

## EU의 지역고용협약제도 (Territorial Employment Pact)



### EU 지역고용 협약의 도입 배경

지역고용협약(TEP, Territorial Employment Pact)이란 지역수준에서 실업문제 해결과 일자리 유지·창출 등 지역고용상황 개선을 위해 고용정책과 여타 정책들을 보다 효과적으로 연결시키고 다양한 지역주체들이 함께 참여하여 결성한 공식적인 지역파트너십(regional partnership)이다. 지역고용협약은 1996년 유럽정상회의에서 EU 회원국의 지역고용상황 개선을 위한 정책수단으로 도입되었고, 2000년부터는 EU의 '성장과 일자리 동시추구 전략' 하에서 핵심적인 지역정책수단인 구조기금(Structural Funds)에 통합 운영되고 있다.

이러한 정책적 노력은 EU 경제가 산업구조 변화와 더불어 저성장기조가 고착화되면서 성장과 고용창출의 문제가 더 이상 개별주체들의 행위나 소수의 이해관계 당사자들의 노력만으로 해소되기 어렵다는 인식에 바탕을 둔 것으로 볼 수 있다. 지역 차원의 공식적인 파트너십을 통해 지역에 맞는 프로그램을 설계·실행하여 지역노동시장 문제를 해결하려는 지역고용협약은 사실 새로운 개념의 정책이라기보다는 1990년대에 걸쳐 이탈리아, 아일랜드, 오스트리아 등 EU 회원국에서 성장과 일자리 창출을 위해서 지역파트너십에 기초한 상향식(bottom-up) 정책접근이 확산되고 일정한 성과를 실현하였던 시대적 흐름을 수용·반영하면서 이를 체계화한 정책수단이라 할 수 있다.

### EU 지역고용협약의 주요 내용

지역고용협약의 주된 임무는 지역의 다양한 참여주체와 그들의 관심사나 이해관계를 조정하고, 이러한 파트너십을 바탕으로 공동 프로그램을 개발·실행하는 것이다. 지역고용협약은 지역 수준의 파트너십을 바탕으로 보유자원 활용·배분의 효과성과 효율성 제고, 특정 목표집단에 대한 지원, 기존 일자리 유지 및 새로운 일자리 창출, 지역생활공간의 지속가능성 유지 등에 기여하는 것을 목표로 한다.

이와 함께 지역고용협약은 다음 몇 가지 측면에서 지역정책의 발전에 상당한 기여를 한다. 즉, 다양한 참여주체들을 공식적인 파트너십의 형태로 모으고 다양한 정책영역들을 결합함으로써 지역의 상황, 요구 및 기회에

지역고용협약(Territorial Employment Pact)이란 지역수준에서 지역고용상황 개선을 위해 다양한 지역주체들이 함께 참여하여 결성한 공식적인 지역파트너십이다. 지역고용협약의 주된 임무는 지역의 다양한 참여주체와 그들의 관심사나 이해관계를 조정하고, 이러한 파트너십을 바탕으로 공동 프로그램을 개발·실행하는 것이다.

보다 적합한 정책수단을 설계·실행하고, 지역과 중앙의 정책결정자 사이의 수직적 소통·교류를 개선하며, 모범사례들을 검증하고 공유함으로써 효과적으로 작동되는 지역고용협약 사례의 성공요인들에 대한 노하우를 제공한다.

지역고용협약에는 일자리창출과 관련된 다양한 이해관계 당사자들, 구체적으로는 중앙 및 지방정부, 구조기금 모니터링 조직, 기업과 금융기관 등 민간부문, 상공회의소 등 기업단체, 노동조합, 대상지역의 개발을 위한 조직, 비영리단체 및 커뮤니티그룹, 직업별 이익단체, 교육훈련기관, R&D조직 등 대부분의 지역주체들이 참여한다. 지역의 참여주체들은 상호 협의과정을 거쳐 일자리창출을 위한 공동프로그램을 마련하고 각자가 보유하는 각종 자원들을 효과적으로 연계·활용하는 방안들을 모색·실천한다.

지역주체들은 지역고용문제와 대응방안에 대한 토론·협의를 거쳐 지역고용협약을 작성하고 이를 EU 집행위원회에 제안한다. 지역고용협약은 전략문서(strategic document)로서의 성격을 가지는데, 주요 목표 및 계량화된 기대효과, 관할 공간범위, 참여주체, 대상집단 및 대상산업분야 설정, 실천방안 및 세부사업 등의 내용을 포함한다.

EU 집행위원회는 회원국들이 제안한 지역고용협약을 선정함에 있어서 일종의 평가기준으로 지역고용협약의 운용기준을 제시한다. 첫째, 지역고용협약은 상향식 접근에 따라 운용되어야 한다는 것이다. 즉, 지역의 요구와 상황을 최대한 반영하고 지역의 가용한 자원과 지식을 최대한 활용할 수 있도록 중앙정부나 상급조직의 지시가 아니라 다양한 지역주체들이 자율적으로 협의하는 방식으로 지역고용협약을 마련하는 상향식 접근이 이루어져야 함을 의미한다. 둘째, 폭넓고 활동적인 파트너십이 요구된다. 이는 지역고용협약의 성과 극대화를 위해 지역의 일자리 문제와 관련된 폭넓은 이해관계 당사자들이 지역고용협약의 기획·실행에 참여하고 관련 재원의 조달에서도 일정한 역할을 수행해야 함을 의미한다. 셋째, 통합적이고 혁신적인 전략이 필요하다는 것이다. 즉, 지역노동시장 문제를 해결함에 있어서 노동력의

수요 및 공급 측면을 통합적으로 고려하고 혁신적인 실행방안을 제시하여야 함을 의미한다.

EU 구조기금의 지원을 받는 지역고용협약의 지역을 선정함에 있어서 보통 실업률이 가장 중요한 기준이지만 숙련인력 부족 등에 따른 인력난 등도 고려된다. 실제로 선정된 지역고용협약 가운데 실업률이 높은 지역이 많지만, 실업률은 낮으나 숙련인력 부족으로 인력난에 시달리는 지역(오스트리아 등)도 적지 않다. 개별 지역고용협약이 관할하는 공간단위는 개념적으로 사회경제적 특성을 공유하는 지역, 도시, 고용권역으로 현실의 공간범위는 지방정부 관할지역, 대규모 지역, 산업지구 등 다양하다.

오스트리아의 경우, 총 17개의 지역고용협약이 2000~2006년 구조기금으로부터 지원받으며, 수준이 상이한 공간범위의 지역고용협약들이 9개 연방주에 걸쳐 분포되어 있다. 2000~2006년 구조기금 기간 동안 2000년 7개였던 지역고용협약이 2006년 17개로 증가하였고, 지역고용협약의 공간범위도 점차 작아지는 경향도 발견된다. 개별 지역고용협약은 자율적으로 운영되지만, 연방 경제노동성(BMWA)과 위탁계약을 맺는 전국적인 조정기구를 통해 파트너십 지원, 교육훈련, 지역고용협약 간의 정보교류 등 지원서비스를 제공받는다. 조정기구에 의해 유지되는 TEP-네트워크는 국가내 지역고용협약들 뿐만 아니라 여기에 포함되지 않는 중요한 이해관계 당사자들까지 함께 묶는 허브 역할을 수행한다.

### 지역발전에 미친 영향

지역고용협약은 노동시장정책의 전달의 효율성을 높이고 지역주체들 사이에 다양한 정책수단들을 조정하는 데 주된 관심을 가진다. 이러한 지역고용협약의 성격으로 인해 양적인 지표에 기초한 성과 평가가 어려운 것도 사실이다. 그러나 오스트리아나 이탈리아 등 지역고용협약 사례 평가에서 보듯이 지역고용협약은 중앙 및 지역의 정책결정자 간의 조정 성과 개선, 지역주체 사이에 지역노동시장 문제에 대한 공통의 이해 형성, 이에 따라 정책의 최종수혜자에 대한 정책수단의 전달 성과 측면에서 양적·질적 개선

등 지역발전과 지역고용문제 해소에 의미 있는 기여를 한 것으로 보고되고 있다. 또한 지역고용협약은 정보의 공개성과 투명성을 증대시켜 참여주체들의 자발적 참여를 유도하여 정책수단의 성과를 높이고, 혁신적인 모범지역 사례의 벤치마킹을 통해 새롭고 혁신적인 정책수단의 보급·확산에 대한 제도적 지원을 제공하는 데 성공적이었다.

그러나 무엇보다 지역고용협약의 가장 중요한 성공적 측면은 지역 내에서 적극적 노동시장 정책을 가능하게 하는 유연한 제도적 틀의 역량을 강화시켜 왔다는 점이다. 점차 많은 지역주체들이 동기부여를 통해 지역고용협약에 참여하고 또한 지역주체간의 상호교류를 증대시키는 데 기여하였다는 점은 실업이나 일자리창출 등 지역노동시장 문제 해소방안을 모색함에 있어서 이전에는 관심이 낮았던 제도적 접근의 중요성을 보여준다.

EU 지역고용협약의 경험은 지역고용협약이 일회성의 혁신이 아니라 장기간에 걸쳐 의식적으로 진화시켜야 하는 제도로서 이해되어야 함을 보여준다. 또한 지역고용협약이 일반적인 국가전략의 한 요소로 위상을 갖게 되면서 지역 수준의 상향식 접근만으로는 불충분하게 되고, 따라서 다양한 지역고용협약 간의 교류 확대, 국가 및 지역 수준에서 시행되는 관련 정책수단들의 조정을 가능케 하는 하향식(Top-down) 접근에 의해 보완되어야 할 필요성이 제기된다.

### 우리나라에 주는 시사점

우리의 경우 고용문제가 지역발전의 중요한 측면이라는 인식에 따라 노동계·산업계·정부 대표로 구성되는 공식적인 파트너십으로서 경제사회발전노사정위원회가 전국 및 지역 수준에서 조직되었다. 노사정위원회는 지역주체간의 협의구조에 바탕을 두는 파트너십이지만, 내용적으로는 EU 지역고용협약처럼 공동프로그램 운영이 제한적이고 실질적인 조정 권한도 취약하다. 지역 수준에서 일자리창출사업들은 여전히 중앙부처별로 연계성 없이 분산적으로 수행되는 경향이 강하다. 따라서 우리나라의 경우 지역 수준에서 지역고용협약과 같은 실질적인 파트너십이

가능하기 위해서는 공식적인 파트너십에 대해 구조기금과 같은 재원지원 방안에 대한 논의가 시작될 필요가 있다.

또한 우리의 경우 지역 내에서 일자리창출과 관련된 사업들을 통합적인 관점에서 협의·조정하는 기제 작동에 필요한 문화적·사회적 기반이 취약하다. 일부 지역의 경우 지자체가 기업, 대학, 고용센터 등과 연계하면서 일자리창출사업들을 추진하고 취약계층을 중심으로 취업상담·알선, 교육훈련, 취업, 사후관리 등 서비스를 원스톱으로 제공하는 지원체계를 모색하고 있으나, 대부분 지역에서는 그렇지 못한 것이 현실이다. 따라서 지역고용협약과 같은 공식화된 파트너십을 도입하기에 앞서 지역의 다양한 참여주체들이 지역노동시장 문제에 대해 상호 교류·협업하고 각자의 역할분담을 인식하는 토양을 축적해 나가는 노력이 선행되어야 할 것이다.

끝으로 우리의 경우 지역에서 수행하는 대부분 일자리창출사업이 중앙정부의 세부지침에 따라 추진되어 사업 수행에 있어서 지역의 자율성이 매우 제한적이다. 따라서 지역 수준의 일자리창출사업의 성과 제고를 위해서는 중앙부처의 지침을 완화하여 사업의 기획·추진에서 지역의 재량권을 확대하고 파트너십을 강화하면서 동시에 지역주체들에게 책임성을 부과하는 정책 개선이 필요하다. 🌈



윤윤규

한국노동연구원 연구위원  
yy27@kili.re.kr