

지방 발전에서 지역 고용으로 : 프랑스 사례

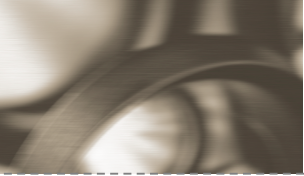
Xavier Greffe (파리 제1대학(소르본) 교수)

프랑스에서 발전은 국제경쟁력 강화에 초점이 맞추어져 중앙정부가 관리해야 할 문제라고 인식되고 있으며, 고용에서 평등원칙은 중앙화된 고용정책을 의미하여 지금까지 진행된 많은 지역관련 시도들이 이러한 사실들과 충돌하여 왔다. 하지만 지방 발전과 지역 고용 발전은 지난 20년 동안 중요성이 확대되고 있으며 지역 및 지방의 사회적 환경의 타당성이 점차 인정되어 왔다. 첫 번째 단계에서는 지역과 지방의 영역은 인정하지만 고용정책의 결정에 있어 핵심적인 역할이 주어지지 않았다. 지방의 담당자들 역시 인정은 받았지만 의사결정 과정에서 어떠한 역할이 주어지지 않았다. 그런 다음 구체적인 제도가 조직화되고, 통계적으로 고용관련 영역이 규정되었다. 두 번째 단계는, 1995년부터 현재까지로, 중앙정부가 제도 및 의사결정 과정에서 지역과 지방 담당자들의 역할을 인정하는 시기였다. 그러나 이 과정은 고용정책의 형평성을 보장하기 위하여 중앙정부의 통제하에 놓여 있었다. 중앙 정부는 지방의 유연성이 실업 문제를 해결하는 데 기회가 될 수 있다는 생각을 받아들이긴 했지만, 전통적으로 유연성은 그 자체로서 실업자들의 평등한 사회적 대우에 대한 위협으로 간주되어 왔다.

■ 지역 혹은 지방 차원의 자원 동원(mobilization)의 필요

지역적 자원 동원 : 지역에 대한 전략적 관리 필요성

과거에 프랑스 중앙정부가 지역간 불균형 발전을 해결하기 위해 취한 방법은 고속도로, 초고속 열



〈표 1〉 프랑스 지역총생산(RGP)과 실업률

	RGP(백만 유로)	1인당 RGP(유로)	실업률
Alsace	44	24	8.3%
Aquitaine	66	22	9.8%
Auvergne	27	21	8.5%
Bourgogne	36	22	8.5%
Bretagne	63	21	8.0%
Centre	54	22	8.6%
Champagne-Ardenne	30	22	10.2%
Corse	5	19	10.0%
Franche-Comté	24	21	8.8%
Ile-de-France	430	38	10.0%
Languedoc-Roussillon	46	19	13.6%
Limousin	14	20	7.6%
Lorraine	47	20	9.6%
Midi-Pyrénées	57	22	9.6%
Nord-Pas-de-Calais	79	19	12.9%
Basse-Normandie	29	20	9.2%
Haute-Normandie	41	23	10.7%
Pays de la Loire	73	22	8.2%
Picardie	37	19	10.7%
Poitou-Charentes	33	20	9.2%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	105	22	11.7%
Rhône-Alpes	145	25	8.8%

주: 지역총생산은 절대수치이고 2002년 기준, 실업률은 2004년 말 기준

차 등의 건설, 공기업의 지방 이전, 조세 감면을 통한 지역발전 재정지원 등으로 중앙집중화된 조치들이었다. 하지만 이러한 조치들의 기대효과는 소멸되었으며 <표 1>에서 알 수 있듯이 2002년 1인당 지역총생산에서 일드프랑스(Ile-de-France) 지역이 38,739 유로임에 비해 코스(Corse) 지역은

19,133 유로에 불과하고 2004년 말 프랑스 전체 평균 실업률이 9.9%인데 랑그독-루씨온(Languedoc-Roussillon) 지역은 13.6%, 리무쟁(Limousin) 지역은 7.6%가 되는 등 경제발전과 고용 측면에서 지역간 격차는 여전하다.

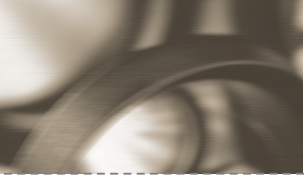
프랑스 정부는 1980년대 초반 이러한 실패를 인식하게 되었고 이후 지역 활성화를 위해 권한의 위임이 이루어져 지방정부들은 지역발전 구상과 지역 직업훈련 구상을 수립해야 했다.

지역발전과 지역 고용발전에 있어서도 각 지역의 경쟁 우위에 대한 전략 계획을 수립하는 것이 중요하며 각 지역의 특성과 필요의 차이를 파악하려는 연구가 진행되었다. ADIT(2004)는 각 지역의 1인당 총생산, 국가 생산 중 민간 연구투자 비중, 국가 생산 중 공공 연구투자 비중, 고숙련자 비중, 어떠한 숙련도 없는 자 비중, 높은 기술 수준의 제조업에 고용된 자 비중, 1인당 특허 수, 실업률 등 8개 기준으로 프랑스 각 지역을 구분한 결과, Ile-de-France, Rhône-Alpes 등은 생활수준이 높으며 1인당 특허건수가 많고 민간 연구투자 비중이 높은 지역(I 지역)으로, Midi-Pyrénées 지역은 공공 연구투자 비중이 높으며 잘 훈련된 자들이 많으나 실업률이 꽤 높은 지역(II 지역)으로, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur 등은 생활수준이 낮으며 숙련 정도가 낮은 자들이 많고 실업률도 높은 지역(III 지역)으로, Alsace, Centre, Franche-Comté 지역은 선진산업에 관련된 활동이 많으나 숙련 수준이 낮은 지역으로 구분하였다.

보충적 필요 : 노동시장에 대한 지역적 접근

고용에 있어 지역적 접근이 유효하다는 것은 창출되는 일자리들을 근접서비스(proximity service)를 통한 일자리(유형 I), 새로운 기업 창립을 통한 일자리(유형 II), 수급간 일치와 경영자그룹을 통한 일자리 창출(유형 III)로 나누어 볼 때 각 지역별로 지배적인 유형이 차이가 난다는 것을 통해 알 수 있다. 프랑스 4개 국토고용서약(Territorial Employment Pacts) 지역인 Albertville, Hérault-Montpellier, Saint Herblain, Pays de Valois를 대상으로 창출되는 일자리의 성격을 분석한 결과 <표 2>에서 보듯이 Albertville과 Saint Herblain은 비교적 3가지 유형이 고르게 발견되는 반면, Hérault-Montpellier와 Pays de Valois에서는 수동적 일자리 창출 유형인 수급간 일치와 경영자 연합을 통한 고용창출이 주종을 이루었다.

이외에도 프랑스에서 고용문제를 지역적으로 접근해야 하는 이유로 ① 고용문제는 단순한 수급불일치를 넘어서는 다면적인 것이라는 점, ② 유한기간 계약, 임시직 등의 증가로 고용에서 가변성이 높



〈표 2〉 프랑스 국토고용서약지역의 일자리 창출 유형

	직업 수	I	II	III
Albertville	400 (0,04%)	140 (35%)	120 (30%)	140 (35%)
Hérault- Montpel,	1042 (0,015%)	179 (17,1%)	162 (15,5%)	701 (77,4%)
Saint Herblain	395 (0,05%)	138 (34,9%)	173 (43,7%)	84 (21,2%)
Pays de Valois	234 5 (0,04%)	10 (4,2%)	60 (25,8%)	164 (70%)

자료: 2001년 ISO 사업체 조사

아지면서 이에 대한 대응을 위해 즉각적인 정보와 훈련이 필요하게 되었다는 점, ③ 프랑스 노동시장 정책이 보다 능동적(active)으로 변해야 한다는 희망, ④ 도서 혹은 산악 지역의 특수성 고려 등이 있다.

지역발전과 지역고용을 이어주는 매개자로서 훈련

훈련은 지역발전과 지역고용을 이어주는 매개자 역할을 한다. 그 근거는 장기적으로 볼 때 자격을 갖춘 사람들이 부족하다는 것이 지역에서 일자리 창출에 장애가 되기 때문이다. 이외에도 지역에서의 훈련이 중요함을 보여주는 프랑스적 특성은 ① 지역의 중소기업들이 훈련을 진행할 수 있는 환경을 가지고 있지 못한 점, ② 노동자 측면에서도 새로운 기술에 투자할 유인이 부족하고, ③ 전통적인 훈련 방식이 고용과 발전을 매개하는 훈련을 제공하고 있지 못하다는 점이 있다. 이러한 훈련이 효과적이기 위해서는 훈련계획과 실행이 동시에 이루어져야 하고, 훈련자가 자립할 수 있고 혁신적으로 되기 위해 실제 프로젝트와 연결되어 훈련이 이루어져야 하며, 소외계층의 훈련 문제는 다른 문제들과 연관되어 있으므로 훈련에서 다원적인 접근이 되어야 한다. 이에 더하여 훈련이 효과적이기 위해서는 ① 훈련 구상과 실행이 동시에 이루어져야 하며, ② 훈련을 받는 자가 어떻게 구체적인 프로젝트에 참여하고 살아남는가를 가르쳐 주기 위해 개별 프로젝트를 기반으로 이루어져야 하며, ③ 훈련에 있어 문제점은 대상자가 가지고 있는 생활조건과 연관되어 있기 때문에 여러 관점에서 접근하는 것이 필요하다.

이상에서 지역발전과 고용 및 직업훈련이 어떻게 고려되고 있는지와, 지자체가 중앙정부와 노동 시장 구성에 있어 책임을 분담하지만 왜 지역이 발전과 훈련 모두에 대한 권한을 가지고 있어야 하는지에 대해 논의를 하였다.


■ 새로운 권한과 수단

발전과 훈련 주체로서 지역

1980년대부터 추진되어 온 여러 가지 지역발전 및 고용관련 시도들을 정리하면 지역발전 및 훈련과 관련된 것으로 지역경제발전구상(economic development regional schemes), 경쟁력 중심(poles of competitiveness), 지역훈련계획(regional training plans) 등이 있는데 지역경제발전구상은 1980년대 중반부터 시작된 것으로 중앙정부의 요청에 의해 각 지역이 5년에서 8년 동안의 계획을 작성한다. 2004년, 이전에 비해 더욱 전략적이고 분석적이며 실효성이 높이기 위해 새로운 법이 제정되었다. 새 법에 의한 지역경제발전구상의 과정을 살펴보면, ① 이 구상의 목적은 발전을 도모하고 새로운 활동을 창출하며 위협과 사고를 방지하는 것으로 도의회(regional council)가 여러 다른 수준의 지방정부(시, 군, 구)의 의견을 조화하여 작성한다. 하지만, 어떠한 경우에도 도의회가 리더가 된다. ② 구상을 정의하기 위해 지역은 자신의 상황에 관한 엄밀한 분석을 하여야 한다. ③ 이 구상은 지역의 클러스터, 산업, 교류네트워크 등으로 표현할 수 있는 ‘전략적 활동의 영역’을 정의해야 한다. ④ 구상 내에 지역은 특정의 지역발전 대행기관을 구성할 수 있다. ⑤ 도의회가 이 구상을 받아들이면 이 구상은 중앙정부가 기업을 위해 미리 마련해 놓은 재정지원과 수단을 배분할 수 있다. ⑥ 마지막으로 중앙정부와 지방정부는 양자가 지원하는 재정 규모에 대해 협정을 체결할 수 있다.

경쟁력 중심은 1998년 지역 및 지방계획을 위한 국립센터(DATAR)가 시작한 생산적 지역클러스터(Local Productive Clusters) 정책이 변화된 것으로 단순한 클러스터링이 아니라 기업과 연구소, 훈련기관 및 기타 당사자간 관계를 강화시키는 혁신과정을 강조하는 방향으로 수정되었다. 이 수정으로 주요한 이익을 가져다주는 새로운 활동을 창출하는 것이 강조되어 100개의 대상 중에 67개의 경쟁력 프로젝트가 선정되었다. 이 프로젝트들은 모니터링 위원회를 만들어야 하며 재정지원을 받을 수 있다. 그 이외에도 벤처캐피탈을 위한 기금을 조성하고 매우 빠른 통신네트워크를 깔며 물적 재산에 대한 평가를 지원한다.

프랑스에서 직업훈련정책은 1983년 성인에 대해, 다시 1993년 청년에 대해서 등 점차적으로 지역으로 이관되었다. 지역훈련계획은 지역이 다년간의 훈련계획을 세우고 지역고용시장에 특화된 내용을 계획한다. 그런데 이 계획은 지역에서 배출한 훈련 인원이 지역노동시장의 장·단기적 수요와 그



변화에 따라 정해지는 것이기 때문에 다소 유동적이다. 이에 따른 몇 가지 애로점이 존재하는데, 대표적인 것으로 직업훈련정책이 중앙화되어 있는 교육부가 제공하는 훈련에 많이 의존하고 있으며 고용에 필요한 능력, 훈련에 의해 길러지는 능력, 사회통합을 위해 필요한 능력간 분리가 생긴다는 것이다.

지역노동시장의 새로운 환경

지역노동시장과 관련된 시도들로서는 지역공공고용서비스(local public employment service), 통합을 위한 지역계획(municipal plans for inclusion), 새로운 서비스와 고용(new services and new jobs), 고용주연합에 의한 고용(clustering the employers around a job) 등이 있다.

지역공공고용서비스는 국가에 담당하며 노동부 지역사무소, 지역고용안정센터, 성인직업훈련기관 등의 조직들을 조정하기 위해 만들어졌다. 조직 수준이 3자간 다르고 권한이 다르다는 이유로 문제가 있으나 조정에서의 효율성을 높이기 위해 여러 가지 노력이 이루어졌다. 최근 지역공공고용서비스는 모든 가용 수단을 통합하는 시너지 효과를 통해 일자리를 창출하기 위한 분석과 계획을 고안하고 있다.

통합을 위한 지역계획의 핵심적인 사항은 1998년 7월 29일자 법으로 만들어진 '통합을 위한 지역계획(PLIE)'을 통해 정해졌다. 이 계획은 건강 문제와 사회적 장애를 겪고 있는 실업자들을 취업에 복귀시키는 것을 목표로 하며 구체적으로 6개월 이내에 유한기간 계약을 맺도록 하는 것이다. 현재 200개 정도의 계획이 있으며 평균 각 계획당 70명에서 300명의 인원을 대상으로 한다. 1996년부터 2000년까지 13만 명이 이 계획의 대상이 되었으며 직업으로 복귀율은 60% 정도이다.

새로운 서비스와 고용은 1990년부터 시작된 새로운 공공수요 충족과 이를 위한 일자리 창출을 의미하는데 특히 1997년 청년층을 위한 새로운 서비스와 새로운 일자리 계획이 중요하다. 이 계획은 70만 개의 일자리를 절반은 공공부문에서 나머지는 민간부문에서 창출할 목표를 가지고 있었으나 공공부문에서만 목표를 달성하였다. 중앙정부가 추진한 이 프로그램이 지역적인 이유는 대부분의 일자리가 근접서비스와 관련되어 창출되었고, 주위의 공공서비스 필요를 충족시키려는 지역파트너십과 지방정부 등에 의해 창출되었기 때문이다.

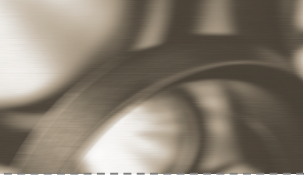
고용주연합에 의한 고용은 많은 고용주들이 협동으로 하나의 풀타임 고용을 창출시키는 것으로

그 필요성은 첫째, 계절적 노동이 있는 경우에서 드러나는데 현재 5,000명의 노동자를 대상으로 2,700개의 고용주연합이 활동 중에 있다. 다음으로 1명의 고용주에게 필요한 노동의 양이 1개의 풀타임 일자리를 만들기에는 부족한 경우가 이에 해당한다. 마지막으로 지원을 받아 실업자들에게 일과 훈련을 혼합하여 제공함으로써 그들을 직업세계로 복귀시키기 위한 경우가 있는데, 이는 최근 등장한 방법으로 이러한 성격의 고용주연합들은 CBCE-GEIQ라는 협회에 모여 있으며 창출되는 일자리 1개당 400 유로의 지원을 받는다. 실레로 리옹 지역에서는 3개의 연극단체가 연합하여 20여 명의 예술가를 고용하였는데 이들은 총 시간의 3/4은 활동하고 1/4은 훈련을 받는다.

■ 초기 결과와 제기된 이슈들

제도와 규칙을 바꾸고 공공부문 고용주의 문화 기반을 바꾸는 데 주력한 지난 10년간 변화 시도들을 종합하고 문제점을 제기한다.

현재 직면한 문제점으로 지적할 수 있는 것은 아래와 같다. ① 지식 등 무형적 자원에 대한 인식이 부족하고 ② 훈련전략을 시행하는 데 필요한 기존 주체들이 공급 위주이고 기업 수요를 고려하는 데 어려움을 가지고 있어 전략 추진이 어려우며 ③ 중앙정부가 지역적 목표에 자금을 조달하도록 하기 위하여, 지역으로 하여금 국가적 목표의 실현을 위해 불공평한 방식으로 참여하도록 만들고 있는 등 중앙정부가 지역과의 계약을 오용하고 있다. ④ 지역고용정책에 일부 관련기관의 참여가 부족하며 (특히 노조), ⑤ 권한의 분배가 당사자간 시너지 효과를 가져오지 못하고 있다. 중앙정부가 여전히 고용에 대한 책임을 지고 있고, 도(région)는 직업훈련을 담당하고 있다. 시·군·구(départements & cities)는 사회통합 프로그램에 대한 책임 범위를 넓혀가고 있다. 고용과 직업훈련과 사회통합을 하나로 묶어 해결하기는 힘들 것으로 생각되기 때문에, 권한의 논리적인 분할을 기대할 수 밖에 없다. 또한 최적의 권한 할당이란 물론 불가능한 일이다. 그러나 현재의 상태는 상황을 복잡하게 만들고 비용을 증가시키고 있다. ⑥ 세제 감면, 예산보조금 등 강력한 재중앙집권화 기제가 있으며 ⑦ 지역에 대한 2가지 관점(지역노동시장 개입을 개선시키기 위한 중앙정부 관점과 지역고용발전을 위한 지방정부 관점)간 긴장관계가 있다. ⑧ 지역적 접근이 고용 및 노동정책에서 평등권 향유상 변조(variation)를 가져올 수 있다는 의심을 할 수 있으며 ⑨ '지역'이라는 용어가 고용시스템에 참가하는 당사자간 일관성을 높이는 노력을 포함하는 것이 아니라 단순히 지역 단위의 영역에 국한될 가능성이 있는데



지방 고용 또는 고용정책을 다룬다는 것은 지역적 요소가 고용 문제 형성에 관여하는 수준을 강조하는 것이지, 일자리가 지역적으로 내린 결정에 전적으로 의존한다는 의미를 강조하는 것은 아니다. 마지막으로 ⑩ 지역 수준에서 평가가 곤란하다는 점을 들 수 있다. 또 다른 어려움은 목표 설정에 있는데 고용정책의 목표를 중앙 단위에서 설정하는 경우, 이와 관련한 선택이 중앙 당국의 영역이라는 점에 대하여 누구도 이의를 제기하지 않을 것이며, 선택된 목표의 성격에 대한 공개적인 토론도 없을 것이다. 하지만, 공공고용서비스에 대한 목표 설정의 경우에는, 지방 분권화된 경우라 할지라도, 문제는 더 복잡해진다. 즉 중앙에서 결정되고 공공서비스의 임무와 관련된 목표뿐 아니라, 해당 지방 고유의 상황이나 해당 지방에 추가되는 정책과 관련된 추가적인 지표가 필요하다.

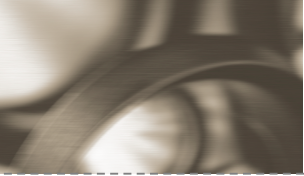
결론적으로 지역화와 지방자치화는 현재의 경제발전과 노동시장 추세에 조응하는 발전 및 고용 체계이며 자원의 효율적 이용을 도모하는 것이지만 이를 성공하기 위해서는 전략적 내용을 보충하고 지역 수준에서 전개되는 고용 및 발전 정책의 유연성과 책임성을 높이는 것이 필요하다. 하지만 현실에서는 전략적 고려, 지역 고용 및 발전 정책의 유연성과 책임성 제고에 많은 어려움이 있는 것으로 판단된다.

이렇게 실행에 있어 어려움이 있거나 점진적인 학습 과정이 수반된다면, 계약에 기반하여 실행할 수 있는 현실적인 이니셔티브가 채택되어야만 한다. 이를 위해 지방과 중앙 당국 모두에게 새로운 문화를 필요로 한다. 이 문화는 전통적인 공공 관리와는 매우 다른 것이 될 것이다. 개발의 지역화와 고용의 자치화가 현실을 변화시키기 위해서는, 지방 당국은 스스로를 민간 혁신자로 생각하고, 중앙 당국은 스스로를 지원 수단으로 받아들여야 한다. **KLI**

참고문헌

- Abens, J. & alii (1999), L'effort financier des collectivités locales dans la lutte contre le chômage et pour l'aide à l'emploi, Rapport à la DARES, Ministère du travail et de l'emploi, Paris
- Barbier J.Cl. & Sylla N.D. (2001), Stratégie européenne de l'emploi: Les représentations des acteurs en France, Rapport à la DARES, Ministère du travail et de l'emploi, Paris
- Berthet Th & alii (2001), Politiques d'emploi et territoires, Rapport à la DARES, Ministère du travail et de l'emploi, Paris
- Greffe, X. (2004), "National policies for local development", in European Union (2004): Horizontal

-
- Evaluation of Local Employment Development, DG Employment, Brussels, pp.59–89
- Greffe, X; (2003), “La gouvernance des partenariats locaux pour l’emploi, OECD, Local Partnerships for Local Governance (II), Forthcoming, Paris
 - Greffe, X. (2003), Decentralisation What Differences does it Make A Synthesis, in: OECD (2003), Managing Decentralisation : A New Role for Labour Market Policy, Paris, pp.31–64
 - Greffe, X. (2002), L’évaluation des Pactes territoriaux pour l’emploi dans le cas de la France, Rapport à la Commission européenne, DG Emploi, Bruxelles
 - Greffe, X. (2002), Le développement local, Paris: Éditions de l’Aube
 - Greffe, X. (2001), Devolution of Training A Necessity for the Knowledge Economy, in OECD (2001), Devolution and Globalisation Implications for Local Decision Makers, Paris
 - Inspection Générale des Affaires Sociales (2002), Politiques sociales de l’Etat et territoires, Ministère du Travail et des Affaires Sociales, Paris
 - Lorthiois, J. (1996), Le diagnostic local de ressources, ASDIC éditions
 - Simonin B. (2001), Politiques de l’emploi La territorialisation en chantier, Problèmes économiques, N° 2706, pp.10–3
 - Vemaudon, D. (1997), La territorialisation des politiques de l’emploi, Université de Paris XII
 - Centre d’Etudes de l’Emploi (2002): La mise en oeuvre du programme d’objectif 3 du FSE: Contribution aux réalisations et l’impact du programme en France, Ministère du Travail et de l’Emploi, Paris
 - Centre d’Etudes de l’Emploi (1983), Colloque Une stratégie locale pour l’emploi, Ministère du Travail et de l’Emploi, Paris
 - Commissariat Général du Plan (1999), Rapport du groupe interministériel sur la définition des contrats de villes du XIIème plan, Paris
 - DARES (1995), L’implication des collectivités locales dans la lutte contre le chômage, Premières synthèses, N° 77, Ministère du Travail et de l’Emploi, Paris
 - Guide politique de la Ville et du développement local, Editions Lamarre, 1999
 - Inspection générale du travail et des affaires sociales Rapports annuels, 2000, 2001, 2002
 - Ministère du Travail et de l’Emploi, Loi organique du 2 Août 2001, Paris
 - Ministère du Travail et de l’Emploi, Plan National d’Action pour l’Emploi, 2001, 2002, 2003, Paris
 - Revue Territoire: La revue de la démocratie locale, N° spécial, 2003
 - Secrétariat Général aux Affaires Régionales, Région Poitou–Charentes (2001), Rapport d’é



valuation de l'objectif II pour l'année 2000, Préfecture de la Vienne, Poitiers

- Secrétariat Général aux Affaires Régionales, Région Poitou-Charentes (2002), Rapport d'évaluation de l'objectif II pour l'année 2001, Préfecture de la Vienne, Poitiers
- Ville de Grenoble (2002), Le projet d'agglomération et le programme Urban, Mairie de Grenoble
- Ville de Roubaix, (2002), Le plan de développement économique et social, Mairie de Roubaix
- Main Web sites

www.Europa.eu

www.Datar.gouv.fr

www.Info-europe.fr

www.Inforegio.org

www.Travail.gouv.fr