체 그리고 지역교육청 간의 협력체계, 소위 직업교육정책에서 거버넌스의 필요성이 절실했지만 정보협조나 소통망(네트워크)이 조성되는 초보적인 단계였다. 이러한 거버넌스 발달의 취약함은 중앙정부 수준에서 부처 간 칸막이를 뛰어넘는 정책 협력과 조율이 여전히 형식적으로 이루어지고

있는 현실과도 무관하지 않을 것이다. 동시에 자치분권의 실질적인 추진과 지방자치단체의 적극적이고 주도적인 활약이 더욱 필요하다는 것을 재차 확인시켜 주고 있다.

이 연구는 한국직업능력개발원 김미란 박사의 책임연구로 고용 및 인적자원개발 거버넌스 부분은 정재호 박사와 이주희 연구원이, 중등 직업교육과 고등교육 정책 거버넌스는 임언 박사와 유한구 박사가 맡아서 현황조사와 사례연구를 수행하였다. 사례연구에 협조해 주신 충청남도 도청과 교육청, 부산광역시 시청과 교육청, 김경희 박사(부산 인재평생교육진흥원), 충남과 부산의 지역인적자원개발위원회 사무국, 김주일 교수님(한국기술교육대학교)께 깊이 감사드린다. 아무쪼록 이 연구가 지역수준의 인적자원개발정책을 발전시키는 데 도움이 되기를 바란다.

끝으로 본 보고서에 제시된 정책 대안이나 의견 등은 우리 원의 공식 의견이 아니며, 연구진의 개인 견해를 밝힌다.

2019년 10월

한국직업능력개발원

원장 나 영 선

제목 차례

제1장 서론_1

제1절 연구 배경과 목적	3
제2절 연구 내용과 방법	9
1. 연구 대상과 범위	9
2. 연구 방법: 사례연구와 주요 질문	12

제2장 이론적 논의 검토_17

제1절 주요 개념과 선행연구 검토	19
1. 거버넌스의 개념과 자치분권에 대한 논의들	19
2. 산업 및 지역고용 정책과 인적자원개발정책	24
제2절 균형발전 및 인력개발 정책 거버넌스	30
1. 균형발전 및 자치분권 관련 거버넌스	32
2. 인력개발 관련 거버넌스	34

제3장 지역인적자원개발 거버넌스의 현황과 과제_39

제1절 지역수준의 고용·인적자원개발 거버넌스	41
1. 지역노사민정협의회의 현황	42
2. 지역인적자원개발위원회의 현황	50
제2절 지역수준의 직업교육체제와 거버넌스	59
1. 중등직업교육체제와 주요 정책과제	59
2. 고등교육 및 평생교육 체제와 거버넌스	65
제3절 지역인적자원개발 거버넌스의 주요 과제	76

제4장 충청남도 지역인적자원개발 거버넌스 사례연구_83

제1절 충남의 사회경제 여건과 당면과제	85
1. 지역 인구조와 노동시장 여건	85
2. 직업교육 및 직업훈련 현황	90
제2절 고용 및 인적자원개발 거버넌스의 현황과 실태	92
1. 거버넌스의 현황과 실태	92
제3절 직업교육정책에서 협력/거버넌스 실태	102
1. 중등단계 직업교육체제와 지역인적자원개발	102
2. 고등교육 거버넌스 실태	108
3. 평생교육 거버넌스	113
제4절 소결: 충청남도 사례의 시사점	116

제5장 부산광역시 지역인적자원개발 거버넌스 사례연구_119

제1절 부산의 사회경제 여건과 당면과제	121
1. 지역 인구조와 노동시장 여건	121
2. 직업교육 및 직업훈련 현황	125
3. 일자리 및 인적자원개발 정책들	126
제2절 고용 및 인적자원개발 거버넌스의 현황과 실태	129
1. 거버넌스의 현황과 실태	129
제3절 직업교육정책에서 협력/거버넌스 실태	137
1. 중등단계 직업교육정책에서 협력 현황	137
2. 고등교육 거버넌스 실태	142
3. 평생교육 운영체제와 연계 과제	147
제4절 소결: 부산광역시 사례의 시사점	150

제6장 결 론_153

제1절 요약 155

제2절 정책적 시사점 166

SUMMARY_171

참고문헌_173

부 록_181

본 저작물은 **한국직업능력개발원**에서 2019년도에 작성하여 제공한 '지방분권화시대 지역인적자원개발 거버넌스 연구' (김미란)이며, 해당 저작물은 **한국직업능력개발원** 누리집 (www.krivet.re.kr)에서 무료로 다운 받으실 수 있습니다.

표 차례

<표 1-1> 사례연구를 위한 주요 내용과 질문	15
<표 2-1> 중앙정부와 지방정부 간 주요 격차(gap)	21
<표 2-2> 지역인자위의 개선 방향	30
<표 2-3> 지역인적자원개발 관련 주요 거버넌스들	32
<표 2-4> 제4차 국가균형발전 5개년 계획	34
<표 2-5> 일자리위원회의 지역 고용 및 인적자원개발 관련 활동 ·	35
<표 3-1> 지역노사민정협의회 본회의 위원 및 2018년 개최현황 (2018. 11. 기준)	44
<표 3-2> 지역노사민정협의회 하부 협의체 구성 및 2018년 개최 현황 (2018. 11. 기준)	46
<표 3-3> 지역노사민정협의회 사무국 설치 현황(2018. 11. 기준) ·	47
<표 3-4> 지역노사민정 협력 활성화를 위한 자치단체 국고보조금 지원 현황	48
<표 3-5> 지역인자위 본위원회 위원 구성 및 개최 현황(2018년) ·	53
<표 3-6> 지역인자위별 하부 위원회 운영 현황(2018년)	56
<표 3-7> 지역 대학총장협의회, 전문대학총장협의회 현황	67
<표 3-8> 제1기 지방대학 및 지역균형인재 육성지원위원회 명단 ·	69
<표 3-9> 고등교육 관련 정부재정지원사업 현황	71
<표 3-10> 평생교육진흥의 내용	72

<표 3-11> 시도평생교육진흥원 설립 현황	74
<표 3-12> 평생직업교육훈련 혁신방안	76
<표 3-13> 중등직업교육(행정)체제와 주요 정책과제	81
<표 4-1> 충남의 인구 증가와 고령사회	86
<표 4-2> 지역내총생산: 2014~2016년	86
<표 4-3> 충남 주요 산업의 종사자 수: 2016년	87
<표 4-4> 충남 제조업의 사업체 및 종사자 수: 2016년	87
<표 4-5> 충남 고용지표 추이	88
<표 4-6> 충남 노동자의 임금 수준과 격차	89
<표 4-7> 충청남도의 학교 현황(2018년)	90
<표 4-8> 충남 평생교육 현황(2018년)	91
<표 4-9> 충청남도 노사민정협의회 본회의 위원	94
<표 4-10> 「충청남도 노사관계 발전 지원 조례」 제3조 및 제4조 ..	95
<표 4-11> 충청남도 기초지자체의 평생교육 현황	114
<표 5-1> 부산광역시 인구변동과 고령화	122
<표 5-2> 부산의 지역내총생산 구조 및 성장률	123
<표 5-3> 부산의 산업별 사업체 수(2017년)	123
<표 5-4> 부산의 고용지표 추이	124
<표 5-5> 부산의 임금 수준과 격차: 2013년 및 2016년	124
<표 5-6> 부산의 고등학교 직업교육 계열	125
<표 5-7> 부산의 실업자 훈련 실시 인원(2018년 기준)	125
<표 5-8> 부산광역시 민선 7기 일자리로드맵 핵심과제	127

<표 5-9> 부산 민선 7기 7대 전략산업	127
<표 5-10> 부산광역시 계층별 일자리사업(2019년)	128
<표 5-11> 제4기 부산광역시 노사민정협의회 본회의 위원	130
<표 5-12> 「부산광역시 노사민정협의회 조례」 제3조	132
<표 5-13> 부산광역시의 대학협력단을 통한 사업들	145
<표 5-14> 부산의 평생학습·인재육성의 추진 원칙	149
<표 6-1> 두 지역 사례 요약 비교	165

부록 표·그림 차례

<부표 1-1> OECD 지역숙련정책의 3가지 합의	183
<부표 3-1> 지역노사민정협의회 법적 근거: 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 제3조	186
<부표 3-2> 지역노사민정협의회 법적 근거: 「노사관계 발전 지원에 관한 법률 시행령」 제2조	186
<부표 3-3> 「근로자직업능력 개발법」 지역인자위 역할	187
<부표 3-4> 「인적자원개발위원회 운영규정」 지역인자위 구성·운영 ·	188
<부표 3-5> ‘일학습병행제’ 주요 내용과 현황(2018년)	189
<부표 4-1> 충남 노동자 임금수준	191
<부표 4-2> 직업별 구인구직 상황: 충남, 2018	192
<부표 4-3> 「충청남도 대학 및 지역균형인재 육성지원에 관한 조례」 ·	193
[부록 그림 2-1] 자치분권위원회 구성	183
[부록 그림 2-2] 국가균형발전위원회 및 국가균형발전기획단 구성 ·	184
[부록 그림 2-3] 일자리위원회 조직구성	185
[부록 그림 2-4] 국가교육회의 조직	185
[부록 그림 3-1] 한국대학교육협의회의 조직	190
[부록 그림 3-2] 한국전문대학교육협의회의 조직	190
[부록 그림 3-3] 평생학습도시 조직도	191
[부록 그림 5-1] 부산시 인구이동 추이 및 연령대별 인구유출 현황 ·	193

요약

본 연구는 지역수준의 인적자원개발을 둘러싸고 있는 거버넌스의 현황을 살펴보고 그 실태에 대해 충청남도과 부산광역시의 사례연구를 수행하였다. 본 연구가 인적자원개발정책에서 지역(地域)과 거버넌스(governance)에 주목한 이유는 다음과 같다. 첫째, 지역별로 산업적 특성이나 인력 공급의 여건이 다르며 숙련불일치(skill mismatch)가 계속되고 있는데, 지역수준에서 이러한 문제해결에 필요한 정보나 정책을 산업계나 교육계, 그리고 노동계가 공유하거나 조율하는 체계적이며 공식적인 경로가 매우 취약하다는 점이다.

둘째, 직업훈련정책에서 정부 주도, 공급자 위주의 운영체계를 민간과 지역, 그리고 훈련수요자 중심으로 전환하고자 노력해 왔으나 그다지 실질적인 진전을 이루지 못하고 있다. 고용노동부는 지역인적자원개발 위원회(RSC: Regional Skills Council, 지역인자위)를 통해 직업훈련 정책에서 지역수준의 협력체계를 구축하고자 시도해 왔지만 중앙정부 차원에서 일자리 및 산업정책과의 연계가 부족하고, 인적자원개발과 관련 지자체와 지역 주체들의 전문성이 부족한 점, 그리고 관련 조직과 기관들 간에 네트워크가 활발하지 못한 점 등이 여전히 문제(정재호 외 2018: 요약 28)로 제기되고 있다.

셋째, 중등단계 직업교육정책이 체계적이며 효과적으로 운영되기 위해서는 주요 이해 관련자 및 조직들과의 협력체계가 절실하게 요구된다는 점이다. 이원적 직업교육체제(dual training system)가 지배적인 서유럽국가와 달리 우리나라는 직업교육체계에서 민간의 역할이 잘 발달해 있지 않다. 중등직업교육은 지역산업계가 필요로 하는 숙련 및

기술·기능인력을 육성 및 공급하고, 이들 인력의 경쟁력과 소득이 지역 기업의 경쟁력과 소득, 나아가 인구유지와 지역발전으로 이어지는 순환구조 속에 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 그러므로 중등직업 교육정책에서 산업계와 노동계, 그리고 지자체를 중요한 협력 당사자로 보는 접근이 필요하다.

인적자원개발에서 지역거버넌스의 중요성은 거시적 노동시장 수준, 즉 고용전략이나 생산성과 관련한 혁신의 모색이란 측면에서도 많은 논의가 있어 왔다. 그 요지는 지역발전전략의 핵심이라 할 지역일자리 전략이 ‘지역내생적 발전전략’으로 방향전환을 하는 데 있어 ‘고속런 생태계(high skill ecology)’의 뒷받침 없이는 장기적인 성장으로 이어지기 어렵다는 것이다.

거버넌스는 공공정책을 둘러싼 이해당사자들의 참여와 협력을 통한 자율적 조정방식이라는 관점에서 볼 때, 크게 중앙정부의 정책을 협의·조율하는 전국(national, 중앙)수준과 지역(local, regional)수준으로 구분할 수 있다. 본 연구는 지역인적자원개발의 배경으로서 중앙거버넌스를 살펴본 다음, 지역인적자원개발 거버넌스에 대해 ‘고용 및 인적자원 개발’과 ‘중등직업교육 및 고등교육정책’의 순서로 현황을 살펴보고 2개 지역의 사례연구를 수행하였다. 지역(local)수준 거버넌스로는 ‘자치단체장협의회’, ‘지역노사민정협의회’와 ‘지역인적자원개발위원회’, ‘지역균형인재육성협의회’ 등을 대상으로 하였다.

1. 지역인적자원개발 배경으로서 중앙거버넌스 현황

지역인적자원개발은 지역의 고용과 발전 전략뿐만 아니라 정치와

행정의 자치를 배경으로 한다. 이런 점에서 중앙거버넌스로는 자치분권과 관련한 ‘자치분권위원회’와 ‘국가균형발전위원회’, 일자리 및 인력과 관련한 ‘일자리위원회’, ‘노사민정협의회’, 그리고 ‘국가교육회의’가 대표적이다.

지역경제의 중심인 제조업의 침체가 가속화되고 수도권-비수도권 간 격차가 계속 확대되면서 ‘자치분권’과 ‘지역경제 활성화’는 분리하여 생각할 수 없는 문제가 되었다. 또 지난 10여 년간 공공서비스, 특히 고용(일자리)과 복지 분야의 공공서비스가 확대되면서 자치단체가 집행하는 업무서비스나 그 예산이 크게 증가하였다. 그러나 이런 중앙정부 정책사업들은 대부분 여전히 부처별 사업목적이란 제약하에 있기 때문에 지자체 수준의 종합적인 기획이나 조정이 매우 제한적이며 사업 중복에 따르는 비효율 문제가 심각하다.

이런 문제를 해결하기 위해 중앙정부 사무기능의 지자체 이양과 더불어 재정분권이 실질적으로 진행되어야 한다는 인식이 상당히 확산되어 있다. 지방자치를 촉진하기 위한 국가수준의 거버넌스인 ‘자치분권위원회’와 ‘국가균형발전위원회’의 활동이 새로운 정부 들어 구체적인 일정표를 발표하면서 활발해지고 있다. 지역경제의 활성화는 저성장 체제에 접어든 우리 경제의 성장전략과도 맞물려 있는 과제이기도 하다. 그래서 ‘일자리위원회’, ‘노사민정협의회’와 같은 거버넌스는 지역 수준에도 형성되어 있다.

올해 ‘일자리위원회’는 지역일자리사업에서 ‘지자체의 개별 여건에 맞게 일자리사업을 기획·설계·운영할 수 있도록 하는 방안을 추진하기로 하였다. 그러나 이 방안도 이미 중앙이 배정한 예산 내에서의 지역 일자리사업에 대한 자율성 확대이지 지자체로 자율권한을 이양하거나

확대한 것은 아니라는 점에서 상당히 제한적이다. 또 중앙부처의 정책 사업에 대한 평가권한은 지역과 지자체에게 정책도전의 기회나 실패의 축적을 제한한 채, 그 공(功)을 중앙이 보유하고 있다는 점에서 지자체 공무원들의 실망과 불신이 누적되어 왔다. 이런 불신의 경로의존성을 제거하는 정책현장의 실질적 체험이 요구되는 상황이다.

2. 지역수준의 고용 및 인적자원개발 거버넌스 현황

지역수준에서의 고용 및 인적자원개발 거버넌스로 ‘지역노사민정협의회’와 ‘지역인적자원개발위원회’를 보자. 지자체장이 위원장을 맡고 있는 ‘지역노사민정협의회’는 지역인자위를 특별위원회로 두는 경우도 있어 지역인자위보다 상위의 기구로 볼 수 있다. 그러나 협의회 운영이 다소 형식적으로 이루어지고 있고 인적자원개발에 관한 이슈도 많이 다루지 않고 있기 때문에 실질적인 인적자원개발 거버넌스로 보기 어려운 상황이다.

‘지역인적자원개발위원회’는 지역노사민정협의회에 비해 본위원회를 비롯해 하위 회의체를 활발히 운영하고 있고, 지역인적자원개발에 관한 이슈들을 적극적으로 다루고 있다. 정부에서도 지역인자위의 훈련 공급에 대한 권한을 확대하고 훈련기관 인증 및 훈련과정 심사에 참여할 수 있도록 기능 강화 방안을 마련하고 있어 향후 인적자원개발의 지역 거버넌스로서 위상이 강화될 것으로 보인다.

그러나 지역인자위의 운영과 활동은 직업훈련에만 초점이 맞춰져 있고, 지역의 인력공급을 담당하고 있는 중등직업교육과 고등교육에 대해서는 크게 다루지 못하고 있다. 지역의 발전방향과 연계된 인력

육성전략의 일부로서 지역인적자원개발의 활동과 전략을 바라볼 필요가 있다.

3. 지역의 중등직업교육체제와 정책운영 현황

중등직업교육은 교육과정의 운영과 더불어 정책집행의 대부분이 지역교육청을 중심으로 이루어지며, 중앙부처인 교육부가 정책 기획과 설계를 담당하는 체제이다. 국가적으로 중등직업교육기관은 산업계가 필요로 하는 기능인력을 육성 및 공급 역할을 하는 것으로 여겨지지만, 정작 관련된 정책의 설계나 집행에서 산업계의 역할은 별로 없다. 교육부가 정책 설계 시 산업부와 협의하는 정도이며, 실제 정책을 운영 및 집행하는 지역교육청 수준에서는 지역산업계에 제도적 연계나 부여된 역할이 없다.

예컨대 ‘특성화고 학생의 현장학습과 노동시장으로의 이행, 직업교육 과정의 설계나 학과개편 등’에 대해 지역교육청은 산업계나 노동계와 공식화된 협력채널이나 제도화된 역할분담이 현재로서는 없다. 지역 중소기업과 지역교육청 장학사들 간에 업무 협조나 협력이 있는 정도이다. 국가수준의 거버넌스라 할 ‘국가교육회의’나 ‘일자리위원회’에서도 중등직업교육정책은 거의 다루지지 않고 있다.

지역교육청을 중심으로 중등직업교육과 관련한 정책을 실행하는 과정에서 많은 제약에 직면해 있으며 비효율도 발생하고 있다. 우리나라 중등 직업교육(특성화고와 마이스터고)은 최근 10년간 급격한 정책전환을 시도해 왔다. 직업계 고등학교의 설립과 통폐합, 산업계 및 기술변화에 대응한 학과 재구조화(개편), 그리고 고등학교 졸업생의 취업 및 인력

양성체제의 개편을 위한 산학일체형 도제학교와 중소기업취업반 운영 등이 대표적이다. 특성화고등학교는 학과나 전공을 개편 또는 신설하는데 있어 지역산업계의 기술 및 인력수요에 대한 정보 입수나 협의가 필수적이며, ‘산학일체형 도제학교’와 일반계고의 ‘중소기업취업반’ 운영에서는 지역중소기업체와의 협력을 전제로 한다.

그러나 이러한 정책사업의 운영에 있어 정보 입수나 협의를 위한 체계적인 경로가 없어서 개별 지역교육청과 개별학교, 그리고 교사들이 정보 수집 및 분석, 기업발굴 등을 직접 하고 있다. 일부 지역교육청은 ‘지역인적자원개발위원회’로부터 인력수요에 대한 정보를 제한적으로 협조받고 있지만 기본적으로 지역교육청 중심의 직업교육정책의 운영에서 산업계나 지자체 사이에 업무적 역할분담 체계가 마련되어 있지 않다.

다른 한편으로 중등직업교육정책에서 지자체와 지역교육청의 협력이 매우 제약적인 구조라는 문제가 있다. 지역교육청이 수행하는 직업교육정책 예산의 대부분이 중앙정부의 특별교부금 형태로 되어 있어서 교육부 영향력이 지배적이고 교육청의 자율권한 범위가 매우 좁다. 또 지역교육청의 교육행정은 교육자치 원칙하에 지방자치단체의 일반행정과 분리되어 운영되며, 지자체로부터 오는 직업교육정책 예산규모가 매우 작다. 대부분의 지자체는 지역의 인구감소에 대응해 지역청년층 취업지원 정책을 실시함에 있어 지역교육청과 협력이 필요해 보이지만 실제 협력사례는 잘 관찰되지 않는다.

이런 문제들은 상당 부분 현재 직업교육정책의 운영체제 (government)에 기인한 것으로 행정적 규칙을 통한 운영의 한계를 보여주는 것이다.

4. 지역의 고등교육정책 거버넌스 현황과 과제

지역수준의 고등교육정책 협의체로 ‘지역대학총장협의회’와 ‘지역전문대학총장협의회’가 있다. 이 단체는 교육부의 대학교육 업무 일부를 수행하는 ‘대학 그리고 전문대학교육협의회’의 지원을 받는 ‘총장협의회’ 안에 있는 지역회의체이다. 중앙정부에 대해 대학의 요구를 발언하는 역할을 주로 수행하고, 지자체 및 지역교육청과의 협력관계나 산업계, 학부모·학생의 참여가 없는 구조이다. 공공정책에 대한 거버넌스라기 보다는 고등교육정책의 이해당사자 중 하나로 보는 것이 적절할 것으로 판단된다.

이들 지역총장협의회보다는 ‘지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회(이하 지역인재육성협의회)’를 지역수준의 고등교육정책 거버넌스로 볼 수 있다. 지역인재육성협의회는 「지방대육성법」에 근거해 지자체 조례로 운영되지만 지역 대학과 산업계 및 기업을 구성원으로 포함하고 있어서 현재로서는 거버넌스에 가장 가까운 형태로 보인다. 그러나 고등교육 정책과 사업에 대해 지자체가 직접적으로 관여할 만한 수단이 없으며, 실제 협의체 구성이 어렵고, 또 구성 및 운영되고 있다고 하더라도 지역대학과 산업계의 의견을 수렴하는 수준에서 운영되고 있다.

이렇게 고등교육정책에서 지역거버넌스가 거의 형성되어 있지 않은 상황은 기본적으로 중앙부처인 교육부가 국가수준에서 고등교육정책의 대부분을 관할하여 설계하고 대학교육협의회를 통해 추진하는 체제이기 때문이다. 앞에서 본中等직업교육정책의 운영체계와 달리 고등교육정책은 국가수준의 거버넌스로 ‘국가교육회의’가 있다. 그러나

의제논의나 활동이 매우 미미하였다.

지역의 대학이나 지자체가 해당지역의 인재 육성과 개발을 위한 정책에서 협력체계가 형성되어 있지 않다는 점은 해결해야 할 중요한 과제이다. 지역에서 고급인재의 육성과 공급은 지역의 발전전략, 지역 기업의 경쟁력 확보, 그리고 인구감소와 소득문제 해결로 이어지는 소위 ‘지역의 내생적 발전을 위한 숙련생태계 형성’이라는 장기전략의 관점에서 볼 필요가 있다. 고등교육정책 운영에 대한 지방자치단체와 지역 이해관계자의 참여가 단기적으로는 쉽지 않은 과제이지만 장기적으로라도 도전해야 할 과제라 하겠다.

‘지역의 내생적 발전을 위한 숙련생태계 형성’이란 관점에서 지방자치단체는 이해당사자들 간의 네트워크 형성을 조정(coordinate)하고 관련 의제에 대한 논의를 촉진(facilitate)하는 역할을 주도적으로 할 필요가 있다. 현실적으로도 지자체가 주도하는 지역수준의 협력적 거버넌스는 지역별 인력수급의 미스매치나 청년실업 문제에 대해 중앙정부의 다양한 정책을 조합하고 조율하는 것뿐만 아니라 효과성과 효율성을 개선하는 데 일정한 역할을 할 것으로 기대된다.

5. 충청남도과 부산광역시의 거버넌스 운영 실태와 과제

두 지역의 인적자원개발 관련 거버넌스들의 운영과 내부 협력과정을 살펴본 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다(<표 1> 참조).

먼저 지역노사민정협의회는 두 지역 모두에서 인적자원개발과 관련한 사항을 본회의의 안건에 의제로 다루고 있지 않았다. 충남의 경우 전담인력과 사무국을 두고 운영이 활발한 편이었지만, 부산의 경우는

운영실적도 거의 없어서 협의회 활성화가 지역인력양성 거버넌스의 활성화로 연결되지는 않을 것으로 생각되었다.

지역인적자원개발위원회는 두 지역 모두 산업계 위원 비중이 높았는데, 노동계 위원의 참여를 높여 균형을 맞추는 것이 필요한 것으로 나타났다. 충남의 경우 지자체, 지역교육청과의 협력관계가 긴밀하였으나, 협력의 계기나 과정이 장학사의 개별적인 노력과 주도적 활동에 많이 의존해 이루어지는 한계가 있었다. 교육계 위원의 참여를 높이고 지역교육청과의 공식적인 채널을 확대해 협력관계의 지속성을 높일 필요가 있었다. 부산의 경우 광역단위로 인력 및 훈련 수요조사와 분석 결과가 공유되는 등 지자체, 중등직업교육 및 훈련기관과 유기적 협력관계를 형성하고 있었다.

중등교육정책의 운영에서 충남교육청은 지역인사위와의 협력으로 많은 성과를 냈으나, 지자체나 산업계와의 공식적인 협력이나 연계채널 부족이 상당한 제약으로 나타났다. 부산의 경우 최근 2년간 지자체와 교육청의 협력 시도로 고등학교 졸업생의 취업정책에서 초기단계이지만 일정한 진전을 보고 있다.

고등교육정책 거버넌스로서 ‘지역균형인재협의회’는 두 지역 모두에서 지자체 장이 대학의 의견을 청취하는 수준으로 그다지 실질적이지 않았다. 다만 부산의 경우 ‘대학협력단’을 시장의 주도하에 대학과 함께 구성하고 대학 관련 정책의 협력 채널로 작동하려는 시도 중에 있다. 이는 부산의 경우 초기단계이지만 지역수준 거버넌스에서 지자체장의 역할이 상당히 중요함을 시사하였다. 지역인력정책이 지역발전전략과 긴밀하게 연계될수록 서로 다른 조직의 (정책)담당자들의 소통이 활발해졌고, 그 연결 지점을 지자체장이 자극하고 촉진했던 것으로 보인다.

〈표 1〉 두 지역 사례 요약 비교

항목	충청남도	부산광역시
여건과 현안	<ul style="list-style-type: none"> - 북부권역 제조업 중심으로 수도권과 분업관계 - 소득 불평등도와 인구이동 높음 	<ul style="list-style-type: none"> - 서비스업 중심, 울산·경남의 제조업과 분업관계 - 인구감소, 청년층 유출로 경제 활력 감퇴
노사민정 협의회	<ul style="list-style-type: none"> - 최근 운영 활발, 전담인력과 사무국 운영 중 - 인적자원개발 관련 의제 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 노사 측 구성 비중 낮고, 활동 전반이 부진 - 인적자원개발 분과 구성이나 의제 없음
지역인적자원개발위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 산업계 위원 비중 높으나 의제 제시나 요구 적음 - 도청 및 교육청과 협력관계가 높은 편이나 예산지원, 상호협업을 할 공식채널 마련 등 지속 유인 필요함 - 노동계와 대학/전문대학의 참여가 필요 - 담당 인력 유출 문제 및 전문성 확대(연구수행 허용) 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 산업계와 교육계 위원 비중 높음 - 권역(부산·울산·경남)으로 혼련수급 조사·전망하고 분석결과 공유, 공통 현안 관련 모색 협의 - 직업교육기관, 훈련공급기관, 지자체, 지역정책부서와 유기적 협력관계 구축되어 있음 - 업무요청과 역할기대가 높아지면서 기존인력 업무부담 과중
중등 직업교육정책 운영과 협력: 지역 교육청	<ul style="list-style-type: none"> - 지역인자위와 협력관계로 교육청의 정책사업 성과 높임(엔젤기업, 채용약정형 공공훈련, 취업지원관 채용) - 지자체나 산업계와의 연계보다 교육청(장학사)과 개별학교의 노력에 기반하고 있는 한계 	<ul style="list-style-type: none"> - 지난 2년간 시(市)와 긴밀한 협력과 다양한 시도로 성과 냄 [지역기업정보 공유, 다잡고(多-JOB-GO), 고졸취업지원센터 시청사 내 설치] - 시의 청년실업업무 담당과 교육청 장학사의 소통이 계기였고, 고졸취업센터를 지역상공회의소 건물에 입주시켜 산업계와의 정보소통을 시도해 왔음
고등 교육 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> - (지역균형인재육성협의회)도지사가 연 1회 대학현안 청취 반영 - 대학과 지역 상생 위한 계획 수립 및 도내 조직신설에 대해 협의 중 	<ul style="list-style-type: none"> - 시와 대학이 ‘대학협력단’과 대학협력관 TF를 구성하고, 이를 통해 협력의 총괄 거버넌스로 작동하도록 시도 중(2019년)
지방자치단체의 활동	<ul style="list-style-type: none"> - 고졸취업에 지자체 관심 저조함 - 지역인자위에 대한 지원과 협력관계 활발함 	<ul style="list-style-type: none"> - 시장과 교육감의 정치성향이 유사한 점이 교육정책에서 지자체와의 협력이 활발하도록 작용했을 것으로 봄

5. 정책적 시사점

첫째, 지역인적자원개발 거버넌스의 형성을 위해서는 자치분권과 관련된 중앙부처의 실질적인 권한이양이 최우선적인 조건임을 재차 확인하였다. 재직자나 실업자에 대한 직업훈련은 고용노동부 관할로, 중등직업교육정책은 지역교육청 관할로, 고등교육인재정책은 교육부 관할로 나뉘어져 있다. 이러한 정책운영 구조 속에서 부처 간 칸막이를 뛰어넘는 조정과 협의의 중요성은 새삼 강조할 필요가 없을 것이다. 문제는 지역수준에서 인적자원개발이 지역발전전략과 연계되고 지역 내생적 발전이나 지역숙련생태계 등으로 발전해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 그 상위 수준이라 할 중앙부처 간 조정과 협력의 실질적인 작동이 지역수준에서 정책집행의 효율성이나 연계·협력에 가장 중요한 선결조건으로 작용함을 다시금 강조하고자 한다.

둘째, 중앙부처의 다양한 인적자원개발정책이 지역에서 조율되고 효과적인 집행이 이루어지기 위해서는 지자체가 좀 더 주도권(initiative)을 가질 필요가 있다. 예컨대 정책사업에 대한 자율권한과 함께 정책 성과에 대해 중앙정부의 일방적 평가가 아닌 상호평가와 같은 방식이 검토될 필요가 있다. 특히 중앙부처의 정책사업에 대한 평가권한은 지역과 지자체에게 정책도전의 기회나 실패의 축적을 제한한 채, 그 공(功)을 중앙이 보유해 왔다는 점에서 지자체공무원들의 실망과 불신이 누적되어 왔다. 이런 불신의 경로의존성을 제거하는 정책현장의 실질적 체험이 요구되고 있음을 인식할 필요가 있다.

셋째, 현재 자치분권의 일정표는 제시되었지만 재정분야의 실질적인 권한이양이 요원하고, 지역일자리사업에 대한 지자체의 권한이 실질적

으로 중앙정부의 관료적 통제하에 있다는 구조적 한계를 극복하는 문제이다. 이런 구조 속에서 지역수준의 고용 및 인적자원개발 거버넌스가 단기적으로 활성화되기는 쉽지 않아 보인다. 그럼에도 불구하고 지역노사민정협의회가 지역거버넌스로 자리 잡기 위해서는 상대적으로 갈등적 요소가 적은 인적자원개발을 논의 의제(議題)로 포섭하고, 다양한 이해관계자들의 참여 폭을 확대함과 더불어 실질적인 활동을 주도적으로 추진할 사무국 설치나 담당자 역량을 축적하는 일에 도전해야 할 것이다.

넷째, ‘지역인적자원개발위원회’는 현재 직업훈련정책에 제한되어 있는데, 지역발전전략(地域發展戰略)과 연계(連繫)된 인력육성 및 고숙련생태계(high skill ecology) 형성이라는 관점에서 지역인적자원개발의 활동범위와 거버넌스로서의 역할과 기능을 바라볼 필요가 있다. 지역의 인력 공급을 담당하고 있는 중등직업교육과 고등교육정책과 관련된 지역의 과제에 대해서 거의 다루지 못하고 있으므로 향후 고등교육기관과 중등직업교육기관을 대표하는 위원을 추가하고 관련 정책문제를 의제(議題)로 다룰 필요가 있다. 또 노동계를 비롯한 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있도록 위원 구성을 다변화할 필요도 있다. 특히 지역인적자원개발이 내실 있게 이루어지기 위해서는 기초지자체와의 연계도 필요하다. 일부 지역인사위는 분과위원회 형태로 기초지자체를 연계 운영하고 있으므로 기초지자체 단위에서 설치된 지역노사민정협의회를 활용하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

다섯째, 최근 시도되고 있는 중등직업교육 정책의 전환과정에서 제기되고 있는 현장의 많은 문제와 비효율을 해소하기 위해서는 지역수준의 중등직업교육정책 운영에서 지역거버넌스(local governance) 구축이 절대적으로 필요하다는 것을 보여주었다. 직업교육정책과

관련한 이해당사자로 지역교육청과 지방자치단체, 지역산업계, 그리고 노동계나 학부모단체 등의 조직체들이 공식 또는 비공식적으로 협력·소통할 수 있는 체계에 대한 본격적인 모색이 요구된다.

여섯째, 고등교육정책 거버넌스는 중앙수준과 지역수준 모두에서 활동 자체가 매우 형식적이며 거의 작동하지 않고 있다는 문제를 재인식할 필요가 있다. ‘지역인재육성협의회’의 경우 실질적인 정책수단이 없으며, 중앙거버넌스인 ‘국가교육회의’마저도 의제활동이 미미하다. 이런 상황에서 최근 지자체 주도로 지역대학과 지역발전 및 인력정책을 연계하려는 부산광역시의 사례는 매우 의미 있는 시도로 볼 수 있다.

일곱째, 사례연구 결과의 시사점은 다음 몇 가지로 요약된다.

부산광역시 사례는 지역인적자원개발 거버넌스에서 지자체장의 주도적 역할이 중요함을 보여준다. ‘대학협력단’이나 ‘다잡고 사업’이 비록 초기단계이지만 진행과정을 보면, 부산의 지역발전전략 안에 지역인재정책을 긴밀하게 연계시키고, 서로 다른 조직의 (정책)담당자들이 소통하고 협업할 수 있도록 하는 그 연결 지점을 지자체장이 자극하고 촉진했던 것으로 보인다. 사업내용의 연계뿐만 아니라 인력과 재정, 그리고 조직 등을 종합하는 협력체계를 형성하도록 한 것이다.

그럼에도 불구하고 지자체장의 주도력이 발휘된 배경에는 광역단위(울산과 경남을 포함하는)로 산업적 분업관계가 상당히 형성되어 왔고, 인력이동이나 훈련수요에 대한 파악이 광역단위로 이루어져 왔던 점, 비수도권 지역정치에서 부산의 위상 등이 총체적으로 작용하고 있는 것으로 보아야 할 것이다. 현장 면담에서는 시장과 교육감의 정치적 성향이 가까웠던 점도 배경으로 지적된 만큼 추후연구를 통해 지켜볼 필요가 있다.

충청남도 사례는 지역인적자원개발 거버넌스가 공식적이며 장기적으로 작동하기 위해서는 관련 이해당사자들의 균형 있는 참여가 중요하다는 것을 다시금 확인시켜 주었다. 충남지역인자위는 산업계 위원의 비중도 높고, 충남교육청의 과장과 장학사가 본회의와 실무협의회 위원으로 참석하면서 지자체와도 원활한 관계를 유지해 거버넌스로서의 형식을 갖추고 운영되고 있다. 그러나 지자체 차원에서 고졸취업에 대한 관심이 낮을 뿐만 아니라 지역인자위에서는 중등직업교육정책 관련 문제들은 의제로 다루지 않았다.

충남교육청이 낸 많은 성과들(엔젤기업, 채용약정형 공공훈련 참여, 취업지원관 채용지원)은 지자체나 산업계와의 공식적인 협력채널보다는 대부분 교육청 장학사의 개별적인 노력과 개별기업으로부터의 협조를 통한 방식이라는 한계가 있었다. 물론 이 과정에서 충남지역인자위의 협조를 받았으나 일시적인 것에 머물지 않도록 하는 지속적 노력이 요구되는 것으로 보였다. 충남북부권의 제조업 발달과 수도권으로 통근 및 통학 등 인력이동 비율이 매우 높은 점은 이 지역 경제의 활력소이자 동시에 인력정책의 어려움으로 작용하고 있다. 이런 배경 때문인지 지역노사민정협의회나 지자체가 중등직업교육기관 졸업생의 취업에 대한 관심이 높지 않았다.

다시 말해 지역인적자원개발위원회나 지역균형인재육성협의회 등의 거버넌스에서 지역교육청과 지역대학 등 교육계가 목소리를 낼 수 있도록 할 필요가 있다. 예를 들어 충남지역인자위의 위원 구성에서 산업계보다 낮은 교육계 위원의 비중을 높인다거나, 대학교수의 경우 특정분야 전문가보다는 지역대학의 대표자로서의 역할을 수행하도록 바꾸는 것과 같은 미시적인 개선이 추후 계속될 필요가 있다.

제1장

서론

제1절 연구 배경과 목적

제2절 연구 내용과 방법

제1장 | 서론

제1절 연구 배경과 목적

본 연구는 지방분권화시대에 지역인적자원개발을 둘러싼 거버넌스의 현황과 실태에 대한 사례연구를 통해 지역수준에서 인적자원개발이 효과적으로 이루어지기 위한 거버넌스의 역할과 개선방향을 제시하고자 한다.

인적자원개발정책은 직업교육과 직업훈련에서 시장실패(market failure)에 대응하기 위한 전형적인 정책으로, 그 배경이 되는 산업 및 고용정책과의 연계(連繫)가 중요하다. 산업계의 기술이나 노동시장 관행 및 직업세계 등의 변화뿐만 아니라 이에 대응한 과학기술정책, 인력정책 등에 적절히 연계되지 않을 경우 상당한 정부실패(government failure)가 발생한다. 이런 측면에서 매우 정교하고도 정합성 있게 접근해야 하는 정책영역이다.

정부가 추진하는 정책의 대부분이 궁극적으로 지역단위에서 집행된다는 점에서 지방자치단체와 지역 이해당사자들의 참여와 협력 없이는 소기의 목적을 달성하거나 성과를 제대로 낼 수 없다. 인적자원개발 정책 역시 지역수준에서 효과적으로 추진되기 위해서는 중앙부처의

4 지방분권화시대 지역인적자원개발 거버넌스 연구

관련 정책사업의 정합성 있는 설계나 조정·조율을 넘어서 지역 이해 당사자들의 참여와 협력, 즉 거버넌스(governance)를 통한 자율관리 체제의 작동이 요구된다고 본다. 그러나 우리나라는 30여 년간 지방 분권화와 지방자치의 추진에도 불구하고 지역 간 격차와 수도권 대비 불균형이 더 심해졌다. 지역발전 문제에 있어서도 지방자치단체는 주도권을 갖지 못하고 중앙정부의 정책을 집행하는 수준에 머물러 있다.

현재 우리나라는 지방자치나 지역인적자원개발의 정책경험 모두 충분히 발달하지 않은 상태이다. 그러므로 실제 지역에 대한 사례연구를 통해 현장의 여건과 실태를 종합적으로 파악하는 접근이 더 적절하다고 본다. 이에 본 연구는 2개의 자치단체지역을 선정하여 인적자원개발을 둘러싼 지역경제적 배경과 관련 거버넌스들의 운영실태를 살펴보고자 한다. 이를 통해 지역인적자원개발에서 거버넌스가 어떻게 작동하고 있는지 그 실태와 문제점을 살펴보고, 거버넌스가 원활하게 작동할 수 있도록 개선방안들을 제안하고자 한다.

본 연구가 지역과 거버넌스에 주목하는 이유는 다음과 같다. 첫 번째로 인적자원개발에서 그 배경이 되는 산업의 전략 분야나 구조가 지역 별로 다르며, 인력의 공급여건과 숙련불일치(skill mismatch)의 내용도 다르다는 점이다. ‘인력수요나 숙련변화에 대한 예측(forecasting)’을 지역수준에서 산업계나 교육계, 그리고 노동계가 공유하거나 조율하는 체계적이며 공식적인 경로 역시 매우 취약한 실정이다.¹⁾ 특히 지역 일자리와 소득의 기반으로 지역기업들은 세계화된 경쟁과 급속한

1) 고졸인력 수요에 대한 규모의 파악이나 전망은 개별학교나 지역교육청 수준에서 이루어지고 있는데, 이에 따른 업무부담이 과중하고 분석내용의 전문성과 활용 측면에서 한계가 큼. 최근 지역인적자원개발위원회에서 이와 관련된 정보를 조사/공유하는 방안을 협의 중임(지역인적자원개발위원회 지원센터장 면담 2019. 5.).

기술변화에 대해 적응력을 갖추어야만 하는 단계에 접어들었고, 이를 위해 가장 중요한 것은 바로 우수한 과학인재와 숙련된 기술인력이 뒷받침되어야 한다. 이런 점에서 인적자원개발 정책과 전략은 지역발전 전략과의 정교한 결합이 요구되는 상황이다.

두 번째로 직업훈련정책 측면에서 고용노동부는 정부주도, 공급자 위주의 훈련 공급과 운영 체계를 민간과 지역, 그리고 훈련수요자 중심으로 전환하고자 계속 노력해 오고 있다는 점이다.²⁾ 대표적인 예가 2013년에 시작된 ‘지역·산업맞춤형 인력양성체계 구축방안(박철우, 2013: 145)’이다. 이 정책은 지역별로 산업 수요에 부합하는 직업능력 개발사업이 추진되도록 함과 동시에 지역수준에서 인력양성에 대한 논의의 장으로서 ‘지역인적자원개발위원회(이하 RSC)’를 구성하도록 하였다. 이 위원회는 정부주도로 이루어지는 직업능력개발사업 전반에 대해 지역거버넌스로서의 역할과 기능을 하도록 설계되었다.³⁾

이 위원회의 운영에 대해 최영섭(2015)은 지역수준의 훈련공급 채널이 아니라 지역의 직업훈련 방향과 규모를 설정하고 조정하는 지역훈련 거버넌스로서 역할을 제안한 바 있다.⁴⁾ 또 RSC와 지역·산업 맞춤형 정책사업에 대한 선행연구들은(이규용 외, 2014a; 정재호 외, 2018) 현재 지역인적자원개발정책이 직업훈련 분야로 한정되기보다는 전략적인 접근, 즉 지역/지자체 수준에서 관찮은 일자리의 지속적인

2) 즉, 지역의 인구/노동력 특성과 산업계 숙련수요 반영뿐만 아니라 민간직업교육훈련시장의 육성 지체, 훈련기관 교육과정의 품질 문제, 노동자와 교육훈련생의 요구 반영 부족 등이 있기 때문이다.

3) 2018년 현재 16개 지역에서 지역인적자원개발위원회(RSC: Regional Skills Council)가 구성 및 운영되고 있으며, 고용노동부는 인건비와 운영비를 일부 지원하고 ‘산업별 인적자원개발위원회(ISC)’를 통해 작성한 인력수요 전망을 RSC와 공유하고 있음.

4) 최영섭(2015)은 지역산업계의 인력수요, 훈련수요 그리고 훈련기관의 선정이나 훈련과정의 심사평가와 같은 기능까지 아우를 것을 제안하고 있음.

유지와 창출을 위해 이해당사자들 간의 협력체계를 구축하고 일자리와 숙련인력의 순환이 이루어지도록 하는 방향에서 접근할 필요가 있음을 지적한 바 있다.⁵⁾ 요컨대 지역인적자원개발정책이 ‘중앙정부 차원의 일자리정책 및 산업정책과 긴밀히 연계될 필요성, 인적자원개발을 추진할 지방자치단체와 지역 차원의 주체들(산업계, 노동계, 교육기관)이 전문성을 갖추고, 또 관련 조직/기관들 간에 활발한 네트워크 형성이 요구된다는 지적’(정재호 외 2018: 요약 28)에 주목할 필요가 있다.

세 번째로 중등단계 직업교육(특성화고, 마이스터고)의 주체인 지역 교육청이 주요 중등직업교육정책을 효과적으로 운영하기 위해서는 주요 이해 관련자 및 조직들과의 협력체계가 절실하게 요구된다는 점이다.

이원적 직업교육체제(dual training system)가 지배적인 독일 등 서유럽 국가와 달리 우리나라 정규직업교육체제에서는 민간, 즉 산업계나 노동계의 역할이 높지 않다. 직업계 고등학교 학생의 현장학습이나 도제, 나아가 학교에서 노동시장으로의 이행과 관련한 제반과정에 중간매개 단체(intermediaries)의 역할이 발달해 있지 않다. 예컨대 직업교육과정의 설계나 학과개편 등은 산업계의 기술 및 직무능력표준, 그리고 자격 제도 등과 정합적으로 설계되어야 하며, 현장훈련생(또는 학생도제)의 임금이나 근로조건 등은 노동시장제도의 기준/관행과 일관성이 있어야 한다. 그런데도 직업교육기관이 배출하는 인력에 대해 산업계가 ‘필요로 하는 직무역량이나 자격기준’을 제시한다거나, 노동계가 ‘훈련생 및 도제의 노동조건이나 역량개발에 대해 기준을 제안’하는 것과 같은 제도적 역할분담이 현재로서는 없다.⁶⁾

5) 본 보고서 2장의 선행연구 참조

6) 이러한 문제를 해결하기 위해 정부주도로 국가직무능력표준(NCS)을 개발하고, 그 과정에서 전문가로 산업계가 참여했으나, 직업교육과정에 적용하면서 그 유용성에 대한 비판과 우려가 있음.

또 ‘시도교육감협의회’나 지역교육청도 직업계 고등학교 졸업생의 취업과 노동조건, 학과개편 방향과 같은 (정책)과제에 대해 지역산업계와의 연계나 협력이 활발하지 않은 것으로 보인다.⁷⁾ 중앙정부가 기획한 정책사업을 집행 및 전달하는 역할 위주이고 주도적으로 기획하는 역할은 상당히 제한적이다. 중등직업교육은 지역산업계가 필요로 하는 신규 숙련 및 기술·기능 인력을 육성 및 공급하고, 이들 인력의 경쟁력과 소득이 지역경제의 경쟁력과 소득, 나아가 인구유지로 이어지는 순환구조 속에 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 이런 점에서 산업계와 노동계, 그리고 지자체를 정규직업교육 정책에서 중요한 협력 당사자로 바라보는 접근이 필요하다.

인적자원개발에서 지역거버넌스의 중요성은 거시적 노동시장 수준, 즉 고용전략이나 생산성과 관련한 혁신의 모색이란 측면에서도 이미 많은 논의가 있어 왔다. 그 결론부터 말하면 지역발전전략의 핵심이라 할 지역일자리전략이 지역내생적 발전전략으로 방향전환을 하는 데 있어 고숙련생태계(high skill ecology)의 뒷받침 없이는 장기적인 성장으로 이어지기 어렵다는 것이다.

우리 경제가 저성장 체제로 접어들면서 대기업 위주, 수출주도 방식만으로는 한계가 있음을 인식해 왔다. 성장을 주도해 왔던 대기업이 높은 수익에도 불구하고 이에 걸맞은 고용을 창출해 내지 못하는 소위 ‘고용 없는 성장’이 나타남에 따라 경제발전의 새로운 패러다임이 모색되어 왔다. 산업정책 역시 ‘혁신의 생산성 효과’를 강조하던 것에서 ‘고용창출과 고용친화성’을 중시하는 방향으로 전환되었다. 고용문제가

7) 졸업생의 취업을 위해 진로상담, 취업알선, 그리고 일부 현장훈련 연계 등을 지역교육청이 담당하고 있으나, 취업과 관련된 상당 부분이 장학사의 개별적 업무역량으로 처리되고 있음(한국직업능력개발원 특성화고지원센터장 변숙영 박사 면담, 2019. 3.).

사회경제적 이슈와 정책에서 최우선순위로 자리 잡게 된 것이다. 이러한 전환은 지역정책의 흐름에도 그대로 반영되어 ‘고용, 일자리 창출’이 최우선 과제로 대두하였다.

우리나라 지역고용전략에 대해 이규용 외(2014a)는 기존의 ‘지역 간 자원배분의 재조정’이라는 수동적 접근에서 벗어나 ‘지역내생적인 발전전략’으로의 방향 전환을 주문한 바 있다.⁸⁾ 산업이나 인구에서 지역적 특성을 고려하는 것에서 나아가 지역과 수도권의 균형발전, 분권화와 권한이양, 그리고 중앙과 지자체 간 유기적 협력의 중요성을 강조하였다.⁹⁾ 특히 이 연구는 지역고용전략이 ‘지역일자리 창출전략, 고용서비스 전달의 지역화 그리고 지역숙련전략과 지역파트너십’으로 구성된다고 보고, 지역숙련전략이 ‘고숙련균형으로의 이행과 지역숙련 생태계 구축’이라는 통합적 관점을 장기적으로 견지할 것을 주문하고 있다.

이러한 논의는 지역수준의 인적자원개발이 지역특화산업의 경쟁 전략이나 일자리전략을 넘어서 복지, 교육, 그리고 자치분권과의 상호 연관관계 속에서 작동하는 것임을 의미한다. 다시 말해 인적자원개발에 대한 지역수준의 접근 및 전략이 중앙정부 정책의 조합을 넘어 지방 자치단체의 주도성뿐 아니라 지역 이해당사자들의 참여와 추진을 필요로 한다는 것이다.

8) 이규용 외(2014a: 2-26)는 지역이 가지고 있는 내생적인 자원과 역량을 최대한 확보함으로써 지역 간 격차를 줄임과 동시에 국민경제 전반과 노동시장 성과를 높이는 방향으로 지적함.

9) <고용전략의 3가지 의미> ① 고용문제 해결을 위해 다양한 정책들을 연계하고 우선순위를 부여해 체계화, ② 고용을 노동시장 차원을 넘어 산업, 교육, 복지 등과 상호 연관성 속에서 파악, ③ 사업주와 노동조합뿐만 아니라 다수의 이해관계자들의 이해를 조정하는, 즉 거버넌스를 고려한다는 것임.

제2절 연구 내용과 방법

1. 연구 대상과 범위

본 연구는 지역인적자원개발과 관련된 거버넌스를 대상으로 한다. 협의회 또는 위원회 형태인 거버넌스는 각종 회의 개최나 사무국의 실적 및 활동 보고서(인터넷 홈페이지 포함)로 그 현황을 알 수 있다. 거버넌스는 고도의 정치적 타협 활동이나 갈등 행위에서부터 행정부의 정책집행에 이르기까지 매우 다양한 스펙트럼을 지닌다. 수량적 현황보다는 거버넌스의 구조, 즉 이해당사자의 구성과 이해관계, 법률적 근거와 위상, 주요한 의제나 과제가 무엇인지, 그리고 문제를 해결해 가는 상호작용 과정이 주요 연구내용이 될 것이다.

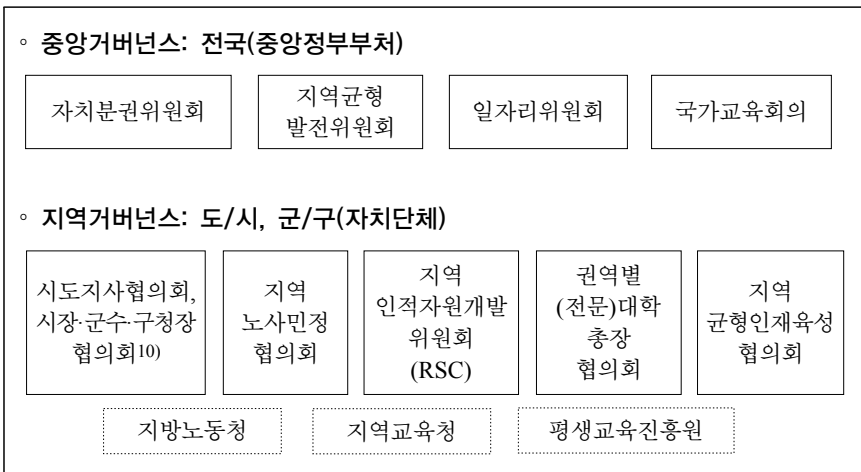
본 연구에서 인적자원개발의 범위는 능력개발정책과 직업교육정책까지로 하며, 지역수준의 거버넌스를 대상으로 한다. 이때 직업교육 정책은 중등단계와 고등단계로 구분하여 연구한다. 동시에 이 두 정책의 배경이 되는 지역발전정책과 지역균형정책, 산업정책, 그리고 노동시장의 인력정책과의 연계성은 거버넌스 내부과정 파악에서 대상으로 한다.

좀 더 구체적으로 연구 대상을 살펴보면, 지역인적자원개발과 관련된 거버넌스는 크게 국가수준(national level), 즉 중앙거버넌스와 지역수준(local level)의 지역거버넌스로 구분할 수 있다([그림 1-1] 참조). 중앙 정부 수준의 거버넌스로는 대통령직속 정책위원회 소속의 자치분권위원회, 지역균형발전위원회, 일자리위원회, 국가교육회의가 있다. 중앙 정부 관료가 주축을 이루며 노동계, 산업계, 교육계, 관련 전문가, 민간

10 지방분권화시대 지역인적자원개발 거버넌스 연구

등 다양한 이해당사자로 구성된다. 이러한 거버넌스들은 지역수준에서 정책을 집행 및 추진하기에 앞서 전국수준에서 거시적 정책을 기획, 수립 및 설계하고, 또 중앙정부 부처들 간의 정책을 조정·조율하거나 법규를 개정하는 것을 주요 기능으로 한다.

[그림 1-1] 자치분권과 인적자원개발을 둘러싼 거버넌스: 중앙, 지역



주: 점선 상자는 행정기구를 나타냄.

지역거버넌스로는 자치분권과 관련된 시도지사협의회, 시장·군수·구청장협의회가 있으며, 지역의 고용과 인적자원개발을 협의 대상으로 하는 지역노사민정협의회, 지역인적자원개발위원회(RSC), 그리고 직업 교육정책 문제를 다루는 권역 또는 지역별 대학 및 전문대학 총장협의회와 지역균형인재육성협의회, 지역평생교육협의회가 있다.¹¹⁾ ‘시도지사

10) 의회의장협의회가 있음.

11) 그 외 교육자치 관련 전국시도교육감협의회가 있으나, 교육행정기구의 성격을 지니므로 대상에서 제외함.

협의회’는 자치분권과 균형발전에 대해 중앙거버넌스에서 목소리를 낸다. 동시에 시도지사는 지역발전의 주요 목표 중 하나인 일자리 창출과 관련해 지역노사민정협의회의 이해당사자가 된다.

그 외 지방행정기구(지방노동청, 지역교육청 등)는 인적자원개발 정책을 지역수준에서 집행 및 추진하는 기구이자 동시에 지역거버넌스의 주요 구성원(정부 측)이 된다.

지역인적자원개발 거버넌스의 주요 이해당사자는 [그림 1-2]와 같다. 산업계 및 노동계, 직업교육계, 그리고 지방자치단체가 주요 이해당사자이며, 지역에서 고용서비스, 일자리 창출과 관련한 정책, 그리고 직업교육정책을 추진하는 기관인 지역청도 포함된다.

[그림 1-2] 지역인적자원개발 거버넌스의 주요 이해당사자

산업계: 지역 대·중소기업, 지역상의, 산단공단
노동계: 중앙단위 노총의 지부 / 지역노동단체
교육계: 직업교육기관(특성화고/마이스터고, 전문대, 폴리텍대) 직업훈련기관(공공/민간의 직업전문 학교/학원)
지자체: 시도지사(직업교육과, 노동/일자리/청년과), 의회
지역청: 시도교육청(직업교육과), 지방노동청(지역협력과)

2. 연구 방법: 사례연구와 주요 질문

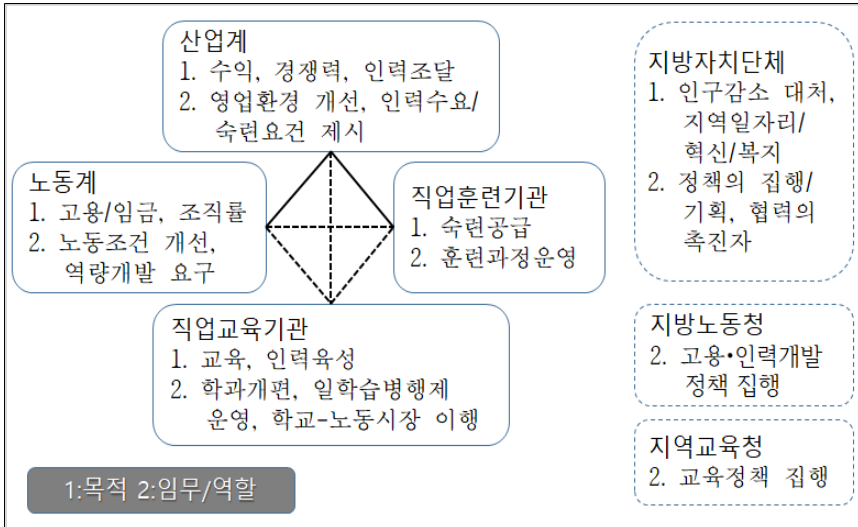
본 연구는 지역인적자원개발 거버넌스의 실태에 대해 주요 이해당사자들 간의 상호작용과 내부과정을 중심으로 살펴보고 2개 지역을 대상으로 사례연구를 하고자 한다.

연구 대상인 지역거버넌스에 대한 사례연구에 앞서 개념적인 틀로 인적자원개발과 관련된 이해당사(집단)자별로 그 목적과 임무를 [그림 1-3]과 같이 설정하였다.

인적자원개발과 관련해 산업계는 인력수요자이며, 노동자의 직무수행에 필요한 숙련요건을 제시해야 할 임무가 있다고 가정한다. 노동계는 임금과 경력개발을 위해 노동자의 숙련(직무역량)개발을 요구하고, 이를 위한 훈련 시간과 비용 등에 대해 요구한다. 직업훈련기관과 직업교육기관은 인적자원개발에서 신규인력 및 숙련인력의 공급자로서 노동자와 학생에게 훈련을 실시하고, 이를 위한 교육훈련과정을 운영한다. 동시에 이 기관들[직업계 고등학교와 전문대학(폴리텍 포함), 그리고 공공 및 민간 훈련기관 등]은 산업기술과 직업세계의 변화에 맞추어 학과나 교육과정을 개편해야 한다. 변화에 대한 대응과정에서 일학습병행제 도입이나 졸업생의 취업 등과 같은 직업교육정책의 주요 과제들도 수행하게 된다.

다음으로 인적자원개발정책 집행의 주체라 할 중앙정부의 지방부서(지방노동청, 지역교육청, 지역공단 등)도 관련된 이해당사자로 포함한다. 지방자치단체(시·도청)는 지역수준의 거버넌스에서 가장 주도적인 역할을 할 관련자라는 점에서 당사자로 고려될 필요가 있다.

[그림 1-3] 지역인적자원개발에서 주요 이해당사자와 그 요구



주: 점선 상자는 정책의 집행기관을 겸함.

지역인적자원개발 거버넌스별로 이들 이해당사자들의 현황이 어떠한지에 대해서는 선행연구 문헌과 기존의 사업보고서 등을 통해 파악한다. 예컨대 지역거버넌스의 목적과 운영, 성과, 이해당사자들의 역할과 기능(심의/협의 사항), 주요 업무(mission), 이해당사자 간 참여 실태, 거버넌스 활동의 성과와 그 성과의 축적 등을 중심으로 살펴본다.

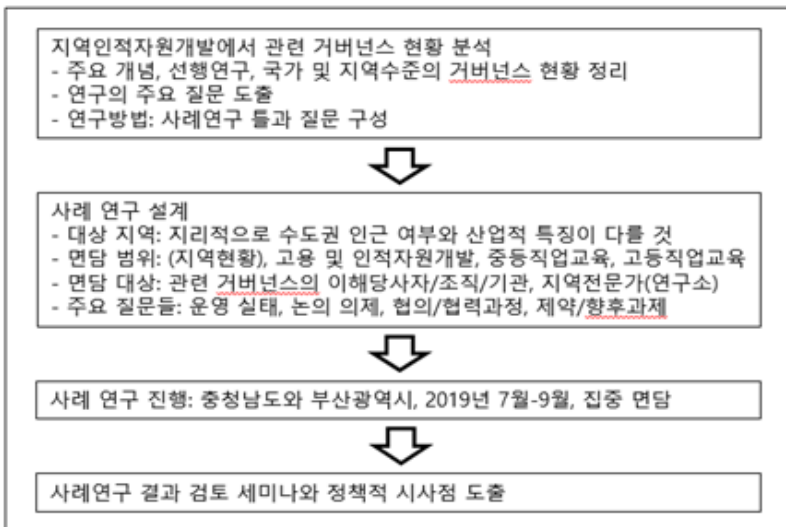
거버넌스는 기본적으로 협력적 또는 갈등적인 이해관계를 협의하는 것이라는 점에서 의제의 설정과 논의과정이 핵심이다. 의제의 설정은 이해당사자들의 참여강도나 대표성에 주로 영향을 받는다. 의제의 논의 과정은 참여하는 이해집단(대표자)이 지닌 자율성과 재량권의 정도에 따라 달라진다. 이해당사자들 간의 다양한 영향관계는 네트워크상의 상호관계로 불리기도 한다.

14 지방분권화시대 지역인적자원개발 거버넌스 연구

따라서 거버넌스에 대한 현황 분석으로부터 지역수준의 인적자원개발 거버넌스의 문제가 무엇인지를 도출하고, 이것을 중심으로 지역을 선정해 사례연구를 하는 순서로 진행한다.

사례연구를 위한 절차는 [그림 1-4]와 같다.

[그림 1-4] 사례연구 절차



사례연구 대상 지역은 부산광역시와 충청남도다. 부산광역시는 수도권과의 거리가 상대적으로 멀고 동시에 산업이 일찍 발달하여 지역 경제의 독자성을 구축해 온 곳이다. 부산광역시는 인적자원개발이 지역 고용정책과 연계되어 지역발전전략 수준으로 운영되고 있다고 알려져 있으며(우수: 부산·울산·경남지역권),¹²⁾ 이 과정에서 비교적 지역인적 자원개발에 대한 거버넌스가 잘 형성되어 있을 것으로 예상되는 지역이다.

12) 류장수 외(2018)를 참조함.

충청남도는 비수도권이지만 수도권인 서울·경기지역에 인접하여 있어 산업입지적인 장점이 작용하는 지역이다. 또한 산업적 발달이나 소득수준 면에서 울산과 경기 다음으로 높은 성과를 보이고 있는 지역이다. 동시에 충청남도는 최근 들어 지역수준의 고용거버넌스라 할 수 있는 ‘노사민정협의회’와 지자체인 충청남도, 그리고 ‘충남지역 인자위’ 등이 매우 활발하게 지역발전을 위한 연계를 구축해 가고 있는 (진행) 지역이다.

두 지역에 대한 사례연구의 주요 내용과 질문은 아래 표와 같다.

〈표 1-1〉 사례연구를 위한 주요 내용과 질문

○ 사전 조사 파악

- 사례 대상 지역의 지역수준의 인적자원개발 전략 설계와 추진 실태
- 지역인자위의 ‘기본계획’과 운영실태, 지자체의 ‘지역발전전략’ 및 시도지사 공약사항/이행, 직업교육 관련 거버넌스 운영실태 등

○ 거버넌스와 이해당사자에 대한 주요 질문

(1) 지역노사민정협의회: 지역고용거버넌스로서의 역할과 기능

- 협의회 활동 연혁, 이해당사자의 참여 빈도, 주요 의제와 논의 실태와 주요 성과
- 주요 의제에서 인적자원개발에 대한 것이 포함되는지 여부와 그 내용, 논의 결과, 실행 상황 등에 대해 질문.
- 이해당사자의 논의나 활동이 저조한 경우 그 이유나 배경 등

(2) 지역인적자원위원회: 지역인적자원개발 거버넌스로서의 역할과 기능

- 사무국은 거버넌스로서 어떤 활동을 하는가? 담당자로서 인식
- 주요 이해당사자들의 참여빈도, 요구/의제 내용
- 협의 내용의 수준이 실질적이며 실현가능성을 얼마나 담보했는가?
- 협의 또는 결정에 따른 결과가 얼마나 있었으며 축적/기간이 걸렸는가?
- 거버넌스를 주도하는 집단 또는 주체 여부.
- 지역교육청, 지자체, 그리고 노사 측과 고용노동부 및 지청과의 각 관계(정보, 소통, 의제 등)

16 지방분권화시대 지역인적자원개발 거버넌스 연구

-
- (3) 지방자치단체: 일자리 담당 부서, 지역노사협력 담당 부서, 기획부서 등
- 지역발전 계획/전략이 HRD와 연계된 정도
 - 위 연계에 대한 지자체단체장 또는 지자체담당부서의 인식
 - 정책/전략의 추진과정에서 지자체의 주도 역량과 그 조건: 재정, 사무기능 등에서 중앙정부의 권한이양과 관료적 통제 문제
 - 지역인자위, 지역교육청, 지역 기업/단체와의 소통과 연계, 요구/의제 제기 등
- (4) 지역교육청: 교육정책 집행 부서로 장학사 면담
- 직업교육 정책의 운영체계와 관련한 문제: 일학습병행제 및 취업반 운영, 교육과정 개편, 졸업생 취업 등
 - 정책사업 운영과정에서 직면하고 있는 주요 문제들
 - 지역인자위, 지자체, 지역 기업/단체 등과의 소통 및 연계 상황: 산업계의 인력 수요나 기술변화에 따른 교육계에 대한 요구가 교육기관(지방교육청, 개별 고교/전문대/폴리텍대학)과 체계적이며 상시적으로 공유되고 있는가?
 - 정책사업 수행에 따른 성공사례나 실적이 나오게 된 경과와 애로사항
- (5) 지역인자위-지역교육청-지자체 등 주요 관계자 간 연계의 체계성과 안정성
- 지역인적자원개발 거버넌스가 얼마나 시스템으로 자리 잡고 있는가?
-

- 면담 대상은 [그림 1-3]의 주요 이해당사자와 전문가.
- 시·도청 기획부서, 일자리, 노사협력 관련 부서 업무 담당자
 - 지역노사민정협의회, 지역산업계와 노동단체
 - 지역교육청의 중등직업교육정책 담당 장학사,
 - 지역의 평생학습/교육기관, 지역발전연구소 등 지역대학의 산학협력단
-

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 사례연구에 앞서 거버넌스 개념과 자치분권 및 지역인적자원개발에 대한 선행연구를 검토하고 중앙수준의 거버넌스 현황에 대해 살펴본다. 제3장에서는 지역인적자원개발 거버넌스의 현황과 실태를 살펴보고 거버넌스 측면에서 주요 과제가 무엇인지 정리한다. 제4장과 5장에서는 충청남도과 부산광역시에 대한 사례연구 결과를 정리한다. 제6장에서는 전체 연구 내용을 요약하고 정책적 시사점을 중심으로 지역인적자원개발 거버넌스의 개선을 위한 방향을 제안한다.

제2장

이론적 논의 검토

제1절 주요 개념과 선행연구 검토

제2절 균형발전 및 인력개발 정책 거버넌스

제2장 | 이론적 논의 검토

제1절 주요 개념과 선행연구 검토

1. 거버넌스의 개념과 자치분권에 대한 논의들¹³⁾

거버넌스(governance)는 공공정책의 결정과 집행이 이해당사자들의 참여와 협력을 통해 이루어지는 것으로 넓게는 정부와 시장, 시민사회 각 영역이 참여해 상호작용하면서 국정을 운영하는 것을 의미한다. 정부가 배타적으로 주도하는 국가 통치(government)와 대비되는 개념으로 행정학에서는 관료제의 대안적 방식으로, 조직이론에서는 의사결정의 자율규제체제로 보기도 한다. 사회학에서는 공식적인 국가권위 보다는 다양한 사회구성원 간의 네트워크와 협조를 통해 사회문제를 해결하는 사회적 조정 방식으로 본다.¹⁴⁾

13) 거버넌스의 개념, 자치분권 관련 현황 등에 대해 일부 내용은 전희선 연구원(전북대)에게 의뢰한 원고를 참조하여 작성함

14) 좁게는 공식화된 권위가 아닌 이해당사자들 간의 자율적이며 호혜적인 상호의존성에 기반하여 협력하는 조정의 한 형태로, 넓은 의미에서는 정부와 민간의 경계가 무너지면서 나타나는 정부, 기업, 노동조합, 시민단체 등의 이해당사자가 공식적 제도와 비공식적 맥락 속에서 각자의 목표와 이해관계를 통합 조정해 가는 과정과 그 구조로 정의되기도 함.

거버넌스는 이해관계가 대립적이거나 갈등상태인지, 아니면 공동으로 추구하는 이익이나 일치하는 이해가 있는지에 따라 갈등적 형태와 협력적 형태로 구분한다. 전자는 항의나 시위 등의 방식으로, 후자는 대화와 타협을 통해 대응이 이루어진다. 예컨대 이해관계가 대립적 성격을 띠는 노동문제의 경우, 중앙정부주도의 정책 구상-실행 방식을 벗어나 주요 이해당사자라 할 노사정이 사회적 협약을 통해 문제를 해결 및 조정하기도 한다.

최근 우리 사회는 지식과 정보화 시대를 넘어 시민참여 시대로 접어들고 있다. 소득수준의 향상과 더불어 사회문화적 다원화·다양화가 확대되면서 사회서비스에 대한 요구수준이 높아지고, 공공과 민간 영역 전반에서 민주화와 정책결정에 대한 시민·주민의 참여요구가 매우 활발해지고 있다. 국민들이 일상적 소비에서 가격을 지불하는 서비스에 대한 눈높이가 높아졌을 뿐만 아니라 공공 및 사회복지 서비스에 대한 요구와 참여도 날로 높아지고 있는 것이다. 이처럼 높아진 눈높이는 공공부문의 정책서비스 전반에 대한 공정성과 투명성, 나아가 그 전달 체계의 효율화를 요구한다.

이러한 시민의 참여요구와 공공성에 대한 높은 기대는 공공정책의 운영에서 기존의 방식, 즉 국가주도의 권위주의적 또는 중앙정부의 관료 중심적 방식이 한계에 이르렀다는 것을 시사한다. 사회문제를 해결하는 주요한 방식이 국가에 의한 중앙집권적 통제에서 사회참여자들 간의 민주적 조정절차가 강조되고 있다(안혁근, 2015). 이러한 변화는 지역격차 문제 해결에 대한 접근방식도 바뀔 필요가 있음을 시사한다. 중앙정부의 관료 중심으로 정책을 추진하고 집행하는 방식을 넘어서 거버넌스(governance) 관점의 접근, 즉 주요 이해당사자들의 참여와

조정을 통한 접근이 필요한 시점이다.

협력적 거버넌스(collaborative governance)는 공공부문 혼자서 혹은 단일조직에 의해 쉽게 해결할 수 없는 중대한 공공정책 문제에 대해 여러 조직들이 협의하여 감독, 운영, 촉진, 조정 등을 수립하는 과정이다.¹⁵⁾ 주재복(2013)에 따르면 공공부문에서 협력적 거버넌스는 다양한 이해관계자들 간의 요구를 조정하고, 숙의적 협력규범을 만드는 중앙정부의 능력과 의도에 따라 그 방향성이 결정된다.¹⁶⁾ 이 조정과정에는 중앙정부와 지방정부 사이에 권한과 자원에 따른 격차가 존재한다. OECD는 이 격차(gap)를 정보, 역량, 재정, 행정, 정책으로 나누어 <표 2-1>과 같이 제시하였다(안혁근, 2015: 22-23).

〈표 2-1〉 중앙정부와 지방정부 간 주요 격차(gap)

-
- 정보: 지방정부가 지역주민의 수요와 선호도, 정책이행과 비용에 대한 정보를 더 충분히 보유함.
 - 역량: 인적자원, 재정, 지식(기술) 인프라 등의 차이가 있을 때 역량격차가 발생하며, 지방정부의 역량은 분권화 결정에 중요하게 작용함.
 - 재정: 주로 지방정부가 중앙정부에 의존함. 중앙은 고비용의 공공서비스를 전달하는 지방정부에 의존함.
 - 행정: 행정구분과 기능적인 경제권이 서로 불일치할 때 발생함.
 - 정책: 지방의 정책수요와 국가의 정책실행이 불일치할 경우 격차가 발생함. 예컨대 개별 중앙부처가 지방에도 영향을 주는 범분야적 사업을 독자적 방식으로 추진할 때 정부 간 통합적 접근가능성이 낮아짐.
-

출처: 안혁근(2015)을 참조함.

15) 안혁근(2015: 14-16)을 참조함.

16) 주재복(2013)은 사례연구(인디애나 주의 앨런 카운티와 포트웨인 시)에서 성공요인으로 위기 의식 공유, 공동의 참여적 문제해결기구의 구성, 체계적인 연구를 통한 과제도출 및 우선순위 선정, 지방정부 간 정상회의 개최를 통한 적극적 문제해결 노력을 들고 있음.

자치분권이 중앙과 지방 사이의 정치·행정권한의 배분에 대한 것이 라면, 지역균형발전은 매우 다의적이어서 모든 정책의 가이드라인이 되는 국정이념(정책틀, policy framework)에서부터 구체적인 정책목표에 이르기까지 매우 광범위하다. ‘자치분권과 균형발전’은 개념적으로나 실제 정책 추진에서 상충관계에 있다. 첫째는 현재와 같이 지역 간 격차가 크고, 각 지역의 규모가 작은 상태에서는 자치분권을 해도 불균형 해소나 지역발전이 어려울 것이라는 것이다(마강래, 2018). 이에 대해 자치분권정책과 균형발전정책이 상호 긴장과 보완 관계의 측면이 있으며, 전략으로 조화 가능한 것이라는 견해가 있다. 이 조화의 예시로 자치교육(고등학교)의 통합 추진을 들고 있다(김순은, 2018). 두 번째는 균형발전정책 추진 시 ‘공간단위가 무엇이 되어야 하는가’의 문제제기이다. 연방정부에 버금가는 지방분권 추진은 지방분권의 지역단위로 기초보다는 광역권을 상정하는 것으로 볼 수 있다거나(변창흠, 2019. 1. 22.), 지방광역대도시권 육성을 통해 균형발전을 추진해야 한다는 주장(마강래, 2018; 송우경, 2017)이 있다.

지방분권화에 대해 정책 담당자라 할 공무원들 간에도 인식에 차이가 있는 것도 사실이다. 시도 및 기초 지방자치단체의 국정참여 실태에 대한 임성근(2017: 202-203, 219, 224-226)의 연구에 따르면, ‘지방분권 확대’의 필요성에 대해, 광역 및 기초 지자체 소속 공무원은 중요하게 보는 데(4.15~4.19점) 비해 중앙부처 소속 공무원은 낮게 보고(3.44점) 있다.¹⁷⁾ 또 현행 지방자치가 ‘조직의 자율성’ 측면에서 볼 때, 자치조직(인사)권>행정권>입법권>재정권의 순으로 높으며, ‘정책에 대한 상급

17) 임성근(2017)에 따르면 우리 사회 문제해결을 위한 정책 우선순위에서 광역 및 기초지자체 소속 공무원은 ‘지방분권화를 통한 지방자치단체의 역할 확대’를 거의 일 순위(17.1~19.7%)로 보았으나 중앙행정기관소속 공무원은 낮게(2.2%) 보았음.

기관의 조정 및 관여'가 평가와 감사 측면보다는 기획 측면에서 더 높아질 필요가 있다고 보았다. 또 “지방자치단체의 국정참여가 지방의 의견청취 수준에 머물러 있으며, 중앙과 지방 간의 상호협의·조정(consultation & coordination)에 대한 제도가 매우 취약하여 규정이 있더라도 중앙정부에 편향된 비대칭적인 것으로” 보고하고 있다(하혜수, 2018: 135).

지역거버넌스(local governance)는 “지방자치체와 지역사회의 다양한 이해관계자들 간의 정책네트워크와 파트너십, 그리고 이들 간의 소통과 협상에 기반한 구조화된 협력을 통해 정책을 결정하고 집행하는 통치 방식”이다(이상민·고현주, 2018: 107). 엘리트 중앙관료들 주축으로 법·제도를 대상으로 하는 중앙거버넌스에 비해 지역의 현안 과제나 정책을 대상으로 한다는 점에서 다르다(송하울, 2015).

지역고용거버넌스(local governance for employment)는 지역의 고용 문제 해결을 위해 지방자치단체와 지역사회 이해관계자들이 네트워크를 구성하고 소통과 협상, 조정 등 구조화된 협력을 통해 정책을 결정, 집행하는 방식이다(이규용 외, 2014a). 우리나라는 2000년대 초반 고용 정책 분권화의 필요성이 제기되면서 지역수준에서 고용복지서비스를 통합하려는 시험적 시도가 있었다. 이후 최근 지역일자리 창출에 있어 지자체 주도 방식으로의 전환에 대한 대통령의 의지 표명(시도지사 협의회, 2018)을 계기로 지역수준의 고용정책 운영과 이를 위한 거버넌스에 대한 관심이 높아지고 있다. ‘지역일자리사업의 지역자율성 강화방안’, ‘지역주도 일자리’에 대한 정책과제들이 대통령소속 일자리 위원회에서 의결된 바 있다.¹⁸⁾

18) 일자리위원회·관계부처합동(2019. 9. 3.). 제12차 일자리위원회 의결안건 1 참조함.

2. 산업 및 지역고용 정책과 인적자원개발정책

지역격차는 우리 경제의 저성장 체제 진입과 사회적 양극화의 중심에 자리 잡고 있는 문제이다. 수도권에 인구와 자본, 정보와 지식, 그리고 권력 등이 집중되면서¹⁹⁾ 과밀로 인한 집적의 비경제가 발생해 왔다. 이에 반해 비수도권은 최근 10여 년간 경제의 중심축인 제조업이 침체되면서 지역산업 전반이 극도로 취약해져 소득정체와 인구감소가 계속되면서 수도권과의 격차가 더욱 심화되어 왔다. 여기에 급속한 고령화와 지역의 인구감소로 행정구역이 사라지게 될 위기에 처한 자치구와 단체가 출현하면서 지역격차와 불균형은 매우 긴급한 사회경제적 문제로 대두하였다. 이제 수도권과 비수도권 간의 격차 문제를 해결하지 않으면 날로 악화되고 있는 우리 사회의 양극화 문제를 해소할 수 없고 성장기반 자체가 취약해지는 상황을 맞게 될 것이다.

지역격차 문제는 이미 정치적으로 최우선순위로 다뤄져 왔다. 참여정부(2003년)는 「국가균형발전 특별법」을 제정하고, 대통령자문기구인 ‘국가균형발전위원회’를 설립하여 ‘국가균형발전 5개년 계획’하에 ‘국가균형발전특별회계’를 운용하는 등 범부처 차원에서 통합적·체계적으로 국가균형발전 관련 정책을 설계하고 추진을 시작하였다. 이후 정권에 따라 연동하며 많은 변화가 있었지만, 새로운 정책추진을 통해 지역발전의 경험과 노하우를 축적해 왔다. 그러나 중앙정부 주도로 추진되었고 지자체의 자율성과 지역주민의 참여는 저조하다는 한계가 지적되어 왔다(송우경, 2017; 김순은, 2018).²⁰⁾ ‘자치분권’과 ‘지역균형

19) 인구의 49.6%가 수도권에 거주(통계청, 인구주택총조사 보도자료, 2018. 8. 27.).

20) 송우경(2017)과 김순은(2018)은 1995년 「지방자치법」 제정 이후 지역발전정책은 국토개발과 산업적 발전에서 지역 간 격차해소로 점차 변화해 왔다고 봄.

발전'을 양측으로 하는 지방자치는 문재인정부가 '국정운영 5개년 계획'을 통해 다시금 높은 정책순위로 추진하고 있다.

지역을 발전시키고자 하는 다양한 정책시도들은 균형발전의 이념 구현을 중요한 판단의 기준으로 삼고 있다. 그래서 이러한 균형발전의 이념은 지역산업정책에도 적용되어 왔다. 산업화 초기 '지역'은 중앙 정부 주도하에 공업의 배치 차원에서 활용되었다. 지역단위의 산업을 중심으로 한 본격적인 지역산업정책은 '국민의 정부'에서 시작되었으며,²¹⁾ '참여정부'에서 국가균형발전이 핵심국정과제로 설정되면서 정책의 규모와 범위가 확대되었다. 지역산업정책은 1998년 외환위기 극복이라는 경제과제가 계기가 되었으며, 산업클러스터(産業集積, industrial cluster)를 기본방향으로 중앙정부 주도하에 추진되었다. 산업클러스터 접근은 '동종 산업의 사업체들이 지리적(地理的)으로 인접하게 군집을 이룸으로써 주는 집적의 이익이 산업경쟁력의 중요 원천으로 작용하도록 하는 정책' 접근이다. 그러나 2008년 금융위기와 이후 세계화된 경쟁과 급속한 정보통신기술의 혁신으로 소위 '고용 없는 성장'이 시작됨에 따라 고용창출과 고용효과성이 사회경제정책 전반의 최우선 순위로 전환되었다.

이러한 경제정책 기조의 변화는 지역발전과 산업정책에서 고용전략의 수립, 고용정책의 분권화에 대한 필요성을 제기하였다. 개방경제하에서 국가의 산업정책은 실제로 지역단위에서 이루어지고 있으며, 많은 선진국이 지역산업정책을 통해 내생적 역량을 혁신·개발해 왔다는 점은 널리 알려진 사실이다. 그러나 우리나라에서는 지역산업정책과 지역 고용정책의 연계가 잘 이루어지지 않고 있으며, 지방자치단체의 고용

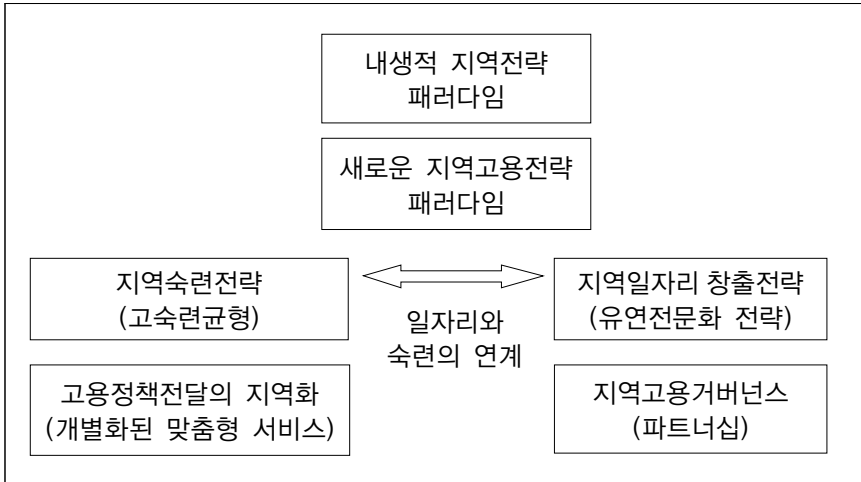
21) '4대 지역산업 진흥사업' 이 대표적임. 송하율(2015)을 참조함.

정책이 중앙정부의 정책을 모방하는 것이 많아 지역사정을 고려한 독자적 모델을 만드는 것까지는 미치지 못하고 있다. 이러한 배경에 더해 고용창출이 수도권에 집중되고 청년층의 비수도권 이탈과 지역의 고령화, 그리고 지역 노동시장에서의 조정 메커니즘 부족 등은 지역 수준의 고용정책이 거시적, 종합적인 관점, 즉 전략수준에서 조정·조율될 필요가 있다는 것을 시사한다.

이규용 외(2014a와 2014b)는 우리나라의 지역전략이 기존의 “자원 배분” 접근에서 ‘내생적 지역전략’ 추구로 전환되어야 한다고 제안하고 있다. 내생적 전략은 지역의 모든 역량을 동원하는, 즉 ① 기업성과에 영향을 주는 직간접적 요인을 포괄하고, ② 외생적 투자나 이전보다는 내생적 자산에 집중하며, ③ 약점보다는 기회요인을 강조하고, ④ 집단적이고 협상에 기초한 거버넌스에 기초하는 것으로 구성된다([그림 2-1] 참조)고 보았다. 특히 이 연구는 우리나라 지역고용전략에서 숙련전략의 중요성을 다음과 같이 강조하였다. “세계화된 경제와 빠른 기술변화 속에서 고용성과는 변화에 대한 적응력(adaptability)에 따라 달라지는데, 외부환경 변화와 충격에 잘 적응하는 노동력을 지닌 지역일수록 위기로부터 빨리 벗어났음을 2008년 금융위기 시기에 확인하였다”.²²⁾

22) 이규용 외(2014a: 34-36)을 참조하였으며, 적응력과 관련된 OECD의 지역숙련정책에 대한 논의는 부록 <부표 1-1>로 요약함.

[그림 2-1] 지역고용전략의 구성요소



출처: 이규용 외(2014a: 19)를 재인용함.

여기서 주목할 점은 외부환경 변화에 대한 이러한 적응이 실제로는 지역수준에서 이루어진다는 점이다. 물론 “중앙정부가 적응 관련 다양한 정책지원을 하지만 지역노동력의 숙련수준과 고용가능성이 이 적응의 핵심이다. 지역노동력이 지닌 아이디어, 혁신, 재능, 숙련, 전문화, 문화 등과 같은 것이다(이규용, 2014a: 20).” 지역에서 이러한 적응력이 바로 숙련역량이다. 숙련역량을 높이는 것은 직업교육과 직업훈련에 대한 투자일 것이지만,²³⁾ 지역수준에서 숙련전략은 이러한 투자를 넘어서 ‘고숙련균형으로의 이행’과 ‘지역숙련생태계’의 구축이라는 좀 더 통합적인 관점의 접근이 필요하다.²⁴⁾

23) 분석역량, 문제해결 및 소통 등의 창의적 능력.

24) ‘일반적 숙련’ 역량과 ‘일을 통해 전문가적 숙련’을 습득할 수 있는 직업교육훈련체제이며, ① 고숙련인력의 유인과 유지(attraction & retention), ② 취약집단의 통합(integration), ③ 기존 취업자의 숙련향상(up-skilling)으로 이루어짐.

김주일(2018: 27)은 지역수준의 노동정책 추진에 있어 핵심 중 하나로 “지역기업에 인재가 오지 않는 악순환”을 들고 있다. 지역의 청년들이 좋은 일자리를 찾아 수도권으로 떠나 지역으로 다시 돌아오지 않고, 지역(중소)기업은 계속된 구인난을 겪으면서 혁신이나 경쟁력 제고, 인력에 대한 투자를 하기 어렵다는 것이다. 그 결과 수도권 다음의 이류 인재-이류기업-이류경쟁력의 악순환 우려를 지적하였다. 선순환으로 전환하기 위해서는 지자체의 개입이 필요하다는 것이다.

이미 우리나라 지자체들은 좋은 일자리 개발을 통해 지역의 적응력을 높이려고 노력해 왔다. 그러나 소위 ‘저부가가치와 저임금 노동 그리고 저숙련수요로 이어지는 저숙련균형의 함정’에서 벗어나기 위해서는 지역이 개발한 일자리가 일정한 임금수준과 생산성을 지닐 뿐만 아니라 고숙련인력의 뒷받침 속에서 계속 유지되어야만 지속가능하다는 것이다. 특히 이규용 외(2014a)의 연구는 지역의 경우, 발굴한 양질의 일자리를 취약계층의 숙련향상 기회로 연계시키는 것, 즉 숙련과 교육의 결합도 강조하고 있다. 지역경제에 맞게 노동력이 육성되고 숙련이 형성되도록 교육과 훈련이 결합하여 유연하게 대응할 수 있는 지역의 숙련형성 생태계를 구축해야 한다. 지역인적자원개발을 지역발전전략과 이를 위한 하위 정책의 일환으로 볼 때, 지역인적자원개발정책은 당연히 지역수준의 일자리 및 고용전략과 연계되어야 할 것이다. 지역수준의 발전전략-일자리전략-인력(숙련)개발정책의 지원으로 이어지는 순환적이며 종합적인 형태로 정책이 운영되도록 조율되어야 한다는 것으로 볼 수 있다.

지역수준에서 숙련개발을 고용전략과 연계하는 정책으로는 고용노동부의 ‘지역인적자원개발위원회(RSC)’ 운영지원이 대표적이다.²⁵⁾ 이

정책사업은 지역에서 직업훈련과 관련된 거버넌스를 구축하고자 하는 접근으로 산업계와 노동계 그리고 직업교육훈련기관을 주요 이해당사자로 한다. 그러나 산업계(약 44.1%)에 비해 노동계(5.3%)의 참여가 저조하다는 문제가 계속되고 있다²⁶⁾. 이승협(2018)은 RSC 운영과 관련해 위로부터의 제도화, 지역조직으로서의 다양성에 대한 이해부족으로 획일화된 조직, 의제보다는 사업중심구조, 고용노동부의 관료적 통제(고용노동부의 지역사업 하부 기관화, 지역인자위 등과 사업경쟁, 지자체의 소극적 참여 및 불만) 등의 문제를 제기하였다. 류장수 외(2018)는 부산지역 일자리와 인적자원개발 거버넌스에 대한 연구에서 ‘부산 노사민정협의회’는 조직만 있을 뿐 실제 활동이나 제 기능을 수행하지 못하고 있으며, ‘부산지역인자위’는 초기에는 지역맞춤형 인력양성 거버넌스 기능에 한정되었으나, 최근 지역일자리 거버넌스로서의 역할도 부여받고 있다고 보고하였다. 그리고 지역인자위를 포함하여 지역일자리와 관련된 기존의 다양한 협의체와 위원회들을 통합하는 거버넌스 모형을 제안하였다. 또 정재호 외(2018: 요약 28)는 ‘지역인적자원개발위원회’가 인력양성과 고용 거버넌스로 성장할 필요가 있으며, 이를 위한 방안으로 위원회의 업무 범위나 역할을 법적으로 명확히 하고, 인력과 재정 측면을 강화할 것, 그리고 지역일자리 거버넌스로 재구조화할 것(<표 2-2> 참조)을 제안하였다.

25) 교육부 주도하에 ‘국가인적자원개발계획’을 통한 지역인적자원개발계획이 시도되었으나 현재는 중단된 상태임.

26) 일자리위원회·관계부처합동(2019.4.10)를 참조함. 산업계, 노동계 외에 자제·정부기관(17.8%), 대학 등 기타(32.9%)로 구성됨.

〈표 2-2〉 지역인자위의 개선 방향

-
- ① 법령상의 규정 정비를 통해 업무 범위를 제시
 - ② 지역 인력양성 거버넌스로 활동할 수 있는 기초자료로서 지역인력양성 기본 계획 개편
 - ③ 훈련재원을 배분하고 조정할 수 있는 권한이 필요
 - ④ 지역인자위 사무국의 통합적인 재정지원과 성과관리
 - ⑤ 우수인력 확보와 근로조건 개선
 - ⑥ 운영기관의 개입을 제한하고 지역의 인적자원개발 및 일자리 거버넌스로 재구조화
 - ⑦ 중앙부처 간 협의기구 마련
 - ⑧ 선임위원 제도 개선
-

출처: 정재호 외(2018: 요약 28)에서 재정리함.

제2절 균형발전 및 인력개발 정책 거버넌스

지역인적자원개발은 지역균형발전과 산업 및 노동시장 구조를 반영하는 인력개발에 대한 국가수준의 정책을 배경으로 한다. 그래서 지역인적자원개발을 둘러싸고 있는 거버넌스는 중앙(또는 국가)수준 거버넌스와 지역수준 거버넌스로 구분해 볼 필요가 있다(<표 2-3> 참조).

중앙수준의 거버넌스는 국가수준의 법·제도와 정책을 대상으로 중앙부처 관료가 중심이 되고 관련 이해집단 대표가 참여하여 심의·조정하는 것이다. 소극적으로는 부처 간 칸막이 제거를 통해 정책추진의 효율성을 기하는 것이지만, 이해당사자들의 참여와 공식·비공식적 조율을 통해 제도나 정책에서 이해의 상충을 조율하는 게 더 중요한 역할이다. 대통령소속 위원회들이 대표적이다. 지방자치와 지역균형발전 전략과 관련된 정책을 조율하는 자치분권위원회, 국가균형발전위원회가

있으며, 일자리 창출과 인력개발 관련 정책을 조율하는 일자리위원회, 국가교육회의, 경제사회노동위원회가 있다.

지자체장이 주축이 되는 4개의 협의회(전국 시도지사, 시도의회의장, 시장/군수/구청장, 시군구의회의장)는 지방자치를 위한 권한이양과 균형발전 관련 정책에서의 발언권 및 협의를 주요 내용으로 하여 중앙 정부 주도의 정책과 통치 행위(government)에 대응하기 위한 것이란 점에서 지역수준의 거버넌스로 분류할 수 있다.²⁷⁾

‘인력 및 인적자원개발’ 관련 지역수준의 거버넌스로는 지역노사민정 협의회, 지역인적자원개발협의회, 권역별 지역(전문)대학총장협의회, 지역균형인재육성협의회를 들 수 있다.

보통 지역거버넌스는 지자체장이나 협의회 내에서 선출직을 대표로 뽑지만 관련 이해당사자의 참여와 협력이 중요하게 작용한다. 주로 법령에 근거하여 활동하는 중앙거버넌스에 비해 지역거버넌스는 지자체의 주도성이나 관련 당사자들의 참여 정도와 활동 역량에 그 실질적인 작동 여부가 상당 부분 의존한다는 점이 다르다. 앞에서 거버넌스의 네트워크 구조가 이해당사자(또는 참여 조직)의 자율성과 재량권의 정도에 따라 달라진다는 지적과 같은 맥락이다.

27) 통상적으로 지역거버넌스(local governance)는 지방수준에서 자원배분, 정책결정, 서비스전달에 대한 자율성 및 재량권을 가지는 구조로 보고 있음(주재복·한부영, 2006: 34).

〈표 2-3〉 지역인적자원개발 관련 주요 거버넌스들

구분	균형발전	인력 및 인적자원개발
전국 (중앙 수준)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자치분권위원회 ◦ 국가균형발전위원회 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 일자리위원회 ◦ 국가교육회의¹⁾ ◦ 경제사회노동위원회
지역 수준	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전국시도지사협의회²⁸⁾ ◦ 전국시도의회의장협의회 ◦ 전국시장군수구청장협의회 ◦ 전국시군구의회의장협의회 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역노사민정협의회* ◦ 지역인적자원개발협의회(RSC)* ◦ 권역별 지역(전문)대학총장협의회* ◦ 지역균형인재육성협의회* ◦ 전국평생학습도시협의회*²⁾

주: *는 본 보고서의 제3장에서 다룸.

- 1) ‘평생교육협의회’가 국가평생교육진흥원 내 ‘대학의 평생교육체제지원사업’ 운영 대학들의 협의회 형태로 있으나 사업운영 주체인 대학들의 협의체이므로 본 연구의 직접적인 대상은 아님.
- 2) 홈페이지는 <http://www.kallc.or.kr/kr/company/history.php>임.

1. 균형발전 및 자치분권 관련 거버넌스

본 연구의 배경이 되는 지방분권화에 대한 중앙거버넌스는 대통령 소속 ‘자치분권위원회’와 ‘균형발전위원회’이다(대통령직속 지역발전위원회 2018. 2.). ‘자치분권위원회’는 자치분권을 실현하기 위한 총괄 조정기구로 지방자치단체의 자율확대와 역량강화를 위한 제도개혁 방안을 마련해 대통령에게 보고한다.²⁹⁾³⁰⁾ 자치분권과 지방행정체제 개편 추진을 목적으로 한 『자치분권 종합계획』을 2018년에 수립하였고, ‘연도별 시행계획(2019년도)’을 마련해 추진하고 있다. 권한이양, 지방

28) 국정 전반을 대상으로 협의하지만 지방분권이 주요 관심사임.

29) 자치분권위원회 보도자료(2019. 2. 25.)와 2018년 3월 개정된 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법*」에 기초함.

30) 2000년대 정권별 추진내용은 송우경(2017)에 보고되어 있음.

재정 확충, 지방의회 활성화 및 자치행정역량 강화, 지방자치단체 통합 기준/방안/조정 등을 심의·의결하는 게 주요 기능이다. 이 위원회에서는 지방자치단체의 재정역량 강화를 위해 국세와 지방세의 구조(재정 분권 분과), 중앙부처의 사무기능을 지방으로 이양하는 ‘지방이양일괄법’ 등을 제안, 추진하고 있다.³¹⁾ (조직구성은 [부록 그림 2-1] 참조)

‘국가균형발전위원회’ 역시 대통령에 대한 정책 자문기구로³²⁾³³⁾ 국가 균형발전의 기본방향과 관련 정책의 조정에 관한 사항을 심의·조정 하는 것이 주요 기능이다. 지역주도의 자립적 성장기반 마련을 목표로 3대 전략(사람, 공간, 산업)과 9대 핵심과제를 설정하고 있는데, 중앙 정부가 수행하는 정책의 핵심영역이라 할 산업정책, 국토개발, 지방행정 등의 정책을 포괄하고 있다. 이 위원회가 발표한(<표 2-4> 참조)³⁴⁾ 「제4차 국가균형발전 5개년 계획」 중 ‘시도별 지역혁신협의회(2018. 10.)’를 중심으로 지역혁신체제를 구축하고자 하는 점이 주목된다. 또한 이 위원회의 기획단 내 지역혁신국은 지역혁신 거버넌스 개편을 총괄 담당하며, 지역혁신국 내 교육복지과에서는 지역인재 양성 및 교육여건 개선정책을 담당한다(조직구성은 [부록 그림 2-2] 참조).

31) 이 위원회의 인터넷 홈페이지(<http://pcad.go.kr>, 검색일: 2019. 5. 3.)와 ‘2019 자치분권 시행 계획(2019. 3.)’을 참조함.

32) 근거법령은 「국가균형발전 특별법」(2003년 제정, 2018년 3월 개정)임.

33) 국가균형발전포털(REDIS: www.redis.go.kr 검색일: 2019. 5. 3.)과 대통령직속 국가균형발전 위원회 홈페이지(www.balance.go.kr, 검색일: 2019. 5. 3.)를 참조함.

34) 2019년 1월 ‘문재인정부 국가균형발전의 비전과 전략’ 발표에 의함.

〈표 2-4〉 제4차 국가균형발전 5개년 계획

- 지역혁신협의회를 중심으로 지역혁신체계 구축
- 재정분권 강화: 국세와 지방세 비율을 70:30으로 개선(2022년)
- 지역발전투자협약제도: 지역발전계획을 지자체가 자율적으로 수립한 후 중앙 정부와 협의·조정 후 협약체결하는 방식. 중앙부처 간 정책사업의 칸막이 문제 해소 의도
- 균형발전총괄지표 개발: 지역여건을 종합 진단하고 이에 근거해 지역차등 지원 제도 도입

자료: 대통령직속 지역발전위원회·산업자원부(2019). 제4차 국가균형발전 5개년 계획(부문별 발전계획)

출처: 송우경(2019). <표 2> (32쪽).

자치분권 및 균형발전과 관련된 지역수준의 거버넌스로는 전국시도지사협의회, 전국시도의회의장협의회, 전국시장군수구청장협의회, 전국시군구의회의장협의회가 있다. 이 협의회들은 “대정부 건의” 형태로 국정에 목소리를 내고 있다(하혜수, 2018). 지자체 자율성의 기반이 되는 재정분권, 사무기능 관련 권한이양, 그리고 수도권-비수도권 간 격차 문제와 관련된 정책 등이 주요 사안이다. 이 사안들의 문제는 갈등의 성격이 강해서 거버넌스를 통한 조율에 한계가 크다는 것이다.

2. 인력개발 관련 거버넌스

지역수준의 인적자원개발전략의 배경이 되는 일자리정책과 인력개발 정책에 대한 국가수준 거버넌스로 ‘일자리위원회’와 ‘경제사회노동위원회’ 그리고 ‘국가교육회의’가 있다(<표 2-3> 참조). 이에 대응한 지역수준의 거버넌스로는 ‘지역노사민정협의회’, ‘지역인적자원개발

협의회’, ‘지역(전문)대학/총장협의회’, ‘지역균형인재육성협의회’ 그리고 ‘전국평생학습도시협의회’ 등이 있는데, 이들에 대해서는 제3장에서 살펴본다.

‘일자리위원회’는 일자리 창출과 일자리 질 개선을 목적으로 대통령 직속으로 2017년 말에 구성되어 일자리 관련 주요 정책 사항을 심의·조정하는 역할을 한다. 이 위원회는 지역수준의 일자리 창출과 인적자원 개발과 관련한 주요 정책들을 조율하는데, 주요 활동내역은 <표 2-5>와 같다(조직도는 [부록 그림 2-3] 참조). 특히 일자리 창출을 위한 정책을 추진함에 있어 ‘지역이 주도하고, 중앙은 지원하며, 인프라 구축’을 그 방향으로 제시하고 있다.

<표 2-5> 일자리위원회의 지역 고용 및 인적자원개발 관련 활동

- 지역주도형 청년일자리 창출(2018. 3.)
- 중앙정부가 재정을 지원하는 지역일자리사업 추진에 있어 지역의 자율성 강화 방안(2018. 12.)
- 직업능력개발 혁신방안(2019. 4.)
- 상생형 지역일자리 확산을 위한 지원센터와 자문단 운영(2019. 9.)
- 지역고용정책 개선방안(2019. 9.): 지역고용과 관련된 법령 정비 및 거버넌스 정립을 다룸.

출처: 일자리위원회 홈페이지(jobs.go.kr, 검색일: 2019. 5. 3.)의 위원회 활동을 참조함.

‘경제사회노동위원회’는 기존의 ‘노사정위원회’를 이어받은 대표적인 사회정책 조율 거버넌스이다. 이 위원회는 본위원회, 운영위원회, 의제 개발조정위원회, 업종별위원회 등 다양한 회의체 활동과 더불어 ‘소통과 협력’이 주요한 기능이다.³⁵⁾ 지역인적자원개발과 관련하여 이 위원회는

35) 이 위원회는 그 목적을 “고용노동 정책 및 이와 관련된 산업·경제·복지 및 사회 정책 등에

2018년부터 ‘지역 사회적 대화체계 활성화’를 위한 간담회’를 개최해 오고 있다.³⁶⁾ 기본적으로 고용노동정책의 분권화와 지역수준의 사회적 대화 활성화를 추구하고 있으며, 본 연구의 주제인 지방분권화와 지역인적자원개발 거버넌스에 대해 직접적으로 다루고 있다. 주목되는 점은 (이승협, 2018) 첫째, ‘고용 행정 및 정책의 분권화’인데, 지역 사회적 대화를 통해 지역 차원의 고용노동행정의 역할과 범위를 지역 내 그리고 지역 간 합의로 마련할 것을 주문하였다는 것이다. 둘째, 지역노사민정협의회와 지역인적자원개발위원회의 중복성 해소를 제안하였다는 것이다. 지역노사민정협의회가 현재와 같은 사업중심구조, 관료적 통제를 벗어나 의제중심으로, 특히 지역 현안과 쟁점에 대한 실무적 논의의 장으로 전환하고, 고용노동부의 지역인사위나 지역고용심의회는 훈련 및 숙련 개발사업, 일자리사업에 대한 관리중심으로 전환해야 한다는 것이다.

‘국가교육회의’는 교육혁신 및 중장기 교육정책을 논의하고 ‘국가교육위원회’를 설치하기 위해 설립된(2017. 9.) 민관합동 자문기구이다([부록 그림 2-4] 참조).³⁷⁾ 이 회의는 그 역할을 “급변하는 사회와 시대적 요구에 걸맞은 교육비전과 교육정책 방향을 제시하고, 교육정책에서 사회적 파급력이 크고 이해관계가 복잡한 과제를 중심으로 숙의과정을 통해 협력적 대안을 모색함으로써 교육정책의 추진을 지원하며, 교육부 기능개편과 교육자치 등 협력과 분권 중심의 교육거버넌스 개편방향을

관한 사항, 노사관계 발전을 위한 제도·의식 및 관행 개선에 관한 사항 및 근로자·사용자 등 경제사회주체 간 협력증진을 위한 사업의 지원방안을 협의, 심의·의결하기 위해 설치”한 것으로 제시하고 있음. 홈페이지(eslc.go.kr) 참조.

36) http://www.eslc.go.kr/bbs/data/list.do?menu_idx=2184(검색일: 2019. 9. 9.).

37) 국가교육회의 홈페이지(<https://eduvision.go.kr>, 검색일: 2019. 5. 3.) 참조. 근거법령은 「국가교육회의 설치 및 운영에 관한 규정」(대통령령, 2017. 9. 12. 공포·시행임).

논의할 국가교육위원회의 설치”로 제시하고 있다. 즉, ‘국가교육위원회’에서 교육정책 거버넌스 문제를 직접 다룬다고 볼 수 있다.

현재 국가교육회의는 토론회 및 회의를 개최하고, 교육정책의 비전 설계, 교육자치를 위한 소통과 네트워크 마련, 국가교육위원회 설치(안)을 마련하는 정도의 활동에 머물고 있다. 국가교육회의 내에 ‘평생·직업교육전문위원회’가 있으나 정책연구를 수행하는 정도이다.³⁸⁾ 향후에는 중등단계 직업교육, 지역수준에서의 전문대학과 인력정책, 그리고 평생학습도시 관련 정책 등에서 제기되고 있는 쟁점들에 대해 거버넌스 측면에서 본격적인 검토가 이루어질 필요가 있다.

38) 국가교육회의 홈페이지(<https://eduvision.go.kr/>, 검색일: 2019. 9. 9.) 참조.

제3장

지역인적자원개발 거버넌스의 현황과 과제

제1절 지역수준의 고용·인적자원개발
거버넌스

제2절 지역수준의 직업교육체제와 거버넌스

제3절 지역인적자원개발 거버넌스의
주요 과제

제3장 | 지역인적자원개발 거버넌스의 현황과 과제

제3장에서는 지역수준의 인적자원개발 거버넌스 현황을 정리하고 주요 과제를 살펴본다. 고용 및 인적자원개발 정책과 관련된 거버넌스로 ‘지역노사민정협의회’, ‘지역인적자원개발위원회(RSC)’가 있다. 다음으로 직업교육 정책과 관련해서는 먼저 중등단계 직업교육의 중심인 ‘지역교육청의 정책 집행 현황과 협력체계 구축의 필요성’에 대해 살펴본 다음, 고등(직업)교육 관련 거버넌스인 ‘지역대학총장협의회’와 ‘지역 균형인재육성협의회’ 그리고 지자체가 정책주체로 되어 있는 평생교육 분야의 운영체계에 대해 살펴본다.

제1절 지역수준의 고용·인적자원개발 거버넌스

지역수준에서 법적 근거를 가지고 고용 및 인적자원개발을 다루는 거버넌스로는 지역고용심의회와 지역노사민정협의회, 지역인적자원개발 위원회를 들 수 있다.

이 가운데 지역고용심의회는 1993년에 제정된 「고용정책 기본법」에 법적 근거를 두고 있는데, 2006년에 처음 발족하였다. 지역고용심의회는

지방자치단체장을 위원장으로 하고, 근로자 대표 및 사업주 대표, 고용 문제에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람 및 관계 공무원, 지방고용노동청장 혹은 직업안정기관의 장 등 20명 이내의 위원으로 구성한다(「고용정책 기본법 시행령」 제13조). 지역고용심의회는 지역고용정책기본계획의 수립·시행에 관한 사항, 시도의 고용촉진, 직업능력개발 및 실업대책에 관한 중요사항, 그 밖에 고용문제와 관련하여 시도지사 또는 직업안정기관의 장이 심의에 부치는 사항을 심의하도록 되어 있다(「고용정책 기본법 시행령」 제14조).

그러나 2008년 지역노사민정파트너십협의체(지역노사민정협의회)가 발족하고, 여기에서 지역의 노사관계 외에 지역의 고용 및 인적자원 개발 기능까지 담당하게 되면서 지역고용심의회는 약화되어 사실상 기능이 정지되었다(류장수, 2017: 5). 류장수(2017: 8)에 따르면 지역고용심의회를 운영하면서 지역고용정책 기본계획을 마련하고 주요 고용정책을 심의하는 지자체는 전혀 없다. 따라서 이하에서는 지역노사민정협의회와 지역인적자원개발위원회를 살펴보았다.

1. 지역노사민정협의회의 현황

가. 법적 근거

지역노사민정협의회는 2008년 ‘지역노사민정파트너십협의체’로 시작하였다(류장수, 2017: 5). 동 협의체는 각 지역에서 운영되고 있던 지역노사정협의회에 민간 전문가를 추가하고 기능을 확대한 것이다. 즉, 지역의 노사관계뿐만 아니라 지역의 고용 및 인적자원개발 기능까지 담당하게 되었다.

지역노사민정협의회는 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 제3조(<부표 3-1> 참조)에 근거를 두고 있으며, 세부 구성과 기능은 같은 법 시행령에서 규정하고 있다. 지역노사민정협의회는 위원장을 포함해 30명 이내의 위원으로 구성하는데, 위원으로는 근로자 대표, 사용자 대표, 주민 대표 또는 노사관계·고용·경제·사회문제 전문가, 지방자치단체나 지방고용노동관서 대표 등이 위촉된다. 위원장은 지방자치단체의 장이 맡는다(「노사관계 발전 지원에 관한 법률 시행령」 제2조)(<부표 3-2> 참조).

지역노사민정협의회는 지역 일자리 창출 및 인적자원개발 등 지역노동시장 활성화에 관한 사항과 지역 노사관계 안정에 관한 사항, 지역경제 발전에 관한 사항 등을 심의하도록 되어 있다(「노사관계 발전 지원에 관한 법률 시행령」 제2조).

나. 설치 및 운영 현황

지역노사민정협회의 설치 현황을 살펴보면, 2018년 말 기준으로 17개 광역지자체에 모두 설치되어 있고, 기초자치단체에는 135개가 설치되어 총 152개소의 지자체에 지역노사민정협의회가 설치되어 있는데(고용노동부, 2019: 215), 이는 전체 243개 지방자치단체 가운데 62.6%를 차지하는 것이다. 이상민 외(2018: 39)에 따르면 이들 지자체에서는 지역노사민정협의회 설치·운영 조례를 제정하고 있다.

본 연구가 광역지자체 단위에서의 거버넌스를 중심으로 탐구하고 있기 때문에 이하에서는 17개 광역지자체에서 운영하고 있는 지역노사민정협의회를 대상으로 운영 현황을 살펴보았다.

지역노사민정협의회는 대부분 본회의와 실무협의회, 분과위원회, 특별위원회 등으로 구성되어 있다³⁹⁾.

먼저 본회의는 노사민정 대표가 중요 의제를 논의하고 결정하는 최고기구로서 30명 이내의 노, 사, 민, 정을 대표하는 위원으로 구성된다(이상민 외, 2018: 66). 이상민 외(2018: 41)에서 2018년 11월에 실시한 실태조사에 따르면, 17개 광역지자체의 본회의 위원은 평균 23.3명이다. 이 가운데 노동계 위원은 3.8명, 사용자 측은 4.9명, 주민 대표는 9.1명, 지자체와 정부 측은 5.9명으로 주민 대표의 비중이 38.4%로 가장 높다.

〈표 3-1〉 지역노사민정협의회 본회의 위원 및 2018년 개최현황
(2018. 11. 기준)

(단위: 명, 회)

	본회의 위원 구성					본회의 개최
	총원	노(勞)측	사(使)측	민(民)측	정(政)측	
서울	9	1	1	5	2	0
부산	26	1	1	21	3	1
대구	25	5	8	6	6	1
인천	30	8	8	8	6	1
광주	27	3	9	9	6	2
대전	16	3	4	4	5	1
울산	19	3	3	7	6	2
세종시	13	3	3	3	4	1
경기도	25	6	6	5	8	1
강원도	23	5	4	8	6	2
충북	30	4	7	15	4	2
충남	26	6	6	7	7	1
전북	30	6	6	11	7	3
전남	25	2	3	14	6	1
경북	20	4	4	6	6	1
경남	22	3	6	6	6	3
제주도	30	1	3	19	7	0
평균	23.3	3.8	4.9	9.1	5.9	1.4
합계	396	64	82	154	95	23

주: 2018년 11월에 조사하였기 때문에 조사 이후의 본회의 개최 실적은 반영되지 않음.
출처: 이상민 외(2018). <표 3-4>(41쪽)와 <표 3-11>(51쪽).

39) 이상민 외(2018)를 중심으로 정리함.

주요 노동단체의 참여 현황을 살펴보면, 한국노총은 17개 광역지자체의 노사민정협의회에 본회의 위원으로 모두 참여하고 있으나, 민주노총은 전남에서만 참여하고 있다. 사용자 단체의 경우에는 경영자총협회가 17개 지자체에서 모두 참여하고 있고, 상공회의소는 10개 지역에서 위원으로 참여하고 있다.

다음으로 실무협의회는 17개 광역지자체에서 모두 구성하고 있다. 2018년에는 11월 현재 총 56회를 개최하여 1개 지자체당 개최 횟수는 평균 3.3회로 나타났다. 하지만 대전이나 경북은 한 차례도 개최하지 않은 반면, 충남은 10회 개최하여 지역 간 편차가 큰 것을 알 수 있다.

분과위원회는 17개 지자체에서 48개를 구성하여 운영하고 있다. 하지만 서울, 부산 등 5개 지역에서는 분과위원회를 전혀 구성하지 않고 있다. 총 81회를 개최하여 1개 분과위원회당 개최 횟수가 평균 1.7회로 나타나 대부분의 경우 “활동이 형식적인 수준에 그쳐 지지부진한 상태(이상민 외, 2018: 154)”라고 할 수 있다.

특별위원회는 9개 지역에서 11개 특별위원회가 구성되어 있다. 2018년에는 64회를 개최했는데, 서울(39회)을 제외하면 10개 위원회에서 평균 2.5회를 개최하였다.

한편 지역인적자원개발위원회는 대다수의 지역에서 지역노사민정협의회와 특별위원회로 포함되어 있다.⁴⁰⁾ 하지만 두 위원회 사이에 실질적인 연계는 이루어지지 않고 있는 실정이다(이상민 외, 2018: 111).

40) <표 3-2>에서 제시한 특별위원회 개수에 지역인자위가 포함되어 있는지는 분명하지 않음. 이상민 외(2018)에서 제시하고 있는 인천이나 강원도의 노사민정협의회 조직도에는 지역인자위가 특별위원회로 포함되어 있으나, 표에서는 두 지역에 특별위원회가 구성되어 있지 않은 것으로 나타나고 있기 때문임.

〈표 3-2〉 지역노사민정협의회 하부 협의체 구성 및 2018년 개최 현황
(2018. 11. 기준)

(단위: 명, 회)

	실무협의회		분과위원회		특별위원회	
	구성 개수	개최 횟수	구성 개수	개최 횟수	구성 개수	개최 횟수
서울	1	2	0	0	1	39
부산	1	5	0	0	0	0
대구	1	5	5	7	1	1
인천	1	2	4	7	0	0
광주	1	2	5	0	1	0
대전	1	0	0	0	0	0
울산	1	1	0	0	0	0
세종시	1	3	3	5	0	0
경기도	1	5	5	6	1	2
강원도	1	4	3	3	0	0
충북	1	2	3	3	1	6
충남	1	10	5	18	2	8
전북	1	3	3	3	0	0
전남	1	7	5	10	2	5
경북	1	0	2	2	1	1
경남	1	3	5	17	1	2
제주도	1	2	0	0	0	0
합계	17	56	48	81	11	64

주: 2018년 11월에 조사하였기 때문에 조사 이후의 회의 개최 실적은 반영되지 않음.
출처: 이상민 외(2018). <표 3-10>(48쪽)과 <표 3-11>(51쪽).

사무국 설치 현황을 살펴보면, 11개 지자체에서 사무국을 설치하고 있고, 나머지 6개 지역(서울, 대전, 울산, 세종, 경북, 제주)은 사무국을 두고 있지 않다. 사무국 운영 방식을 살펴보면, 9개 지역이 노사단체에 위탁해서 운영하고 있고, 충남은 별도의 사무국을 운영하고 있으며, 충북은 자치단체에 설치하여 운영하고 있다. 사무국에 상주하고 있는 인원은 11개 사무국에 모두 29명인데, 이 가운데 전담자는 11명이고 나머지 18명은 겸직자이다.

〈표 3-3〉 지역노사민정협의회 사무국 설치 현황(2018. 11. 기준)

(단위: 개소, 명)

	사무국 설치 여부	운영방식 (유형) ¹⁾	상주인원		
			총원	전담	겸직
서울	0	-	-	-	-
부산	1	2	2	1	1
대구	1	2	2	1	1
인천	1	2	2	2	0
광주	1	2	2	0	2
대전	0	-	-	-	-
울산	0	-	-	-	-
세종시	0	-	-	-	-
경기도	1	2	4	0	4
강원도	1	2	1	0	1
충북	1	3	2	1	1
충남	1	1	4	3	1
전북	1	2	3	1	2
전남	1	2	3	2	1
경북	0	0	-	-	-
경남	1	2	4	0	4
제주도	0	0	-	-	-
합계	11		29	11	18

주: 1) 운영방식: 1. 별도 사무국 운영, 2. 노사단체 위탁 운영, 3. 자치단체 내 설치 운영
출처: 이상민 외(2018). <표 3-12>(53쪽).

정부는 지역노사민정협의회를 활성화하기 위해 2008년부터 ‘지역노사민정 협력 활성화 지원사업’을 수행하고 있다. 이 사업은 자치단체가 개발한 사업을 공모방식으로 선정하고 사업 수행에 필요한 비용을 정부가 지원하되 자치단체는 비용의 일부를 매칭하여 사업을 수행하는 것이다(고용노동부, 2019: 214). 지원대상 사업은 노사민정협의회를 통해 지자체가 추진하는 노사협력, 일자리 창출 지원, 파트너십 구축, 회의체 운영 등이다(고용노동부, 2019).⁴¹⁾

지원실적을 살펴보면(<표 3-4> 참조), 2018년에는 17개 광역자치단체에 8억 2천 9백만 원, 63개 기초자치단체에 8억 1백만 원 등 총 80개 자치단체에 16억 3천만 원의 국고보조금을 지원하였다(고용노동부, 2019: 214). 그러나 2010년 이후 지원 대상 자치단체는 지속적으로 늘어나고 있는 반면, 2013년 이후부터는 보조금 교부액이 점차 감소하고 있다.

<표 3-4> 지역노사민정 협력 활성화를 위한 자치단체 국고보조금 지원 현황

(단위: 개소, 백만 원)

연도	지원 자치단체	보조금 교부액	비고
2008	15 (광역 10, 기초 5)	874	
2009	42 (광역 16, 기초 26)	3,188	추경예산 편성
2010	39 (광역 16, 기초 23)	1,760	
2011	39 (광역 16, 기초 23)	1,760	
2012	42 (광역 16, 기초 26)	2,210	
2013	55 (광역 17, 기초 39)	2,411	
2014	66 (광역 17, 기초 49)	2,411	
2015	77 (광역 16, 기초 61)	2,158	
2016	79 (광역 17, 기초 62)	2,000	
2017	80 (광역 17, 기초 63)	1,900	
2018	80 (광역 17, 기초 63)	1,630	

자료: 고용노동부(2018a). 『2018년판 고용노동백서』, 214쪽.

41) 2019년 운영지침에서 제시하는 중점 지원사업은 ① (광역) 노사민정 협력 우수사례 발굴·확산 사업, ② (광역) 지역노사민정협의회 위원 전문성 강화 사업, ③ (광역) 관할 기초지자체 협의회 설치·운영 활성화 프로그램, ④ (기초) 지역 일터혁신 선도사례 발굴·확산 사업, ⑤ (공동) ‘지역 노동현안’ 해결을 위한 분과위원회 운영 사업, ⑥ (공동) 협의회 운영 및 추진사업 내용·성과의 콘텐츠 제작사업 등임.

다. 지역노사민정협의회의 과제

지역노사민정협의회는 2008년에 설치된 이후 노사민정 협력 활성화 사업 등을 추진함으로써 지역 차원에서 고용노동 현안을 논의하고 현안 해결을 위해 노력해 왔다. 고용노동부(2019: 25)는 61개 지자체(기초단체 포함)에서 지역의 노사관계 현안을 해결하고 노사 상생과 협력, 지역일자리 창출 등을 위해 노사민정 공동선언과 협약체결 등을 추진함으로써 지역단위에서의 사회적 대화를 통한 공감대를 넓혀 왔다고 평가한다.

그러나 앞서 운영실적에서도 확인할 수 있듯이 다음과 같은 이유로 지역노사민정협의회가 활발하게 운영되고 있는 것으로 보기는 어렵다. 첫째, 본회의가 형식적으로 진행되고 있다는 점이다. 2018년의 경우 전북과 경남을 제외하면 대부분의 지역에서 본회의를 1~2회 개최하는 데 그치고 있다. 류장수(2017: 13)는 대부분의 지역에서 연 1~2회 행사나 대면회의를 하는 상황이고, 안건도 지자체 계획 소개에 그쳐 인적자원 개발 및 고용 영역에서 실효성 있는 거버넌스로 기능하기에 어려운 실정이라고 지적하고 있다.

둘째, 지역노사민정협의회가 형식적으로 운영되는 것은 실무협의회나 분과위원회 등이 활발하게 운영되어 본회의를 뒷받침하지 못하기 때문이다. 실무협의회나 분과위원회를 운영하면서 지역의 현안을 발굴하고 이에 대한 대응방안이 모색되며, 이것이 본회의를 통해 의결되고 실행되어야 한다. 하지만 분과위원회가 구성조차 되지 않은 지역도 5군데나 되고, 분과위원회당 평균 개최 횟수도 1.7회에 그치고 있다(류장수(2017: 13)). 이상민 외(2018: 54)에 따르면 광역지자체들은 노사민정협의회 운영의 애로사항으로 ‘노사민정 논의 의제 및 사업

발굴의 어려움'을 가장 많이 지적하고 있다. 분과위원회가 활성화된다면 지역의 이해관계자들이 참여한 본회의나 분과위원회에서 지역의 현안 이슈들이 발굴될 것이지만, 아직까지는 그런 논의구조가 활성화되지 못한 것이다.

셋째, 지역노사민정협의회가 활성화되기 위해서는 이를 주도적으로 추진할 사무국이 설치되고 역량 있는 전담자가 확보될 필요가 있다. 분과위원회를 전혀 운영하고 있지 않은 5개 지역 가운데 4개 지역이 사무국이 설치되지 않은 지역이라는 점은 사무국 운영이 지역노사민정협의회 활성화와 관련이 있음을 단적으로 보여준다. 사무국이 설치되어 있더라도 겸직자의 비중이 훨씬 높기 때문에 담당자의 역량 축적을 기대하기가 쉽지 않다.

넷째, 지역노사민정협의회가 실질적인 지역의 거버넌스를 형성하기 위해서는 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있도록 참여 폭을 확대해야 한다. 노동계의 경우에도 주요 주체인 민주노총 지역본부가 전남에서만 참여하고 있는데, 다른 지역에서도 민주노총의 참여를 유도할 필요가 있다. 또 노사단체 이외에 여성단체, 소상공인, 사회적 기업이나 협동조합 등 다양한 협회와 단체들이 참여하도록 해야 한다(이상민 외, 2018: 155).

2. 지역인적자원개발위원회의 현황

가. 법적 근거와 역할

지역인적자원개발위원회(이하 지역인자위)는 지역과 산업의 수요에

맞는 인력을 양성하기 위해 2013년부터 광역지자체 단위에서 설치된 회의체이다(정재호 외, 2018: 11). 2019년 10월 현재 전국적으로 16개의 지역인자위가 운영되고 있는데, 대전광역시와 세종특별자치시는 지역 여건을 고려하여 통합해서 운영하고 있다(고용노동부·한국산업인력공단·한국직업능력개발원, 2018: 11).

지역인자위는 2016년 1월에 「근로자직업능력 개발법」이 개정되면서 설치와 운영, 지원에 관한 법적 근거를 갖게 되었다. 같은 법 제22조의 2에서는 지역인자위에서 심의할 7가지 사항을 제시함으로써 지역인자위의 역할을 보여주고 있다(<부표 3-3>과 <부표 3-4> 참조).

즉, 지역인자위의 역할은 지역 내 인력 및 교육훈련 수요조사와 교육훈련기관 및 교육훈련과정에 대한 현황 조사를 바탕으로 지역 인력양성 기본계획을 수립한 후 기본계획에 따라 지역에서의 인적자원개발 관련 재원을 배분·조정하고, 각종 인력양성사업을 연계하고 평가하며, 중앙행정기관이나 지자체에 인력양성사업 관련 의견을 제시하는 것이다(정재호 외, 2018: 4). 그 밖에 지역의 인적자원개발 활성화에 필요한 사항을 다룰 수 있다. 따라서 지역인자위는 명시적으로 지역의 인적자원개발을 다루는 거버넌스로서의 임무를 부여받고 있다.

한편 지역인자위는 2017년부터 고용혁신추진단이 통합되어 지역혁신프로젝트팀을 함께 운영하면서 인력양성뿐 아니라 고용정책에 관한 사항도 다루고 있다. 그러나 이것은 법적으로 규정된 범위를 넘어서는 것으로 볼 수 있는데, 이 때문에 국회예산정책처(2018: 214)에서는 “지역인자위와 관련한 법령상의 규정과 업무의 범위를 보다 명확히 할 필요가 있다.”고 지적하였다. 이 문제를 보완하기 위해 고용노동부는 2019년 6월에 「고용정책 기본법 시행령」을 개정하여 “지역인자위 등을

지역고용심의회는 전문위원회로 지정할 수 있도록”(고용노동부 보도 자료, 2019. 6. 7.) 함으로써 고용정책에 관한 사항도 다룰 수 있는 여지를 만들었다.

나. 구성 및 운영 현황

지역인자위의 내부 구성을 보면, 본위원회와 실무협의회, 각종 분과위원회, 인력양성협의체로 구성되어 있다. 또 지역인자위의 원활한 운영과 주어진 사업을 수행하기 위해 사무국을 두고 있다([그림 3-1] 참조).⁴²⁾

[그림 3-1] 지역인적자원개발위원회 구성



주: 1) 지역·산업맞춤형 인력양성팀.

2) 지역혁신프로젝트 수행.

출처: 『인적자원개발위원회 운영규정』 제3조.

먼저 본위원회는 심의·의결을 담당하는데, 4명 이내의 공동위원장을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성한다(「근로자직업능력 개발법

42) 「인적자원개발위원회 운영규정」 제3조.

시행령」 제20조의4). 2018년 말 기준으로 살펴보면(<표 3-5> 참조), 평균 24명의 위원으로 구성되는데, 산업계가 13명으로 절반 이상을 차지하고 있고, 다음으로 지방노동관서나 지역 교육청 등 정부기관이 5명으로 나타났다.

〈표 3-5〉 지역인자위 본위원회 위원 구성 및 개최 현황(2018년)

(단위: 명, 회)

	본위원회 위원							개최 횟수
	산업계	지자체	학계 및 전문가	정부기관	노동계	기타	전체	
서울	13	2	1	7	1	1	25	5
부산	14	1	5	4	1	0	25	6
대구	13	2	4	4	3	0	26	4
인천	17	2	1	7	1	1	29	6
광주	12	1	6	4	1	0	24	4
대전세종	10	3	1	5	1	0	20	5
울산	15	1	3	4	1	4	24	5
경기	11	2	4	6	2	0	25	4
강원	13	1	2	4	1	1	22	7
충북	15	3	3	3	1	0	25	6
충남	13	2	1	7	1	0	24	8
전북	12	2	1	4	1	5	25	2
전남	15	2	1	6	1	1	26	5
경북	11	2	1	3	1	4	22	4
경남	12	1	3	5	1	0	22	5
제주	14	3	2	3	1	0	23	4
전국평균	13	2	2	5	1	1	24	5

자료: 고용노동부(2018b). 각 16개 지역인자위 성과평가보고서.

인적자원개발의 수요라는 측면에서 위원 구성을 보면, 산업계 위원의 비중이 절반을 상회하고 있어 기업 또는 산업계의 수요를 반영하기 위한 구조는 마련되었다고 볼 수 있다. 하지만 인적자원개발, 특히 직업훈련에 직접 참여하는 노동자를 대표할 노동계의 참여는 매우 저조한 실정이다.

노동계 위원은 공동위원장으로 참여하고 있는 대구와 경기도 각각 3명, 2명이고, 나머지 지역은 1명씩이다. 이들 위원은 모두 한국노총 소속이며, 민주노총 소속 위원은 전혀 없다. 정부에서는 “직업훈련의 실수요자인 노동계의 의견 반영을 위해” 2019년에 노동계 대표의 참여 확대를 추진하고 있다(일자리위원회·관계부처합동, 2019. 4. 20.: 26). 이런 방침에 따라 일부 지역인자위에서는 노동계 위원을 3명까지 확대하고 있어 향후 노동계의 목소리를 폭넓게 담을 수 있을 것으로 기대된다.

아울러 취약계층을 비롯해 지역 내 인적자원개발이 필요한 다양한 집단의 요구를 대변할 수 있는 시민단체 등의 참여가 아직은 부족하기 때문에 향후 다양한 이해관계자들의 참여가 확대될 필요가 있다.

인적자원개발의 공급이라는 측면에서는 중등직업교육과 관련하여 시도교육청 관계자가 위원으로 참여하고 있고, 정부와 지자체의 인력양성사업을 담당하고 있는 고용노동부의 지방관서와 한국산업인력공단 지역본부 관계자, 중소벤처기업청 관계자와 지자체 관계자가 위원으로 참여하고 있다. 하지만 인적자원의 주요 공급기관인 고등교육기관 관계자의 참여는 부족한 것으로 보인다. 대부분의 지역인자위에 대학교수가 참여하고 있지만, 이들은 지역 노동시장 및 인적자원개발 분야의 전문가로서만 참여하고 있기 때문이다.

실무협의회는 본위원회에 상정할 안건 등 지역인자위 관련 중요 사항을 사전 협의하는 업무를 수행한다. 지방고용관서, 지자체, 한국산업인력공단 지부·지사, 선임위원, 산업별 협의체 및 협회 등의 관계자로 구성된다(고용노동부·한국산업인력공단·한국직업능력개발원, 2018: 14). 2018년의 경우 실무협의회의 개최 횟수는 평균 7회 정도인데, 지역에 따라 최소 4회에서 최대 12회까지 차이가 있다.

지역인력양성협의체는 지역 내 인력 및 훈련수급 현황을 공유하고 지역수준에서 직업훈련 수행과 관련한 제반 사항을 논의하는 기능을 한다. 지역의 공동훈련센터, 민간훈련기관, 특성화고교, 대학 등 지역 내 인력양성기관으로 구성된다. 2018년에 평균 6회 정도 개최하였다.

지역인자위는 지역의 특성에 따라 필요한 경우 분과위원회를 운영할 수 있다. 2018년의 경우 각 지역에서는 2개 이상의 분과위원회를 운영하였는데, 산업 관련, 하위 권역 관련, 지역인자위 업무 관련 분과위원회 등을 지역 특성에 맞게 운영하였다.

한편 정부에서는 2019년 들어 ‘지역의 고용현안과 일자리 문제의 구체적인 해결방안을 논의하기 위해 업종별 분과위원회를 활성화’할 것을 발표하고(일자리위원회·관계부처합동, 2019. 4. 10.: 26), 각 지역 별로 1개 이상의 업종별 분과위원회를 운영하도록 하였다. 이로 인해 각 지역별로 해당지역의 주요 업종에 대한 분과위원회가 활발하게 운영되고 있다.

〈표 3-6〉 지역인자위별 하부 위원회 운영 현황(2018년)

(단위: 회)

지역	실무 협의회	인력양성 협의회	분과 위원회	지역별 분과위원회 구성 현황
서울	10	4	14	1.(기능)수급분석 2.(산업)SW,도시형제조,건설 3.(지역현안)융복합SW
부산	6	4	16	1.(기능)인력수급-인적자원개발 2.(기능)훈련-고용연계 3.(산업)조선해양-융합부품소재산업 4.(산업)융합서비스산업
대구	9	10	10	1.(산업)자동차산업 2.(산업)의료산업 3.(산업)ICT융합 4.(산업)R&D 5.(기능)고용동향분석
인천	6	3	25	1.(산업)기계산업 2.(산업)물류산업 3.(산업)4차산업 4.(산업)복합리조트산업
광주	7	4	17	1.(기능)인력수급 2.(기능)과정개발 3.(산업)4차산업혁명대응
대전 세종	6	5	11	5개 분과: 구직성향 연구분과, 취약계층 연구분과, 온라인 활용분과, 중소기업 인식개선 활용분과, 실적향상 지원분과
울산	5	5	6	1.(기능)인력양성 2.훈련수급
경기	12	3	10	(권역) 5개 권역 일자리, 수요조사
강원	8	10	8	1.(기능)일자리정책및사업 2.(산업)기업 및산업체 3.(기능)채용연계
충북	12	6	16	1.(산업)생활권별 2.(기능)대학협의회 3.(기능)특성화고협의회 4.(기능)현안과제 5.(기능)언론협의회
충남	9	13	11	1.(산업)전략산업 2.(산업)뿌리산업 3.(기능)네트워크생성
전북	7	6	8	1.(산업)농식품생명 2.(산업)자동차부품 산업 3.(미래(탄소)산업
전남	6	8	7	1.(기능)권역별 수급조사 2.(산업)조선업종
경북	6	7	10	(권역) 4개 권역별 (기능) 청년분과위원회

지역	실무 협의회	인력양성 협의회	분과 위원회	지역별 분과위원회 구성 현황
경남	6	10	7	1.(산업)항공 2.(산업)기계 3.(산업)조선분과
제주	4	5	14	1.(산업)서귀포지역산업 2.(산업)관광서비스 3.(산업)제조업
전국 평균	7	6	12	

자료: 고용노동부(2018b). 각 16개 지역인자위 성과평가보고서.

사무국 설치 현황을 살펴보면, 16개 지역인자위 모두 사무국을 설치하고 전담자를 확보하고 있다. [그림 3-1]에서 확인할 수 있듯이 대부분의 사무국은 지역산업맞춤형 인력양성팀, 지역혁신프로젝트팀, 일학습병행팀 등 3개 팀으로 구성되어 있다. 다만 강원, 충남, 전남, 제주는 일학습병행팀이 없고, 대전세종지역인자위는 지역혁신프로젝트팀이 대전과 세종에 각각 설치되어 있다.⁴³⁾

다. 지역인적자원개발위원회의 과제

이상에서 살펴본 지역인자위의 운영실적을 보면, 지역인자위가 지역노사민정협의회에 비해 좀 더 활발하게 운영되고 있는 것으로 보인다. 본위원회를 비롯해 실무협의회 등 하부 회의체를 활발하게 개최하고 있기 때문이다. 그렇지만 지역인적자원개발의 대표적인 거버넌스로서 성장하기 위해서는 지역인자위의 구성과 역할이라는 측면에서 개선되어야 할 부분이 있다.

43) 대전세종지역인자위의 지역혁신프로젝트팀의 이름은 각각 대전지역 산업고용정책팀, 세종지역 산업고용정책팀임.

먼저 위원회 구성의 측면에서는 앞서 지적한 바와 같이 좀 더 다양한 이해관계자가 참여하도록 조정해야 한다. 즉 노동계 위원, 특히 민주노총의 본위원회 참여가 이루어져야 하고, 취약계층 등 다양한 이해관계자들의 목소리를 반영할 수 있는 협회 및 단체가 참여해야 한다. 또, 지역대학총장협의회장과 같은 고등교육기관 소속 위원과 지역 특성화고 교장단 대표와 같은 중등직업교육기관을 대표하는 위원이 추가될 필요가 있다.

다음으로 지역인자위의 역할 측면에서 보면, 「근로자직업능력 개발법」에서 제시하고 있는 역할, 특히 재원의 배분·조정, 인력양성사업의 연계와 평가, 의견제시 등의 역할을 실질적으로 수행하기 위한 노력이 필요하다. 정재호 외(2018: 71-72)에 따르면, 본위원회에서 논의안건이 증가하고 있지만 여전히 단순보고 안건의 비중이 높는데, 이것은 앞서 지적한 역할이 충실히 이루어지지 못하고 있음을 간접적으로 보여주는 것이다.

이런 현상은 지역인자위에게 실질적인 권한이 부여되지 않았기 때문이기도 하다. 가령 지역에서 실시되는 직업훈련 가운데 지역인자위가 실질적으로 공급을 결정할 수 있는 것은 지역산업맞춤형 인력양성사업의 공동훈련센터 선정뿐이다. 훨씬 높은 비중을 차지하는 실업자 훈련이나 사업주 지원 훈련, 근로자 지원 훈련은 고용노동부에서 직접 결정하고 있다.

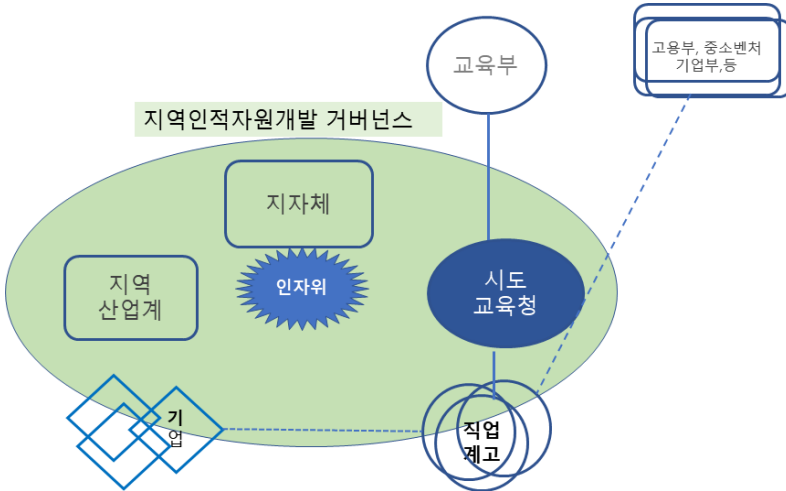
하지만 향후 지역인자위의 권한은 조금씩이나마 확대될 것으로 보인다. 정부는 “현장 중심의 훈련 공급을 위해... 지역의 훈련공급에 대한 실질적 권한을 단계적으로 확대”하고 “훈련기관 인증 및 훈련과정 통합심사 시 지역인자위...의 참여를 제도화”하겠다고 밝힌 바 있다 (일자리위원회·관계부처합동, 2019. 4. 10.: 25).

제2절 지역수준의 직업교육체제와 거버넌스

1. 중등직업교육체제와 주요 정책과제

고교 단계 직업교육은 마이스터고등학교와 특성화고등학교를 중심으로 이루어지고 있다. 이 학교들은 교육부 관할 아래 지역교육청을 중심으로 교육과정 운영에서부터 직업교육정책사업을 수행하고 있다. 이러한 체제는 개괄적으로 [그림 3-2]와 같이 나타낼 수 있다.

[그림 3-2] 고교 직업교육 행정체계와 직업교육정책 거버넌스



중등단계 직업교육정책은 이명박 정부 이래로 고졸취업을 강조하는 방향으로 진행되었고, 그 기조 속에 다양한 부처⁴⁴⁾에서 직업계 고등

44) 2018년을 기준으로 5부 2청에서 242개교를 지원하고 있음. 정부부처 연계형 직업계고 사업은 관련 중앙부처의 해당 산업분야에서 필요로 하는 핵심기술인력 양성을 목적으로 직업계고를

학교에 영향을 미치는 사업을 시행하고 있다. 고교 직업교육에서 취업을 강조하는 정책들은 기본적으로 지역산업계의 특징과 인력수요를 파악하고 이에 대응하여 지역 내 다양한 기관들과 긴밀하게 협력해야 한다. 하지만 고교 직업교육기관들과 지자체를 포함하여 산업계나 지자체, 그리고 지방관서(지방노동청 등)들과의 유기적인 협력관계가 형성되어 있지 않다. 문제는 학교에서 개별적으로 지역 내 기업(취업처)을 발굴해야 하는 현실이어서 직업교육기관 본래의 역할인 교육과정 운영에 상대적으로 소홀하게 되고 정책운영에도 상당한 비효율이 초래되고 있다는 점이다. 여기서는 지역수준에서 직업교육정책이 추진되는 데 있어 지역교육청이 ‘지역인적자원개발위원회(이하 지역인자위)’, 그리고 ‘지자체’와 어떤 관계를 맺고 있는지 실태를 살펴보고자 한다.

가. 지역교육청과 지역인적자원개발위원회의 관계

현재 대부분의 시도교육청에서 ‘중등직업교육 담당과장’이 지역인자위 위원(본회의) 위원으로 참석하고 있다.⁴⁵⁾ 지역인자위 실무협의회에는 지역교육청의 특성화고교팀 내에서 지역네트워크 업무를 담당하는 ‘장학사’가 참여하고 있다. 지역수준에서 인적자원개발 거버넌스 역할을 하는 ‘지역인자위’를 통해 고졸인력의 수요 규모나 고졸인력을 필요로 하는 기업에 대한 상세정보를 얻고, 더 나아가 고졸 일자리에 대한 지역산업계의 전망이나 전략에 대한 정보를 얻고자 기대한다. 그러나 대부분의 지역에서 이와 관련된 체계적 협력을 이끌어내는 것이 여의치

지원·육성하기 위한 사업임. 이러한 사업은 대부분 국가 수준의 산업 수요에 초점을 맞추고 있으며, 중소벤처기업부는 지역산업 수요 맞춤형 인력양성사업을 하고 있음.

45) 초·중등교육 일반은 지역인자위 안전과 무관하고 단지 고교 직업교육만이 인자위 이슈들과 관련된다고 보기 때문임.

않다. 대표적인 직업교육정책사업(‘특성화고 설립과 학과개편,’ ‘직업계고 재구조화’)과 ‘고졸취업정책’을 중심으로 관계의 실태를 살펴보고자 한다.

1) 직업교육정책사업에서 지역요구와 협력체계 문제

특성화고등학교⁴⁶⁾는 ‘정부부처·지자체·산업체 연계 특성화고 육성’ 정책에 따른 것으로 산업분야별 핵심인력 양성을 목적으로 한다. 과거 직업계 고등학교(당시 명칭: 전문계 고등학교)가 특성화고등학교로 전환하는 과정에서 지역의 수요를 어느 정도 고려했으나 ‘전국 단위에서의 특성화’를 기본방침으로 하여 설립되었다. 현재 5부 2청(국토교통부, 국방부, 농림축산식품부, 해양수산부, 고용노동부, 산림청, 중기청)이 특성화고등학교를 지원 중이다.⁴⁷⁾

당초 특성화고등학교는 특정 전공 분야에 특화하는 것으로 시작했으나, 특성화고의 확대와 학과개편이 계속되는 과정에서 한 학교 내에 다양한 전공이 공존하는 경우가 대부분이었다. 최근 학령인구 감소로 학생충원이 어렵게 되자 특성화고등학교는 학생들이 흥미를 가질만한 전공을 개설하는 데 초점을 맞추는 것으로 흐름이 바뀌고 있다. 지역 노동시장의 수요보다는 학생충원이 용이한 방향으로 학과개편이 이루어지는 경우가 발생하고 있다.

‘직업계고 재구조화 지원 사업’은 직업계고 신설, 통폐합(거점특성

46) 마이스터고등학교는 우수한 인재를 유입하고 파격적인 교육여건 아래에서 실무교육을 집중적으로 실행하는 학교로서 설립과정에서 지역전략사업 유망분야를 선정하여 학교를 설립하였음. 중앙에서 주도적으로 지역의 주요 산업 수요를 고려하여 지정했고, 학생 모집 또한 전국 단위로 실행되었다는 점에서 지역인적자원개발 거버넌스와의 연계 고리는 느슨한 편임.

47) 하이파이브(<http://www.hifive.go.kr>)를 참조할 수 있음.

학교), 학과 재구조화(개편), 학급증설을 독려하고 지원하는 데 그 목적을 두고 있다. 이 정책에서는 직업계고의 양적 확대와 더불어 학교 현황 및 산업수급 전망을 자체 분석하여 제공하고 있다. 이 정책은 학교 개편에 대해 2018년 기준, 500억 원의 재정지원을 하고 있고 현재 다수의 학교가 참여하고 있다(변숙영 외, 2018). 특성화고등학교가 전공 개편이나 신설을 할 때 중요한 요건으로 강조하는 것이 지역 노동 시장을 파악하는 것이다. 이 사업에 참여하기 위해 학과개편을 준비하는 특성화고등학교는 지역별 인자위로부터 지역의 고졸 산업 수요 및 고졸인력 수요에 관한 정보를 받고자 하지만, 소수의 지역을 제외하고는 대체로 산업별/지역별 고졸인력 수요를 공식적으로 파악하기 어려운 경우가 많다.

2) 고졸취업정책 수행에서 산업계의 협력 통로 문제

지역수요맞춤형 인력 양성과 노동시장 이행을 위해서 고교 직업교육 단계에서 시행하고 있는 대표적인 사업이 ‘산학일체형 도제학교’와 ‘중소기업 취업맞춤반’ 사업이다. 산학일체형 도제학교 사업은 고용노동부와 교육부가 지원하며, 중소기업 취업맞춤반은 중소벤처기업부에서 지원하는 중앙부처 사업이다. 사업의 수행을 위해서는 지역산업계가 필요로 하는 인력수요의 규모뿐만 아니라 직업·직무의 종류, 관련 기술과 자격 등에 대한 상세한 정보가 교육계와 산업계 간에 사전 공유되어야 한다. 그러나 이런 정보의 소통을 위한 지역수준의 공식적이며 체계적인 채널, 즉 지역산업계와 지역교육청, 그리고 학교 간의 공식적인 협력체계는 찾아보기 어렵다. 현재는 개별학교의 특정교사들이

기업을 발굴하는 실정이고, 교사들은 이에 대한 부담감을 호소하고 있다.

산학일체형 도제학교는 일학습병행제의 재학생 버전으로 발전한 것이지만 현재로서는 지역인적자원개발위원회와의 접점이 없다.⁴⁸⁾ 도제 기업의 발굴과 유지, 기업훈련의 질 모니터링에 이르기까지 개별학교와 특정교사의 업무로 쏠려 있어서 교사 본연의 업무인 교수학습에 전념할 수 없는 상황이다(이지영 외, 2018; 박동열 외, 2018). 중소기업 취업 맞춤형 사업은 특정기업에 맞게 특성화고등학교에서 단기교육을 실시한 후에 해당기업에 취업하도록 연계하는 사업이다. 이 사업 역시 현재로서는 학교가 주체가 되어 기업을 발굴하고 협력을 요청하는 형태로 진행하기 때문에 학교 측에 부담이 과하게 쏠려 있는 상태이다(이병욱 외, 2016).

나. 고교 직업교육정책에서 지자체와의 협력 상황

지역발전과 인력개발 정책이란 측면에서 볼 때, 지방자치단체는 지역 교육청의 고교 직업교육정책에 대해 중요한 협력파트너가 될 수 있다. 고등학교 졸업 후 취업을 원하는 학생들의 대부분은 해당지역 내에서 일자리를 찾고자 하며, 졸업 후에도 지역에 머무는 비율이 매우 높다. 인구 감소와 고령화 문제 해결이 최우선 과제인 지자체 입장에서는 이들 고졸인력에게 괜찮은 일자리를 제공하고 지역에서 건강한 구성원으로 살아갈 수 있도록 지원하는 정책이 중요한 것은 당연하다.

이런 측면에서 고교 직업교육정책에 대한 지자체와 지역교육청의 협력체제는 지역인적자원개발 거버넌스 안에서 활발하게 작용할 가능

48) 일학습병행제의 주요 내용과 현황에 대해서는 <부표 3-5> 참조.

성이 있다. 그러나 현재로서는 지자체와 고교 직업교육정책이 협력하는 범위는 매우 제한적이다. 대부분의 지자체에서 청년취업률을 높이기 위한 정책을 추진하고 있지만, 그 안에서 고졸자에 특화된 정책을 펼치는 것에 대한 특별한 동인이 형성되지 않기 때문이다.

직업교육정책에서 지자체와 지역교육청의 협력이 제한적일 수밖에 없는 근원적인 이유는 우리나라의 지방자치와 교육자치는 서로 분리되어 있고, 이로 인해 교육자치가 불완전하기 때문이다. 우리나라의 경우 교육이 지방자치 체제 안에 통합된 나라들(영국, 프랑스, 일본)에 비해 분리된 독립성을 유지하고 있다. 특히 지자체로부터 오는 예산은 제한적이고, 주로 중앙정부로부터 오는 예산을 통해서 운영되고 있는 상황이다. 이로 인해 교육자치는 다른 나라에 비해 전문성이 높은 편이지만, 그 대신 지역과의 연계는 상대적으로 낮은 체제에 속한다(조동섭, 2010). 중앙정부 예산에 대한 높은 의존구조는 교육자치를 불완전하게 함과 동시에 지역교육청이 지자체나 지역산업계와의 협력 체계 형성을 취약하게 하는 걸림돌로 작용한다.

교육부는 최근에 교육자치 확대를 위한 방향성을 논의하면서 지역교육청의 권한을 확대하는 것을 발표했으나, 여전히 직업교육정책에 대한 예산은 대부분이 특별교부금의 형태로 되어 있어서 중앙정부의 영향력이 지배적이다. 이로 인해 지역교육청은 교육부의 관료적 통제의 중간책(정은균, 2018)이라는 비판적인 시각이 있다. 이는 지방자치단체와 지역교육청 간의 행정적 연계가 약한 우리의 교육행정체제에서 통치(government)보다는 거버넌스(governance)를 통한 협력체제가 더 중요하게 요구됨을 시사한다. 공동 운영이나 공동 규제, 동행과 파트너십을 통해 지역의 인적자원개발 현안에 대처할 수 있을 것이다(조동섭, 2010).

2. 고등교육 및 평생교육 체제와 거버넌스

가. 고등단계 직업교육정책 거버넌스

우리나라의 고등교육정책은 중앙정부(교육부)에 의해 주로 이루어져 지방자치단체나 지역교육청의 역할이 상대적으로 작은 편이다. 지역 대학총장협의회, 지역전문대학총장협의회, 그리고 지역균형인재육성 협의회를 중심으로 살펴보자.

교육부는 ‘한국대학교육협의회’와 ‘한국전문대학교육협의회’를 통해 고등교육정책을 운영하고 있다. 이 두 기관은 지역별로 총장협의회를 <표 3-7>과 같이 구성하여 지원하고 있다. 한국대학교육협의회는 「한국대학교육협의회법」에 의해 지정된 법정기구로 설립목적은 대학의 운영전반에 대한 업무집행과 더불어 정책협의 기능도 수행하는 것이다.⁴⁹⁾ 한국전문대학교육협의회 역시 「한국전문대학교육협의회법」에 의해 설치·운영되는 법정기구로 설립목적은 전문대학 운영의 자주성과 공공성을 높이고 전문대학 간의 협조를 통해 전문대학교육의 건전한 발전을 도모하는 것이다. 전문대학의 입학지원, 전문대학 역량개발 지원, 재정 지원 방안 수립, 전문대학 평가, 산학협력 지원 등을 주요 업무로 하고 있다([부록 그림 3-2] 참조).

그래서 이 두 기구는 넓은 의미에서 교육정책 거버넌스로 볼 수도 있지만, 더 정확히는 이해당사자의 정책협의 채널 정도로 보는 것이

49) 목적은 ‘전국 4년제 대학의 학사, 재정, 시설 등 주요 관심사에 대해 대학 간 상호협력과 대학교육의 질적 수준 향상에 필요한 사항을 정부에 건의하여 정책에 반영하게 함으로써, 대학의 자율성과 창의성을 제고하고 공공성 및 책무성을 강화하여 대학교육의 건전한 발전을 도모하는 것’이며 주요 업무는 대학의 학생선발 지원, 대학의 재정지원 방안, 대학의 평가, 대학정보공시 등의 업무임([부록 그림 3-1] 참조).

적절해 보인다. 법적으로 교육부 관할기구는 아니지만 고등교육정책 업무의 일부를 수행하고 있으며, 동시에 대학의 이해를 교육부와 정책에 대변하고, 또 여러 대학과 소통 및 조율하는 역할도 수행하기 때문이다. 특히 고등교육체제 전반의 정책의제와 관련된 다른 이해당사자를 포함하고 있지 않으며, 관련한 사회적 발언이나 의제 제안이 두드러지지 않는다는 점에서 더욱 그렇다.

‘지역대학총장협의회’와 ‘지역전문대학총장협의회’ 역시 마찬가지로 이해당사자로 보는 것이 더 적절할 것이다. 교육부의 대학교육협의회 운영에 대해 협조하거나 대학평가 및 대학지원사업에 대한 의견 개진 등의 역할을 주로 수행하고 있어서 지방자치단체와의 연계나 지역교육 청과의 연계가 미흡한 편이다.

〈표 3-7〉 지역 대학총장협의회, 전문대학총장협의회 현황

협의회 구분	소속대학	
지역중심국공립대학교총장협의회	안동대학교	
강원지역대학총장협의회	강원대학교	
경인지역대학총장협의회	인천대학교	
광주·전남지역대학교총장협의회	송원대학교	
대구·경북지역대학교육협의회	대구한의대학교	
대전·세종·충남지역총장협의회	목원대학교	
부산·울산·경남·제주지역대학교총장협의회	동서대학교	
전북지역대학교총장협의회	전주대학교	
충북지역대학총장협의회	UI대학교	
전문대학총장회	소속대학	회원대학교
서울 지역	배화여자대	9
부산·울산·경남·제주 지역	진주보건대	23
대구·경북 지역	대구보건대	22
인천·경기북 지역	신안산대	18
경기남 지역	오산대	16
광주·전남 지역	광주보건대	15
대전·세종·충청 지역	강동대	16
강원 지역	강원관광대	9
전북 지역	전주기전대	8

출처: 한국대학교육협의회 홈페이지(<http://www.kcue.or.kr/>, 검색일: 2019. 4. 1.)와 한국전문대학교육협의회 홈페이지(<http://www.kcce.or.kr/web/main/>, 검색일: 2019. 4. 1.)를 참조함.

지역수준의 고등교육 거버넌스로서의 가능성을 보였던 것은 2014년에 구성되었던 ‘지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회’이다. 이 협의회는 학령인구 감소 문제와 수도권 대학으로의 지역인재의 유출에 대응하여 지역대학의 육성과 발전을 지원하기 위해 제정된 「지방대학

및 지역균형인재 육성에 관한 법률」(일명 「지방대육성법」, 2014. 7. 29. 시행)에 의거하였다.

이 법에 따르면 중앙수준에서는 “지방대학 및 지역균형인재 육성지원 위원회”를, 광역지자체수준에서는 “지방대학 및 지역균형인재 육성지원 협의회”를 설립하여 중앙과 지방이 유기적으로 연계되도록 하였다. 또 이 법은 ① 지방대학 및 지역균형인재 육성지원위원회·육성지원협의회 구성·운영, ② 지방대학 및 지역균형인재 기본계획 등 수립, ③ 공공기관 등의 지역균형인재 채용 확대 지원, ④ 지역균형인재의 대학 및 전문대학원 입학 기회 확대, ⑤ 전문인력 양성을 위한 특성화 지방대학의 지정, ⑥ 지역균형인재 고용영향평가 실시 등을 주요 내용으로 담고 있다.

이 위원회는 교육부장관이 위원장을 맡고, 중앙부처의 차관급을 당연직 위원으로 하며, 광역지방자치단체장, 시도교육감, 연구기관장, 협의체 의장, 관련 분야 전문가를 위촉직 위원으로 이해관계자가 구성되어 있다. 제1기 지방대학 및 지역균형인재 육성지원위원회의 명단은 <표 3-8>과 같다.

〈표 3-8〉 제1기 지방대학 및 지역균형인재 육성지원위원회 명단

구분	영역	소속 및 직위	이름	비고	
당연직 위원		기획재정부 제1차관	주형환		
		미래창조과학부 제2차관	윤종록		
		행정자치부차관	정재근		
		문화체육관광부 제1차관	김희범		
		산업통상자원부 제1차관	이관섭		
		보건복지부차관	장옥주		
		고용노동부차관	고영선		
		국토교통부 제1차관	김경식		
		인사혁신처장	이근면		
	중소기업청장	한정화			
위촉직 위원	광역자치단체장	충청북도지사	이시중	전국시도지사협의회 회장	
		부산광역시장	서병수		
	시·도 교육감	경상북도교육감	이영우		
	기관장, 협의체 회장	대학	강원대학교 총장	신승호	
		연구기관	한국직업능력개발원장	이용순	
		산업체	대한상공회의소 회장	박용만	
	관련 분야 전문가	교육	전남대학교 총장	지병문	대학교육협의회 부회장
		고용	가천대학교 총장	이길여	
		지역	제주대학교 교수	양영오	제주발전연구원장

출처: 교육부 보도자료(2014. 12. 22.). ‘지방대학 및 지역균형인재 육성지원위원회’ 정식 출범 참조.

지역거버넌스라는 관점에서 볼 때, 고등교육정책에서 지방자치단체의 역할은 역시 중요한 부분이다. 그러나 우리나라는 고등교육 정책과 사업이 중앙정부 수준에서 설계되고 추진되는 체제여서 지역수준에서 지방자치단체의 참여가 쉽지 않다는 점이다. 지역수준에서 협의체

구성이 쉽지 않고, 또 구성 및 운영되고 있다고 하더라도 의견수렴 정도로 그치고 있지, 지역대학의 운영에 지방자치단체가 직접적으로 관여할 수 있는 방안이 거의 없기 때문이다.

과거 「지방대육성법」 제19조에 의하면, 광역지방자치단체는 조례를 통해 “지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회”를 두고 지방대학 및 지역인재 육성을 위한 협의 및 조정 기능을 수행하며, 중앙정부의 지방대학 및 지역균형인재 육성지원위원회의 기능을 지원하도록 하였다. 그러나 정권변동에 따라 중앙의 위원회가 더 이상 존속하지 않게 되었고, 지방수준 협의회도 대부분 연간 1~2차례 정도 열리고 있으며, 광역지자체에서 지역 대학과 산업계 및 기업의 의견을 수렴하는 수준에서 운영되고 있다.⁵⁰⁾ 실제 이시종 충북지사가 시도지사협의회에서 ‘대학행정의 지자체 권한 이양’ 정책을 제안하였으며, 시도지사 총회에서 대학행정의 지자체로의 권한이양에 대한 TF 구성과 관련 용역 연구의 추진을 결정하고, 이를 검토하여 정부에 제안하기로 하였다 (Daily U’s Line, 2019. 7. 24.).

다른 한편으로 지방자치단체는 중앙부처 위주의 직접적인 고등교육 협의체 운영방식으로 인해, 직접 운영하고 있는 ‘공립 고등교육기관’을 제외하면, 고등교육정책에 거의 영향력을 행사하지 못하고 있다. 이런 영향력 한계는 고등교육 관련 정부재정지원사업에서 ‘중앙정부 지원 대비 지방정부 지원의 비율’이 제주, 경북, 전남, 충북, 전북을 제외한 대부분의 지역에서 10%에도 미치지 못하는 것으로도 확인된다(<표 3-9> 참조).

50) 부산광역시 2019년부터 지자체와 지역대학의 협력관계를 강화하는 방안을 수립하여 추진하고 있음(본 보고서의 부산광역시 사례 참조).

〈표 3-9〉 고등교육 관련 정부재정지원사업 현황

(단위: 개, 백만 원, %)

	중앙정부		지방정부		전체		지방/중앙 비중		
	과제 수	과제액	과제 수	과제액	과제 수	과제액	과제 수	과제액	건당액
강원	166	17	30	1	196	18	18.1	8.9	49.4
경기	121	13	19	1	140	14	15.6	8.6	55.0
경남	136	16	28	1	164	17	20.3	8.1	40.0
경북	126	19	36	2	161	21	28.5	10.3	36.0
광주	183	24	27	1	209	25	14.6	7.5	51.2
대구	637	78	118	6	755	84	18.5	8.1	43.6
대전	338	44	22	1	360	46	6.5	4.4	66.9
부산	226	26	39	1	265	28	17.2	7.4	43.1
서울	426	53	18	1	445	55	4.3	2.8	66.0
세종	138	12	16	0	154	12	11.6	3.8	32.5
울산	531	69	33	2	564	71	6.3	3.3	52.7
인천	418	44	27	3	446	48	6.6	8.8	134.3
전남	67	10	33	1	100	11	48.7	15.2	31.3
전북	204	23	60	3	264	27	29.7	15.2	51.3
제주	241	25	74	6	314	32	30.6	26.2	85.7
충남	125	19	33	1	158	21	26.3	9.2	34.9
충북	125	12	24	1	148	13	18.9	11.0	58.1

출처: 대학알리미 사이트(<https://www.academyinfo.go.kr/>, 검색일: 2009. 4. 1.)를 참고해 재구성.

나. 평생교육거버넌스 현황과 과제

우리나라의 평생교육은 2008년 제정된 「평생교육법」에 기초하여 정규교육 이외의 모든 교육을 포괄하고 있다. 이 법에서는 평생교육진흥의 내용을 아래와 같이 정의하고, 이를 위해 국가평생교육진흥원과

시도평생교육진흥원을 두도록 하며, 국가와 지방자치단체의 책임을 명확히 하고 있다. 평생교육의 운영체계는 국가평생교육진흥원을 사업의 수행주체로 하고 교육부와 지방자치단체의 연계체계를 근간으로 운영하도록 하고 있다([그림 3-3] 참조).⁵¹⁾

〈표 3-10〉 평생교육진흥의 내용

- 평생학습도시 간 상호 정보 교류 및 협력을 통해 평생학습도시의 발전을 도모함.
- 성공적인 평생학습도시 사업 추진을 위해 각 학습도시의 내부역량 강화를 도모함.
- 지역주민뿐만 아니라 전국의 국민들에게 평생학습문화를 정착시키고 평생 학습의 인식을 확산시켜 평생학습 생활화를 도모함.

1) 평생교육진흥원

시도 단위의 ‘평생교육진흥원’은 지방자치단체에서 직접 설립하고 운영하도록 하고 있고, 현재까지 수립된 시도 단위 평생교육진흥원의 설립 현황은 <표 3-10>과 같다. 이들 가운데 8개는 단독 법인으로 설립되었고(서울, 광주, 대전, 경기, 충남), 융합형 3개(부산 세종, 제주), 연구원 지정위탁 5개(대구, 강원, 충북, 전북, 경남), 인재육성재단 지정위탁 3개(인천, 울산, 전남), 독립대학 지정위탁 1개(경북) 등 지정위

51) 「평생교육법」 제20조(시·도평생교육진흥원의 운영) ① 시·도지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도평생교육진흥원을 설치 또는 지정·운영할 수 있다. ② 시·도평생교육진흥원은 다음 각호의 업무를 수행한다. <개정 2019. 4. 23.> 1. 해당 지역의 평생교육기회 및 정보의 제공, 2. 평생교육 상담, 3. 평생교육프로그램 운영, 3의2. 장애인 대상 평생교육프로그램 운영, 4. 해당 지역의 평생교육기관 간 연계체계 구축, 5. 그 밖에 평생교육진흥을 위하여 시·도지사가 필요하다고 인정하는 사항

탁이 9개로 운영되고 있다⁵²⁾).

평생교육진흥원은 지방자치단체가 직접 운영에 참여하고 있기 때문에 비교적 지방자치단체의 참여가 활발한 편이다.

[그림 3-3] 평생교육추진체계



출처: 국가평생교육진흥원(2018: 8).

52) 국가평생교육진흥원(2018: 8)

〈표 3-11〉 시도평생교육진흥원 설립 현황

사도	설립/지정시기	설립형태	지정(위탁)기관
서울평생교육진흥원	'14. 04. 03	지정	서울연구원
	'15. 03. 12	법인	-
부산인재평생교육진흥원	'11. 03. 01	지정	부산인적자원개발원
	'16. 12. 27	법인	-
대구평생교육진흥원	'12. 05. 10	지정	대구경북연구원
인천평생교육진흥원	'13. 05. 09	지정	인천인재육성재단
광주평생교육진흥원	'13. 02. 08	지정	광주발전연구원
	'15. 02. 27	법인	-
대전평생교육진흥원	'11. 07. 28	법인	-
울산평생교육진흥원	'12. 07. 01	지정	울산발전연구원
	'18. 01. 01	지정	울산인재육성재단
세종인재육성평생교육진흥원	'16. 02. 05	지정	세종인재육성재단
	'18. 04. 16	법인	-
경기평생교육진흥원	'11. 12. 28	법인	-
강원평생교육진흥원	'14. 03. 25	지정	강원발전연구원
	'17. 01. 01	지정	강원연구원
충북평생교육진흥원	'11. 04. 20	지정	충북연구원
충남평생교육진흥원	'12. 01. 01	지정	충남인재육성재단
	'16. 05. 27	법인	-
전북평생교육진흥원	'16. 08. 01	지정	전북연구원
전남평생교육진흥원	'14. 03. 19	지정	전남발전연구원
	'17. 01. 22	지정	전남인재육성재단
경북평생교육진흥원	'13. 06. 27	지정	대구대학교
	'18. 01. 01	지정	경북도립대학
경남평생교육진흥원	'15. 01. 01	지정	경남발전연구원
제주평생교육진흥원	'12. 07. 19	지정	제주발전연구원
	'18. 02. 28	법인	-

출처: 국가평생교육진흥원(<https://www.cb.or.kr/creditbank/base>, 검색일: 2019. 4. 1.).

2) 평생학습도시

평생학습도시는 평생교육과 평생학습의 확산을 위해 기초지방자치단체까지 사업의 영역을 확장한 정책사업이다. 이 사업의 목표는 지역주민이 참여하는 평생학습사회의 구현에 있고, 이를 위한 상호협력과 발전방안의 모색에 있다. 「평생교육법」이 제정된 후 지역균형발전 관점에서 2001년부터 평생학습도시를 지정하였고, 해당 자치단체장과 교육기관장들이 주체가 되어 ‘전국평생학습도시협의회’를 만들었다.⁵³⁾

평생학습도시는 지역조직으로 기초지방자치단체를 중심으로 하는 거버넌스 구조이다. 조직구성으로만 보면 지역주민과 가장 밀접한 거버넌스 형태를 띠고 있으며, 이를 통해 지역주민의 참여를 유도하고 있다. 평생학습도시의 조직은 [부록 그림 3-3]과 같다,

평생교육에서 가장 큰 현안은 평생직업교육과 관련된 수요가 시급함에도 불구하고 이를 제대로 수용하고 있지 못하다는 점이다. 이를 극복하기 위해 정부에서는 2018년 평생직업교육훈련 혁신방안을 제시하였다. 평생직업교육훈련 혁신방안(관계부처합동, 2018. 7. 27.)은 관계부처합동(교육부 주도)으로 지역거버넌스 체제에 대한 계획을 제시하고 있다(<표 3-11> 참조).

53) <http://www.kallc.or.kr/kr/company/purpose.php>(검색일자 2019. 9. 2) 참조. 평생학습도시의 비전은 “평생학습도시의, 평생학습도시에 의한, 평생학습도시를 위한 전국평생학습도시협의회”로 정하고, 지역의 평생학습도시와 함께 평생학습의 지역화 및 진흥임.

〈표 3-12〉 평생직업교육훈련 혁신방안

모두가 참여하는 평생직업교육훈련 거버넌스 구축

- 산업계, 교육계, 정부 등이 참여하는 국가산학연협력위원회(총리 공동위원장)를 통해 범부처 직업교육훈련정책 연계·조정
 - 법적 근거: 「산업교육진흥 및 산학연협력촉진에 관한 법률」 제14조
 - 위원회 산하에 직업교육훈련분과를 구성 운영하여 위원회 지원, 교육훈련 제도 및 여건 개선 등 추진
 - 산업계, 노동계, 교육계, 정부, 유관기관 등 평생직업교육훈련과 연관된 이해당사자를 대표하는 상시적인 의사소통 기구 구성
- 지방자치단체, 교육청, 고용청, 노사단체, 지역인자위 등 직업교육훈련 유관기관의 연계 협력을 강화하여 지역단위 인적자원개발 활성화
 - 지자체 주도로 관계 및 유관기관이 참여하는 거버넌스를 통해 지역 인력수급 현황 분석, 연계·조정, 양성계획수립 및 교육훈련 등 수행
- 현장성 높은 직업교육훈련을 위하여 인적자원개발협의체(SC, ISC, RC)와 직업교육훈련 간 연계 협력 강화
 - 인적자원개발협의체를 통해 산업계 노동계의 의견을 수렴하여 현장의 교육훈련 및 인력수요를 교육훈련기관에 전달
 - 학과과정 개편, 교육훈련 프로그램 개발, 교육훈련기관 평가, 취업연계 등 직업교육훈련과 관련하여 더 많은 역할 수행 유도

출처: 관계부처합동(2018. 7. 27.).

제3절 지역인적자원개발 거버넌스의 주요 과제

지방자치를 촉진하기 위한 중앙수준의 거버넌스인(national level governance) ‘자치분권위’와 ‘국가균형발전위’의 활동이 새로운 정부 들어 구체적인 일정표를 발표하면서 활발해지고 있다. 수도권과 지방의 계속된 격차가 국민경제의 장기침체와 겹치면서 ‘자치분권과 지역경제 활성화’는 국민경제의 중장기 방향 설정에서 가장 중요한 과제가 되었다. 또 지역일자리 창출을 통한 지역경제 활성화를 위해 ‘일자리

위원회’, ‘노사민정협의회’와 같은 거버넌스가 중앙수준뿐만 아니라 지역수준에도 형성되어 있다.

지난 수년간 공공서비스(보건복지, 교육과 고용 서비스)는 계속 확대되었고, 자치단체가 집행하는 업무서비스나 그 예산도 크게 증가하였다. 현재 전체 재정지원 일자리 예산 중에서 15%(2018년 19.2조 원 중 2.8조 원), 사업 수로는 21%(2019년 170개 중 36개)를 자치단체가 집행할 수 있다.⁵⁴⁾ 그러나 정책사업들이 부처별 사업목적이란 제약(예산의 용도, 사업기간, 유사사업의 여러 부처 분산, 사업심사 기준 및 시기 다양)하에 있기 때문에 지역에서 추진될 때, 지역수준의 종합적인 기획이나 조정이 불가능하여 사업 중복에 따르는 비효율을 개선해야 하는 문제에 직면해 있다. 이 문제는 더 기본적으로 자치분권을 위한 중앙정부의 권한이양이 실질적으로 이루어져야 한다는 과제가 되고 있다.

최근 ‘일자리위원회’는 지역일자리사업의 지역자율성 강화방안으로 ‘지자체의 개별 여건에 맞게 일자리사업을 기획·설계·운영할 수 있도록 하는 방안’을 추진하기로 하였다.⁵⁵⁾ 이 방안도 지역일자리사업에 대한 자율성 확대이지 지자체의 자율권한을 이양하거나 확대한 것은 아니라는 점에서 역시 제한적이다. 또한 중앙부처의 사업평가 권한은 지역과 지자체에게 정책도전 기회를 제공하거나 실패의 축적을 인정하지 않으며, 그 공(功)을 중앙이 보유해 왔다는 점에서 지자체공무원들의 실망과 불신이 누적되어 왔다. 이런 불신의 경로의존성을 제거하는

54) 일자리위원회·관계부처합동(2019. 9. 3.). 제12차 일자리위원회 의결안건 1: 지역고용정책 개선방안.

55) 일자리위원회·관계부처합동(2018. 12. 14.). 제9차 일자리위원회 의결안건 3 참조. 지역기획형 일자리사업의 확대 신설, 기존 지역일자리사업의 자율성 확대, 지역일자리사업의 인프라 강화 등.

정책현장의 실질적 경험이 요구되는 상황이다.

먼저 지역 차원에서 고용 및 인적자원개발의 거버넌스 현황을 살펴본 결과 지역노사민정협의회와 지역인적자원개발위원회의 과제는 다음과 같다.

‘지역노사민정협의회’는 지자체장이 위원장을 맡고 있고 지역인자위를 특별위원회로 두는 경우도 있어 지역인자위보다 상위의 기구로 볼 수 있다. 그러나 협의회 운영이 다소 형식적으로 이루어지고 있고, 인적자원개발에 관한 이슈도 많이 다루지 않고 있기 때문에 실질적인 인적자원개발 거버넌스로 보기 어려운 상황이다. 지역노사민정이 지역 거버넌스로 자리 잡기 위해서는 다양한 이해관계자들의 참여 폭을 확대함과 더불어 실질적인 활동을 주도적으로 추진할 사무국 설치나 담당자 역량 축적이 당면과제로 보인다.

‘지역인적자원개발위원회’는 지역노사민정협의회에 비해 본위원회를 비롯해 하위 회의체를 활발히 운영하고 있고, 지역인적자원개발에 관한 이슈들을 적극적으로 다루고 있다. 정부에서도 지역인자위의 훈련공급에 대한 권한을 확대하고 훈련기관 인증 및 훈련과정 심사에 참여할 수 있도록 기능 강화 방안을 마련하고 있어 향후 인적자원개발의 지역 거버넌스로서 위상이 강화될 것으로 보인다.

그러나 지역인적자원개발이라는 관점에서 볼 때, 이 두 거버넌스는 일자리정책과 직업훈련정책에만 초점이 맞춰져 있고, 지역의 인력공급을 담당하고 있는 중등직업교육과 고등교육에 대해서는 크게 다루지 못하고 있다. 따라서 향후 고등교육기관과 중등직업교육기관을 대표하는 위원을 추가하고 관련 의제도 다룰 필요가 있다. 또 노동계를 비롯한 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있도록 위원 구성을 다변화할

필요가 있다. 특히 지역인적자원개발이 내실 있게 이루어지기 위해서는 기초지자체와의 연계도 필요하다. 일부 지역인자위는 분과위원회 형태로 기초지자체를 연계 운영하고 있으므로 기초지자체 단위에서 설치된 지역노사민정협의회를 활용하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

지역수준의 인적자원개발에서 또 하나의 중심축인 중등직업교육 체제와 정책운영 현황의 특징과 과제를 보면 다음과 같다.

첫 번째로 중등직업교육은 교육과정의 운영과 더불어 정책집행의 대부분이 교육부 관할 아래 ‘지역교육청’을 중심으로 수행되는 체제이다. 하지만 지역교육청에는 교육정책 수행과 관련해 산업계나 노동계와 공식 또는 비공식적으로 협력 및 소통할 수 있는 경로나 체계가 마련되어 있지 않다. 또 지역교육청은 교육자치 원칙하에 지방자치단체와 분리되어 운영되며, 다른 지방관서(지방노동청 등)들과도 공식적인 협력 체계가 형성되어 있지 않다. 장학생들이 업무협조를 통해 소통하는 정도이다. 국가수준의 거버넌스라 할 ‘국가교육회의’나 ‘일자리위원회’에서도 중등직업교육정책은 다른 교육정책 주제에 비해 거의 다루지 않고 있다.

국가적으로 중등직업교육기관(특성화고와 마이스터고)은 산업계가 필요로 하는 기능인력을 육성 및 공급 역할을 하는 것으로 여겨지지만, 정작 중등직업교육기관에 대한 주요 정책의 설계나 운영에 대해 산업계나 노동계의 협력이나 역할은 거의 없다. 이런 현실은 거버넌스의 형성 여부를 떠나 중등직업교육체제 내에 직업교육정책과 관련한 이해당사자로 산업계나 노동계가 공식 또는 비공식적으로 협력 및 소통할 수 있는 체계, 즉 거버넌스를 구축하는 것이 당면한 과제임을 시사한다.

두 번째로 중등직업교육정책에서 지자체와 지역교육청의 협력이 매우 제약적인 구조라는 것이다. 지역교육청이 수행하는 직업교육정책 예산의 대부분이 특별교부금 형태로 되어 있어서 중앙정부의 영향력이 지배적이고 교육청의 자율권한 범위가 매우 좁다. 또 교육행정이 지방행정과 분리된 행정체계로 인해 지자체로부터 오는 직업교육정책 예산 규모가 매우 작다. 대부분의 지자체는 지역의 인구감소에 대응해 지역 청년층 취업지원 정책을 실시함에 있어 지역교육청과 협력이 필요해 보이지만 실제 협력사례는 잘 관찰되지 않는다.

세 번째로 직업교육과 관련한 다양한 정책을 미시적으로 조율하고 집행과정에서 발생하는 많은 문제를 해결하기 위해서는 지역수준의 협력적 거버넌스를 통한 접근이 요구된다는 것이다. 우리나라의 중등 직업교육은 최근 10년간 급격한 정책전환을 시도해 왔다. 직업계 고등학교의 설립과 통폐합, 산업계 및 기술변화에 대응한 학과 재구조화(개편), 그리고 고등학교 졸업생의 취업 및 인력양성체제의 개편을 위한 산학일체형 도제학교와 중소기업취업반 운영 등을 내용으로 한다. 이로 인해 교육현장에 많은 문제가 계속되고 있다. 예컨대 특성화고등학교는 학과나 전공을 개편 또는 신설하는 데 있어 지역산업계의 기술 및 인력수요에 대한 정보 입수나 협의가 필수적이며, ‘산학일체형 도제학교’와 고등학교의 ‘중소기업취업반 운영’에서 지역중소기업체와 학교 사이의 협력이 중요하다. 일부 지역교육청은 ‘지역인적자원개발위원회’로부터 인력수요에 대한 정보를 제한적으로 받고 있다. 그러나 정보의 입수나 협의를 위한 체계적인 경로가 없어서 개별학교와 교사들이 정보 수집 및 분석, 기업발굴 등을 직접 하고 있다. 이런 문제는 상당 부분 지역교육청 중심의 직업교육체제로 협력체계가 부재하거나 적절한

거버넌스가 잘 형성되어 있지 않기 때문에 볼 수 있다.

〈표 3-13〉 중등직업교육(행정)체제와 주요 정책과제

교육행정체제	주요 이해당사자	주요 직업교육정책
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">교육부</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">지역교육청</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">특성화/ 마이스터고</div>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 학교(이사장/교장) ◦ 교사 ◦ 학부모/학생 ◦ 지역산업계 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 학교 설립/운영 ◦ 학과개편 ◦ 고졸취업¹⁾ ◦ 일학습병행제 (도제/현장학습)²⁾

주: 1) 과학기술정보통신부, 중소벤처기업부 등의 인력육성정책사업.

2) 교육부와 고용노동부의 정책사업.

다음으로 고등교육정책 차원에서의 거버넌스로는 ‘지역대학총장협의회’ 및 ‘지역전문대학총장협의회’와 2014년에 설치된 ‘지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회’를 들 수 있다.

지역대학총장협의회와 지역전문대학총장협의회는 중앙정부에게 대학의 이해와 목소리를 내는 역할 위주이고, 지자체나 지역교육청과의 관계가 거의 없으며, 산업계, 학부모와 학생의 참여가 없는 구조이다. 지역의 고등교육체제나 인력개발, 나아가 공공적 역할에 대해 간접적으로 참여하는 정도이다. 아울러 국가수준 거버넌스라 할 ‘국가교육회의’가 그 활동이 미미한 점과 함께 고려할 때, 고등교육분야에서 지역 거버넌스를 통한 정책 조율이나 협력은 그 여건 자체가 매우 초보적인 단계인 것으로 보인다.

지역균형인재육성협의회는 「지방대육성법」에 근거해 지자체 조례로 운영되는데, 고등교육 정책과 사업이 중앙정부 중심으로 운영되는 체제

이기 때문에 직접적으로 관여할 만한 수단이 없다. 실제 협의체 구성이 어렵고 지역 대학과 산업계 및 기업의 의견을 수렴하는 수준에서 운영되고 있다

이렇게 고등교육정책에서 거버넌스가 거의 형식적인 상황은 중앙 정부가 국가수준에서 고등교육정책으로 대부분을 관할하여 설계하고 대학교육협의회를 통해 추진하는 체제이기 때문이다. 또 전문대학 등 직업교육체제가 ‘이원적 직업교육체제’인 서유럽국가들과 달리 우리나라에서는 산업계나 노동계가 제도 내 이해당사자(중간매개단체: intermediary)로 참여하지 않는 구조라는 점도 그 배경으로 작용하고 있다.

그럼에도 불구하고 지역교육청이나 지자체가 지역거버넌스라는 측면에서 거의 역할이 없다는 점은 문제이다. 지역에서 고급인재의 육성 및 공급은 지역의 발전전략, 지역기업의 경쟁력 확보, 그리고 인구 감소와 소득문제 해결로 이어지는 전체적인 구도 속에서 가장 핵심적인 요소이기 때문이다. 나아가 현실적으로 지역수준의 협력적 거버넌스 구성은 지역별 인력수급의 미스매치나 청년실업 문제 해결에 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 고등교육정책 결정에 대한 지방정부와 지역 이해관계자의 참여체제가 단기적으로 쉽지 않은 과제이지만 장기적으로라도 해결해야 할 과제라 하겠다.

사례연구에서는 고등단계 직업교육정책에 있어 지자체와 지역교육청 중심의 네트워크와 협력 사례 등을 살펴봄으로써 지역수준에서 협력적 거버넌스의 가능성을 살펴볼 필요가 있다.

제4장

충청남도 지역인적자원개발 거버넌스 사례연구

제1절 충남의 사회경제 여건과 당면과제

제2절 고용 및 인적자원개발 거버넌스의
현황과 실태

제3절 직업교육정책에서 협력/거버넌스
실태

제4절 소결: 충청남도 사례의 시사점

제4장 | 충청남도 지역인적자원개발 거버넌스 사례연구

제1절 충남의 사회경제 여건과 당면과제

1. 지역 인구나 노동시장 여건

충청남도의 인구는 약 216만 명(2017년)으로 17개 광역 시도 중에서 8번째 규모이다. 충남은 이미 ‘고령사회’로 접어들어 65세 이상 고령자 비율이 16.4%로 전국기준 13.9%보다 높다. 2040년에는 고령자 비율이 35.2%로 증가할 것으로 예상하고 있다(<표 4-1> 참조).⁵⁶⁾

충청남도의 지역총생산(GRDP)은 111조 원(2016년)으로 경기(341조 원), 서울(359조 원) 다음으로 높다(<표 4-2> 참조). GRDP의 연평균 증가율도 최근 10년간 8%로 전국에서 가장 높았는데, 2016년의 경우 5.2%로 전국평균 4.9%를 상회하였다.⁵⁷⁾⁵⁸⁾

56) 충남연구원(2015). 충남경제인포그래픽스 제30호.

57) 충청남도(2018) 『충청남도 민선 7기 일자리 대책 종합계획』, 25쪽.

58) 충남의 소득 역외유출 규모는 24.4%(2016년, 27조 원)로 높은 편임.

〈표 4-1〉 충남의 인구 증가와 고령사회

(단위: 천 명, %)

	전국 ¹⁾				충청남도 ²⁾			
	2005년	2010년	2015년	2017년	2005년	2010년	2015년	2017년
15세미만	8,986	7,786	6,906	6,682	348	327	294	291
15~64세	33,690	34,779	36,229	37,568	1,263	1,362	1,411	1,517
65세이상	4,365	5,424	6,569	7,171	267	310	331	354
계	47,041	47,990	49,705	51,422	1,879	2,000	2,036	2,162
고령비율	9.3	11.3	13.2	13.9	14.2	15.5	16.2	16.4
기간	2000~05	2005~10	2010~15		2000~05	2005~10	2010~15	
증가율	2.3	2.0	3.6		2.1	6.4	1.8	

주: 1) 통계청(2018. 8. 27.). 보도자료: 2017 인구주택총조사, 인구는 내국인 기준.

2) 충남연구원(2015). 충남경제인포그래픽스 제30호; 한국고용정보원(2017). 48쪽.

〈표 4-2〉 지역내총생산: 2014~2016년

(단위: 조 원, %)

시도	2014년		2015년		2016년	
	총생산	비율	총생산	비율	총생산	비율
전국	1,485	100	1,462	100	1,505	100
부산	73	5	72	5	73	4.9
경기	329	22.2	324	22.2	341	22.6
충남	105	7.1	106	7.3	111	7.4

출처: 충남고용네트워크(2018: 5) 참조.

충남은 지역총생산의 56.1%가 제조업에서 발생할 정도로 그 비중이 높다. 충남 전체 종사자의 약 32%가 제조업에 종사하고 있어서 전국 평균(19.2%)보다 매우 높다(<표 4-3> 참조). 종사자 수가 많은 주요 제조업종은 자동차부품, 전자부품, 특수목적용 기계, 플라스틱제품이다(<표 4-4> 참조). 두 번째로 중요한 산업은 농림업(0.4%)으로 전국 평균(0.1%)에 비해 상대적으로 높다. 그래서 충남의 지역전략산업은

자동차부품, 차세대디스플레이, 바이오식품이다.

충남의 제조업은 북부지역(아산, 당진)을 중심으로 주요 산업단지가 형성되어 지난 10여 년간 높은 성장과 고용을 유지해 왔으나, 최근 제조업 전반의 경기침체로 인해 가장 빠르게 영향을 받고 있다.

〈표 4-3〉 충남 주요 산업의 종사자 수: 2016년

(단위: 명, %)

산업대분류	충남		전국	
전 산업	897,988	100.0	21,259,126	100.0
농업, 임업 및 어업	3,819	0.4	39,650	0.1
제조업	280,010	31.8	4,097,338	19.2
도매 및 소매업	104,723	11.9	3,141,900	14.7
숙박 및 음식점업	90,496	10.3	2,162,823	10.1

출처: 충청남도(2018). ‘충청남도 민선 7기 일자리 대책 종합계획’ 5~6쪽 참조.

〈표 4-4〉 충남 제조업의 사업체 및 종사자 수: 2016년

(단위: 개, 명, %)

산업	사업체 수	비중	산업	종사자 수	비중
전 산업	161,612	100	전 산업	879,988	100
제조업	16,166	10.0	제조업	280,010	31.8
◦ 기타 식품	2,621	16.2	◦ 전자부품	27,246	9.7
◦ 자동차 부품	880	5.4	◦ 자동차 부품	37,261	13.3
◦ 특수 목적용 기계	1,193	7.4	◦ 특수 목적용 기계	17,460	6.2
◦ 기타 금속가공제품	1,025	6.3	◦ 플라스틱제품	16,988	6.1
◦ 구조용 금속제품 ¹⁾	922	5.7	◦ 1차 철강	13,832	4.9

출처: 충남고용네트워크(2018: 12).

충남의 노동시장구조를 보면, <표 4-5>에 나타난 바와 같이 경제 활동참가율이 65.8%(2017년)로 전국(63.2%)보다 높으며, 고용률도

64.1%로 역시 전국(60.8%)보다 높다. 실업률은 2.6%로 전국(3.7%)보다 낮은데, 이는 2016년까지 충남 제조업 경기의 호조를 반영한 것이다. 청년층(15~29세) 실업률 역시 2016년까지는 전국평균보다 낮았으나, 2017년 들어 0.9%p 상승하면서 전국과 동일한 수준으로 되었다.

〈표 4-5〉 충남 고용지표 추이

(단위: 천 명, %)

구분	2013	2015	2017	전국(2017)
생산가능인구	1,762.3	1,868.9	1,838.5	43,931
경제활동인구	1,161.6	1,234.7	1,209.8	27,748
경제활동참가율	65.9	66.1	65.8	63.2
비경제활동인구	600.7	634.2	628.6	16,183
취업자	1,131.6	1,195.6	1,177.9	26,725
고용률	64.2	64.0	64.1	60.8
실업자 수	30.0	39.1	31.9	1,023
실업률	2.6	3.2	2.6	3.7
청년층(15~29세) 실업률				
전국	8.0	9.1	9.8	
충남	8.6	8.3	9.8	

출처: 충남고용네트워크(2018: 14, 21) 참조; 충남지역인자위(2018. 11.: 21) 재인용.

충남지역 노동자의 임금수준은 243만 원(2016년)으로 전국기준 238만 원보다 높은 편이다. 최저임금 미만인 근로자 비율이 10.5%로 전국기준 13.3%보다 낮았다(<표 4-6> 참조). 그러나 사업체 규모별 임금격차가 전국보다 컸다. 사업체 규모, 즉 중소기업과 대기업 간 임금격차로 볼 때가 충남은 35.8포인트(127.5-91.7)로 전국 경우의 격차 31.2포인트(124.7-93.5)보다 상대적으로 큰 것으로 나타난다(<부표 4-1> 참조).

〈표 4-6〉 충남 노동자의 임금 수준과 격차

(단위: 만 원, %)

구분	전국	울산	충남	부산
2013	220	284	221	199
2016	238	304	243	212
최저임금 미만 근로자 비중				
2016	13.3	8.0	10.5	18.2

주: 1) 취업자 중 임금근로자만 해당하며, 지역은 사업체 소재지 기준임.
 2) 임금은 조사기준일 기준 최근 3개월간 월평균 임금 또는 보수(세금공제 전)임.
 출처: 윤정혜(2017: 25, 30). 참조.

고용구조를 보면, 직업별로 농림어업 숙련종사자와 장치, 기계 조작·조립 종사자의 비중이 전국보다 높다. 전문가와 판매 종사자의 비중은 전국보다 낮다. 사업체 규모별로는 전체 종사자의 38.7%가 소규모(10인 미만) 사업체에 고용되어 있으며, 대규모(300인 이상) 사업체 종사자는 13.3%이다(충남지역인적자원개발위원회, 2018: 15-16).⁵⁹⁾

인력수급 상황에 대해 충남지역인적자원개발위원회의 2018년 보고를 사용해 보면, 구인인원 30,173명 중 29,812명이 채용되었으며, 미충원 인원은 361명, 충원율은 98.8%이다. 미충원 인원에 대해 이 지역 주력 산업이라 할 제조업을 중심으로 보면, 기계 설치·정비·생산직 63명, 전기·전자 설치·정비·생산직 43명, 정보통신 설치·정비직 13명, 화학·환경 설치·정비·생산직 79명, 돌봄 서비스직 62명, 영업·판매직 54명, 건설·채굴직 66명으로 나타난다(충남지역인적자원개발위원회 2018: 79, <부표 4-2> 참조).

59) 충남지역인적자원개발위원회(2018: 15-16)에 따르면, 충남지역 사업체 수는 약 16만 2천 개(2016년)이며, 대규모(종업원 100인 이상) 사업체 수는 783개(0.5%)이고, 5~99인 규모는 29,509개, 소규모(1~4인) 사업체는 131,320개(81.3%)로 대부분임.

충남지역의 인력 유출입에 대해 신규학졸자의 지역 내 취업률을 보면 대졸자는 20%, 특성화고 졸업자는 90%, 일반계고는 30%로 보고 있다 (지역 공무원과의 면담에 따름).

2. 직업교육 및 직업훈련 현황

충청남도에는 중등직업교육기관이 26개, 고등직업교육기관이 9개 있으며, 학생 수는 특성화고 10,513명과 전문대학 17,108명이 있다. 충남 역시 학령인구의 감소로 2017년 대비 전체 학생 수가 약 45만 명에서 2018년에 약 27만 명으로 크게 감소하였다. 중등직업교육기관의 한 해 졸업생 수는 3,966명이며, 졸업생의 취업률은 77.9%로 전국 기준 65.1%보다 높다(<표 4-7> 참조).⁶⁰⁾

〈표 4-7〉 충청남도의 학교 현황(2018년)

(단위: 개, 명, %)

구분 ¹⁾	전체	전체	중학교	고등학교		전문 대학	대학교	대학원
	(2017년)	(2018년)		일반계	특성화고			
학교 수	1,313	1,320	187	91	26	9	19	55
학급(과) 수	13,390	12,493	2,249	1,996	466	113	483	520
학생 수	453,502	271,956	56,595	54,996	10,513	17,108	137,460	11,874
교원 수	27,997	23,005	5,026	4,585	1,112	549	5,085	146
교원당 학생 수	16.2	11.8	11.3	11.9	9.4	31.2	27.0	81.3
졸업생 수			19,019	19,530	3,966	6,462	28,064	5,962
졸업생 취업률 ²⁾				28.1	77.9			

자료: 충남넷(<http://www.chungnam.net>), 충청남도 통계연보(2018).

- 1) 유치원, 초등학교, 기타는 생략했으며, 일반계 고등학교는 특목고, 자율고를 포함함.
- 2) 전국기준 일반계고 9.7%, 특성화고 65.1%임.

60) 충남직업계고 졸업생 취업률 40.1%(2017), 26.8%(2018년)이며, 부산의 경우 46.1%, 33.2%임.

충남지역 내 직업능력개발교육훈련을 제공하는 기관은 총 158개이다.⁶¹⁾ 실업자와 재직자를 대상으로 하는 이들 직업훈련기관에서 이루어진 교육훈련인원을 양성훈련과 향상훈련으로 구분해서 살펴보면 첫째, 실업자와 신규학종자가 주요 대상인 양성훈련에 참여한 인원은 5,314명이고, 훈련과정을 수료한 4,859명(수료율: 91.4%) 중 2,993명이 취업에 성공하여 취업률은 61.6%로 나타났다. 취업인원은 경영·행정·사무직(931명), 제조 연구 개발직 및 공학기술직, 돌봄서비스직 등의 순으로 나타났다. 둘째, 재직자가 주요 대상인 향상훈련 참여인원은 43,986명이며, 이 중 사업주 훈련(2,400명)을 제외한 전체 실시인원은 11,586명이다. 중소기업 컨소시엄 훈련은 1,895명, 지역산업맞춤형 훈련과정은 5,266명이 참여하였다.⁶²⁾

충청남도의 평생교육기관은 총 127개로 학습자 수는 약 22만 명, 교강사 수는 2,518명이다(<표 4-8> 참조).

〈표 4-8〉 충남 평생교육 현황(2018년)

(단위: 개소, 개, 명, %)

구분	기관 수	프로그램 수	학습자 수	교강사 수	사무직원 수
전국	4,169	216,980	16,344,658	72,783	20,228
충남	127	6,961	219,652	2,518	618
충남/전국	3.0	3.2	1.3	3.4	3.0

자료: 교육통계서비스(<http://kess.kedi.re.kr>), 평생통계(2018).

61) 단, 이 기관 수는 중복을 포함한 것으로 충남지역인적자원개발위원회(2018)를 참조할 수 있음.

62) 충남지역인적자원개발위원회(2018) 참조.

제2절 고용 및 인적자원개발 거버넌스의 현황과 실태

1. 거버넌스의 현황과 실태

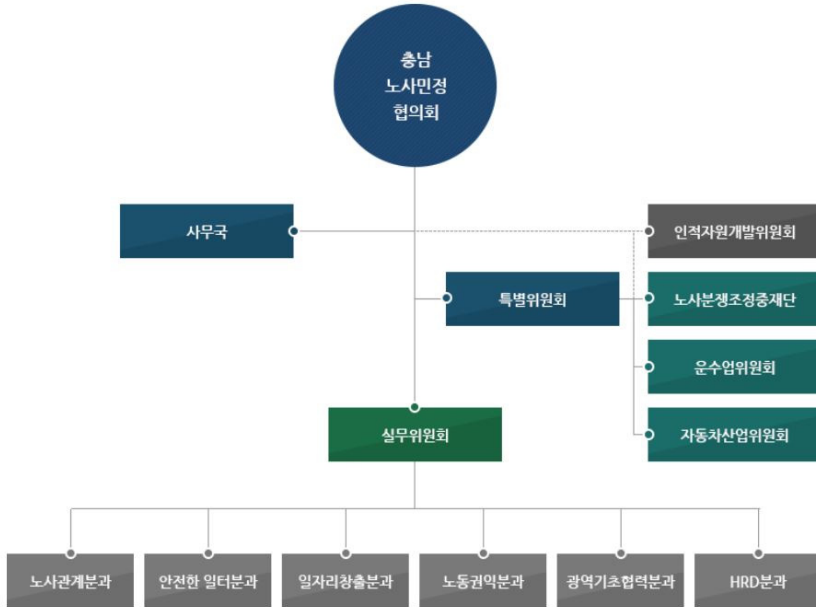
가. 충청남도 노사민정협의회

충청남도 노사민정협의회는 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 제3조(지방자치단체의 책무 등)와 같은 법 시행령 제2조(지역 노사민정협의회 설치, 구성 및 기능) 이외에 「충청남도 노사관계 발전 지원 조례」에 근거를 두고 운영되고 있다(충청남도, 2019a: 4).

충청남도는 2010년 12월에 「충청남도 노사민정협의회 운영 조례」를 제정하였고, 2016년에 전부 개정하여 「충청남도 노사관계 발전 지원 조례」로 명칭을 변경하였다. 조례를 제정하기 전인 2009년 4월에 노사민정협의회를 처음 구성하여 제1회 본회의를 개최하였다(충청남도, 2019a: 4; 충청남도, 2019. 3., ‘지역일자리 목표 공시제’, 「2019년 충청남도 일자리 대책 시행계획」 참조).

협의회의 구성을 보면, 본회의 밑에 실무위원회와 6개의 분과위원회, 4개의 특별위원회가 있다. 그리고 협의회의 사무를 처리하기 위해 사무국을 별도로 두고 있다([그림 4-1] 참조).

[그림 4-20] 충청남도 노사민정협의회 조직도



출처: 충남노사민정협의회 홈페이지(http://cnen.or.kr/site01/sub_01060000.php, 검색일: 2019. 10. 5.).

먼저 협의회 본회의는 위원장인 충청남도 도지사를 포함해 총 27명의 위원으로 구성되어 있다. 세부 구성을 보면, 노동자와 사용자를 대표하는 위원이 각각 6명으로 동수를 이루고, 지방자치단체와 중앙정부의 지방관서 관계자가 총 8명, 주민을 대표하거나 전문가로 참여하는 위원이 7명으로 구성되어 있다(충청남도, 2019b: 262).

〈표 4-9〉 충청남도 노사민정협의회 본회의 위원

연번	구분	소속	직위
1	政(정) 8명	충청남도	도지사
2		대전지방 고용노동청	청장
3		충남지방 노동위원회	위원장
4		대전충남지방 중소기업청	청장
5		충청남도교육청	부교육감
6		고용노동부 천안고용노동지청	지청장
7		고용노동부 보령고용노동지청	지청장
8		충청남도	경제통상실장
9	勞(노) 6명	한국노총 충남지역본부	의장
10		전국금속노련 충남지역본부	의장
11		전국화학노력 충남지역본부	의장
12		충남세종지역 자동차노동조합	위원장
13		전국택시노조 세종·충남본부	의장
14		전국건설산업노동조합	위원장
15	使(사) 6명	대전·충남경영자총협회	회장
16		충남북부상공회의소	회장
17		당진상공회의소	회장
18		충남·세종사회적기업협의회	회장
19		중소기업중앙회 대전세종충남지역본부	본부장
20		한국여성경제인협회 충남지회	회장
21	民(민) 7명	충청남도 도의회	도의원
22		충청남도 경제진흥원	원장
23		안전보건공단 충남지역본부	본부장
24		천안YWACA	회장
25		천안아산경제정의실천시민연합	대표
26		나사렛대학교	교수
27		호서대학교	교수

출처: 충청남도(2019b: 262).

「충청남도 노사관계 발전 지원 조례」 제4조에서는 협의회의 기능을 4가지로 규정하고 있다. 즉, 협의회는 지역 일자리 창출 및 인적자원 개발 등 지역 노동시장 활성화에 관한 사항, 지역 노사관계 안정에 관한 사항, 지역경제 발전에 관한 사항, 그 밖에 노사민정 협력증진을 위해 도지사가 필요하다고 인정하는 사항 등을 심의한다. 따라서 인적자원 개발은 협의회의 주요한 기능으로 명시되고 있다.

〈표 4-10〉 「충청남도 노사관계 발전 지원 조례」 제3조 및 제4조

제3조(설치 및 구성) ① 충청남도지사(이하 “도지사”라 한다)는 「노사관계 발전 지원에 관한 법률 시행령」 제2조에 따라 충청남도 노사민정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.

- ② 협의회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 위원장은 도지사가 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선한다.
- ④ 협의회 위원은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 성별균형을 고려하여 도지사가 위촉하거나 임명한다.
 - 1. 근로자를 대표하는 사람
 - 2. 사용자를 대표하는 사람
 - 3. 주민을 대표하는 사람 및 노사관계·고용·경제·사회문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람
 - 4. 일자리와 관련이 있는 충청남도의 실국원 본부장 및 지방고용노동관서를 대표하는 사람

제4조(기능) 협의회는 다음 각호의 사항을 심의한다.

- 1. 지역 일자리 창출 및 인적자원개발 등 지역 노동시장 활성화에 관한 사항
- 2. 지역 노사관계 안정에 관한 사항
- 3. 지역경제 발전에 관한 사항
- 4. 그 밖에 노사민정 협력증진을 위해 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

출처: 국가법령정보센터 홈페이지.

<http://www.law.go.kr/LSW/ordinSc.do?tabMenuId=tab138&p1=&subMenu=1&nwYn=1§ion=&tabNo=&query=%EC%B6%A9%EC%B2%AD%EB%82%A8%EB%8F%84%20%EB%85%B8%EC%82%AC%EA%B4%80%EA%B3%84%20%EB%B0%9C%EC%A0%84%20%EC%A7%80%EC%9B%90%20%EC%A1%B0%EB%A1%80#iBColor0> (검색일: 2019. 10. 5.).

협의회 본회의는 1년에 2회 개최하고 있는데, 2017년과 2018년 모두 4월과 12월에 각각 개최하였다. 2019년의 경우에도 4월에 상반기 본회의를 개최하였다. 본회의 안건을 살펴보면, 2018년 상반기에는 2017년 노사민정 사업성과와 2018년 추진계획, 충남 노동정책 시행계획 및 일자리대책 세부계획 등을 보고하고, ‘삶의 질 향상을 위한 일·생활 균형 실현 공동선언 및 협약’을 심의·의결하였다. 하반기에는 2018년 노사민정 협력사업 운영성과와 2019년 사업추진 방향, 민선 7기 충남 일자리 종합대책 계획, 노동시간 단축 문화 확산 및 조기정착을 위한 공동선언 등에 관한 보고가 있었고, 제6기 충남노사민정협의회 위원 위촉과 노사민정 협력활성화 유공자 표창에 대한 심의 및 의결이 이루어졌다.⁶³⁾

2019년 상반기 본회의에서도 비슷하게 2018년 노사민정협의회 운영 성과 및 2019년 사업계획 보고와 노동정책 시행계획 및 일자리대책 세부계획 보고가 이루어지고, 안전하고 행복한 일터 정착을 위한 공동 선언 및 협약을 심의·의결하였다(충청남도, 2019b).

한편 협의회는 협의회 기능을 보좌하기 위해 실무위원회를 운영하고 있다. 실무위원회는 노사정 대표기관의 실무담당자, 6개 분과위원회의 위원장, 노사민정사무국 등으로 구성되며, 노사민정 사업을 추진하고 분과위원회 사업을 공유하는 등 노사민정의 중심적 역할을 수행하고 있다. 분과위원장이 실무위원회에 참여하고 있기 때문에 분과위원회 활동과 실무위원회 활동이 유기적으로 연계될 수 있는 구조를 갖추고 있다. 실무위원회는 2017년에는 연간 7회, 2018년에는 11회 개최하였다.⁶⁴⁾

63) 충청남도 노사민정협의회(2019: 12).

64) 충청남도 노사민정협의회(2019: 11-12)

협의회는 노사민정 사업의 의제를 중심으로 6개 분과위원회를 운영하고 있다.⁶⁵⁾ 각 분과는 노사관계 분과, 안전한 일터 분과, 일자리 창출 분과, 노동권의 분과, HRD 분과, 광역기초협력 분과 등인데, 광역기초협력 분과는 2019년에 신설되었다. 분과위원회는 노사민정 참여기관의 실무담당자와 의제별 전문가, 지역단체 등이 참여하는 사업실행과 사회적 대화의 기초단위이다. 2018년의 경우 5개 분과위원회가 총 21회 회의를 개최하였다.

협의회는 4개의 특별위원회를 두고 있다. 충남지역인적자원개발위원회 이외에 2018년에 구성한 노사분쟁 조정·중재단이 있으며, 2019년에는 운수업위원회와 자동차산업위원회를 신설하였다(충청남도, 2019b: 85).

협의회 상설 사무국은 2014년에 (사)충남고용네트워크에 설치하였다(충청남도 노사민정협의회, 2017: 6). 2019년 7월 현재 사무국은 사무국장을 포함하여 3명으로 구성되어 있으며(충남고용네트워크, 2019.7), 2019년도 운영예산은 3억 7천만 원이다(충청남도, 2019b: 176). 사무국의 주요 업무는 협의회 사무 업무, 실무협의회 운영 지원, 노사민정 활성화 사업 수행, 지역 고용·노동 네트워크 운영 등이다(충청남도 노사민정협의회, 2017: 6-9).

이상에서 살펴본 충남노사민정협의회는 다른 지역에 비해 비교적 활발하게 운영되고 있는 것으로 보인다. 매년 2회씩 정기적으로 본회의를 개최하고 있고, 6개의 분과위원회와 4개의 특별위원회를 두고 있는데, 비교적 실질적인 활동이 이루어지고 있기 때문이다. 이는 전담 인력을 둔 사무국을 운영하고 있기 때문에 가능한 것으로 보인다.

65) 분과위원회에 관한 사항은 충청남도(2019b: 85)와 충청남도 노사민정협의회(2019)를 참고하여 작성함.

그러나 인적자원개발의 측면에서는 협의회가 활발한 활동을 하고 있다고 보기가 어렵다. 앞서 살펴보았듯이 본회의에서 논의된 안전 가운데 직접적으로 인적자원개발과 관련된 의제는 없었다. 물론 HRD 분과를 운영하고 있고 해당분과에 충남지역인자위 사무국장과 사무국 팀장이 위원으로 참여하고 있으며, 충남지역인자위가 협의회와 특별위원회로 되어 있기 때문에 협의회와 충남지역인자위가 연계하여 인적자원개발 의제를 논의할 수 있는 구조는 마련되어 있다. 하지만 아직까지 HRD 분과는 네트워킹 역할만 수행하고 있고, 충남지역인자위와 협의회와 공식적인 연계는 전혀 없는 것으로 확인되었다. 충남지역인자위가 협의회와 특별위원회가 된 것도 몇 년 전에 노사민정협의회 평가에 지표로 포함되어 있었기 때문인 것으로 확인되었다. 따라서 노사민정협의회가 인적자원개발의 거버넌스로 역할을 하고 있다고 평가하기는 어려운 상황이다.

나. 충남지역인자위 위원회 구성

충남지역인자위 위원회는 본위원회, 실무위원회, 인력양성협의회, 분과위원회로 구성되어 있으며, 이 외에도 특성화고 협의체와 공동훈련센터 협의체 2개를 추가 구성하여 운영하고 있다. 별도 협의체를 구성하여 실제 특성화고 실습과정의 일환으로 공동훈련센터 훈련을 실제 인정받을 수 있도록 교육청과 적극 협의하여 체계를 개선하였다.

위원회는 산업계, 교육계, 노동계로 구분하여 볼 때, 산업계의 위원회 구성 비율이 가장 높은 편이나 구조적으로 질문에 대한 답변 형식의 참여로 적극적인 의견제시가 어려운 실정이다. 교육계 위원회는 고등

학교 교사가 참여하고 있어 학교 내부 시스템에 대해서는 전문성을 가지고 있으나, 대학 및 전문대학은 현재 참여하지 못하고 있다. 노동계의 참여도 어려운 실정이다.

현재 충남지역인자위 참여를 통해 산업계의 적극적인 의견제시가 가능하도록 안건내용, 운영방안의 협의를 위한 노력이 필요하다. 또한 교육계의 대학 및 전문대학과 노동계의 위원 참여를 확대하기 위한 노력이 필요하다.

1) 충남지역 인력 및 훈련 현황

충남지역에서는 대졸인력보다 고졸인력에 무게를 두고 인력양성개발 정책이 시행되고 있다. 충청남도의 지리적 위치(서울과의 접근성)로 인해 충남 소재의 대학 졸업생들은 졸업 후 수도권(서울) 지역에서 취업하는 것을 선호하며, 실제 대졸인력의 75% 이상에서 타 지역으로의 인력유출이 발생한다(강희택, 2018; 윤석천 외, 2017). 이러한 구조적 문제는 본래 거주지와 근무지역의 물리적 거리에서 발생하는 주거비용에 대한 기회비용, 교육환경과 문화 등의 지역 인프라 등에 의해 발생한다. 반면 특성화고 졸업생의 절반 이상은 지역 내에서의 취업을 선호한다. 따라서 특성화고 인력에 중점을 두고 취업(고용촉진)정책 지원을 하고 있으며 예산지원 대비 정책효과도 크게 나타나고 있다.

지리적 위치로 인한 충남지역의 대졸인력 유출 문제는 현재 정책지원 만으로는 해결하는 데 한계가 있다. 때문에 고졸인력 중심의 취업정책 지원 확대는 효율적인 선택과 판단이라고 생각된다. 향후 특성화고 대상 취업지원정책이 다각적으로 확대될 수 있도록 지역 인력 양성

및 개발을 위한 지속적인 노력이 필요하다.

2) 지역 인력양성 거버넌스 간 연계 협력 관계

충남지역인자위의 경우 충남도청과 충남교육청과의 협력관계를 긴밀하게 유지하고 있다. 충남도청의 일자리노동청년과와 일자리 관련 조사연구를 수행하거나 아이디어를 함께 공유하고 있으며, 충남교육청의 특성화고 부서와 취업선호도, 학과개편, 취업률, 기업채용 등 주요 관심정보를 별도자료로 작성하여 제공한다.

이러한 협업관계는 주로 ‘훈련수요조사’의 요청과 활용 중심으로 이루어지고 있다. 특히 도청, 교육청, 장애인, 여성 등 각 관련기관에서의 필요한 지역정보를 얻기 위해 수요조사 문항 추가나 자료 요청이 빈번해지고 다양해지고 있다. 하지만 관련 요청사항이 증가함에 따라 지역인자위의 역할과 업무량은 증가하고 있는데, 그에 대한 보상(예산 지원)은 이루어지지 않고 있다. 때문에 지속적인 협업관계를 유지하기 위해서 상호 간의 유인책 마련이 필요하다.

3) 충남지역인자위의 과제

충남지역인자위는 유관기관(충남도청, 충남교육청)과 긴밀한 협력 관계를 구축하고 있으며 실제 협업 내용도 다양하다. 하지만 일방적인 요청-지원 관계는 지속적으로 유지하기가 어렵기 마련이다. 지역인자위의 역할과 업무 증가에 상응하는 예산지원이 가능하도록 하고, 지속적인 상호 간 협업이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

그리고 충남지역의 경우 대졸 인력유출(인력이동)이 매우 큰 지역이다. 지리적 위치에서 발생하는 구조적 문제를 해결하기는 어렵지만, 지역 대졸 인력수요 현황을 고려한 새로운 해결방안과 정책지원이 필요하다.

마지막으로 지역인자위가 지역 내 인적자원개발 거버넌스로 확대되기 위해서 연구용역 수행이 가능하도록 제도 완화가 필요하다. 충남지역 인자위의 경우 도청이나 교육청에서 지역 내 인적자원개발 관련 연구 요청이 빈번하다. 그러나 현재 지역인자위는 타 연구용역을 수행하지 못하도록 제한되어 있어 수행할 수 없고, 지역 내에서 연구를 수행할 수 있는 기관도 많지 않은 실정이다. 따라서 연구수행에 대한 제한 완화를 통해 지역인자위의 역할과 전문성을 확대할 수 있도록 지원이 필요하다.

제3절 직업교육정책에서 협력/거버넌스 실태

1. 중등단계 직업교육체제와 지역인적자원개발⁶⁶⁾

가. 충청남도교육청과 ‘충남지역인자위’의 협력 실태

1) 충남도교육청의 지역인자위 참여 실태

충청남도 지역의 인적자원개발 거버넌스에서 교육을 대변하는 기관은 도교육청이다. 충남지역인자위 ‘본회의’에는 미래인재과 과장이 참석하고, ‘실무협의회’에는 미래인재과 소속 직업교육팀의 장학사가 참석하고 있다.

충남지역인자위 본회의에는 고교 수준 인적자원 개발 및 활용에 관한 내용이 거의 포함되지 않는 상황이다. 최근에 본회의에 참석했던 과장이 전한 바에 의하면 인자위 본회의에서 고졸인력에 관한 의제는 포함되지 않았다.

충남지역인자위 실무협의회에는 직업교육팀 내의 장학사가 참여하고 있으며, 한 달에 한 번씩 한 시간이나 두 시간, 또는 두 시간 반 동안 진행되고 있다. 실무협의회는 약 10명 내외로 참석하고 있으며, 담당자에 따라서 출석하는 빈도와 협력에 대한 열의가 차이가 난다. 열심히 참여하던 기관이라도 담당자가 변경되면 참여 정도에 변화가 생기는 경우가 많다고 하였다.

66) 이 내용은 충남교육청의 장학사와의 면담 결과에 기초하여 작성했음. 인터뷰에 참여한 장학사는 2018년까지 인자위 실무협의회에 참석했었고, 현재는 특성화고등학교 재구조화(학과개편)에 관련된 업무를 담당하고 있어서 거버넌스 관련 경험을 공유하고 의견을 풍부하게 제시함.

실무협의회의 안건은 주로 인력수요 산정 결과에 따라서 훈련기관을 지정한 결과를 공유하는 것이지만, 2018년도 실무협의회에 참석했던 교육청 장학사가 특성화고등학교 학생들 채용에 관한 이슈를 적극적으로 제안하여 얼마간의 성과를 도출한 경험이 있다. 실무협의회를 통해서 협력을 시도한 장학사에 따르면 지역인자위와의 협업은 아직 공식화된 시스템적 관계에 의한 것이 아니라고 보았다.

인자위에서 중등직업교육에 관한 이슈에 주목하도록 유도하려면 ‘쉽게 가서 몇 번 말하고 하는 게 통하지 않고 끈끈하게 관계를 유지해야만’ 지원이 어느 정도 가능하다. 실무협의회에서의 중등직업교육에 관한 논의들이 시스템으로서 운영되기보다는 마치 개인적인 열정이 영향을 미치는 것처럼 보인다는 점에서 아쉽다. (충남교육청 장학사 면담)

충남지역인자위 조직이 고졸취업 활성화를 위한 역할을 할 수 있는가에 대한 질문에 대해서 지역인자위 조직 자체는 인력수요를 분석하고 훈련 프로그램을 개발하는 것에 한정된다고 그 역할을 인식하고 있었다.

나. 협력 과정: 고교 직업교육정책을 중심으로

충청남도의 경우 도교육청 장학사가 2017~2018년에 열정적으로 실무협의회에 참석하여 고졸취업 지원을 위한 사업들을 성과로 이끌어냈다. 충남지역인자위에서 실시하는 기업의 인력 및 훈련 수요조사에 고졸 인력에 관한 내용을 추가한 것과 엔젤기업 사업을 진행한 것이다.

1) ‘학과 재구조화’ 사업을 위한 ‘고졸인력 수요조사’ 요구

특성화고등학교는 최근 몇 년 동안 교육부의 지원사업의 하나로 지역 인력수요를 바탕으로 학과를 개편하는 사업에 참여하고 있다. 이 사업에 참여하는 학교는 학과개편에 필요한 시설구축 등을 위한 지원을 받을 수 있으며, 학교가 이 ‘재구조화 사업’에 참여하기 위해서는 지역의 인력수요를 진단하고 그것에 맞춘 학과개편이 필수요건이다.

지역인자위가 지역에서 매년 조사하는 기업체 훈련수요조사에는 고졸 인력에 대한 정보가 별도로 없었다. 지역인자위에서 고졸인력 수요에 대한 정보를 생성하지 않은 상태에서 산발적으로 생성되는 여타의 정보 들은 신뢰도와 대표성에 한계가 있어 학교에서 어려움을 겪고 있었다. 이 문제를 해결하기 위해 교육청 장학사가 지역인자위 실무협의회에 참석하여 강력하게 요청함으로써 이 조사에 고졸인력 관련 문항을 포함시켰다. 조사에서 산출된 데이터 분석 결과를 학교 교육과정과 학과개편에 반영하도록 지역 내 학교와 공유하였다. 충남교육청에서는 학교가 근거 없이 인기학과에 치중하여 학과를 개설하는 것을 지양 하도록 조정 노력을 기울이고 있다.

2) ‘엔젤기업 인증’ 사업 추진을 위한 협력 과정

엔젤기업은 고졸청년 채용을 많이 한 우수기업을 인증하는 사업이다. 고졸채용에 관한 기업의 협조와 인식변화를 가져오기 위해 특성화고 졸업생을 많이 채용하는 지역 중소기업들에게 우수기업 인증을 해 주는 것이다. 충남도청, 천안고용노동지청, 충남교육청이 연계하여 ‘엔젤

기업' 현판을 제공한다.

교육청 장학사가 지역인적자원개발 네트워크를 통해서 이 사업을 시작하게 된 데에는 기업의 인력수요에 관한 조사 결과를 검토했을 때 충남지역 내의 우수한 기업들이 고졸인력을 채용할 의사가 적다는 것을 확인한 것이 계기가 되었다. 특성화고 졸업생을 채용하겠다는 기업이 2018년에는 9%에 불과하였다.

도내 기업이 고졸인력을 기피하는 이유는 군복무로 인해 근무 기간이 제한되고, 또 대부분의 기업은 경력사원을 원하고 있습니다. 대기업일수록 고졸 채용을 회피하는데, 그들은 “중소기업에서 경력 있는 사람들을 얼마든지 낚아채는 것”이 가능하기 때문입니다. (충남교육청 장학사 면담)

엔젤기업 인증에 대해 기업으로부터의 반응은 긍정적이라고 자체 평가하고 있다. 이 사업은 충남지역인자위 실무협의회를 통해서 성사시킨 것으로 올해부터는 지역방송에서 엔젤기업을 홍보하는 것까지 협의가 되었다. 엔젤기업은 현재 약 50개이고, 고용청에서 심사과정을 거쳐서 선정된다. 엔젤기업으로 선정되기 위해서는 3년간 무사고, 급여, 정규직 채용 등의 조건을 충족해야 한다.

3) ‘취업약정 훈련기관’을 활용한 고교생 훈련과 취업 성사

교육청 장학사는 충남지역인자위 실무협의회에 참석하여 도내의 공공 훈련기관에서 공공성이 있는 기업과 취업약정 훈련 프로그램에 대한 정보를 얻을 수 있었다. 이 프로그램은 공공성이 있는 기관들을 대상으로 인자위에서 훈련과정을 개설하면서 취업을 약정하는 것으로

취업률이 약 80% 정도 된다. 장학사는 이 프로그램을 도내 학생들의 현장실습과 연계할 경우 학생들이 좋은 일자리에 취업할 가능성이 높아진다고 판단하고, 학교에 프로그램 관련 정보를 공유하였다. 이 프로그램을 통해서 학생들은 3학년 2학기 때 약정기업에 가서 교육을 받고 취업으로 연계가 가능해졌다.

4) 지자체로부터 취업지원관 채용 지원 유도

교육청 장학사가 충남지역인자위 실무협의회를 통해서 충청남도에 지속적으로 고졸취업 지원을 요청한 결과, 취업지원관 10명을 교육청이 채용할 수 있도록 충청도청에서 지원하게 되었다. 취업지원관은 교육청에 소속되어 특성화고 및 마이스터고 학생의 취업처를 발굴하고 학교와 연계시켜 주는 업무를 담당하도록 하였다. 이에 대한 비용과 취업지원관 채용 지원은 지자체가 지원하고 있다. 이 사례를 벤치마킹하여 2019년부터는 모든 시도에서 취업지원관을 지역교육청에서 채용할 수 있도록 교육부가 지원하고 있다.

다. 충남교육청의 중등직업교육 거버넌스 추진과제

충청남도의 경우, 지자체 차원에서 고졸취업을 확대하거나 양질의 일자리를 나누는 것에 대해 특별히 관심이 없다. 특히 지역 내의 대학생들 중 20%만 지역에 남는 것에 비해 고졸자들은 대다수가 지역에 남는다는 점을 감안할 때, 고졸자들이 지역에서 자립하고, 결혼하고, 성장하고, 경제활동을 할 수 있도록 고교 직업교육 내실화를 통한

인재양성과 노동시장의 이행을 지원하기 위한 거버넌스를 작동시킬 필요가 있다. 지자체, 지역산업체, 지역단체 등과의 네트워크가 고등학교 교육과 관련하여 현재보다 더 유기적으로 작동되어야 한다.

충남교육청이 충남지역인자위와의 관계 속에서 얻어낸 성과 중에서 여타 지역과 다른 점은 고졸인력 수요에 대한 조사를 충남지역인자위가 실시하는 훈련 수요조사 항목으로 포함시킨 점이다. 다른 지역과 달리 충남지역인자위의 경우 교육청의 의견을 수용하여 고졸인력 수요 정보를 생성하였다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

하지만 충청남도의 경우 지역수준에서 고졸취업 장려의 필요성을 충분히 공감하지 않은 상태이다. 따라서 지역인적자원개발 거버넌스를 통해서 이해당사자들이 함께 정책을 만들어내고 실행하는 단계로까지 가지 못하였다. 충청남도교육청에서 고졸취업을 위해 지역거버넌스를 통해 얻어낸 성과들(엔젤기업, 채용약정형 공공훈련 참여, 취업지원관 채용 지원)은 대부분 교육청 장학사의 개인적인 열정의 산물이고, 그러한 사업의 성과가 지자체나 산업체협의회의 추가적인 지원이 없이 교육청과 학교의 노력에 기초를 두고 있다는 점에서 한계가 있다. 거버넌스에 참여하는 교육청 담당자는 일정한 기간을 두고 교체되고 있으며, 이로 인해 도교육청과 지역 내 기관과의 협력 정도가 변화할 것으로 예상된다. 현재의 시스템 안에서 양질의 고졸취업 일자리가 마련되기 위해서는 교사와 교육청 장학사의 개인적 읍소와 노력이 필요한 상황이다.

2. 고등교육 거버넌스 실태⁶⁷⁾

가. 대학의 지역적 특성과 고등교육 거버넌스

충청남도에는 28개 대학이⁶⁸⁾ 13개 시군에 위치하고 있다. 이 가운데 12개 대학 및 전문대학이 천안시에 소재하고 있다. 천안에 소재지를 두고 있는 대학은 학생충원을 수도권에 의존하기 때문에 충청남도에 기반을 두고 있다고 보기 어렵다. 천안시에 소재하는 대학에 적을 두고 있는 학생은 대부분 수도권 지역에서 등하교를 하고 있으며, 졸업 이후에는 수도권 지역에서 취업하기를 희망한다.

천안지역 대학의 이러한 지역적 특성은 지역산업과 연계한 대학의 특성화를 통해 지역대학으로 성장하려는 전략에 차질을 가져올 수 있다. 또한 충청남도의 대학이 수도권 기반과 지역기반이라는 이중적 구조를 갖게 된다. 향후 충청남도의 고등교육 발전전략 수립에 있어 이러한 이중구조는 제약으로 작용할 가능성이 크다.

충청남도의 고등교육 관련 거버넌스는 대학교육협의회에서 구성·운영하는 대학총장협의회와 ‘대전·세종·충남지역 대학총장협의회’와 전문대학교육협의회에서 구성·운영하는 전문대학총장협의회와 ‘대전·세종·충남지역 전문대학총장협의회’가 있다. 그러나 이 두 협의회는 교육부의 대학 및 전문대학 정책과 사업에 참여하고, 지역대학의 이해관계를 교육부에 전달하는 역할을 주로 수행하고 있어 지방자치단체나 지역의 산업계 등과 연계가 이루어지지 않고 있다.

67) 본 사례연구는 별도의 언급이 없는 한 충청남도 및 충남교육청과의 면담에 의해 작성함

68) 4년제 대학 17개, 교육대학 1개, 산업대학 1개, 사이버대학 1개, 전문대학 8개로 구성되어 있음.

오히려 지역기반의 고등교육 거버넌스로 역할을 수행할 수 있는 기구는 충청남도에서 운영하는 ‘지역인재육성협의회’이다. 지역인재육성협의회는 2014년에 제정된 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」에 따라 시도에서 구성·운영하는 지방대학에 대한 지원 기구의 성격을 띠고 있다.

나. ‘지역인재육성협의회’의 구성과 운영

충청남도의 대표적인 고등교육 거버넌스는 ‘충청남도 대학 및 지역인재 육성지원협의회’이다. 충청남도는 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」에 따라 「충청남도 대학 및 지역균형인재 육성지원에 관한 조례」를 제정하였다(<부표 4-3> 참조). 조례에 의하면 협의회는 시행계획 수립 및 평가, 협력지원, 고용영향평가 등의 사항을 수행하도록 되어 있다.

조례를 기반으로 2016년 충청남도는 “충청남도 대학 및 지역인재 육성지원협의회 회칙”을 제정하고, 이를 통해 도지사, 대학 총학장, 도의회 의장, 교육감 및 산·학·연·관 상생발전을 위한 전문기관의 장 등 총 38명으로 이 협의회를 구성하였다.

협의회는 연 1회 정기적으로 개최하고 있으며, 협의회를 통해 대학의 현안을 청취하고 이를 지원할 수 있는 방안을 모색하는 수준에서 운영되고 있다.

협의회를 지원·운영하는 조직은 충청남도 기획조정실 산하의 교육법무담당관 내 평생교육팀에서 담당하고 있다. 현재 조직 구조상의 인원 및 조직으로는 대학과의 협력관계를 수행하기에 부족하다는

인식하에 2019년 9월 협의회 회의에서는 실무진의 워크숍을 통해 향후 대학과의 연계 협력을 위한 기본계획의 수립과 이를 지원하는 조직의 신설 및 운영에 대한 전반적인 협의를 진행하기로 하였다.

다. 충청남도의 대학지원 사업 현황

충청남도의 대학지원사업은 크게 ‘인재육성사업’과 ‘취업지원사업’으로 구분할 수 있다. 인재육성사업은 ‘충청남도인재육성재단’을 통해 이루어지고 있으며, 취업지원사업은 충남도립대학의 대학일자리지원센터와 지역대학을 대상으로 하는 ‘공모사업’으로 진행되고 있다.

충청남도인재육성재단에서 주로 수행하고 있는 인재육성사업의 내용을 보면, 장학사업과 학생기숙사의 건립을 통해 충남지역 출신 학생들을 지원하고 있다.⁶⁹⁾

충남도립대학의 대학일자리지원센터는 지역의 일자리 관련 거버넌스의 구축을 목표로 하고 있으며, 지역의 특성화고와 교육기관과 고용정책협의체와의 연계를 구축하여 다양한 취업 및 진로 프로그램을 운영하고 있다([그림 4-2] 참조).

충남도립대학은 2016년부터 2019년까지 약 10억 원의 도비를 투입하여 이 사업을 추진하고 있다.⁷⁰⁾

또한 공모사업을 통해 도내 대학의 취·창업 지원역량 강화를 위해 청년일자리허브 Y+센터 2개소(백석대, 호서대)를 운영하고 있고, 기업

69) 2018년 684명을 대상으로 총 1,073백만 원의 장학금을 지급하였음. 또한 도내 학생들이 대전과 서울 지역으로 진학하는 경우에 기숙사를 지원하고 있음. 충남대전학사에는 246명을 수용할 수 있는 기숙사를 운영하고 있고, 충남서울학사에는 288명을 수용할 수 있는 기숙사를 운영하고 있음.

70) 충청남도 평생교육진흥원과의 면담과 충청남도평생교육진흥원(2019)에 따름.

맞춤형 인력양성을 위해 충남 계약학과 육성사업(1개소, 순천향대)을 추진하고 있다.

[그림 4-2] 충남도립대학 일자리지원센터



출처: 충청남도평생교육진흥원(2019)과 충청남도 평생교육진흥원과의 면담에 기초함.

라. 고등교육 거버넌스 관련 과제

충청남도의 고등교육 거버넌스는 지역인재육성협의회를 통해 대학의 요구사항을 청취하고 수렴하여 이를 지방정부의 정책에 반영하는 수준에 있다. 본격적으로 지방자치단체가 고등교육 거버넌스의 구축과 운영에 참여하기보다는 지역대학의 요구를 받아 이를 부분적으로 정책에 반영하고 있는 상태이다. 다만 2019년 들어 지역인재육성협의회를

통해 지역대학의 거버넌스 구축에 대한 요구가 높아지고 있어, 이를 반영하여 2019년 말까지 대학과 도청, 유관기관 사이의 워크숍을 통해 향후 대학협력네트워크의 구축과 대학과 지역의 상생발전을 위한 기본 계획 수립, 그리고 도청의 지원체계의 수립 등을 협의하기로 하였다.

충청남도의 현재 고등교육 거버넌스는 형식적인 수준에서 실질적인 수준으로 발전해 나가는 단계에 있으며, 구축과 관련한 추진 과제는 다음과 같다.

첫째, 현재 구축되어 있는 지역인재육성협의회의 논의를 구체화 하고 실천할 수 있는 ‘실질적인 협의체와 집행기구의 구축’이다. 현재는 최상위 수준의 협의체만 있고 운영도 연 1회 의견교환에 그치고 있다. 이를 구체적인 현안과 연계하고 실천하기 위해서는 실무수준의 협의체와 이를 실천할 수 있는 집행기구의 구성이 필요하다.

둘째, 중장기적으로 지역대학과의 연계 사업에 대한 ‘기본계획의 수립’이 필요하다. 대학협력에서 중장기 비전의 수립과 이를 단계적으로 추진하기 위한 계획의 수립을 통해 충청남도의 고등교육 거버넌스 구축과 운영이 구체화될 수 있다.

셋째, ‘인근 지역과의 협력적 고등교육 거버넌스의 구축’이다. 지역 산업과 연계하여 인재를 양성하고 활용하기 위해서는 충청남도뿐만 아니라 대전, 세종, 충청북도와의 연계가 필요하다. 이를 위해서는 이들 지역과 연계한 통합적 광역수준의 고등교육 거버넌스 구축이 필요하다.

넷째, 수도권 지역에서 입학생의 대부분을 공급받고 있어 지역과의 관련성이 적은 천안지역의 일부 대학에 대한 특화된 정책을 별도로 수립하고 운영할 필요가 있다. 충청남도 천안시가 갖고 있는 지역적 특수성 때문에 발생하는 문제는 향후 지역거버넌스의 구축과 운영에서

지역기반 고등교육 의견과는 다른 의견이 발생할 수 있기 때문에 이를 별도로 구분하여 다룰 필요가 있다.

3. 평생교육 거버넌스

가. 평생교육 거버넌스 현황

평생교육은 「평생교육법」에 따라, 중앙정부 수준에서는 교육부가 평생교육기본계획을 수립하고 평생교육진흥위원회를 구성하여 이를 심의 및 협의하고 있고, 국가평생교육진흥원이 사업을 지원하고 있다. 시도 수준에서는 시도지사가 시도 평생교육진흥계획을 수립하고 시도 평생교육협의회가 이를 심의 및 협의하며, 시도평생교육진흥원이 사업을 지원하고 있다. 시군구 수준에서는 기초단체장이 시군자치구 평생교육협의회를 구성하여 시군구 수준에서 평생교육을 협의하고, 평생학습센터나 주민자치센터를 통해 평생교육을 수행하고 있다.

충청남도는 「평생교육법」에 따른 조례를 제정하여 평생교육진흥에 대한 법적 근거를 마련하였고, 이를 근거로 기획조정실 산하의 교육법 무담당관 내 평생교육팀에서 평생교육 관련 ‘기본계획의 수립과 평생교육협회의 운영’을 지원하고 있다. 또한 충청남도의 평생교육진흥을 위해 충청남도 ‘평생교육진흥원’을 설립하여 운영하고 있다.

평생교육의 특성상 기초자치단체 수준에서 실질적인 교육과 학습이 이루어지기 때문에 기초지자체의 참여가 중요한 역할을 담당한다. 충청남도 기초지자체의 경우, 모든 시군이 조례를 제정하여 평생교육의 진흥을 지원하고 있어 타 시도에 비해 평생교육 참여가 높은 편이다.

충청남도 기초지자체의 평생교육 전담인력을 보면 3~10명까지 두고 있으며, 9개 시군은 평생학습관을 별도로 운영하고 있고, 2개 시군을 제외한 거의 대부분의 시군이 평생학습사를 두고 있다.

〈표 4-11〉 충청남도 기초지자체의 평생교육 현황

구분	행정조직	평생 학습관	행정인력			
			전담인력	공무원	평생교육사	수/비율
천안시	교육청소년과 평생교육팀	-	4	3	1	25.0%
공주시	평생교육과 평생학습팀	-	6	3	3	50.0%
보령시	교육체육과 평생교육팀	○	9	8	1	11.1%
아산시	평생학습관 평생학습팀	○	5	3	2	40.0%
서산시	평생교육과 평생학습팀, 학습센터관리팀	○	9	6	3	33.3%
논산시	평생교육과 평생학습팀	○	5	2	3	60.0%
계룡시	자치행정과 교육협력팀	-	4	4	-	0%
당진시	평생학습체육과 평생학습정책팀, 평생학습지원팀	○	10	9	1	10.0%
금산군	교육가족과 평생교육팀	-	3	3	-	0%
부여군	자치행정과 평생교육팀	○	5	4	1	20.0%
서천군	자치행정과 평생교육팀	○	6	5	1	16.7%
청양군	행정지원과 평생교육팀	-	4	3	1	25.0%
홍성군	교육체육과 평생교육팀	○	7	5	2	28.6%
예산군	교육체육과 평생교육팀	-	6	5	1	16.7%
태안군	교육체육과 평생교육팀	○	7	5	2	28.6%
계(비율)		9개(60.0%)	90명	68명	22명	24.4%

출처: 충청남도평생교육진흥원(2019).

충청남도의 평생교육 거버넌스는 충청남도의 지원을 받는 충청남도 평생교육진흥원이 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 충남평생교육진흥원에서는 별도로 ‘충청남도평생교육진흥협의회’를 구성하여 충청남도와 기초지자체 사이의 협의를 추구하고 있으며, 유관기관과의 네트워크도 구축하고 있다.

나. 평생교육 거버넌스와 인적자원개발의 과제

충청남도의 평생교육의 내용을 보면, 주로 지역민을 대상으로 하는 교양교육이 주를 이루고 있으나, 부분적으로 직업능력개발 과정을 운영하는 경우도 있다. 농업인 관련 교육, 경력단절여성 관련 교육 등도 상당수 운영하고 있어, 지역주민의 요구를 반영할 경우 자체적으로 직업능력개발 교육이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

평생교육과 직업훈련을 분리하여 규정한 상위법령과 이를 근거로 지방자치단체에서 제정된 조례에 따라 수행하는 평생교육사업의 주된 영역은 교양중심의 시민교육에 중점을 둘 수밖에 없다.

기초지자체 수준에서는 직업능력향상에 대한 교육수요를 부분적으로 반영하고 있으므로 이를 반영할 수 있도록 하는 법령의 개정이 우선적으로 필요하다.

제4절 소결: 충청남도 사례의 시사점

충청남도는 북부권역의 제조업을 중심으로 수도권과 산업적 분업 관계에 있고 인구이동이 높은 특성을 지닌다. GRDP도 경기, 서울 다음으로 높으며, 지난 10년간 경기여건도 상대적으로 좋은 지역이다. 그러나 지역 내 소득불평등도와 비정규직 비율 그리고 산업재해가 높아 지역현안으로 떠오르고 있다.

고용·인적자원개발 거버넌스를 보면, 먼저 충남노사민정협의회는 본회의, 분과위원회 등이 비교적 활발하게 운영되었고 전담인력을 둔 사무국을 운영하고 있었다. 그러나 충남지역인자위와의 공식적인 연계는 전혀 없으며, 본회의 안건에 인적자원개발 관련 의제도 없어서 노사민정협의회가 인적자원개발의 거버넌스로 역할을 하고 있다고 보기 어렵다.

충남지역인자위는 위원회 구성에서 노동계와 교육계에 비해 산업계의 비율이 높은 구조여서 교육계인 대학 및 전문대학과 노동계 위원의 참여가 필요한 상황이다. 위원회 운영 측면에서 구성 비율이 높은 산업계가 주어진 안건 위주로 답변하기보다는 적극적으로 의제나 의견을 제시하도록 그 운영방법을 개선할 필요가 있었다. 또 충남지역인자위는 충남도청 및 충남교육청과 긴밀한 협력관계를 갖고 있으며 실제 협업 내용도 다양하다. 그러나 일방적인 협조 요청과 지원 관계라는 한계가 있었다. 지속적인 협력관계로 발전하기 위해서는 지역인자위의 역할과 업무 증가에 상응하는 예산지원과 함께 상호 간 협업이 이루어 수 있는 공식 채널을 마련해야 할 것이다. 아울러 충남지역인자위의 경우 도청이나 교육청에서 지역 내 인적자원개발 관련 연구

요구가 높으므로 이에 대한 제약을 완화해 지역인자위의 역할과 전문성을 확대할 필요도 있다.

중등직업교육정책의 운영과 관련해서는 충남교육청의 충남지역인자위와의 협력과정이 주목된다. 첫 번째로 충남교육청이 충남지역인자위와의 관계 속에서 얻어낸 성과 중에서 여타 지역과 다른 점은 고졸인력 수요에 대한 조사를 충남지역인자위가 실시하는 훈련수요조사 항목으로 포함시킨 점이다. 다른 지역과 달리 충남지역인자위는 교육청의 의견을 수용하여 고졸인력 수요 정보를 생성하고 공유하였다. 두 번째로 교육청은 고졸취업을 위해 충남지역인자위와 협력하여 다양한 성과(엔젤기업, 채용약정형 공공훈련 참여, 취업지원관 채용 지원)를 냈는데, 이 성과의 대부분이 지자체나 산업체협의회의 추가적인 지원이 없이 교육청 장학사의 개인적인 열정과 교육청과 개별학교의 노력에 기반하고 있는 것으로 나타났다. 세 번째로 충청남도의 경우, 지자체 차원에서 고졸취업을 확대하거나 양질의 일자리를 나누는 것에 대해 특별히 관심을 두고 있지 않았다.

충남의 교육청과 지역인자위의 이러한 협력관계는 단기적인 정책 협조와 수준에서 지속적이며 좀 더 체계화된 형태로 발전시킬 필요가 있다고 본다. 물론 중등직업교육정책 운영체제가 현재 지역교육청과 학교 중심으로 이루어지기 때문에 이해관계자들이 참여하는 형태의 거버넌스는 기대하기 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 지역의 자치단체와 산업계가 참여하여 유기적이며 협력적인 네트워크를 구축하는 것이 지역의 직업교육정책과 인력양성에서 절실하게 요청되고 있다.

충청남도의 고등교육정책 거버넌스는 지방자치단체가 ‘지역인재육성협의회’를 통해 대학의 요구사항을 받아 부분적으로 도(道) 정책에 반영

하는 수준으로 실질적인 협의체 운영은 이루어지지 않고 있다. 최근 이 협의회를 통한 거버넌스 구축의 필요성이 제기되면서 대학협력 네트워크의 구축, 대학과 지역의 상생발전 기본계획 수립, 그리고 도청의 지원체계의 수립 등을 협의하기로 한 정도이다. 또 대전·세종·충남 지역 대학총장협의회와 대전·세종·충남지역 전문대학총장협의회가 있으나 지역대학의 이해관계를 교육부에 전달하는 역할을 주로 수행하고 있으며, 지방정부나 지역산업계 등과의 연계는 거의 없다.

고등교육정책 거버넌스 측면에서 충청남도는 지역인재육성협의회 등의 논의를 실천할 수 있는 실질적인 협의체를 구성하는 것이 필요한 단계로 보인다. 지역대학과 지역산업계와의 연계에 대해 중장기적인 관점의 계획을 수립하는 것은 그 출발이 될 것이다. 이 과정에서 인근 지역(대전, 세종, 충청북도)의 산업계 및 지역대학과 광역수준의 협력적 고등교육 거버넌스 구축이 모색될 필요가 있다.

제5장

부산광역시 지역인적자원개발 거버넌스 사례연구

제1절 부산의 사회경제 여건과 당면과제

제2절 고용 및 인적자원개발 거버넌스의
현황과 실태

제3절 직업교육정책에서 협력/거버넌스
실태

제4절 소결: 부산광역시 사례의 시사점

제5장 | 부산광역시 지역인적자원개발 거버넌스 사례연구

제1절 부산의 사회경제 여건과 당면과제⁷¹⁾

1. 지역 인구나 노동시장 여건

부산광역시는 인구 349만 명(2018년)으로 경기도와 서울시 다음으로 큰 도시이다. 생산가능(15~64세)인구는 249만 명으로 총인구의 71.6%로 나타나고 있다. 그러나 부산은 2011년 이래 인구가 계속 감소 추세를 보여 왔으며, 고령인구(65세 이상)는 60.9만 명, 고령화율은 16.9%로 7대 특·광역시 중에서 가장 높다. 총부양비(생산가능인구 100명이 부양해야 할 유소년 또는 노년인구 수)는 38.7명이고, 노년부양비(생산가능인구 100명이 부양해야 할 노년인구 수)는 24.5명으로 증가하고 있으며, 노령화지수도 154.4명(유소년인구 100명당 고령인구 수)으로 나타나고 있다(<표 5-1> 참조).⁷²⁾

71) 지역 현황과 관련 일부 내용은 전희선 연구원(전북대)에게 의뢰한 원고를 참조하여 작성함

72) 부산광역시(2019a).

〈표 5-1〉 부산광역시 인구변동과 고령화

(단위: 천 명, 명, %, 100명당 명)

연도별	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
인 구	3,586	3,574	3,564	3,558	3,560	3,547	3,520	3,494
증 감	-14,302	-12,546	-9,955	-5,862	2,064	-12,893	-26,581	-26,287
고령화율	11.7	12.4	13.1	13.8	14.5	15.2	16.1	16.9
총부양비	32.3	33.0	33.8	34.6	35.3	36.1	37.5	38.7
노령화지수	91.7	99.8	108.5	117.0	125.4	133.3	144.2	154.4

자료: 부산광역시(2019a). 2018 부산의 사회지표, 63쪽, 68쪽.

이러한 인구 구조상의 문제는 부산 경제의 활력을 감소시켜 지역사회 전반의 활력을 떨어트릴 수 있다는 점에서 매우 심각한 과제로 받아들여지고 있다. 특히 청년층의 인구비중 감소가 더욱 심각한데, 이것은 저출산 문제와 함께 부산지역 인구유출의 결과로 평가되고 있다. 저출산은 전국적인 현상인 반면, 인구유출은 부산 등 일부 지방권의 특수한 현상으로 볼 수 있다.

부산광역시의 순 유출 인구는 2015년 13.6천 명에서 2017년 28.4천 명으로 치솟고 있으며, 인구유출은 주로 20~30대에서 나타나, 지난 10년간 19만 명에 육박한다([부록 그림 5-1] 참조).⁷³⁾ 전출 지역은 경남, 서울, 경기, 울산, 경북의 순이며 20~30대 전출의 주요 요인은 대학 입학 및 취업이다. 이러한 인구유출은 부산의 지속가능한 성장에 걸림돌이 될 것으로 평가된다.

부산의 지역내총생산(GRDP)은 2017년 기준 83조 원으로 전국의 4.8%를 차지한다. 1인당 GRDP는 24,293천 원이며, 경제성장률은 2.0%이다. 지역내총생산, 1인당 지역내총생산은 지속적으로 증가하고

73) 부산광역시·부산지방고용노동청·부산지역인적자원개발위원회(2017).

있으나, 전국 대비 구성비는 점점 낮아지고 있다(부산광역시, 2019a) (<표 5-2> 참조). 산업별 사업체 수를 보면 도소매업, 숙박 및 음식점업, 제조업 순으로 나타나고 있고(<표 5-3> 참조), 산업별 종사자 수를 보면 도소매업, 제조업, 숙박 및 음식점 순서로 나타나 서비스업과 제조업이 중심임을 알 수 있다.

〈표 5-2〉 부산의 지역내총생산 구조 및 성장률

(단위: 십억 원, %, 천 원)

구분	지역내총생산	전국대비 구성비		경제성장률
		전국대비 구성비	1인당 GRDP	
2008	60,467	5.5	17,205.7	1.8
2011	66,648	5.0	19,171.7	1.1
2014	73,674	5.0	21,340.4	3.3
2017 ^{p)}	83,299	4.8	24,293.0	2.0

자료: 부산광역시(2019b), 2018 부산의 사회지표 주요 결과, 9쪽.

〈표 5-3〉 부산의 산업별 사업체 수(2017년)

(단위: 개)

산업	전체	농림 어업	광업	제조업	전기, 가스업	수도 등 처리업	건설업	도매 소매업	운수 창고업	숙박 음식업
수	286,571	79	18	31,012	49	431	8,819	80,645	27,227	51,352
산업	정보 통신	금융 보험	부동산	전문 서비스	사업 서비스	공공 행정	교육 서비스	보건 복지 서비스	예술 관련 서비스	기타 개인 서비스
수	1,796	3,301	11,388	6,825	5,240	705	12,282	9,147	7,228	29,027

자료: 통계청, 국가통계포털(KOSIS), 전국사업체조사.

부산의 고용지표 추이를 보면(<표 5-4> 참조), 2018년 기준 경제활동참가율은 58.1%로 전국보다 낮으며, 고용률도 55.7%로 역시 전국보다 낮다. 실업률은 4.1%로 전국보다 높다. 청년(15~29세) 실업률은 7.8%로 나타나고 있으며, 청년체감실업률(고용보조지표 3)은 22.8%로 나타났다(윤영삼, 2019).

〈표 5-4〉 부산의 고용지표 추이

지표별	2012	2014	2016	2017	2018
경제활동참가율	58.2	59.0	58.5	59.0	58.1
고용률	55.9	56.7	56.2	56.3	55.7
실업률	3.9	3.8	3.9	4.6	4.1
청년실업률	-	8.2	7.8	10.1	7.8

자료: 통계청, 국가통계포털(KOSIS), e-지방지표.

부산지역 근로자의 임금수준은 2016년 기준 212만 원으로 전국 기준 238만 원보다 낮은 편이다. 반면 최저임금 미만인 근로자 비율이 18.2%로 전국기준 13.3%보다 높았다(<표 5-5> 참조).

〈표 5-5〉 부산의 임금 수준과 격차: 2013년 및 2016년

(단위: 만 원, %)

	전국	울산	충남	부산
2013	220	284	221	199
2016	238	304	243	212
최저임금 미만 근로자 비중				
2016	13.3	8.0	10.5	18.2

주 1: 취업자 중 임금근로자만 해당하며, 지역은 사업체 소재지 기준임.

주 2: 임금은 조사기준일 기준 최근 3개월간 월평균 임금 또는 보수(세금공제 전)임.

자료: 윤정혜(2017: 25, 30). 참조.

2. 직업교육 및 직업훈련 현황

특성화고·마이스터고 포털에 따르면, 현재 부산의 특성화고는 모두 33개교, 학생 수는 15,256명으로 나타나고 있으며, 마이스터고는 3개교, 학생 수는 1,665명으로 나타나고 있다. 공업계와 상업·정보계열 학교수와 학생 수가 가장 많다(<표 5-6> 참조).

〈표 5-6〉 부산의 고등학교 직업교육 계열

(단위: 개교, 개, 명)

공업			농생명			상업·정보			수산·해운			가사·실업		
학교	학급	학생	학교	학급	학생	학교	학급	학생	학교	학급	학생	학교	학급	학생
18	381	7,933	1	16	377	14	341	7,177	1	24	455	2	47	979

자료: <http://www.hifive.go.kr/stats/schStats.do?rootMenuId=98&menuId=9801&sType=A4>
(검색일: 2019. 10. 2.).

한편 2018년 기준 부산광역시 내에서 이루어진 실업자계좌제 훈련과 국가기간·전략산업직종훈련의 규모는 각각 18,572명과 7,658명으로 나타났다(<표 5-7> 참조).

〈표 5-7〉 부산의 실업자 훈련 실시 인원(2018년 기준)

(단위: 명)

구분	실업자계좌제훈련	국가기간·전략산업직종훈련
부산동부지청	3,053	1,040
부산북부지청	3,116	1,160
부산지방고용노동청	12,403	5,458

자료: HRD-net 데이터를 연구자가 직접 계산.

3. 일자리 및 인적자원개발 정책들

부산광역시의 당면과제는 활력을 잃어 가는 지역경제를 살리기 위한 일자리전략과 미래성장전략으로 요약된다. 지자체의 주요 정책으로는 2018년 말에 제시된 일자리로드맵(<표 5-8> 참조)과 그에 따른 전략 산업 지정(<표 5-9> 참조), 그리고 계층별 일자리사업(<표 5-10> 참조) 등이 있다.

과거 부산의 일자리 관련 정책들은 지자체 - 이전 공공기관 간 ‘사회적 경제 일자리 창출 모델’ 구축 등을 중심으로 추진되어 왔지만 시민체 감도가 낮고 고용의 질적 개선이 부족했으며, 지역의 혁신적 성장동력 사업과 일자리사업의 연계 추진이 미흡한 것으로 판단하였다. 그래서 부·울·경 광역 일자리사업을 확대하고 지역산업과 고용여건에 맞는 혁신적 미래 일자리사업 발굴로 도시 성장동력 확보가 필요하다고 평가하였다(부산광역시, 2018).

정책 운영을 위한 거버넌스로 시장직속의 ‘부산광역시 일자리위원회’를 설치한 것이 주목된다. 이 위원회는 부산시(실·국장), 유관기관(고용청, 중소벤처기업부 등), 일자리전문가, 노사대표 등이 참여하고, 일자리정책 기본방향 설정 및 주요 계획의 심의·조정 기능을 수행한다. 향후 활동 내용과 운영 상황에 대해 지켜볼 필요가 있다.

〈표 5-8〉 부산광역시 민선 7기 일자리로드맵 핵심과제

<p>시민행복 일자리로 시민 중심 일자리정책 추진</p>	<ul style="list-style-type: none"> ① 일자리 거버넌스 강화 및 시민체감 부산형 고용지표 개발 ② 시민행복 일자리 사업으로 주민과 기업의 동반성장 ③ 청년 일자리 전 주기 종합지원 프로젝트 ④ 여성·장애인·장노년 일자리 안전망 강화
<p>혁신성장 일자리로 미래성장 견인</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⑤ 산업구조 고도화를 위한 전략산업 개편 ⑥ 투자유치 및 첨단산업단지조성으로 청년 일자리 창출 ⑦ 일자리 창출형 창업생태계 조성 ⑧ 해양산업 등 성장동력 미래 일자리사업 추진
<p>지역주도 일자리로 고용성장 촉진</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⑨ 중소기업지원 육성을 통한 고용창출 역량 강화 ● 중소기업 빈 일자리 채우기 프로젝트 추진 ● 공공기관·지역기업 협력 양질의 일자리 창출 ● 부·울·경 광역 경제권 일자리 창출 사업 추진
<p>상생협력 일자리로 사회적 가치 실현</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 양질의 일자리 창출로 연계되는 사회서비스 일자리 모델 구축 ● 돌봄·문화·도시재생·서비스 분야 사회적 일자리 확대 ● 소상공인 고용창출 자생력 강화 ● 근로조건의 향상 등 고용의 질적 성장 지원

자료: 부산광역시(2018). 부산광역시 민선 7기 일자리로드맵, 6쪽.

〈표 5-9〉 부산 민선 7기 7대 전략산업

<p>주력산업의 첨단화·고부가가치화</p>	<p>스마트해양, 지능형기계, 미래수송기기, 글로벌 관광</p>
<p>신기술 중심의 혁신성장 포트폴리오 강화</p>	<p>지능정보서비스, 라이프 케어, 클린테크</p>

자료: 부산광역시(2018). 부산광역시 민선 7기 일자리로드맵, 7쪽.

〈표 5-10〉 부산광역시 계층별 일자리사업(2019년)

정책대상	사업명 (총 1,199개 사업)
청년	청년두드림센터, 부산해외취업 지원사업, 대학일자리지원센터, 부산청춘드림카, 마리나 전문인력 양성 등 290개
여성	여성창업지원센터 운영, 여성새로일하기센터 운영, 지역적합형 여성인력양성사업, 경력단절여성 직업교육훈련사업 등 53개
중장년	50플러스 생애재설계 대학 운영, 베이비부머 일자리사업, 노숙인 희망자활사업단 운영, 부산에너지홈닥터 운영사업 등 363개
노인	도시철도보안관 운영, 시립박물관 청소용역, 일손부족농가 어르신 일손지원, 노인일자리사업 등 23개
장애인	장애인 취업지원 민관협력, 장애인 공동작업장 운영지원, 장애인 일자리사업, 장애인 활동지원 등 11개
저소득	가사간병도우미사업, 지역공동체 일자리, 저소득자활 근로사업, 하천하구 쓰레기 정화사업 등 11개
일반시민	도시재생뉴딜사업, 관광통역안내사 양성 등 448개

자료: 부산광역시(2019c). 2019년도 부산광역시 일자리 추진계획, 5쪽.

제2절 고용 및 인적자원개발 거버넌스의 현황과 실태

1. 거버넌스의 현황과 실태

가. 부산광역시 노사민정협의회

부산광역시 노사민정협의회는 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 제3조(지방자치단체의 책무 등)와 같은 법 시행령 제2조(지역 노사민정협의회의 설치, 구성 및 기능), 「부산광역시 노사민정협의회 조례」에 근거를 두고 운영되고 있다(부산광역시 내부자료, 2019).

부산광역시는 2001년 2월에 「부산광역시 노사정협의회 설치 및 운영 조례」를 제정하였고, 2009년 10월에 「부산광역시 노사정협의회 조례」를 전문개정하였다. 2011년 8월에 「부산광역시 노사민정협의회 조례」를 전문개정하고, 12월에 제1기 부산광역시 노사민정협의회를 구성하였다. 이후 2014년 2월에 제2기, 2016년 5월에 제3기 협의회를 구성하였으며, 2018년 12월에 제4기 협의회를 구성하였다(부산광역시 내부자료, 2019).

제4기 협의회 본회의는 위원장인 부산광역시 시장을 포함해 총 26명의 위원으로 구성되어 있다. 특징적인 것은 근로자 대표와 사용자 대표가 각각 1명씩만 위원으로 참여하고 있어 다른 지역 협의회에 비해 노사의 비중이 낮다는 점이다. 「부산광역시 노사민정협의회 조례」 제3조에서는 ‘노동자를 대표하는 위원과 사용자를 대표하는 위원은 같은 수’로 하도록 규정하고 있기에 규정을 지키지 않는 것은 아니지만, 노사의 대표성을 갖고 협의회를 운영하기에는 노동계와 사용자 단체의 참여가 부족한 것으로 보인다.

반면 주민대표는 18명으로 다른 지역에 비해 높은 비중을 차지하고 있다. 이들은 언론계, 시민단체, 학계, 변호사 및 노무사 등으로 구성 되어 있다.⁷⁴⁾ 특히 변호사 및 노무사의 비중이 높아 협의회가 노사 관계에 초점을 두고 있음을 보여준다. 하지만 인적자원개발과 관련한 기관 또는 단체의 참여는 다소 빈약한 것으로 보인다.

〈표 5-11〉 제4기 부산광역시 노사민정협의회 본회의 위원

연번	구분	소속	직위
1	위원장	부산광역시	시장
2	근로자 대표	한국노총부산지역본부	의장
3	사용자 대표	부산경영자총협회	회장
4	공무원	부산광역시	행정자치국장
5	공무원	부산지방고용노동청	청장
6	시의원	시 기획행정위원회	의원
7	민(언론계)	부산일보	논설위원
8	민(언론계)	국제신문	논설위원
9	민(시민단체)	부산참여연대	사무처장
10	민(시민단체)	(사)부산노사민정포럼	이사장
11	민(시민단체)	(사)대한민국유권자총연맹	대표
12	민(시민단체)	노동인권연대	이사
13	민(학계)	부산대 법학전문대학원	교수
14	민(학계)	경성대 국제금융물류학부	교수
15	민(학계)	동아대 법학전문대학원	교수
16	민(학계)	부산대 경제학부	교수

74) 부산광역시 노사민정협의회 홈페이지(http://bsnsmj.org/promote/cop_bo1/?uid=387&mod=document 2019. 10. 5.).

연번	구분	소속	직위
17	민(학계)	부산대 신문방송학과	교수
18	민(변호사)	법률사무소 시대	변호사
19	민(노무사)	해마루 노무법인	책임노무사
20	민(노무사)	대신 노무법인	대표노무사
21	민(노무사)	한마음 노무법인	대표노무사
22	민(노무사)	부산지방노동위원회	상임위원
23	민(노무사)	원 노무법인부산지사	대표노무사
24	민(노무사)	동화노무법인	대표노무사
25	유관기관	부산여성가족개발원	정책개발실장
26	유관기관	부산연구원	연구위원

주: 임기는 2018. 12. 20. ~ 2020. 12. 19.
출처: 부산광역시 노사민정협의회 홈페이지(http://bsnsmj.org/promote/cop_bo1/?uid=387&mod=document, 2019. 10. 5.).

부산광역시 노사민정협의회는 조례 제3조 제3항에 규정되어 있다. 이에 따르면 부산광역시 노사민정협의회는 일자리 창출 및 인적자원개발 등 노동시장 활성화에 관한 사항, 노사관계 안정·발전 및 노사민정 협력 증진에 관한 사항, 실업 및 고용 대책과 경제발전에 관한 사항, 기업친화적 환경 조성을 위한 사회적 합의 도출에 관한 사항 등을 심의한다. 따라서 인적자원개발은 협의회의 주요한 기능으로 명시되어 있다.

〈표 5-12〉 「부산광역시 노사민정협의회 조례」 제3조

- 제3조(구성 및 기능) ① 부산광역시노사민정협의회(이하 “협의회”라 한다)는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성한다.
- ② 협의회의 위원장은 부산광역시장(이하 “시장”이라 한다)이 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원은 다음 각호의 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 노동자를 대표하는 위원과 사용자를 대표하는 위원은 같은 수로 한다.<개정 2019. 7. 10.>
1. 부산광역시 소속 3급 이상 공무원 및 지방고용노동관서를 대표하는 사람
 2. 노동자를 대표하는 사람
 3. 사용자를 대표하는 사람
 4. 주민을 대표하는 사람
 5. 노사관계·고용·경제·사회문제에 학식과 경험이 풍부한 사람
- ③ 협의회는 다음 각호의 사항을 심의한다.<개정 2013. 5. 22., 2014. 1. 1., 2018. 9. 19.>
1. 일자리 창출 및 인적자원 개발 등 노동시장 활성화에 관한 사항
 2. 노사관계 안정·발전 및 노사민정 협력 증진에 관한 사항
 3. 실업 및 고용 대책과 경제발전에 관한 사항
 4. 기업친화적 환경 조성을 위한 사회적 합의 도출에 관한 사항
 5. 삭제<2018. 9. 19.>
 6. 「부산광역시 청년일자리 창출 지원 조례」 제8조제1항 각호에 관한 사항 <신설 2014. 1. 1.>

출처: 부산광역시 노사민정협의회 홈페이지(http://bsnsmj.org/promote/cop_bo1/?uid=387&mod=document, 2019. 10. 5.).

부산광역시 노사민정협의회의 운영실적을 살펴보면, 먼저 본회의는 1년에 1회 정도 개최되고 있는데, 인적자원개발에 관한 이슈는 중요하게 다뤄지지 않고 있는 것으로 보인다. 2018년의 경우 1월 31일에 본회의를 개최하여 상생협력 우수기업 사례 발표, 부산지방고용노동청장의 ‘2018년 정부 노동정책’ 소개, ‘최저임금 준수와 근로시간 단축으로 일·생활 균형 도모를 위한 노사민정 공동선언문’ 채택 등의 순으로 진행하였다.⁷⁵⁾

75) 부산광역시 홈페이지 보도자료(2018. 1. 30.) 참조.

2019년에는 9월 26일에 본회의를 개최하였는데, 분과위원회 구성·운영계획, ‘일자리, 일거리, 일생활, 1등 부산’을 위한 노사상생 공동선언문 채택, ‘미래먹거리 전기차산업 생태계 조성을 위한 부산형 일자리 창출 실천 결의문’ 채택 등을 심의·의결하였다.⁷⁶⁾

다음으로 노사민정협의회는 운영과 활동을 지원하고 협의회가 위임한 사항을 처리하기 위해 8명 이내로 구성된 실무협의회를 운영하고 있다(「부산광역시 노사민정협의회 조례」 제10조). 2017년에는 10차에 걸쳐 실무협의회를 진행하였고, 2018년에는 5차, 2019년에는 9월 말 현재 9차 회의를 개최하였다.⁷⁷⁾

한편 노사민정 협력을 위한 주요 현안 과제를 발굴하기 위해 분과위원회를 구성하였는데, 사회적 대화 확산 및 노사관계 지원 분과, 노사상생 일자리 경제 분과, 노동권의 보호 분과, 일·생활 균형 분과 등이다.⁷⁸⁾ 인적자원개발의 현안을 발굴하고 논의할 분과는 구성되지 않았다.

협의회의 사무를 처리하기 위해 한국노총 부산본부에 사무국을 설치하여 운영하고 있다. 사무국은 겸직자인 사무국장 1명과 전담사무원 1명으로 구성되어 있으며, 노사민정협의회 회의 개최, 실무협의회 운영, 송년화합의 밤 행사 개최 등의 업무를 수행하고 있다. 지원예산은 2017년에 3,700만 원(국비 450만 원, 시비 3,250만 원), 2018년에 4,300만 원(국비 1,500만 원, 시비 2,800만 원)이었다.⁷⁹⁾

[http://www.busan.go.kr/nbtnews/1303187?curPage=&srchBeginDt=&srchEndDt=&srchKey=sj&srchText=노사민정협의회\(검색일: 2019. 10. 5.\)](http://www.busan.go.kr/nbtnews/1303187?curPage=&srchBeginDt=&srchEndDt=&srchKey=sj&srchText=노사민정협의회(검색일: 2019. 10. 5.))

76) 부산광역시 노사민정협의회 홈페이지 참조.

[http://bsnsmj.org/promote/cop_bo1/?uid=395&mod=document\(검색일: 2019. 10. 5.\)](http://bsnsmj.org/promote/cop_bo1/?uid=395&mod=document(검색일: 2019. 10. 5.))

77) 부산광역시 노사민정협의회 홈페이지 참조.

[http://bsnsmj.org/promote/cop_bo3/?pageid=1\(검색일: 2019. 10. 5.\)](http://bsnsmj.org/promote/cop_bo3/?pageid=1(검색일: 2019. 10. 5.))

78) 부산광역시 노사민정협의회 홈페이지 참조.

[http://bsnsmj.org/promote/cop_bo1/?uid=395&mod=document\(검색일: 2019. 10. 5.\)](http://bsnsmj.org/promote/cop_bo1/?uid=395&mod=document(검색일: 2019. 10. 5.))

79) 부산광역시 내부자료(2019).

이상에서 살펴본 부산광역시 노사민정협의회 운영실적을 볼 때, “실제 활동은 매우 부진한 상태”이고 “사실상 조례에 명시화된 기능을 수행하지 못하였다”는 류장수(2017: 29)의 평가는 여전히 유효한 것으로 보인다. 특히 협의회의 주요 심의 대상인 인적자원개발에 관한 사항은 별로 다뤄지지 않고 있다.

지난 9월 개최한 본회의에서는 주요 현안을 발굴하기 위해 4개의 분과위원회를 새롭게 구성하였는데, 분과위원회가 활성화된다면 협의회도 실질적인 기능을 수행하게 될 것이다. 그렇지만 여전히 인적자원개발을 명시적으로 다루는 분과위원회는 없기 때문에 노사민정협의회의 활성화가 지역의 인력양성 거버넌스 활성화로 직접 연계되지는 않을 것으로 보인다.

나. 부산지역인적자원개발위원회 운영 실태⁸⁰⁾

부산지역인적자원개발위원회는 본위원회, 실무위원회, 인력양성협의회, 분과위원회 등으로 구성되어 있으며 각 위원회 및 회의체 간 안건을 공유하고 후속 조치를 취하여 성과를 확대하고 있다. 분과위원회는 총 4개로 기능별 분과위원회 2개(인력수급-인적자원개발, 훈련-고용연계)와 산업별 분과위원회 2개(조선해양-융합부품소재산업, 융합서비스산업)를 운영하고 있다.

위원회 구성은 산업계, 교육계, 노동계로 이루어지는데, 산업계 위원의 구성비가 50% 이상으로 가장 높고, 그 다음으로 교육계 위원이 높게 나타났다. 부산지역의 교육계 위원 참여 비중이 전국평균 대비 2배

80) 부산지역인적자원개발위원회 내 팀장 및 실무자 면담조사에 기초함

정도 높은 수준이다. 또한 인력양성협의회의 위원도 체계적으로 구성하고 있는데, 인력공급기관(특성화고, 전문대, 4년제 대학) 및 훈련공급기관(자산맛, 국기, 내일배움, 컨소시엄, 여성특화)과 인력 및 훈련 지원기관(부산시, 부산고용센터, 교육청, 공단)으로 매우 다양하게 구성하고 있다.

1) 부산지역 인력 및 훈련 현황

부산지역에는 대학 수가 총 22개(분교 포함 24개)로 매우 많은 수준이다. 부산지역 총예산이 약 13조 원 수준인데, 이 중 ‘대학’ 관련 예산이 20%에 이를 정도로 높은 편이다. 또한 부산지역의 대학 재학생의 40% 정도는 타 지역에서 유입되고 있다. 타 지역에서 유입된 이들은 대학졸업 후 부산지역에서 일자리를 가져야 지역에서 정착할 수 있기 때문에 기업과 대학이 협력하여 다양한 지원과 노력을 하고 있다.

2) 지역 인력양성 거버넌스 간 연계 협력 관계

부산지역인자위는 지역 내 인적자원개발 유관기관과 유기적인 협력 관계를 구축하고 있다. 인력공급기관(특성화고, 전문대, 4년제 대학) 및 훈련공급기관(자산맛, 국기, 내일배움, 컨소시엄, 여성특화)과 정책지원기관(부산시, 부산고용센터, 교육청, 공단) 등 지역 내 인적자원개발과 관련된 다양한 이해관계자의 참여를 유도하여 활발하게 운영하고 있다.

부산지역인자위는 훈련수급조사를 통한 분석결과를 지역 내 고등학교 학과개편 자료로 활용할 수 있도록 별도 작성하여 제공하고 있는데,

관련하여 직업계고 학과개편 컨설팅을 2018년에 총 6회 실시하였다. 또한 대학 및 전문대학에 훈련분야 개편 및 취업 관련 자료를 제공하는 등 지역 내 교육기관과 효율적인 협력관계를 가지고 있다.

뿐만 아니라 부산광역시, 부산지방고용노동청, 지역고용복지센터, 부산지방중소벤처기업청 등 다양한 정책지원기관에서 필요로 하는 인력·훈련 및 일자리 관련 활용자료를 제공하고 사업계획 수립에 참여하고 있다.

또한 지역 간 협력관계를 보여주는 사례로 부산, 울산, 경남 지역 인자위가 협력하여 공동 수급조사를 실시하여 부울경 권역 내의 인력 및 훈련 수급을 전망하였고 공통 현안과 관련한 함께 해결방안을 모색하고자 노력하였다.

특히 부산지역인자위에서는 지역 HRD 현안으로 중장년 및 취약 계층 훈련, 4차 산업 인력양성, 고용위기기업종 훈련, 동남권 인력 훈련 공급에 초점을 두고 있다. 지역 HRD 현안에 대한 관심과 지속적인 논의를 통해 해결방안을 모색하고 이러한 결과를 정책지원기관(고용노동부, 지자체 등)에 제공하고 있다.

3) 부산지역인자위의 과제

부산지역인자위는 지역 내 유관기관들과의 협업관계가 긴밀해지면서 업무요청이 빈번해지고 있으며, 기대하는 역할 또한 확대되면서 기존 인력들의 업무가 과중되고 있다. 그럼에도 불구하고 예산과 인력은 고정되어 있어서 업무수행에 일정한 한계가 나타나고 있다. 향후 지역 인자위의 역할 확대에 상응하는 인건비 및 인원 증원이 필요하다.

제3절 직업교육정책에서 협력/거버넌스 실태

1. 중등단계 직업교육정책에서 협력 현황

가. 중등직업교육정책을 둘러싼 협력 과정

직업교육정책과 관련해 부산지역인자위 그리고 부산시와의 협력 과정에 대한 내용을 파악하기 위해 취업유관기관과의 거버넌스 운영 업무를 담당하고 있는 교육청 장학사와 면담하였다. 면담에 참여한 장학사는 취업유관기관과의 업무협약 지원, 특성화고 현장실습 운영 및 취업 지원, 취업지원센터 운영 등의 업유관기관과의 거버넌스 운영 업무를 담당하고 있다.

부산시교육청 역시 직업교육정책에서 고졸취업을 활성화하기 위한 현장실습제도의 적절한 운영이 가장 중요한 과제인데, 지역의 산업계와 협력하고 부산지역인자위에 참여하여 지자체와의 협력을 도모하는 것이 주요한 협력경로였다. 현장실습제도는 산학일체형 도제학교나 중소기업 맞춤형 인력양성 사업과는 달리 모든 학교가 참여하는 사업으로서 고등학교 3학년 시기에 취업 예정인 기업에서 얼마간 교육에 참여한 다음에 졸업 후 취업하도록 유도하는 사업이다. 이 사업에서 가장 관건이 되는 것은 학생들에게 양질의 교육경험을 제공할 수 있는 기업을 확보하는 것이다.

현재 부산시교육청은 부교육감이 부산지역인적자원개발위원회의 본회의 위원 24인 중 하나로 참여하고 있으며, 부산지역인적자원개발 위원회 내 ‘부산지역 인력양성협의체’에 부산광역시교육청과 특성화

고등학교가 주요 주체로 포함되어 있다. 또 ‘부산시교육청’ 내에서 직업 교육을 관장하는 부서인 특성화교육팀 내의 ‘장학사’들이 ‘부산지역 인적자원개발위원회 내 실무협의회’에 참여하고 있다.

부산시교육청은 2019년 7월 부산시청과의 협력을 통한 구체적인 정책적 성과를 도출하였다. 일명 ‘다잡고(多-JOB-GO) 사업’으로서 교육청과 시청의 협약을 통해서 고졸취업지원센터를 시청 일자리종합센터 안에 배치하고, ‘취업처 발굴-맞춤형 프로그램 운영과 사후관리 등의 서비스’를 하도록 한 것이다. 이는 교육청과 지자체가 협력한 전국 최초의 고졸취업 지원의 모범 사례라고 볼 수 있다.

이 사업이 성사된 배경에는 부산지역의 기업들에서 현장인력에 대한 수요가 매우 높은(83%) 반면에 특성화고 취업률은 대폭 감소(2017년 46.1% → 2019년 28.6%)하고 있는 문제에 주목하고, 고졸취업 지원을 적극적으로 할 필요성에 대한 공감대가 있었기 때문이다(부산시교육청, 2019). 부산시교육청이 주도적으로 부산시청과의 협력을 이끌어낸 사업으로서 교육청 담당 장학사가 부산시를 설득한 논리는 대졸자에 비해 고졸자가 지역에 남는 비율이 더 높다는 점, 그리고 고졸취업이 지역의 인재개발과 지역발전 측면에서 갖는 의미가 크다는 점을 강조한 것이다.

부산지역 대학 졸업생은 약 60%만 지역에 남는 반면, 고등학교 졸업생들은 90%가 지역에 남는다. 이들이 지역에 계속 머물도록 하는 게 정책적으로 더 나으며 지역인구 측면에서도 더 효과적이다.

부산시교육청은 특성화고등학교 학생들이 현장실습을 할 수 있는 기업을 발굴하는 것이 중요한 일이기 때문에 이들 선도기업의 목록이 반드시 필요하였다. 하지만 부산지역 내 기업에 대한 정보를 보유하고

있는 산업체 관련 기관들(대한상의, 경총, 경제진흥원 등)은 이를 공유해 주지 않았다. 그래서 교육청은 부산시청의 협조를 받아 선도기업과 부산지역 사업체 목록을 얻고자 적극적으로 협력을 시도하였다.

부산시교육청은 양질의 일자리를 발굴하기 위해 지역 내 산업체 관련 조직들(대한상의, 경총, 경제진흥원)과 협력을 시도한 바 있다. 이들 기관과 협력을 위해 상호양해각서를 교환하는 등의 과정이 있었으나, 결정적으로 지역 내 기업에 대한 정보 데이터를 공유하지 않아 벽에 부딪혔었다. 예를 들어 부산에서는 2019년 4월에 ‘부산 일자리 10,000개 만들기 프로젝트’를 통해서 다양한 기관들 간의 협약이 이루어졌다. 그때 일자리 10,000개 리스트를 만들었을 터인데, 교육청은 정보를 제공받을 수가 없었다. 부산경제진흥원의 경우도 부산에 있는 약 30여 개의 일반 산업단지 내 기업정보를 가지고 있으나, 이 정보를 교육청과 공유할 수 없다는 입장을 표명했었다. 부산시교육청은 이러한 정보의 벽을 넘어서고자 지자체가 요구할 경우 이러한 기관들이 정보를 공유할 가능성이 높다고 예상하고 지자체와 협력을 도모했고, 그 결과 ‘다잡고 사업’이 출발하였다.

여기서 선도기업을 포함하여 이들 사업체는 시청의 정책사업에 참여하고 있으므로 부산시가 요청할 경우, 기업 관련 정보를 공유한다는 면에서 기업정보를 얻을 수 있는 중요한 경로를 마련한 것이다.

부산의 ‘다잡고 사업’은 대부분의 시도교육청에서 고졸취업지원센터를 교육청 내에 설치하는 것과 달리 부산시청 내에 설치했다는 점이 특징적이다. 또 고졸자에게 맞는 일자리 발굴과 상담을 윈스톱으로 운영하고, 부산일자리정보망에 고졸 구인·구직 코너도 마련했다. 또 “중소기업에 6개월 이상 근무한 고졸자를 대상으로 한 정부지원금 300만 원 외에 부산시에서 추가로 200만 원을 지원해 총 500만 원의 장려금을 받을 수 있도록 했다. 청년내일채움공제와 연계하면 고졸 후

중소기업 3년 6개월 근무 시 3,500만 원의 목돈을 쥌 수 있도록” 한 것이다(부산시교육청, 2019).

특성화고 학생들의 학습과 취업에 적극적으로 참여한 기업에 대해서 시에서는 중소기업 육성자금을 우대 지원하고, 근무환경개선 물품 구입비도 최대 500만 원까지 지원할 계획이라고 발표했다(부산시교육청, 2019).

‘다잡고 사업’이 교육청 관점에서 가장 중요한 것은 기업정보에 대한 접근권을 교육청과 학교가 얻을 수 있게 되었다는 것이다. 부산시와 협력체제를 갖추으로써 부산시와 관계를 맺고 있는 모든 기업에 대한 정보를 받을 수 있게 되어 학생들이 현장실습을 할 수 있는 기업의 현황과 일자리 실태를 파악하기가 쉬워진 것이다. 이러한 체제가 안정적으로 정착될 경우, 장기적으로 학교에서는 교육만 하고 지역에서 기업 및 취업 관련 정보를 담당하여, 특성화고와 마이스터고가 현재보다 더 교육에 집중할 수 있는 시스템을 만드는 것을 부산시 교육청에서 목표로 하고 있다.

나. 중등직업교육정책과 지역인적자원개발 거버넌스의 연계 과제

최근 부산시교육청과 지자체는 지역 내 기업의 인력수요 정보를 공유하고, 특성화고 학생들의 취업을 지원하기 위해 취업지원관 10명을 시청에서 채용하여 배치하기로 하는 등 협력관계를 더욱 강화해 가고 있다. 다른 한편으로 ‘다잡고 사업’을 통해서 기업정보가 학교와 공유되는 체제의 밑그림이 그려졌으나, 고졸취업과 관련된 협력체계가 이제 막 시작된 상황이라는 점에서 향후 실제 운영 과정에서는 여전히 교사

들의 부담이 클 것으로 예상된다. 취업처를 발굴하느라 교사들이 학생들의 학업에 집중하지 못하는 문제를 보완하기 위해 교육부도 학교 내에 취업지원인력을 채용하도록 하고 있으나, 아직까지는 그 효과에 대해 반신반의하는 상황이다.

따라서 향후 부산지역에서 중등직업교육정책은 인적자원개발 거버넌스와 연계를 강화하고, 이 거버넌스에서 이해당사자로 발언권을 높일 필요가 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 구체적인 과제가 해결될 필요가 있다.

첫째, 부산시 및 울산·경남 지역의 고졸인력 수요에 대한 체계적인 정보가 주기적으로 업데이트되는 시스템을 구축할 필요가 있다. 현재 부산지역인자위가 실시하고 있는 훈련수요조사에 고졸인력 수요 정보를 포함한다면 고교 학과개편 및 재구조화의 방향을 설정하는 데 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

둘째, 부산지역의 산업계가 지역인적자원개발 거버넌스의 주요한 일원으로서 직업교육정책 수행뿐만 아니라 인재양성에 실질적인 협력과 그 경험의 축적이 필요하다. 현재 부산지역 산업계는 지자체를 통해 간접적으로 중등직업교육분야와 소통하는 채널이 있을 뿐 직접적 또는 적극적 연계가 활발하다고 볼 수 없다. 직업교육정책의 수행에 필수적인 기술이나 숙련요건과 같은 직업세계의 변화를 산업계가 적극적으로 제공하여 지역단위에서 숙련인력의 육성과 조달이 원활하게 순환되도록 해야 한다. 즉, 기술과 숙련인력이 산업계와 교육·노동계 사이에서 순환하는 생태계 관점을 견지하자는 것이다.

셋째, 장기적으로 직업계 고등학교가 교육의 내실화를 통해 고졸인력의 수준을 높이는 데 좀 더 주력할 필요가 있다. 지역 내 기업 및

기관들이 고졸인력 채용에 적극적이지 않은 이유 중의 하나는 고졸 인력의 질에 대한 신뢰가 부족하기 때문이다. 기초역량이 부족한 학생을 채용했던 경험이 있는 기업에서는 더 이상 고졸인력을 채용하지 않으려는 경향이 있다. 기업의 근로여건을 개선하는 한편, 학교 교육의 질을 높이는 것들이 선순환적으로 작용할 수 있도록 시스템을 정교하게 디자인하고 당사자 간의 역할을 조율하는 과정이 필요하다.

2. 고등교육 거버넌스 실태⁸¹⁾

가. 고등교육정책 거버넌스 현황

부산광역시에는 15개의 4년제 대학과 9개의 전문대학이 있는, 서울 다음으로 많은 대학이 있는 도시이다. 단위면적당 대학 밀집도는 전국 최고 수준이다. 대학 인구는 재학생과 교직원을 합해 18.2만 명으로 부산 전체 인구 345만 명의 약 19% 수준이다. 또한 대학의 연간 총 교육비는 2.3조 원으로 부산시 전체 예산 12조 원의 1/6 수준이며, 부산 경제에 대학이 미치는 영향이 대기업 이상으로 크다고 할 수 있다.

이들 부산의 대학과 전문대학을 아우르는 고등직업교육정책 거버넌스는 ‘2개의 지역총장협의회’와 ‘대학협력단’이다.

다른 지역과 마찬가지로 대학교육협의회에서 운영 지원하는 대학총장협의회 소속으로 ‘부산·울산·경남·제주지역대학총장협의회’가 있으며, 전문대학교육협의회에서 운영 지원하는 전문대학총장협의회 소속으로

81) 본 사례연구는 별도의 언급이 없는 한 부산광역시 시청과 교육청, 부산인재평생교육진흥원 담당자 면담에 의한 것임

‘부산·울산·경남·제주지역대학총장협의회’가 있다. 이 2개의 지역총장협의회는 주로 교육부의 정책사업에 대해 직접 참여하거나 관련사항에 대한 의견을 개진하는 장으로 활용되고 있으며, 시도(市道)와는 직접적으로 관련되어 있지는 않다.

‘대학협력단’은 2019년에 부산시 일자리경제실 산하 성장전략국에 설치한 행정조직이다. 부산시는 ‘시-대학 상생협력 추진계획’을 수립하여 시와 대학과의 협력사업을 이 조직에서 총괄하도록 하였다. 대학협력단 내에는 대학협력팀과 산학협력팀이 대학지원사업과 산학협력사업을 각각 운영하고 있으며, 부산인재평생교육진흥원(대학협력팀)과 부산산업과학혁신원으로부터 지원을 받도록 하고 있다.

대학협력단은 부산시의 대학협력과 관련한 총괄 거버넌스라고 볼 수 있습니다. 기존에 각 부서별로 분산되어 있던 대학 관련 사업을 대학협력단으로 통합하고, 대학으로부터의 의견수렴과 지원을 대학협력단으로 일원화하여 시와 대학 사이의 상생협력을 위한 추진기구로 만들었습니다. (부산인재평생교육진흥원 관계자 면담자료)

‘시-대학 상생협력 추진계획’에 따르면, 시와 대학 사이에는 협의회 수준에 따라 ‘시장’이 주재하는 전체회의와 ‘본부장’이 주재하는 정책실무회의, ‘팀장’이 주재하는 실무회의로 구분하여 운영계획을 수립하고 있다. 시장 주재의 전체회의는 ‘대학 및 지역인재 육성지원 협의회’(연 1회 개최)와 ‘시장-대학총장 협의회’(수시 개최)를 두어 대학의 인재육성 관련 제반 사항을 협의한다. 본부장 주재의 정책실무회의는 ‘시-대학 상생협력협의회’(연 2회, 대학 기획처장), ‘시-대학 국제교류 협력협의회’(연 2회, 대학 교류협력처장), ‘시-대학 산학협력단장 협의회’

(연 2회, 대학 산학협력단장)를 운영하고, 실무회의는 각 분야의 팀장급을 중심으로 필요할 때마다 운영하도록 하고 있다.

[그림 5-1] 부산시 대학 네트워크 및 협의회 현황

구분	협의회명	주요 내용	비고
전체회의 (시장)	①대학 및 지역인재 육성지원 협의회	· 대학 및 지역인재육성발전에 관한 중요사항 협의 조정	운영 (연1회)
	②시장-대학총장 협의회	· 대학현안 논의, 주요사항 토의 등	운영 (필요시)
정책실무회의 I (본부장)	③시-대학 상생협력 협의회 (각 대학 기획처장)	· 시-대학 상생협력 실무협의 총괄·조정	운영 (연2회)
	④시-대학 국제교류 협력 협의회 (각 대학 교류협력처장)	· 외국인 유학생 유치 및 관리 · 해외관련업무(ODA) 등 실무협의	운영 (연2회)
	⑤시-대학 산학협력단장 협의회 (각 대학 산학협력단장)	· 산학협력팀 소관업무 실무협의 조정	예정 (연2회)
실무회의 II (팀장)	⑥각 실무협의회 (각 분야 팀장)	· 기획처, 입학처, 학생처, 대외협력, 산학협력 R&D전략 등 각 분야	운영 (필요시)

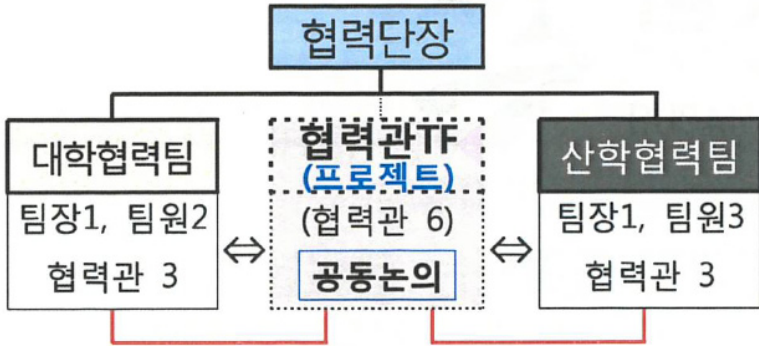
※ 향후 업무관련 협의회 신설은 지양하고, 기존 협의회 등 최대한 활용.

출처: 부산광역시(2019. 3.: 4). 재구성.

이 대학협력 거버넌스에서 주목되는 부분은 ‘대학협력관 TF’로, 대학으로부터 6명의 직원을 파견받아 구성되며, 시와 대학 간의 상시적인 협력체계 구축의 기초가 된다. 이 파견직원은⁸²⁾ 대학 관련 사업을 발굴 및 기획하며 ‘대학협력단’의 협의를 거쳐 사업으로 추진한다.

82) 대학협력팀에 3명, 산학협력팀에 3명이 소속됨.

[그림 5-2] 부산시 대학협력관 TF의 구성



출처: 부산광역시(2019. 3.: 3).

2019년 현재 부산시가 대학협력단을 통해 추진하는 핵심적인 사업은 크게 5가지로 <표 5-13>과 같다. 지역대학이 처한 위기를 극복하기 위해 대학이 요구하고 있는 사항을 부산시가 창구를 일원화하여 지원하는 형태로 나타나고 있다.

<표 5-13> 부산광역시의 대학협력단을 통한 사업들

-
- 첫째, 신규입학자원의 발굴, 대학박람회 개최, 외국인 유학생 입학설명회, 외국인 유학생 관리체계 구축 지원 사업(총 2억 5천만 원 예산)
 - 둘째, 대학생 정주여건 개선사업, 총 2,000명이 거주할 수 있는 기숙사 건립 추진, 국비와 공공자금을 활용하여 외국인 유학생 거주 융복합 거점센터 구축
 - 셋째, 대학의 지역사회 참여를 지원하는 총 4억 원 규모의 공모사업
 - 넷째, 대학생 학술대회와 대학연합행사를 지원, 지역사회에 대한 참여 확대
 - 다섯째, 교육부의 산학협력사업에 지역대학을 지원하는 원스톱 창구와 일원화
-

출처: 부산광역시(2019. 3.: 7-12). 재구성.

나. 고등교육 거버넌스의 주요 과제

부산시가 2019년 대학협력단을 통해 지방자치단체와 지역대학 사이의 협력체제를 일원화한 것은 다른 지자체보다 진일보한 것이다. 이제까지 대학과 지방자치단체 사이에는 개별 사업 수준에서의 협력관계 외에 전체적인 협력 거버넌스 사례를 찾아보기 어려웠다. 그 배경에는 부산시정 전반적으로 대학의 중요성이 높은 구조 속에서 입학자원의 감소에 따른 대학의 위기가 부산의 경제와 지역사회 전체의 위기로 될 수 있다는 점을 시장이 부각시킨 것도 작용했을 것으로 본다. 동시에 부산시장의 대학 총장 경력, 교육청장과 정치적으로 가까운 성향인 점도 얼마간 작용했을 것으로 본다.

(다른 지자체에 비해 부산시가 대학과의 협력사업을 본격적으로 추진하게 된 배경? 예) 민선 7기 오거돈 부산시장의 한국해양대학교와 동명대학교 총장을 역임했던 경력이 상당히 영향을 미쳤다고 봅니다... 부산시교육감과 정치적인 성향도 비슷하고요. (부산시 대학협력단 담당자 면담)

특히 대학에서 일정 인원을 파견받아 대학협력 TF를 구성하고, 이를 통해 대학의 현안에 대해 부산시가 즉각적으로 대응할 수 있는 체계를 구축하였다는 점은 높이 평가할 만하다.

그럼에도 불구하고 현재 부산시가 주축이 된 대학협력단은 지역대학이 갖고 있는 구조적인 문제를 해결하기에는 일정한 한계를 가진 것으로 보인다. 대학의 백화점식 학과운영으로부터 야기되는 지역산업과의 양적·질적인 미스매치(mismatch)의 문제는 지역산업계와의 연계를 통하는 방식으로 해결해야 하기 때문이다. 특히 이 문제를 해결하기

위해서는 대학과 산업이 연계되는 학과 및 전공에 대한 구조개혁과 이를 통한 대학의 특성화가 필수적이다. 이것은 학문을 지향한다는 일반 고등교육뿐만 아니라 지역의 일반대학, 전문대학, 폴리텍 등의 고등 직업교육 모두에게 적용될 것이다. 따라서 대학의 구조개혁은 대학이 자율적으로 수행하기에는 한계가 있으며, 지방자치단체가 이를 주도적으로 수행할 필요가 있다.

인적자원의 수요자인 지역의 산업과 인적자원의 공급자인 지역대학 사이의 유기적 관계는 행정구역에 따른 시도의 구분을 넘어선다. 예를 들어 부산, 울산, 경남은 동일한 산업·경제 공동체이다. 따라서 부산만의 협의체를 넘어서서 지역의 산업·경제 공동체를 포괄하는 부산·울산·경남 지역 대학·산업·지방정부 간 협의체의 구성이 필요하다.

3. 평생교육 운영체제와 연계 과제

가. 평생교육의 운영체제와 연계 과제

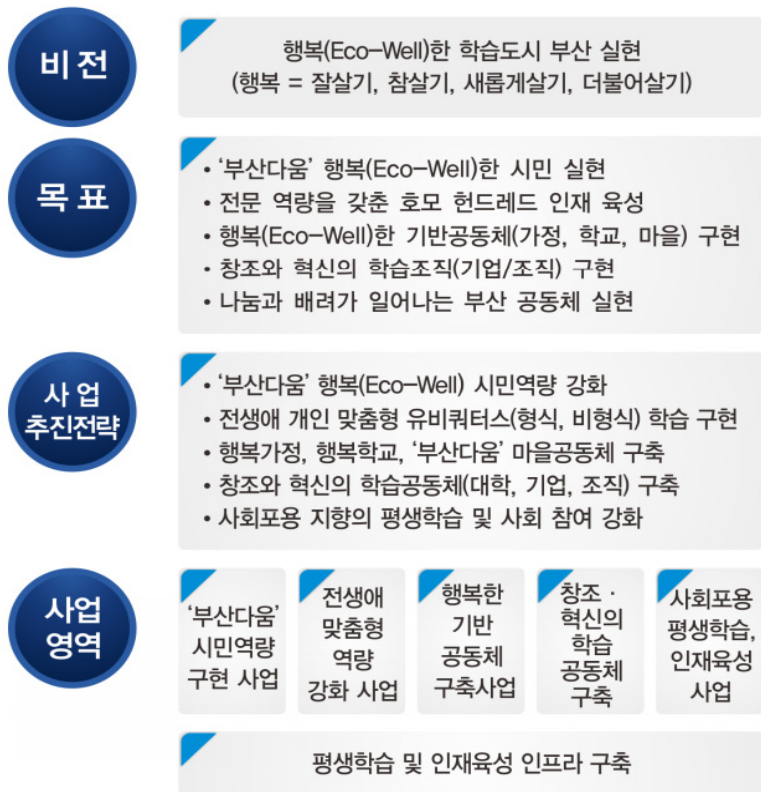
부산시도 「평생교육법」에 따른 조례를 제정하여 평생교육진흥에 대한 법적 근거를 마련하였고, 이를 근거로 행정자치국 산하의 교육협력과 평생교육팀에서 ‘평생교육기본계획’의 수립과 ‘평생교육협의회’의 운영을 지원하고 있다. 부산시 역시 평생교육진흥을 위해 ‘부산인재 평생교육진흥원’을 설립하여 운영하고 있는데, 특이한 점은 이 진흥원이 부산시의 인재양성전략과 평생교육전략의 수립에 모두 관여하고 있다는 점이다.

평생교육의 특성상 기초자치단체 수준에서 실질적인 교육과 학습이

이루어지기 때문에 기초지자체의 참여가 중요한 역할을 담당한다. 부산시 기초지자체의 경우 모든 구와 군에 조례가 제정되어 있고, 4개 구는 평생학습도시로 지정되어 있다.

2018년도 부산시 평생교육기본계획을 보면 평생학습전략과 인재육성 전략이 통합되어 있다. 즉, 평생교육과 인적자원개발을 동일한 선상에서 바라보고 있다는 점이다.

[그림 5-3] 부산광역시 평생학습·인재육성의 사업체계도



출처: 주용국 외(2017: :22).

부산시는 평생학습·인재육성의 목표에서 그 지향점을 자아실현(개인의 성장, 인간의 잠재력 개발과 삶의 질 향상), 경제적 경쟁력 확보(고용·창업·창직의 질 제고와 평생직업역량 강화), 사회통합 증진(사회 결속, 시민성 증진을 통한 포용적 시민사회 형성)으로 제시하고 있다. 이를 위해 평생학습·인재육성 추진원칙을 <표 5-14>와 같이 설정하고 있다. 부산시는 적어도 인재육성과 평생학습의 통합적 계획 수립을 지향하고 있는 것으로 보인다.

<표 5-14> 부산의 평생학습·인재육성의 추진 원칙

-
- 부산의 평생학습·인재육성은
 - 학습공동체를 만드는 데 주도적 역할을 수행
 - 지역의 경제발전에 기여
 - 지역의 문화 수준 향상에 기여
 - 공동체의 혁신과 지속가능발전에 기여
 - 모든 부산시민의 행복권과 이를 위한 학습권을 보장
 - 다양성에 대한 인식전환과 차별해소 등의 사회통합에 중요한 역할을 담당
 - 부산시민의 일자리 창출과 사회적 참여 기회를 제공
-

출처: 주용국 외(2017: 22).

부산시는 평생학습인재육성의 추진계획을 수립함으로써 인적자원 개발과 평생교육을 통합하는 추진계획을 수립하였고, 이의 추진주체로 부산시가 주도적인 역할을 수행하고, 세부적인 추진과제의 수립과 실천은 ‘부산인재평생교육진흥원’에서 맡고 있다.

평생학습과 직업훈련을 분리하여 추진하는 다른 지자체와는 달리 이를 통합한 추진 계획과 체계를 구축하였다는 점은 분명 진일보한

측면이 있다. 그러나 지역인적자원위원회나 다른 직업능력개발 관련 협의체와의 연계나 구체적인 거버넌스 체제 구축과 네트워크 구축 등은 현재 추진단계에 있으므로 이를 구체적으로 실현할 수 있는가가 인재 양성과 평생학습이 통합된 추진계획의 성패를 좌우할 것으로 보인다.

제4절 소결: 부산광역시 사례의 시사점

부산광역시는 서비스업이 발달한 도시로 제조업 중심의 울산·경남과 함께 광역수준의 분업관계를 형성하고 있다. 부산은 매우 높은 고령화율로 청년층 인구가 감소하고 인구유출이 치솟으면서 경제 전반의 활력이 빠르게 감소하고 있다는 게 가장 큰 당면과제이다.

고용·인적자원 거버넌스를 보면 부산노사민정협의회는 다른 지역 협의회에 비해 노사의 비중이 낮고 주민대표의 비중이 높으며, 인적자원개발 관련 단체의 비중이 빈약하다. 운영실적도 매우 부진하여 “사실상 조례에 명시된 기능을 수행하지 못한다.”는 기존의 평가가 유효한 상황이다. 또 인적자원개발이 협의회 심의나 의제로 별로 다뤄지지 않고 있을 뿐만 아니라 이를 다룰 분과위원회도 없다. 현재로서는 이 협의회의 활성화가 지역인력양성 거버넌스의 활성화로 직접 연결되지는 않을 것으로 생각된다.

부산지역인적자원개발위원회는 울산과 경남 지역인자위와 함께 인력 및 훈련 수요를 조사하고 전망과 분석결과를 공유하는 등 권역수준의 접근이 비교적 활발하다. 또 위원회 내 산업계와 교육계 위원의 비중이 높은 편이지만, 부산지역노사민정협의회와의 소통이나 관계는

그다지 활발하지 않은 것으로 보였다. 최근 몇 년간 부산지역인자위에 대한 유관기관들의 업무요청과 역할기대가 높아지면서 기존인력의 업무가 증가됨에 따라 현장에서는 인력증원을 요구하고 있는 실정이다.

부산의 중등직업교육정책은 최근 2년간 ‘지역기업 정보 공유’와 ‘다잡고(多-JOB-GO) 사업’, ‘고졸취업지원센터’의 부산시 청사 내 설치 등 활발한 활동을 보이고 있는데, 교육청과 부산광역시의 긴밀한 협력과 다양한 시도 속에서 나온 것이라는 점에서 주목된다. 부산지역 기업들의 현장인력에 대한 높은 수요에도 불구하고 특성화고 취업률의 감소한 점에 시청은 주목했고, 대졸과 달리 고졸인력의 90%가 지역에 남는다는 점과 고등학생의 현장실습을 위한 산업체 정보를 얻기 위한 교육청의 적극적 활동이 접점이 되어 협력으로 이어졌다.

다만 현재의 활동과 성과는 아직 초보적인 협력단계로 향후 안정적인 협력체계로 발전시킬 필요가 있다. 중등직업교육정책의 운영에서 협력체계 구축을 지역인적자원개발 거버넌스의 일부로 볼 때 개선해야 할 과제는 다음과 같다. 첫째, 울산과 경남 지역을 포함하는 광역경제 수준에서 고졸인력 수요에 대한 체계적인 정보 수집과 분석이 이루어질 필요가 있다. 부산지역인자위가 수행하는 훈련수요조사와 연계하여 이루어지는 것도 한 방법일 것이다. 둘째, 부산시가 제공하는 기업 정보를 의존하고 있는 현재의 방식을 뛰어넘어 지역산업계가 지역인적자원개발 거버넌스의 일원으로서 참여하여 실질적인 협력의 경험을 축적하는 것이 필요하다. 즉, 지자체의 정책사업에 참여한 기업 중심의 제한된 범위를 넘어설 필요가 있다. 셋째, 장기적으로 학교에서는 고졸인력의 수준을 높이는 데 좀 더 주력할 필요가 있다. 지역 내 기업 및 기관들이 고졸인력 채용에 적극적이지 않은 이유 중의 하나로 고졸

인력의 질에 대한 신뢰가 지적되었기 때문이다.

부산의 고등교육정책 거버넌스는 2가지로 요약된다. 첫째, 충남 사례와 마찬가지로 대학교육협의회 내 대학총장협의회가 지원하는 부산·울산·경남·제주지역 대학 및 전문대학 총장협의회는 거버넌스라기 보다는 대학의 이해를 대변하고 교육부 정책사업에 의견을 개진하는 장으로 활용되고 있으며, 시도(市道)와의 직접적으로 관련되어 있지는 않다.

둘째, ‘대학협력단’과 ‘대학협력관 TF’ 구성을 통해 시와 대학 간 협력의 총괄 거버넌스를 시도하고 있다. 2019년에 부산시는 ‘시-대학 상생협력 추진계획’을 수립하여 행정조직으로서 이 협력단이 시와 대학 간 협력사업을 총괄토록 하고 지원부서(부산인재평생교육진흥원과 부산 산업과학혁신원)도 지정하였다. 협력기능은 시와 대학 사이에 3가지 수준의 협의회(시장-대학총장협의회, 시-대학처장, 시-대학산학협력단장 수준)와 팀장급 실무회의를 통해 이루어지는 구조이다. 대학으로부터 파견된 직원(6명)이 협력관으로 사업 발굴 및 기획 등의 실무를 담당한다.

부산의 대학협력단 사례는 비록 초기단계이지만 고등교육정책 거버넌스를 목표로 한다는 점에서 매우 앞선 시도로 보인다. 다만 지역대학 구조개혁이 대학 자율로 수행하기에는 한계가 있으므로 지자체가 주도할 필요가 있다는 점, 그리고 산업계와의 연계를 통해 지역의 인력 수요와 지역대학의 전략적 선택을 유도하는 등의 접근도 생각해 볼 필요가 있다. 아울러 부산광역시를 넘어서서 울산, 경남 지역을 포괄하는 광역권 경제공동체를 염두에 둔 협의회 구성도 필요하다.

제6장

결론

제1절 요약

제2절 정책적 시사점

제6장 | 결 론

제1절 요약

본 연구는 지역수준의 인적자원개발을 둘러싸고 있는 거버넌스의 현황을 살펴보고, 그 실태에 대해 충청남도과 부산광역시에 대해 사례 연구하였다. 본 연구가 인적자원개발정책에서 지역(地域)과 거버넌스(governance)에 주목한 이유는 다음과 같다. 첫째, 지역별로 산업적 특성이나 인력 수급의 여건이 다르며 숙련불일치(skill mismatch)가 계속되고 있는데, 지역수준에서 이 문제의 해결을 위한 정보나 정책을 산업계나 교육계, 그리고 노동계가 공유하거나 조율하는 체계적이며 공식적인 경로가 매우 취약한 실정이다.

둘째, 직업훈련정책 분야에서 정부 주도, 공급자 위주의 운영체계를 민간과 지역, 그리고 훈련수요자 중심으로 전환하는 문제가 실질적인 진전을 이루지 못하고 있다. 이 문제의 해결을 위해 고용노동부는 지역 인적자원개발위원회를 통해 노력해 왔다. 그러나 중앙정부 차원에서 일자리 및 산업 정책과의 긴밀한 연계가 부족하고, 인적자원개발을 추진할 지방자치단체와 지역 차원의 주체들(산업계, 노동계, 교육기관)의

전문성이 부족한 점, 그리고 관련 조직과 기관들 간에 네트워크가 활발하지 못한 점 등이 여전히 문제(정재호 외 2018: 요약 28)로 제기 되어 왔다.

셋째, 중등단계 직업교육의 주체인 지역교육청이 주요 정책을 체계적으로 운영하기 위해서는 주요 이해 관련자 및 조직들과의 협력체계가 절실하게 요구된다는 점이다. 이원적 직업교육체제(dual training system)가 지배적인 서유럽국가와 달리 우리나라는 직업교육체계에서 민간의 역할이 잘 발달해 있지 않다. 특성화고와 마이스터고 학생의 현장학습과 노동시장으로의 이행, 직업교육과정의 설계나 학과개편 등에 대해 산업계가 기술 및 자격기준을 제시하거나 노동계가 훈련생(재학생도제)의 현장학습활동에 목소리를 내는 것과 같은 제도적 역할분담이 현재로서는 없다. 중등직업교육은 지역산업계가 필요로 하는 신규 숙련 및 기술·기능 인력을 육성 및 공급하고, 이들 인력의 경쟁력과 소득이 지역경제의 경쟁력과 소득, 나아가 인구유지로 이어지는 순환구조 속에 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 그러므로 중등직업교육정책에서 산업계와 노동계, 그리고 지자체를 직업교육정책의 중요한 협력 당사자로 바라보는 접근이 필요하다.

인적자원개발에서 지역거버넌스의 중요성은 거시적 노동시장 수준, 즉 고용전략이나 생산성과 관련한 혁신의 모색이란 측면에서도 상당한 논의가 있어 왔다. 그 요지는 지역발전전략의 핵심이라 할 지역일자리 전략이 ‘지역내생적 발전전략’으로 방향전환을 하는 데 있어 ‘고숙련 생태계(high skill ecology)’의 뒷받침 없이는 장기적인 성장으로 이어지기 어렵다는 것이다.

거버넌스는 공공정책을 둘러싼 이해당사자들의 참여와 협력을 통한

자율적 조정방식이라는 관점에서 볼 때, 중앙정부의 정책을 협의·조율하는 전국(national, 중앙)수준과 지역(local, regional)수준으로 구분할 수 있다. 본 연구는 지역인적자원개발의 배경으로서 중앙거버넌스를 살펴본 다음, 지역인적자원개발 거버넌스에 대해 ‘고용 및 인적자원개발’과 ‘중등직업교육 및 고등교육정책’의 순서로 현황을 살펴보고 2개 지역의 사례연구를 수행하였다. 지역(local)수준 거버넌스로는 ‘자치단체장협의회’, ‘지역노사민정협의회’와 ‘지역인적자원개발위원회’, ‘지역균형인재육성협의회’ 등을 대상으로 하였다.

1. 지역인적자원개발 배경으로서 중앙거버넌스 현황

지역인적자원개발은 지역의 고용과 발전 전략뿐만 아니라 정치와 행정의 자치를 배경으로 한다. 이런 점에서 중앙거버넌스로는 자치분권과 관련한 ‘자치분권위원회’와 ‘국가균형발전위원회’, 일자리 및 인력과 관련한 ‘일자리위원회’, ‘노사민정협의회’, 그리고 ‘국가교육회의’가 대표적이다.

지역경제의 중심인 제조업의 침체가 가속화되고 수도권-비수도권 간 격차가 계속 확대되면서 ‘자치분권’과 ‘지역경제 활성화’는 분리하여 생각할 수 없는 문제가 되었다. 또 지난 10여 년간 공공서비스, 특히 고용(일자리)과 복지 분야의 공공서비스가 확대되면서 자치단체가 집행하는 업무서비스나 그 예산이 크게 증가하였다. 그러나 이런 중앙정부 정책사업들은 대부분 여전히 부처별 사업목적이란 제약하에 있기 때문에 지자체 수준의 종합적인 기획이나 조정이 매우 제한적이며 사업 중복에 따르는 비효율 문제가 심각하다.

이런 문제를 해결하기 위해 중앙정부 사무기능의 지자체 이양과 더불어 재정분권이 실질적으로 진행되어야 한다는 인식이 상당히 확산되어 있다. 지방자치를 촉진하기 위한 국가수준의 거버넌스인 ‘자치분권위원회’와 ‘국가균형발전위원회’의 활동이 새로운 정부 들어 구체적인 일정표를 발표하면서 활발해지고 있다. 지역경제의 활성화는 저성장 체제에 접어든 우리 경제의 성장전략과도 맞물려 있는 과제이기도 하다. 그래서 ‘일자리위원회’, ‘노사민정협의회’와 같은 거버넌스는 지역수준에도 형성되어 있다.

올해 ‘일자리위원회’는 지역일자리사업에서 ‘지자체가 개별 여건에 맞게 일자리사업을 기획·설계·운영할 수 있도록 하는 방안’을 추진하기로 하였다. 하지만 이는 지역일자리사업에 대한 자율성 확대이지, 지자체의 자율권한에 대한 이양이나 확대는 아니라는 점에서 역시 제한적이다. 특히 중앙부처의 정책사업에 대한 평가권한은 지역과 지자체에게 정책도전의 기회나 실패의 축적을 제한한 채, 그 공(功)을 중앙이 보유해 왔다는 점에서 지자체공무원들의 실망과 불신이 누적되어 왔다. 이런 불신의 경로의존성을 제거하는 정책현장의 실질적 경험이 요구되는 상황이다.

2. 지역수준의 고용 및 인적자원개발 거버넌스 현황

지역수준(local level)에서의 고용 및 인적자원개발 거버넌스로 ‘지역노사민정협의회’와 ‘지역인적자원개발위원회(이하 지역인자위)’를 보자. 지자체장이 위원장을 맡고 있는 ‘지역노사민정협의회’는 지역인자위를 특별위원회로 두는 경우도 있어 지역인자위보다 상위의 기구로 볼 수

있다. 그러나 협의회 운영이 다소 형식적으로 이루어지고 있고 인적자원 개발에 관한 이슈도 많이 다루지 않고 있기 때문에 실질적인 인적자원개발 거버넌스로 보기 어려운 상황이다. 지역노사민정협의회가 지역거버넌스로 자리 잡기 위해서는 다양한 이해관계자들의 참여 폭을 확대함과 더불어 실질적인 활동을 주도적으로 추진할 사무국 설치나 담당자 역량 축적이 당면과제로 보인다.

‘지역인자위’는 지역노사민정협의회에 비해 본위원회를 비롯해 하위회의체를 활발히 운영하고 있고, 지역인적자원개발에 관한 이슈들을 적극적으로 다루고 있다. 정부에서도 지역인자위의 훈련공급에 대한 권한을 확대하고 훈련기관 인증 및 훈련과정 심사에 참여할 수 있도록 기능 강화 방안을 마련하고 있어 향후 인적자원개발의 지역거버넌스로서 위상이 강화될 것으로 보인다.

그러나 지역인적자원개발이라는 관점에서 볼 때, 지역인자위의 운영과 활동은 직업훈련에만 초점이 맞춰져 있고, 지역의 인력공급을 담당하고 있는 중등직업교육과 고등교육에 대해서는 크게 다루지 못하고 있다. 따라서 향후 고등교육기관과 중등직업교육기관을 대표하는 위원을 추가하고 관련 의제(議題)도 다룰 필요가 있다. 또 노동계를 비롯한 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있도록 위원 구성을 다변화할 필요가 있다. 나아가 내실 있는 지역인적자원개발을 위해서는 기초지자체와의 연계도 필요하다. 일부 지역인자위는 분과위원회 형태로 기초지자체와 연계하여 운영하고 있으므로 기초지자체 단위에서 설치된 지역노사민정협의회를 활용하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

3. 지역의 중등직업교육체제와 정책운영 현황

지역수준의 중등직업교육체제와 정책운영 현황의 특징과 과제를 보면 다음과 같다. 첫 번째로 중등직업교육은 교육과정의 운영과 더불어 정책집행의 대부분이 교육부 관할의 지역교육청을 중심으로 수행되는 체제이다. 하지만 지역교육청의 교육행정은 교육자치 원칙하에 지방자치단체의 일반행정과 분리되어 운영되며, 다른 지방관서(지방노동청 등)들도 독립된 관계여서 정책을 둘러싼 공식 또는 비공식적인 협력 체계가 발달되어 있지는 않은 것으로 보인다. 지역교육청에는 교육정책 수행과 관련해 산업계나 노동계와 공식 또는 비공식적으로 협력·소통할 수 있는 경로나 체계도 마련되어 있지 않다. 장학사들이 업무협조를 통해 소통하는 정도이다. 국가수준의 거버넌스라 할 ‘국가교육회의’나 ‘일자리위원회’에서도 중등직업교육정책은 다른 교육정책주체에 비해 거의 다뤄지지 않고 있다.

국가적으로 중등직업교육기관(특성화고와 마이스터고)은 산업계가 필요로 하는 기능인력을 육성 및 공급 역할을 하는 것으로 여겨지지만, 정작 중등직업교육기관에 대한 주요 정책의 설계나 운영에 대해 산업계나 노동계의 협력이나 역할은 제도적으로 거의 없다. 이런 현실은 중등직업교육체제 내에 직업교육정책과 관련한 이해당사자로 산업계나 노동계가 공식 또는 비공식적으로 협력·소통할 수 있는 체계, 즉 거버넌스를 구축하는 것이 당면한 과제임을 시사한다.

두 번째로 중등직업교육정책에서 지자체와 지역교육청의 협력이 매우 제약적인 구조라는 것이다. 지역교육청이 수행하는 직업교육정책 예산의 대부분이 특별교부금 형태로 되어 있어서 중앙정부의 영향력이

지배적이고 교육청의 자율권한 범위가 매우 좁다. 또 교육행정이 지방 행정과 분리된 행정체계로 인해 지자체로부터 오는 직업교육정책 예산 규모가 매우 작다. 대부분의 지자체는 지역의 인구감소에 대응해 지역 청년층 취업지원 정책을 실시함에 있어 지역교육청과 협력이 필요해 보이지만 실제 협력사례는 잘 관찰되지 않는다.

세 번째로 직업교육과 관련한 다양한 정책을 미시적으로 조율하고 집행과정에서 발생하는 많은 문제를 해결하기 위해서는 지역수준의 협력적 거버넌스를 통한 접근이 요구된다는 것이다. 우리나라 중등직업교육은 최근 10년간 급격한 정책전환을 시도해 왔다. 직업계 고등학교의 설립과 통폐합, 산업계 및 기술변화에 대응한 학과 재구조화(개편), 그리고 고등학교 졸업생의 취업 및 인력양성체제의 개편을 위한 산학일체형 도제학교와 중소기업취업반 운영 등이 대표적이다. 이로 인해 교육현장에 많은 문제가 계속되고 있다. 예컨대 특성화고등학교는 학과나 전공을 개편 또는 신설하는 데 있어 지역산업계의 기술 및 인력수요에 대한 정보 제공이나 협력이 필수적이며, ‘산학일체형 도제학교’와 일반계고의 ‘중소기업취업반 운영’에서 지역중소기업체와 학교 사이의 협력이 중요하다. 일부 지역교육청은 ‘지역인적자원개발위원회’로부터 인력수요에 대한 정보를 제한적으로 받고 있다. 그러나 정보 입수나 협의를 위한 체계적인 경로가 없어서 개별학교와 교사들이 정보 수집 및 분석, 기업발굴 등을 직접 하고 있다. 이런 문제는 상당 부분 지역교육청 중심의 직업교육체제로 협력체계가 부재하거나 적절한 거버넌스가 잘 형성되어 있지 않기 때문으로 볼 수 있다.

4. 지역의 고등교육정책 거버넌스 현황과 과제

지역수준의 ‘고등교육정책 거버넌스’로 ‘지역대학총장협의회 및 지역전문대학총장협의회’와 ‘지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회’를 보자.

‘지역대학총장협의회’와 ‘지역전문대학총장협의회’는 교육부의 대학교육 업무 일부를 수행하는 ‘대학 그리고 전문대학교육협의회’의 지원을 받는 ‘총장협의회’ 안에 있는 지역회의체이다. 중앙정부에 대해 대학의 요구를 발언하는 역할을 주로 수행하고, 지자체 및 지역교육청과의 협력관계나 산업계, 학부모·학생의 참여가 없는 구조이다. 공공정책에 대한 거버넌스라기보다는 고등교육정책의 이해당사자 중 하나로 보는 것이 적절할 것으로 판단된다.

이들 지역총장협의회보다는 ‘지방대학 및 지역균형인재 육성지원협의회(이하 지역인재육성협의회)’를 지역수준의 고등교육정책 거버넌스로 볼 수 있다. ‘지역균형인재육성협의회’는 「지방대육성법」에 근거해 지자체 조례로 운영되지만 지역 대학과 산업계 및 기업을 구성원으로 포함하고 있어서 현재로서는 거버넌스에 가장 가까워 보인다. 그러나 고등교육 정책과 사업에 대해 지자체가 직접적으로 관여할 만한 수단 없으며, 실제 협의체 구성이 어렵고, 또 구성 및 운영되고 있다고 하더라도 지역대학과 산업계의 의견을 수렴하는 수준에서 운영되고 있다.

이렇게 고등교육정책에서 지역거버넌스가 거의 형성되어 있지 않은 상황은 기본적으로 중앙정부가 국가수준에서 고등교육정책의 대부분을 관할하여 설계하고 대학교육협의회를 통해 추진하는 체제이기 때문이다. 국가수준의 거버넌스라 할 ‘국가교육회의’ 역시 그동안 활동이 매우 미미하였다. 비록 기존의 정규교육제도라는 틀이 있지만, 사회경제적

변화에 대응해 제도 개선과 혁신이 계속되어야 하는 상황이다. 우리의 교육정책은 이런 변화를 위한 제도의 계획과 집행에서 이해당사자들 간의 사회적 협의를 위한 채널이나 전통이 잘 발달해 있지 않다는 점이 제약으로 작용하고 있다.

그럼에도 불구하고 지역교육청이나 지자체가 해당지역의 인재 육성과 개발을 위한 정책 거버넌스 측면에서 거의 역할이 없다는 점은 문제이다. 지역에서 고급인재의 육성 및 공급은 지역의 발전전략, 지역 기업의 경쟁력 확보, 그리고 인구감소와 소득문제 해결로 이어지는 전체적인 구도 속에서 봐야 한다. 소위 ‘지역내생적 발전을 위한 숙련생태계 형성’이라는 장기전략적 관점을 견지할 필요가 있다. 이런 맥락에서 속에서 지방자치단체는 이해당사자들 간의 네트워크 형성을 조정(coordinate)하고 관련 의제에 대한 논의를 촉진(facilitate)하는 역할을 주도적으로 해야 하기 때문이다. 현실적으로 지역수준의 협력적 거버넌스 구성은 지역별 인력수급의 미스매치나 청년실업 문제에 대한 정책의 효과성과 효율성을 개선하는 데 일정한 역할을 할 것으로 기대된다. 고등교육정책 운영에 대한 지방자치단체와 지역 이해관계자의 참여체제를 구축하는 것이 단기적으로 쉽지 않겠지만 장기적으로라도 해결해야 할 과제라 하겠다.

5. 충청남도과 부산광역시의 거버넌스 운영 실태와 과제

충청남도와 부산광역시를 대상으로 지역거버넌스들의 운영 실태와 내부 협력과정을 살펴본 결과는 <표 6-1>과 같이 요약할 수 있다.

먼저 지역노사민정협의회는 두 지역 모두에서 본회의의 안전에 인적

자원개발과 관련한 사항을 의제로 다루고 있지 않았다. 충남의 경우 전담인력과 사무국을 두고 지역노사민정협의회가 활발하게 운영되는 편이었지만, 부산의 경우는 운영실적도 거의 없어서 협의회 활성화가 지역인력양성 거버넌스의 활성화로 연결되지는 않을 것으로 생각되었다.

지역인적자원개발위원회는 두 지역 모두 산업계 위원 비중이 높았는데, 노동계 위원의 참여를 높여 균형을 맞추는 것이 필요한 것으로 나타났다. 충남의 경우 지자체, 지역교육청과의 협력관계가 긴밀하였으나, 협력의 계기나 과정이 장학사의 개별적인 노력과 주도적 활동에 많이 의존해 이루어지고 있었다. 교육계 위원의 참여를 높이고 지역교육청과의 공식적인 채널을 확대해 협력관계의 지속성을 높일 필요가 있었다. 부산의 경우 광역단위로 인력 및 훈련 수요조사와 분석 결과가 공유되는 등 지자체, 중등직업교육 및 훈련기관과 유기적인 협력관계를 형성하고 있었다. 그 결과 기존인력의 업무가 과중되고 있는 것으로 나타났다.

중등교육정책의 운영에서 충남교육청은 지역인사위와의 협력으로 많은 성과를 냈으나 사례면담 결과, 지자체나 산업계와 공식적인 협력이나 연계 채널을 형성하는 것이 필요한 것으로 나타났다. 부산의 경우 최근 2년간 지자체와 교육청의 협력 시도로 고등학교 졸업생의 취업 정책에서 초기단계이지만 일정한 진전을 보고 있다.

고등교육정책 거버넌스로서 ‘지역균형인재협의회’는 두 지역 모두에서 지자체장이 대학의 의견을 청취하는 수준으로 그다지 실질적이지 않았다. 다만 부산의 경우 ‘대학협력단’을 시장의 주도하에 대학과 함께 구성하고 대학 관련 정책의 협력 채널로 작동하려는 시도 중에 있다. 이는 부산의 경우 초기단계이지만 지역수준 거버넌스에서 지자체장의

역할이 상당히 중요함을 시사하였다. 지역인력정책이 지역발전전략과 긴밀하게 연계될수록 서로 다른 조직의 (정책)담당자들의 소통이 활발해졌고, 그 연결 지점을 지자체장이 자극하고 촉진했던 것으로 보인다.

〈표 6-1〉 두 지역 사례 요약 비교

항목	충청남도	부산광역시
여건과 현안	<ul style="list-style-type: none"> - 북부권역 제조업 중심으로 수도권과 분업관계 - 소득 불평등도와 인구이동 높음 	<ul style="list-style-type: none"> - 서비스업 중심, 울산·경남의 제조업과 분업관계 - 인구감소, 청년층 유출로 경제 활력 감퇴
노사민정 협의회	<ul style="list-style-type: none"> - 최근 운영 활발, 전담인력과 사무국 운영 중 - 인적자원개발 관련 의제 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 노사 측 구성 비중 낮고, 활동 전반이 부진. - 인적자원개발 분과 구성이나 의제 없음
지역인적 자원개발 위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 산업계 위원 비중 높으나 의제 제시나 요구 적음 - 도청 및 교육청과 협력관계가 높은 편이나 예산지원, 상호협업을 할 공식채널 마련 등 지속 유인 필요함 - 노동계와 대학/전문대학의 참여가 필요 - 담당 인력 유출 문제 및 전문성 확대(연구수행 허용) 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 산업계와 교육계 위원 비중 높음 - 권역(부산·울산·경남)으로 훈련수급 조사·전망하고 분석결과 공유, 공통 현안 관련 모색 협의 - 직업교육기관, 훈련공급기관, 지자체, 지역정책부서와 유기적 협력관계 구축되어 있음 - 업무요청과 역할기대가 높아지면서 기존인력 업무부담 과중
중등직업 교육정책 운영과 협력:지역 교육청	<ul style="list-style-type: none"> - 지역인자와의 협력관계로 교육청의 정책사업 성과 높임(엔젤기업, 채용약정형 공공훈련, 취업지원관 채용) - 지자체나 산업계와의 연계보다 교육청(장학사)과 개별학교의 노력에 기반하고 있는 한계 	<ul style="list-style-type: none"> - 지난 2년간 시(市)와 긴밀한 협력과 다양한 시도로 성과 냄 [지역기업정보 공유, 다잡고(多-JOB-GO), 고졸취업지원센터 시청사 내 설치] - 시의 청년실업업무 담당과 교육청 장학사의 소통이 계기였고, 고졸취업센터를 지역상공회의소 건물에 입주시켜 산업계와의 정보소통을 시도해 왔음

항목	충청남도	부산광역시
고등교육 정책 운영과 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> - (지역균형인재육성협의회)도지사가 연 1회 대학현안 청취 반영 - 대학과 지역 상생 위한 계획 수립 및 도내 조직신설에 대해 협의 중 	<ul style="list-style-type: none"> - 시와 대학이 ‘대학협력단’과 대학협력관 TF를 구성하고, 이를 통해 협력의 총괄 거버넌스로 작동하도록 시도 중(2019년)
지방자치 단체의 활동	<ul style="list-style-type: none"> - 고졸취업에 지자체 관심 저조함 - 지역인자위에 대한 지원과 협력 관계 활발함 	<ul style="list-style-type: none"> - 시장과 교육감의 정치성향이 유사한 점이 교육정책에서 지자체와의 협력이 활발하도록 작용했을 것으로 봄

제2절 정책적 시사점

지역수준의 인적자원개발 거버넌스를 형성·발전시키기 위한 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 지역인적자원개발 거버넌스의 형성을 위해서는 자치분권과 관련된 중앙부처의 실질적인 권한이양이 최우선적인 조건임을 재차 확인하였다. 재직자나 실업자에 대한 직업훈련은 고용노동부 관할로, 중등직업교육정책은 지역교육청 관할로, 고등교육인재정책은 교육부 관할로 나뉘져 있다. 이러한 정책운영 구조 속에서 부처 간 칸막이를 뛰어넘는 조정과 협의의 중요성은 새삼 강조할 필요가 없을 것이다. 문제는 지역수준에서 인적자원개발이 지역발전전략과 연계되고 지역 내생적 발전이나 지역숙련생태계 등으로 발전해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 그 상위 수준이라 할 중앙부처 간 조정과 협력의 실질적인 작동(substantial work of coordination and cooperation at the central

department level)이 지역수준에서 정책집행의 효율성이나 연계·협력에 가장 중요한 선결조건으로 작용함을 다시금 강조하고자 한다.

둘째, 중앙부처의 다양한 인적자원개발정책이 지역에서 조율되고 효과적인 집행이 이루어지기 위해서는 지자체가 좀 더 주도권(initiative)을 가질 필요가 있다. 예컨대 정책사업에 대한 자율권한과 함께 정책성과에 대해 중앙정부의 일방적 평가가 아닌 상호평가와 같은 방식이 검토될 필요가 있다. 특히 중앙부처의 정책사업에 대한 평가 권한은 지역과 지자체에게 정책도전의 기회나 실패의 축적을 제한한 채, 그 공(功)을 중앙이 보유하고 있다는 점에서 지자체공무원들의 실망과 불신이 누적되어 왔다. 이런 불신의 경로의존성을 제거하는 정책현장의 실질적 체험이 요구되고 있음을 인식할 필요가 있다.

셋째, 현재 자치분권의 일정표는 제시되었지만 재정분야의 실질적인 권한이양이 요원하고, 지역일자리사업에 대한 지자체의 권한이 실질적으로 중앙정부의 관료적 통제하에 있다는 구조적 한계를 극복하는 문제이다. 이런 구조 속에서 지역수준의 고용 및 인적자원개발 거버넌스가 단기적으로 활성화되기는 쉽지 않아 보인다. 그럼에도 불구하고 지역노사민정협의회가 지역거버넌스로 자리 잡기 위해서는 상대적으로 갈등적 요소가 적은 인적자원개발을 논의 의제(議題)로 포섭하고, 다양한 이해관계자들의 참여 폭을 확대함과 더불어 실질적인 활동을 주도적으로 추진할 사무국 설치나 담당자 역량을 축적하는 일에 도전해야 할 것이다.

넷째, ‘지역인적자원개발위원회’는 현재 직업훈련정책에 제한되어 있는데, 지역발전전략(地域發展戰略)과 연계(連繫)된 인력육성 및 고숙련 생태계(high skill ecology) 형성이라는 관점에서 지역인적자원개발의

활동범위와 거버넌스로서의 역할과 기능을 바라볼 필요가 있다. 지역의 인력공급을 담당하고 있는 중등직업교육과 고등교육 정책과 관련된 지역의 과제에 대해서 크게 다루지 못하고 있으므로 향후 고등교육 기관과 중등직업교육기관을 대표하는 위원을 추가하고 관련 정책문제를 의제(議題)로 다룰 필요가 있다. 또 노동계를 비롯한 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있도록 위원 구성을 다변화할 필요도 있다. 특히 지역인적자원개발이 내실 있게 이루어지기 위해서는 기초지자체와의 연계도 필요하다. 일부 지역인자위는 분과위원회 형태로 기초지자체를 연계 운영하고 있으므로 기초지자체 단위에서 설치된 지역노사민정 협의회를 활용하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

다섯째, 최근 시도되고 있는 중등직업교육 정책의 전환과정에서 제기되고 있는 문제와 실태들은 비지역 수준의 중등직업교육정책 운영을 위해 거버넌스 접근이 절대로 필요하다는 것을 시사한다. 다시 말해 직업교육정책과 관련한 이해당사자로 지역교육청과 지방자치단체, 지역산업계, 그리고 노동계나 학부모단체 등의 조직체들이 공식 또는 비공식적으로 협력·소통할 수 있는 체계, 즉 거버넌스(governance)를 통한 접근에 대해 본격적인 모색이 요구된다.

여섯째, 고등교육정책 거버넌스는 중앙수준과 지역수준 모두에서 활동 자체가 매우 형식적이며 거의 작동하지 않고 있다는 문제를 재인식할 필요가 있다. ‘지역인재육성협의회’의 경우 실질적인 정책 수단이 없으며, 중앙거버넌스인 ‘국가교육회의’마저도 의제활동이 미미하다. 이런 상황에서 최근 지자체 주도로 지역대학과 지역발전 및 인력정책을 연계하려는 부산광역시의 사례는 매우 의미 있는 시도로 볼 수 있다.

일곱째, 사례연구 결과의 시사점은 다음 몇 가지로 요약된다.

부산광역시 사례는 지역인적자원개발 거버넌스에서 지자체장의 주도적 역할이 중요함을 보여준다. ‘대학협력단’이나 ‘다잡고 사업’이 비록 초기단계이지만 진행과정을 보면, 부산의 지역발전전략 안에 지역인재정책을 긴밀하게 연계시키고, 서로 다른 조직의 (정책)담당자들이 소통하고 협업할 수 있도록 하는 그 연결 지점을 지자체장이 자극하고 촉진했던 것으로 보인다. 사업내용의 연계뿐만 아니라 인력과 재정, 그리고 조직 등을 종합하는 협력체계를 형성하도록 한 것이다.

그럼에도 불구하고 지자체장의 주도력이 발휘된 배경에는 광역단위(울산과 경남을 포함하는)로 산업적 분업관계가 상당히 형성되어 왔고, 인력이동이나 훈련수요에 대한 파악이 광역단위로 이루어져 왔던 점, 비수도권 지역정치에서 부산의 위상 등이 총체적으로 작용하고 있는 것으로 보아야 할 것이다. 현장 면담에서는 시장과 교육감의 정치적 성향이 가까웠던 점도 배경으로 지적된 만큼 추후연구를 통해 지켜볼 필요가 있다.

충청남도 사례는 지역인적자원개발 거버넌스가 공식적이며 장기적으로 작동하기 위해서는 관련 이해당사자들의 균형 있는 참여가 중요하다는 것을 다시금 확인시켜 주었다. 충남지역인자위는 산업계 위원의 비중도 높고, 충남교육청의 과장과 장학사가 본회의와 실무협의회 위원으로 참석하면서 지자체와도 원활한 관계를 유지해 거버넌스로서의 형식을 갖추고 운영되고 있다. 그러나 지자체 차원에서 고졸취업에 대한 관심이 낮을 뿐만 아니라 지역인자위에서는 중등직업교육정책 관련 문제들은 의제로 다루지 않았다.

충남교육청이 낸 많은 성과들(엔젤기업, 채용약정형 공공훈련 참여,

취업지원관 채용지원)은 지자체나 산업계와의 공식적인 협력채널보다는 대부분 교육청 장학사의 개별적인 노력과 개별기업으로부터의 협조를 통한 방식이라는 한계가 있었다. 물론 이 과정에서 충남지역인자위의 협조를 받았으나 일시적인 것에 머물지 않도록 하는 지속적 노력이 요구되는 것으로 보였다. 충남북부권의 제조업 발달과 수도권으로 통근 및 통학 등 인력이동율이 매우 높은 점은 이 지역 경제의 활력소이자 동시에 인력정책의 어려움으로 작용하고 있다. 이런 배경 때문인지 지역 노사민정협의회나 지자체가 중등직업교육기관 졸업생의 취업에 대한 관심이 높지 않았다.

다시 말해 지역인적자원개발위원회나 지역균형인재육성협의회 등의 거버넌스에서 지역교육청과 지역대학 등 교육계가 목소리를 낼 수 있도록 할 필요가 있다. 예를 들어 충남지역인자위의 위원 구성에서 산업계보다 낮은 교육계 위원의 비중을 높인다거나, 대학교수의 경우 특정분야 전문가보다는 지역대학의 대표자로서의 역할을 수행하도록 바꾸는 것과 같은 미시적인 개선이 추후 계속될 필요가 있다.

SUMMARY

Governance for Regional Human Resource Development in the Decentralized Age

Kim, Me Rhan; Lim, Eon; Ryu, Hangu;
Chung, Jaeho; Lee, Joohee

1. Purpose of the Study

Local autonomy has been emphasized over the last two decades, but little progress has been made. At the local level, human resource development policies need to maintain 'high skill ecology' in which regional strategic industries and human resources are organically linked. This study examines regional governance as a condition for this cycle, and conducts a case study of Chungcheongnam-do and Busan Metropolitan City.

2. Major Findings and Implications

First, employment governance, such as the “Regional Labor Relations Council,” was inactive and had a lot of formality. They

rarely considered the issue of human resource development as an agenda of discussion.

Second, the Regional Skills Council (RSC) was active but limited to vocational training policy projects. The policy issues in the area of higher and secondary vocational education in the area were not addressed.

Third, in the case of secondary vocational education policies led by the regional office of education, the cooperative system with firms, labor unions, and local governments was an initial step in forming information cooperation and communication networks.

The reason why regional-level governance systems have not developed so well in secondary vocational education and skill development is probably the short history of local autonomy. But case studies of HRD-related councils, organizations, and local practitioners suggest that a larger reason is attributed to the high barriers between ministries in central government. Still, vocational education is undertaken by the Ministry of Education and vocational training by the Ministry of Labor, and policy coordination between these two ministries is not smooth. Effective implementation of HRD at the local level required cooperative governance to coordinate the policies of these two ministries.

Finally, the case study suggests that decentralization and autonomy of local governments must be substantially progressed in order to form cooperative governance for HRD at the local level.

참고문헌

- 강희택(2018). 2018년 지역인력양성계획, 충남지역인자위 면담자료.
- 고용노동부 보도자료(2019. 6. 7.). “총사업비 100억 원 이상의 사회간접자본(SOC) 사업은 고용영향평가를 받아야!”.
- 고용노동부(2016). 사업체노동력조사 상용근로자 임금.
- 고용노동부(2018a). 『2018년판 고용노동백서』.
- 고용노동부(2018b). 『지역인적자원개발위원회 성과평가보고서』.
- 고용노동부(2019). 2019년 「지역노사민정 협력 활성화 지원사업」 운영지침.
- 고용노동부·한국산업인력공단·한국직업능력개발원(2018). 2018 지역인적자원개발위원회 운영 매뉴얼.
- 관계부처 합동(2018. 7. 27.). 보도자료: 평생직업교육훈련 혁신방안.
- 교육부 보도자료(2014. 12. 22.). ‘지방대학 및 지역균형인재 육성지원위원회’ 정식 출범.
- 교육통계서비스(<http://kess.kedi.re.kr>). 평생통계: 2018년.
- 국가평생교육진흥원(2018). 2011-2017 지역 평생교육활성화 지원사업 추진성과집, 국가평생교육진흥원.
- 국회예산정책처(2018). 『결산분석시리즈 II: 2017회계연도 결산 위원회별 분석_환경노동위원회』.
- 권우현 외(2017). 『충남지역의 고용구조와 인력수급 변동』, 한국고용정보원.
- 김순은(2018). 자치분권과 지역균형발전의 상생적 추진전략, 지방행정

연구 제32권 제1호(통권 112호), 35-60쪽.

김주일(2018). 경제사회노동위원회·서울특별시 주최 『공개토론회 고용노동정책의 분권화와 지역사회적대화의 활성화』 자료집.

대통령직속 지역발전위원회(2018. 2.). 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략.

대통령직속 지역발전위원회·산업자원부(2019). 제4차 국가균형발전 5개년 계획(부문별 발전계획).

류장수 외(2018). 『지역일자리 거버넌스 실태와 개선방안』, 부경대.

류장수(2017). 『지역일자리 거버넌스 실태와 개선 방안』, 부경대학교 산학협력단·일자리기획단.

마강래(2018). 『지역분권이 지방을 망친다』, 개마고원.

박동열·이수정·안재영·임건주·윤종혁·김정민·백지영·김민정·정태화(2018). 『산학일체형 도제학교 성과 관리 및 발전방안』, 한국직업능력개발원.

박철우(2013). 『효율적 HRD를 위한 지역별 인적자원협의체에 관한 연구』, 한국산업기술대학교.

변숙영·이수경·이영민·안재영·신동준·김호진(2018). 『중등직업교육 활성화를 위한 지원 사업』, 한국직업능력개발원.

변창흠(2019. 1. 22.). 산술적 배분, 분권·균형 다 잃는다(경향신문, ‘경제와 세상’).

부산광역시(2018). 부산광역시 민선 7기 일자리로드맵.

부산광역시(2019. 3.). 2019 시-대학 상생협력 추진계획, 부산광역시 내부자료.

부산광역시(2019a). 2018 부산의 사회지표.

- 부산광역시(2019b). 2018 부산의 사회지표 주요 결과.
- 부산광역시(2019c). 2019년도 부산광역시 일자리 추진계획.
- 부산광역시·부산지방고용노동청·부산지역인적자원개발위원회(2017).
부산지역 고용 실천 전략.
- 부산시교육청(2019). 보도자료(2019. 7. 18.): 부산형 일자리 미스매치
해소 대책발표 및 고졸취업지원협약식.
- 송우경(2017). 2000년대 이후 지역발전정책의 회고와 신정부의 정책
방향, KIET산업경제(201708), 36-68쪽, 산업연구원.
- 송우경(2019). 제4차 국가균형발전 5개년 계획의 방향과 주요 내용,
KIET산업경제(201902).
- 송하울(2015). 우리나라 지역산업정책의 과제와 개선방향, 산업경제
2015년 10월호, 산업연구원.
- 안혁근(2015). 『중앙-지방 간 협력적 거버넌스의 구축방안』, 한국행정
연구원.
- 윤석천 외(2017). 『고용전략 충남권보고서』.
- 윤영삼(2019). 『부산지역의 노동존중방안 연구: 취약노동자정책을 중
심으로』, 부산연구원.
- 윤정혜(2017). 『지역고용동향 심층분석: 지역별 임금격차 및 최저임금
미만 적용 근로자 현황 분석』, 한국고용정보원.
- 이규용 외(2014a). 『한국의 지역고용전략(I): 이론과 쟁점』, KLI.
- 이규용 외(2014b). 『한국의 지역고용전략(II): 실행전략의 모색』.
- 이병욱·안재영·강청민(2016). 중소기업 특성화고 인력양성사업과 취업
맞춤반의 성과 목표에 대한 타당도 및 만족도 분석 연구, 「대한
공업교육학회지」, 41권, 1호, 68-87쪽, 대한공업교육학회.

- 이상민·고현주(2018). 발현적 지역고용거버넌스: 부천노사민정협의회화 사례, 지역고용노동연구 제8권 제1호.
- 이상민·박용철·이동원·김대수·오선희(2018). 지역노사민정 협력 추진 실적 진단 및 개선방안 도출 연구, 노사발전재단.
- 이승협(2018). 지역 단위 사회적 대화 어떻게 할 것인가, 경제사회노동위원회·서울특별시 주최, 공개토론회 『고용노동정책의 분권화와 지역 사회적 대화의 활성화』.
- 이지영·임언·이찬주(2018). 『산학일체형 도제학교 실태 분석 및 운영 방향과 과제: 경기도를 중심으로』, 경기도교육연구원.
- 일자리위원회·관계부처합동(2018. 12. 14.). 지역일자리 사업의 지역자율성 강화방안, 제9차 일자리위원회 의결안건 3.
- 일자리위원회·관계부처합동(2019. 4. 10.) 노동시장 변화에 대응한 직업능력개발 혁신방안, 제10차 일자리위원회 의결안건 2.
- 일자리위원회 홈페이지의 관계부처합동(2019. 9. 3.). 지역고용정책 개선방안, 제12차 일자리위원회 의결안건 1.
- 임성근(2017). 『분권형 국정운영체제와 정부혁신』, 한국행정연구원.
- 자치분권위원회(2019. 2. 25.). ‘2019년 자치분권 시행계획’, 보도자료.
- 전승환 외(2018). 일학습병행제 실태조사, 한국직업능력개발원.
- 정은균(2018). “학교에 진짜 민주주의를 허하라”, 교육개발원(2018) 「교육 분야 지방분권 추진을 위한 법령 정비 방안 모색」, 63-70쪽, 교육분권 및 지방교육자치 발전 지원 사업 제1차 포럼 자료집.
- 정재호 외(2018). 『지역인적자원개발위원회 5년의 성과와 과제』, 한국직업능력개발원.
- 조동섭(2010). 교육자치와 지방자치의 연계 협력 방안 탐색, 「教育行

- 政學研究」, 28권, 4호, 43-61쪽, 한국교육행정학회.
- 주용국 외(2017). 『부산 인재육성·평생교육진흥 종합계획: 부산 평생 교육진흥 종합계획』, 부산인재평생교육진흥원.
- 주재복(2013). 『미국의 정부 간 관계와 지방정부의 협력적 거버넌스 연구』, 한국지방행정연구원.
- 주재복·한부영(2006). 『갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안』, 한국지방행정연구원.
- 최영섭(2015). 지역·산업 맞춤형 인력양성사업의 현황과 과제, The HRD Review, 한국직업능력개발원.
- 충남고용네트워크(2018). 충청남도의 지역적 특성과 고용동향.
- 충남넷(<http://www.chungnam.net>). 충청남도 통계연보: 2018년.
- 충남연구원(2015). 충남경제인포그래픽스 제30호.
- 충남지역인적자원개발위원회(2018). 『2018 충남지역 인력 및 교육훈련 수급조사 결과보고서』.
- 충청남도(2018. 12.). ‘지역일자리 목표 공시제(2019-2022)’, 『충청남도 민선 7기 일자리 대책 종합계획』.
- 충청남도(2019. 3.). ‘지역일자리 목표 공시제’, 『2019년 충청남도 일자리 대책 시행계획』.
- 충청남도(2019a). 『2018년 지역노사민정 협력활성화 사업: 충청남도 기초보고서』.
- 충청남도(2019b). 2019년 상반기 충청남도 노사민정협의회 회의자료.
- 충청남도평생교육진흥원(2019). 『(재)충청남도평생교육진흥원 중장기 발전계획』, 충청남도평생교육진흥원.
- 통계청(2018. 8. 27.). 보도자료: 2017 인구주택총조사.

하혜수(2018). 『자치분권 실현을 위한 지방자치단체의 국정참여 방안』,
국회입법조사처.

한국고용정보원(2017). 『충남지역의 고용구조와 인력수급 변동』.

Daily U's Line(2019. 7. 24.). 기사제목: 이시종 충북지사, 대통령에
‘소규모 대학정책 지자체 권한 이양’ 건의.

<홈페이지>

경제사회노동위원회: www.eslc.go.kr

국가교육회의: eduvision.go.kr

국가교육회의: eduvision.go.kr/

국가균형발전위원회: www.balance.go.kr

국가균형발전포털(REDIS): www.redis.go.kr

국가법령정보센터: law.go.kr

국가평생교육진흥원: www.cb.or.kr

국가평생교육진흥원: www.cb.or.kr/creditbank/base

대학알리미: www.academyinfo.go.kr/

부산광역시: busan.go.kr

부산광역시 노사민정협의회: bsnsmj.org/promote

일자리위원회: jobs.go.kr

자치분권위원회: pcad.go.kr

전국평생학습도시협의회: www.kallc.or.kr

충남노사민정협의회: cnen.or.kr/site01/

통계청, 국가통계포털: kosis.kr

특성화고·마이스터고 포털: www.hifive.go.kr

한국대학교육협의회: www.kcue.or.kr/

한국전문대학교육협의회: www.kcce.or.kr/web/main/

부
속

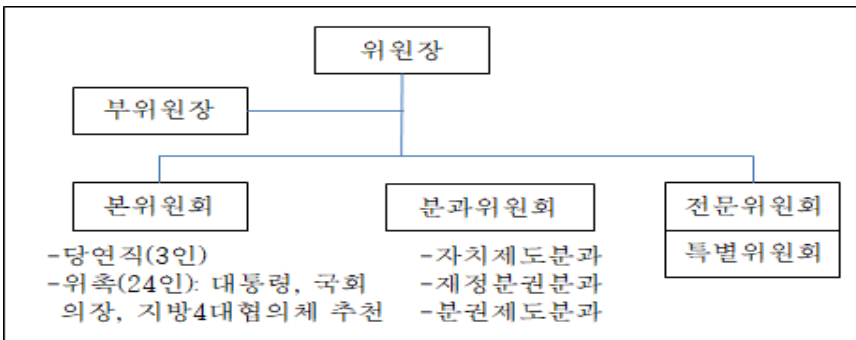
부 록

〈부표 1-1〉 OECD 지역숙련정책의 3가지 함의

- ▶ 숙련공급보다는 숙련수요에 대해 더 중요하게 고려해야 함. 지방정부가 지역발전 위해 주목해 온 산업클러스터가 집적효과를 내기 위해서는 지역의 특정한 요소에(특정 숙련노동)만 집중하기보다 지역의 총체적인 그림을 고려하는 것이 중요함.
예: 지역의 창업정책, 규제, 기업훈련정책 등은 저숙련층의 고숙련노동으로의 이행을 위한 중간수준의 일자리와 경력개발프로그램 촉진 정책과 결합되어야 함.
- ▶ 지역·업종·기업특수적인 단기적 숙련과 국가 및 글로벌 차원의 일반적 숙련 사이의 선택에서 타협적인 선택이 필요함. 지역-산업의 맥락에서 장기적이며 글로벌한 일반숙련을 단기적이고 지역수요에 맞는 숙련으로 타협해 내야 함.
예: 부문 간-영역 간 경계의 약화, 숙련측면에서 서비스업과 제조업의 수렴, 일적 숙련을 지역·업종 기업의 맥락에서 적용하고 개발하는 방법 등
- ▶ 고숙련노동이 특정지역으로 집중되거나 지역 간 숙련격차가 있음에도 불구하고 지방정부는 노동이동에 대해 장벽을 만들기보다는 협력적인 정책을 취하는 게 장기적으로 효과적임.

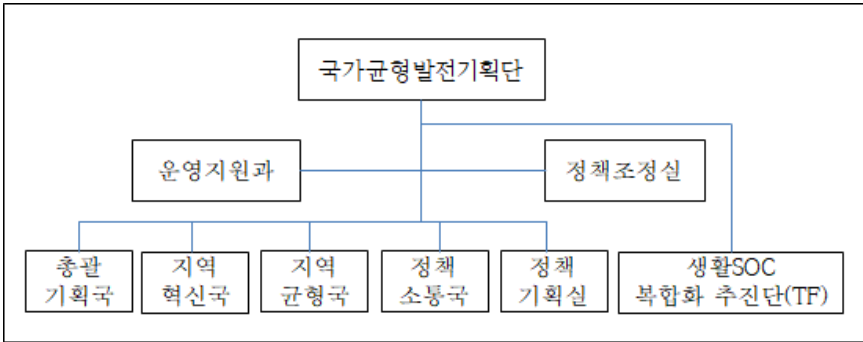
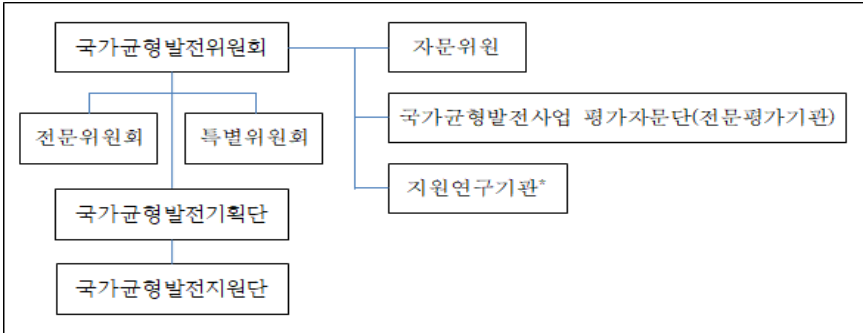
출처: 이규용 외(2014a: 34-36)를 정리함.

[부록 그림 2-1] 자치분권위원회 구성



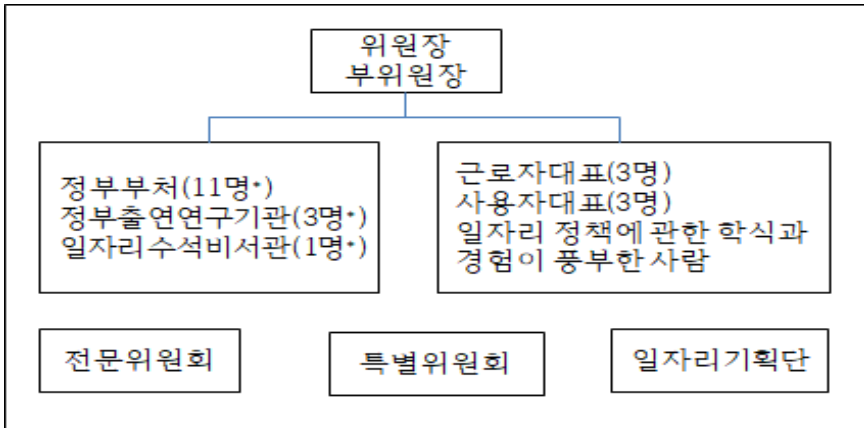
주: 근거법령은 2018년 3월 공포된 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」임.
출처: <http://pcad.go.kr/>(검색일: 2019. 9. 9.) 참조해 작성함.

[부록 그림 2-2] 국가균형발전위원회 및 국가균형발전기획단 구성



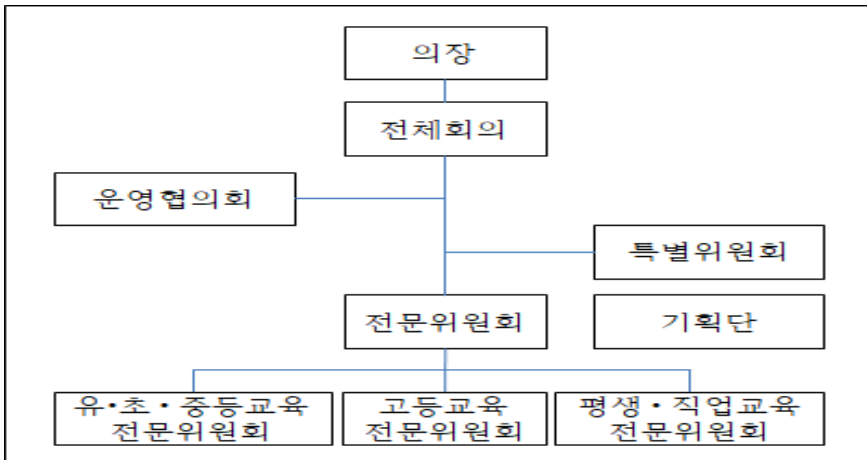
주: *는 국토연구원, 한국농촌경제연구원, 한국지방행정연구원, 산업연구원임
 출처: 국가균형발전위원회 홈페이지(<http://www.balance.go.kr/>, 검색일: 2019. 9. 9.).

[부록 그림 2-3] 일자리위원회 조직구성



출처: https://www.jobs.go.kr/ko/cms/CM_CN01_CON/index.do?MENU_SN=1977/
 (검색일: 2019. 9. 9.) 참조해 작성함

[부록 그림 2-4] 국가교육회의 조직



출처: https://eduvision.go.kr/conference_system.do(검색일: 2019. 9. 9.).

〈부표 3-1〉 지역노사민정협의회 법적 근거: 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 제3조

제3조(지방자치단체의 책무 등) ① 지방자치단체는 제2조 각호에 따른 국가의 정책에 적극 협조하고, 해당 지방자치단체 관할 지역의 근로자, 사용자 및 주민과 지방자치단체(이하 "지역 노사민정"이라 한다) 간 협력 활성화를 위하여 노력하여야 한다.

② 국가는 지역 노사민정 간 협력증진을 위하여 필요한 사항을 지원할 수 있다.

③ 국가는 지방자치단체별로 지역 노사민정 간 협력 활성화 및 상생의 노사관계 구축 등 성과를 평가하여 우수 지방자치단체에 대해 표창수여, 포상금 지급 등의 우대조치를 할 수 있다.

④ 지역 노사민정 협력증진을 위한 국가와 지방자치단체의 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

출처: 국가법령정보센터

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=180465&efYd=20160127#0000>(검색일: 2019. 5. 16.).

〈부표 3-2〉 지역노사민정협의회 법적 근거: 「노사관계 발전 지원에 관한 법률 시행령」 제2조

제2조(지역 노사민정협의회 설치, 구성 및 기능) ① 지방자치단체의 장은 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제3조제1항에 따라 해당 지방자치단체 관할 지역의 근로자, 사용자 및 주민과 지방자치단체(이하 "지역 노사민정"이라 한다) 간 협력이 필요한 주요 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체에 지역 노사민정으로 구성된 지역노사민정협의회(이하 "협의회"라 한다)를 둘 수 있다.

② 협의회는 위원장을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성한다.<개정 2012. 4. 16.>

③ 협의회는 위원장은 해당 지방자치단체의 장이 된다. 다만, 효율적이고 공정한 협의회 운영을 위하여 필요한 경우 제4항제3호에 해당하는 위원 중 협의회에서 호선(互選)하는 사람 1명이 해당 지방자치단체의 장과 공동으로 위원장이 될 수 있다.<개정 2012. 4. 16.>

④ 협의회는 위원은 해당 지방자치단체 관할 지역의 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 지방자치단체의 장이 위촉한다. <신설 2012. 4. 16.>

1. 근로자를 대표하는 사람
2. 사용자를 대표하는 사람
3. 주민을 대표하거나 노사관계·고용·경제·사회문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람
4. 지방자치단체나 지방고용노동관서를 대표하는 사람
- ⑤ 협의회는 다음 각호의 사항을 심의한다. 다만, 「고용정책 기본법」 제10조제1

항에 따른 지역고용심의회 또는 같은 법 시행령 제17조제1항에 따른 시·군·구 고용심의회가 다음 각호에 해당하는 사항을 이미 심의한 경우 협의회는 해당 사항에 대해 심의하지 아니할 수 있다. <개정 2012. 4. 16.>

1. 지역 일자리 창출 및 인적자원개발 등 지역 노동시장 활성화에 관한 사항
 2. 지역 노사관계 안정에 관한 사항
 3. 지역경제 발전에 관한 사항
 4. 그 밖에 지역 노사민정 협력증진을 위하여 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 사항
- ⑥ 이 영에서 규정한 사항 외에 협의회의 구성·운영, 하부 협의체 및 사무국의 설치·구성 등에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.<개정 2012. 4. 16.>

출처: 국가법령정보센터

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=195738&efYd=20170726#0000>(검색일: 2019. 5. 16.).

〈부표 3-3〉 「근로자직업능력 개발법」 지역인자위 역할

제22조의2(지역인적자원개발위원회의 구성·운영 등) ① 고용노동부 장관은 다음 각호에 관한 사항을 심의하기 위하여 지역별로 인적자원개발위원회(이하 ‘지역인적자원개발위원회’라 한다.)를 설치·운영할 수 있다.

1. 지역 인력양성기본계획의 수립
 2. 지역 내 인력 및 교육훈련 수요조사
 3. 지역 교육훈련기관 및 과정에 대한 현황 조사
 4. 지역 내 인적자원개발 관련 자원 배분 및 조정
 5. 지역 내 인력양성사업의 연계와 평가
 6. 해당 지역에서 중앙행정기관 및 지방자치단체가 실시하는 인력양성사업의 효율화를 위한 개선 및 예산 반영 의견 제시
 7. 그 밖에 지역의 인적자원개발 활성화를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
- ② 지역인적자원개발위원회의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조 신설 2016.1.27.]

〈부표 3-4〉 「인적자원개발위원회 운영규정」 지역인자위 구성·운영

제정 2017.1.3. 고용노동부 고시 제2017- 3호

일부 개정 2017.10.13. 고용노동부 고시 제2017-57호

제3조(지역인적자원개발위원회 구성·운영) ① 지역인적자원개발위원회(이하 ‘지역인자위’라 한다.)는 4명 이내의 공동위원장을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성한다.

② 지역인자위 위원은 다음 각호의 사람 중에서 고용노동부 장관이 성별을 고려하여 임명하거나 위촉한다. <개정 2017. 10. 13.>

1. 지방고용노동관서, 지방중소벤처기업청, 지방자치단체 및 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 교육청의 소속 공무원
2. 지역 내 사업주
3. 지역 내 사업주단체·근로자단체 또는 그 연합체의 구성원
4. 지역 내 「고등교육법」 제2조제1호부터 제4호까지 및 제6호에 따른 학교의 교직원
5. 지역 내 인적자원개발에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람

③ 지역인자위는 지역 특성을 고려하여 행정구역, 지역 경제 및 노동시장권역, 업종 등을 기준으로 구성할 수 있으며, 「노사관계발전 지원에 관한 법률 시행령」 제2조에 따라 설치되는 지역노사민정협의회에 설치할 수 있다.

④ 지역인자위는 다음 각호의 역할을 수행한다.(중략)

⑤ 지역인자위는 지역 내 주요 직업훈련기관 및 관계기관과 지역 내 인력양성 사업을 논의하기 위한 협의회를 구성·운영하여야 하며, 협의회에서 제시된 의견을 제4항제1호에 따른 지역 인력양성계획 등에 반영하여야 한다.

⑥ 지역인자위는 필요한 경우 지역 및 산업 특성을 고려하여 분과위원회를 둘 수 있다.

⑦ 지역인자위를 지원하기 위하여 그 소속하에 사무국을 설치할 수 있다.

⑧ 고용노동부 장관은 지역인자위의 효율적 운영을 위하여 해당 지역의 고용 및 인적자원개발 분야 전문가를 공모 절차를 거쳐 선임위원으로 위촉한다. <신설 2017. 10. 13.>

⑨ 제8항에 따라 위촉한 선임위원의 임기는 2년으로 하되 한 차례만 연임할 수 있다. <신설 2017. 10. 13.>

〈부표 3-5〉 ‘일학습병행제’ 주요 내용과 현황(2018년)

	대상	명칭	주요 내용	참여학교/ 기업 ¹⁾	참여 학생 ²⁾
재학생	특성화고 2~3학년	산 학 일 체 형 도제학교	학교와 기업을 오가며 직업교육+도제훈련을 병행	194개/ 5,973개	특성화고: 26,797명* 일반고: 11,568명 전문대학: 12,483 대졸이상: 20,479
	고교+ 전문대	고교·전문대 통합교육(Uni- Tech)	전문대 중심으로 고교교육과정 통합해 기간 단축 및 조기입직 유도	3개/ 536개	
	4년제 대학 3~4학년	IPP형 일학 습병행제	학기제(4~6月)로 장기현장실습+일학습병행제 참여	38개/ 1,132개	
後 학 습	P-Tech	도제학교 졸업생을 대상으로 지역폴리텍 등과 연계하여 융합·신기술 중심의 고속훈련과 학위취득 지원	23개기관		
재 직 자	단독기업형	명장기업, 우수기술기업 등 개별 기업에서 현장/외 훈련(OJT/OFFJT)	2,797개 기업		
	듀얼공동훈련 센터형	대기업·대학·산업별단체 등이 여러 중소기업을 대상으로 공동훈련센터에서 현장외 훈련 실시·지원	10,779개 기업		

출처: <http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/young/list4.do>(검색일: 2019. 8. 9.); 전승환 외 (2018). 일학습병행제 실태조사, 한국직업능력개발원.

* 마이스터고 포함 1) 참여학교 또는 사업단 수치와 출처 확인/수정할 것

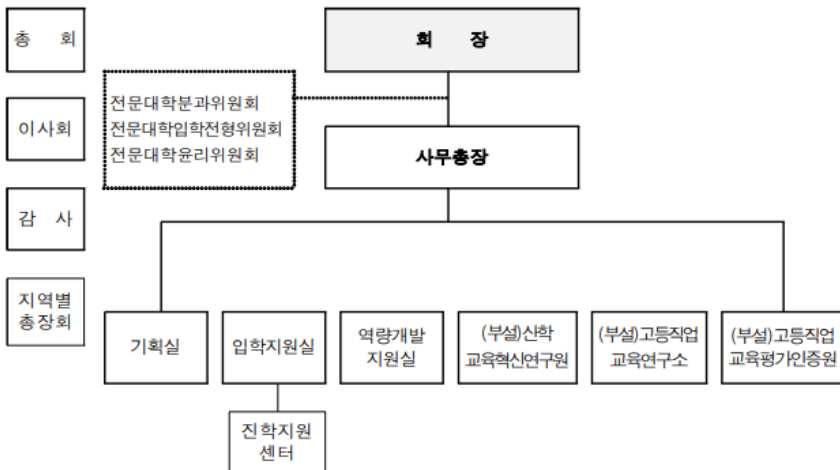
2) 참여 기업과 학습근로자 수는 전승환 외(2018: 요약 23)의 누적인원을 기준으로 함.

[부록 그림 3-1] 한국대학교육협의회의 조직



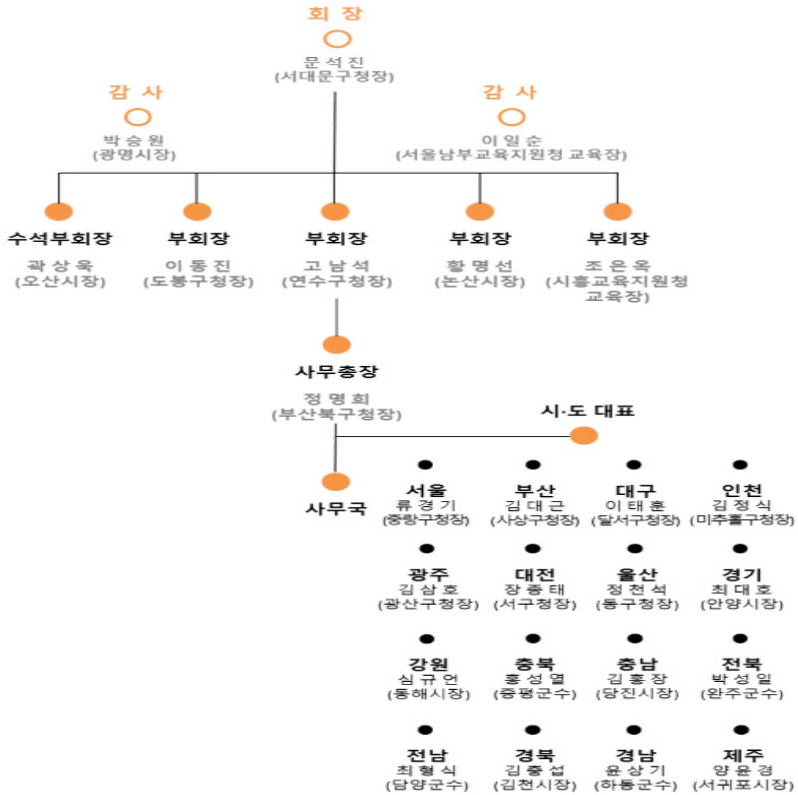
출처: 한국대학교육협의회 홈페이지(<http://www.kcue.or.kr/>, 검색일: 2019. 4. 1.)를 참조함.

[부록 그림 3-2] 한국전문대학교육협의회의 조직



출처: 한국전문대학교육협의회 홈페이지(<http://www.kcce.or.kr/web/main/>, 검색일: 2019. 4. 1.)를 참조함.

[부록 그림 3-3] 평생학습도시 조직도



〈부표 4-1〉 충남 노동자 임금수준

구분	충남		전국	
	중소기업	대기업	중소기업	대기업
월 급여액	2,818,473원	3,917,277원	2,832,635원	3,777,513원
전 규모(100 기준)	91.7	127.5	93.5	124.7

자료: 고용노동부(2016). 사업체노동력조사 상용근로자 임금.

1) 중소기업은 종업원 수 5~299인, 대기업은 300인 이상임.

출처: 권우현 외(2017: 36). 재인용.

〈부표 4-2〉 직업별 구인구직 상황: 충남, 2018

(단위: 명, %)

구 분		구인인원	실제 채용 인원	미충원 인원	충원율
전 체		30,173	29,812	361	98.8
0. 경영사무· 금융·보험직	01. 관리직	104	104	0	100.0
	02. 경영·행정·사무직	1,950	1,931	19	99.0
	03. 금융·보험직	16	16	0	100.0
1. 연구직 및 공학 기술직	12. 자연·생명과학 연구직	90	90	0	100.0
	13. 정보통신 연구개발직 및 공학기술직	81	72	9	88.9
	14. 건설·채굴 연구개발직 및 공학기술직	503	480	23	95.4
	15. 제조 연구개발직 및 공학기술직	742	730	12	98.4
2. 교육·법률· 사회복지· 경찰·소방직 및 군인	21. 교육직	177	178	-1	100.6
	23. 사회복지·종교직	500	477	23	95.4
3. 보건·의료직	30. 보건·의료직	1,152	1,189	-37	103.2
4. 예술·디자인· 방송·스포츠직	41. 예술·디자인·방송직	73	76	-3	104.1
	42. 스포츠·레크리에이션직	63	63	0	100.0
5. 미용·여행· 숙박·음식· 경비·청소직	51. 미용·예식 서비스직	0	0	0	-
	52. 여행·숙박·오락 서비스직	63	63	0	100.0
	53. 음식 서비스직	98	98	0	100.0
	54. 경호·경비직	500	480	20	96.0
	55. 돌봄 서비스직	1,105	1,043	62	94.4
	56. 청소 및 기타 개인서비스직	705	730	-25	103.5
6. 영업·판매· 운전·운송직	61. 영업·판매직	851	797	54	93.7
	62. 운전·운송직	1,394	1,445	-51	103.7
7. 건설·채굴직	70. 건설·채굴직	3,857	3,791	66	98.3
8. 설치·정비· 생산직	81. 기계 설치·정비·생산직	4,718	4,655	63	98.7
	82. 금속·재료 설치·정비·생산직	2,417	2,501	-84	103.5
	83. 전기·전자 설치·정비·생산직	3,418	3,375	43	98.7
	84. 정보통신 설치·정비직	389	376	13	96.7
	85. 화학·환경 설치·정비·생산직	2,175	2,096	79	96.4
	86. 섬유·의복 생산직	299	288	11	96.3
	87. 식품 가공·생산직	1,168	1,159	9	99.2
	88. 인쇄·목재·공예 및 기타 설치·정비·생산직	487	454	33	93.2
	89. 제조 단순직	1,034	1,011	23	97.8
9. 농림어업직	90. 농림어업직	44	44	0	100.0

출처: 충남지역인적자원개발위원회(2018. 11.). <부표 2-14(79)> 재인용.

〈부표 4-3〉 「충청남도 대학 및 지역균형인재 육성지원에 관한 조례」

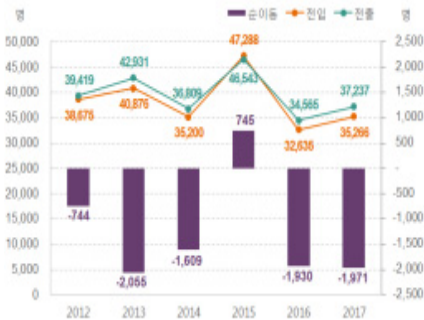
제4조(협의회의 기능) 협의회는 다음 각호의 사항을 협의·조정한다.

1. 법 제6조 제1항에 따른 시행계획 수립·시행 및 실적평가에 관한 사항
2. 충청남도 대학 및 지역균형인재 육성지원 시책의 평가·제도개선 및 협력지원에 관한 사항
3. 법 제20조에 따른 지역균형인재 고용영향평가 실시에 관한 사항
4. 그 밖에 대학 및 지역균형인재 육성지원에 관한 중요사항으로 협의회 위원장이 부의하는 사항 등

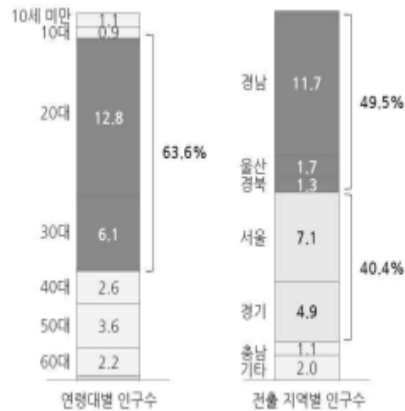
출처: 「충청남도 대학 및 지역균형인재 육성지원에 관한 조례」, 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/LSW/ordinInfoP.do?ordinSeq=1379504&gubun=ELIS>(검색일: 2019. 9.2).

[부록 그림 5-1] 부산시 인구이동 추이 및 연령대별 인구유출 현황

a. 부산 청장년 인구수 추이



b. 부산시 인구유출 현황(만 명)



자료: 부산광역시·부산지방고용노동청·부산지역인적자원개발위원회(2017). 부산지역 고용 실천 전략, 18쪽.

□ 저자 약력

- 김미란
 - 한국직업능력개발원 선임연구위원
- 임언
 - 한국직업능력개발원 선임연구위원
- 유한구
 - 한국직업능력개발원 선임연구위원
- 정재호
 - 한국직업능력개발원 연구위원
- 이주희
 - 한국직업능력개발원 연구원

지방분권화시대 지역인적자원 개발 거버넌스 연구

- 발행연월일 2019년 10월 31일 인쇄
2019년 10월 31일 발행
- 발 행 인 나 영 선
- 발 행 처 한국직업능력개발원
30147, 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동
홈페이지: <http://www.krivet.re.kr>
전 화: (044)415-5000, 5100
팩 스: (044)415-5200
- 등 록 일 자 1998년 6월 11일
- 등 록 번 호 제16-1681호
- I S B N 979-11-339-7409-2 93320
- 인 쇄 처 (주)정인애드 (02)3486-6791

www.krivet.re.kr

가격 7,000원



ISBN 979-11-339-7409-2