

영국의 지역 숙련전략 : 최근의 접근과 실행 정책*

Paul Sissons (영국 코벤트리대학교 CBiS** 선임연구위원)

■ 머리말

개인과 장소에 있어 인적자본(숙련)의 수준과 경제적 산출물 간의 관련성을 보여주는 다양한 학술논문이 존재한다. 저투자나 비효율적 숙련정책이 발생하는 부분, 혹은 기술 부족 및 격차 개선의 가능성이 그 논의 대상이다. 상기 문제들은 특정 부문의 성장 저해 요인이기도 하다. 한편 숙련기술에 대한 지역의 수요·공급 성장이 맞물려 고부가가치, 고임금 산업의 집중적인 발전과 연관되는 추세이다.

정책입안자, 기업 및 개인이 숙련기술의 개발·이용에 대해 취하는 접근방식은 지역 경제개발 및 고용에 중요한 함의를 지닌다. 면밀한 계획을 기반으로 수립되는 숙련정책들은 숙련기술에 대한 수요와 공급 양자를 개선하고자 한다.

숙련정책은 경제의 경쟁력, 노동시장 및 사회적 이동에 관한 다양한 역할을 충족시킬 수 있다. 하지만 일부에서는 숙련정책의 한계를 별개로 강조해 왔다. 생산성을 고려할 때, 숙련기술은 기술, 물리적 자본, 연구개발 및 규모의 경제와 같은 요소에 비해 개별 사용자에게 상대적으로 덜 중요했다(Ashton et al., undated). OECD의 정책증거검토(evidence review)에서 보여주

* 이 글은 조지프프론트리 재단의 지원을 받은 연구결과의 일부를 바탕으로 작성되었고, 이후 2014년 11월 14일 한국노동연구원이 주최한 '지역고용전략 실행방안의 모색' 국제회의에서 발표된 글이다.

** CBiS : Centre for Business in Society.

듯이, 새로운 숙련이용 정책이 성공적이었던 부분에서조차 통상 생산성 증대가 노동자 임금개선에 반영되지는 않았다(Froy et al., 2012). 고용양극화 심화와 관련해 영국 노동시장 내 광범위한 변화가 발생하면서 숙련정책에 따른 개인의 발전 추구는 보다 어려워졌을 수 있다(Goos and Manning, 2007; Mayhew and Keep, 2014).

본 논문은 영국의 지역 숙련전략의 역할과 숙련기반 정책의 최근 변화에 초점을 맞추고 있다. 역사적으로 영국의 숙련정책은 중앙집중식 방식에 따라 입안되는 경향이었으나, 분권화에 따라 여러 영국 도시에서 숙련정책을 둘러싼 지방분권화 절차가 최근 심도 있게 진행되고 있으며, 수많은 이해관계자들이 이러한 분권화의 확산을 지지하고 있다. 지역 성장을 검토한 헤즐틴 경의 『No stone untuned: in pursuit of growth』, ‘코어시티그룹’의 연구 및 ‘도시성장위원회’의 『Unleashing Metro Growth』 보고서 등이 바로 그 예이다.

본 논문 구성은 다음과 같다.

- 머리말 : 영국의 숙련 문제 상황을 서술하고 효과적 숙련정책 설계에 대한 광범위한 국제적 정책증거 요약
- 섹션 2 : 지역 숙련전략의 중요성 및 숙련과 지역경제 산출물 간 관계의 중요성 상술
- 섹션 3 : 지난 10년간의 영국 숙련정책 발전과정 설명
- 섹션 4 : 숙련정책 및 지역기반 접근방식으로의 부분적 귀환에서 보이는 최근 변화양상 논의
- 섹션 5 : 셰필드 시 지방의 경험을 중심으로 최근 변화양상에 대한 사례 검토
- 섹션 6 : 영국 지역 숙련전략의 역할 및 동 지역 정책 개발에 대한 소결

상술한 바와 같이, ‘숙련’은 영국 내 합헌국(잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드)¹⁾ 간 상이한 접근방식이 드러나는 개발 쟁점이다. 본 논문에서는 최대 합헌국인 잉글랜드의 사례를 중심으로 살펴볼 것이다.

1) 전체 개요를 확인하려면 Bivand et al.(2010) 참조.

효과적 숙련정책 설계의 증거

숙련정책 입안방식을 평가하고 효과적 숙련정책 수립의 필요를 검토하는 다양한 논문이 있다(Ashton et al., undated: 2~5; Froy et al., 2012: 64~66; Green, 2012: 24, 아래 요약). 이들 논문은 숙련 및 숙련이용에 대한 투자 성공률 극대화에 필요한 핵심요소에 대해 제언할 뿐만 아니라, 숙련 수요공급 정책의 고려 필요성을 강조한다. 주된 내용은 <표 1>에 요약되어 있다.

<표 1> 효과적인 숙련정책 설계 및 집행을 위한 제언

사용자의 주된 역할	사용자/사용자주도 부문 숙련기술위원회를 통해 최소한 일부 공공훈련기금 감독, 사용자 네트워크 또한 학습 및 지식 이전 촉진. 연구자들은 장기적으로 사용자 숙련수요를 증대시키는 효과적인 방법은 동등계층 간 영향력이라고 제언함 (UKCES, 2009).
숙련수요 충족 및 형성	숙련수요 증대 및 숙련활용 개선 전략의 개발·지원을 위한 정책입안자들의 지역적 작업에서 기인. 고부가가치 활동으로의 지역경제 '이동' 또는 사회적 목표 추구의 열망에서 비롯. 숙련수요 대처유연성 증대도 중요 - 사용자 필요에 신속 대처하는 유연한 직업교육 제공 포함.
이해당사자의 동의 확보	효과적인 숙련정책은 노동자의 동의를 확보함. 가장 효과적인 시스템에는 노동조합 및 전문단체와 같은 기타 주요 행위자들이 포함됨. 고도의 교육을 받은 관리자들이 보다 생산성 높은 근무 환경을 조성할 가능성이 높기 때문에 경영진 교육 및 기술지원 제공을 통해 효과적으로 사내 동의 확보가 가능함. ²⁾
정책영역 통합	지역 행위자 연합 및 교육/숙련기술 투자와 장기적 경제개발 전략 연계를 통해 정책적 영역을 통합. 숙련기술은 기업의 특성 및 생산 재화/서비스 특화에 따른 '파생수요' (Green, 2012: 24)이므로, 숙련정책 및 광의의 경제개발 정책과의 연계가 중요.
유인책 사용 극대화	훈련 부담금 및 정부의 직접보조금 사용 포함 가능.
공공부문의 권력 활용	고품질 서비스 제공 등을 통해 사용자로서 직접 영향을 미칠 수 있음. 정부도 기준 확립 시 역할을 담당하며, 공급망 내에서 대규모 재화 및 서비스 생산자로서 회사 전략에 영향을 미칠 수 있음.

자료 : Sissons and Jones(2014).

2) 그림에도 불구하고 기업 전략에 지속적 변화를 유도하는 정책을 설계하는 방법에 대한 다양한 문제와 증거의 격차가 존재(Buchanan et al., 2010).

■ 지역 숙련전략의 중요성

지역경제 개발, 혁신, 사회적 통합 과정에서 숙련정책의 역할과 중요성이 점차 강조되고 있다. 이는 지역 단위의 숙련전략이 기타 (지역 또는 지방의) 경제개발 및 고용정책조정 전략과 연계될 가능성이 있기 때문이다(Payne and Keep, 2011; Green, 2012). 동 분야의 주된 발전 사례로는 국제 지식교류 프로그램으로서 지역 일자리 창출 및 포용적 노동시장 촉진을 핵심 목표로 하는 OECD 지역경제고용개발(LEED) 프로그램을 들 수 있다. 특히 관련 있는 부분은 지역의 균형적 숙련 전략 개발의 필요성을 강조한 ‘지역숙련전략설계’ 업무분장이다(특히 Froy et al., 2009 참조).

균형적 숙련전략은 숙련의 수요 공급 모두를 개발하려는 정책을 일부 의미한다. 숙련공급 발전 증대는 전국 및 지방 단위에서 확실히 자리 잡은 숙련정책의 목표이다. 지방 숙련수준의 중요성과 개별 노동시장의 성과를 입증하는 대규모 연구가 있다(개요는 Lee et al., 2014 참조). 그러나 최근 사용자 숙련수요의 중요성과 작업장에서의 숙련기술 사용방식을 지역경제개발의 주된 요소로 강조하는 연구가 늘고 있다(Froy et al., 2009; Sissons and Jones, 2014; Mayhew and Keep, 2014). 수요측면을 강조하는 숙련기술 평가개발 방식은 여러 가지이다. 사용자의 숙련기술 필요를 충족하고 지역노동시장에서 요구하는 숙련기술을 노동자가 갖추도록 하는 데 초점을 맞추는 것을 ‘수요주도’라 할 수 있는데, 보다 광의에서 볼 때 상이한 부문의 성장과 경쟁력, 사용자 전략 및 여러 수준의 일자리 배분에 영향을 미침으로써 지역 노동시장의 숙련수요 증가에 초점을 맞추는 것이다(Vignoles, 2012).

숙련의 수요·공급 간 균형은 지역경제 성공에 중요한 함의를 지닌다. [그림 1]은 지역 단위의 숙련기술 수요공급 관계를 설명하는 지역 노동시장 시나리오 유형을 분류한 것이다.

- 낮은 숙련 균형 : 숙련기술에 대한 수요와 공급이 저조한 상태
- 숙련 격차 및 부족 : 숙련기술에 대한 공급은 적지만 수요는 많은 상태
- 숙련 잉여 : 숙련기술에 대한 공급은 많지만 수요가 적은 상태
- 높은 숙련 균형 : 숙련기술에 대한 수요와 공급이 높은 상태(Green, 2012; 5)

동 유형은 한 지역의 핵심 숙련기술 문제를 이해하기 위한 개념적 틀이다. 물론 지역 내 여러

[그림 1] 지역경제의 숙련균형 상태



자료 : Froy et al.(2009).

기업과 부문들은 서로 다른 문제로 인해 영향을 받게 될 것이므로 이러한 유형분류는 ‘평균적 상태’ 파악을 위한 단순 형태에 불과하다(Green, 2012: 5).

지역 경제균형은 최적 숙련정책의 설계 및 숙련기술의 수요, 공급, 사용 균형에 대해 중요한 함의를 갖는다. 숙련 격차와 부족이 존재하면 지역경제에 영향을 미치므로 투자의 증대나 효율적 숙련 공급이 필요하다. 낮은 숙련균형 상태를 보이는 지역경제는 부가가치 수준이 낮은 기업이 주를 이루므로, 사용자의 숙련수요뿐만 아니라 숙련공급을 증대시킬 수 있는 정책이 수립되어야 한다. 숙련잉여가 발생하는 지역에 대해서는 숙련기술 활용을 개선하는 정책이 적절할 것이다. 영국의 경우, 일부 농촌 및 탈산업 중소도시에서 낮은 숙련균형이 자주 관찰되는 것으로 드러났다(Green, 2012).

■ 영국 숙련정책의 진화

본 섹션에서는 지난 10년간의 영국 숙련정책의 발전과정을 살펴볼 것이다. 동 기간 동안 숙련기술 접근방식에서 눈에 띄는 변화가 다수 발생하였다. 본 섹션에서는 범국가적 정책에 대

해 개략적으로 살펴보고, 이후에는 잉글랜드의 최근 정책 변화에 초점을 맞춰 살펴보도록 한다. 이러한 변화 상황에서 숙련 권력과 기금은 양대 축을 따라 이양되었다. 첫째, 숙련기금 방향에 대한 지방(특히 도시 수준)의 영향력과 통제가 증대되었다. 이는 선정도시 및 중앙정부 간 협약을 통해 이루어진 것이다. 둘째, 공공-민간 합작투자를 통해 사용자의 숙련체계 ‘소유권’ 확대 기제가 발달해 왔다.

전국적으로 숙련기술은 정부의 경쟁력 및 생산성 확대 전략의 중심부를 차지하였다(UKCES, 2010). 또한 숙련기술에 대한 공공투자는 사회 통합 및 이동의 확대와 같은 광의의 사회적 목표의 주요 요인으로 여겨졌다(Green, 2012). Leitch 숙련 보고서(2006)에서는 영국의 숙련 프로파일의 경쟁국가들에 비해 뒤쳐져 있다고 강조했다. 동 보고서의 발간으로 영국 노동당 정권은 2020년경까지 ‘세계 숙련기술 리더’로 성장하기 위한 숙련기술 프로파일 향상이라는 모호한 목표를 채택하기에 이른다(Leitch, 2006). 동 목표는 자격 수준 일체에서 숙련기술 심화를 내세우고 있다. 상세한 내용은 다음과 같다(Leitch, 2006).

- 성인 95%가 기본적 식자 및 산술 능력을 갖추도록 함
- 성인 90% 이상 최소 숙련도 2단계에 도달하도록 함
- 중급 숙련도의 수준이 2단계에서 3단계로 이동되도록 함
- 성인 40% 이상의 숙련도가 4단계 이상³⁾이 될 수 있도록 공약

Leitch 보고서의 목표는 사용자의 숙련체계 참여를 독려하는 고용숙련위원회(ESB)와 Train to Gain과 같은 이니셔티브의 지원을 받았다.⁴⁾ 동 보고서의 목표 달성을 위해 대규모 공공보조금이 투입되어 교육훈련의 확대가 촉진되었다(Payne and Keep, 2011). 당시 숙련기금체

3) 2단계 자격은 기초학력 수준으로, 상대적으로 기본적인 직업기준을 의미한다(점수 A-C). 3단계는 심화교육/대학 A레벨과, 4단계는 고등교육과 동등하다.

4) ‘Train to Gain’은 노동시장 내 미숙련 노동자가 직업적 자격을 취득할 수 있도록 지원하는 프로그램이었으나, 2010년 보수-자유 연정이 구성된 이후 이내 폐기되었다. 이러한 결정 이면에는 동 프로그램이 다수의 노동자를 지원하였음에도 비용 및 업무 하중이 고도로 높았다는 논쟁이 있었다(National Audit Office, 2009). ESB는 공공-민간 파트너십 이사회로 지역적으로 필요한 숙련기술에 대한 전략적 설정 제시를 소관으로 하여 개발되었다.

계는 학업숙련이사회(Leaming and Skills Council)가 관장하였으며, 현재 숙련기금기구(Skills Funding Agency)가 맡고 있다.

숙련기술에 대한 접근방식은 2010년 보수-자유 연대 선거 이래 다시 변화하였다. 현 정권의 숙련정책은 Leitch 보고서 목표를 폐기하고 중앙집중식 계획, 목표, 규제와는 거리가 멀어졌으며(Green, 2012), 숙련체계 내 수요주도 기금을 보다 강조한다.

보수-자유 연대는 ‘지속 가능한 성장을 위한 숙련기술백서(BIS 2010)’에서 숙련 대책에 대해 밝히고 있다. 이들 대책에는 리더십과 경영 개선을 지원하는 새로운 구조 개발을 위한 TUC 및 CIPD와의 협업, 국가적으로 확립된 기업인력개발방식 평가기준인 ‘Investor in People’의 촉진, 사용자주도의 숙련투자증대 프로젝트 기금인 ‘성장혁신기금(GIF)’의 설립 및 사용자의 숙련 파일럿 소유권 구축(다음 섹션에서 상세 설명)이 포함된다.

영국 내 사용자의 숙련 수요

조사 결과에 따르면, 영국의 경우 작업장에서 제대로 활용되지 못하는 숙련기술의 정도가 상대적으로 높았다. 즉 상당수 근로자가 본인의 숙련기술을 효과적으로 사용하지 못하는 업무에 종사하고 있다는 것이다(사용자 숙련조사, 2007; 2009; 2011).

보고된 바에 따르면, 영국의 숙련기술 저활용 정도는 국제기준 대비 상당히 높은 수준이었다(OECD, 2012). 더욱이 장기적으로 비숙련 인력의 비중이 비숙련 일자리 수에 크게 못 미치는 것으로 드러났다(Felstead et al., 2007).

하지만 영국의 정책은 상대적으로 협의의 공급측 접근방식에 초점을 맞추는 경향이였다. 정책입안자들은 작업장 ‘블랙박스’에 개입하는 것처럼 보일 여지가 있는 방식에 대해서는 개발을 꺼려했다(Keep et al., 2006; Green, 2009; Wright and Sissons; 2012; Keep, 2013). 하지만 영국의 숙련기술 저활용 수준 및 저임금 일자리에 대한 통태일 수요 보고가 시사하는 바는 숙련기술, 숙련활용 및 작업장 혁신에 대한 사용자 수요 정책의 강조가 부족했다는 것이다(Mayhew and Keep, 2014).

잉글랜드의 정책적 초점은 사용자 숙련수요에 맞춰져 있었는데 이는 영국정부에 고용숙련 정책자문을 제공하는 비정부 공공단체인 영국고용숙련위원회(UKCES)가 주도한 것이었다.

UKCES의 접근방식은 사용자의 고성능 작업관행(HPW: high performance working practice) 개발사용 독려에 초점을 맞춰 왔다(CFE, 2008). HPW는 다양한 관행의 집합체로 기업성과개선 지원을 목표로 한 인력관리, 리더십 경영, 조직개발 활동을 포함할 수 있다. 그러나 잉글랜드의 HPW 접근방식 개발 및 성공을 제약하는 주된 요인이 상당수 존재한다. 사용자들의 HPW 관행 개시는 상대적으로 제한되어 보이며 그 영향력도 불확실하다. 또한 어떤 정책요인이 기업의 HPW 개시를 독려할 수 있을지 의문이다(개요는 Keep, 2013 참조).

반면 스코틀랜드의 경험은 잉글랜드와 대조적이다. 스코틀랜드에서는 작업장 내 숙련 사용 방식 개선 방법에 관심이 고조되었다. 스코틀랜드 정부는 일련의 숙련기술 활용개선 프로젝트 개발에 노력했고, 여기에는 작업장 내 숙련기술 활용 개선에 대한 대학의 잠재적 역할 조사를 위한 12개의 '활동연구' 프로젝트 생성이 포함되어 있다(Payne, 2009; Payne and Keep, 2011; Warhurst and Findlay, 2012). 그러나 잉글랜드에서는 이와 유사한 정책적 초점이 발견되지 않는다(Wright and Sissons, 2012).

■ 잉글랜드에서의 지역 숙련전략의 역할

지난 수년간 잉글랜드 숙련정책 입안과정에서는 '두 가지 방향'이 관찰되었다. 첫째는 중앙 정부와 지방 간 협의된 일련의 '합의'로 숙련 통제 및 예산이 지방(특히 도시)으로 부분 이양되는 과정이었고, 둘째는 '공동투자' 정책을 통해 숙련체계에 대한 사용자 소유권을 보다 광범위하게 인정하는 접근방식이었다. 이러한 추세에 대해 본 섹션에서 보다 상세히 살펴볼 것이다. 또한 정부의 긴축정책으로 성인숙련예산이 대폭적인 지출삭감의 대상이 됨에 따라 성인숙련을 위한 공공재원 감축이라는 또 다른 추세에 대해서도 집중적으로 살펴볼 필요가 있다.

지역 기업 파트너십

최근 잉글랜드 숙련정책의 추세는 지역으로의 권력이양 확대로, 이는 경제개발과 관련해 지역 의사결정 확대의 중요성을 보다 강조하는 광의의 '현지화' 정책과정의 일부이다. 2010

년 구성된 연정은 여러 지역개발기구(RDA)를 통해 실행된 지역 경제개발 순위를 폐기하였다. 동 지역개발기구들은 보다 작은 지역을 관장하는 산업 주도의 지역기업 파트너십(LEP: Local Enterprise Partnership)으로 대체되었다. 현재 잉글랜드를 대상으로 다양한 규모의 LEP가 39개 존재하고 있다.

이들 신규 LEP 대다수는 숙련을 우선순위로 지정하였다. 종합대학 및 전문대학 등의 숙련공급자들은 LEP 이사회에서 통상적으로 대표되며, 일부는 숙련 쟁점에 대해 실무그룹을 구성하였다. 자원의 측면에서 LEP는 경쟁과정을 통해 2015년부터 새로운 단일지역성장기금(Single Local Growth Fund)을 통한 재원마련에 접근할 수 있을 것이다. 재원 규모의 충분성 및 기금 유연성 범위에 대한 논쟁이 현재까지 계속되고 있다. LEP들은 유럽기금의 지역 사용에 대한 전략적 방향을 제시할 것이며, 이로써 자신의 역할에 대해 보다 명백한 사회적 기능을 부여할 것이다(Sissons and Jones, 2014).

LEP 도입에 대한 논쟁이 없지 않았으며, 지역 경제개발에 미치는 영향도 여전히 불투명하다. LEP들이 지방에 대한 일부 권력 및 책임 이전을 대표할 동안, 각계에서는 경제성장 및 숙련 기반의 측면에서 LEP 지역 간 격차가 벌어지고 있음을 감안할 때 현재 LEP들이 충분한 권력과 자원을 갖지 못하고 있다고 주장하였다(Crowley, 2012). 게다가 중앙정부는 기존 지역개발기구가 지역 단위에서 수행하였던 경제개발기능 다수를 다시 중앙집권화하였다. 여기에는 내적 투자, 혁신 및 중소기업 개발정책의 측면이 포함되어 있다(Bentley et al., 2010; Hildreth and Bailey, 2012). 따라서 지역개발기구 폐쇄는 경제개발을 위한 자원 및 활동의 대폭적인 삭감을 수반하였다(Hayman, 2012). 이처럼 어떤 LEP가 현재 형태에서 지역 성장을 이끌어낼 수 있을지 그 범위에 대한 논쟁이 존재한다(Payne and Keep, 2011).

도시협정

지난 10년간 도시는 범국가적 경제성장의 주요 동인으로 여겨져 왔다(Turok, 2008; Lee et al., 2014). 보수-자유 연정은 ‘(도시) 잠재력의 완전한 발현을 위해 경제성장을 견인할 지역 지도자와 사업체들에게 대대적인 권력 이전이 필요하다’고 주장해 왔다(Clegg, 2012). 신규 LEP들과 함께 도시 지도자들은 선택적으로 협의된 신규 권력 및 자원을 도시 단위로 이전하

는 ‘도시협정’ 제안을 제출하도록 요구 받았다(Crowley, 2012). 1차로 런던 외의 8개 대도시가 도시협정에 합의하였으며, 2차로 17개의 중소도시 및 성장도시들이 추가로 합의하였다. 이들 협정은 특정 정책 분야의 기금 및 권력을 도시 단위로 이양하고 도시 스스로 일정 조치를 취하거나 특정 자원 지원 약정과 같은 중앙정부의 ‘요구사항’을 담고 있다. 보다 최근에는 교통 및 기간산업 등의 정책영역에 초점을 맞춘 신규 성장협정(Growth Deals)에 여러 도시가 합의한 바 있다.

신규 도시협정 다수는 숙련 및 고용 정책 요소를 담고 있다. 여기에는 지역 숙련공급에 대한 권력 및 재원의 지방 이양에 대한 사례가 포함되어 있다. 이와 같은 추세들은 숙련 자원 및 책임의 지방 이양 확대 일로로 정책이 변화하고 있음을 시사하며, 도시로의 추가 권력 이양의 이점이 크다는 점에 대해 이해당사자 간 광범위한 합의가 형성되어 있음을 보여준다. 다음 섹션에서 1차 도시협정 중 하나인 셰필드시 지방 숙련정책 이양 사례를 살펴보기로 한다.

사용자 숙련 소유권

연정은 숙련기금 일부를 사용자에게 직접 이양하는 시범정책을 개발하였다. 동 시범정책(The Employer Ownership of Skills Pilots)은 노동자와 파트너십을 맺고 노동조합, 대학 및 훈련 기관과 공조하는 사용자 측 제안을 받아들였다. 지난 4년간 3억 4천만 파운드의 기금이 사업 혁신숙련부(BIS), 교육부(DfE), 영국고용숙련위원회(UKCES)의 공동 감독하에 규모를 불문한 모든 사업체를 지원하기 위해, 현재와 장래의 작업장 숙련도 향상을 목표로 제안된 산업부문의 기금안을 지원하기 위해, 그리고 산업 파트너십이 일개 장소 혹은 부문의 숙련개발에 보다 광범위한 책임을 부담하도록 하기 위해 사용되었다.

또한 최근 작업장 개발문제에 초점을 맞춘 숙련 모델에 대한 공동투자가 추가적으로 발표되었다. 여기에는 ‘영국의 미래(UK Futures)’ 프로그램도 포함되는데, 동 프로그램의 일부는 고용률은 높지만 임금수준이 낮은 소매 및 서비스 부문의 진화·발전을 목표로 한 시범활동을 지원하고 있다.

고용 및 숙련기술의 지역적 연계

실직자에 대한 숙련기술 공급을 지역 노동시장의 필요와 효과적으로 연계하기 위한 노력을 둘러싸고 몇 가지 주목할 만한 최근 추세가 있다. 우선 구직자들에게 다양한 숙련기술의 공급이 가능해졌다. 이에는 취업을 가능하게 하는 숙련기술적 요소뿐만 아니라 일부 직업에 대한 개입 요소가 포함되어 있다. 동 영역의 발전 사례로는 부문별 작업 아카데미 설립을 들 수 있다. 이들 아카데미는 최대 6주간 진행되며 비즈니스 또는 부문의 필요, 참가자 실무경험에 맞춘 알선 및 취업면접 보장을 바탕으로 한 고용 전 훈련이 포함되어 있다.

지난 수년간 지역 숙련교육기관 이외에도, 지역 노동시장의 필요에 따른 숙련공급을 면밀히 조율하기 위해 노동시장정보(LMI)를 효과적으로 이용하는 지역 공공고용 서비스가 점차 강조되어 왔다. 관련 사례는 고용숙련이사회가 구성한 ‘리버풀 노동시장정보 서비스’⁵⁾(북서 잉글랜드 리버풀시와 공조)로, 지역의 이해당사자들과 함께 교육기관에게 지역 노동시장의 필요 정보를 제공하기 위해 부문별 컨설팅뿐만 아니라 연구 결과 및 데이터를 제공하고 있다.

■ 지역 숙련정책: 셰필드시(市) 협정 사례

최근의 숙련정책 지방분권화 심화 추세에 대해 위에서 개략적으로 살펴보았다. 본 섹션에서는 이것이 실제 어떤 의미인지 셰필드시 협정 사례 경험을 바탕으로 설명할 것이다. 셰필드시 지방은 일찍이 숙련기금 및 공급에 대한 지역 통제를 심화하였던 곳이다.

셰필드시 지방

셰필드시는 도시협정에 1차로 합의한 도시였다. 셰필드시 지방 도시협정은 숙련기술에 관해 중앙정부로부터 새롭게 4백만 파운드의 기금을 확보했으며, 추가로 2,380만 파운드의 성인숙

5) <http://www.lcrskillsforgrowth.org.uk/?p=1035>

련 및 도제예산이 중앙부처에서 지방의 여러 지역으로 유입되도록 하였다. 지역 합동기금에는 사용자 공동투자금 3,750만 파운드뿐만 아니라 지역자치기금 600~1,200만 파운드가 포함되어 있다.

도시협정에 합의한 셰필드시 LEP는 인구 175만 명⁶⁾ 규모로 아래와 같이 다양한 지방자치 지역을 포괄하고 있다.

- 반즐리
- 바셋로우
- 불소버
- 체스터필드
- 더비셔데일
- 동카스터
- 북서 더비셔
- 로더럼
- 셰필드

셰필드시 지방은 잉글랜드 요크셔 및 험버 지방 4개 LEP 지역 중 한 곳이다. 동 지역의 일자리 증대는 2015년까지 대략적으로 전국적 추세를 따라가다 그 이후부터는 지역적 추세를 따를 것으로 예측된다(Eksogen, 2012). 즉 2020년경까지 동 지역 내 전일종사직(FTE)이 추가로 32,600개가량 창출될 것임을 시사한다(5% 성장). 주된 일자리 증대 원천은 비즈니스 서비스 부문, 건설 및 운송으로 파악되었다. 기타 서비스 부문, 보건 및 저탄소 산업에서 신규 일자리가 대폭 증가할 전망이다. 반면 제조, 공공행정 및 교육의 고용인력 비중은 감소될 것이다(Eksogen, 2012). 동 지역 내에서 대체수요가 크게 발생할 것으로 기대되는 가운데 서비스, 보건, 교육 등의 부문에서 특히 높게 나타날 전망이다(Eksogen, 2012).⁷⁾

숙련 유형 및 수준별 비즈니스 수요의 수준은 향후 수년간 대개 정적일 것으로 추정되나, 일

6) <https://www.nomisweb.co.uk/reports/lmp/lep/1925185559/report.aspx#tabrespop>

7) 대체 수요란, 사람들이 해당 부문을 이탈하여(예: 퇴직) 발생하는 구인 수요를 지칭한다.

부 특정 숙련기술(예: 정보기술/소프트웨어 및 기능적/실질적 기술)은 점차 중요해질 것이다(The Skills Enhancement Fund, 2012). 지역의 전략 문건들에서 발견되는 한 가지 우려사항은 퇴직으로 인해 기능공 단위에서 발현될 잠재적 기술격차에 관한 것이다(세필드 MADE, 2012).

자격유형별 수요는 부문 간에 다양하게 나타나지만 일반적으로 세필드시 지방에서는 산업 표준자격, NVQ, GCSE® 및 도제제도를 중요하게 여긴다. 하지만 주요 대학 두 곳이 소재하고 있음에도 불구하고 요크셔 및 험버 지방에 비해 기업의 대학졸업생 구인이 비교적 적다. 지역 조사에 따르면 기업의 4분의 3이 대학졸업생을 고용하지 않고 있으며 장래에도 그럴 계획이 없는 것으로 나타난 반면(Eksogen, 2012), 견습생 고용 기업의 비중은 동 지방 내 다른 지역보다 훨씬 높았다. 특히 제조, 건설, 통신 및 저탄소 산업의 도제 수요가 최대인 것으로 나타났다.

영국 각 지역을 상기 지역숙련유형 구획에 배정하기 위해 Green(2012)의 진단도구를 사용해 세필드시 지방의 지역경제를 평가할 수 있다. 동 도구는 지역 노동시장 데이터를 사용해 각 지역의 현 지위를 검토한다. 데이터는 유럽통계지역(NUTS 3)에 기반을 두므로 도시지방의 정의에 정확히 맞아떨어지지 않는 않지만 도시지방의 각 부분이 별개로 분석될 수 있도록 한다. 세필드시 지방의 경우, 숙련수요는 평균보다 낮았지만 숙련공급은 평균보다 높았다. 즉 동 지역은 사분면상 ‘숙련잉여’에 속하며 지역적으로 숙련기술이 제대로 활용되지 못하고 있음을 보여준다. 반즐리, 동카스터, 로더럼 지역의 경우 숙련 수요와 공급 모두 평균에 훨씬 미치지 못했다. 세필드시 지방 내 이들 지역은 사분면상 ‘낮은 숙련균형’에 속한다.

세필드시 도시협정

세필드시 지방 지역기업 파트너십(LEP)은 동 지역 내 숙련 어젠다를 끌어내는 데 견인차 역할을 하였다. 새로운 사용자주도 숙련 접근방식은 LEP의 6대 ‘업무분장’⁹⁾ 우선순위에 해당된

8) NVQ(National Vocational Qualification: 국가직업자격체계), GCSE(General Certificate of Secondary Education: 잉글랜드 표준 졸업시험).

9) 세필드시 지방: 세필드시 지방 지역기업 파트너십(LEP), <https://www.sheffieldcityregion.org.uk/wp-content/uploads/2012/05/Sheffield-City-Region-Local-Enterprise-Partnership-proposal.pdf>

다. 이러한 초점은 지방으로의 선택적인 기금, 권력, 책임 이양을 위해 취해졌으며 셰필드시 지방정부와 중앙정부 간 체결된 도시협정에 반영되어 있다.

셰필드시 도시협정의 4대 기조는 다음과 같다.

- 성장을 위한 숙련기술 : 현 노동자의 숙련심화 및 도제제도 구축¹⁰⁾
- 성장을 위한 금융도구 : 공동 재정 관리를 위한 지역투자기금 설립
- 교통 : 연결성 증대 및 핵심 프로젝트로의 투자 유인
- 선진 제조 및 조달 : 선진 제조 및 원자력 연구를 위한 전국조달센터 개발

도시협정의 숙련요소가 지닌 핵심 목표 중 하나는 ‘수요주도 숙련체계’의 창설이다.

‘사용자에게 성장 목표 달성이 가능한 인력을 제공하여
대규모 신규 투자 및 사용자 참여를 확보하도록 하는
수요주도의 숙련체계’

도시협정 설명서(‘지역의 요구사항’ 및 ‘공약’ 포함)에서는 지역숙련의 문제를 지난 10년간의 정부투자에도 ‘현 인력이 새로운 기회에 적합한 숙련도를 갖추지 못한 상황’으로 파악하고 있다. 또한 장래의 숙련격차가 기능공 단위의 노후인력 퇴직에 따라 발생할 것으로 설명한다. 특히 지방의 숙련체계가 보다 산업체 주도일 필요가 있음을 방증하는 다양한 사례를 들고 있다. 이는 지역 인구가 보유한 숙련기술의 공급 조절에 보다 초점을 맞춘 것으로 보인다.

도시협정하에서 합의된 숙련기술안은 3년간 달성해야 할 두 가지 주요 방향을 제시한다.

- ① 추가 4,000개의 견습직 창설 : 견습훈련국(ATA) 및 집단훈련협회(GTA)를 통해 정규직 견습생 고용 비용 혹은 위험이 부담스러운 중소기업(SME)¹¹⁾ 지원, 견습직 창설 극대화를 위해 공공조달 활용 및 미취업, 무학력, 비훈련 청년층(NEET)의 견습직 유도 지원.

10) 견습직이란, 특정 직업 또는 부문에서 업무와 학업을 결합한 직업 경로를 지칭한다.

11) 영국에서 중소기업(SME)은 일반적으로 종업원 250명 미만 규모의 기업으로 정의되고 있다.

② 숙련공급 결정자인 사용자와 함께 지역적으로 기업이 필요로 하는 숙련기술을 재직근로자 2,000명에게 훈련시키기 위해 사용자수요를 충족시키는 훈련을 공급자들이 제공할 수 있도록 재정적 인센티브를 제공하고 지역 사용자의 필요를 충족시키기 위한 맞춤형 직무를 개발

동 프로그램이 목표로 하는 부문은 경제적으로 가치가 높고 일자리 수요 창출이 많을 것으로 기대되는 아래의 부문들¹²⁾이다.

- 비즈니스, 금융, 크리에이티브 디지털, ICT
- 엔지니어링, 선진 제조 및 건설
- 서비스업, 소매, 유통
- 케어 산업

도시협정 숙련방향 검토

도시협정 숙련방향의 발전 추이를 검토 및 이해하고, 잠재적 도전과제를 분석하며, 시행모델 및 이면의 근거를 보다 잘 이해하기 위해 사례연구방식이 사용되었다. 사례연구를 위해 관련 기록과 정책을 검토하고 도시협정 숙련방향을 개발·제시한 이해당사자들을 다수 인터뷰하였다. 인터뷰는 본 과정 초기에 실시되었으며 도시협정이 체결될 동안 그 시행이 연기되었다. 도시협정의 범위 합의와 목표 설정 이면의 배후를 살펴보고, 그 범위와 기타 정책 영역과의 연계성 평가 및 당면 과제 파악을 위해 인터뷰를 활용한 것이다.

상술했다시피, 도시협정의 숙련요소는 두 방향으로 나뉜다. 첫째, ‘기회의 셰필드(Opportunity Sheffield)’ 모델을 중심으로 한 도제제도로 기존에 셰필드 시위원회에서 개발하였던 것이다. 본 프로그램은 지역 도제제도를 통한 청년층 성장을 목표로 한다. 경제적, 사회적 목적을 모두 가진다는 측면에서 동 프로그램의 근거는 이중적이다. 다른 한편으로 지역에

12) 이는 숙련 프로그램 전략에서 설정되어 있는 것과 같다.

보다 나은 숙련기반을 제공하는 것과 관련되어 있지만 동 지방의 높은 청년실업률 해결이라는 보다 뚜렷한 사회적 목적을 가지고 있다는 점이다. 본 접근방식의 시행 모델은 도제훈련국(ATA)을 포함하는 도시지방 허브 창설 및 중소기업 참여지원을 위한 집단훈련협회(GTA)의 설립이 포함되어 있다. 이러한 방향은 중소기업이 전일제 견습생을 고용할 능력이 없기 때문에 집단훈련협회를 활용해 그러한 장벽을 극복할 수 있을 것이라는 점에서 출발하였다. 사례연구 인터뷰에 응한 이해당사자들은 도제 프로그램이 중소기업의 도제제도 참여를 늘려 지역의 견습직 수 극대화에 큰 역할을 담당할 것이라고 긍정적으로 답하였다.

둘째 방향은 성인 숙련기술에 초점이 맞춰졌다. 부분적으로 개발된 모델도 세필드시가 기존에 개발한 지역관행을 바탕으로 하고 있다. 본 프로그램은 중개자와 숙련공급자 집단을 통해 시행되었다. 중개자는 사용자 참여에 중점을 두고 사용자와 연락을 취하며 프로그램을 논의하고 사용자가 기술격차나 훈련의 필요를 느낄 만한 부분을 파악한다. 본 프로그램은 중소기업을 대상으로 공적 지원 훈련 공급에 관여한 적이 없거나 혹은 통상 개입하지 않는 기업의 참여 유도에 집중하고 있다. 재직 성인의 숙련 심화 유형 및 수준은 프로그램 운영으로 구체화되지는 않지만, 인터뷰에서 NVQ 2단계¹³⁾ 정도의 근로자가 최대 수혜자라는 인상을 받았음에도 불구하고 훈련기금의 사용방식에서는 상대적으로 상당한 유연성이 있었다.

인터뷰에 응한 이해관계자들은 전반적으로 숙련기술 재정 지원 이양에 대해 열정적이었다. 이러한 유형의 지역 숙련 프로그램들이 사용자 필요에 상응하고 지역 내 숙련 수요공급을 보다 효과적으로 매칭할 것이라는 느낌은 중요한 이점으로 강조될 수 있다. 또한 이해관계자들은 본 프로그램으로 인해 ‘공급자주도’에서 보다 ‘수요주도적’인 숙련체계로 이동할 수 있었다고 답했다(달리 말해, 숙련체계가 훈련 공급자가 선택한 전달 목표보다 사용자가 원하는 필요에 보다 반응적이 되어간다는 것이다). 인터뷰 대상자들은 본 프로그램이 (숙련공급에 대한) 구매력을 사용자 수중에 두고 그들의 필요에 반응하고 있다고 강조하였다.

지역의 이해관계자들은 새로운 접근방식이 사용자 반응적이라고 강조하나, 전반적으로 사용자 숙련수요에 영향을 미치는 것은 (충족시키는 것보다) 취약하다고 할 것이다.

13) NVQ 2 단계는 졸업시험(GCSE)에서 A-C학점을 받은 것과 동등한 수준의 직업능력이다.

세필드시 도시협정의 결과

세필드시 도시협정¹⁴⁾은 그 영향을 단정 짓기에는 이르지만, 상대적으로 초기 단계임에도 불구하고 지역 숙련정책의 향후 발전 방향에 대해 중요한 학습 쟁점을 다수 제시하고 있다.

지역 및 특정 부문 내 주요 숙련 쟁점의 진단 및 대응 방식

도시협정은 사용자들이 보유하거나 겪을 수 있는 ‘기술격차’의 해결을 목표로 ‘사용자주도’ 숙련공급방식에 주로 초점을 맞추고 있다. 이는 동 지방 내 사용자와 산업부문이 필요로 하고 요청하는 것으로, 대체인력 충원 및 수요확대 충족을 위해 숙련인력의 확보가 필요하기 때문이다. 지역 내 선진 제조 부문은 이를 방증하는 좋은 예이다. 도시협정은 순수한 사용자 필요를 파악해 이를 충족시키고, 요구되는 숙련기술의 유형에 대한 기업의 수요에 대응하며, 그러한 격차를 메우기 위해 설계되었다. 이는 지역경제에 긍정적인 발전을 이끈다. 하지만 프로그램 일부 부문—특히 케어, 서비스, 소매 산업—의 주된 숙련 쟁점이 이러한 기술격차 중 하나인지는 명백하지 않다. 동 부문에서의 숙련기술 저활용 상태는 수시로 보고되고 있다. 하지만 해당 문제는 도시협정 접근방식에서 누락되어 있다. 저임금근로자의 장래 전망이 제한적인 동 부문 내에서의 발전 경로는 상대적으로 취약한 편이다. 따라서 도시협정에서는 이러한 난제를 강조함과 동시에 서로 다른 부문의 숙련기술 필요가 다양할 수 있음을 이해해야 하며, 단일한 시행 모델(유연한 숙련공급을 기반으로 하더라도)이 핵심 부문의 필요를 모두 해결할 수 있는 것은 아니라고 강조한다.

고(高)부가가치 대 고(高)고용 부문의 지원 균형 방법

도시협정 프로그램은 고부가가치 대 고고용 부문의 지원 정책을 개발하는 과정에서 직면하는 갈등요인을 강조한다. 실제 양 부문은 사회경제적으로 중요할 가능성이 높다. 도시협정의 설계는 보장부문의 범위에서 이러한 점을 반영하고 있다. 하지만, 해당 부문의 부가가치, 임금 수준 및 경력발전의 기회를 확대하는 고고용 부문 내 혁신 범위에 대한 집중적 고려는 동 프

14) 도시협정은 숙련 지원 및 공급 전반 중에서 일부에 불과하다는 점을 또한 인지하여야 한다.

그럼에서 누락되었다.

공급을 목표로 할 것인지 여부

보다 광범위한 기업들의 참여 유도는 도시협정 프로그램의 혁신적 특징이다. 하지만 모든 기업에게 개방하는 것이 한정적 자원을 최대한 이용하는 방법인지 의문이 제기된다. 성장기업, 성장 잠재력을 갖춘 기업, '양질의 일자리'를 창출하는 기업을 대상으로 하는 것이 보다 바람직할 것이다. 이러한 대상 설정을 통해 수요 대응 및 형성을 지원할 수 있을 것이다.

지역 서비스 및 전략의 통합 방법

혁신 및 비즈니스 지원 정책뿐만 아니라 광의의 경제개발과 숙련지원을 보다 효과적으로 연계함으로써 영향력을 극대화할 수 있는 기회가 많이 발생할 것이다. 숙련정책은 무에서 형성되어서는 안 되며, 다른 정책 영역과의 통합이 반영되어야 한다. 여기서 도시협정 프로그램과 숙련기술의 취약성은 광의의 경제개발 접근방식과 우선순위에 보다 느슨하게 연결된 듯 보인다.

모범적 사용자 참여 모델

동 프로그램은 사용자 참여 유도를 위해 중개조직을 활용하여 시행모델의 혁신화를 꾀하고 있다. 동시에 소규모 사용자들을 대거 끌어들이려다 보니 직면하게 되는 난제들도 강조하고 있다. 시행모델은 이를 해결하고자 하며, 그 효과의 측정을 위해서는 발전과정을 따르는 것이 중요하다.

■ 맺음말

지난 10년간 영국의 숙련정책에는 상당한 변화가 있었다. 숙련에 관한 영향력 있는 Leitch 보고서(2006)에서는 영국이 숙련 성과에 있어 비교적 저조하다는 사례를 제시하였고 과감한 목표설정과 그 달성에 필요한 상당한 공공투자를 이끌어냈다. 보수-자유 연정이 2010년 당선된 이후, 정책적 초점은 목표기반 중앙집중식 자격요건으로부터 벗어나기 시작했고, 긴축정책의

일환이었던 성인숙련예산이 대폭 삭감되었다.

최근 들어 숙련정책은 두 가지 뚜렷한 추세를 보이고 있다. 첫째, 중앙정부에서 잉글랜드 지방의 일부 선정 지역(특히 대도시 지역)¹⁵⁾으로 숙련 책임 및 기금의 이양이 확대되었다. 둘째, 사용자들의 숙련체계 소유권 확대가 독려되고 있으며, 기금은 사용자 주도로 방향이 조정되었다. 이러한 추세들은 새롭게 부상하는 정책영역으로, 숙련정책은 지역적 영향력과 사용자 영향력을 확대시키는 방향으로 명확히 노선이 설정되었다.

본 논문은 지역 숙련정책 및 이론, 관행을 반영하고 있으며, 특히 숙련 수요와 공급의 상대적 균형을 논의하였다. 성공적 지역경제란, 풍부한 숙련 공급과 더불어 이를 제대로 활용할 수 있는 경쟁력 있는 기업이 소재한 경우이다. 숙련수요가 많더라도 숙련정책이 비효율적이거나 재정지원이 부족한 경우, 숙련기술의 격차 및 부족 현상이 발생할 것이며 결국 지역경제의 성장을 저해한다. 숙련수요가 미약한 경우, 숙련기술 저활용이 문제가 될 수 있다. 숙련의 수요와 공급이 모두 미미하면 지역경제는 낮은 숙련균형 상태에 빠질 수 있으며, 저부가가치 활동 및 저임금의 만연과 연관되는 경향을 보인다. 수요공급 상호작용의 중요성은 숙련의 수요와 공급에 영향을 미치는 (광범위한 경제개발 접근방식과 통합된) 균형 잡힌 숙련정책의 개발을 필요로 한다.

본 논문에서는 잉글랜드 지역도시로 숙련의 책임이 이양되었던 초기의 예-세필드시 도시협정을 상술하였다. 도시협정의 숙련요소는 두 가지 시행 방향에 초점을 맞추었다. 하나는 도제제도였고, 다른 하나는 성인의 숙련기술 심화였다. 시행모델의 총체적 목표는 수요주도적 방향으로의 전환과, 공공지원 숙련체계에 참여했던 기존 사업체들을 넘어 다양한 사업체들의 참여 유도였다.

도시협정의 성과를 평가하기에는 다소 이른 감이 있지만, 세필드시 사례연구는 학습 쟁점을 다수 제시한다. 지역 중소기업과의 연결을 독려하는 새로운 참여모델은 기존 정책보다 광범위한 영향력을 만들어내는 측면에서 잠재적으로 중요하다. 도제모델은 참여 회사의 외부에서 기회의 수를 증대시킨다는 측면에서 고무적이며, 도제수요 활성화를 위한 집단훈련협회(GTA) 활용에 대해서도 혁신적이다. 더욱이 숙련 접근의 양대 방향(성인숙련 및 도제제도)은 가까운 장래에 대규모 대체수요 발생이 예상되고 해당 직무에 적절한 숙련기술을 갖춘 인력이 필요한

15) 상술한 바와 같이, 숙련은 영국 합현국으로 이양된 정책 영역이기도 하다.

여러 산업부문을 목표로 삼고 있다. 하지만, 도시협정은 숙련공급에 비해 숙련수요에 영향을 미치는 데는 확실히 취약하다. 본 사례를 통해 지역의 ‘주된’ 숙련문제 진단 및 대응에 상당한 난제가 있음이 강조되었다. 다른 부문보다 동 전략을 통해 파악된 부문들에서 기술격차의 문제가 보다 컸으며, 이러한 문제들은 작업장 내 숙련에 대한 사용자 수요 취약 및 숙련 저활용을 포함할 가능성이 높았다. 기존의 연구들은 도시 지방의 여러 지역에서 발견되는 주된 숙련 문제들이 낮은 숙련균형(반즐리, 동카스터, 로더럼)과 숙련잉여(세필드시)에 관한 것이라고 밝히고 있다. 이들은 도시협정으로 해결되지 못한 광의의 도전과제로 남아 있으며, 영국의 보다 광범위한 숙련정책에 관한 도전과제라 할 것이다. **KLI**

참고문헌

- Ashton, D., J. Sung, and F. Loke(undated), *The national productivity agenda. Are we asking too much of skills?*.
- Bentley, G. D. Bailey, and J. Shutt(2010), “From RDAs to LEPS: A New Localism? Case Examples of West Midlands and Yorkshire,” *Local Economy* 25, p.535.
- Bivand, P., L. Bell, L. Vaid, D. Whitehurst, and K. Wan(2010), *The impact of devolution: Employment and employability*, York, Joseph Rowntree Foundation et al.
- Buchanan, J. et al.,(2010), “Skills demand and utilisation, An International Review of Approaches to measurement and policy development”, OECD Local Economic and Employment Development(LEED) Working Papers, 2010/04.
- CFE(2008), *Skills Utilisation Literature Review*, Scottish Government Social Research.
- Clegg, N.(2012), *Foreword to Unlocking Growth in Cities*, HM Government http://www.dpm.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files_dpm/resources/CO_Unlocking%20GrowthCities_acc.pdf
- Crowley, L., B. Balaram and N. Lee(2012), *People or Place? Urban policy in an age of austerity*, London: The Work Foundation.
- Eksogen(2012), *Skills Research in Sheffield City Region*, <http://www.enhancementfund.co.uk/>

uploads/files/Sheffield%20LEP%20Report.pdf

- Employer Skills Survey 2008, 2009, 2011, <http://www.ukces.org.uk/ourwork/employer-surveys>
- Felstead et al.(2007), *Skills at Work, 1986–2006*.
- Felstead, A., D. Gallie, F. Green and Y. Zhou(2007), *Skills at Work in Britain, 1986 to 2006*, Oxford, SKOPE.
- Froy, F., S. Giguère and A. Hofer(2009), *Designing local skills strategies*, OECD Publishing, Paris.
- Froy, F., S. Giguère and M. Meghnagi(2012), “Skills for Competitiveness: A Synthesis Report”, *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, 2012/09, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k98xwskmvr6-en>
- Goos, M. and A. Manning(2007), “Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain”, *The Review of Economics and Statistics* 89(1), pp.118~133.
- Green, A.(2012), “Skills for Competitiveness: Country Report for United Kingdom”, *OECD Local Economic and Employment Development(LEED) Working Papers*, 2012/05, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9bb1vc6skf-en>
- Green, F.(2009), *Job Quality in Britain*, London: UKCES/
- Hayman, A.(2012), ‘Local Government and Growth’, in *Changing Gear– is localism the new regionalism?*, The Smith Institute and Regional Studies Association.
- Hildreth, P. and D. Bailey(2010), *The economics behind the move to Local Enterprise Partnerships*, SURGE Working Paper 2.
- Keep, E.(2013), *Opening the ‘Black Box’ – the increasing importance of a public policy focus on what happens in the workplace*, Glasgow: Skills Development Scotland.
- Keep, E. K. Mayhew and J. Payne(2006) From skills revolution to productivity miracle – not as easy as it sounds?, *Oxford Review of Economic Policy* 22(4), pp.539~559.
- Lee, N., P. Sissons, C. Hughes, A. Green, G. Atfield, D. Adam and A. Rodríguez–Pose(2014), *Cities, growth and poverty: evidence review*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- Leitch, S.(2006), *Prosperity for all in the global economy– world class skills*, London: HM

Treasury.

- MADE in Sheffield— a deal for growth, http://www.dpm.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files_dpm/resources/Sheffield-City-Deal-Final.pdf accessed 17/04/13
- Mayhew, K. and E. Keep(2014), *The high road to sustainable growth: The high road to sustainable growth*, London, CIPD.
- National Audit Office(2009), *Train to Gain: Developing the skills of the workforce*, London, NAO.
- OECD(2012), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*.
- Payne, J.(2009), 'Divergent skills policy trajectories in England and Scotland after Leitch', *Policy Studies* 30(5), pp.473~494.
- Payne, J. and E. Keep(2011), *One step forward, two steps back? Skills policy in England under the Coalition Government*, SKOPE Research Paper no 102.
- Sissons, P. and K. Jones(2014), *How can local skills strategies which increase employer demand for skills help improve outcomes for low-earners*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- Turok, I.(2008), 'A new policy for Britain's cities: choices, challenges, contradictions', *Local Economy* 23(2), pp.149~166.
- UKCES(2009), *Review of Employer Collective Measures: Final Report*, London, UKCES.
- _____(2010), *High Performance Working: A Policy Review*, London: UKCES.
- Vignoles, A.(2012), *Up-skilling the middle: How skills policy can help ensure that low and middle income households share in future economic growth*, London:Resolution Foundation.
- Warhurst, C. and P. Findlay(2012), *More effective skills utilisation: shifting the terrain of skills policy in Scotland*, SKOPE Research Paper no 107.
- Wright, J. and P. Sissons(2012), *The Skills Dilemma: Skills under-utilisation and low-wage work*, London, The Work Foundation.