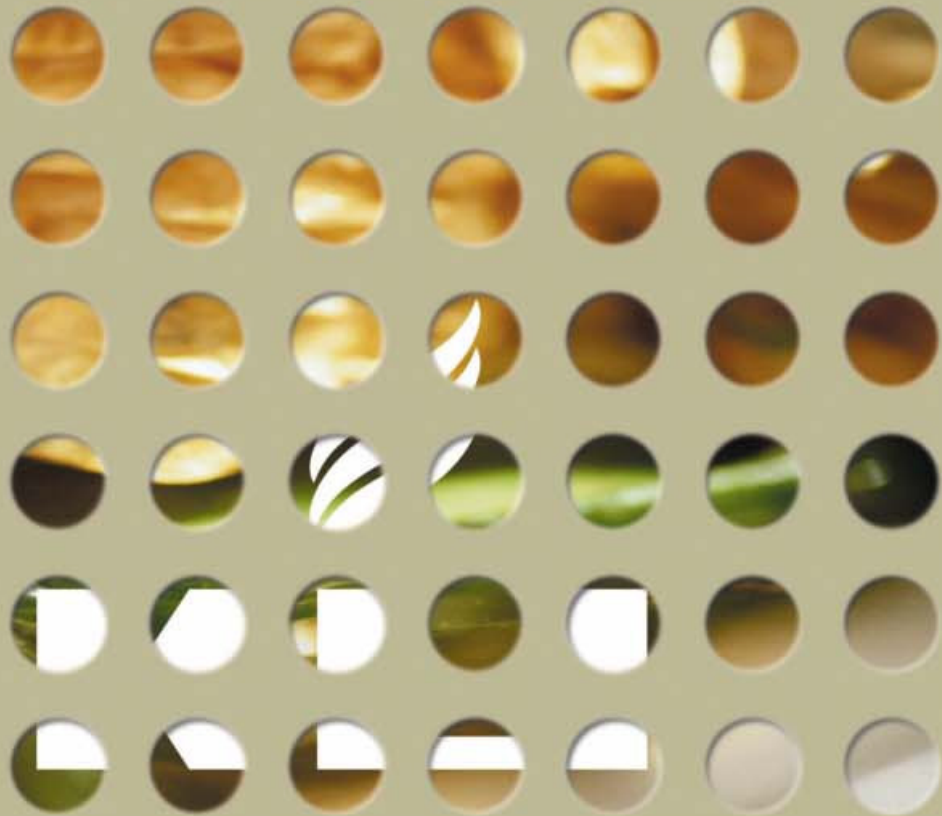


# 지역노동시장연구(Ⅳ)

-모범적 지역협의체 안착을 위한 제도화 방안 연구-

WWW.kli.re.kr

정인수



# 지역노동시장연구 (IV)

- 모범적 지역협의체 안착을 위한 제도화 방안 연구 -

정인수



# 목 차

요 약 .....	i
I. 머리말 .....	1
II. 지역협의체의 개념과 역할 .....	5
1. 지역파트너십의 개념 발전 .....	5
2. 지역파트너십과 목적에 의한 관리 .....	6
3. 지역파트너십과 책임 .....	7
4. 지역파트너십의 공통요소와 두 가지 선진국 사례 평가 .....	8
5. 지역거버넌스의 구조적 자산으로서의 역할 .....	9
III. 아일랜드의 지역협의체 형성과 사례 .....	11
1. 지역협의체 형성과 특징 .....	11
2. Cork City 지역협의체(City Development Board: CDB) 사례 .....	18
3. 소결 .....	24
IV. 덴마크 사례 .....	26
1. 덴마크의 노동시장정책의 특징 .....	26
2. 주단위노동시장협의회(RARs)의 설립 및 역할 .....	28
3. Storstrøm 카운티 사례 .....	32
4. 소결 .....	48

V. 미국 사례 .....	50
1. 두 가지 방식의 지역협의체 공존 .....	50
2. 노동조합 주도의 지역협의체 형성과 특징 .....	51
3. 미국의 지역협의체 사례 .....	59
4. 소결 .....	70
VI. 정책 과제 .....	71
1. 정책 과제 .....	71
2. 논의 과제 .....	75
참고문헌 .....	77

## 표 목 차

<표 IV-1> 주단위노동시장협의회 구성 .....	32
<표 V-1> 협의회 종류별 특징 .....	55

## 그림목차

[그림 III- 1] 아일랜드 CDB(City Development Board) 업무 개략 .....	21
[그림 VI-1] 덴마크의 공공 고용 관련 기관 및 노동시장협의회 (1994~2006년) .....	31
[그림 V-1] 미국에서의 두 가지 방식의 지역협의회 .....	51
[그림 VI-1] 한국의 지역노사정협의회 개선 방안 .....	71



## 요 약

### ○ 선진국 지역협의체 특징

- 목적: 지역의 고용창출·노동시장 활성화
- 구성: 지역 노사정 + NGO

### ○ 대표적 사례 구분(OECD-LEED 및 여타 논문 분석 결과)

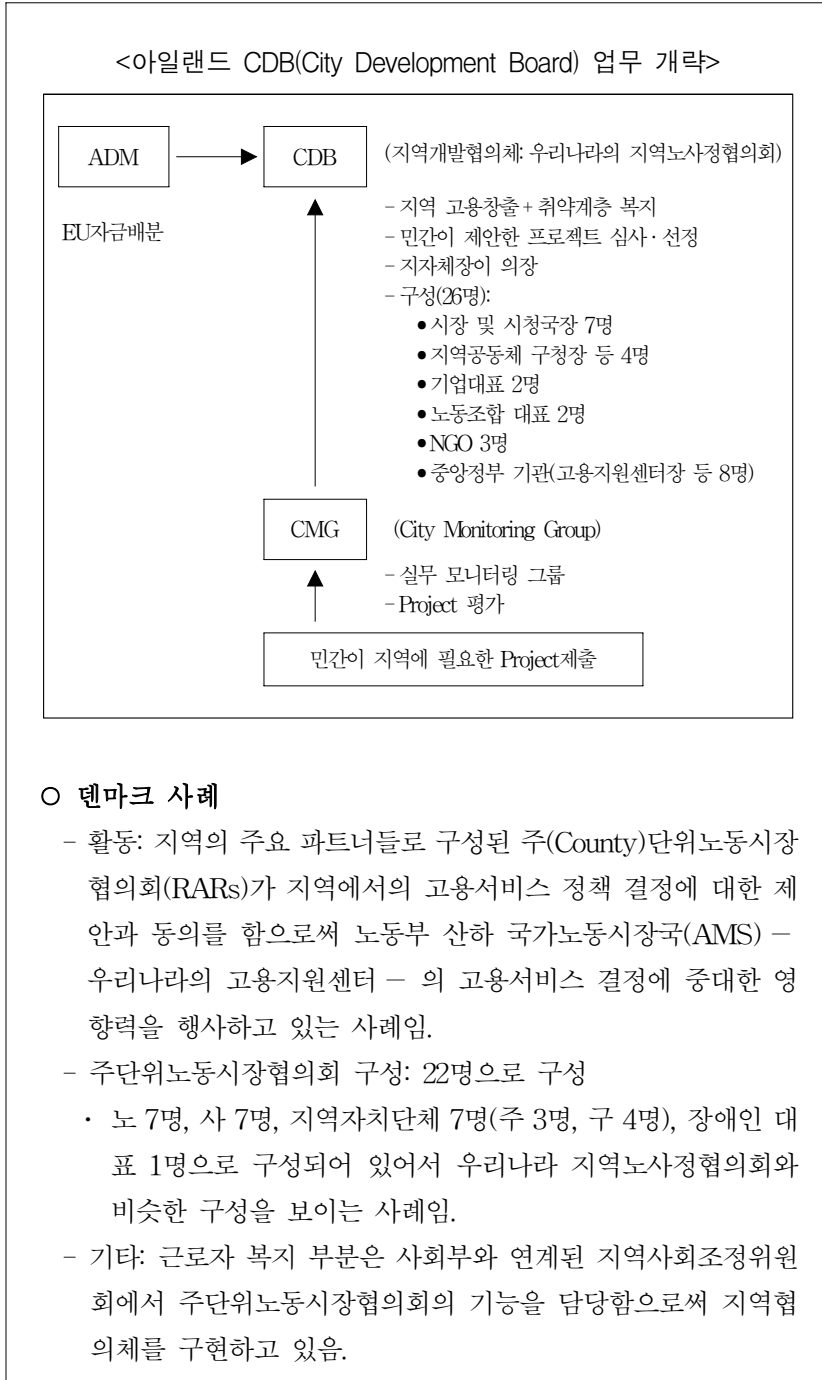
1. 이탈리아 및 아일랜드 사례: 지역노사정협의체 사례
2. 덴마크 사례: 노동부 고용지원센터 중심의 지역노동시장협의체 사례
3. 미국 사례: 덴마크 사례 + 민간(노사) 주도 지역별·업종별 협의체 사례

### ○ 이탈리아 및 아일랜드 사례

- 재원: EU(European Fund)
- 활동: 지방자치단체 주도의 지역협의체가 우리나라의 지역노사정협의회처럼 구성되어 프로젝트를 심사하고 민간에 이를 위탁경영하게 하는 체제로 운영되고 있음.
- 이탈리아: 주로 남부 이탈리아 지방의 경제개발에 치중하고 있음.
- 아일랜드: 전국 시 단위 지역협의체(City Development Board)에서 취약계층의 일자리 창출과 복지증진을 주된 업무 대상으로 하고 있기 때문에 지역에서 필요로 하는 직업훈련과 고용서비스 강화가 아주 중요하며 따라서 노동부 산하의 지역고용지원센터장이 지역협의체에서 중요한 역할을 담당함.



ii 지역노동시장연구 IV

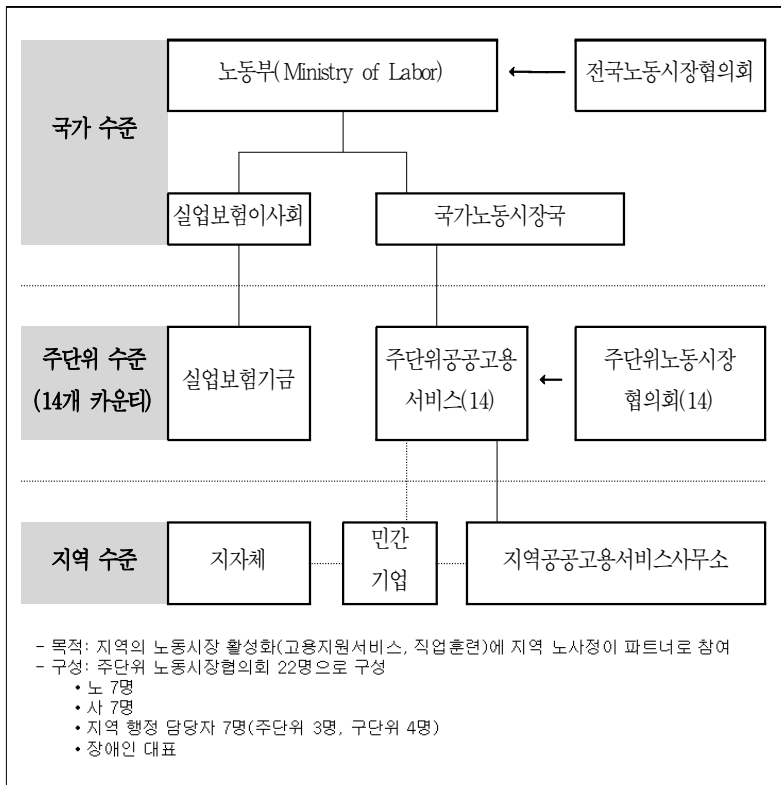


○ 덴마크 사례

- 활동: 지역의 주요 파트너들로 구성된 주(County)단위노동시장협의회(RARs)가 지역에서의 고용서비스 정책 결정에 대한 제안과 동의를 함으로써 노동부 산하 국가노동시장국(AMS) – 우리나라의 고용지원센터 – 의 고용서비스 결정에 중대한 영향력을 행사하고 있는 사례임.
- 주단위노동시장협의회 구성: 22명으로 구성
  - 노 7명, 사 7명, 지역자치단체 7명(주 3명, 구 4명), 장애인 대표 1명으로 구성되어 있어서 우리나라 지역노사정협의회와 비슷한 구성을 보이는 사례임.
- 기타: 근로자 복지 부분은 사회부와 연계된 지역사회조정위원회에서 주단위노동시장협의회 기능을 담당함으로써 지역협의체를 구현하고 있음.

※ Storström County 사례

〈덴마크의 공공 고용 관련 기관 및 노동시장협의회(1994~2006년)〉



○ 미국 사례

- 관·민 양측의 활동이 공존

1. 법적·제도적 장치: 1998년의 인력투자법(WIA: Workforce Investment Act)의 제정으로 덴마크 사례와 비슷하게 지역에서의 고용서비스 및 직업훈련에 대하여 지역단위 파트너로서 노사정민이 참여하게 하는 제도임.

※ 덴마크와의 차이

1. 덴마크의 지역협의체의 노사정 동일 비율과는 달리 미국에서는 경영계측이 51%의 지분을 갖고 있음.
2. 덴마크는 노동부 중심이고, 미국은 지자체 중심임.

2. 민간(노사) 주도, 특히 노동조합 주도의 지역별·업종별 협의회:

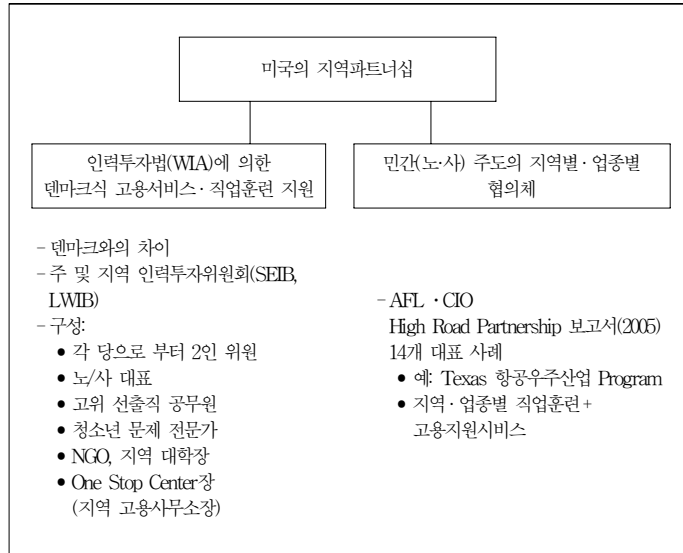
- 미국의 지역협의체는, 지역의 중요성과 지역협의체가 강화되던 1990년대 초에 노동조합이 주도한 지역별·업종별 협의회에 노사 양측이 적극적으로 참여하는 방식으로 전개되어왔으며, 지역의 중요 업종에 대한 직업훈련과 고용서비스 지원을 주요한 활동 목적으로 하고 있음.
  - 특히 AFL-CIO의 John Sweeny 의장 취임 이후 미국의 노동조합은 지역에 깊은 연관을 가진 사회운동을 통해 지역 사회의 발전과 함께 노동조합조직력의 확대를 도모하고 있음.
- ※ AFL-CIO, Working for America(2005), “High-Road Partnership” 보고서에서는 14개 대표 사례를 들고 있음.  
(섬유, 호텔, IT, 병원, 목공업 분야 등의 업종 및 지역별 협의회)

※ 필라델피아 호텔과 병원 협의회 사례

※ 샌프란시스코 호텔 협의회 사례

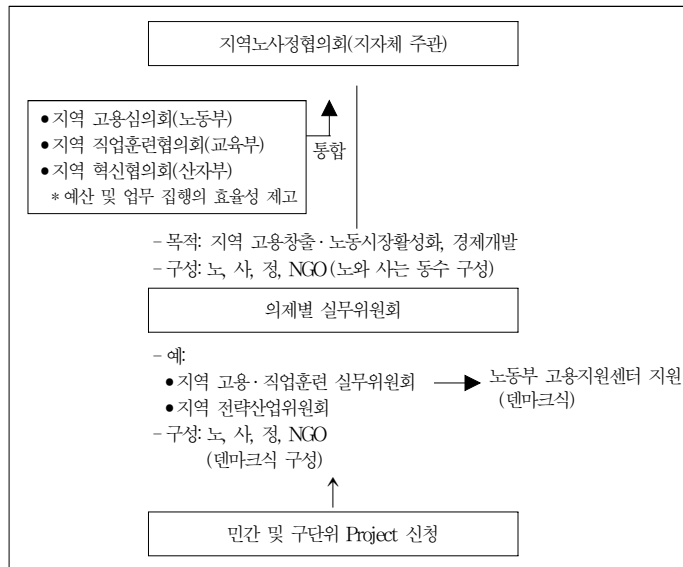
※ 위스콘신 지역훈련 협의회 사례

〈미국의 지역협의체〉



○ 정책과제

〈한국의 지역노사정협의회 개선 방안〉



1. 지자체 주도의 지역노사정협의회가 아일랜드의 CDB와 같은 역할을 하게 하고, 노동부 지역고용지원센터를 통해 중요 노동시장업무를 처리하는 방식을 제안.
  - 지역노사정협의회의 기능을 모태로 지역협의체 명칭은 바꿀 수 있음.
  - 아일랜드는 지자체 주도의 지역협의체(CDB)에서 노동부 지역고용서비스 사무소를 통해 중요 노동시장정책을 입안함.
    - 덴마크는 노동부 산하의 주단위노동시장협의회를 통해 해당 주의 노동시장정책을 주단위 고용사무소(PES)에 전달하여 정책수행.
  - 지역에서 지자체 단체장의 권위와 역할이 중요한 만큼 지역노사정협의회는 현행과 같이 지자체 주도로 업무를 수행해 가야 할 당위성이 있음.
    - 덴마크에서는 노동부 지방청장이나 고용지원센터장 주도의 협의체가 운영되나, 우리나라에서 이들의 권위나 역할의 중요성은 지자체 단체장보다 못하다는 현실을 감안해야 함.
    - 덴마크의 주단위노동시장협의회 기능과 비슷한 형태를 취하고 있는 미국의 주인력투자위원회(SWIB: State Workforce Investment Board) 및 지역인력투자 위원회(LWIB: Local Workforce Investment Board)는 경영계가 구성원의 51%를 차지한다는 측면에서 실질적 협의체라고 말하기는 어렵다는 문제가 있음.
2. 고용지원서비스는 현행대로 노동부에서 관할해야 할 것임.
  - 선진국 대부분의 나라에서 고용서비스는 노동부 차원에서 행해지고 있음.
  - 업무의 전문성이나 전국을 대상으로 한 고용서비스가 필요하기 때문에 지자체로 그 업무를 통합시키는 것은 업무의 효율성 면에서 문제가 있음.
    - 우리나라의 경우 지자체로서는 고용서비스업무를 감당할

전문적 인력이나 행정력이 모자람.

3. 지역노사정협의회에서 현재 각 부처별로 따로 운영되고 있는 지역협의회 업무를 전체적으로 통합해서 관리할 필요가 있음.
  - 노동부 지역고용심의회, 교육부의 지역직업훈련협의회, 산자부의 지역혁신협의회 등은 비록 지자체장이 의장으로 되어 있지만 모두 따로 운영되고 있어서 업무가 중복되고 형식적으로 운영되고 있음.
  - 예산운영의 효율성 제고 측면에서도 지역고용심의회, 지역직업훈련협의회, 지역혁신협의회가 지역노사정협의회로 통합 운영되어야 할 필요가 있음.
    - 각 부처별로 수백억에서 수천억원에 이르는 예산이 각각의 협의회에 매년 배정되어 집행되고 있는데, 네트워크가 부족한 상태에서 지역의 교수들이나 명망가에게 예산이 배분되는 등 예산 낭비가 심하고, 실적도 미미함.
    - 따라서 지역노사정협의회가 깔때기 역할을 하여 각 부처에서 배분되는 막대한 예산을 걸러서 한꺼번에 운용되는 형태를 취할 필요가 있음.
4. 지역노사정협의회에 업종별 협의회나 의제별 협의회를 두어야 함. 예를 들어 지역고용·직업훈련심의회, 지역전략산업위원회 등의 실무위원회가 필요.
5. 지역노사정협의회에서 각 지역의 민간주체들에 재원을 배분하는 아일랜드식 지역분권화가 성공하기 위해서는, 책임성(accountability) 미흡을 보완할 강령이 명확히 천명되어야 함.
  - 프로젝트의 선정을 위한 ① 분명하고 이해 가능한 목표, ② 목표에 대한 지표 설정, ③ 정책수행에 파트너가 되는 에이전트끼리의 협약(agreements) 필요.
  - 또한 이러한 협약이 바로 수행되기 위해서, 처음에는 계약(contracts)이 필요함. 지방주체는 새로운 창조자라고 스스로 생각하고, 중앙주체를 도와주는 기구라고 여겨야 함.

- 책임이 성공적으로 기능하기 위해서는 명확한 운용 목표와 ‘실시간’으로 믿을 만한 정보를 제공할 수 있는 강력한 중앙통제단위가 필요함.
  - 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 準계약과 양적 수행 목표를 관리해야 함.
6. 아일랜드의 사례에서 나타난 지역협의체의 활성화를 위해서는 중앙단위에서 각 부처별로 상당한 기획이 필요함.
- 먼저, 이를 위해서는 우선 아일랜드 및 이탈리아 사례에서 공통적으로 나타나는 노사간의 “국가적 사회협약”이 필요하다고 봄.
  - 중앙에서 지역으로의 자금지원 및 업무위임을 가능하게 할 수 있는 법률 제정도 필요함.
7. 초기단계에서는 가능한 사업목록을 중앙에서 예시하여 지역이 공모에 참여하도록 하고, 지역협의체 사례(Best Practice) 중심으로 실시하여 차차 확산시켜 나가는 방안이 필요할 것임.
8. 선진국 사례를 현장답사와 연구를 통하여 보다 구체적으로 파악하는 것이 중요함.
- 선진국 성공 사례를 현지 조사하여 인쇄된 자료(documents)를 받고, 구체적인 사업내용, 선정 방법과 경로, 계약내용 등에 대해 알아야만 실제 실행계획이 수립될 수 있기 때문임.
  - 중앙에서 지역으로의 권한 및 책임 배분 과정 그리고 사업선정과정에서 어떠한 경로와 절차를 거치고 피드백시킬지 등 실행을 위한 체크리스트를 확보하는 것은 업무수행상의 실수를 줄이는 중요 방안임.
9. 선진국 지역협의체 성공 사례에서 공통적으로 중요한 촉진제 역할을 한 것은 결국 재원 문제임.
- 이를 위해서 우리나라 각 부처(노동부, 교육부, 산자부 등)에서 지역에 제공되고 있는 재원 수천억원이 지역노사정협의회에 배정될 필요가 있음.

- 한편 미국식 노동조합 주도의 지역별·업종별 직업훈련 및 고용지원서비스 활성화를 위한 재원 확보는 미국 사례가 보여주는 바와 같이 사립 기금이나 기부금을 통해 가능할 것임.
10. 지역별 네트워크의 구축은 지역노사정협의회의 활성화에 가장 중요한 대목임.
- 우리나라의 경우, 노사정위원회 대외협력실에서 주도하고 있는 모범적 지역노사정협의회 구축을 위한 지난 3년간의 노력<sup>1)</sup>이 지역에서의 지역노사정 네트워크 구축에 상당한 성과를 이루고 있지만, 지역 네트워크 강화를 위한 노력이 각 지역의 지자체, 노, 사, 민간 모두에서 경주되어야 할 것임.
11. 선진국 지역협의체의 성공 사례 분석 결과, 지방자치단체장의 적극적 노력이 중요한 요소임.
- 지방자치단체장들의 지역협의체 중시는 아일랜드 코크시티 사례에서 나타나는 바와 같이 지역의 고용창출과 취약계층 복지 제고, 나아가서 지역 발전에 중요한 부분이므로 지자체 단체장의 적극적 협력과 참여 여부를 지자체 평가항목에 넣는 등의 방법을 통해서 이룩해 나가야 할 사안임.
12. 지역 시스템들의 경로의존적인 경향에 근거한 결정주의적 사고방식에서 탈피하여 구조적 자산으로 보는 시각은 중요함.
- 우리나라의 지역노사정협의회 운영도 구조적 자산이라는 측면에서의 접근이 필요함.
  - 비록 초기에는 예상대로 운영되지 못하더라도, 적절한 정책과 향상된 거버넌스를 통해서 변화될 수 있다는 신념을 가진다

1) 노사정위원회에서는 모범적 지역노사정협의회 구축을 위해 지자체에 매칭 펀드로 재원을 지급하고 지역협의체 발전을 위한 지도와 제언을 제공하고 있음. 2005년 부천, 부산, 충북, 대구, 2006년 부천, 제천, 부산, 서울, 경기, 인천, 충북, 2007년에도 몇 개의 지역에 지역노사정협의회 발전을 위한 재원을 제공하고 있음.



면 지역분권화에 기반한 노동시장 활성화 정책과 지역협의체는 긍정적이고 발전적으로 전개될 것임.

### ○ 논의과제

#### 1. 정부 각 부처 업무와의 중복 문제

- 정부 각 부처 및 지자체의 고유 업무와 지역노사정협의회의 업무는 상호 보완적인 것임.
- 예를 들어, 노동부의 직업훈련은 전국적 관점에서 필요로 하는 직업훈련 전체를 총괄 기획하여 수행하는 것임에 비하여, 지역노사정협의회의 경우에는 지역별 특수성을 감안한 민간(노사 NGO 포함) 및 구 단위 지자체에서의 프로젝트 요구를 수용하는 것이므로 상호 보완적인 것임.
- 부친의 경우, 금형업종이 성장업종임에도 불구하고 생산가능 인력이 모자라는 문제점이 있음. 따라서 금형사업조합이나 노동계에서 필요로 하는 부족인력의 직종 훈련에 몇억원을 투자해 200평 정도의 훈련장소를 임대하고, 지역 내 우수기업의 기능장들을 강사로 초빙하여 구직자들을 대상으로 1개월 정도의 집중훈련 후 취업시키고 그 후 2개월 정도 하루 3시간의 보강훈련을 실시하는 것은 중소기업의 현지 실정에 맞추어 직업훈련과 청년실업을 동시에 해소하는 방안임.
- 위와 같은 사례를 지역노사정협의회에 하나의 프로젝트로 제안하여 실행하는 것은 지역의 사정을 감안한 지역 주도적 문제 해결 방안임.
- 이는 노동부가 전국 단위로 실시하는 직업훈련 시스템에 지역별 차이를 반영하여 보완하는 제도임.
- 아일랜드 Cork시의 지역협의체(CDB)의 사례도 Cork 시청의 고유 업무를 보완하는 것임. 시청은 고유 업무와 좀더 큰 차원의 업무를 연간 기획하여 진행하되, CDB를 통한 민간차원의 요구를 받아들여 지역의 경제발전과 취약계층 고용 창출

을 도모함. 예를 들어, 시 중심가의 9층짜리 낡은 소방서 건물  
을 개조하여 2층까지만 소방서로 사용하고 3층부터 9층까지  
는 벤처기업이나 탁아소, 기타 공적업무 사무소가 저가에 임  
대받아 이용하는 방안을 CDB가 프로젝트로 제안하여 심의  
후 실행하였는데, 이는 여성의 경제활동 참가와, 벤처기업 육  
성에 좋은 환경을 제공하였음. 즉 민간의 참여와 아이디어로  
지역의 경제발전과 취약계층 고용 창출에 기여함으로써 Cork  
시청의 고유 업무를 보완하는 사례임.

## 2. 지자체의 역할

- 지역노사정협의회의 운영에는 지자체장의 적극적 참여가 중  
요함.
- 그동안은 지역기금이 부족하여 지자체장이 관심을 두지 않았  
을 것이나, 갈때기 시스템으로 지역에 내려가는 중앙부처 예  
산을 지역기금화한다면 지자체장의 관심이 달라질 것임.
- 지자체장은 민선이기에, 기존의 지자체 고유 업무 이외에도  
민간이 요청하는 지역의 가려운 곳을 긁어주는 프로젝트에  
선거를 의식해서라도 관심을 기울이지 않을 수 없음.
- 아일랜드 Cork시의 시장은 CDB를 한 달에 두 번 열고 있음.  
실제 Cork 시청 국장들은 고유 업무도 있으므로 CDB에 참여  
하는 것에 처음에는 적극적이지 않았음. 그러나 지역 내 경제  
개발과 취약계층 고용창출에 성공적인 CDB 사례에 이제는  
적극적이 되었음.
- 아일랜드의 경우 지역협의체의 발달로 고용창출과 국가경제  
가 눈부시게 발전하였음. 지난 15년 전 *Economist*지가 커버  
사진으로 아일랜드 길거리에서 구걸하고 있는 모자를 내걸고  
“유럽에서 가장 빈곤한 서방국가”라고 지적한 바 있으나, 10  
년이 지난 후 서방국가들 중 “떠오르는 별”로 소개하게 된 것  
도 지역협의체의 발달 때문이라 할 수 있음.<sup>2)</sup>

### 3. 노사발전재단과의 관계

- 지역노사정협의회는 이제 출범하는 노사발전재단의 지역에서의 참여를 높이는 계기가 될 것임.
- 지역 노사 양측은 지역노사정협의회에 구성원으로 참여하고, 지역의 노사 사가 원하는 프로젝트를 지역노사정협의회에 요구하여 선정되면 지역 노사의 업무가 늘어날 것임.
- 미국의 경우처럼, 지역에 필요한 인력부족 직종에 대한 직업 훈련 프로젝트를 신청하여 운영한다면 지역 현안을 해결하고 결과적으로 노사관계 발전에도 기여할 것임.
- 중앙의 노사발전재단은 중앙차원의 전국적 기획을 하고, 지역에서 노사가 이뤄낸 모범 사례를 홍보하고, 실무적인 지침들을 내려 준다면 중앙의 노사발전 재단과 지역노사정협의회는 서로 보완적 역할을 하게 될 것임.

---

2) OECD-LEED(2001) 폴란드 바르샤바 회의에서 아일랜드 사례를 발표한 아일랜드 Cork시 고용지원센터소장(FAS) O'Callaghan은, 아일랜드 발전의 기초는 지역협의체 활성화에 있다고 강변하였음.

## I. 머리말

탈중앙화(decentralization)는 세계화, 정보화와 더불어 상품생산을 위한 지역별 자원연결이 지역의 중요성을 높이게 된 최근 20년의 역사와 같이하고 있다. 탈중앙화는 OECD 국가들을 중심으로 지난 20년 동안 전통적인 위계적 형태의 공공서비스 조직들에 대한 개혁운동으로서 혁신적인 ‘새로운 공공관리’ 전략이 도전한 결과이다. ‘새로운 공공관리’는 ‘행정적 문화’(administrative culture)를 ‘관리 문화’(management culture)로 대체하는 것을 목표로 하며 지역적 요구에 노동시장정책이 적응하도록 만들며, 지역 그리고 지방의 노동시장, 사회적·경제적 개발정책들과의 협력을 증진시킨다. 한편 지역의 행정관리(governance)에서 유연성을 취하려는 이러한 경향들은 특수한 책임 문제들을 제기하고 있으며, 전통적인 위계적 공공행정과는 전혀 다른 대안적인 책임 구조들을 제공한다.

아일랜드의 경우 지역협의체의 발달로 고용창출과 국가경제가 눈부시게 발전하였다. 15년 전 *Economist*지가 커버사진으로 아일랜드 길거리에서 구걸하고 있는 모자를 내걸고 “유럽에서 가장 빈곤한 서방국가”라고 지적한 바 있으나, 10년이 지난 후 서방국가들 중 “떠오르는 별”로 소개하게 된 것도 지역협의체의 발달 때문이라 할 수 있다.<sup>1)</sup>

본 논문은 지역노동시장에서의 탈중앙화의 추세를 우리나라 현실에 적용할 수 있는 구체적 적용 방안을 찾기 위한 시도로서, 선진국들의 대표적인 협의체(partnership) 사례연구를 통해 우리나라 지역노사정협의회 활성화 방안을 제시하고자 하는 목적으로 전개되었다.

선진국의 지역협의체는 지역개발 및 고용, 복지 증진을 목적으로 지역의 노사정과 NGO들이 참여하는 형태로 구성되고 있다. OECD LEED(Local

1) OECD-LEED(2001) 폴란드 바르샤바 회의에서 아일랜드 사례를 발표한 아일랜드 Cork City 고용지원센터소장(FAS) O'Callaghan은, “아일랜드 발전의 기초는 지역협의체 활성화에 있다”고 강변하였다.

## 2 지역노동시장연구 IV

Economic & Employment Development)의 연구 성과들에서 나타나는 성공사례를 분류하면 크게 세 가지—이탈리아 및 아일랜드, 덴마크, 미국 사례—로 나누어진다.<sup>2)</sup>

이탈리아 및 아일랜드는 EU에서 제공하는 European Fund를 효율적으로 이용하기 위해 지역협의체 활동이 발달된 사례인데, 지방자치단체에 지역협의체가 우리나라의 지역노사정협의회처럼 구성되어 프로젝트를 심사하고 민간에 이를 위탁경영하게 하는 체제로 운영되고 있다. 이탈리아 사례는 지역협의체가 주로 남부지방의 경제개발에 치중하고 있는 반면 아일랜드의 경우에는 지역협의체(City Development Board)에서 취약계층의 일자리 창출과 복지증진을 주된 업무 대상으로 하고 있기 때문에 지역에서 필요로 하는 직업훈련과 고용서비스 강화가 아주 중요하다. 따라서 노동부 산하의 지역고용지원센터장이 지역협의체에서 가장 중요한 역할을 담당한다는 차이가 있다.

덴마크 사례는 지역의 주요 파트너들로 구성된 주(County)단위노동시장협의회(RARs)가 지역에서의 고용서비스 정책 결정에 대한 제안과 동의를 함으로써 노동부 산하 국가노동시장국(AMS)—우리나라의 고용지원센터—의 고용서비스 결정에 중대한 영향력을 행사하고 있는 사례이다. 주단위노동시장협의회는 22명으로 구성되는데, 노 7명, 사 7명, 주자치단체 7명, 장애인 대표 1명으로 구성되어 있어서 우리나라 지역노사정협의회와 비슷한 구성을 보이는 사례이다. 한편 근로자 복지 부분은 사회부와 연계된 지역사회조정위원회가 주단위노동시장협의회의 기능을 담당함으로써 지역협의체를 구현하고 있다.

미국 사례는 크게 두 가지로 나뉜다. 주단위에서는 제도적인 측면에서의 지역협의체와 노사 양측의 자발적 지역별 및 업종별 협의체가 공존하

---

2) 프랑스의 지역협의체가 잘 운영되고 있다는 우리나라에서의 일부 논의에 대해서는 저자가 자료를 찾아 읽어본 7편의 논문과 단행본에서도 구체적 내용을 찾기 힘들었다. 우선 지역협의체의 성공사례를 주도적으로 연구 발간하고 있는 OECD-LEED의 출판물에서도 프랑스 사례는 없으며, 앞서 7편의 논문과 단행본에도 지역 거버넌스에 대한 개념과 전반적 추세에 대한 연구만 나타날 뿐 우리나라에서 적용해 볼 만한 구체적 사례에 대해서는 전혀 언급되고 있지 않아서 프랑스의 경우 성공사례로 꼽기가 힘들 것으로 판단하여 본 연구에서는 프랑스 부분의 언급을 생략한다.

고 있다는 점이다. 먼저 제도적 측면을 보면, 1998년의 인력투자법(WIA: Workforce Investment Act)의 제정으로 덴마크 사례와 비슷하게 지역에서 고용서비스 및 직업훈련에 대하여 지역단위 파트너로서 노사정민이 참여하는 제도이다. 이 제도와 덴마크의 주단위노동시장협의회의 차이는 인적구성에서 드러나는데, 덴마크의 지역협의체의 노사정 동일비율과는 달리 미국에서는 경영계측이 51%의 지분<sup>3)</sup>을 갖고 있다는 점이 다르다.

미국의 지역협의체는, 지역의 중요성과 지역협의체가 강화되던 1990년대에 노동조합이 주도한 지역별·업종별 협의회에 노사 양측이 적극적으로 참여함으로써 전개되었으며, 지역의 중요 업종에 대한 직업훈련과 고용서비스 지원을 주요한 활동 목적하고 있다. 특히 AFL-CIO의 John Sweeny 의장 취임 이후 미국의 노동조합은 지역에 깊은 연관을 가진 사회운동을 통해 지역사회의 발전과 함께 노동조합조직들의 확대를 도모하고 있다. AFL-CIO의 중앙연구원인 Working for America에서 2005년 발간한 High-Road Partnership에서 들고 있는 사례 14개 중, 텍사스의 항공우주산업 훈련프로그램은 우리나라 지역노동조합이 어떤 역할을 해야 할 것인가에 대해 중요한 시사점을 던지고 있다.

본 논문의 제I장에서는 지역협의체의 개념 발전과 선진국 사례 중 유럽 지역파트너십 성공사례의 대표적 유형인 아일랜드와 이탈리아<sup>4)</sup> 사례에 대한 전체적 평가를 다룬다. 제II장에서는 아일랜드 Cork City에서의 지역협의체 변화과정과 지역협의체 운영의 구체적 내용을 다루고, 제III장과 제IV장은 각각 덴마크, 미국 사례를 검토하고 있다. 마지막 제V장은 우리나라가 적용할 만한 정책과제를 논하는 순서로 정리되었다. 우리나라의 대표적 지역협의체 사례는 부천시지역노사정협의회와 부천금형사업조합 사례<sup>5)</sup>인데 제V장에서는 이들 사례와 앞 장들에서 논의한 선진국 사례를 종합한

3) 미국의 인력투자법(WIA)에 의하여 만들어진 주인력투자위원회(SWIB: State Workforce Investment Board) 및 지역인력투자위원회(LWIB: Local Workforce Investment Board)는 경영계가 구성원의 51%이다.

4) 이탈리아 사례는 지역경제개발에 주 목적을 두고 있고, 지역 노동시장 활성화를 위한 지역협의체와는 다르므로 본 논문에서 검토하지는 않는다.

5) 정인수(2006), 『지역노동시장연구 II』에 부천 사례가 상세히 보고되어 있으므로 참조바란다.

#### 4 지역노동시장연구 IV

우리나라의 모범적 지역협의체를 구축하는 제도화방안을 제시한다. 한편 제IV장에서 미국사례의 경우, WIA 법에 의한 제도적 측면은 덴마크 사례에서 거의 비슷하게 설명되므로 노동조합 주도의 지역협의체 운영 부분만을 다룬다.

## II. 지역협의체의 개념과 역할

### 1. 지역파트너십의 개념 발전

지역파트너십의 개념 발전은 세계화, 정보화가 강하게 추진된 최근 20여 년의 역사와 같이하고 있다. 세계화와 함께 지역간 자원연결이 상품생산에서 중요해짐으로 인해 탈중앙화와 지역에서의 자율적 관리가 중요해진 때문이다. 지역에서의 탈중앙화는 전통적 위계적 형태의 공공서비스 조직들에 대한 개혁운동으로서 ‘새로운 공공관리’ 전략이 도전한 결과이다. 새로운 공공관리란 전통적인 ‘행정적 문화’(administrative culture)를 ‘관리문화’(management culture)로 대체하는 것인데, 지역주민들의 보다 적극적 참여를 통해 지역 경제 및 노동시장정책을 집행하는 것을 말한다. 지역에서의 자율적 관리를 높이려는 탈중앙화 공공관리 전략은 전통적인 형태의 지역관리(government)를 넘어서는 ‘지역거버넌스’(governance)라는 단어를 탄생시켰다.

OECD는 많은 문헌을 통해서 노동시장정책을 수행할 때도 지역파트너십의 중요성을 강조해 왔다(OECD, 2001; 2002). 지역적 네트워크와 파트너십을 통하여 지역 차원의 조직들 간의 협력을 증진시키는 것은 지역 행정관리를 위한 또 하나의 보다 유연한 접근이다. 파트너십은 정책결정자에게 많은 이점을 제공한다. 첫째, 성가신 제도 개혁에 비해서 상대적으로 수행하기가 쉽고, 둘째, 비용이 적게 들고, 셋째, 형태상 매우 유연하며 지역 상황에 적합하게 실시될 수 있고, 넷째, 사적부문과 공공부문을 포괄하여 시너지 효과를 발생시키며, ‘사회적 자본’(social capital)으로서 장기적 이익을 발생시킨다. 즉, 지역 파트너십과 여타 조직들 간의 네트워크에 의한 협력은 지역 차원의 노동시장정책에서 매개적인 기능을 하는 제도라고 할 수 있다.



## 2. 지역파트너십과 목적에 의한 관리

지역적 네트워크와 파트너십을 통한 지역관리의 탈중앙화는 경영학적 측면에서는 목적에 의한 관리(Management by Objectives:이하 MBO) 형태를 취한다. 목적에 의한 관리는 관리의 탈중앙화를 통해서 노동시장정책의 효율성을 증가시킬 목적으로 진행되었던 다양한 행정개혁들에서 나타나는 공통적인 요소라고 할 수 있다. 기본 요소는 목표 정의와 수행 지표의 설정, 위임, 유연성, 목표 성취의 모니터링과 수행평가, 새로운 정책 사이클에 의한 조정이라는 다섯 가지로 요약될 수 있다.

MBO는 대안적인 관리 전략일뿐만 아니라 대안적인 책임 구조이기도 하다. 전통적인 공공부문 거버넌스가 법적 책임과 재정적 책임을 강조하는 것과는 반대로, MBO는 수행과 공적 책임을 강조한다. 핵심적인 내부 책임 메커니즘은 바로 계약 혹은 ‘準계약’이다. 책임부서와의 외부 계약 혹은 협약은 주어진 시간과 자원으로 성취할 수 있는 조직의 목표를 구체화시켜준다. 예를 들면, 영국의 경우 Employment Service(2002년 여름 이후 Jobcentre Plus)는 회계연도에 성취해야 할 목표와 수행을 평가하기 위한 지표들을 설정함에 있어서 해당 부서와 매년 Agency Performance Agreement를 체결한다. 이러한 협약은 에이전시와 각 지역사무소 사이에, 지역사무소와 구역사무소 사이에 정부 정책 중에서 할당된 목표들을 성취하기 위한 일련의 내부 협약의 토대가 된다.

이러한 에이전시 내의 협약과 에이전시 사이의 협약은 이른바 ‘準계약’이라고 부르는데, 왜냐하면 법적으로 거의 강제할 수 없기 때문이다. 협약 참여자들은 대부분의 경우 법인이 아니다. 협약들은 단지 활동들을 조정할 뿐이며, 책임 요건, 책임 기준 등을 할당할 수 있도록 책임 구조를 제공한다. 법적인 측면에서 볼 때 이러한 협약은 단지 상징적인 차원에 지나지 않을 수도 있다. 그러나 만약 그 협약들이 조직들의 문화에 뿌리를 두고 있거나, 관리자와 여타 인원들에 대한 명시적 묵시적 제재(보너스, 승진, 처우)를 갖고 있다면, 거버넌스의 실제적이고도 효과적인 수단이 된다. 제재는 대개 강하지 않은데, 어떤 경우에는 직원들의 동기부여와 조직과 목표에 대한 그들의 동일시가 더 중요한 요소이다.

합의된 목표에 대한 진척사항은 매주 혹은 매월 관리정보시스템을 통해서 모니터링된다. 수행을 평가할 때는 결과와 목표를 비교해서 이루어진다. MBO는 구체화된 목표들의 성취에 대한 정치적 책임을 강조할 뿐 아니라 공공서비스의 사용자에게 대한 소비자 책임도 강조한다. 그리하여 Employment Service는 구직자들과 고용주들에 대한 소비자서비스의 질적 목표에 커다란 강조점을 둔다(가령, 대기시간 혹은 전화를 통한 접근 가능성). 서비스의 질은 지역 Job Centre에 있는 익명의 ‘비밀 조사원’(mystery shoppers)이 규칙적으로 조사하게 된다.

### 3. 지역파트너십과 책임

위에서 논한 지역파트너십 제도의 상당한 이점에도 불구하고 지역에 기반한 네트워크 혹은 파트너십에서의 기본적인 책임(accountability) 문제가 OECD 문헌에서 자주 제기된다. 파트너십 그 자체는 조직이라는 측면에서 상대적으로 취약하기 때문이다. 지역 파트너십의 수행에는 목표와 책임 측면에서 에이전시들과 정부의 수준들 간의 불일치가 발생하게 된다. 이와 같은 불일치가 발생하게 되는 이유는 상이한 입장과 경쟁적인 이해관계를 갖고 있기 때문이다.

제도적 기획 면에서 훌륭한 실천 사례가 존재한다. 예를 들면, 이탈리아의 지역협약을 신청하려면 매우 엄격한 요건을 갖추어야 한다. 즉 각 파트너의 직무와 책임들 그리고 파트너십 협약의 조건과 규정들이 그것이다. 모든 지원서에는 다음과 같은 내용이 반드시 들어간다.

- 수행해야 할 모든 활동들(그 활동 시간표와 방법을 첨부)
- 모든 프로젝트의 달성에 책임 있는 제도들
- 각 파트너들의 구체적인 헌신
- 각기 다른 유형의 활동에 필요한 재정 수단, 기금 원천, 적용가능한 입법, 그리고 활용할 수 있는 리스크 자본
- 결과를 모니터링하고 평가할 책임이 있는 에이전시들

#### 4. 지역파트너십의 공통요소와 두 가지 선진국 사례 평가

지역 파트너십 프로그램들이 많은 공통된 요소들을 가지고는 있지만, 어떤 하나의 사례에서 모든 요소들이 발견되기는 힘들다. 다시 말해서 중요한 ‘유사성’(family resemblances)이 존재하기는 하지만, 우리는 아직 기본적인 유전적 코드의 명확한 모습을 갖고 있지 않다는 것이다. 우리가 알고 있는 유사성은 다음의 다섯 가지 요소와 관련되어 있다.<sup>6)</sup>

- 첫째, 정부와 사회적 행위자들 간의 파트너십을 이용한다는 것.
- 둘째, 그러한 파트너십은 지역적 이니셔티브에 초점을 맞춘다는 것.
- 셋째, 공공서비스들을 탈중앙화하려는 의지가 존재했다는 것.
- 넷째, 지역경제의 경쟁력을 증가시키려는 열망이 존재했다는 것.
- 다섯째, 사회적 융합을 육성하려는 열망이 존재했다는 것.

파트너십이 갖는 다양성은 그 자체가 도전이다. 그러한 일련의 산만한 경험들을 일반화시키기란 힘들다. 여기서 중요한 두 가지 사례로서 아일랜드와 이탈리아를 들고자 한다.

첫째, 아일랜드는 목적에 의한 관리(MBO) 유형의 대표적 사례로서 지방자치단체에서 운영하는 우리나라의 지역노사정협의회와 비슷한 성격의 지역개발협의체(CDB:City Development Board)를 중심으로 지역파트너십을 활용하여 고용창출 및 취약계층 복지 증진을 이루어내는 나라이다. 아일랜드의 경우 유럽기금(European Fund)을 처음 받았을 때에는 재원을 지역개발관리회사(ADM)라는 반관반민의 중앙기구에서 지역 고용서비스센터(PES)를 통해 지역에서의 고용서비스 및 직업훈련 확대를 통한 고용창출과 취약계층 복지 업무를 전개하였으나, 지역 고용서비스센터의 위상이 지방자치단체장보다 못하기 때문에 지역 네트워크가 충분히 가동되지 않는 문제점이 노정되었다. 따라서 몇 년 후부터는 지자체의 지역개발협의체를 중심으로 업무가 전개되어 성공적으로 운영되고 있다.

아일랜드 사례는 지역적 파트너십을 사용하여 중앙정부가 실업자들을 위한 이니셔티브를 기획하도록 돕는다. 국가적인 Framework Agreement

---

6) Considine(2003).

를 이용해서, 경제적으로 불리한 위치에 있는 지역들에 공동체, 고용주, 그리고 시민단체로 구성된 운용 조직을 형성한다(OECD, 2001b).

둘째, 또 다른 고도로 혁신적인 방식의 지역파트너십 사례는 이탈리아 정부가 1996년 이후에 실시한 것이다. 이것은 남부 이탈리아와 같은 취약한 지역에서 지역 발전을 이루기 위한 방법으로서 Programmazione Negoziata(Program in Planning) 혹은 협상된 계획을 띠었던 정책이었다. 이탈리아는 지방자치단체를 거점으로 기금 지원을 통하여 지역경제개발을 목적으로 한 지역협정과 파트너십을 이루어내고 있는 사례인데 노동시장 활성화보다는 지역경제개발에 우선권을 두고 있다는 점이 아일랜드 사례와의 차이점이다. Melo(OECD, 2001b)는 이러한 방식의 구조를 창출하는 것은 두 가지 요소라고 지적한다. 첫째, 지역의 위원회가 국가발전 기금과 유럽발전기금을 받기 위해서 ‘지역 협약(territorial pacts)’을 이용하는 것이다. 둘째, 두 개의 특별법도 중요 역할을 한다. 하나는 지역 기업을 육성하기 위한 것이고, 다른 하나는 청년 기업을 육성하기 위한 것이다.

‘지역 협약’의 경우, 통합적인 발전계획을 만들어내기 위해서 기업가, 지자체 계획자, 은행, 그리고 고용주 조직으로 구성된 지역협의회를 구성하도록 장려해 왔다.

이탈리아 사례에서 특히 흥미로운 것은 프로젝트를 평가하고 기금을 위탁하는 과정에서 ‘정직한 브로커’(honest brokers)의 역할을 은행의 지식을 통해서 활용한다는 것이다. 이탈리아 모델은 지역파트너십의 수행상 일어나는 투명성과 공정성에 관한 수많은 문제들을 극복한 사례이다.

## 5. 지역거버넌스의 구조적 자산으로서의 역할

최근 지역적 거버넌스에 관하여는 지역 시스템들이 경로의존적인 경향—역사에 의해서 경로가 설정되며, 쉽게 수정하기 힘들다는 것—을 가지고 있다는 ‘결정주의적 사고방식’에서 탈피하여 이것을 ‘구조적 자산’으로 간주하는 입장이다. ‘구조적 자산’은 적절한 정책과 향상된 거버넌스를 통해서 변화될 수 있다. 이러한 형태의 조직적 자산이 실제로 개인과 조직

#### 10 지역노동시장연구 IV

간의 특수한 유형의 관계로 구성된 일종의 집합체라는 데 많은 사람들이 동의한다. 이 중 Flap이 대표적인데, 핵심적인 사회적 자원으로서 누군가를 도와줄 의지가 있는 사람들(혹은 집단)의 사회적 네트워크를 들었다. 이러한 형태의 호혜는 협력이라는 가치를 북돋아주고(문화적 전략) 그리고 호혜적인 활동에 투자할 수 있도록 인센티브를 증가시킴으로써(경제적 전략) 장려할 수 있을 것이라는 점을 강조한다.

### III. 아일랜드의 지역협의체 형성과 사례

#### 1. 지역협의체 형성과 특징

##### 가. 사회적 합의와 지역협의체의 형성<sup>7)</sup>

아일랜드의 지역협의체는 아일랜드의 경제, 사회, 제도적 상황에서 발생했다. 1980년대의 아일랜드는 20%에 가까운 실업률과 숙련 기술자의 해외유출로 어려움을 겪고 있었다. 이러한 어려움을 이겨내기 위해서 아일랜드의 지역협의체의 형성은 세 차례에 걸친 사회적 합의에 기초하여 발전된 것이다. 유럽펀드는 이러한 사회적, 자발적인 움직임을 지원하였다. 이 시기에 도입된 국가적인 사회 파트너십은 1996년 이래 지역공동체와 자원봉사단체에까지 확대되었다. 사회적 합의는 아일랜드의 가격경쟁력, 생산성, 기업투자를 늘리게 됨으로써 튼튼한 경제성장과 경제 안정성에 공헌을 한 것으로 평가되고 있다.

아일랜드의 경우 지역협의체의 발달로 고용창출과 국가경제가 눈부시게 발전하였다. 15년 전 *Economist*지가 커버사진으로 아일랜드 길거리에서 구걸하고 있는 모자를 내걸고 “유럽에서 가장 빈곤한 서방국가”라고 지적한 바 있으나, 10년이 지난 후 서방국가들 중 “떠오르는 별”로 소개하게 된 배경에는 지역협의체의 발달이 중요한 역할을 하였다.<sup>8)</sup>

지역협의체의 형성은 세 번에 걸친 아일랜드의 사회적 합의의 실행과정에서 지역부문의 확대에 기인된 것이다.

7) Turok(2001), “Innovation in Local Governance : The Irish Partnership Model”, Ch.6, *Local Partnerships for Better Government*, OECD, pp.135~173에서 참고

8) OECD-LEED(2001) 폴란드 바르샤바 회의에서 아일랜드 사례를 발표한 아일랜드 Cork City 고용지원센터소장(FAS) O’Callaghan은, 아일랜드 발전의 기초는 지역협의체 활성화에 있다고 강변하였다.

첫번째 사회적인 합의는 국가적인 회복 프로그램(The Programme for National Recovery, 1987~90년)이라는 명칭하에 실업문제와 경제를 활성화하고 사회 발전을 위한 실험적 성격을 가진 것이었다. 노조에게는 임금이 인플레이션 범위 안에서 중앙기관의 조정에 의하여 인상되는 것을 받아들이게 하였고, 그 보상으로 정부는 일반 평범한 직장인들의 세금 부담을 줄이고, 복지예산을 줄이지 않기로 약속하였다. 이 합의로 아일랜드는 인플레이션과 국가의 채무가 급감하는 효과를 얻을 수 있었다. 첫번째 합의로 인한 사회협약체의 성공은 지역 단계까지의 확대로 이어졌다. 지역으로의 확대의 근거에는 노동시장의 위기를 해소하기 위한 국민적 공감대가 형성되어 있었기 때문이었다. 장기실업자, 낮은 교육률, 이민 등은 도시 또는 농촌 지역에서 심각한 문제였다. 일부 지역의 심각한 어려움은 전체 국가경제가 나아짐으로써 그 지역들도 나아지기를 기다리게 할 수 없을 만큼 심각했다. 이 계획에 대해서 노조는 실업대책으로서 집중홍보에 나섰고 지역단체, 자원봉사단체에서도 적극적인 지지와 참여를 보였다.

두번째 국가적 합의인 The National Programme for Economic and Social Progress(PESP)(1990~93년)는 지역별 문제 해결에 초점을 맞추어 지역협약체가 12군데 시범지역에서 도입되었으며, 지역에 기반을 둔 장기실업 해결 방안이 중요한 주제로 포함되었다. 12개 지역에 있는 비영리 회사가 조건에 따라 제한적으로 참여하게 되었다. 그들의 임무는 주 산하기관과 협력하고 불이익을 받는 집단과의 미팅에 집중되었다. 감독관으로 지역사회 대표가 포함되었다. 시작은 EU 펀드의 국제지역개발기금에서 후원을 받았다. Area Development Management Ltd(ADM)도 이 시기에 지역협약체의 설치와 협력, 그리고 기금의 분배와 감시를 위해 설립되었다.

세번째 국가적 합의인 경쟁력과 일을 위한 프로그램(The Programme for Competitiveness and Work, 1994~96년)은 실업에 대한 지역 역할이 강화되었다. 이 계획에는 그동안 사용되었던 방법보다 추가로 범위의 확장이 있었는데, 지역 일자리 창출, 지역 고용계획 등이 포함되어 있었다. 특히 기본적인 목표는 장기 실업자에 대한 고용서비스를 확장·강화·통합하는 것이었다. 또한 청소년들이 학교를 일찍 떠나거나 학력을 갖추지

못함으로써 사회 전체에 노동력 저하를 가져오는 상황을 개선하는 것도 주요 주제로 추가되었다.

제7차 사회연대협약은 아일랜드 정부와 사회연대<sup>9)</sup> 간에 6차까지의 합의와는 달리 10년(2006~15년)간의 장기간 사회협약을 체결하여 *Towards 2016*<sup>10)</sup>라는 보고서로 출판되었다. 사회협약의 공동목표는 사회적 정책과 경제 번영 사이의 보완적 관계 확대, 활발한 지식기반 경제 개발과 기업의 생산성 증대, 사회적인 정책의 재창조와 수정, 경제 통합, 사회·경제적으로 더 높은 참여율과 이주를 포함한 다양성의 성공적 운용과 능력의 심화이다. 주요 합의 내용으로는 향후 27개월간 10% 임금인상, 최저임금 인상률의 2007년 1월부터 적용, 연금 개혁에 관한 정책을 담은 정부녹서(Green Paper)를 향후 12개월 내에 작성 및 발표해야 한다는 것이다. 또한, 노동자의 권리 보호를 위한 'Office of Director for Employment Rights Compliance'(ODERC) 설치, 고용 관련 법 위반의 경우 최고 250,000EURO 또는 징역, 기존의 노동자를 저렴한 노동력으로 대체하는 것을 억제하는 법안 마련 등이 합의되었다.

협약의 기본 원칙은 관계자들의 변화에 대한 협조, 지속적인 적응에 대한 필요, 지지에 대한 융통성, 경쟁력 향상, 고용과 생산력의 증진 등이다. 이행 기간에는 경쟁력, 고용, 유연성 변화의 필요성, 새로운 조직, 효율성 및 사업과정의 융합과 더 나은 작업환경을 위한 직원 발전의 촉진, 직업

9) Government, Irish Congress of Trade Unions(CTU), Irish Business and Employers' Confederation(IEC), Construction Industry Federation(CIF), Small Firms' Association(SFA), Irish Exporters' Association(IEA), Irish Tourist Industry Confederation(ITIC) and Chambers Ireland, Irish Farmers' Association(IFA), Irish Creamery Milk Suppliers' Association (ICMSA), Irish Co-Operative Organisation Society Ltd.(ICOS), Macra na Feirme, Irish National Organisation of the Unemployed(INOU), Congress Centres Network, CORI Justice Commission, National Youth Council of Ireland(NYCI), National Association of Building Co-Operatives(NABCO), Irish Council for Social Housing(ICSH), Society of Saint Vincent de Paul, Age Action Ireland, The Carers Association, The Wheel, The Disability Federation of Ireland, Irish Rural Link, The Irish Senior Citizens'Parliament, The Children's Rights Alliance, and Protestant Aid.

10) Government of Ireland(2006), *Towards 2016 Ten-year Framework Social Partnership Agreement 2006-2015*.



## 14 지역노동시장연구 IV

보장, 기회 평등, 훈련, 생산력, 좋은 근무조건 및 유연성의 증가 등이 고려되어야 한다. 이것은 몇몇의 제조 회사들이 시장 도전과 세계 경쟁에 있어서 심각한 어려움을 겪고 있다는 것을 반영하며, 제조업의 지속이 아일랜드 경제에서 중추적인 역할을 한다는 것을 인정하고 있는 것이다. 지역별로 다르게 합의한 경우를 제외하고, 협약 기간 동안에는 각 개개의 고용 또는 기업의 지속적 성장에 대한 검토가 중기적 관점으로 실시된다.

### 나. 지역협의체와 중앙 및 지방정부와의 관계

#### 1) 중앙정부와의 관계

지역협의체 수행에 있어서 중앙정부와의 관계는 국가적 업무 수행 단계에 주어져 있는 기본적인 권한 때문에 특히 중요하다. 많은 나라에서 정책이 지역 단계에서 결정되기도 하지만, 아일랜드에서는 기본적인 정책기획은 중앙정부의 일이다. 사회적 서비스, 교육, 직업훈련, 투자, 관광 등이 중앙정부의 관할에 속한다. 지역협의체의 목표에 있어서 중앙정부의 주요 역할은 “상호 관계를 발전시키고 지역수준의 프로그램을 평가하고, 오랜 기간 실업상태에 있는 사람들과 사회적으로 소외된 사람들을 보호하며, 정책 시행 동안의 경험이 정책에 효과적으로 반영되게 노력하는 것이다”(Government of Ireland, 1996).

중앙부처는 그들의 지역사무소를 통해서 지역협의체에 참여하고 있다. ① 기업부(the Department of Enterprise), 무역고용부(the Department of Trade and Employment)는 국립훈련고용원 FAS(the National Training and Employment Authority)를 통해서 참여하며, ② 지역사회부(the Department of Social), 지역사회와 가정국(Community and Family Affairs)도 지역협의체에 참여한다. 한편 ③ 교육과학부(the Department of Education and Science)는 그들의 직업교육위원회와 지역 과학대학을 통해서 참여한다.

한편, 지역협의체와 중앙정부와의 관계에서 빼놓을 수 없는 조직으로는 지역개발관리회사(ADM)가 있다. ADM은 지역협의체와 중앙정부의

매우 중요한 중재 역할을 하며, 다른 나라의 지역협의체를 위한 중재기관 중에서도 독특하다. 아일랜드에서 ADM은 정책과 진행절차에 관한 문제에 관해 대화하고 협상한다. 또한 협의체를 불필요한 간섭으로부터 보호한다. 예를 들면, 정부와 부서의 장관은 ADM이 협의체를 위한 예산 분배 결정에 대해서 간섭하지 않는다. ADM은 정부의 정책 내에서 활동하지만 독립적인 기구이다. 기술적인 지원을 통한 지역적 경험의 강화와 확대를 추구하며, 좋은 관습을 찾고 그것을 활성화하려 노력하며, 정부의 개발정책을 알린다.

## 2) 지방정부와의 관계

아일랜드에서는 지역파트너십의 원활한 수행을 위하여, 지역협의체(City Development Board: CDB)가 2000년 상반기에 설립되었으며 34개 지역(주, 도시)이 포함되어 있다. 이 기구는 모든 공공서비스와 지역발전 활동에 대한 기본 모형을 제시하는 중요한 업무를 담당한다. 주요 업무는 지역경제와 사회, 문화 개발을 위한 이해할 만한 계획의 제시와 그것의 실행을 감독하는 것이다. 4개 부문(지역정부, 지역개발, 주 산하기관, 지역적으로 운영되는 지역파트너들)에서 모인 구성원들로 이루어진 협의체 조직을 가지고 있다. 이 공공조직에 있어 CDB는 지역공동체나 기업 이사들을 고용했는데, 이들의 참여로 CDB 운영에 기술적인 지원이 실질적으로 가능하게 되었다.

## 다. 지역협의체 조직 구성과 역할

### 1) 조직 구성

지역협의체 이사회는 협의에 의해 일반적으로 20~25명으로 구성되며, 사회파트너부문, 공공부문, 공동체 자원봉사부문 등 세 종류로 나뉘어져 있다. 어떤 부문도 다수를 차지할 수 없게 되어 있기에, 한 파트가 투표를 독점할 수 없고 임의적으로 결정을 내릴 수 없다. 협의체 이사회는 넓은 방향을 제시하고 어떤 제안이 재정적으로 지원되어야 하는지를 결정한다.

협의체는 기업 개발, 실업서비스, 지역사회 개발, 교육과 훈련, 예방적 교육, 기반시설과 환경적 행동, 관련단체 지원과 정책변화 촉진 등의 분야로 나뉘어진 하위 위원회를 통해서 운영된다. 협의체 회의에는 이사회 구성원뿐만 아니라 관련 분야의 외부 전문가들도 참여한다. 이러한 협의체의 엔진에 해당하는 부분의 사람들이 참여함으로써 조직에 역동성과 아이디어, 그리고 계획의 실현에 도움이 되는 넓은 네트워크 연결을 만들어 낸다.

한편, 38개의 협의체 참여 기업들은 전체 700명 정도를 고용하고 있다. 각각의 협의체 기업에 보통 5명에서 10명의 핵심 직원들(manager, administrators, specialists)과 이 숫자보다 많은 프로젝트 인원이 있고, 이 밖에 보조인원들이 참여한다.

그들이 활동하는 데 드는 대부분의 기금은 EU 펀드에 기반을 두고 있다. 각 협의체는 ADM에서 승인된 50만에서 100만 아일랜드파운드를 1995~99년 사이에 핵심인력을 유지하기 위한 비용으로 매년 지급받았다. 이것은 또한 정부의 프로그램 및 기금과 연관된 다른 공적 및 사적 원천 분야를 활성화하는 데 사용되었다. 지역커뮤니티센터, 상업부지 조성 등 중요한 계획들의 기금 운용은 따로 운영되며, 특별기금은 어려운 곳에 사용되었다.

## 2) 지역협의체 운영의 책임(accountability)

책임(accountability)은 지역협의체 수행에서 중요한 사안이지만 복잡한 문제이다. 협의체 참여자들은 서로 다른 이해 관계와 방법에 따라, 그들의 상세한 모니터링 자료와 각 단계별 작업량과 지출 보고서를 분기별로 ADM에 제출한다. 지역 거주자와 사회적 그룹은 그들의 대표나 이사를 통해서, 사회적 파트너들과 주 산하기관은 그들의 대표위원을 통해서, 그리고 특정한 프로젝트에 참여하는 많은 개인과 단체는 그들이 속해 있는 그룹이나 하위 위원회를 통해서 효과적으로 책임을 지고 있는 것이다.

### 3) 지역협의체 역할과 기능

아일랜드 지역협의체 활동을 분류해 보면, 기업 창업과 개발, 실업에 대한 지원, 지역사회 개발, 교육과 훈련, 학교 중도이탈자에 대한 교육, 지역 기반시설과 환경 개선, 관련 단체 지원과 정보교류에 의한 지역정책 변화 촉진과 같은 일곱 가지로 나뉘어진다.

#### 가) 기업 창업과 개발

사업을 시작하는 사람들에 대한 법률적 조언과 도움을 제공한다. 여기에는 작은 대출과 승인, 장부 정리법, 마케팅 방법, 그리고 사업 기술의 훈련 등이 포함되어 있는데, 특히 장기 실업자들을 위한 것이다.

#### 나) 실업에 대한 지원

취업에 대한 조언, 상담, 직장 경험, 직업훈련 과정, 그리고 직업 소개 서비스를 포함하며 장기 실업자가 좀더 효율적으로 노동시장에 진입할 수 있게 한다.

여러 지역의 협의체는 그들의 지역에서 지역 고용서비스를 제공한다. 그들이 제공하는 서비스는 개인적으로 매우 집중된 상담과, 편안한 분위기가 조성된 장소에서 직장 소개 서비스를 제공한다. 이러한 협의체에 의한 지역서비스는 큰 역할을 하는데, 이는 개별적인 상담과 지역 시스템을 통한 고용과 훈련 서비스가 효과를 발휘하기 때문이다.

#### 다) 지역사회 개발

지역 공동체의 기술과 조직력, 그리고 부문별 이익단체들의 사회적 차별에 대한 반대활동이나 경제 개발을 촉진하는 캠페인에 대해서 홍보하거나 참여하는 것을 강화한다. 이러한 활동에 대한 재정적·기술적인 지원이 뒤따를 수 있다.

#### 라) 교육과 훈련

능력과 기술이 부족한 성인들에게 언어, 수리적 사고, 비서 업무, 컴퓨터 교육, 지역사회 개발과 육아 등에 대한 교육을 지원한다.

## 18 지역노동시장연구 IV

### 마) 예방적 교육

가난한 성장배경을 가진 젊은이들이 학교를 일찍 떠나는 것을 방지하고, 참여와 성취를 향상시키는 프로그램이다. 이 평등화 정책은 아일랜드의 사회 소외계층의 낮은 교육 정도를 개선하기 위한 것이다.

### 바) 기반시설과 환경적 행동

지역적인 즐거움을 증가시키기 위한 계획이다. 예를 들면, 집 근처의 공원, 쇼핑센터, 양육시설 등이다. 또한 환경의 질을 높이고 관광시설을 정비하는 일이다.

### 사) 관련 단체 지원과 정책변화 촉진

협약체의 성공은 정보화, 영향력, 그리고 정부부서와 그 산하기관의 개혁에 달려 있다. 협약체는 그들 공공기관이 좀더 지역적 요구에 부응하고, 서비스와 시설을 강화하는 데 협력하기를 원한다.

## 2. Cork City 지역협약체(City Development Board: CDB) 사례

### 가. Cork시 소개

Cork City는 아일랜드 제2의 도시로서 아일랜드 서남부에 위치한 항구 도시이다. 아일랜드 전체 인구는 400만 명인데 Cork City 인구는 16만 명 정도이다. 실업률은 4.5%이고, 경제성장률은 6%를 보이며, 최저 임금은 7.5Euro이다. 외국인 투자 유치에 성공하여, 의약, 화학, 의료장비, 맥주 제품을 생산하고 있다. 최근 외국인 근로자들이 폴란드, 에스토니아 등 동유럽국가에서 들어와 외국인 근로의 문제가 이슈가 되고 있다.

### 나. 목표

- 공동작업을 한다. (Co-ordination)
- 중복되는 역할을 피한다. (Non-duplication)

- 소외된 계층을 중심으로 한다. (Disadvantaged)

#### 다. 역할

CDB의 역할은 City Management Committee의 역할과 경쟁 관계에 있다. 실제 City 업무 수행책임은 City Council에 있고, City Management Committee가 회의를 통하여 지역협의를 하나 이 경우 공무원만 참여한다. 그러나, CDB에는 FAS(공공 고용안정센터: 아일랜드 어), Welfare, 노사단체, NGO, 사회애로계층 대표 등 26명<sup>11)</sup>의 지역 관련 담당자들이 참여한다. 그러므로 어떤 사업을 시작함에 있어서 FAS는 필요한 인력 및 훈련에 대한 정보를 알고 있으므로 적시에 인력훈련과 직업알선을 담당하게 되고, 사회애로계층의 요구에 의하여 소외된 계층을 위한 사업도 시작될 수 있다.

기존의 City Management Committee에서는 Social Inclusion 관련 업무에만 CDB가 참여하길 바라지만, 선거에 의해 선출된 지자체장은 모든 업무에 CDB를 참여시킴으로써 다음 선거에서 표를 얻을 수 있다는 장점을 활용하려 하고 있다.

##### 1) 업무수행 과정

CDB의 업무수행에 관심 있는 단체의 넓은 참여 기회를 확대하기 위해 특정 이슈와 분야에 대해 실무그룹(Working Group)을 설립한다. 이 그룹은 업무 중심적이며 특정 이슈에 대해 CDB에 보고하는 역할을 담당하게 된다.

이러한 실무그룹의 하나로 City Monitoring Group(CMG)이 있다. 이 그룹은 두 가지 기능을 한다. 하나는 Cork시에서 RAPID 프로그램 (Revitalising Areas by Planning Investment and Development)의 실행

---

11) 위원들은 Cork 시청 국장들 포함 7명, Cork city 내 Community 지도자 포함 4명, Cork 기업대표(상위대표) 2명, 중앙정부 agencies 8명(보건, 고용안정센터, 교육, 관광부 등), 사회적 파트너(노동조합, 기업가, 지역NGO 관련 3명)로 구성되어 있다.

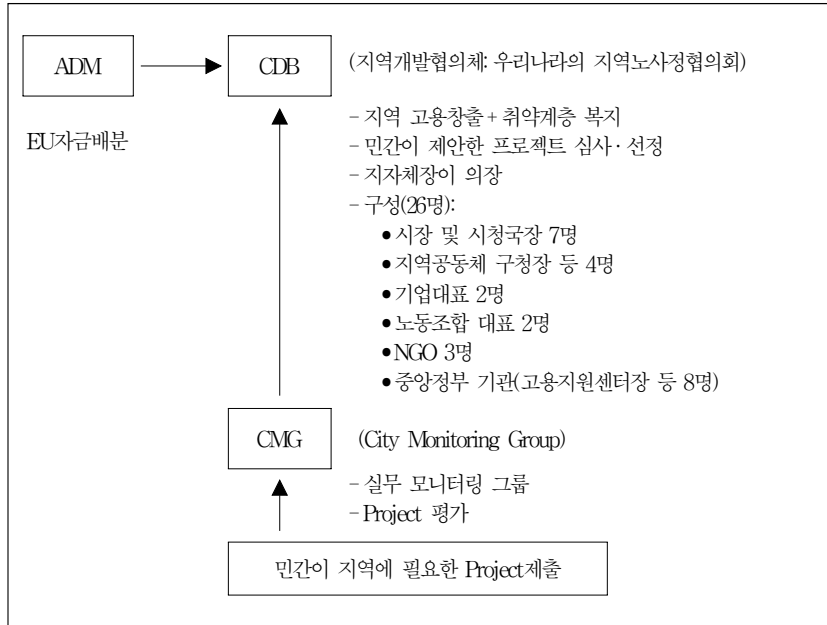
을 감독하고, 다른 하나는 Social Inclusion Measures 그룹을 보조한다.

모든 지역기관들은 그들의 계획을 CDB에 승인을 받아야 한다. Cork시의 경우 8개 Community Development Projects(CDPs)와 협의체 기업들이 지역개발을 위한 계획에 대해 CDB의 승인을 받는다. 승인을 받기 위한 절차로는 우선 계획을 CDB에 제출하면, CDB는 CMG를 파견한다. CMG는 이 계획을 살펴보고 승인을 해야 할지에 대해 CDB에 보고를 한다. 마지막으로 CDB가 결정하게 된다.

## 2) 구체적 수행사항

- Social Inclusion의 중심업무는 Child Care, Health Care, 지역관광사업 등 사회적 소외계층을 경제개발에 포함시키려는 목적을 가진 업무들이다.(자세한 내용은 <http://sim.corkcity.ie/guidelined.htm>을 참고)
- FAS의 경우 Regional Director가 지역예산 중 50%에 대하여 자체 결정권이 있어서, 지역 CDB 회의에서 나온 사안들에 맞추어 인력개발과 취업알선을 담당할 수 있게 됨으로써 지역 장기실업해소와 지역 인력부족해소에 중심적 역할을 한다.
- 지역의 기금을 확보하기 위한 하나의 독특한 제도로서 그 지역의 은행 휴면계좌(dormant account)가 3년을 경과한 경우 그 총액을 지역개발 및 취약계층을 위한 기금으로 충당할 수 있도록 법제화되어 있다.
- 벤처기업 육성에도 CDB가 관여하고 있는데, 지역 곳곳에 벤처기업 임대사옥지역을 만들고, 일정 매출액 이하에 대하여는 소득세를 내지 않고 일정액 이상에 대하여는 수입액의 40%에 대해서만 세금을 부과하여 소득세를 감면해 준다.
- CDB의 결정에 의하여 오래된 건물을 시에서 사들여 개조함으로써 사회적 기업에 제공하기도 하는데, 그러한 사례로 CDB는 9층짜리 소방서 건물을 개조하여 2층까지만 소방서로 사용하고 3층부터 9층까지는 벤처기업이나 탁아소, 기타 공적업무 사무소로 이용하도록 결정하기도 하였다.

(그림 III-1) 아일랜드 CDB(City Development Board) 업무 개략



라. 주민들의 참여를 위한 조직 구성

주민들의 의견을 성공적으로 반영하기 위해서는 주민들의 참여와 모든 주민의 의견을 포함하는 것이 중요하다. 그러므로 커뮤니티와 자원봉사 그룹과의 협의는 계획의 매 단계마다 필수적으로 필요하다. 이를 위한 첫 단계로 지역 내 활동하고 있는 600여 개의 커뮤니티와 자원봉사 그룹에 대하여 조사하였고, 커뮤니티의 관심에 따라 구분하였다. 이러한 과정은 계획에서의 참여를 원활하게 하였다. 이들 그룹은 자신의 분야와 유사한 분야에 참여하여 전문지식이나 견해를 제공하였고, 그리고 지역의 그룹들과 CDB 사이에 직접적인 대화 통로가 되었다.

예를 들면, 같은 이익이나 관심을 위한 네트워크나 커뮤니티는 이전부터 존재해왔다(장애인협회, 지역교육협회, 환경단체 등). 지역사회에 네트워크가 없을 경우, 그 지역에 있는 여러 그룹들을 초대하여 초기의 네트워크를 구성한다.



## 22 지역노동시장연구 IV

또한 많은 소외계층들이 있고, 이들은 이들의 의견을 대표할 조직된 그룹이 없기 때문에 이들의 참여를 위하여 특별한 형태의 지원을 필요로 한다는 것을 인식했다. 이러한 계층의 의견을 수렴하기 위해서 많은 방법들이 사용되었다. 예를 들면 수감자, 전과자들의 의견을 반영하기 위해 Cork Prison을 연구하기도 하였다. 또한, 아동들의 의견도 여러 면으로 반영되었는데 children's day나 Foroige summer programmes의 지정 및 운영이 그 대표적인 예이다.

지역 내 주민의견 수렴을 위한 여러 자치단체들의 조직이 구성되면, 다음 단계는 각각의 안전들을 검토하고 계획의 진행을 위한 의견들을 추천하는 실제로 일할 그룹(working group)을 만드는 것이다. 지속적인 참여를 유도하기 위해서, 이해관계가 있는 커뮤니티들을 초대를 하여 그들의 그룹을 대표할 대표자를 지명하게 한다. 이러한 단계를 통해, 지역의 커뮤니티와 자원봉사 부분은 계획의 모든 진행단계에 참여하게 된다.

### 마. Member와 조직

#### 1) Member(총 26명)

##### ○ Cork시청(Cork City Council) (7명)

- 시장(Lord Mayor)
- 전략적 정책위원회 의장들(Chairs of Strategic Policy Committees)
  - 도로·교통위원회 의장(Chair of Roads and Transportation)
  - 환경위원회 의장(Chair of Environment)
  - 주거와 공동체서비스위원회 의장(Chair of Housing and Community Services)
  - 개발·계획위원회 의장(Chair of Development & Planning)
  - 문화·오락위원회 의장(Chair of Recreation, Amenities & Culture)
- 도시 계획자(City Manager)

- Cork시 협의체 (Cork City Partnership)(4명)
  - 지역공동체 지도자 (Community Director) : 3명
  - 행정 장관 (Chief Executive Officer)
  
- Cork시 기업대표 위원회(Cork City Enterprise Board) (2명)
  - 의장(Chairman)
  - 사무국장(Chief Executive Officer)
  
- 중앙정부기관 (State Agencies) (8명)
  - 남부 건강위원회(Southern Health Board)
  - FAS
  - Cork시 직업교육 위원회(City of Cork Vocational Education Committee)
  - Enterprise Ireland
  - I.D.A. Ireland
  - 남서부 지역의 관광기관(South West Regional Tourism Organisation)
  - 사회적 공동체 업무와 가사일 부서(Department of Social, Community & Family Affairs)
  - Garda Siochana
  
- 사회적 파트너(Social Partners) (5명)
  - 지역공동체와 자발적인 기관(Community and Voluntary Organisations) : 3명
  - 노동조합(Trade Unions)
  - 고용주와 기업 기관(Employers & Business Organisations)

## 2) 조직

Cork시에서 활동하고 있는 600개가 넘는 공동체와 자발적인 기관들이 있고, 자세한 목록은 <http://www.corkcity.ie/ccdb/organisations.html>에서

확인할 수 있다.

### 3. 소결

아일랜드의 지역협의체는 OECD 지역경제 및 고용개발부서(Local Employment & Economic Development:LEED)에서 가장 성공적 사례로 들고 있는 지역협의체 사례로서 지역균형발전과 복지사회 구현을 국가발전 제시의 중심적 과제로 취급하고 있고 우리나라로서는 지역협의체 발전모형의 모델이 될 수 있다. 특히 지역에서의 경제개발과 사회소외계층에 대한 고용 및 복지증진을 목표로 하고 있다는 점에서도 지역의 실질적 개발과 복지의 계층별 균형을 도모할 수 있는 모델이기 때문이다.

아일랜드의 지역협의체(CDB)에 대한 아일랜드 자체의 발전을 위한 검토의견을 우리나라 모델 개발을 위해서도 중요하다는 점에서 여기에서 소개한다.

첫째, 예산과 정책의 진행과정을 정책 당국이 검토할 필요가 있다. 이러한 검토와 평가를 통하여 지역 활성화를 더욱 촉진하고, 새로운 아이디어와 경험들을 일반화하는 데 도움이 될 것이다.

둘째, 지역에서의 새로운 조직 - CDB, regional assemblies(RAs)의 등장과 오래된 조직에 대한 개혁으로 지역정부의 역할에 대한 새로운 개념이 아일랜드에서 필요하다. 특히 선출된 지역 대표들과 포괄적인 협의체 간의 관계나 중요성 사이에 모호함이 있다.

셋째, 조직들 간의 명확한 책임(responsibility) 역시 중요하다. 같은 정책이 다른 조직에서 다른 형태로 실행될 수 있으며, 종합적인 대책이 필요한 문제에 아무런 정책이 없을 수도 있다. 또 지역적, 조직적 특성으로 협의체의 결과가 다를 수도 있기 때문이다. 또한 조직간의 연결에서 협동을 강화하고 일의 중복을 막는 발전이 필요하다. 이러한 연결 계획은 다른 의견 및 반대 의견에 대한 개방성이 필요하다.

넷째, 협의체의 역할을 네트워킹, 홍보, 개혁에서 유지하고 발전시키는 것이 중요하다. 이러한 활동은 도전을 받고, 기존의 조직에 불편함을 주더라도 해야 한다. 만일 CDB에서 협의체와 관련되어 있는 권한을 침해하

거나 불편한 서비스들을 내버려 둔다면, 지역사회 구성원들과 다른 주요 파트너들은 흥미를 잃고 떠날 것이고, 이는 협의체의 신뢰성과 효용성에 큰 타격을 주는 것이 될 것이다. 주요 안전들을 위한 협의체의 노력은 협의체가 복잡한 타협의 이행에 직접적으로 참여해야 하는 것을 의미하지는 않는다. 협의체의 경험과 네트워크는 참여를 방해하는 것을 알리는 역할, 중요한 안전이 무시되는 것을 강조하는 역할, 좀더 효율적인 것을 촉진하는 그리고 자원들의 통합을 돕는 역할, 그리고 주요 정책을 알리는 중요한 역할을 함을 의미한다.

다섯째, 좀더 많은 관심이 직원들 훈련과 발전을 위해 필요하다. 예를 들면, 원격 교육(인터넷)의 시행이나 모니터 직원이나 사무직 직원들을 공공기관과 협의체의 직원들과 교환하는 것도 한 방법이 되겠다. 지역 대학들과의 긴밀한 협조 또한 훈련·평가·연구 등이 서로에게 도움이 될 것이다.

## IV. 덴마크 사례

### 1. 덴마크의 노동시장정책의 특징

전체 인구가 520만 명 정도인 덴마크는 14개의 카운티와 275개의 더 작은 단위의 지자체로 구성되어 있다. 복지행정 예산<sup>12)</sup>이 전체 공공지출 예산 중 69%를 차지할 정도로 복지정책을 강하게 추구하고 있는 나라이다. 복지부문 예산집행도 주단위의 예산 중 91%, 시 이하의 지자체 예산 중 88%일 정도로 복지부문 행정집행도 탈중앙화되어 있는 나라이다.<sup>13)</sup>

덴마크에서는 복지 지원 정책을 강하게 추구하고 있다. 하지만 1990년대 초반, 실업 문제 해소를 위한 덴마크의 노동시장정책은 심각한 비판에 직면했다. 비판에 직면했던 이유는 첫째, 그것이 매우 경직되고, 규제적인 시스템이었다는 점과 둘째, 노동시장정책을 위해 지출된 예산의 양에 비해 충분한 결과를 가져오지 못했다는 점에 있었다.

1994년 1월, 이와 같은 배경 속에 노동시장 정책에 대한 개혁이 본격적으로 시작되었다. 그 이전까지 실업 상황은 너무나도 악화되어 있었는데, 이는 부분적으로 구조적인 요인에서 비롯된 것이었다. 이후 실업률이 큰 폭으로 낮아지면서 경제적 상승세가 진행되기 시작했으나, 1980년대 중반처럼 특정 기술직 근로자 및 특정 직업군에서의 노동력 부족과 같은 새로운 등장한 위기가 상존하고 있었다.

1994년에 the Active Labor Policy Act, the Leave Schemes Act, the act for activation at the local level과 같은 법안들이 개혁을 위한 입법상의 토대로서 마련되었다. 이 개혁의 목표는 실업수당 비율을 줄이는 것 등의 수단을 통해 실업자들이 고용을 위해 노력하도록 자극을 주는 데 있

12) 교육 및 보건, 사회보장(기초소득보장, 노인연금, 질병수당, 실업보험 등), 주택 보조금, 레크리에이션과 문화활동에 관련된 지출.

13) Hansen, F and Jensen-Butler, C.(1996).

었다. 이러한 개혁의 주요 내용은, 권리는 반드시 의무를 수반한다는 점과 실업에 처한 사람들에 대한 초기의 적극적 조치가 수동적이라 할 수 있는 실업수당 지급보다 우선시되어야 한다는 원칙의 도입이었다.

다음으로는 정책결정 과정이 주단위(regional) 및 지역(local) 수준<sup>14)</sup>에서 이루어지도록 탈중앙화함으로써 노동시장정책의 내용이 최대한 기업과 실업자들에게 친화적이 되도록 하였다. 노동시장정책 수단들 가운데서 중요도(priorities)를 확정하는 권한은 주단위노동시장협의회(the regional labor market councils, RARs)에 위임되었다.

그 결과 1995~99년 사이에 청년 및 장기 실업자의 비율은 50% 이상 하락하였다. 또한 덴마크의 경제활동참가율과 고용률은 EU 국가들 가운데서 최고를 기록했으며, 여성의 경제활동참가율이 특히 높았다. 이와 같은 실적은 원활하게 작동한 노동시장으로 인해 가능했던 것으로 보인다. 이러한 측면에서 노동시장에 관한 덴마크의 정책 구조는 조직들의 효율적인 협력을 증진시키고, 정책간의 조정에 대한 좋은 모델이라 할 수 있다. 나아가 노동시장 제도들을 탈중앙화시킨 개혁은 정책들이 주단위 수준에서 훨씬 더 잘 통합되도록 하도록 만든 효과적인 방식이었으며, 이를 통해 주단위의 상황과 조건들이 정책에 더욱 잘 반영되도록 하였다고 볼 수 있다.

덴마크는 전통적으로 다른 복지 국가들에 비해 노동시장에 덜 개입적인 정책 기조를 유지해 왔다. 대신 노동시장에 조정되어야 할 사안들, 즉 임금과 노동 조건들은 사회적 파트너들의 협의에 의해 결정되었다. 이들 파트너들은 강력한 조직력을 바탕으로 자신들의 이해를 대변해 왔다. 단체협약은 노동시장 문제들을 조정함에 있어 가장 중요한 근거를 제공한다. 입법화를 통해 조정될 사안들에 관련하여, 사회적 파트너들은 입법화되기 전,

14) 이 글에서 '주단위'는 'region', '지역'은 'local'의 번역어이다. 덴마크에 대한 대다수 연구들은 카운티 단위를 'region'으로, 카운티 아래의 지자체 단위는 'local'로 표기하고 있으나, 'region'과 'local'의 의미상 차이를 보여주는 적합한 우리말이 없기에 편의상 '주단위'와 '지역'을 대응하는 번역어로 사용하고 있다. 참고로 덴마크의 카운티는 행정단위상 우리나라의 '도'(道) 혹은 미국의 '주'(state)와 유사하다. 따라서 '주단위(카운티)'가 '지역(지자체)'보다 상위에 있는 행정단위를 염두에 둔다면, 본문의 이해에 큰 무리가 없을 것이다.

즉 법안이 제출되었을 때 법안에 대한 의견을 제공한다. 더욱이 사회적 파트너들은 중앙, 주단위, 및 지역 의회와 위원회에 자신들의 대표를 파견함으로써 노동시장정책의 결정과정에 중요한 영향력을 행사한다.

국제적인 기준에서 볼 때, 덴마크의 기업들은 근로자의 충원과 해고에 상대적으로 매우 적은 비용을 지불하고 있으며, 별다른 고용 의무를 지고 있지 않다. 이러한 상황은 노동시장의 유연성에 기여함으로써, 산업 구조가 중소기업을 통해 좌우되는 덴마크에서 해마다 전체 직업의 40%, 즉 100만 개 정도의 새로운 일자리를 제공하게 되었다. 하지만 해고 예방을 위해 큰 관심을 기울이지 않는 것에 대한 보상으로서, 실업자들에게는 상당히 장기간에 걸쳐 상대적으로 관대한 실업수당을 지급하고 있다. 이와 같이 적용 수준이 관대한 상황에서, 개별 실업자들이 새로운 직업을 찾아 노동시장에 재진입하는 과정 중에 재정적인 것(실업수당)에만 의존하도록 하는 것보다는 다른 인센티브를 제시하는 것이 중요해졌다. 이러한 인센티브를 제공하는 것이 적극적 노동시장정책이라 할 수 있다.

덴마크 노동시장정책의 주요한 전략은 다음의 세 가지 요소들이 상호 작용하도록 하는 데 있다. 첫째는 매우 유연한 노동시장, 둘째는 상당히 관대한 실업수당을 포함한 사회 안전망, 셋째는 경제활동을 재시작하고 직업 소개를 받아들일 실업자들의 권리와 의무로 이러한 요소들의 구조가 덴마크의 노동부가 주장하고 있는 “황금률 삼각형”(golden triangle)이다. 한편 공공의 노동시장 교육 및 훈련과 관련해 오랜 전통을 가지고 있는 덴마크의 적극적 노동시장정책은 교육과 훈련의 규정을 포함하고 있다.

## 2. 주단위노동시장협의회(RARs)의 설립 및 역할

1994년, 덴마크는 노동시장정책에 몇 가지 커다란 개혁을 시도하게 된다. 그 주요 내용은 첫째, 주단위노동시장협의회가 정책 수행을 할 수 있도록 하는 탈중앙화와 둘째, 주단위의 정책이 국가 전체의 노동시장정책 목적에 부합되도록 하는 시스템(정책 계획, 가이드라인, 정책 목표)의 도입이었다. 탈중앙화와 사회적 협의체의 강화 외에 강조된 내용들은 지역의 필요에 보다 적합하도록 노동시장정책을 유연하게 만드는 것과 사회

적 파트너들의 도움을 통해 정책의 질을 개선하고 그들이 정책 집행에 좀 더 관여할 수 있도록 하자는 것 등이었다.

이러한 큰 정책 방향에 맞추어 다음과 같은 규칙을 만들었다. 전반적인 정책의 목적은 중앙 수준에서 결정하되, 세부적인 정책 목표의 구체화와 정책 수행의 수단들은 주단위 수준에서 결정한다는 것이다. 국가 수준에서, 의회는 노동시장 법안을 위한 전체 예산액을 결정하고, 노동부와 더불어 적극적 노동시장정책을 포함한 고용정책을 확정한다. 이때 노동부는 전국노동시장협의회(LAR)가 제공한 권고 사항들을 수용한다.

적극적 노동시장정책은 노동부의 감독을 받는 국가노동시장국(National Labor Market Authority, AMS)에 의해 수행된다. 이 국가노동시장국은 주단위 수준에서 수행될 정책 목표와 결의에 대해 판단하게 되는데, 그 내용은 국가 및 주단위 수준에서의 노동시장협의회의 동의를 있어야 결정된다. 결과적으로 매년, 주단위노동시장협의회는 어떤 노동시장 정책들이 주단위 수준에서 수행되어야 하는지를 결정한다. 물론 그러한 결정들은 중앙 수준에서 협의된 내용, 즉 국가 수준에서 확정된 규정과 틀 내에서 이루어진다. 주단위노동시장협의회는 주단위에서 집행될 정책들을 결정하며, 긴급성과 범위, 그리고 정책의 목표그룹을 정한다. 또한 주단위노동시장협의회는 주단위의 목표와 결의 사항을 통해 전국 단위의 목표를 보완할 수도 있다.

주단위노동시장협의회가 결정한 사항들을 실질적으로 수행하는 것은 공공고용서비스(PES)의 임무이다. 행정적으로 국가노동시장국이 PES를 책임지고 있다. 주단위 PES 사무소의 책임자는 주단위노동시장협의회의 간사이기도 하다. 이 직책은 노동부에서 지명하며, 주단위노동시장협의회의 결정 사항이 국가 수준의 법령 및 규정과 상충하지 않도록 하는 법적 책임을 지고 있다.

각각의 주단위에서, 주단위 PES 사무소는 몇 개의 지역 사무소를 감독하며, 이 지역 사무소는 주단위 수준에서 결정된 서비스를 제공하게 된다. 이들 지역 사무소는 재량권을 별로 갖고 있지 않다. 지역 PES 사무소와 기업 사이에서는 긴밀한 연계가 이루어지게 된다. 또한 직업훈련센터는 기술 수준이 낮은 근로자들에게 그들의 고용상태와 무관하게 훈련 코스



를 제공하고 있는데, 이 센터는 행정적으로 노동부 소관일지라도 영리 목적으로 운영된다. 이들 센터들은 주단위노동시장협의회에서 결정된 훈련 내용에 따라 코스를 제공한다.

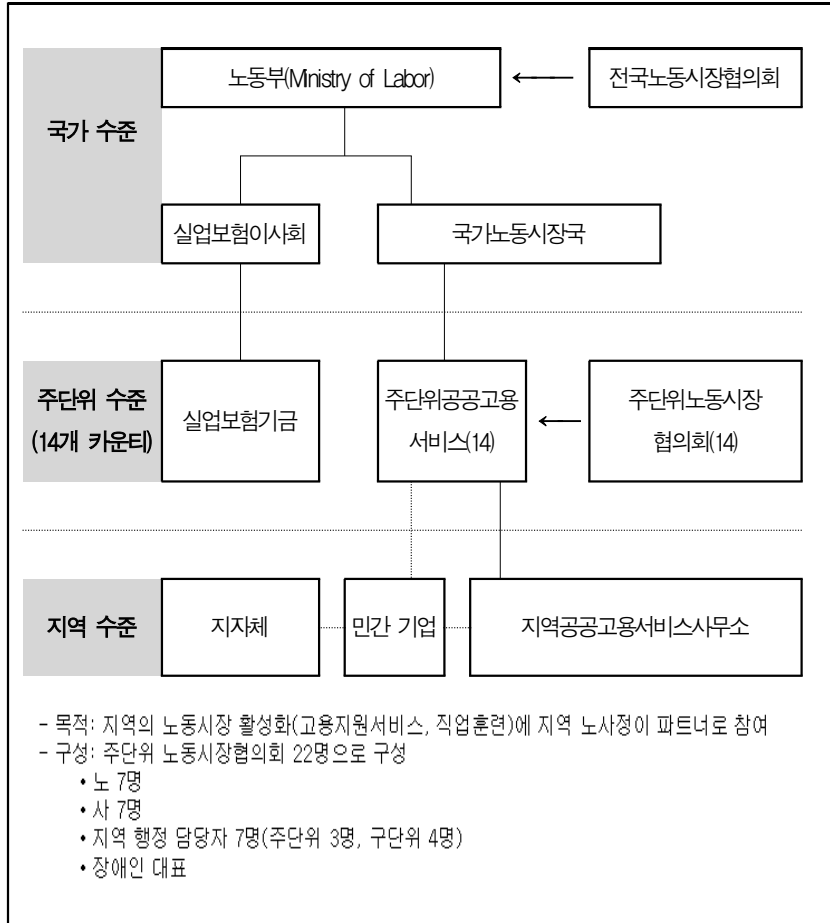
따라서 이러한 개혁 과정을 통해 중앙에서 이루어지던 노동시장정책은, 중앙과 주단위의 정책 결정자간의 상호작용을 통한 운영체제로 대체되었다. 정책 목표 대상의 결정은 복잡한 상호작용의 반복 과정을 통해 도출되며, 여기에는 공공 컨설팅의 범위까지도 포함된다. 더불어 두 가지의 주요 정책 목표와 5~6개의 정책집중 지역 및 8~10개의 목표 대상들은 해마다 열리는 중앙과 주단위 수준에서의 협의, 곧 전국노동협의회회의의 조언을 받는 노동부와 14개 주단위노동시장협의회 간의 토론을 통해 결정되게 되었다.

이렇게 협의된 내용을 바탕으로, 각각의 주단위에서는 자신들이 적용 하길 원하는 정책 수단과 혼합하여 노동시장정책을 결정할 수 있다. 개별 주단위는 민간 직업훈련 교육, 직업 순환 등에서 원하는 것들을 취하게 된다. 주단위에 따른 정책들의 차이점은 경제적 환경이 상이한 데서 기인한다. 예컨대, 어떤 주단위에는 민간 기업들에 의해 운영되는 민간 직업 훈련소가 많지 않을 수 있는데, 결과적으로 이런 곳에서는 공공 직업학교와 훈련센터에 보다 더 의존하게 되며, 정책에 드는 비용 역시 크게 증가하게 된다.

개별 주단위들의 정책들은 국가 전체의 목표 및 정책 운영체계에 상응해야만 한다. 이러한 구조 속에서, 주단위에 대한 총 재정 예산액이 결정되며, 총괄적인 노동시장 목표와 정책의 범위와 내용을 고려하여 국가 요구 사항들이 전달된다. 따라서 중앙과 주단위의 정책 결정자 사이에 이루어지는 협의가 주단위 정책 발전에 있어 핵심적인 내용이라 할 수 있다.

주단위노동시장협의회회의의 조직적 위치를 덴마크 전체의 노동시장 관련 기구들과 함께 그림으로 나타내면 다음과 같다.

(그림 IV-1) 덴마크의 공공 고용 관련 기관 및 노동시장협의회(1994~2006년)



다음으로 주단위노동시장협의회(14)의 구성을 살펴보면, 협의회는 총 22명의 멤버로 구성되며, 의장과 부의장은 노동시장협의의 멤버들에 의해 선출된다. 주된 구성 멤버로는 피고용자 및 노동조합 대표(7인), 사용자 대표(7인), 그리고 지역행정담당자(카운티에서 3인, 주단위자치단체에서 4인) 등이 있는데, 보다 자세한 구성은 <표 IV-1>과 같다.

〈표 IV-1〉 주단위노동시장협의회 구성

사용자	피고용자 및 노동조합	지역행정담당자와 기타
<ul style="list-style-type: none"> <li>• The Danish Confederation of Employers(DA), 5인</li> <li>• The Danish Confederation Employer's Associations in Agriculture(SALA), 1인</li> <li>• The Danish Association of Managers and Executives(LH), 1인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The Danish Confederation of Trade Unions(LO), 5인</li> <li>• The Danish Confederation of Professional Associations(AC), 1인</li> <li>• Salaried Employees and Civil Servants Confederation(FTF), 1인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Members of the County Council, 3인</li> <li>• Representatives from the local municipalities, 4인</li> <li>• Danish Council of Organizations of Disabled People(DSI), 1인</li> </ul>

이상과 같은 조직 및 구성을 가지는 주단위노동시장협의회의 주요 업무를 소개하면 다음과 같다.

- 첫째, PES의 정규 업무에 관한 연간 예산안 제출.
- 둘째, 고용정책수단의 긴급성과 범위를 포함한 주단위 수준에서의 노동시장정책 대상과 범위 설정.
- 셋째, 노동시장 상황과 노동력 개발에 대한 지속적인 모니터링.
- 넷째, 카운티, 지자체 그리고 PES 사이에서 이루어지는 고용정책 업무의 조정 역할.
- 다섯째, 교육훈련 업무, 직업지도 활동, 기업 집단과의 지속적인 커뮤니케이션의 조율.

### 3. Storstrøm 카운티 사례

Storstrøm 카운티는 주단위노동시장협의회가 어떻게 활동하는지를 보여주는 대표적인 사례이다. 아래에서는 Storstrøm 카운티를 지리적, 경제

적 맥락에서 소개한 후, 주단위노동시장협의회 및 여타의 사회적 파트너들이 Storstrøm 카운티의 노동시장 안정 및 경제적 발전을 위해 어떠한 역할을 하였는지를 살펴보게 될 것이다.

#### 가. Storstrøm 주단위노동시장협의회의 활동

Storstrøm은 덴마크의 외곽 남동부에 위치한 카운티로 Lollad, Falster 등의 도시와 몇 개의 작은 섬으로 구성되어 있다. 이 지역은 덴마크 전체 영토 중 8% 정도를 차지하며, 인구는 26만 명 정도로 전체 인구의 5%에 해당한다.

Storstrøm은 덴마크에서 가장 가난한 지역 중 하나이다. 그 이유는 경제 구조상 몇 가지 취약한 요소, 즉 농업 및 식품 산업에 대한 과도한 의존성, 불충분한 민간 서비스 영역, 수출 성장세의 둔화(국외 수출 및 여타 덴마크 지역으로의 수출을 포함), 낮은 기술 수준 및 노동의 질에서 기인한다. 대학 졸업 이상의 학력 소지자 및 비즈니스 서비스에 종사하는 인구의 비율 또한 덴마크 전체와 비교할 때 현저히 낮은 편이다. 게다가 Storstrøm 카운티 내에서도 북부와 남부 사이에 경제적인 격차가 큰 편이라 북부의 Lollad, Falster 주단위의 실업률은 전체 카운티에 비해 무척 높다.

이와 같은 지역적 맥락을 고려하여, 2000년에 주단위노동시장협의회는 두 가지의 우선적인 정책 목적을 정하였다. 첫째는 노동시장에서의 노동력과 기술력 부족의 해소였으며, 둘째는 장기 실업 상태의 개선이었다. 주단위노동시장협의회는 아래와 같은 내용의 세부적인 정책 목표와 실천 방법들을 정하였고, 이를 진행하여 많은 성과를 거두었다.

#### **목표 1. Storstrøm은 공공 및 민간 기업들의 노동시장 요구에 부응하는 전문적이며 효율적인 직업 소개 업무를 강화해야 한다.**

##### 〈실천 방법〉

- 1.1: Storstrøm은 5일 단위로 적어도 3,700개의 직업 문의를 중개해야 한다.

34 지역노동시장연구 IV

- 1.2: 50세 이상의 실업자들에 대해서는 이 그룹 전체에게 구직처로의 직업 소개(job referral)가 이루어져야 한다.
- 1.3: 사회 보조금 수급자에 대한 직업 소개 건수는 1999년의 수치보다 높아야 한다.
- 1.4: 5일 단위로 Storstrøm 카운티가 받은 직업 소개 요청 건수 중 25%는, 지난 12개월 사이에 노동사무소에 구인 신청을 하지 않은 기업에서 온 것이어야 한다.
- 1.5: Storstrøm 카운티에 등록된 구인 신청건 가운데 95%는 신청된 후 일주일 이내에 매칭이 이루어져야 한다.
- 1.6: Storstrøm 카운티의 직원들은 2000년 한해 동안 3,800개의 업체들을 방문하며, 이들 중 1,000개 업체는 이전 방문하지 않은 곳이어야 한다.

**목표 2. 노동시장정책의 노력을 통해 노동시장에서의 병목 현상을 예방하고 해소해야 한다.**

〈실천 방법〉

- 2.1: 병목 현상이 있거나 나타날 가능성이 있는 모든 영역에서 Storstrøm 카운티는 정책을 마련한다.
- 2.2: 병목 현상을 예방하기 위해 지역 행위자들과 대화가 실시되어야 한다.
- 2.3: 병목 현상을 예방하기 위한 교육 훈련을 진행한다. 특히 금속, 건설, 사회보전 분야는 이 교육 훈련의 주요 대상이다.

목표 2와 관련된 또 다른 조치로서는, 병목 현상이 나타나고 있는 분야 및 인력 채용에 어려움을 겪고 있는 분야에서의 실업자들이 가급적 빨리 등록하도록 하고, 이들의 기술적 수준을 파악하는 것이 있다.

**목표 3. 실업자들에게 기술적 자격을 갖추도록 함으로써 정규 직업 시장에 지속적으로 남아 있게 하는 경제적 활성화(activation) 노력이 필수적이다.**

〈실천 방법〉

- 3.1: Storstrøm의 “초기 유연 노력”(early flexible effort)에 등록한 실업자 중 적어도 50%가 활성화 과정 수료 후 6개월 이내에 정규 직업을 갖도록 한다.
- 3.2: 활성화 과정에 등록한 실업자의 최소 25%가 활성화 과정 개시 후 6개월 이내에 정규 직업을 갖도록 한다. 활성화 과정에 등록한 실업자 중 적어도 35%가 과정 개시된 후 12개월 이내에 정규 직업을 갖도록 한다.
- 3.3: Storstrøm 지역 내의 민간 직업 훈련 과정의 수용인원은 최소 555명이 되어야 하며, 240명의 성인 견습과정이 시작되어야 한다.
- 3.4: Storstrøm 카운티는 개방형 직업 소개에 연계된 실업자의 30% 이상이 활성화 과정에 등록한 사람이 되도록 해야 한다.

**목표 4. 노동시장정책의 노력을 통해 장기 실업상태를 예방하고 해소해야 한다.**

〈실천 방법〉

- 4.1: Storstrøm 카운티는 실업보험의 대상자 중 가장 취약한 집단들에 대해 이들이 정규 직업을 가질 수 있도록 하는 작업에 착수해야 한다.
- 4.2: 2000년에 주단위노동시장협의회와 PES는 실직 상태의 취약 집단을 위해 장래의 상황을 고려한 복합적인 연간 행동 계획을 마련해야 한다.
- 4.3: 장기 실업자들의 수는 작년에 비해 낮아야만 한다.
- 4.4: Storstrøm 카운티는 50세 이상의 장기 실업자에 대한 노력을 더욱 강화해야 한다.
- 4.5: 장기 실업자 및 50세 이상의 장기 실업자 비율은 1999년보다 낮아야 한다.

**목표 5. 노동시장정책은 Storstrøm 지역의 고용상태를 개선하는 데 반드시 기여하여야 하며, 주단위노동시장협의회와 PES는 노동시장에서의 교육과 산업개발정책을 담당하는 다른 행위자들과 긴밀한 협조 체계를 유지해야 한다.**

〈실천 방법〉

5.1: 2000년에 주단위노동시장협의회는 노동시장 문제를 다룰 워킹그룹 구성에 착수해야 한다.

5.2: Storstrøm 카운티는 노동시장을 분석하기 위한 다수의 연구를 진행한다.

한편 덴마크의 다른 13개 주단위와 마찬가지로, 이곳에서도 PES는 주단위노동시장협회의 사무국 역할을 수행하며, 주단위노동시장협의회는 주단위 여건에 부합하는 주단위의 전략적 계획이 주로 논의되는 포럼으로서 기능한다. 이들의 상대적인 권한 내에서, PES와 주단위노동시장협의회는 노동시장 및 노동력 발전과 관련된 모든 행위자들과의 협력 및 협의체 형성을 위해 노력한다. 이러한 행위자들의 종류는 다음과 같다.

- 지역 행정기구들(지자체 및 카운티 행정부와 관련 하위집단들)
- 실업보험기금
- 다양한 교육단체들. 여기에는 이민자들을 대상으로 하는 단체들도 포함됨.
- 지역의 경제 및 고용 발전을 위해 힘쓰는 기업, 무역, 여행자 조직 그리고 비즈니스-정치 행위자들
- 특수한 활동을 위한 다양한 파트너들 사이에서 설립된 조직들, 예컨대 Fehmer Belt Bridge 프로젝트, 주단위 내 특수 지역의 산업 발전을 위한 모임 등. 이들 활동의 상당 부분은 유럽사회 및 지역 기금(European Social and Regional Funds)에 의해 재정 보조를 받고 있다.
- ARES 프로젝트와 같은 네트워크 형태의 협의 기구. 이 단체는 유럽사회기금(European Social Fund)의 재정 보조를 받는다.

- 다른 주단위와 카운티의 노동시장 및 노동력 문제와 연관된 행위자들과의 협의체

#### 나. Storstrøm 주단위노동협의회의 내의 삼자조합주의와 협의체

주단위노동시장협의회의 멤버들은 몇몇 사회적 파트너의 대표자들에 의해 운영된다. 이들 파트너는 사용자와 노조의 대표자들을 의미하는데, 이들은 대부분 노동시장정책의 결과에 직접적으로 연관되어 있다. 이러한 삼자 조합주의적 모델에서 주단위 정부의 참여(카운티에서는 3명, 주단위 자치단체에는 4명의 대표자를 파견)는 약간 모호하다. 비록 협의체 내에서 사용자와 노동조합이 함께 일해 왔던 오랜 전통이 있었으나, 현재까지 주단위 정부는 이들 파트너들과 연관되는 것에 대해 조금은 주저해 왔던 것이 사실이다.

주단위노동시장협의회의 내에서 사용자의 주된 관심 사항은, 그들이 필요로 하는 근로자들을 얻고, 이런 과정을 지지해 주는 정책을 이끌어내는 데 있다. 실업 상태의 사람들을 노동시장에 빠른 시간 내에 재진입시키는 것 역시 사용자의 주요한 관심사이다. 그들은 1년 이내의 실업자들에게 주단위노동시장협의회의 활동이 집중되기를 원하지만, 노동력의 부족 때문에 현재는 1년 이상 된 실업자들에게도 관심을 가지는 경향을 보이고 있다. 그럼에도 노동시장에서의 구직에 큰 어려움을 겪고 있는 사람들의 고려사항에 대해 사용자들은 별로 관심을 기울이지 않는다. 그리고 여전히 열악한 공공 고용 상황 속에서, 거대 기업과 사적 영역이 노동시장정책의 목적과 관련하여 좀더 적극적인 역할을 담당하기 바라는 사회적 기대가 커지고 있다. 이러한 기대에 직면하여 기업을 운영하며 주단위노동시장협의회의 내에서 사용자의 이익을 대변하는 이들 사용자 대표자들은, 자신들의 참여가 시간 낭비이고, 동일한 이슈가 기타 상이한 모임들에서도 안건으로 상정되며, 다시금 반복적으로 논의되고 있음을 느끼고 있다. 그러나 그들이 사태가 악화되는 것을 바라는 것은 아니다. 따라서 다른 협의회의 멤버들과 더불어 협력하는 데 그들의 시간과 정력을 투여하는 것에 동의하고 있으며, 이는 자신들의 필요와 이익에 부합하는 정책으로 이끌



어 나가기 위함이기도 하다.

주단위노동시장협의회에서 동일하게 대표되는 노동조합은 실업보험기금의 집행과 긴밀히 연계되어 있다. 실업에 대비하여 보호되기를 원하는 많은 사람들은 노동조합의 멤버이기도 하다. 따라서 노동조합은 이들의 이익을 보호하기 위해 애를 쓰며, 사회 복지 혜택을 받는 사람들에게 대해서는 덜 관심을 기울이는 경향이 있다. 따라서 실업수당을 수급하기로 된, 즉 사회 복지 혜택을 받게 될 대다수의 실직자들은 더 이상 노동조합 회비를 내려고 하지 않는다. 그럼에도 불구하고 노동조합은 실직자들이 어떤 상태에 처하건 상관없이 모든 실업자들에 대한 책임을 자신들이 지고 있다고 주장한다.

실업보험기금은 주단위노동시장협의회와의 관계에서 직접적인 역할을 하게 되는데, 즉 주단위노동시장협의회에서 결정된 모든 제안들은 실업보험기금 쪽의 동의가 필요하다. 실업보험기금이 참여하는 이유는 주단위노동시장협의회가 제안한 노동시장정책으로 인해 발생할 수 있는 어떠한 형태의 해직이나 대체 등에서 피고용자를 보호하는 데 있다. 예를 들어, 노동조합과 보험기금 쪽은 노동시장정책의 일환으로 민간부문에서의 직업훈련 방식에 대해 민감하게 대응할 수도 있는데, 이는 이런 정책 수단이 현재의 피고용자들에게 야기할 수 있는 잠재적인 해직의 우려 때문이다. 이와 같은 구체적인 활동상의 곤란함이 최근 Storstrøm 카운티의 호텔 및 대형 요식업체 내에서 벌어지고 있다.

한편 지자체의 일반적인 관심사는 예산 문제, 특히 사회복지 비용에 있다. 이것은 지자체가 예산 집행에 대한 법적 책임을 지고 있기 때문인데, 주단위노동시장협의회에서의 지자체 대표자들은 노동시장 규모에 대한 자신들의 이해관계와 책임성이 주단위노동시장협의회 내에서 충분히 다루어지지 않는다고 느낀다. 이러한 문제는, 현재와 같이 사람들이 실업수당을 받는 기간이 점진적으로 8년에서 4년으로 줄어들면서 보다 중대한 문제로 부각된다. 이것이 의미하는 바는 사람들이 보다 빨리 사회복지에 의존하게 되며, 따라서 좀더 빨리 지자체의 재원에 의존한다는 것이다.

더불어, 노동시장 문제에 지자체가 더욱 깊이 관여하는 것은 사용자측이 자신들의 잠재적인 노동력 부족을 해소하는 데 결정적인 도움을 주게

된다. 사회복지수당 수급자들의 고용가능성을 증진시키기 위한 지자체의 계획들이 노동시장과 충분할 만큼 긴밀히 연계되지 않는다면, 이들은 고작 실업자들을 위한 피난처 정도만을 제공할 뿐이며, 나아가 실업자들은 주변부로 내몰릴 것이다. 대표적인 예가 “생산 학교”(production schools)인데, 이것은 몇몇 지자체에 의해 노동시장에 제대로 연결되지 못한 사람들을 위한 활성화 정책으로서 운영되었다. 무얼 더 공부해야 하는지, 어떤 직업을 선택해야 할지 고민하는 젊은이들에게 직업적인 안내를 제공하기 위해 공식적으로 설립된 이 학교들은 단지 학교를 그만두고 사회복지수당을 받는 젊은이들의 안식처로 전락하는 경향이 있었다. 그럼에도 불구하고 지자체들은 생산 학교와 다른 모험적 사업들(지자체 스스로 소규모 민간 회사를 세우는 등의 정책)을 대안이 없기 때문에 취하게 되는 어쩔 수 없는 메커니즘으로 여기고 있다.

주단위노동시장협의회에는 카운티 대표가 3명 참석한다. 노동시장정책 영역에서 카운티의 임무는 주단위노동시장협의회 모임의 조직하고, 참여하는 것을 통해 정책에 영향을 미치는 수준으로 한정되어 있다. 이들 대표들은 주단위노동시장협의회에서 도출된 결정들이 카운티에 적합하도록 하기 위해 자신들의 행정 당국과 협의하는 데 많은 시간을 들인다. 또한 카운티들은 의무 교육 이후의 영역에서 이들이 행하는 역할 때문에 노동시장에 대한 간접적인 임무도 수행한다고 할 수 있다. 즉 카운티는 성인 교육원을 운영하고 재정을 지원하는데, 이들 교육원들은 실업상태의 구직자들을 훈련시키는 데 사용될 수 있다. 이들은 또한 사회복지센터를 운영한다. 이 센터는 정상적인 노동 조건에 대처할 수 있도록 특수한 교정 서비스를 제공하는 곳으로, 지자체가 대상자를 보내게 된다.

하지만 고용부문에서 카운티가 담당하는 가장 큰 책무는 민간의 사용자가 하는 내용과 같다. 예컨대, Storstrøm 카운티는 이 주단위에서 9,000여 명의 직원들을 채용하는 최대 사용자이다. 400~500명 정도의 사람들이 공공 직업훈련소에 종사하기도 하는데, 이러한 채용은 주단위노동시장협의회에서의 파트너간 협의를 통해 가능했다. 추가적으로 카운티는 인력 운영정책을 통해 덜 생산적인 직원이라 할지라도 이들의 고용을 유지하기 위해 무척 노력했다. 국가적 수준에서 의회가 공공행정부문에서

의 고용을 감축하거나 동결하려는 상황이라도, 카운티의 역할은 노동시장에서 어려움을 겪고 있는 사람들에게 무척이나 중요하다.

주단위 노동시장에 영향을 미치면서 고용의 병목 상태를 해소하기 위한 주단위노동시장협회의 역할은 중요하다. 그러나 토론을 위한 공식적인 기관으로 존재하고 있음에도, 주단위노동시장협회 내에는 진지한 토론과 합의를 위한 메커니즘이 결여되어 있는 것으로 여겨진다. 다시 말해 협의회 참여자들 사이에는 공개된 토론이라는 직접적인 방식을 통해서도 표출되지 않는 긴장들이 잔재하고 있다. 협회회의 결정은 최선이 아닐지라도 모두에게 적용할 만하다는 이유로 선택되는 듯하다. 이는 다수결의 원칙을 통해 해결책이 결정되기 때문이라고 볼 수 있다.

Storstrøm 카운티에서 직업훈련 방식과 관련된 사안이 이와 같은 유형, 즉 모호성(ambivalence) 혹은 불명료성(indecisiveness)을 드러내는 사례이다. 주단위노동시장협회에서 사용자들은 자신들이 민간의 직업훈련을 선호한다고 밝힌다. 그 이유는 이 정책이 참여자들에게 정규 노동시장으로 진입할 수 있는 최상의 기회를 제공하며, 또한 다른 방식들, 즉 공공기관에서의 훈련보다 더욱 저렴하기 때문이라고 주장한다. 하지만 사용자들은 민간 직업훈련학교의 시설이 낙후되어 있다고 개탄하며, 부분적으로 이러한 문제가 충분한 숫자의 민간 직업훈련소를 확충하지 못하고 있는 PES의 무능함에 있다고 주장한다. 반면 PES에서는 민간 사용자들이 직업훈련정책을 통한 훈련생들을 받아들이는 데 별 관심이 없다고 말한다. 이 대목에서 주단위노동시장협회의 목적이란 이처럼 다양한 관점들이 서로 조화를 이룰 수 있도록 하는 데 있다.

노동시장정책과 관련된 노동조합과 지자체의 상이한 관점 및 이해관계 역시 주단위노동시장협회에서의 대면 부족을 여실히 드러낸다. 노동조합 쪽은 직업훈련이라는 수단이 그것의 원래 목적과는 다르게 그다지 효과적이지 않다고 생각한다. 노동조합은, 민간 회사들이 공공서비스를 활용한 직업훈련보다 직원의 교체를 선호한다고 본다. 공공직업훈련서비스의 문제점은, 그것이 노동시장의 필요에 적절하게 맞추어진 것이 아니라 는 점과 결과적으로 정규 직장으로 이어지는 경우는 드물다는 사실에 있다. 예를 들어, 어느 특정한 지자체가 공공 고용 부문에 80개의 유아보육

일자리를 가지고 있었고, 동시에 123명이 지자체 소관의 유아보육 직업훈련 과정을 이수했음에도, 단 한 명도 앞서의 일자리를 얻지 못했다. 이는 일반적으로 유아보육을 위하여 요구되는 기술들이 제대로 교육되지 않아서였다.

덧붙여, 주단위 내의 몇몇 대규모 회사들은 그들의 훈련 필요를 ‘성인 견습’이라는 매우 느리면서도 값비싼 수단을 통해 해결했다. 이 ‘성인 견습’은 25세 이상의 성인들을 2년 반 동안이나 교육하는 것이었다. 사용자들은 이들의 교육을 위해 직원이지만 미숙련인 경우 시간당 35DKK를 지불했고, 신규일 경우 40DKK의 비용을 부담했다. 하지만 일반적인 민간 직업훈련의 경우, 기간은 6개월이며, 사용자들은 PES로부터 시간당 50.55DKK의 보조금을 받는다. 즉 주단위노동시장협의회를 통한 토론과 합의가 제대로 이루어지지 않아, 개별 기업들이 터무니없이 많은 비용과 시간을 들여 민간 직업훈련을 수행했던 것이다.

이상과 같은 사례들은 주단위노동시장협의회 내부에서 다양한 관점에서 서로 마주할 수 있는 기회가 결여되어 있음을 보여주며, 나아가 주단위노동시장협의회와 주단위 문제 사이에도 직접적인 연계성이 부족하다는 비판을 예증하고 있다.

#### 다. 그 외의 사회적 협의체 - 노동시장정책과 사회정책의 연계

Storstrøm 카운티를 포함하여 여타의 주단위에서 나타나고 있는 경제적인 호전 상태는 실업자 가운데서도 자격을 덜 갖춘 자들에게까지 새로운 직업의 기회를 제공함으로써 노동시장 문제를 해소하는 데 도움을 주고 있다. 하지만 고용보험의 혜택을 누리지 못하는 실업자, 직업훈련을 받지 않는 청년 실업자, 질병수당을 받고 있는 사람들, 그리고 일반적으로 노동시장에서 구직에 어려움을 겪고 있는 사람들 등 이러한 그룹들은 노동시장정책을 수행함에 있어 커다란 부담을 안겨주고 있다. 장기 실업자를 포함하여 이러한 그룹들은 사회적으로 좀더 많아지고 있으며, 이들은 정식 고용이 되는 데 더욱 큰 어려움을 겪고 있다.

이와 같은 새로운 문제들은 노동시장정책이 사회정책과 긴밀히 연결되

도록 추동하고 있으며, 개인적이고 사회적인 다양한 문제들에 직면하고 있는 사람들을 대상으로 한 새로운 정책과 수단들의 필요성을 보여주고 있다. 전통적으로 이러한 그룹들에 대한 재정적 지원은 지자체들이 해 왔다. 지자체들은 여타의 다른 사회적 파트너들과의 협력 없이 이런 사회 문제를 해결해 왔지만, 현재에 이르러서는 한계에 도달한 것으로 보이며, 이제는 과거의 덴마크 복지국가 모델의 전통이라 할 수 있는, 국가 의존적인 방식보다는 지역 사회의 다양한 파트너들이 문제 해결을 위해 공조하는 양상이 모색되고 있다. 하지만 PES와 지자체 그리고 주단위노동시장협의회 간에 뚜렷한 협의체가 마련되지 못한 채, 각자가 앞서의 문제, 즉 노동시장에서 구직에 어려움을 겪는 사람들의 고용 문제를 해결하려다 보니 사태의 진전은 보이지 않았다.

따라서 이러한 그룹들을 담당할 지역사회조정위원회(local social coordination committees)의 구성이 필요하게 되었다. 지역사회조정위원회는 사회부(the Ministry of Social Affairs)의 지원 하에 출범하였으며, 지자체를 도와 질병이나 다른 요인들로 인해 정규 직업을 얻기 어려운 사람들에게 대한 지원에 나섰다. 이러한 위원회는 지역 수준에서 좀더 통합적이며 직접적인 대응을 해 나가는 데 좋은 위치에 있으며, 지역 사람들의 요구에 보다 적합한 새로운 조직을 구성할 수 있었다. 예를 들어, 이 위원회가 만들어 낸 정책 중 “유연 직업”(flex jobs)은 건강상의 문제로 근로능력이 저하되었거나, 전임(full-time) 근무를 하기 어려운 사람들을 위한 정책이다. 이것은 민간 사용자와의 협의를 통해 참여자들이 보다 적은 시간 동안 근무하는 것을 가능하도록 하는 방식이며, 국가가 근무 시간 대비 부족한 봉급은 회사에 지원하도록 해줌으로써 참가자들이 타 근로자와 동일한 봉급을 받도록 하는 정책이다.

사회조정위원회의 흥미로운 특징은 그들이 NGO들을 자신들의 조직에 참가시켜도 전혀 무방하다는 점이다. 특정 지역 내에서 위원회에 관심을 표명하는 자발적인 NGO들이 있다면, 위원회는 그들이 멤버로 참여할 수 있도록 권장한다. 물론 이들 위원회들이 결정하고자 하는 내용들은 지자체가 추구하는 정책들에 상응하여 이루어진다.

지역사회조정위원회가 해결하고자 했던 문제는 질병 급부를 받는 사람

들의 문제였다. 위원회는 이 문제를 해결하기 위해 의사협회, 장애인협회, PES, 그리고 지자체 등을 사회적 파트너들을 참여하도록 유도했다. 2000년 당시, 덴마크 전체의 실업 상태가 개선되고 있는 반면, 이들 질병 급부수급자들의 실업 상황은 반대로 진행되고 있었다. 이들 수급자들에 대한 재정적 지원은 일차적으로 사회부가 담당했는데, 52주에 걸친 질병 급부기간이 완료되면, 이후에는 지자체가 질병 급부의 100%를 그대로 지원해야 했다. 이런 측면에서 지자체는 이들에 대한 지원 기간 및 재활 기간을 줄이고, 정규 고용이 되도록 하는 데 큰 관심이 있었다. 또한 재해를 예방하는 것도 중요하기에, 지자체나 위원회 입장에서 작업 환경 개선을 위해 사용자들과 좋은 협력 관계를 가지는 것 역시 필요했다. 사용자, 즉 기업들이 질병 급부와 같은 사회보장제도에 재정적으로 기여하는 바가 없지만, 이러한 맥락에서 사회조정위원회 같은 기구는 사용자들이 작업장에서의 재해 및 보건과 관련된 문제들에 관심을 보이도록 하는 유용한 메커니즘이라고 할 수 있다.

기업, 지역사회조정위원회 그리고 지자체 사이에서 협의체 관계를 발전시키는 데 있어서 실질적인 문제 중 하나는, 지리적으로 지역 위원회의 외부에 있는 도시로 출퇴근하는 직장인들의 경향에 어떻게 대처하느냐에 있다. 예컨대, Storstrøm 카운티에서 Copenhagen으로 매일 2시간 거리를 출퇴근하는 사람들은 1,000명 이상이다. 이것은 지역 위원회의 업무가 지역적으로 다른 곳에 위치한 사용자과의 문제를 다루기에는 어려움이 따른다는 점에서 심각한 수준의 공간적 불일치(spatial mismatch) 상황을 보여준다. 일반적으로 노동 환경의 조건과 개선은 노동부의 소관이며, 이는 노동부의 대표자가 위원회에 참석하기 때문이다. 이 대표자의 역할은 이러한 공간적 불일치 문제를 해결하는 데 매우 중요할 수 있으며, 지역 위원회들과 여러 곳에 자리잡고 있는 기업들 간의 협력을 증진시키는 데 기여할 수 있다. 노동부는 사회 위원회 내에서 참여하는 자신들의 대표자의 역할이 현재까지는 긍정적이었다고 평가하고 있다.

노동시장정책은 다양한 종류의 개인적, 사회적 문제들을 가지고 있는 사람들을 대상으로 지원 프로그램을 제공하는 사회정책과 밀접한 관계를 유지해야 한다. 현재 이러한 방향으로의 전환에 공감하는 인식이 확산되

고 있으나, 덴마크에서는 그간 국가가 제공하는 사회 복지 혜택 모델에 의존해 왔기에 많은 영역에서 그러한 전환을 이루는 것이 쉽지만은 않았다. 그럼에도 불구하고, 덴마크 복지 국가의 수동적 측면들에 도전하는 많은 적극적인 시도들이 이루어지고 있다. 지역사회조정위원회의 구성을 외부의 NGO까지 참여 가능하도록 함으로써 협의체를 확장한 것은 매우 고무적인 발전 모습이다. NGO들은 실수요자들의 요구들에 보다 민감하며, 이들과 좀더 나은 관계를 유지할 수 있기에 지자체들 역시 NGO와 더불어 일을 하려고 시도하고 있다. NGO들은 지역의 해결책을 찾는 데 좀더 진지하게 참여하고 있다.

#### 라. Storstrøm 카운티의 경제 발전과 협의체

경제 발전은 부의 창출 및 기업 투자와 연관되어 있다. 협의체의 중요한 역할 중 하나는 기업 환경을 개선하기 위해 함께 협력하는 민간과 공공 행위자들의 요구를 반영하는 것이다. 덴마크에서 지역 정부는 경제적 행위자로서 전통적으로 매우 취약했으며, 여전히 그러하다. 1999년에 Storstrøm 카운티의 예산 중 단지 4%만이 경제 활동 촉진을 위해 지출되었다.

하지만 2000년대에 들어서면서 Storstrøm 카운티가 도입한 시스템은 꽤 조직적으로 발전하였다. 이것은 주단위 혹은 국가적 전략들과 수직적으로 연계되기보다는 훌륭한 프로젝트 및 그에 대한 집중을 통해 매우 수평적으로 구성되었다. 기업발전센터 건립과 기반 시설 및 건축 대지 준비를 위한 지자체 차원의 노력이 시작되었으며, 더불어 보다 통합적인 경제 개발 계획을 세우기 위한 시도들이 있었다.

Storstrøm 카운티 내 기업발전센터의 위원회 네트워크는 지자체와 민간 기업들에 의해 재정 지원을 받으며, 지자체가 90% 정도의 재정을 부담하고 있다. 이러한 센터의 역할은 지자체들이 지역 기업 환경을 개선하는 데 도움을 주고, 경제발전서비스<sup>15)</sup> 등을 제공하는 것이다. 센터에서

15) 경제발전서비스란 고등학교 학생들에 대한 창업 조언, 직업 훈련 상담, 직업 안내 및 새로운 교육형태의 개발 등을 지칭한다.

제공하는 약 40% 정도의 서비스는 지자체들을 돕기 위한 것이다. 위원회는 PES에 대한 몇 가지 도움 제공을 제외하고는 노동시장 관련 문제들을 다루지 않는다. 지자체들은 기업들을 통해 요구되는 기술과 관련된 정보를 얻으며, 기업들에게 노동시장 프로그램을 제공한다. 또한 지자체는 PES가 추천하여 보내 준 창업 준비자들을 돕는다.

경제 발전을 촉진하기 위해, Storstrøm 카운티는 기업발전센터, 환경센터 그리고 여행센터 등과 같은 전문 센터들을 지원하는데, 카운티 의회는 이들 센터의 활동들을 감독할 수 있다. 카운티 의회는 또한 특수한 문제들을 다루기 위한 특별위원회를 창립할 수도 있다. 예를 들어 Storstrøm 카운티 의회는 독일과 연결되는 다리 건설에 대한 정치적 로비를 위해 위원회를 구성하기도 했다.

한편 카운티 의회는 중앙 정부의 계획에 기초하여 카운티 일반 계획을 수립할 수 있는 권한을 가지고 있다. 지역 선정 전략, 내부 투자, 대규모 기반시설 건립과 같이 중요 사안에 대한 결정들은 카운티 외부에서 결정된다. 카운티의 계획은 이러한 결정 사항의 다음 과정을 어떻게 지역에서 운영할 것인가와 관련되며, 또한 대규모 점포 입지 및 시설 계획을 지도 하면서 도시 경계 외곽의 개발을 통제하는 것과 연관된다. 이와 같은 개발 계획 문제에 대해 지자체들은 카운티와 협의한다.

덴마크의 행정단위와 협의체가 지니는 특징적인 모습 중 하나는 지역 단위를 규정하는 방식의 일치성(consistency)이다. 카운티의 경계는 정확히 몇몇 지자체들의 경계와 일치하여야 한다. 또한 지역과 주단위의 선거구에 대한 정치적 구획은, 협의체 혹은 사회적 파트너들과의 합의 속에 결정되기에 이러한 양상은 일치하는 섹터간 교차 및 조직(기관) 교차적인 접근이 활성화되는 것을 더욱 용이하게 해 주었다.

예를 들어 Storstrøm 카운티 내에서 지역기업발전위원회와 지역사회조정위원회가 담당하는 범위는 PES의 지역사무소가 관할하는 영역과 거의 일치한다. 카운티 내의 사용자들 사이에서 구성된 단체의 활동 영역 역시 이와 유사하게 겹치며, 이들은 이 지역을 위한 정책들을 발전시킨다. 관할 영역상의 이와 같은 일치성은 다양한 네트워크와 협의체들에서 특정한 조직들을 대표하기 위해 선출된 사람들에게 보다 확실한 대표성과 정



당성을 부여해 주고 있다.

이러한 형태의 일치성은 대다수 행정 공간이 조직되는 방식에도 존재한다. 예컨대, 덴마크의 거대 노동조합인 LO는 나라 전체에 걸쳐 14개의 단위로 구성되어 있다. 이러한 구분은 14개의 카운티와 일치하며, 주단위 노동시장협의회가 담당하는 범위와도 일치한다. 결과적으로 LO에서 선출된 대표자가 주단위노동시장협의회에 참여하게 되면, 그(녀)는 주단위 노동시장협의회의 관할 영역과 동일한 주단위의 대표로서도 뽑히는 것이다. 또한 주단위노동시장협의회의 모임 이전에 조직되는 카운티 내 모든 지역 노조 간부회의를 주관하게 된다. 이와 같은 일치성은 주단위 수준에서의 멤버들 문제와 요구에 집중할 수 있도록 해 준다.

#### 마. 사회적 협의체 구조의 새로운 변화

지금까지 1994년부터 2006년까지 운영되었던 덴마크의 협의체가 어떤 구조를 가지는지와 그것이 어떠한 역할을 하고 있는지를 살펴보았다. 덴마크의 사회적 협의체는 노동시장정책과 굉장히 깊은 연관을 지니고 있으며, 이는 곧 고용과 노동력 발전에 특별히 초점을 맞추어 형성되었음을 확인할 수 있었다. 다시 말해 덴마크에서는 노동시장을 안정적으로 유지하기 위해 주단위 및 지역 수준에서 다양한 파트너들 간에 상호작용과 협조가 활발히 진행되고 있는 것이다. 하지만 이러한 활동들이 얼마만큼 지역 경제에 확실한 열매를 가져다주는지는 명확하지 않다. 비록 이 글에서 Storstrøm 카운티의 사례를 통해 사회적 협의체가 해 왔던 그간의 활동을 검토하였으나, 노동시장을 통제함에 있어서 카운티 수준, 곧 주단위노동협의회가 노동시장정책을 운영하는 데 주어진 재량권의 실질적인 내용을 평가하기는 쉽지 않았다.

주단위 수준에 주어진 재량권과 그것이 실제로 어떠한 힘을 발휘하는가를 파악하기가 쉽지 않은 것은 중앙의 통제와 주단위의 자율성 사이에 긴장이 조성되는 구조상의 한계에서 비롯되는데, 그것은 국가 수준에서 활성화 프로그램이 기획되고, 정책의 목표 대상과 실천 방식 역시 주단위 스스로가 아닌 중앙과의 협의에서 나온 결정을 따라야 하기 때문

이다. 주단위 수준에서 주단위노동시장협의회의 권한은 주로 그 수준에서 실행할 수 있는 활성화 수단들, 즉 실업자들의 고용가능성을 향상시킬 수 있는 세부 정책을 결정짓는 것에 한정되어 있을 뿐이었다. 따라서 2006년까지 유지되어 왔던 덴마크의 사회적 협의체 구조는 주단위를 관리하고, 공공재와 공공서비스를 확장시킬 수 있는 행정적 구조로서는 부족한 점이 많았다고 할 수 있다.

결국 이러한 한계의 해결을 위해 덴마크 정부는 주단위 정부와 행정 구조의 개혁을 진행하게 되었고, 2007년부터 새로운 공공 고용행정이 모습을 드러내게 되었는데, 그 주요한 내용은 탈중앙화되어 있는 PES 부문이 실질적으로 주단위 노동시장 행정에 통합되는 데 있다. 행정적으로 주단위 자치체와 PES는 과거보다 더욱 통합되었고, 전국 단위의 종합적인 노동정책의 골격 내에서 주단위 자치체는 독자적인 고용정책을 강화할 수 있게 되었다. 나아가 덴마크의 사회적 파트너들은, 개편된 삼자 조합주의적 협조 체제 내에서 주단위 및 지역 수준의 고용정책이 추구하는 목표와 전략적 계획의 조정에 보다 깊이 관여할 수 있게 되었다. 일련의 개혁 작업을 통해 실시되는 새로운 행정 조직의 커다란 특징은, 주단위 수준에서 기존의 14개 카운티 대신 4개의 고용 지역을 뒀으로써 지역간의 경제적 통합성을 높였다는 데 있다. 이 4개의 고용 지역에서 활동하게 되는 주단위고용협의회는 기존의 주단위노동시장협의회를 그 기능상 대체하는 것으로, 지역 직업센터가 기 수립된 정책 대상과 목표에 따라 그 역할을 다하지 못할 경우, 활동 내역을 요구할 권한을 가지게 되었다. 또한 기존의 주단위노동시장협의회가 카운티인 주단위 수준 및 지역의 영역까지 포괄하여 관할하였다면, 새로운 행정 구조에서는 이것을 주단위와 지역 수준으로 세분화, 즉 주단위고용협의회와 지역고용협의회로 나누어 업무 영역을 조정하였다. 이에 새로이 등장한 지역고용협의회는 앞으로 노동시장에서 구직에 어려움을 겪는 개인들의 고용가능성 및 기술 수준을 향상·발전시키며, 지역 직업센터의 업무 효율성과 성과를 감독한다는 두 가지 중요한 임무를 부여받았다. 추가적으로, 지역고용협의회는 어떻게 지역 내 사업 및 산업과 관련하여 고용 상황을 증진시킬 것인가를 다루는 연간 계획을 출판해야만 한다.

#### 4. 소결

이상과 같이 덴마크의 사회적 협의체를 살펴보았는데, 2007년부터 도입된 조직 구성에 대한 평가는 좀더 시일이 지난 후에나 가능할 것이다. 현 시점에서는 2006년까지 운영된 사회적 협의체만을 대상으로 우리나라에 적용할 만한 시사점을 정리할 수 있다.

우선 그동안(1994~2006년) 덴마크에서 시행됐던 사회적 협의체는 노동시장의 작동에서 결정적인 요소들인 임금과 노동 조건들을 합의를 통해 결정해 왔다. 즉 노동시장정책과 관련된 법안에 대해 사회적 파트너들은 강력한 대표성을 통해 의견을 제시함으로써 자신들의 고려 사항들을 정책화하는 데 큰 힘을 기울였다. 여기에서 우리나라가 참조할 만한 사항은 바로 각각의 사회적 파트너들이 중앙의회는 물론이려니와 각 카운티 및 지자체 단위의 의회에 관련 위원회에 자신들의 대표를 파견하여 중요한 영향력을 행사한다는 점이다. 더불어 전반적인 노동정책의 목표는 중앙에서 결정하되 세부적인 정책 목표의 구체화와 정책 수행의 수단들은 주단위 수준에서 결정하도록 탈중앙화한 정책 구조는 조직 및 정책 간의 효율적인 조정이 가능하도록 하고 있다. 각각의 주단위에서는 중앙에서 설정한 목표에 상응하는 선에서 자율적으로 민간 직업훈련 교육, 직업 순환 등 자신들만의 정책 수단을 혼합하여 노동시장정책을 결정하게 된다. 결국 이러한 다층적 접근 구조를 통해 보다 많은 사회적 파트너들이 정책 결정 과정에 참여하도록 유도했으며, 주단위의 특수한 산업적 상황과 조건들이 보다 쉽게 반영될 수 있는 구조를 정착시켰다고 할 수 있다. 한편 간과하지 말아야 할 것은 중앙에서 이루어지는 정책 목표의 수립 역시 그 이전 해 동안 열리는 중앙과 주단위 수준에서의 협의, 곧 전국노동협의회의 조언을 받는 노동부와 전국 14개 주단위노동시장협의회 간의 토론을 통해 결정된다는 점이다.

다음으로 덴마크의 사회적 협의체에서 노동조합이 수행하는 역할 등을 평가하고자 하는데, 자료 접근의 한계로 말미암아 매우 구체적인 활동상을 파악하기에는 많은 애로가 있었음을 미리 주지시키는 바이다. 앞서 살펴본 덴마크의 탈중앙화된 노동시장정책에서 주단위노동시장협의회는 중추적인 역할을 하고 있는데, 여기에는 삼자조합주의적인 전통에 따라

사용자, 노동조합, 지역행정당국이 참여하고 있다. 특히 이 주단위노동시장협의회의 22명 구성원 가운데 노동조합 쪽에서는 7인을 대표로 파견함으로써 지역의 노동시장정책을 결정하는 데 있어서 중요한 축을 이루고 있다. 이 주단위노동시장협의회의 주요 업무는 공공 고용서비스의 예산안 제출, 고용정책의 중요도 및 노동시장정책의 대상과 범위 판단, 교육 훈련 및 직업지도 활동, 그리고 노동시장 상황에 대한 모니터링 등이었음을 상기할 때, 노동조합은 중요한 노동시장정책의 결정에 대부분 참여하고 있음을 알 수 있다. 주단위노동시장협의회가 결정한 사항들을 실질적으로 수행하는 것은 공공고용서비스이므로, 노동조합은 정부 산하 노동기관들의 활동을 감독하는 데 직접적으로 참여하고 있다고 할 수 있다. 현재 우리나라의 경우 중앙에서 결정된 일률적인 정책들이 주단위에 그대로 투여되고 있으며, 이 과정에 여타의 사회적 행위자들이 거의 개입할 수 없는 구조임을 고려할 때, 사회적 파트너들이 노동정책에 직접적으로 관여하는 덴마크의 정책 결정 구조는 무척 시사적이라 할 수 있다.

부가적으로 한 가지를 더 언급하자면, Storstrøm 카운티의 사례에서 볼 수 있듯이, 현재 덴마크의 사회적 협의체는 단순히 노동시장정책만을 다루는 것이 아닌 현대의 사회 속에서 발생하고 있는 다양한 사회 문제들을 해결하는 정책들에도 간여한다는 점이다. 사회부의 지원하에 출범한 지역사회조정위원회가 바로 그것인데, 지역사회조정위원회는 질병이나 다른 요인들로 인해 노동 및 고용 문제에 처한 사람들의 지원을 위해 다양한 NGO들과 함께 사회 정책을 수립하고 있다. 다시 말해 현대 사회에서 벌어지고 있는 노동 문제와 사회 문제의 깊은 연계성에 대한 인식을 통해 보다 효과적인 사회적 협의체를 운용하고 있는 것이다. 이러한 협의체는 정책 결정 과정의 유연성을 보여주는 것이며, 부처간의 폐쇄적인 정책 결정 과정의 개방과 복잡한 사회 문제에 대한 적극적 해결 의지를 나타내고 있다. 이 지역사회조정위원회가 NGO들의 자발적인 참여를 장려하는 것 역시 NGO들이 사회적 문제에 처한 이들의 실태를 좀더 잘 파악하고 있다는 측면에서 매우 고무적인 경향이라고 볼 수 있다.

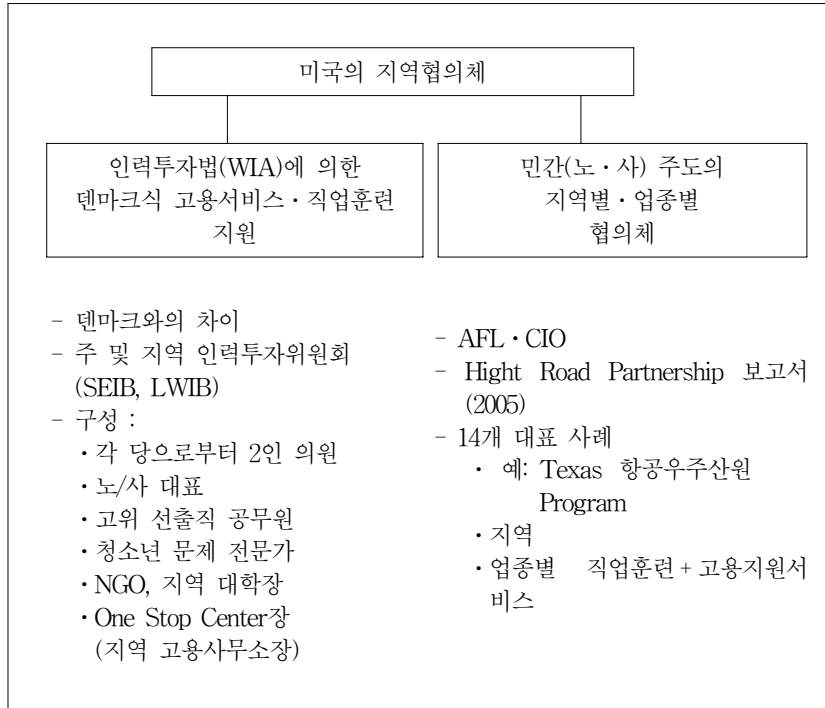
## V. 미국 사례

### 1. 두 가지 방식의 지역협의체 공존

미국의 사례는 덴마크 지역협의체 사례와 비슷하게 지역에서의 고용서비스 및 직업훈련에 대하여 지역 단위 파트너로서 노사정민이 참여토록 하는 제도와 민간부문의 지역협의체 활동이 공존하는 사례라는 특징을 지닌다. 덴마크 지역협의체 사례와 거의 유사한 사례는 1998년의 인력투자법(WIA: Workforce Investment Act)의 제정으로 가능해진 것이다. 덴마크와의 차이는 첫째, 덴마크의 지역협의체의 노사정 동일 비율과는 달리 미국에서는 경영계측이 51%의 지분을 갖고 있다는 점이고, 둘째, 덴마크가 노동부 중심인 것에 비해 미국은 지방자치단체 중심인 점이 다르다.

민간 주도, 특히 노동조합 주도의 지역별·업종별 협의체 사례는 지역의 중요성과 지역협의체가 강화되던 1990년대 초에 노동조합이 주도한 지역별·업종별 협의체에 노사 양측이 적극적으로 참여하는 방식으로 전개되어왔으며, 지역의 중요 업종에 대한 직업훈련과 고용서비스 지원을 주요한 활동 목적으로 하고 있다. 특히 AFL-CIO의 John Sweeny 의장 취임 이후 미국의 노동조합은 지역에 깊은 연관을 가진 사회운동을 통해 지역 사회의 발전과 함께 노동조합조직물의 확대를 도모하고 있는데, 미국의 노동조합총연맹(AFL-CIO) 산하 연구소인 Working for America 2005)에서 발간한 “High-Road Partnership” 보고서에서는 지역협의체 사례로서 14개 대표 사례를 들고 있다(섬유, 호텔, IT, 병원, 목공업 분야 등의 업종 및 지역별 협의회). 미국의 지방자치단체 산하 고용지원센터에서 행하는 인력투자법에 근거한 사례는 덴마크 사례와 거의 유사하므로 상세한 설명을 생략하고 아래에서 미국 노동조합 주도의 지역협의체 사례를 중점적으로 설명한다.

[그림 V-1] 미국에서의 두 가지 방식의 지역협의체



## 2. 노동조합 주도의 지역협의체 형성과 특징

### 가. High-Road 파트너십과 지역협의체

과거 노동조합의 역할이 조합원 관리와 노사관계에 집중되었다면, 이제는 저임금 비정규직 문제 및 지역에서의 고용 상황도 노조의 중요 관심사가 되었다.

미국의 AFL-CIO 역시 지역 사회에서 노동조합이 수행하는 역할의 강화를 꾀하고 있는데, 이들 활동의 기초가 바로 “High-Road 파트너십”이다.

High-Road 파트너십이란 전통적인 노동조합의 역할을 넘어서는 것으로는 기술개발과 근로자 채용에 필요로 하는 수요에 응답하는 것뿐만

아니라 현재와 미래의 직업에 대한 능력 개발에 깊이 관여하는 것을 의미한다. 즉 예전에는 노동조합원인 근로자의 기술 향상을 위해 공급 측면에서 프로그램을 제공하는 것에 역할의 중점이 주어졌다면, 이제는 노동시장 전반에 걸쳐 보다 효과적으로 노동조합의 영향력을 행사하면서 지역의 발전과 직업의 질 제고에 대처하는 것을 포함한다. 노동조합은 사용자단체와 연계하여 앞으로의 직업이 어떤 기술을 요구하는가를 찾아내고, 따라서 고기술-고부가가치 직업을 중점적으로 개발하는 역할을 한다. 이를 위해 노동조합은, 지역기반 조직들과 연대하여, 지역 구성원들을 수용하고, 직업훈련을 받게 하여 질적으로 가족부양을 가능하게 하는 직업에 취업시키는 것을 확실하게 하자는 것이다. 따라서 High-Road 파트너십은 수요 측면 전략, 즉 수요가 어떤 직업들을 요구할 것인지에 대한 전략과 함께, 공급전략, 즉 앞으로의 직업들에 필요로 하는 교육과 기술을 근로자들에게 공급하는 전략을 함께 구사하는 것이다. 결국, 노동시장의 핵심 문제가 직업의 질적인 측면을 높이는 것에 있다면, 노동조합은 지역공동체의 일원으로서 지역에서의 직업의 질을 높이는 길을 찾아야 한다는 것이다.

이러한 기조에 따라 AFL-CIO는 지역에서 취약계층에 대한 직업훈련의 강화와 함께, 새로운 현대 산업에서의 노동조합조직을 제고를 통하여 노동조합의 힘을 증대시키고 있다. 노동조합이 주도하는 지역 직업훈련은 노조와 기업 간에 공식적·비공식적 연계가 강하다는 장점을 이용하고 있다. 즉 일반적 지역 주도의 직업훈련이 취약계층을 주 대상으로 하는 것에 비해, 노조 주도의 훈련은 더 나은 구직 기회를 제공하며 목표 업종에 맞는 인적자원 개발을 주도하는 장점이 있다. 수요에 따라 직업훈련을 실시하기 때문에 이는 곧 고용주가 필요로 하는 구체적 직업훈련과 생산성 향상에 기여하게 된다. 이처럼 미국의 노동조합은 지역에서의 취업기회 제공 및 복지배분의 형평성 제고, 즉 지역공동체에 대한 지원을 통해서 지역 사회 문제에 깊이 관여하고 있는 것이다.

협의체로 대표되는 노동조합의 역할 변화는 아무런 자극 없이 이루어진 것이 아니다. 그것은 산업 전반의 환경 변화를 인식한 노동과 경영이 협조의 필요성을 느끼고 함께 행동하려 한 구체적인 움직임이다. 그리고

노동시장은 단순히 관련 근로자들의 생활 문제에만 국한되는 것이 아니라, 지역 산업 및 국가 경제와 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에 학교나 정부 기관을 비롯한 지역의 여러 단체가 협의체에 참여하는 것이다. 즉 협의체는 산업에서 나타나는 환경 변화에 대응하기 위한 공동 노력이자, 노동조합이 그 자체의 존립 기반인 근로자들의 기본 생존 바탕을 보장하기 위한 새로운 대응책으로 나타난 것이다.

1980년 이래 미국의 제조업은 두 가지 문제를 해결해야 했다. 첫번째 문제는 현직 근로자를 대상으로 한 기술 교육을 강화하여 기업의 경쟁력과 근로자의 고용안정성을 높이는 것이 필요했다. 제조업을 둘러싼 환경은 여타의 산업과 마찬가지로 지속적으로 변화한다. 그러나 그러한 변화를 추동하는 동인이 지속적으로 진보하는 기술과 이에 따라 변화되는 작업 환경이기에 제조업 분야에서 변화의 속도는 엄청난 것이었다. 이에 현장에서 작업을 담당하는 근로자들을 대상으로 기술 교육을 할 필요성은 날로 늘어만 갔고, 이 문제를 해결하지 못하고 도산하는 업체들이 줄을 잇고 있는 상황이었다. 이에 사용자들은 현직 근로자들과 보다 더 높은 기술을 통해 직무의 조건을 개선하려는 근로자들을 대상으로 한 교육 프로그램 창설을 추구하게 되었다.

이와 더불어 미국의 제조업은 500인 이하의 근로자를 둔 중소기업체가 당면하고 있던 충원과 훈련의 문제를 해결해야 했다. 1980년대 이래로 기업들 간에 아웃소싱이나 하청 계약이 크게 증가했다. 이 과정에서 대기업들은 자신들의 생산과정은 최대한 경량화하면서 핵심적인 생산분야는 작은 기업들에게 위탁하는 현상이 나타났다. 그런데 이러한 작은 규모의 기업들은 일반적으로 근로자들을 훈련하거나 필요에 맞추어 새롭게 충원할 자원이 부족한 실정이었다. 그럼에도 불구하고 이들 중소 규모 업체가 담당한 분야가 산업 생산 네트워크에서 중요한 비중을 차지하고 있었기 때문에 이들에 대한 훈련 및 충원 지원은 그 필요성이 날로 부각되고 있었다.

#### 나. AFL-CIO의 14개 대표 지역협의체의 특징

AFL-CIO 산하에는 노동조합이 주도하는 다양한 협의체가 운영되고



있는데, AFL-CIO의 중앙연구원인 Working for America에서 출간한 “High-Road Partnership” 보고서(2005)는 아래와 같은 14개의 협의회를 다루고 있다.

- 1) 근로자 교육 컨소시엄(Consortium for Worker Education)
- 2) 조리 노동조합 훈련 센터(Culinary Union Training Center)
- 3) E-Team 기계제작 훈련 프로그램(E-Team Machinist Training Program)
- 4) 의류 산업 개발(Garment Industry Development Corp.)
- 5) 북부 캘리포니아 그래픽 아트 협회(Graphic Arts Institute of Northern California)
- 6) 고용, 훈련, 직업안정을 위한 병원 연맹(Hospital League-1199 SEIU Employment, Training and Job Security Program)
- 7) 경제 쇄신 노사회의(Labor-Management Council for Economic Renewal)
- 8) 필라델피아 병원 보건협회 훈련 개선 기금(Philadelphia Hospital and Health Care-District 1199C Training and Upgrading Fund)
- 9) 샌프란시스코 호텔 협의회(San Francisco Hotels Partnership)
- 10) 남부 네바다 목공업 기능 훈련 프로그램(Southern Nevada Carpenters Journeymen's and Apprentice Training Program)
- 11) 철강 벨리 협회(Steel Valley Authority)
- 12) 위스콘신 지역훈련 협의회(Wisconsin Regional Training Partnership)
- 13) AFL-CIO 근로자 센터(Worker Center, AFL-CIO)
- 14) 미국 노동 협의회(Working Partnerships USA)

이들 협의회를 지역별 및 업종별로 그 특징에 따라 구분하면 다음의 표와 같다.

〈표 V-1〉 협의체 종류별 특징

업종별	지역별
<b>작업장에서 근로자의 목소리를 확충</b> 현장 상황 파악 직업 교육 설계 및 시행 근로자-중심적 학습 작업장 노동관리 협의체 작업장 안전 및 보건	<b>근로자/지역공동체의 목소리 확충</b> 연합 형성 공공 표준 수립 환경투자/현장 상황 파악: 임금, 수익, 근속기간, 안정성, 승진 임금관리: 생계비, 최저임금, 비정규직 고용훈련 서비스: 접촉, 유용성 의회 내 대표: 노동력, 경제 발전
<b>회사와 직업의 안정화</b> 산업/영역별 연구 노동-관리 협의체 마케팅 현대화	<b>회사와 직업의 안정화</b> 경제연구 지역 노동-관리 협의체 마케팅 현대화
<b>근로자와 직업 연결</b> 상담 직업 알선	<b>근로자와 직업 연결</b> 상담 직업 알선
<b>근로자를 대상으로 한 직업교육</b> ESL과 기초기술 교육 기술/직업 기능향상 교육	<b>근로자를 대상으로 한 직업교육</b> ESL과 기초기술 교육 기술/직업 기능향상 교육

이들 협의체들은 대표적으로 아래와 같은 업무를 수행한다.

첫째, 표준 설정 : 작업장, 업무, 투자 표준 설정을 위해 노력.

둘째, 노동력 개발 : 근로자를 위한 교육을 제공하거나, 일자리 연결 서비스를 제공.

셋째, 직업훈련 : 기술 및 직업 교육을 제공, 기술향상 프로그램, 기초 훈련, ESL<sup>16)</sup> 수업, 학비보조 등.

한편 미국 지역협의체는 지역 사회에서 많은 역할을 담당하기에 재정 지원 경로 또한 다양한데, 대표적인 내용은 다음과 같다: 노동조합과 경

16) ESL: English as a Second Language.

영진의 연합자금, 사립 재단 기금, 노동보건부와 인력서비스 복지기금, 주와 지방 정부의 기금, 지역 대학 기금, 주정부 교육부처의 자금.

다음으로 각 지역의 협의체가 이룩한 주요 업적들을 정리하면 아래와 같다.

- 1) 1989년에 설립된 라스베가스의 Culinary Union Training Center에서는 1997년까지 연간 2,500명 이상의 근로자들이 직업훈련 과정을 이수했다. 이수자의 취직률과 보수는 타 사립기관 졸업생보다 높았고, 훈련비용도 적게 들었다.
- 2) 1999년까지 7,000명 이상의 근로자들이 Hospital League의 job-to-job 훈련을 수료했다. 그리고 1,100명 이상이 새로운 직업을 얻었다.
- 3) 70개의 작업장과 25개의 지역노동조합으로부터 1,000명 이상의 근로자와 경영진 대표가 Labor-Management Council for Economic Renewal에 참가했다.
- 4) the Steel Valley Authority의 직업유지를 위한 조기 알림 네트워크는 노동부에 의해 “새로운 직업을 창출하고 보전하는” 모델로 선정되었으며, 지난 10년간 7,500개의 일자리를 보존하였다.

다음으로 대표적 14개 사례에서 나타나는 시사점을 종합적으로 정리하면 다음의 네 가지로 요약될 수 있다.

- 1) 성공적인 노동조합 주도 이니셔티브는 특정 산업의 요구에 반응했다. 지역협의체가 성립된 동기는 산업이 가진 요구사항에 반응하여 만들어진 것이다. 그러나 각 사례에서 이니셔티브의 효과는 노동조합 리더십, 정부 정책, 지역 환경이 우호적일 때 높아졌다. 필라델피아에서는 산업 기술의 변화가 기술 교육의 필요를 높였고, 병원의 조직 개편 등으로 저임금 근로자들을 위한 직무수행능력 개발 요구가 증대되었다. 노동조합은 20년간 교육을 원하는 이들을 위한 교육프로그램을 제공해왔다. 정부와 기금들은 Breslin Center에게 충분한 자원을 제공했다.

샌프란시스코 사례에서 이니셔티브는 호텔들이 서비스와 노동조합이 있는 호텔들의 경쟁력 배가라는 요구사항을 떠안고 시작했다. 지역 경제 활성화와 노동시장의 압박이 경영진을 이니셔티브 안으로 참여하게 이끌었다. HERE Local 2와 SEIU Local 11은 노동조합조직물을 유지하고 노동조합 지도자들이 호텔 설립 과정에 참여하길 원했기 때문에 이니셔티브에 참가하여 경영진과 협력했다.

위스콘신의 경우 중소 규모의 제조업 회사들은 현대화와 조직개편이 필요한 상황이었다. 동시에 역사적으로 위스콘신은 제조업 영역에 많은 노력을 기울여 왔고, 주 지도자 및 고위 공무원들이 제조업 현대화 노력을 지원했다. 반면 노동조합은 많은 수의 공장 폐쇄와 수년에 걸친 조합원 감소와 쇠락을 감내해야 했던 상황에 있었다. 아울러 주의 복지 개혁으로 지원금이 축소하자 자구책 마련의 필요도가 더욱 높아졌던 것이다.

2) 노동조합 주도 기술 교육은 사용자들의 수요가 높은 직종에 초점을 맞추고 저임금 근로자들을 위한 직무 개발 기회를 제공했다.

노동조합이 저임금 근로자를 교육하는 것은 단순 직업 기술 교육 이상이다. 이러한 교육은 근로자들에게 보다 높은 수입을 보장하고 사업장의 경쟁력을 제고하는 등 작업장 자체를 변화시키기 위해 필요한 교육을 포함한다. 필라델피아에서는 주정부의 기준에 맞추어 Breslin Center가 커리큘럼을 만들었다. 샌프란시스코에서 노동-경영 공동 위원회가 커리큘럼을 공식화했다. 그리고 위스콘신에서는 핵심 커리큘럼을 Milwaukee Area Technical College와 연계하여 개발해냈다.

모든 사례에서 이니셔티브는 교육지원 단체와 연관을 가졌다. 필라델피아와 샌프란시스코는 프로그램의 필수요소로 직무 능력 개발 프로그램을 두었다. 위스콘신에서는 직무 능력 개발과 관련된 원조를 각 회사들이 지원하고 있었다.

그리고 사용자 및 산업과의 지속적이고 밀접한 관계를 통해 사회적 약자들에게 많은 혜택을 제공했다. 위스콘신과 샌프란시스코에서 노동과 경영 관계는 연합 협의체를 창출했다. 사용자가 커리큘럼 설계에 참여하여 커리큘럼 내용은 산업분야 표준에 맞추어졌고 노동시장에서 가장 수

요가 높은 분야의 경쟁력 확보에 맞추어졌다.

사용주가 프로그램 참여하자 현재 근로의 직무 안정과 새로운 고용창출 모두에 긍정적 영향을 미쳤다. 모든 이니셔티브는 작업장 문화와 현직 근로자들의 태도를 변화시키려 했다. 위스콘신에서는 멘토링과 동료의 조언 프로그램을 덧붙여 시행했다. 샌프란시스코는 노동과 경영 간의 신뢰 및 근로자들 간 공동체 의식 형성을 위해 노력했다.

3) 노동조합이 후원한 교육 프로그램은 지역사회 약자들을 지원하기 위한 요소를 갖추었다.

이니셔티브의 인력충원 방식은 상이했다. 샌프란시스코는 현직 근로자들을, 필라델피아는 구두 신청 및 비공식적 접촉을 통해, 위스콘신에서는 프로젝트에 가입한 지역사회 단체에 의해 충원이 진행되었다. 보건산업이나 호텔산업에서 근로자들은 대중을 다루기 때문에, 프로젝트 참가자들의 과거 전과기록을 검토하는 것이 중요했다. 모든 이니셔티브들은 응급처치 교육과 사후 감독을 제공했다.

노동조합은 취업 장애를 가진 근로자들의 문제를 다루기 위한 다양한 경험을 가지고 있었다. 필라델피아와 위스콘신에서 프로그램 참가자들은 육아, 교통, 직업 준비, 알선, 직무 보유 서비스를 제공받았다. 모든 이니셔티브는 인지 기술 증진과 영어 구사력 등과 관련된 교육을 제공했고, 참가자들이 고등학교 졸업 수준의 학력을 갖추도록 지원했다. 이러한 교육 프로그램은 필라델피아의 경우 더욱 강도 높은 것이 제공되었다.

프로그램은 지역 단체와의 연계를 위해 노력했다. 위스콘신의 경우 지역 단체가 공식적으로 이니셔티브에 참가했다. 샌프란시스코와 필라델피아 등에서 지역 단체와의 관계는 공식적인 형태는 아니었다. 그러나 필라델피아의 Upgrading and Training Fund가 보여주듯, 노동조합들은 지역사회 봉사를 위해 노력했다.

4) 노동조합이 작업장 개발을 위해 내놓은 성공적인 이니셔티브는 사용자, 노동조합 구성원, 지역 사회 모두에게 혜택을 주는 윈-윈 계획을 만들었다.

노동조합들은 조합 가입률, 직무능력 개발 수단, 회사의 안정성, 임금 쇼크, 저임금 근로자 지원 등과 관련된 관심사를 가지고 있었다. 이에 이러한 목표를 달성하기 위해 노력하던 노동조합은 사회적 약자를 지원하려던 정부 프로그램 및 지역 단체와 협조하게 되었다.

필라델피아에서 교육 이니셔티브는 노동조합의 사회/경제 정의에 대한 노력을 만족시켰고 근로자들에게 직무능력을 개발할 수 있는 기회를 제공했다. 샌프란시스코에서 노동과 경영의 협조는 노동조합가입률, 직업 안정성, 직무 능력 개발 등을 가능하게 했다. 위스콘신에서 노동조합은 현직 근로자들의 직무 안정성을 유지하는 것이 노동조합가입률을 유지하는 데 크게 기여했다.

사용주들은 노동조합과의 관계가 개선되자 효율성과 생산성 증대를 얻을 수 있었다. 그리고 교육 프로그램이 산업 분야에서 요구되는 사항들에 부응하고 있어서 기술 혁신 및 검증이 가능해졌다. 아울러 교육은 경영진과 근로자 사이의 신뢰를 증진시켰고 적대를 줄이며 팀워크와 유연성을 증대시켰다.

### 3. 미국의 지역협의체 사례

가. 필라델피아 호텔과 병원 협의체(The Philadelphia Hospital and Health Care District 1199C Training and Upgrading Fund)

#### 1) 동기와 맥락

Training and Upgrading Fund는 1974년 1199C Hospital and Health Care Workers노동조합, County & Municipal Employees(AFSCME), 필라델피아 지역의 주요 보건업체 사용자들의 거래합의를 통해 생겨났다. 처음에 보건분야에서 서비스업종에 종사하는 이들은 낮은 임금을 받았고, 대부분 승진을 기대할 수 없는 기초적인 업무에만 종사했었다. 그리고 병원은 기술 혁신의 결과 점차 전문적 교육과 전문 자격을 갖춘 인력을 필요로 했다. 대부분의 간호나 기술 프로그램이 전일제 프로그램이고 보건

과 관련된 프로그램 자체가 적었기 때문에 보건 서비스 근로자들을 위한 교육 기회가 적은 실정이었다. 이에 노동조합은 교육기금을 설립해야 한다고 주장했다. 이를 위해 경영진에게 총 임금의 1%(현재는 1.5%)를 교육 프로그램에 지원하여 근로자 교육을 시행할 것을 건의했던 것이다.

## 2) 프로그램

이러한 상황에서 Training and Upgrading Fund는 Breslin Learning Center를 설립했다. 여기에서는 세 가지 프로그램을 노동조합원에게 제공했다. 보건분야에서 학위취득을 할 수 있는 프로그램, 자격증 취득을 위한 학비 지원, 평생 학습 과정 제공 등이 그것이었다. 그리고 이 과정에서 노동조합에 소속된 근로자들 교육뿐만 아니라 지역 사회에서 어려운 처지에 놓여 있는 성인들을 대상으로 한 교육의 필요성이 높아졌고, 때마침 정부 기관에서 공공 교육을 지원하는 지원금을 제공했다. 이로 인해 생겨난 것이 고등학교 수준의 교육을 제공하는 Local Education Agency이다. 노동조합은 또한 Comprehensive Employment and Training Act(CETA)에 따른 기금을 받았다. 이러한 기금을 통해 근로자들은 간호, 응급처치술, 의학 기록 관리 등의 교육을 받을 수 있었고, 사내에 결원이 생겼을 때 이러한 자격을 바탕으로 지원할 수 있게 되었다.

Breslin Learning Center는 합병, 구조조정 등으로 대량 해고 등이 발생했을 경우, 실직자 교육을 담당했다. 이러한 교육은 노동부로부터 재정 지원을 받았고, 근로자들은 16주의 교육 프로그램에 참여할 수 있었다. 그런데 1996년 복지 개혁이 이루어졌다. 산업 고도화로 인해 이미 대량실업을 경험한 적이 있는 병원 근로자들은 복지 개혁이 사람들을 오히려 저임금 노동으로 몰아넣게 될 것이라며 두려워했다. 그런데 설상가상으로 병원들이 이러한 직종마저도 고용하려 하지 않자, 그나마 이용할 수 있는 직종이라고는 가정에 직접 찾아가서 간호하는 일들뿐이었다. 이러한 가정방문 간호는 이동거리 등을 비롯한 여러 가지 문제를 가지고 있었다. 이에 Learning Center는 Project CARRE를 시행했다. 이 프로그램은 주당 20시간의 유급 실습과 20시간의 치료 훈련으로 구성되며, 16주로 구성

된 프로그램이었다. 이 프로그램은 교육과정에서 일정한 급여를 지급하여 근로자들의 수익을 보장하는 한편, TANF 수혜자들과 지역에 사는 무자녀 부모들을 혜택 대상으로 삼아 지역 사회와 신뢰 구축에도 기여하였다. 그리고 Training and Upgrading Fund는 Learning Center가 효과적으로 교육사업을 계획할 수 있도록 지원하기 위해 일종의 정보단체로서 Workforce Projection in Healthcare Model을 설립했다. 이러한 제반 과정을 거쳐서 Training and Upgrading Fund는 40개 이상의 교육과정과 다수의 자격증 취득 프로그램, 학위 프로그램들을 제공했다.

### 3) 특징

Training and Upgrading Fund는 보건산업 분야에서 기술교육을 이수하고 자격증을 취득한 근로자들이 필요하다는 인식으로 인해 생겨났다. 제정은 부분적으로는 사용자들이 지원하기로 계약을 맺어 충당했다. 처음에 Fund는 작업장 구조조정 등에만 제한적으로 참여할 수 있었다. 산업의 변화 폭이 이니셔티브로 통제할 수 있는 범위 너머에 있었기 때문이다. 교육 지원이 필요한 노동조합 구성원과 비노동조합원들에게 직무능력 향상 수단을 제공하기 위해서, Fund는 정부와 취업에 어려움을 겪는 근로자들을 지원하는 기금으로부터 도움을 받았다.

#### 나. 샌프란시스코 호텔 협의체(The San Francisco Hotel Partnership Project)

##### 1) 동기와 맥락

서비스업은 샌프란시스코 만에서 가장 빠르게 성장하는 사업이면서 동시에 급속하게 변화하는 산업이기도 하다. 그 중에서 특히 경쟁이 치열한 호텔산업은 더 높은 수준의 고객서비스를 갖추어야만 경쟁에서 살아남을 수 있는 분야이다.

샌프란시스코에서 노동조합이 결성된 호텔들은 처음에는 기술이 부족한 근로자들에게 안정된 의료보험이 있는 상대적으로 좋은 직장을 제공



했다. 그러나 1994년 샌프란시스코 호텔 협의회 프로그램이 수립되기 이전 호텔과 노동조합의 관계는 긴장상태였다. 이로 인해 노동조합이 점차 약화되었고 조직 자체를 유지하기 어려웠다. 그리고 노동조합이 있는 호텔은 노동조합이 없는 호텔들과 경쟁하기에 필요한 변화를 창출할 수 없었다. 이에 노동계와 경영진은 해결책을 찾기 위해 공동 연구를 수행했고, 1994년 12개 최고급 호텔 사이의 집단 협약을 통해 샌프란시스코 호텔 협의회가 생겨났다. 여기에는 힐튼, 하얏트, 웨스틴, 웨라톤, 페어몬트, 홀리데이 인과 두 개의 주요한 호텔산업 노동조합인 로컬 2 호텔과 레스토랑 노동조합(HERE)과 로컬 14 국립 서비스 노조가 포함되었다.

## 2) 프로그램

협의회는 우선 작업장에 다수의 언어가 존재하기에, 소통 문제를 해결해야 했다. 그러나 소통 문제뿐만 아니라, 근로 태도를 바꾸고, 신뢰를 증진하며, 근로자들의 언어 능력을 향상시키고, 근로자들이 저임금 등의 문제에 대처할 수 있도록 지원하는 포괄적인 프로그램을 설계하는 것이 필요했다. 우선 신뢰의 수준을 증진시키기 위해, 중립적인 제3자가 팀을 이끌고, 프로젝트 팀의 대표권은 2/3는 근로자로 1/3은 경영진으로 구성했다. 그리고 다양한 언어를 가진 집단의 참여를 보장하기 위해 회의나 교육 훈련에서는 스페인어와 중국어 통역이 이루어졌다. 서면으로 작성된 문건들과 교육 자료들은 영어, 스페인어, 중국어 사용자들도 이용할 수 있게 배려되었고, 스페인어와 중국어로 진행되는 교육도 있었다.

1998년 프로젝트는 State of California Employment Training Panel(ETP)과 local hotel/restaurant, labor/management Education Fund의 재정 지원을 받아 1,600명 이상의 근로자들을 대상으로 한 대량 교육 프로그램을 수행했다. 목표는 직무수행능력을 향상하고, 이직을 수월하게 하며, 승진에 필요한 훈련을 제공하고, 기초기술을 연마하는 데 있었다. 이를 위해 일반 근로자들에게 100시간 이상의 이론 교육 및 현장 교육을 제공했다. 이 과정에서 근로자들은 의사소통, 비판적 사고, 문제 해결, 팀워크 증진을 위한 교육뿐만 아니라, 호텔 성수기에는 다양한 업무를 담당

할 수 있도록 기초적 직무기술을 배웠다.

현재 훈련 프로그램은 사용자의 기부금과 보조금으로 재원을 마련하고 있다. 비영어권 근로자들을 대상으로 한 영어교육, 고교 졸업 수준에 상응하는 시험 준비, 학력을 보충하기 위한 수학 수업 등이 노동조합 구성원들과 자녀들에게 제공된다. 게다가 샌프란시스코 시립 대학과의 제휴로 호텔 근로자들의 교육 기회가 더욱 넓어졌다. 대학에서 호텔산업 관련 1년 자격 프로그램과 학사학위 등의 학업진로수행을 위한 프로그램을 제공하기 때문이다.

샌프란시스코 호텔 협의회 프로젝트는 새로 노동조합을 조직한 호텔 레스토랑의 발전을 이끌었고, 호텔 식음료 서비스의 질을 향상하기 위해 직업소개소를 개편했으며, 소통·팀워크·업무수행 등을 개선한 공동 교육훈련 프로그램을 다량 도입했다. 프로젝트는 또한 참신한 병가 프로그램을 만들고, 근로자들에게 승진 기회 및 직업 안정성을 제공하고 노동조합을 가진 호텔이 노동조합이 없는 호텔들과 경쟁력을 유지할 수 있도록 부조했다. 샌프란시스코 호텔 산업에서 노동조합이 관여하는 직종들은 초보적인 기술을 가진 근로자들에게 최적의 직무로 남아 있다. 현재 접시 닦이의 초봉은 13.50달러이고 방을 청소하는 사람들의 초봉은 13.60달러이다. 직종의 80%가 초보기술직으로 전락하였을 때, 노동조합을 가진 호텔들은 노동조합이 없는 호텔들에 대한 임금 영향력과 경직된 노동시장을 통해 소득을 증대시키고 초보적 기술을 가진 노동자들의 노동조건을 개선하였다.

이러한 성과로 인해 협의회는 전국적으로 호텔산업의 주목을 받았고, 협의회 성공을 따라하려는 다른 H.E.R.E.의 모델이 되었다. 현재 로스엔젤레스의 H.E.R.E. local 11은 로스엔젤레스의 대학과 제휴를 하고 유사한 교육훈련 활동을 수립하기 시작했다.

### 3) 특징

샌프란시스코 호텔 협의회 프로젝트의 주요 초점은 작업장이다. 노사간에 나타난 신뢰, 인종적·언어적 차이를 깨뜨려 근로자들간의 공동체

창출 노력, 초보적 수준의 기술을 가진 근로자들에게 경력 개발을 제공하려 했던 것 등은 이전의 전통적 조합주의와 현저하게 다른 점이다. 산업, 낮은 기술 수준의 근로자, 노동조합 등의 요구로 생겨난 협의체는 프로젝트의 모든 이해관계자들의 태도를 변화시켜 작업장의 문화를 바꾸려 한다.

비록 보조금을 통해 교육 범위를 확대할 수 있었지만, 협의체는 주로 고용주의 기부금을 통해 자금을 조달했기에 외부의 지원을 구하려 다닐 필요가 없었다. 그리고 비록 이니셔티브는 시립대학의 학위프로그램과 연계가 되어 있었지만, 협의체 자체가 교육자의 역할을 수행했고 대학의 교육과정 서비스에만 전적으로 의존하는 것은 아니었다. 더욱이 프로젝트에 참여한 근로자들을 자체 고용할 수 있기에, 프로젝트 참가자들에 대한 지원을 얻기 위해 정부기관의 도움을 구할 필요가 없었다.

#### 다. 위스콘신 지역훈련 협의체(Wisconsin Regional Training Partnership: WRTP)

##### 1) 프로그램 개요

위스콘신 지역훈련 협의체(WRTP)는 비영리 멤버십 단체이다. 이 단체는 중소기업 규모를 가진 기업을 대상으로, 현직 근로자들은 업무에 필요한 기술을 향상시켜 승진의 기회를 확충할 수 있도록 하고, 사용주의 측면에서는 보다 실력을 갖춘 구직자를 충원하여 직무를 오랫동안 유지할 수 있도록 돕고 있다. 현재는 80개의 제조업체를 포함하여 150명의 밀워키 지역 사용주가 WRTP의 구성원으로 등록되어 있다.

위스콘신 지역의 미국노동총동맹-산업별회의(AFL-CIO)에 소속된 노동조합들이 1990년대 초반 위스콘신 지역훈련 협의체(WRTP)를 창설했다. 당시 이 지역의 제조업에는 대량의 해고와 공장 폐쇄가 발생했고, 이로 인해 기업과 노동계 모두가 불안한 상황에 직면했었다. 이에 밀워키 위원회(Greater Milwaukee Committee)와 노동단체가 협력하여 위기의 타개책으로 WRTP를 만들었고, 이 협의체는 건축, 보건, 서비스 등의 다른 분야로도 지속적으로 확대되었다.

WRTP는 협의체에 가입된 구성원들에게 네 가지 서비스를 제공한다. 우선 상담 분야에서는 품질, 생산성, 업무의 수행을 개선하는 작업공정 및 신기술 운용을 용이하게 하기 위한 상담을 중점적으로 제공하고 있다. 그리고 훈련과 관련하여 교육, 훈련, 발전, 고용안정 등을 증진시키는 데 기여할 수 있는 외부 자원과 서비스에 대한 접근을 할 수 있도록 지원하고 있다. 세번째로는 일자리에 다양한 자격을 갖춘 근로자들을 배치하고 평가하는 인력지원을 수행하고 있으며, 현직 근로자의 능력 계발을 통해서 실직률을 최소화하기 위해 노력하고 있다.

## 2) 협의체의 과제

위스콘신 지역훈련 협의체(WRTP)가 초점을 둔 것은 중소기업 규모의 회사가 당면한 인력 충원과 이들에 대한 훈련 문제를 해결하는 것이었다. 우선 협의체가 수립될 무렵 제조업 분야에서는 수직적 통합을 이룬 거대 회사들이 관련 분야 하청과 아웃소싱을 잠식하는 상황이 나타났다. 그리고 이 과정에서 생산과정의 핵심부분은 소규모 회사들에게 이전되었고, 큰 규모 회사들의 운영은 한층 단순화되었다. 그러나 소규모 회사들은 일반적으로 훈련 및 교육 프로그램이나 새로운 근로자 충원을 수행할 자원이 부족한 상황에 놓여 있었다. 대다수 중소 규모 회사들은 전임 인사관리자가 없었고, 교육프로그램들은 개별 근로자들이 부가적인 교육과 훈련을 받을 필요성을 자각하고 선택한 것들이었다. 따라서 이들 기업에서 투자한 비용에 비해 효율적인 성과를 보장해 줄 근로자 충원과 현직 근로자 훈련 프로그램을 발전시켜야 했다. 그리고 이를 위해 공통 훈련, 평가, 검토 등을 용이하게 하는 이니셔티브를 마련하는 것이 필요했다. 이 중 교차 기술 훈련(Cross-employer skills training)은 소규모 회사의 근로자들이 세계 경제 안에서 경쟁하기 위해 필요한 기술을 습득하는 데 있어서 효율적이었다. 아울러 훈련과 교육 프로그램은 산업영역, 지역 경제 등의 요구에 부응하기 위해 마련된 경제 발전 정책과 연계점을 가지고 있어야 했다.

### 3) 기업의 자각

위스콘신의 제조업 경제는 1980년대 밀워키 지역 제조업 일자리의 1/3을 날려버릴 정도로 강력한 경제적 파국을 맞았다. 그리고 1990년대와 2000년대 초 위스콘신의 산업 기반은 지속적으로 침식을 경험했다. 더욱 심화된 국제 경쟁으로 말미암아 많은 밀워키 지역 공장은 문을 닫거나 생산지를 해외로 이전해야 했던 것이다.

이러한 상황은 다음과 같은 사례를 통해 보다 이해할 수 있다. 즉 2002년 밀워키 브러쉬(Milwaukee Brush)는 연간 100만달러의 손실과 해외 생산자들로부터 가격 및 품질 압박을 받고 있었다. 그리고 오일기어 사(Oilgear Co.)는 근로자를 매년 20%를 해고하면서 주기적으로 공장 업무 마비를 경험하고 있는 상황이었다. 또한 밀워키 실린더(Milwaukee Cylinder)는 1999년에서 2003년 사이에 33%의 매출 감소와 더불어 고용 수준이 30%나 하락하는 상황에 직면해 있었다.

이에 기업 경영진은 변화의 필요성을 자각하고 노동조합 자문단과 협조하여 협의체 수립을 논의하게 되었다. 이 과정에서 이들 기업의 노동조합은 종래 다른 기업에서 시행중이던 위스콘신 지역훈련 협의체(W RTP)와 우호적 관계를 가지고 있었기에, W RTP에 참가할 것을 제안했던 것이다.

### 4) 프로그램 참가자

위스콘신 지역훈련 협의체는 사용주와 노동조합이 참여하는 가장 기본적인 형태의 협의체다. 이러한 협의체는 참여의 장이면서 동시에 회사와 노동조합을 매개하는 역할을 수행했다. 앞서 말한 세 기업의 경우 밀워키 브러쉬의 근로자들은 철강 근로자 노동조합(United Steelworkers Local 9040)에 가입되어 있었다. 그리고 밀워키 실린더의 근로자들은 국제 기술자 협회(International Association of Machinists Local 908)에, 오일기어사의 근로자들은 IAM(IAM Local 1845) 소속의 근로자들이었다. 협의체를 수립하기로 함께 결정을 내린 뒤, 이들 근로자들의 노동조합과 사용주들은 협의체를 통해서 함께 공통의 목표를 위해 노력할 수 있었다.

## 5) 프로그램 활동 및 방법

위스콘신 지역훈련 협의체는 내부적으로 ‘리더십 팀’을 두어 일상 업무의 관할을 맡겼다. 리더십 팀은 행정 업무 담당자, 프로그램 관리자, 노동조합 대표, 특별 프로그램 담당자, 도제 프로그램인 빅 스텝(Big Step) 담당자 등으로 구성된다. 이러한 리더십 팀은 세 개의 별도 하위 부서를 관할한다. 첫번째 부서는 산업 조정 부서로, 노동조합 및 사측과 직접 접촉을 하며 요구사항 평가 및 프로그램 창설 협상을 진행하는 역할을 수행한다. 두번째 부서는 행정 팀으로, WRTP의 자금, 기금 수여 지원 및 집행을 관할한다. 세번째 부서는 고용 훈련 부서로 지역사회 단체, 사용자, 노동조합과 함께 실직자에게 일자리를 알선하고, 고용을 위해 필요한 기술 훈련을 수행하며, 현직 근로자 훈련 등을 관장한다.

사용주들이 WRTP의 구성원이 되기 위해서는 특정한 조건을 충족시켜야 한다. 임시직에 과도하게 의존해서는 안 되고 임시직을 정규직으로 전환하려는 정책을 세우고 이를 위해 노력하는 모습을 보여주어야 한다. 이러한 조건을 두는 것은 WRTP가 가족 부양이 가능한 정도의 소득을 보장받는 직종을 늘리는 것을 목표로 하기 때문이다. 그래서 WRTP에 소속된 회사는 최소한 비과세 형태로 시급 8\$를 주거나, 과세 형태로 13\$를 주어야 한다. 작업장은 안전하고 사고율이 낮아야 하는 것도 중요한 조건이다.

2년마다 WRTP는 요구사항 평가, 작업장 설문, 작업장 환경 검토 등을 수행한다. 구성원으로 있는 회사나 노동조합이 WRTP에 도움을 청하면, 프로그램 직원은 즉시 경영진과 노동조합을 만나 양자가 함께 일할 준비가 되어있음을 확인한다. 만약 잠재적으로 협의체가 가능하다고 판단되면, 협의체 위원회는 향후 직원의 자격, 현직 근로자 훈련, 현대화와 프로세스 개선 측면에서 필요한 사항을 점검한다.

협의체는 이러한 기술적 훈련과 더불어 사내 문화에 대한 개선에도 힘을 쏟고 있다. 물론 수직적 경영에서 수평적 협력관계로 전환하는 것은 어려운 일이다. 노사 양측 모두 전통적 특권을 버리고 새로운 역할을 배워야 하기에 곤혹스러운 상황이 많이 발생하기 때문이다. 그러나 노동조

합과 사용자 측이 동등하게 참여하는 리더십 팀을 비롯한 각종 집단 내에서, 근로자들과 경영진들은 문제에 대해 토론하고 해결책을 함께 찾아간다. 협의체 초기 국면에서는 오랫동안 갈등 상태에 있던 서로가 변화할 수 있다는 것에 회의를 느끼던 사람들도 바로 이 국면을 경험하면서 협의체에 대해 확신을 갖는 경우가 늘고 있다. 이처럼 수평적으로 논의하는 노동-경영 팀은 참가자들의 기술, 헌신도, 신뢰 수준, 요구사항을 점검하고, 기한을 설정하고 절차를 수립하고 계획하는 것을 배운다. 또한 절차상의 투명성도 아주 중요시된다. 개방된 곳에 공시를 하여, 모두가 결정된 사안 및 프로젝트의 각 단계의 목표일과 작업의 실제 과정을 확인할 수 있도록 훈련 받는다.

일반적으로 WRTP는 각 작업장의 특수한 요구사항에 맞추어 프로그램을 제시한다. 훈련은 모두 현장 교육이고, 회사가 비용을 지불하며, 기술 관련 자격인증이 포함된다. 근로자들은 훈련을 이수하면 공장 관리자로부터 자격인증을 받는다. 비록 학위 과정은 아니지만 다양한 제조 기술과 장비 사용 능력을 기록한 자격증은 다른 제조업 일자리에 지원하는 데 크게 도움이 된다. 또한, 근로자들의 증대된 생산성으로 인해 특별 상여금 등의 금전적 이득을 얻는다.

## 6) 재정

위스콘신 지역훈련 협의체(WRTP)에서 가장 많은 역할을 수행하는 것은 위스콘신 제조업 확장 프로그램(Wisconsin Manufacturing Extension Program: WMEP)이다. 이들은 상무부 소속의 전국 표준위원회(Department of Commerce's National Institute of Standards) 단체 산하 기관으로 비영리 법인이다. 이 단체가 수행하는 훈련 지원이 WRTP 활동의 주축을 이루고 있다.

일반적으로 재정의 측면에서 위스콘신 지역훈련 협의체는 공적 자금과 기부금을 통해 협의체를 운영한다. 제조업 확장 프로그램(Manufacturing Extension Program)이나 미국 연방 조정 알선청(Federal Mediation and Conciliation Service)의 인력 개발 기금이 주요한 재정 출처의 역할을 담

당하고 있다. 그리고 밀워키 시나 학교, 위스콘신 교통부 등도 자금을 지원하고 있으며, 앤 캐시 기금(Anne E. Casey Foundation)이나 찰스 스투어트 모트 기금(Charles Stewart Mott Foundation) 등의 사립기금도 WRTP의 주요한 재정원이 되고 있다.

### 7) 결과

위스콘신 지역훈련 협의체는 그 효과가 익히 검증되어 있다. 여기에서는 일반적으로 정리된 협의체의 주요한 효과를 사용자, 근로자, 노동조합의 측면에서 살펴본다. 첫째, 사용주의 측면에서 생산성 증대, 관리 비용 및 훈련 비용의 감소, 품질 개선과 이에 따른 고객 만족, 판매 증진 등의 다채로운 효과가 발생했다. 이러한 결과가 가능했던 것은 협의체를 통해서 근로자들의 생산동기가 고취되었고, 생산에 필요한 기술 수준이 높아졌기 때문이었다. 이에 근로자들의 고충이 줄어들어 별다른 관리가 불필요해졌다. 예를 들어 밀워키 브러쉬의 경우 관리자 수를 대폭 줄여 2개의 층 사이에 한 명을 두는 정도로까지 관리 비용의 감소를 이룩했다. 또한 WRTP가 강조하는 현장 위주 훈련과 노동-경영 협의의 프로그램 설계는 훈련 비용의 감소를 가능하게 했다. 낮은 비용으로 충분한 훈련을 할 수 있었던 결과 생산성과 판매 등에도 큰 변화를 가져올 수 있었다.

다음으로 근로자의 측면에서는 직업 만족도가 상승했고, 직업 안정성 증대, 임금 상승, 기술 획득으로 인한 구직 가능성 확대 등의 성과를 얻었다. 근로자들이 자신의 직무에 대해 만족할 수 있었던 것은 근로자들이 일방적으로 명령을 받는 대상에 그치는 것이 아니라, 논의와 대안 실행 과정에서 참여 기회가 넓어지고 부여된 권한이 늘어났기 때문이다. 아울러 자신이 다니는 직장에서 기업의 지원을 받아가며 별도의 시간을 할애하지 않고도 기술 훈련을 받을 수 있었기에, 근로자들의 기술 수준 향상이 이루어졌다. 이는 이직에도 유리한 조건으로 작용하였고, 기업의 생산성 향상에 기여하여 임금 인상의 가능성도 높였다.

마지막으로 노동조합의 측면에서는 노동조합이 협상이나 근로자들의 고충처리를 하는 것 이외에도 다양한 활동을 할 수 있게 되었다. 즉 기업



의 일상적인 운영을 이해하고 참여하게 된 것이다. 이러한 노동조합의 역할 강화로 인해, 노동조합은 조합원들과의 강한 결속을 향유할 수 있게 되었다. 그리고 이 과정에서는 비영어권 노동자들에 대한 언어훈련이 주효했다. 이러한 언어훈련을 통해 노동조합에서 이주 노동자들이 자신의 목소리를 낼 수 있게 되었고, 서로 소통할 수 있었기 때문이다. 그리고 안정된 기술력과 향상된 생산성으로 직업안정성이 높아지자, 자연스럽게 곧 노동조합가입률도 안정적으로 유지될 수 있었다.

#### 4. 소결

미국의 High-Road 파트너십은 노동조합, 사용자, 지역 공동체 및 정부가 좋은 직업을 창출하고 유지해 나갈 수 있는 기반이 되고 있으며, 특히 노조가 지역 조직들과 연대하여 지역에서 고용 환경 개선을 위해 관여할 수 있는 길을 제시한다. High-Road 파트너십은 업종별·지역별 경제의 핵심 행위자들을 결합시키며, 이를 통해 개별 노동조합이나 기업, 지역 공동체 집단, 정부 기관이 할 수 있는 것 이상의 일을 하고 있다. 즉 미국의 협의체 사례는 경쟁력 향상이라는 고용주들의 목적과 근로자들의 경력 강화 및 평생 학습과 같은 요구를 동시에 해결하고 있는 것이다.

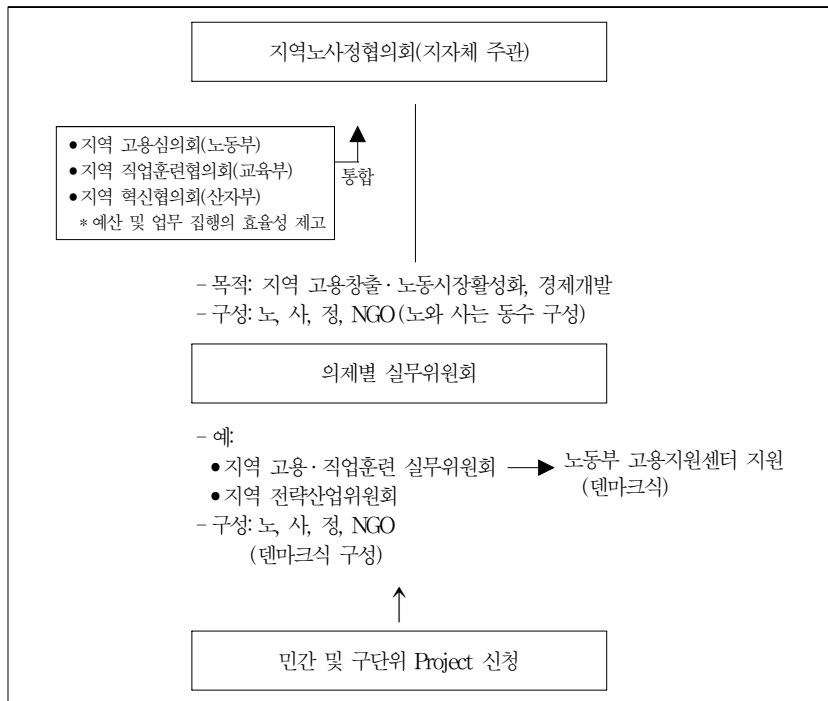
지역협의체를 내실 있게 운영하기 위해서는 목표를 수립하는 과정에서부터 노사 양자의 균형이 이루어져야 하며, 재정의 안정적 확보가 필수적이다. 미국의 협의체는 정부기관의 재정지원뿐만 아니라 사립 기금이나 기부금을 통해 운영의 안정성을 추구하였다. 따라서 협의체 구축이라는 역할을 노조가 감당하기 위해서는 공적 자금을 비롯한 충분한 재정 마련이 필수적임을 알 수 있다.

또한 협의체의 훈련 프로그램은 그 수혜 대상에 대해 개방적이어야 한다. 항공우주산업 훈련 프로그램의 경우, 현직 근로자 기술교육에만 국한된 것이 아닌 실직자와 지역 사회 내 빈곤 계층의 참여를 권장했다. 이러한 개방은 궁극적으로 기업의 경쟁력 강화로 이어졌다. 따라서 단일 기업 근로자에게만 배타적으로 초점을 맞출 것이 아니라, 다양한 사회계층을 포괄한 프로그램을 추구해야 한다.

## VI. 정책 과제

### 1. 정책 과제

[그림 VI-1] 한국의 지역노사정협의회 개선 방안



첫째, 지자체 주도의 지역노사정협의회가 아일랜드의 CDB와 같은 역할을 하게 하고, 노동부 지역고용지원센터를 통해 중요 노동시장업무를 처리하는 방식을 제안한다. 지역노사정협의회 기능을 모태로 지역협의체 명칭은 변경이 가능할 것이다. 아일랜드는 지자체 주도의 지역협의체(CDB)에서 노동부 지역고용서비스 사무소를 통해 중요 노동시장정책을

입안하고, 덴마크는 노동부 산하의 주단위노동시장협의회를 통해 해당 주의 노동시장정책을 주단위 고용사무소(PES)에 전달하여 수행한다. 지역에서 지자체 단체장의 권위와 역할이 중요한 만큼 지역노사정협의회는 현행과 같이 지자체 주도로 업무를 수행할 당위성이 있다. 덴마크에서는 노동부 지방청장이나 고용지원센터장 주도의 협의체가 운영되나, 우리나라에서 이들의 권위나 역할의 중요성은 지자체 단체장보다 못하다는 현실을 감안해야 한다. 덴마크의 주단위노동시장협의회 기능과 비슷한 형태를 취하고 있는 미국의 주인력투자위원회(SWIB: State Workforce Investment Board) 및 지역인력투자위원회(LWIB: Local Workforce Investment Board)는 경영계가 구성원의 51%를 차지한다는 측면에서 실질적 협의체라고 말하기는 어렵다.

둘째, 고용지원서비스는 현행대로 노동부에서 관할해야 한다. 선진국 대부분의 나라에서 고용서비스는 노동부 차원에서 행해지고 있다. 또한 업무의 전문성이나 전국을 대상으로 한 고용서비스가 필요하기 때문에 지자체로 그 업무를 통합시키는 것은 업무의 효율성 면에서 문제가 발생할 수 있다. 즉, 우리나라의 경우 지자체로서는 고용서비스 업무를 감당할 전문적 인력이나 행정력이 부족하기 때문이다.

셋째, 지역노사정협의회에서 현재 각 부처별로 따로 운영되고 있는 지역협의회 업무를 전체적으로 통합해서 관리할 필요가 있다. 노동부 지역고용심의회, 교육부의 지역직업훈련협의회, 산자부의 지역혁신협의회 등은 비록 지자체장이 의장으로 되어 있지만 모두 따로 운영되고 있어서 업무가 중복되고 형식적으로 운영되고 있다. 예산 운영의 효율성 제고 측면에서도 지역고용심의회, 지역직업훈련협의회, 지역혁신협의회가 지역노사정협의회로 통합 운영되어야 할 필요가 있다. 각 부처별로 수백억에서 수천억원에 이르는 예산이 각각의 협의회에 매년 배정되어 집행되고 있는데, 네트워크가 부족한 상태에서 지역의 교수들이나 명망가에게 예산이 배분되는 등 예산 낭비가 심하고 실적도 미미하다. 따라서 지역노사정협의회가 깎때기 역할을 하여 각 부처에서 배분되는 막대한 예산을 걸러서 한꺼번에 운용되는 형태를 취할 필요가 있다.

넷째, 지역노사정협의회에 업종별 협의회나 의제별 협의회를 두어야

한다. 예를 들어 지역고용·직업훈련심의회, 지역전략산업위원회 등의 실무위원회가 필요하다.

다섯째, 지역노사정협의회에서 각 지역의 민간주체들에 재원을 배분하는 아일랜드식 지역분권화가 성공하기 위해서는, 책임성(accountability) 미흡을 보완할 강령이 명확히 천명되어야 한다. 먼저 프로젝트의 선정을 위한 ① 분명하고 이해 가능한 목표, ② 목표에 대한 지표 설정, ③ 정책 수행에 파트너가 되는 에이전트끼리의 협약(agreements)이 필요하다. 또한 이러한 협약이 바로 수행되기 위해서, 처음에는 계약(contracts)이 필요하다. 지방주체는 새로운 창조자라고 스스로 생각하고, 중앙주체를 도와주는 기구라고 여겨야 한다. 책임이 성공적으로 기능하기 위해서는 명확한 운용 목표와 ‘실시간’으로 믿을 만한 정보를 제공할 수 있는 강력한 중앙통제단위가 필요하며, 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 準계약과 양적 수행 목표를 관리해야 한다.

여섯째, 아일랜드의 사례에서 나타난 지역협의체의 활성화를 위해서는 중앙단위에서 각 부처별로 상당한 기획이 필요하다. 먼저, 이를 위해서는 우선 아일랜드 및 이탈리아 사례에서 공통적으로 나타나는 노사간의 “국가적 사회협약”이 필요하다고 여겨진다. 또한 중앙에서 지역으로의 자금 지원 및 업무위임을 가능하게 할 수 있는 법률 제정도 필요하다.

일곱째, 초기단계에서는 가능한 사업목록을 중앙에서 예시하여 지역이 공모에 참여하도록 하고, 지역협의체 사례(Best Practice) 중심으로 실시하여 차차 확산시켜 나가는 방안이 필요하다.

여덟째, 선진국 사례를 현장답사와 연구를 통하여 보다 구체적으로 파악하는 것이 중요하다. 선진국 성공 사례를 현지 조사하여 인쇄된 자료(documents)를 받고, 구체적인 사업내용, 선정 방법과 경로, 계약내용 등에 대해 알아야만 실제 실행계획이 수립될 수 있기 때문이다. 중앙에서 지역으로의 권한 및 책임 배분 과정 그리고 사업 선정 과정에서 어떠한 경로와 절차를 거치고 피드백시킬지 등 실행을 위한 체크리스트를 확보하는 것은 업무수행상의 실수를 줄이는 중요한 방안이다.

아홉째, 선진국 지역협의체 성공 사례에서 공통적으로 중요한 촉진제 역할을 한 것은 결국 재원 문제이다. 이를 위해서 우리나라 각 부처(노동

부, 교육부, 산자부 등)에서 지역에 제공되고 있는 재원 수천억원이 지역 노사정협의회에 배정될 필요가 있다. 한편 미국식 노동조합 주도의 지역 별·업종별 직업훈련 및 고용지원서비스 활성화를 위한 재원 확보는 미국 사례가 보여주는 바와 같이 사립 기금이나 기부금을 통해 가능할 것이다.

열째, 지역별 네트워크의 구축은 지역노사정협의회의 활성화에 가장 중요한 대목이다. 우리나라의 경우, 노사정위원회 대외협력실에서 주도하고 있는 모범적 지역노사정협의회의 구축을 위한 지난 3년간의 노력<sup>17)</sup>이 지역에서의 지역노사정 네트워크 구축에 상당한 성과를 이루고 있지만, 지역 네트워크 강화를 위한 노력이 각 지역의 지자체, 노, 사, 민간 모두에서 경주되어야 할 것이다.

열한째, 선진국 지역협의체의 성공 사례 분석 결과, 지방자치단체장의 적극적 노력이 중요한 요소로 나타났다. 지방자치단체장들의 지역협의체 중시는 아일랜드 Cork시 사례에서 나타나는 바와 같이 지역의 고용창출과 취약계층 복지 제고, 나아가서 지역 발전에 중요한 부분이므로 지자체 단체장의 적극적 협력과 참여 여부를 지자체 평가항목에 넣는 등의 방법을 통해서 이룩해 나가야 할 것이다.

열두째, 지역 시스템들의 경로의존적인 경향에 근거한 결정주의적 사고방식에서 탈피하여 구조적 자산으로 보는 시각은 중요하다. 우리나라의 지역노사정협의회 운영도 구조적 자산이라는 측면에서의 접근이 필요하다. 비록 초기에는 예상대로 운영되지 못하더라도, 적절한 정책과 향상된 거버넌스를 통해서 변화될 수 있다는 신념을 가진다면 지역분권화에 기반한 노동시장 활성화 정책과 지역협의체는 긍정적이고 발전적으로 전개될 것이다.

17) 노사정위원회에서는 모범적 지역노사정협의회의 구축을 위해 지자체에 매칭펀드로 재원을 지급하고 지역협의체 발전을 위한 지도와 제언을 제공하고 있다. 2005년 부천, 부산, 충북, 대구, 2006년 부천, 제천, 부산, 서울, 경기, 인천, 충북, 2007년에도 몇 개의 지역에 지역노사정협의회 발전을 위한 재원을 제공하고 있다.

## 2. 논의 과제

첫째, 정부 각 부처 업무와의 중복 문제 부문이다. 정부 각 부처 및 지자체의 고유 업무와 지역노사정협의회의 업무는 상호 보완적인 것이다. 예를 들어, 노동부의 직업훈련은 전국적 관점에서 필요로 하는 직업훈련 전체를 총괄 기획하여 수행하는 것임에 비하여, 지역노사정협의회의 경우에는 지역별 특수성을 감안한 민간(노사 NGO 포함) 및 구 단위 지자체에서의 프로젝트 요구를 수용하는 것이므로 상호 보완적인 것이다.

부천의 경우, 금형업종이 성장업종임에도 불구하고 생산기능인력이 모자라는 문제점이 있었다. 따라서 금형사업조합이나 노동계에서 필요로 하는 부족인력의 직종 훈련에 몇억원을 투자해 200명 정도의 훈련장소를 임대하고, 지역 내 우수기업의 기능장들을 강사로 초빙하여 구직자들을 대상으로 1개월 정도의 집중훈련 후 취업시키고 그 후 2개월 정도 하루 3시간의 보강훈련을 실시하는 것은 중소기업의 현지 실정에 맞추어 직업훈련과 청년실업을 동시에 해소하는 방안이 되었다. 위와 같은 사례를 지역노사정협의회에 하나의 프로젝트로 제안하여 실행하는 것은 지역의 사정을 감안한 지역 주도적 문제 해결 방안임을 보여준다. 이는 노동부가 전국 단위로 실시하는 직업훈련 시스템에 지역별 차이를 반영하여 보완하는 제도인 것이다.

아일랜드 Cork시의 지역협의체(CDB)의 사례도 Cork 시청의 고유 업무를 보완하는 것이다. 시청은 고유 업무와 좀더 큰 차원의 업무를 연간 기획하여 진행하되, CDB를 통한 민간차원의 요구를 받아들여 지역의 경제발전과 취약계층 고용 창출을 도모한다. 예를 들어, 시 중심가의 9층짜리 낡은 소방서 건물을 개조하여 2층까지만 소방서로 사용하고 3층부터 9층까지는 벤처기업이나 탁아소, 기타 공적업무 사무소가 저가에 임대받아 이용하는 방안을 CDB가 프로젝트로 제안하여 심의 후 실행하였는데, 이는 여성의 경제활동 참가와, 벤처기업 육성에 좋은 환경을 제공하였다. 즉 민간의 참여와 아이디어로 지역의 경제발전과 취약계층 고용 창출에 기여함으로써 Cork 시청의 고유 업무를 보완하는 사례이다.

둘째, 지자체의 역할 부문이다. 지역노사정협의회의 운영에는 지자체장

의 적극적 참여가 중요하다. 그동안은 지역기금이 부족하여 지자체장이 관심을 두지 않았을 것이나, 깔때기 시스템으로 지역에 내려가는 중앙부처 예산을 지역기금화한다면 지자체장의 관심이 달라질 것이다. 지자체장은 민선이기에, 기존의 지자체 고유 업무 이외에도 민간이 요청하는 지역의 가려운 곳을 긁어주는 프로젝트에 선거를 의식해서라도 관심을 기울이지 않을 수 없다.

아일랜드 Cork시의 시장은 CDB를 한 달에 두 번 열고 있다. 실제 Cork 시청 국장들은 고유 업무도 있으므로 CDB에 참여하는 것에 처음에는 적극적이지 않았다 그러나 지역 내 경제개발과 취약계층 고용 창출에 성공적인 CDB 사례에 이제는 적극적이 되었다. 아일랜드의 경우 지역협의체의 발달로 고용창출과 국가경제가 눈부시게 발전하였다. 15년 전 *Economist*지가 커버사진으로 아일랜드 길거리에서 구걸하고 있는 모자를 내걸고 “유럽에서 가장 빈곤한 서방국가”라고 지적한 바 있으나, 10년이 지난 후 서방국가들 중 “떠오르는 별”로 소개하게 된 것도 지역협의체의 발달 때문이라 할 수 있다.

셋째, 노사발전재단과의 관계 부문이다. 지역노사정협의회는 이제 출범하는 노사발전재단의 지역에서의 참여를 높이는 계기가 될 것이다. 지역노사 양측은 지역노사정협의회에 구성원으로 참여하고, 지역의 노사사가 원하는 프로젝트를 지역노사정협의회에 요구하여 선정되면 지역노사의 업무가 늘어날 것이다. 미국의 경우처럼, 지역에 필요한 인력부족 직종에 대한 직업훈련 프로젝트를 신청하여 운영한다면 지역 현안을 해결하고 결과적으로 노사관계 발전에도 기여할 것이다. 중앙의 노사발전재단은 중앙차원의 전국적 기획을 하고, 지역에서 노사가 이뤄낸 모범 사례를 홍보하고, 실무적인 지침들을 내려 준다면 중앙의 노사발전재단과 지역노사정협의회는 서로 보완적 역할을 하게 될 것이다.

## 참고문헌

- 정인수(2005), 『지역노동시장 활성화 선진국 사례와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 정인수(2006), 「선진국 평가와 아일랜드 Cork시 사례」, 『선진국의 지역노동사정 파트너십 사례집』, 노사정위원회, pp152~176.
- 정인수(2006), 『지역노동시장연구 II』, 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_ (2006), 『지역에서의 파트너십과 노동조합의 역할』, 중앙노동연구원, 한국노동조합총연맹.
- Alistair Cole and Peter Jhon(2001), *Local Governance in England and France: Routledge Studies in Governance and Public Policy*, Routledge Taylor & Francis Group
- C. Crouch, P. Le Gales, C. Trigilia, and H. Voelzkow(2001), *LOCAL PRODUCTION SYSTEMS IN EUROPE: RISE OR DEMISE?*, OXFORD
- Cox, Robert H.(1997), “The Consequences of Welfare Retrenchment in Denmark”, *Politics and Society* 25.
- Government of Ireland(2006), *Towards 2016, Ten-year Framework Social Partnership Agreement 2006~2015*.
- Hammer, B.(1999), “Some illustrative examples of measuring the effects of the active labor market policy in Denmark”, Draft manuscript, Danish Ministry of Labor.
- Hansen, F and Jensen-Butler, C.(1996), “Economic Crisis and the Regional and Local Economics Effects of the Welfare State: The Case of Denmark”, *Regional Studies* 30.



- Hansen, L.C.(1999), *Activating Policies at Local Level in Denmark, in Decentralising Employment Policy: New Trends and Challenges*, OECD Publication.
- Hendeliowitz, Jan (2005), “Regional Labor Market Councils to Ensure that Labor Market Policy meets Business Needs: A Danish Case”, Seminar Paper, Seminar on Employment, Economic Development and Local Governance in Lithuania, Vilnius.
- Hendeliowitz, Jan and Carina Bastlund Woolhead(2005), “Employment Policy in Denmark- High Levels of Employment, Flexibility and Welfare Security” in *Local Governance for Promoting Employment*, the Japan Institute for Labour Policy and Training.
- Hugh Compston and Justin Greenwood(2001), *SOCIAL PARTNERSHIP IN THE EUROPEAN UNION*, Palgrave
- Keane, Michael J. and Marie Corman(2001), “Tripartism, Partnership and Regional Intergration of Policies in Denmark” in *Local Partnerships for Better Governance*,
- Laura Smith(2005), “Employment, Learning and Skills: The UK Skills Strategy and Regional Skills Partnerships” in Marchmont Pbservatory, University of Exeter, UK,
- LEDA Partenariat Association(1998), *Local Partnerships for Employment Development: Info sheets*.
- Madsen, P.K.(1999), “Denmark: Flexibility, Security and Labor Market Success”, Employment and Training Papers, Employment and Training Department Geneva, International Labor Organisation.
- Mark Stuart and Miguel Martinez Lucio(2005), *Partnership and Modernisation in Employment Relations*, Routledge Reserch in Employment Relations, Routledge Taylor & Francis Group.
- Mike Geddes and John Benington(2001), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union: New forms of local social*

governance?, Routledge Reserch in Governance and Public Policy, Routledge Taylor & Francis Group.

OECD(1996), *The Public Employment Service in Denmark, Finland and Italy*, OECD Publications.

Takahashi, B. and E. Melendez(2004), “Union-Sponsored Workforce Development Initiatives”, *Communities and Workforce Development*, pp.119~50.

Working for America(2005), “High Road partnership Report”, *AFL-CIO*.

Working for America, *Advanced Manufacturing Workforce Strategies*, (<http://www.workingforamerica.org/toolkit/default.asp>)

◆ 著者 略歷

• 정인수

- 미국 뉴욕주립대 경제학 박사
- 現 한국노동연구원 부설 뉴패러다임센터 소장

지역노동시장연구(IV) - 모범적 지역협의체 안착을 위한 제도화 방안 연구

- 발행연월일 | 2008년 5월 23일 인쇄  
2008년 5월 28일 발행
- 발 행 인 | 최 영 기
- 발 행 처 | **한국노동연구원**  
☎ 150-7440 서울특별시 영등포구  
은행길 35  
☎ 대표 (02) 785-5080 Fax (02) 3775-0697
- 조판·인쇄 | 한국컴퓨터인쇄정보사 (02) 2275-8106
- 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일
- 등 록 번 호 | 제13-155호

© 한국노동연구원      정가 5,000원

ISBN 978-89-7356-692-1