

주요 국가의 지역 사회적 대화와 노조의 역할

2020.12. | 이호근



연장과 함께 국민과 함께

한국노동조합총연맹
FEDERATION OF KOREAN TRADE UNIONS

집필자 약력

- 이호근** (현) 전북대 법학전문대학원 교수(2007~현재)
(현) 중앙노동위원회 공익위원(차별시정심판담당)(2014~현재)
(전) 한국사회보장법학회 제3대 회장(2016~2017)
(전) 한국사회정책학회 제12대 회장(2012~2013)
(전) 경제사회발전노사정위원회 수석전문위원(2000~2007)

연구서를 펴내며

산업 및 고용구조의 변화, 노동행정과 경제의 분권화, 지역 특유의 노사관계 발전에 따라 지역 사회적 대화의 중요성이 점차 높아지고 있습니다. 그러나 한국에서는 일부 모범사례를 제외하고 아직 지역 사회적 대화가 정착되지 못하고 있습니다.

지역 이해당사자가 참여하는 협치의 중요성이 강조되고 있지만 많은 지역에서는 사회적 대화 제도를 형식적으로 유지한 채 실질적 거버넌스로 작동시키지 못하고 있습니다.

현재 지역노사민정협의회로 대표되는 지역 차원의 사회적 대화가 성공하기 위해서는 지역 주체들의 역량을 강화하고, 사업내용을 확충하며, 운영의 내실을 도모해야 합니다. 이렇게 함으로써 노사협력을 넘어 각종 지역고용 및 복지 관련 사업들을 효과적으로 연계해 시너지 효과를 낼 수 있어야 합니다.

이러한 상황에서 한국노총에서는 스웨덴 말뫼시(생태적 지속가능한 정보-복지의 미래도시), 영국 셰필드시(지역 산업구조 전환과 지식기반-문화-관광의 도시), 미국 새크라멘토지역(지역 고용노동시장 및 인적자원 개발전략), 일본 이마바리 지역(지역 산업재생전략과 고용구조 및 인적자원개발 전략), 독일 베를린시의 BerlinArbeit(지역노동시장 및 노동정책) 등의 지역 사회적 대화와 그 성과를 살펴보고 한국사회에 대한 시사점을 도출하기 위한 연구를 진행하였습니다.

코로나19로 어려운 여건 속에서도 내실 있는 연구를 맡아 주신 이호근 교수님께 감사드리며, 이 연구가 지역 차원의 사회적 대화 발전에 기여할 수 있기를 바랍니다.

2020. 12

한국노동조합총연맹
위원장 김 동 명

목 차

제1장 서론 1

제2장 지역 사회적 대화의 의의와 노동조합 전략과 목표 31

제3장 주요 국가의 지역 사회적 대화와 노동조합의 역할 41

1. 스웨덴 말피지역 산업구조전환과 노동조합 43
2. 영국 셰필드지역 산업구조전환과 노동조합 55
3. 독일 베를린지역 BerlinArbeit사업과 노동조합 71
4. 일본 이마바리지역 산업구조전환과 노동조합 86
5. 미국 새크라멘토지역 산업구조전환과 노동조합 97

제4장 결론 및 정책적 시사점 109

참고문헌 124

표목차

〈표1〉 사회적 대화의 위기 이후 시나리오(2013-15)	8
〈표2〉 프랑스의 ‘사회적 대토론회’ 시도(2012)	17
〈표3〉 매크로 레벨(Macro Level) 사회적 협의	19
〈표4〉 고용위기에 대한 선진국의 사회적 대화의 유형	24
〈표5〉 스웨덴 주요 도시의 실업률 비교	51
〈표6〉 1987~2004년 업종별 취업자 변동	52
〈표7〉 셰필드의 인구 변동	57
〈표8〉 셰필드 고용의 산업별 구성	58
〈표9〉 독일노총(DGB) 조합원 수 2019	71
〈표10〉 실업률 변동	74
〈표11〉 연방과 베를린의 장기실업자 변동	80
〈표12〉 취업자 수 변동	81
〈표13〉 이마바리시의 15세 이상 노동력 상황	89
〈표14〉 이마바리시의 산업별 취업자 수 추이	90
〈표15〉 새크라멘토의 핵심직종 클러스터	104
〈표16〉 실직과 관련된 신속대응 서비스	106

그림목차

[그림1] 사회적 대화의 유형	10
[그림2] 미래 국가모델의 유형(안)	23
[그림3] 지역고용정책구조	38
[그림4] 독일의 실업률추이(1991-2019)	76
[그림5] 전년대비 취업자의 증가율 비교(기준년도: 2015)	83
[그림6] 에히메 선주의 해운관련 업계의 상관도	92
[그림7] 이마바리조선과 JMU조선의 합작(신일본조선, NJS)의 업계 구도	94
[그림8] 새크라멘토의 업종별 일자리 변화(2007~14년)	99

요 약

본 연구는 코로나19라는 예외적인 상황 속에서 우리에게 시사점을 주는 주요 외국의 지역 사회적 대화와 노동조합의 역할에 대한 연구이다. 지역 사회적 대화에 대한 선행연구 자료인 문헌연구와 기존 연구자가 직접 각 연구에서 수행한 자료의 안내를 토대로 이것을 문헌과 인터넷 썬칭을 통해 조사하고 재확인하며 각각의 사례에서 주로 노동조합의 역할을 재확인 하고자 하였다. 다양한 지역발전모델의 사례는 존재하나, 과연 그러한 사례들에서 노동조합은 지역 사회적 파트너의 핵심일원이자 주축으로서 각국에서 구체적으로 한 역할이 무엇이었는가? 그리고 그것이 실제로 어떻게 전개되었으며, 우리나라 노동조합과 지역 사회적 대화에 주는 영향은 무엇인가라는 것이 본 연구가 집중한 질문이다. 이 질문에 대해 간접적인 문헌연구를 토대로 지역 사회적 대화에서 노동조합의 역할과 관련, 각 사례별로 도출된 시사점은 다음과 같다.

첫째, 스웨덴의 'Malmö 2000'에 참여한 노동조합은 정책협의 과정에서 한편에서는 청년계층, 이주민노동자, 여성 그리고 취약노동계층을 포용하는 사회통합적 노사관계와 노동시장 정책수립에 중요한 역할을 하였다. 노동조합은 지역의 산업, 고용, 개발관련 정책협의 과정에서 지역의 전체 노동자의 중요한 이익대변자이자 지역발전계획 추진의 균형자로서의 기능과 역할이 평가된다. 특히, 말뫼시의 경우 적극적 노동시장정책, 실업 및 취업정책과 선도적인 양성평등정책 등이 주목된다. 이 부문에서 노동조합의 역할이 중요한 것으로 평가된다. 동시에, 말뫼시는 전통적인 산업의 쇠퇴로 전반적인 지역의 구조전환이 요구되는 과정에서, 전통적인 산업의 신산업과 첨단산업으로의 전환과정에서 능동적인 정책협의에 참여하며 지역의 구조조정 과정 파트너로서 이중적 역할을 수행하였다. 해외 이주민들이 대거 유입되는 과정에서 기존 시민과의 융합, 격차해소, 동등한 교육기회의 부여 등의 과제를 안고 있으며, 점차 심화되는 사회적 양극화가 말뫼시가 현재 직면한 도전요인들이다. 과연 노동조합이 이런 과제들

을 사회통합적으로 해결해나가는 데 중심적인 역할을 해나갈 것인지, 아니면 스웨덴의 다른 지역에서 나타나고 있는 퇴행적인 '배타적 복지민족주의' 경향에 어떻게 대응해나갈 것인지가 향후 주목되는 부분이다.

둘째, 영국의 셰필드지역에서는 지역 경제와 산업정책의 기본 방향이 두 개의 노선으로 크게 대립하고 있었다. 그 하나는 신자유주의 시장과 민간투자를 중심으로 한 지역산업 및 고용의 개편대책이며, 다른 하나는 지자체의 정책적 개입을 통한 지출확대를 통한 고용회복 전략으로 '사회개혁적 관리주의(social reform managerialism)' 노선이 그것이다. 이 지역에서는 이 두 개의 노선이 지역산업 및 고용대책으로 서로 대립하고 있었다. 먼저, 중앙정부는 지역산업을 개편하고 고용을 구조조정하기 위하여 민간부문 참여를 확대하고자 하였는데, 그 대표적인 것이 '셰필드 경제재건위원회(Sheffield Economic Regeneration Committee, SERC)'이다. 이 기구는 독립적인 기구라기보다는 셰필드지역 카운티산하의 위원회 조직으로 지역 상공회의소, 노동조합, 광역 지자체 그리고 지역 대학 등이 참여하였다. 노동조합은 바로 이 부문에서 지역상공회의소와 더불어 지역 발전을 위한 정책협의의 중요한 상대이자 주체로 참여하였다. 이것은 지역의 경제, 산업, 고용상의 주요 쟁점들에 대한 정책협의와 조정을 위한 지역 사회적 대화 거버넌스였다. 한편, 지방정부역시 80년대 탄광업 파업과정 등 종전의 중앙정부와의 극한적 충돌을 넘어, 점차 대립적 관계를 변화시키며 함께 '셰필드개발공사(Sheffield Development Corporation, SDC)'를 설립하고 도시재건사업을 추진하였다. 지역고용정책의 핵심은 결국 새로운 산업의 발굴과 부흥의 문제이다. 따라서 지역고용정책, 지역경제정책, 지역산업정책이 통합적으로 운영될 필요가 있음을 셰필드 사례는 보여주고 있다. 산업의 쇠퇴에 따른 도시재건사업도 구체적으로 지역경제정책과의 연계 속에 추진될 필요가 있다. 아울러 새로운 산업의 부흥은 기존 산업의 경험에 기반하여 이루어질 가능성이 크며, 지역의 경쟁우위산업과 핵심역량을 발견하여 이를 전략적으로 육성하는 전략이 중요하다는 점을 셰필드사례는 보여주고 있다. 즉, 셰필드지역은 그 지역의 핵심기술을

가지고 있던 문화산업과 재료분야와 그리고 지역의 거점대학의 연구역량을 결합한 하이테크 제조업기술 분야는 살아남았고, 그런 핵심역량을 가지고 있지 못한 IT와 e-Business분야 등은 성공하지 못한 부분은 시사하는 바가 크다. 전략적 지향이 지역의 기존 축적된 역량과 효과적으로 결합되어야 할 필요를 보여주고 있다. 통상 제조업에서 서비스산업으로 전환됨에 따라 기존 제조업의 고임금 양질의 일자리를 대신하여 서비스산업의 저임금 일자리가 양산되는 경향이 있다. 이러한 고용위기 지역의 고용정책은 특별한 양질의 일자리 정책이 필요한데, 이를 위하여 지식기반산업의 육성과 지역 거점대학의 연구역량 및 교육역량과의 결합이 중요하다는 점을 셰필드 사례는 특히 시사하고 있다. 그 다음으로 고용위기 시에 개방된 노동시장에서 지역의 핵심역량과 인적자원이 다른 지역으로 옮겨가지 않도록 초기의 노력과 정책적 개입이 중요하다는 점을 셰필드지역의 사례는 보여주고 있다. 또한, 셰필드 지역의 초기 중앙정부와 지방정부의 계속된 갈등은 고용위기 극복을 더 어렵게 만든 요인이었고, 지역고용정책은 지원예산을 갖고 있는 중앙정부와 집행을 주도하는 지방정부의 상호협력에서만 성공할 수 있다는 점을 보여주는 좋은 사례이다. 셰필드 사례는 새로운 산업의 개발의 핵심은 인적자원의 개발에 있다는 점을 보여주고 있는데, 지역의 대학 등 고등교육기관의 존재는 이러한 지식기반 산업의 육성에 중요한 필요조건이다. 마지막으로 구조조정과정에서 탈락하는 다수의 취약계층을 위한 고용문제와 특별한 지원대책의 마련은 통합적 지역발전을 위하여 중요한 과제이며 노동조합이 이런 과제를 주도적으로 할 수 있다는 점을 셰필드지역의 지역고용 사례는 시사점으로 보여주고 있다.

셋째, 베를린지역의 Berlinerarbeit가 주목되는 점은 먼저, 이 프로젝트가 노동시장에서 노동조합이 중심이 되어 '좋은 일자리(Gute Arbeit)'를 추구한다는 점이다. 노동조합이 참여하는 베를린지역의 샤로텐부르크-빌머스도르프와 라이니켄도르프 구역의 경제노동위원회는 미니잡의 일자리 창출과 고용유지를 우선 지원하되, 이를 정규직 일자리로 전환되도록 하는 필요한 지원조치를 협의

하기 위한 중요한 역할을 하고 있다. 단협의 일반적 구속력 확장제도와 최저임금법 준수를 위한 노력을 기울이는 등 좋은 일자리 창출을 위해 노력하고 있다. 독일 노총은 감시·안전분야 종사자에 노조가입유무와 관계없이 일반적 효력이 확장되도록 하였고, 베를린시는 또한 2015년부터 최저임금법을 도입, 연방차원의 최저임금의 법제화와 이후 안정화를 선도하는 역할을 하고 있다. 베를린시는 탈법노동, 불법고용의 근절을 위하여 '탈법노동근절법(GgSAIA)'을 도입하고 노동통합여성부의 주도하에 관련 노사단체와 공공기관 담당자가 참여하여 탈법노동과 불법고용의 근절을 모색하고 있다. 건설업에 일반화된 불법고용과 덤핑임금의 근절과 이민자의 유입으로 증가한 실업급여 II를 수령하며 자영업에 종사하는 이른바 '유사자영업자'가 사회보험료 납부 등을 회피하고 있는 탈법행위를 방지하기 위해 노력하고 있다. 독일노총은 아울러 자체 출자회사인 '노동과 삶(Arbeit & Leben)'을 통하여 노동친화적인 인력정책을 추진하는 중소기업을 지원하고 있다. 독일노총은 2014년부터 서비스부에서 좋은 일자리를 창출하기 위한 노사협약을 체결하기 위하여 베를린을 시범도시로 하여 혁신적인 서비스정책을 통한 서비스의 질과 고용의 질을 동시에 높이는 모범사례들을 노동조합의 주도로 만들어내고 있다. 독일 노동조합은 서비스부문의 지역차원 단체협약적용을 위하여 2013년 이후 인력이 부족한 '노인요양을 위한 베를린 연대'는 노조에 속하지 않는 직업훈련생까지 단협을 적용하도록 하는 등 주 정부와 함께 핵심역할을 하고 있다.

넷째, 일본은 최근 지역별 숙련인력의 부족을 외국의 숙련 및 전문직인력의 수입으로 해결하고자 하고 있다. 2018년 외국인노동자 유입 촉진정책을 추진하고, 출입국관리법개정안을 통과시켜 특정기능 1, 2호라는 새로운 체류자격을 신설하였는데 향후 5년간 최대 34.5만 명의 외국인 숙련노동자를 받아들인다는 정책을 추진하고 있다. 그 가운데 '특정기능 1호'가 바로 농어업 간병, 조선, 박용공업, 자동차정비 숙박 등으로 이들 부문 등으로 인력난이 심각한 14개 업종에 대하여 향후 5년간 최대 34.5만 명의 인력을 수용할 예정이며, 해당

자격을 갖고 최대 5년간 체류를 가능토록 하고 있고, '특정기능 2호'의 경우 가족의 체류를 허용하고, 체류기간 상한을 두지 않아 영주권 취득과정이 될 수 있고, 1호 취득 후 현장감독 등 숙련기능을 갖춘 건설조선업 등의 근로자에게 부여할 전망으로 2021년부터 부여할 예정인데, 이마바리지역 역시 그러한 인력 정책 대상지역이 될 것으로 분석되고 있다. 이마바리지역의 이마바리조선 및 해운업의 특성인 중소형 조선업의 육성은 지역의 독자적인 산업정책으로 주목된다. 조선업이 지역산업의 다양한 부침요인 속에서 어떻게 특정한 지역 특유의 '해사클러스터'를 통해 재생하고 있는가를 살펴본 중요 사례라 할 수 있다. 그러나 이마바리조선소 역시 한국, 중국과의 규모에 의한 경쟁관계 속에 합병을 통해 경쟁력제고에 나서고 있어, 기존의 지역 산업과 고용구조의 생존방식에서 향후 어떠한 새로운 전략적 지향을 보일지 주목된다. 이 과정에서 숙련인력과 인력공급정책 과정에 노동조합의 역할과 기능이 더 적극적으로 실현될 여지가 있어 보인다. 지역의 산업 및 고용구조의 실태를 파악분석하고 중장기적인 산업정책과 함께 고용전략 특히 숙련인력확보, 유지, 공급계획이 지역 노사의 협력을 필수적으로 한다고 보인다. 특히 독자적인 해사클러스터와 관련 연구개발센터 그리고 인력공급정책의 연계는 지역산업과 고용의 핵심주체인 노동조합의 각종 정책협의 과정에서 능동적인 참여와 개입에 의해 그 정책적 효과가 달라지리라 본다. 이마바리지역에서 노동조합은 지역산업과 지역고용의 핵심주체로서 기존의 고령자 중심의 숙련노동력을 청년과 신규 노동시장 진입층에 대한 교육훈련과 적절한 고용서비스제공 등이 당사자에 원활히 이루어지도록 하는 고용관련 정책협의의 중요성이 점차 증가하고 있다고 할 수 있다.

다섯째, 새크라멘토 사례의 경우 지역 고용정책으로 OECD가 주목하는 점은 첫째, 구직자와 사업주들의 필요에 실질적으로 부응하는 효과적이고 혁신적인 방법의 모색으로 인적자원 정책의 설계와 실행을 고객의 필요에 맞춘다는 점, 둘째, 주어진 자원을 적극적으로 활용하여 더 큰 자원을 '집중하는 전략 (leveraging resources)'을 채택한다는 점, 셋째, 지역의 이해관계자들과의 파트너

ships을 적극적으로 형성한다는 점 등이다. 바로 이 부분에 노동조합의 능동적 역할이 기대되는 데, 노동조합이 위원으로 참여하고 있는 ‘노동력투자위원회(Workforce Investment Board)’에서 ‘새크라멘토 고용훈련기구(The Sacramento Employment and Training Agency, SETA)’를 통해 구직자에게 일자리 알선, 고용주에게 양질의 노동력 제공, 그리고 학생들에게 교육훈련기회의 연계 및 취약계층의 취업지원 등의 역할을 하고 있다. 새크라멘토의 고용개발부와 SETA는 해직자들에 대한 긴급 고용지원서비스를 위한 ‘신속대응팀(Rapid Response Team)’을 구성하여 운영하고 있다. 2020년 코로나19의 위기과정 속에, 보건 및 정부당국에서 주민의 안전과 건강을 유지하는 것을 지원하며, 소기업에서 그들이 고용하고 있는 노동자와 고객, 그리고 그들 자신을 건강하게 유지할 수 있도록 하는 동시에, 고용주들을 다각도로 지원하는 것을 목표로 하고 있다. ‘노동과 노동력 발전 에이전시(Labour & Workforce Development Agency)’는 고용주에게 전달자료를 위한 지침을 제공하고, 지역고용유지에 필요한 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 예외적이며, 긴급한 경제위기에 지역 실업의 증가를 방지하고, 고용을 유지하며, 채용서비스, 직업대응평가, 취업준비자와 숙련노동력을 갖춘 지원자 데이터베이스의 구축과 유지, 구직자와 구인기업간의 인터뷰 스케줄 마련 및 인터뷰 시설의 제공, On-The-Job Training 등을 지원하고 있으며 노동조합이 중심이 된 사회적 파트너들은 이 과정에서 중요한 정책협의 대상자이다.

주요 국가의 지역 사회적 대화와 노조의 역할



제 1 장

서 론





제1장 서론

1) 연구의 목적

우리나라에서 지역단위 사회적 대화기구인 노사민정 협의회는 『노사관계협력 지원에 관한 법률』등에 근거하여 지난 10여년 간 상당한 양적인 증가를 보여왔다. 이와 같은 지역 사회적 대화체제는 현재 전국 243개 지자체 중에서 17개 광역전체와 기타 기초 지자체 단위에서 총 150개 이상의 지역 사회적 대화 거버넌스가 구축되게 되었다. 노사민정협의회는 현재 지자체별로 각 지역의 지자체 장의 관심이나 지원 등에 따라 각기 다양한 발전 양상을 보이고 있다. 무엇보다 지역 사회적 대화 거버넌스는 디지털 자본주의시대에 경제와 산업체제의 탈중양화, 노동행정의 분권화, 또한 각 지역 특유의 산업 및 고용구조의 특성과 노사관계 등과 함께 그 중요성이 더욱 높아가고 있다. 그럼에도 지금까지 지역 사회적 대화체제는 일부 모범적인 사례를 제외하고는 여전히 대부분 뿌리 내리지 못하고 있다. 무엇보다 지역차원 사회적 대화기구의 성공적 발전은 지자체의 ‘개방’ 행정을 통한 지역 내 고용·노동, 노사관계 및 지역 산업정책적 현안을 해결하고자 하는 의지와 노력이 성공의 필수적 전제이다. 그리고 핵심으로 노동조합을 중심으로 한 경제주체인 노사의 지역고용 노동문제에 대한 참여 및 권한과 책임의 부여에 대한 지자체장의 철학과 비전, 그에 상응하는 정책적 관심과 지원이 중요한 선결요건이다. 아울러, 중앙행정부서인 고용노동부의 지역행정청(고용노동청)과 지자체간의 협력 체제를 기반으로 특히, 노동조합의 지역 내 고용노동정책에 대한 능동적인 문제의식과 이를 다룰 수 있는 역량(지역고용노

동 전문가육성 및 노사의 정책역량제고 등) 및 이들이 효과적으로 기능할 수 있도록 하는 제도화된 거버넌스의 구축이 중요하다. 또한 지역의 고용노동청과 지자체간의 협력과 상호지원 등도 성공의 중요한 요인이다. 그럼에도, 이러한 지역고용촉진을 위한 지역 사회적 대화체제는 지금까지 주로 그러한 지역의 핵심적인 과제해결 능력을 보여주지 못하는 동시에, 극히 일부 사업을 형식적으로 수행하며 지역의 실질적 주요 현안에 대한 실질적인 정책협의나 집행력을 결여한 채 성과주의적 협약체결이나 공동선언과 그에 대한 관료주의적 통제와 평가 등에 주력해 온 한계를 보여 왔다. 현재의 이러한 지역고용거버넌스의 문제점을 극복하고, 지역현안에 대한 실질적인 논의가 이루어질 수 있도록 하는 개선 방안을 모색하고 그 대안을 마련할 필요가 지속적으로 제기되어왔다. 본 연구에서는 그러한 지역고용 거버넌스의 법제도적 틀, 핵심 주체로서 노동조합과 노사의 역할 및 지자체의 역할과 기능 등을 체계적으로 분석하고 시사점을 도출하여 지역 고용노동의 중장기적 발전방안을 제시하고자 한다.

2) 연구의 내용

지역고용·노동정책과 실질적인 사회적 대화는 지역 사회적 대화의 거버넌스로 지역 고용노동정책 촉진을 위한 지역 고용노동 ‘사무국’을 구축하고, 협의회의 상설적인 의제논의가 각 분과협의회에서 상시적으로 이루어지도록 하여, 현재의 간헐적이며 일시적인 개별적인 ‘사업 중심’에서 상설적인 ‘회의체 중심’ 운영과 관련 지원체제 구축을 위한 방향으로 현행 지역 사회적 대화체제의 혁신적인 변화가 요구된다. 지자체는 고용·노동, 인적자원개발, 그리고 노동시장 분석과 노사관계 부문에 대한 정보를 공유하고, 지역의 핵심 경제사회 주체들과 민주적 토론을 통해 주요 지역 현안들을 해결해 나갈 수 있어야 할 것이다. 이러한 지역단위 고용노동정책개선을 위한 지역의 핵심 경제주체로서 노동조합의 역할이 가장 중심적인 중요성을 갖고 있다. 그럼에도, 현실에서는 노동조합이

나 지역의 사용자단체 그리고 지자체의 기여나 역량을 제고할 방안이 부재한 실정이다. 본 연구에서는 이러한 지역의 중소기업과 그 종사자 그리고 원하청 기업들 간의 관계와 지역의 주요 정책대상그룹별로 고용 및 관련 사회적 대화의 촉진을 위한 국내외의 주요 사례들을 분석하여 우리나라에의 시사점을 도출하고자 한다. 구체적으로 이것은 지역고용 촉진을 위한 노사정의 역할을 사례별로 분석하고 그 가운데 특히 노동조합의 주요 역할과 그 발전방안 모색에 기여하고자 한다. 주요 외국의 사례로 스웨덴의 말뫼시(생태적 지속가능한 정보-복지의 미래도시), 영국 셰필드시(지역 산업구조전환과 지식기반-문화-관광의 도시), 미국 새크라멘토지역(지역 고용노동시장 및 인적자원개발전략), 일본 이마바리지역(지역 산업재생전략과 고용구조 및 인적자원개발전략), 독일 베를린시의 BerlinArbeit(지역노동시장 및 노동정책) 등에서의 지역고용의 다양한 형태들과 그 가운데 특히 노동조합의 참여와 기여의 형태와 각 지역 산업고용구조의 특징, 지역 사회적 대화체제의 유형, 지자체의 역할 및 지역 노사 및 노동조합의 역할 등을 비교 분석하고 우리에게 주고 있는 시사점을 도출하고자 하였다. 정부가 추진하고 있는 ‘한국형 뉴딜’의 구체적인 장기적 실천방안 모색에도 본 연구 분석결과는 중요한 함의를 지닐 수 있을 것이다.

3) 연구방법

본 연구의 연구방법으로는 주로 ‘문헌연구’와 ‘비교분석’을 중심으로 하고자 한다. 글로벌 코로나19 팬데믹으로 인하여 현재 방문조사가 여의치 않아 주로 문헌연구를 중심으로 연구하였음을 밝히고자 한다. 문헌연구는 주로 기존 지역고용과 산업관계 분석대상지역과 OECD가 주도한 주요 지역의 산업 및 고용대책을 중심으로 본 연구가 주목하고자 하는 노동조합 등 핵심 주체의 역할과 참여형태 및 기능 등에 집중하였다. 실제 각각의 국가와 지역사례 연구는 그 지역의 노사관계의 특성, 지역 산업의 발전, 지역고용구조 등에 대한 심층적인

정보와 이해가 선행되어야 하는 것으로 그 각각이 개별적으로 심층적인 연구대상으로 하는 상당한 집중을 요하는 것이다. 그래서 통상 다수의 연구자가 개별 사례를 맡아 심층적인 분석을 하여 비교연구를 하는 방식을 택한다. 그러나 본 연구는 수평적으로 그렇게 병렬적으로 나열된 사례들 중에서 주요 주체들의 역할에 중점을 두고 접근하는 방식에 그 차이가 존재한다. 이 방법은 사실 각 사례의 주체들의 조건이 상이하고 그들의 전략과 대응방안이 통일적이지 않다는 점에서 시사점 도출에 어려움이 존재한다. 그 가운데 노동조합과 같이 특정 주체들의 참여와 기능에 대한 연구조사와 시사점 도출은 그 구체적인 과정, 조건 그리고 대응형태에 대하여 확인하고 시사점을 도출하는 것이 중요한 과제이다. 즉, 이는 현장조사나 관계자와의 직접 인터뷰 등을 통해 분석하는 것 등이 가장 실질적이고 중요한 방안일 수 있으나 본 연구가 수행되는 동안 코로나19라는 특수상황에서 현지 조사가 이루어질 수 없었던 점은 아쉬운 부분이다. 그러나 이러한 제약요건 하에서도 지역 사회적 대화 활성화를 위한 주요 국가나 지역에서의 각 지자체와 사회적 주체들 특히 노동조합의 역할관련 사례를 발굴하고 그 유형화와 우리에게 주는 정책적 시사점을 도출하고자 하였다는 점에 본 연구의 의미를 부여하고자 한다.

1. 지역 사회적 대화의 의의

1) 사회적 대화와 관련 거버넌스

가. 사회적 대화의 의의

지난 20여년 간 한국의 사회적 대화 체제의 시도와 진전 그리고 시행착오를 돌아보며 국가장기발전계획으로서 사회적 대화 체제를 체계적으로 재구축하고, 그 발전방향을 제시할 필요가 있다. 우리나라의 사회적 대화는 산업화의 역사보다 더 짧고 일천한 실정에 있다. 그럼에도, 산업화와 민주화 과정을 거치며 발전되어 온 우리나라의 사회적 대화체제는 국내는 물론 비서구권 발전모델과 관련 국제적 차원에서도 대단히 중요한 의의가 있다.

정책결정 과정에 종전의 ‘정부독점주의’에서 사회적 주체가 참여하는 ‘사회적 거버넌스’(from government to governance)의 중요성은 전 국민에게 미치는 영향력이 매우 큰 경제성장, 소득분배, 고용, 복지, 환경 등의 이슈에서 참으로 중요한 의미를 갖고 있다. 그럼에도, 여전히 사회적 대화를 성공적으로 진행하고 있는 나라와 지역이 존재하고, 그렇지 못한 지역과 나라가 존재하며, 아예 사회적 대화를 시도하지 않거나 최소한의 의미에 국한하고 있는 나라와 지역이 존재한다. 우리나라는 그 중간적 수준에 위치하고 있다. 현대 사회는 ① 정부중심에서 지역과 부문별 거버넌스 중심의 후기민주주의 (post-democracy)시대, ② 개방경제와 탈산업화의 서비스중심의 후기산업사회 (post-industry), ③ 저출산과 고령사회 속의 후기복지국가(post-welfare state) 시대로의 이행 등 경제와 산업정책 그리고 고용과 노동이슈 그리고 복지와 교육, 문화, 환경의 이슈에서 점점 그 해결방안이 어렵고 복잡한 양상이 증가하고 있어 그 해결방안을 위하여 당사자 간 사회적 대화는 사실상 필수적인 성격을 띠고 있다.

그럼에도 사회적 대화의 성공은 매우 복잡하고 어려운 양상으로 나타나고

있다 (아래 표, 2017.5, ILO 참조). 그것은 한 마디로 경제체제와 산업화의 성숙정도, 정치체제와 시민사회의 성숙정도 즉 ‘민주주의’의 발전과 관련을 갖고 있다.

〈표1〉 사회적 대화의 위기 이후 시나리오(2013-15)

		사회적 대화의 위기 이후(2013~2015)	
		사회적 대화 지속	사회적 대화 중단
위기 (2008~ 2012)	사회적 대화 지속	프랑스(*), 독일, 네덜란드, 슬로바키아, 스웨덴	핀란드
	사회적 대화 중단	벨기에, 리투아니아, 슬로베니아	아일랜드, 스페인
(*) 프랑스는 2015년 말까지 사회적 대화를 지속하였다. 그러나 2016년 1분기부터 프랑스의 사회적 대화는 노동법 개혁과 연계되며 중단되었다.			

출처: Igor Guardianich and Oscar Molina, Talking Through the Crisis - Social Dialogue and Industrial Relations. Trends in Selected EU Countries, 2017. 5, ILO, p. 11 참조

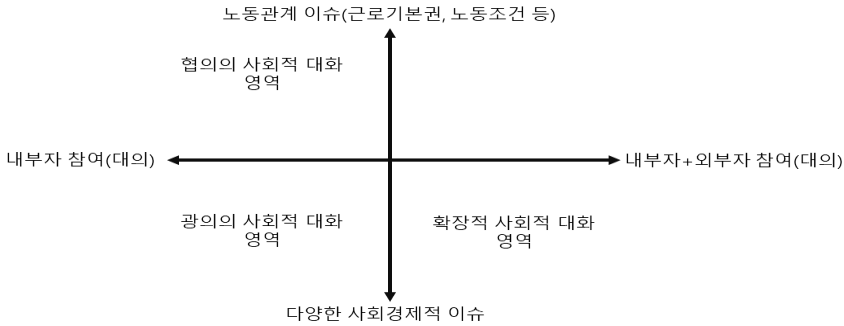
오늘날 우리 사회의 사회적 대화의 어려움이나 한계가 논의되고 있다면, 그것은 사회적 대화 기구 자체만의 문제가 아니라 우리나라 의회정치와 정당정치, 시민사회의 발전, 노동조합이나 사용자 단체의 교섭력과 정책역량의 정도나 정책협의참여에 따른 권한의 부여와 함께 ‘사회적 책임(Social Responsibility)’ 등 우리 사회의 실질적 민주주의의 발전 정도와 관련된 문제라 할 수 있다. 새로운 국가발전전략과 지속가능한 복지국가 실현을 위한 국가장기발전 전략으로서 디지털 자본주의 정보사회 시대 한국사회의 사회국가 건설과 ‘미래 지속가능한 사회적 대화체제의 발전모형’의 구축·제시는 주요한 국가의 핵심과제이자 목표이다.

나. ‘사회국가’ 장기 발전전략(2050)과 사회적 대화 체제 구축방안

① ‘노사정’ 사회적 대화 거버넌스

첫째, 작업장 민주주의와 노사협의회의 ‘종업원 평의회(work council)’체제로의 전환: 사회적 대화는 흔히 언급되듯이 중앙단위 사회적 대화기구에 국한되는 문제만이 아니다. 먼저, 우리나라에서는 사업장 수준에서 노동자의 이익대변이 「근로자 참여와 협력증진에 관한 법률」상 노사협의회 방식으로 형식적으로 운영되고 있으나, 30인 이상 기업에 의무적으로 설치되도록 하고 있음에도 노사협의회가 구성되어 있지 않거나, 구성되어 있어도, 1년 1회 회의도 제대로 이루어지고 있지 않아 개점휴업 상태에 있거나, 위반 시 처벌규정마저도 미미하여 사실상 그 운영이 유명무실한 상황에 있다. 이를 대신하여 노동자의 실질적인 참여와 공동결정이 보장되는 사업장내 이익대변체계인 ‘종업원 평의회(work council)’를 혁신토록 할 필요가 있다. 노동자들의 능동적 참여와 자발적 선출방식에 의하여 노사가 사업장 내에서 벌어지는 고용조정, 노동시간, 작업장배치, 그리고 노동자의 숙련향상을 위하여 중요한 교육훈련의 문제, 기타 복지의 문제에 대하여 상시적으로 협정을 체결하고 논의하는 ‘작업장 민주주의’가 사업장 수준에서 이루어져야 할 것이다. 독일에서도 제4차 산업혁명의 시대 내외의 도전에 즈음하여 이러한 사업장에서의 종업원 평의회와 노동자 ‘공동결정(Mitbestimmung)’과 ‘참여(Teilhabe)’가 다시금 주목되고 있다 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Weißbuch, Arbeiten 4.0, 2016, p. 152 이하 참조).

[그림1] 사회적 대화의 유형



출처: Casey and Gold, 2000.

여기서 유의하여야 할 것은 작업장 민주주의체제의 확보는 노동조합 ‘단결권의 정상화’와 병행되어야 한다는 점이다. 이를 위하여 만시지탄의 감이 있지만 2020년 이후 정부와 국회의 국제노동기구 기본협약인 87호, 98호 등의 본격적 비준추진으로 단결권의 확대와 신장에 진전된 의미를 갖게 되었다. 국제규범으로 제2차 세계대전 종전직전 1944년 5월 10일, 노동은 ‘상품이 아니다’라고 천명하고, 노동자의 ‘자유로운 의사표시’와 ‘단결권’ 보장을 가장 기본적인 노동기본권으로 천명한 국제노동기구의 ‘필라델피아선언(Philadelphia Declaration)’의 정신으로 복귀하여 이를 상기할 필요가 있다. 이와 관련 국제노동기구(ILO)는 최근 ‘평화와 회복을 위한 고용과 양질의 일자리에 관한 권고안’(Employment and Decent Work for Peace and Resilience Recommendation, 2017 (No. 205), 제106차 ILO 총회 참조)을 채택, 평화와 일자리 그리고 사회적 대화의 중요성을 상기시킨 바 있다.

둘째, 기업별 노조주의의 극복과 초기업단위 중앙과 지역에서의 정책협의 및 업종별 정책협의 구조의 확충: 노동조합이 기업별노조로 개별화되어 사업장내에서 과반수 노조로 모든 권리를 대변하며, 기업 내의 임금과 고용문제에 대해서

만 주력하는 현재의 우리나라 기업별노동조합 체제의 극복은 노사관계와 진정한 사회적 대화 체제의 발전을 위하여 중요한 문제이다. 노동조합은 노동시장 이중 구조에 대하여 전체 노동자에 미치는 영향이 더욱 크고, 초기업 및 지역별, 업종별 교섭과 정책협의 체제의 구축 및 그 상시화를 위하여 전략적으로 대응하여야 한다. 현재의 기업별 교섭에 치우쳐 양극화된 노사관계는 한계가 있을 수밖에 없어 노동조합의 사회적 신뢰 회복은 그 구조의 개혁에서부터 시작될 것이다. 여기에는 사용자 단체의 대표성과 이익대변 체계의 구축도 마찬가지로 중요한 문제이다. 현재와 같은 중앙단위 법·제도 논의에 국한되고 있는 사회적 대화는 그 방점을 이러한 중간단위의 사회적 대화의 실질화 병행에 두도록 하여야 할 것이다. 본고에서 시사하는 지역 사회적 대화 체제는 그런 의미에서 핵심적 의의를 갖고 있다. 또, 현재의 낮은 사용자단체 대표성의 한계와 사회적 책임성 문제를 극복하고 ‘합리적이고’, ‘사회통합적 정책역량’과 ‘사회적 책임(CSR)’을 선도하는 실질적인 대표성을 보일 수 있는 사용자 단체의 이익대변체계 구축은 사회적 대화 이행담보력의 확보를 위해서도 매우 중요한 문제이다.

셋째, 지역차원 사회적 대화체제의 효과: 현재, 지역단위의 노사민정 협의회가 지난 시기 상당한 양적인 증가를 보이고 있다. 이러한 양적인 증가에도 구 기능이나 역할의 한계는 너무도 명백하다. 현재, 전국 243개 지자체 중에서 지역이나 지자체 장의 관심이나 지원 등에 따라 다양한 발전 양상을 보이고 있는 이 지역 사회적 대화 체제는 노동행정의 분권화와 함께 그 중요성이 더욱 높아가고 있다. 그럼에도, 지금까지 성공적인 지역 사회적 대화체제는 대부분 깊이 뿌리내리지를 못하고 있다. 지역차원의 사회적 대화기구는 이에 대한 지자체의 개방행정을 통한 지역 내 고용노동, 노사관계 및 지역 산업정책 적 현안을 해결해 나가려는 지자체의 철학과 비전 그리고 그에 상응하는 거버넌스의 구축 등 조직노동의 관심과 지원이 중요한 선결요건이다. 이를 위하여 중앙행정부서인 고용노동부와 지자체간의 기존 행정관행을 넘어서 상호간 지역발전을 위한 협력과 상호지원이 성공의 중요한 요인이다. 이 부분에 있어서는 지금까지 지역 사회적 대화가

주로 사업이나 공동선언, 성과주의적 협약체결이나 관료주의적 통제와 평가 등에 주력해 온 한계를 극복하고, 지역현안에 대한 실질적인 의제논의가 이루어질 수 있도록 인사와 예산에서 독립적인 지역 사무국을 구축토록 요구하고 개방적 정책협의의 틀이 가동되도록 하여야 할 것이다. 지역 협의회의 상설적인 의제논의가 각 분과협의회에서 이루어지도록, 개별적인 사업 중심에서 ‘회의체 운영과 지원중심’으로 이를 혁파토록 지역 사회적 대화체제의 혁신적인 변화가 요구된다. 지자체는 ① 지역의 고용·노동시장 분석과 대응방안 마련, ② 지역의 산업수요에 부응하는 인적자원개발 및 노동시장의 상시적이며 체계적인 분석과 노사관계 부문 정보를 공유토록 하고, ③ 지역 산업발전 문제 등에 대해 개방적 토론을 통해 주요 지역 현안들을 해결해 나갈 수 있어야 할 것이다.

넷째, 업종별 정책협의회의 상시화: 기업별 노동조합과 초기업단위 노사관계의 부재는 기업 내 노사교섭이나 협의를 통해서만은 해결할 수 없는 업종대표와 관련 정책담당자 등 관계자간 정책협의회의 구축과 운영의 상시화를 시급히 필요로 하고 있다. 산별교섭체제의 구축이 지난 90년 초 이래 무려 30년 가까이 추구되어 왔지만 산별교섭이 진행되고 있는 금속과 보건의료 및 금융부분에서조차 기업규모나 업종 내 종사자간 임금·근로조건의 차이가 현격하여 산별교섭체제가 원활히 이루어지지 못하고 있거나, 일부에서는 사용자대표단체가 구성되지 않거나 교섭에 응하지 않음으로써 초기업단위 ‘교섭’이 활성화되지 못하고 있는 여건에서 그 대안으로 두 가지 방안이 제기되어 왔다. 즉, 하나는 노동조합 조직률이 11%내외 여건에서 단체협약의 일반적 구속력을 법제화함으로써 ‘전체 근로자에 단협적용율(Allgemeinverbindlichkeit)’을 높이는 방안이다. 이것은 노동조합법상 단체협약의 일반적 구속력이나 지역적 구속력의 효력(노동조합 및 노동관계조정법, 제35조 및 제36조)확장 규정이 실질적으로 작용토록 실태를 조사하고 분석하여 그 대응방안을 마련하는 문제이다. 문제는 복수노조 하에서 어느 단협을 ‘하나의’ 대표 단협으로 간주(제35조: 일반적 구속력, 하나의 사업 또는 사업장에 상시 사용되는 동종의 근로자 반수 이상이 하나의 단체협

약의 적용을 받게 된 때에는 당해 사업 또는 사업장에 사용되는 다른 동종의 근로자에 대하여도 당해 단체협약이 적용된다)하여 일반적 구속력을 갖도록 할 것인가이다. 반면, 외국의 경우에도 임금, 근로시간이나 핵심 근로조건 외에 일반적 구속력은 주로 주휴나 연차수당 적용 등이 그 주 대상으로 단체의 일반적 구속력이 높다고 하더라도 사실상 그것만으로 핵심 임금과 근로조건의 차이 등 양극화를 해소할 수 있는 유효한 수단으로 볼 수 없다는 점을 돌아볼 필요가 있다. 다음으로, 초기업단위에서 주요 업종별 협의회를 활성화하는 문제이다. 급격한 구조조정 위기에 놓인 조선, 철강 그리고 자동차산업과 보건의료, 금융 기타 서비스업종의 업종별 협의회의 상시화를 통하여 원하청 간 동반성장과 협력업체의 원청을 상대로 한 상시적 대화와 교섭이 이루어지도록 하여야 할 것이다. 특히 우리나라 대기업과 협력업체간 과도한 수직계열화로 협력업체의 기술개발 성과 등 독립적인 혁신 잠재력이 부당하게 침해되고, 원청의 납품단가 인하 압력 등 부담이 협력업체 종사자들에게 그대로 전가되는 방식을 우선 지향토록 하여야 할 것이다. 이를 위하여 상시적인 업종협의회 등 현재의 대기업 및 수출중심 우리나라 산업구조에서 왜곡된 원·하청 관계 개선의 중요한 역할을 하도록 하여야 할 것이다.

다섯째, 중앙단위 사회적 대화의 역할: 그 다음 중앙단위의 사회적 대화로서 경제사회노동위원회가 당연히 그 중심에 위치한다. 중앙단위 사회적 대화체제의 강화를 위하여 두 가지 모델이 가능하다. 먼저, 전통적인 노사정 중심 모델의 유지방안이다. 가장 전형적인 것이 네덜란드의 사회경제협의회(SER)모델이다. 이 모델에서 노사간 임금교섭 등은 양 당사자간 ‘노동재단(Labour Foundation)’을 중심으로 별도로 이루어진다. 이것은 미조직노동이나 기타 전 국민적 의제 논의의 권한을 조직된 노사에 독점적 권한을 부여하는 방안이다. 반면, 다음으로, 2007년 참여정부 시 논의된 바 있는 ‘전’국민연석회의와 같은 방식은 국민각 계각층의 대표들이 사실상 제4의 헌법기구로서 참여하며 구성되어 협의하는 방식이 있거나, 유럽연합(EU)의 ‘유럽경제사회협의회(EESC)’와 같이 의회나 행

정부에 순수 자문기능으로 자리매김하는 방안이다. 프랑스의 경제사회환경협의회(CESE)나 스페인의 사회경제협의회(CES), 아일랜드의 국민경제사회포럼(NESF) 등이 그런 모델이라 할 수 있다. 이것은 참여주체의 폭이 매우 광범위하며, 다루는 의제의 폭도 넓다는 장점이 있다. 반면, 경제의 핵심주체인 노사의 비중이 상대화되고, 참여주체의 다원화, 복잡화로 논의결과의 실질적인 이행담보력에 한계가 있다는 단점도 있다. 그런데 참여정부 당시에는 참여주체로 노사 외에 시민사회단체의 경우, 예를 들어 종교단체의 경우 어느 범위까지를 그 대표로 인정하여야 하는가 하는 현실적인 문제가 대두된 바 있다. 결국 우리의 경우, 서구의 사회적 대화체제의 경험을 고려하며 경제의 핵심주체로서 사회적 대화기구에서 현재의 '노사 중심' 기반 위에서 후기복지국가와 제4차 산업혁명시대에 요구되는 복잡한 정책과제의 해법을 위하여 그에 상응하는 논의 '주제' 및 '참여주체'의 외연을 '선택적'으로 확대하도록 하여야 할 것이다. 다만, 논의 '과정'의 실질을 회복하기 위하여 현재와 같은 만장일치 방식보다는 의사결정과정에서 의결권의 1/2-2/3를 노사대표에 줌으로써 노사의 중심성을 기본으로 하되, 나머지 의결권에 대해서는 비정규, 청년, 여성 등 기타 전국적 대표성을 갖는 사회단체 등의 참여와 의결권한을 비례적으로 보장하는 방식으로 사회적 대화 체제의 '거버넌스'와 '의사결정 체제'를 지속적으로 개혁할 필요가 있다. 현재의 경사노위는 그간의 노사의 대표성을 강화시킨 점에서 긍정적이었으나 2019년 탄력적 근로시간제와 노동시간 단축 등의 문제에 대한 노동계의 반발과 맞물려 비조직 사회단체 대표가 불참을 결정해 위원회가 의사결정을 하지 못하고 본회의가 유회되는 등 파행에 이른 경험을 유의할 필요가 있다.

아울러, 사회적 대화체제는 논의 주제로 고용·노동, 복지·문화·환경영역까지 국가정책과 국정운영에 관한 정책협의 거버넌스로 발전되어야 할 필요가 있다. 회의체를 지원하는 내부의 사무국 구성과 운영 그리고 예산 등의 독립은 사회적 대화의 성공을 위한 전제이다. 특히 회의체 구성 시 각 주제별 전국적인 대표성과 전문성을 갖는 위원들을 중심으로 엄선된 선임과정을 거쳐야 하고, 위원의

지위와 역할을 제고할 필요가 있다. 아울러, 사무국 운영은 위원회가 인사, 예산상의 독립적인 권한을 갖도록 하고, 정부관련 부처(고용노동부, 기재부, 행안부, 향후 복지부 등 포함)의 파견공무원과 자체 전문인력 외 노사단체가 직접 파견하는 인력들이 위원회의 지원 및 협력 업무를 담당하도록 하여야 할 것이다.

여섯째, 전국단위 노동자 이익대변기구(workers chamber, Arbeitskammer)의 구축을 위한 중요 지자체의 시범단위 운용: 우리나라에서 노동자의 이익대변은 주로 사업장 안팎에서는 노동조합을 통하여 이루어지거나 사업장의 노사협의회를 중심으로 이루어지고 있을 뿐이다. 이것은 현재와 같이 기업별 노조중심주의나 조직노동 중심의 구조가 지속되는 한 전체 노동자의 이익대변이 사실상 제한되게 된다. 특히 조직률이 높은 공공부문이나 300인 이상 중견기업을 제외한 노동자의 절대다수인 90%이상을 차지하고 있는 300인 미만 기업 노동자들의 이익대변은 현재로서는 요원한 상태에 있다. 따라서 사용자 단체의 전국적인 구성을 상공회의소를 통해 법제화하고 지원하듯이 노동회의소의 설립 및 운영을 추진할 필요가 있다. 문재인 정부는 100대 과제에 이러한 미조직노동자의 이익대변을 추진과제로 설정하고 있는데 이것은 일각에서 이해하듯이 ‘노동복지단체’의 개념이 아니다. 이는 노동자의회, 법정노동단체로서 노동회의소는 조직노동과 미조직 노동을 포함 전체 근로자를 대상으로 각종 법률서비스, 입법안이나 주요 고용노동사회 주제에 대한 연구 분석과 지자체와 지방의회 등에 입장표명을 하는 것이다. 이것은 구체적으로 산업이나 노동자가 밀집된 지역으로 서울시 그리고 경기도, 울산 등에서 시범사업의 실시 등을 거쳐 단계적으로 실천방안을 갖고 추진토록 하여야 할 것이다.

일곱째, 국민경제자문회의의 등과 통합하여 현재의 중앙단위 사회적 대화기구를 헌법적 기구로 확대하는 방안: 이 방안도 단순 자문기구인 국민경제기능과 정책협의 및 사회적 대화기구 체제를 통합적으로 운영하여 기존의 자문보다는 정책 ‘협의’ 기능을 강화하는 방안이 될 것이다. 이것은 위 다섯 번째에서 설명한 프랑스식 방식과 유사하며, 조직의 안정성이나 사회적 대화의 헌법적 의의를

구현하고 있는 모델이라는 점에서 아마도 가장 조직적이고 공고한 체계적인 모델이라 할 수 있다. 그러나 이 기구역시 프랑스에서 전임 올랑드정부나 현재의 마크롱 정부들어 사실상 할 일이 없는 기구로 비쳐지고 있다는 점에서, 그와 같은 헌법기구화 등 제도화만이 사회적 대화체제의 발전을 위하여 능사가 아니고 그 실질적인 운영이 중요하다는 점을 주지할 필요가 있다. 주목되는 것은 2012년 집권한 올랑드 정부는 사회대토론회를 개최하고 집권기간 내 노동·사회보장이슈에서 사회적 대화를 중요한 정책결정의 단계로 천명하였다는 점이다. 아쉽게도 이러한 시도는 올랑드 정부 내에서 크게 성공하지 못하였고, 2017년 정부가 교체되며 다른 국면에 처하게 되었지만 프랑스 사례는 최근에 사회적 대화를 국가적인 차원에서 조직적으로 시도한 대표적 사례에 속한다. 반면, 2017년 집권한 마크롱 정권은 사회적 대화에 대해 상대적으로 적극적이지 않은 편이다. 아무튼 사회적 대화에 대한 관심과 그 필요성에 대한 인식이 어느 정도 인지에 따라 역시 사회적 대화 기구의 위상과 역할 및 운영은 영향을 받고 있다. 결국 프랑스방식(헌법적 기구화)이 이루어졌다 하여 사회적 대화 체제를 통하여 추구하려는 내용이 자동적으로 실현된다는 보장은 없다. 아울러 헌법적 기구화에 대한 국민적 동의도 전제되어야 한다. 따라서 정권이 바뀔 때마다 사회적 대화기구의 이름만을 바꿨다는 것은 커다란 의미가 없을 것이다. 그런 의미에서 우리나라에서 사회적 대화기구의 ‘명칭’이나 그 ‘참여여부’에 대한 공방은 그 자체로 오히려 ‘과잉정치화 된 경향’이 없지 않다. 오히려 더 본질적인 것은 사회적 대화체제의 ‘실질화’이며 명칭이나 조직의 문제는 부차적인 것이다. 오늘날 우리나라에서 사회적 대화는 이미 기존의 경제사회노동위원회 외에 일자리위원회, 국민경제자문위원회, 노동위원회, 최저임금위원회, 지역 노사민정협의회 외에 산재심사위원회, 고용보험심사위원회, 국민연금 및 국민건강정책위원회, 인적자원개발위원회 등 매우 다층적이고 다양한 수준에서 이미 정책결정과정에서 깊이 형성되어 운영되어 왔다. 그런 점에서 중앙단위 사회적 대화기구의 위상을 재구축하고 이들 다양한 사회적 대화기구와의 기능 재편을 포함하여 사회적

대화를 실질화하는 것이 중요하다. 민주정부에서 사회적 대화는 선택이 아니라 개발시대 관 주도 정책결정 과정의 한계를 바로잡고, 이를 보완하며, 국회와 더불어 경제와 사회의 민주화를 위한 필수적 과정이다. 그런 의미에서 상기한 2012-2017년 프랑스의 사회적 대토론회는 시사하는 바가 크다.

〈표2〉 프랑스의 ‘사회적 대토론회’ 시도(2012)

주제	담당부처	로드맵 합의 내용
일자리 개발, 청년고용 우선	노동부 장관 : 미셀 사팽(M. Spain)	총론 : 사회적 대화(헌법수준에서의 라르쉐법 평가, 기업 내 의무교섭의 합리화, 노사위원회 재정 투명성, 상급노조직책과 활동가경력 인정, 기업 운영기구 내 근로자 위치, 노조 대표성과 사용자 단체 대표성, 재정투명성 등) 제1의제 : 고용(미래고용, 고용안정화, 세대계약, 빈곤퇴치, 불법노동, 2011년 청년고용관련 전국 협약, 장애인 고용, 직업경로안정화, 2008년 노동시장 현대화 협약, 기업공공지원 등)
평생 교육훈련과 능력개발	직업훈련담당 장관 : 티에리 르팽탱 (T. Repentin)	제2의제 : 직업훈련(개별 교육계정, 진로 공공 서비스 등)
공정하고 효과적인 보상시스템 보장	경제부 장관 : 피에르 모스코비치 (P. Moscovici)	제3의제 : 보상(최저임금, 경영진의 과도한 보상, 재정출자와 근로자저축 관련 조치 등)
직장 내 삶의 질 향상과 평등실현	여권부 장관 : 나자 발로 -발카생 (N. Valland -Belleacern)	제4의제 : 직장평등과 직장 내 삶의 질(남녀평등, 직장평등과 직장 내 삶의 질, 작업분류 분석, 기업의 사회적 평가)
산업재건의 조건 충족	산업재건부 장관 : 아르노 몽트부르그 (A. Montebourg)	제5의제 : 생산증대(경쟁력 특구, 산업경쟁력 등)
사회보장과 퇴직연금의 미래보장	복지부 장관 : 마리솔 투렌 (M. Touraine)	제6의제 : 사회보장(사회보장 재정마련, 퇴직연금 등)

주제	담당부처	로드맵 합의 내용
공공부문 근로자와 함께 공공부문의 현대화	국가개혁장관 : 마릴리즈 르브랄슈 (M. Lebralchu)	제7의제 : 공공부문(작업위협방지, 노조수단관련 개혁, 재정출자와 근로자측 관련조치, 직업평등, 공공정책검토의 결산, 공공서비스의 임무, 작업 경로와 경력 등)

이 사회적 대토론회는 연금개혁, 청년고용, 차별금지, 사회적 안전망확충 등의 과제를 위하여 해당 정부 부처의 장관을 해당 주제영역의 정부 측 대표로 참가하게 하고 1년 단위 논의과정을 거쳐 그 결과를 정책과 관련 입법에 반영하는 방식으로 사회적 대토론회를 시도하였다. 복잡한 정치상황으로 인하여 비록 미완에 그치고 말았지만 사회적 대화를 결과보다도 그러한 사회적 의제에 대한 '민주적 토론'의 과정으로 이해하고 모든 정부의 정책이나 입법안에 사회적 대화를 필수적으로 거치도록 하고자 한 시도는 높이 평가되어야 한다.

② '국정운영' 사회적 대화 거버넌스

국가발전 전략의 추진방안으로 사회적 대화는 경제와 고용 등의 노사정 사회적 대화 외에 다양한 내용과 다양한 사회경제적 이슈에 따라 다양한 국정운영 사회적 대화 거버넌스의 구성과 운영이 필수적이다. 이것은 전술한 노사정 거버넌스와 달리 그 필요성이 지속적으로 증가할 것이다. 경제와 고용 등의 부문에서도 미조직 중소기업사업장 근로자, 비정규근로자 그리고 청년, 여성, 실업자, 고령자 등의 참여확대를 통한 의사결정과정 거버넌스의 민주적 구성과 절차적 정당성의 필요성을 전술한 바와 같이 참여확대와 의결방식의 유연한 운영을 통해 보다 진전된 운영방식의 가능성을 설명한 바 있다.

그 다음 이러한 사회경제주체들의 권한 범위를 넘어서거나 정책역량이나 당사자 우선 원칙의 범위를 넘어서는 문제에 대한 다양한 사회적 이슈에 대한 '국정운영 사회적 대화 거버넌스'의 구축과 운영이 중요하다. 이것은 이미 다양한 형태로 운영되고 있으나 문제는 종래 정부중심의 국정운영에서 정책담당자와 이해당

사자를 중심으로 다양한 국정운영 거버넌스를 통한 새로운 국정운영 방식의 민주적 전환의 필요성을 의미한다. 그 정당성은 점차 복잡해져가는 현대사회에서의 체계이론적인 의미에서 ‘문제해결 가능성의 복잡성 증가(Steigerung der Komplexität)’와 권력분립과 대의민주주의 체제 보완의 필요성에 기인한다. 이것은 사회적 대화가 국정과제를 위한 단순한 통과 의례가 아닌, 열린 행정과 민주적 결정을 위한 국정운영방식으로 ‘참여에 대한 권한의 부여’, ‘책임의 공유’ 및 ‘협력적 국정운영’을 위한 중요한 방안이라 할 수 있다.

구체적으로 각 부문별로 그 필요성을 살펴보면 사회적으로 ① 온 국민이 지속적인 관심과 이해를 갖고 있고, 미래 국가발전을 위하여 매우 중요한 ‘교육 거버넌스’, ② 자유무역확대 등 산업구조조정과 국내 산업의 재편에 영향을 미치는 각종 ‘통상 거버넌스’, ③ 제4차 산업혁명의 시대에 점차 중요성이 강조되는 국민의 ‘평생교육진과 능력개발 거버넌스’, ④ 고용이외 성·국적·종교·사회적 신분을 이유로 한 다양한 ‘차별시정 거버넌스’, ⑤ 인구학적 이유로 범 국민적 대응없이 해결이 어려운 ‘저출산·고령사회대책 거버넌스’, ⑥ 개발과 환경이 첨예하게 맞서는 부문에서의 ‘환경 거버넌스’, ⑦ 점차 심화되는 중앙과 ‘지역균형발전 거버넌스’와 ⑧ 사람들의 가치관과 소통을 증진시킬 ‘문화거버넌스’ 등 다양한 형태의 ‘국정운영 사회적 대화 거버넌스’의 중요성은 점차 증가할 것이다. 최근 원자력발전소의 처리와 미래에너지 문제해결을 위한 공론화위원회는 그러한 사회적 발전방안 국정운영 거버넌스 사례의 하나로 평가될 수 있다.

〈표3〉 매크로 레벨(Macro Level) 사회적 협의

사회경제적 이슈	정책협의체	이해관계자
유연안정성 정책	노사정거버넌스	노조, 사용자단체, 농민단체, 실직자, 비정규직, 빈곤층
자유무역협정	통상거버넌스	노동·농민단체, 중소기업자, 축산업자

사회경제적 이슈	정책협약체	이해관계자
복지의 보편성·선별성 조세부담률 복지부유세	복지거버넌스	이익단체·시민단체, 기업
교육의 수월성·공공성 교육양극화	교육거버넌스	학부모·교육단체, 교육관청, 기업
직업훈련정책	능력개발거버넌스	비정규직, 중소기업근로자, 저학력자, 여성, 장애인
각종 사회차별	차별시정거버넌스	여성, 장애인, 저학력자, 비정규직, 외국인
저출산 고령화	저출산고령화대책거버넌스	종교계, 노동계, 경제계, 여성단체
환경과 개발	환경거버넌스	환경단체
국토균형발전 지방분권화	지방균형발전거버넌스	수도권, 지방
문화양극화	문화거버넌스	노인, 장애인, 저소득층, 농어촌 주민

출처: 선학태, 사회협약정치의 역동성, 한울, 2006, p. 70. 참조

2) 미래 시나리오와 주요 전략 과제

미래사회의 주요 변화와 트렌드는 ① 글로벌화(세계시장의 통합, 국제질서의 다극화, 인력이동의 글로벌화, 거버넌스 개념의 확대, 전염병의 급속한 확산 등), ② 갈등심화(민족, 종교, 국가 간의 갈등심화, 사이버테러의 증가, 테러위험의 증가, 양극화 심화 등), ③ 인구구조변화(저출산·고령화의 지속, 세계 도시인구의 증가, 가족 개념의 변화 등), ④ 문화적 다양성 증가(문화교류 증대와 다문화 사회화, 여성의 지위향상), ⑤ 에너지 고갈(에너지·자원 수요의 증가, 물·식량 부족 심화, 에너지·자원무기화), ⑥ 기후변화와 환경문제 심화(온난화 심화, 이상기후 증가, 환경오염의 증가, 생태계의 변화) ⑦ 국제적인 헤게모니 구도의

변화(중국의 경제적 영향력 증대, 중국 외교 문화적 영향력 증대 등), ⑧ 과학기술 발달과 융복합화(정보통신기술의 발달, 생명과학기술의 발달, 나노기술의 발달 등) 등으로 전망된다.¹⁾

이러한 미래의 시나리오 중에서 우리사회가 주력하여야 할 과제로 ① 저출산과 고령화, ② 불평등 문제, ③ 미래세대 삶의 불안정성, ④ 고용불안, ⑤ 국가간 환경영향 증대, ⑥ 사이버 범죄, ⑦ 에너지 및 자원고갈, ⑧ 북한과 안보·통일 문제, ⑨ 기후변화 및 자연재해, ⑩ 저성장과 성장전략 등이 향후 10년 후를 결정할 10대 이슈로 언급되고 있다. 이것을 범주화하여 본다면 결국 ① 고용·성장·분배 등 사회경제적 이슈, ② 세대 및 사회통합 등 정치적 이슈, ③ 남·북한 국가안보·통일 및 국제환경 변화의 이슈, ④ 환경과 에너지 및 기술혁명의 미래 사회 대응 이슈로 구분할 수 있다. 사회적 대화는 이러한 범주화된 모든 영역에서 그 필요성이 강조되고 있다. 그것은 국정운영의 목표와 전략 및 추진과제 그리고 이에 따른 정책방향과 정치적 의사결정구조가 우리 사회 구성원 간 조화와 통일보다는 대립과 분리의 위험이 공존하기 때문이다. ‘통치의 불가능성’에 이어 ‘민주주의의 위기’의 시대에 이것은 역설이라 할 수 있다. 그러나 우리가 봉착할 미래사회의 도전과 발전 방향은 그 대응에 따라 우리의 운명이 달려있다고 할 수 있다. 꼭 국가의 영토적 크기나 인구의 대소, 또는 자원의 다소나 지리적 이점 등만이 한 나라와 문명의 발전을 결정하는 것은 아니다. 다시 한번 사회과학의 영원한 주제인 ‘구조와 행위의 변증법’이 결국 우리의 미래를 결정할 것이다. 때로 ‘역사적 발견(historical chance)’이 일정기간 법·제도적 틀로 정착되면 그것이 지속되다가 다시 대내외의 변화에 직면하면 구성원들이 그 변화에 어떻게 대응하느냐에 미래가 달려있다.

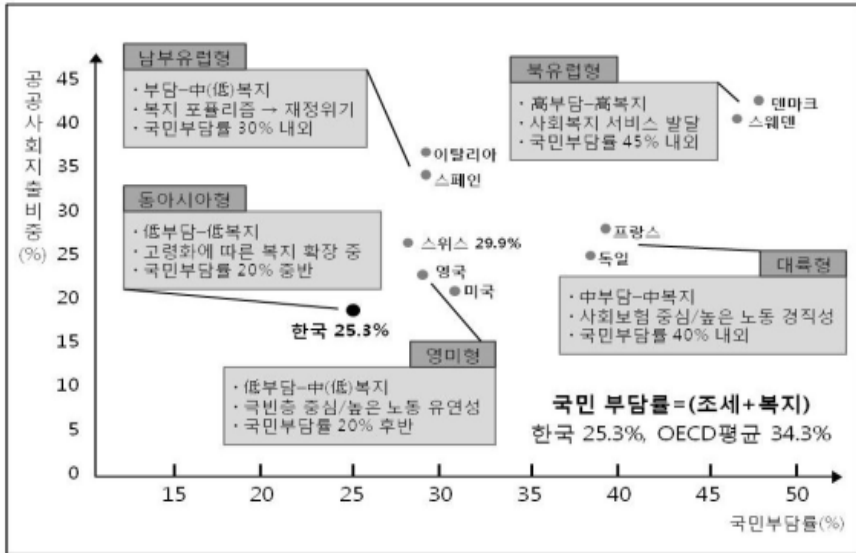
2차 세계대전 이후 지구상에서 그 이전의 시기 국가의 발전과 운명과 비교하여 그것을 극적으로 변화시킨 나라는 이스라엘과 한국이 유일하다고 한다. 이스라

1) KAIST 문술미래전략대학원·미래연구센터 지음, 대한민국 국가미래전략 2018, 이콘, 2018, p. 43참조.

엘의 경우 세계사적인 특수성에 힘입은 바 크다고 할 수 있다면 기존의 발전의 법칙을 변화시킨 대표적 사례는 한국이 된다. 민주주의나 사회적 대화 역시 주로 서구와 특히 서유럽국가를 중심으로 그 성공의 역사를 갖고 있다. 같은 오랜 민주주의 역사를 갖고 있는 북미에서도 사회국가와 사회적 대화가 복지차원에 국한된 반면, 서유럽에서는 보다 폭 넓은 '국정운영의 거버넌스'로 발전하여 왔다. 이 점에서 우리의 발전 모델은 서유럽을 중심으로 한 민주주의와 인권, 법치주의, 복지국가 그리고 조정시장경제 및 사회국가의 사회적 연대의 원리가 기저에 깔려있으며, 인간문명이 생태와 환경과 병존하며 이들과 공존을 추구하고, 그 추진방안으로 사회적 대화 거버넌스를 구축하고 운영하여 온 유럽모델이 더 지향의 가치가 있다고 할 수 있다.²⁾ 그런데 20세기에 구축된 그러한 서유럽 민주주의와 사회경제 모델도 최근 매우 혹독한 변화에 직면하고 있다. 그럼에도 비서구권에서 사회적 대화를 통한 국정운영을 시도하는 중요한 국가에 속하는 우리나라가 과연 서구사회가 안고 있는 긍정적 유산과 한계를 넘어 미래지향적인 '새로운 사회국가의 창출'과 그 기반이 될 '새로운 사회적 시민권'을 창출할 비전과 능력이 있는지 여부에 따라 우리의 미래가 결정될 것이다.

2) J. Rifkin, The European Dream, 2004.

[그림2] 미래 국가모델의 유형(안)



자료: 이민화 (2016), 국가구조개혁, KAIST 문술미래전략대학원·미래전략연구센터 지음, 대한민국 국가미래전략 2018, 이콘, 서울, 2018, p. 107 재인용

비록 규범적이거나 그 형태와 방향은 ‘아시아 평화중심 창조국가’로 ‘호혜와 평등의 정신’으로 ‘높은 수준의 국민행복을 실현’할 수 있는 ‘포용 사회국가’를 지향하는 것이어야 할 것이다. 그리고 보다 높은 수준의 국가발전 모델로서 사회적 대화 거버넌스의 구축과 운영은 그 과정에서 선택이 아닌 필수적인 사항이 될 것이다.

3) 소결

일의 미래와 사회적 대화체제 구축의 필요성은 필연적인 국가장기발전의 전략적 과제이다. 이 과제의 성공여부가 ‘지속가능한’ ‘사회통합적’ 국가발전 전략의 성패를 좌우할 것이다. 이 문제는 1997/98 외환위기 이후 2008/9년 금융위기

를 거치며 2020년이후 인류역사상 미증유의 새로운 Covid19 사태와 'New Normal' 시대를 경험하며 우리 사회에 심화된 노동시장 이중구조와 사회적 양극화를 극복하는 한편, 새로운 도전 요인인 제4차 산업혁명의 시대에도 지속가능한 선진복지국가 발전을 위한 고용위기에 대한 핵심 거버넌스 모델로 제시되고 있다.

〈표4〉 고용위기에 대한 선진국의 사회적 대화의 유형

	제1모델 프랑스	제2모델 독일	제3모델 네덜란드	제4모델 아일랜드	비고
국가의 크기와 인구 규모	중	중대	중소	소	국가의 규모가 반드시 성공적인 사회적 대화의 조건은 아님
법제화 여부	헌법적 기구	비상설 운영	법률적 기구	법률적 기구	법제화가 중요하나 운용 방식 역시 중요함
주요 기능	법제화를 위한 자문 및 협약체결	협약체결	수상과 국회에의 자문 및 협약체결	수상에의 자문 및 협약체결	협약체결기능 외에 노동 시장이나 사회경제 현황 분석에 대한 수준 높은 자문기능을 갖춘
사회적 대화의 주제	노·사·정·농 및 지역계층, 환경 등 233명 각 부문별 대표	노·사·정	노·사 중심 노동재단 (FL)과 노·사·공 사회경제협의회(SER)	노·사·정·농 외에 범사회단체 (실업자·여성·장애인 등 17개 자발적 결사체)	법제화를 위한 의견청취가 주요 기능 시에는 참여 주체는 포괄적, 다원적이나 고용협약체결과 실질적 이행담보를 위해서는 노사 중심 대표방식이 필요
노사의 조직 정도	낮음	중간	중간	높은 편임	노사, 특히 노동조합 조직의 정도가 사회적 대화 성공의 필수적 요건은 아님
의제	고용안정 협약 등 7개 의제영역	고용위기 시 조업단축지원금 제도 적용 등	노동시장 유연성과 사회적 안정성의 교환	경쟁력과 성장 그리고 일자리 중심의 공급중심협약	예외 없이 일자리의 창출, 나누기, 유지지원 등 고용위기 관련 다양한 방안과 적극적 노동시장 정책이 지배적임

	제1모델 프랑스	제2모델 독일	제3모델 네덜란드	제4모델 아일랜드	비고
정부의 역할	능동적 중재	능동적 주도	수동적 참가	능동적 주도	능동적 참가가 지배적임

출처: 이호근·손동기, 사회적 대화를 통한 고용위기 극복의 선진국 사례와 함의, in: 『고용위기 시대의 사회적 대화의 전략적 모색』, 박명준외, 한국노동연구원, 2014, p. 142, 참조.

어느 정부건 국가 장기발전전략 수립을 위하여 기존의 사회적 대화 체제의 현황과 개선과제, 축적된 운영 노하우와 시행착오 및 한계의 평가, 특히 불안정한 중앙단위 사회적 대화는 물론 업종과 지역단위에서 현재 ‘딜레마’에 빠져있는 사회적 대화 체제를 가감없이 분석하고, 더불어 다양한 국정운영 사회적 대화 거버넌스 구축과 운영의 필요성을 강조하였다. 아울러, 새 정부의 장기발전전략으로 사회적 갈등을 해소하고 민주적 국정운영을 위하여 ‘참여민주주의’와 ‘숙의 민주주의’와 함께 ‘제4차 산업혁명’의 시대 참여와 협력의 사회적 대화체제 발전을 위한 여건을 검토하고 관련 개선방안을 제시하였다. 본 연구는 사회적 대화 참여주체들의 그간의 ‘전략적 대응’과 ‘변화된 환경’, 그리고 정부와 지자체의 사회적 대화 체제의 필요성과 운영에 대한 철학적 ‘이해’는 물론 국가 장기발전 전략으로 참여와 혁신 그리고 민주적 의사결정에의 보다 적극적 의지 등이 궁극적인 성공을 위한 핵심적 요건으로 보고자 하며, 관련 시사점을 구체적으로 제시하고자 하였다.

사회적 대화는 정부나 지자체의 단기적인 정책목표 달성을 위한 성과지향 대상이나 전신행정의 대상이 아니다. 그것은 보다 근본적으로 결국 ‘시장경제’와 ‘민주주의’ 발전의 문제이다. 본 연구는 글로벌하게 지속되고 있는 민주주의와 복지국가의 이른바 ‘커다란 후퇴의 시기’에 이처럼 기능하는 상시적 대화 체제의 성공적인 기반 구축을 제시함으로써 산업화와 민주주의 이후 후기민주주의 시대에 수준 높은 양질의 사회발전과 새 정부의 장기 발전전략 모델의 수립에 기여할 것을 기대한다. 한편, 위에서 언급한 유럽경제사회협의회(EESC) 모델의 존재 자체가 한국의 정치사회적 상황과는 다르다는 측면에서 EESC의 올바른 이해와

그 적용이 가능한지에 대해서는 또 다른 논의와 논쟁이 필요할 것이다. 그러나 여기서는 그러한 정치사회적인 환경의 차이를 간과하고라도 제도적이고 기능적인 측면에서의 시사점과 제도적인 함의를 중심으로 서술하고자 한다.

여기에서 EESC의 정치환경적인 측면을 강조하는 것은 유럽 국가들이 갖는 사회협약의 제도적 틀이나 사회보장 수준의 차이를 강조하는 것만큼 당연한 이야기가 될 수 있을 것이다. 따라서 EESC를 통하여 미래지향적인 한국의 노동 및 고용정책의 바람직한 정책수립의 과정과 방법을 모색해보기로 한다. 가장 먼저 이야기할 수 있는 것은 제도적인 측면에서 EESC의 역할과 기능에 대한 시사점이다. EESC가 채택하고 있는 연간 170여건의 의견은 정책적인 제안으로서 단순한 자문의 성격을 가진 제안이자 하나의 의견에 불과할 수 있다. 특히 한국 상황에서 보자면 현실적으로 구속력이 없다는 측면에서 뿐만 아니라 입법 과정에서 크고 작은 영향력을 끼칠 수 없다는 점에서 제도적으로 분명한 한계를 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 EESC는 유럽연합이 주도하는 엘리트주의적인 제도적 단점을 보완하는 기능을 가지고 있다. 다시 말해 유럽이사회나 각료이사회 및 유럽위원회 등의 상급 기관들은 유럽통합을 주장하고 지지하는 엘리트들에 의해 주도되는 권력기관이라는 점에서 유럽연합의 정책에 대해 유럽시민들이 주도하거나 참여하는 기회가 제한적인 측면이 있다. 물론 유럽의회 의원을 통한 대의제의 원칙이 작용하기는 하지만, 정치권력의 내용이나 중요성 면에서는 다른 권력기구들에 비해 제한적일 수밖에 없는 것이 현실이다.

EESC의 기능과 역할은 바로 이러한 유럽시민들의 대표성에 의한 참여와 의견 수렴이라는 과정을 거친다는 점에서 상당히 보완적인 역할을 하는 기구라고 볼 수 있다. 특히 3개의 그룹 중에서 기업인이나 이익단체가 아닌 피고용인인 노동자들의 의견을 직접 반영하는 제2그룹이 존재한다는 것은 아래로부터의 정책 수립과 노동과 사회정책의 출발점을 시민들의 입장에서 충분히 개선하고 반영할 수 있다는 장점을 가진 조정 및 협의 기구로서의 성격을 잘 설명하고 있다. 국가 주도의 코포라티즘이나 노사정협의체와 같은 국가가 직접적으로 개

입하는 경제와 노동 정책의 기구들보다는 국민들이 직접 참여하여 정책을 제안하고, 협의체의 틀 안에서 경제와 노동 등의 주요 현안에 대해 합의하는 기구로서 EESC와 유사한 성격의 기구를 활용한다면 정책적인 측면에서 국민적인 호응도와 실효성을 충분히 담보할 수 있는 여건과 환경이 조성될 것이다.

두 번째는 EESC가 입법기관이나 행정기관은 아닐지라도 시민들이 참여하는 아래로부터의 의견수렴 기관으로서 정책입안 기관의 제도적 특징을 충분히 살릴 수 있는 합의기구로의 발전 가능성에 주목해야 할 것이다. 한국의 대통령중심제라는 통치구조에서 오는 특징은 대통령의 의지에 따라 제도가 운영되는 형태나 성격이 결정될 수 있다. 이는 정치권력의 변동에 따라 제도의 안정적인 일관성이나 지속성을 담보하지 못한다는 단점이 있다. 이를 보완하기 위해서는 제도적으로 항구적이고 안정적인 국민참여형 정치권력기구의 필요성이 존재하며, 특히 노동정책이나 사회보장정책의 틀은 집권하는 정치권력이나 국가의 필요에 따라 변화하는 것이 아니라 항상 예측가능한 정책의 방향성을 정립해야 하는 어려운 문제를 해결해야 한다.

이와 같은 상황에서 EESC와 유사한 국민적인 협의체의 제도화와 지속적인 상설기구의 성격은 어려운 경제위기 상황 속에서도 사회적 안정과 무리한 사회보장 정책을 제안하지 않아도 되는 장점이 있는 것이다. 특히 참여하는 몇몇 그룹들이 합의해서 채택된 의견이나 제안에 대해 법률이나 정책으로의 전환에 강제력을 두기보다는 유럽연합과 같이 모든 입법과 행정기관에 참고용으로 보내며, 관보나 주요 신문과 같은 언론을 통해 채택된 의견이나 제안을 공표하는 고지책임의 강제성 정도를 부여하는 방법 등을 통하여 실질적인 기능과 역할을 하도록 할 수 있다.

세 번째는 EESC와 같이 모든 영역과 분야를 다룰 것이 아니라, 아주 구체적이고 세분화된 영역이나 분야를 다루도록 전문적인 기구의 성격을 갖는 것이다. EESC의 경우에는 무역과 운송 및 환경 분야에서는 의견서 채택의 의무적인 성격이 내부 규정으로 확정되어 있기 때문에 이 분야의 의견 채택의 강제성은

매우 높다. 따라서 한국의 경우에는 노동과 고용, 혹은 복지와 사회정책 분야 등에 한정하여 합의체 성격의 강제성, 즉 채택된 합의안이나 제안에 대해 입법기구인 국회와 행정부 정책입안의 기초 자료로 활용한다는 규정을 통해 결속력과 강제성의 의무적 이행력을 높이는 방법을 채택하는 방식으로 활용할 수 있다.

네 번째는 유럽연합의 EESC 기구가 일반적인 유럽시민들의 참여와 의견을 개선하고 논의하는 소통의 장(forum)이라는 사실을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이는 현재 한국의 많은 정치기구들이나 시민사회들이 다소 일방적인 방법을 통해 입법과 행정 활동에 영향을 미치고 있다는 점을 고려한다면 국민들의 의견과 생각을 공유하는 소통과 정책제안의 공식적인 장(forum)으로 활용하는 방식을 고려할 수 있다.

이는 국민들의 필요에 의한 정책과 제도를 스스로 제안하고 논의하는 순기능적인 기구로서 역할을 할 수 있을 것이다. 이를 통해 정책과정에서 국민의 참여라는 민주주의적 의미를 보장하고, 현실에서 활용할 수 있는 구체적이고 국민편의적인 정책 수립의 기회를 확대하자는 목적과 필요성에 맞는 기구 운영 방식이 될 것이다.

다섯 번째는 자문 기구의 성격을 갖는 EESC와 프랑스와 같은 국가에서는 프랑스경제사회환경위원회가 갖는 입법기구로서의 위상, 그리고 노사정위원회의 결정과 체결된 협약 자체가 민법적인 규범의 성격을 갖는 이탈리아의 전국노동경제위원회(CNEL)의 중간적이고 절충적인 성격의 기구로 확대하고 발전시키는 방법이다. 적어도 노사정과 시민단체 등이 참여하여 합의를 통한 협의체의 성격을 갖는 기구가 된다면, 이를 시간이나 비용 등을 비효율적으로 낭비하는 소모성 기구의 역할이나 성격보다는 관련 분야에서 발생하는 갈등이나 분쟁을 해결하는 법적 판단이나 효력의 기준이나 척도가 될 수 있는 강제성을 부여하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

이상과 같은 제도적인 수준에서 EESC와 유사한 기구를 한국에 도입하였을 경우 발생할 수 있는 다양한 성격의 합의체 기구나 정책제안기구로 활용하게

된다면 현재의 한국 상황에서 교착상태에 빠진 노동이나 복지 혹은 사회정책의 새로운 지평을 담당할 수 있는 기구의 출범이라는 의미를 충분히 가질 수 있을 것이다. 이는 사회보장이나 복지 혹은 노동이 단지 소모적이고 비용이 많이 드는 분야의 정책이 아니라 보다 큰 틀에서 통치와 협치(協治)의 목적과 대상이 된다는 점을 이해시킬 수 있는 주요한 역할과 기능을 기대할 수 있을 것이다. 따라서 EESC의 역할과 기능을 한국의 상황에 그대로 적용할 수는 없겠지만, 적어도 유사한 함의를 갖는 제도적 적용이 가능한 유사형태의 기구의 이식과 적용은 충분한 제도적인 유용성을 부여할 수 있을 것이다. 특히, 국민들이 직접 참여할 수 있는 정책제안과 논의기구로서 중앙과 지역차원에서 새로운 유형의 '국민참여기구'의 창설은 새로운 출발점이 될 수 있을 것이다.



제 2 장

지역 사회적 대화의 의의와 노동조합 전략과 목표





지역 사회적 대화의 의의와 노동조합 전략과 목표

1. 지역 사회적 대화의 실재와 노동조합

우리나라에서 지역 사회적 대화가 시작된 지 20여년이 지나고 있다. 필자는 국내에서 20여년에 걸친 지역 사회적 대화의 경험에도 불구하고, 오늘날 지역 사회적 대화의 현 주소가 만족스럽지 못한 실정에 있다고 본다. 아직까지도 기대만큼 진정한 ‘이해관계자 참여형’ 지역차원의 사회적 대화가 활성화되지 못하고 있다. 본 연구는 그 부진요인은 과연 무엇인지, 그리고 그것을 혁신할 방안은 무엇인가를 질문하고, 그에 대한 나름의 대안적 시도들을 주요 국가의 사례에서 비교 검토하고 관련 시사점을 도출하고자 한다.

2020년 코로나19 위기의 한 가운데에서 정부는 이른바 ‘K방역’과 함께 ‘한국판 뉴딜’³⁾을 제안하며 향후 5년간 160조 이상을 투자할 것을 선언하였다. 이러한 사회적 뉴딜정책은 시기적으로나 방향성 면에서 국내외에 중요한 메시지를 주는 시도로 평가된다. 한국판 뉴딜은 ‘그린뉴딜’, ‘디지털 뉴딜’과 함께 ‘휴먼

3) 정부는 2020.7.14. 『한국판 뉴딜 종합계획』을 발표하고 이를 기반으로 포스트 코로나시대 ‘국가혁신전략’을 추진하고자 한다. 그리고 그 구체적 방안으로 한국판 뉴딜의 실현과 확산으로 지역 활력을 제고하고 국가균형발전정책과 연계·결합하여 지역발전을 추구하고자 한다. 동시에 지역 특성에 맞는 양질의 창의적인 사업을 발굴 및 추진, 지역을 중심으로 한 기존 사업과의 연계, 일자리 교체 등 지역관점에서 다양한 안전장치를 마련하고자 한다고 선언하고 있다. 이어 정의로운 전환의 촉진을 위한 3층(tiers)의 사회적 대화를 구조화하고, 중위수준의 지역·업종 단위 사회적 대화를 지역 기반 전략과 연계하여 추진한다고 되어 있으나, 이 지역 거버넌스의 주체가 무엇이며 이를 어떻게 추진할 것인지는 분명하지 않다. 특히, 현재의 지역노사민정협의회의 틀의 구조적 혁신 없이는 이 과제를 효율적으로 추진하는 것이 여의치 않을 실정이다.

뉴딜'이라 불리우는 고용노동 및 사회정책 분야의 중요과제로 ① 지속가능하고 좋은 일자리 창출 ② 포용적인 고용·사회안전망 구축 ③ 사람투자 및 전 국민 평생학습체계구축 등 인적자원개발을 들고 있다⁴⁾. 그런데 문제는 정작 이러한 한국판 뉴딜이 실질적으로 전개될 것으로 보이는 지역차원에서의 필요한 정책협의 틀은 지난 20여년의 경험에도 불구하고 아직도 그 구체적인 기능과 역할이 제대로 자리잡지 못하고 있는 실정이다. 그에 대하여 많은 진단이 이루어지고⁵⁾, 다양한 대안들이 제기되고 있지만 지역 차원의 사회적 대화는 여전히 뿌리내리지 못한 채 미래를 위한 변화는 더딘 실정이다. 본 연구는 정부가 선언한 한국판 뉴딜 성공의 핵심은 결국 무엇보다 그 구체적 실행단위인 지역에 있을 것이며, 그 중심에 지역발전을 위한 정책협의체 즉 지역 사회적 대화 거버넌스의 구축이 핵심과제라고 본다. 그리고 그 핵심에 무엇보다 조직노동인 노동조합의 '역할과 기능' 그리고 '전략과 비전'이 매우 중요한 과제라고 본다. 이를 위하여 본 연구는 최근 주요 외국에서의 지역 사회적 대화의 사례들과 그 가운데에서 성공적인 사례와 가능한 노동조합의 역할과 기능에 주목하고자 한다.

중앙에서부터 지역으로 'top-down'방식의 거버넌스 구축만이 지역 사회적 대화를 활성화할 수 있는 해법은 아니다. 오히려 그보다는 자생적인 지역 사회적 대화의 시도들이 주도적으로 성공적인 사례들을 만들어내고, 이것이 또 다른 성공사례를 견인하는 상황이 된다면 그것이야말로 지역의 주체들이, 지역의 필요에 의해서, 능동적으로 구성하여 활동하는 지역 사회적 대화의 바람직한 모습일 것이다. 현재 전국에 구축된 150여개의 지역 노사민정협의회는 전체 17개 광역단위에 형식적으로 구성만 되어 있는 반면, 어느 곳도 사실상 제 기능을

4) 정책기획위원회(2020), 『한국판 뉴딜 무엇을 할 것인가? - 포스트 코로나시대 대한민국 혁신전환의 비전과 전략』 참조

5) 경제사회노동위원회편(2019), 『지역 일자리와 사회적 대화 연구』, 김주일·김현우·남우근·이상호·이철·정홍준·황선웅(2016), 『해외사례를 통해 본 지역고용노동정책 발전방안』, 서울노동권익센터 연구보고서 2016-01, 이규용·고영우·노용진·이병훈·전병유·정승국(2016), 『고용위기지역의 지역고용전략, 해외사례연구』, 한국노동연구원 등 참조.

하지 못하고 있다. 반면, 지금도 기초단위에서는 지역 사회적 대화의 기반을 구축하려는 시도가 계속 확산되어 가는 추세이다. 그런 추세와 정반대로 현재 이런 지역 거버넌스가 뿌리를 내리도록 하는 적절한 지원과 각 주체들의 그 중요성에 대한 인식이나 공감대, 그리고 그에 맞는 능동적인 전략과 의지가 결여된 채 우리나라 지역 사회적 대화는 현재 중요한 기로에 서 있다고 보인다. 현재, 기로에 서 있다고 보이는 지역 사회적 대화의 문제점은 결국 문제제기를 할 주체로 결국 핵심적인 경제주체이자 지역 사회적 대화의 중심적 파트너인 노사 그 중에서도 노동조합의 전략과 역량이 모호하기 때문이라고 할 수 있는데 그만큼 노동조합의 존재는 그 성패의 중요한 열쇠 중 하나라고 본다. 거기에 지역의 리더십은 물론 성공적인 지역 사회적 대화의 구축을 위하여 필수적인 요소이다. 지역에서 노동조합의 적절한 참여와 개입이 이루어지지 못하고 있으며, 과연 우리나라 노동조합은 지역의 발전과 지역의 정책협회의 필요성을 얼마나 인식하고 있는지? 노동조합의 이 문제에 대한 근본적인 성찰과 근본적인 전략적 대응이 없이는 지역차원의 사회적 대화는 사실상 그 실효성을 기대하기 어려운 것이 현실이다.

대부분의 지자체는 사회적 대화방식을 통한 지역 현안의 해결 경험이나 무엇보다 대부분 그 의지가 결여되어 있다. 그것은 결국 사회적 파트너의 역량과 전략의 한계에 기인한다고 할 수 있다. 예를 들어 본 연구에서 하나의 사례로 든 미국 새크라멘토의 ‘지역 노동력위원회(LWIB)’가 지역 인적자원과 노동력 발전에 법제도적으로나 실질적으로 자원의 배분과 활용의 결정에 있어 중요한 역할을 하고 있음을 확인할 수 있는데, 유사한 조직적 기구화와 재원을 확보하고 있는 우리나라의 인적자원개발위원회는 과연 현재 효율적인 지역 사회적 대화방식으로 운영되고 있는가? 또, 일자리 위원회가 구성되어 가동되고 있지만 그 활동은 광역단위에 국한되어 있고, 논란이 되고 있는 상생일자리 사업 등에 그 주된 역량이 치우쳐있을 뿐 지역의 구체적인 산업정책과 결합된 지역 고용대책의 실질적 논의와 정책적 협의는 진행되지 못하고 있는 실정이다. 또한, 매년

감소되어온 지원 액수는 말할 것도 없고 현재, 전국 대부분의 기초단위에까지 확산되어 가고 있지만, 반대로 광역단위에서는 지역 사회적 대화가 무엇을 하는지 어떻게 하여야 하는지 주체들간의 공감대가 부재한 채 표류하고 있으며, 극히 예외적인 경우를 제외하고는 대부분 지역의 실질적인 산업과 고용정책관련 주요 현안을 다룰 능력과 의지 그리고 협의 체제를 결여한 채 무기력한 상태로 무늬만 형식적인 사회적 대화체제가 유지되고 있다. 반면, 기초단위의 지역 사회적 대화 거버넌스역시 그 중요성에도 그에 대한 인식이나 경험이 부재한 채 책임주체없이 그 양적인 확산추세가 지속되고 있다. 현재, 기초단위 극히 일부의 예외를 제외하고는 구조적인 전환점이 있다고 보이는 우리나라 지역 사회적 대화체제의 실상을 극복할 대안은 무엇인가? 본 연구는 이러한 문제의식 속에서 이것이 과연 우리만의 문제이며 우리의 역량과 전략의 한계인지를 묻게 된다.

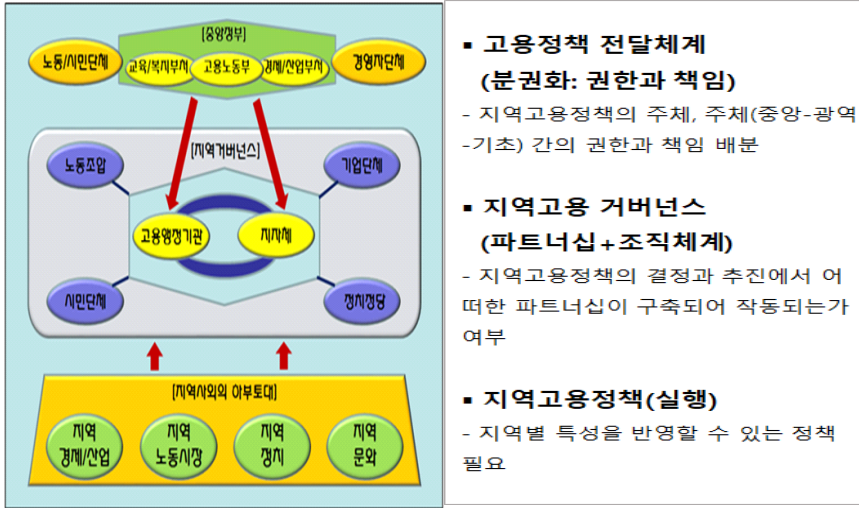
본 연구에서 살펴보는 사례들에서 확인되는 것은 크게 두 가지 점이다. 첫째 주요 외국의 사례들에서도 지역 차원의 사회적 대화나 정책협의는 그리 만만한 과제가 아니라는 점이다. 둘째, 그럼에도 중국적으로 성공적인 사례들은 지역 사회적 대화나 지역 정책협의 틀이 예외없이 결정적인 중요성을 갖는다는 점이다. 대부분의 사례는 그것이 주요 정책추진 프로그램이든, 독자적인 지역 정책 거버넌스 체제의 구성과 운영이든, 그것이 결국 지역산업의 구조조정을 지원하고, 지역고용 대책에 효과적으로 대응하였다는 점을 확인할 수 있다. 본 연구가 주목하고자 하는 것은 유형별로 다양한 형태로 나타나고 있는 지역 사회적 대화를 활성화할 수 있는 방안들이다.

중요한 지역 사회적 대화 체제의 구축은 먼저, 지역의 지자체 담당자와 지역의 노사담당자들에 대한 체계적이며 지속적인 관련 교육과 정보공유의 과정을 통한 지역의 문제를 해결하기 위한 참여와 협력에 대한 문제의식과 관련 인적기반과 네트워크를 확립하는 것이다. 둘째, 지역 사회적 대화를 중앙에서 지역으로 제도적으로 top-down방식으로 제도화만 추구할 것이 아니라 우수사례를 기반으로 자생적인 지역 사회적 대화의 사례들을 발굴하고 육성토록 하여야 한다는 점이

다. 셋째, 노동조합이 지금까지처럼 중앙일부와 기업단위에 국한되어 노동과 고용문제 그리고 노사관계에 국한된 이익대변기능에 머무는 대신에, 노동조합이 머물고 있는 지역의 산업과 고용 그리고 생태환경적인 경제체제의 전환이나 사회적 경제의 육성방안 등과 같은 지역발전 문제에 향후 더욱 능동적이며 자발적으로 참여할 수 있는 자체역량을 함양하고 관련 전략을 노동조합의 중점과제로 삼아야 할 필요가 있다고 하겠다. 이런 기반 위에서 선도적인 참여와 지역발전을 위하여 혁신역량을 결합해 나갈 수 있는 노동조합의 모습이 바로 미래지향적인 조직노동의 미래이며 민주적 지역 사회 거버넌스의 구축에 핵심과제라 하겠다.

지역 사회적 대화에 있어 우리나라 노동조합은 그간 사실 중앙과 지역이 각기 거의 독립적으로 운영되고 있으며, 그나마 경험과 인프라가 축적된 편인 중앙과 달리 지역 차원의 사회적 대화는 재원이나 인프라도 주요 주체들의 관심이나 전략도 부재하며, 반면 지자체들의 경우 이들 소중한 지역의 자원들을 효과적으로 활용하지 못한 채 관주도의 전시행정이 주된 모습을 보이고 있는 실정이다. 이런 배경에는 경제 주체들의 정책역량이 지역차원의 사회적 대화를 활성화시키려고 하는데 미치지 못하고 있거나, 지자체별로 지역발전에 대한 핵심 경제주체들의 역할에 대한 인정이나 인지가 부재한 데에 그 원인이 있다고 보인다. 다음 그림은 지역 사회적 대화체제의 구성과 운영방식의 하나로 지역고용정책의 틀과 이해당사자의 구조를 보여주고 있다.

[그림3] 지역고용정책구조



출처: 박용철(2020), 『지역 노사민정협의회의 현황과 이슈』, 경제사회노동위원회 지역 사회적 대화 발전 연구위원회 발제문(미발표자료)

지역 사회적 대화의 환경요인은 전술한 바와 같이 주관적 그리고 객관적 요인에 기인한다. 먼저, 객관적인 상황 즉, 지역 산업의 위기나 주기적으로 다가오는 경기후퇴와 함께 지역 산업의 기반이 흔들리고 관련 산업과 고용조정의 필요성이 높아갈 때 지역의 대응전략은 다음과 같을 것이다. 첫째, 지자체를 중심으로 한 사후적인 대응방안으로 지역의 노사는 평소 지역의 산업과 고용 및 기타 지역발전을 위한 정책협력의 경험이나 시도가 부재한 경우이다. 많은 국내외의 경험은 지역 산업의 위기 속에 뒤늦게 피동적으로 대응하며 지자체와 노사는 결국 적시에 필요한 구조조정에 성공적으로 대응하지 못하고 실패한 지역으로 남는다. 결과는 지역산업의 침체와 공동화와 함께 지역 고용구조가 붕괴되고, 유입되는 청년 인력이 중단되며, 지역의 잔존 인구는 노령화되고, 지역은 침체로 빠져들고 만다. 둘째, 지역의 활성화를 위하여 민간 자본중심의 개발전략으로 이해당사자간 협의나 조율을 생략한 지역개발의 정책추진이다. 이 경우 부분적

인 지역개발은 가능하나, 국내외 사례에서 보는 것처럼 무엇보다 장기발전 전망을 갖는 성공적인 구조전환이나 특히 균형잡힌 지역발전을 기대하기 어렵다. 또한, 양질의 숙련 인력을 바탕으로 한 좋은 일자리와 안전하고 협력적인 지역발전도 지역주체들의 의견수렴이 생략된 채로는 기대하기 어렵다. 지역민에는 숙련 근로자와 미숙련 근로자가 공존하고, 고소득-고임금 근로자와 저소득-저임금근로자가 공존하며, 특히 사회통합의 필요성이 큰 취약계층이 공존하는 가운데 그러한 민간투자와 시장의 원리에만 의존하는 지역발전 전략은 사회적 양극화를 심화시키고 배제적인 지역발전이 진행되어도 이것을 적절히 조정할 수 없다는 점에서 한계가 있는 방안이다. 세 번째 방안은 지자체와 핵심경제 주체인 노동조합과 경영계 그리고 지역의 시민사회단체와의 지역발전 정책협의를 통한 민주적인 지역발전을 도모하는 방안일 것이다. 본 연구가 시도하는 다섯 가지 사례들은 예외 없이 전술한 지역발전 방향의 세 가지 시도 중에서 모두 세 번째 유형에 속하는 것들임을 보여주고 있다. 즉 이들 사례로 들고 있는 지역들은 하나같이 한때 지역을 대표하는 산업이 존재하다가, 이들 지역이 지역 산업과 고용의 위기지역으로 침체에 빠졌다가, 어느 시점부터 지역발전에 대한 지역 사회적 대화 거버넌스를 구축하고, 관련 협의를 통한 지역혁신에 성공하며 독자적인 지역발전을 이루고 있는 사례들이다.

지역 사회적 대화의 성공은 중요하게 다음의 주관적 요인에 기인한다. 주관적 요인은 먼저, 지자체장의 리더십이 중요하다. 그 다음으로 지역에 독자적인 분권적 전통을 갖고 있는 지방정부와 지역 노동조합이나 정당들과의 긴밀한 협력관계도 일부 국가에서는 중요한 성공요인으로 나타나고 있다. 그 다음으로 본 연구에서 중요하게 주목하는 것은 노사의 전략과 협력의지 그리고 지역 정책협의를 주도할 자체 역량의 함양이다. 특히, 그 가운데 사용자의 능동적인 열린 경영의 자세와 지자체의 조율이 중요하고, 노동조합의 자체 전략이나 관련 인적자원과 정책역량의 함양이 중요한 조건으로 보인다. 과연 지역의 발전을 위하여 무엇을 할 것인지? 지역노동시장의 발전을 위하여 어떤 이슈들을 선도적으로 제기할

것인지? 그리고 지역의 양질의 숙련 인적자원의 육성을 위하여 지역 노동조합은 어떤 참여와 정책결정 권한을 가져야 할지? 그런 문제에 대하여 평소 능동적으로 사고하고, 관련 대응 전략을 마련해 나갈 필요가 있다. 그렇지 않다면 그간의 경험에 비추어 노사가 침묵하고, 특히 노동조합이 요구하고 선도하지 않는 한 지역 사회적 대화는 사실상 휴면상태가 지속될 것이다.

지역발전의 지표는 각 지역의 경제성장률, 고용증가률, 인구증가률과 신생아 출생률, 소득의 분포, 주민의 건강과 질병의 정도 등이 중요한 지표가 될 수 있을 것이다. 또, 신규 창출된 일자리의 양과 질, 지역의 고령화나 인구감소 추세에 대응하여 지역산업 및 역동적인 지역발전의 결과로 젊은 세대의 유입정도 등도 다양한 지표로 확인 할 수 있다. 환경과 생태의 중요성에 비추어 새로운 일자리가 친환경 생태주의적인지 하는 점도 중요한 항목이다. 점차, 중간 정도의 숙련도를 가진 일자리는 급속히 감소하고 고숙련 일자리와 저숙련 저임금 일자리가 양산된 추세 속에서 지역들이 취하는 전략이 과연 저임금-저숙련 전략(low road 전략)에 머무는 것인지, 고임금-고숙련 일자리를 지향(high road 전략)한 지역발전 전략인지도 중요한 항목이다. 동시에 지역의 노인, 장애인, 이주민 등 취약계층을 배제하지 않고, 이들에 적절한 소득과 안전한 일자리의 제공, 건강하고 안전한 일터, 노동시장에서 직업을 위한 기회를 제고할 양질의 직업교육훈련기회 그리고 효과적인 구인과 구직서비스의 제공체계 구축 등은 사회통합적인 중요한 지역 정책협회의 대상들이다. 이런 정책들은 결코 지자체 등에만 의존할 수 없는 것으로 지역의 주요한 주체들의 참여와 협력적 거버넌스를 통해 지역에 정착시키는 것이 중요한 과제이다. 미래지향적인 민주생태국가를 지향하는 방안으로도 노동조합과 지역 사회적 대화는 지역에서 나름의 중요성을 갖고 있다. 본 연구 사례들은 주요국에서 비록 모두가 다양한 방식이나, 중요한 지역 정책협회의 중심에 있고, 지역 사회적 대화의 파트너로 실제로 노동조합이 참여와 혁신을 통해 시도할 수 있는 과제들이 매우 다양하고 많다는 점을 보여주고 있다.



제 3 장

주요 국가의 지역 사회적 대화과 노동조합의 역할





주요 국가의 지역 사회적 대화와 노동조합의 역할

1. 스웨덴 말뫼지역 산업구조전환과 노동조합

지역 발전을 위한 거버넌스로 국제적인 주목을 끈 대표적인 모델로 스웨덴의 말뫼(Malmö)지역이 자주 거론되고 있다. 말뫼는 스웨덴의 남부 스캐네(Skåne) 지역의 종전 최대의 공업도시이다. 이 도시는 스톡홀름과 괴테부르그에 이은 인구 32만여 명의 스웨덴 제3의 도시이다. 말뫼를 에워싸고 있는 인구 70만 명의 말뫼 광역지역의 중심도시이기도 하며, 발틱해를 사이에 두고 덴마크의 코펜하겐을 마주보고 있다.⁶⁾ 2000년에 말뫼와 코펜하겐 두 도시를 잇는 8키로미터에 달하는 유럽최장의 외레순트교(Öresund Bridge)가 건설된 이후 말뫼와 코펜하겐 지역은 북부 스칸디나비아권의 가장 번성하는 지역으로 발전하고 있다.

주지하다시피, 이 도시는 원래 전통적인 조선업과 철강중심의 제조업도시였다. 즉 말뫼는 스웨덴에서 가장 오래된 산업도시이나 이 지역에서 80년대 이래 지속되어 온 ‘탈산업 도시화’의 과정이 가장 최근에 극적으로 전개된 지역이다. 이 지역은 제조업에 의존해오다가 그 산업기반을 잃어버린 도시 중의 하나로 드물게 쇠퇴의 나락으로 빠지지 않고 전환에 성공했으며 인구전체가 증가하거나 특히 청년의 인구가 유출되지 않고 오히려 유입되는 모습을 보인 도시이다.⁷⁾ 지금은 이 도시와 주변지역을 유지해오던 조선업 등 전통적인 산업의 구조전환

6) 황세원(2020), 쇠락도시 위기에서 탈출한 도시들: 말뫼, 빌바오, 포틀랜드 히가시오사카, in: 『인사이트 2050_03』, LAB2050 보고서, 2020.1.6., p. 6. 참조.

7) 상동, p. 8. 참조.

을 완료하고, 대신에 이 도시에서는 새로운 건축물이 들어서고 서비스산업 중심으로 산업의 구조전환이 이루어지는 가운데 Bio산업과 IT산업 및 생태 등 친환경적인 미래지향적인 도시로 완전히 탈바꿈되어 OECD권 국가의 도시 가운데 가장 주목되는 지역발전 사례의 하나로 주목되고 있다.⁸⁾ 과연 이러한 지역의 위기와 변화 지속발전의 과정에서 지역 사회적 대화는 어떤 의미를 갖는 것이었고, 그 가운데 핵심 경제주체인 노동조합의 역할은 무엇이었을까 하는 점은 지역 사회적 대화의 성공을 위한 전제조건으로서 주요 관심사항이다.

말피시의 지역과 산업의 구조전환 그리고 미래지향적인 지역의 발전을 위하여 지역 차원에서의 사회적 대화나 노동조합의 역할이 무엇이였는가라고 물으면 사실 이것을 명확하게 정의할 수는 없다. 그 이유는 지역발전과 지역산업 및 지역고용관련 정책협의체 과정에서 노동조합은 지역 정책협의체를 위한 다양한 사회적 파트너의 하나로 참석하는 주체이나, 다양한 주제에 대한 지역의 정책협의를 혼자 결정하는 주체가 아니라는 점에서 노동조합만의 입장이나 전략을 별도로 분리하여 살펴보는 것은 쉽지 않다. 더욱이 이 지역에서 철강이나 조선업과 같은 전통적인 산업과 그 종사자들인 전통 제조업 노동자계급과 지역고용 및 산업의 구조전환과 함께 전개되는 새로운 산업과 그 핵심주체의 변화가 불가피한 과정에서 전통적인 제조업 중심의 노동조합의 역할은 제한적일 수밖에 없다. 그러나 노동조합은 이 과정에서 장기간에 걸친 지역발전과정에 참여하며, 사회적 파트너의 중심축의 하나로 직·간접적으로 중요한 역할을 하였다고 평가된다.⁹⁾ 특히, 지역 내 산업구조의 변화는 새로운 고용계층을 초래하고, 이 과정에서 미래형 생태중심 산업과 물류 등 서비스산업의 발전 및 지식기반 지역산업의 발전과 함께, 변화하는 산업구조와 지역개발의 흐름에 대응하며 한편으로는

8) P. Bevelander/P. Broomé(2009), From Crane to Torso: Local Skill Strategies in the City of Malmö, in: Francesca Froy, Sylvain Giguère and Andrea-Rosalinde Hofer(eds.), 『Designing Local Skills Strategies』, 16. Nov. 2009, OECD. 참조.

9) 이병훈, 스웨덴 말피사례, in: 이규용·고영우·노용진·이병훈·전병유·정승국, 『고용위기지역의 지역고용전략, 해외사례연구』, 한국노동연구원, 2016. 참조.

기존의 전통산업의 종사자의 이익을 보호하는 동시에 다른 한편에서는 새로운 산업의 발전에 능동적으로 대응하여야 하는 이중적 과제를 말피의 지역노동조합의 안계 되었다고 할 수 있다. 사실 이러한 지역의 변화와 도전에 대한 노동조합의 구체적인 대응과 기여를 구체적으로 계량화하거나 그 실질적 기여를 측정하는 것은 매우 어려운 일이다. 2020년 코로나19로 인한 팬데믹 위기¹⁰⁾가 전 세계적으로 확대되어 경제활동 자체가 21세기 들어 가장 큰 폭으로 역사적으로 후퇴하고 위축된 상태에서 더욱이 현지 방문연구나 설문조사가 불가능하거나 제한적인 여건에서 현장중심의 연구는 근본적인 어려움을 안고 있었다. 그럼에도, 본 연구에서는 주로 이 지역산업의 구체적인 변화발전의 과정에 대해 첫째, 기존 문헌의 연구 분석과 -> 둘째, 관련 노사관계의 특성에 대한 분석의 결함을 통해 -> 셋째, 그러한 지역 사회적 대화의 필요성과 노동조합 역할의 중요성 및 의의를 간접적으로 추론/추적하고 우리에게 주는 시사점을 얻고자 한다.

먼저, 노사관계에서 스웨덴은 이른바 Nordic모델¹¹⁾의 대표적 국가로 알려져 있다. 1930년대로 거슬러 올라가는 잘츠요바덴(Saltsjöbaden) 협약 이래 이 나라는 노동운동 내에서 장기간에 걸친 시민당의 강력한 해계모니 아래 노사타협의 모델이 구축 발전되어 온 전통을 갖고 있다. 또 다른 노르딕모델의 특징은 중앙집권과 분권화의 조합이다. 특히, 분권화된 요소들은 스웨덴에서 오랜 전통을 갖는 것으로 노동조합의 작업장 조직형태에 초기부터 깊은 역사적 뿌리를 갖는 것¹²⁾으로 이들이 작업장 수준에서 전국노조를 대변하며 채용과 교섭 등을 포함한 중요한 기능을 수행하고 있다. 말피모델의 특성은 무엇보다 이 나라의

10) 세계적으로 전염병이 대유행하는 상태를 의미하는 것으로 세계보건기구(WHO)의 전염병 경보단계 중 최고 위험등급인 6단계에 해당

11) Hammarström, O/Huzzard, T./Nilsson, T, '스웨덴의 고용관계'(2005), in: 그렉 J. 뎀버·러셀 D 란즈베리·닉 웨일즈편, 『국제비교 고용관계』, 한국노동연구원, 2005, pp. 279~305. 참조.

12) Kjellberg, A(1992), 'Sweden: Can the model survive?' in: A. Ferner & R. Hyman(eds.), Industrial Relations in the New Europe Oxford: Backwell's Business Books. 참조.

오랜 이러한 분권화된 지역 노동조합 활동의 참여와 혁신의 중요한 사례로 평가된다.

스웨덴 말뫼의 특성은 오랫동안 조선산업 등 제조업에 기반한 지역경제가 산업 및 경제구조를 완전히 구조 전환하여 이제는 전통적 제조업에서 지식기반의 탈 산업도시로 탈바꿈하였으며 그로 인하여 지역혁신을 이룩한 유럽 도시의 대표적인 모범사례로 분류되고 있다. 이런 도시의 특징은 첫째, 대표적인 전통적 제조업지역에 속하면서도 단순히 쇠락한 공업도시로 쇠퇴하지않은 않았다는 점 둘째, 구조조정 과정이 조선업과 철강산업의 몰락이 가속화하기 시작한 80년대 중반 이래 수십 년에 걸쳐 이루어진 것이며, 이 과정에서 지역의 리더십과 사회적 대화가 매우 중요한 역할을 하였다는 점 셋째, 종래 지역주민과 전통산업인 조선업과 철강산업 등 제조업 중심도시 시대를 대신하여, 현재에는 미래지향적 지식기반 산업도시, 젊은 하이테크 도시, 개방적인 다문화도시, 친환경 주거공간의 도시, 다수의 벤처와 다국적 기업의 사무소 유치 도시로 탈바꿈하며 스칸디나비아는 물론 OECD권의 지역혁신 선도모델 도시로 평가되고 있다는 점 등이 주목되고 있으며, 이 과정에서 이 모델의 지역 사회적 대화의 역할에 주목하게 하고 있다.

말뫼시는 18세기 이래 섬유·가죽·제조업 등이 발전하였고, 코쿰스일가 1840년 기계작업장을 설립하며 본격적인 조선·철강산업의 중심지가 되었다. 코쿰스기계작업장(Kochums Mechanical Workshop)은 19세기 중반 산업혁명시기 기관차 생산을 시작으로 하여 1870년대부터 선박제조업으로 확장되어, 이 도시는 20세기 중반까지 세계 최대의 선박건조 실적을 보여주었다. 1960년대 이후에는 봉제, 금속, 식품가공산업 등이 발전하다가 점차 해외로 이전하는 과정에서도 조선업은 지역의 중심산업으로 지속되었다. 그러나 조선업이 전환을 맞이 시작한 것은 1970년대 오일쇼크였다. 생산설비와 인력감축이 불가피했고, 노동조합도 협력적이었다. 스웨덴 정부는 처음에 코쿰스조선소의 지분을 사들이고, 정부 공공발주의 확대로 조선업을 연명하다가 정부는 이어 1985년 코쿰스조선

소의 폐쇄를 결정, 코쿰소 조선소는 1987년에 마침내 폐쇄되었다. 2002년 현대 중공업에 1달러에 인수된 그 유명한 코쿰스 조선소 130미터의 초대형 크레인이 1970년대 건조되어 말피시는 스웨덴을 대표하는 조선과 철강산업의 중심도시였다. 이 시기 말피시 인구의 50% 이상이 이들 부문에 종사할 정도로 이곳은 제조업 중심도시였다. 자연스럽게 이 도시는 전통적인 철강산업과 조선산업 등 제조업 중심의 스웨덴 노동조합운동과 그에 기반한 사민당의 거점도시의 하나였다. 즉, 스웨덴노동자연합(Swedish Workers Association)과 첫 금속노조가 이곳에서 조직되었으며, 1893년 ‘인민공원(Folkets Park)’과 ‘인민의 집(forkhem, People House)’¹³⁾이 가장 먼저 선을 보인 곳도 이 지역이었다. 그런 배경 속에 말피시는 스웨덴 제2의 도시로서 1919년부터 사민당이 시의회 다수당을 차지하고, 1985~88년과 1991~94년의 기간을 제외하고 이후 계속적으로 시 정부를 통치¹⁴⁾해오고 있는 노동조합의 도시, 사민당의 도시라 할 수 있다.

이런 역사적 산업적 배경 속에 말피시와 스웨덴에서 정책협회는 사민당지배의 정치에 의해 실현되었다. 노사간의 임금과 근로조건에 대한 직접적인 교섭 외에 지역산업의 발전과 고용노동시장의 발전, 인적자원의 발전과 양질의 고용서비스체계의 구축은 노사와 지자체의 협력적 거버넌스의 구축운영이 필수적인 사항이다. 이런 과정에서 노동조합은 사업장이나 산업적 관점의 교섭과 요구는 물론,

13) 이 개념은 원래 스웨덴 정치에서 오래된 사상으로 1932~46년 수상을 지낸 페르 알빈 한슨(Per Albin Hansson)에 의해 새롭게 강조되고 새로운 내용들이 채워지게 되었다. ‘인민의 집’은 인민이 서로를 한 가정의 구성원처럼 대우하는 사회를 지칭하기 위해 집이라는 은유를 사용하였다. 한슨은 훌륭한 집에는 평등, 상호 배려, 협력, 상호 원조가 충만하다고 주장하고, 사민당은 노동계급만의 정당이 아니라 ‘전체 인민을 위한 당’임을 내세우며, 계급갈등보다는 계급협력을 강조하였다. 이러한 ‘인민의 집’은 산업화 이전 스웨덴 사회의 전통적인 사회협력적이며 끈끈한 유대의 정서를 부활시키는 개념이었다. James Fulcher, ‘역사적 관점에서의 스웨덴: 스웨덴 모델의 흥망성쇠’, in: 스테판 버거·휴 콤프 스티븐역음, 조재희외 옮김, 『유럽의 사회협약제도』, 한국노동연구원, 2003, p. 391. 참조.

14) 조돈문(2019), 함께 잘사는 나라 스웨덴 - 노동과 자본, 상생의 길을 찾다, 사회평론 아카데미.

초기업적, 지역적 차원에서 전개되는 산업과 노동시장의 발전과 과제에 대한 정책적 참여와 개입이 매우 중요한 과제였다. 노동조합은 이 과제를 사회민주당과 스웨덴 노동조합총연맹의 밀접한 상호연계 속에서 중앙정부와 지방정부의 주요 정책결정 과정에 참여할 수 있게 되었던 것이다. 주지하다시피 30년대 후반 스웨덴사용자연합은 사민당 정부에 의한 일방적인 노동정책의 추진에 대한 우려 속에 스웨덴노동조합총연맹(LO)과 함께 노사갈등에 대한 국가의 직접적인 통제와 규제를 대신하여 노사공동의 규제로 대체하고자 하면서 노사협약을 체결하였다. 이것이 유명한 1938년의 ‘잘츠요바덴(Saltsjöbaden) 기본합의(Basic Agreement)’였다.¹⁵⁾ 스웨덴에서는 이 합의를 통하여 노사관계를 노사공동으로 규제할 수 있는 제도적 틀이 만들어졌고, 이것이 이후 장기간에 걸친 스웨덴 노사관계 및 사회정책 발전의 핵심 기틀이 되었다.

전후에는 50년대 후반 선거에서 크게 승리한 사민당이 1955~64년까지 수상 관저가 있는 ‘하프순트(Harpsund)’에 연례적으로 경영계대표를 포함하여 노동조합 및 협동조합 운동 주요 조직의 지도자, 농민대표들을 초대하고, 이들이 수상에 정책 자문을 하도록 하는 등 경영계와 노동조합을 중심으로 한 정책자문의 기능이 지속되고 제도화되었다. 이러한 형태의 자문기능을 이른바 ‘하프순트 민주주의(Harpsund Democracy)’라 칭하기도 하였다. 이후 1962년부터는 이러한 회동을 보다 정례화하여 ‘경제계획평의회’라는 공식적인 구조를 통하여 지속적이고 장기적인 경제계획에 대한 요구에 따라 주요 경제사회적 사안들에 대하여 노사참여는 객관적인 조사통계 자료들을 중심으로 한 기술관료적인 자문기능으로 발전되었다. 이 과정에서 정부는 경제계획을 대신하여 경영계가 수용 가능한 정책을 채택하였다. 동시에 사민당과 긴밀한 관계에 있던 스웨덴노동조

15) 스웨덴 사용자연합은 스웨덴 사회민주당 정부 하에서 국가의 통제 확대가 노동뿐만 아니라 자본에 대한 통제로 이어지는 것을 두려워하며, 노사갈등에 대한 국가 규제를 노사공동 규제로 대체하기 위하여 스웨덴노동조합총연맹(LO)과 연계를 강화했으며, 이것이 1938년 역사적인 기본합의(Basic Agreement)의 배경이 되었다. James Fulcher, ‘역사적 관점에서의 스웨덴: 스웨덴 모델의 흥망성쇠’, p. 390 참조.

합총연맹은 임금억제와 경제성장 및 합리화라는 시장지향적 정책들에 동의를 표하고, 경제적 파이를 극대화하여 모두가 과실의 이득을 볼 수 있도록 하는 전략에 정부와 노사가 합의를 형성하게 되었다.

1960년대 이후 노동시장정책은 스웨덴노동조합총연맹 그 자체에 의해 개발되고 관리되었다. 스웨덴노동조합총연맹의 경제학자들은 국제적으로 주목되는 스웨덴의 혁신적인 노동시장정책들을 제안하였다. 노동시장 이사회에서는 노동조합 대표들이 다수를 차지하며 참여하였고, 사용자대표들과 같이 노사가 노동력을 공급하고 노동을 감독하며, 저 인플레이션을 유지하는 역동적인 노동시장을 창출하고자 하였다. 이와 같이 거창한 정치적인 선언, 혹은 철학적 원리의 선포를 대신하여 이루어진 노사 간의 협상과 타협, 실제적인 운영장치 등에서 도출된 실용주의는 스웨덴 조합주의의 큰 특징이 되었으며, 스웨덴의 사회적 대화는 이러한 장기간에 걸친 역사적 발전과정의 결과라 할 수 있다.

이 시기 경제성장은 완전고용을 낳았고, 노동자 생활수준의 신장 및 복지가 개선되었다. 반면에, 작업 긴장의 증가 및 근로환경의 악화 등 노동에 대한 압박 증대의 결과도 이어졌다. 물가상승과 세금인상으로 1960년대 말 실질 가치분소득의 성장이 중지되자 조직적인 중앙집중화에 대한 무력감에 대항하여 노동운동 진영에서 1960년대 말부터 터져 나온 파업으로, 스웨덴의 그 유명한 ‘노동평화’는 끝이 나고, 1969~1970년 겨울동안 북부 철광산 노동자들의 장기파업으로 이어지게 되었다. 이 결과 노동운동은 내부의 조합원들에 대하여 보다 큰 관심을 기울이고 보다 나은 산업민주주의와 경제민주주의를 위한 프로그램을 개발함으로써 내부의 불만에 대응하였는데 이 결과 1970년대 수많은 법률들이 폭발적으로 입법되었으며 1976년의 공동결정법(Codetermination Act)에 이르러 그 절정에 달하였다.¹⁶⁾ 그러나 이후, 완전고용과 보편적 복지를 구현하는 사민주의 모델은 1980년대를 경과하며 신자유주의 경제론의 확산과 동유럽 사회주의권

16) 스테판 보고·휴 콤프스틴 역음, 조재희외 옮김, 유럽의 사회협약제도, 한국노동연구원, 2002, p. 399 참조.

의 붕괴에 이은 이른바 ‘제3의 길’ 현상 속에 위기에 봉착하였다. 그럼에도, 1990년대 중반을 경과하며 스웨덴은 기존의 핵심적 원칙과 성격을 다시 복원하며 경로의존성과 점진적 제도개혁의 전형적 사례로 평가되었다.

그러나 스웨덴모델은 2006년에 보수 정부가 집권하여 전후 가장 긴 8년의 집권기간 동안에 다시 논란의 중심에 서게 되었다. 그것은 이른바 황금삼각형모델로 평가되는 북유럽 복지국가의 모델이 2006년, 2010년 계속하여 집권한 보수당 정부에서는 중앙집권화 된 임금교섭은 물론 사민당 시기의 고용안정협약이나 일자리협약같은 전국 수준의 중앙협약도 거부되고, 거시적 조정 메커니즘이 붕괴된 채 자본의 신속하고 유연한 대응을 위하여 자본의 재량권을 강화하고 국가의 개입력을 약화하는 방향으로 변화되어 스웨덴 모델의 훼손론이 대두되었다.¹⁷⁾ 그럼에도, 2008년 글로벌 금융위기 시에도 보수당 정부의 적극적 노동시장정책 지출감소나 실업급여감축 조치들은 긴축재정정책과 노동우선주의에 입각한 것으로 노동조합과 사민당이 이에 강력하게 반대하지는 않았고, 노동과 자본을 포함한 사회적 행위주체들이 경제위기의 비용을 공유하는 한편, 내수시장 구매력을 훼손하지 않았다는 점도 주목된다. 따라서 아직까지는 이런 구조를 전통적인 스웨덴 모델이 효과적으로 작동한 탓이라고 보는 이른바 ‘스웨덴모델 조정론’이 오히려 더 설득력을 얻고 있다고 보인다. 즉 노동조합 조직력의 약화와 스웨덴 민주당 등 우파정당의 대두 등 스웨덴 모델의 훼손론은 일부 타당하나, 그럼에도 스웨덴 노사관계와 스웨덴 복지국가의 기본원칙이라 할 수 있는 공동결정 및 공동 정책협약에 대한 스웨덴 모델의 기본원칙이 견지되어 오고 있다고 평가된다.¹⁸⁾ 스웨덴 모델의 특징은 노사의 기본합의에 바탕한 자율적

17) 특히, 2010년대 들어 스웨덴의 우익 민주당의 집권과 지지는 이른바 ‘복지민족주의’가 강화되는 현상을 보여주고 있다. 이면에 반대하는 극우주의자들의 조직인 스웨덴 민주당의 대두는 일시적인 현상이 아니라, 사회적 기반을 복지민족주의에 두고 있는 곳으로서 개방성에 기반해 지역 개발과 산업 및 고용구조의 성공적 전환을 한 말피시의 사례는 스웨덴 모델의 경제 사회적 차원 그리고 정치적 차원에서 향후 발전 전망과 관련해 또 다른 중요한 함의를 지니고 있다고 평가된다. 신광영, 스웨덴 사민주의, 노동 복지와 정치, 한울엠플러스, 2018. 참조.

교섭과 정책협약, 포괄적인 복지, 공공기관과 이웃에 대한 높은 수준의 신뢰, 탈권위주의적인 정치, 부정부패가 적은 투명한 사회, 높은 수준의 평등과 삶의 질, 상당한 정도의 양성평등 등의 가치가 주목되는 모델이다. 필자의 관점으로는 말되는 바로 그러한 스웨덴모델의 기본가치가 작동하며, 전통적 산업기반과 구조 전환과정에서 스웨덴 모델의 훼손론 대신에 그 조정론의 원칙들이 여전히 주효하게 작동한 사례로 평가할 수 있다.

말뫼시의 산업 구조전환은 2020년도에 갑자기 이루어진 것이 아니라, 1980년대 이후 장기간에 걸친 전통산업인 조선산업과 제조업몰락이 심화되어 온 노동세계의 변화와 그에 대한 지역사회의 도전과 노동조합의 대응의 결과라 할 수 있다. 말뫼의 코쿰스조선소가 1987년 중앙의회에서 최종적으로 사업장 폐쇄결정이 내려지고 반면, 개방적인 이민정책으로 인하여 1980년대 중반이후 해외 난민이 이 지역으로 대거 유입되었다. 그런데 이주민의 취약한 직무능력과 함께 이 지역 노동시장 실업률은 한때 15%를 넘어서게 되었다.

〈표5〉 스웨덴 주요 도시의 실업률 비교

연도	말뫼	예테보리	스톡홀름	전국 평균
2005	11.8	8.8	7.0	7.7
2006	10.4	8.5	6.0	7.0
2007	8.4	6.5	5.9	6.1
2008	9.4	6.7	5.2	6.2
2009	10.1	10.0	6.6	8.4
2010	9.6	10.2	6.8	8.6
2011	11.0	9.5	6.7	7.7
2012	12.2	9.5	7.0	7.8

출처: Panican etai(2013), 이병훈(2016), p.26에서 재인용

이런 환경 속에서 1994년 사민당의 ‘일마르 리팔루(Ilmaru Reepalu)’시장의

18) 조돈문, 전게서 2019. 참조.

당선은 이 지역의 전면적인 산업혁신이 시작되는 계기가 되었다. 리팔루시장은 코쿰스조선소의 폐쇄와 뒤이은 GM의 Saab자동차공장 대각 등으로 초래된 쇠퇴기의 제조업위기에 더 이상 연연치 않고, 지식·정보·관광서비스 분야의 신흥 산업들을 적극 유치·개발함으로써 과감하게 ‘탈산업적(post-industrial) 지역 혁신’을 추진해 나가게 되었다.¹⁹⁾ 1995년부터 추진되어 2000년에 공식 발표된 ‘말뫼 2000’의 종합계획은 2020년까지 지속가능한 발전의 최고의 도시를 만든다는 중장기 목표를 설정하고 시 구역대표, 지역정당대표, 중앙정부대표, 지역기업대표, 노동·시민사회단체, 문화계대표 및 대학 전문가 등이 참여하는 8개 작업 그룹이 참여하여, 1996년 1월에 사회적 합의 방식으로 공표된 발전 비전에는 기존의 노동집약적 산업으로부터 벗어나 신재생에너지-IT-바이오 등의 첨단 산업으로 재편한다는 혁신방향을 설정하고 그 핵심과제로 신기술분야의 창업기반 창출, 친환경주거단지, 대학 설립 등을 종합계획에 구체화하였다. 이를 위해 1995년 중앙정부 차원에 도입된 ‘조세균등화시스템(tax equalization system)’을 활용, 재정흑자 지역에서 조세를 거둬 고실업-저학력-사회문제 다발 취약지역에 재정투입을 늘이는 한편 ‘산업재편’과 ‘지역혁신’을 추진하였다.

〈표6〉 1987~2004년 업종별 취업자 변동

업종	1987	1996	2004	1987~2004 변동폭
농수산업	0.4	0.2	0.3	-25%
제조·에너지·수도업	22.2	14.5	12.4	-44%
엔지니어링산업	8.6	6.0	4.7	-45%
건설업	6.1	4.5	5.5	-10%
도소매·운수·창고·통신업	26.1	24.1	26.3	+1%
개인서비스·문화산업	10.3	10.1	11.2	+9%
금융부동산·사업서비스업	11.0	12.7	19.7	+79%
공공기관	4.2	3.9	5.4	+29%
연구개발·교육	7.4	7.4	13.1	+77%
보건의료·사회서비스	19.2	17.9	17.9	-7%

출처: Hølgersen(2014), 이병훈(2016), p. 24에서 재 인용.

19) 이병훈, 전계 논문 p. 13. 참조.

1994년 이후 말피시는 일마르 리팔루시장의 리더십아래 2013년까지 야당과의 무려 19년간 연정을 통해 안정적인 시의 전환정책을 취한 이후, 기존 전통 산업의 ‘브라운 도시(Brown City)’의 이미지아래 기존 방식의 일자리 창출이나 경제발전 방식을 통해서 지역발전의 한계를 넘을 수 없다고 보고 지역의 경제 주체들과의 협의를 통해 이를 넘어 완전히 새로운 시도를 주도하였다. 그 결과 이 도시는 연구개발, 금융, 사회서비스부문 등의 고학력인재들이 몰려들어 인구 평균 36세로 가장 젊은 청년도시가 되었다. 1992년 리우 환경회담 이후, 우호적인 분위기에서 말피시가 추진하여 2000년에 완성하여 지시한 2020년까지 도시를 친환경도시로 탈바꿈하는 전략인 ‘말피 2000’의 도시프로젝트는 특히 젊은 층의 환영을 받았다. 말피시의 첫 사업은 구 코코스 조선소 부지인 베스트라 함넨지역에 단순히 주택을 짓는 것이 아니라 100% 에너지 자립주거단지인 Bo01을 건설한 것이었는데 주거, 양육, 문화, 여가생활, 학습 및 연구와 소비 등을 지근거리에서 해결할 수 있는 방식으로 지역 전체를 새롭게 설계한 것이었다. 재생에너지와 지열로 100% 에너지를 공급하는 첨단 기술을 적용하고 대중교통의 에너지도 천연가스로 이후에는 다시 전기로 전환하는 등 유럽에서 가장 앞선 친환경 도시로 발전하였다. 한때 추진이 보류된 외레순 대교도 1995년 재개되어 2000년에 완공되어 지상 8km, 해저 5km의 대교가 개통, 인근 코펜하겐으로 인구가 오히려 유입되며 비즈니스타운이 확대되었다. 말피시는 2000년 이후로는 산학협력을 강화하고, 창업을 지원하며, 친환경, IT교육 등 분야의 창업인큐베이팅 기관인 ‘밍크(MINC)’를 설립하였다. 2004년에는 말피대학 인근에 ‘생명과학연구단지(MEDEON)’를 설립하여, 생명공학, 의료보건부문의 혁신 및 창업지원센터로 기능하게 되었다. 2010년에는 구 조선소지역에 ‘미디어 진화도시(Media Evolution City)’가 조성되어 미디어 문화·예술분야의 창업이 이루어지고 있다. 이 결과 구 조선산업이 중심이던 시기보다 청년의 일자리가 1.5배 이상 증가하였으며, 총 인구의 절반인 16만 3,000여명이 스타트 벤처기업에 종사하는 그야말로 혁신 중심도시로 탈바꿈하게 되었다.²⁰⁾ 이 결과 말피시

는 2007년 유엔환경계획(UNEP)에서 ‘세계에서 가장 살기좋은 도시’로, 2013년에는 OECD에 의해 세계에서 가장 혁신적인 도시 4위로 평가되었다.

‘말뫼 2000’에 참여한 노동조합의 정책협약에서의 역할은 한편에서는 무엇보다 청년계층, 이주민노동자, 여성 그리고 취약노동계층을 포용하는 사회통합적 노사관계와 노동시장 정책의 중요역할이었다. 노동조합은 사용자와 정부의 관계에 있어 지역의 경제사회적 과제를 해결해 나가는 데 있어 전통적 지지층의 이해를 대변해 나가는 핵심적인 주체이자 지역의 산업, 고용, 개발관련 정책협약 과정에서 고용노동층의 중요한 이익대변자이자 지역발전계획 추진의 균형자로서의 기능과 역할이 평가된다. 특히 말뫼시의 적극적인 고용, 실업, 취업정책과 선도적인 양성평등 정책 등이 결합되어 나가는 데 노동조합의 역할이 중요한 것으로 평가된다. 동시에 말뫼시는 전통적인 산업의 쇠퇴로 전반적인 지역의 구조전환이 요구되는 과정에서 전통적인 산업으로부터 지역의 신산업과 첨단산업으로의 전환과정에서 능동적인 정책협약의 파트너로 지역의 구조조정 과정을 추진하는 파트너의 이중적 역할을 수행하였다는 점이다. 이런 점은 노동조합이 전통적인 조합원의 이익을 직접적으로 대변하는 데에 국한하지 아니하고, 변화하는 환경에 미래지향적으로 대응하여야 할 필요성을 시사하는 것이어서 주목되는 지역 사회적 대화의 사례로 평가된다. 해외 이주민들이 대거 유입되는 과정에서 기존 시민과의 융합, 격차해소, 동등한 교육기회부여 등의 과제를 안고 있으며, 심화되는 사회적 양극화가 말뫼시가 직면한 도전요인들이다. 노동조합이 과연 이런 과제들을 사회통합적으로 해결해나가는 데 중심적인 역할을 해나갈 것인지, 스웨덴의 다른 지역에서 나타나고 있는 보수적인 배타적 복지민족주의 경향이 더 강해질 것인지는 향후 주목되는 부분이다.

20) 황세원(2020), 전계 논문, p. 11. 참조.

2. 영국 셰필드지역 산업구조전환과 노동조합

영국의 셰필드지역은 산업혁명이후 영국에서 가장 전통적인 공업지역으로 최근 지역산업구조 전환과 지역차원의 대응방안이 주목되고 있다. 특히, 중앙과 달리 노동조합의 역할은 지자체 차원에서 독자적인 산업 및 고용구조 개편의 추진과 관련 지역거버넌스의 구축 속에 지역 산업구조 전환 및 고용관련 정책협약의 참여를 통한 지역차원의 경제, 산업, 고용의 위기극복과 대응방안이라는 주목되는 사례를 제공하고 있다.²¹⁾ 물론 앞선 말피시의 사례에서처럼 이 셰필드 지역의 사례에서 확인할 수 있는 것은 이 지역에서도 마찬가지로 지역차원의 사회적 대화를 노동조합이 주도했다거나, 지역 산업과 고용구조의 변화에 선도적인 역할을 했다고 볼 수 있는 사례라 할 수는 없다. 단, 셰필드지역의 경우 가장 두드러진 특징은 중앙정부와 달리 매우 강한 분권화된 영국 정치현황의 영향으로 이 지역이 지역차원의 산업구조와 지역의 정치사회적 관계의 변화 그리고 그 부분에서 노동조합을 포함한 지역정당, 시민단체의 지역이익대변과 지역발전을 위한 참여와 상호대응이 주목되는 사례라는 점이다. 이 점은 지역차원의 산업과 고용정책의 경우 그 성패가 지역정부와 그 지역정치를 이끄는 정치적 거버넌스나 리더십의 존재가 매우 중요한 의미를 띠고 있다는 점을 보여주고 있다. 즉, 중앙과 비교하여 지역의 경우 지역 사회적 대화는 리더십의 역할이 사회적 대화 성공에 종종 결정적인 중요성을 갖고 있다고 할 수 있는데 앞서 살펴 본 스웨덴 말피지역이 전통적인 노사관계의 구조 속에서, 사회 계 단체와의 정책협의를 통한 사회적 대화 그리고 일마르 리팔루라는 걸출한 인물의 기여와 지도에 크게 힘입은 사례인 반면, 셰필드지역의 경우 그러한 인물중심의 개인적 리더십보다는 지방의 분권적 정치사회적 구조가 중요한 영향을 미친 사례이다. 즉, 셰필드시는 전통적으로 노동당 지지기반으로 보수당과 노동당이 주기적으

21) 노용진, 영국의 셰필드 사례, in: 이규용·고영우·노용진·이병훈·전병유·정승국, 『고용위 기지역의 지역고용전략, 해외사례연구』, 한국노동연구원, 2016, pp. 30~74. 참조.

로 번갈아 집권한 중앙정부와 그때마다 협력->긴장->협력 또는 협력적 긴장관계가 반복되는 가운데 상대적으로 분권화가 강한 지역정부의 전통 속에 이와 긴밀한 관계 하에 있는 노동조합과 시민단체 등의 독자적으로 기능하는 지역거버넌스가 이 지역의 산업구조 전환과 지역 고용위기에 대한 공동 대응방안을 형성해온 특징이 주목되는 사례로 평가된다.

주지하다시피, 셰필드를 중심으로 한 영국의 중부지역은 19세기 산업화 이래 석탄과 철강부문 등 전통적인 산업의 점진적 쇠퇴 속에 1970년대 이래 지속되어 온 이 지역 산업구조의 대전환 과정이 주목된다. 이러한 지역의 전통적인 산업 및 관련 구조전환은 앞에서 살펴 본 스웨덴의 말뫼지역에서 확인한 바와 같은 특성들이 공통적으로 나타난다. 즉, 지역의 오랜 전통적인 산업구조와 이와 긴밀히 연계된 고용구조나 노사관계가 근자에 들어 예외 없이 변화에 처하며, 그에 대한 극적인 대응과 지역산업의 구조전환이 진행된 것이다. 셰필드지역은 대내외적으로 1970년대를 경과하며 점차 경쟁력을 상실한 석탄과 철강 등 전통산업 부문이 쇠퇴하여 간 반면, 이 지역은 새롭게 문화와 관광 그리고 교육의 거점 지역으로 구조조정에 성공하며 새롭게 변화하고 있는 사례이다. 변화하는 지역의 산업구조 속에서 지역의 주된 고용구조나 이에 기반한 사회의 물질 토대가 마찬가지로 변화하지 않을 수 없었다.

먼저, 이 지역은 2019년 현재 584,900만 명 내외의 인구를 유지²²⁾하고 있는데, 이는 여전히 영국 중부 산업지역의 대표 도시의 하나지만 그 사이에 산업별로 인구의 증감에 상당한 변화를 보인 지역이기도 하다. 즉, 1981년 547,500명에서 지속적으로 인구가 계속 감소하다가 2000년대에 들어 2001년 513,100명을 저점으로 지역 산업의 지속적인 구조조정의 결과, 이후에는 인구증감이 안정적인 상태에 이른 상태에서 완만히 상승 기조를 보여주며 오늘에 이르고 있다. 16~64까지의 경제활동인구는 384,600명으로 전체인구의 65.5%를 차지하고 있으며 이것은 전체 영국 평균치인 62.5%를 넘는 수치로 나타나고 있다. 2019

22) <http://nomisweb.o.uk> 참조.(2020.12.10. 검색)

년 현재 셰필드시의 고용구조를 살펴보면 다음과 같다. 정규근로자는 총 17만 2천명으로 이 중 공공부문에 3만 6천명, 민간부문 13만 7천 2백명, 파트타임 근로자가 총 9만 1천 9백명으로 이 중 공공부문에 1만 8천 1백명, 민간부문 7만 3천 8백명으로 분포되어 있어 전체 영국 평균치를 약간 밑돌고 있다.²³⁾

〈표7〉 셰필드의 인구 변동

연도	인구수	연도	인구수
1981	547,500	1999	516,300
1982	545,100	2000	514,600
1983	541,500	2001	513,100
1984	538,800	2002	514,200
1985	536,400	2003	515,300
1986	531,500	2004	519,600
1987	528,700	2005	525,700
1988	524,200	2006	527,600
1989	521,800	2007	529,900
1990	520,700	2008	534,000
1991	520,100	2009	538,400
1992	520,800	2010	544,600
1993	520,800	2011	551,800
1994	518,600	2012	557,400
1995	518,700	2013	560,100
1996	518,100	2014	563,700
1997	517,500	2015	569,700
1998	517,600	-	-

출처: ONSannualpopulationsurvey, <http://www.nomisweb.co.uk/>. 노용진(2016), p. 33 재인용.

노용진에 따르면 2016년 현재 셰필드지역의 고용과 산업별 분포를 보면 제조업은 9.2%, 도소매업(16.1%), 보건 및 사회복지업(16.1%), 교육업(12.9%), 사

23) Office for National Statistics, Table 6-Employment (thousands) by Local Authority District within Region(full-time/part-time and public/private split) 참조. (2020.12.10. 검색).

업서비스업(7.6%), 전문서비스업(7.2%) 등으로 나타나고 있다. 직종별로 관리·전문직이 44%, 행정·숙련직, 돌봄서비스와 다른 서비스 직종이 36%를 차지하고 있다.²⁴⁾ 이 가운데 10인 미만 영세사업장이 전체의 85.3%를 차지하여 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있으며, 10~49인 소기업이 12.1%, 그리고 250인 이상 대기업이 60개를 차지하고 있으며 전체 일자리 중 시간제 일자리가 영국 평균인 30.9%보다 다소 높은 33.3%를 차지²⁵⁾하는 등 셰필드지역은 전체적으로 중소기업의 서비스산업과 파트타임 일자리가 상당한 비중을 차지하고 있는 중부 영국의 전통적인 산업지역에 해당한다.

〈표8〉 셰필드 고용의 산업별 구성

산 업	일자리수(%)
광업	35(0.0%)
제조업	23,000(9.2%)
전기가스업	300(0.1%)
수도, 하수, 폐기물 처리, 원료재생	1,250(0.5%)
건설업	9,000(3.6%)
도매 및 소매업	40,000(16.1%)
운수창고업	9,000(3.6%)
숙박음식업	15,000(6.0%)
정보통신업	8,000(3.2%)
금융 및 보험업	10,000(4.0%)
부동산업	3,000(1.2%)
전문서비스업	18,000(7.2%)
사업서비스업	19,000(7.6%)
공공행정/국방/사회보장 행정	12,000(4.8%)
교육	32,000(12.9%)
보건 및 사회복지업	40,000(16.1%)
오락 문화 및 운동관련 서비스업	6,000(2.4%)
기타 서비스업	3,000(1.2%)
전 체	249,000(100%)

출처: ONS Business Register and Employment Survey: Open Access.

<http://www.nomis.wb.co.uk>. 농업근로자, 자영업자, 정부지원훈련생 등은 제외됨.
노용진(2016), p. 36. 재인용.

24) ONS Business and Employment Survey: Open Access, 2015 참조. 노용진, p. 35. 참조.

25) 같은 곳 참조.

이러한 셰필드지역의 지역 산업구조전환과 고용구조의 변화 그리고 사회적 파트너 중 노동조합의 역할은 주목되나, 실제로 산업혁명이래 지역의 전통적인 대표 산업인 철강과 석탄관련 제조업을 중심으로 하고, 고용의 형태가 정규직 고용이 통상적으로 받아들여지던 시기의 조직노동의 역할은 이곳에서도 더 이상 찾아보기 어려운 것으로 나타나고 있다. 실업의 비중은 7.6%내외이며, 전일제 주급기준 중위임금의 수준도 영국 전체평균치인 259.6파운드에 비하여 다소 낮은 485.8파운드로 대략 중간 수준의 산업도시에 속하나 임금, 고용형태 그리고 기업의 규모 등에서 다른 지역에 비하여 다소 낮은 수준에 있다.²⁶⁾ 그러나 셰필드지역의 특징으로 뒤에 혁신과정에서 중요한 역할을 담당하고 있는 이 지역의 고용과 경제정책과 관련해 2개의 대학교와 3개의 평생교육기관이 있다. 특히, 셰필드대학교(University of Sheffield)와 지역의 여러 대학을 통합하여 개편된 셰필드할람대학교(Sheffield Hallam University)에는 각각 65,000명과 37,000명의 학생이 재학하고 있으며, 대학의 연구진과 교육역량은 영국의 상위권으로 평가되고 있을 정도로 이 도시는 대학의 인프라가 상대적으로 좋은 도시에 속한다. 이러한 셰필드지역의 특성은 철강업과 탄광업 등 전통 산업에서 서비스산업으로 지역 산업의 기본체제가 크게 변화한 가운데, 현재 기존의 지역 산업기반과 지역 교육기관이 결합하여 새로운 지역의 혁신역량을 보이고 있는 지역이다.

그런데, 셰필드지역의 지역 산업과 고용구조는 이 지역 고유의 지방정치구조와 아주 밀접한 연관을 갖고 있다. 즉, 이 지역은 전통적으로 노동당의 강력한 지지기반으로 중앙정부로부터 독립적인 지역의 산업 고용정책을 유지하려고 하는 지역이다. 그 대표적인 것이 1980년대 중반 대처 보수당정부의 지방자치단체 약화정책이후, 민간주도의 지역개발정책이 우선시되었으나, 이후 90년대 노동당정부가 들어서자 광역단위의 경제정책을 추진하는 ‘지역개발청(Regional Development Agency, RDA)’을 중심으로 지역의 자치적인 권한이 회복되었

26) 같은 곳 참조.

다. 그러나 이 RDA는 종전의 강력한 지역자치적인 광역지방행정과는 비교되는 것으로, 보수당 정부시절에는 상대적인 자율권이 주어졌으나 독립적이라기보다는 중앙정부 부속기관의 성격을 띠는 것이었다. 이후 2000년대 후반 보수연합정권에서는 다시 민간주도의 '지역기업파트너십(Local Enterprise Partnership, LEP)'으로 변경되었다. 이처럼 영국에서 지방자치단체의 지역 산업과 지역고용과 관련해 자치권은 낮은 수준이다. 지방의 광역지자체는 해체되고 대신에 그 역할을 기초자치단체가 넘겨받았지만 기초지자체는 자율적인 예산의 확보없이 독자적으로 지역경제발전을 추진할 구조가 아니었다. 그래서 분권화된 지역경제정책은 지방자치단체보다는 주로 민간부문의 참여가 활발하게 이루어지는 지역 파트너십 형태로 이루어진다는 점에서 주목된다. 그런데 노동조합의 지역정책협의에서의 역할은 이러한 지역거버넌스에서 독자적 역할을 하는 것이라기보다는 지방정부를 차지하고 있는 노동당과 연대하여 지역행정 거버넌스를 통한 지역경제와 산업 그리고 고용정책 협의에 참여하는 형식이라 할 수 있다. 셰필드 지역의 철강업과 탄광업 등 전통적인 산업은 경제와 산업구조의 발전과 함께 지속적으로 쇠퇴하여왔다. 결국, 이러한 관련 부문의 고용위기 속에 지역 노동조합은 지역산업과 고용구조의 구조조정과정에서 피동적일 수밖에 없는 구조였다.

셰필드 지역은 전통적으로 철강산업의 혁신이 지속되어 온 도시이자 18세기 산업혁명의 과정에서 대규모로 채굴이 발달한 탄광산업 중심으로 발전하였다. 그러나 이들 산업은 1980년대 들어 저가의 외국수입품과의 경쟁압력과 상대적인 과잉인력 탓에 산업구조 조정과 민영화 압박에 처하여 왔다. 급기야 대처의 보수당정부는 1984년 3월 대규모의 탄광업의 구조조정을 추진하며 총 20개 광구를 폐쇄하고, 남 요크셔지방 탄광의 경우 2만 명의 고용구조조정을 발표하였다. 전국탄광노조연맹(National Union of Minerworkers)의 Arthur Scargill 위원장은 이러한 대처정부의 정책이 결국 노동조합을 약화시키려는 데 목적이 있다고 보고, 1984년 9월에 총파업을 선언하고 투쟁하였지만 남부 웨일즈지역에서

부터 중부 요크셔와 북부 스코틀랜드지역에 이르기까지 전개된 총파업은 이듬해 1985년 3월까지 지속되었다. 셰필드를 중심으로 한 중부지역에서는 1984~85년 6개월여에 걸쳐 이 파업이 지속되었지만 이 역사적 파업은 결국 아무런 성과도 없이 노동조합의 완전한 패배로 끝나게 되었다.²⁷⁾ 이 결과 대처정부의 단계적인 폐쇄정책에 따라 많은 탄광이 폐쇄되었고, 잔여탄광의 경우에도 1994년 이후에 민영화 과정을 거치면서 2015년에 최종적으로 1983년 174개에 달했던 탄광이 모두 폐쇄되었다.²⁸⁾ 한편, 이 시기 탄광업은 가스와 바이오패스를 이용한 청정에너지 개발로 넘어가고 있었고, 석탄수요 자체가 줄어드는 것도 노동조합 총파업 동원 실패의 중요한 환경요인이었다. 셰필드지역은 한편, 이 지역의 최대 산업인 철강업도 국유화하였으나 이후 철강업 역시 전체적으로 과잉공용상태에서 70년대와 80년대 초 세계경제위기 시 구조조정 압박에 처하게 되었고, 1979년 대처정부의 등장과 함께 신자유주의 정책추진으로 철강업도 1988년 민영화되었다. 철강업은 탄광업과 함께 셰필드지역 대표 산업과 고용의 중심축으로서의 역할이 변화되었다. 이런 산업구조조정 과정에 어떤 전략적 대응이 가능할까 하는 점은 중요한 시사점을 주고 있다. 즉, 지역의 고용정책은 지역의 산업구조나 그에 대한 정책과 분리되기 어렵다. 따라서 지역의 산업구조전환은 수시로 변화하는 경영환경 속에서 반복되는 구조전환의 도전에 처하게 되는데 노동조합은 이때 기존의 지역산업과 고용노동의 핵심 주체로서 이들의 이익을 중심으로 대변하게 되는데 비타협적인 투쟁과 저항만으로는 그러한 구조조정의 위기가 도래했을 때 답이 될 수 없다는 극명한 사례로 셰필드지역의 경험이 회자되곤 한다.

그렇다면 과연 노동조합은 이러한 지역의 구조적인 산업과 고용의 위기과정에

27) Robert Taylor(1993), *The trade union question in British politics: government and unions since 1945* (Blackwell), pp. 292, 298. 참조.

28) 이 역사적 탄광노동조합의 파업에 대해서는 다음을 참조. "UK miners' strike (1984-85)". [https://en.wikipedia.org/wiki/UK_miners%27_strike_\(1984%E2%80%9385\)](https://en.wikipedia.org/wiki/UK_miners%27_strike_(1984%E2%80%9385)). (2020.11.30.)

서 어떻게 대응하였을까? 셰필드지역의 극한적 노사대립, 구조조정과 고용조정은 철강업과 탄광업 중심으로 특화되어 있던 지역경제와 산업 그리고 고용구조에 심대한 타격을 주게 되었다. 그런데 이들 부문의 숙련노동자들의 경우, 타 산업에의 범용성이 높지 않아 이들 산업의 숙련 인력을 이용한 신 산업개척도 어렵게 된 상황에서 지역고용위기는 대안없이 장기간 방치되게 되었다.

셰필드지역에서는 지역경제와 산업정책의 기본 방향이 두 개의 노선으로 크게 대립하고 있었는데 하나는 신자유주의 시장과 민간투자를 중심으로 한 지역산업 및 고의 개편대책이었다. 다른 하나는 지자체의 정책적 개입을 통한 지출확대를 통한 고용회복 전략으로 이른바 ‘사회개혁적 관리주의(social reform managerialism)’ 노선이 그것으로 이 두 개의 노선이 지역산업 및 고용대책으로 서로 대립하고 있었다.²⁹⁾ 먼저, 중앙정부는 지역산업을 개편하고 고용을 구조조정하기 위하여 민간부문 참여를 확대하고자 하였는데 그 대표적인 것이 ‘셰필드 경제 재건위원회(Sheffield Economic Regeneration Committee, SERC)’이다. 이 기구는 독립적인 기구라기보다는 셰필드지역 카운티산하의 위원회 조직으로 지역 상공회의소, 노동조합, 광역 지자체 그리고 지역 대학 등이 참여하였다. 노동조합은 바로 이 부문에서 지역상공회의소와 더불어 정책협의의 중요한 상대이자 주체로 참여하였다. 이것은 지역의 경제, 산업, 고용상의 주요 쟁점들에 대한 정책협의와 조정을 위한 지역 사회적 대화 거버넌스였다.³⁰⁾ 한편, 지방정

29) 노용진, 전제서, p. 45. 참조.

30) 2020년 현재 셰필드시는 도시재생을 위한 시 정책협의회를 운영하고 있다. 이 협의회는 전통산업인 철강과 탄광업 등 이른바 ‘회색산업(Grey Industry)’에서 미래의 청정에너지인 ‘녹색산업(Green Industry)’ 도시로의 전환을 천명하고, 역사적인 도시 중심부에 위치한 역사적 고도의 재생(Castlegate)사업과 함께, 지역 제2의 대학인 Sheffield Hallam University를 중심으로 한 ‘Knowledge Gateway’ 등을 통해 인근 지자체 협의체들과 연계하여 ‘남부 요크셔 지역의 기술회랑(South Yorkshire Technology Corridor)’의 구축을 시도하고 있다. 셰필드 시 정책협의회가 다루는 주제(Council Services)로는 주민세(Council Tax), 주택수당(Benefits), 기초생활보장수당(Local Assistance Grants), 대출(Loan)서비스, 도시재생(Recycling), 도시계획 및 개발, 학교와 아동돌봄(School and Childcare), 주거(Housing), 사회돌봄(Social Care), 장애와 정신건강

부 역시 종전의 극한적 충돌을 넘어 중앙정부와의 그간의 대립적 관계를 변화시키며 함께 '셰필드개발공사(Sheffield Development Corporation, SDC)'를 설립하고 도시재건사업을 추진하였다. 이후 1992년 '시 연락그룹(City Liaison Group)'이라는 독립적인 지역 파트너십 기구를 설립하고, 여기에 지역개발기관, 고등교육기관, 의료기관 등이 참여하게 되었다. 셰필드 지방정부는 중앙정부와 민간부문(경영계)에 대한 적대적 태도를 점차 누그러뜨리고 그들을 파트너십의 한 축으로 받아들이게 되었다.³¹⁾

1980~90년대 셰필드 지방정부의 주된 고용전략은 쇠퇴하여가는 철강업과 탄광업 등 지역 중심 산업지역의 산업과 고용구조조정 도전에 직면하여 공공부문의 사업 확대를 통한 공공 일자리 창출 전략이었다. 그러나 중앙정부로부터 예산상의 큰 지원을 기대할 수 없는 상황에서 셰필드 지방정부는 세계학생스포츠대회의 유치와 슈퍼트램의 건설전략으로 도시개발에 대응하고자 하였다. 그러나 스포츠 중계권 거래와 기업후원금 모금에 성공하지 못하면서 지방정부는 세계대회유치로 오히려 채무를 안게되었고, 도시 내 중앙정부지원과 민자유치로 추진된 트램사업은 예상승객 수를 끌어들이지 못한 채 민간버스회사에 매각되는 것으로 끝나고 말았다.³²⁾ 이러한 지역개발전략의 경험은 노사 등 지역의 경제주체와 관련 이해당사자들의 지역 파트너십의 형성을 통한 체계적인 장기 지역개발플랜의 수립과 추진의 중요성을 시사하는 것으로, 자주 이러한 과정을 건너뛴 채 행정주도로만 이루어지고 있는 우리나라 오늘날 지자체들의 경쟁적인

(Disability and Mental Health), 주차와 스포츠 및 여가(Parking, Sport and Recreation), 도로개발 및 포장과 유지보수(Roads and Pavement), 도서관과 기록보관(Libraries and Archives), 대기오염대책(Pollution and Nuisance), 출산·사망·혼인·시민권(Birth, Death, Marriage and Citizenship), 공중보건(Public Health) 및 여행과 운송(Travel and Transport) 등 도시발전관련 문제 일체를 다루고 있다. <https://www.sheffield.gov.uk/home/planning-development/city-regeneration>. 참조(2020.11.30).

31) Winkler. A.(2007). 'Sheffield City Report'. CASE report 45, Centre for Analysis and Social Exclusion, London School of Economics 참조.

32) 노용진, 전개논문, 상동 p. 49. 참조.

지역개발전략의 문제점에 대하여 상당한 시사점을 주고 있다고 보인다.

한편, '97년 이후에는 중앙에 신노동당정부가 등장하였는데, 셰필드시는 지역 파트너십(LEP)을 계속 지역고용사업의 주도체로서 상정하고 있었다는 점에서 앞선 보수연합정부 시절과 연속성이 존재하였다. 단, 블레어 정부시절에는 대처 시기에 설립된 전술한 '셰필드개발공사(SDC)'의 후임 도시재건회사로서 '셰필드 원(Sheffield One)'이 설립되었는데, 이것은 다시 2007년에 'Creative Sheffield'라는 기구로 통합되어 셰필드의 도시 인프라구축, 도시재건사업, 경제개발사업을 위한 자본투자, 도시 홍보와 마케팅 등을 종합적으로 운영하였다. 한편 그에 앞서, 셰필드 지역에서는 지역 파트너십 기구로 'Sheffield First Partnership Board'³³⁾가 설립되었고, 이 기구는 전술한 지역 파트너십 기구인 'City Liaison Group'을 승계한 것으로 훨씬 더 포괄적인 기구로 개편되었고, 이 기구에 노동조합 등 사회적 파트너들이 정책협의의 주요 당사자로 참여하였다. 이 협의회(Board)는 본 협의회와 하부에 특별위원회를 두었는데 우리나라의 지역노사민정협의회가 구조상 유사한 형태를 보인다고 평가된다. 그런데 정책 협의가 형식적으로 이루어지는 우리나라와 비교하여 셰필드지역의 이 협의회의 주된 역할은 매 3년마다 공개적인 협의를 통해 지역경제정책이나 지역고용정책 등을 수립하고, 중앙정부나 유럽연합(EU)의 지원을 받은 지역사업들을 추진하기 위한 정책협의를 하는 것으로 지역개발과 관련된 중앙과 유럽연합 중앙의 실질적인 지원방안과 그 추진을 협의하는 기구라는 점에서 사실상의 독자적인 지역개발사업 추진 결정역할을 하고 있음이 주목된다. 단, 2020년 영국의

33) Sheffield City Council (2019) Sheffield Economic Strategy: Bigger Economy, Better Business, Faster Growth. Available at: http://www.welcometosheffield.co.uk/content/images/fromassets/100_2152_140513140820.pdf. 최근의 추세에 대해서는 다음을 참조. Hoole, C. and Hincks, S.(2020), Performing the City-Region: Imagineering, Devolution and the Search for Legitimacy. Environment and Planning. <http://eprints.whiterose.ac.uk/159673/> 이들 분석에서는 Brexit의 과정 그리고 중앙정부의 지방정부간의 지속되는 '긴장'과 '정책우선순위'에 대해서 현재 진행형의 다양한 문제들을 다루고 있다.

Brexit가 현실화하면서, EU지역 정책에의 참여는 제한이 불가피하게 되었다. 특징은 셰필드 지역에서는 이 지역 파트너십 기구가 중심이 되어 여태까지와 달리 중앙정부와 지방정부 그리고 지방의 지역 이해관계자들간에 종전에 비하여 상대적으로 더 조율된 방식에 의해 지역개발 사업의 일관성과 지속성을 가질 수 있었다는 점이다. 2002년 토니 블레어 수상은 이 셰필드지역의 지역파트너십 모형을 긍정적으로 평가하며, 타 지역에도 ‘지역의 전략적 파트너십(Local Strategic Partnership, LSP)’³⁴⁾이라는 지역파트너십 기구 설치를 의무화하도록 하였는데 ‘Sheffield First Partnership’은 그 상징이 되었다. 한편, 2020년 현재 셰필드시는 ‘셰필드시협의회(Sheffield City Council)’가 있는데 이 협의회에는 노동조합이 참여하고 있지 않은 것으로 보인다. 그 구성을 보면, 지역의 상공회의소, 주요 대학 그리고 기타 보건의료, 소방, 치안 등 지자체의 주요 기구들이 시정책 협의를 위해 참여하고 있는데 노동조합은 이 기구에는 조직표상 참여를 확인할 수 없다.³⁵⁾

이후, 2010년 보수당의 캐머런 중도우파 연합정부 시기 지역고용정책의 지배 구조와 전달체계는 다시 기존의 광역개발기구(Regional Development Agency, RDA)가 2011년에 자발적인 지역기업파트너십(Local Enterprise Partnership, LEP)으로 바뀌어 구성되었는데, 이 LEP는 지역의 경영계와 지방

34) ‘Local Strategic Partnership, LSP’는 영국의 거의 모든 지자체에 법령에 의해 구성된 것으로 우리의 기초단위까지 구성된 지역노사민정협의회와 유사한 구성을 하고 있는 것으로 보인다.

35) Sheffield City Council (2019) Sheffield Economic Strategy: Bigger Economy, Better Business, Faster Growth. Available at: http://www.welcometosheffield.co.uk/content/images/fromassets/100_2152_140513140820.pdf. 최근의 추세에 대해서는 다음을 참조. Hoole, C. and Hincks, S.(2020), Performing the City-Region: Imagineering, Devolution and the Search for Legitimacy. Environment and Planning. <http://eprints.whiterose.ac.uk/159673/> 이들 분석에서는 그간의 Brexit의 과정 그리고 중앙정부와 지방정부간의 지속되는 새로운 거버넌스의 형성과 재형성(이른바 Megagovernance)의 지속되는 ‘긴장’과 ‘정책우선순위’에 대해서 현재 진행형의 다양한 문제들을 다루고 있다.

정부간 파트너십을 위한 것으로 경영계중심의 지역거버넌스를 구축하는 것으로 주로 경제발전을 위한 지방정부와 중앙정부의 조정을 위한 것인데, 영국에 39개의 LEP가 구성되어 활동하고 있다고 한다. 셰필드지역에는 2012년에 LEP가 구성되어 활동하고 있는데 모두 이 지역의 9개 지방정부를 포괄하고 있다고 한다. 노동당 또는 보수당중심의 중앙정부 정권의 교체에 따라 지역 거버넌스가 ‘지방정부와 경영계간의 파트너십’ 또는 ‘지방정부와 노동조합 그리고 경영계간의 파트너십’으로 지역 거버넌스의 중점과 구성이 주기적으로 변화하는 모습을 확인할 수 있다. 2010년에 지역 고용거버넌스는 경영계의 요구나 이해가 부합하는 형태로 이루어졌는데 반면, 그 이전 노동당 집권시기에는 노동조합의 참여가 우선되는 지역협의체의 성격을 띠었다 할 수 있다. LEP는 종전 기초단위의 활동을 광역단위로 확대한 것이었다. 한편 2009년 ‘지방 민주주의 및 경제개발 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)’³⁶⁾이 제정되었는데 2010년 중도보수 우파연합은 그 체제를 수용하여 광역단위나 광대역단위 지방정부의 수립이 가능해졌다. 이른바 ‘메가 거버넌스(Megagovnance)’라 불리는 지방정부 연합체로 ‘셰필드 광역정부(Sheffield City Region Combined Authority)’는 2014년에 설립되어 영국에서 맨체스터 광역 지방정부 다음으로 규모가 큰 지방정부이다. 남 요크셔 지역의 4개 지방정부 등 총 8개 지방정부가 통합되어 광대역단위 지방정부를 구성하고 이들 8개 지자체장들의 집행위원회(Leader’s Executive Board for Sheffield City Region)가 광역지방정부와 광역지방정부의 시장을 선출하고 이들이 지역의 교통체계, 지역 인프라 개발, 경제 개발, 일자리 창출, 인적자원개발 등을 추진하고 있다. 셰필드 광역지방정부는 중앙정부와 자치권 협약을 체결하고 광역단위에는 민간-공공 파트너십기구인 LEP와 파트너십 관계를 형성하면서 지역고용정책을 협의하고 있다.

36) Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009. 이 법은 런던외 영국 전역 8개 지방권의 각 지방지도자협의를 위한 기구이다.

영국의 지역고용정책과 관련해 또 다른 중요한 변화는 지역고용서비스의 전달 체계인데, 기존의 ‘잡플러스센터(Job Plus Center)’는 중앙정부소속 기구로 반환하고, 지역의 취약계층 고용서비스는 민간고용서비스기관에 위탁을 주는 방식으로의 전환이다. 이것은 셰필드지역에서 지역고용정책의 그간의 성과평가와 거버넌스개편의 필요성 속에서 진행된 것이다. 취약계층지원 지역고용 프로그램도 단순화와 통합의 과정을 거쳐 2015년부터는 ‘노동 및 건강 프로그램(Work and Health Programme)’³⁷⁾으로 변경되어 시행되었다.

셰필드지역의 도시재건사업 중 빈곤지역 재개발사업은 주목된다. 이 지역 가구의 30%가 소득 1분위에 위치해 1/4이상이 정부로부터 소득지원을 수급하고 있어 셰필드 지방정부 지역 파트너십인 전술한 ‘Sheffield First Partnership’은 빈곤지역 노후주택 개량사업과 학력 향상 등의 정책에 주력하였다. 이어서 셰필드 지역 산업정책으로는 전통산업인 철강업과 탄광업을 대신하여 지역의 신산업분야로 문화산업을 선택하고 도심과 주변지역을 문화산업지구로 지정하고, 전략적인 육성정책을 추진하였다는 점인데 거기에서 이 지역의 금속제품의 숙련기술자들이 문화산업 육성의 중요한 기반이 되었다. 영화, 비디오, TV, 라디오, 뉴미디어 디자인, 대중음악과 관련 산업들이 전략적으로 육성되었다. 이런 지역산업 및 고용구조의 전환은 앞에서 살펴본 스웨덴의 말뫼지역의 변신과 흡사한 부분이 많다. 셰필드지방정부는 ‘문화산업지구 담당기관’(Cultural Industries Quarter Agency)³⁸⁾을 설립하여 이러한 지역 문화산업을 전략적으로 지원하였다.

셰필드지역은 동시에, 산업적으로는 기존의 이 지역의 전통적 기계산업의 강점을 기반으로 한 재료 기술개발 산업클러스터인 ‘하이테크 제조업 단지(Advanced Manufacturing Park)’를 추진하고, 도심부에는 e-business 클러

37) 이것은 기존의 ‘노동프로그램(Work Programme)’을 보다 단순화하고 통합한 것으로 2015년부터 변경 시행된 프로그램이다.

38) 이것은 1994년에 Sheffield 시에서 지정된 것으로 시 중심부에 위치한 11개 특별 구역중 하나로 문화산업구역인데 예술구역으로 불리기도 한다.

스터를 창출하기 위하여 Sheffield Hallam University와 연계된 E-campus프로젝트추진, 지역 대학과 연계된 ‘Knowledge Starts’ 등 지식기반산업도 촉진하고자 하였으나 큰 성공은 거두지 못하였다.

장기간에 걸친 셰필드지역의 지역고용정책은 기존의 제조업을 대신하여 취약 계층에 대한 지원사업으로 2015년 이후 ‘노동과 건강 프로그램(Work and Health Programme)’으로 통합되어 운영되어 오고 있으며, 지역의 잡플러스센터와 민간위탁기관과의 협조로 운영되고 있다. 셰필드지역의 이러한 지역고용 전략의 특징은 지역고용정책을 전달하는 지역 파트너십을 통한 정책협의이다. 즉, 이 지역 파트너십에 참여하는 주체들로는 셰필드 지방정부, 잡플러스센터, 학습숙련위원회, 숙련기금기구와 지역의 경영계 고용주들이 참여하고, 바로 여기에 영국노총(TUC) 지역본부가 참여하여 지역고용 거버넌스의 활성화를 위하여 중요한 기능을 담당하고 있다. 이 지역고용 파트너십은 지역개발 정책을 총괄하는 ‘Sheffield First Partnership’의 하위단위로 이 지역 파트너십의 활동 원리가 주목된다. 즉, 다양한 고용사업의 전달에 있어 통합적인 단일한 투자계획과 관련된 예산의 확보, 사업의 중복이나 프로그램의 축소 및 조정협의, 효과적인 사업에 대한 시범사업 추진, 확보된 고용관련 정보를 공유하고 이를 토대로 건설적인 토론과 지원정책의 수립 등이 노동조합이 참여하는 지역 파트너십에서 협의된다. 예를 들면, 지역 파트너십이 택한 전략으로 주목되는 것은 고용지원전략으로 실직자에 대한 취업지원시에 특히 취업가능성이 높은 실직 직후시기에 집중적인 지원이 이루어지도록 하고, 구직자의 개인사정을 감안한 종합적인 맞춤형 지원이 이루어지도록 상담하고, 구직 대상자들과 긴밀한 인간관계를 갖고 순차적으로 문제해결을 위하여 노력하며, 이 과정에 고용주의 적극적 참여를 유도하고, 구직자의 취업이후에도 지속적인 지원전략 등을 추진하는 등 모범적인 고용사업모델을 추진하는 것 등이다.³⁹⁾ 동시에 셰필드지역의 일자리 질 개선을 위한 고부가가치 산업의 육성과 그에 상응하는 숙련의 개발과 인력의 공급이

39) 노용진, 전개논문, p. 59. 참조.

주목된다. 셰필드지역의 전통산업이 차지하던 자리에 하이테크형 제조업, 금융업과 전문서비스업 그리고 비즈니스서비스업 등이 새롭게 자리를 잡아가고 있는데 셰필드지역의 강점인 정부 산하기관, 고등교육기관과 의료산업 등 고부가가치의 공공서비스 등의 결합시너지 효과를 모색하며 이들 산업을 지원할 숙련인력을 육성하는데, 특히 사회적 파트너들의 역할이 기대되고 노동조합역시 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 이를 위하여 셰필드 지방정부가 2007년 지역의 기초기술 육성사업을 조율하는 지역숙련위원회(Skill Board)를 설립하였는데, 이는 주로 고용주 중심으로 운영되었다. 지역주민의 구직활동을 지원하는 관련 훈련을 받을 수 있는 '노동과 숙련 협의회(Work and Skill Board)'도 설립되었으며 고부가가치산업에 적합한 숙련을 형성하기 위한 신규 졸업생들을 대상으로 한 도제훈련이 행정, 법률, 보건, 등 공공서비스영역과 도소매업, 엔지니어링 부문 등에서 제공되고 있다.

셰필드 지역고용 파트너십의 경험은 다음과 같은 시사점을 주고 있다. 먼저, 지역이 기존의 주력산업에만 의존하다가 변화하는 환경에 대한 적응이 늦어지기 전에 가능한 연관사업으로의 다변화를 지속적으로 모색하여야 한다는 점, 산업의 쇠퇴시 구조조정이 노사갈등적 방식으로 전개되면 노사와 지역 모두가 승자가 되지 못한다는 점이다. 셰필드의 경우 중앙정부와 사용자가 한 축에서 그리고 지방정부와 노동조합이 대립하며 진행된 고용구조조정의 결과 치명적인 상처를 남겼고 이 지역이 80년대 중반의 노사갈등의 악명을 치유하는 데 너무 장기간의 시간이 소요되었다는 점을 보여주고 있다.

지역고용정책의 핵심은 결국 새로운 산업의 발굴과 부흥의 문제이다. 따라서 지역고용정책, 지역경제정책, 지역산업정책이 통합적으로 운영될 필요가 있다. 산업의 쇠퇴에 따른 도시재건사업도 지역경제정책이나 지역경제정책과의 연계 속에 추진될 필요가 있다. 아울러, 새로운 산업의 부흥은 기존 산업의 경험에 기반하여 이루어질 가능성이 크며, 지역의 경쟁우위산업과 핵심역량을 발견하여 이를 전략적으로 육성하는 전략이 중요하다는 점이다. 셰필드지역은 그 지역

의 핵심기술을 가지고 있던 문화산업과 재료분야와 지역의 거점대학의 연구역량을 결합한 하이테크 제조업기술분야는 살아남고, 그런 핵심역량을 가지고 있지 못한 IT와 e-Business분야 등은 성공하지 못한 부분은 시사하는 바가 크다. 이어서 통상 제조업에서 서비스산업으로 전환됨에 따라 기존 제조업의 고임금 양질의 일자리를 대신하여 서비스산업의 저임금 일자리가 양산되는 경향이 있다. 따라서 이러한 고용위기 지역의 고용정책은 특별한 양질의 일자리 정책이 필요한데, 이를 위하여 지식기반산업의 육성과 지역 거점대학의 연구역량과 교육역량과의 결합이 중요하다는 점을 셰필드 사례는 특히 시사하고 있다. 그 다음으로 고용위기시에 개방된 노동시장에서 지역의 핵심역량과 인적자원이 다른 지역으로 옮겨가지 않도록 초기의 노력과 정책적 개입이 중요하다는 점을 셰필드지역의 사례는 보여주고 있다. 또한, 셰필드 지역의 초기 중앙정부와 지방정부의 계속된 갈등은 고용위기 극복을 더 어렵게 만든 요인이었고, 지역고용정책은 지원예산을 갖고있는 중앙정부와 집행을 주도하는 지방정부의 상호협력에서만 성공할 수 있다는 점을 보여주는 좋은 사례이다. 아울러, 산업구조조정과 고용위기를 경험하고 있는 지방정부의 리더십은 성공의 필수적 요소이며, 민간부문과 공공부문의 지역파트너십이 매우 중요하다는 점과 새로운 산업 개발의 핵심은 인적자원의 개발에 있다는 점을 보여주고 있는데, 지역의 대학 등 고등교육기관의 존재는 이러한 지식기반 산업의 육성에 중요한 필요조건이다. 마지막으로 구조조정과정에서 탈락하는 다수의 취약계층을 위한 고용문제와 특별한 지원대책의 마련은 통합적 지역발전을 위하여 중요한 과제이며 노동조합이 이런 과제를 주도적으로 할 수 있다는 점을 셰필드지역의 지역고용 사례는 시사점으로 주고 있다.⁴⁰⁾

40) 노용진. 전개논문, pp. 72~74. 참조.

3. 독일 베를린지역 BerlinArbeit사업과 노동조합

독일 베를린지역의 지역고용과 노동조합의 역할은 지역차원의 지역고용 거버넌스와의 관련 속에 주목되는 사례이다. 독일 노동조합의 최근의 역할 역시 전체적으로 양적으로나 주요 사회적 이슈에서 차지하는 사회세력의 대표로서의 위상이 과거와 같지 못한 것은 사실이다. 이것은 한때 40%를 넘던 노동조합의 조직은 2019년 현재 8개 산별 노동조합원의 수가 대략 5백 9십 3만 명으로, 조직률이 15% 가까이로 현저히 감소⁴¹⁾하는 반면, 그나마 여성과 비정규직 그리고 새로운 청년층을 적극적으로 포섭하지 못하고 있으며, 상당수의 노조원이 은퇴를 앞두고 있거나 은퇴한 조합원이라는 사실 그리고 산업구조의 변화로 노동조합의 조직화가 안팎으로 도전을 받는 여건 등에 기인하고 있다.

〈표9〉 독일노총(DGB) 조합원 수 2019

DGB 조합원 수 2019						
노동 조합	합계		남자		여자	
		In v.H.		In v.H.		In v.H.
건축-농업-환경	240.146	4,0	174.166	72,5	65.980	27,5
광산, 화학, 에너지	618.321	10,4	483.027	78,1	135.294	21,9
교육 및 학문	280.343	4,7	78.925	28,2	201.418	71,8
금속	2.262.571	38,1	1.850.936	81,8	411.635	18,2
식품-기호-숙박	197.791	3,3	115.975	58,6	81.816	41,4
경찰	194.926	3,3	144.115	73,9	50.811	26,1
EVG	185.793	3,1	145.322	78,2	40.471	21,8
Ver. di	1.955.080	32,9	930.637	47,6	1.024.443	52,4
합계	5.934.971	100	3.923.103	66,1	2.011.868	33,9

출처: <https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen/>(2020.11.30. 검색)

독일의 노동조합은 전통적인 제조업, 남성 그리고 정규직 중심의 조직을 대신

41) DGB통계 <https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen/2010> (2020.11.30.) 참조.

하며, 변화하는 산업구조와 함께 총 고용에서 그 비중이 증가한 서비스업, 여성 그리고 정규직외의 다양한 고용형태(예를 들어, 특수형태근로 종사자와 같은 유사노동자, 1인 자영업자, 플랫폼 노동 등 다양한 비정규 노동과 도급, 용역, 파견 노동자와 같은 간접고용 노동자의 확산 등 노동시장 내 고용형태 변화의 추이 등)의 등장 및 확산⁴²⁾에 효과적으로 대응하지 못하였다. 노동조합은 이러한 변화에 상응하여 기존의 동질적인 집단적 이익대변방안 외에 다양한 집단별 개별화된 이익대변 시도와 경제적 성장기를 경과한 성숙한 사회의 탈물질주의 시대⁴³⁾, 확산된 점진적인 개인주의화⁴⁴⁾로 인하여, 오늘날 점차 다원화되어 증가하고 있는 다양한 ‘불안정고용(precariats)’ 노동자층에 대해 핵심 경제주체인 전통적인 산업부문 노동조합의 조직화와 이익대변이 지속적으로 어려움을 겪게 된 배경이라 할 수 있다. 이런 전반적인 추세는 독일에서도 여실히 나타나고 있다. 그럼에도, 노동조합의 역할이 수세적인 것만은 아니다. 노동조합은 특히, 기업단위의 개별적 기업의 이익대변을 넘어서 지역의 고용위기의 극복과 산업구조의 재편과정에 대한 대응에서 지자체 그리고 시민사회단체 등과 적극적으로 연대하며 새로운 역할을 찾아나가고자 하였다. 독일의 ‘베를린노동(Berlinarbeit)’의 사례⁴⁵⁾는 그러한 노동조합 참여의 적극적 시도의 하나로 주목되고 있다. 이것은 개별 기업차원의 고용과 산업구조조정에 대응하는 사례라기보다는 기업의 범위를 넘어서 지역전체의 고용개선과 산업구조조정의 압박에

42) A. Supiot, Beyond Employment. Report for the European Commission (Oxford: Oxford University Press, 2001). 참조.

43) Habermas와 Touraine, Giddens 및 Offe 등의 이른바 ‘탈산업사회(post-industrial society)’ 또는 ‘탈물질사회(post-material society)’론에서의 ‘정체성’의 문제에 대해서는 Margaret Wetherell, Chandra Talpade Mohanty, The SAGE Handbook of Identities, 2010. 참조.

44) U. Beck. Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne, Suhrkamp Verlag, 1986. 참조.

45) 이상호(2016), ‘독일의 지역노동시장 및 고용정책: 베를린의 ‘BerlinArbeit’ 사례를 중심으로, in: 김주일·김현우·남우근·이상호·이철·정홍준·황선웅, 『해외사례를 통해 본 지역 고용노동정책 발전방안』, 서울노동권익센터 연구보고서 2016-01, pp. 105~143. 참조.

대응하기 위한 사회적 연대와 사회적 대화의 의미있는 시도로 평가된다.

독일 베를린노동(Berlinarbeit)의 사례는 주로 2011년 이후 최근까지의 독일 베를린시 지역에서 전개되어 온 지역노동정책, 직업교육훈련, 사회적 대화과정에서의 노동조합의 역할과 그 의의를 의미한다. 독일은 90년대 중후반과 2000년대 초 폭발적인 실업률의 증가와 경기침체로 침체에 빠졌지만, 이후 2000년대 초 시민당과 녹색당의 등장과 이른바 Hartz법으로 인한 노동시장 개혁의 과정을 경과하며, 기민당/기사당 자유당의 연정과 이후 기민당/기사당과 시민당의 거듭되는 대연정 이른바 ‘Merkel시대’를 거치며 경기가 회복되며, 장기호황의 시기를 만들어왔다.⁴⁶⁾ 그러나 국내에서의 독일 노동시장개혁인 Hartz법의 효과에 대한 평가와 달리, 독일 내에서는 그 효과의 평가가 무척 논쟁적이다. 무엇보다, 2000년대 들어 지속된 경제성장과 대폭 낮아진 실업률 등 노동시장의 개선된 지표는 노동시장개혁보다는 오히려 장기간 억제된 임금정책의 결과에 기인한 것으로 이것이 경기회복과 주변 유럽연합 회원국에 대해 비대칭적인 경상수지 흑자를 초래하며 장기호황의 기반이 되었다는 해석이다.⁴⁷⁾ 즉, 10년간 장기적으로 억지되어 온 임금인상으로 인하여 무역경쟁력을 회복한 것이 독일의 고용과 경제지표를 개선한 배경이라는 것이다. 반면, Hartz 노동시장개혁으로 인한 효과는 노동시장 이중구조와 불안정고용의 양산과 그에 따른 불평등 구조 심화 등의 문제점을 야기한 것으로 비판되고 있다. 한편, 역설적이게도 대연정에 참여한 시민당의 존재감이 급속도로 축소된 반면, 녹색당과 극우당(AfD)의 새로운 정당들의 지역과 중앙 제도정치권에의 약진이 두드러졌다.⁴⁸⁾ 구 동독지역을 기반으로 하는 좌파당(Die Linke)의 존재와 범 진보진영의 구도는 다원화되었지만 그 가운데에서 노동조합의 위상이나 존재감은 시민당과 함께 비슷한 세력

46) W. Nordsieck, Parties and Elections in Germany and Austria, Deutsche Nationalbibliothek, 2020. 참조.

47) Sterkel, G./Schulten, T./Wiedemuth, J.(Hrsg.)(2007) : Mindestlöhne gegen Lohn dumping. Rahmenbedingungen - Erfahrungen - Strategien. Hamburg. 참조.

48) 상동, Nordsieck. 참조.

의 약화가 나타났다고 할 수 있다.

베를린 지역의 실업률은 2005년 기점으로 19~20%에 육박하는 등 심각한 고용위기에 처하였다. 외국인이 다른 지역에 비하여 많고, 1년 이상 장기실업자의 비중이 36~39%에 달하고 있었으며, 취업에 성공하지 못하고 구직 중인 25세 미만의 취업대기 청년의 비중이 1/4을 넘어서는 등 베를린지역에서 타 지역에 비하여 상당히 높았다.⁴⁹⁾ 지역적으로 베를린시는 구 동독지역의 한 가운데 위치하여 2020년 현재 통일과정이 1세대 30년을 지나고 있지만 고용구조의 영향은 그 동독지역의 경제구조 전환 등으로 인한 고용 및 산업구조전환의 장기적 영향이 지속되어 왔다. 이런 여건에서 노동조합이 산업구조조정과 고용위기의 압박을 견디며 지역차원의 고용 및 산업정책적인 영향력을 유지하는 일은 전략적으로 매우 중요한 일이라고 할 수 있다.

〈표10〉 실업률 변동

	2011	2012	2013	2014	2015	5년 변동치
베를린 장기실업(명)	73,364	69,500	67,840	62,427	59,672	-13,691
베를린 장기실업자 비중(%)	34.5	33.9	33.7	32.5	32.4	-2.1
독일 장기실업자 비중(%)	37.0	35.4	36.3	37.5	37.7	+0.7

출처: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 이상호(2017), p.138. 재인용.

1998년에 등장한 슈뢰더의 사민당과 녹색당 적록연정은 노동시장 적극화정책을 추진하였다. 이른바 ‘노동시장 현대화법’⁵⁰⁾이라고 하는 Hartz법이 적록연정의 산물이었던 셈인데, 이는 종전 기민당/기사당/자유당 연정기의 취업촉진

49) 베를린과 독일 전체의 실업률비교, AWB Potsdam, 2006. 참조. U.-J. Walther, Soziale Stadt — Zwischenbilanzen: Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Leske+Budrich, 2013.

50) 2002.11. 제정되어 2003.1.1.부터 발효된 법으로, 이 법에 의거하여 이후 2003년부터 2005년까지 단계적으로 4단계의 주요 노동법 제·개정이 이루어짐.

법(Beschäftigungsförderungsgesetz)을 사회법전 제3권(SGB III)으로 통합, 기존 고용정책을 수용⁵¹⁾하여 ‘고용촉진법(Arbeitsförderiungsgesetz)’이라 부르는 대신에, 동시에 이른바 ‘일자리 활성화법(Job-AQTIV)’⁵²⁾을 추진하여 ‘적극화(Activierung)’ 정책을 추진하는 동시에, ‘노동시장 현대화법(Das Gesetz der Modernisierung auf dem Arbeitsmarkt)’을 제정하고 2003~2005년간 노동시장 개혁을 추진하였다.

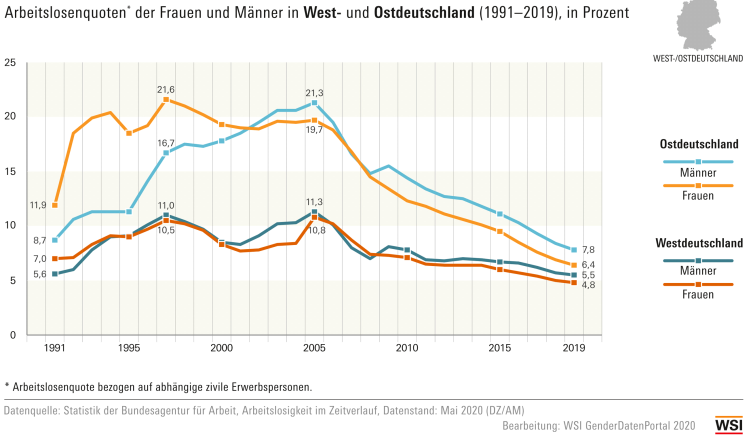
2000년대 초반 고 실업과 경기침체에 노동조합은 적록정권의 지원세력이었으나 이러한 노동시장 개혁에는 수동적으로 대응하였다. 10년 뒤 결과는 노동시장에서 임금인상 중심으로 전개되던 전통적 단체협상이 고용유지와 창출중심으로 지속되었으며 임금인상은 장기간 억지되고, 1999/2000년 유럽연합에 유로화의 도입이후 반 인플레이션 통화/재정정책기조 속에 대내적으로 물가와 임금억제가 강조되는 환경에서 독일 기업의 수출경쟁력은 비약적으로 상승하게 되었다. 이는 유례없는 경상수지 흑자로 독일의 경제성장이 장기호황을 이루게 되었다. 이런 환경에 힘입어 고용지표도 크게 개선되었는데, 실업률은 2000년

51) 독일의 사회법전 법전화 작업은 최초 1969년 준비위가 가동된 이래 현재에 이르기까지 50년이 넘도록 계속되고 있다. 고용관련 전통적인 실업급여법을 대신하여 ‘고용촉진법(Arbeitsförderung)’이라는 취지의 적극화정책 추진으로 변화되었는데 이 전통적 실업급여를 ‘실업급여 I(Arbeitslosengeld I)’이라 명명하고, 동시에 실직자의 ‘직업알선(Vermittlung)’ 및 ‘직업훈련(Berufsausbildung)’ 등을 규정한 사회법전 제3권(SGB III: Arbeitsförderung)을 제정하였다. 동시에 종래 실업부조를 대신하여, 이른바 ‘구직자 기초보장(Grundsicherung fuer Arbeitsuchende)’이라고 하는 ‘실업급여 II(Arbeitslosengeld II)’를 창설하고 15세 이상의 ‘근로능력(Erwerbsfähig)’이 있으나, ‘구조의 필요(Hilfsbedürftig)’가 있으며, ‘통상적인 주거지를 국내에 두고 거주하는 구직자’에 대한 지원 대책 및 근거규정을 마련하고 이것을 사회법전 제2권(SGB II: Grundsicherung fuer Arbeitsuchende)으로 편재하였다. 동시에, 기존의 공공고용서비스(PES) 전담기관인 ‘노동청(Bundesanstalt für Arbeit)’을 민관합동 기구로 개편하여 ‘노동에이전트(Bundesagentur für Arbeit)’라 부르고, 이 기관과 시군단위의 지자체가 실업급여 II의 수급을 담당하도록 하는 대대적인 구조개혁을 단행하였다.

52) 이호근, ‘독일의 청년실업과 고용 대책: 직업교육훈련 ‘이원체제(dual system)’를 중심으로’, in: 심창학역음, 『청년실업, 노동시장 그리고 국가 - 학제간 국가 비교』, 도서출판 으뜸, 2018, pp. 212~213 참조.

대 초반 500만 명대에서 코로나19 발발 직전인 2019년 현재 200만 명대로 크게 낮아지게 되었다.⁵³⁾

[그림4] 독일의 실업률추이(1991-2019)



출처: Statistik für Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, 2020.

그러나 이러한 양적인 노동시장 지표개선 이면의 성과는 논란의 소재가 되었다. 즉, 실업급여의 수급기간이 32개월에서 12개월로 대폭 축소되어 적극적인 구직 또는 직업훈련을 통한 구직이 이루어지도록 하였고, 노동시장에 근로능력이 있는 사람은 종전과 달리 구직수당의 조건부 수급대상이 되었으며⁵⁴⁾, 장기실업 상태에

53) Statistik für Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, 2020. 참조.

54) 사회법전 제2권 §10 (Zumutbarkeit)에서는 이른바 이 '적정성(Zumutbarkeit)' 기준이 규정되어 있는데, 이에 따르면 모든 근로능력이 있는 사람은 신체적, 정신적, 심리적으로 특정시점에 일할 상황에 있지 않는 한, 그리고 종전에 수행해오던 일과 달리 특별히 신체적으로 힘든 일을 수행하는 경우가 아니라면, 그리고 일의 수행이 자녀와 가족의 돌봄을 저해하는 경우가 아니고, 기타 그밖의 사유로 인하여 일의 수행이 어려운 경우 등이 아니라면, 고용안정기관이 제공하는 일을 받아들여야 하는 적정기준 (zumutbar)에 해당하는 것으로 정하고 있다.

사람들은 창업과 ‘개인별 취업계획서(Individual Action Plan: IAP)’를 작성하고, 노동에이전트(BA)와 노동시장 ‘통합합의서(Eingliederungsvereinbarung: EV)’를 작성하여 적극적으로 구직에 나서도록 되었다. 이를 거부 시 구직수당은 삭감되었으며, 취약노동자와 종전기준의 다수 실업자는 창업지원금⁵⁵⁾을 받아 ‘1인 창업자(Solo-Unternehmer)’가 되어 자영업자로 실업통계에서 제외되게 되었다. 직업중개제도와 월 450유로 미만 또는 최대 연간 3개월 또는 70노동일 이내 이른바 ‘과소 고용(gerinfuegige Beschaeftigung)’인 미니잡(Mini-Job)⁵⁶⁾과 800유로 미만의 미디잡(Midi-Job)의 창출을 지원하고, 고령자취업지원과 중소기업의 채용지원조치 등을 강화하였다. 결과적으로 노동시장 내 공식적인 실업 통계는 현격히 줄어들어 고용지표는 개선되었지만 이것은 ‘양질의 일자리(decent work)’가 다수 창출되어 고용지표가 개선되었다기보다는 적극화정책의 결과 다양한 ‘불안정 취업’ 일자리가 양산되었고, 실업급여나 사회수당의 수급요건이 까다롭게 되어 억압적 취업지원제도가 강화되는 등 노동규율 강화나 노동통제형의 노동시장 이중구조화가 그 이면의 현상이었다.

한편, 베를린노동(Berlinarbeit)의 가장 주목되는 지표는 ‘과소고용(Geringfügige Beschäftigung)’에 나타났다. 이 제도는 ‘재건은행(Kredit für Wiedervereinigung: KfW)’에 의한 ‘일자리창출자본 프로그램(Kapital für Arbeit: KfA)’이나, 노동에이전트(BA)산하 모든 지부의 별도 일자리 소개 및 지원센터에 의한 사업으로 ‘인력서비스센터(Personal Service Agency: PSA)’에 의한 일자리창출, ‘공공일자리 창출사업(Arbeitsbeschaffungsmassnahme: ABM)’과 기타 직업재교육의 지원(Föderung beruflicher Weiterbildung FbW) 등에 의한 일자리 창출과 취업능력향상 지원 사업에 의한 고용증대 효과

55) 1인 기업 및 가족기업에게 3년 치 실업수당을 ‘창업보조금(Gruendungsgeld)’으로 지원하여 실업자의 자영업 진출을 촉진하고자 하는 것이었다.

56) 국세청에 등록되지 아니한 임시적인 저임금 및 불법노동을 축소시켜 이들을 고용관계에 편입하고, 세금감면과 사회보험 분담금을 사용자에게 지도록 하여 이들을 노동시장 내에 통합하고자 하였다.

등에 비하여 가장 두드러진 고용증대 효과를 보였다. 본래 ‘과소고용 (Geringfügige Beschäftigung)’ 일자리⁵⁷⁾란, 즉 사회보험료의 지원과 세제 혜택을 통해서 기존의 저임금단기 일자리가 지닌 문제점을 극복하면서 이러한 일자리가 소득과 사회안전망의 보호를 받는 새로운 일자리로 만들어 내고자 도입된 것이다. 이 제도로 인하여 베를린지역에서 2000년 6월 17만 3,300명에서 2005년 6월까지 무려 29만 7,900개로 증가하였다.⁵⁸⁾ 그런데 베를린 지역에서 이러한 과소노동자 중 급여의 수급기간이 6개월~최대 1년까지 제한되고 있는 ‘실업수당 II’ 수급자의 비중이 19.2%인 반면, 사회보험 가입의무가 있는 노동자 중에서 실업급여 II를 받는 이들의 비중은 2.9%에 불과하다는 점과 베를린지역의 취업자 중에서 과소노동과 같은 근로소득으로 생계비를 충당하지 못해서 실업급여 II 혜택을 받는 이들이 6만 5천명에 이르고 있다는 점이 주목된다. 이는 Berlinerarbeit에서 양적인 고용지표의 개선에도 불구하고 이러한 과소고용 중심의 일자리 창출대책이 노동시장대책으로 부담으로 작용하였다는 것을 보여 주고 있다.

노동조합은 이러한 지역고용 관련 법과 정책의 수립과 추진에 있어서 과연 어떠한 역할을 하였을까? 어려운 질문이다. 먼저, 노동조합이 노동시장 내 고용 창출이 어려운 여건에서 기존의 정규직 중심의 고용창출만을 당위론적으로 주장만 한다면 이는 보호받는 기존 정규직 중심의 핵심 경제주체의 구호로서는 적합할지 모르나 다양한 층위로 구분되고 있는 지역고용의 양과 질의 개선 및 그 증진의 구체적인 방안으로는 어려운 것이다. 이런 상황에서 노동조합이 보다 지역의 사회적 대화에 능동적·적극적으로 개입하여 새롭게 창출되는 일자리에 대한 법적보호가 이루어지도록 하고 이것이 양질의 노동창출의 계기로 이어지도록 하는 전략적 목표가 중요하다는 점을 베를린노동의 사례는 역설적으로 보여

57) 사회법전(SGB) 제4권 §8(Geringfügige Beschäftigung und geringfügige selbständige Tätigkeit: 과소고용 및 과소 자영업)에 관련 내용이 규정되어 있다.

58) 이상호, 전계 논문, p. 115. 참조.

주고 있다. 이러한 지역고용정책 역시 정부와 지자체가 주도하고, 지역(고용)거버넌스에서 핵심 경제주체인 사용자와 노동조합 그리고 관련 시민사회단체가 협의를 통해 지역 고용과 산업구조의 연계를 꾸준히 협의하고, 각각의 부담의 원칙과 고용창출 방안을 세우고 궁극적 목표를 양질의 일자리의 창출·유지 및 확대방안에 두고 이를 모색하는 것이 중요한 사항임을 보여주고 있다.

베를린 주 정부는 구체적으로 2012년 지역노동시장과 고용문제를 해결하기 위하여 노동조합과 경영계 등 주요 이해관계자와 민관의 각종 고용서비스 제공자 등 유관기관들과 협의를 통해 베를린노동이라는 종합적인 정책패키지를 마련하여 시행하였다.⁵⁹⁾ 그 목표는 실업의 축소, 양질의 일자리 창출 우선, 전문직 일자리의 산업입지화, 정책수단의 효과를 극대화하기 위한 이해관계자의 협력 등이다.

구체적인 사업내용은 첫째, 실업의 축소와 취업의 확대를 위한 지역노동시장 및 고용정책으로 여기에는 ‘일자리 코칭(Job Coaching)’으로 6개월 이상 실업 상태에 있는 실직자들을 대상으로 하는 것으로 이들이 1차 노동시장에 주 30시간 이상의 정규일자리로 이어질 수 있도록 자문하는 것이다. 주된 코칭은 일자리 계약에 대한 자문, 관련 필요서류 준비, 신규채용자의 개인고충상담, 월 1,440 유로 이하 일자리에 취업한 신규채용자의 현장직무교육에 대한 지원 등이다. 2015년 현재 200명의 코치가 40명씩을 담당하며 자문하고 1만 1천명이 이 ‘잡코칭 프로그램’에 참여하였다고 한다.⁶⁰⁾ 노동조합이 이 과정에서 구체적으로 참여하였다기보다는 사업추진 협의과정에 참여하며, 간접적으로 기여한 것으로 보아야 한다. 둘째, 취업 전후 직업훈련 및 숙련교육으로 상업, 사회복지 및 교육안전 분야 등 전문직에 취업하려고 하는 경우 실업자가 취업 전 6개월 동안 직무교육과 훈련과정을 이수하는 프로그램으로 2015년도 17개 프로그램의 150개 교육과정에 2,500여명이 참여하였다고 한다. 참가자의 50% 이상이 장기

59) 이상호, 전제 논문, p. 118. 참조.

60) 같은 곳, p. 119. 참조.

실업자이며 그 중 75%가 이민자로 2011~2015년 5년간 총 10,644명이 참여, 그 중 25%가 정규직으로 취업되었다.⁶¹⁾

〈표11〉 연방과 베를린의 장기실업자 변동

	2011	2012	2013	2014	2015	5년 변동치
베를린 장기실업(명)	73,364	69,500	67,840	62,427	59,672	-13,691
베를린 장기실업자 비중(%)	34.5	33.9	33.7	32.5	32.4	-2.1
독일 장기실업자 비중(%)	37.0	35.4	36.3	37.5	37.7	+0.7

출처: Statistik für Bundesagentur für Arbeit, 이상호(2017), p.140 재인용.

그 외에 Job Center가 제공하는 장기실직자 대상 특화직업훈련 프로그램으로, 매달 10개 정도 같은 기간 총 150여개에 이르는 프로그램이 운영되었다. 셋째, 2013년 이후 실업급여 II 수급자와 생활임금 수준에 미치지 못하는 노동자를 고용하는 중소기업에 최대 연간 1만 2천 유로까지 지원하는 프로그램이다. 보조금 수급조건은 기업의 소재지가 베를린일 것, 1년 이상 고용계약을 체결할 것, 최소 주 35시간 이상 전일제 근무일 것, 총액 월 1,300유로 이상 일자리로, 기존 실업자 또는 직업교육 등 사회법전 II의 지원대상으로 5년간 총 350여명의 취업지원이 이루어졌다. 넷째, 사회법전 II에 따른 55세 이상 중고령자에 대한 공공근로 일자리 제공사업이다. 주로 베를린지역 내 사회복지 및 문화시설의 공공성이 높은 일자리 보조금으로 주정부가 총액임금의 최대 50%까지를 지원, 연방노동청과 주정부 고용센터가 공동출연하는데 2012년 46명에서 2015년 2,250명으로 크게 증가하였고, 그 외에 2011년부터 추진하고 있는 연방정부의 공익일자리 지원정책인 ‘시민근로(Bürgerarbeit)’가 있다. 이는 인건비의 25%, 시설과 설비에 대한 보조, 직업훈련 지원 및 자문 등을 지원하는 것으로 2011년

61) 같은 곳.

1,117명에서 2014년 4,821명으로 해마다 증가하였다. 다섯째, 일자리 관련 정보를 제공하는 일자리 전시관(Job Points)이 있다. 실제 4,000개 이상 기업이 구인정보를 제공하고 매월 1,000개 이상의 일자리가 온라인을 통해 중개에 성공하고 있다. 2015년도에 이를 통해 구직에 성공한 사례는 5,968개에 이르는 것으로 추산되고 있다.⁶²⁾

〈표12〉 취업자 수 변동

사회보험 의무가입 피고용인	2011	2012	2013	2014	2015	5년 변동치	
베를린	1,183,502	1,221,073	1,250,442	1,288,000	1,342,000	+158,498	+13.4%
독일	29,046,131	29,527,929	29,884,370	30,397,759	31,178,000	+2,131,869	+7.3%

출처: Statistik für Bundesagentur für Arbeit, 이상호(2017), p.140 재인용.

이상과 같은 베를린지역의 Berlinerarbeit가 주목되는 점은 먼저, 이것이 양질의 일자리를 추구한다는 점이다. 노동조합이 참여하는 베를린지역의 샤프텐부르크-빌머스도르프와 라이니켄도르프 구역의 경제노동위원회는 미니잡의 일자리 창출과 고용유지를 우선 지원하되, 이를 정규직 일자리로 전환되도록 하는 필요한 지원조치를 협의하기 위한 중요한 역할을 하고 있다. 둘째, 단협의 일반적인 구속력 확장제도와 최저임금법 준수를 위한 노력을 기울이는 등 지역의 노동정책이 양적인 일자리창출만이 아닌 좋은 일자리 창출을 위해 노력하고 있다. 지역의 노사협약위원회(Tarifausschuss)가 승인하면 지역내 해당 노동자들에게 모두 단협이 적용되는데 감시안전 분야 종사자에 노조가입 유무와 관계없이 일반적 효력이 확장되었다. 단협의 지역적 차원의 일반적 구속력은 단협을 적용 받는 일반근로자에게도 저임금 노동으로 인한 덤핑임금의 공세를 막는 효과가 있어 이 부분에 노동조합의 역할이 중요한 의미를 갖는다.

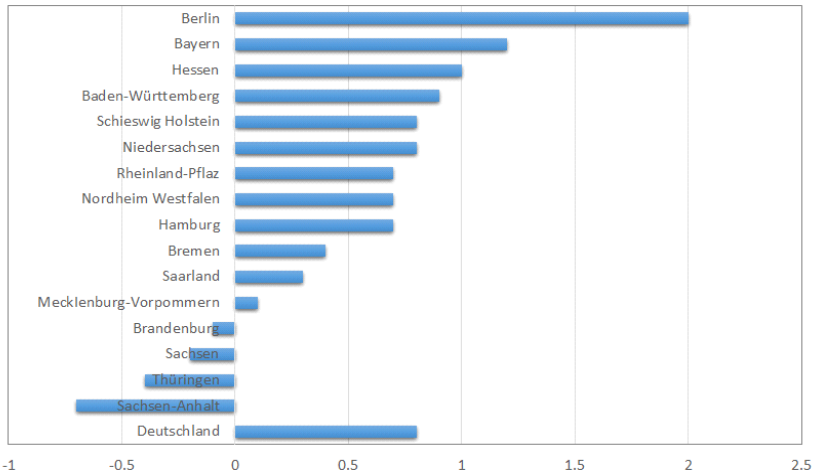
베를린시는 또한 2015년부터 최저임금법을 도입하여 연방수도로서 연방차원

62) 이상호 전계논문, p. 122. 참조.

의 최저임금의 법제화와 이후 안정화를 선도하는 역할을 하고 있다. 아울러 베를린시는 탈법노동과 불법고용의 근절을 위하여 ‘탈법노동근절법(GgSAIA)’을 도입하고 노동통합여성부의 주도하에 관련 노사단체와 공공기관 담당자가 참여하여 탈법노동과 불법고용의 근절을 모색하고 있다. 건설업에 일반화된 불법고용과 덤핑임금의 근절과 이민자의 유입으로 증가한 실업급여 II를 수령하며 자영업에 종사하는 이른바 ‘유사자영업자’로 사회보험료 납부 등을 회피하고 있는 탈법 행위를 방지하기 위해 노력하고 있다. 특히, 탈법노동의 단속은 관세청의 소관업무인데 관세청이 검찰, 경찰 그리고 산업안전처 등과 공조하여 최저임금위반과 기타 산업안전기준 위반 등을 단속하고 있다. 마지막으로 노동자에 대한 노동조합의 상담과 자문 그리고 각종 캠페인은 노동조합이 수행하는 직접적인 역할이다. 특히 독일노총(DGB) 중앙사무소가 운영하는 이민자 컨설팅은 노동권과 일자리 등에 대한 상담과 지원활동으로 노총의 중요 사업영역이다. 독일노총은 아울러 자체 출자회사인 ‘노동과 삶(Arbeit & Leben)’⁶³⁾을 통하여 노동친화적인 인력정책을 추진하는 중소기업을 지원하고 있다. 독일노총은 2014년부터 서비스부문에서 좋은 일자리를 창출하기 위한 노사협약을 체결하기 위하여 베를린을 시범도시로 하여 혁신적인 서비스정책을 통한 서비스의 질과 고용의 질을 동시에 높이는 모범사례들을 노동조합 주도로 만들어내고 있다.

63) ‘Arbeit & Leben’은 주로 청년과 성인을 대상으로 ‘민주적 참여문화’를 진작시키고자 1973년 독일노총(DGB)과 독일시민대학(Volkshochschule)이 공동 설립한 재교육기관이다. 독일 전역 지방과 지역에 160개 이상 교육기관이 존재하며, 노동자, 직업훈련생과 실업자, 이주민, 청년, 노인과 종업원평의회 위원 등을 대상으로 ‘사회정의’, ‘기회균등’, ‘연대’와 같은 민주적 가치와 민주사회교육이 행해지고, 연간 30만 명이 수료하고 있다. <https://www.arbeitundleben.de/bundesorganisation> 참조.

[그림5] 전년대비 취업자의 증가율 비교(기준년도: 2015)



출처: Statistik für Bundesagentur für Arbeit, 이상호(2017), p.141 재인용.

아울러 베를린 주정부는 좋은 일자리사업을 서비스사업 특히 노인요양업 부문에서 증가하는 돌봄인력과 그에 상응하는 적극적인 인력양성 및 요양보호인 교육과정을 신설하고 양질의 노동조건확보를 위하여 베를린 노인요양업 중 Caritas와 Diakonie 등 카톨릭과 기독교 등 종교단체가 운영하는 재단 외에 단협적용이 쉽지 않은 민간부문 중소 요양시설에의 포괄적인 단체협약 적용을 위하여 모색하고 있다. 독일 노동조합은 서비스부문의 지역차원 단체협약 적용을 위한 중요한 역할의 필요성을 보여주고 있는데 2013년 이후 인력이 부족한 ‘노인요양을 위한 베를린 연대’⁶⁴⁾가 그 한 예로서 노동조합은 이해관계자들간 ‘원탁회의(Rundtisch)’의 중요한 구성원으로 사용자 그리고 공공기관 등과 함께 이를 통해 노조에 속하지 않는 직업훈련생까지 단협을 적용하도록 하는 등

64) M. Evans, V. Hielscher/D. Voss (2018), Damit Arbeit 4.0 in der Pflege ankommt - Wie Technik die Pflege stärken kann, in: 『WSI Policy-Brief』, Nr. 004. Hans-Böckler-Stiftung, März 2018. 참조.

주 정부와 함께 핵심역할을 하고 있다.

마지막으로 베를린지역의 Berlinerarbeit는 지역인력 양성정책을 통해 베를린을 전문직의 최고입지로서 자리매김하는 데 주력하고 있다. 이는 기존 베를린지역의 인력양성정책 및 직업교육 프로그램을 재정비하고 직업훈련체계를 새로운 틀로 재구축하기 위하여 ‘직업지향성 베를린 심화과정이라는 프로그램(BVBO)’과 ‘직업 및 교육지향성(BSO)’을 운영하고 학생들의 취업가능성을 제고하는데 주력하고 있다. 2015년도에 107개교 26,277명이 참여하고 2015년 이후부터는 이들 프로그램의 2.0이 실시되며 실습위주의 기업현장 교육을 강화하여 수강생들의 취업가능성을 높이고자 하는 동시에 취약계층 대상으로 하는 ‘전망이 있는 직업훈련(AiS)⁶⁵⁾’ 프로그램을 제공하고 있다.

베를린지역에서 지역 노동시장정책의 일환으로 지금까지 기술한 각종 프로그램의 실효성을 높이기 위한 베를린 주정부, 독일노총(DGB) 베를린지역본부와 베를린 기업연합간의 베를린 사회동반자관계의 강화를 위한 공동선언 등이 채택되었다. 1999년 이후 베를린의 모든 지역노사정협의체가 만들어져 운영되었는데 이런 협의체의 장기간에 걸친 활동결과가 BerlinArbeit로 발전하였다. 베를린 주정부는 2015년 주 정부, 노동조합과 경제단체대표, 연방노동청 지역본부간에 ‘베를린 합의 2015-2020’을 채택하고 ‘베를린 청년직업센터’ 창립 등 청년들의 직업훈련 환경을 개선하기 위한 공동의 조치들에 합의를 하였다. 2015년 3월 4일 ‘탈법노동과 불법고용 근절을 위한 노사정 합의’도 바로 그러한 그간 지속되어 온 사회적 대화 논의의 결실이었다. 베를린 노사정의 사회적 대화

65) ‘베를린 시청의 통합, 노동과 사회부(Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales)’는 취약계층에 대한 직업훈련을 위하여 ‘Berufsvorbereitung: Ausbildung in Sicht (AiS)’를 운용하고 있다. 이 기관은 이주민과 장애인 등 베를린시의 일자리와 사회통합을 위한 특별기구로서 상담과 자문 그리고 직업교육훈련 및 직업소개 등의 서비스를 제공하고 있다. 베를린시는 아울러, 취약계층의 ‘사회통합’을 위하여 취업, 교육과 재교육 그리고 교육휴가, 청년직업 대행 등의 영역에서 잡코칭, 최저임금, 고용촉진과 직업교육 및 자격인증, 직업병상담, 조업단축 일자리의 상담 등을 하고 있으며, 최근의 인기주제로는 좋은 일자리, 디지털화와 노동 4.0, 전문인력확보 등을 자문하고 있다.

는 2016년 2월 10일 개최된 ‘노동 4.0 베를린의 서비스부문과 노동생활의 디지털화 과정에서 노사정의 도전과 형성가능성’ 국제심포지엄개최 등으로 미래지향적 의제로 발전하였다. 또한, ‘경제와 노동을 위한 지자체연합(BBWA)⁶⁶⁾이 구성, 지역경제력 강화와 인프라(네트워크, 컨설팅기관, 전략단위 등)의 확장을 지원하는 프로그램 등 지역고용과 산업을 활성화하기 위한 베를린 노동조합의 능동적 참여와 지역노사정협의에서의 주도적 역할이 주목되고 있다. 특히, Berlinerarbeit의 프로젝트가 추진되는 과정에 역시 지방정부의 주도적 역할이 성공에 결정적인 요인이었다는 점이 주목되며 이것은 지역정치구도의 반영이었다는 점도 지역차원의 실질적인 고용과 산업거버넌스가 작동하기 위한 중요한 정치사회적 요건이라고 할 수 있다.

66) 이상호, 전제논문 pp. 142~145. 참조.

4. 일본 이마바리지역 산업구조 전환과 노동조합

일본의 4대 섬의 하나인 가장 작은 섬인 남동부 시코쿠섬 지역은 7세기 이래 전통적으로 조선업의 중심지였다. 그 중심지에 이마바리시(今治市)가 위치하고 있다. 이마바리지역의 산업구조전환은 지역고용에서의 노동조합의 기능과 역할에 앞서 무엇보다 지역차원의 산업과 고용정책상 주목되는 사례이다. 노동집약적 산업인 조선업이 70년대 오일쇼크 이후에 유럽지역에서 공급과잉으로 인한 위기 산업이 되었고, 곧 그 위기는 일본으로 넘어와 70년대 중반 이후 80년대를 거치며 일본 역시 대규모 설비와 인력의 장비 등 조선업의 감축이 진행되었다. 90년대 이후 조선업과 해운업의 중심이 다시 일본에서 한국으로 그리고 90년대 이후 2000년대에 들어 다시 한국과 중국으로 서서히 산업의 중심축이 이동하는 동시에 나타나는 현상으로, 이들 산업에 있어서 구조전환과 그에 따른 지역의 고용위기와 고용조정은 불가피한 선택이라 할 수 있다.⁶⁷⁾ 결국 그에 대한 대응 전략을 살펴보면 보편적인 흐름은 기존 산업지역의 경우 집약적 기술과 자본을 요하는 크루즈선, 잠수함, 또는 고도의 기술선의 건조나 설계능력 등을 중심으로 한 고부가가치화를 추진하는 것이다. 동시에, 다수의 인력을 요하는 전통적 선박 건조는 줄여나가는 방식의 생존전략을 유지하거나, 아니면 해양플랜트선, 최근에는 국제해사기구(IMO)의 환경 규제 강화로 노후선 폐선이 늘고, 친환경 선박 발주로 전환되어가는 추세이고, LNG선이나 LPG등 가스를 연료로 사용하는 친환경선박의 건조 등과 같은 특정 부문에 집중하여 그 부문 기술에서 최고의 경쟁력을 기반으로 다수의 수주를 확보하며, 산업구조전환에 필요한 시간을 갖고 단계적으로 구조전환을 해 나가는 전략이 있을 수 있다. 이런 전략은 국내외의 경기와 글로벌 경제 및 무역의 부침 등의 영향에 좌우되는 경향이 있다.

67) 이규용, 일본 에히메현 이마바리 사례, in: 이규용·고영우·노용진·이병훈·전병유·정승국, 『고용위기지역의 지역고용전략, 해외사례연구』, 한국노동연구원, 2016, pp. 142~162. 참조.

일본은 물류의 99%가 해상 운송에 의존하고 있는 나라로서, 전통적으로 조선과 해운업의 강국으로 성장하여 왔다. 이들 산업의 경쟁력은 높아, 해양국가로서 오랜 선박기술 능력의 축적과 경험에 기반하여 글로벌 경쟁력을 유지하여 왔으나 특히, 80년대 이래 한국을 중심으로 한 신흥국에 경쟁력이 분점되었고, 이후 90년대와 2000년대에 들어서는 중국 등의 부상으로 시장 점유율이 하락하며 대규모 조선업은 대폭 구조조정에 들어갔고, 경쟁력의 추가적인 압박이 전체적으로 이마바리 지역산업의 구조전환의 필요성을 높이게 되었다. 한편, 이마바리 지역에 밀집한 조선산업은 대기업보다는 중소 조선산업들로 일본 대규모 조선업과 달리 이들의 생존 전략이 주목되는 사례로 꼽히고 있다. 특히, 중소 조선산업이 밀집한 이런 공업도시 지역에서 그러한 지역의 산업 및 고용위기에 직면하여 지역의 노동조합이 구체적으로 지역 산업 및 고용위기에 어떠한 전략적 대응을 하였는가를 확인하는 일은 어렵다. 지역산업 및 고용구조의 변화는 노동조합의 대응이 여러 요인들 중 하나임에도 그러한 전체적인 지역 산업과 고용구조의 구조전환과 대응전략은 노동조합으로서는 기본적으로 수세적, 방어적인 성격을 띠 수밖에 없다. 결국, 고용 구조조정의 필요가 있을 때 이해당사자간 합의된 절차에 의해 그 피해를 최소화하는 선택이나, 최소한의 지역 산업의 경쟁력을 유지하기 위하여 임금인상을 동결하거나, 위기기업의 생존전략에 우호적인 유연한 노동시간제의 도입 또는 기타 노동조건을 경쟁력에 연동시키는 것만도 버거운 요구가 될 수 있기 때문이다.⁶⁸⁾ 이런 점들은 우리가 전술한 말피지역이나 셰필드지역 등에서의 지역 산업 및 고용대책의 사례에서 확인할 수 있듯이 기존의 지역을 대표하던 산업을 점진적으로 해체하거나 대폭 구조조정을 하고, 다른 분야로 전환하고자 할 때 노동조합의 전략적 대응은 그 선택지가 매우 제한적일 수밖에 없었던 점에서도 확인할 수 있다. 그나마 성공적인 지역산업 및 고용 구조조정의 성공적인 사례의 특징들은 지역의 탁월한 리더십의 존재,

68) 이두희·김송년·유이선·김지수, 지역산업위기유형분석과 위기대응방안 및 산업전환전략, 연구보고서 2019-922, 산업연구원, 2019 참조.

지역 내 정치사회적인 거버넌스의 특별한 구조와 역할 또는 선택과 집중의 전략적 선택에 대한 이해당사자간의 공감대 확보 등이 그 필수적인 전제조건임을 확인할 수 있었다. 한마디로 이마바리지역의 지역 산업 및 고용대응 대책은 일본의 산업정책과 지역의 능동적인 대응이 만들어낸 결과라 할 수 있고, 동시에 그런 탓에 특정 품목(벌크 캐리어선 등)을 선택하여 여기에 집중하는 방식의 대응은 다른 지역으로의 벤치마킹에는 일정한 한계가 있는 사례로 평가된다. 그리고 노동조합의 기능과 역할은 역시 다른 지역에서와 같이 산업구조조정, 고용조정 그리고 인적자원 발전전략 등의 다양한 수준에서 작동하는 사례라 평가할 수 있다. 반면, 이마바리지역 역시 노동조합이 지역산업과 고용위기에 선도적으로 대응해나가는 사례라 보기는 어렵다. 그럼에도, 이마바리의 중소기업 중심 전략⁶⁹⁾은 지역차원에서 노동조합을 포함한 주요 이해관계자들의 독자적인 전략적 대응이 어떠한 차이를 만들어 낼 수 있는가를 보여주고 있다. 통상 효과적인 지역 산업전략의 대상으로, 금융 및 재정지원, 고용지원, 사업다각화 지원, 지역 혁신역량강화 지원, 지역과 산업유형별 맞춤형전략의 수립 추진 등⁷⁰⁾이 거론된다.

이마바리시 지역의 산업은 조선업, 선박관련 설비·제어·감시기기와 엔진, 프로펠러 그리고 용접, 용단 기기 등을 포괄하는 박용업, 화물과 무역항으로서의 해운업, 지역산업인 타월 등 면직물산업과 수산물과 잡화 등 상업 등이 그 중심이다. 이마바리시는 한 때 인구 20만 명 내외의 도시였으나 일본 사회의 저출산-

69) 중소기업형 중심의 구조전환과 관련, 통상 대기업중심의 '하청형거래', '불공정거래', '저혁신-저생산'의 3대 고리가 중소기업중심 경제성장을 가로막는 요인이라 평가된다. 대안으로 경쟁력있는 다수의 기업의 성장으로 질 좋은 일자리의 창출, 수출주도 대기업 성장체제로 구조화된 '불공정 경쟁구조'의 지양과 대중소기업간 생산성과 임금격차 및 제조업-서비스업간 격차를 극복하고 신산업발전 지연 등을 극복하는 경제체제의 구축과 대기업의 경제력 집중이 야기하는 (중소)기업 성장의 장애요소를 제거함으로써 다수의 경쟁력있는 중소기업이 성장할 수 있는 토양을 구축하는 것 등이라 할 수 있다. 최세경·이준호·홍성철·홍운선, 중소기업 중심의 국가경제실현방안(I), 기본연구 18-22, 중소기업연구원, 2018. p. 2. 참조.

70) 이두희·김송년·유이선·김지수, 전계 논문 참조.

고령화 추세의 가속화와 지역공동화 추세 속에 2020년 현재 인구 15만 6천명 내외의 도시⁷¹⁾로 줄어들었다.

〈표13〉 이마바리시의 15세 이상 노동력 상황

	노동자 인구				비노동력 인구	男				女			
	합계	취업자	완전 실업자	비노동력 인구		합계	취업자	완전 실업자	비노동력 인구	합계	취업자	완전 실업자	비노동력 인구
합계	145,456	73,907	7,030	63,463	67,043	42,205	4,851	19,386	78,413	31,642	2,179	44,077	
15~19	6,820	613	213	5,946	3,496	330	117	3,023	3,324	283	96	2,923	
20~24	5,670	4,087	599	907	2,756	2,093	346	277	2,914	1,994	253	630	
25~29	7,898	5,972	679	1,120	3,988	3,404	408	97	3,910	2,558	271	1,023	
30~34	9,227	6,764	717	1,650	4,619	4,044	440	83	4,608	2,720	277	1,567	
35~39	11,385	8,537	804	1,911	5,621	4,923	512	120	5,764	3,614	292	1,791	
40~44	9,723	7,427	698	1,496	4,669	4,039	450	123	5,054	3,388	248	1,373	
45~49	9,322	7,229	605	1,419	4,446	3,861	411	129	4,886	3,388	194	1,290	
50~54	9,834	7,489	557	1,705	4,740	4,106	420	170	5,094	3,383	137	1,535	
55~59	12,190	8,419	723	2,975	5,802	4,826	564	374	6,388	3,593	159	2,601	
60~64	15,585	8,463	863	6,187	7,492	5,207	702	1,546	8,093	3,256	161	4,641	
65~69	12,587	4,142	360	8,042	5,764	2,471	316	2,950	6,823	1,671	44	5,092	
70~74	10,557	2,352	135	8,031	4,756	1,463	106	3,172	5,801	889	29	4,859	
75~79	9,661	1,375	55	8,199	4,062	846	47	3,163	5,699	529	8	5,036	
80~84	7,613	748	15	6,821	2,835	476	8	2,346	4,778	272	7	4,475	
85세 이상	7,374	290	7	7,054	1,997	176	4	1,813	5,377	114	3	5,241	

출처: 이마바리시 통계(2016). 이규용(2016), p.147 재인용.

산업별 취업자 구성을 보면 2차 산업종사자의 정체, 1차 산업 종사자의 감소 그리고 3차 산업종사자의 증가를 확인할 수 있는데 주요 부문별로 보면 도소매업(16.1%), 의료복지(12.1%) 그리고 건설업(10.06%) 등이 차지하고 있고, 제조업 종사자는 21.64%를 유지하고 있다.

71) <https://www.city.imabari.ehime.jp/>. (2020.11.30). 이마바리시 통계 참조.

〈표14〉 이마바리시의 산업별 취업자 수 추이

연차	취업자 수				취업자 수(%)		
	합계	제1차 산업	제2차 산업	제3차 산업	제1차 산업	제2차 산업	제3차 산업
1975년	94,488	17,244	36,441	40,622	18. 25	38. 57	42. 99
1980년	95,178	14,866	35,953	44,292	15. 62	37. 78	46. 54
1985년	92,688	12,802	34,764	45,073	13. 81	37. 51	48. 63
1990년	91,579	10,101	35,422	46,024	11. 00	38. 68	50. 26
1995년	90,254	9,170	33,719	47,297	10. 16	37. 36	52. 40
2000년	84,721	7,043	29,699	48,048	8. 31	34. 95	56. 71
2005년	79,938	6,539	26,501	46,659	8. 18	33. 15	58. 37
2010년	73,907	4,752	23,598	44,236	6. 43	31. 93	59. 85

출처: 이마바리시 통계(2016). 이규용(2016), p.148 재인용.

이마바리시는 일본 전체 내항해운의 8%의 선박량과 외항해운 선박의 30%를 이마바리시 선주가 보유하고 있으며, 이마바리시에는 14개의 조선소와 최첨단 박용관련 기업이 위치해 일본 제1의 선박단지를 이루고 있다. 일본의 대형조선사는 조선업의 설비투자를 억제하고, 사업의 다각화를 모색하며, 고부가가치선에 집중하는 등 수익과 조선업의 안정경영에 주력하는 반면, 14개 중소조선사가 중심인 이마바리시의 조선업의 경우, 선택과 집중전략을 통해 한국과의 경쟁을 피할 수 있는 벌크 캐리어(VLCC)선 부문 건조와 표준화 전략으로 비용절감에 주력하는 한편, 이산화탄소 배출량이 적은 친환경선의 내항해운 등 경쟁력을 다각화하며 한국과 급성장한 중국의 조선업과 경쟁해 나가고 있다.

중소조선사 중심인 이마바리시 조선업의 경우 중소조선업의 집약이 진행되었고 그 결과 1990년대 일본 대기업조선소와 중소 조선업의 비중은 48%대 52%로 대등해졌다. 1973년 조선업에 본격 진출한 한국은 수주량에서 1999년 그리고 준공량에서는 2002년에 일본을 앞질렀고, 중국 조선업은 2009년에 일본을 그리고 2010년에는 한국을 앞지르게 되었다. 일본에서는 이 과정에서 대형조선소가 축소되었고 중소조선업이 주역으로 등장하게 되었는데, 각 회사가 특기선종

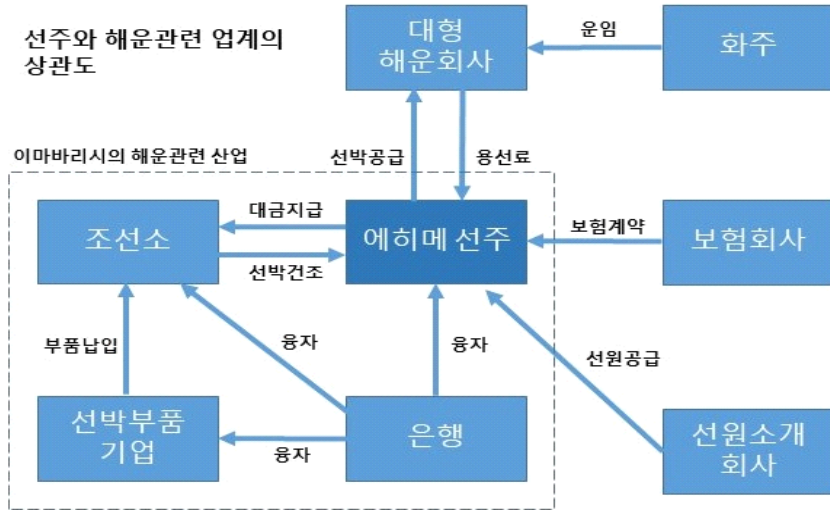
및 선형에 특화하여 그 분야에서 경쟁력을 추구하여 온 이른바 ‘제품전략’이 그것이며 벌크 캐리어선을 주력 상품으로 하였는데 이 벌크선은 선가가 고가는 아니지만 수요가 안정적이고, 선형이나 장비의 표준화가 진행되어 동형의 선박을 반복하여 건조함으로써 설계의 유용도를 높이고, 부품의 공통화 기반 위에 선박제조의 학습효과와 자재조달에서 규모의 경제효과를 볼 수 있어 비용경쟁력과 함께 궁극적으로 이마바리시 조선업의 경쟁력을 유지할 수 있었다.⁷²⁾

이마바리시 중소조선업의 이러한 특화전략은 지역산업과 고용전략으로 주목되고 있다. 한편, 사실 이 과정에서 사회적 파트너들의 역할은 구체적으로 확인하기가 용이하지 않다. 그러나 이마바리조선의 독특한 선주의 소유와 조선과 해운업에서 형성된 독자적인 상거래 관행은 이마바리지역 산업 및 고용 구조의 진화에 영향을 미쳤다. 즉, 가와사키 및 쓰네이시조선 등 대기업이 중국의 대련과 필리핀의 세부 등으로 진출하여 해외로 생산거점을 확장, 지속경영을 모색하는 반면, 이마바리의 경우 지역을 중심으로 국내생산을 특화하고, 세토나이카이 박용공업으로부터 선박건조 필요 자재의 90%를 조달하는 경영방식을 유지하고 있다. 한국의 80%, 중국의 40%의 선박자재공급 자립율에 비하여 이마바리조선은 상대적으로 높은 자립율을 보여주고 있다. 여기에서 이른바 ‘에히메 방식’이라는 독특한 거래관계가 영향을 미쳤다. 이는 지역의 선박회사는 -> 선박 소유주로 하여금 선박의 건조대금을 분할 지급하도록 편의를 봐주고 -> 지역은행이 선박 소유주에게 용자를 해줌으로써 선박 1척을 소유하는 선박을 담보로 용자를 받아 10척의 선주로 성장해가는 독특한 상거래 방식으로 알려져 있다.⁷³⁾ 이러한 독자적인 상거래방식은 이를 바탕으로 지역 조선업의 지역화전략을 지원한 지방정부의 역할이 중요했다.

72) 상동.

73) 이규용, 전계 논문 p. 162 참조.

[그림6] 에히메 선주의 해운관련 업계의 상관도



자료: 아사히 신문 (2012.1.15)

출처: 아사히신문(2012.1.15.) http://globe.asahi.com/movers_shakers/120115/01-02.html, 이규용(2016), p. 164. 재 인용.

지역정부는 해운업과 조선업을 중심으로 한 선원, 박용공업, 선박임대업, 항만 관련업 등의 해사산업, 금융보험, 교육기관 및 연구기관 등 해사관련 산업 및 관련 기관이 지리적으로 집적되어 이른바 해사클러스터가 형성되는 것을 지원하였다. 조선업과 해운업이 지역 산업과 긴밀히 연계되어 있으며, 주로 국내 고객을 상대로 생산, 발주, 자재공급 등 이러한 조달관련 해사 클러스터는 경제, 고용효과와 함께 연구개발 촉진과 수요를 반영한 고도의 기술개발의 촉진자가 되었다. 이는 건조능력 삭감과 조업량 단축 등의 조치를 취해 온 일본의 기존 대형조선사와 달리, 에히메지역에서 이마바리조선을 통해 중형조선사가 조선업의 중심으로 성장하는 중요한 배경이 되었다. 이러한 해사클러스터 등 클러스터 전략은 사실 다른 곳에서도 확인할 수 있으나, 이마바리의 경우 독특한 에히메 방식의 상거래구조와 결합되어 추가적인 시너지효과를 낸 것으로 보인다. 아울러

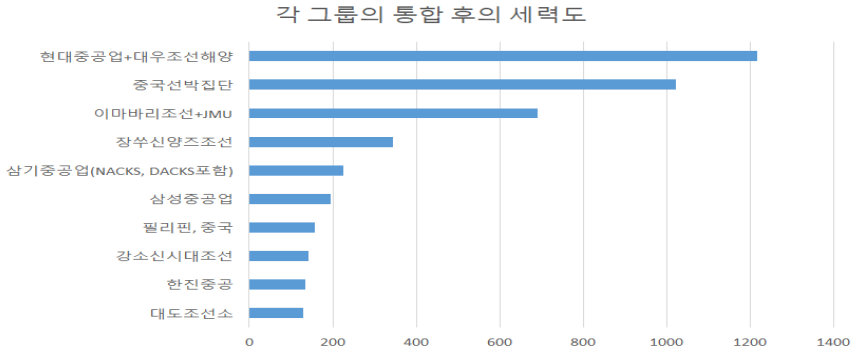
러 지방정부는 정책적인 조선업 지원정책도 추진하였는데 에히메현 차원의 중소기업용자제도인 경영안정자금, 건설산업단기자금, 긴급경제대책특별지원자금, 신사업창출지원자금, 고용촉진지원자금 등이 그것이며, 이마바리시 차원에서도 중소기업의 용자제도, 진흥자금, 긴급경영자금용자, 경영안정화자금용자, 설비현대화자금 등⁷⁴⁾을 마련하고, 그 수혜자로 이마바리시에 주소가 있는 개인사업자거나, 이마바리시에 본점/본사가 있는 법인으로 1년 이상 동일한 사업을 경영하고 있으며, 시에 세금을 완납한 자라면 누구나 신청이 가능하다. 그 외에 이마바리시의 창업지원제도도 중요한 역할을 하고 있다.

그러나 가장 중요한 것은 이마바리시의 조선업 인재육성 정책이다. 이마바리시는 이마바리지역의 조선업 숙련기술자의 고령화와 청년 노동자의 이직 등으로 인하여 숙련기술분야의 인재부족문제에 대응하고자 지역조선기술센터를 수립하고 이마바리시 조선회사 및 박용기업 50사 이상의 회원사가 공동으로 신규연수생을 대상으로 기술연수를 실시하여 지역의 숙련인력을 양성 공급하고 있다. 지역 상공회의를 중심으로 한 기업가는 물론 노동조합이 이 과정에서 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 이마바리조선은 이 지역에서 조선업이 기간산업으로 지역의 생존이 걸린 산업으로 유지가 어려운 조선소의 설비와 인원을 매입하는 방식으로 중소 조선회사의 집약이 이루어졌다. 이를 바탕으로 장기간의 불황을 극복하고 중형 조선소가 일본 조선업의 중심으로 성장하게 되었다. 그러나 이러한 이마바리조선소의 전략도 2020년도에 들어서 일본 JMU와 합작한 일본 조선소가 세계 제3위의 조선소로 등극함에 따라 더 이상의 중소조선소의 통합조선소라고만 할 수는 없을 것 같다.⁷⁵⁾

74) 같은 곳. 참조.

75) “日, 세계 3위 ‘공룡 조선소’ 탄생…3분기 공식 출범”. 일본의 제1위 조선사인 이마바리사와 제2위 조선사인 재팬마린유나이티드(JMU)사의 합병은 한국과 중국의 경쟁 조선업을 상대로 일본의 새 조선사로 이는 세계 제3위의 조선사의 등극을 의미한다. 통합되는 일본조선소는 조선사업과 설계부문을 합작하여 경쟁력을 강화하고 친환경적이고 다른 조선소보다 기술력이 앞선 선박을 건조·설계할 것이라고 한다. 이마바리조선은 이마바리·마루가메·사이조·히로시마 등 10개, JMU사는 아리아케·구레·츠 등 6개 조선소로 구성되어 있으며,

[그림기] 이마바리조선과 JMU조선의 합작(신일본조선, NJS)의 업계 구도



출처: 일본해사신문 2019년 11월 29일 제1면

그럼에도, 전술한 바와 같이 이마바리조선의 이른바 ‘품목특화’ 전략은 특히 주목된다. 즉, 이마바리조선이 특화한 벌크 캐리어선은 중고시장에서 거래가 용이하고, 선박관리가 용이하다는 장점이 있어 이마바리의 3개 사업소와 8조선 공장체제를 갖추고 각자 특기선종 및 선형에 특화하여 분야별 경쟁력을 추구하여 온 전략이 주요하였다. 이들은 주로 국내고객을 대상으로 한 벌크 캐리어선의 건조와 납품 및 조달전략을 유지하였는데 이러한 상품의 특성화는 이마바리조선이 건조에 고도의 기술을 필요로 하지 않으면서 국내선사로부터의 수요가 안정적인 중형조선소로서 경쟁력을 유지할 수 있었던 가장 중요한 전략으로 평가되고 있다⁷⁶⁾. 둘째, 일본의 독특한 해사클러스터가 형성되어 해운업의 대기업 3사의 선주를 통한 국내조선소 발주량이 80%에 이르는 등 안정적인 수요를 확보할

해당 조선소에서만 지난 2018년도 일본 전체 선박 건조량 40%를 점유했다. <https://www.theguru.co.kr/mobile/article.html?no=12476> 참조(2020.11.30.).

76) 이두희외는 이마바리지역의 이러한 위기대응 전략을 ‘품목전환’ 전략으로 분류하고 있다. 이 유형은 산업기반 역량이 취약한 특징을 갖고 있는데, 중요 지역위기극복 전략은 인력기반 강화, 근로 및 정주여건과 투자환경개선 등 모색, 산업위기극복 투자협약 및 펀드의 조성, 지역투자 보조금을 활용한 투자를 유지하여, 위기에 대응해나가는 사례로 분류하고 있다. 유사한 사례로는 미국의 위스콘신 주 사례를 들고 있다. 이두희외, 전계 보고서, p.42 산업위기지역 유형화 분석결과와 극복전략 참조.

수 있었던 점도 독자적인 해사클러스터의 역할이 컸다. 해운업과 조선업을 중심으로 한 선원, 박용공업, 선박임대업, 항만관련업 등의 해사산업, 금융보험, 교육 기관 및 연구기관 등 해사관련기관이 지리적으로 밀집해 있는 세토나이카이 연안지역의 조선소, 제철소, 박용공업, 선주, 금융기관 등 관련 산업이 집적되어 효율적인 공급체인을 형성하고 있는 배경 하에 일본우선, 상선미쓰이, 가와사키 기선 등 굴지의 해운 3사⁷⁷⁾가 있는데, 이마바리 중형조선소가 이러한 해운회사와 선주를 연결하며, 이들 간에 독자적인 지역 ‘해사클러스터’를 발전시키게 되었다. 이러한 해사클러스터의 존재 속에 이마바리지역에서는 해운회사와 조선업계가 일체가 되어 위험요인을 흡수하며, 경기부진 속에서도, 수요와 가격파동의 부담을 분산시키는 역할을 하게 되었으며, 국내고객을 중심으로 해운선사와 선주들 간에 이마바리 중형조선소에 지속적인 발주와 조선건조 및 조달이 유지되도록 하였고, 금융기관은 이러한 독자적인 관계를 이해하며, 경기가 장기 간에 걸쳐 구축된 에히메 상거래의 신뢰관계를 기반으로 자금을 지원하는 독자적인 해사클러스터가 기능하였다. 이 과정에서 지방정부는 이마바리지역의 해사 클러스터가 적절히 운영되도록 관리 감독 및 지원을 하는 동시에 지역의 숙련인력의 개발과 유지에 지역의 상공회의소와 노사가 협력하며, 지역산업과 고용유지 및 숙련인력의 양성과 공급 기초를 유지하며 대내외의 위기에 능동적으로 대처해 왔다.

한편, 일본은 최근 지역별 숙련인력의 부족을 외국의 숙련 및 전문직인력의 수입으로 해결하고자 하고 있다. 2018년 외국인노동자 유입 촉진정책을 추진하고, 출입국관리법개정안을 통과시켜 특정기능 1, 2호라는 새로운 체류자격을 신설하였는데 향후 5년간 최대 34.5만 명의 외국인 숙련노동자를 받아들인다는 정책을 추진하고 있다. 그 가운데 ‘특정기능 1호’가 바로 농어업 간병, 조선, 박용공업, 자동차정비 숙박 등으로 이들 부문의 인력난이 심각한 14개 업종에 대하여 향후 5년간 최대 34.5만 명의 인력을 수용할 예정이며, 해당 자격을

77) 이규용, 전계 논문, p. 159. 참조.

갖고 최대 5년간 체류를 가능토록 하고 있고, ‘특정기능 2호’의 경우 가족의 체류를 허용하고, 체류기간 상한을 두지 않아 영주권 취득과정이 될 수 있고, 1호 취득 후 현장감독 등 숙련기능을 갖춘 건설조선업 등의 근로자에게 2021년부터 부여예정⁷⁸⁾에 있는데, 78) 이마바리지역 역시 그러한 인력정책 대상지역이 될 것으로 분석되고 있다.

지금까지 이마바리지역의 이마바리조선 및 해운업의 특성인 중소형 조선업의 육성은 지역의 산업정책으로 주목된다. 조선업이 지역산업의 다양한 부침요인 속에서 어떻게 특정한 지역 특유의 해사 클러스터를 통해 재생하고 있는가를 살펴본 중요 사례라 할 수 있다. 그러나 이마바리조선소 역시 한국, 중국과의 규모에 의한 경쟁관계 속에 합병을 통해 경쟁력제고에 나서고 있어, 기존의 지역 산업과 고용구조의 생존방식에서 향후 어떠한 새로운 전략적 지향을 보일지 주목된다. 이 과정에서 숙련인력과 인력공급정책 과정에 노동조합의 역할과 기능이 더 적극적으로 실현될 여지가 있어 보인다. 지역의 산업 및 고용구조의 실태를 파악분석하고 중장기적인 산업정책과 함께 고용전략 특히 숙련인력 확보, 유지, 공급계획이 지역 노사의 협력을 필수적으로 한다고 보인다. 특히 독자적인 해사 클러스터와 관련 연구개발센터 그리고 인력공급정책의 연계는 지역 산업과 고용의 핵심주체인 노동조합의 각종 정책협의 과정에서 이들의 능동적인 참여와 개인에 의해 그 정책적 효과가 달라지리라 본다. 이마바리지역에서 지역 산업 및 고용정책을 수립, 추진하는 과정에서 그러한 노동조합의 구체적인 역할만을 별도로 분리하여 그 과정과 결과 그리고 평가를 독자적으로 할 수 없음은 아쉬운 부분이다. 그러나 노동조합은 지역산업과 지역고용의 핵심주체로서 기존의 고령자 중심의 숙련노동력을 청년과 신규 노동시장 진입층에 대한 교육훈련과 적절한 고용서비스제공 등이 당사자에 원활히 이루어지도록 하는 고용관련 정책협의의 중요성이 점차 증가하고 있다고 할 수 있다.

78) 양서영, ‘일본의 외국인노동자 유입 정책과 시사점’, in: 『이슈브리프』, KDB 미래전략연구소 미래전략개발부, 2019.4.1. 참조.

5. 미국 새크라멘토지역 산업구조전환과 노동조합

지역산업과 고용구조의 개선을 위한 지역 사회적 대화의 사례로 미국 캘리포니아 주수도인 새크라멘토시 지역의 경험이 흥미롭다. 이 사례는 노동조합과 사용자가 능동적으로 참여하고 주도하는 유럽지역에서의 사회적 대화모형과 달리 미국의 지역차원의 지역산업 및 지역고용정책을 주로 지방정부와 지방노동청이 주도하고, 경제주체와 인적자원개발 관련 다양한 민관 주체들이 참여·협의하여 발전한 결과라는 점이 특색이다. 즉, 지역 사회적 대화에서 노동조합의 참여 및 역할과 관련, 미국 새크라멘토시의 사례는 주로 ‘인적자원의 개발과 고용서비스 부문’ 등 노동력위원회를 중심으로 한 기능적 역할이 주목된다. 미국은 지역에서 전통산업의 탈공업화가 진행되는 것에 대응하여 일종의 사회경제적 특구인 ‘기업 존(Enterprise Zone)’⁷⁹⁾ 정책을 추진하였는데, 이 과정에서 지역 인적자원개발과 유지 및 지원 전략을 두고 전개된 연방정부, 주 정부 그리고 지역 이해관계자들의 협치가 주목된다. 따라서 노동조합이 이 과정을 선도하거나 주도하기보다는 정부와 지자체의 이니셔티브 중 긍정적인 부분을 중심으로 참여와 협력을 유지하며 지역고용 거버넌스의 발전에 기여하였다는 점을 주목하여야 할 것이다. OECD(2014)⁸⁰⁾는 이런 배경에서 새크라멘토 지역의 사례를 2008/9년 금융위기에서 벗어나는 우수사례로 평가하였다. 미국은 전형적인 공공고용시스템(PES)을 통한 훈련과 구직지원, 지역 일자리 창출을 지원하는 서비스시스템을 제공하였고, 새크라멘토 지역은 그러한 사례 중 인적자원개발과 고용서비스 거버넌스를 효율적으로 조직하여 2008/9년 금융위기 극복에 성공적

79) ‘기업지역(enterprise zone)’이란 일종의 경제특구와 같은 개념으로, 주로 미국에서 1970년대 탈공업화, 기타 자연재해 등으로 인하여 피해를 본 지역에 특별세제, 규제면제 혜택 또는 민간 경제발전과 직업창출을 지원하기 위한 공적 지원이 행해지는 것으로 도시인근 지역의 재생을 촉진하기 위한 ‘지리적 지역’을 뜻한다. <https://www.investopedia.com/terms/e/enterprise-zone.asp>. 참조.

80) OECD(2014), Employment and Skills Strategies in the United States, the Sacramento Employment and Training Agency (SETA), pp. 9-11. 참조.

으로 대응한 모델이다.

새크라멘토 카운티는 인구 140만의 캘리포니아 주도로 광역인 220만인구의 새크라멘토 메트로폴리탄 지역 4개 카운티 중의 하나이다. 이 도시의 취업자 20%가 공공부문에 종사하는 지역 주도의 모습을 띠고 있으나 남부지역은 농업 지역으로 구성되어 있다. 취업자 구성을 보면 보건의료산업이 11.9%로 가장 높고, 소매업이 9%, 교육서비스업이 8.7%, 그리고 금융보험과 부동산 부문이 5.7%를 차지하고 있으며, 제조업은 3.9%로 비중이 매우 낮다. 이처럼 전체 고용의 3.9%를 차지하는 제조업은 주로 컴퓨터와 전자제품, 음식가공업, 운수장비제조업, 조립금속업, 음료제품제조업 등으로 나타나고 있다.⁸¹⁾

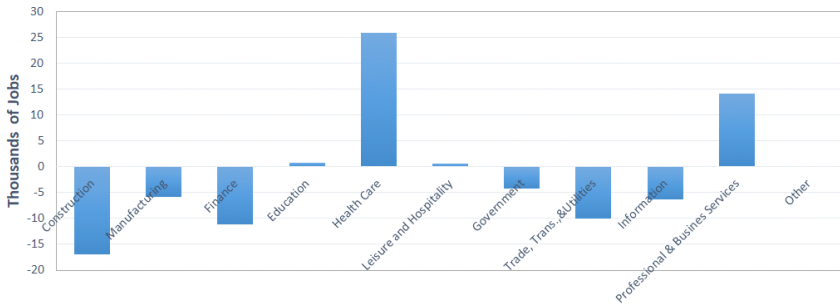
이 지역의 실업률은 금융위기 직후인 2010년에 12%를 넘는 수준으로 상승하였으나, 이러한 성공적인 지역고용 거버넌스의 조직과 운영에 힘입어 2014년 이후 실업률이 7%까지 하락하면서 OECD에서 고용정책적 성공사례로 주목을 받았다. 전술한 바와 같이 이 지역의 최대 고용주가 민간보다는 주로 공공부문을 중심으로 한 것으로 그 부문에서 일자리 증가가 일어나고 있는 반면, 새로 창출된 고용의 형태가 주로 풀타임 정규직업의 증가보다는 서비스부문의 파트타임 중심으로 일어났다. 이 때문에 실업률의 개선이 노동시장 고용의 현실을 정확히 반영하는 것인가의 논란이 있다. 그럼에도, 4년 만에 눈에 띄는 고용지표의 회복과 개선은 주목을 끌기에 충분했다. 오늘날 노동시장에서 고용구조의 대체적인 변화추이는 중간부문의 숙련도를 갖고 있는 일자리(middle skill jobs)는 계속 줄어들고 있는 반면에, 고숙련(high skill jobs)과 저숙련(low skill jobs)의 저임금 일자리가 양산되며 노동시장 양극화가 구조화되는 양상을 보인다는 점이다.⁸²⁾ 새크라멘토에서도 이런 추이에 대한 대응이 주목된다. 새크라멘토지역

81) 전병유, 미국 캘리포니아 새크라멘토 사례, in: 이규용·고영우·노용진·이병훈·전병유·정승국, 『고용위기지역의 지역고용전략, 해외사례연구』, 한국노동연구원, 2016, p. 109 참조.

82) OECD(2018), Job Creation and Local Economic Development, Preparing for the Future of Work Employment Outlook 참조.

고용의 변화과정을 보면 2008/9년 글로벌 금융위기를 경과하며 건설과 금융, 제조업의 경우 고용이 크게 감소한 반면, 보건의료와 전문적 비즈니스 서비스업 부문의 고용은 증가하였다. 제조업은 2008/9년 금융위기로 7,300개의 일자리가 감소하였으며, 이는 전체 제조업 일자리 40,464개 중 18%가 사라져⁸³⁾, 제조업 일자리는 2017년 현재 34,794개만 남게 되었다. 반면 2008년 이후 7년 여간 보건의료산업 부문에는 모두 22,000개 일자리가 창출되며, 35%라는 높은 증가율을 보여 대조를 이뤘다.⁸⁴⁾

[그림8] 새크라멘토의 업종별 일자리 변화(2007~14년)



출처: Sacramento Business Review(2016). 전병유(2016), p.113 재인용.

한편, 문제는 새로 증가한 보건의료 및 서비스부문의 일자리창출이 주로 파트타임 일자리로 고용의 질이 문제가 되었다는 점이다. 이런 배경 하에 핵심 직종에서는 숙련 부족이나 숙련의 갭(Skill Gap)이 일자리 창출의 저해요인으로 평가되었다. 한편, 보건의료업의 경우 2010년에 「환자보호 및 적정 간병법

83) 새크라멘토의 실업률은 이후 2016년 6%에서 2020년 코로나19로 인하여 16%까지 폭등하기 전까지 실업률이 4%대까지 하락하는 등 매우 안정적 기조를 보였다. 2020년 3월 실업률의 폭등은 코로나19로 인한 예외적 상황에 기인한 것으로 본 연구에서는 그 이전까지만을 다루고자 한다. Sacramento Business Review, 2016 참조. [https://www.sacbusinessreview.com/\(2020.11.30.\)](https://www.sacbusinessreview.com/(2020.11.30.))

84) Center of Excellence, 2013 참조. <https://www.ihrp.uic.edu/study/center-excellence-eliminating-disparities> (2020.11.30.)

(Patient Protection and Affordable Care Act)」⁸⁵⁾의 도입으로 인한 의료인력 수요의 증가와 인구 고령화에 따라 해당 부문의 고용증가가 예상되었다. 중간 수준의 숙련을 갖고 있는 구직자와 간호사, 치료연구실 연구자, 의료실험실 기술자, 방사성 기술자 등 의료직종의 숙련인력 부족도 문제점으로 대두되었다.

새크라멘토지역의 지역 산업과 고용전략은 이러한 배경 속에서 두 가지 경로 중에서 저숙련-저임금 전략을 대신하여 고속련-고임금 전략(High Road)을 추진하였는데 이것이 일정한 성과를 거두었다. 그 과정에서 노동조합과 지역 고용 서비스와 직업교육훈련 부문의 민관단체의 효과적인 협력체제가 나름의 중요한 역할을 한 것으로 평가된다. 한편, 캘리포니아 새크라멘토 지역의 ‘미래 경제계획(Next Economy)’은 주요 목표를 성장잠재력이 높은 상위 3개의 부문에 전략적 투자를 집중하는 것으로 삼고, 새크라멘토의 고용정책을 총괄적으로 조정 실행하는 단위인 SETA(Sacramento Employment Training Agency)⁸⁶⁾가 중심이 되어 이러한 지역의 전략적 목표에 맞도록 관련 일자리에 적합한 인력을 훈련시켜 지역의 일자리 창출전략을 추진하였다. 중심적인 이니셔티브는 먼저 주 정부와 경제단체로부터 나왔다. 이러한 지역산업과 연관된 지역고용의 전략이 ‘미래경제번영계획(Next Economy Prosperity Plan)’⁸⁷⁾의 프로그램 하에 즉, 주요 경제주체들의 주도 하에 추진되었던 것이다.

85) 이 법은 2010년 3월 23일 도입되었다. 뒤에 보완되어 일명 ‘오바마케어(Obamacare)’로 불리는 이 법은 (할증 조세 크레딧과 비용분담 축소 등을 통한) 보조금으로 보다 더 공정하고 쉽게 의료보장이 이루어지도록 수많은 권리와 보호를 제공하는 것이다. 이 법은 저소득자를 위한 의료보장제도인 Medicaid를 확대하는 것이다.

86) The SACRAMENTO EMPLOYMENT & TRAINING AGENCY (SETA). 이 기구는 1978년 설립되었는데 새크라멘토시 및 카운티의 합동기구이다. 이 훈련기구는 직업알선, 기업가에 숙련노동자 소개, 아동에게 교육과 급식제공 및 난민에 대한 지원과 새크라멘토 지역 주민들에게 희망을 전달하는 효과적인 기구로 자리매김하여 왔다. <https://www.seta.net>. 참조(2020.11.30.)

87) 이 계획은 새크라멘토 지역의 비영리단체들인 밸리비전(Valley Vision), SACTO, 새크라멘토지역기술연합(Sacramento Area Regional Technology Alliance, SARTA), 새크라멘토-메트로 상공회의소(Sacramento Metro Chamber of Commerce SMCC)의 제안으로 일종의 클러스터 기반의 경제활성화 전략을 추진하고자 하였다.

새크라멘토 ‘미래경제계획(Next Economy)’ 전략은 첫째, 혁신과 기업가 정신을 지원하는 한편 둘째, 지역경제를 다변화하며 셋째, 경제성장을 위한 비즈니스를 활성화하는 것을 목표로 하여 지역 산업 및 고용 거버넌스로 민간, 기업, 정부, 지역 대학 등 학계와 노동조합과 시민단체 등의 자원을 모아 캘리포니아 수도권 지역의 일자리와 새로운 투자를 유치하기 위한 공동 전략을 모색하는 것이었다. 노동조합은 주로 이러한 비영리단체와 경제단체 중심으로 전개된 지역의 미래발전 전략을 선도하며, 중심적인 파트너로 참여하기보다는 오히려 지역사회 시민사회단체의 일원으로 참여하고 있는 것으로 보인다. 이 점은 미국적 노사관계의 특성과 함께 지역 노동조합의 위상을 반영하고 있는 것으로 보인다. 반면, 지역차원의 지역 산업발전과 고용전략의 핵심 경제주체로서 노동조합의 적극적인 참여와 역할은 지역 ‘직업교육 훈련체제 등 인적자원 개발전략과 지역 고용서비스’ 부문의 활성화와 그 성공을 위하여 필수적인 요소라 할 수 있다. 노동조합이 이 과정에서 실제로, 구체적으로 어떤 방식으로, 어떠한 주제와 지역 차원의 과제들을 선도하고, 지역 고용거버넌스의 중심 축으로 OECD의 주목을 끌었던 2014년 이후 2020년 현재까지 실질적으로 어떻게 활동하였으며, 또 어떤 과제와 쟁점을 안고 있는지 2020년 코로나 19의 전례없는 상황에서 현장 방문이 실현되지 못한 채 인터뷰나 설문조사 등을 실시하지 못하고 간접적으로 문헌조사에 머물러 구체적으로 확인하기 어려웠다는 점은 아쉬운 부분이다.

한편, 새크라멘토 사례에서 가장 주목되는 점으로 이 지역에서는 다른 지역과 유사하게 지역의 「노동력투자위원회(Workforce Investment Board, WIB)」⁸⁸⁾가 구성되어 지역고용정책을 지원하였는데, 이것이 효과적으로 작동한 것

88) 동 위원회의 구성과 조직은 미국의 「노동력투자법(Workforce Investment Act, 1998)」에 근거하고 있다.(<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-105publ220/html/PLAW-105publ220.htm>)참조. 동법은 2014년에 노동력투자제공자에 대해 그 제3장(Chapter 3--Workforce Investment Activities Providers)에 ① 원 스톱 전달체제의 창출(Sec. 121. Establishment of one-stop delivery systems) ② 자격있는 직업훈련서비스 제공자의 확인(Sec. 122. Identification of eligible providers of training services) ③ 자격있는 청년활동 제공자의 확인(Sec. 123. Identification of eligible

으로 보인다. 즉, 노동조합이 참여하고 있는 동 위원회는 1998년 미국에서 제정된 노동력투자법(Workforce Investment Act, WIA, 1998)에 근거한 법으로 동법은 2014년에 「노동력혁신과 기회의 법(Workforce Innovation and Opportunity Act), 2014」으로 대체되었다. 동 법에 근거하여 미국의 50개 각 주⁸⁹⁾에는 현재 각 지역노동력위원회(Local WIB, LWIB)가 구성되어 있다. 이 지역 노동력위원회에는 중심 지자체의 장과 지사 등 선출직 공무원이 노동력 위원회의 위원을 임명한다. 이들은 무보수로 업무를 수행하는데 노동력위원회의 최소한 50%를 민간기업 출신들로 임명하도록 하고 있다. 여기에 ‘노동조합과 노동자대표’⁹⁰⁾와 지역의 대학과 같은 교육기관의 대표들이 참여하고 있으며, 지역에 따라 그 구체적인 구성과 기능은 다양한 실정이다.

노동력위원회의 중심 역할은 노동력발전 프로그램에 대하여 중앙의 연방정부와 주, 그리고 지역의 재정지원에 대하여 결정하는 것이다. 노동력위원회는 이들 프로그램과 지역경제의 수요에 따라 안내하며 관련 연구들을 출판하고 있다. 이들은 구직자들이 고용정보를 얻을 수 있는 ‘원 스톱 커리어센터(One-Stop Career Centers)’를 관리 감독하며, 구직자들이 경력개발을 위한 훈련기회를 찾도록 하고 있으며, 그들 지역의 다양한 프로그램에 구직자들을 연계시켜 주는 역할을 하고 있다. 이러한 원 스톱 경력센터는 또한 고용주들에게 무 비용으로

providers of youth activities) 등을 명시하고 있다.

89) 미국의 50개 각 주와 미국령에 속하는 “District of Columbia, Puerto Rico, the United States Virgin Islands, Guam, American Samoa, Northern Mariana Islands, Federated States of Micronesia, Republic of the Marshall Islands, and Republic of Palau”에 지역노동력위원회(LWIB)가 구성되어 있다.

90) 동 법 제 “SEC. 117. <<NOTE: 29 USC 2832.>> LOCAL WORKFORCE INVESTMENT BOARDS”의 제3호에 다음과 같이 노동조합과 노동자 대표의 위원 선출권을 규정하고 있다.

“(iii) representatives of labor organizations (for a local area in which employees are represented by labor organizations), nominated by local labor federations, or (for a local area in which no employees are represented by such organizations), other representatives of employees)”로 규정되어 있다.

많은 서비스를 제공하고 있으며, 그 구체적인 운영과 기능은 각 주별로 다양한 실정이다. 특히, 노동력위원회는 경제발전관련 기관들과 연계하여 분산되어 흩어져 산재한 노동력과 지자체의 무력한 노동력에 대하여 노동시장 내에서 시장에 반응하는 시간을 줄이고, 효과적으로 개입할 자원을 창출하는 것을 목표로 일하고 있다. 우리나라의 지역 인적자원개발위원회는 이러한 미국의 노동력위원회를 모델로 한 것이라 할 수 있는데, 캘리포니아 주의 새크라멘토 지역에서 ‘지역노동력위원회(LWIB)’를 통한 지역 미래발전계획이 긴밀히 연계되고 있으며, 이를 통한 지역 인적자원공급과 양질의 인력 양성을 위한 고속련-고임금전략이 새크라멘토 지역에서 특히 보건의료인력과 돌봄서비스 및 금융과 기타 서비스부문 등에서 성과를 거둔 것으로 평가된다. 새크라멘토 노동력위원회는 지역의 고용과 직업훈련 등에 보다 적극적으로 개입하고 주도하고 있어 상공회의소 주도의 인자위에서 단순히 피동적인 참가의 모습을 보이는 우리나라 노동조합의 역할과 비교되고 있다.

이러한 지역 인력개발을 위한 노동력위원회는 지역산업정책과 밀접한 관련을 갖고 있다. 즉, 캘리포니아주의 미래산업 발전계획은 새크라멘토 지역을 위한 역동적 노동력의 구축을 위한 5개년 계획을 수립하고 3가지 목표를 제시하고 있는데 첫째, 성장잠재력이 큰 직종이나 업종, 지역에서의 인력수요 충족 둘째, 세계적인 수준에서의 인력풀 형성, 셋째, 자료에 근거한 정책형성 자료의 서비스 시스템 구축, 통합과 지속향상이 그것이다.⁹¹⁾ 이런 목표아래 새크라멘토지역은 의료서비스, 정보통신기술, 클린에너지 농업과 관광 등 3개 핵심클러스터 직종들의 노동시장 내 숙련의 갭을 분석하고 대응하는 한편, 클러스터역시 주기적으로 수정·보완하여 변화하는 비즈니스환경에 능동적으로 대응하고자 하였다.

91) 2020년 State of California Workforce Planning Model을 살펴보면 노동력발전 계획전략이 다음 5단계로 수립돼 있다. 1단계 노동력 계획을 위한 전략방향 수립->2단계 노동력 계획을 위한 조직적 정보의 수집과 분석->3단계 전략과 노동력의 발전->4단계 전략의 이행->5단계 노동력 계획의 평가. <https://www.calhr.ca.gov/state-hr-professionals/Pages/state-of-california-workforce-planning-model.aspx> 참조,(2020.11.30.)

특히 새크라멘토는 2008년 글로벌 금융위기를 계기로 미국 정부의 '제조업 회복 전략'⁹²⁾에 따라 제조업 활성화를 통한 일자리 회복을 중요한 정책방향으로 설정하고, 제조업부문의 높은 의료비용, 유급휴가비용, 조기퇴직비용, 각종 소송비용, 환경관련 비용과 40%에 달하는 높은 법인세 비중 등이 미국 제조업의 해외이전을 촉발한 계기가 된 것으로 보고 지역 제조업자들이 공동의 제조업 정상회담을 구성하고, 캘리포니아 새크라멘토 지역에 인센티브와 각종 부과금의 면제제도 등을 통해 고임금 일자리를 유치하고자 하는 전략을 추진하였다. 이 과정에서 나타난 숙련노동자의 부족을 해결하기 위하여 첨단 제조업부문에 대해 다양한 도제형 훈련프로그램을 마련하고 이를 통한 인력양성을 노동력투자 위원회가 주도하고 지원하였으며, 노동조합은 그 구성원으로서 적극적으로 지역의 인적자원, 양질의 일자리 창출 및 지역산업발전 전략의 수립, 추진, 평가 등에 지역 파트너들과 함께 중요한 역할을 하고 있는 것으로 평가된다.

〈표15〉 새크라멘토의 핵심직종 클러스터

핵심직종클러스터(Critical Occupational Cluster)
의료서비스(생명과학) 제조와 운송 장착유지보수서비스 정보통신기술 건설/클린에너지기술 행정지원서비스 농업과 관광

92) Ahmed Sayem, Andreas Feldmann, Miguel Ortega-Mier(2019), Investigating the influence of network-manufacturing capabilities to the phenomenon of reshoring: An insight from three case studies, in: 『Business Research Quarterly』, Volume 22, Issue 1, 2019, pp. 68-82. 참조.

Cluster	Total Jobs	New Jobs	Replacement Jobs	Job Openings	Median Hourly Wage
Administrative and Support Services	291,693	4,654	5,955	10,609	\$22.23
Construction	42,178	415	815	1,231	\$22.04
Healthcare and Support Services	68,078	2,357	1,109	3,465	\$23.95
Information Technology	35,378	502	634	1,136	\$35.94
Installation Maintenance and Repair	18,727	231	396	630	\$22.79
Tourism and Hospitality	39,018	1,050	764	1,814	\$12.22
Transportation and Production	86,122	1,446	2,088	3,534	\$18.38

출처: Next Economy(2012), 전병유(2016), p.118. 재인용.

한편, 새크라멘토의 지역 고용정책으로 OECD가 주목하는 점은 첫째, 구직자와 사업주들의 필요에 실질적으로 부응하는 효과적이고 혁신적인 방법의 모색으로 정책의 설계와 실행을 고객의 필요에 맞춘다는 점 둘째, 주어진 자원을 적극적으로 활용하여 더 큰 자원을 ‘집중하는 전략(leveraging resources)’을 채택하고 셋째, 이를 위해 지역의 이해관계자들과의 파트너십을 적극적으로 형성한다는 점이다. 바로 이 부분에 노동조합의 능동적 역할이 기대되는데, 노동조합이 위원으로 참여하고 있는 ‘노동력투자위원회(Workforce Investment Board)’에서 1978년 설립된 ‘새크라멘토 고용훈련기구(The Sacramento Employment and Training Agency, SETA)’를 통해 구직자에게 일자리 알선, 고용주에게 양질의 노동력 제공, 그리고 학생들에게 교육훈련기회의 연계 및 취약계층의 취업지원 등의 역할을 하고 있다.⁹³⁾한편, 새크라멘토의 고용개발

93) SETA는 11개 커리어센터에서 정책과 계획 및 관리감독을 하며 고용-훈련프로그램을 10여개의 파트너들과 협력을 통해 외부기관에 위탁하고 있다. 또한 개인은 커뮤니티 컬리지를 포함한 75개 훈련기관에서 훈련을 받을 수 있으며, 기업들은 재직자의 경우 훈련비용을 환급받을 수 있으며, 이러한 교육훈련 비용은 전체적으로 WIA와 ‘캘리포니아 고용훈련패널(California Employment and Training Panel, CETP)’을 통해 지원되는 구조이다,

부와 SETA는 해직자들에 대한 긴급 고용지원서비스를 위한 ‘신속대응팀(Rapid Reponse Team)’을 구성하여 운영하고 있다.

〈표16〉 실적과 관련된 신속대응 서비스

실직자	<ul style="list-style-type: none"> ·구직지원을 위한 서비스 정보 제공 ·교육훈련 및 관련 기관 정보 제공 ·전문적 구직 서비스 제공 ·일자리 전망과 직종별 노동수요에 기초한 정보 제공 ·월스톱 서비스와 커리어 코치에의 접근성 제공 ·온라인 구직 및 일자리 매칭 ·시스템 ·카운셀링 ·실업급여, 주거, 의료 및 기타 가족-복지 서비스 정보제공
기업	<ul style="list-style-type: none"> ·해고회피서비스 ·이행과정에서 종업원의 노동윤리 및 생산성 유지 ·전직원서비스 ·서류작업부담 최소화 ·현장 지원시스템 구축 ·비용부담이 없음

출처: Sacramento Works(2013), 전병유(2016), p.123, 재인용.

2020년 코로나 19의 위기과정 속에서는 보건 및 정부당국에서 주민의 안전과 건강을 유지하는 것을 지원하며, 특히 소기업에서 그들이 고용하고 있는 노동자와 고객, 그리고 그들 자신을 건강하게 유지할 수 있도록 하는 동시에 고용주들을 다각도로 지원하는 것을 목표로 하고 있다.⁹⁴⁾ 긴급지원 항목으로 소기업협회는 급여지급보호 프로그램, 임금선불, 긴급 브릿지 대출과 채무구제 등 다양한 소기업지원 방안을 통해 고용주와 간접적으로 피고용인들을 보호하고 있다. 일자리 나누기 프로그램인 EDD는 우리나라의 고용유지지원금으로 코로나19로 인한 해고나 노동시간 단축에 따른 소득상실을 보전해주는 프로그램을 운영하고 있고, ‘Labour & Workforce Development Agency’⁹⁵⁾는 고용주에게 전달

94) <https://capitalregionworkforceboards.com/get-business-resources-during-covid-19/?cta=focus> 참조 (2020.11.30).

95) 캘리포니아의 ‘노동과 노동력발전 에이전시(Labour & Workforce Development Agency)’는 2002년에 설립되었다. 주 각료회의 차원의 제1의 노동력에 대한 총괄 에이전시

자료를 위한 지침을 제공하는 등 지역고용유지에 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 지역의 예외적이며 긴급한 경제위기시에 지역 실업의 증가를 방지하고 고용을 유지하며, 채용서비스, 직업대응평가, 취업준비자와 숙련노동력을 갖춘 지원자의 데이터 베이스의 구축과 유지, 구직자와 구인기업간의 인터뷰 스케줄 마련 및 인터뷰 시설의 제공, On-the-job Training 등을 지원하고 있으며 사회적 파트너들은 이 과정에서 중요한 정책협의 대상자이다.

로서 캘리포니아의 노사에 봉사하는 여러 중요기구와 고용과 훈련프로그램에 대한 재직자와 구직자 그리고 고용주들의 접근을 개선시키고자 하고 있는데, 노동자의 재해보험, 실업보험, 장애보험 그리고 유급가족휴가 등을 포함한 행정지원을 법으로 규정하고 있다. ① Agricultural Labor Relations Board, ② Department of Industrial Relations, ③ Employment Development Department, ④ Employment Training Panel, ⑤ Public Employment Relations Board, ⑥ Unemployment Insurance Appeals Board, ⑦ Workforce Development Board 등 7개의 국을 두고 있다. <http://www.labor.ca.gov/about/참조> (2020.11.30.).



제 4 장

결론 및 정책적 시사점





제4장

결론 및 정책적 시사점



1. 지역산업과 고용전략별 노동조합의 참여 유형과 시사점

코로나19라는 예외적인 상황 속에서 우리에게 시사점을 주는 주요 외국의 지역 사회적 대화와 노동조합의 역할에 대한 연구를 수행하여야 했다. 지역 사회적 대화에 대한 선행연구 자료인 문헌연구와 기존 연구자가 직접 각 연구에서 수행한 자료의 안내를 토대로 이것을 문헌과 인터넷 씨칭을 통해 조사하고 재확인하며 각각의 사례에서 주로 노동조합의 역할을 확인 정리하는 일은 쉽지 않은 과제였다. 처음부터 아예 사례의 범위를 제한하여 구조화된 설문을 작성하여 이것을 실시하고 분석하는 방식이 그나마 효과적인 작업이 되었을 것으로 생각 되지만 그 역시 만만치 않은 방대한 작업이었을 것이다. 애초 지역 산업 및 고용정책 관련 다양한 자료가 존재하여 지역 사회적 대화와 그 중에서 노동조합의 역할을 특별하게 분석하는 일은 가능할 것으로 판단한 것이 문제였다. 이러한 연구자의 판단은 이 주제가 사실 단순히 기존 연구에서 소개된 지역발전에 대한 포괄적인 연구로 관련 사례를 재정리하는 수준을 넘어서 그 핵심적인 주체인 노동조합의 주체로서의 역할과 기능에 초점을 맞추어 이를 분석하고 시사점을 도출하고자 하는 것에서, 이것이 현장에서 당사자의 구체적인 설문조사나 면담 없이는 사실 진행하기 매우 어려운 주제였다. 즉, 다양한 지역발전의 사례는 존재하나 과연 그러한 사례들에서 노동조합은 존재하였는가? 그리고 지역 사회적 파트너의 핵심일원이자 주축으로서 각국에서 그들이 구체적으로 한 역할이 무엇이었는가? 그리고 그것이 실제로 어떻게 전개되었으며, 우리나라 노동조합

과 지역 사회적 대화에 주는 영향은 무엇인가라는 질문을 분리하여 집중적으로 분석하고 정리하는 것은 매우 어려운 과제였다. 그럼에도 간접적인 문헌연구를 토대로 지역 사회적 대화에서 노동조합의 역할과 관련, 본 연구를 정리하며 드는 필자의 생각은 다음과 같이 정리될 수 있겠다.

첫째, 본 연구에서 조사된 모든 지역의 산업 및 고용정책 그리고 지역 발전을 위한 지역 사회적 대화는 모든 나라와 모든 지역에서 예외없이 다양한 형태로 전개되고 있다는 점이다. 그런데 중앙정부와 지역차원의 독자적인 지역산업 및 고용대책방안의 차이점은 무엇인가. 이 점에서 본 연구에서 살펴 본 다섯 사례들은 다양한 유형을 보여주고 있다. 본 연구가 잠정적으로 확인한 유형은 ① 지자체 중심의 지역협의체를 통한 지역발전 전략 선도형(말뫼시), ② 지방정부와 정당 그리고 노동조합의 밀접한 관계에 의해 지역이 중앙정부와 주기적으로 대립->협력->조정 관계를 변화시키며 지역 산업구조조정 및 지역 도시 재건 산업 등 지역 발전전략에 참여하는 유형(세필드시), ③ 지방정부와 노동조합, 경영계 그리고 시민사회단체가 지역의 고용과 직업훈련 그리고 취약계층에 대해 다양한 사회통합적 프로그램을 추진하고, 그 시행에 노동조합이 참여하는 유형(베를린시), ④ 지역의 고유한 산업구조가 구조조정의 위기상황에서 오랜기간 형성되어 온 지역의 독특한 상거래 모델에 기반하여 지역 산업의 수요와 공급구조를 형성하고, 그 배후에서 지역 노동력과 숙련인력을 양성지원하는 데 참여하는 유형(이마바리시), ⑤ 지방정부가 지역 산업구조전환의 전략방향을 정하고 그 핵심 미래사업을 정하고, 그 추진을 위하여 고임금-고숙련 전략을 택하고 이를 뒷받침할 노동력과 인적자원 육성 및 관련 지원에 지역의 상공회의소, 노동조합 및 지역 훈련기관 등을 참여시키는 유형(새크라멘토시) 등으로 구분된다고 하겠다. 그 세부적인 대응방안의 특징과 쟁점에 대해서는 아래 상술토록 하겠다.

둘째, 본 연구에서 지역 사회적 대화와 관련해 확인되는 부분은 각 지역에서는 그 지역 고유의 ① '산업구조'가 존재하고, 그와 연계된 ② 독자적인 '고용구조'가 있으며, 그리고 이를 기반으로 오랜 기간 형성되어 온 고유의 ③ '노사관계'가

존재한다는 것이다. 본 연구에서 살펴본 바와 같이, 이들 모든 지역에서 공통적으로 나타나는 점은 전통적인 산업부문의 제조업에서 → 서비스산업 중심으로 변화하는 유형이 지배적이며, 아니면 지역산업의 혁신과정에서 기존 지역의 대표산업이었던 제조업의 부분적인 연속성 하에서 축적된 노하우에 바탕하여 이를 지역혁신과정에서 새로운 산업발전의 기반으로 활용하는 유형을 확인할 수 있다. 앞선 유형은 아예 지역자체가 기존의 산업구조를 벗어나 완전히 새로운 산업지역으로 혁신적으로 변화하는 유형이다(말피시). 이 경우 지역 산업의 장기 간의 침체와 고용구조의 와해 그리고 인구의 감소 등 지역의 위기가 지속되다가 한계선상에 이른 지역의 구성원들이 지역의 탁월한 리더십과 결합하여 지역의 문제해결에 능동적으로 참여하기 시작하며, 기존의 산업구조를 완전히 벗어나 새로운 산업구조로 전환하는 유형이다. 뒤의 유형은 기존 산업의 유형이 지속될 수 없는 상황에서, 중앙정부로부터의 지원역시 부족한 여건에서 독자적으로 지역 혁신을 시도하며 기존 잠재력을 일부 활용하며 새롭게 대응해나가는 유형이다(세필드시). 또는 아예 현재와 다른 미래의 전략적 산업부문을 새롭게 선정하고 그에 따른 핵심을 숙련인력의 확보로 보고 여기에 부응하는 지역정책협의를 시도하는 유형(새크라멘토시)이 있다. 그 다음으로는 지역 산업과 사회 구성의 다양성에 기반하여 사회적 변화에 능동적으로 대응하기 위하여 새로운 산업의 당사자간 교섭이나 정책협의를 모색하거나, 숙련인력의 양성과 고용서비스의 적극화 그리고 사회통합적인 취약계층의 지원전략에 대한 지역 정책협약이 이루어지는 유형(베를린시)이 있다. 마지막으로 지역 전체가 산업경쟁력을 회복하기 위하여 기존 산업을 유지하되 업종의 '품목특화' 전략을 추구하며, 지역에서 구축된 고유의 상거래모형에 기반하여 지역 산업의 재정지원과 공급구조를 확보하고, 지역 내수를 중심으로 한 수요확보 등을 지역산업에 특화된 중소기업의 지원을 중심으로 대응하는 유형(이마바리시)이 있다. 이 유형에서는 노동조합의 구체적인 모습이 잘 보이지는 않지만 이런 유형에서도 역시 인적자원과 숙련인력의 유지와 확보는 중요한 과제로 지방정부와 지역노사차원의 협력이 요구되고 있

다. 이러한 다양한 유형들 모두에서 실제로 노동조합이 선도적으로 지역 산업의 변화를 주도하고, 지역 사회적 대화를 주도한 사례는 오히려 드물다. 반면, 주로 지자체와 지역의 탁월한 리더십이 등장하거나, 지역의 독자적인 분권적인 정치 사회구조에 기반하고, 지역의 독자적인 인적자원개발 관련 자원배분과 정책결정 과정에 대해 중앙정부 차원에서 법제화된 기본 틀에서 지역 실정에 맞게 능동적으로 적응해나가며, 독자적인 지역발전 전략에 참여하는 경우가 확인된다. 그 중에서도 노동조합은 기본적으로 기존 산업에서 일자리를 유지하며, 새로운 산업에서 창출되는 일자리가 양질의 일자리가 되도록 하는 데 매우 중요한 많은 과제를 안고 있다. 이것은 노동시장에서 양질의 일자리가 유지되고 창출되도록 하는 기본인 최저임금의 적용, 통일적인 단체협약의 적용이 어려운 부문에 대한 연대적 단체협약의 체결시도와 단체협약의 일반적 구속력을 확대시키려는 시도, 그리고 노동시장내 불법이나 편법으로 전개되는 고용형태에 대하여 노동감독 기관과 협력하여 고용질서를 바로잡고, 고용의 질을 유지하고자 하는 일도 노동조합의 중요한 지역차원의 과제로 보인다. 아울러 사회통합적 관점에서 이주민, 장애인, 청년 그리고 미숙련 노동자들에 대하여 고용서비스를 제공하며, 직업교육훈련의 기회를 부여하고 이들 취약계층의 노동조건이 악화되지 않도록 감시하며, 임금과 근로조건이 연대적 관점에서 개선될 수 있도록 하는 것도 지역 노동조합의 중요한 과제로 보인다. 아울러, 에너지 문제와 환경 및 생태보존 및 심화되는 경제와 산업의 디지털화 추세 속에 지역의 노동조합은 조합원의 이익과 함께 취약노동계층에 대하여 연대적 전략을 위하여 지역 사회적 대화를 통하여 정책협의를 해나갈 필요(베를린시)가 확인되고 있다.

셋째, 이러한 구조적인 변화에도 지역 사회적 대화의 필요성과 그 내용에 대하여 선도적인 입장이 되어야 할 노동조합은 대부분의 경우에 중심적인 역할을 하는 대신에 지역 사회적 대화에 피동적인 모습을 보이고 있다. 그 이유는 노동조합이 기업 밖의 초기업단위나 지역단위에서 정책협의를 통해 문제해결에 참여하는 것은 직접적인 노사교섭과 달리 그 효과가 간접적이거나 참여에 따른 권한

보다는 주로 책임을 공유하여야 하는 것 때문으로 보인다. 그렇기 때문에 지역의 근본적인 구조전환이나 발전 전략을 수립하고자 하는 지자체나 지역산업에 대한 지원과 지역경제 활성화에 우선적인 이해를 갖고 있는 사용자에 비하여, 노동조합의 경우 초기업적 지역 이슈에 대한 대응이 대부분 피동적인 모습을 보이고 있다. 이것은 전통적인 제조업-남성-정규노동자 중심의 기존 산업구조가 서비스업-여성-비정규직의 대두로 산업과 고용구조가 변화하는 과정 속에서도 전통적인 고용관계 중심의 기존 노동조합 전략과 새로운 고용노사관계 속에서 변화하는 구성원들의 이익과 참여권한을 어떻게 효과적으로 확보하고 권한과 책임을 공유할 것인가의 문제로 보인다. 노동조합이 그러한 지역의 변화와 혁신의 과정에 피동적으로 남아있는 한 그러한 흐름을 선도하지 못한 채 지자체나 다른 지역 주체들을 선도하기 어려울 것으로 보인다.

넷째, 모든 사례에서 고용구조가 확연히 다변화되고, 파트타임 노동 등 불안정 고용 층이 증가하며 이것이 노동조합의 단결력과 통일적인 전략의 수립에 영향을 주고 있는 것으로 보인다. 즉, 고용구조의 특성은 대부분 동일하게 정규직, 남성, 제조업이라는 전통적인 고용구조로부터 정규직과 파트타임, 파견과 도급 등 간접고용 등 비정규직의 증가와 그 가운데 특히 파트타임, 고용의 증가가 도처에서 유사한 경향으로 나타나고 있다. 그 다음으로 노사관계의 경우 사업장 내 노사의 교섭을 중심으로 하는 전통적인 노사관계를 대신하여 초지역적인 중앙/업종·산별/지역 등의 영역에서는 주로 정책협약이 핵심쟁점인데, 이 정책협약의 형태가 다양하게 나타나고 있다는 점이다. 스웨덴의 말피시와 영국의 셰필드지역은 산업혁명 이래 가장 고전적인 산업지역으로 전통적인 산업구조와 그 구조전환 과정이 공통적인 모습을 갖고 있는 지역인데 두 지역 모두 지역혁신이 가장 극적으로 전개되는 것을 확인할 수 있었다. 극심한 투쟁과 사회적 갈등의 시기가 마무리된 이후 지역 산업과 고용구조가 급격한 하강곡면을 경험한 셰필드지역이나, 한 때 조선업과 철강업과 조선업 등의 지역 대표산업이 몰락에 이르자 인구하락이 지속되었던 말피지역에서도 그러한 대립적 갈등은 더 이상

해법이 되지 못하였고, 근본적인 방향전환이 불가피한 사례였지만, 독자적인 지역 파트너십을 통해 지역혁신전략이 성공한 사례이다. 말피시는 '브라운시티(brown City)'에서 '친환경녹색도시(green city)'로 도시재생 및 재건축 사업을 추진하고, 지역의 산업을 전통사업에서 IT와 Bio산업지식기반 산업 등 미래산업으로 전환하고, 이를 측면 지원하는 두 개의 대학 등 지역의 우수한 교육의 인적자원 인프라는 지역혁신의 성공에 중요한 요소였다. 산업구조전환은 개방경제시대 경쟁력의 변화와 하락으로 인하여 피할 수 없는 숙명이 되었고, 지방정부와 지역의 노사 및 시민사회단체는 서로 협력과 조정을 통해 새로운 대안을 모색하고자 하였다. 사례로 들었던 나라들의 지역은 기존의 지역산업의 구조나 상황을 모두 수동적으로 방관하지 않고, 지역 혁신을 통해 이를 극복하고자 하는 모습을 보였다. 각각의 사례들은 노동조합의 역할은 '참여와 협력' 또는 '배제와 대립'의 선택 속에, 지역발전 전략을 선도하기 위하여, 조직역량 및 정책역량을 함양하여 지역의 산업재편과 고용노사관계의 도전요인들에 대하여 선도적으로 대응하고 지역 혁신과정을 주도해 나가는 모습을 보여주고 있다. 각 사례별 구체적인 특성을 정리해보면 다음과 같다.

2. 각 사례별 노동조합의 참여형태

첫째, 스웨덴의 '말피 2000'에 참여한 노동조합은 정책협의 과정에서 한편에서는 무엇보다 청년계층, 이주민노동자, 여성 그리고 취약노동계층을 포용하는 사회통합적 노사관계와 노동시장 정책수립에 중요한 역할을 하였다. 노동조합은 사용자와 정부의 관계에 있어 지역의 경제사회적 과제를 해결해 나가는데 있어 전통적 지지층의 이해를 대변해 나가는 핵심적인 주체이자, 동시에 지역의 산업, 고용, 개발관련 정책협의 과정에서 지역 전체 노동자의 중요한 이익대변자이자 지역발전계획 추진의 균형자로서의 기능과 역할이 평가된다. 특히, 말피시

의 경우 적극적 노동시장정책, 실업 및 취업정책과 선도적인 양성평등 정책 등이 주목된다. 이 부문에서 노동조합의 역할이 중요한 것으로 평가된다. 동시에, 말피시는 전통적인 산업의 쇠퇴로 전반적인 지역의 구조전환이 요구되는 과정에서, 전통적인 산업의 신산업과 첨단산업으로의 전환과정에서 능동적인 정책협약에 참여하며 지역의 구조조정 과정 파트너의 이중적 역할을 수행하였다. 이런 점은 노동조합이 전통적인 조합원의 이익을 직접적으로 대변하는 데 국한하지 아니하고, 변화하는 환경에 미래지향적으로 대응하여야 할 필요성을 시사하는 것으로 주목되는 지역 사회적 대화의 사례로 평가된다. 해외 이주민들이 대거 유입되는 과정에서 기존 시민과의 융합, 격차 해소, 동등한 교육기회의 부여 등의 과제를 안고 있으며, 점차 심화되는 사회적 양극화가 말피시가 직면한 도전요인들이다. 과연 노동조합이 과연 이런 과제들을 사회통합적으로 해결해나가는 데 중심적인 역할을 해나갈 것인지, 아니면 스웨덴의 다른 지역에서 나타나고 있는 퇴행적인 ‘배타적 복지민족주의’ 경향에 어떻게 대응해 나갈 것인지가 향후 주목되는 부분이다.

둘째, 영국의 셰필드지역에서는 지역 경제와 산업정책의 기본 방향이 두 개의 노선으로 크게 대립하고 있었다. 그 하나는 신자유주의 시장과 민간투자를 중심으로 한 지역산업 및 고용의 개편대책이었다. 다른 하나는 지자체의 정책적 개입을 통한 지출확대를 통한 고용회복 전략으로 이른바 ‘사회개혁적 관리주의 (social reform managerialism)’ 노선이 그것이다. 이 지역에서는 이 두 개의 노선이 지역산업 및 고용대책으로 서로 대립하고 있었다. 먼저, 중앙정부는 지역산업을 개편하고 고용을 구조조정하기 위하여 민간부문 참여를 확대하고자 하였는데, 그 대표적인 것이 ‘셰필드 경제재건위원회(Sheffield Economic Regeneration Committee, SERC)’이다. 이 기구는 독립적인 기구라기보다는 셰필드지역 카운티산하의 위원회 조직으로 지역 상공회의소, 노동조합, 광역지자체 그리고 지역 대학 등이 참여하였다. 노동조합은 바로 이 부문에서 지역상공회의소와 더불어 지역 발전을 위한 정책협약의 중요한 상대이자 주체로 참여

하였다. 이것은 지역의 경제, 산업, 고용상의 주요 쟁점들에 대한 정책협의를 조정하기 위한 지역 사회적 대화 거버넌스였다. 한편, 지방정부 역시 80년대 탄광업 파업과정 등 종전의 중앙정부와의 극한적 충돌을 넘어 점차 대립적 관계를 변화시키며 함께 '셰필드개발공사(Sheffield Development Corporation, SDC)'를 설립하고 도시재건사업을 추진하였다. 이후 1992년 '시 연락그룹(City Liaison Group)'이라는 독립적인 지역 파트너십 기구를 설립하고, 여기에 지역 개발기관, 고등교육기관, 의료기관 등이 참여하게 되었다. 셰필드 지방정부 역시 중앙정부와 민간부문(경영계)에 대한 적대적 태도를 점차 누그러뜨리고 그들을 파트너십의 한 축으로 받아들여지게 되었다. 셰필드 지역고용 파트너십의 경험은 다음과 같은 시사점을 주고 있다. 먼저, 지역이 기존의 철강업과 탄광업 등 전통적인 주력산업에만 의존하다 변화하는 환경에 대한 적응이 늦어지기 전에 가능한 연관사업으로의 다변화를 모색하여야 한다는 점, 산업의 쇠퇴시 구조조정이 노사갈등적 방식으로 전개되면 결국 노사와 지역 모두가 승자가 되지 못한다는 점 등이다. 셰필드의 경우 중앙정부와 사용자가 한 축에서 그리고 지방정부와 노동조합이 대립하며 진행된 고용구조조정의 결과 치명적인 상처를 남겼고 이 지역이 80년대 중반의 노사갈등의 악명을 치유하는 데 너무 장기간의 시간이 소요되었다는 점을 보여주고 있다. 지역고용정책의 핵심은 결국 새로운 산업의 발굴과 부흥의 문제이다. 따라서 지역고용정책, 지역경제정책, 지역산업정책이 통합적으로 운영될 필요가 있음을 셰필드 사례는 보여주고 있다. 산업의 쇠퇴에 따른 도시재건사업도 구체적으로 지역경제정책과의 연계 속에 추진될 필요가 있다. 아울러 새로운 산업의 부흥은 기존 산업의 경험에 기반하여 이루어질 가능성이 크며, 지역의 경쟁우위산업과 핵심역량을 발견하여 이를 전략적으로 육성하는 전략이 중요하다는 점을 셰필드사례는 보여주고 있다. 즉, 셰필드지역은 그 지역의 핵심기술을 가지고 있던 문화산업과 재료분야와 지역 거점대학의 연구역량을 결합한 하이테크 제조업기술 분야는 살아남았고, 그런 핵심역량을 가지고 있지 못한 IT와 e-Business 분야 등은 성공하지 못한 것은 시사하는

바가 크다. 전략적 지향이 지역의 기존 축적된 역량과 효과적으로 결합되어야 할 필요를 보여주고 있다. 통상 제조업에서 서비스산업으로 전환됨에 따라 기존 제조업의 고임금 양질의 일자리를 대신하여 서비스산업의 저임금 일자리가 양산되는 경향이 있다. 이러한 고용위기 지역의 고용정책은 특별한 양질의 일자리 정책이 필요한데, 이를 위하여 지식기반산업의 육성과 지역 거점대학의 연구역량 및 교육역량과의 결합이 중요하다는 점을 셰필드 사례는 특히 시사하고 있다. 그 다음으로 고용위기 시에 개방된 노동시장에서 지역의 핵심역량과 인적자원이 다른 지역으로 옮겨가지 않도록 초기의 노력과 정책적 개입이 중요하다는 점을 셰필드지역의 사례는 보여주고 있다. 또한 셰필드 지역의 초기 중앙정부와 지방정부의 계속된 갈등은 고용위기 극복을 더 어렵게 만든 요인이었고, 지역고용정책은 지원예산을 갖고 있는 중앙정부와 집행을 주도하는 지방정부의 상호협력에서만 성공할 수 있다는 점을 보여주는 좋은 사례이다. 아울러 산업구조조정과 고용위기를 경험하고 있는 지방정부의 리더십은 성공의 필수적 요소이며, 민간 부문과 공공부문의 지역파트너십이 매우 중요하다는 점과 새로운 산업의 개발의 핵심은 인적자원의 개발에 있다는 점을 보여주고 있는데, 지역의 대학 등 고등교육기관의 존재는 이러한 지식기반 산업의 육성에 중요한 필요조건이다. 마지막으로 구조조정과정에서 탈락하는 다수의 취약계층을 위한 고용문제와 특별한 지원대책의 마련은 통합적 지역발전을 위하여 중요한 과제이며 노동조합이 이런 과제를 주도적으로 할 수 있다는 점을 셰필드지역의 지역고용 사례는 보여주고 있다.

셋째, 베를린지역의 Berlinarbeit가 주목되는 점은 먼저, 이 프로젝트가 노동시장에서 노동조합이 중심이 되어 양질의 일자리를 추구한다는 점이다. 노동조합이 참여하는 베를린지역의 샤로텐부르크-빌머스도르프와 라이니켄도르프 구역의 경제노동위원회는 미니잡의 일자리 창출과 고용유지를 우선 지원하되, 이를 정규직 일자리로 전환되도록 하는 필요한 지원조치를 협의하기 위한 중요한 역할을 하고 있다. 다음으로, 단협의 일반적 구속력 확장제도와 최저임금법 준수

를 위한 노력을 기울이는 등 양적인 일자리 창출만이 아닌 무엇보다 좋은 일자리 창출을 위해 노력하고 있다. 지역의 노사협약위원회(Tarifausschuss)가 승인하면 지역내 해당 노동자들에게 모두 단협이 적용되는데, 감시·안전분야 종사자에 노조가입 유무와 관계없이 일반적 효력이 확장되도록 하였다. 단협의 지역적 차원의 일반적 구속력은 단협을 적용받는 일반근로자에게도 저임금 노동으로 인한 덤핑임금의 공세를 막는 효과가 있어 이 부문에 노동조합의 역할이 중요한 의미를 갖는다. 베를린시는 또한 2015년부터 최저임금법을 도입하여 연방수도로서 연방차원의 최저임금의 법제화와 이후 안정화를 선도하는 역할을 하고 있다. 아울러, 베를린시는 탈법노동과 불법고용의 근절을 위하여 ‘탈법노동근절법(GgSAIA)’을 도입하고 노동통합여성부의 주도하에 관련 노사단체와 공공기관 담당자가 참여하여 탈법노동과 불법고용의 근절을 모색하고 있다. 건설업에 일반화된 불법고용과 덤핑임금의 근절과 이민자의 유입으로 증가한 실업급여 II를 수령하며 자영업에 종사하는 이른바 ‘유사자영업자’가 사회보험료 납부 등을 회피하고 있는 탈법행위를 방지하기 위해 노력하고 있다. 특히, 탈법노동의 단속은 관세청의 소관업무인데 관세청이 검찰, 경찰 그리고 산업안전처 등과 공조하여 최저임금 위반과 기타 산업안전기준 위반 등을 단속하고 있다. 마지막으로 노동자에 대한 노동조합의 상담과 자문 그리고 각종 캠페인은 노동조합이 수행하는 직접적인 역할이다. 특히 독일노총(DGB) 중앙사무소가 운영하는 이민자 컨설팅은 노동권과 일자리 등에 대한 상담과 지원활동으로 독일노총의 중요 사업영역이다. 독일노총은 아울러 자체 출자회사인 ‘노동과 삶(Arbeit & Leben)’을 통하여 노동친화적인 인력정책을 추진하는 중소기업을 지원하고 있다. 독일노총은 2014년부터 서비스부문에서 좋은 일자리를 창출하기 위한 노사협약을 체결하기 위하여 베를린을 시범도시로 하여 혁신적인 서비스정책을 통한 서비스의 질과 고용의 질을 동시에 높이는 모범사례들을 노동조합의 주도로 만들어내고 있다. 아울러, 베를린 주정부는 좋은 일자리사업을 서비스사업 특히 노인요양업 부문에서 증가하는 돌봄인력과 그에 상응하는 적극적인 인력양성

및 요양보조인 교육과정을 신설하고 양질의 노동조건 확보를 위하여 베를린 노인요양업 중 Caritas와 Diakonie 등 가톨릭과 기독교 등 종교단체가 운영하는 재단 외에 단협적용이 쉽지 않은 민간부문 중소 요양시설에의 포괄적인 단체협약 적용을 모색하고 있다. 이러한 부분에 독일 노동조합은 서비스부문의 지역차원 단체협약 적용을 위한 중요한 역할의 필요성을 보여주고 있는데 2013년 이후 인력이 부족한 ‘노인요양을 위한 베를린 연대’가 그 한 예로서 노동조합은 이해관계자들간 ‘원탁회의(Rundtisch)’의 중요한 구성원으로 사용자 그리고 공공기관 등과 함께 노조에 속하지 않는 직업훈련생까지 단협을 적용하도록 하는 등 주 정부와 함께 핵심역할을 하고 있다.

넷째, 일본은 최근 지역별 숙련인력의 부족을 외국의 숙련 및 전문직인력의 수입으로 해결하고자 하고 있다. 2018년 외국인노동자 유입 촉진정책을 추진하고, 출입국관리법 개정안을 통과시켜 특정기능 1, 2호라는 새로운 체류자격을 신설하였는데 향후 5년간 최대 34.5만 명의 외국인 숙련노동자를 받아들인다는 정책을 추진하고 있다. 그 가운데 ‘특정기능 1호’가 바로 농어업 간병, 조선, 박용공업, 자동차정비 숙박 등으로, 인력난이 심각한 14개 업종에 대하여 향후 5년간 최대 34.5만 명의 인력을 수용할 예정이며, 해당 자격을 갖고 최대 5년간 체류를 가능토록 하고 있고, ‘특정기능 2호’의 경우 가족의 체류를 허용하고, 체류기간 상한을 두지 않아 영주권 취득과정이 될 수 있고, 1호 취득 후 현장감독 등 숙련기능을 갖춘 건설조선업 등의 근로자에게 부여할 전망으로 2021년부터 부여예정에 있는데, 이마바리지역 역시 그러한 인력정책 대상지역이 될 것으로 분석되고 있다.

이마바리지역의 이마바리조선 및 해운업의 특성인 중소형 조선업의 육성은 지역의 독자적인 산업정책으로 주목된다. 조선업이 지역산업의 다양한 부침요인 속에서 어떻게 특정한 지역 특유의 ‘해사클러스터’를 통해 재생하고 있는가를 살펴본 중요 사례라 할 수 있다. 그러나 이마바리조선소 역시 한국, 중국과의 규모에 의한 경쟁관계 속에 합병을 통해 경쟁력 제고에 나서고 있어, 기존의

지역 산업과 고용구조의 생존방식에서 향후 어떠한 새로운 전략적 지향을 보일지 주목된다. 이 과정에서 숙련인력과 인력공급정책 과정에 노동조합의 역할과 기능이 더 적극적으로 실현될 여지가 있어 보인다. 지역의 산업 및 고용구조의 실태를 파악분석하고 중장기적인 산업정책과 함께 고용전략 특히 숙련인력 확보, 유지, 공급계획이 지역 노사의 협력을 필수적으로 한다고 보인다. 특히 독자적인 해사클러스터와 관련 연구개발센터 그리고 인력공급정책의 연계는 지역산업과 고용의 핵심주체인 노동조합의 각종 정책협의 과정에서 능동적인 참여와 개입에 의해 그 정책적 효과가 달라지리라 본다. 이마바리지역에서 지역산업 및 고용정책을 수립, 추진하는 과정에서 그러한 노동조합의 구체적인 역할만을 별도로 분리하여 그 과정과 결과 그리고 평가를 독자적으로 확인할 수 없음은 아쉬운 부분이다. 그러나 노동조합은 지역산업과 지역고용의 핵심주체로서 기존의 고령자 중심의 숙련노동력을 청년과 신규 노동시장 진입층에 대한 교육훈련과 적절한 고용서비스제공 등이 당사자에 원활히 이루어지도록 하는 고용관련 정책협의의 중요성이 점차 증가하고 있다고 할 수 있다.

다섯째, 새크라멘토 사례의 경우 지역 고용정책으로 OECD가 주목하는 점은 첫째, 구직자와 사업주들의 필요에 실질적으로 부응하는 효과적이고 혁신적인 방법의 모색으로 인적자원 정책의 설계와 실행을 고객의 필요에 맞춘다는 점 둘째, 주어진 자원을 적극적으로 활용하여 더 큰 자원을 ‘집중하는 전략 (leveraging resources)’을 채택한다는 점, 셋째, 이를 위해 지역의 이해관계자들과의 파트너십을 적극적으로 형성한다는 점 등이다. 바로 이 부분에 노동조합의 능동적 역할이 기대되는데, 노동조합이 위원으로 참여하고 있는 ‘노동력투자 위원회(Workforce Investment Board)’에서 1978년 설립된 ‘새크라멘토 고용훈련기구(The Sacramento Employment and Training Agency, SETA)’를 통해 구직자에게 일자리 알선, 고용주에게 양질의 노동력 제공, 그리고 학생들에게 교육훈련기회의 연계 및 취약계층의 취업지원 등의 역할을 하고 있다. 한편, 새크라멘토의 고용개발부와 SETA는 해직자들에 대한 긴급 고용지원서비

스를 위한 ‘신속대응팀(Rapid Response Team)’을 구성하여 운영하고 있다. 2020년 코로나19의 위기과정 속에서는 보건 및 정부당국에서 주민의 안전과 건강을 유지하는 것을 지원하며, 특히 소기업에서 그들이 고용하고 있는 노동자와 고객, 그리고 그들 자신을 건강하게 유지할 수 있도록 하는 동시에, 고용주들을 각각도로 지원하는 것을 목표로 하고 있다. 긴급지원 항목으로 소기업협회는 급여지급보호 프로그램, 임금선불, 긴급 브릿지 대출과 채무구제 등 다양한 소기업지원 방안을 통해 고용주와 간접적으로 피고용인들을 보호하고 있다. 일자리 나누기 프로그램인 EDD는 우리나라의 고용유지지원금으로 코로나19로 인한 해고나 노동시간 단축에 따른 소득상실을 보전해주는 프로그램을 운용하고 있고, ‘노동과 노동력 발전 에이전시(Labour & Workforce Development Agency)’는 고용주에게 전달자료를 위한 지침을 제공하는 등, 지역고용유지에 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 지역의 예외적이며 긴급한 경제위기에 지역 실업의 증가를 방지하고 고용을 유지하며, 채용서비스, 직업대응평가, 취업준비자와 숙련노동력을 갖춘 지원자의 데이터베이스의 구축과 유지, 구직자와 구인기업간의 인터뷰 스케줄 마련 및 인터뷰 시설의 제공, On-the-job training 등을 지원하고 있으며 노동조합이 중심이 된 사회적 파트너들은 이 과정에서 중요한 정책협의 대상자이다.

참고문헌

- 고용노동부(2018), 『4차 산업혁명 관련 정책추진현황』, 4차 산업혁명 특별위원회.
관계부처 합동(2017), 『혁신성장을 위한 사람 중심의 4차 산업혁명 대응계획』.
경제사회발전 노사정위원회(2018), 『포용적 노동체제의 비전과 새로운 사회적 대화 - 노사정위원회 20년을 넘어』.
경제사회발전 노동위원회(2019), 『지역일자리와 사회적 대화 연구』.
김기선(2016), '디지털화 노동 : 디지털 시대 노동의 과제', in: 『기술변화와 노동의 미래』, 2016년 9월 30일 한국노동연구원 개원기념세미나 발표논문.
김정곤·나승권·장종문·이성희·노수연(2016), 『디지털경제의 진전과 산업혁신정책의 과제: 주요국 사례를 중심으로』, 대외경제정책연구원, 연구보고서 16-15.
노상현(2017), '제4차 산업혁명과 사회보장법의 과제', in: 『산업관계연구』, 제27권 제2호, pp. 33~55.
노용진(2016), '영국의 셰필드 사례', in: 이규용·고영우·노용진·이병훈·전병유·정승국, 『고용위기지역의 지역고용전략, 해외사례연구』, 한국노동연구원, pp. 30~74.
대통령직속 4차산업혁명위원회(2017), 『4차산업혁명 해외 정책 자료집』.
사회보장위원회(2017), 『미래 사회정책 비전 2040 기초연구』, 사회보장위원회 전문가 간담회 자료.
선학태(2011), 『사회적 합의제와 합의제 정치』, 전남대학교 출판부.
신광영외(2018), 『노동존중사회연구회』, 경제사회노동위원회.
신광영(2018), 『스웨덴 사민주의, 노동 복지와 정치』, 한울엠플러스.
스태판 보고·휴 콤프스텐 엮음(2002), 조재희 외 옮김, 『유럽의 사회협약제도』, 한국노동연구원.
양서영(2019), '일본의 외국인노동자 유입 정책과 시사점', in: 『이슈브리프』, KDB 미래전략연구소 미래전략개발부, 2019.4.1.

- 이규용(2016), '일본 에히메현 이마바리 사례', in: 이규용·고영우·노용진·이병훈·전병유·정승국, 『고용위기지역의 지역고용전략, 해외사례연구』, 한국노동연구원, pp. 142~162.
- 이두희·김송년·유이선·김지수(2019), 『지역산업위기유형분석과 위기대응방안 및 산업전환전략』, 연구보고서 2019-922, 산업연구원.
- 이병훈(2016), '스웨덴 말피사례', in: 이규용·고영우·노용진·이병훈·전병유·정승국, 『고용위기지역의 지역고용전략, 해외사례연구』, 한국노동연구원.
- 이상호(2016), '독일의 지역노동시장 및 고용정책: 베를린의 'BerlinArbeit' 사례를 중심으로', in: 김주일·김현우·남우근·이상호·이철·정홍준·황선웅, 『해외사례를 통해 본 지역고용노동정책 발전방안』, 서울노동권익센터 연구보고서 2016-01, pp. 105~143.
- 이호근(2018), '독일의 청년실업과 고용 대책: 직업교육훈련 '이원체제(dual system)'를 중심으로', in: 심창학 엮음, 『청년실업, 노동시장 그리고 국가 - 학제간 국가 비교』, 도서출판 오름, pp. 205~241.
- 이호근·임상훈·김기우(2018), 『미조직 취약노동자 권익보호 연구: 지방자치단체 중심으로』, 고용노동부 연구과제.
- 이호근·손동기(2014), '사회적 대화를 통한 고용위기 극복의 선진국 사례와 함의', in: 『고용위기시대의 사회적 대화의 전략적 모색』, 박명준외, 한국노동연구원.
- 전병유(2016), '미국 캘리포니아 새크라멘토 사례', in: 이규용·고영우·노용진·이병훈·전병유·정승국, 『고용위기지역의 지역고용전략, 해외사례연구』, 한국노동연구원, pp. 106~141.
- 정해조(2016), 『유럽경제사회위원회(EESC) 구성 및 운영방식 연구』, 한-EU FTA 시민사회포럼 지원사무국 연구과제.
- 조돈문(2019), 『함께 잘사는 나라 스웨덴 - 노동과 자본, 상생의 길을 찾다』, 사회평론 아카데미.
- 클라우스 슈밥지음/송경진 옮김(2016), 『클라우스 슈밥의 제4차 산업혁명』, 새로운 현재.
- 최세경·이준호·홍성철·홍운선(2018), 『중소기업 중심의 국가경제실현방안(I)』, 기본

연구 18-22, 중소기업연구원.

황세원(2020), '쇠락도시 위기에서 탈출한 도시들: 말피, 빌바오, 포틀랜드 히가시오사카', in: 『인사이트 2050_03』, LAB2050 보고서, 2020.1.6.

허재준(2017), '4차 산업혁명이 일자리에 미치는 변화와 대응', in: 『노동리뷰』, 2017년 3월호, pp. 62~71.

KAIST 문술미래전략대학원 미래전략연구센터(2017). 『2018 대한민국 국가미래전략』.

M. Arntz/T. Gregory/U. Zierhan(2016), 『The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis』. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 189.

U. Beck(1986). 『Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne』, Suhrkamp Verlag, Frankfurt/a. M.

P. Bevelander/P. Broomé(2009), 'From Crane to Torso: Local Skill Strategies in the City of Malmö', in: F. Froy/S. Giguère/A.-R. Hofer(eds.), 『Designing Local Skills Strategies』, 16. Nov. 2009, OECD.

H. Bonin/T. Gregory/U. Zierahn(2015), 'Übertragung der Studie von Frey/Osborne(2013) auf Deutschland', in: 『ZEW-Kurzexpertise』, Nr. 57, Mannheim, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).

E. Brynjolfsson/A. McAfee(2014), 『The Second Machine Age: Wie die nächste digitale revolution unser aller Leben verändern wird』, Kulmbach.

M. Chui/J. Manyika/M. Miremadi(2015), 'Four fundamentals of workplace automation', in: 『Mckinsey Quarterly』, 2015 November.

K. Dengler/B. Matthes(2015), 'Folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt - Substitutierbarkeitspotenziale von Berufen in Deutschland', in: 『IAB-Forschungsbericht』, 11/2015.

W. Eichhorst/F. Buhlmann(2015), 'Die Zukunft der Arbeit und der Wandel der Arbeitswelt', in: 『Wirtschaftspolitische Blätter』 62(1), pp.

131~148.

- W. Eichhorst/H. Hinte/U. Rinne/V. Tobsch(2016), 『Digitalisierung und Arbeitsmarkt: Aktuelle Entwicklung und sozialpolitische Herausforderung』, IZA Standpunkte Nr. 85, Bonn.
- Eurofound(2015), 『Upgrading or Polarisation? Long-term and Global Shifts in the Employment Structure』, European Jobs Monitor 2015, Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- M. Evans, V. Hielscher/D. Voss(2018), ‘Damit Arbeit 4.0 in der Pflege ankommt - Wie Technik die Pflege stärken kann’, in: 『WSI Policy-Brief』, Nr. 004. Hans-Böckler-Stiftung, März 2018.
- C. B. Frey and M. A. Osborne(2013), 『The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation』, Oxford University Press.
- J. Fulcher(2003), ‘역사적 관점에서의 스웨덴: 스웨덴 모델의 흥망성쇠’, in: 스테판 버거·휴 콤프스틴 엮음, 조재희외 옮김, 『유럽의 사회협약제도』, 한국노동연구원, pp. 381~425.
- M. Goos/A. Manning/A. Salomons(2014), ‘Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring’, in: 『American Economic Review』, 104(8), pp. 2509~2526.
- I. Guardiancich and O. Molina(2017), 『Talking Through the Crisis-Social Dialogue and Industrial Relations. Trends in Selected EU Countries』, 2017. 5, ILO.
- O. Hammarström/T. Huzzard/T. Nilsson(2005), ‘스웨덴의 고용관계’, in: 그렉 J. 뎀버·러셀 D 란즈베리·닉 웨일즈편, 『국제비교 고용관계』, 한국노동연구원, pp. 279~305.
- C. Hoole/S. Hincks(2020), 『Performing the City-Region: Imagineering, Devolution and the Search for Legitimacy』, Environment and Planning.
- A. Kjellberg(1992), ‘Sweden: Can the model survive?’, in: A. Ferner & R. Hyman(eds.), 『Industrial Relations in the New Europe』, Oxford:

Backwell's Business Books.

W. Nordsieck(2020), 『Parties and Elections in Germany and Austria』, Deutsche Nationalbibliothek.

OECD(2014), 『Employment and Skills Strategies in the United States』, the Sacramento Employment and Training Agency (SETA), Paris.

OECD(2018), 『Job Creation and Local Economic Development, Preparing for the Future of Work Employment Outlook』, Paris.

J. Rifkin(1995), 『The End of Work: The Decline of the Global Labour Force and the Dawn of the Post-Market Era』, Putnam Publishing Group.

A. Sayem/A. Feldmann/M. Ortega-Mier(2019), 'Investigating the influence of network-manufacturing capabilities to the phenomenon of reshoring: An insight from three case studies', in: 『Business Research Quarterly』, Volume 22, Issue 1, pp. 68~82.

Statistik für Bundesagentur für Arbeit(2020), 『Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf』.

G. Sterkel/T. Schulten/J. Wiedemuth(Hrsg.)(2007), 『Mindestlöhne gegen Lohndumping. Rahmenbedingungen - Erfahrungen - Strategien』. Hamburg.

A. Supiot(2001), 『Beyond Employment. Report for the European Commission』, Oxford: Oxford University Press.

R. Taylor(1993), 『The trade union question in British politics: government and unions since 1945』, Blackwell.

U.-J. Walther(2013), 『Soziale Stadt — Zwischenbilanzen: Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?』, Leske+Budrich.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales(2016), 『Weißbuch Arbeiten 4.0』.

M. Wetherell/C. T. Mohanty(2010), 『The SAGE Handbook of Identities』.

A. Winkler(2007). 『Sheffield City Report. CASE report 45』, Centre for Analysis and Social Exclusion, London School of Economics.

World Economic Forum(2016), 『Future of Jobs Survey, Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution』 (www.weforum.org).

인터넷 사이트

영국 Sheffield시 관련

<http://nomisweb.o.uk>

Office for National Statistics, Table 6-Employment (thousands) by Local Authority District within Region full-time/part-time and public/private split). (2020.12.10. 검색)

[https://en.wikipedia.org/wiki/UK_miners%27_strike_\(1984%E2%80%9385\)](https://en.wikipedia.org/wiki/UK_miners%27_strike_(1984%E2%80%9385)). (2020.11.30. 검색)

<https://www.sheffield.gov.uk/home/planning-development/city-regeneration>. (2020.11.30. 검색)

http://www.welcometosheffield.co.uk/content/images/fromassets/100_2152_140513140820.

<http://eprints.whiterose.ac.uk/159673/>

독일 Berlin시 관련

<https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen/> (2020.11.30. 검색)

<https://www.arbeitundleben.de/bundesorganisation>.

Berufsvorbereitung: Ausbildung in Sicht (AiS)

일본 Imabari시 관련

<https://www.city.imabari.ehime.jp/>. (2020.11.30. 검색)

<https://www.theguru.co.kr/mobile/article.html?no=12476>. (2020.11.30. 검색)

미국 Sacramento시 관련

<https://www.investopedia.com/terms/e/enterprise-zone.asp>.

<https://www.sacbusinessreview.com/>(2020.11.30. 검색)

<https://www.ihrp.uic.edu/study/center-excellence-eliminating-disparities>
(2020.11.30. 검색)

<https://www.seta.net>. (2020.11.30. 검색)

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-105publ220/html/PLAW-105publ220.htm>)

<https://www.calhr.ca.gov/state-hr-professionals/Pages/state-of-california-workforce-planning-model.aspx>.

<https://capitalregionworkforceboards.com/get-business-resources-during-covid-19/?cta=focus>

<http://www.labor.ca.gov/about/>(2020.11.30. 검색)