

전략연구 2020-03

# 충남형 일자리 추진전략

## - 양극화 완화를 위한 상생 · 포용 · 도전의 일자리 전략 -

경제 · 산업연구실

이민정, 신동호, 김양중, 김종화, 송민정, 전춘복, 김영수



# 연구 요약

## 1. 연구의 배경 및 충남형 일자리의 정의

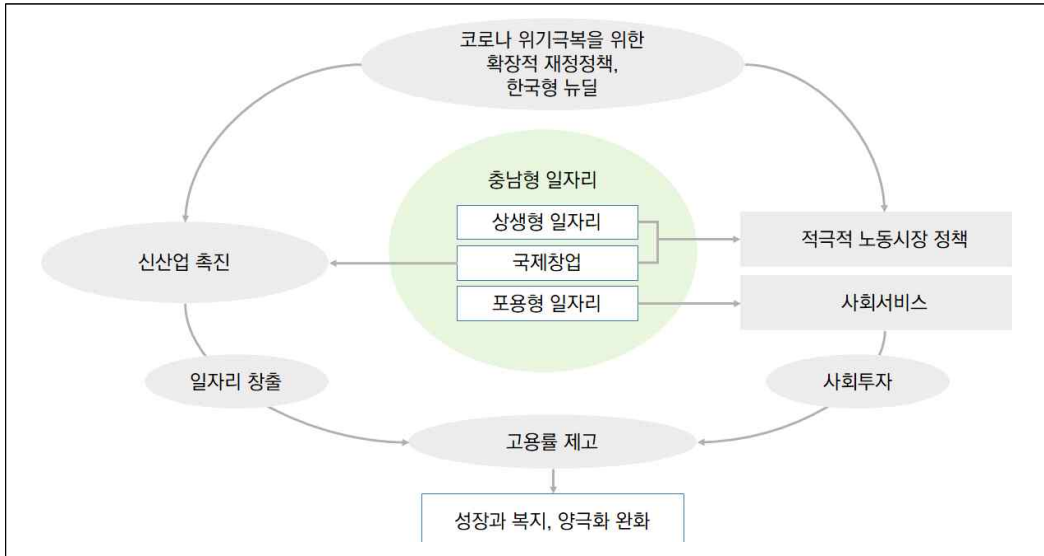
고용창출의 주체로 지방정부가 부상하고 있다. 지역경제 활력회복과 국가 균형발전을 위해 상향식 일자리 창출모델을 지향하며, 지역별로 “OO형 일자리”를 추진하고 있다.

충남은 수도권 규제로 인해 기업 이전의 수혜를 입었고 국가 주력산업의 입지, 중국경기 활황에 힘입어 일자리 부분에서 비교적 안정적인 지역이었지만, 급변하는 대내외 환경 변화와 저성장 및 저출생·고령화에 맞물려 새로운 국면에 접어들고 있고 청년인구 유출과 직주분리 현상, 소득 역외유출 현상이 지속되고 있으며, 충남 북부에 주력산업이 집중되어 지역 내 불균형도 심해진 상황이다.

본 연구는 충남의 일자리 정책이 환경변화에 대응할 수 있도록 일자리 창출형 산업과 기업을 육성하는 전략을 제시하고 충남의 민선 7기 아젠다인 포용과 복지를 담은 일자리 정책 방향을 제시하고자 “충남형 일자리” 모델 수립을 목적으로 한다.

충남형 일자리는 충남에 새로운 산업을 촉진하고 새로운 일자리를 창출함과 동시에 노동시장의 왜곡을 해소하는 지역밀착형 노동정책으로 충남에서 다양한 형태로 나타나는 양극화를 완화시킬 일자리로 정의한다. 충청남도가 주도하고 지역의 이해당사자 및 도민 참여를 통해 생산관계 및 생산방법, 고용지역, 고용계층의 다양한 혁신을 지향함으로써 충남에 새로운 산업을 촉진하고 새롭게 일자리를 창출함과 동시에, 충남 노동시장의 왜곡을 불러왔던 산업적 경로의존성을 수정하거나 혹은 새로운 경로를 제안하고 적극적인 지역밀착형 노동정책을 펼침으로써 결과적으로 충남 노동시장에 성장과 복지, 양극화 완화를 도모하는 방법론이다. 충남형 일자리 창출모델의 핵심목표는 지금까지의 경제구조의 한계를 인정하고 충남의 산업기반을 확대, 조성하여 일자리를 창출하고 이를 계기로 현재 노동시장의 왜곡을 개혁하면서 일자리 창출을 통한 성장과 복지를 통해 궁극적으로 양극화를 완화하려는 것이다.

[요약 그림 1] 충남형 일자리 정책모델 개요



주) 본문 그림 13 동일

## 2. 충남형 일자리 모델 소개

본 연구는 상생형, 포용형, 국제창업형의 총 세 가지 유형을 충남의 일자리 모델로 제안하고자 한다. “상생형 일자리” 모델은 일자리 구성요소에서 나타나는 양극화 완화를 목적으로, “포용형 일자리” 모델은 취업고용 취약계층에게 나타나는 양극화 완화를 목적으로 한다. 마지막으로 다소 도전적인 분야이지만 ‘국제창업’ 분야를 발굴하는 “창업형 일자리” 모델은 기존의 소극적 일자리 지원에서 적극적 일자리 창출로서의 방안을 제시하고자 한다.

상생형 일자리는 노조와 기업 및 민간조직, 정부의 참여와 협력을 통해 창출되는 일자리로 충남의 상생형 일자리는 산업생태계 다양화, 대기업 중심의 산업경로 수정, 청년 선호 일자리 창출의 공통 키워드의 일자리를 통해 충남의 청년들이 충남에서 취업하여 지역경제를 발전시키는 선순환 구조를 만드는 일자리이다. 본 장에서는 대기업 주도형과 중소기업 주도형의 두가지 유형을 제안한다. 대기업 주도형은 대기업의 시설투자를 적극적인 방법으로 유도하여 새로운 산업영역을 이끌어 청년들이 선호하는 대기업

일자리를 창출하는 전략, 중소기업 주도형은 중소기업의 부가가치를 높이고 스타기업으로 성장시킴으로써 새로운 일자리를 창출하는 전략으로 대분하여 기업규모, 산업별로 추진 전략과 시나리오를 고민하였다.

대기업 주도형은 대규모 투자가 계획되어 있는 대기업을 타깃으로 하여 주도할 수 있도록 지원해야 한다는 내용을 제시하였다. 중소기업 주도형은 대체부품기업을 사례로 하여, 컨소시엄을 구축하여 자동차부품 기업들이 자체 브랜드로 시장교섭력을 확보하도록 중소기업에게 R&D 지원과 교육훈련 및 수출지원 등의 인센티브를 제시해 참여를 유도해야 한다는 내용을 제시하였다. 충남 상생형 일자리 추진시 도내 일자리 유관기관은 다양한 선도산업과 전략적 투자 및 한국형 뉴딜 등을 고려하여 일자리 모델 내 기업 간 협동화사업을 추진하고 기존 재직자의 학습 네트워크 구축을 지원할 수 있도록 충남 일자리진흥원 및 유관기관의 역할을 제시하였다.

포용형 일자리는 ‘노동시장으로의 진입이 상대적으로 용이치 않은 취업취약계층을 위해 포용성에 기반하여 창출되는 제 유형의 일자리’로 정의하여, 충남의 포용형 일자리는 지역발의 포용형 일자리 프로그램(Local Initiative Program, LIP) 운영을 통한 민간 주도형과 기업의 사회적 가치 실현과정에서 포용형 일자리를 창출하는 대기업 주도형 및 공공기관이 정책 수행과정에서 사회적 가치를 적극 반영하여 우리사회의 공동체적 가치를 회복하고 호혜와 협력이 상생할 수 있는 공공기관 주도형을 제안한다. ‘공공기관의 사회적 가치실현법’ 제정이 가시화됨에 따라 충청도 및 15개 시군에서 출연 및 출자한 기관에서 취업취약계층을 대상으로 포용형 일자리 창출을 적극 추진해야 함을 제시하였다.

충남의 국제창업형 일자리는 국내·외 공간적 범위를 포함한 글로벌 시장에서 우리 도민 또는 외국인이 사업화를 도모하고자 시장에 진출하는 비즈니스라고 정의하고, 도내에서 외국인이 창업하는 인바운드(In-bound)형과 충청도민이 해외시장에 창업하는 아웃바운드(out-bound)형으로 구분한다. 인바운드 창업을 위해 현재 충청남도는 국제 창업과 관련된 조례와 제도 및 정책이 마련되어있지 못한 상황이므로 관련 조례와 제도가 마련이 먼저 선결되어야 하고 플랫폼을 충남에 구축하여 예비창업자에게 사무실을 제공하고 사업대상인 예비창업자를 내국인뿐만 아니라 외국인으로 확대하여 국제창업이 가능한 환경을 조성해 줘야 한다. 또한 예비창업자 간에 다양한 아이디어가 공유될 수

있도록 체계를 마련하고 아이디어가 실제 사업화로 연결될 수 있는 육성 및 지원이 필요하다. 아웃바운드 창업은 충남도내 청년인재들이 해외에서 창업할 수 있도록 해당 국가에 대한 사전지식을 습득할 수 있는 지원시스템 마련의 필요성을 제안하였다.

### 3. 충남형 일자리 추진전략 제언

본 연구는 충남형 일자리로 상생형, 포용형, 국제창업형 세가지 모델을 제안하였고 각 유형별 추진전략을 다음과 같이 제안하고자 한다.

먼저, 충남의 상생형 일자리 정책 추진전략은 4가지를 제안하고자 한다. 첫째, 유치 기업의 지속가능한 일자리 창출을 위해 지자체의 정책적 의지를 대변할 수 있는 지원 시스템과 지원체계를 구축한다. 둘째, 다양한 형태의 도시형 산업생태계를 조성한다. 셋째, 일자리 창출을 위해 산업시설을 지원할 수 있는 상생협력 거버넌스 지원체계를 만들고 충남형 일자리 전략 추진기업의 지속성장이 가능하도록 협력거버넌스를 마련한다. 넷째, 일자리 창출 산업이 충남의 대표산업으로 발전할 수 있도록 기업진단과 기술·경영컨설팅 프로그램 설계 및 지원의 후속지원을 한다.

다음으로 충남의 포용형 일자리 추진 전략은 민간의 아이디어를 최대한 수용할 수 있는 지역발의 포용형 일자리 프로그램을 운영하고 대기업이 사회적가치 실현을 통한 일자리가 창출될 수 있도록 적극 유도하며 ‘공공기관의 사회적 가치실현법’ 제정에 맞추어 관련 조례를 정비하여 충남도내 출연 및 출자기관이 포용형 일자리를 적극 창출하도록 제안한다.

끝으로 충남의 국제창업형 일자리 추진에 대해서는 첫째, 한국과 중국이 공동으로 운영하는 창업개발부를 선정하고 관리하자는 제안. 둘째, 충남과 중국이 공동으로 창업 인큐베이터를 설립·운영하는 제안으로 충남이 조성중인 스타트업파크(C-Station)와 도내 대학과 중국내 창업대학이 연계하여 창업대회를 개최하고 정책지원을 하는 시도 등을 고려할 수 있다. 셋째, 충남-중국 지자체의 공동 창업펀드 운영 제안, 마지막으로, 창업 성공기업이 양국에 공동으로 KOSPI 등에서 동시 상장(上場) 가능하도록 도약을 위한 제도마련도 필요하다는 내용 등을 제안한다.

# 목 차

## [1부 총론]

제1장 서론 .....	1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구의 범위 및 방법 .....	4
3. 연구의 기대효과 .....	6

## 제2장 이론적 배경, 정책동향 및 사례연구 .....

7

1. 이론적 배경 .....	7
1) 고용과 실업 .....	7
2) 일자리 미스매치 .....	15
3) 좋은 일자리 .....	20
2. 정책동향 .....	25
1) 정부의 일자리 정책 .....	25
2) 충남의 일자리 정책 .....	39
3. 사례연구 : 지역주도의 일자리 창출 시도 .....	74
1) 국내 사례 .....	47
2) 해외 사례 .....	56
4. 종합 및 시사점 .....	60

## 제3장 충남형 일자리의 정책모델 .....

61

1. 지역주도 일자리의 한계와 시사 .....	66
2. 충남형 일자리의 정의와 정책모델 제안 .....	63
1) 충남형 일자리의 정의 .....	63
2) 분야별 주요 논점 .....	63
3) 충남형 일자리 정책모델 제안 .....	66

## [2부 분야별 전략]

### 제1장 충남 상생형 일자리 창출방안(이민정, 김양중) ..... 69

1. 정책 배경 .....	69
1) 지역별 상생형 일자리 지원 특징 .....	69
2) 상생형 일자리 추진의 지역별 행정지원 특징에서 보는 충남에의 시사 .....	72
3) 충남 상생형 일자리의 정의 .....	77
2. 현황 .....	78
1) 충남 고용현황 및 문제점 .....	78
2) 충남 상생형 일자리 인식조사(청년을 대상으로) .....	81
3. 전략방향 .....	89
1) 충남 상생형 일자리 정책방향 및 전략 .....	90
2) 충남 상생형 일자리 모델 제안 .....	92
3) 일자리 유관기관의 유치기업 지원정책 제안 .....	94
4) 충남 상생형 일자리의 차별화를 위한 정책제언 .....	99
5) 충남 위기극복 시나리오 .....	105
4. 기대효과 및 후속과제 .....	110

### 제2장 포용형 일자리 창출방안(신동호) ..... 111

1. 이론 및 정책 배경 .....	111
1) 선행연구 .....	111
2) 국내외 사례 .....	114
3) 포용형 일자리의 정의 .....	125
2. 현황 .....	126
1) 중앙정부 .....	126
2) 충청남도 .....	130
3. 전략방향 .....	133
1) 기본방향 .....	133
2) 지역발의 포용형 일자리 프로그램 도입 및 운영방안 .....	133
3) 대기업 및 공공기관 주도형 포용형 일자리 확대방안 .....	135
4. 기대효과 및 후속과제 .....	136



<b>제3장 국제창업형 일자리 창출방안(김종화)</b>	<b>137</b>
1. 이론 및 정책 배경	137
1) 선행연구	137
2) 국내외 사례	138
3) 국제창업형 일자리의 정의	142
2. 현황	143
1) 국가차원 국제창업 법·제도	143
2) 지자체의 국제창업 지원조례 및 정책	145
3. 전략방향	150
4. 기대효과 및 후속과제	151
 <b>제4장 요약 및 정책제언</b>	 <b>153</b>
1. 요약	153
1) 상생형 일자리 모델 수립방안	154
2) 포용형 일자리 모델 수립방안	156
3) 국제창업형 일자리 모델 수립방안	157
2. 정책제언	157
 <b>참고문헌</b>	 <b>161</b>

## 표 목차

[표 1] 충남 노동시장에 대한 SWOT 분석 .....	3
[표 2] Flexibility and Security Matrix .....	14
[표 3] 좋은 일자리의 측정영역과 지표 .....	22
[표 4] 문재인 정부 국정과제 중 노동정책 .....	31
[표 5] 일자리정책 5년 로드맵 주요내용 .....	33
[표 6] 후반기 일자리정책 추진 기본방향 .....	34
[표 7] 한국판 뉴딜의 추진전략 및 내용 .....	35
[표 8] 충남 민선5기 일자리대책 종합계획 .....	39
[표 9] 충남 민선6기 일자리대책 추진전략 .....	40
[표 10] 충남 민선7기 일자리대책 종합계획 내용 .....	41
[표 11] 충남 일자리공시제 5대 핵심전략 및 10대 실천과제 .....	42
[표 12] 지역경제주체의 핵심역할(예시) .....	48
[표 13] 광주형 일자리의 유형 .....	51
[표 14] 중소·중견기업과의 상생형 지역 일자리 추진사례 .....	54
[표 15] 경북 구미형 지역상생 일자리 모델 추진 전략 .....	70
[표 16] 경북 구미시 기업 및 투자유치 촉진 조례의 지원금 증액(안) .....	71
[표 17] 민선 7기 주요 일자리 핵심전략 및 추진과제 .....	76
[표 18] 시도별 청년(15~29세) 고용률 .....	78
[표 19] 시도별 청년 실업률 .....	80
[표 20] 충남 일자리 인식 조사결과 및 대응방안 .....	82
[표 21] 상생형 일자리 필요성 조사결과 및 대응방안 .....	83
[표 22] 기업 유형별 상생형 일자리 추진 방법 조사결과 및 대응방안 .....	85
[표 23] 상생형 일자리 성공을 위한 주체별 역할 조사결과 및 대응방안 .....	87
[표 24] 상생형 일자리 기대효과 조사결과 및 대응방안 .....	88
[표 25] 충남 상생형 일자리 정책방향 및 전략 .....	91
[표 26] 상생형 일자리 유형 .....	92
[표 27] 충남형 일자리 모델 추진 시 지원조직의 기능 .....	98

[표 28] 선행연구 종합 .....	113
[표 29] 대기업 주도의 포용적 일자리 창출 사례 .....	115
[표 30] 지역공동체 일자리사업의 유형 및 사업내용 .....	116
[표 31] 지역공동체 일자리사업 유형별 대상사업 .....	117
[표 32] 지자체 주도의 포용적 일자리 창출사례(전남도청) .....	118
[표 33] 지자체 주도의 포용적 일자리 창출사례(서울 광진구) .....	119
[표 34] 지자체 주도의 포용적 일자리 창출사례(인천시 남동구) .....	120
[표 35] 캐나다 패리사운드 지역의 커뮤니티 비즈니스 개발센터 .....	123
[표 36] 국내 취업취약계층 고용촉진 관련 지원법제 현황 .....	126
[표 37] 국내 재정지원일자리 지원사업 현황(지자체예산 제외) .....	127
[표 38] 중앙부처 재정지원 직접일자리사업 현황 .....	128
[표 39] 충남의 취업취약계층 고용촉진 관련 지원조례 .....	130
[표 40] 충남 취약계층 일자리 창출사업 현황 .....	131
[표 41] 충남 청년 일자리 창출사업 현황 .....	132
[표 42] 중앙정부 부처별 국제창업지원제도(2020년) .....	144
[표 43] 지자체 창업관련 지원조례 현황(2020년 4월 기준) .....	146
[표 44] 국내 주요 광역지자체 외국인 창업지원 사업 .....	149

## 그림 목차

[그림 1] 연구의 흐름 .....	5
[그림 2] 케인즈주의 개념도 .....	8
[그림 3] Flexicurity 정책의 골든 트라이앵글 .....	15
[그림 4] 한국판 뉴딜 투자계획 및 일자리 창출 계획 .....	36
[그림 5] 한국판 뉴딜 세부과제별 투자계획 및 일자리 창출 계획 .....	37
[그림 6] 한국판 뉴딜 10대과제 투자계획 및 일자리 효과 .....	38
[그림 7] 지역 상생형 일자리의 경제주체 역할 .....	49
[그림 8] 지역 상생형 일자리 추진현황 .....	50
[그림 9] 광주형 일자리 모델 정책추진체계 .....	52
[그림 10] 구미형 일자리 모델 .....	53
[그림 11] 독일 AUTO 5000 노사협치모델 .....	57
[그림 12] 스웨덴 말뚝의 실험도시 .....	59
[그림 13] 충남형 일자리 정책모델 개요 .....	66
[그림 14] 군산형 일자리 창출 모델의 특징 .....	72
[그림 15] 2050 탄소중립 추진전략 .....	73
[그림 16] 충남의 청년 고용률 추이 .....	79
[그림 17] 청년 실업률 추이 .....	79
[그림 18] 충남 상생형 일자리 추진의 필요성 .....	90
[그림 19] 충남 상생형 일자리 제안 .....	93
[그림 20] 중소벤처기업진흥공단의 협동화사업 목적 .....	95
[그림 21] 중소벤처기업진흥공단의 전기차 협동화사업 모델(군산형 일자리) .....	96
[그림 22] 충남형 상생형 일자리 모델 혁신적 집적화 지원 거버넌스 체계 .....	104
[그림 23] 대기업 주도형의 선순환 구조 확립 프로세스(삼성) .....	106
[그림 24] 대기업 주도형의 선순환 구조 확립 프로세스(현대) .....	107
[그림 25] 중소기업 주도형의 선순환 구조 확립 프로세스 (자동차 대체부품 컨소시엄) .....	108
[그림 26] 중소기업 주도형의 선순환 구조 확립 프로세스 (식품기업 컨소시엄) .....	109

[그림 27] 주민주도의 포용적 일자리 창출 프로그램 사업방식 및 평가기준 .....	134
[그림 28] 공공기관의 사회적 가치 실현 구성요소 및 책무 .....	135
[그림 29] 후쿠오카시 growth next 전경 및 코워킹 스페이스 .....	140
[그림 30] 장쑤성 Youth Space .....	142
[그림 31] 서울·경기·대전의 창업 관련 활동 사진 .....	148



## 제1장 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

글로벌 금융위기 이전까지 세계경제의 중심에 서 있던 글로벌 제조업 기업들(예를 들어, 제너럴 모터스, 노키아, 제록스 등)은 몰락했고 아마존, 구글, 페이스북 등 신생 플랫폼기업들이 선도기업으로 급부상했다. 글로벌 금융위기 이후 우리나라는 국가 주력 제조업인 조선, 철강, 전자, 석유화학 산업에서 생산성 약화와 후발주자국의 맹추격으로 어려움을 겪고 있다. 조선업 사례에서 보았듯이, 지역 기반산업의 구조조정이 단순한 일자리 감소를 넘어 지역경제 초토화로 이어지는 모습은 철강, 석유화학, 자동차산업, 디스플레이, 반도체 산업과 같은 국가1부 총론 주력제조업이 지역경제의 큰 비중을 차지하는 충남에도 시사하는 바가 크다.

일자리는 모든 산업 및 정책의 성과로 나타나는 결과물이며, 노동시장에서는 파생수요적 개념이다. 공공부문 일자리의 경우, 대국민 서비스차원에서 경제규모나 복지규모가 커지면서 만들어질 수 있지만, 대부분의 일자리 창출은 사업체 혹은 기업체의 생성과 소멸, 산업구조 변동과 밀접하게 연계되어 있다. 즉, 일자리의 생성과 소멸은 기업의 생성~소멸, 확장~축소에 따른 변동의 양상이다. 기업의 창업과 확장으로 인한 일자리 생성, 축소와 소멸로 인한 일자리 소멸은 기업의 생멸주기(Life-cycle)라는 동태적 측면에서 일어난다.

최근 몇년새 우리나라에서는 고용창출 주체로 지방정부가 부상하고 있다. 지역경제 활력회복과 국가 균형발전을 위해 현장의 목소리를 담은 상향식 (Bottom-up) 일자리

창출모형을 지향하며 중앙정부와 지방정부, 기업, 노동계가 힘을 모으는 ‘OO형 일자리’를 내걸고 추진하고 있고 2014년 광주형 일자리를 시작으로 밀양, 구미, 횡성, 부산 등으로 확산되고 있다.

수도권규제로 인한 기업이전의 수혜, 국가 주력산업의 입지, 중국경기 활황에 힘입어 일자리 면에서는 비교적 안정된 지역이던 충남도 4차 산업혁명, AI, 공유경제 등 급변하는 대내외 환경변화와 저성장(New Normal), 저출생 고령화 등의 사회현상이 맞물리면서 새로운 국면에 접어들고 있다. 일자리는 많지만 “좋은 일자리”를 찾는 청년인구의 유출이 계속되고 있고, 일자리만 있는 것에 만족하지 못하는 사람들이 “살기 좋은 곳”으로 이주하면서 직주분리 현상과 소득 역외유출 현상이 지속되고 있고, 주력산업이 충남 북부에 집중된 결과 충남내 불균형도 심해졌다. 충남 남부의 고령화 문제도 심각하여, 북부 4개 시군과 계룡시를 제외한 “소멸지역” 10개 지역에서<sup>1)</sup> 일자리를 통한 사회문제 해결은 고령사회에 대한 가장 적극적인 대책이다.

“OO형 일자리”의 성공은 결국 기업하기 좋은 환경을 만드는 것에 달려있고, 이는 현존하는 기업의 발전 및 성장지원 정책, 미래 신성장동력 업종 발굴을 통한 산업발전 전략에 달려있다. 최근 4차 산업혁명으로 인한 산업구조 고도화, 산업 융복합 등으로 기존 일자리는 감소추세에 있고, ICT를 중심으로 한 새로운 일자리는 증가추세에 있다. 지금까지 일자리 미스매칭과 같은 소극적 일자리문제 해소 정책을 펴온 충남은, 환경변화에 대응한 중장기 발전계획을 바탕으로 특히 일자리 창출형 산업과 기업을 육성하는 적극적 전략이 필요하다.

더불어 충남은 민선 5기 이후 대표적 아젠다를 통해 지역 발전상을 그려왔다. 민선 5기의 선순환·3농혁신·행복, 민선 6기의 균형발전·환황해를 거쳐 금번 민선 7기에는 포용과 복지를 내걸고 있다. 적극적 일자리 창출전략, 여기에 포용과 복지를 담은 일자리 정책으로 방향을 전환할 시점이다.

---

1) 한국고용정보원 ‘지방소멸 2018’



[표 1] 충남 노동시장에 대한 SWOT 분석

Strength	S	W	Weakness
서해안권의 미래성장 잠재력 수도권 접근 용이 문화, 레저 등 다양한 지역자원 사회적경제 활성화 높은 청년창업 욕구 제조업에서의 많은 일자리 창출 대학 중심으로 다양한 분야 인재 육성			저출생 고령화로 인한 지방소멸 위기 청년유출 심화 정주여건 취약 도내 지역불균형(사회, 경제, 문화 등) 제조업 편중, 대기업 중심 남부권역 산업기반 취약 주력산업의 성장률 둔화 농어촌지역 침체 지속 노동시장의 이중구조
Opportunities	O	T	Threats
서해안으로 국가산업단지 중심 이동 농업, 관광 등을 중심으로 4차산업혁명 기술 활용가능성 증가 청년 일자리창출을 위한 지방정부의 노력 활발 지방정부주도 일자리정책 분위기조성			세종시 성장에 따른 부(-)의 효과 대내외원인에 따른 자동차산업 위기 대내외 경기여건의 불확실성 증가 최저임금 인상, 주52시간 근무제 등에 따른 중소기업, 소상공인의 경영난 가중 지역소득 역외유출

출처) 충청남도(2018) 민선7기 일자리대책 종합계획

본 연구의 목적은 “충남형 일자리”에 대한 모델을 수립하는 것이다.

기존 충남 지역경제의 경로수정을 고려하는 산업군(郡)에서의 일자리 창출, 기존의 소극적 일자리 해소정책에서 적극적 일자리 창출을 지향하는 분야 발굴, 지역불균형을 해소할 수 있는 일자리 창출, 민선7기 “포용” 키워드를 담은 일자리 창출. 이렇게 4가지 성격을 지닌 일자리 정책을 “충남형 일자리”로 규정하고 각 내용에 따른 일자리 창출 모델을 제안하고자 한다.

이를 위하여 각 내용별로 상생형 일자리, 창업(창농, 국제창업), 포용형 일자리를 설정하고 각 부분의 실태파악과 사례조사를 통해 정책방안, 사업발굴을 제안하고자 한다.

첫째, 대기업 중심 경제구조의 경로수정 방안으로 자동차대체부품산업을 대상으로 한 상생형 일자리 모델을 제안하고자 한다. 아산시 자동차부품산업의 현황, 한계 등을 살펴보고 대체부품산업으로의 경로수정 가능성, 중소기업 컨소시엄 형태의 모델을 고민한다.

둘째, ‘국제창업’이라는 새로운 분야발굴을 제안한다. ‘국제창업’ 분야는 다소 도전적인 분야로 우수한 외국인 유학생의 창업과 벤처기업의 성장로드맵과 연결된다.

셋째, 더행복한 충남실현을 위한 포용형 일자리를 제안하고자 한다. 여성일자리, 취약 계층 일자리 등 포용과 복지 가치를 담은 일자리 모델을 고민한다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

연구의 방법은 다음과 같다.

첫째, 충남 노동시장을 둘러싼 문제점 도출, 정책 분석, 사례분석을 통해 주요 핵심 이슈(쟁점사항)를 발굴한다. 연구 방법으로는 기초현황 자료수집 및 분석, 국내외 문헌 연구 검토 등을 활용한다

둘째, “충남형 일자리”를 구성하는 분야를 설정하고(3개분야), 정성 측면과 정량 측면에서 핵심이슈(쟁점사항)를 확인하고 체계적으로 정리한다. 연구방법으로는 FGI(그룹인터뷰) 및 집담회, 설문조사 등을 활용한다.

셋째, 정책방향, 제도개선, 모델 등을 도출한다. 연구방법으로는 워크숍 및 자문회의 등을 활용한다.

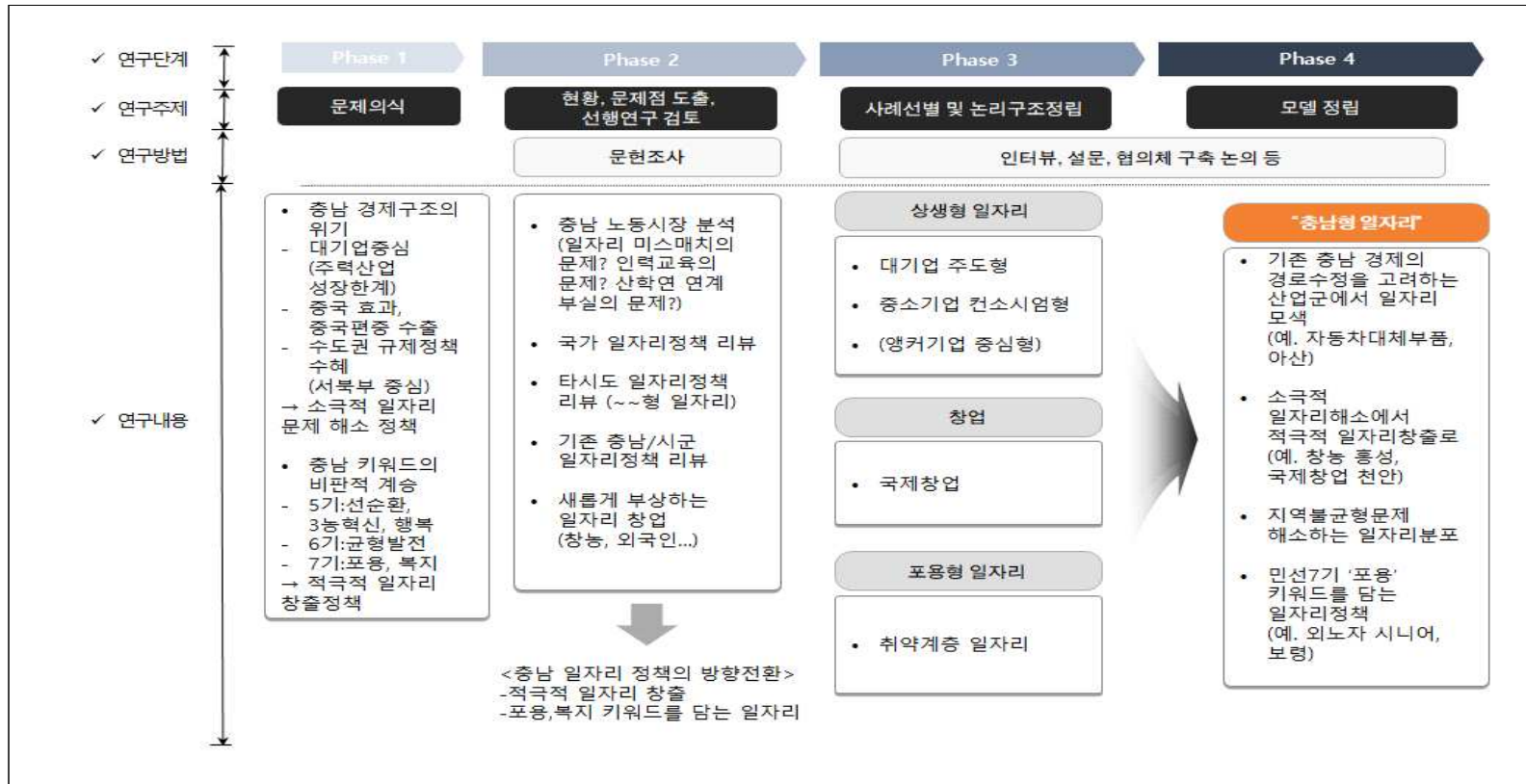
연구범위는 다음과 같다.

첫째, 공간적 범위는 충남도 전체이다.

둘째, 시간적 범위에서 자료의 범위는 2019년 기준(구득 가능한 최신자료를 활용)으로 하고 연구의 범위는 2021년~2025년의 중장기계획으로 한다.

셋째, 내용적 범위는 일자리 현황 및 정책분석(총론), 분야별 모델구축(각론)이다

[그림 1] 연구의 흐름



### 3. 연구의 기대효과

본 연구의 기대효과 및 정책활용 측면의 이점은 다음과 같다.

첫째, (연구 측면) 지역형 일자리에 대한 활발한 움직임 속에서 “충남형 일자리”에 대한 연구와 논의는 부족한 실정이다. 따라서 다양한 연구방법(관련업체 및 전문가 그룹 인터뷰, 자문회의, 설문 등 의견수렴 과정)을 통하여 있는 “충남형 일자리”에 대한 개념과 모델을 마련할 수 있다.

둘째, (정책활용 측면) 천편일률적인 일자리공시제를 넘어 충남도의 산업, 사회여건 등을 고려한 미래상을 고려하여 산업격차, 지역격차, 계층격차 등을 포괄하는 일자리 정책의 기초자료로서 활용할 수 있다.

셋째, (공감대 형성 측면) 현재의 일자리정책의 문제점을 이해한 후 제조업, 창업 등 각 분야를 종합한 충남의 미래상을 상상해가는 과정의 일환으로서 “좋은 일자리를 갖고 충남에서 살아가기란?”과 같은 근본적 질문과 함께 고민의 틀을 제시할 수 있다.

## 제2장 이론적 배경, 정책동향 및 사례연구

### 1. 이론적 배경

#### 1) 고용과 실업

복지국가 실현에는 완전고용이 가장 유효한 수단이다. 실업자/무직자를 급부와 세 공제로 구제하는 것도 하나의 수단이기는 하지만, 국가에 의한 고용보장은 국민에게 “사회가 날 필요로 하고 있다”라는 자존감을 키워줄 수도 있다.

1940년대부터 주권국가는 고용을 보장하는 제도정비에 힘썼다. 하지만 1980년대에 미국 레이건 정권, 영국 대처정권이 긴축재정과 국영기업 민영화를, 일본은 나카소네 정권이 국철(JR) 등의 민영화를 추진했다. 이러한 일련의 흐름은 고용확대정책을 민간 투자 자극형으로 전환하는 것이었다. 그 결과, 정부의 고용보장정책이 아닌, 개개인이 고용될 능력을 가졌는가가 중요해졌다.

본 절에서는 고용과 실업에 대한 시각을 고전파 경제학부터 이론적으로 살펴보고 충남형 일자리에의 시사점을 도출하고자 한다.

##### (1) 고전파 경제학

고전파 경제학의 대표적 이론가인 아담 스미스(Adam Smith)는 그의 저서 『국부론』에서, 경제의 토대를 이루는 두 가지 인간 본성이 있는데 그것들은 자신의 운명을 개선하기 위해 자연에 노동력을 투입하는 ‘노동 본성’과 보다 다양한 것을 누리기 위해 각자의 산물을 교환하려는 ‘교환 본성’이라고 설명했다. 특히 경제주체들의 노동 본성을 경제 전체적으로 효율적인 방식으로 조직하는 것인 고용문제는 경제의 가장 기본적인

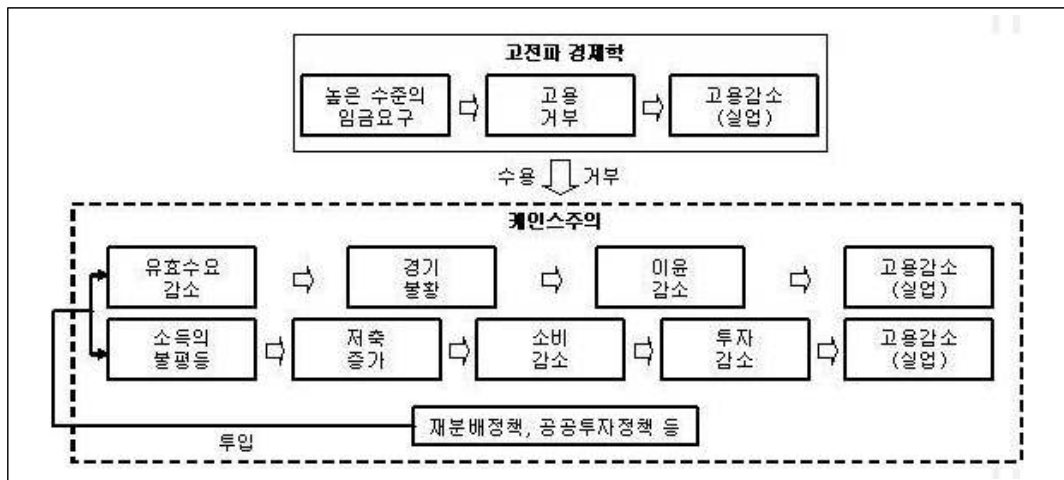
사항이라고 말했다. 지금도 거시경제학에서도 경제정책의 궁극적인 목표는 물가안정과 고용확대라고 가르치고 있다.

19세기 유럽에서 전성기를 누렸던 고전파 경제학의 자유주의 질서는 국내외적으로 불평등을 심화시켰고 이것이 세계경제 침체, 대공황, 제2차 세계대전으로 이어지는 위기를 초래했다는 반성 하에 케인즈 주의(Keynes principle)가 등장하게 된다.

## (2) 케인즈주의

케인즈(J.M.Keynes)는 고전파 경제학에서 말하는 고용감소의 요인인 사용자에 대한 근로자의 높은 수준의 임금 요구, 이에 대한 사용자의 고용거부가 실업을 초래한다는 기존 이론을 거부하고, 유효수요의 입장에서 새로운 이론을 제시했다. 즉, 고용감소의 요인을 소비와 투자로 구성된 유효수요의 감소로 보고 이것이 감소할 경우 경기불황이 초래되고, 이는 기업의 이윤감소로 이어지며, 실업이 발생한다는 것이다. 또한 소득의 불평등에 대해서도 언급했는데, 소득의 불평등으로 인해 부유층 및 저소득층의 계층 차이가 명확히 구분될 경우, 부유층은 소비하고 남은 소득을 저축하게 되면서, 이로 인해 소비에 이어 투자가 감소하여 실업이 초래된다는 것이다.

[그림 2] 케인즈주의 개념도



자료) 양승일, 정혁인(2009)

이러한 고용감소를 지양하기 위해서는 국가가 적극적으로 나서서 유효수요를 증대시키고 소득의 불평등을 완화해야 한다는 것인데, 누진세 등 재분배정책, 경기활성화를 위한 공공투자정책 등이 그것이다. 이 중 사회복지정책과 가장 관련이 있는 정책은 누진세 등을 활용한 재분배정책으로서, 이를 통해 소비성향을 제고하고 소득의 불평등을 완화하여 고용증대를 높이자는 것이다

케인즈의 실업이론 중 가장 기본적인 첫 번째 요소는 다음 문장으로 표현할 수 있다. 즉 실업이 존재하고 그 원인을 찾는다면 노동시장에서 찾을 것이 아니라 화폐시장이나 상품시장 등 다른 시장에서 찾아야 한다. 케인즈가 그의 저서 『고용 이자 및 화폐의 일반이론』에서 중점적으로 다루었던 실업은 경제의 여타 분야에서 균형상태가 유지되는 것과 공존하는 것이다. 이러한 실업은 임금의 경직성 등 노동시장의 불완전성에서 비롯된 것이 아니라 이자율과 투자함수가 비탄력적이어서 유효수요가 부족하기 때문에 발생한다는 것이다.

케인즈의 실업이론 두 번째 요소는 노동시장에서 균형 고용량과 임금의 결정은 다른 상품시장에서처럼 수요곡선과 공급곡선의 상호작용을 통해 이루어지는 것이 아니다. 노동의 공급곡선은 고용량과 임금결정에서 아무런 역할을 수행하지 않는다. 노동의 공급곡선은 사후적으로 실업의 크기를 측정하는 데 기여할 뿐이다.

노동의 수요곡선은 생산 과정을 감독통제하는 고용주가 형성하는데 노동의 한계생산성이 임금과 동일하도록 하는 고용량과 임금의 관계식이다. 반면 노동의 공급곡선은 노동자들에게 임금수준이 주어졌을 때 노동으로부터 발생하는 소득과 여가 사이에서 하는 선택에 의해 도출된다.

노동의 공급곡선이 고용량과 임금수준의 결정에서 아무런 역할을 하지 못한다는 케인즈의 주장은 고용주와 노동자가 어느 상품의 수요자와 공급자처럼 동등한 관계에 있는 것이 아니라 수직적인 관계에 있다는 인식에 근거하고 있다. 케인즈의 표현에 의하면 고용주들은 고용비용과 고용으로부터 얻는 수익이 같도록 고용량을 조정할 수 있는 능력이 있지만 노동자들은 노동과 임금이 교환되는 비율을 유리하게 하기 위해 노동의 공급을 조절할 수 있는 능력이 없다.

공급곡선에게는 실업률 측정 외에는 어떤 역할도 부여하지 않는 대신 고용량과 임금을 결정하기 위해 케인즈는 화폐임금을 외생변수로서 노동시장에 도입한다. 즉 화폐임금은 『고용 이자 및 화폐의 일반이론』에서는 분석되지 않는 임금협상을 통해 주어지는 것으로 취급된다.

케인즈의 실업이론 마지막 요소는 실업의 원인과 관련 있다. 케인즈는 유효수요의 부족을 투자의 부진에서 유래하는 것으로 인식하고 있다. 투자의 부진에는 두 가지 요인이 작용하고 있다. 먼저 이자율이 화폐량의 변화에 탄력적으로 변하지 않는다는 것이다. 경제주체들이 적정한 수준으로 인식하는 이자율 수준이 있는데 특별한 계기가 없는 한 안정적으로 유지된다. 따라서 화폐량이 변화하더라도 경제주체들이 적정 이자율 수준에 대한 믿음을 공유하기 때문에 이자율 하락으로 이어지기 어렵다는 것이다. 두 번째 요인은 이자율이 하락하더라도 이자율 하락이 바로 투자의 증가로 이어지지 않는다는 것이다. 투자는 고용주가 결정하는데 투자 결정은 이자율보다는 투자의 결과로 생산된 재화가 시장에서 판매되는 시점의 시장 상황에 대한 전망 등 고용주가 형성하는 장기 전망에 보다 더 의존한다. 이자율은 투자의 비용 측면에 대한 고려라고 한다면 투자 여부에 대한 판단은 비용 측면에 대한 고려보다는 수익 측면에 대한 고려에 좌우되는 경향이 크다.

케인즈의 실업은 결국 고용주가 미래 시장에 대한 전망을 보수적으로 하기 때문에 발생하는 투자의 부족과 그로 인한 유효수요의 부족으로 인해 발생한다. 또한 경제주체들이 적정 수준으로 인식하고 있는 이자율 수준이 너무 높아 이자율을 낮추기 위해 확장적인 통화정책을 사용하더라도 투기적인 화폐수요의 증가로 이어지지, 목표로 했던 이자율 하락으로는 이어지지 않는 것도 실업의 발생에 영향을 미친다. 케인즈의 이론을 인정한다면 실업에 대한 대책은 취업능력 제고 혹은 노동의 유연성 등 노동의 공급 측면에서 찾을 것이 아니라 경제주체들이 적정 이자율 수준을 높게 유지하는 여건을 만든 통화 당국의 정책기조 변화나 보수적인 투자전략을 유지하는 고용주들의 자세 변화, 기업가 정신 등이 보다 유효한 실업대책이 될 것이다.



### (3) 신자유주의

정부의 적극적 개입을 지향하는 케인즈주의는 빈부격차 완화 등 긍정적 부분도 많지만, 이론의 보편성에는 분명 한계가 있었다. 1970년대 베트남 전쟁과 미일간 무역전쟁에 패하면서 미국경제가 쌍둥이적자 상태에 빠졌을 때 케인즈정책은 유효하지 못했고, 1973년 1979년 오일쇼크로 인해 케인즈주의가 후퇴했던 이유도, 인플레이션은 경제 활성화를 가져오고 이는 고용을 증대시킨다는 케인즈이론이 오일쇼크 당시 스태그플레이션 발생으로 설득력을 잃었다.

케인즈주의에 비판하며 등장한 통화주의(monetarism) 그룹은 “케인즈 경제학은 죽었다”고 표현할 정도였고 정책은 케인즈주의와는 정반대 정책구축으로 흘러갔다.

1980년대 민영화, 규제완화, 구조개혁이 ‘신자유주의’로 칭송받으며 시장에서 경쟁적 조정이 진행되었다. 미국, 영국, 일본 등의 국가들이 자국의 경제위기 탈출과 경제성장을 위해 채택했다. 루카스, 프리드만, 하이에크 등의 신자유주의 지지 학자는 시장이 근본적으로는 어느정도 안정적이고 자연스럽게 완전고용을 유도할 것이며, 경제적 자유가 더 높은 생활수준, 투자, 기술혁신을 유도하고, 시장에 개입하려는 정부의 시도는 타이밍을 맞추지 못해 실패해왔다고 비판했다.

글로벌화가 급속히 진행되면서 그때까지 ‘노사정 합의를 통한 조정적 노동시장’이 경기 변동과 기업실적에 따라 변동되는 ‘시장조정적 노동시장’으로 변화했다. 소위 “노동시장의 유연성” “노동시장의 규제완화”가 그것이다. 여기서 말하는 노동시장의 유연성이란 ①고용 유연성(External Numerical Flexibility), ②노동시간 유연성(Internal Flexibility), ③작업공정 및 노동편성의 유연성(Internal Functional Flexibility), ④임금 유연성(Wage Flexibility) 이다. 특히, 고용 유연성은 해고를 용이하게 함으로써 고용자수의 유연성을 확보하는 것뿐만이 아닌, 고용형태의 다양화와 고용기간의 다양화를 의미하는 “고용조정”을 말한다.

기업에게는 종래의 노동시장은 유연성이 낮아 기업입장에서 장애요인이라는 인식이 퍼졌다. 거시경제학에서도 노동시장의 유연성 유동성은 산업구조의 변화(“지식경제화” “서비스경제화” 등)의 흐름 속에서, 신산업분야로 고용이동을 촉진하기 위해 필요하다고 논했다.

이렇듯 거시, 미시적 수준 변화에 대응하기 위해 노동시장의 유연화가 진행되어 실업 증대, 특히 청년층 실업 증대와 파견직 노동자, 아르바이트 고용의 확대 등의 고용형태의 다양성을 가져왔다.

노동시장의 유연화는 크게 2가지 갈래로 나뉘는데 첫째는 고용과 임금을 시장조정에 맡기는 것이다. 시장조정으로 노동자가 감수하는 리스크는 스스로 책임진다고 되었다. 이는 고용과 임금의 유연성이 낳는 고용과 소득의 리스크에 반해, 리스크 회피를 위한 안전은 별달리 제도화하지는 않았다. 앵글로색슨 국가들이 선택한 길이다.

이에 반해 EU는 별도의 길을 모색했는데 관대한 실업보험제도, 사회부조를 통한 소득 안전 제공 등이 그것이다(Antoniades, 2008). 하지만 이런 수동적 노동시장정책은 소득 안전을 지키는 것이라 해도 꼭 고용안전을 지키는 것으로 연결되지는 않았다. 취업 기회를 얻기 위해서는 이전의 기술, 지식으로 충분하지 않고 산업구조 변화에 대응한 새로운 기술, 지식이 필요하다. 이는 고용가능성(Employability)을 제고하는 취업지원 정책을 필요로 하고, 이것이 1990년대 새롭게 인식되었다.

1990년대 심각한 경제정체 상황 하에서 노동시장 악화, 소득보장제도에서 취업으로 이동할 모티베이션 저하(소위 “실업의 늪” “복지의 늪”) 등이 국가의 재정부담을 키우고, “복지병”을 낳는다는 비판을 받게 되었다.

#### (4) Activation 정책

2000년대에 들어 새로운 대응으로 등장한 것이 “Activation(활성화) 정책”이라 불리는 정책이다. 이는 고용정책과 복지수급을 연계한 것으로 실업수당과 사회부조 수급조건으로 취업활동, 노동시장 정책프로그램 참여를 의무화하는 것이다. 이렇게 함으로써 취업활동 모티베이션을 높이고자 하는 것인데 이는 원리적으로 “노동은 권리”라는 이해 하에 전개 되어 온 적극적 노동정책에서 전환한 것이다. 노동은, 혹은 노동시장 정책프로그램 참여는 권리이기도 하고 동시에 의무이기도 하여, 의무를 다하는 한 복지수당이 지급 된다는 정책으로 전환한 것이다. 하지만, 이 활성화정책은 신자유주의의 고용복지정책인 워크페어(workfare)와는 다르다.

노동시장정책에 참가하는 것을 복지수급의 조건으로 하는 워크페어는 미국에서 시작 되었는데 여기서 소득보장은 인간의 권리로 이해되지 못하고 노동시장정책에의 참가와

강하게 연계되었다. 또한 노동은, 혹은 노동시장 프로그램에의 참가는 권리라기 보다 의무로 이해되었고 소득보장도 같은 방식으로 권리로 이해되지 못했다. 또한 워크페어는 취업지원이 충분하지 않다. 프로그램 내용이, 예를 들어 공원청소처럼 “직업”과 다소 거리가 있는 경우도 종종 있다. 이러한 일이어도 실업과 사회부조 급부의 조건이기 때문에 프로그램 참가는 강제적, 의무적 측면이 강하여, 참가자가 거부감을 가질 정도라고 한다. EU에서는 소득보장은 인간의 권리라고 이해하여, 사회화된 직업교육훈련의 충실화를 도모해왔다. 취업지원을 위해 공공비용이 투입되고 사람의 활성화가 촉진되었다.

반면, Activation정책은 기본적으로 일하는 것, 소득보장이 권리로, 두터운 취로지원이 기조이다. 여기서는 교육수준, 자격, 본인 희망 등을 고려하면서 취업을 위한 개인플랜이 작성되고, 취업알선, 고용가능성 제고를 위한 직업교육·훈련이 사회적으로 준비된다.

의무를 강조한 미국형 Workfare 와 기본적 권리를 보다 강조한 EU형 Activation 정책은 이러한 점에서 차이가 난다(嶋内, 2008).

#### (5) Flexicurity 정책

노동시장 유연화는 고용의 다양화를 초래한다. 이는 고용의 질을 악화시킬 가능성을 갖게 되어, 실제로, 고용의 다양화는 고용에 격차를 초래했다. 단지 고용안전이 문제가 아닌 “인간다운 일자리 (Decent work)” “노동의 질”이 중요해졌다(Auer, 2007). 따라서 Activation 정책과 함께 EU에서는 파트타임 노동자와 풀타임 노동자의 균등대우, 계약 노동자와 무계약 노동자와의 균등대우, 파견직 노동자와 파견처 노동자의 균등대우에 관한 정책이 실시되어 갔다. 이러한 비정규직 노동규제가 균등대우 원칙하에서 정비되어 가는 한편, Activation 정책에도 불구하고 EU에서는 실업, 특히 청년실업이 증가되었다. 이는 EU경제 정체가 큰 요인이었지만 동시에 고용의 유연성 유동성이 충분히 진행되지 못한 점, “복지의 늪”이 해결되지 못했기 때문이었다. 이러한 속에서, 이 시기의 경제성장과 실업율이 낮은 덴마크와 네덜란드에 관심이 모아졌고 이 고용복지시스템을 “Flexicurity”로 개념화하여 EU에서 제기되었다(若林, 2013).

Flexicurity 정책은 전술(前述)한 노동시장 유연성을 확보하면서 사회적으로 소득안전을 보장하고 직업교육훈련을 강화해 노동시장에 조기에 복귀시켜, 사회 전체적으로는 고용

안전을 보장하는 정책이다. 일견, Activation 정책과 비슷하게 보이나 결정적 차이로 첫째, 고용안전성, 소득안전성과 함께 생활안전성을 정책 안에 구조화한 것을 들 수 있다. 특히 워크 라이프 밸런스(Work-life-balance)는 생활안전성, 사회 참가를 보장하기 위해 불가결한 것이다. 혹은 교육휴가제도, 연차휴가제도, 부모휴가제도 등 휴가제도도 마찬가지이다. Flexicurity는 단순히 고용정책과 소득보상이라는 좁은 의미의 복지정책 연계가 아닌, 성평등이라는 EU의 기본 원리 위에 세워져, 고용정책과 넓은 의미의 복지정책인 생활안전, 좋은 생활 보장을 연계시킨 것이다. 두 번째, 단순한 실업대책이 아닌 직업교육훈련 지원을 강화함으로써 성장산업으로 고용이동을 의식적으로 추구한 것을 들 수 있다(European Commission, 2006).

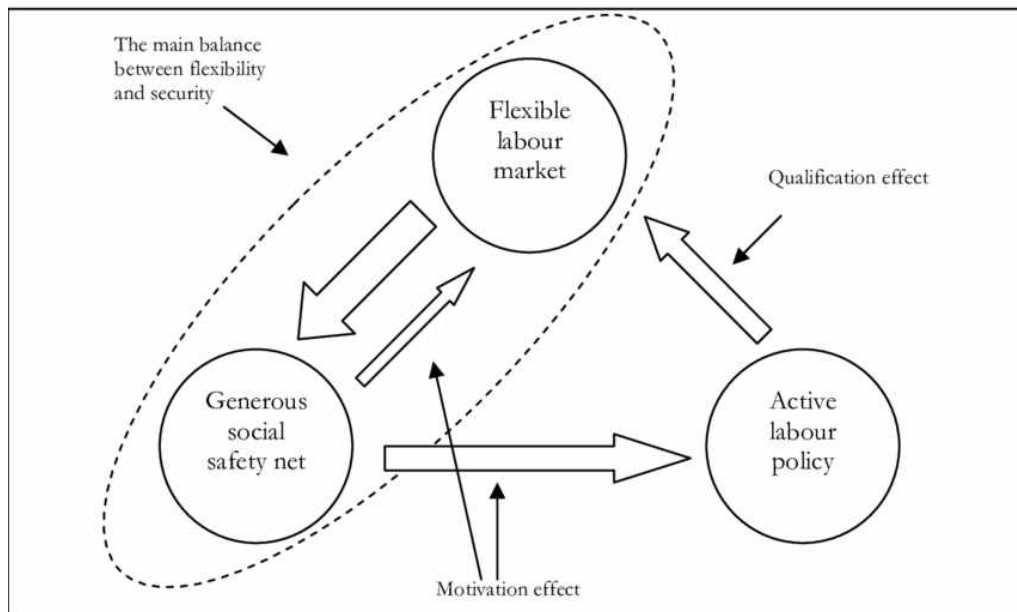
[표 2] Flexibility and Security Matrix

Flexicurity components	Categories	Drivers
Flexibility	External numerical flexibility	Employment protection legislation (EPL) and tenure
		Job seekers
		Public expenditure
		Traps
		Family and labor supply
		Low-wage supply
		Transitions
	Internal numerical flexibility	Working time
	Functional flexibility	Human capital—lower education
Security	Job security	Human capital—higher education, LLL, and ALMP
		Competitive pay and labor cost
		EPL and tenure
	Employment security	Transitions and self-employment
		Involuntary part-time and temporary jobs
		Human capital—lower education
	Income security	Human capital—higher education, LLL, and ALMP
		Social security support
	Work-life balance	In-work poverty
		Childcare, parenthood, and inactivity
		Part-time and low wage

자료) Pedraza et al(2019)

2007년 EU는 “Flexicurity 공통원칙”을 정하고 이런 정책을 각국에 확대해왔다. 이 정책은 노동시장 유연화로 인한 노동시장 퇴출 → 실업수당·사회부조를 통한 소득 보장 → 적극적 노동시장 정책, 고용지원을 통한 노동시장 복귀라는 일명 “골든 트라이앵글”로 정리된다.

[그림 3] Flexicurity 정책의 골든 트라이앵글



자료) Pedraza et al(2019)

## 2) 일자리 미스매치

앞에서 고용-실업이라는 개념만으로 이론을 정리했다면, 본 절에서는 고용 내에서의 문제인 일자리 미스매칭에 대하여 고찰하고자 한다. 일자리 미스매치를 바라보는 측면은 크게 3가지로 나눌 수 있다.

첫 번째로 노동시장에서 구직자의 취업 가능한 일자리와 임금에 대한 정보가 불완전하다는 점에서 일자리 미스매치가 발생한다고 보는 ‘직업탐색이론(Job search theory)’ 관점이다(이시균, 2009). 동 이론은 주로 구직자 또는 실업자에 초점을 두고 있는 관점으로 구직자는 자신에게 적합한 일자리에 대한 정보를 얻기 위해 구인을 하는 고용주를 만나야 하는 탐색과정이 요구되며, 이러한 탐색 과정에서 미스매치의 해소는 구직자가 일자리를 수용하게 되는 유보임금수준에 따라 이루어진다고 설명한다(홍성우·양채열, 1999). 즉, 구직자가 일자리와 임금에 대한 정보를 쉽게 획득하고 공유할 수 있다면 일자리 미스매치가 줄어들게 된다고 본다. 취업과정에서 관련 구직자의 정보 취득에 초점을 두고 있는 직업탐색이론의 관점에 따른 관련 선행연구들을 살펴보면, 송부용 외(2011)는 청년 일자리 미스매치 요인분석에 대한 연구에서 일자리에 대한 의사와 조건이 일자리를 희망하는 구직자 또는 노동공급자들과 이를 수용할 사용자 또는 기업 사이에 불일치하는 경우를 일자리 미스매치로 정의하고, 일자리 미스매치의 원인을 12가지로 제시하고 이들 원인을 청년 일자리 미스매치의 관점에서 구조적, 경기적, 제도적, 사회적, 정서 및 심리적 원인으로 구분하였다. 또한 김을식(2013)은 지역별 일자리 미스매치의 특징과 추이에 관한 연구에서 지역 일자리 미스매치를 지역의 특성과 노동시장이 일치하지 않는 또는 지역 내 고용과 구직자들의 직업능력 간의 불균형으로 설명하였다. 그는 지역별 일자리 미스매치의 특징과 추이에 관한 연구에서 Armstrong과 Taylor(1981)의 실업자 분해 방법을 적용하여 일자리 미스매치의 원인을 일정 지역 내에서 숙련도에 대한 수요와 공급 사이의 불균형 또는 지역간 근로자들의 수요·공급에 불균형에 의해 발생하는 구조적 미스매치, 일자리를 찾는 과정에서 지리적·공간적 차이 등에 따라 발생하는 마찰적 미스매치, 경제의 총수요가 구직자들에게 충분한 고용기회를 제공하기에 충분하지 못하여 발생하는 노동수요부족 실업 등으로 구분하였다. (김동철·김정원, 2015)

두 번째로 복수 노동시장간 노동자가 적절하게 배분되는지 문제를 고찰하는 입장이 다(Lucas and Prescott 1974, 류기락 2014). ‘노동시장 분절론’이라고 불리는 이 입장에서는 노동자가 노동시장 사이에서 적절히 배분되지 않는 상태를 ‘미스매칭’이라고

부른다. 예를 들어, 간호사 노동시장과 사무직 노동시장으로 구성되는 사회를 상상해보자. 간호사 기능을 가진 노동자가 부족하여 간호사 노동시장의 노동수요가 공급을 초과한 반면, 사무직 노동시장에서는 노동공급이 수요를 초과하여 실업이 발생했다고 하자. 그래서 간호사가 노동시장에서 일하고 싶어 하지만 간호사에게 필요한 기능과 자격을 취득하지 못하여 그 결과, 사무직 노동시장에서 실업 노동자로 존재한다면 이 사회에서 미스매치가 발생했다고 말할 수 있다. 왜냐하면, 공적 직업훈련 등을 통해 간호사에게 필요한 기능과 면허취득을 촉진할 수 있다면 간호사 노동시장의 일손부족, 사무직 노동시장의 일손잉여를 동시에 해소할 수 있기 때문이다. 즉, 미스매치가 발생한 경우, 노동자는 노동시장간 적절히 배분되지 못한 것이고, 만약 노동시장 간에 노동자를 적절히 재배분할 수 있다면 모든 노동시장의 상태를 개선할 여지가 남아있는 것이다.

산업의 차이로 분절된 노동시장의 예 이외에도, 지리적으로 분절된 노동시장에서도 같은 논의를 적용할 수 있다. 지역노동시장에서 노동의 과잉공급 지역과 과잉수요 지역이 동시에 존재한다면, 미스매치가 발생하여 노동자의 지역간 이동을 촉진하는 정책을 통해 상황을 개선할 가능성이 있다고 생각할 수 있다.

좀 더 일반적 정의를 내린다면, 외부에서도 쉽게 살펴볼 수 있는 기업 속성(예. 업무상 필요 자격, 회사 소재지 등)과 노동자 속성(예. 자격, 거주지 등) 사이에 맞는 부분이 있어, 조건이 맞으면 생산활동이 가능하다고 생각할 수 있다. 기업과 노동자의 속성은 간단히 알아볼 수 있기 때문에 어느 기업의 구인모집에 응시하는 것은 그 기업과 조건이 맞는 속성을 가진 노동자이고, 노동시장은 기업과 노동자 속성마다 나누어져 있는 것이다.

이에 비해 외부에서 객관적으로 살펴보기 어렵고 면접과 근무경험 등을 통해서만 잘 맞는지 여부를 알 수 있는 경우, 노동시장은 나뉘어지지 않고 단일한 노동시장만 발생한다. 예를 들어 고객과의 교섭이 중요한 기업과 대인소통능력이 뛰어난 노동자는 매우 조건이 잘 맞는 경우이다. 반면, 대인소통능력이 부족한 노동자는 개별적 작업부분이 중요한 기업과 잘 맞을 것이다. 혹은 어떤 노동자가 어느 기업에 얼마나 잘 적응할지 등의 문제도 면접과 근무경험 등을 통해 알 수 있다. 즉, 서로의 속성을 객관적으로는 알 수 없기 때문에 안 맞는 노동자와 기업이 고용관계를 맺는 사태가 발생한다고 설명된다.

세 번째로 단일 노동시장 내에서 각 기업에 노동자가 적절히 배분되는지 문제를 고찰

하는 입장이다(Jovanovic, 1979). 어느 노동자가 자신의 전공, 적성 등과 맞지 않는 기업에서 일하는 상태를 ‘이 노동자와 기업은 미스매칭이다’라고 하고, 이때 사회에 어느 정도 노동자와 기업이 미스매칭 상태에 있는가는 노동시장 상태에 크게 좌우됨을 강조한다. 또한 해고규제와 실업급여, 공공의 직업소개 등의 노동시장 정책과 노동자의 생산성을 연결하는 ‘새로운 경로’의 존재도 분명하다. 왜냐하면 노동시장 정책은 노동시장에 큰 영향을 주므로 결과적으로 노동자와 기업간의 미스매칭 정도, 나아가 생산성에도 영향을 주는 것이기 때문이다.

#### (1) 완전경쟁형 노동시장 모델에서의 미스매치

경제학에서는 노동시장에 본래 조건이 잘 맞는 기업과 노동자를 연결하여 미스매치를 억제하는 기능이 있다고 계속 주장해 왔다. 즉, 가격 매커니즘에 의해 노동자는 각 노동시장 사이, 기업 사이에서 잘 배분될 수 있다는 것이다. 예를 들어, 노동시장 사이에서 미스매치가 일어난다고 가정할 경우, 일손부족이 생기는 산업에서 노동자의 임금은 올라가고, 일손 잉여가 있는 산업에서 임금은 내려간다. 이는 노동자가 일손부족의 산업으로 구직할 유인을 강화하여 자연스레 일손 잉여 산업에서 부족 산업으로, 노동자는 이동하게 된다.

다른 가정 하에서도 마찬가지이다. ‘안 맞는’ 기업에서 일하는 노동자는 생산성 악화로 인한 저임금과 심리적 스트레스 등, 상대적으로 나쁜 노동환경에서 일하는 셈이다. 만약, 노동자가 ‘잘 맞는’ 기업에 이직한다면 임금개선과 스트레스 경감 등 여러 형태로 편익을 얻을 수 있다. 그래서 노동자는 보다 ‘잘 맞는’ 기업으로 이직할 강한 유인을 갖게 되어 고용관계의 미스매치는 자연적으로 해소된다.

극단적으로 잘 기능하는 노동시장을 상정한 완전경쟁형 노동시장 모델에서는 실제 노동자는 자신에게 가장 적합한 기업에 고용되고, 노동시장 사이에서 노동자의 배분도 매우 효율적으로 이루어진다. 하지만 전술한 대로, 현실경제에서 미스매치가 생기는 현상은 비일비재하다.

그렇다면 완전경쟁형 노동시장 모델이란 비현실적인 모델이고 미스매치 문제를 생각하면 쓸모없는 모델인가? 현대에서도 완전경쟁형 노동시장 모델은 매우 유익한 벤치마



크이자, 미스매치 문제를 생각하는 데에 출발점으로 삼아야 한다.

현실의 노동시장간 미스매치를 발생시키는 필요조건은 노동시장간 이동을 제한하는 어떤 요인의 존재이다. 시장간 이동에 제약을 도입하는 모델로 Lucas and Prescott (1974)가 주장한 일명 “섬 모형(Island model)”이 유명하다. 노동시장은 무수한 노동 시장(섬)에 분절되어 있고, 노동자와 기업은 특정 시장에 매번 소속된다. 각 시장에서 고용관계의 생산성은 시장이 생산하는 재화의 수요변화와 생산성에의 충격 등 다양한 요인에 의해 변화되고, 이는 노동자에게 시장을 이동하는 유인을 제공한다. 단, 시장의 이동은 제한된다고 가정하여, 노동자는 섬 사이를 자유롭게 이동할 수 없다.

Lucas and Prescott 이후 많은 연구자에 의해 섬 모형은 발전되었다. 특히 Shimer(2007)가 제시한 모델은 비교적 간단명쾌하다. 어느 기업이 신규 구인을 하는 것은 어느 섬(노동시장)에 배분하는 것이다. 그러면 노동자도 그 섬(노동시장)으로 이동한다. 때문에 노동시장 전체의 일정한 비율 하에서 어느 섬에서는 노동자 수가 구인수를 상회하여 실업자가 발생하고, 다른 섬에서는 구인수가 노동자수를 상회하여 구인의 일부가 채워지지 않게 된다. 그래서 노동시장 내부는 완전경쟁이었다고 해도 경제 전체에서는 구인미달과 실업자가 동시에 존재하게 되는 것이다.

## (2) 노동시장간 이동과 실업

Shimer(2007)과 Mortensen(2009)이 제시한 모델은 전술(前述)의 직업탐색이론(Job search theory)에 미시적 기초를 더한 이론모델이다. 매번 취직할 실업자수는 콥-더글러스(Cob=Douglas) 매칭기능을 상정한 직업탐색이론의 예측과 일치한다는 결론을 도출하는데, 이는 현실 데이터와의 정합성도 높다.

Shimer(2007)과 Mortensen(2009)에게 실업자는 각 노동시장 이동이 제한되기 때문에 발생하는 공급과잉이 원인이다<sup>2)</sup>. 이들 모델에서 새로운 노동시장으로 이동하기 위해서는 훈련과 새로운 노동시장으로 직업탐색 등을 위한 일정한 표준기간이 필요하고, 이 동안은 생산활동에 종사하지 못한다고 가정한다. 즉, 실업기간을 새로운 노동시장에 이동하기 위한 준비기간으로 이해한다. 이러한 원인으로 발생하는 실업자는 기술혁신과

---

2) Lucas and Prescott(1974)는 노동시장간 이동 자체가 실업을 낳는다는 논의를 펼쳤다.

경제의 글로벌화 등의 이유로 산업구조가 크게 변화하는 경우에 증가할 것이 쉽게 예상된다. 왜냐하면 산업구조가 변하면 이전의 인기산업이 쇠퇴하고, 새로운 성장산업이 태어나는 경우 쇠퇴산업에 속해있던 노동자는 성장산업으로 이동할 것을 강요받는다. 결과적으로 산업간 이동에 수반되는 실업자를 증가시키는 것으로 이어진다.

Lucas and Prescott(1974) 논의를 발전시킨 연구로 Alvarez and Shimer(2011)에 의한 “섬 모형 수정연구”가 있다. 이 모형은 각 노동시장의 생산성이 기하 브라운 운동(Geometric Brownian motion)에 따라 변동한다고 가정하여 모형을 대폭 간략화했다. 또한 새로운 노동시장으로 이동하는 ‘준비기간으로서의 실업’ 외에, 현재 자신이 속한 산업의 상황이 회복되기까지의 ‘대기기간으로서의 실업’, 즉 Rest unemployment도 발생하는 것을 보여주었다. 이들의 시뮬레이션 결과는 현실의 미국 실업률 변동을 설명하는데 이 Rest unemployment가 큰 요인이었을 가능성을 보여줬다.

### 3) 좋은 일자리

21세기 들어 국제노동기구(ILO), 경제협력개발기구(OECD) 등을 중심으로 고용에 대한 관심이 ‘고용여부’에서 ‘어떻게 고용되어 있는가’로 이동하고 있다. 즉 고용확대 및 고용률 제고라는 양적문제에 집중되어 온 고용분야의 문제인식이 적정보수, 고용안정성 확대, 근로환경 개선, 산업재해 축소 라는 고용의 질적 측면으로 확장되고 있다(김범식, 황민영, 김묵한, 2015; 변경희, 2010; 이상헌, 2005; 이성균, 2011).

ILO는 1999년 87차 국제노동회의(International Labour Conference 87th Session 1999)에서 사무총장의 보고서를 통해 ‘자유롭고, 안전하고 평등하고 인간의 존엄성이 존중되는 환경 속에서 남녀에게 일답고 생산적인 일을 제공하는 것이 ILO의 당면한 최우선 목표’라고 주장함으로써 모든 사람들에게 대해 좋은 일자리(decent work)를 보장하는 것이 ILO의 최종 목표임을 분명히 하였다.

좋은 일자의 개념은 ILO가 설립된 1919년 이후 ILO가 지속적으로 주장해 오던 가치와 이념들을 재구성하고 종합하여 제기된 개념으로 특히 사회정의와 인간적인 노동

조건의 제고라는 ILO의 기본적 가치를 반영한 개념이다(ILO, 2002). ILO가 제시하는 좋은 일자리의 개념은 크게 노동기회(opportunities for work), 고용선택의 자유(freedom of choice of employment), 생산적인 노동(productive work), 노동에서의 평등(equity in work), 고용안정(security of work), 노동에서 존엄성(dignity at work) 등을 포함하며, 이외에도 일다운 일 확대를 통해 얻을 수 있는 국가경제 및 사회의 발전, 노동성과의 제고 등을 의미하는 좋은 일자리의 거시경제사회적 함의 또한 중요시한다(Anker et al., 2002).

ILO는 좋은 일자리라는 최종적인 목표를 달성하기 위한 전략적인 목표로서 노동에서의 권리 제고, 고용, 사회보장, 사회적 대화 등 4가지를 제시하였다. 여기서 노동권리는 노동자의 노동계약 형태, 노동장소, 조직화 여부를 불문하고 노동을 하는 자는 모두 가지는 것이며 따라서 비정형화된 임금노동자, 자영업자, 가사노동, 자원봉사적 노동 등 모든 유형의 노동을 포함한다. 고용의 영역은 고용기회의 양적인 확대와 더불어 질적으로도 고용기회에 대한 평등성과 임금, 산업안전 등의 영역에서 양질의 근로조건을 제공하는 것을 의미한다. 하지만 이러한 장치들이 완벽하게 구비되었다고 하더라도 일의 양호성이 충족되는 것은 아니다. 글로벌화에 기반한 경쟁심화는 급격한 산업구조의 변동을 가져올 수 있으며 이에 따라 실업의 위험에 대비한 대응책이 마련되어 있어야 한다. 좋은 일자리라는 개념에는 노동의 취약성을 보호하기 위한 사회보장도 강조된다. 또한 고용에서의 안정성을 확보하고 노동의 기본적인 권리를 신장하며 고용을 늘리는 일은 기본적으로 한 사회의 여러 관련 주체간의 적극적인 참여를 기반으로 한 지속적인 대화와 타협을 통해 가능하다. 따라서 좋은 일자리의 확대를 위해서는 사회적 수준에서의 대화가 선결요건이 된다.

1999년 국제노동회의 이후 좋은 일자리에 대한 논의는 개념, 추진전략, 측정지표 개발에 집중되고 있으며, 특히 최근 각 회원국에 좋은 일자리를 확대하기 위한 정책적인 지원과 이에 대한 평가를 위해 계량적인 지표를 이용한 좋은 일자리 지표(Decent Work Indicator: DWT) 개발에 많은 연구가 이루어지고 있다(표 4 참조).

[표 3] 좋은 일자리의 측정영역과 지표

측정영역	측정치표
고용기회	경제활동 참가율, 고용률, 실업률, 청년실업률, 비농업부문 임금노동 비율
적합하지 않은 노동	노동을 위해 학교에 다니지 않는 아동 비율, 임금노동 또는 자영업 종사 아동비율
적절한 소득과 생산적 노동	부적절한 임금 비율, 주요직종 평균임금, 최근 직무교육을 받은 근로자 비율
적절한 노동시간	초과근무 비율, 단시간 근로자 비율
고용안정성	근무기간이 1년미만 근로자 비율, 단기계약제 근무자 비율
일과 과정의 양립	초등학교 연령 이하의 아동을 가진 여성 고용률
고용에의 공정한 대우	성별에 따른 직종비율, 근로조건 차이, 경영·관리직의 여성비율
안전한 작업환경	치명적인 업무상 부상 비율, 근로감독관 비율, 산재보험 적용 근로자 비율
사회보장	공공사회보장 지출, 공공부조 지출, 현금수급보조 수혜자 비율, 65세이상 연금수혜자 비율, 연금기금에 기여하는 경찰인구 비율, 월평균 임금액 비율(중위임금과 최저임금 대비)
작업장 및 사회적 수준의 노사협의	노조 조직률, 단체임금협상 보장률, 파업과 직장폐쇄 빈도
사회경제적 맥락	비공식 경제에서의 고용 (비농업 또는 도시 고용비율)

자료) 박광옥 (2016)

#### (1) Decent work와 Good job

“좋은 일자리”라는 동일 표현을 사용하지만, Decent work와 Good job 은 연구목적, 연구자, 연구기관에 따라 다른 개념으로 사용된다.

Good job은 어떤 일자리에 비교하여 더 나은(better) 일자리라는 의미를 포함한다는 의미에서 상대적인 개념이라고 할 수 있다. 따라서 비교기준이 문제가 되는데 기준은 학문적 영역, 가용한 자료의 여부 등에 따라 달라진다. Jencks et al.(1988)에 따르면 사회학에서는 좋은 일자리라는 개념이 직종간 비교에 국한되어 있고, 경제학 분야에서는

주로 노동에 대한 보수(특히, 금전적 의미)를 비교의 기준으로 삼아 비금전적인 부분에 대한 통합적인 기준이 부족하며, 심리학에서는 노동자의 주관적 만족도를 기준으로 비교하여 일자리 자체의 객관적 특성에 대한 고려가 부족하다. Jencks et al.(1988)는 이를 보완하여 좋은 일자리를 측정하기 위한 11개 지표를 제시하고 있는데, 금전적 보상(급여+추가수당), 노동시간, 직종 특성, 직업훈련 및 승진기회, 고용 안정성, 교육요구, 작업 특성, 자율권, 권한, 노조 및 공공부문 혹은 민간부문 고용 등 조직적 요소 등이 그것이다.

Good job의 개념은 이 개념이 가지고 있는 상대적 비교의 특성을 국가간 비교에 활용할 수 있다는 특성 때문에 국제기구(OECD, EU) 등에서 주로 사용하고 있다. EU(2001)에 따르면, 일자리의 질은 개별 일자리 수행자와 일자리와의 관계에서 상대적으로 논의되어야 할 사항이므로 일자리에 대한 근로자들의 주관적인 만족도와 일자리의 객관적인 특성을 동시에 고려하여야 한다. 객관적인 특성에 포함되는 요소로서 1995~2000년간 유럽 일자리의 질을 결정하는 것에는 고용계약 형태(상용직/임시직), 노동시간 (시간제노동에서 자발성 여부), 일자리의 안정성(근속기간), 직업훈련(고용주 제공 훈련비용), 직무상 지위/직무 감독/직무 내용, 근로조건 및 작업장 안전/보건 등이 있으며, EU는 이들 요소 중 자료 가용성을 고려하여 고용 안정성, 훈련에의 접근성과 진로 전망, 시간당 임금을 기준으로 일자리를 ‘장래성 없는 일자리(dead-end job)’, ‘저임금/저생산성 일자리(low pay/productivity job)’, ‘합리적 수준의 일자리(job of reasonable quality)’, ‘우량 일자리(job of good quality)’로 분류하고 있다. 비록 EU의 경우처럼 종합적인 지표는 아니지만 OECD 역시 일자리의 질을 나타낼 수 있는 몇 가지 개별 측정지표를 이용하여 보다 나은 일자리(better job)를 설명하고 있다(OECD, 2003). OECD는 각 회원국 일자리의 질을 임금(저임금과 임금격차), 노동조건(장시간 노동, 스트레스), 고용형태(시간제 노동 및 임시노동), 고용 안정성 등의 기준을 통해 살펴보고 있다.

전술(前述)한 Decent work과 Good job의 개념 간에는 모두 고용 및 노동의 질(quality)을 다루고 있으며, 이를 측정하는 지표들을 제시하고 있다는 점에서는 유사하나

적용범위와 이에 따른 접근방법, 내부논리, 이해의 맥락, 이해 및 접근수준 등의 측면 등에서 뚜렷한 차이를 보여준다.

첫째, Good job는 정의상 취업상태에 있는 노동자만을 대상으로 하는 반면, Decent work은 모든 인류를 적용대상으로 한다. Good job는 구직→채용→재직→퇴직→구직→재취업.....→은퇴라는 노동생애 중 주로 재직과정에서 발견되는 점만을 일자리 구분기준으로 삼고 있으며 실직자 혹은 은퇴자 등에 대한 실업보상 및 사회보장에 대한 고려는 하고 있지 않다. 반면, Decent work은 취업자/비취업자, 임금노동자/자영업자 여부를 불문하고 모든 계층을 대상으로 하는 종합적이며 포용적인 접근방법이다(Sen, 2000).

둘째, Good job는 노동에 대한 보상(compensation)이라는 측면에서 논리를 전개해 나가고 있는 반면, Decent work은 노동의 권리(rights)라는 논리 하에 구성되어 있다. 일자리의 우량여부는 임금, 승진, 사내 직업훈련 등 노동수행에 대한 보상으로부터 출발하여 특정 일자리가 합당한 보상을 제공하고 있는가를 판단한다. 이런 논리에서는 고용기회의 확대나 고용선택에 있어서의 자유는 고려대상에 포함되기 힘들다. 이와는 달리 Decent work은 노동을 담당하는(취업여부와 관계없이) 인간이 가져야 하는 기본적인 권리로부터 출발한다. 이러한 사고 안에서는 노동자의 권리가 법적 규정여부에 선행하여 존중받아야 할 것으로 인정된다(Sen, 2000).

셋째, Good job는 기본적으로 경제적인 개별 계약관계라는 맥락 속에서 이해되고 있고 사회심리적인 요소가 포함되는 경우에도 개별적인 노동과 고용에 초점이 맞추어져 있는 반면, Decent work은 기존의 노동과 고용문제를 보다 넓은 범위의 경제·사회적 틀 속에서 이해하고 있다. 고용문제에 대한 보정적 장치로서 사회보장의 중요성 강조, 사회적 수준에서의 지속적인 대화 필요성 지적 등은 좋은 일자리 개념에 포함되지 않는 요소로서 일다운 일이 가지는 더 넓은 의미의 경제적·사회적 틀을 보여준다.

넷째, Good job는 개별 기업 혹은 개별 국가 수준 혹은 각 국가의 국민이 단위가 되어 있는 국제적(international) 수준에서 시도되고 확보될 수 있으나 Decent work은 국민이 아닌 전세계 인류를 대상으로 국가간 관계보다 한 단계 높은 차원에서 문제를 파악하는 글로벌적 접근 방법이다(Sen, 2000). 이는 Decent work이라는 개념이 세계

화라는 현상에 대응하여 제기된 것이므로 이에 대한 이해도 글로벌적이어야 한다는 요구와 연결되어 있다.

Good job와 대비하여 살펴본 Decent work의 특징을 요약하면, Decent work이라는 개념은 전세계 인류 전체를 그 적용대상으로 하는 보편적인 접근방법을 가지고 노동을 담당하는 기존의 노동과 고용관계를 뛰어넘는 보다 넓은 범위의 경제·사회적 맥락 속에서 인간의 기본적인 권리 확보를 위해 범세계적인 노력을 기울이기 위한 단일화된 개념적 틀이라고 볼 수 있다.

## 2. 정책동향

### 1) 정부의 일자리 정책<sup>3)</sup>

우리나라의 고용정책에 있어 외환위기는 커다란 전환점이었다. 외환위기 이전까지 1990년대 내내 2%대의 실업률을 유지하고 있었을 뿐만 아니라 경제성장이 예상대로 이루어진다면 고용문제는 사실상 없는 것으로 이해되었다. 이에 따라 정부의 노동정책도 고용보다는 노사관계 안정에 초점을 맞추었고, 단지 1995년부터 시작된 고용보험제도만이 관심의 대상이었다. 고용보험제도의 도입 초기 상당한 기금이 적립됨에도 사업 실적은 기대보다 크게 저조함에 따라 고용보험료율의 하향조정에 대한 논쟁이 불거졌고, 심지어는 고용보험제도의 무용성에 대한 주장도 일각에서 제기되었다.

이러한 상황은 외환위기를 겪으면서 근본적 변화를 초래하였다. 대량해고와 실직으로 인해 1998년 실업자가 149만 명에 달하는 등 고용문제가 가장 중요한 사회적 문제로 대두되었고, 실업난의 극복을 위해 DJ 국민의 정부는 온갖 노력을 다하였다. 이때까지만

---

3) 금재호(2014) 발췌 및 요약

하더라도 외환위기를 극복하면 고용문제도 자연스럽게 해결될 것이라는 주장이 우세하였다.

그러나 이와 같은 긍정적 전망은 2003년의 신용대란을 겪으면서 붕괴되었다. 2003년의 신용대란은 경기와 고용이 반드시 함께 가는 것은 아니라는 점을 명백히 하였다. 경제성장률이 높아짐에 따라 실업률이 낮아지는 것이 아니라 실업률도 함께 상승하는 현상이 관찰되었다. 실업률이 고용상황을 정확하게 반영하지 못함에 따라 고용의 핵심 지표로서 실업률의 위상이 추락한 반면 고용률이 핵심 지표로 떠올랐다. 경제의 양극화에 따라 일자리 및 소득의 양극화도 심화되었고, 고학력화 현상 등에 기인한 청년의 취업난, 퇴직한 중장년층의 생활난, 여성들의 경력단절 등이 사회적 문제로 크게 이슈화되었다. 특히 외환위기의 극복과정에서 상용직 일자리보다는 임시직이나 일용직 일자리의 비중이 증가함에 따라 일자리의 질에 대한 우려가 확대되었다.

이처럼 고용이 더 이상 경제의 하부구조가 아니라는 인식이 확대됨에 따라 독립적 고용정책을 요구하는 목소리가 커지고, 궁극적으로 고용전략의 필요성에 대한 인식이 확대되었다. 정치적으로도 고용문제 해결은 중요한 이슈가 되었다. 노무현 정부에서는 일자리 250만개 창출을 주요 공약으로 내세웠고, 이명박 정부는 7% 경제성장, 1인당 국민소득 4만 달러, 세계 7위의 경제대국이라는 747공약을 통해 5년간 300만개의 일자리 창출을 약속하였다. 박근혜 정부도 15~64세 인구의 고용률을 2017년까지 70%로 높이겠다는 공약을 제시하였다.

## (1) 노무현 정부

### ① 일자리창출 종합대책(2004.2)

외환위기를 극복하면 자연스럽게 고용문제가 해결될 것이라는 기대와는 달리 2003년의 신용대란 이후 고용창출이 부진하고 양극화가 심각해지자 정부는 2004년 2월 일자리 창출 종합대책을 발표하였다 (2006년 1월, 이를 보완한 국가고용전략 제시). 이러한 노력에도 불구하고 참여정부 5년 동안 일자리 창출이 126만개에 그치면서 국가고용전략의 적합·타당성에 대한 논란이 발생하였다.

일자리창출 종합대책의 한계로는 첫째, 경제성장이 기대만큼 이루어지지 않고 있으며,



투자활성화에도 불구하고 일자리창출이 미흡하다는 점이다. 이에 따라 ‘고용 없는 성장’의 문제가 한국에서도 대두되기 시작하였다. 특히, 제조업의 해외이전과 이에 따른 산업공동화, 중국 등 후발국의 추격으로 인해 더 이상 제조업 분야에서의 일자리창출이 어렵게 되자 대안으로 서비스산업에서의 일자리창출을 추진하였으나 이 또한 서비스 산업의 경쟁력 미흡으로 인해 충분한 일자리가 만들어지지 못하였다.

둘째, 노동시장의 구조개선도 미흡하였다. 노동시장이 제 기능을 다하지 못하고 있으며, 경직적인 임금구조와 법·제도로 인해 내부노동시장과 외부노동시장 사이의 원활한 교류가 이루어지고 있지 못했다. 사회보험 등의 측면에서 광범위한 사각지대가 존재하고 있는 것도 문제로 지적되었다. 교육의 측면에서도 산업수요에 적합한 인력양성이 어렵다는 한계가 드러났다.

## ② 국가고용전략 (2006.1)

먼저, 2004년 2월의 일자리창출 종합대책이 ‘성장과 고용의 선순환 구조정착’을 목표로 하고 있는데 비해, 국가고용전략에서는 ‘성장·고용·분배의 선순환’으로 분배가 추가되었다. 이는 계속 악화되어가는 소득 및 노동시장 양극화와 사회적 통합을 위한 분배의 중요성이 인지된 결과이다. 이러한 ‘성장 ↔ 분배 ↔ 고용’의 선순환 매커니즘 구축은 한국만이 아니라 모든 국가들이 추구하는 정책목표로 지금도 유효하다.

둘째, ‘고용을 고려한 경제·산업정책’이 강조되었다. 이전까지 고용은 성장의 결과이며, 성장이 제대로 이루어지면 고용문제는 저절로 해결된다는 인식이 지배적이었다. 그러나 외환위기 이후의 경험은, 성장이 고용창출의 원동력인 것은 틀림없는 사실이지만 성장만으로 고용이 해결되는 것은 아니라는 점을 보여주었다. 따라서 성장의 고용창출 효과를 극대화하기 위한 노력의 중요성을 강조하여 최초로 ‘고용을 위한 경제·산업 정책’의 필요성을 제시하였다.

셋째, EU의 Flexicurity 정책을 도입하였다. 안전성이 뒷받침된 노동시장 유연화를 통해 노동의 이동성을 제고하고 노동시장의 효율성을 제고하려는 의지였다. 고용지원 서비스의 선진화, 사회안전망의 사각지대 해소, 직업능력개발의 혁신, 노동시장 관련 법·제도의 정비를 통한 노동시장 기능의 활성화, 노사관계의 혁신 등을 세부과제로 하고 있다.

넷째, 상시적 평가시스템의 구축도 중요한 의미를 지닌다. 외환위기 극복과정과 2003년 이후의 고용문제를 해결하기 위해 고용보험제도 등 수많은 정책들이 수립·집행되었으나 이에 대해 명료하고 심층적인 평가는 제대로 이루어지지 않았다. 각 부처가 경쟁적으로 고용관련 대책을 제시하고, 상당한 예산이 투입됨에 따라 예산의 효율성에 대한 우려가 제기되어, 국가고용전략에서 최초로 고용관련 정책평가의 중요성이 강조되었다.

국가고용전략은 한국의 고용정책에 있어 상당히 중요한 의미를 지닌다. 국가적 차원에서 최초로 고용전략을 수립하였고, 위에서 지적한 바와 같이 종전과는 다른 철학적 배경을 포함하고 있다. 그리고 대부분의 정책방향은 지금도 유효하다.

그러나 국가고용전략의 성공여부에 대해서는 회의적인 의견이 많다. 가장 큰 문제는 EU의 Flexicurity 정책을 도입하였으나 실제로는 안전성(또는 안정성)만 강조되고 유연성은 뒷걸음쳤다는 부분이다. 또 하나의 문제점은 ‘고용을 고려한 경제, 산업정책’의 중요성이 강조되었지만 이것이 실제로 어떻게 정책에 적용되어야 하는가에 대한 이해의 부족이었다. 결론적으로 문제에 대한 인식과 해결방향은 올바르지만 이의 실행을 위한 구체적 정책과 행동, 그리고 이들 뒷받침할 수 있는 법·제도가 미흡하여 기대한 만큼의 실적을 거두지 못한 것이 노무현 정부의 고용전략이었다.

## (2) 이명박 정부

### ① 국가고용전략 2020 (2010.10)

“747정책”으로 대변되는 이명박 정부의 정책기조는 경제성장을 통해 일자리 문제도 해결할 수 있다는 것이었다. 그렇지만 2008년의 글로벌 금융위기로 인해 ‘747정책’이 힘을 상실하게 된다. 대량실업 및 고용불안이라는 위협에 대처하기 위해 이명박 정부는 많은 노력을 기울였고, 이 과정에서 체계적인 고용전략의 필요성을 인지하게 된다. 2009년까지 글로벌 금융위기 극복에 매진하여 2010년 10월에서야 고용전략을 발표하게 되었다.

이명박 정부는 2010년 10월 그동안의 논의를 바탕으로 2020년까지 선진국 수준의 고용률 70%(15~64세) 달성을 위한 국가고용전략을 제시하였다. 이 고용전략은 단기적

으로 최근 지표상 고용여건은 호전되고 있지만 청년 등 상당수 국민들이 이를 체감하지 못하는 상황과 더불어, 외환위기 이후 경제성장과 일자리 창출이 둔화되는 가운데 분배도 개선되지 못하고 있어 이대로 가면 일자리 창출이 구조적으로 어려워질 수 있다는 문제인식에서 나왔다.

2020년 선진국 수준의 고용률 70%를 목표를 달성할 수 있도록 4대전략과 추진과제들을 제시하였다. 그리고 일자리 창출에 미치는 영향이 크고 국민들이 성과를 체감할 수 있는 5대 과제를 선정·발표하였다.

#### ■ 국가고용 4대 전략

- 성장의 성과가 고용 창출로 이어지도록 ‘고용친화적 경제·산업 정책’ 추진
- 고용증대를 통해 분배와 복지가 개선되도록 하고, 노동시장의 활력을 제고하기 위해 ‘공정하고 역동적인 일터 조성’
- 고용이 성장을 견인할 수 있도록 ‘청년·여성·고령인력의 활용과 직업능력개발 강화’
- 일과 복지의 연계를 강화하여 고용을 촉진하고 개선된 복지가 내수촉진을 통해 성장을 뒷받침하도록 ‘사회안전망을 근로 유인형으로 개편’

#### ■ 일자리 희망 5대 과제

- 「지역·기업」이 주도하는 일자리 창출
- 공정하고 역동적인 노동시장 구축
- 일·가정 양립 상용형 일자리 확대
- 생애 이모작 촉진
- 일을 통한 빈곤탈출 지원

국가고용전략 2020년은 이명박 정부의 고용정책의 기본방향을 제시하고 있다는데 의의가 있다. 그러나 정책의 범위와 내용에 있어 종전의 전략과의 차별화가 불충분하고 국가 전체의 생산성 및 경쟁력 향상이라는 측면보다 노동 분야 대책에 집중된 성격이 강하다. 구체적으로 고용문제 해결을 위해 각각의 경제주체들이 무엇을 하여야 하는가에

대한 내용은 별로 없이 행정부 차원에서 무엇을 할 것인가에 초점을 맞춘 소극적, 수동적 전략이라는 비판이 있다.

### (3) 박근혜 정부

#### ① 고용률 70% 로드맵

이명박 정부가 2020년까지 15~64세의 고용률 70%수준까지 높이려는 계획을 세웠다면, 박근혜 정부는 이를 2017년으로 앞당기겠다는 청사진을 제시하였고, 이를 위한 구체적인 계획을 2013년 6월에 발표된 ‘고용률 70% 로드맵’에 담았다.

박근혜 정부는 2017년 고용률 70% 달성을 위한 동력으로 창조경제와 노동시장 개혁의 칼을 들었다. 즉, 고용률 70% 달성을 위해서는 연평균 2.2%의 취업자 증가가 필요한데, 창조경제를 통해 연평균 0.6%, 그리고 실 근로시간 단축이나 시간선택제의 활성화 등 노동시장 개혁을 통해 연평균 0.6%의 취업자 증가를 도모함으로써 2017년에 70%라는 선진국 수준의 고용률 달성을 추진한다는 계획이었다.

‘고용률 70% 로드맵’도 몇 가지 한계가 지적되었다. 첫째, 창조경제가 고용률 70% 달성의 절반을 차지하나 이에 대한 구체적인 방안이 제시되지 못했다. 둘째, 장시간 근로 개선이나 양질의 시간제 일자리 창출 확산의 규모에 대한 부분이다. 셋째, 정년연장과 더불어 노동시장 구조개혁을 위해서는 임금제도의 혁신이 필수적인데 이에 대해 노사가 과연 합의할 수 있는가라는 부분이다.

### (4) 문재인 정부

#### ① 국정운영 5개년 과제

국정기획자문위원회는 2017년 7월, 문재인 정부의 국정운영 5개년 계획을 발표했다. 동 계획은 현 정부가 5년간 추진할 정책의 골격에 해당하는 것으로 ‘국민의 나라 정의로운 대한민국’을 국가비전으로 설정하고 5대 국정목표, 20대 국정전략, 100대 국정과제, 487개 실천과제를 제시하였다. 경제부문에서는 ‘더불어 잘사는 경제’를 국정목표로 설정하였다. 이 목표는 그 동안 성장의 과실이 일부 집단에 편중되고 부의 양극화가 심화되어 왔다는 것에 주목하고 앞으로는 성장의 혜택을 국민 모두가 함께 누리는 경제를

실현하겠다는 의지를 천명한 것이다. 과거 정부들에서 제시한 경제부문 국정목표와 비교해보면 성장과 형평을 동시에 달성하겠다는 현 정부의 차별성이 분명하게 드러난다.

더불어 잘사는 경제를 달성하기 위하여 제시된 전략은 다섯 가지로 구성되었다. 소득 주도 성장을 위한 일자리경제, 활력이 넘치는 공정경제, 서민과 중산층을 위한 민생경제, 과학기술이 선도하는 4차 산업혁명, 중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장 등이 5대 전략의 방향이다.

특히 제1 전략인 일자리경제 전략은 현 정부가 최우선 순위를 두는 분야로서 고용 친화적 경제·사회시스템을 구축하여 현행 고용 없는 성장구조를 극복하겠다는 내용이다. 이를 위하여 대통령 직속의 일자리위원회를 설치하여 범정부적 국가 일자리정책을 집중 관리하고 일자리 창출이 시급한 현안이라는 점에서 공공부문의 일자리 확대도 적극 추진하는 내용으로 구성됐다.

민간부문의 일자리 창출과 관련해서는 수요, 공급, 노사관계 등 전 방위에서 가능한 모든 조치들을 강구하였다. 더불어 일자리 안전망 강화, 좋은 일자리 창출을 위한 서비스 산업 혁신의 적극추진, ‘광주형 일자리’로 대표되는 노사상생형 일자리 모델 확산 추진 등이 대표적 내용이다.

[표 4] 문재인 정부 국정과제 중 노동정책

구분	주요 정책 내용
고용정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>-2020년까지 공공부문 일자리 81만 개 창출 (사회서비스 34만개)</li> <li>-2018년까지 공공기관 청년고용 의무비율 상향조정 (3% → 5%)</li> <li>-중소기업 추가고용 장려금 신설</li> <li>-고용보험 보장성 강화 및 청년구직 촉진수당, 공적퇴직연금 도입</li> <li>-대통령 직속 일자리위원회 설치</li> </ul>
차별해소, 비정규노동 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>-비정규직 사용사유 제한제도 도입</li> <li>-비정규노동비율 OECD 수준 감축, 공공부문 비정규직 정규직 전환</li> <li>-상시지속 생명안전 업무 정규직 직접고용원칙 도입</li> <li>-원청, 공동사용자 책임성 강화 (임금 및 안전조치 의무 강화)</li> <li>-파견 도급노동 구별기준 재정립</li> <li>-특수고용노동자 노동기본권 보장, 산재보험 대상 확대</li> </ul>

구분	주요 정책 내용
차별해소, 비정규노동 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>-비정규직 차별금지 특별법 제정. 차별시정제도 전면 개편</li> <li>-2020년 최저임금 1만 원 실현. 소상공인 등 부담완화 방안 마련</li> <li>-1년 미만 노동자 (비정규직 포함) 퇴직급여 보장</li> </ul>
노동기본권 및 노사관계 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>-한국형 사회적 대화기구 구성 및 노동존중사회 기본계획 수립</li> <li>-ILO 핵심협약 (결사의 자유, 단결권 단체교섭권, 강제노동 등) 비준</li> <li>-노조 조직률, 단체협약적용률 획기적 제고</li> <li>-노동시간 면제제도, 교섭창구 단일화 개선방안 마련</li> <li>-산별교섭 등 초기업단위 단체교섭 촉진 위한 제도 마련</li> <li>-불합리한 단체협약 시정지도 개선, 2대지침 등 부당 행정지침 폐기</li> <li>-일자리 최소기준 준수를 위한 근로감독 강화, 근로감독관 증원</li> <li>-공공기관 노동이사제도 도입, 민간 확산</li> <li>-감정노동자 보호법 제정</li> <li>-노동인권교육 의무화</li> </ul>

자료) 국정기획자문위원회(2017)

## ② 일자리정책 5년 로드맵

2017년 10월, 대통령직속 일자리위원회는 일자리정책 5년 로드맵을 발표했다. 일자리 정부를 표방하는 문재인 정부가 좋은 일자리를 위한 종합적이고 구체적인 정책과 제도 개선 방안을 연차별 계획을 통해 이행하겠다는 의지를 피력했다는 점에서 평가받고 있는 과거 정권들과 차별되는 지점이라고 할 수 있다. 더불어 로드맵을 수립하는 과정에서 한국노총과 노정협의를 하고 사회적 대화를 존중·실천한 것도 의미 있다고 평가된다. 특히 국제노동기구(ILO) 결사의 자유 협약 비준과 특수고용 노동자 노동기본권 인정, 비정규직 사용사유 제한, 주 52시간 노동상한제를 도입 등, 문재인 정부의 정책 추진 의지를 분명히 하였다.

대책에는 문재인 정부 일자리 정책의 핵심인 공공일자리 81만개 확충 방안이 포함됐다. 구체적으로는 정부가 국가직 공무원과 지방직 공무원 등 현장 민생공무원 17만 4000명을 충원하는 내용이다. 또한 보육과 요양 등 사회서비스 근로자 확충과 사회서비스공단 설립을 통해 34만명 가량을 충원하고 나머지 30만명은 간접고용의 직접고용 전환과 공공성이 큰 분야의 공기업·산하기관 부족인력 충원, 근로시간 단축 등을 통해 확충한다는 계획이다.

대책의 문제점으로는 81만 명에 대한 고용계획을 확정했지만 재원 마련에 대한 구체적인 대책은 공개하지 못했다는 점, 정부가 일자리창출의 중심이 산하 공공기관처럼 보인다는 점, 민간보다 공공부문에 집중된 일자리 창출의 합리성·효율성, 공공부문의 민간부문 견인에 대한 관계 불분명 등이 지적됐다.

[표 5] 일자리정책 5년 로드맵 주요내용

분야		10대 중점과제	100개 세부추진과제
일자리 인프라구축		일자리중심 국정운영 시스템 구축	12개
		일자리 안전망강화 및 혁신형 인적자원 개발	10개
일자리 창출	공공	공공일자리 81만명 확충	7개
	민간	혁신형 창업 촉진	6개
		산업경쟁력 제고 및 신산업서비스업 육성	19개
		사회적경제 활성화	6개
		지역일자리 창출	10개
일자리 질 개선		비정규직 남용 방지 및 차별없는 일터 조성	5개
		근로여건 개선	9개
맞춤형 일자리 지원		청년여성신종년 등 맞춤형 일자리 지원	16개

자료) 일자리위원회 · 관계부처 합동(2017.10)

### ③ 후반기 일자리정책 추진방향

후반기 일자리정책(2020.3)에서는 국정운영의 최우선 과제였던 일자리가 ‘사람중심 경제’ · ‘혁신적 포용성장’으로 패러다임이 전환되었다. 사람·노동 중심의 일자리 패러다임을 기반으로 2022년까지 고용률 68%, 고용보험 1,500만 명 가입 달성을 목표로 ①일자리 문제 해결형 보강·신규 핵심과제(50개)를 선정해 중점 추진 ②지속 추진이 필요한 일자리정책 5년 로드맵의 세부과제(50개)는 당초 목표 달성수준까지 차질 없이 진행하는 등의 내용을 담았다.

[표 6] 후반기 일자리정책 추진 기본방향

분야	전략	핵심정책과제
일자리창출	공공에서 민간 일자리로의 확산	민간의 고용창출 역량에 집중 * 지역일자리, 신산업서비스, 중소벤처소상공인, 제조건설, 사회적경제
		공공일자리 사업을 통한 고용여력 뒷받침
일자리 질 개선	노동생산성 제고 및 고용안전망 완성	공정한 노동시장 구축 및 일터혁신기반 마련
		국민체감 적극적 노동시장정책 및 고용안전망 완성
맞춤형 지원	수혜계층별 지원확대를 통한 맞춤형 지원 강화	청년, 40대, 신중년 등 전생애 맞춤형 일자리지원 강화
		여성, 장애인, 농어촌 등 대상별, 분야별 지원 확대
미래변화 대비	미래노동시장 환경변화 적응을 위한 과제추진	인적자원 개발 및 인구구조 변화에 대비
		플랫폼 경제, 저탄소 경제 등 새로운 일자리 창출

자료) 일자리위원회 관계부처합동(2020.3.9.)

#### ④ 한국판 뉴딜 정책

2020년 7월 14일 정부는 국가 프로젝트인 ‘한국판 뉴딜 종합계획을’ 확정·발표하였다. 이 정책은 사실상 올해 4월 대통령 주재 5차 비상경제회의에서 코로나19로 인한 경기 회복을 논의하는 자리에서 한국판 뉴딜을 대규모 국가 프로젝트로 추진하자는 구상을 밝힘에 따라 기획재정부가 계획을 마련한 것이다.

‘한국판 뉴딜’은 코로나19로 극심한 경제침체 극복과 구조적 대전환 대응의 이중 과제에 직면한 현 상황이 정책 추진의 강력한 필요성으로 대두되었다. 국내 경제가 직면하고 있는 저성장·양극화 심화, 예기치 못한 감염병 충격 후 나타난 경기침체로 인해 위기 극복과 코로나 이후의 글로벌 경제 선도를 위한 미국 뉴딜정책에 버금가는 ‘한국판 뉴딜’을 추진하려는 의도이다.

‘한국판 뉴딜’정책이 제시한 비전은 ‘선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환’이며, 코로나19를 통해 비대면 수요 급증, 저탄소·친환경 경제에 대한 요구 증대, 경제·사회 구조 대전환과 노동시장 재편 수요 등에 따른 3대 전략을 다음과 같이 제시하고 있다.



[표 7] 한국판 뉴딜의 추진전략 및 내용

추진전략	주요내용
디지털 뉴딜·그린 뉴딜을 강력 추진하고 안전망 강화로 뒷받침	(디지털 뉴딜) 세계최고 수준의 전자정부 인프라·서비스 등 우리 강점인 ICT 기반으로 디지털 초격차 확대
	(그린 뉴딜) 친환경·저탄소 등 그린경제로의 전환 가속화
	(안전망 강화) 경제구조 재편 등에 따른 불확실성 시대에 실업불안 및소득격차를 완화하고 적응을 지원
재정투자와 함께 제도개선을 병행, 후속 대규모 민간투자를 유도 촉진	‘25년까지 국비 114.1조원 수준의 재원을 순차적으로 투입
10대 대표과제를 선정하여 변화와 파급의 초기 구심점으로 활용	디지털·그린 20개 과제 중, 일자리 및 신산업 창출 효과가 크고, 지역균형발전, 국민 변화체감 등에 기여할 수 있는 10대 과제 엄선

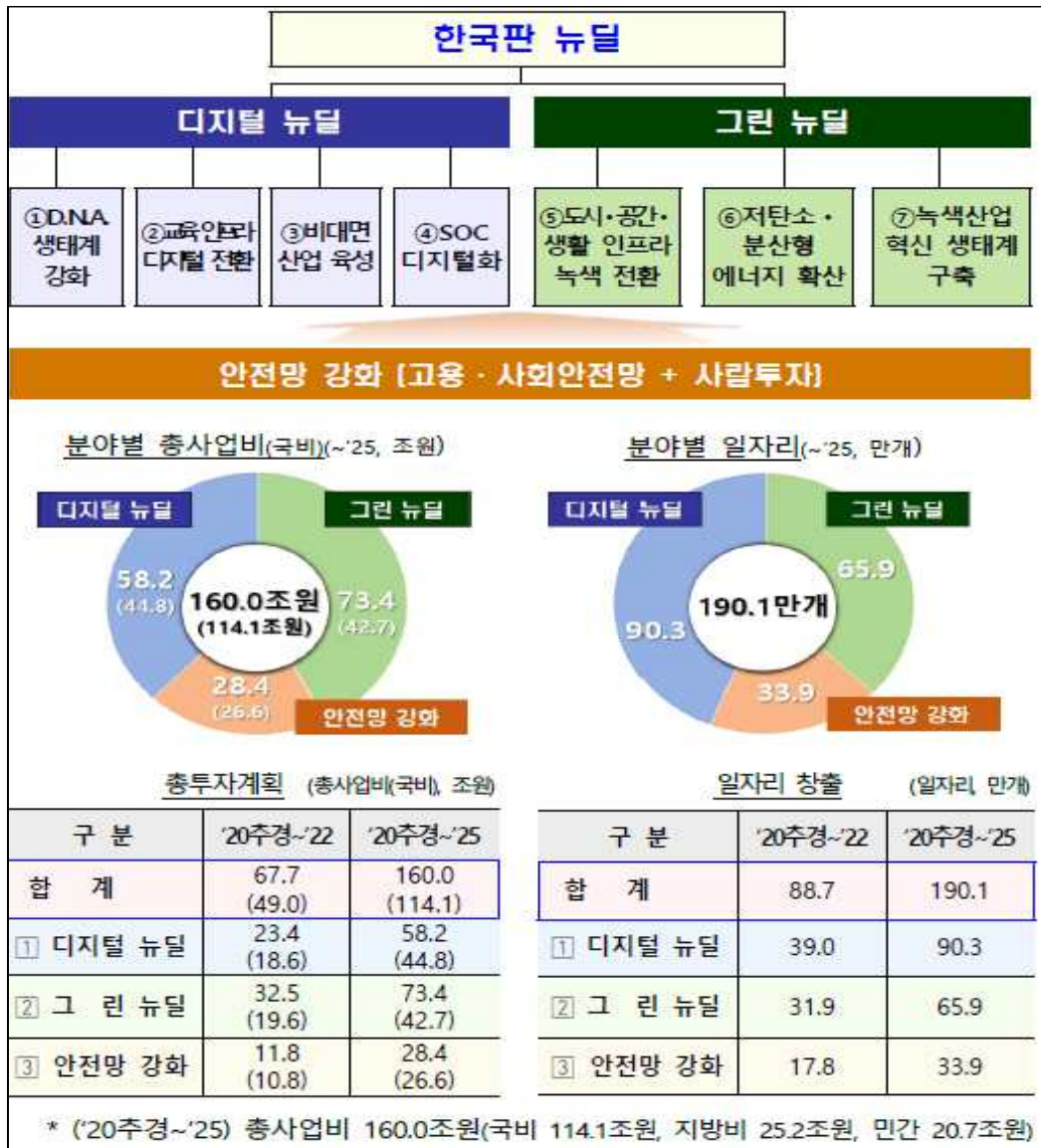
자료) 기획재정부, “한국판 뉴딜 종합계획” 내용으로 재작성

‘한국판 뉴딜’정책은 다음과 같이 디지털 뉴딜·그린 뉴딜과 사회 안전망 강화 3개 분야에 걸쳐 막대한 재정 투자와 제도 개선을 통해 선도국가로 도약하는 대한민국을 개척하려고 제시하고 있다.

‘한국판 뉴딜’ 투자예산은 총 160조 원에 달하며, 2025년까지 디지털 뉴딜에 58.2조 원, 그린뉴딜에 73.4조 원이 투입된다. 2022년까지 착수기와 디딤돌 마련 기간에는 약 67.7조 원 가량을 우선 투입하며 위기극복 사업과 새로운 성장창출이 가능한 사업에 투자한다.

일자리 창출측면에서 보면, ‘한국판 뉴딜’ 추진에 따른 신규 창출 가능 일자리는 약 190만 개로, 디지털 뉴딜분야에서 약 90만 개, 그린 뉴딜분야에서 약 66만 개, 안전망 강화 분야에서 약 34만 개가 창출될 것으로 예측한다.

[그림 4] 한국판 뉴딜 투자계획 및 일자리 창출 계획



자료) 기획재정부, “한국판 뉴딜 종합계획”

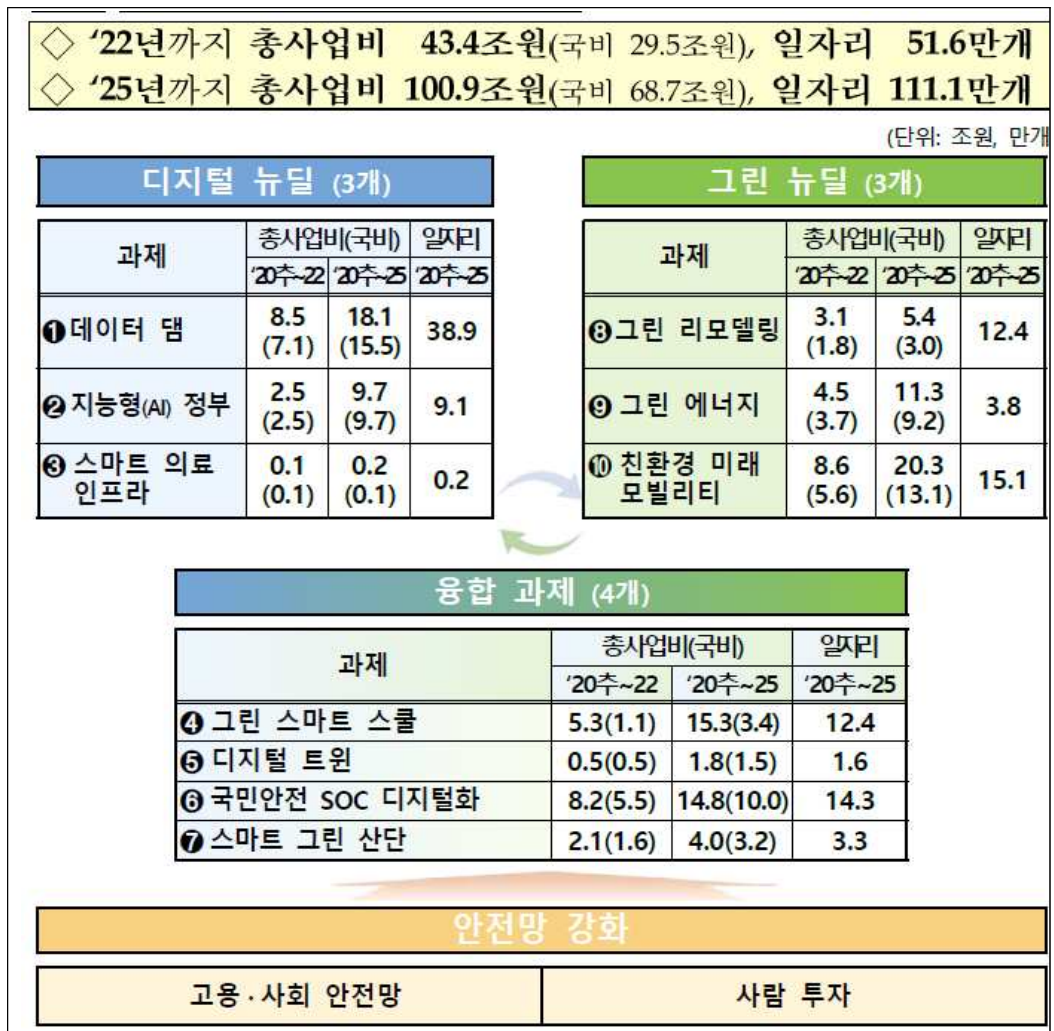
[그림 5] 한국판 뉴딜 세부과제별 투자계획 및 일자리 창출 계획

(단위: 국비(조원), 일자리(만개))				
분 야	과 제	2022 ~22	2025 ~25	일자리
총 계		49.0	114.1	190.1
디 지 털 뉴 딜	합 계	18.6	44.8	90.3
	소 계	12.5	31.9	56.7
	1. DNA 생태계 강화	3.1	6.4	29.5
	2. 교육 인프라 디지털 전환	0.6	0.8	0.9
	3. 비대면 산업 육성	1.1	2.1	13.4
	4. SOC 디지털화	4.4	10.0	19.3
	5. 도시·공간·생활 인프라 녹색 전환	6.1	12.1	38.7
	6. 저탄소·분산형 에너지 확산	10.3	24.3	20.9
	7. 녹색산업 혁신 생태계 구축	3.2	6.3	6.3
	안전망 강화	10.8	26.6	33.9
	합 계	10.8	26.6	33.9
	소 계	9.3	22.6	15.9
	1. 고용사회 안전망	0.8	3.2	-
	2. 사람투자	0.5	1.1	2.5*
그 린 뉴 딜	합 계	19.6	42.7	65.9
	소 계	6.1	12.1	38.7
	5. 도시·공간·생활 인프라 녹색 전환	2.6	6.2	24.3
	6. 저탄소·분산형 에너지 확산	1.2	2.5	10.5
	7. 녹색산업 혁신 생태계 구축	2.3	3.4	3.9
	소 계	10.3	24.3	20.9
	5. 도시·공간·생활 인프라 녹색 전환	1.1	2.0	2.0
	6. 저탄소·분산형 에너지 확산	3.6	9.2	3.8
	7. 녹색산업 혁신 생태계 구축	5.6	13.1	15.1
	소 계	3.2	6.3	6.3
	5. 도시·공간·생활 인프라 녹색 전환	2.0	3.6	4.7
	6. 저탄소·분산형 에너지 확산	1.2	2.7	1.6
	7. 녹색산업 혁신 생태계 구축	0.1	0.3	5.5

자료) 기획재정부, “한국판 뉴딜 종합계획”

특히 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜의 20개 과제 중 일자리 및 신산업 창출 효과가 크고, 지역균형발전, 국민 변화체감 등에 기여할 수 있는 10대 과제를 다음과 같이 최종 선정하였다. 10대 과제는 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜 분야 사업으로서, 여기에 2022년까지 약 43.4조 원이 투입되어 일자리는 51.6만 개 창출을 목표로 하고 있다.

[그림 6] 한국판 뉴딜 10대과제 투자계획 및 일자리 효과



자료) 기획재정부, “한국판 뉴딜 종합계획”

## 2) 충남의 일자리 정책

### (1) 민선5기 일자리 정책 (2010)

지역 산업구조 및 노동시장 불안정, OECD LEED(Local Economic and Employment Development)가 권고하는 지역단위에서의 노동수요를 확대시킬 수 있는 고용정책에 있다는 점에서, 지역에 기반한 고용정책의 중요성을 인식하고 지역 산업구조 및 노동시장 변화에 따른 일자리 창출을 위한 수단 강구를 목적으로 한 정책을 마련하였다.

‘지역 중심의 고용 친화적 환경조성 및 사회통합 구현’을 비전으로 하고, 민선 5기 중 일자리 265천 개 창출 및 고용률 62% 달성을 목표로 다음과 같은 추진전략을 수립하였다.

[표 8] 충남 민선5기 일자리대책 종합계획

성과목표 및 전략	내용
일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>•충남형 사회적기업 육성</li> <li>•재정지원 일자리 확대 및 지역개발 사업 추진</li> <li>•군내 외 기업 및 투자유치 확대</li> </ul>
취업지원 및 미스매치 해소	<ul style="list-style-type: none"> <li>•지역고용통계 개선을 통한 미스매치 해소</li> <li>•평생교육 인프라를 활용한 인력 미스매치 해소</li> <li>•청년창업 지원기반 확충 및 보조금 확대</li> </ul>
인력양성 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>•농어촌지역 실업자 대상 직업훈련 강화</li> <li>•산학관 연계 전략산업 인적자원 발굴 및 양성</li> <li>•수요자 중심의 맞춤형 교육과정 개발 운영</li> </ul>
일자리 인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>•One-stop 고용지원시스템 구축</li> <li>•일자리 공시 허브기관 육성</li> <li>•사회적기업 중간지원기관 설치 운영</li> </ul>
협력네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>•정책공급과 실행부문 간 통합적 추진체계 구축</li> <li>•고용·인적자원 개발정책 기획·심의·조정기능 강화</li> <li>•유관기관 간 협력적 파트너십 구축</li> </ul>

자료) 충청남도, 행복한 변화 새로운 충남 실현을 위한 충청남도 일자리공시제 추진계획

### (2) 민선6기 일자리대책 종합계획(2014)

제조업이 고도화되는 과정에서 노동수요는 지속적으로 감소하고, 지역 노동시장 내

인력수급 불일치로 인한 구인·구직난 등 지역 산업구조 변화 및 노동시장 불안정에 따라 지역에 기반한 고용정책의 중요성이 증대되었다. 지역 산업구조 및 노동시장 변화에 따른 일자리 창출과 이를 진작하기 위한 수단 강구를 위한 계획 수립의 필요성이 증대하였다.

본 계획은 지역 노동수요에 부합하는 인적자원을 발굴·육성하여 산업인력을 적기에 공급하고, 원활한 생산적 복지 및 사회안전망 정비로 고용 측면에서의 사회통합을 구현하고자 한다. 또한 이를 효과적으로 추진하고자 충남의 일자리 창출 목표와 지표를 공시하고, 관련 목표와 지표를 달성하기 위한 종합적이고 체계적인 기본계획을 수립·추진하였다.

충남도 일자리 문제 해결을 위한 전략 수립 방향은 다음과 같다.

[표 9] 충남 민선6기 일자리대책 추진전략

성과목표 및 전략	내용
일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>•사회적기업, 마을기업, 협동조합 등 비즈니스 커뮤니티 육성을 통한 지속가능한 일자리 창출 확대</li> <li>•취약계층의 생산적 복지강화를 위한 일자리 지원 확대</li> <li>•국내·외 기업 투자유치를 통한 민간부문 일자리 창출 확대</li> </ul>
취업지원 및 미스매치 해소	<ul style="list-style-type: none"> <li>•청년창업기업 지원기반 확충을 통한 창업활성화</li> <li>•취업지원기관 확대 설치 및 취업지원서비스 질 개선</li> <li>•고용·복지 연계서비스 강화를 위한 종사자 역량강화</li> </ul>
인력양성 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>•충남 전략산업 등 징거산업 수요맞춤형 인력양성체계 구축</li> <li>•농어촌지역 실업자 대상 재취업지원을 위한 직업훈련 강화</li> <li>•수요자 중심의 맞춤형 교육과정 개발 운영</li> </ul>
일자리 밀착 지원형 인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>•고용복지+센터 확대 등 원스톱서비스 지원체계 구축</li> <li>•베이비부모를 위한 충남인생이모작지원센터 설치</li> <li>•귀농인의 성공정착을 위한 귀농창업보육센터 설치</li> </ul>
협력네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>•고용·인적자원 개발정책의 기획 심의·조정기능 강화</li> <li>•정책공급과 실행부문 간 통합적 추진체계 구축</li> <li>•민·관, 유관기관 간 협력적 파트너십 구축</li> </ul>

자료) 충청남도, (2014), 충청남도 민선6기 일자리 대책 종합계획

(3) 민선7기 일자리대책 종합계획(2018)

[표 10] 충남 민선7기 일자리대책 종합계획 내용

전략	내용
충남 주력산업 고도화 및 선제적 위기 대응	<ul style="list-style-type: none"> <li>●충남도내 산업구조(제조업 위주)의 한계를 극복하고, 더 나은 일자리와 소득창출을 유인할 산업전략 발굴</li> <li>→ ICT융합을 통한 제조업 고도화, 주력산업의 위기에 선제적으로 대응할 수 있는 시스템 구축 등</li> </ul>
지속가능한 청년일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>●지역기업에 대한 인식개선과 청년들의 노동시장 진출이 효과적으로 이뤄질 수 있도록 지원</li> <li>→ 청년들이 선호하고 충남의 신산업 성장을 주도할 수 있는 미래지향적인 일자리를 창출할 수 있는 기반 마련</li> </ul>
일-복지 연계형 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>●취약계층의 역량을 발휘할 수 있는 지속가능한 일자리 창출 및 제공</li> <li>→ 경력단절여성, 중장년, 장애인 등 지역취약계층의 특성에 적합한 일자리 창출</li> </ul>
일하기 좋은 근로여건 조성 및 노동시장 불평등 완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>●일생활 균형 문화 확산의 지속적 노력 필요 및 원하청 간 상생협력을 위한 여건 마련</li> <li>→ 특히 일생활 균형은 도민의 삶의 질 제고, 행복한 노동의 핵심요인으로 노동시장에서 중요하게 다루어져야 할 정책임</li> </ul>
지역자원을 활용한 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>●도내 시군별 특성에 적합한 일자리 창출 방안 모색</li> <li>→ 남부권역 : 제조업 관련 인프라 부족으로 지역 자원을 활용한 일자리 창출 동인 및 지역 자립기반 마련</li> <li>→ 백제문화자원(부여, 공주), 해양레저자원(보령, 태안, 서천 등), 명품농산물(청양, 예산)</li> </ul>
4차 산업혁명 등 미래기술진보 주도	<ul style="list-style-type: none"> <li>●인공지능, 빅데이터 등의 4차 산업혁명기술이 기존산업과 원활하게 융합될 수 있는 기반 마련으로 미래 산업 성장 원동력 확보</li> <li>→ 4차 산업혁명 기술에서 충남이 앞서갈 수 있는 장기적 로드맵 마련, 관련 인력의 체계적 양성 등</li> </ul>
사회적경제를 통한 지역경제 활성화 및 새로운 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>●새로운 가치를 창출하는 사회적경제 조직을 지속적으로 발굴하고, 지역공동체 활성화 및 일자리 창출 기능 지원</li> <li>→ 단순 공동체 작업 등의 제한된 기능 이상으로 다양한 사회적 경제 조직들에서 일자리가 창출될 수 있는 여건 마련</li> </ul>
고용정책 및 고용서비스 전달체계의 기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>●고용관련 부처 및 기관, 학계, 유관기관 간 연계 부족으로 충남의 고용노동 정책과 사업 효율성이 낮다는 평가</li> <li>→ 도내 고용 및 노동 정책을 통합관리와 중앙정부 사업과 효율적 연계를 통한 충남도 고용 및 노동 상황 개선으로 일자리 창출</li> </ul>

자료) 충청남도, (2018), 충청남도 민선7기 일자리 대책 종합계획



지역별 현황(인구, 산업구조 등)이 다름에도 불구하고, 지역별 유사한 일자리 정책 추진은 실현성과 효과성이 많이 떨어지기 때문에 일자리 문제의 근본적 해결은 지역 주도로 지역의 특성을 반영하여 추진하여야 한다는 목적을 가지고 있다. 충남은 지역 여건을 반영하여 민선 7기 일자리 창출 종합계획을 수립하여 ‘질 좋은 일자리를 통해 도민이 더 행복한 충청남도’를 실현하고자 하고 있다.

계획은 일자리 정책 추진체계와 목표를 명확히 하여, 지역의 특성에 부합하는 일자리 대책과 과제를 발굴하고 기존 사업과의 연계성을 찾는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 지역 노동시장의 이해당사자인 기업인과 구직자의 의견수렴을 통해 정책의 지속가능성과 실현가능성을 극대화하고자 한다는 점이 특징이다.

충남도 일자리 문제 해결을 위한 전략 수립 방향은 [표 11]과 같다.

충남도는 2020년 ‘더 행복한 충남, 대한민국 일자리의 중심’이라는 비전을 세우고 전체 고용률 63.8% 달성을 목표로 하고 있으며 2022년까지 최종적으로 고용률 65.0%, 20만 개 일자리 창출을 위해 다양한 전략을 수행 중에 있다(5대 핵심전략 및 10대 실천 과제).

[표 11] 충남 일자리공시제 5대 핵심전략 및 10대 실천과제

전략	내용
취업애로계층의 일자리 창출	1. 청년이 정착 가능한 일자리 창출 및 창업 활성화
	2. 취약계층의 안정적 생활할 기반 일자리 창출
풍요로운 삶의 일자리 창출	3. 노동자를 위한 행복하고 안전한 일자리 만들기
	4. 도민 밀착형 사회복지서비스 일자리 창출
	5. 살기 좋은 충남 만들기, 공익 일자리 창출
경제성장 주도 일자리 창출	6. 주력산업 위기 대응을 통한 고용안정 도모
	7. 미래 산업성장 선도 일자리 창출
고르게 창출되는 일자리	8. 시군 자원을 활용한 일자리 창출
	9. 사회적경제 활성화를 통한 공동체 일자리 창출
도민중심 고용서비스	10. 미스매칭 해소를 위한 지역고용서비스 선진화

출처) 충청남도 홈페이지



## (2) 시군별 일자리 공시제

지역 일자리 공시제란, 지자체장이 임기 중 추진할 일자리 목표와 대책을 발표하고 중앙정부는 그 대책이 원활하게 수행될 수 있도록 컨설팅과 인센티브를 제공하는 중앙과 지방 간 일자리 협력사업을 의미한다. 특히, 지방자치단체장이 일자리 문제에 자발적 관심을 가지고 일자리 친화적 지방행정 운영을 유도하며 지자체 특성에 맞는 일자리 창출 모델을 구축하도록 지원하는 것이 특징이다. 충남도에서도 각 시군별 일자리 공시제를 시행 중에 있다.

[표 1]를 통해 충남 시군별 일자리 공시제의 비전과 목표, 전략 및 기본방향(내용)을 살펴본바와 같이 일자리 공시제의 기본 취지와는 다르게 시군별 큰 차이가 없는 것을 확인할 수 있었다. 시군별 현황이 비슷하다는 것으로 이해할 수도 있겠지만, 좀 더 시군별 특색에 맞는 일자리 지원 방안이 마련되어야 한다는 것을 의미한다고 해석할 수도 있다.

## (3) 충남 일자리관련 기관의 일자리 정책

지역에서는 중앙부처 일자리 정책과 연계하여 다양한 시책을 추진하고자 노력하고 있다. 각 지역별 일자리 수급 상황이나 지역 내 현황이 상이하기는 하겠지만, 전반적으로 중앙부처 일자리 창출 관련 지원사업과 더불어 지역별 특성에 부합하는 다양한 시책을 추진하는 것으로 나타났다. 특히, 일자리 지원과 관련해서는 충청남도 일자리 진흥원 및 (사)지역경제와 고용 등에서도 다양한 지원 사업을 추진 중에 있다.

### ① 충남 일자리진흥원(구. 경제진흥원 충남일자리종합센터)

충남 일자리진흥원은 인재 정보 데이터를 구축하고 전문 상담사 등의 배치를 통해 도내 강소기업과 우수 지역인재의 매칭을 담당하고 있는 기관이다. 또한, 도내 기업과 구직자 간의 인력수급 불균형 현상 해결을 위하여 다양한 지원 사업을 시행 중에 있다.

### ● 일자리 박람회

지역별 일자리 박람회 개최를 통해 도민에게 양질의 일자리를 제공하고, 도내 기업

에는 우수인재 채용기회를 제공하기 위한 장을 마련한다. 대표적으로 청년 잡(Job) 페스티벌, 시·군 일자리 박람회 개최 지원 등이 있다. 청년 잡 페스티벌에서는 현장면접 및 우수기업 취업 설명회 등으로 청년들의 취창업에 도움이 되는 다양한 정보를 제공하고, 시·군 및 유관기관 일자리 박람회는 일자리 진흥원에서 홍보와 지원을 맡아서 수행하고 있다.

#### ● 청년층 일자리 지원 사업

“**희망이음프로젝트**”(충남도)는 도 내 특성화고교 및 대학, 구인기업을 대상으로 기업 설명회, 현장견학, 근로자와의 면담 등의 프로그램을 운영하고 있다. 또한, 취업역량 강화를 위하여 이력서 컨설팅, 면접 교육, 전문가 취업특강 등 취업관련 다양한 행사를 지원한다.

‘**열혈청년 패키지**’(충남도, 공주시, 서산시) 사업은 대학졸업자 중 청년층 재직자를 대상으로 장기근속을 위한 자산형성등과 같은 복지를 지원하는 사업이다. 청년 재직자가 정규직으로 2년간 근로 유지 시, 도와 청년이 공동적립하여 500만원의 목돈을 마련하는 ‘충남 열혈청년 통장’, 1년 이상 근로 중인 청년에게 추가 6개월 근로 유지 시, 복지 포인트 형태로 60만원을 지급하는 ‘충남 열혈청년 복지카드’ 등을 지원하는 사업이다.

‘**지역주도형 청년일자리 지원사업**’(행정안전부)은 지역대학 인재, 직업계고교생 지역 내 취업 활성화를 위해 기업에 인건비 및 장학금 등을 지원하는 사업이다. 인건비에 대해 ‘청년고용 지원금’이라는 명목으로 청년 1인당 월 200만원 한도로 지원하고 그밖에 직무역량, 근로기준법 등과 관련된 필수교육과 출퇴근을 위한 교통비, 자기개발 교육비 등을 제공하기도 한다.

#### ● 충남형 일자리 소통공간 잡카페(충남도)

충남형 일자리 소통공간 잡카페 사업으로 생활권 내 일자리 버스 및 취창업 카페를 운영한다. ‘**찾아가는 일자리 버스**’운영은 1:1 맞춤형 취업 컨설팅(상담소)운영, 청년층 진로 상담 및 직무적성검사를 위한 청년상담소 운영, 시·군 유관기관 고용정책 홍보 등의 사업이 포함되어 있다. 또한 ‘**충남 취창업 카페 운영**’으로 AI직무역량 검사를 활용한

맞춤형 취업 컨설팅 제공, 취창업 특강 프로그램 운영, 취업준비 멘토링, 취창업 동아리 선정 및 운영도 담당하고 있다.

#### ①-1 충남 여성새일센터

‘여성 새로일하기 센터’란 경력단절여성 등의 경제활동 촉진법(2008.12.6.시행)에 의해 설치된 지원 센터이며, 출산과 육아부담 등으로 경력이 단절된 여성들의 (재)취업을 지원하는 종합취업지원기관이다. 새일 센터는 도내 10개의 센터<sup>4)</sup>가 설치 및 운영 중에 있고 2019년 9월에는 충남 광역여성새로일하기센터를 설치하여 10개 센터를 아우르는 여성 일자리 네트워크를 구축, 운영 중에 있다.

새일 센터의 지원 프로그램은 대표적으로 직업상담과 직업교육으로 나누어진다.

##### ● 직업상담 프로그램

직업상담의 경우 1:1 맞춤형 취업상담으로 전문 상담원이 개인의 경력과 학력에 따라 맞춤형 상담을 지원하고 있으며, 유망직종과 각종 직업교육 프로그램에 대한 정보도 제공하고 있다. 또한 찾아가는 취업상담 서비스의 일환으로 대형마트 등 상대적으로 많은 여성들이 밀집하는 장소에서 취업상담을 운영하기도 한다.

##### ● 직업교육 프로그램

직업교육 프로그램으로는 경력단절여성에게 무료 직업교육을 실시할 뿐만 아니라 고학력 경력단절 여성을 대상으로 하는 맞춤형 특화교육 제공, 결혼이민여성 등을 대상으로 최대 6개월 동안 인턴 채용 지원금을 기업에 제공하는 여성인턴제도 운영하고 있다. 그밖에도 직업 의식교육과 능력개발교육, 이미지메이킹 교육 등을 통해 경력단절 여성들의 사회 진출에 도움을 주고 있다.

#### ② (사)지역경제와 고용 (구. 충남고용네트워크)

(사)지역경제와 고용에서는 지역주도의 일자리 문제 해결을 위한 인프라를 구축하고

4) 충남도내 천안, 보령, 아산, 서산, 논산, 당진, 공주, 부여, 홍성에 설치 및 운영중에 있음. 광역여성새일센터는 2019년 9월 내포에 개소

관련 업무를 전문전이고 체계적으로 지원하여 지역 일자리 창출 능력을 제고하고자 다양한 사업을 추진 중에 있다.

#### ● 충남 일자리공시제 관련 컨설팅

‘지역 일자리목표 공시제 컨설팅’의 일환으로 지역 고용 정책에 대한 자문과 지역 특색에 맞는 일자리 정책 수립을 제안하고 있다. 또한, 2019년 1월부터 충남도와 시·군 및 유관기관 등에 고용관련 통계정보를 분석 제공하는 사업도 추진 중에 있으며, 노동 시장 현안 세미나 및 토론회와 일자리 정책 포럼, 일자리 담당자 합동 워크숍 등의 프로그램 진행으로 도내 고용과 노동 관련 현안에 대한 논의뿐만 아니라 다양한 계층(청년, 중장년 등)의 일자리 창출방안에 대해 지속적인 논의를 하고 있다.

또한 ‘충남고용아카데미’ 프로그램으로 취업알선 및 직업상담 역량강화, 지역 고용 전문가 육성 등에 힘쓰고 있으며, 충남 시·군별 현황 파악을 통해 적합 직무를 발굴하여 기업과 구직자들에게 다양한 정보를 제공하고 있다.

#### ③ 충남 인적자원개발위원회

충남 지역인적자원개발위원회는 지역 내 산업 수요를 바탕으로 지역 맞춤형 인력양성 체계를 구축하여 기업 경쟁력 강화뿐만 아니라 고용 창출을 위해 필요한 사업을 발굴하고 시행하는 주체이다.

충남 지역인적자원개발위원회에서 시행 중인 대표적인 사업은 인력양성사업, 일자리 창출 사업 등이 있다.

#### ● 인력양성사업

충남지역 내 인력 및 교육훈련 관련 수요를 정기 및 상시적으로 조사하여 공동 훈련 센터를 운영한다. 훈련센터는 지역 및 산업맞춤형 인력양성 훈련을 실시 할 뿐만 아니라 교육생 취업 등 사후관리 기능까지 담당하고 있다. 또한, HDR 종합서비스로 협약 기업 대상 지역 공동훈련 매칭과 사업주 훈련, NCS, 일 학습병행제 등을 지원한다. 이러한 과정을 거쳐 협약기업에 채용을 연계하는 지원프로그램을 운영 중에 있다.

### ● 일자리창출사업

지역의 사업주체와 예산, 인력 등 대규모 자원을 활용하여 혁신 선도사업을 발굴하고 육성하는 지역일자리 사업을 추진 중에 있다.

사업유형으로는 지역 전략산업의 경쟁력을 강화시키기 위한 인프라를 지원하는 ‘**지역 대표산업 경쟁력 강화**’, 주력업종의 고용여건 악화 혹은 악화 우려가 있는 지자체에 고용 유지, 이직 및 전직 프로그램 운영 등을 종합적으로 지원하는 ‘**지역 구조조정 업종 근로자지원**’, 고용정책 자문 등을 담당하는 ‘**자체 컨설팅 및 연구**’ 등의 사업들이 있다. 그 밖에도 지역 실정에 맞는 인력양성, 고용서비스, 고용환경개선, 기술지원 등을 패키지로 운영하는 지원사업도 수행 중이다.

## 3. 사례연구 : 지역주도의 일자리 창출 시도

### 1) 국내 사례

#### (1) 정부의 상생형 일자리

현 정부는 일자리 창출에 있어 중앙정부의 정책을 동일하게 적용하는 데에 한계가 있음을 파악하고 지역의 특성을 반영한 일자리 정책의 발굴을 지지하고 있다. 이에 정부는 지역 경제 침체와 경제활동인구 증가폭 둔화 등 문제를 해결과 지역의 균형발전을 위해 지역 실정에 부합하는 일자리 창출을 모색하고자 2019년 2월 ‘상생형 지역일자리 모델 확산방안’을 제시하였다. 정부는 관계부처, 유관기관, 지방자치단체 등과 협력하여 상생형 지역일자리 모델을 확산하고자 한다. 정부는 상생형 지역일자리에 대해 지역 경제주체 간 (노·사·민·정) 상생협약을 강조하면서, 이를 통한 적정 근로조건 도출, 노사관계 안정화 실현, 생산성 향상, 원·하청 관계 개선, 인프라·복지 협력 등을 함께 도모하여 궁극적으로 지역 신규 일자리를 창출하는 것으로 정의를 하고 있다.

상생형 지역일자리는 각 지역이 직면한 문제를 여러 주체가 참여해 지역사회가 함께 논의토록 하여 일자리문제를 해결하고 지역경제를 활성화하는 것에 초점을 두고 있다. 상생형 지역일자리 모델의 확산을 통해 지역사회에 적정임금 등 노사상생 주도, 투자와 이익·기술의 공유, 지역사회 발전 동참, 기업투자 촉진 및 근로·생활환경 개선을 기대하고 있다.

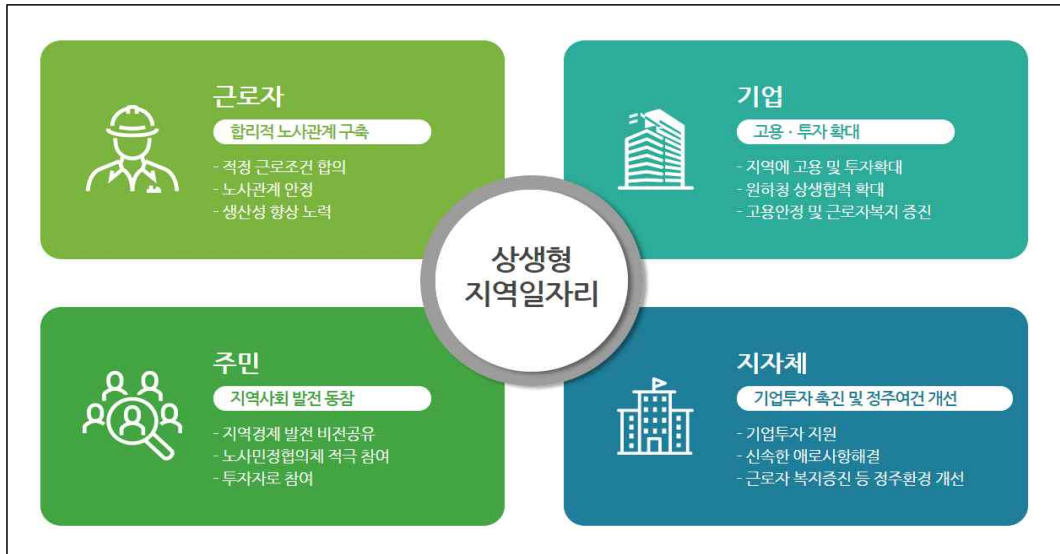
상생형 지역일자리는 크게 노·사·민·정간의 합의를 통한 사회 구성원 간의 양보와 협력으로 지역에 양질의 일자리를 만드는 것, 지역 내 뿌리산업을 구성하고 있는 대기업과 중소기업들이 지역의 경제주체와 함께 연계와 협력을 강화하는 상생구조를 만들어가는 이 두 가지 축으로 해석할 수 있다. 노·사·민·정이 함께 머리를 맞대고 고민함으로써 노사 간 갈등을 완화하고, 정부의 참여를 통해 지역주민을 위한 일자리 창출에 확신을 가져다주었다. 그리고 상생형 일자리 사업은 특정 산업의 발전만이 아닌 지역 산업 생태계를 구성하는 상하좌우 산업 간의 연계와 협력을 강조하여 고르게 발전하려는 목표를 제시하고 있다.

[표 12] 지역경제주체의 핵심역할(예시)

주체	역할	세부내용
勞 [근로자]	▶ 적정 근로조건 합의	지속가능한 고용을 위한 합리적 근로조건 수용
	▶ 합리적 노사관계 구축	안정적 근로환경을 위한 협력체계 유지 적극 협조
	▶ 생산성 향상	숙련향상을 위한 훈련 프로그램 적극 참여 등
使 [기업]	▶ 고용·투자확대	일정 규모 이상의 고용·투자계획 수립
	▶ 원·하청 상생	적정 수준 납품단가 계약 등 공정거래 질서 확립
	▶ 고용안정 보장	적정 고용형태(정규직)·근로시간 보장
民 [시민사회]	▶ 지역경제 발전을 위한 비전 제시	지역별 연구원 참여
	▶ 협의체 참여를 통한 상생협약 지속가능성 강화	모델 추진의 우호적 여건 조성 및 상생협약 준수 감시
政 [지자체/정부]	▶ 기업 투자자금 지원	지방세감면, 부지제공, 투자보조금 지급 등
	▶ 근로자 복지 제공	생활 인프라 확충 등 근로자 복지혜택 제공

자료) 대통령직속일자리위원회

[그림 7] 지역 상생형 일자리의 경제주체 역할



자료) 대통령직속일자리위원회 (<http://sangsaeng.jobs.go.kr>)

## (2) 타지역 상생형 일자리 모델과 추진사례

정부가 상생형 지역일자리 모델을 내 놓은 건 지난 2019년인데, 사실상 상생형 지역 일자리 모델을 가장 먼저 추진한 지역은 광주광역시이다. 광주광역시 이외에도, 경북 구미, 경남 밀양, 전북 군산, 울산광역시, 강원도 등 지역에서도 잇달아 지역 상생형 일자리 모델을 추진하고 있다.

가장 먼저 상생형 일자리 사업을 추진한 광주광역시는 대기업인 현대차와 손잡고 사회적 합의를 이끌어낸 사례이고, 경북 구미시와 울산광역시는 각각 LG화학, 현대모비스 등 대기업과의 협약으로 추진되는 사례이다. 이와는 다르게 전북 군산과 강원도는 중소기업 중심의 상생협력 모델을 구현하여 지역 일자리 창출 사업을 준비 중이다.

[그림 8] 지역 상생형 일자리 추진현황



자료) 매일경제신문(2019.08.15.), 부산광역시청 내부자료 참고하여 작성

#### ① 국내 최초 지역 상생형 일자리 모델 : 광주형 일자리

2014년 광주광역시시는 수도권 중심의 집적화와 이로 인한 지역경제 불확실성 심화, 인구 고령화 등 문제에 직면하여 지역에서의 ‘사회통합형 일자리 정책’을 모색하기 시작하였다. 그 결과 ‘광주형 일자리’ 모델을 도출하고 정부에 건의해왔다. 정부에서도 지역형 일자리 사업에 공을 들이고 있었던 만큼 2017년에는 ‘지역 상생형 일자리 모델’을 100대 국정과제에 포함시켰다. 첫 시동을 걸고 약 5년이 지난 2019년 1월에 광주광역시시는 드디어 현대자동차와 투자협약을 체결하였다.

광주광역시시가 추진하는 일자리 모델은 소위 ‘광주형 일자리’로 일컬어지기도 하는데, 이는 사회적 대타협을 기반으로 한 노·사 상생의 사회통합형 일자리의 모델로서, 일종의 지역혁신운동으로 정의된다.<sup>5)</sup> 광주형 일자리 모델은 노·사·민·정의 참여와 협력을 통해

5) ‘광주형 일자리란 무엇인가’(2016)에서는 지역의 사회적 협약에 기초하여, 생산방식을 혁신하고 노사 파트너십 및 기업 간 상생질서를 구축함으로써 지역경제를 활성화 하고 고용을 확대하며 사회적 통합을 달성하라는 새로운 ‘지역 혁신운동’이라고 정의한다.



일자리를 창출하는 전 세계적으로 유례가 없는 최초의 지역 일자리 창출 사업이다.

광주형 일자리 사업의 궁극적인 목표는 네 가지로 나타난다. 첫째, 노동조건과 고용 관계 개선이다. 정규직과 비정규직의 양극화, 원청과 하청간의 비합리적인 계약관계 등 문제를 개선하여 안정적인 노동조건과 고용관계를 형성하자는 것이다. 둘째, 좋은 일자리 창출을 통한 개인 및 지역의 경제적 여건 개선이다. 장기고용과 사회적 안정성이 보장된 일자리를 통해 지역의 노동시장 환경을 개선할 뿐만 아니라 지역 경제적 여건과 개인의 삶의 질을 개선하자는 것이다. 셋째, 노동시장의 차별 시정 및 노동의 질 제고를 통한 삶의 질 향상이다. 정규직 중심의 양질의 일자리 창출과 생활임금 적용을 통한 인간적이고 문화적인 생활을 보장하자는 것이다. 넷째, 사회협약과 참여를 통한 지역의 공동체성 실현이다. 노·사·민·정이 상호간의 대립을 인정하면서 기업 내에서의 연대관계를 구축함으로써 보다 높은 책임감과 공동체성을 강화하자는 것이다.

광주형 일자리를 구현하기 위해 친환경자동차 부품산업 클러스터 조성사업과 일자리, 중소기업에서 일자리, 공공부문의 일자리, 혁신기업 일자리, 사회적 경제 기업의 일자리 등 다섯 가지 유형으로 구체화하였다.

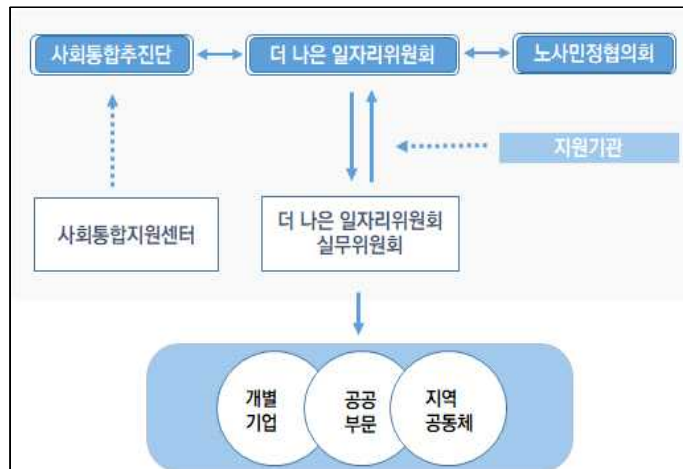
[표 13] 광주형 일자리의 유형

유형	사업개요	세부내용
친환경자동차 부품산업 클러스터 조성사업	사업명 : 자동차 100만대 생산기지 및 클러스터 조성사업 위치 : 광주 빛그린산단 일원 4,068천m <sup>2</sup> 기간 : 2016-2021년	- 독립법인 설립 - 클러스터 내 시범사업 - 노사관계 혁신
중소기업의 사업	대상 : 기존 중소기업 대상 지역사회 협약 참여 유도 내용 : 노사상생 실현 및 원하청 관계 개선	- 노사간 소통문화 확립 - 장기고용에 기초한 인적자원 개발프로그램 - 중소기업 네트워크 활성화
공공부문의 사업	대상 : 시 및 산하 공공기관 종사 비정규직 내용 : 직접고용 또는 장기고용 형태로 전환	- 고용안정성 확보를 위한 정규직 전환 - 공공부문의 노사책임경영
혁신기업형 사업	대상 : 고등학교, 대학교, 전문기관 내용 : 청년 일자리 정책과 연계한 혁신기술 중심의 창의적 기업형성	- 신기술 플랫폼에 기초한 혁신창업 기업과 초기부터 협업관계 구축
사회적 경제 기업의 사업	대상 : 사회적기업, 마을기업, 협동조합 내용 : 광주형 일자리 사업 참여로 일자리와 사회적 문제를 동시에 해결	- 사회적 경제기업 발굴 및 육성 - 사회적 경제 기업과 광주형 일자리의 연계

자료) 광주광역시 사회통합지원센터, 광주형 일자리란 무엇인가(2016) 내용 토대로 정리

광주형 일자리 사업을 추진하기 위하여 ‘더 나은 일자리위원회’와 사회통합지원센터를 축으로 하는 컨트롤타워를 구축하고 구성원간의 협업체계를 조성하였다.

[그림 9] 광주형 일자리 모델 정책추진체계



자료) 광주광역시 사회통합지원센터, 광주형 일자리란 무엇인가(2016)

## ② 대기업 중심 지역상생형 일자리 사례 : 경북 구미

상생과 지역협력은 지역의 경제주체가 대기업 및 중소·중견기업과의 협력을 통해 이끌어 낼 수 있다. 작년 2월 정부 100대 과제로 선정된 ‘지역 상생형 일자리 모델’이 확산되면서 각 지자체에서 순차적으로 지역형 일자리 모델을 제시하였다. 그 중 대기업 중심으로 상생형 일자리 사업을 추진하고 있는 지자체는 경북 구미와 울산광역시이지만, 울산광역시의 경우 지역의 평균 급여수준이 상대적으로 높아 임금협력형이 아닌 투자협력형으로 추진되었다.

경북 구미의 일자리는 노·사·민·정 간 상생형 지역 일자리로 광주형 일자리에 이은 두 번째 일자리 사업이며, 이를 통해 ‘일자리 중심의 제조업 르네상스 구미’를 구현하고자 한다. 구미형 일자리는 구미 국가산업5단지에 LG화학이 전기차 배터리 양극재 공장을 건설해 일자리를 창출하는 사업으로서 투자유치일자리 모델이자 지속상생발전 모델이다. 투자유치일자리라고 하는 부분이 구미형 일자리 사업이 광주형과의 가장 큰

차이점이다. 광주형 일자리 사업은 광주광역시가 현대차보다 더 많은 지분 투자를 했고, 구미형 일자리는 LG화학이 투자금 전액을 조성한 대신 지자체는 부지와 세제 등 혜택만 제공한다는 것이다.

구미시는 2019년 3월부터 본격적으로 구미형 일자리 사업에 대한 논의를 시작해 6월에 LG화학이 ‘구미형 일자리 투자유치 제안서’를 구미시에 제출하였다. LG화학은 구미5 국가산단에서 배터리 양극재를 생산할 예정으로, 구미시와 LG화학은 7월에 ‘노사 상생, 원하청 상생, 지역상생’협약서를 체결하였다. 향후 구미형 일자리를 통해 지역에 약 1,000명의 직접고용 효과를 기대하고 있다.

[그림 10] 구미형 일자리 모델



자료) 대구경북연구원, 경북 구미형 일자리 창출 방안(2019)

### ③ 중소기업 중심 지역상생형 일자리 사례 : 전북 군산/강원 횡성

앞에서 제시한 광주, 울산, 구미는 대기업 중심으로 협업을 이끌어냈다면, 전북 군산과 강원 횡성은 지역의 중소·중견기업과 벤처기업 중심으로 협업과 상생을 추진해냈다.

[표 14] 중소·중견기업과의 상생형 지역 일자리 추진사례

구분	전북 군산형	강원 횡성형
사업취지	군산의 현대조선소 가동중단, GM 자동차 공장 폐쇄를 통한 지역 실업자 증가 문제 해결	강원 지역 열악한 산업기반으로 투자에 어려움을 겪는 지역 중소기업 난제 해결
사업개요	지역 : GM공장 및 새만금 제1공구지역 산업 : 전기차	지역 : 횡성 우천일반산업단지 중심 산업 : 이모빌리티 산업 중심
사업 성과	 <ul style="list-style-type: none"> <li>·2019년 10월 군산형 일자리 상생협약식 개최</li> <li>·GM공장 및 새만금 산업단지 제1공구에 4,122억 원 투자</li> <li>·'22년까지 약 17만대의 전기승용·버스·트럭·카트 생산 및 1,900여 개 신규 일자리 창출</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>·2019년 8월 강원형 일자리 상생협약식 개최</li> <li>·9개 참여기업간 초소형화물전기차 생산 MOU 체결</li> <li>·'23년까지 총 9개 기업, 661억원 투자, 579명 일자리 창출</li> </ul>
특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지역 양대 노총을 포함한 지역주체들의 참여로 상생협약 도출</li> <li>·중견·중소기업 중심 원하청 간 수평적 구조에서 상생발전 추구</li> <li>·기존의 내연기관차에서 전기차로의 전환을 통해 신산업 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·중소기업간 협업을 통해 이익과 리스크 공유</li> <li>·공동 생산과 판매 통해 이익 공유</li> <li>·횡성 우천산단 인근을 규제자유특구로 지정</li> </ul>

자료) 전북과 강원의 보도자료, 대한민국 정책브리핑 (상생형 지역 일자리) 참고하여 작성

군산은 2017년의 현대조선소 가동중단과 2018년의 GM 공장 폐쇄로 인해 지역경제가 쇠퇴해가는 과정을 겪으면서 새로운 도약을 위해 기존 내연기관차에서 전기차로의 산업 전환을 추구하고, 대기업 중심에서 중소·중견기업들과 상생하는 생태계를 조성해 국내 전기차 전진기지로 육성할 방안을 마련하였다. 군산에는 5개의 전기차 완성차 및 부품 업체가 '22년까지 총 4,122억 원을 투자해 1,900여 개의 일자리도 창출해내겠다는 목표를 제시하였다.

강원도는 타 지자체에 비해 상대적으로 산업기반이 열악한 자체적인 문제를 해결하고자, 중소기업 중심의 상생형 일자리 정책을 추진하였다. 횡성의 우천일반산업단지 인근을 규제자유특구로 지정하여 e-모빌리티사업을 중점 육성하며, 1개의 완성차 업체와 8개의 부품 제조업체가 이전하거나 신설한다는 계획을 발표하였다.

#### ④ 상생형 일자리를 통한 산업 클러스터 조성 사례 : 부산광역시

부산형 일자리 모델은 앞에서 제시한 중소·중견기업과의 협력형과 유사한 부분이 많다. 부산형 일자리 사업도 협력대상이 대기업이 아닌 지역 중소기업들인데, 그 중 핵심기업이 코렌스EM이다. 코렌스EM은 자동차부품 생산 기업으로서, 당초 중국과 미국에 대한 투자를 모색하던 중, '19년 2월 정부의 지역 상생형 일자리 사업 발표이후, 부산시의 적극적인 노력으로 부산 강서구에 안착하게 된 것이다. 결국, 지역자원의 해외유출을 막고 지역 일자리 창출에 크게 기여하였다고 할 수 있다.

부산형 일자리 사업은 '전기차 부품 기반 일자리 창출'과 '부산 산업구조 혁신' 두 축으로 추진되는데, 그 중 지역 주력산업인 자동차부품 산업분야를 코렌스EM의 차세대 전기차용 파워트레인 생산과 연결시킨 것이다. 부산시에서는 자동차 부품산업을 선정한 주요 이유로, 자동차 부품이 생산 유발효과 및 전후방 연쇄효과가 큰 대표적인 산업으로서 추후 자동차 부품산업이 부산시에 확고하게 자리 잡는다면 부산경제의 중추적인 역할을 하게 될 것으로 예측하였다. 코렌스EM과의 투자협약 체결에 이어 연관된 20개 협력사도 입주 의사를 밝혔다. 이로써 향후 10년간 부산시와 코렌스 및 20여 개 기업은 총 7,600억 원을 공동 투자해 부산형 일자리 4,300여 개를 창출해낼 예정이다. 또 일자리 사업의 연간 GRDP는 3조원에 달할 것으로 예측한다. 이로써 부산시는 국제산업 물류도시 8공구에 '전기차 핵심부품 공동개발·생산 클러스터'를 구축할 목표를 가지고 있다.

부산형 일자리 사업은 대기업 중심의 기술개발 한계 탈피, 노사 간, 원하청 간의 상생 문화 확산, 부울경 지역에 산업벨트 형성 등 컨셉에 따라 사업을 추진해왔고, 결과적으로는 역내자본의 해외유출을 방지하고, 협력업체들의 지역 내 집단투자와 산업적으로 전기차 클러스터를 형성하는 효과를 가져왔다. 기존 타시도의 지역 상생형 일자리 사업

들과 비교하면, 부산시 일자리 사업은 지역 전통 주력산업에 대해 구조적 전환을 시도하고, 원하청간 공동기술개발을 통한 동반성장을 추구한다는 점에서 차별화하고 있다고 할 수 있다.

## 2) 국외 사례

### (1) 독일 AUTO 5000 노사협치모델<sup>6)</sup>

노사협치와 숙련을 통한 일터혁신의 대표적 사례로 독일의 대표적 자동차회사인 폭스바겐사(社)의 사례를 들 수 있다. 폭스바겐은 2001년 대량 실업사태를 겪으면서 노사합의로 AUTO5000 이라는 별도의 독립유한책임회사(GmbH)를 설립하여 5000명의 실업자를 채용하였다<sup>7)</sup>. 이들의 임금은 본사 직원보다 20%가량 낮았지만 주(州)정부의 노력, 노동자와 사용자가 동수로 구성된 사업장 평의회 등을 통한 노사협치 모델을 정착시켜 고용이 유지될 수 있었다.

AUTO 5000 모델의 주요 성공요인은 “연대와 혁신”에 대한 공감대 형성과 혁신의 방법이 교육과 훈련에 있었다는 데에서 찾을 수 있다. AUTO5000 사례는 실질적 사회적 대화를 통해 기업 내부의 혁신과 기업 외부의 혁신이 연대를 동반하며 이루어졌다.

동 프로젝트는 90년대 독일 제조업의 주요기업들이 유럽 주변국으로 생산기지 이전을 대거 감행하면서 독일 내 생산량 저하로 발생한 고용위기 상황을 적극적으로 혁신적으로 타개해보려는 취지였다. 포르투갈, 스페인, 슬로바키아 등 상대적으로 인건비가 저렴한 지역으로 회사의 신규투자가 이동하면서 종래 폭스바겐 본사가 있는 볼프스부르크의 생산대수가 연간 80만대에서 50만대 수준으로 감소하는 상황이었다.

AUTO5000은 당시 400만명 이상의 고실업이 연속으로 이어지던 독일 노동시장 전반의 정체된 상황에서 새로운 대안을 찾아야 한다는 사회적 공감을 폭스바겐 노사가 받아들여 적극적으로 실행에 옮긴 결과이다. 볼프스부르크가 위치한 니더작센 주(州)도

6) 대구경북연구원(2019) 발췌 및 가필

7) 볼프스부르크에 3500명, 하노버에 1500명 고용을 창출하려던 당초계획과 달리 실제로는 볼프스부르크에만 회사가 설립되어 그 규모의 고용만 신규로 창출됨

최대 고용규모를 가진 폭스바겐의 일자리가 지켜져야 한다는 절실함이 있었다.

프로젝트의 2개 핵심목표는 비용절감과 혁신극대화를 통한 고용기회 확대였다. AUTO5000 종업원들에게는 종래 폭스바겐에서 받던 임금 대비 80% 수준으로 별도 단체협약 체결을 통해 지불하게 하였다. 이렇게 정해진 임금수준인 5천마르크(약 2500 유로)는 니더작센주 지역의 금속전기부분 단체협약에서 정한 임금수준이었다. 금속노조와 폭스바겐 종업원평의회가 용인하기 매우 힘든 결단을 내린 것이었다.

AUTO5000은 당시까지 독일 인사경영학계에서 논의해오던 새로운 혁신방안을 전폭 도입하는 실험기회이기도 했다. 작업과정에 교육훈련과정을 전격적으로 끌어들이고, 평가 체계를 입체화시키면서 타당성을 최적화하기 위한 노력을 다방면으로 기울였다. 작업과 훈련, 평가 모두에서 근로자의 적극적 참여를 유도하는 방법을 만들고, 민주적 평가에 기초한 책임소재 파악을 통해 근로시간과 휴식시간의 버퍼존을 유연하게 활용하였다.

근로시간은 종래 기준량인 주 35시간보다 많은 38시간으로 정했으나 증가된 3시간은 전부 교육훈련에 활용하였다. ‘학습공장’ 개념을 도입하여 현장중심적이고 신속한 교육을 목표로 하였다.

이러한 시스템은 2002년에 시작해 2009년에 다시 폭스바겐에 통합될 때까지 7년간 존속되었다. 2006년에 단체협약 갱신을 앞두고 한차례 파업이 있었으나, AUTO5000이 생산한 브랜드 투란(Turan)은 시장수요에 부응하여 차질없는 생산과 성과를 거두었다.

[그림 11] 독일 AUTO 5000 노사협치모델



자료) 구글이미지

## (2) 스웨덴 말뫼의 실험도시<sup>8)</sup>

북유럽국가들은 개인주의적이지만 공동체 의식이 강한 사회적 분위기를 갖고 있다. 개인의 자율성과 독립성을 중시하면서 동시에 사회 중심의 공공가치 연대성과 협력을 중시하는 사회체제가 발전의 기반으로 작용하였다. 이해관계자간 지속적 협력을 바탕으로 하면서 기본권과 평등권을 최대한 존중한다. 환언하면, 자유시장경제의 보편적 복지를 바탕으로 한 사회시스템과 노동평등을 강조한다.

스웨덴에서 세 번째로 큰 도시로 서남쪽 끝에 위치한 인구 30만 규모의 말뫼시(市)는 19세기부터 산업화가 본격적으로 진행되어 1910년경에는 이미 1만 명이 넘는 제조업 종사자들이 있었다고 한다. 1950년대에는 세계 조선업 최강자 지위에 올랐고 이후 20~30년 동안 조선업의 절대강자 자리를 지키며 최대 7000명을 고용하기도 했다.

말뫼의 제조업 위기의 결정적 계기는 1970년대 오일쇼크였다. 국제 조선경기가 얼어 붙은 가운데 한국과 베트남 등 신흥 조선업 국가들의 추격으로 말뫼는 가격경쟁력을 유지할 수 없었다. 조선업 위기극복을 위해 스웨덴 정부는 1979년경 모든 조선소를 국유화했지만 결국 조선업 유지가 힘들게 되자 1985년부터 전국의 조선소를 폐쇄하기로 결정하고 말뫼의 코쿰스 조선소도 1987년 폐쇄되었다. 정부는 말뫼의 실업상황 완화를 위해 조선소 부지를 SAAB 자동차에 1크로나에 넘기면서까지 자동차공장을 유치하기도 했지만 3년을 넘기지 못하고 폐쇄된다. 이후 제조업 취업자수 급감과 해외난민 이주 등이 겹치면서 실업률이 22%까지 치솟았고, 이로 인한 복지비용 증가, 법인수입 감소 등의 영향으로 1993~94년에는 시 재정이 파탄직전 상황까지 치달았다.

말뫼의 전환계기는 1994년 새로운 시장으로 당선된 사민당 대표 일마르 리팔루에서 시작된다. 말뫼의 위기타개 방법으로 덴마크 코펜하겐과 연결되는 외레순드 대교 건설, 말뫼대학 설립 등의 건설사업이 거론되기도 하지만, 그 배경을 이해하는 것이 필요하다.

리팔루 신임시장은 전문가와 시민대표로 TF를 구성하여 “말뫼가 어떤 이미지의 도시였으면 좋겠는지”에 대해 몇 달 동안 토론을 벌였고, 1992년 리우 환경회의 직후였던 시기적 요구와 청년세대의 지지를 통해 “친환경도시” 비전이 채택되었다. 이 내용은 2000년까지 발전해 “말뫼 2000”이라는 이름으로 공식 발표되었고 “2020년까지 지속

---

8) LAB2050(2019) 발췌 및 가필



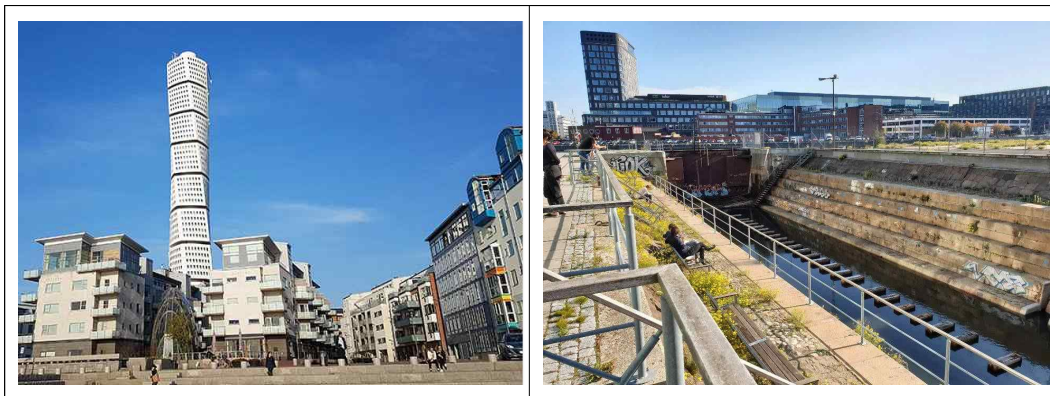
가능한 발전 측면에서 최고의 도시를 만든다”는 목표 하에 기존의 노동집약적 산업을 탈피하여 신재생에너지, IT, 바이오 등 첨단산업 중심의 지식도시로 전환한다는 내용을 담고 있다.

말뫼시는 도시의 미래 키워드를 선정하는 과정에서 특히 청년층 의견에 귀를 기울였다. 말뫼의 혁신은 청년들이 일하고 싶어하고, 공부하고 싶어하는 것이 미래산업이라는 개념 정립을 통해 청년들이 무엇이건 실험하고 시도할 수 있는 “시험대(Testbed)” 개념으로 말뫼를 경쟁력 있는 도시로 만들었다.

리팔루 신임시장의 다음 인터뷰 내용에서 도시의 실험도시, 혁신성 제고에 필요한 요소에 대한 힌트를 얻을 수 있다.

“어떤 산업이 유망한가 하는 토론은 가장 피해야할 종류이다. 누구도 그 답을 알 수 없다. 말뫼시가 한 노력은 사람들, 특히 젊은이들이 계속해서 공부하고 일하고 살아가기에 좋은 도시를 만들려고 한 것뿐이다. 젊은이들이 무엇이건 실험하고 시도할 수 있는 시험대(Testbed)로 도시를 내놓는 것이 중요하다. 외레순드 대교, 말뫼대학 설립도 그런 목표를 위한 사업이었다. 그밖에는 시민들의 생활안정 지원과 도시정비에 집중했다. 그렇게 하자 청년들이 몰려왔고 그들이 일하고 싶은 산업을 이 도시로 가져왔다. 그 결과 구 조선소 부지에는 예전 조선소 노동자보다 1.5배 많은 사람들이 일하고 있다”

[그림 12] 스웨덴 말뫼의 실험도시



자료) 동아일보(2018.3.17.) LAB2050(2019)

## 4. 종합 및 시사점

일자리에 대한 이론은 ‘고용-실업’이라는 두 개 축에 대한 논의에서 시작하여 일자리의 미스매치에 대한 이론, 일자리의 질(Quality)에 대한 이론으로 발전해 나간 것을 알 수 있다. 충남형 일자리를 고민할 때, 단순히 일자리 수(Quantity) 확대의 논의를 넘어 일자리의 질을 고려해야 할 것이다.

국가고용정책 변천에서 공통적으로 혹은 발전해가는 부분에 대해 충남형 일자리에서도 고려할 필요가 있다. 즉 서비스산업에서의 일자리 창출(좋은 일자리 창출을 위한 서비스 산업 혁신 추진), 일자리 사각지대 해소(일을 통한 빈곤탈출 지원, 일자리 안전망 강화), 성장 ↔ 분배 ↔ 고용의 선순환 매커니즘 구축(공정하고 역동적인 노동시장 구축, 활력이 넘치는 공정경제), 지역·기업이 주도하는 일자리 창출(중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장) 과 같은 전략들이 그것이다. 최근의 한국판 뉴딜도 코로나19로 극심한 경제 침체 극복과 구조적 대전환 대응의 이중 과제에 직면한 현 상황에서 휴먼뉴딜(사회 안전망 강화)을 기반으로 디지털 뉴딜과 그린뉴딜을 추진한다는 전략이라는 점에서, 상기(上記)의 일자리 사각지대, 빈곤탈출 지원, 일자리 안전망 등 ‘포용’의 공통키워드로 이해할 수 있다.

충남의 일자리 정책은 민선 5~6기에는 5대전략 중 1개 전략만이 ‘일자리창출’로, 창출보다는 미스매치 해소, 인력양성, 인프라 구축 등 당시 성장하는 경제상황과 일자리 수요를 효율적으로 관리하기 위한 의도를 엿볼 수 있다. 하지만 민선7기의 일자리정책에서는 8대전략 중 4대전략이 일자리 창출(청년, 일-복지 연계형, 지역자원 활용, 사회적 경제 활용)일 만큼, 저성장기조로 인한 일자리 감소 문제와 지역내 고용을 통한 지역경제 활성화 의도가 보인다. 충남형 일자리를 고민할 때에도 이러한 문제의식을 비판적 계승해야 할 것이다.

## 제3장 충남형 일자리의 정책모델

### 1. 지역주도 일자리의 한계와 시사

우리 사회에서 노동시장 양극화(polarization) 내지 이중구조화(dualization)의 심화는 가장 심각한 사회문제 가운데 하나이다. 전반적인 사회양극화의 한 현상으로서 노동하는 이들 간의 구조화된 격차가 심하게 발생하는 것은 사회의 활력과 통합을 모두 떨어뜨리는 부정적 기제로 작동한다. 소수의 양호한 일자리와 다수의 미흡한 일자리들로의 구조화를 초래하는 요인은 여러 가지가 있을 것인 바, 그에 대해 단지 ‘결과적으로 누군가의 노동소득은 높고 누군가의 그것은 낮다’고 정서적인 지적과 비판을 하는 것만으로는 그 해법을 찾기에 미흡하다.<sup>9)</sup>

이에 정부에서는 일자리위원회를 통해 분야별로 청년, 여성, 신중년, 산업별로는 벤처산업, 바이오헬스산업, 신산업 등에 대한 핵심 일자리 정책을 발표하고 적극적으로 나서고 있다. 또 혁신적 포용국가 구현을 위한 일자리 정책의 가시적인 성과를 도출하면서 정책적으로는 과거의 하향식(Top-down)에서 상향식(Bottom-up)방식으로 고용방식 패러다임의 전환을 시도하고 있다. 즉, 지역여건에 맞는 일자리 모델을 지역에서 창출 및 확산토록 하여 지역에서의 일자리사업 추진의 자율성을 강화하고 있다. 그 결과, 광주형 일자리 모델이 주목 받았으며 정부 100대과제에 선정되었다<sup>10)</sup>. 정부의 상생형 일자리 확산 방안이 발표된 이후, 여러 지자체에서 잇달아 지역 상생형 일자리 사업을 추진하게 되었다. 광주형 이후, 2019년도에는 경남 밀양형, 대구형, 경북 구미형, 강원 횡성형, 전북 군산형이 추진되었고, 부산형 일자리 사업이 추진 중에 있다.

9) 한국노동연구원 박명준, 이승호 ‘양극화 해소를 위한 새로운 일자리 모델의 기획: 사회서비스 확대를 동반한 지역기반 일자리 창출’ (노동과 희망, 2020.8.4.)

10) 2020년 6월 제1호 상생형 지역일자리로 선정. 정부는 R&D, 부품인증 등을 지원하여 자동차생태계 조성, 노사 동반 성장지원센터 지원, 공동복지프로그램 (예. 직장어린이집 건립 등) 지원

지역형 일자리 사업이 노·사·민·정 간의 상생과 신뢰관계를 바탕으로 하나 지역별로 상생수준에서 차이를 보이고 있고, 대부분의 지역형 일자리가 자동차산업 관련으로 추진된다는 한계가 있다. 대기업 임금협력형으로 추진되는 광주형 일자리의 경우, 대기업 의존형으로 변질될 가능성이 높고 결국은 대기업과의 수직관계가 지속된다는 문제점을 안고 있다<sup>11)</sup>. 광주형 일자리는 노-사, 노-노, 사-사 문제를 지역 이슈로 가지고 올 주체적인 활동이 가능한 협의체를 만들었다는 점과 기업의 복지를 사회적 복지로 전환한 점, 노동 시장의 경직성 문제를 완화한 점 등을 성과로 꼽을 수 있다. 하지만 모든 지역에 표준적으로 적용할 수 없다는 결정적인 한계를 갖고 있다. 광주형 일자리를 모델로 한다면 주체적인 책임과 권한·활동·임금의 재구성 같은 부분은 배우되, 지역에 맞는 수평적 협동모델을 만들어야 한다<sup>12)</sup>.

이에 반해, 중소·중견기업이나 벤처기업과의 투자협력형은 대체로 수평적 관계를 유지하면서 기업들이 공동 혁신과 발전을 기대할 수 있는 편이다. 따라서 지역형 일자리 모델의 지속적인 확대를 위해서는 기업과 지역 주민 등 이해관계자와 지자체가 지속적이고 긴밀한 소통이 필요하다. 지자체의 경우는 지역의 산업적인 측면을 충분히 고려하여 유력 업종을 선정하고, 이에 맞는 지역형 일자리 모델을 추진해야 할 것이다.

다른 한편으로, 노동시장의 만성적 고용위기와 노동자 내부 시장임금 격차가 큰 상황에서, 올해 초부터 시작된 코로나19 사태는 상황을 한층 악화시켰다. 그로부터 유발되는 고용 및 임금 충격, 새롭게 부상하는 고용형태들은 사회안전망의 사각지대에 있는 취약 노동계층에 집중되고 있다. 이는 일자리 격차를 더욱 심화시킬 것이라고 예측된다. 최근 정부는 한국판 뉴딜을 통해 일자리 질서의 총체적 개혁을 선언했지만, 해당 정책을 통해 만들어지는 일자리들에 어떤 질적인 새로움이 담겨 있을지가 의문이라는 비판도 있다. 한국판 뉴딜이 만들어 내는 일자리들에 질 낮은 일자리들이 다수 섞여 있다면 그것을 무책임하게 양산시켜선 안 될 것이다.

11) 군산대 김현철 교수 “원하청 문제는 여전히 대기업이 풀어나가야 하는 수직적 관계가 그대로 이어진다”고 문제점을 지적 (2019.5.16. 국회의원회관 ‘중소벤처기업이 주도하는 지역혁신 성장과 고실업 해결방안’ 토론회)

(출처: 산업일보 블로그 [https://post.naver.com/viewer/postView.nhn?memberNo=1048686\\_3&volumeNo=20278136](https://post.naver.com/viewer/postView.nhn?memberNo=1048686_3&volumeNo=20278136))

12) 각주 11 동일

## 2. 충남형 일자리의 정의와 정책모델 제안

### 1) 충남형 일자리의 정의

지역형 상생일자리 혹은 한국판 뉴딜의 연장에서 일자리를 생각하더라도, 본고의 집필진들은 충남에서 다양한 형태로 나타나는 양극화를 완화시킬 일자리를 “충남형 일자리”라고 정의하고, 그 모델을 기획하는 것이 필요하다고 본다.

일자리 창출에 공공성이 강화된 사회서비스를 결합시키고 그것을 충남이라는 지역단위에서 구체적으로 고민하면서 양극화 완화의 효과를 기대한다. 이는 새로운 일자리 창출을 전제로 할 것이며 향후 만들어질 일자리들에 있어 새로운 표준이 될 수 있고 시간이 지나면서 기존의 일자리 모델과 경쟁하며 그것들을 대체해 갈 수도 있을 것이다.

### 2) 분야별 주요 논점

#### (1) 일자리의 구성요소에서 나타나는 양극화 완화 : 상생형 일자리

일자리를 구성하는 대표적인 요소로는 노동시간, 기본급의 수준, 수당의 수준, 기업 복지로 제공되는 기제들, 사회보험의 보험료와 급여 수준, 성과급(상여금)의 수준, 고용 안정성의 정도, 임금의 상승가능성, 승진 가능성 등등을 들 수 있다. 임금은 복지와도 연계되어 있다. 우리나라는 과거에는 기업복지가 발전하고 사회보험이 덜 발전한 나라였다. 민주화 이후 사회보험 기제들을 강화하는 쪽으로 제도적 발전이 이루어져 왔다. 하지만 사회보험의 강화로 인해 기업 내 복지가 약화되거나 기업 간 복지가 고르게 된 것은 아니다. 대기업의 정규직들은 사회보험도 강화되고 기업복지도 강화되면서 사회적 니즈(needs)를 충당을 비교적 풍요롭게 향유하게 되었지만, 중소기업 종사자들의 경우는 기업복지가 약한 수준으로 그대로 지속되고 사회보험이 강화되어 얹어졌으나 기업자체의

영업이익률이 높지 않은 상황에서 임금인상의 유인이 크게 작동할 수 없었다. 이러한 양상은 일자리 구성요소의 차등화가 일자리 양극화를 초래하는 양상을 이해하는 하나의 단초가 될 수 있다.

핵심에는 시장임금(market wage) 비중의 축소와 보편적 복지의 확대를 통한 사회 임금(social wage) 증가의 방향성을 포함하게 될 것이다. 그를 통해 일자리 창출과 더불어 근로자의 소득안정 및 소득양극화 감소, 노동자의 생활안정성 강화, 나아가 노동자 간 연대강화 등의 효과 등을 복합적으로 성취해 낼 것이다.

노동소득의 격차가 기본급의 격차에서 나타나는 건지, 아니면 성과급과 보너스의 격차에서 나타나는 건지, 혹은 다른 요소들에서 나타나는 건지를 살펴보고, 그러한 경우에 어떻게 격차유발 요인을 제어해 나갈 것인지를 모델화해 갈 것이며 이를 “상생형 일자리”라는 모델로 표현하고자 한다.

## (2) 취업·고용취약계층에게 나타나는 양극화 완화 : 포용형 일자리

포용(包容)의 사전적 의미는 ‘남을 너그럽게 감싸 주거나 받아들임’이며, 정책의 관점에서는 자원배분 및 의사결정과정에서 배제 또는 소외되는 사회·경제적 약자계층에 대한 정책적 배려를 의미한다. 관련하여 포용성장론은 2008년 세계 금융위기 이후 불거진 ‘신자유주의 성장전략’에 대한 반성과정에서 태동되었으며, 주요 국제기구들은 불평등 확대가 지속 가능한 성장을 저해하거나 불평등 완화가 더 많은 부를 창출한다는 사실을 입증하기 위한 실증연구에 초점을 맞추어왔다.

최근 들어서는 양극화 문제와 궤를 함께하며, 포용성장의 논의 초점을 노동시장으로 국한한다면 노동시장의 양극화에 따른 노동빈곤층 또는 취업취약계층<sup>13)</sup>을 위해서는 포용성에 기반한 사회·정책적 배려를 요구한다. 이러한 관점에서 포용형 일자리란 ‘노동시장으로의 진입이 상대적으로 용이치 않은 취업취약계층을 위해 포용성에 기반하여 창출되는 제 유형의 일자리’를 의미한다.

13) 법률상 취업취약계층의 범주로는 ① 저소득층(기준 중위소득 60% 이하), ② 장애인, ③ 6개월 이상(구직신청일 기준) 장기실직자(청년은 최근 6개월 이내 교육기관 재학생이 아니면서 사업장에 고용된 사실도 없는 자), ④ 결혼이민자, ⑤ 북한이탈주민, ⑥ 위기청소년, ⑦ 여성가장, ⑧ 성매매피해자, ⑨ 한부모가족 지원법에 의한 보호대상자, ⑩ 갱생보호대상자, ⑪ 수형자로서 출소 후 6개월 미만 자, ⑫ 노숙자가 해당됨

2019년 6월 19일 고용노동부와 국내 17개 주요 대기업은 포용적 일자리 창출을 위해 ‘취업취약계층 일자리 창출, 사회적 가치 확산 등을 위한 공동선언문’을 발표하였다. 상대적으로 취업이 용이치 않은 장애인, 고령자, 자녀를 가진 여성 및 청년들에 대한 취업을 지원하고 직장에서 안심하고 일할 수 있는 여건을 마련해 주고 있는 주요 기업들의 사회 공헌 사례의 공유 및 확산을 주 내용으로 한다.

고용 없는 성장이 지속되는 가운데 고용형태가 다변화되면서, 노동자 집단 내에서 시장임금의 격차가 더욱 확대되는 경향이 나타났다. 특히 코로나19 이후에는 고용취약 계층으로 플랫폼 노동자, 프리랜서 노동자 등 특수고용직 노동자이 급부상하면서 이들 직종을 고려한 지원사업, 제도 논의도 필요한 상황이다. 코로나19 시대에, 기존에 추진 되어 온 국가의 포용형 일자리보다 다양한 계층을 고려해야 하는 지역밀착형 포용형 일자리 정착을 위해서는 어떤 제도가 필요한지 논하고자 한다.

### (3) 소극적 일자리 지원에서 적극적 일자리 창출로 : 국제창업형 일자리

현재 중앙부처는 앞다투어 창업정책을 펼치고 있다. 2010년대 중반 이후 부처별 창업 지원사업을 망라하여 중소기업벤처부에서 통합공고를 하고 있으며, 해마다 5개 전후의 글로벌 창업지원사업이 추진되고 있다.<sup>14)</sup> 중소기업벤처부의 「2020년 정부 창업지원사업 통합 공고」에 따르면, 2020년을 기준으로 16개 부처에서 90개 사업을 추진 중이며, 예산액은 1조 4,517억 원에 달한다.

이러한 창업지원사업 중에서 국제창업과 관련된 사업은 총 5개이다. 사업내용을 살펴 보면 아웃바운드 형태의 지원사업이 좀 더 많은 편이며, 인바운드 사업의 경우 사실상 <창업이민인재양성 프로그램> 하나이다. 아웃바운드 형태의 국제창업에 대한 지원이 원활하다는 점은 고무적이나 코로나19 이후 글로벌적으로 국가봉쇄상황에 놓였다는 변수를 고려해야 하고, 상대적으로 인바운드 형태의 지원이 적다는 점과 국내체류 외국인에<sup>15)</sup> 대한 지원사업은 사업내용이나 규모에 있어 상당히 미미하다는 점은 한계로 지적할 수 있다.

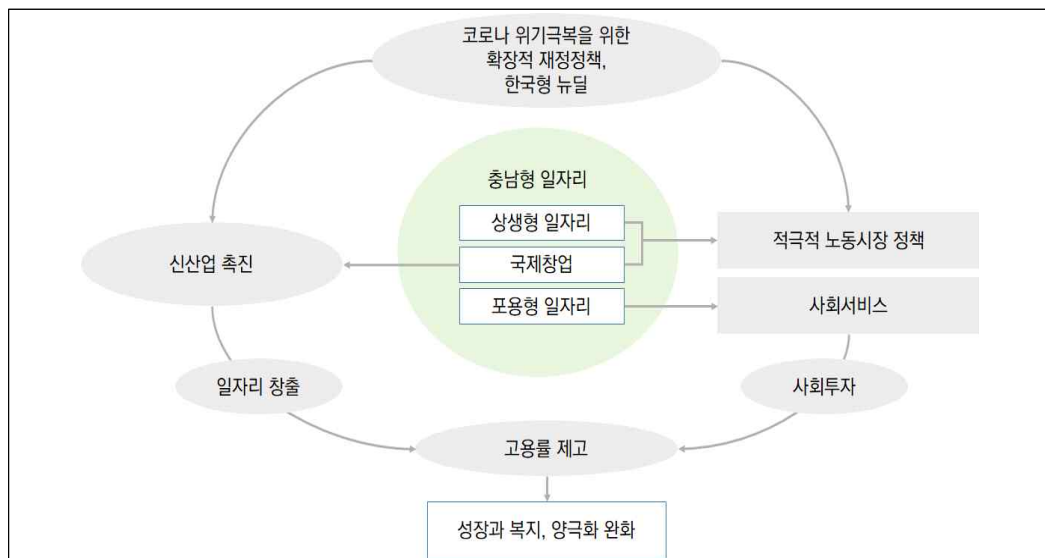
14) 단, 이는 직접적으로 글로벌 창업을 지원하는 것을 목표로 하는 사업의 숫자이며 간접적인 지원사업을 포함할 경우 해마다 약 20여 개에 이르는 사업이 실시된다.

15) 2010년대 이후 매년 7만 명의 유학생이 국내에 체류하는 상황에서 이들을 한국 경제활동의 주역으로 끌어들이기 방안이 필요

지자체 차원에서 국제창업과 관련하여 별도로 조례를 마련하거나, 조례에 관련 내용을 기입한 지자체는 거의 없고(서울, 부산만 설치), 국제창업과 관련된 정책은 서울, 경기, 대구 등에서 비교적 활발히 추진되고 있다. 지자체 차원에서는 국제창업에 대한 관심이 높다고 할 수는 없지만, 일자리 감소, 특히 청년들의 일자리 감소를 국제화된 창업활동을 통해 해결하기 위해 노력 중임을 알 수 있다. 또한 해당 지역에 거주하고 있는 외국인들의 창업활동을 장려하여 외국인들에게 경제적 측면에서 새로운 기회를 제공하고, 지역 사회의 구성원으로서 지역경제에 공헌할 수 있는 방안을 모색하고 있음을 알 수 있다.

### 3) 충남형 일자리 정책모델 제안

[그림 13] 충남형 일자리 정책모델 개요



자료) 스웨덴 '렌-마이너 모델'을 수정  
(<http://gonggam.korea.kr/newsView.do?newsId=01JDfwp2cDGJM000&pageIndex=1>)

전술(前述)한 내용들을 바탕으로 충남형 일자리 창출모델을 간략히 정의하자면, 충청남도가 주도하고 지역의 이해당사자 및 도민 참여를 통해 생산관계 및 생산방법, 고용



지역, 고용계층의 다양한 혁신을 지향함으로써 충남에 새로운 산업을 촉진하고 새롭게 일자리를 창출함과 동시에, 충남 노동시장의 왜곡을 불러왔던 산업적 경로의존성을 수정하거나 혹은 새로운 경로를 제안하고 적극적인 지역밀착형 노동정책을 펼침으로써 결과적으로 충남 노동시장에 성장과 복지, 양극화 완화를 도모하는 방법론을 말한다.

충남형 일자리 창출모델의 핵심목표는 지금까지의 경제구조의 한계를 인정하고 충남의 산업기반을 확대, 조성하여 일자리를 창출하고 이를 계기로 현재 노동시장의 왜곡을 개혁하면서 일자리 창출을 통한 성장과 복지를 통해 궁극적으로 양극화를 완화하려는 것이다. 이 방안은 신규일자리 창출 문제를 사회통합적 개선 측면과 적극적으로 결부시켜 생각한다는 점에서 기존 일자리정책과 차별화된(한국노동연구원, 2015). 즉, 신규 일자리 창출이야말로 현실에서 요구되는 지역-산업 전반의 노동시장 구조개혁을 추진하는 주요수단이자 계기가 되어야 한다는 문제의식을 갖고 있다. 이러한 문제의식은 일자리는 ‘산업의 성과로 나타나는 결과물이며, 노동시장에서는 파생수요적 개념’이라는 원리가 제대로 작동하지 못하는 작금의 한계, 특히 코로나19로 인해 더욱 심화된 양상을 극복하려는 취지가 담겨 있다<sup>16)</sup>.

2부 분야별 전략에서는 상생형 일자리, 창업(국제창업), 포용형 일자리로 나누어 분야별 방법론, 수단, 방안 등을 개관하고 충남에의 전략을 제시하고자 한다.

---

16) 한국노동연구원 (2015) 참조



# 제1장 충남 상생형 일자리 창출방안

## 1. 정책 배경

### 1) 지역별 상생형 일자리 지원 특징

광주형 일자리 모델은 노·사·민·정 대타협 과정에서 사회적 합의를 바탕으로 하고 있다. 즉, 적정임금, 적정 노동시간, 노사책임경영, 원하청 관계 개선 등이 주요 내용이며, 고 임금 제조업 완성차 공장을 짓되 임금을 줄이고 그만큼 일자리 숫자를 늘리는 방식으로 추진하고 있다. 광주형 일자리 모델은 노·사·민·정의 폭넓은 신뢰를 바탕으로 노사 상생의 통합형 일자리 모델로 광주뿐만 아니라 지역 일자리 창출에서 제조업의 경쟁력을 강화 하고 ‘고비용 저효율’의 구조적인 문제를 해결하는데 집중되어 있다. 광주형 일자리 모델은 향후 노동정책의 기준을 만들게 될 수 있는 긍정적 효과(대중소기업간 협력, 원하청 불공정거래 완화, 일자리 양극화 해소)도 있지만, 국내자동차 시장의 포화상태, 공공 부문이 중심이 된 투자를 통한 경차 생산과 일자리 창출은 과장되었다는 비판이 상존 하고 있다.

강원도 횡성 일자리 모델은 중소기업간 상생 협력 하에 e-모빌리티 산업의 육성을 통한 일자리 창출을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 우선, 산업기반이 열악한 강원도와 자금력이 열악한 중소기업의 협력을 바탕으로, 둘째, 중소기업 간 협업을 통해 이익과 리스크를 공유, 공동으로 생산 및 판매를 통해 이익을 공유하며, 셋째, 대기업이 생산 하지 않고 유망한 초소용 상용전기차 틈새시장을 공략하며, 마지막으로, 노조의 적정임금

등 근로조건 수용, 사측의 정년보장 등 근로환경개선, 민간은 참여기업제품 우선구매, 정부는 부지임대 등을 하는 상생협력 전략을 추진하고 있다. 이를 통해 강원도 일자리 창출모델은 신규 일자리 창출을 580명을 기대하고 있지만, 다만, 지속가능성에 성공 여부가 달려 있다.<sup>17)</sup>

경북 구미의 지역상생일자리 모델은 투자유치일자리 모델이자 지속상생발전 모델로서 기업유치 및 일자리 정책의 통합성과 지속성, 이해관계자들 간 양보와 협조를 통해 지역 발전을 이끌어 가는 지속상생발전 모델이라고 할 수 있다. 구미의 노·사·민·정 대타협은 투자유치와 일자리 창출 및 일자리 나누기를 한계 진행하고 있다. 즉, 경북 구미형 일자리 모델은 주력 및 미래 신성장 산업을 중심으로 한 산업혁신과 투자유치지원을 위한 기업혁신, 일자리 창출 및 나누기의 구미특화모델로서 일자리 혁신 등을 목적으로 하고 있다. 경북 구미형 일자리 모델은 산업단지 내 대중소기업 투자유치와 리쇼어링 기업 지원, 기존 기업의 투자확대 등의 다양한 방식을 중심으로 추진되고 있다. 또한 경북 구미형 지역상생 일자리 모델은 주력 및 신지식 기업(산업) 일자리 확충을 목표로 투자유치단지 조성이라는 하드웨어적인 토대와 일자 프로그램 제공이라는 소프트웨어적 토대, 일자리 지원생태계 구축이라는 환경조성 등 3가지 추진전략을 중심으로 추진하고 있다.

[표 15] 경북 구미형 지역상생 일자리 모델 추진 전략

추진전략	주요 내용
투자유치단지조성 (H/W)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•투자(기업) 유치+일자리 혁신 모델 정립</li> <li>•기업인지 및 산업인프라(H/W)마련</li> <li>•지방투자촉진보조금(최대 200억 원) 및 세제 지원 안 마련</li> </ul>
일자리 프로그램(S/W)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•일자리상생협의회 운영</li> <li>•적정임금의 지속성 안정성 담보(월 임금 350만 원 기준)</li> <li>•근로자후생복지 및 교육훈련프로그램 제공</li> </ul>
일자리 지원생태계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>•지역대학과 인력 공급 교류협력 마련</li> <li>•산학연관 일체화 시범사업(지식, 사람, 정보 교류) 추진</li> <li>•정부여건(청년들이 즐길 수 있는 공간) 마련</li> </ul>

자료) 대구경북연구원 내부자료.

17) 대한민국 정책브리핑, 2020.2.1.

[표 16] 경북 구미시 기업 및 투자유치 촉진 조례의 지원금 증액(안)

구 분	대 상	내 용	(당초)지원액	(변경)지원액
입지 보조금 등	지역투자 국내기업	입지보조금, 시설보조금 지원	투자금액 20% 내, 기업당 최대 50억 원	투자금액 20% 내, 기업당 최대 100억 원
이전보조금	관내 이전기업	공장이전 : 20억 원 초과금액 20%내	기업당 최대 50억 원	기업당 최대 100억 원
		본사이전 : 20명 초과 1인당 월 50만 원	기업당 최대 5억 원	기업당 최대 10억 원
관내기준 기업투자	관내 3년 제조업 영위 20명 이상 기업	토지매입비, 시설투자비 지원	투자금액 20%내 기업당 최대 50억 원	투자금액 20%내 기업당 최대 100억 원

자료) 대구경북연구원 내부자료.

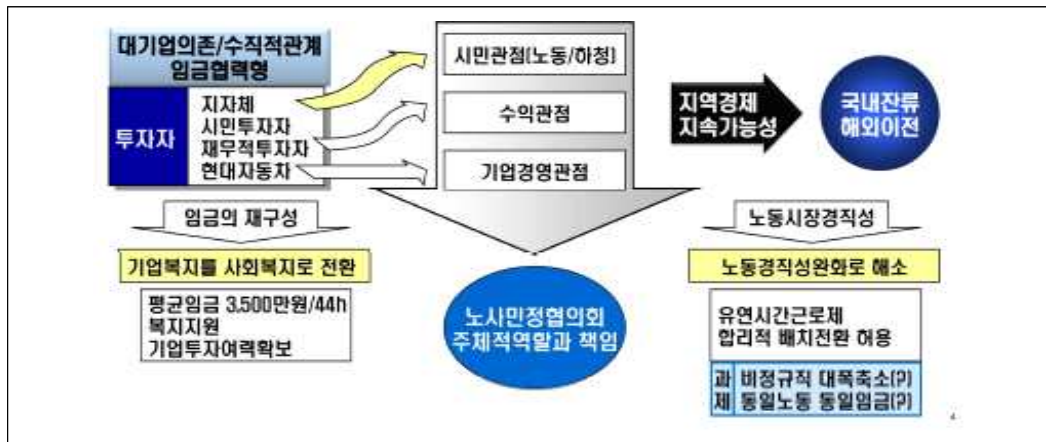
경남 밀양형 일자리 창출 모델은 창원, 부산, 김해 등에 있는 뿌리기업 30개를 밀양 하남 일반산업단지로 집단이전하면서 스마트화하는 동시에 지역 일자리를 늘리는 것이 주요 내용이다. 이 모델은 지자체 등이 나서 공장 부지 확보 등을 지원해주고 경영은 30여개 중소기업이 개별적으로 하는 방식의 상생 모델을 만들어가는 것이 특징이다.<sup>18)</sup> 특히, 경남형 일자리 창출 모델은 지역주민의 환경피해 최소화, 작업환경이 깨끗하고 모든 사람이 선호하는 일자리 창출을 목적으로 하고 있다. 이를 위해, 기업과 노동자, 주민이 서로 이해와 양보를 바탕으로 친환경 스마트 뿌리산업단지를 조성하는 전략이지만, 주민과의 환경문제 갈등을 어떻게 효과적으로 극복할 것인가가 관건이다.

군산형 일자리창출 모델은 기존의 자동차산업 집적지에 전기차 클러스터 집적화로 군산경제를 노사민정이 협력해 산업 생태계 부활과 일자리 창출을 도모하고 있다. 이를 위해, 우선, 지역 노사민정이 힘을 합쳐 유희공장, 실직상태의 숙련노동자 등 지역자원을 기반으로 전기차로 산업 재생을 추진하며, 다음으로, 양대노동 참여, 지역공동교섭을 통한 적정임금, 근로시간 탄력근로제 도입, 노동자 이사회 참관제, 우리사주제 등 선진

18) 조선일보, “광주형 이어 이번엔 밀양형 일자리”, 2019.6.11.

적인 노사관계 도입, 근로시간계좌제 도입 등을 추진하는 전략을 추진하고 있다. 군산형 일자리창출 모델은 주관기업과 참여기업 간의 균등한 역할분배 문제를 극복하고, 2022년까지 3,500명 고용창출과 2025년까지 추가로 3,500명을 창출하는 성과를 목표로 하고 있다.

[그림 14] 군산형 일자리 창출 모델의 특징



## 2) 상생형 일자리 추진의 지역별 행정지원 특징에서 보는 충남에의 시사

문재인 정부가 들어서면서 추진하고 있는 상생형 지역일자리는 지역에 대한 투자를 촉진하고 신규 지역일자리를 근로여건, 투자계획, 복리후생, 생산성 향상 등에 이해관계자(지자체, 기업(대기업, 중소기업 등), 노동자대표 등)합의를 기반으로 추진하는 일자리 사업이라고 할 수 있다. 국내에서는 2019년 1월 31일 광주형 상생형 일자리 모델 이후, 각 지자체는 경북 구미(2019.7.25.), 강원 횡성(2019.8.13.), 전북 군산(2019.10.24.), 경남 밀양(2019.6.24.) 등에서 각 지역별 상생형 일자리 모델을 만들어 가고 있으며, 부산, 대구 등에서도 다양한 움직임들이 있다. 해외사례로는 독일의 AUTO 5000프로 그램, 미국의 사례 등을 들 수 있다.<sup>19)</sup>

이처럼 각 지자체에서 일자리창출 이해관계자간의 상호 합의를 전제로 추진하고 있지만 구체적인 성과를 논하는 것은 시기상조라 할 수 있다. 다만, 각 지역마다 지역의 전략산업을 중심으로 한 대기업-중소기업의 협력, 중소기업간 협력, 중앙정부-지방정부의 협력, 노동자 대표 등을 기반으로 추진하면서 지역의 신규일자리 창출을 도모하고 있다.

각 지역에서 추진되고 있는 상생형 지역일자리 창출 모델을 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 특히, 각 지역의 일자리 창출모델 시사점을 살펴보면에 있어, 충남 경제구조의 위기를 초래하고 있다고 본 대기업 중심의 주력산업 한계 노정, 중국 중심의 수출구조, 수도권 규제정책의 수혜 등으로 소극적인 일자리 창출에 국한 문제 해결에서 탈피하여, 적극적 일자리 창출로 나갈 수 있는 차별화된 정책 모델을 지향하고 있다.

최근 정부에서는 코로나 19 전염병 확산이 해결되지 않는 상황에서 한국형 뉴딜정책은 친환경·저탄소 등 그린경제로의 전환이 가속화될 것이고, 탄소중립(Net-Zero)을 지향하고 경제기반을 저탄소·친환경으로 전환 추진을 계획하고 있다(그림 15 참조). 특히, 그린 뉴딜정책은 모빌리티·에너지기술 등 친환경 산업의 경쟁력을 전방위적으로 강화하여 글로벌 시장을 선점·주도하고자 하는 것이 정부정책이다.

[그림 15] 2050 탄소중립 추진전략

정부, 2050 탄소중립 실현 추진 전략				탄소중립 대비 기후대응기금	
에너지	산업	수송	건물	목적	탄소제로 전환 과정에서 발생하는 설비 교환 비용과 실직자에 대한 지원
전체 수소 중 그린수소 비중 80% 목표	2차전지, 바이오 등 저탄소 신산업 육성	2000만기구 전기차 충전기 공급	신규 건축물 제로에너지 의무화 추진	근거	국회에 계류 중인 그린뉴딜기본법
				재원 마련	유사한 성격의 환경개선특별기금 통합 경유세 인상, 탄소세 신설 등 추가 재원 마련
				규모·도입 시기	재원 조달 방법이 확정된 이후에 결정

자료) 관계부처 합동, 『2050 탄소중립 추진전략안』, 2020.12.7. (그림: 매일경제 2020.12.7.)

- 19) 박성훈외 4(2018), 『일자리 창출을 위한 유럽 주요국의 성공사례 연구』, 대외경제정책연구원, p.77. 독일의 AUTO 5000프로그램은 다음과 같은 중요한 수단을 활용하였다. 첫째, 새로운 일자리를 위한 임금삭감을 중요한 수단으로 채택하였다. 둘째, 새로운 일자리의 운용을 위해 독자적인 법인의 설립을 통해 개별적인 노사간 단체협약을 추진하였다. 셋째, 신규 일자리창출을 통해 실직자들의 채용을 추진하였다. 넷째, AUTO 5000프로그램으로 폭스바겐이 정상화되면서 프로그램 추진과정에서 개별 설립된 법인의 직원들도 본사의 정규직원으로 귀속·통합되는 조치를 했다는 것이다.

한국판 뉴딜정책에서 그린 뉴딜의 주요 관련 내용을 보면 전기차·수소차 등 그린 모빌리티 보급을 확대하는 내용을 담고 있다. ① (전기차) 승용·버스·화물 등 전기 자동차 113만대(누적) 보급, 충전 인프라 확충(급속충전기 1.5만대, 완속충전기 3.0만대(누적)), ② (수소차) 승용·버스·화물 등 수소차 20만대(누적) 보급, 충전 인프라 450만대 설치 및 수소 생산기지 등 수소 유통기반 구축 ③ (노후차량) 노후경유차의 LPG·전기차 전환 및 조기폐차 지원하는 등의 계획을 발표하였다.

따라서 충남도 한국판 뉴딜정책, 넷제로 정책 등을 고려하고 Post-코로나 내지 With-코로나 속에서 미래 충남 상생형 일자리 모델을 고민해야 하는 상황이다. 국내외 상생형 일자리 모델의 공통적인 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 일자리 모델 추진 시 주요 이해관계자들은 오랜 기간 동안 형성된 상호간의 신뢰관계에 바탕을 두고 공생을 위한 위기극복의 의지를 공유하면서 대타협을 이루어내는 파트너십을 발휘하였다. 둘째, 기본적으로 정부의 역할이 사용자와 근로자가 서로 정당한 계임을 할 수 있도록 환경을 조성하고, 이를 위한 재정지원에 주력하는 것이 바람직하다는 데 사회적인 공감대를 형성한 것에 있다. 즉, 일자리창출과 관련하여 선진 정부는 일정한 수준의 역할을 담당하기도 하지만, 기본적으로는 민간기업의 주도적인 역할을 인정하고 있다는 평가가 가능하다. 셋째, 4차 산업혁명 도래이후 미래성장동력으로 산업을 통해 각 지역의 지역 경쟁력은 물론이고, 국가경쟁력을 주도할 수 있는 분야를 최대한 활용하는 차원에서 일자리 모델을 통해 미래전략을 수립하려고 노력하고 있다는 것이다.

그러나 타 시도의 일자리창출 모델 관련 정책들은 지역의 일자리에 영향을 미치는 산업구조의 문제해결보다는 문제의 대중적 접근을 통한 단순 일자리 창출에 치우친 부분을 고려하였다. 그러므로 당초 일자리 창출모델의 근원적 프로세스로서 충남형 일자리 창출모델 관련 사업은 근본 문제와 관련된 다양한 이해관계자가 참여하여 공감대를 형성하고, 사회적 타협을 통한 문제점과 목표, 전략들을 공유한 근원적인 문제해결, 과정적인 접근을 취해야 할 것이다. 실제, 광주형 일자리 모델은 독일이나 미국과는 달리, 사용자가 아닌 지자체가 현대자동차의 사용자와 노동조합을 대상으로 제안하였다는 점과 우리나라는 사회적 대타협에 대한 경험이 거의 부재하다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 즉, 지금까지 대기업과 노동자는 대립적인 관계에만 익숙한데, 노사 간의 장기적인 신뢰



관계 유지와 갈등상황 발생시 조정해줄 수 있는 별도의 기구가 없다는 것이다. 이를 위해 노사 간 신뢰의 간극을 극복하고, 상생협력의 분위기를 조성하는데 정부가 역할을 하는 노사정 모델의 형태로 추진해 나간 것이 차이점이다. 따라서 일자리 모델 추진의 각 이해관계자들이 상호협약을 통한 역할을 정하고, 일자리 창출정책을 추진하는 것이 필수적인 전제조건으로 활용되고 있다.

또한, 각 지역의 상생형 일자리 모델의 궁극적인 목적은 신규 일자리창출을 통해 지역의 실업문제를 해결하고, 유치기업들의 생산성 증가를 통해 지역경제 활성화를 도모하는 것이다. 따라서 유치 기업들은 자체적인 기술혁신과 생산혁신 등을 위해 적극적인 노력을 해야 하고 지역사회는 이를 효과적으로 추진할 수 있는 분위기 조성이 필요하다. 이를 위해 지자체는 규제개혁과 기존 인력에 대한 재교육시스템을 적극적으로 만들어 가야 한다. 다만, 상생형 일자리 모델이 기존과 다른 것은 기업의 생산성 확대와 임금 인상, 추가 일자리 창출 등에서 나타나는 다양한 이해관계를 조정해야 한다는 것이다.

[표 17] 민선 7기 주요 일자리 핵심전략 및 추진과제

핵심전략	세부 추진 과제
미래형 스마트 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 융합 신산업 육성·R&amp;D 확대 등 미래일자리 창출(서울)</li> <li>• 4차 산업혁명 대응 미래 먹거리 창출 등(광주)</li> <li>• 4차 산업혁명 핵심기술 VR/AR산업 육성(경기)</li> <li>• 차세대 신성장 산업 집중 육성, 4차 산업 혁신인재 양성(전남)</li> <li>• 제조업 스마트화 및 권역별 신산업 육성(경북)</li> <li>• 스마트 일자리 모델 구축 및 스마트 산업 육성, 지능형 기계 산업 지원 강화(경남)</li> </ul>
대상별 맞춤형 일자리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어르신, 저소득층 등 생계지원 일자리 제공, 일·경험 디딤돌형 청년 일자리 확대(서울)</li> <li>• 여성·장애인·장노년 일자리 안전망 강화(부산)</li> <li>• 지역전차 청년 일자리 종합 지원, 소상공인·자영업 맞춤형 지원(대전)</li> <li>• 저소득 보호대상자 사업 추진(경기)</li> <li>• 강원도형 청년일자리 사업 추진(강원)</li> <li>• 청년 취·창업 기반 강화 및 신중년·노인 일자리 확대(경남)</li> </ul>
사회적 일자리 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 돌봄·문화도시재생·서비스분야 사회적 일자리 확대(부산)</li> <li>• 성장단계별 사회적 경제 체계적 육성 및 판로지원(광주)</li> <li>• 사회적 경제기업 육성을 통한 일자리 확대(대전)</li> <li>• 주민자치, 시민 주도의 사회적 경제 구축(세종)</li> <li>• 사회적 경제 활성화를 통한 공동체 일자리 창출(충남)</li> <li>• 사회적 경제 4.0주도(전북)</li> <li>• 마을기업, 협동조합 활성화를 통한 사회적 경제 일자리 확충(경북)</li> </ul>
지역 고용인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일자리 거버넌스 강화 및 시민체감 부산형 고용지표 개발(부산)</li> <li>• 일자리 통계 관리 및 실적평가, 일자리 전략회의·포럼운영(대구)</li> <li>• 지역 노동일자리 제도적 협의체 운영 및 일자리 허브조직 설립(울산)</li> <li>• 강원도 일자리재단 설립 및 일자리 통합정보시스템 구축(강원)</li> <li>• 참여-합의-시행-평가의 일자리 거버넌스 선순환 체계 구축(충북)</li> <li>• 통합된 원스톱 고용서비스 구축(경남)</li> <li>• 전남형 일자리 플랫폼 설치운영(전남)</li> </ul>
고용의 질 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노사상생 및 비정규직 근로조건 개선을 통한 행복한 일터문화 정착(광주)</li> <li>• 근로자가 행복한 근로환경 조성 및 취약 근로자 복지 지원(대전)</li> <li>• 시민이 만족하는 일자리 근무조건 개선(세종)</li> <li>• 고용안정망 구축 및 원하는 일자리 창출 지원(충북)</li> <li>• 행복한 노동자를 위한 일자리 질 개선(충남)</li> <li>• 일생활 균형(워라벨) 문화 확산(전남)</li> <li>• 생활임금 확산, 비정규직 감축을 통한 일자리 질 제고(제주)</li> </ul>

자료) 고용노동부 보도자료, 『민선7기 지방자치단체 지역 일자리 전략 공시』, 2019.1.31.

### 3) 충남 상생형 일자리의 정의

상생형 지역일자리는 각 지역이 직면한 문제를 여러 주체가 참여해 지역사회가 함께 논의토록 하여 일자리문제를 해결하고 지역경제를 활성화하는 것에 초점을 두고 있다.

상생형 지역일자리는 크게 ① 노·사·민·정간의 합의를 통한 사회 구성원간의 양보와 협력으로 지역에 양질의 일자리를 만드는 것, ② 지역 내 대기업과 중소기업들이 지역의 경제주체와 함께 연계와 협력을 강화하는 상생구조를 만들어가는 이 두 가지 축이 핵심이다. 더불어 특정 산업의 발전만이 아닌 ③ 지역 산업생태계를 구성하는 산업 간의 연계와 협력을 강조하여 고르게 발전하려는 목표를 제시가 중요하다.

앞서 “충남형 일자리”의 특징을 ① 충청남도가 주도하고 지역의 이해당사자 및 도민 참여를 통해 ② 생산관계 및 생산방법, 고용지역, 고용계층의 다양한 혁신을 지향함으로써 ③ 충남에 새로운 산업을 촉진하고 새롭게 일자리를 창출함과 동시에, ④ 충남 노동시장의 왜곡을 불러왔던 산업적 경로의존성을 수정하거나 혹은 새로운 경로를 제안하고 적극적인 지역밀착형 노동정책을 펼침으로써 ⑤ 결과적으로 충남 노동시장에 성장과 복지, 양극화 완화를 도모하는 방법론이라고 정의했다.

충남 상생형 일자리에서는 기본적으로 상생형 지역일자리 특징을 충남형 일자리에 맞춰 녹여내는 작업을 한다. 대기업 주도형과 중소기업 주도형의 2개 축을 중심으로 산업별로 모델화한다. 먼저 대기업 주도형에서는 대기업의 대규모 시설투자를 적극적인 방법으로 유도하여 새로운 산업영역을 이끌어내면서 청년들이 선호하는 대기업 일자리를 창출하는 전략이고, 중소기업 주도는 중소기업의 부가가치를 높임으로써 스타기업으로 성장시켜 새로운 일자리를 창출하는 전략이다. 특히 중소기업 컨소시엄 형태는 대기업 분야의 틈새시장을 노려 시장 다양화와 판로 확대에 연결될 수 있다.

즉, 충남 상생형 일자리는 산업생태계 다양화, 대기업 중심의 산업경로 수정, 청년선호 일자리 창출의 공통 키워드의 일자리를 통해 충남의 청년들이 충남에서 취업하여 지역 경제를 발전시키는 선순환 구조를 만드는 일자리이다. 본 연구에서는 기업 형태별로 다양한 산업군을 상정하고 각 산업 내에서 상생형 일자리 창출을 고민하고자 한다.

## 2. 현황

### 1) 충남 고용현황 및 문제점

#### (1) 충남의 고용현황

지역의 일자리 현실은 지속적으로 악화되고 있다. 세계경제불황, 선진국의 재정위기, 신흥국의 경제위기는 국내 산업경기를 위축시키고, 이로 인해 지역의 노동시장도 지속적으로 위축되고 있다. 특히 2020년은 고용시장 진입을 앞둔 청년들이 미증유의 사회적 재난으로 인해 취업 자체에 어려움을 겪고 있는데, 충남의 미래를 짊어질 청년층을 양질의 일자리 시장으로 끌어들이는 방법에 대한 논의가 시급하다.

[표 18] 시도별 청년(15~29세) 고용률

(단위: %)

시도별	2000	2005	2010	2015	2019
계	43.4	45.0	40.4	41.2	43.5
서울특별시	47.2	49.9	44.2	43.8	47.5
부산광역시	39.6	41.2	34.7	38.8	42.9
대구광역시	40.2	42.6	38.2	39.3	39.8
인천광역시	44.9	45.2	43.7	42.2	48.8
광주광역시	37.9	37.9	37.9	35.3	39.6
대전광역시	39.9	40.5	37.5	38.9	40.6
울산광역시	42.5	43.3	39.9	38.3	39.1
세종특별자치시	-	-	-	-	35.1
경기도	47.0	47.5	41.7	43.9	45.4
강원도	39.5	40.7	37.3	33.3	42.4
충청북도	41.0	41.4	38.1	41.6	43.5
<b>충청남도</b>	<b>40.6</b>	<b>44.7</b>	<b>43.4</b>	<b>44.0</b>	<b>45.1</b>
전라북도	37.1	35.8	31.5	34.8	32.7
전라남도	37.2	41.2	36.5	36.9	37.4
경상북도	42.5	45.3	39.9	41.1	38.7
경상남도	42.2	40.6	36.8	36.9	39.3
제주도	48.4	51.3	39.4	43.2	43.7

주) 청년고용률: 15~29세 인구 중 취업자가 차지하는 비율

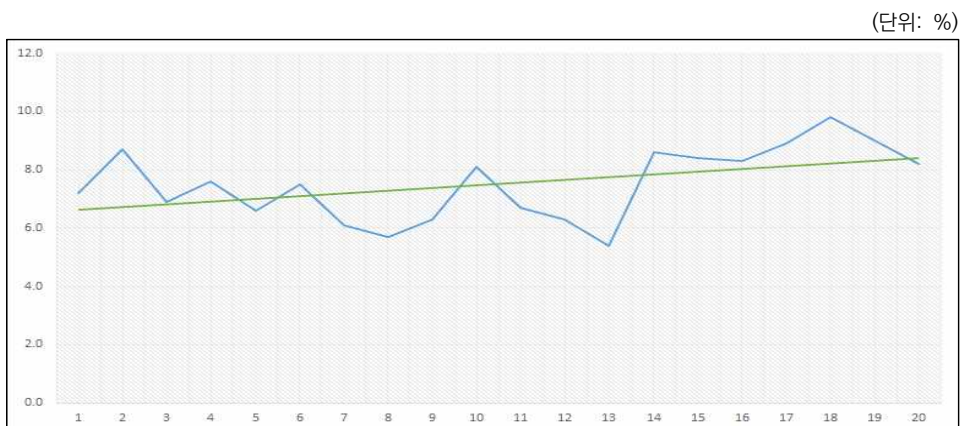
충남의 2019년 청년 고용률은 45.1%로 타시도보다 높은 편이지만 서울, 인천, 경기 보다는 낮은 편이다. 충남의 청년 고용률은 2006년 46.8%를 정점으로 상승과 하강을 반복하고 있으나 전반적인 추세는 낮아지고 있다.

[그림 16] 충남의 청년 고용률 추이



충남의 2019년 청년 실업률은 8.2%로 모든 광역시보다 낮고 경기, 전북, 전남, 경북, 경남보다 낮아 타 시도에 비해서는 조금 나은 편이다. 그러나 충남의 청년실업률은 2010년 6.7%로 가장 낮은 수치를 기록하였고, 2015년에는 8.3%, 2019년에 8.2%를 기록하여 점진적으로 증가추세에 있다.

[그림 17] 청년 실업률 추이



[표 19] 시도별 청년 실업률

(단위: %)

행정구역별	2000	2005	2010	2015	2019
전국	8.1	8.0	7.9	9.1	8.9
서울특별시	8.1	8.9	8.4	9.3	8.8
부산광역시	12.1	8.8	8.9	9.7	9.1
대구광역시	9.1	8.7	9.2	10.1	8.3
인천광역시	8.2	8.3	8.5	11.8	9.0
광주광역시	12.0	9.6	8.6	7.6	9.7
대전광역시	9.3	9.3	8.6	8.9	9.6
울산광역시	8.3	8.0	7.1	9.3	8.8
세종특별자치시	-	-	-	-	8.7
경기도	6.2	7.5	8.3	9.0	8.7
강원도	5.7	4.9	5.9	12.6	7.8
충청북도	7.2	6.5	5.3	7.2	8.0
충청남도	7.2	7.5	6.7	8.3	8.2
전라북도	9.0	6.9	7.0	5.7	9.3
전라남도	8.9	7.3	6.6	8.5	9.9
경상북도	8.8	6.7	6.8	8.8	11.2
경상남도	5.9	6.4	6.4	8.6	10.3
제주특별자치도	5.5	6.0	5.0	5.1	5.3

주) 청년실업률: 15~29세 경제활동인구 중 실업자가 차지하는 비율

## (2) 충남 고용시장 문제점

충남의 산업경제는 삼성(디스플레이), 현대(자동차, 석유화학, 철강), 한화, 롯데(석유화학), 대기업 중심 경제구조로 원·하청 수직구조가 강하다. 따라서 중소기업이 중견기업으로 성장하는데 한계가 있고(충남의 중소기업은 대기업의 생산 공장으로 전락), 대기업의 경영악화는 하청기업의 경영악화로 이어진다.

이와 같은 문제는 지역 청년들의 대기업 선호성향을 더 높여, 더 적은 임금에도 불구하고 수도권 서비스업종으로 취업하고자 하는데 일조하고 있다. 따라서 본 연구의 목적은 충남형 일자리에 대한 방향성을 제시하고 지역청년들이 지역에 취업하여 지역경제를 발전시키는 선순환 구조를 제시하는 데 있다.

## 2) 충남 상생형 일자리 인식조사(청년을 대상으로) 20)

### (1) 충남 일자리 인식

청년을 대상으로 한 설문조사 결과 청년들의 75.5%가 충남에 선호할 만한 일자리가 충분치 않다고 응답하였고, 전공한 분야의 일자리의 경우도 충분치 않다고 응답한 비율이 80.0%에 달하였다. 충남에 제조업 중심 생산직 일자리는 풍부하지만 청년들의 니즈(needs)를 충족시키는 양질의 다양한 일자리는 부족하다고 할 수 있다. 특히, 인문 어학계열과 교육계열에서 전공분야의 일자리가 부족하다는 응답이 높아 관련 분야의 일자리 창출에 노력이 필요해 보인다.

충남의 청년들이 취업하기 원하는 지역은 충남이 42.7%로 가장 높게 나타났고, 서울(23.6%), 경기(18.4%) 순으로 나타났다. 따라서 수도권으로 취업을 희망하는 청년들에게 부족한 일자리가 무엇인지 파악할 필요성이 있어 보인다. 또한, 충남 내에서는 천안시에 취업하기를 원하는 비율이 35.7%로 가장 높았는데, 이는 충남에서 가장 큰 도시이자, 제조업과 서비스업이 동시에 잘 발달되어 있기 때문으로 여겨진다.

충남 대기업에 취업할 의향은 90.9%로 매우 높아, 대기업 양질의 일자리라면 충남의 청년들이 수도권으로 이탈하는 것을 막을 수 있을 것이나, 대기업 양질의 일자리의 경우 수도권 청년들과의 경쟁도 불가피하여 취업이 쉽지 않다는 문제점이 있는 것으로 나타났다.

반면, 충남 중소기업에 취업할 의향은 32.5%에 불과하여 아직까지 중소기업 선호도가 많이 떨어져, 수도권 이탈의 한 원인이 되고 있는 것으로 보인다.

청년들이 생각하기에 충남 노동(고용)시장의 문제점으로는 불안정고용(비정규직 등)이 25.7%로 가장 높게 나타났고, 부족한 일자리 수가 21.6%로 다음 순이었다.

또한, 취업 시 희망하는 직종은 사무종사자가 49.8%로 가장 높게 나타났고, 전문가 및 관련 종사자가 29.1%로 다음 순이었다. 충남형 일자리의 첫째 조건은 일자리창출과 안정적인 일자리가 되어야 할 것이며, 둘째 조건은 사무직 또는 전문성을 요하는 일자

---

20) 도내 청년취업준비생 440명 대상, 1:1 면접조사 방식 (2020.10.15.일부터 20일간 조사)

리가 되어야 할 것으로 보인다.

충남에 부족한 일자리로는 전문, 과학 및 기술 서비스업이 가장 높게 나타났고, 정보통신업, 예술, 스포츠 여과 관련 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업 순으로 나타났다. 제조업보다는 서비스업이 부족하여, 지역특화산업과 연계한 서비스산업 육성이 필요해 보인다.

[표 20] 충남 일자리 인식 조사결과 및 대응방안

현황 및 문제점	대응
청년 선호 일자리 일자리 부족(75.5%) 전공분야 일자리 부족(80.0%)	청년선호 일자리 창출 노력 필요 전공과 일자리 미스매칭 해소 노력 필요
서울 경기 쪽으로 취업수요 높음(42.0%)	서울, 경기 쪽 선호 일자리 파악 및 대응
대기업 선호, 중소기업 비선호	양질의 안정적인 일자리 창출
불안정 고용, 부족한 일자리수	
전문직, 사무직 선호	생산직 과련 일자리 창출 탈피 제조업 → 서비스업 일자리 확대
서비스업 일자리 부족	

## (2) 상생형 일자리 필요성

충남 상생형 일자리의 필요성에 대해 100% 필요하다고 응답하였고, 적합 업종으로는 제조업과 서비스업의 비중이 50%로 동일하게 나타났지만, 여성의 경우 서비스업을 더 많이 선호하고 있는 것으로 나타났다. 이는 도내 청년들이 일자리 부족을 실감하고 있다는 것이며, 성별 니즈(needs)를 반영한 상생형 일자리 정책 추진이 필요함을 시사한다.

제조업 일자리의 경우 석유정제, 화학제품 제조업에 대한 선호가 18.0%로 가장 높게 나타났고 자동차 및 기계 제조업, 전자부품/통신/정밀기기 제조업 순으로 나타났다. 이는 대부분 충남의 주력산업으로 제조업 관련 일자리 창출 시 도내 대기업(롯데케미컬, 한화토탈, 현대오일뱅크, 현대자동차, 삼성디스플레이 등)의 참여를 유도할 필요가 있어 보인다.

서비스업 일자리의 경우 보건업 및 사회복지서비스업이 20.0%로 가장 높게 나타났고, 정보통신업, 교육서비스업, 금융 및 보험업 순으로 나타났다. 서비스업 관련 일자리 창출 시



지역 내 대형 병원 등 보건의료기관, 대학 등 교육기관 등의 참여를 유도할 필요가 있다.

본 연구에서는 상생형 일자리를 대기업 주도형, 중소기업 주도형, 원·하청 상생형으로 구분하였는데, 대기업 주도형이 충남 상생형 일자리에 가장 적합한 것으로 나타났다. 이는 청년들의 대기업 선호와 대기업 일자리의 높은 연봉, 안정성에 대한 믿음 때문인데, 도에서 정책을 추진할 때 대기업과 연계하는 것이 가장 효율적일 수 있다고 본다.

또한, 대기업 주도로 상생형 일자리가 추진된다면 99.8%가 취업할 의향이 있는 것으로 나타나 대기업 주도형이 효율적인 면에서나 효과적인 면에서 가장 우월하다고 할 수 있다.

그러나 원·하청 상생형의 경우 79.1%로 낮아지고, 중소기업 주도형의 경우 72.7%로 비율이 낮아져, 대기업의 참여가 매우 중요함을 시사하고 있다. 특히 대기업 주도형에 비해 취업하겠다는 의지도 낮아, 충남에서 추진한다면 대기업과 연계하는 방안을 고려할 필요성이 있다.

[표 21] 상생형 일자리 필요성 조사결과 및 대응방안

현황 및 문제점	대응
상생형 일자리의 필요성 100% 공감 여성의 경우 남성보다 서비스업 선호	성별 니즈를 반영한 상생형 일자리 정책 추진
제조업의 경우 화학, 자동차, 전자부품의 선호도가 높고, 서비스업의 경우 보건 및 사회복지서비스업, 정보통신업, 교육서비스업 선호	제조업 일자리의 경우 충남 주력산업 대기업의 참여를 유도하고 서비스업의 경우 대학, 병원 등 복지, 의료, 교육법인의 참여를 유도
대기업 주도형 상생형 일자리 선호	도내 대기업의 참여 유도 및 새롭게 투자하고자 하는 대기업과 연계방안 마련

### (3) 상생형 일자리 추진방법

#### ① 대기업 주도 상생형 일자리

대기업 주도 상생형 일자리 선호 기업은 삼성 디스플레이가 31.6%로 가장 높게 나타났다. 현대자동차가 25.9%로 다음 순이었다. 이하 한화토탈, 현대오일뱅크, 롯데케미칼, 현대제철, 동부제철 순으로 전자분야 및 자동차 분야의 참여를 희망하고 있는 것으로 나타났다.

대기업 주도 상생형 일자리를 추진함에 있어서 가장 중요한 것은 고용안정이 26.6%로 가장 높게 나타났고, 임금수준, 복지수준, 자기발전 가능성 순이었다. 청년들이 가장 중요하게 생각하는 것은 고용안정이기 때문에 기업과의 협상에서 이를 가장 중시할 필요가 있다.

대기업 주도 상생형 일자리가 성공하기 위한 기업지원으로는 노조와 회사간 상생협력 지원이 26.6%로 가장 높게 나타났고, 4차 산업혁명에 대비한 기술 R&D지원이 다음 순이었다. 대기업의 경우 노조와의 갈등이 심화되고 있는데, 갈등 예방 등 이를 슬기롭게 해결할 수 있는 지원책 마련이 필요해 보인다.

## ② 중소기업 주도 상생형 일자리

중소기업 주도 상생형 일자리에 가장 적합한 산업군은 전기자동차, 수소자동차 등 자동차 부품산업이 23.6%로 가장 높게 나타났고, 풍력, 태양광, 에너지 저장장치(ESS) 등 신재생 에너지 산업이 18.9%로 다음 순이었다. 이하 인터넷, 정보통신 등 지식서비스 산업, 바이오 기반 의료, 헬스케어 산업, 주조, 금형가공, 용접 등 뿌리산업 순으로 나타났다. 여성의 경우 의료, 헬스케어산업, 지식서비스산업의 비중이 남성보다 높게 나타나고 있었다. 충남은 대기업 외 산업생태계를 견고히 하기 위해 신재생에너지산업, 의료, 헬스케어산업, 지식서비스산업 육성을 추진하고 있기 때문에 이들 분야에 대한 상생형 일자리 추진도 적극적으로 검토해야 할 필요가 있다.

중소기업 주도 상생형 일자리를 추진함에 있어서 가장 중요한 것은 임금수준이 24.1%로 가장 높게 나타났고, 고용안정, 복지수준, 동일노동, 동일임금 순이었다. 대기업 주도형 보다 임금수준이 더 중요한 요소로 나타나고 있어, 충남이 중소기업 주도 상생형 일자리를 추진할 때는 기업과의 임금수준 협상이 매우 중요해 보인다.

중소기업 주도 상생형 일자리가 성공하기 위한 기업지원으로는 중소기업 R&D 지원을 통한 중소기업의 자체 경쟁력 강화가 33.9%로 가장 높게 나타났고, 중소기업 근로자 숙련 향상을 위한 직업 교육훈련 강화가 22.7%, 수출지원, 우선구매 등 중소기업 판로 확보지원이 20.7%로 나타났다. 상생형 일자리에 참여하고자 하는 중소기업에게 R&D 지원, 교육훈련, 수출지원 등의 인센티브를 제시하여 참여를 유인할 필요가 있다.

### ③ 원·하청 상생형 일자리

원·하청 상생형 일자리에 가장 적합한 산업군은 충남 석유화학 3사+석유화학관련 중소기업이 27.5%로 가장 높게 나타났고, 삼성 디스플레이+전자정보 관련 중소기업, 현대자동차+자동차부품 관련 중소기업 순으로 나타났다. 원·하청 상생형의 경우도 충남의 주력 대기업이 중심이 되어야 성공 가능성이 높을 것으로 여겨지며, 삼성과 현대는 대기업 주도형으로 참여를 유도하고, 원·하청 상생형의 경우는 석유화학 3사를 중심으로 추진하는 것이 바람직해 보인다.

원·하청 상생형 일자리를 추진함에 있어서 가장 중요한 것은 임금수준이 27.3%로 가장 높게 나타났고, 고용안정, 복지수준, 자기발전 가능성, 동일노동 동일임금 순으로 나타났다. 임금수준이 가장 중요한 요소로 나타나고 있어, 원청과 하청 간 임금격차를 줄이기 위한 노력이 필요해 보인다.

원·하청 상생형 일자리가 성공하기 위한 기업지원으로는 정부의 원·하청기업 공동 기술개발지원이 36.1%로 가장 높게 나타났고, 하청기업에 대한 원청의 불공정 거래금지가 25.9%, 원청기업의 생산기술 공유 및 하청기업에 대한 기술 컨설팅이 24.3%로 다음 순이었다. 원청과 하청기업이 함께하는 상생형 일자리가 성공하기 위해서는 하청기업의 기술경쟁력을 강화하는 사업을 추진하고, 원청이 행할 수 있는 다양한 불공정 거래를 방지하기 위한 정책적 지원이 필요해 보인다.

[표 22] 기업 유형별 상생형 일자리 추진 방법 조사결과 및 대응방안

현황 및 문제점		대응
대기업 주도형	도내 대기업인 삼성 디스플레이와 현대자동차의 참여 선호	고용안정을 가장 우선시하여 추진하고 노조와 회사 간 상생협력 지원 및 대기업의 미래 고도기술 지원 필요
중소기업 주도형	자동차부품산업과 신재생에너지 산업 선호(여성의 경우 의료, 헬스케어 산업 선호)	임금수준을 가장 우선시하여 추진하고 중소기업에게 R&D 지원, 교육훈련, 수출지원 등의 인센티브를 제시하여 참여를 유인
원·하청 상생형	석유화학 3사를 중심으로 추진	·원·하청간 임금격차를 줄이기 위한 노력 필요 ·하청기업의 기술경쟁력 강화와 원청이 행할 수 있는 다양한 불공정 거래를 방지하기 위한 정책적 지원이 필요

#### (4) 상생형 일자리 성공을 위한 주체별 역할

충남 상생형 일자리의 성공을 위해 가장 큰 역할을 해야하는 주체로는 중앙정부가 37.3% 가장 높게 나타났고 지자체(충남)이 32.7%로 다음 순이었다. 이하 기업 15.9%, 근로자 7.7%, 기초지자체(시군) 5.7% 순으로 나타났다. 상생형 일자리의 성공을 위해서는 기업의 노력도 중요하지만 지자체 및 중앙정부가 책임 있는 자세로 중재와 타협을 이끌어 내야 한다고 본다.

충남 상생형 일자리가 추진될 때 청년들이 받고 싶은 정부 및 지자체의 사회적 혜택으로는 고용안정보장(정규직 채용)이 33.0%로 가장 높게 나타났고, 지역인재 채용(24.5%), 기숙사, 행복주택 및 공공임대주택 지원(20.0%) 순으로 나타났다. 충남도가 상생형 일자리를 추진할 때는 고용안정보장을 최우선으로 하여 추진해야 하며, 지역인재가 지역에 정착하여 지역에서 소비하는 선순환 구조를 정립하고, 청년들이 어렵지 않게 정주할 수 있는 환경을 조성해야 할 필요가 있어 보인다.

상생형 일자리가 성공하기 위해서 기업이 해야 할 일로는 근로자에 대한 고용안정이 34.1%로 가장 높게 나타났고, 일자리 창출을 위한 과감한 투자(33.0%), 스마트공장도입, 작업환경 점검 등 근로여건 개선(16.6%) 순이었다. 최근 코로나19 등 일련의 경제위기로 기업투자가 많이 위축되어 있지만, 정부와 지자체는 과감한 지원으로 기업의 투자를 이끌어 내고, 기업 또한 위기를 기회로 삼아 새로운 먹거리를 구상하고 투자계획을 수립하여 상생형 일자리에 적극적으로 참여한다면 서로 간에 윈-윈(win-win)이 가능해 보인다.

또한, 노동자가 해야 할 일로는 근무시간조정, 탄력적 교대근무 등 생산성 향상을 위한 노력이 38.6%로 가장 높게 나타났고, 노사분규 최소화로 안정적인 사업장 유지(18.0%), 적정임금, 노동 등 적정근로조건 수용(16.6%) 순으로 나타났다. 노동자들도 정부와 지자체가 추진하는 상생형 일자리에 호의를 가지고 동참해야 하며, 기업 생산성 향상에 더 노력하고, 노사분규를 최소화하고, 적정근로조건을 수용하여 기업의 투자 위험도를 낮추는 노력이 필요해 보인다.

지역주민이 해야 할 일로는 투자기업의 적극적인 수용이 26.6%로 가장 높게 나타났고, 참여기업 제품 우선구매 등 친기업도시 구현(25.5%), 기업관련 민원 및 갈등에 대한 적극적인 해소 노력(24.1%) 순이었다. 상생형 일자리는 정부 및 지자체, 기업 둘만으로

성공할 수 없다. 지역 내 양질의 일자리를 창출하기 위해서는 매우 어려운 과정들을 거쳐야 하며, 이때 지역주민의 적극적인 협조가 필요하다. 특히, 지역에 투자하고자 하는 기업에 대한 무분별한 민원과 갈등유발을 자제하고, 투자기업이 성공할 수 있도록 구매, 홍보 등 적극적인 관심과 지원이 필요하고 기업 또한 지역주민에 대한 할인 등 상생을 위한 노력 필요하다.

마지막으로 지자체가 해야 할 일로는 참여기업을 위한 도로개설, 물류센터 구축 등 경영지원 인프라 구축이 35.7%로 가장 높게 나타났고, 참여주체(기업, 주민, 근로자)간 사회적 조율 노력(25.7%), 참여기업 입지 및 투자 보조금 확대, 인허가 및 규제완화(16.8%) 순으로 나타났다. 기업의 투자비용을 최소화하기 위한 다양한 인프라 지원을 약속하고, 기업과 근로자 간 또는 기업과 주민 간 갈등이 유발될 때 이를 해소하기 위한 적극적인 행정개입이 필요해 보인다. 또한, 조례를 통해 상생형 일자리 참여 기업의 보조금 상한을 높이고, 각종 인허가 및 규제완화를 통해 기업의 경영활동을 적극적으로 지원할 필요가 있다.

[표 23] 상생형 일자리 성공을 위한 주체별 역할 조사결과 및 대응방안

현황 및 문제점	대응
충남 상생형 일자리가 성공하기 위해서는 중앙정부와 지자체의 적극적 지원 노력 필요	기업의 노력도 중요하지만 지자체 및 중앙정부가 책임 있는 자세로 중재와 타협을 이끌어 내야 함
청년들은 상생형 일자리 혜택으로 고용안정보장과 지역인재 채용, 주택지원을 선호	상생형 일자리 추진 시 고용안정보장을 최우선으로 하고, 지역인재가 지역에 정착하여 지역에서 소비하는 선순환 구조 정립에 노력
기업은 근로자 고용안정 약속과 과감한 투자 필요	정부와 지자체는 과감한 지원으로 기업의 투자를 이끌어 내고, 기업 또한 위기를 기회로 삼아 새로운 먹거리를 구상하고 투자계획을 수립하여 상생형 일자리에 적극적으로 참여
노동자는 생산성 향상과 노사분규 최소화, 적정 근로조건 수용 필요	노동자들도 상생형 일자리에 호의를 가지고 동참해야 하고, 기업의 투자 위험도를 낮추려는 노력이 필요
지역주민은 투자기업에 대한 관대한 수용을 통해 친기업도시를 구현하고 기업 관련 민원 및 갈등에 대한 적극적인 해소 노력 필요	지역에 투자하고자 하는 기업에 대한 무분별한 민원과 갈등유발을 자제하고, 투자기업이 성공할 수 있도록 구매, 홍보 등 적극적인 관심과 지원이 필요
지자체는 교통, 물류 등 인프라 구축과 입지 및 투자 보조금 확대, 인허가 및 규제완화 노력 필요	기업의 투자비용을 최소화하기 위한 지원과 기업과 근로자 간 또는 기업과 주민 간 갈등이 유발될 때 이를 해소하기 위한 적극적인 행정개입이 필요

#### (5) 상생형 일자리 의의 및 기대효과

충남 상생형 일자리의 가장 큰 의의로는 청년들에게 양질의 일자리 제공이 37.7%로 가장 높게 나타났고, 기업의 경쟁력 강화 및 기업의 투자촉진(30.9%), 비수도권 지역의 경제발전(23.6%) 순으로 나타났다. 상생형 일자리를 통해 노·사·민·정 화합의 기회도 중요하지만 상생형 일자리는 지역 청년들에게 양질의 일자리와 기업의 경쟁력 강화에 초점을 두어야하며, 상생형 일자리의 성공은 지역의 경제발전으로 이어질 것으로 보인다.

다만, 충남 상생형 일자리의 한계로는 노동조합의 반대 등 기존 노조와의 갈등이 30.9%로 가장 높게 나타났고, 제조업에 편향된 일자리(28.4%), 노사민정 화합이 아닌 기업주도의 사업진행(25.7%) 순으로 나타났다. 상생형 일자리가 성공하기 위해서는 지자체와 정부의 적극적인 개입과 지원도 중요하지만 결국 기존 노동자의 협력과 이해가 없으면 성공할 수 없을 것으로 보인다. 또한, 제조업에만 치중하지 말고 서비스업 등 충남의 청년들이 선호하는 다양한 일자리를 발굴하는 노력이 필요하다.

86.1%의 청년이 충남 상생형 일자리가 청년들의 고용문제 해결에 도움이 될 것이라고 믿고 있는 만큼 충남도는 사명을 가지고 충남 상생형 일자리 성공을 위해 예산과 인력을 아끼지 말아야 할 것이다.

[표 24] 상생형 일자리 기대효과 조사결과 및 대응방안

현황 및 문제점	대응
상생형 일자리의 의의는 양질의 일자리 제공과 기업경쟁력 강화	상생형 일자리를 단순의 일자리 창출의 기회가 아닌 충남 기업들의 경쟁력 강화와 지역발전의 주요 축으로 삼아야 함
상생형 일자리의 한계는 노조와의 갈등, 제조업에 편향된 일자리	기존 노동자의 협력과 이해가 필요하고, 제조업 뿐만 아니라 서비스업까지 다양한 영역에서 일자리 창출 노력 필요
대다수의 청년들이 상생형 일자리가 청년들의 고용문제 해소에 도움이 될 것이라고 생각	충남 상생형 일자리 성공을 위해 예산과 인력을 아끼지 말아야 할 것임

### 3. 전략방향

자동차, 철강 등 충남 주력산업의 성장률이 둔화되고 있어, 충남 고용시장이 위축되고 있는 것으로 나타났다. 도내 대기업인 현대자동차의 부진이 지속되고 있고, 최근 삼성의 디스플레이도 투자계획을 연기하는 등 미래가 불확실해 보인다.

아울러 최근 코로나19의 영향으로 기업의 투자심리가 크게 위축되고, 방역으로 인한 외부활동제약으로 소비심리까지 위축되어 충남의 경제는 더욱 악화되고 있는 것으로 나타났다.

경제환경뿐만 아니라 석탄화력발전소 폐쇄(탈석탄)라는 정책적 변수도 지역의 일자리 부족에 대한 우려를 낳고 있었다. 예를 들어 보령시는 석탄화력발전소 조기폐쇄 이후 지역경제를 지탱할 수 있는 새로운 산업을 구상해야 한다.

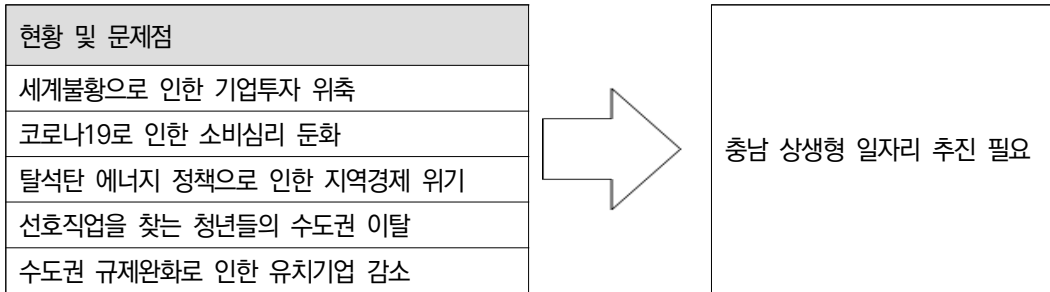
충남은 수도권 규제의 수혜를 통한 제조업 중심으로 성장하여, 일자리 정책이 최근 청년들의 잡(JOB) 트렌드를 따라가지 못했고, 이에 청년들이 선호하는 일자리 부족으로 청년들의 수도권 이탈률이 매우 높은 지역이 되었다. 충남은 상생형 일자리를 통해 청년들이 선호하는 양질의 일자리를 창출하고, 지역청년들이 지역에 정착하여 소비하는 선순환구조를 만들어가야 한다.

그동안은 수도권규제로 인한 기업의 도내 투자유치로 이러한 문제가 부각되지 않았지만, 수도권 규제완화 및 일련의 경제위기로 기업의 투자수요가 위축되고 지역 소비도 살아나지 않으면서 위기감이 점점 고조되고 있다. 불안정 고용이 고착화되고, 그나마 일자리도 제한적인 고용시장에서 청년들의 대기업 선호는 더욱 뚜렷해지고, 생산직이 아닌 전문직과 사무직 선호도가 높아졌다.

이제 충남은 기업유치에만 의존하는 것이 아닌 적극적인 행정노력으로 일자리를 창출해야 하는 시대에 적응해야 한다. 이와 같은 대내외 환경변화 하에서 새로운 일자리 정책은 충남 경제에 활력을 불어넣는 새로운 성장의 기반이 될 수 있다.

그중에 대안이 될 수 있는 것이 충남 상생형 일자리 추진이며, 충남의 청년들도 상생형 일자리의 필요성에 100% 공감하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 18] 충남 상생형 일자리 추진의 필요성



## 1) 충남 상생형 일자리 정책방향 및 전략

충남 상생형 일자리가 성공하기 위해서는 기업의 노력도 중요하지만 지자체 및 중앙정부의 중재와 타협을 위한 책임 있는 자세가 필요하다.

충남이 상생형 일자리 사업을 성공하기 위해서는 중앙정부 및 충남의 과감한 정책지원, 투자기업의 양질의 일자리 창출노력, 근로자와 주민의 상생협력이라는 3박자가 맞아야 한다.

본 연구에서는 상생형 일자리 인식조사를 통해 충남 상생형 일자리의 3대 정책방향을 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 투자기업에 대한 투자위험을 최소화해야 한다.

둘째, 상생형 일자리의 선순환 구조를 확립해야 한다.

셋째, 근로자, 주민, 기업 간 상생협력을 강화해야 한다.

충남은 투자기업에 대한 투자지원확대를 통해 충남 상생형 일자리 참여기업에 대한 투자 위험도를 최소화해야 하고, 기업은 고용안정과 지역인재 채용에 노력하고 근로자와 주민은 투자기업의 안정화를 위해 노력해야 한다.

기업의 투자위험을 최소화하기 위해서는 중앙정부와 지자체의 과감한 투자지원이 필요하다. 투자기업에 대한 교통, 물류 등 인프라 지원계획을 마련하고, 도내 투자 시 입지 및 투자보조금을 확대하고, 업종에 따라 인허가 및 규제를 완화해야하며, 기업의 경쟁력 강화를 위한 다양한 컨설팅 사업을 추진해야 한다.



일자리 창출의 선순환 구조를 확립하기 위해서는 지역청년들의 니즈(needs)가 계획 단계에서 반영되어야 한다. 가장 우선적으로 청년들이 선호하는 일자리를 창출하여, 청년들의 수도권 이탈을 줄여야 한다. 청년들이 취업 시 가장 중요시하는 고용안정을 보장하고, 지역인재 채용기회를 확대해야 한다. 또한, 청년들의 정주환경을 투자기업과 함께 고민하여, 직주분리문제를 해결하고 직주일치 기업도시 이미지를 만들어 가야 한다.

상생협력을 강화하기 위해서는 기업, 근로자, 주민간 친밀한 네트워크를 형성이 필요하다. 근로자들은 생산성 향상을 위한 자기개발에 노력하고, 적정근로조건 수용 및 노사분규를 최소화하여 기업의 초기투자부담을 줄여야 한다. 주민들 또한 기업입지로 인한 민원 및 갈등을 최소화하고 참여기업의 제품 구매 및 홍보 등 기업을 위한 노력이 필요하다. 기업과 지자체는 지역주민들과 함께할 수 있는 다양한 상생협력 프로그램을 개발하여 지역기여에 대한 계획을 수립해야 한다.

[표 25] 충남 상생형 일자리 정책방향 및 전략

투자위험 최소화	선순환구조 확립	상생협력 강화
투자기업 교통, 물류 등 인프라 지원	청년선호 일자리 창출 (미스매칭 해소)	(근로자) 생산성 향상 노력
입지 및 투자 보조금 확대	고용안정 보장	(근로자) 적정 근로조건 수용 및 노사분규 최소화
인허가 및 규제완화	지역인재 채용	(주민) 민원 및 갈등 최소화
기업 자체 경쟁력 강화 지원	정주환경 개선	(주민) 참여기업제품 구매, 홍보 등

## 2) 충남 상생형 일자리 모델 제안

지역형 일자리는 대기업주도, 중소기업주도, 원·하청 상생의 3가지 유형으로 구분할 수 있다.

[표 26] 상생형 일자리 유형

유형	대기업 주도			중소기업 주도		원·하청 상생		
이름	광주형	울산형	구미형	군산형	경남 밀양형	대구형	부산형	강원 횡성형
기업	현대 자동차	현대 모비스	LG화학	자동차 부품 기업 연합	창원, 부산 등 동남권에 소재한 28개 중소기업 조합	이래AMS 및 협력업체 등 270개사	코렌스EM+ 협력업체 20개	완성차 제조기업과 협력부품 생산을 담당할 8개사
업종	자동차	전기 자동차 부품	2차전지	전기 자동차	주물기업	자동차 부품	전기 자동차 파워 트레인	초소형 전기차

본 연구에서는 충남 상생형 일자리로 대기업 주도형과 중소기업 주도형을 제안하고자 한다.

설문조사 결과 제조업 쪽으로는 화학, 자동차, 전자부품산업에 대한 선호가 높게 나타났다, 서비스업의 경우 보건 및 사회 복지서비스업, 정보통신업, 교육서비스업의 선호가 높게 나타났다.

다만 대기업 선호현상이 뚜렷해 충남의 상생형 일자리를 추진할 때는 대기업과 연계 (원·하청 상생형 포함)하여 추진하는 것이 바람직하나, 중소기업 컨소시엄도 시군에 따라 고민이 필요하다. 대기업 주도는 대기업의 대규모 시설투자를 적극적인 방법으로 유도 하여 청년들이 선호하는 대기업 일자리를 창출하는 방안이고 중소기업 주도는 중소

기업의 부가가치를 높임으로써, 스타기업으로 성장시켜 새로운 일자리를 창출하는 방안이다.

본 연구에서는 대기업주도형(원·하청 상생형 포함)과 중소기업주도형 일자리를 다음과 같이 제안한다. 청년들은 도내 대기업인 삼성디스플레이와 현대자동차의 적극적인 참여를 희망하고 있었고, 중소기업 컨소시엄의 경우는 자동차부품산업과 신재생에너지 산업을 선호하는 것으로 나타났고 여성의 경우는 의료, 헬스케어 산업에 대한 선호도가 높아 이 분야도 검토대상이 되어야 한다.

[그림 19] 충남 상생형 일자리 제안

대기업 주도(원·하청 상생형 포함)	중소기업 주도
삼성디스플레이 사업(아산) [QD-OLED]	자동차 대체부품산업(내포) 전기·수소자동차부품 산업(아산)
후보	후보
현대자동차(아산) [수소차·전기차 생산기지]	의료, 헬스케어 컨소시엄(태안, 서산)
한화토탈, LG화학, 롯데케미칼 정유 3사(서산)	벤처기업(ICT) 컨소시엄(천안)
종근당건강(당진)	식품기업 컨소시엄(논산)
삼성 SDI(아산) [2차전지]	신재생에너지 컨소시엄(보령, 서산)

대기업 주도형의 경우 충남의 주력산업인 자동차, 디스플레이, 석유화학, 철강에서 해답을 찾을 수 있지만, 그중에서도 향후 대규모 투자가 계획되어 있는 삼성을 타깃으로 할 필요성이 있다. 대기업 주도형은 우선 삼성이라는 대기업에서 주도할 수 있도록 지원해야 한다. 삼성은 충남의 북부권에 6년간 QD-OLED 생산라인에 13조 투자(시설투자 10조, R&D 투자 3조)가 계획되어 있으므로 삼성디스플레이의 투자가 본격화되면 아산 탕정 일대 협력사 및 배후 지원 기업들의 입주가 가속화되어 간접적인 일자리도 창출될 것이다. 정부와 지자체는 노조와 기업 간 상생협력할 수 있도록 지원하고 삼성의 미래

디스플레이 R&D지원을 더욱 확대해야 한다. 특히, 원·하청 상생형으로 추진이 된다면, 원·하청 간 임금격차를 최소화하고, 하청기업의 기술경쟁력 강화와 원청이 행할 수 있는 다양한 불공정 거래를 방지하기 위한 정책적 지원이 필요하다.

중소기업 주도형은 충남이 육성하고자 하는 대체부품산업에서 해답을 찾을 수 있을 것으로 보인다. 충남은 대체부품기업을 중심으로 컨소시엄을 구축해 수입차 부품을 중심으로 완성차 외장부품과 내장부품을 하나의 세트로 하는 부품생산체계를 갖출 필요성이 있다. 자동차부품기업들이 완성차업체의 종속구조에서 탈피해 자기브랜드를 가지고 생산을 시작한다면 중국 등 거대 시장으로의 수출도 가능할 것으로 여겨져, 다양한 분야의 일자리 창출이 가능해질 것이다. 참여 중소기업에게 R&D 지원, 교육훈련, 수출지원 등의 인센티브를 제시하여 참여를 유인해야 한다.

### 3) 일자리 유관기관의 유치기업 지원정책 제안

코로나 19 팬데믹으로 전 세계적으로 경제와 전염병을 동시 극복하기 위한 다양한 노력들이 펼쳐지고 있다. 특히, 코로나 19이후 디지털화 무인화가 가속화되면서 4차 산업혁명이 새로운 패러다임으로 급속히 확산되고 있다. 이에 정부에서는 다양한 선도 산업과 전략적 투자, 한국형 뉴딜 등을 고려한 유치산업과 관련 기업에 대한 정책적 대안을 마련해야 할 것이다.

#### (1) 충남형 일자리 모델내 기업간 협동화사업 적극 추진 검토

충남도가 차별화된 일자리 모델을 추진함에 있어 모델 내에 자체적인 기업 생태계를 조성하는 것을 병행해야 할 것이다. 충남도는 일자리 모델로 지정되는 지역에 엑셀러레이터의 유치, 창업공간(BI, 청년창업사관학교, 창업선도대학, TIPs 등) 마련, 도시형 산업 중심의 임대형 지식산업센터 조성, 협업적 집적화·공동이용시설 구축 등을 위한 기업 간 협동화사업 추진을 적극 검토해야 할 것이다. 특히, 충남형 상생형 일자리 모델 추진 시 중소벤처기업이 관련 특정산업을 위해 집적지를 조성하는 데에 단기간에 많은 재원이 필요하다. 따라서 한국산업단지관리공단의 지방산단과 국가산단의 병행조성도

고려해야 할 것이다. 그리고 소규모 집적지로서 앞에서 언급한 인프라와 더불어 중소벤처기업진흥공단의 협동화사업 등을 통한 협력과 상생의 시너지 효과를 창출해 나가야 할 것이다.

국내사례로 광주형 상생형 일자리 모델에서도 협동화사업을 통해 전기차 관련 대창모터스 등의 기업들을 적극적으로 지원한 사례를 벤치마킹할 필요가 있다. 중소벤처기업진흥공단이 추진하는 협동화사업은 공동이용시설이나 단순 집적화, 협력생산을 위한 협업화 등의 유형으로 구분할 수 있다.

실제, 중소벤처기업진흥공단의 협동화사업의 가장 중요한 목적에 대하여 ‘협업을 통한 시너지창출’이 48.6%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로, 시설투자비·운영비 등 비용절감(44.4%), 규모의 경제 실현(6.8%) 순으로 지적하고 있다.

[그림 20] 중소벤처기업진흥공단의 협동화사업 목적

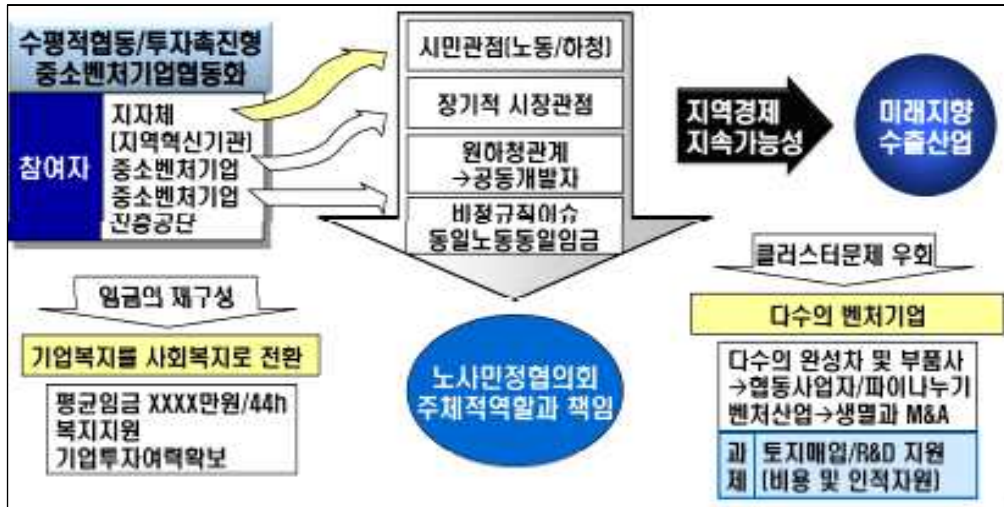
(전체 응답자, 단위 : %)



자료) 중소벤처기업진흥공단, 내부조사자료, 2018.

또한, 군산형 일자리 창출 모델상 전기자동차의 협동화사업은 BEV(Battery Electric Vehicle)완성차기업, 부품기업을 군산지역에 집적화하는 협동화사업을 추진하였다. 중소벤처기업진흥공단이 중심이 되어 지자체 및 참여기업협의체 등과 협약을 맺고, 집적화 사업단지를 매입하여 저리로 임대해주고, 중소벤처기업진흥공단의 다양한 사업자금을 지원하는 방식이다. 참여기업 협의체는 협동화산업을 통해 BEV생산시 원하청기업이 부품을 일방적으로 발주하고 납품하는 관계가 아니라 상호협력력을 통해 최적의 서플라이체인을 자발적으로 형성하고, 이를 통해 중소벤처기업들이 전기차 생산생태계를 조성하는 것을 목적으로 한다.

[그림 21] 중소벤처기업진흥공단의 전기차 협동화사업 모델(군산형 일자리)



자료) 김현철, “상생형 지역일자리 모델의 발굴과 확산”, 2019.5.

BEV는 아직 벤처단계로, 테슬라 사례에서 보듯이, 대기업의 대량생산방식이 적절하지 않다고 판단되어 왔다. 하지만 전기파워트레인 개발이 ICE(Internal Combustion Engine) 개발보다 상대적으로 용이하며, 전북지역 자동차부품회사에 대한 설문조사결과, 조사 기업의 83%가 전기차 부품기업으로 전환할 용의가 있다고 응답하였다. 특히, 우리나라는 BEV가격이 가장 비싸 이틈에 중국 BEV업체들의 시장잠식이 우려되었다. 따라서 우리나라도 벤처기업 방식으로 대응하면서 협동화하면서 협동화를 추진하여 가격을 낮추는 것이 바람직하다는 판단 하에 검토되었다. 협동화사업 방식은 원하청 기업의 관계가 수직적이지 않고, 수평적이기 때문에 상호 협력적인 관계를 유지하게 되어 원하청 사이의 격차를 줄이는데 유리하다. 또한, 각 기업의 노조들도 중앙조직의 강력한 통제를 받기 보다는 협력하되 협동화 단지 내의 기업 노조들끼리 수평적인 연대를 통해 노사문제를 풀어가는 문화가 시도될 수 있다. 이는 노사문제에서 현재보다 좀 더 유연한 형태가 될 것으로 기대되고 있다. 특히, 기존의 대기업에 의존하는 형태가 아니어서 처음 조성 단계부터 노사민정협의회 틀을 활용하는 전략적인 접근을 한다면 새로운 노사관계의 시도가 가능할 것으로 기대되고 있다.<sup>21)</sup>

21) 김현철, “상생형 지역일자리 모델의 발굴과 확산”, 2019.5.

해외사례로는 영국의 1인 창업입지공간으로서 허더스필드 미디어 센터(The Media Centre)가 인큐베이팅 및 사업지원 공간 지원을 통해 창의적 사업 및 신규사업개발에 대한 투자를 촉진하고 도시의 창의성을 제고하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 센터는 유럽연합기금과 복권기금 수익이 주요재원으로 설립·운영되고 있다. 이 센터의 Creative Brain이라는 사업은 교육, 취업, 창업 관련 정책지원을 통해 창조산업 분야의 유지 및 발전을 도모하고 있는데 2008년부터 실시 중이다. 주요 지원내용을 보면, 정책 과제를 8개 부문으로 구분하여 교육과 취업 지원 등을 통해 창의력을 지닌 청년층이 재능을 발휘할 수 있는 기회를 부여하고, 혁신적 아이디어를 보유한 중소기업 및 관련 업체들의 창업과 성장을 지원하고 있다. 여기서는 이해관계자 상호 간에 신속한 의견 수렴과 환경에 급격한 환경변화에 유연히 대처할 수 있는 인터랙티브 웹 사이트를 구축해 관련 전략을 선진화하고 있다.

## (2) 충남형 일자리 모델내 기존 재직자의 학습 네트워크 구축

독일의 AUTO 5000모델 내에서는 근로시간을 정해 기준량인 주 35시간에서 세 시간 늘려 38시간으로 정했으나, 그 세 시간은 전적으로 교육훈련에 활용하였다. 특히, 소위 ‘학습공장’개념을 도입해 현장 중심적이고 신속한 교육이 되도록 운영했다. 따라서 충남형 일자리 모델은 자체에 기존 재직자를 위한 학습 네트워크를 구축할 필요가 있다. 이런 역할은 충남 일자리진흥원 및 유관 교육기관과 협력하여, 일자리 모델 관련 기업들이 유치될 경우, 기존 지역인력에 대한 교육을 통한 활용과 생산성을 높이는 방향으로 운영되도록 해야 할 것이다.

독일의 AUTO 5000은 ‘학습공장(Lernfabrik)’개념을 실현하기 위해 상당한 정도의 학습능력을 갖춘 신규 채용자들을 선발하고자 하였다. 학습공장에서 노동자가 효율적인 학습을 통해 빠르게 숙련되었으며, 고용연대를 통해 일자리를 창출하였지만 그 실현과 지속은 ‘일터혁신’을 강하게 동반하였다.

## (3) 일자리창출 중소벤처기업 집적화를 위한 지원기관 적극 유치

국내 중소벤처기업관련 정부기관은 중소벤처기업부를 필두로 정책금융 지원기관으로서 중소벤처기업진흥공단(충남 천안상공회의소 소재), 기술보증기금, 신용보증기금, 한국소상

공인시장진흥공단 등을 지목할 수 있다. 특히, 중소벤처기업 종합기관인 중소벤처기업진흥공단 충남지역본부는 현재 천안상공회의소에, 중소기업 지원기관인 테크노파크는 천안에 소재하고 있는데, 여타의 기업지원기관들이 혁신도시인 내포 혹은 당진, 서산 등에 위치한다면 관련기관들의 컨트롤타워 역할을 할 기관 선정과 적정 위치에 대해 재조정이 필요하다. 더불어, 천안시 직산면에 중소벤처기업진흥공단의 충청연수원이 2021년에 개원을 준비하고 있음을 고려할 때, 중소벤처기업의 일자리 창출 모델 추진 시 다양한 지원기능을 가진 기관의 유치와 확대가 필요하다.

결국, 코로나19 팬데믹에 따른 경제 위기로 신규고용이 얼어붙고, 경기회복 지연 및 자동화로 인해 일자리의 회복·유지에 의문이 제기되고 있어 정책적 대응책 마련이 시급한 시점이다.

[표 27] 충남형 일자리 모델 추진 시 지원조직의 기능

지원기능	세부지원기능
정보수신발신/ 조사연구	·정보집약·정리(지역, 단체, 니즈조사, 선진사례조사 등) ·정보 Tool의 제공·발신(SMS, 회보지, 보고서, 출판물, 게시판 등)
이벤트 개최	·입주기업들 누구나가 쉽게 참가할 수 있는 이벤트의 개최 (행사, 포럼, 심포지엄 등)
인재 육성	·강좌, 세미나, 학습회, 연수, 강연
기업 상담	·기업 활동 시의 필요한 각종 상담
전문 기업 서포트	·입주기업의 운영, 마케팅, 회계, 세무, 노무, 법인등록 등 각종 전문적인 상담대응, 컨설팅
매칭 코디네이트	·지역자원(인력, 자원, 정보 등)의 마케팅, 협력관계(지자체, 기업 등)의 코디네이트, 교류기회 제공
지원시설의 운영	·지원시설의 운영(기존 지원기관의 장비 및 기기 활용) 등
모임장소의 운영	·시설과 별개의 다양한 형태의 커뮤니티 장소 및 free space 제공
금융 서포트	·자체의 재원조성 및 투자펀드, 민간지역금융 등의 지원
그 외의 독자사업	·지원조직 자체의 독자적인 지원사업 추진
유관기관 협동추진	·행정기관 및 기존 기업, 기존 기업지원기관의 창업지원 강화 (충남TP, 중진공, 중기부, 창진원, 산단공, 일자리진흥원 등)



#### 4) 충남 상생형 일자리의 차별화를 위한 정책제언

충남형 일자리 모델의 차별화를 위한 정책적 제언을 제시하면 다음과 같다. 충남지역이 지리적·산업적으로 수도권에 근접해 있으면서 제약요인을 극복하고 차별화된 일자리 모델을 통해 만들어가는데 필요한 사항이라고 생각된다. 충남이 일자리 전략을 통해 양질의 일자리창출을 위해서는 노동시장의 지속가능한 발전이 전제되어야 하며, 이러한 발전을 위해 다양한 제도적인 거버넌스 관련 조치가 필요하다.

##### (1) 기업의 지속가능 일자리 창출지원시스템 구축

타시도의 기존 일자리 모델은 노사민정의 상생협력 기반하에 대기업투자, 중소기업 간 협력 등으로 구분할 수 있다. 그러나 이들 모델이 당초에 목적인 지속적인 일자리 창출과 유치기업의 생산성 증가를 달성하기 위해서는 이해관계자들의 양보와 투자가 관건이다. 특히, 유치기업이, 지자체가 당초에 의도한 바와 같이, 지속가능한 일자리 창출을 할 수 있느냐가 성공의 열쇠이다.

그러므로 유치기업들이 지속적으로 생산성을 증가시키고 성장하면서 그 과정에서 신규 일자리가 지속적으로 창출될 수 있도록 하기 위해, 다른 무엇보다도 지자체의 정책적 의지를 대변할 수 있는 지원시스템과 지원체계를 구축할 필요가 있다.

충남 상생형 일자리 모델의 개념 정립, 추진방식, 업종 선정 등에서 노사상생 협력의 가능성을 검토하고, 지역주민의 적극적 참여와 기업의 사회적 책임을 구체화해야 할 것이다.

지금까지 타 시도의 일자리 모델은 중앙정부에 이 일자리 모델관련 총괄조정기구의 부재와 근거 법령 미비, 노노갈등 심화 등의 여파가 나타나 원래 취지와 다르게 나타나는 경향이 있다. 그리고 기존의 일자리 모델이 대부분 상생형이 아닌 정부주도의 기업 투자형 개념으로 가고 있어, 충남형 일자리 모델이 상생형으로 추진될 경우 일자리의 지속가능성이 담보될 수 있도록 지원시스템과 지원체계를 구체화해 나가야 할 것이다.

따라서 차별화된 충남형 상생형 일자리 모델이 성공하기 위해서는 지자체와 중앙 정부의 일자리 정책에 대응하고, 최근 코로나19 팬데믹을 극복할 수 있으며, 지역의 노사민정 유관기관의 일자리 창출에 대한 의지와 공감대 형성, 양보와 타협이 우선되어야 한다. 즉, 누가 이 모델을 주도적으로 추진하고 성공시킬 것인가가 핵심인데, 권한 있고 실행력을 가진 전문 지원시스템과 조직이 구축되어야 할 것이다.

## (2) 도시형 산업을 중심으로 한 임대형 지식산업센터 조성

충남 상생형 일자리 모델은 기존의 특정 업종을 중심으로 한 노사민정 합의를 통해 추진 시 다양한 형태의 도시형 산업생태계를 조성해 나가야 할 필요가 있다. 기존의 도시형 산업이란 “식품·섬유·가구산업 등과 같이 대도시의 소비 수요와 밀접한 업종, 컴퓨터·유전자·반도체 등의 부품제조업과 같은 고도의 정보기술과 밀접한 업종, 귀금속 가공·안경 등 제조공장의 개념이 약한 작업장 성격의 공장, 그리고 의류·구두·핸드백 등 문화적 욕구가 큰 도시의 근대 환경에 부합되는 산업” 등으로 정리되었다.<sup>22)</sup> 도시의 산업구조가 지식화·정보화로 변화하면서 근래의 도시형 산업은 IT를 기반으로 한 지식 기반서비스업, 창조산업 등을 의미하며, 거대한 장치나 설비를 요구하는 산업이 아닌 소규모의 입지공간을 필요로 하는 산업을 의미한다. 이러한 도시형 산업에 대해 일본 경제산업연구회에서는 일반적으로 “도시 특히 중심시가지의 기능 집적에 의거하여 입지 하고 다양한 고도의 수요자 니즈에 대응하여 사업을 영위하는 산업”으로 그 의미를 정의 하고 있고, 이를 “소비자 대응형/사업자 대응형”, “제조업/서비스업”의 두 개 축, 4종류로 구분하고 있다.<sup>23)</sup>

도시형 산업에 대해 구체적으로 분류해서 보면 다음과 같다. 우선, 도시형 산업으로서 중소벤처기업부에서 분류한 지식서비스업을 들 수 있다. 중소벤처기업부의 지식서비스업은 주로 ICT 산업을 비롯한 기술과 지식을 바탕으로 하는 첨단 산업들을 도시형 산업으로 분류한다. 특히 도시형 산업으로서 지식기반산업은, “인간의 창의성에 기초를 둔 지식을 노동, 자본 등의 전통적 생산요소보다 더 주된 생산요소로 활용하는 산업”이라고

22) 신기동(2009), 『도시형 산업의 집적특성과 육성전략 연구』, 경기개발연구원.

23) 윤재남(2010.10.15), 『산업입지』제39호, “일본의 산업공간 재생 및 개별입지 경쟁력 향상사례연구”, 한국산업단지공단.

정의될 수 있다. 즉 인간의 지식과 지적능력을 생산과정에 최대한 활용함으로써, 기존 산업의 생산성 향상과 제품의 고부가가치화를 이루거나, 신기술산업을 창출하거나, 또는 고부가가치의 지식서비스 그 자체를 제공하는 산업으로 정의할 수 있다. 다음으로, 『산업 집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 제28조의 5에 규정하고 있는 제조업, 지식기반 산업, 정보통신산업 등의 산업 중, 대규모 공장이나 설비를 요하지 않는 산업을 들 수 있다.<sup>24)</sup> 지식산업센터의 사례로, 초기 지식산업센터로서 공공부문에서 준공하고, 연구 기관 및 지원기관과 연계한 형태로 조성된 부천TP 1, 2차 단지가 있다. 부천시가 시행 사로서 2000년 4월 30일, 10월 24일에 각각 준공하였고, 현재 부천테크노파크 1차 사업 단지는 2001년 준공하여 374개 업체 입주, 2차 사업단지는 2004년 준공하여 379개 업체가 입주 운영 중이다. 실제, 부천TP의 지식산업센터의 부천산업진흥재단에서 운영하는 2개동은 각각 첨단기술협력연구센터와 로봇산업연구단지로 불리며, 소형 정밀모터 및 센터, 계측기 등의 연구기관과 기업이 동반 입주하여 클러스터를 이루고 있다. 다음으로, 2014년에 준공된 송도스마트밸리는 융복합지식산업센터로서 지상 23층으로 지식 산업센터 4개동과 지상 28층 기숙사동, 근생 시설 등 총 6개동으로 구성된 연면적 29만㎡에 비즈니스, 제조, 업무지원, 주거 등 가능한 산업입지 공간이다. 특히, 인천 송도 스마트 밸리는 남동국가산단과 인접하여, 중소벤처기업, 지식기반산업 등 도시형산업과 관련된 업종의 오피스, 공장, 연구소 등으로 활용되고 있다.

특히, 다양한 형태의 도시형 산업은 독특한 아이디어나 기술을 바탕으로 창업하기 때문에 충남 상생형 일자리모델 입지공간에 입주하는 다양한 혁신주체들과의 연계가 사업성공에 핵심적 요소로 작용하므로 지리적 근접성에 입각한 네트워크 구축이 매우 중요하다. 또한 일자리모델 입지 내 도시형 산업은 자체적으로 높은 성장잠재력을 지니고 있을 뿐만 아니라 전후방 산업연관효과와 기술연관효과를 통해 충남 상생형 일자리 모델 내 산업 전반의 발전을 촉진하고 일자리 창출에 시너지 효과를 창출할 수 있다.

그리고 충남 상생형 일자리모델은 특정산업을 중심으로 추진하되, 광주형 일자리 모델 처럼, 산업단지에서 일하는 청년들에게 주거·복지·문화·환경 등과 관련 업종들이나 부대시설을 누릴 수 있도록 지식산업센터를 효과적으로 활용해야 할 것이다. 즉, 일자리

24) 배경화(2012.10), 『대구지역 청년창업 활성화를 위한 지식산업센터의 활용방안 연구』, 대구테크노파크, 2012.12.

모델 입주기업이 신규 인력을 공급받을 수 있도록 일자리 정보 제공 공공기관이나 교육 훈련센터, 고용지원센터 등의 출장사무소 등을 입주시킬 필요가 있다. 그리고 이들 기관과 일자리 모델 유치기업 상호 간에 고용 관련정보를 공유하고 신규 고용 창출을 위한 실시간 정보제공을 할 수 있도록 하는 것이다. 이 정보는 고용 수요자와 공급자가 중장기적인 관점에서 인적자원 개발 및 취업의 방향을 판단할 수 있도록 도와주는 것이므로 미래의 고용정책을 예상함으로써 지역노동시장이 원활하게 유지될 수 있도록 해주는 역할을 하게 될 것이다. 실제, 과거 구로의 경우 IT를 중심으로 한 벤처 붐과 이를 뒷받침하기 위한 지식산업센터의 건설 붐에 힘입어 경이적인 고용증가를 보였다.<sup>25)</sup>

결국, 충남형 상생형 일자리 모델 추진 시 지역기반 중소벤처기업들이 스케일업 할 수 있는 지원체계를 강화해야 할 것이다. 특정산업이 확정될 경우, 업종별로 재분류하여 제조업 기반 중소벤처기업에 대한 집적화 효과를 극대화하기 위한 기술개발·상품화·사업화·해외진출 등을 지원해야 한다. 다음으로, 도시형 산업인 지식기반 제조업이나 지식기반 서비스업을 영위하고 있는 기업을 대상으로 집적화 지원체계를 구체화해 나가야 할 것이다. 그 유형으로는 생산(지식산업센터)+창업(창업보육센터, 벤처집적시설)+R&D(연구센터)+주거(기숙사)+문화·상업시설(복합문화센터, 쇼핑몰)을 집적화하는 융복합 공간을 생각할 수 있다.<sup>26)</sup>

### (3) 일자리 모델 추진기업에 대한 상생협력 거버넌스 지원체계 마련

충남 상생형 일자리 모델은 기본 전제를 노사민정의 상생협력에 두고 있으므로, 기존의 하드웨어적인 입지를 조성하기보다는 융복합적·네트워크적으로 일자리 창출 산업시설을 지원할 수 있는 상생협력 거버넌스 지원체계를 만들어 가야한다. 예를 들어, 일자리 모델 추진기업 중 생산성이 저조한 기업에 대하여 구조조정을 단행하거나 시장에서 철수(퇴거)하는 조치를 취하여 전반적인 생산성을 회복하고, 이를 통해 보다는 나은 일자리 창출 환경을 만들어가야 할 것이다.<sup>27)</sup>

25) 배경화(2014.10), “도시형산업입지로서 지식산업센터의 효과적인 연구”, 『사회과학 담론과 정책』(제18권 1호), 경북대학교 사회과학연구원, pp.99-123.

26) 일자리위원회·관계부처 합동, “일자리창출과 제조업혁신을 위한 산업단지 대개조 계획(안)”, 2019.11.19., p.17. 현행 입주를 위한 환경영향평가 협의 시 해당 중분류에 포함된 모든 소분류 업종에 대해 환경대책을 마련해야 하므로 신속한 입주에 걸림돌로 작용하고 있다.

따라서 충남형 일자리 모델 추진기업이 지속적으로 성장하기 위한 적극적 지원을 위한 정책으로서 상생협력 지원기관을 통해 창업에서 성장으로 지속가능할 수 있도록 협력 거버넌스를 마련해야 할 것이다. 기존의 타 시도 상생형 일자리 모델이 “특정산업”을 중심으로 지역의 침체된 고용시장을 활성화하고 이를 위한 지원체계 구축을 추진하고 있다면, 충남 상생형 일자리 모델은 여기에 더하여 “기업”이 지속적으로 성장할 수 있는 거버넌스 마련이 절실하다. 특히, 충남 상생형 일자리 모델이 조성되는 지역의 전략산업과 지역 경제의 근간이 되는 지역 중소기업이 ‘스타트업(start-up)→스케일업(scale-up)→전략산업 성장→또다른 중소기업의 스타트업’으로 선순환되는 생태계 조성이 절실히 필요하다. 즉, 일자리창출 모델을 바탕으로 한 지속성장이 실질적인 경제성장에서 창업-성장으로 이어지는 스타트업-스케일업 생태계의 선순환 작동이 가능하도록 하는 것이 필요하다.

요약하면, 지속가능한 충남형 일자리 창출 모델의 성공요건은 노동시장 유연성과 보호 장치의 최적 조합 발굴과 노사정 합의 등 사회적 대타협의 토대를 마련할 수 있는 상생협력 파트너십의 구축에 있다.<sup>28)</sup>

27) 박성훈외 4(2018), 『일자리 창출을 위한 유럽 주요국의 성공사례 연구』, 대외경제정책연구원, p.57.

28) 박성훈외 4(2018), 『일자리 창출을 위한 유럽 주요국의 성공사례 연구』, 대외경제정책연구원, p.31.

[그림 22] 충남형 상생형 일자리 모델 혁신적 집적화 지원 거버넌스 체계



#### (4) 일자리 모델 추진기업에 대한 지속 성장 컨설팅 프로그램 마련

현재 중앙정부는 중소벤처기업의 경쟁력 강화를 위한 다양한 형태의 기술·경영컨설팅 지원프로그램들을 운영하고 있다. 충남도 상생형 일자리 창출 모델사업을 차질 없이 추진할 수 있도록 선정된 이후 지역 내 산업으로 자리 잡기 위해서는 근본적인 경쟁력 개선이 필요하다. 지역 대표산업으로 발전하기까지 후속 지원으로 기업진단-기술 및 경영컨설팅 프로그램 설계·지원도 필요할 것이다. 예를 들면, 미국이나 독일의 사례에서 볼 수 있듯이, 기업의 투자에 의존하는 모델보다는 이를 매개로 창업기업 육성 등 충남형 상생형 일자리 모델사업이 가능하고 파급효과 확산이 가능한 지원정책을 벤치마킹할 필요가 있다.

## 5) 충남 위기극복 시나리오

충남은 대기업 중심의 산업경제, 지역 청년의 수도권 이탈, 중소기업의 경쟁력 저하 등 지역경제구조의 다양한 문제점을 가지고 있다. 최근 자동차산업, 철강, 석유화학 산업 등 대기업의 성장을 둔화로 인한 양질의 일자리 부족 현상은 지역청년들의 이탈을 가속화 하고, 하청기업으로서 대기업에 크게 의존했던 중소기업 또한 새로운 판로를 찾지 못하고 있는 실정이다.

충남은 정부가 강하게 제안하고 있는 상생형 일자리 사업을 통해 이런 위기들을 극복해 가야 한다.

그동안 충남은 대기업의 대규모 투자 같은 외생적 발전의 문제점을 지적하면서 내생적 발전을 위한 다양한 정책을 추진해 왔지만, 내생적 발전모델만으로는 지역이 직면한 다양한 문제(특히 일자리 문제)를 완전히 해결하기 어렵다. 2018년 기준 충남의 소득 역외유출은 28조 5000억에 달한다. 소득역외유출의 주된 원인은 본사를 수도권에 두고 생산공장을 충남에 두는 분공장 입지구조로 인한 기업 영업이익의 본사집중, 교육·문화·의료 등 취약한 정주여건으로 인해 도내 근로자들이 주거지를 수도권 및 인근 광역시에 두고 있는 직주불일치, 도내에 분배된 소득이 대전 등에서 사용되는 역외소비활동 등이다. 이처럼 충남에서는 지역에서 생산된 부의 역외유출문제가 지속적으로 문제시되고 있지만 해결책 마련은 쉽지 않은 상황이다. 외생적 발전에 대한 무조건적 비판과 내생적 발전에 대한 무비판적 수용을 넘어, 이 두 가지 요소의 융복합을 통해 충남의 산업구조가 경로수정 되고 그 속에서 일자리가 창출되는 모델을 고민해야 한다.

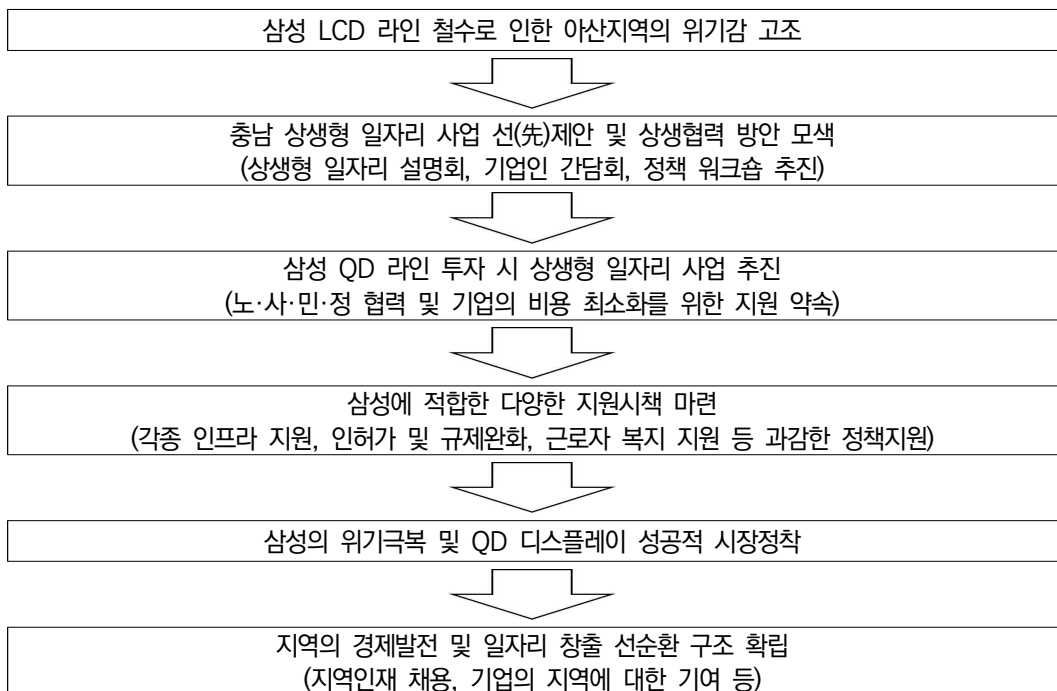
이에 본 연구에서는 상생형 일자리를 통해 외생적 발전 모델에 내생적 역량을 결합한 새로운 산업정책, 새로운 일자리 정책의 추진 프로세스를 제안한다.

### (1) 대기업 주도형 ① : 디스플레이 산업

먼저 충남의 주력산업 중 하나인 디스플레이 산업에서 상생형 일자리 추진할 때의 프로세스이다. 삼성디스플레이가 입지한 아산시는 삼성LCD라인의 철수 논의로 지역경제

위기감이 높아진 상태이다. 충남도 차원에서 삼성이 주도하는 상생형 일자리 추진을 제안하여 새로운 라인 도입에 있어 지역 일자리 창출, 노사 상생협력 방안 모색이라는 목표를 갖는 상생형 일자리를 제안한다. 충남도, 아산시가 지원하는 상생형 일자리 설명회 개최, 삼성 및 하청기업들의 기업인 간담회 개최, 정책워크숍 추진 등을 통해 상생협력 방안을 모색한다. 예를 들어, 삼성이 QD 라인 투자시 상생형 일자리 사업을 추진하는 것으로 하여 노사민정 협력 및 삼성의 비용 최소화를 위한 지원을 충남이 약속하는 것을 생각할 수 있다. 삼성에 적합한 다양한 지원시책, 즉 각종 인프라 지원, 인허가 및 규제완화, 근로자 복지지원 등에 충남이 정책적으로 지원하여 삼성의 위기극복에 충남이 함께 하고 QD 디스플레이 라인의 성공적 시장 정착을 앞당길 수 있도록 지원하는 모델을 상정한다. 상생형 일자리에는 지역인재 채용, 기업의 지역사회 기여 조건을 달아 지역경제 발전과 일자리 창출의 선순환 구조를 확립한다.

[그림 23] 대기업 주도형의 선순환 구조 확립 프로세스(삼성)

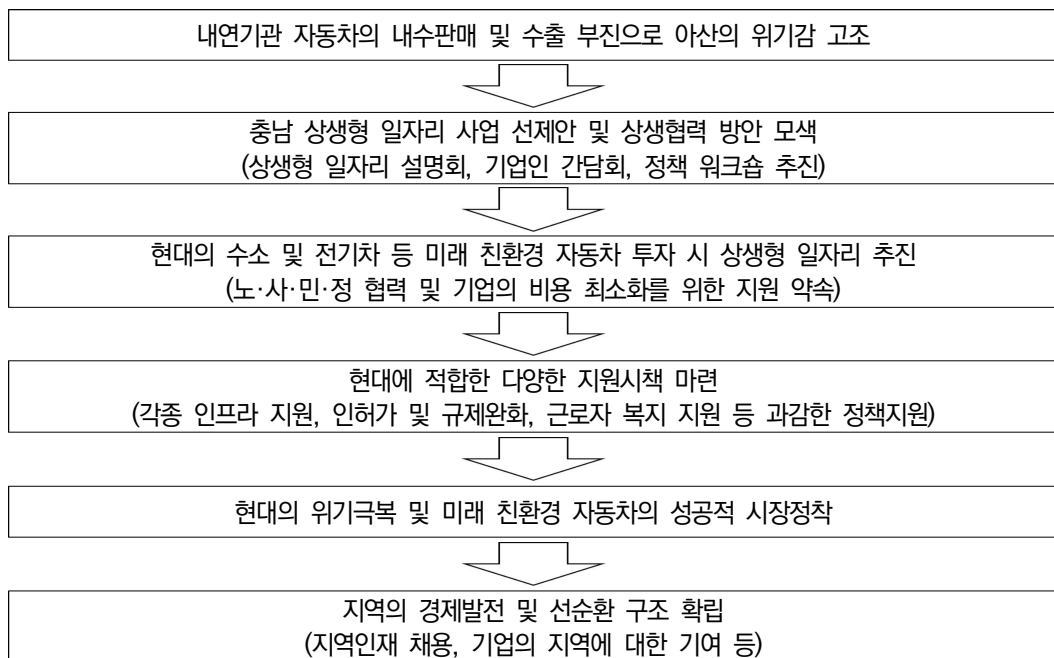




## (2) 대기업 주도형 ② : 자동차 산업

충남의 주력산업인 자동차부품 산업에서 상생형 일자리 추진할 때의 프로세스이다. 내연기관 자동차 지원에서 전기차·수소차 등 친환경 자동차 지원으로 자동차산업 지원 정책이 변화되고 내연기관 자동차의 내수판매 및 수출부진이 겹치면서 현대자동차 공장과 많은 하청업체들이 입지한 아산시 지역경제의 위기감도 높아지고 있다. 전술(前述)한 삼성의 프로세스처럼, 현대자동차가 미래 친환경 자동차 라인증설 시, 상생형 일자리 사업을 추진하는 것으로 하여 노사민정 협력 및 현대의 비용 최소화를 위한 지원을 충남이 약속하는 것을 생각할 수 있다. 현대에 적합한 다양한 지원시책에 충남이 지원하여 현대의 위기극복에 충남이 함께 하고 충남이 미래 친환경 자동차 생산의 새로운 메카로 자리매김할 수 있도록 지원하는 모델을 상정한다.

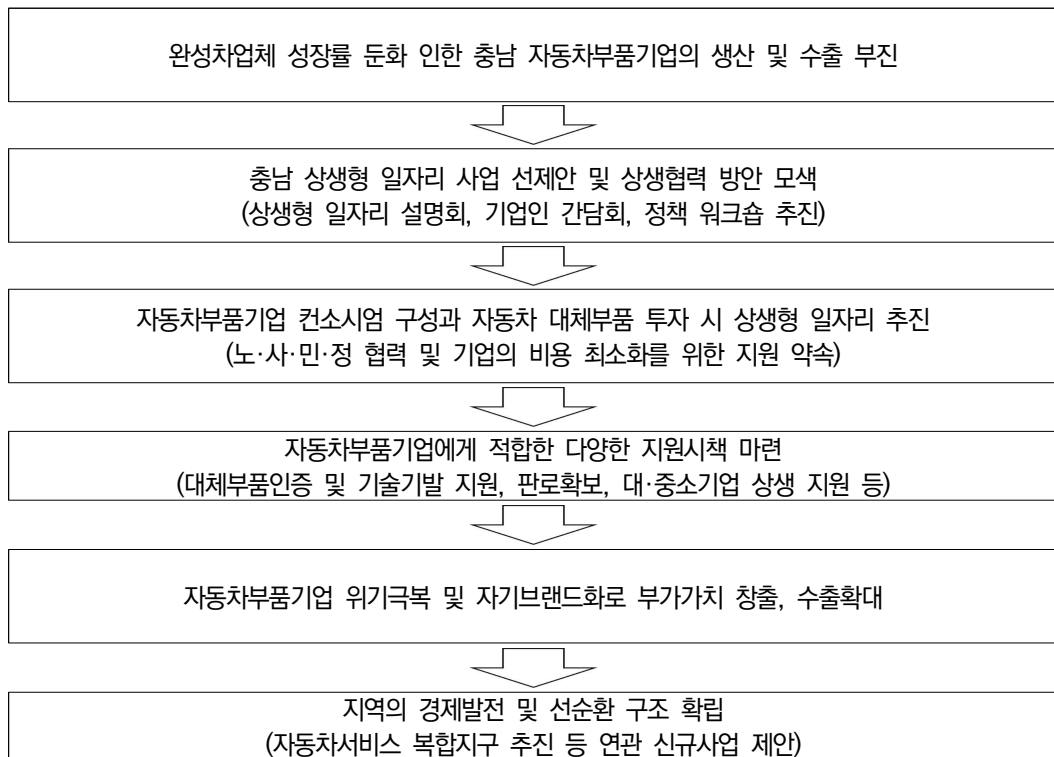
[그림 24] 대기업 주도형의 선순환 구조 확립 프로세스(현대)



### (3) 중소기업 주도형 : 자동차 대체부품산업

앞서 설명한 바와 같이 내연기관 자동차산업의 부진은 관련 하청기업, 즉 자동차부품기업의 위기로 직결되고 있다. 충남도가 먼저 자동차부품기업 컨소시엄 구성을 통한 상생형 일자리사업을 제안하여 대체부품인증 및 기술개발 지원, 판로확보, 대중소기업 상생지원 등을 추진한다. 특히 내포시에 한국교통안전관리공단의 자동차대체부품 인증센터가 개소를 앞두고 있어, 충남에 자동차 대체부품의 생산-인증-판매의 새로운 산업 생태계, 자동차서비스 복합지구 추진 등 연관 신규사업 생태계를 구축할 수 있는 기회라고 할 수 있다. 아직은 인지도가 낮은 자동차대체부품산업의 브랜드력 제고, 수출 지원에 충남도가 적극 지원하여 내연기관 자동차산업의 관련기업들이 자연스럽게 경로 수정 할 수 있도록 지원하는 모델을 상정한다.

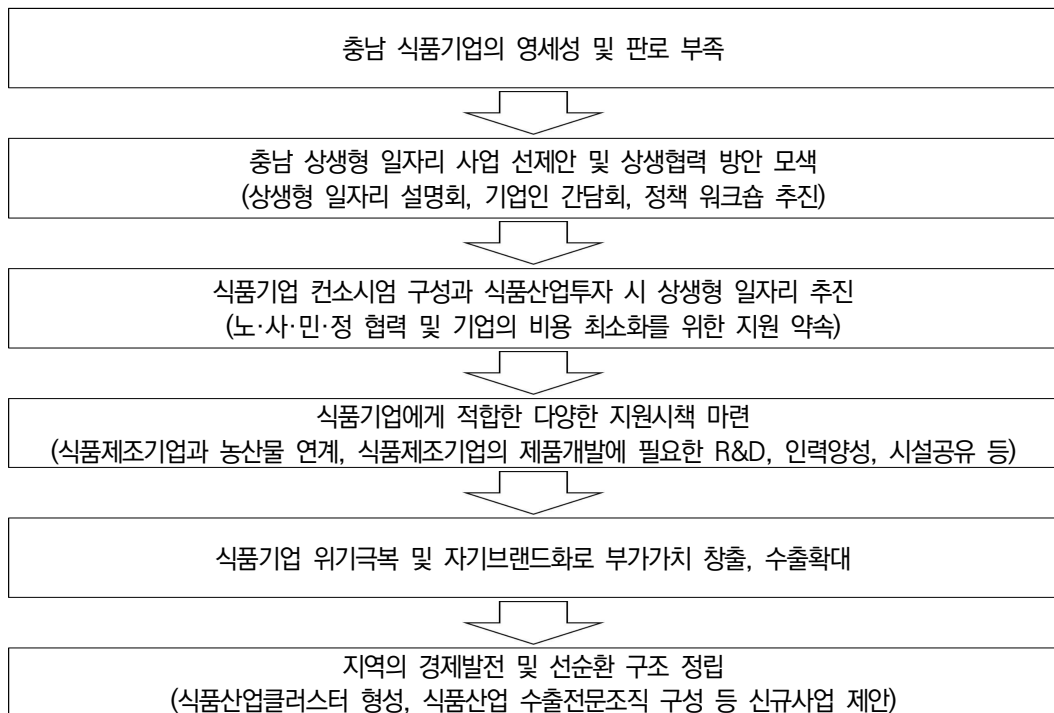
[그림 25] 중소기업 주도형의 선순환 구조 확립 프로세스(자동차 대체부품 컨소시엄)



#### (4) 중소기업 주도형 : 식품산업

대부분의 경우 지방에 입지한 식품기업은 규모가 영세하여 판로 확보·개척에 어려움을 겪고 있다. 충남도가 영세 식품기업의 컨소시엄 구성을 통한 상생형 일자리사업을 제안하고 식품산업 투자 시의 상생형 일자리 추진을 지원하는 형태이다. 식품제조기업과 충남의 인증 농산물 연계, 제품개발에 필요한 기술개발 지원, 인력교육 및 양성 지원, 시설공유 지원 등을 고려할 수 있을 것이다. 컨소시엄에서 생산된 제품은 충남도 인증 브랜드화를 통해 브랜드력을 제고하고 충남도 수출지원을 통해 새로운 판로개척을 도모할 수 있을 것이다. 나아가 식품산업클러스터 구축, 식품산업 수출전문조직 구성 등 신규사업 개척의 기회제공을 하는 모델을 상정한다.

[그림 26] 중소기업 주도형의 선순환 구조 확립 프로세스(식품기업 컨소시엄)



## 4. 기대효과 및 후속과제

본 연구에서는 충남 상생형 일자리를 통한 일자리 창출방안을 모색하였다. 충남 상생형 일자리를 “산업생태계 다양화, 대기업 중심의 산업경로 수정, 청년선호 일자리 창출”의 공통 키워드의 일자리를 통해 충남의 청년들이 충남에서 취업하여 지역경제를 발전시키는 선순환 구조를 만드는 일자리라고 정의하고 대기업 주도형과 중소기업 주도형의 2개 축을 중심으로 산업별로 모델화를 시도하여 개 산업에 대해 추진 시나리오를 제안하였다.

산업별 전략 및 정책 제안을 통해 단기적, 목표지향적 추진이 아닌 장기적, 전략적 추진을 기대할 수 있고, 연구결과를 바탕으로 다양한 관계자가 숙의과정을 거치고 전략을 정교화하여 추진단계의 시행착오를 줄일 수 있을 것이 기대된다.

본 연구는 상생형 일자리를 주제로 현황, 사례 등을 검토하고 전략 및 시나리오를 제시하였으나 산업을 선택하게 되면 숙의과정이 필요할 것이다. 주체별, 단계별로 필요한 지원, 정책에 대한 모색이 필요할 것으로 보인다. 또 금번 연구에서는 제조업을 중심으로 상생형 일자리를 고민했으나 향후에는 서비스업 관련 상생형 일자리에 대한 연구도 필요하다.

## 제2장 포용형 일자리 창출방안

### 1. 이론 및 정책 배경

#### 1) 선행연구

취업취약계층에 대한 기존 연구는 크게 세 범주로 구분되나 정책연구 성격의 경향성을 보이고 있다. 구체적으로 고용서비스 전달체계의 현실 작동수준과 개선방안을 제시하는 연구와 취업취약계층의 직접적인 취업지원방안을 모색하거나 기존 취약계층 일자리 사업의 효과성을 규명하는 실증연구, 그리고 공공주도로 이루어지는 취업취약계층정책의 특성상 법·제도적 측면의 개선·보완 연구 등이 주를 이루고 있다.

김화순(2006)은 취약계층 친화적 고용서비스 전달체계의 새로운 방향을 제시하고자 참가자 집단별 면접법을 활용하여 구직활동 양상 및 고용서비스 이용실태 등을 규명하여 공공 고용안전망의 작동정도와 개선방안을 제안하였다<sup>29)</sup>. 주요 연구결과로는 공공고용안전망이 비공식 노동시장 내 취업취약계층에 적합한 고용서비스를 전달하기 못함에 따라 집단별 민·관·지자체합동의 새로운 고용서비스 전달체계 거버넌스 구축을 주장하였다.

박찬임 외(2007)는 공공고용안정서비스의 핵심수요자인 취약계층에 초점을 맞추어 이들의 고용서비스 이용실태 및 취약계층에 적합한 서비스 전달체계 구축방안을 제시하였다.<sup>30)</sup> 주목할 만한 점은 취약계층을 ‘빈곤탈출을 위한 고용정책 대상으로서의 취업취약계층’으로 정의하고 이들의 고용문제 해결을 위한 정책방향으로 첫째, 취약계층 취업문제의 복합적 구조 및 가구적 차원의 접근방법이 요구되며, 둘째, 취약계층 서비스 공급체계를 취약요인별 대응적 접근전략으로부터 공통점을 중심축으로 한 팀 차원의 접근

29) 김화순(2006), 취약계층 고용서비스 전달체계의 새로운 방향, 한국사회정책학회

30) 박찬임 외(2007), 취약계층 고용서비스 이용실태 및 서비스 강화방안, 한국노동연구원

전략으로의 전환이 필요하다는 것이다. 셋째, 지역노동시장을 중심거점으로 노동시장의 정보통합시스템 구축과 민관의 협력적인 연계체계 속에서 분담할 것을 제안하였다.

이규용 외(2013)는 취업취약계층 대상 고용서비스 전달체계의 혁신이라는 논의에 초점을 맞추고 실증분석 및 사례연구들 통해 정책의 방향성에 대한 논거를 제시하고 있다.<sup>31)</sup> 주요 연구결과로는 첫째, 실증분석 차원에서는 취업으로의 이행확률과 해당 정보의 이행이 비슷한 비중을 보이며, 둘째, 정부의 취약계층 일자리 사업 참여 이후 가장 높은 취업 성과를 보이는 시책은 취업성공패키지이며, 직접 일자리 사업 이후 훈련을 받은 경우 취업확률을 높이는 것으로 나타났다. 끝으로 취약계층의 적극적인 노동시장 참여를 위한 정책방향은 사업종료 후 취업지원연계 서비스를 제공하고 노동시장 사각지대에 대한 배려, 중앙정부와 지역단위 정책의 결합이 필요함을 주장하였다.

정인수 외(2004)는 노동시장 유연안정성 제고를 위한 정책방안 제시와 관련한 여러 대안 중 하나로 노동시장 내 취약계층의 보호강화방안을 주장하였다.<sup>32)</sup> 구체적으로 첫째, 취업애로층의 경우, 취업을 촉진할 수 있도록 노동시장 공급측면에서 취업알선 및 직업훈련지원이 필요하고 수요측면에서는 임금보조 및 단지적인 일자리 창출정책이 필요하다는 것이다. 둘째, 이들 계층에 대해서는 사회보험과 같은 사회적 보호제도의 실효성을 제고할 뿐만 아니라 차별적 처우를 개선해야하며, 앞선 두 정책 및 공공부조 급여와 노동시장 정책 서비스를 강화하는 정책 결합이 필요함을 주장하였다.

전주용·전재식(2017)은 취약계층 대상 일자리 사업의 특성이 공공주도의 재정지원 일자리 사업임을 감안하여 그 정책효과성을 추정하였다.<sup>33)</sup> 분석결과, 재정지원 일자리 사업 참여자의 취업잠재력은 평균 56.3으로 추정되었고 직접일자리 사업참여자의 취업잠재력이 가장 낮은 것으로 나타났다. 한편, 직접일자리 사업 참여자를 대상으로 사업 참여 이후 고용유지기간을 취업잠재력이 높을수록 길어지고 재취업 소요기간을 취업잠재력이 낮을수록 증가하는 것으로 분석되었다. 이러한 결과를 토대로 직접일자리 사업의 고용 효과성을 높이기 위해서는 참여자의 취업잠재력 제고 등 참여자 관리에 더 많은 관심이 필요함을 역설하였다.

31) 이규용 외(2013), 취업취약계층 노동시장정책 효율화 방안, 한국노동연구원

32) 정인수 외(2004), 노동시장의 유연안정성 제고방안, 한국노동연구원

33) 전주용·전재식(2017), 재정지원 일자리 사업의 정책효과성 추정, 한국노동경제학회.

[표 28] 선행연구 종합

연구자(년도)	연구목적	분석대상범위	주요결과
김화순 (2006)	취약계층 친화적 고용서비스 전달체계의 새로운 방향을 제시	서비스전달체계	민·관·지자체합동의 정책전달체계 거버넌스 구축
박찬임 외 (2007)	취업취약계층 맞춤형 서비스 전달체계 구축방안 제시	서비스전달체계	접근방법 개선 및 정보통합시스템 구축
이규용 외 (2013)	고용서비스 전달체계의 혁신	서비스전달체계	취업지원연계 서비스 제공 및 정부와 지역단위 정책의 결합
정인수 외 (2004)	노동시장 내 취약계층의 보호강화방안	노동 유연성 정책	공공부조 급여와 노동시장 정책 서비스를 강화
전재용·전재식 (2017)	공공주도의 재정지원 일자리 사업 효과성 분석	재정지원 일자리사업	참여자의 취업잠재력 제고 등 참여자 관리
이준섭·이진국 (2011)	취업취약계층의 취업지원을 위한 법제개선	법제도	취약계층별 제도개선방안제시
강세욱 (2015)	취업취약계층 일자리 사업평가	고용 취약계층 일자리 사업	취약계층 일자리 사업의 예산개편 방향 제시

한편, 이준섭·이진국(2011)은 제도적 측면에서 취업취약계층의 취업지원을 위한 법제 개선방안을 제시하였다.<sup>34)</sup> 주요 연구결과로는 첫째, 여성의 경우, 고용개선조치제도의 적용대상 기업을 확대 및 경력단절 방지를 위한 돌봄서비스 지원에 관한 규정신설이 요구되며, 둘째, 고령자의 경우, 연령별 차별금지규정 및 정년퇴직자 재취업 시 임금차액 보전 및 지원금에 관한 규정신설이 필요하며, 셋째, 장애인 취업지원을 위해서는 의무 고용비율 상한선의 상향조정 해야한다는 것이다. 끝으로 청년을 대상으로는 고용차별금지 규정 및 위반 시 제재규정을 두고 의무고용할당제 도입이 필요함을 주장하였다.

강세욱(2015)은 정부의 재정지원 일자리 사업 중 취업취약계층 일자리 사업을 고용의 질적인 측면에서 평가한 주요 결과로 첫째, 민간 일자리로의 재취업률이 낮은 사업은

34) 이준섭·이진국(2011), 취업취약계층의 취업지원에 관한 법제개선을 위한 연구, 아주대학교 산학협력단.

예산을 감액하고, 둘째, 정규직전환지원사업은 중소기업의 경우, 근로자는 정규직 여부보다 임금수준 향상을 중요하게 생각하므로 임금수준 향상을 전제로 지원금을 지급하되, 정규직 전환에 대해서는 추가적인 인센티브를 부여해야하고, 셋째, 세대 간 상생고용지원사업은 중복지원의 가능성이 있어 지원금 지급 심사 시 자료제출 요건을 강화해야함을 주장하였다.<sup>35)</sup>

## 2) 국내외 사례

### (1) 국내사례

#### ① 대기업 주도형

2019년 6월 19일 고용노동부와 국내 17개 주요 대기업은 포용적 일자리 창출을 위해 ‘취업취약계층 일자리 창출, 사회적 가치 확산 등을 위한 공동선언문’을 발표하였다.

구체적으로 상대적으로 취업이 용이치 않은 장애인, 고령자, 자녀를 가진 여성 및 청년들에 대한 취업을 지원하고 직장에서 안심하고 일할 수 있는 여건을 마련해 주고 있는 주요 기업들의 사회 공헌 사례의 공유 및 확산을 주 내용으로 한다. 참여 기업은 사회 공헌활동을 하며 취업취약계층의 일자리 창출과 차별 없는 직장문화 조성에 노력하는 동시에 사회적 가치를 창출하는 사회적 기업을 발굴하고 성장할 수 있도록 지원하는 것이다. 한편, 고용노동부는 포용적 일자리 창출을 위해 제도 개선과 재정 지원을 해나가고, 사회공헌 사례의 적극적 홍보를 추진 중이다.

---

35) 강세욱(2015), 취업취약계층 일자리 사업평가, 국회예산정책처.



[표 29] 대기업 주도의 포용적 일자리 창출 사례

기관명	사업내용
삼성	<p>〈삼성 청년 소프트웨어 아카데미〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 소프트웨어 무상 교육, 교육 기간 중 월 1백만 원 교육비 지원, 취업 상담 및 성적 우수생에게는 삼성전자 해외 연구소 실습 기회 부여</li> </ul>
현대자동차	<p>〈굿잡 5060〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 45세 이상 퇴직(예정)자의 재취업과 창업을 위해 사회적경제의 이해, 핵심역량 강화 교육 후 취업·창업 상담을 실시, 채용 후 사후관리까지 종합적인 취업 지원</li> </ul>
에스케이	<p>〈사회적기업 육성〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적기업이 창출하는 가치를 화폐가치로 측정, 그에 상응하는 인센티브 지급</li> <li>• 카이스트와 업무협약을 체결해 사회적기업가 육성 특화 학제 운영 (87명 졸업생의 졸업시점 창업을 평균 91%)</li> </ul>
엘지	<p>〈장애인 표준 사업장 나눔누리〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자회사형 표준사업장 '나눔누리'를 설립('12), 카페, 스팀세차 등 장애인 친화적인 사업장을 운영하여 현재 전체 직원의 절반이 장애인 직원임(307명 고용)</li> </ul>
케이티	<p>〈지속 가능한 지역 사회 일자리 창출〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 장애인, 고령자, 경력 단절 여성, 소외 지역 주민 등 취업취약계층에 대한 맞춤형 사회 공헌으로 지속 가능한 일자리 창출에 기여</li> </ul>
아이비케이 기업은행	<p>〈중소기업 직장 어린이집〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업단지 내 아이비케이 건물의 사용하지 않는 공간을 활용해 인근 중소기업 노동자 자녀에게 쾌적하고 안전한 보육 서비스를 제공</li> </ul>

자료 : 고용노동부(<http://www.moel.go.kr>)

## ② 정부 주도형

정부는 고용정책기본법 제6조에 의거하여 지역공동체 일자리 사업을 통해 저소득층, 장기실직자 등 취업취약계층의 생계유지에 필요한 소득을 일부 보조하기 위해 일자리를 제공하고 있다. 동 사업에서는 참여대상을 기준 중위소득 65이하 이면서 재산 2억 원 미만인 가구의 구성원으로 한정하고 있다. 사업주체는 지방자치단체이며 국가균형발전 특별회계를 통해 국비 50%, 지방비 50% 매칭사업으로 추진되며 2020년 총 예산은 84,232백만 원에 이른다. 사업유형으로는 지원자원 활용형, 지역기업 연계형, 서민생활 지원형, 지역공간 개선형 등으로 구분된다. 한편, 제외사업으로는 ① 상시적인 각종 센터

운영지원 및 공공시설물 운영관리 사업, ② 지자체, 공공기관의 고유업무 수행을 위해 인력을 채용하거나 위탁계약을 체결하는 사업, ③ 특정기간을 단위로 시행되는 각종 통계조사 사업, ④ 각종 산업육성, 공사 시행 및 투자유치 사업, ⑤ 박람회, 축제 등 각종 일회성 행사개최를 위해 단기 근로자를 채용하는 사업 등이 이에 해당된다.

[표 30] 지역공동체 일자리사업의 유형 및 사업내용

사업유형	사업내용
(제1유형) 지역자원 활용형	① 지역특산물 상품화 및 전통기술습득 사업 ② 시책일자리사업 ③ 자원재생사업 ④ 관광자원 활용사업
(제2유형) 지역기업 연계형	⑤ 공동작업장 운영 사업 ⑥ 중소기업 취업지원 사업
(제3유형) 서민생활 지원형	⑦ 취약계층 집수리 지원사업 ⑧ 다문화 가정 지원사업
(제4유형) 지역공간 개선형	⑨ 마을가꾸기 및 지역유희공간·시설활용사업

자료 : 2020년도 지역공동체 일자리사업 종합지침, 고용노동부.

[표 31] 지역공동체 일자리사업 유형별 대상사업

유형	사업구분	대상사업
지역자원 활용형	① 지역특산물 상품화 및 전통기술습득 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역특산물(농수산물, 관광자원, 토속음식등) 상품화 사업</li> <li>• 체험먹거리 단지 조성, 산채 재배단지 조성</li> <li>• 전통가공식품 가공 및 저장사업</li> <li>• 한지공예 기념품 제작 및 판매사업 등</li> </ul>
	② 시책일자리 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기능기술 습득 사업</li> <li>• 청년일자리 시책사업</li> <li>• 쪽방촌 도배·장판 교체 등 주거환경 개선사업</li> <li>• 안전사고 및 재해예방 지원사업 등</li> </ul>
	③ 자원재생사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방치 및 폐자전거 재활용 사업</li> <li>• 쌀뜨물 EM발효액 생산보급 운영사업</li> <li>• 폐가구 및 폐의류 등 정크디자인센터 운영사업</li> <li>• 조경 부산물 퇴비화 사업 등</li> </ul>
	④ 관광자원 활용사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화유적 탐방로 및 체험장 조성</li> <li>• 축제 관광지 조성, 캠핑장 조성</li> <li>• 문화유적 복원, 전통문화시설 개보수</li> <li>• 폐공장, 폐교 등을 활용한 관광자원화 사업 등</li> </ul>
지역기업 연계형	⑤ 공동작업장 운영 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체-지역기업-취약계층 연계 공동작업장 운영</li> <li>• 한마음 나눔터 공동작업장 운영사업</li> <li>• 늘품공방 공동작업장 운영사업</li> <li>• 노숙인 목공예품 공동작업장 운영 등</li> </ul>
	⑥ 중소기업 취업지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소기업 취업지원사업</li> <li>• 일자리발굴단 운영(구인업체 정보제공 등)</li> <li>• 구직자 면접 지원</li> <li>• 전문기술 습득 및 취업기회 제공 등</li> </ul>
서민생활 지원형	⑦ 취약계층 집수리 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취약계층 집수리사업</li> <li>* 슬레이트지붕개량사업 제외</li> </ul>
	⑧ 다문화 가정 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다문화강사 양성 프로그램</li> <li>• 찾아가는 인권교육 및 다문화사회 이해 사업</li> <li>• 다문화자녀 학습도우미 지원사업</li> <li>• 지역 맞춤형 통번역 서비스 등</li> </ul>
지역공간 개선형	⑨ 마을가꾸기 및 지역유희 공간·시설활용사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 친환경 숲길 조성사업</li> <li>• 사랑의 나눔 텃밭 가꾸기 사업</li> <li>• 야생화 단지 조성</li> <li>• 공원 내 꽃길 조등 등</li> </ul>

자료 : 2020년도 지역공동체 일자리사업 종합지침, 고용노동부.

### ③ 지자체 주도형

지자체 차원의 포용적 일자리 창출은 사회적 가치창출 차원에서 추진되는 경향성을 띄고 있다. 구체적으로 사회·경제·환경·문화 등 제 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치체계 내에서 취업취약계층의 일자리를 창출하고 있다. 실제로 단순히 일자리 제공이라는 목적 외 일자리 창출을 통해 공동체의 회복 및 복원을 도모하고 있다. 관련하여 공공기관의 사회적 가치실현 기본법이 양극화 해소의 대안 중 하나로 2020년 9월 10일 발의됨에 따라 사회적 가치창출 차원의 지자체 주도형 포용적 일자리 창출은 더욱 증가할 전망이다.

[표 32] 지자체 주도의 포용적 일자리 창출사례(전남도청)

사업명		청년 일자리 창출 프로젝트 '마을로!, 내일로!' 운영사업	
사회적 가치 중심 전환	실 적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (전남 청년'마을로') 전남 거주 도는 거주예정 청년 100명(39세 이하) 지역·마을기업(단체포함), 비영리법인·단체 등에 배치</li> <li>• (전남 청년'마을로') 전남 거주 또는 거주예정 청년 104명 (39세 이하, 취업취약계층 우선) 공공형 청년 일자리 제공</li> </ul>	
	성 과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (단기) 209명 청년 일자리 창출(마을로 100 / 내일로 100 / 관리 9)</li> <li>• (장기) 취·창업 등 지원을 통해 지속가능한 민간 일자리 창출과 연계</li> </ul>	
참여와 협력	실 적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도와 시군이 사업전반에 대해 협업하는 광역-기초간 협력모델 구축</li> <li>• 지역·마을기업 등 마을사업장 등과 유기적 연계</li> </ul>	
	성 과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획 수립부터 청년모집, 모니터링, 사업집행에 이르기까지 도와 시군이 협력하여 업무수행</li> </ul>	
사회적 가치구현 성과	시행 전		시행 후
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년계층의 고용환경 악화 및 실업률 증가</li> <li>• 청년의 역외유출 문제 심각</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년이 체감할 수 있는 공공형 및 민간형 대표 일자리 창출</li> </ul>
정책중요도		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 약자인 청년일자리 창출과 더불어 마을 공동체 회복이라는 사회적 가치에 부합, 타 지자체 확산 가능성이 높음</li> </ul>	
혁신 아이디어		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련 예산 충원을 통한 지원인력 확대, 다양한 사업발굴 가능</li> </ul>	

자료 : 사회적 가치 구현 지자체 경진대회 우수사례집, 행안부(2018)

[표 33] 지자체 주도의 포용적 일자리 창출사례(서울 광진구)

사업명		사회적 경제네트워크를 활용한 공동체 활성화 및 복지사각지대 해소사업	
사회적 가치 중심 전환	실 적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (주민참여 공간조성 및 공동체 회복) 행정중심의 지역문제 해결에서 탈피, 주민주도의 공동체 복원거점으로 동네관리소 설치</li> <li>• (공유경제 활성화 및 일자리 창출) 저소득 가구 중심 집수리, 무료공구대여, 무인택배 등 마을 내에서 주민채용 및 직접 운영</li> <li>• (지속 가능성 확보) 주민 밀착형 거점공간인 동네관리소 확대운영</li> </ul>	
	성 과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 진정한 마을 공동체 복원</li> </ul>	
참여 와 협력	실 적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을관리 및 주거복지 사업에 주민참여 확대 및 일자리 창출</li> <li>• 개인소유 유휴(방치)공간 무상제공으로 주민 스스로 공간 창출</li> <li>• 한 아이를 키우는 마음으로 온 마을이(복지관, 학교, 중간지원기관, 시) 동네관리의 주체로 역할</li> </ul>	
	성 과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반 주택지역 동네관리소 운영(11개소) : 2018년 전 지역 확대 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 방치 폐공간 1, 마을회관 1, 개인사무실 2, 기타 7</li> </ul> </li> <li>• 마을 일자리 창출(주민코디 11명, 마을 돌보미 55명, 운영진 165명)</li> </ul>	
사회적 가치구현 성과	시행 전		시행 후
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반주택지역의 안전, 쓰레기 등 주거환경 사각지대 방치</li> <li>• 취약계층 주거복지 돌봄 취약</li> <li>• 마을 내 일자리 부족</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 폐·공가, 유휴공간이 주민들의 거점 커뮤니티 공간으로 재탄생</li> <li>• 주민주도 공유경제 기틀마련</li> <li>• 직접 민주주의 실현의 장</li> </ul>
정책중요도		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 잃어버린 공동체적 가치를 복원하고 지역사회의 변화를 유도하는 진정한 골목자치</li> </ul>	
혁신 아이디어		<ul style="list-style-type: none"> <li>• (폐가·공가를 지역공동체 형성의 구심점으로) 원도심 내 주택밀집 지역의 유휴공간이나 폐·공가 등을 활용해 주민 커뮤니티 공간 조성</li> <li>• (동네를 변화시킬 수 있는 주체는 주민) 행정주도의 정책이 종종 본질과 방향성을 잃어버리는 경우가 발생함. 이에 자신이 사는 동네를 가장 잘 아는 지역주민의 참여를 이끌어 지역의 공적문제를 실정에 맞게 처리하자는 결론에 도달</li> </ul>	

자료 : 사회적 가치 구현 지자체 경진대회 우수사례집, 행안부(2018)

[표 34] 지자체 주도의 포용적 일자리 창출사례(인천시 남동구)

사업명		최상의 복지는 일자리(구민과 기업, 모두가 행복한 남동)	
사회적 가치 중심 전환	실 적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소기업 우수제품 판매장 위탁운영 : 사회적 기업 JSM글로벌(주)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 취약계층 2명 채용/매출액 : 639,806천 원 / 124개 업체, 3,988개 품목</li> </ul> </li> <li>• 중소기업 우수업체·지역사회 상생협약 체결               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 입점업체 매출이익을 지역사회로 환원 / 8,644천 원 / 지역아동센터 등</li> </ul> </li> </ul>	
	성 과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 기업 위탁운영을 통한 취약계층 지역주민 일자리 창출</li> <li>• 매출이익을 지역사회에 환원함으로써 상생협력체계 구축 기여</li> </ul>	
참여와 협력	실 적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민선 6기 일자리 창출 2만 개 달성 : 21,805명(알선취업 8,223건)</li> <li>• 남동구 일자리 매칭을 위한 구민채용기업 임금지원사업 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 참여업체 : 444개/지원자수 : 689명/지원 : 1,515백만 원</li> </ul> </li> <li>• 일자리 메카도시 구현을 위한 1사 1인 구민채용운동               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 채용업체 : 2,881업체 / 채용인원 : 4,693명(근로자 20인 이상)</li> </ul> </li> <li>• 전국 최고수준의 남동구 생활임금 제도 도입 : 9,370원</li> <li>• 취약계층 일자리 창출 주도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고령친화기업 보네베이커리(총 직원 27명 중 노인인력 21명)</li> <li>- 북한이탈주민 일자리 연계 : 알선 596명/취업 490명</li> </ul> </li> </ul>	
	성 과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업의 사회적 책임 실천 이행 및 근로자 근무환경 개선을 통한 지역경제 활성화 도모</li> <li>• 이해 관계자(기업, 근로자)가 소통·협약하는 협력체계 기반 마련</li> <li>• 생활임금 민간부문 확산으로 근로자 생활안정과 삶의 질 향상</li> <li>• 기업하기 좋은 환경과 근로하기 좋은 환경을 함께 조성함으로써 경제 분야 사회적 가치 실현</li> </ul>	
사회적 가치구현 성과	시행 전		시행 후
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업 생산성 향상 위주의 상향식 정책 추진</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구민, 기업 모두 만족하는 정책추진으로 성장·고용·복지로 선순환하는 사회적 가치 실현</li> </ul>
정책중요도		<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘좋은 일자리가 최선의 복지’를 규정 기조로, 맞춤형 기업지원 및 근로자 환경개선 지원으로 기업, 구민 동반성장을 통한 지역경제 활성화는 민선 6기 역점 과제임</li> </ul>	

자료 : 사회적 가치 구현 지자체 경진대회 우수사례집, 행안부(2018)

#### ④ 공공기관 주도형

지자체 외 공공기관(지방직영기관, 지방공사, 지방공단, 지자체 소속기관 등) 역시 사회적 가치창출 차원에서 지역사회 내 취업취약계층에 대한 포용적 일자리를 창출하고 있는 바, 구체적인 사례는 다음과 같다.

인천항만공사(IPA)와 노사발전재단은 ‘중장년 지게차 운전원 인력양성 및 생애경력 설계 서비스 지원을 위한 협약’ 체결을 통해 중장년 대상, 항만기능(건설기계, 3톤 미만 지게차) 면허취득과정 공동운영과 중장년 재직자 및 구직자 대상 생애경력설계서비스 지원 등 포용적 일자리 창출을 추진하고 있다. 특히 건설기계 조종사(3톤미만 지게차) 면허취득과정은 노사발전재단 중장년일자리희망센터에서 보유한 구직자 대상 교육생을 모집하고, 지게차 운전원 자격증 취득 후 물류기업에서 적응 훈련할 수 있는 기회를 부여하고 있다. 양 기관간 협력을 통해 노사발전재단 중장년일자리희망센터에서 보유한 중장년 구직자의 취업니즈를 반영한 맞춤형 인재를 배출함으로써 인천항만공사 협력 기업이 겪고 있는 인재채용의 어려움을 일정부분 해소하는데 기여하고 있다.

한국장애인고용공단 경기북부지사는 중증장애인의 포용적 일자리 생태계 구축 일환으로 『경기북부 상생고용 네트워크』를 구축하여 직업진출의 기회가 상대적으로 부족한 지역사회 중증 발달장애인에게 보다 폭 넓은 직업훈련 및 취업기회를 제공하고 있다. 실제로 경기북부지역 경기장애인부모연대 북부사업단이 경기도의 지원을 받아 수행하는 현장중심 직업훈련 프로그램과 공단의 취업지원사업을 발달장애인을 중심으로 결합하여 중증발달장애인에게 보다 폭넓은 포용적인 직업훈련과 고용서비스 제공을 추진 중에 있다. 한편, 경기북부 상생고용네트워크 참여기업은 파주, 동두천, 고양, 포천 4개 권역 내 5개 사업체로 30명의 중증 발달장애인에게 직업훈련의 기회를 제공하고 참여인원 중 30% 이상을 취업시키는 것을 목표로 하고 있다. 동 사업은 기존의 기관중심으로 진행 되던 직업훈련 및 고용연계 사업을 중증 발달장애인 중심으로 결합하여 재구성한 것에 의미가 있다.

한국서부발전은 일자리 창출을 통한 사회적 가치 구현을 위해 사회적 배려계층 맞춤형 일자리를 창출에 방점을 두고 있다. 구체적으로 장애인, 경력단절여성, 저소득층 등 사회적 배려계층의 소득 증대와 실질적 자립 지원을 위해 맞춤형 사업모델을 개발한 후

사회적 경제기업 등 유관기관과의 협업을 통해 지속가능한 일자리 창출로 연계하고 있다. 실제로 경기도 평택에 사회적 협동조합형 친환경 세차장 1호점을 개설해 장애인 등 11명의 일자리를 창출한 바 있으며, 추가적으로 2호점과 카페를 개설해 20여 명의 일자리 창출을 추진 중이다. 이외에도 충남 태안에선 장애인 나눔카페(Be My Friend)를 개설해 장애인 일자리를 창출하고, 경력단절 원예치료사를 채용해 화훼 판매처 중 하나인 복지기관의 노인 원예치료도 실시하는 등 사회적 가치 실현차원의 포용적 일자리 창출을 지속 추진하고 있다.

## (2) 해외사례<sup>36)</sup>

해외에서 공동체 비즈니스(Community Business)는 일자리 문제 등 지역사회의 문제를 해결하되 비즈니스 기반의 사회적·경제적 가치를 창출하여 그 가치를 지역사회에 환원하는 지속가능한 사업모델을 지칭한다. 영국의 공동체 비즈니스는 지역 공동체가 설립·운영·소유의 주체가 되어 주민의 고용과 지역발전에 초점을 두고 운영하는 사업 조직을 의미하며, 일본에서는 1980년대 버블경제가 사라진 후 지역 활성화를 위한 생활 비즈니스의 일환으로 1990년대 중반부터 공동체 비즈니스라는 용어를 사용해 왔다. 캐나다의 경우, 연방지역개발기구(FedNor)가 추진하는 커뮤니티 미래 프로그램(CFP; Community Future Program)과 지역 발의 프로그램(LIP; Local Initiative Program)을 통해 지역공동체 비즈니스가 수행된다. 전자는 지속가능하고 자립적인 지역공동체의 경제 발전과 소규모 비즈니스 육성을 지원하는 프로그램이며, 후자는 지역공동체의 이익 및 해당지역의 경제발전에 도움을 주는 프로젝트에 금융, 자문서비스 등을 지원하여 지역민의 일자리 창출에 기여하는 프로그램이다. 실제로 주민 주도의 일자리 창출에 기여하는 캐나다 Parry Sound 지역의 LIP는 커뮤니티 비즈니스 개발센터(CB&DC; Community Business and Development Centre) 주도로 추진되고 있다. 동 센터의 주요 특징으로는 첫째, 지역의 경제성장과 커뮤니티 발전을 위한 비영리 기관이며, 둘째, 연방정부와의 파트너십 관계를 토대로 자원 봉사자에 의해 운영되는 제3섹터의 성격을

36) 국내에서 시행되고 있는 취업취약계층을 대상으로 하는 지역공동체 일자리와 비교하기 위한 일환으로 해외사례는 지역공동체 비즈니스를 통한 일자리 창출사례로 한정하여 제시함



가지며, 셋째, 지역민이 참여하여 공동체 전체에 이익이 되는 서비스 및 비즈니스 기회를 제공하되 참여자의 ‘이니셔티브(initiative)’를 발현하기 위해 비즈니스 계획의 자발적 수립을 유도한다. 프로젝트 지원절차는 지역주민이 자율성과 창의성에 기반하여 자체 비즈니스 계획서를 제출하면 이를 심의·선정 하여 관련 금융지원과 다양한 자문서비스를 제공하며, 평가기준은 ① 경제성, ② 사회적 건전성, ③ 지속성, ④ 고용규모를 기준으로 주민이 제안한 비즈니스 계획을 평가하여 지원하게 된다. 또한 주민이 제안하는 프로젝트의 지원 및 제안분야는 지역공동체의 이익 또는 지역경제발전과 관련한 전 분야로 광범위하다.

[표 35] 캐나다 패리사운드 지역의 커뮤니티 비즈니스 개발센터

구 분	주요내용
지원 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 캐나다 산업부, 온타리오주 지역개발기구</li> <li>• 패리사운드 지역커뮤니티 비즈니스 개발센터</li> </ul>
지원 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 커뮤니티 전략계획에 의한 일자리 창출(job creation)</li> <li>• 지역 비즈니스에 대한 자금지원(providing funding)과 자문서비스(advisory services)</li> <li>• 연방정부 차원에서 Parry Sound CB&amp;DC와 파트너십</li> <li>• 지역민의 비즈니스 창업(start-up)과 지속경영을 위한 다양한 지원사업(Business tools)제공</li> </ul>
자문 서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (비즈니스 관리) 계획수립, 자금조달, 인력관리 분야 컨설팅</li> <li>• (수익증대) 소규모 비즈니스 코칭, 판매 및 마케팅, 시장정보 및 전략수립</li> <li>• (운영활성화) 각종 인증(ISO 9001, ISO14001, GFSI, HACCP), 기술관련컨설팅</li> </ul>
지원 및 제안분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 커뮤니티 기반 경제 및 지역발전 제 분야</li> <li>• 관광이벤트, 온라인 비즈니스 서비스, 마케팅 및 홍보활동 제 분야</li> <li>• 소규모 자본 프로젝트, 타당성 조사 및 연구프로젝트 관련 제 분야</li> </ul>

자료: <http://www.parrysound.ca/>.

한편, 영국의 지역공동체 비즈니스는 커뮤니티 복원 및 지역경제 활성화의 대안으로 정부 및 지방정부차원에서 낙후 및 침체지역에 대한 집중 지원이 이루어져 왔다. 주요 특징으로는 첫째, 2011년 지역주권법(Localism Act)을 제정하여 ‘지역 공동체 소유권’과 지방정부가 담당하던 공공서비스를 지역 공동체에게 우선권을 부여하는 권리를 법제화 하였다. 둘째, 주민활동을 지원하고 정부정책과 연결하는 중간지원조직의 성격을 갖는

46개의 민간 지역재단이 운영 중으로 그 주요 기능은 ① 지역공동체 및 지역 내 공익·주민단체 등을 지원, ② 정부 의존성 탈피, 기금조성 장려, 맞춤형 기부유도 및 지역사회 수요 기반 밀착형 지원사업 수행, ③ 공동체 지역자산화 및 정부 보조금, 기부금 등의 집행지원, ④ 지역사회와 밀착하여 마을 공동체 복원, ⑤ 민관 거버넌스 방식의 재원마련 및 지원기능을 통한 주민 주도성 강화 등이다. 셋째, 2012년 지역공동체 기금마련을 위해 순수 민간기금으로 빅소사이어티 캐피털(Big Society Capital, BSC)을 설립하여 지역공동체와 사회적 경제 등 제3섹터를 위한 민간투자 플랫폼을 구축하였다. BSC는 휴면계좌 자금과 4대 시중은행의 투자금을 기반으로 설립되었으며 개별 마을기업 등 지역공동체 활동주체에 금융지원을 수행하는 사회적 금융 중간지원조직들을 위해 장기 인내자본 제공 및 재무상태 개선 등의 역할을 수행하고 있으며, 마을주식 확산을 위한 플랫폼으로서 마이크로 지니어스를 운영 중인데 마을 공동체 주식은 아이디어를 제안 하여 마을 내의 필요한 사업을 창업 및 운영하고자 하는 사람들을 위해 주식을 발행하여 개인이나 집단이 투자할 수 있도록 하는 비즈니스 모델이다. 넷째, 지역공동체의 역량 강화 및 전문성 확보를 위해 공동체 이익회사의 자산동결을 추진하였다. 관련하여 공동체 이익회사(Community Interest Companies)는 2005년 도입된 유한책임회사로 동 회사의 공동체자산 처분을 규제함으로써 지역공동체 및 마을기업 자산의 사유화를 방지하고 공공의 이익 추구를 실현 가능케 하고 있다.

전술한 국내외 사례의 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 공공주도의 하향식(top-down)에서 주민주도의 상향식(bottom-up)으로 전환하기 위해서는 정부 또는 지자체 차원의 중간지원기관과 파트너십을 유지하되 공동체 비즈니스 및 일자리사업의 총괄 기획·관리 기능을 지역과 주민이 주도하도록 해야 한다. 둘째, 민간부문의 자율성과 창의성에 기반한 비즈니스 및 일자리 창출 잠재력 존중하여 비즈니스 계획의 자발적 수립을 유도해야 한다. 셋째, 자율성과 독립성 확보차원에서 제3섹터 방식의 민·관 협조 체계를 정착시키기 위해서는 공공의 직접적인 개입을 최소화하고 향후 민간부문의 자원 봉사자 등이 직접 운영토록 사업방식을 전환해야 한다. 끝으로 공동체 비즈니스가 소득 창출 등 경제적으로 유의미하며 지속적인 일자리 유지에 초점을 맞추기 위해서는 비즈니스의 사업성과 지속성을 위한 다양한 자문서비스 제공과 전문 지원기관의 지원서비스를 받을 수 있도록 해야 한다.

### 3) 포용형 일자리의 정의

포용(包容)의 사전적 의미는 ‘남을 너그럽게 감싸 주거나 받아들임’이며, 정책의 관점에서는 자원배분 및 의사결정과정에서 배제 또는 소외되는 사회·경제적 약자계층에 대한 정책적 배려를 의미한다. 관련하여 포용성장론은 2008년 세계 금융위기 이후 불거진 ‘신자유주의 성장전략’에 대한 반성과정에서 태동되었으며, 주요 국제기구들은 불평등 확대가 지속 가능한 성장을 저해하거나 불평등 완화가 더 많은 부를 창출한다는 사실을 입증하기 위한 실증연구에 초점을 맞추어왔다.

구체적으로 포용성장의 관점에서 국제통화기금(IMF)은 불평등 증가는 장기적으로 경제 성장을 방해하는 것으로 보고 기회의 평등을 위한 사회정책을 강조하고 인적자본 강화를 위한 혁신의 중요성을 부각시켰다. 경제협력개발기구(OECD)는 불평등이 장기적 성장을 저해함에 따라 1인당 국내 총생산 외 환경, 고용, 문화 등 사회지표의 개선과 인적자본 및 성별격차 해소의 중요성을 강조하였다. 나아가 OECD는 포용적 성장과 연계해 노동 시장 정책프레임을 설계해야 일자리 문제를 해결할 수 있다고 권고하고 있다. 한편 국제 노동기구(ILO)는 소득분배 및 사회보장 강화를 통한 경제성장이 필요하며 변화된 경제 사회 환경에 부합하는 사회보호 최저기준 재정립 등을 역설하였다.

이러한 국제적 논의배경에는 최근 들어 양극화 문제와 궤를 함께하며, 포용성장의 논의 초점을 노동시장으로 국한한다면 노동시장의 양극화에 따른 노동빈곤층 또는 취업 취약계층을 위해서는 포용성에 기반한 사회·정책적 배려를 요구한다는 점이다<sup>37)</sup>. 이러한 관점에서 포용적 일자리란 ‘노동시장으로의 진입이 상대적으로 용이치 않은 취업취약 계층을 위해 포용성에 기반하여 창출되는 제 유형의 일자리’를 의미한다.

---

37) 법률상 취업취약계층의 범주로는 ① 저소득층(기준 중위소득 60% 이하), ② 장애인, ③ 6개월 이상(구직신청일 기준) 장기실직자 (청년은 최근 6개월 이내 교육기관 재학생이 아니면서 사업장에 고용된 사실도 없는 자), ④ 결혼이민자, ⑤ 북한이탈주민, ⑥ 위기청소년, ⑦ 여성가장, ⑧ 성매매피해자, ⑨ 한부모가족 지원법에 의한 보호 대상자, ⑩ 갱생보호대상자, ⑪ 수형자로서 출소 후 6개월 미만 자, ⑫ 노숙자가 해당됨

## 2. 현황

### 1) 중앙정부

취업취약계층에 대한 국내 지원법제는 총 5개로 여성의 경우, 2개 법률이 제정되어 있고, 나머지 계층의 고용촉진을 위한 법률은 각 1개씩 제정되어 있다. 주요 특징으로는 각 법률 상 취약계층별로 고용촉진을 위한 기본계획수립을 규정하고 있으며, 계층별 특성에 맞는 지원수단을 마련하고 있다.

[표 36] 국내 취업취약계층 고용촉진 관련 지원법제 현황

구분	법제명	주요내용
여성	남녀고용평등 및 일가정양립지원에 관한 법률(남녀고용평등법)	남녀간 평등한 고용기회 및 대우보장, 일·가정양립지원
	경력단절여성 등의 경제활동 촉진법 (경력단절여성법)	여성의 경제적 자립과 자아실현을 위한 경제활동 촉진
청년	청년고용촉진특별법(청년고용법)	국내외 직업능력개발훈련 등의 지원을 통한 청년고용 촉진
장애인	장애인고용촉진 및 직업재활법 (장애인고용법)	장애인의 능력에 맞는 직업생활을 통해 인간다운 생활 영위도모
노인	고용상 연령차별 금지 및 고용자 고용촉진에 관한 법률(고령자고용법)	연령을 이유로 고용차별 금지함으로써 고령자의 고용안정 도모

자료 : 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)

중앙정부의 재정지원 일자리 지원사업 추진을 위한 예산은 지속적으로 증가하는 추세이다. 2015년 139,767억 원에서 2019년 229,308억 원으로 연평균 13.2%씩 증가하는 것으로 나타났다. 이 중 직접일자리 창출사업이란 재정지출을 통해 취업취약계층에 대하여 한시적 일자리를 제공하는 사업으로 일경험을 통해 민간 일자리로의 이전을 지원하는 노동시장 프로그램이다. 직접 일자리 창출사업의 유형은 재원주체와 사업목표 및

수행업무의 특성에 따라 구별되는 바, 재원주체별로는 재원의 일부 또는 전부가 국비 사업인 중앙부처사업과 재원의 전부가 지방비인 자치단체사업으로 구분된다. 한편, 사업 목표 및 수행업무별로는 첫째, 정부 및 공공기관의 고유업무 수행을 보조·지원하는 사업인 공공업무지원형, 둘째, 취약계층의 생계유지에 필요한 소득의 일부를 제공하기 위해 실시하는 사업인 소득보조형, 셋째, 현장 실무연수 등을 통해 경력형성을 지원하여 관련 분야로의 취업을 지원하는 사업인 인턴형, 넷째, 민간 공급이 부족한 사회서비스를 정부가 제공하는 과정에서 일자리가 창출되는 사업인 사회서비스형, 끝으로 퇴직자 등에게 공동체에 기여할 수 있는 자원봉사활동 기회를 제공하는 사업인 사회봉사·복지형으로 구분된다. 전술한 직접일자리 사업의 총 예산액은 '15~'19년 기간 중 연평균 11.2%씩 증가하고 있으며, 2019년 현재, 전체 예산대비 비중은 16.4%로 2015년에 비해 소폭 감소한 수준이다.

[표 37] 국내 재정지원일자리 지원사업 현황(지자체예산 제외)

(단위: 억 원, %)

구 분	2015		2017		2019		연평균 증가율 ('15~'19)
	예산	비중	예산	비중	예산	비중	
총계	139,767	100.0	170,736	100.0	229,308	100.0	13.2
직접일자리	24,634	17.6	27,069	15.9	37,713	16.4	11.2
직업훈련	17,899	12.8	22,460	13.2	19,610	8.6	2.3
고용서비스	6,102	4.4	7,999	4.7	9,867	4.3	12.8
고용장려금	25,961	18.6	31,752	18.6	57,883	25.2	22.2
창업지원	18,339	13.1	22,003	12.9	25,098	10.9	8.2
실업소득유지 및 지원	46,832	33.5	59,453	34.8	79,139	34.5	14.0

자료 : 재정지원 일자리사업 예산배분현황 각 년도.

2019년 현재, 재정지원 일자리 사업을 추진하고 있는 부처는 9부·4청(경찰청, 고용부, 농림부, 농진청, 문체부, 과기부, 복지부, 산림청, 여가부, 행안부, 환경부, 특허청, 해수부)이며, 5가지 유형에 총 40개의 직접일자리 사업(사회봉사복지형 5개, 공공업무지원형 8개, 인턴형 13개, 사회서비스형 6개, 소득보조형 8개)을 추진하고 있다.

[표 38] 중앙부처 재정지원 직접일자리사업 현황

부처	세부사업명(내역사업명)	소유형
경찰청	아동안전지킴이	사회봉사복지형
고용부	사회공헌활동지원	사회봉사복지형
고용부	업종별 재해예방(사고성 재해 집중관리(공단) (고위험업종 안전보건지킴이))	공공업무지원형
농림부	농업농촌교육훈련지원(농식품분야 해외인턴십지원, 농업법인 취업지원)	인턴형
농진청	해외농업기술개발지원(ODA) 해외농업기술개발사업 (글로벌 농업인재양성)	인턴형
문체부	문화관광해설사육성	사회봉사복지형
문체부	문화예술교육 활성화(학교예술강사지원, 복지기관예술강사지원)	공공업무지원형
문체부	박물관진흥지원(등록사립박물관 전문인력지원)	인턴형
문체부	생활체육 프로그램 지원(생활체육지도자 활동 지원)	공공업무지원형
문체부	예술인력육성2(예술인력 재교육(문화예술기관 연수단원육성))	인턴형
문체부	전통스토리 계승 및 활용(이야기 할머니 현장활동 등)	사회봉사복지형
문체부	초등학교 스포츠강사 배치지원	공공업무지원형
과기부	국가과학기술연구회 연구운영비 지원(R&D) (출연연 맞춤형 인력양성사업)	인턴형
복지부	노인돌봄서비스(노인돌봄종합서비스)	사회서비스형
복지부	사례관리 전달체계 개선(노인돌봄기본서비스)	사회서비스형
복지부	노인일자리 및 사회활동지원(재능활동형)	사회봉사복지형
복지부	노인일자리 및 사회활동지원(재능활동형, 대한노인회 외 사업)	소득보조형
복지부	자활사업(자활근로사업)	소득보조형
복지부	장애아동가족지원(발달재활서비스)	사회서비스형
복지부	장애인 일자리지원	소득보조형
복지부	장애인 활동지원	사회서비스형
복지부	사회복지시설 종사자 대체 인력지원	사회서비스형
복지부	지역 자율형 사회서비스 투자사업(자치단체 경상보조)	인턴형

부처	세부사업명(내역사업명)	소유형
산림청	산림재해 일자리	공공업무지원형
산림청	국제산림협력(해외산림 인턴지원)	인턴형
산림청	산림서비스 도우미(산림서비스 도우미, 산림치유 위탁운영)	공공업무지원형
산림청	숲 가꾸기(공공산림 가꾸기)	소득보조형
여가부	아이돌봄서비스(아동양육지원)(아이돌봄서비스)	사회서비스형
여가부	여성 경제활동 촉진 지원(새일여성인턴)	인턴형
행자부	국가기록물 정리	공공업무지원형
행자부	자원봉사 활성화 지원(경상)(자원봉사 코디네이터 지원사업)	공공업무지원형
행자부	지역공동체 일자리(지특)(마을기업, 취약계층 공공근로사업)	소득보조형
환경부	상수원 관리지역 관리(하천쓰레기 수거사업)	소득보조형
환경부	하천하구 쓰레기 정화사업	소득보조형
환경부	환경지킴이(1.자연환경안내원(정규직 전환대상 제외), 2.국립공원지킴이(재난구조대 제외), 3.주민감시관리요원, 4,5.대강환경지킴이)	소득보조형
농림부	농식품 수출시장 다변화(농식품 청년 해외개척단)	인턴형
복지부	지역자율형 사회서비스 투자사업 및 일자리운영(지역사회서비스 청년사업단)	인턴형
특허청	국내 지식재산권 보호활동 강화 지원(온라인 위조상품 재택모니터링 지원)	소득보조형
해수부	수산물 해외시장 개척사업(청년수출개척단)	인턴형
행자부	공공기관 빅데이터 활용 청년인턴십 운영(공공데이터 개방 및 이용 활성화 지원)	인턴형
행자부	지역주도형 청년일자리사업(지역정책지원형, 민간취업연계형)	인턴형

자료 : 2019년 직접일자리사업 합동지침, 고용노동부.

## 2) 충청남도

충남도 내 취업취약계층의 고용촉진을 위한 지원조례는 국가 상위법에 근거하여 각 계층별로 1개씩 총 4개의 조례를 제정하고 이에 의거하여 고용촉진을 위한 다양한 지원 사업을 추진하고 있다.

[표 39] 충남의 취업취약계층 고용촉진 관련 지원조례

구분	법제명	주요내용	근거법
여성	충청남도 경력단절여성 등의 경제활동촉진에 관한 조례	도내 경력단절여성 등의 경제적자립과 경제활동촉진	경력단절여성 등의 경제활동촉진법
청년	충청남도 청년일자리 창출촉진에 관한 조례	사회참여 및 미취업자의 근로소득 기회제공	청년고용촉진특별법
장애인	충청남도 장애인고용촉진 및 직업재활지원조례	지역사회 내 자립 및 적극적 사회참여 기여 도모	장애인고용촉진 및 직업재활법
노인	충청남도 노인일자리창출지원조례	사회참여와 근로소득기회 제공 및 안정적 노후생활보장	노인복지법 저출산고령사회기본법

자료 : 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>)

충남도는 민선7기 들어 ‘취업애로계층의 안정적 삶을 위한 일자리 창출전략’을 구현하기 위해 첫째, 청년이 정착 가능한 일자리 창출 및 창업활성화, 둘째, 취약계층의 안정적 생활기반 일자리 창출이라는 실천과제를 제시하고, 실천과제별로 각각 7개, 5개의 세부사업을 추진하고 있다.

구체적으로 청년이 정착 가능한 일자리 창출 및 창업활성화를 위한 세부사업으로는 ① 1839청년창업 프로젝트, ② 청년 창업공간 조성, ③ 지역주도형 청년일자리사업, ④ 지역대학 충남인재의 장학금 취업지원, ⑤ 청년 조기취업 계약학과 운영, ⑥ 다양한 직종을 위한 창업여건 조성, ⑦ 청년 농어업인 지원 등이 있다. 한편, 취약계층의 안정적 생활기반 일자리 창출을 위한 세부사업으로는 ① 노인 일자리 및 사회활동 지원, ② 북한이탈주민 취업지원, ③ 시각장애인 골볼팀 창단, ④ 자활근로사업, ⑤ 장애인 일반형, 시간제 일자리 지원 등을 들 수 있다.



[표 40] 충남 취약계층 일자리 창출사업 현황

사업명	주요내용
노인 일자리 및 사회활동 지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (지원대상) <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공익활동형(만65세이상 기초연금수급자)</li> <li>· 시장형(만60세 이상) : 소규모 매장 등 공동운연</li> <li>· 인력파견형(만60세 이상) : 일정교육 수료 등 관련 업무능력 있는 자 연계</li> </ul> </li> <li>• (지원규모) 연간 25천명</li> </ul>
북한 이탈주민 취업지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (지원대상) 충남거주 북한이탈주민</li> <li>• (주요역할) <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도 : 기관별 협력조율, 우수기업 표창</li> <li>· 하나센터 : 단기연수 및 인턴십 지원</li> <li>· 지원단체 : 이탈주민 취업수요 파악 정보제공</li> <li>· 민간기업 : 북한이탈주민 채용 및 근속보장</li> </ul> </li> <li>• (주요사업) 협력기업 발굴, 취업상담 및 알선</li> </ul>
시각장애인 골볼팀 창단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (구성인원) 10명</li> <li>• (사업내용) 전국 최초 남녀 동반 시각장애인 골볼팀 창단</li> </ul>
자활근로사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (대상) 근로능력 있는 수급자 및 차상위 계층</li> <li>• (사업내용) 간병, 집수리, 청소, 폐자원활용, 음식물 재활용사업 등 지역특화사업 및 전국 표준화사업 추진</li> <li>• (사업유형) 자활참여자의 자활능력, 사업유형구분 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 근로유지, 사회서비스, 인턴·도우미, 시장진입사업</li> </ul> </li> </ul>
장애인 일반형, 시간제 일자리 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (대상) 만18세 이상 장애인복지법상 등록장애인</li> <li>• (주요업무) <ul style="list-style-type: none"> <li>· 일반형 일자리(주 40시간) : 행정도우미, 복지서비스 지원요원, 전담지원 행정도우미</li> <li>· 시간제 일자리(주 20시간) : 행정도우미, 복지서비스 지원요원, 전담지원 행정도우미</li> </ul> </li> </ul>

자료 : 충청남도 민선 7기 일자리 대책 종합계획, 충남도 내부자료.

[표 41] 충남 청년 일자리 창출사업 현황

사업명	주요내용
1839 청년창업 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (지원대상) 충남거주 18~39세 미취업 청년 30명</li> <li>• (사업내용) 청년 창업가 양성을 위한 창업지원</li> </ul>
청년 창업공간 조성	<p>〈청년 창업 프라자〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (위치) 천안시 서북구 불당동(천안아산 KTX역사 주변)</li> <li>• (규모) 2개층, 460평 / 2019. 4월 개소</li> </ul> <p>〈지역마을창고 청년 창업가 육성〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (추진방향) 활용도가 떨어진 마을창고를 리모델링하여 청년의 새로운 창업공간조성</li> </ul>
지역주도형 청년 일자리 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (지원대상) 충남도내 거주 만39세 이하 미취업 청년</li> <li>• (사업량) 2018년 1회 추경부터 추진하여 매년 공모사업을 추진하고 연차적으로 신규사업 도입</li> </ul>
지역대학 충남인재의 장학금 취업지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (사업내용) 4차 협력체계(도-한국장학재단-대학- 기업) 구축, 현장 실습형 및 채용 전제형의 인턴십 추진, 청년창업자 채용기업 인센티브 지원</li> </ul>
청년 조기취업 계약학과 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (지원규모) 1개 대학 공모선정, 지원</li> </ul>
다양한 직종의 위한 창업여건 조성	<p>〈음악창작소〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (총규모) 1,175㎡, 창작작업실, 녹음 스튜디오, 공연장</li> <li>• (주요내용) 음악창작을 위한 기반시설 운영, 음반제작지원, 융합공연콘텐츠 개발지원, 작곡프로그램교육 등</li> </ul> <p>〈청년공예 창작클러스터 조성〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (주요내용) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 창작지구조성 : 청년공방 창업지원, 창작거점기지, 청년예술인 레지던시, 갤러리 조성</li> <li>- 창작지구 경관조성, 공예상품 연구개발지원, 상품유통 네트워크 구축, 공예테마 관광 활성화 등</li> </ul> </li> </ul>
청년 농어업인 지원사업	<p>〈친환경 청년농부 육성〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (주요내용) 친환경농산물 생산, 유통시설, 노후시설 개보수, 판로지원 (친환경농산물 브랜드 청년농장 출시 →롯데슈퍼, 롯데마트 유통)</li> </ul> <p>〈청년 농업인 정착지원〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (사업내용) 농산업 창업교육, 컨설팅, 영농정착지원금 지원 (1년 차 월 100만 원, 2년 차 90만 원, 3년차 80만 원)</li> </ul> <p>〈청년 어업인 정착지원〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (사업내용) 창업관련 교육비, 컨설팅 상품화 개발비, 마케팅 비용, 소모성 영여 기자재 구입, 영어분야 창업·정착에 필요한 비용</li> </ul>

자료 : 충청남도 민선 7기 일자리 대책 종합계획, 충남도 내부자료.

### 3. 전략방향

#### 1) 기본방향

취업취약계층을 대상으로는 하는 포용적 일자리 창출사업 유형은 정부 주도형, 지자체 주도형, 공공기관 주도형, 대기업 주도형 등 사업 주체별로 다양하다. 다만, 사업 수 및 예산 등 사업규모면에서 정부 주도형이 압도적인 비중을 차지하고 있는 실정이다. 취약계층을 대상으로 하는 정부 주도형 일자리 사업의 문제점은 첫째, 사업 종료 후 지속적인 일자리 유지가 어렵고, 둘째, 단순 소득보조에 가까워 경제적으로 효과가 작은 일자리를 양산하는 경향이 강하며, 셋째, 비경제활동인구의 참여도를 높여 기존 실업대책간 상충관계를 야기하며, 넷째, 민간의 자율성과 창의성에 기반한 지역사회 문제해결형 일자리 사업을 추진하는데 한계가 있다.

따라서 정부 주도의 일자리 창출 방식에서 민간 주도의 일자리 창출 방식으로의 적극 전환을 위해서는 지역발의 프로그램(Local Initiative Program, LIP)을 적극 도입하여 포용형 일자리를 창출하는 한편, 사회적 책임차원의 대기업 및 공공기관 주도형 일자리를 적극 창출할 필요가 있다.

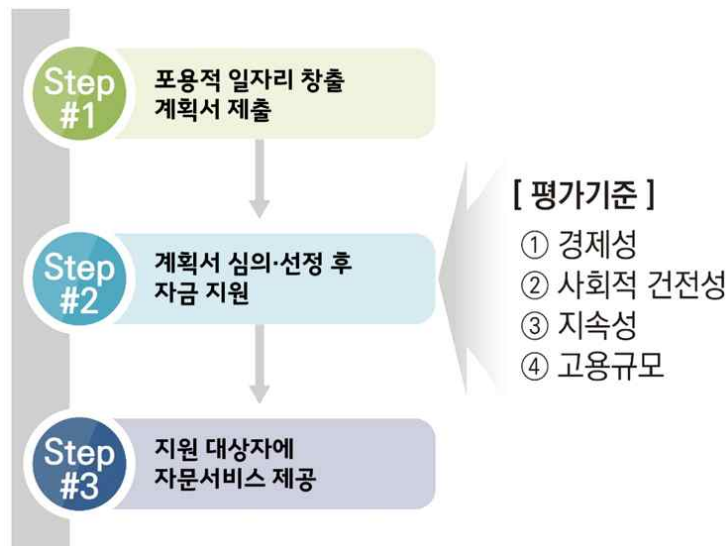
#### 2) 지역발의 포용형 일자리 프로그램 도입 및 운영방안

충남도 내 지역단위에서 민간 부문의 일자리 창출 아이디어를 확보하고, 경제적으로 유의미한 다양한 분야의 지속가능한 일자리 창출을 가능케 하는 지역발의 일자리 프로그램의 운영방안은 다음과 같다<sup>38)</sup>.

38) 지역발의 프로그램은 복잡·다기화된 일자리 관련 법령으로 인해 나타나는 분절화된 하향식(top-down) 정책전달 체계(delivery system)문제를 완화하고 민간의 창의성과 자율성에 기반한 상향식(bottom-up) 일자리 창출방식으로의 전환을 가능케 하는 현실적 대안임

첫째, 참여대상은 취업취약계층 및 지역공동체 구성원 등 도민 전체로 사업 참여주체의 외연을 확대한다. 둘째, 지원분야는 지역경제, 개발, 관광, 서비스 등 일자리 창출이 가능한 모든 분야로 확대하여 민간의 아이디어를 최대한 수용한다. 셋째, 지원규모는 당해년 충남도 일자리 창출 전체예산의 일정 비율(%)로 정하되, 최소 20% 이상을 지역발의 프로그램에 투입할 필요가 있다. 넷째, 사업방식은 사업참여자가 포용적 일자리 창출계획서를 제출하면 ① 경제성, ② 사회적 건전성, ③ 지속성, ④ 고용규모 등의 평가기준을 토대로 제출된 계획서를 심의·선정하여 자금을 지원하는 한편, 지원대상자에 금융, 회계, 법무, 마케팅, 노무 등의 자문서비스를 제공하고 비즈니스 관리, 수익증대, 운영활성화 차원의 컨설팅을 실시한다. 구체적으로 비즈니스 관리측면에서 계획수립, 자금조달, 인력관리에 관련한 컨설팅 지원과 수익증대 측면에서 소규모 비즈니스 코칭, 판로, 시장정보 및 전략수립을 지원하며, 운영활성화 측면에서 각종 인증 및 기술관련 컨설팅 서비스를 제공한다. 다섯째, 신청방식은 소정의 양식에 의한 포용형 일자리 창출 계획서와 사업참여에 필요한 부대서류를 충남 일자리 진흥원에 on-off라인으로 제출케 하여 서류심사와 면접 및 현장확인을 실시한다.

[그림 27] 주민주도의 포용적 일자리 창출 프로그램  
사업방식 및 평가기준



### 3) 대기업 및 공공기관 주도형 포용형 일자리 확대방안

고용노동부와 대기업이 포용적 일자리 창출을 위해 ‘취업취약계층 일자리 창출, 사회적 가치 확산 등을 위한 공동선언문’을 발표하고, 기업의 사회적 가치 실현과정에서 포용형 일자리 창출하는 사례를 충남도에 확산시킬 필요가 있다. 우리의 경우, 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR), 공유가치창출(Creating Shared Value, CSV) 등 사회적 가치 실현과 관련된 선도적 노력이 증가하고 있으나, 이를 뒷받침하기 위한 법적, 제도적 환경이 미비하고 사회적 인식이 부족하여 사회적 가치 실현 활동이 사회전반으로 확산되지 못하였으나, 동 법령의 제정을 계기로 충남도가 도내 대기업이 주도하는 사회적 가치 실현차원의 포용형 일자리 창출이 확산될 수 있도록 적극 유도할 필요가 있다.

또한 2020년 9월 10일 발의된 ‘공공기관의 사회적 가치실현법’ 제정이 가시화됨에 따라 사회적 가치 구성요소 중 하나인 일자리 창출 실현을 위해 충남도 및 15개 시·군 출연·출자기관의 취업취약계층을 대상으로 하는 포용형 일자리 창출을 적극 추진할 필요가 있다. 동 법령의 제정목적은 공공기관이 정책을 수행과정에서 사회적 가치를 적극 반영하여 우리사회에 공동체적 가치가 회복되고 호혜협력과 상생이 실현될 수 있도록 하기 위함이며, 사회적 가치 구성요소 중 ‘품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출’이 세부 조항으로 포함되어 있다.

[그림 28] 공공기관의 사회적 가치 실현 구성요소 및 책무



## 4. 기대효과 및 후속과제

### 1) 기대효과

포용형 일자리 창출의 기대효과는 첫째, 민간주도의 일자리 창출 프로그램 도입을 통해 그간 공공주도의 재정지원 일자리 사업이 갖는 문제점을 일정 부분 완화할 수 있다는 것이다. 구체적으로 경제적으로 유의미한 지속가능한 일자리 창출을 통해 재정지원 일자리 사업의 문제를 보완할 수 있다는 점이다. 둘째, 지자체의 일자리 예산이 턱 없이 부족한 현실에서 대기업과 공공기관이 주도하는 사회적 가치 실현차원의 포용형 일자리 창출은 취약계층 대상 일자리 사업의 외연적 확장을 유도할 수 있다. 셋째, 포용형 일자리 창출은 소득 양극화가 심화되는 지역사회 내에서 호혜협력 및 상생의 문화를 확산시켜 사회통합에도 상당한 영향을 끼칠 것으로 판단된다.

### 2) 후속과제

본 연구의 한계 및 향후과제는 다음과 같다. 첫째, 포용형 일자리의 정의와 그에 따른 일자리 유형 및 범위 설정에 따라 연구범위, 연구내용, 관련 현황 및 실태분석, 그리고 이를 토대로 제시되는 전략의 방향이 상당히 달라질 개연성이 다분하다. 둘째, 문헌연구 중심으로 연구를 진행함에 따라 실제 현장의 민간수요 파악 및 전문가 대상 의견수렴 과정이 미흡한 바, 이에 대한 보완이 필요하다. 셋째, 제도적·구조적 측면에서의 현상 규명에 초점을 맞추고 이에 기반한 전략의 방향성을 설정함에 따라 실제적·행태적 측면의 방향성 제시에는 한계가 있다. 따라서 좀 더 세밀한 연구체계를 토대로 심도 있는 후속 연구가 필요할 것으로 판단된다.

## 제3장 국제창업형 일자리 창출방안

### 1. 이론 및 정책 배경

#### 1) 선행연구

국제창업과 관련된 선행연구는 주로 국가차원에서 전반적인 국제창업 생태계 조성에 관한 연구가 대부분이었다. 본 연구의 주요 관심사인 지자체 차원의 국제창업에 대한 연구는 사실상 전무하며, 서울과 같은 국제화 수준이 높은 지역의 창업관련 연구에서 일부 내용으로 언급되는 수준이다. 최성진과 한순생(2019)의 연구에서처럼 지자체 국제창업 활동의 공간거점을 집중 검토하는 경우도 있었으나, 국제창업 활동에 초점을 맞추기보다는 외국인 커뮤니티 시설에 대해 초점을 맞춘 것에 불과했다. 김묵한과 김범식(2012)의 연구도 비슷한 맥락에서 서울시의 청년창업 활성화 방안의 일환으로 글로벌 창업을 간략하게 다룬 정도였다. 이러한 배경에서 본 연구는 일반적인 차원에서 국제창업 생태계 조성을 다룬 선행연구를 집중적으로 살펴보도록 한다.

국제창업 생태계 조성에 관한 연구는 제도, 인력 등을 어떻게 구축할 것인지에 대해 집중적으로 논의한다. 박소희 외(2015)는 국제창업 지원제도에 대한 국가별 비교분석을 실시하고 이를 통해 제도적인 개선방안을 도출한 바 있다. 미국, EU의 제도들을 비교하여 해당국과 지역이 민간주도의 국제창업 전담기구를 설립하고 적극적인 컨설팅을 실시하였으며, 이들에 의한 글로벌 네트워킹이 국제창업의 성공을 야기하였다고 설명하였다. 또한 한 국가가 인바운드 측면의 국제창업을 활성화하기 위해서는 규제개혁이 필수적이며, 이는 창업에 따른 부담경감과 밀접한 관련이 있다고 설명하였다. 타이드 인스티튜트(2015)는 국제창업 활성화를 위해 글로벌 한인 네트워크를 구축해야 한다고 강조하였다. 이스라엘, 인도, 중국인들의 국제창업이 손쉽게 성공하는 이유를 설명하여,

동일민족 간의 글로벌 네트워크가 국제창업의 성패를 결정하는 주요인 중 하나라고 밝혔다. 이 같은 이유에서 국제창업을 활성화하기 위해서는 재외 한인 창업대회의 상설화, 재외 한인을 위한 모국에서의 창업지원 실시, 재외 한인의 해외 벤처창업 지원 역할 강화 등이 필요하다고 제안하였다. 김선우 외(2017)는 외국인 유학생을 대상으로 국제 창업을 도모하는 방안에 대해 모색하였다. 2010년대에 이후 매년 7만명의 유학생들이 국내에 체류하고 있는 상황에서, 이들이 한국에서 경제활동의 주역 중 하나로 활동할 수 있는 방안이 무엇인지에 대해 고민해야 한다고 언급하였다. 이 같은 차원에서 외국인 유학생을 대상으로 한 국제창업 생태계 육성이 필요하며, 중단기적인 차원의 기반구축, 글로벌 연계성 강화 단계를 거쳐 2020년대 이후에는 글로벌 창업 생태계를 본격적으로 가동시켜야 한다고 주장하였다. 이 과정에서 외국인 유학생에 대한 이력체계 구축, 창업 경진대회 개최, 지역특화산업과 연계한 외국인 유학생 창업 지원 등이 필요하다고 설명하며, 최종적으로는 국내에 글로벌 창업허브를 구축해야 한다고 말하였다.

이를 종합해 보면, 선행연구는 태동기에 있는 국제창업을 지속가능한 형태로 발전시키기 위해서는 제도, 인력, 조직적 측면의 생태계 구축이 필요하다고 강조하였다. 국가를 대상으로 하여 제안된 내용들이 지자체인 충남에 그대로 적용되기는 어려우나, 태동기에 있는 충남의 국제창업에 있어서도 일정부분 적용이 가능하다고 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 지역차원에서 다양하게 추진되고 있는 국제창업 관련 사업들을 이론적, 제도적으로 분석하고 방향성을 제시한 연구가 없다는 점은 여전히 큰 연구의 한계라 할 수 있다.

## 2) 국내의 사례

앞서 국내 주요 광역지자체의 국제창업 정책을 살펴본 바 있다. 지자체 단위에서 국제 창업을 추진하고 있는 경우가 많지 않은 상황이므로, 앞서 살펴본 지자체의 국제창업 정책들이 사실상 국내의 주요 사례라 할 수 있을 것이다. 이에 따라 본 부분에서는 국내 사례를 대신하여 일본과 중국 지방정부의 국제창업 사례를 중점적으로 살펴보도록 한다.<sup>39)</sup>

39) 이들 사례분석은 2018년 수행한 '충청남도 환황해 이니셔티브 시행계획'의 일부 내용을 활용하였음.



우선 살펴볼 사례는 일본 후쿠오카시의 스타트업 지원제도와 후쿠오카 시내에 자리 잡고 있는 국제창업 관련 비즈니스센터인 growth next 사례이다. 우선 후쿠오카시의 국제창업 지원에 대해 살펴보도록 한다. 후쿠오카시는 2014년 글로벌 창업·고용창출 국가전략특구로 지정된 후, 초기 단계에서의 창업비용 최소화, 아시아 최초 스타트업 비자 발급, 회사 설립 시 법인세 파격 감면 등의 지원정책을 내놓았다. 정책의 성공에 힘입어 10~20대 젊은 층의 인구비율이 크게 증가하게 되었고, 2010~2015년 동안 일본에서 인구증가율이 가장 높고, 청년층의 창업활동이 가장 활발히 이루어지는 곳으로 평가되고 있다.

한편, Fukuoka growth next는 2017년 후쿠오카시의 강력한 지원과 지역기업과의 연계성을 통하여 육성 프로그램을 제공하고, 글로벌 엑셀레이터와의 연계, 자금조달기회의 창출을 지원하며, 다양한 아이디어와 기술로 새로운 가치를 제공하는 스타트업을 배출하는 것으로 목표로 하고 있다.<sup>40)</sup> 후쿠오카 시내인 텐진의 1873년 세워진 다이묘 소학교 옛 건물을 사용함으로써 교통 및 접근성을 용이하게 하였으며, 기존 옛 건물을 사용함으로써 초기 매몰비용(건축비, 부지매입비 등)을 절약하였다. 이 곳에서는 스타트업 카페, 코워킹 스페이스, 공유 사무실, 회의실 등을 무료 또는 저렴한 가격으로 사용할 수 있어 창업희망자들의 접근성을 높였다. 그리고 단순한 스타트업으로 공간채우기에 끝내는 것이 아닌, “지원시스템” 안에서 스타트업이 “졸업”해 갈 수 있도록 시설 내에 다양한 네트워크, 지원기관을 설치하였다. 외국인도 스타트업을 하기 쉽도록 비자취득 지원, 센터 활용 등의 지원을 실시하고 있다. 또한 운영부터 실무까지 폭넓고 깊게 지원하는 3개의 운영 프로그램을 운영하고 있다. 이 운영프로그램은 앙트레프레너(entrepreneur), 엔지니어(engineer), 디자이너(designer), 마케터(marketer) 각각의 필수적인 마인드, 지식, 기술 등을 제공한다. 또한 연계처의 글로벌 엑셀레이터를 제공하는 프로그램에서는 세계에서 통용되는 상품 개발 및 자금조달을 지원한다.

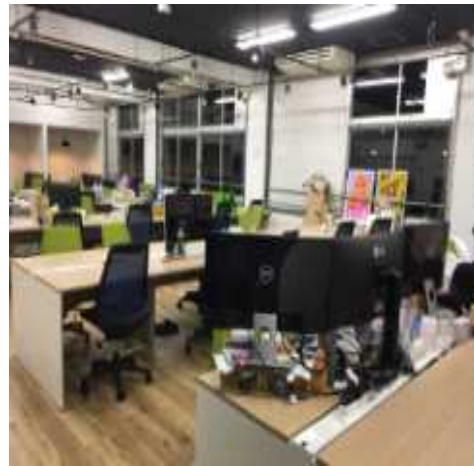
조직적인 측면에서 살펴보면, Fukuoka growth next의 운영주체는 후쿠오카시, 지역 부동산 개발업체, IT 기업 등 기관들로 구성된 ‘후쿠오카시 스타트업 지원시설 운영 위원회’이다. Fukuoka growth next의 재원도 기관 구성에 맞게 후쿠오카시 보조금과

40) Fukuoka growth next, 「<https://growth-next.com/about>」

지역기업이 각출한 운영비로 충당된다. 이를 통하여 재원의 효율적 활용과 경직되지 않은 조직 운영이 가능하도록 하여 민·관 거버넌스의 장점을 최대한 활용하였다.

이러한 노력들의 결과로 2019년 12월 기준으로 growth next에 120개의 스타트업이 입지하게 되었다. 이 중 9개가 외국인 기업으로서 주로 한국과 대만의 기업이다. Fukuoka growth next는 향후 아시아를 넘어, 미주와 유럽지역의 스타트업을 입지시키기 위해 노력 중이고, 그 일환으로 후쿠오카시와 함께 11개국 15개 거점도시와 스타트업 관련 MOU를 맺고 있다. 이러한 적극적인 창업정책을 통하여 후쿠오카시가 아시아를 대표하는 국제창업도시로 발돋움하고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 29] 후쿠오카시 growth next 전경 및 코워킹 스페이스



출처: 저자 직접촬영

다음으로 중국 장쑤성의 청년창업 정책과 청년창업센터인 Youth Space에 대해 살펴 보도록 한다. 장쑤성은 2018년 2대 창업분야(創業(창업)과 創新(혁신))정책을 적극 실시하며 창업과 기술혁신의 인재를 끌어모으기 위해 노력 중에 있다. 그 노력의 일환으로 우수인재들에게 인민폐 50~500만 위안에 이르는 창업자금과 생활비를 지원하는 정책을 시행 중이다. 국제창업과 관련하여, 해당 분야에 특화된 지원이 많은 편은 아닌 상황이나, 기본적으로 장쑤성의 모든 창업지원정책이 자국민을 대상으로 한 것이 아니며 국적과 관계없이 정책이 펼쳐지는 경우가 대부분이다.

한편, 장쑤성의 대표적인 청년창업센터인 Youth Space의 운영 현황은 다음과 같다. Youth Space는 기본적으로 민간 플랫폼이나 장쑤성(省), 난징시(市), 구러우구(區) 등 지방정부와의 긴밀한 협력을 통하여 운영되는 창업 플랫폼이다. 난징 외에도 상하이, 톈진, 항저우에 Youth Space가 있으며 이들과 긴밀한 네트워크 구축하고 있다. 2016년 쑤닝(蘇寧, 중국 최대의 전자제품 유통회사)의 자회사에 의해 설립되었으며, 2017년 상하이에서 운영되던 유사 창업 플랫폼인 Coco Space를 인수·합병하며 플랫폼 규모를 확장한 바 있다.

난징 Youth Space에는 2018년말을 기준으로 3개 스타트업 50여 명의 직원이 공간을 임대하여 근무하고 있다. Youth Space의 장소 임대료는 난징시와 구러우구에서 전액 부담 중이며, 상기 기관들이 실내 인테리어비의 1/3에 해당하는 금액도 지원 중이다. 또한 스타트업의 초반 인큐베이팅 기간에 발생하는 비용을 전액 지원한다. 그러나 기본적으로 수익성을 추구하는 민간 플랫폼이므로 초반 인큐베이팅 기간(6개월)이 지나면 실제 수익창출 성과를 바탕으로 엄격한 심사를 진행하여 수익창출 실적이 없을 경우 기업을 퇴출시킨다. Youth Space는 국제창업에 대한 의지가 높은 편으로, 한국, 독일, 프랑스, 한중일 합작기업을 인큐베이팅 한 바 있다. 현재 KOTRA와도 협력 관계를 유지하고 있으며, 향후 국제청년창업과 관련된 다양한 창업활동을 공동으로 실시할 계획이다.

중국의 대표적인 국제창업 도시로 알려진 선전과 같이 국제화 수준이 높은 곳은 아니나, 장쑤성은 내·외국인의 구분이 없는 다양한 지원을 통해 국외 청년기업인들을 입주시키기 위해 노력 중이다. 이에 따라 외국청년들이 주도하는 요식업, 소리공학 기업 등을 성공적으로 인큐베이팅 한 경험이 있다. 제도적인 제약과 문화인식의 차이로 외국인이 쉽게 자리 잡기 어려운 장쑤성에서, 소수이긴 하나 외국청년창업이 성공적으로 이뤄졌다는 것은 대단히 고무적이다. 이러한 기조가 유지될 경우, 향후 장쑤성 역시 선전과 같은 또 하나의 국제창업도시로 자리 잡게 될 것이 예상된다.

[그림 30] 장쑤성 Youth Space



출처) 저자 직접촬영

### 3) 국제창업형 일자리의 정의

국제창업(global startup)은 설립 초기부터 글로벌 시장을 겨냥하여 사업화를 도모하고 시장진출을 시도하는 경영활동이며, 글로벌 창업활동을 통해 일정 성과를 실현한 기업은 글로벌창업기업이라 할 수 있다(이영주 외, 2016). 국제창업은 인바운드(in-bound) 창업과 아웃바운드(out-bound) 창업으로 구분할 수 있다. 먼저, 인바운드 창업은 국내 고용 및 부가가치를 창출, 국경없는 기술, 문화 등으로 외국인 등이 국내시장에서 창업하는 것을 말하며, 아웃바운드 창업은 내수시장의 협소, FTA 등 자유무역협정 체결, IT기술 발달로 우리 국민이 외국시장에서 창업하는 것을 지칭한다(김진수 외, 2013). 따라서 본 연구에서는 국제창업형 일자리를 국내·외 공간적 범위를 포함한 글로벌 시장에서 우리 국민 또는 외국이 사업화를 도모하고자 시장에 진출하는 비즈니스라고 정의할 수 있으며, 이는 창업주체 및 대상시장에 따라 인바운드(국내시장에서 외국인) 창업과 아웃바운드(해외시장에서 우리 국민) 창업으로 구분할 수 있다.

## 2. 현황

### 1) 국가차원 국제창업 법·제도

현재 국내에는 창업과 관련된 다양한 법률이 존재한다. 산업통상자원부, 중소벤처기업부, 과학기술정보통신부 등에서 관할하는 약 20여 개의 창업관련 법률이 시행되고 있다(김선우 외, 2017). 이 중 국내 창업활동의 가장 기본이 되는 법은 중소기업벤처부의 ‘중소기업 창업지원법’이며 창업 주체 선정, 교육, 정보제공, 사업지원 등에 관한 제반사항을 규정하고 있다.

한편, 현재 중앙부처는 앞다투어 창업정책을 펼치고 있다. 2010년대 중반 이후 부처별 창업지원사업을 망라하여 중소기업벤처부에서 통합공고를 하고 있으며, 해마다 5개 전후의 글로벌 창업지원사업을 추진하고 있다.<sup>41)</sup> 중소기업벤처부의 「2020년 정부 창업지원사업 통합 공고」에 따르면 2020년 기준으로 16개 부처에서 약 90개 사업을 추진 중이며, 예산액은 1조 4,517억 원에 달하고 있다. 이러한 창업지원사업 중에서 국제창업과 관련된 사업은 총 6개이다. 중소기업벤처부의 사업이 4개로 가장 많으며, 과학기술정보통신부와 교육부의 협업사업, 법무부의 사업이 각 1개씩이다. 사업내용을 살펴보면 아웃바운드 형태의 사업이 4개로 조금 더 많으며, 인바운드 사업은 ‘창업이민인재 양성 프로그램’과 ‘K-스타트업 그랜드 챌린지’가 있다.

한편, 재원 측면에서 가장 규모가 큰 사업은 ‘K-Global DB-Stars’, ‘창업성공패키지’로서 개발 사업규모가 100억 원 이상으로 8억 원 ~ 34억 원 수준인 타 사업에 비해 그 규모가 매우 크다. 최근 청년들의 실업문제를 국제창업 등을 통하여 해결하고자 하는 정책적 움직임이 있어 아웃바운드 형태의 국제창업인 활발히 이루어진 것으로 보이나, 상대적으로 국내체류 외국인이 약 222만 명에 달하고 있음에도 불구하고, 이에 대한

---

41) 직접적으로 글로벌 창업을 지원하는 것을 목표로 하는 사업의 숫자이며 간접적인 지원사업을 포함할 경우 해마다 약 20여 개에 이르는 사업이 실시된다.

정책사업이 부족하다.<sup>42)</sup> 특히, 예산 재원적 측면에서도 약 69억 원 수준으로 약 318억 원 수준인 아웃바운드에 비하여 약 21.7%에 불과하다. 따라서 우리나라 국제창업 정책이 아웃바운드 형태로는 지원이 활발히 이루어지고 있으나, 상대적으로 인바운드 형태로는 그 사업내용 및 재정지원이 미흡한 측면이 있다.

[표 42] 중앙정부 부처별 국제창업지원제도(2020년)

사업명	내용	사업규모	소관부처
창업이민인재 양성 프로그램	법무부와 중기부가 공동으로 지정하는 ‘글로벌 창업 이민센터’에서 운영하는 9가지(지식재산권 소양교육, 창업코칭 및 멘토링, 창업공간제공, 사업화 자금 지원 등)의 표준화된 교육 프로그램	8.35억 원	법무부
K-스타트업 그랜드 챌린지	우수 창업아이템을 보유한 외국인 창업기업을 발굴하고 국내 유치하여, 한국을 글로벌 최고의 스타트업 비즈니스 허브로 육성	60억 원	중소벤처기업부
K-Global DB-Stars	데이터에 핵심 가치를 준 우수 비즈니스 모델 (서비스)을 발굴육성하고, 글로벌 경쟁력을 갖춘 혁신기업으로 성장토록 지원	150.7억 원	과학기술정보통신부, 교육부
글로벌 액셀러레이팅	국내 창업기업의 글로벌 역량강화를 통한 해외 진출(미국, 중국, 영국, 프랑스, 싱가포르, 베트남, 이스라엘) 지원 프로그램	34억 원	중소벤처기업부
창업성공패키지 (글로벌창업사관학교)	4차 산업분야 등 글로벌 진출역량을 보유한 스타트업의 창업 초기 글로벌화 단계부터 글로벌 혁신성장 단계까지 패키지형 지원을 통해 글로벌 유니콘 기업으로 육성	108억 원	중소벤처기업부
글로벌 스타트업 페스티벌	창업 붐에 대한 공감대를 확산하고, 개방형 혁신 생태계의 공간적 기반 위에 문화적 교류를 활성화할 수 있는 다양한 혁신주체간의 네트워크 형성의 장 마련	25.5억 원	중소벤처기업부

출처) 중소벤처기업부 「2020년 정부 창업지원사업 통합공고」

42) 행정안전부, ‘2019 지방자치단체 외국인 주민현황’

## 2) 지자체의 국제창업 지원조례 및 정책

광역지자체 측면에서 살펴보면, 총 11개 지자체에서 14개의 창업관련 조례를 제정되어 있다.<sup>43)</sup> 해당조례는 내용에 따라 크게 일반 창업육성, 기술기반 창업육성, 청년 창업육성으로 분류할 수 있으며, 청년 창업육성에 관한 조례가 6개로 가장 많았다. 그 다음으로 기술창업에 관한 조례(4개), 일반 창업(3개) 순이었다. 위의 결과로 미루어 볼 때, 국내 지자체들은 기술과 청년창업에 대한 높은 관심을 보이고 있으며, 창업관련 정책 수요도 존재하고 있다.

하지만 국제창업과 관련하여 별도의 조례를 제정하거나, 조례에 국제창업 내용을 기입한 지자체는 거의 없는 실정이다. 외국인이 많은 항구도시 부산에서도 외국인도 창업 대상이라는 내용은 적시되어 있으나(제8조), 그 외 특별한 사업내용 및 지원사항 등에 대해서는 구체적으로 명시되어 있지 않다. 서울시에서도 창업자 정의(제2조)에 “출입국 관리법 제10조의2 제1항 제2호에 따라 장기체류자격을 가진 외국인을 포함한다”고 적시하여 외국인 창업도 지원근거를 마련하고 있으나 특별한 사업내용 및 지원사항 등에 대해서는 구체적으로 명시되어 있지 않다.

---

43) 직접적인 창업활동에 관한 조례에 한하여 분석을 실시하였으며, 지원센터 운영 등 조직운영을 주로 규정한 조례는 제외하였다.

[표 43] 지자체 창업관련 지원조례 현황(2020년 4월 기준)

지자체	조례	제정일	국제창업 관련 내용유무
대구	대구광역시 기술창업 지원 조례	2019-10-10	무
부산	부산광역시 기술창업 지원 조례	2019-04-10	유
서울	서울특별시 창업지원 조례	2020-01-9	유
인천	인천광역시 청년창업 지원 조례	2017-06-05	무
광주	광주광역시 청년 창업 지원 조례	2017-07-01	무
대전	대전광역시 창업 촉진 조례	2018-08-10	무
경기	경기도 청년 창업 지원 조례 경기도 기술기반창업 지원 조례	2019-10-01 2017-06-13	무
울산	울산광역시 청년창업 지원 조례 울산광역시 창업·벤처기업의 육성 및 지원에 관한 조례	2017-11-02 2019-11-07	무
충남	충청남도 창업 육성 및 지원에 관한 조례	2019-12-30	무
경북	경상북도 청년창업지원 조례 경상북도 창업·벤처기업 육성 및 지원에 관한 조례	2019-05-30 2017-03-02	무
전남	전라남도 청년창업 지원 조례	2018-02-22	무
경남	경상남도 기술창업 지원 조례	2019-08-01	무

출처) 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>)

국제창업과 관련된 정책은 서울특별시, 경기도, 대구광역시 등에서 비교적 활발히 추진되고 있다. 서울특별시의 경우를 살펴보면, 서울 글로벌 창업센터는 국내 거주하는 유망 외국인 스타트업 기업에 대한 지원사업을 추진하고 있다. 2016년 서울 글로벌 창업센터가 개소한 이후, 총 161개 팀의 외국인 창업기업을 지원하였고, 이 중 41개 팀은 최종적으로 창업에 성공하여 약 34억 원의 투자금을 유치하는 성과를 거두기도 하였다. 또한 외국인 주민지원을 위하여 2008년 설립된 서울 글로벌센터에서는 서울에 거주하는 외국인을 대상으로 창업 관련 교육서비스를 제공하고 있다. 예를 들면, 연 2회(5월, 11월)에 걸쳐 외국인 창업교육을 실시하는 ‘인큐베이션 오피스’를 실시하고 있으며, 외



국민 예비창업자 및 초기창업자의 창업활동을 공간적·교육적 측면에서 지원하고 있다. 또 외국인 창업대전을 실시하여 외국인끼리 창업 아이템을 공유하고 교환하여 국내 인큐베이터, 액셀러레이터와 연계하는 사업도 추진하고 있다. 그 외 각종 비즈니스 정보 제공, 비즈니스 네트워킹 등의 지원사업도 추진 중에 있다. 서울 글로벌 창업센터와 글로벌센터에 비하여 다소 알려지지 않는 않았으나, 2010년 개소된 강남글로벌 비즈니스센터도 외국인 창업지원의 역할을 수행하고 있고, 서울산업진흥원도 소프트웨어 측면에서 다양한 창업활동을 지원하고 있다. 일례로 2020년 4월 한류문화콘텐츠를 해외로 수출하기 위한 스토리 기획안 발굴사업을 실시 중이고, 인공지능, 빅데이터, 통신미디어 기술과 관련된 북경 투자유치사업을 지원하고 있다. 따라서 서울특별시의 경우 창업 공간 거점 조성과는 같은 하드웨어뿐만 아니라 한류 콘텐츠 개발·수출과 같은 소프트웨어 측면의 창업지원까지 다양하고 균형적인 국제창업 지원정책을 추진 중에 있다.

경기도의 경우, 경기테크노파크, 경기일자리재단 주도로 2017년 이후부터 창업기업의 글로벌 사업화와 청년 해외 역지구 창업 등을 지원하는 정책을 추진 중에 있다. 우선, 전문성을 갖춘 민간의 액셀러레이터와 코디네이터를 통하여 경기도 내 우수한 창업기업들이 해외시장에 진출할 수 있도록 지원하고 있으며, 이 과정 속에서 창업 데모데이 행사도 함께 추진하고 있다. 창업 데모데이 행사를 통하여 투자유치 및 해외 현지 사업 파트너 연계 등 해외진출을 위한 네트워킹 지원도 병행하고 있다. 한편, 청년 해외 역지구 창업도 참신성이 강한 경기도만의 국제창업 지원정책으로서 e-commerce 분야의 청년창업을 하여 국내 유망제품의 해외 온라인 판매를 촉진시키는 사업이다. 해당 분야의 국제창업을 희망하는 도내 청년들을 대상으로 공간지원, 교육지원, 배송비 지원, 실제 전자상거래 활동지원 등을 추진하고 있다.

대구광역시의 경우, 글로벌 이노베이터 페스타(이하 GIF)라는 대구만의 글로벌 창업대회를 2015년부터 추진하고 있다. GIF는 정보통신기술 아이디어 및 스타트업의 경연 축제로서 전 세계 청년 혁신가와 창업가들의 우수한 스타트업 아이디어를 발굴하고, 기 발굴된 기업들의 성장을 지원하는 정책이다. 2019년 GIF의 경우 ‘혁신의 정원’이라는 슬로건 아래 약 694명이 모여 국제창업 아이디어를 교류하였으며, 대구시민들의 국제창업에 대한 관심을 높이하고자 메이커 체험존을 운영하고, 약 40여 개 기업이 참여하는

혁신기업관에서 지역내 창업기업들의 현재와 미래를 소개하기도 하였다. GIF 대회가 폐막되는 시점에서는 약 1억 원 규모의 투자유치가 확정되었다.

위의 광역지자체의 사례를 종합해 보면, 국내 광역지자체들이 전반적으로 국제창업에 대한 정책적 관심이 높은 편은 아니나, 서울, 경기, 대구 등의 몇몇 지역에서 지역산업 혁신, 일자리 감소 등의 문제를 해결하기 위하여 국제창업 정책에 높은 관심과 정책적 투자를 하고 있음을 확인하고 있다. 또 해당지역에 거주하는 외국인들의 창업활동을 장려하여 외국인들에게 경제적으로 새로운 기회를 제공하고, 지역사회의 구성원으로서 지역경제 발전에 기여할 수 있는 방안을 모색하고 있는 것도 확인할 수 있었다.

[그림 31] 서울·경기·대전의 창업 관련 활동 사진



출처) 서울 글로벌 창업센터(<https://seoulgsc.com/>), 경기일자리재단 (<https://www.jobaba.net/main/main.do>), 대구 글로벌이노베스타 (<https://www.gifesta.com/>)

한편, 인바운드 측면에서 국내체류 외국인을 대상으로 하는 주요 광역지자체의 창업 지원 사업은 다음과 같다. 현재 우리나라에서는 서울, 부산, 대구, 인천 등 비교적 외국인이 많이 거주하는 지역을 중심으로 외국인 창업지원 정책이 활발히 추진되고 있다. 서울은 글로벌 창업센터, 글로벌센터, 인베스트 서울센터 등 전문기관을 중심으로 다양한 창업지원 사업을 실시하고 있고, 부산은 지역 소재 국립대학 내 외국인 창업지원 공간을

마련하여 창업 마케팅을 지원하고 있다. 인천은 다문화 가정에 초점을 맞춰 창업 및 일자리를 지원하고 있으며, 대구는 국내·외 청년층을 중심으로 매년 대규모의 창업관련 행사를 개최하고 있다.

[표 44] 국내 주요 광역지자체 외국인 창업지원 사업

지자체	사업명	내용
서울	글로벌 창업센터	국내 거주 외국인, 유학생, 이민자들의 국내 창업을 지원하여 창업하기 좋은 국제도시로서의 위상 제고
	글로벌센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국인 창업교육, 외국인 창업대전 등의 사업과 행사를 실시 중</li> <li>- 외국인 예비 창업자 및 초기 창업자의 성공 창업과 지속 성장을 위한 사무 공간·지원 프로그램 제공</li> <li>- 서울시의 해외 우수인재 유치 및 외국인 기술창업 활성화에 기여</li> </ul>
	인베스트 서울센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>-서울산업진흥원 산하조직</li> <li>-기술아이디어 보유한 외국기업 지원</li> <li>-2014년부터 '외국인 창업대전(A Big Think) 개최.</li> <li>수상하면 기술창업비자 제공, 투자금 없이 창업가능</li> </ul>
대구	글로벌 이노베이터 페스타	청년층 중심의 글로벌 혁신가들이 참여하는 아이디어 경진대회, 컨퍼런스를 동시개최하고 관련된 다양한 부대행사 개최
부산	경제진흥원 외국인 창업지원	외국인 및 이민자 중, 대한민국 내 창업(희망)자를 대상으로 부산소재 대학 내 창업 공간을 제공하고 사업화자금, 판매 및 홍보 등 지원
인천	e-다누리 창업센터	다문화 가정 구성원이 언어적 제약이 없는 모국에 인천의 제품을 온라인 마케팅으로 판매하여 지역경제 활성화 및 다문화 가정에 양질의 일자리 창출

자료 : 중소벤처기업부 <2018 창업지원사업>, 서울글로벌센터 홈페이지(<http://global.seoul.go.kr/user>), 부산경제진흥원 홈페이지(<https://www.bepa.kr/>) 보완

### 3. 전략방향

현재 충청남도에서는 국제창업과 관련된 법·제도, 정책이 마련되었거나 추진되고 있지 않다. 현재 2019년 제정·공포된 ‘충청남도 창업 육성 및 지원에 관한 조례’가 있으나, 국제창업과 관련된 내용은 적시되어 있지 않다. 국제창업은 우리 국민뿐만 아니라 외국인을 대상으로 하고, 글로벌 시각에서 지역의 경제, 산업, 일자리 등을 이슈를 조망해야 한다는 점에서 보다 넓은 시야로 접근할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 국제창업과 관련된 충청남도의 법·제도를 마련하고, 정책개발을 위한 적극적인 내생적 움직임이 있어야 한다.

앞서 언급했듯이, 국제창업은 인바운드 창업과 아웃바운드 창업을 구분할 수 있다. 이에 따라 먼저 인바운드 창업 육성을 위해서는 일본 후쿠오카의 growth next 또는 중국 장쑤성의 Youth Space와 같은 플랫폼을 구축해야 한다. 후쿠오카와 장쑤성 모두 충청남도과 규모의 차이는 있지만 각 일본과 중국의 지자체로서 지역내 창업을 활성화시키기 위한 전문시설이자 플랫폼이다. growth next와 Youth Space는 물리적인 사무실 공간을 제공하면서 예비창업자들이 아이디어를 공유할 수 있고, 그들이 아이디어를 사업화로 연결할 수 있도록 육성 및 지원을 하고 있다. 따라서 충청남도에서도 내국인(충남도민)을 포함하여 외국인들의 창업을 도울 수 있는 물리적인 공간을 조성하고 플랫폼을 구축하는 것이 필요하다. 또한 우리나라 대부분의 경제정책이 官주도로 이루어지고 있으나, 창업활동은 지역경제 활성화 및 일자리 창출 등 사회적 문제와도 연관성이 깊으므로 지역기업과 함께 창업활동을 지원할 수 있는 사회적 분위기 조성이 필요하다. 또 이를 통하여 민·관 거버넌스 조직을 운영하여 충남도내 국제창업 이슈를 부각시키고, 국제창업을 통한 지역경제 활성화를 도모하는 방안이 모색되어야 한다.

아웃바운드 창업을 위해서는 우선 우리지역의 인재들이 해외에서 성공적인 창업을 할 수 있도록 지원할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 충남도내 청년인재들이 해외에서 창업할 수 있도록 해당 국가의 정치·사회, 경제구조, 시장구조, 소비성향 등에 대한 사전 지식을 습득할 수 있도록 지원시스템을 갖추어야 한다. 그리고 그들이 창업을 원하는

국가와 연결하여 실무적인 일을 처리할 수 있는 기반여건이 조성되어야 한다. 이를 위하여 아웃바운드 창업을 위한 플랫폼(인바운드 플랫폼 병행)을 구축하고, 해외의 growth next, Youth Space와 같은 창업지원시설과의 적극적인 협력방안 모색이 필요하다.

마지막으로, 충청남도를 매력적인 시장으로 전환해야 하고, 외국 지자체와 협력관계 구축이 필요하다. 인바운드 창업자들이 현재는 주로 충남도내 거주하는 외국인이 될 수 있으나, 앞으로는 충남 시장의 가능성을 보고 충남을 타겟으로 창업하기 위하여 충남에 오는 외국인이 되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 충남도가 창업분야에서 규제가 적고 지원이 많으며, 다양한 비즈니스가 공존할 수 있는 가치있는 시장으로 변화하지 않으면 안된다. 따라서 충남도는 국제창업을 위한 법·제도를 정비하고, 지원시스템을 구축하여 창업에서 보다 매력적인 시장으로 변화를 모색해야 한다. 그리고 아웃바운드 창업자들을 위해서는 지방외교를 통하여 해당 국가의 지자체와의 적극적인 협력관계를 구축하여 우리 도민들이 해외시장에서 차별없이 공정하게 창업을 할 수 있도록 충남도 차원의 지원이 필요하다.

#### 4. 기대효과 및 후속과제

본 연구는 국제창업 활성화를 통한 일자리 창출방안을 모색하였다. 국제창업은 아웃바운드 측면에서 참신하고 다양한 아이디어와 젊은 추진력을 겸비한 청년층에게 매우 좋은 정책 아이템이다. 그러나 그들이 준비가 부족한 상황에서 선불리 창업을 하면 더 큰 위험도 내재되어 있는 것도 현실이다. 우리 청년들이 해외에서 자신들이 사업 아이템으로 스스로 성공을 거둘 수 있도록 정책적으로 지원하는 것이 무엇보다 중요하며, 이는 갈수록 심각해지는 청년 일자리를 해결할 수 있는 하나의 유용한 방안이 될 수 있다. 한편, 인바운드 측면에서 이민자, 다문화 가정이 증가하고 있는 상황에서 우리사회의 일원으로서 그들에게 일자리를 제공하고, 창업을 통하여 우리사회에 융화될 수 있는

기회를 제공할 수 있다는 점에서 매우 긍정적인 측면이 있다. 하지만 언어적 문제, 생활·관습 등의 차이로 인하여 쉽게 용기를 내지 못하는 도내 거주 이주민들에게 아직까지 창업은 매우 어려운 장벽이다. 따라서 그들을 위한 맞춤형 창업정책 지원이 필요한 시점이다.

본 연구는 국제창업을 주제로 현황, 사례 등을 검토하였으나, 향후에는 보다 지방외교 및 국제경영 측면에서의 창업정책 방안에 대한 모색이 필요할 것으로 보인다. 또 국제창업을 위한 충남도의 역할 및 위상에 대한 연구도 필요하다.

## 제4장 요약 및 정책제언

### 1. 요약

충남형 일자리는 충남에서 다양한 형태로 나타나는 양극화를 완화시키는 일자리로 본 연구는 “충남형 일자리”에 대한 몇 가지 모델을 수립하고자 한다. 충남형 일자리 창출 모델을 간략히 정의하면, 충청남도가 주도하고 지역의 이해당사자 및 도민 참여를 통해 생산관계 및 생산방법, 고용지역, 고용계층의 다양한 혁신을 지향함으로써 충남에 새로운 산업을 촉진하고 새롭게 일자리를 창출함과 동시에, 충남 노동시장의 왜곡을 불러왔던 산업적 경로의존성을 수정하거나 혹은 새로운 경로를 제안하고 적극적인 지역밀착형 노동정책을 펼침으로써 결과적으로 충남 노동시장에 성장과 복지, 양극화 완화를 도모 하는 방법론을 말한다.

대기업 중심 경제구조의 경로수정 방안으로 한 “상생형 일자리” 모델, 더행복한 충남을 실현하기 위한 “포용형 일자리” 모델 및 다소 도전적인 분야인 ‘국제창업’ 분야를 발굴하는 “창업형 일자리” 모델을 중심으로, “충남형 일자리”의 3가지 모델을 본 연구의 충남형 일자리 수립방안으로 제안하고자 한다.

충남형 일자리 창출모델은 신규일자리 창출 문제를 사회통합적 개선 측면과 적극적으로 결부시켜 생각한다는 점에서 기존 일자리정책과 차별화된다. 즉, 신규일자리 창출 이야말로 현실에서 요구되는 지역-산업 전반의 노동시장 구조개혁을 추진하는 주요수단 이자 계기가 되어야 한다는 문제의식을 갖고 있다. 이러한 문제의식은 일자리는 ‘산업의 성과로 나타나는 결과물이며, 노동시장에서는 파생수요적 개념’이라는 원리가 제대로 작동하지 못하는 작금의 한계, 특히 코로나19로 인해 더욱 심화된 양상을 극복하고 한국형 뉴딜의 ‘사회안전망’ 분야를 일자리 창출로 해결하려는 취지가 담겨 있다.

## 1) 상생형 일자리 모델 수립방안

충남 상생형 일자리는 산업생태계 다양화, 대기업 중심의 산업경로 수정, 청년선호 일자리 창출의 공통 키워드의 일자리를 통해 충남의 청년들이 충남에서 취업하여 지역 경제를 발전시키는 선순환 구조를 만드는 일자리이다.

충남 상생형 일자리에서는 대기업 주도형과 중소기업 주도형을 중심으로 산업별 모델화를 시도하였다. 대기업 주도형은 대기업의 시설투자를 적극적인 방법으로 유도하여 새로운 산업영역을 이끌어 청년들이 선호하는 대기업 일자리를 창출하는 전략, 중소기업 주도형은 중소기업의 부가가치를 높이고 스타기업으로 성장시킴으로써 새로운 일자리를 창출하는 전략으로 대분하여 기업규모, 산업별로 추진전략과 시나리오를 고민하였다.

충남 상생형 일자리의 정책방향은 투자기업에 대한 투자위험을 최소화하고 상생형 일자리의 선순환 구조를 확립해야 하며, 근로자와 주민 및 기업 간에 상생협력을 강화해야 한다.

대기업 주도형은 향후 대규모 투자가 계획되어 있는 대기업을 타깃으로 하여 주도할 수 있도록 지원해야 한다. 예를 들어, 삼성디스플레이의 투자가 본격화 된다면, 투자지역 일대 협력사 및 배우지원 기업들의 입주가 가속화되어 간접적인 일자리도 창출될 수 있다. 이를 활용하여 충남은 삼성의 노조와 기업 간에 상생 협력할 수 있도록 지원하고 미래 디스플레이 R&D지원을 더욱 확대하는 내용을 고려할 수 있다.

중소기업 주도형은 대체부품기업을 사례로 하여, 컨소시엄을 구축하여 자동차부품 기업들이 완성차업체의 종속구조를 탈피해 자체 브랜드로 시장교섭력을 확보할 수 있다면 중국 등 거대 시장으로의 수출도 가능하며, 이로 인해 다양한 일자리가 창출될 것이므로 참여하는 중소기업에게 R&D 지원과 교육훈련 및 수출지원 등의 인센티브를 제시해 참여를 유도해야 한다는 내용을 제시하였다.

한편 충남 상생형 일자리 추진시 도내 일자리 유관기관은 다양한 선도산업과 전략적 투자 및 한국형 뉴딜 등을 고려하여 일자리 모델 내 기업 간 협동화사업을 추진하고 기존 재직자의 학습 네트워크 구축이 필요하다. 학습 네트워크 구축은 독일의 AUTO



5000모델 사례를 참고하여 ‘학습공장’ 개념이 도입될 수 있도록 충남 일자리진흥원 및 유관기관의 역할을 제시하였다.

더불어 일자리창출 중소벤처기업의 집적화를 위한 지원기관 유치 노력도 주장하였다. 일자리 모델 내 기업 간 협동화사업이 추진될 수 있도록 상생형 일자리 모델로 지정되는 지역에 엑셀러레이터 유치와 창업공간 등을 마련하고 도시형 산업 중심의 임대형 지식 산업센터 조성 및 협업적 집적화, 공동이용시설 구축 등을 위한 기업 간의 협동화사업 추진을 적극 추진해야 한다. 중소벤처기업의 집적화를 위한 지원기관 유치는 중소벤처 기업진흥공단 충남지역본부와 충남 테크노파크 등 관련 기관들에 대한 컨트롤타워 기능을 수행하고 다양한 지원기능을 보유한 기관이 유치되는 방향으로 추진해야 한다.

충남 상생형 일자리가 차별화되기 위해서는 기업의 지속가능한 일자리 창출지원시스템을 구축하고 도시형 산업을 중심으로 한 임대형 지식산업센터 조성 및 일자리 모델 추진기업에 대한 상생협력 거버넌스 지원체계를 마련해야 한다는 점을 강조하였다. 기업의 지속가능한 일자리 창출지원시스템을 구축하기 위해서는 지자체에의 정책 의지를 대변하는 지원시스템과 지원체계를 구축하고 일자리의 지속가능성이 담보될 수 있도록 지원시스템과 지원체계를 구체화를 정책으로 제시하였다.

충남형 상생형 일자리 모델이 성공하기 위해서는 지자체와 중앙정부의 일자리 정책에 대응하고, 코로나19 극복 및 지역의 노사민정 유관기관의 일자리 창출에 대한 의지와 공감대 형성, 양보와 타협이 우선되어야 한다. 그러므로 충남 상생형 일자리 모델을 주도적으로 추진하고 권한과 실행력을 가진 전문 지원시스템과 조직이 구축되어야 한다.

일자리 모델 추진 기업에 대한 상생협력 거버넌스 지원체계는 기존의 하드웨어적인 ‘입지’를 바탕으로 한 조성보다는 융복합·네트워크 조성을 통해 일자리 창출 ‘산업시설’을 지원할 수 있도록 구축해야 한다. 또한, 고용에 초점을 둔 일자리 지원체계 구축이 아닌 ‘기업’이 지속 성장 가능한 거버넌스 지원체계를 마련해야 한다.

## 2) 포용형 일자리 모델 수립방안

포용적 일자리에 대한 국내외 논의는 근년의 양극화 문제와 궤를 함께하며, 포용성장의 논의 초점을 노동시장으로 국한한다면 노동시장의 양극화에 따른 노동빈곤층 또는 취업취약계층을 위해 포용성에 기반한 사회·정책적 배려를 요구한다는 점에서 그 배경을 찾을 수 있다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 포용적 일자리를 ‘노동시장으로의 진입이 상대적으로 용이치 않은 취업취약계층을 위해 포용성에 기반하여 창출되는 제 유형의 일자리’로 정의한다.

포용형 일자리 모델은 자원배분 및 의사결정과정에서 배제 또는 소외되는 사회·경제적 약자계층에 대한 정책적 배려를 의미한다. 포용형 일자리 모델은 노동시장의 양극화에 따른 노동빈곤층 또는 취업취약계층을 위해 포용성을 기반으로 한 사회·정책적 배려를 요구한다는 점에서 의의가 있다.

포용형 일자리 모델은 정부 주도형으로 추진할 경우 한계가 있기 때문에 민간 주도의 일자리 창출방식인 지역발의 프로그램(Local Initiative Program, LIP)를 도입하고 사회적 책임차원에서 대기업 및 공공기관 주도형 일자리를 창출해야 한다.

지역발의 포용형 일자리 프로그램 운영방안은 취약계층 및 지역공동체 구성원 등 도민 전체를 참여대상으로 확대해야 하고 지원분야는 일자리 창출이 가능한 모든 분야로 확대하여 민간의 아이디어를 최대한 수용해야 한다. 지원규모는 충남도 일자리 창출 전체 예산의 최소 20% 이상을 지역발 프로그램에 투입해야 하고 사업방식은 사업참여자를 심의를 통해 선정하여 금융, 회계, 법무, 마케팅, 노무 등의 자문서비스와 비즈니스 관리, 수익증대, 운영 활성화 차원의 컨설팅도 지원해줘야 한다.

대기업 및 공공기관 주도형 포용형 일자리 확대방안은 고용노동부와 대기업이 포용적 일자리 창출을 위한 공동선언문을 발표하고 이를 충남도에 확산시켜 충남에서 대기업이 사회적 가치를 실현하는 포용형 일자리 사례를 창출하는 것이 바람직하다. 또한, ‘공공기관의 사회적 가치실현법’을 제정이 가시화됨에 따라 충남도 및 15개 시군에서 출연 및 출자한 기관에서 취업취약계층을 대상으로 포용형 일자리 창출을 적극 추진해야 한다.

### 3) 국제창업형 일자리 모델 수립방안

국제창업형 일자리는 국내·외 공간적 범위를 포함한 글로벌 시장에서 우리 국민 또는 외국이 사업화를 도모하고자 시장에 진출하는 비즈니스라고 정의할 수 있으며, 이는 창업주체 및 대상시장에 따라 인바운드(국내시장에서 외국인) 창업과 아웃바운드(해외 시장에서 우리 국민) 창업으로 구분할 수 있다.

현재 충청남도도는 국제창업과 관련된 조례와 제도 및 정책이 마련되어있지 못한 상황 이므로 관련 조례와 제도가 마련이 먼저 선결되어야 한다.

인바운드 창업을 육성하기 위해 일본의 후쿠오카시의 growth next나 중국 장쑤성의 Youth Space와 같은 플랫폼을 충남에 구축하여 예비창업자에게 사무실을 제공하고 사업대상인 예비창업자를 내국인뿐만 아니라 외국인으로 확대하여 국제창업이 가능한 환경을 조성해 줘야 한다. 또한 예비창업자 간에 다양한 아이디어가 공유될 수 있도록 체계를 마련하고 아이디어가 실제 사업화로 연결될 수 있는 육성 및 지원이 필요하다. 관 주도의 창업이 아닌 지역기업과 함께 창업활동을 지원할 수 있도록 민·관 거버넌스 조직 운영이 추진된다면, 충남을 통해 국내에 국제창업 이슈가 부각되면서, 국제창업을 통해 지역경제 활성화 도모도 가능해진다.

아웃바운드 창업은 충남도내 청년인재들이 해외에서 창업할 수 있도록 해당 국가에 대한 사전지식을 습득할 수 있는 지원시스템이 구비된 플랫폼을 구축하고 해외의 창업 지원 시설인 일본의 후쿠오카시의 growth next, 중국 장쑤성의 Youth Space 등과 적극적인 협력방안을 모색해야 한다.

## 2. 정책제언

본 연구에서는 대기업 중심 경제구조의 경로수정 방안으로 한 “상생형 일자리” 모델, 더행복한 충남을 실현하기 위한 “포용형 일자리”모델 및 ‘국제창업’분야를 발굴하는

“창업형 일자리” 모델의 3가지 모델을 충남형 일자리 모델로 제안하였다.

상생형 일자리로 대기업 주도형과 중소기업 주도형을 제안하였다. 취업준비생을 대상으로 한 설문결과, 대기업 선호현상이 뚜렷해 충남에서 상생형 일자리를 추진할 때는 대기업과 연계(원·하청 상생형 포함)하여 추진하는 것이 효과적이나 중소기업 컨소시엄도 시군에 따라 고민이 필요하다. 대기업 주도는 대기업의 대규모 시설투자를 적극적으로 유도하여 청년들이 선호하는 대기업 일자리를 창출하는 방안이고 중소기업 주도는 중소기업의 부가가치를 높임으로써, 스타기업으로 성장시켜 새로운 일자리를 창출하는 방안이다. (기업규모별 산업별 일자리 모델 후보(안)은 그림 19 참조 요망)

충남형 일자리의 차별화를 위해 본 연구에서는 크게 4가지를 제안하였다. 먼저, 유치기업의 지속가능한 일자리 창출을 위해 지자체의 정책적 의지를 대변할 수 있는 지원시스템과 지원체계를 구축해야 한다. 둘째, 다양한 형태의 도시형 산업생태계를 조성해야 한다. 다양한 형태의 도시형 산업은 독특한 아이디어나 기술을 바탕으로 창업하기 때문에 충남 상생형 일자리 모델 입지공간에 입주하는 다양한 혁신주체들과의 연계가 사업 성공에 핵심적 요소로 작용하므로 지리적 근접성에 입각한 네트워크 구축이 매우 중요하고, 일자리 모델 입지 내 도시형 산업은 자체적으로 높은 성장잠재력을 지니고 있을 뿐만 아니라 전후방 산업연관효과와 기술연관효과를 통해 충남 상생형 일자리 모델 내 산업전반의 발전을 촉진하고 일자리 창출에 시너지 효과를 창출할 수 있기 때문이다. 셋째, 융복합적·네트워크적으로 일자리 창출 산업시설을 지원할 수 있는 상생협력 거버넌스 지원체계를 만들어 가야하고 충남형 일자리 모델 추진기업이 지속적으로 성장하기 위한 적극적 지원을 위한 정책으로서 상생협력 지원기관을 통해 창업에서 성장으로 지속가능할 수 있도록 협력거버넌스를 마련해야 한다. 넷째, 지역 대표산업으로 발전하기까지 후속 지원으로 기업진단-기술 및 경영컨설팅 프로그램 설계·지원이 필요하다.

포용적 일자리 모델에서는 정부 주도의 일자리 창출 방식에서 민간 주도의 일자리 창출 방식으로의 적극 전환을 위해 지역발의 프로그램(Local Initiative Program, LIP)을 적극 도입하여 포용형 일자리를 창출하는 방안과 사회적 책임차원의 대기업 및 공공기관 주도형 일자리를 적극 창출하는 방안을 제안하였다. 특히 2020년 9월 10일 발의된

‘공공기관의 사회적 가치실현법’ 제정이 가시화됨에 따라 사회적 가치 구성요소 중 하나인 일자리 창출 실현을 위해 충남도 및 15개 시·군 출연·출자기관의 취업취약계층을 대상으로 하는 포용형 일자리 창출을 적극 추진할 필요성도 주장하였다.

국제창업형 일자리 모델에서는 연구의 진행상황 점검과 연구공유 차원에서 12월 10일에 중국 하북성 사회과학원과 한중 창업지원책을 주제로 국제세미나를 개최하였다. 국제창업이라는 다소 도전적인 분야에 대해 충남은 아직 관련 조례조차 정비되어있지 않은 불모지라고 할 수 있다. 한-중의 협력을 통한 국제창업으로 초점을 맞추어 국제 세미나에서 거론된 제언은 다음과 같다.

먼저, (한중 FTA에서도 논의되었던 사항인데) 한국과 중국이 공동으로 운영하는 창업 개발부를 선정하고 관리하자는 제언이다. 둘째, 한국과 중국이 공동으로 창업인큐베이터를 설립·운영하는 제언이다. 충남이 조성중인 C-Station에 하북성 관련부서가 함께 운영하는 방안을 고려해볼 수 있다. 충남의 대학과 하북성의 창업대학이 연계하여 창업 대회를 개최하여 정책지원을 하는 시도도 고려할 수 있다. 셋째, 한국-중국의 공동 창업 펀드 운영 제언이다. 중국 심천에서 창업기업에 대한 창업자금 지원사례를 벤치마킹하여 충남과 하북성이 공동으로 운영하는 창업펀드를 제안한다. 넷째, 창업 성공기업이 양국에 공동으로 동시 상장(上場) 가능하도록 허용해야 한다는 제언이다. 주거래 시장이 아니더라도 제2의 주식시장(KOSPI 등)에서 벤처기업들이 성장할 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다.

국제창업은 지자체 경제활동의 세계화이며 해당지자체를 해외에 홍보하여 이미지 제고를 도모할 수 있는 기회이기도 하다. 창업 자체에서 새로운 산업, 새로운 상품과 서비스, 고용창출, 다양한 근무방식 등이 창출되지만 이를 국제적으로 넓힘으로써 이 다양성은 더욱 확대될 것이다.

새로운 가치 창출이 필요시 되는 현대이다. 개개인이 갖는 창조성 넘치는 감성과 아이디어가 중요하고 창조성 풍부한 문화와 산업을 가지고 다양한 인재가 모여 활발한 교류가 일어나는 지역만들기가 요구되고 있다. 전통적 교역국이던 중국, 일본 이외에도 동남아시아와의 물류적 교류 증가, 대산항 및 서산 공항의 신규 항로 취항 등으로

코로나19가 종식된 후에는 사람의 이동, 경제활동도 다시 활발해질 것이다. 국내외 인류·물류 증가의 대응과 더불어, 충남의 국제경쟁력을 더욱 높이기 위해 국제창업을 위한 시도와 인프라의 선제적 정비는 필요하다.

## 참고문헌

- 고용노동부(2019) 2019년 직접일자리아업 합동지침
- 고용노동부(2020) 2020년도 지역공동체 일자리사업 종합지침
- 고용노동부 보도자료(2019.1.31.) 민선7기 지방자치단체 지역일자리 전략 공시
- 관계부처 합동(2019.2.21.) 상생형 지역일자리 모델 확산방안
- 국정기획자문위원회(2017.7) 문재인정부 국정운영 5개년 계획
- 김동철·김정원 (2015) '지역 청년일자리 mismatch 완화 방안' 「HRD연구」, 17(2).
- 김범식·황민영·김묵한 (2015). '고용의 질 지수를 활용한 서울시 고용의 질 평가와 구성요소별 분해'. 「서울도시연구」, 16(4), 217-231.
- 김용현(2019), 「경북 구미형 일자리 창출 방안」, 대구경북연구원.
- 김현철(2019.5) '상생형 지역일자리 모델의 발굴과 확산'
- 김호·정운정(2020.4) 「부산형 일자리 사업의 의미와 향후 과제」, 부산산업과학혁신원.
- 금재호(2014) "한국의 고용전략, 어떻게 변화하였는가?". 「한국경제포럼」, 7(2).
- 류기락 (2014) '노동시장 분절과 mismatch의 상호작용이 임금 및 고용불평등에 미치는 영향', 한국정책학회 하계학술대회 자료집.
- 마상진, 김남훈(2019) '청년창업농의 성공적 정착에 미치는 요인분석', 「농촌경제」, 42(1).
- 박광옥(2016) 'ILO의 관점은 일자리 개념에 따른 장애유형별 고용의 질 평가' 「장애와 고용」, 26(4).
- 박성훈 외(2018) 「일자리 창출을 위한 유럽 주요국의 성공사례 연구」 대외경제정책연구원.
- 박승규(2020) '상생형 지역일자리 성과와 발전방안' 월간 공공정책, 한국자치학회.
- 박용철(2018) '좋은 일자리 창출과 공공부문의 역할', 「월간 공공정책」, 149호.
- 배경화(2014) '도시형 산업입지로서 지식산업센터의 효과적인 연구' 「사회과학 담론과 정책」 18(1), 경북대학교 사회과학연구원.

- 변경희 (2010) '임금 근로 장애인의 '고용의 질' 개념 및 결정요인. 「장애와 고용」, 20(2).
- 신기동(2009) 「도심형 산업의 집적특성과 육성전략 연구」. 경기개발연구원.
- 양승일, 정혁인 (2009) 「사회복지행정론」, 동문사.
- 이규용 외(2013) 「취업취약계층 노동시장 정책 효율화 방안」 한국노동연구원.
- 이성균(2011) '좋은 일자리의 지역별 비교 및 요인분석', 「지역사회학」, 12(2).
- 장윤종(2017) '문재인정부 국정운영 경제부분 5개년계획의 주요내용' 「KIET산업경제」  
9월호
- 전재용, 전재식(2017) '재정지원 일자리사업의 정책효과성 추정'한국노동경제학회.
- 조창완(2017) 「청년창농을 위한 농업밸리 조성계획」, 광주전남연구원.
- 한국노동연구원(2015) 「광주형 일자리 창출모델」 제1부 총론 및 요약편
- 황준욱(2005) 'ILO의 일다운 일(decent work)에 대한 발전적 논의', 「노동리뷰」,  
한국노동연구원.
- 김묵한·김범식(2012), 「서울시 청년창업 활성화 방안」, 서울연구원
- 김선우 외(2017), 「외국인 유학생을 활용한 국내 창업 생태계 글로벌화 촉진 방안」,  
과학기술정책연구원
- 김진수 외(2013), 글로벌 창업 활성화 방안, 창업진흥원.
- 박소희·심완섭·이은재(2015), 글로벌창업 지원제도 국제비교를 통한 국내 제도 방향  
모색, e-비즈니스연구, 16(6), pp.543-570.
- 이영주 외(2016), 글로벌 창업 실태 및 전략적 육성방안, 연구보고서 2016-788,  
산업연구원.
- 최성진·한순생(2019), 도시 국제화를 위한 플랫폼으로서 외국인 커뮤니티 시설의  
역할에 관한 연구-서울시 글로벌센터를 중심으로-, 계획계,  
35(6), pp.81-92.
- 타이드인스티튜트(2015), 「글로벌 창업 활성화를 위한 한인 창업 네트워크 구축 방안」,  
사단법인 타이드인스티튜트
- 홍원표 외(2018), 「환황해 이니셔티브 시행계획」, 충청남도
- 강세욱(2015), 취업취약계층 일자리 사업 평가, 국회예산 정책처.



- 김화순(2006), 취업계층 고용서비스 전달체계의 새로운 방향, 한국사회정책학회.
- 박찬임 외(2007), 취업계층 고용서비스 이용실태 및 서비스 강화방안, 한국노동연구원.
- 이규용 외(2013), 취업취약계층 노동시장정책 효율화 방안, 한국노동연구원.
- 이준섭·이진국(2011), 취업취약계층의 취업지원에 관한 법제개선을 위한 연구, 아주대학교 산학협력단.
- 일자리위원회 · 관계부처 합동(2017.10.18.) 일자리정책 5년 로드맵
- 일자리위원회 · 관계부처 합동(2020.3.9.) 사람중심 경제를 실현할 하반기 일자리정책 추진방향
- 전재용·전재식(2017), 재정지원 일자리 사업의 정책효과성 추정, 한국노동경제학회.
- 정인수 외(2004), 노동시장의 유연안정성 제고방안, 한국노동연구원.
- 중소벤처기업부(2020) 2020년 정부창업지원사업 통합공고
- 충청남도(2018.12) 충청남도 민선7기 일자리대책 종합계획
- 행정안전부(2018) 사회적가치 구현 지자체 경진대회 우수사례집
- 행정안전부(2020) 2019 지방자치단체 외국인 주민현황
- BK경제연구소(2017), “독일의 중장년 인력 고용정책”, 『IBK경제브리프』, 523호.
  
- Alvarez, Fernando and Robert Shimer (2011) “Search and Rest Unemployment” *Econometrica*, 79 (1)
- Anker, R et al (2002) “Measuring decent work with statistical indicators”, ILO Policy Integration Department Working Paper.
- Auer, P. (2007) “In Security and labour markets : Combining flexibility with security for decent work”, *Economic and labour Market Papers*. ILO, Geneva.
- Lucas, E. Robert and Edward C. Prescott (1974) “Equilibrium Search and Unemployment,” *Journal of Economic Theory*, 7 (2) .
- Mortensen, Dale T (2009) “Island Matching,” *Journal of Economic Theory*, 144 (6) ,
- Pablo de Pedraza1, Marcos Álvarez-Díaz and Marcos Domínguez-Torreiro (2019)

“Sympathy for the Devil? Exploring Flexicurity Win-Win Promises”,  
IZA Journal of Labor Policy, 9(9).

- Sen A (2000) “Work and rights”, International Labor Review, Vol.139, No.2,
- Shimer, Robert (2007) “Mismatch” American Economic Review, 97 (4) .
- 川田恵介・佐々木勝 (2012) 「雇用ミスマッチの概念の整理」『日本労働研究雑誌』 no.626
- 嶋内健 (2008) 「デンマークにおけるアクティベーション政策の現状と課題」『立命館産業社会論集』第44巻第2号, 81-102

- 경기일자리재단 홈페이지(<https://www.jobaba.net/main/main.do>)
- 대구 글로벌이노베스타 홈페이지(<https://www.gifesta.com/>)
- 서울 글로벌 창업센터 홈페이지(<https://seoulgsc.com/>)
- 서울산업진흥원 홈페이지(<http://www.sba.seoul.kr/kr/index>)
- 자치법규정보시스템 홈페이지(<http://www.elis.go.kr/>)
- 중소기업벤처부 홈페이지(<https://www.mss.go.kr/site/smba/main.do>)
- Fukuoka growth next(<https://growth-next.com/about>)

■ 집 필 자 ■

연구책임	이민정	충남연구원	경제산업연구실장
연구진	신동호	충남연구원	선임연구위원
	김양중	충남연구원	연구위원
	김종화	충남연구원	연구위원
	송민정	충남연구원	연구원
	전춘복	충남연구원	연구원
외부연구진	김영수	충남연구원	연구원
	송영현	서울시립대학교	교수
	배경화	중소벤처기업진흥공단	지부장

전략연구 2020-03 · 충남형 일자리 추진전략

글쓴이 · 이민정

발행자 · 윤 황 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2020년 12월 31일 / 발행 · 2020년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1172(경제·산업연구실) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-543-2-03350

<http://www.cni.re.kr>

© 2020. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
- 무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

이 인쇄물은 충청남도의 사회적경제기업, 여성기업, 장애인기업 등이 제작하였습니다. 충남연구원은 사회적 가치와 변화를 만들어 내는 기업들을 응원하며 공공기관의 사회적 책임을 다하고자 노력하고 있습니다.