

OECD선진국들의 농촌지역 일자리 전략*

마 상 진
(한국농촌경제연구원 연구위원)

1. 들어가며

농업 생산 기술의 발전과 더불어 농업 종사 인구의 감소는 전 세계적 현상이다. 농촌만 보더라도 전체 지역 경제활동에서 농업이 차지하는 비중이 날로 줄어들고 있다. 농가 경제 내에서도 농업이 차지하는 비중이 줄고 있다. 우리나라의 경우도 농가의 연간 평균소득은 2015년 기준 약 3,722만원으로 이 중에서 농업소득이 1,126만원인 반면, 농외소득은 1,494만원에 이른다. 10년 전인 2004년과 비교하여 농업소득은 2004년(1,205만원)보다 줄었고, 농외소득(954만원)은 크게 늘었다. 지역마다 농사일만 하는 전업농은 10% 수준에 그친다.

최근 우리 사회의 중요한 흐름 중 하나는 귀농·귀촌 인구의 급격한 증가이다. 한국 전 이후 태어난 베이비부머의 은퇴와 더불어 도시에서 일자리 부족 등 경제 상황이 악화되면서 최근 청년층의 농촌 이동도 늘고 있다. 통계청(2017)이 발표한 「2016년 귀농·귀촌인 통계」를 보면, 지난해 귀농·귀촌인과 동반가족 49만 6,000명 중 30대 이하 젊은층이 24만 9,000명(50.1%)에 이른 것으로 집계됐다. 이는 귀농인과 귀촌인 중

* (msj@krei.re.kr@krei.re.kr). 이 글은 OECD(2011) 보고서 일부 내용에 대한 번역과 OECD 농촌 일자리 관련 보고서(참고문헌) 및 국내 관련 문헌 자료를 보충하여 재정리한 것임.

각각 25.8%(5307명), 51.1%(24만 3,413명)에 해당하는 규모이다. 30대 이하 젊은 층의 귀농·귀촌은 최근 3년간 꾸준히 증가하고 있다. 이에 따라 농촌 인구가 위축되고 감소하는 속도가 최근 정체되고 있다.

이처럼 농업 비중의 축소와 귀농·귀촌 인구의 증가로 농촌 정책에 있어 일자리 정책의 중요성이 점차 증대되고 있다. 이 글에서는 농촌 경제의 다각화 및 역도시화(逆都市化, Counter-urbanization), 즉 도시의 인구가 도시 밖으로 벗어나 감소하는 현상을 먼저 경험한 선진국들의 농촌 일자리 정책 관련 동향을 OECD 발간 보고서와 관련 사례를 중심으로 살펴보고 우리에게 주는 시사점을 도출하고자 하였다.

2. 농촌 일자리 관련 정책 수단 및 숙련 노동

OECD(2011)는 OECD 국가들이 경제위기 시에 지역 수준에서 이루어진 일자리 정책상의 대응 사례를 모으면서 일자리 연결서비스(Better matching service), 교육훈련 투자(Investment in education and training), 일자리 창출(Job creation), 기업의 생산성 향상 지원(Support for business to raise productivity), 지역 역량 함양(Building local capacities) 등 다섯 가지로 나누었다.

(1) **일자리 연결 서비스**: 국가별로 실직자(displaced people)를 지역 수준의 원스톱숍(one-stop shops)이나 응급데스크(emergency desks)를 통해 새로운 직업으로 연결하는 지원 활동들을 해왔다. 몇몇 국가들은 민간단체 또는 노동조합이 직장 간 이동(work-to-work transitions)을 돕는 정책에 깊이 관여하기도 한다. 한 예로 네덜란드의 경우, 정부가 30개의 직장이동촉진센터(mobility centre)를 설립하여 회사 간, 산업부문 간, 직업 알선조직 간의 협력을 촉진하여 실직 노동자들이 일자리를 찾는 것을 돕고 있다.

(2) **교육훈련 투자**: 20세기에도 경기 침체기에 실직 근로자들이 신흥 산업분야에서 고용을 위해 재훈련을 받을 수 있도록 많은 투자가 이루어졌다. 교육훈련에 재교육부문에 대한 투자는 오늘날에도 특히 일자리 취약지역에서 계속되고 있으며, 지역별로도 기존 고용자들의 기술 향상과 청소년의 취업능력 개발과 관련한 광범위한 계획들을 추진하고 있다. 예를 들어 이탈리아 트렌토지역에서는 훈련 프로그램을 수립하여 고용이 취약한 지역의 노동자들에 대한 전문 기술 유지 향상을 위해 중소기업들을 지원하고 있다.

(3) **일자리 창출:** 많은 OECD 국가들은 공공부문과 민간부문에서 지역 차원의 일자리 창출에 영향을 주는 경기 부양책을 도입했다. 예를 들어, 일본에서는 노년층을 위한 식사 배급 서비스 및 보육과 같은 서비스를 확대하고, 일시적으로 실직자를 고용한 지방 정부에 특별 보조금을 제공하는 등 지역차원의 일자리 창출 정책을 추진하여 지역 산업을 활성화시켰다. 또한 OECD 국가의 중앙 및 지방 정부는 장기적으로 좀 더 지속가능성이 높은 기업가 및 사회적 기업가 육성 사업 등의 기존과 다른 경로를 통한 일자리 창출을 지원하였다. 예를 들어, 벨기에 플란더스 지방정부는 사회적 경제부문 강화를 위해 사회투자기금(Social Investment Fund) 을 조성하여 700만 유로를 투자했다.

농촌지역 기업가 및 사회적 기업가 육성

농촌 지역의 혁신은 개별 기업가나 비즈니스 소유자의 행동에 의해서 이루어질 가능성이 높다. 작은 농촌 경제에서는 중소기업들이 혁신을 통한 고용과 수입에 미치는 영향이 상대적으로 크기 때문에 농촌에서의 기업가의 혁신이 더 큰 의미가 있다. 농촌지역의 기업들이 대체로 작은 규모라 공식적인 연구활동을 수행하지 않기 때문에 이들의 혁신은 새로운 제품 개발보다는 기존 제품이나 서비스를 생산하는 새로운 방식, 구매자의 수요를 더 잘 맞추기 위한 상품과 서비스의 개선의 방식으로 이뤄진다.

농촌에서는 특히 사회적 기업(social enterprise)의 육성이 중요하다. 각종 서비스 공급이 줄어드는 상황에서 사회적 관점에서 지역주민들이 직접 참여하여 서비스를 제공하는 것이 필요하다. 사회적 기업은 혁신에 가장 중요한 요소인 사회적 자본을 형성하는데 유리하다. 영국에서는 농촌의 인구 감소, 원거리 등으로 민간기업의 이익 창출이 불가능하고 정부재정이 과다하게 소요되어 정부와 민간영역에서 공급하는 것이 실행가능하지 않은 각종 서비스 지역 및 분야에서 사회적 기업의 역할을 확대시키고 있다. 그리고 현재 공동체 운송, 마을가게, 우체국, 아동보호 등 다양한 분야에서 사회적 기업이 서비스를 제공하고 있다.

농촌의 기업가 정신을 지원하기 위한 가이드라인

- 성공적인 기업을 만드는 것과 관련한 동기와 동인을 갖고 있는 개인을 발굴·확인하고, 관여시키고 지원
- 멘토나 롤모델에 접근을 포함한 지원네트워크 활성화
- 비즈니스 발전의 여러 단계에 지원하는 자본에 접근 지원
- 기업가가 먼 시장에 접근할 수 있도록 돕기(예, 박람회 참가)
- 다양한 형태의 기술지원에 대한 접근 및 제공
- 기업가와 장기적인 파트너십 발전시키기

자료: OECD(2014); 송남근(2015) 재인용.

(4) **기업의 생산성 지원:** 다양한 지역에서 향후 경기침체에 덜 취약하도록 현지 산업의 생산성 및 적응성에 투자하는 계획을 추진하였다. 예를 들어, 이탈리아 밀라노시는 젊은 기업가들이 수행하는 정보통신기술(ICT), 패션, 에너지 및 식품분야에서 혁신적인 연구 및 개발 프로젝트를 지원하는 혁신 프로그램을 시작했다. 이 프로그램은 상공회의소, 시립대학, 국립연구위원회(National Research Council) 및 밀라노 주 기업협회(Province of Milan Firms Association)가 공동으로 지원했다.

(5) **지역 역량 개발:** 각국 정부는 보다 많은 수의 구직자를 취업시키기 위해 지역차원에서 역량을 키우고자 노력했다. 지역 경제 재건을 위한 여러 당사자 간의 공동접근(joint approach)을 활성화시키기 위해 지방 차원에서 조정을 강화하는 데 중점을 두었다. 한 예로 호주 정부는 일시적으로 실업에 대한 지역사회의 대응을 돕기 위해 일부 지역에서 일시적으로 '지역고용조정자(local employment coordinators)'를 임명했다.

점차 글로벌화 되어가는 상황에서 경제 성과와 더불어 고용 성과를 높이기 위해서 변화에 대한 적응력(adaptability)있는, 즉 숙련된 노동력(skilled worker) 관리가 중요하다. OECD(2009)에서도 양적인 일자리 우선보다는 질적인 접근, 즉 훈련 우선정책으로의 전환이 필요하다고 지적하고 있다. 기존의 공공고용서비스(Public Employment Service) 담당자들은 일자리 우선의 태도에 몰입되어 훈련보다는 일자리 매칭에 더 신경 쓰는 관행이 있고, 취약계층은 지역수준의 고용정책에서 주된 대상이 되지 못했다. 지역의 공공고용서비스 기관은 한정된 자원 제약 하에서 접근하기 쉬운(ease to reach) 대상을 중심

으로 빠른 시일 내에 노동시장으로 진입시키려는 경향이 강하기 때문이다. 단순히 일자리 우선의 정책 지향보다는 지속가능한 양질의 일자리로의 통합이 지역 숙련 정책의 주된 목표로 설정되어야 한다. 이는 일자리(employment)와 숙련(skill)을 통합적으로 사고한다는 것을 의미한다(이규용 외 2014).

OECD(2010)는 지역 근로자들의 숙련도 제고를 위한 정책의 원칙으로 다음 다섯 가지를 들고 있다. 첫째, 적응력이 있는 숙련 노동 창출(Building a skilled and adaptable labour pool), 둘째, 지역경제에서 숙련노동력의 활용도 제고(Better utilizing skills in the local economy) 셋째, 고용 개선과 숙련도 향상 지원(Supporting employment progression and skills upgrading.) 넷째, 신생 성장 산업분야에 대한 교육 훈련 강화(Gearing education and training to emerging sectors), 다섯째, 지역 일자리 거버넌스의 정착(Putting in place good local governance) 등이다. 이후 장에서는 이들 원칙에 대해 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

3. 농촌 일자리와 적응력 높은 숙련 노동 창출

경기침체에서 가장 빨리 회복하는 지역의 특징을 살펴보면 외부 트렌드와 충격에 적응할 수 있는 노동력을 가졌다는 것이다. 고도의 숙련된 인재를 유치하여 새로운 경제 기회에 적응할 가능성이 상대적으로 큰 도시와 달리, 대부분 농촌 지역은 노동력을 보다 유연하고 변화에 적응할 수 있도록 노력해야 한다. 적응성은 다양한 수준에서 고려될 필요가 있다. 고용주 및 기타 이해 관계자는 혁신과 변화 적응에 좀 더 적극적이도록 권한을 부여받고 각종 인센티브를 통해 장려되어야 한다. 중앙 정부가 지역 경제를 보다 적응력 있게 유도하는 방법에는 여러 가지가 있을 수 있지만 인력의 숙련 수준과 고용 가능성 제고가 가장 중요한 요인이다.

지역의 변화 적응력을 높이려면 지역 공공기관의 이중 접근(dual approach)이 필요하다. 첫째, 노동자들은 높은 수준의 일반 역량(General Skills; 분석 능력, 문제 해결 능력, 의사소통 능력, 창조력)을 갖추도록 해야 하고, 둘째 동시에 직장 생활 속에서 사람들이 다양한 방식으로 배울 수 있는 유연한 교육시스템에 투자해야 한다.

일반 역량 개발: 오늘날 광범위한 학문 분야에서 문제를 해결하고 혁신할 수 있는 '창조적 계급(creative class)'의 중요성이 커지고 있는데 '지식기반경제(knowledge based economy)'에서 일반 역량에 대한 수요가 점차 증가하고 있다. 인터넷과 같은 새로운 기술은

더 많은 정보의 순환을 촉진하여 숙련된 사람들이 그 정보를 분석하고 이를 가치 있는 지식으로 변형시킬 필요성을 증가시킨다. 이러한 일반 역량은 고용 사다리(employment ladder)의 꼭대기에 있는 고급 인력에게만 필요한 것이 아니다. 고객과의 소통에서 문제를 해결하는 일상 업무(routine work) 근로자에게도 필요하다. 생산성을 증진시키기 위해서는 점진적 혁신(incremental innovation)인 작업장에서의 학습(learning by doing)이 직장 전체에서 필요하다.

유연한 교육 시스템: 사람들은 보다 전문화된 기술을 개발하고 변화하는 기술 요구에 대응하기 위해 직장 생활 전반에 걸쳐 일자리 및 훈련 시스템에 접근할 수 있어야 한다. 학습은 평생 동안의 과정이어야 한다. ‘평생 학습(lifelong learning)’이라는 용어는 현재 OECD 국가에서 널리 알려져 있지만, 실제로 지역 경제에 잘 스며든(well-embedded) 평생 학습의 포괄적 시스템은 찾기가 어렵다. 평생 학습은 새로운 대상 그룹(일하는 성인, 노인)에 대한 교육 및 훈련 시스템을 개방하고 다른 요구 사항이 있는 사람들(예: 과중한 업무 및 가족 부양)에게 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 근로자들에게는 근무 시간 내에 좀 더 집중적으로 제공되어야 하고, 근무 시간 외에도 이용할 수 있는 교육이 필요하다. 고령자에게는 이들이 학창시절 받았던 교육이 지금과는 다른 경제기술 시대에 이뤄져다는 사실을 고려하여 특별히 맞춤형으로 교육될 필요가 있다.

저숙련(low-skilled) 성인일수록 일반적으로 교육에 접근할 가능성이 적다. 많은 지역 사회는 저숙련 근로자의 교육 및 훈련에서의 ‘참여 정체(stagnation of participation)’에 대응해야 한다. 불이익 집단(disadvantaged group)은 그들 스스로 한번 실패를 경험했었기 때문에 교육 제도에 대해 환멸을 느낄 수 있기에 교육·훈련에 대한 새로운 접근법이 필요하다. 일부 지역에서는 가정이나 다양한 조직 환경에서 교육·훈련에 접근할 수 있는 새로운 유형의 학습 기회를 실험하고 있다. 음악, 스포츠 및 문화 활동은 특별히 ‘훈련 기반으로 보이지 않는 거부감이 적은 학습기회 제공에 유용하다. ‘실습 회사(training firm)’와 ‘산업체 현장 실습(work experience placement)’은 전통적인 교육 환경 밖에서 새로운 기술을 습득할 수 있는 좋은 대안으로 대두된다.

많은 OECD 지역에서 실직자의 취업과 관련한 중요한 현안은 장기간 훈련받을 기회가 부족하다는 것이다. 대부분의 공공고용서비스는 장기간 지속 가능한 성과를 내지 않는 비교적 짧고 강도가 낮은 코스에 자금을 많이 공급하는 경향이 있다. 더 많

은 자원 집약적인 훈련에 자금을 지원하는 새로운 메커니즘을 통해 실업자에게 기술 업그레이드를 보장하기 위한 취업 및 교육 기관간의 더 큰 협력이 필요하다.

기업별 차별화된 접근 또한 중요하다. 대기업은 정규교육 계획과 조직 교육 플랫폼을 통해 노동력의 기술을 향상시킬 수 있는 능력이 뛰어나지만, 중소기업(SME)은 공공부문의 지원을 받아 다른 직장(대기업)에서나 다른 형태의 지식 공유를 용이하게 하는 맞춤형 교육을 실시하도록 지원해야 한다.

4. 농촌 일자리와 지역의 숙련노동 활용도 제고

실업 증가에 대응하기 위해 많은 OECD 국가는 그동안 다양한 지역단위 일자리 창출 지원 조치를 추진하여 왔다. 2008년 경제 위기 직전에 일자리 증가를 바탕으로 많은 국가들이 경제 성장을 견인하여 왔지만, 상대적으로 비생산적인 일자리가 대규모로 창출되었고 그 속에 내재된 문제들이 가려졌다. 이러한 일자리는 일시적으로 사람들을 고용 상태로 유지시켰지만 여러 부작용이 있었다. 저임금 일자리로 인해 일하는 빈곤층(working poor)이 대규모로 양산된 것이다. 소득 불평등이 증가하는 동안 대부분 근로자의 순 임금과 소득은 정체되었다. 기술, 급여 및 경력 궤적이 상호 일치하는 전문직 업무는 저임금, 고위험 근로자(low-wage, high-turnover employees)에 의해 수행되면서 해체되었다. 고용-해고의 용이성(easy availability of employment)은 사람들이 장기간의 교육 훈련에 투자하는 것을 방해하여 청소년들이 일찍 교육과 훈련을 그만두고 취업을 하게 만들었다. 이것은 단기적으로 재정적 이익을 가져 왔지만, 장기적으로 직업 전망과 전체 소득에 부정적 영향을 주었다. 이러한 ‘취업 우선(work first)’ 주의는 공공기관에까지 침투했고, 공공 고용서비스는 지속가능한 장기 취업을 위한 투자보다는 가능한 일자리에 신속하게 매칭시키는 쪽으로 흘러갔다.

지속가능한 지역 경제를 건설하기 위해서는 지역 일자리 기관들은 고용주들이 현지에서 사용할 수 있는 재능과 기술을 최대한 활용할 수 있도록 상호 협력해야 한다. 생산성과 기술 수준을 향상시킴으로써 고용주는 지역 인재 풀 활용을 극대화하고 고용 기회를 개선하여 지역 경제의 경쟁력을 향상시켜야 한다. 민간부문은 글로벌 경기 침체기 이전에 생산성 및 업무 조직 문제와 관련하여 공공기관과 협력하는 것을 꺼렸었다. 하지만 이제는 지역산업의 강점을 보완하고 협력관계를 구축하기 위해 노력해야 한다.

이러한 노력은 특히 고립된 농촌지역에서 특히 중요하다. 다양한 지역단위의 기술과 공급 간의 복잡한 관계는 크게 네 가지 유형으로 나뉜다<그림 1>.1) 인구 통계학적 변화와 이동성의 맥락에서 많은 공동체는 경기침체 이전에 기술 격차와 부족을 겪는다(그림 1의 왼쪽 상단). 다른 곳에서는 낮은 기술 공급이 지역 고용주들 사이의 기술 숙련도가 낮을 때(낮은 기술 평형) 일치하기도 한다(그림 1의 왼쪽 하단).

그림 1. 숙련 수요-공급에 따른 저숙련 균형과 고숙련 균형



자료: Froy, F., S. Giguère and A. Hofer (eds.)(2009).

새로운 기술을 채택하고 변화하는 시장에 적응하는 측면에서 모든 비즈니스, 모든 지역사회가가 다른 지역사회와 동일한 속도로 진행되는 것은 아니다. 새롭게 개발된 기술이 그 사회에서 충분히 활용되어 생산성을 발휘하기까지는 약 50년이 소요된다 (Coyle 2001, OECD 2011 재인용). 일부 고용주는 기업체의 기술 수준의 큰 변화 없이 최소한의 급여를 주고도 경쟁우위를 확보할 수 있지만, 곧 저숙련의 악순환(vicious cycle)에 빠지게 된다. 회사가 높은 수준의 기술을 추구하지 않으면서 근로자들의 교육에 비용을 지불하지 않게 되고, 이에 따라 지역에 교육받은 고급 근로자가 부족하게

1) Finegold와 Soskice(1988: 22)가 영국 교육·훈련 정책의 실패 원인 진단과 새로운 방향을 모색하면서 처음 등장함. 영국 정부는 1980년대 말까지 정부차원의 숙련된 인력 양성을 위한 여러 조치들을 취했음에도 불구하고 독일 등 경쟁상대국과의 생산성 격차가 확대되고 있음을 주목함. 이에 인력의 숙련도(전문성) 향상을 위해서는 숙련인력의 공급에 대한 논의에만 매몰되어서는 곤란하며, 숙련인력의 수요에 대해서도 깊은 관심이 필요하다는 진단을 하게 됨(마상진 외 2015:7).

되어 생산성이 떨어지면서 숙련인력에 대한 활용 역시 위축된다.

숙련 인력이 부족하다고 숙련 인력에 대한 일방적인 공급 확대 정책을 추진하는 것도 위험하다. 숙련에 대한 지역의 수요도 동시에 고려되어야 기술 과잉(skill surplus)이나 고급인력 유출(brain drain)의 위험을 감소시킬 수 있다. 많은 경우 지역의 정책 입안자들은 숙련 부족과 달리 노동력 부족의 경우 종종 임시적 대응 방안 모색에 급급하다. 노동력 부족은 지역 일자리가 지역 인력으로 부족 부분이 채워지지 않았거나 임금 및 제반 근로 조건이 끌리지 않아 외부에서 공급되지 않았기 때문에 발생한다. 이러한 노동력 부족 상황은 종종 외국인 노동자를 통해 해결한다. 정책 입안자는 제공되는 고용의 질과 지식의 강도를 향상시키고 거주지를 포함한 근무여건의 매력을 높이기 위한 장기적인 전략을 염두에 두지 않는다.

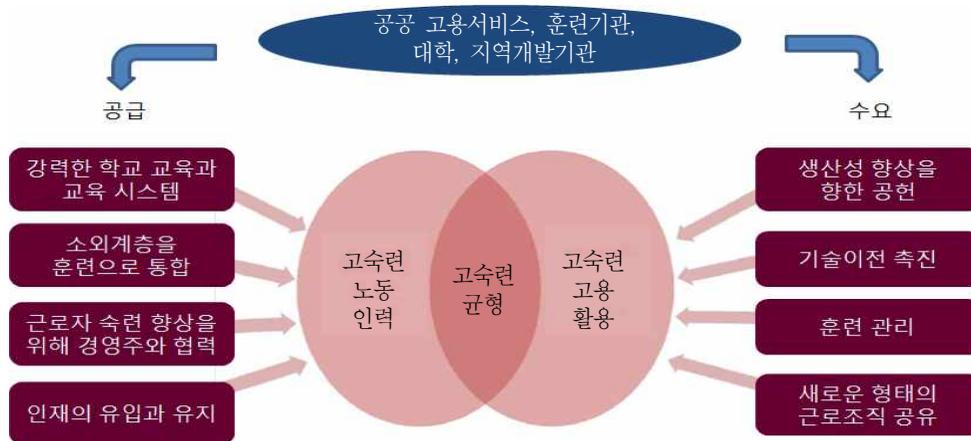
기업의 빈 일자리 채우기를 돕는 것은 경기침체의 맥락에서 중요하지만 장기적으로 경제 발전을 돕는 최선의 방법은 아니다. 때로는 주어진 노동 수요에 대한 공급이 없다면 해당 지역 또는 기업의 재화 또는 서비스 생산의 방법이 지속가능하지 않으며, 빈 일자리가 장기적으로는 실용적이지 않다는 신호이기 때문이다. 종종 지역에서는 이러한 공석을 충원하기 위해 보조금 지급과 같은 임시방편적 조치를 취하기도 하는데 이는 나쁜 일자리를 유지시키고 노동시장 질서를 훼손시켜, 지속적 생산성 저하 및 구조조정 필요성 약화로 이어진다.

공공부문이 지역 업체들의 생산성 문제에 대해 사업 조언을 하는 것은 쉬운 문제가 아니다. 정책 입안자들이 일자리와 관련한 정책 개입 이전에 상호간의 신뢰성의 간극(credibility gap)을 채워야 한다. 공공부문은 기획단계에서부터 보다 많은 기술적인 문제에 관해 중간지원조직(intermediary)들과 협력하는 것이 좋다. 예를 들어 영국의 사우스이스트 링컨셔(South-East Lincolnshire) 지역의 한 대학 캠퍼스는 '식품산업 기술훈련 파트너십(Food Industry Technical Training Partnership)' 형성을 주도하여 지역 노동자들의 숙련도 향상과 혁신 공유 및 기술 이전 촉진을 통해 지역 생산성 향상에 도움을 주었다. 이 파트너십은 지역 산업계에서 일하는 사람들에게 공식적인 훈련기회 제공 뿐만 아니라, 고용주가 자신들의 역량을 높이고 생산성을 높이도록 격려하는 데에 가장 유용한 경험과 지식의 비공식적인 교류 기회를 제공했다.

이처럼 궁극적으로는 지역 정책 입안자는 숙련 공급과 숙련 수요 모두를 포괄하는 지역 숙련 전략을 추진해야 한다<그림 2>. 호주는 숙련생태계접근법(skills ecosystem approach)을 개발하여 이러한 통합 접근법을 구축하고자 하고 있다. 이 실험적 접근법

은 숙련 개발뿐만 아니라 숙련 노동을 어떻게 배치할 것인가에 초점을 맞추고 있다. 숙련생태계모델에서는 숙련 부족을 노동 조직과 이직률에 관한 문제이면서 교육·훈련 기관을 통한 숙련된 인력의 공급에 관한 문제로 바라본다. 새로운 훈련 과정을 만들어 노동력 부족에 자동으로 대응하기보다는 정책 입안자는 먼저 그러한 부족의 원인을 평가한다. 훈련 부족으로 인해 숙련 부족의 문제인가? 아니면 일자리가 매력적이지 않아서 발생하는 직원 이직의 문제인가? 이 모델 도입 이후 몇 개 주에서는 자체 계획을 개발했다. 퀴즐랜드는 현재 60개의 숙련생태계프로젝트를 개발했다. 프랑스에서는 국가 차원의 산업부문간 협약에 따라 2008년에 지방 차원에서보다 능동적으로 고용 및 숙련 관리를 위한 전략(Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales, GPEC)을 시작했다. 이 전략은 ① 기업 수준의 사업계획 ② 지역 공동체 사회 경제적 전략 ③ 지역의 근로자 개개인의 경력 계획의 강력한 연계를 구상하고 있다. 이 전략에 따라 장기간에 걸쳐 지역 주민의 숙련 수준과 기업 내 업무 조직 개선을 위해 세부 사업이 추진되고 있다.

그림 2. 숙련의 공급과 수요 균형화 전략



자료:OECD(2011) 마상진 외(2015: 10 재인용).

5. 농촌 일자리와 숙련 양상 지원

숙련 활용에 있어 고용주와 함께 일하는 것이 중요하지만, 고용주는 직원 숙련 향상의 기회를 제공하여 저숙련 근로자가 시간이 지남에 따라 발전하고 더 나은 직업

기회를 얻을 수 있도록 하는 것도 중요하다. OECD(2006)는 고용주들은 대체로 저숙련 인력에 대한 훈련에 투자하지 않는다는 것을 발견했다. 농촌의 일자리가 일시적인 것이 많아, 고용주나 근로자 모두 현재 하고 있는 직무를 향상시킨 이후 다음 단계의 직무가 무엇인지를 알지를 못한다. 그러다 보니 직원의 숙련에 투자할 동기 자체가 없어진다. 최근 미국에서 개발된 새로운 ‘경력(진로)경로접근법(career pathways approach)’은 이러한 장벽을 극복하기 위한 메커니즘을 제공한다. 전통적인 직무로 구성된 직업들에 대한 새로운 경력 경로를 개발해 준 것이다. 저임금 근로자를 위한 ‘경력 경로 우선정책(career pathways initiatives)’을 만들어 맞춤형 교육과정을 제공하고, 민간 및 공공부문에 공동으로 필요한 자금을 조달하였다. 그리고 산업협회 및 대학과 함께 적절한 교육이 무엇인지를 정의하고, 근로자의 필요에 맞게 교육·훈련을 제공하고, 초급부터 상급 근로자에 이르기까지 경력 전환에 필요한 훈련을 연계시키며 성인 맞춤형 진로상담을 통해 정보를 보급하는 등의 활동을 하였다.

이와 같은 경력 사다리(career ladder)가 개발·지원은 개별 산업부문뿐만 아니라, 산업 부문 간 수평 링크를 구축하여 지역 차원에서 ‘경력 클러스터(career cluster)’를 창출하는 것에도 도움이 된다. 적절한 기술 훈련을 통해 사람들이 수직적으로 뿐만 아니라 수평적으로 이동할 수 있다. 예를 들어, 미국 교육부 (Department of Education)는 많은 주 (states)와 지역에서 채택되어 지역 노동시장 요구에 맞게 조정된 ‘경력 클러스터(career cluster)’정책을 추진했다. 경력 클러스터는 공통점이 많은 직종과 광범위한 산업을 그룹화한 것이다. 경력 클러스터별로 중, 고, 대학교, 대학원 및 직장단계에 이르기까지 2~7개의 진로 경로가 있다. 저숙련 저소득층 근로자는 미래의 자신의 경력목표와 연계하여 일련의 관련 강좌를 제공받도록 하고 있다. 클러스터 네트워크(network of clusters)는 연방차원의 직업교육국 전국협의회(National Association of State Directors of Career and Technical Education)에 의해 감독되고, 주정부, 학교, 교육자, 고용주, 산업별 그룹 및 기타 이해 관계자가 참여하는 파트너십이 제공된다. 시카고는 ‘제조업숙련프로그램 (Manufacturing Skills Program)’이라 불리는 제조업에서 필요한 훈련에 대한 클러스터 접근법을 개발했다. 이 프로젝트는 1991년부터 운영되어 왔으며 현지 제조부문(특히 금속 세공, 목공예 및 전자 산업)의 교육 요구에 중점을 둔다. 제인아담스자원회사(Jane Addams Resource Corporation)는 고용주와 함께 직업프로파일링(occupational profiling)과 다양한 직무에 대한 숙련 표준을 개발함으로써, 회사 내부의 직무사다리(job ladder)를 만들어 직원들이 훈련 프로그램 참여 여부에 상관없이 혜택을 받도록 하였다.

6. 농촌의 신생 성장 산업분야에 대한 교육·훈련 강화

녹색 경제로의 전환(transition towards a greener economy)은 정부, 기업, 노동조합 및 시민 사회가 경제·사회적 배제 문제에 대처하면서도 환경적 압력을 줄이기 위해 함께 작업할 수 있는 기회를 제공한다(OECD 2009). 기후 변화, 고용 및 지역개발에 관한 LEED 프로젝트(The LEED project on Climate Change, Employment and Local Development)는 지역 파트너십이 지역 노동시장이 녹색 경제(green economy)로의 전환을 촉진하고 관리하는데 중요한 역할을 할 수 있음을 보여준다. 예를 들어, 오스트리아의 스티리아(Styria) 지역은 녹색 경제 발전을 촉진하고 환경 혁신을 촉진하기 위해 지역이 공공-민간 파트너십을 통해 어떻게 작동할 수 있는지를 보여준다(OECD 2010).

녹색 경제가 계속 확장됨에 따라 다양한 숙련 수준(숙련이 낮은 초급단계 기술자에서부터 고임금 고급 엔지니어에 이르기까지)에서의 숙련 부족이 발생한다. 그러나 일부 분야는 친환경기술로의 전환으로 이득을 얻지만, 다른 분야는 실직 또는 직무 이동을 경험할 수도 있다. 일자리와 숙련 정책은 이러한 변화에 대응해야 한다.

녹색 성장(green growth)은 상대적으로 새로운 정책 분야이기에, 많은 지역에서는 지역 노동시장이 친환경적인 관련 분야에 적응하도록 노력하고 있다. 프랑스 남부 알자스(South Alsace) 지역에서 시작한 TransverS'AL 플랫폼은 이러한 접근 방식의 한 예이다. 뮐루즈(Mulhouse) 지역고용사무소에서는 노동조합, 훈련기관 및 산업연합체(sector federation)와 협력하여 녹색 경제에서 현재 작동하는 분야, 성장할 분야와 잠재 분야를 나누었다. 현재 사용되는 숙련에 대한 평가와 각 부문에서 요구되는 미래 숙련에 대한 평가(축소 및 확대)도 하였다. 이 접근법의 중요한 부분은 기존 숙련(기술) 중에서 이전 가능한 숙련이 무엇인가를 발견하는 것에 중점을 두었다는 것이다. 예를 들어, TEXTBAT 프로젝트는 섬유 분야에서 전통적으로 사용된 기술(축소되는 분야)이 녹색 건설부문(확장되는 분야)에서 어떻게 활용될 수 있었는지를 검토하였다. 그리고 그 과정을 촉진시키는 관련 훈련 프로그램을 개발하였다.

철강 및 자동차와 같은 축소되는 산업부문의 기술 이전 가능성도 평가되었다. 자동차산업이 특히 경기침체의 영향을 크게 받는 미시간주는 민간부문 녹색 일자리가 민간 고용의 3.4%에 불과하지만 성장 잠재력은 매우 높은 것으로 추산하고 새로운 전략을 추진하였다. 녹색 기술분야의 추가 기술 훈련을 제공하기 위해 미시간주는 정부, 자동차 제조 산업 고용주 및 교육 및 훈련 제공업체 간의 파트너십인 녹색산업전환아카데미(Academy for Green Mobility)를 설립하여 사람들이 전통적인 휘발유 차량의

작업에서 고급 추진 차량으로 신속하게 이동할 수 있도록 하였다. 미시건주는 또한 노령 인구의 맥락에서 일자리 성장이 이뤄지는 보건부문에서의 산업전략도 추진하였다. 주정부의 지역숙련연합(Regional Skills Alliance) 계획에 따라 시작된 13개의 초기 연합 중 9개가 건강관리에 중점을 두었다. 지역숙련연합 프로그램은 현지 인력 개발 및 교육시스템의 효율성을 높여 업체들의 요구를 충족시켰다.

인구 고령화로 인해 대부분의 지역사회는 앞으로 사회복지 분야에서 일자리가 많이 창출될 것이다. 전통적으로 이 분야의 일자리는 저임금 상태였고 일시적인 경우가 많았다. 이는 숙련 부족으로 연결되고, 특히 여성들의 일자리가 되는 경향이 있었다. 양질의 보살핌을 제공하는 데 필요한 정서 및 요구되는 의사소통 기술에 비해 보수와 근무조건이 낮았다. 따라서 이 분야의 노동력 유치를 위한 수단으로 직업의 질을 높여야 한다는 요구가 많았다. 호주 퀸즐랜드의 숙련생태계프로젝트 중 하나는 노인 간호 분야에 초점을 맞추고 있다. 퀸즐랜드 노인간호 숙련형성전략(Queensland Aged Care Skills Formation Strategy)은 주 정부가 간호분야 숙련부족 문제를 해결하기 위해 정부, 산업 및 등록된 교육기관을 모으기 위한 사업이었다. 숙련 부족은 해당부문의 경력 개발 기회 부족, 확고한 지원 및 개발 메커니즘의 부재, 그리고 근로자의 기술과 지식을 완전히 사용하지 못함에서 온다고 생각하고, 교육 및 훈련, 인력 관리, 직무 설계, 산업 이미지 및 산업 관계에 중점을 두었다. 보건 보조원(health assistant)들의 역할이 재설계되었고, 간호의 범주 전반에 걸쳐 일관된 교육 및 경력 경로를 개발하였다.

녹색 경제, 사회복지 분야 외에도 새로운 산업분야의 기회 발굴은 지속적으로 이루어져야 한다. 지식 기반을 구축하고 지역 노동시장 정보를 정기적으로 수집하는 것은 새로운 고용 분야와 교육 요구를 파악하는 데 중요한 역할을 한다. 지역 사회가 비교우위를 가질 수 있는 영역에 투자를 집중시키는 것이 중요하다. 지역 정책 입안자들은 특정 부문에 집중하면서 시장 요구에 부응하여 진화하는 ‘유연한 전문화(flexible specialization)’를 추진하는 것이 필요하다.

7. 농촌 지역 일자리 거버넌스

중앙 정부는 지역 정부에 대하여 무수히 많은 방식으로 정책적 개입을 하지만 모두가 효과적으로 추진되지는 않는다. 정책이 파편화되고, 서비스가 중복되고, 실행 기관들(agency)이 서로 소통하지 않을 경우 국가 정책의 영향력은 매우 제한적이다.

지역 정책을 보다 효과적으로 조정하고 중복 및 낭비를 제거하는 것은 쉽지 않다. 다양한 지방 공공기관들의 정책과 사업 추진에 있어 공동의 우선순위와 행동에 대한 합의에 이르려면 다양한 절충안(trade-offs), 시너지, 그에 따른 희생 등에 대해 협상이 필요하다. 지방의 실행기관들이 자신들의 행동에 대해 완전한 의사결정권을 가지지 않으면 합의에 이르기 어렵다. 많은 공공 또는 준 공공기관들이 조직 목표를 결정할 때 융통성이 부족하다면, 공동으로 설정할 목표보다 기관 자체의 목표에 우선순위를 부여할 가능성이 높다.

지역 여건과 관련하여 효과적인 전략을 수립하기 위해서는 현지 노동시장 문제에 대한 강력한 근거자료가 있어야 한다. 아직 노동시장 관련 지역 데이터는 매우 제한적이어서 지역의 기관들은 대개 비정형 설문 조사에 의존한다. 많은 경우 지역 전략은 지역 문제와의 관련성이 거의 없고 잠재 고객의 구현을 위한 구체적인 수단이 부족하다. OECD 회원국들이 지방 차원에서 정책을 연계하고, 지방 정부와 다른 거버넌스 수준을 연계하고, 우선 정책을 협의·결정하고, 자원 사용의 효율성을 높이고 정책 결과를 향상시키는 관리 도구로서 지역 파트너십이 점점 더 보편화되고 있다. 지역 파트너십은 전통적으로 공공, 민간 및 비영리 부문의 다양한 주체를 포함하며 주제에 따라 인적 구성비가 정확히 일치한다. 지역 파트너십은 전통적으로 기존 정책 틀 내에서 작업을 시도하여 지역의 필요에 맞게 프로그램을 조정한다. 최근의 연구에 따르면 파트너십은 지역 경제를 새로운 성장 영역으로 조율하고 촉진하는 데 핵심적인 역할을 할 수 있음이 확인되었다(OECD 2010).

많은 OECD 국가에서 정책은 중앙 집중화되어 있으며 일자리와 숙련 분야의 의사결정은 중앙 정부가 독점하고 있다. 거버넌스 참가자가 관련 프로그램 및 정책의 실행에 영향을 미칠 수 없는 경우 지역 파트너십과 지역 전략은 큰 의미가 없어진다. OECD 국가에 대한 연구(2011)에 따르면 정책의 유연성(policy flexibility)이 지역단위 정책 통합에 가장 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지역 유연성의 성취가 반드시 정치적 탈집중화(political decentralization)만을 의미하는 것은 아니다. 정부는 정책 및 프로그램 설계, 예산 관리, 성과 목표 설정, 적격성 결정 및 서비스 아웃소싱 등에 대한 책임을 할당하고 충분한 자유를 부여하면 된다. 더 큰 유연성은 지역 주체가 더 많은 책임을 져야한다는 것을 의미하며 이는 능력 배양의 필요성과 책임에 대한 새로운 메커니즘의 창출을 암시한다. 특히 수평적 책임(accountability)은 지역 주체들이 서로의 행동(예: 지역 계시판, 파트너십 및 조사 패널)에 대해 상호 책임을 지게 한다.

지역 주체가 지역 차원에서 성장을 촉진시키는 데 필요한 복잡한 정책을 발전시키기 위해서는 인적 자원은 물론 필요한 역량, 특히 분석 및 기술 역량을 구축해야 한다. 각국 정부는 지역의 역량이 낮아 새로운 책임과 새로운 자원을 제공하기를 꺼린다. 그러나 정책 실행에 대한 책임과 통제 권한을 갖지 않고서는 지역 주체는 자신의 역할을 구축할 기회를 갖기 힘들다. 유연성, 책임성 및 역량(flexibility, responsibility and capacity) 간의 절충 문제를 해결하는 한 가지 방법은 점진적으로 유연성을 부여하는 것이다. 미국의 웨이버시스템(waiver system)은 새로운 활동을 실험하고 제공할 수 있는 역량을 보유한 지역의 '인력투자위원회(workforce investment boards)'에 더 큰 유연성을 부여하도록 하는데 성공적이었다. 이를 통해 역량을 구축하는 동시에 혁신을 촉진하고 가장 잘 활용할 수 있는 지방에게 유연성을 부여한 것이다.

지역고용거버넌스 활성화에 있어 사회 자본 및 신뢰 네트워크 또한 중요하다. 비공식적인 관계의 강력한 네트워크를 개발하는 것은 지역사회가 장기적으로 성장하고 발전하도록 돕는 열쇠가 된다. 이 점에서 기관장 간의 공식 파트너십보다는 실제로 일상적인 정책을 시행하는 공무원들 간에 구축할 수 있는 많은 하부 접촉이 중요하다. 실무자들이 '지역적 문제해결정신(local problem solving mentality)'의 틀 안에서 정책을 적용할 수 있는 융통성을 가질 경우 그 효과가 더한다. 지역사회 네트워크는 지식 경제의 맥락에서 점차 중요해지는 혁신과 아이디어의 확산에 중요한 역할을 하며, 사회적 자본은 거래비용을 절감시킨다.

8. 농촌 지역 일자리 정책과 프로그램 사례

농촌지역 일자리정책 사례로 유럽연합 EQUAL프로젝트와 일본의 지역고용 창조사업을 구체적으로 살펴보았다.

8.1. 유럽연합 EQUAL 프로젝트와 프랑스 고오페레 사례²⁾

유럽연합의 EQUAL은 '더 많은, 더 좋은 일자리와 이에 대한 차별 없는 접근을 목표로, 유럽사회기금에 의해 재정이 충당되었던 프로젝트로 노동과 구직의 과정에서 겪게 되는 차별과 불평등의 문제들을 다루기 위한 새로운 방법들을 테스트하고, 성공적인 사례들을 정책으로 발전시키는 것을 목적으로 한다. 2001년부터 2008년까지의 프로그램 기간 동안, 유럽연합은 유럽사회기금을 통해 32억 유로를 투입하였고, 회원

2) 엄형식·마상진(2010)의 보고서에서 내용 요약·발췌함.

국들의 대응투자는 22억 유로였다. 회원국에서는 주로 노동부가 EQUAL 프로젝트를 담당하였다.

꼬오페레(Coopérés)파트너십(이하 파트너십)은 프랑스 중부 농촌지역인 사온(Saône)과 루아르(Loire) 지역에서 유럽연합의 EQUAL 프로젝트의 일환으로 추진되었다. 지역 민간단체들의 네트워크와 주민참여적인 방법론을 통해 지역사회의 문제에 대한 집합적인 진단을 수행하고, 이를 해결하기 위한 주체로서 공익협동조합들을 조직하였다.

파트너십은 이미 EQUAL 프로젝트 이전에 사온/르와르 농민상호공제조합(Mutualité Social Agricole Saône et Loire, MSA 71)의 주도적인 역할을 통해 지역의 네트워크로 활동하고 있었다.

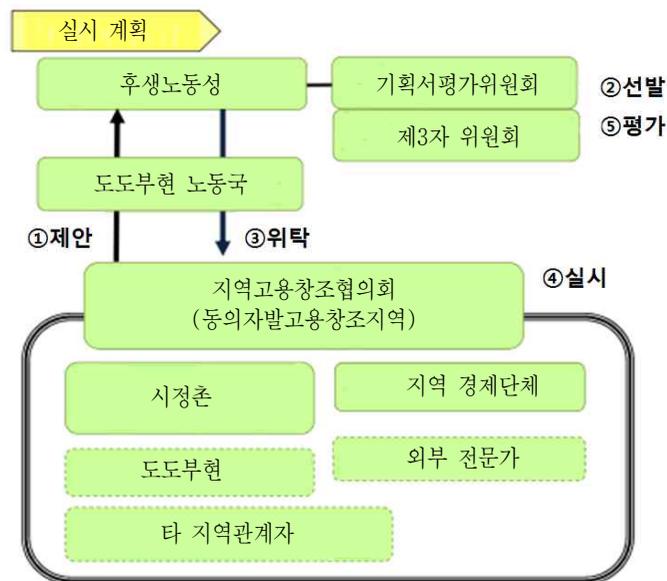
2001년부터 시작된 EQUAL 프로젝트는 MSA, 협의회가 발전한 꼬오페레 네트워크, 그리고 훈련지원기관인 AFIP로 구성된 개발파트너십을 통해 수행되었다. 파트너십은 사온과 루아르 지역 각지에서 18개의 개별 프로젝트를 진행하였다. 인구 1,700명의 돌롱 쉬르 아루(Toulon-sur-Arroux)에서는 지역 공공서비스 일자리 창출 프로젝트가 수행되었다. 파트너십은 이 마을에서 먼저 지역주민들의 수요에 대한 설문조사를 시작했는데, 그 결과 교통과 서비스의 문제가 가장 많이 지적되었다. 또한 지역 실업자들의 조직을 결성하였는데, 3년간 유지된 이 조직을 통해 지역실업자의 거의 절반인 25명이 일자리를 찾았다. 서비스 문제의 중요한 해결책으로서 전통 물레방아간이 유럽 농업기금의 지원으로 리노베이션되어 도서관과 민간단체사무실, 공연장이 들어선 복합문화서비스 공간으로 전환되었다. 이 공간은 다양한 서비스를 제공함으로써 지역 주민들의 욕구에 대답할 뿐만 아니라, 파트너십 프로젝트를 통해 시작된 새로운 활동들의 보금자리로도 활용되고 있다. 마을인근의 2/5가 숲으로 덮여있는 모르방(Morvan)에서는 나무칩을 연료로 개발하는 파트너십의 또 다른 프로젝트가 진행되었다. 2003년에 파트너십의 주도로 설립된 FLAM 나무에너지(FLAM Boi Energie)라는 민간단체는 목재생산과정에 있는 다양한 주체들을 연결시키고, 목재연료 시스템을 활성화시키며, 목재보일러 구입에 사용될 수 있는 은행대출 프로그램을 만들어내는 등의 활동을 목표로 하였으며, 이러한 활동들을 통해 소비자층을 형성하였다. FLAM 나무에너지는 현재 일주일의 절반은 교육훈련의 과정으로 구성된 8개의 인건비지원 일자리를 제공하고 있으며, 이들은 공익협동조합의 설립을 준비하고 있다. 파트너십에 의해 진행된 다양한 구체적인 프로젝트 이외에, 파트너십의 활동은 지역정치와 공공정책의 변화를 가져왔다. 부르봉-랑시에서 조직된 Active BL은 실업자들과 지역의원들 사이에 새

로운 관계를 만들어내었다. 기초지자체간 협의체인 SIVOM 역시 ‘고용과 프로젝트를 통한 지역활성화’라는 참여적인 STEP(stimuler le territoire par l'emploi et les projets, STEP) 방법론에 깊은 인상을 받았으며, 주민들을 지원하는 방식에 있어서 민간단체를 만들고 정보센터를 설치하는 방식을 검토하고 있다.

8.2. 일본의 실천형 지역고용 창조사업과 우카우라마을 사례³⁾

일본의 실천형 지역고용창조사업(実践型地域雇用創造)은 고용 사정이 어려운 지역에서 지역 관계자의 독창성이나 발상을 활용한 일자리 창출 사업이다. 지역 실정에 맞는 창의력을 기반으로 고용 창출의 노력을 보다 효과적으로 추진하기 위해 기존의 지역고용창조추진사업(2007년~)과 지역고용창출실현사업(2008년~)를 통합하여 2012년부터 실시하고 있다. 이 사업은 지방자치단체의 산업진흥시책이나 각 부처의 지역 재생 관련 시책 등과의 연계 아래 시정촌이 설치한 해당 지역 경제단체 등의 관계자로 구성된 지역고용창조협의회가 제시한 고용대책에 관한 사업 구상 중에서 경연 방

그림 3. 일본 실천형 지역고용 창조사업 추진체계



자료: 일본 후생노동성(2017).

3) 강은영·김준영·이상호(2015)과 일본 후생노동성 홈페이지(<http://www.mhlw.go.jp/実践型地域雇用創造>) 참조하여 요약 정리한 내용임.

식으로 고용창출효과가 높다고 인정되는 것이나 과급으로 지역고용⁴⁾ 기회를 증대시키는 효과가 높고 지역의 산업 및 경제 활성화 등에 이바지한다고 인정되는 것을 선발하여 당해 협의회는 그 사업의 실시를 위탁하는 것이다.

지원 내용은 지역경제개발을 통해서 고용창출의 틀을 만들고 국가가 자금과 자문을 제공하는 것으로 2014년까지 총 92개 지역에서 실시되었다. 실천형 지역고용 창조사업의 지원대상은 고용사정이 열악한 지역으로 일반 시정촌의 상용 유효구인 배율이 1배 미만이고, 최근 5년간의 인구 감소율이 전국에서 평균 이상이고, 응모 시정촌이 '거리·사람·일의 창생에 관한 지방중합전략'을 책정하고 있어야 한다. 2014년의 경우, 92개 지역에 52억 7,300만 엔이 6,414명에게 지원되었다(1인당 지원금 82만 엔). 주요 사용내역은 지역의 특성에 따라 다음과 같이 나뉜다.

- ① 고용확대 메뉴(고용주 대상): 신규 창업, 신 분야 진출 매력 있는 직장 만들기 등 지역의 고용기회 확대(예: 창업이나 사업 확장에 필요한 기술, 노하우를 제공하는 연수 등)
- ② 인재육성 메뉴(구직자 대상): 지역의 인재 요구 등을 감안한 지역 구직자의 능력 개발과 인재육성(예: 스킬 업 교육, 직장체험(지역 내 기업, 구직자 등의 요구 및 니즈에 맞는 취업 등에 유익한 것) 등)
- ③ 취업촉진 메뉴: ①, ②의 메뉴를 이용한 고용주·구직자 등을 대상으로 지역 구직자의 취업 촉진(예: 구인 정보의 수집·제공, 취업 면접 회의 개최 등)
- ④ 고용창출 실천 메뉴: 지역의 산업 및 경제 활성화 등에 이바지하는 사업의 실시에 따른 과급적인 고용기회의 증대(예: 지역브랜드 상품개발, 판로 확대, 관광객 유치 등)

실천형 지역고용창조사업은 비교적 낮은 비용으로 지역의 일자리 창출과 지역경제 활성화에 공헌한 것으로 평가된다. 이 사업의 효과는 직접효과와 간접효과로 나눌 수 있는데, 직접효과는 신규사업과 사업확대에 의한 취업자 증가, 사업 종료 후 사업지속에 의한 취업자 증대, 실천사업 성과로 인한 경제활성화에 의한 취업자 증가 등을 들 수 있다. 간접효과(과급효과)는 지역홍보 등에 의한 관광객 증가 혹은 관광관련사업체에서의 취업자 증가 등을 들 수 있다.

후카우라마일은 인구가 약 9,500명인 작은 마을이며 2012년 7월부터 2015년 3월까

4) 실천형 지역고용창조사업은 지역고용개발촉진법(1987년 법률 제23호)에 정하는 사업임.

지 실천형 지역고용창조사업이 지원되었다. 2000년 중반 이후 후카우라마일은 인구 감소와 고령화로 인한 마을 전체의 활력 저하가 심각한 상황이었고 농업부문의 침체로 농가소득의 감소라는 어려움에 직면해 있었다. 이에 대한 타결책으로 후카우라마일은 세계자연유산에 등재된 삼림자원(시라까미 숲)과 지역에서 생산된 농수산물을 가공하여 판매하는 6차 산업화 추진을 내용으로 하는 “건강증진형 관광” 사업화를 과제로 선정하였다. 후카우라마일이 실천형 지역고용창조사업의 지원 대상으로 지정되면서 다음과 같은 지원이 이루어졌다.

- 지역의 구직자나 사업주를 대상으로 한 컨설팅과 인재육성 지원
- 창업 포함 60명 취업 지원
- 마을 구직자를 직접 고용하고 지역에서 산출된 식자재를 이용한 신상품 개발, 판로 확대 등 지원

이와 같은 지원을 통해서 지역에서 재배되는 산채를 활용한 가공품 생산 및 판매, 지역의 산책로를 탐방하는 프로그램 개발을 통한 관광객 유치, 아이스크림과 잼 등 지역 특산물 개발을 통한 판매수입 증대 등의 성과를 거둔 것으로 평가된다.

9. 요약 및 시사점

농업을 중심으로 경제활동을 해왔던 농촌 지역사회는 농업 비중의 약화와 더불어 외국인 노동자, 도시 귀농자 등 다양한 외지인들의 유입으로 일자리 정책의 중요성이 점차 높아지고 있다. 농촌의 일자리 전략은 도시 중심의 일자리 전략을 그대로 반영하는 것은 한계가 있다. 농촌경제는 현대 도시경제와 매우 다른 특징이 있기 때문이다. 값싼 서비스와 제조업이 대부분의 고용을 담당하고 있고, 낮은 기술을 갖춘 인력이 대부분이고 낮은 출산율과 젊은 층의 도시로의 이동으로 심각한 고령화 상태이다. 따라서 우수인력이 부족하고, 농업을 제외한 산업의 생산성이 낮고 기업 활동이 제한적이다. 따라서 농촌의 성장에 있어 외부와의 거래가 중요하고, 하나의 상품에 의존하는 것에서 벗어나는 것이 중요하다.

우리보다 농촌의 노동시장 변화를 먼저 경험한 OECD 선진국들은 일자리 매칭서비스, 교육훈련에 대한 투자, 일자리 창출, 생산성을 높이기 위한 기업 지원, 지역 역량

강화 등의 전략을 사용하고 있었다. 그리고 이들 전략들 중에 핵심은 변화에 대한 적응력 있는, 숙련된 노동력(skilled worker)이다. 이를 위해서는 당장의 일자리 마련보다는 보다 장기적 안목의 교육·훈련 우선 정책 추진이 필요하다. 그리고 지역 현지에서 사용할 수 있는 재능과 숙련 인력들을 최대한 활용할 수 있도록 상호 협력해야한다.

또한 숙련 인력의 활용 측면에서 일자리의 질과 지식의 강도를 향상시키고, 거주지를 포함한 근무여건의 매력을 높이기 위한 장기적 전략도 필요하다. 때로는 일자리가 있음에도 공급이 없다면 해당 지역 또는 기업의 재화 또는 서비스 생산의 방법이 지속가능하지 않으며, 빈 일자리가 장기적으로는 실용적이지 않다는 신호로 받아들이고 노동시장의 구조조정을 추진해야 한다. 그러지 않고 빈 일자리를 채우기 위해 보조금 지급과 같은 임시방편적 조치를 취한다면 나쁜 일자리를 유지시키고 노동시장 질서를 훼손시켜, 지속적 생산성 저하 및 구조조정 필요성 약화로 이어지게 된다.

숙련 개발 뿐 아니라 숙련 노동을 어떻게 배치할 것인가를 동시에 고려하는 지역 숙련전략을 추진해야 하는데 이를 위해서는 지역일자리 거버넌스 활성화가 필요하다. OECD 회원국들에서 지방 차원에서 정책을 연계하고, 지방정부와 다른 거버넌스 수준을 연계하고, 우선 정책을 협의·결정하고, 자원 사용의 효율성을 높이고 정책 결과를 향상시키는 관리 도구로서 지역파트너십이 점점 더 보편화되고 있다. 지역일자리 거버넌스 활성화에 지역정책의 유연성이 지역단위 정책 통합에 가장 중요하고 지역단위에서는 주요 기관장 간의 공식 파트너십 보다는 실제로 일상적인 정책을 시행하는 실무자들 간의 비공식적 파트너십이 중요한 것으로 나타났다.

참고문헌

- 강은영·김준영·이상호. 2015. 「해외지역고용사업 사례 조사」. 한국고용정보원.
- 마상진·김종인·김경덕. 2015. 「농업의 미래 성장을 위한 6차 산업화 전문인력 육성방안」. 한국농촌경제연구원.
- 마상진·허주녕·김경인. 2016. 「농산업분야 청년 고용 활성화 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 송남근. 2015. 「변화하는 농촌경제(1): 농촌경제의 현대화 방안」. 주OECD대표부.
- 엄형식·마상진. 2010. 「유럽의 농촌지역 사회적기업 현황과 시사점」. 한국농촌경제연구원.
- 이규용·이병훈·전병유·박배균·정준호·고영우. 2014. 「한국의 지역고용전략: 이론과 쟁점」. 한국노동연구원.
- 통계청. 2017. 2016년 귀농어·귀촌인 통계.

- Froy, F., S. Giguère and A. Hofer (eds.) 2009. *Designing Local Skills Strategies, Local Economic and Employment Development(LEED)*. OECD.
- OECD. 2004. *Management for More Effective Employment Policies*. OECD.
- OECD. 2006. *Skills Upgrading: New Policy Perspectives, Local Economic and and Employment Development*. OECD.
- OECD. 2009. *How Regions Grow: Trends and Analysis*. OECD.
- OECD. 2010. *Putting in Place Jobs that Last. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers 2010/13*. OECD.
- OECD. 2011. *OECD Regional Outlook: BUILDING RESILIENT REGIONS FOR STRONGER ECONOMIE*. OECD.
- OECD. 2014. *Innovation and Modernising the Rural Economy*. OECD.

참고사이트

일본 후생노동성 홈페이지(<http://www.mhlw.go.jp/>)