



2021 한국지역고용학회 추계학술대회

고용환경의 새로운 변화와 지역의 대응 및 과제

- 일 시 : 2021년 10월 28일(목) 13:00~16:40
- 장 소 : 온라인 생중계 송출
- 참석대상 : 전국 지역고용 관련 학계 및 유관기관 전문가 등
- 주 최 : (사)한국지역고용학회
- 주 관 : (사)한국지역고용학회, 전남인적자원개발위원회
- 후 원 : 전라남도

(사)한국지역고용학회
The Korean Regional Employment Association



2021 한국지역고용학회 추계학술대회 프로그램

13:00~13:30	【준비】 생중계 참석 안내 및 준비	
13:30~13:40	【개회】 ▪ 개회사 : 전명숙 (사)한국지역고용학회 회장	
13:40~14:40	【Session 1】 <div style="text-align: right;">사회 : 형광석(목포과학대학교 교수)</div>	
	주제 1	조선업 및 조선업 밀집지역에 대한 업종 및 지역 기반 정책의 고용효과 발표 : 이상혁(고려대학교 연구교수) 토론 : 곽소희(경남경제진흥원 일자리노동정책팀장)
	주제 2	조선업의 고용 변동과 지역경제에 미치는 효과(거제시 조선업 사례) 발표 : 양승훈(경남대학교 교수) 토론 : 박종식(한국노동연구원 연구위원)
14:40~15:40	【Session 2】 <div style="text-align: right;">사회 : 박용철(한국노동사회연구소 소장)</div>	
	주제 1	지역고용사업의 쟁점과 개선과제 발표 : 이성재, 서 룡(한국고용정보원 지역일자리팀) 토론 : 고영우(한국노동연구원 연구위원)
	주제 2	커뮤니티 노조주의 전략의 쟁점과 적용 검토 발표 : 이주환(한국노동사회연구소 연구위원) 토론 : 유병홍(고려대학교 겸임교수)
15:40~16:40	【종합토론】 고용환경의 새로운 변화와 지역의 대응 및 과제 <div style="text-align: right;">좌장 : 전명숙((사)한국지역고용학회 회장)</div>	
	발표	[지역 사례] 전남지역 인력양성 현황 및 추진방향 발표 : 김주환(전남인적자원개발위원회 책임연구원) ▪ 토론 : 현장 및 온라인 참여자 전체
16:40~	【폐회】	

※ 세부일정은 현장 사정에 따라 일부 변경될 수 있음. 학술대회 후 학회 이사회 개최 예정.



【 Session 1 】

**[주제1] 조선업 및 조선업 밀집지역에 대한
업종 및 지역 기반 정책의 고용효과**

이상혁(고려대학교 연구교수)

- 토론 : 곽소희(경남경제진흥원 일자리노동정책팀장)

조선업 및 조선업 밀집지역에 대한 업종 및 지역 기반 정책의 고용효과

발표자: 이상혁 (고려대 경제학과 BK21FOUR 연구교수)

2021 한국지역고용학회 추계학술대회

2021년 10월 28일

본 발표자료는 본 발표자가 참여한 한국고용정보원 (KEIS)의 2020년도 연구과제 "지역/산업 고용위기 대응을 위한 정책 과제"의 정량분석 챕터를 바탕으로 하며, 본 발표자료는 연구자 이상혁의 개인적 견해를 밝힙니다.

이상혁

업종 및 위치기반 정책의 고용효과

1 / 18

목차

소개

특별고용지원업종과 고용/산업위기지역

분석 데이터

모형 및 방법론

분석 결과

결론

이상혁

업종 및 위치기반 정책의 고용효과

2 / 18

소개

- ▶ 저개발지역이나 정책대상 밀집지역에 대하여 지역 기반의 정책이 자주 시행됨.
 - 미국 정부의 테네시밸리 개발프로그램이 유명한 사례임 (Kline과 Moretti, 2014).
 - 국내에서는 2013년 조선업 경기침체로 통영이 '고용촉진특별구역'으로 지정된 바 있음.
- ▶ 반면, 보다 일반적인 정책은 대상을 기반으로 하며, (지역이 아닌) 일정 자격을 충족하는 집단을 대상으로 함.
 - 이러한 자격은 나이, 직종, 활동기간, 소득수준 등 다양한 속성을 기준으로 함.

소개 (contd.)

- ▶ 한국 정부는, 2015년 이후 계속되는 조선업 경기침체로 영향받은 업종 및 지역을 지원하고자, '특별고용지원업종'과 '고용/산업위기지역'을 지정함.
 - 조선업의 특별고용지원업종은 2016년 7월에 지정, 조선업 밀집지역의 고용/산업위기지역은 2018년 4월/5월에 지정됨.
 - 여러 차례 연장을 거듭하여 2021년 12월까지 연장된 상태임.
- ▶ 조선업의 경제적 중요성과 위기지역의 경제충격 정도를 고려, 상당한 재원이 오랜 기간에 걸쳐 투자됨.
 - 한국 정부는 2017년까지 2.7조 원, 2020년까지 3.7조 원의 투자/융자 재원 마련 계획을 발표 (산업통산자원부, 2016년 10월 보도자료).

소개 (contd.)

- ▶ 이같은 정책의 인과적 효과에 대한 연구는 새로운 정책수립이나 기존 정책의 수정/보완을 위해 필요함.
- 최근 국가 정책은 의견기반 방식에서 증거기반 방식으로 변화하고 있음.
- 또한, 원하는 정책목적 달성을 위해서는 증거를 바탕으로 적절한 정책 설계가 요구됨.

본 연구는 ...

- ▶ 본 연구는 특별고용지원업종과 고용/산업위기지역의 재취업에 대한 고용효과를 추정하고자 함.
- 고용보험 운영을 위해서 수집/관리하는 고품질의 행정데이터를 이용함.
- 추정방법은 일반화된 이중차분을 적용함.

본 연구는 ... (contd.)

- ▶ 본 연구의 주요 발견은 다음과 같이 요약할 수 있음.
 - 정책 시행 후 위기지역 조선업의 90일 이내 재취업률은 약 4.6% 포인트 증가함. 반면, 위기지역 비조선업의 경우 90일 이내 재취업률이 오히려 소폭 감소한 것으로 나타남.
 - 또한, 180일 이내 재취업률의 경우, 위기지역의 조선업과 비조선업 모두 재취업률이 소폭 증가한 것으로 나타남.

특별고용지원업종과 고용/산업위기지역

- ▶ '조선업'이 2016년 7월 특별고용지원업종으로 지정, 이어 2018년 4월과 5월 '조선업 밀집지역'이 '고용위기지역'과 '산업위기대응특별지역'으로 지정.
 - 조선업은 한국표준산업분류 상 311에 해당하며, '조선업 밀집지역'은 울산 동구, 거제, 통영, 고성, 군산, 창원/진해, 목포/영암/해남 등에 해당함.
- ▶ 이들 업종 및 지역 기반 정책은 현재 2021년 12월까지 연장되어, 오랜 기간에 걸쳐 광범위하게 상당한 재원을 투자해 옴.
 - 정부는 2017년까지 2.7조원, 2020년까지 3.7조원의 투자·용자 재원을 마련할 계획 (2016년 10월).
 - 지원대상은 근로자, 기업, 지역 소상공인 등을 포함하며, 고용유지, 취업/재취업, 생활/경영 안정 등 다양한 세부목표를 설정함.

분석 데이터

- ▶ 고용보험의 원활한 운영을 위해서 한국고용정보원 (KEIS)에서 수집/관리하는 양질의 고용보험 DB 데이터를 이용함.
- 고용보험 가입 사업장/근로자가 정보수집 대상, 고용보험 미가입 사업장/근로자는 포착 불가능함.
- 고용보험 DB는 고용보험 취득/상실, 성별, 연령, 근속기간, 교육수준, 사업장 규모 등의 정보를 제공함.

- ▶ 관측단위는 비자발적 고용보험 상실자이며, 이들의 고용보험 재가입 여부 (재취업 여부)를 결과변수로 함.

- ▶ 관측기간은 2010년-2019년임. (이중 2019년의 하반기 6개월은 재취업 여부 추적을 위해서만 이용함.)

기초통계량

변수	기타 지역		고용위기 지역	
	평균	SD	평균	SD
	주요 결과변수			
90일 내 재취업률	0.335	0.469	0.374	0.484
180일 내 재취업률	0.468	0.499	0.510	0.500
	고용보험 상실자 특성변수			
남성비율	0.484	0.5	0.543	0.498
연령	41.7	12.4	43.0	11.9
근로기간	133	2.39	12.9	2.14
교육 수준				
초등교 졸업 이하	139,833	2.4	4,819	2.5
중등교 졸업	304,889	4.5	13,018	6.7
고등교 졸업	3,148,473	46.6	111,281	56.9
대학 졸업 (2년)	1,008,188	14.9	25,533	13.0
대학 졸업 (4년)	1,938,811	28.7	38,546	19.7
대학원 석사 이상	202,984	3.0	2,544	1.3
전체	6,763,178	100.0	195,741	100.0
사업체 규모				
0 - 4 명	3,469,636	22.8	84,931	18.7
5 - 9 명	2,007,716	13.2	52,980	11.6
10 - 99 명	5,122,878	33.7	180,754	39.7
100 - 999 명	3,213,788	21.1	106,469	23.4
1000 명 이상	1,389,521	9.1	30,129	6.6
전체	15,203,539	100.0	455,253	100.0
기간별 사례수				
처리전 사례수	11,502,981	74.2	94,909	62.7
처리후 사례수	4,004,482	25.8	56,400	37.3
전체 사례수	15,507,463	100.0	151,309	100.0

분석모형

- ▶ 본 연구의 분석모형은 아래와 같음.

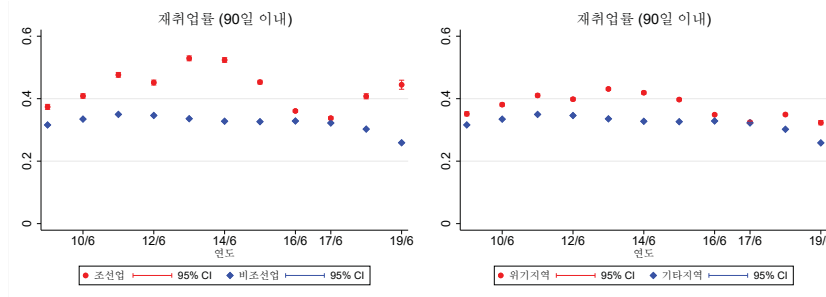
$$\begin{aligned} Y_i &= \gamma_1 G_i Q_i S_i + \gamma_2 (1 - G_i) Q_i S_i \\ &+ \alpha_1 G_i Q_i + \alpha_2 G_i S_i + \alpha_1 G_i Q_i + \alpha_2 G_i S_i + \\ &+ \alpha_3 G_i + \alpha_4 Q_i + \alpha_5 S_i + X_i' \beta + f(t) + f(t^*) + u_i \end{aligned}$$

- 이때, i 는 비자발적 실업자를 나타냄. Y 는 결과변수, G 는 조선업, Q 는 위기지역, S 는 처리 후 기간을 표시.
 - $f(t)$ 는 2010년부터의 시간추세이며 $f(t^*)$ 는 2013년부터의 시간추세임.
- ▶ 정책시행 시점은 2016년 7월이며, 시기별 고용효과 추정 시 2016년 7월 이후 경과 연수를 이용함.

모형식별

- ▶ 분석모형을 식별하기 위한 식별전략은 일반화된 이중차분 (generalised difference-in-differences, GDD)임.
 - 보통의 이중차분은 처리/비처리집단의 평행추세 가정에 기반함.
 - GDD는 시간추세가 시간불변 함수형태를 가진다고 가정함.
- ▶ 본 연구에서는 선형 시간추세를 가정하며, 이 가정이 성립할 때 GDD는 인과적 고용효과를 편의 없이 추정함.
 - 정책시행 시점은 2016년 7월이며, 시기별 고용효과 추정 시 2016년 7월 이후 경과 연수를 이용하여 시간추세를 특정함.

처리/비처리 집단의 시간추세 비교



이상혁

업종 및 위치기반 정책의 고용효과

13 / 18

분석 결과

이상혁

업종 및 위치기반 정책의 고용효과

14 / 18

90일 이내 재취업률 효과

변수	(1)	(2)	(3)	(4)
처리기간 ×조선업 ×고용위기지역	0.006 (0.005)	0.035*** (0.006)	0.020*** (0.005)	0.046*** (0.006)
처리기간 ×비조선업 ×고용위기지역	-0.015*** (0.002)	-0.006*** (0.003)	-0.015*** (0.002)	-0.006*** (0.003)
설명변수 통제 조선업의 시간추세 통제	× ×	○ ×	○ ×	○ ○
사례수	15,658,862	6,958,919	15,658,862	6,958,919

괄호 안 추정치는 로버스트 표준오차이며, *** p값<0.01, ** p값<0.05, * p값<0.1.

이상혁

업종 및 위치기반 정책의 고용효과

15 / 18

시기별 90일 이내 재취업률 효과

변수	(1)	(2)	(3)	(4)
처리기간 1 ×조선업 ×고용위기지역	0.000 (0.006)	0.047*** (0.006)	0.011** (0.006)	0.070*** (0.009)
처리기간 2 ×조선업 ×고용위기지역	-0.007 (0.006)	0.010 (0.009)	0.005 (0.006)	0.017** (0.009)
처리기간 3 ×조선업 ×고용위기지역	0.047*** (0.006)	0.051*** (0.010)	0.061*** (0.007)	0.040*** (0.011)
처리기간 1 ×비조선업 ×고용위기지역	-0.029*** (0.003)	-0.001 (0.005)	-0.029*** (0.003)	-0.001 (0.005)
처리기간 2 ×비조선업 ×고용위기지역	-0.027*** (0.003)	-0.006** (0.004)	-0.027*** (0.003)	-0.010** (0.004)
처리기간 3 ×비조선업 ×고용위기지역	-0.000 (0.002)	-0.010*** (0.004)	-0.000 (0.002)	-0.010** (0.004)
설명변수 통제 조선업의 시간추세 통제	× ×	○ ×	○ ×	○ ○
사례수	15,658,862	6,958,919	15,658,862	6,958,919

괄호 안 추정치는 로버스트 표준오차이며, *** p값<0.01, ** p값<0.05, * p값<0.1.

이상혁

업종 및 위치기반 정책의 고용효과

16 / 18

180일 이내 재취업률 효과

변수	(1)	(2)	(3)	(4)
차라기간 × 조선업 × 고용위기지역	-0.003 (0.005)	0.018** (0.006)	0.007 (0.005)	0.027*** (0.006)
차라기간 × 비조선업 × 고용위기지역	0.007*** (0.001)	0.013*** (0.002)	0.007*** (0.001)	0.013*** (0.002)
설명변수 통제	×	○	○	○
조선업의 시간추세 통제	×	×	×	○
사례수	15,656,662	6,956,919	15,656,662	6,956,919

괄호 안 추정치는 로버스트 표준오차이며, *** p값<0.01, ** p값<0.05, * p값<0.1.

결론

- ▶ 본 연구는 특별고용지원업종과 고용/산업위기지역의 재취업 효과를 추정함.
 - 그 결과 조선업을 중심으로 약 2%~7%포인트의 재취업률 증가효과를 발견함.
 - 반면, 조선업 밀집지역에 대한 재취업률 효과는 혼재된 형태를 보임. (90일 재취업률 약 -1%포인트 감소; 180일 재취업률 약 1%포인트 증가)
- ▶ 본 연구는 다음과 같은 한계를 가짐.
 - 비위기지역 조선업의 비처리집단으로 임의 분류.
 - 산업 (조선/비조선)별 선형 시간추세 가정의 위배 가능성.
 - 반복횡단면 자료 가정의 위배 가능성.



【 Session 1 】

**[주제2] 조선업의 고용 변동과 지역경제에
미치는 효과(거제시 조선업 사례)**

양승훈(경남대학교 교수)

- 토론 : 박종식(한국노동연구원 연구위원)

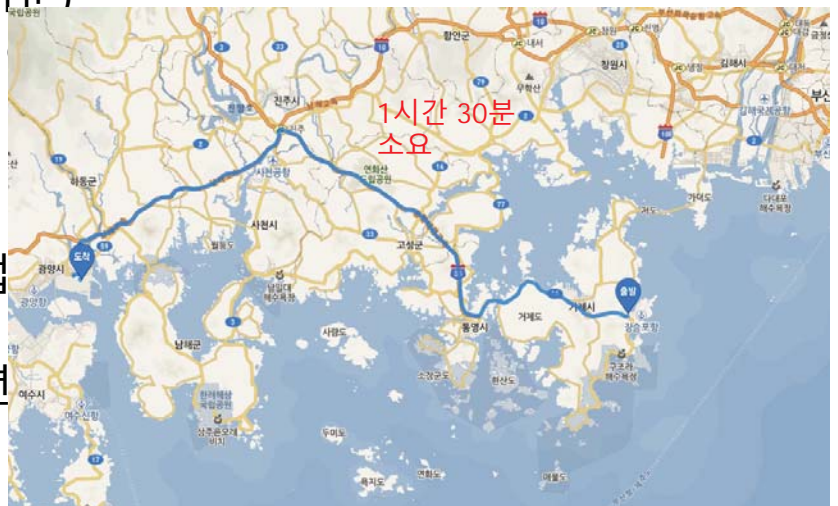
조선업의 고용 변동과 지역경제에 미치는 효과

- 산업도시 거제의 사례

경남대학교 사회학과 양승훈

산업도시 거제

- 인구: 24.2만(2021년 9월 기준)
- 면적: 402.3km²(광양시의
- 1인당 총생산: \$ 35,694 (2018년 기준)
- 주요 기업: 대우조선해양, 삼성중공업
- 조선업 종사자가 전체 성인의 57.4% (2021년

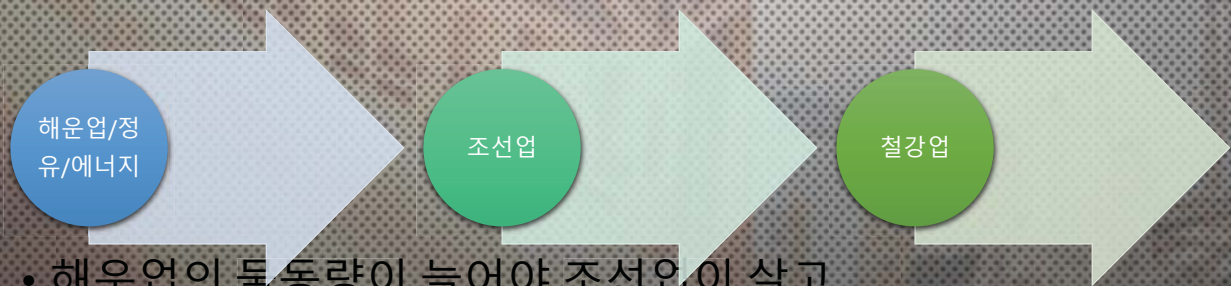


조선산업

- 자본집약적 장치산업이자 노동집약적 제조업
- 노동자 숙련에 대한 요구치 높음(e.g. 용접)
- 엔지니어의 설계 역량 중요(설계 → 도면 + 자재 list 도출)
- 고숙련 노동자와 고숙련 엔지니어를 다수 고용
- 영국 → 독일/스칸디나비아 → 일본 → 한국 → ?



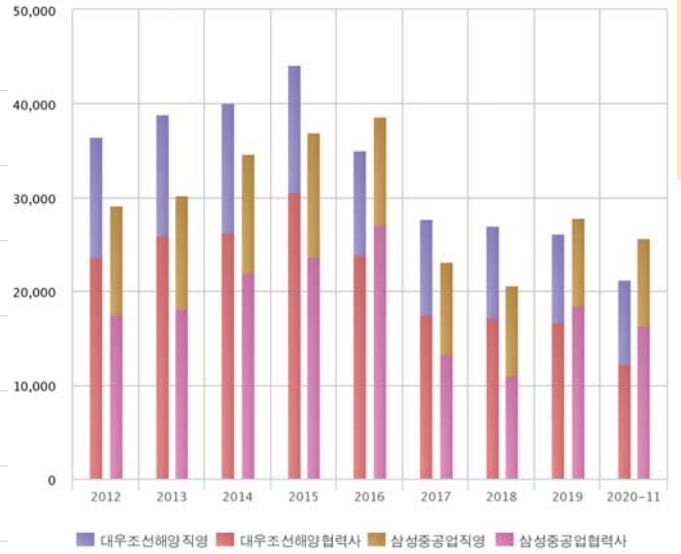
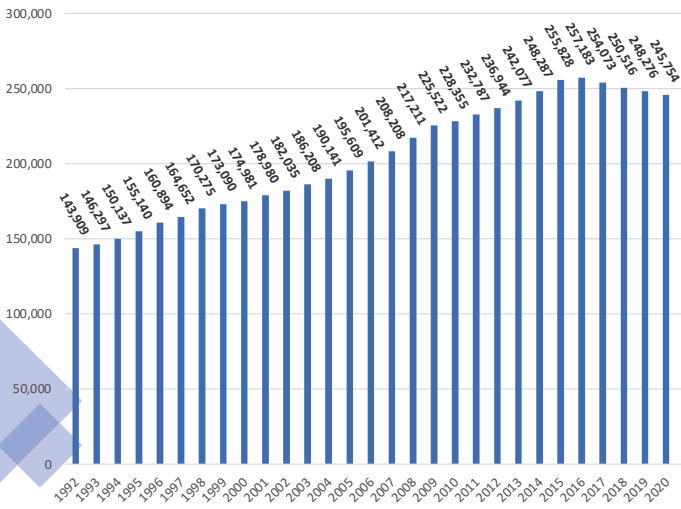
조선업과 전후방산업



- 해운업의 물동량이 늘어나야 조선업이 살고, 조선업의 건조량이 늘어나야 강재/형강재 발주가 늘어남

거제시 인구 추이 조선업 종사자 추이

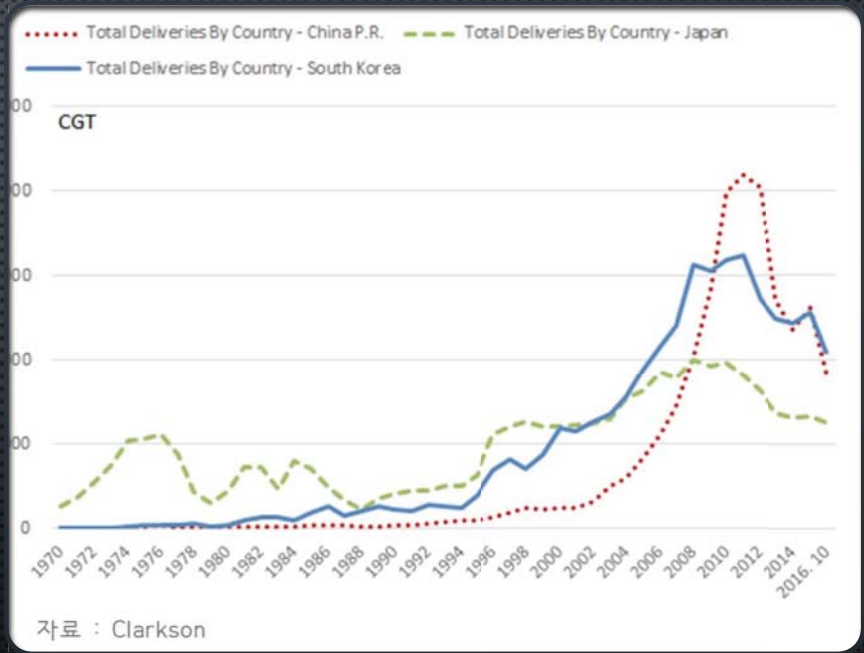
총인구수 (명)



조선산업의 **활황기** (1990S~2000S)

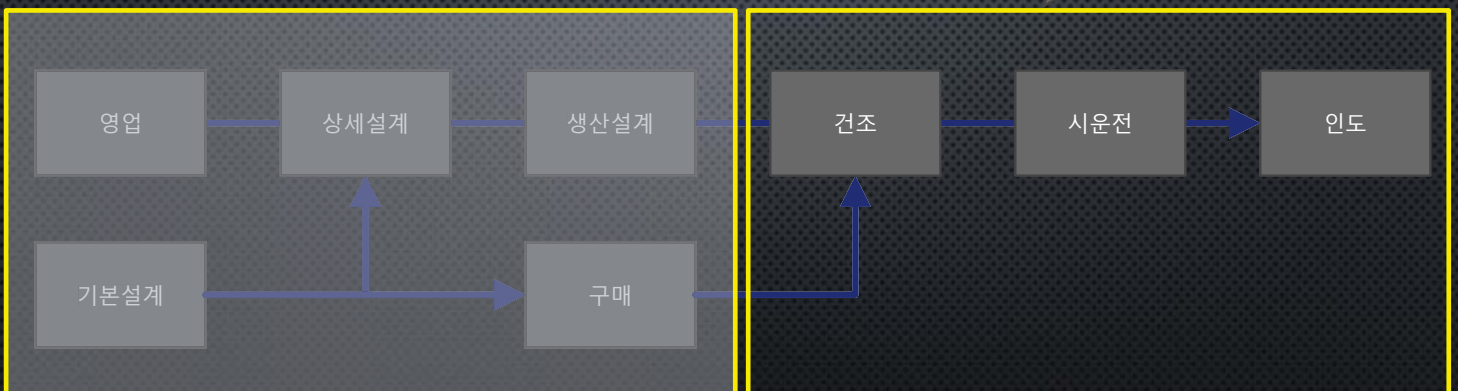
성공 요인

- 외부요인
 - 중국경제의 급성장과 물동량의 폭발
 - 정부의 지원(LNG선 등)
- 내부요인
 - 선박 설계능력의 향상
 - 생산 역량의 향상



전성기 조선업 프로세스: 생산의 혁신과 노동자의 헌신

생산의 혁신과 헌신





노동자들의 헌신과 혁신과 중공업가족

중공업 가족 = 2개의 성별 회로와 생산 헤게모니 체제



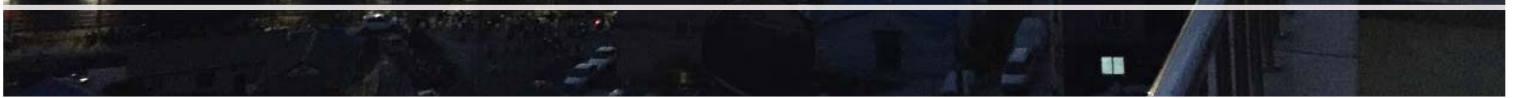
남성 : 부서, 반, 동문회, 향우회, 동아리



여성 : 주부 아카데미

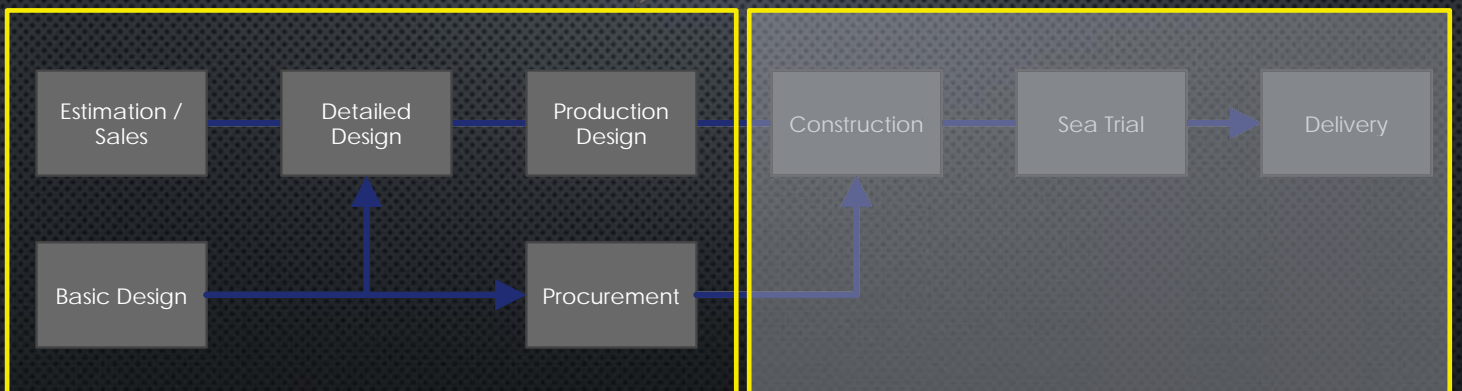


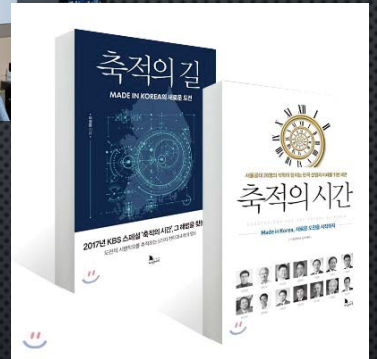
해양 플랜트와 위기



해양프로젝트와 어려움의 시작

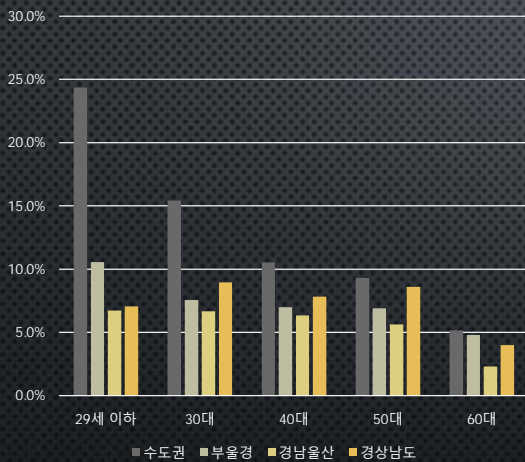
연구개발, 설계, 조달의 중
요성 증대





엔지니어 연구개발, 설계의 주체로서의 중요성 증대

여성 엔지니어 취업률



엔지니어와 지방근무

- 여성 고용의 문제 (엔지니어, 서비스 분야)
- 평생학습의 문제 : 지역대학의 연계망
- 광역권 접근성의 문제
- 단순히 '문화 인프라' 문제 만은 아님

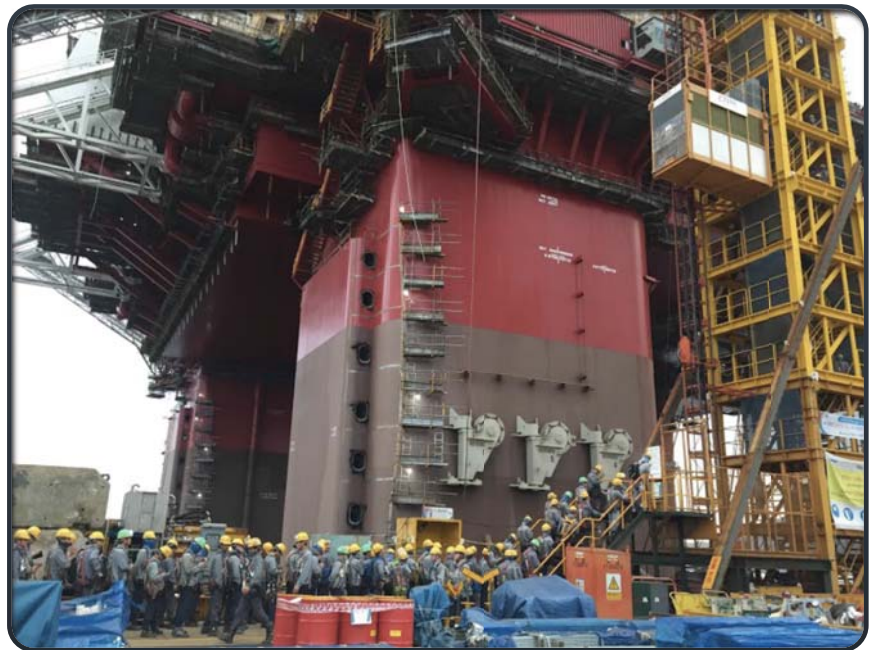
조선업의 위기

- Continuous Flow Production vs Batch Production
 - 흐름 생산과 배치 생산 만큼의 간극
- 준비 부족
 - 영업단계부터 준비가 안 됨
 - 야드와 본사 STAFF 조직과의 괴리
- 엔지니어링 역량
 - 기본설계~검수, 엔지니어링 대응 역량의 문제
 - 조직 역량의 문제(!)
- 생산의 난관
 - 사내하청화, 돌관작업, 물량팀
 - 중공업 가족의 문제
- 계약 방식의 문제
- Q, C, D 모두 지키지 못하게 됨 → 구조조정 및 공적자금



외주와 숙련

- 1st 생산레짐
 - 종신고용을 통한 작업장 혁신 + 노사협조주의
- 2nd 생산레짐
 - 외주 해양생산, 직영 선박생산 (직영 생산직 중 다수가 간접직)
 - 생산레짐의 붕괴, 현장의 아노미 상태



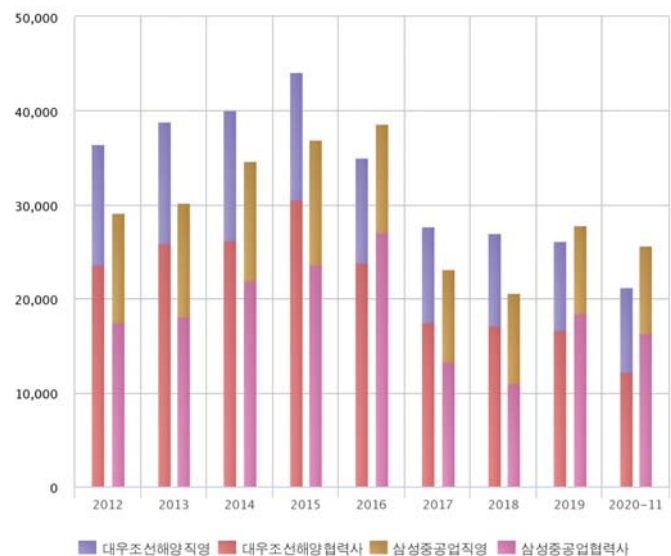
기후변화, 유가, COVID-19, 대체에너지, 해양플랜트

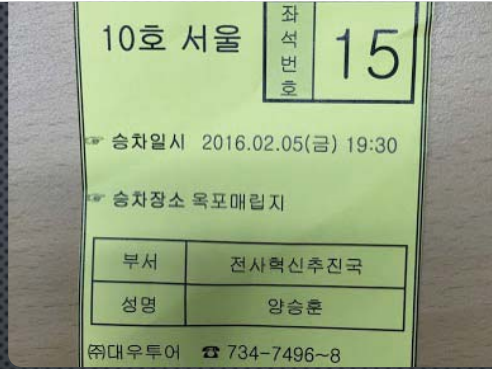
- 유가의 상승: 해양플랜트 vs 대체에너지
- 기후변화와 탄소배출 규제: 친환경 LNG선박 및 수소/LNG추진 선박에 대한 수요. 가장 탄소배출이 적은 화물운송수단.
- COVID-19: 해운수요의 감소 후 반등.
- 고부가가치 선박의 기회 + 해양플랜트(?)



중공업 가족의 와해

- 떠나려는 사람들
 - 고학력 엔지니어
 - 대졸 사무직을 희망하는 (여성) 청년
- 떠밀려 나는 사람들
 - 사내 하청 노동자: 일감이 없어져서 (해양플랜트). LNG는 해양플랜트 만큼의 일감을 만들어주지 못함
 - 여성 무기계약직 노동자 + 파견노동자
- 사업의 위기는 은폐되어 있던 모순을 드러내게 하는 단초
 - 남성 생계부양자 경제의 모순: **산업적 가부장제**. (여성 유입이 출생과 결혼이주 밖에 없음. 고용 발생의 한계. '커리어 없는 일자리')
 - '돈 많이 주는 시골의 대기업'의 한계: 구조조정시 **'이탈'의 불평등**





떠나는 사람들

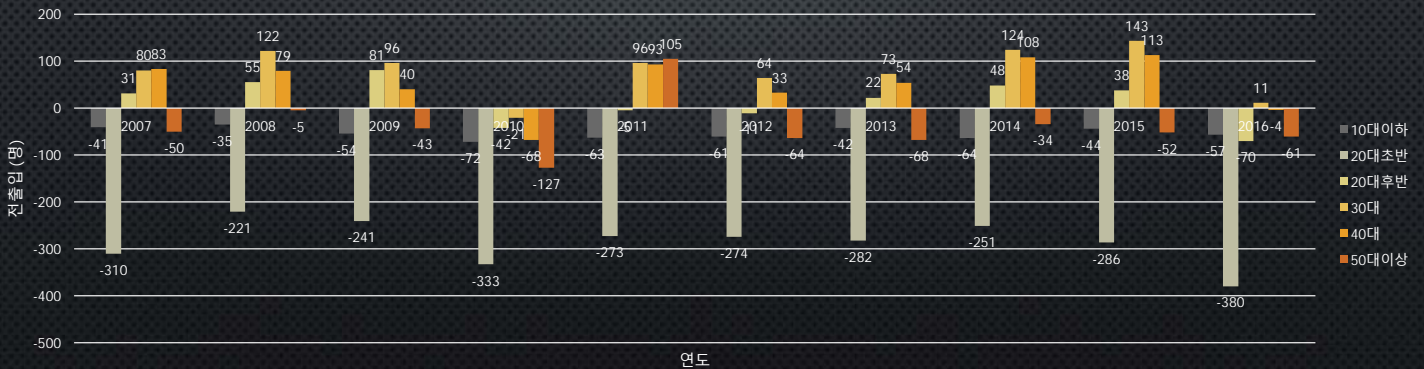
- 셔틀버스를 타는 산업도시 엔지니어

- 천안 분계선
- 공간분업 (SPATIAL DIVISION OF LABOR)
 - 구상과 실행의 분리 (R&D센터와 엔지니어링 센터의 수도권 배치)
 - 구상과 실행의 분리에서 재통합으로 (생산센터의 수도권 신설)



떠나는 사람들 : 여성 청년

20대 여성의 유출(거제시 여성 전출 총 합계)
단위: 명



떠밀려 나가는 사람들

- 사내하청 노동자
- 여성 사무보조직 노동자

<표 1> 2010년 6월 기준 통영시 조선업 피보험자의 지역별 규모 추이(조선업)세 (단위: 명)

	지역	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	경상남도 통영시	7,573	4,695	3,710	2,713	2,194	2,052	1,857	1,226	902
2	경상남도 사천시		551	497	449	412	345	253	17	20
3	경상남도 거제시		206	338	592	736	737	729	709	514
4	경상남도 고성군		55	157	177	206	193	138	91	79
5	경상남도 창원시 진해구		44	56	111	105	104	84	56	54
6	울산광역시 동구		28	55	128	153	146	138	130	119
7	부산광역시		20	47	54	53	99	78	100	107
8	경상남도 창원시 마산회원구		9	4	2					
9	전라남도 광양시		8	12	10	9	8	8	14	13
10	울산광역시 울주군		7	16	32	39	36	24	16	15
11	전라남도 영암군		6	11	16	28	43	43	27	27
12	전라남도 해남군		4	7	10	17	19	28	25	30
13	기타 지역		24	39	50	31	36	41	24	22

주: 2010년 6월 30일 현재 통영시 조선업 피보험자 7,573명을 대상으로 매년 6월 30일 기준 고용보험가입 상태로 작성함.

자료: 고용보험 DB, 1997. 1 ~ 2018. 6.

새로운 가족 형성과 조선산업

- 산업적 가부장제 너머
 - 커리어 관점에서 '지방 여성의 일자리': 여성 엔지니어? '여성직' 일자리?
 - '도시의 자유로운 공기' vs '대안적인 공동체?'
- 제조역량에 대한 상상력
 - MAKER-SPACE는 거제에서 가능할까?
 - 장인 현장 노동자와 엔지니어의 역량 전수와 지역의 재활성화
- 조선산업의 지금
 - M&A : HHI / DSME 빅딜
 - 해양플랜트 문제





【 Session 2 】


[주제1] 지역고용사업의 쟁점과 개선과제

이성재, 서 룡(한국고용정보원 지역일자리팀)

- 토론 : 고영우(한국노동연구원 연구위원)

지역고용사업의 쟁점과 개선과제

- 지역산업 맞춤형 일자리창출 지원사업을 중심으로 -

한국고용정보원  지역일자리팀 이성재, 서 룡

CONTENTS

1. 사업의 구성과 주요 변화
2. 지역고용사업의 진화와 쟁점
3. 개선과제

1. 사업의 구성과 주요 변화

(1) 지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업의 구성과 정의

사업구분	정의
① 일반사업	취약계층의 취업지원 및 일자리 미스매치 해소를 위해 교육·훈련, 취업연계, 창업지원 등을 지원하는 지역일자리 사업(광역·기초자치단체)
② 지역혁신프로젝트	지역의 핵심 일자리 문제 해결을 위해 다양한 인적·물적 자원을 활용하여 지역의 종합적인 일자리창출 및 일자리 질 개선을 지원하는 사업(광역·기초자치단체)
③ 고용안정 선제대응 패키지	고용위기 우려 지역을 대상으로 자치단체 주도로 고용안정에 선제적으로 대응할 수 있도록 지원하는 사업(광역·기초자치단체 컨소시엄)
④ 산업단지 고용환경 개선	중소기업 밀집 산업단지의 근무환경 개선 등을 위해 근로자 숙소 임차, 통근버스 임차 운영 등을 지원하는 사업
⑤ 지역 고용위기 대응 지원	지역 주력산업·기업의 구조 조정 등으로 고용여건이 현저히 악화되었거나, 급격한 고용감소가 확실시 되는 자치단체를 지원하는 사업(고용위기지역)

자료: 2021년 지역산업맞춤형 일자리창출 지원사업 시행지침(2020. 12), 고용노동부

-3-

1. 사업의 구성과 주요 변화

(2) 지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업의 주요 변화

- 2006년, '지역맞춤형 일자리창출 지원사업' 출범
- 2010년, 기초지자체 사업과 광역지자체 사업으로 구분
지역일자리 목표 공시제 도입(중장기 지역 일자리대책 수립)
- 2016년, '지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업'으로 명칭 변경
지역혁신 프로젝트, 고용환경개선, 고용위기 대응 사업 신설
지역고용혁신 추진단 신설(지역혁신프로젝트 사업 기획, 운영 등 지원)
- 2017년, 지역고용실천전략 수립, 지역인자위로 지역고용혁신 추진단 통합
- 2018~ 2019년, 지역혁신프로젝트 개편, 샌드박스 유형 신설, 지역 고용정책 개선방안 발표
- 2020년, '고용안정 선제대응 패키지 지원사업' 신설, 균형발전특별회계로 전환

1. 사업의 구성과 주요 변화

(3) 지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업의 변천사

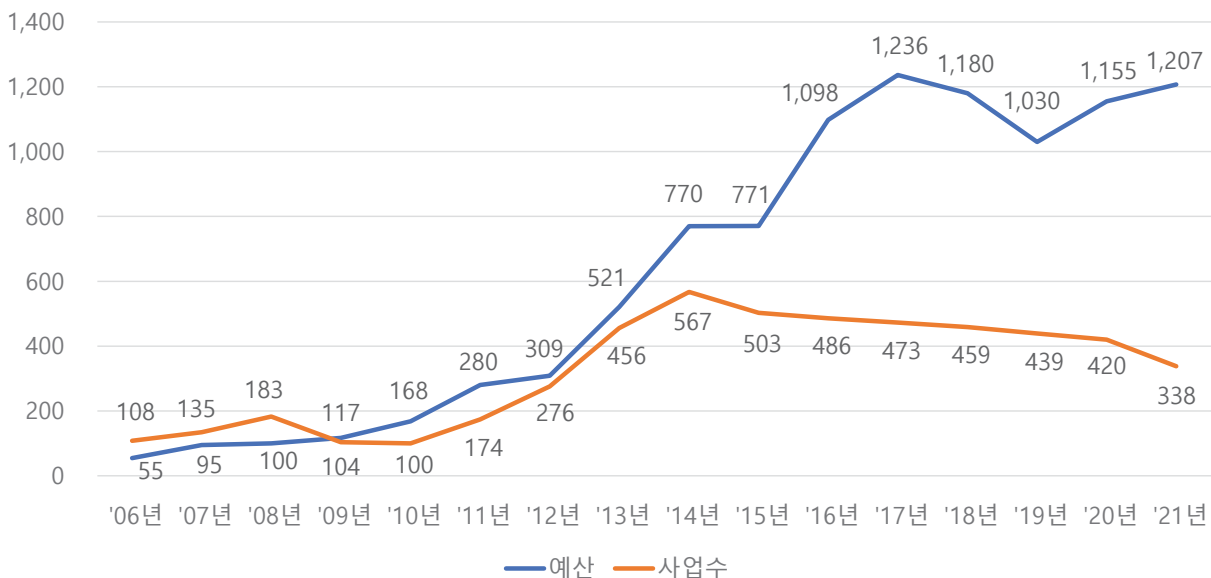
태동기(2006~2009년)	2005년 「고용정책기본법」 개정에 따라 지자체의 고용정책 수행 근거 명문화, 55억 원(108개) 규모로 사업 시작
도약기(2010~2015년)	사업 주체에 따라 시도 간 경쟁, 시도 내 경쟁 사업으로 구분되어 사업이 체계화되고 사업 규모가 급격하게 증가함
성숙기(2016~2020년)	광역 주도의 대규모 프로젝트 사업인 지역혁신프로젝트와 고용안정 선제대응 패키지사업 신설, 지역고용 거버넌스 구축 및 컨설팅 체계화

자료: 이상호 외(2020), 지역 고용정책 성과분석 및 발전방안 연구, 한국고용정보원

1. 사업의 구성과 주요 변화

(4) 지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업의 예산 및 사업 추이

- 2006년, 55억(108개) 규모로 출범, '21년 1,207억(387개)로 예산규모 약 22배 성장



자료: 지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업 평가위원 워크숍(2021), 고용노동부·한국고용정보원

2. 지역고용사업의 진화와 쟁점

(1) 일반사업의 진화

- 2006년, **지역맞춤형 일자리창출 지원사업으로 출범**
 - 지역고용심의회 활성화, 지역고용 및 인적자원개발 시범사업 시행
- 2010년, **지역일자리 목표 공시제 도입**
 - 지산맞 사업이 공시제의 일부로 포함 → 광역과 기초지자체 사업으로 구분
- 2016년, **지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업으로 명칭 변경**
 - 인적자원양성 위주의 훈련사업 중심에서 탈피, 산업(기업)계 수요를 반영
 - 기존 특화사업을 세부사업(교육훈련, 창업창직, 취업장려금 등)으로 재분류
- 2021년, '06년 108개 사업, 55억 규모 → 216개 사업, 218억 규모로 성장
- 2022년, **자치단체로 이양**

-7-

2. 지역고용사업의 진화와 쟁점

(2) 지역혁신프로젝트 사업의 진화

- 2016년, **광역 단위 대규모 프로젝트로 신설**
 - 광역지자체에 지역고용혁신추진단 신설(지역고용전문관 배치)
 - 1차 4개 지역(대구, 부산, 전남, 충북), 2차 6개 지역(강원, 울산, 전북, 경남, 경북, 광주)
- 2017년, **광역 전체(17개)로 확대**
 - 17개 프로젝트 325억 규모로 선정(최대 37.6억, 최소 4.5억)
- 2018~2019년, **지역혁신프로젝트 개편**
 - (프로젝트수) 광역별 1개 → 광역별 3개
 - (세부사업수) 무제한 → 원칙적으로 프로젝트당 5개 이내
 - (지원기간) 3년 → 2~4년 이내 자율 선택
- 2021년, 37개 프로젝트(기초 4개 포함), 국비 272억 규모

-8-

2. 지역고용사업의 진화와 쟁점

(3) 고용안정 선제대응 패키지 지원사업의 현황

- 2020년 5개 컨소시엄 선정 국비 390억 규모, 현재 총 9개 컨소시엄 국비 약 630억 규모

컨소시엄	위기산업	유망 신산업	국비(억)
총계			632.5
전북·익산·김제·완주	자동차	농식품, 미래형 자동차 등	105
경남·창원	기계·조선·자동차	미래형 자동차, 방위·항공산업, 의·생명산업	83
경북·구미·김천·칠곡	전자	스마트 모빌리티	84
인천·부평·남동·서구	뿌리산업	뿌리산업 고도화	51
충북·청주·진천·음성	스마트IT 산업	ICT 융합, 신에너지, 신교통·항공, 식품 등	48
부산·사하·강서·사상	기계부품(자동차·조선)	친환경부품, 친환경 조선기자재 등	65
광주·북구·광산구	가전, 자동차	AI, 공기산업 등	65
울산·북구·울주군	자동차	미래형 자동차, 그린에너지, 수소에너지 등	66
충남·보령·아산·서산·당진	석탄화력발전·자동차	미래형 자동차, 친환경 에너지·모빌리티 등	65.5

-9-

2. 지역고용사업의 진화와 쟁점

(4) 일반, 지역혁신프로젝트, 고용안정 선제대응 패키지의 구분

구분	일반	지역혁신프로젝트	고용안정 선제대응 패키지
총괄주체	기초자치단체	광역 및 기초자치단체	광역·기초자치단체 컨소시엄
사업기간	원칙적으로 단년도	2~4년 자율 선택	5년
예산규모	3억 이내	총 50억 이내	40억~140억 이내
목적	지역(기초)·산업 특성에 기인하여 취약계층의 시급한 일자리 문제를 단기적으로 지원	지역(광역)의 산업구조 변화 등 일자리 문제 해결 대응을 위해 지역의 내생적 발전을 종합적으로 지원	고용위기 산업에서 발생된 실직(예정)자의 이·전직 및 재배치를 위한 지원

2. 지역고용사업의 진화와 쟁점

(5) 지역산업맞춤형 일자리창출 지원사업의 주요 논의

- ❖ 지역 내 고용역량 제고를 위한 지자체의 노력과 투자가 미흡
- ❖ 지자체가 사업의 총괄주체로서 인식보다 예산 확보에 치우친 관심
- ❖ 지자체 담당자의 잦은 변경으로 인한 전문성 및 이해도 저하
- ❖ 사업 운영에 있어 중앙의 지나친 개입과 단기성과 창출 중심의 사업구조
- ❖ 사업 영역(사업유형, 예산집행 등)의 제한으로 매년 유사한 사업 반복
- ❖ 지역 고용·산업·교육정책 등과 연계된 일자리사업 발굴 부족

-11-

2. 지역고용사업의 진화와 쟁점

(6) 지역산업맞춤형 일자리창출 지원사업의 쟁점

❖ 권한과 책임

- 자치단체 및 사업추진 기구의 권한은 미흡하고, 우수 성과에 따른 인센티브 부재

❖ 사업발굴

- 예산집행 범위와 용도의 규제로 현실적 문제 해결 수단 미흡

❖ 사업운영

- 수행기관 Pool의 한계로 인한 능동적 참여로 운영 효율성 및 성과 저하
- 사업 지침의 담당자별 해석의 차이 발생, 관리·감독 중심의 지도·점검으로 유연성 저하

❖ 중복과 연계

- 참여 주체, 지역별로 각 사업의 중복과 연계에 대한 기준의 차이 발생

-12-

3. 개선과제

(1) 중앙

- ❖ 권역 또는 지역별 상시적 컨설팅 지원 및 평가체계 마련
- ❖ 제도적 규제의 완화를 통한 실질적 지역 주도 일자리사업 추진 지원
- ❖ 중앙부처 간 선행적 협업을 통한 교육·산업·문화·경제 정책과의 연계 강화


(2) 지역

- ❖ 자치단체 담당자의 전문성 축적을 위한 제도 및 행정체계 개선
- ❖ 고용주체 역량 강화 및 지역고용전문가 발굴·육성을 위한 투자 확대
- ❖ 지역 내 다양한 경제주체의 자발적 참여 촉진과 수평적 협력체계 구축

-13-



Thank You

한국고용정보원  지역일자리팀 이성재, 서 룡



【 Session 2 】

[주제2] 커뮤니티 노조주의 전략의 쟁점과 적용 검토

이주환(한국노동사회연구소 연구위원)

- 토론 : 유병홍(고려대학교 겸임교수)

커뮤니티 노조주의 전략의 쟁점과 적용 검토¹⁾

1. 들어가며

1980년대 후반 이후 전 세계적으로 노동조합 조합원 규모 쇠퇴와 영향력 축소 경향이 계속되면서, 활동가와 연구자 사이에서 그 원인과 대응 방안을 모색하는 논의가 활발하게 전개됐다. 이는 노동운동 ‘재활성화(revitalization)’ 또는 ‘혁신(renewal)’이라는 표제 아래 서로 다른 원천에서 비롯된 여러 담론이 상호작용하는 가운데 전개됐다(Frege & Kelly, 2003; Clawson & Clawson, 1999). ‘커뮤니티 노조주의(community unionism)’는 그러한 상호작용 속에서 발전한 담론 중 하나로, ‘노동조합이 지역사회 차원에서 시민 공동의 이해관계를 대변해야 하며 다른 사회운동 및 주민단체와 연합을 형성하고 행동해야 한다는 지향’을 지칭한다(McBride & Greenwood, 2009). 이는 주로 호주, 영국, 미국, 캐나다, 일본 등 노사관계가 분권화된 나라에서 활발하게 제기됐다.

커뮤니티 노조주의를 제기하는 활동가와 연구자는 이러한 지향이 노동조합의 중심에 자리해야 하는 이유를 조합원에게 부과되는 계급적 혹은 도덕적 ‘당위성’에서 찾지 않는다. 이들은 규모, 활동, 영향력 등을 발전시키기 위해서 노동조합이 지역 주민조직, 시민사회 단체 등과 공동의 이해관계 의식을 발전시키고 연대 및 연합을 형성해야 하는 ‘실용적’ 이유를 다음과 같이 제시한다(Holgate, 2015). 첫째, 커뮤니티 노조주의에 기초한 활동을 통해 노조에 가입하지 않은 취약노동자들과 접촉하는 기회를 얻을 수 있고, 나아가 지역사회에서 노동조합의 긍정적 평판을 강화할 수 있게 된다. 둘째, 커뮤니티 노조주의에 기초한 활동을 통해 지역사회의 미시적 관계망을 노조 활동에 활용할 수 있게 되고, 외부로부터 다양한 자원을 지원받을 수 있게 된다. 셋째, 지방자치단체와 중앙정부, 그리고 사용자에게 더욱 강한 영향력을 행사할 수 있게 된다. 요컨대, 커뮤니티 노조주의 활동을 통해 노동운동이 신규 조직화를 활성화하고 정치적 영향력을 강화할 수 있다는 것이다.

이 글은 이상의 배경 인식에 기초하여 커뮤니티 노조주의에 대한 이해를 구체화하고, 민주노조운동의 맥락에서 이를 어떻게 수용할 수 있을지 검토하는 것을 목적으로 작성되었다. 커뮤니티 노조주의 담론이 요구하는 노동운동의 현실에 대한 성찰이 우리의 상황에서도 요구된다고 판단했기 때문이다. 또한, 우리와 마찬가지로 분권화된 노사관계 체계의 맥락에서 발전한 커뮤니티 노조주의가 우리 노동운동의 전략적 발전 방향에 있어 시사하는 바가 크다고 판단했기 때문이다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 이어지는 제2절에서는 커뮤니티 노조주의에 대해서 개관

1) 이 글은 민주노총 정책연구원에서 향후 발표될 보고서에 실릴 예정입니다. 사용을 허락해주신 연구원에 감사드립니다. 미완성 원고이므로 인용이나 공유하지 말아주시길 부탁드립니다.

한다. 먼저, 커뮤니티 노조주의 개념에 관해서 관련 선행연구들이 정리한 바를 요약하고, 다음으로, 커뮤니티 노조주의를 ‘전략’으로 재구성하여 제시한 연구를 소개한다. 제3절에서는 커뮤니티 노조주의를 적용하여 실천한 사례들을 검토한다. 먼저, 미국, 호주, 영국 등에서 산업지역재단(IAF)에 의해 주도된 노동-커뮤니티 연합을 비교하여 평가할 것이다. 다음으로, 최근 영국 민간부문노동조합 유나이티(Unite)가 추진한 혁신으로서 ‘커뮤니티 지역지부’의 성과와 한계를 살펴볼 것이다. 제4절 소결에서는 앞의 내용을 요약하고, 한국의 민주노조운동이 지역단위 활동을 활성화하는데 필요한 전략적 고려사항을 제기한다.

2. 커뮤니티 노조주의 개관: 기본 개념과 실천 전략

1) 커뮤니티 노조주의에 대한 이해

커뮤니티 노조주의 개념은 다양한 논자에 의해 혼란스럽게 정의돼왔다. 여기에서는 명확한 서술을 위해 Lipsig-Mumme이 제기한 개념 정의에 기초하여 논의를 전개해 나갈 것이다(Lipsig-Mumme, 2003). 이에 따르면, 커뮤니티 노조주의란 “노동조합이 하나 또는 복수의 커뮤니티 조직과 협력하여, 양측 모두 또는 한 측의 이해관계 관련 이슈를 다루는 일련의 방식”이다(a whole series of ways that unions work with communities and community organisations over issues of interest to either or both). 아래에서는 영국에서 2009년 발간된 『Community unionism: A Comparative Analysis of Concepts and Contexts』의 내용에 기초하여 커뮤니티 노조주의 관련 논의를 살펴볼 것이다.²⁾

가. ‘커뮤니티’란 무엇인가

커뮤니티 노조주의의 정의가 다양한 이유 중 하나는 ‘커뮤니티(community)’라는 단어에 대한 중층적 의미화 때문이다. 커뮤니티라는 단어가 일상적인 언어생활에서 사용될 때 일반적으로 두 가지 서로 다른 층위에서 의미가 교차한다. 하나는 사람들이 사는 ‘지리적 공간’이고, 다른 하나는 이해관계나 정체성을 공유한 사람 사이 ‘사회적 관계’다.

지리적 공간으로서 커뮤니티가 개인에 미치는 영향력은 부정할 수 없다. 개인은 어느 장소에서 살아가느냐에 따라서 사회적, 경제적, 정치적 삶이 달라진다. 그런 한편으로, 지리적 공간은 특정한 사회적 관계가 담기는 ‘용기 또는 그릇(containers)’, 혹은 이미 존재하는 사회적 실재의 내용과 결합하는 형식적인 틀로서 인식될 수도 있다. 이를테면 특정

2) 이하 내용은 다음 책 서론에 제시된 내용을 요약 및 수정한 것이다. McBride, J., Greenwood, I. (Eds.) (2009). *Community unionism. A Comparative Analysis of Concepts and Contexts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

한 장소로서 커뮤니티에는 지리적으로 구획될 수 없는 복수의 다양한 사회적 관계들이 담긴다. 예컨대, 영국의 어느 산동네 광부 마을에 사는 사람들은 여자와 남자, 남자 중에서 광부인 자와 그렇지 않은 자, 그리고 광부 중에서도 1980년대 중반의 파업에 참여한 자와 그렇지 않은 자 등의 기준에 따라 사회적 관계가 구획될 수 있다. 이를테면 지리적 공간이라는 형식보다는 사회적 관계라는 내용이 우선한다고 할 수 있다.

한편, 사회적 관계 초점을 더욱 맞춘다면, 노동자 커뮤니티는 지리적 공간을 초월하여 구성될 수 있는 것으로 보인다. 이를테면 특정한 직업을 가졌거나 특정한 산업에 속하는 노동자들, 아니면 계급의식을 공유하는 노동자들 사이의 전국적 결합, 또는 초국적 연결을 ‘커뮤니티’로서 인식할 수도 있을 것이다. 실제로 역사적으로 봤을 때 유럽 노동조합운동 중 마르크스주의에 기초한 분파들은 이러한 개념에 기초하여 ‘노동자 국제주의’를 추구했다. 오늘날에도 일부 논자들은 지역을 넘어 글로벌 경제구조 연결하는 노조주의의 중요성을 역설한다. 그러나 이러한 방식으로 커뮤니티를 의미화하는 것은 ‘특정 장소에 뿌리내린 노동자들의 삶’이라는 실재를 잘 보지 못하게 만들 수도 있다.

이러한 상황에 대한 인식을 바탕으로, 커뮤니티 노조주의는 ‘지리적 공간 편향’과 ‘사회적 관계 편향’ 둘 다를 극복 대상으로 상정한다. 이를테면 커뮤니티 노조주의는 노동조합을, 공유된 이해관계와 정체성에 기초하여 특정한 장소에 뿌리내린 사람들이 가입하는 조직이며, 동시에 사람들이 공간을 초월하여 결합하도록 하는 연결망으로서 인식한다. 이렇듯 커뮤니티를 노동자들이 정착하는 장소이자 관계를 맺는 공간으로 인식하고서 노동조합이 이를 활동 영역으로 삼을 때, 비로소 새롭게 생성되는 서비스 부문 노동자, 그리고 전통적인 고용구조 바깥의 다양한 범주 노동자를 포괄할 수 있는 길이 열린다는 것이다.

한편, 노동운동 재활성화 논의에서 ‘커뮤니티’라는 단어는 중첩되고 교차하여 서로를 강화하는 다음 세 가지를 의미로 사용돼왔다(Tattersall, 2006). 첫째, 커뮤니티는 사람들이 가입하는 ‘조직’의 의미로 사용된다. 이를테면 노동운동 재활성화 문헌에서 ‘커뮤니티’는 많은 경우 ‘지역사회조직(community organisation)’을 대신하여 사용돼왔다. 이러한 용어 사용법은 특히 ‘노동-커뮤니티 연합(labour-community coalition)’, ‘노동시민연대’라는 관용어에 내재해 있다. 커뮤니티를 ‘조직’으로 인식하는 것은 ‘공동체’의 향수를 걷어내고 커뮤니티를 객관적으로 평가하는 데 도움이 된다. 커뮤니티는 그 자체로 선의의 공동체가 아니며, 다양한 형태와 태도를 보이고 역량이 각자 상이한 조직들로 구성돼 있다.

둘째, 커뮤니티는 사람들 사이 관계 형성의 기초가 되는 ‘공유된 정체성 또는 이해관계’를 의미할 때 사용된다. 예컨대 사회운동 노조주의에 기초한 논자들은 커뮤니티라는 용어를, 이주노동자, 청년과 여성 노동자, 장애인 노동자 등 상대적으로 소외된 노동자, 그리고 상대적으로 풍부한 자원을 가진 노동조합운동 간의 관계 형성을 강조하기 위해 사용해왔다. 이러한 맥락에서 커뮤니티는 공유된 가치에 기초하여 창출되는 결합으로 의미화되며,

주체적이며 변혁적인 잠재성을 가진 것으로 전제된다.

셋째, 커뮤니티는 사람들이 뿌리내리고 살아가는 ‘장소’의 의미로 사용된다. 노동지리학의 발전은 사회경제적 관계의 장소로서 커뮤니티의 중요성을 강화했다. 이러한 맥락에서 제기되는 장소로서 커뮤니티에 관한 논의는 사회경제적 관계 재생산을 가능케 하는 지역 수준 제도들의 영향을 강조하거나, 특정한 관계가 특정한 장소에서 고착되어 만들어지는 과정의 재구성에 초점을 뒀다.

이렇듯 커뮤니티를 조직, 공유된 정체성 및 이해관계, 장소 등의 복합적 구성물로 이해하는 것은 커뮤니티 노조주의를 개념화하는 데 중요하다. 이는 커뮤니티를 선의의 공동체로 일원화하여 이해하는 방식에서 탈피하여, 다양한 조직과 정체성 및 이해관계, 그리고 장소 등이 상호 경쟁하는 영역으로 포착할 수 있는 분석적 프레임워크를 제공한다. 커뮤니티는 상이하며, 그 내부의 조건도 균등하거나 균질하지 않다. 현실의 커뮤니티는 다양한 방식으로 측정되고 평가되어야 한다.

나. 커뮤니티 노조주의 논의의 전개

여기에서는 앞에서 제시한 커뮤니티 정의에 기초하여 커뮤니티 노조주의 개념의 형성과 발전에 영향을 준 몇 가지 논의를 살펴볼 것이다.

첫째, 커뮤니티 노조주의 개념화의 출발점 중 하나는 현실에서 종종 관찰되는 ‘노동-커뮤니티 연합’에 초점을 두고 있다. 많은 연구자와 활동가가 노동조합과 커뮤니티 조직의 연대와 결합에 대해서 논의했다. 이와 관련해 Frege와 동료들은 아래와 같은 네 가지 유형을 제시했다(Frege et al., 2003). 단, 이러한 논의는 노동-커뮤니티 연합을 정치적 동맹의 양상에만 초점을 두고 검토한다는 한계를 가졌다고 평가된다.

〈노동-커뮤니티 연합의 정치적 범주화(Frege et al., 2003)〉

- 선도투쟁 연합(vanguard coalitions): 노동조합이 위기 상황에 놓여서 커뮤니티 조직 등의 연대와 지원이 필요한 경우
- 공통 대의명분 연합(common cause coalitions): 노동조합과 커뮤니티 조직의 이해관계가 통합된 경우
- 협상에 기초한 연합(bargained coalitions): 연합의 파트너들이 조건을 미리 내걸고 연대를 타진하는 경우
- 통일에 기초한 연합(integrative coalitions): 노동조합이 파트너에게 무조건적인 지원을 제공하는 경우

둘째, 일부 연구자는 커뮤니티 노조주의가 새로운 현상이 아니라 노동운동의 역사에서

반복적으로 관찰되는 흐름이라고 주장한다. 예컨대, Clawson은 커뮤니티 노조주의를, 현재는 관찰하기 어렵지만 몇 세대 전에는 일반적이었던 전투적 실천 형태가 재창출된 것이라 제기했다(Clawson, 2003). 노동조합운동 형성 초기의 역사를 보면, 광산이나 조선소 등에서 전개된 대규모 노동-자본의 투쟁은 빈번하게 사업장 경계를 넘어 지역사회 차원에서 전개됐고, 노동자 가족 및 지역 주민의 지원과 협력이 투쟁의 성패에 큰 영향을 미쳤다는 것이다. 한편, Wills와 Simms는 그 연장선상에서 영국에서 노동조합과 커뮤니티 조직 간의 역사적 관계를 아래와 같이 구분했다(Wills & Simms, 2004). 단, 이러한 시기 구분은 공통의 기술, 직업, 사업장, 기업 등을 매개로 커뮤니티들을 연결하는 주체를 부차화하고 있다는 점에서 논쟁의 소지가 있다. 예컨대 이들의 논의에서는 커뮤니티를 가로지르면서 노동운동의 발전에 이바지한 직공(journeyman)의 역할이 다뤄지지 않는다.

〈영국에서 커뮤니티 노조주의 역사적 구분(Wills & Simms, 2004)〉

- 커뮤니티에 기초한 노조주의(community-based trade unionism) 시기: 노동조합운동 형성 초기 시기에는 일자리가 지역사회에 뿌리내리고 있었기 때문에 노동조합 역시 지역사회에 근거해야만 했다.
- 대의제적 커뮤니티 노조주의(representational community unionism) 시기: 1920년대까지 영국에서는 노동조합이 지원하는 노동당의 역할을 통해 중앙정부와 지방정부에서 커뮤니티 주민의 이해관계를 대변하는 활동이 다양하게 전개됐다.
- 호혜적 커뮤니티 노조주의(reciprocal community unionism) 시기: 오늘날에는 노동조합이 커뮤니티 주민의 이해관계를 대변하는 것이 아니라 상호 대등한 위치에서 커뮤니티 조직과 노동조합 간의 호혜적 교류가 전개되고 있다.

셋째, Lipsig-Mumme는 현대적 맥락에서 전개되는 커뮤니티 노조주의를 세 가지로 범주화했다(Lipsig-Mumme, 2003). 이러한 논의에 따르면, 한쪽에는 노동조합과 커뮤니티 조직 간의 ‘도구적 연결(instrumental link)’이 있고, 다른 한쪽에는 그에 대칭되는 ‘변혁적 연결(transformative link)’이 있다. 양극단 사이에는 특정한 이슈에서 공통성 식별을 추구하는 노동-커뮤니티 연합 활동이 있다. Lipsig-Mumme에 따르면, 반지구화 등 구조개혁운동, 노동자센터 같은 미조직 노동자 대상 운동 등이 이러한 변혁적 연결의 영역이다. 한편, Fine는 저임금 취약노동자를 대상으로 활동하는 노동자센터에 관한 논의에서 커뮤니티 노동조합의 과제를 다음 세 가지로 제시했다(Fine, 2006).

〈저임금 노동자 조직화를 위한 커뮤니티 노동조합의 과제(Fine, 2006)〉

- 첫째, 저임금 부문에 종사하는 노동자들은 일반적으로 직능 또는 직업에 기초한 정체성이 결여돼 있다. 따라서 지속적인 관계 맺기 활동을 통해 이들이 직업 관련 정체성을 사업장이 아니라 지역 차원에서 형성할 수 있도록 해야 노조 조직화가 활성화될 수 있다.
- 둘째, 저임금 부문의 일자리는 특정 장소에 집중해 있는 것이 아니라 분산되어 있다. 따라서 이들에 대한 노조 조직화는 기업 단위로 하나씩(firm-by-firm) 하는 것이 아니라, 커뮤니티 내 여러 기업에서 한꺼번에 추진해야 한다.
- 셋째, 저임금 노동시장에는 더 많은 보호 규제가 필요하고 더 높은 노조 가입률이 요구된다는 점을 고려하면, 이들을 위한 활동 과정에서는 커뮤니티 차원에서 시민들의 더 많은 공감대를 얻는 것이 필수적이다.

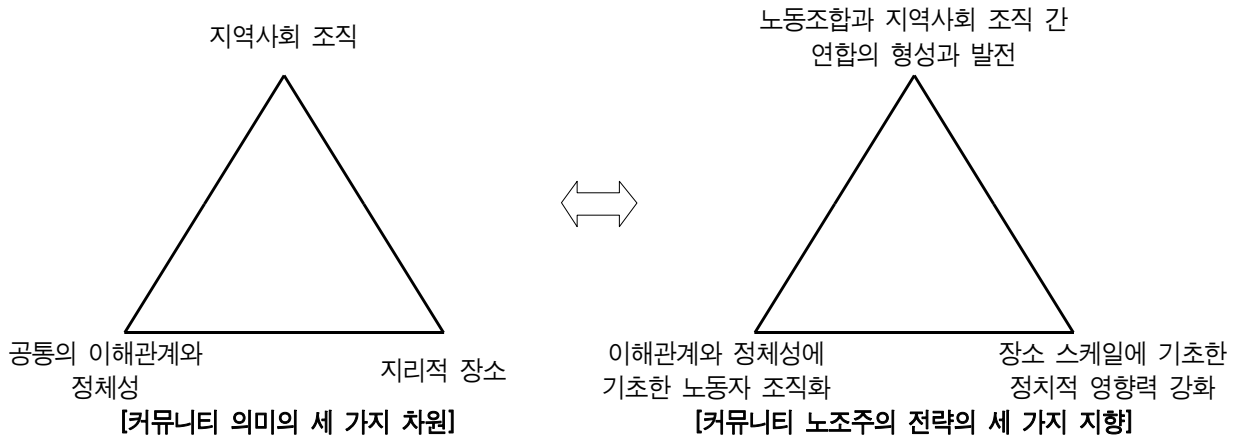
2) 노동운동 전략으로서 커뮤니티 노조주의

앞에서 살펴본 커뮤니티 노조주의와 관련된 이론적 논의를 지역단위 노동운동의 현실적 맥락에 적용한다면 어떠한 전략적 방침이 도출될 수 있을까? Tattersall은 이러한 질문과 관련해서 하나의 구체적인 답을 제시한다(Tattersall, 2008).³⁾ Tattersall은 커뮤니티라는 용어가 △지역사회 조직 △공통의 이해관계 및 정체성 △지리적 장소 등의 의미로 사용된다는 점에 착안하여, 커뮤니티 노조주의 전략이 다음의 세 가지 내용을 가진다고 제기했다([그림 4-1] 참조).

첫째, 커뮤니티 노조주의 전략은 노동조합과 커뮤니티 조직 간 ‘연합’의 형성과 발전을 지향한다. 둘째, 커뮤니티 노조주의 전략은 비(非)작업장에서 비롯되는 공통의 정체성이나 이해관계에 기초하여 취약한 조건에 있는 노동자를 ‘조직화’하려는 지향을 의미한다. 셋째, 커뮤니티 노조주의 전략은 주체가 맥락적으로 구성하는 공간적 스케일(local, city-wide, state, nationally or globally)에서 노동조합의 조직적 ‘영향력’을 강화하려는 지향을 의미한다. 이러한 세 가지 지향은 상호 배타적이기보다는 중첩되며, 한 가지 지향의 실행이 다른 지향에 영향을 주는 보완적인 관계를 구성한다.

3) 이하 내용은 다음 논문 내용을 요약 및 수정한 것이다. Tattersall, A. (2008). Coalitions and community unionism: Using the term community to explore effective union-community collaboration. *Journal of Organizational Change Management*.

[그림 4-1] ‘커뮤니티’의 의미와 ‘커뮤니티 노조주의 전략’의 지향



출처: Tattersall(2008)

Tattersall은 이상의 개념 규정과 호주 시드니와 미국 시카고에서 전개된 노동-커뮤니티 연합 실천 사례분석에 기초하여, 특히 ‘연합’을 지향하는 커뮤니티 노조주의 전략의 구체적인 성공 요건에 관한 논의를 제시했다. 아래에서는 이를 △파트너 조직과의 관계 △공통의 관심사 △공간적 스케일 등의 측면에서 살펴볼 것이다.

가. 파트너 조직 간 관계

노동조합과 커뮤니티 조직 간 성공적인 연합의 형성과 발전 가능성은 △연합에 참여하는 조직들의 역량과 문화 △연합 내부 조직구조 △연합 내부 의사결정 유형 △참여 조직 간 문화적 차이의 관리와 ‘가교 건설자(bridge builder)’의 활동 등에 영향을 받는다. 세부적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 연합 활동의 성과는 거기에 참여하는 노동조합과 커뮤니티 조직의 특징, 역량, 그리고 기여 등에 따라 달라진다. 특히 해당 조직들의 연합 활동에 대한 기여(commitment)가 중요한 요인이다. 이를테면 조직들의 기여에 따라 연합의 역량 또한 달라질 수 있다. 조직들의 기여는 △연합 회의에 조직 임원들의 참여 정도 △연합에 대한 자원 투입 정도 △노동조합과 커뮤니티 조직 활동가의 접촉 지점으로서 연락사무소의 존재 여부 등으로 확인할 수 있다. 특히 상대적으로 자원이 많은 노동조합의 기여 정도가 연합 활동의 성과에 있어 더욱 중요한 변수가 될 수 있다.

둘째, 연합의 성공 가능성은 그 내부의 조직구조에 영향을 받는다. 여기서 연합 조직구조의 발전 정도는 △연합이 독립적인 직원과 사무실을 보유하고 있는가 그렇지 않은가 △연합 가입 자격을 상대적으로 제한하는가 아니면 개방하는가 △연합 외부적 관계가 활성화되어 있는가 그렇지 않은가 등으로 확인할 수 있다. 연합의 조직구조가 발전하면 참여

하는 조직들의 연대성과 자율성이 강화되고 상호의존 정도가 심화된다. 한편, 연합에 참여하는 노동조합 처지에서는, 조합원에 의한 내부적 의사결정과 연합에서 진행되는 외부적 의사결정 사이의 충돌 가능성이 상시적인 긴장을 야기한다. Tattersall의 사례 연구에서는 ‘엄격히 제한되는 회원 자격에 기초하여 장기적으로 운영되는 연합(narrow organisational membership for long term coalitions)’이 형성됐을 때, 이러한 조건에서 성과를 내는 데 상대적으로 유용하다는 점이 확인됐다(Tattersall, 2006).

셋째, 연합의 의사결정 구조는 다양할 수 있다. 노동조합과 커뮤니티 조직 간 연합은 공식적인 의사결정 구조 없이도 운영될 수 있고, 임시적인 기구에 의지할 수도 있다. 다만, 연합에 공식적인 의사결정기구가 만들어진다면, 이를 주도한 측의 특성에 더 많이 영향을 받게 된다. 한편, 연합 의사결정 구조의 효과성을 강화하는 핵심 요인은 참여 조직들이 공유하는 주인의식(ownership)이다. 주인의식은 의사결정 구조를 공식적이고 개방적이며 예측 가능하게 운영함으로써, 그리고 참여 조직 구성원들 사이 비공식적인 인간관계를 통해서 신뢰가 쌓임으로써 발전한다. 상호주의의 원칙은 연합 내부 파트너 사이에서 주인의식의 공유를 발전시키는 메커니즘이다.

넷째, 연합 활동의 성패는 조직들 사이 차이를 조율하는 비공식적인 과정에 영향을 받는다. 일반적으로 조직들 사이에 문화적 유사성이 클수록 연합 관계가 더 장기적으로 유지될 수 있다. 한편, 노동조합과 커뮤니티 조직은 운영 원리가 다르다. 노동조합이 상대적으로 이해관계에 기초한 동원 조직이라면, 커뮤니티 조직은 상대적으로 가치와 정체성에 기초해 운영된다고 할 수 있다. 이러한 차이를 극복하는 것은 연합의 원활한 활동을 위해서 매우 중요하다. 이와 관련해서 Rose는 ‘가교 건설자(bridge builders)’의 역할을 강조한다(Rose, 2000). 가교 건설자란 노동조합과 사회운동(커뮤니티) 조직 모두에 대해 활동 경험이 있으며, 이를 통해 양자 사이의 문화와 관행의 차이를 적절하게 조율하여 소통시킬 수 있는 조정 역량을 발전시킨 사람을 의미한다.

나. 공통 관심사

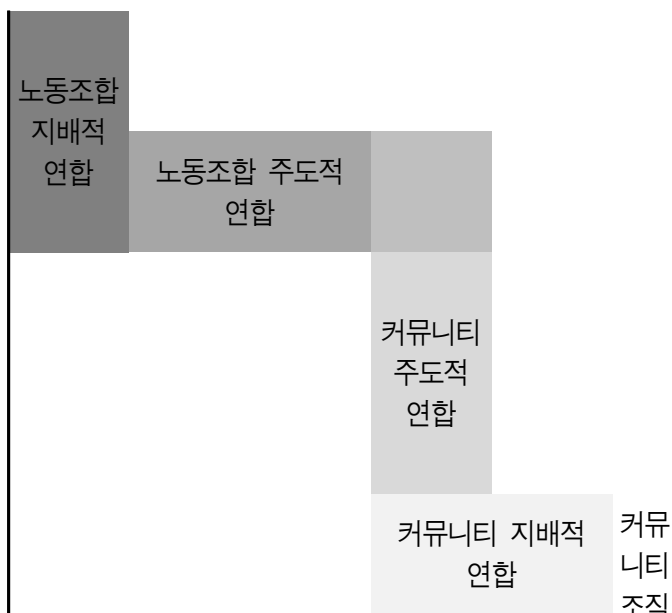
연합 활동 성패는 참여 조직들 사이의 ‘공통 관심사(common concern)’에 기초한 관계에 영향을 받는다. 공통 관심사는 조직들이 연대활동을 하는 근거가 되고, 구성원들이 행동에 참여하도록 동기를 창출한다. 커뮤니티 노조주의 전략의 기반으로서 공통 관심사의 활성화는 △조직의 이해관계 △운동 동원 역량 △사회적 프레임 등에 영향을 받는다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 연합의 활성화 정도는 연합이 추구하는 목적이 근거하는 공통 이해관계의 일치성 또는 상호성 정도에 따라 달라진다. Fine는 ‘연합을 주도하는 조직’과 ‘연합이 추구하는 공통 관심사’ 간 관계와 관련된 유형화를 제안했다(Fine, 2003). 이에 따르면 노조와 커뮤니티

티 조직의 연합은 △커뮤니티 지배적 연합(community dominated coalitions) △커뮤니티 주도적 연합(community-initiated coalitions) △노동조합 주도적 연합(union-initiated coalitions) △노동조합 지배적 연합(union dominated coalitions) 등 4개 유형으로 구별할 수 있다([그림 4-2] 참조). 한편, Obach는 조직의 이해관계는 합의를 통해 구성되며, 신뢰에 기초한 연합은 조직학습을 통해 공통의 이해관계를 구성하는 과정을 밟을 수 있으리라는 주장을 제기했다(Obach, 2004). 이러한 과정을 통해 조직들이 ‘즉각적인 이해관계 관점’에서 ‘계몽된 참여의 관점’으로 문제의식을 확장해 나간다는 것이다. 단, 현실에서 계몽된 참여의 관점은 즉각적인 이해관계의 관점에 비해 뒷순위일 가능성이 크다.

[그림 4-2] Fine(2003)의 유형 구분

노동조합 참여



출처: Fine(2003)에 기초하여 필자 작성.

둘째, 이해관계와 가치 등의 다양한 측면에서 연합이 추구하는 공통 관심사는 연합에 조직이 참여하는 정도, 나아가 커뮤니티 조직과 노동조합의 구성원들이 연합 활동에 직접적으로 나서는 정도에 영향을 미친다. 이와 관련해 Tattersall은 시드니에서 발전한 교사 노동조합과 다양한 커뮤니티 조직 간 연합이 ‘공교육’ 프레임에 기초하여 전개한 캠페인 사례를 제시한다(Tattersall, 2008). 이 연합이 추진한 공교육 강화 캠페인은 일반 교사들의 관심을 가치와 이해관계 양 측면에서 활성화했고, 이에 따라 평소에는 노조 활동에 참여하지 않던 교사들도 연합의 활동에는 능동적으로 참여하게 됐다는 것이다.

셋째, 공통의 관심사가 ‘사회적 프레임(social frame)’을 통해 어떤 의미로 구성되는가

또한 연합 활동의 성패에 영향을 준다. 이를테면 연합이 공통 관심사에 기초하여 전개하는 활동은 그것이 사회 전체 공익에 영향을 주는 것으로 인식될 때 더욱 효과적일 수 있다. 사회적 프레임의 효과를 드러내는 극명한 사례는 시카고에서 2004년과 2006년에 전개된 ‘반(反)월마트 캠페인’과 ‘대형할인마트 생활임금 캠페인’이다. 반(反)월마트 캠페인을 전개할 당시 노동조합과 커뮤니티 조직의 연합은 ‘월마트를 금지하라(Stop Wal-mart)’는 구호를 전면에 내세웠다. 그런데 이 구호는 아프리카계 미국인 교회단체와 풀뿌리조직 등으로부터 비판을 받았다. 실업률이 높은 웨스트사이드 지역에서 활동하는 이 단체 구성원들의 직접적인 이해관계와 충돌했기 때문이다. 결국 연합 활동은 월마트가 들어서는 것을 막지 못했다. 월마트가 들어선 이후 연합은 월마트를 비롯한 모든 대형할인매장이 직원에게 생활임금을 지급하게 하는 조례를 제정하는 방향으로 활동 초점을 변경했다. 이를테면 연합의 캠페인이 웨스트사이드 주민들의 일할 권리를 긍정하고 나아가 이들에게 좋은 일자리가 공급되어야 한다고 주장하는 것으로 의미화했다. ‘대형할인마트 생활임금 캠페인’은 2년 전과 달리 큰 인기를 얻었다. 당시 시장의 비토권 행사로 조례가 제정되지는 못했지만, 사회 여러 계층에서 관심과 참여가 이어졌다.

다. 스케일

연합 활동의 성패는 그것이 작동하는 외부 환경과 지리적 위치에 영향을 받는다. 이러한 측면에서 노동조합과 커뮤니티 조직의 연합 활동에 영향을 주는 요인은 △정치적 기회 구조 △권력의 다층적 스케일, 그리고 △구성원들의 직접 참여 공간을 지역 차원에서 창출할 수 있는 조직의 역량 등이다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 정치적 기회구조는 연합의 성패와 지속 가능성에 영향을 미친다. 사회운동 이론가들은 사회운동의 성장과 쇠퇴에 영향을 미치는 환경적 요인으로서 정치선거의 주기, 지배 계급의 분열, 국가의 정치적 개방성 등을 강조한다(McAdam, Tarrow & Tilly, 2001). 이러한 정치적 기회는 사회운동이 영향을 강화하고 활동을 고조하며 목표를 쟁취할 수 있도록 하는 공간을 제공한다. 노동조합과 커뮤니티 조직의 연합 역시 정치적 기회를 통해 추진력을 얻고 활동에 박차를 가할 수 있게 된다. 예컨대 시카고의 생활임금 조례 제정 캠페인은 기존 제도 개선과 시장선거 상황이라는 정치적 기회구조에 영향을 받아 승리할 수 있었다. 1998년 최초의 생활임금 조례 캠페인은 구직급여 인상과 결합하여 탄력을 받았고, 시장선거 직전에 목표한 조례 제정을 쟁취할 수 있었다. 한편, 연합은 자신의 활동을 통해 기회를 창출할 수도 있다. 시드니의 공교육 강화 캠페인에서 노동조합과 커뮤니티 조직의 연합은 독자적으로 추진한 시민의식 조사 결과에 기초하여 여론을 조성함으로써 정치과정을 작동시키는 의제 설정자(agenda setter)로서 기능했다. 단, 이들 연합이 의제 설정자로서 사회적 역할을 할 수 있었던 것은 선거를 2주 앞둔 시기였다.

둘째, 노동조합과 커뮤니티 조직 연합의 실천은 그것이 작동하는 공간의 특성과 그 스케일(scale)에 영향을 받는다(Martin & Miller 2003). 이러한 연합의 작동 스케일은 지역, 도시, 국가, 글로벌 등 다양한 층위일 수 있다. 한편, 정치경제 차원 구조적 힘의 작동 스케일은 단일한 차원일 경우가 거의 없다. 또한 권력은 다층의 스케일을 오가며 움직인다. 노동조합과 커뮤니티 조직의 연합 역시 이에 대응하여 다양한 스케일에서 행동과 자원을 동원하고 유지할 수 있을 때 목표를 성취할 수 있다. 이와 관련해 사회운동 이론가들은 ‘중개자(broker)’라는 개념을 활용한다. 중개자는 다양한 스케일을 오가는 활동가를 의미한다(Martin & Miller 2003). 이 개념은 조직 관계에도 적용될 수 있다. 예컨대, 시드니의 공교육 캠페인에서 노동조합은 교섭이나 캠페인의 주체로서 활동했을 뿐만 아니라, 정치적 로비 활동을 전개하기도 했다.

셋째, 중개자 역할을 하는 조직은 노동조합과 커뮤니티 조직의 연합이 탈(脫)중앙 집권화할 수 있도록 한다. 이를테면 지역 차원에서 활동하는 노동조합 및 커뮤니티 조직 구성원들이 보다 상위 스케일에서 활동하는 연합의 의사결정에 참여할 수 있도록 상승시킨다. 또한, 연합의 추상적인 전략 지향을 지역사회 차원에서 구체적인 활동으로 전환되도록 한다. 노동현장과 정치과정을 매개하는 이러한 활동이 없다면 현장에서 운동의 지도자들이 성장하기 어려웠을 것이다. 요컨대, 연합과 거기에 참여하는 조직의 활동 스케일은 운동의 목표 달성뿐만 아니라, 활동과 주체의 재생산에도 영향을 미치는 것이라 할 수 있다.

3. 커뮤니티 노조주의에 기초한 실천 사례

1) IAF의 노동-커뮤니티 연합 사례

여기서는 산업지역재단(industrial Areas Foundation, 이하 ‘IAF’)이 주도하여 2000년 이후 영국, 호주, 미국 등에서 전개된 노동-커뮤니티 연합 사례를 다룬다. 주로 영국의 노사관계 학자 Holgate의 논문에서 발췌 및 요약했다.⁴⁾

미국에 기반을 둔 사회운동조직 네트워크 IAF는 다양한 국가에서 ‘노동-커뮤니티 연합’의 방식에 기초하여 활동을 전개하고 있다. 여기에서는 영국 런던, 호주 시드니, 미국 시애틀 등 세 지역에서 IAF가 주도하여 결성된 연합단체 <런던 시티즌(London Citizen)>, <시드니 얼라이언스(Sydney Alliance)>, <사운드 얼라이언스(Sound Alliance)> 등의 사례를 비교하여 검토한다. 세 연합은 IAF의 네트워크 조직으로서 동일하게 ‘노동-커뮤니티 연합’의 형태로 활동을 전개했지만, 각자 처한 환경과 조건이 달랐고 노조의 개입 정도나

4) 이하에서 별도 인용 표시 없는 내용은 다음을 발췌, 요약한 것이다. Holgate, J. (2015). An International Study of Trade Union Involvement in Community Organizing: Same Model, Different Outcomes. *British Journal of Industrial Relations*, 53(3), 460-483.

연합이 목표한 성과 달성 측면 등에서 상당한 차이가 났다. 요컨대 런던 시티즌은 다른 두 연합에 비해 노동조합의 참여와 조직적 성과가 저조했다. 세 사례에 대한 비교는 ‘노동-커뮤니티 연합’에 대한 이해를 심화시켜 줄 것이다.

〈산업지역재단(IAF)〉

산업지역재단(Industrial Areas Foundation, 이하 ‘IAF’)는 1940년대 미국의 사회운동가 Saul Alinsky, 가톨릭주교 Bernard James Sheil, 『시카고선타임즈』의 설립자 Marshall Field III 등에 의해 설립된 지역단위 사회운동조직의 초국적 네트워크다. IAF의 목표는 지역단위에서 종교단체, 사회단체, 주민단체 등과 협력하여 지역발전에 있어 시민 리더십을 강화하고 사회적 신뢰기반을 구축하기 위한 활동을 전개하는 것이다. IAF는 주로 미국에 기반을 두고 있지만, 현재 미국, 캐나다, 영국, 독일, 호주 등에 있는 65개 지역 조직으로 구성되어 있다.⁵⁾ 1994년 미국 볼티모어에서 IAF 조직이 주도한 연합이 최초로 생활임금 법안을 기획하고 통과시켰고, 이후 미국 전역의 IAF 조직이 다양한 단체와 연대를 하여 공공부문 노동자를 대상으로 하는 생활임금 정책을 추진하면서 주목을 받았다.

IAF는 개인이 아니라 단체를 회원으로 한다. 가입 단체는 주로 교회지만, 학교, 노조, 비영리단체, 주민조직 등도 포함된다. 이렇듯 이미 설립된 조직을 단위로 함에 따라 지역사회에서 상대적으로 영속적인 연합으로 기능할 가능성이 크고, 개별적이고 일시적인 문제 상황에 영향을 덜 받는다. 이를테면 IAF는 장기적인 협력 관계에 기반한 ‘지속적 연합(enduring coalitions)’ 구축을 목표로 하며, 특정 문제 대응을 위해 일시적으로 구성되는 ‘사건 연합(event coalitions)’은 대체로 지양하는 태도를 보인다. 나아가 IAF는 ‘관계적 조직화(relational organising)’를 방법론의 전형으로 삼는다. 요컨대 특정 집단을 대표하는 조직이 주체적으로 공적인 관계를 구축함으로써 스스로 문제를 해결해 나가는 방식을 지향한다. IAF에 따르면, 문제 해결을 위한 권한을 확보하기 위해 공적인 관계를 구축해 나가는 것은 단지 수단을 넘어서 그 자체가 목표로 인정된다. 한편, IAF는 이렇듯 정치적 맥락에서 문제 해결을 추구하지만, 현실의 정당정치에 대해서는 초당파적인 입장을 엄격하게 관철하고 있다.

가. 영국 런던 시티즌 사례

〈런던 시티즌(London Citizen)〉은 전국단위 연합단체인 〈영국 시티즌(Citizens UK)〉의 하위 조직이며, 정식 명칭은 ‘TELCO(The East London Communities Organisations)’다. 2001년 영국 런던에서 생활임금 캠페인을 시작해 상당한 성과를 거뒀다. 런던 시티즌은 1996년 지역 종교단체들의 연합으로 출범하였으나, 현재는 해당 지역의 학교와 대학교, 노조, 시민사회단체 등 다양한 형태의 조직이 가입해 있다. 그렇지만 노동조합운동의

5) 출처: https://en.wikipedia.org/wiki/Industrial_Areas_Foundation, 2021년 10월 1일 검색.

참여는 제한적이다. 2013년 기준으로 210개 가입 단체 중에서 4개만 노조조직이었다. 영국공공서비스노동조합 <Unison>의 중앙조직과 런던 동부에 자리한 산하 지부조직, 그리고 공공및상업서비스노동조합 <PCS(Public and Commercial Services Union)>와 전 영역을 아우르는 영국 최대 노조 <Unite> - 조직 간 통합을 통해 Unite가 결성되기 전에는 영국운수일반노조 <T&G(Transport and General Worker's Union)> - 등의 지부조직이 참여했다. 2000년부터 2010년까지 주요 활동은 다음과 같다.

첫째, 영국 동부의 Unison 지부는 2001년 런던 시티즌이 주도하여 시작된 생활임금 캠페인 당시 연합 활동에 적극적으로 참여했다. 당시 생활임금 캠페인은 저임금과 열악한 노동조건에 놓여 있는 병원의 청소부와 시설관리 직원 등을 대상으로 했고, 노조 지부와 종교단체 연대에 기초한 '지역단위 조직화 접근(community-based organising approach)' 방식으로 전개됐다. 이 활동은 노동조건 개선에 상당한 성과를 올렸다. 둘째, 2005년과 2006년에 T&G(현재는 Unite)가 런던 시티즌에서 활동했다. 당시 런던 시티즌에는 T&G 산하의 <청소 및 접대 지부(cleaning and hospitality branch)>와 <청소부에게 정의를 지부(Justice for Cleaners)>가 가입해서 활동했다. 이들은 런던 시티즌의 행사나 총회 등은 참여했지만 그 이상으로 연합 활동에 개입하지 않았다. 셋째, Unison은 런던 시티즌이 주도한 생활임금 캠페인과 저임금 청소 노동자 조직화에 관심을 보였다. 이 활동을 양 조직의 이해관계를 통합시키는 공동 목표로서 인식하고 함께했지만, 그 이외의 활동에 대해서는 별다른 관심을 보이지 않았고 참여하지 않았다.

Holagate가 런던 시티즌과 노조 간부들을 면접한 바에 따르면, 이들은 노조-커뮤니티 연합의 중요성과 필요성을 적극적으로 인식하고 있었다(Holagate, 2013). 요컨대 노동조합운동 처지에서 노동-커뮤니티 연합 활동은 △취약계층 노동자들을 대거 조직화할 수 있는 새로운 조직구조를 구축할 가능성 △노동조합운동이 전체 시민의 대의를 옹호함으로써 도덕적 권위를 획득할 가능성 △노동조합 활동이 대중적 지지를 받고 더 많은 동원을 확보할 가능성 등을 강화하는 것을 의미했다. 그러나 해당 노동조합 내부에서는 이러한 가능성을 추구하기 위한 어떠한 변화도 관찰되지 않았다.

나. 호주 시드니 얼라이언스 사례

<시드니 얼라이언스(Sydney Alliance)>는 런던 시티즌보다 더 많은 노동조합의 적극적 지지와 물질적 지원 속에서 설립됐다. 특히 <뉴사우스웨일즈노조(Unions New South Wales)>는 연합 설립에 대한 각 조직의 지원 수준을 측정할 수 있게 하는 것을 목표로 하는 연구조사(Hollgate, 2013)에 대한 재정 지원을 통해 시드니 얼라이언스의 설립에 결정적 영향을 미쳤다.⁶⁾ <호주노동조합총연맹(Australian Congress of Australian Trade

6) 시드니는 호주 뉴사우스웨일즈 주(州)의 주도(州都)이다.

Unions)은 2005년 ‘노동에 관한 당신의 권리(Your Rights at Work)’ 캠페인을 통해서 수십만 명을 동원하여 당시 하워드 정권의 반노동 개혁을 무산시킴으로써 노동-커뮤니티 연합에 대한 긍정적인 정치적 분위 조성에 일조했다.

시드니 얼라이언스는 2007년 6월부터 조직화를 시작하여 2011년 9월 공식적으로 출범했다. Hollgate의 조사가 이뤄질 2012년 당시에는 막 출범한 조직으로서 실질적인 성과를 도출한 상태가 아니었다. 그런 한편으로, 조사가 진행 중이던 2012년 말경에는 <상점유통직원연합회(Shop, Distributive and Allied Employees Association)>와 시드니 얼라이언스가 박싱데이(Boxing Day)⁷⁾ 공휴일 방어를 위한 활동을 함께 전개하여 성공하기도 했다. 시드니 지역의 노동조합은 연합 활동에 적극적으로 참여하고 있다. 애초 시드니 얼라이언스가 설립될 때부터 회원 조직이 노동조합, 시민단체, 종교단체 세 부문 중에서 어느 한 부분으로 쏠리지 않도록 규약으로 정했다. 시드니 얼라이언스에는 2013년 기준 52개 조직이 참여하고 있는데, 이 중 9개가 노조조직이며 지부조직이 아니라 주로 중앙조직이다. 이 조직들은 시드니 얼라이언스의 연간 예산 중 16만 달러를 부담한다.

Hollgate의 조사에 따르면, 호주 노동운동 활동가들은 글로벌 시장경쟁 심화와 노동조합 조합원 수 감소에 대응하기 위해 ‘지속적으로 작동하는 연합’을 만드는 데 집중하고 있었다. 이를테면 노동현장, 그리고 노동제도를 넘어서 시민사회 속에서 재건을 추구해야 한다는 것이다. 또한, 시드니 얼라이언스의 역할에 다양한 방식으로 긍정적 기대를 드러냈다. 예컨대 일반노조 <United Voice>의 간부는 시드니 얼라이언스를 통해 노동조합 조직의 관행 변화, 연합 결성의 목표와 대상에 대한 헌신 강화 등이 이뤄질 것이라 기대했다. <건설산림광산에너지노동조합(Construction, Forestry, Mining and Energy Union)> 간부는 시드니 얼라이언스과의 동맹이 노동조합이 전하는 주장의 정당성과 로비 활동의 위력을 강화하리라 예측했고, <National Union of Workers>의 임원은 시드니 얼라이언스를 통해 새로운 유형의 리더십을 개발할 수 있고, 지역사회에 대해서 배울 수 있으리라는 기대를 표했다.

다. 미국 사운드 얼라이언스 사례

미국 워싱턴 주 시애틀의 <사운드 얼라이언스(Sound Alliance)>는 회원의 3분의 2가량이 노조조직이고, 나머지는 종교단체로 구성돼 있다. 앞에서 살펴본 런던 시티즌이나 시드니 얼라이언스에 비해 노동조합 중심성이 강한 연합이다. 2012년 기준 31개 회원 조직 중에서 20개가 노조조직이다. 2005년 조직화가 시작되어 2008년 공식적으로 출범했다.

사운드 얼라이언스는 미국연방기금을 수탁하여 산업구조조정 등으로 정리해고된 노조 조합원에게 ‘녹색 일자리(green jobs)’를 제공하는 활동을 성공적으로 전개해왔다. 이를테

7) 크리스마스 다음날인 12월 26일. 영국 연방 국가와 일부 유럽 국가에서는 공휴일로 지정되어 있음.

면 자매조직인 <스포칸 얼라이언스(Spokane Alliance)>와 함께 비영리법인인 <서스테이 너블웍스(SustainableWorks)>를 설립하여 친환경 건물 개조 사업을 하면서 생활임금을 보장하는 양질의 일자리를 창출하고 있다. 나아가 사운드얼라이언스는 지방자치단체 정책에도 개입하고 있다. 사운드얼라이언스는 지방자치단체 정책개입 활동을 통해, 워싱턴 주 정부가 2009년 지역사회 기반 에너지 효율화를 위한 건물 개조 프로젝트에 1,450만 달러를 투입하는 녹색일자리법안을 제정하도록 영향을 미쳤다. 이를 통해 지역사회 저소득층과 취약계층 노동자의 삶의 질을 개선할 수 있었다. 사운드 얼라이언스에 따르면, 법안 시행 이후 2013년 2월까지 2천 건의 건축 감리와 740건의 건물 개조를 수행했으며 230명에게 정규직 일자리를 제공했다.

시애틀 지역의 노조조직이 사운드 얼라이언스에 적극적으로 참여하는 데는 이렇듯 ‘일자리 제공’이라는 실용적이고 도구적 측면이 중요했다. 그러나 다른 동기 역시 함께 작용하고 있었다. 이를테면 Holagate와 인터뷰에서 사운드 얼라이언스의 회원 노조 조합원들은 이러한 활동을 통해 지역사회에서 노동조합의 부정적인 평판을 개선할 수 있고, 사용자와 투쟁 중인 노동자 집단은 다양한 측면에서 연대와 지원을 확보할 수 있다는 점을 제시했다. 그런 한편으로, 사운드 얼라이언스를 통한 활동은 노조조직에 현장 리더를 발굴하고 이들의 역량을 육성하는 기회를 제공한다. 이는 사운드 얼라이언스에 참여하고 있는 노조조직의 핵심적인 관심사이기도 하다. 사운드 얼라이언스는 회원 노조조직에게 IAF의 ‘맞춤형 리더십 훈련’ 프로그램을 제공한다. 여기에는 타인을 경청하는 법과 인간관계 발전시키는 법 등 신규 조직화에 실질적으로 필요한 기술들이 포함되어 있다. 이에 기초하여 공통의 대의와 연합 형성에 대한 헌신이 구성되고 있다.

라. 사례들의 비교

앞에서 살펴본 것처럼, 런던의 노동-커뮤니티 연합은 시드니와 시애틀의 경우보다 상대적으로 도구적이고 단기적인 특성을 보인다. 이를테면 런던 시티즌에서는 양적으로 질적으로 노동조합의 참여가 시드니 얼라이언스나 사운드 얼라이언스보다 적다. 이에 다양한 외부적인 요인과 내부적인 요인이 영향을 미쳤을 것이다. 여기서는 주로 노동조합의 문화와 이념, 조직혁신에 대한 헌신, 리더십과 교육훈련 등 내부적인 측면 한정해서 사례들을 비교하고 런던 시티즌과 다른 사례들의 차이를 만들어낸 요인을 논한다.

첫째, 노동조합의 문화와 이데올로기 측면에서 비교하면 다음과 같다. 먼저, 런던 시티즌에 참여한 노조조직 관계자들은 자신들의 조직과 커뮤니티 조직이 문화 및 이데올로기 측면에서 크게 다르며, 이 부분이 장기적으로 관계를 발전해 가는데 장애가 되었다고 주장했다. 예컨대 Hollgate가 면접한 Unison 관계자에 따르면, 노조 조합원들은 런던 시티즌이 주최한 행사에 참여했을 때 불편함을 느꼈다. 대립적 노사관계와 투쟁의 문화에 익숙

한 노조 조합원에게는 런던 시티즌의 행사 프로그램이 지나치게 정치적이고 관료적으로 짜여 있는 것으로 느껴졌다. 계속된 박수 및 환호 요구와 고용주 및 정치인에 대한 존중 표현이 편하지 않았다는 것이다. 다음으로, 노조 지도부는 ‘조합원 증가 여부’라는 도구적 관점에서 연합의 필요성을 평가하는 경향이 있었다. 요컨대 연합 구성원들이 공통의 관심사와 목표를 합의하는 데 필요한 장기적인 대화에 대한 투자를 비효율적인 것으로 인식했다. 그리고 실제로 투자를 제한했다. 전자보다는 후자의 측면이 런던과 호주 및 시드니 사례의 차이를 설명한다. 시드니 얼라이언스와 사운드 얼라이언스에 참여한 노조조직은 연합활동에 예산과 인력을 적극적으로 투자했다. 그리고 이러한 활동으로부터 장기적이고 근본적인 노조조직의 내부 혁신 계기가 만들어질 수 있음을 인식했다.

둘째, 교육훈련을 통한 조직적 변화 추구의 측면에서 비교하면 다음과 같다. 노동조합이 커뮤니티 조직과 연합하여 내부 혁신을 이루기 위해서는, 연합 활동을 통해서 새로운 리더를 발굴하고 육성하기 위한 교육훈련이 이루어져야 한다. 이 부분에서 세 조직 간 가시적인 차이가 매우 컸다. 예컨대 런던 사례에서는 20명 미만의 노조 조합원이 IAF의 커뮤니티 조직화 교육을 받았다. 노조 임원과 간부를 포함해 400명 이상이 참여한 시드니 사례나, 참여 노조조직의 임원 대부분이 교육프로그램에 임한 시애틀 사례와 차이가 두드러졌다. IAF의 관계적 조직화 교육훈련은 직접 대면 상황에서 평소에 하지 못했던 이야기들을 하도록 하고, 이에 기초하여 이데올로기적 동의를 창출하고 강력한 인간관계를 구축하는 방법을 제공한다. 노조 조합원들이 이러한 교육프로그램에 참여하도록 함으로써, 노동 현장뿐만 아니라 지역사회에서 긍정적인 변화와 영향력을 확산하고자 하는 새로운 노동운동 현장 활동가가 양성될 수 있다.

셋째, 노동-커뮤니티 연합 건설에 대한 리더십의 역할 측면을 비교하면 다음과 같다. 노조의 적극적인 참여와 지원 속에 만들어진 호주 시드니 얼라이언스에서 지도자들은 연합 내부에서 균형을 유지하기 위해 상당히 신경을 썼다. 예컨대 회원 조직에서 노동조합, 종교단체, 시민사회단체의 수가 균형이 유지되도록 정했고, 나아가 노동조합 부문 내에서도 정치적으로 좌익과 우익 성향의 노조조직이 회원 수에서 균형을 갖도록 주의를 기울였다. 이러한 균형은 시드니 얼라이언스가 특정 정치적 분파가 아니라 ‘공통의 이익’을 추구한다는 점을 대중적으로 명확히 하기 위해서 중요했다. 한편, 미국 사운드 얼라이언스의 경우 결성에 적극적으로 참여한 어느 임원은 자신의 생애 동안 노조운동과 농민운동을 두루 경험했다. 이 간부의 생애 경험이 제공하는 보증에 기초하여 노조 간부들이 사운드 얼라이언스를 신뢰하면서 참여할 수 있었다. 런던 시티즌에서는 이와 같은 요인이 결여됐다. 리더십의 상호작용을 통한 공동의 목표 형성 과정이 존재하지 않았고, 도구적인 것 이상을 넘어서는 조직 간 관계 형성의 과정이 없었다.

2) Unite의 커뮤니티 조직화 시도

영국 최대 노조인 유나이티(Unite the UNION)는 최근 조직구조를 개편하여 이른바 ‘유나이티 커뮤니티’와 ‘지역지부’를 설치하고 고용관계가 없는 개인을 조합원으로 받았다. 유나이티는 산업질서에 기초한 조직구조를 구성하고 있었으나, 지역지부는 지역단위로 설치됐고 여기에 가입한 이들은 주로 지역 차원의 정치활동에 적극적인 사회운동 활동가들이었다. 유나이티 커뮤니티는 중앙조직에서 이를 관장하는 부서였다. 유나이티는 커뮤니티 조합원들을 수용함으로써 조직에 행동주의적 활력을 불어넣고, 산업질서를 통해 접촉하기 어려운 취약노동자 조직화하겠다는 방침을 추구했다. 그러나 결과적으로 목표한 바를 성취하지 못했다. 지역지부의 성장은 더뎠고, 산업질서에 기초하여 설립된 지부와 지역지부 간의 상호작용이 활성화되지 않았다. 여기서는 이러한 사업의 전개 과정, 그리고 그것의 성과에 영향을 미친 요인을 관련 사례연구 논문을 발췌 요약하여 살펴본다.⁸⁾

〈유나이티(Unite the UNION)〉

유나이티(Unite the UNION)는 2018년 기준으로 주로 민간부문 138만 2천 명의 노동자들이 가입해 있는 영국 최대 규모 노동조합이다. 유나이티는 발전 과정에서 몇 차례 인수 및 합병을 거쳤으며, 그 중에서 가장 주요할 만한 것은 2007년 영국운수일반노동조합 <TGWU>와 전 산업을 아우르는 노조조직 <아미쿠스(Amicus)>의 통합이었다. 유나이티는 그 이전에도 여러 차례 조직적 합병을 거쳐서 탄생한 조직으로, 내부에는 다양한 맥락의 문화들이 병존하고 있다. 그러나 유나이티를 지배하는 문화적 전통은 주로 TGWU의 역사와 정체성에서 비롯된 것이다. 이는 영국 노동조합주의 역사적 형성기와 연결돼 있으며, 정치적으로는 급진적이고 좌파적인 것으로 분류된다. TGWU는 조합원의 이익이라는 협소한 범위를 넘어서 계급적 이해관계를 주장하고, 단체교섭 의제보다는 노동자 전체에 영향을 미치는 사회정치적 이슈에 초점을 두는 운동적인 노동조합으로 평가됐다. 영국 노동운동의 전성기인 1970년대 후반 TGWU 조합원 규모는 대략 200만 명 이상이었으며, 이들은 주로 운수업과 제조업에 종사하는 노동자였다. 그러나 이후 급속도로 약화되기 시작했다.

아미쿠스와 합병 이전 TGWU는 130명의 활동가를 채용하여 전략 조직화 사업을 추진했다. 이는 전통적인 개별 사업장단위 조직화 방식 대신 청소용역, 육류가공, 저가항공 등 업종단위로 노동자를 조직화하는 방식을 취했다. 특정 업종노동자를 대거 노조원으로 조직하고 지역 차원의 현장 활동가 연결망을 형성하여, 노동조건이 바닥을 향한 경쟁으로 향하는 것을 멈추고자 하는 계획이었다. 또한 이를 통해 노동조합의 목표를 혁신하고 조직의 재활성화를 꾀하고자 했다. 그러나 이러한 활동이 조직의 전체적인 정체성에 영향을 미쳤는지는 의문시되고 있다. 요컨

8) 이하에서 별도 인용 표시 없는 내용은 다음을 발췌, 요약한 것이다. Holgate, J. (2021). Trade unions in the community: Building broad spaces of solidarity. *Economic and Industrial Democracy*, 42(2), 226-247.

대 신규 조직화는 조직 전체의 목표가 아니라 독립된 부서의 사업으로 다뤄진 것으로 평가된다. 이에 따라 전략 조직화는 노동조합의 기존 현안보다 우선순위에서 항상 밀렸고, 예산 등 자원 투입이 충분히 이뤄지지 못했으며, 사업 과정에서 조직활동가와 조직관리자의 역할 분담이 효과적으로 조정되거나 양자의 상호작용이 활성화되지 못했다는 것이다.

이러한 결과는 부분적으로 노동조합의 역사를 통해 상속받은 정체성과 전통이 자기 혁신의 경로에도 영향을 미치기 때문인 것으로 평가된다. 즉, 계급주의 전통의 지배를 받는 TGWU에 사회운동의 맥락에서 형성된 혁신 전략을 도입하기 위해서는 보다 심층적인 자기 이해와 섬세한 계획, 점진적인 조직학습의 과정이 필요했다는 지적이다.

가. 배경과 목적

2011년 12월 영국 최대 민간부문 노동조합 유나이트는 퇴직자, 학생, 실업자 등 고용관계가 없는 ‘비(非)노동자(non-worker)’가 가입할 수 있도록 문호를 개방하겠다고 발표했다. 요컨대 이들에게 ‘커뮤니티 조합원(community member)’이라는 자격을 부여하고, 국가 수준에서 경제적 혼란과 사회적 혼란이 지배하는 이 시기에 정치에서 소외된 사람들이 자신의 목소리 낼 수 있도록 지역사회 구석구석을 돌아다니며 활동을 전개하는 ‘커뮤니티 활동가(community activists)’로 육성할 것이라는 목표를 제시했다. 이러한 ‘유나이트 커뮤니티(Unite Community)’ 전략은 1997년부터 2010년까지 집권한 신(新)노동당 정부의 실정에 대응하는 과정에서 유나이트 조직 내부에서 형성된 것으로, 2011년 사무총장 선거에서 Len McCluskey가 당선된 후 구체적인 사업계획으로서 확정됐다. 유나이트 커뮤니티는 중앙조직의 부서로 설치됐다. 이러한 전략은 유나이트 노동운동의 역사 속에서 형성된 계급주의와 보편주의 지향의 이데올로기적 노선에 부합하는 것으로 인식됐다.

한편, 이 시기 유나이트가 비노동자를 조합원으로 수용하기로 한 결정의 직접적인 계기가 된 것은 전 세계적인 긴축 재정 추세 속에서 영국에서도 이뤄진 복지 프로그램 전반에 걸친 대대적인 예산 삭감이었다. 이러한 가혹한 조치는 가장 가난한 사람들에게 가장 큰 악영향을 미쳤고, 나아가 사회 각계각층에서 풀뿌리 시민들의 격앙된 반응을 야기했다. 사회정치적 책임을 강조하는 유나이트는 이러한 상황을 개선하기 위해 개입하고자 했다. 한편, 이 결정이 이뤄진 데는 비노동자 개인을 노동조합에 가입시키고 지역사회 차원을 활동을 전개함으로써, 청년들 사이에서 노동조합에 대한 인식을 개선할 수 있으리라는 기대도 작용했다. 예컨대 어느 유나이트의 간부는 면접조사에서, “정말 창피했습니다. 2010년 학생들이 [복지삭감에 반대하며] 거리에서 시위하는 동안 우리는 영국노총(Trade Union Congress, TUC) 총회 자리에 가만히 앉아서 의사록을 검토하고 있었습니다. 이러한 상황을 성찰하는 가운데 우리가 학생운동과 어떻게 연대해야 하는지에 대한 영감이 생겨났습니다.”라고 응답하기도 했다.

나. 사례의 전개

‘유나이티드 커뮤니티’는 실업자, 장애인, 간병인, 퇴직자, 학생 등 일반적으로 노조에 가입할 기회가 주어지지 않는 모든 비노동자에게 조직을 개방하는 전략이다. 이들에 대한 조합비는 2018년 당시 일주일에 50펜스(2021년 10월 3일 기준 약 8백 원)로 의도적으로 낮게 책정됐다. 커뮤니티 조합원이 50명 이상이 되는 지역에서는 지역지부(local branch)를 구성할 수 있다. 이렇게 형성된 지역지부는 중앙으로부터 활동비로 일주일당 약 500파운드(2021년 10월 3일 기준 약 80만 원)를 받는다. 지역지부에 속한 커뮤니티 조합원들은 토론을 통해 활동의 방향과 목표를 설정했다. 대부분의 경우에는 지역공동체 차원에서 취약계층을 대변해 긴축재정으로 인한 복지삭감에 항의하고 관련 문제를 해결하는 데 초점이 맞춰졌다. 또한, 일부 지역에서는 공공주택 공급, 윤리적 조달, 생활임금 캠페인, 가정폭력 반대, 푸드뱅크 확대, 장애인 이동권 보장 등이 이슈가 되기도 했다. 이 과정에서 5개 커뮤니티 지원센터가 설립되어 사람들이 모여서 토론하고 교육훈련과 상담을 받을 수 있는 공간으로 기능할 수 있게 됐다.

한편, 커뮤니티 지역지부는 노동 문제에도 개입했다. 예컨대 커뮤니티 조합원들은 ‘0시간 계약’을 일삼는 레스토랑 체인을 표적으로 삼아 ‘Fair Tips 캠페인’을 전개했다. 또한, 0시간 계약을 인사관리 방침 중 하나로 활용했던 대기업 <Sports Direct>를 대상으로 전국 40개 이상 매장에서 항의 캠페인을 벌이고 주주총회에 참석하여 이 문제에 질의했다. 이를 통해 여론의 관심을 일으켰고, 이 회사의 설립자가 의회에서 출석하여 조사를 받도록 할 수 있었다.⁹⁾ 이 외에도 커뮤니티 조합원들은 파업 중인 노동자들을 위한 연대 활동 등을 활발하게 전개했다. 유나이티드에서 커뮤니티 지역지부와 산업적 조직질서 사이 연결은 전략적 방침에 따라 의도적으로 권장됐다. 이에 따라 기존 하부단위 조직인 업종지부(industrial branches) 중 50개 이상이 새로 만들어진 커뮤니티 지역지부를 재정적으로 지원했다. 상당수 업종지부 조합원들에게 이러한 지원은 일종의 자신들의 안전한 미래를 위한 보험 가입으로 여겨졌다. 그런 한편으로, 이 두 가지 질서는 섞이지 않았다.

면접에 응한 유나이티드 중앙조직 관계자는 “커뮤니티 전략과 산업적 전략은 별개가 아닙니다. 우리의 목표는 커뮤니티 활동과 산업 활동을 연결하는 것이며, 직장에서 하는 일과 커뮤니티에서 하는 일 사이 구분을 없애는 것입니다.”라고 응답했다. 그러나 현실은 전혀 달랐다. 지역지부와 업종지부 조합원들은 뚜렷하게 분리됐다. 이들 사이에는 접점이나 상호작용이 없었다. 이들을 관리하는 조직구조도 분리됐다. 예컨대 중앙조직의 ‘조직화본부(the Organizing Department)’는 작업장단위에 초점을 맞추고 ‘유나이티드 커뮤니티’는 커뮤

9) 2021년 10월 3일 검색.

<https://www.theguardian.com/business/2015/dec/18/sports-direct-mike-ashley-parliament-questions-working-conditions>

니티에만 초점을 맞추며, 두 부서는 서로 관여하거나 협력하여 사업을 전개하지 않았다. 나아가 두 부서의 전략적 목표 관리와 운영 책임은 각기 다른 사무부총장들(assistant general secretaries)이 지고 있었다.

그런 속에서도 유나이트 커뮤니티는 지속해서 성장했다. 출범 당시 10개 지역지부에 각각 한 명씩 조직이 있었는데, 2015년 말에는 106개 지역지부/집단에 1만5천 명 이상이 커뮤니티 조합원으로 가입해 있었다. 그럼에도 이는 타산적 측면에서 추산한 ‘비용 중립적’ 커뮤니티 조합원 규모 2만5천 명에 못 미치는 것이었다. 하지만 지역지부는 여론의 주목을 받은 다양한 캠페인을 전개했고, 실제적으로 중요한 사회구조적 변화를 견인했다. 이는 비용으로 측정하기 어려운 성과였다. 또한 이는 유나이트의 정체성에 있어서 변화를 의미하기도 했다. 2011년 이전 유나이트는 일반적으로 Hyman(2001)이 제시한 ‘계급 - 시장 - 사회’의 삼각형에서 ‘시장 - 계급’ 사이에 놓인 조직으로 평가됐다. 그러나 2011년 이후 이 조직의 정체성은 ‘계급 - 사회’ 축의 방향으로 일정하게 이동했다. 이를 주도한 커뮤니티 활동가들은 ‘138만 유나이트’의 가족이 된 것이 자신들에게도 강한 동기를 부여한다고 평가했다. 대규모 노동조합의 일원이 됨으로써 더 많은 자원과 시설을 활용할 수 있었고, 사회 변화를 위한 캠페인을 보다 자신감 있게 진행할 수 있었다는 것이다.

다. 평가와 함의

유나이트 커뮤니티 사례는 비근로자를 조합원으로 포함하는 것이 노동조합의 정체성에 어떠한 의미를 갖는 것인가 하는 근본적인 질문에 대해서 성찰할 수 있는 기회를 제공한다. 본 사례에 대한 검토로부터 끌어낼 수 있는 평가와 함의는 다음과 같다.

첫째, 커뮤니티지부의 조합원은 업종지부의 조합원과 노동조합에 대한 기대가 다르다. 일반적으로 사업장질서에 기초에 가입한 업종지부 조합원은 노동조합을 직장 내 문제해결과 노동조건, 그리고 사회적 안전망을 제공하는 일종의 ‘보험’으로 인식하는 경향이 있다. 이들에게 노조와 관계는 일종의 ‘거래관계’이다. 이들은 자신에게 닥친 긴급한 위기 상황과 연결된 것이 아니면 노조 활동에 직접적으로 관심을 갖거나 참여하지 않고, 마치 보험사 직원에게 그러하듯, 선출된 지도부에게 모든 것을 위임한다. 이들에게 노조의 의미는 불명확할 수 있다. 그러나 커뮤니티 조합원들은 정치적 캠페인에 참여하기 위해 노동조합에 가입한다. 이를테면 자신이 직접 참여하는 정치운동의 내용을 바탕으로 노동조합의 목적과 활동에 대해서 의미를 구성한다. 이들은 상대적으로 노조의 목표와 활동에 대해 명확한 상을 갖고 있다. 그러나 유나이트 내에서 커뮤니티 조합원의 비중이 매우 적다는 점, 업종지부 조합원과 완전하게 분리되어 있다는 점을 고려한다면, 이러한 기대의 차이가 노동조합의 전체적인 정체성에 어떠한 영향을 미쳤는지는 미지수다.

둘째, 커뮤니티 조합원들이 추진하는 계급적 이해관계에 기초한 사회운동적 활동은, ‘정

치와 경제의 분리'라는 전통적인 노사관계 구조의 제약과 충돌할 수 있다. 달리 말하면, 커뮤니티 지역지부의 활동은 법제도에 기초해 단체협약을 체결하는 것으로 축소된 집단적 노동관계의 경계를 넓히는 역할을 할 수 있다. 지도부는 유나이티드 커뮤니티 전략 실행을 통해 계급적 이해관계를 대표하는 노조주의를 강화할 수 있을 것이라고 주장했다. 그러나 이는 구두선에 그치는 경향이 있다. 내부 혁신을 통해서 이러한 전략의 효과를 증폭시키려는 시도는 사실상 전개되지 않았다. 유나이티드의 관료주의는 커뮤니티 기반의 조직질서가 확대되는 것을 막았다. 예컨대 유나이티드의 규약은 “커뮤니티 조합원은 노동조합에서 어떠한 직위도 획득할 자격이 없다. 또한, 자신이 속한 커뮤니티 지부/집단을 제외하고 다른 조직구조에 참여할 수 없다.”고 정하고 있다. 또한, 커뮤니티 조합원은 취업하면 자격을 상실한다. 업종지부와 커뮤니티지부 이중 멤버십은 허용되지 않는다.

셋째, 유나이티드 커뮤니티 전략의 기획 과정에서 업종지부 조합원과 지역지부 조합원 간에 발생할 수 있는 이해관계 충돌을 어떻게 조정할지에 대한 고려가 부족했다. 일반적으로 노동조합 내에서 임원, 활동가, 직원 등의 갈등과 충돌이 어떻게 조정되는가는 그 조직의 성과에 매우 큰 영향을 미친다. 혁신이 성공하기 위해서는 혁신을 중심으로 하는 진솔한 의사소통에 기초하여 내부 협력 관계가 만들어져야 한다. 그러나 유나이티드 커뮤니티 전략에 대해서 그러한 소통과 통합의 과정은 완벽하게 이루어지지 않았다. 유나이티드의 총회에서는 유나이티드 커뮤니티 전략에 관한 내용이 보고되었지만, 이와 관련된 일상적인 조직학습이 다양한 층의 구성원들 사이에서 진행되고 있다는 증거는 없다. 노동조합의 역사적 전통에서 비롯된 전략적 지향과 새롭게 도입된 전략적 지향을 통합하기 위한 강력한 리더십의 의지와 섬세한 논의 기술이 필요하다. 이는 단지 성명서를 내고 조직의 지향을 표방하는 것 이상을 의미한다. 교육훈련에 기초한 지속적인 내부 혁신과 실질적인 변화를 촉발하는 과정이 요구된다.

4. 소결: 요약과 제언

1) 요약

‘커뮤니티 노조주의(community unionism)’는 1990년대 이후 노동운동 재활성화와 혁신 전략의 맥락에서 발전한 담론 중 하나다. 이는 노동조합이 지역사회 차원에서 시민 공동의 이해관계를 대변해야 하며, 다른 사회운동 및 주민단체와 연합을 형성하고 행동해야 한다는 지향을 지칭한다. 커뮤니티 노조주의 담론의 기반을 이루는 전제는 노동운동의 사회적·계급적 역할이라는 당위성에 대한 강조가 아니라, 이러한 활동을 통해 확보할 수 있는 새로운 자원과 기풍이 노동조직을 발전시킬 것이라는 실용적 기대였다. 이는 주로 호주, 영국, 미국, 캐나다, 일본 등 노사관계제도가 상대적으로 분권화된 나라에서 활발하게

전개됐다. 그러므로 비슷한 우리나라 상황에서도 고려해볼 여지가 크다고 할 수 있다. 커뮤니티 노조주의는 다양한 논자에 의해 혼란스럽게 정의돼왔다. 이는 ‘커뮤니티’라는 단어가 중층적인 의미에 기초해 있기 때문이다. Tattersall은 노동 재활성화 논의에서 커뮤니티의 용례를 세 가지로 정리했다(Tattersall, 2006; 2009). 첫째, 커뮤니티는 사람들이 가입하는 ‘조직’의 의미로 사용된다. 이는 특히 ‘노동시민연대’ 혹은 ‘노동-커뮤니티 연합(labour-community coalition)’이라는 관용어에 내재해 있다. 둘째, 커뮤니티는 사람들 사이 관계 형성의 기초가 되는 ‘공유된 정체성 또는 이해관계’의 의미로 사용된다. 공간적 거리와 상관없이 정체성 또는 이해관계를 공유한 사람들의 집합도 커뮤니티로 지칭될 수 있다. 셋째, 커뮤니티는 사람들이 뿌리내리고 살아가는 ‘장소’의 맥락에서 사용된다. 이 경우 커뮤니티는 지역공동체를 의미한다. 가장 일상적인 용법이다. 이렇듯 커뮤니티를 조직, 공유된 정체성 및 이해관계, 장소 등의 복합적 구성물로 이해한다면, 노동조합연합단체가 선택할 수 있는 ‘전략으로서 커뮤니티 노조주의’를 다음과 같이 개념화할 수 있다. 첫째, 커뮤니티 노조주의 전략은 노동조합과 커뮤니티 조직 간 ‘연합’의 형성과 발전을 지향한다. 둘째, 커뮤니티 노조주의 전략은 비(非)작업장에서 비롯되는 공통의 정체성이나 이해관계에 기초하여 취약한 조건에 있는 노동자를 ‘조직화’하려는 지향을 의미한다. 셋째, 커뮤니티 노조주의 전략은 주체가 맥락적으로 구성하는 다양한 공간적 스케일에서 노동조합의 조직적 ‘영향력’을 강화하려는 지향을 의미한다. 이러한 세 가지 지향은 상호 중첩되며, 한 가지 지향의 실행이 다른 지향에 영향을 주는 보완적 관계를 구성한다.

이 글에서는 앞에서 살펴본 ‘전략으로서 커뮤니티 노조주의’에 대한 개념화에 기초하여 몇 가지 사례를 살펴보았다. 첫째, 가장 대표적인 사례로서 생활임금 캠페인은 지역사회의 취약노동자에게 조례 등을 통해 생활이 가능한 임금수준을 보장하자는 운동으로, 주로 종교에 기반한 커뮤니티 조직이 주도한 ‘노동-커뮤니티 연합’에 의해 추진됐다. 생활임금 캠페인은 미국, 호주, 영국 등 다양한 나라에서 유사한 프로그램으로 전개됐는데, 어떤 곳에서는 성공했고 어떤 곳에서는 그렇지 못했다. 성패에 영향을 준 조직 내부 요인은 노동조합과 커뮤니티 조직의 역사적 배경, 양 조직 리더십 간 관계와 태도, 연합의 조직구조와 목표 공유 정도 등이었다. 둘째, 최근 영국의 민간부문 최대 노조 UNITE는 이른바 개인 가입을 전제로 하는 ‘커뮤니티지부(community branch)’를 설치하여 지역사회와 정치에 능동적으로 개입하려 시도했다. 커뮤니티지부는 산업질서에 기초해 있으며 사업장단위로 가입되는 UNITE의 기존 조직구조와는 동떨어진 형태였다. 커뮤니티지부에는 주로 지역단위 정치활동 경험이 있는 사회운동 활동가들이 가입했으며, UNITE는 이들이 자율적으로 사업계획을 세우고 집행할 수 있도록 물질적, 조직적 자원을 제공했다. 이들을 조직 내부로 수용함으로써 행동주의적 활력을 불어넣고, 산업질서를 통해 접촉하기 어려운 취약노동자 조직화하겠다는 것이 커뮤니티지부 설치의 전략적 목표였다. 그러나 결과적으로 두드러진 성과가 나타나지 않았다. 이는 일차적으로는 커뮤니티지부가 산업질서에 기초한 기존 지

부와 교류하지 못하고 고립되었기 때문이다. 보다 근본적으로는 UNITE라는 조직이 역사적 배경을 통해 형성한 전통적인 전략적 목표와 커뮤니티지부를 통해 실현하려는 전략적 목표가 조응하지 못했고, 리더십이 이를 조정하지 못했기 때문이다.

2) 제언

참고 문헌

- Clawson, D. (2003). *The Next Upsurge: Labor and the New Social Movements*. Cornell University Press.
- Clawson, D., & Clawson, M. A. (1999). What has happened to the US labor movement? Union decline and renewal. *Annual review of sociology*, 25(1), 95-119.
- Fine, J. J. R. (2003). *Community unions in Baltimore and Long Island: Beyond the politics of particularism* (Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology).
- Fine, J. R. (2006). *Worker centers: Organizing communities at the edge of the dream*. Cornell University Press.
- Frege, C. M., & Kelly, J. (2003). Union Revitalization Strategies in Comparative Perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 9(1), 7-24.
- Frege, C., Heery, E. J., & Turner, L. (2003). Comparative coalition building and the revitalization of the labor movement. *Industrial Relations Research Association*.
- Holgate, J. (2015). Community organising in the UK: A 'new' approach for trade unions?. *Economic and Industrial Democracy*, 36(3), 431-455.
- Holgate, J. (2021). Trade unions in the community: Building broad spaces of solidarity. *Economic and Industrial Democracy*, 42(2), 226-247.
- Hyman, R. (2001). *Understanding European trade unionism: between market, class and society*. Sage.
- Lipsig-Mumme, C. (2003). Forms of solidarity: unions, the community and job creation strategies. *Just Policy: A Journal of Australian Social Policy*, (30), 47-53.
- Martin, D., & Miller, B. (2003). Space and contentious politics. *Mobilization: An International Quarterly*, 8(2), 143-156.
- McAdam, D., Tarrow, S., Tarrow, C., & Tilly, C. (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge University Press.
- McBride, J., & Greenwood, I. (Eds.) (2009). *Community unionism. A Comparative Analysis of Concepts and Contexts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Obach, B. K. (2004). *Labor and the environmental movement: The quest for common*

- ground*. MIT press.
- Rose, F. (2000). *Coalitions Across the Class Divide: Lessons from the Labor, Peace, and Environmental Movements*. Cornell University Press.
- Tattersall, A. (2006). Bringing the community in: Possibilities for public sector union success through community unionism. *International Journal of Human Resources Development and Management*, 6(2-4), 186-199.
- Tattersall, A. (2008). Coalitions and community unionism: Using the term community to explore effective union-community collaboration. *Journal of Organizational Change Management*.
- Wills, J., & Simms, M. (2004). Building reciprocal community unionism in the UK. *Capital & Class*, 28(1), 59-84.



【 종합토론 】

고용환경의 새로운 변화와 지역의 대응 및 과제

[지역 사례] 전남지역 인력양성 현황 및
추진방향

김주환(전남인적자원개발위원회 책임연구원)

- 토론 : 현장 및 온라인 참여자 전체

전남지역 인력양성 현황 및 추진방향

2021. 10. 28.

김주환 책임연구원



목차

1. 연구배경 및 목적

2. 전남지역 고용 및 산업현황

3. 인력 및 훈련수급조사 결과

1. 연구배경 및 목적

■ 연구배경 및 목적

- 공급자인 교육훈련시장과 수요자인 산업현장의 교육훈련이 불균형 되는 현상이 발생함
- 고용노동부는 2013년 부터 지역 및 산업의 수요를 반영하여 해당 지역에 적합한 인력을 양성하는 것을 목표로 전국에 광역단위로 지역인적자원개발위원회를 설치하고 지역·산업 맞춤형 인력양성사업 추진
- 전국의 지역인적자원개발위원회는 지역·산업 맞춤형 인력양성사업의 효과적인 추진을 위하여 지역 사업체의 인력 및 훈련수요조사를 실시하고 있음
- 인력 및 훈련수요조사를 통해 훈련수요와 공급의 미스매치를 해소하여 중소기업의 경쟁력을 높이는 것을 본 연구의 목적

2. 전남지역 고용 및 산업 현황

■ 전남지역 인구(연도별)

(단위 : 명, %)

연도별	총 인구수			남성 인구수			여성 인구수		
	전국(명)	전남(명)	전국 대비 비중(%)	전국(명)	전남(명)	전국 대비 비중(%)	전국(명)	전남(명)	전국 대비 비중(%)
2009년	49,773,145	1,913,004	3.8	24,929,939	955,954	3.8	24,843,206	957,050	3.9
2010년	50,515,666	1,918,485	3.8	25,310,385	958,624	3.8	25,205,281	959,861	3.8
2011년	50,734,284	1,914,339	3.8	25,406,934	956,747	3.8	25,327,350	957,592	3.8
2012년	50,948,272	1,909,618	3.7	25,504,060	954,354	3.7	25,444,212	955,264	3.8
2013년	51,141,463	1,907,172	3.7	25,588,336	952,597	3.7	25,553,127	954,575	3.7
2014년	51,327,916	1,905,780	3.7	25,669,296	951,975	3.7	25,658,620	953,805	3.7
2015년	51,529,338	1,908,996	3.7	25,758,186	953,881	3.7	25,771,152	955,115	3.7
2016년	51,696,216	1,903,914	3.7	25,827,594	951,889	3.7	25,868,622	952,025	3.7
2017년	51,778,544	1,896,424	3.7	25,855,919	948,290	3.7	25,922,625	948,134	3.7
2018년	51,826,059	1,882,970	3.6	25,866,129	943,000	3.6	25,959,930	939,970	3.6
2019년	51,849,861	1,868,745	3.6	25,864,816	937,674	3.6	25,985,045	931,071	3.6
2020년	51,829,023	1,851,549	3.6	25,841,029	930,615	3.6	25,987,994	920,934	3.5

* 통계청, 경제활동인구조사

2. 전남지역 고용 및 산업 현황

■ 전남지역 경제활동인구 및 경제활동참가율(연도별)

(단위 : 천 명, %)

연도별	경제활동인구				경제활동참가율			
	전국 (천 명)	전남 (천 명)	전국대비 비중(%)	전년 대비 증감(%)	전국 (천 명)	전남 (천 명)	전남-전국 Gap(%)	전년 대비 증감(%)
2009년	24,582	949	3.9	0.2	61.0	65.1	4.1	0.0
2010년	24,956	932	3.7	-1.8	61.1	63.6	2.5	-2.3
2011년	25,389	941	3.7	1.0	61.3	63.5	2.2	-0.2
2012년	25,781	959	3.7	1.9	61.6	64.2	2.6	1.1
2013년	26,108	963	3.7	0.4	61.7	64.0	2.3	-0.3
2014년	26,836	973	3.6	1.0	62.7	64.0	1.3	0.0
2015년	27,153	987	3.6	1.4	62.8	64.4	1.6	0.6
2016년	27,418	994	3.6	0.7	62.9	64.6	1.7	0.3
2017년	27,748	988	3.6	-0.6	63.2	64.1	0.9	-0.8
2018년	27,895	988	3.5	0.0	63.1	64.2	1.1	0.2
2019년	28,186	999	3.5	1.1	63.3	65.1	1.8	1.4
2020년	28,012	998	3.6	-0.1	62.5	65.4	2.9	0.5

* 통계청, 경제활동인구조사

2. 전남지역 고용 및 산업 현황

■ 시도별 전출입 및 순이동(연도별)

(단위 : 명)

시도별	2018년			2019년			2020년		
	전입	전출	순이동	전입	전출	순이동	전입	전출	순이동
서울	1,439,707	1,549,937	-110,230	1,426,493	1,476,081	-49,588	1,578,127	1,642,977	-64,850
부산	416,095	442,854	-26,759	411,704	435,058	-23,354	491,829	506,176	-14,347
대구	321,158	335,400	-14,242	312,419	336,092	-23,673	347,248	364,083	-16,835
인천	433,639	433,706	-67	420,014	422,351	-2,337	444,556	460,304	-15,748
광주	218,892	225,108	-6,216	217,130	221,005	-3,875	226,163	232,246	-6,083
대전	212,879	227,632	-14,753	212,424	228,766	-16,342	232,321	243,418	-11,097
울산	127,922	140,576	-12,654	142,056	152,228	-10,172	136,112	149,696	-13,584
세종	86,433	55,000	31,433	82,398	58,674	23,724	78,934	65,909	13,025
경기	2,041,715	1,871,621	170,094	1,940,962	1,806,296	134,666	2,152,572	1,984,199	168,373
강원	216,398	220,252	-3,854	217,626	215,965	1,661	223,354	217,897	5,457
충북	218,886	213,737	5,149	211,396	208,831	2,565	229,895	226,441	3,454
충남	292,305	282,221	10,084	258,790	259,584	-794	287,127	286,386	741
전북	243,324	257,097	-13,773	228,775	241,523	-12,748	249,083	257,577	-8,494
전남	224,384	232,414	-8,030	224,483	233,271	-8,788	239,016	248,770	-9,754
경북	309,446	318,671	-9,225	306,511	311,082	-4,571	317,701	334,679	-16,978
경남	389,714	395,524	-5,810	396,251	405,561	-9,310	403,339	419,997	-16,658
제주	104,202	95,349	8,853	94,966	92,030	2,936	98,114	94,736	3,378

자료: 통계청, 국내인구이동통계

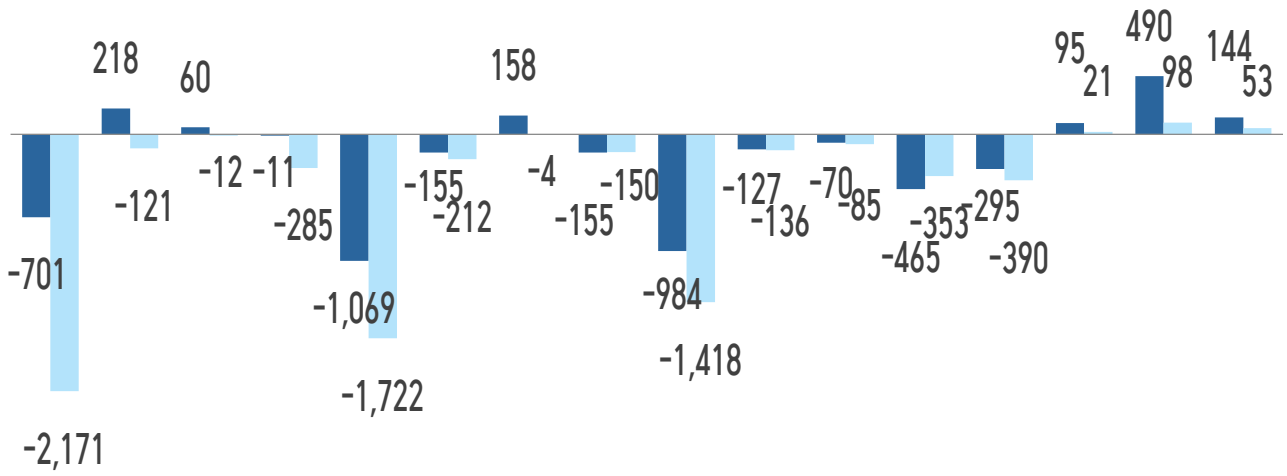
* 주 : 순이동=전입-전출

2. 전남지역 고용 및 산업 현황

■ 전남지역 성별 순이동(2020년)

(단위 : 명)

■ 남성 ■ 여성



서울 부산 대구 인천 광주 대전 울산 세종 경기 강원 충북 충남 전북 경북 경남 제주

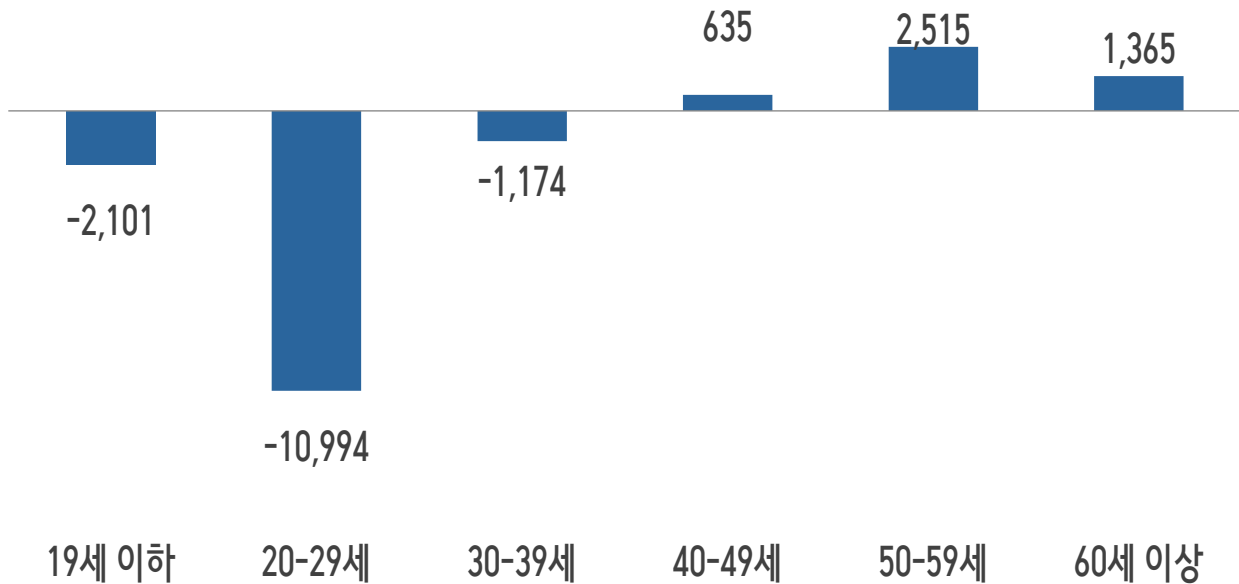
자료: 통계청, 국내인구이동통계

* 주: 순이동=전입-전출

2. 전남지역 고용 및 산업 현황

■ 전남지역 연령별 순이동(2020년)

(단위 : 명)



자료: 통계청, 국내인구이동통계

* 주: 순이동=전입-전출

2. 전남지역 고용 및 산업 현황

■ 전남지역 연령별 타시도 순이동(2020년)

(단위 : 명)

전출지	19세 이하	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세 이상
전남 전체	-2,101	-10,994	-1,174	635	2,515	1,365
서울	-354	-3,396	-82	194	410	356
부산	-82	-325	139	95	126	144
대구	1	-66	26	37	34	16
인천	-29	-539	-3	-1	171	105
광주	-1,112	-2,722	-601	-29	990	683
대전	-58	-352	-27	6	29	35
울산	5	-19	1	82	59	26
세종	-82	-102	-74	-56	21	-12
경기	-131	-2,397	-411	72	366	99
강원	-35	-155	-41	10	-18	-24
충북	27	-238	24	28	8	-4
충남	-86	-467	-189	-25	-21	-30
전북	-195	-251	-90	-46	3	-106
경북	0	0	0	0	0	0
경남	6	-22	56	46	49	-19
제주	9	83	103	143	223	27

자료: 통계청, 국내인구이동통계

* 주 : 순이동=전입-전출

2. 전남지역 고용 및 산업 현황

■ 전국 및 전남지역 취업자 수 및 고용률(연도별)

(단위 : 천 명, %)

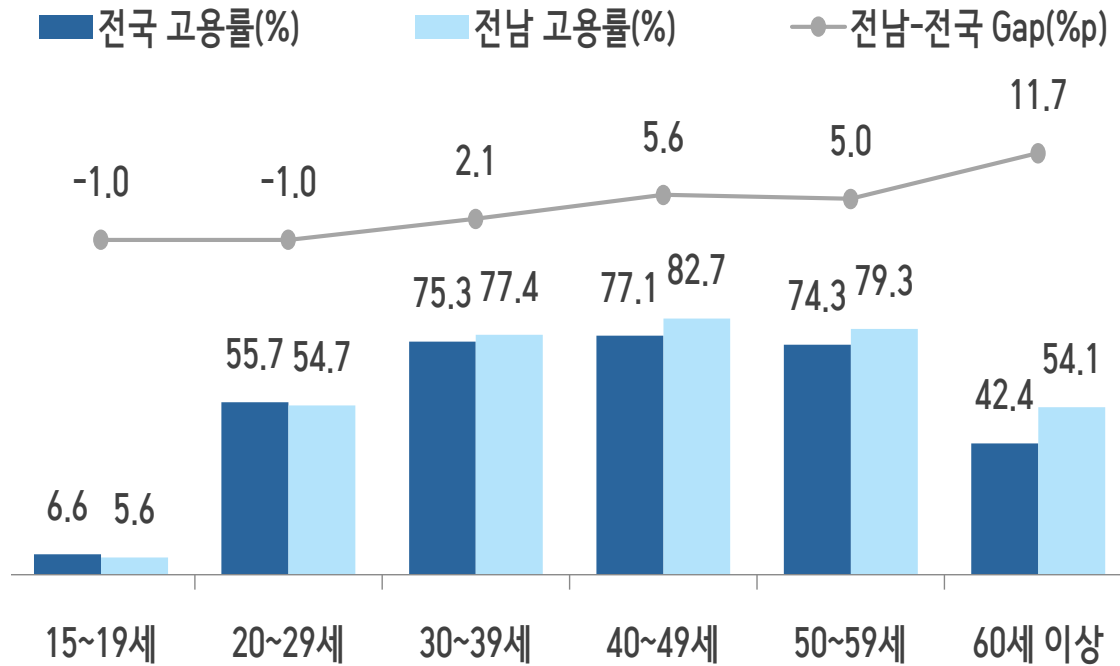
연도별	취업자 수				고용률			
	전국 (천 명)	전남 (천 명)	전국 대비 비중(%)	전년 대비 증감(%)	전국 (천 명)	전남 (천 명)	전남- 전국 Gap(%)	전년 대비 증감(%)
2009년	23,688	934	3.9	0.8	58.8	64.1	5.3	0.5
2010년	24,033	912	3.8	-2.4	58.9	62.3	3.4	-2.8
2011년	24,527	922	3.8	1.1	59.3	62.3	3.0	0.0
2012년	24,955	943	3.8	2.3	59.6	63.2	3.6	1.4
2013년	25,299	942	3.7	-0.1	59.8	62.6	2.8	-0.9
2014년	25,897	945	3.6	0.3	60.5	62.2	1.7	-0.6
2015년	26,178	962	3.7	1.8	60.5	62.8	2.3	1.0
2016년	26,409	964	3.7	0.2	60.6	62.7	2.1	-0.2
2017년	26,725	957	3.6	-0.7	60.8	62.1	1.3	-1.0
2018년	26,822	961	3.6	0.4	60.7	62.4	1.7	0.5
2019년	27,123	974	3.6	1.4	60.9	63.4	2.5	1.6
2020년	26,904	974	3.6	0.0	60.1	63.9	3.8	0.8

* 통계청, 경제활동인구조사

2. 전남지역 고용 및 산업 현황

■ 전국 및 전남지역 연령별 고용률(2020년)

(단위 : %)

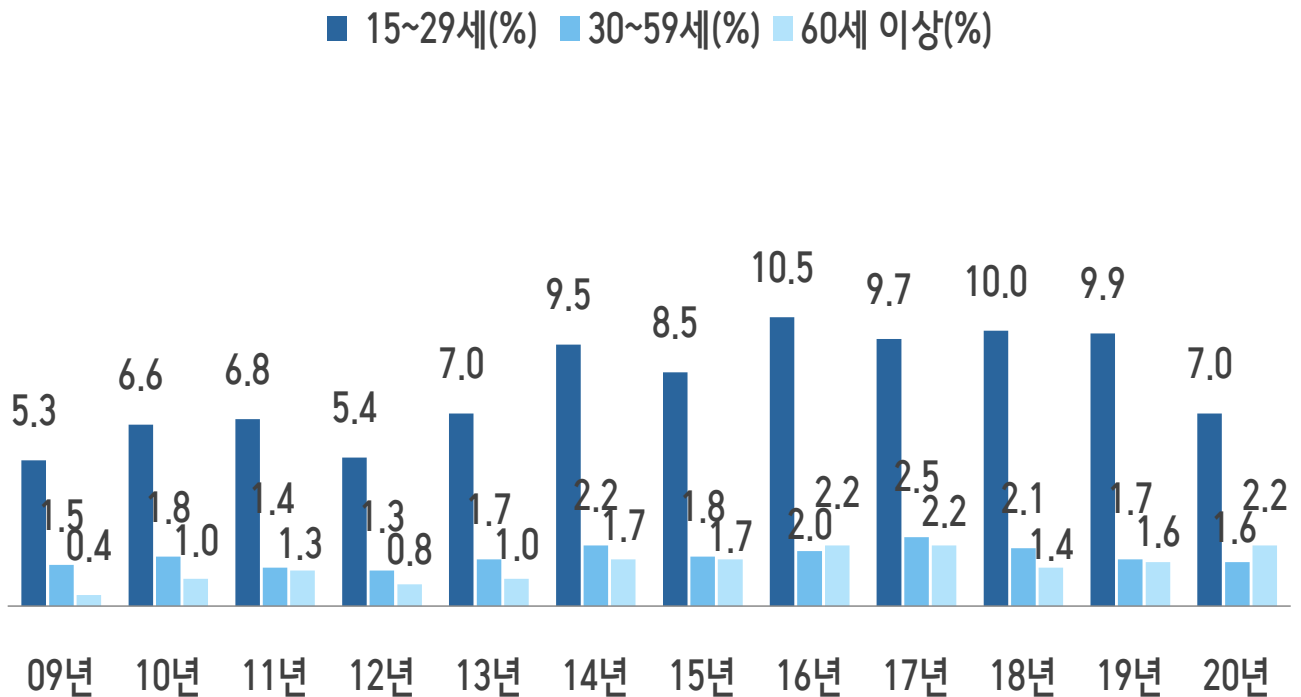


* 통계청, 경제활동인구조사

2. 전남지역 고용 및 산업 현황

■ 전남지역 연령별 실업률(연도별)

(단위 : %)



* 통계청, 경제활동인구조사

2. 전남지역 고용 및 산업 현황

■ 지역별 1인당 지역내총생산(GRDP) 및 경제성장률

(단위 : 천 원, %)

시도별	2015년		2016년		2017년		2018년		2019년	
	1인당 GRDP	경제 성장률	1인당 GRDP	경제 성장률	1인당 GRDP	경제 성장률	1인당 GRDP	경제 성장률	1인당 GRDP	경제 성장률
전국	32,556	5.5	34,042	4.6	35,831	5.3	36,866	2.9	37,274	1.1
서울	37,236	6.0	39,356	5.7	41,374	5.1	43,664	5.5	45,118	3.3
부산	23,956	6.6	24,815	3.6	25,650	3.4	26,464	3.2	27,577	4.2
대구	20,991	6.4	21,602	2.9	22,310	3.3	23,151	3.8	23,883	3.2
인천	27,798	6.6	29,120	4.8	30,284	4.0	30,194	-0.3	30,584	1.3
광주	23,139	5.4	24,511	5.9	25,240	3.0	26,654	5.6	27,799	4.3
대전	24,094	7.1	25,606	6.3	26,533	3.6	27,214	2.6	28,561	4.9
울산	62,605	2.8	64,021	2.3	65,370	2.1	63,793	-2.4	65,112	2.1
세종	49,474	-21.4	42,572	-14.0	40,043	-5.9	36,570	-8.7	35,802	-2.1
경기	30,748	7.4	32,336	5.2	35,307	9.2	36,821	4.3	36,064	-2.1
강원	26,946	4.9	28,328	5.1	29,925	5.6	30,856	3.1	32,192	4.3
충북	34,728	9.5	37,273	7.3	40,590	8.9	43,016	6.0	42,704	-0.7
충남	48,173	3.9	50,264	4.3	53,663	6.8	53,006	-1.2	51,874	-2.1
전북	25,621	3.8	26,089	1.8	26,988	3.4	27,797	3.0	28,835	3.7
전남	38,339	3.8	39,824	3.9	41,076	3.1	42,131	2.6	43,402	3.0
경북	38,510	-0.6	40,040	4.0	41,130	2.7	40,677	-1.1	40,082	-1.5
경남	32,007	4.8	32,758	2.3	32,789	0.1	32,993	0.6	34,040	3.2
제주	28,280	8.9	30,284	7.1	31,470	3.9	30,721	-2.4	30,792	0.1

자료 : 통계청, 지역소득

2. 전남지역 고용 및 산업 현황

■ 전남지역 산업별 생산액

(단위 : 백만원, %)

구분	전국		전남	
	생산액 (백만원)	비율 (%)	생산액 (백만원)	비율 (%)
지역내총생산(시장가격)	1,902,527,946	-	75,424,584	-
총부가가치(기초가격)	1,740,294,224	100.0	65,977,459	100.0
농업, 임업 및 어업	33,219,757	1.9	5,179,868	7.9
광업	2,343,043	0.1	124,221	0.2
제조업	506,243,239	29.1	23,602,696	35.8
전기, 가스, 증기 및 공기 조절 공급업	23,585,504	1.4	2,079,859	3.2
건설업	103,017,253	5.9	4,812,006	7.3
도매 및 소매업	137,969,777	7.9	2,412,255	3.7
운수 및 창고업	55,863,864	3.2	2,580,079	3.9
숙박 및 음식점업	44,012,806	2.5	1,274,934	1.9
정보통신업	81,749,118	4.7	1,131,281	1.7
금융 및 보험업	104,120,563	6.0	2,224,061	3.4
부동산업	138,200,643	7.9	2,543,769	3.9
사업서비스업	168,807,648	9.7	2,454,421	3.7
공공 행정, 국방 및 사회보장 행정	115,604,246	6.6	7,293,857	11.1
교육 서비스업	90,653,377	5.2	3,501,675	5.3
보건업 및 사회복지 서비스업	81,747,419	4.7	2,995,650	4.5
문화 및 기타서비스업	53,155,967	3.1	1,766,827	2.7
순생산물세	162,233,722	-	9,447,125	-

* 자료 : 통계청 지역소득(2019년도 당해년가격 기준)

3. 인력 및 훈련수급조사 결과

■ 인력 및 훈련 수요조사 개요

구분	주요내용
모집단 및 조사대상	전남지역 소재 통합 중분류 23개 업종 (한국 표준산업 중분류 45개 업종) 5인 이상 사업체 7,198개사 - 일부 업종은 10인 이상 사업체
표본수	총 816개사
표본추출	업종 및 종사자 규모에 따른 층화추출
조사 방법	CAPI를 활용한 사업체 방문 일대일 면접조사 - (CAPI방식과 PAPI방식 혼용)
조사 기간	2021년 6월 22일~ 8월 13일
조사 내용	인력수요, 신규인력 양성훈련수요, 재직자 직무능력 향상 훈련수요

3. 인력 및 훈련수급조사 결과

■ 조사대상 산업 분류

통합 중분류(25개 업종)		한국표준산업(KSIC) 중분류(45개 업종)	
05	광업	05. 석탄, 원유 및 천연가스 광업	06. 금속광업 07. 비금속광물 광업(연료용 제외)
10	음식료	10. 식료품 제조업	11. 음료 제조업
13	섬유의복피혁	13. 섬유제품 제조업·의복제조업	14. 의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업
16	목재펄프	16. 목재 및 나무제품 제조업·가구제조업	17. 펄프, 종이 및 종이제품 제조업
18	인쇄 및 기록매체	18. 인쇄 및 기록매체 복제업	
19	석유정제품 및 화학의약품플라스틱	19. 코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업	20. 화학물질 및 화학제품 제조업·의약품 제외
23	비금속	23. 비금속 광물제품 제조업	21. 의약품 물질 및 의약품 제조업
24	1차금속	24. 1차 금속 제조업	22. 고무제품 및 플라스틱 제조업
25	금속가공	25. 금속가공제품 제조업·기계 및 가구 제외	34. 산업용기계 및 장비 수리업
26	전기전자	26. 전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	27. 의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업
30	운송장비 제조	30. 자동차 및 트레일러 제조업	31. 기타 운송장비 제조업
32	기타 제조	29. 기타 기계 및 장비 제조업	32. 가구 제조업
35	전기·가스 공급업	35. 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	33. 기타 제품 제조업
36	수도, 하수처리, 원료 재생업	36. 수도업	37. 하수, 폐수 및 분뇨 처리업
41	건설업	41. 종합 건설업	42. 전문직별 공사업
49	운송서비스	49. 육상운송 및 파이프라인 운송업	50. 수상 운송업
55	숙박 및 음식점업	55. 숙박업	56. 음식점업
58	문화서비스	58. 출판업	59. 영상·오디오 기록물 제작 및 배급업
61	정보통신서비스	61. 통신업	62. 컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업
64	금융 및 보험업	64. 금융업	65. 보험 및 연금업
71	전문서비스	71. 전문서비스업	72. 건축기술, 엔지니어링 및 기타 과학기술 서비스업
74	사업서비스	74. 사업시설 관리 및 조경 서비스업	75. 사업지원 서비스업
86	보건복지서비스	86. 보건업	87. 사회복지 서비스업
90	예술·여가스포츠	90. 창작, 예술 및 여가관련 서비스업	91. 스포츠 및 오락관련 서비스업

3. 인력 및 훈련수급조사 결과

■ 모집단 및 표본

(단위 : 개사)

구분	종사자 수														총계		
	5-9인		10-29인		30-49인		50-99인		100-199인		200-299인		300인 이상		모집단	조사표본	
	모집단	표본	모집단	표본	모집단	표본	모집단	표본	모집단	표본	모집단	표본	모집단	표본			
10	음식료	320	13	276	12	51	7	25	7	13	7	2	2	0	0	687	48
13	섬유의복피혁	41	4	20	4	4	2	2	2	0	0	0	0	0	0	67	12
16	목재펠트	49	7	41	10	6	4	1	1	1	1	0	0	0	0	98	23
19	석유정제품 화학의약품플라스틱	8	3	163	18	34	10	35	10	16	7	10	5	8	3	274	56
23	비금속	0	0	139	9	17	4	9	3	4	3	1	1	1	0	171	20
24	1차금속	13	2	13	2	2	1	10	3	5	2	5	4	5	3	53	17
25	금속가공	31	3	291	16	30	9	20	6	8	4	2	2	1	1	383	41
26	전기전자	37	6	127	17	21	6	6	4	5	2	1	1	0	0	197	36
30	운송장비 제조	18	3	199	12	44	6	60	10	12	4	0	0	2	1	335	36
32	기타 제조	31	4	136	12	24	6	13	3	6	3	2	1	1	1	213	30
35	전기·가스 공급업	17	2	8	3	2	1	4	2	3	2	1	1	2	1	37	12
36	수도, 하수처리, 원료 재생업	46	5	56	5	9	3	8	3	1	1	1	1	1	1	122	19
41	건설업	54	5	626	26	62	10	26	6	10	4	5	4	3	1	786	56
49	운송서비스	167	9	240	18	64	12	58	14	21	7	6	3	1	1	557	64
55	숙박 및 음식점업	63	4	269	14	22	6	16	6	5	3	0	0	0	0	375	33
58	문화서비스	55	7	32	5	10	3	4	3	0	0	0	0	1	0	102	18
61	정보통신서비스	22	5	23	6	4	2	3	2	1	1	0	0	1	0	54	16
64	금융 및 보험업	0	0	108	6	54	6	46	7	18	4	0	0	1	1	227	24
71	전문서비스	149	12	239	19	50	10	24	6	6	3	2	1	5	3	475	54
74	사업서비스	0	0	241	16	78	10	26	9	14	5	7	5	5	2	371	47
86	보건복지서비스	372	11	1,069	27	272	18	169	18	64	13	16	12	10	6	1,972	105
90	예술·가사·스포츠	82	7	56	7	14	5	21	10	4	3	0	0	0	0	177	32
95	수리업	126	8	54	7	4	2	1	0	0	0	0	0	0	0	185	17

3. 인력 및 훈련 수급조사 결과

■ 직종별(KECO중분류) 신규인력 양성훈련 추정결과1

(단위 : 명)

직업분류코드(KECO중분류)	2022년 추정 채용예정인원	양성훈련 추정수요
전 체	32,120	4,381
01 관리직(임원·부서장)	146	0
02 경영·행정·사무직	1,845	895
03 금융·보험직	199	20
11 인문사회과학 연구직	15	10
12 자연·생명과학 연구직	6	1
13 정보통신 연구개발직 및 공학기술직	105	55
14 건설·채굴 연구개발직 및 공학기술직	289	55
15 제조 연구개발직 및 공학기술직	715	275
21 교육직	490	10
22 법률직	5	0
23 사회복지·종교직	2,668	42
30 보건·의료직	5,315	649
41 예술·디자인·방송직	78	100
42 스포츠·레크리에이션직	52	2
51 미용·예식 서비스직	19	16
52 여행·숙박·오락 서비스직	165	88

3. 인력 및 훈련 수급조사 결과

■ 직종별(KECO중분류) 신규인력 양성훈련 추정결과2

(단위 : 명)

직업분류코드(KECO중분류)	2022년 추정 채용예정인원	양성훈련 추정수요
전 체	32,120	4,381
54 경호·경비직	136	16
55 돌봄 서비스직(간병·육아)	1,775	354
56 청소 및 기타 개인서비스직	3,313	4
61 영업·판매직	560	183
62 운전·운송직	3,468	352
70 건설·채굴직	1,641	161
81 기계 설치·정비·생산직	2,057	99
82 금속·재료 설치·정비·생산직	3,787	163
83 전기·전자 설치·정비·생산직	290	315
84 정보통신 설치·정비직	48	1
85 화학·환경 설치·정비·생산직	392	10
86 섬유·의복 생산직	17	2
87 식품 가공·생산직	741	140
88 인쇄·목재·공예 및 기타 설치·정비·생산직	190	25
89 제조 단순직	1,056	7

3. 인력 및 훈련 수급조사 결과

■ 직종별(KECO중분류) 재직자 직무능력 향상훈련 추정결과1

(단위 : 명)

직업분류코드(KECO중분류)	전체 종사자	훈련수요		현업종사자 훈련분야			
		인원	비중	직무능력(NCS)		직업기초능력	
				인원	비중	인원	비중
전 체	259,552	85,990	33.1	39,309	45.7	46,681	54.3
01 관리직(임원·부서장)	4,257	96	2.3	62	64.1	34	35.9
02 경영·행정·사무직	45,517	17,130	37.6	8,877	51.8	8,253	48.2
03 금융·보험직	4,215	1,702	40.4	671	39.4	1,031	60.6
11 인문사회과학 연구직	120	104	86.7	64	61.5	40	38.5
12 자연·생명과학 연구직	536	35	6.6	18	50.0	18	50.0
13 정보통신 연구개발직 및 공학기술직	1,393	331	23.7	149	45.0	182	55.0
14 건설·채굴 연구개발직 및 공학기술직	5,598	779	13.9	451	57.8	328	42.2
15 제조 연구개발직 및 공학기술직	7,390	3,211	43.5	1,619	50.4	1,592	49.6
21 교육직	5,854	815	13.9	328	40.3	487	59.7
23 사회복지종교직	13,973	8,465	60.6	3,078	36.4	5,387	63.6
30 보건·의료직	27,451	6,176	22.5	2,827	45.8	3,349	54.2
41 예술·디자인·방송직	1,838	307	16.7	125	40.7	182	59.3
42 스포츠·레크리에이션직	769	235	30.5	107	45.6	128	54.4
52 여행·숙박·오락 서비스직	784	387	49.3	204	52.8	182	47.2
53 음식 서비스직	5,218	1,553	29.8	568	36.6	985	63.4

3. 인력 및 훈련 수급조사 결과

■ 직종별(KECO중분류) 재직자 직무능력 향상훈련 추정결과2

(단위 : 명)

직업분류코드(KECO중분류)	전체 종사자	훈련수요		현업종사자 훈련분야			
		인원	비중	직무능력(NCS)		직업기초능력	
				인원	비중	인원	비중
전 체	259,552	85,990	33.1	39,309	45.7	46,681	54.3
54 경호·경비직	3,530	566	16.0	325	57.5	240	42.5
55 돌봄 서비스직(간병·육아)	13,069	3,190	24.4	1,796	56.3	1,394	43.7
56 청소 및 기타 개인서비스직	14,655	2,273	15.5	1,140	50.2	1,132	49.8
61 영업·판매직	8,220	2,944	35.8	990	33.6	1,954	66.4
62 운전·운송직	15,424	9,173	59.5	3,265	35.6	5,907	64.4
70 건설·채굴직	11,787	3,857	32.7	1,835	47.6	2,023	52.4
81 기계 설치·정비·생산직	12,035	4,363	36.3	1,889	43.3	2,475	56.7
82 금속·재료 설치·정비·생산직	13,003	3,350	25.8	1,880	56.1	1,470	43.9
83 전기·전자 설치·정비·생산직	6,638	2,281	34.4	1,060	46.5	1,221	53.5
84 정보통신 설치·정비직	1,091	244	22.4	213	87.1	32	12.9
85 화학·환경 설치·정비·생산직	10,706	3,865	36.1	1,991	51.5	1,875	48.5
86 섬유·의복 생산직	560	163	29.2	57	35.1	106	64.9
87 식품 가공·생산직	6,388	3,130	49.0	1,375	43.9	1,756	56.1
88 인쇄·목재·공예 및 기타 설치·정비·생산직	1,614	501	31.0	228	45.5	273	54.5
89 제조 단순직	14,967	4,512	30.1	2,000	44.3	2,512	55.7
90 농림어업직	668	252	37.7	117	46.4	135	53.6

3. 인력 및 훈련수급조사 결과

■ 훈련 공급조사 개요

구 분	주요내용
분석자료	한국직업능력개발원으로부터 제공받은 HRD-Net 직업훈련 공급 자료는 2021년 6월 추출기준으로
분석 대상기간	2018년 ~ 2020년
분석내용	신규인력 양성훈련 재직자 직무능력 직종별 훈련 유입 및 유출분석

3. 인력 및 훈련 수급조사 결과

■ 전남지역 내 훈련유형별 훈련공급기관 현황(2018~2020)

(단위 : 개)

구분	훈련기관 개수		
	2018년	2019년	2020년
전 체	220	212	246
양성훈련	61	61	69
국가기간전략산업직종훈련	13	14	15
실업자계좌제	48	47	54
향상훈련	159	151	177
국가인적자원개발컨소시엄	2	2	3
근로자직업능력개발훈련	41	39	42
사업주지원금훈련	112	106	128
지역산업맞춤형	4	4	4

자료: HRD-Net 직업훈련 공급DB

3. 인력 및 훈련 수급조사 결과

■ 전남지역 내 훈련유형별 과정 개설 수(2018~2020)

(단위 : 개)

구분	훈련과정 개수		
	2018년	2019년	2020년
전 체	2,739	2,282	2,219
양성훈련	426	408	433
국가기간전략산업직종훈련	69	54	57
실업자계좌제	357	354	376
향상훈련	2,313	1,874	1,786
국가인적자원개발컨소시엄	225	285	311
근로자직업능력개발훈련	439	506	476
사업주지원금훈련	1,439	850	791
지역산업맞춤형	210	233	208

자료: HRD-Net 직업훈련 공급DB

3. 인력 및 훈련 수급조사 결과

■ 전남지역 양성, 향상 훈련 연도별 실적

- 전남지역 양성훈련 연도별 실적

(단위 : 명, %)

구분	실시인원 수	수료		취업	
		인원수	수료율	인원수	취업률
전체	12,506	11,096	88.7	6,015	54.2
2018년	3,835	3,351	87.4	1,918	57.2
2019년	3,376	3,023	89.5	1,690	55.9
2020년	5,295	4,722	89.2	2,407	51.0
평균	4,169	3,699	88.7	2,005	54.7

자료: HRD-Net 직업훈련 공급DB

- 전남지역 향상훈련 연도별 실적

(단위 : 명, %)

구분	목표인원	실시		수료	
		인원수	모집률	인원수	수료율
전체	239,277	85,387	35.7	80,022	93.7
2018년	154,667	39,114	25.3	35,909	91.8
2019년	47,985	25,989	54.2	24,601	94.7
2020년	36,625	20,284	55.4	19,512	96.2
평균	79,759	28,462	44.9	26,674	94.2

3. 인력 및 훈련 수급조사 결과

■ 전남지역 직종별 거주자 양성훈련 현황1 (훈련기관 소재지별)

(단위 : 명)

직업분류코드(KECO 중분류)	2018년		2019년		2020년	
	전남	전남 외	전남	전남 외	전남	전남 외
전체	3,691	1,759	3,263	1,370	5,126	1,570
01 관리직(임원·부서장)	0	0	0	0	0	4
02 경영·행정·사무직	968	287	774	150	1,258	299
03 금융·보험직	0	2	0	2	0	6
12 자연·생명과학 연구직	0	1	0	0	0	2
13 정보통신 연구개발직 및 공학기술직	118	132	52	97	95	92
14 건설·채굴 연구개발직 및 공학기술직	107	52	41	41	48	39
15 제조 연구개발직 및 공학기술직	358	105	227	112	304	79
21 교육직	0	7	0	4	0	4
22 법률직	0	9	0	14	0	11
23 사회복지·종교직	2	28	36	19	39	36
30 보건·의료직	142	81	192	48	316	24
41 예술·디자인·방송직	73	110	108	111	211	129
51 미용·예식 서비스직	216	139	235	126	125	133
52 여행·숙박·오락 서비스직	0	11	0	13	0	1
53 육식 서비스직	433	160	513	162	810	235

자료: HRD-Net 직업훈련 공급DB

3. 인력 및 훈련 수급조사 결과

■ 전남지역 직종별 거주자 양성훈련 현황2(훈련기관 소재지별)

(단위 : 명)

직업분류코드(KECO 중분류)	2018년		2019년		2020년	
	전남	전남 외	전남	전남 외	전남	전남 외
전 체	3,691	1,759	3,263	1,370	5,126	1,570
55 돌봄 서비스직(간병·육아)	268	40	297	26	395	43
56 청소 및 기타 개인서비스직	0	1	0	0	16	5
61 영업·판매직	0	2	0	0	0	0
62 운전·운송직	221	19	154	9	272	18
70 건설·채굴직	93	30	125	38	296	49
81 기계 설치·정비·생산직	91	170	61	94	118	100
82 금속·재료 설치·정비·생산직	155	20	108	8	173	10
83 전기·전자 설치·정비·생산직	246	204	180	154	320	135
84 정보통신 설치·정비직	0	63	0	47	0	11
85 화학·환경 설치·정비·생산직	14	4	4	1	6	2
86 섬유·의복 생산직	7	8	0	4	0	11
87 식품 가공·생산직	155	50	155	76	269	55
88 인쇄·목재·공예 및 기타 설치·정비·생산직	24	24	1	13	55	28
90 농림어업직	0	0	0	1	0	9

자료: HRD-Net 직업훈련 공급DB

3. 인력 및 훈련 수급조사 결과

■ 전남지역 직종별 양성훈련 현황(훈련생 거주지별)

(단위 : 명)

직업분류코드(KECO 중분류)	2018년		2019년		2020년	
	전남	전남 외	전남	전남 외	전남	전남 외
전 체	3,691	144	3,263	113	5,126	169
02 경영·행정·사무직	968	35	774	25	1,258	15
13 정보통신 연구개발직 및 공학기술직	118	4	52	9	95	1
14 건설·채굴 연구개발직 및 공학기술직	107	6	41	1	48	0
15 제조 연구개발직 및 공학기술직	358	18	227	4	304	7
23 사회복지·종교직	2	0	36	1	39	0
30 보건·의료직	142	4	192	8	316	6
41 예술·디자인·방송직	73	3	108	3	211	5
51 미용·예식 서비스직	216	13	235	4	125	1
53 음식 서비스직	433	13	513	13	810	11
55 돌봄 서비스직(간병·육아)	268	4	297	2	395	9
56 청소 및 기타 개인서비스직	0	0	0	0	16	0
62 운전·운송직	221	12	154	30	272	60
70 건설·채굴직	93	3	125	3	296	19
81 기계 설치·정비·생산직	91	4	61	2	118	3
82 금속·재료 설치·정비·생산직	155	7	108	2	173	14
83 전기·전자 설치·정비·생산직	246	7	180	4	320	7
85 화학·환경 설치·정비·생산직	14	1	4	0	6	0
90 농림어업직	0	0	0	0	0	0

자료: HRD-Net 직업훈련 공급DB

3. 인력 및 훈련 수급조사 결과

■ 전남지역 직종별 거주자 향상훈련 현황1 (훈련기관 소재지별)

(단위 : 명)

직업분류코드(KECO 중분류)	2018년		2019년		2020년	
	전남	전남 외	전남	전남 외	전남	전남 외
전 체	10,198	24,788	8,859	18,782	6,232	12,592
01 관리직(임원·부서장)	60	2,147	2	1,784	1	1,105
02 경영·행정·사무직	1,110	5,743	1,143	3,875	643	2,908
03 금융·보험직	22	613	27	640	20	650
12 자연·생명과학 연구직	0	18	0	15	0	13
13 정보통신 연구개발직 및 공학기술직	166	298	73	199	37	192
14 건설·채굴 연구개발직 및 공학기술직	241	403	205	512	97	258
15 제조 연구개발직 및 공학기술직	1,782	5,200	1,026	1,240	559	809
21 교육직	0	26	0	33	0	41
22 법률직	0	63	0	52	0	88
23 사회복지·종교직	760	1,263	292	1,326	160	1,294
24 경찰관, 소방관 및 교도관	0	4	0	11	0	42
30 보건·의료직	675	1,742	131	1,290	71	2,363
41 예술·디자인·방송직	44	74	112	77	134	77
42 스포츠·레크리에이션 종사자	0	2	0	0	0	4
51 미용·예식 서비스직	23	15	13	15	34	23
52 여행·숙박·오락 서비스직	16	26	18	37	0	7
53 음식 서비스직	281	112	421	128	495	102

자료: HRD-Net 직업훈련 공급DB

3. 인력 및 훈련 수급조사 결과

■ 전남지역 직종별 거주자 향상훈련 현황2(훈련기관 소재지별)

(단위 : 명)

직업분류코드(KECO 중분류)	2018년		2019년		2020년	
	전남	전남 외	전남	전남 외	전남	전남 외
전 체	10,198	24,788	8,859	18,782	6,232	12,592
54 경호·경비직	14	500	0	459	0	332
55 돌봄 서비스직(간병·육아)	1,490	299	1,644	248	1,447	198
56 청소 및 기타 개인서비스직	34	11	58	21	63	9
61 영업·판매직	3	319	2	368	0	427
62 운전·운송직	305	256	256	262	219	138
70 건설·채굴직	294	150	307	110	233	44
81 기계 설치·정비·생산직	380	508	454	686	179	574
82 금속·재료 설치·정비·생산직	711	267	1,149	150	609	80
83 전기·전자 설치·정비·생산직	677	900	695	777	746	456
84 정보통신 설치·정비직	0	63	0	41	0	14
85 화학·환경 설치·정비·생산직	294	30	383	81	117	36
86 섬유·의복 생산직	2	15	0	9	0	11
87 식품 가공·생산직	84	42	159	47	203	76
88 인쇄·목재·공예 및 기타 설치·정비·생산직	246	131	238	102	165	54
89 제조 단순 종사원	0	33	0	12	0	0
90 농림어업직	0	44	0	64	0	79
99 기타	0	1	0	0	0	0
분류불능	484	3,469	41	4,101	0	88

자료: HRD-Net 직업훈련 공급DB

3. 인력 및 훈련 수급조사 결과

■ 전남지역 직종별 향상훈련 현황1(훈련생 거주지별)

(단위 : 명)

직업분류코드(KECO 중분류)	2018년		2019년		2020년	
	전남	전남 외	전남	전남 외	전남	전남 외
전 체	10,198	28,916	8,859	17,130	6,232	14,052
01 관리직(임원·부서장)	60	476	2	29	1	22
02 경영·행정·사무직	1,110	2,408	1,143	1,275	643	723
03 금융·보험직	22	1,702	27	1,912	20	1,216
13 정보통신 연구개발직 및 공학기술직	166	842	73	442	37	280
14 건설·채굴 연구개발직 및 공학기술직	241	83	205	156	97	12
15 제조 연구개발직 및 공학기술직	1,782	5,450	1,026	1,103	559	836
23 사회복지·종교직	760	928	292	644	160	543
30 보건·의료직	675	4,098	131	954	71	295
41 예술·디자인·방송직	44	4	112	47	134	29
51 미용·예식 서비스직	23	4	13	0	34	10
52 여행·숙박·오락 서비스직	16	113	18	105	0	0
53 음식 서비스직	281	6	431	13	495	20
54 경호·경비직	14	921	0	0	0	0

자료: HRD-Net 직업훈련 공급DB

3. 인력 및 훈련 수급조사 결과

■ 전남지역 직종별 향상훈련 현황2(훈련생 거주지별)

(단위 : 명)

직업분류코드(KECO 중분류)	2018년		2019년		2020년	
	전남	전남 외	전남	전남 외	전남	전남 외
전 체	10,198	28,916	8,859	17,130	6,232	14,052
55 돌봄 서비스직(간병·육아)	1,490	1,589	1,644	2,276	1,447	2,483
56 청소 및 기타 개인서비스직	34	0	58	1	63	0
61 영업·판매직	3	63	2	88	0	38
62 운전·운송직	305	302	256	290	219	239
70 건설·채굴직	294	55	307	52	233	72
81 기계 설치·정비·생산직	380	1,565	454	1,420	179	1,117
82 금속·재료 설치·정비·생산직	711	1,639	1,149	2,137	609	2,517
83 전기·전자 설치·정비·생산직	677	3,104	695	2,976	746	2,861
85 화학·환경 설치·정비·생산직	294	1,217	383	1,056	117	689
86 섬유·의복 생산직	2	0	0	0	0	0
87 식품가공·생산직	84	42	159	23	203	14
88 인쇄·목재·공예 및 기타 설치·정비·생산직	246	11	238	6	165	36
89 제조 단순직	0	2	0	0	0	0
y 분류불능	484	2,292	41	125	0	0

자료: HRD-Net 직업훈련 공급DB



감사합니다.

