

아일랜드의 국가작업장전략*

Cathal O' Regan (국가파트너십성과센터(NCPP) 작업장전략 총괄)

■ 머리말

지난 5년 동안 아일랜드는 기업의 작업장 혁신을 지원하는 정책 차원의 전략적 계획을 준비하고 이행하기 위해 상당한 노력을 기울여왔다. 아일랜드 정부는 국가작업장전략(National Workplace Strategy)을 개발하기 위해 작업장 개발과 혁신을 지원하는 다양한 외국 모델을 살펴보고 이 국가들이 얻은 소중한 경험을 통해 학습하려고 노력하였다. 아일랜드 모델에서 중요한 점은 이러한 작업장 혁신을 위한 정책 수립을 위해 정부, 노조, 사용자가 함께 참여하여 의견을 모았고, 이후 정책 수립 과정에서 관련 주요 이해관계자와 전문가들이 참여한 광범위한 컨설팅, 연구, 분석, 대화가 이루어졌다는 것이다.

이 글에서는 변화에 효과적으로 대처하기 위해 작업장 수준에서 근로자, 노동조합원, 관리자가 직면한 향후 과제에 있어 공공정책이 어떻게 공공부문과 민간부문의 작업장 수준에서 작업장 혁신 및 변화를 성공적으로 관리하는 데 중심적인 역할을 할 수 있는지에 대해서 설명한다.

글을 시작하기에 앞서, 아일랜드의 국가 혁신 체계를 이해하려면 아일랜드의 사회와 경제개발 의제를 만들어가는 데 있어 사회적 파트너십(Social Partnership)의 역할이 중요하다는 것을 강조하고 싶다. 그리고 아일랜드의 국가작업장전략에 관해 주지해야 할 또 다른 중요한 사실은 작업

* 이 글은 2008년 10월 23일 개최된 '글로벌 경쟁력 향상을 위한 작업장 혁신 국제세미나'에서 발표된 것이다. 지면 관계상 전문을 신지 못하고 내용을 요약해서 전달한다. 전문은 한국노동연구원 홈페이지(www.kli.re.kr) 참조.

장 혁신 지원에 대한 전략적 접근법에 관해 국가적 시각을 개발한다는 측면에서 아일랜드가 분명 상대적으로 단기간에 많은 것을 달성하였지만, 이러한 전략이 아직 걸음마 단계에 불과하다는 것이다. 계속적으로 대두되는 공공부문과 민간부문의 운영 환경에서 발생하는 문제들을 해결할 수 있어야 효력을 인정받을 수 있을 것이다.

■ 국가파트너십성과센터(NCPP)

국가파트너십성과센터(National Center for Partnership and Performance : NCPP)는 사회적 파트너십(Social Partnership)을 지원하기 위해 제도적 틀의 일부로 설립된 아일랜드 정부 기관이다. 국가파트너십성과센터는 작업장 수준에서 경영진, 노조, 근로자 간의 협력관계를 기반으로 조직의 변화와 작업장 혁신을 지원하고 촉진하는 역할을 담당한다. 국가파트너십성과센터는 국가 혁신 제도로 볼 수 있는 범위 내에서 활동하는 많은 단체 중의 하나로서 국가경쟁력을 높이고 더 나은 공공서비스를 제공하며 더 높은 생활수준, 삶의 질, 미래의 작업장을 개발한다. 국가파트너십성과센터는 공공부문과 민간부문의 작업장 협력관계 강화와 관련된 사안에 대해 총리에게 조언을 하는 중요한 역할을 수행한다.

국가파트너십성과센터는 아일랜드의 사회적 파트너십 협약에 따라 2001년 설립되었다. 2007년 1월 국가파트너십성과센터는 국가경제사회발전청법(2006)에 의해 법적 근거를 갖고 설립된 국가경제사회발전청(NESDO)에 통합되었다. 정부 주요 부서를 대표하는 고위공무원¹⁾, 노사단체 대표²⁾, 수많은 독립 단체 회원들로 구성된 위원회가 국가파트너십성과센터를 관리한다. 국가파트너십성과센터는 아일랜드에서 사회적 파트너십(Social Partnership)을 조율하는 담당 부처인 총리실(Department of the Taoiseach)과 주요 전략적 관계를 유지한다.

현재 진행중인 국가파트너십성과센터의 2007~2010년 전략은 ‘아일랜드의 작업장 혁신과 변화를 관리하고 주도하는 과제의 주요 대응 요소로서 협력관계를 뿌리내리기’ 위해 노력함으로써

1) 총리실 · 재무부 · 기업통상고용부.

2) 고용주의 경우 아일랜드 경제인연합회와 건설산업연맹, 노조의 경우 아일랜드 연합노조.

작업장 혁신을 주도하고 지원하고 있는 국가파트너십성과센터의 주요 과제를 설명하는 것이다.

국가파트너십성과센터의 발전

2001년 설립 후 몇 년간 국가파트너십성과센터는 민간부문과 공공부문의 변화와 혁신에 대해 파트너십관계에 기반한 진보적 접근법의 보급과 영향을 확대하는 방안을 찾기 위해 정부 및 사회적 파트너와 협력해 왔다.

2003년 정부는 아일랜드의 작업장 발전에 관한 이해와 인식을 개발하는 데 있어 모든 관련 이해관계자를 참여시킨다는 야심 찬 계획을 시작했다. 미래 작업장에 관한 포럼(Forum on the Workplace of the Future)을 설립하여 주요 이해관계자들이 컨설팅, 연구, 분석, 전략적 기획을 통해 참여할 수 있도록 했다. ‘아일랜드가 가진 장점을 찾아 : 국가작업장전략(Working to our Advantage : A National Workplace Strategy)’이라고 명명한 포럼의 최종 보고서는 18개월에 걸친 검토 결과이며 작업장 발전의 역할을 이해하는 데 있어 새로운 패러다임을 제시하고 있다.

국가작업장전략은 공공부문과 민간부문에서 작업장 혁신을 향상시키기 위해 NCPP와 주요 부서³⁾ 및 사회적 파트너(Social Partner)의 협력에 있어 전략적 기틀을 제공하고 있다.

■ 국가작업장전략

국가작업장전략(National Workplace Strategy)⁴⁾은 2005년 3월 버티 아헨(Bertie Ahern) 당시 총리에 의해 만들어졌다. 아일랜드의 새로운 지식경제에서 나타나는 과제를 다루기 위해 아일랜드 작업장의 준비 수준을 평가하는 미래 작업장에 관한 포럼(Forum on the Workplace of the Future)에서 국가작업장전략을 준비하였다. 또한 이 전략은 정부, 사용자 단체, 노조의 지지를 받아 만들어졌다.

지식기반경제로서 아일랜드의 경쟁력은 혁신적 작업 관행을 통해 변형적 변화를 달성하는 조직

3) 총리실 · 재무부 · 기업통상고용부.

4) Forum on the Workplace of the Future(2005), *Working to Our Advantage: A National Workplace Strategy*, ISBN 0707691109

의 능력에 크게 의존한다는 것이 국가작업장전략의 중심 명제이다. 또한 작업장 혁신이 아일랜드의 국가 혁신 제도의 주요 기반이며 정책 결정자들이 전략적 우선순위로 다루어야 한다고 주장한다.

주요 내용

왜 작업장에 변화가 필요한가

국가작업장전략은 작업장에서 변화의 필요성을 주도하는 다음과 같은 여러 요소를 강조한다.

- 아일랜드는 10년간 기록적인 경제성장을 했지만 계속하여 경쟁력을 잃고 있다. 경영관행, 업무 조직, 직원들의 참여와 몰입은 모두 회사·기업 내에서 노동생산성과 혁신 역량에 중요한 영향을 주는 것으로 알려져 있다.
- 지식집약적 업무의 증가는 향후 몇 년간 업무와 작업장을 구성하며 가장 크게 영향을 주는 요소 중 하나가 될 것이다. 다른 선진국과 마찬가지로 아일랜드도 빠르게 지식기반사회로 이 전하고 있다.
- 아일랜드의 인력은 보다 다양해지고 업무 형태 또한 다양해지고 있다. 근로자의 연령 증가, 고용시장에 유입되는 젊은이들의 비율 감소, 여성 노동력(workforce) 참여 증가, 고용 패턴의 다양화, 인력의 인종 다양화에서 볼 수 있듯이 아일랜드 인력의 인구적 구성이 빠르게 변화하고 있다.

끊임없이 발전하는 업무와 공공서비스의 세계에서 가장 성공하는 조직은 변화를 기대하고 자신의 장점으로 바꾸면서 적응하는 조직이다. 아일랜드 경제에 대해 앞서 살펴본 과제로 볼 때 작업장 변화와 혁신은 역동적이며 포괄적인 지식기반경제와 사회로서 아일랜드의 미래에 있어 중요한 역할을 할 것이다. 향후 몇 년간 작업장 발전에 관한 아일랜드의 선택은 개인, 가족, 기업, 경제의 지속적인 성공에 오랫동안 영향을 줄 것이다.

특히 어려운 부분은 현재 아일랜드의 작업장에 영향을 주는 변화의 규모와 빠른 속도이다. 경쟁과 기술의 결합, 지식사회로의 이전, 사람들의 변화하는 니즈, 공공서비스 제공 개선에 대한 요구는 근본적으로 새로운 작업장 모델의 필요성을 보여준다.

혁신 추구

작업장의 혁신은 국가적으로 혁신을 위한 전반적인 추구에 있어 중요한 부분이다. 혁신과 기술 기반 개발은 R&D와 마찬가지로 변화와 혁신에 대한 작업장 역량 개선에 달려 있다. 그러나 아일랜드는 이와 관련하여 특별한 도전에 직면해 있다. 아일랜드는 지난 몇 십 년간 외국 소유의 지식 집약적 산업을 끌어들이는 데 크게 성공했지만 국내 혁신기반은 취약한 상태이다. 아일랜드 경제를 활기를 불어넣고 있는 기술의 상당 부분이 해외에서 만들어졌으며 예전부터 아일랜드는 ‘기술 생산국(technology maker)’ 보다는 ‘기술 도입국(technology taker)’으로 표현되고 있다. 이러한 불균형을 다루려면 과학과 기술에서 R&D와 대학 연계에 대한 투자가 작업장의 혁신과 조화를 이루어야 한다.

선발 주자(early mover)의 이점

세계에서 가장 역동적이고 경쟁력을 갖춘 국가 중 일부는 경쟁에 대처하는 데 있어 작업장 혁신의 중요성을 오랫동안 중요하게 인식하고 있지만 국가 차원의 작업장 전략을 개발하고 조율하는 국가 는 드물다. 국가작업장전략은 아일랜드는 이 부분에서 상당한 경쟁력을 확보할 수 있다고 주장한다.

아일랜드 작업장이 직면한 과제

국가작업장전략은 아일랜드 경제에서 사용자, 관리자, 노조, 근로자가 직면한 여러 과제를 보여준다.

- 높은 성과와 혁신에 관련된 포괄적이고 ‘많은’ 업무 관행을 제한적으로 활용하고 있다.⁵⁾
- 작업장에서 근로자들의 개입과 참여가 부족하고 작업장 교육과 평생학습에 대해 고르지 않은 투자로 인해 인력 활용이 낮다.
- 공공서비스의 경우, 경영진에 대한 직업이동성 제한, 금융자원과 인적자원관리의 과다한 중

5) 예를 들면 전략적 인적자원 관리, 근로자의 재정적 참여, 팀워크와 일/생활 균형을 위한 조정.

양집중화, 전략적이고 분산된 HRM의 활용 부족, 지식 관리와 성과 관리제도의 활용 부족, 제도적 경계의 통합 부족과 관련하여 해결해야 할 문제들이 있다.

- 직원들과의 커뮤니케이션과 효과적인 논의 실패, 직원들의 참여 부족으로 인해 많은 작업장이 변화에 대한 역량 개선 기회를 놓치고 있다.
- 읽고 쓰기 능력, 수학적 사고 능력, 외국어에 있어 기본적인 기술의 차이가 있을 뿐 아니라 특히 작은 조직을 중심으로 경영과 리더십, 교육 제공에 있어 차이가 존재한다. 상당한 비율의 직원들이 정기적인 교육을 받지 않고 있으며, 특히 여성, 기술 수준이 낮은 직원, 노령 근로자에 대한 작업장 교육이 불규칙하다.
- 점점 많은 아일랜드 작업장이 노동생활의 질을 개선하기 위해 유연한 관행을 마련하고 있다.⁶⁾ 그러나 관행의 보급에 있어 매우 제한적이다.
- 아일랜드 노동력이 직면한 접근의 문제가 있다. 특히 장애인, 노령 근로자, 외국인 근로자, 사회경제적 수준이 낮은 그룹에 속한 근로자는 노동력에 참여하는 데 어려움을 느끼고 있다. 최근 성과에도 불구하고 아일랜드는 육아관련 서비스 제공에 있어 OECD 기준과 비교해 계속하여 낮은 순위를 차지하고 있다.

■ 미래의 작업장에 대한 비전

국가작업장전략은 아일랜드의 작업장에 대한 야심찬 비전을 갖고 설립되었다. 이 비전은 서로간에 연관된 9개의 중요한 특징을 갖고 있다. 경쟁력을 지속적으로 유지하고 높이기 위해 아일랜드 작업장은 ① 민첩하고, ② 고객 중심이며, ③ 지식집약적이고, ④ 네트워크를 갖추며, ⑤ 생산성이 높아야 한다. 그러나 현대 사회에서 매우 혁신적이고 역동적인 지식기반 작업장은 직원들의 니즈에 대해 관심을 갖고 대응해야 한다. 나아가 비전은 작업장이 ⑥ 직원들의 니즈에 반응하고, ⑦ 참여적이며, ⑧ 지속적으로 학습하고, ⑨ 사전에 대책을 강구하여 다양성을 추구하게 될 것이라고 주장한다.

6) 자율권을 포함하며, 직원들에게 자신의 근로생활에 대해 보다 많은 통제권을 제공, 상의와 의미 있는 참여, 훈련과 학습에 대한 기회, 가족친화적인 정책, 유연한 근무 조정.

국가작업장전략 : 주요 조치

작업장 혁신과 변화의 속도를 높이고 미래 작업장에 관한 포럼(Forum on the Workplace of the Future)에서 파악한 과제를 다루기 위해 국가작업장전략은 작업장 부서에 대해 조율한 접근법을 명시하고 있다. 이처럼 조율된 접근법은 다음과 같은 5가지 전략적 우선순위를 중심으로 만들어져 있다.

- 작업장 혁신에 대한 의지
- 변화에 대한 역량
- 미래를 위한 기술을 육성
- 기회에 대한 접근
- 노동생활의 질

이와 같은 5가지 전략적 우선순위는 국가작업장전략에 대해 초기에 합의한 권장사항과 실천 의제에 대한 틀을 마련하고 있다.

■ 작업장 혁신에 대한 의지 구축

국가작업장전략의 첫 전략적 우선순위 분야인 작업장 혁신에 대한 의지 구축(a Commitment to Workplace Innovation)은 기업 차원에서 작업장 혁신의 수용을 지원하기 위한 다양한 계획과 개입을 제안한다.

이러한 배경에서 ‘의지’란 작업장 혁신의 수용을 촉진하고 지지하는 데 있어 이해관계자의 침묵을 의미하지 않는다. 오히려, 다음을 통해 혁신에 대한 접근법을 강화해야 하는 EU, 국가, 공공 부문과 민간부문의 보다 근본적인 과제를 강조한다.

- 혁신에 대한 광범위하고 체계적인 접근법을 보다 잘 이해하고
- 혁신의 체계에 있어 작업장 혁신의 역할을 인정하며
- 작업장 혁신을 뒷받침하는 정책과 관행을 이행한다.

지식기반경제에서 요구하는 변화를 위해 국가작업장전략은 공공부문과 민간부문의 조직들이 조직적 개발과 적절한 작업장 태도와 관행의 수용에 있어 우선순위를 결정할 것을 제안한다. '작업장 혁신'이란 이러한 관행을 전사적 차원에서 수용하는 과정을 가리키는 포괄적 용어이다. 크기와 분야에 상관없이 모든 조직에서 작업장 혁신을 필요로 하지만 국가작업장전략은 중소기업과 공공서비스 부문에 대한 과제를 강조하고 있다.

지금까지의 성과

작업장 혁신에 대한 의지 구축에 있어 지금까지 상당한 성과가 있었다. 주요 진행 상황은 다음과 같다.

- 국가작업장전략을 위한 고위 실행그룹(High Level Implementation Group for the National Workplace Strategy) 설립
- 작업장혁신기금(Workplace Innovation Fund) 구성
- 국가작업장전략 대중인식 캠페인 수립
- 작업장 혁신을 측정하고 기준을 정하기 위한 일관적인 전국 데이터 인프라 구축
- 현재 국가적 협약인 Towards 2016에 국가작업장전략 강화
- 정부가 최근 발표한 혁신에 대한 정책 선언문(Policy Statement on Innovation)에 작업장 혁신을 국가 혁신 제도의 주요 요소로서 강화⁷⁾

■ 고위실행그룹

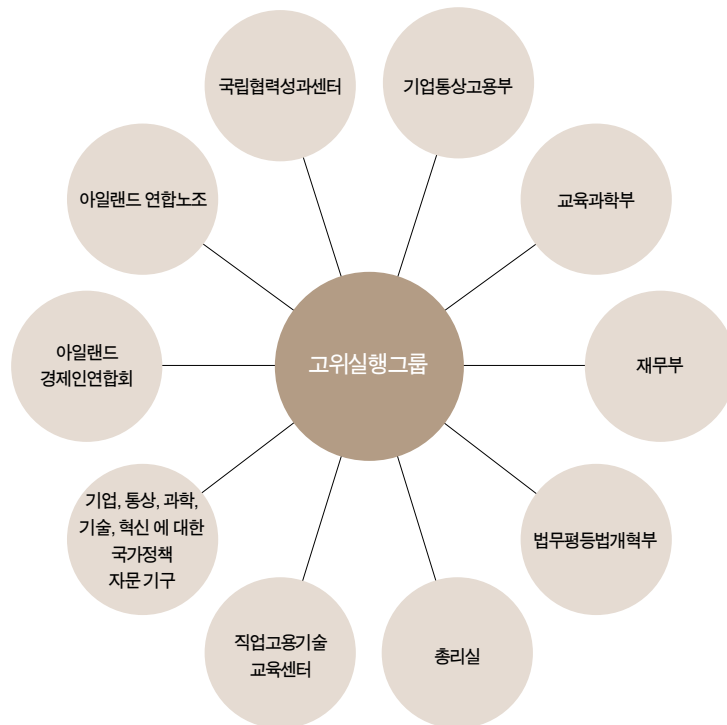
2005년 3월 31일 국가작업장전략이 출범할 당시 총리는 노동부 산하에 고위실행그룹(High Level Implementation Group)을 설립한다고 발표했다. 국가적 정책과 지원 제도가 국가작업장전략을 어떻게 효과적으로 실천할 것인지에 대해 상세히 살펴본 미래 작업장에 관한 포럼(Forum

7) <http://www.entemp.ie> 참조.

on the Workplace of the Future)이 고위실행그룹의 설립을 제안했다. 다양한 대표 집단으로 구성된 고위 그룹을 설립하면 공공부문과 민간부문 전반에서 작업장 혁신을 지원하기 위해 여러 영역의 사안을 관리하고 필요한 자원을 배치하는 정부와 정부기관의 역량을 강화할 것이라고 이 포럼은 주장했다.

고위실행그룹은 가능하면 국가작업장전략의 실행을 위한 협력관계 기반의 응집된 접근법을 만들도록 구성되어 있다. 고위실행그룹은 기업통상고용부(Department of Enterprise, Trade and Employment)의 후원을 받아 운영되고 있다. 첫 2년 동안 노동부 장관이 고위실행그룹 의장을 담당했다. 고위실행그룹에 대한 새로운 모델이 2008년에 도입되었으며 노조와 노동 문제를 담당하는 기업통상고용부 고위 공무원이 현재 의장을 맡고 있다. 고위실행그룹은 정부 부서, 국영 기업, 사회적 파트너의 고위급 대표자로 구성되며(그림 1 참조), 이들 각각은 다양한 작업장 개발 사안을 담당하고 있다.

[그림 1] 고위실행그룹의 구성



■ 작업장혁신기금

국가작업장전략은 기업에서 인력개발, 조직 변화, 평생학습에 대한 혁신과 연구를 촉진하기 위해 3년 전용 기금 설립을 제안했다. 이후 국가적 협약인 Towards 2016에 대한 정부와 사회적 파트너간 협상에서 작업장혁신기금을 설립하여 민간부문 중소기업의 작업장 혁신 계획을 지원하는 데 3년간 약 600만 유로를 제공하기로 논의하였다.⁸⁾ 기존의 기업 개발 단체인 엔터프라이즈 아일랜드(Enterprise Ireland)가 NCPP과 공동으로 이 기금을 관리한다.⁹⁾

이러한 새로운 기금 제공은 중소기업의 변화를 가능하게 해 주는 요소로서 참여와 협력관계 형태의 관행의 개발을 강조한다. 기금 제공은 과도기 상태에 있는 중소기업을 대상으로 한다. 경쟁을 기반으로 이 제도를 적용하며 성공한 기업은 다음과 같은 계획에 대해 지원을 받는다: 리더십의 참여와 협력관계에 기반한 변화와 지속적인 개선에 대한 전략적 역량 개발, 변화에 대한 근로자와 노조의 역량 육성, 근로자의 기술, 지식, 동기부여 개발.

적용할 것인지에 대한 평가를 할 때는 무엇보다 기업의 국제적인 경쟁 위치에 있어 제안한 작업장 혁신 프로젝트가 줄 것으로 예상되는 영향¹⁰⁾ 신규 고용창출과 기존 고용 유지에 있어 제안한 프로젝트가 줄 것으로 예상되는 영향, 프로젝트 신청 준비 등 프로젝트 활동을 실행하는 데 있어 경영진과 직원들의 협력에 관한 증거를 고려한다.

현재까지의 진행 상황

2007년 4월 신청을 처음 요청한 이후 총 26개 회사가 이 기금에 따른 승인을 받았다. ‘중소기업’의 정의에 해당하지 않는 회사, 즉 종업원 250명을 넘는 회사들도 제한적인 숫자로 작업장혁신기금에 포함하는 것을 현재 고려하고 있다. NCPP와 엔터프라이즈 아일랜드는 작업장혁신기금에 의한 기금 제공 적합성을 살펴보기 위해 제조와 서비스 분야에서 활동하는 회사 3곳과 논의하고 있다. 또한 지금까지는 지원 자격에 해당하지 않았던 건설업에 대해서도 작업장혁신기금을

8) 산업무역고용부를 통해 기금을 제공한다.

9) <http://www.enterprise-ireland.com>

10) 기업의 총 생산성, 생산량, 수출 잠재력에 관해 제안한 프로젝트가 줄 것으로 예상되는 영향 포함.

제공하는 것을 고려하고 있다.

■ 국가작업장전략 대중홍보캠페인

고위실행그룹의 중요한 과제 중 하나는 조직의 변화와 혁신을 위한 국가작업장전략과 국가작업장전략이 제공하는 틀에 관해 모든 경제부문의 인식을 높이는 것이다. 2006년, 민간부문과 공공부문에서 국가작업장전략을 홍보하기 위해 대중홍보캠페인 준비를 지원하는 자원이 제공되었다. NCPP가 운영하는 이 캠페인은 2007년 5월에 시작되어 2008년 7월까지 2단계로 진행되었다.

■ 작업장 혁신을 위한 데이터인프라 구축

EU 전역의 CIS 데이터와 연계하여 회원국은 자국의 통계청이 수행하는 체계적 데이터 수집을 통해 혁신의 분석 수준을 높이고 있다. 아일랜드에서는 중앙통계청(Central Statistics Office)은 NCPP 등 주요 정부 부서 및 기관과의 협의를 통해 국가적 데이터 인프라를 개선하기 위한 전략을 명시하고 있다. 이 전략 덕분에 중앙통계청이 실시하는 정기적인 조사는 기업의 혁신 성과에 대한 정보 등 전략적 질문에 관해 정책 결정자들에게 소중한 보완 정보를 제공하게 될 것이다.

NCPP는 연간 전국고용조사(National Employment Survey) 2009년 판에 포함할 새로운 연구 모델에 대한 계획을 중앙통계청과 현재 최종 마무리 중에 있다. 변화관리역량(Capacity for Managing Change)에 초점을 두는 이 새로운 모델은 5년 주기로 반복되고 공공부문과 민간부문의 기업 11,000개와 근로자 100,000 명을 샘플로 하며 변화와 혁신을 관리하는 기업의 역량에 영향을 주는 여러 작업장 관행, 정책, 능력을 살펴볼 것이다.

또한 NCPP는 부문별 작업장 혁신의 수준을 조사하고 있다. 지금까지 이 조사는 민간부문과 보건 분야의 작업장 혁신에 초점을 두었다. 전국적인 조사와 국제적 기준에 관한 데이터를 2009년과 2010년 커뮤니티혁신조사(Community Innovation Survey)를 발표하면 작업장 혁신에 관한 부문별 관점이 상당히 개선될 것이다. **KLI**