

지역경제와 고용

- 일본 · 이탈리아 사례를 중심으로 -

1996

한국노동연구원

목 차

머리말

I. 경제환경 변화와 지역경제의 중요성

1. 산업구조 변화와 지역경제
2. 지역경제의 발전과 중소기업

II. 지역적 접근법과 지역발전정책

1. 지역적 접근법
2. 지역발전정책 수립시 정부의 역할과 책임
3. 지역정책의 핵심요소들

III. 일본의 지역고용정책

1. 일본의 지역고용정책의 경과
2. 일본의 지역고용개발촉진법의 제정 및 발전
3. 일본의 새로운 지역고용정책 : 1991년 개정 지역고용촉진법 내용

IV. 이탈리아의 산업지구 모델 이탈리아의 산업지구 모델

1. 산업지구 모델의 개념
2. 모데나 지방의 니트웨어 산업에 있어서의 하청

참고문헌

머리말

우리나라는 1995년 6월에 있었던 지방자치제 선거를 계기로 탈중앙화된 지역발전의 제도적 계기를 마련하였다. 1995년 말 현재의 대한민국 인구는 4,500만 명 정도인데 이 중 45%가 서울을 중심으로 한 수도권에 살고 있고 이에 따라 중앙집권적인 권력구조에서 파생적으로 나타나는 지역발전의 불균형과 인구의 서울 집중은 우리의 과제였었다. 한편 세계경제는 국제무역의 증가와 경쟁의 심화로 인하여 각국의 산업구조는 급속히 변화하고 있다. 산업구조 변화와 지방자치제 실시는 각 지역으로 하여금 그 지역의 강점을 적절하고 신속하게 조화시켜 발전시키지 않으면 경쟁에서 낙오를 감수해야 하는 처지에 이르렀다. 우리나라의 경우에도 세계경제 환경의 변화에 따라 노동집약적 산업에서의 경쟁력 약화로 인하여 부산의 신발산업, 대구의 섬유산업 등의 위축을 경험하고 있다. 이제 지방자치제 실시와 더불어 중앙의 거시경제정책만으로는 지역의 경제발전과 고용정책의 원활한 수행을 이루기 어렵게 되었고, 또한 지역의 특수성을 보완하는 측면에서도 지역고용정책은 더욱 중요해지고 있다.

본 연구는 제1장에서 경제환경 변화와 지역경제의 중요성을 논하고, 제2장에서는 '지역적 접근법'(local employment initiatives: LIIs)이라는 개념을 소개하며, 제3장에서는 지역적 접근법에 알맞는 지역개발정책을, 제4장에서는 일본의 지역개발 및 고용정책을, 제5장에서는 이탈리아의 지역개발 및 고용정책을 살펴본다. 이들 나라들은 지역고용 및 개발정책에 상당한 투자를 하고 있는 나라로서 경제협력개발기구(OECD)에서 지역고용정책의 대표적인 성공 사례로서 거론되는 나라들이다. 그 중 일본의 경우는 지역고용정책을 중앙정부에서 직접적 개입을 통하여, 이탈리아는 직접적 개입보다는 환경 정비를 통한 간접적 지원을 위주로 하는 정책을 취하고 있다. 지역발전 전략은 탈중앙화를 기초로 하고 있는 추세에서 제Ⅱ장의 지역적 접근법과 제Ⅳ장의 이탈리아 모형이 우리에게 제Ⅲ장의 일본보다 나은 듯한데 결론을 내리기에는 아직 이 분야의 연구가 일천하여 결론을 유보한다.

I. 經濟環境 變化와 地域經濟의 重要性

1. 산업구조 변화와 지역경제

가. 서론

먼저 전반적인 세계경제의 구조변화 과정을 살펴보면 다음과 같다. 지난 20년 동안 세계경제에서의 구조조정과정은 더욱 현저해졌다. 경제의 수축과 확장, 투자의 증감에 따라 직업 또한 새로이 창출되거나 없어지게 된다. 이러한 변화의 패턴과 규모는 시간과 장소에 따라 다양하게 나타난다. 이와 같은 '창조적 파괴'의 변화과정은 국제화와 새로운 경쟁자의 출현, 생산성의 급속한 발전과 기술적 진보, 그리고 새로운 조직형태의 등장으로 지난 20년에 걸쳐 더욱 현저해졌다. 각국에서는 세계경제의 변화와 더불어 이에 상응하는 구조개혁정책을 실시하고 있다. 아래에서는 구조개혁정책 및 변화하고 있는 지역경제의 특징을 고찰한다.

첫째, 구조개혁정책은 문제점과 경직성을 제거함으로써 시장 기능의 향상을 목표로 하고 있다. 즉 '구조개혁' 프로그램의 목표로서 변화에 적응하고 경쟁력을 유지하기 위한 노력의 일환으로서, 정부는 경제의 신속한 적응능력을 꾀하고 경직성을 제거함으로써 생산 요소와 상품 시장을 발전시키려고 한다.

둘째, 생산과 무역이 증가했음에도 불구하고 각국들은 지속적이고 높은 실업률에 직면하였다. 이들 구조개혁정책들은 생산과 무역에서는 괄목할 만한 성공을 거두었다. 특히 국제무역거래는 현저하게 증가하였다. 이것은 세계화과정(the process of globalisation)을 촉진시켰고, 세계시장(global markets)을 창출했다. 그러나 이들 정책들이 항상 고용증가를 위한 조건들을 창출한 것은 아니었다. 몇몇 학자들은 구조개혁정책의 효율적인 생산활동과 고용창출, 인력자원의 효율적 사용, 생활수준의 향상, 혹은 환경 문제의 개선에 충분히 기여하였는지에 대해 의문을 제기했다. 지속적이고 높은 실업, 그리고 실업이 집중적으로 발생하고 있는 지역에서는 심각한 인적·사회적 그리고 정치적 문제가 발생하였다.

셋째, 이에 대한 대응책으로서 지역적인 이니셔티브들이 등장하였으며, 이들을 통해서 새로운 활동, 기업, 그리고 일자리가 창출되었다. 또한 높은 실업률에 대처하기 위해서는 이제 성장에만 초점을 맞추어서는 안되게 되었고, 문제에 대한 보다 광범위한 검토가 필요하게 되었다. 그리하여, 한편으로는 공급·혁신·기업가 정신을 자극하고, 또 한편으로는 새로운 수요와 시장을 충족시킬 수 있는 새로운 기업, 재화, 서비스 및 일자리를 창출할 필요가 생겼다. 이를 위하여 지역단체와 시민들은 시장과 연계된 상호 의존망을 설립하고자 하였다. 지역적 이니셔티브는 다양하고 광범위하게 시행되었으며, 이 정책들은 대체로 사양산업 부문들을 재활성화시키고 기존의 지역 자원을 개발하며, 기업가 정신과 자립 정신을 복돋아주는 전략들이었다.

넷째, 지역고용정책은 보다 많은 사람들을 경제발전과정에 참가시킨다는 것도 포함한다. 즉 새로운 기업·상품·시장의 지역적 창출에 초점을 맞춘다는 것이다. 그러나 비록 구조개혁정책이 경제환경을 개선하고, 지역 기업가에게 다소간 이니셔티브를 제공했는지는 모르겠지만, 구조개혁정책으로 인하여 엄청난 고통을 받는 지역들이 존재한다. 경제발전에 대한 이들 두 가지 접근방법(구조개혁정책과 지역발전정책)은 그 행위자가 각각 다르며, 여전히 서로 독립적으로 존재하여 왔었다.

다섯째, 이제는 구조개혁정책과 지역발전정책을 연계시킬 때가 되었다. 구조개혁을 지역발전정책과 연계시켜야만 하는 중요한 이유는 최근의 경제변동이 생산시스템의 성격 자체를 변경시켰다는 사실 때문이다. 새로운 '포스트포디즘'적인 기술산업적 패러다임(techno-industrial paradigm)이 출현하고 있다. 경제 및 생산시스템의 변동 등 여러 가지 요인들은 전체 경제와 지역경제간의 복합적인 관계에 대한 보다 세밀한 검토를 요구한다.

나. 구조조정이 지역경제에 미치는 영향

본 항에서는 구조조정이 세계화(globalisation)와 어떤 연관이 있으며, 이것이 기업 및 지역에 미치는 영향에 대하여 간략하게 논의한다.

구조조정이란, 변화하는 환경에 적응하고 자원을 재배치할 수 있는 경제의 능력을 말한다. '구조조정'이라는 용어는 일련의 광범위한 경제적·기술적·사회적·지리학적인 변화를 포괄하고 있다. 즉 그것은 변화하는 환경에 적응할 수 있고, 새로운 기회를 창출·개발할 수 있으며, 그러한 토대 위에서 자원을 배치·재배치할 수 있는 경제, 제도, 사회의 능력을 말한다.¹⁾ 구조조정정책들은 상품시장에서의 경쟁을 진작시키고, 자본과 노동을 유연하게 만들며, 공공 부문의 효율성을 증가시키는 데 초점을 맞추고 있다.²⁾ 부문차원에서는 새로운 산업(철강, 자동차, 조선 산업과 같은)의 높은 생산성을 더 이상 추격할 능력이 없는 산업들을 대규모로 합리화(restructuring)시켰다. 그리하여 텔레커뮤니케이션, 컴퓨터, 생물공학, 비즈니스 서비스 등과 같이 새로운 기술에 기반한 산업들이 증가하게 되었다. 합리화에 의해 풍부해진 노동자들(때때로 저숙련 블루칼라들)은 대개 새로운 산업(때때로 고속련 화이트칼라)에서 직업 기회를 얻지 못하게 된다. 그리하여 생산성의 증가에도 불구하고 구조적 실업은 심각한 문제거리로 남게 된다.

한편 경제의 세계화는 구조조정을 가속화시켰다. 1980년대 후반에 OECD지역에 밀어닥친 해외투자는 기업간(inter-firm) 그리고 기업 내부(intra-firm)의 무역을 활성화시켰다. 세계화는 "점증하는 부(wealth)가 상호 연계된 기업망을 통해서 세계 곳곳에서 생산되고 분배되는" 상황을 창출했다. 그 결과 OECD국가들은 경제의 증가하는 상호 의존 그리고 무역과 시장의 국제화를 목격하게 되었다.

이러한 구조조정과정과 세계화로 인해 실질적으로 모든 제조산업과 많은 서비스산업의 경쟁은 불가피하게 되었다. 시장과 일자리를 보호하기 위해 사용되었던 규제, 무역, 그리고 투자 장벽은 제거되고 있다. 이러한 조치가 경쟁에 필수적이기 때문이다. 만약 기업이 경쟁력을 갖추고 생존하기 원한다면, 그들은 언제나 혁신적이어야만 한다. 그리고 품질향상과 상품생산주기(product life cycle)의 단축을 통해 생산성과 효율성을 증가시켜야만 하며, 시장상황과 기술발전의 변화에 적응해야만 한다. 이제 비용에만 초점을 맞추는 것으로는 더 이상 충분하지 않다. 왜냐하면 경쟁가격 하에서의 수요는 지적 수준이 높은 혁신적인 생산품에서 발생하기 때문이다.

지역에 미치는 영향을 고려한다면, 기업들은 경쟁에서 살아남기 위해 지역적 환경내에서 이익을 개발해야 한다. 이러한 시장 요구에 대응하기 위해서 기업들(특히 규모가 작은 기업)은 시장과 기술에 관한 정부, 경영어드바이스, 시장조사, 기술이전, 훈련, 혁신과 위험 부담에 필요한 재정 등을 필요로 한다. 그리고 자원에 대한 보다 용이한 접근통로를 획득하고, 비용을 절약하고, 협력과 파트너십을 통해서 외부경제효과를 유발해야 한다. 이러한 맥락에서 지역적 환경은 혁신과 정부교환의 여지를 확장시키고, 전략적으로 자원과 외부효과를 제공하도록 투자되어야 한다.

한편, 기업환경에 있어서 격렬하고 지속적인 이러한 변화들은 지역경제의 발전경로에 강하게 영향을 미치게 된다. 영향을 미치는³⁾ 가지적 요소들에는 기업의 규모와 유형, 요소비용·가격의 수준과 구조, 상품과 생산과정의 유형, 그리고 생산주기 내부의 단계, 지리학적인 위치, 인프라스트럭처, 그리고 자연적·인적·재정적인 자원의 특성이 포함된다. 비가지적인 요소들로서는 기업과 지역정부의 능력을 들 수 있다. 이들 비가지적인 요소들은 지역정책의 성공에 결정적으로 중요하다.

지역경제에서 '창조적 파괴'(creative destruction)과정은 항상 진행되어 왔었다. 지난 20년 동안의 이러한 조정과정에서 농업과 제조업에서 전반적인 고용 하락이 발생하였으며, 많은 수의 지역들이 영향을 받았다. 특히 전체 경제·사회의 엄청난 조정에 직면하였던 동유럽의 과도기 경제에서 가장 크게 나타났다.

주석 1) OECD, *Structural Adjustment and Economic Performance*, Paris, 1987, p. 16.

주석 2) OECD, 앞의 저서, p. 34.

주석 3) OECD, "Regional Development Problems and Policies in Poland", Center for Co-operation with European Economies in Transition, Paris, 1992.

2. 지역경제의 발전과 중소기업

가. 기업의 부침과 경제 동학¹⁾

여기에서는 경제발전과 직업창출에 있어서 이러한 핵심적인 측면들(기업 부침의 의미 새로운 기업과 중소기업, 기업가 정신)을 상세하게 다루고자 한다.

새로운 기업과 직업창출에 관하여 국제적으로 비교가능한 자료는 존재하지 않는다. 가장 신빙성 있고 포괄적인 자료는 미국의 것인데, 미국에서는 고용 증가가 지난 20년 동안 가장 높게 나타났다. 따라서, 이후의 대부분의 분석들은 이들 자료와, 그리고 1980년대 중반에 데이비드 버치(D. Birch)박사가 행한 연구²⁾에 그 토대를 두었다. 보다 심층적인 연구는 브루킹스연구소(Brookings Institution)에 의해 수행되었고, OECD 국가들의 경우에는 데이비드 스토리(D. Storey)와 스티븐 존슨(S. Johnson).³⁾ 그리고 OECD⁴⁾에 의해서 연구되었다.

1) 고용성장에 있어서 기업 부침의 역할

미국의 고용 기록에 관한 가장 놀랄 만한 분석 결과는 미국 경제에서 기업의 창출, 성장, 그리고 쇠퇴에 있어서 기업 구성의 부침(turbulence)이 근본적인 역할을 하였다라는 사실이다. 표면상으로는 모든 것들이 정태적인 것으로 보이지만, 그 내부에서는 사실상 모든 것이 매우 급속하게 변화하고 있다. 이는 전체 직업의 절반인 100명 이하의 종업원을 고용하고 있는 기업에서 나타난다. 게다가 이것은 적어도 지난 15년 동안 사실이었다. 정태적인 연구들을 검토해 보면, 모든 범주의 기업규모들의 고용구조에 매우 안정적으로 기여하고 있음을 알 수 있다. 얼핏 보면, 이러한 거시적인 관점들은 미국 경제가 기업규모에 상관없이 동질적으로 성장한다는 것을 보여주는 경향이 있다. 그러나 미시경제적 분석을 통해서 보면, 모든 개별 기업들은 실질적인 변화를 경험하였으며, 대부분의 기업들은 어떤 규모의 범주에서 다른 규모의 범주로 이동하고 있음을 알 수 있다는 것이다. 예를 들어, 20~99명의 종업원을 고용하고 있는 기업들에 존재하는 직업 풀(the pool of jobs)을 생각해 보자. 그러한 직업은 현재 1,700만 개가 존재하여, 오늘날 미국 경제에서 전체 직업의 21%를 차지하고 있으며, 수년 동안 20~21% 수준을 맴돌고 있다. 즉 거의 변화가 없었다는 것이다. 그러나 1986년의 이들 1,700만 개 직업들 중 겨우 400만 개의 직업만이 1982년과 동일한 기업규모의 범주에 있었던 것이다. 이것은 초거대 기업들에서도 마찬가지이다. 예를 들면, 1970년대에 《포춘》誌가 선정한 500대 기업중 3분의 1이 1981년에는 포함되지 않았다. 미시적 분석을 확장시켜 개별 기업들을 고찰해 보면, 기업 구성의 부침(湔沈)이 사실상 매우 크다는 것을 알 수 있다. 다시 말해서, 규모의 범주를 들락거리는 기업들의 유동은 거대할 뿐만 아니라 매우 상호 작용적이라는 것을 알 수 있다.

적어도 미국의 경우에는 대부분의 기업들이 상하운동을 하고 있다는 증거가 있다. 첫 번째 5년 동안에는 순조롭게 성장했던 대부분의 기업들은 나중에 심각한 난관에 직면한다. 기업들은 실험과 학습을 통해서 어느 정도의 실패와 난관을 극복해야만 한다. 부침이라는 것이 바람직하지 않은 요소라기보다는 오히려 긍정적인 요소가 될 수 있다는 것을 보여 준다. 어떤 경제에서 발전하고 있는 기업들은⁵⁾ 일반적으로 그들과 같은 소규모의 새로운 기업을 포함해서 많은 경쟁자들을 가지고 있다. 그들 기업의 고유한 마케팅, 조직, 그리고 기술에서의 혁신을 발전시키고 통합시키는 데에는 많은 시간이 걸린다. 대부분의 기업들이 불안정한 시장과 격렬한 경쟁의 과정에서 생존하지 못하고 파산하게 된다. 생존자들은 유연하게 되고 강해진다. 왜냐하면 그러한 과정을 통해서 그들은 그들의 경험으로부터 학습하고, 그들의 난관을 극복하였기 때문이다. 한편, 첫 번째 몇 년간을 별다른 중요한 문제없이 순조롭게 성장했던 기업들은 중요한 위협들⁶⁾에 적응하고 대처할 수 없다. 버치 교수(D. Birch)에 따르면, 이것이야말로 기업들이 첫 번째 몇 년간의 성공후에 갑작스럽게 파산하는 현상을 설명할 수 있다고 보고 있다.

2) 기업 부침(turbulence)이 갖는 가치

개별 기업의 파산을 확실히 바람직하지 못한 사건이다. 그러나 기업의 실험과 발전이라는 과정이야말로 필요악이다. 미국에서 실패 비용이 재정적으로도⁷⁾ 사회적으로도 다른 나라들보다 낮다는 것은 놀라운 일이다. 사실, 대부분의 금융기관들은 미래의 성공의 훌륭한 지표가 될 합리적인 모험을 하는 기업에 대해서는 이전의 실패를 긍정적으로 본다. 미국의 경우, 높은 순경제성장을 가지고 있는 지역들은 높은 실패율을 보여주고 있으며, 높은 비율의 기업 실패가 의미하는 것은 전체적인 재창출과정이 자연적이고 유기적이라는 것이다. 실패는 효율적인 기업 어드바이스, 기업 관련 서비스, 합리적인 방식으로의 자본에 대한 접근, 판매와 수출에 대한 보증 등을 통해서 감소될 수 있다. 그러나 실패는 완전히 제거되지 않으며 제거되어서도 안된다. 이러한 입장들은 버치

교수에 의해 1980년대 중반에 수행된 연구 결과로 한층 강조되었다.⁸⁾

① 미국의 모든 지역들은 거의 같은 비율로 일자리를 상실한다.

② 그 비율은 매우 높다. 매년 직업 기반의 평균 8%가 미국의 모든 지역에서 사라지고 있다.⁹⁾ 이것은 어떤 지역의 전체적인 거시경제가 상당히 큰 폭으로 뒤바뀌고 있음을 의미한다.

③ 순수하게 성장하고 있는 지역과 쇠퇴하고 있는 지역간의 차이는 그들이 매년 고용받고 있는 8%의 직업 손실을 대체할 수 있는 능력이 있는지의 여부에 의해서 전체적으로 파악된다.

실제로, 유럽의 경제는 미국만큼 부침하고 있는가? 만약 그렇지 않다면, 그러한 요동은 어떠한 성격을 가지고 있으며 무엇을 의미하는가? 그것은 직업창출률의 차이를 설명하고 있는가? 비록 미시분석적 자료들이 어떤 대답을 제공하기에는 여전히 불충분하기는 하지만, 랄프 히켄(R. Hickman)은 이러한 문제들을 제기하고 있다. 심지어는 독일과 같이 상대적으로 성공적인 국가들을 포함해서 몇몇 유럽의 경제들은 미국보다 훨씬 덜 요동적이며 훨씬 더 모험 기피적이다. 유럽의 경우, 일반적인 정책들은 합의(consensus), 조직, 안정, 그리고 규모에 크게 의존하는 반면에 미국은 요동, 파편화된 기업시장, 그리고 유동성에 의존하고 있다. 독일의 경우, 경제가 중소기업에 의해 매우 조밀하게 집중되어 있기 때문에 중소기업은 직업 창출에 있어서 두 가지의 독립적인 역할을 수행하고 있다는 것을 알 수 있다. 첫째, 그들은 경제발전을 위한 안정적인 토대를 제공한다. 둘째, 그것들은 혁신을 통해서 직업을 창출한다.

3) 기업 설립의 장려

만약 기업의 부침(turbulence)이라는 것이 신생 기업들과 새로운 아이디어를 통해서 낙후된 기업들에 기존의 사상들에 도전할 수 있다는 의미에서 훌륭하고 경제에 긍정적인 것이라면, 많은 중소기업의 지속적인 창출은 이러한 과정을 강화시키게 된다. 정책적인 관점에서 볼 때, 중소기업의 고용 전략에 필요한 결정적인 요소는 기업 설립의 동학(勳學)을 이해하고 육성되어야 할 기업의 유형을 결정하는 것이다.

미래에 존재할 수 있는 부문을 이해하기 위해서는 고용구조가 점점 더 젊고, 규모가 작고, 성장하는 기업을 포괄하고 있는지를 검토해야만 한다. 미국 경제를 분석해 보면, 이들 성장하는 부문들은 전자, 컴퓨터, 커뮤니케이션, 그리고 놀랍게도 철강, 탄광, 냉동채소, 자동차와 같은 산업들이었다. 철강산업의 경우, 대부분 소규모의 특화된 기업들은 극도로 경쟁적으로 발전해 왔다. 섬유산업의 경우, 새로운 방식의 색상염색, 패턴의 장거리 전송, 그리고 컴퓨터 통제 과정 등은 기업들로 하여금 보다 성숙한 산업 국가들의 하나인 극동지역 경제와의 경쟁을 가능하게 만들었던 것이다.

4) 서비스업이냐제조업이냐?

발전하는 부문들에 대한 이러한 예들은 제조업으로부터 도출되기도 하지만, 기존의 연구들을 보면 가장 성공적인 대부분의 기업들은 서비스 부문에서 활동하고 있음을 알 수 있다. 물론 서비스 부문은 진입장벽이 낮고 부침이 높다. 모든 직업의 순증가를 서비스 부문이 주도하고 있지만, 서비스 부문은 여전히 제조업보다 규모가 작고 의존적인 요소로 간주되고 있다. 그러나 서비스 부문의 성격은 변화하여 왔다. 즉 서비스 부문의 수출이 한 해 약 145억 달러에 이르게 되었고, 제조업 보다는 경기후퇴에 더 잘 견뎌낼 수 있다. 미시적 분석 수준에서 이들 두 부문을 구별하기란 점점 더 힘들어지고 있다. 예를 들어 컴퓨터 산업의 경우, 그 활동과 생산물의 대부분이 소프트웨어, 판매, 유지, 마케팅, 훈련 등과 같은 서비스 부문과 관련되어 있고, 반면에 서비스 부문으로 분류되는 패스트 푸드 기업은 표준화된 물리적 상품을 생산한다.

5) 기업 설립에 영향을 주는 요인들

새로운 기업의 창출은 많은 요인들에 의존하고 있다. 일반적인 차원에서 볼 때, 전체적인 거시경제적 환경이 기업 창출의 결정에 가장 중요한 요소로 보이며, 새로운 기업의 신상품에 대한 잠재적인 수요, 기술적 토대에의 접근 가능성도 중요한 역할을 한다. 벤처 캐피탈, 고속련 노동 등의 요소뿐만 아니라 중간재의 이용 가능성, 그리고 수요를 창출하기 위한 신규 기업의 효율적인 분배체계로의 접근 통로 등과 같은 다른 요소들도 새로운 기업의 창출을 꾀하는 데 중요한 역할을 하게 된다.

나. 새로운 기업가를 위한 지원 메커니즘

1) 지역적 금융기업가 혹은 모험 자본가

지난 15년 동안 공식적인 벤처 캐피털 기업이 대부분의 나라들에서 창출되어 왔으며, 주식 시장의 발전과 함께 성장해 왔다. 미국의 경우, 1978년의 두 가지의 입법 변화는 상승 효과를 가져왔으며, 벤처 캐피털 산업을 기업(특히 첨단기술 산업)과 직업 창출을 위한 중요한 요소로 만들었다. 그 두 가지 중요한 결정은 다음과 같다.

① 연금기금 관리자에게 허용된 것으로서 높은 수익률을 제공하는 위험한 투자에 그들의 기금의 일부를 제공하도록 한다.

② 스테이거 수정안(Steiger Amendment)으로서, 높은 위험이 따르는 기업 투자에 대해서 세금을 감면시켜 주는 것이다. 조세감면율은 49%에서 28%로 하향조정되었다. 개인들에 대해서는 20%로 낮춰졌다.

이러한 변화를 통해서 벤처 캐피털은 급속한 비율로 성장하였고, 수천의 새로운 첨단기술 산업의 창출에 기여하였다. 그리하여 OECD 국가들에서도 벤처 캐피털을 장려하게 되었다. 미국 이외의 나라에서 벤처 캐피털을 설립하는 것은 직업 창출에 그리 많은 공헌을 하지는 못하였다. 이는 자본이 부족해서가 아니라 벤처 캐피털 기업가가 부족했기 때문이었다. 벤처 캐피털리즘이라는 그 자체가 하나의 기업가 정신이 될 수 있다. 벤처캐피털은 다음의 세 가지 역할을 하게 된다.

① 고도의 가능성을 가진 기업가를 선별·선택하는 것.

② 기업계획을 준비하는 기업가 팀을 보조하거나 혹은 창업 자본에 기여하는 것.

③ 급속하게 성장하는 기업을 만들거나 관리함에 있어서 전략적인 조언을 제공하는 것.

모험 자본가(벤처 캐피털리스트)들은 투자가를 훨씬 능가하는 역할을 한다. 첫 단계의 벤처 캐피털은 그들 자체가 기업가이다. 왜냐하면 그들은 기회를 붙잡는 능력이 다른 기업가들과 달리 위험을 식별하는 능력이 강하기 때문이다. 게다가, 모험 자본가들은 특수한 유형의 기업가이다. 그들은 새로운 기업의 설립자 및 경영자들과 함께 위험을 분담하고 기업가 정신의 보상을 분담하기 때문이다. 그러므로 발명에만 관심이 있는 투자가와 구별되는 모험 자본가(venture capitalist)의 원칙적인 기준은 현장에 존재하고 있는 기술을 이해하고 있으며 스스로 평가할 수 있다는 것은 놀랄 일이 아니다.

모험 자본가는 그가 새로운 프로젝트에 재정지원하고 있는 기업과 부문에 관하여 상세한 지식을 가지고 있는 사람이다. 벤처 캐피털은 '인내심이 강한 자본(patient money)'이기 때문에¹⁰⁾ 지역정책을 강화시켜 주는 역할을 한다. 벤처 캐피털에 관한 연구에 따르면, 미국의 비공식적인 투자자들은 그들이 재정지원하는 벤처 사업과 밀접한 관계를 유지하는 경향이 있으며, 이것은 그러한 사업들이 그들이 거주하고 있는 곳과 지리적으로 가까운 지역에 위치하고 있다는 것을 의미한다고 한다. 그러한 투자자들에게 의해 재정지원받는 기업들의 4분의 3은 50마일 안에 위치하고 있다. 벤처 캐피털이 그들의 거주지와 가까운 곳에 투자하려는 경향은 오히려 높다. 즉 새로운 벤처 사업의 파트너와의 거리가 가까우면 가까울수록 그런 경향이 높다는 것이다. 모험 자본가는 은행가와 다르다. 왜냐하면 그들은 오로지 투자가이며, 단지 사람만을 평가하지 새로운 기업가의 집을 담보로 삼아 대출을 해주는 것은 아니기 때문이다. 벤처 캐피털 기업은 보통 규모가 매우 작으며, 때때로 인간과 기업의 능력을 정확하게 평가할 수 있는 능력을 가진 단 한 명의 사람에 의존하고 있는 경우가 많다.

2) 기업가가 되는 데 있어서의 장벽들

기업가는 대체로 많은 어려움에 직면한다. 특히 그들이 '정통적'(orthodox)인 범주에 들어가지 않으려고 할 때는 더욱 그러하다.

재정(finance)은 새로운 기업가들이 새로운 계약처를 찾고 정보를 획득하고 보급하고자 하는 단 하나의 이유이다. 클럽과 사교 모임들은 가족을 제외하면 가장 비영리적인 제도들이다. 그러나 과도한 가입비에 의해 접근이 규제되거나, 교육적·전문적 자격, 그리고 성별에 의해서 규제되기도 한다. 그리하여 사회적으로 별반 장점을 갖지 못한 개인들을 불리하게 만든다.

진입장벽은 개별 기업가들의 개인적인 환경에만 공공연하게 존재하는 것이 아니라 유리한 조세제도, 정부 계약을 위한 중소기업의 접근 통로, 새로운 벤처 사업에 등록하는데 있어서 행정적 규제의 정도 등과 같은 사회적·경제적 환경과도 관련이 있다. 그리고 진입을 방해하는 기존의 기업들이 존재한다. 상당한 수익률을 산출하는 기회를 특정한 시기에 이용할 의사가 없거나 능력이 없는

기존의 기업들은 다른 기업들이 거기에 참가하는 것을 방해하는 것이다. 그러한 기존의 기업들은 다른 기업들이 진입하는 것을 원하지 않거나, 아니면 그들 자신의 기존의 지위를 보호하려 하거나 혹은 단순히 그러한 프로젝트가 더 많은 수익률을 낳게 될 때까지 얼마간 시간적인 유예를 갖겠다는 욕심이 있을지도 모른다.

- 주석 1) OECD. "Implementing Change: Entrepreneurship and Local Initiative", 1990.
- 주석 2) Birch D. Job Creation in America-How our smallest companies put the most people to work. Free Press, Macmillan. London. 1987.
- 주석 3) Storey D. and Johnson. S. Job Generation and Labour Market Change. Macmillan London. 1987.
- 주석 4) OECD. New Roles of Cities and Towns. ILE. Paris. 1987a.
- 주석 5) 예를 들어, Apple Computers, Digital Equipment. 그리고 Federal Express 등이 있다.
- 주석 6) 새로운 경쟁. 시장패턴의 변화. 외환의 변화 등이 그것이다.
- 주석 7) 보다 낮은 진입 장벽과 보다 낮은 철수 비용
- 주석 8) Birch D. 앞의 저서. 1987.
- 주석 9) 예비적인 자료에 의하면, 그러한 수치는 영국에서 약 9%에 이를 것이라는 것을 알 수 있다.
- 주석 10) 벤처 캐피털은 적어도 5~7년 동안에는 수익을 기대하지 않는 것이 특징이다.

II. 地域的 接近法과 地域發展政策

본 장에서는 지난 10년 동안 경제 발전과 고용 창출에 대한 지역적 접근법(local approach)의 몇 가지 주요 요소들을 평가하고 정리한다. 우선, 이 접근법의 배경에 대해서 논의한다. 그리고 통합(integration)과 다양성(diversity)의 중요성, 접근법의 특수성들, 행위 영역, 행위자 등 지역발전정책을 구상할 때 고려해야 할 많은 요소들을 검토한다. 그리고 지역적 접근법의 몇 가지 핵심적인 구성요소(key building blocks)에 대해서 언급하고, 지역발전정책의 성공 혹은 실패에 영향을 미치는, 보이지 않는 요소들을 논의한다.

1. 지역적 접근법

가. 배경

'지역적 접근법'¹⁾은 지난 15년 동안 발전되어 왔으며, 일련의 전략들을 포괄하고 있다. 크게 보면 상이하지만 서로 연관된 세 가지 접근법이 있다. 즉 지역고용이니셔티브(local employment initiatives: ILIs), 기업가 정신을 육성하는 정책들, 그리고 넓은 의미의 지역경제발전 등이 그것이다.

직업 창출을 목표로 하고 있는 지역고용이니셔티브(ILIs)는 1980년대 초 실업에 대처하기 위해서 마련되었다. 한편으로는 주민들과의 긴밀한 유대, 지역주민의 동원, 그리고 자신들의 지역에 책임감을 갖도록 하기 위한 것이었지만, 다른 한편으로는 지역발전과 실업을 해소하기 위해 실시되었던 기존의 거시경제정책이 명백하게 실패함으로써 나타났던 것이다. 지역고용이니셔티브는 다양한 형태를 취하고 있다. 즉 자영업과 공동체 기업의 창출, 직업훈련, 상호 협력과 통합 생산을 위한 기획, 필수적인 기금²⁾을 조성하기 위한 정책뿐 아니라 생산적인 직업을 창출함으로써 사회적 변화를 방지하기 위한 정책도 포함하고 있다.

기업가 정신을 육성하고 중소기업을 창출하려는 노력도 전개되었다. 그것은 중소기업들에게 혁신 능력과 구조 변화에 적응하는 능력을 가져다 주었다. 그리고 새로운 기업과 중소기업이 갖는 가치를 새롭게 인식하게 되었을 뿐 아니라 새로운 기업들이 고용창출에 핵심적인 역할을 한다는 것을 인식하는 계기가 되었다.³⁾ 여기서 중요한 것은 기업가 정신(혁신, 창조성, 위험 감수)에 필수적인 자질을 육성하기 위한 노력과, 기업을 설립하려고 하지만 기업 운영에 경험이 적은 집단들을 격려하기 위한 노력이다. 그리하여, 지역망 혹은 훈련기관의 설립을 통해서 보조조치가 이루어졌고, 다른 형태의 지원책(정부에 의한 재정지원)도 제공되었다. 그리고 대부분의 국가들에서 자영업을 장려하고, 실업자로 하여금 중소기업을 설립하도록 하기 위한 정책들이 추진되었다.

지역경제발전을 지역 주체와 지역 제도들이 직업과 기업을 창출·강화·유지함에 있어서 지역 자원을 가장 효율적으로 사용할 수 있도록 하는 가장 광범위한 전략이다. 이것은 이전에 실행되었던 두 개의 분산된 정책들을 병합시킨 것이다. 그리하여 지역 조건과 지역 환경을 개선하고, 그것을 응집적인 지역정책·전략의 틀 속에 배치하려고 시도하고 있다. 자유시장경제에서 기업은 전체 발전 과정의 주도적인 세력이기 때문에 기업의 행동과 그 내부 결정에 영향을 미치려고 하였다. 따라서 다음과 같은 점들이 특수한 현안점으로 등장하게 되었다.

첫째, 그 지역의 경제적·역사적 상황의 다양성으로 인하여 나타나는 매우 상이한 과정과 경로를 고려하면서 '발전'과 '능력'을 강조하는 것이다.

둘째, 정체성과 동질성을 갖는 지역적 '영역(territory)', 발전의 주요 방향, 그리고 행위자의 결정과 그에 따른 행위에 초점을 맞추는 것이다. 이것들은 개발되어야 할 잠재적인 자원들이다. 지역정책은 명확하게 지역적 문제와 목적에 적합해야 한다. 그리고 지역이라는 맥락 속에서 지역 주민에 의해 주도되고 수행되어야 한다. 여기서 '지역적'이라는 말은 그 접근법이 지역에 기초하고 있는 한 미시적 지역뿐 아니라 몇 개의 지역경제를 포괄하고 있는 보다 거대한 지역, 예를 들면 연방국가, 행정지역 혹은 거대도시에도 적용된다.

셋째, 이들 정책 혹은 전략들을 구상하고 발전시키고 수행해야 할 지역적 행위자들에 초점을 맞추어야 한다. 지역 차원의 행위자와 제도들은 기존의 '중앙정부의 경제정책'에 의해 오랫동안 무시되어 왔었다.

나. 지역적 발전정책 구상시 고려사항

먼저, 지역적 접근법의 특징은 실제 결과보다는 과정, 경제·사회적 동학, 그리고 행위자들의 행동에 더 큰 강조점을 둔다는 것이다. 따라서 지역적 발전정책을 기획할 때 다음과 같은 측면들이 고려되어야 한다.

첫째, 통합과 다양화 경제적·사회적·문화적 환경적 측면의 통합의 바람직하다. 왜냐하면, 통합이라는 것은 기구조정 혹은 시장 실패를 보상하는 정책을 통하여 다양한 공적·사적 방법을 동원하는 것이기 때문이다. 통합의 다른 측면들은 상이한 활동들, 즉 관광, 농업, 환경을 공동프로젝트로 통합할 수도 있다.

지역적 접근법의 또 다른 목표는 구조조정으로부터 발생하는 혼란과 불확실성에 대처하면서 지역경제와 직업을 안정시키고 보호하기 위해서 '다양화'를 꾀하는 것이다. 만약 지역경제와 공동체가 상당 정도 다양화된다면, 혁신과 변화에 보다 유연하고 개방적으로 대처할 수 있다. 그리고 정책결정자, 기업, 그리고 개인들간의 관계망과 상호 협력을 창출할 수 있다. 그렇기 때문에 이니셔티브와 고용에 대한 승수 효과를 갖게 된다.

둘째, 계획과 혁신에 기반한 접근법 지역 발전은 때때로 프로젝트에 기초해서 조직된다. 이것들은 문제점들을 분석하고, 시장과 상품을 개발하고, 계획을 구상하고, 상호적으로 협력해야만 가능한 것이다. 그리고 이러한 것들은 숙련(skills), 기술적 후원, 그리고 다른 부문의 공동 작업능력을 요구한다. 따라서 지역적 접근법은 변화가 진행될 때 기존의 모델에 덜 의존하면서 필요한 조정을 해나가는 실험적인 접근법이라는 성격을 갖게 된다. 다시 말해서, 실제 생활의 불확실성과 문제의 복잡한 성격, 시장과 행위자들의 예기치 않은 행위들을 고려하면서 변화하는 환경에 적합하도록 그것들을 수정해 나간다. 그리고 아이디어와 기회를 신속하게 행동으로 전환시키고자 한다.

이것은 매우 특정한 기술을 필요로 한다. 즉 훌륭한 관행에 대한 경험 그리고 경쟁을 통한 학습에 상당히 의존한다는 것이다. 발전에 대한 이러한 접근법은 상당히 특징적이다.

① 어떤 외부의 개입 없이 수요에 일치하는 공급에 창출하고 소득과 고용에 효과적인 영향을 미치기 위해 시장기구에 전적으로 의존하는 접근법이다.

② 효율적인 공공기관과 재정적 인센티브의 발전을 위한 중요 요인으로 가정하는 사회 공학적 시도이다. 따라서 시장 실패 모두를 치유하고자 하는 유연한 접근법이다.

셋째, 행위, 프로젝트 그리고 주체 지역 발전에는 일련의 광범위한 활동과 프로젝트가 포함되어 있다. 지역 발전은 투자, 직업훈련, 상품 배치와 같은 사적 기업의 활동¹⁾과 지역경제에 관심을 갖고 있는 공적·사적 이익집단들을 활동들 - 인프라스트럭처와 물리적계획, 훈련과 고용, 기업 창출과 발전, 기술혁신의 발전과 확산, 부문별 활동, 재정, 그리고 상업적 혹은 문화적 시설 등의 활동 - 이 결합될 때만 이루어진다. 때로는 주택 문제, 사회 문제, 사회적 주변화, 혹은 환경 문제를 해

결할 때 지역 발전이 일어난다. 이러한 지역 발전은 규모에 따라 다양하며, 국면(구상, 발전, 재정 조달, 수행, 관리, 평가)에 따라 범주화시킬 수 있다.

그리고 매우 상이한 지역적 주체들이 존재하며, 그들의 영향력은 국가와 지역에 따라 다양하게 나타난다. 대부분은 공적인 성격⁷⁾을 갖고 있지만, 일부는 사적⁸⁾이거나 혼합적인 성격⁹⁾을 갖는다. 1980년대에 권력과 책임이 지역당국으로 (탈중앙화) 그리고 사적·혼합적 기관으로 (민영화)의 이전 현상이 급속하게 나타났다. 지역적 주체가 계획하여 수행하는 활동과 지역적으로 재정지원으로 프로젝트에 있어서도 탈중앙화와 민영화 문제는 중요하다.

다. 지역적 접근법의 구성요소들

다음과 같은 상호 의존적인 요소들이 고려될 수 있다.

첫째, 인적 자원

발전은 기술적 과정뿐 아니라 인적이고 사회적인 과정이다. 숙련도 (skill level)와 노동력의 질과 다양성은 기업들이 구조조정에 대처하는 데에 강하게 영향을 미친다. 숙련은 단순히 기술적 (technical) 혹은 직업적 숙련만을 의미하는 것이 아니라 기업가의 숙련일 수도 있다. 즉 관리하고 혁신할 수 있는 능력, 문제들 분석하고 해결할 수 있는 능력, 협상 및 협동하고 결정할 수 있는 능력 등이 그것이다.

이들 숙련들을 얼마만큼 손쉽게 획득하는냐는 지역의 문화, 역사적 요인들, 그리고 지역의 교육적 자질에 의존한다. 혁신과 변화를 위한 창조성, 기업가 정신, 그리고 긍정적인 태도를 육성하는 교육체계 등은 근본적으로 중요하다. 이것들은 개인, 기업과 지역환경에 부합하는 탈중앙화된 교육에 의해 가장 잘 충족될 수 있으며, 기업과 비영리 부문간의 지역적 파트너십이라는 틀 속에서 가장 잘 발전될 수 있다.

둘째, 시장에 대한 지식

기업에게는 변화를 이해하고 거기에 대처할 수 있는 능력, 기회를 포착하고 재화와 용역의 공급을 자극하고 조직할 수 있는 능력뿐 아니라 새로운 상품과 서비스, 새로운 시장 기회와 충족시키지 못한 수요에 대처하는 방식 등이 필요하다.

시장은 공급과 수요를 일치시키는 가장 훌륭한 체계이다. 그러나 시장이 원활하게 작동하려면 '상호의존'을 형성하고 '조직화된 시장을 설립해야 한다.

① 수요측면: 거래비용을 줄이기 위한 기업간 협력, 하청, 서비스의 공급, 그리고 전략적 자원⁸⁾ 등이 여기에 해당한다. 이것들은 시장과 항상 연관되어 있지는 않지만, 자원과 정보의 풀(pool)과 연관되는 외부적인 관계망이다.

② 공급측면: 환경, 사회서비스, 레저와 문화 활동과 관련된 새로운 수요와 새로운 시장을 자극하기 위해 창출될 수 있다. 항상 이윤의 보장되지 않는 것이 이들의 특징이기 때문에 이들 수요를 관리하고 재정조달하는 데에는 많은 난점들이 존재하게 된다. 그러나 이러한 대응책들은 전통적이고 과도한 공적 개입보다 더욱 혁신적일 수가 있다.

셋째, 새로운 중소기업의 역할

중소기업은 지역 발전의 중추이다. 규모가 항상 중요한 요소는 될 수 없으며, 중요한 것은 혁신, 기업가 정신 그리고 유연성이다. 중소기업들은 직업창출과 기술혁신에 있어서, 그리고 시장에서의 실질적인 경쟁을 유지하는 데 있어서 핵심적인 역할을 한다. 중소기업은 지역경제와 지역고용을 다양화시키고 안정될 수 있도록 해준다. 왜냐하면 그들의 연고지와 밀접하게 연계되어 있고, 시장이 지역적 성격을 가지고 있으며, 게다가 기업주가 지역 사람이기 때문이다.

넷째, 지역의 역할

지역은 긍정적인 외부효과와 인접 경제를 위한 '육성토대'(breeding ground)로서의 역할을 한다. 구조조정의 효과는 단일하지 않으며 장소에 따라 다르다. 그렇기 때문에 특수한 상황적 성격을 고려한 지역적 대응책이야말로 보편적이고 국가적인 대응책들보다 더욱 효과적일 수 있다. 지역은 또한 구조변화에 대처함에 있어서의 거래 비용과 사회적 비용을 줄이기 위해 사용 가능한 전략적인 인적·자연적·재정적 자원의 보유고로서, 그리고 긍정적인 외부효과와 인접·협동 경제의 '육성토대'로서 중요하다. 게다가 기업에 혁신과 경쟁력을 고무시키도록 분위기를 조성해 준다. 마지막으로, 지역적 환경은 기업, 행위자 그리고 자발적 집단 사이를 연결하는 관계망이 될 수 있는

며, 그들간에 동반자 관계를 설립할 수 있는 장이 될 수도 있다.

라. 성공과 실패에 영향을 미치는 비가시적인 요소들

위에서 언급한 전제조건들 이외에도 지역적 전략의 성공을 가져다 주는 일련의 요소들이 존재한다. 지역경제를 재활성화시키기 위한 대부분의 노력들을 관찰해 보면, 성공의 배후에 일련의 비가시적인 요소들이 존재하고 있음을 알 수 있다. 하나는 '경영적인 성격을 갖고 있으며, 기업의 내부 운용과 관련된 것이다. 즉 상품의 선택과 질, 시장에 대한 연구, 유연한 노동 훈련, 사회적 파트너들간의 관계가 그것이다. 다른 하나는 외부적이고 지역적인 것이다. 즉 기업들간의 협력, 상품 생산주기를 고려한 그들의 위상, 과정과 요소가격, 지역 공동체의 새로운 발전정책, 그리고 지역적 행위자의 동원 전략의 수립 등이 그것이다. 구체적으로

첫째, 정책결정자들을 통합하고 자극할 수 있고, 지역 공동체(혹은 지역 당국)에 위임된 권한을 실행할 수 있으며, 그리고 상급 정부기관에 로비할 수 있는 능력이 있는 지역적 리더십.

둘째, 발전정책에로의 모든 지역 공동체의 분파들의 광범위한 참여, 문제점에 대한 전반적인 인식, 그리고 공동체를 발전시킬 수 있는 긍정적인 이미지의 육성.

셋째, 목표와 실천 계획을 결정하기 전의 엄격한 평가뿐 아니라 장점과 단점, 기회와 위험, 명확한 지침 설정에 관한 평가.

넷째, 협력, 공사(公私)간 파트너십, 신뢰와 합의에 기반한 발전 전략.

다섯째, 지역 노동시장, 훈련, 고용, 그리고 기업 발전에 대한 철저한 지식뿐 아니라 문제에 대한 모든제도와 집단들의 협력

여섯째, 교육, 주택, 사회적·환경적 문제에 대한 매우 광범위한 접근

일곱째, 지역 문화의 정체성에 대한 지식, 그것의 사회적·정치적 형성, 그리고 공동체와 그것의 전망에 대한 긍정적인 태도 발전을, 변화하는 환경 혹은 새로운 구조변화로부터 도전받는 동태적이고 지속적인 과정이라는 인식.

마. 지역정책들의 연계되는 중요사항

지역적 이니셔티브는 중앙정부에 의해 추구되는 지역정책과는 매우 상이하다. 1980년대 중반까지 중앙정부의 지역정책은 기존 기업에 대한 보조, 외부 투자와의 연계, 그리고 기업의 유연한 재배치 등이었다. 그리고 직접적이고 자동적이며, 표준화된 조치들을 통해 지역간의 불균형을 시정하는 것을 목적으로 하였다. 모든 지역정책은 실업을 감소시키고, 구조조정 영향을 완화시키는 것을 목표로 하여 중앙의 통제하에 지역의 불균형을 감소시키려는 노력을 의미하였다.

그 이후, 지역발전정책은 구조조정에 보다 격렬하게 대처하기 위해 새로운 곳에 초점을 맞추었다. 지역발전책은 이제 지역발전계획, 인프라스트럭처에 대한 투자, 기술이전, 보조, 중소기업에 적합한 조언과 재정 지원뿐 아니라 훈련과 재훈련을 결합함으로써 생산성과 기업 환경을 향상시키는 것을 목표로 삼게 되었다. 지역간의 경제적 잠재력을 자극하기 위한 이러한 전략은 지역적 자원에 기반한 지역적 접근법과 일치하고 있다. 실제적으로, 이러한 전략은 다음과 같은 것에 재정 지원함으로써 기술적 측면을 강조하고 있다.

① 산업혁신과 기술 이전을 원하는 기업에 대한 직접적인 지원 : 조언, 정보, 재정 지원,

② 인프라스트럭처: 연구개발계획, 데이터베이스, 기업 부양, 그리고 과학 공원.

③ 기술적 숙련을 양양하려는 개인에 대한 지원.

④ 기술을 장려하고 확산시키는 지역 기관의 창출.

외부의 직접 투자가 발전을 자극하기에 충분치 못할 경우, 심지어는 자본이 다국적 기업의 이익에만 맞추어 갑자기 철수하는 경우, 이것은 지역경제에 위험할 수밖에 없다는 현실로부터 지역적 접근법이 발생했다. 그러나 한편으로는 기술과 국제시장의 중요성이 점점 더 증가하고 있는 현실을 감안해 볼 때, 규모가 작고 유연한 생산단위의 잠재력에만 주로 의존하는 내생적인 접근은 허약할 수밖에 없는 것이다.

주석 1) OECD, "Territorial Development and Structural Change : A New Perspective on Adjustment and Reform". Paris, 1993.

- 주석 2) 사실상 대부분의 재정이 공공당국에 의해 제공되고 있다.
- 주석 3) Birch D. Job Creation in America. London: Free Press, Macmillan, 1987.
- 주석 4) 투자, 직업훈련, 상품 배치 (positioning products)와 같은 활동들을 말한다.
- 주석 5) 지역 그리고 지방당국, 중앙정부의 지부,
- 주석 6) 고용주 공동체 혹은 자발적 조직, 은행, 노동조합, 기업들,
- 주석 7) 발전기관, 상업과 산업회의, 대학등.
- 주석 8) 새로운 기술, 시장에 대한 정보, 그리고 인적 자원 등이 그것이다.

2. 지역발전정책 수립시 정부의 역할과 책임

경제발전에서 정부의 역할과 책임은 하나의 논쟁적인 이슈이며, 국가의 전통, 이데올로기적 관점, 정치 조직의 유형에 따라서 다양하다. 지역발전에서 정부의 역할은 무엇인가? 그러한 역할을 수행하기 위한 가장 적합한 정부 부서(tier)는 어디이며, 어떻게 해야 가장 잘 관리할 수 있겠는가?

가. 사적 부문과 공적 부문간의 균형

경제의 사적 부문과 공적 부문간의 균형은 장소에 따라 다양하게 나타났다. 우리나라의 경우 1980년대까지 공적 부문은 공공재를 분배하고 시장의 부정적인 외부효과를 축소하기 위한 광범위한 권한을 가지고 있었다. 즉 시장은 문제였고, 정부는 해결책이었다. 그러나 1990년대 들어 세계화·정보화와 함께 정부의 정책보다는 기업의 시장경제적 역할이 중요하게 되었다. 기업은 고용과 조세 수입을 창출하였고, 재화와 용역을 생산하였으며, 혁신과 발전의 맹아로서 기능하였다는 사실을 인식하고, 1990년대에는 공공 부문의 역할이 좀더 온건한 경향을 갖게 되었다. 즉 규제를 완화하고, 이전에는 공적으로 제공했던 일련의 서비스를 민영화시키려는 노력을 기울이게 되었다.

나. 전통적인 정부 개입의 한계

효율적인 지역발전을 위해서는, 공적인 책임과 사적인 책임간의 균형을 이룰 수 있는 두 부문들이 공통의 발전 노력으로 보완적일 수 있는지에 중점을 두어야 한다. 지역발전에 있어서 중앙정부의 역할은 복합적이다. 과거에는 정부가 그 경직성으로 인하여 때때로 지역발전 노력을 좌절시켰었다. 정부에 대하여 가장 자주 제기되었던 비판중의 하나는 발전 문제의 역동적인 성격을 고려하는 데 실패하였으며, 문제점들에 대해 부문적이고 파편적인 접근을 시도했다는 것이다. 왜냐하면 중앙정부의 발전정책들을 소규모 기업의 역할과 능력, 지역 공동체와 집단들의 혁신능력을 무시하는 반면에, 전체를 균형시키려 하고 오로지 큰 단위에만 초점을 맞추고 있기 때문이다. 다시 말해서, 인적 자원, 중소기업, 내생적인 잠재력과 같은 요소들을 과소 평가하면서 물리적인 인프라스트럭처와 대규모 직접 투자에 대해 과도한 관심을 두었던 것이다 (외생적 지역발전 전략). 중앙정부의 정책은 때때로 지역적 상황과는 엄청난 괴리가 존재했었고, 지역적 환경을 고려하지 않는 방식으로 수행되었다. 시간적 차이(a divergence in time horizon) 또한 전통적인 정부 개입이 지역발전정책에 장애물로서 나타날 수 있는 이유를 설명할 수 있다. 선거 국민에 돌입하는 정부는 장기적인 발전 과정의 가치를 교묘하게 관련시켜 너무나 단기적인 관점에서 문제를 다루는 경향이 있다.

다. 최근의 정책 흐름과 행위원칙들

1990년대에 들어와서 이러한 비판이 제기됨에 따라 정부가 기능에 몇가지 변화가 발생했다. 특히 직업창출과 혁신에 있어서 소규모 기업의 역할에 대한 인식이 증가했다. 뿐만아니라 유능한 인력과 지역발전에 대한 인식도 점차 강조되었다. 그리하여, 기업에게 서비스를 제공하고 비가시적인 요소에 보다 많은 재정을 투자하게 되었다. 직접적인 재정지원과 인센티브로부터 벗어나 지역경제에서 변화가 발생하였다. 또한 경제적·사회적 문제와 고용 문제가 갖고 있는 지리적인 성격에

대한 인식들도 많이 생겨나게 되었다. 그리하여 훈련, 기업 설립, 혁신, 지역적 이니셔티브, 공동체 발전, 그리고 저소득 집단에 대한 투자 등을 위한 계획이 착수되었다. 정부 자체의 기능에 대해서도 최근에 몇가지 정책 흐름들을 관찰할 수 있다. 즉 탈중앙화, 탈집중화, 파트너십과 응집성의 개념이 그것이다.

첫째, 탈중앙화와 탈집중화를 위하여

최근 탈중앙화¹⁾는 주요한 추세이다. 보다 동등하고 덜 위계적인 새로운 관계가 상이한 수준의 정부들 사이에서 발전되어 왔다. 중앙과 지역정부는 재정이니셔티브나 프로젝트를 공동으로 수행하고 함께 구상한 통합된 지역발전계획 또는 프로그램을 수행한다.

선진국의 추세를 보면 중앙정부는 또한 지역발전을 재조정하고 장려하기 위하여 범국가적인 기관을 설립하였다. 이들 기관은 상당한 자율성을 가지고 있다. 이들 기관의 목적, 활용 가능한 재정, 계획이 수행하고 감시되는 방식은 때때로 중앙정부와 공동으로 협의된다. 따라서 중앙정부는 가이던스, 정보, 협력을 제공하게 되었으며, 재정과 인력의 관리를 통합적으로 맡게 되었다. 이것은 관료제를 축소시켰고 절차를 간소화시키게 만들었다. 무엇보다도 그러한 변화는 생산성을 증가시켰다.

지역적 수준에서 볼 때, 지역기구들의 자율성과 유연성은 다양한 욕구들과 환경들에 대처하고, 목표로 한 고객들에 접근하고, 그들의 수요를 만족시키고, 그리고 서비스의 질을 향상시키기 위해 필수적이다. 한편 간부진들은 더욱 동기부여가 되고 한층 전문화되었다. 그 결과, 지역기구들은 그들 지역의 이익을 위해 행동하게 되었고 그들의 목표와 전략을 다른 지역의 행위자들의 목표 및 전략과 일치시키려고 하였다.

둘째, 사적 부문과의 새로운 관계 : 파트너십과 민영화

파트너십은 다양한 행위자를 협력적인 전략적 발전 노력에 동원시킬 때 핵심적인 역할을 한다. 파트너십은 정부와 사적·공적·비영리단체간의 행위뿐만 아니라 상이한 수준의 정부간의 행위와도 관련된다. 비영리적이지만 사적인 기구는 이전에 정부에 의해서 수행되었던 임무를 떠맡는다. 파트너들은 부가원칙(additionality)에 따라 각각의 프로젝트에 필요한 기금을 분담한다.²⁾

이는 파트너십을 강화시켜 주며, 그들의 자원을 증가시켜 주며, 상이한 재정수단을 결합시키며, 프로젝트에 대한 재정적 평가, 가능성과 이윤을 향상시켜 준다.

공사간 파트너십은 특정한 분야(기술, 재정, 도시 부흥, 훈련 등) 뿐 아니라 공동발전정책의 수행을 통합기구에 위임한다. 이들 중 어떤 것들은 중앙정부와 사적인 파트너를 연계시키는 계약의 형태를 취하거나 기구를 확장하는 것일 수도 있다. 또 어떤 것들은 지역발전계획을 수행하기 위해 새롭게 설립되기도 한다.

사적 부문 조직으로의 책임 이전, 즉 민영화는 사실상 증가추세에 있다. 특히 주식판매를 통해서 공기업을 민영화시키거나 아니면 사적 기업으로 하청된 지역 공공서비스를 통해서 이루어진다. 책임의 위임은 상이한 방식으로 이루어진다. 예를 들면, 정부정책의 수행과 평가를 포함하여 특수화된 서비스를 공급하기 위해 사적 하청기업과의 계약을 통해서 이루어질 수도 있다.

셋째, 공동체 조직에 대한 보조

어떤 지역의 경우, 정부는 발전전략을 주도하는 수행하기 위하여, 또 그러한 목적에 실질적인 공공기금을 제공하기 위하여 공동체 조직구조를 만든다. 이러한 프로그램은 '공동체 미래위원회'(community futures committee)의 설립을 장려하며, 발전계획에 대한 기술적이고 재정적인 지원을 제공한다. 또한 기업발전센터를 설립하고 자영업과 지역이니셔티브, 훈련과 재배치를 증진시킬 수 있도록 도움을 준다.

라. 1990년대를 위한 의제 : 새로운 역할과 책임의 제안

위에서 언급한 최근의 정책 흐름과 행동원칙을 토대로 하여, 새로운 정부 역할 및 책임에 대한 정부 책임을 위한 몇가지 가설적 제안을 하고자 한다. 우선, 지역발전을 위한 정부정책은 장기적으로 효율성을 강화시켜야만 한다. 그리하여 공공정책은 다음과 같은 것이어야 할 것이다.

- ① 장애물을 제거하고 지원방법(보조금)보다는 오히려 대부(loans)를 선택한다.
- ② 가능한 한 정보, 전문성, 정책결정을 탈중앙화시켜야 한다.
- ③ 과거처럼 정부가 하는 것이 아니라 지역 공동체가 그들의 지역발전계획을 세울 수 있도록 하여야 한다.

④ 모니터링과 서비스를 보다 독립적인 기구로 이전시켜야만 하며, 사적인 파트너의 참여를 장려해야 한다.

⑤ 보다 많은 책임 그리고 계획과 서비스를 지역의 공공 단체 혹은 사적 단체로 이전 시킬 수 있도록 평가에 더욱 중점을 두어야 한다.

이러한 개입방식은 정부가 기업 설립과 리스크 캐피탈에 대하여 정보를 제공하고, 지역발전 노력을 확산시키면서 촉진과 혹은 중개자로서의 역할을 한다는 것을 의미한다.

이때 새로운 역할은 다음과 같다.

① '미래발전'에 대한 전망을 갖는 것이다. 그들의 공동체에 올바르게 적응하고, 그들이 지역 전략을 창출할 수 있도록 지역 지도자와 역할을 분담할 준비를 해야 한다.

② 지역발전을 관리하는 방법을 배울 수 있도록 적절한 자원과 기회를 제공해야 한다. 그러기 위해서는 지역 주체자들에게 권한을 부여해야 한다.

③ 가능성을 강조하고, 부문 정책(교육, 금융과 재정, 기술)의 지역적 영향을 완벽하게 고려하면서 공공정책을 조정해야 한다.

④ 문제점들을 분석하고, 제안된 해결책에 대하여 그 가능성을 평가하고, 그리고 결과와 훌륭한 관행의 예들을 확산시키는 기관으로서 행동해야 한다.

⑤ 규제 완화를 포함하여 실험을 장려하고 재정 지원을 하여야 한다. 이것은 혁신자(innovator)가 되어야 한다는 것을 의미한다.

주석 1) 탈중앙화란 지역 혹은 지방 당국으로 실질적인 권력이 이전되는 것을 의미한다.

주석 2) 이것은 계약으로 설정된 파트너들의 엄격한 의무이다.

3. 지역정책의 핵심 요소들

지역정책은 최근에 각광을 받기 시작했다. 비록 역사는 짧지만 경험적인 관점에서 성공적인 정책과 실천에 필요한 몇가지 핵심적인 원칙들을 얻을 수 있다.

가. 지역행위자와 파트너십

지역고용을 발전시키기 위해서는 지역제도 및 행위자들의 능력에 의존해야 한다. 즉 비즈니스, 은행, 대학, 노동조합에 종사하는 사람들, 자발적인 조직이나 정치 생활에 활동적인 사람들이 그들이 때때로 정부가 지역수준에서 할 수 있는 가장 중요한 역할은 상호작용적이고 실천적인 방식, 특히 프로젝트에 기반한 파트너십에 이러한 사람들을 동원하는 것이다.

나. 전략적 분석(audit)

지역발전정책을 실행하기 이전에 지역경제에 대해 철저히 분석해야 한다. 그래야만 지역발전정책이 성공적일 수 있다. 그러나 대부분의 경우, 새로운 정책이나 기구들은 지역의 실질적인 장단점을 파악하지 않은 채로 설립된다. 신중한 평가는 적절한 정책과 실천을 발전시키는 데 필요한 정보를 제공할 수 있다.

다. 탈중앙화

지역고용과 경제발전 시스템은 포괄적이지만 탈중앙적일 때 가장 잘 작동한다. 대부분의 발전 프로그램들은 지역적 혹은 전국민인 범위로 작동한다. 발전이라는 것은 다차원적인 것이지만 대부분의 프로그램들은 오로지 문제의 한쪽 측면만을 다루기 때문에 좀더 탈중앙화된 자원이 필요하다.

라. 지적 인프라스트럭처의 발전

오늘날의 경제에 있어서 급속한 성장은 명문대학, 최고의 연구소, 그리고 혁신적인 기술을 상품으로 일구어내는 세련된 네트워크를 가진 지역에서 집중적으로 발생하는 경향이 있다. 그러므로 각 지역들은 지적 인프라스트럭처를 어떻게 발전시키는가를 신중하게 검토할 필요가 있다. 그렇게 하기 위해서 보다 높은 교육체계, 펀드 리서치 연구소의 설립, 대학과 연계한 연구단지의 개방, 그리고 상업적으로 연구를 응용할 수 있도록 대학과 기업을 동원할 수 있는 프로그램을 만들어야 한다. 지역들이 과도하게 경쟁하거나 혹은 중첩적인 노력을 기울이지 않도록 하기 위해서 지역적 혹은 전국적 협력이 요구된다.

마. 교육정책

교육정책의 목표는 노동력의 숙련과 교육수준 그리고 변화에 대처할 수 있는 능력을 향상시키는 것이어야 한다. 고용증가를 위해서는 결국 교육이 결정적으로 중요하다. 최근 정부는 상당한 에너지를 교육개혁에 쏟아붓고 있다. 그리고 고용과 기업에 대한 청년층의 태도를 형성함에 있어서 지역 교육기관의 역할에 대한 인식이 커지고 있다. 기업을 설립하고자 하는 사람들은 그것을 운용할 수 있는 기술이 필요하다. 특히 중등학교에서의 직업프로그램과 같은 교육서비스는 기업 기술에 활용할 수 있는 실용적인 훈련으로 만들 필요가 있다. 사적 부문 훈련기획과 재훈련 코스는 이미 노동시장 내에 존재하는 사람과 노동시장에 재진입하고자 하는 사람들에게는 결정적으로 중요하다.

바. 사적 투자의 새로운 패턴

근본적인 목표는 사적 투자를 공적 투자로 대신하는 것이 아니라 사적 투자의 새로운 패턴을 장려하는 것이어야 한다. 가장 많은 자본은 사적 부문에서 유용하다. 그리고 지역 공동체는 이들 기금들이 지역수준의 경제성장과 직업창출 기회를 확장시킬 수 있도록 해야 한다. 사적 투자 패턴을 변화시키기 위해 지역정부는 새로운 사적 부문 제도를 창출하는 촉매자로서의 역할을 할 수 있으며, 서로 다른 참가자를 동원함으로써 사적 부문을 위한 브로커로서의 역할을 할 수 있다. 그리고 공적 투자로 사적 부문의 행위에 영향을 미칠 수 있고 공적·사적 파트너십을 창출할 수 있다.

사. 리스크 캐피탈에 대한 접근

기업 환경에서 하나의 본질적인 요소는 시드 캐피탈(seed capital)에서 장기 부채로의 리스크 캐피탈의 공급이다. 지역정부를 포함한 대부분의 정부들은 공적 혹은 준(準)공적 벤처 캐피탈 제도와 대부기금을 설립하였다. 몇몇 정부들은 보다 대담한 투자 행위, 그리고 시드펀드, 기업지원센터와 산업발전 법인과 같은 새로운 사적 제도들을 설립을 장려하기 시작했다.

아. 산업현대화

만약 지역과 지방들이 경쟁력을 갖추려고 한다면, 새로운 기업에만 혁신이 한정되어서는 안된다. 기존의 기업들 또는 그들의 제조업 기술을 현대화시키고 급속하게 변화하는 시장에 적응할 수 있는 생산방식을 채택함으로써 혁신과 유연성을 갖추어야 한다. 이를 위하여, 지역들은 경쟁력 유지에 필요한 자동화된 장비를 선택할 수 있도록 기업들을 도와주고, 노동자들이 그것을 사용할 수 있도록 훈련시키고, 각 기업 내의 생산성을 향상시키기 위하여 생산기술을 재조직하는 '산업확장 시스템'(industrial extension systems)을 설립할 수 있다.

자. 산업관계

항상적인 변화와 혁신과정은 위계적이고 적대적인 노사관계로부터 탈피하여, 책임과 보상이 보다 동등하게 균형잡힌 협력체계를 필요로 한다. 이것은 훌륭한 커뮤니케이션과 이윤연동임금(profit-related pay) 그리고 종업원 주식소유 계획과 같은 다른 조치들에 특별히 강조점을 둠으로써 가능하다.

차. 향상된 사회 조직

사람들이 계속적인 혁신을 요구하는 사회는 그들이 혁신으로 인한 변화에 의해 희생당하지 않는다는 것을 확신시켜야만 한다. 대부분의 지역들은 새로운 직업훈련프로그램, 임금을 투자로 전환시키는 계획, 육아보조금, 그리고 공장 폐쇄에 의해 영향을 받은 사람들에게 재훈련, 재배치, 새로운 기업창출에 대한 카운셀링을 제공하기 위해 팀과 같은 사회복지체계를 조정체계로 변환시키는 조치를 취하였다.

카. 정보와 오리엔테이션

지역 고용과 경제발전정책이 효과적으로 수행하기 위해서는 새로운 상품과 생산과정에 대한 시장 환류 매커니즘(market feedback mechanism)이 필요하다. 경제성장을 위한 모든 프로그램들을 시장 추세를 예측할 수 있어야만 한다. 그리고 시장 변화에 대처하는데 폭넓은 경험을 가진 사람들에게 의해 운영되는 공사간 파트너십이야말로 그러한 메커니즘을 창출하는 데 매우 적당하다.

다. 기업 환경의 개선

주요 대학들과 매력적인 생활조건을 잘 갖춘 대부분의 지역들은 중요한 발전을 경험하지 않았다. 왜냐하면 거기에는 새로운 기업을 설립하고 새로운 모험을 추구하며 그리하여 새로운 고용을 창출하도록 하는 비가시적인 요소들이 부족하기 때문이다. 직업창출과 경제발전을 목적으로 하는 지역적 파트너십은 때때로 기업지원센터, 중소기업 인큐베이터, 새로운 중소기업에 위한 재정프로그램, 그리고 기업이 정신을 자극하는 노력들과 부합될 수 있다.

Ⅲ. 日本의 地域雇傭政策

1. 日本의 지역고용정책의 경과

지역고용정책이란 노동력의 양적·질적 측면에서 보여지는 지역간 불균형의 시정을 주된 목표로 삼고 있으며, 일본을 둘러싼 경제 환경의 변화에 따라 변천을 거듭해 왔다.

이하에서는 이러한 지역고용정책의 흐름을 개관한다.

가. 고용 수요의 지방이전정책

1965년에 들어와서도 고도성장이 지속됨에 따라 노동력 수급은 압박의 정도를 더하여, 1967년 이후에는 구인배율도 1배를 초과하는 상황이 만성적으로 나타났다. 또한 대도시권으로의 공장과 인구의 집중의 계속 진행됨으로써 대도시권에서는 과밀, 지방에서는 인구 유출, 경제수준의 저하 등에 의한 과소라는 '과밀·과소문제'가 큰 문제로 나타났다. 그 결과, 그것을 해소하고 지역간 격차를 시정하는 지역개발 등 각종의 시책이 강화되게 되었다. 그 대표적이고 핵심적인 계획이 1969년에 책정된 「新전국종합개발계획」이다. 이 계획은 과밀·과소를 해소하고 개발 가능성을 전국적으로 확대함으로써 국토 이용을 균등화시키는 것을 기본목표로 설정하였다. 이에 따라, 1971년에 「농촌지역 공업도입촉진법」, 1972년에 「공업재배치촉진법」이 제정되어 지방으로의 공장 분산이 이루어졌다.

이러한 경제 환경 및 지역개발시책의 기본적인 흐름 속에서, 지역관련 고용정책도 노동력의 유동화 시책에 따라 고용수요 자체를 대도시권으로부터 지방권으로 이동시키는 방향으로 점차 중점을 이동시키게 되었다. 그 과정을 살펴보자.

우선, 1966년에는 경제의 기초가 인력부족 상태로 이행하는 과정에 있었고, 연령·직종·산업·지역 등에 따라서 노동력 수급의 불균등이 나타나고, 노동자의 능력의 효과적인 발휘, 경제적·사회적 지위의 향상이 방해되는 상황이 나타남으로써 국가가 완전고용의 달성을 위한 적극적인 고

용정책을 전개할 것을 명확하게 명시한 「고용정책법」이 제정되었다. 이 법의 제3조에서 국가의 시책으로서".....노동력 수급의 불균형을 시정하기 위해 노동자의 직업전환, 지역간 이동..... 등을 원조하기 위해 필요한 조치를 충실화하는 것"을 명시하였으며, 노동력의 유동화 정책을 시사함과 동시에, 제13조에서는 이것은 보다 촉진적이고 구체적인 조치를 도입하고 있다. 즉 동법 제13조에서는 노동자가 가진 능력에 적당한 직업에 취업하는 것을 용이하게 하고 촉진시키기 위해, 직업전환금부금을 지급할 것을 명시하고 있다.

1972년의 「공업재배치촉진법」은 고도로 공업이 집적된 지역으로부터 공업의 집적도가 낮은 지역으로 공장이전 조치를 강구함으로써 공업의 재배치를 촉진시키고, 전국적인 공업의 적정배치의 실현과 과밀·과소의 동시 해결을 꾀하고자 했다. 「농촌지역공업등 도입촉진법」과 「공업재배치촉진법」은 서로 밀접한 관련이 있으며, 그 구체적인 운용에 있어서도 「농촌지역공업등 도입촉진법」에 따라(收入)체제가 계획적으로 정비되어 공업재배치촉진법으로 공업을 유도하게 되었다. 동법에 기초하여, 대도시로부터 공업의 이전, 지방에서의 공업 입지를 고용정책 측면에서도 원활하게 추진하는 것으로 하여, 이를 위해 공장종업원의 원활한 이전을 꾀함과 동시에, 공장과 함께 이전할 수 없는 노동자의 재취직에 원조를 제공하고, 공업유지 지역에서 주택·복지시설을 정비하게 되었다.

그러나 지방의 고용 기회의 확보라는 점에서 여전히 불충분하였고, 지방의 공업유치가 그 지역의 고용 기회를 창출하도록 시책을 강구할 필요성이 생기게 되었다. 이것은 1973년 1월에 각의에서 결정된 제2차 고용정책기본계획에 잘 나타나 있다. 즉 동계획에서 "이제는 도시에 집중된 고용 수요를 지방으로 분산시키고, 지방의 고용기회를 증대시키고, 고용기회와 소득의 지역격차의 해소를 꾀함과 동시에, 대도시·지방의 풍요한 생활 환경을 형성하는 것을 기본으로 한다"고 규정하고 있다. 구체적인 예를 들면, 공업재배치의 촉진, 농촌지역으로 공업의 도입 촉진을 꾀하고, 지방 고용 기회의 증대를 촉진시킨다는 점, 과밀지역 공장의 지방 이전에 맞추어 종업원 이동이 원활하게 진행될 수 있는 체제의 정비 등이 명시되어 있다.

게다가, 제2차 고용정책기본계획이 당시에 실업보험제도를 개선하고 충실화시키려 했다는 점을 수용하여, 1974년 「고용보험법」을 제정하게 되었다. 새로이 신설된 고용보험제도는 종래의 실업보험제도에 비해서 고연령층과 신체장애자 등 취업이 곤란한 사람들에 대해서 실업보장 기능을 확충함과 동시에, 고용구조를 개선하기 위한 사업(고용개선사업), 노동자의 능력개발을 위한 사업(능력개발사업), 노동자의 복지증진을 도모하기 위한 사업(고용복지사업)이라는 3개 사업을 실시하게 되어 있어, 고용보험은 고용에 관한 종합적인 기능을 가진 것으로 볼 수 있다. 특히, 고용보험제도가 고용개선사업 등의 3가지 사업에 들어갈 재원을 실업금부에 들어갈 재원과 구별하여 오로지 사업주의 부담으로 설정한 것은 그 후의 고용정책 전개에 있어서 중요한 재정적 기초를 확립하게 된다.

세 가지 사업 중 고용개선사업은 연령·지역 및 산업간의 노동력 수급의 불균형을 시정하고자 한 것이다. 지역간의 고용구조의 개선에 관한 고용보험법 제62조 제1항 제2호에서 "고용 기회를 증대시킬 필요가 있는 지역으로의 사업소 이전에 의한 고용 기회의 증대, 계절적으로 실업자가 다수 거주하는 지역의 연간 고용의 촉진과 기타 지역적 고용구조의 개선을 꾀하기 위해 필요한 조성 및 원조를 실시한다"고 명시하고 있다.

고용 기회가 부족한 지역에서의 고용 기회의 증대를 도모함으로써 지역적인 고용구조의 개선을 도모한다는 것을 명확히 하고 있다. 지역고용정책의 기본적인 목표는 노동자를 이동시키는 것이기 때문에, 오히려 노동자에 맞는 고용 수요를 창출하는 방향으로 변화시켜 왔었다는 것은 앞에서 기술했지만, 고용 기회의 지방으로의 유도를 촉진하기 위해서 새로이 지역고용촉진금부금제도(고용보험법 시행규칙 제 107조) 및 공업재배치이전금부금제도(고용보험법 시행규칙 제 108조)가 창설되었다. 이들 금부금은 일반적으로 사업소가 지방으로 이전 내지 신설·증설하는 경우에는 종업원의 이전, 주택, 모집, 채용, 교육훈련, 복지시설 등 고용에 관련된 분야에서도 사업주가 비용을 부담해야 한다. 따라서, 그러한 측면에서의 부담을 경감시킴으로써 고용 기회가 부족한 지역으로의 고용 기회를 제공하고자 하는 것이었다.

나. 불황 지역의 고용정책

이러한 제도 개정이 이루어진 시기를 전후해서 갑자기 들이닥친 제1차 오일쇼크는 일본 경제에

커다란 혼란을 초래하였고 당시까지의 고도성장을 주춤거리게 하였다. 고용실업상황도 급격하게 악화되어 1973년에는 1.8배로 고수준이었던 유효구인배율이 1974년 이래 급격히 저하되었다. 그리고 1976년 이후에는 0.5~0.6배로 하락하는 상황에 돌입했고, 실업률도 그 이전의 1%에서 2%대로 상승했다.

「고용보험법」은 1977년에 재차 개정되었다. 즉 경기변동, 산업구조의 변화 등에 따라 사업활동의 축소, 사업전환 등을 부득이하게 실시할 수밖에 없는 경우에 실업의 예방과 노동자의 원활한 직업전환을 꾀함으로써 고용안정을 위한 「고용안정사업」이 고용보험사업의 일환으로서 새로이 설립되었다. 또한, 이 사업에 필요한 재원을 평상시에 단계적으로 축적해 두고, 필요에 따라서 기동적이고 집중적으로 사용할 수 있는 체계로서 「고용안정자금」이 신설되었다. 이리하여, 실업의 예방정책이 중요한 위치를 점하게 되었다.

그러나 그 후에도 계속된 경제침체로 인하여 혹독한 고용실업 상황이 지속되는 와중에 수요구조의 변화, 발전도상국의 추격 등에 의해 조선, 섬유, 광업, 비철금속제련, 정제업 등의 구조불황업종 문제가 표면화되고 더욱이 엔고 문제 등이 결합되어, 일시에 다수의 이직자가 발생하는 사태가 나타났다. 따라서 1977년에 「특정불황업종 이직자 임시조치법」이 제83회 임시국회에서 만장일치로 의원입법에 의해 성립하였고, 1978년 1월 2일부터 시행되었다. 그러나, 구조불황업종이 특히 집중되어 있는 지역에서는 지역경제가 정체하고 지역 전체가 피폐해짐과 동시에, 일시에 다수의 이직자가 발생하는 등 심각한 고용문제가 발생하였다.

이 때문에, 1978년 3월 20일에는 조선업을 중심으로 한 5개 공공직업안정소의 관할구역을 특정불황업종 이직자 임시조치법에 의한 지역으로 지정하여, 4월 1일 공공사업 실업자 흡수제도가 추진되었다. 통상산업성, 중소기업청 및 노동성에서 근간이 되는 입법조치를 검토하였다. 그 결과, 「특정불황지역 중소기업정책 임시조치법」 및 「특정불황지역 이직자 임시조치법」이 제85회 임시국회에 상정되어 1978년 10월 20일부터 시행되기에 이르렀다. 이 법률에서는 노동성 장관이 지정하는 특정불황지역에서의 실업의 방지, 이직자의 재취업을 촉진시키기 위해서,

- ① 사업주들의 책임을 명확하게 하고,
- ② 직업소개, 직업훈련에 관한 특별조치,
- ③ 실업금부의 개별 연장
- ④ 고용안정사업의 실시
- ⑤ 공공사업으로의 취로촉진 등의 조치를 강구하게 되었다.

지정된 지역은 지역중소기업정책법이 적용되는 지역과 공통 지역이며 공공직업안정소의 관할을 단위로 하는 32개 지역이었다.

그 후, 이들 법령에 기초한 시책이 일정 정도의 효과를 거두게 되었다. 예를 들면, 조선업 등의 업종들은 부분적으로 개선되었고, 관련지역들 중에서는 고용실업 상황이 일시적으로 회복된 지역이 있었다.

1979~80년 초에 걸쳐서 제1차 오일쇼크를 극복하고 새로이 성장 궤도를 걷기 시작했던 시점에서 일본 경제는 제2차 오일쇼크에 직면했다. 이 때문에 다시 한번 성장률이 둔화되었다. 지금까지의 구조불황업종의 산업·고용 조정이 재차 표면화됨과 동시에 석유화학 등의 기초 소재산업이 새롭게 구조불황에 돌입하게 되고, 고용조정이 불가피한 상황이 발생했다.

한편, 1977~78년에 걸쳐서 제정된 「특정불황업종 이직자 임시조치법」과 「특정불황지역 이직자 임시조치법」은 1983년 6월 30일까지의 시한 입법으로 되어 있었기 때문에 그후의 구조불황정책을 어떻게 추진할 것인가가 문제가 되었다. 이들 법률에는 다음과 같은 문제점이 있었다.

- ① 시책 대상이 되는 업종 및 지역의 지정에 있어서 산업정책이 우선적으로 발동되도록 되어 있었기 때문에, 고용정책상의 대응이 한정되어 있었다는 것이다.
- ② 일본적인 고용관행상 일단 이직하여 실업한 경우에는 재취업이 용이하지 않다. 그럼에도 불구하고 중장기적으로 고용 감소가 불가피한 구조불황업종의 실업을 충분히 예방하지 못하였다. 결국, 과잉노동자가 실업자로 다량으로 노동시장으로 배출되고 있었다.
- ③ 구조불황업종으로부터 이직자가 한꺼번에 다량으로 발생하는 것을 방지할 수 없었고, 지역의 고용상황에 악영향을 끼치게 되었다.
- ④ 불황지역에서 고용 기회를 확대하기 위한 시책이 불충분하며, 이직자가 해당지역에 체류하게 되었다.
- ⑤ 일단 특정불황업종, 특정불황지역으로 지정되면, 그러한 업종·지역의 지정을 해제할 수 있는

규정이 없기 때문에, 시책의 효과를 충분히 얻은 업종·지역에 있어서도 계속해서 지정된 채로 있었다.

이 때문에 1983년 7월 1일 이후에 불황업종·지역의 고용정책을 다음과 같이 개선하였다. ① 업종정책과 지역정책간의 유기적인 연계를 확보하면서, 특정불황업종 및 특정불황지역의 지정에 있어서 고용정책이라는 관점에서 기동적으로 실시할 것과 함께, 시책의 대상으로 되어야 할 기간을 설정하였다. ② 하청 중소기업의 고용조정 실태에 입각해서, 적절하게 이직자 정책을 강구하였다. ③ 구조불황업종에서 배출되는 과잉노동자에 대하여 실업기간 단축을 위한 고용조정조성금제도를 실시하였다.¹⁾ 그리고 ④ 특정불황지역의 고용 기회의 확보 및 증대를 꾀하기 위해 지역고용촉진급부금제도를 적용하였다.

그리고, 이러한 식으로 개선된 법률로서 「특정불황업종 및 특정불황지역 관계노동자의 고용의 안정에 관한 특별조치법」이 제98회 통상국회에서 이루어지고, 1983년 7월 1일부터 시행되었다.

주석 1) 즉 이전하기 전에 훈련을 실시하는 특정불황업종 사업주에 대하여 조성 및 특정불황업종 사업주가 실시한 재치업 알선에 의해 노동자를 고용한 사업주에 대한 조성을 실시한다는 것이다.

2. 일본의 지역고용개발촉진법의 제정 및 발전

가. 지역고용개발촉진법의 성립

1979년부터 「지역개발고용추진사업」이 추진되어 지역고용 개발에 대한 관심이 서서히 높아지고 일정한 효과도 나타났다. 그러나 경제의 저성장하에서 노동력 수급의 지역간 격차가 계속해서 확대되었고, 또한 1985년 가을 이후의 대폭적인 엔고를 계기로 시작된 경제구조 조정은 수출의존도가 높은 기계관련 업종이 집중된 특정 생산지에서 해고를 통한 고용 조정이 증가하는 등 고용 상황이 더욱 악화되었다. 특히 엔고의 영향을 받은 수출형 조선·철강 등의 구조적인 불황업종에 강하게 의존하고 있는 기업 도시, 일본의 국유철도의 분할 및 민영화에 따라 다수의 잉여 인원이 발생한 지역, 그리고 제8차 석탄정책에 의해 공급규모 축소가 결정되어 다수의 탄광 이직자 발생이 예상되는 탄광 지역 등의 고용문제는 더욱 복잡하고 심각하였다.

이러한 고용 상황의 악화에 대처하기 위해서 1986년 3월 7월에 고용조정조성금의 지정기준을 개정하고, 같은 해 7월에는 특정불황업종 및 특정불황지역의 추가 지정, 특정기간의 연장 등도 실시했다. 또한 12월에는 「엔고 관련지역 긴급고용정책」으로서, 특정불황지역의 지정기준 완화 등 특정불황업종 및 특정불황지역정책을 강화하였다. 그리고 엔고에 의해 고용실업 상황이 급속히 악화되어 긴급하게 고용안정을 위한 시책을 강구해야만 하는 지역을 「긴급고용안정지역」으로 지정하고, 특정 지역에 소재하고 있는 사업소들을 대상으로,

- ① 고용조정조성금제도의 적용
- ② 특정구직자 고용개발조성금제도의 적용(45세 이상의 지정지역 이직자를 대상)
- ③ 고용보험의 개별연장급부의 실시(60일, 40세 이상의 지정지역 이직자를 대상)
- ④ 직업훈련의 기동적인 실시
- ⑤ 긴급 특별구인제도의 실시

등의 정책을 실시하였다. 한편, 여기에 대한 각종 시책이 제기되었지만 지정 지역에 따라 개별적으로 결정되는 등 체계적인 시책으로 되지 못했으며, 시책의 내용도 대량 이직자의 발생에 충분히 대응할 수 없었기 때문에 지역고용정책의 정비 및 충실화가 시급한 과제로 제기되었다.

지역간의 고용실업 상황의 격차가 항상적으로 나타나게 됨에 따라, 이후 대폭적인 산업구조 전환이 불가피한 상황하에서는 여기에 대한 개선이 필요하다는 것을 인식하게 되었다. 따라서 지역적인 고용구조의 개선을 꾀하는 지역고용 개발을 중심으로 시책을 전개할 필요가 있었다. 또한, 당시까지의 지역고용정책은 긴급 정책적인 측면이 강하였다. 따라서 급한 경우에는 임기응변식으로 처리하여 거기에 상응하는 성과는 얻을 수 있었으나 해당지역의 고용구조의 변혁까지는 불가능한 상태에서 시책들이 정지되어 버렸다. 따라서, 근본적인 해결에는 이르지 못했다는 반성에 입각해서 그 실효를 거두기 위해서는 장기적인 관점에서 시책을 강구해야 할 필요성이 대두되었던 것이

다.

또한, 이러한 상황인식 속에서 중앙직업안정심의회의 건의를 받아들여, 노동성의 지역고용정책을 정리·통합하고, 고용촉진을 중심으로 종합적인 지역고용정책을 위한 「지역고용개발등 촉진법」이 제108회 통상국회에서 만장일치로 가결·성립되었고, 1987년 4월1일부터 시행되었다.

이 법률은 종래의 지역고용 관계법률이 한시적인 입법이었던 점과는 달리 항구적인 법이었다. 지역의 고용구조를 개선하기 위한 시책은 상당히 장기적인 관점에서 강구하지 않으면 실효를 거두기 어렵기 때문에 사전에 일정한 기간을 정하는 것은 적당하지 않다는 생각에서였다.

또한 법률의 내용면에서 보면, 종래의 지역고용정책의 대상으로 지정되어 있던 지역을 고용개발촉진지역, 특정고용개발촉진지역, 긴급고용안정지역이라는 세 가지 지역으로 정리·통합하였다. 그리고 지역고용정책으로서 강구된 조치를 지역고용개발을 위한 조치와 실업의 예방, 재취업의 촉진 등을 위한 특별조치라는 두 가지 조치로 체계화했다는 데 특징이 있다 하겠다. 또한, 지역고용개발을 적극적으로 추진할 필요가 있다는 생각에서 그 구체적인 조치로 종래의 지역고용촉진금 부금 대신에 고용개발을 고양시키기 위해 보다 풍부한 내용의 지역고용개발조성금제도를 창설하게 되었다.

이와 같이 지역고용정책은 고용을 둘러싼 경제 환경과 사회적 정세의 변화에 발맞추어 노동력 유통화정책, 고용 기회의 이전 및 분산에 관련된 정책, 불황업종 및 지역의 실업의 예방, 재취업의 촉진 등 고용안정을 위한 시책에서부터 지역의 입장에 따라 고용구조를 개선하는 지역고용개발을 중심에 둔 시책으로 변천하여 왔다.

나. 「지역고용개발촉진법」 제정 당시의 기본시책

이 법의 제정 전의 지역고용정책은 크게 나누어,

① 노동력의 지역적 불균형을 시정하기 위한 것

② 특정지역에 일시에 다수의 이직자가 발생하거나 혹은 발생할 우려가 있기 때문에, 여기에 대처하기 위한 것

등의 두 가지 정책이 있지만, 제정 당시의 지역고용개발촉진법에 의해 강구된 시책도 여기에 각각 대응하고 있다.

①에 대응하는 조치가 「지역고용개발을 위한 조치」이며, ②에 대응하는 조치가 「실업의 예방, 재취업의 촉진 등을 위한 특별조치」이다.

제정 당시의 법에서는 이하에서 설명하는 것처럼, 세 종류의 지역을 지정하고 있었지만, 이들 두 가지 종류의 조치가 지역의 성격에 따라 실시되어 왔다. 즉 '지역고용개발을 위한 조치'는 고용개발촉진지역 및 특정고용개발촉진지역으로, '실업의 예방, 재취업의 촉진 등을 위한 조치'는 특정고용개발촉진지역 및 긴급고용안정지역으로 실시되어 왔다.

1) 세 종류의 지역지정

가) 고용개발촉진지역

고용개발촉진지역은 구직자가 다수 거주하고, 구직자수에 비해서 상당 정도로 고용기회가 부족한 지역으로 지역고용개발을 위한 시책이 강구되었다. 이 지역은 한 개 또는 두 개 이상의 공공직업안정소의 관할구역을 단위로 지정되었기 때문에, 홋카이도와 쿠슈의 대부분의 구역 등 전국에서 112개 지역이 1987년 4월 1일의 법 시행과 동시에 지정되었다(그 후 1988년 4월 1일에는 京都府 嵯峨山所管内 등 6개 지역이 추가로 지정되어 1991년 4월의 개정 때에는 118개 지역이 되었음).

또한, 고용개발촉진지역에 대한 정책은 앞에서 언급한 지역고용개발추진사업으로 실시한 시범 지역의 정책을 발전시킨 것이다. 시범 지역 중 고용개발촉진지역에 해당하지 않는 지역에 대해서도 해당지역이 아직 지역고용개발 상태에 있는 점 등의 사정을 감안하여, 계속적으로 지역고용개발 조치를 강구할 필요가 있었다. 그리하여 법률의 부칙에 의해 잠정적으로 고용개발촉진지역으로 간주하여 경과적으로 조치를 강구하도록 하였다.

나) 특정고용개발촉진지역

고용개발촉진지역 중 불황업종들이 집중되어 있고 이 때문에 고용 상황이 현저하게 악화되어 있거나 악화될 우려가 있다고 인정되는 지역으로서 지역고용개발을 위한 시책이 특히 중점적으로

실시됨과 동시에, 실업의 예방과 재취업의 촉진을 위한 시책이 특히 중점적으로 강구되었다. 이러한 지역은 공공직업안정소의 관할구역을 단위로 지정되었다. 법 시행 당시인 1987년 4월 1일에 42개 지역이 지정되었다(그 후 1988년 4월 1일에 山口縣의 下松所 관내가 추가되어 1991년 4월의 개정시에는 43개 지역으로 되었음).

다) 긴급고용안정지역

엔고의 영향을 받는 수출단지와 같은 고용 상황이 급속하게 악화되거나 악화될 우려가 있는 지역에서는, 실업예방과 재취업 촉진을 위한 시책을 실시하였다. 긴급고용안정지역은 특정고용개발촉진지역과 마찬가지로 경제적 사정이 현저하게 변화함에 따라 일시에 다수의 이직자가 발생하는 등 고용실업 상황이 급속하게 악화되고 있는 지역이다. 그러나, 특정고용개발촉진지역은 고용 상황이 전국 수준보다 낮다는 것을 전제조건으로 하는데 반해서 긴급고용안정지역은 고용 상황 악화의 정도가 크다는 것을 특징으로 하고 있다는 점에서 차이가 난다. 이 지역은 시·정·촌을 단위로 지정되었다. 1987년 4월 1일의 법 시행 당시에는 131개 지역이, 그리고 1988년 4월 1일에 53개 지역이 지정되었지만, 1988년 4월 1일 이후는 지정되지 않았다(지역의 지정기간은 1년간임).

또한, 이상의 3개 지역의 관계에 대해 살펴보자. 우선, 특정고용개발촉진지역은 고용개발촉진지역 중에서 지정된 것이며, 또한 긴급고용안정지역은 특정고용개발촉진지역과의 중복 지정은 이루어지지 않았지만, 고용개발촉진지역과의 중복 지정은 가능하였다. 예를 들면 1988년 4월 1일부터 평성원년 3월 31일까지 긴급고용안정지역으로 지정되어 있던 53개 지역 중 24개 지역은 고용개발촉진지역으로도 지정되고 있었던 지역이었다.

또한 지역고용개발촉진에 있어서, 앞에서 말한 것과 같이 지역적인 고용구조를 개선하기 위한 시책을 상당히 장기적인 시점에 입각하여 강구하지 않으면 그 실효를 거두기 어려웠다. 따라서, 고용개발촉진지역 및 특정고용개발촉진지역의 지정 기간은 5년간으로 되어 있다. 이에 비해서 긴급고용안정지역은 시기마다 경제적 상황이 현저하게 변화하고 고용 상황이 급속하게 악화되고 있었기 때문에 긴급하게 실업의 예방 및 재취업의 촉진 등을 위한 조치를 강구할 필요가 있는 지역이다. 그 지정 기간은 당면한 급격한 변화를 완화시키기 위해 1년간이라는 짧은 기간으로 하고 있다.

2) 고용개발촉진지역에 있어서의 시책

고용개발촉진지역에서 지역고용개발을 촉진시키기 위해 각종 시책이 복합적으로 강구되었다. 이하에서는 그 내용을 검토해 본다.

가) 지역고용개발회의

지역고용개발을 촉진시키기 위해서는, 지역 관계자와의 연계하에서 고용개발에 대한 주체적인 참여를 촉진시키는 것이 중요하다. 따라서, 고용개발촉진지역마다 시·정·촌, 공공직업안정소, 공공직업훈련학교 등의 관계 행정기관, 노사단체 등을 구성원으로 하는 지역고용개발회의를 설치하였다. 그리고, 시·정·촌의 지역진흥시책등과 연계하면서, 고용개발의 구체화 방향 및 방안의 검토, 고용개발에 관한 정보제공 등의 사업들을 실시하였다.

나) 지역고용개발조성금의 지급

지역고용개발을 촉진하기 위해서는 지역에 있어서 구체적으로 고용 기회를 창출하는 사업소의 설립과 확대를 촉진하는 것이 중요하다. 그것을 위한 조성제도로서 종전에 설립되었던 지역고용촉진금부금은 일정한 성과를 거두기는 했지만, 기업의 지방으로의 진출의욕이 저하하고 있는 등의 상황하에서, 그러한 급부내용은 충분한 것이라 볼 수 없다. 따라서, 다음과 같은 개선이 요청되고 있다.

① 지역고용촉진금부금은 정액(定額) 조성의 형태를 취하고 있지만, 이것은 노동자의 고학력화에 따른 임금 분포의 확대 등의 움직임이 지역으로 파급되는 것에 충분히 대응하지 못했다. 따라서, 급부금의 정책 효과를 높일 필요가 있다.

② 고용기회의 개발을 책임질 사업소의 신·증설을 촉진하기 위한 새로운 원조 조치가 마련될 필요성이 점차 생겨나게 되었다.

이러한 상황에서, 당초 ②항에 관해서는 설비자금에 대한 융자제도가 검토되었지만, 최종적으로는 고용 조성 과 비용 조성 양자를 결합한 지역고용개발조성금이라는 새로운 조성제도가 창설되게 되었다.

지역고용개발조성금은 고용개발촉진지역과 특정고용개발촉진지역으로, 사업소의 시설과 설비를

신·증설, 구입, 임차해서 새로운 사업을 시작하거나 확대하고, 거기에 따라 그 지역에 거주하는 구직자를 공공직업안정소의 소개에 의해 상용노동자로서 고용한 사업주에 대해서 지급한다(이하에서 보여지는 지역고용개발조정금의 급부 내용들은 1990년 3월 시점임).

(1) 지역고용장려금

설치·정비한 사업소의 조업 개시일로부터 일정한 기간 동안 고용한 노동자(상용노동자의 순증가분을 한도로 함)에게 지불한 임금의 일정비율액을 조성한다.

<조성대상 기간>

- ① 고용개발촉진지역의 사업주: 조업 개시일로부터 1년간
- ② 특정고용개발촉진지역의 사업주: 조업 개시일로부터 3년간(특정고용개발촉진지역 이직자를 고용한 경우)

<조성률>

구 분	조업 개시후 1년차	2년차	3년차
대 기업	1/4	1/6	1/8
중소기업	1/3	1/4	1/6

이 경우 '중소기업'이란, 첫째 자본의 액수 또는 출자 총액이 1억엔(소매업 또는 서비스업을 주된 사업으로 하는 사업주에 대해서는 1,000만엔, 도매업을 주된 사업으로 하는 사업주에 대해서는 3,000만엔)을 초과하지 않는 것, 둘째 상시고용하는 노동자의 수가 300명(소매업 또는 서비스업을 주된 사업으로 하는 사업주에 대해서는 50명, 도매업을 주된 사업으로 하는 사업주에 대해서는 100명)을 초과하지 않는 것이다.

(2) 지역고용특별장려금

지역고용특별장려금은 지역고용특별장려금 지급대상 사업주이며, 고용한 노동자가 5인 이상(소규모 기업의 경우에는 3명 이상)의 사업주에 대해서 지급된다.

이 경우 소규모 기업이란, 상시고용하는 노동자의 수가 20명(상업 또는 서비스업을 주된 사업으로 하는 사업주에 대해서는 5명)을 초과하지 않는 것을 말한다.

<지급횟수>

고용한 노동자수와 고용에 드는 비용에 따라 다음의 표에 표시된 고용개발촉진지역 사업주에 대해서는 합계 3회, 특정고용개발촉진지역 사업주에 대해서는 합계 5회(단, 특정 고용개발지역 이직자를 고용한 것에 한정함) 조성한다.

<지급액>

1회에 다음의 액수를 지급한다.

고용비용 \ 인원수	인원수		
	5(3)~9명	10~19명	20명이상
500만엔이상	50만엔	75만엔	100만엔
1,000만엔	100만엔	150만엔	200만엔
2,000만엔	200만엔	300만엔	400만엔
3,000만엔	500만엔	750만원	1,000만엔

주 : 고용 비용이란, 사업소의 시설과 설비를 신·증설, 구입, 임차하는 데 필요한 비용을 말함.

이와 같이 지급횟수를 많이 했던 것은 고용 기회를 개발한 후에도 고용의 장을 유지하도록 사업주에게 자극을 주기 위한 것이다. 이 때문에 해당사업소의 총고용자수를 감소시킨 경우 또는 지역고용장려금의 지급대상 노동자를 고용하지 않게 되는 경우에는 지급하지 않는 것으로 하고 있다.

(3) 지역고용 이전급부금

지역고용장려금의 지급대상 사업주이며, 사업주를 설치·정비하여 다른 사업소로부터 종업원을 이전시켜 그 종업원의 이전에 필요한 비용을 부담하는 경우에 그 실비 상당액을 지급하는 것이다. 지역고용개발조성금은 지역고용에 중심적인 역할을 담당하여 왔다. 예를 들면, 1987년 4월 법 시행 이후 1988년 말까지 약 11만 5,000명의 고용 기회를 창출하는 등 상당한 실적을 올렸고, 고용 상황의 개선에도 기여했다.

한편, 1988년 후반 이후 고용실업 상황이 전국적으로 개선되는 와중에 지역간 격차가 현저히 커졌고, 고령자와 같이 재취업이 힘든 구직자가 안정소에 체류하는 경향도 현저하게 나타났다. 따라서 1988년에 고용개발을 추진할 때 보다 질적인 측면을 중시하고, 고용개발의 필요성이 높은 층을 중심으로 고용을 촉진하는 것을 내용으로 하는 제도개선을 실시했다.

그 주된 내용은 다음과 같다.

① 지역고용개발조성금의 지급요건으로서 '고용개발에 대한 투자로서 인정되는 것'이라는 규정을 추가하여, 안정소가 지역의 고용실업 상황에 따라 고용개발이 특별히 필요하고 인정되는 구직자층의 채용에 대해서 사업주의 협력을 요청하거나, 노동환경이나 사업 내용면에서도 규정하고 있다.

② 특정사업주 제도로써 30인 이상을 고용하고 그 2분의 1 이상이 고령자·장애자 등 특별히 고용개발이 필요한 구직자이며, 그 사업이 해당지역에 대해서 적절한 고용개발의 효과를 파급한다고 인정될 때에 지급된다. 이때는 일반적인 사업주에 비해서 고용의 조성률(2배의 조성률)을 적용하도록 하고 있다. 또한 ②항에 대해서 그것을 인정할 때, 지역고용개발회의에서 청문회를 개최하고, 공공직업안정소장은 이 회의에서 제출된 의견을 존중해서 결정하도록 하고 있다.

다) 고용촉진사업단이 실시하는 시설 설치에 관한 특별 배려

사업주가 고용기회를 확대시키기 위해서는 효과적인 직업훈련을 실시하는 것이 필요하며, 그를 위한 시설설비가 정비되어야 하지만 중소기업의 사업주는 이와 같은 시설설비를 갖출 여력이 없다. 따라서, 고용촉진사업단은 중소기업의 사업주가 직업훈련을 실시하기 위해서 이용하는 시설로서 「지역직업훈련센터」를 설치하고 있다.

고용개발촉진지역에 이러한 「지역직업훈련센터」와 「공동복지시설」을 설치하는 데 특별배려를 하며, 여기에 따라 해당지역으로의 기업 진출 및 지역고용개발에 투자한다.

라) 직업훈련 및 직업소개

국가 및 고용촉진사업단은 고용개발촉진지역의 구직자에 대해서 신속하고 효과적인 직업훈련을 실시하기 위해 훈련시기, 훈련기간, 훈련직종, 위탁훈련에 관한 특별조치를 강구한다. 또한, 공공 직업안정소는 고용개발촉진지역의 구직자를 신속하게 취업시키기 위해서 고용정보의 제공, 구인(求人) 개척, 직업지도 및 취업알선을 실시하는 등 필요한 조치를 강구한다.

3) 특정고용개발촉진지역에 있어서의 시책

특정고용개발촉진지역에는 앞에서 언급한 정책들 외에도 불황업종이 집중되어 있어서 고용실업 상황이 악화된 지역에 대하여 지역고용개발을 특히 중점적으로 추진함과 동시에 실업의 예방, 재취업의 촉진을 위해서 다음과 같은 시책들을 강구하고 있다.

가) 지역고용개발조성금의 특례

특정고용개발촉진지역에 지역고용개발조성금을 지급함에 있어서 지역고용장려금의 임금조성 기간을 연장함과 동시에, 지역고용특별장려금에 대해서도 지급횟수를 일반지역의 3회에 비해서 5회로 지급하는 등의 우대조치를 취한다.

나) 직업훈련시설에 관계된 자금의 대부

고용촉진사업단은 직업훈련시설을 설치·정비하는 특정고용개발촉진지역의 사업주에 대해서, 종업원의 직업훈련을 위한 건물의 건설, 시설 및 기계의 구입에 필요한 자금(토지취득자금을 제외함)의 9할인 5,000만엔을 한도로 대부하는 '직업훈련시설설치자금'에 의한 저리(低利)의 대부를 실시한다.

다) 고용조정조성금 및 특정 구직자 고용개발조성금의 지급

특정고용개발촉진지역의 사업주에 대해서는 고용조정조성금의 지정업종에 속하는 사업주가 아니라도 노동자에 대해서 휴업, 교육훈련 또는 출향을 실시한 경우에 지불하는 임금에 대해 '고용조정조성금'을 지급한다. 또한, 특정고용개발촉진지역에서 고령자(55~64세), 심신장애자, 기타 취업이 특히 곤란한 사람을 공공직업안정소의 소개로 상용노동자로 고용한 사업주에 대해 '특정구직자고용개발조성금'을 지급하며, 45세 이상 65세 미만의 특정고용개발촉진지역 이직자를 고용할 때에도 지급한다.

라) 지역고용능력개발사업

특정고용개발촉진지역의 기능개발센터(고용촉진사업단이 설치)에 '고용능력개발실'을 설치하고, 해당지역의 이직자 및 특정불황업종 재직자에 대한 직업상담, 직업훈련, 직업소개 등을 종합적으로 실시한다.

마) 고용보험의 연장지급

특정고용개발촉진지역의 이직자 중에서 특히 재취업이 곤란한 사람에 대해서는 그 실업 중의 생활의 안정을 도모하고, 특히 재취업을 위해서 원조를 실시할 필요가 있기 때문에 40세 이상의 특정고용개발지역 이직자에 대해서는 90일 한도로 고용보험 및 선원(船員)보험의 연장 지급을 실시한다.

바) 공공사업으로의 취로촉진

특정고용개발촉진지역에서는 고용정책의 일환으로서 공공사업을 적극적으로 활용한다. 이에 따라, 종래의 특정불황업종 및 특정불황지역에 관계된 노동자의 고용안정에 관한 특별조치법에 의거해서 실시하여 왔던 흡수율 제도를 계속해서 존속시켰다.

즉 공공사업의 사업 주체들은 항상 노동성 장관이 정하는 흡수율(직종별 또는 지역별로, 해당사업에 사용되는 노동자의 수와 그 중 특정고용개발촉진지역 이직자의 수와의 비율)에 해당하는 수의 특정고용개발촉진지역 이직자를 고용하지 않으면 안되게 되어 있다. 또한, 흡수율 제도는 지역고용개발촉진법에 기초하고 있을 뿐 아니라 고령자의 고용안정에 관한 법률 및 오키나와 진흥개발 특별조치법에 기초하고 있으며, 이들 제도들과의 조정이 이루어지고 있다.

사) 광역직업소개 활동의 명령

특정고용개발촉진지역에서 기본적으로 고용개발을 추진함으로써 지역내의 고용 기회를 개발하려고 하지만, 불황업종에서 이직자가 발생할 경우에는 고용 수요가 왕성한 지역으로 노동자들이 동시될 필요가 생겨난다. 따라서, 특정고용개발촉진지역 중 지역의 고용상황으로 보아 지역의 구직자가 그 지역에서 취업하는 것이 곤란하다고 노동대신이 인정하는 지역에 대해서는 광역직업소개 활동을 명령하여, 지역고용개발을 위한 조치와 더불어, 구직자의 취업촉진을 꾀하기 위해 광역직업소개를 계획적으로 실시한다.

이 경우, 지역고용개발촉진법 시행 이전에 직업안정법 제19조 제2항에 의거하여 실시되어 왔던 노동성 장관의 명령에 의한 광역직업소개 활동에서는, ① 대상 구직자의 범위안정 ② 수입지(受入地)의 선정에 대한 배려의 결여 ③ 송출지의 안정소 및 수입지의 안정소간의 연계체제의 미비 ④ 주거지를 이전해서 취업을 꾀하는 사람에 대해서 그 생활상의 불안을 제거하기 위한 정책이 결여되어 있었기 때문에, 효과적인 운용이 충분히 도모되지 못했다는 점이 지적되어 왔다.

그 때문에, 각 지역에서 고용 정세, 구직자의 의식, 광역 취업을 위해 극복해야 할 과제 등을 충분히 인식한 체계적인 광역 취업의 촉진정책체제를 확립하고, 광역 이동 원활화 사업을 실시할 필요가 생겨났다. 이 사업은 광역 이동을 통해서 이직자의 재취업을 원조하기 위한 것이었다. 예를 들면, 고용촉진사업단의 고용촉진센터에 상담원을 배치하고, 안정소 직원과 협력하여 수입 지역의 구인 상황과 주택·생활 환경의 상황을 설명한다든지, 고용촉진사업단 광역취업센터에서 광역취업의 경험자를 초빙하여 상담에 임하도록 하는 것이다. 또한 원조 조치로서 고용보험의 광역연장 지급(90일이 한도), 광역구직활동비 및 이전 비용과 더불어 직업전환급부금제도의 훈련수당, 광역구직활동비 및 이전비를 지급하는 외에도 고용촉진사업단 광역취업센터의 상담원에 의한 숙박의 배려, 교통 안내 등의 광역 구직 활동의 원조, 수입 지역의 주택, 학교 사정 등에 대한 상담·원조를 실시하도록 되어 있다.

게다가, 1988년도부터 광역 취업이 내정된 광역 취업 적격자가 이전에 앞서 주택 확보, 생활 환경의 예비조사, 학교의 전입학의 수속 등을 하기 위해 수입 지역을 방문할 때, 취업예정 사업주가 그 여비를 부담하는 경우는 그 부담액의 일부 또는 전부를 지급하는 「이전취업준비활동촉진급부금」이 설치되어 있다.

4) 긴급고용안정지역에 있어서의 시책

긴급고용안정지역에 있어서 실업을 예방하고 재취업을 촉진하기 위해서,

① 고용조정조성금 및 특정구직자고용개발조성금의 지급

② 고용보험 및 선원보험의 연장 급부의 적용

③ 적극적인 직업훈련 및 직업소개의 실시

등을 실시한다. 단, ②항의 경우, 40세 이상의 특정고용개발촉진지역 이직자에 대해서는 90일을 한도로 하고 있는데 반해 긴급고용안정지역 이직자에 대해서는 60일이 한도로 설정되어 있다.

다. 「지역고용개발등 촉진법」 제정후의 시책의 충실

1) 도도부현(都道府縣) 지역고용개발협의회

지역고용개발을 추진함에 있어서 그 활성화를 꾀하는 조성금의 지급업무 등 소위 하드(hard) 측면의 정비도 중요하지만, 그러한 활성화의 과정, 즉 조성금의 지급과 관련된 노하우의 연구·제공 등 소프트(soft) 측면에 내실을 기하는 것도 중요하다. 또한, 지역의 고용 문제는 고용개발촉진지역으로 지정된 지역뿐 아니라 도도부현 수준에서 지역을 통틀어서 주체적으로 활성화시킬 필요가 있다. 즉 지역고용정책은 지역개발시책들과의 연계를 꾀하면서 실시하는 것이 효과적이지만, 지역개발시책들 중에는 도도부현 수준에서 실시되고 있는 것이 많아, 이러한 수준에서의 활성화는 불가피하다고 할 수 있다.

이 때문에, 1988년에 지방자치체 및 노사단체 등을 구성원으로 하여, 해당 도도부현에 적합한 지역고용개발 방향과 방법에 대해서 검토하고 제언하는 도도부현 지역고용개발협의회에 대해서, 지역의 고용개발을 위한 활동을 그 전과정에 걸쳐서 지원하는 지역고용개발촉진사업을 위탁하는 지역고용개발촉진사업 위탁제도를 설치·실시하고 있다.

이 제도가 지역고용개발에 실질적으로 효과를 거두고 있는 이유는, 지방자치체의 산업시책과 지역진흥시책을 연계하면서, 지역과 기업의 기획을 자금 측면, 노하우 측면, 인재 측면에서 원조하고 있기 때문이다 그리고 개별 기업의 설립과 확대, 기업 이전에 관한 조언을 실시하는, 말하자면 지역고용개발의 전과정을 대상으로 한 포괄적인 사업을 추진하고 있기 때문이다. 따라서, 다음의 네 가지 사업을 실시하고 있다는 것을 알 수 있다.

가) 지역고용개발을 위한 상담지도

지역의 고용기회를 개발하기 위해서는 민간의 활력을 통해서 기업활동을 개시하고 전개하는 것이 필요하다. 그러나 지역고용개발을 추진할 때 노동력 수급 문제, 제품 개발, 판로, 광고, 재무, 법무

등의 전문적·기술적 지식의 부족 등이 애로사항으로 나타나고 있기 때문에, 새로운 기업활동이 개시될 수 없는 예가 많다고 보여진다. 그리하여, 이들 전문적·기술적 지식과 경험을 갖고 있는 사람을 그 전문분야에 지역고용개발 고문으로 위촉하여, 기업과 지방자치체의 지역고용개발에 관한 활동에 대해 적시에 적절한 상담·조언·지도를 실시하도록 한다. 이러한 지역고용개발 고문은 반드시 상주하는 형태는 아니지만 협의회가 설치된 지역고용개발 상담실에 지역고용개발고문 연락원을 1명 배치하여 상담·지도의 의뢰를 조연하게 하며, 조언자와 이용자 사이에 연락을 취하는 외에도 단순한 질문에는 스스로 대답할 수 있는 체제를 만들고 있다.

나) 지역고용개발에 관한 조사연구

지역에서 고용 기회를 창출하기 위해서는 지역의 인적·물적 자원의 부존 상황과 지역고용개발의 주체가 되는 지방자치체, 기업, 기타 단체의 행동양식 등 지역을 둘러싼 환경을 상세하게 검토하여, 각 지역에 적합한 지역고용개발을 추진할 필요가 있다. 이를 위해서, 지역고용개발협의회에서 이러한 지역의 특성에 맞는 고용개발의 추진방법 등에 관한 조사연구를 실시함으로써 효과적인 지역고용개발의 실현을 꾀하고 있다.

다) 지역고용개발 연수

지역에서 고용 기회를 개발하기 위해서는 지역고용개발의 핵심이 되는 활동을 수행할 수 있는 인재가 반드시 존재해야 한다. 따라서 지역에서 의욕있는 인재를 양성하기 위해서 지역고용개발의 구체적인 방식, 방법론을 강의·토론헬과 동시에 지역고용개발의 사례 견학 등을 실시하는 지역고용개발 연수를 실시하고 있다.

라) 지역고용개발 회의와의 교류회의 실시

1987년에 지역고용개발 회의는 지정지역 수준에 있어서의 지역고용개발의 구체적인 방법에 대해서 검토하였지만, 도도부현 수준과 지역 수준이 일체가 될 수 있도록 지역고용개발을 추진하기 위해서는 이들 회의와의 연계·조정을 충분히 도모할 필요가 있다.

이를 위해서 해당 도도부현 내의 지역고용개발 회의의 위원을 소집하여, 회의를 통하여 지역고용개발을 위한 사업실시 상황과 지역고용개발의 진전 상황에 대해서 정보교환 및 의견교환을 실시하고 있다. 이러한 활동을 통해서, 지역의 각 수준이 일체가 되어 고용개발을 추진함과 동시에 교류활동으로부터 새로운 문제의식과 아이디어를 얻어 지역고용정책에 커다란 기여를 하게 될 것으로 기대된다.

2) 대규모 고용개발모델 프로젝트 추진사업

지역고용개발조성금의 활용은 착실한 성과를 거두고 있지만, 내용적으로는 지역관계자가 일체가 되는 구조가 충분히 마련되었다고는 말할 수 없는 경우가 많다. 또한 고용규모에 대해서는 10명 미만이 약 6할을 차지하는 소규모적인 고용개발 사례가 중심이 되는 등 보다 바람직한 고용개발을 위한 과제도 필요하게 되었다.

지역의 경우, 경기변동에 좌우되지 않는 안정적인 고용 기회를 개발하고, 고용 구조를 개선하는데에는 중장기적인 관점에서 지역 관계자가 혼연일체가 되는 구조가 필요하다. 특히 효과적으로 지역의 바람직한 고용 개발을 추진하기 위해서는 지역 경제에 큰 영향을 미치고 고용 구조에 도움이 되는 대규모의 매력있는 고용 기회를 지역 관계자와 혼연일체가 되어 적극적으로 개발할 필요가 있다.

따라서 1988년에 「대규모 고용개발모델 프로젝트 추진사업」을 실시하고 있다. 이것의 절차와 내용을 보면, 먼저 사업주가 대규모 양·질적인 고용 기회 개발프로젝트 계획을 도도부현의 지도를 받아 작성·신청한다. 그리고 고용 개발의 모델로 될 수 있는 프로젝트 계획이라는 것을 노동성 장관이 인정(연간 10건 이내)해야 한다. 그에 따라 해당계획에 기초한 사업소를 설치하고, 지역 구직자를 고용한 사업주에 대해서 교역의 조성·훈련을 포함한 원조 조치를 실시할 것을 그 내용으로 하고 있다.

노동대신의 인정을 받기 위해서는,

- ① 사업소 내에 상당 정도의 고용의 장이 개발되어야 한다.
- ② 지역의 경제 및 고용에 대한 상당 정도의 파급효과가 있어야 한다.
- ③ 지역의 고용 구조의 개선에 상당 정도 도움이 되어야 한다.

등의 요건을 만족할 필요가 있다.

재정원조 조치로서는 「대규모 고용개발촉진조성금」이 설치되어 있다. 그 지급 결정이 내려지게

되면 10명 이상을 고용한 경우에 2억 5,000만엔, 200명 이상을 고용한 경우에는 5억엔이 각각 1년에 5회로 분할 지급된다.

주석 1) 광역직업소개 활동의 명령에 관계된 지역, 고용기회 부족지역, 고용개발지역, 특정불황지역, 긴급고용 안정지역이 여기에 속한다.

3. 일본의 새로운 지역고용정책: 1991년 개정 지역고용촉진법 내용

가. 지역고용환경정비구상

지금까지의 지역고용정책은 고용실업 상황이 악화되어 왔고 고용 기회가 구직자수에 비해서 부족한 지역에서 실시되어 왔다. 주로 노동자의 고용 안정을 도모하고, 고용 기회의 창출, 실업의 예방 재취업의 촉진을 위한 시책을 강구하는 것이었다. 일본은 1991년 4월에 지역고용개발촉진법을 개정한 바 있다. 이 법에서는 신규 대학졸업자 등 청년층의 지역에서의 정착을 도모함과 동시에 대도시권으로부터의 U턴 취업 등을 촉진하고, 지역에 매력있는 고용 기회를 창출하는 것을 목표로 하고 있다. 이에 따라, 종합적인 지역고용정책을 강구했던 것이 '지역고용환경정비구상'으로 구체화되었다. 구상은 법 제정이전의 구상 내용이기 때문에 법으로 실현되지 못한 것도 있어, 여기서는 '구상'을 중심으로 설명한다.

1) 대상지역(고용환경정비지역법 제2조 제1항 제3호 2)

지역고용환경정비 구상의 취지에서 볼 때 지역고용환경정비 구상의 대상이 되는 지역은 총량으로서의 고용 기회는 없지만, 해당지역에 존재하는 고용 기회의 질적인 측면에서 문제가 있기 때문에, 신규학졸자 등 청년층이 다수 유출되고 있는 지역이다. 또한, 지역에 매력있는 고용 기회를 만들기 위해서는 지역에 존재하고 있는 다양한 자원을 유효적절하게 활용해 나가는 것이 필수적이다. 그러기 위해서는 지역의 창의력과 주체성을 발휘하는 것이 중요하다. 따라서 지역고용환경정비 구상의 대상지역에서도 그러한 지역의 주체적인 취지를 기대할 수 있는 부분을 선정해야 할 것이다.

이러한 점들을 고려해서 지역고용환경정비 구상의 대상지역, 즉 고용환경정비지역을 다음과 같은 절차를 밟아서 선정하도록 하고 있다.

가) 특정고용기회 부족지역의 지정(법 제2호 제1항 제3호 2)

고용환경정비지역의 선정에 있어서, 우선 특정고용기회 부족지역이라는 것을 정령(政令)으로 지정하고 있다. 특정고용기회 부족지역의 지정요건은 다음과 같은 것이 있다.

다음의 어느 것에나 해당지역에 대해서 지정할 수 있다.

- ① 고용기회 증대촉진지역 또는 긴급고용안정지역 이외의 지역인 경우
- ② 최근의 일반구직자와 신규학졸자의 역외취업률, 노동자의 이동률이 일정비율 이상인 지역
- ③ 최근 6개월 상용 유효구직자수의 월평균 수치가 일정 이상 존재하고, 그 사람들의 고용 기회가 상당정도 부족한 경우.
- ④ 시·정·촌 지역 관계자의 협력을 통해 지역고용개발을 위한 조치를 특히 강구할 필요가 있다고 인정되는 지역인 경우.

또한, 이러한 지정기준 중 ③항의 요건은 구체적으로는 특정직종의 구직자수가 일정 수 이상이며, 해당직종의 고용기회가 부족한 경우를 의미하고 있다.

앞에서 기술한 것처럼, 신규 졸업자들을 연고지에 정착시키기 위해 지역에 적절한 고용 기회를 창출해 나가는 데 특히 중요한 요소는 '직종의 문제'이다. 신규 졸업자를 연고지에 정착시키기 위해서는 '전문적·기술적 직업'과 '사무직 직업'의 고용 기회가 풍부하게 존재해야 한다. 따라서 일반적으로는 해당 지정기준의 '직종'은 '전문적·기술적 직업' 또는 '사무직 직업'이 상정되고 있다고 할 수 있다.

나) 지역고용환경정비계획의 책정 및 승인

특정고용기회 부족지역으로 지정되는 지역은 현(縣)이 지역고용개발지침에 의거하여 지역고용환경정비계획을 책정(법 제7조 2 제1항)하고, 노동대신이 승인함으로써(제7조의 제5항) 고용환경정

비지역으로 선정하게 된다. 이와 같이 단순히 정령 지정만으로 끝나지 않고 지역에다 계획을 책정하게 하는 것은 지역에 매력있는 고용 기회를 창출함에 있어서 지역의 주체적인 활동을 촉진한다는 취지가 내포되어 있다. 지역고용환경정비계획의 지침을 보여주는 것이 지역고용개발지침이다(제6조 2항). 지역고용개발지침은 고용기회 증대촉진지역에 책정된 지역고용기회 증대계획의 지침도 포함되어 있지만, 여기서는 지역고용환경정비 계획의 지침을 소개하고자 한다.

(1) 특정고용기회 부족지역의 특성에 관한 사항

법 제2조 제1항 제3호의 2에서 정하는 특정고용기회 부족지역(이하 '특정지역')의 특성은 다음과 같은 사항을 통해서 명확하게 설정된다.

(가) 지역의 대략적인 상황

특정지역의 자연적·사회적 조건을 명확하게 한다. 또한, 해당지역의 산업 활동의 동향을 명확하게 하고, 고용환경정비지역은 직장과 주택의 거리를 기초로 하는 노동시장권(즉 통근권)인 것으로 간주하여, 인재의 거주에 필요한 주택, 의료, 교육, 상업 등 각종 시설의 정비 상황을 명확하게 한다.

(나) 노동력의 수급상황 등 고용 동향 및 법 제2조 제1항 제3호의 2에서 규정하는 구직자의 고용에 관한 사항

특정지역의 구인수 및 구직자수, 구인비율의 동향, 인구동태 등 노동력의 유출·유입 상황, 신규 대졸자의 취업 상황, 직업구조 등을 명확하게 한다. 그리고 임금, 노동시간, 복리후생, 교육훈련 등의 노동조건을 분석함으로써 해당지역의 노동시장의 특징을 명확하게 한다. 또한, 특정지역에 있어서 그 적성, 능력, 경험, 기능 수준에 적합한 직업에 취업을 촉진시킬 필요가 있다고 인정되는 구직자에 관해서 구인수, 구직자수 및 구인배율의 동향 등을 명확하게 한다.

(2) 계획기간에 관한 사항

계획 기간은 해당지역에 관계되는 법 제2조 제4항의 '정령에서 정하는 기간의 범위 내에서 설정한다.

(3) 지역고용개발의 목표에 관한 사항

(가) 지역고용개발의 촉진방향

특정지역에서는 매력있는 고용 기회의 개발을 촉진해 나가는 것이 중요하지만, 매력있는 고용 기회란 기본적으로 다음과 같은 두 가지 속성을 가지고 있다.

① 노동자가 자기 능력을 충분히 발휘할 수 있는 직업(그 적성, 능력, 경험, 기능의 수준에 적합한 직업)이어야 한다.

② 임금, 노동시간, 복리후생, 교육훈련 등 노동조건이 양질이어야 한다.

따라서, 특정지역 내에 소재하는 고등학교, 고등전문학교, 전수 및 각종 학교, 단기대학, 대학의 신규 졸업자 및 해당지역 이외의 지역으로 유출한 사람의 취업욕구를 받아들이면서 다음 사항에 유의하여 지역고용개발의 촉진방향을 명확하게 한다.

① 적성, 능력, 경험, 기능의 정도에 적합한 직업에 취업을 촉진할 필요가 있다고 인정되는 구직자를 특정하고, 특정된 구직자(이하 '특정구직자')에 관계되는 고용 기회의 개발을 촉진시킨다.

② 지역 내의 노동조건 등 지역 특성을 충분히 배려하면서 노동조건에 관한 기본방침을 설정해야 한다.

③ 지역고용개발을 촉진시키기 위해서는 산업의 집적상황, 환경조건, 산업활동의 동향 등 지역 특성을 충분히 배려해야 한다.

④ 지역에서 진행되고 있는 산업기반 정비, 신규사업 전개 등 해당지역의 산업정책 및 지역진흥정책에 기반한 취지와 유기적으로 연관시켜야 한다.

⑤ 지역의 노동시간 단축, 복리후생 수준의 향상, 다양한 능력개발 기회의 제공, 고용 및 직업정보와 같은 생활관련 정보의 제공 기능의 향상, 지역간 인재 이동의 원활화를 위한 지원, 각종 거주 환경의 정비 등 인재의 확보·육성·정주를 위한 환경을 정비하여야 한다.

(나) 지역고용개발의 목표수준

계획 기간의 마지막 날을 포함한 연도를 목표연도로 설정하고, 해당 목표연도에 있어서 지역고용개발의 목표 수준을 다음의 ① 또는 ②의 지표를 사용해서 설정한다. 이 경우, 최근의 고용에 관한 지표의 동향 등에 비추어 그 실현 가능성에 대해서 충분히 검토하고, 지역고용개발의 목표 수준에 적합한 직종별 노동력 인구의 규모와 구성을 명확하게 설정한다.

① 직종별 노동력 수급 상황을 나타내는 지표(직종별 유효구인배율)

㉔ 노동력 이동 상황을 나타내는 지표(신규 졸업자(고졸)의 역내 취업률)

(4) 지역고용개발을 촉진하기 위한 방책에 관한 사항

현(縣)은 이러한 지침에 따라서 특정고용기회 부족지역에 대해 지역고용환경정비계획을 책정한 다. 노동성 장관은 지역고용환경정비계획이 지역고용개발 지침에 적합하다고 인정될 때 그것을 승인한다(제7조 2 제5항). 그리하여, 해당 특정고용기회 부족지역은 고용환경정비지역이 되고, 국 가로부터 각종 지원 조치를 받게 된다.

나. 고용환경정비지역에 있어서의 시책

매력있는 고용 기회를 창출하기 위한 새로운 기업 입지와 사업 전개를 촉진하기 위해서는 인재를 육성할 필요가 있다. 구체적인 시책은 다음과 같다.

1) 매력있는 고용기회개발의 촉진

사업주가 해당지역에서 매력있는 고용 기회를 창출하도록 하기 위해서, 국가는 ㉑지역고용환경정비 조성금제도(제21조의 2) 및 ㉔일본개발은행 등에 의한 저리융자제도를 설치운용하고 있다.

가) 지역고용환경정비 조성금제도 : 지역고용환경정비 조성금제도는 직종, 노동조건, 복리후생 측면 등은 종합적으로 감안하여 매력있는 고용 기회로서 시범성이 인정되는 기업에 대해서 총액 1 억엔을 지급하는 것이다. 매력있는 고용 기회로서 시범성이 인정되는 것을 조건으로 하기 때문에, 하나의 지역에 있어서 인정되는 조건은 한정되어 있다.

나) 일본개발은행에 의한 저리융자제도 : 일본개발은행에 의한 저리융자제도는 사업주가 건물 또는 기계설비를 설치·정비하는 데 필요한 산업자금(설비투자자금)을 장기저리로 융자함으로써 해당사업의 육성을 꾀하고 지역의 고용환경을 정비하여, 노동자에게 매력있는 지역을 만들도록 지원하는 것이다.

- 대부대상자 : 고용환경정비지역에서 지역고용환경정비 계획에 적합한 사업을 실시하는 사업주
- 대부대상시설 : 설비(토지, 건물, 구조물, 기계기구 등)의 취득(개선·보수 등을 포함)에 필요한 자금

- 대부대상업종 : 제조업, 광업, 건설업, 운수업, 도매업, 서비스업, 문화·교양·스포츠·레크리에이션 사업

- 대부액 : 공사비의 50% 정도를 대부

- 이율 : 투자규모 3억엔 이상, 고용창출 효과 10명 이상(그 중 지역고용환경정비 계획에서 특정된 직종에 종사하는 사람 또는 신규 학졸자 혹은 같은 연령 수준의 사람이 4명 이상)

* 특별금리(2)

투자규모 6억엔 이상, 고용창출효과 15인 이상(그 중 지역고용환경정비계획에서 특정된 직종에 종사하는 사람 또는 신규 학졸자 혹은 같은 연령 수준의 사람이 6명 이상)

* 특별금리(4)

- 상환기간 : 통상 5~25년 정도

2) 인재의 지방정주 및 지방환류의 촉진

인재의 지방정주 및 지방환류를 촉진하기 위한 시책으로서는 U턴 취업촉진사업 등을 실시하는 기금 조성의 지원, 고용촉진융자제도의 확충, 고용촉진 주택 및 노동자 복지시설의 정비를 실시하고 있다.

가) 지역고용환경정비기금의 조성

이 기금은 기본적으로는 고용환경정비지역의 관련 시·정·촌, 현, 연고지 사업주 등 지역관계자가 자주적으로 자금을 거출하여 조성한다. 즉 지역 관계자의 자주적인 창의와 자주적인 노력에 의해서 이 기금이 창설된 것이다. 기금이 설치되는 단체로서는 기금으로 실시할 사업을 적절하게 실시할 능력이 있거나, 적절하게 기금을 관리할 수 있다고 생각되는 공익법인(각 지역마다에 설립된 것)을 상정하고 있다. 이러한 기금을 조성함에 있어서 국가는 기금의 출손(出捐)을 담당할 지방 공공단체에 보조금의 교부 및 기금 부담금을 지출하는 사업주들에 대해 세제상의 특례조치(법 21조 4)를 적용함으로써 측면에서 지원하고 있다.

- 기금으로 실시하는 사업

해당기금에 의해서 다음과 같은 사업을 실시하는 것을 예정하고 있다.

① 연수·지도 및 고용 정보의 제공 : U턴 취업과 청년층의 연고지 취업을 촉진하기 위해 사업주와 구직자에게 연수·지도 혹은 고용 정보를 제공하지만, 각 지역의 창의와 노력을 통해서 지역의 실정에 적합하고 효과적인 사업이 실시될 수 있도록 한다. 예를 들면, 이러한 기금이 설치된 공익법인 중 하나인 「재단법인 추천현 정주기구」에서는 연고지에 주컴퓨터를 설치해서 각종 자료를 입력하고, 縣 동경사무소 등에 단말기를 설치함으로써 U턴 취업 희망자에게 최근의 정보를 적시에 제공하는 시스템을 구축하였다. 또한 합동 구인설명회와 기업 견학회 등을 개최하여 U턴 취업과 청년층의 연고지 취업을 촉진하고 있다.

② 복지시설에 관계되는 조성금 지급 : 고용한 노동자의 직업생활상의 환경정비 개선에 도움이 되는 복지시설을 설치하거나 정비하는 사업주에 대해서 해당시설 또는 정비에 필요한 비용에 충당하기 위한 조성금을 지급한다. 이러한 조성금은 직장의 복리후생시설에 내실을 기하고 매력있는 고용 기회 만들기를 촉진하고자 하는 것이다.

③ 채무보증사업 : 사업주가 그 고용하는 노동자의 직업생활상의 환경의 정비개선에 도움이 되는 복지시설을 설치하거나 정비하기 위해 필요한 자금을 금융기간으로부터 차입하는 경우에 차입하는 데 관계되는 채무를 보증한다. ②항의 조성금과 동일한 취지의 것이다.

④ 이전에 관계된 급부금 : 주거를 이전해서 취업하는 사람을 고용한 사업주에게 그에 필요한 비용의 전부 혹은 일부를 부담한다. 또한, 주거를 이전해서 취업하는 사람에 대해서 이전에 관계된 급부금을 지급한다.

⑤ 조사연구 : 지역에 매력있는 고용 기회 만들기를 촉진하기 위한 정책들에 대해서 조사연구를 실시한다.

- 기금조성에 관한 지원내용

① 기금조성보조 : 국가는 기금의 출산을 담당하는 지방 공공단체(현 또는 시·정·촌)에 대해서 보조금을 지급한다. 보조율은 2분의 1이며, 보조한도는 1기금당 4억엔이다.

② 세제상의 지원조치 : 민간 사업주들이 이 기금에 대한 부담금을 지출하는 경우, 조세특별조치법상의 필요경비 도입의 특례 또는 손금 산입의 특례가 적용된다.

나) 고용촉진용자제도의 확충

인재의 지방 정주·지방 환류를 촉진하기 위해서는 지역에 매력있는 고용 기회를 만드는 한편, 주택을 정비하고·문화·교양·스포츠·레크리에이션 시설을 정비하고 내실을 기할 필요가 있다. 따라서 사택과 문화·교양·레크리에이션 시설 등의 복리후생 시설을 설치·정비하는 사업주에게 고용촉진사업단이 제공하는 저리용자제도가 실시된다. 또한 이러한 용자제도에 의해서 해당지역의 고용 기회의 매력도 높아지게 되는 것이다.

다) 고용촉진주택 및 노동자 복지시설의 우선적 설치

양질의 주택, 문화·교양·레크리에이션 시설을 설치하여 쾌적한 주거 환경을 정비하고, 인재의 지방 정주, 지방 환류를 촉진하기 위해서 고용촉진사업단은 해당지역에서 고용촉진주택 및 노동자 복지시설을 우선적으로 설치하도록 하고 있다.

3) 인재육성의 촉진

새로운 기업의 입지와 새로운 사업의 전개를 촉진하여 매력있는 고용 기회를 만들어내기 위해서는 그것을 담보할 인재를 육성하는 것이 중요하다. 해당지역에서 인재육성을 꾀하기 위해서 일본 개발은행에 의한 저리용자제도 및 지역직업훈련센터를 정비하도록 하고 있다.

가) 일본개발은행등에 의한 저리용자제도

해당지역에서 인재의 육성을 도모하기 위해 민간 연수훈련 시설을 정비하는 사업에 대해서 일본 개발은행 등에 의한 저리용자가 실시된다.

- 대부대상자 : 해당지역에서 지역고용환경정비 계획에 적합한 연수훈련 시설을 정비하는 사업주

- 대부대상시설 : 설비(토지, 건물, 구조물, 기계·기구류)의 취득(개·보수를 포함)에 필요한 자금

- 이율 : 수용능력이 100명 이상의 요건을 만족하는 경우만 특별금리(4)

나) 지역직업훈련센터의 우선적 설치

고용촉진사업단은 해당지역에서 사업주, 그외의 주체가 실시하는 직업훈련을 원조하기 위해 지역 직업훈련센터를 우선적으로 설치하도록 하고 있다.

4) 기타 지원조치

가) 지역고용환경정비 계획 책정원조사사업의 창설

노동자에게 매력있는 지역을 만들기 위한 계획인 지역고용환경정비 계획을 책정하는 현에 대해서 계획책정비의 2분의 1에 해당하는 액수를 보조하고 있다.

나) 지역고용환경정비 위탁사업의 창설

해당지역에서 매력있는 고용 기회 만들기를 촉진하기 위해 사업주의 고용 관리를 개선시키는 데 도움이 되는 계발 및 상담사업을 지역의 적당한 단체에 위탁하고 있다.

IV. 이탈리아의 産業地區 모델

1. 산업지구 모델(industrial district model)의 개념

산업지구(industrial district)에 관한 논의는 이탈리아의 제노바, 베네치아, 밀라노 등의 북부 이탈리아의 섬유 산업이 중소기업임에도 불구하고 세계의 첨단 패션을 리드하고 산업적 성공을 거두고 있다는 점에서 도입된 개념이다.

본 장에서는 이탈리아 산업지구 모델에 대한 정리를 *Industrial Districts and Inter-Firm Co-operation in Italy*(ILO, 1992)에 나와 있는 내용을 중심으로 재정리한 것이다. 제1절의 산업지구 모델의 개념 정리는 브루스코(Brusco)가 쓴 논문에, 그리고 제2절의 모데나 지구의 니트웨어 산업에 대한 내용들은 라저슨(Lazerson)이 쓴 논문에 주로 의존했다.

먼저, 본 절에서는 이탈리아의 소기업과 관련한 산업 모델로서 전통적 장인 모델, 종속적 하청기업 모델, 산업지구 모델 I, 산업지역 모델 II라는 네 가지의 모델을 비교함으로써 산업지구 모델을 개념 정의한다.

가. 전통적인 장인 모델(the traditional artisan model)

첫 번째 모델은 전통적인 장인 모델로서 그 시기는 1950년대와 1960년대 초반이다. 이 시기에 이탈리아의 남부는 여전히 상당히 저발전되어 있는 상태였고, 이후 20년에 걸쳐서 대량생산품 상품에 의해 대체될 운명에 처해 있는 상품들을 생산하는 상당한 수의 소규모 장인 기업들을 갖고 있었다. 예를 들면, 의류제조업, 접착제 생산자, 생산재 산업을 위해 일하는 대장장이들, 그리고 모든 종류의 목수들이 그것이다. 예부터 내려오는 생산방식을 끝까지 지탱하여 온 사람들인 이들은 여전히 낮은 생산성 수준과 매우 노동집약적인 기술에 의해 특징지어진다. 이들 공장에서의 기술 수준은 매우 낮았으며 임금 역시 낮았다. 기술은 주로 견습과 실습에 의해 습득되었고, 기업들간의 관계는 불완전한 경쟁관계로서 규정될 수 있다.

이 기간 동안에 이들의 목적과 생산방법에 관한 주요한 논의는 두 명의 필자에 의해 수행되었다. 그들은 이탈리아의 발전에 관한 중요한 저작을 썼던 베라루즈(Vera Lutz)와 동일한 주제에 관해서 두 개의 저작을 썼던 그라찌아니(Graziari)였다. 당시의 소기업의 성격과 역할에 관한 논의는 북부와 남부간의 이종성에서 나왔다. 루즈에게는, 북부는 자본집약적이고 효율적이고 노조화되어 있으며 높은 임금을 지급하는 대기업으로 특징지어지고, 남부는 노동집약적이고 비효율적이고 비노조화되어 있으며 낮은 임금을 지급하는 소기업으로 특징지을 수 있다는 것이 그의 사고였다. 따라서 소기업들은 노동집약적인 기술을 사용하면서 비효율적인 방식으로 생산하는 것으로 정형화하였다. 루즈 저작에서의 암묵적인 가정은, 비록 남부에서는 특별한 사람들을 위해서 생산하는 경우이고, 반면에 북부는 전국 시장에서 소매를 위한 생산이었을지라도 대기업과 소기업이 동일한 상품을 생산하는 동일한 산업에서 발견되었다는 것이다. 루즈에 따르면, 이것이 갖는 정책적 함의는 북부에서의 높은 임금이 이탈리아로 하여금 남부의 소기업을 변화시키는 데 필수적인 자본 축적을 방해했다는 것이다. 루즈의 일반적인 논의는 오로지 대기업만이 효과적이며, 노동조합화를 이룰 수 있고 높은 임금을 지급할 수 있다는 것이며, 소기업은 불가피하게 비효율적이라는 것이다. 그녀의 주장은 북부에서 임금을 낮추는 것이며, 북부와 남부간의 임금구조를 표준화시키는 것이었고, 따라서 이탈리아의 발전에 필요한 자원을 획득하고자 하는 것이다.

루즈와 마찬가지로 그라찌아니 역시 이종성을 강조하였지만, 상이한 주장에 기반하고 있다. 그라

찌아니의 명제를 보면, 북부의 대기업은 외국과의 경쟁에 개방적이었고, 남부의 소기업들은 그렇지 않았으며, 남부의 특이한 소비자 기호에 의해 보호되었다. 결과적으로, 외국과의 경쟁에서 북부의 개방적인 태도는 투자·효율성·노동조합화와 고임금을 가져왔지만, 남부의 경우 투자·기술·노동조합화 및 임금은 여전히 낮은 상태에 머물렀다는 것이다. 우리는 여기서, 북부의 대기업과 남부의 소기업 모두가 동일한 최종시장을 위하여 동일한 상품을 생산한다는 가정이 과도하다는 데 주의해야 한다. 나중에 보겠지만, 이러한 가정은 이후의 모델에서 변화한다.

그라찌아니의 정책적 함의를 고찰해 보면, 오로지 대기업만이 높은 투자와 좋은 노동조건을 가져올 수 있다는 그의 확신에 꼭 들어맞게 대기업을 남부로 옮겨가는 것이다.

1950년대 초반부터 1970년대 중반까지 벌여졌던 이 논쟁은 다음과 같이 요약될 수 있다. 남부는 지역 시장을 위해 일하는 매우 작고 비효율적인 기업으로 특징지어진다고 생각된다. 이들 기업들은 이 시기에 전국적인 시장을 건설하는 북부의 대기업에 의해 망하게 된다. 이탈리아는 1960년대 중반까지 의류, 아이스크림 혹은 가구에 대해서 전국적인 시장을 갖고 있지 않았다. 따라서 북부의 대기업과 직접적인 경쟁관계에 있었던 소기업으로 구성된 남부의 후진적인 생산시스템이 연구 주제가 되었다. 소기업은 비효율적이며 높은 임금을 지불할 능력이 없다는 사고가 항상 강조되었다.

나. 종속적인 하청기업 모델(the dependent subcontractor model)

두 번째 모델은 종속적인 하청기업 모델이다. 이 모델의 배경은 탈중앙화의 물결이 1960년대 말에 이탈리아에서 발생하였다는 사실에 있다. 판매에 대한 부가가치율에 의해 측정된 수직적인 통합의 정도는 이탈리아의 모든 대기업에서 실질적으로 감소하였다. 대공장에서 전체 생산부서들은 폐쇄되었고, 이전에는 대기업에서 생산하던 활동들이 인근에 위치한 소기업으로 넘어갔다. 이러한 배경에 대항해서, 1960년 말에 당시 이탈리아의 문화적 지적(知的)영역에서 주도권을 갖고 있던 노동조합들 사이에서 상당한 협력이 존재하였다. 노동조합과 그들의 협력자들은 발표되지 않은 매우 많은 연구들을 수행하였다.

우리는 세 명의 저자들은 언급함으로써 당시에 발생했던 논의를 요약할 수 있다. 즉 파찌(Massimo Paci), 그라찌아니(Graziani, 1975), 브루스코(Brusco)이다. 동일한 흐름에 따라 논의를 계속해 보면, 종속적인 하청 상품의 성격에 관한 몇 가지 논쟁이 존재한다. 피오레(Piore)의 학생 중 하나였던 파찌는 적어도 처음에는, 소기업의 생산은 대기업의 생산과 동일하다고 일반적으로 주장하였다(피오레의 모델에 따르면, 생산에서의 상승과 하락이 존재하는 곳에서 대기업은 안정적인 생산을 유지하기가 쉬우며, 다른 부분들에 여분을 제공하기가 쉽다. 이것은 물론 소기업은 대기업과 동일한 상품을 생산한다고 가정하는 것이다).

그라찌아니와 브루스코는 대기업의 생산이 소기업의 생산과 달라지게 됨으로써 생산의 탈중앙화 국면이 발생한다고 주장하였다. 우리는 대기업이 최종재 시장에서 판매하고(소비재든 투자재든 간에), 반면에 소기업은 보다 큰 단위를 위하여 단순히 중간재(부속과 구성품)만을 생산하고, 확실히 최종재 시장에 진출하지 않는다는 것을 주장하였다.

앞 부분에서 우리는 생산품에 관해서 언급하였다. 이제 시장에 대해서 말해 보자. 앞의 모델의 경우, 소기업들은 지역 시장을 위해 작동하였다. 현재의 모델(종속적 하청 모델)의 경우, 소기업은 전국적인 시장을 위해 작동하였다. 물론 양자의 소기업이 대기업에다 그들의 상품을 판매하고, 그리고 대기업은 국가 혹은 국제시장에서 그것을 되파는, 오로지 간접적인 관계였다. 그러나 비록 그들이 국가 시장을 위해 간접적으로 작동할지라도 소기업들은 경쟁적인 시스템 안에 존재한다. 적어도 전체적으로 수직 통합된 부문은 세계적인 경쟁과 관련되어 있다.

소기업의 기술수준, 노동조건, 그리고 임금수준은 어떠한가? 파찌, 그라찌아니 그리고 대부분의 노동조합들은 기술과 임금은 낮으며, 노동조건은 경약스러운 정도이고, 노동자에게는 비전이 존재하지 않고 부문간의 이동도 존재하지 않는다고 주장한다. 이러한 사고는, 이러한 생산시스템이 엄격하게 노동시장 분할 모델에 연관되어 있으며, 거기서는 대공장에서 노동이 중심부가 되고, 노동조건이 열악한 소기업은 주변부가 된다는 사고 방식이다.

두 가지 점이 지적되어야 한다. 첫째, 그라찌아니는 그가 일찍이 제기했던 다소 동일한 이중성을 제기하고 있다는 것이다. 즉 효율성과 비효율성, 고임금과 저임금, 고도의 기술과 낮은 기술이 그것이다. 그러나 그의 초기의 사상이 북부와 남부의 이중성에 관한 것이었던 반면에, 이제 대기업

과 소기업간의 이중성이 되어 버렸다. 둘째, 이 시기의 매우 특이한 성격을 가진 이탈리아의 연구는 상당히 중첩되어 있는 산업 조직과 노동경제에 관한 연구이다. 노동시장 분할에 관한 연구와 생산이 이루어지는 방식에 관한 연구는 대체로 동일한 것이 되었고 동일한 사람들에 의해 이루어졌다.

위에서 언급한 관점들은 파찌와 그라찌아니의 관점들이다. 그러나 브루스코의 관점은 다르다. 그는 대부분의 소기업이 낮은 기술과 저임금으로 특징지을 수 있는 반면에, 대기업에 비견될 만한 기술과 효율성을 갖춘 소기업도 얼마간 존재했다고 생각한다. 만약 동일한 기계들이 사용되었다면 소기업의 효율성은 대기업의 효율성만큼 클 수 있다고 경제학자들이 생각하기 시작했던 것은 이때부터이다. 이 당시에 존재했던 어떤 속담은 "한 지붕 아래 열 대의 선반은 열 지붕 아래 한 대의 선반보다 생산적이지 않다"라는 것이었다고, 이것은 문제의 선반이 모든 영역에 걸쳐 확산될 수 있었고, 여전히 그것들의 효율성을 가지고 있었음을 의미한다. 이것은 하나의 혁신이다. 그러나 필자는 비록 기술이 훌륭하다 하더라도 여전히 임금이 낮았다는 것(즉 평균 이하의 임금)을 강조하였다. 임금이 더 이상 생산성과 연계되는 것으로 나타나지 않았으며, 높은 효율성과 낮은 임금이 공존할 수 있었다는 의미에서 또다른 작은 혁신이었다.

브루스코는 그라찌아니와 파찌가 소기업이 혁신적일 수 있다는 것을 보지 못한 이유는 단순히 그들이 임금이 낮을 때, 효율성 역시 낮음에 틀림없다고 하는 이론을 수용하였기 때문이라고 생각한다. 즉 그들은 효율성과 임금을 독립적으로 보는 대신에 임금 수준으로부터 효율성 수준을 도출해 내었다는 것이다.

우리는 상품, 시장, 기술, 그리고 노동조건을 고려했다. '숙련'(skill)의 관점에서 볼 때, 소기업 노동자의 숙련은 대기업 노동자와 매우 동일하다. 기업 내부관계를 검토함으로써 그라찌아니와 파찌 모두는, 소기업으로부터 부품과 구성품을 구매하는 대기업이 소규모 공급자의 이윤을 압박하고 낮추었으며, 따라서 저임금을 발생시켰다고 주장하면서 '수요과점'모델(digopsony model)을 주장하였다. 필자는, 비록 피에몬트(Piedmont)와 같은 지역에서 어떤 수요과점(digopsony)이 존재했다 하더라도, 상당한 경쟁도 존재했다는 사실을 강조하였다.

다. 산업지구 Mark I 모델(the model of the industrial district Mark I)

이제 필자가 외부의 지역정부의 개입없는 산업지구<Mark I>이라고 부를 세 번째 모델을 살펴보자. 마지막 부분에서 상당한 정부 개입이 존재하는 <Mark II>산업지구에 대해서도 논의할 것이다. 산업지구<Mark I>의 배경에 대해서 언급해 보면, 수많은 산업과 도시들이 경제적으로 성공을 거둘 때인 1970년대 중반에 성장하였다. 이것들 중 가장 주목할 만한 것은 카르피(Carpi)와 프라토(Prato)의 섬유 산업, 브리안자(Brianza)와 카씨나(Cascina)의 가구 산업, 그리고 비제바노(Vigevano)와 푸글리아(Puglia)의 신발 산업이었다. 처음에는 이탈리아의 기계공구 산업은 유럽 전체로 수출하였다. 볼로냐(Bologna)의 포장기계는 일본으로 수출되고 있었다. 이는 특정하게 이름 짓고 주의를 기울일 가치가 있는 대단한 평창의 시기였다. 베카티니(Becattini)는 이 시기에 가장 중요한 기여를 하였다. 그는 그의 중요한 논문에서, 영토적으로 제한된 이들 생산시스템을 '산업지구(industrial district)라는 마찰적인 개념에 적용시켰으며, 분석 단위는 변해야만 한다고 주장했다. 이것의 배후에 있는 사상은 더 이상 단일한 기업이 아니라 작은 지역에 위치한 상호 관련된 기업들의 덩어리가 분석 단위가 되어야 한다는 사상이다.

이제 상품으로 주위를 돌려 보자. 상품이란 무엇인가? 산업지구는 어떤 것을 생산한다. 그리고 적어도 이탈리아의 경우, 소비재와 투자재를 생산하는 지구들의 사례들이 존재한다. 이들 상품들은 높고 낮은 기술들을 사용하면서 상당히 생산하기 쉬운 상품이거나 혹은 생산이 어려운 상품일 수 있다. 그것은 단순히 패션 상품의 문제가 아니다. 만약 우리가 산업지구에 있는 기업의 생산품을 도식화한다면, 우리는 세 가지 범주들로 구별할 수 있다. 첫째, 최종적인 생산물을 생산하는 기업이 존재한다. 어떤 지구에서 30%에 이르는 기업들이 최종재 시장에 접근할 수 있다. 이는 대부분이 산업지구에 관한 연구에 영향을 미쳤던 측면이다. 둘째, 생산의 어떤 단계에 관련되어 있는 기업인 '단계-기업들(stage-firms)이라고 불릴 수 있는 기업들은 존재한다. 예를 들어, 섬유 산업지구의 경우, 단계-기업들은 재봉질하거나, 뜨개질하거나, 짜거나, 마름질하거나 혹은 포장하는 등의 작업과 관련이 있다. '단계-기업들이 반드시 덜 숙련적이거나 덜 자본집약적이고, 보다 낮은 기술 활동에 관련되어 있는 것이 아니라 높은 기술을 사용하면서 가장 미천한 것에서부터 가장 특수화

된 것까지의 활동에 참여하고 있다. 세 번째 종류의 기업들이 존재한다. 이들은 그 지구의 최종 상품으로 한정되는 상이한 산업에서 작동하지만, 그럼에도 불구하고 최종재를 생산하는 기업과 같은 동일한 수직적으로 통합된 부문에 속한다. 예를 들어 의류 산업지구인 경우, 단추를 생산하는 기업, 그리고 통계학적으로 화학 부문에 속하는 기업들이 존재한다. 즉 서비스 부문에 속하는 기업들(대여 혹은 은행업에 관계되는 기업과 같은), 그리고 수송을 취급하는 기업이다. 비록 이들 기업들이 통계적으로 상이한 산업분류로 범주화될지라도 그들 모든 기업들은 의류 산업에서 작업하며, 동일한 수직적으로 통합된 부문에 속한다. 산업 부문(통계학적으로 정의된)에 속하기보다는 수직적으로 통합된 부문에 더욱 주의를 기울이는 이러한 사고는 베카티니에 의해 재차 이루어진 것이다.

그리하여 하나의 산업지구는(만약 우리가 종속적이든 독립적이든간에 모든 노동자들을 포함시킨다면) 아마도 1만명에서 2만명의 노동자가 존재하는 그리고 20여 명의 종업원을 거느린 약 1,000개에서 3,000개 기업이 존재하는 조그마한 지역이다. 대부분의 이들 기업들은 최종재 시장과 직접적인 관련을 맺고 있으며, 나머지 기업들은 '단계-기업들'과 수직적으로 통합된 부문의 기업들이다. 한 지구는 하나 혹은 다른 방식으로 동질적인 무언가를 생산하는, 그리고 그들 자신을 시장에서 상이하게 위치시키는 기업군(a cluster of firms)으로 구성되어 있다. 따라서 지구는 하나의 군집된 형태(cluster)로서, 게다가 기업들간의 특수한 관계로서 정의될 수 있었다. 물론, 강조되어야 할 것은 이러한 군집된 형태가 전략적 정책결정을 위한 센터(centre)를 갖지 않는다는 것이다. 최종재 시장과 관련되어 있는 기업이 엄청나게 많으며, 그리고 서로간에 독립적이라는 사실은 지구(district)가 단 하나의 집행부(one single head)를 갖는 것을 방해한다. 비록 '단계-기업'들이 오로지 간접적으로만 국제시장을 위해 작동한다 하더라도, 그들의 시장은 명확하게 국가적이며 또한 국제적이다.

기술, 임금, 그리고 노동조건의 수준이라는 것은 어떤 것인가? 베카티니와 필자는 기술 수준이 훌륭하며, 이들 기업들은 대기업과 동일한 기술을 사용한다는 것을 강조하였다.¹⁾ 필자는, 임금이 오로지 평균에서 약간 적으며, 소득의 확산이 대기업보다 훨씬 크다는 것을 보여주었다. 솔리나스(Solinas)의 연구에 따르면, 대기업과 소기업간에 엄청난 이동이 존재하며, 그리하여 더 이상 중심부와 주변부가 존재한다고 말할 수 없다는 것을 강조하였다.²⁾ 엄청난 상호 교환이 존재한다는 것이다. 이탈리아에서 발표된 자료에 의하면, 매년 종속적 노동자들의 10%가 자립하고 있으며, 반면에 자립한 노동자의 7%가 종속되고 있다는 것을 보여주고 있다. 따라서 다양한 이유로, 종속적 노동에서 자립적인 노동으로, 그리고 그 역으로의 이동이 엄청나게 존재한다.

숙련, 그리고 기업들간의 관계들은 '최종재 생산기업'(최종재 시장에 접근할 수 있는 기업들)과 '단계-기업'간의 상호 작용이 작동하는 방식에 관한 새로운 이론을 발전시켰던 사벨(Sabel)에 의해서 연구된 영역이다.³⁾ 사벨은 이러한 상호 작용의 경우 엄청난 혁신들을 초래할 수 있으며, 몇몇의 경우 세계시장에 대해서 혁신들을 도입할 수 있다는 것을 강조하였다. 그러므로, 그 지구에서의 숙련과 기업의 지식은 숙련노동자 그리고 '최종재 생산기업'과 그들의 하청기업의 기업자간의 상호 작용을 육성함으로써 증가될 수 있다는 것이다.

검토해야만 하는 산업지구의 중요한 특징은 협력과 경쟁간의 균형이다. 브루스코는 협력의 주요한 형태는 앞에서 언급했던 상호 작용이라고 생각했다. 그것은 기업들에게 제작을 의뢰하고 하청을 부여하는 것과 관련이 있으며, 본질적으로 사벨이 언급한 것이다. 그러나 다른 형태들이 존재한다. 비록 판매와 마케팅은 아니지만, 활동에 있어서 특별히 규모의 경제를 요구하는 어떤 유형의 협력이 존재한다는 것이다. 예를 들어, 부기(book-keeping)에 있어서, 무역결사체는 많은 수의 소규모의 고객들을 위한 기능을 수행할 수 있으며, 그러한 결사체가 6만 개의 소기업에 서비스하는 경우도 존재한다. 그러나 카르텔을 형성함으로써 가격을 담합한다는 논의는 존재하지 않는다.

경쟁은 동등한 기업들간, 즉 동일한 상품 혹은 동일한 활동을 수행하는 기업들간에 발생한다. 그리하여 선반작업에 종사하는 기업들이 서로간에 손쉽게 경쟁한다는 의미에서 엄청난 수평적인 경쟁이 존재한다. 역으로, 선반작업에 종사하는 기업들이 드릴링(drilling) 혹은 대패질(planing)에 종사하는 기업들과 매우 손쉽게 협력한다는 의미에서 상당히 수직적인 협력이 존재한다. 따라서 상이한 기업들은 쉽게 협력해서 작업할 수 있는 반면에, 동일한 작업을 하는 기업들은 서로에 대해서 강력하게 경쟁한다.

이 절의 결론을 맺기 위하여 브루스코는, 이 당시의 지구에 관한 이해에 주요하게 공헌한 다른 점

들이 존재한다는 점을 강조하고 있다. 하나는 포다시 베카티니의 공헌인데, 그는 지구의 번영에 대한 문화적 배경의 역할을 강조하였으며, 지역적으로 매우 풍부하게 나타날 수 있는 숙련이 세계 시장에서는 희귀할 수 있다는 것을 처음으로 이해하였다. 예를 들어, 지역에서 의류제조업에 종사했던 사람들은 상당한 경제적·생산적 함의를 갖고 있는 일종의 '의류' 문화와 지식을 가지고 있다는 것이다. 이는 단순히 지역적으로 완전하게 평가되지 않는지라도 그러한 경향이 존재한다. 왜냐하면 문화의 완전한 침투는 고립된 관점들을 억제해 주기 때문이다.

다른 주요한 공헌은 바그나스코(Bagnasco)와 트리길리아(Trigilia)에 의해 이루어졌다. 이들은 시장과 제도간의 상호 작용의 중요성을 강조했던 사람들이다. 이들은 에밀라 로마냐(Emilia Romagna : 공산주의자에 의해 지배되는)의 '붉은' 지역(red areas)에서의 산업지구를 베네토(Veneto : 기독교민주당에 의해 지배되는)의 '하얀'지역에서의 지구들과 비교하는 매우 중요한 연구를 수행하였다. 그들의 연구는 시장과 제도간의 상호 작용(어떻게 합의가 창출되며, 왜 그것이 지구의 번영을 위해서 필수적인가)과 정치무대외 시장간의 상호 작용이라는 측면에 집중하였다. 바그나스코가 제3의 이탈리아라는 것을 개념 정의했던 것은 바로 이 시기이다.⁴⁾

마지막으로, 이들 요소들을 주요한 경제이론의 체계로 연결시키려는 노력이 거의 이루어지지 않았다는 데 주목할 필요가 있다. 단, 한 차례의 시도가 마리티(Mariti)에 의해 시도되었지만, 이 분야는 제일 발전되지 않은 분야 중의 하나이다.

라. 산업지구 Mark II 모델(the model of the industrial district Mark II)

이제 네 번째 모델인 산업지구 <Mark II> 모델을 살펴보자. 이 모델은 이전에는 존재하지 않았거나 혹은 거의 존재했다는 증거가 없는 그러한 개입을 필요로 한다. 내용의 기초를 이루고 있는 것은, 대기업과 소기업에 문제를 노정시키면서 새로운 시장과 새로운 기술이 1980년대 초반 이래로 발전해 왔다는 것이다.

대기업은 이미 중요한 합리화 과정을 경험하였고, 산업지구의 소기업들도 지금 유사한 과정들을 경험하고 있다. 산업지구의 생산은 수천 명의 사람들간의 상호 작용을 꾀하는 사회구조로 인하여, 하나의 사회적 과정으로서 수행되고 있다. 발명과 혁신을 위한 능력을 성취하기 위해서는 많은 사람들이 그들이 사용하는 기술을 이해하는 것이 필수적이다. 그러므로 이것은 까페와 바, 그리고 거리에서 계속적인 비공식적 상호 작용들을 필요로 한다. 이러한 방식으로 새로운 사상이 형성되고 전승된다. 이는 새로운 기술을 도입하고자 하는 대기업의 경우와는 아주 다르다. 이러한 경우에, 기업을 통틀어 어느 정도의 합의가 존재할 필요가 있는 반면에, 관리국의 결정으로 시작되는 하나의 위계적인 과정을 사용하는 것도 가능하다. 지역들이 집행부와 위계적인 구조를 가지고 있지 못하다는 바로 그 사실은 새로운 기술을 향한 움직임들을 훨씬 어렵게 만든다. 지구는 일종의 강력하고 무거운 타성에 의해 특징지워진다. 지구는 계속해서 심층적이고 개인적이며, 그리고 창조적인 방식으로 기술을 배우고 있지만, 이러한 대규모의 사람들을 움직이기는 매우 어렵다. 그러므로 산업지구는 이제 창조적인 성장 과정을 재생시키는 데 필요한 새로운 기술을 사회적 지구가 어떻게 도입할 수 있는가에 관한 문제에 직면해 있다. 개입의 필요가 나타나는 것은 바로 여기에 있다.

이탈리아의 어떤 지역들은 기업들에게 재정적인 도움보다는 '실질적인 서비스'를 제공함으로써 이러한 문제에 대처해 왔다. 브루스코는 대부분의 경우에 실질적인 서비스의 이상(ideal)을 설명하려고 하였다-즉 기업들이 필요로 하는 것을 살 수 있는 돈을 제공하기보다는 기업들에게 그들이 필요로 하는 종류의 실질적인 것들을 제공하는 것. 아마 '실질적인 서비스'를 설명하는 가장 손쉬운 방법은 예를 드는 것일 것이다. 하나의 예는 특정 지역에 실질적인 서비스를 위한 센터를 설립하는 방법이다. 센터는 농업 설비를 생산하는 기업군들을 위해서 독일연방공화국, 프랑스, 영국 그리고 여타 지역들과 같은 지역들에서의 농장 설비에 관한 광범위한 정보를 수집한다. 이들 기업들의 수출에 있어서의 난점은 상이한 국가들의 수입 특수화가 항상적으로 변화한다는 사실이다. 실상, 이것은 비관세 장벽의 문제이지만 소기업이 극복하기에는 매우 어려운 방해물이다. 예를 들어, 소기업들이 바바리아(Bavaria)의 발전에 관해서 정확한 정보를 얻기는 어려울 것이며, 바바리아가 아마도 그들의 철도가 지상에서 35센티미터 이상이 되어야만 한다고 규정하고 있는지도 알 수 없는 노릇이라는 것이다. 이러한 종류의 정보를 수집하고, 그것을 어떤 가격으로 팔아서라도 필요로 하는 사람들에게 전달해 주는 어떤 기관을 설립한다는 것은 실질적인 서비스가 될 수 있는

것이다. 다른 예는, 제공을 필요로 하는 곳을 알 수 있게 해 주는 것이다. 농업 설비를 생산하는 소기업은 나이지리아와 이집트 정부가 500킬로미터의 수로 혹은 100대의 작은 트랙터를 요구한다는 사실에 관한 정보를 받을 수도 있다. 이러한 정보를 제공받음으로써 소기업은 입찰을 하기 위해서 도움을 필요로 할 것이고, 잠재적으로 성공적인 거래 방식을 알 수 있게 될 것이다. 그러므로 그것은 거래가 성사되는 방식을 아는 사람들, 좋은 커넥션을 갖춘 사람들, 과거에 대기업의 거래 기관에서 일했던 사람들을 활용할 수 있는 실질적인 서비스센터의 지원을 요구한다.

매우 상이한 종류의 실질적인 서비스들이 존재한다. 섬유 산업의 경우, 이것은 제작진들을 위하여 미래의 패션 추세들(상이한 색상, 스타일, 재료 등)을 예견할 수 있는 일단의 사회학자들, 방사(紡織) 전문가들, 그리고 패션 디자이너들에 의한 패션계에 관한 모니터링과 관련이 있을 수도 있다. 예를 들면, 매년 계절이 시작되기 전 8개월 동안 제작진들이 다음 8개월 동안에 예견되는 스타일을 볼 수 있는 모임을 개최하는 기관이 존재한다. 이러한 정보는 제작진들에게 그들 자신의 콜렉션에 필요한 영감을 제공한다.

요컨대, 어떤 곳에서는 실질적인 서비스가 성장을 도모함에 있어서 확실하게 성공하였으며, 지구들(districts)로 하여금 새로운 기술과 높은 시장점유율 획득에 중요한 영향을 미쳤다고 말할 수 있을 것이다. 그러나 지금 이탈리아에서 심각한 대부분의 문제는, 지역 수준에서 취해지고 있는 이러한 내부 정책조치가 이탈리아의 남부에서 기업군을 산업지구로 전환시키기 위해서 사용될 수 있는가 하는 점이다.

주석 1) Becattini, "The development of light industry in Tuscany". in *Economic Notes*. No.2/3 : Brusco. Itid. 1978.

주석 2) Solinas. G. "Labour Market Segmentation and Workers' Careers: The Case of the Italian Knitwear Industry". in *Cambridge Journal of Economics*. No. 6. 1982.

주석 3) Sabel. C. *Work and Politics*, Cambridge(Mass.). Cambridge University Press. 1982.

주석 4) Bagnasco. 1977: Bagnasco and Pini, 1981: Bagnasco and Trigilia. 1984. 1985: Trigilia. 1981. 1986.

2. 모데나 지방의 니트웨어 산업에 있어서의 하청¹⁾

가. 서론

이 절은 이탈리아의 모데나 지방의 니트웨어 산업에 관한 사례 연구이다. 모데나 지방은 전통적으로 선대제 시스템(putting-out system)이 중세말 이후부터 크게 발달한 지역이다. 특히 니트웨어 산업은 모데나 지방에서 큰 비중을 차지하고 있으며, 거의 절대적으로 선대제에 의존하고 있다.

선대제란, 상인이 원료나 반제품의 선대(先貸)에 의하여 또는 화폐나 도구까지도 대여함으로써 중소규모의 공장 경영이나 가정적 부업(대체로 장인(artisan)을 중심으로 이루어지고 있다)을 그 지배 하에 두어 이윤을 추구하는 방식을 말한다.²⁾

역사적 접근법을 통해서 살펴볼 때, 19세기 영국 초기의 "자본주의적 발전은 대공장의 발흥을 가져왔던 소규모 기업들의 하부 토양에 그 뿌리를 두고 있다"는 것을 보여준다. 20세기 초반까지 프랑스의 장인 생산(craft production)에 대한 완고한 집착은 이제 공장생산보다는 프랑스의 비교우위를 보다 폭넓게 개발하는 것으로 이해되고 있다. 심지어 선진자본주의 사회들에서조차도 오늘날 장인적 유형의 생산이 중요한 공간을 차지하고 있다.³⁾

경제사에서는, 공장에서의 생산중양화를 선대제 시스템의 실패와 연관시켜서 설명하고 있다. 즉 관리자와 노동자간의 물리적 거리가 증가함에 따라 노동자들의 도적질, 횡령, 그리고 태만의 경향도 증가한다.⁴⁾ 따라서, "고용주들은 노동자들의 노동을 신중한 감독관 밑으로 집적시키고, 노동자들의 고립과 부정직을 축소시키는 한편, 인력부족을 해소하도록 해주는 작업장으로 생각을 돌리게 되었다".⁵⁾ 마르크스주의자들은 심지어 적절한 기술이 부재할 경우에도, 공장 조직은 발전된 규율과 감시를 통해서 잉여 착취를 증가시켰다고 주장한다.⁶⁾ 공장의 조직적 우월성에 기반한 논의들 또한 올리버 윌리엄슨(Oliver Williamson)과 같은 '신제도주의적 경제학자들이 갖고 있었는데, 그에 따르면, 공장은 분산되어 있는 선대제 소재지들에 대해 지불되는 거래비용을 감소시키기 때문에,

한층 효율적이라고 주장하였다.⁷⁾ 좀더 균형잡힌 설명들에 따르면, 이들 모든 조직적 약점들에도 불구하고, 기술 발전이 기계화와 중앙화를 결합시키기 전까지는 선대제가 여전히 공장에 대해 유리한 대안이라는 것을 강조하고 있다.

라저슨(M. H. Lazerson)은 200년 전의 선대제 양식에 대한 공장의 승리를 설명하는 이러한 논의들을 비판하지는 않는다. 그러나 이러한 논의들이 갖고 있는 시대적 적실성에는 문제를 제기하고 있다. 요컨대, 오늘날 선대제 시스템은 노동비용을 감소시키고, 공장의 노동 분화와 다를 바 없는 노동 분화를 허용하고 있다. 따라서 선대제 시스템은 공장제 생산 양식에 대한 하나의 매력적인 대안을 제공하고 있다.

모데나 지방의 니트웨어 산업을 통해서 선대제의 대안적인 성격을 밝히고자 하는 이 연구는 주로 라저슨의 현장 연구에 의존하고 있다. 산업의 조직적 구조를 이해하기 위하여, 라저슨은 니트웨어 생산의 각각의 단계들을 갖고 있는 44개 기업(16개 제조업체와 28개 하청기업-장인)을 방문하였고, 그 기업의 책임자와 인터뷰하기 위해 부담없이 대답할 수 있는 문제들을 사용하였다. 라저슨은 또한 8명의 가내업자들을 그들의 가정에서 인터뷰하였다. 인근 지역에 위치하고 있는 3개의 기업을 제외하고, 전체 인터뷰 샘플은 모데나 지방에 근거해서 이루어졌다. 하청업자들과 가진 대부분의 인터뷰들은 전국장인연맹(CNA)에 의해 이루어졌다. 모데나의 산업연합(Confindustria)과 소기업연합(API)은 약 절반에 가까운 제조업체들과 인터뷰할 수 있도록 해주었다. 가내업자들 모두를 포함한 다른 인터뷰들은 개인적 접촉을 통해서 이루어졌다. 이들 인터뷰들은 주요하게는 CNA와 모데나 공장위원회 기업과 노동조합 대표들과의 지속적인 토론을 통해 보완되었고 정부, 노동조합, 그리고 기업으로부터 얻은 통계자료를 통해 보완되었다.

사례 연구를 통하여, 라저슨은 선대제 시스템의 전통적인 약점이 점차 극복되고 있으며, 오늘날에 와서는 오히려 강점을 보여준다는 것을 예측하면서 그의 논의를 전개한다. 라저슨은 선대제 시스템이 과도한 거래비용을 부담하고 있다는 윌리엄스의 주장에 대하여 모데나 지방의 니트웨어 시스템 내에서의 경험적인 증거를 통해 반박하였다.

나. 모데나의 니트웨어 산업에서의 선대제

이 절에서는 선대제 시스템을 통해서 유연생산체제를 활용하고 있는 모데나 지방의 니트웨어 산업의 선대제 시스템을 고찰한다. 그리고 선대제에 대한 기존의 추상적인 접근방식 대신에 경험적으로 근거있는 맥락 속에서 모데나 지방의 선대제 시스템의 운용과 대안적 성격을 고찰한다.

대체로 마케팅, 기술, 그리고 노동시장 규칙(imperatives)들은 소생산자와 하청기업들의 생존과 재생산을 보장한다. 항상적으로 스타일의 변화를 가져오는 엄청난 수의 소비자 기호의 변화와 예측할 수 없는 분위기 변화로 인하여, 니트웨어 생산은 규모의 경제를 배제하는 단기적인 생산 운용으로 특징지어진다. 많은 양의 고정자본과 종업원을 고용하고 있는 공장들을, 특히 불황 시기에 고통스럽게 만드는 갑작스런 주기 변화들은 니트웨어 산업에서도 다른 곳만큼 빈번하게 발생한다.⁸⁾ 캔들러(Chandler)에 따르면, 이러한 특징들은 미국의 섬유 산업에 있어서 대규모 통합이 부재한 이유를 설명해 주고 있다고 한다.⁹⁾

니트웨어 생산에서 가장 노동집약적인 단계(의류공정, 다림질, 검색, 그리고 포장)를 자동화시킬 수 있는 가능성은 제한되어 있기 때문에, 소기업과 대기업들은 유사한 기술을 공유하고 있다. 사실, 엄청난 자본 투자를 필요로 하는 니트웨어 염색 노동의 경우, 20명의 미만의 종업원을 가진 기업은 드물다. 결국, 1970년대의 급격하게 높아진 세탁, 다림질, 그리고 염색 노동자들의 노동비용과 보건 상태로 인하여 증가된 노사갈등은 기존에 부문들이 갖고 있던 강력한 원심력적 경향들을 강화시켰다. 소규모 장인 생산자들에게 의존하겠다는 제조업자들의 전략은 동일한 기술이 규모의 경제의 어떤 손실도 없이 도입되도록 하였으며, 공장과 설비에 대한 투자비용을 축소시켰으며, 그리고 상당수의 생산직 노동자들을 자영기업가들로 대체하게 만들었다.

그것의 기능적 합리성에도 불구하고, 선대제 시스템은 그 존재와 지속적인 재생산을 위하여 사회적으로 결정된 두 가지 핵심적인 요소에 의존하고 있다. 첫째, 국가의 노동정책, 사회정책, 재정정책, 그리고 기업정책은 많은 수의 개인들(그들 대부분은 니트웨어 산업의 외부에 있는 노동자들)로 하여금 최소한의 조직적 자원으로 소기업을 운영할 수 있도록 구조적 조건들을 만들어 주었다. 둘째, 숙련된 많은 개인들, 긴밀하게 짜여진 가족 자원들, 그리고 희생할 의지 등은 자영업에 필요한 커다란 노동력 창고의 역할을 한다.

1) 모데나 지방의 니트웨어 산업의 선대제

라저슨은 윌리엄슨(Williamson)에 의해 도입된 추상적인 접근법¹⁰⁾을 거부하면서 경험적으로 근거 있는 맥락 속에서 선대제 양식에 관한 논쟁을 제기했다. 라저슨은 모데나 지방의 니트웨어 산업에 초점을 맞추었다. 모데나 지방은 중북부 이탈리아의 에밀리아로마냐 지역에 위치하고 있으며, 이탈리아 공산당에 의해 통치되는 60만 명의 인구를 가진 변영된 농공업 지역이다. 모데나의 니트웨어 산업에 종사하는 4,291개 기업은 거의 1만 6,000명의 노동자를 고용하고 있으며,¹¹⁾ 거의 절대적으로 선대제에 의존하고 있다. 비록 선대제와 장인 생산이 전통적으로 산업화의 첫번째 국면과 연관되어 있지만, 모데나 지방은 이탈리아의 가장 발전된 지역들 중의 하나이다. 상업제조업자들(merchant-manufacturers)이 가내노동자들에게 완제품 혹은 반제품 상품으로 전환시킬 수 있는 원료를 제공하던 당시의 초기 선대제 시스템과 유사하게¹²⁾ 니트웨어 생산은 제조업자와 함께 시작되었다. 제조업자는 최초의 원형(prototypes)을 구상하여 생산하였고, 도매업자들 혹은 거대 소매업자들로부터 처음으로 주문을 받았다. 제조업자는 생산시설을 제한적으로 갖추고 있거나 혹은 전혀 갖추고 있지 못했기 때문에, 그들은 고도로 특화된 하청업자들(subcontractors)에게 그들의 원료를 완제품으로 만들도록 하였다. 그리하여 이러한 니트웨어 하청업자들은 그들의 노동, 숙련, 작업장, 그리고 기계만을 제공하였다. 직공들은 제조업자들의 방사를 섬유로 만들었다. 제단사는 그것을 자르고 기워서 스웨터로 만들었다. 그리고 다른 하청업자들은 그것을 다림질하고, 검사하고, 수선하고, 그리고 포장하였다. 구매자들의 요구와 원료의 유형에 따른 부가적인 조치들에는 그것의 제단에 앞서서 옷감을 킵고 다림질하는 것을 포함하고 있다. 그리고 이미 만들어진 스웨터의 염색 혹은 부드럽게 하고 과도한 동물의 털을 제거하기 위한 세척이라든지, 자수(운색), 그리고 단추 작업 등도 포함된다. 때때로 하청업자들은 가내업자(home worker)들에게도 의존한다. 특히 저임금 노동이 불법적인 가내업자들에 의해 수행되었는데, 그들은 국가 고용기관에 등록되어 있지 않은 사람들이다.

2) 선대제하의 기업들의 지형학(firm topography)

지방의 4,291개 기업들 대부분은 규모가 아주 작으며, 오로지 하나의 공장만을 갖고 있고, 장인적 하청업자들에 의해 소유되어 있다. 평균 규모는 소유자와 가족을 포함해서 3.93명 정도이다. 가족을 제외하면 기업 규모는 2.39명으로 줄어든다(ISTAT, 1985, p.15. 48). 소유자와 가족은 전체 노동력의 39%를 차지한다(ISTAT, 1985, p.48). 고용에서 차지하는 대기업들(50명 이상을 고용하고 있는 기업)의 비율은 하락하고 있다. 1961년과 1981년 사이에, 부문별 노동력에서 그들이 차지하는 비율은 49%에서 33.1%로 떨어졌다. 이러한 추세는 1988년까지 지속되었다. 같은 기간에 5명 혹은 그보다 적은 사람을 고용하고 있는 미시 기업의 비율은 1971년의 29.1%에서 1981년의 36%로 증가하였다. 향상된 통계수집과 대부분의 소규모 장인들의 합법화는 이러한 몇몇 변화들을 설명하고 있지만, 1981년의 32%에서 1988년의 21%로 대기업의 절대적인 하락은 명확하게 선대제 생산양식으로서의 구조적 변화를 말해주고 있다.¹³⁾

대개 니트웨어 기업들은 단 하나의 공장만을 가지고 있다. 1981년에 하나 이상의 공장을 가지고 있는 33개 기업들 중에서, 가장 큰 것은 3개 단위를 가지고 있었다(ISTAT, 1985, p. 4, 16~17). 장인적 생산을 수행하는 부문 기업들 중 89%는 법적으로 단 하나의 공장으로 제한되어 있다. 이탈리아의 경우, 장인(artisan)이라는 것은 생산수단을 소유하고 있고, 개별적으로 기업의 생산활동에 참가하고 있는, 그리고 가족 구성원을 포함하여 22명 이하의 가내노동자를 고용하고 있는 기업가들에게 보장된 법적 분류이다.¹⁴⁾ 장인들은 대부보조금, 노동법과 사회보장법으로부터의 특별한 보상, 그리고 다른 경제적 인센티브로부터 혜택을 받는다.

장인적 니트웨어 기업들은 대체로 생산에만 참가하는 하청업자들이다. 그들의 작은 규모는 극도의 노동 분화 때문에 기술적으로 가능하다. '완전한 공장'에 특화되어 있는 기업들을 제외하면, 종업원 없는 생산기업들이 산업의 대다수를 차지하고 있다.

다. 기존의 선대제 시스템과 모데나 시스템의 차이

여기서는 기존의 선대제 시스템이 갖는 비효율적인 성격으로 인하여 공장제 생산체계로의 전환이 불가피하였다는 논의들을 소개하고 그것들을 몇 가지 차원에서 반박한다. 그리하여 기존의 선대제 시스템과는 달리 현재 모데나 지방의 니트웨어 산업에서 운용되는 선대제에서는 그러한 비효

을성이 나타나지 않으며 오히려 효율적인 측면을 현저하게 보여준다는 것을 논의할 것이다. 따라서, 여기서는 선대제 시스템에 대한 대략 네 가지 차원의 비판을 반박함으로써 현재의 모데나 지방의 선대제 시스템의 장점을 고찰해 본다.

첫째, 선대제 시스템에서는 노동자들의 절도와 횡령이 광범위하게 확산되어 있다는 비판이다.¹⁵⁾ 즉 생산자로부터 원료의 소유자를 물리적으로 분리시키는 분산된 생산 형태는 노동자들이 값비싼 양모 대신에 값싼 양모로 대체하고, 양모의 무게를 속이기 위해 물을 먹이고, 그들은 단가를 높이기 위해서 부주의하게 일한다는 것이다.¹⁶⁾ 따라서, 효율적인 경제구조를 보장하기 위하여 인간의 기회주의를 엄격한 위계적인 통제에 종속시킬 필요가 있다는 것을 주장하게 되며, 노동자들의 횡령이 선대제 시스템의 붕괴의 하나의 중요한 요인이 된다는 것이다.¹⁷⁾ 그러나 노동자들의 절도가 지니는 상대적인 중요성 또한 논쟁 중에 있다.¹⁸⁾

모데나의 니트웨어 산업의 상황을 살펴보자. 제조업자들에 따르면, 장인과 가내업자들의 절도와 횡령은 거의 존재하지 않기 때문에, 그들의 기업 활동에 대하여 어떠한 가시적인 영향을 미치지 않는다는 것이다.¹⁹⁾ 그럼에도 불구하고, 몇몇 제조업자들이 예견되는 장인들의 기회주의에 대하여 예방책을 취하는 것은 디자인 비밀 및 상표(trademarks)를 보호하기 위해서이다. 사실, 생산 비밀을 유지한다는 것은 공장의 발흥에 대한 하나의 설명이었다.²⁰⁾

라저슨은 원료를 횡령하여 그것을 재생산하고, 그리고 나서 그것을 완성된 의류로 만들기 위해 제조업자들의 패턴을 사용했다는 이유로 민사소송된 몇몇 장인들의 사례를 검토하였다. 그러한 문제들을 피하고 위해, 패션 디자인에 엄청난 투자인 제조업자들은 오로지 구매자의 첫 번째 주문이 들어온 이후에만 하청업자들에게 주문을 위임하며, 게다가 최초의 원형(prototype)은 내부적으로 생산한다. 대부분의 모데나 지방의 제조업자들은 패션에 거의 투자를 하지 않으며, 다른 기업들의 디자인을 다시 가공하기 때문에, 표절(plagiarism)이 본질적인 위험을 노정시키지 않는다.

둘째, 감독의 부재 또한 선대제 시스템하에서 낮고 고르지 못한 질의 상품을 생산하는 요인이 된다는 것이다. 품질관리는 대부분의 모데나 지방 제조업자들에 있어서 하나의 주요 관심사이다. 왜냐하면 대부분의 의류들은 시장의 중간 이상의 단계에서 가격이 매겨지기 때문이다.

몇몇 제조업자들은 선대제로 생산되는 의류들에서 나타나는 결함이 내부적으로 생산되는 의류들에서보다 약간 높다고 보고했다. 그럼에도 불구하고, 선대제하에서의 결함에 따른 비용은 여전히 공장 시스템하에서의 결함 비용보다 낮다. 왜냐하면 종업원과는 달리 하청업자들은 그들 자신의 실수에 책임을 지기 때문이다. 그리하여, 관료적인 감독의 부재에도 불구하고, 하청업자들은 종업원들보다는 책임자의 기준을 만족시켜야 한다는 보다 큰 압력에 직면하게 된다. 그러나 실제적으로 그러한 결함들은 대개 심각한 논쟁을 유발하지는 않는다.²⁰⁾ 만약 그렇지 않다면, 하청업자들의 85%는 그들의 고객과 장기적이고 안정적인 관계를 갖지 않으려고 할 것이다(ERVET, 1983, p.57).

셋째, 운송비용이 많이 든다는 것이다. 생산품이 이 집에서 저 집으로 옮겨져야만 하는 전통적인 선대제 시스템하에서와 마찬가지로, 니트웨어 하청 조직에서도 운송은 결정적인 역할을 한다. 니트웨어 자체는 수송기간 동안 가볍고 상대적으로 손상을 입지 않기 때문에 성격상 빈번하게 이동한다. 18세기 영국의 경우 한 장소에서 다른 장소로 운송하는 것은 바로 제조업자들의 책임이었던 반면에, 모데나 지방의 경우에는 하청업자들이 각각의 제조단계가 끝나고 난 뒤 완성되지 않은 의류를 제조업자들의 창고로 운송하는 것이 전통이었다. 하청업자들의 운송비용은 그들의 규모, 조직 구조, 그리고 고객과의 친밀도에 대한 하나의 함수이다. 운송비용은 보통 그들의 전체 비용에서 2~10%에 이르기까지 다양하다. 그러나 비록 모든 운송비용을 제조업자들이 흡수한다고 하더라도, 하청업자들의 노동비용이 거의 제조업자의 전체 비용의 30%에 육박한다는 평가에 기초할 때, 그것들은 전체 비용의 0.6~3%에 상당할 것이다.²¹⁾

공장과는 물리적으로 구별되는 지역에서 성장한 영국의 선대제 시스템²²⁾과는 대조적으로, 모데나 지방의 모든 니트웨어 기업들 중 90%는 3개의 시 중심부에 위치하고 있으며, 그들 모두는 서로 25마일 근교에 위치하고 있다. 전체 니트웨어 생산의 약 3분의 1에 해당하고, 공장들이 수백 개의 주거용 건물의 1층에 불쑥 튀어나온 모데나 지방에서 두 번째 큰 도시인 카르피(Carpi)의 경우, 의류는 대개 손수레에 의해서 한 하청업자에서 다음 하청업자로 옮겨진다. 한편, 몇몇 기업들은 그 지방의 남단 지역에 위치한 하청업자들을 이용한다.

넷째, 기타 다른 거래비용들이다. 윌리엄슨(Williamson)에 따르면, 선대제는 노동 장소간의 긴 거리로 인한 항상적인 물류를 보장하기 위해 보다 거대한 완충적인 재고품(buffer inventories)이 필요하다고 말한다.²³⁾ 그러나 니트웨어 산업 부문의 경우, 적시(just-in-time)공급시스템이 사용된다. 즉

원료는 구매되고, 주문이 들어오는 즉시 생산자에게 인도된다. 만약 심각한 방해가 하청업자들로 하여금 적시에 작업을 끝내지 못하게 한다면, 제조업자들은 거의 항상 대안적인 하청업자들을 찾아낼 수 있다. 어떤 중앙화된 생산조직 내에서, 잘 기능하지 못하는 요소들을 신속하게 폐기하고 대체하는 데는 시간이 많이 소요된다. 그리하여 비록 우리가 내부적인 위계구조가 시장시스템보다 정보에 대하여 더욱 효율적이라는 윌리엄슨의 주장을 받아들인다 하더라도, 정보에 있어서 시장시스템의 능력이 훨씬 크다.²⁴⁾

윌리엄슨의 주장들 중에는 신중하게 검토해 보아야만 하는 주장이 있다. 즉 그는 연약한 정책 결정의 위계구조는 "체계 혁신(과정, 상품, 혹은 조직의 혁신)을 인식하고 수행할" 능력을 저해한다고 말한다.²⁵⁾ 그러나, 지금까지 방직, 자수, 그리고 재단에 수많은 통제컴퓨터 기술을 도입하는 것과 같은 니트웨어 산업 부문에서의 몇 가지 중요한 기술적인 도약들은 대부분의 소기업들에 의해서 빠르게 도입되었다. 일반적으로, 엄청난 자본이 소요되는 자동화된 설비를 갖고 있는 외국 경쟁자들은 모데나의 선대제 모델을 침식시켰던 것은 사실이었다. 그러나 니트웨어 산업 부문에서 자동화와 중앙화를 위한 여지는 매우 협소하다는 사실에 주목할 필요가 있다.

라. 운용 매커니즘: 행위자들

1) 제조업자들

상품을 디자인하고 판매할 수 있는 이중적인 능력을 갖고 있는 제조업자들은 장인적 생산자들을 지배하고 있는데, 그들은 이제 대부분의 가내업자들에게 지시하고 있다. 그러나 모데나의 많은 수의 니트웨어 제조업자들은 하청업자들에 대하여 어떤 하나의 기업권력이 행사되는 것을 막아 왔으며, 그 어떤 누구도 독점적인 권력을 행사하지 못하게 하고 있다. 1988년 4월, 597개의 제조산업 기업들이 존재하고 있었고, 대부분이 몇 가지 생산능력을 갖추고 있고 다른 제조업자들의 하청업자들로 봉사하고 있는 장인적 기업들도 약 200여 개 존재하고 있었다. 제조업자들의 연간 판매액은 장인들의 100만 달러 이하에서부터 국제적인 명성을 지닌 기업들의 2억 달러 이상에 이르기까지 다양하였다. 모데나 지방의 니트웨어 산업 부문의 이질성은 베네토(Veneto) 지방의 니트웨어 산업 부문의 이질성과 현저한 대조를 보여주고 있는데, 베네토 지방은 하나의 생산자, 즉 베네통(Benetton)이 생산을 지배하고 있을 뿐 아니라, 배타적으로 베네통을 위하여 일하도록 하청업자들에게 압력을 행사하고 있다.²⁶⁾

18세기 영국의 가내 직인들과 19세기 실크 리본 직인들이 결국 그들의 자율성을 침해하게 되는 단 하나의 상업 제조업자에 극도로 의존했던 것과는 대조적으로 모데나 지방의 경우, 대부분의 니트웨어 하청업자들은 대개 몇몇 상이한 제조업자들을 위해서 일을 한다. 비록 그들의 사업을 시작할 때 자금 혹은 기계를 빌렸던 제조업자들에게 빚을 갚기 위해 100%의 노동을 해야 할 의무가 있었던 장인들이 모데나 지방에는 존재했었지만, 그들은 숫적으로 소수였다. 라저슨이 인터뷰를 통해서 실시한 조사를 보면, 크든작든 간에 대부분의 제조업자들은 단 하나의 제조업자에 대한 장인의 종속이 탈중앙화가 지향하는 목적들 중 하나를 침해한다고 믿고 있었다. 즉 니트웨어의 마케팅이 그 생산으로부터 분리된다는 것이다. 장인들 역시 제조업자들이 그들을 새로운 고객으로 언급했다고 인터뷰하였다. 그 지방의 모든 장인적 하청업자들의 약 10%를 점하고 있는 모데나 지방 내에서 1984년의 장인등록부(Artisans' Register)의 기록에 의하면, 모든 니트웨어 장인들의 오로지 15.3%만이 하나의 고객을 갖고 있다는 것을 보여주고 있다(Commissione Provinciale per L'Artigiano, 1987, p.47). 12%의 모데나 지방 직공들에 대한 조사에 의하면, 60%가 3~5개의 고객을 갖고 있으며, 21%가 6개 이상의 고객을 갖고 있다는 것을 보여준다.

제조업자들의 거의 대다수는 니트웨어 생산의 모든 생산 단계를 하청에 의존하고 있다. 하청전략을 채택하고 있는 제조업자들은 일반적으로 보다 높은 이윤을 획득하였다. 그러한 전략을 채택하지 않았던 제조업자들은 곧 그들의 경쟁자를 흉내내도록 강요당했다. 대부분의 제조업자들은 최초의 원형(prototype)의 구상과 실행, 그리고 구매자들에 대한 완성된 의류의 공급 외에는 생산에 직접적으로 관련하지 않는다. 시장의 상층 단계에서 몇몇 제조업자들은 직접적으로 품질관리를 감독하기 위해서 내부적으로 완제품 의류를 포장하기도 한다. 생산의 디자인 단계를 하청하는 제조업자들은 상대적으로 극소수이다. 보다 큰 기업들 중 몇몇은 패션 디자인에 거대한 자본을 투자하거나 아니면 명성이 높은 파리, 밀란, 그리고 뉴욕의 패션하우스와 계약을 맺는다. 그러나 대부분 다른 기업들의 경우, 대개 소유주들 중 하나가 다른 누구의 아이디어에 영감을 받아서 하나의

원형을 만들어 낼 수 있다. 아이디어의 절도는 새로운 유행(haute Couture)이 대중에게 파급될 수 있도록 하기 위해서 다른 사람들의 창조 능력에 의존하는 산업에서 매우 흔하게 발생한다.

2) 패션 디자인(fashion-ready design)

어떤 생산구조에 연연해 하지 않고 생산할 수 있는 제조업자들의 능력은 이러한 유연성을 보다 효율적으로 개발하기 위해 새로운 마케팅 전략을 개발하였다. 전통적으로 제조업자들은 의류가 상점에 도착하기 6개월 전에 주문을 받는다. 주문은 우선 패션쇼 혹은 판매기관들에 의해서 여러 차례 비용이 많이 드는 모델(prototypes) 전시를 통해서 들어오게 된다. 그리하여, 2월과 3월에 제조업자들은 가을·겨울의 콜렉션을 위하여 하청업자들에게 그들의 주문을 하청한다. 제조업자들이 그들의 의류에 대해 하청업자들에게 지불할 때까지는 평균 6달이 소요되는데, 그것은 거대한 재정 비용을 그들에게 부담 지우는 것이다. 그 결과, 새로이 진입한 몇몇 기업들은 패션레이디, JIT 전략으로 알려진 생산 전략을 발전시켰다. 이는 20~60일 안에 납품할 시즌이 시작할 때 혹은 그 시즌 동안에 도매업자와 소매업자들로부터 주문을 받는 전략이다. 원형들은 대개 이미 상점에서 판매되고 있는 현시즌의 디자인을 모방한 것이다. 패션레이디 생산은 비용이 많이 드는 원형들에 대한 경비와 수주할 수 있는 주문에 대한 이윤 부담을 급격하게 축소시킬 뿐 아니라, 바이어들의 재고 비용과 팔리지 않은 의류수를 축소시키기도 한다.

패션레이디 생산은 재빨리 생산되어야만 하는 적은 주문에 기반하고 있기 때문에, 제조업자들은 인접한 하청업자들의 지역적 네트워크를 필요로 한다. 사실, 모데나의 하청업자들에게 패션레이디 디자인이 갖는 의미는, 제조업자들로부터 거리가 멀기 때문에 시장으로부터 배제되어 있는 값싼 제3세계 수입품과 낮은 비용의 남부 이탈리아의 경쟁자들에 대한 하나의 방어책으로 기능하고 있다. 이들 하청업자들의 다양한 생산능력들은 매시즌마다 변화하는 수백 가지의 상이한 생산 주문에 필요한 기술적 요구사항들을 충족시키고 있다. 매우 상이한 생산 단계에 필수적인 기계와 숙련을 이윤에 맞게 제공할 수 있는 기업 혹은 기업 집단은 단 하나도 존재하지 않는다. 다음 절에서 설명하겠지만, 이러한 유연성은 소기업들이 그들 구조의 특수한 사회적 성격의 결과인 최소 비용의 규모의 경제를 실현할 수 있기 때문에 가능하다.

마. 선대제와 고용의 유연성

에밀리안 모델(Emilian model)은 혼합적인 직공들이 고도로 다기능적 기계들을 사용하는 소규모 장인 공장에 기반하여 모델링한 패러다임적 유연생산의 사례로서 피오레와 샬베에 의해서 나타났다.²⁷⁾ 그러나 그들의 기계가 숙련적이든 발전된 것이든 간에 항상 패션 산업의 수많은 기호들을 충족시킬 수 있는 니트웨어 하청업자들은 거의 없었다. 니트웨어 산업의 실질적인 유연성은 그 산업의 개별 부문에 존재한다기보다는 그 산업의 총체성에 존재하고 있으며, 시장의 예측 불가능성으로 인한 최악의 사태로부터 하청업자들을 보호하는 사회적·법적 구조에 의존한다. 이하에 언급하는 세부 항목들을 통해서, 부문의 유연성에 공헌하는 요소들을 상세하게 기술한다.

1) 기술적 유연성

라저슨에 따르면, 그가 연구 기간 동안에 방문했던 대부분의 직공들은 무기력하게 존재하고 있었다고 한다. 그들의 뭉툭한 바늘로 만든 직기(織機)들은 정교하게 직조되어야 할 의류에는 적합하지 않았다. 그러한 문제는 직기의 한정된 적응성을 보여주는 것이었다. 일본에서 만들어지고 15만 달러나 들여서 사들인 가장 혁신적인 수많은 통제장치가 붙어 있는 직기들조차도 한 타래 이상의 털실을 짜지는 못했다. 어떤 직기들도 원래 비용의 6분의 1에 상당하는 털실 측정기로 전환될 수는 있지만, 각각을 세팅하는 데 이틀분의 생산 중단과 노동비용에서 400달러나 추가로 들어가게 된다. 게다가, 패션이 변할 때 이러한 새로운 측정기가 유용할 것이라는 보장도 없다.

수많은 통제장치가 붙어 있는 기계 또한 오래 되고 전통적이며 값싼 기계보다 훨씬 덜 생산적일 수가 있다는 것이다. 예를 들어, 1988년 가을의 경우, 이 가장 진보적이고 수많은 통제장치가 붙어 있는 직기로 일하는 직공들은 필요한 스웨터보다는 고전적인 스웨터 모델을 생산할 수 있었을 뿐이었다. 그러나 이들 기계들이 이러한 스웨터 모델을 위해서 특별히 고안된 것이 아니었기 때문에, 그들의 생산성은 오로지 고전적인 스웨터만을 생산할 수 있는 전통적인 기계적 직기를 능가하지 못하였던 것이다. 자본 비용이 엄청나게 낮은 대부분의 다른 생산단계에서의 경우, 좀더 많은 다기능성이 존재하였지만 적응수는 여전히 제한되어 있었다. 대부분의 기계들이 평균 6,000달러

의 비용이 들어가는 니트웨어 공정의 경우, 질 좋은 니트웨어를 자르고 깎는 새롭고 특수화된 재봉기계들은 보다 무거운 니트웨어를 자르고 기울 수 있는 능력이 없었다. 비록 아담 스미스가 연구한 핀 공장보다 훨씬 다기능적일지라도 급격한 생산성의 하락 없이 하나의 원료를 다른 것으로 손쉽게 전환시킬 수 있는 소공장의 여자재봉사들은 없었다. 그들의 작은 규모와 제한된 자본으로 인하여, 비록 집단적으로는 시장의 절박성을 만족시킬 수 있을지 모르지만, 대부분의 장인들은 오로지 가장 온건한 서비스만을 제공할 수 있을 뿐이었다. 그 결과, 여전히 많은 비율의 장인들이 주문 부족으로 연간 한두 달을 놀면서 보내는 것이다(ERVET, 1983, p.75).

2) 사회적 유연성

장인적 니트웨어 기업들은 가족 노동, 낮은 비용, 특별히 긴 노동시간, 그리고 그리 비용이 들지 않는 노동법 등에 과도하게 의존한다는 점이 특징이다. 이러한 이점들 중 어떤 것들은 가정과 작업장의 빈번한 병행(juxtapositions)에 의존한다. 니트웨어 장인들의 75% 이상이 차고나 혹은 그들의 집 일층에 작업장이 위치해 있다(ERVET, 1983, p.22). 모데나 지방의 풍경을 이루고 있는 대부분의 장인 마을은 거주 지역과 산업 지역이 혼재되어 있다. 그리하여 지대를 지불하는 장인들은 거의 존재하지 않는다. 그리고 작업장을 위한 특별히 저렴한 이율의 대출 역시 그들의 건물 비용을 보조하고 있다. 생산과 재생산 영역의 공간적인 통합 역시 장인들로 하여금 가족 구성원, 특히 여성과 퇴직자들의 일상적인 노동에 의존하게끔 한다. 에밀리아 로마냐 지방의 이탈리아인들은 대가족제의 경우가 현저하게 높다. 4,500개 가구에 대한 무작위적 조사에 따르면, 기혼 아들의 26%에서 32%가 적어도 한 명의 부모와 함께 한 집에서 살고 있다(Barbagli et al., 1986, p.18). 거주지와 작업장의 근접성과 함께 가족 구성원들의 보조는 장인들의 장시간 노동의 부담을 경감시킨다.

3) 법적 유인책들

임금, 사회보장 비용, 해고 보호, 그리고 질병 수당에서의 차이로 인하여, 장인적 기업들은 산업 기업들보다 낮은 노동비용을 갖고 있다. 모데나 지방의 장인 노동자와 산업 노동자의 임금은 비록 몇몇 대기업들이 10%만큼 더 지불하기는 하지만 거의 동등하다. 그러나 장인 노동자들은 시간의 노동, 주말 노동 그리고 야간작업에 대해서 덜 받으며, 만약 질병으로 인하여 결근하였을 경우에 산업 노동자들이 그들의 첫째 날부터의 임금의 100%를 수령받는 것과는 달리, 장인 노동자들은 오로지 넷째 날부터만 보상받는다. 또한 장인 노동자들은 오로지 한 달치의 퇴직수당만으로 즉각 해고당할 수도 있다. 반면에 산업 노동자들은 해고시에 보다 비용이 많이 들고 시간 낭비적이다. 산업 노동자들은 또한 공공연한 해고를 당하는 경향이 덜하다. 왜냐하면 일시적으로 해고당했을 때 봉급의 거의 80%를 특별한 보험기금으로 지급하기 때문이다. 이들 수당들은 장인적 노동자들에게는 지급되지 않는다. 게다가, 베네통(Benetton)의 연구에 따르면,²⁸⁾ 그들의 노동자들과 함께 일하는 소기업의 소유주들은 대기업의 생산성보다 10% 높은 생산성을 유발하면서도 그들의 노동자들을 긴밀하게 감독할 수 있다. 모데나의 경우, 니트웨어 부문에 종사하는 장인적 기업들의 약 30%의 노조율은 산업 기업들의 노조율의 절반에 이르는 수치이다.

4) 자영업과 가족 노동에 대한 선호

일련의 사회보장법들은 장인들로 하여금 그들 자신과 가족 노동에 의존함으로써 임노동의 사용을 최소화하도록 장려하고 있다. 장인들은 연금수당에 대하여, 종업원의 7.5%의 보험료를 상회하는 종업원의 총임금의 26.39%를 과세한다. 그러나 장인들 자신들은 오로지 연간 130만 리라에다 명기된 소득의 4.5%를 과세한다. 그들의 수당 역시 좀더 낮다. 즉 마지막 달 소득의 60%에서 80%를 받는 종업원들과는 대조적으로 벌어들이는 소득에 상관없이 일률적으로 매월 45만 리라이다. 장인들은 종업원들의 건강, 질병, 그리고 출산보험을 위하여 14.1%의 인두세를 부담하지만, 그들 자신을 위해서는 겨우 6.5%만을 지불한다. 비록 장인들이 질병으로 인하여 손실된 소득에 대해서는 보험처리가 안되지만, 그들의 출산수당은 종업원들의 출산수당과 동등하다. 소득에 기초한 장인의 인두세의 부담금은 이탈리아 자영업자들에 의한 광범위하고 실질적인 소득의 축소 보고를 통해서 상당히 감소되었다. 이러한 요인은, 왜 공장 노동자들이 이탈리아의 내부 조세 자료에 따라 세 번째로 높은 임금을 받는 직업 범주에 속하는가를 설명해 준다. 예를 들어 모데나의 경우, 전형적인 니트웨어 노동자들은 1987년에 약 12,310달러를 벌어들였다. 반면에 같은 시기에 제조업 부문에 종사하는 모데나의 장인들은 평균 겨우 9,846달러의 소득을 벌어들였던 것이다.

장인적 기업에 고용되어 있는 가족 구성원들은 사회보장과 보건보험 규제에 따라 장인들과 같이 취급된다. 그 법률은 개별적인 기업으로 조직되어 있는 니트웨어 기업에 고용되어 있는 76%의 가족 구성원들(ISTAT, 1985, p.6)은 종업원이 아니라 기업의 이윤을 분담할 권리를 가진 파트너로 가정하고 있다. 통계 자료에 따르면, 가족은 전체 산업 직원의 7%를 구성하고 있다고 한다(ISTAT, 1985, p.48). 실제로 그 비율은 훨씬 더 높지만, 정부 통계는 2차적인 직업을 갖고 있거나, 퇴직했거나, 혹은 그들의 돈벌이 활동을 숨길 만한 다른 이유를 가진 가족 노동자들은 배제하고 있다. 그럼에도 불구하고, 공식 통계에 따르면 고용주와 가족 노동은 여전히 니트웨어 산업 부문에 취업하고 있는 전체 종업원의 39%에 달한다고 한다.

시장수요의 성격 역시 장인들에게 임노동보다는 가족 노동을 선호하도록 하는 동기로 작용한다. 패션레이디 부문의 성장과 그것의 타이트한 생산스케줄에 의해 한층 격렬해진 의류 산업의 고도의 주기적인 성격은 그 해의 어떤 기간 동안에 극도로 심하거나 때로는 무계획적인 노동 부하를 수반한다. 위에서 말한 것처럼, 공장에서의 장시간 노동은 장인들에게 흔하지만 재정적이고 사회적인 이유들이 종업원들의 과잉 노동을 제한한다. 전국 장인 노동계약에 따르면 28%의 추징금(surcharge)이 과잉노동의 첫번째 네 시간에 적용되고, 35%는 그 이상의 추가적인 과잉 노동에 적용된다고 한다. 그러나 실제로, 과잉 노동은 전통적으로 장부상으로만 지불된다. 왜냐하면, 종업원들은 보다 높은 납세자 계층에 속하지 않기를 원하고 있으며, 고용주들 또한 40%의 인두세를 회피하기를 원하고 있기 때문이다. 그러나 인두세의 부담을 지고 있지 않더라도, 고용주들은 무제한적인 과잉 노동에 대하여 지불할 능력이 없다. 왜냐하면 예고되지 않은 임금비용은 총소득으로 부터 환원될 수 없기 때문이다. 과잉 노동에 대한 보다 커다란 장애물은 대체로 광범위하고 계획에 없던 과잉 노동을 할 수 없는 주로 여성노동력이다. 왜냐하면 가족의 의무 때문이다. 이러한 이유들로 인하여 밤늦게까지, 심지어는 토요일과 일요일에도 기꺼이 일하고자 하는 장인과 그들의 가족들은 가끔 완전하게 임노동에 의존하는 장인들보다 갑작스런 주문을 재빨리 만족시킬 수 있는 능력이 더 크다.

5) 가내노동자

대다수가 장인들에게 고용되어 있는 가내노동자들(homeworkers)은 본질적인 유연성의 다른 한 축을 구성하고 있다. 장인들을 가내노동자로부터 분리시키는 구조적인 차이점은 때때로 매매보호하다. 장인과 가내노동자 양자 모두는 어떤 완제품을 생산하지도 판매하지도 못하는 협소한 노동 분화를 통해서 제조업자들의 원료를 변환시킨다. 이들은 의류의 디자인, 색상, 형태, 그리고 구성에 관하여 제조업자들의 엄격한 지시를 따라야만 한다. 양자는 전적으로 성과급(piece rates)에 의존하며, 대체로 생산수단을 소유하고 있다. 양자는 대개 가내노동자의 약 100% 그리고 장인의 약 69%를 차지하는 여성과 함께 가정에서 일한다(ISTAT, 1985, P.48)

1970년대 초반까지 이들의 범주를 합법적으로 구별하고자 했던 표준적인 틀은 거의 효과를 발휘하지 못하였다. 왜냐하면 양자는 세금이나 사회보장금을 지불하지 않는 2차 경제에서 작동하였기 때문이다. 이탈리아가 생산자들에게 모든 상품과 서비스에 대해 부가가치세(VAT)를 납부해야 할 의무(소득세 목적을 위해 고안된 조치들도 마찬가지이다)를 강요했던 1973년 이후에서야 겨우 이러한 상황이 변화하기 시작했다. 비록 부가가치세 납부의 광범위한 남용이 계속해서 존재하였지만, 그럼에도 불구하고 그 법은 하청업자들로 하여금 사업체로 등록하게 만들었다. 마찬가지로 행동할 경제적 동기를 거의 갖지 못했던 가내노동자들 역시 같은 해의 보다 효과적인 가내노동자법으로부터 혜택을 받았다.

장인법이 가내노동자와 유사한 국내 노동자들로 하여금 장인으로 등록하도록 허용했던 것은 사회계급을 정의하고 창출함에 있어서 국가의 결정적인 역할을 강조하고 있다. 그 법률은 다른 노동 범주에 대한 그들의 관계 속에서 가장 명확하게 양자의 범주를 구별하고 있다. 가내노동자들은 임노동을 고용할 수 없으며, 그들이 가족구성원으로부터 받는 어떠한 도움도 부양가족에 한정되어야만 했고, 주변적인 중요성을 가져야만 했다. 고용주는 다른 종업원에 대해서와 같이 가내노동자들에게도 동일한 인두세를 지불해야 한다. 이러한 비율이 하루 최저임금인 31,376리라(24달러)에 기반하고 있기 때문에, 가내노동자들은 적어도 그만큼 벌어들여만 한다. 만약 그렇지 않으면, 고용주에 대한 상대적인 인두세 부담은 훨씬 상승한다. 이러한 요소는 가내노동자들로 하여금 그들의 자신의 사회보험 비용을 지불하는 하청업자 장인들보다 덜 유연한 노동의 원천이 되게 한다. 비록 종업원을 고용하지 않는 장인들이 공장종업원만큼 항상 벌어들인다 할지라도- 그리고 대부분이

두세 배 정도 많이 벌어들인다 할지라도, 등록된 가내노동자들은 대체로 공장노동자들보다 3분의 1 정도 덜 벌어들인다. 그러나 몇몇 고도로 숙련된 가내노동자들은 종업원들보다 상당히 많이 벌어들이기도 한다(Malagoli and Mengoli, 1979).

장인으로 등록된다는 것은 장인의 특권을 받을 수 있는 자격과 가내노동자와 장인을 차별화시키는 것 양자를 의미한다. 그러한 법률하에서 지역장인위원회(CPA)는 장인에 등록될 수 있는 자격 기준들을 관리한다. 모데나의 경우, CPA는 전국장인연맹(CNA)에 의해 통제되는데, 그것은 이탈리아 공산당과는 밀접하게, 그리고 좀더 완만하게는 사회당과 관계를 맺고 있다. 다른 장인 조직들, 노동조합, 그리고 공무원들 역시 CPA에서 대표된다. 비록 법원이 장인은 평균 노동자의 임금보다 상당히 많은 총수입을 향유해야 한다고 결정하고 있지만, 가내노동자들과 유사하게 보이는 지원자들을 선별해 내기 위해 모데나의 CPA가 마련한 유일한 명확한 기준은, 그들이 그들의 기계를 소유하고 있어야 한다는 것이다. 대체로, 장인적 지위에 관한 개념은 정치적인 것이다. 노동조합들은 대부분의 장인들이 실제로 가내노동자들이며, 그들이 장인 등록의 진입장벽을 높이고자 한다고 믿고 있다. 그러나 장인 조직들은 만약 노동조합들이 모호한 자격을 갖춘 사람들을 CPA에 등록하지 않도록 설득한다면, 1970년대 초에 모데나의 CNA에서 발생했던 것처럼, 덜 엄격한 기준을 가진 조직에다 잠재적인 구성원들을 잃어버릴 수 있는 위험조차도 무릅쓰려고 한다. 그러나 CNA는 계속해서 그들이 그들의 사업활동을 시작하기 전에 적어도 두 명 이상의 고객을 가지고 있는 장인들을 추천한다.

지난 몇 년 동안 가내노동자들이 장인으로 등록하는 데 있어서 실질적인 방해물이 되었던 것은 노동과 보건에 관하여 모데나 지방 당국이 취한 향상된 강압조치들과 결합된 장인들의 사회보장분담금 비용의 증가였다. 좀더 경직적인 세금조치들 역시 소기업의 비용을 증가시켰다. 사실, 1985년의 중요한 세계개혁을 통해서 즉각 나타났던 것은 개별기업들로 조직된 니트웨어 부문의 장인 기업 수의 감소였다. 비록 이들 중 몇몇은 파트너십으로 다시 부상하였지만, 다른 기업들은 지하경제로 편입하였다. 왜냐하면 등록된 가내노동자들의 수는 여전히 본질적으로 일정하였기 때문이다.

기업가로서의 장인들과 종업원으로서의 가내노동자들간의 합법적인 구별은 중요한 조직적 효과를 갖는다. 비록 한 명의 장인이 되는 데 필요한 자본액이 가내노동자의 그것보다 크지 않다 하더라도, 공장과 설비에 들어가는 92,000달러에 상당하는(국가가 보조하는) 장인 대출로 장인들은 그들의 생산능력을 발전시킬 수 있었다. 의류를 검사하고, 완성하고, 포장하는 장인들은 가정 내의 작업장을 만드는 데 그저 3,000달러 정도가 필요하였지만, 의류를 공정하는 가내노동자들은 1,500~4,500달러가 필요하였다. 한편, 30년 전부터 소규모 전동직기(Davolio, 1981-2)를 작동시켜 왔던 대부분의 가내노동자들은 거의 직기 작업으로부터 물러났으며, 보다 생산적이고 값비싼 새로운 직기를 구입할 형편도 못 되었다.

기업가의 지위를 살펴보아도 장인들이 가내노동자들보다는 더 장시간 노동을 위임받고 또 노동할 의무도 갖고 있음을 보여준다. 니트웨어 산업에 종사하는 장인들의 75% 이상이 자영업자가 되려는, 혹은 그들의 소득을 증가시키려는 어떤 욕구 속에서 그들의 직업을 선택했다(ERVET, 1983, P.28). 한편, 가내노동자들은 풀타임 고용으로부터 그들을 배제시킨 가족부양 책임으로 인해 그들에게 강요된 직업 선택을 하였다(Commune di Modena, 1978). 그리하여, 대체로 장인들은 니트웨어를 이곳저곳의 공장으로 수송하지만 가내노동자들은 그렇지 못하다. 이러한 조직적 차이는, 비록 장인들의 노동비용이 가내노동자들의 노동비용보다 약간 비싸다 하더라도 대체로 제조업자들로서 하여금 최고의 생산 책임을 갖추고 있는 장인과 협력하도록 만든다. 두 집단간의 임금수준을 평등화시키기 위해 마련된 가내노동자법의 핵심적인 목표는 결코 수행되지 않았다. CNA 장인들 중 니트웨어 산업에 종사하는 가내노동자들의 79%는 조립공장에 고용되어 있으며, 이것은 그 생산 단계에 종사하는 모든 종업원의 40%를 차지하고 있다. 그들은 대체로 미싱 머신을 사용하여 칼라(collars), 소매, 그리고 허리띠를 만들거나, 조립공장 내에서 작업 흐름을 방해하지 않는 다른 최종 생산 단계를 수행한다. 그러나 옷감이 작업장에서 재단되면, 전체 의류를 조립하기 위하여 가내노동자들에 의존하는 기업들이 존재한다. 여기서도 역시 대체로 엄격한 노동 분화가 존재한다. 각각의 가내노동자들은 고용주가 연속적인 공정 단계를 위하여 다음 가내노동자들에게 의류를 할당하기 전에 오로지 한두 개의 이름새만을 길게 된다.

바. 하청과 불법 가내노동자

1) 하청 실패

하청 전략은 이제 심지어는 하청업자·장인들 자신들에 의해서조차 적용되게 되었다. 1982년의 산업 조사에 따르면, 장인들의 28%가 다른 장인들에게 하청을 주었다는 것을 알 수 있다. 이는 1975년의 16%에서 상승한 것이다(ERVET, 1983, PP. 60~63). 비록 다른 장인들에게 비용을 떠넘기는 것을 금지했던 1985년 법률이 그것의 증가세를 둔화시키기는 했지만 그 이후로 하청은 확실하게 증가하였다.

장인들에 의한 하청은 대체로 두 형태로 취해진다. 하나는, 운송비용을 줄이고자 하는 제조업자들이 몇가지 상이한 생산 단계의 조직을 장인들한테 위임하기 때문에 장인들은 하청에 참가한다. 따라서, 하나의 프레스 기업을 갖고 있는 장인은 의류를 염색하고 그것에 단추를 다는 책임을 할당할 수도 있다. 여기서 장인은 제조업자와 마찬가지로, 특화에 의해 하청을 주고 있는 것이다. 그러나 다른 예를 들어보면, 장인들은 소프트웨어 산업의 독특한 특성에 의해 발생하는 유연성을 개발할 수 있는 능력에 따라서 하청을 준다. 이 경우, 장인은 그 임무를 스스로 수행하기 위한 생산설비들을 소유하지만, 보다 수익맞는 생산 측면을 위하여 기존의 조직 구조를 개발하는 것을 선호한다. 반면에 덜 수익맞는 임무는 훨씬 규모가 작은 하청업자들에게 하도급한다. 이러한 전략도 역시 만약 그들 자신의 계약자들이 생산을 삭감할 경우 외부환경적 충격을 줄이기 위한 것이다.

장인들은 그들 자신의 조직 구조를 보존하기 위해 하청된 생산을 재흡수할 수도 있다. 그러나 선대제 시스템 내에서 그들 자신의 안정성을 증가시킴으로써 그들은 다른 장인 기업들을 위하여 그것을 감소시킨다. 사실, 하청을 주고 있는 몇몇 장인들은 단 하나의 생산자에 의존하기보다는 오히려 몇몇 소규모 장인들에게 그들의 주문을 분할시켜 버림으로써 가족이 운영하는 기업들로 하여금 종업원을 고용하지 못하게 하고자 한다. 그들은, 만약 생산량이 갑작스럽게 떨어지면, 종업원의 높은 고용 비용이 하청업자들을 강요하여 그들의 가격을 높게 할 것이라는 것을 두려워하고 있다.

그들의 작업을 다른 장인들에게 하청을 주기 위해 모든 종업원을 해고시킴으로써 이윤을 증가시키려는 장인들은 법적·조직적 장애물로 나타난다. 법적으로는 하나의 장인 기업은 생산에 참가해야만 한다. 오로지 제조업자와 하청업자간의 작업 중재에만 한정되는 기업활동은 금지된다. 조직적으로는 거대한 투자나 커다란 숙련이 요구되지 않은 노동을 하청하는 장인들은 결국 제조업자를 직접적으로 취급하는 그들 자신의 하청업자들을 발견하게 될 것이다. 비록 제조업자들이 하청업자가 재고용된다는 것을 알고 있지만, 생산구조의 소유 또한 장인들이 합법적으로 그리고 급속하게 거대한 주문을 만족시킬 수 있다는 것을 제조업자들에게 확신시키는 데 필수적인 것이다. 어떤 의미에서 공장은 생산중심지와 똑같이 중요한 상품 진열장이 되어 버렸다. 결국, 심지어는 소프트웨어 산업 부문에서조차도 철저한 효율성이 몇가지 중앙화를 요구하게 된다. 예를 들어, 만약 프레스 기공들이 의류의 상표 딱지를 깎기 위해 하청업자들을 고용한다면 그들은 실질적인 비용을 절약할 수 있을 것이다. 그러나 딱지붙이는 의류상품 유통의 붕괴 위험은 프레스 기업으로 되돌아오는데, 그것은 중요한 프레스 작업을 방해할 수 있으며, 그러한 전략을 배제시키게 한다.

2) 불법적인 가내노동자들

등록된 가내노동자들과 더불어 많은 미등록된 가내노동자들도 항상 존재해 왔는데, 그들은 그들의 고용주들과 함께 모든 사회보장분담금과 세금을 면제받는다. 그들의 정확한 수는 알려져 있지 않지만, 그들의 수는 등록된 가내노동자들을 초과할 것이다. 특히 노동조합이 힘이 없거나 조직되지 않아 미등록된 가내노동자들을 단속하기 위해 지역당국에 압력을 가할 능력이 없는 남부 이탈리아와 베네토 지방의 경우 특히 그 수가 많으며, 거기서는 높은 실업이 대규모의 가내노동자를 창출하고 있다.²⁹⁾ 모데나의 경우, 불법적인 가내노동자들은 감소해 왔으며, 지금은 오히려 얼마 되지 않는다. 1971년과 1977년의 모데나의 시 중심부에 있는 모든 가내노동자들의 집단에 대해 조사를 시도했던 두 개의 연구는 가내노동자들의 수가 현저히 감소하였다는 것을 보여주고 있다. 보다 중요한 것은 중간연령의 급격한 증가인데(Commune di Modena, 1978, PP. 17~27), 이는 높은 임금과 3.8%의 실업 수준을 기록한 모데나 경제의 타이트한 노동시장 상황의 결과일 수 있으며, 전국 평균인 11.9%와는 급격한 대조를 이루고 있다. 미등록된 가내노동자들에게 과도하게 의존하고 있는 고용주들은 이제 덜 번영된 주변지역에서 그들을 찾아야만 한다.³⁰⁾

1979년 이후 모데나에서의 세법의 보다 효과적인 적용은 미등록된 가내노동자들에게 의존하는 장인들을 더욱 곤란하게 만들었다. 이 세법은 국세청 소속 경찰이 규칙적으로 상업용 트럭을 멈추어

세워서 확인하는 광범위한 로드블록(road blocks)에 의해 강화되었던 것이다. 즉 상품을 공공 도로로 운송하는 어느 누구도 그 이 세금 코드와 목적지, 그리고 선적해 있는 상품의 수와 종류가 적혀 있는 화물운송장(waybill)을 가지고 다닐 것을 요구받았다. 비록 수많은 숙임수들이 이러한 조치의 효율성을 경감시켰지만, 모데나에서 세금망을 완벽하게 피한다는 것은 더 이상 불가능하였다. 게다가, 미등록 가내노동자들에 의존하는 고용주들은 소득세에서 그들의 비용을 공제한다는 것이 불가능하였다. 수출 시기에 모든 공식적인 송장(invoices)을 만들어야만 하는 수출지향적 기업들 역시 세금을 면할 기회를 거의 갖지 못한다.

그럼에도 불구하고, 니트웨어 산업 부문에 있어서 불법적인 가내노동은 퇴직자 그리고 추가 소득을 국가로부터 감출 필요가 있는 사람들을 계속적으로 유혹하였다. 이들 미등록 가내노동자들은 대체로 그들을 고용한 장인들의 주변에 살고 있으며, 국세청 소속 경찰을 피하기 위해 뒷길을 이용하거나 승용차를 이용한다. 몇몇 나이든 숙련노동자를 제외하고, 그들 중 대부분은 소매와 칼라, 자수 작업을 마무리하거나, 혹은 자동기계로 박음질한 자수 후면에 남아 있는 여분의 종이받침대를 잘라내는 작업을 하였다. 비록 미등록 가내노동자들이 종업원들의 3분의 1밖에 못 벌지만, 이러한 주변적이고 비기계화된 노동은 아주 속도가 느렸기 때문에, 고용주들은 그들이 인두세를 납부할 여력이 없다고 주장하였다(Comune di Modena, 1978, p. 70,72). 사실, 미등록된 가내노동자들을 고용하고 있는 고용주들이 좀더 수익있는 작업 형태를 위하여 등록된 가내노동자들도 고용하는 것은 상당히 정상적인 것이다.

사. 결론

니트웨어 생산이 갖고 있는 최소한의 규모의 경제, 불안정한 수요, 처리 효율성을 위한 제한된 기회, 그리고 자동화에 대한 상대적인 무감각 등은 공장으로 하여금 탈중앙화의 도전에 허약하게 만들었다. 기계엔지니어링 부문과 같은 특수화된 위치에 있는 부문이 아니라, 소규모 생산이 지배적인 조직 형태인 의류와 신발 산업에서도 마찬가지라고 말할 수 있다. 비록 선대제 양식의 적용이 항상생산의 기술적 특성에 의해서 한정될지라도, 고도로 탈중앙화되고 비관료화된 생산시스템에 대한 실질적인 조직적 장애물은 존재하지 않는다. 시장경제의 강화로 인하여 공장은 더 이상 생산자들의 규율을 유지하는데 필수적인 것이 되지 못한다. 게다가, 분산된 생산 단위에 대하여 공장 시스템이 갖고 있었던 조직적 이점도 대부분 중화되었다. 그것은 대체로 전후 기간의 조직화된 이탈리아 노동의 이익 때문이었다. 다소 엄격한 의미에서, 노동조합의 승리는 노동자들에게 기업가가 될 수 있는 여지를 증가시켰다.

이러한 접근을 통해 나타나고 있는 또 다른 현실은, 경제거래를 자극함에 있어서 비경제적 구조가 기능하는 결정적인 역할이다. 복잡하게 뒤얽힌 법적 구조는 이탈리아의 광범위한 장인들의 관계망의 형태와 분위기를 제공한다. 요컨대, 그것은 고용된 노동에 대한 가족 노동의 선호이며, 그것은 가정과 작업장의 통합이며, 그리고 그것은 자본과 노동 사이에 위치한 혼합적인 형태로 장인들을 설정하였다. 비록 선대제 양식이 가장 효율적인 경제교환 형태가 되었을지라도 그것의 조직적 존재는 그것이 구체화되는 특정한 사회정치적 시스템에 기인한다. 일단의 스위트숍(저임금으로 노동을 착취하는 착취 공장)에 둘러싸여 있는 거대한 제조업자들이 지배하고 있는 영국의 의류 산업과 비교 검토해보면 이 점이 명확해진다. 비록 효율적인 교환형태 역시 필요하겠지만, 경제활동과 조직구조는 비시장력에 의해 심층적으로 형성된다.³¹⁾

마지막으로, 공장과 비교할 때 선대제 생산양식이 사회적 진보를 표현하고 있는지의 여부를 문제 삼고 싶다. 노동자의 자율성을 희생시키면서 노동과정에 대한 점차 확장되는 경영통제를 해왔다는 측면에서 자본주의적 공장을 비판했던 노동과정 이론가들에게는³²⁾ 선대제야말로 자본주의적 생산이 임노동을 고용하지 않는 소기업들로 안전하게 결합될 수 있다는 것을 보여주고 있다. 이러한 발전은 19세기의 프랑스의 맥락에서 논의되었던 것처럼,³³⁾ 단순히 제조업자들에 대한 노동자의 또 다른 종속 형태로 간주되어서는 안된다. 수많은 고객을 위해서 일하고, 그들의 작업장과 기계를 소유하고 있는 장인들은 평균적인 고용주보다 좀더 많은 자율성과 자유를 갖고 있다. 독립적인 생산자들의 거대한 네트워크를 가지고 있는 선대제는 개인적인 선택을 감소시키는 거대하고 위계적이고 관료적인 조직에 대한 하나의 대안을 제공할 수 있다.

주석 1) Lazerson, H. Mark. "Subcontracting in the Modena Knitwear Industry". Industrial Districts and Inter-firm Co-Operation in Italy, ILO, 1992, edited by Pyke, Becattini, and Sengenberger.

주석 2) 예를 들면, 가령 모직물공업에서 직물선대업자가 우선 양모를 구입하여 방모(紡毛)→직포(織布)→축융(縮絨)→염색(染色)의 순으로 원료 및 반제품을 차례로 하청가공시키고 완성된 제품을 점검하여 각 생산자들에게 넘김으로써 상인은 선대인이 되어 상품의 전생산과정의 조직자가 된다.

주석 3) Berger, Suzanne. 1980. "Discontinuity in the politics of industrial society". in Berger, Suzanne(eds). *Dualism and Discontinuity in industrial Societies*. Cambridge. Cambridge University Press. Sabel, Charles. 1982. *Work and Politics: The Division of Labor in Industry*. New York, Cambridge University Press.

주석 4) Landes, David. 1969. *The Unbound Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present*. Cambridge. Cambridge University Press.

주석 5) Landes 같은 책, p. 60.

주석 6) Marglin, Stephen. 1976. "What do bosses do? the origins and functions of hierarchy in capitalist production", in Gorz, A.(ed.). *The Division of Labor: The Labor Process and Class Struggle Modern Capitalism*, Sussex, Harvester Press.

주석 7) Williamson Oliver. 1981. "The economics of organization: The transaction cost approach". in *American Journal of Sociology*. No. 87.

주석 8) Mariotti and Cainarca. 1986. "The evolution of transaction governance in the textile-clothing industry". in *Journal of Economic Behavior and Organization*, No. 7. p.352.

주석 9) Chandler, Alfred. 1977. *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge. Harvard University Press.

주석 10) Williamson, 1980. "The organization of work: A comparative institutional assessment", in *Journal of Economic Behavior and Organization*, No. 1. p.12.

주석 11) 기계 엔지니어링과 세라믹 산업 다음으로 그 지방의 세 번째로 큰 산업이다.

주석 12) Landes. 같은 저서. p.14.

주석 13) 같은 책.

주석 14) Lazerson, Mark. 1988. "Organizational growth of small firms: An outcome of markets and hierarchies?", in *American Sociological Review*, No.53. pp.330-342.

주석 15) Landes, 앞의 저서, pp.56-57.

주석 16) 존스는 노동자들의 횡령은 불충분한 임금과 고용주의 억압에 대한 반응이었다고 결론짓고 있다. Jones, 같은 책, pp.129-132.

주석 17) Williamson, 앞의 저서.

주석 18) 존스는 횡령으로 인한 손실이 그리 중요치 않은 생산비용에 해당한다고 주장하였다 (Jones, S.R.H. 1982. pp.117-137.)

대부분의 제조업자들은 사기(cheating)에 대한 예방책을 취한다. 이러한 조치들에도 불구하고 직공들은 여전히 얼마만큼의 털실들을 갖겠지만, 그 양이라는 것은 그리 대수롭지 않다. 그리고 니트웨어 노동자들은 대부분의 의류들을 제조업자들로부터 원가로 살 수 있다는 것 또한 기억해야 한다. 일반적으로, 제조업자들은 그들의 하청업자들에 대하여 비싸고 비용이 많이 드는 통제를 삼간다. 왜냐하면 장기간 형성되어 온 기존의 신뢰관계 때문이다.

주석 19) Chapman, S. D. 1967. *The Early Factory Masters-The Transition to the Factory System in the Midlands Textile Industry*, Newton Abbot, David & Charles. p.34

주석 20) 만약 하청업자들이 조그마한 실수에도 책임을 지거나 혹은 손상된 의류에 대해 높은 가격을 지불해야만 한다면, 그들은 다른 고객을 찾게 될 것이고, 그렇게 되면 품질과 효율적인 생산에 필수적인 장기적인 관계가 방해받게 될 것이다.

주석 21) Bursi. 앞의 저서.

주석 22) Jones, 1983. "Technology and the organization of work: A reply", in *Journal of Economic Behavior and Organization*, No.4. p.65.

주석 23) Williamson, 앞의 저서. 최근까지 공장들은 엄격한 노동 계획에 따라 조직된 완전한 노동 활용을 보장하기 위해 거대한 재고품들을 유지해 왔다.

주석 24) Williamson. 같은 책, p.559.

주석 25) Williamson 1990. 같은 책, p.23. 사실, 라조니크(Lazonick)에 따르면, 영국의 면화 산업의

- 쇠되는 과도한 탈중앙화에 기인할 수 있다고 보았는데, 그것은 새로운 외국생산자와 경쟁하는 데 필요한 값비싼 장비들을 제공할 능력이 있는 거대하게 통합된 생산자들을 박탈하였다는 것이다.
- Lazonick, Williamson. 1983. "Industrial organization and technological change: The decline of the British cotton industry", in *Business History Review*, No.57.
- 주석 26) Belussi, Fiorenza. 1987. *Benetton: Information Technology in Production and Distribution: A Case Study of the Innovative Potential of Traditional Sectors*, Sussex, University of Sussex Science Policy Research Unit, p.28.32.
- 주석 27) Sabel, 앞의 저서.
- 주석 28) Belussi, 앞의 저서, p.31.
- 주석 29) Fondazione Pietro Sevezo. 1986. *Homeworking in Italy*, Brussels, European Economic Community's Employment, Social Affairs and Education Commission.
- 주석 30) Solinas, Giovanni. 1982. "Labor market segmentation and workers' careers: The case of the Italian Knitwear industry", in *Cambridge Journal of Economics*. No.6.
- 주석 31) Robins, James, 1987. "Organizational economics: Notes on the use of transaction-cost theory in the study of organizations", in *Administrative Science Quarterly*, No.32, p.77.
- 주석 32) Clawson, Dan. 1980. *Bureaucracy and the labor process*, New York, Monthly Review Press. P.116.
- 주석 33) Amirzade, Ronald. 1986. "Reinterpreting capitalist industrialisation: A study of nineteenth century France", in *Work in France: Representations, Meaning, Organization and Practice*, Ithaca, Cornell University Press.

參考文獻

- 勞働基準調査會, 「日本の 勞働政策」, 勞働省編, 平成7年版.
- 伊藤欣士, 「地域雇用政策の新たなる展開」, 勞働省 職業安定局
- 勞働省職業安定局, 「新たな雇用構造の實現をめして」, 「産業雇用の高度化に関する基本指針」.
- A. Cooper. (1973). "Technical Entrepreneurship: What do we Know?", *R&D Management*, 3.
- Amirzade, Ronald. (1986). "Reinterpreting Capitalist Industrialisation: A Study of nineteenth-century France". in *Work in France: Representations, Meaning, Arganisation and Practice*. Ithaca, Cornell University Press.
- A. Shapiro. (1977). *The Role of Entrepreneurship in Economic Development*. U.S. Department of Commerce, Washington D.C.
- Bagnasco. 1977; Bagnasco and Pini. 1981; Bagnasco and Trigilia. 1984. 1985: Trigilia. 1981, 1986.
- Becattini. (1978). "The Development of Light Industry in Tuscany". in *Economic Notes*. No.2/3: Brusco, Ibid.
- Becattini, Giacomo.(1992) "The Marshallian Industrial District as a Socio-economic Notion". *Industrial Districts and Inter-Firm Co-operation in Italy*. (ILO), edited by Pyke, Becattini, and Sengenberger.
- Belussi, Fiorenza. (1987). *Benetton: Information Technology in Production and Distribution: A Case Study of the Innovative Potential of Traditional Sectors*. Sussex, University of Sussex Science Policy Research Unit. p.28.32
- Berger, Suzanne. (1980). "Discontinuity in the Politics of Industrial Society". in Berger, Suzanne(eds.): *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*. Cambridge, Cambridge University Press; Sabel,
- Charles. (1982). *Work and Politics: The Division of Labor in Industry*. New York, Cambridge University Press.

- Birch, D. L. (1987) *Job Creation in America*, Free Press, Macmillan, London.
- Brusco, Sebastiano (1992). 'The Idea of The Industrial District: Its Genesis', *Industrial Districts and Inter-Firm Cooperation in Italy*, (ILO), edited by Pyke, Becattini, and Sengenberger.
- Chandler, Alfred. (1977). *The visible hand: The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, Harvard University Press.
- Chapman, S.D. (1967). *The Early Factory Masters - The Transition to the Factory System in the Midlands Textile Industry*, Newton Abbot, David & Charles. p.34
- Clawson, Dan. (1980). *Bureaucracy and the Labor Process*, New York, Monthly Review Press. p.116.
- Birch, D. (1987). *Job Creation in America-How our Smallest Companies Put the most People to Work*, Free Press, Macmillan, London.
- D. Storey and S. Johnson. (1987). *Job Generation and Labour Market Change*, Macmillan, London.
- E. Penrose. (1959). *The Theory of the Growth of the Firm*, Basil Blackwell, Oxford, 2nd edition 1980.
- F. Knight. (1940). *Risk, Uncertainty and Profit*, Houghton Mifflin, Boston.
- Fondazione Pietro Sevezo. (1986). *Homeworking in Italy*, Brussels, European Economic Community's Employment, Social Affairs and Education Commission.
- Grubb, W. Norton, McDonnell, M. Lorraine *Local Systems of Vocational Education and Job Training: Diversity, Interdependence, and Effectiveness*, National Center for Research in Vocational Education, University of California, Berkeley.
- Jones. (1983). "Technology and the Organization of Work: A Reply", in *Journal of Economic Behavior and Organization*, No.4. p.65.
- J. Schumpeter. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Row, New York.
- Landes, David. (1969). *The Unbound Prometheus: Technological Change and*

- Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lazerson, H. Mark. (1992). "Subcontracting in the Modena Knitwear Industry", *Industrial Districts and Inter-Firm Co-operation in Italy*, ILO, edited by Pyke, Becattini, and Sengenberger. .
- _____ (1988). "Organizational Growth of Small Firms: An Outcome of Markets and Hierarchies?", in *American Sociological Review*, No.53, pp.330~342.
- LO. Regional policy committee. *Policy for Regional Development in the 90s*, Sweden.
- Marglin, Stephen. (1976). "What do Bosses do? the Origins and Functions of Hierarchy in Capitalist Production", in Gorz. A.(ed.): *The Division of Labor: The Labor Process and Class Struggle Modern Capitalism*, Sussex, Harvester Press.
- Mariotti and Cainarca. (1986). "The Evolution of Trans Action Governance in The Textile-Clothing Industry", in *Journal of Economic Behavior and Organization*, No. 7, p.352.
- OECD. (1995) *Local Responses to Industrial Restructuring in Austria*,
- OECD. (1995) "Partnerships: The Key to Job Creation". Local Initiatives for Employment Creation.
- OECD. (1995) "Reviews of Rural Policy Switzerland, Territorial Development Service Rural Development Programme",
- OECD. (1987) *Structural Adjustment and Economic Performance*, Paris, p.16, 34.
- OECD. (1992) *Technology and the Economy*, Chap.10, Paris.
- OECD. (1992) *Regional Development Problems and Policies in Poland*, Centre for Co-operation with European Economies in Transition. Paris.
- OECD. (1993) "Regional Industrial Restructuring: Report on the Maastricht Seminar." by M.Quevit. *Working Party on Regional Development Policies*. Paris.

- OECD, (1990) "Implementing Change: Entrepreneurship and Local Initiative",
- OECD. (1987a). *New Roles of Cities and Towns*, ILE, Paris.
- OECD, (1993) "Territorial Development and Structural Change : A New Perspective on Adjustment and Reform", Paris.
- P. Drucker. (1985). *Innovation and Entrepreneurship-Practice and Principles*, Heinemann, London.
- Pyke, F. (1992), Becattini,G. and Sengenberger,W., *Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy*, International Institutes For Labour Studies, Geneva.
- Pyke, Frank, "Comparing Small and Large Firms in Europe: Prospects for Incomes and Working Conditions", International Labor Organisation Switzerland.
- Robins, James, (1987). "Organizational Economics: Notes on the Use of Transaction-cost Theory in the Study of organizations", in *Administrative Science Quarterly*, No.32, p.77.
- Robins, Kevin and Amin, Ash, "Industrial Districs and Regional Development: Limits and Possibilities", *Industrial Districts and Inter-Firm Co-operation in Italy*, ILO,1992, edited by Pyke, Becattini, and Sengenberger.
- R. Reich. (1987). "Entrepreneurship Reconsidered: Team as a Hero?" *Harvard Business Review*.
- Sabel, C. (1982). *Work and Politics*, Cambridge(Mass.), Cambridge University Press.
- Sforzi, Farbio, (1992) "The Quantitative Importance of Marshallian Industrial Districs in The Italian Economy", *Industrial Districts and Inter-Firm Co-operation in Italy*, ILO, edited by Pyke, Becattini, and Sengenberger.
- Solinas, Giovanni. (1982). "Labor Market Segmentation and Workers' Careers: The Case of The Italian Knitwear Industry", in *Cambridge Journal of Economics*, No.6.
- Storper, Michael and Allen J. Scott, (1992) "Pathways to Industrialization and Regional Development".
- Williamson, Oliver. (1981). "The economics of organization: The transaction cost approach", in *American Journal of Sociology*, No.87.
- Williamson, (1980). "The organization of work: A comparative institutional assessment", in *Jornal of Economics Behavior and Organization*, No.1, p.12