

해외사례를 통해 본 지역고용노동정책 발전방안

김주일 · 김현우 · 남우근 · 이상호 · 이 철 · 정홍준 · 황선웅

발 간 사

서울시는 여러 한계 속에서도 지자체 차원에서 고용노동정책의 종합적 접근과 지속적 실행을 위한 기반을 구축하는 등 지방정부 고용노동정책 수행 모델로서 긍정적인 평가를 받고 있습니다. 하지만 정책 기반이 없는 상태에서 실행되어 온 서울시의 고용노동정책은 한계와 여러 문제점을 가지고 있는 것 또한 사실이며, 여러 제도적 한계 속에서 지방정부의 고용노동정책의 시행은 도전과제에 직면하고 있습니다. 특히 지역사회(지역공동체) 수준에서의 고용노동정책의 공백과 고용노동정책을 수행할 민관협력 모델의 부재는 고용 및 노동 문제뿐만 아니라 지역사회(공동체)의 사회경제정의에 관한 문제의 발전에도 영향을 끼치고 있습니다.

고용노동정책은 중앙정부에서 계획하고 지방에서 실행하는 기존의 모델에서 지방에서 자체적으로 정책을 입안하고 실행하는 지방고용노동정책으로 점차 변모하고 있습니다. 선진국에서는 오래 전부터 효과적인 지역고용노동정책이 국가 전체의 괜찮은 일자리 확대에 결정적인 요인으로 작용한다는 점을 인식하고, 지역고용노동정책에 대한 논의와 연구가 활발히 이루어지고 있으며, 이는 국가가 지역고용창출을 위한 정책방안 수립에서 유용한 근거로 활용되고 있습니다. 우리나라도 지역고용노동정책의 중요성을 인지하여 지역에 자율성을 부여한 지역고용노동정책을 시행하고 있지만 아직 활성화되지는 못하였습니다.

본 연구는 잘 알려지지 않은 해외 지역고용노동정책 사례를 발굴하여 소개하고 국내 적용가능성 및 시사점을 제공하기 위한 것입니다. 본 보고서는 해외 주요국가의 지방과 지역 수준에서의 고용노동정책과 새로운 일자리 창출 영역인 사회적경제와 녹색경제 부문에서 해외 지방정부의 지역고용노동정책 사례를 분석하고 있습니다. 지방정부 수준에서 지역고용노동정책의 진입기에 있는 우리나라의 경우 다양한 해외사례를 통해 지방정부의 지역고용노동정책의 정식화, 집행, 서비스의 전달에 이르는 정책 순환 단계에서 시행착오를 줄이고 해외의 지역 수준에서의 지역고용노동정책의 성공사례에서 우리나라 지방정부의 지역고용노동정책의 발전방향을 모색할 수 있을 것입니다.

본 연구보고서의 결과가 서울시민을 위한 양질의 일자리를 만들고 유지하기 위한 서울시 차원의 일자리노동 정책의 수립과 점검, 개선과제를 제시하기 위한 기초자료로 적절히 활용되며, 서울시의 고용과 복지 문제 해결과 지역 수준에서의 고용노동정책의 강화와 지역사회의 활성화, 민관협력모델의 발전에 조금이나마 도움이 되길 소망해본다.

이 책은 많은 분들의 협조로 이루어진 공동의 결과물입니다. 먼저, 저자로 참여하지시는 않았지만 연구시작 단계부터 연구방향 설정과 연구의 기획과 관리에 힘써주신 한국비정규노동센터의 조돈문 대표님과 연구 성과의 질을 높이기 위해 십여 차례가 넘는 공동세미나와 전문가 간담회, 공동워크숍에 시간을 마다하지 않고 열심히 참여해주신 공동연구원님들께 감사를 드립니다. 또한 공동연구원은 아니지만 일본과 한국을 오가며 세미나와 간담회에 참석해주시고 캐나다의 지역고용정책에 대해 발표해주신 노성철 박사님, 일본 연수중에도 일본의 지역고용정책 사례를 참고할 수 있도록 글을 보내주신 김직수 연구원에게도 감사드립니다. 전문가 간담회에 참석하여 한국의 지역고용정책의 현황과 연구에 대한 의미 있는 제안을 해주신 전병유 교수님, 주무현 박사님께도 감사드립니다. 최종보고토론회에 흔쾌히 토론자로 참여하여 연구의 내용을 더욱 알차게 수정할 수 있도록 도움을 주신 강순희 교수님, 이상호 박사님, 주진우 선임연구위원님, 박명준 박사님에게도 고마움을 전하고 싶습니다. 그리고 이 연구 사업에 도움을 주신 모든 분들에게 감사의 뜻을 전하고 싶습니다. 마지막으로 이 연구보고서의 내용은 연구자 개인의 견해이며, 서울시 및 서울노동권익센터의 공식 입장과 다를 수 있음을 밝혀드립니다.

2016년 12월
서울노동권익센터
소장 문 종 찬



적극적 노동시장 정책 성과 결정요인

우리나라 노동시장정책 예산은
OECD 국가 평균의 절반 수준!

• 효과적인 노동시장 예산 배분 순위 •

직업훈련정책
고용서비스정책



고용장려금정책
직접일자리정책

• 거꾸로 된, 우리나라 예산 배분 순위 •

“직업훈련, 고용서비스 예산 비중 확대 필요”

직업훈련정책
고용서비스정책



고용장려금정책
직접일자리정책

• 고용장려금 •

사업주 지원 비중 ▼



노동자 지원 비중 ▲

• 직접일자리 •

일자리 질 개선, 복지 연계 강화, 저소득층 생활안정 제고



지역 노동시장 정책의 현황과 과제

지방정부의 직접일자리 창출 사업 의존도는 지나치게 높고, 장기적으로 고용요건을 개선하는 데에는 한계가 있다.

지방정부 일자리사업 예산 현황



총 예산중
일자리 예산

12.3%

일자리 예산중
지방비 비중

50.1%

직접일자리
창출 비중

65.2%

최근 서울을 비롯한 지방정부가 자체적으로 추진하고 있는 고용노동정책(비정규 대책, 생활임금, 취약노동자지원)은 지역의 특성을 반영하고 일자리의 질을 개선하는데 초점을 둔다는 점에서 기존의 중앙정부 지원사업이나 기존의 직접일자리창출 사업과 차별화되지만, 실효성을 높이기 위해서는 중앙정부와의 유기적 협력과 역할 분담이 요구된다.



사회적 경제에 의한 일자리 창출 해외사례

사회적 기업의 가장 큰 기여는 일자리 창출이며, 그 중에서도 장기실업자, 여성, 청년 등 취약계층에 대한 직·간접적 고용이다.

약 1,100만 명

유럽 내 사회적 기업을 통한
고용 규모

6.5%

약 28,000명

한국의 사회적 기업을 통한
고용 규모

0.1%

약 17,000명

한국의 사회적 기업에서 고용한
취약계층의 규모

60.7%

• 선진국 사회적 기업의 특성과 시사점 •

Mission

기업의 이익을 사회에 환원하는
조직의 분명한 미션

Service

정부의 재정지원에 의존도를 낮추고
혁신적인 제품과 서비스 활동

Community

취약계층에 대한 직접적인 고용창출과
다양한 지역커뮤니티 활동



미국 지방정부 일자리정책 사례

미국의 노동시장 악화로 인해 변화를 시도한 미국 고용노동 정책의 핵심은 일자리의 질을 높여 소득불균형을 해소하고 규제 완화 및 창의적 혁신적 투자해 양질의 일자리를 창출하자는 것이다.

WIRED

Workforce Innovation Regional Economic Development

“연방정부와 주정부 협업 일자리정책”

- 목적**
- 지역사회가 산업계와의 연계 강화, 지속적인 양질의 일자리 창출, 지역경쟁력 강화
 - 의견수렴과 참여 보장 의 거버넌스 강화
 - 지방정부로 사업수행 권한위임
 - 지역중심 사업 인프라 강화

Sector Council

“자자체의 지역맞춤형 섹터 전략”

- 다양한 기관·집단과 지방정부와의 협력 통해 설계·운영
- 특정 산업·직종 대상으로 지역 현안 등 문제해결 지향적 접근
- 산업과 지역 맞춤형 숙련형성과 인력개발



독일 지방정부 일자리정책 사례

BerlinArbeit

“고용친화적인 지역노동시장정책”

의의

- 고용정책 뿐만 아니라 다양한 정책 부문에서 지역 차원의 독자적이고 능동적인 패러다임 전환
- 노동시장의 구조적 문제를 해결하기 위한 포괄적·종합적 정책 패키지

- 고용정책 측면에서 실업자 축소
- 노동정책의 기본원칙으로서 좋은 일자리 관철
- 양질의 전문직 인적자원 유입되도록 산업입지 형성
- 사회적 대화의 활성화로 정책수단 실효성 극대화

성과

2015년 말
현재 취업률 **75%**

청년실업률 **10%** 미만

상대적으로 **높은** 취업증가율

상대적으로 **낮은** 장기실업률



녹색경제와 녹색일자리 추진을 위한 지역 노동정책 사례연구

지방정부의 경제 및 노동시장 정책에서 ‘녹색’의 중요성

- ① 지역 수준에서 기후변화와 환경오염에 대한 대응 필요
- ② 녹색경제와 일자리창출이나 변화를 촉진하는 전환의 계기
- ③ 녹색일 자리를 통한 취약집단의 사회통합 촉진, 생활환경 개선, 고용복지거버넌스의 변화

지방정부의 리더십과
지역정책 역할이 중요

녹색경제와 녹색일자리 사례 유형

런던, 파리, 베를린

도시 수준, 경제 부흥과
기후변화 대응 및 환경
개선

플랑드르

광역 수준, 장기적
경제사회 시스템 전환을
위한 포괄적 계획 속에
경제의 녹색화 추진

LA 아폴로 동맹

지역 수준, 에너지 부문에
특화하여 녹색일자리 창출과
취약계층 사회통합이라는
구체적인 목표를 함께 추구

벨파스트

특정 지역과 산업(조선업)에
닥친 위기를 기존의 자원을
활용한 생산 전환 전략으로
극복

< 목 차 >

연구 요약 문	x vii
---------------	-------

I. 서론	1
-------------	---

1. 문제제기	1
2. 연구 내용 및 방법	2
1) 연구의 내용	2
2) 연구의 방법	4

II. 적극적 노동시장정책 성과 결정요인

: 기존 연구 결과와 시사점	7
-----------------------	---

1. 서론	7
2. 기존 연구 결과	9
1) 전반적 성과와 정책 효과 파급기간	10
2) 정책 유형별 효과 차이	11
3) 목표 집단별 효과 차이	13
4) 거시경제적 요인과 노동시장 제도적 요인의 효과	15
5) 국내 연구	16
3. 우리나라 일자리정책의 특징과 개선방향	19
1) 직업훈련 정책과 고용서비스 정책 중심 예산 확대 필요	19
2) 정책 목표와 참여자 특성을 고려한 맞춤형 전략 필요	21
3) 성과평가 시스템 개선 필요	28
4. 결론	32

Ⅲ. 지역 노동시장정책의 현황과 과제

: 지방정부 노동정책을 중심으로	35
1. 서론	35
1) 연구 배경 및 목적	35
2) 중앙정부와 지방정부의 노동시장정책 역할 분담 체계	37
3) 노동시장정책 범주 분류	38
2. 지방정부의 노동시장정책 현황	39
1) 지방정부 일자리사업 현황	39
2) 지방정부 자체 사업 현황	50
3) 지방정부 자체 사업 최근 사례	53
3. 노동시장 성과 지표 비교	65
1) 지역별 취업자 수 및 고용률 변화	65
2) 일자리사업 참여자 취업률 현황	67
3) 지방정부의 비정규직 인원 및 비율 변화	69
4. 요약 및 개선 과제	72
1) 요약	72
2) 향후 과제	75

Ⅳ. 미국의 일자리 정책 사례

: 지방정부의 역할강화와 정책개발 사례	77
1. 서론	77
2. 미국의 노동시장과 연방정부의 고용노동정책	78
1) 미국의 노동시장 현황	78
2) 연방정부의 고용노동정책 방향	79
3. 연방정부와 주정부라 협업하는 일자리 정책과 제도	84
4. 미국 지자체의 일자리 사업 사례: 지역 맞춤형 섹터 전략	91
1) 교육훈련 프로그램 운영	93

2) 기업 맞춤형 네트워크 구축	95
3) 지역 맞춤형 숙련형성 전략	98
5. 결론 및 시사점	102

V. 독일의 지역노동시장 및 고용정책

: 베를린의 ‘BerlinArbeit’사례를 중심으로	105
1. 들어가며	105
2. 베를린 노동시장의 실태와 문제점	106
1) 실업문제의 실태와 하르츠 개혁의 시행	106
2) 적극화 노동시장정책의 베를린 지역에 대한 효과	112
3. 베를린의 지역노동시장정책 사례: ‘베를린노동(BerlinArbeit)’	118
1) 지역노동시장 및 고용정책: 실업축소와 취업확대	118
2) 노동정책: ‘좋은 일자리(Gute Arbeit)’ 원칙	123
3) 지역인력양성정책: 전문직의 최고입지로서 베를린	129
4) 사회적 대화정책: 주요 이해관계자의 협력 강화	133
4. ‘베를린노동’의 노동시장 효과	137
5. 마무리하며	142

VI. 사회적 경제에 의한 일자리창출 해외사례

1. 서론	147
2. 사회적 경제의 개념과 활동	148
3. OECD 주요국가 사회적 경제의 고용효과	151
1) 사회적 기업의 산업적 분포	152
2) 사회적 기업에 의한 정규직 노동자 고용규모(지역별)	153
3) 취약계층에 대한 고용	155
4. 사회적 기업의 고용창출 사례	156
1) 북아일랜드: Ashton Community Trust	157

2) 이탈리아: Vesti Solidale	158
3) 오스트레일리아: Clean Force Property Service	159
4) 프랑스: Group VITAMINE T	160
5) 스페인: 몬드라곤 그룹	161
6) 오스트레일리아: 사회적 기업을 통한 청년실업 극복	161
5. 소결: 한국에의 함의	165
1) 취약계층 고용창출을 위한 사회적 기업의 비전 명확화	165
2) 사회적 기업에 대한 국민적 공감대 형성	166
3) 장기적인 생존을 위한 기업가정신 함양 및 자생력 확보 및 지원	166

Ⅶ. 녹색경제와 녹색일자리 촉진을 위한

지역노동정책 사례연구	169
1. 도입	169
2. 녹색경제와 지역노동정책의 관계	169
1) 기후변화와 노동시장의 관계	169
2) 녹색일자리의 개념과 유형	172
3) 지역 수준이 녹색경제와 일자리정책에서 갖는 의미	176
3. 주요도시의 녹색경제와 녹색일자리 정책 사례	178
1) 도시의 녹색경제 정책의 배경	178
2) 런던	180
3) 파리	183
4) 베를린	187
4. 지역 수준의 녹색경제와 녹색일자리 정책 사례	189
1) 벨기에 플랑드르 지역의 지역 녹색경제와 일자리 창출	189
2) LA 아폴로동맹, 지역 협업을 통한 에너지 전환과 일자리 창출	198
3) 벨파스트의 조선업 업종 전환	202
5. 결론	207

1) 유형화와 종합	207
2) 정책과제	209

VIII. 지역 수준에서 이해관계자 참여와 고용정책과 사회정책의 통합: 이탈리아와 독일의 사례분석과 비교를 중심으로 213

1. 서론: 문제제기와 연구목적	213
2. 이론적 논의: 활성화 정책, 이해관계자 참여, 정책 통합	215
1) 연계된 정책 부문들에 대한 도전으로서 활성화 정책	215
2) 정책 통합	215
3) 이해관계자 참여와 정책 통합	216
3. 연구 설계: 연구방법과 연구대상의 선택	218
1) 참여와 정책 통합의 측정	218
2) 사례의 선택	220
4. 지역 수준에서 이해관계자의 고용정책과 사회정책 참여	222
1) 이탈리아 사례 분석	222
2) 독일 사례 분석	225
3) 두 도시 사례의 이해관계자 참여 비교	228
5. 이해관계자 참여에 의한 정책 통합?	230
6. 결론: 요약과 시사점	233

참고문헌 237

<표 차례>

<표 2-1> 우리나라의 재정지원 일자리사업 유형별 예산추이	8
<표 2-2> 적극적 노동시장정책의 효과: Card et al.(2015)의 메타분석	10
<표 2-3> 적극적 노동시장정책의 효과: Martin and Grubb(2001)의 메타분석	14
<표 2-4> 직접일자리 사업 참여자의 고용상태 이동: 이상호 외(2015)의 결과	17
<표 2-5> 한국 직접일자리 정책의 노동시장 효과: 이규용 외(2013)의 결과	17
<표 2-6> 지방자치단체 일자리사업 구조 (2014년)	20
<표 2-7> 고용형태별 교육훈련 경험여부	25
<표 2-8> 참여자 특성별 일자리사업 현황(2016년)	29
<표 2-9> 지역맞춤형 일자리창출 지원사업 사업성과 평가지표 (2015년 기준)	31
<표 3-1> 중앙정부-지방정부 간 노동시장정책 역할분담 유형	37
<표 3-2> 지자체 일자리 사업 유형	39
<표 3-3> 인천시 일자리 창출 목표 및 예산(2016년)	40
<표 3-4> 인천시 2016년 일자리사업 세부계획	41
<표 3-5> 지자체 일자리사업 예산 현황(2016년 기준)	43
<표 3-6> 부산시 2016년 주요 일자리사업	45
<표 3-7> 인천시 2016년 일자리사업 중 시비 비중	47
<표 3-8> 대구시 2016년 일자리 사업 중 시비 비중	47
<표 3-9> 일자리사업 유형별 예산 비중	48
<표 3-10> 지방자치단체의 자체 일자리사업 현황	51
<표 3-11> 서울시 2016년 자체 일자리사업 유형별 분류	51
<표 3-12> 서울시 좋은 일자리 만들기 사례	54
<표 3-13> 광주광역시 좋은 일자리 만들기 사례	55
<표 3-14> 기관 유형별 간접고용 인원 변화	57

<표 3-15> 생활임금 제도 시행 현황	58
<표 3-16> 생활임금 지급 및 총예산	58
<표 3-17> 생활임금 적용대상 현황	60
<표 3-18> 지역 비정규직 지원센터 사업 예시	63
<표 3-19> 노동 관련 지원센터 설치 현황	63
<표 3-20> 지역별 취업자 수 변화	66
<표 3-21> 지역별 고용률 변화	67
<표 3-22> 일자리사업 프로그램 종료 후 6개월 시점의 취업률	68
<표 3-23> 지자체 소속 비정규직 인원 변화	70
<표 3-24> 지방정부 직간접 고용 인원 중 정규직(공무원) 대비 비정규직(기간제, 임시직, 간접고용) 비율의 변화	71
<표 5-1> 하르츠개혁의 노동시장 정책수단과 정책목표	110
<표 5-2> 실업률 변동	138
<표 5-3> 연방과 베를린의 장기실업자 변동	140
<표 5-4> 취업자 수 변동	140
<표 6-1> 우리나라 사회적 기업의 현황	147
<표 6-2> 연구표본의 기초자료: 국가, 지역별로 조사된 사회적 기업의 수	151
<표 6-3> 사회적 기업의 고용규모	153
<표 7-1> 녹색일자리의 세 측면	173
<표 7-2> 녹색일자리의 유형	173
<표 7-3> 녹색일자리의 범주	176
<표 7-4> 도시와 녹색성장 정책의 4개 핵심요소	177
<표 7-5> 파리의 녹색분야의 고용: 현황과 전망	186
<표 7-6> ViA 13개 전환과제의 주요 내용	192
<표 7-7> 캐나다노충(CLC)의 ‘정의로운 전환’ 프로그램의 요소	204

<표 7-8> 풍력산업 전환 및 사업영역 확대의 유형	205
<표 8-1> 정책 순환 단계에서 참여 기회의 정도에 따른 참여 유형	219
<표 8-2> 두 도시 사례에서 참여의 유형	229
<표 8-3> 두 도시 사례에서 정책 통합의 유형과 정도	232

[그림 차례]

[그림 1-1] 연구추진 흐름도	5
[그림 2-1] 적극적 노동시장정책 사업 유형 간 예산 배분 구조	20
[그림 2-2] OECD LEED의 숙련 진단 사분면도	24
[그림 2-3] 취업효과에 따른 예산 배분의 적정성 평가 예	30
[그림 3-1] 지자체 총예산 중 일자리 예산 비중(2016년)	44
[그림 3-2] 일자리 예산 중 지방비 비중(2016년)	45
[그림 3-3] 일자리사업 유형별 예산 비중	49
[그림 3-4] 노동 관련 지원센터 설치 현황	62
[그림 4-1] 오레곤주 WIRED사업 거버넌스 및 운영 체계	86
[그림 5-1] 독일의 실업자와 실업률 변동추이	107
[그림 5-2] 베를린과 독일 전체의 실업률	108
[그림 5-3] 연방과 베를린 주의 청년실업률 변동	139
[그림 5-4] 전년대비 취업자의 증가율 비교(기준년도: 2015)	141

[그림 5-5] 베를린지역의 비정규고용 비중 변화	142
[그림 6-1] 유럽국가 별 사회적 기업 수	149
[그림 6-2] 유럽 국가별 사회적 경제에 의한 고용규모(2009-2010)	150
[그림 6-3] 사회적 기업의 산업분포	152
[그림 6-4] 조사대상 지역에서의 고용의 변화	154
[그림 6-5] 사회적 기업의 고용증가의 원인	155
[그림 6-6] 아쉬튼 지역공동체의 연도별 고용규모	157
[그림 6-7] 오스트레일리아의 사회적 기업 창업에 대한 지원	164
[그림 7-1] 기후변화가 노동시장에 미치는 영향	170
[그림 7-2] 기후변화 규제의 분류체계	171
[그림 7-3] 녹색 균형 상황판의 지표들	175
[그림 7-4] 런던의 저탄소 경제 분야 고용증가 전망	182
[그림 7-5] Retrofit Employer Accord Pilot의 전달 모델	183
[그림 7-6] 녹색 숙련의 유형별 위치	198
[그림 7-7] SCOPE가 제시한 민간 및 공공부문의	201
[그림 7-8] 에너지기후정책-녹색경제-녹색일자리의 거버넌스 구조 발전방향	211

연구 요약 문

II. 적극적 노동시장정책 성과 결정요인: 기존 연구 결과와 시사점

이 글은 우리나라 지역노동시장 정책의 성과 제고를 위한 시사점을 도출하기 위해 적극적 노동시장정책의 효과에 관한 국내외 실증연구 결과들을 살펴보았다. OECD(2006)는 1990년대 중반 이후 OECD 회원국들에서 추진된 일자리 전략(Job Strategy)을 종합적으로 평가한 후 “잘 고안된 프로그램들은 긍정적 효과를 미칠 수 있지만 많은 기존 프로그램들은 그러한 영향을 미치는 데 실패했다.”라는 결론을 제시했다. 적극적 노동시장정책이 만병통치약은 아니며, 어느 부문에 정책 역량을 집중하고 어떠한 방식으로 정책을 집행하느냐에 따라 정책의 성과가 크게 달라질 수 있음을 강조한 것이다.

기존 실증분석 문헌 검토를 통해 도출한 결론을 간략히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 예산 총액 면에서 우리나라의 경제규모 대비 노동시장정책 예산은 OECD 국가 평균보다 낮다. 2014년 OECD 통계에 의하면 우리나라의 GDP 대비 노동시장정책 지출 비율은 0.75%로 OECD 평균 1.32%의 절반 정도에 불과한 상황이다. 노동시장정책 예산 총액을 지금보다 더 큰 폭으로 확대할 필요가 있다.

둘째, 우리나라의 일자리사업 간 예산 배분 순위는 기존 실증 연구들에서 제시되는 정책 유형별 노동시장 성과 순위와 매우 다르다. 기존 연구에 의하면 노동시장 효과는 직업훈련 정책과 고용서비스 정책이 상대적으로 크고 고용장려금 정책과 직접일자리 정책이 상대적으로 작다. 반면, 우리나라의 예산 배분 비중은 고용장려금 정책과 직접일자리 정책이 높고 직업훈련 정책과 고용서비스 정책이 낮다. 특히, 우리나라의 직접일자리 사업 예산 비중은 전체 OECD 회원국 중 헝가리에 이어 두 번째로 높은 수준이며, 고용서비스 사업 예산 비중은 포르투갈에 이어 두 번째로 낮은 수준이다. 지방자치단체의 직접일자리 사업 의존도는 중앙정부보다 훨씬 더 강하다.

이러한 불일치는 직업훈련 정책과 고용서비스 정책의 비중을 확대하는 방향으로 우리나라 예산 배분 구조를 조정할 필요가 있음을 시사한다. 단, 직접일자리 사업 및 고용장려금 사업 예산 축소를 통해 예산 배분 구조를 조정하는 전략보다 직업훈련, 고용서비스 사업 중심 예산 확대를 통해 예산 배분 구조를 조정하는 전략이

바람직하다.

셋째, 전체 예산 규모를 확대하고 정책 유형 간 예산 배분 비중을 조정하는 것도 중요하지만 각 정책의 효과를 높이려는 노력도 매우 중요하다. 각 사업 간 연계 구조를 강화하고 특히, 일자리 질 개선 능력을 제고해야 한다. 각 정책이 지향하는 목표, 참여자 특성에 따른 정책 유형별 성과 차이, 정책효과 파급기간 등을 고려하여 일자리정책 집행 체계를 개선해야 한다.

직접일자리 정책의 경우에는 일자리의 질을 개선하고 사회복지 제도와의 연계성을 강화하여 저소득층 생활안정 기능을 제고해야 한다. 고용장려금의 경우에는 사업주 지원 비중을 줄이고 노동자 지원 비중을 높여야 한다. 정규직전환지원금, 사내(공동)근로복지기금지원금 등 정책의 실효성이 떨어지는 사업을 전시행정 식으로 추진하기보다 원·하청 공정거래질서 확립 및 불법파견 감독 강화 등 경제의 근본적 체질을 개선하려는 노력이 필요하다. 직업훈련 정책의 경우에는 지역 발전 전략과 직업훈련 체계 간 연계성을 강화해야 한다. 특히, 비정규직의 직업훈련 참여율을 높이고 노동시장 성과를 개선하기 위한 획기적인 대책이 마련되어야 한다. 고용서비스의 경우에는 인프라 투자 확대, 고용서비스 기관 간 협력 강화, 대기업과 중견기업의 참여 확대를 통한 양질의 일자리 정보 획득 능력 제고, 직업상담 인력의 대폭 증원 및 전문성 강화를 위한 교육훈련 강화, 민간위탁 억제 및 관리 강화 등이 필요하다.

넷째, 사업 평가체계는 사업의 지속성과 정책 운용방향, 정책의 최종적 성과에 큰 영향을 미친다. 정책 성과 평가체계를 설계할 때도 정책의 유형과 참여자 특성, 정책효과 파급기간 등을 다면적으로 고려해야 한다.

Ⅲ. 지역 노동시장정책의 현황과 과제: 지방정부 노동정책을 중심으로

지역 노동시장정책이 추진되는 경로는 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 우선, 중앙정부가 직접 사업을 진행하는 경우이다. 중앙정부가 산하 지역사무소를 통해서 또는 민간기관이나 기업을 상대로 직접 예산을 투입해서 사업을 진행하는 경우이다. 두 번째는 중앙정부와 지방정부가 협력해서 사업을 진행하는 경우이다. 중앙정부의 교부금과 지방정부 예산이 함께 투입되고 사업 시행은 지방정부가 담당하지만 중앙정부가 관리감독을 하는 경우이다. 세 번째는 지방정부가 자체의 예산으로 사업을 기획하고 집행하는 경우이다. 중앙정부와는 관계없이 지방정부가 독자적으로 사업을 수행하는 것이다. 특히 세 번째 경우에 주목해야 하는데, 앞으로 더욱

증가될 것이 분명한 지방정부의 자체적인 노동시장정책이 중앙정부가 할 수 없는 지역맞춤형 정책으로 발전해나가는 것이 한국의 일자리 증가뿐만 아니라 일자리 질을 개선하는데 매우 중요하기 때문이다.

지역고용정보네트워크 공시자료에 의하면, 2016년 지자체 총예산 중 일자리 예산이 차지하는 비중은 16개 광역시도 평균 12.3%이다. 그리고 일자리예산 중 지방비가 차지하는 비중은 16개 광역시도 평균 50.1%이다. 일자리사업 유형별로 예산 분포를 살펴보면, 자치단체 일자리사업 예산 중 직접일자리창출사업 예산이 65.2%로 가장 많다. 그 다음으로 일자리 인프라구축 예산이 13.1%이고, 고용장려금 예산이 세 번째인 10.1%이다. 지역별로 살펴보면 사업 유형별 예산 비중이 크게 차이가 난다. 지역별 산업 및 노동시장 상황이 다른 것에 따라서 예산도 다르게 편성되었음을 알 수 있다.

중앙정부 지원사업이든 지방자치단체 자체 사업이든 일자리사업의 대부분이 직접일자리사업 예산으로 구성되어 있다는 점에서 자체사업과 지원사업 간의 차이가 별로 없음을 알 수 있다. 공공근로, 노인일자리지원, 저소득층일자리지원 등 지방자치단체가 자체적으로 시행하는 직접일자리사업은 중앙정부 지원 사업으로 하는 직접일자리사업과 지원 대상이 겹치는 경우도 있고, 대상을 달리하더라도 단기적인 직접 인건비 지원사업이므로 장기적으로 고용여건을 개선하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다.

최근 3~4년 사이에 지방정부가 자체적으로 추진하고 있는 노동시장정책은 중앙정부 지원사업이나 기존의 직접일자리창출 사업 중심의 정책과는 다른 맥락이다. 그 사례로 비정규직대책, 생활임금제, 취약노동자지원사업 등이 있다. 이러한 지방정부 자체 사업은 기존의 중앙정부 지원사업이나 지방정부 자체 사업과는 차별화되는 사업특성을 가지고 있다. 일자리의 양적 공급을 늘리거나, 숙련향상을 통해 일자리에 대한 수요-공급의 원활한 연결을 추구하는 기존의 고용촉진사업과 달리 일자리의 질을 개선하는 것에 초점을 두고 있다는 점에서 기존의 일자리사업과 차별화될 수 있다. 하지만 아직은 사업규모가 작고, 전국적으로 보편화된 사업이라 할 수는 없으며 중앙정부의 지원이 없이는 실효성 있는 사업을 펼치기에 한계가 존재하는 것도 사실이다. 지역의 특성을 반영한 차별화된 일자리사업을 할 수 있는 새로운 실험이지만 중앙정부와의 유기적 협력이 요구되고 있다.

지방정부 노동정책은 상당부분 중앙정부 사업과의 중복으로 인한 예산집행의 비효율성이 나타날 소지가 클 뿐만 아니라 지역의 특성을 반영한 사업이 중앙정부의 획일적 사업으로 인해 위축될 수도 있으므로 중앙정부와 지방정부 간의 유기적 역

할분담 및 보완관계를 갖추는 것이 중요하다. 특히 최근 지방정부가 자체적으로 시행하고 있는 노동시장정책 중에는 중앙정부와의 갈등으로 인해 사업 내용에 제약이 발생하는 경우가 있다. 생활임금제를 시행하거나 기간제를 무기계약직으로 전환한 후 처우개선을 하는데 있어서 중앙정부 정책과의 차이로 인해 사업 내용이 다분히 형식화되는 경향이 있다. 지방정부의 자율성을 존중해주는 것과 함께 지방정부의 사업이 원활하게 추진될 수 있도록 근거법령을 만든다거나 전국적으로 통일적인 기준을 수립하는 등 중앙정부의 지원이 필요하다.

IV. 미국의 일자리 정책 사례: 지방정부의 역할강화와 정책개발 사례

미국의 노동시장 상황은 고용률의 저하와 좋지 않은 일자리의 증가, 그리고 비정규직이 증가함에 따라 소득격차 및 양극화가 심화된다는 것이다. 이에 미국의 고용·노동 정책의 핵심은 “일자리 질”을 높여 소득불균형을 해소하고, “규제 완화” 및 “창의적·혁신적 투자”를 통해 더 많은 양질의 일자리를 창출하자는 것으로 요약된다.

이러한 차원에서 진행한 미국의 일자리 창출을 위한 연방정부 지원사업인 WIRED(Workforce Innovation Regional Economic Development) 사업은 지역사회가 산업계와의 연계강화를 통하여 양질의 일자리를 지속적으로 창출하고 지역의 경쟁력을 강화하기 위하여 연방정부의 노동부가 2006년부터 3차에 걸쳐서 추진한 시범사업이다. 이 사업의 특징은 첫째, 지역에 대한 상세한 정보를 반영하여 사업의 인프라를 강화하고 있다. 둘째, 사업을 수행하는데 있어서 지방정부에 권한을 위임하고 있다. 셋째, 의견수렴과 참여를 담보하는 협치 및 거버넌스 구조를 강화하고 있다.

한편 섹터특화적 접근은 지역 공동체, 종교단체, 기업이나 산업단체, 노동조합, 지역대학, 지역별 인력투자위원회, 노사파트너십 등 목적을 공유하고 있는 다양한 기관과 집단들이 지방정부와의 협력을 통해 설계되고 운영된다. 섹터 전략의 특징은 첫째, 특성 산업 또는 특정 직종을 목표 사업대상으로 하여, 해당 범위에 포함되는 기업의 경쟁력과 인력들의 요구의 상호관계를 깊게 이해할 수 있도록 하는 문제해결형 접근을 지향한다. 둘째, 신뢰할 수 있는 조직 또는 조직들 간의 연합체를 통하여 해당 산업 또는 지역에 적합한 인력개발 솔루션을 도출한다. 셋째, 근로자들의 고용을 촉진할 수 있는 기술향상을 지원하여 노동시장에서의 경쟁력을 향상시킬 수 있도록 한다. 이 접근은 지역 현안 등 문제해결을 위하여 민간의 주체

들이 모여서 부처간 벽 등을 넘어서 협력하여 해법을 도출하고 문제를 풀어 나간다는 것이다.

미국의 일자리 정책의 리뷰를 통하여 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 지자체의 지역 일자리 정책을 어떻게 설계할까에 대한 논의이다. 지자체가 지역일자리 정책을 세우기 위해서는 무엇보다도 중앙정부의 재정배분 방식이 변경되어야 한다. 미국의 인력투자위원회(WIB) 사례처럼 큰 틀과 평가만 중앙정부가 담당하고 사업의 주도권과 재정집행권은 지자체가 가져야 한다.

둘째, 지자체의 일자리 정책과 지역현안 등 지역발전전략과 어떻게 연계해 나가야 할지에 대한 문제이다. 미국의 문제해결지향적 섹터접근법을 통하여 볼 때 중앙정부의 사업은 연방 노동부로부터 진행된다고 해도 지역에 필요한 사업을 수행하기 위하여 유기적으로 연계되는 사업 운영방식을 보이고 있다. 지역 현안 등 문제해결을 위하여 민관의 주체들이 모여서 부처간 벽 등을 넘어서 협력하여 해법을 도출하고 문제를 풀어 나간다는 것이다.

셋째, 일자리 정책 추진과정에서 지역 주체의 참여를 어떻게 반영하고 있을까? 미국의 지역거버넌스에서는 소통과 참여를 위한 위원회가 가장 우선적으로 선정되어 활동하고 있으며, 최고 의사결정 단위부터 하부위원회가 중층적으로 설계되며, 인적 중복이나 TF 등의 공유 등을 통하여 소통과 참여를 보장하고 있다. 하부위원회도 수평적으로 상당히 범위가 넓은 뿐만 아니라 지역의 현안 이슈에 대해서는 다양한 위원회를 설립하여 운영할 수 있도록 되어 있다. 협치의 문제를 제대로 파악하지 않고서는 미국의 일자리 사업을 제대로 파악하기 어려울 것으로 보인다.

V. 독일의 지역노동시장 및 고용정책: 베를린의 ‘Berlin Arbeit’ 사례를 중심으로

2000년대 후반까지 독일 연방의 다른 주와 비교할 때 열악한 노동시장의 상황을 보이고 있던 베를린 주는 ‘베를린노동(BerlinArbeit)’이라는 지역노동시장 프로젝트를 통해서 놀라운 변화를 겪게 된다. 실제로 그 이전까지 베를린 지역의 고용상황 악화는 동서독지역의 통합도시, 유동인구가 많은 거대도시, 약한 산업입지역량 등 사회경제적 문제와 정책적 한계로 인해 불가피하게 발생한 측면이 있다. 실제로 2000년대 초중반 하르츠개혁 등 연방차원에서 새로운 노동시장정책이 추진되었지만, 이로 인한 지역노동시장의 효과는 그다지 오래가지 못했다.

이러한 상황에서 베를린지역 노동시장의 성과를 획기적으로 전환시키기 위해서

는 고용정책은 물론, 교육, 재정 및 조세, 경제 및 산업정책 등에서 지역차원의 독자적이고 능동적인 패러다임 전환이 필요하다는 공감대가 폭넓게 확산된다. 특히 이러한 정책변화에 있어서 가장 핵심적인 추동력은 역시 고용친화적인 지역노동시장정책의 구상과 실행이었다. 이는 기존 지역노동시장정책이 중앙정부의 일자리정책과 별다른 차별성이 없었다는 성찰을 반영하는 동시에, 일자리창출의 동력을 친기업적인 경제정책으로 환원시키는 오류를 더 이상 반복하지 않겠다는 인식전환이기도 했다.

바로 이러한 문제의식에 따라 추진된 프로젝트가 바로 ‘베를린노동’이다. 이 프로젝트는 베를린이 봉착하고 있는 고실업 등 노동시장의 구조적 문제를 해결하기 위한 포괄적이고 종합적인 정책패키지라고 할 수 있다. 그래서 이 프로젝트가 달성하고자 하는 정책목표 또한 고용정책적 측면에서 실업자의 축소, 노동정책의 기본원칙으로서 좋은 일자리 관철, 직업훈련 및 인력양성정책적 측면에서 양질의 전문직 인적자원이 유입되는 산업입지의 형성, 사회적 대화의 활성화를 통해 정책수단의 실효성의 극대화 등 크게 네 가지로 구성되었다.

지난 4년 동안 베를린의 지역노동시장은 ‘베를린노동’ 프로젝트를 통해 나름대로 의미 있는 변화를 겪고 있다. 2015년 말 현재 베를린의 노동시장은 75% 취업률, 10% 미만의 청년실업률, 그리고 상대적으로 높은 취업증가율과 낮은 장기실업률을 달성하는 등 적지 않은 성과를 거두었다. 그러나 이러한 긍정적 평가와 달리, 베를린의 지역노동시장정책이 해결해야 할 문제들은 여전히 남아있는 것도 현실이다.

한편 이 글에서 살펴본 베를린의 지역노동시장정책에 대한 사례분석을 통해 우리가 얻을 수 있는 교훈과 시사점을 정리하면 다음과 같다.

먼저 지역노동시장정책은 중앙정부의 고용정책, 그리고 산하 지자체의 일자리지원서비스와 상보적 관계를 형성하면서 추진되어야 한다. 또한 지역노동시장정책이 보다 더 실질적인 성과를 얻기 위해서는 노사정 등 주요 이해관계자들의 협의와 합의가 병행되어야 한다. 베를린 주정부는 노사는 물론, 주요 유관단체 대표자와 함께, 노동시장 및 직업훈련 관련 현안 및 정책에 대한 정기적 협의를 진행하고 사회동반자적 관계에 기반한 사회적 합의를 추진하고 있다. 그리고 지역노동시장정책은 지역적 특성은 물론, 계층적 특성을 반영하고 노동시장 취약계층 등 사각지대에 대한 특화정책을 구사해야 한다. 한편 지역노동시장정책에서 동원되는 정책수단의 효과성을 극대화시키기 위해서 다른 정책조치들의 보완적 역할을 강화해야 한다. 마지막으로 베를린의 지역노동시장정책에 대한 사례분석을 통해 우리가

확인할 수 있었던 것은 바로 ‘베를린노동’이라는 프로젝트가 추진되는 과정에서 확인되는 지방정부의 주도적 역할, 즉 ‘리더십’이다. ‘베를린노동’의 추진과정에서 주요 행위주체들의 의지를 모으고 자원을 동원하는데 있어 지방정부의 역할이 결정적으로 중요하다. 지방정부의 정책방향이 단순히 고용문제에만 맞춰진 것이 아니라, 일자리문제의 해결을 위해 필요한 정책수립, 집행 및 평가를 포함하는 전체 과정에서 지방정부의 개입과 결정권을 강화해야 한다. 바로 이러한 측면에서 볼 때 이제 한국도 지역노동시장정책은 물론, 제도와 재정 등 노동시장에 영향을 미치는 각 영역별로 지방정부의 책임과 권한을 강화시킬 수 있는 ‘분권형’ 노동시장 정책 패러다임에 대한 논의를 본격화해야 할 것이다.

VI. 사회적 경제에 의한 일자리창출 해외사례

본 장에서는 사회적 경제의 개념과 사회적 경제의 한 형태로서 사회적 기업이 고용에 미치는 긍정적인 효과에 대해 주로 유럽 국가들의 사례를 살펴보았다.

사회적 경제란 사회적 연대, 협력적 가치를 창출하는 경제체제를 의미하며 사회적 기업은 이를 위한 생산 및 서비스 활동을 의미한다. 사회적 기업은 영국, 독일 등 유럽의 주요 국가들에서 활발한 활동을 하고 있으며 기업가정신을 가진 청년들도 사회적 기업의 창업에 적극적인 것으로 알려져 있다. 우리나라에서도 2006년 사회적 기업에 대한 육성에 관한 법률이 제정되면서 사회적 기업이 늘고 있는 상황이다.

사회적 기업의 가장 큰 기여는 취약계층에 대한 직, 간접적 고용이라 할 수 있다. 연구에 따르면 우리나라의 사회적 기업은 전체 고용의 60%가량을 취약계층으로 채우고 있다. 다른 선진국의 사회적 기업도 다르지 않아 취약계층인 장기 실업자, 장애인, 청년들을 직접 고용하거나 일자리를 가질 수 있도록 적극적인 교육활동을 하는 것으로 나타났다.

본 장에서는 유럽 내 사회적 기업의 현황을 살펴보고, 주요하게 6개의 사회적 기업에 대한 사례를 통해 사회적 기업이 고용에 미치는 긍정적인 효과성을 살펴보고 이를 통해 우리나라에 제공할 수 있는 시사점을 도출해 보았다. 구체적으로 유럽 내에서 사회적 기업을 통한 고용은 약 6.5%로 사회적 기업이 고용에 미치는 기여가 적지 않았다. 이러한 상황은 우리나라와 많이 다른 편인데, 우리나라의 경우 사회적 기업에 의한 고용규모가 28,000명 수준에 불과하기 때문이다. 다음으로 6개의 사례를 살펴본 결과 몇 가지 공통점이 확인되었는데, 첫째 선진국의 사회적

기업은 조직의 미션을 분명히 하고 있었다. 즉, 사회적 기업의 운영원리를 지키려고 노력하고 이를 통해 기업의 이익을 사회에 환원하는 기업 활동을 하고 있었다. 둘째, 선진국의 사회적 기업은 정부의 재정지원에 대한 의존도를 낮추는 대신 혁신적인 제품 및 서비스 활동을 통해 지속가능성을 높이고 있었다. 마지막으로 선진국의 사회적 기업은 취약계층에 대한 직접적인 고용창출이외에도 지역 커뮤니티를 위한 활동을 다양하게 펼치고 있었다. 이러한 사례들의 시사점을 우리나라에 어떻게 적용할지에 대해 소결에서 토론하였다.

Ⅶ. 녹색경제와 녹색일자리 촉진을 위한 지역노동정책 사례연구

경제의 ‘녹색 전환’ 혹은 ‘녹색성장’은 노동자가 종사하는 산업이나 작업장을 전환하는 어려운 도전과 함께, 경제적 다변화와 혁신의 기회들도 창출한다. 온실가스 배출 감축과 에너지원의 변화는 생활과 노동 방식에 변화를 요구하며, 지역 수준의 행위자들은 이 전환을 추동하는 중요한 역할을 할 수 있다. 녹색 경제가 특히 초기 단계에서 특정한 지방과 지역에 집중되는 경향에 따라 교육과 훈련 시스템의 지역 역량 역시 중요하게 대두된다.

지역 수준의 경제 및 노동시장 정책에서 ‘녹색’의 의미가 갖는 중요성은 무엇보다, 외부 환경과 내부의 요청으로 인해 새로이 떠오르는 대표적인 영역이라는 점에 있다. 기후변화와 환경오염에 관한 각종 국제 협약과 에너지 상황의 유동성은 국가뿐 아니라 지역 수준의 대응도 시급하게 만들고 있다. 이러한 요구는 이미 새로운 산업과 고용을 자생적으로 창출하고 있으며, 그것이 지방정부와 기업의 경쟁력의 바탕이 될 수 있는 한편, 이에 부응하지 못하는 지역 경제와 제도는 병목현상을 드러내며 뒤처지게 된다.

또한 지방 정부와 도시 공간이 갖는 행정력과 제도, 집적된 구조의 수준이 환경 이슈에 대한 대응 그리고 일자리의 창출이나 변화를 촉진하는데 중요한 역할을 할 수 있다. 이러한 전환의 촉진에는 지역 리더십이 요구되며, 지방정부와 지역정책의 역할도 크다. 그리고 지역에서 환경친화적 프로그램을 통한 녹색일자리란 취약집단의 사회통합 촉진과 함께 생활 환경을 개선하는 등의 시너지 효과를 거둘 수 있다. 녹색일자리 정책은 단지 지방 정부가 수립하는 하향적 개별 프로그램뿐 아니라 지역 사회의 역량 참여와 성장까지 전제하는 고용 및 복지 거버넌스 방식의 변화와도 연결된다.

이 장에서는 각각, 우선 경제 부흥과 기후변화 대응 및 환경 개선을 위해 도시

정책 수준에서 녹색경제와 녹색일자리 발전을 추진한 유럽의 대도시들, 둘째, 광역 범위에서 장기적 경제사회 시스템 전환을 위한 포괄적 계획 속에 경제의 녹색화를 추진한 벨기에 플랑드르 지역의 경우, 셋째, 지역 범위에서 에너지 부문에 특화하여 녹색일자리 창출과 취약계층 사회통합이라는 구체적인 목표를 함께 추구한 LA 아폴로 동맹의 경우, 넷째, 특정 지역과 산업에 닥친 위기를 기존의 자원을 활용한 생산 전환 전략으로 극복하고 있는 벨파스트 등의 사례를 살펴보았다. 이 사례들은 녹색경제와 지역 고용정책의 결합이 매우 지역특수적이고 맥락적이며, 지리적 범위의 크기, 정부가 동원할 수 있는 경제적 자원과 활용할 수 있는 제도, 지역 역량의 존재 정도에 따라 여러 수준에서 나타날 수 있음을 알려준다.

검토한 사례들에서 드러난 시사점을 바탕으로 본 연구는 지역 수준의 녹색일자리 촉진과 지역 고용정책의 발전을 위해 다음과 같이 과제를 제시한다. 첫째, 기후-에너지-일자리-도시재생-사회통합 등 여러 정책 목표들의 결합이 필요하며, 해당 지역에 특화된 장기적 전환 전략 수립이 개별 정책들의 전체 바탕이 되어야 한다. 둘째, 녹색일자리와 녹색경제의 정책 기준을 분명하게 수립하고, 지역의 현황 파악을 통하여 정책 방향이 설정되어야 한다. 셋째, 녹색일자리의 종류와 숫자 측면의 성과에 국한되지 않는 지속성, 장소성, 일자리의 질, 사회통합적 효과들을 복합적으로 고려해야 한다. 넷째, 지자체의 권한과 행정력을 통해 지역 수준에서 큰 효과를 볼 수 있는 아이템 선정과 프로그램 개발이 필요하며, 이를 뒷받침할 관련 제도와 조직 신설 및 조정이 요구된다. 다섯째, 녹색일자리의 유형별 특징과 대상에 적절한 특화된 교육 프로그램이 개발 및 제공되어야 한다. 여섯째, 이 전후 과정에서 환경-일자리의 거버넌스가 구축되고, 상향식 동력을 유도하고 양성하여 활용할 수 있어야 한다.

Ⅷ. 지역 수준에서 이해관계자의 참여와 고용정책과 사회정책의 통합: 이탈리아와 독일의 사례분석과 비교를 중심으로

이 장은 유럽에서 많이 논의되고 있는 ‘활성화(적극화, activation)’ 정책을 중심으로 지역 수준에서 거버넌스의 한 양상인 이해관계자의 참여와 고용정책과 사회정책의 정책 통합에 대한 사례 분석을 통해 시사점을 얻고자 한다. 이 장은 이해관계자의 참여 기회 변화가 고용정책과 사회정책의 통합에 어떠한 영향을 미치는지, 즉 정책 순환 단계에서 이해관계자의 참여 수준이 높을수록 더 큰 정책 통합을 야기한다는 가설을 검증하고자 한다. 이 연구가설은 지역 수준에서의 활성화

정책에 대한 서로 다른 두 도시 사례(이탈리아의 밀라노와 독일의 올텐부르크) 분석을 통해 탐색적 방식으로 검증된다.

이 장에서는 정책 순환 단계에서 참여 기회의 정도에 따라 참여 유형을 <표 1>과 같이 6가지로 정리하였다. 첫째, 정책의 정식화 단계(policy formulation)에서 참여 유형은 정책 목표의 정식화가 특정한 과정과 수준에만 집중되어 있는가 분권화되어 있는가에 따라 정치적-행정적 참여와 이해관계자 참여로 유형화하였다. 둘째, 정책의 실행 단계(policy implementation)에서 참여 유형은 정책의 실행에서 이해관계자들의 참여를 조직화하는 위치(organizational location), 즉 정책을 시행하는 데 있어 어떤 행위자에게 참여의 여지를 주느냐에 따라 내부 참여와 외부 참여로 유형화하였다. 셋째, 서비스 제공 단계(service delivery)에서 참여 유형은서비스 제공이 관리되는 방식인 조정메커니즘(steering mechanism)이 경쟁적인 입찰 방식에 의존하는가 네트워킹과 공동생산에 의존하는가에 따라 경쟁적 참여와 비경쟁적 참여로 유형화하였다.

<표 1> 정책 순환 단계에서 참여 기회의 정도에 따른 참여 유형

정책 순환 단계	참여의 정도	
	낮음	높음
정책의 정식화: 집중화/분권화	정치적-행정적 참여	이해관계자 참여
정책의 실행: 조직화의 위치	내부 참여	외부 참여
서비스의 제공: 조정 메커니즘	경쟁적 참여	비경쟁적 참여

자료: Pollitt and Bouckaert(2011)을 재구성.

사례분석 결과는 다음과 같다. 먼저 두 도시 사례의 참여 유형을 비교한 결과를 정리하면 <표 2>와 같다. 두 사례에서 고용정책의 경우에 정책 지향성은 매우 집중화되어 있었다. 그리고 두 도시의 (비)제도적 행위자들이 수행한 역할은 제한적이었음을 확인할 수 있었다. 그러나 두 사례에서 알 수 있었던 점은 지역에서 자율적인 정책의 정식화의 기회가 주어졌을 때, 비제도적인 행위자들의 참여가 늘어나고 그 결과 참여는 더욱 커진다는 것이다. 비교 결과에서 특히 흥미로운 점은 서로 다른 사례를 선택했음에도 불구하고, 참여의 활용은 두 도시 사례에서 혼재되어 나타난 점이다. 정책 목표의 정식화 단계의 경우에 정치적-행정적 참여와 이해관계자 참여가, 정책의 실행 단계(조직화의 위치)의 경우에 내부 참여와 외부 참

여가, 서비스의 전달 단계(조정 메커니즘)의 경우에 경쟁적 참여와 비경쟁적 참여가 혼합되어 나타났다.

〈표 2〉 두 도시 사례에서 참여의 유형

정책 순환 단계	울덴부르크	밀라노
정책의 정식화	- 고용정책의 집중화, 사회정책의 부분적 분권화 - 지역의 이해관계자들은 국가 수준의 정책 목표 정식화에 참여하지 않음 - 사회정책의 경우에 지역 수준에서 정책 목표의 정식화에 부분적으로 관여하지만, 선출된 정치인들은 거의 관여하지 않음 - 주로 정치적·행정적 참여, 부분적으로 사회정책에서 이해관계자 참여	- 국가 수준에서의 고용정책, 노동조합과 사용자단체는 부분적으로 참여하지만, 하위국가적인 행위자들은 참여하지 않음 - 지역 수준에서 사회정책은 국가 수준으로 거의 환류 되지 않음 - 시는 사회서비스 종합계획에 대해 시민사회와의 대화를 개방하기 시작함 - 주로 정치적·행정적 참여, 부분적으로 사회정책에서 이해관계자 참여
정책의 실행	- 고용정책의 경우 전통적으로 노사정(3자)에 의한 거버넌스, 지역 수준에서는 어느 정도 약화됨. - 지역 수준에서 복지협회와 사회적 파트너들이 사회정책에 참여함 - 새로운 파트너십 양식(예, 자문위원회), 하지만 과거의 비공식적인 파트너십이 더욱 중요함 - 외부 이해관계자의 프로젝트 참여 - 주로 외부 참여	- 고용정책은 전통적으로 위계적이고 중앙집권적임 - 지역 수준에서 사회정책: 사회적 협동조합과 파트너십과 하도급 계약 - 고용정책에서는 주로 내부 참여, 사회정책에서는 지역 수준에서 부분적으로 외부 참여
서비스의 전달	- 고용정책의 경우 경쟁적인 참여 - 사회정책의 경우 비경쟁적인 참여 - 경쟁적 참여와 비경쟁적 참여의 혼합	- 고용정책의 경우 경쟁적인 참여 - 사회정책의 경우 비경쟁적인 참여 - 경쟁적 참여와 비경쟁적 참여의 혼합

정책 통합과 관련해서 참여 그 자체가 정책 통합의 정도를 설명할 수는 없지만, 조직적 양상으로서 참여와 프로그램 차원으로서 정책 통합이 어느 정도까지는 부분적으로 연계가 된다는 점을 확인하였다. 밀라노와 울덴부르크 사례는 다소 유사

한 참여의 모습을 보여주고 있지만, 정책 통합의 정도에 있어서는 서로 다른 모습(울덴부르크에서 좀 더 높고, 밀라노에서 다소 낮은)을 보여주고 있다(<표 3> 참조).

<표 3> 두 도시 사례에서 정책 통합의 유형과 정도

정책 순환 단계	울덴부르크	밀라노
정책의 정식화	고용정책에 대한 국가의 책임성으로 인해 정책 통합이 제한됨	- 고용정책에서 국가 수준의 행위자(그리고 때때로 지역[region] 수준의 행위자)에 집중함 - 사회정책에서 지역의 자율성을 통한 참여 기회에도 불구하고, 정책 통합 수준은 낮음
정책의 실행	- 중간 수준의 정책 통합: 잘 갖추어진 지역의 네트워크들, 다양한 정책 영역을 가로지르는 프로젝트에 기반을 둔 통합 - 시장화에 의해 야기된 경쟁은 일부 행위자들을 정책 네트워크들에서 밀어내기 때문에 정책 통합의 정도를 제약함	사회정책에서 외부 참여는 다양한 행위자들의 정책 입안 네트워크들을 통해 정책 통합을 촉진함
서비스의 전달	비록 참여 기회가 제한되지만(경쟁적 참여), 비공식적인 전통적인 정책네트워크들로 인해 정책 통합 수준은 높음	비경쟁적 참여가 네트워크들을 촉진함

이상의 사례분석 결과의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 정책 순환의 모든 단계에서 다양한 이해관계자의 참여 그 자체가 정책 통합의 정도를 설명할 수는 없지만, 참여와 정책 통합과의 부분적 연계를 확인함으로써 다양한 이해관계자의 참여 수준이 높을수록 정책 통합의 정도가 높아진다는 점을 부분적으로 확인할 수 있었다. 따라서 일차적으로 정책 순환의 전 단계에 걸쳐 지역 수준에서의 다양한 이해관계자의 참여(공공과 민간이 모두 고용정책과 사회정책에 개입하는 체계)를 장려하는 것이 필요하다. 정책 순환의 단계에서 정치적-행정적 참여보다는 이해관계자 참여를, 내부 참여보다는 외부 참여를, 경쟁적 참여보다는 비경쟁적 참여를 촉진할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

둘째, 사례 분석한 두 국가뿐만 아니라 많은 국가들에서 고용정책은 중앙정부의

사무로 인식되어 정책 순환 단계에서 참여 기회의 활용이 국가 수준의 행위자들에게 집중화된 경향이 있다. 특히 정책 목표의 정식화 단계에서 고용정책에 대한 참여는 국가 수준의 행위자들에게 집중되어 국가 수준의 제도적 틀 내에서 정식화되고 있다. 이는 지역의 행위자들이 참여하고 정책 통합을 지원할 수 있는 기회를 제약한다. 따라서 복지레짐-고용레짐과의 선순환과 정합성을 확보하고 두 정책 부문의 상보성과 통합을 높이기 위해서는 국가의 제도적 환경과 지역의 의사결정자들이 이해관계자의 참여에 대해 우호적으로 변해야 할 것이다.

셋째, 정책 목표의 정식화 단계와 정책의 실행 단계에서 지역 수준의 이해관계자의 참여를 확대하더라도 서비스의 전달이 경쟁적인 입찰 방식이나 시장화된 방식으로 민간이 참여하는 것에 주의를 기울여야 한다. 고용정책과 사회정책의 서비스 전달 수단의 시장화로 전환은 경쟁적 참여의 강화를 야기하고, 이는 신공공 거버넌스보다는 신공공관리론에 가까운 서비스의 외주화를 낳게 된다.

넷째, 서비스 전달 단계에서 기존의 네트워크의 활용은 정책 통합에 있어 중요하다. 독일의 올텐부르크 사례에서 확인되었듯이, 고용서비스에 대한 국가의 제도적 틀이 참여 기회를 제약하더라도 지역의 행위자들은 가능하다면 기존의 정책네트워크들 간에 협력하기 위해 경쟁적인 외주화를 회피하고 비공식적이고 전통적인 정책네트워크를 활용하여 어느 정도의 정책 통합을 이뤄냈다.

1. 서론

1. 문제제기

서울시는 여러 한계 속에서도 지자체 차원에서 고용노동정책의 종합적 접근과 지속적 실행을 위한 기반을 구축하는 등 지방정부 고용노동정책 수행 모델로서 긍정적인 평가를 받고 있다. 하지만 정책 기반이 없는 상태에서 실행되어 온 서울시의 고용노동정책은 한계와 여러 문제점을 가지고 있는 것 또한 사실이며, 여러 제도적 한계 속에서 지방정부의 고용노동정책의 시행은 도전과제에 직면하고 있다. 특히 지역사회(지역공동체) 수준에서의 고용노동정책의 공백과 고용노동정책을 수행할 민관협력 모델의 부재는 고용 및 노동 문제뿐만 아니라 지역사회(공동체)의 사회경제정의에 관한 문제의 발전에도 영향을 끼치고 있다.

최근 들어 고용전략과 노동시장정책을 입안하고 집행하는데 있어서 지역의 중요성이 강조되고 있다. 지역은 일자리가 창출되고 유지되는 구체적인 공간이다. 지역 고용노동정책 서비스의 최종적인 전달은 지역 단위이고 따라서 지역 차원의 고용노동정책 모색이 중요해지고 있다. 그 결과 최근 고용노동정책은 중앙정부에서 계획하고 지방에서 실행하는 기존의 모델에서 지방에서 자체적으로 정책을 입안하고 실행하는 지방고용노동정책으로 점차 변모하고 있다.

선진국에서는 오래 전부터 효과적인 지역고용노동정책이 국가 전체의 괜찮은 일자리 확대에 결정적인 요인으로 작용한다는 점을 인식하고, 지역고용노동정책에 대한 논의와 연구가 활발히 이루어지고 있으며, 이는 국가가 지역고용창출을 위한 정책방안 수립에서 유용한 근거로 활용되고 있다. 예를 들어 OECD LEED(Local Economic & Employment Development)는 지역에서 고용과 노동 정책을 활성화하기 위한 여러 가지 논의들을 제기하고 있다. 특히 고용정책 분야에서 기존 중앙정부 주도로 이뤄진 노동력 수급 관련 정책을 지역고용거버넌스를 구축하여 지역의 노동력 수요와 공급 관련 이해관계자들의 참여로 지역의 노동력 공급과 수요에 능동적으로 대응하는 정책으로 전환을 목적으로 공간기반 정책(place-based policy)이 논의되고 있다. 우리나라도 지역고용노동정책의 중요성을 인지하여 지역에 자율성을 부여한 지역고용노동정책을 시행하고 있지만 아직 활성화되지는 못하고 있다.

한편, 지역 산업의 수요를 고려하고 지역 수준에서 고용노동정책과 복지정책이

상보적인 연계성을 갖기 위해서는 지역 산업과 일자리, 복지, 교육 등의 정책이 유기적으로 연결된 지역고용복지거버넌스 체제 구축의 필요성이 갈수록 커져가고 있다. 특히 전국에서 가장 많은 인구규모를 가지고 있으며 서울은 다양한 산업구조와 일자리 환경을 가지고 있어 중앙정부 차원의 하향식 고용노동정책보다는 지역 주민들의 요구들이 담긴 상향식 고용노동정책이 더욱 요구되고 있다.

따라서 본 연구보고서는 해외의 주요 지역사회(지방정부) 고용노동정책과 민관 협력 모델 사례의 분석을 통해 지역사회(지방정부)에 대한 시사점을 도출하고 서울시의 고용노동정책에 도움을 줄 수 있는 지역 수준의 고용노동정책 개선 및 발전과제를 제안하고자 한다. 이러한 연구목적을 위해 본 연구보고서는 해외 주요국가의 지방과 지역 수준에서의 고용노동정책과 거버넌스와 새로운 일자리 창출 영역인 사회적경제와 녹색경제 부문에서 해외 지방정부의 지역고용노동정책 사례를 분석한다. 지방정부 수준에서 지역고용노동정책의 진입기에 있는 우리나라의 경우 다양한 해외사례를 통해 지방정부의 지역고용노동정책의 정식화, 집행, 서비스의 전달에 이르는 정책 순환 단계에서 시행착오를 줄이고 해외의 지역 수준에서의 지역고용노동정책의 성공사례에서 우리나라 지방정부의 지역고용노동정책의 발전방향을 모색할 수 있을 것이다.

2. 연구 내용 및 방법

1) 연구의 내용

본 연구는 다음과 같이 내용을 구성한다. 먼저 2장에서는 우리나라 지역노동시장 정책의 성과 제고를 위한 시사점을 도출하기 위해 적극적 노동시장정책의 효과에 관한 OECD 회원국을 비롯한 국내외 실증연구 결과들을 살펴본다. 실증연구 결과를 종합해보면, 적극적 노동시장정책이 만병통치약은 아니며, 어느 부문에 정책 역량을 집중하고 어떠한 방식으로 정책을 집행하느냐에 따라 정책의 성과가 크게 달라질 수 있음을 강조하고 있다. 실증분석에 따르면, 우리나라의 경제규모 대비 노동시장정책 예산은 OECD 국가 평균보다 낮으며, 노동시장 효과가 큰 직업훈련 정책과 고용서비스 정책보다는 고용장려금 정책과 직접일자리 정책의 예산 비중이 크다.

3장에서는 우리나라 지역노동시장정책이 추진되는 세 가지 경로(중앙정부 직접 사업, 중앙정부-지방정부 협력사업, 지방정부 자체 예산사업)의 정책들의 현황을 정리하고 평가하고 있다. 우리나라의 경우 중앙정부 지원사업이든 지방정부 자체 사업이든 일자리사업의 대부분이 직접일자리 사업 예산으로 구성되어 있다는 점에서 차이가 거의 없으며, 장기적으로 고용여건을 개선하는데 한계가 있음을 지적한다. 아울러 최근 3~4년 사이에 지방정부가 자체적으로 추진하고 있는 노동시장정책은 일자리의 질을 개선하는데 초점을 두고 있다는 점에서 기존의 고용촉진사업과는 차별화되지만, 사업 규모가 작고 전국적으로 보면 보편화된 사업이 아니라는 한계가 있다.

4장에서는 미국의 일자리정책에서 지방정부의 역할 강화와 정책개발 사례를 분석하고 있다. 연방정부와 주정부의 협업 일자리 정책인 WIRED는 지역사회와 산업계와의 연계 강화, 지속적인 양질의 일자리 창출, 지역경쟁력 강화를 목적으로 추진된다. 지자체의 지역맞춤형 섹터 전략인 Sector Council 주요 특징은 ① 다양한 기관·집단과 지방정부와의 협력 통해 설계·운영, ② 특정 산업·직종 대상으로 지역 현안 등 문제해결 지향적 접근, ③ 산업과 지역 맞춤형 숙련형성과 인력개발이다. 미국의 고용노동정책의 핵심은 “일자리의 질”을 높여 소득불균형을 해소하고, “규제 완화” 및 “창의적·혁신적 투자”를 통해 더 많은 양질의 일자리를 창출하는 것으로 요약된다.

V장에서는 최근 독일의 베를린 지역의 노동시장의 성과를 전환시키고 있는 고용친화적인 지역노동시장정책인 “베를린노동(BerlinArbeit)” 사례를 다루고 있다. 베를린노동 정책은 기존 지역노동시장정책이 중앙정부의 일자리정책과 별다른 차별성이 없었다는 성찰과 일자리창출의 동력을 친기업적인 경제정책으로 환원시키는 오류를 더 이상 반복하지 않겠다는 인식에 기반하고 있다. 베를린노동 정책의 의의는 베를린 지역 노동시장의 성과를 획기적으로 전환시키기 위해서는 고용정책 뿐만 아니라 다양한 정책 부문에서 지역 차원의 독자적이고 능동적인 패러다임 전환이 필요하다는 공감대가 형성·확산되어 노동시장의 구조적 문제를 해결하기 위한 포괄적·종합적 정책 패키지라는 점이다.

VI장에서는 사회적 경제의 개념과 사회적 경제의 한 형태로서 사회적 기업이 고용에 미치는 긍정적인 효과에 대해 주로 유럽 국가들의 6개 사회적 기업 사례를 살펴본다. 사회적 기업의 가장 큰 기여는 취약계층에 대한 직·간접적 고용이라 할 수 있다. 연구에 따르면, 우리나라의 사회적 기업은 전체 고용의 60% 가량을 취약계층으로 채우고 있다. 다른 선진국의 사회적 기업도 다르지 않아 취약계층인 장

기 실업자, 장애인, 청년들을 직접 고용하거나 일자리를 가질 수 있도록 적극적인 교육활동을 하는 것으로 나타난다.

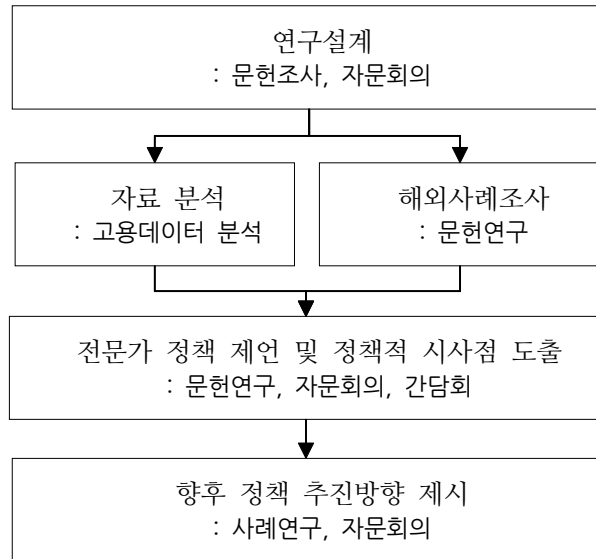
VII장에서는 지역노동정책이 녹색경제 및 녹색일자리의 촉진에 가질 수 있는 역할과 개선 과제를 해외의 주요 사례들을 통해 탐색해 본다. 이를 위해 우선 기후 변화와 노동시장의 일반적인 관계, 그리고 녹색일자리의 개념과 논점을 일별하고, 지역노동정책이 이와 관련하여 갖는 특징을 검토한다. 이어서 환경정책과 녹색경제 정책을 결합한 주요 대도시의 제도와 정책, 그리고 지역의 일자리 창출과 경제 성장 요구를 일련의 녹색일자리와 녹색경제 프로그램으로 화답하고 있는 지역 수준의 정책과 실천의 사례들을 검토한다. 결론에서는 이를 유형화하고 종합하여 지역노동정책이 가져야 할 방향을 제시한다.

VIII장에서는 유럽에서 많이 논의되고 있는 ‘활성화(activation)’ 정책을 중심으로 지역 수준에서 거버넌스의 한 양상인 이해관계자의 참여와 고용정책과 사회정책의 정책 통합에 대한 사례 분석을 통해 시사점을 얻고자 한다. 이 장은 참여 기회의 변화가 고용정책과 가족, 주거, 보건의료, 사회부조 정책 등과 같은 연관된 정책 영역들(사회정책 영역)과의 통합에 어떻게 영향을 미치고 있는지는 살펴보고, 정책 순환 단계에서 이해관계자의 참여 수준이 높을수록 더 큰 정책 통합을 야기한다는 가설을 지역 수준에서의 활성화 정책에 대한 서로 다른 두 도시 사례(이탈리아의 밀라노와 독일의 올덴부르크)의 비교 분석을 통해 탐색적 방식으로 검증하고 있다.

2) 연구의 방법

본 연구는 해외의 지역고용노동정책 사례를 발굴하고 소개하여 해외의 주요 지역고용노동정책의 특징과 함의를 정리하고 지역고용거버넌스 구축을 위한 시사점을 얻기 위해서 문헌연구 및 국내·외 사례조사, OECD LEED를 비롯한 지역고용노동정책 관련 데이터 분석, 고용관련 전문가의 자문회의 및 간담회 등을 실시하고자 한다. 구체적으로 문헌연구를 통해 OECD 국가의 적극적 노동시장정책의 성과 결정요인과 지역고용노동정책과 지역고용거버넌스 관련 주목할 만한 해외사례에 대해 분석하고, 우리나라 현재 노동시장의 문제점을 제시한다. 사례연구는 OECD 국가 가운데 지역고용노동정책과 지역고용거버넌스에서 성과가 있었던 미국, 독일, 이탈리아의 지역 사례를 선택하였고, 지역 수준에서 새로운 일자리 창출의 영역이 되고 있는 사회적 경제와 녹색 경제 부문에 대한 사례를 분석하고자 한다. 본 연구의 추진 흐름도는 다음과 같다.

[그림 1-1] 연구추진 흐름도



II. 적극적 노동시장정책 성과 결정요인

: 기존 연구 결과와 시사점

1. 서론

적극적 노동시장정책이 실업 감소 및 일자리 확대를 위한 주요 수단으로 세계 여러 나라에서 널리 추진되고 있다. 노동시장정책은 크게 적극적 정책과 소극적 정책으로 구분된다. 소극적 노동시장정책(PLMP: passive labor market policy)은 실업급여 사업 등을 통해 실업자의 생계비를 보조하는 정책이다. 적극적 노동시장정책(ALMP: active labor market policy)은 미취업자의 구직활동과 기업의 고용창출·유지 활동을 지원하여 일자리를 확대하는 것을 목적으로 하는 정책으로 크게 취업상담·지도·알선 등의 고용서비스(employment service), 직업훈련·능력개발(vocational training), 고용장려금(employment incentives), 직접일자리창출(direct job creation), 창업지원(start-up incentives) 정책으로 구분된다. 2014년 OECD 통계에 의하면 회원국 평균적으로 GDP의 0.53%와 0.78%에 해당하는 금액을 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책에 지출하고 있다(OECD Stat.).

한국도 글로벌 금융위기 이후 적극적 노동시장정책을 빠른 속도로 확대했다. <표 2-1>에서 볼 수 있듯이, 우리나라의 적극적 노동시장정책 관련 예산은 2011년 4조 9천억 원에서 2016년 10조 2백억 원으로 지난 5년 사이에 2배 이상 증가했다. OECD 통계 기준 GDP 대비 적극적 노동시장정책 지출 비율도 2007년 0.12%에서 2009년 0.43%로 상승한 후 2014년까지 0.45%에서 유지되고 있다. 특히, 대부분의 OECD 국가들과는 달리 한국은 적극적 노동시장정책 지출액이 소극적 노동시장정책 지출액을 상회하고 있다.

적극적 노동시장정책이 일자리 창출에 실제로 큰 도움을 주고 있는가? 정부지출을 통해 미취업자의 취업을 지원하면 일자리가 반드시 확대될 것으로 생각할 수 있으나 실상은 꼭 그렇지 않다. 긍정적 효과가 유의하다는 연구 결과도 많지만, 효과가 거의 없거나 오히려 부정적 효과를 미친다는 연구 결과도 많다. 재정지원 일자리 사업이 노동시장 성과에 부정적 영향을 미칠 수 있는 이유는 정책 지원이 없었더라도 이루어졌을 일자리 매칭에 재정을 투입하여 예산의 낭비를 초래하는 사중손실(deadweight loss), 정책 지원이 없는 일자리와 피고용인을 선택하려던 노동

자와 기업이 정책 지원이 있는 일자리와 피고용인으로 자신의 선택을 바꾸는 대체 효과(substitution effect), 정책 지원 부문의 입직 및 고용 증가로 인해 다른 부문의 이직이 증가하고 고용이 감소하는 치환효과(displacement effect) 등의 부작용이 발생하기 때문이다(Fay, 1996; 방하남 외, 2007; 김상호 외, 2009; 이상준·이해춘, 2013). 더 나은 일자리를 향한 프로그램 참여자들의 구직 노력을 감소시키고 현재의 고용 상태를 지속시키는 잠금효과(lock-in effect)도 발생할 수 있다(van Ours, 2004; Fremigacci & Terracol, 2013; 이상호 외, 2015).

〈표 2-1〉 우리나라의 재정지원 일자리사업 유형별 예산 추이

(단위: 억 원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
직접일자리	25,122 (28.5)	25,121 (26.1)	29,216 (26.0)	28,449 (23.7)	24,663 (17.6)	26,302 (16.7)
직업훈련	11,241 (12.8)	12,258 (12.7)	13,882 (12.4)	15,794 (13.2)	17,851 (12.8)	19,683 (12.5)
고용서비스	3,138 (3.6)	4,361 (4.5)	5,070 (4.5)	5,906 (4.9)	6,102 (4.4)	6,915 (4.4)
고용장려금	8,234 (9.4)	11,537 (12.0)	17,340 (15.5)	20,845 (17.4)	25,961 (18.6)	28,307 (18.0)
창업지원	1,587 (1.8)	4,354 (4.5)	5,092 (4.5)	5,570 (4.6)	18,339 (13.1)	19,001 (12.0)
실업소득유지 및 지원	38,737 (44.0)	38,612 (40.1)	41,566 (37.1)	43,500 (36.2)	46,832 (33.5)	57,478 (36.5)
합계	88,059 (100.0)	96,242 (100.0)	112,166 (100.0)	120,065 (100.0)	139,748 (100.0)	157,685 (100.0)
적극적 노동시장정책	49,322 (56.0)	57,630 (59.9)	70,600 (62.9)	76,565 (63.8)	92,916 (66.5)	100,207 (63.5)

출처: 강세욱(2015)

주: 괄호 안의 값은 각 년도 일자리사업 예산 총액 대비 비율을 나타냄.

이처럼 적극적 노동시장정책의 성과를 둘러싸고 연구자 간에 평가가 상반되는 것은 구체적 정책 유형, 목표 집단, 거시경제 여건 및 노동시장의 제도적 특징에 따라 정책 효과가 달라지기 때문이다. 지역 수준에서도 어느 부문에 정책 역량을 집중하고 어떠한 방식으로 정책을 집행하느냐에 따라 정책의 성과가 크게 달라질

수 있다. 정책의 성과를 제고하기 위해서는 정책 역량의 집중이 실증적 증거를 기반으로 이루어져야 한다. 이 글의 목적은 국내외 실증연구 결과들을 검토하여 우리나라 지역노동시장 정책의 성과 제고를 위한 시사점을 도출하려는 것이다.

외국의 경우 개별 노동자 또는 개별 기업 단위 미시적 자료를 이용하여 적극적 노동시장정책의 성과를 분석한 연구는 상당한 규모로 축적되어 있다. 그러한 연구 결과들을 체계적으로 정리한 연구도 발표되고 있다. 우리나라의 경우에도 미시적 접근법을 이용하여 적극적 노동시장정책의 성과를 분석한 연구들이 최근 빠르게 증가하고 있다. 반면, 지역 수준 집계 자료를 이용하여 노동시장정책의 차이가 노동시장 성과 차이에 미치는 영향을 분석한 연구는 국내외 모두 많지 않은 상황이다. 따라서 이 글은 상당한 양이 축적된 미시적 연구 결과를 중심으로 논의를 진행하면서 지역 수준 자료를 이용한 거시적 연구 결과들을 보완적 수준에서 살펴본다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 제2절은 적극적 노동시장 정책의 성과에 관한 기존 연구들의 결과를 살펴본다. 제3절은 우리나라 적극적 노동시장정책의 특징을 평가하고 개선방향을 논의한다. 제4절은 결론을 제시한다.

2. 기존 연구 결과

지난 20여 년 간 세계 여러 나라에서 매우 많은 적극적 노동시장정책이 추진되었다. 정책의 성과를 평가한 연구도 일일이 열거할 수 없을 정도로 많다. 정책 효과 평가 결과가 상당한 규모로 축적되면서 메타분석(meta analysis)이라는 방법론을 이용하여 기존의 평가 결과들을 체계적으로 정리한 연구들도 발표되고 있다.¹⁾

적극적 노동시장정책의 성과에 관한 메타분석 문헌 중 최근의 대표적인 예는 Card et al.(2015)의 연구이다. 이들은 적극적 노동시장정책이 미취업자의 취업 확률에 미친 영향을 분석한 207개 논문의 857개 평가 결과를 분석한다. 추정 값의 다수는 유럽 및 앵글로색슨 국가에서 추진된 정책에 대한 효과 평가 결과이지만 205개의 추정 값은 아시아와 중남미 등 다른 지역에 대한 결과이다. 분석 대상에 포함된 정책들은 1995년부터 2014년 사이에 추진된 정책들이다. <표 2-2>는 그들의 핵심 결과를 정리한 것이다. 이 장은 Card et al.(2015)의 결론을 중심으로 논의

1) 메타분석은 각 연구의 정책 효과 평가 결과가 정책 특성(정책 유형, 목표 집단, 집행 시기 등)에 따라 어떻게 달라지는지를 회귀분석을 통해 밝힌다.

를 진행하면서 필요한 경우 다른 연구 결과들을 보완적 수준에서 설명한다.

〈표 2-2〉 적극적 노동시장정책의 효과: Card et al.(2015)의 메타분석

	전체	직업 훈련	고용서비스		고용 장려금	직접 일자리
			제재 /징계	일자리 탐색		
상수항	0.046	0.026	0.213	0.000	-0.117	0.039
파급기간						
중기	0.063	0.092	0.042	0.030	0.037	0.010
장기	0.110	0.123	-0.019	0.006	0.274	-0.050
목표집단						
취약계층	0.003	-0.046	0.157	0.200	0.124	
장기실업자	0.190	0.306	-0.239	0.060	0.274	0.143
남성	0.040	0.060	-0.075		0.234	-0.132
여성	0.119	0.126	-0.312		0.365	-0.081
청년	-0.076	-0.047		0.016	0.100	-0.155
고령자	-0.103	-0.113	0.114	0.029	-0.244	-0.134

출처: Card et al.(2015)의 Table 8을 정리함.

주: 적극적 노동시장정책이 미취업자의 취업확률에 미치는 효과에 대한 메타분석 결과임. 프로그램에 참여한 미취업자의 취업확률이 프로그램에 참여하지 않은 미취업자의 취업확률보다 얼마나 더 높은지를 보여줌. 평가기간은 프로그램 종료 1년 후부터 3년 후까지의 기간임. 반사실적 통제그룹 접근법을 이용하거나 표본선택편의 모형을 이용한 미시적 연구 결과들에 근거함. 음영은 5% 수준에서 유의함을 의미.

1) 전반적 성과와 정책 효과 파급기간

적극적 노동시장정책의 성과에 관한 기존 연구들의 일반적 결론은 긍정적 효과가 있더라도 크기가 작고 뚜렷하지 않다는 것이다(Calmfors, 1994; Dar and Tzannatos, 1999; Heckman et al., 1999; Martin and Grubb, 2001; Kluve and Schmidt, 2002; OECD, 2006; Betcherman et al., 2007; Puerto, 2007; Kluve, 2010; Card et al., 2010; 2015; Filges et al., 2016). 적극적 노동시장정책이 고용성과를 제고하는 만병통치약은 아니라는 것이다.

Card et al.(2015)은 적극적 노동시장정책의 효과가 파급기간에 따라 달라진다고

주장한다. <표 2-2>의 ‘전체’ 열은 적극적 노동시장정책이 미취업자의 취업확률에 미치는 효과를 여러 정책 유형에 걸쳐 종합적으로 평가한 결과를 보여준다. 프로그램 종료 1년 후에는 프로그램 참여자와 비참여자의 취업확률 간에 유의한 차이가 없다. 프로그램 참여자의 취업확률이 비참여자보다 조금 높지만 그룹 간 차이가 통계적으로 유의하지는 않다. 반면, 프로그램 종료 2~3년 후에는 통계적으로 유의한 긍정적 효과가 나타난다. 효과의 크기는 2년 후 효과보다 3년 후 효과가 더 크다. 이는 적극적 노동시장정책의 효과가 상당한 시차를 두고 발생할 수 있다는 것을 의미한다.

2) 정책 유형별 효과 차이

Kluve(2010)는 정책 유형의 차이가 정책 효과 차이에 결정적인 영향을 미친다고 강조한다.²⁾ <표 2-2>에 제시된 Card et al.(2015)의 결과도 정책 유형에 따라 정책 효과의 차이가 매우 크다는 점을 잘 보여준다.

미취업자의 취업확률에 가장 큰 영향을 미치는 것은 직업훈련 정책이다. 직업훈련 정책은 1년 후 취업확률에는 유의한 영향을 미치지 못하지만 2년 및 3년 후 취업확률에는 5% 수준에서 유의한 긍정적 영향을 미친다. 효과의 크기 또한 2년 후 효과보다 3년 후 효과가 더 크다. 미취업자의 구직활동을 감시·감독하면서 구직활동을 불성실하게 할 경우 실업급여 수급을 제한하는 제재/징계 정책은 미취업자의 취업확률에 단기적으로는 긍정적 영향을 미친다. 하지만 중장기적 효과는 통계적으로 유의하지 않다. 나머지 정책들, 즉 일자리 탐색 지원, 고용장려금, 직접일자리 정책의 효과는 단기와 중장기 모두 통계적으로 유의하지 않다.

미시적 연구 결과들에 대한 또 다른 메타분석 논문들과 지역 또는 국가 단위 집계 자료를 이용한 연구 결과들을 보더라도, 직업훈련 정책은 단기적으로는 효과가 유의하지 않지만 중장기적으로는 노동시장 성과를 유의하게 개선시킨다는 결과가 우세하다. 고용서비스 정책도 특히 단기적 성과에 대해 긍정적 효과를 보고하는 연구가 많다. 이 정책은 비용 대비 효과 면에서 상당한 장점을 갖는다는 연구도 많다(Martin, 2015). 직접일자리창출 정책은 사업 종료 후 노동시장 성과에 유의한

2) Kluve(2010)는 1980년대 초반부터 2000년대 사이에 동안 유럽 19개국에서 추진된 적극적 노동시장정책들의 성과를 평가한 96개 논문 137개 추정 값을 분석했다. 성과지표가 무엇이냐에 관계없이 유의한 긍정적 효과가 관찰된 경우, 효과가 유의하지 않은 경우, 유의한 부정적 효과를 관찰한 경우로 평가 결과들을 구분한 후 각 경우의 발생 확률과 정책 특성들 간의 관계를 순위 프로빗 모형을 이용해 추정했다.

영향을 미치지 못하거나 오히려 부정적인 영향을 미친다는 연구가 많다. 고용장려금 정책은 사중손실, 대체효과, 전환효과 등을 고려하면 순고용효과가 크지 않다는 결과가 많다.

미시적 연구 결과들에 대한 또 다른 메타분석 사례로는 Kluve(2010)와 Card et al.(2010)이 있다. Kluve(2010)는 분석 대상을 유럽 국가들로 한정하고 있다는 점에서, Card et al.(2010)은 노동시장 성과변수로 미취업자의 취업확률 뿐 아니라 실업 지속기간, 실업확률, 프로그램 종료 후 소득 등도 고려한다는 점에서 Card et al.(2015)과 차이가 있다.³⁾ 하지만 정성적 결론은 다르지 않다. 두 연구 모두 프로그램 참여자의 미래 노동시장 성과에 대해 직업훈련 정책과 고용서비스 정책은 긍정적인 영향을, 직접일자리 정책은 부정적인 영향을 미친다는 결론을 제시한다.

지역 수준 집계 자료를 이용한 연구로는 Calmfors and Skedinger(1995), Fertig et al.(2006), Malo et al.(1999)이 있다. Calmfors and Skedinger(1995)는 스웨덴 24개 지역의 1966년~1990년 자료를 이용하여 직업훈련 정책은 실업률을 감소시키고 직접일자리 정책은 실업률을 증대시킨다는 결과를 제시하였다. Fertig et al.(2006)은 독일 175개 지역 노동사무소의 1998년~1999년 자료를 이용하여 직업훈련 지출 비중과 고용장려금 지출 비중이 높은 지역은 실업 탈출확률이 유의하게 높지만 직접일자리 지출 비중이 높은 지역은 실업 탈출확률이 유의하게 낮다는 점을 보였다. Malo et al.(1999)은 스페인 지역 패널 자료를 이용하여 직업훈련 정책의 실업률 감소 및 고용률 증가 효과는 통계적으로 유의하지만 직접일자리 정책과 고용장려금 정책의 효과는 통계적으로 유의하지 않다는 결과를 제시하였다.

국가별 자료를 이용한 연구로는 Boone and van Ours(2009), Bassanini and Duval(2009), De Serres and Murtin(2013), 강철희 외(2001), 채구묵(2011), 김용성(2013)이 있다. 이들의 공통된 결론도 미시 또는 지역 단위 자료를 이용한 연구와 크게 다르지 않다. 예컨대, Boone and van Ours(2009)은 OECD 20개국의 1985년~2002년 평균 횡단면 자료를 이용하여 직업훈련 정책 지출 비율이 높은 국가는 실업률이 유의하게 낮고 고용장려금 정책 지출 비율이 높은 국가는 실업률이 유의하게 높다는 점을 보였다. 고용서비스 정책 지출 비율도 실업률과 부(-)의 관계를 갖지만 이 경우의 결과는 통계적으로 유의하지 않았다. 김용성(2013)은 세부 유형별 적극적 노동시장 정책이 OECD 국가들의 고용률에 미치는 효과를 단기적 효과와 중장기적 효과로

3) Card et al.(2010)은 적극적 노동시장정책의 성과에 관한 26개국 97개 논문의 199개 추정값을 분석했다. 분석 대상 국가는 거의 대부분 유럽 국가들이며 정책 추진기간은 1995년~2007년이다.

나누어 살펴보았다. 직접일자리 정책과 고용장려금 정책은 단기적으로는 고용률 제고에 기여하지만 중장기적으로는 고용률 제고에 기여하지 못하고, 특히 직접일자리 정책은 중장기 고용률에 유의한 부정적 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 반면, 고용서비스 정책과 직업훈련 정책은 단기적 효과는 유의하지 않지만 중장기적으로는 고용률 제고에 유의하게 기여하는 것으로 분석되었다.

3) 목표 집단별 효과 차이

<표 2-2>에 제시된 Card et al.(2015)의 메타분석 결과를 보면 정책 유형뿐만 아니라 목표 집단 간에도 정책 효과의 차이가 매우 크다는 것을 알 수 있다. 적극적 노동시장정책에 의해 취업확률이 가장 큰 폭으로 개선되는 집단은 장기실업자와 여성이다. 고령자와 청년의 취업확률은 오히려 부정적 영향을 받는다. 단, 고령자에 대한 결과는 5% 수준에서 유의하지만, 청년에 대한 결과는 10% 수준에서만 유의하고 5% 수준에서는 유의하지 않다. 취약계층과 남성의 취업확률에 미치는 효과는 통계적으로 유의하지 않다.

이 표에서 확인할 수 있는 또 다른 중요한 결과는 세부 유형별 정책의 성과도 프로그램 참여자의 특성에 따라 달라진다는 것이다. 취약계층 취업확률에 대해서는 일자리탐색지원 정책이 유의한 긍정적 효과를 미친다. 장기실업자의 경우에는 직업훈련, 고용장려금, 직접일자리 정책이 유의한 긍정적 영향을 미치며 제재/징계 정책이 유의한 부정적 효과를 미친다. 여성 취업확률도 직업훈련 정책과 고용장려금 정책으로부터 유의한 긍정적 영향을 받고 제재/징계 정책으로부터 유의한 부정적 영향을 받는다. 단, 장기실업자의 경우와 달리 직접일자리 정책이 여성 취업확률에 미치는 효과는 통계적으로 유의하지 않다. 청년과 고령자의 경우에는 정책 유형을 세분하여 살펴보더라도 유의한 긍정적 영향을 미치는 정책이 거의 없다. 직접일자리 정책은 청년 취업확률에 오히려 유의한 부정적 영향을 미친다. 다른 정책들은 청년 취업확률에 유의한 영향을 미치지 못한다. 고령자 취업확률에 대해서는 직업훈련, 고용장려금, 직접일자리 정책이 통계적으로 유의한 부정적 효과를 미치며 제재/징계 정책만 유의한 긍정적 효과를 미친다.

적극적 노동시장정책이 첫째, 남성보다 여성에게 더 큰 영향을 미친다는 결과와 둘째, 청년 및 고령자의 노동시장 성과를 개선하는 경우가 드물다는 결과는 다른 여러 연구에서도 공통적으로 확인된다. 예컨대, Greenberg et al.(2003)은 미국의 직업훈련 정책이 성인 여성 소득은 1,417 달러 증가시키고, 성인 남성의 소득은 318

달러 증가시키며, 청년 소득은 92 달러 감소시킨다는 메타분석 결과를 제시하였다(1999년 달러 기준).⁴⁾ 단, 성인 여성 및 남성 소득 증가에 관한 추정 결과는 1% 수준에서 유의했지만 청년 소득 감소에 대한 추정 결과는 통계적으로 유의하지 않았다.

유럽의 경우에 초점을 둔 Kluve(2010)의 메타분석 결과도 직업훈련의 청년 노동시장 성과 개선 확률을 성인 및 장애인의 경우보다 훨씬 낮게 평가한다. Caliendo and Schmidl(2015)는 유럽의 청년 취업 정책을 세부 유형별로 구분해 메타분석을 수행하였다. 그들의 결과에 의하면 직업훈련 정책과 고용장려금 정책에 대한 기존 연구의 평가 결과는 긍정적 평가와 부정적 평가가 엇비슷하게 혼재되어 있고, 직접일자리 정책에 대한 평가 결과는 부정적 평가가 압도적으로 많았다. 단, 고용서비스 정책에 대한 평가 결과는 긍정적 평가가 우세한 것으로 분석되었다.⁵⁾

<표 2-3>은 OECD에서 수행된 Martin and Grubb(2001)의 메타 분석 결과를 요약한 것이다. 이들의 결과도 앞서 논의한 Card et al.(2015)의 결과와 상당히 유사하다. 직접일자리 정책은 중장기적으로 긍정적 효과를 미치기가 어려우며 창출된 일자리의 한계생산성이 낮은 경우가 대부분이다. 여성이 남성보다 적극적 노동시장정책의 영향을 더 크게 받는다. 적극적 노동시장정책을 통해 청년 일자리 문제를 해결하는 것은 매우 어렵다.

<표 2-3> 적극적 노동시장정책의 효과: Martin and Grubb(2001)의 메타분석

프로그램	긍정적 효과	효과 없음	비고
정규 교실훈련	재진입여성	중년남성, 저학력 고령 자	- 강좌의 노동시장 적합성이 높아야 함 - 고용주에게 강좌의 질이 높다는 신호가 전달되어야 함 - 고용주들이 높게 평가하는 자격증 획득 유도 - 프로그램 규모를 작게 운용
현장훈련	재진입여성, 싱글맘	중년남성(?)	- 노동시장 수요에 직접 부합해야 함 - 지역 고용주와 강한 연계 형성 - 단, 그로 인해 치환위험 증대

4) Greenberg et al.(2003)은 1964년부터 1998년 사이에 미국에서 추진된 15개 재정지원 직업 훈련 정책이 참여자 소득에 미친 효과를 메타분석을 이용해 분석했다. 이용된 논문의 수는 31개이며 정책효과 추정 값은 315개이다.

5) Caliendo & Schmidl(2015)은 청년 실업 문제 해결을 위해 유럽에서 추진된 적극적 노동시장정책의 성과를 분석했다. 메타분석에 이용된 연구 결과는 37개이다.

프로그램	긍정적 효과	효과 없음	비고
일자리탐색 지원(잡클럽, 개별적 상담 등)	대부분의 실업자 특히, 여성 및 한부모		- 실업자 구직 행동에 대한 감시 강화 - 선별지표(work test) 집행
그 중, 재취업 보너스	대부분의 성인실업자		- 수급자와 그들의 이전 고용주에 대한 면밀한 감시와 통제 필요
청년취업 정책 (훈련, 고용장려금, 직접일자리)		취약계층청년	- 교육, 직종숙련, 작업기반학습의 적절하 고 포괄적인 결합 - 청년과 그들의 가족에 대한 지원서비스 조기 개입 및 지속적 개입 - 직업에 대한 일부 청년들의 부적절한 태도에 대처 - 성인 멘토가 도움이 될 수 있음
고용장려금	장기실업자, 재진입여성		- 순고용 효과를 극대화하기 위해 목표집 단을 신중하게 정하고 적절히 통제해야 함 - 고용주 지원비율과의 상충문제 존재
그 중, 실업자 창업지원	남성 (40세 이하, 비교적 고학력)		- 소수의 사람들에게만 작동
직접일자리		대부분의 성인과 청년 실업자	- 일반적으로 장기적 이득은 거의 없음 - 한계 생산성이 작은 일자리

출처: Martin and Grubb(2001)의 Table 2를 정리함.

4) 거시경제적 요인과 노동시장 제도적 요인의 효과

Card et al.(2015)에 의하면 적극적 노동시장정책은 경제성장이 둔화되고 실업률
이 높을 때 더 큰 효과를 갖는다. 하지만 이러한 결론은 연구자 간에 공통된 결론
은 아니다. 예컨대, Kluge(2010)는 정책 유형 효과를 통제하면 거시경제적 요인(실
업률, GDP 성장률, GDP 대비 적극적 노동시장정책 지출 비율)과 노동시장 제도
적 요인(해고 규제, 비정규직 사용기간 규제, 파견 규제, 연금소득대체율 등)이 정

책 성과 평가에 미치는 효과는 유의하지 않다고 주장한다. Greenberg et al.(2003)은 경기 상황이 훈련 성과에 미치는 효과가 성인 남성과 성인 여성의 경우에는 유의하지 않고 청년의 경우에는 실업률이 높을 때 훈련 성과가 떨어진다고 주장한다.

적극적 노동시장정책의 성과는 시간이 지날수록 개선되고 있는가? Greenberg et al.(2003)은 미국의 직업훈련 성과가 시간에 걸쳐 향상되고 있다는 실증적 근거를 발견할 수 없다고 보고한다. Kluve(2010)는 최근 연구일수록 긍정적 효과를 보고할 확률보다 부정적 효과를 보고할 확률이 더 높다고 주장한다.

5) 국내 연구

우리나라의 경우에도 직접일자리창출 정책은 프로그램 종료 후 참여자의 노동시장 성과에 미치는 효과가 매우 작고 통계적으로 유의하지 않다는 결과가 많다. 이 상호 외(2015)는 2012년 상반기와 2013년 상반기에 직접일자리 사업에 참여했던 이들이 다음연도 6월 30일에 어떠한 고용상태에 있었는지를 조사했다. <표 2-4>는 그들의 조사 결과를 보여준다. 거의 절반 정도는 직접일자리 사업에 다시 참여한 다. 35%~38%의 인원은 직접일자리 사업에도 참여하지 않고 고용보험 피보험자격도 취득하지 못한 상태로 이동한다. 이러한 결과는 프로그램 참여자들이 미취업과 직접일자리 사업을 반복적으로 오가는 회전문 현상이 심각하다는 사실을 잘 보여 준다. 반면 직접일자리 사업을 수행한 이력이 없는 일반 사업장에 취업하여 고용보험을 취득하는 경우는 4.6%~4.8%에 불과하다. 직접일자리 사업이 참여자들의 민간 일자리 이행을 돕는 징검다리 역할은 제대로 수행하고 있지 못한 것이다.

<표 2-4> 직접일자리 사업 참여자의 고용상태 이동: 이상호 외(2015)의 결과
(단위: 명, %)

	다음연도 6월 30일 고용상태				
	직접일자리 사업 재참여	재취업(고용보험취득)		고용보험 미취득	계
		일자리 사업 사업장 취업	일반 일자리 재취업		
2012년 상반기 참여자	162,451 (45.4)	42,536 (11.9)	16,304 (4.6)	136,498 (38.2)	357,789 (100)
2013년 상반기 참여자	192,298 (51.3)	31,202 (8.3)	17,856 (4.8)	133,405 (35.6)	374,761 (100)

출처: 이상호 외(2015)의 <표 4-2>를 정리함.

주: 2012년 1월 1일~6월 30일과 2013년 1월 1일~6월 30일에 직접일자리 사업에 참여했던 이들이 다음연도 6월 30일에 어떠한 고용상태에 있었는지를 보여줌. 괄호 안의 값은 각 상태에 있는 인구를 프로그램 참여자수로 나눈 값임.

<표 2-5>는 2011년 지역공동체 일자리사업 및 숲가꾸기 사업 참여자들이 그러한 사업에 참여하지 않은 미취업자들에 비해 1년 후와 2년 후 시점에 얼마나 더 나은 노동시장 성과를 거두었는지를 보여준다. 이 표는 처치/통제 회귀분석을 이용한 이규용 외(2013)의 추정 결과를 정리한 것이다. 취업률에 미친 효과는 부정적이었다. 그러한 부정적 효과가 5% 또는 10% 수준에서 유의한 경우도 있었다. 특히, 숲가꾸기 사업 참여는 민간부문 일자리 취업확률에 상당히 크고 유의한 부정적 효과를 미쳤다. 임금에 미치는 효과는 통계적으로 유의하지 않은 경우가 대부분이었는데 숲가꾸기 사업의 경우에는 2년 후 임금에 5% 수준에서 유의한 부정적 효과를 미쳤다. 이러한 이규용 외(2013)의 결과도 우리나라 직접일자리창출 정책이 프로그램 종료 후 참여자의 노동시장 성과에 긍정적인 영향을 미치지 못하고 있다는 사실을 보여준다.

<표 2-5> 한국 직접일자리 정책의 노동시장 효과: 이규용 외(2013)의 결과

	지역공동체 일자리사업		숲가꾸기 사업	
	1년 후	2년 후	1년 후	2년 후
취업	-0.052* (0.031)	-0.021 (0.031)	0.039 (0.031)	-0.083** (0.031)
정부사업	-0.003 (0.028)	-0.013 (0.028)	0.198** (0.030)	0.055** (0.029)

	지역공동체 일자리사업		숲가꾸기 사업	
	1년 후	2년 후	1년 후	2년 후
민간부문	-0.049** (0.022)	-0.008 (0.022)	-0.159** (0.025)	-0.138** (0.025)
취업기간	-0.041 (0.275)	0.050 (0.272)	0.972** (0.365)	0.302 (0.581)
월임금	-0.181 (0.131)	-0.073 (0.127)	0.177 (0.144)	-0.405** (0.147)
건강		-0.004 (0.067)		-0.045 (0.067)
만족도		-0.049 (0.050)		0.087* (0.051)

출처: 이규용 외(2013)의 <표 4-11>, <표 4-12>, <표 4-14>, <표 4-15>, <표 4-18>, <표 4-19>, <표 4-20>, <표 4-21>을 정리함.

주: 2011년 지역공동체 일자리사업 및 숲가꾸기 사업 참여자들의 노동시장 성과를 그리한 사업에 참여하지 않은 이들의 노동시장 성과와 비교한 결과임. 전체 대상자는 2010년 일자리 사업에 참여한 982명임. 처치집단은 2011년에도 일자리 사업에 참여한 497명임. 통제집단은 2010년도에 일자리 사업에 참여하였고 2011년 사업에 지원했으나 참여자로 선정되지 않은 485명임. 1년 및 2년 후 시점은 각각 2012년 11월과 2013년 11월임. 괄호 안의 값은 강건한 표준오차이며, **과 *는 각각 5%와 10% 수준에서 유의함을 표시.

우리나라 직업훈련 정책의 노동시장 성과에 관한 연구 결과들은 강순희·어수봉·최기성(2015)에 잘 정리되어 있다. 총 41개 연구 결과를 검토한 그들의 결론에 의하면 직업훈련 정책은 노동시장 성과를 유의하게 개선한 것으로 보고되는 경우가 많다. 단, 청년, 여성, 중고령자, 장애인, 저소득층 등 구체적으로 어떠한 목표 집단에 주목하느냐와 취업률과 임금 중 어떠한 성과변수에 초점을 두느냐에 따라 평가 결과가 달라지기도 한다. 또한 직업훈련의 경우에도 고용의 질을 개선하는 효과는 매우 낮은 것으로 평가되고 있다.

예컨대, 이상은(2005)은 청년층에 대한 직업훈련은 취업률과 임금에 대해 유의한 영향을 미치지 못한다는 결과를 제시하였다. 강순희·어수봉·최기성(2015)은 직업훈련이 남성보다 여성의 취업률을 더 큰 폭으로 증대시킨다는 결과를 제시하였다. 또한 이들은 직업훈련이 남녀 모두 정규직으로 취업될 확률에는 유의한 영향을 미치지 못하며 여성의 임금에는 부정적인 영향을 미친다는 점도 보였다. 이서운(2014)은 실업자에 대한 직업훈련이 재취업확률은 증대시키지만 재실업위험을 개선하는 효과는 없고 이전임금회복확률에는 부정적인 영향을 미친다는 결과를 제시하였다.

3. 우리나라 일자리정책의 특징과 개선방향

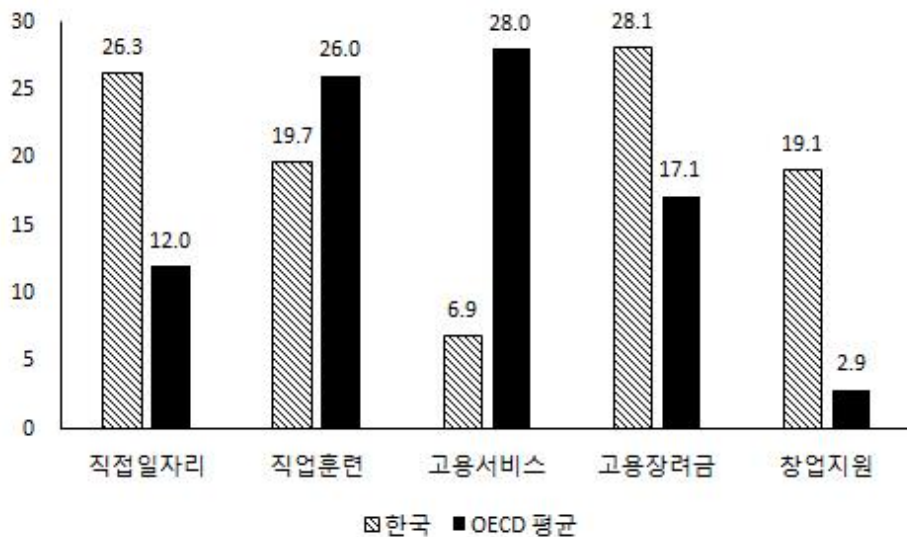
1) 직업훈련 정책과 고용서비스 정책 중심 예산 확대 필요

우선, 예산 총액 면에서 우리나라의 경제규모 대비 노동시장정책 예산은 OECD 국가 평균보다 낮다. 2014년 OECD 통계에 의하면 우리나라의 GDP 대비 노동시장정책 지출 비율은 0.75%로 OECD 평균 1.32%의 절반보다 조금 높은 수준이다. 소극적 노동시장정책 비율 0.30%와 적극적 노동시장정책 비율 0.45% 모두 OECD 평균 0.78%와 0.53%를 하회한다. 노동시장정책 예산 총액을 지금보다 더 큰 폭으로 확대할 필요가 있다.

정책 유형 간 예산 배분 구조를 보면 우리나라는 다른 OECD 국가에 비해 직접일자리 정책과 고용장려금 정책이 차지하는 비중이 매우 높다. [그림 2-1]에서 볼 수 있듯이 우리나라의 2016년 적극적 노동시장정책 예산 중 직접일자리 정책과 고용서비스 정책이 차지하는 비중은 각각 26.3%와 28.1%이다. 이는 같은 항목에 대한 2014년 OECD 회원국 평균 12.0%와 17.1%를 큰 폭으로 상회한다. 특히, 우리나라의 직접일자리 사업 예산 비중은 전체 OECD 국가들 중 헝가리에 이어 두 번째로 높은 수준이다. 그에 반해 직업훈련 정책과 고용서비스 정책이 차지하는 비중은 상당히 낮다. 직업훈련 정책의 예산 비중 19.7%도 OECD 평균 26.0%에 크게 못 미치지만, 고용서비스 정책의 예산 비중 6.9%는 OECD 평균 28.0%의 1/4 수준에도 못 미친다. 2014년 OECD 통계를 이용하여 각국의 고용서비스 정책 예산 비중을 비교하면 우리나라가 포르투갈에 이어 두 번째로 낮다.

지방자치단체의 직접일자리 사업 의존도는 중앙정부보다 훨씬 더 강하다. <표 2-6>에서 볼 수 있듯이 지방자치단체의 경우에는 적극적 노동시장정책 관련 자체 예산 중 70% 이상이 직접일자리 사업에 배분되어 있다. 중앙정부와의 매칭 사업을 위해 지방자치단체가 지출하는 예산에서는 직접일자리 사업이 차지하는 비중이 95%를 상회한다. 반면, 지방자치단체의 전체 일자리 예산에서 직업훈련 정책과 고용서비스 정책이 차지하는 비중은 두 정책 모두 3% 미만이다.

[그림 2-1] 적극적 노동시장정책 사업 유형 간 예산 배분 구조



출처: 강세욱(2015), OECD.Stat.

주: 한국은 2016년 예산 기준. OECD는 2014년 기준

〈표 2-6〉 지방자치단체 일자리사업 구조 (2014년)

(단위: 억 원, %)

	중앙정부		지방자치단체		합계
	소관부처	매칭사업	자체사업		
직접일자리	28,448 (62.2)	21,673 <47.4>	11,361 (24.8)	8,686 (19.0)	45,773 (100.0)
직능개발	15,817 (96.3)	213 <1.3>	4 (0.0)	597 (3.6)	16,418 (100.0)
고용서비스	5,906 (90.5)		238 (3.6)	385 (5.9)	6,529 (100.0)
고용장려금	20,845 (97.2)			605 (2.8)	21,450 (100.0)
창업지원	5,570 (86.1)			902 (13.9)	6,472 (100.0)
전체	76,586 (79.3)		20,047 (20.7)		96,633 (100.0)

출처: 주무현(2014)

이러한 일자리사업 예산 배분 순위는 앞서 살펴본 정책 유형별 노동시장 성과 순위와 매우 다르다. 노동시장 효과는 직업훈련 정책과 고용서비스 정책이 상대적으로 크고 고용장려금 정책과 직접일자리 정책이 상대적으로 작는데, 예산 배분 비중은 고용장려금 정책과 직접일자리 정책이 높고 직업훈련 정책과 고용서비스 정책이 낮다. 이러한 불일치는 직업훈련 정책과 고용서비스 정책의 비중을 확대하는 방향으로 우리나라 예산 배분 구조를 조정할 필요가 있음을 시사한다.

물론, 각국의 노동시장 여건과 사회안전망 제도가 상이한 상황에서 OECD 평균과 단순 비교하여 예산 배분 구조의 적정성을 논의하는 것은 타당하지 않을 수 있다. 고용성과만을 기준으로 정책의 타당성을 평가해서도 안 될 것이다. 사회안전망이 제대로 갖추어지지 못한 우리나라의 경우 일자리사업이 고용정책 뿐 아니라 사회정책의 기능도 수행하고 있기 때문이다(최혜진·최영준, 2012; 이규용 외, 2013; 주무현, 2014).

그럼에도 불구하고, 다양한 노동시장 성과 평가 결과들과 비교해 봐도 우리나라 일자리사업 예산 배분 구조는 직접일자리 정책 및 고용장려금 정책 편중 경향이 너무 강하다. 이러한 경향을 사회적 약자를 보호하려는 과정에서 불가피하게 초래된 것으로 볼 수만은 없다. 단기적 성과 중심 노동시장정책 기조, 일자리사업 집행 과정에서 이익을 취하고 있는 다양한 세력 간 유착 관계, 일자리사업 설계 및 집행 기관의 대안 개발 역량 부족으로 인해 야기된 것이기도 하다. 유사중복 사업도 많고, 고용안정성과 민간 일자리 이행률도 떨어지며, 사업 평가 및 환류 체계가 제대로 구축되어 있지 않고, 저임금 일자리에 집중되어 있어서 저소득층 생활안정 기능도 충분히 수행하고 있지 못하다는 것이 일반적 평가이다. 더욱 중요한 문제는 정책 역량이 직접일자리 정책과 고용장려금 정책에 집중됨으로써 직업훈련 정책과 고용서비스 정책이 활성화되고 있지 못하다는 것이다.

앞서 언급한 대로 예산 총액 면에서 우리나라는 경제규모 대비 일자리사업 예산 지출 비중이 다른 OECD 국가들보다 낮다. 따라서 직접일자리 사업 및 고용장려금 사업 예산 축소를 통해 예산 배분 구조를 조정하는 전략보다 직업훈련, 고용서비스 사업 중심 예산 확대를 통해 예산 배분 구조를 조정하는 전략이 바람직하다.

2) 정책 목표와 참여자 특성을 고려한 맞춤형 전략 필요

전체 예산 규모를 확대하고 정책 유형 간 예산 배분 비중을 조정하는 것도 중요하지만 각 정책의 효과를 높이려는 노력도 매우 중요하다. 각 사업 간 연계 구

조를 강화하고 특히, 일자리 질 개선 능력을 제고해야 한다. 앞 절의 기존 연구 정리 결과는 각 정책이 지향하는 목표, 참여자 특성에 따른 정책 유형별 성과 차이, 정책효과 파급기간 등을 고려하여 일자리정책 집행 체계를 개선할 필요가 있음을 시사한다. 각 정책별 세부 개선 방안을 여기서 모두 논의하기는 어렵다. 다수의 연구자들이 공통적으로 지적하고 있는 몇 가지 주요 사항을 간략히 정리하면 다음과 같다.

(1) 직접일자리 정책

직접일자리 정책의 경우에는 일자리의 질을 개선하고 사회복지 제도와의 연계성을 강화하여 저소득층 생활안정 기능을 제고해야 한다. 현재 우리나라는 노인 취업률이 OECD 회원국 중 가장 높은 수준임에도 불구하고 노인 취업의 빈곤 완화 효과가 매우 낮아 노인 빈곤율 역시 OECD 회원국 중 가장 높은 수준이다. 청년층에 대해서도 여러 직접일자리 사업이 진행되고 있지만 재취업률, 고용유지율, 임금 등의 성과가 미흡하다. 여성 미취업자를 위한 직접일자리 사업 역시 고용안정성이 낮은 저임금 시간제 일자리가 큰 비중을 차지하고 있다.

청년/여성/고령자, 경과적/복지성/봉사형 일자리 등 참여자 특성과 일자리 제공 목적을 고려한 차별적 지원 대책이 마련되어야 한다. 직업훈련 및 고용서비스 사업과의 연계성을 강화하여 더 나은 일자리로의 이행률도 높여야 한다. 직접일자리 사업을 통해 생산되는 사회·복지서비스의 질을 제고하려는 노력도 필요하다. 정부가 먼저 공공일자리 사업에서 일자리의 질을 개선하고 올바른 노사관계를 확립하려는 노력을 기울이고 이를 민간으로 확대·전파하려는 다양한 대책을 마련해야 한다.

(2) 고용장려금 정책

고용장려금 정책은 사중손실, 대체효과, 전치효과 등의 부작용으로 인해 순고용 효과가 크지 않다는 것이 학계의 일반적 평가이다. 특히 우리나라의 고용장려금 정책은 사업주 지원 비중이 너무 높고, 프로그램 종료 후 고용유지율이 급격히 낮아지며, 사업체계가 지나치게 복잡해 서비스 이용이 어렵고, 제도 활용률이 낮아 실효성이 떨어진다는 지적이 여러 연구자들에 의해 제기되어 왔다(금재호 외, 2013;

국민경제자문회의·KDI, 2016).

예컨대, 국회예산정책처(2016)에 따르면 고용창출지원사업 중 하나인 정규직전환 지원 사업의 경우 2015년 예산 196억 원 중 실제 집행된 금액은 4억 원(2%)에 그쳤다.⁶⁾ 국회예산정책처는 이러한 낮은 집행률의 원인으로 우리나라의 현재 상황에서는 기업이 비정규직을 채용함으로써 얻을 수 있는 인센티브가 과도하기 때문에 현행 기업 보조금 지원으로는 정규직 채용 관행을 유도하기가 어렵다는 점을 지적했다. 해결책으로는 원·하청 공정거래질서 확립 및 불법파견 감독 강화 등을 통해 비정규직의 임금과 근로조건을 개선하고 집행 가능한 수준으로 예산을 조정해야 한다고 주장했다.

집행률이 저조한 고용장려금 사업은 그 외에도 많다. 대기업이 협력업체 근로자를 위해 이익의 일부를 복지기금으로 지출하면 그 중 50%를 지원하는 사내(공동) 근로복지기금지원 사업도 2015년 예산 80억 원 중 2억 원(2.6%)만 집행되었다. 임금피크제를 도입한 기업이 청년을 정규직으로 신규 채용할 경우 인건비를 지원하는 세대 간 상생고용 지원 사업도 2015년 추경을 통해 신규 편성된 예산 123억 원 중 18억 원(14.6%)만 집행되었다. 이러한 사례들은 우리나라의 여러 고용장려금 제도가 제 역할을 충분히 수행하고 있지 못하다는 사실을 보여준다.⁷⁾

(3) 직업훈련 정책

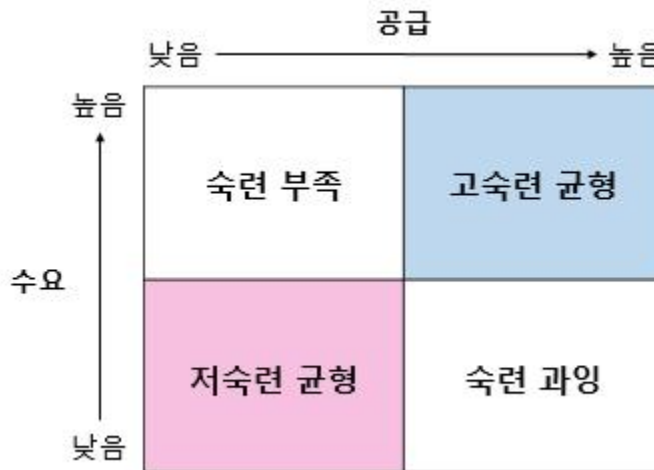
직업훈련 정책의 경우에는 지역 발전 전략과 직업훈련 체계 간 연계성을 강화할 필요가 있다. 최근 OECD(2014)는 LEED(Local Economic and Employment Development) 프로그램 보고서를 통해 지역 수준 숙련 형성의 필요성을 강조하고 다양한 정책 대안들을 제시하고 있다. 그러한 정책 대안에는 숙련 공급 뿐 아니라 숙련 수요도 증대시켜 고숙련 균형을 이루어야 한다는 점([그림 2-2] 참고), 축적된 숙련이 과소 이용되지 않도록 숙련 활용도(skill utilization)를 제고해야 한다는 점, 고성

6) 정규직전환지원 정책은 기간제·파견 및 안전·보건관리자를 (기한의 정함이 없는) 정규직으로 전환하는 상시 근로자 5인 이상 300인 이하 중소·중견기업 사업주에게 인건비 상승분의 일정 비율을 월 60만원 한도 내에서 최대 1년 간 지원하는 정책으로 2015년에 처음 도입되었다. 2016년 예산은 244억 원으로 증액되었고 2016년 6월까지 7.0%가 집행되었다 (국회예산정책처, 2016). 2015년 9월 이전까지는 월 60만원 한도 내에서 임금 상승분의 50%를 지원했고 2015년 9월 이후 현재까지는 월 60만원 한도 내에서 임금상승분의 70%(청년은 80%)와 간접노무비 20만원을 지원하고 있다.

7) 고용장려금 정책의 성과에 관한 선행 연구 정리 문헌으로는 금재호 외(2013)를 참고하라.

장 기업에 대한 투자를 확대하고 사회적 기업과 녹색 산업을 고용창출 기제로 적극 활용해야 한다는 점, 노동자의 경력 단계에 따른 맞춤형 직업훈련 서비스를 생애 전체에 걸쳐 지속적으로 제공함으로써 경제사회 변화에 대한 적응력(resilience)을 강화하고 더 나은 일자리로의 이행을 지원해야 한다는 점, 기업 및 지역 특수숙련과 일반적 숙련 간 균형을 추구해야 한다는 점, 직업훈련 프로그램에 지역 고용주들과 정규 교육기관의 참여를 확대해야 한다는 점, 지방자치단체의 주도적 역할이 중요하다는 점 등이 포함된다. 전병유(2016)는 우리나라의 경우에도 국가인적자원 컨소시엄, 산업별 협의체, 지역산업 맞춤형 인력양성체계, 지역맞춤형 일자리사업 등 다양한 지역숙련정책이 추진되고 있지만 이러한 새로운 패러다임이 적극적으로 반영되진 못하고 있다고 평가한다.

[그림 2-2] OECD LEED의 숙련 진단 사분면도



출처: OECD(2014)

현재 우리나라의 직업훈련 참여자 중 훈련 받은 분야에 취업하는 비율은 10%대에 불과하다(국민경제자문회의·KDI, 2016). 직업훈련이 더 나은 일자리로 이동할 수 있는 징검다리 역할을 할 수 있도록 참여자 인적 특성 및 노동시장 경력 단계를 고려한 맞춤형 전략이 필요하다. 특히, 비정규직의 직업훈련 참여율을 높이고 노동시장 성과를 개선하기 위한 획기적인 대책이 마련되어야 한다. 우리사회의 각 부문에 걸쳐 비정규직이 광범위하게 이용되고 있음에도 불구하고, <표 2-7>에서 볼 수 있듯이, 연중 교육훈련 경험이 있는 비정규직의 비율(35.5%)은 정규직 비율

(67.5%)의 절반 수준에 불과하다(한국비정규노동센터 정책연구위원회, 2015). 더욱이 사업주 훈련 수료자 중 비정규직 비율은 1.8%에 불과한 상황이다(국민경제자문회의·KDI, 2016).

〈표 2-7〉 고용형태별 교육훈련 경험여부

(단위: 명, %)

구분		교육훈련 경험 여부		전체
		있음	없음	
전체		10,273,353	9,038,620	19,311,973
		53.2%	46.8%	100.0%
정규직 여부	정규직	7,212,225	3,474,346	10,686,571
		67.5%	32.5%	100.0%
	비정규직	3,061,128	5,564,274	8,625,402
		35.5%	64.5%	100.0%

출처: 한국비정규노동센터 정책연구위원회(2015)

정규직과 비정규직 간 직업훈련 참여율 격차도 문제이지만 정규직과 비정규직에게 제공되는 직업훈련 서비스의 내용이 상이할 수 있다는 것도 문제이다. 기업의 입장에서는 비정규직 노동자에게 기업 특수 숙련 형성의 기회를 제공할 유인이 크지 않을 수 있다. 대신 비정규직 직업훈련 사업은 일반 숙련 형성 프로그램을 중심으로 이루어질 가능성이 높다(Autor, 2001; Schmidt and Thommes, 2007). 비정규직에 대한 직업훈련 효과를 분석한 기존 연구들을 보면, 정규직 전환 확률에 미치는 영향이 통계적으로 유의하지 않은 경우가 많다(Higuchi, 2013; D'Addio and Rosholm, 2005; McVicar et al., 2016; 채창균, 2009; 강순희, 2012; 김철희 외, 2013).⁸⁾ 비정규직의 직업훈련 실태와 성과에 대한 심층 분석과 개선책 마련이 시급하다.

8) 단, 채창균(2009)은 직업훈련 비용을 비정규직 개인이 부담할 경우에는 정규직 전환 가능성이 높아진다는 결과를 제시하였다. 이상준 외(2012)는 정규직 전환효과가 임금효과를 상회한다는 결과를, 강순희·안준기(2013)는 비정규직 유형에 따라 정규직 전환효과가 다르다는 결과를 제시하였다.

(4) 고용서비스 정책

고용서비스의 경우에도 인원 및 전문성 부족, 저임금 일자리 편중 경향, 민간 위탁의 무분별한 활용 및 관리 미흡 등으로 인해 노동시장 성과 개선 역할을 제대로 수행하고 있지 못하다는 평가가 지배적이다(김승택 외, 2015; 오성욱, 2016, 국회 예산정책처, 2016). 오성욱(2015)에 따르면, 2015년 우리나라의 고용센터 수는 86개이며, 고용센터 직원 수는 4,923명이다. 우리나라의 실직자 중 공공직업알선기관을 통해 재취업하는 비율은 15.4%이다. 이는 핀란드의 43%, 일본 23%, 영국 27%에 비해 현저히 낮은 수준이다. 일자리정보 중 70.4%는 30인 미만 사업장 일자리이다. 고용센터 구직자 중 41.8%는 월 200만 원 이상의 임금을 희망하지만 월 200만 원 이상의 임금을 지급하는 일자리 정보는 29.4%에 불과하다. 이러한 실태조사 결과는 고용서비스에 대한 인프라 투자를 확대하는 한편 고용서비스 기관 간 협력 체계를 강화해야 할 필요성을 제기한다. 아울러, 대기업과 중견 기업 참여를 확대하여 양질의 일자리 정보 획득 역량을 제고해야 할 것이다.

직업상담원들이 취업서비스 업무에 집중할 수 있도록 종사자 수를 큰 폭으로 늘리고 취업서비스 이외의 업무 부담을 줄여야 한다. 직업상담원의 전문성 강화를 위한 직업훈련을 확대해야 하며 처우 개선을 위한 방안도 마련되어야 한다. 다시 오성욱(2015)의 실태조사 결과를 보면, 2015년 우리나라의 고용센터 직원 1인당 구직자수(2014년 기준)와 경제활동인구는 각각 606명과 5,467명으로, 독일(53명과 447명, 2014년 기준), 영국(53명과 463명, 2014년 기준), 프랑스(96명과 554명, 2013년 기준), 일본(222명과 2,359명, 2013년 기준)보다 훨씬 더 많다. 더욱이 고용센터 인력의 9.4%만 직접적인 취업알선업무를 담당하고 있으며 그마저도 워크넷 정보위주의 취업알선에 급급한 실정이다. 워크넷에 등록된 구직자 중에서 상담 및 알선을 통해 취업시킨 경우는 8.2%에 불과하다.

Hainmueller et al.(2015)은 독일의 연방공공고용청(Federal Public Employment Agency: Bundesagentur für Arbeit, BA)이 2007년 5월 시행한 파일럿 프로젝트 결과를 분석하여 상담전문인력 확대가 지역 내 실업률과 실업지속기간은 감소시키고 재취업률은 상승시켰다는 실증 분석 결과를 제시했다. 구직자에 대한 관리가 강화되고 일자리탐색 노력이 증대되며, 더 많은 빈 일자리 정보가 등록되기 때문이다. 상담인력 확대에 의한 비용 상승분은 서비스 성과 제고로 인해 충분히 만회되었다. 해당 사무소의 “추가적 인건비-실업 급여액”은 3.4%p 감소했고, 서비스 참여자의 소득은 6.7%p 증대되었다. 인접 지역에 부정적 파급효과를 미치지도 않았다.

오히려 프로젝트 참여 사무소들로 인해 빈 일자리 정보가 증대되어 프로젝트에 참여하지 않은 인접 지역 고용사무소들의 성과도 개선되었다.

Behncke et al.(2010a, b)은 스위스를 자료를 분석하여 상담사와 실업자 간 사회적 배경 일치 여부가 취업 성과에 미치는 영향을 분석했다. 사회적 배경 일치 여부는 성, 연령대, 교육수준 및 국적을 기준으로 평가했다. 성향점수방법 등의 매칭 방법을 이용해 정책의 인과적 영향을 분석한 결과, 사회적 배경이 동일한 상담사에게 고용서비스를 받은 실업자는 그렇지 않은 실업자에 비해 취업확률과 안정적 일자리로의 취업확률 모두 3%p 이상 높아지며 구직활동을 계속할 확률과 실업급여 수급확률은 3%p 이상 감소하는 것으로 나타났다. 주된 원인은 상담사-실업자 간 신뢰감이 증대되고 더 원활한 의사소통이 이루어지기 때문이다. 이러한 결과도 다양한 사회적 배경을 가진 이들로 고용서비스의 상담인력을 증원함으로써 현재의 획일적 고용서비스 제공 시스템에서 벗어나 수요자 맞춤형 서비스 제공 체계를 구축할 필요가 있음을 시사한다.

고용서비스 민간위탁을 억제하면서 민간 위탁기관에 대한 관리 감독을 강화해야 한다. 오성욱(2015)과 김승택 외(2015)에 의하면, 우리나라의 민간고용서비스 산업은 규모 면에서는 빠른 속도로 증가하고 있지만 정부 지원 의존도가 높은 영세 기업들의 비중이 매우 높으며, 불안정 저임금 일자리 편중 경향이 강하고, 서비스의 차별화 수준도 높지 않은 것으로 알려져 있다.

프랑스, 독일, 스웨덴에서 이루어진 참여자 무작위 배정 방식에 의한 필드 실험 결과는 민간위탁 확대보다 공공고용서비스 기능 강화에 정책의 중점을 둘 필요가 있음을 시사한다. 프랑스는 2007년에 일부 공공고용서비스기관과 민간위탁기관의 직업상담원 1인당 장기실업 위험 구직자수를 120명에서 40명으로 낮추면서 43,977명의 구직자들로 하여금 그러한 조치를 취하지 않은 공공고용서비스 기관(통제집단), 실험대상 공공고용서비스기관, 실험대상 민간위탁고용고용서비스 기관 중 한 기관을 임의로 선택하게 했다. 이러한 필드 실험 성과를 분석한 Behaghel et al.(2014)의 결과에 의하면, 실험 6개월 후에 실험대상 공공서비스기관의 취업률은 통제집단의 취업률(약 20%)보다 10.2%p 증가했지만 실험대상 민간위탁기관의 취업률은 4.2%p 증가하는 데 그쳤다. 정책 효과가 나타나는 속도 역시 공공고용서비스기관이 민간위탁기관보다 빨랐다. 공공서비스기관에서는 취업률이 3개월 후에 이미 11%p 증가했지만, 민간위탁기관에서는 3개월이 될 때까지 취업률이 유의하게 증가하지 않았다. 비용-편익 면에서도 공공고용서비스기관에 대한 지원이 더 나은 성과를 보였다. 민간위탁기관에서는 실업급여 수급기간이 감소하지 않아서 순비용이 유의하게

증가했지만, 공공서비스기관에서는 실업급여 수급기간이 감소하여 순비용이 (비록 통계적으로 유의하지는 않지만) 감소했다. Behaghel et al.(2014)은 이러한 결과의 원인으로 민간위탁기관의 상담 기술 및 노력 부족 문제를 지적했다. 독일에서 2009년~2010년에 시행된 고용서비스 강화 실험을 분석한 Krug and Stephan(2016)도 공공고용서비스 기관에 대한 지원이 민간위탁 기관에 대한 지원보다 실업기간을 더 큰 폭으로 줄였다는 결과를 제시했다. 단, 이들은 그러한 효과가 단기에만 존재하며, 실업기간이 감소한 주된 이유는 실업에서 비경제활동상태로의 이행 때문이었다고 지적한다. Bennmark et al.(2013)은 스웨덴에서 2007년에 시행된 필드 실험 결과를 분석했다. 민간위탁기관에 대한 지원과 공공고용서비스기관에 대한 지원이 전체 참여자의 취업률에 대해서는 통계적으로 서로 다르지 않은 영향을 미쳤지만, 청소년에게는 공공고용서비스기관 지원이, 이민자에게는 민간위탁기관 지원이 더 나은 성과를 보였다.

3) 성과평가 시스템 개선 필요

사업 평가체계는 사업의 지속성과 정책 운용방향, 정책의 최종적 성과에 큰 영향을 미친다. 그동안 많은 연구자들이 우리나라 노동시장정책 평가체계의 형식성과 획일성 문제를 지적하였고 다면적 평가체계로의 전환 필요성을 제기해 왔다(전명숙·임상훈, 2014; 김종한 외, 2014; 우상범·이상호, 2014). 앞 절의 기존 연구 정리 결과는 정책 성과 평가체계를 설계할 때도 정책의 유형과 참여자 특성, 정책효과 파급기간 등을 다면적으로 고려할 필요가 있음을 시사한다.

<표 2-8>은 2016년 일자리사업이 참여자 특성별로 어떻게 배분되어 있는지를 보여준다. [그림 2-3]은 이러한 예산 배분 비중과 Card et al.(2015)이 분석한 취업효과 간 관계를 보여준다. 이 그림의 결과를 보면, 취업효과가 높은 정책 중에서 취약계층과 고령자에 대한 고용서비스 정책과 여성에 대한 직업훈련 정책은 예산 비중이 상대적으로 낮게 책정되어 있음을 알 수 있다. 반면, 고령자, 여성, 청년 직접일자리 정책과 여성에 대한 고용서비스 정책은 취업효과에 비해 예산 비중이 높게 책정되어 있다. 이 그림은 취업효과를 기준으로 예산 구조의 적정성을 평가하는 방법을 예를 들어 설명하기 위해 작성한 것이다. 우리나라의 실제 사업 평가 결과를 이용하여 작성한 것은 아니다. 실제로 노동시장정책 성과체계를 개편할 때는 취업 효과 뿐 아니라 일자리의 질을 반영하는 다양한 경제 변수들을 이용해야 한다. 아울러, 정책 유형별로 정책 효과 파급이 다르다는 점도 고려할 필요가 있

다. 이 그림을 통해 강조하려는 것은 예산 배분 구조가 정책의 실제 성과와 긴밀히 연계되어야 한다는 점이다.

〈표 2-8〉 참여자 특성별 일자리사업 현황(2016년)

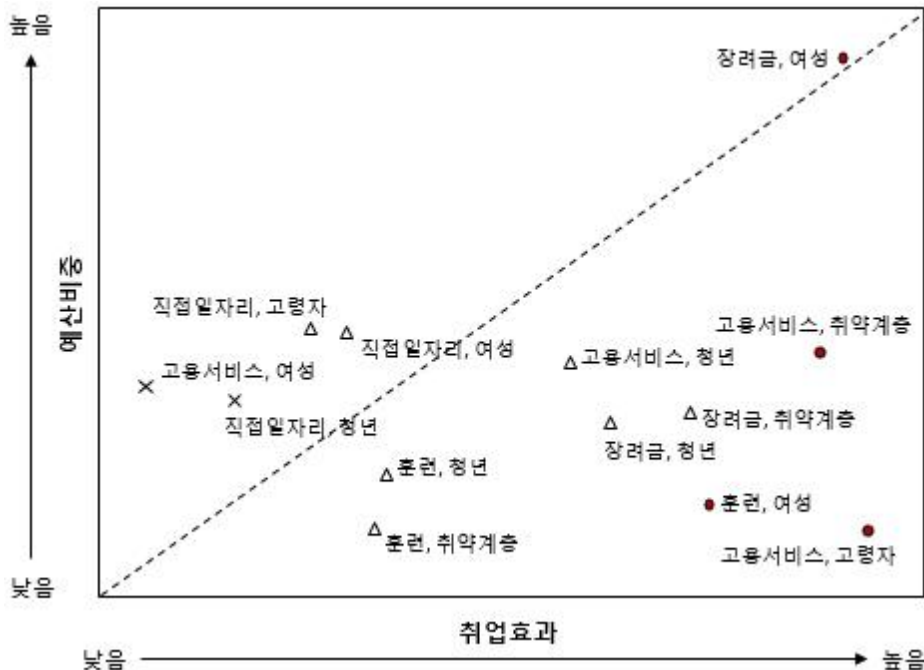
(단위: 사업수: 개 (%); 예산액: 억 원 [%])

		전체	주참여대상				
			취약 계층	청년	노인	여성	중장년
전체 일자리 사업	사업수	196 (100)	33 (16.8)	48 (24.5)	10 (5.1)	29 (14.8)	32 (16.3)
	예산액	157,796 [100]	12,504 [7.9]	13,804 [8.7]	5,389 [3.4]	18,531 [11.7]	16,730 [10.5]
직접 일자리	사업수	63 (100)	10 (15.9)	20 (31.7)	7 (11.1)	17 (27.0)	23 (36.5)
	예산액	26,342 [100]	5,013 [19.0]	3,018 [11.5]	4,467 [17.0]	4,385 [16.6]	11,329 [43.0]
직업 훈련	사업수	55 (100)	7 (12.7)	13 (23.6)		4 (7.3)	3 (5.5)
	예산액	19,716 [100]	410 [2.1]	1,500 [7.6]		898 [4.6]	798 [4.0]
고용 서비스	사업수	31 (100)	9 (29.0)	6 (19.4)	2 (6.5)	4 (12.9)	4 (12.9)
	예산액	6,904 [100]	3,974 [57.6]	3,789 [54.9]	349 [5.0]	3,292 [47.7]	3,496 [50.6]
고용 장려금	사업수	20 (100)	4 (20.0)	3 (15.0)		2 (10.0)	2 (10.0)
	예산액	28,208 [100]	2,786 [9.9]	2,581 [9.1]		9,920 [35.2]	1,107 [3.9]

출처: 국민경제자문회의·KDI(2016)

주: 주참여대상은 해당사항이 없거나 중복체크 가능

[그림 2-3] 취업효과에 따른 예산 배분의 적정성 평가 예



주: 취업효과는 Card et al.(2015)의 회귀계수를 표준오차로 나눈 Z-통계량 기준, 예산 비중은 2016년 예산 기준. 각 변수는 10분위 구간 표준화된 값을 이용함. 색칠된 원은 정책의 긍정적 효과가 유의한 경우를, 색칠되지 않은 삼각형은 정책의 효과가 유의하지 않은 경우를, X 표시는 정책의 부정적 효과가 유의한 경우를 나타냄. 이 그림은 취업효과를 기준으로 예산 구조의 적정성을 평가하는 예를 보여주기 위한 것임. 실제 성과지표 개발 시에는 취업 효과 이외의 다른 정책 목표들과 정책 효과 파급 기간 등을 다면적으로 고려해야 한다.

<표 2-9>는 우리나라의 정책 효과 평가가 실제로 어떻게 이루어지고 있는지를 보여주기 위한 예로 2015년 지역맞춤형 일자리창출 지원사업 시행지침에 제시된 특화사업 평가지표 중에서 사업성과 부분을 정리한 것이다. 이 사업의 평가 항목은 크게 사업기획(20점), 사업집행(30점), 사업성과(50점)의 세 부분으로 구분되며 그 중 사업성과에 대한 배점이 가장 크다. 사업성과 내에서는 계획 또는 목표 대비 훈련, 수료, 취업률이 25점으로 절반을 차지한다. 고용보험 가입 사업장 취업률이 높을 경우와 취약계층 취업률이 높은 경우에는 각각 5점씩 최대 10점의 가산점을 부여한다. 취업자수는 훈련 종료 후 3개월까지의 취업자수로 평가한다.

〈표 2-9〉 지역맞춤형 일자리창출 지원사업 사업성과 평가지표 (2015년 기준)

평가기준	배점	착안사항	평가방법
사업목표 달성도(35점)			
사업목표 구체적 성과지표 충족성	20점	구체적 성과지표 대비 충족도 미흡사유 설득력	평가방법 A: 계획인원 대비 목표달성 훈련 6점, 수료 6점, 취업 8점 만점 90-100%, 75-90%미만, 60-75%미만, 45-60%미만, 45%미만으로 구분 구간 당 1점씩 변화 평가방법B: 성과지표 달성을 위한 노력도
사업목표 달성 합리성	15점	목적과 결과간 일관성 역량 대비 결과 완성도 사업계획서상 목표 달성도	목적과 결과간 일관성(8점만점) 역량대비 완성도 및 노력도(2점만점) 사업계획서 상의 목표에 대한 달성도: 훈련수료율, 취업률 (5점만점) 90-100%, 75-90%미만, 60-75%미만, 45-60%미만, 45%미만으로 구분 각 구간 당 1점씩 변화
프로그램 사후관리(5점)			
프로그램 사후관리 시스템	5점	사후관리 시스템 구축 여부	사후관리 시스템: 구축 2점, 계획 1점, 미계획 0점 전문가 자문을 통한 피드백 시스템: 구축 또는 계획 1점, 미계획 0점 프로그램 사후관리 실효성 (2점만점)
사업기여도: 지역 일자리 창출 및 직업능력개발 기여도(10점)			
직접적 기여도	5점	양질의 일자리 창출에 직접적으로 기여한 정도	고용보험 가입기준 취업률: 50% 이상=5점, 30%미만=1점 30-50%미만 = $0.2 \times (\text{고용보험 가입기준취업률} - 30) + 1$ 고령자, 장애인, 결혼이민자, 여성가장 등 취약계층 고용에 기여한 경우 1점 추가 목표달성의 근거자료 (미흡시 2점 감점)
간접적 기여도	5점	지역의 고질적인 고용문제 개선에 기여	청년, 여성, 노인, 고령자, 장애인 등 지역의 특수한 고용애로사항 해결에 기여한 정도 파악(5점만점)

출처: 고용노동부(2014)의 시행지침 설명을 정리. 취업자수는 훈련 종료 후 3개월까지의 취업자수를 기준으로 함.

이러한 성과평가 체계는 너무 획일적이고 단순하다. 정책 유형에 따라 지향하는

목표가 다를 수 있음에도 불구하고 모든 정책을 훈련참여율, 수료율, 취업률 등으로만 평가하고 있다. 고용유지율과 임금수준, 훈련 내용과의 적합도, 정규직 취업 여부 등 고용보험 가입 여부 이외의 일자리 질 관련 지표는 고려되지 않고 있다. 노동시장 성과 이외의 다른 중요한 사회적 가치들(참여자 또는 서비스 수혜자 만족도 등)도 고려되지 않고 있다. 청년, 여성, 노인, 고령자, 장애인 간에 정책유형별 성과가 크게 다를 수 있다는 점과 지역 거시경제 상황 및 노동시장 상황이 정책 효과에 큰 영향을 미칠 수 있다는 점도 고려되지 않는다. 끝으로, 정책 유형에 따라 정책 효과 파급기간이 상이할 수 있음에도 불구하고 훈련 종료 후 3개월까지의 취업자수만을 이용하여 정책의 성과를 평가한다는 것도 문제이다. 정책의 성과 제고를 위해서는 이러한 획일적 성과체계도 개선될 필요가 있다.

4. 결론

OECD(2006)는 1990년대 중반 이후 OECD 회원국들에서 추진된 일자리 전략(Job Strategy)을 종합적으로 평가하면서 “잘 고안된 프로그램들은 긍정적 효과를 미칠 수 있지만 많은 기존 프로그램들은 그러한 영향을 미치는 데 실패했다.”라고 결론지었다. 적극적 노동시장정책은 만병통치약이 아니며, 어느 부문에 정책 역량을 집중하고 어떠한 방식으로 정책을 집행하느냐에 따라 정책의 성과가 크게 달라질 수 있다. 이 글은 우리나라 지역노동시장 정책의 성과를 제고하기 위한 시사점을 도출하기 위해 국내외 실증연구 결과들을 종합적으로 검토하였다. 주요 결과를 간략히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 예산 총액 면에서 우리나라의 경제규모 대비 노동시장정책 예산은 OECD 국가 평균보다 낮다. 노동시장정책 예산 총액을 지금보다 더 큰 폭으로 확대할 필요가 있다.

둘째, 우리나라의 일자리사업 간 예산 배분 순위는 기존 실증 연구들에서 제시되는 정책 유형별 노동시장 성과 순위와 매우 다르다. 노동시장 효과는 직업훈련 정책과 고용서비스 정책이 상대적으로 크고 고용장려금 정책과 직접일자리 정책이 상대적으로 작는데, 예산 배분 비중은 고용장려금 정책과 직접일자리 정책이 높고 직업훈련 정책과 고용서비스 정책이 낮다. 이러한 불일치는 직업훈련 정책과 고용서비스 정책의 비중을 확대하는 방향으로 우리나라 예산 배분 구조를 조정할 필요가 있음을 시사한다. 단, 직접일자리 사업 및 고용장려금 사업 예산 축소를 통해

예산 배분 구조를 조정하는 전략보다 직업훈련, 고용서비스 사업 중심 예산 확대를 통해 예산 배분 구조를 조정하는 전략이 바람직하다.

셋째, 전체 예산 규모를 확대하고 정책 유형 간 예산 배분 비중을 조정하는 것도 중요하지만 각 정책의 효과를 높이려는 노력도 매우 중요하다. 각 사업 간 연계 구조를 강화하고 특히, 일자리 질 개선 능력을 제고해야 한다. 각 정책이 지향하는 목표, 참여자 특성에 따른 정책 유형별 성과 차이, 정책효과 파급기간 등을 고려하여 일자리정책 집행 체계를 개선해야 한다.

넷째, 사업 평가체계는 사업의 지속성과 정책 운용방향, 정책의 최종적 성과에 큰 영향을 미친다. 정책 성과 평가체계를 설계할 때도 정책의 유형과 참여자 특성, 정책효과 파급기간 등을 다면적으로 고려해야 한다.

Ⅲ. 지역 노동시장정책의 현황과 과제

: 지방정부 노동정책을 중심으로

1. 서론

1) 연구 배경 및 목적

한국은 물론 세계적으로도 저성장 기조가 이어지면서 일자리의 절대적 부족으로 인한 실업문제가 갈수록 심각해지고 있다. 저성장 또는 고용 없는 성장으로 인한 높은 실업률은 사회양극화와 더불어 잠재적인 사회갈등요인으로 작용하고 있고, 특히 청년실업의 경우 세대갈등의 양상으로 나타나고 있기도 하다. 완전고용에 대한 기대는 사라진지 오래지만 복지제도가 상대적으로 빈약한 한국의 경우 ‘일자리가 최대의 복지’라는 사회적 분위기 하에 일자리 만들기가 중앙정부와 지방정부를 막론하고 최우선적인 행정 목표가 된 것은 자연스러운 현상이라 하겠다. 하지만 일자리에 대한 수요만큼 공급이 따라주지 못하고 있어서 공공정책을 통한 일자리 만들기과 함께 보다 효율적인 고용촉진 정책을 추진하기 위한 노력이 이어지고 있다.

지금까지 지방정부의 노동·고용정책은 없었다고 해도 과언이 아니었다. 노동정책은 중앙정부 차원에서 다루는 영역으로 인식되어 왔고, 행정체제도 고용노동부를 중심으로 지역체계가 구축되어 있기 때문이다. 이처럼 우리나라의 노동행정은 중앙의 고용노동부와 지방고용노동청에 집중되어 있고, 사회보험제도와 산업정책 관련해서도 지방정부의 역할은 미미한 수준이었다.(이남신, 2014) 하지만 실업률 상승에 따라 일자리에 대한 시민들의 욕구가 커지면서 지방선거에서 단체장 후보들의 주요 공약 중 하나가 일자리 공약이 되었고, 중앙정부의 고용정책을 단순히 수행하는 정책전달체계에 머무르는 것이 아니라 지역 실정에 맞는 자체적인 일자리 사업을 시행하는 경우가 점점 많아지고 있다. 이러한 지방정부의 일자리 사업은 중앙정부의 교부금을 토대로 추진되는 경우가 아직은 대부분이고, 이에 따라 중앙정부의 지휘와 감독을 받게 되지만 자체적인 결정과 예산 투입에 따라 시행되는 사업도 점차 증가하고 있는 추세이다.

지역의 환경과 요구를 고려한 지방정부의 고용정책은 분권화와 더불어 지역의

자율성을 높일 수 있고 정책의 실효성을 강화할 수 있다는 점에서는 바람직하다고 볼 수 있으나, 반면 중앙정부의 정책과의 차별성 없이 중복 시행되거나 중앙정부 사업과의 연계가 충분히 이뤄지지 않을 경우는 오히려 예산집행의 비효율성을 초래할 가능성이 크다는 점에서 양면성을 지닌다고 할 것이다. 지역에서의 고용 창출을 촉진하기 위한 다양한 정책 수단들이 전체적인 차원에서 연계되고 조정되지 못하고 중앙부처간, 중앙과 지방간 개별적으로 또는 중복적으로 이루어지고 있고 상호 도움이 될 수 있는 방향으로 협력적으로 조정되지 못하고 분절적으로 추진되는 문제들이 발생하고 있음이 여러 연구에서 지적되고 있는 것도 이러한 연유에서이다(전병유 외, 2011).

이 연구는 지역 노동시장정책의 개괄적 현황을 살펴보고 정책과제를 도출하는 것이 목적이다. 지역 노동시장정책이 추진되는 경로는 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 우선, 중앙정부가 직접 사업을 진행하는 경우이다. 중앙정부가 산하 지역사무소를 통해서 또는 민간기관이나 기업을 상대로 직접 예산을 투입해서 사업을 진행하는 경우이다. 두 번째는 중앙정부와 지방정부가 협력해서 사업을 진행하는 경우이다. 중앙정부의 교부금과 지방정부 예산이 함께 투입되고 사업 시행은 지방정부가 담당하지만 중앙정부가 관리감독을 하는 경우이다. 세 번째는 지방정부가 자체의 예산으로 사업을 기획하고 집행하는 경우이다. 중앙정부와는 관계없이 지방정부가 독자적으로 사업을 수행하는 것이다. 이번 연구에서는 지방정부의 역할을 중심으로 살펴보는 것이 목적이기 때문에 두 번째와 세 번째 경우에 해당하는 노동시장정책을 살펴본다. 특히 세 번째 경우를 보다 중심으로 다룬다. 지역의 자율적 노동시장정책이 갖는 의미, 중앙정부의 정책과 어떤 관계를 형성하고 있는지가 정책 성공에 미치는 효과 등에 대해 살펴본다. 이러한 연구방향은 앞으로 더욱 증가될 것이 분명한 지방정부의 자체적인 노동시장정책이 중앙정부가 할 수 없는 지역맞춤형 정책으로 발전해나가는 것이 한국의 일자리 증가뿐만 아니라 일자리 질을 개선하는데 매우 중요하다는 판단에서 비롯된 것이다.

이 글에서는 지역 노동시장정책의 현황과 성과, 그리고 과제에 대해 살펴보기 위해 주로 다음의 자료들을 참조했다.

- 고용노동부 지역고용정보네트워크(<http://www.reis.or.kr/main/main.do>) 일자리 공시자료
- 정보공개청구 자료(2016년 5~6월)
 - 1) 고용형태별 인원 현황

- 2) 좋은 일자리 만들기 사례
 - 3) 일자리 사업 예산 현황
- 지자체 홈페이지 보도자료
 - 관련 연구보고서 및 토론회 자료

2) 중앙정부와 지방정부의 노동시장정책 역할 분담 체계

앞서 서론에서 지역 노동시장정책의 세 가지 경로에 대해 언급했었는데, 그 중 일자리 사업 전달체계와 관련해서 중앙정부와 지방정부의 관계를 중심으로 유형을 구분해보면 다음과 같다(윤은규 외, 2010: 17-22).

첫째, 분권화 절충형(지자체-지방사무소 네트워크형)이다. 이는 중앙집중화와 분권화가 절충된 형태이다. 중앙정부가 정책에 대한 기획, 평가를 담당하고 지자체에 예산을 배정해서 집행 결과를 평가한다. 지자체는 중앙정부에서 결정된 사업에 대해 지역 실정에 맞는 정책 건의를 할 수 있지만 제한적이고 대체로 사업을 집행하는 역할을 주로 한다(사회적 일자리 창출, 지역맞춤형 일자리 등).

둘째, 약한 분권화형(지자체 위임형)이다. 중앙정부가 정책의 틀을 결정하지만 지역 실정에 맞춘 지자체의 정책건의를 존중해서 사업을 진행하는 경우이다. 지자체는 중앙정부의 예산을 받아서 사업을 집행하지만 사업 내용을 결정하고 집행하는 과정에서 적극적인 역할을 하게 된다(희망근로, 공공기관 인턴, 공공근로 등).

셋째, 강한 분권화형(지자체 독립형)이다. 중앙정부의 간섭이나 예산지원 없이 지자체가 자체 예산을 활용하여 정책을 결정하고 집행하는 방식이다(비정규직 정규직화, 생활임금제 등).

〈표 3-1〉 중앙정부-지방정부 간 노동시장정책 역할분담 유형

유형	담당주체	역할	예산
분권화 절충형 (지자체-지방사무소 네트워크형)	중앙정부	- 정책 기획, 집행, 평가 - 지자체에 가이드라인 제시	- 중앙정부 예산 배정 및 집행 평가
	지방자치 단체	- 중앙정부 사업의 지역 차 원 수행 - 중앙정부에 사업결과 보 고	

유형	담당주체	역할	예산
약한 분권화형 (지자체 위임형)	중앙정부	- 정책 결정 및 평가	- 중앙정부 예산 배정 및 집행 평가
	지방자치 단체	- 정책 건의 - 사업집행권한	
강한 분권화형 (지자체 독립형)	지방자치 단체	- 정책 기획, 집행, 평가	- 지자체 자체 예산 사 용

출처: 윤운규 외(2010) 17~22쪽 참조하여 재구성함.

그 동안 지역의 노동시장정책은 중앙정부가 기획한 사업을 해당 지자체가 지역적 차원에서 집행하거나(분권화 절충형), 중앙정부가 기본 틀을 기획하지만 구체적인 사업내용은 지역 특성을 고려해서 지자체가 수행하는 방식(약한 분권화형)이 대부분이었다. 노동시장정책에 소요되는 예산도 국비로 운영되거나 국비와 시도비가 연계되어 조달되는 방식이다. 이와 달리 지자체가 스스로의 계획에 의거해서 자기 예산으로 수행하는 노동정책은 아직 별로 활성화되지 않았고, 예산 규모도 상대적으로 작은 수준이다. 하지만 지역의 특성을 고려한 자치단체의 자율성이 중앙정부 중심으로 진행되는 사업의 경직성을 극복하고 지역노동정책의 현실적합성을 높여줄 수 있는 장점이 있기에 앞으로 지역분권화 정도가 높아지는 것과 궤를 같이 해서 강한 분권화형 노동시장정책의 비중도 점점 높아질 것이다.

3) 노동시장정책 범주 분류

노동시장정책을 범주화하는 일반화된 기준은 없다. 정부부처마다 사용하는 분류기준도 서로 다르다. 고용노동부는 직접일자리, 직업능력훈련개발, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원, 일자리인프라 구축 등으로 구분하고, 기획재정부는 직접일자리, 고용유지, 고용촉진, 교육 및 훈련 등으로 구분하는데(전병유 외, 2011), 주로 일자리를 만들고, 고용을 유지하며, 고용을 촉진하기 위한 교육훈련 등을 강조하고 있다. 지자체가 자체적으로 수행하는 노동시장정책 역시 상당부분 중앙정부 노동시장정책의 연장선에서 다소 중복된 사업이 많다고 할 수 있다. 노인일자리사업과 공공근로사업 중심의 단기적이고 한시적인 일자리사업이 대부분 추진되고 있으며 청년 일자리사업은 거의 부재한 상황이다(주무현, 2016). 하지만 최근 3~4년 사이에 지자체가 독자적으로 시행하고 있는 사업 중에는 기존의 직접일자리사업과 달리 일자리 질을 개선하기 위한 사업들이 점차 활성화되고 있다. 아직 예산 비중은

매우 미미하지만 기존의 노동시장정책과는 맥락을 달리하는 정책이라는 점에서 주목할 만하다.

노동시장정책을 아래와 같이 크게 구분해보면, ①과 ②는 중앙정부가 중심이 되거나 중앙정부와 지방정부가 연계해서 수행하는 사업인 경우가 대부분이고, 최근 들어 지방정부가 자체적으로 수행하는 노동시장정책은 주로 ③과 ④에 해당한다고 볼 수 있다.

- ① 고용 창출(직접 일자리) 및 고용유지
- ② 고용촉진, 교육훈련
- ③ 일자리 개선(비정규직대책 등), 취약계층 보호
- ④ 노동행정, 노동문화, 거버넌스, 모범사용자 역할 강화

2. 지방정부의 노동시장정책 현황

1) 지방정부 일자리사업 현황

(1) 일자리사업 유형

자치단체에서 수행되는 일자리사업의 대부분은 중앙정부의 예산지원을 받으며 진행되는 협력사업이다. 자체적으로 수행되더라도 예산의 상당부분은 중앙정부 지원사업과 중복되는 경우가 대부분이다. 고용노동부의 기준 하에 지자체의 일자리사업 유형을 구분하면 다음과 같다.

〈표 3-2〉 지자체 일자리 사업 유형

일자리 사업 유형	사 례
직접일자리 창출	임금 대부분을 정부가 직접 지원하는 사업으로, 장기실직자 등 취업 취약계층에게 한시적 성격의 일자리 제공사업 등 예) 지역공동체 및 공공근로사업, 자활근로사업, 지역사회서비스 투자사업, 돌봄서비스사업, 장애인일자리 사업, 노인일자리지원, 보육교사 인건비 지원

일자리 사업 유형	사 례
직업능력개발훈련	실직자·재직자 등을 대상으로 대학, 훈련기관, 기업연수원 등을 활용하여 실시하는 직업훈련 및 인력양성사업 예) 지역맞춤형 일자리창출사업, 지역산업 맞춤형 인력양성, 청년 인력양성사업, 아이돌봄지원, 기술교육센터
고용서비스	구직자의 노동시장 통합을 용이하게 하거나 사용자의 직원채용 및 선발을 지원하는 서비스 예) 일자리박람회, 인력관리센터, 여성취업지원센터
고용장려금	실업자 등의 채용을 촉진하거나, 실직위험이 있는 자의 계속고용을 지원하기 위한 보조금 예) 청년 인턴십, 고용우수기업 인증제, 사회적기업 취약계층 인건비 지원
창업 지원	직접적인 현금 지원 외 간접적인 창업자금 대부, 시설제공, 경영컨설팅 등 창업을 지원하는 사업 예) 사회적기업 육성, 청년창업생태계 구축, 창업보육센터
일자리 인프라 구축	지역주민 취업 촉진을 위한 물적(시설설치 등)·인적(포럼 등 네트워크) 기반구축 사업 예) 청년인력관리센터, 비정규직지원센터, 일자리시민협의회, 노사민정협의회, 고용지원서비스 기관협의회

출처: 고용노동부 지역고용정보네트워크 공시자료 참조.

고용노동부 지역고용정보네트워크에 공시된 지자체의 일자리 창출 목표와 예산을 보면 다음과 같은 형태로 되어 있다. 일례로 인천시의 경우는 2016년에 정부부문의 일자리 72,624개, 민간부문 일자리 12,260개 등 총 84,874개의 일자리 창출을 목표로 하고 있다. 이를 위해 국비 4,233억 원을 지원받고, 자체 예산 1조 1,229억 원을 투입한다는 계획이다.

〈표 3-3〉 인천시 일자리 창출 목표 및 예산(2016년)

구 분		'16년 목표 (단위: 개, 건)	예산(백만 원)	
			국비	시도비
총 계		84,874	423,300	1,122,965
정부 부문	소 계	72,614	241,410	843,536
	직접일자리창출	33,334	123,772	64,393
	직업능력개발훈련	1,708	15,369	856

구 분		'16년 목표 (단위: 개, 건)	예산(백만 원)	
			국비	시도비
정부 부문	고용서비스	24,950	1,390	1,175
	고용장려금	7,864	1,944	557,563
	창업 지원	993	3,006	1,072
	일자리 인프라 구축	8건	1,646	3,444
	기타	산 업	16,260	133,299
		복 지	212	574
		문 화	2,435	811
		농림, 해양	13	12
		국토, 환경	786	80,337
민간 부문	소 계	12,260	256,467	279,429
	기업 등 유치, 신설 및 확장	6,461	4,285	4,285
	기 타	5,799	252,182	275,144

출처: 고용노동부 지역고용정보네트워크 공시자료

인천시가 2016년 일자리사업에 대해 사업항목별 세부계획으로 제시한 내용을 보면 다음과 같다.

〈표 3-4〉 인천시 2016년 일자리사업 세부계획

(단위: 개, 백만 원)

사업 구분	세부사업명	목표	예산
직접일자리 창출	노인사회활동지원사업	21,913	32,344
	공공근로사업	600	500
	예비사회적기업 신규 일자리창출사업	500	4,934
	행복한 지역공동체 일자리사업	500	1,814
	지역사회서비스 투자사업	600	12,468
	중증 장애인 활동지원 사업	4,725	39,892
	장애인 복지일자리사업	201	639
	산모·신생아 건강관리 지원	390	2,497
	노인·중장년 등 고용소외계층 대상 공원 및 시설물 환경정비 사업	205	3,245

사업 구분	세부사업명	목표	예산
	하천·하구쓰레기 정화사업	250	7,670
	기타 직접일자리 창출사업	3,450	82,162
직업능력 개발훈련	지역산업 맞춤형 인력양성사업	943	14,203
	경력단절여성 직업교육훈련	400	742
	주력산업 맞춤형 청년취업지원 플랫폼 운영(직업훈련)	165	750
	단기취업 양성 교육	130	6
	기타 직업능력개발훈련	70	524
고용 서비스	일자리종합센터 등 취업정보센터 지원	12,000	400
	여성새로일하기센터 운영 (경력단절여성 취업지원)	11,600	1,986
	취업기회 확대를 위한 일자리박람회	300	160
	기타 고용서비스	1,050	19
고용 장려금	청년인턴십프로그램	100	400
	준공영제 재정지원	4,443	57,092
	중소기업 육성자금 지원	3,000	500,000
	기타 채용장려금사업	321	2,015
창업지원	혁신형 창업 허브 및 투자생태계 조성	30	335
	창업보육센터 지원	431	308
	마을기업 창업지원 및 육성	240	435
	소상공인 홀로서기 창업금융지원	252	200
	기타 창업지원사업	40	2,800
일자리 인프라구축	제물포스마트타운 일자리지원본부 운영	5	1,778
	인천여성일자리 지원본부 구성 운영	-	180
	대학창조일자리센터 지원	-	750
	글로벌마케팅지원 및 수출인프라 구축	-	1,442
	기타 일자리인프라구축사업	-	940

출처: 고용노동부 지역고용정보네트워크 공시자료

(2) 일자리 사업 예산 현황

재정지원 일자리사업에서 자치단체 역할과 비중은 해마다 증대하고 있다. 2014년 현재 자치단체가 일자리사업을 위해 출연한 예산은 2조원으로 일자리사업 예산 중 대략 20%에 달한다. 2014년 현재 실업급여 유지와 지원 예산을 제외하면 일자리사업(적극적 노동시장정책) 예산은 9조 7천억 규모이다(주무현, 2016: 21).

지자체의 일자리사업 예산은 중앙정부 지원금인 국비와 지자체 예산인 지방비로 구성된다. 고용노동부 지역고용정보네트워크 공시자료에 의하면, 2016년 지자체 총 예산 중 일자리 예산이 차지하는 비중은 16개 광역시도 평균 12.3%이다. 총예산 중 일자리 사업 예산의 비중이 높은 지역은 부산시(30.4%), 울산시(27.0%), 대구시(21.1%) 등이다. 반면 일자리사업 예산 비중이 낮은 지역은 제주도(1.9%), 강원도(4.8%), 경북(5.4%) 등이다.⁹⁾

일자리예산 중 지방비가 차지하는 비중은 16개 광역시도 평균 50.1%이다. 절반은 국비 지원을 받고 절반은 자치단체 예산으로 충당한다는 것이다. 지방비 비중이 높은 자치단체는 서울시(84.7%), 인천시(72.6%), 경상남도(66.9%) 등이고, 지방비 비중이 낮은 곳은 대구시(32.7%), 울산시(33.2%), 광주시(39.2%) 등이다.

<표 3-5> 지자체 일자리사업 예산 현황(2016년 기준)

(단위: 억 원)

지역	총예산(a)	일자리사업 예산(b)	국비 예산(c)	지방비 예산(d)	총예산 대비 일자리사업 예산 비중 (b/a)	일자리사업 예산 대비 지방비 비중 (d/b)
서울	242,350	14,861	2,281	12,580	6.1%	84.7%
부산	93,563	28,461	13,170	15,291	30.4%	53.7%
대구	68,874	14,561	9,799	4,762	21.1%	32.7%
인천	85,317	15,463	4,233	11,230	18.1%	72.6%
광주	40,605	5,693	3,464	2,229	14.0%	39.2%
대전	38,546	3,466	1,570	1,896	9.0%	54.7%
울산	32,344	8,720	2,366	2,897	27.0%	33.2%
경기	198,578	18,066	9,609	8,457	9.1%	46.8%
강원	50,011	2,040	1,149	891	4.8%	43.6%

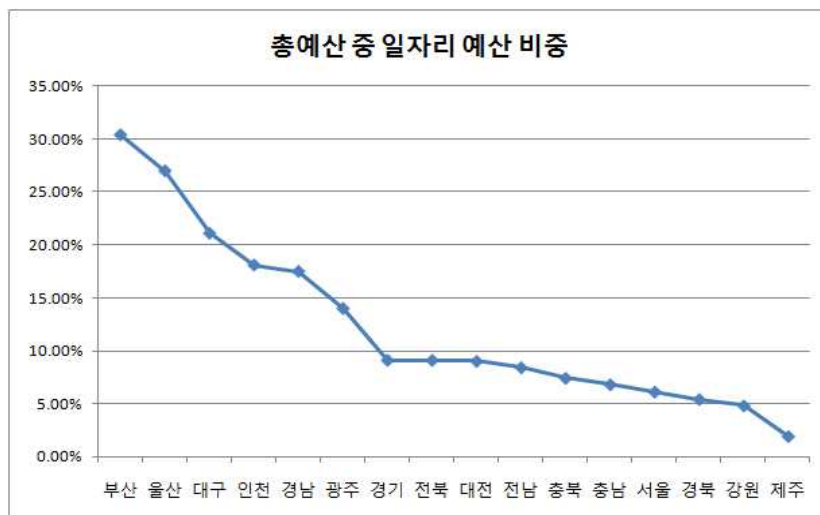
9) 지자체 간 일자리사업예산을 비교하는 것은 많은 한계가 존재하고 있고, 따라서 수치를 비교할 때 주의가 필요하다. 지자체별 일자리사업 예산을 집계하는 방식이 일관되지 않아서 동일한 차원에서 직접 비교하기는 어렵다. 예를 들어 국공립어린이집을 추가 설립할 경우 창출되는 일자리의 종사자 인건비만을 일자리사업 예산에 포함시키는 경우와, 어린이집 설립 비용 전체를 일자리사업 예산에 포함시키는 경우 등 일관된 기준이 없다는 것이다. 산업단지를 조성하는 예산의 경우는 구체적인 기준이 없어서 발생하는 격차가 매우 커지게 된다. 고용노동부에서 운영하는 지역고용정보네트워크의 공시자료도 구체적인 기준이 없기 때문에 해당 지자체가 자체적으로 판단해서 공시한다는 것이 담당 공무원들의 얘기이다. 서울시는 이러한 이유로 인해 공시된 자료가 없다. 이 보고서에서는 지자체 간에 일자리사업 예산을 직접 비교하는 것이 갖는 한계를 전제로 해서 대체적인 경향만을 파악하도록 한다.

지역	총예산(a)	일자리사업 예산(b)	국비 예산(c)	지방비 예산(d)	총예산 대비 일자리사업 예산 비중 (b/a)	일자리사업 예산 대비 지방비 비중 (d/b)
충북	40,425	2,974	1,717	1,257	7.4%	41.9%
충남	60,013	4,066	1,978	2,088	6.8%	51.4%
전북	49,469	4,506	2,705	1,800	9.1%	40.0%
전남	64,351	5,429	3,286	2,143	8.4%	40.8%
경북	79,705	4,318	2,158	1,979	5.4%	45.8%
경남	72,963	12,764	4,221	8,543	17.5%	66.9%
제주	46,069	876	413	463	1.9%	52.8%
평균	78,949	9,142	4,007	4,907	12.3%	50.1%

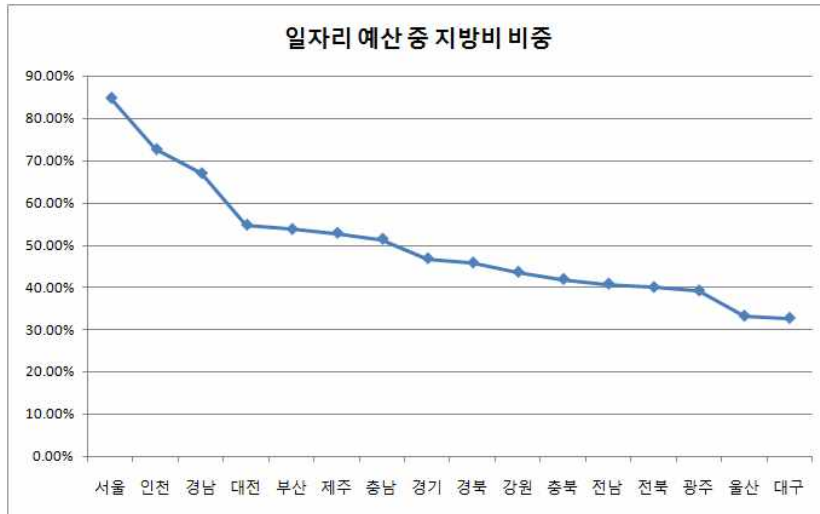
출처: 고용노동부 지역고용정보네트워크(<http://www.reis.or.kr>) 공시자료를 활용해서 정리. 지방비 예산은 광역단체와 기초단체의 일자리에 예산을 합친 것임. 서울시 자료는 공시되지 않았고 별도로 제출된 것임.

지자체 총예산 중 일자리 예산이 차지하는 비중과 일자리 예산 중 지방비 비중을 큰 순서대로 표시한 그래프를 보면 지자체 간 차이를 보다 뚜렷이 알 수 있다(그림 [3-1]과 [3-2] 참조). 총예산 중 일자리사업 예산의 비중이 적거나 일자리 예산 중 지방비 비중이 적은 지자체는 일자리사업에 소극적인 것으로 해석할 수 있다. 전남, 강원, 충북 등이 여기에 해당한다.

[그림 3-1] 지자체 총예산 중 일자리 예산 비중(2016년)



[그림 3-2] 일자리 예산 중 지방비 비중(2016년)



① 일자리 예산 비중이 가장 높은 부산시와 가장 낮은 제주시

부산시의 경우는 일자리 목표가 175,732개이고, 국비 지원만 1조 3천억 원에 달하며 지방비까지 포함하면 일자리예산이 2조 8천억 원이다. 부문별 사업으로는 직접일자리사업이 8296억 원으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 대표적인 사업은 노인사업활동지원(486억 원), 장애인 거주·직업재활시설지원(387억 원) 등이다. 특히 부산시는 일자리 인프라 구축사업이 전체 일자리사업 예산에서 상당한 비중을 차지하고 있다. 에코델타시티 조성사업(894억 원, 560명 목표), 동남권방사선의과학 산업단지 조성(869억 원, 60명 목표), 자원순환특화단지 조성 운영(833억 원, 926명 목표) 등이 대표적이다. 반면 제주시의 경우는 100억 원이 넘는 사업은 노인일자리 지원 사업(111억원)이 유일하다. 일자리 목표도 23,711개이다.

<표 3-6> 부산시 2016년 주요 일자리사업

(단위: 억 원)

주요 일자리 사업 유형	세부사업명	예산
직접일자리	노인사회활동지원사업	486
	장애인 거주·직업재활시설 지원	386.9
	지역산업맞춤형 일자리창출사업	100

주요 일자리 사업 유형	세부사업명	예산
	지역사회 통합건강증진사업	109
	지역주력산업 육성	179
직업능력개발훈련	지역산업맞춤형 인력양성사업	146.6
창업지원	사회적기업 지원	122
일자리 인프라 구축	자원순환특화단지 조성 운영	833
	벡스코 부대시설 부지개발	640
	에코델타시티 조성	894
	중소기업 자금지원	189
	일광지구 도시개발사업	212
	기장 오션·클릭 GC 조성	300
	해운대 수소연료전지발전시설 구축	586
	동남권방사선의과학 산업단지 조성	869
	해양플랜트 고급기술연구기반 구축	147.7

출처: 지역고용정보네트워크 공시자료

② 일자리사업 중 지방비 비중이 높은 인천시와 낮은 대구시

일자리사업 예산 중 지방비 비중은 평균 50.1%이다. 서울시가 가장 높은 84.7%를 차지한다. 인천시가 그 다음으로 높은 72.6%를 차지했고, 대구가 가장 낮은 32.7%를 차지했다. 지방비 비중이 높은 서울, 인천, 경남 등이 타 지역에 비해 적극적으로 일자리사업을 펼치고 있다고 해석할 수 있다.

서울시는 세부 일자리사업에 대해 공시된 자료가 없어서 지방비 비중이 왜 높은지 내용을 확인할 수 없다. 따라서 서울시 다음으로 지방비 비중이 높은 인천시에 대해 살펴본다. 인천시의 경우 시비 비중이 높은 이유는 고용장려금 사업과 산업 및 국토, 환경분야 일자리 사업이 시비 중심으로 구성되어 있기 때문이다. 고용장려금 사업 예산은 99.7%가 시비인데, 중소기업 육성자금 지원(5000억원), 버스 준공영제 재정지원사업(570억원) 등이 시비로 되어 있다. 기타 일자리사업으로 계획되어 있는 성산가압장~마곡간 도수관로 정비공사(390억원)의 경우는 일자리 목표가 12개로 되어 있어서 일자리사업 예산이라고 보기는 어려운 경우라고 하겠다.

〈표 3-7〉 인천시 2016년 일자리사업 중 시비 비중

(단위: 백만 원)

구분		국비	시비(A)	소계(B)	시비 비중(A/B)
직접일자리창출		123,772	64,393	188,165	34.2%
직업능력개발훈련		15,369	856	16,225	5.3%
고용서비스		1,390	1,175	2,565	45.8%
고용장려금		1,944	557,563	559,507	99.7%
창업 지원		3,006	1,072	4,078	26.3%
일자리 인프라 구축		1,646	3,444	5,090	67.7%
기타	산 업	16,260	133,299	149,559	89.1%
	복 지	212	574	786	73.0%
	문 화	2,435	811	3,246	25.0%
	농림, 해양	13	12	25	48.0%
	국토, 환경	786	80,337	81,123	99.0%

출처: 지역고용정보네트워크 공시자료

대구시의 경우는 일자리사업 예산 중 시비 비율이 가장 낮는데, SOC 확충사업이 대부분 시비가 아니라 민자사업 예산으로 구성되어 있다보니 다른 지자체에 비해 전체 일자리사업 예산 중 시비가 차지하는 비중이 낮아진 경우라고 하겠다.

〈표 3-8〉 대구시 2016년 일자리 사업 중 시비 비중

(단위: 백만 원)

구분	국비	시비(A)	군·구비	민자	소계(B)	시비 비중(A/B)
직접일자리창출	121,930	73,504	12,895	5,433	213,762	34.4%
직업능력개발훈련	10,998	3,267		1,373	15,638	20.9%
고용서비스	2,202	1,554		575	4,331	35.9%
고용장려금	563	2,791			3,354	83.2%
창업지원	22,167	10,232	20	20,452	52,871	19.4%
일자리 인프라 구축	275	2,012			2,287	88.0%
SOC 확충	557,822	316,110	20,106	750,504	1,644,542	19.2%

출처: 지역고용정보네트워크 공시자료

③ 사업 유형별 예산 비중

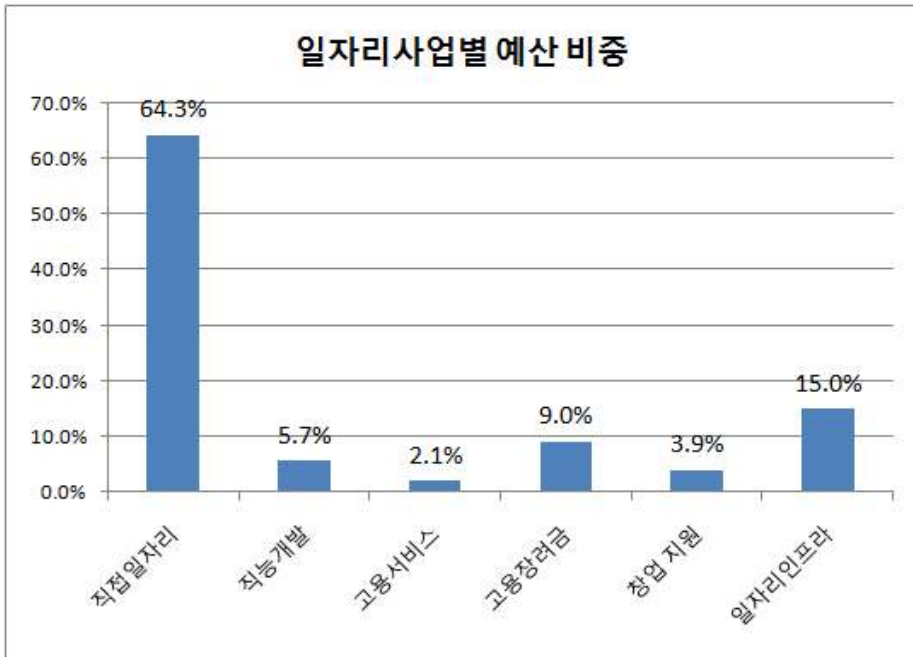
일자리 사업 예산 중 민자예산이 포함된 기타 사업을 제외하고 6개 일자리사업 유형별로 예산이 배정된 현황을 살펴보면, 전체 지자체의 일자리사업 예산을 평균 할 경우 직접일자리창출 예산이 65.2%로 가장 많은 비중을 차지한다. 그 다음으로 일자리 인프라구축 예산이 13.1%이고, 고용장려금 예산이 세 번째인 10.1%이다. 지역별로 살펴보면 전체 지자체 평균 비중에 비해 현격한 차이를 보이는 경우가 있다. 예를 들면, 직접일자리창출의 경우 전체 평균이 65.2%인 것에 비해 인천시는 24.3%, 울산은 26.2%에 불과하다. 직업능력개발훈련의 경우는 전체 평균이 5.8%인데 부산시의 경우는 12.2%로 매우 높은 비중을 보이고 있다. 고용장려금의 경우는 전체 평균이 10.1%인데 인천시는 72.1%, 경남은 48.4%로 매우 높다. 창업 지원은 전체 평균이 3.8%인데 대구시의 경우 18.1%로 매우 높다. 일자리인프라 구축의 경우 전체 평균이 13.1%인데 부산시는 37.3%, 울산시는 46.0%, 전북 49.1%로 높은 편이다. 지역별 산업 및 노동시장 상황이 다른 것에 따라서 예산도 다르게 편성되었음을 알 수 있다.

〈표 3-9〉 일자리사업 유형별 예산 비중

사업 구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	세종
직접일자리	44.6%	44.0%	73.1%	24.3%	55.4%	84.4%	26.2%	70.7%	70.7%
직능개발	3.3%	12.2%	5.4%	2.1%	8.6%	6.3%	2.2%	5.6%	5.6%
고용서비스	1.3%	1.4%	1.5%	0.3%	4.8%	1.8%	3.1%	4.2%	4.2%
고용장려금	0.8%	0.0%	1.1%	72.1%	0.3%	0.3%	17.9%	1.7%	1.7%
창업 지원	3.7%	5.0%	18.1%	0.5%	0.7%	7.2%	4.6%	6.0%	6.0%
일자리인프라	46.3%*	37.3%	0.8%	0.7%	30.1%	0.0%	46.0%	11.7%	11.7%
계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
사업 구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	평균
직접일자리	91.4%	91.0%	70.4%	41.0%	91.6%	84.8%	39.7%	89.4%	64.3%
직능개발	7.9%	4.5%	9.0%	7.6%	4.3%	2.9%	6.7%	2.3%	5.7%
고용서비스	0.2%	4.2%	1.4%	0.2%	0.8%	2.5%	1.8%	1.6%	2.1%
고용장려금	0.1%	0.2%	0.1%	1.5%	0.5%	1.2%	48.4%	5.5%	9.0%
창업 지원	0.3%	0.2%	3.0%	0.6%	2.8%	4.9%	3.4%	0.0%	3.9%
일자리인프라	0.1%	0.0%	16.1%	49.1%	0.0%	3.8%	0.0%	1.1%	15.0%
계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

출처: 지역고용정보네트워크 공시자료, 서울시는 별도 제출 자료. 서울시의 “일자리 인프라” 사업 비중은 “민간지원”사업을 의미함.

[그림 3-3] 일자리사업 유형별 예산 비중



일자리사업 유형별 예산 중 타 지자체에 비해 상대적으로 높거나 낮은 비율을 보인 사례들에 대해 살펴보면 다음과 같다.

인천시의 경우는 타 지자체에 비해서 직접일자리창출사업은 비중은 매우 낮고 고용장려금사업은 비중이 매우 높은데, 결과적으로 볼 때 고용장려금 사업의 예산이 전체 일자리예산에서 차지하는 비중이 높다보니 생긴 현상이다. 앞서 살펴봤듯이 인천시는 고용장려금 사업이 5,595억 원 정도 책정되어 있는데, 중소기업 육성자금 지원(5,000억 원), 버스 준공영제 재정지원(570억 원)이 대부분을 차지하고 있다.

부산시는 타 지자체에 비해 직업능력개발훈련과 일자리인프라 구축 사업 예산의 비중이 매우 높다. 직업능력개발훈련 예산에 2,292억 원이 책정되어 있는데 주요 세부사업으로는 지역산업맞춤형 인력양성사업(146억 원), 지역주력산업 육성(179억 원) 등이 있다. 일자리인프라구축 사업비는 7,022억 원인데 앞서 살펴봤듯이 에코델타시티 조성사업(894억원), 동남권방사선의과학 산업단지 조성(869억원), 자원순환특화단지 조성 운영(833억원) 등이 대표적이다.

대구시는 창업지원이 타 지자체에 비해 높은 비중을 차지하고 있다. 창업지원사

업 예산이 528억 원인데, 청년창업펀드 조성 운영(162억 원), 스마트 벤처창업학교 지원(71억 원), 대구 패션창조거리 조성(54억 원), 크리에이티브 팩토리 지원사업(50억 원)등이 주요 사업이다.

울산시의 경우는 직접일자리사업 예산은 상대적으로 비중이 적고 일자리인프라 구축사업은 비중이 높은 편인데, 일자리인프라구축 사업비가 상대적으로 많아서 생긴 현상이다. 직접일자리사업 예산이 337억 원인데 비해 일자리인프라구축사업 예산은 592억 원인데, 조선해양기자재 장수명 기술지원센터 구축(139억 원), 친환경 전지융합 실증화단지 조성(104억 원), 석유화학공정기술교육센터 구축(93억 원) 등이 주요 사업이다.

전북 역시 타 지자체에 비해 일자리 인프라 사업비의 비중이 높은 편인데, 총 1,709억 원이 책정되어 있다. 주요 사업을 살펴보면, 바이오/LED융합산업기반조성(148억 원), 국가식품클러스터 정부지원시설 구축(125억 원) 등이 있다.

경남은 고용장려금 비중이 전체 평균의 5배에 달한다. 2016년 고용장려금 예산이 4,906억 원인데 이중 도비는 6억이고 4,900억 원이 기금에서 지출되는데, 중소기업 고용안정 자금 지원에 4,900억 원이 책정되어 있다.

2) 지방정부 자체 사업 현황

2015년 지방정부 자체 일자리사업 예산은 1조원 규모이다. 2015년 현재 자치단체가 자체적으로 개발하여 추진하고 있는 일자리사업은 모두 2천여 개에 달하고, 그 중 직접일자리사업이 75.7%로 가장 많은 비중을 차지했다. 직접일자리사업 참여자도 50세 이상 고령자가 대부분이고, 여성과 청년이 일할 수 있는 환경과 여건을 개선하는데 자치단체 노력이 사실상 미흡하다고 평가할 수 있다(주무현, 2016: 21).

〈표 3-10〉 지방자치단체의 자체 일자리사업 현황

(단위: 개, 억 원, %)

사업	연도	직접일자리	직능개발	고용서비스	고용장려금	창업지원	합계
개수	2012	714	105	158	89	26	1,092
		(65.4)	(9.6)	(14.5)	(8.2)	(2.4)	(100.0)
	2013	959	128	192	30	109	1,418
		(67.6)	(9.0)	(13.5)	(2.1)	(7.7)	(100.0)
	2014	1,588	184	175	57	95	2,099
		(75.7)	(8.8)	(8.3)	(2.7)	(4.5)	(100.0)
예산	2012	5,130	788	443	887	182	7,420
		(69.1)	(10.6)	(6.0)	(12.0)	(2.5)	(100.0)
	2013	5,764	736	504	410	1,367	8,781
		(65.6)	(8.4)	(5.7)	(4.7)	(15.6)	(100.0)
	2014	6,817	816	560	608	940	9,741
		(70.0)	(8.4)	(5.7)	(6.2)	(9.6)	(100.0)

출처: 고용노동부 내부자료, 주무현(2016)에서 재인용

정보공개청구를 통해서 받은 서울시 자체 일자리사업을 5개 유형별로 분류해보면 전체 지자체의 예산 분포와 유사한 형태를 취하고 있음을 알 수 있다. 자체적인 일자리사업 57개 중 24개를 직접일자리로 분류할 수 있는데 예산으로는 65.9%를 차지하고 있다. 직능개발은 8개 사업이고, 예산은 23.4%를 차지한다. 고용서비스가 20개 사업, 예산은 8.2%를 차지한다. 고용장려금과 창업지원은 미미한 수준이다.

〈표 3-11〉 서울시 2016년 자체 일자리사업 유형별 분류

(단위: 백만 원)

사업유형	사업 내용	예산
직접 일자리 (24개)	안심귀가 스카우트, 국공립어린이집, 장애아 보육도우미 지원, 보육반장, 공공근로, 서울형 뉴딜일자리, 시니어클럽 운영, 보람일자리사업 지원, 어르신취업지원사업, 노숙인일자리(일자리 갖기, 특별자활), 공영주차장관리운영사업, 어린이 등하교 교통 안전지도사업, 장애인콜택시(정규직), 장애인콜택시(파트타임), 고령자교통질서계도 요원 채용, 학교보안관 운영지원, 시공원 유지관리 및 보수정비, 어린이대공원 운영, 공원녹지 및 시설물 유지관리, 서부공원녹지사업소 산하공원 유지관리, 아리수 품질확인제, 녹지시설 유지관리, 공무원 신규 채용	170,582 (65.9%)

사업유형	사업 내용	예산
직능개발 (8개)	기술교육원, 서울인쇄센터 지원, 외투기업에 대한 인센티브 제공, 서울융합컨텐츠센터조성, 장애인 직업재활시설 운영, 시민대학 운영, 평생학습 운영지원, 민주시민교육 운영지원	60,464 (23.4%)
고용 서비스 (20개)	일자리플러스센터, 자치구 취업정보센터 운영, 리쿠르트투어, 협동조합 활성화 종합지원, 장애인일자리 통합지원 센터, 장애인취업박람회 개최, 노숙인일자리, 서울특별시 청년허브, 상암 e 스타디움-서울 IT 공방, 상암 e 스타디움-통합보안관제센터, 서울시 근로자복지관 운영, 서울시 강북근로자복지관 운영, 노동복지센터 설치운영 및 활성화 지원, 노동존중문화 확산, 노동권익보호 및 상담사업 활성화, 서울노동권익센터 운영, 서울지역 노동단체지원, 서울시 노사민정협의회 운영, 시민명에 노동옴부즈만 제도 운영, 공정일터 노사상생지원 및 협력문화 확산	21,279 (8.2%)
고용 장려금 (2개)	중소기업 청년채용지원사업, 민간위탁 고용개선	3,050 (1.2%)
창업지원 (3개)	여성공예창업 지원, 아스퍼린센터 운영, 영화창작공간 작품 개발 지원	3,518 (1.4%)
합 계		258,893 (100.0%)

출처: 서울시 정보공개자료를 토대로 필자가 분류함.

앞서 살펴본 바와 같이 지방자치단체 자체 일자리사업 중 직접일자리사업 예산 비중이 70% 내외이고, 서울시 자체 일자리사업 중 직접일자리사업 비중도 65.9%로 비슷한 수준이며, 중앙정부의 지원을 받거나 매칭사업으로 진행되는 일자리사업 중 직접일자리 사업 예산의 비중도 65% 수준이었다. 중앙정부 지원사업이든 지방자치단체 자체 사업이든 일자리사업의 대부분이 직접일자리사업 예산으로 구성되어 있다는 점에서 자체사업과 지원사업 간의 차이가 별로 없음을 알 수 있다.

공공근로, 노인일자리지원, 저소득층일자리지원 등 지방자치단체가 자체적으로 시행하는 직접일자리사업은 중앙정부 지원 사업으로 하는 직접일자리사업과 지원 대상이 겹치는 경우도 있고, 대상을 달리하더라도 단기적인 직접 인건비 지원사업이므로 장기적으로 고용여건을 개선하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 직접일자리사업을 통해 당장의 일자리 수요를 충당할 수는 있지만 장기적 전망이 반영된 사업에 대한 대책이 필요하다고 하겠다.

3) 지방정부 자체 사업 최근 사례

이 절에서는 지방정부가 자체적인 예산을 활용해서 수행하는 일자리사업 중 중앙정부 지원에 의한 사업과는 내용적으로 차별화되는 사업들에 대해 몇 가지 사례를 살펴보고자 한다. 굳이 기존의 일자리사업 유형으로 구분하면 직접일자리사업에는 비정규직대책, 생활임금제 등의 사례가 해당될 것이고, 고용서비스사업에는 취약계층지원센터가 해당될 것이다. 하지만 이러한 지방정부 자체 사업은 기존의 중앙정부 지원사업이나 지방정부 자체사업과는 차별화되는 사업 특성을 가지고 있다. 일자리의 양적 공급을 늘리거나, 숙련향상을 통해 일자리에 대한 수요-공급의 원활한 연결을 추구하는 기존의 고용촉진사업과 달리 이 절에서 살펴볼 자체 일자리사업 사례는 일자리의 질을 개선하는 것에 초점을 두고 있다는 점에서 기존의 일자리사업과 차별화될 수 있다. 아직은 사업규모가 작고, 전국적으로 보편화된 사업이라고 할 수는 없지만 지자체가 중앙정부의 일자리사업과는 달리 지역의 특성을 반영해서 차별화된 일자리사업을 할 수 있는 새로운 실험이라는 점에서 검토의 의미가 충분히 있다고 생각한다.

(1) 비정규직 대책

① 현황

자치단체가 중앙정부와의 연계 없이 자체적인 사업으로 진행한 대표적인 노동정책은 비정규직 대책에 관한 것이다. 비정규직 문제 해결에 대한 사회적인 요청이 강하게 제기되고 있는 가운데 상대적으로 진보적인 성향의 단체장을 중심으로 지자체 비정규직 대책을 수립·시행하게 된 것이다. 광역단체 중에서는 서울시, 광주광역시, 인천시 등이 비정규직 대책에 적극적이고, 기초단체 중에서는 광산구, 성북구, 노원구 등이 비정규직 고용개선 사업을 적극적으로 추진하고 있다. 자치단체의 비정규직 대책은 크게 구분하면 1) 기간제의 무기계약화 및 무기계약직의 공무직제 적용, 2) 간접고용의 직접고용(본청 또는 시설공단 소속), 3) 기간제 및 간접고용 노동자에 대한 처우개선 등으로 나눌 수 있다.

지자체 차원의 본격적인 비정규직 대책을 최초로 추진하고 있는 서울시는 2012년에 시행된 ‘공공부문 비정규직 고용개선 대책’을 시작으로 해서 기간제의 무기

계약화와 간접고용의 직접고용 전환 등 2017년까지 단계적으로 7천여 명의 노동자를 정규직화 하는 계획을 진행 중에 있다. 기간제의 고용지위 전환과 함께 무기계약직에 대한 공무직제 적용 등 처우개선 조치도 시행하고 있다. 산하 지방공기업을 포함해서 일관된 정규직화 정책을 시행하고 있다는 점에서 서울시의 사례는 지자체 고용개선사업의 전형적 사례라 할 수 있다.

서울시의 간접고용 비정규직 직접고용화는 타 지자체에 비해 매우 괄목할만하다. 2013년에서 2015년까지 2년 사이에 17개 광역단체의 간접고용이 617명 감소했는데 서울시를 제외하면 오히려 155명이 증가하게 된다. 서울시의 간접고용이 대폭 감소한 것은 본청, 사업소, 투자출연기관의 간접고용 1,140명을 2013년에 시에서 직접고용하고 2015년까지 순차적으로 정규직화 하겠다는 계획이 현실화된 결과이다(남우근, 2016: 17).

광주광역시도 시청과 산하 지방공기업 등에서 일하고 있는 간접고용 비정규직 899명에 대해 시청과 지방공기업으로의 직접고용을 추진하고 있으며, 기간제 노동자들을 공무직으로 정규직화하는 계획을 진행하고 있다. 내용은 서울시와 유사하다.

〈표 3-12〉 서울시 좋은 일자리 만들기 사례



□ 추진실적

○ 정규직 전환 인원 : 5,491명 완료('15년 12월말 기준, 75.3% 달성)

연 도	'12년	'13년	'15년	'16년	'17년(1월)
전환인원 (누계)	1,133	1,369	5,491	7,043	7,296

출처: 서울시 정보공개청구 제출 자료

<표 3-13> 광주광역시 좋은 일자리 만들기 사례

□ 개 요

○ 기본체계 : 직접고용 또는 별도 시설관리 공사공단 설립방안 검토

- 1안) 간접고용 비정규직 ⇨ 직접고용 비정규직 ⇨ 직접고용 정규직

- 2안) 간접고용 비정규직 ⇨ 직접고용 정규직

○ 추진방법 : 단계별·시기별 추진, 4년 내 정규직화

○ 간접고용(민간위탁)을 직접고용 전환함으로써 고용안정 실현('15. ~ '17.)

구 분	대 상	직접고용(기간제)	정규직
계	899명		
1차 (전환완료)	74명	10명(본청 행정지원과 소속)	'15. 2. 1. ~ '17. 1. 31.
		64명(본청 회계과 소속)	'15. 2. 10. ~ '17. 2. 9.
	71명	김대중센터	'15. 7. 1. ~ '17. 6. 30.
	276명	광주도시철도공사	'15. 9. 1. ~ '17. 8. 31.
	7명	광주과학기술교류협력센터	'15. 11. 1. ~ '17. 10. 31.
2차	전환 완료	300명(본청, 직속·사업소)	'16. 1. 1. ~ '17. 12. 31.
		15명(본청)	'16. 2. 15 ~ '18. 2. 14.
	추진 중	156명(공사·공단, 출자·출연)	2016년

○ 직접고용(기간제)을 정규직화 시점에 공무원 전환('17. ~ '18.)

1차 - 743명
(행정지원과 등)

직접고용 ('15. 2. ~ '17. 10.)	정규직화 ('17. 2. ~ 11)
--------------------------------	--------------------------

2차 - 156명
(본청 및 공사 등)

직접고용 ('16. ~ '17.)	정규직화 ('18)
-------------------------	-----------------

출처: 광주광역시 정보공개청구 제출 자료

② 의의와 한계

일부 지자체가 시행하고 있는 공공부문 비정규직 정규직화는 중앙정부 차원의 비정규직 대책이나 기간제법에 의한 무기계약화 보다 진일보한 것이다. 중앙정부 차원의 공공비정규직대책은 기간제 노동자의 2년 경과 후 무기계약화가 거의 전부이다. 무기계약화 후에 처우개선이 제대로 이뤄지지 않는 한계가 있다. 또한 간접고용에 대해서는 고용지위 개선에 대한 별 다른 대책이 없다. 기간제법에서도 기간제 사용 2년이 지난 후에 무기계약으로 간주한다고만 되어 있을 뿐 무기계약직의 처우에 대해서는 아무런 규정이 없다. 이에 비해 지자체의 무기계약화는 기간제법상의 2년이 경과하지 않더라도 상시지속적 업무에 대해서는 무기계약으로 전환하고 있고, 무기계약 전환 후에 공무원화 등 일정한 처우개선을 추진하고 있기도 하다.

간접고용의 직접고용화는 중앙정부 대책과 뚜렷하게 대비되는 정책이다. 단순노동등급의 경우 간접고용으로 인한 불필요한 비용이 발생하는 등 노동자에게는 용역계약 해지로 인한 고용불안과 저임금을 강제하는 고용형태인데 직접고용을 통해 고용안정과 함께 일정한 임금인상을 이뤘다는 점에서 긍정적이라 할 수 있다. 몇몇 지자체가 추진하고 있는 비정규직 대책이 정부 정책과 대비되어서 정부 정책의 문제점을 부각시키고 있고, 보다 바람직한 비정규직 해법에 대해 논의를 풍부하게 한다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다.

반면, 지자체 차원의 비정규직 대책은 많은 한계도 가지고 있다. 우선, 몇몇 지자체의 개선노력에도 불구하고 간접고용이 거의 줄어들지 않고 있다. 2013년과 2015년을 비교할 때 겨우 1.2% 줄었을 뿐이다. 간접고용의 증감은 공공기관에 따라서 차이가 컸다. 지자체와 공사공단은 감소했지만, 반대로 교육청은 증가했다. 또한 지자체의 간접고용 감소는 거의 서울시의 감소분이 대부분을 차지하고 있다. 정부 차원에서 간접고용 감소를 위한 근본 대책이 마련되어야 한다(남우근, 2016: 50).

무기계약직 전환 후에 제대로 처우개선이 이뤄지지 않고 있는 것도 문제이다. 서울시 등 일부 지자체가 ‘공무직’이라는 직제를 만들어서 처우개선을 추진하고 있지만 근거법령이 없어서 개선수준이 미약할 뿐만 아니라 지역에 따라서 노동조건 편차가 매우 심하다. 기존의 상용직을 제외하면 신규로 무기계약직으로 전환한 노동자에 대해서는 제대로 된 임금체계도 존재하지 않는 경우가 대부분이다. 경력기간에 대한 보상이 없고, 수당체계도 지역마다 천차만별이다. 중앙정부 차원

에서 근거법률이 마련되지 않거나 예산확보가 되지 않으면 지자체 차원의 고용구조 개선은 매우 제한적일 수밖에 없다는 것을 알 수 있다.

〈표 3-14〉 기관 유형별 간접고용 인원 변화

(단위: 명)

기관 유형	2013년	2015년	증감	증감율
지자체	3,156	2,539	(617)	-19.6%
교육청	4,299	4,797	498	11.6%
지하철공사	8,975	9,217	242	2.7%
도시공사	458	427	(31)	-6.8%
기타 공사공단	1,684	1,364	(320)	-19.0%
계	18,572	18,344	(228)	-1.2%

출처: 남우근(2016)

(2) 생활임금제

① 현황

2013년 성북구, 노원구를 시작으로 생활임금제가 처음 시행된 이후 2016년 현재 62개 지자체에서 생활임금조례를 제정해서 시행하고 있다. 2000년대 중반 시민사회노동운동진영에서 미국의 생활임금제도를 소개하면서 논의가 시작되었지만 별다른 추진력을 갖지 못하고 있던 가운데 2010년 지방선거에서 일부 단체장 후보들의 공약을 계기로 구체적인 시행의 계기를 맞게 된다. 이후 생활임금제를 당론으로 채택한 민주당 소속 자치단체장을 중심으로 생활임금제가 급속히 확산되는 추세에 있다.

생활임금의 출발은 비현실적으로 낮은 최저임금이었다. 최저임금을 견인하는 것이 생활임금의 주요 목표인 것이다. 하지만 생활임금 결정 방식과 생활임금 산입 범위, 적용 대상자 등 생활임금제도가 지역마다 매우 다양하게 시행되고 있고, 이에 따라 실질적인 임금인상 효과를 가져오는 지역도 있지만 명분만 있을 뿐 실질적인 변화는 미미한 지역도 있는 것이 현실이다.

〈표 3-15〉 생활임금 제도 시행 현황

시행연도	지자체
2014 (7개)	노원구, 성북구, 광주광산구, 세종특별자치시, 전주시, 중구, 이천시
2015 (46개)	부평구, 도봉구, 구로구, 계양구, 광주 서구, 서대문구, 경기도, 은평구, 광주시, 인천 남동구, 성동구, 김포시, 화성시, 광진구, 마포구, 성남시, 관악구, 동대문구, 용산구, 광주 남구, 영등포구, 광주 북구, 대전 서구, 광명시, 시흥시, 금천구, 수원시, 천안시, 양천구, 의왕시, 강북구, 강원도, 인천시, 안산시, 구리시, 당진시, 송파구, 광주 동구, 부천시, 강서구, 인천 남구, 충남, 대전시, 종로구, 인천 서구, 전남
2016 (15개)	안성시, 여주시, 가평군, 강동구, 목포시, 고양시, 전북, 유성구, 군포시, 양평군, 연천군, 아산시, 동작구, 안양시, 군산시

출처: 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>)

한국비정규노동센터(2015)에 따르면, 2016년 생활임금 시급은 기초단체의 경우 평균 7,145원(2016년 최저임금의 118%)이고, 광역단체의 경우 평균 7,492원(2016년 최저임금의 124%)이다. 대부분의 자치단체가 2016년 최저임금 시급인 6,030원 대비 120% 내외의 생활임금 시급을 적용하고 있음을 알 수 있다. 또한 자치단체 별로 보면 생활임금 시급에 큰 편차가 존재한다. 가장 시급이 낮은 광주서구(6,520원)와 가장 높은 광주광산구(8,190원)는 1,670원의 차이가 난다. 광주서구는 광주광산구 대비 80%에 불과하다. 서울의 기초단체만을 비교할 때, 시급이 가장 낮은 강동구(7,013원)는 가장 높은 성동구(7,600원)의 92% 수준이다.

〈표 3-16〉 생활임금 시급 및 총예산

구분	지자체 명	생활임금 시급(원)	최저임금 대비	총소요예산 (천원)	적용대상 자 수(명)	비고
기초	종로구	7,145	118.5%	215,027	261	2015년 기준
기초	용산구	7,020	116.4%	212,000	245	2016년 기준
기초	성동구	7,600	126.0%	-	-	2016년 기준
기초	동대문구	7,236	120.0%	200,000	124	2016년 기준
기초	성북구	7,585	125.8%	440,000	183	2016년 기준
기초	강북구	7,130	118.2%	43,414	33	2016년 기준
기초	도봉구	7,130	118.2%	165,836	43	2016년 기준
기초	노원구	7,370	122.2%	359,088	293	2016년 기준

구분	지자체 명	생활임금 시급(원)	최저임금 대비	총소요예산 (천원)	적용대상 자 수(명)	비고
기초	은평구	7,180	119.1%	350,000	196	2016년 기준
기초	마포구	7,145	118.5%	300,000	-	2016년 기준
기초	양천구	7,145	118.5%	392,000	230	2016년 기준
기초	강서구	7,236	120.0%	368,972	154	2016년 기준
기초	구로구	7,368	122.2%	178,000	117	2016년 기준
기초	금천구	7,239	120.0%	50,534	130	2016년 기준
기초	동작구	7,185	119.2%	96,000	250	2016년 기준
기초	강동구	7,013	116.3%	212,000	205	2016년 기준
기초	화성시	7,260	120.4%	773,654	-	2016년 기준
기초	김포시	6,940	115.1%	-	190	2016년 기준
기초	성남시	7,000	116.1%	1,310,000	791	2016년 기준
기초	의왕시	-		77,000	39	2016년 기준
기초	대전유성구	6,630	110.0%	216,259	486	2016년 기준
기초	대전서구	6,630	110.0%	308,742	430	2016년 기준
기초	광주광산구	8,190	135.8%	95,756	89	2016년 기준
기초	광주북구	7,050	116.9%	41,000	63	2016년 기준
기초	광주서구	6,520	108.1%	411,136	130	2016년 기준
기초	광주남구	6,700	111.1%	-	28	2016년 기준
기초	전주시	7,120	118.1%	1,400,000	569	2016년 기준
기초	부천시	6,600	109.5%	480,903	481	2016년 기준
평균		7,145	118.5%	448,657	220	
광역	서울시	7,145	118.5%	1,764,000	1,039	2016년 기준
광역	광주시	7,839	130.0%	1,227,601	358	2016년 기준
평균		7,492	124.2%	1,495,801	699	

출처: 한국비정규노동센터(2015)

생활임금제를 시행하는데 소요되는 예산과 적용대상자 수도 지자체마다 격차가 크다. 2016년 생활임금 총 소요예산이 가장 적은 광주북구는 4천 100만원이고, 가장 많은 전주시는 14억원이다. 광주북구 예산은 전주시 예산의 2.9%에 불과한 매우 미미한 수준이다. 기초단체 중 대상자 규모가 가장 작은 광주남구는 2016년 적용 대상자가 28명이고, 가장 큰 성남시는 791명이다. 서울의 기초단체만을 비교하더라도 가장 규모가 작은 강북구(33명)는 가장 큰 노원구(293명)의 11.3%에 불과하다.

생활임금 적용 대상자를 어디까지로 할 것인가는 제도의 적용에 있어서 매우 중요한 요소이다. 생활임금 적용 범위가 제도의 실효성을 결정하기 때문이다. 통상 조례를 통해 적용범위를 정하거나 심의위원회에서 결정하도록 규정하고 있는데, 조례상으로는 간접고용까지 적용한다고 되어 있더라도 실제로 간접고용까지 적용하는 경우는 거의 없고 성북구가 유일하게 간접고용 일부에게 적용하고 있다고 파악된다. 간접고용까지 적용하는 것과 관련해서 예산상의 문제 이외에도 지방재정법 등 관련 법령에 저촉된다는 행정자치부, 법제처의 해석이 있어 생활임금 확산에 걸림돌이 되고 있기도 하다.

〈표 3-17〉 생활임금 적용대상 현황

구분	지자체수	비율	지자체 명
협회의 직접고용 (본청)	11	39%	동대문구, 강북구, 도봉구, 김포시, 의왕시, 대전유성구, 대전서구, 광주광산구, 광주북구, 광주서구, 광주남구
광의의 직접고용 (본청+출자출연기관)	16	57%	종로구, 용산구, 성동구, 노원구, 은평구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 동작구, 강동구, 화성시, 성남시, 전주시, 서울시, 광주시
광의의 직접고용+간접고용	1	4%	성북구
계	28	100%	

출처: 한국비정규노동센터(2015)

② 의의와 한계

생활임금제도가 도입된 지 3년 밖에 안 되었지만 확산 속도가 매우 빨라서 조만간 자치단체 절반을 넘어서 말 그대로 대세가 될 것으로 예상된다. 앞서도 언급했지만 생활임금은 비현실적으로 낮은 최저임금 때문에 도입되기 시작했다. 실제로 생활임금제도가 최저임금 인상을 견인하고 있는지는 차치하더라도 공적 영역에 노동의 가치를 존중하는 제도가 도입되고 있다는 것만으로도 큰 의미가 있다. 노동의 가치에 대해 사회적 인식을 제고할 수 있는 좋은 계기가 되고 있다고 판단된다. 노동이 점차 시민권을 획득해가는 과정이라고 할 수 있다. 실제로 생활임금을

적용받는 노동자의 경우는 일정한 임금인상 효과가 나타나고 있고, 공공부문의 저임금 문제가 부각되는 효과도 있다.

하지만 많은 한계를 갖고 있기도 하다. 제도가 급속히 확산되는 과정에서 명목만 있고 실질적 효과는 없는 지자체도 한둘이 아니다. 생활임금 수준이 실질적인 생활이 가능한 수준에는 턱 없이 부족하고, 최저임금과의 차이도 크지 않아서 임금개선효과나 최저임금 견인효과가 아직은 낮은 것이 사실이다. 지자체별로 생활임금 산정 기준도 제각각이고 적용범위와 적용 노동자 수도 천차만별이다. 단체장이 개인의 성과로 삼기 위해 매우 형식적으로 운영되는 경우가 많고, 단체장이 바뀔 경우 제도가 지속될 수 있을 것인가도 우려되는 지점이다.

지자체 생활임금제 담당자들이 제도적인 개선사항에 대해 가장 많이 언급한 것은 상위법 개정이었다. 최저임금법 상에 생활임금 시행에 대한 근거조항을 만드는 것이 제도 안정화에 시급한 과제라는 것이다. 생활임금 시행에 있어서 일정한 가이드라인이 필요함을 얘기해준다. 결정방식, 적용대상 등에 있어서 일관성 있는 가이드라인이 정해지고 이에 따라 제도가 시행된다면 불필요한 문제를 사전에 방지할 수 있을 것이다(한국비정규노동센터, 2015: 38). 중앙정부의 모습은 이와 같은 바람과 반대로 가고 있다. 부천시에서 생활임금조례를 제정하는 과정에서 조례안이 지방자치법, 지방재정법, 지방자치단체계약법 등상위법에 저촉된다는 의견을 법제처에서 제시했고, 이에 따라 조례안의 내용을 상당부분 후퇴시켜야 했다. 또한 중앙정부와 지자체가 매칭사업으로 인건비를 지급하는 노동자의 경우 중앙정부의 비협조로 인해 생활임금을 적용 대상에서 제외되고 있다. 생활임금 적용에 따른 임금인상분을 중앙정부와 지자체가 공동으로 부담해야 하는데 중앙정부가 이에 동의하지 않고 있기 때문이다. 이와 같은 중앙정부의 소극적 태도는 생활임금제도의 발전을 위해서 반드시 개선되어야 한다.

(3) 취약노동자 지원 사업

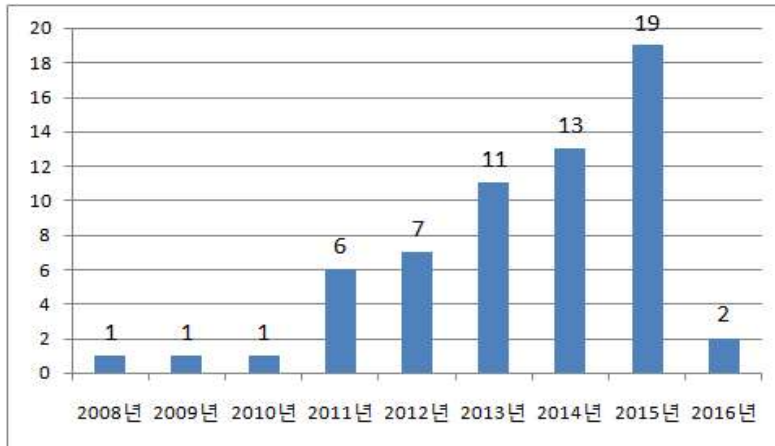
① 현황

지자체 차원에서 비정규직, 청소년, 알바노동자, 여성 등 취약계층 노동자를 보호하기 위한 지원센터를 설립하는 경우가 빠르게 확대되고 있다. 2016년 6월 현재 설치조례를 기준으로 확인해보면 전국적으로 61개의 노동자지원센터가 설립되어 있고, 2012~2015년 사이에 80%가 넘는 50개가 설립되었다. 최근에 급속히 확대되

고 있다는 것을 알 수 있다.

[그림 3-4] 노동 관련 지원센터 설치 현황

(단위: 개)



취업지원, 직업상담, 직업능력개발, 고용보험관리, 고용안정사업 등을 수행하는 고용노동부 산하 고용센터와는 달리 지자체에서 자체적으로 운영하는 취약노동자 지원센터는 취업지원 기능보다는 노동권 보호, 고용의 질 개선 사업을 중심으로 수행하는 경우가 많다. 노동상담, 노동권 캠페인, 노동인권 교육, 노동실태 조사 및 정책개발 등 일자리 만들기보다는 일자리 개선사업을 중심으로 하고 있다.

“서울지역의 직장맘 노동복지서비스(모성보호와 일·가족양립, 돌봄 등)의 원스톱 종합지원 및 직장·사회 환경 조성으로 일·가족 양립이 가능한, 모두가 행복한 사회를 이루고자 합니다.”(서울시직장맘지원센터 비전 소개), “안산시비정규직노동자지원센터는 노동자들의 하소연을 들어주는 곳입니다. 일하다 생긴 문제를 듣고 해법을 찾아 가는 곳입니다.”(안산시비정규직노동자지원센터 인사말) 등의 표현에서 볼 수 있듯이 지원센터의 첫 번째 역할은 노동자의 권리를 지켜주는 것이다. 이를 위해 노동자 스스로의 역량 강화를 추구하는 프로그램들을 갖추고 있다.

대부분의 지원센터는 지자체가 노동단체, 여성단체, 노동조합 등에 위탁해서 운영하고 있는데, 사업 수행 과정에서 수탁 단체의 인적 네트워크를 활용해서 프로그램 참여자를 조직하는 등 노동자들을 능동적인 참여자로 만들기 위해 노력하는 모습은 지원센터가 기존의 고용서비스기관과 차별화되는 지점이라 하겠다.

〈표 3-18〉 지역 비정규직 지원센터 사업 예시

사업 항목	내용
무료노동상담	- 전화, 인터넷, 직접 방문을 통한 상설 상담 - 길거리 이동 상담 - 퇴근이 늦은 노동자를 위한 야간 상담
비정규직 차별 해소 및 권리 찾기	- 최저임금 캠페인 - 비정규 문화제 - 최저임금 준수 협약, 비정규직 줄이기 협약 추진
실태조사 및 정책연구	- 공공부문, 제조업, 서비스업 등 - 각 부문 비정규직 실태조사 - 토론회 개최 및 정책대안 제시
청소년 및 비정규직 교육	- 청소년 노동인권 교육 - 노동법률 강좌 및 노사협의회 위원 교육 - 노동대학 운영
생활지원	- 병원 할인 - 자녀 학습 지원 - 문화생활 지원

출처: 안산시비정규직노동자지원센터 홈페이지(www.asbino.kr)

〈표 3-19〉 노동 관련 지원센터 설치 현황

연도	개수	명칭
2016년	2	보은군 일자리 종합지원센터, 나주시 일자리지원센터
2015년	19	인천광역시 남구 외국인근로자 지원센터, 영양군 영양빛깔찬일자리 지원센터, 포항시 비정규직근로자 지원센터, 전라북도여성일자리센터, 충주시 일자리종합지원센터, 아산시 종합일자리 지원센터, 안산시 일자리센터, 광주시 비정규직 근로자지원센터, 광주시 일자리센터, 거제시 비정규직 근로자 지원센터, 함안군 비정규직 근로자지원센터, 양산시 비정규직 근로자지원센터, 보령시 일자리지원센터, 경기도 일자리센터 설치, 고양시 일자리센터, 논산시 일자리지원센터, 삼척시 광산 근로자 복지센터, 장성군 희망일자리센터, 진안군여성일자리지원센터
2014년	13	여주시 일자리 종합지원센터, 김천시 두레일자리 지원센터, 청주시 일자리 종합지원센터, 천안시 일자리종합지원센터, 부천시 일자리센터, 청양군장애인재활근로센터, 경상남도 비정규직 근로자지원센터, 청주시 일자리 종합지원센터, 서울특별시 용산구 일자리센터, 대전광역시 비정규직 근로자지원센터, 오산시 일자리센터, 대구광역시 수성구 일자리센터, 무안군 향토랑 일자리지원센터

연도	개수	명칭
2013년	11	광주광역시 광산구 근로자·노인종합복지센터, 계룡시 일자리 안내센터, 화성시 일자리센터, 안산시 비정규직 노동자 지원센터, 울산광역시동구 비정규직노동자 지원센터, 수원시 비정규직 노동자 복지센터, 사천시 비정규직 근로자지원센터, 순천시 일자리지원센터, 하남시 일자리센터, 인천광역시 근로자문화센터, 익산시 비정규직 노동자 지원센터
2012년	7	서울특별시 관악구 노동복지센터, 순천시 근로복지문화센터, 서울특별시 광진구 노동복지센터, 여성근로자 복지센터, 서울특별시 은평구 노동복지센터, 연천군 일자리센터, 수원시 일자리센터
2011년	6	서울특별시 구로구 근로자복지센터, 용인시 일자리센터, 수원시 여성근로자 복지센터, 부천시 비정규직 근로자 지원센터, 청주시 일자리 종합지원센터, 서울특별시 서대문구 근로자복지센터
2010년	1	대구광역시 일자리센터
2009년	1	전주시 비정규직노동자지원센터
2008년	1	울산광역시 북구 비정규직 노동자지원센터

출처: 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>)

② 의의와 한계

취업지원 중심의 고용서비스를 제공하는 기관들과는 달리 지방자치단체가 자체 예산으로 운영하는 취약노동자 지원센터는 사업 내용, 사업 방식에 있어서 중앙정부의 획일적 사업방식으로는 소화하기 어려운 영역을 담당하고 있다는 점에서 자치단체 고유의 노동정책이라는 성격을 뚜렷하게 담고 있다. 지역의 노동시장 특성에 맞춰서 다양한 참여형 사업 아이디어를 풀어내는 지원센터의 운영방식은 행정 서비스 공급자와 수혜자 간의 관계를 새롭게 정립하는 사례가 되고 있다.

지역 특성에 적합한 사업을 시행하고 민간의 전문 역량을 활용한다는 점에서 노동단체 등에 위탁해서 운영되는 지원센터의 운영방식은 바람직하다고 할 것이다. 또한 지원센터들 간의 경험과 정책을 공유하는 등 협력을 통해 보다 높은 지원서비스를 제공하도록 노력하는 것도 긍정적이라고 할 것이다. 대표적인 사례가 전국 30여개 비정규직 지원센터로 구성되어 있는 한국비정규직노동단체네트워크이다. 연간 수차례의 워크숍을 통해 경험을 교류하고 공동으로 정책개발을 하는 등 협력 사업을 활발하게 펼치고 있다. 지원센터들이 가지고 있는 노동시민사회진영과의 연계망은 사업 수행에 주요 자산으로 활용되고 있다.

한계를 살펴보면 지원센터의 수가 아직은 부족해서 충분한 서비스를 제공하지 못하는 상황이다. 서울의 경우 노동지원센터가 광역단체에 1개, 기초단체에 4개 등 5개에 불과하다. 지역밀착형 서비스를 제공하는 데에는 부족한 숫자이다. 예산 제약으로 인한 사업규모의 영세성 또한 풀어야 할 과제이다. 기초단체 차원의 지원센터는 연간 예산 2~3억 원 수준에 근무인원이 3~4명 수준이 대부분이다. 광역단체 차원의 지원센터도 여기에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 위탁으로 운영되는 경우는 수탁단체의 경험을 기반으로 사업을 진행하더라도 인력과 예산의 제약으로 인해 사업규모가 작아지다보니 사업 취지를 충분히 구현하기 어려운 경우가 많다. 지원센터들 간의 협력이 장점이기도 하지만 반대의 현상이 나타나기도 한다. 지원센터들 간의 폐쇄성으로 인한 사업의 중복 및 협력 부족도 풀어가야 할 과제이다.

3. 노동시장 성과 지표 비교

이 장에서는 지역별 노동시장 성과 지표를 비교해본다. 노동시장 지표는 다양한 요인에 의해 영향을 받는다. 따라서 지역별 노동시장 성과가 해당 지자체의 일자리사업에 의해 만들어진 것인지는 엄밀하게 확인하기는 어렵다. 부분적으로는 영향을 미쳤겠지만 전적인 요인이라고 할 수는 없다. 일자리사업을 활발하게 펼치고 있는 지역은 오히려 노동시장 지표가 안 좋기 때문에 일자리사업을 적극적으로 하는 경우일 수도 있다. 마찬가지로 일자리사업은 상대적으로 소극적인데 노동시장 지표가 좋게 나올 수도 있다. 지표가 좋으니 굳이 사업을 열심히 할 이유가 없는 것이다. 이렇듯 원인과 결과가 한 방향으로만 형성되는 것이 아니라 역방향으로도 형성될 수 있는 것이다. 따라서 노동시장 성과지표가 직접적으로 지자체별 일자리사업 수행의 우열을 보여주는 것은 아니라는 점을 감안해야 한다.

1) 지역별 취업자 수 및 고용률 변화

국가통계포털(<http://kosis.kr>)을 통해서 지역별 취업자 수 및 고용률의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 2009년부터 2013년까지 5년간의 변화를 보면 전국적으로 취업자 수는 6.6% 증가했다. 전국 취업자 수 증가율보다 높은 증가율을 보인 지역은 인천(11.5%), 광주(9.4%), 경기(8.1%), 충북(7.3%), 충남(18.3%) 등이다. 충남이 가

장 높은 취업자 수 증가율을 보여준다.

〈표 3-20〉 지역별 취업자 수 변화

(단위: 천 명)

지역	2009(A)	2010	2011	2012	2013(B)	차이(B-A)	증가율 ((B-A)/A)
서울	4,835	4,936	5,012	5,036	5,097	262	5.4%
부산	1,569	1,574	1,574	1,628	1,644	75	4.8%
대구	1,148	1,169	1,169	1,204	1,195	47	4.1%
인천	1,293	1,320	1,360	1,413	1,442	149	11.5%
광주	647	664	670	685	708	61	9.4%
대전	698	702	713	726	736	38	5.4%
울산	521	534	544	547	546	25	4.8%
경기	5,539	5,673	5,833	5,923	5,988	449	8.1%
강원	680	668	676	694	698	18	2.6%
충북	723	737	746	751	776	53	7.3%
충남	961	974	1,001	1,056	1,137	176	18.3%
전북	826	817	830	847	876	50	6.1%
전남	909	885	886	911	915	6	0.7%
경북	1,347	1,361	1,358	1,377	1,386	39	2.9%
경남	1,520	1,533	1,581	1,588	1,619	99	6.5%
제주	289	283	291	296	305	16	5.5%
전국	23,506	23,829	24,244	24,681	25,066	1,560	6.6%

취업자 수 증가는 인구 증가와 함께 봐야 의미를 정확히 파악할 수 있다. 인구 수와 취업자 수를 함께 보는 개념이 고용률이다. 고용률이란 15세 이상의 생산가능 인구 중 취업자가 차지하는 비율이다. 구직단념자를 실업자에서 제외시키는 실업률과는 달리 구직단념자도 통계에 포함하기 때문에 실제 취업 경기를 확인할 수 있는 지표이다.

5년간의 고용률 변화를 살펴보면 전국적으로 고용률이 0.9%p 증가했다. 전국 증가율보다 높은 증가율을 보인 지역은 서울(1.7%p), 부산(1.7%p), 대구(1.3%p), 인천

(2.0%p), 경기(1.1%p), 충남(2.3%p) 등이다. 충남이 가장 높은 고용률 증가율을 보이고 있다. 인천, 경기, 충남은 취업자 수 증가와 고용률 증가에서 모두 긍정적인 결과를 보여준다. 특히 충남은 두 지표에서 가장 좋은 결과를 보여주고 있다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-21〉 지역별 고용률 변화

(단위: %)

지역	2009(A)	2010	2011	2012	2013(B)	차이(B-A)
서울	58.1	58.9	59.7	59.7	59.8	1.7%p
부산	54.1	54.3	54.4	55.6	55.8	1.7%p
대구	56.4	57.0	56.8	58.2	57.7	1.3%p
인천	59.0	59.3	60.3	61.2	61.0	2.0%p
광주	56.4	57.0	56.6	56.2	57.0	0.6%p
대전	57.3	57.0	57.3	57.5	57.7	0.4%p
울산	57.9	58.4	59.0	59.2	58.7	0.8%p
경기	58.9	59.0	59.1	59.5	60.0	1.1%p
강원	57.8	56.1	56.4	56.7	55.9	-1.9%p
충북	59.4	59.6	59.6	58.7	59.8	0.4%p
충남	60.5	60.4	60.9	61.5	62.8	2.3%p
전북	58.2	57.3	57.8	57.4	58.1	-0.1%p
전남	63.8	62.1	62.1	62.6	61.7	-2.1%p
경북	62.1	62.5	62.0	62.0	61.7	-0.4%p
경남	59.6	59.1	60.1	59.6	59.9	0.3%p
제주	66.7	64.8	65.8	66.2	65.9	-0.8%p
전국	58.6	58.7	59.1	59.4	59.5	0.9%p

2) 일자리사업 참여자 취업률 현황

이규용 외(2015)는 재정지원 일자리사업에 참여한 사람이 교육종료 후 6개월 시점에서 보여주는 취업률을 한국고용정보원의 일모아DB와 고용보험DB를 결합하여 살펴보고 있다. 일자리사업 참여 종료 후 일정 시점에 노동시장에 취업해 있는지

여부로 일자리사업의 성과를 보여줄 수 있다고 보는 것이다. 2011년과 2012년 지역별 일자리사업에 참여한 사람들의 교육종료 후 6개월 시점에서의 취업률은 <표 3-22>와 같다.

<표 3-22> 일자리사업 프로그램 종료 후 6개월 시점의 취업률

(단위: %)

지역	전체 일자리 사업	중앙정부 일자리 사업	지방정부 일자리 사업
서울	13.6	13.6	13.5
부산	12.9	12.6	40.7
대구	11.5	11.2	28.0
인천	12.9	12.7	29.3
광주	11.6	11.6	14.4
대전	11.8	11.9	10.6
울산	13.0	12.2	34.3
세종	12.1	8.5	55.2
경기	12.2	12.0	20.7
강원	16.2	15.7	21.6
충북	12.9	12.4	20.0
충남	10.6	10.1	19.4
전북	13.1	12.7	19.2
전남	11.1	11.1	10.3
경북	12.9	12.3	28.5
경남	13.5	12.3	30.1
제주	10.2	10.2	-

지역별로 6개월 후 취업률을 살펴보면, 강원도 지역의 취업률이 약 16.2% 수준으로 가장 높은 것으로 나타났으며, 다음으로 서울시(13.6%), 경상남도(13.5%) 순으로 높은 것을 확인할 수 있다. 일자리사업 참여 종료 6개월 후 취업률이 가장 낮은 지역은 제주도로 약 10.2% 정도의 취업률을 보이는 것으로 나타났다.

중앙정부의 재정지원 일자리사업 참여자들에 대한 종료 6개월 후 취업률을 살펴보면, 강원도 지역의 취업률이 약 15.7% 수준으로 가장 높은 것으로 나타났으며, 다음으로 서울시(13.6%), 인천시(12.7%), 전라북도(12.7%) 순으로 높은 것을 확인할 수 있다. 취업률이 가장 낮은 지역은 세종시로 약 8.5% 정도의 취업률을 보이

는 것으로 나타났고, 다음으로 충청남도(10.1%) 및 제주도(10.2%)에서 취업률이 낮은 것으로 나타났다.

지방자치단체에서 독립적으로 수행하고 있는 재정지원 일자리사업 참여자들에 대한 종료 6개월 후 취업률을 보면 중앙정부 일자리사업 참여자의 6개월 후 취업률 수준에 비해 전반적으로 높다는 것을 알 수 있다. 중앙정부의 일자리사업과는 달리, 세종시 지역의 취업률이 무려 55.2% 수준으로 가장 높은 것으로 나타났으며, 다음으로 부산시(40.7%), 울산시(34.3%) 순으로 높은 것을 확인할 수 있다. 지방정부의 일자리사업 참여 종료 6개월 후 취업률이 가장 낮은 지역은 전라남도 지역으로 약 10.3% 정도의 취업률을 보였고, 다음으로 대전시(10.6%)에서 취업률이 낮은 것으로 나타났다(이규용 외, 2015: 125-128).

이규용 외(2015)에서는 중앙정부 일자리사업 참여자와 지방정부 일자리사업 참여자 간의 사업 종료 6개월 후 취업률 차이를 발생시킨 요인에 대해 별다른 분석을 하고 있는지는 않다. 일반적인 관점에서 보면 지방정부 일자리사업이 지역적 특성을 보다 잘 반영한 것이므로 취업지원에 있어서 보다 실질적인 의미를 갖고 있고, 이것이 취업률 차이로 나타났다고 볼 수 있다.

3) 지방정부의 비정규직 인원 및 비율 변화

지방정부가 직간접적으로 고용하고 있는 노동자들의 비정규직 비율은 지역 내 노동시장의 일자리 질과 직접적인 연관성은 없지만 지방정부의 일자리 개선 의지를 엿볼 수 있는 지표이다. 따라서 지방정부가 펼치는 노동시장정책의 기본 관점이 지방정부 비정규직 비율에 투영되어 있다고 할 수 있다.

남우근(2016)은 정보공개자료를 토대로 지자체의 비정규직 고용형태별 인원 변화를 살펴보고 있다. 2013년과 2016년 사이에 광역자치단체의 비정규직 인원 변동을 살펴보면, 전국을 집계했을 때 기간제가 27.6% 감소, 간접고용이 29.1% 감소했다. 간접고용의 감소는 서울시의 기여도가 매우 크다. 서울시는 2년 사이에 간접고용이 80.7% 감소했다. 전체적으로 간접고용이 918명 감소했는데 그 중 서울시가 772명이 감소했다. 광주시 역시 270명(83.1%) 감소해서 전체 간접고용 감소에 기여했다. 그 다음은 충남의 간접고용이 46명(29.3%) 감소했다. 서울, 광주, 충남을 제외하면 나머지 지자체는 간접고용 규모가 그대로이거나 증가했다.

기간제는 충남과 대전에서 크게 감소했고, 전남과 제주에 크게 증가했다. 충남은 222명(50.9%)이 감소해서 가장 큰 감소폭을 보이고 있다. 그 다음으로 대전은 110

명(26.3%)이 감소했다. 반면, 전남은 207명(195.3%)이 증가했고, 제주는 81명(47.9%)이 증가했다. 서울은 기간제가 소폭 감소했고 광주에는 크게 증가했는데, 이는 간접고용을 직접고용 기간제로 전환한 영향 때문이다. 그런 면에서 볼 때 충남은 기간제와 간접고용이 동시에 감소한 것에서 볼 때 고용개선 차원에서 바람직한 경우라 하겠다.

〈표 3-23〉 지자체 소속 비정규직 인원 변화

(단위: 명)

자치 단체	고용형태	2013년	2014년	2015년	2016년	증감율
서울	기간제	1,544	1,308	1,420	미공개	-8.0%
	간접고용	957	332	185		-80.7%
부산	기간제	707	808	877	689	-2.5%
	간접고용	381	384	424	426	11.8%
대구	기간제	165	134	155	288	74.5%
	간접고용	309	328	371	366	18.4%
인천	기간제	221	278	270	252	14.0%
	간접고용	307	340	394	396	29.0%
광주	기간제	6	26	116	210	3400.0%
	간접고용	325	325	251	55	-83.1%
대전	기간제	418	416	348	308	-26.3%
	간접고용	279	285	329	337	20.8%
울산	기간제	147	59	78	172	17.0%
	간접고용	미공개				
경기	기간제	517	307	374	557	7.7%
	간접고용	104	134	134	144	38.5%
강원	기간제	359	375	400	377	5.0%
	간접고용	58	59	54	54	-6.9%
충북	기간제	315	322	363	331	5.1%
	간접고용	18	18	18	18	0.0%

자치 단체	고용형태	2013년	2014년	2015년	2016년	증감율
충남	기간제	436	422	214	미공개	-50.9%
	간접고용	157	123	112	111	-29.3%
전북	기간제	336	276	293	349	3.9%
	간접고용	63	65	67	66	4.8%
전남	기간제	106	194	152	313	195.3%
	간접고용	59	59	59	58	-1.7%
경북	기간제	403	616	532	미공개	32.0%
	간접고용	30	30	30	93	210.0%
경남	기간제	325	281	315	377	16.0%
	간접고용	99	102	101	104	5.1%
제주	기간제	169	43	40	250	47.9%
	간접고용	10	10	10	10	0.0%
계	기간제	6,174	5,865	5,947	4,473	-27.6%
	간접고용	3,156	2,594	2,539	2,238	-29.1%

지방정부 직간접 고용 인원 중 정규직(공무원) 대비 비정규직(기간제, 임시직, 간접고용) 비율의 변화를 살펴보면 16개 광역 시도 전체적으로는 2013년과 2016년 사이에 비정규직 비율이 18.1%에서 12.5%로 5.6%p 감소했다. 전체 감소폭 보다 더 높은 감소폭을 보인 자치단체는 두 곳인데, 서울시가 8.2%p 감소했고, 충남이 12.3%p 감소했다.

결과적으로 자치단체 비정규직 비율의 감소와 고용개선은 서울시, 충청남도, 광주광역시 등에서 긍정적인 결과를 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 자치단체 비정규직 대책을 적극적으로 펼친 결과라고 할 것이다.

〈표 3-24〉 지방정부 직간접 고용 인원 중 정규직(공무원) 대비 비정규직(기간제, 임시직, 간접고용) 비율의 변화

(단위: %)

기관명	2013년(A)	2014년	2015년	2016년(B)	차이(B-A)
서울시	24.6%	16.7%	16.4%	-	-8.2% p
부산시	25.2%	27.6%	29.5%	24.7%	-0.5% p

기관명	2013년(A)	2014년	2015년	2016년(B)	차이(B-A)
대구시	14.4%	14.0%	15.8%	19.9%	5.5% p
인천시	9.4%	10.9%	11.2%	-	1.8% p
광주시	10.3%	11.0%	11.3%	7.9%	-2.4% p
대전시	32.5%	32.0%	30.7%	29.6%	-3.0% p
울산시	5.9%	2.3%	3.0%	6.5%	0.6% p
경기도	18.3%	12.7%	13.8%	19.2%	0.9% p
강원도	16.7%	16.4%	16.2%	13.7%	-3.0% p
충북	10.8%	10.9%	12.0%	10.8%	-0.1% p
충남	15.1%	13.6%	8.1%	2.8%	-12.3% p
전북	22.8%	19.4%	19.3%	22.1%	-0.7% p
전남	8.6%	13.3%	11.1%	19.3%	10.6% p
경북	18.2%	25.2%	23.0%	-	4.8% p
경남	9.9%	9.1%	9.5%	11.0%	1.1% p
제주	6.8%	2.0%	1.8%	9.6%	2.8% p
전체	18.1%	16.4%	16.2%	12.5%	-5.6% p

4. 요약 및 개선 과제

1) 요약

(1) 일자리사업 예산 현황

지방정부의 노동시장정책은 크게 중앙정부의 재정지원을 받아서 협력사업으로 수행되는 것과 자체 예산으로 수행하는 정책으로 구분될 수 있다. 따라서 일자리 사업 예산은 중앙정부 지원금인 국비와 지자체 예산인 지방비로 구성된다. 지역고용정보네트워크 공시자료에 의하면, 2016년 지자체 총예산 중 일자리 예산이 차지하는 비중은 16개 광역시도 평균 12.3%이다. 총예산 중 일자리 사업 예산의 비중이 높은 지역은 부산시(30.4%), 울산시(27.0%), 대구시(21.1%) 등이다. 반면 일자리 사업 예산 비중이 낮은 지역은 제주도(1.9%), 강원도(4.8%), 경북(5.4%) 등이다. 일자리예산 중 지방비가 차지하는 비중은 16개 광역시도 평균 50.1%이다. 지방비 비중이 높은 자치단체는 서울시(84.7%), 인천시(72.6%), 경상남도(66.9%) 등이고, 지

방비 비중이 낮은 곳은 대구시(32.7%), 울산시(33.2%), 광주시(39.2%) 등이다. 일자리사업 예산을 집계하는 방식이 자치단체마다 균일하지 않기 때문에 엄밀하게 비교할 수는 없지만 대체적인 경향은 파악할 수 있다. 총예산 중 일자리사업 예산의 비중이 높거나 일자리 예산 중 지방비 비중이 높은 지자체는 일자리사업에 적극적인 것으로 해석할 수 있다.

(2) 사업 유형별 예산 분포

일자리사업 유형별로 예산분포를 살펴보면, 자치단체 일자리사업 예산 중 직접일자리창출사업 예산이 65.2%로 가장 많다. 그 다음으로 일자리 인프라구축 예산이 13.1%이고, 고용장려금 예산이 세 번째인 10.1%이다. 지역별로 살펴보면 사업 유형별 예산 비중이 크게 차이가 난다. 예를 들면 직접일자리창출의 경우 전체 평균이 65.2%인 것에 비해 인천시는 24.3%, 울산시는 26.2%에 불과하다. 반면 강원은 91.4%, 충북은 91.0%로 매우 높다. 지역별 산업 및 노동시장 상황이 다른 것에 따라서 예산도 다르게 편성되었음을 알 수 있다.

(3) 지방정부 자체 사업 예산

지방정부 자체 일자리사업 예산은 2015년에 1조원 규모이다. 그 중 직접일자리사업의 비중이 70%에 달하고 있다. 중앙정부 지원사업이든 지방자치단체 자체 사업이든 일자리사업의 대부분이 직접일자리사업 예산으로 구성되어 있다는 점에서 자체사업과 지원사업 간의 차이가 별로 없음을 알 수 있다. 공공근로, 노인일자리 지원, 저소득층일자리지원 등 지방자치단체가 자체적으로 시행하는 직접일자리사업은 중앙정부 지원 사업으로 하는 직접일자리사업과 지원 대상이 겹치는 경우도 있고, 대상을 달리하더라도 단기적인 직접 인건비 지원사업이므로 장기적으로 고용여건을 개선하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다.

(4) 지방정부 자체 사업 최근 사례

최근 3~4년 사이에 지방정부가 자체적으로 추진하고 있는 노동시장정책은 중앙정부 지원사업이나 기존의 직접일자리창출 사업 중심의 정책과는 다른 맥락이다.

그 사례로 비정규직대책, 생활임금제, 취약노동자지원사업 등이 있다. 이러한 지방 정부 자체 사업은 기존의 중앙정부 지원사업이나 지방정부 자체 사업과는 차별화 되는 사업특성을 가지고 있다. 일자리의 양적 공급을 늘리거나, 숙련향상을 통해 일자리에 대한 수요-공급의 원활한 연결을 추구하는 기존의 고용촉진사업과 달리 일자리의 질을 개선하는 것에 초점을 두고 있다는 점에서 기존의 일자리사업과 차별화될 수 있다. 하지만 아직은 사업규모가 작고, 전국적으로 보편화된 사업이라 할 수는 없으며 중앙정부의 지원이 없이는 실효성있는 사업을 펼치기에 한계가 존재하는 것도 사실이다. 지역의 특성을 반영한 차별화된 일자리사업을 할 수 있는 새로운 실험이지만 중앙정부와의 유기적 협력이 요구되고 있다.

(5) 노동시장 성과 지표

2009년부터 2013년까지 5년간의 변화를 보면 전국적으로 취업자 수는 6.6% 증가했다. 취업자 수 증가율이 높은 지역은 충남(18.3%), 인천(11.5%), 광주(9.4%), 경기(8.1%), 충북(7.3%) 등이다. 충남이 가장 높은 취업자 수 증가율을 보여준다. 고용률 변화를 살펴보면 전국적으로 고용률이 0.9%p 증가했다. 전국 증가율보다 높은 증가율을 보인 지역은 서울(1.7%p), 부산(1.7%p), 대구(1.3%p), 인천(2.0%p), 경기(1.1%p), 충남(2.3%p) 등이다. 역시 충남이 가장 높은 고용률 증가율을 보이고 있다. 인천시, 경기도 역시 취업자 수 증가와 고용률 증가에서 모두 긍정적인 결과를 보여준다.

지방자치단체에서 독립적으로 수행하고 있는 재정지원 일자리사업 참여자들에 대한 종료 6개월 후 취업률을 보면 중앙정부 일자리사업 참여자의 6개월 후 취업률 수준에 비해 전반적으로 높다는 것을 알 수 있다. 세종시 지역의 취업률이 무려 55.2% 수준으로 가장 높은 것으로 나타났으며, 다음으로 부산시(40.7%), 울산시(34.3%) 순으로 높은 것을 확인할 수 있다.

2013년과 2016년 사이에 광역자치단체의 비정규직 인원 변동을 살펴보면, 전국을 집계했을 때 기간제가 27.6% 감소, 간접고용이 29.1% 감소했다. 간접고용이 감소한 지자체는 서울시(-80.7%), 광주시(-83.1%), 충남(-29.3%) 등이다. 서울시, 광주시, 충남을 제외하면 나머지 지자체는 간접고용 규모가 그대로이거나 오히려 증가했다. 기간제는 충남과 대전에서 크게 감소했다. 충남은 50.9%가 감소해서 가장 큰 감소폭을 보였고, 대전은 26.3%가 감소했다. 충남은 기간제와 간접고용이 동시에 감소한 것에서 볼 때 고용개선사업을 적극적으로 한 결과라고 볼 수 있다.

2) 향후 과제

(1) 지방정부와 중앙정부의 유기적 협력 관계 구축

지방정부 노동정책은 상당부분 중앙정부의 재정지원사업이거나 자체사업이라 하더라도 중앙정부 사업과 유사한 경우가 대부분이다. 이에 따라 사업의 중복으로 인한 예산집행의 비효율성이 나타날 소지가 클 뿐만 아니라 지역의 특성을 반영한 사업이 중앙정부의 획일적 사업으로 인해 위축될 수도 있다. 따라서 중앙정부와 지방정부 간의 유기적 역할분담 및 보완관계를 갖추는 것이 중요하다. 중앙단위의 표준화된 일자리사업 모델에 대한 보완요소로서 지역 단위의 일자리 정책이 필요하며 이를 위해 지역 특성에 부합하는 일자리사업 운영에 대한 지역의 참여도를 제고하고 나아가 지역이 일정한 재량권을 갖고 사업을 수행하며 이를 위한 지역 단위의 일자리 사업 전달체계가 중앙단위 사업의 보완적 기능으로 이루어져야 함을 시사한다.(이규홍 외, 2015 : 145)

최근 지방정부가 자체적으로 시행하고 있는 노동시장정책 중에는 중앙정부와의 갈등으로 인해 사업 내용에 제약이 발생하는 경우가 있다. 2장에서 살펴봤듯이 생활임금제를 시행하거나 기간제를 무기계약직으로 전환한 후 채용개선을 하는데 있어서 중앙정부 정책과의 차이로 인해 사업 내용이 다분히 형식화되는 경향이 있다. 지방정부의 자율성을 존중해주는 것과 함께 지방정부의 사업이 원활하게 추진될 수 있도록 근거법령을 만든다거나 전국적으로 통일적인 기준을 수립하는 등 중앙정부의 지원이 필요하다.

(2) 지방정부와 지방노동사무소의 사업 연계

중앙정부의 노동정책은 고용노동부를 정점으로 해서 지방노동사무소가 주요한 사업 추진 기구의 역할을 담당하고 있다. 따라서 중앙정부 사업과 지방정부 사업의 중복성을 방지하기 위해 지방정부와 지방노동사무소 간의 사업 연계가 필요하다. 이는 사업의 중복성을 회피하기 위한 필요성뿐만 아니라 지방노동사무소의 전문성 및 법적 권한(근로감독권)과 지방정부의 행정조직 및 거버넌스를 상호 활용할 수 있다는 점에서 시너지효과를 충분히 기대할 수 있다.

사회적 일자리, 지역맞춤형 일자리 등 고용노동부 사업은 지자체가 중앙정부로부터 위임된 사업을 수행함에 있어 지방사무소의 전문성을 활용함으로써 사업이 지역 특성에 맞게 집행될 여지를 제공하는 ‘지자체-지방사무소 네트워크형’ 전달체계를 가진다. 특히, ‘지자체-지방사무소 네트워크형’ 전달체계 유형은 지자체 수준에서 다양한 일자리사업 수행에 있어서 해당 관련서비스 제공에서 높은 전문성과 풍부한 인력을 가지는 고용노동부의 지방사무소와 연계 협력함으로써 사업운영의 효율성과 사업성과를 제고할 수 있다는 점에서 향후 전달체계 모색에 있어서 중요하게 고려해야 할 유형인 것으로 판단된다.(윤윤규 외, 2010 : 25)

(3) 지방정부 노동정책의 지속가능성 확보

비정규직대책, 생활임금제, 취약노동자지원센터 등 최근 활발하게 추진되고 있는 지방정부 자체적인 노동시장정책은 기존의 일자리사업과 차별화되면서 일자리 질을 개선하는 유효한 정책실험이라고 할 수 있다. 아직 사업 규모도 작고 일부 지방정부의 사례로 그치고 있지만 향후에 확장가능성이 높은 사업으로 판단된다. 다만 이러한 노동시장정책이 단체장 개인의 실적쌓기용으로 퇴색되지 않고 지속가능성을 확보할 수 있는가가 중요하다. 단체장 개인 성향에 좌우되지 않기 위해서는 지역노동시장정책의 제도화가 필요하다.

지방정부 차원에서는 조례 제정을 통해 예산을 확보할 수 있는 근거를 마련하고, 사업이 지속될 수 있도록 해야 하나 미약할 수밖에 없다. 이를테면 생활임금제의 민간으로의 확대적용, 무기계약직의 정규직제(공무직)화 등에 대한 근거 법률이 없으면 지방정부 차원에서는 접근할 수 있는 수준에 한계가 존재한다. 따라서 중앙정부의 적극적인 지원이 요청된다고 할 것이다.

지방정부 차원에서도 노동시장정책에 대한 민관거버넌스를 활성화해서 민간의 전문성과 네트워크를 적극 활용해야 한다. 지방선거 결과에 따라 노동시장정책이 부침을 겪는 것이 아니라 사업의 일관성과 지속성을 위해서 지역 내 다양한 주체들과의 협업이 필요하다고 하겠다.

Ⅳ. 미국의 일자리 정책 사례

: 지방정부의 역할강화와 정책개발 사례

1. 서론

미국의 일자리 정책은 다른 나라에 비하여 지자체 주도형 일자리 정책으로 잘 알려져 있으며, 우리나라의 인적자원개발위원회나 지역산업맞춤형 일자리 창출사업 등의 벤치마킹 대상이기도 하다. 우리나라가 주로 벤치마킹한 부분들은 전체적 프레임워크와 중앙정부의 사업평가 등이었다고 본다. 중앙정부에서 정책을 추진하기 위해서는 거버넌스와 사업의 구성 틀, 그리고 평가방식만 준비되면 추진이 가능하기 때문이다.

미국은 지역고용정책에 소요되는 자금이 연방정부나 주정부로부터 일정한 물에 의해 조달되며, 각 지자체는 제공자금의 성격범위 내에서 일정정도 자율성과 재량권을 가지고 전달체계의 역할을 수행한다. 또한 지자체 사업의 평가지표를 개발하고 평가결과를 바탕으로 인센티브나 제재조치가 부과되는 방식이다(윤윤규, 2014). 이처럼 지금까지 미국의 일자리 정책에 대한 벤치마킹은 OECD 보고서 및 사례개발 등을 통하여 상당 부분 많이 이루어져왔다. 그러나 대부분의 보고서 및 논문이 중앙정부의 입장에서 어떻게 지역과의 관계를 가져갈 것인가 혹은 지역의 사업을 어떻게 평가할 것인가에 초점이 맞추어져 왔다.

이미 많이 논의된 미국 사례를 여기에서 다시 거론하고자 하는 것은, 미국과 달리 지자체 주도적이지 않은 우리나라에서 지자체 주도적인 미국의 모델을 지역관점에서 다시 보고자 하는 것이다. 즉, 지방정부 차원에서 사업을 추진하기 위해서는 또 다른 시각으로 미국의 사례를 검토할 필요가 있기 때문이다.

미국에서는 다음과 같은 세 가지가 어떻게 되고 있을까하는 생각이 이 글을 시작하게 되는 문제제기이다. 이미 중앙정부에서는 미국의 사례를 따라 지역고용혁신추진단을 만들고 지역고용혁신프로젝트 등 다양한 사업이 시작되고 있다. 이들 사업을 효과적으로 지방정부가 추진하고 지방정부 나름대로의 일자리 정책을 세우는데 기여가 되었으면 하는 바람에서 다음과 같은 세 가지 방향에서 문제제기를 하고 사례를 정리해보고자 한다.

첫째, 지자체의 지역 일자리 정책을 어떻게 설계할까? 지방정부의 관점에서, 지

역의 특성을 반영한 지속가능하며 효과적인 일자리 사업을 운영하기 위하여 지자체 나름의 어떤 일자리 정책을 가져가야 할까? 지자체의 일자리 환경이나 지자체의 정책의지를 반영하여 지자체 나름의 일자리 정책이나 노동정책, 정책의 비전과 사업 실행을 어떻게 진행해야 하는가를 찾아보고자 한다.

둘째, 지자체의 일자리 정책과 지역현안 등 지역발전전략과 어떻게 연계하고 있을까? 사업의 성과가 단기적 일자리의 수나 질만이 아닌 지역의 전체적 발전전략, 즉 복지나 주택, 차별, 양극화 등 어떻게 장기적 지역발전의 성과로 연계하고 있을까? 부처간 칸막이가 많은 중앙정부와 지방정부의 특성상 이는 가장 어려운 과제일 수도 있다. 그러나 부처간의 의견 조율기능을 강화하고 나아가 장기적 지역발전의 한 고리로서 일자리 정책이 지역발전의 성과에 어떻게 연계할 것인지도 검토해보고자 하는 대상이다.

셋째, 일자리 정책 추진과정에서 지역 주체의 참여를 어떻게 반영하고 있을까? 거버넌스 및 협치의 문제로서 회의체 구성 정도가 아니라 실질적으로 정책 추진 과정에서 지역민들의 참여와 의지를 어떻게 끌어내고 있을까? 이는 일자리 정책의 추진과정에서의 협치 문제이다. 정책 추진 과정에서 지역민들의 참여와 의지를 어떻게 끌어내고 있는지도 사례 검토에서 주안점을 보고 바라보고자 한다.

이러한 문제제기에 따라 본고에서는 첫째, 지자체의 입장에서 어떤 일자리 사업을 개발하고 어떻게 지역의 일자리 정책을 만들어 갈 것인가에 초점을 두고 미국의 사례를 보고자 한다. 둘째, 지역 입장에서의 일자리 정책은 일자리 정책의 파급효과 및 기타 지역발전과 연계되어야 하므로, 일자리 정책을 통하여 지역의 양극화 극복 등과 어떻게 연계되는지를 파악해보고자 한다. 이를 위하여 미국의 노동시장 현황과 연방정책, 연방정부와 주정부의 협업사례, 지자체의 일자리 사업의 사례, 위스콘신 주의 양극화 극복 정책과 일자리 정책의 연계를 살펴보고자 한다.

2. 미국의 노동시장과 연방정부의 고용노동정책

1) 미국의 노동시장 현황

최근 미국의 노동시장에서 가장 큰 두 가지 이슈는 일자리가 증가함에도 불구하고 고용률이 감소하는 문제와 사회 전체적으로 양극화가 심화되는 문제로 요약할

수 있다. 따라서 연방정부의 정책도 이러한 두 가지 문제를 해결하기 위한 일자리 정책과 노동정책이 주를 이루고 있다. 첫째, 일자리 증가에도 고용률이 감소하고 있는 현상이다. 2014년 비농업 부문의 일자리는 2년 만에 최고치인 28만 8천개나 늘어나고 실업률도 2008년 이후 5년 만에 가장 낮은 수준인 6.3%이다. 일자리도 늘고 실업률도 감소했는데 일하고 있는 사람은 오히려 7만 3000명이 줄어 고용률은 58.9%로 정체 수준이고, 경제활동인구도 80만 6000명이 급감한 것으로 나타났다. 경제활동참가율은 62.8%로 2000년 67.3%를 기록한 이래 가장 낮은 수준이다. 특히 경제활동인구의 급감은 일자리 구하기가 어려워지자 아예 구직을 포기하는 사람들이 계속 늘고 있다는 것과 미국 경제에 새로 공급되는 노동력이 계속 둔화되는 것을 의미한다. 즉, 어떻게 구직포기자를 노동시장으로 끌어들이고 신규 노동력을 개발하느냐가 정책과제가 되고 있다.

둘째, 양극화와 소득격차가 심화되는 현상이다. 2014년 고용통계에 따르면, “경제적인 이유”로 인한 시간제 근로자들이 746만 5,000명으로 금융위기 이전의 450만 명에 비하여 크게 증가하였다. 즉, 미국에도 비정규직의 문제가 발생하고 있는 것이다. 여기에 육아 등 비경제적 이유로 인한 시간제 근로자를 포함할 경우 2,635만 명이며, 전체 실업자 중 35%가 6개월 이상 장기 실업상태에 있다. 즉, 미국 근로자의 1/3이 파트타임, 임시직, 프리랜서, 계약용역직, 성과급 일자리 등에 종사하고 있다고 보아야 할 것이다. 개략적으로 중간 이상 일자리는 금융위기 이전 보다 100만개가 줄어든데 반해 임시직 일자리는 2010년 이후 50% 이상 증가하고 있다. 2008년 경기침체 종료 후 창출된 일자리의 20% 이상이 임시직이라고도 한다. 나아가 인플레이션율을 반영한 연간 가계 실소득은 2007년 5만 5,627달러에서 2012년 5만 1017달러로 떨어졌다.

미국의 노동시장 상황은 고용률의 저하와 좋지 않은 일자리의 증가, 그리고 비정규직이 증가함에 따라 소득격차 및 양극화가 심화된다는 것이다.

2) 연방정부의 고용노동정책 방향

이러한 노동시장의 변화 양상을 반영하여 연방정부는 경제성장과 일자리 창출을 통해 소득불균형을 해소하고 중산층을 부활시키는데 국정의 최우선을 두겠다고 천명한 이래 최저임금 인상 추진 등 고용·노동 정책을 잇달아 발표하고 있다. 일자리 정책과 관련해서는 정책이라기보다는 시스템이어서 절을 달리하여 설명하고자 한다. 다만 고용률을 제고하는 일자리 정책과 양극화를 해소하는 노동정책이 수레

의 양 바퀴처럼 동시에 유기적으로 추진되고 있다는 점을 눈여겨보아야 할 것이다.

후술하는 바와 같이 일자리 정책의 핵심은 연방정부 지원사업인 WIRED(Workforce Innovation Regional Economic Development)사업으로 이는 지역사회가 산업계와의 연계강화를 통하여 양질의 일자리를 지속적으로 창출하고 지역의 경쟁력을 강화하기 위하여 노동부가 추진하는 사업이다. 미국의 일자리 정책은 WIRED사업 이외에도 산업별 협의회와 같은 지역별 산업협회가 WIRED사업과 유기적으로 연계되어 지역 내의 세부사업들을 진행하고 있다. 여기에서는 따로 후술하는 일자리 정책과 연계되어 진행되는 연방정부의 정책으로서 최저임금정책과 취약계층의 소득강화 정책, 중소기업육성과 사회적 경제 강화정책 등의 사례를 검토해보고자 한다. 즉, 일자리를 늘리고 훈련을 강화하는 정책과 아울러 최저임금을 인상하며 소비 진작을 위한 소득제고, 중소기업 육성과 창업지원, 사회적 경제 강화 등을 동시에 봐야 한다는 차원에서 간략히 이를 검토하고자 한다.

(1) 최저임금 인상을 통한 소득제고

미국 연방정부의 최저임금은 1938년 제정된 공정노동보장법(Fair Labor Standard Act)에서 시작하였으며 공정최저임금법(Fair Minimum Wage Act)에 따라 연방의회 상하원의 심의를 통해 확정된다. 최저임금심의위원회의 권한도 있겠지만 연방의회에서 최종 확정되는 구조이다. 연방정부의 최저임금을 기반으로 하여 주정부는 별개로 최저임금을 정하게 되는데, 별도의 규율이 없는 한 연방정부가 정한 최저임금보다 높거나 동일하게 정하게 된다. 실제로 23개주는 연방정부가 정한 최저임금보다 높게 규정되고 있다. 또한 공공조달의 차원에서 연방정부는 2014년 연방정부 조달업체 소속 근로자의 최저임금을 시간당 7달러 25센트에서 10달러 10센트로 상향하는 행정명령을 공포하여 2015년부터 적용하고 있다.

의회예산국에 따르면 최저임금 인상은 2016년에 약 4,500만명에 달할 것으로 추정되는 빈곤층 중 약 1,650만명의 임금을 증대시키고, 약 90만명을 빈곤층에서 벗어나게 하지만, 노동비용 증가로 약 50만개의 취약계층 일자리를 사라지게 할 것이라고 분석하고 있다. 그러나 오바마 행정부는 최저임금 인상은 근로자의 구매력 증대와 소매업체의 매출 확대에 이어져 일자리 감소 폭은 크지 않을 것이라고 주장하며 최저임금의 인상 및 공공조달의 최저임금 인상의 조건을 강행하였다. 연방정부와 별개로 최저임금 인상 추진이 활발하게 진행되는 주들도 있다. 워싱턴 DC

등 34개 주가 장기적으로 최저임금을 순차적으로 인상하는 법안 등을 통과시키거나 계류 중에 있다.

(2) 취약계층의 차별해소를 통한 소득제고

취약계층의 문제는 다양한 정책수단이 있겠지만 여기서는 여성과 장기실업자, 그리고 초과근로수당을 받지 못하는 화이트칼라를 주로 살펴보고자 한다.

첫째, 남녀차별임금의 해소이다. 노동통계국의 연례보고서에 따르면 풀타임으로 일하는 여성의 평균 주급은 691달러로서 이는 풀타임 남성의 평균 주급 854달러의 약 81%에 불과하다고 한다. 한국 정도는 아니지만 미국에도 상당한 성별 임금 격차가 존재하고 있다. Lilly Ledbetter Fair Pay Restoration Act에 근거하여 연방정부는 2009년 임금차별시정 청구기간을 확대하고, 2010년 관련 부처 합동으로 동일 임금 태스크포스(National Equal Pay Task Force)를 설치하여 불합리한 임금차별을 단속하는 등 남녀 간 임금 격차 해소를 위해 다양한 노력을 전개하고 있다. 특히 2014년에 “남녀 간 임금 격차 해소”를 목적으로 연방정부의 조달업체를 대상으로 소속 근로자들이 서로의 임금수준 정보를 자유롭게 교환하는 것을 금지하지 못하도록 하고, “기업내 성별·인종별 임금정보”를 노동부에 제출하도록 의무화 하였다. 또한 민간기업에서 남녀 간 부당한 임금 차별을 하지 못하도록 임금차별금지법을 강화하는 개정작업을 진행하고 있다.

둘째, 장기실업자 지원의 확대이다. 미국의 실업보험은 주(州) 정부 차원에서 26주간만 지급되고, 실업률이 특히 높은 경우 최대 13주(일부 주는 20주)간 연장급여(Unemployment Insurance Extended Benefits)를 지급한다. 연방정부는 26주 이상의 초과분에 대하여 지급하는 방안을 강구중이며 연방정부가 고용 과정에서 장기 실업자를 차별하지 못하도록 하는 행정명령을 발표하였다. 또한 장기실업자의 고용 확대를 위해 직접 기업과 파트너십을 체결하여 약 300개 이상의 기업이 참여하고 있다.

셋째, 초과근로(OT)수당 지급대상의 확대이다. 현재 관리직, 행정직 또는 전문직 업무 및 컴퓨터 업무에 종사하는 노동자로 주 당 455달러(연봉 2만 4천달러) 이상을 받는 근로자는 공정근로기준법(Fair Labor Standard Act)상 초과근로수당의 지급규정이 적용제외(“White collar Exemption”)되고 있다. 현재 임금 노동자의 80% 이상이 초과근로수당 지급 대상에서 제외되는 것으로 추정되고 있다. 그러나 IT가 진행되며 과거 생산업무가 상당부분 화이트칼라화 되었으며 그 개념 규정도 불분

명하며 2만 4천달러 이상이지만 일자리나 고용조건에서 취약한 근로자로 볼 수 있는 근로자가 증가하고 있다. 이들의 수요 확대를 위하여 향후 입법과정을 거쳐 그 지급대상을 크게 확대할 계획이다.

(3) 중소기업 육성 및 창업지원을 통한 일자리 확대

첫째, 중소기업 육성이다. 미국은 미래 새로운 양질의 일자리 창출 기반이 될 수 있는 정보기술 등 새로운 하이테크 분야에서 기술 연구·개발을 위한 제조업 허브 조성(연구개발센터)에 투자를 확대하고 있다. 이는 장기적으로 중소기업이 기술개발과 역량강화에 기여할 것으로 보인다. 또한 소기업 혹은 자영업을 위하여 세금 감면 및 자본 조달 또는 창업을 쉽게 할 수 있도록 중소기업에 대한 지원을 강화하고 있다. 실제로 미국 기업의 99% 이상이 소기업으로 전체 고용의 50%를 차지하고 있다.

둘째, 민간투자에 대한 대응투자 형태로 5년간 2억 달러 상당의 창업자금을 조성하고 있다. 또한 2012년 “신생기업 지원법”(Jumpstart Our Business Startup Act: JOBS)을 제정하여 소규모 기업의 창업 촉진을 위한 제도적 기반을 마련하였다. JOBS법은 소기업과 신생벤처기업의 투자자금 유치 및 주식시장 상장을 용이하게 하는 것이 핵심내용으로, 소기업에 한해 소액투자자를 모을 수 있는 크라우드 펀딩도 허용하고 있다.

(4) 취약계층 밀집지역의 지원

연방정부는 빈곤지역을 대상으로 지방정부와 기업 및 지역공동체가 서로 협력하여 지역 차원의 일자리 창출과 경제 활력을 도모하고, 교육훈련기회 확대 등 지역 사회 문제를 해결하고자 지역개발 모델인 “Promise Zones”를 도입하였다. 2014년부터 필라델피아, LA 등 5개 지역을 “Promise Zones”로 지정한 바 있고, 2017년까지 총 20개 지역을 추가 지정할 계획이다. Promise Zone으로 지정된 지역에는 연방예산과 프로그램이 우선적으로 투입되고, 투자 확대 등을 위한 각종 규제나 절차가 간소화될 예정이다. 우리나라에서 대량실업이 발생하는 지역에 지정하는 고용특구와 유사하지만 유사시가 아닌 취약계층 밀집지역에 투자한다는 데에 차이가 있다.

(5) 사회적 투자 및 사회적 경제 확대

2009년 연방정부는 민간 영역의 사회혁신투자를 확대하기 위하여 백악관 내에 사회혁신 및 시민참여처(Office of Social Innovation and Civic Participation: SICP)를 설치하였다. 미국의 비영리섹터는 미국 경제에서 차지하는 비중(1.5조 달러, GDP의 5.5%, 13.5백만명 고용)이 매우 높음에도 불구하고, 자원부족으로 심각한 어려움에 직면해 있었다. SICP는 연방예산을 활용하여 비영리섹터의 능력과 효율성을 높이고, 창의적·혁신적인 아이디어를 바탕으로 사회문제 해결 및 일자리 창출을 지원할 민간 분야의 사회적 투자 확대를 도모하였다. 특히 사회적기업, 사회책임투자 등 시장지향적인 새로운 사회투자모델의 발굴·확산을 강조하였다. 미국의 사회적 경제 추진전략은 일방적 정부지원이 아닌 시장경제를 활용하여 사회적 경제를 제고한다는 전략이 기본방침으로 되어 왔다. 따라서 SICP는 “인적자원 활용을 극대화”하고, “금융자본의 흐름을 원활히 하는 것”을 핵심 전략으로 설정하고, 다음과 같은 사회적 경제정책을 추진하고 있다.

첫째, 연방 사회서비스 참여 기회를 확대하는 것이다. 국가봉사조직인 AmeriCorps의 참여인원을 확대(75,000명→250,000명)하고, 재해 예방 및 구조 활동을 위한 봉사조직(FEMA Corps) 신설 등이 이에 포함된다. 둘째, 지역사회와 연계하여 취약 청소년(16-24세) 대상 고용기회 확대 및 취업능력향상 프로그램을 실시하는 것이다. 이 프로그램에 따라 2012년에만 300,000개 이상의 고용기회를 제공하였고, 이중 3분의 1은 유급으로 제공한 것이다. 셋째, 연방정부의 비영리단체에 대한 조직미션, 프로그램, 금융조달방법 등의 정보를 공개하여 비영리단체의 투명성과 책임성을 확보하여 비영리단체의 건전한 육성을 지향하였다. 넷째, “사회혁신기금(Social Innovation Fund)”을 조성하여 일자리 창출 등 비영리단체의 사회적 창 의 프로그램에 투자하였다.

이러한 정책에 따라 솔트레이크시, 뉴욕시, 필라델피아, 뉴욕주 등 많은 주 또는 지방정부에서 공공안전, 노숙자 자립자활, 아동교육 등 분야에서 Pay for Success 방식의 사업을 시범적으로 도입 추진 중이다. 법무부, 노동부 등 연방정부도 주정부의 이러한 Pay for Success 사업에 연방 예산을 지원하였다. 2013년 연방정부의 노동부는 재소자들이 직업훈련을 통해 출소 후 고용률을 높이는 사업으로 뉴욕주 등 2개 주정부에 2천 4백만 달러를 지원하고 있다.

예컨대 뉴욕주 노동부는 출소자의 재범률을 낮추기 위해서 고용률을 높이는 것

이 무엇보다 중요하다는 인식하에 재소자 직업훈련을 Pay For Success 방식으로 추진하였다. Pay For Success 방식이란 출소자의 고용률 4% 증가 등 목표를 충족하지 못할 경우 전혀 보상을 받을 수 없지만, 성과기준을 초과시에는 연방정부 지원금을 활용하여 투자금을 상회한 보상을 받는 방식이다. 이 방식을 택한 이유는 뉴욕주의 경우 출소 후 정규직으로 채용되면 23%만이 2년 내에 재수감되는 데 반해 출소 후 실업상태에 있는 자는 44%가 재수감 된다는 사실에 근거하여 사업이 시작되었다. 즉, 일자리 사업과 지역사회의 범죄율을 연계한 것이다.

미국 연방정부의 고용노동정책은 설명한 내용보다는 훨씬 광범위한 범위에서 진행되지만 최근의 변화를 가지고 간략히 살펴보았다. 이에 따르면 미국 연방정부의 고용노동정책은 첫째, 일자리 정책과 근로자를 보호하고 소득을 제고하는 노동정책이 오바마 정부의 변화로 볼 때 별개가 아니라 상호 간의 조율을 통하여 진행되고 있다는 것이다. 둘째, 취약계층과 취약지역을 분명히 하여 대상별 지역별 정책에 초점을 두고 진행한다는 것이다. 셋째, 지역사회의 복지나 행복 등 삶의 질과 연계하여 일자리 노동정책을 펴나가고 있다는 것이다. 넷째, 민간의 투자를 확보하여 사회적 경제 등을 시장경제와 연계하는 노력을 병행하며 일자리를 만들고 있다는 것이다. 즉, 오바마 정부의 고용·노동 정책의 핵심은 “일자리 질”을 높여 소득불균형을 해소하고, “규제 완화” 및 “창의적·혁신적 투자”를 통해 더 많은 양질의 일자리를 창출하자는 것으로 요약된다.

3. 연방정부와 주정부라 협업하는 일자리 정책과 제도

본 절에서는 미국 연방정부의 일자리 정책과 이와 협업하는 지방정부의 정책을 중심으로 살펴보려고 한다. 앞서 말한 바와 같이 우리나라의 일자리 정책은 미국의 연방정부의 사업과 유사하게 진행되고 있다. 미국의 일자리 창출을 위한 연방정부 지원사업인 WIRED(Workforce Innovation Regional Economic Development) 사업은 지역사회가 산업계와의 연계 강화를 통하여 양질의 일자리를 지속적으로 창출하고 지역의 경쟁력을 강화하기 위하여 연방정부의 노동부가 2006년부터 3차에 걸쳐서 추진한 시범사업이다. WIRED사업은 미국 노동시장의 문제를 구조적인 문제로 파악하여 근본적 대책을 논의하는 과정에서 탄생하였다고 볼 수 있다. 즉, 미국의 국제경쟁력 저하에 대한 위기감, 산업구조의 변화에 부응하지 못하는 인력시스템상의 구조적 문제, 행정구역 중심의 거버넌스에 대한 반성으로부터 출발하

여 새로운 지역 개념에 기초하여 지역사회의 산·학·관 파트너십을 통해 고용 및 훈련 문제를 동시에 해결하고자 하는 지역혁신 전략이다. 대상지역은 국제무역에 영향을 받았거나 단일 산업에 의존하고 있는 지역, 혹은 자연재해로부터 회복중인 지역 등 지역경제의 전환 필요성이 강한 지역부터 공모를 통해 선별하여 진행하였다.

이 사업의 목표는 지역의 교육 및 훈련기관, 산업계, 정부 등의 파트너십을 통해서 근로자의 고용기회의 증대와 고숙련, 고임금 일자리의 창출을 촉진하고 지역의 경제발전 및 경쟁력을 제고하는 것이다. 또한 지역의 지역인력투자위원회(WIB)를 통해서 지역의 공공인력투자계획을 지역의 경제개발 아젠다와 일치하도록 조율하는 작업이 중요한데, 예를 들어 1단계에 참여한 지역들은 구체적인 산업을 지역경제의 성장엔진으로 먼저 선정하였으며, 대표적 선정산업으로는 고부가가치 제조업, 바이오/연료, 생명과학/의료산업, IT/소프트웨어 등이었다. 이렇게 선정된 산업의 필요에 부응하고 지역경제의 변환을 위한 해당 지역의 수요와 자산을 파악하고 창업 활동의 지원 및 근로자의 교육 및 훈련사업 등을 조율하게 된다.

WIRED사업은 거버넌스 구축, 지역노동시장 분석, 각종 인력개발사업 등을 사업의 주요 내용으로 하며, 이를 위하여 6단계의 절차를 거치게 된다.

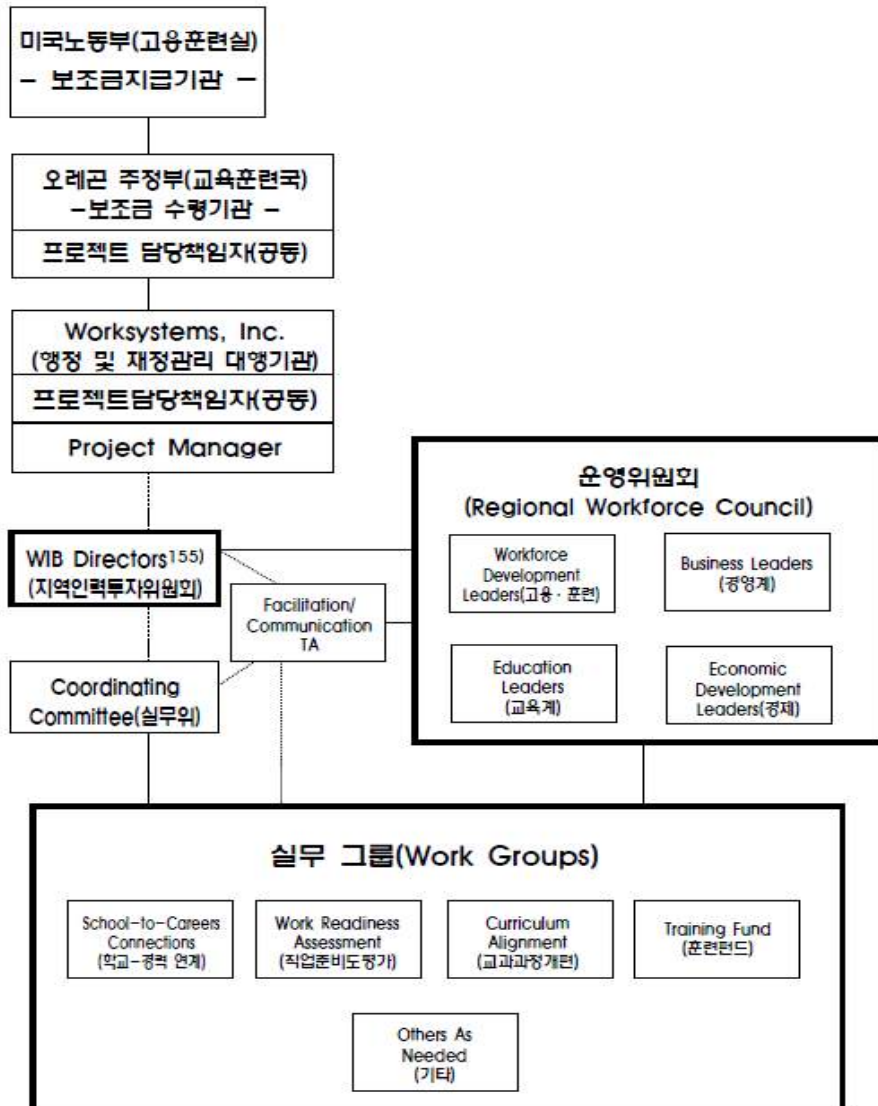
- 1단계: 행정상의 지역구분을 넘어서서 유사한 경제적 특징을 가진 지역을 중심으로 지역경제구역을 재구성
- 2단계: 지역의 주요 자산을 대표할 수 있는 리더십 팀 구성
- 3단계: 지역의 자산지도 작성을 통해서 해당 지역의 SWOT 분석 실시
- 4단계: 분석을 통하여 지역 정체성 및 경제적 비전 공유
- 5단계: 경제적 비전을 성취하기 위한 전략 및 구체적인 실행계획 수립
- 6단계: 지역자산 활용 및 실행

지자체가 WIRED 제안서를 제출하면 노동부에서 평가기준에 맞는 해당 지역을 선출하여 지원한다. 신청서에는 해당지역의 경제적 어려움 및 노동력과 경제개발 그리고 교육을 융합하는 접근 방법을 제시해야 하며 선출기준은 1) 지역 파트너십 구축, 2) 사업의 필요성, 3) 지역시스템 변환전략이다. 예산과 관련해서는 노동부 지침에 따라 주지사를 사업신청자(자금수령자)로 명시하고 있으나, 집행은 연방정부의 기준에 따라 지역별 사정에 맞게 유연하게 사용할 수 있도록 하고 있다. 지역의 운영위원회가 최종 의사결정, 기본 방향설정, 지도감독 등을 총괄한다. 전담

해외사례를 통해 본 지역고용노동정책 발전방안

직원을 새로이 채용하거나 기존직원들을 전담요원으로 전환하여 담당 인력을 설정한다. 노동부 고용훈련청에서는 간부별로 1개 지역을 전담하도록 하고 수시로 진행 상황을 모니터링하고, 지원팀을 구성하여 기술적인 지원과 자문을 하며, WIRED 아카데미를 통해 성공사례를 공유한다.

[그림 4-1] 오레곤주 WIRED사업 거버넌스 및 운영 체계



출처: 이재홍(2010)

연방정부의 인적자원개발은 인력투자법으로 요약되며 2009년 제정 이후 그간의 산만했던 각 지역의 일자리 사업 등을 수요자인 기업 중심으로 유기적으로 연계하며 지역에 권한을 위임하는 형태로 발전하여 왔다.

본고에서는 현재 우리나라 인적자원개발위원회의 모태가 되는 이 법안의 실행이 무엇이 문제이고 무엇을 간과하였는지를 살펴보고자 한다. 미국의 인력투자법(Workforce Investment Act, 이하 WIA)은 Job Training Partnership Act를 대체하기 위해 만들어진 법으로써, 2009년에 발효되었다. 이전의 미국 인력개발시스템은 기본적으로 취약계층을 위한 사회서비스 모델에 기초하였기 때문에, 인력개발의 수요자인 산업별 고용주의 참여는 미비하였다. 1990년대 후반에 미국 경제의 호황으로 인해, 기업의 구인난과 함께 저숙련 근로자에 대한 훈련의 필요성이 대두됨에 따라 인력시스템의 개혁이 추진되었다. 이 법은 다음의 목적을 가지는 것으로 되어 있다.

- 1) 서비스 전달체계의 효율화,
- 2) 수요자 중심의 인적자원개발 지원(경영계가 주도하는 지역인력투자위원회, 훈련에서의 개인의 선택권 강화 등),
- 3) 고용서비스에 대한 전 국민 접근성의 제고,
- 4) 성과에 대한 책임강화,

특히, 각 지역에 민간 부분의 구성원에 의해 운영되는 단체인 WIB(Workforce Investment Board)를 설립함으로써 산업의 직접적인 이슈를 반영할 수 있어야 한다. 미국 WIA를 근간으로 한 미국의 공공인력개발 시스템의 특징은 연방정부, 주정부, 지방정부 간의 파트너십을 강조한다는 점이다. 즉, 연방정부에서 기본 계획을 설정하고, 실제 사업의 운영은 주로 주와 지방에서 이루어진다. 예산 또한 연방정부에서 주정부로, 다시 지역 인력투자위원회(Local Workforce Investment Board)를 거쳐 전달된다. 또한 주차원에서는 주정부 소속의 고용·훈련기관 외에 주지사 자문위원회(State Workforce Investment Board)를 두어 경영계의 의견을 듣고, 주정부의 고용훈련정책의 목표를 달성하도록 돕는다. 지역 인력투자위원회(LWIB)는 WIA법에 의해 구성과 운영이 보장되며, 위원회의 50% 이상이 지역의 경영계대표로 이뤄지도록 규정함으로써 산업계 주도라는 측면을 강조한다. 이들은 주로 윈스톱 커리어 센터에 대한 계획을 승인하고 감독하며, 윈스톱 센터의 운영자와 훈련공급자를 지정하며, 지역의 노동력 시스템을 모니터링한다. 또한 주지사 및 주위원

회와 성과평가방법에 대해 협의한다. 결국, 미국의 인력투자위원회(WIB)는 지역의 직업능력 훈련을 총괄하는 거버넌스의 역할을 수행한다고 할 수 있다.

PAWIB는 펜실베이니아 주 전반에 걸쳐 모든 이해관계자의 요구를 수용하고, 적절하게 정책에 반영되도록 하기 위해, 다양한 위원회를 두고 있다. 각 위원회는 그 전문성에 따라 구성되며, 위원회의 종류와 구성은 연방정부 차원에서 관여하지 않고, 주정부 차원에서 자체적으로 운영하기 때문에 타 주정부의 WIB 조직구성과는 상이하다. 펜실베이니아의 경우, 위원장을 필두로 Executive committee가 존재하며, 크게 5개의 sub-committee가 존재한다. 각각의 sub-committee는 구성된 목적에 따라 관련된 사안을 조사하고 의사결정하며, PAWIB차원에서 결정되어야 하는 내용들을 정리하여 회의에 상정한다.

Executive committee는 기본적으로 지역에서 논의할 필요성이 있는 사항을 결정한다. 주로 PAWIB 운영팀의 executive director, workforce development의 사무차장이 논의사항들의 우선순위를 설정한다. Communication committee는 PAWIB의 노력이 궁극적으로 고용주와 노동자, 실업자들에게 어떻게 공헌하고 있는가를 이해관계자와 시민들에게 어떻게 더 잘 알릴 수 있을지의 차원에서 모든 전략적 의사소통을 주관한다.

Economic Competitiveness and Substantiality Committee의 경우, 공식위원회와 네트워크는 경쟁전략을 확실하게 실행하기 위해 관련 기능적 지역(functional area)과 단체(agency)를 아우르며 협력한다. 해당 위원회는 주정부 차원에서 인력육성프로그램과 정책을 검토하고, 현재의 육성 메커니즘이 인적자원과 관련한 노력을 보다 활성화시키기 위해서 부가적으로 조정이나 노력이 필요한 곳은 없는가를 고민한다. 위원회는 관련한 전략을 수립하고, 지역의 지속가능성을 높이기 위해 주 정부 간(intergovernmental) 조정을 주도한다.

Labor and Industry advisory council on advanced manufacturing은 펜실베이니아의 산업적 특성을 반영한 WIB 산하의 위원회이다. 역사적으로 제조업에 크게 의존하던 펜실베이니아는 최근 10년간 전 세계적인 경제 불황과 함께 제조업에 큰 위기 이후 장기적으로 펜실베이니아의 제조업과 관련 일자리들의 감소를 막을 수 있는 방안을 개발하는 것을 미션으로 하고 있다. 특히, 제조업 파트너십의 성공적 사례를 펜실베이니아 주 전체로 확산시키는 역할을 수행함으로써 펜실베이니아 교육시스템이 궁극적으로 지역 경제성장 노력에 기여하도록 유도하는 것이 해당 위원회의 목적이다.

High performance standards review committee는 펜실베이니아 주의 22개의

Local WIB가 펜실베이니아의 높은 성과평가 기준을 달성하도록 만들어졌다.

Workforce development 사무국장에 의해 구성된 위원회는 22개의 LWIB의 정보를 받고, PAWIB의 위원회 구성원과 PA Department of Labor & Industry의 2명의 스태프와 함께 지역의 LWIB를 모니터링하는 역할을 수행한다. PALWIB와 하루를 보내면서 스태프, 위원회 멤버, 지역 고용주, 교육자와 경제개발공무원(Economic Development Officials)을 면담한다. 평가결과에 따라, 펜실베이니아 주정부가 제시하는 기준을 달성한 경우는 재정적 인센티브를 받으며, 사업을 지속하며, 기준을 달성하지 못한 경우는 기준을 만족시켰다는 증거를 보여줄 때까지 재평가된다. 해당 위원회는 평균에 미달하는 LWIB를 지속적으로 모니터링하면서 performance management committee가 수행하는 역할을 담당한다. 해당 위원회는 모든 연방정부 재원 프로그램의 성과를 관리하고 평가하며, 특히 산업계와의 파트너십을 중점적으로 평가한다.

The pennsylvania center for health careers는 펜실베이니아의 지역적 특성을 반영한 위원회로 지역의 간호, 의약, 질병, 사회복지 등에 대한 인력부족 문제를 해결하기 위해 2004년 구성되었다. 해당 위원회의 주된 책임영역은 우선 펜실베이니아의 간호사 교육시스템의 역량을 높이고, 헬스케어 전문가 영역에 헬스케어 인력을 유지하고, 사회복지 인력의 요구와 헬스케어 전문영역의 요구사항을 부합시키며 펜실베이니아의 전반적 헬스케어의 수준을 높이는 것이다. 이를 위해 위원회는 헬스케어 전문가, 주정부 공무원, 산업계 종사자, 헬스케어 노조, 교육기관 담당자와 관련 전문가로 구성되었다. 주로 헬스케어 영역의 노동수요와 공급을 조사하고 필요 인력규모를 산정하며, 이에 따라 펜실베이니아의 간호사교육시스템의 역량을 증대시키는 작업을 수행한다.

Council for the workforce tomorrow는 펜실베이니아의 미래의 경쟁력을 위한 이슈와 청년들의 경력을 지원하기 위해 설립된 위원회로 일 중심의 학습 기회를 제공함으로써 궁극적으로 펜실베이니아의 청년층이 대학이나 사회에서 필요한 기술을 습득하도록 지원한다.

State Energypartnership grant(SESPG)는 그린에너지와 관련한 인력육성을 위해 향후 그린에너지 시대를 준비할 필요성이 높게 대두됨에 따라 펜실베이니아의 미래 산업과 인력육성을 위해 설립되었다.

펜실베이니아는 현재 67개의 county로 나뉘어져 있으며, 해당 county는 지역과 산업별로 구분되어 22개의 Local work investment board(LWIB)가 관할하고 있다. LWIB는 평균적으로 3~4개의 카운티를 담당하며 WIA와 관련한 사업들을 수행하

기 위한 예산을 PAWIB로부터 분배받아 사업을 수행하고, 그 성과를 평가받게 된다. 각 LWIB는 위에서 제시한 PAWIB과 유사한 조직체계와 역할 및 책임을 가진다. 펜실베이니아의 경우, 위원회 구성에 있어 연방정부에서 제시한 50% 규정을 제외하고 세부적인 규정을 각 LWIB에 제시하고 있지는 않다. 하지만 각 LWIB는 위원회 구성원을 모집할 때 대략적인 job description과 desired qualification을 제공하고 있으며, 새로운 구성원이 모집된 경우 오리엔테이션을 통해 교육을 제공하기도 한다. 위원회 구성원의 경력이나 출신의 적절성은 각 위원회에서 평가하여 판단하므로 기준은 LWIB별로 상이하다.

위에서 살펴본 바와 같이 사업 구조와 구성은 우리나라의 일자리 사업 구도와 유사하지만 내용 면에서 여러 차이가 있음을 알 수 있다. 여기서는 시사점 위주로 몇 가지 차이점과 시사점을 도출해보고자 한다.

첫째, 지역에 대한 상세한 정보를 반영하여 사업의 인프라를 강화하고 있다. 즉, 그 지역에 적합한 특화산업의 선정과 그것을 수행할 수 있는 지방정부의 인프라에 초점을 두고 있다. 예컨대 진행절차에서 지역경제 및 노동시장 중심의 지역구분과 사업단위는 부처간 지자체간 칸막이가 있는 현실에서 이루어지기 어려운 사업이다. 단순한 훈련수요조사 만이 아닌 지역의 자산파악과 지도 구성, 그리고 지역의 리더십 파악 등은 지역이 과연 이 사업을 수행할 역량을 있는지 인프라를 강화하고자 하는 것이다. 또한 지역정체성 및 비전에 대한 공유 등 실질적 실효성 제고 차원에서 운영의 다른 측면이 인지되고 있다. 따라서 유사한 구조를 가지고 있다 하더라도 지방정부 간의 협력구도를 포함하여 지역의 역량을 모아내어 지역의 비전을 새우고 실현할 수 있는 사업을 지향하고 있다.

둘째, 사업을 수행하는데 있어서 권한의 문제이다. 위에서 예로 든 오레곤주의 WIB(Workforce Investment Board)는 우리나라의 인적자원개발위원회, 일자리위원회, 노사민정협의회 등을 섞어 놓은 듯 한 형태를 보이고 있지만, 우리나라의 경우 유명무실한 경우가 많은데 오레곤주의 WIB가 작동하는 이유는 지자체에 권한이 위임되었기 때문이다. 즉, 세부사업의 선정에서부터 방향에 대하여 지방정부가 책임을 가지고 주도하고 있으며, 사업의 유연성이 보장되기 때문이다. 형식적 운영이 아닌 실질적 운영이 되기 위해서는 중앙정부는 커다란 틀과 평가를 통해서만 개입하고 실질적 사업의 주도권은 지방정부에게 위임하는 방식이 타당할 것으로 보인다.

셋째, 의견수렴과 참여를 담보하는 협치 및 거버넌스 구조의 문제이다. 펜실베이니아 사례의 경우 소통과 참여를 위한 위원회가 가장 우선적으로 선정되어 있으며

최고 의사결정 단위부터 하부위원회가 중층적으로 설계되어 운영되고 있다. 또 그 하부위원회의 내용도 다양한 단위가 결합되도록 수평적으로 상당히 범위를 넓히며 지역의 산업과 지역특성을 반영하고자 하는 노력이 하부위원회에서 보이고 있다. 또한 하부위원회에서 노조 등 지역 근로자의 참여가 반영되는 것으로 보인다. 즉, 큰 틀에서는 경영계 중심의 수요지향성을 강조하지만 하부단위에서는 노조와 지역민의 의견이 반영되는 채널을 가지고 있는 것이다.

4. 미국 지자체의 일자리 사업 사례: 지역 맞춤형 섹터 전략

지역맞춤형 섹터 전략은 산업별 협의체인 섹터카운슬(Sector Council)에 대한 지원에서 비롯되었다. 섹터카운슬은 지역별 조직을 가지며 지자체에서 이를 활용하여 다양한 사업을 전개하며 한편으로 WIB와 연계하여 그 틀 내에서 사업을 진행하고 있다.

이 사업은 인력개발(workforce development)에 초점을 두고 진행되어 왔다. 여기서 논의되는 workforce development란 사업 자체보다는 사람에 초점을 맞춤으로써 지역의 경제안정과 번영을 도모하기 위한 미국에서의 경제발전 접근방식을 일컫는 용어로 활용된다. 이것은 사람에 초점을 맞춘다는 점에서 기본적으로 인적자원개발 전략 중 하나이다. 이 개념은 저숙련노동자 또는 특정 산업에서 일정한 도움이 요구되는 근로자 문제와 같이 문제 중심의 접근(problem-focused approach)으로부터 발전해 왔다. 또한 그 문제가 발생한 지역의 다양한 참여자들이 문제의 원인과 지역의 전반적인 요구들을 고려하는 WIB와 같은 통합적인 접근(holistic approach)을 시도한다. 그러한 점에서 이 개념은 최근에 와서 사회적 불평등 문제를 해소하는 해법으로 여겨지기도 한다.

그런데 인력개발의 접근방식 중 지난 10여 년간 주목을 받아 온 개념 중 하나가 바로 섹터 특화적 접근(sector-specific approaches)이다. 이것은 특정 지역 내 특정 산업의 인력개발을 주요 목적으로 하면서, 지역경제의 발전과도 연계시키는 전략이다. 이 방법은 처음에는 자선단체의 기부에 주로 의존하였지만, 최근에는 WIB 등을 통하여 기초단체, 주정부 및 연방정부의 재정지원이 이루어지고 있다.

이 접근은 지역 공동체, 종교단체, 기업이나 산업단체, 노동조합, 지역대학, 지역별 인력투자위원회, 노사파트너십 등 목적을 공유하고 있는 다양한 기관과 집단들의 협력을 통해 설계되고 운영되는 것이 보통이다. 따라서 섹터(sector)는 인력개발

의 대상이 되는 지역노동시장의 환경적 범주를 의미한다.

이러한 접근의 출발은 결국 노동시장의 환경변화에 기인한다. 과학기술 및 조직 내에서 혁신이 가속화되면서 과거에 비하여 고숙련근로자에 대한 수요가 증가하였다. 하지만 현실적으로는 고숙련근로자들의 공급은 원활치 않아, 이른바 ‘기술격차 (skills gaps)’가 확대되어 왔다. 또한 과거 수십 년간 근로자들 간 소득격차도 확대되어, 고소득자와 저소득자의 ‘임금격차(wage gap)’도 중요한 사회적 문제로 부각되었다. 이러한 상황에서 섹터 전략은 근로자와 사용자의 요구에 대한 적합성을 향상시킬 수 있는 방법으로 받아들여져 왔다. 즉, 사용자들의 수요자 측면뿐만 아니라 근로자들의 공급 측면의 이슈들을 모두 고려한다. 이것은 좋은 일자리는 성공적인 기업 활동에 의존한다는 생각을 반영하고 있다.

이 자료에서는 ‘섹터 전략’의 개념을 다음과 같은 구성 요소를 통해서 구체적으로 정의하고 있다. 첫째, 특정 산업 또는 특정 직종을 목표 사업대상으로 한다. 이것은 해당 범위에 포함되는 기업의 경쟁력과 인력들의 요구의 상호관계를 깊게 이해하는 것을 돕는다. 둘째, 신뢰할 수 있는 조직 또는 조직들 간의 연합체를 통한 개입이 이루어진다. 이것은 해당 산업 또는 지역에 적합한 인력개발 솔루션을 도출할 수 있도록 해준다. 셋째, 근로자들의 고용을 촉진할 수 있는 기술향상을 지원한다. 이것을 통해 근로자들이 더욱 높은 수준의 근로기회를 확보할 수 있는 노동시장에서의 경쟁력을 향상시킬 수 있다. 넷째, 사용자들의 요구를 반영한다. 이를 통하여 상품시장에서의 경쟁력을 향상시키는 데 기여할 수 있다. 다섯째, 근로자들과 사용자들에게 모두 이익이 되는 노동시장 시스템에서의 지속적인 변화를 창출한다. 이해를 돕기 위하여 섹터 전략의 사례들을 세 가지만 소개하면 다음과 같다.

첫 번째 사례로서 예컨대 한 도시의 주요 공항에서, 대부분의 좋은 일자리들은 지원자들에게 안전관련 자격을 증명하기 위하여 컴퓨터를 이용한 시험을 통과할 것을 요구한다. 하지만 영어를 모국어로 구사하지 않는 사람들은 지원을 하고 싶어도 시험을 통과할 수 없어 포기해야만 했다. 이 문제를 해결하기 위한 섹터 해법은 다음과 같다. 이민근로자들을 위해 일하는 지역공동체조직(community-based organization : CBO)은 이 문제를 해결하기 위하여 공항 관리당국과 학술전문가들과 함께 시험을 검토하여, 지원자들에게 시험을 통과할 수 있도록 언어와 시험문제 해결능력을 개발할 수 있는 과정을 설계하여 운영하였다. 처음에는 한 사람도 시험에 통과하지 못했지만, 이 과정에 참가한 지원자들은 점진적으로 합격자가 늘어 98%의 합격률을 기록하였다.

두 번째 사례로 지역대학 관계자가 지자체와 함께 시설 및 도로관리와 환경미화

담당자들의 직업훈련과 경력개발을 통해 관리자로 승진할 수 있도록 돕고자 했다. 그런데 이를 위해 훈련프로그램을 설계하기 위해 법률을 검토하면서, 프로그램 리더는 시의 규정에 근로자가 시의 학비보조를 받기 위해서는 고등학교 졸업 이상의 학력을 보유하고 있어야 한다는 것을 확인하였다. 섹터 해법에 따르면 지자체의 관리자는 지역대학 프로그램 담당자가 시장을 만나는 자리에 함께 참가하여 문제를 설명하였다. 시장은 시의 근로자들이 다양한 초급단계에서도 수강료 환급을 받을 수 있도록 정책을 변경하는 데 동의하였다. 지역대학의 프로그램 담당자에 의하면, 이 변경 과정에 큰 어려움은 없었으며, 과거에는 이러한 것을 해결할 수 있는 문제로 인식하지 못했을 뿐이라고 설명한다.

세 번째 사례로 지역에서 중요하게 성장하고 있는 핵심 섹터로 보건의료인력 부문을 선정한 한 인력개발위원회(WIB)는 이 분야의 저임금근로자들이 공식적인 전문자격증에 대한 요구사항과 취득의 어려움 때문에, 전일제 근무를 하면서 더욱 좋은 일자리를 확보하지 못하고 있음을 인식하였다. 섹터 해법에 따르면 인력개발위원회는 이러한 문제를 해결하여 근로자들의 경력개발을 위한 노력을 주도하였다. 지역 내 대규모 병원들로 구성된 산업컨소시엄, 보건의료노동조합, 지역대학과 함께 인력개발위원회는 보건의료에 특화된 원스톱센터를 설립하였다. 이 프로젝트 초기에 더욱 지속적인 성공을 촉진하기 위하여 센터의 운영 책임이 경영자단체에서 지역노동조합으로 이전되었다. 지역대학은 병원 시스템에서 가능한 다양한 경력개발 및 승진을 위한 과정을 개발하였다. WIB는 이와 같은 과정에서 다양한 지역 내 참여주체들이 지속적인 문제해결 노력을 보여준 데 대하여 큰 의미를 부여하고 있다.

1) 교육훈련 프로그램 운영

몇몇 섹터 프로그램들은 지역대학 내의 혁신자들에 의해 주도되기도 하며, 어떤 경우에는 공식적인 교육기관과 다른 서비스 제공자들과의 협력을 통해 시작되기도 한다.

로스엔젤리스 의료인력개발 프로그램(LAHWDP)은 전미서비스노조(SEIU) 지부 660과 로스엔젤리스 지역의료서비스 부서(DHS)가 참여한 노사파트너십이며, 지역대학과 함께 DHS 의료체계에 포괄되는 저임금근로자들을 위해 교육기회를 향상시키고자 하였다. DHS는 미국에서 두 번째로 큰 공공의료체계를 운영하고 있는데, 로스엔젤리스 카운티에서는 300만 명의 안정망을 제공하고 있다. 인력개발 프로그램

램은 저임금근로자들이 더 나은 일을 할 수 있도록 지원한다.

LAHWDP는 시작할 때부터 근로자들이 훈련을 위해 대학의 학점을 이수할 수 있기를 희망했기 때문에, 지역대학과의 협력을 원했다. 동시에 대학 수준의 학습을 할 준비가 되지 않은 사람들을 위해서는 스스로 학습하는 컴퓨터기반 학습에 참여하도록 장려하였다. 하지만 LAHWDP는 이 접근 방법이 참여자들에게 통하지 않는다는 것을 깨달았다. 학생들이 지속적으로 입학자격 확보에 실패했기 때문이다. 기초적인 학습능력이 부족한 참여자들을 위하여 새로운 접근방식이 요구되었다. LAHWDP는 대학과 새로운 방식에 대하여 논의한 후 대학이 주말에 일하는 학생들을 위한 강의실 기반의 기초과정을 개설할 것을 요구하였다. 이 과정에는 목표로 하고 있는 몇 가지 분야에서 필요한 수학, 읽기, 쓰기 등의 내용을 포함한다. 프로그램 참여자들은 그룹을 결성하여 학습을 하고, 각 그룹마다 한 명의 코치와 한 명의 튜터가 학습을 지원한다. 참여자의 개인적인 문제도 반영하여 지원하는 시스템을 갖추도록 하였다.

LAHWDP는 효과적으로 대학과 협력하는 데 영향을 미친 몇 가지 성공 요인이 있다고 믿었다. 하나는 섹터 이니셔티브가 많은 양의 공공자금을 보유하고 있었기 때문이다. 이것이 파트너들에게 매력적인 것이 되었을 것이다. 하지만 더욱 중요한 것은 지역대학 사무총장의 지원과 리더십이었다. 이 사무총장은 지역의 도시빈민들을 위해 대학이 더 많은 역할을 해야 한다는 개인적인 관심을 강하게 표출하였다. 따라서 LAHWDP는 지역대학과 함께 시범사업을 실시한 후 결과를 평가하여 프로그램을 제도화하도록 결정한 것이다. 최근 LAHWDP는 인력투자법 기금으로부터 주요한 자금을 지원받고 있으며, 로스엔젤리스 DHS에 포함되는 약 2만명의 근로자들에게 다양한 교육지원이 가능한 규모이다.

중앙 페드몬트지역 대학의 지역발전부서는 1998년에 고용으로 가는 길(pathways) 프로그램을 시작하였다. 공공수당을 받는 이 프로그램의 학생들은 기초교육과 대학의 학점을 이수하는 통합과정을 통해 새로운 기술과 고용을 위한 지식을 학습하였다. 2004년에는 이 프로그램을 기반으로 공공수당 수급자격이 없고 영어가 유창하지 않은 사람들을 대상으로 새로운 프로그램을 개설하기도 하였다.

대학은 Pathways 노동시장연구와 지역 사용자들과의 인터뷰를 통해 사업대상 섹터를 선정하였다. 프로그램의 목표 직종은 병원의 사무직, 보상업무직(reimbursement specialists), 간호보조사(CNAs), 그리고 전기기사보조였다. 프로그램의 직원들은 지역 사용자들 및 지역의 고용센터 등과 협력하여 프로그램을 졸업한 학생들이 고용할 수 있도록 노력하였다. 프로그램에 참여한 기업들은 학생들을 위하여 현장방문,

병원업무 경험, 직업체험 프로그램 등의 기회를 제공하였다.

대학은 학생들의 학력이나 지위와 관계없이 프로그램에 지원할 수 있도록 하였다. 예를 들어, 학위를 원하지 않는 학생들에게는 대학배치시험을 요구하지 않았다. 프로그램을 성공적으로 이수하여 능력을 증명한 학생들이 전문학사 학위를 원하는 경우에는 배치시험을 면제시켜 주기도 하였다. 고등학교 졸업장이나 검정고시에 합격하지 못한 학생들은 자신이 6개월 이내에 검정고시에 합격하는 것을 기준으로, 이 프로그램에 등록할 수 있도록 해주었다. 또한 이 프로그램은 다양한 기초학습능력과 기술적 훈련을 유연하게 적용하였다. 예를 들어, 기초기술을 가르치는 강사는 기술적인 내용을 사전에 학습하여 수업에서 기술적인 내용을 적용하여 읽기, 수학, 의사소통 등의 기초능력을 강의하였다.

대학과 졸업생들을 고용한 기업들은 이 프로그램에 매우 만족하였다. 1998년에 한 가지 과정으로 시작하였지만 5년이 지나면서 8가지 과정으로 확대되었다. 또한 처음에는 대학의 지역발전부서에서 담당하였지만, 이제는 적어도 4개의 학위과정 부서와 함께 진행한다. 전체 프로그램을 기준으로 졸업생의 72%가 졸업 후 6개월 이내에 자신이 희망하는 분야에 취직을 하였다. 최근의 보고서에 의하면, 343명의 졸업생 중 81%가 6월 이내에, 77%가 1년 이내에 고용되었다. 75%의 졸업생은 더 이상 공공수당을 받지 않으며, 그들의 평균임금은 시간당 10.50달러였다. 이 프로그램은 지역의 업체들에게 잘 훈련받은 직원들을 공급하는 원천이 되었다. 예를 들어, 현재에 와서는 지역 의료업체 사무직의 60~70% 수준이 Pathways 참여자들이다.

2) 기업 맞춤형 네트워크 구축

기업과의 협력에서 주요 내용은 “섹터 이니셔티브는 기업과의 관계발전을 촉진시키기 위하여 어떻게 하였는가?” “섹터 이니셔티브가 그들의 섹터를 선정하는 데 사용한 접근과 논리는 무엇인가?” “섹터 이니셔티브가 해당 섹터에 대한 상호작용과 이해의 수준을 깊게 할 수 있었던 방법은?” “기업체들에게 가치 높은 서비스를 제공한 프로그램들의 사례”, 그리고 “기업의 전문성을 통하여 근로자들에게 혜택을 주었던 프로그램”들의 사례이다.

인력개발 분야에서는 사용자들의 참여의 중요성과 기업을 위하여 자격을 갖춘 인력을 개발시키는 것에 대한 좋은 평판을 키우는 것의 필요성에 대하여 합의가 이루어져 있다. 기업의 성공이 지역 공동체의 좋은 일자리들을 유지하고 성장시키

는 데 필수적이기 때문이다. 기업체와의 협력이 왜 중요한지는 잘 이해하고 있지만, 실제로 어떻게 할 것인지에 대한 것은 쉽지 않은 문제이다. 상당수의 인력개발 프로그램들은 그들이 사용자들과 효과적으로 협력하기 위해서 많은 노력을 했다는 것을 보고하고 있다. 여기서는 섹터 이니셔티브들이 자신들이 선정한 산업의 사용자들과 어떤 식으로 협력을 모색하였고, 그들과의 관계를 발전시키기 위하여 활용한 전략들에 대하여 살펴해보도록 한다. 또한 사용자들의 협력이 저임금근로자들의 기회를 향상시키는 데 어떻게 기여하는지도 보여줄 것이다.

효과적으로 사용자들의 협력을 이끌어낼 수 있는 섹터 프로그램의 능력은 두 가지 중요한 요소를 포함하고 있다.

- 목표 산업 선정(Targeting): 특정한 산업 섹터를 선정함.
- 관계 유지(sustaining): 장기적으로 목표 산업과의 협력관계를 유지함.

목표 산업을 선정하게 되는 섹터 이니셔티브의 관계자들은 이 산업의 특수한 상황에 대하여 집중적으로 학습할 수 있는 장점이 있다. 여기에는 찾기 어려운 기술 및 이직이 문제가 되는지, 어떤 인력개발의 기회가 존재하는지 등 산업특수적인 인적자원의 요구에 대한 것을 포괄한다. 또한 프로그램이 매우 산업특수적인 부분들을 반영할 수 있으면, 개별 업체들과 노동자들에게도 큰 도움을 줄 수 있다. 섹터 이니셔티브의 직원을 포함하여 관계자들이 목표 산업에 대한 전문적인 지식을 보유하게 되면, 산업 내에서 변화하는 인적자원의 요구에 대하여 신속하게 반응할 수 있다. 예를 들면, 산업에서 해외경쟁이 강화되어 새로운 생산라인을 추가해야 하는 요구가 있거나, 증가하는 에너지 비용에 대응해야 하는 필요성이 발생한 경우와 같이 경영의 의사결정 범위에 속하는 문제에 있어서도 관련된 인력 이슈들을 함께 논의할 수 있는 것이다. 이렇게 산업의 경쟁적 환경에 대한 깊은 이해가 있게 되면, 숙련된 인력이 얼마나 적절하게 경영해법의 중요 요소가 될 수 있는지에 대한 창의적인 아이디어들을 제시할 수 있다. 다시 정리하면, 특정한 목표 산업에 집중한다는 것은 프로그램 리더들이 사용자들이 처한 상황에 대한 깊은 이해를 할 수 있다는 것을 의미하고, 이것은 그들이 업무적인 관계를 발전시키고 가치를 만들어내는 데 반드시 필요한 학습을 위한 전제조건이 된다.

섹터 이니셔티브들의 사업에 대한 이해와 산업 내에 형성되어 있는 네트워크들은 몇 주 또는 몇 개월 동안에 구축되지 않고 오랜 동안 형성된다. 실제로 섹터 프로그램들에서 직원들에게 산업특수적인 지식을 발전시키도록 투자하는 것은 장

기간의 관계를 유지할 때만 의미가 있는 것이다. 오랜 동안 산업에 대하여 학습하고 함께 협력하면서, 섹터 이니셔티브는 사용자와 함께 신용을 발전시킬 수 있으며, 이것은 지속적인 관계를 향상시키는 기반이 된다. 실제로 사용자들은 섹터 이니셔티브에 대한 장기적인 신뢰가 자신들의 구체적인 요구에 대한 정보를 공유하고, 프로그램에 대하여 시간과 자원을 투여하며, 그들의 고용과 훈련의 요구에 부합하는 프로그램이 되도록 하는 것과 같은 자신들의 의사결정에 섹터 조직과 얼마나 긴밀하게 협력할 것인지를 결정하는 데 중요한 요인이 되었다고 한다.

위에서는 특정한 섹터를 선정하는 것이 프로그램의 성공에 얼마나 중요한지에 대하여 살펴보았다. 그렇다면 어떻게 다양한 산업섹터 중에서 프로그램의 목표 섹터를 선정하는가? 실제로 조직들은 다양한 선정 기준을 보유하고 있었다. 어떤 조직들은 이미 한 섹터와 함께 일하고 있었고, 더 추가적인 자신들의 미션을 수행하기 위하여 자신들의 활동에 인력개발의 영역을 추가한 경우도 있다. 또한 다른 조직들은 노동자들의 고용에 많은 기여를 할 수 있는 산업을 선정한 경우도 있다. 어떤 조직들의 경우에는 기존 활동으로부터 선정하지 않고, 지역노동시장에 대한 연구와 지역 산업의 기회를 탐색하는 과정에서 목표 섹터를 선정하기도 하였다. 이러한 사례들이 있지만, 조직들은 매우 다양한 기준을 적용하였다. 예를 들어, 고임금, 훈련기간, 지역경제 발전에서 차지하는 비중 등이 그것이다. 아래서는 이에 대한 구체적인 사례에 대하여 살펴보자.

South Bronx Per Scholas는 ‘digital divide’라는 구호 아래, 기업으로부터 중고 컴퓨터를 구해서, 이를 수리하여 지역의 저소득 거주민들과 비영리 조직에 공급하는 사업을 위해 설립되었다. 따라서 이 단체는 인력훈련 분야로 활동 영역을 넓히기로 결정을 했을 때, 컴퓨터와 관련한 직종을 선택하는 것이 매우 자연스러운 것이었다. 따라서 이 프로그램은 실무 중심적이며 응용적인 훈련과정을 개설할 수 있었다. 그리고 졸업생들에게 일자리를 연결시켜 주는데도 기존에 직원들이 보유하고 있던 업체들과의 관계가 도움이 되었다.

펜실베이니아 랑케스터에 있는 인력투자위원회는 질 좋은 일자리를 많이 제공해 줄 것으로 기대되는 우선순위 산업을 규명하기 위하여 체계적으로 섹터연구를 실시하였다. 노동시장과 산업클러스터 자료들을 활용하여, 인력투자위원회는 경제적 강점과 일자리의 질을 바탕으로 7개의 산업(농업 및 식품제조, 자동차, 바이오기술, 통신, 건설, 의료, 금속산업)을 우선적으로 선정하였다. 산업은 우선순위에 들기 위해서는 생활임금을 보장하여야 한다. 인력투자위원회는 다양한 공공 및 민간 이해관계자들이 공통의 비전을 개발하고 인력과 경제개발에 공공자금을 재분배하

는 과정에서 이 분석방법을 활용하였다. 의료산업부터 점진적으로 전략이 개발되어 실행되었다. 인력투자위원회는 또한 각 산업에서 발견되는 인력의 요구를 충족시켜 주기 위하여 많은 노력을 한다. 예를 들면, 지역의 원스탑 센터, 고등교육기관, 그리고 사용자들이 충분한 네트워크를 유지할 수 있도록 촉진하여 인력개발 연결통로가 유지될 수 있도록 한다.

목표 산업 섹터의 자원 재할당을 지지하면서, 인력투자위원회는 이해관계자들에게 지역경제를 잘 고려하여 의사결정을 할 것을 요구한다. 가족농장과 전통마을인 아미쉬 공동체로 잘 알려져 있는 랑케스터는 주요 여행지이며 규모가 큰 접객산업을 보유하고 있다. 산업의 규모와 지역경제에서의 중요성에도 불구하고, 인력투자위원회는 이 산업이 저임금, 전일제 일자리의 부족, 발전가능성 부족 등의 좋지 않은 일자리의 수준을 제공하고 있다고 밝혔다. 따라서 접객 및 관광산업은 이 지역의 인력투자위원회의 우선순위에서 제외되었다. 랑케스터는 모든 산업의 사용자들이 노동자들을 구하기 위해 경쟁하는 타이트한 노동시장을 보유하고 있었기 때문에, 인력투자위원회는 노동자들에게 더 많은 기회를 제공할 수 있는 성장산업에 초점을 맞추어 왔다.

3) 지역 맞춤형 숙련형성 전략

앞에서 언급한 것처럼, 섹터 이니셔티브는 특정한 산업 영역을 선정하고 이와 장기적인 관계를 구축한다. 시간이 지나면서 이니셔티브의 구성원들은 해당 산업과 관련한 지식과 관계를 발전시키고 심화시킬 수 있다. 프로그램이 장기간 진행되면서 이런 유형의 역량은 산업의 요구와 기회, 그리고 추구하는 구체적인 전략과 관계에 따라 다르게 형성된다. 섹터 프로그램들은 자신들이 프로그램을 운영하는 과정에서 산업에 대한 이해를 증진하는 다양한 방법을 발견해냈고, 이러한 지식을 자신들의 조직을 위한 자산으로 형성하였다. 이러한 노력은 종종 조직 내에 해당 산업의 전문가를 키워내는 것으로 이어졌다. 예를 들면, 구성원들은 정기적으로 산업전문지를 읽고, 산업관련 주요 행사에 관심을 기울였다. 이니셔티브들은 목표 산업으로부터 직원을 선발하여, 이를 통해 산업특수적 경험과 네트워크를 활용하였다. 몇몇 조직들은 지역 산업의 동향을 연구하고 출간하면서 전문성을 축적하였는데, 이것은 지역 사용자들에게 자신들을 알리고 신뢰를 얻는 기회를 제공했다. 또 다른 조직들은 시장개발, 기술지원 등 지역 내에서 훈련서비스와 함께 다른 서비스를 제공하기도 하였다. 몇몇 프로그램은 회원제 시스템을 구축하여 기업체 인

사들과 정기적으로 상호작용을 유지하였다. 어떤 섹터 조직은 자신들의 목표 산업에서 자신들만의 사업을 직접 운용하는 경우도 있었다. 이러한 방식으로 그들은 산업의 실질적인 구성원이 되었고, 실질적인 전문성과 신뢰를 얻어냈다. 또한 산업 내 업체들의 리더들과 동료관계를 형성할 수 있었다.

목표 산업과 다변화된 서비스와 전략들을 유지하는 것은 섹터 리더들에게 지속적으로 사용자와 상호작용하면서 훈련 프로그램에 대한 피드백 수준을 향상시킬 수 있는 좋은 방법이다. 섹터 조직들은 기술서비스, 산업연구, 인적자원 서비스, 회의나 네트워킹 등 산업 내에서 업체들에게 도움이 될 수 있는 비훈련 서비스들을 제공하고 있다.

피츠버그의 NCC(New Century Career)는 펜실베이니아 북서부의 제조업 지역에 집중하였으며, 좋은 일자리, 생활임금 및 경력개발을 주도하여 기술개발을 통한 개인의 삶을 향상시킬 수 있도록 노력하였다. NCC는 동시에 제조업체들이 숙련된 근로자들을 유지할 수 있도록 지원하였다. 조직에 대한 유인책은 1990년대 후반 지역의 제조업체들이 경험했었던 기술부족을 해결한 것이었다.

이를 반영하여, NCC의 첫 번째 서비스는 사용자들이 자격을 갖춘 인력을 찾을 수 있도록 고용 전 훈련을 제공하는 것이었다. 그 이후 조직은 직원들이 사용자들의 요구를 잘 따라가고 있는지 확인하려고 노력했다. 이 노력의 일환으로, NCC는 교육과 훈련에 대한 사용자 설문조사를 실시하였다. 이러한 노력은 사용자들의 교육훈련 수요를 정확히 파악하는 데 도움을 주었을 뿐만 아니라, NCC가 지식센터로서의 명성을 얻는 데도 일조하였다. 지역 모든 사용자에게 대한 정보를 확보하는 것은 개별 사용자들이 얻을 수 없는 전문성을 NCC에게 주었다. 이 설문조사와 네트워킹으로 통하여, NCC는 다른 지역의 훈련기관에 대해서도 학습하였고, 사용자들이 자신들의 서비스에 대해 얼마나 만족하는지에 대해서도 확인할 수 있었다. 이를 통해 조직은 기존에 이루어지고 있던 서비스를 제외하고 고유한 서비스를 개발할 수 있었으며, 동시에 사용자들의 요구를 더욱 충족시킬 수 있는 훈련서비스를 제공할 수 있었다. 예를 들어, 선진 제조업 일자리 창출을 위한 협력(Advanced Manufacturing Career Collaborative)의 일환으로, NCC는 지역 제조업 부문에서 ‘career pathway’가 얼마나 확장되고, 훈련이 제공되어야 할 제조기술 유형에 대한 지역 내 공공 및 민간 훈련기관들의 구체적인 정보들을 활용해 얼마나 통합적인 데이터베이스를 구축할 수 있는지에 대하여 시도해 보았다. 이 데이터베이스는 NCC를 통해 쉽게 접속할 수 있었으며 조직과 개인들에게 빠른 일자리 정보를 제공하였다.

NCC는 또한 제조업체들에서 인력개발의 핵심 차원들로 규명한 15개 핵심 모듈에 기초하여 잘 갖추어진 재직 노동자 훈련서비스를 창설하였다. 사용자들은 기준에 따라 이 재직 노동자 훈련서비스 과정에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 지급한다. 최근 보조금이 지급되는 재직 노동자 프로그램은 지역경제에 공헌을 하고 훈련이 전체적인 경쟁력을 향상시킬 수 있는지를 기준으로 마련된 목표 산업에 대해서 훈련비용을 지급한다. 이러한 훈련과 관련하여 NCC는 기업들의 경쟁적 지위와 요구들에 대한 지식을 더욱 향상시키게 된다.

Hamill Manufacturing과 함께 한 NCC의 활동은 NCC가 사용자들의 요구를 기반으로 구축한 복합적 서비스와 상호작용 방법을 잘 설명해 주는 사례이다. 인사담당자인 필리스 밀러는 NCC와 협력한 여섯 가지 노력에 대하여 보고하였다. 두 개는 훈련서비스인데, 하나는 NCC프로그램을 마친 졸업생에 대한 신규채용이며, 또 다른 하나는 재직 노동자 훈련프로그램을 실시한 것이다. 특히 재직 노동자 훈련에서 회사가 많은 도움을 받았는데, 이를 통하여 린생산 프로세스를 실행하는 기업의 역량이 많이 향상되었다. 이러한 과정들은 기업의 이익과 경쟁력을 증진시키는 것이라고 보고하고 있다.

그녀(밀러)의 설명에 의하면, 여러 서비스 중에는 중요한 비훈련 활동들도 포함되어 있다. 예를 들면, 기존에는 시간 기준의 견습프로그램을 진행하였으나 NCC의 역할로 인하여 학점 이수 방식의 시스템으로 변경할 수 있었다. 이러한 노력 중에 NCC 직원들은 13명의 지역업체 사용자들과 개별적으로 만나 이들이 금속기술 국가기관에 참여할 수 있도록 유도하였으며, 견습훈련 시스템을 역량 기반으로 변경하도록 촉진하였다. 그녀에 의하면, 이러한 활동들은 Hamill Manufacturing에 큰 도움이 되었다. 게다가 이 시스템은 노동자들이 보유하고 있는 기술 집합을 더욱 명확하고 이동 가능하도록 해주기 때문에, 지역노동시장 전체가 큰 발전을 이루었다고 볼 수 있다. 그녀는 자신의 회사가 NCC와 협력한 두 가지 사례에 대하여 추가로 언급하였는데, 그것은 제조업 경력을 가진 두 종류의 학생들을 채용하고자 하는 노력이었다. 이 노력 중 한 사례는 농아학교를 포함한 19개 학교로 보급되었다. NCC는 피츠버그의 국가공작기계협회의 견습프로그램도 운영하였는데, 밀러에 의하면 이 프로그램이 자신의 회사에 가장 큰 도움이 되었다고 한다. 프로그램의 운영 이슈를 관리하고 품질을 점검 유지하는 NCC의 역량은 이 프로그램의 가치를 유지하는 데 매우 핵심적인 것이었다. 이와 같은 모든 노력을 통해서, NCC는 행정적 지원, 품질관리, 관계개발, 이벤트 조정을 포함한 전문적인 서비스를 제공해 주었고, 이러한 서비스들은 회사 스스로는 감당할 수 없는 것이었다.

고객으로서 사용자들에 대한 NCC의 철학은 사용자들이 서비스에 무엇인가를 공헌해야 한다는 것이다. 사용자들은 고용해서 90일간 수습기간을 유지한 인력을 기준으로 비용을 지급하고 NCC의 고용 전 훈련 프로그램에 공헌하였다. 사용자들은 또한 재직 노동자자 훈련에 소요되는 전체 또는 일부 비용을 부담하였다. 사용자들이 지급하는 자금은 NCC의 비용을 충당하기에는 충분한 것이 아니었지만, 이러한 것들은 지역 사용자들의 관심을 유지하도록 하였고, 단순한 지역 활동을 벗어난 전문적인 관계를 유지할 수 있도록 해주었다. 적절한 훈련비용을 유지하는 것은 NCC가 광범위한 사용자 기반을 구축하고 유지하는 데 도움을 주었으며, 이러한 기업들은 NCC가 안정적으로 서비스를 제공하고, 운영과 기업의 요구에 대한 것들을 학습할 수 있는 기회를 부여토록 해주었다.

요약하면 지역에서 구체적인 사업들로 이루어지는 것에는 어떤 것들이 있는지 사업을 파악하기 위하여 섹터특화적 접근을 살펴보고자 하였다. 이 접근은 지역 공동체, 종교단체, 기업이나 산업단체, 노동조합, 지역대학, 지역별 인력투자위원회, 노사파트너십 등 목적을 공유하고 있는 다양한 기관과 집단들의 협력을 통해 설계되고 운영된다. 즉, 앞서 설명한 WIB가 구조적인 프레임이라면 섹터접근의 사업은 구체적으로 사업이 작동되는 내용이라고 볼 수 있다.

섹터 전략은 첫째, 특정 산업 또는 특정 직종을 목표 사업대상으로 하여, 해당 범위에 포함되는 기업의 경쟁력과 인력들의 요구의 상호관계를 깊게 이해할 수 있도록 하는 문제해결형 접근을 지향한다. 둘째, 신뢰할 수 있는 조직 또는 조직들 간의 연합체를 통하여 해당 산업 또는 지역에 적합한 인력개발 솔루션을 도출할 수 있다. 여기에서 가장 중요한 부분은 지역 내의 사회적 자본인 신뢰의 형성과 이의 유지이다. 셋째, 노동자들의 고용을 촉진할 수 있는 기술 향상을 지원하여 노동시장에서의 경쟁력을 향상시킬 수 있도록 한다. 넷째, 사용자들의 요구를 반영하여 상품시장에서의 경쟁력을 향상시키는 데 기여한다. 다섯째, 노동자들과 사용자들에게 모두 이익이 되는 노동시장 시스템에서의 지속적인 변화를 창출한다.

이 접근은 지역 현안 등 문제해결을 위하여 민간의 주체들이 모여서 부처간 장벽 등을 넘어서 협력하여 해법을 도출하고 문제를 풀어 나간다는 것이다. 예컨대, 지역에서 중요하게 성장하고 있는 핵심 섹터로 보건의료인력 부문을 선정한 한 인력개발위원회(WIB)는 이 분야의 저임금근로자들이 공식적인 전문자격증에 대한 요구사항과 취득의 어려움 때문에, 전일제 근무를 하면서 더욱 좋은 일자리를 확보하지 못하고 있음을 인식하였다. 섹터 해법은 인력개발위원회가 노동자들의 경력개발을 위한 노력을 주도하고, 지역 내 대규모 병원들로 구성된 산업컨소시엄,

보건의료노동조합, 지역대학과 함께 인력개발위원회는 보건의료에 특화된 원스톱 센터를 설립하였다. 프로젝트 초기에 더욱 지속적인 성공을 촉진하기 위하여 센터의 운영 책임이 경영자단체에서 지역노동조합으로 이전되었다. 지역대학은 병원 시스템에서 가능한 다양한 경력개발 및 승진을 위한 과정을 개발하였다. WIB는 이와 같은 과정에서 다양한 지역 내 참여주체들이 지속적인 문제해결 노력을 보여준 데 대하여 큰 의미와 성과 달성을 부여하였다. 즉, 지역 내의 유기적 시스템이 형성되어 문제해결을 하도록 하는 시스템의 설계가 핵심이었다.

나아가 섹터 전략은 WIB의 지원과 사업 및 정책을 실현 가능하도록 지역에서 문제를 해결하는 역할을 하며 물꼬를 트는 방향으로 사업을 전개한다. 이에 따라 섹터전략의 전망과 비전은 일자리에만 한정하지 않고 복지나 사회적 문제 등 보다 폭을 넓혀서 정책수단 등을 강구하고 사업의 영향 및 파급을 고민하는 경향이 있다.

5. 결론 및 시사점

미국의 일자리 정책은 중앙정부와 지방정부가 협력하며 지자체 주도형 일자리 정책을 만들어 나가는 괴정으로 평가할 수 있다. 알려진 바와 같이 우리나라의 일자리 사업은 이를 벤치마킹 한 것이었다. 그러나 우리나라의 지역일자리정책이 사업 초기이긴 하지만 형식적인 측면으로 흐르는 부분이 많으며 기존의 지역 기득권을 뛰어 넘지 못하고 있는 측면이 강하다. 본고는 미국을 다시 한 번 벤치마킹하여 지방정부가 어떤 측면을 부각하여 지역일자리 정책을 도입하고 개선할지에 대한 고민으로부터 시작하였다.

서론에서 밝힌 바와 같이 본고는 세 가지 문제의식에서 출발하였다.

첫째, 지자체의 지역일자리 정책을 어떻게 설계할까에 대한 논의이다. 지자체가 지역일자리 정책을 세우기 위해서는 무엇보다도 중앙정부의 재정배분 방식이 변경되어야 한다. 미국의 WIB 사례처럼 큰 틀과 평가만 중앙정부가 담당하고 사업의 주도권과 재정집행권은 지자체가 가져야 한다. 지자체가 할 수 있는 권한과 책임이 있어야 비로소 지역의 정책이 세워질 수 있다. 지역에 권한과 책임이 주어지면 그 다음에 할 일은 WIB의 진행절차와 같이 지역경제권역을 유형화하고 재구분하는 것이다. 지역 특성에 따라 일자리 사업이 진행되어야 효과적이기 때문이다. 그리고 지역의 자산지도를 그리고 그 자산의 리더십을 확인해야 한다. 이와 같은 절

차가 진행되어야 비로소 강점과 약점, 기회와 위협 등에 대한 SWOT분석이 가능하고 지역의 정책과 비전이 도출될 수 있다. 우리나라의 지역일자리 사업 벤치마킹은 중앙정부가 해야 할 일인 큰 틀을 만드는 작업에만 주력했고 지역이 감당해야 할 진행절차에 대해서는 소홀히 하였기 때문에 지역일자리 정책이 제대로 수립되지 못하고 있는 것으로 평가된다.

둘째, 지자체의 일자리 정책과 지역현안 등 지역발전전략과 어떻게 연계해 나가야 할까? 미국의 문제해결 지향적 섹터접근법을 통하여 볼 때 중앙정부의 사업은 연방노동부로부터 진행된다고 해도 지역에 필요한 사업을 수행하기 위하여 유기적으로 연계되는 사업 운영방식을 보이고 있다. 지역 현안 등 문제해결을 위하여 민관의 주체들이 모여서 부처 간 장벽 등을 넘어서 협력하여 해법을 도출하고 문제를 풀어 나간다는 것이다. 즉, 문제해결을 위하여 다양한 정책과 제도, 운영단위들이 결합하여 보다 효과적 사업을 찾아 나가고 있다. 미국의 연방정부도 큰 틀에서 보면 일자리 및 훈련 사업과 양극화 해소를 위한 취약계층 소득제고 사업이 병행하여 조율되며 진행되고 있는 것으로 보아야 한다. 지방정부의 정책이 바로서고 지역의 문제해결을 위해 유기적 연계가 되면 지역의 발전 이슈나 취약계층의 문제, 기타 지역의 사회적 이슈 등 다양한 내용과 자동적으로 연계되어 질 것으로 보인다.

셋째, 일자리 정책 추진과정에서 지역 주체의 참여를 어떻게 반영하고 있을까? WIB 등에서 볼 때 소통과 참여를 위한 위원회가 가장 우선적으로 선정되어 활동하고 있으며, 최고 의사결정 단위부터 하부위원회가 중층적으로 설계되며, 인적 중복이나 TF 등의 공유 등을 통하여 소통과 참여를 보장하고 있다. 하부위원회도 수평적으로 상당히 범위가 넓을 뿐만 아니라 지역의 현안 이슈에 대해서는 다양한 위원회를 설립하여 운영할 수 있도록 되어 있다. 협치의 문제를 제대로 파악하지 않고서는 미국의 일자리 사업을 제대로 파악하기 어려울 것으로 보이며, 중앙정부의 평가 역시 이 부분에 많은 노력을 집중하고 있다.

V. 독일의 지역노동시장 및 고용정책

: 베를린의 ‘BerlinArbeit’ 사례를 중심으로

1. 들어가며

지역의 고용창출은 물론, 전국적 수준에서 고용성과를 높이기 위해서 지역차원의 일자리전략이 지닌 중요성이 더욱 강조되고 있다. 지역경제의 고용능력(employability)이 국가경제의 지속적인 발전과 사회통합의 필수요소로 자리 잡아가면서 지역차원의 노동시장 및 고용정책에 대한 관심이 높아지고 있지만, 지역일자리정책의 조건 미비와 역량의 한계로 인해 제대로 된 효과를 발휘하지 못하고 있다. 이러한 미비한 효과는 다양한 원인에 의해서 초래되었지만, 가장 중요한 요인은 중앙정부의 과도한 주도성과 적정한 정책수단의 부실이라고 할 수 있다.

그동안 우리나라의 경우 고용정책 대부분이 중앙정부에 의해서 설계되고 집행되었다(전병유 외, 2011). 지역에 다양한 정책수요가 존재하지만, 기존의 지역고용정책들은 이러한 요구에 충분히 대응하지 못하고 있다. 또한 기존의 지역고용정책은 지방정부에 의해 주도적으로 추진되기보다 중앙정부에서 만들어진 정책을 지역차원에서 단순히 집행하거나, 보완조치 등을 통해 정책의 효과성을 높이는 방향으로 주로 활용되었다.

최근 들어 지역차원의 고용문제가 중요하고 일자리창출의 원천이 지역에 존재한다는 인식이 확산되면서 지역고용의 활성화를 위해 다양한 정책수단들이 개발되고 있다. 특히 고용노동부 뿐만 아니라, 여성가족부, 교육부, 산업통상부 등 지역고용을 활성화하기 위한 정책들을 적극적으로 개발하고, 지방자치단체들도 일자리문제를 지자체의 중요한 정책과제로 설정하고 지역일자리사업들을 자체적으로 만들어 내고 있다.

그러나 이러한 정책과 사업들이 전국적인 차원에서 제대로 연계되지 못하고 조정되지도 못하고 있다. 고용정책의 추진이 중앙부처 간, 중앙정부와 지방정부간에 개별적으로 이루어지고, 일자리사업이 각 기관 및 부처 간 협력적 관계에 의해 추진되지 못하고 있는 문제들이 발생하고 있다.

또한 지역일자리정책의 구조적 문제는 중앙정부는 물론, 지방정부 모두가 가지고 있는 낡은 인식, 즉 경제발전과 성장의 결과물로서 일자리를 바라보는 기존 사

회경제 패러다임 자체에서 발생하고 있다. 지역간 고용격차가 발생하고 지역별 특성을 반영하는 노동시장의 성과가 나타나고 있음에도 불구하고 지역일자리정책은 지방정부의 정책순위에 있어서 여전히 하위순위에 머물러 있다.

그래서 지역일자리문제는 대부분 기업과 산업계의 몫으로 치부되고 있다. 지방정부의 역할은 단기일자리를 제공하거나 취약계층 지원 일자리사업을 담당하는 정도로 사실상 주변화 되고 있다. 일자리중심의 지역정책을 통해서 고용이 단지 경제적 성과의 결과물이 아니라, 지역경제의 발전과 경쟁력의 원천으로서 그 역할을 제대로 할 수 있어야 한다. 이러한 측면에서 볼 때 고용친화적 지역노동시장정책의 모색은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제이기도 하다.

이러한 문제의식에 따라 본 연구는 지역노동시장정책에 있어 오랜 역사와 경험을 지닌 독일의 베를린 지역을 분석대상으로 삼고자 한다. 베를린 주(Land)는 서울특별시와 비슷하게 거대도시(metropolis)인 동시에, 연방수도(Hauptstadt)이기도 하다. 이를 위해 먼저 90년대 독일 통일 이후 노동시장의 변화를 베를린과 독일 전체의 지표를 비교하면서 간략히 살펴볼 것이다. 이 과정에서 독일 노동개혁의 대표적 사례로 일컬어지는 하르츠개혁이 베를린의 지역노동시장에 어떤 영향을 미쳤는가를 자세히 살펴보고자 한다. 이어 2011년 이후 베를린 주차원에서 추진된 지역노동시장정책이라고 할 수 있는 ‘베를린노동(BerlinArbeit)’의 사례를 고용정책, 노동정책, 직업훈련 및 인력양성정책, 사회적 대화정책 등 4가지 분야로 나누어 살펴보고자 한다. 이어 이러한 ‘베를린노동’이 2015년 현재 지역노동시장에 어떤 영향을 미치고 있는지를 고용지표 위주로 평가할 것이다. 마지막으로 이러한 독일 베를린의 사례연구를 통해 얻게 된 지역노동시장정책의 함의와 시사점을 간략히 정리하고자 한다.

2. 베를린 노동시장의 실태와 문제점

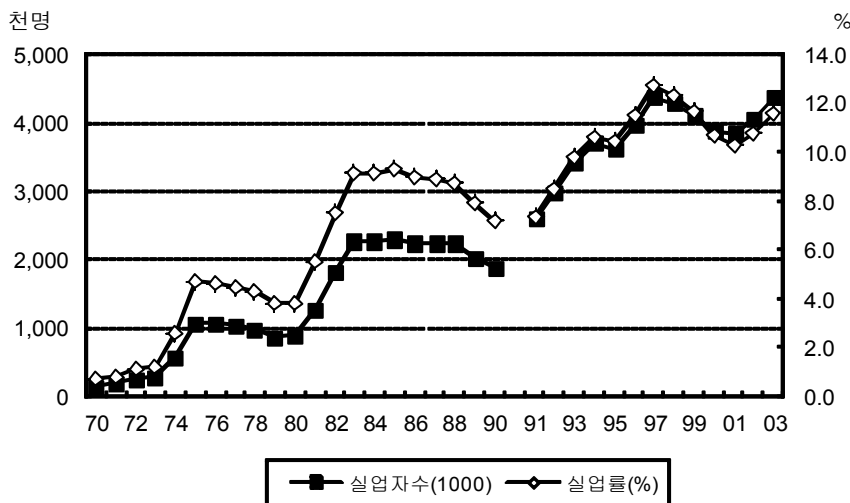
1) 실업문제의 실태와 하르츠 개혁의 시행

(1) 2000년대 전후 노동시장 상황

2000년대에 들어서면서 독일의 노동시장은 다시 어려운 상황에 봉착하게 된다.

독일의 경우 실업자의 수는 완전고용 상태를 보이던 1970년을 거치고 난 후 지난 30여 년간 증가하였다. 석유파동 등 몇 차례 경제위기로 인한 실업률의 급격한 상승추세가 일정기간 정체현상을 보이기도 했지만, 1990년 동서독의 통일 이후 실업률은 다시 증가추세를 보이다가 1997년을 기점으로 하락하였다. 하지만 2000년대에 들어서면서 실업률은 다시 증가추세로 돌아서면서 2003년 현재 실업자가 약 440만 명에 이르고, 실업률은 11.5%를 기록하게 된다. 아래의 [그림 5-1]은 지난 30년간 독일의 실업자와 실업률의 변동추이를 보여주고 있다.

[그림 5-1] 독일의 실업자와 실업률 변동추이



출처: BA(각년도), 정원호(2004) 참고.

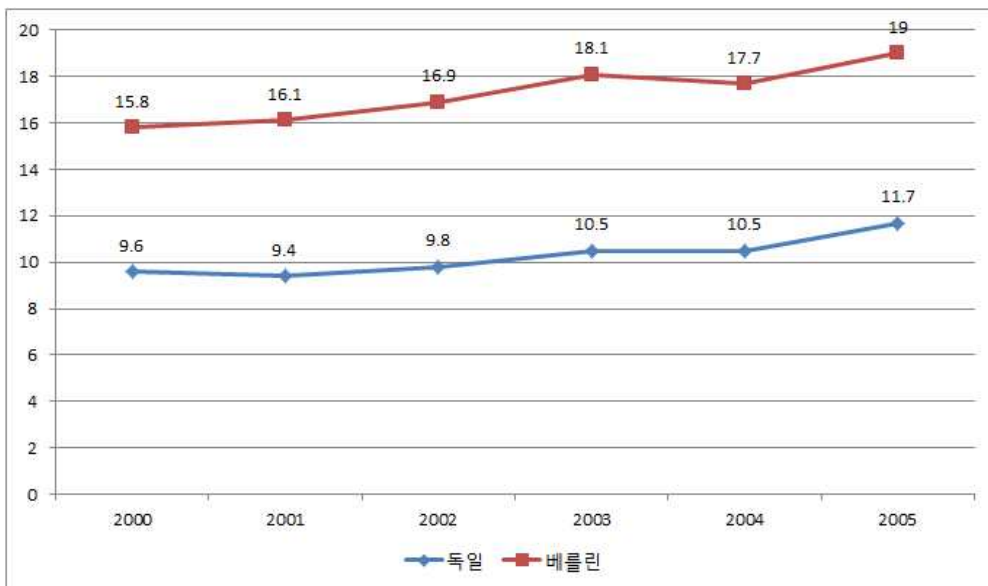
주: 90년과 91년 사이의 단절은 독일 통일에 기인함.

이러한 상황은 독일 베를린¹⁰⁾도 마찬가지였다. 2000년에 26만4819명이던 실업자의 수가 2005년 31만 9177명으로 증가하였다. 아래의 [그림 5-2]에서 알 수 있듯이 베를린의 실업률은 2000년 15.8%에서 매년 증가하여 2005년에는 19.0%에 이른다. 이러한 수치는 독일 전체 실업률과 비교할 때 상대적으로 아주 높은 수치이다. 이러한 실업률의 증가는 상당부분 외국인, 장기실업자, 청년 등 노동시장 취약 계층의 취업이 어려워지면서 나타난 현상이다. 독일노총 베를린-브란덴부르크 지역

10) 독일은 연방(Bund)국가로서 총 16개 주(Land)로 구성되어 있다. 이러한 16개 주에 속하는 베를린은 수도(Hauptstadt)이면서 도시가 주인 곳이다.

본부의 연구보고서에 따르면, 2000년에 비해 2006년의 실업률 증가폭이 외국인은 37%, 장기실업자는 32%, 25세 미만 청년은 28%가 증가하였다. 특히 실업자 중에서 1년 이상 일자리를 구하지 못하는 장기실업자의 비중이 2000년 36.2%에서 2005년 39.4%로 줄어들지 않고 있다. 또한 평균 실업기간도 2000년의 경우 429일에서 2004년 480일로 오히려 더 늘어나고 있다.

[그림 5-2] 베를린과 독일 전체의 실업률



출처: AWB Potsdam(2006)

이러한 상황에서 당시의 노동시장 전망도 그리 밝지 않았다. 독일노동시장직업연구소(IAB)는 2000년대 중후반에도 경기가 호전되지 않으면 베를린을 포함한 구 동독지역에서 필요노동력의 수요가 늘어나기 힘들기 때문에 고용전망을 비관적으로 할 수밖에 없다고 밝히고 있다(Fuchs, Schnur & Zika, 2005: 3).

이와 같이 2000년대 초반 독일경제와 노동시장은 개혁조치를 미룰 수 없을 상황에 봉착하고 있었다. 경제성장률이 빠른 속도로 하락하면서 일시적으로 안정세를 보이던 실업률도 다시 급증하고 있었다. 1990년대 초반 통일 후유증으로 인해 독일경제는 1994년과 2000년을 제외하면 2% 미만의 성장률을 보이다가 2002년에 거의 0%를 기록하였다.

(2) 적록연정의 하르츠개혁에 의한 적극화 노동시장정책

이러한 위기상황에서 기민당 콜 정부의 18년 집권을 종식시키고 연방선거에서 승리한 사민당과 녹색당에게 부여된 최대의 국정과제는 바로 고실업문제를 해소하는 것이었다. 이를 위해 슈레더 정부는 초기에 노동시장의 제도개혁안을 노사정대표가 참가하는 사회적 협의기구를 통해서 만들고 여기에서 사회적 합의방식으로 논의하고자 했다. 하지만 노사가 ‘고용을 위한 동맹(Bündnis für Arbeit)’에서 자신의 입장만을 고집함으로써 중요한 합의점을 찾지 못하게 된다. 결국 사회적 협의기구는 좌초하고 2000년대에 들어서면서 악화된 노동시장의 상황은 슈레더 정부로 하여금 노동시장의 탈규제화 조치를 전면적으로 추진하도록 만들었다(Eichhorst eds., 2010; 이승협, 2008).

슈레더 정부는 먼저 콜 정부 당시에 입법화된 ‘고용촉진법’의 ‘사회법전 3’으로의 대체를 최종적으로 수용하고 이에 대한 추가적인 보완조치를 ‘일자리-활성화법(Job-AQTIV)’¹¹⁾으로 입법화한다. 적록연정 1기 노동시장정책의 핵심적 내용을 담고 있는 이 법은 명칭에서 알 수 있듯이 개인의 고용능력을 높이기 위해 구직활동을 적극화하고, 숙련교육 및 직업훈련과 인적 투자를 강화하고, 직업소개제도를 개혁하는 것을 목표로 하였다(정원호, 2004: 255). 이 법의 도입은 ‘고용촉진법’의 ‘사회법전 3’으로의 대체과정에서 엄청난 논란을 불러일으켰던 독일 노동시장정책의 전환을 상징적으로 보여주는 것이다.

노동시장의 균형과 안정을 목표로 하는 ‘사회법전 3’의 입법화는 정부의 고용촉진조치에 있어 커다란 변화를 불러일으켰다. 이 법은 고용촉진조치에 대한 사용자와 노동자의 특별한 책임과 의무를 강조하고 있는데, 특히 노동자로 하여금 일자의 ‘적정성(Zumutbarkeit)’을 수용할 수밖에 없도록 강제하는 규정이 포함되어 있다. 실업자는 실업수당과 실업부조에 대한 수급권을 가지기 위해서는 노동청이 소개하는 ‘적정한’ 일자리나 직업훈련 기회를 수용해야 하며, 이를 거부하는 경우 실업급여 지급중단 및 수급권이 거부당하는 불이익을 감수하도록 만들었다. 즉, 이러한 적정성 규정은 노동자에게 구직활동의 의무를 부여한다는 점에서 독일 노동시장정책의 방향 전환을 의미한다(정원호, 2004: 258).

한편, 고용촉진을 위한 구직의무의 강제화로 특징지어질 수 있는 ‘적극화 노동시장정책’의 도입으로 인해 노동자는 가능한 빨리 아무 일자리나 구할 수밖에 없

11) 이 법의 명칭인 AQTIV는 적극화(Aktivieren), 숙련화(Qualifizieren), 훈련(Training), 투자(Investieren), 직업소개(Vermitteln)의 약자에서 유래한 것이다.

는 처지에 내몰리게 된다. ‘촉진과 요구(Fördern und Fordern)’라는 명제로 요약할 수 있는 ‘적극화 노동시장정책’은 기존 적극적 노동시장정책의 예방적 성격을 벗어나 고용에 대한 자기책임을 강화하는 결과로 나타났다.

이러한 고용정책의 변화는 2기 적록연정이 들어서면서 독일 노동시장제도의 전면적인 개편을 제안한 ‘하르츠 개혁’¹²⁾으로 현실화되었다(Hartz Kommission, 2002). 슈레더 정부는 2002년 2월 포스바겐 전 노무이사인 하르츠를 위원장으로 하는 노동시장의 현대적 서비스 위원회(Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)를 구성하고 노동시장정책의 효율화, 구직자의 책임강화를 통한 취업활동 촉진, 노동시장의 유연성과 경쟁력 제고를 통한 고용창출 등을 목표로 하는 노동시장의 탈규제화 조치들을 적극적으로 추진한다. 시차를 두고 단계별로 진행된 하르츠위원회의 개혁조치는 실업보험제도, 직업중개제도, 취약노동자 및 창업지원제도, 경미고용(Mini-Job)창출, 고령자의 취업지원, 중소기업의 채용지원 등 다양한 영역에서 법제도적 변화를 초래하였다. 이에 대한 주요 내용과 정책목표는 <표 5-1>에 잘 나타나고 있다.

<표 5-1> 하르츠개혁의 노동시장 정책수단과 정책목표

정책수단	주요 내용	정책목표
실업보험제도	- 실업급여(1)의 기간과 수준 축소 - 실업부조와 사회부조의 통합을 통한 실업급여 2 도입	실업자 및 구직자의 취업촉진
취업중개제도	- 직업센터를 통한 구직자 원스톱고용지원서비스 제공 - 인력공급대행사(PSA)를 통한 시간제 근로자 취업소개	구직활동 및 취업중개효과 극대화
취약노동자 지원제도	- 맞춤형 직업훈련과 직업훈련증서제도 도입 - 생계보조금 지원 및 채용기업의 사회보험분담금 감면	구직능력이 떨어지는 취약계층의 취업촉진

12) 2003년부터 2005년까지 3단계에 걸쳐서 입법화된 ‘하르츠법’은 크게 노동시장의 정책수단과 관련한 하르츠 1과 2, 연방노동청의 개편안과 관련된 하르츠 3, 실업보험제도의 개선안과 관련된 하르츠 4로 구성된다.

정책수단	주요 내용	정책목표
창업지원제도	- 1인 기업 및 가족기업에게 3년치 실업수당을 창업보조금으로 지원	실업자의 자영업 진출 촉진
단기일자리(Mini-Job) 지원제도	- 정상적 고용관계로 인정하고 세금 및 사회보험분담금 감면	무등록 임시저임금 및 불법노동의 축소
고령자 취업지원제도	- 실업자인 고령자 채용시 기업에게 인센티브 제공 - 고령자가 취업을 거부하는 경우 패널티 부가	실업에 대한 노사의 책임 강화
중소기업 채용지원제도	- 중소기업이 견습생을 계속 고용하 는 경우 금융지원	견습생의 정규직 전 환 촉진

출처: Oschmiansky and Ebach(2009: 5-6)

이러한 하르츠개혁의 법제화를 통해 독일의 고용정책은 기존의 실업자 보호 및 공공주도의 일자리 제공을 중심에 둔 정책에서 실업문제에 대한 개인의 책임을 강화하는 방향으로 변화하였다. ‘적극화 노동시장정책’의 법제도적 규범이라고 할 수 있는 ‘하르츠법’은 노동자로 하여금 정부의 실업대책에 대한 적극적 참여를 강제하는 한편, 이러한 조치에 책임감 있게 참여하지 않는 경우 벌칙조치를 통해 실업자를 실질적으로 압박하였다. 이를 통해 실업자의 취업가능성을 높이고 노동시장의 기능과 효율성을 개선하고자 하였다. 특히 구직활동을 적극화하고 취업준거기능을 강화함으로써, 실업자의 도덕적 해이를 차단하거나 취업활동을 저해하는 지원제도의 문제점을 해결하고자 하였다(황기돈, 2014).

이와 같이 2000년대 들어 본격화된 노동시장정책의 탈규제화는 지난 수십 년간 유지되어 왔던 독일의 노동시장제도를 전면적으로 재편하는 ‘노동시장정책의 패러다임 전환’이라고 할 수 있다. 하르츠법과 연이어 추진된 ‘어젠다 2010’¹³⁾은 그동안 독일의 노동시장정책에서 터부시되던 비정형적 고용관계와 단기저임금 일자리를 사회적으로 공식화하고 이중노동시장을 정당화하는 제도적 기반을 제공하였다.

13) 2003년 3월 적록연정 2기가 발표한 ‘어젠다 2010’은 노동시장정책의 추가적 개혁프로그램의 성격을 지닌다. 경제적 동학의 강화, 일자리 창출, 임금부대비용의 절감 및 지속가능한 복지체계 등을 목표로 하는 개혁안은 노동시장의 유연화를 촉진시키기 위해 해고방지법의 개혁, 실업수당의 합리적 관리, 실업보험과 사회부조의 통합운영, 연방노동청의 운영조직 개편, 동독지역의 고용창출을 위한 공적 지원제도의 적극화 등을 제시하고 있다(이승현, 2013 참고).

2) 적극화 노동시장정책의 베를린 지역에 대한 효과¹⁴⁾

위에서 살펴본 바와 같이 하르츠개혁은 노동시장정책의 혜택 및 지원조치 축소, 정책수단의 재편 및 전환, 노동청의 구조 및 사업재편, 고용 및 직업훈련 관련 법제의 개편, 불안정고용 및 자영업 확대 등 노동시장에 대한 효과를 발휘하였다. 이런 가운데 적극화 노동시장의 대표적인 몇 가지 정책조치는 상당히 부정적인 평가를 받을 수밖에 없었다.

(1) 재건은행(Kredit für Wiedervereinigung: KfW)의 ‘일자리창출자본(Kapital für Arbeit: KfA)’ 프로그램

2002년 11월 구동독지역의 기업으로 하여금 새로운 일자리를 만드는 조건으로 재건은행을 통해 정부가 보조금을 지급하는 것을 주 내용으로 하는 ‘일자리창출자본’ 프로그램은 기존의 계획과는 비교가 되지 못할 정도의 미미한 성과로 인해 2005년 이후 사실상 폐지된다. 2002년 8월 하르츠위원회(Hartz Kommission)가 ‘일자리창출자본’ 프로그램을 제안할 때 이로 인한 고용효과를 약 10만명 정도로 추산했지만, 연방노동부가 그 당시 자체적으로 추산한 고용효과는 5만명, 제도가 시행된 2003년에 집계된 실제 고용효과는 1만 3천명에 그쳤다. 베를린의 경우 그 수혜자가 350명에 불과하였다.

이러한 결과는 ‘일자리창출자본’ 프로그램 자체에 내재된 문제가 있었기 때문에 발생한 일이다. 먼저, 기존 공적은행과 일반은행이 제공할 수 있는 저금리, 대출기준 완화 등과 같은 금융지원조치는 일자리창출을 목적으로 하는 기업지원 프로그램의 장점을 살리기가 상당히 힘들었다. 둘째, 독일기업이 오랫동안 지켜왔던 주거은행 원칙과 이 프로그램의 지원정책이 충돌하면서 자기자본능력이 부족한 중소기업들은 사실상 ‘일자리창출자본’ 프로그램을 신청할 수 없게 되었다.

(2) 인력서비스센터(Personal Service Agency: PSA)

초기 하르츠개혁이 실시될 당시에 가장 대표적인 상품으로 홍보되었던 인력서비

14) 이 부분은 독일노총 베를린-브란덴부르크 지역본부의 위탁으로 지역고용정책을 평가한 AWB Postdam(2006)이 발간한 자료를 주로 참고하였다.

스센터의 도입방안은 기존에 존재했던 모든 연방노동청 지부 산하에 별도의 일자리 소개 및 지원을 전담하는 센터를 설치하는 내용이었다. 매년 50만명의 구직자들에게 35만개의 일자리를 소개하고 연계시키겠다는 엄청난 목표를 설정하고 출발하였다. 그러나 이러한 전망이 환상에 불과하였다는 사실을 확인하는데 그리 오래 걸리지 않았다. 연방노동사회부의 자료(BMAS, 2005: 6)에 따르면, 2005년 말 현재 연방 차원에서 4만개 일자리, 베를린 지역의 경우 3,000명이 인력서비스센터를 통해서 새로운 일자리를 구했다. 그러나 이 정도의 일자리를 만드는데 소요된 예산은 10억 유로(1조 4천억)이다. 베를린의 경우 이러한 인력서비스센터와 관련해서 투입된 예산이 2003년부터 2005년까지 총 9,150만 유로에 이른다. 새로운 일자리를 하나 만드는데 들어간 국민의 세금이 매년 2만 4,700 유로라는 것을 의미한다. 또한 인력서비스센터를 통해 1차 노동시장에 재진입한 노동자와 다른 고용서비스 방식으로 새로운 일자리를 얻게 된 취업자 간에 성과 차이가 특별히 발견되지 않았다. 이상과 같은 부정적인 평가가 이루어지면서 인력서비스센터의 도입이 지닌 고용효과성에 대한 회의가 늘어나면서 결국 전면 도입 방안은 폐기되고, 2005년 6월 이후 인력서비스센터의 도입여부는 지역차원 노사정의 자체 판단에 맡기게 된다.

(3) 일자리창출사업(Arbeitsbeschaffungsmassnahme: ABM)

기존의 구조적응사업(SAM)이 일자리창출사업으로 2004년 1월 1일부로 통합되면서 제도운영에서도 큰 변화를 겪게 된다. 연방노동청(BA)의 새로운 사업모델과 고용센터(Job Center)의 엄격한 허가절차 등으로 인해 단기공공지원 일자리사업의 예산이 상당히 줄어들고 일자리창출사업의 주변적인 정책으로 치부된다. 한편 기업과 신규취업자에 대한 고용보조금은 인건비 지원을 핵심적 내용으로 하는데, 단기공공지원 일자리사업과 비교할 때 그 혜택의 폭과 범위가 상대적으로 넓다. 베를린의 경우 고용보조금은 직업훈련, 사회역량함양, 생활비 등에 소요되는 비용처리 방식으로 이루어지는데, 지원액수가 평균적으로 볼 때 2005년 현재 1인당 매달 258유로 정도이다.

한편 연방경제부의 보고서(COMPASS, 2005)에 따르면, 동독지역의 재건에 기여한 일자리창출사업(ABM)의 효과는 고용능력, 구조전환, 노동시장의 통합 등 3가지 측면에서 모두 긍정적이다. 이와 달리 전체 독일을 분석대상으로 하는 경우 2000년부터 지난 4년 동안 모두 단기공공지원 일자리사업이 목표로 한 노동시장

취약계층의 고용증가가 나타났다. 이와 달리 주정부간 재정분담비율의 변화가 발생한 2004년 이후 일자리창출사업이 목표로 한 동독지역의 구조전환 효과는 별로 확인되지 않는다. 또한 노동시장의 통합효과는 상당히 애매하게 나타났다. 다만 일자리창출사업(ABM)이라는 정부의 정책조치가 취약집단으로 대표되는 목표그룹에 더욱 더 집중되고 지원대상의 범위가 줄어들 때 효과가 더 큰 것으로 나타났다.

이러한 일자리창출사업(ABM)의 효과는 지역적으로도 차이가 나타났다. 공공지원 일자리사업이라는 특수한 정책적 목표에 맞게 베를린을 포함한 동독지역의 경우 노동시장의 통합효과가 상당히 높게 나타나지만, 서독지역과 서베를린 도심지 지자체의 경우 오히려 지원과 보호가 요구되는 노동시장의 취약계층을 선별시키는 역효과도 나타났다. 그래서 일자리창출사업의 통합 효과는 베를린의 경우 2002년 24.7%, 2004년에도 24.6%에 머물러 있다.

(4) 직업재교육의 지원(Förderung beruflicher Weiterbildung: FbW)

기존 취업자의 직업능력을 높이고 재교육을 지원하는 정책수단인 ‘직업재교육의 지원’ 프로그램이 하르츠개혁에 의해서 어떤 영향을 받았는가를 보여주는 분석보고서(Schuldt, 2004)에 따르면, 교육목표, 교육과정 및 자격인증 등에 있어 교육대상자의 동기부여를 연방노동청(BA)의 재정수단과 연동시킴으로써 나타난 가장 큰 문제는 수혜자가 상당히 줄어들었다는 사실이다. 베를린의 경우 2002년 4월 4만 5,400명에 이르던 연방노동청지원 직업재교육 대상자가 2006년 4월에는 1만 3,300명으로 줄었다. 이러한 수혜자의 감소로 인해 베를린은 전문인력의 부족이라는 심각한 문제를 안게 되었다. 둘째, 이러한 개혁조치로 인해 직업훈련 교육서비스에 종사하던 이들의 일자리가 약 2천 5백개 내지 3천개 정도가 감소한 것으로 보이며, 이와 연관된 일자리들도 고용불안정이 가중되었다. 또한 직업교육과정의 이수자가 더욱 엄격하게 관리되고 일자리로 연계되는 직업훈련 기회가 줄어들면서 공공의 적극적인 지원이 필요한 취약계층이 직업교육제도로부터 배제되는 경우가 많이 발생하였다. 셋째, 민간교육기관에게 지불되는 연방노동청(BA) 발급 교육바우처의 실질가격의 수준이 실제 교육비용과 비슷해지면서 이들 기관이 제공하는 직업교육의 질과 내용이 어느 정도 수준을 확보될 수 있을지에 대한 의문이 계속 제기된다. 이러한 문제들로 인해 베를린의 경우 2003년 직업재교육의 이수율이 31.8%에서 2004년 33.5%로 별다른 개선의 기미가 보이지 않았다.

(5) 창업보조금(Ich AG)

소위 ‘1인 회사(Ich AG)’라고 불리는 창업보조금제도는 다른 개혁조치와 달리, 하르츠 개혁을 통해 완전히 새롭게 도입된 제도이다. 창업보조금이라는 정책수단이 지닌 제도적 효과는 일반적으로 3년 정도의 지원기간을 거치고 난 후 창업기업들이 얼마나 생존하고 있는가를 통해서 확인한다. 그래서 창업보조금의 노동시장 효과는 일단 자영업으로 시작한 창업이 자신을 비롯한 가족의 생활을 보장하는 소득수준까지 획득할 수 있을 만큼 번창하고, 더 나아가 중장기적으로 피고용인들을 고용할 수 있는 중소기업으로 발전할 수 있는가가 중요하다. 이러한 측면에서 보면 ‘1인 회사’ 제도는 시행된 지 얼마 되지 않았기 때문에 객관적인 평가를 내리기 쉽지 않다. 그러나 연방노동사회부의 보고서(BMAS, 2006: 5)에 따르면, ‘1인 회사’ 제도를 통한 창업보조금은 기존에 자영업을 창업하기가 쉽지 않았던 이들에게 집중적으로 지원됨으로써, 저숙련 실직자들에게 일정하게 취업기회를 확대하는데 효과를 발휘하였다. 이와 비슷한 창업보조금의 일종인 연계수당(Eingliederungsgeld)과 취업효과를 비교해본 결과에 따르면, ‘1인 회사’ 제도는 여성 및 장기실업자들에게 더 큰 고용효과를 발휘한 것으로 평가된다. 그러나 창업과정에서 연방노동청(BA) 등 자금지원기관이 좀 더 적극적인 창업자문 및 지원조치를 수행하지 않음으로써 시너지효과를 내지 못한 점이 지적된다. 또한 다른 방식으로 이미 창업을 지원하고 자문활동을 수행했던 다른 기관(상공회의소, 기업가단체, 지자체 소관부서 등)과 기능과 역할이 중복되는 문제가 발생하기도 했다. 또한 연방노동청(BA)의 감독소홀과 책임방기로 인해 창업보조금의 전제조건이었던 신규채용자의 의무 고용이 제대로 지켜지지 않는 문제들도 지적되었다.

(6) 과소고용(Mini- und Midi-Jobs)

사회보험 지원과 세제혜택을 통해서 저임금·단기 일자리가 지닌 문제점을 극복하면서 새로운 일자리도 만들어내고자 도입된 ‘과소고용’ 제도는 일자리의 절대적 증가에는 상당한 효과를 발휘했다. 베를린의 경우 2000년 6월 17만 3,300명에 불과하던 과소고용 일자리는 2005년 6월에 29만 7,900개로 늘어났다. 이러한 일자리의 증가 효과와 달리, 과소고용으로 인한 노동시장 및 소득정책적 효과를 둘러싸고 상당한 이견이 존재한다. 실제로 2000년대 중반을 거치면서 정규직 일자리는

줄어드는 반면, 과소고용 일자리의 증가가 계속되고 있다. 이러한 미니잡과 미디잡의 증가는 사회보험 의무가입 일자리의 증가 자체를 대체하는 요인으로 작용한다는 평가도 존재한다.

이러한 효과로 인해 베를린의 경우 2005년 현재 소위 무기계약직 전일제 근무를 하는 정규직 노동자의 비중이 전체 취업자의 약 65%에 불과하고, 이 비율도 점점 더 줄어들 것이라고 예측되고 있다. 연방노동시장직업연구소(IAB)의 고용패널조사에 따르면, 현재 정규직의 비중이 5년 전과 비교하여 약 70% 수준으로 줄었다.

이와 달리 기간제, 시간제, 파견근로, 미니잡 등 비정규직의 비중은 점점 더 늘어나고 있다. 베를린의 경우 전체 임노동자 중에서 기간제가 10%, 시간제와 미니잡의 비중도 10%를 넘어서고 있다. 비정규직 문제는 소득정책적 측면에서도 큰 문제를 발생시키고 있다. 과소고용에 해당하는 저임금·시간제 노동자의 약 19%가 사실상 생계비보다 더 적은 임금소득을 받기 때문에 추가적으로 생활비 보조 명목으로 실업급여 2(과거 실업부조)를 받아야 한다.¹⁵⁾ 베를린 지역 내에서 과소고용 노동자 중 실업수당 2를 받고 있는 이들의 비중은 19.2%인 반면, 사회보험 의무가입 노동자 중에서 실업급여 2를 받는 이들의 비중은 2.9%에 불과하다(IAB, 2005). 베를린 지역의 취업자 중에서 근로소득으로 생계비를 충당하지 못해서 실업급여 2의 혜택을 받는 이들이 약 6만 5천명에 이른다. 이러한 결과는 과소고용을 중심으로 한 일자리창출이 노동시장정책에 있어 오히려 더 큰 부담으로 작용하고 있다고 평가할 수 있다.

(7) 하르츠개혁 이후 지역노동시장

하르츠의 개혁 조치가 본격화되는 시기인 2004년을 전후로 하여 독일노동시장은 큰 변화를 겪게 된다. 고질적인 독일병으로 간주되었던 고실업 추세가 전환되기 시작한다. 2000년 9.6%에서 2004년 10.5%, 2005년 11.7%를 기록하고 난 후 실업률은 확실히 감소추세로 돌아선다. 2006년 10.8%, 2007년 9.0%, 2008년 7.8%로 떨어진다. 이러한 감소 추세는 베를린 지역에서도 마찬가지로 나타났다. 2005년

15) 하르츠개혁의 네 번째 개정법안인 사회법전(SGB) 2의 핵심적인 내용이 바로 과거의 실업부조(Arbeitslosenhilfe)를 실업급여 2로 바꾼 것이다. 과거의 실업부조는 특별한 사정이 없는 한 무기한 생활비를 보조했지만, 실업급여 2는 실업급여 1이 종료된 후 6개월간 지급되며, 특별한 사유가 있는 한 1년까지 연장가능하다. 혼자 사는 성인의 경우 매당 404유로가 최저지급액이다.

19.0%라는 최고치를 보이던 실업률이 그 이후 계속 감소하여 2006년 17.5%, 2007년 15.5%, 2008년 13.8%까지 떨어진다. 베를린의 실업자 수도 2005년 약 32만명을 기록하고 난 후 계속 떨어져서 2008년 약 23만명까지 줄어들었다(SAIFB, 2012: 6).

이와 같이 경기활성화와 노동개혁조치의 시너지효과로 인해 실업률이 줄어들고 취업자가 늘어난 것은 베를린을 포함하여 독일 전체 노동시장의 보편적인 현상이었다.

그러나 이러한 긍정적인 효과의 이면에 존재하는 구조적 문제는 제대로 해결되지 못하고 있었다. 베를린의 총 고용량(취업자의 수)은 일정하게 증가 추세를 보이고 있었지만, 이러한 고용증대 효과는 대부분 비정규직의 취업에 기인한 것이다. 오히려 사회보험 의무가입 노동자를 의미하는 정규직 일자리의 수는 동일기간 동안 약 10%가 줄어들었다. 정규직 일자리의 감소량에 있어 상당 부분은 과소고용과 같은 비정규직 일자리창출로 매워진 결과라고 평가할 수 있다. 그러나 더 큰 문제는 2009년 미국발 금융위기를 겪고 난 후 실업률의 감소와 취업자의 증가 추세가 정체 현상을 보이고 있으며, 베를린 지역의 고질적인 실업문제라고 할 수 있는 장기실업자 및 청년실업 등에서 큰 변화가 보이지 않는다는 사실에 있다.

2011년 현재 실업자 중에서 약 49.4%가 사실상 직업교육을 이수하지 못한 미숙련자이고, 25세 미만 청년의 실업률은 독일 평균의 두 배에 가까운 14.0%이다. 또한 실업자의 81.1%가 생활비의 부족으로 인해 실업급여 외에, 구직자의 기본보장(Grundsicherung) 혜택에 의존하고 있는 실정이다(SAIFB, 2012: 4).

이와 같이 하르츠개혁으로 인해 발생한 노동시장정책의 혜택 축소는 가처분소득과 구매력을 줄이는 효과를 발휘하고, 결과적으로 빈곤 확대와 내수 침체를 초래하고 있다. 베를린의 경우 2011년 7월 현재 취업자 중에서 생활비 지원 성격의 기본보장 혜택을 받고 있는 이들의 수가 12만 6천명에 이르고, 이 중에서 약 21%에 해당하는 3만 여명은 전일제 근무를 하는 노동자들이다. 이와 같이 개혁조치로 인한 긴축재정으로 기존에 지급되던 실업급여, 기본보장, 각종 보조금 및 직업훈련 지원조치들이 상당부분 줄어들었다. 이러한 혜택 축소로 인해 상대적 빈곤은 물론, 독일사회에서 흔하지 않던 절대적 빈곤문제가 새로운 사회문제로 떠오르고 있다.

3. 베를린의 지역노동시장정책 사례: ‘베를린노동(BerlinArbeit)’¹⁶⁾

이러한 상황에서 2012년 베를린 주정부는 지역노동시장과 실업문제를 해결하기 위해 주요 이해관계자 및 유관기관들과의 협의를 거쳐서 ‘베를린노동’이라는 포괄적이고 종합적인 정책패키지를 마련한다. ‘베를린노동’의 정책목표는 크게 4가지로 나눌 수 있는데, 고실업의 축소, 좋은 일자리원칙의 관철, 전문직 일자리의 산업입지화, 정책수단의 효과 최대화를 위한 이해관계자의 협력 등이다. 이러한 정책목표를 달성하기 위해 주정부는 주요 사업영역으로 연방노동청 지역본부와의 협력프로그램, 전문인력의 확보와 양성, 산하 기초지자체와의 공조, 이민자와 난민의 통합, 노동 관련 법제도의 확립과 준수, 사회적 협의 활성화 등을 설정한다. 아래에서 이에 대한 내용을 좀 더 자세히 살펴보려고 한다.

1) 지역노동시장 및 고용정책: 실업축소와 취업확대

(1) 일자리 코칭(Job Coaching)

장기실업자의 취업을 위한 지도 및 동반모델이라고 할 수 있는 ‘잡코칭’ 프로그램은 이미 오래 전에 베를린이 선도적으로 실시하였다. 이 프로그램의 대상자는 공공지원 일자리 및 민간기업에 취업을 희망하는 장기실업자들이다. 먼저, 공공지원 일자리사업에서 이루어지는 일자리코칭은 6개월 이상 실업상태에 있는 이들을 1차 노동시장으로 재진입시키는 것, 즉 정규 노동시간이 30시간 이상인 일자리에 취업할 수 있도록 만드는 것이 목표이다. 이를 위해 프로그램 참가자들에게 적합한 일자리를 소개하고, 이에 필요한 적정 직업능력의 이수 및 습득에 필요한 사항을 전문가들이 자문하고 지도한다.

이 때 참가자들에 대한 전문가의 코칭은 일정한 절차와 내용에 따라 진행된다. 지자체 단위로 존재하는 고용센터(Job Center)와 합의 하에 노동시장 통합프로그램의 참가를 위한 1차 코칭, 개인 프로필 및 활동계획의 작성 지도, 활동계획에서 합의한 교육과정의 실행 및 동행 지도, 사후 자문과 일자리 중개서비스 등으로 진행된다. 이때 전문가 코치는 참가자에게 필요한 추가적 직무능력 및 직업교육을

16) 이 부분은 베를린 주정부 산하 노동통합여성부의 홈페이지(www.berlin.de/sen/aif)와 q발간 자료(SAIFB, 2012; 2016), 그리고 연방노동청 베를린-브란덴부르크 지역본부 보고서(RDBB, 2015), 베를린-리히텐베르크 고용센터 자료(Job Center, 2015)를 주로 참고하였다.

안내하고 주정부, 혹은 연방정부가 제공하는 직업교육 프로그램의 지원가능 여부를 확인한다. 베를린의 ‘잡코칭’ 사업은 2012년 이후 주정부 산하 노동통합여성부가 위탁한 전문기관이 실무를 총괄하고 있으며, 이들은 프로그램 참가자는 물론, 다양한 직업교육 및 직업훈련 기회를 제공하는 기업에 대한 자문도 병행한다.

일반적으로 잡코치 1인이 담당하는 프로그램 참가자는 약 40명이다. 실제 코칭 프로그램은 1단계 프로파일 작성부터 취업에 이르기까지 높은 수준의 자문과 지도가 이루어진다. 코치가 수행하는 직업능력 향상교육을 통해 참가자가 실무에서 부딪히게 되는 여러 가지 문제들을 미리 인식하고 이를 제대로 해결할 수 있도록 돕는다. 이 과정에서 확인된 성과지표를 통해 코칭의 최적화와 전문적 자문을 동시에 달성한다.

2015년 말 현재 베를린에 200명의 코치가 현장에서 지도하고 자문하고 있다. 지금까지 약 1만 1천명이 베를린의 ‘잡코칭’ 프로그램에 참가하였다. 이러한 높은 참가율은 장기실업자의 동기부여가 높다는 것을 보여주며, 1차 노동시장으로의 진입에 실질적 효과를 발휘한다는 것을 증명한다. 실제로 다양한 방식으로 코칭의 질을 높여서 참가자의 노동시장 통합력을 높이고 있다. 이 중 9천 449명이 공공지원 일자리사업 형태로 잡코칭에 참가하고 있는데, 이들의 참가기간은 참가자의 조건과 능력에 따라 상당한 차이가 발생한다. 이 프로그램의 또 하나의 효과는 장기실업자의 취업과 함께 사회적 활동 및 참여가 이루어진다는 것이다. 코칭 과정에 참가한 장기실업자의 약 25%가 취업에 성공하여 코칭 과정에 참가하지 않은 장기실업자 보다 훨씬 높은 재취업률을 보이고 있다. 이 과정의 참가자 중 49%가 여성이고 이민자의 비중은 33%에 이른다.

한편 일반기업이 감당하기 힘든 일자리 지도 및 자문을 ‘잡코칭’ 프로그램을 통해서 해결하고 있다. 베를린 ‘잡코칭’ 프로그램은 신규채용자에 대해 6개월 동안 민간기업을 대신해서 이들을 지도하거나 자문한다. 민간기업 대상자에게 제공되는 서비스는 고용센터(Job Center)나 주정부의 지원 하에 이루어진 일자리계약에 대한 자문, 이에 필요한 서류준비, 신규채용자의 개인고충 상담, 실습 및 직업교육기간 동안 해당 기업에 대한 자문, 월 1,440 유로 이하 일자리에 취업한 신규채용자의 현장 직무교육에 대한 지원 등이 해당된다.

기업에 대한 코칭의 중점 목표는 고용의 지속가능성을 높이는데 있다. 민간기업에 대한 ‘잡코칭’은 2012년 10월에 처음 시작했는데, 코칭을 받은 약 400명의 신규 입사자들은 대부분 재취업하는데 성공하였고, 중간에 그만둔 일부 이직자들은 대부분 기존 직장보다 더 나은 임금과 노동조건을 제공하는 기업으로 전직한 경우

에 해당한다. 민간기업에 대한 코칭에 들어가는 비용은 연방예산이 아니라, 주예산과 유럽사회기금(ESF)을 통해 제공받는다.

(2) 취업 전후 직업훈련 및 숙련교육

‘취업 전 직업훈련(QvB)’이라는 프로그램은 상업, 사회복지 및 교육, 안전 분야 등 전문직에 취업하고자 하는 실업자들이 취업 전에 6개월 동안 해당 분야에 필요한 직무교육과 훈련과정 등을 이수하는 프로그램이다. 이 프로그램의 목표집단은 노동시장의 취약계층에 속하는 이민자, 청년, 경력단절자, 학업중단자, 한부모 등에 속하는 실업자들이다. 이 프로그램은 공식적인 직업훈련 과정을 약 3/2 이상 이수한 이들 중에서 필요한 경우 직업능력과 고용가능성을 더욱 높이기 위해서 유럽사회기금의 재원으로 추가적으로 지원하는 프로그램이라고 볼 수 있다.

2015년 한 해 동안 17개 ‘취업 전 직업훈련’ 프로그램들을 통해 수많은 참가자들이 직업능력을 향상시키고 있다. 한 달에 평균 약 150개 교육과정에 약 2,500명이 참여하고 있다. 참가자의 절반 정도가 실직 6개월 이상인 장기실업자이고, 이들 중 75%가 이민자 출신에 해당한다. 2011년 말부터 2015년 말까지 지난 5년 동안 총 참가자는 10,646명에 이르는데, 이 프로그램의 참가자들 중 약 25%가 정규직으로 취업하는데 성공한다.

한편 ‘취업을 위한 직업훈련(QfB)’은 고용센터(Job Center)가 제공하는 공식적인 장기실직자 대상 특화직업훈련 프로그램이다. 이 프로그램도 1차 노동시장의 재진입, 즉 정규직 취업을 목표로 하고 있다. 매달 약 10개 정도 직업교육 과정이 제공되는데, 지난 5년 동안 베를린의 직업훈련기관에서 제공된 교육과정은 총 152개에 이른다.

(3) 중소기업에 대한 주정부 보조금

2013년 전면적으로 개편된 중소기업에 대한 주정부 보조금은 산하 노동통합여성부의 예산으로 실업급여 2 수급자를 포함하는 실업자들은 물론, 저임금노동자(시간제 및 미니잡 등) 중에서 생활임금 수준에 미치지 못하는 노동자를 고용하는 기업에게 인건비를 보조하는 제도이다. 이를 통해 기업이 공정한 임금을 지급하고 고용의 지속가능성을 높이는 것이 정책목표이다.

보조금은 고용계약 기간과 임금 수준에 따라 단계별로 차등화 되는데, 최대 지급액수는 연간 1만 2천유로이다. 이 보조금제도는 ‘최소보장’ 원칙하에 만들어진 기존의 임금보조금이나 통합보조금과 달리, ‘좋은 일자리’ 원칙을 준수한다. 그래서 새로운 보조금은 지급조건으로 ‘고용유지’를 명확하게 설정하고 있지는 않다.

주정부는 보조금의 지급을 통해 1차 노동시장에서 좋은 일자리의 확산, 베를린 경제의 핵심 축이기도 한 중소기업의 인건비 지원이라는 두 가지 목표를 추구한다. 보조금의 수급조건은 기업의 소재지가 베를린이어야 하고, 1년 이상의 고용계약을 맺어야 하며, 최소 주간 35시간 이상 근무 전일제, 총액 월 1,300 유로(시급 8.5 유로) 이상 일자리에 기존에 실업자이거나, 혹은 직업교육 등 사회법전(SGB) 2 관련 지원대상 노동자가 해당된다.

이러한 보조금에 대한 홍보 효과로 인해 2011년에 36개에 불과하던 보조금 지급 기업이 2015년에 202개로 증가한다. 500개 기업이 신청하였지만, 심사를 거쳐서 약 200개 기업이 혜택을 받았다. 2011년 말부터 2015년 말까지 지난 5년 동안 총 351명이 주정부 보조금을 받았는데, 이 중에 227명이 장기실업자였고, 51명이 사회보험료 지원을 받는 비정규노동자였고, 35명이 미니잡 등 저임금·단기노동자였다.

(4) 공공지원 일자리사업

한편 공공지원 일자리사업은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 먼저 ‘고용관계지원(Förderung von Arbeitsverhältnissen: FAV)’이라고 불리는 보조금제도는 55세 이상 중고령자에게 공공근로 일자리를 제공하는 사업이다. 사회법전(SGB) 2의 16조e에 규정되어 있는 이 제도는 중고령자의 취업에 대해 임금비용을 보조하는 방식을 취하고 있는데, 보조금 지원대상은 기업과 직업훈련기관이다. ‘고용관계지원’ 제도를 통해 만들어진 일자리는 1차 노동시장에 바로 재진입하기 힘든 중고령자를 대상으로 하기 때문에, 앞에서 소개한 베를린 ‘잡코칭’ 프로그램과 공조하여 정규노동시장에서 일자리를 찾을 수 있도록 지원하는 정책수단의 하나이다.

한편 이 프로그램은 공공선과 필요를 지향하는 공공일자리사업이기도 하다. 먼저 베를린지역 내 사회복지 및 문화시설에서 만들어지는 공공성이 강한 일자리를 주로 지원한다. 둘째, 프로젝트의 지원대상자들은 대부분 실업자이며, 이들이 다시 노동시장에 진입하고 일자리를 찾는 것을 주로 지원하고 있다. 특히 베를린의 장기실업자 중에서 중고령자들을 대상으로 하는 ‘집사보조’, ‘공공교통서비스’ 등 직

업교육 프로그램은 정규직 일자리를 얻을 수 있는 1차 노동시장으로 진입하기 위해 필요한 과도기 일자리경험 프로그램이다. 이러한 과도기 일자리경험 프로그램은 고용센터의 직업알선 및 소개서비스와 연계되면 노동시장의 통합력은 더욱 높아진다. 이들 일자리는 2014년 베를린 주가 최저임금법을 도입하면서 사회보험 가입을 의무화하고 시급 8.5 유로 이상을 보장함으로써 일정한 공정성을 담보하고 있다. 이들 일자리에 대한 주정부의 보조금 액수는 총액임금의 최대 50%까지이며, 이에 대한 재원은 연방노동청(BA)과 주정부의 고용센터가 공동출연하고 있다.

2014년 말 ‘고용관계지원’ 프로그램에 참여한 이들이 선택한 일자리가 속하는 직종은 문화(5%), 아동 및 청소년(8%), 수로안내인(8%), 장애보조인(11%), 사회서비스(13%), 단순노무지원(19%), 그 외(37%) 등이다. 이 프로그램에 참여한 이는 2012년 46명에 불과했는데, 1,791명(2013년), 2,250명(2015년)으로 계속 늘어나고 있다.

다른 한편 ‘시민근로(Bürgerarbeit)’라는 프로그램이 존재한다. ‘시민근로’는 2011년부터 시행된 연방정부의 공익일자리 지원정책이다. 지원대상인 사회보험의무가입 정규직 일자리는 추가적으로 공공이익에 복무하여야 한다는 전제조건을 지니고 있다. 그래서 사실상 ‘시민근로’ 일자리의 인정여부에 대한 베를린 지역 노사정의 동의가 중요하다. ‘시민근로’ 일자리로 선정되면 인건비의 25%, 시설과 설비에 대한 보조금 일부, 직업훈련 지원 및 동반자문 등을 주정부가 제공한다. ‘시민근로’의 지원대상자는 2011년 1,117명에서 2012년 3,545명, 2013년 4,532명, 2014년 4,821명으로 매년 늘어나고 있다.

(5) 일자리 전시관(JOB POINTS)

‘JOB POINTS’는 2000년 덴마크의 ‘잡 뷰티크’를 벤치마킹해서 만들어진 일종의 ‘일자리 전시관’이다. 유럽연합(EU)과 주정부의 예산으로 2002년 베를린 노이쾰른(Neukölln)에 ‘일자리 전시관’이 최초로 설치되고, 이어 2013년 베를린 미테(Mitte), 샤로텐부르크-빌머스도르프(Charottenburg-Willmersdorf)에도 설치된다. 2015년 이후 ‘일자리 전시관’의 재정은 주정부가 발행하는 바우처를 통해서 조달하고 있다. 이곳을 통해 일자리지원 서비스와 관련된 유관기관과 인력들을 서로 연계시키는 것이 목표이다.

일자리 관련 정보서비스를 제공하는 ‘일자리 전시관’은 정해진 개설시간 내에 단순노무직에서부터 전문직까지 약 4천개 기업으로부터 확보한 구인리스트를 실시

간으로 구비하여 구직자들이 직접 이를 확인할 수 있게 하고, 적합한 예비일자리를 찾으면 이에 대해 상담하고 해당 기업과의 면접을 주선한다.

또한 ‘일자리 전시관’에서 직접 현장상담을 하기도 하고, 온라인을 통해 일자리 매칭 서비스를 제공하기도 한다. 실제로 매달 1,000개 이상의 일자리가 온라인을 통해서 주인을 찾고 있다. 그리고 이 곳에서는 구직자와의 상담과정을 통해 확인된 내용을 기반으로 상담자가 추가적으로 필요한 직업훈련이나 숙련교육 프로그램을 소개하기도 한다.

한편 기업은 이러한 ‘일자리 전시관’을 통해 보다 자유롭고 창의적인 분위기에서 일자리를 찾고 있는 인재를 추가비용 없이 접촉하고 곧바로 채용할 수 있는 기회를 얻기도 한다. 2002년 ‘일자리 전시관’이 처음 개설되고 난 후 베를린의 세 군데 ‘일자리 전시관’을 직접 방문한 이들은 2015년에 약 8만 5천명에 이르고 ‘일자리 전시관’에 직접 구직리스트를 제출한 기업들은 1만 3,394개에 이른다. 최종적으로 이 곳을 통해 채용이 이루어진 사례는 2013년 3,444개, 2014년 4,150개, 2015년 5,968개에 이른다.

2) 노동정책: ‘좋은 일자리(Gute Arbeit)’ 원칙

(1) 정규직 전환 지원정책(Job Option)

‘잡 옵션’은 미니잡 일자리에 근무하는 이들이 정규직으로 전환될 수 있도록 지원하는 제도이다. 이를 위해 미니잡 노동자에 대한 정보 공유와 자문, 기존 지원서비스의 확장 및 강화, 기업인사 담당자와의 협력 강화 등을 강조한다.

‘잡 옵션’ 프로그램은 일반적인 노동법적 자문은 물론, 정규직 일자리를 얻기 위해 단계별로 필요한 사항 및 조건 등에 대한 정보도 제공한다. 이 프로젝트가 실시된 2013년 이후 2015년까지 ‘잡 옵션’으로부터 도움을 받아 정규직으로 전환된 미니잡 노동자는 400명이 넘고, 베를린의 각 지역 고용센터에서 38개 그룹미팅, 27개 현장미팅 등이 이루어졌다.

한편 베를린 주차원의 지원서비스 네트워크 외에도, 산하 6개 지자체가 정보공유 및 협력망을 구축하고 적극적으로 활동하고 있다. 예를 들어, 베를린의 지자체 중의 하나인 샤로텐부르크-빌메스도르프와 라이니켄도르프의 경제노동위원회는 “왜 미니잡이냐? 이를 극복하기 위해 더 많은 노력을!”이라는 캠페인을 공동으로

별이고 있다. 이들 지자체들과 마찬가지로 다른 지자체들도 미니잡 일자리를 정규직 일자리로 전환하기 위해 필요한 지원조치를 협의하기 위한 공동위원회 구성을 모색 중이다.

(2) 단협외 일반적 효력확장제도 강화와 주 최저임금법 제정

베를린 지역노동시장에서 ‘좋은 일자리’ 원칙을 실현하기 위해서 주정부는 일반적 효력이 요구되는 단체협약이 지역전체로 확장될 수 있도록 노력하고 있다. 실제로 단체협약의 적용은 공정한 임금과 인간적인 노동조건 등을 보편적으로 보장하기 위해 필요한 가장 효과적인 수단이다. 그러나 지난 십 수 년 동안 노조조직률이 떨어지고 단체협약 적용률은 점차 줄어들었다. 2014년 현재 베를린 지역의 해당 기업들의 16%, 해당 노동자들의 48%만이 단체협약의 적용을 받고 있다.

2014년 단체협약강화법(GSTV)의 개정을 통해서 단체협약의 일반적 효력은 공공이해를 반영하고 지역노사정의 협약위원회(Tarifausschuss)가 승인하면 지역 내 해당 노동자들에게 모두 적용될 수 있게 되었다. 예를 들어, 감시안전업에 종사하는 베를린 지역 노동자들은 2015년 시급 8.6유로, 2016년 시급 9.0유로를 보장받는 임금협약을 2014년 3월에 체결하고 주정부는 일반적 효력확장을 선언한다. 이를 통해 베를린 지역에서 감시안전업에 종사하는 약 1만 3천명의 노동자는 노조가입 및 단체협약 적용 유무에 상관없이 해당 단체협약의 적용을 받게 되었다. 이렇게 베를린에서 일반적 효력확장이 적용된 직종과 업종은 2015년 현재 감시안전업 외에, 전기수공업, 지상교통서비스 등에 종사하는 총 2만 8천명에 이른다.

이러한 일반적 효력확장제도는 기존에 단체협약의 적용을 받기 힘든 저임금단기 노동자들에게도 큰 혜택을 주지만, 단체협약을 적용받고 있던 일반노동자들도 자신의 노동조건을 위협하고 ‘덤핑임금’을 지불하는 ‘블랙기업’의 공격을 막을 수 있다.

한편, 수년간의 논쟁과 협의과정을 거치고 난 후 베를린 주는 2013년 12월 29일 최저임금법을 제정하고 발효시킨다. 이로써 베를린 지역에 존재하는 모든 기업들은 2015년부터 최저시급 8.5유로 이상을 지불해야 한다. 이러한 베를린 주의 결정은 연방수도로서의 존재적 상징성으로 인해 다른 주들의 최저임금법 제정 및 연방차원의 법제화를 가속화시키는 정치적 효과를 발휘한다.¹⁷⁾

17) 또한 법정최저임금의 준수를 넘어서 동일업종, 동일직무를 수행하는 기업의 임금정보를 공유함으로써, 자신에게 지급되는 임금수준이 적정하고 공정한지를 확인할 수 있도록 고

(3) 탈법노동과 불법고용의 근절

탈법노동과 불법고용이 기업, 노동시장과 공공재정에 미치는 악영향은 이미 널리 알려져 있다. 연방수도이고 거대도시인 베를린의 경우 유동인구가 많고 동서유럽의 교통 요충지이기 때문에, 불법이민자와 난민들이 많이 유입되고 이들에 의한 탈법노동과 불법고용이 빈번하게 발생하고 있다. 2014년 시리아 내전 이후 이러한 문제는 더욱 심화되고 있다. 이러한 탈법노동이 건설업은 물론, 다른 업종과 직종으로 점점 더 확산되고 있다는 사실도 큰 문제이다. 이러한 탈법노동과 불법고용을 줄이기 위해서는 지역주민들의 의식과 인식이 바뀌어야 하고, 정부의 보다 적극적인 홍보와 감시활동이 필요하다. 이를 위해 베를린 주정부는 ‘탈법노동과 불법고용을 폐지하기 위한 정보센터’를 만들고, 최저임금 위반 및 불공정임금의 신고 등을 포함하는 다양한 활동을 전개하고 있다.¹⁸⁾

또한 주정부는 ‘탈법노동의 추적 및 징벌’이라는 프로젝트를 운영하고 있다. ‘탈법노동근절법(GgSAIA)’에 따라 도입된 불법적 행위에 대한 추적과 징벌을 실행하기 위해서 베를린 주정부는 2012년 10월부터 행정개혁 프로그램 ‘서비스도시 베를린 2016’의 일환으로 ‘베를린지역 탈법노동의 추적과 징벌’ 프로젝트를 추진하고 있다. 이 과정에서 탈법노동과 불법고용을 제대로 단속하기 위해서는 수공업 및 도소매영업 관련 신고 및 허가의무를 위반하는 불법행위를 지자체가 중점적으로 단속해야 한다는 사실을 확인한다. 실제로 이와 관련된 단속 및 시정권은 지자체가 가지고 있기 때문에 주정부의 탈법노동과 불법고용에 대한 대책에서 지자체의 협조와 공조가 무엇보다도 중요하였다.

이러한 경험에 의거하여 탈법노동과 불법고용에 대한 감시감독도 지자체에게 이관하는 사업을 1개 지자체(Pankow)에서 시범실시하고 난 후, 이에 대한 실행계획을 산하 모든 지자체와 합의함으로써, 이후에는 탈법노동과 불법고용에 대한 추적

용센터(Job Center), 연방노동청(BA)의 지역본부, 주정부 등이 온라인 서비스망을 공동으로 구축하고 이를 가동 중에 있다.

18) 다른 노조의 단체협약임금을 무력화시키는 행위를 일삼는 ‘유사노조’ 문제가 발생하고 있다. ‘파견노동 및 인력서비스업 기독교 단체협약조직(CGZP)’, ‘산업영업서비스 노동자연합(BIGD)’, ‘직종노조(DHV)’ 등이 이에 해당한다. 이들은 단체협약의 체결능력을 가지고 있지 않으면서 노사교섭에서 자신의 역할과 영향력을 확대하려고 한다. 전반적으로 단체협약의 적용률이 낮아지고 있는 추세에서 이러한 유사노조의 활동에 대한 걱정한 규제가 필요하다는 사회적 합의가 독일에서 이루어지고 있다.

과 징벌이 보다 효과적으로 이루어질 것으로 기대된다.

한편 주정부는 ‘탈법노동 근절을 위한 위원회’를 만들어 관련 단체 및 공공기관 담당자들을 참가시키는 조정회의를 정기적으로 운영하고 이들의 활동 및 사업계획을 심의하고 평가한다. 관할부서인 노동통합여성부의 주도 하에 만들어진 이 위원회는 담당부서와 이익단체를 초월하여 탈법노동과 불법고용의 근절을 위한 공조를 이끌어내기 위한 민관파트너십 기구라고 할 수 있다.

또한 건설업에 일반화된 탈법노동과 불법고용, 임금덤펍 등을 근절하기 위해서는 공정하고 성실한 사업주를 선별하는데 도움이 될 수 있는 ‘사회기금백서’를 발간하고 있다. 베를린 건설업의 사회기금에서 정한 ‘좋은 일자리’를 제공하는 기업의 기준은 최저임금법과 탈법노동근절법을 준수하면서 법정노동시간의 75% 수준에서 실질적으로 일하고 고숙련·전문직 노동자의 비율이 50% 이상이 되는 기업이다. 여기에 피고용인의 산업안전과 건강보호에 대한 증명도 추가된다.

그리고 ‘유사자영업’과 ‘유사영업’에 대한 규제도 강화하고 있다. 동유럽 국가들이 유럽연합에 가입하고 난 후 이민자들의 유입이 늘어나면서 실업급여 2를 수령하면서 자영업에 종사하는 ‘유사자영업자’들이 상당히 늘어난다. 또한 실질적으로는 사회보험료를 납부해야 하는 피고용인을 고용하면서도 도급 및 용역계약 방식을 통해 법적, 제도적 의무를 회피하는 ‘유사영업’ 사례도 많아지고 있다. 건설, 청소, 파견업 등에서 자주 발생하는 이러한 탈법적 사례로 인해 법정최저임금이 지켜지지 않거나, 단체협약이 준수되지 않는다. 이러한 문제를 해결하기 위해 베를린 주정부는 유사자영업과 같은 탈법행위를 줄이기 위한 홍보활동을 적극적으로 벌이고, 이들에 대한 법률자문 및 정보제공을 펼치고 있다.

독일의 경우 탈법노동의 단속활동은 관세청의 소관업무이다. 실제로 탈법노동과 불법고용에 대한 단속은 연방관세청이 주로 담당하고 있다. 전국적으로 113개 관세청 지부에서 약 6,700명의 단속요원들이 이러한 불법행위를 추적하고 벌칙을 내리고 있다. 이 과정에서 관세청은 각 지역의 주무관서인 검찰, 경찰, 산업안전처 등과 함께 공조하고 있다. 이러한 상황에서 2015년 1월부터 발효된 법정최저임금에 대한 단속권도 관세청에게 부여된다. 법정최저임금에 대한 단속을 제대로 하기 위해서는 최대 8,147명의 요원이 추가적으로 필요하다. 베를린의 경우만 하더라도 2014년 현재 77곳에 불과한 관세청지소를 315개로 늘려야 할 형편이다.¹⁹⁾

19) 2014년 베를린 관세청지부의 활동 성과는 다음과 같다. 범죄행위에 대한 조사는 4,427건, 완료된 범죄행위조사는 4,655건이며, 판결, 벌칙 및 과태료 등에 의한 벌금은 510만 유로에 이른다.

(4) 노동자에 대한 노동조합의 상담과 자문, 그리고 캠페인

노동자에 대한 상담과 자문의 대표적 사례는 독일노총(DGB) 중앙사무소가 운영하는 이민자 컨설팅센터이다. 베를린은 예전부터 이민자와 난민들이 많았기 때문에 이들의 노동권 및 일자리 등에 대한 상담과 지원활동을 노동조합 차원에서 오래전부터 해왔다. 이미 1970년에 독일노총 베를린-브란덴부르크 지역본부에 ‘외국인상담센터’를 만들어서 이민자의 체류인증 및 노동허가, 주거 및 보육 상담, 일자리 및 직업훈련 등과 관련된 권리분쟁 및 정책요구 등을 협의하였다. 이 곳에서는 이민자의 언어능력 등을 고려하여 9개 언어로 상담이 가능할 수 있도록 전문인력을 배치하고, 다양한 주제에 대한 토론회와 간담회 등도 개최하고 있다. 실제로 상담건수는 2011년 6,107건, 2015년에도 6,023건으로 매년 5~6천건에 이른다. 최근에 들어 시리아 난민들이 늘어나고 체류허가가 엄격해지면서 임대료 인상 및 주거지 상실에 따른 문제를 상담하고자 하는 이민자들의 신청이 늘고 있다.

한편 연방노동사회부가 주관하는 프로그램인 ‘기업가치로서의 인간’은 미래지향적이고 노동친화적인 인력정책을 추진하는 중소기업을 지원하는 제도이다. 인사정책을 보다 혁신적이고 인간중심적인 방향으로 전환하려고 하는 중소기업과의 상담과 자문을 담당하는 전문가의 인건비와 자문료 등을 기업 규모에 따라 차등을 두어 50~80%까지 연방정부의 예산이나 유럽사회기금으로 지원한다. 베를린의 경우 ‘직업교육연구소(f-bb)’에 상담센터를 개설하고 독일노총의 출자회사인 ‘노동과 삶(Arbeit & Leben)’과의 협력 하에 중소기업에 대한 초기상담을 진행하고 있다. 이러한 상담은 각 기업에 대한 기초 분석, 전문가 진단 순으로 이루어지는데, 이에 소요되는 비용은 연방정부의 예산에 주정부가 보완적으로 지원하는 방식으로 이루어진다.

또한 독일노총은 해외에서 파견나온 노동자에 대한 상담도 진행하고 있다. 독일노총 산하 ‘노동과 삶’은 중단기간 베를린 지역에 파견된 외국인노동자들의 고충에 대한 상담활동을 벌이고 있다. 상담주제는 앞에서 소개한 탈법노동, 불법고용, 유사자영업 및 공정임금 등 다양한 분야를 망라하고 있지만, 베를린을 비롯한 독일 현지사정에 밝지 않은 외국인 노동자들에게 관련 정보를 제공하고 법제도적 자문과 조언을 하는 것이 주요 활동이다. 이러한 활동을 통해 2011년 444명에 불과하던 상담건수가 2015년에는 1,816건으로 늘어났다.

마지막으로 독일노총이 주도하여 서비스중심 거대도시로서 베를린의 모범적 역

할을 강조하는 캠페인을 적극적으로 전개하고 있다. 베를린과 같은 거대도시(metropolis)는 서비스부문의 부가가치 역량이 상당히 높다. 베를린의 경우 총부가가치의 약 84%가 서비스부문에서 발생하고 있는 실정이다. 이러한 상황을 고려하여 독일노총은 2014년부터 서비스부문에서 ‘좋은 일자리’를 만들어내기 위한 노사협약을 체결하기 위해서 베를린에서 대대적인 캠페인을 벌이고 있다. 베를린을 시범도시로 하는 이러한 독일노총의 노력은 ‘혁신적 서비스정책’을 통해 서비스의 질과 고용의 질을 동시에 향상시키는 모범사례들을 만들어내고, 이를 관련 기업과 사업장에 확산시키는 것을 목표로 한다. 이를 위해 상업부문은 노동시간, 약사업은 심리적 부담, 대인서비스업은 정보공유 등을 주요 의제로 삼아 시범사업을 벌이고 있다.²⁰⁾

(5) 좋은 일자리 확대를 위한 지원

베를린 주정부는 몇 년 전부터 ‘좋은 일자리’ 사업을 서비스부문에서 적극적으로 벌이고 있는데, 그 가운데 가장 모범적인 업종이 바로 노인요양업이다. 이 분야에서 서비스의 질을 높이기 위해서는 해당 노동자의 근무조건과 일자리가 좋은 조건을 갖추어야 한다. 이러한 조건 하에서 양질의 전문능력을 갖춘 요양업 종사자들이 유입될 수 있기 때문이다.

베를린의 유입인구는 청년층이 다수인데 반해, 기존 거주자의 고령화추세도 상당히 심각하다. 요양업종의 필요인력이 2013년 현재 11만 2,500명이던 것이 2030년에는 약 17만명으로 증가할 것으로 예상된다. 전반적으로 요양업 종사자가 1/3 이상 늘어나야 하고, 이 중에 전문인력은 향후 15년 내에 약 50% 이상 증가해야 한다. 그래서 노동시장의 분단구조가 심한 요양업의 경우, 보다 적극적인 인력양성 및 업종 내·외부의 인력조정이 필요하다. 이를 위해 요양업 전문인력의 직업교육 기회를 확대하기 위해 ‘요양보조인’ 교육과정을 신설하기도 했다.

또한 양질의 요양종사자들을 확보하기 위해서는 공정임금과 좋은 노동조건을 보장하는 일자리가 제공되어야 한다. 이를 위해서는 베를린의 노인요양업 전체에 대해 포괄적인 단체협약이 필요하다. 가톨릭과 기독교 등 종교단체가 운영하는 재단(Caritas & Diakonie)의 요양보호시설에는 종사자에 적용되는 단체협약이 대부분 존재하지만, 민간부문에 속하는 중소요양시설은 단체협약의 적용이 쉽지 않다. 이러한 상황에서 요양업 전체에 적용되는 단체협약을 체결하기 위해서 주정부는

20) http://www.dienstleistungsmetropole-berlin.de/de/dl_politik.html

2013년 이후 구성된 ‘노인요양을 위한 베를린 연대’에 속해 있는 주요 이해관계자(노조, 사용자, 공공기관 등)들과의 협의를 통해 이에 대한 공감대를 확산시켰다. 이러한 사회적 동반자 관계에 기반을 둔 노사정협상을 통해 요양업의 현실과 노동자의 요구에 걸맞은 공정임금과 보편적인 노동조건이 합의될 수 있었다. 특히 요양업에서 일자리를 구하고자 하는 견습생과 예비취업자들을 위한 ‘직업훈련생’ 단체협약은 주요 이해관계자의 비공식적인 ‘원탁회의(Rundtisch)’를 통해 주요 내용이 조율되고 합의되었다. 노조에 속하지 않는 직업훈련생까지 단체협약의 적용을 받게 되는 데에 주정부의 중재자와 조정자로서의 역할이 상당히 중요하게 작용하였다.

3) 지역인력양성정책: 전문직의 최고입지로서 베를린

베를린이 역량 있는 전문인력이 존재하는 최고의 산업입지로 발전하기 위해서는 높은 수준의 특화된 직업훈련 및 숙련교육이 개발되어야 한다. 또한 전문직 직업준비과정이 개선되고 교과과정의 직업지향성이 향상되어야 하며, 임금 등 노동조건이 다른 지역에 비해 높은 수준을 유지해야 한다.

특히 직업교육분야에서 베를린은 상당히 많은 정책적 실험을 수행했지만, 효과와 성과 측면에서 부정적인 평가가 많다. 이러한 문제의식에 따라 베를린 주정부는 기존 인력양성정책과 직업교육 프로그램을 재정비하고 직업훈련체계를 새로운 틀로 재구축하고 있다.

(1) 직업지향성을 높이기 위한 교과과정 개편

주정부는 학생들의 직업선택역량을 향상시키고 일반학교를 졸업하고 난 후 보다 구체적인 직업세계로 연계시키기 위해서 직업지향성을 높이기 위한 정책들을 실행하고 있다.

일종의 ‘직업체험’이라고 할 수 있는 ‘Komm auf Tour’라는 프로그램은 중고등학교 7학년이 자신의 직업지향성 등을 직접 체험할 수 있게 만드는데 목적이 있다. 베를린 주정부는 건강계몽협회(BZgA)가 처음 개발한 이 프로그램을 수정, 보완하여 시범적으로 실시하고 있다. 이 프로그램의 재원은 연방노동청(BA)이 49%를 감당하고, 주정부 산하 노동통합여성부가 51%를 감당한다. 약 1주일 동안 진행

되는 이 프로그램은 취업을 준비하는 학생들에게 워크숍, 직장생활 및 직업훈련 관련 특강, 직업체험 및 동반여행 등을 제공한다. 이러한 체험을 통해서 해당 학생은 직업세계에서 자신의 장점과 약점을 스스로 인식하고 향후 삶의 목표와 직업전망 등을 구상하고 계획하는 시간을 가지게 된다. 2010년부터 실시된 이 프로그램에 매년 평균 7천여 명이 참가하였고, 2014년에는 10,167명이 참가하였다.

이러한 직업체험교육을 마친 학생들의 경우 일종의 심화과정이라고 할 수 있는 ‘직업지향성 베를린의 심화과정(BVBO)’ 프로그램에 참여한다. 이 프로그램은 중고등학교 7학년부터 직업교육과정을 단계별로 이수할 수 있도록 총 5가지 교육모듈을 제공하고 있다. ‘직업 및 교육지향성(BSO)’에 대한 주정부의 사업계획이 4단계로 새롭게 재편되면서 교육모듈은 보다 체계화되고 있다. 1단계인 7학년에서 현장교육을 받을 기업과 면접을 하고, 2단계인 8학년에서 기본직업교육을 받고, 3단계인 9학년에서 본격적인 현장직업훈련을 받고, 4단계인 10학년에 심화직업훈련을 실습기업에서 받게 되면서 취업가능성을 높인다.

이와 같이 취업을 원하는 학생들의 직업지향성과 학업지향성이 서로 성공적으로 결합하기 위해서는 적합한 직업교육과정이 제공되어야 한다. 그래서 이 프로그램에 의해 각 단계별로 제공되는 교육모듈은 총 5가지로 구성되어 있다. 모듈 1은 직업영역의 소개 및 직장체험, 모듈 2는 학교직업교육의 이수, 모듈 3은 기업현장교육의 이수, 모듈 4는 심화직업훈련의 준비, 모듈 5는 심화직업훈련의 이수로 구성된다.

베를린 지역에서 실시된 이 프로그램은 2010년 72개 학교, 15,242명이 참여하였고, 2015년에 107개 학교, 26,277명이 참가하였다. 2015년부터 ‘직업지향성 베를린의 심화과정’ 2.0이 실시되면서 프로그램의 내용은 좀 더 실습위주의 기업현장교육을 중심으로 재구성되었다.

(2) 직업교육의 효과성을 높이기 위한 정책

베를린에서는 또한 직업교육의 실질적인 성과를 포함한 효과성을 높이기 위한 정책들이 추진되었다. 특히 직업교육 이수율이 낮은 노동시장 취약계층을 대상으로 하는 프로그램들을 주목할 필요가 있다. 먼저 이민자가족 출신의 청소년이 겪게 되는 직업준비 과정의 어려움을 해소하기 위해 만들어진 베를린의 3개 역량센터(Kompetenz Center)에서 제공되는 일종의 교육프로그램이 바로 ‘전망을 지닌 직업훈련(AiS)’이다.

2015년에 총 2,519명이 참가한 이 프로그램에 대한 청년들의 호응도는 상당히 높다. 2013년에서 2015년까지 이 프로그램에 참여한 이들 중에서 중도에서 이탈한 교육참가자의 비율은 6%에 불과하다. 참가자들은 먼저 자신이 가진 직업역량과 능력이 어느 정도인지를 확인하고 나서 직업교육 프로그램에 참여할 수 있다. 기업에서 교육받는 실습과정을 통해 자신이 원하는 직업이 자신의 적성에 맞는지를 알 수 있게 되고, 원서접수 및 면접을 위한 상담 및 자문을 받을 수도 있다. 그리고 졸업예정자의 경우 해당 학생의 학습능력에 조응하는 직업훈련과정을 제공한다. 특히 이민자출신이라는 특수한 조건을 고려하여 어학능력의 향상, 모국의 학업 인정 등에 필요한 제반 사항에 대한 교육을 받을 수도 있다.

한편 베를린 주는 직업교육의 지원에 대한 지침(Richtlinie)을 가지고 있다. 직업교육의 지원지침을 통해 기업이 제공하는 현장실습 일자리를 늘리고 직업교육의 질을 높이는 것이 목적이다. 이러한 지침은 지금까지 실습일자리를 제공하지 않던 기업들에게 인센티브를 제공하여 더 많은 실습일자리 계약을 체결하도록 유도한다. 이러한 지원을 통해 전문인력을 양성하고 청년들이 자신에게 적합한 직업교육 기회를 가지도록 만든다. 제대로 된 직업훈련 일자리를 늘리는 것은 미래의 직업전망을 더욱 밝게 만들고 사회생활에 대한 참여를 촉진시킨다. 이러한 지원지침은 해당 기업이 가지지 못한 교육내용과 질을 다른 기업들로부터 전수받거나 공유하는데도 활용되기도 한다. 특히 학업수준이 미진하거나 부진한 학생들을 대상으로 한 직업교육 특별과정을 개설하여 이들의 노동시장 통합력을 높이고 있다.

이 지침을 통해 2015년에만 여성을 대상으로 한 123개 직업훈련 일자리계약이 체결되었고, 두 개 이상의 기업이 공동으로 직업훈련을 실시하는 훈련계약도 877개가 이루어졌다. 2016년에는 약 400개 기업에서 1,589명이 직업훈련 기회를 가지게 될 것으로 보인다. 이러한 지원지침에 따라 직업훈련 지도자의 사례비, 그리고 직업훈련생들의 참가비 등을 주정부의 예산으로 지원할 수 있게 된다.

또한 베를린 주정부는 학교에서 직장으로 이동하는 시기, 혹은 직업교육 과정에서 필요한 ‘멘토링’ 사업을 전개해서 청년들의 직업훈련 이수율을 높이하고자 노력하고 있다. 예전부터 베를린 지역의 직업훈련 일자리계약의 파기율은 다른 주들과 비교해보면 상당히 높다. 직업훈련 일자리계약의 약 절반이 완전히 마무리되지 못하고 중도에 해지되고 있는 실정이다. 이러한 중도파기율을 줄이기 위해서 베를린 주정부는 ‘멘토링’ 제도를 2013년에 처음 시범적으로 도입하고, 2015년부터 본격적으로 운영하고 있다. 멘토들은 무보수로 직업훈련 참가자의 파트너로서 상담을 하고 자문활동을 벌이고 있다. 이들은 직업훈련생들이 기업의 요구를 충족시키는

데 필요한 능력을 배양하도록 도와주고, 핵심적인 숙련 및 직업훈련에 대한 조언은 물론, 자문도 수행한다. 이러한 멘토들은 주정부로부터 임명되기 전에 20시간의 교양과정(멘토의 역할, 강의법, 직업훈련생의 권리와 의무, 청년생활, 다문화적 역량 등)을 이수하여 청년취업준비생들과 멘토링 과정에서 발생할 수 있는 문제를 사전적으로 예방하고 있다. 멘토들은 정기적으로 분야별 모임을 가지고 자신들의 경험과 계획들을 공유한다.

이러한 ‘멘토링’ 프로그램은 직업훈련 일자리계약의 파기율이 높은 업종, 즉 호텔, 여행, 건설, 안전, 건강, 서비스업종 등에 집중적으로 배치되고 있다. “직업훈련의 성과를 보장하기 위해서는 파기율을 낮추어야 한다”는 모토 하에 이루어진 이 프로그램을 통해 2013년 411명이 혜택을 받았고, 2014년에는 530명이 멘토링 프로그램에 참가하였다.

마지막으로 ‘베를린 직업교육일자리 프로그램(BAPP)’은 1990년에 시작된 베를린의 직업훈련일자리 프로그램(APP)이 업그레이드된 지원정책인데, 주로 구동독지역의 청년들이 새로운 일자리를 찾을 수 있도록 직업교육의 기회를 제공하기 위해서 연방정부의 예산이 투입되는 제도이다. 2011년 연방예산이 줄어들면서 프로그램이 재구성되고 이에 따라 부족한 예산에 대해 주정부가 매칭을 해서 지원하고 있지만, 프로그램의 주요 내용은 큰 변화가 없다. 구동독지역의 경우 직업훈련일자리가 절대적으로 부족한 현실에서 이러한 프로그램의 지원을 받아 기업이 직업훈련실습 일자리를 제공하도록 만드는 것이 중요하다. 특히 베를린 지역의 경우 전문인력과 취약계층을 위한 실습일자리 제공하는데 집중적인 지원이 이루어지고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 ‘베를린 직업교육일자리 프로그램(BAPP)’은 지역상공회의소, 지역직업협회, 노사정 등 다양한 이해관계자들과 공동직업훈련(Verbundsausbildung) 프로그램을 제공하기도 한다. 공동직업훈련 프로그램은 교육대상자와 기업 및 단체 등의 계약에 의해 실습기업, 직업교육기관과 학교에서 동시에 이루어지고, 교육 내용에 따라 2년, 3년 내지 3년 6개월이 소요된다. 이에 소요되는 비용은 직업훈련실습일자리를 제공하는 기업이 부분적으로 분담하고 연방정부와 유럽연합의 지원금에 의해서 운영된다.

이 프로그램을 통해 2011년 이후 지난 4년 동안 3,085명의 실습일자리를 제공하였다. 특히 이 프로그램은 자체 실습일자리를 제공하기 힘든 중소기업들이 공동으로 직업훈련 프로그램을 운영하면서 양질의 인력을 양성하여 채용한다는 점에서 큰 의미를 지닌다.

(3) 직업교육과 향상교육에 대한 자문

베를린에서 직업교육에 대한 자문은 25세 이상 성인에게 제공되는 평생교육프로그램의 일환으로 이루어진다. 즉, 직업교육과정을 선택하기 전에 자문기관을 통해 자신에게 적합한 직업훈련과정, 필요직업능력, 기타 준비사항 등을 상담하고 자문을 받는다. 베를린 주정부는 교육청년과학부 산하에 자문기관을 설치하고 이들의 온라인 및 오프라인 네트워크를 통해서 자문서비스를 제공하고 있다. 이러한 직업교육 자문서비스의 질을 높이기 위해 전문가위원회를 만들어 내용적으로 지원하고 있을 뿐만 아니라, 산하 자문기관들의 이견과 이해갈등을 조정하기 위한 위원회도 별도로 구성하고 있다. 베를린 직업교육 자문서비스의 운영원칙에 따르면, 서비스 수혜자에게 비용 부담이 있어서는 안 되며, 신청자의 기회균등원칙에 입각하여 자문기회가 제공되어야 하고, 자문서비스의 내용은 수혜자 중심으로 구성되어야 한다. 2011년에 처음 시작된 자문서비스에 1만 8,876명이 참가하였고, 지난 5년 동안 총 10만 2,619명이 참가하였다.

한편 직업교육과 숙련향상을 위한 자문서비스의 대상은 노동자로 한정되어 있지 않다. 주정부 산하 노동통합여성부의 지원 하에 중소기업의 경쟁력 강화에 도움이 되는 숙련향상을 위한 자문서비스도 수행되고 있다. 2011년부터 시작된 기업자문서비스는 1차 자문, 그리고 2차 자문, 더 나아가 연관 직업훈련에 대한 자문 등으로 단계적으로 이루어진다. 특히 이민자출신 직업훈련생의 교육 이수, 졸업과 취업, 취업자의 역량강화, 직업훈련일자리 제공 기업에 대한 자문 등이 동시에 이루어지는 경우가 많다. 2011년부터 2015년까지 총 1,380번의 자문, 44회 취업자의 역량강화 교육, 203번의 전문가 분석 등이 이루어졌다.

4) 사회적 대화정책: 주요 이해관계자의 협력 강화

지역노동시장정책의 실행과정에 있어서 프로그램의 실효성을 높이기 위해서는 주요 이해관계자의 협력적 관계형성이 매우 중요하다. 베를린의 경우 이러한 협력적 동반자관계는 2013년 주정부와 연방고용청 지역본부(RDBB)간에 체결된 ‘노동시장 프로그램 공동협정’과 주정부, 독일노총(DGB) 베를린 지역본부, 그리고 베를린기업연합(UVB)이 발표한 ‘베를린 사회동반자관계의 강화를 위한 공동선언’ 등으로 외화되었다. 베를린에서 주요 이해관계자의 사회동반자관계에 기반한 중앙차원

의 노사정합의와 일자리협약 등은 오랜 전통을 가지고 있지만, 지역차원의 고용협정 등은 90년대 후반 이후 비로소 일반화되었다. 베를린도 1999년 처음으로 모든 지자체들이 ‘경제와 노동을 위한 연합(Bezirkliche Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit)’이라는 지역 노사정협의체를 만들어 운영하였다. 이 협의체는 여러 차례 변화를 겪으면서 현재의 ‘BerlinArbeit’로 발전하였고, 이에 대한 소요재정은 주정부, 유럽연합 등이 부담하고 있다.

(1) 직업교육상황과 전문인력확보를 위한 특별위원회(Soko)의 베를린 합의(2015-2020)

베를린 주지사는 직업교육과 전문인력 확보를 위한 정책조치를 사회적 합의방식으로 추진하기 위해 ‘직업교육상황과 전문인력확보를 위한 특별위원회(Soko)’를 구성한다. 주정부 노동통합여성부의 주관 하에 매년 한 번씩 열리는 위원회는 학생들이 학교생활에서 직업세계로 이행하는데 필요한 지원조치들을 종합적으로 논의하는 자리이다. 2015년 주정부, 경제단체 및 노사대표, 그리고 연방노동청 지역본부 등은 ‘베를린 합의 2015-2020’을 통해 청년들의 직업훈련 환경을 개선하기 위해 공동의 조치들을 합의한다. 이 합의의 목적은 학교생활에서 직업생활로 이행하는 과정에서 있는 학생들이 필요한 조치들을 자문하고 지원하는 것은 물론, 직업훈련일 자리를 늘려서 산업입지로서 베를린의 경쟁력을 높이는데 있다.

이러한 합의 내용을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 정규교과과정을 이수하지 못하는 학생들의 비율을 7% 미만으로 줄인다. 둘째, 경제단체는 실습일 자리를 충분한 숫자만큼 제공한다. 셋째, 학생들이 학교에서 직장으로 이행하는 과정을 보다 투명하게 만들고 교과과정에서 직업지향성을 보다 강화한다.²¹⁾ 넷째, 2020년 직업훈련일 자리의 수를 2015년 대비 1천개를 더 늘린다. 다섯째, 학생들이 직업교육을 받기 시작하는 연령을 현재보다 더 낮춘다. 여섯째, 직업훈련계약의 파기율을 30% 미만으로 만든다. 일곱째, 대학진학과 직업교육과정의 상호연계성을 강화시킨다.

21) 이러한 목적을 달성하기 위해 베를린은 ‘청년직업센터’를 설립한다. ‘청년직업센터’는 학교에서 직장으로 이행과정에 있는 청년학생들을 지원하기 위한 장소이다. 2016년까지 총 12개 지자체가 직업훈련과 일자리를 찾고 있는 청년들을 상담하고 자문하기 위해 청년직업센터를 모두 설립할 예정이다. 이러한 청년직업센터는 실효성 있는 직업훈련 기회를 제공하고 일자리의 지속가능성을 보장할 수 있도록 청년취업예정자들이 성공적인 직업훈련 교과과정을 이수하도록 돕는게 목적이다. 이를 위해 연방노동청 지역본부, 고용센터, 주정부 청년지원부서, 직업교육기관 등이 각 영역을 담당하면서 ‘청년직업센터’를 공동으로 운영하게 된다.

(2) 주정부와 연방노동청 지역본부의 ‘노동시장프로그램 공동협정’

고용서비스의 지원 및 노동시장의 개혁을 위해 사용되는 정책수단의 실효성을 높이기 위해서는 주요 이해관계자와 행위주체들의 협력이 필수적으로 요구된다. 특히 베를린 지역의 직업훈련 및 일자리 창출을 위한 재정투입에 있어 연방노동청과 주정부의 긴밀한 협력과 합의가 중요하다.

바로 이러한 이유로 2013년부터 주정부와 연방노동청 지역본부는 ‘노동시장프로그램 공동협정’을 체결하고 목표달성을 위한 정책수단과 공동사업을 논의하고 합의하고 있다. 이 공동협정의 목적은 1차 노동시장에 대한 지원수단을 더 강화하고 정책수단의 활용에 있어 투명성을 확보하고 협력활동을 강화하는데 있다. 특히 실업자에 대한 코칭, 직업훈련 등과 같이 통합지향적 공조활동을 통해 실업자들이 더 좋은 일자리를 가지도록 만드는 것이 가장 중요한 활동목표이다. 그 다음으로 청년들의 직업훈련 기회를 제공하는 실습일자리를 더 많이 만들어내고 공공지원일 자리를 지원하는 조치들을 원활하게 수행하는 것이다. 마지막으로 이민자출신, 장애인, 여성 등 미숙련노동자들이 대부분인 노동시장 취약계층에 대한 특화된 지원 프로그램을 운영하는 것이다.²²⁾

이와 같이 ‘노동시장프로그램 공동협정’에 대한 합의는 주요 행위주체들의 협력을 보다 용이하게 만들고 공동목표의 달성을 위한 정책수단의 집중도를 높이는 계기가 되었다. 이렇게 됨으로써 합의된 노동시장프로그램을 통해 장기실업자들이 정규노동시장에 통합되고, 이민자와 난민 등 노동시장의 취약계층에게 보다 많은 직업훈련의 기회와 일자리를 제공할 수 있는 길이 열리게 될 것이다.

(3) 베를린의 사회적 동반자관계 강화를 위한 공동선언

22) 시리아내전이 격화되고 난민의 유입이 급격히 늘어나면서 2015년 8월 주정부는 ‘망명자 및 난민의 보호와 통합’이라는 새로운 노동이슈에 대한 기본입장을 발표한다. 이미 4월에 난민들의 어학능력 강화 등 직업능력 향상 및 숙련교육에 대한 추가적인 지원조치를 결정하고 이들에 대한 상담 및 자문활동도 강화하였다. 2014년 8월에 주정부 산하 노동통합 여성부가 관할하는 관련 위원회가 만들어지고, 이후에 건강사회부와 교육청년과학부의 담당부서도 함께 참여하는 ‘난민의 노동시장 통합을 위한 조정위원회’로 확대·개편된다. 여기에 노동시장의 주요 행위주체인 연방노동청 지역본부(RD BB), 상공회의소(IHK), 수공업자협회(HWK), 독일노총(DGB) 지역본부, 지역기업가단체(UVB), 자유복지요양협회(LIGA) 등의 대표자들도 참가한다. 이 조정위원회는 난민들의 다양한 문제들에 대한 종합적 지원 및 활동들을 효율적으로 조정하기 위한 기구라고 볼 수 있다.

베를린의 노사정 대표자들은 2013년 5월 22일 사회적 협의와 단체교섭의 강화를 위한 합의서를 체결하고 정기적으로 노동시장 및 직업교육 정책에 대한 현안문제들을 협의하기로 약속한다. 특히 이번 노사정의 공동선언은 단체협약의 자율주의와 단체협약 체계의 강화에 대한 주요 이해관계자의 합의인 동시에, ‘좋은 일자리’를 만들어내기 위해 사회적 동반자관계가 필요하다는 인식의 공유를 보여준다. 이러한 공동선언은 기존에 노사정간 신뢰관계가 구축되어 있었기 때문에 가능하였을 뿐만 아니라, 이번 합의를 통해 이러한 동반자적 관계는 더욱 강화될 것으로 보인다.

실제로 노사정의 공동선언 이후 세 차례에 걸쳐 실질적 의제에 대한 협의와 합의가 이루어졌다. 2013년 11월 22일 ‘직업훈련, 향상교육, 숙련교육: 성공적인 단체협약과 사회동반자적 형성가능성’, 2014년 9월 17일 ‘베를린 수공업자의 사회동반자적 관계에 대한 도전’, 2015년 3월 4일 ‘좋은 노동조건의 관찰과 통제: 공공부문의 외주화 과정에서 나타나는 탈법노동과 불법고용의 근절을 위해서’라는 중요한 노사정 합의가 가능하였다.

한편 2015년 6월 베를린 지역의 노사정이 공동으로 ‘베를린의 단체협약 자율주의와 사회적 동반자관계의 강화: 유럽연합 25주년 기념 분석 및 전망’이라는 공동 심포지움을 개최하고 노사정이 직면하고 있는 새로운 도전과 해법에 대한 이견을 상호 논의하는 자리를 가지기도 했다. 이러한 노사정의 사회적 대화 분위기는 2016년 2월 10일에 개최된 ‘노동 4.0: 베를린의 서비스부문과 노동생활의 디지털화 과정에서 노사정의 도전과 형성가능성’이라는 국제심포지움에서도 확인된다. 디지털화되고 자동화되고 있는 노동세계의 변화에 능동적으로 대응하기 위해 필요한 노사관계와 노동시장정책이 무엇인지를 논의하는 이 자리에서 기술혁신은 사회혁신과 공정한 노동조건의 보장과 병행되어야 한다는 점이 확인되었다. 특히 베를린의 경우 거대도시(메트로폴리스)로서 자신의 입지특성에 걸맞은 노동생활과 서비스의 혁신, 자동화와 디지털화에 조응하는 전문인력의 양성 등 새로운 노동시장 및 일자리 이슈들을 자신의 문제로 받아들여야 한다는 노사정의 공감대가 폭넓게 형성되었다.

(4) 경제와 노동을 위한 지자체연합(BBWA)

더 많은 좋은 일자리를 만들기 위한 지자체차원 노사정의 전략적 연합을 의미하

는 ‘경제와 노동을 위한 지자체연합’은 현장문제를 잘 아는 노사정의 지자체조직이 함께 할 때 가장 좋은 성과를 낼 수 있다는 경험에서 출발한다. 이에 필요한 재원은 주정부, 연방정부는 물론, 유럽연합에서도 조달한다. 특히 유럽사회기금(ESF)의 재원으로 추진되는 지역고용협약은 지자체차원의 노동시장 및 사회경제적 문제에 대한 전략적 실행계획을 담고 있다. 베를린의 경우 지역차원의 주요 행위자의 전략적 공동대응과 네트워킹을 기본으로 하는 지자체연합 프로그램은 크게 세 가지가 존재한다. 먼저 ‘지역사회적 자본(LSK)’ 프로그램은 지역의 고용친화적 잠재력을 높이기 위한 목적을 지니고 있다. 사회적 응집력을 높이고 노동시장의 진입과 재진출을 지원하는 이 프로그램은 2007년부터 2015년까지 총 961개 프로젝트를 지원했고 이 재원은 전부 유럽사회기금(ESF)에서 조달되었다. 둘째, ‘파트너십-발전-고용(PEB)’이라는 프로그램은 지역차원에서 고용잠재력을 사회동반자적 방식으로 강화하는 것을 지원하기 위해 만들어졌다. 이를 73개 단체가 제안한 참여적, 통합적, 지속가능한 지역모델을 지향하는 프로젝트 110개를 지원하였다. 셋째, ‘경제유효화조치(WDM)’는 ‘경제와 노동을 위한 지자체연합’의 체계 하에 지역경제력의 강화와 인프라(네트워크, 협력기구, 컨설팅기관, 전략단위 등)의 확장을 지원하는 목적으로 만들어진 프로그램이다.

4. ‘베를린노동’의 노동시장 효과

베를린의 지역노동시장정책을 대표하는 프로젝트인 ‘베를린노동(BerlinArbeit)’이 시행된 2011년부터 2015년 말 현재까지 노동시장의 성과를 간략히 정리하면 다음과 같다(SAIFB, 2016).

먼저 가장 대표적인 노동시장지표인 실업률을 살펴보면, 2011년 말 약 21만 3천명에 이르던 실업자의 수는 2015년 말 현재 18만 4천명으로 약 2만 8천명이 줄어들었다. 이러한 긍정적인 효과는 실업률의 감소에서도 확인되는데, 2011년 12.3%로 독일 연방 내에서 가장 높은 실업률을 보이던 베를린 주의 실업률은 10.1%로 줄어들었다. 이러한 실업률은 독일 전체 실업률 보다는 여전히 높은 수준이지만, 동일기간 실업률의 감소폭은 독일 전체 감소 폭 0.5%p 보다 훨씬 더 많은 2.2%p를 기록하고 있다.

〈표 5-2〉 실업률 변동

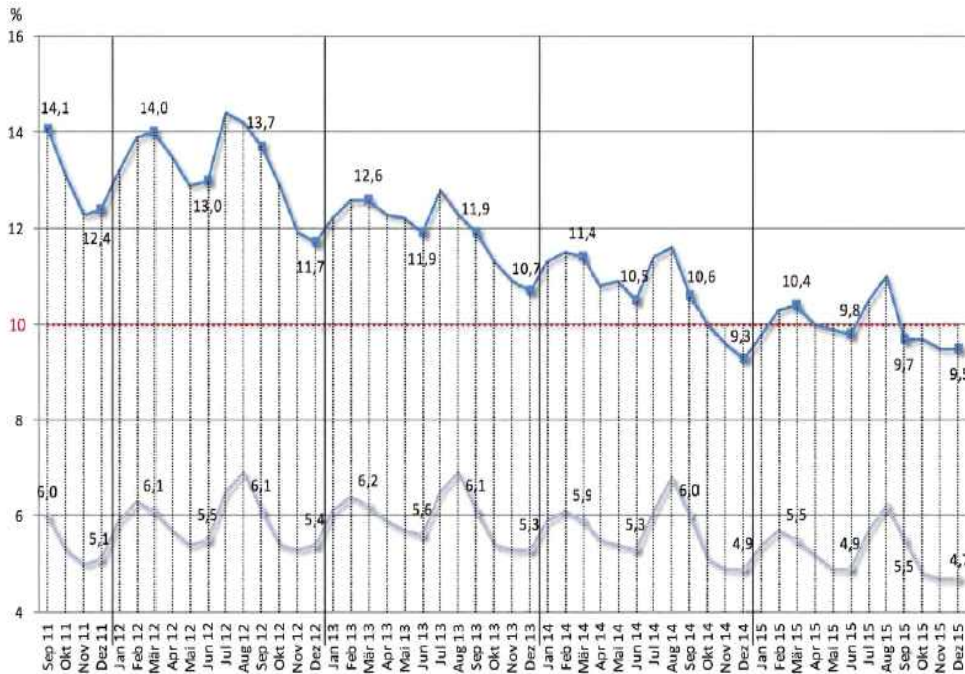
(단위: 명, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	5년 변동치
베를린 절대치	213,019	205,228	201,699	191,813	184,267	-28,752
베를린 실업률	12.3	11.6	11.2	10.5	10.1	-2.2
독일 실업률	6.6	6.7	6.7	6.4	6.1	-0.5

출처: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

한편 독일 노동시장문제의 가장 고질적인 병으로 간주되는 청년실업문제를 좀 더 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 베를린이 연방수도이며, 국제적 거대도시(metropolis)라는 지역적 특성을 고려하면 다른 주들에 비해 청년실업률이 높을 수밖에 없다. 그래서 2011년 말 현재 독일 전체 청년실업률은 5.1%인데 반해, 베를린 청년실업률은 12.4%를 기록하고 있다. 거의 2배가 더 높은 실정이다. 2000년 중반을 거치면서 베를린도 다른 주들과 마찬가지로 전반적으로 실업률이 낮아지고 있는 추세를 보이고 있음에도 불구하고, 유독 청년실업률은 여전히 아주 높은 수준을 보이고 있다. 그래서 베를린 주 정부는 ‘베를린노동’의 4대 중점사업 중에 하나로 ‘청년실업의 축소’로 잡고 이 문제를 해결하기 위한 다양한 정책조치들을 집중적으로 실행한다. 특히 2011년 9월 현재 14.1%에 이르던 청년실업률을 줄이기 위해 2016년 말 ‘베를린노동’이 종료되는 시점인 2016년 말까지 청년실업률을 10% 이하로 감소시키는 것을 핵심목표로 설정한다. 아래의 [그림 5-3]에서 확인할 수 있듯이 청년실업의 축소를 위한 주정부와 주요 이해관계자들의 협력과 공조에 의해 2014년 12월에 처음으로 청년실업률을 9.3%까지 줄이는데 성공하고, 2015년 9월 이후 현재까지 청년실업률을 10% 미만 선으로 유지하고 있다. 한편 이러한 노력에 의해 2011년부터 2015년까지 최근 5년간 베를린의 청년실업률은 12.4%에서 9.5%로 2.9%p를 줄인다. 이 수치는 동일기간 독일 전체 청년실업률의 감소폭 0.4%p 보다 훨씬 높은 수치이다.

[그림 5-3] 연방과 베를린 주의 청년실업률 변동



주: 위의 수치는 베를린, 아래의 수치는 독일 전체 청년실업률

출처: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

한편 지역노동시장정책에 있어 가장 큰 난제 중의 하나가 바로 실업기간이 6개월 이상인 장기실업자를 노동시장에 다시 진입시키는 일이다. 실업기간이 길어지면 길어질수록 취업가능성이 더욱 낮아지기 때문에, 장기실업자를 줄이기 위한 정책이 효과를 발휘하기가 쉽지 않은 게 현실이다. 이러한 난점으로 인해 베를린도 2011년 말 현재 전체 실업자 중에서 장기실업자의 수는 7만 3,364명에 이르고 실업자 중에서 장기실업자의 비중이 34.5%에 이른다. 그러나 이러한 장기실업자도 ‘베를린노동’이 본격적으로 추진되면서 취업기회가 많아지고 실질적인 고용효과가 발휘되면서 최근 5년 사이 장기실업자의 비중이 약 2.1%p가 줄어든다. 이러한 감소치가 미미하게 보일지 모르지만, 동일기간 독일 전체 실업자 중에서 장기실업자의 비중이 37.0%에서 37.7%로 오히려 0.7%p가 더 늘어난 것과 비교하면 상대적인 성과를 확인할 수 있다.

〈표 5-3〉 연방과 베를린의 장기실업자 변동

	2011	2012	2013	2014	2015	5년 변동치
베를린 장기실업자(명)	73,364	69,500	67,840	62,427	59,672	-13,691
베를린 장기실업자 비중(%)	34.5	33.9	33.7	32.5	32.4	-2.1
독일 장기실업자 비중(%)	37.0	35.4	36.3	37.5	37.7	+0.7

출처: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

다른 한편, ‘베를린노동’의 지역노동시장에 대한 효과는 취업자의 변동에서도 확인된다. 베를린의 경우 2011년 말 사회보험 의무가입 피고용인의 수는 118만 3,502명에서 2015년 말 134만 2,000명으로 15만 8,498명이 증가하였는데, 지난 5년간 증가율은 13.4%에 이른다. 이 수치는 독일 전체 취업자의 증가율인 7.3%와 비교하면, 약 두 배에 해당하는 수치이다.

〈표 5-4〉 취업자 수 변동

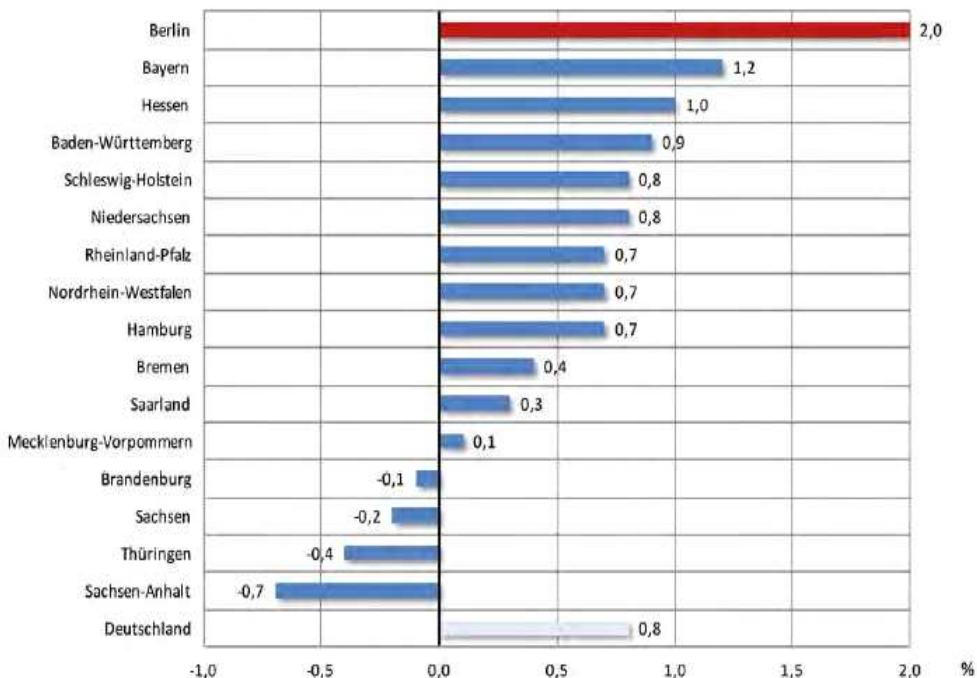
사회보험 의무가입 피고용인	2011	2012	2013	2014	2015	5년 변동치	
베를린	1,183,502	1,221,073	1,250,442	1,288,000	1,342,000	+158,498	+13.4%
독일	29,046,131	29,527,929	29,884,370	30,397,759	31,178,000	+2,131,869	+7.3%

출처: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

독일 평균치에 비해 취업자 수의 증가가 베를린 주에서 월등하게 높다는 것은 그 만큼 노동시장의 상황이 개선되고 있다는 것을 의미한다. 이는 취업률과 고용률에서도 확인된다. 2010년 71.0%이던 독일의 취업률이 2014년 73.6%로 2.6%p가 증가한 것에 비해 베를린의 경우 동일기간 취업률이 68.3%에서 72.7%로 4.4%p가 증가하였다.

이렇게 베를린이 취업자 증가에 있어 상대적으로 큰 성과를 보이고 있다는 사실은 다른 주들과의 비교를 통해서도 확인된다. 아래의 [그림 5-4]에서 알 수 있듯이, 2015년 말 현재 베를린의 취업자 증가율은 전년 대비 2.0%p가 증가하였는데, 이는 전체 16개 주들 중에서 가장 높은 수치이다. 동일기간 독일 전체 취업자 증가율은 -0.8%p를 기록하고 있으며, 두 번째로 좋은 성과를 보이고 있는 바이에른 주도 1.2%p 증가한 것에 불과하다.

[그림 5-4] 전년대비 취업자의 증가율 비교(기준년도: 2015)



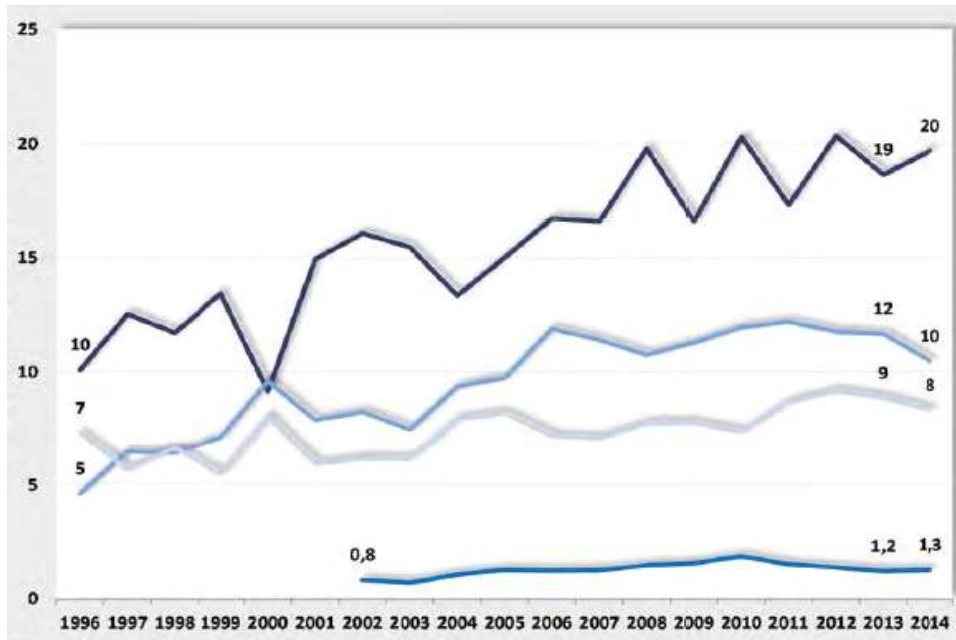
출처: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

한편 베를린 주정부의 ‘베를린노동’에서 두 번째 주요 목표로 내세운 ‘좋은 일자리(Gute Arbeit)’의 관점에서 보면 베를린지역 고용의 질은 지난 10년 동안은 물론, 최근에 들어서면서 더욱 개선되고 있다고 평가할 수 있다.

아래 [그림 5-5]에서 알 수 있듯이, 독일의 다른 지역과 마찬가지로 베를린의 경우도 전체 피고용인 중에서 비정규직에 해당하는 기간제, 시간제, 과소고용, 파견 노동은 지난 십 수 년간 증가 추세를 보이고 있다. 다만 주목되는 특징은 시간제 일자리를 제외하고, 다른 비정규직 고용형태들은 2011년을 전후로 하여 증가세가

감소세로 돌아서거나, 정체현상을 보이고 있다는 사실이다. 기간제 고용은 2011년 13%에서 2014년 10%로 줄었고, 과소고용도 2012년 9.5%에서 2014년 현재 8%대로 감소하고 있으며, 파견노동은 동일기간 동안 1.2~1.4%선에 머물러 있다.

[그림 5-5] 베를린지역의 비정규고용 비중 변화



주: 변동선은 위로부터 시간제, 기간제, 과소고용, 파견노동을 나타냄.

출처: IAB-기업패널.

5. 마무리하며

위에서 살펴본 바와 같이 2000년대 중후반까지 독일 연방의 다른 주와 비교할 때 열악한 노동시장의 상황을 보이던 베를린 주가 ‘베를린노동(BerlinArbeit)’이라는 지역노동시장 프로젝트를 통해서 놀라운 변화를 겪고 있다. 실제로 그 이전까지 이 지역의 고용상황의 악화는 동서독지역의 통합도시, 유동인구가 많은 거대도시, 약한 산업입지역량 등 사회경제적 문제와 정책적 한계로 인해 불가피한 측면이 있었다. 실제로 2000년대 초중반 하르츠개혁 등 연방차원에서 노동시장정책의 격변이 일어났지만, 이로 인한 지역노동시장의 효과는 그다지 오래가지 못했다.

이러한 상황에서 베를린 지역 노동시장의 성과를 획기적으로 전환시키기 위해서는 고용정책은 물론, 교육, 재정 및 조세, 경제 및 산업정책 등에서 지역차원의 독자적이고 능동적인 패러다임 전환이 필요하다는 공감대가 폭넓게 확산된다. 특히 이러한 정책변화에 있어서 추동력은 역시 고용친화적인 지역노동시장정책의 구상과 실행이었다. 이는 기존 지역노동시장정책이 중앙정부의 일자리정책과 별다른 차별성이 없었다는 성찰을 반영하는 동시에, 일자리창출의 동력을 친기업적인 경제정책으로 환원시키는 오류를 더 이상 반복하지 않겠다는 인식전환이기도 했다.

바로 이러한 문제의식에 따라 추진된 프로젝트가 바로 ‘베를린노동’이다. 이 프로젝트는 베를린이 봉착하고 있는 고실업 등 노동시장의 구조적 문제를 해결하기 위한 포괄적이고 종합적인 정책패키지라고 할 수 있다. 그래서 이 프로젝트가 달성하고자 하는 정책목표 또한 고용정책적 측면에서 실업자의 축소, 노동정책의 기본원칙으로서 좋은 일자리 관철, 직업훈련 및 인력양성정책적 측면에서 양질의 전문직 인적자원이 유입되는 산업입지, 사회적 대화의 활성화를 통해 정책수단의 실효성의 극대화 등 크게 네 가지 영역으로 나눌 수 있다. 물론 이러한 각 사업과 프로그램의 적용 과정에서 지방노동청은 물론, 노동시장과 고용거버넌스의 주요 이해관계자들과의 협의와 협력은 필수요소라고 볼 수 있다.

이러한 새로운 실험과 노력에 힘입어 2015년 베를린의 노동시장은 10% 미만 청년실업률, 상대적으로 높은 취업률과 낮은 장기실업률 등 적지 않은 성과를 거두고 있다. 그러나 이러한 긍정적 평가와 달리, 베를린의 지역노동시장정책이 해결해야 할 문제들은 산적하게 남아있는 것도 현실이다.

한편 이 글에서 살펴본 베를린의 지역노동시장정책에 대한 사례분석을 통해 우리가 얻을 수 있는 교훈과 시사점을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 지역노동시장정책은 중앙정부의 고용정책, 그리고 산하 지자체의 일자리지원서비스와 상보적 관계를 형성하면서 추진되어야 한다. 베를린의 경우 이러한 모범사례를 직업교육에서 확인할 수 있다. 취업을 준비하는 학생들이 직업훈련 및 숙련교육에 참가하여 직업능력을 향상시키고 이들의 취업가능성을 높이기 위해서 베를린 주정부는 특화직업훈련에 대한 추가적 재정지원을 실행하고 있다. 물론 이러한 추가지원은 산하 지자체가 관할하는 고용센터(Job Center)와 연방노동청 지역본부가 관할하는 지역노동청(Arbeitsagentur)이 합의하고 있는 배정원칙, 그리고 지역노동시장에서 요구하고 있는 필요직종과 숙련도를 정기적으로 파악하고 있는 상공회의소의 판단기준에 따라 이루어진다.

둘째, 지역노동시장정책이 보다 더 실질적인 성과를 얻기 위해서는 노사정 등

주요 이해관계자들의 협의와 합의가 병행되어야 한다. 베를린 주정부는 노사는 물론, 주요 유관단체 대표자와 함께, 노동시장 및 직업훈련 관련 현안 및 정책에 대한 정기적 협의를 진행하고 사회동반자적 관계에 기반한 사회적 합의를 추진하고 있다. 그 대표적인 사례가 바로 주정부와 연방노동청 지역본부의 ‘노동시장프로그램 공동협정’, 베를린의 사회적 동반자관계 강화를 위한 공동선언, 경제와 노동을 위한 지자체연합(BBWA) 등이다. 이와 같이 노동시장의 통합력을 높이기 위해 베를린 주정부는 정책의 구상과 실행에 있어 협력과 조정원칙을 준수하고 있다. 이를 통해 주정부가 추진하는 지역노동시장정책에 대한 이견을 조정하고 이해관계자의 협력구조를 발전시키고 지자체간 응집력을 강화시킨다.

셋째, 지역노동시장정책은 지역적 특성은 물론, 계층적 특성을 반영하고 노동시장 취약계층 등 사각지대에 대한 특화정책을 구사해야 한다. 베를린의 경우 이러한 문제인식이 반영된 정책이 바로 이민자 고용정책일 것이다. 베를린 주정부는 이들에 대한 노동시장의 배제를 줄이고 취업가능성을 높이기 위해 직업교육은 물론 구직 과정에서 가장 큰 어려움으로 인식되는 언어문제의 해결을 위해 추가적인 재정을 투입하고 있을 뿐만 아니라, 다중언어능력을 소유하고 있는 이들의 다문화적 장점을 극대화할 수 있는 방안을 지원하고 있다. 또한 자국에서 취득한 직업능력을 독일에서 정당하게 인정받을 수 있도록 자문하는데 특별예산을 배정하고 있다. 실제로 이주민이 직업교육을 마치고 취업하게 되는 과정을 지원하는 학교, 기업, 교육기관, 이주민단체 등 다양한 기관들의 연계망과 협력관계가 중요하다. 이를 위해 베를린 주정부는 산하 지자체의 고용센터와 함께, 이주민을 위한 특별교육과정과 상담코너를 개설하고 이들에 대한 고용지원서비스를 강화하고 있다.

넷째, 지역노동시장정책에서 동원되는 정책수단의 효과성을 극대화시키기 위해서 다른 정책조치들의 보완적 역할을 강화해야 한다. 이러한 대표적 사례가 바로 ‘베를린의 직업지향성 심화과정(BVBO)’ 프로그램이다. 중고등학교과정 7학년을 대상으로 하는 이 프로그램을 통해 매년 약 1만명의 베를린 지역 학생들이 혜택을 보면서 이원적 직업교육의 탈락률이 획기적으로 줄어들었다. 기존에 약 27%에 달하던 직업교육계약 파기율이 2015년 말 현재 23%로 감소하는데 여러 가지 요인이 작용했겠지만, 무엇보다 1백만 유로의 추가예산 투입이 큰 역할을 했다. 이 예산으로 사업체 교육장을 늘리고 직업교육의 이수여건이 좋지 않은 학생들에게 특별지원이 가능했다. 또한 고용센터의 특별지원조치를 통해 직업교육과정의 탈락자들을 위한 2차 보충교육 등을 제공할 수 있었다.

마지막으로 베를린의 지역노동시장정책에 대한 사례분석을 통해 우리가 확인할

수 있었던 것은 바로 ‘베를린노동’이라는 프로젝트가 추진되는 과정에서 확인되는 지방정부의 주도적 역할, 즉 ‘리더십’이다. ‘베를린노동’이 정책목표를 설정하거나, 사업과 프로젝트를 수행할 때 ‘민관파트너십(PPP)’ 방식을 적극적으로 활용하고 있지만, 주요 행위주체들의 의지를 모으고 자원을 동원하는데 있어 지방정부의 역할이 결정적이다. 지방정부의 정책방향이 단순히 고용문제에만 맞춰진 것이 아니라, 일자리문제의 해결을 위해 필요한 정책수립, 집행 및 평가를 포함하는 전체 과정에서 지방정부의 개입과 결정권을 강화하는 것이 무엇보다 중요하다. 바로 이러한 측면에서 볼 때 이제 한국도 지역노동시장정책은 물론, 제도와 재정 등 노동시장에 영향을 미치는 각 영역별로 지방정부의 책임과 권한을 강화시킬 수 있는 ‘분권형’ 노동시장정책 패러다임에 대한 논의를 본격화해야 할 것이다.

Ⅵ. 사회적 경제에 의한 일자리창출 해외사례

1. 서론

본 장에서는 사회적 경제가 고용에 미치는 영향을 해외사례를 통해 알아보려고 한다. 2절에서는 OECD 주요 국가의 사회적 경제에 의한 고용현황을 살펴보고, 3절에서는 구체적인 사례를 살펴봄, 4절에서는 본 장을 간략히 요약한다.

사회적 경제, 좁게는 사회적 기업에 대한 관심이 국내외에서 꾸준히 늘어나고 있다. 반복되는 경제위기로 실업자가 늘어나고 구직을 포기한 취약계층이 확대되면서 이들을 위한 대안적 경제체제로서의 사회적 경제가 주목받고 있는 것이다. 우리나라에서 사회적 기업에 대한 관심은 2000년대 중반부터 가시화되기 시작하였다. 구체적으로 2006년 12월 [사회적기업육성지원법]이 제정되면서 사회적 기업에 대한 정부 차원의 지원이 결정되고, 사회적 기업에 대한 사후관리도 이루어지고 있다. 특히 정부의 주된 관심사는 사회적 기업이 취약계층에 있는 사람들에 대한 일자리 창출에 얼마나 기여했는지에 있었다.

2014년 인증된 우리나라의 사회적 기업의 보고서에 따르면, 사회적 기업의 고용 성과는 꾸준히 늘어난 것으로 나타난다. 우리나라에서 인증된 사회적 기업은 2007년 42개를 시작하여 2015년 현재 1,475개소로 늘어났으며, 인증된 사회적 기업에 고용된 인원은 총 28,201명(기업 당 평균 23명)이며 이중 취약계층은 60.3%인 17,009명으로 확인되었다(길현종 외, 2015). 아래의 <표 6-1>은 우리나라 인증된 사회적 기업의 고용규모, 임금 및 근로시간을 나타낸 것이다.

<표 6-1> 우리나라 사회적 기업의 현황

	취약계층	일반인	전체
유급노동자 수(명)	17,009	11,192	28,201
기업 당 평균 유급노동자 수(명)	13.9	9.1	23.0
월평균 임금(천 원)	1,170	1,647	1,362
주당 평균근로시간(시간)	35.2	36.6	35.8

출처: 길현종 외(2015)

우리나라 사회적 기업의 고용이 꾸준히 늘었음에도 불구하고 사회적 기업에 의한 전체 고용규모는 그리 높지 않다. 우리나라 전체 고용규모와 비교하면, 사회적 기업에 의한 고용규모는 매우 낮은 수준에 머물러 있기 때문이다. 사회적 기업이 2007년 이후 지속적으로 늘어났음에도 불구하고 사회적 기업에 고용된 전체 노동자의 총 수는 3만명이 채 되지 않는 상황이다. 또 <표 6-1>에서 확인했듯이, 노동조건 또한 일반기업과 비교하여 열악한 편이라고 할 수 있는데, 인증된 사회적 기업에 고용된 노동자의 평균 임금은 2014년 기준 136만원 가량으로 최저임금 수준임을 확인할 수 있었다.

이러한 우리나라 사회적 기업의 한계적 특징은 사회적 기업과 정부지원간의 관계에서 찾아볼 수 있는데 우리나라 사회적 기업은 정부지원에 대한 의존도가 높은 편에 속하며 이로 인해 기업으로서의 자생적인 지속가능성 및 기업성장을 토대로 한 양질의 고용창출은 여전히 과제로 남아 있는 상황이다. 이에 본 장에서는 주요 선진국의 사회적 기업에 의한 고용현황 및 실제 사례들을 통해 사회적 경제의 긍정적인 잠재성을 확인하고, 나아가 사회적 기업을 통한 고용창출의 시사점을 살펴보고자 한다.

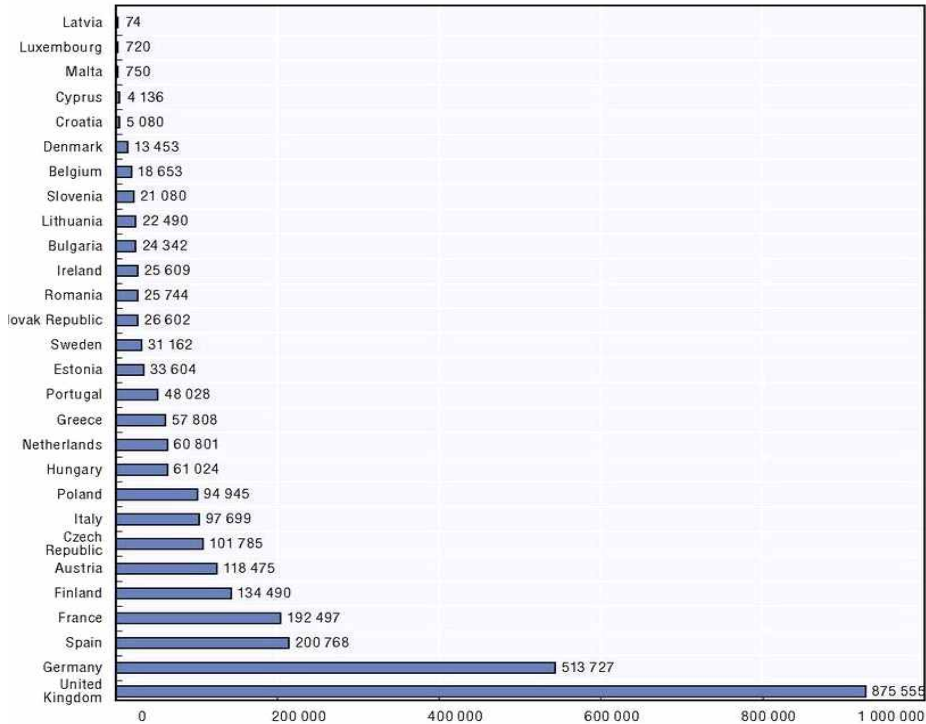
2. 사회적 경제의 개념과 활동

사회적 경제에 대해 합의된 정의는 없다. 따라서 사회적 경제란 용어를 사용하고 있는 나라들 간에도 개념 및 활용에 있어 차이가 존재한다. 그럼에도 사회적 경제가 비교적 활발하게 활용되는 유럽 내에서의 사회적 경제란 협력, 연대, 커뮤니티를 강조한 개념으로 받아들여져 왔다. 역사적으로 사회적 경제에 대한 구상은 1960년대부터 이루어져 왔지만, 사회적 경제란 용어가 공식적으로 언급된 것은 1970년 프랑스로 알려져 있다. 국제노동기구(International Labour Organization, 이하 ILO)는 사회적 경제를 “사회적 연대를 실현하기 위한 상품, 서비스, 지식을 생산하는 경제체제”로 정의하고 있다(Fonteneau et al., 2011: 6). 유럽연합 역시 사회적 경제를 협력적이고 상호적인 사회를 위한 비영리 조직 및 재단으로 정의하며 사회적 경제의 대표적인 유형이 사회적 기업이라고 개념화하였다. 본 장의 이후 서술에서는 사회적 경제를 미시적 측면에서 사회적 기업으로 통칭하도록 한다.

사회적 기업의 활동은 유럽 국가들에서 쉽게 발견된다. 아래의 [그림 6-1]에서처럼, 영국과 독일에서 협동조합 형태의 사회적 기업 활동이 두드러짐을 확인할 수

있다. 영국의 경우 사회적 기업의 수가 875,555개로 압도적으로 많으며 그 다음이 독일(513,727개)이었다.

[그림 6-1] 유럽국가 별 사회적 기업 수

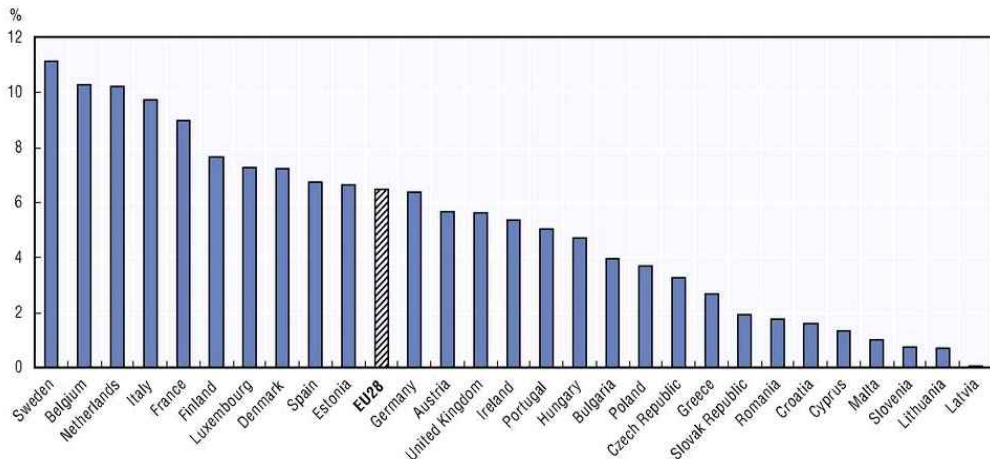


출처: OECD elaboration on CIRIEC(2012), The Social Economy in EU

사회적 기업은 최근 몇 십 년 동안 많은 주목을 받아왔는데, 그 중에서도 사회적 기업의 가장 큰 기여로 고용, 이른바 일자리 창출이 꼽힌다. 이와 관련, Evance and Syrett(2007)는 유럽 전체적으로 사회적 기업의 고용효과가 뚜렷하다고 주장한다. 실제 여러 학자들은 실업의 대안으로서의 사회적 기업의 잠재적인 역할에 대해 연구해 왔다. 예를 들어 Monzon and Chavez(2012)는 실증연구를 통해 사회적 경제에 의한 고용창출이 유럽 전체적으로 6.5%에 이른다고 보고한 바 있다. 이에 앞서 2002~2003년도 데이터를 가지고 실증연구를 진행한 Monzon and Chavez(2008)는 유럽 전역에서 사회적 경제에 의한 고용규모가 1,100만 명에 이르고 있으며 이는 전체 유럽 임금노동자의 6.7% 수준이라고 밝혔다. 이들은 후속연구에서 2010년 데이터를 가지고 동일한 분석을 진행했는데, 이 때 유럽 전체적으로 사회적 기업

에 의한 고용규모가 무려 1,400만명이 이를 확인하고 사회적 기업에 의한 고용 창출이 적지 않다고 주장하였다. OECD 자료에 따르면, 2012년 유럽평균(약 6.5%) 보다 사회적 기업에 의한 고용규모가 큰 나라는 스웨덴, 벨기에, 네덜란드, 이태리, 프랑스, 룩셈부르크, 덴마크, 스페인, 에스토니아 등이었다([그림 6-2]참조).

[그림 6-2] 유럽 국가별 사회적 경제에 의한 고용규모(2009-2010)



출처: OECD elaboration on CIRIEC(2012), The Social Economy in EU

한편, 사회적 경제가 고용에 미치는 효용성은 비단 일자리 규모를 늘리는 것에만 국한되지는 않는데, 그 동안의 연구를 보면 사회적 경제는 장기간 실업상태에 있는 취약계층의 사람들에게 ‘노동의 기회’, 즉 ‘일할 수 있는 기회’를 제공하거나 최소한 일을 할 수 있도록 교육훈련 등을 적극적으로 지원하는 것으로 알려져 있다. 이러한 맥락에서 Aiken(2007)은 사회적 기업이 장기실업자, 여성, 청년 등 취약계층(Disadvantaged Groups)에 특히 유용하다고 설명하며 이는 사회적 기업의 조직비전이 경제적으로 이윤추구만을 고려하는 일반적인 기업과 처음부터 다르기 때문이라고 설명하였다.

다만, 사회적 기업이 고용에 미치는 효과성 및 취약계층에 대한 지원 등은 해당 기업이 운영되고 있는 국가에서의 경제적, 정치적 맥락을 고려하지 않고서는 이해하기가 어렵다는 주장도 동시에 존재한다(Lavaille et al., 2007: 180). 이와 관련, Biet and Spear(2003)는 유럽노동시장에서 사회적 기업의 역할을 조사하기 위해 12개 국가를 대상으로 연구를 진행한 바 있는데, 이들 역시 나라마다 사회적 기업이 취약계층에 제공하는 근로조건(예를 들면, 임금, 교육훈련 등)이 서로 다를음을 확인

하였다. 요약하면, 사회적 기업은 유럽 국가들내에서 고용에 긍정적인 효과를 가지며 특히 취약계층에 취업의 기회를 제공하는 등 사회적으로 바람직한 역할을 수행하는 것으로 나타난다.

3. OECD 주요국가 사회적 경제의 고용효과²³⁾

OECD는 2011년 8개 국가, 14개 도시, 655개의 사회적 기업을 대상으로 한 조사를 바탕으로 사회적 기업의 고용의 양과 질 등에 초점을 둔 보고서를 발간했는데, 본 절에서 이를 소개하고자 한다. OECD 보고서를 본 절에서 소개하려는 목적은 첫째, 주요 선진국에서 운영 중인 650개 이상의 사회적 기업에 대한 광범위한 조사로 포괄적으로 사회적 기업의 고용수준을 확인할 수 있는 측면에서 의미를 갖는다. 둘째, 각 국가별 사회적 기업의 고용수준을 확인할 수 있는 장점이 있다. 아래의 <표 6-2>는 OECD 분석에 포함된 국가, 지역 및 통계에 포함된 사회적 기업의 수를 의미한다.

<표 6-2> 연구표본의 기초자료: 국가, 지역별로 조사된 사회적 기업의 수

	국가	지역	기업 수
1	오스트레일리아	타스마니아(Tasmania)	16
2		웨스턴 시드니(Western Sydney)	15
3	벨기에	플란더스(Flanders)	53
4	캐나다	브리티시 컬럼비아(British Columbia)	39
5		퀘벡(Quebec)	84
6	프랑스	버건디(Burgundy)	75
7		브리타니(Brittany)	145
8	이탈리아	롬바디(Lomnardy)	45
9		푸글리아(Puglia)	22
10	룩셈부르크	룩셈부르크(Luxembourg)	40

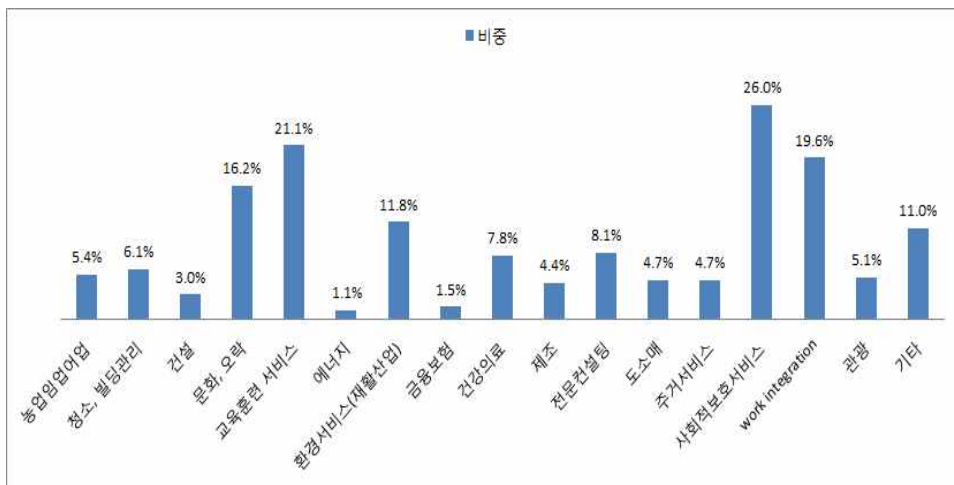
23) 2014년 OECD에서 발간한 Job Creation Through Social Economy and Social Entrepreneurship의 보고서(총 165페이지) 중 고용관련 내용만을 골라 축약한 것임을 밝히며 모든 표와 그림의 출처 또한 동일한 보고서에서 발췌한 것이다.

	국가	지역	기업 수
11	루마니아	레지니에 센트럴(Regiunea Centru)	26
12		레지니에 서던 이스트(Regiunea Sud East)	27
13	스웨덴	외스테르예틀란드(Östergötland)	16
14		베스트라예탈란드(Västra Götaland)	52
합계			655

1) 사회적 기업의 산업적 분포

연구대상인 사회적 기업들이 가장 많이 분포되어 있는 산업은 사회복지서비스 산업(예: 아동지원 및 장애인 지원 등)인 것으로 나타났으며(26.0%), 그 다음으로 많이 분포되어 있는 산업은 교육 및 훈련서비스(21.1%), 노동통합 사회적 기업(19.6%), 문화 및 오락(16.2%) 산업이었다. 이러한 결과를 해석해보면, 해외의 사회적 기업들도 우리나라와 크게 다르지 않게 사회복지서비스 산업 및 취약계층을 위한 노동통합형 산업에 45% 가량이 분포되어 있음을 확인할 수 있다. 다만, 교육 훈련서비스 산업 및 문화오락관련 산업이 37.3%로 낮지 않았다. 이에 비해 재활용품수거 등 환경서비스 산업은 11.8%로 그렇게 높지는 않았다.

[그림 6-3] 사회적 기업의 산업분포



2) 사회적 기업에 의한 정규직 노동자 고용규모(지역별)

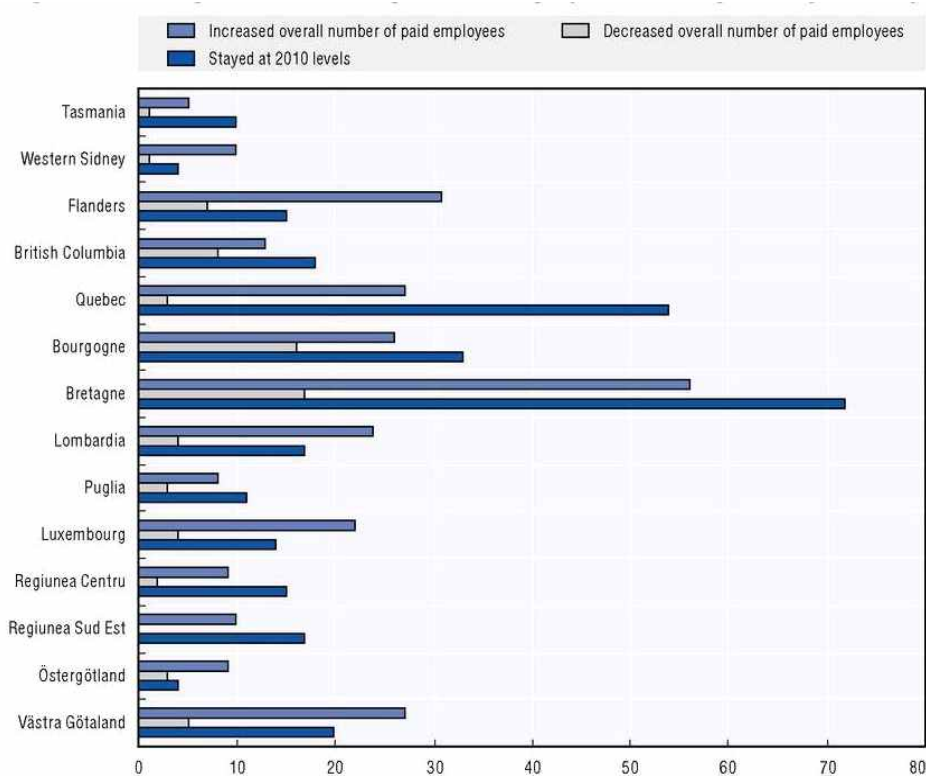
653개의 사회적 기업 총 고용규모는 47,267명이었으며 1개 기업 당 평균 정규직 고용규모는 72.4명으로 나타났다. 즉, 유럽을 중심으로 한 사회적 기업 1개당 72명을 고용할 수 있음을 보여준다. 다만, 지역별 고용규모는 상당한 차이를 가지고 있었다. 사회적 기업의 고용규모가 가장 큰 지역은 벨기에의 버건디 지역으로 사회적 기업 당 평균 150.3명이었다. 반대로, 가장 고용규모가 작은 루마니아의 레지니에 지역은 기업별 평균 고용인원이 불과 6.9명 수준에 머물러 있었다. 따라서 사회적 기업의 고용규모는 지역별 편차가 상당한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 사회적 기업의 고용규모가 사회적 기업이 위치한 지역의 경제적 상황에 달라질 수 있음을 보여주는 것이기도 하다(<표 6-3>참조).

<표 6-3> 사회적 기업의 고용규모

지역	N	정규직 노동자 수	기업 당 평균 정규직 노동자 수
타스마니아(Tasmania)	16	800	50
웨스턴 시드니(Western Sydney)	15	1,254	83.6
플란더스(Flanders)	53	7,275	137.3
브리티시 컬럼비아(British Columbia)	39	721	18.5
퀘벡(Quebec)	83	1,319	15.9
버건디(Burgundy)	75	11,273	150.3
브리타니(Brittany)	145	16,326	112.6
롬바디(Lomnardy)	45	2,553	56.7
푸글리아(Puglia)	22	313	14.3
룩셈부르크(Luxembourg)	39	3,785	97.1
레지니에 센트럴(Regiunea Centru)	26	346	13.3
레지니에 서던 이스트(Regiunea Sud East)	27	187	6.9
외스테르예틀란드(Östergötland)	16	223	14.0
베스트라예탈란드(Västra Götaland)	52	887	17.1
합계	653	47,262	72.4

조사대상 지역의 2011년 한 해 동안 사라진 고용과 새로 만들어진 고용을 비교해 보았을 때도 사회적 기업의 고용효과는 뚜렷했는데, 예를 들어 전년도(2010년)에 비해 고용이 늘어난 지역이 많았기 때문이다. 전체적으로 14개 지역, 654개의 사회적 기업에서 고용은 2.6%p 상승한 것으로 나타났다. 구체적으로 14개 지역 중 2개 지역(타스마니아, 버건디)만 고용이 줄어든 것으로 나타났으나 그 비율은 미미했다. 예를 들어, 타스마니아 지역은 1.1%p가 줄었으며, 버건디 지역은 0.1%p가 줄어든 데 그쳤다. 이에 비해 나머지 12개 지역은 사회적 기업의 고용이 모두 늘어난 것으로 나타났다. 가장 많이 늘어난 곳은 스웨덴의 외스테르예틀란드 지역으로 32.2%p가 늘어난 것으로 나타났다. 루마니아의 레지니에 서던 이스트 지역도 고용이 27.2%p가 늘어난 것으로 확인되었다. 아래의 [그림 6-4]에서 보는 바와 같이 대부분의 지역에서 사회적 경제에 의한 고용이 늘어났음을 확인할 수 있다.

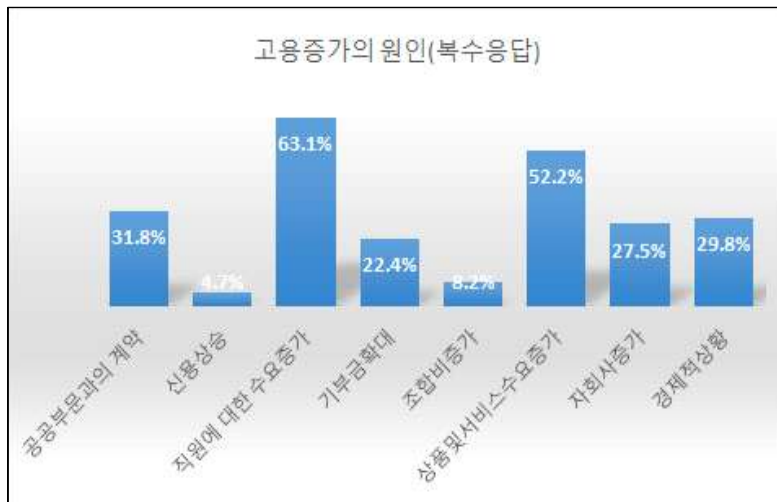
[그림 6-4] 조사대상 지역에서의 고용의 변화



사회적 기업들에서 고용이 늘어난 이유가 무엇 때문인지를 확인할 필요가 있다.

이와 관련, 64개 사회적 기업의 응답을 살펴보면 가장 큰 두 가지 이유를 확인할 수 있다. 첫 번째 이유는 당연히게도 새로운 직원들에 대한 수요가 늘었기 때문이며(63.1%), 두 번째 이유는 사회적 기업의 상품과 서비스에 대한 수요가 증가했기 때문이다(52.2%). 아래의 [그림 6-5]는 고용증가의 원인들을 나타낸 것이다. 이러한 결과는 사회적 기업이 고용을 유지하거나 늘리는 데 있어서 일차적으로 기업의 상품과 서비스가 중요한 역할을 하고 있으며 보완적으로 공공부문의 지원도 적지 않은 긍정적 기여를 하고 있음을 보여준다. 결과적으로 189개의 사회적 기업 중 고용기회가 늘어난 기업은 80개(42.3%)였으며 유지된 기업은 97개(51.3%)였고 고용기회가 줄어든 경우는 12개 기업(6.3%)에 불과하였다.

[그림 6-5] 사회적 기업의 고용증가의 원인



한편, 298개 사회적 기업들의 응답을 살펴보면 ‘직원들을 더 늘릴 필요성이 없다’고 응답한 기업은 153개(51.3%)였으며 ‘직원들이 더 필요하지만 늘릴 수 없다’는 응답은 119개(39.9%)였다. 이와는 달리 ‘직원들을 더 줄여야 하지만 그렇게 하지 못한다’는 응답은 26개(8.7%)에 불과하였다. 이러한 결과는 사회적 기업이 고용수요가 적지 않음을 보여준다.

3) 취약계층에 대한 고용

사회적 기업의 가장 큰 특징 중 하나는 조직의 미션으로 취약계층에 대한 직접

적인 고용과 간접적인 지원을 목표로 한다는 점이다. 이러한 점에서 오랫동안 실직 상태에 있거나 신체적, 정신적 장애인들의 고용에 대한 사회적 기여가 적지 않다고 평가할 수 있다.

조사대상인 사회적 기업들 역시 취약계층에 대한 고용에 적극적인 것으로 나타났다. 예를 들어 624개의 사회적 기업 중 130개 기업(20.8%)은 취약계층에 대한 고용을 중요한 조직적 과제로 받아들이고 직접고용을 하는 것으로 나타났다. 나머지 기업 중 166개 기업(26.6%)은 취약계층을 지원하는 역할을 하는 것으로 나타났다. 이와는 달리 조사에 참여한 사회적 기업 중 취약계층을 고용하지 않는다는 응답은 26.0%로 나타나 사회적 기업의 3/4은 취약계층의 고용에 직, 간접적으로 개입하고 있었다. 이러한 여러 가지 증거들을 종합적으로 살펴보았을 때, 유럽 내 OECD 국가들에서 사회적 경제 혹은 사회적 기업은 고용자체에 미치는 영향이 적지 않으며 무엇보다도 취약계층노동자의 고용에 있어 많은 역할을 하고 있음을 보여준다.

사회적 기업들은 일자리 규모만이 아니라 일자리의 질에 대해서도 아주 높은 편은 아니지만 전반적으로 높은 수준의 노동조건을 제공하려고 노력하고 있었다. 이는 거듭된 이야기이지만 사회적 기업의 조직적 미션, 조직적 과제와 관련되어 있기 때문이었다. 그럼에도 불구하고 높은 급여 및 좋은 근로조건을 유지하는 것은 쉬운 일이 아니며 많은 사회적 기업들이 장기고용 및 적절한 근로조건을 제공하는 데 어려움을 가지고 있는 것도 사실이었다. 이러한 원인은 크게 두 가지로 해석되었는데, 하나는 정부 등 공공기관과의 거래(계약)가 단기적일 때가 많으며 상품수요도 안정적이지 않기 때문이었다.

4. 사회적 기업의 고용창출 사례²⁴⁾

본 절은 사회적 기업의 고용창출 사례를 유럽 국가별 개별 기업들을 통해 확인해 보고자 한다.

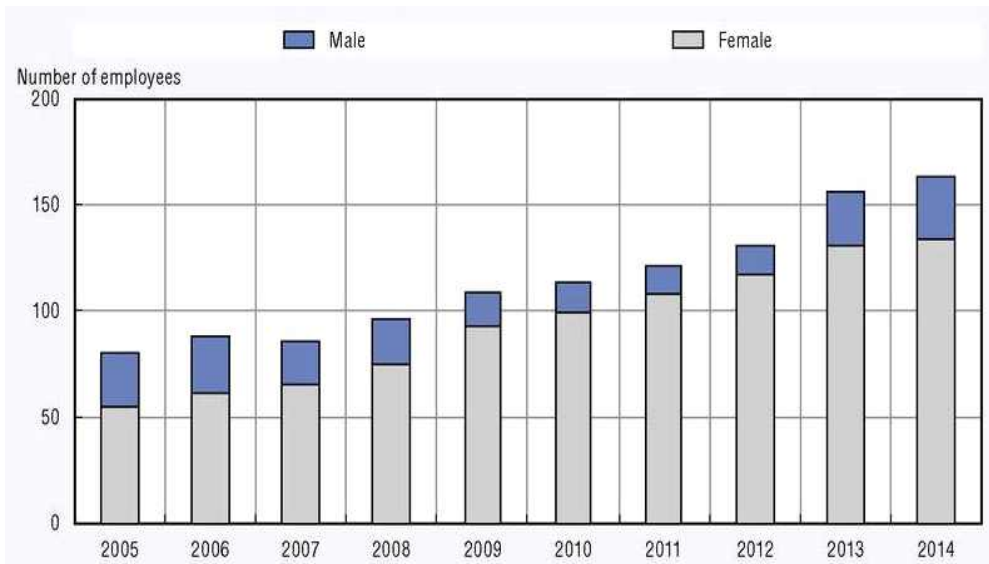
24) 아래의 1)~4)번까지의 사례는 2014년 OECD에서 발간한 Job Creation and Local Economic Development 중 8장의 사례를 서술한 것이며, 5)의 사례는 2015년 한국노동연구원에서 발행한 사회적기업과 협동조합 고용영향평가 연구 중 7장 몬드라곤 기업 사례 가운데 고용관련 부분을 요약한 것이며, 마지막 6)의 사례는 오스트레일리아 사회적 기업에 관한 보고서의 일부를 요약한 것임을 밝힌다.

1) 북아일랜드: Ashton Community Trust

북아일랜드의 아쉬튼 지역공동체(ACT)는 아일랜드 노스 벨패스트(North Belfast)에 위치한 사회적 기업이다. 그런데 이 지역(North Belfast)은 북아일랜드에서도 유독 취약계층이 많이 거주하는 지역으로 분류되어 왔다. 예를 들어, New Lodge는 북아일랜드에서도 주민들의 상대적인 박탈감이 가장 높은 상위 3개 지역 가운데 하나이다. 따라서 이 지역은 갈등수준이 높으며 North Belfast에서 발생하는 사상 사고의 20%가 일어나는 등 문제지역이기도 했다.

20여 년 전 설립된 아쉬튼 지역공동체(ACT)는 이 지역에서 고용서비스, 교육훈련, 지역발전 등을 포함한 다양한 측면에서의 자선활동을 해 왔다. 그 결과 다양한 지역활동의 성과를 쌓아 왔으며 2013년에는 북아일랜드 사회적 기업상을 수상하기도 하였다. 아쉬튼 지역공동체(ACT)는 연간 4백만 파운드의 매출을 올리고 있으며 160명이라는 적지 않은 직원을 고용하고 있다. 직원들의 대부분은 이 지역 출신자들이다. 아래의 [그림 6-6]은 연도별 ACT의 고용규모를 나타낸 것으로 매년 고용이 조금씩 늘었음을 확인할 수 있다. [그림 6-6]을 보면 고용규모가 9년 전에 비해 고용이 2배가량 늘었음을 확인할 수 있다.

[그림 6-6] 아쉬튼 지역공동체의 연도별 고용규모



한편, 아쉬튼 지역공동체(ACT)는 고용창출만이 아니라 고용관련 이 지역 재활성화에 있어서 중요한 역할을 하고 있었다. 예를 들어, 지난 20년 동안 아쉬튼 공동체는 광범위한 직업훈련 및 고용촉진에 매진해 왔는데, 주로 사회적으로 소외되어 있거나 장기간 실업상태에 있는 취약계층이 대상이었다. 아쉬튼 지역공동체(ACT)는 19개의 봉사활동센터를 통해 2,145명의 수강생을 배출하였으며, 1,385명의 주민들에게 자격증을 취득할 수 있도록 도와주었고, 2013년부터 2014년 1년 동안 403명의 주민들에게 지속가능한 일자리를 제공하였다. 또 아쉬튼 맥스웨니 센터는 보육시설, 보조적인 물리치료, 인생상담코치, 필수적 기술, 역사프로그램, 좋은 인간관계 등에 대한 프로그램을 제공하고 있다.

마지막으로 아쉬튼 지역공동체는 Derry에 있는 너브센터(Nerve Centre) 및 MIT와 함께 소규모의 제조 실험실을 2012년부터 운영하고 있다. 벨페스트의 소규모 제조 실험실은 전 세계적으로 산재한 150여개의 소규모 제조공장 중 하나로 이들은 3D 프린터, 다양한 선반기계, 전자장치 등의 기술과 관련되어 있는 실험실이다. 새로운 창업자, 예술가, 학생 등이 기술개발과 새로운 제품을 만들기 위해 이와 같은 실험실을 이용하고 있다. 2012과 2013년, 소규모 실험에는 1,000명이 넘는 사람들이 참여하고 있다.

아쉬튼 지역공동체(ACT)의 사례는 소외지역이었던 노스 벨페스트(North Belfast) 지역에서 어떻게 고용을 창출했으며 사회적 기업이 중심이 되어 지역의 재활성화에도 기여했는지를 잘 보여준다. 즉, 아쉬튼 지역공동체는 직접고용 및 사람과 지역을 기반으로 한 지역 재활성화 접근을 통해 양질의 일자리 창출 및 사회적 자본을 창출 관련 다양한 시사점을 제공한다.

2) 이탈리아: Vesti Solidale

Vesti Solidale은 1998년 이탈리아 밀라노 인근에 설립된 협동조합으로, 이 조합의 설립목적은 자연을 보호하는 한편, 취약계층에 대한 일자리를 창출하는 것이었다. Vesti Solidale의 조직운영 원리는 환경보호와 더불어 상호주의, 연대, 민주주의 및 인간에 대한 존중을 기초로 한다. Vesti Solidale의 주된 활동은 옷가치나 기타 제품(예: 신발, 가방, 잉크젯 카트리지, 레이저 토너, 전자제품 및 핸드폰 등 환경적으로 지속가능한 소비패턴의 상품 등)을 수집하고 재활용하는 것이다. 비영리 조직인 Vesti Solidale은 적극적으로 정부기관 및 지역 사업체와 관계를 맺고 사업을 유지하고 있었는데, 2012년 활동을 살펴보면 다음과 같다.

- 9명의 직원들이 192,000개의 토너와 카트리지를 1,941개 민간기업 및 25개 공공기관에서 수집
- 20명의 직원들이 74개 공공기관 및 685개의 덤프스터를 통해 3,967톤의 옷, 신발, 가방 등을 수집
- 6명의 직원들이 261개의 민간기업에서 190톤의 전자제품을 수집
- 800개의 수집소에서 8,300개의 중고 핸드폰을 수집

Vesti Solidale는 설립목적에 따라 취약계층을 차별하지 않는 것을 원칙으로 하였고, 오히려 취약계층에게 일자리를 제공하기로 결정하였다. 여기서 취약계층은 다양한 인종 및 신체적, 정신적 장애인을 포함한다. Vesti Solidale는 1998년부터 2011년 동안 250명의 직원들을 고용해 왔으며 이중 65%는 최하위계층에 속한 사람들이었다. Vesti Solidale이 2012년 창출한 생산가치는 4,400만 유로였으며 당기 순이익은 세금공제 전 전체 생산가치의 4.9%였다.

3) 오스트레일리아: Clean Force Property Service

오스트레일리아의 일자리 연계형 사회적 기업들인 Clean Force Property Service, Equity Labour Services, Incito Maintenance, 그리고 GBE Electrical 등 4개 기업은 2001년 오스트레일리아 멜버른에서 설립된 기업들로 매년 1,000명의 구직자들에게 적절한 청소 일자리를 제공하는 것으로 유명하다.

이 중 Clean Force Property Service는 2001년 호주에서 처음으로 설립된 사회적 기업으로 정신적 장애를 가진 사람들을 고용하는데 초점을 두고 있다. 이 회사는 주로 민간기업과 지역공동체와의 계약을 통해 청소업무를 담당하고 있으며 정신적 장애를 가진 직원들을 고려하여 유연근무시간제, 개인들에게 최적화된 일, 팀 단위 일 등을 설계하여 일자리를 제공하고 있으며 전체 84명의 직원을 고용하고 있다. 이중 정신적 장애를 가진 사람은 74명이다.

Clean Force Property Service는 사업체로 문을 열면서 장애를 가진 직원들에게 청소 일을 최적화하는 방식을 통해 660만 호주달러를 벌어들였으며 수익금으로 장애를 가진 지역주민들을 지원하고 있다. 지금까지 200명의 노동자들이 독립적으로 생활할 수 있도록 지원했다. Clean Force Property Service의 이익 중 86% 이상은 이윤을 목적으로 한 판매를 통해 축적되고 있으며 42개월 이상 흑자를 낸 바 있

다. 또 오스트레일리아 장애인기업의 자격으로 정부로부터 일정 수준의 재정적 지원을 받은 바 있다.

사회적 기업의 투자대비 사회적 이익에 관한 연구에 따르면, Clean Force Property Service는 가장 높은 수준의 사회적 이익을 실현하고 있는 기업으로 분류된다. 예를 들어, 호주 1달러 투자대비 6.1달러의 사회적 경제적 가치가 내부 이해관계자들, 가족, 지원을 받고 있는 노동자들을 위해 창출되고 있는 것이다. 투자대비 경제적 이익이든 사회적 이익이든, 많은 증거들은 노동자들의 삶의 질에 대해 긍정적인 영향을 보여준다. 예를 들어, 2011년 실시된 조사에 따르면, 사회적 기업에 고용되어 6개월이 지난 사람들의 71%는 일자리에 만족한다고 응답했다. 이러한 결과를 통해 확인할 수 있듯이, Clean Force Property Service의 사례는 사회적 기업이 단지 일자리를 창출하는 것을 넘어 전통적으로 노동시장에서 배제되어 있었던 취약계층 노동자들에게 일할 기회를 부여하고 공동체의 일원으로 살아갈 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 적지 않은 의미를 가지고 있다.

4) 프랑스: Group VITAMINE T

1978년에 설립된 그룹 비타민 티(이하 비타민T)는 현재 프랑스에서 활동하는 선도적인 일자리통합형 기업이다. 비타민T그룹은 서비스산업, 재활용품산업 등의 다양한 분야에서 13개 기업을 운영 중이다. 비타민T그룹은 2012년 현재 2,717명의 직원을 고용하고 있으며 연간 매출액은 대략 4,000만 유로 수준이다.

비타민T그룹의 미션은 직무불안정성 및 실업을 최소화시키는 것이다. 비록 비타민T그룹은 다른 민간기업과 마찬가지로 운영되고 있지만, 회사는 취약계층노동자들을 노동시장에 편입시키기 위해 다양한 활동을 전개하고 있다. 회사는 민간기업과 마찬가지로 자신들의 상품을 서비스를 판매하는 것으로부터 이익을 내고 있으며 가격, 품질, 시간적 제약 등에 영향을 받고 있다. 비타민T그룹은 회사가 비용측면에서 자립을 위해 분투하고 있으며 정부기관에 의해 지원의 대부분은 교육훈련을 위한 지출로 사용한다.

2012년 정부보조금은 약 580만 유로였으며 이는 비타민T그룹의 총이익의 12.7%에 해당하는 금액이다. 그런데 이러한 정부원조는 그룹의 활동에 매우 핵심적인 역할을 한다. 또 비타민T그룹은 정부보조금 중 245만 유로를 사회에 다시 환원하고 있다. 한편, 비타민T그룹의 내부 교육훈련을 받은 사람들 가운데, 54%는 창업을 하거나 정규직 및 계약직으로 일자리를 얻거나 아니면 또 다른 훈련프로그램을

이수하는 등 긍정적인 영향이 있는 것으로 나타났다.

5) 스페인: 몬드라곤 그룹

한국에도 많이 소개된 몬드라곤 그룹은 스페인의 바스크 자치지방 주에 설립된 주로 협동조합 형태의 기업으로 260여개의 기업 가운데 103개 기업이 협동조합 형태의 기업으로 알려져 있다. 그런데 몬드라곤 그룹 협동조합의 규모는 매우 다양한데 적게는 13명으로 구성된 협동조합도 있고, 많게는 4,000명에 이르는 협동조합도 있는 것으로 알려져 있다. 현재 몬드라곤 그룹은 스페인만이 아니라 중국, 태국, 인도, 싱가포르 등 아시아 지역에 생산공장을 가지고 있다. 몬드라곤 그룹의 주된 사업 영역은 금융, 산업, 유통, 지식 등 4개 산업이다.

몬드라곤 그룹의 전체적인 고용규모는 2014년 현재 74,117명으로 전체 고용노동자 중 42.9%는 바스크 지방에서 고용된 인원이며, 41.7%는 바스크 이외의 스페인 지역에서 고용되었고, 나머지 15.4%는 해외에서 고용된 노동자들이다. 이러한 결과를 보았을 때, 몬드라곤 그룹은 바스크 지방은 물론 스페인 전체적으로 고용에 적지 않은 기여를 하고 있는 그룹임을 알 수 있다.

다만, 몬드라곤 그룹이 이전의 사례들과 달리, 그룹의 규모가 확장되면서 정규직만이 아니라 조직의 효율성을 위해 임시직을 활용하고 있다는 점이다. 또 해외사업장이 늘어나면서 임금, 기업복지 등 근로조건이 상이해지고 있으며 이는 부분적으로 협동조합이 가지는 평등, 공정 등의 가치에 위반된다는 지적이 있기도 하다. 같은 맥락에서 몬드라곤 그룹에 속한 기업 중 일부는 경영위기에 처했을 때 직원들을 해고하기도 하며, 이때는 협동조합의 조합원보다 비조합원들을 먼저 해고하는 것으로 확인되었다. 이러한 사례는 협동조합 혹은 사회적 기업이라고 할지라도 기업이 해외진출 및 사업영역의 확장으로 인해 기업의 규모가 커지게 될 경우, 사회적 경제의 주체로서 추구하는 미션(예: 취약계층에 대한 보호, 양질의 일자리 창출 등)과 시장에서의 경쟁압력 등으로 인한 효율성 위주의 인력관리(예: 비정규직 활용, 인력구조조정 등)가 서로 충돌할 수 있음을 보여준다는 점에서 의미가 있다.

6) 오스트레일리아: 사회적 기업을 통한 청년실업 극복

오스트레일리아의 사회적 경제를 통한 청년실업 해소 사례는 여러 가지 측면에

서 우리나라에 유익한 시사점을 제공할 수 있다. 무엇보다 청년실업의 상황이 우리와 비슷하다. 최근 들어 청년실업률이 높아지고 있으며 이러한 현상은 시드니, 멜버른 대도시에서 주로 발생하고 있다. 한편, 우리나라와 마찬가지로 오스트레일리아정부 역시 자국의 청년실업이 비단 경제불황 때문으로 해석하지 않고 있다. 이는 오스트레일리아의 노동시장 상황이 그리 나쁘지 않기 때문이다. 즉, 경제가 호황일 때도 청년실업률은 떨어지지 않고 있다. 현재 오스트레일리아의 15~24세까지의 청년실업률은 14.5%로 우리나라 청년의 공식 실업률보다도 약간 높은 편이다.

이러한 상황을 극복하기 위해 오스트레일리아는 청년들의 기업가정신(entrepreneurship)을 강조하며 창업(Startup)을 위한 다양한 지원정책을 펼치고 있다. 일반적으로 기업가정신이란 새로운 아이디어, 이른바 혁신을 기업조직에 적용하는 것을 의미한다. 비록 혁신적인 기업조직은 위험수준이 높지만 새로운 것을 창출하는 힘을 가진다. 따라서 이전 세대보다 새로운 지식으로 무장한, 가능성이 풍부한 청년들에게 적절한 사업방식이라 할 수 있다. 최근 연구에 따르면, G20 국가에서 새로운 일자리의 67%는 기업가정신을 가진 기업에서 창출되고 있다는 분석이다(Pinelli and Atalla, 2014). ILO 역시 기업가정신을 가진 새로운 기업조직은 열정과 에너지를 가진 청년들에게 매우 적합한 시스템이며 새로운 일자리를 창출하는데 기여해 왔다고 강조한다.

실제 오스트레일리아의 청년창업은 G20 국가 중에서도 선도적인 위치를 차지하고 있다. 구체적으로 청년창업자금 지원(5위), 기업가정신 문화(5위), 교육훈련(2위) 등이 좋은 점수를 받고 있다. 이러한 배경에서 오스트레일리아의 청년세대(15~24세)의 창업비율은 2007년 전체 기업 중 3%였으나 2011년에는 6%로 2배가 늘어났고, 현재에도 계속 확대되고 이는 추세이다. StartupAUS²⁵⁾에 따르면, 오스트레일리아 청년들의 창업기업은 2033년까지 540,000개의 일자리를 새롭게 만들 것으로 추정되고 있다. 따라서 오스트레일리아에서 청년창업은 주요한 일자리 창출을 위한 미래전략 중 하나로 받아들여지고 있다.

청년창업 중에서도 관심을 받고 있는 것이 사회적 기업이다. 2014년 오스트레일리아에서 사회적 기업은 대략 20,000여개로 존재한다. 그런데 이러한 규모는 5년 전에 비해 약 37%나 늘어난 숫자이다. 사회적 기업의 지속률을 보면, 73%는 적어도 5년 이상 운영되고 있으며, 62%는 10년 이상 운영되고 있는 기업들이다. 또 사회적 기업은 우리나라와 달리 오스트레일리아 내부시장만이 아니라 국제적인 네트

25) <https://startupaus.org>

워크를 갖고 운영되기도 한다. 2014년 현재 오스트레일리아에서 사회적 기업의 경제적 규모는 전체 GDP의 3% 가량이지만 앞으로는 더욱 늘어날 전망이다(Social Traders, 2014)

자료(Social Traders, 2014)에 의하면, 사회적 기업의 49.1%는 청년세대에 유익한 점들을 제공하는 것으로 나타난다. 다른 연구에서도 청년들에 대한 사회적 기업의 유익은 주로 직접적인 고용과 교육훈련이다. 예를 들어, 직접적인 고용이 18.1%였으며 일자리 알선이 8%였다. 교육은 2가지로 나누어지는데, 청년층에 대한 교육훈련이 21.2%, 새로운 일자리를 찾기 위한 교육이 13.5%였다(Barraket et al, 2010). 사회적 기업을 통한 청년실업 감소를 실증적으로 연구해 온 학자들은 청년들에게 일자리를 제공하거나 일자리를 얻기 위해 교육훈련을 제공하는 사회적 기업들이 늘어날수록 청년세대의 실업이 줄어든 것으로 확신하고 있다.

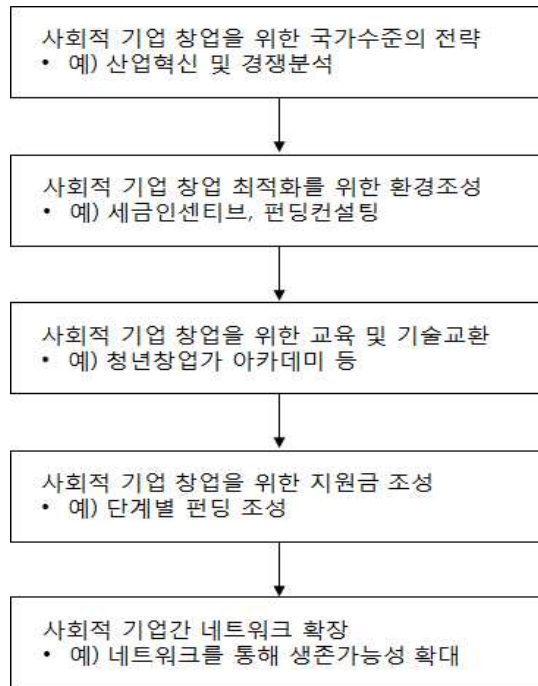
다만, 사회적 기업이 단순히 정부의 재정지원으로는 유지할 수 없기 때문에 사회적 기업들이 새롭게 시장을 창출하고 더 나은 서비스를 제공함으로써 청년세대를 위한 일자리를 만들어야 한다고 조언한다. 이러한 조언들은 새로운 이야기가 아닌데, 유럽의 경우에도 장기적으로 생존하고 있는 사회적 기업의 대부분은 정부 지원에 대한 의존보다 더 혁신적인 제품을 만들고, 더 나은 서비스를 제공하는 것에서 이익을 창출하고 있으며 창출된 이익을 통해 고용을 늘려가고 있다.

오스트레일리아를 포함하여 외국의 사례를 살펴보면, 사회적 기업의 창업에 대한 정부의 역할이 비단 재정적인 지원으로 국한되지 않는다. 많은 경우 자금지원 외에 사회적 기업의 설립, 운영, 상품에 대한 아이디어 등 전반적인 지원을 하고 있다. 사회적 기업의 창업에 대한 프로세스도 매우 명확한 편이다. 아래의 [그림 6-7]은 오스트레일리아의 사회적 기업 지원에 대한 체계를 도식화한 것이다.

[그림 6-7]을 보면, 사회적 기업의 창업을 지원하기 위한 정부의 노력이 체계적으로 이루어짐을 알 수 있다. 먼저, 어떤 산업에서 어떤 기술력이 사회적 기업에 유리한지 중앙정부 차원에서 분석이 이루어지고, 이를 바탕으로 사회적 기업을 지원하기 위한 법, 제도적 환경을 정비한다. 이후 예비 창업가들을 대상으로 다양한 교육이 이루어지며 일정한 수준을 도달한 창업가들에게 실질적인 지원금이 단계별로 조성되고 창업 이후 사후관리가 이루어지고 있다. 한편 청년세대를 위한 창업 교육은 매우 어린 학생들을 대상으로 이루어지기도 한다. 예를 들어 퀸즐랜드의 젊은 창업가를 위한 아카데미(Academy for Young Entrepreneurs, AYE)의 교육대상은 10~12세의 청소년들이다. 이 프로그램에서는 성공적인 사업을 위해서는 어떻게 아이디어를 모아야하는지를 교육한다. 프로그램의 구체적인 교육주제는 소규모

창업의 개발과정, 필요한 기술 및 재정자립방법, 글로벌 시민의식, 사회적 기업의 지속가능성을 위한 창의성 및 혁신 등 매우 구체적이다.

[그림 6-7] 오스트레일리아의 사회적 기업
창업에 대한 지원



오스트레일리아만이 아니라 유럽 전체적으로 사회적 기업에 대한 교육이 매우 활성화되어 있다. 다른 예로, 2008년부터 스코틀랜드는 모든 학교에서 사회적 기업에 대한 교육을 국가적인 수준에서 진행하고 있다. 대상학교는 600여개의 학교이다. 교육 내용은 앞서 오스트레일리아와 유사하게 어떻게 사회적 기업을 창업할 것인지와 사회적 기업의 조직적 비전이 사회에 얼마나 유익한지를 주로 다룬다. 마지막으로 선진국의 사회적 기업 지원활동은 사회적 기업에 대한 창업 지원활동이 비단 정부에 의해서만 이루어지는 것이 아니라 다양한 민간 네트워크가 동원된다는 점이다. 예를 들어 영국의 Raspberry Pi는 젊은 청년들의 IT관련 사회적 기업을 지원하는 다양한 프로그램을 운영 중이다.

5. 소결: 한국에의 함의

1) 취약계층 고용창출을 위한 사회적 기업의 비전 명확화

해외 주요 선진국의 사례를 보면 규모가 크건 작건, 사회적 기업의 비전과 미션을 분명히 할 때 투자대비 사회적 기여가 크다는 것을 확인할 수 있었다. 사회적 경제가 추구하는 상호(호혜)성, 민주주의적 운영원리, 사회적 약자를 위한 일자리 창출 등이 사회적 기업에 올바르게 투영될 때, 사회적 기업이 사회구성원들로부터 인정받고 나아가 지속가능성도 높아질 수 있다.

반대로, 몬드라곤 그룹의 사례에서 알 수 있듯이 사회적 기업 혹은 협동조합 형태의 기업이라고 할지라도 기업규모가 과도하게 커지고 사업의 영역이 확장될 때, 기업의 운영원리가 올바르게 서 있지 않을 경우 시장의 논리에 의한 기업운영이 불가피함을 확인할 수 있었다.

선진국의 사례를 보면 사회적 기업은 고용창출 자체에도 사회적 기여를 하고 있지만 더욱 중요한 역할은 취약계층을 위한 기업 활동이 활발한 것이었다. 우리나라의 사회적 기업들도 약 60% 가량이 취약계층을 우선적으로 고용하는 것으로 나타나 사회적 기업의 고용패턴이 선진국과 비교하여 크게 다르지 않음을 확인할 수 있었다. 다만, 우리나라의 사회적 기업들은 ‘생존’과 ‘운영’에 버거워 사업을 영위하고 취약계층을 고용하는데 머물러 있는 것이 사실이기도 하다. 이에 비해 선진국의 사회적 기업 사례를 살펴보면, 수익금을 일부 혹은 상당 부분을 사업체가 설립되어 활동하고 있는 지역의 재활성화 및 취약계층의 재취업을 위한 교육훈련 등에 활용하는 것으로 나타났으며 그 효과도 적지 않았다. 이러한 지역공동체를 위한 활동은 기부 이상을 넘어서 사회적 기업의 존재 이유를 지역공동체 주민들과 공유할 수 있다는 점에서 인상적이다.

따라서 사회적 기업들이 점차 늘어나는 상황에서 우리나라의 사회적 기업들 역시 사회적 기업의 비전을 명확하게 돌아보고 정부 지원에 의한 생존 그 자체에 머무를 것이 아니라 사회적 기여를 어떻게 창출할 것인가에 대해 더 많은 고민을 해야 할 것이다. 즉, 우리나라의 사회적 기업 역시 취약계층의 고용에만 국한된 활동을 넘어서 지역공동체를 위한 활동으로 그 영역을 넓혀야 할 것이다. 이러한 가치관 정립을 위한 정부차원의 교육도 필요할 것으로 보인다.

2) 사회적 기업에 대한 국민적 공감대 형성

사회적 기업에 관한 선행연구들은 사회적 기업의 질적 성과는 해당국가의 경제 규모만이 아니라 정치, 문화적인 측면에 의해서도 달라질 수 있다고 주장한다. 즉, 사회적 기업의 성공은 사회 전반적인 가치관과 밀접하게 관련되어 있다고 할 수 있다. 사회적 기업이 안정적으로 운영되고 이를 통해 고용창출의 효과를 확대하기 위해서는 사회구성원들로부터도 일정정도 ‘사회적 기업에 대한 보호 프리미엄’을 받는 것이 중요하기 때문이다. 실제 사례기업들의 대부분은 정부 및 공공기관과의 계약이 기업의 이익창출에 있어서 중요한 부분을 차지하고 있었다.

따라서 우리나라에서도 사회적 기업의 지속적인 생존과 성장을 위해서는 사회적 기업 그 자체에 대한 협소한 논의를 벗어나 사회시스템 측면에서의 사회적 경제의 의의와 사회적 기업의 필요성에 대해 대중적 공감대를 형성하는 것이 중요한 과제가 될 수 있다. 지금처럼 정부로부터 직접적인 인건비 지원을 받는 방식의 사회적 기업은 지원금이 끊어졌을 때 운영자체가 어려울 수 있다. 오히려 장기적으로 정부지원보다 중요한 것은 사회적 정당성을 확보하는 일이다. 다행스러운 것은 Social Media의 확산과 더불어 이른바 ‘착한 기업’에 대한 대중적인 호의가 늘어나고 있으며 이러한 현상은 social media에 상대적으로 친숙하고 참여도가 높은 젊은 세대에게 확산되고 있다는 점이다.

3) 장기적인 생존을 위한 기업가정신 함양 및 자생력 확보 및 지원

선행연구에 따르면, 우리나라 사회적 기업에 고용된 노동자들은 대부분 저임금을 받고 있는 구조임을 알 수 있었다(황덕순 외, 2015). 이러한 결과에 대해 저자들은 전반적으로 경영능력의 취약함 등 내부적 요인과 정부지원의 축소 등 환경적 요인을 지적하고 있다. 이러한 연구결과는 아직까지 우리나라 사회적 기업의 운영이 기업가정신을 반영하고 있지 못하며 정부지원에 대한 의존도가 높음을 시사한다.

이에 비해 선진국의 성공사례를 살펴보면, 대부분의 사회적 기업들이 기업으로서의 창의성을 갖기 위해 부단한 노력을 하고 있음을 확인할 수 있었다. 예를 들어, 다수의 사례에서 기업의 일차적인 수익원천은 정부지원금이 아닌 상품 및 서비스판매에 따른 수입이었다. 물론 이들 사회적 기업에 대한 정부 및 공공기관의

직·간접적인 지원과 시장에서의 배려가 없다고 할 수는 없지만 생존을 위해 더 나은, 차별적인 상품 및 서비스 생산을 위해 노력하고 있었다.

따라서 우리나라의 사회적 기업들도 정부의 직접적인 재정지원에 대한 의존도를 줄이고 대신 상품의 다양화 및 서비스의 질적 개선을 통해 독자적인 생존시스템을 모색하고, 이를 통해 사회적 기여를 확대하는 전략을 갖는 것이 바람직하며 이를 위해 정부는 산업분석 및 경영컨설팅 등의 지원을 고민해 볼 필요가 있다.

Ⅶ. 녹색경제와 녹색일자리 추진을 위한 지역노동정책 사례연구

1. 도입

경제 활동을 지속하면서도 환경에 미치는 부담을 줄이기 위해 생산과 소비 과정을 ‘녹색화(greening)’해야 한다는 요청이 세계적으로 증대하고 있다. 경제의 ‘녹색 전환’ 혹은 ‘녹색성장’은 노동자가 종사하는 산업이나 작업장을 전환하는 어려운 도전과 함께, 경제적 다변화와 혁신의 기회들도 창출한다. 온실가스 배출 감축과 에너지원의 변화는 생활과 노동 방식에 변화를 요구하며, 지역 수준의 행위자들은 이 전환을 추동하는 중요한 역할을 할 수 있다. 녹색경제가 특히 초기 단계에서 특정한 지방과 지역에 집중되는 경향에 따라 교육과 훈련 시스템의 지역 역량 역시 중요하게 대두된다.

이 장에서는 지역노동정책이 녹색경제 및 녹색일자리의 추진에 가질 수 있는 역할과 개선과제를 해외의 주요 사례들을 통해 탐색해 본다. 이를 위해 우선 기후변화와 노동시장의 일반적인 관계, 그리고 녹색일자리의 개념과 논점을 먼저 일별하고, 지역노동정책이 이와 관련하여 갖는 특징을 검토한다. 이어서 환경정책과 녹색경제 정책을 결합한 주요 대도시의 제도와 정책, 그리고 지역의 일자리 창출과 경제 성장 요구를 일련의 녹색일자리와 녹색경제 프로그램으로 화답하고 있는 지역 수준의 정책과 실천의 사례들을 검토한다. 결론에서는 이를 유형화하고 종합하여 지역노동정책이 가져야 할 방향을 제시한다.

2. 녹색경제와 지역노동정책의 관계

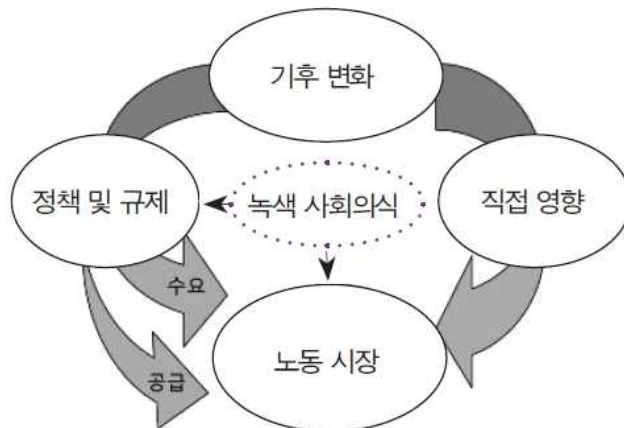
1) 기후변화와 노동시장의 관계

환경적 압력과 변화 중 최근 경제에도 큰 영향을 미치는 것이 기후변화다. 기후 변화에 적응하고 기후변화의 진전을 완화하려는 여러 정책은 일자리에도 다양한

방식으로 영향을 미친다. 먼저 기후변화 자체가 상품의 생산 조건을 변화시키거나 생산성을 변화시키는 경우가 있다. 예를 농림어업은 날씨 변동으로 수확량이 줄 때 큰 영향을 받게 되며 연료 등 원자재 가격이 오를 때에도 산업 환경의 변화를 겪게 된다. 이처럼 기후변화가 노동시장에 직접 영향을 미치는 경우가 있는가 하면, 기후변화에 관한 대중의 인식이 달라지고 관련 마케팅이 성장하면서 ‘소비자 행동’이 변화하는 흐름도 길게 보면 상품 생산과 노동시장에 영향을 미친다. 녹색 상품과 친환경상품, 또는 에너지 절약형 차량 생산과 소비가 유도되는 현상인데, 이렇게 ‘녹색제품’ 시장이 만들어지고 성숙하면 기업들도 녹색시장에 뛰어들게 된다(에너지기후정책연구소, 2016).

이러한 녹색 사회의식은 기후변화와 에너지 수급 관련 정책 및 규제가 만들어지거나 강화되는데 영향을 주고, 이것이 다시 노동시장의 수요와 공급에 간접적으로 영향을 미치게 되기도 한다. 기존의 노동시장은 이러한 요인들의 영향 속에서 정부, 기업, 노동자, 관련 시민사회 조직 등 행위자들의 전략과 행동에 따라 구체적인 변화 양상을 보이게 된다. 아래 [그림 7-1]은 이러한 관계를 잘 보여준다.

[그림 7-1] 기후변화가 노동시장에 미치는 영향

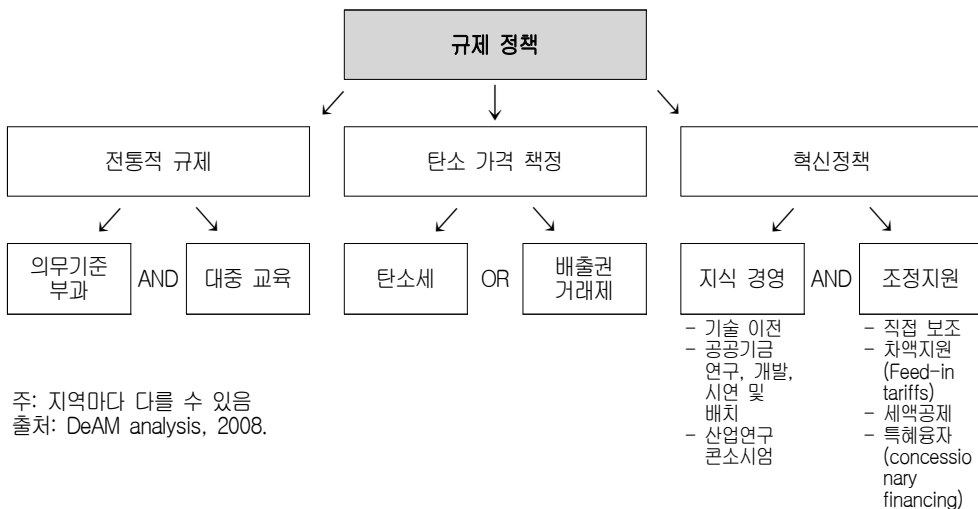


출처: Martinez-Fernandez, Hinojosa, and Miranda(2010), 에너지기후정책연구소(2016)에서 재인용.

국제 수준의 기후변화 협약과 관련하여 도입되는 규제들은 포괄적인 영향을 미치게 된다. 여기에는 전통적인 규제 정책(의무적 기준 부과, 대중 교육 등)뿐 아니라 탄소 가격부여(탄소세, 배출권거래제), 혁신정책(지식경영, 조정지원) 등도 포함

된다. 1997년 시작된 교토의정서 체계에서도 선진국은 온실가스 배출 수준 감축 의무가 적용되었고 배출권 거래제 등 관련 제도가 도입됐다. 유럽 등 초국적 지역 수준에서 기준을 둘러싼 협정이 맺어지거나 세제 등이 도입되기 때문에 기후변화 규제가 산업과 노동시장에 미치는 영향은 이미 어느 정도 드러난 셈이다. 또한 후진국을 대상으로 하는 기후변화 관련 기술이전, 재생에너지 보급 지원을 위한 ‘발전차액지원제도(Feed-in-tariffs)’와 각종 금융 제공 등 비제조업 영역의 노동시장에 미치는 영향도 점차 확대되고 있다.

[그림 7-2] 기후변화 규제의 분류체계



출처: Martinez-Fernandez, Hinojosa, and Miranda(2010)에서 재인용

프랑스의 환경경제위원회(Commission des comptes et de l'économie de l'environnement)가 제시한 환경정책과 고용정책 간의 접목 관계는 녹색경제가 가질 수 있는 정책 영역과 아이템을 잘 보여준다. 이에 따르면 환경정책이 고용을 확대시키거나 축소시킬 가능성도 있을 뿐 아니라, 단기적이고 장기적인 영향도 복잡하게 얽혀있음을 알 수 있다(손영우, 2008).

- 환경보호 활동의 창안: 환경통계 체계에 명시된 오염에 대한 예방과 그 처리와 관련된 행위를 확대한다.
- 환경관련 수요가 나타남에 따라 서비스와 상품의 다양화와 질적 개선: 환경의식 고양은 경제 주체의 행위를 변화시킨다. 이것은 친환경제품처럼 소

비 분야와 여가 분야뿐만 아니라 주식시장에서도 반영된다. 이러한 변화는 동시에 자연공원, 녹색여행, 도시생활 등 다양한 환경 관련 서비스의 증가를 동반한다. 이러한 사회적 증가는 성장과 고용에 중요한 영향을 미친다.

- 환경 추구에 따른 소비와 생산비용의 증대: 하지만 환경정책이 동시에 고용에 부정적인 영향을 가져올 수 있다. 비록 단기간의 현상일지라도 생산과정의 변경, 오염절감을 위한 생산비용의 증가는 가격에 영향을 미쳐 수요의 감소로 이어질 수 있으며, 이는 생산 절감과 고용 삭감으로 이어질 수 있다.
- 손해비용의 절감: 환경보호 활동에 따른 비용 증가는 단지 고용 확대와 같은 생산비용의 상승만을 연관지어 해석될 수 없다. 가령, 수질오염대비 활동을 위해 투자를 하면 이후 식수처리비용이 줄어들 듯이, 이러한 초기 비용증가가 나중에 생겨날 수 있는 손해비용을 절감시킬 수 있는 간접효과도 무시되어서는 안 된다.
- 생산력 혁신과 증대 고취: 환경정책의 확대로 기업은 이후 형성될 환경규제를 예견하게 되며, 이러한 환경 관련 혁신이 시장에서 차지하는 비중은 점점 높아질 것이다. 더불어 기업이 에너지나 원료 사용에 있어서도 환경문제를 고려하게 된다.

또한 어떤 산업 분야는 이러한 기후변화의 영향과 규제정책들로 인해 고용에 부정적인 영향을 받지만 다른 산업 분야는 긍정적인 영향도 받기 때문에, 기후변화가 노동시장에 미치는 영향은 한 방향으로만 이야기하기 어렵다. 그렇다 하더라도 기후변화의 영향이 산업에 따라 차별적으로 나타나게 될 것은 분명하다고 할 수 있는데, 간단히 말하여 석유와 석탄 같은 화석에너지에 의존하는 산업 영역은 위축되는 반면 재생에너지 산업 분야는 확대될 것으로 전망할 수 있다. ‘녹색일자리’는 녹색경제로의 전환 속에서 고용의 양과 일자리의 성격 변화 모두를 설명하는 개념으로 활용되고 있다.

2) 녹색일자리의 개념과 유형

녹색경제에서 중심이 되는 일자리인 ‘녹색일자리’는 녹색(green)과 일자리(job), 두 용어가 결합된 조어다. 기존의 화이트칼라와 블루칼라와 대비하여 그린칼라(green collar)라는 표현도 사용되지만, 그린칼라 중에서도 화이트칼라와 블루칼라는 여전히 존재한다. 녹색일자리에 대한 여러 정의가 존재하지만, 대표적으로 유엔환경계

획(UNEP)의 경우 녹색일 자리를 환경의 질을 보전하거나 회복하는데 실제로 기여하는 농업, 제조업, 연구 및 개발(R&D), 행정, 서비스 활동들에서의 일로 정의하며, 특히, 생태계와 종 다양성 보호, 고효율 전략을 통한 에너지, 물질, 물의 소비 저감, 경제의 탈탄소화, 그리고 모든 형태의 폐기물과 오염의 발생을 최소화하거나 발생시키지 않는데 도움을 주는 일자리들을 포함하는 것으로 폭넓게 정의한다(에너지기후정책연구소, 2015).

녹색일자리 개념은 맥락에 따라 세 가지 측면에서 구분하여 보는 것도 유용하다. 예를 들어 녹색일 자리를 범위, 시간, 이념의 세 측면에서 보면 이들은 각각 고유한 영역을 갖더라도, 서로 교차하면서 특수한 의미를 갖는다(에너지기후정책연구소, 2015).

<표 7-1> 녹색일 자리의 세 측면

구 분	함 의
범 위	• 협의적 개념: 특정 직업군으로 유형화에 수월 • 광의적 개념: 포괄적 의미 지향
시 간	• 정태적 개념: 특정 시기의 일자리 지칭 • 동태적 개념: 사회전환 과정에서의 일자리 전환 강조
이 념	• 보수적 개념: 환경개선 및 Light Green 지향 • 진보적 개념: 사회변혁 및 Deep Green 지향

여전히 녹색일 자리에 대한 가장 일반적인 설명은 협의의 개념으로 특정 직업군을 유형화하는 정태적 접근이다. 이러한 측면에서 녹색일 자리는 ‘보다 친환경적으로 업그레이드된’ 일자리이며, 이에 해당하는 다양한 특정(녹색의) 직업군으로 유형화할 수 있다. 한국을 포함하여 많은 나라의 정부가 활용하는 녹색일 자리 집계 방식도 대부분은 이렇게 특정한 기준으로 분야와 직종을 선별하는 것이다. 아래의 <표 7-2>는 산업 분야를 기준으로 녹색일 자리로 분류될 수 있는 직종을 제시한 사례다.

<표 7-2> 녹색일 자리의 유형

분야	직종
재생가능에너지 —태양력	전기공학기사, 전기기술자, 기계기술자, 용접공, 금속조립인, 전기장비조립사, 설치조무사, 건설관리인

분야	직종
재생가능에너지 —풍력	환경공학기사, 철강 근로자, 터빈 설계사, 판금속 기사, 기계 기사, 전기장비조립사, 건설장비운전사, 공업용 트럭운전사, 생산 관리인
농업·먹거리	화학공학기사, 화학자, 화학장비운전사, 화학기술자, 혼합기계사, 친환경·바이오연료 농부, 공업용 트럭운전사, 농업 관리자, 농산물 감독관
건물(개보수)	전기기사, 난방/냉방기 설치사, 목수, 건설장비운전사, 지붕 관리자, 단열기사, 건물 점검인
대중교통	토목기사, 선로 설치사, 전기기사, 용접공, 버스 운전사, 철도 운전사, 교통 감독관
재활용·폐기물 관리	폐기물처리기사, 폐기물수집인, 트럭운전사, 유해물질제거기사, 보수 및 수선기사, 환경공학 기사, 중장비 기사

출처: Pollin et al. (2008); 에너지기후정책연구소 (2015)에서 재인용.

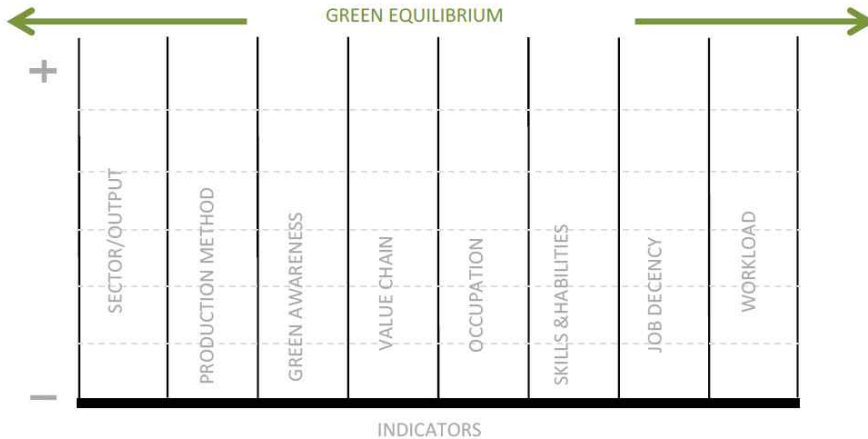
하지만 직업군만을 기준으로 유형화하는 이러한 접근은 여러 가지 문제가 있음이 지적되어 왔는데, 무엇보다도 해당 분야나 직종이 녹색경제로의 전환이라는 동태적 과정에 대하여 어떻게 기여하는지를 제대로 평가하기 어렵게 만든다는 점이다. 게다가 한 사람의 노동자를 놓고 보더라도, 그가 수행하는 직무는 시간에 따라 다른 성격을 가질 수 있다. 예를 들어, 한 트럭운전사가 하루는 풍력 터빈을 운반하고 그 다음날은 석유 시추장비를 운반하는 경우, 이 트럭운전사의 일을 단순히 녹색일자리로 분류하기 어렵기 때문이다.

이러한 맥락에서 CFE/LEED(2010)는 산업의 녹색지표를 부문의 특성/생산물, 생산방법, 녹색 인지도, 가치사슬, 직종, 숙련과 기술, 일자리의 질, 노동부하 등 8가지로 구분하여 각각의 지표가 모두 녹색일자리의 견지에서 중요한 의미를 갖는다고 제시한다. 녹색일자리가 대표해야 할 것을 정의하면서 이러한 기준들을 적절히 조합하여, 지역의 정책가들은 ‘녹색균형 상황판(green equilibrium dashboard)’을 참고할 수 있다. 여기서 ‘녹색균형’은 노동시장 내의 녹색일자리가 이 기준들을 모두 충족하는 상태를 가리킨다. 노동시장이 단기간에 이 녹색 균형에 도달하는 것은 실제로 불가능하지만, 녹색 균형 시나리오의 녹색 노동 시장을 발전시키는 데에 좋은 참조점이 된다.

때문에 최근에는 녹색일자리 직종의 숫자나 일자리의 개수만을 따지기 보다는, 기존 일자리를 포함한 경제와 일자리의 ‘녹색화(greening)’ 또는 ‘더 녹색인(greener) 일자리’와 같은 표현의 접근이 더 많아지고 있다. 이러한 접근은 특히 중앙정부와

지방정부에게 녹색일자리 정책의 의미를 더 설득력 있게 만들며, 보다 전향적인 접근을 위한 동기를 부여할 수 있다는 장점이 있다.

[그림 7-3] 녹색 균형 상황판의 지표들



출처: CFE/LEED (2010: 24)

한편, 녹색일자리의 기준과 정의가 다양하듯, 그에 따라 녹색일 자리를 둘러싸고 여러 쟁점이 드러나고 있다. 먼저 일자리의 질에 관련된 측면인데, 전통적으로 환경보호에 기여하는 것으로 간주되는 협의의 녹색일자리들이 ‘괜찮은 일자리(decent job)’가 아닌 경우가 많다는 점이 지적되곤 한다. 실제로 미국이나 독일 같은 선진국의 녹색일자리 직종에서도 질이 낮은 일자리가 많이 나타나고 있다는 보고가 나오고 있다.

Good Jobs First에서 대표적인 녹색산업 분야인 풍력과 태양광설비 제조업, 녹색건축업, 재활용 산업에서 만들어진 일자리 실태를 조사한 결과를 보면, 오히려 녹색일자리의 조건이 열악한 경우가 많은 것으로 나타났다. 재활용산업에서 발견되는 일자리 중에서는 미국의 최저 임금수준(poverty wage)에 미치지 못하는 경우가 다수 있었고, 녹색건축 산업에서 미조직 노동자들의 임금은 조직 노동자들보다 크게 낮았으며, 일부 녹색산업의 경영자들은 노조에 적대적인 경우도 조사되었다. 녹색 기업으로 알려진 곳들 중 일부는 노조 배제와 불법 이주노동자 착취에 의존하기도 하는 것으로 보고되었다. 따라서 Good Jobs First는 “녹색일자리가 자동적으로 좋은 일자리는 아니며, 때문에 우리는 그렇게 되도록 만들어야 한다”고 결론을 내린다. 그렇다면 문제는 ‘녹색’과 ‘괜찮은’, 이 두 키워드의 관계인데. 아래의 <표

7-3>은 녹색이지만 괜찮지 않은 일자리가 있는 반면, 괜찮지만 녹색이 아닌 일자리도 있음을 보여준다. (에너지기후정책연구소, 2015) 따라서 지역 수준의 녹색일자리 창출과 촉진 정책을 강구함에 있어서도, 일자리의 숫자뿐 아니라 질적인 측면들에 좀 더 많은 관심이 요구되고 있다.

〈표 7-3〉 녹색일자리 범주

녹색이지만 괜찮지 않은 일자리	녹색이면서 괜찮은 일자리
• 적절한 직업 안전성이 없는 전자제품 재활용 노동자들 • 저임금 태양 판넬 설치자들 • 착취당하는 바이오연료 플랜테이션 일용 노동자들	• 조직화된 풍력과 태양력 일자리들 • 녹색 건축가들 • 충분한 임금을 받는 대중교통 노동자들
녹색도 괜찮지도 않은 일자리	괜찮지만 녹색이 아닌 일자리
• 적절한 안정성이 없는 석탄광업 노동자들 • 아프리카와 라틴 아메리카의 화훼산업 여성 노동자들 • 돼지 도살장 노동자들	• 조직된 자동차산업 노동자들 • 화학 엔지니어들 • 항공 파일럿들

출처: 에너지기후정책연구소 (2015)

3) 지역 수준이 녹색경제와 일자리정책에서 갖는 의미

지역 수준의 경제 및 노동시장 정책에서 ‘녹색’의 의미가 갖는 중요성은 무엇보다, 외부 환경과 내부의 요청으로 인해 새로이 떠오르는 대표적인 영역이라는 점에 있다. 기후변화와 환경오염에 관한 각종 국제협약과 에너지 상황의 유동성은 국가뿐 아니라 지역 수준의 대응도 시급하게 만들고 있다. 이러한 요구는 이미 새로운 산업과 고용을 자생적으로 창출하고 있으며, 그것이 지방정부와 기업의 경쟁력의 바탕이 될 수 있는 한편, 이에 부응하지 못하는 지역경제와 제도는 병목현상을 드러내며 뒤처지게 된다. 도시와 지역의 입장에서 더욱 쾌적하고 매력적인 도시와 경제로 전환할 수 있는 계기로 삼을 수도 있고, 그 반대일 수도 있다.

둘째, 지방정부와 도시 공간이 갖는 행정력과 제도, 집적된 구조의 수준이 환경이슈에 대한 대응 그리고 일자리의 창출이나 변화를 촉진하는데 중요한 역할을 할 수 있다. 뒤에서 살펴볼 전환이론으로 보면 지역과 도시는 레짐과 니치가 상호작용

용하는 열린 ‘전환장’으로 기능할 수 있다. OECD의 보고서를 정리한 바에 따르면, 도시와 녹색성장 정책에는 네 가지 핵심요소가 제시될 수 있다(한동민, 2010).

〈표 7-4〉 도시와 녹색성장 정책의 4개 핵심요소

핵심요소	내 용
1. 공공서비스 및 공공 부문 조달의 녹색화	○ 녹색상품과 서비스를 공공부문에서 우선 구매하여 시장의 수요를 촉진하고 일자리를 창출 ○ 건물, 교통 및 정보통신기술, 재생에너지, 재활용 등이 주요한 분야 - 낙후된 기존 건물의 에너지 효율을 높이고 관리비용을 낮추기 위한 대규모 건물 보수는 신축 건물에 대해 건축 표준을 적용하는 것보다 노동집약적인 일자리 창출에 기여 - 도심 교통정책에 정보통신기술을 활용하여 통근량을 줄이고 서비스 수준을 개선함으로써 대규모 투자보다 비용 효과적인 성과를 창출 가능 - 재생에너지 분야는 화석연료 에너지분야에 비해 노동집약적(제조 및 건설분야)인 바, 일자리 창출에 크게 기여 - 재활용 분야는 환경을 보호하면서 일자리를 창출할 수 있는 분야로서 정부는 재활용품의 공공구매, 재활용자재 수집, 공장시설 지원 등을 통해 민간기업 성장 및 일자리 창출에 기여
2. 산업활동의 녹색화 지원	○ 녹색기술을 적용하여 자원을 절약하고 에너지 효율성을 높이는 산업활동을 지원하여 녹색산업시장을 확충, 이를 통해 녹색일 자리를 창출 ○ 재생에너지, 재활용 등 녹색산업으로의 전환을 위해서는 교육훈련, 인력양성 등을 지원하여 지역단위 노동시장 수요를 충족시킬 필요
3. 녹색상품, 녹색기술 이용 촉진: 녹색상 품 가치 및 소비자 인식 제고	○ 녹색상품과 서비스의 시장진입을 위해서는 소비패턴의 조직적인 변화가 필요하므로 소비자 교육프로그램, 환경표준과 환경라벨링(eco-labelling) 등을 시행하고, 환경친화적 소비에 대해 가격 인센티브를 제공 ○ 에너지 절감을 위해 캠페인을 추진하고, 정보통신기술을 활용한 스마트 미터 기술을 적용하여 가구의 에너지 이용효율을 개선
4. 연구개발 지원 및 녹색기술의 혁신적 인 활용	○ 저탄소 친환경기술의 혁신을 촉진하기 위한 연구개발을 지원하고, 산업, 대학, 연구소 간의 환경 이노베이션 클러스터 형성을 촉진

출처: 한동민(2010)에서 요약

이러한 전환의 촉진에는 지역 리더십이 요구되며, 지방정부와 지역정책의 역할도 크다. 우선 지방정부 등 지역의 공적 행위자들은 녹색 전환과 확산에서 ‘앵커 기관(anchor institutions)’으로서 노동 관행, 행정력, 공공조달 등을 통해 중요한 역할을 할 수 있다. 이는 기술과 적용이 초기 단계에 있기 때문에 ‘실행에 의한 학습(learning by doing)’이 작동하는 청정기술 같은 신홍산업에 특히 그렇다. 예를 들어, 덴마크 노르일란은 1980년대에 전력생산의 지역분산화 맥락에서 열병합발전(CHP)을 추진했는데, 지자체들이 주요 소비자가 되어 이를 통해 에너지 공급의 다변화와 재생에너지 확충에 기여했다. 다른 한편 도시 인구가 절대 다수가 됨에 따라 도시와 도시 지역의 지도자들은 탄소발자국을 줄이고 대중교통을 활용하도록 함으로써 녹색성장 촉진에 특별한 책임성을 갖게 되기도 한다(OECD, 2014).

셋째, 지역에서 환경친화적 프로그램을 통한 녹색일자리는 취약집단(여성, 청년, 이주민 등)의 사회통합 촉진과 함께 생활환경을 개선하는 등의 시너지 효과를 거둘 수 있다는 점이 중요하다. 녹색일자리의 상당 부분은 지역의 열악한 환경 조건을 개선하는 데서 창출될 수 있으며, 취약집단이 흔히 갖고 있는 낮은 숙련으로도 소화할 수 있는 일자리다. 또한 대표적인 녹색일자리 프로그램인 에너지 효율 개선 사업과 소규모 재생에너지 설치 사업은 저소득층의 에너지 비용 부담을 줄여주고 생활과 건강 향상에도 도움이 되기 때문에 지방정부는 동기를 부여받고 지역사회는 높은 수용성을 가질 수 있게 된다. 그래서 여러 사례에서 지역의 녹색일자리 정책은 사회적경제 정책과 긴밀히 연결되고, 실제로 사회적경제 조직들이 녹색일자리 사업을 담당하는 경우가 많다. 물론 이러한 일자리가 ‘괜찮은 일자리’가 되도록 하는 것은 더 많은 노력과 제도적 보완을 필요로 한다. 어쨌든 이러한 측면들은 녹색일자리 정책이 단지 지방정부가 수립하는 하향적 개별 프로그램뿐 아니라 지역사회의 역량 참여와 성장까지 전제하는 고용 및 복지 거버넌스 방식의 변화와도 연결된다는 점을 알려준다.

3. 주요도시의 녹색경제와 녹색일자리 정책 사례

1) 도시의 녹색경제 정책의 배경

세계 인구의 절반이 도시에 거주하고 있으며, 도시는 전 세계 에너지의 60~80%

를 소비하고 이산화탄소 배출량의 절반 가까이를 배출하고 있다. 도시화가 온실가스 배출의 주요 원인 중 하나로 지적되고 있는 만큼 도시의 기후변화 대응과 녹색경제로의 전환은 시급한 과제이다. 특히 문제의 근원은 도시 자체가 아니라 도시 형태와 생활방식 그리고 에너지원이다.

이런 점에서 도시와 지역 차원에서 기후변화에 대응하고 녹색경제로 전환하려는 시도가 점차 활발해지고 있다. 도시가 기후변화의 핫 스팟(hot spot)이면서 동시에 도시정책을 통해 전 지구적 기후의제에 대응하는 해결자의 구실을 할 수도 있기 때문이다. 또한 중앙과 지역 간의 일방적인 형태보다 상향식 방식과 하향식 방식이 결합된 하이브리드 형태가 기후 대응에 가장 적합하기 때문이기도 하다.

최근에는 이런 흐름에 맞춰 국제기구와 지역사회에서 주목할 만한 연구와 조사가 진행되고 있다. 선도적인 몇몇 지방정부들이 각종 실행사업을 적극적으로 추진하면서 일정한 성과를 보이고 있으며, C40와 ICLEI와 같은 도시간 네트워크를 통해서도 관련 정보와 노하우가 다른 도시와 지역들로 공유·확산되고 있다. OECD는 “지역경제와 고용개발(LEED)”의 일환으로 “기후변화, 고용과 지역 개발” 프로젝트를 진행해왔다. 또한 OECD는 지역개발프로젝트 중 하나로 ‘녹색도시(Green Cities)’를 지향하는 ‘도시녹색성장(urban green growth)’이라는 개념적 틀로 도시와 녹색성장에 관한 연구와 조사를 수행하고 있다. 2012년 리우+20 회의를 앞두고 지역과 도시 수준에서의 녹색경제로의 전환을 위해 녹색일자리와 빈곤퇴치, 재정과 녹색투자, 거버넌스와 제도의 측면에서 ‘녹색도시경제’가 제안되기도 했다. 구체적인 사례로 미국의 아폴로 동맹(Apollo Alliance)과 같이 녹색거버넌스를 통한 지역 단위 녹색 노동시장에 대한 아래로부터의 실천적 접근이나 벨기에 플랑드르 지역의 녹색전환 프로그램처럼 유럽 수준 정책이 지방정부의 경제 및 일자리정책으로 연결되는 다차원적이고 시스템적인 접근도 찾아볼 수 있다.

그런데 저탄소 경제로의 전환 과정에서 국가 전반에 걸쳐, 특히 지역 수준에서 극심한 물리적 변화나 정책간의 갈등 상황을 경험하게 된다는 점에도 유의할 필요가 있다. 도시계획, 교통, 환경 및 기후변화, 지역경제와 재정, 노동시장, 복지와 보건 등 거의 모든 영역이 기후변화와 밀접하게 관련되어 있기 때문에, 종합적이고 포괄적인 접근이 필요하고 상호보완적 정책을 패키지로 묶는 기후정책이 효과적이다. 이러한 기후정책통합(climate policy integration)은 기후변화 완화 및 적응의 목표를 환경정책 뿐만 아니라 비환경정책까지 포함하는 모든 단계의 의사결정에 결합시키고, 기후변화 완화와 적응을 위해서 예상되는 결과를 정책의 전반적인 평가와 연결시키며, 기후정책과 다른 정책 사이의 갈등을 최소화하려는 노력으로

볼 수 있다(에너지기후정책연구소, 2012).

여기에서는 런던, 파리, 베를린 같은 주요 대도시의 녹색경제 정책을 통해 관련 정책의 기획과 집행 구조, 주요 내용, 녹색일자리의 현황과 시사점을 넓게 살펴본다.²⁶⁾

2) 런던

(1) 기후변화 정책과 집행기구

2000년대에 들어 런던의 시장들은 ‘런던 플랜(London Plan)’이라는 종합적인 공간발전 계획을 바탕으로, 탄소배출을 줄이고 저탄소 경제와 관련한 새로운 고용 기회를 창출시키는 많은 정책과 프로그램들을 발전시켜왔다. 특히 탈집중화된 에너지 시스템, 가정과 건축물의 에너지 효율 제고, 녹색 작업장과 저탄소 교통 확대에 중점을 두었는데, 현재 런던에는 5,500개의 기업에서 10만명이 저탄소 경제 분야에 근무할 정도로 저탄소 경제의 기반을 넓히고 있다. 저탄소 경제는 런던 경제의 4%를 차지하는 것으로 추정된다.

켄 리빙스톤 시장이 재임 중이던 2007년 2월에 런던시는 기후변화행동계획(Climate Change Action Plan)을 수립했는데, 온실가스 배출을 2025년까지 1990년 대비 60% 감축하는 목표를 세우고 400억 파운드 투자해 225,000개의 녹색일자리를 창출한다는 내용을 발표했다. 이는 2004년에 수립했던 온실가스 감축목표치보다 강화된 것으로 2007년 IPCC 4차 보고서가 더욱 강력하고 시급한 감축 노력을 제안한 데서 기인한 것이다. 2008년 이후부터 집권하고 있는 보리스 존슨 시장도 전반적으로 이러한 정책방향을 계승했다. 7,000호의 가정과 250개 상업 및 공공시설에 태양광을 설치하고 풍력발전소를 확대하고, 가정부문은 에너지 효율 향상과 지역 에너지 시스템을 통해 가구당 평균 300파운드의 연료비를 줄이고, 상업·공공부문은 300만톤, 운송부문은 290만톤을 감축해 2025년까지 총 770만톤을 감축한다는 계획을 세웠다.

켄 리빙스톤이 2004년 시장 선거 공약으로 제시했던 런던기후변화기구(London Climate Change Agency; LCCA)가 2005년에 설립되었는데, 이 기구는 시장이 에너지 전략을 수립하고 행동계획을 실천하는 것을 지원하는 실질적인 사업수행 기

26) 이 절은 주로 에너지기후정책연구소(2012)의 내용을 요약 및 보완한 것이다.

관으로 에너지, 교통, 폐기물, 물과 관련된 프로젝트를 수행한다. 당시에는 2010년까지 1990년대 기준으로 20% 배출감축을 목표로 하고, 2050년까지 2000년의 60% 감축을 장기목표로 설정했다. 대표사업으로 시청 청사에 태양광 발전기를 설치하였고, 런던교통박물관 등에 태양광 발전기를 설치하는 프로젝트도 진행하고 있다.

그리고 2006년에는 런던기후변화파트너십(London Climate Change Partnership)도 구성되어 세부 목표를 수립하고 실행하고 있는데, 이 파트너십의 주요 목표는 ① 기후변화가 런던에 미치는 영향, 대응행동, 위탁연구에 대한 정보를 모아 배포하고, ② 런던의 정책입안자들이 기후변화의 영향을 인식하고, 적응방안을 개발하도록 지원하고, ③ 런던 기후변화 적응 전략, ‘런던 플랜’, 기타 전략과 정책을 개발 지원하고, ④ 미디어와 연계해 기후변화의 영향과 적응 방안을 런던시민에게 홍보하도록 추진하고, ⑤ 유사한 목적을 가진 다른 도시와 기구와 정보와 경험을 교류하고, ⑥ 런던의 기후변화에 준비 상태를 평가하고 모니터링 하는 것이다.

런던기후변화기구는 2009년에 런던개발기구(London Development Agency: LDA)로 통합되어 런던개발기구 소속의 지역공사로 남게 되었고, 런던개발기구를 중심으로 런던의 기후변화정책과 녹색경제·일자리 정책이 총괄·집행되는 형태로 바뀌었고, 2012년 3월에 런던개발기구가 폐지되면서 런던시청(Greater London Authority) 자체 조직으로 그 기능이 이관되었다.

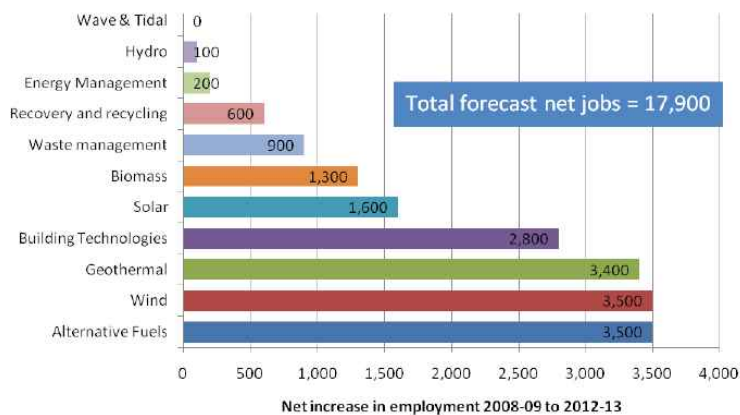
(2) 저탄소 녹색경제와 노동시장

런던시는 녹색투자와 다른 지원 계획들과의 연계 속에서 도시의 정책 우선순위를 반영하면서, 저탄소 일자리(low-carbon jobs)에 대한 포괄적인 정의를 개발하는 구체적인 분석을 수행했다. 2007년부터 켄 리빙스톤 시장과 런던개발기구는 런던에서 녹색경제로의 전환이 노동시장에 어떤 영향을 미칠지 체계적으로 파악하고자 했다. 이에 따라 런던개발기구는 도시의 저탄소 분야에 대한 저탄소 일자리의 수, 형태와 기술도 등을 파악하는데 필요한 노동시장 데이터를 수집, 분석, 업데이트하는 조사를 실시했다. 녹색경제로의 전환을 용이하게 하고 수요를 예측하고 부정적인 영향을 줄이기 위해서는 이런 데이터 수집, 분석, 모니터링이 필수적이라는 인식에서 출발한 것으로 기존 노동시장 데이터를 충분히 갖추고 있지 못한 상황에서 새롭게 저탄소 녹색경제를 중심으로 관련 자료 시스템을 구축했다.

런던의 녹색경제의 노동시장 분석을 처음 실시한 2007년에는 에너지 효율화와 재생가능에너지 분야를 다뤘는데, 해당 분야의 기술과 고용자원과 노동 수요와 공

급의 차이, 기업 내 존재하는 교육과 훈련 등을 조사하고 10개의 정책 권고사항을 제안했다. 이후에는 런던 내의 녹색경제와 녹색일자리에 대한 포괄적인 작업을 지속적으로 추진했다. 주요 내용을 살펴보면, 2008/2009년에는 10만 명이 저탄소 분야에 고용되었는데, 2012/2013년에는 약 18,000명의 신규 일자리가 창출될 것으로 예상하고, 이중 2,200개의 신규 일자리는 실업자나 저숙련 노동자에게 할당될 것으로 전망했다.

[그림 7-4] 런던의 저탄소 경제 분야 고용증가 전망

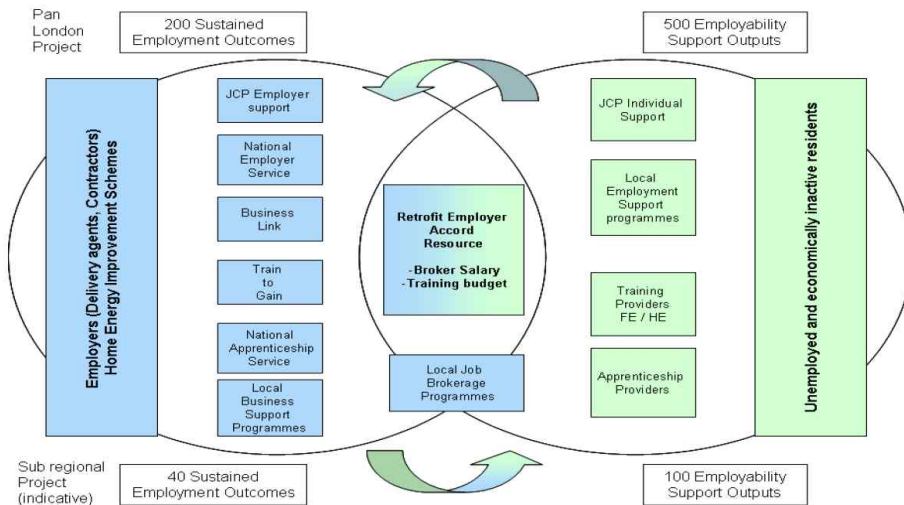


출처: London Development Agency (2010), 에너지기후정책연구소(2012)에서 재인용.

런던개발기구는 이런 데이터와 전망을 바탕으로 Retrofit Employer Accord Pilot (REAP)과 같은 녹색일자리 중개프로그램을 개발하여 시행하고 있다. 구체적인 사업으로는 주택에너지 효율화 사업(RE:NEW)과 공공건물에너지 효율화 사업(RE:FIT)을 실행하고 있으며, 저탄소 고용과 기술 프로그램(Low Carbon Employment and Skills Programme)과 같은 정책을 실행하고 있는데, 여기에는 실업자들에게 고용 기회를 제공하기 위한 활동도 포함된다.

한편 런던의 작업장의 숙련도는 대체로 높은 편인데, 기후변화와 관련한 대부분의 신규 일자리의 숙련도를 더 높일 필요가 있다. 또한 고숙련 노동자들에게 새로운 기회가 되는 상황뿐만 아니라 에너지 진단, 폐기물, 재활용과 같은 저숙련 노동자들에게 고용 혜택이 확산될 수 있도록 할 과제를 안고 있다(에너지기후정책연구소, 2012).

[그림 7-5] Retrofit Employer Accord Pilot의 전달 모델



출처: Miranda, G. et. al.,(2011a). 에너지기후정책연구소(2012)에서 재인용.

3) 파리

(1) 기후변화-녹색경제 정책과 거버넌스

파리와 일드프랑스(Paris-IDF) 지역은 녹색기술 혁신을 추동하는 측면에서 높은 도시 경쟁력을 확보하고 있으며 대략 112,000명이 녹색일자에 종사하고 있는 것으로 추정된다. 그만큼 파리는 생태지역으로 발돋움하기 위해서 다양한 녹색성장 전략을 추진하고 있다고 볼 수 있다.

파리는 프랑스 중앙정부의 국가비전과 정책방향의 변화와 함께 기후변화-녹색경제-일자리 분야에 관심이 더 커졌다고 볼 수 있다. 프랑스 정부가 비록 녹색경제나 녹색성장을 명시적으로 제출하지는 않았더라도, 2000년대 초반부터 경제와 환경을 동시에 고려한 전략적 사고를 했다는 점을 발견할 수 있다.

그러나 초기 전략적 접근에는 녹색경제 개념에서 핵심인 에너지-환경의 정책 목표와 일자리-부가가치 창출이라는 경제정책 목표 간의 상호작용은 부재하거나 단지 부분적으로만 나타났다. 그러다가 2003년에 지속가능한 발전 국가전략(SNDD)이 수립되고, 특히 2007년에 정부, 지자체, 기업, 노조, NGO가 참여하고 생태적 연대 협약을 핵심 개념으로 삼는 “환경 그르넬(Grenelle de l'Environnement)”이 구

성되면서 과거와 질적인 차이를 보이게 되었다(에너지기후정책연구소, 2012).

파리는 중앙정부의 방향전환에 한발 앞서 자체적인 활동을 시작하는데, 2008년에 경제와 환경목표를 담은 도시계획에 대한 청사진(SDRIF)을 발표했다. 경제발전과 혁신을 위한 지역전략(SRDEI)은 이를 발전시켜 2011~2014년에 9억 600만 유로를 투자할 것을 계획했다. 그런데 2007년 대선에서 사르코지 대통령 후보의 공약으로 제안된 지역발전계약(CDTs), 즉 “사회적으로 헌신하고 일자리를 창출하는 지속가능한 발전”을 촉진하고자 수도 파리의 미래를 그린 파리광역계획(Greater Paris Scheme)과 갈등하는 상황이 벌어졌다. 이는 OECD의 많은 대도시, 특히 수도에서 자주 발생하는 현상으로 중앙과 지역의 집권 여당이 달라 서로의 계획을 둘러싸고 생기는 것이다.

이렇듯 파리는 나름대로 지속가능한 발전에 대해 관심을 나타내면서 몇몇 계획을 수립하여 집행하고 있다. 그런데 일관성 있는 녹색경제 전략을 실행하기 위해서는 다양한 이해관계자들 간에 협력과 협동의 틀이 마련되어야 한다. 그러나 아직까지 공통된 비전과 강력한 리더십을 발견하기 힘들다는 지적에 대해서 전적으로 부인하기 어렵다. 대도시에서 특히 수도에서 이해관계자들이 파편화되어 있고 이들 간에 경쟁적인 관계가 지속된다면, 녹색경제-일자리 정책을 추진하는 데 장애가 발생할 것이다.

(2) 녹색일자리정책과 전망

그런데 프랑스의 초기 녹색일자리정책의 특징은 중앙정부가 직접 녹색일자리정책을 집행하기 보다는, 지방정부가 주도하는 사업에 대해 중앙정부가 간접적으로 지원 및 대출(credits) 등의 물적 지원을 했던 것이다. 하지만 중앙정부와 지방정부와의 결합방식은 단지 재정지원에 국한된 것은 아니었다. 중앙정부가 장기실업자를 위해 제시한 고용정책이 지방정부의 친환경 정책과 결합되었던 것이 또 다른 특징이라 할 수 있다. 이 당시 정부에서는 연대고용계약(CES)이라는 새로운 형태의 고용계약을 제시하였는데, 이 계약은 장기실업자와 비숙련청년들을 대상으로 한 정부지원 계약의 한 형태로 전체 녹색일자리 75%가 이 계약이 차지할 만큼 매우 중요한 역할을 하였다.

더불어 전국적으로 진행되는 직업훈련제도와 긴밀히 연관을 맺기도 하였다. 가령, 지방정부에서 환경 관련 사업을 진행할 때, 이 사업에 필요한 인력을 충원하기 위해 중앙정부 차원에서 진행하는 직업훈련제도를 이용함으로써, 지방정부 차원에

서는 장기실업자에 대한 직업훈련을 실시할 뿐만 아니라 그에 드는 비용을 절감할 수 있었다. 실제, 지역의회 산하에 지역환경위원회(DIREN)가 특화되어 환경 관련 사업 단체의 고용 창출을 지원함으로써 1994년 한 해 동안 전국적으로 환경 산업에서 1만 4,000여 개의 새로운 고용을 창출하는 성과를 낳았다.

이렇듯 프랑스 초기 녹색일자리정책은 재정문제에 있어서 중앙정부에 의해 그 초기 자금이 제공되었는데, 이것은 지방의 재정 현황에 따라 이 정책이 개별적으로 추진되는 것이 아니라 전국적으로 추진할 수 있도록 하기 위해서이다. 하지만 이 고용정책을 지속하고 확산하는 것은 지방정부의 몫으로 맡겨졌다. 즉, 정부의 지원은 정책 도입시 초기 자금으로 사용되었고 그것의 확대나 지속은 지역정부와 단체의 노력에 따라 달라질 수 있었다.

이후 1997년 10월 비상업 분야에서 26세 미만 청년 고용에 대해 5년간 정부가 지원하는 ‘새로운 청년고용계획(NSEJ)’이 진행되면서, 녹색일자리는 지방정부에 의해 진행되는 하나의 분야로 특화되어 자신의 성격을 뚜렷이 하게 된다. 그 결과 1997~2005년간 환경 분야에 2만 5,000개의 일자리에 4만 명의 청년이 고용되었다.

초기의 녹색일자리는 실업자 혹은 비숙련자들에 대한 사회통합 차원에서 정부지원 근로계약을 통해 활성화되는 특징을 지녔지만 녹색일자리가 점차 경제적 경쟁력을 갖기 시작하면서 그 성격이 변하기 시작한다. 또한 초기에 공공부문에 주로 높게 분포하였던 녹색일자리가 점차 민간부문으로 확대되어 가며, 초기에는 홍수 및 수해방지 작업 등 주로 지방에서 많은 성과를 거두었으나, 이후 화훼, 청소 등 도시에서도 확대되기에 이른다(손영우, 2008).

파리에서는 1990~1997년 사이에 26만개의 일자리가 사라졌고, 2000~2007년에도 10만개가 사라졌다. 이 때문에 파리는 일자리 감소 추세를 바꾸기 위해서 지역경제 활성화에 중심을 두고 있다. 이런 상황에서 파리의 굵직한 비전과 계획에서 기대하는 녹색일자리의 양적 증가는 사회적 통합과 응집에도 기여할 것으로 기대된다.

영역으로 보면 주로 건축과 교통부문에서 성장이 두드러지고 일자리 창출이 증가하고 있는 반면, 재생에너지, 폐기물 에너지화, 유기농, 물 부문에서는 녹색일자리 창출 잠재력에 비해 낮은 성과를 보이고 있다. 아래 <표 7-5>는 녹색분야의 고용 관련 연구조사들을 취합해 정리한 데이터로, 향후 해당 분야의 대략적 전망을 보여준다.

〈표 7-5〉 파리의 녹색분야의 고용: 현황과 전망

분야		고용 현황	2010~2020년 전망
건축	에너지 효율	25,000명 (2005~2009년에 13.8% 증가)	직접고용 10,700~42,200명, 간접고용 15,679~61,959명
			1백만유로당 직접고용 10.9명 창출효과
재생에 너지	태양	2,700~5,000명	직접고용 331명, 간접고용 66~265명
	풍력	지역 데이터 없음 (프랑스 전체에서 11,000명, 2007~2009년에 57% 증가)	직접고용 183~731명, 간접고용 262~1,046명
			1MW당 15.5명 창출효과
	지열	532명	-
			1백만유로당 직접고용 14.1명 창출효과 (심부지열의 경우 42명)
	바이오	1,183명	-
교통	제조, 관리	1,060,646명	직접고용 12,452~19,398명, 간접고용 20,862~38,676명
농업	유기농	430명 (관행농 2000~2010년에 29% 감소, 유기농은 2009~2010년에 43% 증가)	-
폐기물	재활용	2,965명 (2000~2009년에 15% 증가)	고용 2,845명
수자원	관리	7,636명 (2005~2009년에 14.1% 증가)	-
	재처리	2,472명 (2005~2009년에 9.1% 증가)	-

출처: Kamal-Chaoui-Plouin (2012). 에너지기후정책연구소 (2012)에서 재인용.

4) 베를린

(1) 기후변화-녹색경제 정책과 지원 시스템

베를린의 인구는 약 350만 명으로 서울, 런던, 파리에 비해 작은 규모이지만, 재생에너지를 비롯한 녹색산업 강국인 독일의 수도로서 기후변화 대응과 녹색경제로의 전환에 주목할 성과를 쌓아가고 있다. 국내에도 자전거 도로, 환경구역과 배출 표시 스티커, Tempo-30 속도규정 표지판, 환경구역 포털사이트 구축 및 운영, 태양광발전 건물과 에너지절약 파트너십 등으로 소개되기도 했다.

그런데 베를린은 기후변화가 중요한 의제로 부각되기 전부터 환경오염 감소와 기업 경쟁력 제고 그리고 일자리 창출을 통합적으로 접근해 온 역사를 갖고 있다. 1989년에 베를린 도시개발환경보호부의 주도로 중소기업을 위한 환경개선 프로그램을 시작했던 것이다. 유럽환경청에 따르면 이 프로젝트는 도시의 오염 수준을 낮추기 위해 환경보호를 위한 혁신적인 수단을 실행하고 새로운 환경기준과 기술을 도입하는 것과 동시에 지역의 중소기업들의 환경관리를 돕고 지역 환경 일자리 교육을 지원해 일자리를 창출하는 등 새로운 녹색경제의 기반을 조성하고자 함이었다. 이렇게 일찍이 베를린에서는 폐기물 감축, 수자원, 에너지 절감 등의 환경개선을 위한 정책을 지역경제와 일자리 정책과 연계하는 관점을 견지해왔다.

베를린은 독일 내에서도 선도적으로 에너지와 기후보호 정책을 추진했는데, 이미 1990년에 베를린 에너지 절약 조례를 제정해 기존 건축물의 난방 시스템 개선과 재생가능에너지 이용 확대를 추진했다. 1992년에는 베를린에너지청을 설립해 제도적 기반을 다졌다. 베를린에너지청은 시청이 지분을 일부 소유했지만 독립적으로 운영되는 에너지 자문회사(consultancy)로 에너지 절감·효율화 계획을 수립·집행하고 각종 정보를 홍보하는 캠페인을 진행한다. 그리고 베를린시청은 1994년부터 구체적인 에너지 프로그램을 주기적으로 발표하고 있다.

이런 바탕에서 기후보호 정책도 마련되었는데, 이에 따르면 1990년 대비 온실가스 배출량을 2020년까지 40%, 2030년까지 50%, 2050년까지 85% 감축할 계획을 세웠다. 이런 ‘베를린 기후정책 2050 비전’에는 2050년까지 모든 전력을 재생가능 에너지로 충당한다는 야심찬 목표도 포함된다. 2008년부터 베를린 시청은 기후보호를 우선적인 정책분야로 설정했다. 나아가 시의 모든 부서는 기후보호를 고려해 정책을 추진하기로 결정해 기후정책 프로그램은 구체적인 정책 목표를 갖고서 다

른 행정조직과의 협력을 한다.

베를린은 이와 같은 정책 목표를 실행하는 지원 시스템에 강점을 갖는다. 베를린에너지청의 역할 이외에도 연방정부와 독일부흥은행(KfW)에서 시행하는 저금리 융자 등 지원 프로그램에 더해 시의 재정은행인 베를린투자은행(IBB)이 에너지-기후 대응 사업을 위한 금리 우대 인센티브를 제공하는 프로젝트는 1991년부터 건축물 개선 사업을 대상으로 진행되고 있다. 이를 통해 40억 유로 이상이 대출되었는데 베를린 주택의 1/3이 수리되었고 에너지 소비는 50%가 절감될 수 있었다.

(2) 녹색경제의 파급효과

베를린 기후변화 정책에서 핵심적인 역할을 담당하는 환경 프로그램이 본격적으로 시행된 2000년부터 2006년까지의 1단계에서 1억, 2,700만 유로의 지원금 중 59%가 기후변화와 에너지 효율화 프로젝트에 사용되었다. 현재 집행되고 있는 2기(2007~2013년)의 1억 5,100억 유로 전체 예산에서 에너지 효율화 사업의 비중이 점차 증가하는 추세이다(염광희, 2012).

베를린은 이미 2010년까지 1992년 대비 25% 이산화탄소 감축을 목표로 설정한 바 있는데, 건물 개보수 공사가 대표적인 감축 수단이었다. 건물 개보수로 10년간 100만톤의 이산화탄소 배출을 감축하기로 결정했는데, 실제 이 목표는 2010년 이전에 달성하였다. 비단 민간 영역에만 국한된 것은 아니라 공공부문의 선도적인 기후변화 대응 역할이 크다. 연방정부와 지방정부 건물 등에 태양광 발전 시설 도입과 같은 재생가능에너지 이용을 장려했는데, ‘태양정부청사 구역’ 프로젝트의 경우처럼, 신축 정부청사 건물에는 모든 건축물에 적용되는 열 방출량 한계보다 30~40% 낮게 열을 방출해야 하고, 전기소비는 제곱미터당 연간 최대 25~50kWh로 낮춰야 하는 기준이 마련되었다. 그리고 전체 소비 에너지의 15%를 재생가능 에너지원으로 충당해야 했다.

현재는 2050년까지 모든 전력을 재생가능에너지로 충당하기 위해서 다양한 정책이 추진되고 있는데, 우선 지역난방과 열병합발전이 눈에 띈다. 이미 총 1,500km 길이의 지역난방 배관망과 5,200MW 규모의 시설로 서유럽 도시 중 가장 규모의 큰 지역난방 시스템을 갖췄다. 베를린에서 소비되는 약 42%의 전기가 바로 열병합발전에서 만들어지고 있다. 그리고 재생가능에너지를 확대하기 위해 공공 건축물의 지붕을 민간에 개방했는데, 태양광에너지 시설 데이터베이스 홈페이지를 활용해 누구나 지붕을 임대해 민간 발전소를 건설할 수 있다. 이런 정책 사업들은

‘베를린기후동맹’과 ‘베를린기후보호협력’ 등과 같이 행정기관, 에너지와 주택회사, 민간단체들의 파트너십 위에서 논의되고 추진되고 있다.

이외에도 베를린 환경부의 자문기구인 ‘기후보호자문회의’, 그리고 실제 추진되고 있는 여러 사업들의 과정과 결과에 대한 정보를 일반 시민들에게 제공하는 ‘베를린 임펄스’ 등 다층적인 파트너십이 형성되어 있다. 주택 에너지 효율화 사업의 경우에는 베를린 주택의 40% 이상을 소유하고 있는 베를린-브란덴부르크 주택조합협회가 2007년에 단열, 지역난방, 재생가능에너지 이용으로 2010년까지 1990년 대비 30%의 온실가스를 감축하겠다고 베를린 시와 협약한 것이 주요하여, 3년간의 노력만으로 목표를 달성할 수 있었다(염광희, 2012).

지난 20여 년간의 베를린의 결실은 지역 녹색경제의 잠재력이 얼마나 큰지를 보여준다고 할 수 있다. 여러 분야에서 녹색일자리도 지속적으로 확대되고 있다. 대략 42,000명이 약 500개의 녹색기업에서 직접 고용되어 근무하고 있으며, 이중 29,000명이 약 350개의 에너지 기업에서 종사하고 있다. 이중 재생가능에너지 특히 태양광산업의 성장이 두드러지는데 직접고용은 5,000개, 간접고용은 30,000개로 추정된다. 또한 유수의 대학과 연구소, 기업체가 위치한 장점을 활용해 22억 유로를 투자해 조성한 ‘태양광 클러스터’인 아틀러스호프 과학기술단지가 재생가능에너지 기술의 메카로 자리매김하고 있다(염광희, 2012).

4. 지역 수준의 녹색경제와 녹색일자리 정책 사례

1) 벨기에 플랑드르 지역의 지역 녹색경제와 일자리 창출

(1) 전환관리 정책의 발전

저탄소, 자원 효율적인 녹색경제로의 전환은 적절한 숙련, 지식과 경쟁력을 발전 시킴으로써만 가능하다. 에너지와 탄소배출이 많은 활동에 의존하는 나라들에서, 녹색경제로의 전환은 경제적으로나 사회적으로 큰 비용을 수반할 수 있다. 녹색경제로의 변화에 요구되는 구조적인 경제 변화들은 지역 수준에서의 주의 깊은 계획과 효과적 실행을 필요로 하게 될 것이다.

그런데 전환정책은 장기간에 걸친 사회-기술 혁신 활동을 통해 사회시스템의 근

본적인 변화를 만들고 지속가능한 사회로 나아가는데 목적을 두며, 그러한 전환 과정을 효과적이고 전략적으로 이루기 위한 정책으로 전환관리(transition management)가 부상했다. 특히 플랑드르는 환경 분야에서 시작된 전환관리가 정책 전반으로 확대되고 있어서 주목된다.

플랑드르에서는 2004년에 “지속가능한 건축물을 위한 플랑드르 전환 네트워크(DuWoBo)”, 2006년에 “지속가능한 물질관리 전환 네트워크(Plan C)”를 통해 처음 전환정책이 시도되었다. 이 두 실험은 일정한 성과를 거두어서, 특히 공무원과 정책결정자들에게 전환에 대한 학습기회를 제공했고, 전환정책의 선구자와 지도급 인사들이 성장하는 계기가 되었다. 이후 환경장관 크리스 페터스(Kris Peeters)가 이끄는 정부가 2009년 2기 집권하면서 전환정책을 폭넓게 도입할 것을 선언했고, 이 결과로 2011년에 기존의 “Flanders in Action”(ViA)에 전환관리를 통합했다. 이에 따라 2014년 현재 13개의 전환관리 프로그램이 추진 중이다(이은경, 2014).

전환이론가들에 따르면, 전환은 사회의 구조적 특성 또는 복잡한 하위 시스템이 ‘근본적’으로 바뀌는 ‘점진적’이고 지속적인 과정이다. 따라서 시스템 전환은 기술 혁신을 위한 연구개발 외에도 기존 시스템의 관성과 저항을 극복하고 새로운 시도의 불확실성을 낮추고 다양한 관련당사자들의 참여를 이끌어내는 과정이며, 20~50년에 이르는 장기간에 걸쳐 추진될 수밖에 없다.

또한 전환이론에서는 거시환경(landscape), 레짐(regime), 니치(niche)의 세 수준에서 일어나는 변화와 상호작용을 통해 시스템 전환이 가능한 것으로 파악한다. 화석연료 고갈, 기후문제의 부상, 온실가스 배출 감축을 위한 국제협약 등이 거시환경의 변화라면, 레짐은 에너지 기술과 관련 법제도, 요금 체계 등 상대적으로 안정적인 성격을 갖는 수준에 해당한다. 니치는 기존 레짐에서 통용되지 않는 새로운 기술혁신이나 변화가 나타나는 미시 수준이다. 세 수준에서 일어나는 변화는 서로 영향을 주고받으면서 진행되는데, 전환이론은 특히 거시환경과 니치의 자극과 압력이 레짐의 변화를 추동하는 과정에 주목한다. 그리고 전환관리는 전환실험이 가능한 공간, 즉 전환장(transition arena)을 필요로 하며, 전환장에 참여하는 이해관련자들의 학습을 통해 공통의 지식기반을 형성하게 된다(이은경, 2014).

플랑드르의 이러한 전환정책의 거시환경을 이루는 것 중 하나가 유럽연합의 정책과 동향이다. 유럽연합은 성장과 일자리를 위한 새로운 유럽 전략인 “Europe 2020”을 2010년에 발표했는데, 여기서 지속가능한 성장은 스마트한 성장, 포괄적인 성장과 함께 세 기둥을 형성한다. 또한 지속가능성의 목표들은 2008년의 에너지 및 기후 패키지에 기반하여 명시적인 목표를 정하는 전략과 관련되었다. 즉,

2020년까지 온실가스 배출을 1990년 대비 20% 감축하고, 에너지 효율을 20% 향상하며, 최종 에너지 소비에서 재생에너지 비율을 20%로 늘린다는 것이다. 앞의 두 목표는 생산물과 생산 과정에서 적용되어야 할 것인 반면, 세 번째 목표는 새로운 산업적 니치의 발전을 요구한다.

스마트한, 지속가능하고 포괄적인 경제로의 전환은 잘 작동하는 노동시장 없이는 실패할 수밖에 없다. 최근의 유럽고용전략은 “Europe 2020”의 틀거리 내에서 회원국들을 여러 분명한 목표들을 설정함으로써 그들 노동시장의 현대화하는 궤도에 올려놓고자 한다. 이러한 도전들에 대해 유럽위원회는 회원국들에게 2010년 11월에 나온 “새로운 일자리를 위한 새로운 숙련”이라는 선구적 기획 속에서 다양한 권고들을 제시하고 있다. 이러한 유럽 수준의 정책 및 권고들에 부응하여, 플랑드르는 노동시장의 현대화와 노동자 참여 증진, 그리고 적극적 노동력에 대한 직업 훈련 지속에 투자를 계속해갈 계획이다(WSE, 2011).

이러한 배경에서 플랑드르는 숙련과 일자리의 녹색화(greening skills and jobs)의 중요성을 인식하고 녹색 혁신을 고취하고 있다.²⁷⁾ 플랑드르 정부는 경제 성장을 환경적 영향으로부터 탈동기화 시키기 위해 노력해왔으며, 경제의 녹색화는 다수의 경제 전략 문서에서 높은 순위의 의제로 설정되어 있다. 2009년의 연립 합의(Coalition Agreement)는 2020년까지 지속가능한 경제 수립을 포함했다. 이는 “Pact 2020”과 “Flanders in Action”(ViA)이라는 두 문서를 통해 구체적이고 정량화된 목표를 갖게 되었다.

(2) ViA와 경제의 녹색화

앞서 전환이론에서 살펴보았듯이, 플랑드르 정부는 ViA의 목표들에 도달하기 위해 전환 방법론을 활용하기로 했다. 전환은 모든 사회적 파트너들이 장기적(2050년)으로 요구되는 행동들에 대해 함께 생각함을 의미한다. 이 아이디어는 현재의 시스템을 대체하는 새로운 시스템을 사고하는 것으로, 함께 결합될 때 거대한 진

27) 플랑드르는 녹색일자리의 개념에 대하여 포괄적 정의를 지지하는데, 이러한 유형의 적용이 노동시장정책의 조망에 보다 잘 들어맞기 때문이다. 플랑드르에서 고용 훈련 서비스를 전담하는 VDAB 역시 이러한 개념에 입각하여, 지속가능성 원칙에 기반하여 녹색일자에 대한 실용적 정의를 발전시켰다. 즉 녹색 활동이 노동의 양 중 대략 1/3을 구성하면 ‘녹색일자리’라는 용어를 적용한다는 것이다. 하지만 이러한 일자리 정의는 일정한 뉘앙스를 필요로 하는데, 모든 일자리에서 녹색의 일반적(generic) 숙련의 필요성과 발전을 기대하게 될 것이기 때문이다. 장기적으로는 모든 일자리가 녹색이 될 것이며, 단기적으로만 훈련 프로그램 영역에서 녹색의 구조화의 필요가 존재할 것이기 때문이다(WSE, 2011).

전을 나타내게 될 많은 작은 변화들을 통해 이루어진다. 여기에는 반드시 실험을 위한 여지가 있어야 하며, 여기서 파트너들은 그들의 비전을 조정하고 새로운 해법들을 제안할 수 있게 된다.

〈표 7-6〉 ViA 13개 전환과제의 주요 내용

신산업정책 (New Industrial Policy)	
비전	경쟁력을 유지하면서 혁신이 주도하는 ‘미래산업’이 부와 다양한 고용 창출. ViA의 모든 파트너들은 혁신적, 녹색, 사회적으로 강력한 경제가 함께 엮일 수 있는 경제 구조 추구
특징	원탁회의 운영, 원탁회의에 참여하는 정부 자문기구, 사회경제 위원회(SERV)를 통해 이 분야에 대한 자문과 혁신 정책 통합. 지속가능한 녹색 산업 등장과 성장 중심
중견기업 도약 (Gazelle Leap)	
비전	성장하는 중견기업이 성장할 수 있는 환경을 조성하여 일자리 창출과 경제발전 달성
특징	가젤기업이 처한 특수한 문제에 대해 맞춤형 정책을 제공할 필요성 충족. 이를 위해 잠재성 높은 기업가들에 집중적이고 깊이 있는 자문, 코치 제공. 정부 파트너로 투자, 교역, 기업 관련 정부 기관, 연구기관들 자문 참여
목적지향적 혁신 정책의 능률화 (Streamlining of Targeted Innovation Policy)	
비전	지식경제에서의 혁신이 사회 발전과 경제 발전에 강력한 지렛대 역할을 한다. 이를 위해 여러 정책 영역을 가로지르는 연결 고리 형성
특징	플랑드르의 과학기술의 강점과 사회, 경제 문제들을 연결함으로써 다학제적 혁신 허브, “혁신 코디네이션 집단”을 세부 분야별로 형성. 이를 통해 녹색 에너지, 녹색 교통과 운송, 생태적 혁신 등의 문제에서 변혁 추구. 사회적 기업, 폭넓게 지지되는 사회 혁신이 최근의 주요 관심사
모두의 능동적 참여 (Everyone Participates, Everyone is Active)	
비전	노동시장의 수요에 맞도록 능력을 배양하여 노동력 부족의 문제를 극복하고 여성, 이민, 장애인, 50대 이상의 고용 증가
특징	노동시장, 정부, 교육훈련기관 등의 파트너관계 형성을 통해 문제 접근, 교육, 산업의 대표자로 구성된 조종그룹(steering group)이 파트너 관계 강화를 위한 활동
아동 빈곤 (Child Poverty)	
비전	2020년까지 빈곤상태로 출생하는 아동수 50% 감소, 일반 빈곤 위험 30% 감소
특징	빈곤은 복합적인 문제이므로 정부, 서비스 제공 기관, 시민사회조직, 빈곤자 모임 등의 통합적 활동 지향. 단기 계획으로 플랑드르 빈곤 축소 실행계획을 추진중. 지방 조직들에게 플랑드르 정부에서 자문 제공

플랑드르의 보살핌 (Flanders' Care)	
비전	질 높은 보살핌 서비스 제공과 가시적이고 보살핌 경제(care economy)에 대한 기업의 사회적 책임을 촉진하여 모든 종류의 보살핌에서 혁신 실현
특징	보살핌 혁신 플랫폼이 보살핌 시설, 보살핌 제공자와 사용자, 연구기관과 산업에 자문 제공. 특히 보살핌 분야에서 ICT에 기반한 정보 공유에 중점, 플랑드르 정부의 씨앗 자금, “플랑드르 보살핌 투자” 편성
신재생 에너지& 스마트 그리드 (Renewable Energy and Smart Grids)	
비전	2050년까지 플랑드르의 에너지 수요를 100% 신재생 에너지로 충족, 스마트 그리드 개발. 최대한 많은 에너지를 플랑드르 내에서 생산하기 위해 보다 많은 소비자의 전기 생산, 촉진, 이를 스마트 그리드로 뒷받침
특징	분산적 에너지 생산, 신재생 에너지 생산을 위한 혁신 전략 개발 및 실행계획 추진 중, 이를 위해 플랑드르 에너지국(Flemish Energy Agency)은 이해관계자들에 자문 제공
지속가능한 생활과 건축물 (Sustainable Living and Building)	
비전	생활과 일을 동시에 지원하는 건축과 빌딩 시스템을 구축하여 생활과 일의 조화
특징	DuWoBo의 논의 계승
지속가능한 물질관리 (Sustainable Materials Management)	
비전	2020년까지 1차원료, 에너지, 물질, 공간을 최소로 사용하는 녹색 순환 경제(green circular economy)의 기반 구축, 물질관리와 물질 기술 분야 선도자
특징	비전, 전략, 전환경로 등에 대한 연구, 정보제공 등은 Plan C를 통해 추진. OVAM은 전환실험 중 및 자문 역할. 2020 실행계획 수립과 추진 중. 지속가능한 물질관리로의 전환 정도를 측정할 수 있는 지표 개발 중
내일을 위한 공간 (Space for Tomorrow)	
비전	공간을 다목적, 효율적으로 활용하여 녹지 보존 및 토지 이용 효율 제고, 이를 통해 플랑드르 환경과 생물다양성 보존, 거주민들이 사회문화적 관계를 맺기 용이한 환경 제공, 식량·원료·물질·동식물을 위한 녹지와 공공용지 확보
특징	정부 파트너와 각계가 참여한 플랑드르 공간 비전을 담은 녹색서(Green Paper)에서 문제점 제시, 그에 대한 다양한 참여자들의 토론과 의견을 백서에 포함할 예정
스마트 이동성 (Smart Mobility)	
비전	이용가능한 모든 교통, 운송 수단의 효율성 극대화를 통해 자유롭고 편안한 이동 보장
특징	다양한 교통수단과 교통정보 시스템을 활용. “신 이동성 계획” 수립을 위해 다양한 자문조직과 사회단체, 개인들로부터 의견 수렴. 여러 교통수단을 혼합하여 최대의 편의성을 발휘하도록 하는 접근

투자 프로젝트 가속화 (Accelerating Investment Projects)	
비전	투자자들이 적절한 기간 내에 사업 진행할 수 있도록 필요한 행정 제도 구비와 투자 환경 구축
특징	투자자에 필요한 의사결정과 정보 제공을 맞춤형으로 제공할 수 있는 방법론, “Route Planner” 운영. 신속한 인허가를 위해 행정의 위계별 참여와 협동을 통한 능률화, 절차의 투명화, 디지털 정보 제공과 신속한 업데이트
지속가능하고 창조적인 도시를 향해 (Towards a Sustainable and Creative City)	
비전	지속가능한 미래를 위해 강한 도시를 선택하고 투자하여 쾌적한 도시 환경 조성
특징	ViA 원탁회의를 통해 참가자들이 원하는 미래 도시의 상을 도출, 지역 기반, 근린 공동체 기반의 접근법 채택

출처: 이은경(2014: 19)

ViA 전략은 13개의 횡단적 사회 도전에 대한 시스템적 접근에 적용되었다. 13개의 횡단적 사회 도전들에 대한 개선된 정책 조정을 뒷받침했고, 주제 중 다수가 신산업정책, 재생에너지와 스마트그리드, 지속가능한 생활과 건물, 지속가능한 물질 관리, 내일을 위한 공간, 스마트 교통, 지속가능하고 창조적인 도시 등 경제의 녹색화와 관련된 것이었다.

ViA의 일환으로 플랑드르는 신산업정책(NIP)을 발전시키면서, 미래의 산업은 경쟁력 있으면서도 지속가능할 필요가 있다는 점을 명시했다. 즉, 산업정책은 임기응변적 개입이나 승자 ‘선택’과 패자 ‘구원’이 아니라, 녹색경제와 같은 크고 장기적인 목표를 향해 국가가 조력하는 스마트하고 개선된 규율이 되어야 한다는 것이다. 이는 ‘미래의 산업’이 보다 녹색이며 보다 사회적인, 창조적이고 혁신적인 것이어야 하며, 상품과 서비스가 다른 방식으로 만들어져야 함을 의미한다. 지체된 부문들이 보다 빨리 재구조화될 수 있도록 도우면서, 중소기업의 성장과 세계화를 지원할 것으로 기대되었다.

신산업정책(NIP)은 ViA의 13개의 횡단적 주제 중 하나로, “2020년까지 혁신적인, 녹색의 그리고 사회적으로 강력한 산업 구조를 창출”하고, 기존의 산업을 혁신하고 새로운 산업 활동의 발전에 요구되는 변화를 추동하기 위함이었다. 이를 위해 2011년에 네 가지 정책 기둥(경제적 기둥, 혁신 기둥, 사회적 기둥, 인프라스트럭처 기둥)과 50개의 행동이 제시되었다.

또한 VDAB(플랑드르 공공고용서비스), Syntra Flanders(플랑드르 기업 훈련기

관), AHOVOKS(플랑드르 고등교육, 성인교육, 자격증 기관) 등 교육 및 훈련 기관들이 각각의 활동 속에서 녹색의 요소들을 통합했다. 새 플랑드르 혁신 정책(new Flanders Innovation policy)은 스마트 전문화(smart specialisation)과 비즈니스 클러스터에 대한 초점을 강화할 전망이다(Cliquot, 2016).

ViA 전략은 숙련된 사람들이 산업으로 인입되고 노동자 숙련이 유지 및 향상되도록 경쟁력과 노동 조직의 발전의 중요성도 강조했다. “플랑드르 시너지(Flanders' Synergy)”라 불리는 공공-민간 파트너십은 시장 수요에 기민하게 대응할 수 있도록 작업장 재구조화, 작업장 학습과 혁신을 통해 산업 발전을 도울 것으로 기대되었다. 이를 위해 플랑드르 시너지는 연구조사를 수행하고 네트워킹, 훈련, 새로운 비즈니스 모델과 도구를 통해 실용적 사례들과 성공 스토리를 확산시키는데 기여한다. ViA 전략과 새 산업정책은 새로운 정책 기획과 수단들도 발전하는 중이다.

새 플랑드르 혁신 정책의 틀거리는 스마트 전문화 및 비즈니스 클러스터 정책과 보다 잘 연결된다. 스마트 전문화와 비즈니스 클러스터는 상호연관된 회사들과 관련된 연구, 교육 및 훈련 기관들 및 지원 기관들의 지리적 집적으로서, 가치 창출의 동일한 또는 연관된 영역에서 움직일 수 있다. 이러한 특수한 생태계 속에서 ‘인접성’으로 인한 시너지가 창출될 수 있다. 클러스터 정책에서 경제의 녹색화와 연결되는 몇 가지 분야가 있는데, 예를 들어 바이오 기반 경제, 지속가능한 물질 관리, 재생에너지 기술, ICT, 식품 및 교통 등이다.

(3) 노동시장의 녹색화와 적극적 노동시장정책

상위 수준의 전략적 경제 정책의 위임 속에서 플랑드르의 노동시장정책은 녹색 전환을 위해 재고되고 있다. 적극적 노동시장정책들은 플랑드르에서 지역적(regional and communal) 강점을 갖는다. 많은 수의 다양한 행위자들이 다양한 수준의 거버넌스에 참여하지만, 공공고용서비스는 VDAB라는 단일한 플랑드르 조직에 의해 운영된다. VDAB는 고용서비스, 경력서비스, 직업훈련 및 경쟁력 평가 등을 제공하며, 플랑드르 노동시장 활성화 조치의 대부분을 관리한다. 서비스는 고용자와 실업자 모두에게 제공되며, 다른 행위자들과 파트너십을 만들고 접근을 조정하는 협력 강화의 책임도 갖는다. 최근의 개혁은 지역 수준에서 VDAB 사무소에 더 큰 유연성을 부여하여, 예를 들어 예산의 일부를 특정한 지역 수요를 위한 지역 프로젝트를 지원하는데 쓸 수 있게 되었다.

최근 들어 플랑드르는 녹색 숙련을 향상하기 위한 여러 기획들도 시행해왔다.

플랑드르 사회및경제평의회(SERV)는 일자리 프로파일을 보다 잘 관리하기 위해 사회적 파트너들과 함께 ‘Competent’라는 이름의 새로운 경쟁력 관리 시스템을 만들었다(Cliquot, 2016).

〈플랑드르의 에너지 스캐너 프로젝트〉

2007년에 시작된 ‘Energiesnoeiers(energy scanners)’ 프로젝트는 다양한 에너지 절약 활동들에서 저숙련 장기 고용을 위한 훈련으로 구성된다. 이를 통해 이들은 ‘에너지 스캐너’가 되어, 저비용 급수 및 에너지 절약 장치 무료 설치와 에너지 절약 조언을 제공한다. 이 프로젝트로 제공되는 서비스는 점점 확대되어 단열작업(지붕, 벽체와 바닥)과 재활용을 포괄하게 되었다. 이렇게 확대될 수 있도록, VDAB의 조정으로 수행되는 훈련 코스도 다변화되고 있다. 현재 30개 이상의 사회적경제 조직들이 플랑드르의 코문 중 75% 가량에서 프로젝트에 참여한다. 2011년에는 이 프로젝트에서 조언을 받은 34,000 가구가 에너지 요금을 줄이고 지붕의 단열을 시행할 수 있었다. 더욱이 이 프로젝트는 4,000명 가량을 일자리로 돌아가게 했다. 이러한 노동자들은 사회적경제 회사들에 고용되며 이 회사들은 외부 파트너들과 협력하여 활동한다. 특히 건물과 건설 부문에서는 플랑드르 정부뿐 아니라 코문들 그리고 주택협동조합인 공공사회복지센터(CPAS)와 협력하고 있다. 이 프로젝트는 유럽위원회가 재정을 제공하는 CE-CLIC(저소득 가구를 위한 에너지 체크) 프로젝트의 일부다.

그런데 ‘녹색일자리’의 실제 정의와 관련된 어려움과 별개로, 벨기에서 행위자가 매우 여럿이라는 것 역시 이 이슈에 대한 포괄적인 조망을 어렵게 한다. 연방정부가 유럽연합과 환경정책을 조율할 책임을 갖기는 하지만, 환경 및 자연 보전을 책임지는 것은 지역들이다. 교육, 직업 훈련 및 고용에 대한 책임은 연방정부, 지역(regional) 및 지역사회 사이에 나누어진다. 에너지 부문의 책임들 역시 정부의 다양한 수준들 사이에 나누어진다. 연방 수준은 핵에너지, 가격책정, 에너지 세제, 해상 풍력발전 등의 책임을 갖고, 반면에 지역들은 에너지의 합리적 이용과 재생에너지 개발에 관한 정책에 책임을 갖는다. 교통 부문도 동일하게, 연방정부가 연료 세제와 회사 차량(회사에서 경비를 대고 제공해 주는 차), 자동차산업의 생산 규제, SNCB 같은 대규모 공공회사의 운영 등을 책임진다면, 지역들은 건물과 도로 및 수로, 항만, 비행장의 유지 정비, 공공 및 통학 운송 등을 다룬다.

고용과 환경을 연결시키는 전략들은 지역 수준에 보다 적절한 듯이 보인다. 왈론 지역은 2009년에 “Marshall Plan 2. Green”을 시작했고, 브뤼셀의 정부는 지속

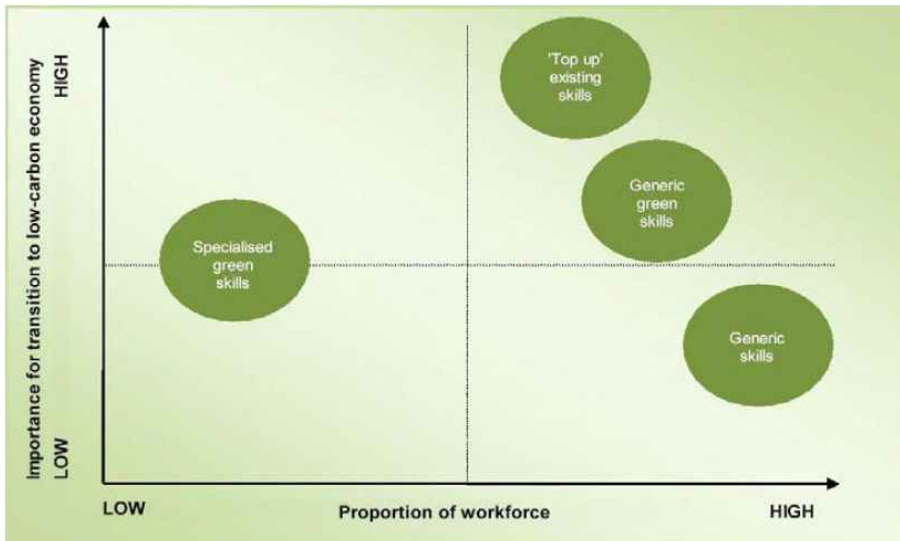
가능한 도시성장 협정(PCUD)의 중요한 부분으로 고용-환경 연합(Employment-Environment Alliance) 기획을 출범시켰다. 플랑드르의 경우 녹색 목표는 플랑드르 정부의 전략에서 잘 볼 수 있는데, 특히 플랑드르 기후변화 계획(VKP), 플랑드르 에너지 효율화 행동 계획 및 신산업정책(NIB) 등이 있다. 또한 경제의 녹색화는 숙련 조합의 변화를 요구하게 될 것이고, 녹색 숙련을 제공할 수 있는 훈련 코스가 중요해 질 것이다. 이는 특히 새로운 기술적 수요를 위해 광범한 숙련이 요구될 건축 부문에서 그러하다. 사내 훈련에 더하여, 공적 고용서비스 기관이 중요한 역할을 하며, 녹색일자리 관련 훈련을 다변화하고 기존 훈련 코스에 ‘녹색 모듈’을 포함하고 있다.

연방 수준에서, 2011년 12월의 정부 합의는 생태적 전환과 녹색일자리 창출 목표를 언급하고 있지만, 디 루포(Di Rupo) 재건 계획(2012년 7월)에는 이런 측면의 행동이 포함되지 않았다. 연방정부와 지역 당국 사이의 시너지를 촉진하기 위해, 연방 고용장관은 지역 장관(regional minister)들과 협의를 조직했고, 녹색 고용 훈련을 조직하기 위해 노동조합들과도 만났다.

사회적 파트너 관련해서, 전임 고용장관은 전문가(inter-professional) 협의에 녹색의 차원을 포함할 것을 제안했다. 환경적 이슈들을 노조의 실천에 통합하고 환경에 기여하는 부문들에 일자리를 창출하기 위한 관심에서, 1990년대 후반 이래 세 지역에서는 환경과 기후 이슈에 관한 인식을 제고하고 훈련을 제공하기 위한 노동조합들 간의 네트워크가 존재해왔다. 이는 왈론 지역의 “RISE”, 브뤼셀의 “BRISE”, 그리고 플랑드르 지역의 “Arbeid en Milieu(노동과 환경)”이라는 플랫폼이 되었다. (Plasman, 2013)

한편, 최근의 한 연구는 녹색경제로의 이행은 새로운 커리큘럼의 개발보다는 기존 숙련의 업그레이드와 적용의 필요성이 더 크다는 것을 보여주었다. 녹색 직무와 기존 직무 사이의 차이는 미리 구별될 수 없으며 결국 큰 의미가 있지 않다는 것이다. 녹색경제의 발전을 위해서는 일반적인 ‘녹색’ 숙련과 ‘녹색화된’ 숙련 사이의 균형, 업데이트된 기술적 숙련이 전문화된 ‘녹색’ 숙련보다 더 중요하게 나타난다. [그림 7-6]에서 보듯 녹색경제에서 갖는 중요도는 기존 숙련들에서 다양하게 걸쳐있지만, 노동력 비중은 전문화된 녹색 숙련에 비해 훨씬 크고, 일반적 숙련에서 녹색 숙련으로 상향할 수 있는 여지가 많은 것으로 이해된다(WSE, 2011).

[그림 7-6] 녹색 숙련의 유형별 위치



출처: WSE (2011)

따라서 플랑드르의 고용훈련 정책은 기존 노동시장 메커니즘에 녹색의 강조점 (accents)을 도입하는데 주력하고 있다. 이러한 활동과 사업에는 녹색경력인증(green experience certificates), 부문에 특화된 고용훈련, 노동경험 프로그램(WEP+)과 사회적경제에서의 녹색 활동 등이 포함된다. 이와 연장선상에서 VDAB와 플랑드르 기업훈련기구(SYNTRA)의 훈련 프로그램도 가동 중이다(WSE, 2011).

2) LA 아폴로동맹, 지역 협업을 통한 에너지 전환과 일자리 창출

(1) 아래로부터 만들어진 아폴로 동맹

아폴로 동맹(Apollo Alliance)은 미국의 노, 사, 시민사회, 지방정부가 함께 참여하고 있는 ‘더 나은 에너지와 더 나은 일자리’를 위한 기구로, 수십 개의 유관 기업과 30개 이상의 노동조합, 환경단체 등이 참여하여 2004년에 출범했다. 달 착륙이라는 야심찬 목표를 위해 전 사회가 협력한 케네디 대통령 당시의 아폴로 우주개발 계획처럼, 녹색경제로 전환하기 위해 전 사회가 협력해야 한다는 의미를 명칭에서 담고 있다. 아폴로 동맹은 기업, 노동조합, 환경단체 등이 참여하는 전국적 연대기구일 뿐만 아니라, 여러 도시 차원에서도 조직되고 있다. 그 중 하나인 LA

의 아폴로 동맹은 2008년부터 시장과 시의회의 후원과 공무원들의 지원을 받아, 공공건물의 물 공급과 에너지 사용을 효율화하는 사업의 일자리에 저소득계층이 참여하는 프로젝트를 진행하여 주목받았다. 이 프로젝트는 민간주도로 상향식으로 시작되어 도시정부가 결합했다는 점과 함께, 지역적 범위와 부문에 특화된 녹색일자리 정책이라는 특징을 갖는다.

그런데 미국 내에서의 녹색일자리에 대한 논의와 실천은 이미 2000년대 초반부터 시작되었고, 노동조합, 환경단체, 지역사회, 지역정부, 기업 등이 파트너십을 맺고 녹색일 자리를 창출하는 활동도 활성화되어 있다. 구체적으로 아폴로 동맹은 2004년에 “미국의 미래를 위한 캠페인”이라는 싱크탱크의 주도로 결성되었으며, 현재 미국노동총연맹(AFL-CIO)와 같은 노동조합, 시에라클럽과 같은 환경단체, Ceres라는 녹색투자자 집단, PG&E와 같은 기업의 지도자들이 이사회를 구성하여 동맹을 운영하고 있다.

청정에너지와 녹색일 자리를 함께 연결시키는 것을 목표로 하고 있는 아폴로 동맹은 2004년에 이어 2008년에 대선을 앞두고 새로운 구상인 “뉴 아폴로 프로그램: 청정에너지와 좋은 일자리”를 제안했다. 이 프로그램은 21세기 미국의 새로운 녹색경제를 건설하기 위한 포괄적인 경제 전략이라는 성격을 갖는데, 이러한 계획들은 오바마가 대통령으로 당선되면서 민주당을 중심으로 국가정책으로 선택적으로 수용되고 있다.

아폴로 동맹은 창립과 함께 2015년까지 에너지 자립의 원동력이 될 전략적 기획과 투자를 포함하는 10단계의 국가 의제를 발표했다. 이 프로젝트는 새로운 경제적 활동을 통해 300만개의 신규 일자리와 1조 달러 이상의 경제적 이익을 거두어 프로젝트 비용을 상쇄할 수 있는 공공 수입을 발생시킬 수 있을 것으로 기대되었다. 또한 이러한 목적을 둘러싸고 노조 지도자와 경영자, 환경과 인권 단체, 도시와 지방 유권자들 및 정치지도자들을 포함하는 광범한 연합을 형성했다. 아폴로 동맹의 활동은 특히 지역사회와 공동체에 뿌리를 내리면서 성공적인 평가를 받고 있다. 특히 도시재생과 도시빈민의 생계를 보장하는 문제를 결합시킨 LA 아폴로 동맹의 활동이 두드러진다.

(2) LA 아폴로 동맹과 녹색경력사다리 프로그램

LA 지역은 지역공동체 수당 합의, 생활임금조례, 지역고용정책 등 평등주의적 제도들을 만들어 낸 노동과 지역사회 간 파트너십의 전통을 가지고 있다. 또한

LA는 발전한 산업과 풍부한 노동력으로 노동조합원들이 중간계급이 될 수 있다는 희망의 상징이 되어 왔다. 그러나 다른 미국 도시들과 마찬가지로 불황과 함께 서비스산업으로 전환이 일어나면서 공장이 문을 닫고 도심은 공동화되기 시작했으며, 이러한 배경 속에서 일어난 1992년 로스앤젤레스 인종폭동은 지역 인사들에게 큰 충격으로 다가왔다. 이는 이 지역에서 진보적 정치의 재조직화와 재형성을 고민하게 만들었다.

이렇게 결집하게 된 지역 노동자들과 지역사회 조직들은 기존의 회색 경제가 더 이상 지속가능하지 않다고 보았다. 더욱이 2007년 시작된 경제 대침체는 노동자와 지구 행성으로부터 이윤을 짜내는 방식이 장기적 성장을 보장할 수 없음을 증명하는 것으로 이해되었다. 에너지 위기와 기후변화에 따른 환경 영향에 대한 인식이 높아지고 있었다. 또한 인종과 성별 불평등이 높은 곳 역시 성장에는 유리하지 않다는 연구들이 발표되었다.

이러한 요인들이 결합되어 2005년에 조직화와 정책교육 전략모임(Strategic Concepts in Organizing and Policy Education; SCOPE)이 창립하게 되며 LA 아폴로 동맹의 주축을 이루게 된다. SCOPE는 LA 지역의 주거 실태와 개선 수요를 조사하고 녹색 건축이 이 도시의 미래 성장에 중요한 수단이 될 수 있을 것이라고 보며 연구작업을 진행했다. 예를 들어, 조직의 간부와 회원들은 시간을 투자해서 친환경건축(LEED) 기준을 배우고, 지역사회 지도자들과 워크숍을 열었다.

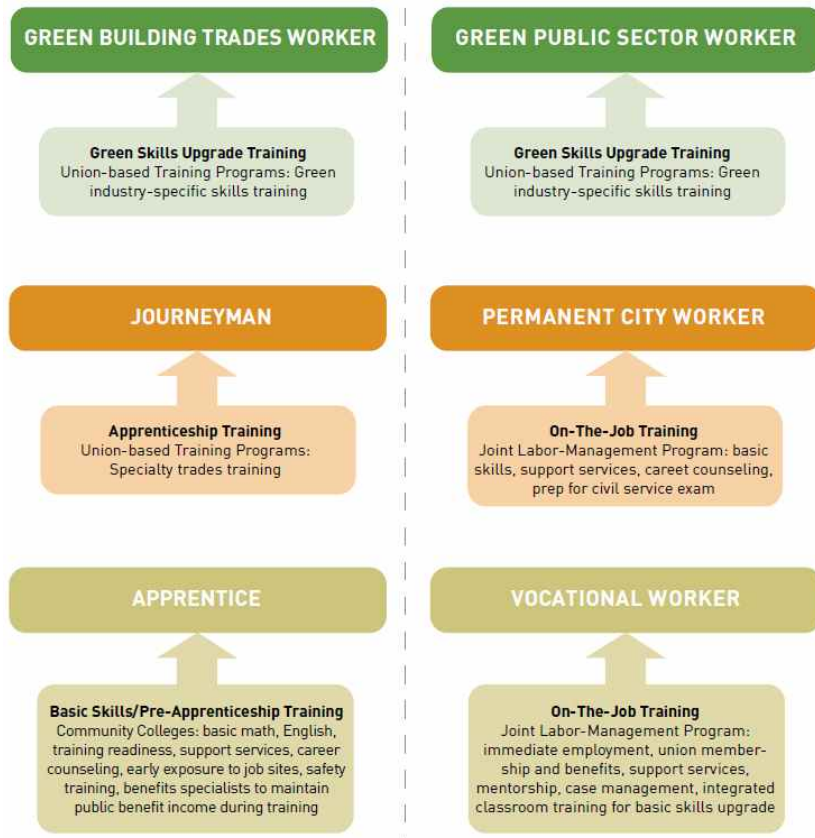
이러한 작업들을 바탕으로, LA 아폴로 동맹은 시장과 시의회의 후원과 시 공무원의 지원을 받아, 시정부가 공공건물의 물 공급과 에너지 사용의 효율화하기 위해서 진행하는 사업의 일자리에 저소득 계층이 참여하도록 하였다. 그리고 그 일자리에 필요한 기술과 숙련 습득은 ‘녹색경력사다리 훈련(Green Career Ladder Training)’ 프로그램을 설치하여 저소득 계층에게 교육훈련을 제공했다.

SCOPE의 연구자들은 ① 저임금, 비숙련의 유색인종이나 싱글맘들을 민간부문의 견습프로그램에 참여시키는 경로, ② 현직 또는 불안정 고용상태의 시 노동자들과 신규 노동자들을 에너지 효율화 작업과 시 소유 건물과 공원 및 공공 공간에 유지보수 직무에 참여시키는 경로, ③ 이러한 기능도 어려운 집단에 대한 집중적인 사례 관리 등의 경로를 제시하여, 다양한 녹색경력사다리를 마련하도록 했다(에너지 기후정책연구소, 2016b).

이는 녹색경력사다리 훈련 프로그램은 숫자만을 기준으로 한 녹색일자리 창출보다 지역에 근거하고 노동자들의 상황에 적합한 다변화된 일자리가 더 정책적 가치가 있다는 것과 함께, 경력의 끊임없는 상향이 가능하도록 기회를 제공하는 것의

중요성을 알려준다.

[그림 7-7] SCOPE가 제시한 민간 및 공공부문의
녹색 건축에서 경력사다리



UNEMPLOYED

출처: Liu, Yvonne Yen (2009). 에너지기후정책연구소(2016b)에서 재인용.

(3) 친환경 건물 개선 조례 제정으로 일자리 창출

SCOPE는 다른 지역 아폴로 동맹들의 교훈을 검토한 후 2006년 2월 전기노조, 서비스노조 등 노동조합 조직, 환경정의 조직, 지역사회 기반 조직 등과 함께 아폴로 동맹 LA 지부를 창립했다. 이후 이들은 2년의 준비 끝에 노동조합과 지역사회

지도자들, 지방의원들과 함께 녹색건축을 더욱 활성화하기 위해 녹색건물 개선과 노동력 조례(Green Retrofit and Workforce Ordinance) 운동을 벌였고, 친환경 정책 의지를 강하게 갖고 있던 시장 안토니오 비아라이고사 및 시의원들의 우호적 반응을 끌어내며 조례를 통과시켰다.

이렇게 제정된 녹색건물 개선과 노동력 프로그램 조례(Ordinance 180633)는 일련의 프로그램 작성과 함께, 부서의 장벽을 뛰어넘는 녹색건물 개선 태스크포스 설치와 녹색건물 개선 자문위원회 설치를 명시하고 있다. 조례는 프로그램의 개발과 이행을 담당할 책임자를 시장이 지명하면, 책임자는 시의회와 시장에게 7,500 평방피트를 넘거나 1978년 이전에 이어진 시 소유 모든 건물을 친환경건축 기준을 충족하도록 개보수할 계획을 제출해야 한다고 명시하고 있다. 개선대상 건물 선정의 우선순위는 건물이 건강과 안전 문제를 갖고 있는지, 건물의 위치가 시에서 상대적으로 빈곤과 실업이 많은 지역에 있는지, 문화센터나 도서관처럼 시민에게 직접 서비스를 제공하는 기능을 갖는지 하는 측면들을 고려하게 된다. 예를 들어, 사업의 첫 5년간은 사업 대상 건물 중 50%가 빈곤과 실업이 많은 지역에서 선정되도록 하고, 이 사업의 공사는 지역 주민들에 의해 진행되도록 계약이 요구되었다.

또한 관련 부서간 통합적 거버넌스를 실현하도록 하기 위해, 태스크포스에는 시의 주요 책임자와 관련 부서들이 상시 또는 비상시적으로 참여하도록 했다. 예를 들어, 9명으로 구성되는 자문위원회에는 두 명의 노동자 대표(한 명은 시장이, 다른 한 명은 시의회 의장이 지명), 에너지및환경위원회 의장이 지명하는 LEED 전문가, 환경단체 대표, 노동력 훈련 전문가, 지역공동체 대표, 자선조직 대표, 학자 등이 포함되었다.

2010년에 시장은 SEIU(서비스부문 노동조합)의 조직가 테레사 산체스를 영입하여 시의 녹색일자리 활동을 이끌도록 했고, 2011년 11월에는 미국 부흥과 재투자법의 재정 지원을 받아 LA 녹색건물 개선 훈련 프로그램에서 40명의 수료자가 처음 배출되어 22채의 시 소유 건물 리모델링을 돕게 하는 성과를 거두었다(에너지 기후정책연구소, 2016b).

3) 벨파스트의 조선업 업종 전환

(1) 정의로운 전환 개념과 발전

산업의 전환과 녹색일자리 창출은 개별 노동자나 지역에게 불리한 결과를 초래하거나 큰 타격을 입힐 수도 있다. 때문에 이러한 전환의 원칙 또는 전략으로 제시된 개념이 북미 노동조합에 의해서 1980~90년대에 개발된 ‘정의로운 전환(Just transition)’이다. 정의로운 전환이라는 아이디어는 “작업장의 레이첼 카슨”이라고 불렸던 미국의 원로 노동운동가인 토니 마조치(Tony Mazzochi)에 힘입은 바 크다. 마조치는 레이첼 카슨의 『침묵의 봄』을 읽은 후 자신이 몸담고 있던 화장품 회사의 환경과 생산제품의 안전성에 의문을 던지게 되었고, 노동보건 운동에 본격적으로 뛰어들었다. 그는 ‘독성경제’에 의존하는 노동자들이 비독성경제에서 생계를 이어갈 방법을 고민했고, 환경친화적 산업에서 새로운 일자리를 찾아서 옮길 수 있는 방안으로 2차대전 직후 미국 연방정부가 실시한 제대군인원호법(G.I. Bill)을 모델로 하여 “노동자를 위한 슈퍼펀드”를 제안하게 된다. 1990년대 캐나다의 노동조합은 이를 발전시켜 명료하게 하여 “정의로운 전환”이라고 명명하고 체계화했다(김현우, 2014).

정의로운 전환 전략은 현재의 생산체계가 환경적으로 지속가능하지 않다는 점을 지적하면서 지속가능한 체계로 전환해야 한다는 것을 명확히 하며 시작한다. 그러나 이와 동시에 그러한 전환 과정에서 일자리를 잃거나 하는 손실을 입게 된 노동자들에게 형평성 있게 보상해줘야 한다는 것이다. 예를 들어서 다른 산업에서 일자리를 제공해줘야 하며, 고용 전환에 필요한 교육훈련 프로그램을 제공하며 그 시기 동안에 수입을 보전해줘야 한다는 것이다. 한편 새로운 산업은 녹색일 자리를 만들어내는 산업이 되는 것이 필요하기 때문에, 이를 위한 국가적 차원의 연구개발, 새로운 녹색산업을 성장시키기 위해서 지역사회에 대한 지원, 이를 위한 공공 투자 자금의 조성 등을 요구하고 있다.

이러한 정의로운 전환 전략은 국제 노동계에 의해서 폭넓게 수용되고 있다. 2009년 덴마크 코펜하겐에서 개최된 기후변화 국제회의 협상문서 초안에 정의로운 전환 전략이 반영되었고, 주요 선진국들에서도 기후변화와 관련된 법률안에 정의로운 전환 원칙을 반영한 조항을 담기 시작했다.

이 원칙은 녹색경제로의 전환 속에서 일자리가 생길뿐 아니라 사라지기도 한다는 점, 그리고 일자리와 산업이 전환하기 위해서는 사회적 비용과 연대가 뒷받침되어야 한다는 점을 보여준다. 그리고 특정 지역에서 위기에 처한 사양산업이나 작업장의 대응 사례에서도 정의로운 전환이 유력한 대안 또는 원칙으로 언급되고 있다.

〈표 7-7〉 캐나다노총(CLC)의 ‘정의로운 전환’ 프로그램의 요소

-
1. 일자리를 잃은 노동자들을 위한 대안적인 고용 제공
 2. 실업보험과 공공임대 주택 등을 통한 수입의 보전
 3. 공공부문/서비스 부문의 일자리를 창출과 새로운 산업육성을 통해 공동체 지원
 4. 일자리를 잃은 노동자를 우선적으로 고용
 5. 일자리를 잃은 노동자에게 교육 및 재훈련의 기회 제공
 6. 지속가능한 생산 방식을 위한 연구 개발
 7. 지속가능한 산업과 서비스를 위한 공공투자 자금 조성
-

(2) 조선업의 풍력산업 전환

조선업이 많은 에너지를 필요로 하는 20세기의 노동집약 산업을 대표한다면, 풍력산업은 지역분산형 에너지를 생산하는 21세기의 재생에너지 산업을 대표한다. 이 두 산업이 지역을 배경으로 전환을 경험하는 사례 속에서 정의로운 전환의 원칙이 구체적 현실로 드러나고 있다(에너지기후정책연구소, 2010).

최근 조선업에서 풍력산업으로의 전환은 다음과 같은 몇 가지 요인에 의해서 발생하고 있다. 첫째, 조선업의 경쟁 패러다임 변화로, 후발 주자의 경쟁우위 속에서 조선 선발 주자들이 풍력으로 업종변경을 모색하고 있다. 둘째, 조선업은 국제경기, 교역량 변동, 국제 원자재 가격 및 수요 변동에 민감하기 때문에 이러한 위기 속에서 활로를 찾기 위한 방안을 풍력에서 찾고 있다. 셋째, 조선업과 풍력산업의 연관성이 크기 때문이다. 조선업과 풍력산업은 제작 공정과 설치 방식에서 유사성이 많으며, 해상풍력은 더욱 많은 호환성을 갖는다. 넷째, 전 세계적인 기후변화 대응 흐름 속에서 녹색산업 및 녹색일자리의 성장 추세와 함께 풍력산업 시장이 각광을 받으며 급격히 확대되고 있다.

독일의 경우도 쇠퇴하는 조선업이 풍력발전에서 활로를 찾은 사례다. 독일 조선업도 2008년의 금융위기 이래 5-6개의 대형조선소가 법정관리나 청산의 위기를 맞았고, 많은 조선소가 재정 조달의 어려움을 겪었다. 사양길에 접어든 독일 조선업은 이제 같은 조선소에서 선박 대신 풍력발전용 날개를 제조하고 있다. 풍력제조업체인 지악-샤프((Siag-Schaaf)가 튀센크루프(ThyssenKrupp)이 운영하던 북해 엠덴(Emden)의 조선소를 인수하면서 고용도 함께 넘겨받기로 한 것이 대표적이다. 이

를 통해 지악은 독일 내 최대인 55만㎡ 규모의 해상풍력 제작설비를 확보하게 되었다.

〈표 7-8〉 풍력산업 전환 및 사업영역 확대의 유형

유 형	주요 사례	특 징
신규 진출	인도의 Suzlon, 중국 Goldwind 등	신규 기업의 풍력시장 진입
산업 전환	덴마크의 베스타스	70년대 석유파동과 덴마크 조선업의 하락세로 선도적인 전환 결정(초기 성공모델로 각광) 오펜세 조선 등 현재도 풍력산업으로 전환 시도 중
	미국의 US Steel	미국 US Steel의 경영악화 상태에서 스페인 가 메사가 인수함
	독일 튀센크룹의 조선업	풍력제조사인 지악-샤프가 조선업 인수(고용 승 계 보장) 등
산업 확대	미국의 GE, 독일의 Enercin, Siemens, 일본의 Mitsubishi 등 다수 대기업	산업영역 확장 주로 금속, 에너지기업들

자료: 에너지기후정책연구소 (2010).

물론 이러한 전환 과정이 쉬운 것은 결코 아니었다. 이 과정에서 금속노조(IG Metall) 소속의 기존 노동자들의 일자리 보장과 임금 보전, 필요한 재숙련의 제공 등이 문제가 되었다. 이를 해결하기 위해 튀센과 지악-샤프는 협의를 벌였고, 기존 인원 중 700명은 지악-샤프로 옮겨서 풍력발전 산업에 종사하고 나머지 700명은 잠수함 등 튀센의 다른 다양한 분야에서 일자리를 제공하기로 했다. 또한 튀센크룹이 매각될 때 지악-샤프가 해상풍력을 크게 확장하려는 상황이었지만, 거기서 충분한 일자리가 생겨나지 않아서 해고가 초래될 경우 튀센이 이를 대체하는 작업 분량을 제공하기로 하는 협의 내용이 포함되었다. 결국 이 과정에서 정리해고는 발생하지 않았으며, 정의로운 전환 유력한 사례로 평가된다(에너지기후정책연구소, 2010).

(3) 벨파스트의 타이타닉 지구

북아일랜드 벨파스트는 더욱 인상적인 지역과 업종의 전환 사례다. 벨파스트는 영국 본토와 북아일랜드 사이의 종교 분쟁으로 황폐화하면서, 재건과 발전의 필요성을 어느 곳보다 크게 느끼고 있었다.

영국은 벨파스트를 가톨릭 세력이 지배하는 섬에 17세기에 스코틀랜드의 장로교파 정착민들을 끌어들여 프로테스탄트의 강력한 근거지로 만들었고, 벨파스트는 버터, 소고기, 섬유, 린넨 산업으로 유명해졌고, 경제적 호황을 누렸다. 특히 산업혁명 시기에는 벨파스트는 영국의 가장 큰 조선업 지대가 되었다. 20세기 초반 벨파스트의 하란드앤울프(Harland and Wolff) 건조장에서 만들어진 타이타닉호는 범접할 수 없는 기술의 놀라운 사례가 되었다. 타이타닉호가 첫 출항에서 침몰하고 수천 명의 승객이 익사한 일조차 벨파스트에게는 불명예 보다는 명성을 가져다주었다. 벨파스트는 1970년대까지도 주요한 조선소였다.

벨파스트의 산업 역량은 주도적 프로테스탄트 노동력에게 고임금의 숙련된 일자리를 제공했다. 조선소와 다른 산업들이 1960년대와 70년대에 문을 닫게 되자, 프로테스탄트 기반의 노동자들도 구매력을 상실했다. 가톨릭계의 전투적 공화주의자들과 주로 프로테스탄트인 연방주의자들 사이의 폭력적 충돌이 30년 동안 이어졌다. 이러한 갈등은 산업, 일자리, 주택, 학교, 지방정부, 도시계획 모든 것에 깊은 영향을 끼쳤고, 벨파스트의 인구도 급감했다.

1998년의 평화조약 이후 북아일랜드와 벨파스트로 돌아오는 인구가 다시 늘어났다. 동유럽 등지의 이민자들이 벨파스트로 몰려들었고 이것이 새로운 긴장을 낳기도 했지만, 도시에 활력을 더하고 핵심 일자리를 채우는 기능이 더 컸다. 벨파스트는 드라마틱한 과거를 배경으로 새로운 미래를 건설했다. 2012년에는 타이타닉 진수와 유일한 항해 100주년을 축하하는 행사가 열렸다.

“타이타닉 지구(Titanic Quarter)”도 새로 만들어지고 있다. 하란드앤울프의 거대한 드라이 도크가 활용되어, 2007~2008년에는 세계 최초의 상업 해양터빈이 만들어졌다. 타이타닉의 교훈은 헛되지 않았고 과거의 조선장에 지금은 새로운 사이언스 파크가 들어서고, 풍력터빈을 제조한다. 새로 들어선 항구의 설비는 영국의 가장 큰 해상풍력단지 중 하나를 건설하도록 쓰이고 있다. 거의 무한한 바람과 북아일랜드의 대서양 해안에서 얻어지는 해양에너지는 아일랜드를 100% 화석에너지 수입국에서 신재생에너지 수출국을 변화시킬 수 있게 된다.

타이타닉 지구는 현재 벨파스트의 직업교육학교를 유치하여, 특히 벨파스트 노동계급 대다수의 기본 숙련의 간극을 좁히고자 한다. 기업 창설과 일자리 양성은 재건 과정의 핵심 부분이다. 벨파스트의 두 주요 대학인 퀸즈대학과 얼스터대학은

새 기업들이 요구하는 높은 기술 수준의 많은 부분을 담당하며, 도심 확장에서도 핵심 역할을 갖는다(Power, 2016).

하란드앤올프가 최근 수행 중인 프로젝트에는 스코틀랜드 남부 로빈 리그(Robin Rigg)에 설치될 60기의 베스타스사 풍력터빈의 기반 철골 구조공사가 포함되어 있다. 그들은 또한 풍력발전 관련 공사와 더불어 조력을 이용한 발전시설 공사도 수행 중이다.

단일 기업의 사례는 아니지만, 영국 북동부의 전통적인 석탄 및 조선 공업도시 뉴캐슬(Newcastle Upon Tyne)도 연근해 기반 재생에너지 사업에 참여하기 시작했다. 이 지역에 설치될 재생에너지단지(Renewable Energy Park) 사업이 그것이다. 타인강 하구의 버려진 넵툰(Neptune) 조선소와 AMEC사의 구조물을 이용해 설치될 이 단지에서는 약 500개의 신규일자리가 풍력터빈 제조에서 창출될 것으로 예상된다. 사업을 발주한 셰퍼드(Shepherd)사는 이 공사의 성공이 향후 북해에 건설 예정인 20기 풍력터빈 프로젝트로 이어져서, 뉴캐슬 지역에서만 약 6,000개의 신규 일자리가 생길 것으로 예상한다.

벨파스트의 사례는 녹색일자리가 새로운 산업 부문이나 직종뿐 아니라 전통적인 회색산업 또는 탄소집약적 산업에서 생겨나거나 전환될 여지가 많다는 점을 보여준다. 또한 사라지는 일자리나 쇠퇴하는 지역 산업에 대한 대응 측면에서 재생에너지 분야와 같은 녹색경제 부문이 유력한 돌파구가 될 수 있음을 알려준다. 기존의 도크와 크레인 같은 시설과 자원, 북해의 해양 에너지 자원, 대학 등 연구역량과 숙련된 노동력을 결합시킨 해법은 영국 정부의 전향적인 산업 정책과 벨파스트 지역 수준의 정책적 노력이 모두 모아진 결과다.

5. 결론

1) 유형화와 종합

앞에서 살펴본 해외의 사례들의 유형과 특징은 각각, 우선 경제 부흥과 기후변화 대응 및 환경 개선을 위해 도시 정책 수준에서 녹색경제와 녹색일자리 발전을 추진한 유럽의 대도시들, 둘째, 광역 범위에서 장기적 경제사회 시스템 전환을 위한 포괄적 계획 속에 경제의 녹색화를 추진한 플랑드르의 경우, 셋째, 지역 범위에

서 에너지 부문에 특화하여 녹색일자리 창출과 취약계층 사회통합이라는 구체적인 목표를 함께 추구한 LA 아폴로 동맹의 경우, 넷째, 특정 지역과 산업에 닥친 위기를 기존의 자원을 활용한 생산 전환 전략으로 극복하고 있는 벨파스트 등의 경우로 간단히 정리할 수 있다. 이 사례들은 녹색경제와 지역고용정책의 결합이 매우 지역특수적이고 맥락적이며, 지리적 범위의 크기, 정부가 동원할 수 있는 경제적 자원과 활용할 수 있는 제도, 지역 역량의 존재 정도에 따라 여러 수준에서 나타날 수 있음을 알려준다.

먼저 공통적으로 유럽의 대도시들은 온실가스 감축과 적응이라는 유럽 수준의 목표와 국가 목표를 도시 차원의 구체적인 정책 목표와 전략 수립으로 연결시켰고, 제도와 기구를 신설하거나 통합하여 구체적인 사업 기획과 실행을 책임지게 했다. 또한 지방정부 부문이 조달이나 예산 사업(자체 또는 중앙정부와 매칭)을 통해 녹색일자리를 직접 창출하거나 지역의 녹색산업 기업들의 사업 기회를 늘리게 하여 간접적으로 창출하도록 했다. 물론 이러한 녹색일자리들이 통계적 숫자로 성과가 확인된다고 보기는 어렵고, 일자리의 질과 지속성 문제는 남아 있다.

이러한 기획과 사업 과정에서 부서간 정책 통합과 사회적 파트너간 거버넌스 구조가 형성되었다는 점이 확인된다. 또한 처음에는 중앙정부의 녹색경제 사업을 일부 분담하거나 지원 위주의 녹색일자리 사업으로 시작되었던 것이, 시간이 흐름에 따라 녹색일자리 자체의 자생력과 경쟁력이 확보되고 있다는 것도 시사적이다. 부문으로 보면 건축, 교통, 분산형 재생에너지, 폐기물 처리 등이 대도시에 가시적으로 창출될 수 있고 지방정부의 사업도 용이한 녹색일자리 영역으로 나타난다. 개별 사업을 원활히 하기 위한 금융 패키지 마련 등 재정 수단도 효과를 발휘했다. 다만, 대도시 수준에서 이러한 사업이 지속되기 위해서는 녹색경제와 녹색일자리의 분명한 기준을 마련하고 이 기준 위에서 조사 연구를 통한 현황을 파악하는 것이 중요하다. 그렇지 않으면 성과가 자의적으로 측정, 포장되어 실효성 있는 계획을 추진하기 어렵게 될 수 있으며, 지방정부의 리더십 교체나 수장의 의지에 따라 사업이 부침을 겪을 수 있기 때문이다.

플랑드르 지역의 전환 프로그램은 거시환경, 레짐, 니치 사이에서 전환장이 어떻게 구성되고 움직이는지를 입체적으로 보여주며, 여기서 지역고용정책이 가질 수 있는 의미와 가능성이 잘 드러난다. 지역의 노, 사, 정 모두가 지역 혁신과 일자리 창출 및 숙련 향상을 위해 역할을 나눠 맡는다는 점, 지역의 대학과 연구 역량이 활용되는 지역클러스터의 기능, VDAB가 이 가운데서 고용서비스의 허브 역할을 하는 것도 시사적이다. 또한 녹색 숙련이 전문화되고 고립된 영역이 아니라 기존

일반적 숙련과 인접해 있고 상향이 가능하다는 발견도 중요하다.

아폴로 동맹의 활동은 지역사회에서 뿌리를 내리면서 성공적인 평가를 받았으며, 특히 도시재생과 도시민민의 생계를 보장하는 문제를 녹색일자리와 지역 에너지전환으로 연결하고 있다는 점이 긍정적이다. LA 아폴로 동맹의 녹색경력사다리와 녹색건물 조례 제정의 사례는 지방정부와 지역 정치인들의 협력과 지원이 결합되지 않으면 성공하기 어려움을 확인시켜 준다. 또한 지역의 다양한 기업들의 노동력 및 시장 수요와 일자리 및 사업 기획을 매칭할 적극적인 기획이 필요하다. 도시의 경제위기 극복과 친환경 도시로의 전환을 결합시키는 방식은 향후 다른 도시에서도 적용될 가능성이 매우 높다.

한편 아폴로 동맹이 노동조합 조직들의 소극성을 극복하고 조직을 확대하고 노동자의 지속가능한 일자리 창출을 위해 적극적으로 나선 것은 노동조합의 노선과 전략에도 큰 의미가 있다. 향후 녹색일자리와 지속적 창출과 일자리의 질 보장까지 나아가야 할 과제도 안고 있다.

위기에 처한 조선업 지역이 풍력 등 재생에너지 설비 생산으로 전환한 벨파스트의 사례는 녹색일자리가 사라지는 일자리나 쇠락하는 지역에 유력한 대안이 될 수 있음을 보여준다. 여기서 언급된 ‘정의로운 전환’의 원칙과 전략은 조선업과 풍력산업의 구체적인 특징과 지역의 역량 파악, 노동조합의 교섭력, 중앙정부와 지방정부의 적극적 협력이 뒷받침될 때 실현될 수 있었음도 확인할 수 있다.

2) 정책과제

지역 수준에서 녹색일자리 정책이 효과를 발휘하기 위해서 국제기구와 여기서 수행한 연구들은 이미 여러 권고와 제언들을 내놓고 있다. OECD(2014)의 핵심 권고는 다음과 같다. 첫째, 직업훈련 시스템에서 지역적 유연성이 보장되어야 한다. 교육 및 훈련 기관들은 지역노동시장 수준에서 생산과 소비 과정의 녹색화로부터 오는 훈련 수요에 커리큘럼을 적응시킬 충분한 유연성을 가질 필요가 있기 때문이다. 또한 상향(top up) 훈련은 모듈 기반으로 제공되고, 기존 노동자들이 접근 가능하며, 특정한 산업들의 수요에 적용될 수 있어야 한다. 경영진에 대한 훈련 역시 특히 중소기업들에게 그들 회사의 녹색화의 최적 수단으로 중요하다. 둘째, 탄소집약적 산업으로부터의 전환가능한 숙련을 통해 전환을 지원해야 한다. 직무의 경로들(career pathways)이 탄소집약적 산업들로부터 그렇지 않은 형태의 지역고용들로 만들어질 필요가 있으며, 전환적인 숙련의 파악과 구축이 강조되어야 한다. 셋째,

회사와 연구 기관들 사이의 지식 공유를 지원하여 생태혁신을 촉진해야 한다. 지식 공유 네트워크가 새로운 형태의 생태적 혁신을 지원하고, 보다 전통적인 탄소 집약적 산업들에서부터 보다 녹색의(greener) 경제 활동 성장을 고무할 필요가 있다. 넷째, 전환을 가속화하기 위해 지역 리더십이 요구된다. 예를 들어 공공부문이 그들의 작업장과 공공조달을 녹색화 하는데 주도적 역할을 해야 하며, 민간 및 비영리 부분에 유사한 발전을 자극해야 한다. 또한 전환의 성과(탄소발자국, 천연자원 이용, 오염 수준의 변화들 뿐 아니라 지역 기관들이 그들의 생산과 소비 과정을 어느 정도 녹색화 하는지 등)를 보다 제대로 측정함으로써 지역 환경 전략과 목표 수립은 더욱 견고해질 수 있다.

UNDP(2013)는 ① 녹색일자리 지표의 적절한 설정, ② 훈련 및 숙련 발전프로그램의 개발, ③ 사회 보호와 노동시장 정책 및 녹색경제 기회의 결합, ④ 재정적 여력과 메커니즘의 조직화, ⑤ 혁신적 파트너십의 창출과 발전, ⑥ 녹색기술 혁신과 이전 촉진을 권고하고 있다. 아울러 ⑦ 지역의 이니셔티브를 스케일링업(scaling up) 함으로써 국가 수준 정책 및 파트너십과의 시너지 창출 필요성을 강조한다.

이와 유사하게, IPPR(2010)은 지역 수준에서 좋은 녹색일자리 창출을 위한 핵심 원칙으로, ① 지역 범위 및 지식의 특징을 분명히 할 것(Keep it local), ② 주체간의 협력, ③ 일자리를 넘어서는 관심(빈곤 대처, 사회 통합 등), ④ 훈련-일자리의 ‘파이프라인’ 구축 등을 제시하고 있다.

이러한 제언들과 앞의 사례들에서 드러난 시사점을 바탕으로 본 연구는 지역 수준의 녹색일자리 촉진과 지역고용정책의 발전을 위해 다음과 같이 과제를 제시한다.

첫째, 기후-에너지-일자리-도시재생-사회통합 등 여러 정책 목표들의 결합이 필요하며, 해당 지역에 특화된 장기적 전환 전략 수립이 개별 정책들의 전체 바탕이 되어야 한다.

둘째, 녹색일자리와 녹색경제의 정책 기준을 분명하게 수립하고, 지역의 현황 파악을 통하여 정책 방향이 설정되어야 한다.

셋째, 녹색일자리의 종류와 숫자 측면의 성과에 국한되지 않는 지속성, 장소성, 일자리의 질, 사회통합적 효과들을 복합적으로 고려해야 한다.

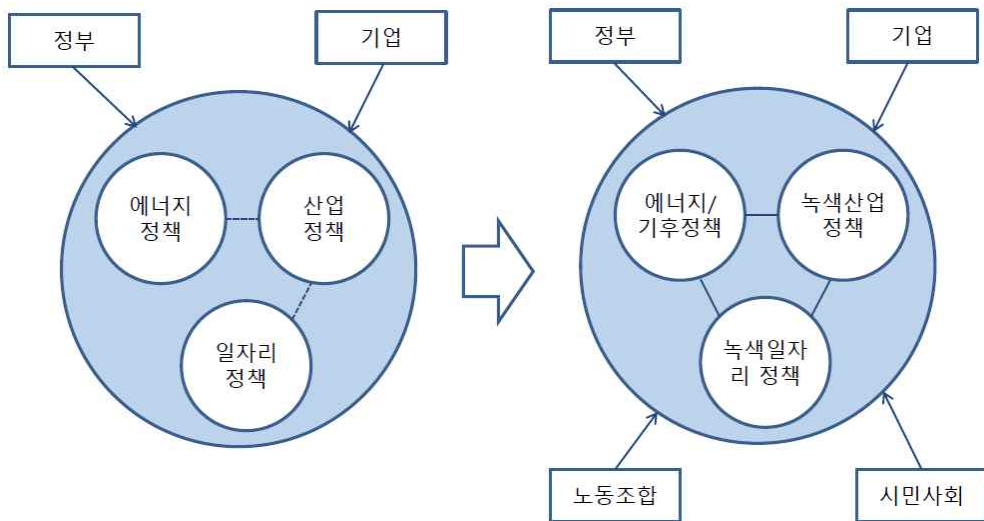
넷째, 지자체의 권한과 행정력을 통해 지역 수준에서 큰 효과를 볼 수 있는 아이템 선정과 프로그램 개발이 필요하며, 이를 뒷받침할 관련 제도와 조직 신설 및 조정이 요구된다.

다섯째, 녹색일자리의 유형별 특징과 대상에 적절한 특화된 교육 프로그램이 개

발 및 제공되어야 한다.

여섯째, 이 전후 과정에서 환경-일자리의 거버넌스가 구축되고, 상향식 동력을 유도하고 양성하여 활용할 수 있어야 한다. 기업과 노조 조직에 구체적인 동기를 부여함으로써 혁신의 전환장으로 기능하도록 할 수 있다. 이러한 거버넌스의 발전 방향은 아래의 [그림 7-8]과 같이 간단히 제시될 수 있다.

[그림 7-8] 에너지기후정책-녹색경제-녹색일자리의 거버넌스 구조 발전방향



출처: 에너지기후정책연구소(2012)

Ⅷ. 지역 수준에서 이해관계자 참여와 고용정책과 사회정책의 통합

: 이탈리아와 독일의 사례분석과 비교를 중심으로

1. 서론: 문제제기와 연구목적

OECD LEED(Local Economic & Employment Development)는 지역에서 고용과 노동 정책을 활성화하기 위한 여러 가지 논의들을 제기하고 있다. 특히 고용정책 분야에서 기존 중앙정부 주도로 이뤄진 노동력 수급 관련 정책을 지역고용거버넌스를 구축하여 지역의 노동력 수요와 공급 관련 이해관계자들의 참여로 지역의 노동력 공급과 수요에 능동적으로 대응하는 정책으로 전환을 목적으로 공간기반 정책(place-based policy)이 논의되고 있다(OECD, 2014).

한국사회도 몇 번의 경제위기를 거치면서 과거 성장기와 같은 일자리 창출 성과를 보이고 있지 않으며, 노동시장 전반에 걸쳐 양극화와 고용과 노동의 불안전성이 심화되고 있다. 또한 복지레짐과 고용레짐의 정합성이 떨어지고 상보성이 제대로 작동하지 않으면서 사회양극화와 노동의 불안전성으로 인해 야기된 사회불평등을 완화시킬 수 있는 사회안전망도 그 효과가 크지 않은 실정이며, 특히 지역 단위에서 제공되는 고용정책과 일반 사회정책과의 괴리 현상이 늘어나고 있다. 우리나라 정부는 이러한 현상에 대응하기 위해서 고용 유연화와 더불어 직업훈련, 일·학습 병행과 같은 적극적 노동시장 프로그램을 강화하고 있지만, 여전히 노동시장 내 노동수급의 불일치로 인한 불안정성 문제는 완화되지 않고 있다.

이러한 상황 속에서 한국의 노동시장 내 문제들을 완화하기 위한 정책의 효과성과 효율성을 높이기 위해서는 중앙정부 위주의 정책 수립, 전달 및 집행 체제를 혁신하고 지역의 역할을 강화해야 한다는 주장과 고용정책에서 정책의 결정과 집행의 범위를 좁히고 다양한 이해관계자들이 참여하는 거버넌스 체제 구축의 필요성이 갈수록 커지고 있다.

이 글은 유럽에서 많이 논의되고 있는 ‘활성화(적극화, activation)’ 정책을 중심으로 지역 수준에서 거버넌스의 한 양상인 이해관계자의 참여와 고용정책과 사회정책의 정책 통합에 대한 사례 분석을 통해 시사점을 얻고자 한다. 유럽에서는 이

전에 노동시장에서 배제되었던 집단의 고용률을 높이기 위해서 직업훈련정책, 가족정책 또는 사회정책이 고용정책과 밀접한 연계를 필요로 하는 고용-복지 선순환 체계를 구축해야 한다는 점을 강조하고 있다. 이러한 결과로서 활성화 정책에서 지역 수준의 역할을 강조하는 정책거버넌스로의 변화가 일어나고 있다.

대부분의 서구 유럽복지국가들은 지난 20여 년 동안에 고용정책과 사회정책 간의 관계를 수정해왔다. 이른바 ‘활성화’ 정책은 하나의 유행어가 되었고, 활성화 정책 개혁은 개인의 소득 손실을 보상하는 것 대신에 노동의 외부에 있는 개인들을 활성화(적극)화 하는 데 보다 많은 강조점을 두었다(Van Berkel et al., 2012). 그런데 활성화 정책 개혁은 사회정책과 고용정책을 통합하는 정도에 있어서 다양하다. 예를 들어, 어떤 국가들은 사회정책을 실현가능하게 하는 차원에 더 많은 강조점을 두는 반면, 다른 국가들은 직접적인 노동시장 통합을 목표로 삼기도 한다(Aurich, 2011; Graziano, 2012a; Serrano Pascual and Magnusson, 2007). 통합적인 활성화 정책에 관한 이러한 차이들에 대한 연구는 국가적 차원의 정책 입안 수준에서 폭넓게 연구되었다(Aurich, 2011; Barbier and Ludwig-Mayerhofer, 2004; Hvinden, 2003; Lødemel, 2004; Serrano, Pascual and Magnusson, 2007). 그러나 활성화 정책의 결과는 정책 실행의 낮은 층위(대개 활성화 정책은 지역적 맥락에서 적용되고, 활성화 정책의 결과로 인한 법적인 변화는 지역적 맥락에서 실행됨)에 상당히 의존적이기 때문에, 활성화 정책에 대한 두 번째 연구 흐름은 활성화 정책에 대한 다층적 수준의 거버넌스에 강조점을 두고 연구되었다(Graziano and Winkler, 2012; Heidenreich and Graziano, 2014; Van Berkel et al., 2012). 이 두 가지 연구 흐름(국가의 정책 입안 수준에서의 활성화 정책의 통합 정도 차이에 대한 연구와 활성화 정책에 대한 다층적 수준의 거버넌스에 대한 연구)들 간의 연결은 지금까지 잘 이루어지지 않고 있다.

이 장은 이러한 논쟁을 다루고 거버넌스의 특정한 한 양상, 즉 지역의 활성화 정책에서 다양한 이해관계자들의 참여 문제를 비판적으로 검토한다. 이 장은 참여의 조직적 차원에서의 변화들이 프로그램에 따라 서로 다른 정책 영역들의 통합에 영향을 미치는지를 분석한다. 보다 구체적으로는, 이 글은 참여 기회의 변화가 고용정책과 가족, 주거, 보건의료, 사회부조 정책 등과 같은 연관된 정책 영역들(사회정책 영역)과의 통합에 영향을 미치는가를 살펴볼 것이다. 이러한 연구과제에 답하기 위해 이 글은 지역(local) 수준을 정책 실행의 결정적인 접점으로 고려하고 있다. 이 글은 먼저 2절에서 활성화 정책, 정책 통합에 대한 개념 정의, 정책 참여와 정책 통합 간 연계를 설명하는 이론적 틀을 설명한다. 3절에서는 이론적 틀을

적용하여 두 지역의 참여와 정책 통합 사례를 분석한다. 4절에서는 두 경험적 사례 간의 비교 결과를 통해 주요한 이론적·정책적 함의를 요약한다. 마지막 결론에서는 연구결과를 요약하고 시사점을 정리한다.

2. 이론적 논의: 활성화 정책, 이해관계자 참여, 정책 통합

1) 연계된 정책 부문들에 대한 도전으로서 활성화 정책

활성화 정책은 광범위한 인구층을 노동시장으로 통합하는데 그 목적이 있다. 이 접근법은 1990년대에 개발되었고, 활성화 정책은 기본적으로 장기실업이 개인의 고용가능성(employability)에 부정적인 영향을 미치고, 따라서 이로 인해 구조적인 실업으로 나타난다는 가정에 기초하고 있다(Jackman and Layard, 1991). 이 접근법에 따르면, 노동시장으로 통합 가능성이 높은 실업자들은 가능한 빨리 고용으로 통합될 필요가 있을 뿐만 아니라, 노동시장 통합에 상당한 장애가 있는 집단들도 동일한 필요성을 공유한다(Van Berkel and Van der Aa, 2005). 따라서 여러 유럽 국가들에서 실업자와 사회적으로 취약한 사람들의 복잡한 문제들을 해결하기 위해서, 활성화 정책은 종종 강제적으로 표출되기도 하는 개인의 책임성(responsibility)과 클라이언트 중심적인 상담과 다양한 사회서비스의 제공을 강화했다(Eichhorst et al., 2008). 이러한 광범위한 서비스는 사회문제, 교육문제, 경제문제, 건강문제 등을 핵심적인 노동시장 주제들과 연계시키는 것을 필요로 한다. 예를 들어, 양육 시설, 보건의료서비스, 주거 지원 등은 이러한 새로운 통합적 정책 수단의 대표적 예들이고, 이러한 정책 수단들은 종종 직업훈련 또는 직업상담과 같은 ‘고전적인’ 적극적 노동시장정책 수단들을 보완한다(Heidenreich and Aurich-Berheide, 2014). 그러나 이러한 정책 간 연계는 단지 연계된 서비스 그 자체에 대한 문제일 뿐만이 아니라 서비스 제공을 넘어 정책 순환(policy cycle)의 각 단계에서 다루어질 문제이다.

2) 정책 통합

이전에 독립적이었던 서로 다른 정책 영역인 고용정책과 사회정책을 밀접하게

연계하는 것은 핵심 부문으로서 고용정책과 사회정책의 특성에 직접적으로 영향을 미칠 것이다. 정책은 정치시스템 성과의 실질적인 차원(행위의 대상, 프로그램, 과정 등)으로 이해될 수 있고(Heinelt, 2007), 정책 부문은 그러한 정책의 설계를 위한 구조적인 무대들이다(Lowi, 1964). 이러한 무대는 목표, 대상, 아이디어, 문제 인식과 문제 해결 전략에서 구체적인 특성들을 보여준다. 그리고 이러한 특성들은 나라마다 다양하고 서로 다른 정치적인 색채(입장) 또는 전통을 반영하지만, 서로 다른 각각의 문제(예를 들어, 가족문제, 고용문제, 기타 등등)를 중심으로 다루고 있는 서로 다른 다양한 정책 영역의 프로그램 차원들을 구분하는 것을 가능하게 한다. 다른 한편, 정책 무대는 제도와 행위자의 특정한 설정(이른바 ‘정책 제도’)에 의해 특징지어 진다(John and Cole, 2000). 따라서 이전에 분리되어있던 정책 부문의 통합은 특정한 프로그램 영역(예를 들면, 고용정책)에서 ‘공적인 의사결정 과정을 정하는 일련의 (비)공식적인 규칙들’(John and Cole, 2000)이라는 의미에서 상당 정도 정책 제도들 간의 통합의 문제이다. 그리고 정책 부문의 통합에서 다루어지는 특정한 문제의 결과로서 정책 실행의 중앙집권화 또는 분권화라는 측면에서 정책 실행에 참여하는 행위자들의 유형뿐만 아니라 행위자들 사이에 연계 또는 행위자들의 구성과 형태는 다양할 수 있다(Heinelt, 2007: 117). 아래에서는 정책 통합에 영향을 줄 수 있는 다양한 형태의 행위자 구성과 참여 형태를 논의할 것이다.

3) 이해관계자 참여와 정책 통합

유럽 지역에서의 활성화 정책 개혁의 맥락에서 보면, 국가 고용정책에서 정책 순환(정책의 정식화, 실행, 그리고 서비스 제공)의 한 단계 또는 그 이상의 단계 동안에 행위자들의 참여 기회의 변화는 여러 유럽 국가들의 거버넌스²⁸⁾ 개혁의 핵

28) 거버넌스의 일반적 개념은 한 국가 내에서 정부, 시장, 혹은 네트워크가 법, 규범, 권력, 혹은 언어를 통해서 권한을 행사하는 것을 일컫는다. 최근에는 통치의 효율성 증대와 정책의 효과성을 높이기 위해서 한 국가 내의 다양한 이해관계자들이 통치 과정에 참여할 필요가 높아졌다. 이에 따라 현재의 거버넌스 개념은 정부와 사회의 관계가 일방적 관계에서 상호작용 관계로 변화하고 있다는 인식 하에, 사회 내에 구축된 네트워크를 이용하여 정책을 조정하여 공공문제를 해결하는 통치시스템으로 이해되고 있다. 이런 점에서 거버넌스는 이전과 달리 수평적 관계에 있는 많은 조직들이 네트워크를 통해 상호작용하고 있다는 점에 주목한다. 이러한 상호작용 속에서 정부 역할은 사회문제를 직접 해결하는 것이 아니라 각 사회조직들이 네트워크를 통해 문제해결 방안을 스스로 찾을 수 있도록 하는 방향잡기(steering)를 하며 각 조직들이 방안을 도출하는 능력을 가질 수 있도록(empowerment) 하는 역할을 가진다고 할 수 있다(최석현 외, 2015).

심 요소가 되었다. 대부분의 국가들은 정책거버넌스가 법의 지배에 토대를 둔 ‘절차적 거버넌스’ 형태로부터 계약 또는 공동 생산에 기반을 둔 ‘시장 또는 네트워크 거버넌스’ 형태로 변모해왔다(Considine, 2001; Van Berkel et al., 2012). 이러한 개혁들은 다양한 형태의 행위자들 사이에 관계를 상당히 변화시켰고 그 과정에서 행위자들의 더 많은 참여를 활성화 하였으며, 그 결과 이전에 서로 분리되어 있던 부문의 정책 제도들을 연계시키는 것을 가능하게 하였다. 그리고 확실히 여기서 참여란 광범위한 행위자들이 정책 순환의 한 단계 또는 그 이상의 단계에 개입하는 것으로 규정된다.²⁹⁾

자신들의 핵심적인 행위 영역과는 다른 정책 무대에서 자신들의 이해관계를 정식화할 수 있는 기회를 가지고 있는 이해관계자들은 이해관계 또는 문제에 대한 자신들의 관점을 협상하고 주장하기 위해서 정책 순환의 한 단계 또는 그 이상의 단계에서 반드시 어느 정도의 힘을 얻고자 노력할 것이다(Stoker and Mossberger, 1994). 정책 순환의 모든 단계에서 성공적인 네트워크의 경우에 정책 과정의 상호 연계된 성과 덕분에 정책 통합이 일어날 가능성이 높다. 이러한 한 예는 정책 목표의 정식화 과정에서 사회정책 행위자들의 성공적인 참여로 인해 적정 가격의 주택 제공 문제에도 관심을 두는 지역 수준에서의 실업해소 전략이 될 수 있다. 만일 어떤 이해관계자들이 이러한 전략의 실행과 서비스 제공 과정에 참여할 수 있다면, 고용정책과 주거정책 간 정책 통합이 일어날 것이다. 그럼에도 불구하고 참여 기회와 정책 부문의 통합 간의 관계는 선형적이지 않다. “정책이 정치를 결정한다”는 로위(Lowi, 1972)의 명제에 따르면, 고용정책과 사회정책은 사회서비스 또는 실업급여와 같이 한정된 자원을 재분배하는 것을 그 목적으로 하는 정책들이기 때문에, 이해관계자들은 갈등적이고 이데올로기적인 정치적 관계를 발견할 수도 있을 것이다(Heinelt, 2007). 더욱이 지방정부의 경제적 상황은 고용정책과 사회정책에 대한 행위자들의 인식에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 지역 수준에서 서비스에 투여되는 공적 자원은 적고 실업자의 수는 많은 경우의 정책의 모습과 정반대되는 상황에서의 정책의 모습은 다를 수밖에 없다. 전자에 비해 후자의 상황에서 갈등적 상황이 그다지 뚜렷하지 않을 수도 있다. 게다가 정책 입안과 관련 있는 지방정부 엘리트 또는 다른 행위자들의 정치적 선호(정치적 색채[입장], 예를 들면 보수주의자, 자유주의자, 사민주의자 등)는 참여 기회의 활용을 통해 정책 무대에 영향을 미칠 수 있다.

29) 따라서 이 글은 참여를 서비스 수혜자의 관여라는 또는(그리고) 정당한 사유로 인해 정책 입안 과정에 사회의 광범위한 부분들의 개입이라는 규범적 의미로 이해하지 않는다.

요약하면, 한편으로 우리는 적어도 이론적으로는 정책 통합으로 이어질 수 있는 활성화 정책의 기능적 전제조건을 발견할 수 있다. 동시에 상호 연관된 정책 영역(고용정책과 사회정책)이 정책 실행으로 가는 과정에서 정치적 이해관계가 정반대인 상황 또는 정치적 이해관계가 수렴되지 않는 상황 속에서 얼마나 논쟁적일 수 있는지를 알 수 있을 것이다. 따라서 문제는 서로 다른 행위자들의 참여 정도에 따라 어느 정도의 정책 통합을 야기할 수 있는가이다. 이 장은 “참여 기회의 수준이 더 높으면 높을수록 더 많은 정책 통합이 가능하다”라는 가정을 검증하기 위해서 이탈리아와 독일의 지방정부 수준에서 두 가지 사례를 분석할 것이다. 나아가 본 장은 다음과 같은 연구 질문에 대해 보다 자세히 답하고자 한다. 국가 수준의 정책 체계 내에서 지역 수준에서의 사회정책과 고용정책의 참여 기회와 참여 유형이란 무엇인가? 어떤 요인들이 지역의 행위자들이 참여 기회를 활용하는 데 영향을 미치는가? 지역 수준에서 고용정책과 다른 정책 영역들 사이에 정책 통합을 확인할 수 있는가?

3. 연구 설계: 연구방법과 연구대상의 선택

1) 참여와 정책 통합의 측정

폴리트와 부카에르트(Pollitt and Bouckaert, 2011)에 따르면, 정책 순환의 각 단계와 연관된 참여 유형은 다양하게 존재하고, 다양한 참여 유형에서 행위자들 사이의 관계는 변화될 수 있으며, 따라서 참여 기회도 변화할 수 있다. 이 장에서는 <표 8-1>과 같이 정책 순환의 단계에서 참여 기회의 정도에 따라 참여 유형을 정리하고자 한다. 첫째, 정책의 정식화 단계(policy formulation)에서 참여 유형은 정책 목표의 정식화 단계의 참여 과정에서 얼마나 많은 행위자들이 포괄되는가 또는 다른 행위자들의 참여가 행정의 과정에만 제한되는가와 관련이 있다. 둘째, 정책의 실행 단계(policy implementation)에서 참여 유형은 정책의 실행에서 이해관계자들의 참여를 조직화하는 위치(organizational location), 즉 행위자들이 정치적 수준에서 결정된 정책을 실행하는 데 있어 조직화의 위치에 따라 행위자들이 관여하는 정도에 달려 있다. 셋째, 서비스 제공 단계(service delivery)에서 참여 유형은 조정 메커니즘(steering mechanism), 즉 서비스 제공이 관리되는 방식과 관련된다.

〈표 8-1〉 정책 순환 단계에서 참여 기회의 정도에 따른 참여 유형

정책 순환 단계	참여의 정도	
	낮음	높음
정책의 정식화: 집중화/분권화	정치적·행정적 참여	이해관계자 참여
정책의 실행: 조직화의 위치	내부 참여	외부 참여
서비스의 제공: 조정 메커니즘	경쟁적 참여	비경쟁적 참여

자료: Pollitt and Bouckaert(2011)을 재구성.

정책 입안의 여러 수준에서 정책의 목표와 원칙, 자원에 대한 규정에 대한 정식화가 정책 입안의 다른 수준(지역[region, province]이나 지방[local, municipality])으로 분권화되어 있을 때, 예를 들면 지방정치 내로 분권화되어 있을 때, 참여의 기회는 가장 많고, 그 정도가 가장 넓다. 하나의 예는 정책의 목표집단(target group)에 대한 규정이 될 수 있다. 만약 지역의 의사결정자들이 어떤 집단이 특정한 정책과 서비스의 수혜자를 결정할 수 있는 여지를 가지고 있다면(이해관계자 참여), 그들은 목표집단이 일국적 수준에서 중앙집권적으로 결정되는 상황(정치적·행정적 참여)보다 정책을 결정하고 실행하는데 있어서 보다 많은 재량권을 가질 수 있다.

이해관계자의 조직화 위치와 관련해서는 정책은 의사결정자들이 정책을 실행하는데 누구를 끌어들이는가 또는 누구에게 참여의 여지를 주느냐에 따라 달라질 수 있다(Fung, 2006). 예를 들어, 만약 유럽에서 공적고용서비스기관(Public Employment Services, PESs)이 정책 실행에 대한 의사결정의 일부만을 지역사무소에 맡기기로 정한다면, 참여는 공적 조직 내부에서 일하는 핵심 공무원들에게 제한(내부 참여)될 것이다. 반면 그러한 과정이 상당한 정도의 유연성과 재량권을 지역사무소 조직에 주어진다면, 보다 광범위한 참여 여지를 주는 방식들, 즉 다른 정책 영역의 행위자들 또는 수행되는 서비스를 전달하는 책임을 지고 있는 행위자들을 포함한 다양한 행위자들이 참여하는 정책 실행의 다양한 방식들(외부 참여)이 존재할 것이다(Lindsay et al., 2008: 717).

조정 메커니즘과 관련해서는 정책 실행은 정책을 전달하기 위해서 경쟁적인 입찰 방식의 서비스 제공(경쟁적 참여) 또는 네트워크와 공동 생산(비경쟁적 참여)에 의존할 수 있다. 경쟁적인 입찰 방식의 서비스 제공의 경우에 참여는 제한적이다. 왜냐하면 이러한 조정 메커니즘은 주로 영리를 추구하는 행위자들에 의해 서비스

를 제공하는 방식에 기초하고 있고, 그 목표가 여전히 이러한 서비스를 추구하는 국가 기관에 의해 결정되기 때문이다. 다른 한편, 비경쟁적인 참여는 다양한 행위자들을 정책 실행의 네트워크에 포괄하는 것을 의미한다. 이러한 네트워킹은 ‘신공공거버넌스(New Public Governance)’³⁰⁾의 형태로 논의되었는데(Osborne, 2010), 이는 시민들의 공동 생산과 제3섹터의 강력한 관여에 기초하고 있고, 영리를 추구하는 행위자들과 영리를 추구하지 않는 행위자들이 모두 이 과정에 개입할 때 더 높은 참여가 보장되는 것을 의미한다(Bovaird, 2005; Hartley, 2005; Osborne, 2010).

요약하면, 우리는 정책의 정식화, 실행, 서비스 제공 단계에서 참여 기회의 서로 다른 조직적 특성을 확인할 수 있다(<표 8-1> 참조). 이 글은 지역 수준에서 참여 기회의 활용과 이것이 지역 수준에서 고용정책과 사회정책의 통합에 미치는 영향력을 분석하고자 한다. 따라서 이 글의 주요 가정은 “이해관계자 참여가 더 많으면 많을수록 더 높은 수준의 정책 통합이 일어날 것”이라는 점이다. 그 이유는 높은 수준의 정책 통합이 의사결정 과정에서 이해관계자들이 더 큰 조정력을 갖는 것을 가능하게 하기 때문이다. 지역 수준에서 이해관계자 참여에 대한 분석은 참여 유형과 참여 기회를 배경으로 정책 통합 과정을 구체화하는 것을 필요로 한다. 이 글은 사례분석을 위해 과정추적방법(process tracing method)을 활용하는데, 그 이유는 아래에서 다루고 있는 독일과 이탈리아의 지역 수준 사례에서 발생하는 인과적 메커니즘을 드러내는데 가장 적절한 방법론적 도구라 생각하기 때문이다.³¹⁾

2) 사례의 선택

30) 이러한 신공공거버넌스론은 민간 부문을 수용한다는 점 등에서 신공공관리론(new public management)과 유사하지만 일정 부분 차이가 있다. 즉, 신공공관리론이 결과에 초점을 두는 반면, 신공공거버넌스론은 과정에 역점을 두고 있다. 전자가 고객중심적 접근(customer-centered orientation)으로 인식하여 국민을 수동적인 존재로 국한시키는 반면, 후자는 주인중심적 접근(owner-centered orientation)으로 인식하여 국민을 정부의 의제와 정책을 결정하는 능동적인 존재로 인정한다. 그리고 신공공관리론은 경쟁에 역점을 두는 반면, 신공공거버넌스론은 네트워크 부문 간의 협력에 초점을 둔다. 전자가 민영화 등을 통해 서비스를 제공하는 반면, 후자는 공동 생산을 통해 공공서비스를 제공한다. 마지막으로 신공공관리론은 조직 내의 관계에 관심이 많지만, 신공공거버넌스론은 조직 간의 관계에 무게를 두고 있다.

31) 과정추적방법은 특정한 현상을 초래한 원인을 역으로 추적함으로써 인과성을 규명하는데 유용하다. 이 방법은 원인(X)에서 결과(Y)에 이르는 일련의 블랙박스를 잘게 쪼개어 매 단계마다 일어나는 작은 인과관계를 순서대로 추적하는 방법이다. 이러한 방법을 통해 연구자는 $X_1 \rightarrow Y_1$, $X_2 \rightarrow Y_2$, $X_3 \rightarrow Y_3$ 의 연쇄적인 과정을 재구성한다. 그럼으로써 전체적인 $X \rightarrow Y$ 과정을 하나의 인과적 메커니즘 속에서 해석하게 된다. 과정추적방법의 장·단점은 Collier(2011)와 George and Bennett(2005)를 참조.

이 글은 다층적 수준의 활성화 정책의 맥락을 고려해서 동일사례를 분석하는 것이 아니라 가장 대비되는 두 개의 사례를 선택하여 분석하는 전략을 택하고 있다(Przeworski and Teune, 1970). 이 글은 정책 입안 과정이 다양하고 분권화된 모습을 띠고 있는 국가들(대륙형/보수주의 복지레짐)에 초점을 두고자 한다. 그 이유는 이러한 국가들이 지역 수준에서 정책 통합을 발전시킬 수 있는 보다 많은 가능성을 제공하기 때문이다. 독일이 오랜 연방주의 역사를 가지고 있다면, 이탈리아는 사회정책의 실행뿐만 아니라 2000년대 이후 사회정책의 입안이 점점 더 지역(region) 수준의 지방정부에 위임되는 국가이다(Graziano and Raué, 2011: 129). 따라서 분권화(탈중앙집권화)는 매우 의미가 있는데, 그 이유는 “지역 수준에서 다양한 행위자들이 적극적인 포섭을 위해서 목표가 된 정책과 서비스를 조직화하고, 관리하고, 제공하는데 개입하고 있기” 때문이다(Künzel, 2012: 6). 그리고 고용정책과 사회정책의 통합을 연구하는 것은 정책 입안과 실행의 더 낮은 수준들을 고려하는 것을 필요로 한다(Kazepov, 2010). 따라서 국가 사례를 선택하는 것 이외에도 정책 실행의 지역 사례를 선택하는 것이 필요하다.

이와 관련해서 이 글은 지역 수준에서 서로 대비되는 두 가지 사례, 즉 독일의 평균 규모의 도시인 올덴부르크(Oldenburg)와 이탈리아의 대규모 도시인 밀라노(Milan)를 선택하였다. 이렇게 선택한 이유는 도시의 규모가 정책 실행의 과정에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 예를 들면, 도시의 규모는 정책을 어느 정도 공식적으로 만들거나, 다양한 자원을 보장해줌으로써 정책 실행에 영향을 줄 수 있다. 하지만 이 두 도시는 그 규모는 다르지만 비교 가능한 사회경제적 상황을 공유하고 있다. 두 도시 모두 높은 수준의 서비스 경제와 다소 낮은 실업 수준을 보이며 경제적으로 꽤 부유하다. 우리는 이러한 연구 설계와 사례 선택을 통해 하나의 결정요인으로서 사회경제적 배경이나 복지레짐의 형태를 배제하고도 정책 입안과 정책 실행이 정책 통합에 미친 영향력을 추적할 수 있을 것이다. 물론 사례의 수가 제한적이기 때문에 이 장에서의 사례 분석 결과를 다른 도시에 일반화하는 데에는 유의해야 할 것이다(Levy, 2008). 과정추적방법을 활용한 아래의 사례 분석은 지역 수준에서 두 도시에서의 다양한 참여 기회의 기원과 결과, 참여 기회의 활용, 참여 기회가 정책 통합에 미친 영향력에 대한 문헌연구에 기초하고 있다.

4. 지역 수준에서 이해관계자의 고용정책과 사회정책 참여

1) 이탈리아 사례 분석

이탈리아에서 실업급여는 주로 국가 수준에서 제공되고, 주요 행위자는 노동부와 이탈리아국민사회보장공단(Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale/Italian National Social Security Institute, INPS)이다. 경제위기에 대처하기 위해서 이른바 이탈리아의 새로운 ‘특별 사회 충격완화 시스템(ammortizzatori sociali in deroga/special social shock absorbers, 2009년 법[no.2] 제정으로 도입)’³²⁾은 이탈리아국민사회보장공단(INPS)이 급여를 지급하는데 요구되는 절차를 인증하는데 있어 다른 하위국가적인(subnational) 행위자들(예를 들면, 지방[local] 수준이 아니라 지역[region] 수준의 국가 행위자들)에게 더 큰 기회를 승인하고 제공하였다. 또한 이탈리아 공적고용서비스기관(PES)은 전통적으로 국가 중심적이었고 이탈리아 전역을 표준화되고 위계화된 방식으로 조직하였는데, 이는 정책 목표의 정식화 단계에서, 그리고 조직화의 위치(정책 실행 단계)나 조정 메커니즘(서비스 전달 단계)에 있어서 더 많은 참여를 위한 기회를 제한하였다. 이탈리아의 고용서비스는 그 주요 업무가 실업자를 등록하고, 실업자 지위를 부여하며, 직원을 고용하기 위해 여러 방법을 찾고 있는 채용 기업에게 실업자 목록을 제공하는 것이었기 때문에 전통적으로 행정적인 것이었다(Graziano, 2012b).

몇 차례의 분권화와 시장화 개혁에도 불구하고(Borghi and Van Berkel, 2007; Graziano, 2009, 2012a), 이탈리아 고용정책 목표의 정식화는 지방(local) 수준(지자

32) 최근 경제위기 이후의 이탈리아 고용정책은 신규 고용 창출보다는 경제위기로 인한 고용에 대한 충격을 완화하는데 중점을 두어 왔다. 이러한 충격완화 조치는 기존의 충격완화(shock absorbers) 시스템을 강화시키는 방향으로 진행되었다. 충격완화 시스템은 실업 위험에 대한 사회적 보장과 경제 상황으로 영향을 받은 노동자에 대한 소득 지원을 제공하기 위한 메커니즘이다(남은영, 2013). 충격완화 장치의 대표적인 제도로는 해고방지기금(Redundancy Fund; Cassa Integrazione)이 있다. 해고방지기금은 어려움에 직면한 회사 및 노동자를 지원하기 위한 조치로서, 동 기금은 위기 상황에 직면한 회사의 노동자에게 보수를 대체할 수 있는 소득을 지원함으로써, 해당 회사가 특정 고용수준을 유지하도록 하는 것이다(www.ita.mofa.go.kr).

이탈리아 정부는 2008년 9월 법령(no.185) 제정을 통해, 기존의 충격완화 시스템 운영을 위한 예산을 증대하고, 일반 실업수당 적용 대상의 범위를 확대하였다. 이탈리아 정부는 2009~10년간의 해당 예산을 기존의 240억 유로에서 320억 유로로 80억 유로를 증대시켰고, 실업자 이외에 임시 해고 등 실직 위험에 처한 노동자도 일반 실업수당의 적용을 받을 수 있도록 하였다. 그리고 이후 이탈리아 정부는 2009년 9월 청년과 여성의 고용 창출을 위한 새로운 조치를 추진하기 시작하고, 이를 위한 기본 계획을 채택하였다.

체)이 아니라 최종적으로 지역(region)이나 주(province) 수준에서 지원을 받는 국가(중앙정부) 수준의 업무가 되었다. 이에 반해 지방(지자체, 도시) 수준은 사회부조(social assistance) 관련 정책의 정식화에서 역할이 커졌다. 실제로 2000년에 ‘지자체 복지모델(municipal welfare model)’을 실현시키기 위해서 정책의 정식화와 조정 메커니즘에서 비제도적 행위자들(non-institutional actors) 뿐만 아니라 지방의 공동체들(local communities)을 포괄할 것을 명백히 요구하는 국가체계법(사회적 개입과 서비스의 통합체계 실현을 위한 일반법[no.328])이 발표되었다. 이 법이 만들어지고 난 후 정책 실행에 대한 자율성을 많은 부분 지방 수준으로 위임하였지만, 많은 경우에 정책의 실행(조직화의 위치)뿐만 아니라 정책의 정식화는 여전히 포괄적이고 참여적인 것과는 거리가 멀었다.

지방 수준의 이탈리아 사례로는 밀라노(Milan) 시 지자체를 선택하였다. 밀라노시는 최근의 글로벌 금융·경제위기에도 불구하고 과거 몇 년 동안 이탈리아의 다른 지역(region) 수도들에 비해 가장 부유한 도시였다. 밀라노 시 공식 문서에 따르면, 2010년 실업률은 이전보다 약간 오르긴 했지만 5.8%로 국가 전체 실업률 평균보다 낮고, 지역(region) 실업률 평균보다 약간 높았다. 2010년 고용률과 경제활동참가율은 이전보다 감소하기는 했지만 각각 69.5%와 73.8%로 국가와 지역 평균 고용률과 경제활동참가율보다 더 높았다. 그럼에도 불구하고, 2010년 현재 장기실업은 전체 실업자의 36%를 차지하였다(Comune di Milano, 2012).

이탈리아에서 주요한 고용정책과 사회정책에 대한 정책 목표의 정식화 활동은 여전히 집중화(고용정책의 경우 국가 수준에서, 사회정책의 경우 지역과 지방 수준에서)되어 있지만, 최근 밀라노 시정부(2011년~)는 사회부조정책과 관련해서는 지방 수준에서 정책 목표의 정식화를 개방하기 시작했다. 2011년 12월에 밀라노 시 사회서비스 계획(2012-2014)에 관한 컨퍼런스가 개최되었고, 다양한 시민사회조직들을 대표하는 약 900명 사람들이 이 컨퍼런스에 참여하여 20개의 주제(빈곤, 이주, 주거 등)에 대해서 논의하였다. 그리고 그 논의 결과는 2012-2014년 사회서비스 종합기본계획에 반영되었다(Comune di Milano, 2012).

정리하자면, 제도적 시각에서 볼 때 이탈리아에서 최근에 지자체(밀라노 시) 수준에서 사회부조정책 목표의 정식화 절차에 보다 다양하고 많은 사람들이 참여하고는 있지만, 고용정책과 사회정책 영역 전반에서 보면 정책 목표의 정식화와 관련된 참여는 지자체 수준에서 특히 낮다(정치적·행정적 참여).

정책 실행 단계에서의 조직화의 위치와 관련해서는 참여 유형이 좀 더 미묘하다. 고용정책과 관련해서는 전통적으로 적극적 정책과 소극적 정책 모두 국가 수

준에서 시행되었지만(부분적으로는 지방[local] 수준에서 시행됨), 1990년대 말부터 일어난 지방분권화 과정은 지역(region)과 주(province) 수준의 역할을 강화하면서 공적고용서비스(PES)의 집중화에 문제제기하고 있다. 그럼에도 불구하고 지방(지자체) 수준은 여전히 정책 실행에 있어 조직화의 위치에서 매우 잔여적인 상태로 남아 있다.

사실, 적어도 제도적으로 말하자면 지방(지자체, 도시) 수준은 사회부조의 조직화 위치의 측면에서 가장 중요한 수준이고, 2000년 개혁 이후에는 더욱 더 그러하다(Graziano, 2009; Jessoula et al., 2010). 밀라노 시와 시민사회는 특히 경제위기 이후에 상담과 특별 교육훈련 서비스와 관련해서 국가 수준에 기반을 둔 정책 구조를 넘어서려고 노력하였다. 예를 들면, 고용과 사회부조 문제를 다루는 밀라노 시의 핵심 기관은 두 가지 형태의 서비스를 제공하는 일자리중개센터(Centro per la mediazione al lavoro, CELAV)이다. 일자리중개센터가 제공하는 첫 번째 형태의 서비스는 일자리를 구하고자 하는 개인들에게 최초의(initial) 일자리에 대해서 집중적인 상담을 제공하는 것이고, 두 번째 형태의 서비스는 밀라노 시의 사회서비스 수혜자를 목표로 한 보다 표적화된 서비스로 취약계층의 취업을 가능하게 하는 서비스이다. 이러한 밀라노 시의 서비스 조직화는 사회적 협동조합과 몇 가지 활동에 대해서 하도급 계약을 맺은 서비스 형태라는 점에서 특히 흥미롭다(Suriano, 2011). 이러한 특정한 형태의 서비스 조직화는 공공 영역이 아닌 민간 영역의 행위자들이 정책의 관리에 참여하기 때문에 이 글에서 ‘외부 참여’라 정의했던 참여 유형의 특징을 명확히 보여주고 있다.

또한 사회부조정책의 영역에서 참여의 정도는 정책 목표의 정식화보다는 조직화의 위치라는 측면에서 보다 공고화되어 있다. 비록 사회급여의 제공이 분명히 시 관료제의 관리 하에 있지만, 경제위기는 밀라노 시에 있는 복지재단들(예를 들어, Fondazione Welfare Ambrosiano³³⁾, Fondazione Cariplo³⁴⁾)에서 운영하거나 재정을 지원하는 ‘일-가족 기금’과 프로젝트와 같은 민간부문의 이니셔티브와 공공-민간의 파트너십 이니셔티브의 증가를 촉발시켰다. 이러한 새로운 이니셔티브 덕분에 밀라노 시 사례는 정책 실행에 있어 조직화의 위치라는 측면에서 내부 참여와 외부

33) 밀라노 시, 밀라노 메트로폴리탄 시, 노동조합, 상공회의소 등이 출연하여 만든 비영리재단이다. 주 목적은 재정적 어려움에 처한 밀라노의 노동자들에게 도움이 되는 기획을 촉진하는 것이다(https://www.fwamilano.org/index.phtml?Id_VMenu=1).

34) 밀라노 시에 있는 민간자선재단으로 1991년 Amato법에 의해 Cariplo은행이 비영리재단과 은행으로 분리되었다. 이탈리아에서 가장 중요한 보조금 지원 재단 중에 하나이다. (<http://www.fondazionecriplo.it/it/index.html>).

참여라는 두 가지 참여 유형의 제도화라는 특징을 보여주고 있다.

마지막으로 서비스의 제공과 관련해서 살펴보면, 밀라노 시의 고용정책과 사회부조정책의 서비스 전달에서 공공-민간 파트너십이 출현하고 증가한 이후 정책 실행 단계에서 조직화의 위치와 유사한 참여 유형이 출현했다. 위에서 언급한 몇 가지 민간 이니셔티브 혹은 공공-민간의 파트너십 이니셔티브에서 시정부의 행정 부서는 서비스의 전달을 다른 조직들에게 명시적으로 위임(이 경우는 일자리중개센터[CELAV] 내의 서비스 전달 활동 사례)하거나 또는 암묵적으로 위임(이 경우는 밀라노 복지재단의 일-가족 기금 사례)하고 있다.

그럼에도 불구하고 좀 더 자세히 살펴보면 정책에 따라 다른 형태의 참여가 일어나고 있다. 고용정책의 경우, 참여는 경쟁적인 입찰의 방식이 종종 활용되기 때문에 더욱 경쟁적인 참여 형태를 띠고 있다. 특히 일자리중개센터(CELAV)에서 제공되는 서비스가 그러하다. 사회부조정책의 경우, 참여의 유형에서 미묘한 차이가 있다. 일부 서비스(대표적으로 장애인과 노숙자에 대한 서비스)는 심하게 외주화되어 있는 반면, 다른 서비스(대표적으로 가족 서비스)는 외주화 되지 않고 여전히 조직 내부에 있다. 보다 일반적으로 밀라노 시의 예산 지출의 측면에서 보자면, 사회서비스에 대해 가용한 전체 예산의 60%는 밀라노 시정부의 행정 부서에서 관리되고 있고, 40%는 다른 민간 행위자들(주로 사회적 협동조합)에 의해 관리되고 있다(Suriano, 2011: 14).

이상을 요약하면, 이탈리아 사례에서 고용정책의 경우 정책 목표의 정식화 단계에서 참여는 국가 수준에서 정치적-행정적 참여 유형이 지배적임을 확인하였다. 조직화의 위치(정책 실행 단계)와 조정 메커니즘(서비스 전달 단계)은 최근 들어서 분권화하는 기획이 만들어져 참여의 정도가 높은 외부 참여와 비경쟁적 참여도 있었지만, 지방(지자체, 시) 수준은 여전히 다소 잔여적인 성격을 띠었다. 사회부조정책의 경우, 좀 다른 모습을 확인할 수 있었다. 정책 목표의 정식화는 점점 개방적으로 변해가고, 조직화의 위치와 조정 메커니즘에서는 시장에 기반을 둔 절차들이 점점 의미 있는 것으로 변해가고 있다. 따라서 전체적인 그림은 공공과 민간 모두가 고용정책과 사회정책에 개입하는 체계가 만들어지고 있는 과정이라 할 수 있다.

2) 독일 사례 분석

독일에는 두 개의 서로 다른 실업보호 시스템이 존재한다. 이렇게 다른 시스템

이 중요한 차이를 보이는 이유는 각 시스템의 거버넌스 구조와 밀접한 연관이 있기 때문이다. 실업급여 I (사회보험 기반, 소득 연동[비례], 기간 제한)은 연방고용국(the Federal Employment Agency), 지자체의 공공기관, 연방고용국의 지역사무소(regional directorates), 지방고용기구(local employment agencies)에 의해 서비스와 급여가 전달되는 등 행정적으로 관리되고 시행되고 있다. 연방고용국은 상당히 위계적으로 조직되어 있다. 실업급여 II (조세 기반, 욕구 조사, 기간 제한 없음)는 최저소득에 기반을 둔 제도로서 이 정책 영역에서 정책 입안 능력을 가지고 있는 연방노동사회부(the Federal Ministry of Labour and Social Affairs)에 의해 관리되고 지자체에 의해 행정적인 지원을 받는다. 한편 연방고용국은 실업급여 II를 행정적으로 관리하는 임무도 가지고 있다. 실업급여 II를 제공하는 잡센터(Jobcentres)는 대부분의 경우에 지역의 정치인들과 지방고용기구의 장(長) 사이의 협력에 기반을 두고 있는 공동사업의 성격을 띠고 있다. 지방 수준에서 잡센터는 급여의 지급과 서비스의 전달에 대한 책임을 맡고 있다. 실질적으로 단기 실업에 대한 대응 제도로 실업급여 I 이 낮은 활성화 원칙을 가지고 있는 반면, 장기 실업에 대한 대응 제도로 실업급여 II는 수혜자에게 요구하고 수혜자의 능력을 개발하는 수단과 방법에서 실업급여 I에 비해 더 높은 활성화 원칙을 보여주고 있다(Eichhorst et al., 2008).

독일의 경우에 사례 분석의 대상으로 북서지방의 중규모 도시(인구 약 16만 명)인 올덴부르크(Oldenburg)를 선정하였다. 이 도시의 실업률은 상대적으로 낮지만(2011년 7.5%), 장기실업의 비중은 높다(2011년 전체 실업의 35%). 이 도시의 정치 환경에서 시민주의자들은 시의회를 20년 이상 주도하였기 때문에 확실히 자리를 잡고 있었다.

실업보호와 적극적 노동시장정책에서 정책의 정식화는 국가 수준에서 상당히 위계적인 방식으로 일어나고 있다. 이것은 노동시장 수단과 정책에 대한 일반적인 목표의 정식화 단계에 참여하지 않는 올덴부르크의 지방고용기구와 잡센터의 이해관계자들과 올덴부르크 시의 정치인들의 인식에 반영되고 있다. 고용정책은 국가 사무로 인식된다(Heidenreich and Aurich-Beerheide, 2014). 그러나 복지협회, 사회적 파트너, 수혜자 조직은 실업급여 II의 틀 내에서 사회문제들(예를 들어, 주거, 보건 의료, 육아)을 해결하기 위해 지역에서의 사회정책의 정식화에 일부 영향력을 끼치고 있다. 그럼에도 불구하고 이것은 정치의 문제라기보다는 행정의 문제이다. 공공 행정이라는 강력한 지위로 인해서, 그리고 시의 정치인들은 자유의사에 따라 행동해야 한다는 사실로 인해서, 선출된 대표들은 의사결정과 정책 설계 과정에

매우 조금만 관여하고 있다. 여기에서 행정 기관과 정치인이라는 두 행위자들 간의 권력 다툼은 의제 설정과 관련해서만 일어날 수 있다(Kazepov, 2010).

정책 실행 단계는 이 두 가지 정책 제도에서도 서로 다르다. 실업급여 I의 경우에 실업보험 제도가 사회적 파트너들과 공공기관을 통합시키는 노사정 3자의 자치와 자율을 토대로 하고 있기 때문에, 전통적으로 서로 다른 이해관계자들의 참여(개입)가 상대적으로 높은 편이다. 그러나 이러한 형태의 거버넌스는 국가 수준에서는 매우 중요하게 남아있지만, 지역고용기구에서는 약화되었다. 그럼에도 불구하고 올텐부르크의 경우에 사회적 파트너들, 서비스 제공자들, 공공기관, 지방고용기관 사이의 잘 형성된 여러 비공식적인 관계를 확인할 수 있다. 현재의 이러한 비공식적인 관계는 이전에는 노사정 3자의 자치에 기반을 두었던 관계였다(Kazepov, 2010).

실업급여 II에서 지방의 공적 행위자들은 국내법에 따라 지역에서의 정책 실행에, 특히 (장기) 실업자에 대한 시의 사회서비스에 관해서 정책 실행에 관여한다. 또한 실업급여 II에서 제3섹터와 사적부문의 행위자들은 정책 실행과 서비스 전달 단계에 참여한다. 이러한 지역에서의 파트너십 접근법은 올텐부르크에서 지역 참여를 위한 가장 적절한 수단으로 보인다(Heidenreich and Aurich-Beerheide, 2014). 하지만 독일 올텐부르크 사례는 상당히 놀라운 점도 있다. 예를 들어, 2004년 이후 지역고용기구의 대표자와 시 정치인이 서로 협력하게 만드는 조정위원회 또는 사회적 파트너, 복지 단체, 수혜자 협회가 참여하는 잡센터 자문위원회와 같은 공식적인 참여 구조를 수반하는 잡센터의 ‘새로운’ 거버넌스 구조는 그 유용성이 크지 않았다. 오히려 ‘과거의’ 비공식적인 거버넌스 구조가 더 유의미하였다. 더욱이 다양한 이해관계자들의 참여는 프로젝트의 논리(제한된 기간, 외부로부터의 자금 조달, 명확하게 규정된 목표)를 따르는 목표 집단에 대한 프로그램들에서 있었다. 사회심리적인 어려움을 겪고 있는 청년에 대한 취업 알선 또는 보육시설을 갖춘 여성 교육훈련 프로그램들이 이러한 예에 해당한다(Kazepov, 2010).

공적고용서비스기관(PES)과 잡센터는 모든 교육훈련 정책을 실행할 때 입찰 과정을 따라야 할 의무가 있다. 고용기관의 지역사무소는 합리성을 확보하기 위해 이러한 입찰 과정을 책임지고 있다. 올텐부르크에서 직업훈련 분야의 이러한 시장 기반 정책의 강화는 직업훈련 제공자 사이에 협력을 줄어든게 만들었고 그 결과 직업훈련의 공급을 제한했다. 더욱이 교육훈련 제공자들은 예전부터 그랬기 때문에 잡센터/지역고용기구의 연간 직업훈련 정책 계획을 수립하는데 참여하지 않는다. 이는 효과적인 활성화 정책에 대한 장애물로 인식되고 있다(Heidenreich and

Aurich-Beerheide, 2014). 독일에서 수혜자들은 엄격하게 보증된 직업훈련 제공자들을 스스로 선택할 수 있는 직업훈련 바우처와 취업 알선 바우처를 사용할 수 있는 기회를 가지고 있다. 하지만 바우처 시스템의 실행은 제한적인데, 특히 취업알선 바우처의 경우가 그렇다(Heyer et al., 2012). 올덴부르크에서 잡센터와 지역고용기구의 이해관계자들은 취업알선 바우처를 유용하지 않은 것으로 판단하고 있고, 민간의 취업알선 사무소들은 그 지역에서 찾아보기 힘들다. 따라서 경쟁적인 참여가 직업훈련 분야에서 중요하고 지역의 직업훈련 제공자들이 고용정책에 참여하는 것을 감소시키는 결과를 낳는다. 사회정책의 경우에 다른 상황이 관찰된다. 올덴부르크 시의 사회서비스뿐만 아니라 다른 정책들의 전달은 잡센터, 사용자, 공적 행위자들, 복지단체들 그리고 여타 이해관계자들 사이에 협력 속에서 이루어지고 있다(Kazepov, 2010).

이상을 요약하자면, 사례 분석 결과에 따르면 독일에서 지역의 이해관계자들의 참여에 관해서 두 가지 실업보호 제도 간에 차이점이 발견된다. 실업급여Ⅰ은 정책의 정식화와 실행 단계 모두에서 집중화되어 있는 반면, 실업급여Ⅱ는 지역 수준에서 지방의 더 많은 재량권과 다양한 이해관계자들의 보다 많은 참여를 허용하고 있다. 위에서 살펴보았듯이, 올덴부르크에서 특히 정책의 정식화와 서비스의 전달 단계와 관련해서 국가 수준에서의 여러 수단들에 의해 지역 수준에서의 관행들을 만들어내는 것을 확인하였다. 정책의 정식화 단계와 관련해서, 지역의 행위자들은 사회정책의 정식화 단계에는 참여하지만, 고용정책의 정식화 단계에는 제한된 정도로만 참여한다. 따라서 사회정책에서 정치 참여는 지역에서의 참여를 가능하게 하는 중요한 요인이다. 시장에 기반을 둔 조정 수단들은 직업훈련 영역에서 매우 유의미하지만, 이는 직업훈련 분야에서 부분적으로 지역 수준에서의 참여에 대한 방해 요인으로도 작동한다. 하지만 사회정책의 경우에는 경쟁적 수단들이 존재하더라도 비경쟁적인 조정 메커니즘이 지배적이고 지역 수준에서 참여가 높은 편이다. 조직화의 위치와 관련해서는 좀 다른 모습을 확인할 수 있었다. 여기서는 정책 실행과 관련해서 국가적인 제도 틀이 기존의 지역 네트워크들보다 훨씬 더 유의미하지 않았다. 이러한 지역 네트워크들은 지역 참여를 가능하게 하는 중요한 요인이었다.

3) 두 도시 사례의 이해관계자 참여 비교

이 글은 사례 분석을 통해 독일과 이탈리아의 지역 고용정책과 사회정책에서 다

양한 이해관계자들의 참여가 제한되었고, 이는 주요하게는 고용정책에 대한 국가의 제도적 틀이 제공하는 다층적 수준의 환경에 기인한다는 점을 보여주었다. 더욱이 활성화 정책과 거버넌스에 대한 두 국가의 제도적 틀이 서로 다른 구조를 가지고 있음에서 불구하고, 두 지역 도시 사례 사이의 유사성을 명확하게 확인할 수 있었다(<표 8-2> 참조). 두 도시는 모두 정책의 정식화 단계에서 낮은 지역재량권을 갖고 있다는 특징을 공유하고 있고, 정치적·행정적인 참여가 밀라노와 올덴부르크 모두에서 지배적인 양식이었다. 고용정책 실행 단계에서 조직화의 위치에 관해서는 국가 수준의 제도적 틀이 여전히 유의미하지만, 고용정책 목표의 정식화 단계보다는 그 중요성이 덜 하다. 고용정책의 실행 단계에서 지역의 전통과 지역에서 기존에 설립된 관계는 지역의 이해관계자들의 참여 기회에 영향을 미친다. 이탈리아와 독일은 고용정책 수단에서 시장화로의 방향 전환을 겪었고, 이는 두 지역 사례에서 경쟁적인 참여의 강화를 야기하였다. 흥미로운 점은 두 지역 사례에서 고용서비스는 보다 손쉽게 외주화가 가능한 것으로 보이는 반면, 사회서비스의 전달은 파트너십의 형태, 즉 비경쟁적인 참여로 조직화되고 있다.

<표 8-2> 두 도시 사례에서 참여의 유형

정책 순환 단계	올덴부르크	밀라노
정책의 정식화	- 고용정책의 집중화, 사회정책의 부분적 분권화 - 지역의 이해관계자들은 국가 수준의 정책 목표 정식화에 참여하지 않음 - 사회정책의 경우에 지역 수준에서 정책 목표의 정식화에 부분적으로 관여하지만, 선출된 정치인들은 거의 관여하지 않음 - 주로 정치적·행정적 참여, 부분적으로 사회정책에서 이해관계자 참여	- 국가 수준에서의 고용정책, 노동조합과 사용자단체는 부분적으로 참여하지만, 하위국가적인 행위자들은 참여하지 않음 - 지역 수준에서 사회정책은 국가 수준으로 거의 환류 되지 않음 - 시는 사회서비스 종합계획에 대해 시민사회와의 대화를 개방하기 시작함 - 주로 정치적·행정적 참여, 부분적으로 사회정책에서 이해관계자 참여

정책 순환 단계	올덴부르크	밀라노
정책의 실행	- 고용정책의 경우 전통적으로 노사정(3자)에 의한 거버넌스, 지역 수준에서는 어느 정도 약화됨. - 지역 수준에서 복지협회와 사회적 파트너들이 사회정책에 참여함 - 새로운 파트너십 양식(예, 자문 위원회), 하지만 과거의 비공식적인 파트너십이 더욱 중요함 - 외부 이해관계자의 프로젝트 참여 - 주로 외부 참여	- 고용정책은 전통적으로 위계적이고 중앙집권적임 - 지역 수준에서 사회정책: 사회적 협동조합과 파트너십과 하도급 계약 - 고용정책에서는 주로 내부 참여, 사회정책에서는 지역 수준에서 부분적으로 외부 참여
서비스의 전달	- 고용정책의 경우 경쟁적인 참여 - 사회정책의 경우 비경쟁적인 참여 - 경쟁적 참여와 비경쟁적 참여의 혼합	- 고용정책의 경우 경쟁적인 참여 - 사회정책의 경우 비경쟁적인 참여 - 경쟁적 참여와 비경쟁적 참여의 혼합

5. 이해관계자 참여에 의한 정책 통합?

앞의 절에서 보았듯이, 지역에서의 참여 기회와 참여 유형은 정책 제도(고용정책 또는 사회정책)가 국가 내의 다양한 수준의 정책 입안 체계에 배태되는 방식에 의해 강하게 영향을 받는다. 위에서 살펴본 두 도시의 사회부조정책 사례가 보여주듯이, 국가 수준에 대한 다층적 수준의 연계 정도가 낮을 때, 지역에서 참여 기회의 활용은 더 높은 경향이 있다. 두 도시가 서로 다른 사례이지만 이는 공통적인 특징이다. 하지만 다음과 같은 질문을 할 수 있을 것이다. 지역에서의 이해관계자 참여가 정책 통합에 의미하는 바는 무엇이고, 무엇이 서로 다른 정책 영역에 영향을 미치며, 각각 정책 제도에서 참여 기회는 언제 서로 다른가? 서로 다른 참여 유형에도 불구하고 서로 다른 정책 영역에 있는 행위자들은 어떻게 연계되는가? 어떤 지역 요인들이 다양한 제도적인 환경을 넘어서 참여에 영향을 미치는가?

독일 사례의 경우, 정책 실행 단계에서 참여와 정책 통합 사이의 명확한 연계를 확인할 수 있었다. 독일의 경우 참여의 정도가 높으면 그에 따라 명확하게 통합의 정도도 높아진다. 높은 정책 통합은 장기실업자와 최저소득에 대한 국가의 제도적

들(실업급여Ⅱ)과 지역적 전통에 의해 영향을 받고 있다(<표 8-3> 참조). 본래 고용정책의 맥락에서 발전했던 노사정 3자의 거버넌스 구조의 강력한 영향력을 확인할 수 있었다. 비록 선출된 대표자의 약한 지위로 인해 정치적 색채가 정책 통합에 미치는 직접적인 영향력을 설명할 수는 없지만, 올덴부르크에서 오랫동안 사회민주주의적 전통은 특히 정책 실행 단계에서 광범위한 부분에 걸쳐서 노동조합의 참여를 지원할 수 있었다. 사회적 파트너들, 공공기관, 공적고용서비스기구 간의 협력은 ‘좋은 거버넌스(이른바 협치, good governance)’로 인식되고 있으며, 서로 다른 정책 기관들을 강력하게 연계해준다. 더욱이 정책의 실행 단계에서 기존의 네트워크들은 새로운 행위자들(예를 들면, 제3섹터 행위자들)에게 문호를 개방하고, 새로운 행위자들은 정책의 실행과 서비스의 전달 단계에서 자신들의 참여 기회를 효과적으로 이용하였다. 그러나 경쟁적인 참여는 기존 네트워크들 사이의 협력을 방해하기 때문에 정책 통합의 가능성을 제약하였다. 따라서 국가의 제도적 틀이 서비스 전달 단계에서 참여 기회를 제약할지라도, 지역의 행위자들은 가능하다면 기존의 네트워크들 간에 협력하기 위해 경쟁적인 외주화(외부/위탁 계약)를 회피하고자 하였다. 다른 한편, 시 수준에서 정책의 정식화 단계에서의 정책 통합은 낮았는데, 이는 고용정책의 정식화에서 다양한 행위자들의 참여와 개입이 낮은 것과 관계가 있다. 지역의 어떤 행위자들이 사회정책에서 정책 목표의 정식화에 영향력을 가지고 있더라도, 이것은 지역의 고용정책의 입안과는 연결되지 않았다. 정부의 엘리트들도 고용정책을 국가의 업무로 인식하고 있었다.

요약하면, 올덴부르크에서 정책의 실행과 서비스 전달은 높은 수준의 정책 통합을 보여주고 있는데, 이는 다양한 이해관계자의 참여에 의해 강하게 발전된 것이었다. 이러한 정책 통합은 한편으로는 실업급여Ⅱ라는 국가의 제도적 틀에 의해 제도화 되었지만, 다른 한편으로는 지역에서 기존에 설립된 파트너십에 의해 강하게 지원을 받았다. 여기서 우리는 다양한 이해관계자들이 제도적인 참여 기회를 활용하는데 영향을 미치는 유의한 요인으로서 노사정 3자의 자치의 전통(부분적으로 시민주의적 전통에 의해 강조되는 전통)을 확인할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 이러한 통합 과정은 사회정책과 고용정책의 실행과 전달 단계에 한정되어 나타났다. 정책의 정식화 단계에서는 정책 통합적인 접근을 확인할 수 없었고, 사회정책과 고용정책은 여전히 분리된 정책 영역이었다. 따라서 단지 정책 실행과 서비스 전달 단계에서만 정책 통합을 확인할 수 있었기 때문에, 그리고 특히 서비스 전달 단계의 경우에는 다양한 이해관계자의 참여하는 비공식적이고 전통적인 정책 네트워크들로 인해 높은 수준의 정책 통합에 이르기도 했지만, 올덴부르크 사례에

서 정책 순환의 전 단계에 걸쳐 정책 부문의 통합을 이야기 할 수는 없다.

〈표 8-3〉 두 도시 사례에서 정책 통합의 유형과 정도

정책 순환 단계	울덴부르크	밀라노
정책의 정식화	고용정책에 대한 국가의 책임성으로 인해 정책 통합이 제한됨	- 고용정책에서 국가 수준의 행위자(그리고 때때로 지역[region] 수준의 행위자)에 집중함 - 사회정책에서 지역의 자율성을 통한 참여 기회에도 불구하고, 정책 통합 수준은 낮음
정책의 실행	- 중간 수준의 정책 통합: 잘 갖추어진 지역의 네트워크들, 다양한 정책 영역을 가로지르는 프로젝트에 기반을 둔 통합 - 시장화에 의해 야기된 경쟁은 일부 행위자들을 정책 네트워크들에서 밀어내기 때문에 정책 통합의 정도를 제약함	사회정책에서 외부 참여는 다양한 행위자들의 정책 입안 네트워크들을 통해 정책 통합을 촉진함
서비스의 전달	비록 참여 기회가 제한되지만(경쟁적 참여), 비공식적인 전통적인 정책네트워크들로 인해 정책 통합 수준은 높음	비경쟁적 참여가 네트워크들을 촉진함

이탈리아 사례와 관련해서는 고용정책과 사회정책을 명확하게 구별할 필요가 있다. 고용정책의 경우, 강력한 국가적(그리고 지역적[region]) 연계의 존재는 정책 목표의 정식화 단계에서 지방(local) 행위자들의 자율성을 제약했다. 정책 실행과 서비스 전달 단계에서 보다 많은 참여가 있었지만, 다른 연관 정책들과의 연계(정책 통합)는 여전히 제한되었다. 이탈리아 사례에서 사회부조정책의 전반적인 ‘개방’은 정책의 정식화 단계에서 정책 통합을 촉발시키는 한 계기가 되기는 하였지만, 정책 통합은 여전히 제한적이었다. 확실히 더 높은 수준의 정책 통합은 밀라노 시 정부에 의해 보장되었고, 이는 고용정책과 사회부조정책의 실행과 서비스의 전달 단계에 점점 더 많이 참여하고 있는 정치적 행위자들의 선호도와 연결되었다. 이탈리아 밀라노 시 사례 분석의 결과는 참여가 정책 통합에 미치는 직접적이고 배타적인 영향력을 지지할 수 있는 확고한 증거를 보여주지는 않았다. 그러나 밀라노에서 정책 통합은 형성 중에 있고, 밀라노 사례는 보다 많은 참여(특히, 조직화의 위치와 조정 메커니즘 단계에서 외부 참여와 비경쟁적 참여)가 정책 통합에

어느 정도 영향력을 끼치고 있음을 보여주었다.

밀라노 사례의 증거가 우리에게 말해주고 있는 것은 정치적 참여와 정책 통합 간 연계의 유의미성을 온전히 이해하기 위해서는 아래와 같은 점들을 고려해서 정치적 참여와 정책 통합의 연계성이 보다 더 설명되어야 한다는 점이다. 첫째, 국가의 제도적 환경은 예상보다 법적 구속력이 더 강하다는 점이다. 고용정책과 사회정책이 국가의 제도적 틀에서 정식화된다는 사실은 지역의 행위자들이 참여하고 정책 통합을 지원할 수 있는 기회를 제한한다. 둘째, 고용정책과 사회정책을 비교했을 때, 2000년대 초반 이래 국가의 정책 변화로 인해 사회부조정책이 보다 개방적인 의사결정 과정을 제공하고 있다는 점은 꽤 명확히 드러난다. 더욱이 지역 도시에 부여된 부분적인 자율성으로 인해 참여의 ‘공간’을 제공할 필요가 있었다. 밀라노 사례는 시 정부가 정책 목표의 정식화 단계에서 더 많은 참여를 지원하는 것이 얼마나 의미있는가를 보여주었다. 그러나 이러한 정책 목표의 정식화 단계에서 참여는 더 큰 정책 통합을 야기하지는 않았는데, 그 이유는 정책 환경과 공공기관이 이해관계자 참여가 정책 통합에 미치는 잠재적인 영향력을 여전히 제약하고 있기 때문이다. 달리 말해서, 밀라노 사례는 국가의 제도 환경과 지역의 의사결정자들이 이해관계자의 참여에 대해 우호적일 때만이 더 큰 정책 통합에 이를 수 있다는 점을 보여준다.

6. 결론: 요약과 시사점

이 연구는 첫 번째 단계에서 이해관계자가 지역의 고용정책과 사회정책에 참여하는 것에 대한 검토부터 시작하였다. 두 번째 단계에서 이 글은 참여 구조와 고용정책과 사회정책과 같은 다른 정책 영역과의 통합 간의 연계를 설명하고자 하였다.

참여 유형에 대한 비교는 참여의 특성이 발견되었기 때문에 의미가 있었다. 두 사례에서 고용정책의 경우에 정책 지향성은 매우 집중화되어 있었다. 그리고 두 도시의 (비)제도적 행위자들이 수행한 역할은 제한적이었음을 확인할 수 있었다. 그러나 두 사례에서 알 수 있었던 점은 지역에서 자율적인 정책의 정식화의 기회가 주어졌을 때, 비제도적인 행위자들의 참여가 늘어나고 그 결과 참여는 더욱 커진다는 것이다. 비교 결과에서 특히 흥미로운 점은 서로 다른 사례를 선택했음에도 불구하고, 참여의 활용은 두 도시 사례에서 혼재되어 나타난 점이다. 정책 목표

의 정식화 단계의 경우에 정치적-행정적 참여와 이해관계자 참여가, 정책의 실행 단계(조직화의 위치)의 경우에 내부 참여와 외부 참여가, 서비스의 전달 단계(조정 메커니즘)의 경우에 경쟁적 참여와 비경쟁적 참여가 혼합되어 나타났다.

정책 통합과 관련해서 본 글은 사례 분석을 통해 참여 그 자체가 정책 통합의 정도를 설명할 수 없다는 점을 확인하였다. 예를 들면, 독일의 경우 고용정책과 도시의 사회서비스 사이의 연계는 외부 참여의 유의미한 형태이지만, 새로운 경쟁적 참여 형태는 정책 통합을 제약하였다. 달리 말하자면, 참여의 경쟁적 속성은 모든 이해관계자들에게 참여를 개방하기보다는 참여 기회를 제한하였고, 반드시 정책 통합을 확대한 것도 아니었으며, 오히려 기존의 제한적인 정책 통합 형태를 공고하게 만드는 인센티브를 제공하였다. 이탈리아 사례 또한 동일한 위험을 겪을지도 모르겠지만, 이탈리아에서 특정 이해관계자 집단(특히 20~30세 사이의 청년을 대표하는 집단)의 참여가 가능하게 한 점은 서비스 제공자들뿐만 아니라 잠재적인 수혜자들에게 참여를 개방하려는 의지를 보여주고 있다(Comune di Milano, 2012).

이 글은 참여와 정책 통합 간의 관계에 대해서 조직적 양상으로서 참여와 프로그램 차원으로서 정책 통합이 단지 어느 정도까지는 부분적으로 연계가 된다는 점을 보여주고 있다. 밀라노와 올텐부르크 사례는 다소 유사한 참여의 모습을 보여주고 있지만, 정책 통합의 정도에 있어서는 서로 다른 모습(올텐부르크에서 좀 더 높고, 밀라노에서 다소 낮은)을 보여주고 있다. 특정한 정책 전통에 연계된 국가의 정치적 목표들(예를 들어, 국가 수준에서 정책 통합에 강력한 정치적 초점을 두는 독일은 정책 통합에 제한적인 정치적 초점을 두는 이탈리아와 대비됨)과 지역의 정책 입안 전통(예를 들어, 일반적으로 독일은 이탈리아보다 지역 수준에서 보다 협력적인 전통이 있음)은 이러한 참여와 정책 통합과의 연결을 지지하는 요인들이다.

이상의 사례분석 결과의 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 정책 순환의 모든 단계에서 다양한 이해관계자의 참여 그 자체가 정책 통합의 정도를 설명할 수는 없지만, 참여와 정책 통합과의 부분적 연계를 확인함으로써 다양한 이해관계자의 참여 수준이 높을수록 정책 통합의 정도가 높아진다는 점을 부분적으로 확인할 수 있었다. 따라서 일차적으로 정책 순환의 전 단계에 걸쳐 지역 수준에서의 다양한 이해관계자의 참여(공공과 민간이 모두 고용정책과 사회정책에 개입하는 체계)를 장려하는 것이 필요하다. 정책 순환의 단계에서 정치적-행정적 참여보다는 이해관계자 참여를, 내부 참여보다는 외부 참여를, 경쟁적 참여보다는 비경쟁적 참여를 촉진할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

둘째, 사례 분석한 두 국가뿐만 아니라 많은 국가들에서 고용정책은 중앙정부의 사무로 인식되어 정책 순환 단계에서 참여 기회의 활용이 국가 수준의 행위자들에게 집중화된 경향이 있다. 특히 정책 목표의 정식화 단계에서 고용정책에 대한 참여는 국가 수준의 행위자들에게 집중화되어 국가 수준의 제도적 틀 내에서 정식화되고 있다. 이는 지역의 행위자들이 참여하고 정책 통합을 지원할 수 있는 기회를 제약한다. 따라서 복지레짐-고용레짐과의 선순환과 정합성을 확보하고 두 정책 부문의 상보성과 통합을 높이기 위해서는 국가의 제도적 환경과 지역의 의사결정자들이 이해관계자의 참여에 대해 우호적으로 변해야 할 것이다.

셋째, 정책 목표의 정식화 단계와 정책의 실행 단계에서 지역 수준의 이해관계자의 참여를 확대하더라도 서비스의 전달이 경쟁적인 입찰 방식이나 시장화된 방식으로 민간이 참여하는 것에 주의를 기울여야 한다. 고용정책과 사회정책의 서비스 전달 수단의 시장화로의 전환은 경쟁적 참여의 강화를 야기하고, 이는 신공공 거버넌스보다는 신공공관리론에 가까운 서비스의 외주화를 낳게 된다.

넷째, 서비스 전달 단계에서 기존의 네트워크의 활용은 정책 통합에 있어 중요하다. 독일의 올텐부르크 사례에서 확인되었듯이, 고용서비스에 대한 국가의 제도적 틀이 참여 기회를 제약하더라도 지역의 행위자들은 가능하다면 기존의 정책네트워크들 간에 협력하기 위해 경쟁적인 외주화를 회피하고 비공식적이고 전통적인 정책네트워크를 활용하여 어느 정도의 정책 통합을 이뤄냈다.

좀 더 일반적인 관점에서 보면, 이 글은 기존의 복지국가 연구에 세 가지 방식으로 기여하고 있다. 첫째, 이 글은 두 도시 사례 분석과 비교를 통해 종종 분석하기 어려운 고용정책과 사회정책의 연계(정책 통합)의 지역적 차원에 초점을 두으로써 기존 연구에서 부족한 점(다층적 수준에 대한 관심 부족과 복지레짐과 고용/노동레짐 간의 연결[상보성과 정합성]에 고려)을 메우려는 시도를 하고 있다. 둘째, 정책 순환의 단계들(정책 목표/지향성의 정식화, 정책의 실행[조직화의 위치], 서비스의 전달[조정 메커니즘])과 참여 형태들(행정적-정치적 참여 대 이해관계자 참여, 내부 참여 대 외부 참여, 경쟁적 참여 대 비경쟁적 참여)을 구별하는 분석틀을 사례 분석을 통해 검증으로써 이론적 기여를 하고 있다. 셋째, 서로 대비되는 다른 사례를 선택했음에도 불구하고 독일과 이탈리아의 사례 모두에서 보다 많은 참여에 대한 경향이 출현하고 있다는 점과 더 많은 참여 형태들이 의사결정의 여러 단계에서 자동적으로 더 큰 정책 통합으로 이어지지 않는다는 점을 보여주고 있다.

이탈리아와 독일 사례의 비교 결과에 따르면, 정책 통합은 사회정책과 고용정책

이 배태된 국가 수준의 제도적 환경과 강하게 연관되어 있기 때문에, 두 사례의 결과를 일반화하기에는 무리가 있지만 그 자체로 시사해주는 바가 있다. 향후 보다 확실한 결과를 얻고 지역 수준에서의 복지와 고용(고용정책과 사회정책)의 연계 모형과 지역 복지 발전의 특징에 대한 통찰력을 제공하기 위해서는 분석 사례를 확대하는 추가적인 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

【2장】

통계자료

OECD.Stat: <http://stats.oecd.org/>

- 강세욱. 2015. “취업취약계층 일자리사업 평가”. 국회예산정책처 사업평가 15-07. 통권344호.
- 강순희. 2012. “교육훈련이 비정규직의 고용안정성에 미치는 효과”. 2012 한국고용정보원 한국노동패널 워크숍 발표문.
- 강순희·안준기. 2013. 비정규직 유형별 교육훈련의 임금 및 고용안정성 효과. 노동경제논집. 36(1): 63-91.
- 강순희·어수봉·최기성. 2015. “미취업자의 직업훈련 참가 결정요인과 고용성과 분석”. 『HRD연구』. 17(2): 267-298.
- 강철희·김교성·김영범. 2001. “적극적 노동시장정책의 실업 감소 효과에 관한 연구”. 『한국사회복지학』. 45: 7-39.
- 고용노동부. 2014. “2015년 지역맞춤형 일자리창출 지원사업 시행지침”.
- 국민경제자문회의·KDI. 2016. 일자리 사업 심층평가.
http://www.kdi.re.kr/epic_attach/2016/D1606085-2.pdf.
- 국회예산정책처. 2016. “결산분석시리즈 I. 2015회계연도 결산. 위원회별 분석[환경노동위원회 소관]”. 국회예산정책처.
- 금재호 외. 2013. “고용보험의 적극적 기능강화를 위한 고용안정사업의 개편방안”. 고용노동부.
- 김상호·유경준·배준호. 2009. “고용창출지원금 효과성 제고방안 - 중소기업 전문인력 활용 장려금 및 중소기업 고용환경개선 지원금을 중심으로”. 노동부.
- 김승택·노상현·Daniel Finn. 2015. “우리나라의 고용서비스 선진화 어디까지 왔나?” 한국노동연구원 정책연구 2015-03.
- 김용성. 2013. “고용률 제고를 위한 재정지원 일자리사업 방향의 모색”. KDI 정책연구시리즈 2003-19.

- 김종한·박성익·조장식·류장수. 2014. “민선 5기 지역고용구조 변화와 일자리 공시제 개선방안”. 한국지역고용학회 정기학술대회 발표문.
- 김철하·김민경·황남희. 2013. “비정규직 교육훈련의 임금 및 정규직 전환효과 분석”. 정책분석평가학회보. 23(2): 87-107.
- 방하남·나영선 외. 2007. “고용보험사업 심층평가”. 노동부.
- 오성욱. 2016. “경쟁력 제고를 위한 공공 및 민간 고용서비스 현황 및 과제”. 한국고용정보원 학술대회 <고용서비스 선진화 10년의 성과와 과제> 발표문.
- 우상범·이상호. 2014. “지역맞춤형 일자리창출 지원사업의 평가체계 문제점 및 개선방안”. 『산업관계연구』. 24(4): 121-147.
- 유경준·강창희. 2010. “직업훈련의 임금효과분석: 『경제활동인구조사』를 중심으로”. 『한국개발연구』. 32(2): 27-53.
- 이규용 외. 2013. “재정지원 일자리사업 고용효과 고용영향평가 연구”. 고용노동부.
- 이상은. 2005. “청년들에 대한 직업훈련의 취업 및 근로소득 효과”. 『사회복지정책』. 23: 5-28.
- 이상준. 2012. “비정규직 직업훈련효과 추정과 민감도 분석”. 『응용통계연구』. 25(1): 163-181.
- 이상준·이해춘. 2013. “퍼지집합이론을 이용한 고용촉진장려금사업 사중손실 추정에 관한 연구”. 『고용직업능력개발연구』. 16(1): 21-40.
- 이상호·강은영·김준영·주무현. 2015. “재정지원 일자리사업 참여자의 민간일자리 이동 강화”. 한국고용정보원.
- 이서윤. 2014. “취업, 임금, 재실업에 미치는 영향을 중심으로 본 한국 실업자 직업훈련의 효과성 분석”. 『한국사회정책』. 21(3): 159-187.
- 전명숙·임상훈. 2014. “지역일자리공시제와 지역맞춤형 일자리창출사업 개선방향”. 한국지역고용학회 정기학술대회 발표문.
- 전병유. 2016. 지역숙련전략과 한국의 지역숙련정책 평가. 한국비정규노동센터 세미나 발표문.
- 주무현. 2014. “재정지원 일자리사업 성과와 과제”. 『고용이슈』. 2014년 9월호. 6-27.
- 채구묵. 2011. “적극적노동시장정책이 실업에 미치는 영향”. 『한국사회복지학』. 63(3): 187-211.
- 채창균. 2009. “비정규직의 직업훈련 참여 실태와 성과”. 유경준 편. 『비정규직 문제 종합연구』. 221-250.

- 최혜진·최영준. 2012. “효과적 직접일자리창출사업을 위한 시론적 고찰”. 『비판사회 정책』. 35: 87-131.
- 한국비정규노동센터 정책연구위원회. 2015. “통계로 본 한국의 비정규노동자 — 2015년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 분석”. 한국비정규노동센터 이슈 페이퍼 2015-02.
- Autor, David. 2001. “Why Do Temporary Help Firms Provide Free General Skills Training?” *Quarterly Journal of Economics*. 116(4): 1409-1448.
- Bassanini, Andrea and Romain Duval. 2009. “Unemployment, Institutions, and Reform Complementarities: Re-assessing the Aggregate Evidence for OECD Countries”. *Oxford Review of Economic Policy*. 25(1): 40-59.
- Behaghel, Luc, Bruno Crepon, and Marc Gurgand. 2014. “Private and Public Provision of Counseling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment”. *American Economic Journal: Applied Economics* 6(4): 142-174.
- Behncke, Stefanie, Markus Frölich, Michael Lechner, 2010a, “A Caseworker Like Me – Does The Similarity Between The Unemployed and Their Caseworkers Increase Job Placements”. *Economic Journal*. 120(549): 1430-1459.
- Behncke, Stefanie, Markus Frölich, Michael Lechner, 2010b, “Unemployed and Their Caseworkers: Should They Be Friends or Foes?” *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*. 173(1): 67-92.
- Benmarker, Helge, Erik Gronqvist, and Bjorn Ockert. 2013. “Effects of Contracting Out Employment Services: Evidence from a Randomized Experiment”. *Journal of Public Economics*. 98: 68-84.
- Betcherman, Gordon et al. 2007. “A Review of Interventions to Support Young Workers: Findings of the Youth Employment Inventory”. Social Protection and Labor Policy and Technical Notes. No. 41412. World Bank.
- Boone, Jan and Jan C. van Ours. 2009. “Bringing Unemployed Back to Work: Effective Active Labor Market Policies”. *De Economist*. 157(3): 293-313.
- Caliendo, Marco and Ricarda Schmidl. 2016. “Youth Unemployment and Active Labor Market Policies in Europe”. *IZA Journal of Labor Policy*. 5:1.
- Calmfors, Lars and Per Skedinger. 1995. “Does Active Labour-Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical

- Evidence from Sweden”. *Oxford Review of Economic Policy*. 11(1): 91-109.
- Calmfors, Lars. 1994. “Active Labor Market Policy and Unemployment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features”. *OECD Economic Studies*. 22(1): 7-47.
- Card, David, Jochen Kluve, and Andrea Weber. 2010. “Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis”. *Economic Journal*. 120(548): F452-F477.
- Card, David, Jochen Kluve, and Andrea Weber. 2015. “What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations”. NBER Working Paper 21431.
- D’Addio, Anna Cristina and Michael Rosholm. 2005. “Exits from Temporary Jobs in Europe: A Competing Risks Analysis”. *Labour Economics*. 12(4): 449-468.
- Dar, Amit, and Zafiris Tzannatos. 1999. “Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations”. Social Protection and Labor Policy and Technical Notes. No. 20116. World Bank. 1999.
- De Serres, Alain and Fabrice Murtin. 2013. “Do Policies that Reduce Unemployment Raise its Volatility? Evidence from OECD Countries”. OECD Economics Department Working Papers. No. 1020. OECD Publishing.
- Fay, Robert G. 1996. “Enhancing the Effectiveness of Active Labor Market Policies: Evidence from Programme Evaluation in OECD Countries”. Labor Market and Social Policy Occasional Paper. No. 18. OECD.
- Fertig, Michael, Cristoph M. Schmidt, and Hilmar Schneider. 2006. “Active Labor Market Policy in Germany - Is There a Successful Policy Strategy?”. *Regional Science and Urban Economics*. 36(3): 399-430.
- Filges, Trine, Geir Smedslund, and Anne-Marie Klint Jørgensen. 2016. “Active Labour Market Programme Participation for Unemployment Insurance Recipients: A Systematic Review”. *Research on Social Work Practice*, doi: 10.1177/1049731516630385.
- Fremigacci, Florent and Antoine Terracol. 2013. “Subsidized Temporary Jobs: Lock-in and Stepping Stone Effects”. *Applied Economics*. 45(33): 4719-4732.
- Greenberg, David H., Charles Michalopoulos, and Philip K. Robins. 2003. “A

- Meta-Analysis of Government-Sponsored Training Programs”. *Industrial and Labor Relations Review*. 57(1): 31-53.
- Hainmueller, Jens, Barbara Hofmann, Gerhard Krug, and Katja Wolf. 2015. “Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices, Scandinavian Journal of Economics. Accepted Manuscript Online.
- Heckman, James J., Robert J. LaLonde, and Jeffrey A. Smith. 1999. “The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs”. in Orley Ashenfelter and David Card (eds.). *Handbook of Labour Economics*. Amsterdam: NH Elsevier. pp. 1865-2097.
- Higuchi, Yoshio. 2013. “The Dynamics of Poverty and the Promotion of Transition from Non-Regular to Regular Employment in Japan: Economic Effects of Minimum Wage Revision and Job Training Support”. *Japanese Economic Review*. 64(2): 147-200.
- Kluge, Jochen and Christoph M. Schmidt. 2002. “Can Training and Employment Subsidies Combat European Unemployment?” *Economic Policy*. 17(35): 409-448.
- Kluge, Jochen, 2010, “The Effectiveness of European Active Labor Market Programs”. *Labour Economics*. 17(6): 904-918.
- Krug, Gerhard and Gesine Stephan. 2016. “Private and Public Placement Services for Hard-to-Place Unemployed: Results from a Randomized Field Experiment”. *ILR Review*. 69(2): 471-500.
- Malo, Miguel Ángel et al. 1999. “Políticas Activas de Mercado de Trabajo y Desempleo: Un Enfoque Agregado”. in José María Maravall Herrero (eds.). *Políticas de Bienestar y Desempleo. Colección Igualdad, Vol. 14*. Madrid: Fundación Argentaria-Visor Distribuciones. pp. 423-446.
- Martin, John P. 2015. “Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylised Facts and Evidence on Their Effectiveness”. *IZA Journal of Labor Policy*. 4:4.
- Martin, John P. and David Grubb. 2001. “What Works and for Whom: A Review of OECD Countries’ Experiences with Active Labour Market Policies”. *Swedish Economic Policy Review*. 8(2): 9-56.

- McVicar, Duncan, Mark Wooden, Felix Leung, and Ning Li. 2016. “Work-Related Training and the Probability of Transitioning from Non-Permanent to Permanent Employment”. *British Journal of Industrial Relations* 54(3): 623-646.
- OECD. 2006. *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2014. *Job Creation and Local Economic Development*. Paris: OECD Publishing.
- Puerto, Olga Susana. 2007. “Labor Market Impact on Youth: A Meta-Analysis of the Youth Employment Inventory”. Washington, D.C.: World Bank.
- Van Ours, Jan C. 2004. “The Locking-In Effect of Subsidized Jobs”. *Journal of Comparative Economics*. 32(1): 37-55.

【3장】

고용노동부 지역고용정보네트워크(<http://www.reis.or.kr/>) 광역시도 2016년 공시 자료

남우근. 2016. “지방정부 일자리 실태와 과제”. 지방정부와 좋은일자리위원회 토론회 발제문. 2016. 6. 20.

윤윤규·장홍근·노용진·임상훈. 2010. 『일자리사업전달체계의 현황 및 평가』. 한국노동연구원.

이규용·강병식. 2012. “지역일자리사업의 현황과 쟁점-중앙부처의 일자리사업을 중심으로”. 『노동리뷰』 2012년 2월호. 한국노동연구원.

이규용·고영우·김우영·오민홍·이상호·홍성효. 2015. 『지역고용전략 수립을 위한 노동시장 연구』. 한국노동연구원.

이남신. 2014. “노동정책, 노동행정 관련한 지방정부의 역할 - 수도권 광역지자체 사례를 중심으로”. 『지방정부의 노동행정, 노동정책 확충방안 모색』토론회 발제문. 한국비정규직노동단체네트워크, 2014. 4. 1.

전병유. 2016. “지역숙련전략과 한국의 지역숙련정책 평가”. 한국비정규노동센터 내부 워크숍 발표자료. 2016. 6. 10.

전병유·임상훈·전명숙·정명훈·오학수. 2011. 『지역고용정책 평가 및 지역고용 활성화 전략 연구』. 고용노동부 연구용역 보고서. 2011. 10.

- 주무현. 2016. “적극적 노동시장정책과 지역고용사업”. 한국비정규노동센터 내부 워크숍 발표자료. 2016. 6. 17.
- 한국비정규노동센터. 2015. 「한국형 생활임금 표준모델 개발을 위한 실태조사 연구」. 민주정책연구원 연구보고서.

【4장】

- 김영수 외 4인. 2014. 『지역산업 고용정책의 실태 및 활성화 전략』. 한국산업연구원
- 윤윤규 외 4인. 2014. 『지역고용정책 해외사례 연구』. 한국노동연구원
- 이재홍. 2010. 『미국의 고용·훈련 정책』. 한국노동연구원.
- Maureen Conway, Amy Blair, Steven L. Dawson and Linda Dworak-Munoz. 2007. “Setoral Strategies for Low-income Workers: Lessons from the Field”, Aspen Institute.
- Rogers & Rhodes-Conway. 2014. “Cities at Work : Progressive Local Policies to Rebuild the Middle Class”, COWS, Univ. of Wisconsin

【5장】

- 이상호. 2014a. 『독일 고용체계의 변화와 비정규노동』. 국립경상대학교 경제학 박사 학위논문.
- 이상호. 2014b. “독일 고용체계의 변화가 노동시장에 미친 영향”. 『경상논총』. 제 32권 제 4호. pp. 99-124.
- 이승협. 2008. “독일 복지국가의 신자유주의적 고용정책 변화에 관한 연구”. 『고용과 직업연구』. 제 2권, 제 1호, pp. 151-177.
- 이승현. 2013. “독일의 어젠다 2010: 10년간의 평가 및 노동시장에 대한 영향과 전망”. 『국제노동브리프』. 4월호. 한국노동연구원. pp. 50-65.
- 정원호. 2004. “독일노동시장정책 이념의 전개와 함의”. 『사회경제평론』. 23호: 235-263.
- 황기돈. 2014. “독일 Hartz 개혁 10년의 성과: 절반의 성공”. 『경상논총』. 제 32권

제 2호. pp. 41-60.

- AWB Postdam. 2006. *Perspektiven für Berlin-Brandenburg: Arbeitsmarkt - und Beschäftigungspolitik zwischen Reformgalopp und machbaren Alternativen*. DGB Bezirk Berlin-Brandenburg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. 2006. *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Berlin.
- COMPASS, IMU, PIW, SOSTRA. 2004. *Evaluation der Massnahme zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Zweiter Bericht*. Berlin.
- Eichhorst, E. and P. Max. 2011. “Reforming German Labor Market Institutions: A Dual Path to Flexibility”. *Journal of European Social Policy*. 21(1): 73-87.
- Fuchs, J., P. Schnur and G. Zika. 2005. “Arbeitsmarktbilanz bis 2020. Besserung langfristig möglich”. *IAB-Kurzbericht*. Nr. 24. Nürnberg.
- Hartz Kommission. 2002. *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*. Berlin: BMAS.
- IAB, SOSTRA, TNS, Infratest. 2005. *Betriebspanel Berlin. Ergebnisse der neunten Welle 2004*. Berlin.
- Job Center Berlin-Lichtenberg, 2015. *Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm 2015*.
- Oschminsky, F. and M. Ebach. 2009. “Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform: Der Wandel des arbeitspolitischen Instrumentariums”. S. Bothfeld(eds.). *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. pp. 79-93.
- Regionaldirektion Berlin-Brandenburg von Bundesagentur für Arbeit(RDBB). 2015. *Der Arbeitsmarkt in Berlin und der Region Berlin-Brandenburg*.
- Schuldt, K. and A. Troost. 2004. *Förderung der beruflichen Weiterbildung – quo Vadis? Evaluierungsergebnisse, Entwicklungstendenzen und Perspektiven*. Teltow.
- Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen & Regionaldirektion Berlin-Brandenburg von Bundesagentur für Arbeit. 2013. *BerlinArbeit – Gemeinsames Rahmen-Arbeitsmarktprogramm*. Berlin.
- Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen(SAIFB). 2012. *BerlinArbeit –*

- Strategische Neuausrichtung der Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik des Landes Berlin in der Legislaturperiode 2011-2016.* Berlin.
- Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen. 2016. *BerlinArbeit - Eine Bilanz nach vier Jahren.* Berlin.

<http://www.berlin.de/sen/aif/>

http://www.dienstleistungsmetropole-berlin.de/de/dl_politik.html

【6장】

- 길현종·안주엽·이경곤·최윤희. 2015. 『사회적기업과 협동조합 고용영향평가 연구』. 한국노동연구원.
- 황덕순·장원봉·길현종·김신양. 2015 『사회적기업의 임금실태와 저임금 개선방안에 관한 연구』. 한국노동연구원.

- Aiken, M. 2007. *What is the role of social enterprise in finding, creating and maintaining employment for disadvantaged groups? A social enterprise think piece for the office of third sector*, Cabinet Office, London.
- Barraket, J., Collyer, N., O'Connor, M. & Anderson, H. 2010. Finding Australia's social enterprise sector: Final report, Social Traders and the Australian Centre for Philanthropy and Nonprofit Studies, Queensland University of Technology
- Bidet, E and R. Spear. 2003. The role of enterprise in European labour markets, *EMES Network Working Paper*, No. 03/10.
- Evanco, M. & S. Syrett. 2007. Generating social capital? The social economy and local economic development, *European and Urban Regional Studies*, 14(1), 55-74.
- Fonteneau. B., et al, 2011, *Social and solidarity economy: Our common road and towards decent work*, ILO.
- Laville, J., B. Levesque & M. Mendell. 2007. *The social economy: diverse approaches and practices in Europe and Canada*, in A. Noya and E.

- Clarence (eds), The social economy: Building inclusive economies*, OECD, Paris
- Monzon, J. L. & R. Chavez. 2008. The european social economy: concepts and dimensions of the third sector, *Annals of Public and Cooperative Economies*, 79(3-4), 548-577
- Monzon, J. L. & R. Chavez. 2012. *The social economy in the European Union*, CIRIEC, Liege.
- OECD. 2014. Job creation and local economic development.
- OECD. 2014. Job creation through the social economy and social entrepreneurship, LEED.
- Pinelli, M. & Atalla, G. 2014. Avoiding a lost generation: Ten key recommendations to support youth entrepreneurship across the G20, EYGM Limited.
- Social Traders. 2014. website, Social Traders, retrieved from, <http://www.socialtraders.com.au>

【7장】

- 김현우. 2014. 『정의로운 전환: 21세기 노동해방과 녹색전환을 위한 적록동맹 프로젝트』. 나람북스.
- 손영우. 2008. “프랑스의 녹색일자리 현황과 정부의 친환경 경제정책”. 『국제노동브리프』. 2008년 12월 (Vol. 6, No. 12).
- 에너지기후정책연구소. 2010. “금속 노동자의 일자리 위기와 대응 전략 연구 - 조선업의 풍력산업 전환 가능성 모색”. 프리드리히에버트재단.
- 에너지기후정책연구소. 2011. 『기후변화에 따른 산업구조 전환과 노동의 대응 - 한국의 주요 업종을 중심으로』. 전국민주노동조합총연맹.
- 에너지기후정책연구소. 2012. “서울시 녹색경제·녹색일자리의 잠재력과 활성화 정책 연구 - 에너지 부문을 중심으로”. 프리드리히에버트재단.
- 에너지기후정책연구소. 2015. “한국 녹색일자리의 실태 심층 조사 연구”. 프리드리히에버트재단.
- 에너지기후정책연구소. 2016a. 『에너지 전환과 에너지 시민을 위한 에너지 민주주

- 의 강의』. 이매진.
- 에너지기후정책연구소. 2016b. "국내·외 협치 사례조사". 협치서울추진단
- 염광희. 2012. 『잘가라, 원자력: 독일 탈핵 이야기』. 한울.
- 이은경. 2014. “벨기에 플랑드르 지역 전환정책”. STEPI working paper series, WP 2015-05.
- 한동민. 2010. “OECD 도시분야 기후변화 및 녹색성장 논의동향”. 『OECD 정책 포커스』. 2010년 5월호. 주OECD 대한민국 대표부.
- Apollo Alliance and Green for All. 2008. “Green-collar Jobs in America's Cities: Building Pathways out of Poverty and Careers in the Clean Energy Economy”.
- Bird, Jenny, Kayte Lawton and Kandida Purnell. 2010. “Green and Decent Jobs: The Case for Local Action”. Institute for Public Policy Research.
- BlueGreen Alliance. 2009. “LA Apollo Helps City Adopt Landmark Green Jobs Ordinance”. <http://www.bluegreenalliance.org/>.
- Cliquot, Nathalie. 2016. “Boosting skills for greener jobs in Flanders”. OECD.
- Kamal-Chaoui, L. and M. Plouin. 2012. “Cities and Green Growth: Case study of the Paris/Ile-deFrance region”. OECD Regional Development Working Papers. 2012/02.
- LEED, OECD. 2016. “Boosting Skills for Greener Jobs in Flanders”.
- Liu, Yvonne Yen. 2009. “Greening Los Angeles”. Applied Research Center.
- Martinez-Fernandez. C, Hinojosa C, Miranda G. 2010. “Green jobs and skills: the local labour market implications of addressing climate change”. 8 February 2010. working document.
- OECD. 2014. *Job Creation and Local Economic Development* .OECD Publishing.
- Plasman, Robert. 2013. “EEO Review: Promoting green jobs throughout the crisis”. European Employment Observatory.
- Power, Anne. 2016. *Cities for a Small Continent: International Handbook of City Recovery*. University of Chicago Press.
- Rogers, Joel. 2005. “미국: 더 좋은 에너지 정책, 더 나은 일자리를 위해”. 『참여와 혁신』 15호. 2005년 9월 10일. 레이버플러스.
- UNDP. 2013. “Green Jobs for Women and Youth: What Can Local Governments

Do?”.

WSE. 2011. “Towards a Greener Labour Market Policy: An Initial Policy Exploration”.

【8장】

남은영. 2013. “이태리 사회·경제적 위기: 복지모델과 사회갈등을 중심으로”. 《국제·지역연구》. 22(3): 45-87.

최석현·양지윤·박정훈. (2015). 『경기도 지역 고용거버넌스 구축 방안 연구』. 경기연구원. 정책연구 2015-73.

Aurich, Patrizia. 2011. “Activating the Unemployed: Directions and Divisions in Europe.” *European Journal of Social Security*. 13(3): 294-316.

Barbier, Jean-Claude and Wolfgang Ludwig-Mayerhofer. 2004. “The Many Worlds of Activation.” *European Societies*. 6(4): 423-436.

Borghi, Vando and Rik Van Berkel. 2007. “New Modes of Governance in the Netherlands and in Italy: The Case of Activation Policies.” *Public Administration*. 85(1): 83-101.

Bovaird, Tony. 2005. “Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society.” *International Review of Administrative Sciences*. 71(2): 217-228.

Collier, David. 2011. “Understanding Process Tracing.” *PS: Political Science and Politics*. 44(4): 823-830.

Comune di Milano. 2012. Piano di Zona (Piano di sviluppo del welfare) della Città di Milano 2012-2014.
http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/servizi/sociale/piano_sviluppo_welfare/piano_sviluppo_welfare_%202012_2014.

Considine, Mark. 2001. *Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-Work*. Cambridge: Cambridge University Press.

Eichhorst, Werner, Maria Grienberger-Zingerle and Regina Konle-Seidl. 2008. “Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income

- Support.” in Werner Eichhorst, Otto Kaufmann and Regina Konle-Seidl. (eds.). *Bringing the Jobless into Work?* pp. 17-68. Berlin; Heidelberg: Springer.
- Fung, Archon. 2006. “Varieties of Participation in Complex Governance.” *Public Administration Review*. 66(s1): 66-75.
- George, Alexander L. and Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Graziano, Paolo Roberto and Annelies Raué. 2011. “The Governance of Activation Policies in Italy: From Centralized and Hierarchical to a Multi-Level Open System Model?” in Rik Van Berkel, Willibrord. de Graaf and Tomáš Sirovátka. (eds.). *The Governance of Active Welfare States in Europe*, pp. 110-131. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Graziano, Paolo Roberto. 2009. “Choosing Welfare or Losing Social Citizenship? Citizenship Free Choice in Recent Italian Welfare State Reforms.” *Social Policy & Administration*. 43(6): 601-616.
- Graziano, Paolo Roberto. 2012a. “Converging Worlds of Activation? Activation Policies and Governance in Europe and the Role of the EU.” *International Journal of Sociology and Social Policy*. 32(5-6): 312-326.
- Graziano, Paolo Roberto. 2012b. *Europeanization and Domestic Policy Change: The Case of Italy*. London-New York: Routledge.
- Graziano, Paolo Roberto and Jiří Winkler. 2012. “Governance and Implementation of Activation Policies in Europe: Czech Republic and Italy Compared.” *International Journal of Sociology and Social Policy*. 32(5-6): 340-352.
- Hartley, Jean. 2005. “Innovation in Governance and Public Services: Past and Present.” *Public Money & Management*. 25(1): 27-34.
- Heidenreich, Martin and Patrizia Aurich-Berheide. 2014. “European Worlds of Employment and Social Services: The Local Dimension of Activation Policies.” *International Journal of Social Welfare*. 23(S1): S6-S22.
- Heidenreich, Martin and Paolo Roberto Graziano. 2014. “Lost in Activation? The Governance of Activation Policies in Europe.” *International Journal of Social Welfare*. 23(S1): S1-S5.
- Heinelt, Hubert. 2007. “Do Policies Determine Politics?”, in Frank Fischer, Gerald

- J. Miller and Mara S. Sidney. (eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. pp. 109-122. Abingdon: Taylor & Francis.
- Heyer, Gerd, Susanne Koch, Gesine Stephan and Joachim Wolff. 2012. "Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011." *Journal for Labour Market Research*. 45(1): 41-62.
- Hvinden, Bjørn. 2003. "Activation in the Western Europe of the 1990s: Did it Make a Difference?" in Peter Krause, Gerhard Bäcker and Walter Hanesch. (eds.). *Combating Poverty in Europe: The German Welfare Regime in Practice*. pp. 267-285. Aldershot: Ashgate.
- Jackman, Richard and Richard Layard. 1991. "Does Long-Term Unemployment Reduce a Person's Chance of a Job? A Time-series Test." *Economica*. 58(229): 93-107.
- Jessoula, Matteo, Paolo Roberto Graziano and Ilaria Madama. 2010. "'Selective Flexicurity' in Segmented Labour Markets: The Case of Italian 'Mid-Siders'." *Journal of Social Policy*. 39(4): 561-583.
- John, Peter. and Alistair Cole. 2000. "When Do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter? Comparing Networks of Local Policy Makers in Britain and France." *Comparative Political Studies*. 33(2): 248-268.
- Kazepov, Yuri. 2010. *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. Farnham: Ashgate.
- Künzel, Sebastian. 2012. "The Local Dimension of Active Inclusion Policy." *Journal of European Social Policy*. 22(1): 3-16.
- Levy, Jack S.. 2008. "Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference." *Conflict Management and Peace Science*. 25(1): 1-18.
- Lindsay, Colin, Ronald W. McQuaid and Matthew Dutton. 2008. "Inter-Agency Cooperation and New Approaches to Employability." *Social Policy & Administration*. 42(7): 715-732.
- Lødemel, Ivar. 2004. "The Development of Workfare within Social Activation Policies." in Duncan Gallie. (eds.). *Resisting Marginalization: Unemployment Experience and Social Policy in the European Union*. pp. 197-222. Oxford: University Press.
- Lowi, Theodore J.. 1964. "American Business, Public Policy, Case Studies, and

- Political Theory.” *World Politics*. 16(4): 677-715.
- Lowi, Theodore J.. 1972. “Four Systems of Policy, Politics and Choice.” *Public Administration Review*. 32(4): 298-310.
- OECD. 2014. *Job Creation and Local Economic Development*. OECD Publishing.
- Osborne, Stephen P.. 2010. *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London; New York: Routledge.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Przeworski, Adam and Henry Teune. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York; Toronto, ON, Canada: Wiley-Interscience.
- Pascual, Amparo Serrano and Lars Magnusson. 2007. *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Brussels: Peter Lang.
- Stoker, Gerry and Karen Mossberger. 1994. “Urban Regime Theory in Comparative Perspective.” *Environment and Planning C: Government and Policy*. 12(2): 195-212.
- Suriano, Paola. 2011. “Numeri e azione dell’Amministrazione Comunale.” Milano. <http://slideplayer.it/slide/10518652/>.
- Van Berkel, Rik and Paul van der Aa. 2005. “The Marketization of Activation Services: A Modern Panacea? Some Lessons from the Dutch Experience.” *Journal of European Social Policy*. 15(4): 329-343.
- Van Berkel, Rik, Willibrord de Graaf and Tomáš Sirovátka. 2012. “Governance of the Activation Policies in Europe.” *International Journal of Sociology and Social Policy*. 32(5-6): 260-272.

◎ 저자 약력

- 김 주 일
 - ▶ 한국기술교육대학교 산업경영학부 교수, HRD연구센터 센터장 및 HRD 대학원 교수
- 김 현 우
 - ▶ 에너지기후정책연구소 상임연구원
- 남 우 근
 - ▶ 한국비정규노동센터 정책연구위원
- 이 상 호
 - ▶ 전(前) 한겨레경제사회연구원 연구위원
- 이 철
 - ▶ 서울노동권익센터 정책연구팀장
- 정 흥 준
 - ▶ 한국노동연구원 부연구위원
- 황 선 웅
 - ▶ 부경대학교 경제학부 조교수

해외사례를 통해 본 지역고용노동정책 발전방안

- 발행연월일 2016년 12월 31일
- 발행인 문종찬
- 발행처 서울노동권익센터
서울시 종로구 율곡로 56 운현하늘빌딩 10층
02)6925-4349, www.labors.or.kr