

## 지역고용정책 연구에 관한 탐색적 논의: 사람중심과 장소중심 접근\*

전미선\*\*

정 슬\*\*\*

사람중심과 장소중심 정책 접근은 지역단위 정책을 형성하고 집행할 때 정책의 우선순위를 결정하는 중요한 기준이 된다. 하지만, 사람중심과 장소중심 접근에 대한 논의는 아직 학술적으로 체계화되어 발전되지 못한 실정이다. 이러한 맥락에서, 본 연구는 사람중심과 장소중심 접근에 대한 기존 논의를 종합하고 지역개발의 주요 이슈인 지역고용정책에서 어떻게 적용할 수 있는지에 대해 탐색하였다. 사람중심 정책은 정책대상 개인의 특성에 주목하여 미시적 차원의 집행이 이루어지는 반면, 장소중심 정책은 장소의 공간적 특수성을 고려해 중범위 수준의 정책지원을 통한 정책목표달성을 도모한다. 이때 장소적 특성은 지역 인프라와 같은 물리적 특성과 장소감 등 무형의 특성을 포함한다. 지역고용은 정책의 궁극적 대상자로서 사람에 대한 특성도 중요하지만 장소성 또한 정책의 효과성을 좌우하므로 두 접근 모두 유용함을 확인하였다. 그러므로 본 연구를 통해, 정책의 효율성과 효과성을 달성할 수 있도록 사람중심과 장소중심접근의 개별적 특수성을 보다 주의 깊게 적용할 필요가 있음을 시사하였다.

주제어: 사람중심 접근, 장소중심 접근, 지역고용정책

\* 본 연구는 주저자의 박사학위논문(정부정책이 지역고용성공에 미치는 영향 연구: 장소중심과 사람중심 접근의 세 가지 정책 사례 분석)의 일부를 수정 및 보완하여 작성하였다.

\*\* 제1저자 및 교신저자, 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 보건복지부 사회보장평가과 전문위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방복지, 도시와 지역개발, 정책분석 및 평가, 인사행정 등이다(E-mail: jmiseon@yonsei.ac.kr).

\*\*\* 공동저자, 연세대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 동 대학원 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 사회격차, 조직론, 제도주의 조직론, 비영리조직 등이다(E-mail: solj@yonsei.ac.kr).

## 1. 서론

사람중심과 장소중심 접근은 낙후되거나 쇠퇴한 지역에 대한 정부 정책의 대상 및 우선순위 설정에 관련된 논의이다. 사람중심 정책은 정책대상자의 개인적 특수성에 주목하여 개인단위 정부지원이 이루어진다. 장소중심 정책은 특정 개별 지역을 대상으로 하여 대규모 인프라 개발 등 공공재원의 투자를 동반한다. 따라서 사람중심 접근은 어느 장소에서나 일반화된 지역 서비스를 제공해야 한다는 점을 강조하지만 장소중심 접근은 특정 장소의 필요와 조건에 초점을 둔다(Seravalli, 2015).

한편, 장소중심과 사람중심 접근이 완전히 이분법적으로 구분되는 것은 아니다. 한 정책에서 시기적으로 이 두 접근법의 특성이 나타나는 시기가 구분되거나, 사업단위 측면에서 개별 세부사업 단위에서는 양자가 나뉘지만 사업군 수준에서는 두 접근법이 동시에 나타날 수도 있다. 단, 지역의 성장, 삶의 질 개선 등 지역 단위 정부개입이 이루어지는 경우 정책 대상 선정을 위한 과정을 거쳐야 하고, 이 과정에서 어느 접근법에 중점을 둘 것인지 결정된다고 볼 수 있다.

특히 우리나라는 지방분권의 역사가 아직 짧고 제도적 기반 및 경험을 쌓으며 성숙하는 과정에 있기에 이 두 접근에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 사람, 즉 지역 주민을 대상으로 정부가 지원할 경우 개인적 특성에 대한 선별(selection) 과정에서 행정의 과부하 또는 사각지대 발생에 주의해야 한다. 장소중심 정책이 진행될 경우 지역적 특수성에 대한 체계적 검토 및 공공투자의 효율성 증대를 위한 과학적 접근이 전제되어야 한다. 게다가 중앙정부와의 긴밀한 협조 방안에 대해 정치적 연계 및 원활한 의사소통이 이루어져야 할 것이다. 이처럼 사람중심과 장소중심 접근을 어떻게 정책 현실에 구체적으로 적용해야 하는지에 대한 고민은 정책 성공에 중요한 영향을 미친다. 하지만 장소중심과 사람중심 정책에 대한 논의는 아직 체계적으로 발전하고 있다고 결론 내리기 어려운 실정이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 장소중심과 사람중심 접근에 대한 기존의 논의들을 종합하고, 지역고용 정책에 이 두 접근법을 적용하여 체계적으로 정리하는 탐색적 연구를 진행하고자 한다. 지역고용 정책은 지역성장 및 주민의 삶의 질에 매우 중요한 영향을 미치는 정부정책이다. '고용'이라는 이슈는 개인의 실업 상태에 대한 고민에서 시작하기에 사람중심 접근과 관련된다고 볼 수 있다. 한편, 개인의 취업가능성은 그 지역의 산업구조, 인프라 등 지역의 사회경제적 특수성에 영향을 받게 된다. 그러므로 사람중심과 장소중심 접근법은 지역고용 정책에서 필수적으로 논의되어야 하는 중요한 주제이다.

이하에서는 장소중심과 사람중심의 개념을 검토하고 두 개념에 관한 기존 연구의 발전과정, 그리고 최근 정책학 관점에서의 연구 경향을 살펴보고자 한다. 그 다음 지역고용정책 사례에서 장소중심과 사람중심 정책의 특성을 체계적으로 고찰하고 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## II. 장소중심과 사람중심 접근의 의의와 발전

### 1. 낙후지역에 대한 두 가지 정부개입의 논리

장소중심과 사람중심 접근법은 정책의 주요 대상을 장소와 사람 중 어디에 더 중점을 두는지에 대한 논의이다. 이 둘은 정책이 추구하는 목표 또는 가치와 관련하여 서로 다른 관점을 나타낸다. 우선, 장소중심 정책은 지역 간 형평성을 고려한다. 1960년대 이후부터 미국 사회에서 소수 인종이 도심 빈민가에 집중적으로 밀집하여 발생한 다양한 사회적 문제를 해결하기 위한 정부의 고민과 관련된다(Schrock, 2014). 도시 계획 목표로 가장 빈곤한 지역에 대한 집중적인 투자를 통해 취약 계층의 삶의 질을 향상시키는 것이 설정된 것이다. 한편, 사람중심 정책은 개인별 소득 계층의 차이에 의한 형평성을 완화하는 것이 중요하다고 본다.

장소중심과 사람중심 접근은 Winnick(1966)의 ‘장소의 번영(place prosperity)’과 ‘사람의 번영(people prosperity)’에 대한 논의에서부터 시작된다. 그는 장소 중심의 정책이 비효율성을 야기할 수 있다고 지적하였다. 장소중심 접근은 대상 선정 과정에서 특정 지역을 배제하게 되며, 그 정책적 지원이 정책수요자가 아닌 주민, 즉 동일지역에 거주하지만 정책 대상이 아닌 사람들에게 혜택이 귀속될 수 있다고 보았다(Winnick, 1966: 275-280). 유사한 논리를 제시한 Edel(1980)도 지역 내 지역주민을 동일시하는 생태학적 오류(ecological fallacy)로 인해 지역 내 부유층이 더욱 혜택을 볼 수 있다고 논하였다. 이러한 맥락에서 사람중심 접근의 중요성은 이후 학계를 포함해 정계에서도 정책적으로 옹호되어 미국의 “커너 위원회 보고서(Report of The National Advisory Commission on Civil Disorders; The National Advisory Commission on Civil Disorders, 1968)”와 “1980년대 국가의제를 위한 미국 대통령 위원회 보고서(Urban American in the Eighties: Perspectives and Prospects; President’s Commission for a National Agenda for the Eighties, 1980)”에 반영된 바 있다.

#### 4 「정부학연구」 제26권 제3호(2020)

반면, 여전히 장소중심 정책 접근이 중요하다는 주장들도 계속 존재하였다. 이러한 입장의 학자들은 장소의 비물질적인 특성에 주목하며 장소에 대해 기존과는 다른 개념을 바탕으로 의견을 제시하였다. 예를 들어, Clark(1983)는 물리적인 장소가 아닌 지역사회와 공동체의 가치를 강조하는 맥락에서 장소 중심 정책이 중요하다고 제시하였다. 당시 정부 정책이 지나치게 지역에만 집중하여 복지 원칙을 무시하고 있으며, 주민들의 이동을 잘못된 방향으로 부추기고 있다고 비판하였다(Clark, 1983: 3-6). 주민의 이동성을 강조하는 정책이 장소가 가지는 사회적 가치와 사람들의 상호작용에 부정적인 영향을 미쳐 공동체와 지역사회 보전(community integrity)을 위협한다고 본 것이다(Clark, 1983). 주민들의 선택의 자유는 자신이 원하는 복지 수준을 얻기 위해 이동하는 수단에 있는 것이 아니라 현재 사는 지역에서도 삶을 영위할 수 있는 것에 있으므로 이를 고려하는 것이 필요하다고 보는 것이다(강현수, 2010). 또한 Bolton(1992)은 장소에 대한 긍정적 인상을 주는 무형적 특성으로 장소감(sense of place)이 지역사회 내 중요한 자원이 될 수 있다고 보았다. Bradford(2005)도 장소는 단순히 지도의 특정적 위치를 나타내는 것이 아니며, 동질적인 공동체들의 향수를 불러일으키는 관점에서 확장된다고 논하였다. 즉, 장소는 개인의 다양성과 권력관계가 발현되는 역동적인 지역의 의미로 개념화될 수 있다고 보았다.

그리고 장소중심 정책 접근은 경제학적 차원의 지역개발 및 성장의 주요 논리와도 연계되어 있다. 예를 들어, 신경제지리학(new economy geography)의 Krugman(1991)은 경제활동이 공간적인 속성을 가진다는 점을 고려하여 경제주체들의 합리적인 의사결정에 관한 수학적 모형을 도출하였다. 그는 산업집적지역의 수확체증과 외부효과, 지역발전의 고착효과(lock-in effect) 등을 통한 국가 내 지역적 차원의 외부효과를 강조하여 지역개발정책에 대한 이론적 논의에 공헌하였다. 또한 특정 지역의 경쟁우위가 자기강화과정을 거치며 누적적인 인과관계를 형성하는 현상을 통해 인구와 산업이 집중된 지역, 즉 중심지(core)와 그렇지 않은 주변지(periphery)가 어떻게 나타나는지 설명한다. 한편, 신경제지리학은 공간의 집중이나 자기강화 등의 과정으로 인해 불평등의 함정(inequality trap)이 야기될 수 있다고 보았다(Dimou, 2008). 공간적 특수성에 기반한 지역발전의 양면성을 모두 제시했던 신경제지리학의 논리는 정부정책에도 중요한 함의를 준다. 먼저 공간적 특수성이 긍정적인 외부효과를 준다는 측면에서 특정 지역에 대한 정부정책 시행을 지지할 수 있게 된다. 예를 들어 지식이 특정 지역사회에 공간적으로 집중되어있다면 지역혁신과 성장의 주요 동력으로 작용할 수 있다(Bradford, 2005). 이러한 맥락에서 신지식의 창출과 기술혁신은 국가혁신체계의 구축만이 아니라 지역에서의 혁신체계 구축에서 중요한 요인으로 간주되었다(박삼욱,

2008). 지역혁신체계로서 실리콘 벨리(Silicon Valley)의 기술 클러스터는 중요한 사례이다. 창조적인 숙련기술자들이 모이면서 공유의 경제와 긍정적 외부효과가 작용하였기 때문이다. 이뿐만 아니라 공간적 차원의 외부성(spatial externality)이 긍정적으로 작용하며 혁신기술 등의 자원이 지역 내에서 활발히 교류되는 지식전이(knowledge spill over)가 발생하기도 한다. 한편으로는 부정적인 현상에 대한 정부의 개입을 지지하는 논의에서도 활용될 수 있다. 지역적 격차가 심화된다는 현상을 지적하고, 지역에 대한 효과적인 정책개입이 필요함을 논의하는 맥락과 같다(Seravalli, 2015). 예를 들면, 실업이 다른 지역보다 상대적으로 높은 낙후 지역은 노동시장으로 진입하려는 개인에게 그 지역의 특수성이 추가적인 장벽으로 작용할 수 있다. 낙후 지역에는 낮은 고용률, 높은 1차 산업 비중 및 고령화 수준, 낮은 교육수준 및 지가 등 다양한 지표가 공통적으로 나타날 수 있다. 큰 시장규모, 두터운 노동시장, 정보 확산과 같이 경제활동의 집중화를 일으킬 수 있는 구심력(centripetal force) 요인이 적은 공간적 특수성은 해당 지역 거주민의 고용가능성에 영향을 미치게 된다. 따라서 공간적 형평성을 위해 특정 지역에 대한 정책적 개입이 지지될 수 있다.

## 2. 장소중심과 사람중심 접근에 대한 최근 논의

2008년 세계경제위기 이후 정부정책에서 두 논리가 다시 재조명되었다. 우선 미국의 경우, 2009년 8월 오바마 정부에서는 실업을 해소하기 위한 새로운 경제 전략 중 하나로 장소기반 정책(place-based policies)을 활용하는 것을 명시적으로 표명하였다(Williams, 2010). 2009년 8월에 미국 예산관리국(the Office of Management and Budget, OMB)에서 연방정부정책 설계 시 지역의 서로 다른 장소적 특징에 주목하여 전략을 구상하는 것이 중요하므로 이를 2011년 회계연도부터 실질적으로 반영하도록 한 것이다(Williams, 2010). 이때 장소기반 정책은 목표 지역에 자원을 집중시키고 잘 조정된 전략들의 복합적인 효과를 이끌어내어 투자를 활용하는 것으로 제시되었다. 주정부와 연방정부의 정책의사결정자들은 일자리 창출과 경기침체 및 지역사회의 재건을 위한 정책적 개입이 필요하다는 압력을 받아왔으며, 종합적인 장소기반 정책이 필요하다고 보았다. 또한 재정자원이 부족한 상황에서는 사람중심 정책의 효과성 또는 효율성이 낮을 수 있다고 지적하였다. 그리고 미국은 빈곤이 집중되어있는 지역이 지리적으로 다양한 것을 고려해야 하며, 낙후지역의 공공인프라 부족으로 인한 경제력 결여가 주민들의 교육 및 복지수준에 미치는 복합적 상호작용 효과에 대한 이해도 중요하다고 보았다.

## 6 「정부학연구」 제26권 제3호(2020)

유럽에서도 공간적 특수성을 고려한 정책적 개입이 중요하다는 논의가 이루어졌다. 미국의 사례와 유사하게 영국에서도 1997년 이후 고용과 이동빈곤 등 사회적 문제의 지역적 불균형에 대한 정책적 개입이 활발하였다(Griggs et al., 2008). 또한 지역정책 관련 논의를 위해 작성된 통합정책 개정 어젠다 보고서(An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations; Barca, 2009)에서는 장소중심 정책이 유럽의 모든 지역에서 저성장 지역의 자원 활용과 지속적인 사회적 배제를 감소시키기 위한 최선의 방법이라고 보았다. Barca(2009)의 논의에 기반하여 EU는 저성장 지역 내 저활용(under-utilized)된 자원을 활용하는, 지역별로 차별화된 정책이 필요하다고 보았다.

국제기구 차원에서도 논의가 활발해졌는데, 각 기구의 논지에는 조금씩 차이가 있다. 1990년대부터 강조된 세계화의 흐름과 신자유주의, 워싱턴 컨센서스(Washington consensus)에 대한 비판의 소리가 높아지며 지역의 경제적 특수성을 고려해야 한다는 목소리가 높아진 것이다. 세계은행(World Bank)은 경제 개혁 보고서(World Development Report 2009-Reshaping Economic Geography)를 통해 공간 중립(spatially blind) 정책을 강조하였다. 세계은행은 신경지리학의 논리를 빌어 대도시의 집적효과와 관련된 이점을 옹호하면서 후진국이 선진국과 같은 발전 경로를 밟아야 한다고 보았다. 그러나 한편으로는 기회의 형평성 향상을 위해 지역별로 동일한 수준의 인프라를 구축하는 것도 중요하지만 경제활동의 자기강화 과정 및 집적효과 구축에 대한 정책적 개입이 오히려 비효율을 야기할 수 있다고 논하였다. 공간적 차원의 개입이 도시의 대규모 슬럼과 같은 특정 문제를 해결하기 위해 최소한으로 활용해야 한다고 보는 측면에서는 사람 중심적 접근이라고도 해석할 수 있다. 그리고 신자유주의적 정책과 워싱턴 컨센서스에서 강조한 차별적 규제 폐지 및 자본이동성 강조와도 연결된다. 이러한 맥락에서는 개인의 소득과 삶의 질의 개선과 어디에 살고 있는 동등한 기회를 보장하는 사람중심 접근을 효과적인 정책 수단이라고 보기도 하는 것을 알 수 있다.

이러한 맥락에서 OECD(2009a, 2009b)는 공간계량 이론을 바탕으로 지역의 성장 및 개발을 위해 지역의 특수성을 반영하고 인프라를 제공하는 것이 중요하다고 보았다. 이 견해는 고성장 지역의 발전 경로와 저성장, 낙후지역의 정책적 개입은 서로 다름을 주장한다. OECD는 장소중심과 사람중심 정책의 이분법을 비판하면서, 모든 경제정책은 후생극대화를 위한 사람중심이 궁극적인 목표라고 보는 것이다(장재홍, 2011). 라틴 아메리카 개발은행(Banco de Desarrollo de América Latina 또는 CAF)도 지역정책에서 지방정부의 역할을 강조하면서 지역 거버넌스(local governance)를 통한 지속가능한 개발을 촉진하기 위해 공간적 특수성을 반영해야 한다고 보았다(CAF, 2010). 라

틴아메리카 개발은행의 논지에서는 세계은행에서 선진국과 같은 고성장 지역에 대한 처방을 일률적으로 낙후지역에 적용하는 경우는 지역의 자산과 공간적 외부효과를 무시하는 방안으로 인식되는 것이다.

위와 같은 국제기구 및 주요 국가들의 의견 대립은 지역고용정책에 있어서 거시적 차원의 정책적 시사점을 제공하지만, 고용정책에 관한 구체적인 방향성을 제시하지는 못하고 있다. 또한 유럽대륙이나 영미국가 위주로 이러한 논의가 전개되었기 때문에 우리나라의 현실에 바로 적용하기 어려운 한계가 존재한다.

### 3. 국내 정부정책의 장소중심, 사람중심 접근 경향

우리나라의 특정 국가 내 지역적 격차를 설명하기 위해서는 우리나라에서의 장소중심과 사람중심 접근법 논의의 발전 과정을 검토할 필요가 있다. 우리나라는 독자적인 지역고용정책에 대한 학문적 논의가 이론적, 실증적으로 아직 부족한 상황이다. 강현수(2010)에 의하면, 장소중심과 사람중심의 이론적 논의나 비판이 국내에 아직 체계적으로 소개되지 못하였을 뿐 아니라 구체적인 정책 사례를 심도 있게 논의한 연구가 드물다고 지적하였다. 국내 연구 중 장소중심 논의를 키워드로 삼은 몇몇 연구는 정책집행에 따른 지역적 불평등을 비판하며 신자유주의적 논리에서 사람중심으로 접근하는 정책이 설계되어야 함을 강조하였다(경기이코노미, 2008; 조명래, 2011; 강현수, 2010:24-25에서 재인용). 이들의 연구에서는 제조업 중심의 산업은 더 이상 지역주민의 고용을 보장하지 못함을 지적한다. 그리고 수도권과 지방 간 인적자본 수준의 차이와 불균형의 확대는 지역별 차이로 인해 발생하는 취업 취약계층의 복지수준 위협으로 이어질 수 있다고 보았다.

우리나라는 거점지역 집중 투자를 통한 불균형적 발전을 경제성장의 기초로 삼아왔다. 산업과 입지를 고려한 정책들이 설계되었는데, 수도권 중심 개발, 신도시 개발, 역내 산업집적 지역 성장 등을 통한 낙수효과를 목적으로 구성된 장소중심 정책들이 중심이었다. 이러한 정책들은 물리적인 인프라 확충에 도움이 되었지만, 교육환경이나 교통망, 주민의 직접적인 고용 창출과 지속적인 지역성장에 대한 고려는 부족하였다. 또한 불균형한 국토 발전 해결 방안으로 제시되는 다양한 정책들은 단순히 장소중심 개발만으로 해결하기 어려운 교육 및 주거환경 등 개인의 삶의 질과 관련된 논의가 여전히 남아있다.

위와 같이 우리나라의 장소중심 정책들은 대규모의 재개발이나 주택, 토목공사와 같은 차원의 '물리적 장소'에 머물러 있는 한계가 있다. Clark(1983), Bolton(1992) 등이

제시했던 지역적 통합, 공동체, 지역 내 사회자본, 장소감 등 무형의 긍정적 외부효과는 전혀 고려되지 못하고 있다. 그와 동시에 사람의 번영에 대한 정책적 요구가 지역의 복지수요의 증대와 함께 주민의 직접적인 소득향상을 강조하는 방향으로 이어지고 있다.

### Ⅲ. 지역고용정책에서 사람중심과 장소중심 접근의 적용

낙후 지역의 지역적 특수성은 노동시장에 진입하는 개인에게 장벽이 될 수 있다. 특정 개인에게 실업급여를 제공하더라도, 개인이 거주하고 있는 지역사회의 산업 및 입지, 교통망 등이 개인의 고용가능성에 영향을 주기 때문이다. 이러한 사례는 정부정책 설계가 사람중심 접근만이 아니라 장소중심 접근 또한 고려하여야 함을 보여준다. 개인에게 초점이 맞춰진 정부정책은 지역에 대한 지원 정책과 상호작용함을 보여준다. 이는 또 한편으로는 지역중심 정책에서도 사람중심 정책이 동시에 고려되어야 함을 시사한다. 장소와 사람이 완전히 이분법적으로 분리되거나 상호배타적이지 않고 개인의 삶의 질에 공통적으로 연결되어있기 때문이다. 이러한 맥락에서 Baum et al.(2008)은 노동시장의 성과는 개인의 외부 요인(external to the individual)과 개인의 내부 요인(internal to the individual)에 의해 결정된다고 보았다. 외부요인으로는 지역 노동시장의 수요와 지역의 환경적 요인, 그리고 내부요인으로는 개인의 인적 자산에 따른 고용가능성을 제시하였다.

지역고용정책에 장소중심과 사람중심 접근법을 종합적으로 고려한 연구로는 Spencer(2004)가 있다. <표 1>과 같이 Spencer(2004)는 정책 대상과 정책 메커니즘을 기준으로 지역고용정책을 네 가지로 유형화하였다. 정책 대상으로는 장소와 사람, 정책 메커니즘으로는 노동시장의 수요와 공급을 주목하였다. 그러나 정책 메커니즘 속에서 각 유형이 어떻게 정책 프로그램에 구체적으로 적용될 수 있는지에 대한 구체적인 설명은 제시하지 못했다는 점에서는 한계가 있다. 그리고 정책평가의 관점이 미시경제학적 수준에서 이루어질 수 있다는 비판이 존재한다(Williams, 2010:18).

<표 1> 정책의 대상과 메커니즘

		Policy Mechanism	
		Supply side	Demand side
Policy target	People	Assist poor workers	Move workers into jobs
	Place	Assist poor places	Move jobs to workers

출처: Spencer(2004)



지역고용정책에 장소중심 접근법과 사람중심 접근법을 각각 접목한 연구들을 살펴 보면 두 접근법의 차이점과, 종합적으로 적용할 때 고려해야하는 요점을 파악할 수 있다. 지역고용정책에 사람중심 접근법을 적용한 정책은 직접적으로 개인을 지원하는 것이 정책을 통한 투자 자원의 효율적 배분을 가능하게 한다고 보았다. 예를 들어, Glaeser(2007)는 낙후지역에 집중적으로 투자를 하는 것이 과거 한때에 위대했던 도시의 영광을 살리겠다는 자원의 낭비라고 보았다. 그는 버팔로(Buffalo) 지역의 부흥을 위해서 청소년들의 교육지원 사업을 통해 더 많은 소득기회를 부여하는 것이 중요하다고 제시하였다. 미국의 경우 개인의 주거 이동성이 강한 맥락 아래에서 장소중심 접근법은 오히려 개인의 자유로운 입지 선택을 방해하는 것일 수도 있다(강현수, 2010). 유사한 논지로 인적자본이론(human resource theory)에서는 개인의 전문성과 숙련도, 네트워크 등의 정도에 따라 취업가능성이 결정된다고 보았다. 재능 있는 인재풀이 있는 노동공급지역으로 기업이 입주하거나 창업이 활성화되는 현상 등은 이러한 맥락에서 개인에 대한 인적자본 투자의 중요성의 논리를 뒷받침해준다. 이렇듯 사람중심 정책에서는 개인의 고용가능성 증진을 위해 보조금이나 실업수당을 주거나 직업훈련 정책 등을 펼치는 것이 중요하다고 본다. 변화하는 환경에 탄력적으로 대응하고 높은 인적자본수준을 양성할 수 있도록 하는 것이 기업이 아닌 지역주민의 고용가능성을 실질적으로 증진시킬 수 있다고 보았다.

장소중심으로 접근한 지역고용정책은 특정 지역을 공간적 범위로 하여 낙수효과(spill over or trickle down)를 기대할 수 있다. 물적 인프라의 예로, 교통이나 항만 등의 수단과 함께 특정 지역에 중점적인 산업단지를 형성하거나 용도지역제(zoning) 등의 인센티브를 통해 기업유치를 할 경우 장소중심 지역고용정책에 해당한다. 이 경우 직접적인 노동수요의 증대로 이어지고 지역경제가 활성화되어 결국 주민들의 취업 가능성을 높여줄 수 있다는 것이다.

다만 장소중심 접근법을 적용한 지역고용 정책을 시행할 경우 여러 이슈에 대한 고민이 필요하다. Winnick(1966)과 Edel(1980)의 논의와 같이, 특정 장소에 대한 지원이 실제로 정책이 대상으로 삼고있는 취약계층에게 혜택을 주지 못하는 상황을 고려할 필요가 있다. 취업취약계층을 위한 정책이 오히려 정책대상이 아닌 사람들의 자본화에 영향을 줄 수 있다. 또한 기업이 지역 내 거주민을 고용하려는 인센티브가 단순히 비용적 차원에서만 결정될 수 있다는 한계가 있다. 한편으로는 특정 산업의 육성은 그 산업(고용주)의 이주나 거시경제적 충격에 취약하므로 낙수효과가 유발되지 않거나 한시적일 수 있다. 그리고 기업유치의 인센티브를 각 지역적 차원에서 모두 시행한다면 오히려 지방정부 간 치열한 경쟁이 야기되어 소위 '바닥으로의 경쟁(race to the

bottom)'이 야기될 위험이 있다(Reese, 2011). 더 나아가 장소중심 접근법은 공간적 차원의 외부성을 활용하는 장소중심 투자로 인해 노동시장의 수요-공급 메커니즘이 왜곡될 수 있다는 비판을 받을 수도 있다. 신고전학과 경제학에서는 경제 주체로 기업과 가계, 그리고 생산물 시장에서의 노동력과 자본요인에 집중한다. 각 요인들은 완전한 이동성을 가지고 규모에 대한 수익체증(increasing return to scale)이 발생하지 않는다는 가정 아래에서 공간은 서로 동질적으로 영향을 주는 외생변수로 간주한다. 그리고 노동시장에서 발생하는 실업은 수요와 공급의 불균형으로 인한 마찰적 실업(frictional unemployment) 또는 계절적 실업(seasonal unemployment)의 경우로 본다. 신고전학과 경제학 이론의 관점에서 수요와 공급의 불균형으로 인해 자연스럽게 나타날 수 있는 실업을 장소중심 정책이 억제하는 것이다.

이상의 논의를 종합하면 아래의 <표 2>와 같이 장소중심과 사람중심 접근의 특성을 정리하여 제시할 수 있다.

**<표 2> 지역 고용정책에서 장소중심과 사람중심 정책의 특성**

구분	장소중심 정책	사람중심 정책
정책대상 (targeting)과 선정기준	place, general indicator	people, demographic characteristics
지역적 특수성	내생 변수	외생 변수
시장실패의 원인	외부성(spatial externality)	노동수요와 공급의 미스매치 (mismatch)
정부지원(대응) 방식	교통, 주택 등 거주환경과 물리적 인프라 향상	개인의 소득향상
정책 효과 유발 과정	인프라 투자와 집적 이익 (economy of agglomeration), 작수효과	개인의 소득 증가, 편셋효과
형평성	지역 간	계층(소득분위) 간
효율성	집합적 효율성(collective efficiency), 방법론적 전체주의	분배적 효율성(allocative efficiency), 방법론적 개체주의

주: 저자 작성

## IV. 결론

장소의 변형과 사람의 변형 사이를 연결하는 효과적이고 장기적인 정책 전략을 수

립하는 것은 매우 중요하다. 효과적인 장소중심 정책은 특정 장소에서 생활하는 사람들을 고려할 수 있고, 효과적인 사람중심 정책은 지역적 특수성을 반영할 수 있다. 이를 위한 구체적인 정책 도구와 평가 전략이 현실적 과제로 남아있다. 특정 지역에 대한 투자가 지역 주민에게 실제로 긍정적인 효과를 주는지, 특정 개인에 대한 지원이 그 지역의 다양한 장소 특성과 어떻게 상호작용하는지 종합적인 고민에 따른 정책 설계가 필요하다.

장소중심 접근과 사람중심 접근은 장소와 사람 중 어느 요소에 우선순위를 둘 것인지에 대한 결정과 연계되기 때문에 모든 정책분야에서 중요하다. 그러나 세부 정책분야에서 각 접근법을 논한 연구들이 많지는 않다. 특히 지역발전에서 중요한 지역고용정책 논의에서 장소중심 접근법과 사람중심 접근법에 관해 정리된 이론과 연구가 부족한 실정이다. 이에 지역고용정책 관련 논의 및 보고서 등에서 두 접근법에 관해 논의한 내용을 체계적으로 정리하여 비교, 정리하였다. 더욱이 지역고용정책은 장소와 사람을 종합적으로 고려해야 하는 정책임을 제시하며 두 접근법의 차이점과 상호보완점을 논하고, 어떠한 우선순위에 따라 두 접근의 특성을 고려하는지가 중요함을 강조하였다.

기존 논의들을 체계적으로 검토 및 종합한 결과 본 연구는 두 가지 측면에서 합의를 도출할 수 있다. 우선 이론적으로 정부정책의 타겟으로서 '사람'과 '장소' 중심의 논의를 종합하고 체계화하였으며 실제 지역고용정책에서 적용할 수 있는 논리프레임을 제시하였다는데 의의가 있다. 장소중심과 사람중심 접근법의 논리가 기존의 낙후지역 개발에 대한 접근법에서 시작되었고 두 접근법 모두 지역 주민에게 혜택이 돌아가는 것을 목표로 하고 있지만, 고용정책과 이들을 결합하여 논의한 연구는 부족하였다는 점에서 이러한 체계적인 정리가 중요하다.

또한 정책적으로는 정부지원을 통한 지역소멸 대응 및 지역개발, 취약계층에 대한 정책적 지원의 정책모니터링 및 평가 기제에 활용될 수 있다고 기대한다. 정부의 칸막이식 행정은 유사한 정책의 나열, 백화점식 다양한 단위사업의 개발 등의 단점을 안고 있다. 이러한 행정방식은 장소와 사람 각각의 요소에 집중하여 정책을 시행하는 행정부처 간 단절을 만들게 된다. 그러나 장소, 사람과 같이 단일 요소에 집중해서는 향후 지역발전 및 실업에 관한 이슈에 적절히 대응하지 못할 수 있다. 본 연구는 두 접근법의 종합적인 적용이 필요함을 제시하고 두 접근법의 주요 차이점을 정리하였는데, 이를 정책점검의 기준으로 삼아 정부정책의 목표 및 집행기제를 관리하는 데 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 장소중심과 사람중심 접근에 관해 1966년 Winnick의 논문에서부터 최근 쟁점까지 종합하였다. 그리고 지역고용정책 분야를 중심으로 더욱 구체적으로 두

## 12 「정부학연구」 제26권 제3호(2020)

접근법을 체계적으로 비교하였다. 그러나 정책의 접근방식 분류에 대해서는 여전히 학술적으로 더 검토하고 논의할 가치가 있음에도 연구가 많이 부족한 실정이다. 이러한 맥락에서 기존 연구들을 통해 장소중심과 사람중심 접근의 구체적인 특징을 다각도로 조명하고 지역고용정책에 접목시켜 프레임을 발전시킨 것에서 본 연구의 시사점을 도출할 수 있다. 하지만 여전히 정책의 접근방식 분류에 대해서는 아직 많은 부분 더욱 검토할 필요성이 남아있어 이를 후행 연구에서 발전시킬 필요가 있다.

## ▣ 참고문헌

- 강현수. 2010. “장소의 변영”과 “사람의 변영: 두 접근방식의 차이에 대한 이론과 사례.” 《지방행정연구》, 24(3):3-32.
- 박삼욱. 2008. “경제지리학의 패러다임변화와 신경제지리학.” 《한국지리학회지》. 11(1):8-23.
- 장재홍. 2011. “워싱턴 컨센서스 이후의 지역정책 논의 동향과 시사점.” 《공간과 사회》, 37:129-165.
- 조명래. 2011. “만들어진 ‘공간 불평등’, 지역격차.” 《월간 복지동향》. 157:4-9.
- 《경기이코노미》. 2008. “사람의 변영 위해 수도권 규제 폐지하자.” 9월 1일.
- Barca, Fabrizio. 2009. *Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. European Communities.
- Baum, Scott, Anthea Bill, & William Mitchell. 2008. “Unemployment in Non-Metropolitan Australia: integrating geography, social and individual contexts.” *Australian Geographer*, 39(2):193-210.
- Bolton, Roger. 1992. “Place prosperity vs people prosperity revisited: An old issue with a new angle.” *Urban Studies*, 29(2):185-203.
- Bradford, Neil. 2005. *Place-based public policy: Towards a new urban and community agenda for Canada*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.
- CAF. 2010. *Desarrollo Local: Hacia un Nuevo Protagonismo de las Ciudades y Regiones*. Caracas: Corporación Andina de Fomento.
- Clark, Gordon L. 1983. *Interregional migration national policy and social justice*. Rowman and Allanheld.
- Dimou, Michel. 2008. “Urbanisation, agglomeration effects and regional inequality: an introduction.” *Région et Développement*, 27:7-12.
- Edel, Matthew. 1980. “People versus places in urban impact analysis.” *The urban impacts of federal policies*, 175-191.
- Glaeser, Edward. 2007. “Can Buffalo Ever Come Back? Probably not—and government should stop bribing people to stay there.” *City Journal*.
- Griggs, Julia, Adam Whitworth, Robert Walker, David McLennan & Michael Noble. 2008. *Person-or place-based policies to tackle disadvantage. Not knowing what works*. York: Joseph Rowntree Foundation.

- Krugman, Pau. 1991. "Increasing returns and economic geography." *Journal of political economy*, 99(3):483-499.
- OECD. (2009a). *How Regions Grow. Paris: Organisation for Economic Growth and Development.*
- \_\_\_\_\_. (2009b). *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. Paris: Organisation for Economic Growth and Development.*
- President's Commission for a National Agenda for the Eighties. 1980. *Urban American in the Eighties: Perspectives and Prospects.* Washington, D. C.: President's Commission for a National Agenda for the Eighties.
- Reese, Laura A., & Minting Ye. 2011. "Policy versus place luck: Achieving local economic prosperity." *Economic Development Quarterly*, 25(3):221-236.
- Schrock, Greg. 2014. "Connecting people and place prosperity: workforce development and urban planning in scholarship and practice." *Journal of Planning Literature*, 29(3):257-271.
- Seravalli, Gilberto. 2015. *An introduction to place-based development economics and policy.* Heidelberg: Springer.
- Spencer, James H. 2004. "People, Places, and Policy: A Politically Relevant Framework for Efforts to Reduce Concentrated Poverty." *The Policy Studies Journal*, 32(4):545-568.
- The National Advisory Commission on Civil Disorders. 1968. *Report of The National Advisory Commission on Civil Disorders.* Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office.
- Williams, David Sheldon. 2010. *Place-based Approaches to Rural Economic Revitalization: A Public Funding Analysis and Implications for the Alabama Black Belt.* The University of Alabama at Birmingham.
- Winnick, Louis. 1966. "Place prosperity vs. people prosperity: Welfare considerations in the geographic redistribution of economic activity." *Essays in urban land economics*, 273-83.
- World Bank. 2009. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography.* Washington, DC: World Bank.

## People-and Place-Centered Approaches in Local Employment Policies

Mi Seon Jeon & Sol Jeong

People-and place-centered approaches are important criteria for prioritizing directions when planning and implementing regional policies. However, the approaches have not been systematically reviewed. Therefore, this study synthesized the existing discussions of people-and place-centered approaches and explored how they can be applied to regional employment policies, which are the main issues of regional development. While people-centered policy focuses on the characteristics of the people affected by the policy and is executed at the micro level, place-centered policy seeks to achieve policy goals at the mid-range level and focuses on the characteristics of the place, including physical aspects, such as local infrastructure, and intangible aspects, such as sense of place. Regional employment is the ultimate target of the policy. For regional employment policy, while the characteristics of the people are important, at the same time those of the place also have significant impact on the effectiveness of the policy. Therefore, this study suggests the necessity of applying both people-and place-centered approaches to achieve the most efficient and effective regional employment policy.

※ Keywords: people-centered approach, place-centered approach, local employment policy