연구보고서 18-29

일자리 창출을 위한 유럽 주요국의 성공사례 연구

박성훈
안세화
정세원
김다흰
김근효

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

연구보고서
18-29

일자리 창출을 위한
유럽 주요국의 성공사례 연구

박성훈 · 안세화 · 정세원 · 김다흰 · 김근효

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

연구보고서 18-29

일자리 창출을 위한 유럽 주요국의 성공사례 연구

인 쇄 2018년 12월 24일
발 행 2018년 12월 31일
발행인 이재영
발행처 대외경제정책연구원
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
전 화 044) 414-1179
팩 스 044) 414-1144
인쇄처 (사)아름다운사람들복지회(T. 1833-9650)

ⓒ2018 대외경제정책연구원

정가 7,000원
ISBN 978-89-322-1728-4 94320
978-89-322-1072-8(세트)

서 언

한국경제는 최근 수년간 다양한 도전에 직면해 있습니다. 우선 1990년대 말에 발발한 동아시아 금융위기 이후 나타난 한국경제의 양극화 현상은 경제활동의 글로벌화와 함께 더욱 심화되어 한국사회의 안정적 발전을 저해하는 요인이 되고 있습니다. 양극화 현상은 비단 우리에게만 나타나는 문제점은 아니며, 세계 여러 나라들에서 크고 작은 문제가 나타나고 있습니다. 프랑스에서 나타난 '노란조끼 운동'도 유사한 문제의식에 의해 출발한 것으로 판단됩니다. 우리나라에서도 양극화 현상의 심화가 가져오는 사회적 불안정은 다양한 형태로 표출되고 있습니다. 이는 '성장과 분배'의 조화를 통해 한국경제의 지속적인 발전을 확보할 수 있는 정책방향의 결정과도 직결되는 문제입니다. 2010년대 초 OECD 등 국제기구를 필두로 시작된 포용적 경제성장(inclusive growth)과 관련된 국제적 논의 또한 결국에는 '양극화의 완화'와 이를 통한 '세계경제와 한국경제의 안정적 성장궤도 진입'이라는 정책과제를 해결하는 데 중요한 실마리를 제공해 줄 사회적 담론이 될 것입니다. 두 번째로 한국경제가 당면하고 있는 문제는 경제성장의 동력이 크게 약화되어 일자리창출에 있어 난관에 봉착해 있다는 점입니다. 한국의 노동시장은 경제성장의 동력 약화와 함께 경제성장이 일자리창출로 원활하게 이어지지 못하는 구조적인 문제점들로 몸살을 앓고 있습니다. 청년실업의 증가는 청장년층의 사회적 불만을 야기하고 있으며, 지난 수년간 확대되어온 비정규직 양산 문제 또한 정책적 대응을 요구합니다. 노동시장에서의 공급초과는 임금의 하락을 유도하게 되어 빈곤층의 확대라는 또 다른 문제를 낳기도 하였습니다.

유럽의 많은 선진국들도 시기는 다르지만 우리와 유사한 상황을 겪었으나,

이를 슬기롭게 그리고 효과적으로 해결해온 경험이 있습니다. 유럽 국가들은 자신들이 전통적으로 보유하고 있던 강점들을 최대한 활용하면서도, 새로이 전개되는 산업구조의 변화에 대해서도 매우 능동적으로 대응함으로써 자신들의 일자리창출 능력을 확충해 왔습니다.

이에 본 연구는 독일, 프랑스, 아일랜드 등 유럽의 세 나라에 대한 사례연구를 중심으로 이들이 추진한 성공적인 일자리창출정책을 분석하고, 한국이 참고할 수 있는 정책적 교훈을 얻을 목적으로 수행되었습니다. 독일의 사례연구에서는 최근 우리나라에서도 실험적으로 추진되고 있는 '광주형 일자리창출 모형'의 벤치마크 대상이 된 'Auto 5000' 프로그램을 집중적으로 조망하면서, 사회적 대타협을 이끌어내는 기제를 연구하였습니다. 프랑스의 경우 전통적인 중앙정부 중심의 경제운용에서 벗어나 민간의 자율성을 중요시하는 마크롱 정부가 역점을 두고 추진하고 있는 스타트업 지원정책에 대해 심층연구를 진행하였습니다. 그리고 아일랜드에 대해서는 아일랜드 경제의 특징이라 할 수 있는 FDI 유치확대를 통한 경제성장 및 일자리창출 정책방향에서 매우 중요한 성공요인으로 평가되는 직업교육훈련제도를 중점적으로 분석하였습니다. 이러한 사례연구들은 우리나라의 일자리창출정책을 위한 새로운 방향을 정립하는 데 도움이 될 것이라고 생각합니다.

본 연구는 고려대학교 국제대학원의 박성훈 교수가 연구책임을 맡고, 한국기술교육대학교의 안세화 교수, 고려대학교 EU센터의 정세원 박사 및 고려대학교 국제대학원의 김다흰, 김근효 두 박사과정생이 공동연구진으로 참여하여 수행되었습니다. 본 연구의 수행과정에서 원내 연구책임자로서 다양한 아이디

어로 연구의 질을 높이고 진행을 도와주신 본원의 김흥종 선임연구위원, 그리고 본 연구의 심의과정에서 여러 가지 좋은 의견을 주신 본원의 조동희 부연구위원, 한국노동연구원의 이병희 선임연구위원 및 한국외국어대학교의 강유덕 교수 등 여러분들에게 깊은 감사를 드립니다. 그리고 연구의 원활한 진행을 위해 많은 도움을 주신 본원의 임유진 연구원에게도 감사를 전합니다.

아무쪼록 이 보고서가 한국의 일자리창출정책의 새로운 방향 설정에 기여함으로써 종국적으로는 한국경제의 다양한 문제점들을 해결하는 데 일조할 수 있기를 바랍니다.

2018년 12월

원장 이재영

국문요약

최근 우리나라의 노동시장에는 고용증가세 둔화, 청년실업 증가, 노동시장 이중구조 심화 등 다양한 문제점들이 나타나고 있다. 이러한 문제점들의 근저에는 지난 수년간 한국경제의 역동성이 크게 약화되면서 '수출을 통한 경제성장 및 일자리창출'이라는 전통적인 한국경제의 발전양식이 원활하게 작동하지 않는 현상이 자리하고 있다. 현 정부가 대통령직속으로 일자리위원회를 설치하고, 「일자리창출 5년 로드맵」을 채택하는 등 '일자리중심 국정운영'의 기치 아래 다양한 노력을 기울이고는 있으나, 일자리창출의 동력이 크게 확대되지는 못하고 있다. 이러한 상황은 현재 투입되고 있는 정책조치들의 효과성을 제고하기 위해 다양한 각도에서의 점검이 필요함과 동시에 새로운 정책방향의 정립이 필요함을 시사하고 있다고 하겠다.

이에 본 연구는 시기는 다르지만 우리와 유사한 형태의 노동시장 문제점들에 당면하였으나 이를 효과적으로, 그리고 슬기롭게 극복한 것으로 평가되는 유럽의 3개국을 선정하여 사례연구를 실시함으로써 정부가 새로운 정책방향을 정립하는 데 참고할 만한 시사점을 도출하고자 하였다. 우선 문헌조사를 통해 세계경제 및 유럽 주요국들이 당면한 노동시장의 주요 이슈들을 분석해 보았으며, 이에 기초하여 독일, 프랑스, 아일랜드 등 유럽 3개국의 노동시장 현황, 주요 정책조치 및 특징적인 정책수단들을 사례조사하였다. 이러한 기초조사와 사례조사를 통해 본 연구는 한국경제가 활용할 수 있는 일자리창출모형을 개발하여 제시하고자 하였다.

제2장에서는 '일자리창출정책의 주요 이슈와 주요국의 일자리창출 동향'이라는 표제하에 최근 세계 노동시장에서 대두되고 있는 다양한 이슈들을 분석·

검토하는 한편, 유럽국가들을 중심으로 세계 주요국에서 나타나고 있는 노동시장의 변화 및 일자리창출을 위한 주요 정책수단들을 점검하였다. 특히 제2장에서는 최근 한국 노동시장에서 관찰되고 있는 다양한 문제점들이 다양한 원인에 그 뿌리를 두고 있으며, 이에 따라 일자리창출을 위한 정책의 개발에 있어서는 실로 다양하고 복잡한 형태의 정책파급경로를 고려해야 한다는 점을 강조하였다. 또한 세계 각국의 노동시장들은 깊이와 강도를 달리 하기는 하지만 대체적으로 ① 노동시장 내 소득불평등 및 성별 고용격차 ② 교육수준 격차에 따른 고용격차 ③ 정규직과 비정규직 간 격차 ④ 생산성 개선의 귀속과 관련된 분배문제 ⑤ 임금상승의 정체 ⑥ 높은 청년실업률 및 ⑦ 중장년층의 고용과 관련된 현안 등 여러 이슈들이 문제해결을 기다리고 있다고 지적하였다.

제3~5장에서는 독일(3장), 프랑스(4장) 및 아일랜드(5장)에 대한 사례연구를 실시하였다. 유럽국가들은 2008~09년 중 촉발된 글로벌금융위기 및 2010년 나타난 유로존 재정위기 등으로 노동시장에 커다란 충격을 받았던 경험이 있으며, 유로존 재정위기의 정점이 지나가고 유럽경제가 어느 정도 정상화되기 시작한 2013년 전후부터는 각국의 일자리창출 성과도 눈에 띄게 개선되는 모습을 보인 바 있다. 게다가 한국이 당면하고 있는 노동시장의 문제해결을 위해서는 비록 시기는 다르지만, 유럽 주요국들이 최근의 위기상황 외에도 1980년대~2000년대에 걸친 기간 중 당면했던 다양한 위기상황에서 자국경제의 지속적 성장과 일자리창출 동력의 확보를 위해 도입했던 정책조치들에서 중요한 교훈을 얻을 수 있다는 판단하에 다양한 각도에서 이들의 정책경험을 분석하고자 하였다.

3개국에 대한 사례연구는 각국의 일자리창출정책의 기본방향을 검토하고, 이들이 투입하고 있는 적극적 노동시장정책의 주요 면모를 분석하는 한편, 각국에서 교훈을 얻을 수 있는 각각 다른 특징적인 정책경험에 대한 심층연구 형태로 수행되었다.

제3장에서 실시한 독일에 대한 사례연구는 글로벌금융위기 및 유로존 재정위기 외에도 1990년 성취된 동·서독 통일 또한 거시경제 및 노동시장에 매우 커다란 충격을 가했으며, 이를 해결하기 위한 다양한 구조개혁을 실시했다는 점을 고려하였다. 특히 최근의 위기상황을 매우 효과적으로 극복하여 유럽의 맹주로 부상한 독일의 노동시장 상황은 매우 긍정적인 모습을 보이고 있음이 확인되었다. 독일의 사례연구에서는 사회적 대타협의 중요한 모델로서, 한국에서 실험 중인 '광주형 일자리창출 모델'의 벤치마크 대상인 'Auto 5000 프로그램(일명 폭스바겐 모델)'에 관하여 심층분석하였다. 한국의 상황과 맥락이 다소 다르기는 하지만, 본 사례연구는 사회적 대타협이 가능하기 위해서는 이해관계자 사이의 상호신뢰라는 사회적 자산이 매우 중요하며, 이는 긍정적인 역사적 경험에 의해 축적될 필요가 있다는 중요한 시사점을 준다.

제4장에서 실시한 프랑스의 사례연구에서는 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었다. 첫째, 프랑스의 경우 집권정당의 성격에 관계없이 경제정책의 중앙집권성이 전통적으로 강했기 때문에 일자리창출에 있어서도 정부의 역할이 비교적 중시되는 특징을 보여왔다. 그런데 2017년 5월 출범한 마크롱 정부는 매우 과감하게 민간주도의 일자리창출을 보다 중시하는 방향으로의 정책 전환을

시도 중이다. 이러한 정책전환은 일자리창출의 주체가 기업부문이라는 데 대한 정부의 강한 확신에 근거한 것으로, 향후 성과 여부가 주목된다고 하겠다. 둘째, 민간주도의 일자리창출정책 방향과 매우 밀접한 관련성이 있는 것으로, 특히 최근 프랑스의 일자리창출정책에서는 스타트업 활동에 대한 지원 강화가 매우 돋보이는 분야인 것으로 평가된다. 민간 및 공공 부문에서 설립한 다양한 스타트업캠퍼스가 운영 중이며, 정부는 스타트업 활동이 최대한 진작될 수 있도록 지원펀드의 배정에서도 기업의 국적을 가리지 않고 경쟁력에 기초하여 평가하고 있으며, 스타트업 활동을 위한 최고의 인재풀을 구성하기 위해 다양한 국적의 인력들에게 매우 자유로운 이민제도를 도입하였다. 다소 경직적인 이민제도를 운영하고 있는 한국이 재평가해 보아야 할 부분인 것으로 판단된다.

제5장에서는 아일랜드에 대한 사례연구를 실시하였다. 아일랜드는 1973년 EU에 가입하기 이전에는 EU 평균의 60%에도 미치지 못하는 1인당 국민소득을 시현했으나, EU 가입과 함께 비약적인 경제성장을 이룩한 나라로 손꼽힌다. 이는 지식기반산업 및 첨단서비스산업을 중심으로 다국적기업으로부터의 직접투자 유치 확대가 결정적인 요인으로 작용하였다. 즉, FDI 확대가 경제개발 및 일자리창출의 매우 중요한 수단으로 활용되었던 것이다. 이 과정에서 아일랜드 정부는 FDI 유치 확대를 위해 이를 전담하는 기관을 설립하는 한편, 다국적기업들이 수요로 하는 고급인력을 공급하기 위해 자국의 전반적인 교육 및 직업교육훈련시스템을 업그레이드하는 정책을 취한 바 있다. 이러한 인식에 기초하여 제5장에서는 아일랜드의 일자리창출정책을 전반적으로 연구하는 한편, 아일랜드 정부의 직업교육훈련제도에 대한 심층적인 사례연구를 진행하였다.

본 사례연구를 통해 아일랜드의 일자리창출정책은 모든 정부부처가 공동의 목표하에 매우 유기적인 협력관계를 구축함과 동시에 '목표지향적'인 일자리창출정책을 실시하고 있으며, 이를 매우 긴밀하게 점검 및 통제하고 있다는 사실을 밝혀냈다. 아일랜드 정부가 실행하고 있는 '목표지향성'은 우리나라에서도 시급하게 도입해야 할 덕목인 것으로 판단된다.

제6장에서는 세 나라에 대한 사례연구가 우리에게 주는 시사점을 종합적으로 평가하는 한편, 한국정부가 활용할 수 있는 일자리창출모형을 개발하여 제시하였다. 우선 사례연구가 주는 시사점으로 다음과 같은 네 가지 교훈을 제시하였다. 첫째, 국가마다 자국의 강점을 최대한 활용하는 일자리창출정책을 수행한다는 점이다. 독일의 일자리창출정책은 '인더스트리 4.0' 등 독일이 보유하고 있는 전통적으로 강한 산업경쟁력에 바탕을 두는 정책을 강조하고 있으며, 프랑스가 강조하고 있는 스타트업 지원정책도 프랑스의 전통적인 강점인 '창의성'에 기반을 둔 것으로 이해할 수 있다. 둘째, 노동시장의 이해관계자들 사이에 다양한 형태와 강도의 협력 및 파트너십 관계가 효과적인 일자리창출에 매우 중요하다는 인식을 얻을 수 있다. 즉, 독일의 'Auto 5000' 프로그램이 성공적으로 작동했던 사례를 통해 볼 수 있듯이 상호신뢰에 입각한 사회적 대타협이라는 분위기를 구축하는 작업은 우리사회에 매우 필요한 덕목인 것으로 평가된다. 아일랜드에서도 1980년대 후반에 구축된 사회적 대타협의 전통이 지금까지도 원활하게 작동하고 있음을 사례연구를 통해 확인하였다. 셋째, 세 나라 모두 위기상황이 아닐 경우 일자리창출의 주도권이 민간부문에 있다는 인식을 매우 강하게 가지고 있다는 점을 확인하였다. 정부가 직접적으로 일자리

창출을 시도하는 것은 매우 단기적인 결과에 그치는 경우가 많다. 특히 전통적으로 공공부문의 역할이 강조되는 프랑스에서조차도 2017년 5월 마크롱 정부의 집권 이후에는 확연하게 일자리창출에 있어서 민간분야의 역할을 강조하고 있는 점이 눈에 띈다. 넷째, 각국의 정부부처들은 공동의 목표를 성취하기 위해 상호간 매우 유기적인 협력관계를 구축하고 있다는 점이다. 아일랜드 정부가 채택했던 일자리행동계획(APJ)의 사례, 그리고 독일정부가 입안한 '인더스트리 4.0', '노동 4.0' 등의 선도적 정책이니셔티브들은 급변하는 국제정세와 산업구조 변화라는 환경하에서 정부부처들이 제 나름의 역할을 다 하면서 일자리창출이라는 공동의 목표를 성취하기 위해 매진하는 매우 모범적인 형태를 보여주었다.

이러한 사례연구 결과에 기초하여 연구자들은 한국정부가 채택해야 할 다섯가지 일자리창출정책의 기본방향을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 노동시장의 이해관계자 사이에 긍정적인 관계형성 경험을 축적함으로써 상호신뢰관계의 형성이 가능한 사회적 분위기를 조성하기 위해 노력해야 한다. 둘째, 생산성 증가를 통해 일자리창출에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 요소들에 대한 정책적 관심이 요구된다. 이를 위해서는 기업부문의 생산성 증가를 위한 기술혁신, 공정혁신 및 제품혁신 등 다양한 형태의 혁신활동을 적극적으로 지원하는 한편, 불필요한 규제들을 완화 및 폐지하고 혁신에 도움이 되는 사회적 분위기를 조성할 필요가 있다. 또한 생산성향상이 일자리창출로 연결되기 위해서는 임금인상과 생산성수익 간 최적의 조합을 모색하고, 생산성향상의 범위 안에서 임금인상이 이루어지도록 하는 정책틀 구축이 요구된다. 셋째, 수출 및 내수 시장

에서 상대적으로 열위에 있는 중소기업들이 성공적으로 국제화하고 이를 통해 국제경쟁력을 제고할 수 있도록 정밀하고 치밀하게 기획된 지원체계를 마련할 필요가 있다. 넷째, 세계 굴지의 제조업/서비스업/IT산업 기업들이 한국에 대한 직접투자 또는 한국기업과의 전략적 제휴 형태로 국내에서 영업할 수 있도록 과감하게 투자환경을 개선할 필요가 있다. 다섯째, 스타트업 기반 확대를 위한 전반적인 분위기의 혁신을 위해 신생기업에 대한 진입규제의 축소와 함께 기술 및 제품 멘토링 활동을 강화하는 등 혁신적인 정책개발이 필요하다.

제6장에서는 이 외에도 한국정부가 활용할 수 있는 일자리창출모형을 제시하였다. 이에 있어서는 일자리창출에 직·간접적으로 작용하는 정책의 파급경로를 설명하는 한편, 일곱 가지의 정책과제를 구체적으로 제시하였다. 본 연구의 제7장에서 제시한 다음과 같은 일곱 가지의 결론들은 여기에 기초하고 있다. 첫째, 일자리창출에 있어서는 생산성증가가 매우 긴요하다. 독일과 아일랜드의 경우에서도 볼 수 있듯이 특히 중소기업의 생산성증가를 통한 일자리창출에 보다 높은 정책적 관심을 기울일 필요가 있다. 둘째, 일자리창출정책이 국정과제에서 매우 중요한 위치를 차지할 경우 Enterprise Ireland의 경우에서도 보았듯이 KOTRA 등 시장기회 확대를 위해 설립된 각종 기관들의 업무수행에 있어서 일자리창출의 성과를 하나의 평가지표로 활용할 수도 있을 것이다. 셋째, 스타트업 지원정책에 있어서는 초기투자에 있어서 정부의 역할이 매우 중요하며, 공공부문과 민간부문이 개별적으로 시행하는 각종 프로그램 사이에 시너지효과가 발생할 수 있는 여건을 마련하는 것이 매우 중요하다. 또한 스타트업의 건전한 발전을 위해서는 그 지원조치들을 국적에 치우치지 않고 평등하

게 지원하는 것이 바람직하다는 정책방향을 제시하였다. 넷째, 본 연구는 선진기업과의 협업을 강화하기 위한 다양한 방법을 최대한 적극적으로 지원해야 하며, 특히 경쟁력 있는 다국적기업들이 합작투자 등의 형태로 국내에서 활동하는 가운데, 이를 활용하여 국내기업이 역량을 증강할 수 있는 기제를 마련할 필요가 있다는 점을 지적하였다. 그래야만 한국경제의 전반적인 생산성향상과 이에 의한 일자리창출 효과가 나타날 수 있기 때문이다. 다섯째, 교육과 직업훈련 분야에서는 정부와 준정부기관들의 주도하에 미래에 예측되는 일자리의 변화에 대한 깊은 성찰을 통해 산업계의 수요를 파악하고 이에 적합한 교육훈련시스템을 구축해야 하며, 이러한 과업에 기업들의 참여를 높임으로써 그 효과가 배가될 수 있도록 배려하는 것이 바람직하다는 점을 지적하였다. 여섯째, 일자리창출을 위한 거버넌스와 인프라 구축의 측면에서는 정부와 민간기업의 명확한 역할분담이 필요하다는 점을 지적하였다. 즉, 정부는 노동시장의 작동이 원활하게 진행될 수 있도록 환경의 조성과 규칙의 제정 등에 주력하고, 일자리창출의 과업을 민간기업이 전적으로 담당하도록 하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 끝으로 사회적 연대협약과 관련하여 본 연구에서는 한국에서 실험적으로 논의되고 있는 '광주형 일자리창출 모델'이 지지부진하게 진행되는 이유 중의 하나로 독일의 'Auto 5000' 프로그램의 가장 중요한 성공요인 중 하나인 '노사간의 상호신뢰 구축경험'이 한국에는 없다는 점'을 지적하였다. 따라서 경제사회노동위원회 등에서 다루는 다양한 노동관련 이슈들에서 모든 노동시장 이해관계자들이 서로에게 신뢰감을 주고받을 수 있는 환경을 조성하기 위한 협력적 노력이 필요하다.

차 례

서언 ····· 3

국문요약 ····· 6

제1장 서론 ····· 21

제2장 일자리창출정책의 주요 이슈와 주요국의 일자리창출 동향 ····· 25

1. 일자리창출의 기본개념과 범위 ····· 26
   가. 일자리창출의 기본개념 ····· 26
   나. 일자리창출정책의 범위 ····· 29
2. 일자리창출정책의 주요 이슈와 수단 ····· 32
   가. 일자리창출정책의 주요 이슈 ····· 32
   나. 일자리창출을 위한 주요 정책수단 ····· 44
3. 최근 세계경제 및 유럽 주요국의 노동시장 변화 ····· 50

제3장 독일의 일자리창출정책 사례연구 ····· 57

1. 독일 일자리창출정책의 기본방향 및 특징 ····· 58
2. 독일의 노동시장 개혁정책 및 주요 일자리창출정책 수단 ····· 64
3. 독일의 적극적 노동시장정책의 현황 및 주요 수단 ····· 70
4. 독일의 성공적 일자리창출 사례: ‘Auto 5000 프로그램’ ····· 73
   가. ‘Auto 5000 프로그램’의 배경 ····· 74
   나. 폭스바겐 모델의 주요 정책수단 ····· 76
5. 평가 ····· 77

제4장 프랑스의 일자리창출정책 사례연구 ····· 81

1. 프랑스 일자리창출정책의 기본방향 및 특징 ····· 82
   가. 일자리창출정책의 기본방향 ····· 82
   나. 고용보장, 실업구제 등을 위한 사회보장제도 ····· 84
2. 프랑스의 적극적 노동시장정책의 현황 및 주요 수단 ····· 86
3. 프랑스의 성공적 일자리창출 사례: 스타트업 지원정책 ····· 89
   가. 스타트업 지원정책의 개요 ····· 89
   나. 스타트업 지원을 위한 정부의 정책수단 ····· 91
4. 평가 ····· 96

제5장 아일랜드의 일자리창출정책 사례연구 ····· 99

1. 아일랜드 일자리창출정책의 기본방향 및 특징 ····· 100
   가. 외국인직접투자(FDI) 유치를 통한 일자리창출 ····· 103
   나. 교육부문 투자를 통한 양질의 노동력 공급 ····· 106
   다. 첨단제조업 및 지식집약서비스 분야 내 일자리창출 ····· 108
   라. '사회연대협약'을 통한 일자리정책(실업률 감소) ····· 110
2. 아일랜드의 적극적 노동시장정책의 현황 및 주요 수단 ····· 111
3. 아일랜드의 성공적 일자리창출 사례: 고등교육 및 직업훈련 정책 ····· 112
   가. 일자리창출정책 프레임워크: Action Plan for Jobs 2018 ····· 112
   나. 아일랜드의 3대 직업교육훈련제도 ····· 114
4. 평가 ····· 116

제6장 한국경제의 효과적인 일자리창출을 위한 정책방향 ····· 121

1. 주요국 사례연구의 종합평가 ····· 122
2. 일자리창출 모형의 구축 ····· 124
   가. 노동시장의 이해관계자들 ····· 124
   나. 일자리창출을 위한 정책수단과 파급경로 ····· 126
3. 일자리창출 확대를 위한 정책방향 ····· 127
   가. 한국정부의 일자리창출정책 개요 ····· 127
   나. 효과적인 일자리창출을 위한 정책방향 ····· 129
4. 일자리창출을 위한 한국의 정책과제 ····· 131
   가. 생산성증가와 일자리창출 ····· 132
   나. 시장기회 확대와 일자리창출 ····· 135
   다. 스타트업과 일자리창출 ····· 136
   라. 선진기업과의 협업과 일자리창출 ····· 137
   마. 직업교육훈련과 일자리창출 ····· 138
   바. 일자리창출을 위한 거버넌스와 인프라 구축 ····· 140
   사. 사회적 연대협약과 일자리창출 ····· 141

제7장 결론 ····· 145

참고문헌 ····· 151

부록 ····· 159

Executive Summary ····· 173

표 차례

표 2-1. 노동시장에 대한 평등한 기회와 접근성 ····· 33
표 2-2. 유럽 주요국의 도시별 스타트업 창업 및 고용창출 규모 비교 ·· 47
표 2-3. 2017년 전 세계 주요 스타트업 도시 순위 ····· 48
표 2-4. ILO 소득수준별·지역별 구분 고용 비교 ····· 51
표 2-5. 유럽 주요국의 역동적인 노동시장과 공정한 노동조건 ····· 53
표 3-1. 독일 고용 및 경제 관련 지표 ····· 60
표 3-2. 독일의 노동시장개혁정책 추이(1997~2016년) ····· 64
표 3-3. 독일의 중장년층 대상 고용정책 ····· 67
표 3-4. 독일 이원화대학 모델의 특징 ····· 69
표 3-5. 최근 독일의 적극적 노동시장정책 집행 현황 ····· 71
표 4-1. 프랑스 고용 및 경제 관련 지표 ····· 83
표 4-2. 프랑스의 사회보장제도 ····· 86
표 4-3. 프랑스의 적극적 노동시장정책(ALMP) ····· 87
표 4-4. 유럽 주요국의 도시별 스타트업 투자금액 비교 ····· 90
표 4-5. 미래투자프로그램의 산업별 주요 목표 및 추진방향 ····· 93
표 4-6. 마크롱 정부 대규모 투자계획의 분야와 내용 ····· 95
표 5-1. 아일랜드 일자리창출정책의 목표와 전략 ····· 101
표 5-2. 아일랜드의 고용 및 경제 관련 지표 ····· 102
표 5-3. 국가별 법인세율 비교(2018년 기준) ····· 105
표 5-4. 아일랜드의 적극적 노동시장정책(ALMP) ····· 111
표 6-1. 한국정부의 일자리정책 5년 로드맵 5대 분야 및
10대 중점과제 ····· 128

그림 차례

그림 2-1. 고용구조와 고용유형 ····· 28
그림 2-2. 2017년 파트타임 고용률 및 성별격차 ····· 35
그림 2-3. EU 고용률과 집단 간 고용성장률 비교 ····· 36
그림 2-4. 유럽 주요국의 전체 근로자 대비 비정규직 비율(2017년) 및 정규직전환 비율(2015년) 비교 ····· 38
그림 2-5. 과거 20년간 생산성 성장 추이 ····· 40
그림 2-6. 유럽 주요국의 15~24세 청년실업률 비교 ····· 42
그림 2-7. 2017년 유럽 주요국의 남녀 평균 근로기간 비교 ····· 44
그림 2-8. 유럽 주요국의 스타트업 투자 규모 순위 ····· 46
그림 4-1. 영국, 독일과 비교한 프랑스의 벤처캐피털 자금규모 추이 ··· 91
그림 5-1. FDI 유입, 투자대상국 상위 20위(2016년 및 2017년) ····· 104
그림 6-1. 노동시장 주요 이해관계자들 간의 상호작용 ····· 125
그림 6-2. 일자리창출의 정책과제 및 파급경로 ····· 126

부록 표 차례

부록 표 3-1. 광주형 일자리 모델이 지향하는 사회통합 ····· 164

부록 그림 차례

부록 그림 1-1. 광주형 일자리의 이념 ····· 160
부록 그림 4-1. 2017년 OECD 주요국의 연평균 근로시간 ····· 166
부록 그림 4-2. 2017년 OECD 주요국의 노동생산성 ····· 167
부록 그림 4-3. 광주형 일자리창출 모델 – 이해당사자 ····· 169

제1장

서론

지난 수년간 한국경제의 역동성이 크게 약화되는 상황에서 한국제품의 주요 수출시장인 중국과 미국에서 나타난 경쟁격화, 보호무역주의 강화 등의 환경변화에 따라 '수출을 통한 경제성장 및 일자리창출'이라는 전통적인 한국경제의 발전양식이 원활하게 작동하지 않는 상황이 계속되고 있다. 2017년 5월 출범한 현 정부는 이러한 경제성장과 일자리창출에 있어서의 병목현상을 타개하고자 대통령직속으로 일자리위원회를 설치하고, 「일자리창출 5년 로드맵」을 채택하는 등 '일자리중심 국정운영'의 기치 아래 일자리창출을 위한 적극적인 의지를 보이고 있다.

이러한 정부의 적극적인 정책의지에도 불구하고 일자리창출의 동력이 크게 확대되지 못하고 있는 실정이다. 최근 우리나라의 노동시장이 고용증가세 둔화, 청년실업 증가, 노동시장 이중구조 심화 등 삼중고에 시달리고 있다고 분석한 장근호(2018)의 연구결과는 정부의 정책 입안 및 집행에 있어 중요한 시사점을 던져주고 있다고 하겠다. 즉, 정부의 적극적인 의지에도 불구하고 한국경제의 일자리창출 확대를 위한 동력이 좀처럼 확보되지 않고 있는 실정이기 때문에 정책의 효과성 제고를 위한 다양한 각도에서의 점검을 실시할 필요가 있는 것이다. 한국경제의 일자리창출 역동성이 크게 저하된 데는 전술한 외부적인 요인들 외에도 시장수요의 침체에 기인하는 국내기업들의 부진한 투자활동 및 최저임금의 급격한 증대에 따른 일시적인 실업증가와 같은 부작용의 노출 등 국내요인들도 작용한 것으로 이해할 수 있다. 이처럼 최근 한국 노동시장에서 관찰되고 있는 다양한 문제점들은 다양한 원인들에 그 뿌리를 두고 있다. 따라서, 일자리창출을 위한 정책의 개발에 있어서는 실로 다양하고 복잡한 형태의 정책파급경로를 고려해야 한다.

우리나라가 겪고 있는 노동시장의 삼중고와 유사하게 세계 각국에서도 노동시장에 다양한 문제점들이 나타나고 있다. 본 연구의 제2장에서 요약적으로 소개하고 있듯이 주요 국제기구들과 노동시장 전문가들은 대체적으로 ① 노동시장 내 소득불평등 및 성별 고용격차 ② 교육수준 격차에 따른 고용격차 ③ 정규

직과 비정규직 간 격차 ④ 생산성 개선의 귀속과 관련된 분배문제 ⑤ 임금상승의 정체 ⑥ 높은 청년실업률 및 ⑦ 중장년층의 고용과 관련된 현안 등 일곱 가지의 노동시장 이슈들이 문제해결을 기다리고 있다고 지적하고 있다.

이러한 노동시장의 이슈들은 국가별로, 그리고 지역별로 깊이와 강도에 있어서 다르게 나타나고 있다. 그렇기 때문에 이러한 이슈들에 대한 각국의 대응 또한 다른 양상으로 전개되고 있다고 하겠다. 본 연구는 유럽 주요국을 대상으로 하여 그들의 일자리창출정책을 분석하는 한편, 이를 통해 우리나라의 정책개발에 주는 시사점을 도출할 목적으로 수행되었다. 유럽국가들은 2008~09년의 기간 중 촉발된 글로벌금융위기 및 2010년 나타난 유로존 재정위기 등으로 노동시장에 커다란 충격을 받았다. 그러나 유로존 재정위기의 피크가 지나가고 유럽경제가 어느 정도 정상화되기 시작한 2013년을 전후한 시기부터는 각국의 일자리창출 성과도 눈에 띄게 개선되었다. 즉, 어느 정도 '정상적인 궤도'에 진입한 것으로 판단되는 유럽의 주요 선진국에서 관찰할 수 있는 일자리창출의 정책경험을 통해 한국에 대한 시사점을 도출하는 것이 본 연구의 가장 중요한 목적이라고 하겠다. 또한 한국의 노동시장 문제해결을 위해서는 비록 시기를 달리하기는 하지만 유럽의 주요국들이 국제경쟁력 유지 및 강화를 통해 지속적인 경제성장을 실현하기 위해 도입했던 다양한 정책조치들에 대해서도 살펴볼 필요가 있다.

본 연구는 이를 위하여 제3~5장에서 독일, 프랑스 및 아일랜드 등 세 나라에 대한 사례연구를 실시하였다. 우선 독일의 경우, 글로벌금융위기 및 유로존 재정위기 외에도 1990년 성취된 동서독통일 또한 거시경제 및 노동시장에 매우 커다란 충격을 가하였으며, 이를 해결하기 위한 다양한 구조개혁을 실시했다는 점을 고려하였다. 즉, 최근뿐만 아니라 1990년대 말부터 2000년대 초에 독일 정부가 추진했던 일자리창출정책 사례에 관해서도 연구하고자 하였다. 특히 사회적 대타협의 중요한 모델로서 한국에서 실험 중인 '광주형 일자리창출 모델'의 벤치마크 대상이 되었던 'Auto 5000 프로그램(일명 폭스바겐 모델)'에 관

하여 심층적인 분석을 행하였다.

둘째, 프랑스는 경제정책의 중앙집권성이 전통적으로 강했기 때문에 일자리 창출에 있어서도 정부의 역할이 비교적 중시되는 특징을 보여왔다. 그런데 2017년 5월 출범한 마크롱 정부는 매우 과감하게 민간주도의 일자리창출을 보다 중시하는 방향으로 정책전환을 실험 중이다. 그 중에서도 프랑스 정부는 특히 스타트업 활동에 대한 지원을 강화하고, 이에 따른 성과가 가시적으로 나타나고 있다. 이러한 인식에 기초하여 제4장에서는 프랑스의 일자리창출정책에 관한 전반적인 분석과 함께 프랑스 스타트업 지원정책에 대한 사례연구를 수행하였다.

아일랜드는 지식기반산업 및 첨단서비스산업을 중심으로 다국적기업으로부터의 직접투자 유치를 경제개발 및 일자리창출의 매우 중요한 수단으로 활용했던 것으로 알려졌다. 이 과정에서 아일랜드 정부는 FDI 유치확대를 위해 이를 전담하는 기관을 설립하는 한편, 다국적기업들이 수요로 하는 고급인력을 공급하기 위해 자국의 전반적인 교육 및 직업교육훈련시스템을 업그레이드하는 정책을 취한 바 있다. 이러한 인식에 따라 제5장에서는 아일랜드의 일자리창출정책을 전반적으로 연구하되 아일랜드 정부의 교육 및 직업훈련에 대한 투자에 관해서 보다 심층적인 사례연구를 진행하였다.

본 연구의 제6장에서는 한국경제의 일자리창출을 위한 정책방향을 제시하였다. 이를 위하여 제1절에서는 앞에서 수행된 세 나라에 관한 사례연구의 중시사점을 종합적으로 평가하는 한편, 제2절에서는 일자리창출을 위한 모형을 구축하려고 시도하였다. 여기에서는 일자리창출 활동에 관련되어 있는 다양한 이해관계자들 상호간의 관계형성에 주목하여 분석하는 한편, 일자리창출을 위한 정책수단과 그 정책들이 일자리창출 성과와 연결되는 파급경로를 제시하고 설명하였다. 뒤를 이어 제3절에서는 일자리창출 확대를 위한 정책방향을 제시하고자 하였다. 제7장은 본 연구의 주요 결론을 요약적으로 논의하였다.

제2장

일자리창출정책의 주요 이슈와 주요국의 일자리창출 동향

1. 일자리창출의 기본개념과 범위
2. 일자리창출정책의 주요 이슈와 수단
3. 최근 세계경제 및 유럽 주요국의 노동시장 변화

1. 일자리창출의 기본개념과 범위

가. 일자리창출의 기본개념

일자리창출은 특정한 시기에 노동시장의 대내외 환경과 조건하에 복잡한 요인들 간의 상호작용과 다양한 이해관계자들의 역할에 의한 산물이다. 좋은 일자리를 더 많이 만들어내는 일은 성장을 촉진하고 빈곤을 퇴출시키며 사회적 결속을 높이기 위한 열쇠이다. 국민경제 차원에서의 일자리창출이란 혁신과 재능 그리고 기업발전을 북돋을 수 있는 구조화된 정책들로 엮어진 안정된 거시경제적 틀을 필요로 한다.[1] 그러나 일자리를 창출하는 메커니즘의 복잡성과 역동성으로 인해 국가의 고용문제를 바르게 진단하고 그에 대한 효과적인 처방을 제시하는 일은 매우 난해한 과제이다.

기본적으로 일자리창출이란 새로운 일자리를 만들어 내는 과정을 의미하며, 이는 공공일자리 창출과 민간일자리 창출로 구분할 수 있다. 넓은 의미에서 일자리창출정책은 다음과 같이 세 가지의 범주로 정의할 수 있다.

① 고용에 직간접적인 영향을 줄 수 있는 거시경책정책이나 산업정책

② 전통적으로 고용노동정책으로 이해되는 협의의 노동시장정책

③ 일자리창출에 직접적으로 영향을 주는 정책과 노동시장정책

본 연구에서는 위의 세 가지 범주 중에서 세 번째 항목을 대상으로 한다. 즉, 정부가 시행하는 각종 '적극적 노동시장정책(ALMP: Active Labor Market Policies)'[2] 외에도 일자리창출을 위해 활용할 수 있는 다양한 조치들을 포괄한다. 구체적으로는 고용노동정책으로 칭할 수 있는 ALMP 정책수단과 산업인

1) OECD(2014b), p. 21.

2) 적극적 노동시장정책은 정부가 노동시장에 선택적으로 개입하여 노동시장의 유연성을 제고하고 노동력의 수급을 원활히 함으로써 완전고용의 달성과 경제의 안정적 성장을 도모하기 위한 노동시장정책을 말함.

력 양성정책 및 일자리창출에 영향을 미칠 수 있는 인프라 및 거버넌스 등 제도적 측면의 조치들도 포함한다. 또한 기업이 주체가 되어 행하는 일자리창출 활동(경쟁력 강화, 투자 확대, 전략적 제휴 등)과 이를 지원하기 위한 정부의 조치들도 포함하고자 한다. 다만 연구의 범위가 지나치게 광범위해지지 않도록 하고 한국의 실정에서 보다 효과적인 정책제안이 가능한 분야에 초점을 맞추고자 한다.

한편 OECD는 일자리창출을 위한 새로운 노동시장정책의 전략적 틀로서 다음의 세 가지 차원을 제시하고 있다.[3)]

① 일자리의 양과 질

② 노동시장의 포용성(inclusiveness)

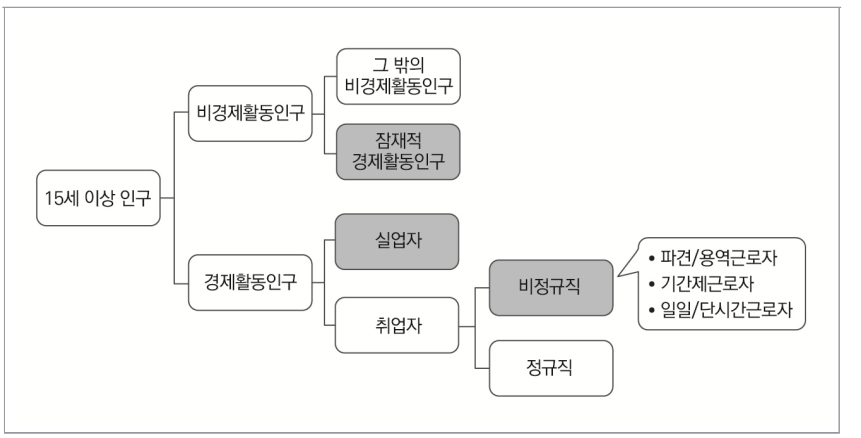
③ 노동시장환경의 변화에 대한 적응력(adaptability)

즉, 급변하는 노동시장의 환경에서 높은 수준의 고용을 유지하면서 어떻게 충분한 일자리와 양질의 일자리를 새롭게 창출할 수 있는지, 고용의 기회와 성장의 혜택을 어떻게 공평하게 공유하며 특히 취약계층의 노동시장에서의 불평등과 소외를 어떻게 대처할 것인지, 그리고 자동화의 진전과 디지털화 등 가속화 되어가는 산업구조의 변화에 어떻게 노동시장이 대응할 것인지를 기준으로 노동시장정책의 성과를 평가하는 것이다. 위의 ①과 ②는 노동시장에 참여하려는 개인들의 현재적 결과와 분포 상태에 초점을 두는 반면, ③은 미래의 충격을 감당하고 새로운 기회를 포착할 수 있는 전반적인 노동시장과 근로자들의 적응역량에 초점을 맞추려는 전향적인(forward-looking) 차원을 포함한다. 즉, 적응력은 기술변화와 인구동태학적 변화와 같이 빠른 속도로 진화하고 있는 환경에서 더 나은 노동시장의 지속가능성을 담보하는 필수적인 요소이다.[4)]

3) OECD(2018b), pp. 19-20.
4) OECD(2018b), p. 47.

고용의 구조와 유형은 매우 다양하다. 고용의 유형을 분류하는 통일된 기준을 찾기 어려운데, ILO와 OECD도 서로 상이한 분류방식과 용어를 사용하고 있다. 본 연구에서는 [그림 2-1]과 같이 OECD[5] 와 한국통계청[6] 의 분류기준을 참고하여 취업자를 크게 정규직(regular employment)과 비정규직(non-regular employment)으로 대분하였다. 비정규직에는 임시직, 파견 및 용역, 기간제, 파트타임제 등 국가별로 다양한 근로 형태와 용어가 존재한다. 본 연구에서는 정규직이 아닌 경우에는 특별한 고용상황을 설명할 경우를 제외하고 비정규직으로 통칭한다. 고용의 유형 가운데 일자리창출의 맥락에서 특별히 주목하게 되는 그룹은 노동참여율과 관련 있는 '잠재적 경제활동인구', 실업률 또는 일자리의 수와 관련되는 '실업자', 그리고 일자리의 질과 노동시장 내 불평등의 문제와 연관된 '비정규직' 등이다.

그림 2-1. 고용구조와 고용유형



자료: 저자가 통계청(2018), 경제활동인구조사 온라인 보도자료(검색일: 2018. 12. 20)의 고용구조도를 참조하여 재구성함.

5) OECD(2014b), p. 148.
6) 통계청(2018), 경제활동인구조사 온라인 보도자료(검색일: 2018. 12. 20).

나. 일자리창출정책의 범위

본 연구에서는 앞에서 언급한 일자리창출의 개념과 일자리창출정책의 정의를 토대로 다음과 같이 11가지의 일자리창출을 위한 정책수단을 일자리창출정책의 범위로 설정하고자 한다. 먼저 OECD가 활용하는 적극적 노동시장정책이다. OECD는 각 회원국의 고용노동정책을 분석하기 위해 적극적 노동시장정책(ALMPs: Active Labor Market Policies)으로서 다음의 7가지 세부적인 정책수단을 관찰하고 있다.

① 고용 관련 공공서비스 및 행정

② 훈련

③ 직무순환 및 직업훈련

④ 고용 인센티브

⑤ 고용지원 및 재활

⑥ 직접일자리창출

⑦ 창업인센티브

위의 ⑥ ~ ⑦은 새로운 일자리를 만들어내는 과정인 일자리창출정책이라 할 수 있으며, 반면 ① ~ ⑤는 창출된 일자리를 유지, 관리 및 개선하는 제반의 작업을 의미하는 일자리정책으로 구분할 수 있다. 특히 정부 및 공공부문이 직접적으로 관여하는 일자리창출정책(위의 ⑥)은 현재 한국정부가 추진하고 있는 81만 개 공공일자리창출정책과 그 맥을 같이하는 것으로 판단된다. 또한 창업인센티브 지원을 통한 일자리창출(위의 ⑦)의 중요성을 고려하여, 본 연구에서는 공공일자리창출 및 창업지원 분야에서 활발한 활동을 전개하고 있는 프랑스에 대한 사례연구를 진행한다.

위의 ALMP 영역 외에도 일자리창출에 직접적인 영향을 줄 수 있는 조치로

서 다음의 네 가지를 들 수 있다.

① 기업의 생산성 증가

② 선진외국기업과의 협업 확대

③ 새로운 산업에 필요한 인력양성

④ 제도(인프라 및 거버넌스)의 혁신

우선, 기업의 생산성증가는 기술혁신이나 공정혁신을 통해 가능한데, 생산성의 증가는 크게 두 가지의 경로를 통해 일자리창출에 기여한다. 즉, 품질향상과 원가절감에 의해 시장에서 제품경쟁력이 개선되고, 이는 수요증가와 생산증가로 이어지며 이는 궁극적으로 일자리창출로 귀결된다. 또한 생산성증가가 이윤증가로 이어져 투자를 촉발하게 되어 일자리 확대로 이어지게 된다. 동시에 이윤증가에 의한 주가상승은 소득증가를 일으키고 이는 다시 소비증가로 이어져 고용창출의 선순환구조로 연결되는 것이다.[7] 다만 생산성증가는 노동수요의 감소를 통해 일자리를 축소하는 결과를 낳기도 한다.

또한 국외 선진기업들을 직접투자(FDI) 또는 합작투자(Joint Venture)나 전략적 제휴 등 다양한 형태로 국내로 유치하여 직접적으로 일자리창출에 기여하거나, 다국적기업들로부터 신기술 도입을 통한 생산성증가 효과를 매개체로 삼아 일자리창출 효과를 시도할 수도 있다. 1990년대 후반 경제활동의 세계화(globalization)가 매우 강하게 진행되던 기간 중의 세계 FDI 규모는 연평균 30% 이상의 증가세를 보였으며, 이는 경제성장을 통해 고용증가를 도모하려는 많은 국가들의 투자환경개선에 힘입은 바 크다고 할 수 있다.

아울러, 새로운 산업에 필요한 인력양성은 급변하는 글로벌 차원에서 진행되는 산업구조변화에 능동적으로 대응하기 위해 필수적으로 요구되는 정책이다. 여기에는 특히 새로운 지식으로 무장된 새로운 형태의 인력양성과 함께 기존 산업인력에 대한 재교육 및 훈련을 통해 새로운 산업에 적응할 수 있도록 지

7) 허재준(2018), p. 22.

원하는 직업교육훈련(Vocational Education and Training)이 포함되어야 한다. 본 연구에서는 새로운 산업에 필요한 인력양성의 측면에서 Industry 4.0의 선두주자인 독일의 사례연구를 통해 유용한 시사점을 도출하고자 한다. 이와 함께 기존 인력에 대한 직업훈련의 측면에서는 동 분야에서 세계적으로 경쟁력 있는 노하우를 축적한 아일랜드의 사례연구를 통해 유용한 교훈을 얻고자 한다.

한편 일자리창출에 영향을 미칠 수 있는 노동시장정책의 인프라 및 거버넌스 등 제도적 측면의 조치들에도 관심을 기울여야 한다. 노동시장의 유연성과 보호장치에 대한 최적의 조합 발굴과 노사정합의 등 사회적 대타협의 토대 형성 그리고 일자리창출을 위한 민관파트너십의 구축은 일자리창출을 위한 그 사회의 제도적 근간을 이루는 것이기 때문이다. 2,000년대 중반 경영위기에 처했던 독일의 폭스바겐(Volkswagen) 자동차회사가 노동조합 및 주정부와의 협력을 위해 고안했던 'Auto 5000' 프로그램은 뒤에서 상세하게 살펴 보듯이 이러한 사회적 대타협의 모범적 사례로서 연구할 가치가 있는 것으로 판단된다. 더욱이 이 프로그램은 우여곡절을 겪은 끝에 2019년 1월 일차적인 합의에 도달한 우리나라의 '광주형 일자리모델'의 벤치마크 대상이 되었다는 점에서도 의미가 크다고 하겠다.

앞에서 간단하게 살펴 보았듯이 ALMP의 영역에는 속하지 않으나 일자리창출을 위해 추진할 수 있는 위의 네 가지 추가적인 조치(정책수단)들은 그 중요성에도 불구하고 지금까지 많은 주목을 끌지 못하였고 관련 연구도 많지 않다. 따라서 본 연구에서는 이 분야에 대한 유럽 주요국의 경험에 대한 연구를 중점적으로 진행하는 한편, 선별적으로 보다 심층적인 사례연구를 위해 현지조사를 실시하였다.

2. 일자리창출정책의 주요 이슈와 수단

가. 일자리창출정책의 주요 이슈

일자리창출정책을 효과적으로 수행하기 위해서는 단순히 노동시장정책에만 의존해서는 부족하다. 여기에는 건전한 거시경제정책, 재정정책 생산성제고정책 그리고 교육과 훈련정책 등과 같이 광범위한 정책들의 유기적인 연계와 통합이 요구된다. 노동시장정책이 거시경제적 환경에서 일자리창출에 영향을 미치는 다양한 사회정책들과의 시너지를 창출하고 조정하는 범정부적 접근방법(whole-of-government approach)을 필요로 하는 이유가 바로 여기에 있다.[8)]

본 절에서는 유럽 주요국의 사례연구를 위한 사전작업으로서 일자리창출정책에서 직면하고 있는 주요 이슈들을 유럽국가들의 경험을 통해 살펴보고자 하며, 크게 세 가지의 맥락에서 주요 이슈들을 관찰하여 논의한다. 첫째, 노동시장에서의 불평등의 문제를 노동시장 내의 소득불평등 및 성별고용격차, 교육수준 격차에 따른 고용격차, 그리고 정규직과 비정규직 간 격차 등으로 나누어 살펴본다. 둘째, 노동시장에서 생산성향상을 통해 얻은 이익이 어떻게 공유되고 있는지를 논의한다. 셋째, 유럽국가의 청년층과 중장년층의 고용문제를 주제로 살펴본다.

1) 노동시장 내 소득불평등 및 성별고용격차

유럽국가를 포함한 대부분의 선진국은 여성과 남성의 노동시장참여율 격차가 크지 않은 것으로 나타난다. 선진국의 평균 남녀노동시장참여율 격차는 2018년 15.6%로 1990년대 이후 최저치를 달성했다.[9)] 여성노동시장참여율

8) OECD(2018b), p. 48.
9) ILO(2018c), p. 6.

은 많이 개선되었지만, 일자리의 품질 측면에서 해소해야 할 성별격차 문제가 대두되고 있다. 여성인력의 교육수준과 근로경험이 높아졌음에도 불구하고, 출산 및 육아를 하는 경우 여성이 이에 따른 승진 및 임금인상 불이익을 받는 기간이 남성에 비해 더 긴 것으로 나타나기 때문이다.[10)]

성별고용격차와 소득분위비율을 통해 유럽국가의 평등한 노동시장기회 및 접근성에 대해 알아보았다. European Commission(2017a) 자료에 따르면, 성별고용격차와 5분위에 따른 임금비율의 관측치는 [표 2-1]과 같다.[11)] 벨기에, 아일랜드, 스페인의 경우 2014년 대비 2016년 성별고용격차가 증가했고, 독일과 덴마크의 경우 2016년에 2014년 대비 0.9%포인트 감소했다. EU 28개국 전체의 성별고용격차는 2014년 대비 2016년 0.1%포인트 증가했다. 소득분위비율 즉, 소득분위 최상위 20%가 받는 소득의 비율 대비 최하위 20%가 받는 소득의 비율에 따르면, EU 28개국의 소득분위 비율이 2015년 5.2%에서 2016년 5.1%로 소폭 줄어든 것으로 보인다. 이는 점진적인 경제 회복과 노동시장 조건의 개선에 기인한다. 소득불평등에 대한 EU 평균지표는 회원국 간 큰 차이를 나타내지 않았다.[12)]

표 2-1. 노동시장에 대한 평등한 기회와 접근성

구분	성별고용격차 (pps: Percentage points)			소득분위비율 (S80/S20)		
연도	2014	2015	2016	2014	2015	2016
EU28	11.5	11.6	11.6	5.2	5.2	5.1
벨기에	8.7	8.3	9.3	3.8	3.8	3.8
덴마크	9.1	8.7	8.2	5.1	4.8	4.6
프랑스	7.6	7.2	7.5	4.3	4.3	4.3
독일	9.1	8.7	8.2	5.1	4.8	4.6

10) Grimshaw and Rubery(2015), p. 18.
11) European Commission(2017a), pp. 17-18.
12) European Commission(2017a), pp. 17-18.

표 2-1. 계속

구분	성별고용격차 (pps: Percentage points)			소득분위비율 (S80/S20)		
연도	2014	2015	2016	2014	2015	2016
아일랜드	11.8	12.5	12.3	4.9	4.5	.
스페인	10.2	11.2	11.5	6.8	6.9	6.6
스웨덴	4.6	4.2	3.8	3.9	4.1	4.3
영국	11.3	11.2	11	5.1	5.2	5.1

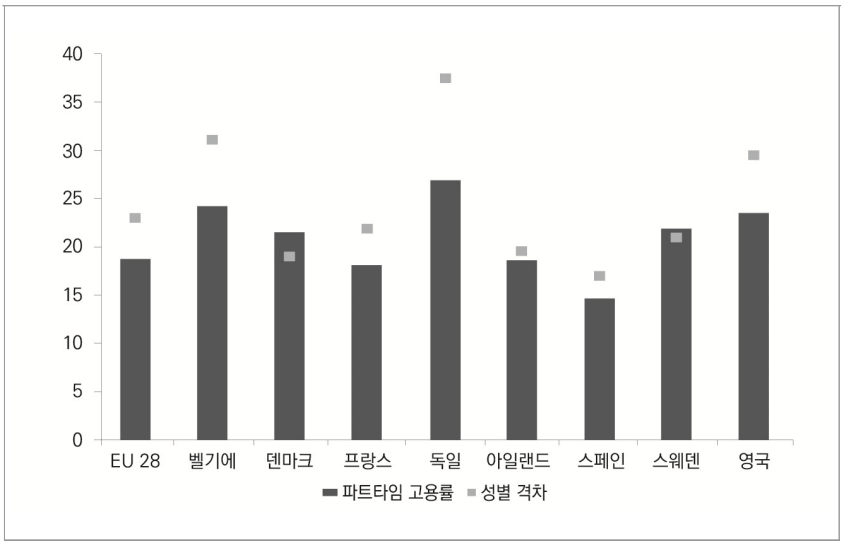
자료: European Commission(2017a), p. 118.

비정규직 파트타임직종(part-time job)에서는 성별고용격차가 현저하게 나타난다. 2017년 파트타임 고용률 및 성별격차를 살펴보면, 벨기에, 덴마크, 독일, 스웨덴, 영국의 경우 유럽연합의 평균보다 높은 고용률을 보이며, 벨기에, 독일, 영국의 경우 다소 큰 성별격차를 보인다(그림 2-2 참고). 파트타임직종의 성별불평등도가 높은 네덜란드의 경우 성별격차가 52%에 달하며, 2016년 파트타임직종 여성취업의 23.5%가 비자발적인 것으로 보고되었다. 특히 6세 미만의 자녀가 있는 기혼여성의 경우, 자녀가 없는 여성의 고용률보다 9%포인트 낮으며, 일부 동유럽 국가(슬로바키아, 체코, 헝가리)에서는 30% 이상 낮은 것으로 집계되었다.[13] 반면 자녀가 있는 남성은 고용이 더 잘 되는 경향을 보인다.[14] 이를 개선하기 위해 공공정책이 주요한 역할을 할 수 있다. 가족지원정책을 통해서 일·가정양립을 이루고 유급휴가 및 동등한 일자리로 복직할 수 있게 하고, 육아서비스를 지원하는 것이 효과가 있는 것으로 나타났다.[15]

13) European Commission(2017a), p. 56.
14) European Commission(2017a), p. 56.
15) ILO(2018c), p. 6; Thévenon(2013), p. 39.

그림 2-2. 2017년 파트타임 고용률 및 성별격차

(단위: %)



자료: Eurostat(검색일: 2018. 12. 20).

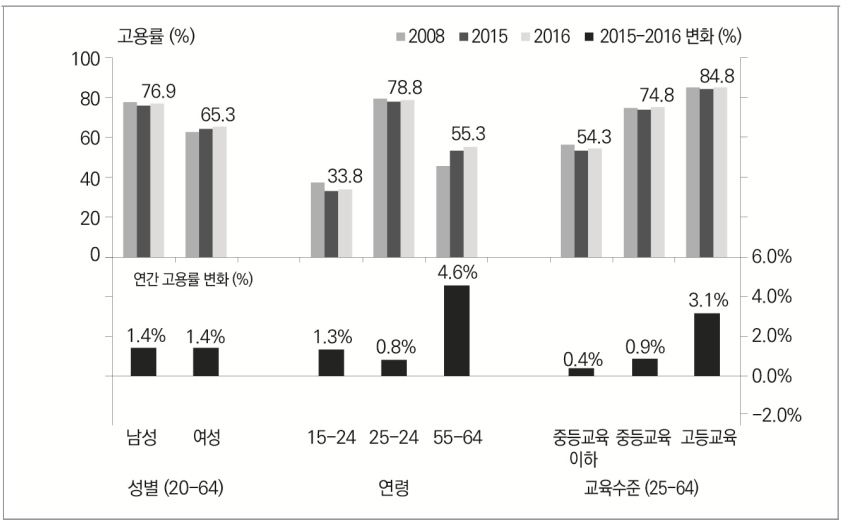
2) 교육수준격차에 따른 고용격차

성별 및 소득수준에서의 불평등뿐만 아니라 교육수준에 따른 고용격차가 발생할 수 있다. 최근 2015~16년 유럽국가 동향을 보면 고등교육을 받은 사람들의 고용이 중등교육 및 중등교육 이하 저숙련 인력과 비교해 더 많이 증가했음을 알 수 있다.[16] 2016년 25~64세의 교육수준에 따른 고용증가율은 [그림 2-3]과 같다. 고등교육을 받은 근로자의 수는 2016년 약 3.1% 증가하였으며, 중등교육과 중등교육 이하의 저숙련 기술을 보유한 근로자들의 비중은 각각 0.4%와 0.9%로 소폭의 증가세를 보였다.[17] 고등교육 이수자(20~34세)와 중등교육 이수자(20~34세)의 고용률을 비교해보면 EU 평균은 고등교육 82.8%, 중등교육 72.6%, 직업훈련 과정 중등교육 이수자 75% 정도이다. 전체 청년고

16) European Commission(2017a), p. 48.
17) European Commission(2017a), p. 14.

용률이 낮은 국가일수록 고등교육 이수자(20~34세)의 고용률과 중등교육 이수자(20~34세)의 격차가 크게 나타나고 있다.[18]

그림 2-3. EU 고용률과 집단 간 고용성장률 비교



자료: European Commission(2017a), p. 14.

교육수준에 따른 고용격차를 해소하기 위해서 노동시장수요에 부합하는 교육의 제공을 강조하는 경우가 종종 있다.[19] 이는 직업교육훈련(VET: Vocational Education and Training)에 대한 강조로 연결될 수 있다. VET는 교육과 고용을 연결하는 방안으로 이러한 역할을 잘 수행하기 위해서는 양질의 VET프로그램을 제공하는 것이 중요하다. 특히 중등 및 고등교육 수준 VET프로그램의 경우 최신동향에 맞는 교육제공을 강조하고 있다.[20]

VET의 노동시장 성과가 비교적 긍정적임에도 불구하고, 최근 EU국가에서

18) European Commission(2017a), p. 47.
19) Bardak, Maseda, and Rosso(2015), p. 7.
20) Bardak, Maseda, and Rosso(2015), p. 7.

초기단계 VET에 등록하는 학생 수가 2013년 이후 꾸준히 감소하는 추세를 보였다. 중등교육 수준의 VET에 참여하는 초기 학생 수를 EU 전체로 집계했을 때 2013년 이후 50만 명(4.7%)이 감소하여 2015년 총 1억 300만 명으로 집계된다. 특히 영국에서 20만 명이 감소하여 가장 큰 감소폭을 보였다. 반면 일반교육과정 진학 학생 수는 변화가 없어 고등 및 중등수준 VET과정에 등록된 학생 비율이 2013년 EU 전체 학생 수의 48.9%였으며 2015년 47.3%로 줄어든 것으로 집계되었다.[21] 그러나 고등 및 중등수준의 자격증을 취득한 직후 노동시장에 진입하는 VET 학생들은 대부분 국가에서 비교적 높은 고용률을 달성하였으며, 특히 VET체계가 잘 구축된 영국, 독일, 네덜란드, 스웨덴, 덴마크 등에서 두드러지게 나타났다.[22]

3) 정규직과 비정규직 간 격차

노동시장이 세분화되면서 정규직과 비정규직 간 격차가 노동시장의 공정성을 저해하고 있다. 이러한 노동시장 이중구조화는 정규직과 비정규직 간의 이동이 제한적이어서 격차 및 불평등을 공고화하는 문제를 야기할 수 있다.[23]

[그림 2-4]에 따르면 스페인의 경우 비정규직[24]의 계약비율은 2017년 22.1%으로, 비정규직비율이 높고 임금격차도 크게 나타나 이중구조가 심한 국가라 할 수 있다.[25] 프랑스, 독일, 스웨덴의 경우에도 10% 이상으로 집계되며, 스웨덴은 비정규직 근로자와 정규직의 임금 및 복지 격차가 크지 않아 이중구조 문제가 심각한 국가는 아니다. 하지만 최근 독일에서도 이중구조 문제에 대한 우려가 높아지고 있는 추세이다.[26] 이러한 일시적 고용계약 형태가 정규직

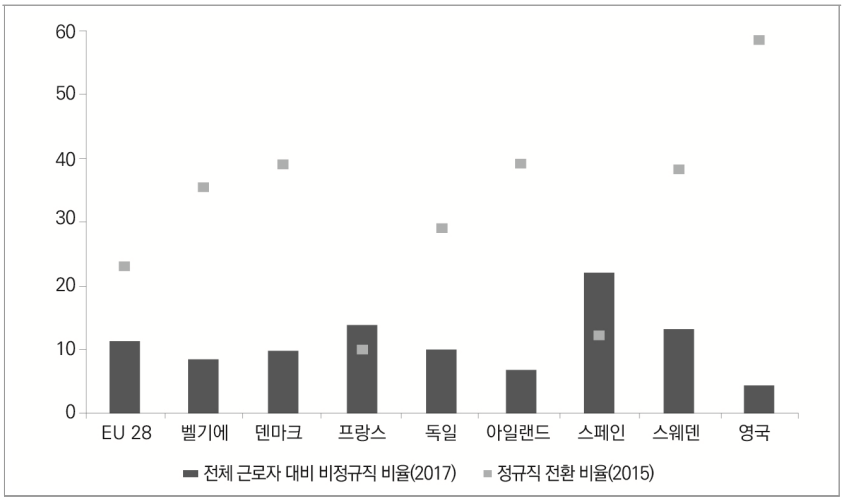
---

21) European Commission(2017a), p. 48.
22) European Commission(2017a), p. 48.
23) Eurofound(2015), p. 44.
24) OECD의 임시직(temporary employment) 개념은 한국 비정규직 근로자 개념과는 다르다. 임시직 근로자는 비정규직 근로자 중 반복갱신 근로자, 시간제 근로자, 용역근로자, 특수형태근로 종사자, 가정 내 근로자를 포함하지 않는다(전병우, 황인도, 박광용(2018, p.15)의 '임시직' 개념 발췌).
25) 전병우, 황인도, 박광용(2018), p. 15.
26) 전병우, 황인도, 박광용(2018), p. 15.

전환으로 이어지는 과정이기보다, 비정규직 고용계약이 만료되면 실직상태가 되었다가 다시 다른 비정규직을 반복하는 상황으로 나타나기 때문에 향후 유럽의 많은 선진국들에 해결과제로 대두될 전망이다.[27]

그림 2-4. 유럽 주요국의 전체 근로자 대비 비정규직 비율(2017년) 및 정규직전환 비율(2015년) 비교

(단위: %)



자료: Eurostat(검색일: 2018. 12. 20).

4) 생산성향상(productivity gains)과 임금수준

생산성의 향상은 다양한 경로를 통해 성취된다. 개별기업 수준에서 기술혁신, 공정혁신, 그리고 근로자의 기량(skills) 발전을 통해 생산성이 향상된다.[28] 또한 경쟁력이 높은 기업에 의해 경쟁력이 떨어지는 기업이 시장에서 퇴출되면서 노동력이 재배치되는 과정에서 생산성 향상을 위한 유인이 생겨나기도 한다.[29] 근로자의 숙련도 향상은 주어진 기술수준에서 양질의 제품을 더 많이 생

27) European Commission(2017a), p. 80.
28) ILO(2018a), p. 75.
29) OECD(2018b), p. 35.

산하게 함으로써 노동생산성을 높이게 된다. 또한 높은 숙련도는 새로운 기술의 채택과 혁신을 촉진한다. 많은 실증적 연구들이 이와 같은 근로자의 인지적 기량(cognitive skills)과 경제적 성장과의 긴밀한 인과관계의 성립을 보여주고 있으며, 인적자본이 신기술 채택의 속도에 영향을 미치는 핵심요인이라고 주장한다.[30]

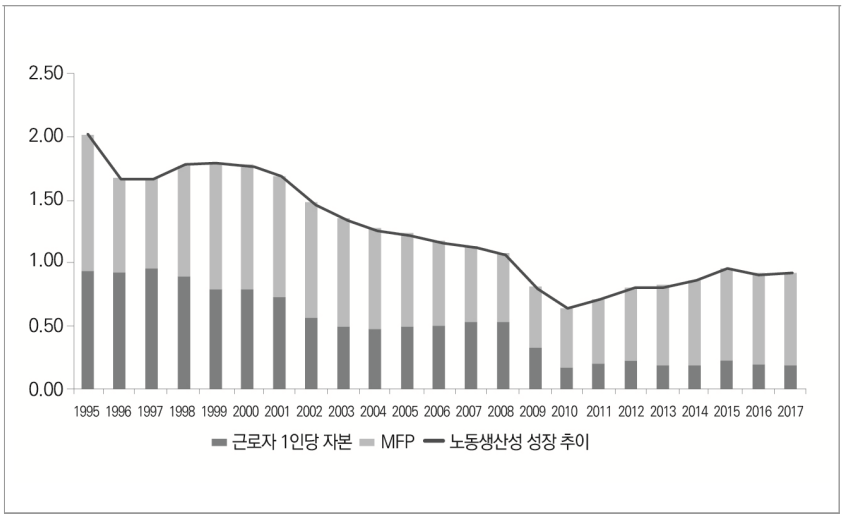
문제는 획득된 생산성수익을 어떻게 선용할 것인가이다. 생산성수익은 크게 두 가지의 형태로 공유될 수 있다. 하나는 근로자의 임금을 인상하는 데 사용될 수 있으며, 그 인상의 정도는 사용자와 근로자와의 협상으로 결정될 것이다. 다른 하나는 새로운 일자리를 창출하기 위한 고용수요로 전환될 수 있다. 이때 근로자가 생산성의 수익을 초과하는 수준에서 과도한 임금인상을 요구할 경우 일자리 창출의 여력은 약해지기 마련이다. 반면 기업에서 새로운 고용수요가 발생하더라도 여기에 합당한 직무역량을 갖춘 구직자를 발견하지 못할 때 역시 일자리창출의 기회는 일어나지 않게 된다. 따라서 생산성향상을 통한 일자리창출은 고용수요를 실현할 수 있는 수준의 임금인상과 생산성수익 간 최적의 정합성(alignment)이 필요하다. 아울러 기업의 요구와 구직자의 기량 간의 매칭(matching)이 가능한 노동공급이 이루어져야 한다.

[그림 2-5]에서 보여주듯이 실상은 이러한 이론적 당위성과 차이가 있다. 과거 20년 동안 OECD를 포함한 거의 모든 선진국과 신흥시장에서 생산성의 성장이 실질적인 둔화세를 나타냈다. 이와 같은 생산성둔화는 생활수준의 향상이나 양질의 일자리창출 기회에 대한 우려와 상실감을 증폭시켰다. 결과적으로 대부분의 OECD 국가에서 생산성수익은 더이상 모든 근로자를 위한 광범위하게 공유된 임금향상으로 전환되지 않았다.[31]

30) OECD(2018b), p. 35.
31) ILO(2018a), p. xv.

그림 2-5. 과거 20년간 생산성 성장 추이

(단위: %)



자료: OECD(2018), "OECD Economic Outlook No. 103 (Edition 2018/1)" (온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 20).

5) 정체된 임금성장

대부분의 선진국에서 최근 경제회복 및 실업률 축소가 성취되고 있음에도 불구하고 임금상승률은 낮은 상태가 유지되고 있다. 동유럽을 포함한 전체유럽 국가의 경우 실질임금상승률이 2015년 1.6%에서 2016년 1.3%로 감소했다.[32] 임금수준은 시간당 4.6유로를 지급하는 불가리아에서부터 시간당 43.3유로를 지급하는 룩셈부르크에 이르기까지 유럽 전역에 걸쳐 큰 차이를 보이고 있다.[33] 2011년에서 2016년 사이 실질임금성장률은 대부분 회원국(28개 중 18개 회원국)의 평균 생산성증가율과 비교하면 상대적으로 낮은 수준에 있다. 벨기에, 키프로스, 핀란드, 크로아티아, 그리스, 포르투갈 등 6개국의 실질임금 성장률은 2014~16년 기간 동안 음의 값을 나타냈다. 또한 장기적인 관점에서도 평균 실질임금성장률은 생산성증가율에 미치지 못하는 경향을 나타내었다.[34]

32) ILO(2018a), p. xiv.
33) European Commission(2017a), p. 33.

이와 같은 완만한 임금상승률은 생산성둔화, 근로자의 낮은 협상력, 낮은 인플레이션에 대한 기대치, 그리고 일부 노동시장 개혁의 부분적 효과에 기인한 것으로 설명할 수 있다.[35] 이는 또한, 노동시장에서 자원활용도가 효과적이지 않음을 시사하는 징표가 될 수도 있다. 아울러 효과적으로 일자리를 찾고 있는 사람 이외에도, 취업의욕을 잃은 사람, 그리고 불완전하게 고용된 비정규직 근로자들이 더 많이 생겨날수록 임금에 대한 추가적인 하향압박이 가해질 수 있다. 특히 인플레이션 기대치의 하락과 생산성둔화는 임금협상에도 부정적인 영향을 줄 수 있다.[36]

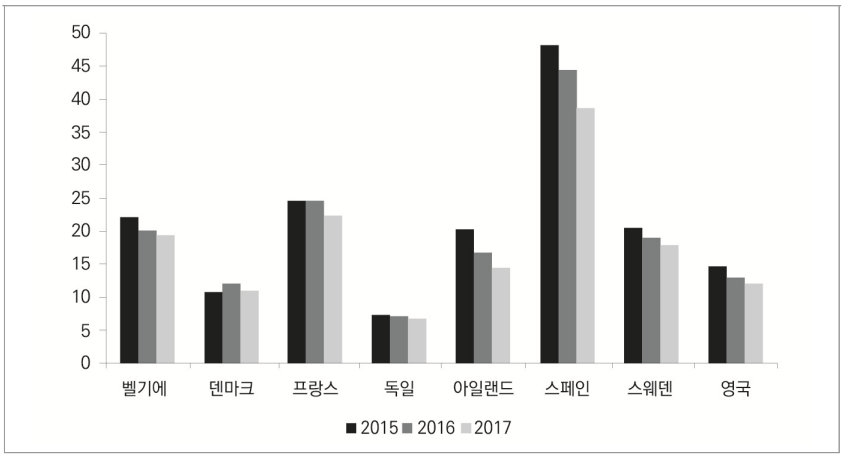
6) 청년실업률

유럽에서 청년층의 노동시장 상황은 경제성장과 함께 개선되고 있다. [그림 2-6]에서 보여주듯이 2015년 대비 2017년 EU 주요국의 청년실업률은 감소하였다. 몇몇 남부 유럽국가에서 나타나고 있는 상대적으로 높은 청년실업률을 제외하고는 벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 아일랜드, 스페인, 스웨덴, 영국 등의 회원국에서는 점차 감소하는 추세를 보인다. European Commission(2017a) 자료에 따르면, 여성 청년층의 실업률은 2016년 17.9%를 기록하여 남성 청년층보다 낮은 수준을 나타냈다. 긍정적인 노동시장 전망에도 불구하고, 청년층의 비정규직과 비자발적인 파트타임 근로, 그리고 저임금 직종 취업 등에 대한 이슈가 지속되고 있으며, 안정적인 고용계약의 성사까지 많은 어려움이 있다.[37]

34) European Commission(2017a), p. 34.
35) ILO(2018a), p. xiv.
36) European Commission(2017a), p. 36.
37) European Commission(2017a), pp. 51-52.

그림 2-6. 유럽 주요국의 15~24세 청년실업률 비교

(단위: %)



자료: Eurostat(검색일: 2018. 12. 20).

취업 중이거나 구직 중인 청년인구 이외에도 EU의 15~24세 청년층은 다른 세대에 비해 경제적으로 활동적이지 않은 것으로 집계되었으며, 부분적으로 장기실업 상황에 처해 있는 것으로 나타났는데, 이는 전사회적인 우려를 자아내고 있다. 장기실업은 청년층의 미래소득수준을 낮추고, 청년장기실업자의 교육 및 기술수준이 낮은 경우 부정적인 영향이 장기간 지속할 가능성이 더 크기 때문이다.[38] EU 전체에서 2016년 기준 15~24세의 600만 명이 넘는 청년층이 취업, 교육 또는 훈련에 있지 않은 상태(NEET: Neither in employment, education or training)에 있으며, 이는 해당 연령 인구의 11.5%에 달하는 것으로 집계되었다. 한편 독일, 오스트리아 등지에서도 이러한 NEET 인구가 증가하고 있다.[39] 유럽 청년보장(Youth Guarantee)[40] 정책은 위와 같은 문

38) OECD(2010), p. 4.
39) European Commission(2017a), pp. 52-53.
40) Youth Guarantee는 EU 차원에서 실시되고 있는 정책으로서 모든 EU 회원국들이 25세 이하의 청년들이 교육과정을 마치거나 실업상태에 빠진 후 4개월 이내에 고용, 후속교육, 도제, 훈련생 지위를 제공할 것을 약속하였음. European Commission, The EU Youth Guarantee 참고(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 20).

제를 해결하기 위해 마련된 제도적 장치이다. 이 프로그램을 통해 2014~20년의 기간 동안 NEET 청년들이 노동시장에 진입할 수 있도록 유럽이사회가 60억 유로의 예산을 지원하고 있다.[41] 이러한 개혁을 통해 청년층의 노동시장 상황이 크게 개선되고 있다. 2015년 한 해에만 550만 명의 청년층이 청년보장(Youth Guarantee) 제도에 가입하였으며, 350만 명이 취업, 도제, 그리고 교육과 훈련을 지속하고 있다. 2015년 15~24세 NEET 인구의 절반에 가까운 청년들이 이 정책에 등록하였다.[42] 이처럼 노동시장의 효과적인 정책과 효율적인 인적자원의 활용이 지속해서 요구되는 상황이다.

7) 중장년층 고용

EU의 중장년층 근로자의 고용률은 지난 10년간 지속해서 증가하고 있다. 2015년 대비 2016년 55~64세의 고용률이 4.6%포인트 증가하여 55.3%를 기록하였는데, 이는 같은 기간 동안 15~24세의 고용률이 1.3%포인트 증가했고, 25~54세의 경우 0.8%포인트 증가한 데 비하여 상대적으로 큰 증가율이라고 할 수 있다. 이는 노동공급 증가 및 지속을 위한 연금제도개혁과 중장년층 인력활용을 통한 노력의 결과로 보인다.[43] 고령화현상으로 인해 65세 이상 고령층의 자영업 또한 증가하고 있다. 2016년 기준 전체 자영업자 중 8%가 65세 이상인 것으로 집계되었다.[44]

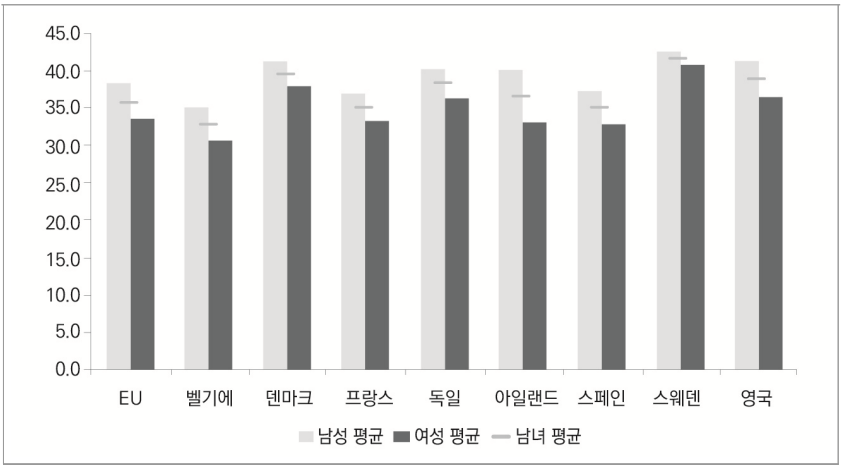
최근 10년간의 전체 고용증가에 있어서는 55~64세의 중장년층 고용의 증가가 중요한 역할을 한 것으로 관측된다.[45] [그림 2-7]에 따르면, 2017년 기준 EU 주요국의 여성은 평균적으로 남성에 비해 4.9년 적게 근로하는 것으로 확인되고 있다.[46] 이는 고령화사회에서 여성들이 먼저 노동시장 재진입을 고

41) 김문희(2015), p. 104; European Commission, MEMO-The EU Youth Guarantee(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 20).
42) European Commission(2017a), p. 69.
43) European Commission(2017a), p. 13.
44) European Commission(2017a), p. 32.
45) European Commission(2017a), p. 53.

려하게 되는 상황을 의미한다. 이로 인해 고령층 여성인력이 같은 연령층 남성보다 비정규직 계약을 선택하는 경향이 큰 것으로 나타난다. 이에 따라 중장년층고용과 관련해서도 산업변화에 발맞출 수 있는 직업교육 및 교육 접근성 보장, 평생교육의 중요성 등이 높아지고 있다.[47]

그림 2-7. 2017년 유럽 주요국의 남녀 평균 근로기간 비교

(단위: 년)



자료: Eurostat(검색일: 2018. 12. 20).

나. 일자리창출을 위한 주요 정책수단

1) 일자리창출을 위한 보조금 지급

EU 주요국은 노동시장 내 노동수요를 충족시키고, 양질의 일자리를 창출하기 위해 고용보조금을 지속적으로 지급해오고 있다. 특히 이러한 조치는 대부분 청소년, 장애인, 난민, 장기실업자, 노인 등과 같은 특정한 그룹을 대상으로 한다. 예를 들어, 이 그룹에 속하는 근로자를 채용하는 경우 고용주에게 재정적

46) European Commission(2017a), p. 54.
47) Krajňáková and Vojtovič(2017), pp. 329-330.

인센티브(또는 세금/사회보장기여에 대한 환급)를 제공한다. 2016년 하반기부터 많은 EU 회원국이 고용보조금 제도를 도입하였으며, 여기에는 사회보장기여금의 일부 면제 형태로 제공되는 고용에 대한 재정적인 인센티브가 포함된다.[48]

2) 스타트업을 통한 일자리창출

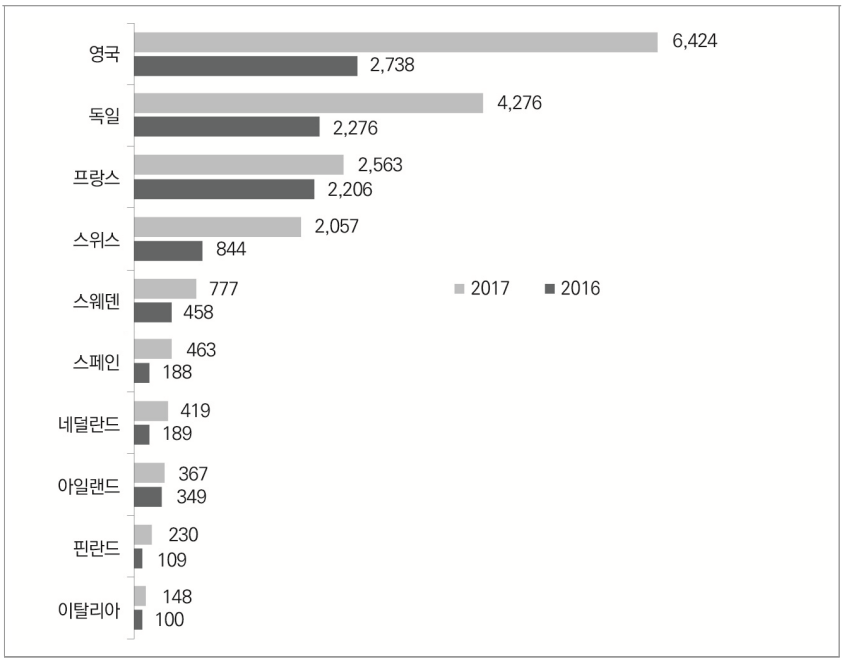
EU 주요국은 일자리창출을 위해 스타트업 설립을 지원하고 있으며, 대표적으로 영국, 프랑스, 독일 등지에서 활발한 스타트업 창업이 이루어지고 있다. 이러한 활발한 정책적 지원을 통해 유럽은 '고급기술 스타트업의 허브(Tech Startup Hub)'로 부상하였다. 특히 4차 산업혁명 추진전략과 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 사이버보안, 빅데이터, 소프트웨어 등의 혁신 분야에서 많은 스타트업이 설립되고 투자 역시 크게 증가하는 추세를 보이고 있다. 또한 탄탄한 인적자원, 비즈니스 친화적인 생태계, 그리고 효율적인 자금조달 등으로 우수한 글로벌 창업자들이 유럽에서 스타트업을 시작하는 경우도 증가하였다.[49]

Ernst and Young(2018)은 유럽 내 스타트업 투자 총 건수가 2015년 1,848건, 2016년 2,630건, 2017년 3,656건으로 2016년 대비 2017년에는 약 39% 증가하였다는 조사결과를 발표하였다. 투자총액에서도 2016년과 2017년을 비교하여 약 84% 급증하는 등 지난 수년간 매우 커다란 증대 추세가 관찰되고 있다. 스타트업에 대한 상당한 규모의 투자가 2017년 기준 영국에 집중되어 있으며, 다음으로 독일, 프랑스, 스위스, 스웨덴, 스페인 등이 그 뒤를 따르고 있다.[50] [그림 2-8]에서 보여주듯이, 영국의 경우 64억 유로, 독일의 경우 42억 7,000만 유로, 프랑스의 경우 25억 6,000만 유로에 상당하는 스타트업 기업에 대한 투자를 각각 유치하였는데, 주요 투자 분야로는 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 사이버보안, 전자상거래 등이 포함된다.[51]

48) European Commission(2017a), p. 38.
49) KOTRA(2018), p. 1.
50) Ernst and Young(2018), p. 3.

그림 2-8. 유럽 주요국의 스타트업 투자 규모 순위

(단위: 백만 유로)



자료: Ernst and Young(2018), p. 5.

유럽의 스타트업은 일자리창출에 대한 기여도가 높은 것으로 알려졌다. [표 2-2]에 의하면 2017년 기준으로 유럽 전체에서 창업 5년 미만인 신생스타트업 기업 약 29만 개가 활동하고 있으며, 이들이 창출한 일자리가 총 약 110만 개에 달하는 등 스타트업 기업들의 일자리창출 활동이 매우 활발한 것으로 집계되었다. 아래의 [표 2-2]에서 볼 수 있듯이, 스타트업 활동 관련하여 EU 회원국 간에 커다란 편차가 관찰되고 있다. 유럽 내 스타트업 투자 규모가 가장 큰 영국의 런던에서는 5년 미만 스타트업 기업 수가 약 16만 1,059개이며, 고용창출 규모는 약 58만 명을 기록하고 있다. 이외에도 독일의 베를린과 뮌헨, 영국의 맨체스터, 프랑스의 파리, 오스트리아의 비엔나 등에서 활발한 스타트

51) KOTRA(2018), p. 5.

업 창업이 이루어지고 이에 따라 고용창출의 증가로 이어지고 있다. 이에 비하여 이탈리아의 경우 스타트업 관련 활동이 극히 부진한 것으로 나타났다.

표 2-2. 유럽 주요국의 도시별 스타트업 창업 및 고용창출 규모 비교

국가	도시명	5년 미만 스타트업(개)	수익 창출액 (백만 유로)	고용창출 규모(명)
영국	런던	161,059	70,300	585,037
	맨체스터	26,641	9,002	85,156
아일랜드	더블린	1,108	2,590	10,830
독일	베를린	55,270	3,110	207,931
	뮌헨	27,581	1,500	104,183
프랑스	파리	3,768	-	20,582
네덜란드	암스테르담	2,468	814	13,153
벨기에	브뤼셀	3,056	1,520	12,262
핀란드	헬싱키	3,258	4.34	37,128
스웨덴	스톡홀름	1,838	8.2	4,627
덴마크	코펜하겐	394	0.06	294
스페인	마드리드	1,435	1.1	8,621
오스트리아	비엔나	3,546	1.21	16,804

자료: European Commission(2017b), pp. 29-70; KOTRA(2018), pp. 10~11 바탕으로 재구성.

아래의 [표 2-3]을 이용하여 유럽국가들의 주요 도시별 스타트업 생태계의 활동지수를 다른 대륙의 주요 도시들과 비교하여 살펴보면, 런던(1위)-베를린(2위)-파리(3위) 3개 도시가 가장 활발한 스타트업 생태계를 보유하고 있으며, 이 3개 도시가 글로벌 차원의 비교에서도 20위 내에 있음을 알 수 있다.

표 2-3. 2017년 전 세계 주요 스타트업 도시 순위

전체 순위 (변동)	도시	스타트업 수행 (Performance)	자금 (Funding)	시장접근 (Market Reach)	능력 (Talent)	스타트업 경험 (Experience)
1(-)	실리콘밸리	1	1	1	2	1
2(-)	뉴욕	3	2	3	7	4
3(▲3)	런던	4	4	2	10	5
4(new)	베이징	2	5	19	8	2
5(▼-1)	보스턴	6	6	12	4	3
6(▼-1)	텔아비브	9	8	4	11	7
7(▲2)	베를린	7	9	6	5	10
8(new)	상하이	8	3	10	9	13
9(▼-6)	로스앤젤레스	5	7	15	14	11
10(▼-2)	시애틀	12	13	14	3	6
11(-)	파리	14	14	9	16	8
12(▼-2)	싱가포르	16	16	11	1	20
13(-)	오스틴	15	11	18	6	9
14(신규)	스톡홀름	17	20	8	18	12

자료: KOTRA(2018), p. 3을 바탕으로 재구성.

3) 교육제도의 강화

World Bank(2019)에 따르면, 기술진보는 기술산업 분야의 일자리를 직접적으로 창출하는 데 기여한다. 예를 들면, 성장을 주도하는 온라인 인터페이스를 창조하고, 빠르게 변화하는 소비자의 관심사에 대응하는 모바일앱 개발 및 가상현실 디자인과 같은 다양한 경력을 쌓을 수 있는 기회가 제공된다. 특히 최근에는 자신이 보유한 기술을 바탕으로 프로그래머처럼 온라인상에서 근무하는 일자리가 급증하였다. 더 나아가, 기술은 시장과의 접근성을 높여 효율적인 가치사슬을 창출할 수 있다.[52] 이와 같은 산업구조의 변화에 대응한 일자리창출은 교육제도 개선을 통해 이루어질 수 있다. 즉, 교육의 질을 향상시키고 고등교육의 기회를 확대하여, 양질의 일자리를 만들고, 혁신적 스타트업을 창업

52) World Bank(2019), pp. 20-21.

할 수 있도록 하며, 정규직 고용을 증가시킬 수 있다.

EU의 경우, 학생들의 조기이탈, 즉 Early School Leaving(ESL)으로 인한 낮은 교육수준의 저숙련 노동자의 확대와 실업률증가 등을 저지하고자 포괄적 전략 개발을 추진하고 있다.[53] 이러한 학생들이 학교 교육과정을 성공적으로 수료하게 함으로써, 노동시장에서의 경쟁력을 확보하는 것도 그 목표 중의 하나이다. 이를 위해서는 지속적으로 학교 내 교육개혁을 추진하고, 취약계층에 위치한 학생들을 정확히 파악하는 작업이 선행되어야 한다.[54] 그뿐만 아니라 프랑스의 경우, 청년층이 학교과정을 포기한 경우 향후 다시 교육과 직업훈련에 복귀할 수 있는 권리를 보장하는 제도개혁을 적극적으로 실행하고 있다.

한편 지속적인 교육을 적극 장려하고 있는데, 특히 기본적 기능 향상에 대한 다양한 조치가 여기에 포함된다. 평생교육에 대한 투자, 고숙련 노동자 양성을 위한 기술교육, 그리고 습득한 기술에 기반한 자격을 제공하는 포괄적 프로그램 등이 시행되고 있다. 특히 직업교육훈련(VET)의 역할을 강화하여 노동시장의 요구사항을 반영하는 학습체계를 구축하고 있으며,[55] 교육-산업현장 간의 역량 미스매치를 축소하기 위한 정책적 노력도 기울이고 있다.[56] 프랑스의 경우 산업현장에서 요구하는 역량과 교육현장에서 가르치는 역량을 적절히 조화함으로써 고용을 증진하고 신규 일자리 창출에도 기여할 수 있다는 기본적인 인식에 기반을 두고 있다. 유럽 주요국에서 관찰할 수 있는 이러한 직업교육훈련에 대한 투자는 장기적으로 구조적인 변화를 일으키면서 일자리창출 및 성장으로 이어질 것으로 예상된다.

---

53) European Commission(2017a), pp. 61-62.
54) *Ibid.*, pp. 61-62.
55) *Ibid.*, pp. 67-68.
56) OECD(2018b), p. 104.

4) 양질의 일자리창출을 위한 거버넌스[57]

양질의 일자리창출을 위해서는 노동시장의 지속가능한 발전이 전제되어야 하며, 이러한 발전을 위해서는 다양한 거버넌스 관련 조치가 필요하다. 첫째, 생산성이 높은 기업에 근로자를 효율적으로 재배치하는 것이 중요하다. 둘째, 생산성이 저조한 기업에 대하여 구조조정을 단행하거나 시장에서 철수(퇴거)하는 조치를 취하여 전반적인 생산성을 회복하고, 이를 통해 보다 나은 일자리 창출 환경을 조성해야 한다. 셋째, 일자리창출을 저해하는 각종 규제의 완화 및 철폐를 통해 신규사업의 창출 및 성장을 방해하는 요소를 제거함으로써, 기업의 노동시장 진입을 원활히 하면 지속적인 일자리창출이 가능할 수 있다. 넷째, 투자를 유치하고 혁신기술을 도입하기 위해 세제개선과 법적인프라 구축이 우선되어야 한다. 이처럼 근로자를 보호하고 노동시장 진입장벽을 제거함으로써 안전한 노동시장이 구축되면 장기적으로 일자리창출을 위한 환경이 마련될 수 있다.

3. 최근 세계경제 및 유럽 주요국의 노동시장 변화

[표 2-4]에서 보여주듯이 전 세계의 실업률은 2017년 5.6%, 2018년 5.5%, 2019년에도 5.5%로 커다란 변동이 없을 것으로 관측되는데, 2019년 전년대비 총 실업자 수는 130만 명이 증가할 것으로 예상한다. ILO(2018b)는 소득수준별 및 지역별로 구분하여 실업률과 실업자 수를 비교하였다. 먼저, 소득수준별 구분 항목에서는 선진국, 개발도상국, 신흥국으로 분류되며, 선진국의 경우 2017년 전 세계 평균실업률보다 높은 5.7%를 보였지만, 2019년에는 5.4%로 감소하여, 점진적으로나마 노동시장 여건이 개선될 것으로 예상된다.

57) OECD(2018b), pp. 100-101 바탕으로 작성.

개발도상국의 경우 실업률에 있어 커다란 변화는 없을 것으로 관측되지만, 실업자 수의 경우 2019년에 50만 명 증가할 것으로 관측된다. 신흥국에서는 개발도상국과 마찬가지로 5.5%로 2019년 전년대비 동일한 실업률이 집계되었지만, 실업자 수는 2019년 120만 명 증가할 것으로 예측되었다. 지역별 구분 항목에서는 크게 유럽, 아메리카, 아시아, 아프리카, 중동으로 분류된다. 우선 북부, 남부, 서부 유럽 지역의 경우, 2019년 7.8%의 실업률로 전년대비 0.2%포인트 회복세를 보일 것으로 예상되며, 실업자 수는 70만 명이 감소할 것으로 나타났다. 동유럽도 전년대비 실업률이 0.2% 회복세를 보이고, 실업자 수는 2019년 730만 명으로 2018년과 비교하여 약 30만 명 감소할 것으로 예측된다. 북아메리카와 동아시아에서는 2019년 실업률이 0.1% 소폭 상승하고, 20만 명의 실업자 수 증가폭이 관측된다. 한편 라틴아메리카 및 카리브해, 북아프리카 지역에서는 실업률이 해소되어, 노동시장 안정성이 제고될 것으로 예상된다.

표 2-4. ILO 소득수준별·지역별 구분 고용 비교

국가/지역	실업률(2017~2019) (단위: %)			총 실업자 수(2017~2019) (단위: 백만 명)		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
소득수준별 구분						
전 세계	5.6	5.5	5.5	192.7	192.3	193.6
개발도상국	5.3	5.3	5.3	15.6	16.1	16.6
신흥국	5.6	5.5	5.5	143.0	143.4	144.6
선진국	5.7	5.5	5.4	34.1	32.8	32.4

표 2-4. 계속

국가/지역	실업률(2017~2019) (단위: %)			총 실업자 수(2017~2019) (단위: 백만 명)		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
지역별 구분						
북부·남부·서부 유럽	8.5	8.0	7.8	18.6	17.7	17.0
동유럽	5.5	5.3	5.1	8.1	7.6	7.3
북아메리카	4.7	4.5	4.6	8.5	8.3	8.5
라틴 아메리카 및 카리브해	8.2	7.9	7.7	25.5	24.8	24.4
동아시아	4.5	4.5	4.6	41.8	41.8	42.0
동남아시아 및 태평양	3.4	3.4	3.5	11.7	12.0	12.4
남아시아	4.1	4.1	4.1	29.5	29.7	30.2
중·서부 아시아	8.6	8.6	8.6	6.7	6.7	6.8
북아프리카	11.7	11.5	11.4	8.7	7.8	8.7
사하라 사막 이남의 아프리카	7.2	7.2	7.3	29.1	30.2	31.3
중동	8.5	8.3	8.4	4.7	4.8	4.9

자료: ILO(2018b), p. 64 바탕으로 재구성.

European Commission(2017a) 자료에 따르면, EU 28개 회원국의 평균 고용률은 2014년 69.2%, 2015년 70.1%, 2016년 71.1%이며, 실업률의 경우 2016년 8.6%로, 2014년 대비 1.6% 감소하여 지속적인 노동시장 회복세를 나타냈다. 시간당 평균임금은 2014년 22.2유로에서 2016년 22.8유로로 증가세를 보였지만, 2016년에는 2015년 대비 0.1유로 하락하였다. 유럽 주요국의 노동시장 현황을 살펴보면, [표 2-5]에 나타난 8개의 국가(벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 아일랜드, 스페인, 스웨덴, 영국)에서 2015년 대비 2016년 고용률이 모두 증가하였으며, 대부분의 국가에서 실업률이 하락하는 긍정적인 효과가 관찰되었다. 적극적 노동시장정책(ALMP)에 대한 참여비율은 취업을 희망하는 100명 인구 단위로 측정되었다. 프랑스의 경우 2014년과 2015년간 0.7% 증

가하였으며, 독일의 경우 전년대비 0.8% 감소하였고, 아일랜드의 경우 4.1% 대폭 증가하였다. 시간당 임금과 관련하여, 독일, 프랑스, 그리고 아일랜드 모두 증가세를 나타냈다. 유럽 주요국 중 덴마크는 2016년 기준 가장 높은 시간당 임금인 38.9유로를 기록하였으며, 스페인의 경우 가장 낮은 19.4유로로 집계되었다.

표 2-5. 유럽 주요국의 역동적인 노동시장과 공정한 노동조건

구분	고용률 (20~64세) (단위: %)			실업률 (15~74세) (단위: %)			ALMP 참여비율 (근로 희망자 100명당) (단위: %)			시간당 임금 (단위: Euro)		
연도	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2014	2015	2016
EU28	69.2	70.1	71.1	10.2	9.4	8.6	.	.	.	22.2	22.9	22.8
벨기에	67.3	67.2	67.7	8.5	8.5	7.8	41.9	45	49.6	37.8	37.9	37.8
덴마크	75.9	76.5	77.4	6.6	6.2	6.2	45.8	45.4	54.5	37.6	38.3	38.9
프랑스	69.3	69.5	70	10.3	10.4	10.1	40.7	40.5	41.2	32	32.2	33.7
독일	77.7	78	78.6	5	4.6	4.1	30.8	31.1	30.3	29.8	30.5	31.3
아일랜드	67	68.7	70.3	11.3	9.4	7.9	22.6	25.8	29.9	27.6	28.2	29
스페인	59.9	62	63.9	24.5	22.1	19.6	23.3	25.1	28.3	19.3	19.3	19.4
스웨덴	80	80.5	81.2	7.9	7.4	6.9	39.5	40.6	42.1	28.7	28.9	29
영국	76.2	76.8	77.5	6.1	5.3	4.8	.	.	.	25.8	29.2	26.4

자료: European Commission(2017a), p. 119에 기초하여 재구성.

독일의 경우, 경제성장과 함께 실업률이 감소하고 고용률이 회복되었는데, 이는 독일의 근로자당 평균근로시간이 감소하였을 뿐만 아니라 파트타임으로 일하는 경향이 증가한 데에 기인한다.[58] [표 2-5]에 따르면, 시간당 임금은 2016년 31.3유로로, 2015년 대비 0.8유로 증가하였다. 한편 1인당 생산성 증

58) Knuth(2018), p. 23.

가율은 2011년 이래 감소세를 보이고 있으나, 파트타임 근로 비중의 증가로 시간당 생산성 증가율은 회복세를 나타냈다.[59] 고용상태에서 실업상태로의 전환을 의미하는 고용위험(employment risk) 역시 1991년 통독 이후 최저치를 보이는 등 긍정적인 독일 노동시장 현황을 확인할 수 있다.[60] Knuth(2018)는 독일 전체실업자의 약 36%를 차지하는 1년 이상 장기실업자의 재취업률이 단기실업자의 재취업률보다 현저히 낮은데, 이는 실업기간에 따른 부정적인 신호효과(signaling effect)뿐만 아니라 노령, 부족한 직업능력, 개인 신체건강 문제 등의 요소들이 복합적으로 작용하기 때문인 것으로 분석된다. 또한 Knuth(2018)는 장기실업자의 약 53%가 미숙련 근로자이며, 취업자의 숙련도는 훨씬 높은 것으로 관찰하였다.

프랑스의 경우, 2015년 노동시장이 소폭 침체되는 추세를 보였지만, 2016년부터 회복세를 보이고 있다. 프랑스 정부는 다양한 조치를 통해 안정적인 노동시장 개혁을 추진하고자 하는데, 그 예로 2018년 4월에는 직업훈련, 실업보험제도 개혁 등을 포괄하는 법안과 6월에는 기업의 경쟁력 향상과 성장을 도모하는 기업성장 및 전환에 관한 법안이 채택되었다.[61] 이러한 마크롱 정부의 일련의 친기업정책은 투자규모 확대를 유도하는 한편, 민간부문이 주도하는 일자리창출의 동력이 크게 강화되는 데 기여할 것으로 평가된다.

아일랜드는 2014~16년 기간 중 모든 고용지표가 전반적으로 개선되는 양호한 성과를 시현하였다. 2008년 금융위기부터 시작된 5년간의 심각한 경제침체 및 실업률을 경험한 이후, 정부-기업-시민이 함께 노력하여 2018년 현재 실업률이 5%대로 하락하여 완전고용에 가까운 상황을 만들어내었다.[62] 이는 경제위기 이후 고용, 직업교육 및 훈련 등 일자리창출과 관련된 제반정책들을 새롭게 재정비하고, 노사정 간의 합의와 노동, 재정 및 금융 분야에 있어 대대

59) Knuth(2018), p. 24.
60) Knuth(2018), p. 24.
61) 손옥이(2018), p. 302.
62) Eurostat, Unemployed Statistics(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 20).

적인 구조개혁을 실행한 결과인 것으로 평가된다.[63] 민간부문이 일자리창출을 주도할 수 있도록 FDI 유치 및 노사정 합의를 지원하며, 일자리창출을 위한 기업 및 산업환경 조성을 위해 적극적으로 노력하겠다는 아일랜드 정부의 태도가 FDI를 통한 민간부문 일자리창출의 주요 동력이라 할 수 있다.

63) 강유덕(2018), p. 248.

제3장

독일의 일자리창출정책 사례연구

1. 독일 일자리창출정책의 기본방향 및 특징
2. 독일의 노동시장 개혁정책 및 주요 일자리창출정책 수단
3. 독일의 적극적 노동시장정책의 현황 및 주요 수단
4. 독일의 성공적 일자리창출 사례: ‘Auto 5000 프로그램’
5. 평가

1. 독일 일자리창출정책의 기본방향 및 특징

독일경제는 전통적으로 고급기술 및 높은 생산성에 기반하는 높은 산업경쟁력과 이러한 산업경쟁력이 발현하는 고부가가치제품에 특화된 수출주도형 경제를 보유하고 있다. 이는 독일이 다른 선진국들에 비하여 상대적으로 높은 제조업의 비중을 나타내고 있는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 독일경제의 구조적 특징은 일자리창출정책의 방향에 대한 중요한 결정요인으로서의 역할을 한다고 하겠다. 즉, 독일이 추구하는 일자리창출정책의 기본방향은 독일경제가 이미 확보하고 있는 산업경쟁력이 최대한 구현될 수 있도록 자동차, 화학 등 전통적인 제조업과 Industry 4.0으로 대표되는 새로운 형태의 산업에서 최대한 일자리창출의 동력을 확보하는 한편, 독일경제가 다소 뒤처지는 것으로 평가되는 서비스산업에서 새로운 경쟁력확보와 일자리창출을 추진하는 방향으로 추진되고 있다는 것이다. 특히 새로운 변화가 요구되는 구조적 개혁이 필요한 사안에 있어서는 독일정부가 정책입안의 단계에서부터 노동계, 기업가, 학계 및 시민사회 등 다양한 사회계층 및 이익집단의 의견을 광범위하게 청취하고 토론을 장려함으로써 사회적 합의를 유도하는 모습을 드물지 않게 볼 수 있다. 이렇게 형성된 정책들은 국민의 지지에 힘입어 집행과정에서 최대한의 정책효과를 발휘할 수 있게 되는 것이다. 2017년 독일정부가 4차 산업혁명이 본격화될 경우에 예측되는 노동시장의 변화와 이에 대한 정책적 대응방안을 담아 발간한 「노동 4.0 백서」[64]는 이러한 정책방향과 사회적파트너십이 발현된 구체적인 정책문서로서의 의미를 갖는다.

최근 수년간의 독일의 고용실적과 일자리창출의 성과가 다른 경쟁국들에 비하여 우수한 것으로 집계되고 있으나, 독일이 항상 이러한 뛰어난 성과를 나타냈던 것만은 아니다. 특히 1980년대 말 베를린장벽이 무너지고, 1990년 10월

64) Bundesministerium fuer Arbeit and Soziales(BMAS, 2017), "Weissbuch Arbeiten 4.0."

독일통일이 달성된 후 일정기간 동안 통일독일의 경제상황은 그다지 좋은 편이 아니었다. 동독지역의 경제적 재건을 위한 대규모의 재정투입 및 이에 의해 촉발된 인플레이션 등의 문제에 대응하기 위하여 당시의 독일정부는 고금리정책을 단행하였으나, 주요시장인 유럽연합 회원국 경제의 침체현상이 지속되면서 수출부진이 장기화되는 등 독일경제에 부정적인 요인들이 단기간에 집중적으로 나타나는 현상이 발생하였다. 이러한 경기침체에도 불구하고 1999년 1월로 예정되었던 유로화 도입을 앞두고 경기확장적인 경제정책을 취하지 못하게 됨에 따라 국가 재정지출도 억제되는 등 외부적인 요인들도 가세하여 독일은 낮은 경제성장률과 높은 실업률이 장기간 계속되면서 '유럽의 병자(the sick man of Euro)'라는 평가를 받을 정도로 전반적인 경제상황이 악화되었던 바 있다.[65] 노동시장 측면에서 당시 독일경제의 상황을 살펴보면, 지나치게 관대한 실업보장제도에 따른 재정압박, 경직적인 노동시장 규제에 기인하는 자동조정기능의 미작동 등의 요인에 따라 고질적인 고실업 현상이 지속되었으며, 이는 사회적인 불안정성의 요인으로 작용하였다.

이러한 저성장·고실업 현상이 지속될 경우 독일경제의 지속적인 발전과 동서독 통합 노력이 요원해질 수 있다는 판단하에 독일에서는 이를 타파하기 위한 노동시장의 구조개혁이 본격적으로 이루어지게 되었다. 특히 주목할 만한 점은 1988~2005년의 기간 중 집권했던 사회민주당 소속의 게르하르트 슈뢰더 전 총리가 전통적으로 자신의 집권기반인 노동조합의 이해관계에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 과감한 노동시장 개혁정책을 실시했다는 점이다. 이 노동시장 개혁은 이른바 '하르츠개혁'이라는 이름하에 진행되었다. 하르츠개혁은 매우 광범위한 노동시장 개혁방안들을 포함하였는데, 총 네 차례(Hartz Ⅰ-Ⅳ)의 개혁입법을 통해 ① 실업보험, 실업부조를 비롯하여 근로의욕을 저하시키는

65) 1999년 6월 3일자 The Economist는 그해 1월 출범한 유로화의 문제점들이 독일경제의 문제점들에 의해 투영되고 있다는 평가를 내리면서, 독일이 '유로화의 병자(sick man of euro)'로 전락했다는 분석을 발표하였다. 이에 따라 다양한 언론과 학자들에 의해 독일이 '유럽의 병자'라는 논의가 촉발되었다.

과도한 실업혜택을 축소하고 ② 비경제활동 인구를 노동시장으로 유인하는 한편 ③ 시간제근로, 파견근로와 같은 새로운 형태의 근로제도를 적극적으로 도입하여 경직성이 매우 강했던 독일 노동시장에 유연성을 제고하기 위한 다양한 조치를 취하는 등 노동시장을 근본적으로 개혁하는 조치를 취하였다.

이러한 노동시장 개혁의 결과는 각종 노동시장지표에 일정한 시간적 간격을 두고 2007년부터 반영되기 시작했는데, 특히 2005년 총 노동가능인구의 11.25%에 달했던 실업률이 지속적으로 하락하는 결과가 나타났다. 또한 다음의 [표 3-1]에서도 볼 수 있듯이 2005년 15.6%로 매우 높은 수준을 기록했던 청년실업률의 경우 2009~12년 기간 동안 유럽경제에 타격을 주었던 유로존 재정위기의 여파로 부침하기는 하였으나, 지속적으로 하락하는 추세를 보이며 2017년 6.8%를 기록하여 독일 내에서도 20년 내 가장 낮은 수준을 시현하였으며, EU 회원국 중에서 가장 낮은 수준에 속할 정도로 호전되었다.[66]

표 3-1. 독일 고용 및 경제 관련 지표[67]

연도	고용률 (전체 노동 가능 인구, %)	실업률 (전체 노동 가능 인구, %)	청년 실업률 (청년 전체 노동 가능 인구, %)	평균 임금 (USD, $)	근로자당 연평균 근로시간	GDP (USD /Capita, $)	GDP 성장률 (%)[68]
2005	65.5	11.2	15.6	42,380	1,411	32,414	0.7
2006	67.2	10.3	13.8	42,415	1,425	34,754	3.7
2007	69.0	8.7	11.9	42,342	1,424	37,018	3.3
2008	70.1	7.5	10.6	42,610	1,418	38,663	1.1
2009	70.3	7.7	11.3	42,779	1,373	37,689	-5.6
2010	71.3	7.0	9.8	42,970	1,390	39,955	4.1
2011	72.7	5.8	8.5	43,703	1,393	42,693	3.7

66) 정미경(2018. 9. 10), 「정미경 박사의 '청년실업 극복, 독일에서 배운다' | ① 인구학적 특징] 독일, 청년 노동력 증가 속 고용률도 상승」(온라인 자료, 검색일: 2018. 9. 26).
67) 고용률, 실업률, 청년실업률, 평균 임금, 근로자당 연평균 근로시간, GDP는 OECD Data를 바탕으로 재구성. OECD(2018), OECD Data(검색일: 2018. 12. 8).
68) World Bank(2018), World Bank Data-Germany(온라인 자료, 검색일: 2018. 9. 26).

표 3-1. 계속

연도	고용률 (전체 노동 가능 인구, %)	실업률 (전체 노동 가능 인구, %)	청년 실업률 (청년 전체 노동 가능 인구, %)	평균 임금 (USD, $)	근로자당 연평균 근로시간	GDP (USD /Capita, $)	GDP 성장률 (%)
2012	73.0	5.4	8.1	44,202	1,375	43,564	0.5
2013	73.5	5.2	7.8	44,736	1,362	45,232	0.5
2014	73.8	5.0	7.8	45,421	1,368	47,190	1.9
2015	74.0	4.6	7.3	46,409	1,368	47,892	1.7
2016	74.7	4.1	7.1	47,097	1,363	49,187	1.9
2017	75.3	3.7	6.8	47,585	1,356	50,878	2.2

자료: OECD(2018), OECD Data(검색일: 2018. 12. 8).

2005년을 전후하여 추진되었던 독일의 노동시장개혁에 있어서 또 하나 언급되어야 할 점은 정권이 기독민주당(기민당) 소속의 앙겔라 메르켈 총리에게 이양되었음에도 불구하고 사민당 소속의 슈뢰더 전 총리에 의해 추진되어 완성된 노동시장개혁정책은 그 기조가 유지되었다는 점이다.[69] 정치적인 노선이 다름에도 불구하고 노동시장개혁정책의 지속성이 확보되었다는 점은 글로벌 금융위기 및 유로존 재정위기 기간 중의 일시적인 악화를 제외하고는 전반적으로 노동시장의 성과가 지속적으로 호전된 데 있어 매우 중요한 요인으로 작용하였다.

최근 노동시장의 성과가 매우 긍정적으로 나타나고 있음에도 불구하고 독일 정부와 몇몇 국제기구들은 독일경제와 특히 노동시장이 당면한 문제들에 대해 지속적으로 관심을 기울이고 대응정책을 개발해야 함을 지적하고 있다. 우선 IMF(2018)는 독일의 노동시장은 지속적으로 개선되었지만, 인구의 증가, 인적자본에 대한 투자 확대 등을 통해 노동공급을 촉진시키고, 노동생산성을 보다 적극적으로 개선함으로써 잠재성장률을 확충하는 한편, 경기침체 가능성에

69) 이 특징은 다른 측면에서 보면 매우 필요했던 노동시장개혁을 사민당이 자신의 지지기반인 노동조합의 이해관계에 반대됨을 알면서도 추진했고, 그 이유 때문에 정권을 기민당에 이양할 수 밖에 없었다는 평가를 내릴 수도 있다.

대비할 필요가 있다고 분석하였다. 같은 자료에서 IMF는 독일이 이러한 조치들을 성공적으로 추진할 경우 최근 부진한 국내투자의 확대 및 오랫동안 지속되고 있는 과도한 경상수지 흑자 문제를 개선할 수 있을 것으로 지적하였다.[70] 독일정부 또한 독일이 당면하고 있는 인구고령화, 숙련노동자의 감소 문제를 중장기적으로 해결하고, 최근 수년간 지속적으로 관찰되고 있는 산업자동화의 고도화 및 경제의 디지털화의 가속화에 능동적으로 대응하기 위해 2011년 '인더스트리 4.0'을 제시하고 기업 및 전문가들과의 협력하에 추진하기 시작하였는데, 최근 들어 이의 가시적인 성과도 나타나기 시작하였다. 예를 들면, Ernst and Young(2018)은 독일에서의 일자리 붐은 지속되고 있으며, 이에 따라 2018년에만 총 40만 개의 일자리가 새롭게 창출될 것으로 예측한 바 있다.[71] 그리고, '인더스트리 4.0'과 관련있는 산업자동화가 독일경제 전반에 걸쳐 확대되면서 독일 내에서 약 7,500개의 일자리가 사라졌지만, 이와 동시에 약 1만 3,000개의 새로운 일자리가 창출된 것으로 추계되었다.[72] 독일 정부는 노동자들이 산업자동화 현상에 원활하게 적응할 수 있도록 직업재교육 및 훈련을 강화하는 정책조치들의 중요성을 강조하고 있다.[73]

한편 제4차 산업혁명(Industry 4.0)의 중요한 요체 중의 하나인 디지털 전환(Digital Transformation)에 보다 효과적으로 대응할 수 있는 정책방향의 설정을 위한 독일사회 내에서의 담론이 지난 수년간 진행되고 있다. 독일 노동사회부(BMAS)는 2015년 「노동 4.0 녹서(Gruenbuch Arbeiten 4.0)」를 발간하면서 디지털 전환과 관련하여 생겨나는 일자리 및 노동시장에의 커다란 변화들에 대한 사회적 논의를 주도적으로 개시하는 한편, 2년 뒤인 2017년 그동안의 논의내용을 요약하여 정책방향을 제시하는 「노동 4.0 백서(Weissbuch

70) IMF(2018), p. 1.
71) 주독일대한민국대사관(2017), 「독일 일자리 붐, 2018년 최고조 전망」(온라인 자료, 검색일: 2018. 9. 25).
72) 주독일대한민국대사관, 「독일, 산업자동화에 따라 고용률 증가한 것으로 나타나」(온라인 자료, 검색일: 2018. 9. 25).
73) BMAS(2017), p. 103.

Arbeiten 4.0)」를 발간하였다. 독일 노동사회부가 제시하는 정책방향은 ① 미래의 노동이 과연 현재보다 더 개선될 것으로 예측할 수 있는가? ② 미래의 노동관계 속에서 과연 인간이 보다 자율적이고 건강하게 일할 수 있는가? ③ 인간들이 50세 이후에도 새로이 학습을 하거나 새로운 직업을 배워야 하는가? ④ 기계가 우리로부터 일을 빼앗아 가는가 아니면 기계가 혁신 및 생산성향상에 기여함으로써 새로운 일자리를 창출하느냐? 등 네 가지의 근본적인 질문에 대한 해답을 제시하는 것으로 이해할 수 있다.[74]

특히 「노동 4.0 백서」는 다음과 같은 몇 가지의 중요한 질문에 대해 잠정적인 해답을 제시하고 있다. 첫째, 「노동 4.0 백서」는 한 국가의 경제가 디지털 전환에 당면하여 저임금 및 비전문 단순 일자리가 점차 줄어들 것이라는 예측에 대해서는 수긍하고 있지만, 모든 업무가 반드시 자동화되고 그 때문에 실업률이 상승한다는 주장에는 반대하고 있다. 둘째, 「노동 4.0 백서」는 디지털화 현상이 가속화되면 될수록 경제 및 산업 전반에 지속적인 구조변화가 일어나게 되는데, 산업별로 그 변화의 방향과 심도가 다를 것이라는 점을 지적하고 있다. 즉, 소매업, 제지 및 인쇄업, 공공행정 등 27개 업종은 점차 사라질 위기에 처하게 되지만, 기계, IT, 서비스 및 연구개발과 같은 13개 업종에서는 오히려 일자리가 증가하는 결과로 귀결될 수 있다고 분석하고 있다. 셋째, 「노동 4.0 백서」는 이러한 이유로 인간이 디지털 사회에 적합한 고숙련 노동, 양질의 노동, 그리고 새로운 유형의 일자리를 담당할 수 있도록 고등교육 및 직업훈련의 필요성과 중요성이 종래보다 훨씬 더 강해질 것이라는 점을 지적하였다. 특히 이에 있어서 독일정부는 근로자들의 디지털 소양 확대 및 이를 지속적으로 가능하게 하기 위한 평생교육의 확대, 그리고 노동자와 관리자 간의 연계성 강화 등을 적극적으로 지원할 필요가 있다는 정책방향을 강조하고 있다.[75]

---

74) BMAS(2017), p. 4
75) 문선우(2016), p. 51.

2. 독일의 노동시장 개혁정책 및 주요 일자리창출정책 수단

독일은 소위 '통일 후유증'으로 경제전반이 커다란 침체기에 빠지게 된 1990년대 중반 이후 최근까지 약 20년 동안 노동시장 관련 다양한 형태의 구조개혁을 추진해오고 있다. 이에는 2003~05년의 기간 중 추진되었던 네 차례의 노동시장개혁을 총칭하는 '하르츠개혁'과 그 외 다양한 형태의 고용 및 일자리창출정책을 포함하고 있다. 지난 20여 년간 독일이 지속적으로 추진해 온 노동시장개혁, 고용증진 및 일자리창출을 위한 정책들은 다음의 [표 3-2]에 요약되어 있다.

표 3-2. 독일의 노동시장개혁정책 추이(1997~2016년)

연도	개혁정책	주요 목표
1997	고용증진을 위한 개혁 입법	경력 카운슬링; 일자리 알선 서비스 도입; 단축근로제도 등
2001	노동시장정책수단 개선을 위한 입법	일자리 로테이션 등 노동시장 유연성의 확대 적용 등
2002	일자리배치 바우처제도 도입	일자리 알선의 효과성 제고를 위한 민관협력 확대
2003	제1차 하르츠개혁: 노동시장에 선진서비스 제도 도입	유연성 제고; 민관협력 확대를 통한 직업훈련 바우처 도입
2003	제2차 하르츠개혁: 노동시장 선진서비스 제도 제2차 입법	한계고용에 관한 재규제; 파트타임 근로제도의 확장; 일자리센터 설립
2004	노동시장개혁 입법	해고제도의 유연화; 장년층 실업자에 대한 실업급여 기간 단축; 파트타임 근로자의 정년제도 도입
2004	제3차 하르츠개혁: 노동시장 선진서비스 제도 제3차 입법(연방정부의 고용대행기관 거버넌스)	중앙관리제도를 지방정부가 분산적으로 관리하여 효율성 제고; one-stop 서비스 도입을 통해 사회보장서비스와 실업자 구제서비스를 일자리센터에서 관리

표 3-2. 계속

연도	개혁정책	주요 목표
2005	제4차 하르츠개혁: 노동시장 선진서비스 제도 제4차 입법	실업부조와 사회부조 시스템을 통합 운영; 일자리창출제도에 대한 정부규제를 재도입
2007	가족정책 개혁	자녀보육을 위해 휴직을 택하는 부모를 14개월까지 정부가 보조; '부모수당-플러스' 제도를 도입하여 파트타임 근로 부모의 자녀보육에 대한 부모수당을 상향 조정
2009	노동시장정책수단 개혁	여러 가지 조치들에 대한 제한을 도입; 실업수당 수혜자의 근로의무를 강화
2009	최저임금	법정 최저임금제도 일부 부문에 도입
2008 2010	고용과 안정성 확보를 위한 단축근로 등 다양한 개혁	단축근로 및 임시근로 제도 시한의 연장
2012	자격증 있는 전문직 이니셔티브	여성, 장년 및 자격증 있는 전문직 난민들에 대한 교육, 직능교육 등 규정 도입
2013	청소년 고용 및 직업훈련 권리보장을 위한 입법	최초 및 후속 직업교육의 일원화; 청소년 경력개발대행기관 확대; 경력 진입을 돕기 위한 멘토링제도
2015	최저임금제도 도입	법정 최저임금제도 전반적으로 시행
2016	비정상적 고용 형태의 금지를 통한 난민들의 노동시장 통합을 위한 개혁	난민들의 노동시장 진입 지원; 중간시험 합격 후 및 직업훈련의 성공적인 종결 후 직업훈련 보너스 지급

자료: ILO(2017), p. 2.

위의 [표 3-2]에 나타나 있듯이, 독일의 노동시장개혁정책들은 대체로 다음과 같은 방향으로 진행되어온 것으로 평가할 수 있다. 첫째, 제1차에서 제4차에 이르기까지 총 네 차례 진행된 하르츠개혁이 이 기간 중 가장 괄목할 만한 개혁정책으로 꼽을 수 있다. 하르츠개혁은 ① 해고 요건과 파견 관련 규제완화 ② 실업수당 기간 감축을 통한 노동의욕 고취 및 공공재정부담 감축 ③ 창업 활성화 및 ④ 비정규직 및 저소득근로계약 도입을 통한 유연성 제고 등을 주요 내용으로 하는 노동시장 개혁프로그램이었다. 둘째, 일자리 알선, 경력관련 카운슬링, 자녀보육을 위해 휴직하는 근로자에 대한 보조금 지급 등 전통적인 노동

시장정책조치들도 지속적으로 개혁대상이 되었다. 셋째, 독일정부는 2009년 일부 분야에 최저임금제를 시범적으로 도입한 후 2015년 이를 경제 전체로 확산하여 의무화시키는 조치를 단행하였다.

IMF(2018)는 독일정부의 최근 일자리정책은 기본적으로 저임금 부문의 일자리를 감소시키고, 양질의 노동을 제공하는 정규직 일자리를 증가시키는 데 중점을 두고 있으며, 이를 위해 다양한 공공투자프로그램들을 시행하고 있다고 평가하고 있다. 특히 평생교육 등 인적자본에 대한 투자를 활성화함으로써 중장기적으로 경제 전체의 성장잠재력 확충에 기여하고자 하는 한편,[76] 저소득 가정 및 부차 소득원에 대한 노동조세 격차(Tax Wedge)를 감축함으로써 노동참여에 대한 인센티브가 강화되도록 조치하였다.[77]

이와 더불어 중장년층에 대한 고용확대정책 또한 최근 독일정부가 추진하는 일자리창출정책의 중요한 부분을 차지하고 있는 것으로 평가된다. 이러한 정책적 관심은 인구감소 및 고령화가 결국에는 공공연금지출의 확대와 노인빈곤률 상승으로 귀결될 가능성이 크다[78]는 판단에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 독일정부는 이에 대한 선제적인 대응의 차원에서 ① 연금기여율(Pension Contribution Rate)의 상한선을 20%로 설정하고 ② 소득대체율을 2025년까지는 48%로 제한하는 등의 조치들을 도입하기도 하였다.[79] 또한 중장년층의 노동참여율을 제고하기 위해 2005년부터 장기간에 걸쳐 다음의 [표 3-3]에 요약되어 있는 세 가지의 정책이니셔티브들을 지속적으로 도입하였다.[80]

76) IMF(2018), p. 15.
77) IMF(2018), p. 18.
78) IMF(2018). p. 18.
79) IMF(2018), p. 18.
80) IBK 경제연구소(2017), pp. 1~2.

표 3-3. 독일의 중장년층 대상 고용정책

구분	이니셔티브 50+	퍼스펙티브 50+	그륀더 50+
도입 연도	2007년	2005년	2012년
정책 대상	55세 이상 중장년 근로자	50세 이상 중장년 장기실직자	50세 이상 중장년층 창업 희망자
정책 내용	• 2010년까지 55세 이상 근로자의 고용률을 50%로 증가 • 50세 이상 실업자 및 근로자의 직업교육, 채용 연계 강화(중소기업에 취업한 중장년층의 직업훈련 교육 강화) • 중장년층 채용 및 교육 사업주 및 기업에 대한 혜택 제공 (2010년까지 임금의 30~50%까지 최대 3년간 지원) • 중장년층의 임금 보전 (50세 이상의 실업급여 수급자가 이전 일자리보다 낮은 임금을 주는 기업에 취업할 경우, 임금 차액에 관하여 1년차 50%, 2년차 30% 지원)	• 장기실직 해결을 위해 지역고용협약 체결 • 지역별 맞춤형 일자리 제공(인턴십, 시간관리 컨설팅, 보건정책 등 포함)	• 지역대학과의 연계(창업 아이디어 설정부터 실제 창업 실행까지 관리)

자료: IBK 경제연구소(2017), pp. 1~2.

우선, 2005년 도입된 '퍼스펙티브 50+' 프로그램은 50세 이상의 중장년층 장기실업자를 대상으로 시행되고 있다. 이 프로그램은 장기실직을 해결하기 위해 지역고용협약 등의 형태로 지방정부와의 긴밀한 협력하에 시행된다는 특징을 보이며, 인턴십, 시간관리 컨설팅의 제공 등 맞춤형일자리를 제공하는 것을 목표로 한다. 둘째, 2007년 도입된 '이니셔티브 50+' 프로그램은 55세 이상의 중장년근로자를 대상으로 하며 중장년층을 고용하는 고용주와 이들에게 교육

서비스를 제공하는 업주들에게 임금보전 등의 혜택을 제공하고 직업교육과 채용 간의 연계를 강화함으로써 55세 이상의 근로자들의 고용률을 대폭 개선하는 것을 목표로 하였다. 셋째, 2012년 도입된 '그륀더 50+' 프로그램은 50세 이상의 중장년층 창업희망자를 대상으로 한 것으로서 지역대학과 연계하여 창업 관련 아이디어 구상 단계부터 실제 창업이 실행되는 단계까지 관리해 주는 것을 주요 내용으로 하고 있다. IBK 경제연구소의 자료(2017)에 따르면, 이러한 독일의 중장년층 대상 고용정책은 비교적 성공적으로 운영되고 있는데, 이에 있어서는 ① 연방 노동사회부 등 정부기관의 치밀한 계획과 ② 지방자치단체와의 협업을 통해 이들이 주도적으로 참여한다는 점, 그리고 ③ 매우 밀접한 민관의 협력네트워크가 구축되고 작동한다는 점 등 세 가지가 중요한 성공요인으로 작용하였다.[81]

여느 다른 유럽국가들과 마찬가지로 독일의 경우에도 청년실업률에 대한 대책이 매우 중요한 정책과제로 간주되고 있다. 특히 향후 근로기간이 상대적으로 장기간일 것으로 예측되는 청년들의 경우 교육과 기업의 연계성을 강화하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다. 독일정부는 청년실업의 완화 및 문제해결에 있어서 바로 이 점에 착안한 다양한 정책들을 집행하고 있다. 교육과 기업의 연계에 있어서 독일에는 세 가지 종류의 교육기관이 운영되고 있다.[82] 첫째, 이원화대학(Duale Hochschule)은 인문계고등학교를 졸업하고 대학입학 자격시험(Abitur)에 합격한 학생을 대상으로 제공되는 4년제 교육프로그램으로서 3개월의 대학교육 및 3개월의 기업훈련을 번갈아 실시하는 제도이다. [표 3-4]에서 보여주듯 독일의 직업교육훈련의 특성인 듀얼시스템(dual system)에서 가장 모범적인 모델로 알려진 이원화대학 연계형 교육훈련의 성공요인은 기업이 주도적으로 참여하여 인력양성의 역할과 책임을 다하면서 대학과 긴밀한 협의를 통해 체계적인 이론교육과 실습훈련이 이루어지기 때문이다. 이원화대학

81) IBK 경제연구소(2017), p. 2.
82) 정미경, 강수돌(2018/2019, 발행 미정), 내부자료.

에 의한 교육훈련은 기업과 학생(견습생) 그리고 대학 간의 법적 계약에 의해 성립되며, 정부는 이 제도의 운영에 필요한 세심한 법령과 규정으로 뒷받침하고 있다.[83]

표 3-4. 독일 이원화대학 모델의 특징

구분	주요 내용
입학조건	• 대학입학자격(Abitur) • 기업-학생 간 도제훈련계약
교육훈련기간	• 평균 3.5년
이수학점	• 180 ECTS (1 ECTS = 20~25시간 교육훈련)
과정운영방식	• 교번훈련(alternating training: 12주(기업) ↔ 12주(대학)
관련법(연방)	• 직업훈련법(BBIG)
거버넌스(운영체계)	• 연방교육연구부: 법률제정
	• 주정부: 훈련규정 및 교육훈련계획
	• 연방직업교육훈련연구소(BIBB): 직업훈련 표준규정
	• 직업교육훈련위원회: 교육훈련 시험감독 및 평가
	• 상공회의소: 훈련계약 등록 및 훈련실시 감독, 시험위원회 구성
재정부담	• 기업부담(70%) + 주정부(30%)
법적 처우	• 견습생(apprentice) 법적 지위 • 훈련수당 또는 급여 수령(월 400~1,600유로)
수료 시 혜택	• 학사(Bechelor) 또는 디플롬 취득 • 졸업생의 80% 고용계약 체결

자료: 저자가 강기호 외(2017)의 관련 기술내용을 참조하여 재정리.

산업대학 또는 응용학문대학이라고 불리는 Fachhochschule의 경우 종합대학인 Universität와 마찬가지로 4년제 교육과정을 제공하는데, 종합대학보다는 상대적으로 실용적이고 일자리에 보다 밀접한 관련이 있는 학문에 집중하는 한편, 통상교육과정에서 실습학기와 해외연수학기를 강조하기도 한다. 마지막으로 공무원대학(Beamtenhochschule)은 정기적인 공무원의 수급계획

83) 강기호 외(2017), pp. 6~15.

에 의거하여 학생들을 모집하여 특정 분야에 전문성을 보유한 공무원을 양성하는 것으로 목표로 운영되는 고등교육기관이다.[84]

3. 독일의 적극적 노동시장정책의 현황 및 주요 수단

European Commission(2016)은 적극적 노동시장정책(ALMPs: Active Labor Market Policies)의 주요 목표를 '구직자들의 고용기회를 개선하고 구직자와 일자리 사이의 매칭을 개선하는 것'이라고 제시하면서 이 과정에서 ALMPs가 고용증진과 GDP 성장, 그리고 실업의 감소에 기여할 수 있다고 강조하고 있다.[85] OECD는 이러한 목적을 보다 효과적으로 달성하기 위해서 ① 구직을 위한 동기부여(motivation)와 인센티브를 개선하고 ② 직업에 대한 준비를 개선하는 한편, 구직활동을 위해 적절하게 도움을 주어야 하며 ③ 고용기회를 확대하는 등의 세 가지 종류의 정책조치가 필요하다고 제시하고 있다.[86] 허재준(2018)은 이에서 더 나아가 적극적 노동시장정책을 다음의 7가지 정책군으로 보다 세분화하여 제시하였다.

① 고용 관련 공공서비스 및 행정

② 훈련

③ 직무순환 및 직업교육

④ 고용인센티브

⑤ 고용지원 및 재활

⑥ 직접일자리창출

⑦ 창업인센티브

---

84) 정미경, 강수돌(2018/2019, 발행 미정), 내부자료.
85) European Commission(2016), p. 1.
86) OECD, Active Labour Market Policies: Connecting People with Jobs(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 20) 바탕으로 작성.

본 연구에서는 허재준(2018)의 분류를 따라 유럽 주요국의 적극적 노동시장 정책을 분석해 보았다. 다음의 [표 3-5]는 독일에서 최근 시행되고 있는 적극적 노동시장정책의 현황을 요약적으로 정리하고 있다.

표 3-5. 최근 독일의 적극적 노동시장정책 집행 현황[87]

① 공공서비스 및 행정 (PES and administration)	- 공공서비스 및 행정(2004년 GDP 대비 정부지출의 0.23% - 2016년 0.36%)으로 지속해서 증가하는 추세 - '중소기업 4.0' 실행을 위한 4개의 전담기관(Agency)과 중소기업 4.0 역량센터(Mittelstand 4.0 - Kompetenzzentren) 설치 - 여성 노동참여 제고를 위한 보육 및 방과후 교육 프로그램 강화 - 공공부문 투자를 위한 지방정부 투자촉진프로그램(Municipal Investment Promotion Program) 및 Partnerschaft Deutschland (PD) 시행 - 실업보험 축소(2004년 GDP 대비 정부지출의 1.28% - 2016년 0.46%) 및 고용보험 확대
② 훈련 (Training)	- 훈련(2004년 GDP 대비 정부지출의 0.44% - 2016년 0.19%) - 기관 훈련(Institutional Training) (0.40% → 0.13%) - 현장 훈련(Workplace Training) (0.01% → 0.01%) - 견습생제도 지원(Special support for apprenticeship) (0.03% → 0.01%) - 적극적 노동시장정책 중 가장 중요한 수단으로 작용 - 연방고용서비스기관(FEA)에 의해 최저생계비, 육아비용, 훈련비용 지원 - 교육-기업 연계성 강화(이원화대학(Duale universitaet), 산업대학(Fachhochschule), 공무원대학) - 중장년층 고용을 위한 이니셔티브 50+, 퍼스펙티브 50+, 그륀더 50+ 시행

87) OECD stat(https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP, 검색일: 2018. 12. 10) 바탕으로 작성.

표 3-5. 계속

③ 직무순환 및 직업훈련 (Job rotation and job training)	- 교육-기업 연계성 강화(이원화대학(Duale universitaet), 산업대학(Fachhochschule), 공무원대학) - 중소기업의 제조업 경쟁력 향상 및 디지털 정책 적용을 위한 3개 프로젝트: '중소기업 4.0,' 유저빌리티(Usability), e-스탠다드(eStandards)
④ 고용인센티브 (Employment incentive)	- 고용인센티브(2004년 GDP 대비 정부지출의 0.08% - 2016년 0.02%) - 저소득가정 및 부차소득원의 노동조세격차 감소를 통한 노동 참여 인센티브 향상 - '이니셔티브 50+'에 따라 중장년층 채용 및 교육 진행 기업에 임금의 최대 30~50%까지 3년간 혜택 지원 - 기업, 고용주, 근로자에 금전적 인센티브, 사회보험에 대한 보조금 등을 지급 - 기업의 경우, 숙련노동자에 대한 채용 확대 가능성 제고 - 근로자의 경우, 노동공급의 유연성 확대, 노동공급 및 훈련참여 증가
⑤ 고용지원 및 재활 (Supported employment and rehabilitation)	- 고용지원 및 재활(2004년 GDP 대비 정부지출의 0.14% - 2016년 0.02%) - 구직지원 서비스의 경우, 지역별 특화된 고용서비스 제공기관에서 실업자의 재취업 지원
⑥ 직접일자리창출 (Direct job creation)	- 직접일자리창출(2004년 GDP 대비 정부지출의 0.11% - 2016년 0.02%) - PES의 임금보조제도를 바탕으로 시행 - 비영리 공공부문 일자리창출계획 시행(Job creation schemes in non-profit public sector)
⑦ 창업인센티브 (Start-Up Incentives)	- 창업인센티브(2004년 GDP 대비 정부지출의 0.13% - 2016년 0.01%) - 자영업자의 공공 의료보험 가입 및 공공 노령연금 의무가입 추진[88]

자료: OECD(2018), OECD Stat(검색일: 2018. 12. 10) 자료 바탕으로 작성.

88) 「OECD도 조언 못하는 한국의 창업난」(2018. 6. 26), 온라인 기사(검색일: 2018. 12. 10).

위의 표에 요약되어 있는 독일의 최근 노동시장정책에서 다음의 두 가지가 다른 나라에 비교하여 가장 특색 있는 정책이라고 할 수 있다. 첫째, 투입된 정책수단들의 항목 수를 비교하면 두 번째 대분류인 (직업)훈련에 있어서 매우 상세한 분야까지 정부가 재정 및 행정적 지원을 아끼지 않고 있으며, 표에서 지적된 바와 같이 적극적 노동시장정책에서 가장 중요한 수단으로 인식되고 있다는 점이다. 둘째, 첫 번째와 세 번째 대분류에서 지적되었듯이 제조업에서의 일자리창출과 동 부문에 종사하는 중소기업에 대한 정책적 배려가 상대적으로 크다는 점이다. 즉, 본 장의 다른 부분에서도 논의되듯이 독일정부는 '인더스트리 4.0', '노동 4.0' 등을 통해 미래에 예측되는 사회적 변화에 대해 선제적 대응을 위한 정책개발에 많은 노력을 기울이고 있는데, 중소기업들의 경쟁력 강화 및 고용창출 효과를 극대화하기 위해 '중소기업 4.0'에 관한 사회적 논의 및 정책 방향의 설정을 선도하고 있는 것이다.

4. 독일의 성공적 일자리창출 사례: 'Auto 5000 프로그램'[89)]

본 절에서는 독일에서 성공적으로 추진되었던 일자리창출의 사례인 'Auto 5000 프로그램'(일명 '폭스바겐 모델(Volkswagen Model) 이라고도 불림)을 분석하고 한국경제에 대한 함의를 도출해 본다. 'Auto 5000 프로그램'은 1999년 독일 폭스바겐(Volkswagen) 자동차회사의 경영진이 노동조합을 대상으로 제안한 'Auto 5000' 프로그램에 기반하여 당시 폭스바겐의 기존 근로자 평균임금의 80% 정도에 상응하는 5,000마르크를 지급받는 5,000명의 근로자가 일할 수 있는 새로운 자동차공장을 건립하여 당시 급변하는 국제경제환

89) 이 절에 대해서는 이상호(2018) 및 Haipeter(2000)을 중점적으로 참고하였음.

경 하에서 노사에게 공히 윈-윈의 결과를 가져온 '기업 노사의 전략적 대타협 모델'을 의미한다.

가. 'Auto 5000 프로그램'의 배경

'Auto 5000 프로그램'이 기업 즉, 사용자에 의해 제안되고 노동조합에 의해 수락되어 본격적으로 실행에 옮겨진 데는 다음과 같은 배경요인들이 작용하였다. 첫째, 1990년대 중후반 크게 악화된 독일 자동차산업의 전반적 영업 및 경쟁환경이 작용하였다. 독일 자동차산업은 동서독 통일 후인 1990년대 초반부터 고비용·저효율의 현상에 기인하여 수출 및 내수판매에 있어서 커다란 난관에 봉착하였다. 뿐만 아니라 전통적으로 자동차산업에서 경쟁력을 유지해온 일본자동차들의 유럽시장에 대한 강력한 진입과 자동차 신생기업들로 구성되어 있는 한국산 자동차의 수출확대 등 외부적인 요인들도 이에 가세하여, 폭스바겐의 본사가 있는 볼프스부르크(Wolfsburg) 공장의 경우 독일통일 직전연도인 1989년 약 88만 6,000대를 생산하였으나, 2001년에는 54만 1,000대로 생산량이 줄어들 정도로 극심한 경영난에 봉착하였던 것이다.[90]

둘째, 폭스바겐의 경영난은 지역경제 전반에 부정적인 파급효과를 가져와 새로운 공장의 건립과 공장의 해외이전 문제는 노사뿐만 아니라 지역정치에도 매우 중요한 과제로 대두되었다. 특히 폭스바겐의 본사 및 조립공장, 그리고 폭스바겐에 납품하는 부품회사들이 위치한 볼프스부르크 시 및 인근의 남동부 니더작센(Niedersachsen) 지역은 자동차산업 및 관련 산업들이 밀집되어 있는 지역으로서 폭스바겐의 경영위기가 직접적으로 반영되어 지역 전체가 고용위기를 겪게 되었던 것이다.

셋째, 이렇게 폭스바겐의 경영위기에서 촉발된 지역경제의 전반적인 어려움

90) 이상호(2018), pp. 49~50.

은 지역경제 회생을 위한 광범위한 연대의식이 조성되는 계기로 작용하였다. 즉, 자동차산업의 위기가 직접적으로 지역경제의 위기로 확대·발전하게 되자 남동니더작센 및 볼프스부르크 시에서는 지역경제를 되살려야 한다는 의식이 형성되었고, 이는 사용자, 노동조합, 주 및 시정부, 정치가 등 다양한 이해관계자들 사이에 연대파트너십(Solidarity Partnership)이 조성되는 계기로 작용하였다.

넷째, 동 지역에서 볼프스부르크 시 자체의 회생을 위하거나 보다 광역지역의 개발을 위한 프로그램이 실시되는 등 유사한 프로그램들이 실시되기 시작한 것도 폭스바겐 모델이 작동할 수 있는 토대를 마련해 주었다고 하겠다. 즉, 앞에서 논의된 바와 같이 지역경제 활성화를 목표로 하는 연대의식이 형성되면서, 이에 기반하여 ① 볼프스부르크 시 전체에 고용친화적인 지역산업활성화전략을 도입하여 경제적 활력을 제공하기 위한 Auto Vision 프로그램이 실시되었으며 ② 노사정의 협력모델로서 이해관계자들이 협력적으로 지역발전계획에 동참하는 '남동니더작센지역발전(RESON)' 프로그램 등 두 가지 프로그램들이 1990년대 후반부터 실시되기 시작하였는데, 이러한 분위기의 확산은 'Auto 5000 프로그램'을 위한 매우 바람직한 토양을 제공하였다.

이러한 배경요인하에서 성공적으로 정착한 'Auto 5000 프로그램'은 대체적으로 다음과 같은 목표를 추구한 것으로 평가할 수 있다. 첫째, 사회적 대타협을 통한 경영위기의 극복이 가장 중요한 목적이었다. 폭스바겐 경영진은 1990년대 초반 이후 구소련체제가 붕괴되면서 정치적·경제적으로 서방세계와 급속도로 가까워지면서 유럽연합 가입을 위한 준비를 시작한 체코공화국, 폴란드, 슬로바키아 등 구동구권 국가들에 대한 투자를 확대함으로써 당시의 경영위기를 타개하려는 계획을 세우기도 하였으나, 그보다는 만약 노동조합이 일정한 비율의 임금삭감을 승인할 경우 새로운 법인을 국내에 설립함으로써 생산비용을 절약하여 가격경쟁력을 회복하는 방안이 오히려 회사 전체의 지속경영을 위해 보다 바람직할 수도 있다는 결론에 도달했다. 다행히도 노동조합이 20% 임

금삭감을 용인하였고, 이에 따라 경영진들도 공장의 해외이전계획을 철회하고 별도법인을 인근지역에 설립할 수 있는 토대가 마련되었다.

둘째, 전술한 바와 같이 폭스바겐의 경영위기는 본사가 위치한 볼프스부르크뿐만 아니라 그 인근지역에 대해서도 적지 않은 파급효과를 가져왔다. 따라서, 폭스바겐의 경영진과 노동조합은 'Auto 5000 프로그램'에 대한 구체적인 조건에 관한 협상을 진행하는 데 있어서 자신들의 직접적인 이해관계뿐만 아니라, 자동차 및 관련 산업이 밀집된 볼프스부르크 및 남동니더작센 지역의 침체된 경제를 활성화한다는 목적도 추구했던 것으로 판단된다.

셋째, 'Auto 5000 프로그램'의 성공적인 추진은 '경영위기 → 해고확대 → 실업증가 → 노동조합의 과격한 대응 → 경영위기의 악화' 등의 연쇄반응을 불러일으킬 수 있는 악순환의 고리에 의해 자칫 악화 내지는 파괴될 수도 있었던 노사 간의 관계를 지속적으로 우호적으로 유지할 수 있는 기제를 발굴하기 위한 목적도 추구한 것으로 이해할 수 있다.

나. 폭스바겐 모델의 주요 정책수단

앞 소절에서 설명된 배경요인 및 주요 목적하에서 추진되었던 폭스바겐 모델을 분석해 보면 다음과 같은 중요한 수단들이 동원되었음을 알 수 있다. 첫째, 폭스바겐 경영진은 'Auto 5000'이라는 상징적인 명칭하에서 월임금을 5.000마르크(2.556유로)로 책정하여 기존 폭스바겐 근로자들의 평균임금에서 20% 정도 삭감한 수준의 임금을 지급하는 5,000명의 새로운 일자리를 창출한다는 목표를 추구하였다. 즉, 임금삭감을 중요한 수단으로 채택하였다. 둘째, 새로운 일자리의 운용을 위해, 그리고 기존의 폭스바겐사와의 차별성 확보를 위해 'Auto 5000 유한회사'를 새로이 설립하고 새로운 공장을 볼프스부르크에 건설하였다. 새로운 법인의 설립은 하나의 법인 내에 차별화된 임금을 지급하는 차별화된 일자리를 만드는 작업이 관계법령에의 저촉 및 노조의 반대

등으로 여의치 않았기 때문이라고 이해할 수 있다. 특히 독자적인 법인의 설립을 통해서만이 개별적인 단체협약이 가능했던 것이다. 셋째, 폭스바겐 경영진은 볼프스부르크에 3,500개 및 하노버에 1,500개 등 총 5,000개의 일자리를 창출하여 실업자들을 고용하는 데 우선적으로 활용한다는 계획을 세웠다. 이 중에서 볼프스부르크에 대한 일자리창출은 계획보다 더 많은 일자리를 창출하는 성과를 가져 왔으나, 하노버에 대한 일자리창출 목표는 실현되지 못한 것으로 나타났다. 넷째, 'Auto 5000 프로그램'에 의해 설립된 신설법인은 2009년 본사로 최종 편입되었고, 이로 인해 'Auto 5000 프로그램'의 실험도 성공적으로 종결되었다고 하겠다. 즉, 2000년대 중반 들어 유로화의 출범에 의한 독일경제, 특히 독일 주요 수출산업의 호황이 본격적으로 나타나기 시작하면서, 자동차산업의 경기가 전반적으로 회복되고 폭스바겐의 경영도 정상화되었다. 이에 따라 Auto 5000 유한회사는 볼프스부르크에만 4,000개 이상의 일자리를 창출하는 등 매우 성공적인 성과를 나타냈다. Auto 5000 유한회사는 2009년 해체되었는데, 이 과정에서 모든 노동자들을 폭스바겐 본사의 정규직원으로 귀속함으로써 실질적으로 폭스바겐에 의해 통합되는 가장 바람직한 결과가 나타났다.

5. 평가

독일경제가 2000년대 초반의 커다란 위기상황에서 벗어나 2010년을 전후하여 유럽경제의 맹주로 다시금 부상한 사실, 특히 노동시장에서의 훌륭한 성과를 바탕으로 사회적 안정을 유지하고 있는 사실은 다음과 같은 의미를 지니는 것으로 평가할 수 있다. 첫째, 2000년대 초반 크게 위협을 받던 독일의 노동시장 상황이 2010년경 글로벌금융위기의 소용돌이 속에서도 개선되기 시작한 데에는 당시 시점을 전후하여 자동차, 기계 및 화학 등 독일 주요산업의 국제경

쟁력이 개선되기 시작한 점이 중요한 요인으로 작용하였다. 즉, 독일경제는 한국경제와 매우 유사하게도 전통적으로 제조업의 경쟁력과 이에 기반한 강력한 수출산업의 발전이라는 기관차에 의해 이끌어져 왔다고 해도 과언이 아닌데, 수출산업의 경쟁력 확보를 위한 정책수단의 투입은 일자리창출에 있어서 매우 중요한 의미를 가진다.

둘째, 독일경제가 위기를 뛰어넘어 재부상하고, 노동시장의 여건 개선으로 귀결되는 것은 독일사회가 제2차 세계대전 이후 채택한 '사회적 시장경제' 체제의 중요한 요체 중의 하나라고 할 수 있는 '사회적 대타협'과 사회계층 간 파트너십이 주효한 결과인 것으로 평가할 수 있다. 이러한 사회적 대타협의 가장 대표적인 예로서 1990년대 말부터 2010년경까지 일정기간 동안 작동하면서 독일의 기간산업 중 하나인 자동차산업의 경영위기를 슬기롭게 극복하는 데 기여한 'Auto 5000 프로그램'을 들 수 있다. 폭스바겐의 경영진, 노동조합, 주 및 시정부 등 모든 이해관계자들이 'Auto 5000'이라는 슬로건하에서 일시적으로는 자신의 이해관계에 배치되더라도 장기적으로는 지속적인 성장에 도움이 되는 문제해결의 방안에 합의한 것이다. 즉, 독일경제의 주요 이해관계자들은 오랜 기간 동안 형성된 상호간의 신뢰관계에 바탕을 두고 공생을 위한 위기극복의 의지를 공유하면서 대타협을 이루어내는 파트너십을 발휘하였던 것이다.

셋째, 이러한 과정에서 노동시장의 양대 당사자인 사용자와 근로자의 사이에서 정부의 역할도 매우 중요했던 것으로 분석된다. 독일 정부는 하르츠개혁의 사례에서 볼 수 있듯이 매우 커다란 위기상황에 처하게 되면 '진지한 중재자(honest broker)'의 역할과 동시에 게임의 법칙을 만드는 규정제정자(rule setter)의 역할까지도 담당하는 매우 적극적인 역할을 담당하면서 능동적으로 노사관계 및 노동시장에 개입할 수도 있다. 그러나 기본적으로는 정부의 역할이 사용자와 근로자가 서로 정당한 게임을 할 수 있도록 환경을 조성하고 이를 위한 재정지원에 주력하는 것이 바람직하다는 데 사회적인 공감대가 형성되어

있다고 하겠다. 즉, 일자리창출과 관련하여 독일정부는 일정한 수준의 역할을 담당하기도 하지만, 기본적으로는 민간기업의 주도적 역할을 인정하고 있다는 평가가 가능하다.

넷째, 독일의 일자리창출정책에서는 미래지향적인 관점에서 다가오는 거대한 변화를 선제적으로 예견하고 이에 대응하는 차원에서의 정책방향을 엿볼 수 있다. 독일이 다른 어떤 나라보다도 가장 선제적으로 이니셔티브를 취한 '인더스트리 4.0', 그리고 직업 및 근로의 새로운 면모를 비교적 일찍 간파하고 새로이 예상되는 변화 속에서 노동정책의 대응방향을 제시하는 '노동 4.0' 등의 정책적 노력들을 이러한 관점에서 조망할 수 있는 것이다.

다섯째, 인더스트리 4.0과 노동 4.0을 통해 관찰할 수 있는 또 하나의 특징은 독일정부가 자국의 강한 경쟁력 분야를 최대한 활용하는 차원에서 미래전략을 수립하려고 노력한다는 점이다. 인더스트리 4.0이 인터넷과의 결합을 통해 새로운 제조업의 방향을 예측하고 대응하는 것이라면, 여기서 전통적으로 강한 독일의 제조업 경쟁력은 매우 중요한 기반으로서의 의미를 갖는 것이다. 노동 4.0에서도 새롭게 변화할 것으로 예상되는 산업지형하에서 '일'의 미래모습을 예측하고, 이에 대한 대응방안을 논의한다는 점에서 산업경쟁력의 유지 및 강화를 통한 일자리창출정책의 입안이 매우 중요함을 이해할 수 있다.

제4장

프랑스의 일자리창출정책 사례연구

1. 프랑스 일자리창출정책의 기본방향 및 특징
2. 프랑스의 적극적 노동시장정책의 현황 및 주요 수단
3. 프랑스의 성공적 일자리창출 사례: 스타트업 지원정책
4. 평가

1. 프랑스 일자리창출정책의 기본방향 및 특징

가. 일자리창출정책의 기본방향

프랑스의 노동시장 성과는 독일의 성과에 전반적으로 미치지 못하는 것으로 평가할 수 있다. 우선 독일의 경우 2009~12년의 기간을 기점으로 하여 노동시장의 3대 지표라고 할 수 있는 고용률, 실업률 및 청년실업률에서 커다란 변동이 기록되었는 데 반하여, [표 4-1]에 나타나 있듯이 프랑스의 노동시장지표들의 변동폭은 매우 작았다. 즉, 독일의 노동시장지표들은 경기의 변화에 매우 민감하게 반응한 데 반하여 프랑스의 지표들은 경기에 대한 탄력성이 상대적으로 매우 작았던 것이다. 이는 프랑스가 전통적으로 운용하고 있는 다양한 고용보장제도에 기인하는 것으로 이해할 수 있다. 뿐만 아니라, 1년 이상의 무직 상태에 있음을 의미하는 장기실업률의 경우 2016년 기준 전체 실업자 중에서 44.4%로 집계되었는데, 이는 유럽연합 전체 회원국 중에서도 비교적 높은 수준인 것으로 평가된다.[91]

전반적으로 보아 프랑스의 노동시장은 OECD 국가들의 평균에 비해 다소 침체한 상황인 것으로 판단되며, 프랑스 내 지역별 고용률 격차도 매우 큰 것으로 나타났다. 즉, 2011~16년의 자료를 분석한 OECD(2018c)에 의하면 일자리 창출이 가장 활발한 지역으로는 RhôneAlpes과 Pays de la Loire 지역이 손꼽히고 있는데, 이 두 지역에서 창출된 일자리가 전체 일자리창출에서 차지하는 비중이 52%에 달할 정도로 높은 것으로 나타났다.[92] 같은 보고서는 이에 반하여 Grand-Est와 Hauts-de-France 지역의 경우, 같은 기간 중 일자리 손실이 매우 급격하게 나타난 바 있는데, 전체 프랑스가 경험한 일자리 손실의 70%가 이 두 지역에서 기록될 정도였던 것으로 집계하였다. 즉, 독일과는 달리

91) OECD(2018c), p. 184.
92) OECD(2018c), p. 185.

실업률과 청년실업률이 크게 높은 상태에 있을 뿐만 아니라 지역적인 차이도 매우 크다는 점을 알 수 있다.

표 4-1. 프랑스 고용 및 경제 관련 지표[93]

연도	고용률 (전체 노동 가능 인구, %)	실업률 (전체 노동 가능 인구, %)	청년 실업률 (청년 전체 노동 가능 인구, %)	평균 임금 (USD, $)	근로자당 연평균 근로시간	GDP (USD /Capita, $)	GDP 성장률 (%)[94]
2005	63.8	8.5	20.3	38,983	1,527	30,504	1.6
2006	63.7	8.4	21.4	39,413	1,511	32,441	2.4
2007	64.4	7.7	18.9	39,578	1,530	34,095	2.4
2008	64.9	7.1	18.3	39,513	1,538	35,103	0.2
2009	64.1	8.7	23.0	40,732	1,521	34,693	-2.9
2010	64.0	8.9	22.6	41,548	1,528	35,909	2.0
2011	63.9	8.8	22.0	41,472	1,535	37,448	2.1
2012	64.0	9.4	23.6	41,759	1,529	37,684	0.2
2013	64.1	9.9	24.1	41,986	1,514	39,529	0.6
2014	63.7	10.3	24.2	42,403	1,509	40,145	0.9
2015	63.8	10.4	24.7	42,731	1,509	40,833	1.1
2016	64.2	10.1	24.6	43,221	1,503	41,942	1.2
2017	64.7	9.4	22.3	43,755	1,514	44,032	1.8

자료: OECD(2018), OECD Data(검색일: 2018. 12. 22)에 기초하여 작성.

프랑스정부는 고용 및 일자리창출정책에 있어서 오랫동안 근로시간 단축을 통한 일자리 수의 증가와 공공부문의 일자리확대에 주력한다는 기본방향을 유지해 왔다.[95] 그러나 2017년 5월 취임한 마크롱 대통령은 선거유세 과정에서 공약한 바와 같이 다음과 같은 방향으로의 정책전환을 추진하고 있는 것으로

93) 고용률, 실업률, 청년실업률, 평균 임금, 근로자당 연평균 근로시간, GDP는 OECD Database를 바탕으로 재구성. OECD(2018), OECD Data(검색일: 2018. 12. 22).
94) World Bank(2018), World Bank Data-france(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 22).
95) KEF e매거진(2018), 「프랑스 노동시장 정책과 시사점 -독일과 비교를 중심으로-」(온라인 자료, 검색일: 2018. 11. 6).

알려졌다.[96] 첫째, 법인세 인하 등 친기업정책을 통해 국내투자를 유발하고 이러한 투자확대가 일자리창출에 기여하도록 유도한다. 둘째, 글로벌금융위기 및 유로존 재정위기 기간 중 급증한 재정적자 및 공공부채의 축소를 위해 공공부문 일자리의 대폭적 감축을 추진하는 한편, 셋째, 민간주도의 일자리확대정책을 적극적으로 추진 및 지원하고, 직업훈련 및 성장산업의 육성을 통한 일자리확대를 위한 재정지출을 증대한다는 것이다. 즉, 공공부문 일자리 축소를 통해 확보된 재원을 민간주도의 실질적인 일자리확충을 위해 사용하는 방향으로의 방향전환을 적극적으로 추진하고 있다. 이를 위해 마크롱 정부에서는 ① 해고 요건의 완화 ② 노조의 협상권한 축소, 그리고 ③ 중소기업의 고용 증진을 통한 노동시장 여건 완화 등 노동유연성을 높이는 방향으로의 개혁정책을 도입하여 시행하고 있다.[97]

마크롱 행정부는 이러한 정책기조 전환의 일환으로서 2017년 9월 22일 행정명령(Ordinance)의 방식을 통해 노동법을 개정하였다. 그 결과 노동법이 크게 단순화되었고, 이는 마크롱 대통령이 원했던 바와 같이 기업경영환경의 개선에 기여함으로써 외국기업들의 투자가 확대되는 결과를 가져왔다. 그러나 노동법의 단순화에 따라 해고요건도 완화되어 다국적기업들이 대규모 해고를 계획하는 사례가 나타나는 등 노동조합과의 갈등이 심화되는 등의 부작용이 나타나기도 한 것으로 알려졌다.[98]

나. 고용보장, 실업구제 등을 위한 사회보장제도

한편 프랑스에서는 다양한 형태의 고용보장제도가 시행되고 있다. 우선, 청년보장제도(La garantie jeunes)를 들 수 있다. 청년보장제도는 고용상태, 직

96) 「프랑스의 선택 '마크롱', 3대 일자리 정책 주목」(2017. 5. 8), 온라인 기사(검색일: 2018. 12. 22) 참고.
97) 신술위, 김위대(2018), p. 1.
98) 신술위, 김위대(2018), p. 1.

업훈련 및 학교교육 과정에 속해 있지 않은, 이른바 NEET[99] 상태에 있는 18세부터 26세 사이의 청년 인구를 대상으로 시행되는 지원수단으로서, 1년 동안 이들이 완전 고용될 수 있도록 컨설팅, 견습생, 실습 등의 의무를 부과하는 한편, 생활비 및 월별 수당을 지급하게 된다.[100] 둘째, 첫 고용에 대한 지원(L'aide à la première embauche)제도는 2015년 6월 9일부터 2016년 6월 8일까지 한시적으로 시행된 제도로서 1인 기업의 고용을 제고하기 위해 연령 제한 없이 첫 근로자 고용에 대한 보조금을 최대 4,000유로까지 지원하였다.[101] 미래고용(L'emploi d'avenir) 제도는 2012년 10월부터 시행되고 있는데, 노동시장 진입장벽이 높아 어려움을 겪고 있는 청년을 대상으로 근로계약을 맺는 정책이다. 청년을 고용하는 고용주는 3년간 최저임금(세전)의 35%에서 75%까지 정부 지원을 받고, 청년근로자에 대해 직업훈련, 상담, 지역기관에 대한 일자리알선 등 중재의 역할을 수행하도록 하는 제도이다.[102] 세대계약(contrat de génération)은 2013년 올랑드 행정부 기간 중 시행된 것으로 고령층의 경험을 청년층에 전수해 주면서 고령층과 청년층 모두의 고용유지 및 노동시장 진입을 지원할 수 있도록 고안되었던 제도이다.[103]

프랑스의 실업보상제도(Régime d'indemnisation du chômage)는 실업보험과 연대제도로 구성되어 있다. 실업보험은 노사간 협약에 의해 규정되는 특징을 가지는데, 전국차원의 전국상공업고용연합(UNEDICE)과 지방차원의 고용센터(Pôle l'emploi)가 설립되어 실업수당 지급과 실직자의 재취업을 지원하고 있다. 또한 연대제도(Régime de solidarité)는 실업보험 혜택에서 제외된 실직자를 대상으로 국가가 보조금을 지급하는 제도를 의미한다. 한편 프랑스의 실업수당은 만성적으로 적자재정 상태를 보이고 있는데, 이는 단기간 고용에도 계약만료 시 실업수당이 지급되어 고용과 실업 상태가 불안정하게 번

99) NEET=Not in education, employment or training.
100) 오민애(2016), p. 78.
101) 오민애(2016), p. 79.
102) 오민애(2016), p. 79.
103) 오민애(2016), p. 80.

갈아 가면서 나타나는 경우가 흔하기 때문인 것으로 분석되고 있다.[104] 이 밖에도 4개월 이상 근무한 근로자가 고용 프로그램에 등록하여 구직행위를 지속한 경우에 지급되는 재취업지원수당(ARE: Allocation d'aide au retour à l'emploi)도 중요한 재정지원수단으로 투입되고 있다.

표 4-2. 프랑스의 사회보장제도

구분	주요 제도 내용
사회보험	• 일반제도(Régime général):일반 임금 근로자 대상 • 특별제도(Régime spécial): 국가기관 및 공기업 근로자 대상 • 농업제도(Régime agricole): 농업 근로자 대상 • 자영업자제도(Régime non salariés non agricoles): 농업 제외 상공업 분야 자영업자, 의사, 변호사 등 독립적 직종 대상
사회부조	• 사회적 최소보장(Minima Sociaux): 활동연대수당, 특별연대수당, 연금대체수당, 임시대기수당, 성인장애수당, 장애보충수당, 주거지원제도, 보편의료보장제도 등 포함 • 사회복지서비스: 지방 정부의 사회 취약 계층 대상 복지 서비스

자료: 주프랑스대사관(2017), p. 4.

2. 프랑스의 적극적 노동시장정책의 현황 및 주요 수단

다음 [표 4-3]을 통해 알 수 있듯이 프랑스의 적극적 노동시장정책 중에서 가장 눈에 띄는 것은 공공서비스 및 행정 분야와 창업인센티브 분야인 것으로 평가된다. 우선 공공서비스 및 행정 분야에서는 마크롱 정부가 탄생하기 이전까지 완만하나 지속적으로 예산증액이 이루어졌는데, 이는 앞에서 살펴보았듯이 프랑스의 실업률이 다른 경쟁국에 비하여 상대적으로 높은 수준에 있었기 때문인 것으로 이해할 수 있다. 뿐만 아니라 프랑스 정부는 창업활동의 효율적인 활성화와 적극적 지원을 위하여 La French Tech이라는 이름하에 창업생

104) 주프랑스대사관(2017), pp. 12~13.

태계를 구축하였다. La French Tech를 통해서는 창업기업들이 인큐베이터와 엑셀러레이터 및 펀드 등 투자자들과 매우 효과적으로 만날 수 있는 장이 제공되는데, 프랑스 정부는 이를 통해 프랑스 내에 유럽에서는 물론이고 전세계적으로도 가장 경쟁력 있는 창업생태계를 구축함으로써 이를 통해 확산되는 경제적인 가치를 극대화하고자 하는 목표를 추구하고 있다.[105]

표 4-3. 프랑스의 적극적 노동시장정책(ALMP)

① 공공서비스 및 행정 (PES and administration)	- 공공서비스 및 행정의 경우, GDP 대비 2004년 0.22%에서 2015년 0.25%으로 증가 - 실업보험의 경우, GDP 대비 2004년 1.73%에서 1.64%로 감소 - French Tech Visa: 원활한 노동비자 발급 - La French Tech: 프랑스 정부의 스타트업 생태계 구축을 위한 혁신적 공공 이니셔티브로서 Initiative French Tech로 시작되어 지역 스타트업 생태계 및 글로벌 네트워크 조성을 통한 디지털 경제 성장 추구; 인큐베이터, 액셀러레이터, 펀드 등 민간 주체 참여 활발; 연합-가속화-확산 3가지 접근 방식
② 훈련 (Training)	- GDP 대비 2004년 0.31%에서 2015년 0.37%으로 증가 - Matrice 프로그램: 직업교육 프로그램으로서, 기업과 학교 간 연계성을 통해 파트너 인큐베이터를 생성하고, 다른 에콜 및 대학과의 연결 진행; 학생들을 성숙한 혁신가로 발전시키는 목표
③ 직무순환 및 직업훈련 (Job rotation and job training)	- 에콜 42: 2013년 Florian Bucher, Xavier Niel, Nicolas Sadirac, Kwame Yamgnane 등이 모여 설립한 민간 무료 정보통신교육 기관; 18~30세 청년 대상 프랑스 미래학교 형태 추구; 공교육 시스템의 혁신인재 양성 한계에 맞서 설립하게 됨; Peer-to-peer 교육 방식 채택; 노동시장에서 요구되는 교육을 진행하고, 모두에게 동등한 접근권 허용

105) http://www.lafrenchtech.com/en/(검색일: 2018. 12. 20).

표 4-3. 계속

④ 고용인센티브 (Employment incentive)	- GDP 대비 2004년 0.1%에서 2015년 0.5%으로 증가 - 노동시장 진입이 어려운 청년들을 고용할 경우, 그 기업에 정부 차원의 지원 혜택 제공 - Paris Région Starter Pack: 잠재력과 성공가능성이 높은 스타트업 기업에 한해 3년간 최대 25만 유로 지급
⑤ 고용지원 및 재활 (Supported employment and rehabilitation)	- GDP 대비 2004년 0.08%에서 2015년 0.09%으로 증가
⑥ 직접일자리창출 (Direct job creation)	- Station-F - HEC Paris-에콜 42의 LA MAJEURE DIGITALE: 1년간 학생들이 전문가들의 지원과 교육 프로그램으로 기업을 창조하는 프로그램임
⑦ 창업인센티브 (Start-Up Incentives)	- 스타트업 인센티브의 경우 GDP 대비 2006년 0.01%에서 2015년 0.03%으로 증가 - Paris Région Starter Pack: 스타트업 중심 도시를 위한 외국기업 및 중소기업에 대한 지원 - Innov'up Proto: AI 및 로봇 중점 스타트업 지원

자료: OECD stat(https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP, 검색일: 2018. 12. 10) 및 김은경(2018)을 활용하여 자체 정리.

창업인센티브 분야는 앞의 '공공서비스 및 행정' 분야에서도 언급되었듯이 최근 프랑스 정부가 매우 적극적으로 지원하고자 하는 분야이다. La French Tech 이라는 생태계 구축과 더불어 다양한 추가적인 정책수단들이 동원되고 있기도 하다. 이에 관해서는 다음의 소절에서 보다 구체적인 사례연구를 행하기로 한다.

3. 프랑스의 성공적 일자리창출 사례: 스타트업 지원정책

가. 스타트업 지원정책의 개요

프랑스의 창업지원정책은 올랑드 정부 출범 이래 매우 활발하게 이루어지고 있으며, 특히 디지털 전환에 보다 효과적으로 적응하고 경제성장과 일자리창출에 기여할 수 있는 스타트업을 발굴하여 지원하는 것에 정책의 중점이 주어지고 있다.[106] 2017년 마크롱 정부의 출범과 함께 프랑스 제조업의 부활과 이를 위해 필수적으로 요구되는 고부가가치 산업역량의 확충을 매우 중요한 정책목표로 새로이 채택하고 이를 보다 효과적으로 추진하기 위해 해외진출 프랑스기업을 자국으로 불러들이거나, 첨단기술을 개발하는 스타트업을 육성하는 것을 주요 내용으로 하는 'French Fab' 정책을 2017년 발표하였다.[107]

이러한 새로운 정책의 중점에 힘입어 프랑스, 특히 파리 지역은 세계 제4위의 글로벌혁신도시로 선정되기도 할 정도로 스타트업 관련 경제활동이 매우 활발한 지역으로 부상하였다. 예를 들면, 파리 지역의 기업활동 활성화와 외국인투자를 포함하여 투자유치를 담당하고 있는 Paris Region Enterprise(2019, 2)는 2017년 라스베가스에서 개최된 소비자전자제품 박람회(CES: Consumer Electronics Show)에서 전시한 전체 기업의 1/3이 프랑스 기업일 정도로 프랑스의 최근 혁신활동이 매우 활발하며, 특히 파리 지역은 프랑스에서 이루어지는 벤처캐피털 자금의 2/3를 차지하고 있다고 분석하였다. 또한 Ernst and Young(2018)에 따르면, 프랑스는 2017년 기준 총 25억 6천만 유로의 스타트업 투자총액을 기록하여 영국, 독일에 이어 유럽 내 3위를 차지하였으며, 이와 함께 파리 지역은 유럽 내에서 가장 활발하게 스타트업 활동이 이루어지고 있는 도시로 부상한 바 있다. 특히 다음 해에 런던, 베를린에 이어 3위로 뒤처

106) 김은경(2018), pp. 2~3.
107) 「프랑스 창업에 대해 알아보자」(2017. 11. 6), 온라인 자료(검색일: 2018. 12. 9).

지기는 하나, 2016년의 경우 파리 지역은 총 15억 유로 상당의 스타트업 관련 투자총액을 기록하여 유럽 내 가장 활발한 스타트업 도시로 집계된 바 있다(표 4-4 참고).

표 4-4. 유럽 주요국의 도시별 스타트업 투자금액 비교

(단위: 백만 유로)

순위	도시	2016년	2017년	증감률
1	런던	1,461	4,878	233.9%
2	베를린	1,102	2,968	169.3%
3	파리	1,507	1,973	30.9%
4	스톡홀름	199	595	199%
5	룩셈부르크	3	290	9566.7%
6	암스테르담	117	281	140.2%
7	뮌헨	346	278	-19.7%
8	함부르크	128	233	82%
9	마드리드	67	227	238.8%
10	더블린	293	193	-34.1%

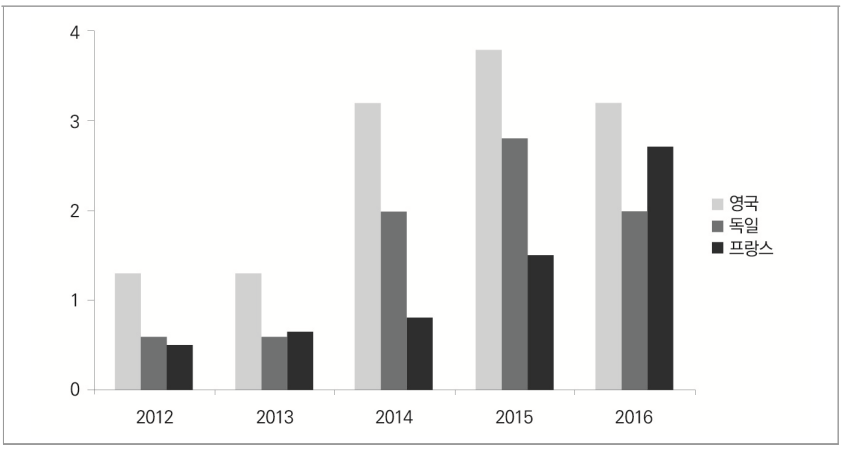
자료: Ernst and Young(2018), p. 7에 기초하여 작성.

Station F는 프랑스에서 스타트업 활동을 지원하는 기관으로서 최근 그 중요성이 커지고 있는 것으로 관찰된다. Station F는 프랑스 기업가인 Xavier Niel이 사회기여의 일환으로 파리 13구에 2017년 설립한 '세계최대의 창업공간(World's Biggest start-up Campus)'으로 불리며, 현재로서는 스타트업에 필요한 전체의 생태계를 한 지붕 아래에서 만날 수 있는 세계에서 유일한 시설이라고 자평하고 있다.[108] Xavier Niel의 Station F에 대한 관심과 투자는 적지 않은 국내외기업들의 반향을 불러 일으켰으며, 출범 이후 채 2년이 지나지 않았음에도 불구하고, Station F 내에는 Facebook, HEC, LVMH(루이뷔통 그룹) 등의 다국적기업들이 상주하면서 스타트업과 접촉하고 있다. Paris Region Enterprise(2019)는 The Economist지를 인용하여 이를 'Niel 효

108) http://www.stationf.co(검색일: 2018. 12. 20) 바탕으로 작성.

과'로 명명하고, 2010년대 중후반 시기에 나타난 프랑스에서의 매우 빠른 속도의 벤처캐피털 투자금액 증가를 설명하고 있다(그림 4-1 참고).

그림 4-1. 영국, 독일과 비교한 프랑스의 벤처캐피털 자금규모 추이



자료: Paris Region Enterprise(2019), p. 7에 기초하여 작성.

나. 스타트업 지원을 위한 정부의 정책수단

프랑스 정부가 스타트업 활동을 장려하기 위해 도입한 다양한 정책수단들 중에서 다음의 세 가지가 가장 눈에 띤다.[109] 첫째, French Tech Visa 제도를 들 수 있다. 이 제도는 '프랑스를 스타트업 중심국가로 탈바꿈' 한다는 목표하에 La French Tech 가 선정한 초고속성장 중인 스타트업 기업들과 관련 있는 투자자와 엔젤투자자 및 인큐베이터와 엑셀러레이터들에게 고용되어 있는 해외인력을 대상으로 4년 기한의 노동허가와 체류비자를 매우 신속하고 간단한 절차를 통해 발급해 주는 제도이다. 즉, 프랑스에 전 세계의 인재들을 끌어모아 창업을 목적으로 한 프랑스에의 정착을 용이하게 해 주는 제도이다. 둘째,

109) KOTRA(2018), p. 38.

파리 지역을 대상으로 특화되어 제공되는 Paris Region Starter Pack이 있다. 이 제도는 2017년 라스베가스에서 개최된 CES에서 일드프랑스(Ille de France)의 도지사인 Valerie Pecresse가 일드프랑스를 유럽의 실리콘밸리화하는 한편, 파리 지역을 스타트업 중심도시로 만든다는 포부하에 발표한 정책으로서 동 지역에 정착할 의향을 보유한 외국기업들에 최대 25만 유로를 지원해 주는 프로그램이다. 셋째, Innov'up Proto 정책은 일드프랑스 지역에 정착하고자 하는 외국계 스타트업과 중소기업들 10~15개를 선발하여 최대 10만 유로의 지원금을 지급하는 제도로서, 특히 AI 분야 등에서 혁신적인 Prototype을 실행 또는 제작하는 작업을 주로 지원하고자 하는 제도이다.

올랑드 행정부가 2010~17년의 기간 중 실행했던 '미래투자프로그램(Programme d'Investissement d'avenir)'은 [표 4-5]에서 보듯이 총 9개의 미래지향적인 산업분야에 대해 기술개발, 중소기업 경쟁력 향상, 직업훈련 및 미래고용의 제고 등을 목표로 하여 스타트업 기업 활동을 정부가 강력하게 지원하려는 정책조치이다. 이러한 정부의 정책적 지원은 Station F 처럼 민간기업의 호응을 받아 프랑스 사회 전반에 파급효과를 가져오는 거대프로젝트를 실행할 수 있는 여건을 제공하는 역할을 한 것으로 판단된다. KOTRA(2018)는 그 결과 프랑스에는 ① 파리-샤클레이 클러스터(Cluster Paris-Saclay) ② 깹디지털(Capdigital) ③ 스테이션 F(Station F), 그리고 ④ 에콜 42(Ecole 42) 등의 창업클러스터가 구축되었으며, 여기에는 ① 파리앤코(Paris&Co) ② 창조밸리(Creative Valley), 그리고 ③ CA 빌리지(Le Village by Credit Agricole) 등의 주요 엑셀러레이터들이 활발한 지원활동을 벌이고 있다고 보고한 바 있다.

표 4-5. 미래투자프로그램의 산업별 주요 목표 및 추진방향

핵심산업	주요 목표	추진방향
신재생 에너지	- 2022년까지 재생에너지(풍력, 태양광) 발전능력 배가 - 2025년까지 원자력 발전 50% 축소 - 2030년까지 화석에너지 소비에 대한 탄소세 톤당 100유로로 인상(現 30.5유로)	바이오 연료, 폐기물 재활용, 에너지 효율 제고, 식물 기반 자원 개발
친환경도시	- 건물 에너지 효율, 수자원 관리, 목조건축과 스마트 그리드 기술개발 : 2020년까지 일자리 11만 개 창출 - 2020년까지 1,000억 유로의 수출 달성	스마트 그리드, 수자원 관리, 건물 에너지 효율성, 친환경 목재산업, 가정 자동화시스템
친환경 이동수단	- 2021년까지 신차의 이산화탄소 배출량 30% 감축 - 2030년까지 에너지 저장 시스템 개발 부문의 일자리 8천~2만 5,000개 창출 - 2040년까지 오염 유발 신규 자동차 생산 제로화	자율주행 자동차, 전기차 충전 인프라, 고효율 연비 자동차, 전기자동차 무선충전기술
미래형 교통수단	- 선박의 화석에너지 소비 50% 감축 - 디지털 교통통제시스템으로 혼잡시간 교통정체 해소 - 미래 TGV 성능 25% 향상, 운임 30% 감소, 유지비 25% 감소	TGV, 친환경 선박, 하이브리드 전기 항공기, 드론
미래형 의료	- 디지털 의료기술 개발 및 집중 투자 - 의료 부문의 엑셀러레이터 플랫폼 마련	신의료 생명공학 및 혁신 의료기기 개발
데이터 경제	- 차세대 앱 서비스 Provider(APS)로 SaaS 제공 - 2020년까지 미래형 컴퓨팅 기술(exascale) 개발 - 2020년까지 빅데이터로 13만 7,000개 일자리 창출	빅데이터, 슈퍼컴퓨터, 클라우드, 디지털 시뮬레이션, 데이터 및 하부구조 보호 솔루션
스마트 디바이스	- 2020년까지 카드결제 보급, 스마트폰 결제 확대 - 5년 내 20만 명 이상의 도시 절반에 상호운용이 가능한 비접촉 발권 시스템 출시 - 테러 예방, 예측용 행동분석 기술 개발	무선전자결제서비스, 사물인터넷, 로봇산업, 증강현실, 산업용섬유, 벤처기업 육성, 전자상거래 진품 감정기술

표 4-5. 계속

핵심산업	주요 목표	추진 방향
디지털	- MOOC(Massive Open Online Course)를 통한 디지털 교육 강화 - 마크롱 대통령 임기 내 전 국토 4G 사용권 편입 - 2020년까지 5G 사용망 상용화 - 2022년까지 정부 민원 100% 온라인 처리	반도체, 이동통신 인프라 구축, 나노 전자기술, 전기 추진위성, 시스템 내장 소프트웨어, 중소 및 벤처기업 투자지원, 사이버보안
미래형 식품	- 2017년까지 미래형 식품산업 내 일자리 9만개 창출 - 2022년까지 모든 학교, 회사 식당 내 먹거리의 50%를 바이오, 지역특선, 품질 라벨 부착 식품으로 변경	기능성식품, 미래형 식품포장, 식품안전, 식품냉동보관 기술

자료: KOTRA(2018), p. 55.

마크롱 정부는 여기에서 한 걸음 더 나아가 2018~22년 기간에 실행되는 대규모투자계획(Grand Plan d'Investissement)을 발표하고 동 기간 총 570억 규모의 투자금액을 ① 친환경 ② 직업교육 ③ 혁신 및 ④ 디지털 등의 분야에 투입하기로 결정하였다.[110]

110) KOTRA(2018), p. 56.

표 4-6. 마크롱 정부 대규모 투자계획의 분야와 내용

투자 분야	세부투자항목 및 내용
친환경 (200억 유로)	중고차 전환(40억 유로) - 50만대의 공해차 폐차 후 공해가 적은 중고차 구입지원
	재생에너지(70억 유로) - 재생에너지 생산 70% 증가
	건물의 열효율 제고(90억 유로) - 저소득자 주택의 50% 및 중소기업 5,000개사 지원
직업교육 (150억 유로)	자격증 없는 청년실업자 취업(67억 유로)
	장기실업자 취업(71억 유로)
	공교육 기관 혁신(3억 유로)
	실패자 없는 대학 만들기(4억 유로)
혁신을 통한 기업경쟁력 강화 (130억 유로)	농업용 장비 혁신(50억 유로)
	여타 분야 경쟁력 강화(80억 유로)
정부부처의 경비절감을 위한 디지털화(90억 유로)	초고속 인터넷망 전국 보급 완성 및 디지털 의료 산업화(50억 유로)
	정부 행정의 디지털화(40억 유로)

자료: KOTRA(2018), p. 56.

프랑스의 스타트업 지원을 위한 정부 정책들은 대체로 성공적인 것으로 평가되고 있다. 김은경(2018)은 프랑스 스타트업 기업활동의 급속한 활성화가 대체로 보아 ① 연구개발에 대한 정부의 세제혜택 확대 ② 실리콘밸리 등 경쟁대상국과 비교하면 상대적으로 낮은 프랑스 엔지니어 비용 ③ 민간 스타트업 액셀러레이터에 대한 대규모 투자 및 ④ 2013년 크라우드펀딩법, 2015년 경제성장과 활동 관련법, 2016년 디지털공화국법을 비롯한 관련 법규를 차례로 정비하는 등 네 가지의 요인에 기인하는 것으로 평가하고 있다.

그뿐만 아니라, 스타트업 기업들이 안정적으로 기업운영자금을 조달할 수 있는지 여부도 창업지원 정책의 성공에 커다란 영향력을 행사하는 것으로 평가된다. 이 측면에서 KOTRA(2018)는 프랑스가 스타트업의 수요에 맞게 안정적인 자금조달이 가능한 환경을 조성해 놓고 있는 것으로 분석하고 있다. 특히 이를 위해 프랑스는 2012년 공공투자은행인 Bpifrance를 설립하고 중소기업,

중견기업 및 혁신기업들을 대상으로 하여 혁신 및 수출 활동을 금융 측면에서 지원해 주는 제도를 비교적 이른 시기에 도입하였다.[111)]

프랑스의 창업지원정책에서 또 하나 특징적으로 관찰되는 정책수단은 1인 기업 등 마이크로 기업에 대해 지속적인 정책적 관심이 주어지고 있다는 점이다. 즉, 프랑스의 마이크로 기업가(Micro-entrepreneur) 지원정책은 사르코지 정부가 실업률 해소를 위해 2008년 도입한 '자영기업가(Auto-entrepreneur) 지원제도'에 연원한다고 할 수 있다. 올랑드 정부는 이 제도를 '마이크로 기업가 지원제도'로 명칭을 변경하는 한편, 2012년에는 La French Tech를 설립하여 스타트업 육성정책에 본격적으로 착수하였다. 이를 이어받은 마크롱 정부는 시장논리를 보다 중시하고 민간기업에 의한 일자리창출에 보다 커다란 정책 중점을 두는 방향으로 정책기조를 전환하기는 하였으나, 마이크로 기업에 대한 지원정책에 있어서는 기존의 정부가 도입한 정책수단들을 지속적으로 투입하고 있다. 이와 관련하여 마크롱 정부는 2017년 기준 프랑스에 약 100만 명 이상의 마이크로 기업가들이 활동하고 있다는 사실을 집계하는 한편, 이들의 창업활동이 프랑스 전체의 역동적인 창업활동에 있어서, 그리고 종국에는 일자리 창출에 있어서 매우 중요하다는 인식을 가지고 있다.

4. 평가

프랑스 정부가 추진해온 일자리창출정책은 다음과 같이 총괄적으로 평가할 수 있다. 첫째, 프랑스의 경제운용에 있어서는 전통적으로 정부 및 공공기관들이 상대적으로 강한 역할을 담당하는 공공부문 주도의 일자리창출정책이 시행되어왔다. 프랑스가 오랫동안 활용해 온 근로시간 단축과 공공부문 일자리를

111) 김은경(2018), pp. 9~11.

확대하는 일자리창출정책의 양대축은 강한 정부의 역할을 상징적으로 표현해 주었다고 할 수 있다. 그런데 2017년 마크롱 정부의 출범 이후 일자리창출에 있어서 민간부문의 역할이 보다 강조되고 있다. 마크롱 대통령은 공공부문의 일자리 감축을 통해 재정지출을 절감함과 동시에, 이를 통해 확보된 재원을 민간이 주도하는 실질적인 일자리창출을 지원하는 데 적극적으로 사용하려는 노력을 기울이고 있는바, 동 정책의 성공여부는 최근 한국정부가 추진하고 있는 공공부문 일자리창출에 대해서도 의미 있는 시사점을 줄 것으로 사료된다.

둘째, 프랑스 정부가 오랜 기간 동안 추구해온 공공부문 주도의 일자리창출정책은 그리 성공적이지 못했다는 평가가 주를 이루고 있다, 공공부문에 의한 일자리창출은 단기적으로는 가시적인 성과가 나타나기도 하지만, 중장기적으로는 공공예산이 불필요하게 방대하게 사용되는 폐해를 조장할 수 있으므로 커다란 주의가 요망된다. 즉, 공공부문에 의존하는 일자리창출정책이 대체로 성공적이지 않았다는 평가는 마크롱 대통령이 대선기간 중 천명하였듯이, 그리고 지난 2년 동안의 정책집행 과정에서 나타났듯이 프랑스의 최근 일자리창출정책의 주도적 역할이 공공부문에서 민간부문을 훨씬 더 강조하는 방향으로 바뀌게 된 직접적인 계기를 제공하였다고 하겠다.

셋째, 공공부문이 주도하는 일자리창출정책에 있어서는 그리 커다란 성공을 거두지 못했으나, 최근 프랑스의 일자리창출에 있어서 스타트업 관련 생태계를 육성함으로써 일자리창출을 위한 새로운 동력을 얻으려는 노력이 매우 활발하게 진행되고 있는 점이 눈에 띈다. 즉, 스타트업 지원정책이 최근 프랑스의 일자리창출에서 차지하는 비중이 크게 확대되었다고 하겠다. 특히 프랑스 정부는 스타트업의 생태계를 구축하는 데 있어서 소요되는 초기투자에서 매우 주도적인 역할을 담당했던 것으로 평가된다. 정부의 과감한 스타트업 생태계에 대한 투자와 민간부문의 창의성 있는 예술가들과 엔지니어들이 벤처자본가들, 엑셀러레이터 등의 이해관계자들과 용이하게 만날 수 있는 공간을 제공하는 Station F와 같은 공공 및 민간의 이니셔티브 등 지금까지 프랑스 스타트업 진

흥의 성공을 이끈 정책요소들이 주효하였던 것으로 관찰된다.

넷째, 특히 프랑스 정부가 추진하는 스타트업 육성정책에서 매우 두드러진 조치는 인력활용 및 투자유치 등에 있어서 국적을 가리지 않고 매우 활발하게 지원정책을 펼치고 있다는 점이다. 예를 들어 'French Tech Visa'와 같이 스타트업 인재를 프랑스에 정착시키기 위해 근로허가를 매우 간편하고 신속하게 발급하는 조치를 도입한다든지, 성공 가능성이 높은 기업일 경우 외국인투자기업일지라도 국내기업과 동등한 지원수단을 활용할 수 있도록 하는 파리 지역의 스타트업 지원정책 등은 글로벌 차원에서 경쟁력 있는 인재와 기업을 유치 및 정착시킴으로써 낙수효과를 향유할 수 있다는 점에서 주목할 만하다.

제5장

아일랜드의 일자리창출정책 사례연구

1. 아일랜드 일자리창출정책의 기본방향 및 특징
2. 아일랜드의 적극적 노동시장정책의 현황 및 주요 수단
3. 아일랜드의 성공적 일자리창출 사례: 고등교육 및 직업훈련 정책
4. 평가

1. 아일랜드 일자리창출정책의 기본방향 및 특징

독일이나 프랑스와 달리 아일랜드 경제는 소규모 개방경제의 전형으로 서유럽 국가 가운데에서도 상당히 독특한 경제구조를 지니고 있다. 1980년대 후반까지만 해도 아일랜드는 높은 실업률과 만성적인 재정적자 등 서유럽에서 가장 빈곤한 국가에 속하였다. 이후 재정 건전화를 위한 대대적인 경제개혁을 통해 1990년대 초에는 거시경제가 안정화되었다. 1980년대 후반 유럽 단일시장 계획이 본격적으로 추진되면서 다국적기업들은 아일랜드를 EU 시장 진출을 위한 교두보로 인식하게 되었고, 아일랜드 정부 또한 적극적인 FDI 유치정책을 도입하여 많은 해외기업을 국내로 유치할 수 있게 되었다. 이러한 방식을 통하여 1990년대 고도의 경제성장을 구가하는 동안 아일랜드에는 '외자유치-수출 활성화를 통한 경제성장' 모델이 정착하게 되었다.[112] 이와 같은 소규모 개방경제는 해외시장에 대한 높은 의존도로 인해 대외투자환경과 국내 임금 수준의 변화 그리고 수출시장의 동향에 따라 큰 영향을 받는 취약성을 내포하고 있다. 실제로 2008년 글로벌 금융위기 때 아일랜드 경제는 매우 큰 충격을 받게 되었다. 그렇지만 아일랜드 정부는 노사정 간의 합의를 도출해 내면서 노동분야와 재정 및 금융 분야에 대한 대대적인 구조개혁을 실행할 수 있었다.[113]

아일랜드는 민간부문의 주도적인 참여와 수출주도 경제성장을 기조로 일자리창출을 위한 기반을 조성해왔다. 아일랜드 정부는 일자리창출정책을 정부가 직접 일자리를 창출하기보다는 자국의 기업들이 활발한 경영활동을 통해 일자리창출에 기여할 수 있는 최고의 환경을 조성하기 위해 모든 정부부처들이 맡은 바 각자의 역할을 적극적으로 수행하는 것이 바람직하다고 밝히고 있다.[114] 아일랜드 정부는 2012년부터 매년 'Action Plan for Jobs(이하 APJ)' 정책보

112) 강유덕(2018), p. 241.
113) 강유덕(2018), p. 248.
114) Government of Ireland(2018a), p. 8.

고서를 발표하고 있는데, 여기에는 정부의 일자리창출정책의 전략과 실행계획이 명료하게 정의되어 있다. 2018년에 발표된 APJ 2018에는 [표 5-1]과 같이 일자리창출을 위한 정책목표와 이를 효과적으로 달성하기 위한 다섯 가지의 전략을 선언하고 있다.

표 5-1. 아일랜드 일자리창출정책의 목표와 전략

정책목표	2020년까지 20만 개 이상의 일자리 창출 (수도인 더블린 외에서 13만 5,000개 포함)
5대 전략	① 기존시장에서의 무역과 투자 확대 및 시장 다변화
	② 지방에서의 고용을 진작하기 위한 지방 경쟁력 강화
	③ 수출품의 다양화와 고용창출을 위한 글로벌 혁신의 리더십 추구
	④ 산업 전 분야에서의 생산성 제고
	⑤ 고품질 인재의 양성과 유치

자료: Government of Ireland(2018a), p. 8에서 재정리.

아일랜드는 2012년 첫 APJ를 시행한 이후 2018년까지 31만 3,000개에 달하는 일자리를 창출하는 데 성공했다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 5년간의 심각한 경제침체와 실업률을 겪었지만 2013년부터 경제가 다시 회복되어 일자리창출 부문에서도 획기적인 개선을 이루어낼 수 있었다.[115] [표 5-2]에서 관찰할 수 있듯이 2008년 경제위기 이후 5~6년간 경기침체 현상으로 고용지표가 전반적으로 크게 악화되었으나, 외국인직접투자의 재유입이 확대되는 등 2014년 이후 다시 경제가 성장하기 시작하였고 고용지표도 눈에 띄게 안정화되었다. 아일랜드 정부는 특히 청장년 중심 전문직 일자리창출에 가장 커다란 역점을 두고 있다. 경제위기 이후에는 고용, 직업교육 및 훈련 등 일자리창출과 관련된 제반정책들을 새로운 방향으로 이끌어왔다. 특히 노동시장에서 개개인이 장기적으로 성공할 수 있도록 필요한 기술을 겸비하고 지역경제가 필요로 하는 기술수요에 맞춘 서비스를 제공하고자 노력하고 있다.[116]

115) Government of Ireland(2018a), pp. 3-8.

표 5-2. 아일랜드의 고용 및 경제 관련 지표[117]

연도	고용률 (전체노동 가능인구,%)	총고용인원 변화율 (고용인원수, %)	실업률 (전체노동 가능인구, %)	청년 실업률 (%)	1인당 GDP 성장률 (불변가격, %)
2000	65.2	4.5	4.3	6.9	8.1
2001	65.8	3.1	3.9	7	4.2
2002	65.5	1.6	4.4	8.4	4.5
2003	65.5	1.9	4.7	9.1	1.4
2004	66.3	3.4	4.5	8.9	4.8
2005	67.6	4.9	4.3	8.5	3.6
2006	68.7	4.6	4.4	8.6	2.8
2007	71.7	4.4	5	9.1	2.1
2008	69.7	-0.6	6.8	13.5	-6
2009	63.7	-7.8	12.6	24.5	-5.5
2010	61	-4.5	14.5	28.2	1.3
2011	60.1	-1.9	15.4	29.6	2.6
2012	60	-0.5	15.5	30.8	-0.4
2013	61.7	3	13.7	26.7	1.1
2014	63.1	2.7	11.9	23.4	7.6
2015	64.7	3.5	9.9	20.2	24.4
2016	66.5	3.8	8.4	16.8	4
2017	67.7	2.9	6.7	14.4	6.6

자료: OECD(2018), OECD Data(검색일: 2018. 12. 8).

본 사례연구에서는 아일랜드 정부가 2012년부터 추진해온 일자리창출정책의 특징을 대체로 다음과 같은 네 가지 측면에서 살펴보고자 한다.

- 외국인직접투자(FDI) 유치를 통한 일자리창출
- 교육부문 투자를 통한 양질의 노동력 공급
- 첨단제조업 및 지식집약서비스 분야 내 일자리창출
- '사회연대협약'을 통한 일자리창출(실업률 감소)

116) OECD(2014a), p. 8.
117) 고용률, 총고용인원변화율, 실업률, 청년실업률, 1인당 GDP성장률은 OECD Database를 바탕으로 재구성. OECD(2018), OECD Data(검색일: 2018. 12. 8).

가. 외국인직접투자(FDI) 유치를 통한 일자리창출

1) 산업개발청(IDA: Industrial Development Authority)

FDI 유치를 전담하고 있는 IDA는 70년의 역사를 보유한 국가기관으로 가장 우수한 성과를 시현한 기관으로 손꼽힌다. IDA는 제약, 전자, 첨단기술, 전자상거래, 정보기술, 멀티미디어 등과 같은 첨단기술 관련 다국적기업들을 주도적으로 국내에 유치하는 역할을 담당하였다. 아일랜드가 유치한 다국적기업은 대표적으로 Google, Yahoo, eBay, HP 등이 있다. 아일랜드는 전통적으로 수공업과 농업에 의존해옴에 따라 산업 인프라가 부족했는데, 해외기업의 국내 유치를 통해 아일랜드 내에 산업클러스터를 형성하고자 하는 정책방향을 효과적으로 수행했다고 하겠다. [그림 5-1]은 아일랜드가 FDI 투자대상국으로 한국보다 앞선 13위에 있음을 보여준다.

2) FDI 유치를 통한 국내경제 파급효과

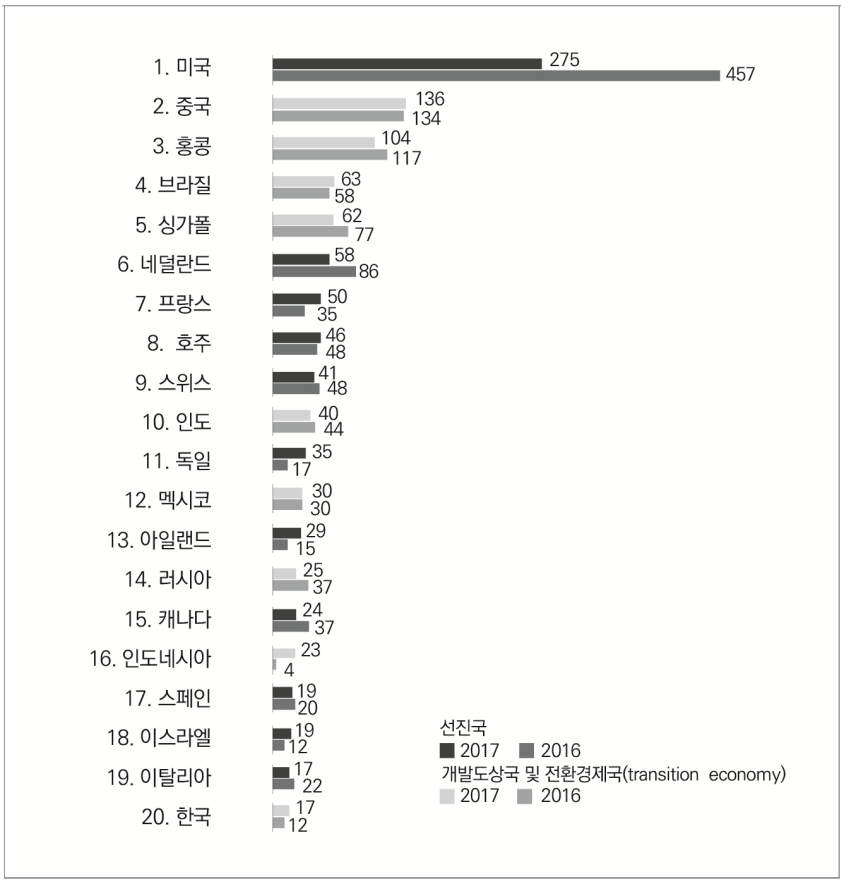
FDI 유치는 아일랜드가 일자리를 창출하고 고부가가치 산업을 발전시키는데 크게 기여하고 있다. 해외기업 유치는 직접적인 일자리창출 효과 외에도 새로운 기업 유치로 지역사회의 발전이라는 간접적 경제효과도 부수적으로 견인하게 된다.[118] 예를 들면, 회사 인근의 식당 및 관련 서비스업 직종에서도 고용이 증가하여 지역 내 간접적 일자리창출이 발생하는 것이다. 뿐만 아니라, 다국적기업들의 지속적인 지적투자 및 R&D 활동을 통해 아일랜드의 전반적인 노동력의 기량향상과 기술발전에 기여할 수 있게 된다. 아울러, 다국적기업에서 근무한 숙련된 인력이 차후 국내기업으로 유입되거나 창업활동에 투입됨으로써 국내기업의 생산성 향상에도 기여하는 효과가 나타난다.[119]

---

118) 아일랜드 IDA Ireland의 Bernadette Nulty(Manager) 및 Maria Gagic(Assistant Project Executive) 인터뷰(2019. 1. 9, 아일랜드 더블린).

119) 아일랜드 Department of Business, Enterprise and Innovation 관계자 인터뷰(2019. 1. 8, 아일랜드 더블린).

그림 5-1. FDI 유입, 투자대상국 상위 20위(2016년 및 2017년)



자료: UNCTAD, FDI/MNE database(검색일: 2018. 12. 20) 바탕으로 재구성.

3) FDI 유치를 통한 일자리창출 성공요인

아일랜드가 FDI의 유치 확대를 통해 일자리창출에 성공한 데는 여러가지 내부적, 외부적 요인들이 작용한 것으로 분석된다. 내부적 요인으로는 다음과 같은 네 가지가 가장 중요했던 것으로 평가된다. 첫째, 아일랜드 정부는 1995년 40%였던 법인세를 2003년 12.5%로 인하하고, 원천징수를 폐지하여 해외기업 유치를 위한 전향적인 조치를 단행하였다. [표 5-3]은 아일랜드가 다른 국가

와 비교하여 월등하게 법인세가 낮음을 보여준다. 둘째, 아일랜드가 영어권 국가인 점은 주요 투자국인 미국기업들을 유치하는 데 있어서 아일랜드가 지닌 커다란 강점이라 할 수 있다. 셋째, 아일랜드는 양질의 인재와 교육을 바탕으로 한 높은 수준의 생산성을 확보하고 있다. FDI 유치에 있어서 물론 낮은 법인세와 R&D 세액공제(25%)의 세제 혜택과 같은 기업 친화적인 환경의 조성도 중요하지만, 교육을 통한 우수한 노동력 양성 또한 지속가능한 고용창출을 가능케 하는 중요한 동인이 된다. 특히 아일랜드의 경우 정부의 교육, 직업훈련, 컴퓨터 활용능력에 대한 투자 등을 통해 고숙련 인적자원을 배출할 수 있었던 점은 첨단기술 관련 다국적기업 유치를 가능하게 하는 매우 중요한 요인이 되었다.[120] 넷째, 아일랜드는 규제를 철저히 지키는 것으로 알려져 있는데, 이는 제약분야의 다국적기업들의 신뢰를 얻는 데 성공하여 동 분야의 FDI 유치가 가능하였다. 특히 아일랜드는 FDA, IMB, EMA 등을 포함한 규제 기관과의 엄격한 규제이행 기록을 보유하고 있으며, 아일랜드의 인증기관은 유럽 및 전 세계 표준 절차에 부합되도록 업무를 진행하고 있다.[121]

표 5-3. 국가별 법인세율 비교(2018년 기준)

국가	법인세율 (%)
한국	25
아일랜드	12.5
독일	30
프랑스	33.3
네덜란드	25
싱가폴	17
OECD 국가평균	23.5

자료: KPMG(2018), 법인세율 표(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 20).

120) 아일랜드 IDA Ireland의 Bernadette Nulty(Manager) 및 Maria Gagic(Assistant Project Executive) 인터뷰(2019. 1. 9, 아일랜드 더블린).
121) 아일랜드 IDA Ireland의 Bernadette Nulty(Manager) 및 Maria Gagic(Assistant Project Executive) 인터뷰(2019. 1. 9, 아일랜드 더블린).

한편 FDI 유치를 통한 일자리 창출에 성공한 외부요인으로는 아일랜드의 지정학적 위치를 고려할 수 있다. 아일랜드가 1973년 가입한 EU는 FDI를 통해 아일랜드에 들어온 해외기업들에 약 5억 명에 달하는 28개 회원국의 소비자들로부터의 수요가 창출되는 거대한 시장을 제공하며, 이와 동시에 기업에 필요한 인력풀로 활용할 수 있는 노동력 공급처로서의 역할도 담당하고 있다. IDA는 자국에 진출한 해외기업들이 자국민이 아닌 다른 국가에서 인력을 필요로 할 경우 이에 필요한 고용허가와 비자발급 등의 서비스를 적극 지원하고 있다.[122] 최근의 브렉시트(Brexit)와 같은 정치경제적 환경은 아일랜드 입장에서는 영국에 있는 해외기업들(일본, 인도)을 아일랜드로 유치할 수 있는 좋은 기회가 될 것으로 기대하고 있다. 영국이 EU멤버로 누렸던 무관세혜택이 사라지게 되어 타격을 받게 될 해외기업들은 비슷한 영어권 국가인 아일랜드를 대체투자지로 활용할 것으로 예상되기 때문이다.

4) FDI 관련 아일랜드의 직면과제[123]

아일랜드는 FDI 유치에 있어 생활비용과 임금 부분에서 경쟁력을 지니고 있다. 하지만 최근 더블린의 주택가격 상승으로 인해 비용부분의 경쟁력이 떨어지고 있음을 우려하고 있다. 또한 해외기업 유치가 더블린과 같은 한 지역으로만 집중되지 않도록 지역균형을 만들고자 노력하고 있다.

나. 교육부문 투자를 통한 양질의 노동력 공급

아일랜드는 교육률이 높은 국가이다. 2017년 기준 25~64세 중 대학학위 소지자의 비율이 46%(한국 47%), 25~34세 중 53%(한국 70%)로 OECD 및

---

122) IDA Ireland(2018), p. 4(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 20).
123) 아일랜드 IDA Ireland의 Bernadette Nulty(Manager) 및 Maria Gagic(Assistant Project Executive) 인터뷰(2019. 1. 9, 아일랜드 더블린).

파트너 국가 46개국 중 6위로 고학력자 비율이 매우 높다.[124] 아일랜드는 대학교육을 무료로 제공하고 있는데, 2017~18년 기준 고등학교 이후 교육과정(대학교 및 전문학교)에 등록한 학생들은 22만 명 이상이다. 이 중 30% 정도가 STEM(과학, 기술, 공학, 수학) 과정을 이수하고 있으며, 이들은 기술부문 인재 및 기술 양성의 토대가 되고 있다.[125] 대학에서도 기업맞춤화 교육이 도입되어 있는 점이 눈에 띈다. 특히 정부주도의 유망사업 분야로 선정한 IT 및 소프트웨어(SW) 산업을 집중 육성하기 위해 대학 수업에서 관련 내용을 배울 수 있다. 또한 캠퍼스 내 비즈니스 인큐베이션 센터를 마련해 기업가정신(entrepreneurship) 및 창업의 기회를 제공하고 있다.[126] 이와 같이 정부의 적극적인 교육부문 투자로 양성한 양질의 노동력은 전자, 제약, 컴퓨터 소프트웨어, 금융서비스 등의 분야에서 외국인직접투자를 유치할 수 있었던 주요 요인이 되었다.

한편 아일랜드 직업교육훈련은 교육기술부 산하기관인 SOLAS(직업고용기술센터)가 담당하고 있다. SOLAS는 지역별 16개 위원회(Education and Training Board)를 구성하여 교육과 훈련을 지원하고 있다. 기업의 견습제도(apprenticeship)와 장기실업자, 여성 및 고령자 그리고 동유럽 이민자와 같은 취약계층의 노동시장 참여를 지원하기 위한 교육훈련도 관리하고 있다. 아일랜드의 도제교육 과정은 크게 보아 건설업, 전기, 요식업(요리사)과 같은 전통적인 분야의 기술견습과정(Craft Apprenticeship)과 고부가가치 산업의 새로운 요구에 대응하기 위한 신견습과정(New Apprenticeship) 등 두 가지 형태로 운영되고 있다.[127]

신견습과정은 2016년부터 새롭게 시작한 직업교육훈련 프로그램으로, 국가

---

124) OECD(2018a), p. 48, pp. 54-55.
125) IDA Ireland(2018), p. 3(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 20).
126) OECD(2014a), p. 68.
127) 아일랜드 SOLAS의 Alan McGrath(Director of Strategy, Research & Evaluation) 및 관계자 인터뷰(2019. 1. 9. 아일랜드 더블린).

역량체계(NFQ: National Framework of Qualifications)를 기준으로 레벨 5(중등교육)부터 레벨 10(박사학위)까지의 교육훈련을 제공한다. 이를테면 산업변화에 따라 대학원 수준(레벨 8~10)의 인력이 요구되는 산업의 인력수요를 충족하기 위한 방안이 될 수 있다. 신견습과정의 주요 특징은 다음과 같다.

① 2~4년의 교육훈련 기간

② 최소 교육기간의 50%는 현장실습으로 구성

③ 다양한 교육채널 제공: 온라인, 블렌디드(혼합), 직장외 직업훈련 등

④ 고용주가 재정 지원하는 견습과정 프로그램도 운영

⑤ 견습생은 견습과정의 공식적인 계약으로 고용되는 근로자임(학생이 아님)

견습제도는 산업계가 주도하는 프로그램이기 때문에 기업의 수요와 참여가 없으면 프로그램이 아예 만들어지지 않는 특징이 있다. 따라서 회사와 노조가 합의해 SOLAS에 요구하면 이 조건에 맞는 인력을 양성하는 기업맞춤형 교육훈련이 제공된다. 견습제도에 참여하는 기업들은 대부분 아일랜드의 국내기업으로 80~90%가 중소기업이며, 다국적기업이 참여하는 견습제도는 아직은 없는 것으로 보인다. 견습제도를 제공하기 위해서는 기본적으로 산업의 수요와 참여가 있어야 하는데, 아일랜드의 견습제도는 기업들이 좋은 인력을 찾는 기회의 장이기 때문에 적극적인 참여가 자연스럽게 형성되고 있다.

다. 첨단제조업 및 지식집약서비스 분야 내 일자리창출

아일랜드 경제는 2012년 기준 수출의존도가 거의 100%에 달할 정도로 극도의 개방성을 유지하고 있다. 특히 수출은 첨단제조업과 지식집약서비스에 집중되어 있다.[128] 아일랜드는 해외선진기업의 유치를 통해 기초제약 부문에서 첨단생명공학(Biotechnology)을 바탕으로 한 고부가가치 제약산업으로 성장

128) OECD(2014a), p. 19.

시켜 오고 있다. 전통적으로 농업기반 사회였기 때문에 이것이 오히려 생명공학의 기초가 되는 원초기술로 발전되어 첨단산업 발전을 견인할 수 있었다. 이를테면 맥주 및 유제품(치즈, 우유)의 제조방식이 제약부문의 기초기술과 매우 관련이 깊다. 최근 Cork주가 제약산업의 중심도시로 성장하고 있는데. 2006년 아일랜드 정부가 Cork주의 Carrigaline에 설립한 제약관련 훈련시설인 'Cork Training Centre Biopharma Facility'가 운영되고 있다. 이 훈련시설에서는 미래산업의 전문가들이 실질적인 진단기술(diagnostic skills)을 강화하는 기회를 제공하고 있는데, 특히 아일랜드의 제약산업이 고부가가치 산업으로 발전하는 데 있어서 정부의 적극적인 지원이 뒷받침되었음을 보여주는 좋은 사례인 것으로 평가할 수 있다.

아일랜드 국내기업 중 제조분야 및 국제적으로 거래되는 서비스분야의 기업들이 규모를 확대하고 세계시장에 진출할 수 있도록 돕는 정부기관으로서 1998년 설립된 Enterprise Ireland의 역할이 매우 중요하다. 중앙정부 부처인 Department of Business, Enterprise and Innovation의 산하기관 중 하나인 Enterprise Ireland는 기업지원을 통한 일자리창출이라는 핵심업무를 수행하고 있는데, 특히 다음과 같은 사업특성이 있는 약 5,000개의 기업을 지원대상으로 두고 있다.

① 고용을 창출하고 해외에서 성공할 수 있는 새로운 사업을 하고자 하는 기업
② 더 나은 상품 및 서비스 개발 및 혁신적인 방식을 시도하는 기업
③ 리더십과 운영역량의 개발, 국제화, 자본접근성 보장을 통한 규모를 확대하고자 하는 기업

Enterprise Ireland는 등록제로 기업을 지원하고 있는데, 아일랜드 국내기업은 누구나 지원대상이 되는 게 아닌 자격요건이 되는 기업들만 지원하고 있다. 특히 소규모의 마이크로 기업들은 배제하며, 이런 기업들은 지방정부를 통해 지원받고 있다.

Enterprise Ireland에 의한 기업지원을 통해 창출되는 일자리 개수와 관련해서는 고객기업들을 대상으로 매년 2회의 설문조사가 수행된다. 수출규모, R&D 지출 등과 같은 고객기업의 운영성과와 관련된 조사는 별도로 매년 1회 실시하고 있다. Enterprise Ireland에 등록된 기업들의 총 고용인원은 2018년 20만 9,338개로 집계되었다.[129]

라. '사회연대협약'을 통한 일자리정책(실업률 감소)

아일랜드 정부는 1980년대 중반 경제위기를 극복하기 위해 3년 단위의 사회적 합의인 '사회연대협약(Social Partnership Agreement, 1987년)'을 이끌어내었다. 동 협약은 노·사·정·농 등 다양한 경제사회 주체 간의 협약으로 임금, 세제, 사회보장 등에 관한 포괄적인 합의이다. 협약체결 당시 임금인상률을 연간 2.5% 내로 억제하는 것에 합의하였으며, 정부는 노동자들의 실질세부담률(tax wedge, 조세격차)을 줄이는 정책을 시행하였다. 이러한 사회연대협약이 성공적으로 도출되고 정착된 것은 정부가 주도한 성장위주 일자리창출정책에 대한 폭넓은 사회적 공감대가 형성되어 있었기 때문이라고 평가된다.[130] 이 사회적 합의를 통해 경제적으로 실업률, 인플레이션, GDP성장률, 국가부채 등을 안정시킬 수 있었다. 새로운 견습생 및 수련생 프로그램도 정부-고용주-노조 간의 단단한 파트너십을 통해 고용 및 직업훈련에 고용주들의 참여비율을 높여가고 있다.[131]

---

129) 아일랜드 Enterprise Ireland의 Eoghan O'Brian(Manager) 및 Kevin Davoren(Executive) 인터뷰(2019. 1. 9, 아일랜드 더블린).
130) 조현대(2003), p. 5.
131) OECD(2014a), p. 10.

2. 아일랜드의 적극적 노동시장정책의 현황 및 주요 수단

아일랜드의 경우 OECD가 분석한 ALMP 자료가 가용하지 않아 OECD의 ALMP 분류에 따라 아일랜드의 정책수단들을 저자가 자체적으로 정리하였다.

표 5-4. 아일랜드의 적극적 노동시장정책(ALMP)

① 공공서비스 및 행정 (PES and administration)	PES 제공 기관: Intreo 주요 업무 - 실업자 대상 소득보조금지급(income support payment) 제공 관리 - 구직지원, 고용주 중개 서비스, 상담, 모니터링을 통한 노동시장 활성화 정책 제공 - Live Register를 통해 실업자를 관리
② 훈련 (Vocational training)	전담기관: SOLAS - SOLAS(FÁS에서 변경됨) 교육기술부처 소관기관 - 1대1 상담을 통해 취업을 위해 보충해야 할 부분을 파악하고 SOLAS 또는 Springboard, Back to Education Allowance (BTEA)를 통해 승인된 교육과정을 이수할 수 있도록 연결해줌. - 과정에 참여할 수 있는 조건은 실업의 기간과 개개인의 필요에 따라 달라짐.
③ 직무순환 및 직업훈련 (Job rotation and job training)	고용프로그램: Community Employment (CE), Tús - 실업자 중 경력이 더 필요한 경우 고용프로그램에 지원 가능함. - 실업 기간 또는 1대1 면담 담당자의 승인에 따라 고용프로그램 참여가 결정됨. JobPath - Live Register 상에서 12개월 이상 장기실업자로 등록되어 있을 시 JobPath에 참여하게 됨. 이를 통해 구직자들을 고용될 수 있게 연결하고 12개월 동안 지속적으로 일할 수 있도록 모니터링함.
④ 고용인센티브 (Employment incentive)	직접적으로 기업에 고용인센티브를 주는 정책은 없음.

표 5-4. 계속

⑤ 고용지원 및 재활 (Supported employment and rehabilitation)	EmployAbility - 질병 또는 장애가 있는 사회보호지급 수혜자들의 구직 활성화를 지원하는 서비스 - 구직자뿐만 아니라 고용주와도 양방향으로 소통하여 상담과 일자리매칭 서비스를 지원함. - 구직자에게 잘 맞는 고용기회를 제공하고 상담과 정보전달 등의 서비스를 제공
⑥ 직접일자리창출 (Direct job creation)	- 공공부문 일자리창출은 추진하지 않음. - 민간기업이 일자리창출 할 수 있는 환경을 조성하는 데 집중함.
⑦ 창업인센티브[132] (Start-Up Incentives)	Enterprise Ireland - 제조업 및 서비스무역과 관련된 정부기업들의 성장을 지원하는 정부기관임. - 스타트업 기업들에 재정적 인센티브 및 인큐베이터 공간, 멘토링을 지원

자료: 주로 Lavelle and Callaghan(2018) 바탕으로 작성. 다른 자료를 참조하였을 경우 각주로 처리하였음.

3. 아일랜드의 성공적 일자리창출 사례: 고등교육 및 직업훈련 정책

가. 일자리창출정책 프레임워크: Action Plan for Jobs 2018

아일랜드 정부는 중장기 일자리창출정책의 프레임워크인 APJ 2018에서 2020년까지 20만 개의 일자리를 만드는 것을 정책목표로 공표하였다. 2018년 기준 실업률이 6.1%임을 고려한다면 이는 국가의 완전고용을 향한 담대한 도전인 것으로 평가된다. 이와 같은 아일랜드 정부의 자신감은 일자리창출을 위한 인프라와 정책수단들이 지난 수년간의 노력과 시행착오 끝에 이제 견고하

132) Government of Ireland(2018a), p. 71.

게 뿌리를 내리고 있다는 판단에서 도출된 것으로 이해할 수 있다.

실제로 아일랜드에서 일자리의 수요가 창출되는 주된 경로는 계속 확장 추세에 있는, FDI 유치에 의한 다국적기업의 유입과 첨단제조업 및 지식집약서비스 분야의 국내기업들이다. 그리고 이 기업들은 대부분 국내시장보다는 해외시장을 확장시켜야 지속적 성장이 가능한 수출기업들이다. 첨단산업분야의 제품이 글로벌시장에서 경쟁력이 있으려면 기업은 기술개발과 혁신을 통한 생산성의 향상으로 품질은 높이고 원가는 낮추어야 한다. 이와 같은 기업경쟁력의 원천에는 창의적이고 뛰어난 기량을 갖춘 고급인력의 양성이 핵심이다. 이러한 인식하에 아일랜드 정부는 인재의 중요성을 국가경영의 최우선 목표로 삼고 교육에 대한 투자를 통해 고급인력을 양성해왔다. 특히 교육당국과 교육기간은 산업계와 긴밀히 협력하면서 변화하는 산업계의 요구를 교육훈련에 충실히 반영하고 있다.[133]

우선 교육훈련정책의 측면에서, 'APJ 2018'은 '국가기술전략 2025' 및 '교육을 위한 액션플랜 2016-2019'를 바탕으로 아일랜드를 위한 고급인재(high quality talent)를 개발 및 유치 그리고 보유하기 위한 정책을 제시하고 있다. 그 주요 내용은 다음과 같다.[134]

① 대학교육을 마치는 30~34세 비중을 2013년 52.2%에서 2020년 60%로 증가

② 2020년까지 5만 명 등록 달성을 통한 직업교육훈련 시스템 강화

③ 2021년까지 직업연수 또는 직무기반학습을 받는 학생 수를 25% 증가

④ 2020년까지 근로자의 신기술 교육 및 훈련에 근로자당 €543인 투자를 두 배로 확대

133) 아일랜드 Department of Business, Enterprise and Innovation 관계자 인터뷰(2019. 1. 8, 아일랜드 더블린).

134) Government of Ireland(2018a), p. 22.

이러한 아일랜드의 인재양성 분야에 대한 적극적 투자는 국제기관으로부터 매우 긍정적인 평가를 받고 있다. 「2017 세계인재보고서」는 다음과 같이 조사 대상 63개국 중에서 아일랜드의 성과가 매우 뛰어남을 지적하였다.[135]

◦ 인재유치 및 보유부문 1위

◦ 숙련노동자 가용성 부문 5위

◦ 해외인재 유치능력 10위

나. 아일랜드의 3대 직업교육훈련제도

아일랜드의 직업교육훈련제도는 크게 'Skillnets Ireland', 'Springboard+' 그리고 앞에서 소개한 SOLAS 등 세 곳의 국가기관에 의해 운영되고 있다. 이들의 교육훈련 목적과 프로그램에서 발견되는 공통된 특징은 고급인재의 양성에 초점을 두고 있으며, 미래산업의 수요에 대응하는 프로그램을 제공하려는 데에 있다. 각 기관에서 시행하고 있는 제도에 관하여 간략히 살펴보고자 한다.

① Skillnets Ireland

Skillnets Ireland는 아일랜드의 고급인력을 양성하고 활용하기 위한 방안으로서 중앙부처인 Department of Education & Skills 산하기관인 Skillnet Ireland에서 관리하는 제도이다. 이는 동일한 업종 또는 동일한 지역에 있는 민간기업들의 공동체라고도 할 수 있는데, 2018년 현재 1만 5,000개 기업이 참여하고 있다.[136] 주로 현직원들의 직업훈련 관련 활동을 지원하기 위한 프로그램이지만, 아직 고용되지 않은 후보자들을 위한 사전고용(pre-hire) 훈련프로그램을 지원하는 업무도 일부 수행하고 있다.[137] 참여기업의 현직원

135) IMD(2017), p. 60.
136) Skillnets, https://www.skillnetireland.ie/(검색일: 2018. 12. 20).
137) IDA Ireland(2016), p. 34(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 20).

을 위한 훈련비용의 50%를 정부가 지원하고, 고용후보자가 비고용상태인 경우 정부가 100% 비용을 지원하는 방법으로 운영되고 있다.[138] Skillnets의 지원을 받고 참여하고 있는 기업 1만 5,000개는 마이크로기업(0~9명 직원) 51%, 소규모기업(10~49명 직원) 28%, 중견기업(50~249명 직원), 대기업(250명+ 직원)으로 구성되어 있으며, 전체의 94%가 중소기업이라 할 수 있다.[139] 지금까지 이 제도를 통해 5만 명의 훈련생을 배출하였으며, 비용 대비 효율이 높은 것으로 평가되고 있다.[140]

② 'Springboard+'

'Springboard+'는 대학교육 수준의 무료 직무역량교육(upskilling)과 교차기술교육(cross-skilling)의 두 과정을 제공하는 기관이다. 아일랜드 정부와 유럽사회기금(European Social Fund)이 공동투자하고 있다.[141] 정부부처 Department of Education and Skills를 대신해 고등교육당국(Higher Education Authority)이 이 제도를 관리하고 있으며,[142] 이 교육훈련을 통해 고용기회가 있는 분야의 자격을 갖출 수 있도록 지원하고 있다. 2018년에는 자격증, 학위, 학사 이상 수준을 포함한 245개의 교육과정 중 8,088개의 무료 교육기회를 제공했다.[143] 교육과정은 산업 및 기업들과의 논의를 통해 개발되며, 고용가능성이 높은 분야에 집중하고 있다.[144] 2016년 말을 기준으로 IT, 정보통신, 생명공학, 의료기기설계, 첨단제조업, 국제언어 및 국제금융서비스 등의 분야에 대해 관심과 참여가 집중되고 있다.[145] 모든 IDA 고객회사들은 Springboard+의 서비스를 통해 훈련된 인력을 고용할 수 있도록 배려되고 있

138) IDA Ireland(2016), p. 34(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 20).
139) Skillnets, https://www.skillnetireland.ie/(검색일: 2018. 12. 20).
140) IDA Ireland(2018), p. 3(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 20).
141) Springboard+, https://springboardcourses.ie/(검색일: 2018. 12. 20).
142) Springboard+, https://springboardcourses.ie/about(검색일: 2018. 12. 20).
143) Springboard+, https://springboardcourses.ie/about(검색일: 2018. 12. 20).
144) IDA Ireland(2016), p. 34(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 20).
145) IDA Ireland(2016), p. 34(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 20).

다.[146] Springboard+가 제공하는 교육과정은 대부분 파트타임으로 최대 12개월 과정이며, 고용상태와 상관없이 자격요건이 되는 모든 지원자에게 교육기회가 제공되고 있다.[147]

③ SOLAS(신견습과정)

이 제도는 노동력 부분에서 디지털화 및 자동화와 같은 산업변화에 대응하기 위한 아일랜드 정부의 방안이라 할 수 있다.[148] 앞에서 기술한 바와 같이 무엇보다 산업계의 참여가 가장 중요한데, 산업계와 긴밀히 협력하여 산업수요에 맞는 인력알선 시스템을 제공하고 있다. SOLAS가 대학과 협의하며 신견습과정 프로그램을 제공하고 있다.[149] 이 프로그램은 고부가가치 산업의 요구에 대응하기 위해 마련하여 2016년부터 시행하고 있다.[150] 2018년 기준 8,000명의 고용주와 1만 9,000명의 견습생이 참여하고 있다. 독일의 도제제도 또는 견습제도와의 차이점은 아일랜드의 경우는 기업에 이미 고용된 기존직원에 대한 교육에 중점을 두고 있다는 것이다.

4. 평가

아일랜드는 2008년 경제위기로 인해 2008~10년의 기간 동안 상당한 고용감소가 발생했다. 고용률이 69%에서 63%로 감소했고, 실업률이 급증하여 14% 이상을 기록하였다.[151] 이후 아일랜드 정부는 강도 높은 구조조정을 통해

146) IDA Ireland(2016), p. 34(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 20).
147) Springboard+, https://springboardcourses.ie/about(검색일: 2018. 12. 20).
148) 아일랜드 Department of Business, Enterprise and Innovation 관계자 인터뷰(2019. 1. 8, 아일랜드 더블린).
149) 아일랜드 Department of Business, Enterprise and Innovation 관계자 인터뷰(2019. 1. 8, 아일랜드 더블린).
150) 아일랜드 Department of Business, Enterprise and Innovation 관계자 인터뷰(2019. 1. 8, 아일랜드 더블린).

경제활동의 역동성을 회복했는데, 2014~17년 기간 중 연평균 12.4%의 경제성장률이 기록되었고,[152] 실업률은 2017년에 6.7%를 기록하여 금융위기 이전의 수준으로 복귀하였다.[153] 아일랜드 정부는 경제위기 이후에는 일자리창출을 위해 고용, 직업교육훈련, 경제개발정책에 대한 개혁을 성공적으로 추진해오고 있다. 물론 아일랜드경제에는 다국적기업과 국내기업 간에는 여전히 생산성과 임금수준의 격차가 존재하며, 국내기업 간에도 산업별로 노동력의 질과 노동생산성에 큰 차이를 보여주는 취약성을 보이고 있다.[154]

아일랜드가 고용정책에서 전반적으로 모범적인 성과를 만들어낼 수 있었던 이유는 2011~17년 기간 중 아일랜드의 최대 수출국과 투자국인 영국과 미국의 경제호황이라는 외부요인이 결정적이었다.[155] 아울러 아일랜드 정부가 노동개혁을 통해 빠른 속도로 실업률 감소를 성취할 수 있었던 배경에는 노사정 간의 사회연대협약이라는 전통이 자리잡고 있다.

아울러 아일랜드 정부의 일자리창출정책의 수립과 실행의 측면에서 성공적인 요인을 다음과 같이 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 매년 일자리창출정책에 대한 명확하고 구체적인 목표를 제시한다는 것이다. 중앙정부(Department of Business, Enterprise and Innovation)에 의해 목표와 방향이 정해지면 일자리창출에 직간접으로 관련 있는 부처들(실제로는 대부분의 부처들이 해당됨)과 산하기관들은 이를 토대로 각자의 목표와 임무를 매우 명료하게(측정가능하도록 정량적으로) 정의한다. 이는 2012년부터 매년 정부가 발표하는 'Action Plan for Jobs(APJ)'에 잘 드러나 있다. 이처럼 일자리창출을 위해 모든 정부부처와 산하기관들이 유기적으로 협력하면서 최선의 성과를 만들어내고 있다. 이것은 일자리창출의 극대화를 위한 범정부적인 접근방식(Government's

151) OECD(2018), OECD Data(검색일: 2018. 12. 8).
152) 강유덕(2018), p. 236.
153) 고용률, 실업률, 청년실업률, GDP 등을 OECD Database를 바탕으로 재구성. OECD(2018), OECD Data(검색일: 2018. 12. 8).
154) Government of Ireland(2018b), p. 2.
155) 강유덕(2018), p. 270.

joined-up approach)의 좋은 예를 보여주는 것이다.[156]

둘째, 아일랜드의 고용정책은 노동시장의 대내외 조건을 냉철하게 인식하고 이에 현명하게 대처해온 탁월한 국가전략의 토대 위에 있다. 이와 같은 전략적 의사결정을 통해 국가경제의 성장엔진을 수출주도형 성장과 FDI 유치와 같은 개방형체제로 운영해온 것이다. 또한 빠른 속도로 산업구조를 고부가가치 산업으로 진화시키면서 여기에 필요한 인재를 교육혁신을 통해 양성해낼 수 있었다.

셋째, 정부부처와 산하조직의 국가공무원들에 체화된 서비스 마인드도 주효했던 것으로 평가된다. 그들은 정부의 정책과 제도라는 서비스제품을 그들의 고객인 기업에 제공하는 것이 자신의 임무임을 명확하게 인식한다.[157] 정부부처와 산하기관들은 실제로 기업들을 고객이라 칭하고 고객회원사로 관리하며, 기업도 어떤 정책의 지원을 받으려면 관계당국의 회원사로 등록하는 일로부터 시작해야 한다. 정책의 지원을 통해 회원사들이 얻은 결과가 바로 정부의 성과로 평가되는 것이다.

넷째, 일자리창출의 성과를 정기적으로 측정하고 데이터화함으로써 일자리창출정책이 데이터기반 운영(data-driven operations)이 가능한 체계를 구축하고 있다. 이런 데이터에 대한 접근과 공유는 성과를 높이는 데 자극과 독려가 될 수 있다.

아일랜드 정부는 2019년부터 새롭게 시작하는 'Future Jobs' 이니셔티브를 제시하였다. 2012년부터 발행해오던 APJ 정책보고서 시리즈를 2018을 끝으로 마감하고, 2019년부터는 좀 더 집중적인 일자리창출정책인 'Future Jobs'을 준비하고 있다고 발표하였다.[158] APJ 이후 새롭게 마련된 신경제프레임워크(new economic framework)는 다음과 같은 5가지 영역에 집중할 것임을 천명하였다.[159]

---

156) Government of Ireland(2018a), p. 8.
157) Government of Ireland(2018b), p. 2.
158) 아일랜드 Department of Business, Enterprise and Innovation 관계자 인터뷰(2019. 1. 8, 아일랜드 더블린).

① 중소기업의 생산성 증진

② 노동시장 참여 증진(고령화 문제, 여성인력 관련 지원 및 평생교육을 통한 직무 역량향상과 재교육)

③ 혁신증진(특히 다국적기업과 협업을 통한 중소기업의 혁신 지원)

④ 미래의 숙련인력 양성

⑤ 저탄소 디지털경제 추진

159) Government of Ireland(2018b), p. 2.

제6장

한국경제의 효과적인 일자리창출을 위한 정책방향

1. 주요국 사례연구의 종합평가
2. 일자리창출 모형의 구축
3. 일자리창출 확대를 위한 정책방향
4. 일자리창출을 위한 한국의 정책과제

1. 주요국 사례연구의 종합평가

본 연구에서는 일자리창출이라는 대명제에 대하여 독일, 프랑스 및 아일랜드 등 유럽의 세 나라가 보여준 성과를 다양한 각도에서 분석해 보았다. 독일의 경우 사회적 대타협의 성공적인 모델로 평가되고 있는 'Auto 5000 프로그램'에 대한 심층 평가를 수행하였다. 프랑스의 사례연구에 있어서는 최근 매우 활발한 것으로 평가되고 있는 스타트업 지원정책을 집중적으로 조명하였다. 아일랜드의 경우 다양한 일자리창출 경로가 있으나, 고급인력을 세계 최고경쟁력을 보유한 다국적기업들에 공급하는 교육 및 직업교육훈련제도를 상세하게 분석해 보았다.

유럽 주요국의 사례연구를 통해 얻을 수 있는 중요한 시사점들은 다음과 같이 요약·정리할 수 있다. 첫째, 국가마다 자국의 강점을 최대한 활용하는 일자리창출정책을 수행한다는 점이다. 예를 들어 독일의 경우 전통적으로 강한 제조업의 경쟁력을 활용하는 일자리창출정책의 기본방향이 눈에 띈다고 하겠다. 이는 독일이 인더스트리 4.0이라는 어젠다를 다른 어떤 나라보다도 선제적으로 제기했다는 점을 통해 알 수 있다. 즉, 독일정부는 독일의 강한 제조업 경쟁력이 보다 강화되는 방향으로의 변화를 수용하며, 이에 대한 대응전략을 준비하는 데 관심을 두고 있다고 하겠다. 이러한 점은 프랑스의 경우에서도 간파할 수 있다. 즉, 프랑스의 스타트업 지원정책의 특징 중의 하나로 논의되었던 '국적을 불문하고 프랑스에의 정착을 지원하는' Paris Region Starter Pack의 경우 프랑스를 상징하는 관용과 비교적 자유로운 이민정책을 스타트업 지원을 통한 고급기술의 획득이라는 국가적 어젠다를 위해 십분 활용하려는 정책의도를 엿볼 수도 있는 것이다.

둘째, 노동시장의 이해관계자들 사이에 다양한 형태와 강도의 협력 및 파트너십 관계가 효과적인 일자리창출에 매우 중요하다는 인식을 얻을 수 있다. 독

일의 'Auto 5000' 프로그램에서 볼 수 있는 사용자와 노동조합 사이의 협력적 노사관계의 구축, 프랑스의 Paris Region Enterprise 또는 외국인직접투자 유치를 보다 직접적으로 담당하고 있는 Enterprise France가 시행하고 있는 다양한 투자유치프로그램에서 나타나는 정부관계자와 기업 사이의 협업관계, 그리고 중앙정부와 지방정부 사이의 정책협력관계 형성 등은 이러한 파트너십의 대표적인 예라고 할 수 있다. 아일랜드에서도 1980년대 후반에 구축된 사회적 대타협의 전통이 지금까지도 원활하게 작동하고 있음을 사례연구를 통해 확인하였다.

셋째, 세 나라 공히 위기상황이 아닐 경우 일자리창출의 주도권이 민간부문에 있다는 인식을 매우 강하게 가지고 있다는 점 또한 사례연구를 통해 얻은 중요한 교훈의 하나이다. 각국의 적극적 노동시장정책을 분석하는 과정에서 언급되었듯이 정부가 직접적으로 일자리창출을 시도하는 것은 매우 단기적인 일자리창출에 그치는 경우가 많다. 물론 프랑스의 경우 좌우의 정치성향에 따라 정부의 역할을 더욱 강조하는 정부가 정권을 쥐는 예도 있기는 하나 2017년 5월 마크롱 정부의 집권 이후에는 확연하게 일자리창출에 있어서 민간분야의 역할을 강조하는 방향으로 기조전환이 이루어졌다. 게다가 사례연구 대상인 세 나라가 공히 유로존 회원국이라는 점에서 그들이 자체적으로 책정하고 있는 재정적자 및 공공부채의 상한선을 넘지 않기 위해서라도 공공부문이 주도하는 재정지원을 통한 일자리창출의 경로보다는 민간기업의 역할을 강조하는 것이 더욱 바람직하다는 공감대가 형성되어 있다고 볼 수도 있다.

넷째, 독일정부가 주도적 역할을 하였던 '인더스트리 4.0', '노동 4.0' 등의 선도적 정책이니셔티브와 아일랜드정부가 수년간 실행했던 일자리행동계획(APJ)의 사례들은 일자리창출이라는 대명제하에 정부의 모든 부처와 산하기관들이 매우 유기적인 협력관계를 유지함으로써 정책의 효과성을 극대화하려고 노력함으로써 가시적인 성과를 생산한 중요한 사례들인 것으로 평가된다. 부처이기주의에 빠지지 않고 일자리창출정책의 집행과 성과에 대한 상호정보공유

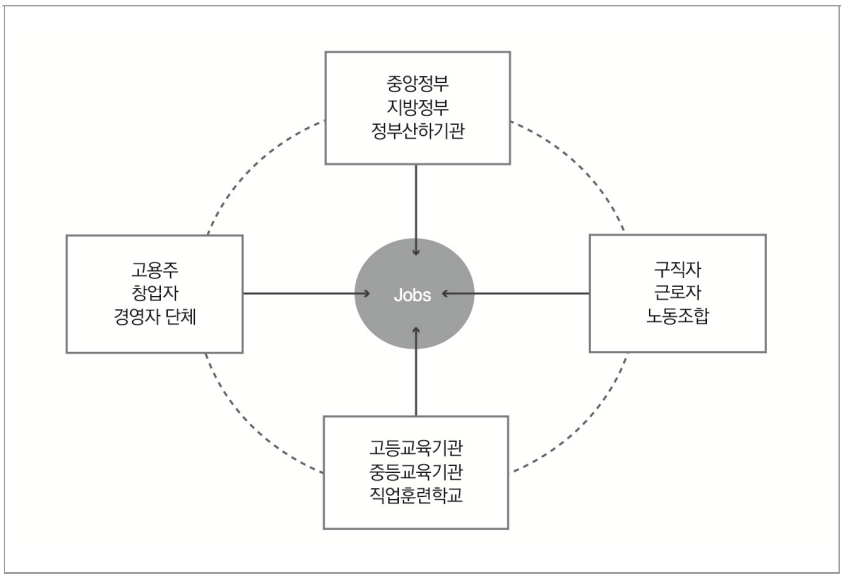
및 협업을 통해 최대의 효과를 얻기 위한 정부 내의 기제 및 민관소통을 위한 채널이 구축되었다는 점은 우리나라에 커다란 교훈을 주고 있다.

2. 일자리창출 모형의 구축

가. 노동시장의 이해관계자들

일자리창출의 맥락에서, 노동시장의 성과를 평가하기 위한 개념적 프레임워크를 제시하기는 쉽지 않은 일이다. 어떤 국가경제가 양질의 일자리를 충분히 만들어내고 있다면 그 노동시장은 제대로 작동한다고 할 수 있다. 그러나 노동시장의 성과는 정부의 노동시장정책만으로는 달성할 수 없다. 새로운 일자리가 창출되는 메커니즘은 복잡하고 역동적인 속성을 지니기 때문이다. 또한 노동시장의 환경은 끊임없이 변화하며 시장 내 이해관계자들의 입장이 서로 충돌하기도 한다. 앞 장들에서 행한 세 나라의 사례연구를 통해서도 보았듯이, 그리고 사례연구의 종합평가를 논의하는 바로 앞 절에서도 언급되었듯이 노동시장의 이해관계자들 사이의 관계형성은 일자리창출 작업에 있어서 매우 중요하다고 하겠다.

그림 6-1. 노동시장 주요 이해관계자들 간의 상호작용



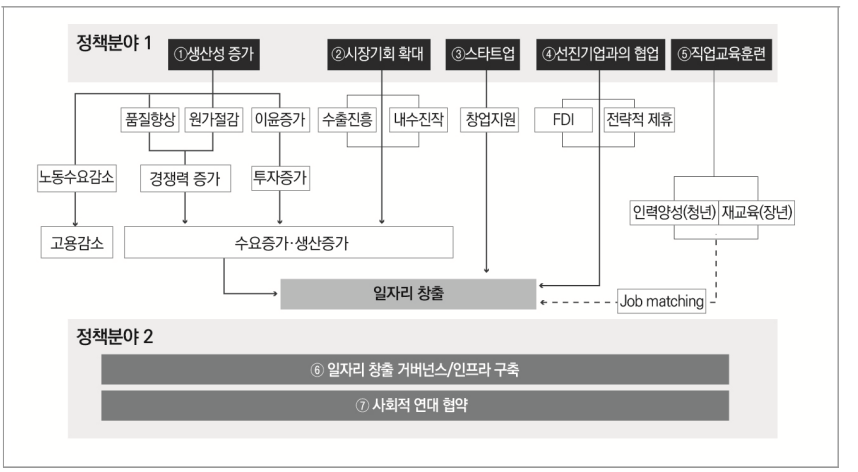
자료: 저자 작성.

위의 [그림 6-1]은 노동시장에 참여하는 다양한 이해관계자들 간의 상호작용을 보여주고 있다. 노동시장에서 일자리창출에 관여하는 이해관계자는 크게 네 가지로 분류된다. 고용주/창업자/경영자단체는 기업의 사용자 측을 대표한다고 하겠다. 이들은 기본적으로 구직자/근로자/노동조합과 이해관계의 대척점에 있다고 할 수 있다. 이에 정부와 교육기관이 가세하여 일자리창출에 관여하는 이해관계자 사이의 관계 형성이 완전한 모습을 가지게 된다. 일자리의 수요와 공급이 만나는 지점에서 이러한 상호작용의 과정을 통해 각자의 이해가 충돌하거나 조정되는 역동성이 일어난다.

나. 일자리창출을 위한 정책수단과 파급경로

본 연구는 제2장에서 요약적으로 정리한 일자리창출과 관련된 주요 이슈들과 제3장~제5장에서 수행한 유럽 주요국의 일자리창출정책에 대한 사례연구를 종합적으로 조망한 결과로서 한국의 맥락에서 활용될 수 있는 [그림 6-2]와 같은 일자리창출 모형을 제시하고자 한다. 이는 기본적으로 한국경제가 효과적인 일자리창출을 위해 요구되는 정책방향과 추진전략을 제시하는 데 있어서 기초적인 환경을 조성한다고 하겠다.

그림 6-2. 일자리창출의 정책과제 및 파급경로



자료: 저자가 직접 작성. 단 생산성증가에 의한 일자리창출 경로는 허재준(2018)을 참고함.

[그림 6-2]는 일자리창출과 직간접적으로 관련 있는 일곱 가지의 정책과제를 두 개의 정책분야로 나누어서 설명하고 있다. 정책분야 1은 다섯 개의 정책과제(정책과제 1~5)를 포함하고 있는데, 보다 직접적으로 일자리창출에 영향을 미치는 개별 분야의 정책과제들이라고 할 수 있다. 정책분야 2는 두 개의 정

책과제(정책과제 6~7)를 담고 있는데, 이 정책과제들은 개별정책 분야가 아니라 일자리창출에 영향을 미칠 수 있는 전반적인 경제정책의 틀과 사회적인 분위기를 대상으로 한다. 이러한 일곱 가지의 정책과제에 관해서는 다음 절에서 상세하게 논의하도록 한다.

3. 일자리창출 확대를 위한 정책방향

가. 한국정부의 일자리창출정책 개요

2017년 5월 출범한 문재인정부가 추진하고 있는 일자리창출정책의 근간은 대략 다음의 세 가지 차원에서 관찰할 수 있다. 우선, 문재인정부의 집권기간 중 수행될 것으로 예상되는 단기적, 중장기적 노동시장정책, 그리고 일자리창출정책의 기본적인 철학과 방향은 「일자리정책 5년 로드맵」에서 찾아볼 수 있다. 이 로드맵은 10대 중점과제와 100개 세부 추진과제로 구성되어 있는데, 전체 5년간 일자리정책의 청사진을 제시하는 한편, 일자리중심으로 국정운영체계를 구축한다는 방향을 채택한 바 있다. 둘째, 현재 한국정부는 비정규직의 정규직 전환을 매우 중요한 노동시장 과제로 추진하고 있다. 특히 공공부문의 비정규직을 정규직으로 전환하는 작업을 통해 한국경제 전반에 낙수효과가 나타나는 것을 기대하고 이를 통해 한국 사회가 고용의 안정성을 보장할 수 있도록 하는 것을 목적으로 하고 있다. 셋째, 한국정부가 2018년 3월 제시한 '청년일자리대책'은 에코세대(1991~96년생)라고 불리는 20대 중후반 청년들이 겪고 있는 상대적으로 높은 실업의 해소를 위해 2018~21년 기간 중 예산·세제·금융지원·제도개선 등 지원수단을 망라하는 종합대책을 시행하는 것을 목적으로 하고 있다.

이러한 기조하에서 한국정부는 일자리창출을 위한 구제적인 방향으로 다음의 네 가지를 제시하고 있다.

① 4차 산업혁명, 저출산, 고령화 등 미래변화에 선도적으로 대응

② 상생형 생태계와 혁신성장 기반 구축으로 지속가능한 일자리창출

③ 노동시장 격차 해소와 근로조건 개선을 통해 일자리의 질 제고

④ 청년, 여성, 신중년 등 취업애로계층에 대한 맞춤형 지원 제공

아래의 [표 6-1]은 현 정부가 추진 중인 「일자리정책 5년 로드맵」에서 채택한 5대 분야와 10대 중점과제를 보여준다. 그리고 각 중점과제에 여러 개의 세부실천과제들이 채택되어 있어 전체적으로는 100대 세부실천과제가 상세하게 제시되어 있기도 하다. 독일, 아일랜드의 사례연구에서도 논의되었듯이, 세부실천과제의 개수를 중심으로 살펴볼 경우 한국의 일자리창출정책에 있어서도 민간분야에 맡겨진 일자리창출을 위한 세부실천과제가 총 41개로서 5대 중점분야 가운데서도 절대적인 중요성을 가진다는 점을 알 수 있다.

표 6-1. 한국정부의 일자리정책 5년 로드맵 5대 분야 및 10대 중점과제

5대 분야	10대 중점과제
일자리 인프라 구축	• 일자리 중심 국정운영 시스템 구축(12개) • 일자리 안전망 강화 및 혁신형 인적자원 개발(10개)
공공일자리 창출	• 공공일자리 81만 명 확충(7개)
민간일자리 창출	• 혁신형 창업 촉진(6개) • 산업경쟁력 제고 및 신산업·서비스업 육성(19개) • 사회적경제 활성화(6개) • 지역일자리 창출(10개)
일자리 질 개선	• 비정규직 남용 방지 및 차별 없는 일터 조성(5개) • 근로여건 개선(9개)
맞춤형 일자리 지원	• 청년·여성·신중년 등 맞춤형 일자리 지원(16개)

자료: 대통령직속 일자리위원회, https://www.jobs.go.kr/ko/cms/CM_CN01_CON/index.do?MENU_SN=1990(검색일: 2018. 11. 30).

나. 효과적인 일자리창출을 위한 정책방향

지금까지 본 연구에서는 유럽 주요 3국의 일자리창출정책을 사례분석하는 한편, 한국정부가 추진하고 있는 일자리창출정책의 기본방향을 논의하였다. 한국경제가 보다 효과적으로 일자리창출정책의 과업을 달성하기 위해서는 다음과 같은 방향으로의 정책전환이 필요한 것으로 분석된다. 우선 앞의 소절에서 제시한 [그림 6-2]와의 연관성하에서 다음과 같은 다섯 가지의 정책방향을 논의할 수 있다. 첫째, 노동시장의 이해관계자들 사이에 긍정적인 관계형성 경험의 축적을 통한 상호신뢰관계의 형성이 매우 중요한 것으로 분석된다. 이 점은 'Auto 5000 프로그램'을 벤치마크하여 한국에서도 시도되고 있는 '광주형 일자리창출 모델'에 관한 사례연구 결과(본 연구의 부록에 첨부)에 견주어 논의될 수 있다. 광주형 일자리창출 모델은 한국의 자동차산업이 원가상승압력과 미국, 중국 등 주요 시장에서의 경쟁격화 및 보호무역주의 심화 현상 등에 의해 적지 않은 경영위기를 겪게 되자 광주시가 제안한 모형이라고 할 수 있다. 독일의 'Auto 5000 프로그램'과 다른 점은 ① 사용자가 아닌 지방자치단체가 현대자동차의 사용자와 노동조합을 대상으로 제안했다는 점 ② 한국에는 사회적 대타협에 대한 경험이 거의 부재하다는 점 등이라고 하겠다. 오랫동안의 협상기간을 거친 후 광주시와 현대자동차 사이에 일차적인 합의안이 도출되면서 2019년 1월 30일 첫발을 내디디게 된 '광주형 일자리 모형'이 앞으로 정상적인 영업활동을 통해 한국사회에서 사회적 대타협의 성공사례로 견고하게 자리잡기 위해서는 아직도 적지 않은 장애물들을 극복해야 할 것으로 예상된다. 그동안 대립관계에만 익숙했던 노사 양측이 장기적으로 상호신뢰할 수 있는 성공적 협력의 사례를 축적하는 작업이 무엇보다도 필요한 것으로 사료된다. 이를 위해서는 노사 간의 간극을 줄이고 화합할 수 있는 분위기를 조성하는 데 있어서 정부의 거중조정 역할이 필요하다고 하겠다. 말하자면 새로운 형태의 '노사정 협력모델' 구축을 위한 삼자 간의 노력이 필요하다는 것이다. 이는 앞에서

제시한 [그림 6-2]에서 논의된 일자리창출정책의 파급경로에서 가장 중요한 사회적 연대협약의 기초를 이루는 필수적인 전제조건이라고 할 수 있다.

둘째, 생산성증가를 통해, 일자리창출에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 요소들에 대한 정책적 관심이 요구된다. 기업부문의 생산성증가를 위해서는 기술혁신, 공정혁신 및 제품혁신 등 다양한 형태의 혁신이 매우 긴요하다. 불필요한 규제들을 완화 및 폐지하고 혁신에 도움이 되는 사회적 분위기를 조성하며 이를 가능하게 하는 전반적인 교육시스템을 정비하는 등 생산성증가를 가로막고 있는 다양한 장애요인들을 제거하기 위한 매우 커다란 노력이 필요한 것으로 판단된다. 또한 제2장에서도 논의되었듯이, 생산성향상이 일자리창출로 연결되기 위해서는 임금인상과 생산성수익 간의 최적의 조합을 모색함으로써 그 결과로서 추가적 노동수요가 창출되어야 하는바, 이를 가능하게 하는 사회적 분위기의 조성을 위한 정책적 고민이 필요하다.

셋째, 수출 및 내수시장에서의 기회 확대 또한 일자리창출에 직접적인 영향을 미칠 수 있는바, 이에 있어서는 중소기업의 국제화와 국제경쟁력 제고를 위한 정책적 배려가 매우 중요하다고 하겠다. 대기업의 경우 이미 자신들만의 시장정보, 지역전문인력 등이 확보되어 있는 경우가 대부분인 데 반하여, 중소기업들은 특히 판매 확대를 위한 수출시장에서의 시장정보 및 구매자 정보에 대한 접근에 제약을 받는 것이 일반적이다. 일자리창출에 있어서 중소기업들이 차지하는 비중이 매우 높다는 점을 고려하여 중소기업들의 시장애로를 타파하는 정책적 방향의 정립이 매우 중요한 것으로 사료된다.

넷째, FDI 확대 또는 전략적 제휴 등을 통해 해외선진기업과의 협업 기회를 확대하는 것도 일자리창출에 직접적인 파급효과를 미치게 된다. 한국경제가 1990년대 중반까지만 해도 FDI 유치 확대라는 측면에서 매우 뒤처져 있었으나, 1996년 OECD 가입을 계기로 확산된 대외경제정책 및 해외자본거래의 자유화에 힘입어 빠른 속도의 FDI 확대가 가능하게 되어 한국경제의 전반적인 수준이 업그레이드되는 결과가 도출되었다는 점을 상기할 필요가 있다. 물론

지난 20여 년 동안 한국경제가 폐쇄성을 극복하고 개방성을 확대하는 방향으로 개혁되어 추가적인 개혁·개방의 여지가 크지는 않으나, 세계 굴지의 제조업·서비스업·IT산업 기업들이 한국에 대한 직접투자 또는 한국기업과의 전략적 제휴가 가능하게 될 경우 매우 커다란 일자리창출 효과가 기대된다.

다섯째, 스타트업 기반 확대를 위한 전반적인 분위기의 혁신도 일자리창출에 미치는 파급효과가 적지 않다고 하겠다. 왜냐하면 스타트업 기업들의 경우 새로운 제품, 새로운 기술에 기반을 두기 때문에 경제전반의 생산성증가에 이바지할 것으로 기대된다. 이에 있어서는 한국경제에서 커다란 역할을 담당하고 있는 대규모기업집단들이 중소·중견기업들과의 파트너십하에 펼쳐 나아가는 기술 및 제품 멘토링 등 다양한 지원활동을 통해 전반적인 스타트업 지원활동을 한 차례 진일보시킬 수 있는 기반이 조성될 것으로 판단된다.

4. 일자리창출을 위한 한국의 정책과제

앞 절의 [그림 6-2]에서 제시되는 일자리창출 모형은 일자리창출에 필요한 모든 정책들을 총망라한 것은 결코 아니다. 일자리창출을 위해서는 거시경제의 성장과 경제정책의 안정성 및 지속성도 중요한 요인으로 작용한다. 경기침체 시기에 경기부양을 통해 일자리를 축소하지 않고 늘리기 위해 실시하는 저금리 정책 또한 일자리창출의 대표적인 정책수단이라고 할 수 있다. 이러한 한계에도 불구하고 본 연구에서는 유럽 주요국에 대한 사례연구를 통해 얻어진 다양한 교훈들을 [그림 6-2]에서 제시한 일자리창출정책의 파급경로와의 관련성하에서 재해석함으로써 한국의 일자리창출을 위한 향후 정책과제들을 논의하기로 한다.

가. 생산성증가와 일자리창출

6장 제1절에서 간략하게 논의된 바와 같이 노동시장에서 참여하고 있는 다양한 이해관계자들 중에서 가장 중심적인 역할을 담당하고 있는 이해관계자는 일자리를 제공하는, 즉 노동에 대한 수요자로 참여하는 기업 및 경영자와 일자리를 수요하는, 즉 노동의 공급자로 참여하는 근로자 및 노동조합 등 두 이해관계자들이라고 할 수 있다. 즉, 노동시장에서 일자리의 공급자는 기업이라고 할 수 있다. 물론 중앙정부, 지방정부 및 공기업 등도 일자리를 제공하는 역할을 하지만, 경제발전 단계가 높아지면 높아질수록 공공부문보다는 민간부문에서의 일자리창출의 비중이 더 커지는 것이 일반적이다.

기업들은 국내에서, 그리고 해외시장에서의 경쟁에서 우위를 점하기 위해 부단하게 자신의 생산성증가를 위해 노력한다. [그림 6-2]에서도 나타나 있듯이 생산성증가는 일자리창출과 관련하여 두 가지의 상반된 파급효과를 가져올 수 있다. 생산성증가가 만약 노동수요를 감소시킨다면, 즉 생산성이 증가한 기업이 판로를 개척하지 못하거나 제품의 경쟁력제고에 실패할 경우 노동수요의 감소로 귀결되어 일자리창출에 부정적인 효과가 나타날 수 있다. 그러나 이와는 상반되게 생산성증가는 일반적으로는 품질향상·원가절감·이윤증가 등의 경로를 통해 제품경쟁력과 투자를 증가하게 되고, 이는 해당제품에 대한 수요증가와 생산증가를 가져와 이에 필요한 노동에 대한 수요를 확대함으로써 일자리창출에 긍정적인 효과가 나타나는 것이다.

이러한 생산성증가에 따른 일자리창출에의 기여는 개별기업 차원에서의 생산성증강을 위한 경영전략의 측면에서도 관측할 수 있지만, 현실적인 경제정책과의 연관성하에서 보다 심층적으로 분석할 수도 있다. 예컨대, 미래사회가 매우 급변할 것으로 예상되고 이러한 변화가 기업경영뿐만 아니라 전반적인 사회변화를 유도하는 요인으로 작용할 경우 이는 정부정책의 필요성도 강조되는 요인이 된다. 즉, 생산성의 변화에 대한 기업 차원 또는 사회의 전반적인 차원의

대응이 요구되는 경우 이러한 미래사회의 변화에 대한 대응을 주도적으로 이끌어나가는 선도기업의 역할과 함께 정부의 능동적인 정책대응의 역할이 매우 중요해진다.

본 연구에서 수행한 사례연구에서 특히 아일랜드와 독일의 경우 생산성증가의 중요성을 매우 크게 인식하고 있는 것으로 판단된다. 아일랜드 정부는 지속적인 일자리창출의 핵심동인이 중소기업의 생산성 제고에 있다고 인식하고 있다. 아일랜드 중앙부처인 Department of Business, Enterprise and Innovation의 산하기관인 Enterprise Ireland는 기업의 혁신과 경쟁력 그리고 노동생산성 향상을 지원하는 업무를 전담하고 있다. 아일랜드의 노동생산성은 2000~16년 기간 중 연평균 4.5% 증가하였는데, 이는 EU 평균에 대비하여 26% 높은 수치로서, 생산성증가를 위주로 하는 아일랜드 경제의 수월성을 엿볼 수 있다. 아일랜드 정부는 일자리창출 액션플랜인 APJ 2018을 통해 2020년까지 매년 2.0~2.5% 정도씩 노동생산성을 높여간다는 목표를 제시하고 있다. 또한 2019년 초에 공표할 아일랜드 정부의 새로운 고용정책 프레임워크인 'Future Jobs'에도 중소기업의 생산성 개선을 최우선 과제로 설정하고 있다.

독일의 경우는 직접적으로 생산성증가를 통한 경제활성화와 일자리창출을 정책목표로 삼는 아일랜드와는 달리 다분히 간접적으로 생산성증가를 중요시하고 있다. 예를 들면, '제4차 산업혁명'이라고 불리는 '인더스트리 4.0' 정책을 통해 이를 관측할 수 있다. 인터넷과 제조업의 결합을 통해 전통적으로 제조업에 강한 경쟁력을 보여왔던 독일은 또 다시 4차 산업혁명 시대에도 경쟁력을 강화하기 위해 정부와 기업들이 협력하여 미래변화에 대한 적극적이고 유기적인 대응전략을 마련해온 것이다. 이러한 정부의 적극적 역할이 성공하기 위해서는 생산성증가를 위한 개별기업 차원의 능동적인 대응이 필수적인 전제조건이 되는 것 또한 사실이다. 즉, 기업과 정부의 역할이 접점을 이루면서 사회 전반의 대응을 이끌어나간다고 하겠다.

이러한 과정에서 독일정부는 급변하는 미래기술의 노동시장에 대한 파급효

과 및 이에 대한 이해관계자들의 대응전략을 마련하기 위하여 2015년 사회적인 대토론을 위한 「노동 4.0 녹서」를 발간하고, 2017년에는 이러한 대토론의 결과를 담아 구체적인 정책을 개발하기 바로 전단계인 「노동 4.0 백서」를 발간하는 등 매우 적극적이고 능동적인 역할을 해왔다. 또한 '인더스트리 4.0', '노동 4.0'과의 긴밀한 연계하에 중소·중견기업의 경쟁력 강화를 도모하는 '중소기업 4.0' 정책을 제시한 독일정부의 정책이니셔티브는 아일랜드의 경우와 마찬가지로 장기적 관점에서 경제운용의 정책방향에 대한 독일정부의 심층적 고민을 엿볼 수 있다.

'인더스트리 4.0', '노동 4.0' 및 '중소기업 4.0' 등 일련의 정책개발프로세스를 선도적으로 제시하고 있는 독일정부의 이러한 활동을 평가하건대, 다음과 같은 잠정적인 결론을 제시할 수 있다. 즉, 독일정부는 정파를 초월하여 사회적인 합의를 이루고 있는 '사회적 시장경제'라는 경제정책의 기본방향하에서 정부의 역할이 '기업들이 공정한 경쟁을 할 수 있도록 여건과 제도를 만들어주는 것에 치중해야 하고, 만약 시장실패가 발생하는 분야에서는 정부의 강력한 개입을 통해 수정한다'는 기조를 견지해오고 있다. 그런데, 미래사회에 예측되고 있는 급격한 기술변화는 정부의 보다 적극적인 역할의 당위성을 제공하기 때문에 강한 이니셔티브를 쥐는 방식으로 민간부문과의 소통을 수행하고 있다고 평가할 수 있다. 즉, 급격한 사회변동하에서 기업의 생산성증가 활동이 커다란 제약을 받을 것이 우려되기 때문에 정부가 보다 적극적인 역할을 수행함으로써 이를 미연에 방지하기 위해 노력한다는 평가가 가능하다는 것이다.

일자리창출에 있어서 민간기업에 의한 생산성증가가 가지는 중요한 의미와 급변하는 미래사회의 맥락하에서 이에 슬기롭게 대응하기 위한 정부의 정책이니셔티브의 필요성 등, 독일과 아일랜드의 사례연구 결과들은 한국정부에 적지 않은 시사점을 준다. 우선, '인더스트리 4.0', '노동 4.0' '중소기업 4.0' 등 전방위적인 독일정부의 정책개발프로세스의 사례에서 볼 수 있듯이, 중차대한 미래변화에 대한 적극적 대응에 있어서 자칫 민간기업 차원에서 부족하거나 미흡

할지도 모르는 경우 정부가 적극적으로 나서서 이니셔티브를 쥐고 사회변화를 이끌고 나가려는 노력이 필요하다. 또한 아일랜드의 경우처럼 매년 일자리액션플랜을 제시하고 이를 수행하는 데 있어서 중소기업을 포함한 기업부문의 생산성증가가 매우 긴요함을 간파하고 이를 매우 적극적으로 정책에 반영하고 있다는 점도 우리 정부의 정책개발 및 집행과정에서 충분히 참고할 만한 가치가 있는 것으로 판단된다.

나. 시장기회 확대와 일자리창출

시장기회의 확대는 기본적으로 자국기업의 영업환경이 대내외적으로 개선되는 것을 의미한다. 독일과 아일랜드처럼 해외시장에 대한 의존도가 매우 큰 한국경제의 경우 이러한 시장기회의 확대는 매우 중요한 의미를 갖는다. 비근한 예로 1970년대 한국의 고도성장은 수많은 일자리를 창출하는 원동력이 되었으며, 최근 고도성장을 구가하고 있는 중국과 베트남의 경우도 지속적인 해외시장 확대에 의한 일자리창출이 이루어지고 있다. 그런데 중국과 베트남의 경우 이러한 고도성장에 의해 전반적인 소득수준이 개선되면서 내수시장의 확대현상이 나타나고는 있으나, 아직까지는 수출시장의 확대가 고도성장의 원천이 되고 있음에 주목할 필요가 있다.

본 연구에서 사례연구한 독일, 프랑스, 아일랜드 중에서 독일과 프랑스의 경우 정부가 적극적으로 해외시장 개척 및 확대를 위해 적극적인 정책적 개입을 하는 사례는 많지 않고, 대부분 국제경쟁력 있는 민간기업들이 이러한 역할을 담당하고 있다. 그런데 아일랜드의 경우 Enterprise Ireland에 국내기업의 해외시장 진출을 지원하는 업무를 부과하고 있는 점이 눈에 띈다. 말하자면, Enterprise Ireland는 특히 약 5,000개의 수출중심 중소기업을 고객으로 두고 이들의 해외시장 진출을 다양한 방법으로 지원하고 있는 것이다. 즉, Enterprise Ireland는 한국의 KOTRA처럼 정부의 예산지원을 받아 특히 중

소기업들의 수출확대를 위해 노력한다는 점에서는 일면 유사하다고 볼 수 있다. 그러나 본 연구의 초점인 '수출 확대를 통한 일자리창출'에 있어서는 enterprise Ireland가 매우 명료한 목표를 가지고 수출지원정책의 수혜기업의 일자리 창출실적을 매년 2회 설문조사를 통해 파악해 발표하는 등 그 효과성이 뛰어나다는 점에서 매우 다른 양상을 보이고 있다. 일자리창출을 보다 효과적으로 추진한다는 측면에서는 Enterprise Ireland의 이러한 일자리창출 목표 제시 및 피드백 시스템을 벤치마크해 볼 필요가 있을 것으로 사료된다.

다. 스타트업과 일자리창출

스타트업은 직접적으로 일자리창출에 긍정적인 영향을 미친다. 1990년대 중반 미국에서 신경제가 새로운 성장동력으로 매우 강하게 대두하였고, 이에 대응하여 한국경제에서도 2000년대 초반 인터넷비즈니스의 활성화를 위한 다양한 정부지원이 이루어졌다. 그 결과 한국은 인터넷환경이 세계에서 가장 우수한 나라 중 하나로 부상한 바 있다. 세계 모바일게임업계에서 우수한 경쟁력을 보유하고 있는 한국의 여러 업체들도 이러한 정부지원에 힘입은 바 크다고 하겠다. 이처럼 스타트업에 대한 지원을 통한 일자리창출의 노력은 급변하는 세계 산업지형에 능동적으로 대응하면서 부가가치와 지속적 성장을 확보하기 위한 노력의 일환이라고 볼 수 있다. 스타트업에 대한 지원은 한국에서도 다양한 형태로 이루어지고 있다. 성패에 관한 논란이 있으나, 2000년대 중반 '혁신도시'라는 이름으로 추진된 산업클러스터 구축을 위한 정책적 노력도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 최근 들어서는 판교테크노밸리 등 지방자치단체가 주도하여 조성한 스타트업캠퍼스, 그리고 네이버·카카오·롯데 등 3대 지원기업들이 추진하고 있는 스타트업 지원활동 등 다양한 형태로 이루어지고 있다.

본 연구에서 수행한 사례연구에서는 프랑스의 스타트업 지원정책이 가장 괄목할 만한 성과를 나타낸 것으로 보고되었다. 프랑스에서도 중앙정부, 수도인

파리지역을 중심으로 한 지방정부의 역할이 초기 정책방향의 제시 및 공공스타트업캠퍼스의 구축 등에서 중요한 역할을 한 것으로 평가된다. 게다가 기업 차원에서 조성한 스타트업캠퍼스인 Station F는 세계 최대의 규모를 자랑하면서 프랑스의 스타트업 육성을 통한 세계경쟁력의 확보 노력에 매우 중요한 역할을 하고 있다. 프랑스의 사례연구에서 또하나 눈에 띄는 점은 프랑스에서 기술개발 활동을 하려는 글로벌인재에 대한 지원이 국적을 불문하고 활발하게 이루어지고 있다는 점이다. 즉, 스타트업 지원을 통해 일자리창출이라는 결과를 얻기 위해서는 ① 공공부문과 민간부문의 유기적인 협력관계의 구축을 통한 시너지 효과를 확보하고 ② 이에 필요한 인재유치 및 활용에 있어서 국적에 치우치지 않고 평등하게 실시할 필요가 있다는 점이다.

라. 선진기업과의 협업과 일자리창출

선진기업과의 협업관계 구축은 ① 기술도입 ② FDI 유치 ③ 합작투자(joint venture) 등 다양한 형태로 이루어질 수 있다. 한국경제의 경우 경제개발 초기에는 유무상 기술도입을 통해서, 그리고 1990년대 중반 이후부터는 FDI 유치의 확대를 통해 선진기업과 협업을 진행해왔다. 물론 많은 기업이 합작투자 형태로 선진기업과의 협업관계를 구축하기도 하였다. 선진기업과의 협업관계 구축은 선진기술의 활용을 통한 신제품개발, 선진 마케팅기법의 도입을 통한 새로운 수출시장의 확대, 선진경영기법의 습득을 통한 생산성 증가 등 다양한 형태로 기업경영의 성과를 개선하는 한편 일자리창출에 직·간접적으로 기여할 수 있다.

본 연구에서 수행한 사례연구 중에서는 아일랜드의 정책경험을 활용할 수 있다. 아일랜드는 FDI 유치를 국가경제의 성장과 일자리창출의 원동력으로 삼고 있는 대표적인 나라라고 할 수 있다. 1973년부터 EU회원국으로 가입한 영어권 국가로서, 그리고 FDI 유치를 위한 매우 호의적인 투자환경을 조성한 나

라로서 아일랜드는 EU 가입 전 EU 평균보다 훨씬 못 미치는 수준에 있었으나 이제는 EU 내에서도 높은 수준에 속하는 1인당국민소득을 실현하는 국가로 변모하였다. FDI 유치를 통해 일자리를 창출하고 소득을 확대하는 정책을 지속적으로 추진해온 결과라고 하겠다. 최근에는 전통적으로 최대의 투자국인 미국 외에도 중국, 인도 등 다른 고성장시장의 국가들로부터도 기업을 유치하기 위한 환경의 조성에 많은 노력을 기울이고 있다.

아일랜드 정부는 이러한 FDI 유치 확대를 위해서는 고급인력의 양성을 통해 우수한 노동력을 공급해 줄 필요가 있다는 점을 깊이 인식하고 이를 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 한편 아일랜드 정부가 FDI를 통한 일자리창출정책을 추진할 때 해외기업 유치로 발생하는 단기적인 일자리창출 효과 외에도 FDI 유치에 따른 국내경제에의 파급효과에도 커다란 중요성을 두고 있다는 점은 한국정부의 정책방향에도 시사점을 던져 준다고 할 수 있다. 즉, FDI 유치가 지속적으로 한국경제에 긍정적인 파급효과를 가져오기 위해서는 FDI 기업과 협업하는 다양한 국내기업의 네트워크가 필요하다. 이들이 원청-하청관계, 합작투자 등의 형태로 선진기업이 보유한 다양한 선진경영 관련 기법들을 습득할 때 한국경제 전반의 생산성증가로 귀결될 수 있는 것이다. 물론 이는 앞에서 논의한 다양한 경로를 통해 일자리창출에 기여할 수 있다.

마. 직업교육훈련과 일자리창출

직업교육훈련은 청년층에 대한 인력양성정책과 장년층에 대한 재교육을 통해 일자리창출에 직·간접적으로 작용한다. 직업교육훈련이 일자리창출에 대한 직접적인 영향을 미치는 경로는 특히 고급인력과 숙련노동자가 필요한 국내외 기업의 투자가 행해질 경우 그 기업의 수요에 맞는 인력과 노동력을 제공할 수 있기 때문이다. 일자리창출과는 다소 거리가 있으나, 직업교육훈련은 예컨대 실업상태에 있는 노동자가 새로운 일자리를 찾으려고 하나 자신이 보유한 직업

능력을 수요로 하는 일자리가 없을 경우, 직업교육훈련을 통해 그에 적합한 능력을 갖추게 되는 경우(즉, job matching), 적합한 일자리에 배치되는 경우, 간접적으로 노동시장의 수요와 공급의 균형에 기여하는 경우이다. 인더스트리 4.0이 시사하는 바와 같이 산업 및 기술의 발전이 매우 급격하게 진행될 경우 일자리창출 못지 않게 직업교육훈련을 통한 일자리 매칭(matching)도 매우 중요한 역할을 수행한다고 하겠다.

본 연구에서 수행한 사례연구에서는 특히 독일과 아일랜드에서 모범적인 직업훈련교육의 사례를 배울 수 있을 것으로 평가된다. 본 연구에서는 독일의 이원화대학의 사례에 주목하였다. 이원화대학은 정규대학에 입학하기는 하나 정규대학에서의 수학과 병행하여 일정한 비율로 소속기업에서 직업교육을 수행하는 제도이다. 특히 메르세데스-벤츠 등 독일의 두드러진 기업들이 이 제도를 활용하여 해당기업에서 당장 활용할 수 있는 고급인력을 양성하는 효과를 거두고 있는 것이다.

아일랜드도 모범적인 직업교육훈련의 사례로 꼽을 수 있다. 특히 아일랜드는 FDI 유치와 관련하여 아일랜드에 투자하는 다국적기업과 국내의 첨단제조기업이 수요로 하는 고급인재 양성을 위한 정규 교육부문에 대한 투자에 중점을 두는 한편, 그 외에도 기술변화에 따른 산업계의 요구를 충족시킬 수 있는 양질의 노동력을 공급하기 위한 직업교육훈련을 체계적으로 실행하고 있다. 제5장에서 논의한 바와 같이 아일랜드의 직업교육훈련은 대표적으로 Skillnet Ireland, 그리고 Springboard+, SOLAS 등의 국가기관을 통해 관리되고 지원된다. 아일랜드의 직업교육훈련제도의 특징은 미래의 고부가가치산업의 수요에 대응하기 위해 고급인력 양성에 중점을 두며, 산업계가 교육훈련의 설계와 사업에 적극적으로 참여하고 있다는 점이다. 이를 통해 아일랜드의 직업훈련교육은 경제 전반의 생산성 증가에 기여하고 있다.

우리나라도 독일의 사례를 본받아 노동부 산하에 한국기술교육대학교 등 이원화대학을 설립하였으나, 이에 참여하는 기업의 수가 아직은 제한되어 있고,

정부의 보조금 위주로 정책이 추진되는 관계로 기업의 참여가 소극적이라는 한계를 보이고 있다. 직업능력개발원 등의 준정부기관들이 직업교육훈련의 정책을 보다 효과적으로 수행하기 위한 정책개발 등 많은 노력을 기울이고는 있으나, 그 성과가 크게 만족스럽지는 못한 것으로 보인다. 독일과 아일랜드의 사례연구를 통해 직업교육훈련의 성공적 추진을 위해서는 ① 미래에 예측되는 일자리의 변화에 대한 깊은 성찰을 통해 산업계의 수요를 파악하고 이에 적합한 교육훈련시스템을 구축해야 하며 ② 이를 통해 기업의 참여도를 크게 제고하는 준비작업이 필요하다.

바. 일자리창출을 위한 거버넌스와 인프라 구축

일자리창출을 위한 거버넌스와 인프라 구축 및 사회적 연대협약의 실현은 일자리창출에 필요한 제도적 기반을 제공한다. 특히 일자리창출을 위한 주도적 역할이 정부에 의해 수행되느냐, 아니면 민간기업에 의해 수행되느냐 하는 질문은 매우 중요한 의미를 갖는다. 만약 민간기업이 일자리창출의 가장 중요한 주체라는 판단이 내려진다면, 정부의 역할은 과연 어디까지인가? 라는 질문이 바로 후속적으로 생겨나기 때문이다. 이를 위해서는 2005년을 전후하여 하르츠개혁이라는 노동시장개혁정책을 추진했던 독일의 경험에서 상당한 교훈을 얻을 수 있다. 사민당 출신의 게르하르트 슈뢰더 총리가 주도한 하르츠개혁은 독일경제의 위기상황에서 추진되었던, 전후 독일에서 행해진 노동시장개혁 중에서 가장 강력한 개혁정책이었다고 할 수 있다. 즉, 위기상황에 처한 독일정부는 당시 매우 강력한 노동시장개혁을 추진하면서 실업률 감축과 고용률 증대를 위해 노력하였으나, 일자리창출을 위한 주도적인 역할을 하기보다는 노동시장에서 통용되는 게임의 규칙 즉 정책틀을 만드는 데 주력하였다.

모범적인 고용정책을 실현하고 있는 아일랜드의 경우 정부가 매년 발표하는 일자리액션플랜(APJ)은 '정부는 일자리를 제공하는 것이 아니라 기업이 일자

리를 창출하는 환경을 조성하는 것'이라고 정부의 역할을 명확하게 규정하고 있다. 즉, 아일랜드 정부는 기업이 생산성을 높이는 데 필요한 요소들을 획득할 수 있도록 정책적으로 지원하고, 미래의 구직자들이나 취약계층이 일자리를 구할 수 있는 조건을 준비할 수 있도록 정책적으로 지원하는 데 가장 커다란 역점을 두고 있다. 이러한 인식하에 일자리창출정책을 담당하는 주무부처가 있기는 하나, 모든 정부부처들이 동일한 목표와 전략에 따라 역할을 분담하여 함께 노력함으로써 그 효과를 극대화하고 있다.[160]

사례연구 대상이었던 프랑스의 경우 공공일자리 창출에 치중한 나머지 정부예산집행의 증가와 이로 인한 재정적자와 공공부채의 누적이라는 부작용을 가져왔던 사례도 타산지석으로 삼을 필요가 있다. 공공부문의 일자리창출, 즉 정부주도의 일자리창출정책은 지속적인 일자리창출의 방책이 되지 못함을 인식해야 한다는 것이다. 따라서 일자리창출정책을 지속적으로 추진하기 위해서 정부는 앞에서 상세하게 논의되었듯이 민간기업들이 일자리창출 역할을 제대로 수행할 수 있도록 생산성증가와 시장기회 확대 및 스타트업활동 등이 가능한 경영환경을 만드는 등 정책틀의 제공에 치중할 필요가 있다고 하겠다.

사. 사회적 연대협약과 일자리창출

사회적 연대협약에 기반한 일자리창출정책은 노동시장에 참여하는 다양한 이해관계자들이 자신들의 이해관계보다는 공공의 이해관계를 보다 중시하며, 사회적 이익을 위해 자신들의 이익의 일부를 포기하면서 타협을 이루는 것을 의미한다. 이에 있어서 일부 이해관계자가 아닌 모든 이해관계자가 자신의 이익의 일부를 양보하면서 큰 틀에서 일자리창출을 위한 합의에 도달하는 과정이 필요하다.

---

160) 아일랜드 Enterprise Ireland의 Eoghan O'Brian(Manager) 및 Kevin Davoren(Executive) 인터뷰(2019. 1. 9. 아일랜드 더블린).

본 연구에서 사례연구 대상이었던 독일과 아일랜드의 경우 사회적 연대협약이 일자리창출을 위해 긍정적인 결과를 가져온 대표적인 국가들이라고 할 수 있다. 독일의 경우 일명 폭스바겐 모델이라고 불리는 'Auto 5000' 모델이 1990년대 후반부터 2000년대 중후반까지 경영위기에 처해 있던 폭스바겐 회사가 노동조합의 임금삭감에 대한 동의를 전제로 공장을 해외로 이전하는 대신 국내에서의 고용 확대를 위해 새로운 공장을 설립한다는 방안에 노사가 합의한 대표적인 사회적 연대협약의 성공적 사례를 보여주었다.[161)]

아일랜드의 경우도 유럽에서 성공적인 일자리창출국으로서의 지위를 향유하는 데 있어서 오랫동안 형성된 노사정 화합의 전통에 힘입은 바가 크다. 아일랜드는 1980년 중반 이미 경제위기를 극복하기 위해서는 모든 이해관계자들 간의 사회연대가 필요함을 인식하고 소위 '사회연대협약(Social Partnership Agreement)'을 이끌어내었다. 이 협약은 매 10년마다 연장되고 있는데, 1980년대 이후 나타난 몇 차례의 위기마다 정부의 고용정책이 사회구성원의 공감대를 도출해낼 수 있는 토대가 되었다. 이는 아일랜드에서 노동시장의 안정성이 확보되고 높은 노동시장 성과를 달성할 수 있었던 중요한 원천이 되었다고 하겠다.

최근 우리나라에서도 사회적 연대협약을 위한 다양한 실험이 진행 중이다. 제도적으로는 1990년대 말 동아시아금융위기 이후 나타난 고실업 등 노동시장의 불안정성을 해결하고자 설치되었던 노사정위원회와 그 후신으로 2018년 6월 출범한 사회적 대화기구인 경제사회노동위원회가 설치되어 국민연금개혁 등의 커다란 사회적 이슈와 노동시간제도 개선, 디지털전환과 노동의 미래 및 노사관계제도 및 관행개선 등 노동시장과 관련한 다양한 이슈들을 논의하고 있다. 또한 구체적으로는 독일의 Auto 5000 프로그램을 벤치마크하여 자동차산

161) 본 연구팀이 현지조사 시 인터뷰했던 독일 뒤스부르크-에센 대학교 부설 '노동 및 직무능력 연구소의 Martin Brussig 교수는 Auto 5000 프로그램에서 노사간의 합의가 이루어진 가장 커다란 원동력으로 '상호간의 신뢰지수(mutual trust)가 매우 높았기 때문'이라고 주장하였음. 독일 University of Duisburg-Essen 부설 Insitut Arbeit und Qualifikation, Martin Brussig 교수 인터뷰.

업에서 일자리창출을 위한 노사간의 협의가 진행되고 있는 '광주형 일자리창출' 프로그램은 2019년 1월 말 오랜 협상 끝에 일차적인 합의에 도달함으로써 사회적 대타협의 소중한 첫걸음을 내디디게 되었다. 독일에 대한 사례연구가 시사하듯이, 광주형 일자리창출모형이 성공적으로 정착하기 위해서는 장기간에 걸쳐 노사간의 상호신뢰가 축적될 수 있는 사회적 환경을 조성하기 위해 모든 노동시장 이해관계자들의 협력적 노력이 필요하다고 하겠다.

제7장

결론

본 연구는 최근 수년간 역동성이 크게 약화된 가운데 실업률 상승과 높은 수준에서 하방경직성을 보이고 있는 청년실업률 등 노동시장의 상황악화에 대응하는 차원에서 일자리창출을 위한 정책방향을 제시하기 위해 수행되었다. 본 연구는 특히 독일, 프랑스, 아일랜드 등 유럽의 주요 3개국을 대상으로 하여 사례연구를 실시함으로써 다양한 각도에서 한국경제가 참고할 수 있는 일자리창출정책에 대한 시사점을 도출하기 위해 노력하였다.

제2장에서는 글로벌경제가 일자리창출과 관련하여 당면하고 있는 노동시장의 주요 이슈들을 정리하고 이를 해결하기 위해 투입될 수 있는 주요 정책수단들을 정의하는 한편, 주요국에서 최근 수행되고 있는 일자리창출을 위한 노력의 일단을 관측하고 평가하였다. 이어서 제3장부터 5장까지는 유럽 주요국 3개를 선정하여 일자리창출을 위한 정책의 기본방향과 특징 및 가장 특징적이라고 평가되는 분야의 일자리창출 정책조치들에 대한 사례연구를 수행하였다. 독일에 대한 사례연구는 제3장에서 수행되었는데, 특히 소위 '폭스바겐 모델'이라고 불리는 'Auto 5000' 프로그램의 배경과 투입된 정책수단 등을 심층적으로 분석해 보았다. 제4장의 프랑스에 대한 사례연구에서는 독일의 경우와 유사한 체계하에서 진행되었는데, 특히 프랑스가 야심차게 추진하고 있는 '스타트업 지원정책'에 대한 심층분석을 시행하였다. 제5장의 아일랜드에 대한 사례연구에서는 특히 아일랜드가 세계의 유수한 다국적기업들을 대상으로 FDI 유치를 확대하는 과정에서 이들의 인력수요에 부응하기 위해 실시한 '고등교육 및 직업훈련정책'을 구체적으로 살펴보았다. 제6장에서는 이렇게 각 장에서 개별적으로 진행된 사례연구를 종합적으로 조망하면서 평가하고, 일자리창출을 위한 모형을 구축하였다. 제6장 3절에서는 지금까지의 연구에 기초하여 한국에서 일자리창출정책을 수행하는 과정에서 취해야 할 바람직한 정책방향을 제시하였고, 제4절에서는 일자리창출에 필요한 일곱 가지의 정책과제들을 상세하게 논의하였다.

본 연구가 제시하고자 하는 주요 결론은 다음과 같다. 우선 유럽의 3개국에 대한 사례연구를 통해 얻어진 교훈을 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 유럽의 주요국들은 일자리창출정책을 수행함에 있어서 미래에 예견되는 산업지형의 변화에 대한 정책이니셔티브를 매우 중시하면서도 자신들이 보유하고 있는 경쟁력을 최대한 활용하는 차원에서의 대응전략 마련에 주력한다는 점이다. 특히 이는 전통적으로 강한 제조업 경쟁력을 보유하고 있는 독일이 제조형산업이 가까운 미래에 큰 변화를 겪게 될 것으로 예견됨에 따라 이에 매우 능동적으로 대응하기 위한 인더스트리 4.0, 노동 4.0 및 중소기업 4.0 등의 정책이니셔티브를 지속적으로 취해온 사례를 통해 알 수 있다. 또 프랑스도 자국이 전통적으로 강점이 있는 '관용'과 자유로운 이민정책의 긍정적 측면을 스타트업 지원정책에 십분 활용하는 정책을 취하고 있음을 확인하였다.

둘째, 노동시장에 참여하고 있는 다양한 이해관계자들 사이에 다양한 형태의 협력 및 파트너십 관계가 형성되어 있으며, 이는 상호신뢰를 구축하고 확대하는 데 원동력이 되며, 특히 궁극적으로는 사회연대협약 등을 통해 이해관계자들이 사회적 합의에 도달하는 중요한 경로의 역할을 함이 밝혀졌다. 본 연구에서는 한국에서 실험되고 있는 광주형 일자리창출 모델의 성공적인 결과로 이어지기 위해서는 이러한 상호신뢰 구축의 경험이 매우 중요한 토대가 될 수 있음을 지적하였다.

셋째, 사례연구 대상인 세 나라 공히 일자리를 실제로 창출하는 주체는 공공부문이 아닌 민간부문이라는 데 사회적 공감대가 형성되어 있는 것으로 파악되었다. 본 연구가 수행한 각국의 적극적 노동시장정책에 관한 분석에서도 정부가 직접적으로 일자리창출을 시도할 경우 매우 단기적인 성과에 그치기 쉬우며, 재정부담의 과중으로 중도에 불시착하게 될 가능성도 있음을 지적하였다. 비교적 성공한 노동시장개혁으로 인정받는 독일의 하르츠개혁의 경우에도 정부는 게임의 규칙을 정하는 규제자로서의 역할에 치중하고 본격적인 일자리창출은 민간기업의 몫이라는 기본적인 인식이 작용한 것으로 판단된다.

또한 본 연구는 제6장에서 제시한 일자리창출정책의 파급경로에 대한 상세한 논의를 통해 한국의 일자리창출정책은 2개 정책분야에서 7개의 정책과제를 중심으로 수행되어야 한다고 주장하였다. 이를 간략하게 요약하면 다음과 같다. 첫째, 일자리창출에 있어서는 생산성증가가 매우 긴요하다. 독일과 아일랜드의 경우에서도 볼 수 있듯이 특히 중소기업의 생산성증가를 통한 일자리창출에 보다 높은 정책적 관심을 기울일 필요가 있다.

둘째, 일자리창출정책이 국정과제의 매우 중요한 위치를 차지할 경우 Enterprise Ireland의 경우에서도 보았듯이 KOTRA 등 시장기회 확대를 위해 설립된 각종 기관들의 업무수행에 있어서 일자리창출의 성과를 하나의 평가지표로 활용할 수도 있을 것이다.

셋째, 스타트업 지원정책에서는 초기투자에 있어서 정부의 역할이 매우 중요하며, 공공부문과 민간부문이 개별적으로 시행하는 각종프로그램들 사이에 시너지효과가 발생할 수 있는 여건을 마련하는 것이 매우 중요하다. 또한 스타트업의 건전한 발전을 위해서는 그 지원조치들이 국적에 치우치지 않고 평등하게 지원하는 것이 바람직하다는 정책방향을 제시하였다.

넷째, 본 연구는 선진기업과의 협업을 강화하기 위한 다양한 방법을 최대한 적극적으로 지원해야 하며 특히 경쟁력 있는 다국적기업들이 합작투자 등의 형태로 국내에서 활동하는 가운데, 이를 활용하여 국내기업이 역량을 증강할 수 있는 기제의 마련이 필요하다는 점을 지적하였다. 그래야만 한국경제의 전반적인 생산성 향상과 이에 의한 일자리창출 효과가 나타날 수 있기 때문이다.

다섯째, 교육과 직업훈련 분야에서는 정부와 준정부기관들의 주도하에 미래에 예측되는 일자리의 변화에 대한 깊은 성찰을 통해 산업계의 수요를 파악하고 이에 적합한 교육훈련시스템을 구축해야 하며, 이러한 과업에 기업들의 참여를 높임으로써 그 효과가 배가될 수 있도록 배려하는 것이 바람직하다는 점을 지적하였다.

여섯째, 일자리창출을 위한 거버넌스와 인프라 구축의 측면에서는 정부와

민간기업의 명확한 역할분담이 필요하다는 점을 지적하였다. 즉, 정부는 노동시장의 작동이 원활하게 진행될 수 있도록 환경의 조성과 규칙의 제정 등에 주력하고, 일자리창출의 과업을 민간기업이 전적으로 담당하도록 하는 것이 바람직하다고 주장하였다.

끝으로 사회적 연대협약과 관련하여 본 연구에서는 한국에서 실험적으로 논의되고 있는 '광주형 일자리창출 모델'이 지지부진하게 진행되는 이유 중의 하나로서 독일의 'Auto 5000' 프로그램의 가장 중요한 성공요인 중 하나로 간주되고 있는 노사간의 '상호신뢰' 구축경험이 한국에는 없다는 점을 지적하였다. 따라서 경제사회노동위원회 등에서 다루는 다양한 노동관련 이슈들에서 모든 노동시장 이해관계자들이 서로에게 신뢰감을 주고받을 수 있는 환경을 조성하기 위한 노동시장 이해관계자들의 협력적 노력이 필요하다.

참고문헌

[국내자료]

강기호, 진영욱, 조병관, 김두환, 김민철, 박승경, 김승모. 2017.『NCS기반 일학습 병행대학 표준모델 개발』. 한국기술교육대학교 HRD센터.

강유덕. 2018.「경제위기 이후 아일랜드 경제의 회복과 그 요인에 관한 연구」. 『통합유럽연구』, 제9권-2집(통권 제17호), pp. 233-278.

김문희. 2015.「OECD의 유럽 청년보장제도 사례 연구」. *The HRD Review*, 18권 1호. 한국직업능력개발원.

김은경. 2018. 「프랑스 혁신창업생태계: 특징과 시사점」. EU Studies Association 발표자료, EU Studies Association. (11월 23일)

문선우. 2016.「독일의 인더스트리 4.0과 노동 4.0」.『국제노동브리프』, 9월호, pp. 43~53. 한국노동연구원.

손옥이. 2018.「유럽 주요국의 노동동향 (2018년 2/4분기)」.『사회적 대화 국제동향』, pp. 294~303. 경제사회노동위원회.

신술위, 김위대. 2018.「마크롱 행정부의 개혁정책 성과와 평가」. *Policy Brief*, 국제금융센터.

오민애. 2016.「프랑스의 청년 실업과 청년 고용정책」.『국제노동브리프』, 2월호, pp. 72~82. 한국노동연구원.

이상호. 2018.「독일 노사정의 다층적 파트너십과 사회적 대화에 대한 시사점」. 2018년 한독경상학회 동계학술대회 발표자료집, pp. 33~61. 한독경상학회.

장근호. 2018.「우리나라 고용구조의 특징과 과제」.『BOK경제연구』, 2018-34호. (11월 5일)

전병우, 황인도, 박광용. 2018.「노동시장의 이중구조와 정책대응: 해외사례 및 시사점」.『BOK 경제연구』. 한국은행.

정미경, 강수돌. 2018/2019(발행 미정). 2018.「청년실업: 교육-기업의 연결성과 노동시장 이행성의 관점에서」. 정미경 박사 초청 세미나 내부 자료. (11월 12일)

조현대. 2003.「아일랜드의 성공사례와 시사점」.『과학기술정책』, (143), pp. 142~158.
주프랑스대사관. 2017.「프랑스의 사회보장제도 현황 및 개혁동향」.
허재준. 2018.「일자리정책 변화를 촉구하는 환경」. mimeo. 전문가초청세미나 발표자료. (11월 30일)
IBK 경제연구소. 2017.「독일의 중장년 인력 고용정책」.『IBK 경제브리프』, 523호, pp. 1~2.
Knuth, Matthias. 2018.「2018년 독일 노동시장 및 노사관계 전망」.『국제노동브리프』, 2월호, pp. 23~34. 한국노동연구원.
KOTRA. 2018.「유럽 스타트업 생태계 현황과 협력방안」. *Global Market Report*, 18-029.

[외국자료]

Bardak, U., M. R. Maseda, and F. Rosso. 2015. *Young People Not in Employment, Education or Training (NEET): An Overview in ETF Partner Countries*. European Training Foundation.
Bundesministerium fur Arbeit und Soziales(BMAS). 2017. *Weissbuch Arbeiten 4.0*.
Ernst and Young. 2018. *EY Start-up-Barometer Europa*. Ernst & Young.
Eurofound. 2015. *Recent developments in temporary employment: Employment growth, wages and transitions*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
European Commission. 2016. *European Semester Thematic Factsheet: Active Labour Market Policies*.
_____. 2017a. *Draft Joint Employment Report From the Commission and the Council: Accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2018*.
_____. 2017b. *DYNAMIC MAPPING OF WEB ENTREPRENEURS AND STARTUPS' ECOSYSTEM PROJECT*.
Government of Ireland. 2018a. *Action Plan for Jobs 2018*.
_____. 2018b. *Future Jobs: Preparing Now for Tomorrows Economy*.
Grimshaw, D. and J. Rubery. 2015. "The motherhood pay gap: A review of the issues, theory and international evidence." *ILO Conditions*

of Work and Employment Series. ILO.
Haipeter, Thomas. 2000. "Mitbestimmung bei Volkswagen." *Westfaelisches Dampfboot*. Hans-Boeckler-Stiftung.
ILO. 2017. "EMPLOYMENT POLICY IMPLEMENTATION MECHANISMS IN GERMANY AND THE UNITED KINGDOM." EMPLOYMENT RESEARCH BRIEF.
_____. 2018a. *Global Wage Report 2018/19: What lies behind gender pay gaps*.
_____. 2018b. *World Employment and Social Outlook: Trends 2018*.
_____. 2018c. *World Employment and Social Outlook: Trends for Women 2018*.
IMD. 2017. *IMD World Talent Ranking 2017*.
IMF. 2018. "GERMANY: 2018 ARTICLE IV CONSULTATION." *IMF Country Report*, 18/208.
Krajňáková, Emília and Sergej Vojtovič. 2017. "Struggles of Older Workers at the Labour Market." *Economics & Sociology*.
Lavelle, Orlagh and Niam Callaghan. 2018. "Spending Review 2018: Public Employment Services – Mapping Activation." Department of Public Expenditure and Reform.
OECD. 2010. "Rising Youth Unemployment During the Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation?" Social, Employment and Migration Working Papers, No 106.
_____. 2014a. *Employment and Skills Strategies in Ireland, OECD Reviews on Local Job Creation*. OECD Publishing.
_____. 2014b. *Job Creation and Local Economic Development*.
_____. 2018a. *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris.
_____. 2018b. *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*.
_____. 2018c. *Job Creation and Local Development 2018*.
Paris Region Enterprises. 2019. "Paris Region: A Global Innovation Hub." Presentation material presented at the meeting. (January 9)
Thévenon, O. 2013. "Drivers of female labour force participation in the OECD." OECD Social, Employment and Migration Working

Papers, No. 145.
World Bank. 2019. “The Changing Nature of Work.” *World Development Report*.

[온라인 자료]

대통령직속 일자리위원회. https://www.jobs.go.kr/ko/cms/CM_CN01_CON/index.do?MENU_SN=1990(검색일: 2018. 11. 30).
정미경. 2018.「[정미경 박사의 ‘청년실업 극복, 독일에서 배운다’ | ① 인구학적 특징] 독일, 청년 노동력 증가 속 고용률도 상승」.『내일신문』. (9월 10일). http://www.naeil.com/news_view/?id_art=288121(검색일: 2018. 9. 26).
주독일대한민국대사관. 2017.「독일 일자리 붐, 2018년 최고조 전망」. http://overseas.mofa.go.kr/de-ko/brd/m_7205/view.do?seq=1329100&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=(검색일: 2018. 9. 25).
_____.「독일, 산업자동화에 따라 고용률 증가한 것으로 나타나」. http://overseas.mofa.go.kr/de-ko/brd/m_7205/view.do?seq=1329256&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1(검색일: 2018. 9. 25).
통계청. 2018.「경제활동인구조사」 보도자료. http://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/2/index.board?pageNo=1(검색일: 2018. 12. 20).
「프랑스의 선택 ‘마크롱’, 3대 일자리 정책 주목」. 2017.『뉴스투데이』. (5월 8일). http://www.news2day.co.kr/89332(검색일: 2018. 12. 22).
「프랑스 창업에 대해 알아보자」. 2017.『KOTRA 해외시장뉴스』. (11월 6일). https://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=162171&searchNationCd=101011(검색일: 2018. 12. 9).
KEF e매거진. 2018.「프랑스 노동시장 정책과 시사점 -독일과 비교를 중심으로-」. http://emagazine.kef.or.kr/archives/127829(검색일: 2018. 11. 6).
KPMG. 2018. 법인세율 표. https://home.kpmg/vn/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/corporate-tax-rates

-table.html(검색일: 2018. 12. 20).
「OECD도 조언 못하는 한국의 창업난」. 2018. 『국민일보』. (6월 26일). http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923970892(검색일: 2018. 12. 10).
European Commission. MEMO - The EU Youth Guarantee. (Brussels, 16 September 2014). http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-530_en.htm(검색일: 2018. 12. 20).
_____. The EU Youth Guarantee. https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079(검색일: 2018. 12. 20).
_____. 2018. Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home(검색일: 2018. 12. 20).
Eurostat. Unemployment statistics. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics(검색일: 2018. 12. 20).
IDA Ireland. 2016. The Source. https://www.idaireland.com/docs/publications/ida_the_source(검색일: 2018. 12. 20).
_____. 2018. Facts about Ireland. (November). https://www.idairelaand.com/newsroom/publications/facts_about_ireland_2018(검색일: 2018. 12. 20).
La French Tech. http://www.lafrenchtech.com/en/(검색일: 2018. 12. 20).
OECD. Active Labour Market Policies: Connecting People with Jobs. http://www.oecd.org/employment/activation.htm(검색일: 2018. 12. 20).
_____. OECD Stat. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP(검색일: 2018. 12. 10).
_____. 2018. OECD Data. https://data.oecd.org(검색일: 2018. 12. 8, 12. 22).
_____. 2018. "OECD Economic Outlook No. 103 (Edition 2018/1)." OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database). https://doi.org/10.1787/494f29a4-en(검색일: 2018. 12. 20).
Skillnets. https://www.skillnetireland.ie/(검색일: 2018. 12. 20).
Springboard+. https://springboardcourses.ie/(검색일: 2018. 12. 20).
Station F. http://www.stationf.co(검색일: 2018. 12. 20).
"The sick man of the euro." 1999. *The Economist*. (June 3). https://

www.economist.com/special/1999/06/03/the-sick-man-of-the-euro(검색일: 2018. 12. 20).
UNCTAD. FDI/MNE database. https://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx(검색일: 2018. 12. 20).
World Bank. 2018. World Bank Data - France. https://data.worldbank.org/country/france(검색일: 2018. 12. 22).
_____. 2018. World Bank Data - Germany. https://data.worldbank.org/country/germany(검색일: 2018. 9. 26).

[인터뷰 자료]

독일 University of Duisburg-Essen 부설 Insitut Arbeit und Qualifikation, Martin Brussig 교수 인터뷰.
아일랜드 Department of Business, Enterprise and Innovation의 Eoghan Richardson(Assistant Principal) 및 Helena Quilty(Assistant Principal Officer) 인터뷰(2019. 1. 8. 아일랜드 더블린).
아일랜드 Enterprise Ireland의 Eoghan O'Brian(Manager) 및 Kevin Davoren(Executive) 인터뷰(2019. 1. 9. 아일랜드 더블린).
아일랜드 IDA Ireland의 Bernadette Nulty(Manager) 및 Maria Gagic (Assistant Project Executive) 인터뷰(2019. 1. 9. 아일랜드 더블린).
아일랜드 SOLAS의 Alan McGrath(Director of Strategy, Research & Evaluation) 및 관계자 인터뷰(2019. 1. 9. 아일랜드 더블린).

[관련 자료 목록]

안상훈, 박종연. 2017.『4차 산업혁명 시대에 대응한 주요국의 일자리 정책』. 서울대학교 산학협력단.
「영국, 뉴질랜드, 아일랜드, 독일...노동시장 개혁에 성공한 네 나라가 주는 교훈」. 2018.『조선pub』. (1월 17일). http://pub.chosun.com/client/news/viw.asp?cate=C03&mcate=M1002&nNewsNumb=20180127625&nidx=27626(검색일: 2018. 12. 10).
오준범. 2017.「고용률 및 노동시장정책의 OECD 비교와 시사점-노동시장의 구조적 문제 해결이 중요」.『한국경제주평』, 757, pp. 1~14.
「[이명호의 디지털사회] 독일 노동 4.0 정책에서 무엇을 배울 것인가?」. 2017.『it 조선』. (4월 21일). http://it.chosun.com/site/data/html_dir/201

7/04/21/2017042185047.html(검색일: 2018. 12. 8).
장은종, 박규리. 2018.「주요국 청년고용 현황 및 평가」.『국제경제리뷰』, 제 2018-12호. 한국은행.
정미경, 한종수. 2016.「독일 실업자창업지원정책: 사회정책 속의 질서정책」.『경상논총』, 제34권-4호. 한독경상학회.
한국직업능력개발원. 2017.「일학습병행제의 지속가능성 제고를 위한 제도 개선 방안」. 기본 연구과제 발표세미나. 한국직업능력개발원. (10월 17일)
Enterprise Ireland 제공자료. 2019. Enterprise Ireland Overview. (January 9)
European Commission. 2018. *Employment and Social Developments in Europe* 2018.
Federal Ministry of Labour and Social Affairs. 2017. *Arbeiten 4.0 White Paper*.
Government of Ireland. 2014. National Policy Statement on Entrepreneurship in Ireland. https://dbei.gov.ie/en/Publications/National-Policy-Statement-on-Entrepreneurship-in-Ireland-2014.html(검색일: 2018. 12. 30).
_____. 2018a. Focus on Biopharmachem. (December 2018). https://dbei.gov.ie/en/Publications/Publication-files/Focus-on-Biopharmachem.pdf.
_____. 2018b. Focus on International Financial Services & Fintech. (December 2018). https://dbei.gov.ie/en/Publications/Publication-files/Focus-on-International-Financial-Services-and-Fintech.pdf(검색일: 2018. 12. 30).
_____. 2018c. Focus on Medical Technologies. (December 2018). https://dbei.gov.ie/en/Publications/Publication-files/Focus-on-Medical-Technologies.pdf(검색일: 2018. 12. 30).
_____. 2018d. Focus on Technology. (December 2018)(정부제공자료).
_____. 2018e. Future Jobs – Preparing Now for Tomorrow's Economy. Future Jobs Summit. 22 November 2018. (정부제공자료).
ILO. 2016. *Women at Work: Trends 2016*.
Zöllner, Moritz, Michael Fritsch, and Michael Wyrwich. 2016. "An Evaluation of German Active Labor Market Policies and its Entrepreneurship Promotion." *FIRES*.

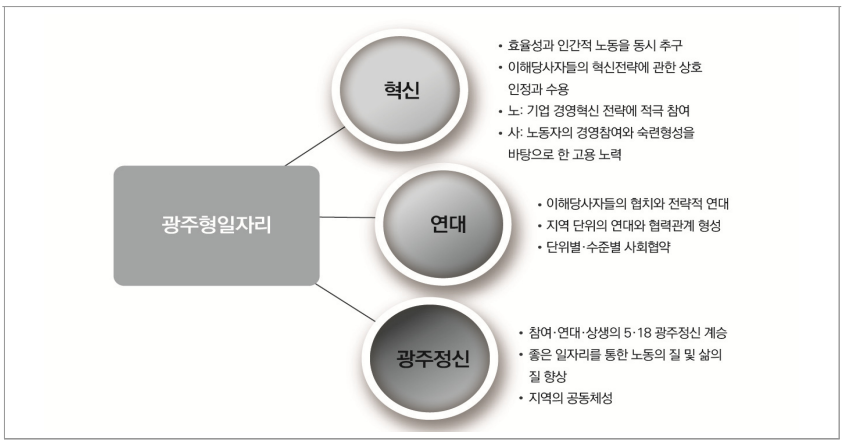
부 록

광주형 일자리창출 모델의 현황과 시사점

1. 광주형 일자리창출 모델의 정의

광주형 일자리창출 모델은 '광주시가 주도하고 지역의 이해당사자들과 시민들이 참여하여 형성하는 차별화된 전략적 '연대(solidarity)'의 활성화를 통하여, 생산 관계의 다양한 '혁신(innovation)'을 지향하는 자동차산업의 신규투자를 유치함으로써 광주지역에 새롭게 일자리를 창출함과 동시에, 그것을 계리로 광주지역(자동차산업) 노동시장의 구조화된 왜곡을 완화해, 이 지역 노동시장에 사회 통합(social integration)적 가치를 고양하고 지역경제의 활력을 도모하려는 방법론'을 일컫는다.[162] 광주전남연구원의 보고서(2018)에 따르면, 광주형 일자리는 '지역의 사회적 협약에 기초하여, 생산방식을 혁신하고 노사 파트너십 및 기업 간 상생질서를 구축함으로써 지역경제를 활성화하고 고용을 확대하며 사회적 통합을 달성하려는 새로운 지역혁신운동'으로 정의되며, [부록 그림 1-1]과 같이 핵심 기본 이념은 혁신, 연대, 광주정신으로 구분된다.[163]

부록 그림 1-1. 광주형 일자리의 이념



자료: 광주전남연구원(2018), p. 9 바탕으로 재구성.

162) 한국노동연구원(2015a), p. 2.
163) 광주전남연구원(2018), p. 9.

2. 광주형 일자리 모델의 배경

우리나라 지역 전반에 걸쳐 기업 간 임금격차는 심화하고 있으며, 민간부문의 국내투자도 감소하고 있다. 우리나라의 많은 제조기업은 생산기지를 국내보다는 해외로 이전하고 있으며, 특히 상대적으로 낮은 임금수준으로 생산비용이 절감될 수 있는 중국, 베트남 등지로 투자 방향을 전환하고 있어 국내투자의 비중이 급격하게 감소하고 있다. 국내기업의 고용률에서도 큰 진전이 없으며, 새로운 일자리창출 또한 어려워진 상황이다. 더불어 완성품을 담당하는 대기업과 부품 제조를 담당하는 하청 중소기업 간의 격차가 심화하고 있으며, 그 영향은 고스란히 취약 노동자 계층에 직접 미치게 되었다.

노동시장의 구조적 왜곡은 광주를 포함한 우리나라의 전반적인 산업생태계에서 최종 단계의 완성품 담당 기업과 부품 제조 담당 하청기업 간의 점차 심화하는 격차에 부분적으로 기인한다고 볼 수 있다.[164] 일자리의 질과 노동에 대한 대우와 관련하여, 하층부에 광범위하게 포진해 있는 취약 노동자 계층이 임금 및 생활 수준 측면에서 기득권 지배층과의 심각한 양극화를 겪고 있다. 한편 광주광역시의 경우, 지역 내 일자리 부족, 기업의 경쟁력 약화, 낮은 임금수준 등으로 인하여 많은 청년층이 광주를 이탈하여 수도권으로 이동하는 현상이 발생하였으며, 광주의 고용률 역시 전국 내에서 저조한 성적을 기록하였다.

광주형 일자리창출 모델은 독일의 슈투트가르트와 볼프스부르크 지역의 성공적인 일자리창출정책을 벤치마킹하였으며, 노사정(노조·사용자·지방정부)의 합의를 통해 지역의 제조업을 활성화하고 노동생산성의 경쟁력을 높이고자 하는 목표를 설정하였다.[165] 광주광역시는 지역 차원의 일자리정책과 지역 내 산업정책의 연계성을 강화할 필요가 있다고 판단하였으며, 2014년 중반부터 실질적으로 준비 과정에 돌입하였다. 2014년 6월부터는 내용 준비 기간으로

164) 한국노동연구원(2015a), p. 3.
165) 한지원, 손상용(2015), p. 2.

서 광주형 일자리 모델 아이디어를 만들고, 사회통합추진단과 사회통합지원센터를 설치하였으며, 광주형 일자리창출 모델 연구 용역도 추진되기 시작하였다.[166] 모델 구상의 현실화 과정에서 지역 내 다양한 이해관계 당사자 간 갈등이 있었으나, 정부가 광주광역시의 빛그린산단이라는 광주형 일자리창출 모델의 핵심의 예비타당성 조사에서 긍정적인 평가를 하였으며, 지자체의 정규직화 등의 고용프로그램들이 성과를 보이면서 광주형 일자리창출 모델에 박차를 가하게 되었다.[167] 또한 '더 나은 일자리위원회'를 통해 지역적 공감대가 확산하고, 4대 의제 즉, 적정임금, 적정노동시간, 원하청관계 개선, 노사책임경영에 대한 사회적 대화의 장이 마련되었으며, 2017년 6월에는 포괄적 사회협약이 체결되었다.[168] 2019년 1월 30일 기준으로 광주형 일자리의 핵심 산업인 현대자동차와 관련하여 광주시와 노동계 간 합의가 이루어졌다. 그뿐만 아니라, 현 정부가 투자 주도 성장정책에도 무게를 두게 되었다는 점에서, 광주형 일자리창출 모델은 더욱 많은 관심을 받고 있다.[169]

3. 광주형 일자리 모델의 목표

광주형 일자리 모델의 핵심목표는 산업 활성화를 통한 지역의 경제 부흥, 삶의 질 향상, 공동체성 실현 및 노동시장의 구조화된 왜곡 개혁으로 요약될 수 있다. 한국노동연구원의 보고서(2015a)에 따르면, 이러한 목표는 신규 일자리를 창출할 뿐만 아니라 생산 관계와 고용조건을 사회 통합적으로 개선할 수 있다는 점에서 이전의 노동정책과는 차별적이다.[170] 세부적으로 살펴보면, 우선

166) 광주전남연구원(2018), p. 11.
167) 광주전남연구원(2018), p. 11.
168) 광주전남연구원(2018), p. 12.
169) 2018년 12월 18일 발표한 산업통상자원부의 대통령 업무보고에 따르면, 제조업 부문을 활성화하기 위하여 정부는 3조 5천억 원 이상의 긴급 자금을 자동차부품 산업에 투입할 계획이다.
170) 한국노동연구원(2015a), p. 2.

민간부문의 신규투자를 유치하고 산업 기반을 조성함으로써 양질의 일자리를 창출하고자 한다. 여기서 양질의 일자리란 경제적 안정성을 도모하고, 지역 노동시장과 사회 환경의 질적인 개선을 추구하는 것을 가리킨다.[171] 또한 '신산업, 대기업, 중소기업, 공공부문, 혁신기업, 사회적 경제 기업 등에서' 혁신적인 고용 및 노사 관계 모형을 구축함으로써 광주지역의 노동환경을 개선하고자 한다.[172] 특히 노동 및 고용조건을 개선하여 정규직과 비정규직 간 차별을 해소하고, 정규직 일자리 중심의 전환을 도모하며, 적정한 노동시간을 준수하여 '저녁이 있는 삶'을 추구하고자 한다.[173] 더 나아가 노동환경의 발전을 통해 광주지역의 고용 안정성을 확보하고, 생활임금 적용을 통해 사회적으로 인간의 존엄을 해치지 않는 수준의 삶을 지향하고자 한다.[174]

광주형 일자리창출 모델은 사회적 합의를 통해 고용 안정성이 제고되고, 양질의 일자리가 창출될 수 있다고 가정하며, 고용 관련 이해당사자들이 사회협약에 참여하고, 기업 내 협력적 고용관계가 형성됨으로써 고용안정 및 생산성 향상이 이루어질 수 있음을 시사한다. 지자체와 시민사회가 적극적이고 주도적인 역할을 수행함으로써 지역의 공동체성 또한 실현될 수 있다고 간주한다.[175] 이처럼 지역 노동환경이 개선되면 노동시장의 구조화된 왜곡을 개혁하는 데에 이바지할 수 있다. 한국노동연구원(2015a)은 '구조화된 왜곡'을 노동시장의 구조가 사회적 통합을 저해하여, 지속가능하고 건강한 산업생태계의 건설을 저지하는 상태로 정의하였다.[176]

요약하자면, 광주형 일자리 모델의 핵심 목표는 일자리창출과 지역 노동시장의 왜곡된 구조 해결이며, 혁신(산업민주화)과 연대(경제민주화)의 수단으로 달성할 수 있다고 하겠다.[177] 더 나아가 본 목표의 기본 바탕은 사회통합이며,

171) 광주전남연구원(2018), p. 10.
172) 광주전남연구원(2018), p. 10.
173) 광주전남연구원(2018), p. 10.
174) 광주전남연구원(2018), p. 10.
175) 광주전남연구원(2018), p. 10.
176) 한국노동연구원(2015a), p. 3.

[부록 표 3-1]과 같이 광주형 일자리 모델이 지향하는 사회통합은 내적통합의 과정과 결과, 외적통합의 과정과 결과로 분류된다.

부록 표 3-1. 광주형 일자리 모델이 지향하는 사회통합

사회통합	과정	결과
내적통합	1차 이해당사자 연대 • 혁신공장의 잠재적 투자자 • 혁신공장의 잠재적 노동조합 • 자동차 부품업체 사측 • 자동차 부품업체 노동조합	신규 혁신공장 내 사회통합적 노사관계 • 비정규직 지양 • 경영참여 도모 • 인간주의적 경영 지향 결합교섭 등 확대된 논의구조 활성화와 부품업체 고용조건의 향상
외적통합	2차 이해당사자 연대 • 노동조합 상급단체 • 상공회의소, 경영자총연합 • 시민사회단체(지식인) • 지자체, 정당, 언론	건강한 지역 노동시장 형성 • 원하청 간 상생 지향 경영 • 노동시장 격차 해소 • 하청에서의 질 낮은 일자리 지양 • 자동차산업 생태계의 지속가능성 증대

자료: 한국노동연구원(2015a), p. 49 바탕으로 재구성.

4. 광주형 일자리창출 모델의 정책수단

광주형 일자리창출 모델의 정책수단은 핵심 4대 의제를 통해 설명하고자 한다. 본 의제는 적정임금, 적정노동시간, 노사책임경영, 원하청관계 개선을 포함한다.

177) 한국노동연구원(2015a), p. 48.

가. 적정임금

광주형 일자리창출 모델에서는 적정임금을 적용하여, 근로자 간 임금 불평등을 완화하고자 한다. 광주전남연구원 보고서(2018)에 따르면, '적정'의 의미는 '투자나 근로시간 조정 등을 통해 일자리를 창출해가기에 적정함, 노동자가 사회적 시민권을 누리는 데에 필요한 안정적 소득이 확보되고 여타의 자기 계발과 참여의 기회가 보장되는 양질 성의 측면에서 적정함, 양극화를 해소하고 격차를 축소해가는 지향성을 적정한 정도로 담아냄, 적정한 소통의 결과로 합의된 결과'를 지칭한다. 광주형 일자리창출 모델에서의 적정임금은 '헌법에 보장된 적정임금의 원리를 존중하면서 임금수준, 임금체계 등 노사가 합의한 협약임금'을 뜻하는 동시에 민간부문의 신규투자를 유도하고, 이로 인해 일자리 창출이 될 수 있는 수준의, 정규직 중심의 양질의 일자리에서의 임금을 일컫는다.[178] 한편 임금의 범위는 크게 세 가지로 구분될 수 있는데, 먼저 임금(Wage)은 금품 형태로 지급되는 노동의 대가이며, 보수비용(Compensation cost)은 임금과 복리후생을 포함하고, 마지막으로 노동비용(Labour cost)은 임금, 복리후생, 퇴직금, 채용을 위한 교육훈련비용을 포괄한다.[179] 이러한 임금에 관하여 노사 간 관점 차이가 존재하지만, 본질적으로 광주형 일자리창출 모델에서 적정임금은 양질의 일자리를 전제한 임금을 가리키며, 동시에 노사관계를 넘어선 사회적 대화와 합의에 기초해야 함을 강조한다.[180]

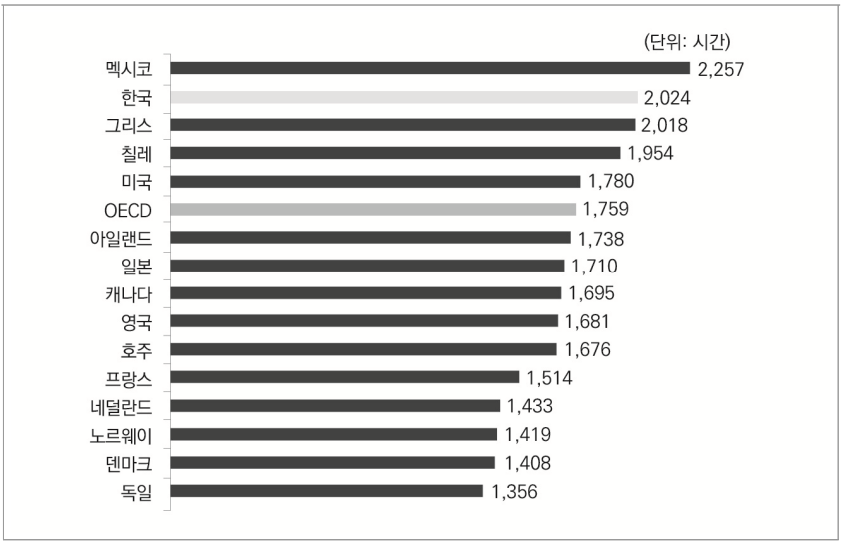
나. 적정노동시간

광주형 일자리창출 모델에서는 적정임금뿐만 아니라 적정노동시간 개선을 통해 노동 및 고용의 질을 높이고, 일자리 창출 기회를 증진하는 동시에 노동자

178) 광주전남연구원(2018), pp. 16~17.
179) 광주전남연구원(2018), p. 14.
180) 광주전남연구원(2018), p. 17.

간의, 기업 간의 격차를 해소하고자 한다.[181] 한편 국내에서는 법정 근로시간을 주 52시간으로 단축하는 법이 시행되었음에도 불구하고, 노동시간에 대한 비판과 적정노동시간에 관한 사회적 논의가 계속해서 이루어져왔다.

부록 그림 4-1. 2017년 OECD 주요국의 연평균 근로시간



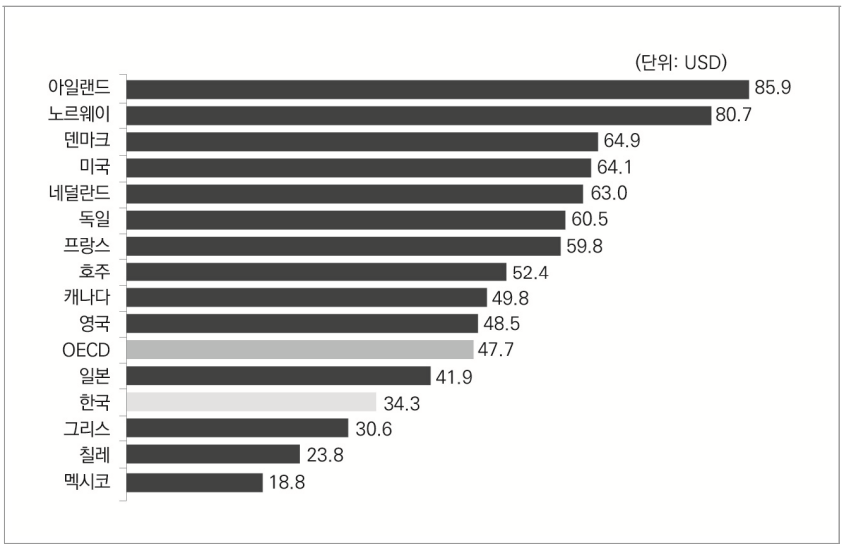
자료: OECD(2018), OECD Data(검색일: 2018. 12. 8) 바탕으로 작성.

2017년 OECD 주요국의 연평균 근로시간을 보여주는 [부록 그림 4-1]에 따르면, 한국의 연평균 근로시간은 2,024시간으로 OECD 평균인 1,759시간보다 긴 것으로 나타났다. 연평균 근로시간이 가장 긴 국가는 멕시코이며, 2017년 기준 2,257시간이다. 한편 독일의 경우, 한국보다 668시간 짧은 1,356시간이며, 아일랜드와 프랑스 역시 OECD 평균보다 짧은 근로시간을 보였다. 장시간 근로는 업무집중도와 삶의 질을 저하할 뿐만 아니라 기업 생산성 감소와 비용 부담으로 이어질 수 있다.[182] 이는 OECD가 발표하여 근무시간당 GDP

181) 광주전남연구원(2018), p. 23.

를 측정한 노동생산성에서도 찾아볼 수 있는데, [부록 그림 4-2]에 따르면, 2017년 기준 한국의 노동생산성은 OECD 평균 47.7달러보다 낮은 34.3달러로 집계되었다. 장시간 근로시간을 보여주는 국가의 경우 노동생산성이 전반적으로 낮은 것으로 관찰되었다.

부록 그림 4-2. 2017년 OECD 주요국의 노동생산성



자료: OECD(2018), OECD Data(검색일: 2018. 12. 8) 바탕으로 작성.

적정한 근로시간 준수와 생산성 향상 간의 논의가 지속되면서, 광주형 일자리창출 모델의 적정노동시간에 관한 관심이 증가하였다. 광주형 일자리창출 모델은 적정노동시간을 '「근로기준법」 제50조에 근거하며, 노사합의를 통해 정시 출퇴근, 노동시간 단축 등을 적용한 노동시간'으로 정의하며,[183] 고용의 질을 높이고 일자리창출 기회를 확대하는 그 목적과도 통한다. 광주형 일자리창

182) 광주전남연구원(2018), p. 18.
183) 광주전남연구원(2018), p. 22.

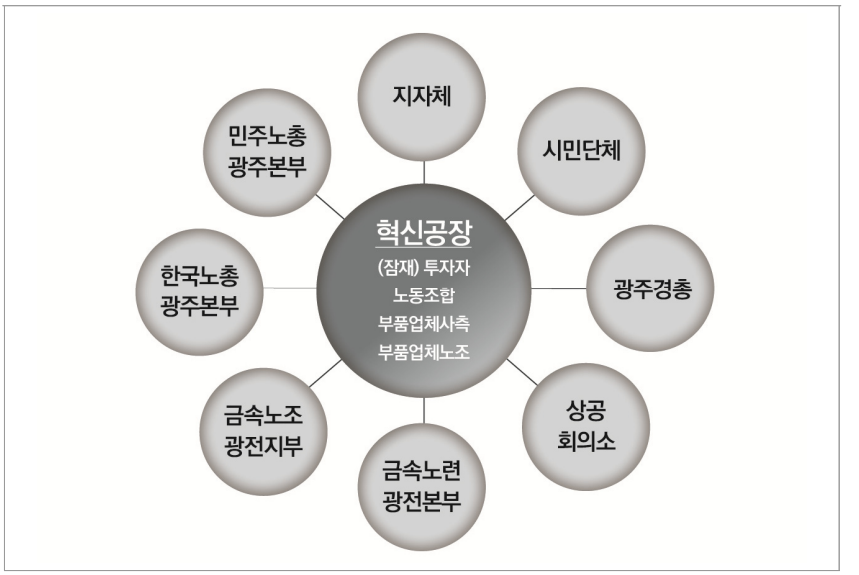
출 모델에서 적정노동시간의 제도화 과정은 하청기업 근로자 및 취약계층 근로자에게도 혜택이 보장되도록 추구하며, 노사관계 내에서만의 협약이 아닌 본 모델의 기본적 정신인 연대적, 사회적 대화와 합의를 통해 약속하고자 한다.

다. 노사책임경영

노사책임경영은 노사합의에 따라 투명성을 확보하고, 책임성 강한 기업경영 실천과 밀접한 관련이 있다. 광주형 일자리창출 모델은 국내 노동시장의 지속가능한 발전과 사회 통합성을 이룩하고자 노사관계의 변화를 강조하고 있다. 또한, 일자리 질서의 위기가 기업의 경영 관행뿐만 아니라 불안정한 노사관계에 기인한다고 주장한다.[184] 이에 따라 본 모델을 통해 노사의 신뢰를 바탕으로 서로 책임 있는 경영방식을 추구하고, 노동 존중사회를 추진하는 현 정부의 정책 기조에 부응하고자 기업 차원의 투명성을 확보하며, 노동 주체를 존중하고자 한다.[185] 부록 [그림 4-3]은 광주형 일자리창출 모델에서 이해당사자와 그 관계를 명시한다. 혁신공장을 중심으로 지자체, 시민단체, 광주경총, 상공회의소, 금속노련 광전본부, 금속노조 광전지부, 한국노총 광주본부, 민주노총 광주본부로 이루어져 있다.

184) 광주전남연구원(2018), pp. 26~27.
185) 광주전남연구원(2018), p. 28.

부록 그림 4-3. 광주형 일자리창출 모델 - 이해당사자



자료: 한국노동연구원(2015b), p. 134 바탕으로 재구성.

라. 원하청관계 개선

한국경제 역사상 대기업 중심의 경제성장전략이 추진되면서, 원하청 간 수직계열화가 가속화되었으며, 근로자들의 임금격차, 일자리 질의 격차 등이 심화하였다. 이에 따라, 광주형 일자리창출 모델의 부상 배경으로서 비대칭적인 원하청 관계가 있으며, 원하청 관계에서의 불공정성 및 불평등성을 개선하기 위해 광주형 일자리창출 모델은 원청의 노와 사, 하청의 노와 사의 대표자들이 모여 논의할 수 있는 '원하청 공동교섭 방안'을 구상하였다.[186] 이 과정에서 왜곡된 소통구조를 타파하고, 노조의 리더십을 도모하며, 사회적 압력과 관련된 사회협약의 프레임을 바탕으로 적절한 유인책의 필요성이 대두하였다.[187]

186) 광주전남연구원(2018), p. 33.
187) 광주전남연구원(2018), p. 34.

5. 광주형 일자리창출 모델의 한계

광주형 일자리창출 모델은 현 정부의 적극적 지원으로 박차를 가하고 있지만, 일각에서는 한계점을 제기하고 있다. 광주형 일자리창출 모델이 성공적으로 이루어진다면, 지역 차원에서 노동시장의 이중구조 문제를 해결할 기회가 될 것임이 분명하다. 한편 본 모델이 벤치마킹한 독일의 'Auto 5000 프로젝트'의 경우, 독일의 대표 자동차 기업인 폭스바겐이 사회와 정부에 내놓은 제안이었던 반면, 광주형 일자리창출 모델은 지역경제 재활성화를 목적으로 광주 지자체의 주도하에 민간기업의 투자 유치를 도모하는 방식을 채택하였다.[188] 벤치마킹한 독일의 사례와 추구하는 목표는 비슷할지라도, 민간부문 주도가 아닌 지자체의 주도하에 진행되는 광주형 일자리창출 모델의 특성을 고려한다면, 민간부문의 적극적 참여와 투자 유치를 이끌 수 있도록 방향을 구체적으로 설정해야 할 것이다.

'Auto 5000 프로젝트'의 경우, 유휴설비를 통해 제조업 부활을 도모했던 반면, 우리나라의 광주형 일자리창출 모델의 경우 총 7,000억 원을 들여 일부 차종을 생산할 수 있는 새로운 공장을 광주에 건설하는 점에서 차이점이 있다. 새로이 건설될 공장은 광주형 일자리창출 모델 기업으로서 위탁 생산방식을 취하는 것으로 예상하지만, 내수부진 등으로 인한 적자가 발생할 경우, 본 모델 기업의 1대 주주인 광주시(21%)가 2대 주주인 현대차(19%)에 비해 큰 책임을 질 가능성이 농후하다.[189]

그뿐만 아니라 자동차 제조업 환경이 어려운 현 상황에서 근본적으로 거대한 자본금을 조달할 수 있는지에 대한 우려도 크다. 본 모델 기업에서 생산 계획 중인 SUV 차종 역시 경차 내수부진 성적을 거두고 있는 경형 SUV로 계획되고 있다는 점에서, 일각에서는 현실과의 괴리를 지적하고 있다.[190] 제로섬 게

188) 「광주형 일자리의 한계」(2018. 12. 9), 온라인 기사(검색일: 2018. 12. 21).
189) 「우리 시대의 질문 '광주형 일자리'」(2018. 12. 5), 온라인 기사(검색일: 2018. 12. 21).

임으로서, 광주에서 만약 해당 차종 생산이 진행된다면, 다른 지역의 생산성 감소와 이에 따른 고용 감소에 대한 우려 역시 큰 편이다. 광주형 일자리창출 모델은 기본적으로 노사정의 대타협을 바탕으로 진행하고자 하지만, 이해 당사자의 타협을 통한 합의에는 수많은 시간과 비용, 그리고 사회적 이해가 요구된다. 남은 과제들을 효과적이고 지혜롭게 풀어나가는 과정이 필요하다.

190) 「우리 시대의 질문 '광주형 일자리'」(2018. 12. 5), 온라인 기사(검색일: 2018. 12. 21).

부록 참고문헌

[국문자료]

광주전남연구원. 2018.『광주형 일자리 인증기준 개발 연구』.

산업통상자원부. 2018. 대통령 업무보고. (12월 18일)

한국노동연구원. 2015a.『광주형 일자리 창출 모델-제1부 총론 및 요약편』. 광주광역시 사회통합추진단.

_____. 2015b.『광주형 일자리 창출 모델-제4부 연대편』. 광주광역시 사회통합추진단.

한지원, 손상용. 2015.「광주형 일자리 정책의 문제점과 대안- 자동차산업밸리 정책을 중심으로」.『이슈페이퍼』. 사회진보연대 부설 노동자운동연구소.

[온라인 자료]

「광주형 일자리의 한계」. 2018.『한국일보』. (12월 9일). http://m.hankookilbo.com/News/Read/201812091741348154(검색일: 2018. 12. 21).

「우리 시대의 질문 '광주형 일자리'」. 2018.『시사IN』. (12월 5일). https://www.sisain.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=33361(검색일: 2018. 12. 21).

OECD. 2018. OECD Data. https://data.oecd.org(검색일: 2018. 12. 8).

Executive Summary

Job Creation Policy in Europe: Case Studies and Implications

Sunghoon Park, Se-Hwa Ahn, Sae-Won Chung, Da Hin Kim, and Geunhyo Kim

The A number of challenges have been burdening the labor market of Korea today, including the deceleration of the speed of jobs creation, the increase in youth unemployment and deepening of 'dual structure' of the labor market. The weakening of Korea's economic growth dynamics and the corresponding bottleneck in implementing the traditional growth engine of the Korea economy - Economic Growth and Jobs Creation through Export Expansion" - are often quoted as the main causes of these difficulties. The Moon administration has been making enormous efforts to counter these unwelcome trends, by establishing the Presidential Committee on Jobs and adopting a jobs-centered approach to policy enforcement. However, the achievement is rather unsatisfactory so far. Therefore, it is quite timely to check the effectiveness of the current policy instruments and to adopt a new orientation in the policy making for jobs creation.

Against this backdrop, this research has been carried out to provide the policy makers with hands-on and useful policy

implications, based on case studies conducted on three European countries that have and had experienced similar situation over the past decades. Countries selected for case studies are three European countries, Germany, France and Ireland.

Chapter 2 of the report scrutinized the major issues related with jobs creation and trends of jobs creation in major countries in the world. It is discussed in this chapter that the diverse labor-market problems have different root causes, so that the policy efforts to cure these problems should also take the diverse causes and different policy transmission mechanisms into consideration. After reviewing a number of publications on the relevant issues, the chapter summarized the main challenges facing the national labor markets in the following five points: (i) income disparity and employment gap by gender; (ii) employment gap by the level of education; (iii) widening gap between the regular and irregular workers; (iv) distribution problem related with the productivity gains; (v) stagnant wage increase; (vi) high youth unemployment; and (vii) issues related with employment of elderly workers.

After this overview of labor market issues, Chapters 3-5 have been devoted to case studies on Germany, France and Ireland. These European countries have experienced common fates since the outbreak of the global financial crisis in 2008. As they are all member countries of the Eurozone, they have had similar macroeconomic developments since the 2010 Eurozone sovereign debt crisis, especially in terms of macroeconomic and labor-market performances. The research team went beyond these recent crises

in order to draw meaningful and useful implications for Korea, and analyzed the country-specific labor-market developments since the 1980s, as well. In fact, Germany experienced economic shocks caused by the unification of two German states in 1990, while Ireland had experienced severe setbacks during the economic recession in 1980s. Policy reorientations and instruments that were put in place to cure these country-specific problems would provide a number of policy implications that can be referred to by the Korean government, as they were devised in times of economic difficulties, as experienced by the Korean labor market in recent years.

Chapter 3 was devoted to the case study of Germany. As noted before, the German economy has experienced two common crises and one specific economic shock caused by the 1990 unification of the two German states, which forced the country to implement a major economic reform, including the strongest-ever labor-market reform called "Hartz Reform" around 2005. In addition to the well-documented and well-researched Hartz Reform, the German economy has set an exemplary case of social partnership by the successful negotiation and implementation of the Auto 5000 Program. The Auto 5000 Program was initiated and proposed by the managers of the Volkswagen AG to the trade union and the city of Wolfsburg, especially as an instrument to save jobs that would otherwise have been lost due to the difficulties facing the company as a result of fierce international competition. The management and the trade union reached a "win-win" solution after a long

negotiation, which can provide a lesson to the Korean counterparts, as there has been an experimental exercise of similar model under the leadership of the Gwangju Municipal Government. The case study provided a meaningful conclusion that "mutual trust" is a desperately needed social capital that has not been yet observed in the Korean society.

The case study of France was conducted in Chapter 4, mainly focusing on the main policy reorientation by the French government and the strengthened interests of the French policymakers in the support for the startup companies. In fact, an interesting policy change has been observed in the overall economic policy of the French government. While public institutions have traditionally had a strong influence in economic activities, the Macron government since May 2017 has been placing the private sector role at the center of economic policy-making. It was one of natural consequences of this policy reorientation that they started supporting the startup companies more rigorously. The French Tech was established as a hub for all the supporting activities for the startups, and a number of private and public startup campuses have been established and started to generated synergy effects. A characteristic of French policy is seen in how the traditional French virtue of tolerance and liberalism were observed in the government support activities for the startups; the government subsidies for startup companies were provided regardless of the nationality of the companies (tolerance) and highly talented human resources were given the chances to settle down in France for the purpose of making the landscape more

colorful and competitive (tolerance and liberalism).

Chapter 5 was reserved for the case study of Ireland, a country which joined the European Union (EU) in 1973 and has experienced unprecedented economic growth ever since. In fact, the Irish per-capita income was below 60% of the EU average before 1973, but has risen to above average and is one of the top nations within the EU today. The attraction of FDI into Ireland, especially in the sectors of knowledge-intensive and top-notch services industries have been main vehicle for the economic growth and sustainability of Ireland. The Irish government established the IDA (Industrial Development Authority) as the organization fully in charge of FDI attraction, and set up highly competitive vocational education and training (VET) scheme. This research scrutinized the VET system of Ireland more detailed, and found a number of interesting and useful implications that can be utilized by Korea. For instance, by adopting the Action Plan for Jobs (APJ) during the period of 2012-2018, the Irish government has shown its strong commitment to jobs creation. Also, in implementing the jobs strategy, the public institutions, such as the Enterprise Ireland and IDA, adopted a self-monitoring mechanism, which checked the achievement of job creation regularly. Another success factor was that the cooperative system established both among the public institutions responsible for job creation and between the private-sector and public-sector institutions, thus leading to the maximum effectiveness of the policy instruments.

Chapter 6 summarized and evaluated the case studies and

proposed a workable “job creation model," which described 7 policy tasks leading to job creations in the Korean context. The conclusions drawn in Chapter 7 are all directly related with these 7 policy tasks. Main conclusion of the report are as follows. First, productivity gains are one excellent source of more jobs. As observed in the case of Germany and Ireland, productivity gains in small and medium-sized enterprises (SMEs) would over-proportionally contribute to job creation. However, an excessive wage increase would undermine the capability of private-sectors job creation. Second, if job creation is high on the national agenda, one should seriously consider the performance of job creation as one of important evaluation indicators for the institutions established for attracting FDIs and/or supporting SMEs. Third, as for the support for startup companies, the role of the government is especially important in the early phase of startup activities. The government should introduce startup-friendly business environment and ensure the maximum synergy effects to unfold, thereby raising the overall productivity level of the startups and even the existing companies. Also, tolerance and liberalism we have identified as success factor of French startup support policies could be implemented in Korea, in order to drastically improve the startup ecosystems. Fourth, a close collaboration with advanced multinational corporations has proved an excellent instrument for job creation in Ireland, which could be localized and emulated by the Korean government. Especially important in this context is to bring about an effective scheme through which the capability of local companies can be expanded

through contacting, cooperating and even cross-possessing ownerships with the MNCs. Regulations related with joint ventures (JVs) should be eased for that purpose. Fifth, in the areas of education and vocational training, forward-looking in-depth research is needed to predict the future development of industrial structures and the amount and pattern of labor demand from the newly emerging industries. This is a prerequisite for the introduction and implementation of appropriate educational and vocational training systems. Sixth, a clear-cut division of labor between the government and public institutions on the one side and the private sector on the other is one necessary condition for the success of all job-creation efforts. The government should focus on making the labor market work under the leadership of companies through setting rules and adopting needed regulations, thus leaving room for the labor demand and supply to unfold and finally settle in the labor market. Seventh and finally, as for the social partnership it is found that mutual trust between the stakeholders of the labor market, especially between the employers and employees, is one of most important social capitals. In the history of modern Korea, we can rarely find an event where mutual trust was contributing to the settlement of any labor-related disputes. In fact, we have seen too many adversary cases where mistrust resulted in the failure of any efforts for friendly settling disputes. However, the recently reached agreement on the establishment of the Gwangju Job-creation Model between the Hyundai Motors and Gwangju Municipal Government is a welcome result of long-lasting negotiations. The research team is

pretty much in the hope that a successful implementation of this model could be an excellent basis for the accumulation of mutual trust. For the continuation of this project, and to bring about second and third such win-win deals, the government will need to take an active role.

박성훈(朴成勳)

서울대학교 경영학 학사
독일 베를린공대 경제학 박사
고려대학교 국제대학원 국제학부 교수
(現, E-Mail: shpark@korea.ac.kr)

저서 및 논문

『ASEAN 후발 3개국(베트남, 미얀마, 캄보디아)의 사회경제 개발역량 제고에 관한 기초연구』(2010)
"The new politics of trade negotiations: the case of EU-Korea FTA" (2017) 외

안세화(安世和)

고려대학교 정치학 학사
KAIST 경영학 석사(MBA)
고려대학교 국제통상학 박사
한국기술교육대학교 강소기업경영학과 조교수
(現, E-mail: shahn@koreatech.ac.kr)

저서 및 논문

「전문무역상사의 지식기반자원과 국제성과에 관한 탐색적 연구: 동적역량관점」, 『경상논총』, 35(2): 83-103. (2017)
"Relationship between foreign agent operations and performance in SME exporters: Mediating effects of adaptive capability"(2017) 외

정세원(鄭世元)

뉴질랜드 캔터베리대학교 언어학/러시아어학 학사
뉴질랜드 캔터베리대학교 유럽지역학 박사(석박사통합)
고려대학교 EU센터 연구교수
(現, E-mail: swchung37@korea.ac.kr)

저서 및 논문

"Promoting a World Heritage Media: Suwon City's Facebook Promotion Strategy on Hwaseong Fortress(in South Korea)" *Sustainability*, Vol. 10, No. 6, (2018, 공저, web)
"Shaping the EU Global Strategy"(2019) 외

김다흰(金다흰)

고려대학교 국제학 석사, 박사과정

(現,E-Mail: dahin117@korea.ac.kr)

저서 및 논문

"Effectiveness of South Korea's CSR-PPP program: case study of KOICA-CJ Saemaul project in Vietnam"(2016)

김근효(金僅曉)

고려대학교 국제학 석사, 박사과정

(現, E-mail: tkdsudi@korea.ac.kr)

저서 및 논문

"A Study of Vietnam's Foreign Investment Policy Reforms and Role of Government Incentives"(2017)

KIEP 연구보고서 발간자료 목록

■ 2018년

18-01 글로벌 부동산 버블 위험 진단 및 영향 분석 / 정영식·김경훈·김효상·양다영·강은정

18-02 리쇼어링의 결정요인과 정책 효과성 연구 / 이수영·최혜린·김혁황·박민숙

18-03 디지털혁신의 국제비교와 시나리오별 무역영향 분석 / 최낙균·이규엽·김혁황·장윤종

18-04 미국 통화정책이 국내 금융시장에 미치는 영향 및 자본유출입 안정화방안 / 강태수·김경훈·서현덕·강은정

18-05 ASEAN 지역의 인프라 시장 확대와 한국기업의 진출방안 / 곽성일·정재완·이재호·김제국·김미림

18-06 통화정책이 환율에 미치는 영향분석과 정책적 시사점: 기축통화 보유 여부를 중심으로 / 윤덕룡·김소영·이진희

18-07 국제사회의 기후변화 대응 인프라 투자와 한국의 정책과제 / 문진영·나승권·이성희·김은미

18-08 소득주도성장 관련 유럽 및 미국의 정책사례 연구 / 조동희·김흥종·윤여준·김종혁·임유진·문성만

18-09 개도국 SDGs 이행 지원을 위한 개발재원 확대방안 / 정지원·정지선·이주영·유애라

18-10 중동 주요국의 중소기업 육성정책과 한-중동 협력 확대방안 / 이권형·손성현·장윤희·유광호

18-11 아프리카 농업 가치사슬 분석과 한국의 농정경험을 활용한 정책제안 / 박영호·정재욱·김예진

18-12 비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점 / 정형곤·김병연·이 석·조남훈·이정균·김범환

18-13 푸틴 집권 4기 극동개발정책과 한·러 신경제협력 방향 / 박정호·강부균·민지영·세르게이 루코닌·올가 쿠즈네초바

18-14 북한의 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점 / 최장호·최유정·임소정·이효영

KIEP 설립 이후 현재까지의 모든 발간자료 원문은 홈페이지(http://www.kiep.go.kr)에 수록되어 있습니다.

18-15 한국의 대인도 수출경쟁력과 애로요인 분석 / 조충제·송영철·이정미·윤지현

18-16 중국 공급측 구조개혁 평가와 시사점 / 현상백·박민숙·박진희·조고운·김부용

18-17 신보호주의하에서 미국 무역구제제도의 변화와 주요 사례 연구 / 배찬권·엄준현·정민철·이장완

18-18 국경 간 데이터 이동에 관한 국제적 논의 동향과 대응방안 / 이규엽·조문희·강준구·강민지

18-19 한·중·일 산업협력 방안: 4차 산업혁명·전자상거래·문화콘텐츠를 중심으로 / 김규판·이현태·오윤미·김승현·이정은

18-20 WTO 체제 개혁과 한국의 다자통상정책 방향 / 서진교·김종덕·박지현·김민성·안덕근

18-21 개방경제하에서의 금융혁신 파급효과와 블록체인기술 발전의 시사점 / 안성배·김효상·신꽃비·김지수·장희수

18-22 금융불안지수 개발과 금융불안요인 변화 분석 / 정영식·최혜린·양다영· 강은정·고덕기

18-23 ASEAN 서비스산업 규제 현황과 시사점 / 라미령·신민이·신민금·정재완·김제국

18-24 자유무역협정의 구성요소가 교역에 미치는 영향 분석 / 조문희·김영귀·구경현·박혜리·금혜윤

18-25 한국의 대(對)동남아 소비재 수출 활성화방안: 한중일 비교분석을 중심으로 / 최보영·이수영·이형근·이보람·이정은

18-26 중국 인터넷융합 전략의 특징과 지역 사례 연구 / 이상훈·김홍원·김주혜·최재희

18-27 EU 혁신성장정책의 주요 내용과 시사점: 산업정책과 일자리 창출을 중심으로 / 이명헌, 한홍열, 주상영, 정준호, Martin Falk

18-28 EU 혁신성장정책의 주요 내용과 시사점: 중소기업정책을 중심으로 / 김흥종, 오태현, 이현진

18-29 일자리 창출을 위한 유럽 주요국의 성공사례 연구 / 박성훈, 안세화, 정세원, 김다흰, 김근효

18-30 한·중 경제협력의 새로운 도약을 위한 정책과 비전 / 남수중, 왕윤종, 박순찬, 박승찬, 조정원, 김정인, 최종석, 오대원, 유정원

■ 2017년

17-01 대ASEAN FDI 결정요인의 특징과 정책적 시사점 /
정형곤 · 방호경 · 이보람 · 백종훈

17-02 중동지역의 전력산업 정책과 국내기업 진출 확대방안 /
이권형 · 손성현 · 장윤희 · 유광호

17-03 중국의 일대일로 전략 평가와 한국의 대응방안 /
이승신 · 이현태 · 현상백 · 나수엽 · 김영선 · 조고운 · 오윤미

17-04 한국 중소기업의 동남아 주요국 투자실태에 대한 평가와 정책 시사점 /
곽성일 · 김재완 · 김재국 · 신민이

17-05 부패 방지의 국제적 논의와 무역비용 개선의 경제적 효과 /
김상겸 · 박순찬 · 강민지

17-06 북한의 무역과 산업정책의 연관성 분석 /
최장호 · 임수호 · 이석기 · 최유정 · 임소정

17-07 주요국의 4차 산업혁명과 한국의 성장전략: 미국, 독일, 일본을
중심으로 / 김규판 · 이형근 · 김종혁 · 권혁주

17-08 세계 무역둔화의 구조적 요인 분석과 정책 시사점 /
최낙균 · 강준구 · 이홍식 · 한치록

17-09 환율변화가 한국기업에 미치는 영향분석과 정책적 시사점:
기업데이터 분석을 중심으로 / 윤덕룡 · 김효상

17-10 남미공동시장(MERCOSUR)의 경제환경 변화와 한 · MERCOSUR 기
업간 협력 활성화 방안 / 권기수 · 김진오 · 박미숙 · 김효은

17-11 국제금융시장 통합이 한국 통화정책과 장기금리에 미치는 영향 및 정책
시사점 / 김경훈 · 김소영 · 강은정 · 양다영

17-12 원산지 누적 조항의 무역비용 추정과 경제적 효과 /
정 철 · 박순찬 · 박인원 · 김민성 · 곽소영 · 정민철

17-13 아프리카 소비시장 특성 분석과 산업단지를 통한 진출방안 /
박영호 · 정재욱 · 김예진

17-14 미국 신정부 통상정책 방향 및 시사점: 미 · 중 관계를 중심으로 /
윤여준 · 김종혁 · 권혁주 · 김원기

17-15 한 · 유라시아경제연합(EAEU) 산업협력 증진방안 /
박정호 · 염동호 · 강부균 · 민지영 · 윤지현

17-16 ODA 성과평가 개선방안과 정책과제: 영향력평가를 중심으로 /
허윤선 · 정지선 · 이주영 · 유애라 · 윤상철 · 이종욱

17-17 인도 제조업의 세부 업종별 특성 분석을 통한 한 · 인도 협력방안 / 이 웅 · 배찬권 · 이정미

17-18 수출이 국내 고용에 미치는 영향 / 황운중 · 이수영 · 김혁황 · 강영호

17-19 디지털상거래가 무역과 고용에 미치는 영향 / 이규엽 · 배찬권 · 이수영 · 박지현 · 유새별

17-20 북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석: 광물부문(무연탄 · 철광석)을 중심으로 / 임수호 · 양문수 · 이정균

17-21 뉴노멀 시대 중국의 지역별 혁신전략과 한국의 대응방안 / 정지현 · 이상훈 · 오종혁 · 박진희 · 이한나 · 노수연

17-22 대외개방이 국내 분배구조에 미치는 영향 / 김영귀 · 남시훈 · 금혜윤 · 김낙년

17-23 중국의 제조업 발전 현황과 한국의 대응방안 / 이현태 · 최장호 · 최혜린 · 김영선 · 오윤미 · 이준구

17-24 신보호무역주의하에서의 비관세조치 현황과 영향에 관한 연구: UNCTAD 비관세조치 분류체계를 중심으로 / 조문희 · 김종덕 · 박혜리 · 정민철

17-25 글로벌 통상환경 변화와 일본의 통상정책 / 김규판 · 이형근 · 이정은 · 김제국

17-26 아시아 주요국의 4차 산업혁명 추진전략과 협력방안: 중국, 인도, 싱가포르를 중심으로 / 조충제 · 정재완 · 송영철 · 오종혁

17-27 국제 에너지시장 구조변화의 거시경제효과 분석 / 안성배 · 김기환 · 김수빈 · 이진희 · 한민수

17-28 브렉시트 이후 EU 체제의 전망과 정책 시사점 / 조동희 · 이철원 · 오태현 · 이현진 · 임유진

17-29 한 · 중 · 일의 서비스무역규제 분석 및 정책적 시사점 / 최보영 · 이보람 · 이서영 · 백종훈 · 방호경

17-30 대중국 서비스무역 활성화 방안: 주요 업종별 · 지역별 분석 / 이상훈 · 정지현 · 김홍원 · 박진희 · 이한나 · 최지원 · 김주혜 · 최재희

17-31 온실가스 감축을 위한 국제사회의 탄소가격제 도입과 경제영향 분석 / 문진영 · 한민수 · 송지혜 · 김은미

17-32 투자주도 성장정책의 이론과 정책의 국제비교 / 표학길

KIEP 발간자료회원제 안내

■ 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 전문가, 기업 및 일반에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.

■ 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서를 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

■ 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
S	외부배포 발간물 일체	기관회원	개인회원	연구자회원*
		30만원	20만원	10만원
A	East Asian Economic Review	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)
30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
대외경제정책연구원 연구조정실 기획성과팀
연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 FAX: 044) 414-1144
E-mail: sklee@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

· S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
· 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
· 모든 회원은 회원가입기간에 가격인상과 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
· 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
· 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당란에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

	S 발간물일체	A 계간지
기 관 회 원 ☐ 개 인 회 원 ☐ 연 구 자 회 원 ☐		

* 회원번호 * 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항

Policy Analyses 18-29

Job Creation Policy in Europe: Case Studies and Implications

Sunghoon Park, Se-Hwa Ahn, Sae-Won Chung, Da Hin Kim, and Geunhyo Kim

본 연구는 독일, 프랑스, 아일랜드 등 유럽의 주요국이 실행했던 다양한 일자리창출정책에 대한 사례연구를 통해 한국의 일자리창출정책에 대한 시사점을 얻을 목적으로 수행되었다. 독일의 사회적 대타협 모형, 프랑스의 스타트업 지원정책, 그리고 첨단분야 다국적기업의 수요를 충족시킬 수 있는 아일랜드의 직업교육훈련제도에 대한 심층 사례연구를 통해 한국의 일자리창출정책이 지향해야 할 방향성과 구체적인 정책과제들을 도출하였다. 특히 일자리창출과 관련된 정책들은 실로 다양하고 복잡하게 얽힌 파급경로를 통해 전파된다는 점에서 본 연구에서는 일자리창출모형을 개발하여 제시하고, 일곱 가지 정책과제를 제시하였다. 본 연구가 제시하는 결론들이 정부의 일자리창출정책을 위한 참고자료로 활용되기를 기대한다.

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
T.044-414-1114 F.044-414-1001 · www.kiep.go.kr

9 788932 217284 94320

ISBN 978-89-322-1728-4
978-89-322-1072-8(세트)

정가 7,000원