
스웨덴 노동시장의 미스매치 및 저속련평형 문제 대응 방식: 예블레보리주의 직업능력 플랫폼을 중심으로*

조 돈 문**

스웨덴은 높은 고용률과 낮은 장기실업률로 노동시장 효율성의 전형을 보여주고 있지만, 높은 실업률과 함께 일자리 미스매치라는 문제점도 지니고 있는데, 이러한 노동시장의 효율성과 취약성은 상당한 지역별 편차를 보여주고 있다. 본 연구는 스웨덴에서 가장 실업률이 높고 전형적인 저속련평형과 미스매치의 문제점을 보여주는 예블레보리주의 경우 어떤 내용의 지역발전전략을 수립하고 그에 부합하는 노동시장 정책을 설계·집행하는지, 직업능력 플랫폼을 중심으로 고실업률 문제와 함께 저속련평형과 미스매치의 문제를 해결하고자 어떤 정책대안들을 추진하는지를 분석한다. 본 연구의 결과는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 스웨덴 노동시장 정책의 효율성은 우수한 일자리·속련 수요 조사에 기초해 있는데, 일자리·속련 수요 조사는 사업체와 노·사 관계자 대상 설문조사 등을 통해 일자리 정보를 수집하여 직업군별 전국과 지역 수준의 단기적 인력 수요 현황은 물론 중장기적 인력 수요·공급의 불균형 여부도 파악한다.

* 유의한 논평을 주신 학회지 심사위원들과 조교 김직수께 감사를 표한다.

** 가톨릭대 사회학과

둘째, 예블레보리주의 직업능력 플랫폼은 다양한 노동시장과 교육계의 대표들이 참여하여 교육정책과 노동시장정책을 수립·집행하는 과정에서 서로 협력하고 정책 내용들을 조율하는데, 학업의 선행조건, 교육, 숙련형성 등 세 영역을 집중 영역으로 설정하여 단계별 목표와 측정 가능한 지표들을 제시한다.

셋째, 일자리중개청은 전국적 관점에서 적극적 노동시장정책을 수립하여 보편적으로 집행하며 즉각적 일자리 매칭의 기능을 수행하는 반면, 직업능력 플랫폼은 지역별로 노동시장 상황에 부응하는 숙련 형성 정책을 자율적으로 수립·집행하며 미스매치 및 저숙련형평 문제를 해결하는 역할을 수행한다.

넷째, 지역발전전략은 노동시장 상황의 특성에 따라 차별화되는데, 고실업율, 미스매치 및 저숙련형평의 문제점을 지닌 예블레보리주의 경우 숙련인력 공급뿐만 아니라 교육, 대중교통, 주택, 문화 등 다양한 경제·사회 인프라 부문들을 포괄하는 지역 공동체의 종합적 발전을 추진한다.

주제어: 노동시장, 미스매치, 저숙련형평, 고실업율, 직업능력 플랫폼, 스웨덴, 예블레보리주, 숙련형성, 지역발전전략, 일자리중개청

1. 들어가는 말

스웨덴은 높은 고용율과 낮은 장기실업률로 노동시장 효율성의 전형을 보여주어 왔다. 그러나 경제위기 이후에도 지속되는 높은 실업률은 스웨덴 노동시장이 완전고용을 더 이상 실현하지 못하고 있음을 확인해 준다. 고실업률은 스웨덴만의 독특한 현상이 아니라 선진자본주의 국가들에 널리 확산된 일반적 현상으로 알려지고 있다. 높은 실업률로 구직 실업자들이 넘쳐나

고 있음에도 사용업체들은 적절한 숙련과 자격요건을 갖춘 인력을 찾지 못하는 구인난을 겪고 있다. 이러한 노동시장의 일자리 미스매치(mismatch) 현상은 고실업률 현상과 함께 스웨덴을 포함한 선진자본주의 국가들이 직면한 노동시장의 난제로 꼽히고 있다(OECD, 2015c: 1-2; Bussi & Pareliussen, 2015: 5-8).

지식집약적 서비스업 중심의 급격한 경제·산업 구조 변화 추세는 미스매치 현상을 보강하는 동시에 신규 일자리 창출 속도가 경제활동인구 증가율에 뒤처지는 고용 없는 경제성장 현상을 고착화하면서 고실업률과 미스매치 현상을 해결하기 어렵게 하고 있다. 노동시장 미스매치 현상은 적극적 노동시장정책을 중심으로 하는 노동시장정책이 중요한 역할을 수행할 수 있지만, 노동시장 정책만으로는 해결될 수 없고 다른 분야 정책들과의 조율이 요구된다. 또한 일자리 창출 부족에 따른 고실업률 문제도 노동시장 정책을 넘어 경제·산업 정책 등 다양한 분야의 정책적 개입과 조정된 노력이 필요로 한다.

스웨덴 노동시장은 효율적 작동 정도에서 상당한 지역간 편차를 보여주고 있는데, 중부나 남부 지역에 비해 북부 지역이 상대적으로 고실업률과 미스매치 현상이 심각한 것으로 지적되고 있다. 스웨덴 북부의 예블레보리(Gävleborg)주는 스웨덴에서 실업률이 가장 높은 지역으로서 전형적인 저숙련 평형 지역으로 꼽히고 있다. 예블레보리주는 전통적인 제조업 중심 산업 지역으로서 지식집약 서비스업의 발달 수준이 미약하고 숙련노동력이 부족한 것으로 평가되고 있다.

숙련수요와 숙련공급을 전국 중앙값과 비교하여 최저값 -1과 최고값 +1의 범위로 지수화하면, 예블레보리주는 숙련수요와 숙련공급 모두 부(-)의 값을 지닌 저숙련 평형 지역의 특성을 보여준다. 2001년과 2013년의 숙련수요와 숙련공급 지수 값을 비교하면, 숙련수요는 -0.6에서 -0.2로 크게 증가했지만, 같은 기간 숙련공급은 변함없이 -0.4 수준을 유지하고 있다(OECD 2014b: 338; 2015b: 27-33; 2016c: 267). 이는 예블레보리주의 노동시장이 숙련수요와 숙련공급 모두 전국 중앙값에 미달한 가운데 상대적으로 숙련수요 부족 상황에서 숙련공급 부족 상황으로 전환했음을 의미한다. 이처럼 예블

레보리주는 저숙련평형 현상과 함께 숙련수요에 비해 숙련공급이 더 부족한 미스매치 현상을 보여주고 있다.

스웨덴 노동시장에 대한 선행 연구들(Hägglund, 2014; Kruse & Ståhlberg, 2013; Murhem, 2012; Wadensjö, 2009)은 주로 일자리중개청(Arbetsförmedlingen)을 중심으로 한 적극적 노동시장정책(active labor market policy)이 스웨덴 노동시장의 효율적 작동을 어떻게 담보하는지에 집중되어 있다. 스웨덴의 공급중심 정책은 상담·일자리 중개와 교육훈련 서비스 등의 정책수단들로 구인업체들의 채용 의향과 구직자의 취업가능성을 높여줌으로써 세계 최고 수준의 높은 고용률을 확보하고, 수요중심 정책은 고용지원금 지원 등의 정책수단들로 노동시장 취약집단 구직자들에게 숙련형성과 직무수행의 기회를 제공하고 사용업체의 비용 부담을 경감함으로써 취약집단의 노동시장 통합을 통해 세계 최저 수준의 장기실업율을 달성하고 있다. 선행연구들은 대체로 전국 수준에서 적극적 노동시장정책의 공급중심 정책과 수요중심 정책 및 각각의 정책수단들이 각각 스웨덴 노동시장의 높은 고용률과 낮은 장기실업율을 달성하는데 얼마나 효과적인지 여부를 설명하는 가운데 노동시장 효율성의 지역간 편차를 지적하는데 그치고 있고, 상대적으로 비효율성을 보여주는 지역 노동시장들의 비효율성 원인을 설명하고 지역 노동시장의 비효율성 극복을 위해 어떤 정책적 수단들이 지역 수준에서 수립·집행되고 있는지에 대한 심층적 분석에는 이르지 못하고 있다. 스웨덴의 광역 노동시장들 가운데 고실업률, 저숙련평형과 미스매치 현상이 가장 심각한 예블레보리주 노동시장의 경우, 저실업률·고숙련평형의 스톡홀름과 고실업률·저숙련평형의 예블레보리주를 비교한 OECD(2015b) 보고서가 유일한 의미있는 연구성과로 꼽히고 있다. 하지만 동 연구도 비교분석을 위한 탐색적 수준의 연구로서 예블레보리주 노동시장의 효율적 작동을 위해 어떤 정책수단들이 강구되고 있는지에 대한 체계적 분석은 제시하지 못하고 있다.

본 연구는 스웨덴 노동시장이 전반적으로 효율성을 보여주고 있는 가운데, 스웨덴에서 가장 실업률이 높고 전형적인 저숙련평형과 미스매치의 문제점을 보여주는 예블레보리주의 경우 중앙정부의 일자리중개청이 수립하여 전국적 수준에서 공통된 내용으로 일관되게 집행되는 적극적 노동시장정

책의 수준을 넘어, 지역 수준에서 독자적으로 어떤 내용의 지역발전전략을 수립하고 그에 부합하는 노동시장 정책을 설계·집행하는지, 직업능력 플랫폼이라는 핵심적 정책수단을 중심으로 고실업률의 일자리 창출 부족 문제와 함께 저숙련평형과 숙련공급 부족 미스매치의 문제를 해결하고자 어떤 정책 대안들을 추진하는지를 분석하고자 한다. 이하에서는 제2장에서 스웨덴 노동시장의 실태를 분석하고, 제3장에서 스웨덴이 노동시장 미스매치와 고실업률 문제에 어떤 정책대안들로 대응하고 있는지를 검토한 다음, 제4장에서는 높은 실업률과 저숙련 평형 및 미스매치 현상의 전형으로 평가되는 예블레보리주의 경우 어떤 정책들을 전략적으로 실천하고 있는지 분석한다.

2. 스웨덴 노동시장 현황과 과제

2.1 스웨덴 노동시장의 과제: 고실업률과 미스매치 현상

스웨덴 노동시장은 75%라는 세계 최고 수준의 높은 고용율과 17%라는 세계 최저 수준의 낮은 장기실업자비율로 노동시장의 효율성을 보여주고 있다(<표 1> 참조). 뿐만 아니라 임금 수준은 높고, 직무 스트레스 수준은 낮고, 노동시장 불안정성도 낮아서 양질의 일자리가 높은 고용률과 공존할 수 있음을 확인해주고 있다(OECD, 2017: 2). 하지만 스웨덴은 경제위기 이후에도 여전히 7.4%라는 높은 실업률을 유지하고 있는데, 적극적 노동시장정책 참여자를 제외하더라도 실업률은 여전히 4% 수준에 달한다(Johansson 면담)는 점에서 완전고용 실현의 실패는 자명하다.

<표 1> 노동시장 지표들의 국제비교.

비교기준 <노동시장 효율성>	스웨덴	독일	스페인	미국	한국	OECD 평균	비고
고용률(%)	74.85	73.78	56.00	68.15	63.35	65.66	15-64세 인구 대비, 2014년
실업률(%)	7.4	4.64	22.08	5.29	3.64	6.78	취업연령(15-64세) 노 동력 대비, 2015년
장기실업 자비율(%)	17.01	44.66	49.68	25.91	0.40	35.09	총실업자 대비(1년이상 실업), 2013년*
소득배수	2.27	3.28	3.08	5.22	4.63	-	소득9분위/소득1분위, 2012년

주: 스페인과 한국은 2012년.

자료: OECD(2013, 2014a, 2015a), OECD statistics(<http://stats.oecd.org/>).

스웨덴 노동시장은 높은 실업률을 유지하고 있음에도 스웨덴 10인 이상 사업체의 33%는 적절한 숙련을 보유한 인력을 찾는데 어려움을 겪고 있다고 보고하고 있는데, OECD 평균은 36%로서 사용업체의 구인난 현상은 선진자본주의 국가들에 보편적인 현상임을 확인할 수 있다(OECD, 2016a: 40-42). 스웨덴 고용주들이 지적하는 숙련인력 부족의 원인들은 적절한 숙련과 전문적 경험을 지닌 구직자 부족이 65%로 가장 높았고, 그 다음은 적절한 교육 자격요건 결여 50%, 적절한 직무경험 결여 41% 순으로 나타났다.

스웨덴 일자리중개청(Arbetsförmedlingen)에 따르면, 인력부족을 보고한 사업자의 고용주들의 비율은 2015년은 28%로 전년도의 24%에서 4% 포인트나 증가했는데, 이러한 증가추세는 꾸준히 계속될 것으로 전망되고 있다(Arbetsförmedlingen, 2016c: 15; 2016d: 8-9). 인력부족은 공공부문에서도 심각한 문제로 부각되고 있어, 거의 모든 지자체들이 인력 충원의 어려움을 보고하고 있다.

노동력 부족 현상은 경제성장율을 둔화하고, 조세수입을 낮추고, 사회보장비용을 증대하는 등 상당한 피해를 수반하는데, 무엇보다도 실업률 상승을 초래한다. 노동력 부족을 가장 심각하게 겪는 직종들로는 제조업·광산업의 엔지니어 및 기술자, 정보기술 건축사, 소프트웨어 및 시스템 개발자, 검

사 전문가 및 관리자, 전문 요리사, 의사, 유치원 교사, 간호사, 특수 교사 등으로 나타났다(LO, 2015: 139-140). 사적 부문에서는 정보통신업, 제조업과 건설업의 전문직종들과 공공 부문에서는 보건의료와 교사 직종들이 심각한 인력난을 겪는 것으로 확인되었는데, 사적 부문은 산업구조 고도화에 따른 인력 수요 발생의 결과를 반영하는 반면 공공 부문은 그렇지 않다. 교사 직종은 근속과 경력 증가에도 임금인상 폭이 작은 반면 최근 일련의 개혁 조치들로 업무부담이 가중되어 불충분한 경제적 보상과 노동조건 악화로 기피되고 있는 반면, 보건의료 부문은 예산 삭감에 따른 업무량 증가로 인한 과도한 직무부담과 높은 스트레스 환경에 따른 노동조건에 대한 불만족으로 인해 기피되고 있다(OECD 2016a: 43-46). 이처럼 인력부족 현상의 원인이 대체로 고학력·고숙련의 양질의 노동력 공급 부족에 기인하는 가운데, 공공부문의 인력부족 현상은 교직 및 보건의료 직종들에서 보듯이 과도한 업무부담에 못 미치는 물질적 보상에도 기인한다는 차별성을 보이고 있다.

2.2 노동시장 미스매치 현상과 고학력 고숙련 인력 부족

실업자들의 구성을 보면 고졸미만 저학력자, 55세 이상 고령자, 외국 특히 비유럽 출생자, 노동능력 장애자 등 노동시장 취약집단들이 전체 실업자의 70% 이상을 점하고 있다(Arbetsförmedlingen, 2016c: 15-16; 2016d: 7). 이들 노동시장 취약집단들은 그 비중이 꾸준히 증가하며 실업률 하락을 어렵게 하고 있다.

노동시장 취약집단의 높은 실업률은 스웨덴 노동시장의 분절 현상을 보여주는 동시에 노동력 수요·공급의 미스매치 현상을 반영하기도 한다. 일자리중개청 전문가들(Lindén 면담)에 따르면, 고졸 미만의 학력 보유자이거나 외국 출생자의 경우 실업률이 높지만, 스웨덴 출생자로서 고등학교를 졸업한 사람들은 거의 모두 취업 상태라고 한다.

스웨덴은 여타 선진자본주의 국가들과 마찬가지로 제조업 중심 산업구조에서 서비스산업 중심 산업구조로 이동하고 있는데, 서비스산업은 지식정보의 산업화로 지식 집약적 성격이 강하여 고학력·고숙련 노동력에 대한 수요

가 점점 더 확대되고 있다. 뿐만 아니라 제조업도 산업의 정보화 과정을 거치면서 고학력·고숙련 노동력에 대한 수요가 커지고 있다. 이처럼 산업구조의 고도화는 노동시장 취약집단 구직실업자들의 재취업을 점점 더 어렵게 한다. 노동시장의 고학력·고숙련 노동력 수요 확대와 저학력 취약집단 실업자 비중 확대 추세는 노동시장 수요·공급의 미스매치 현상을 더욱 악화시키며 일자리중개청의 일자리 중개 서비스의 효율성 향상을 어렵게 한다.

스웨덴의 교육제도는 초중등학교 과정이 통합된 9년의 기초학교(Grundskola), 3년 과정의 고등학교(Gymnasieskola), 그리고 고등교육 과정으로 구성되어 있다. 기초학교는 사회구성원으로서 필요한 지식과 가치관을 습득·개발하고 평생 학습 욕구를 키울 수 있도록 하고, 고등학교에서는 고등교육 진학을 위한 기초를 제공하는 한편 직업능력 개발 기회도 제공한다. 고등학교를 졸업하면 대학(Högskola)과 직업전문대(Yrkehögskola) 등 고등교육 과정으로 진학할 수 있는데, 대학은 종합적인 학술 지식을 제공하는 반면, 직업전문대는 노동시장 수요에 부합하는 직무 수행 능력을 배양한다. 기초학교와 고등학교는 지자체가 재정 부담과 관리감독의 책임을 지지만 사립학교 설립도 비교적 자유롭고, 대학과 직업전문대는 중앙정부가 책임을 맡는다.¹⁾ 공식 교육제도 가운데 직업전문대가 노동시장 수요에 가장 잘 상응하지만, 공식교육제도는 전반적으로 노동시장 수요에 제대로 상응하지 못하고 있다는 평가를 받는다.

고등학교 진학률은 95% 이상이지만, 졸업장은 각 전공 영역별로 취득하도록 되어 있는데, 중도 포기하는 경우도 많고 3년을 수학하고도 졸업장을 취득하지 못하는 경우도 많아서, 입학자들 가운데 졸업장 취득에 실패하는 비율은 1/3에 달한다(Grape 면담). 스웨덴 정부는 고학력자에 대한 노동시장 수요 증대 현상에 부응하여 고등교육 기관 증설과 등록 학생 숫자 증대를 통해 고등교육체계를 전반적으로의 확대 강화했지만, 청년 가운데 중졸 이하의 저학력자 비율은 2000년에서 2013년까지 여전히 13% 수준에 머물고 있다. 뿐만 아니라, 정규직 일자리 취업을 하지 못하고 자신에게 적절한 일

1) 스웨덴 교육제도에 관해서는 Bussi & Pareliussen(2015: 14-15), Lindell (2013: 61-64), Region Gävleborg(2013: 19-23) 참조,

자리를 알아보기 위해 임시직 일자리를 전전하는 청년들도 많아서 청년들의 고등학교 졸업장 취득과 직업전문대 등 고등교육 진학률을 제고하기 위한 노동시장정책과 교육정책의 효율적인 협력은 여전히 중요한 과제로 남아 있다(Bussi, 2015: 5-6; IF Metall, 2015: 4; Sjoquist 면담).

2.3 미스매치 현상의 지역별 편차

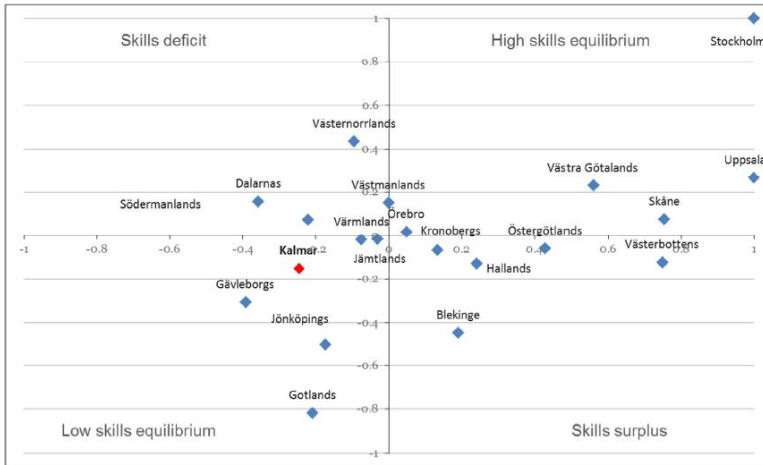
스웨덴 노동시장이 직면한 실업률과 미스매치 현상의 심각성은 지역별 편차도 크고 실업과정의 유형에 따른 편차도 큰 것으로 확인되고 있다.

실업률의 지역별 편차를 보면 스톡홀름(Stockholm), 옘살라(Uppsala), 베스트라요탈란드(VästraGötaland)주들이 낮은 실업률을 보이는 반면, 예블레보리(Gävleborg), 블레킹예(Blekinge), 웨더만란드(Södermanland) 주들이 높은 실업률을 보이고 있다(Niklasson et al, 2016: 20-21; Arbetsförmedlingen, 2016d: 7; OECD, 2015c: 1-2). 노동력 수요·공급 상황을 보면, 저실업률 지역들은 고숙련 노동력에 대한 수요와 공급이 높은 수준에서 균형을 이루는 고숙련 평형(High-Skill Equilibrium) 현상을 보여준다. 반면, 고실업률 지역들은 고숙련 노동력에 대한 수요와 공급 수준이 낮은 저숙련 평형(Low-Skill Equilibrium) 현상이나 고숙련 노동력에 대한 수요와 공급 수준이 불균형을 이루는 미스매치 현상을 보여주는데, 고숙련 노동력에 대한 공급이 수요보다 크면 공급 과잉(skills surplus), 공급이 수요보다 작으면 숙련부족(skills deficit)으로 불린다(<그림 1> 참조).²⁾ 지리적 분포를 보면 저실업과 고숙련 평형 현상을 보이

2) 고숙련 노동력의 공급은 고등교육 이수자의 비율로 지표를 측정하고, 수요는 중상층 숙련 직업의 피고용 인구나 노동생산성으로 지표를 측정한 다음, 각 지표들을 양방향 십분위 방식으로 표준화하고 전국 중앙값과 비교하여 숙련 노동력의 공급·수요 지수를 산출한다(Froy et al 2012: 5-11; Niklasson et al 2016: 18-21). 그런 점에서 숙련은 육체노동의 직무수행 능력을 넘어서 육체노동과 정신노동에 투입되는 높은 수준의 학력, 기술, 지식을 포괄하는 광의의 개념으로 사용되고 있다. 또한, 저숙련 평형은 저숙련의 수요와 공급이 균형을 이루는 것이 아니라, 고숙련 수요와 공급의 부족으로 고숙련 평형에 실패한 상황을 의미하며, 따라서 'equilibrium' 용어의 번역은 '균형'(balance)이 아니라 '평형'이 적절하다.

는 주들은 주로 대도시들 중심으로 중부 지역과 일부 남부 지역에 분포한 반면, 고실업과 저숙련 평형 혹은 미스매치 현상을 보이는 주들은 주로 북부 지역에 밀집되어 있다.

<그림 1> 스웨덴 주별 노동시장 수요·공급 상황, 2013.



* 수평축은 숙련 공급, 수직축은 숙련 수요.
 자료: Niklasson et al(2016: 21).

제조업의 상대적 위축과 서비스산업의 팽창 추세 속에서 신규 일자리들은 주로 지식집약적 서비스산업 중심으로 창출되고 있다. 따라서 서비스산업이 발달한 대도시 지역들이 고용창출 추세를 주도하고 있고, 신규 창출 일자리들은 전통적 제조업 일자리들에 비해 상대적으로 고학력·고숙련 일자리들의 비중이 높다. 그 결과 중·남부 지역의 스톡홀름(Stockholm), 요테보리(Göteborg), 말뫼(Malmö)같은 대도시들과 인근 지역들이 고숙련 평형을 이루며 낮은 실업률을 보이는 반면, 예블레보리(Gävleborg) 등 북부 지역들은 취약한 서비스산업 기반과 고학력·고숙련 노동력 부족으로 인해 저숙련 평형 혹은 미스매치 현상을 보이며 저학력·저숙련 노동력의 재취업 어려움이 개선되지 않으면서 고실업률을 벗어나지 못하고 있다(Arbetsförmedlingen,

2016b, 8-15; 2016c, 13-21; Bussi & Pareliussen, 2015: 5-6).

노동력 수요·공급의 미스매치 혹은 저숙련 형평 현상은 산업구조 변화에 대한 적응 실패를 반영한다는 점에서 피해자들은 여타 구직 실업자들보다 재취업에 더 큰 어려움을 겪는 것이다. 따라서 미스매치와 저숙련 평형의 구직 실업자들을 노동시장으로 통합하는 것은 스웨덴 노동시장이 고실업률을 극복하기 위한 최대의 과제다. 그런 점에서 예블레보리주처럼 저숙련 평형과 미스매치에 기초한 고실업률을 겪고 있는 지역들에서 어떤 정책대안들로 대응하고 있는지를 규명하는 것은 노동시장 효율성 확보를 위한 상당한 정책적 함의를 던져줄 것이다.

3. 고실업률 미스매치 현상 대응 정책: 일자리 수요 조사와 직업능력 플랫폼

3.1 일자리 수요 조사와 일자리중개청 역할

3.1.1 고실업 문제와 일자리 수요 조사의 중요성

실업은 구직자가 자신의 적성과 필요에 부응하는 일자리를 찾는 과정에 발생하는 마찰적 실업(frictional unemployment), 경기후퇴로 노동력 수요가 하락하면서 발생하는 경기순환 실업(cyclical unemployment), 산업·업종간 수요공급 불균형으로 발생하는 구조적 실업(structural unemployment)의 세 유형으로 구분되는데, 실업의 유형별 노동시장의 대응 방안도 차별화된다(IF Metall, 2015: 12-13; Sjöquist 면담). 마찰적 실업은 구직자와 구인업체가 정보의 부족으로 서로의 존재를 확인하지 못하고 있기 때문에 상담과 중개 서비스를 제공하면 되지만, 경기순환 실업은 해당 부문 수요의 일시적 하락 여부에 따라 해당 부문의 숙련 강화 혹은 신규 고용창출 부문의 재훈련을 제공해야 하고, 구조적 실업은 특정 산업·업종 혹은 직무의 후퇴·소멸 과정에서 발생하기 때문에 신규 고용창출 부문의 취업을 위한 숙련형성 서비스가 제공되어야 한다.

어느 유형의 실업이건 구직 실업자의 취업을 위해서는 구인 일자리 즉 노동력 수요에 대한 정보가 필요하고, 특히 새로운 숙련의 형성 혹은 교육 과정 이수가 요구되는 구조적 실업과 경기순환 실업의 경우 노동력 수요에 대한 현황과 전망의 중요성은 더욱 크다. 스웨덴이 미래의 숙련 수요 예측을 위해 사용하는 숙련평가예측(Skill Assessment & Anticipation, SAA)방법은 OECD 국가들 가운데 선도적인 것으로 평가받고 있다³⁾. 숙련평가예측은 숙련의 수요와 공급이 언제, 어느 업종·지역에서 불균형을 발생하게 될 것인지를 알려주는 역할을 한다. 스웨덴의 숙련평가예측 방법은 다양하고 충실한 통계 자료들을 작성·활용하는 한편, 스웨덴 통계청(Statistiska centralbyrån)과 일자리중개청(Arbetsförmedlingen)을 중심으로 스웨덴고등교육청(UKÄ), 노조단체와 사용자단체 등 숙련의 개발 및 수요·공급에 관련된 다양한 이해당사자들이 적극적으로 관여하여 건설적 대화를 진행하는 가운데 추진되고 있다.

3.1.2 숙련평가예측 조사

현재 스웨덴 노동시장의 수요공급 미스매치와 숙련인력 부족에 대한 정보를 제공하는 핵심적 숙련평가예측 조사는 통계청의 노동시장추세조사(Labor market tendency survey)와 구인일자리조사(Job vacancy survey), 그리고 일자리중개청의 직업지도조사(Yrkekompassen)다. 통계청의 노동시장추세조사는 전국적으로 선별된 7,500명의 사용자들의 선별된 사업장들에 1만 800부의 설문지를 배포하여 일자리 정보를 수집하고, 구인일자리조사는 1만 6700명의 공적·사적 부문의 노사 관계자들을 대상으로 구인 일자리 관련 정보를 수집한다(OECD, 2016a: 59). 한편 일자리중개청의 직업지도는 전국수준과 지역수준의 숙련 수요를 모두 측정하기 위해 전국적으로 기본표본(master sample)을 추출하여 전국 수준의 분석을 실시하는 한편 지역 노동시장 수요를 좀 더 정확히 포착하기 위해 분석대상 사업장 숫자를 확대한 다음 지역·직업별로 고용규모에 상응하는 가중치를 부여한다.

3) 스웨덴 숙련평가예측 방법의 내용과 절차에 대해서는 OECD(2016a: 9-13, 53-78, 127-130) 참조 할 것.

통계청은 노동시장추세조사에서 일자리의 단기 전망들을 평가하며 현재의 숙련 수요·공급과 비교하여 72개 교육·훈련 범주별 불균형과 미스매치 관련 정보를 제공하고, 구인일자리조사는 분기별로 사업체들의 구인 일자리와 인력 부족 상황을 조사하여 초단기적 숙련 부족 정보를 제공한다. 한편 일자리중개청의 직업지도는 사업체들의 생산능력 활용, 재화와 용역의 수요, 유흥인력의 존재에 대한 정보를 수집하여 현재의 경제적 수요를 충족하기 위해 요구되는 숙련 노동력의 수요 규모를 추정하고, 200개 직업군별로 임금과 인력 수요·공급 균형 등 양적 정보와 함께 직업군별 업무의 유형, 책임의 내용과 요구되는 교육수준 관련 질적 정보도 수집하여 제시한다. 한편 고등교육청도 30개 전공영역별로 졸업생의 공급과 수요 사이의 미래 균형-불균형 여부를 분석하여 정기적으로 보고서를 발표하는데, 최근 보고서들에서 졸업생 잉여 배출 위험이 높은 전공영역들로 예술, 저널리즘, 인문학, 행동과학과 자연과학 영역들을 지목했다.

스웨덴 숙련평가예측 방법은 다른 OECD 국가들에 비해 우수한 것으로 평가받고 있지만, 업종·지역별 장기적 전망을 제시하는 수준에서는 여전히 미흡한 점이 있는 것으로 지적되고 있다. 일자리중개청의 직업지도도 전국 수준의 정보를 지역·업종 수준으로 분해되지만, 장기적 전망은 여전히 지역 수준이 아니라 전국 수준에서만 가능한 것으로 평가되고 있다. 또한 숙련을 추정하는 변수들로 통상 직업, 교육수준, 자격요건이 사용되고 있는데, 생산 현장에서 취득되는 공식적·비공식적 지식과 숙련을 반영하는 방안을 개발하는 것은 여타 OECD 국가들과 마찬가지로 스웨덴의 경우도 여전히 과제로 남아 있다.

노동시장의 숙련 수요·공급 불균형을 해결하기 위해 고용부와 교육부는 긴밀하게 협력하며 노동시장정책과 교육정책을 조율하고 있는데, 청년들의 취업과 적절한 매칭을 위해 임금·보조금 지급 등 노동시장정책을 직업교육·훈련정책과 결합한 정책프로그램들을 수립한 것은 좋은 예이다. 또한 교육부는 일자리중개청의 직업지도 등 숙련평가예측 결과들에서 확인된 현재의 숙련수요와 미래 전망을 고등학교 교과과정 내용 변경 등 교육정책 목표의 수립·집행 과정에서 활용하고 있다. 하지만 통계청 자료는 물론 일자리중개

청 자료도 전국 수준의 직업별 숙련 수요 전망을 제공하고 있지만 주로 심각한 수요 부족 혹은 공급 과잉 범주들에 초점을 맞추고 있어 기초학교, 고등학교, 대학교 등 공식교육체계의 중장기 교육계획을 수립하는 데는 매우 부족한 것으로 평가되고 있다.

3.1.3 일자리증개청과 지역 수준 정책 협력

스웨덴 노동시장정책은 전국적 관점에서 수립·집행되기 때문에, 지역 수준의 업종별 숙련 수요보다 전국 수준의 업종별 숙련 수요 예측을 우선시하며 재훈련보다 지리적 이동을 장려한다. 따라서 노동시장의 일자리 정책을 주관하는 일자리증개청도 전국 수준에서 정책 우선순위를 설정하고 정책 프로그램의 내용과 시행규칙도 모든 지역에 동일하게 적용한다. 하지만, 지역 수준에서 실업자 규모 및 구성, 업종별 숙련의 수요 증대 및 공급 과잉 여부에 따라 일자리증개청의 정책 프로그램들의 예산 배정과 주력 사업 설정에 일정 정도 자율성을 행사할 수 있다. 예컨대 스톡홀름주 내에 있는 일자리센터들은 일자리증개청의 정형화된 공급중심 프로그램들과 수요중심 프로그램들을 운영하는 가운데 해당 지자체의 노동시장 상황에 맞추어 문화와 미디어, 해양, 공항, 광업 등 특정 업종부문에 전문성을 갖고 특화된 사업들을 시행하며 일자리센터들 사이의 분업을 실천하고 있다.⁴⁾

노동력 부족을 겪는 대표적인 업종이 보건간호직과 교사직인데, 고령화 현상이 더욱 진전되고 이주민과 난민들의 유입 규모가 커지면서 보건간호직에 대한 인력 부족 현상은 매우 심각한 수준에 이르고 있는데, 이는 전국적 현상이다. 청년들이 보건간호직을 선호하지 않는 것은 고졸 후 최소 3년 이상의 교육기간이 소요되는 반면 임금수준은 낮고 근속년수 증가에 따른 임금 인상 폭도 작아서 물질적 인센티브가 별로 없기 때문이다. 대부분의 보건간호 인력들은 공공부문의 병원이나 보건소에서 근무하고 있는데, 민간 병원과 진료소조차도 공적자금의 지원을 받고 있어 임금인상은 조세부담 증가로 이어지기 때문에 임금인상이 쉽지 않다.

4) 일자리증개청의 전국적 관점과 지역 수준의 자율성에 대해서는 OECD (2015b: 7-24; 2015c: 1-2; 2016a: 127-144) 참조할 것.

보건간호직의 인력 부족 현상은 특정 지역에 국한된 것이 아니어서 노동력의 지리적 이동으로 해결되기 어렵고, 중·고등 교육 및 직업훈련 강화 외에는 다른 대안이 없기 때문에 지역 수준에서 노동시장정책과 교육정책의 협력이 요구된다. 요페보리시의 경우 일자리중개청 지역 본부는 교육정책을 담당하는 요페보리 시정부와 협의하여 특정 공립형 학교(charter school)와 협약을 체결하여 노인들에게 돌봄 서비스를 제공하는 미등록 간호사들에게 이론과 실기 교육 서비스를 제공하고, 교육을 마치면 최소 6개월의 고용을 보장하는 정책을 시행한 바 있다. 일자리중개청은 교육정책 영역 외에도 신규 이주민·난민과 재소자 문제 처리, 청년과 장애인 고용 문제, 경제발전과 고용창출, 노동자 직업능력 개발 문제 등 다양한 영역들에서 지방정부와 긴밀하게 협의하며 유기적으로 협력한다(Lindén 면담; Drummond 면담; Centerhorn 면담; Wettermark 면담).

3.2. 직업능력 플랫폼(Kompetensplattform)과 숙련형성 정책

3.2.1 숙련인력 부족과 지역수준 정책 대응: 노동시장정책과 교육 정책

지역 수준에서 일자리중개청 사무소들은 전국 수준 숙련 수요 조사 결과를 활용하는 한편 대규모 사용업체들과는 지속적으로 소통하며 일자리 수요 현황과 전망을 파악한다. 숙련 미스매치와 숙련 인력 부족 현상을 파악하면, 일차적으로 적극적 노동시장정책의 일자리 중개 기능과 노동자들의 지리적 이동을 시도한다. 그렇게 해결되지 않으면 교육·훈련을 통한 노동자들의 숙련형성을 추진하게 되며, 이 과정에서 노동시장정책을 담당하는 일자리중개청과 교육정책을 담당하는 지방정부와의 긴밀한 연계·협력이 요구된다(OECD, 2016a: 135; 2015b: 42-47; Lindén 면담).

일자리중개청은 고실업률과 숙련 인력 부족 현상을 타개하기 위해 지방정부가 교육정책에 보다 많은 노력과 자원을 투입할 것을 요구한다. 실제 지방정부는 교육과 사회서비스를 포함한 상당한 영역들에 대한 재정 배분권을 지니고 있으며, 기초학교와 고등학교는 물론 직업전문대에 대해서도 재정지

원과 함께 프로그램 개설 및 운영에 영향력을 행사할 수 있다.

고등학교 졸업자는 고등학교 중퇴자와 중졸 이하 학력 보유자들에 비해 취업률이 높고 지식집약 중심 서비스산업의 신규 창출 일자리들의 숙련 수요에 더 잘 부응할 수 있기 때문에 기초학교와 고등학교 등 정규학교 교육 이수는 중요성이 더욱더 커지고 있다(Johansson 면담; Syrén 면담). 직업전문대는 산업인력 양성이라는 취지에 따라 고등학교 졸업생들을 대상으로 산업의 노동력 수요를 반영한 프로그램들로 고등교육을 제공하고 있어 산업현장의 숙련인력 부족 업종의 인력수급에 크게 기여하고 있다. 또한 정규교육을 마치지 못한 고령자들의 경우 일반 학생들과의 연령차로 인해 정규학교 교육 이수에 어려움을 겪는다는 점을 고려하여 고령자들을 위한 평생교육의 일환으로 인민대학(FolkHögskola), 인민대학교(FolkUniversitet)가 운영되기도 하는데, 인력부족 업종의 숙련인력을 배출하는 수준에는 미치지 못한다.

기업체들은 자신들의 인력수요에 부응하는 숙련인력을 양성하기 위해 대학이나 직업전문대와 협력하여 독자적인 교육훈련 프로그램들을 운영하기도 하는데, 볼보, SKF, Sandvik의 사례가 그에 해당한다(OECD, 2015b: 35-42; Grape 면담; Centerhorn 면담; Drummond 면담). 기업체들은 자신들이 고용한 노동력의 숙련형성과 인력부족 직종의 숙련인력 양성을 위해 좀 더 적극적으로 교육훈련 프로그램을 운영해야 한다는 요청을 받고 있지만, 고실업률 노동시장 상황에서 지역 수준의 일자리 창출이나 인력 양성을 위한 노사협력에 대한 관심은 높지 않다. 그런 점에서 스웨덴 정부가 2010년대 들어 추진하고 있는 직업능력플랫폼(Kompetensplattform) 사업이 주목을 받고 있다.

3.2.2 직업능력 플랫폼 정책

2010년 스웨덴 정부는 노동시장 문제에 대응하기 위해 주(län) 단위로 중 단기적 숙련형성과 교육계획의 협력을 위해 직업능력플랫폼을 설치·운영하라는 지시를 내리면서 직업능력플랫폼들이 수립되기 시작했다.⁵⁾ 당시 중앙 정부는 고용정책, 사회보험정책, 고등교육체계를 통해 숙련형성을 지원하고,

5) 직업능력플랫폼의 설립 과정과 사업 내용에 대해서는 OECD(2015b: 42-44; 2016a: 132-134), Lindell(2013: 61-63), Lindén 면담(2016)을 참조.

지방정부들은 성인들을 위한 다양한 비전통적 교육프로그램들을 지원하고 있었는데, 노동시장정책과 교육정책이 노동시장 미스매치와 숙련인력 부족 문제를 해결하기 위해 좀 더 적극적으로 소통·협력하며 체계적으로 접근할 필요가 있다는 판단을 했던 것이다.

직업능력(kompetens)은 “공식적, 비공식적, 비정규 지식과 지식을 실천하는 능력”으로 정의되는데, 직업능력은 “지식을 의미하는 동시에 실천하고 부가가치를 창출한 능력과 의지”도 포함한다는 점에서 숙련이나 지식보다는 훨씬 더 포괄적 개념이라 할 수 있다(Region Gävleborg, 2013: 34-35). 직업능력 플랫폼은 지역 별로 이해당사자들을 망라하여 숙련형성과 교육 영역의 실태를 파악하고, 숙련형성과 교육영역의 수요 분석 작업들을 조정하고 계획 수립을 위한 정책적 협력을 증진하며, 숙련인력의 수요·공급 균형을 이루는 것을 임무로 부여받았다.

직업능력플랫폼은 임무와 역할의 핵심이 단순한 정보 교환인지 계획·정책의 조정인지 분명히 설정하지 않았고, 구체적 운영 방식을 적시하지 않은 채, 참여주체들을 견인할 재정지원도 포함하지 않았다. 따라서 지방정부들은 구체적 정책 프로그램의 수립·집행과 자원배분에서 상당한 자율성을 발휘할 수 있었다. 직업능력플랫폼에는 지방정부, 일자리중개청, 대학의 대표들을 포함한 다양한 행위주체들이 참여하여, 지역 노동시장에 어떤 노동력의 수요가 있는지, 어떤 교육수준과 숙련수준의 노동력들이 공급되고 있는지, 어떤 종류의 숙련노동력이 부족한데, 인력수요를 충족하기 위해 어떤 종류의 교육훈련 서비스가 필요한지 등에 대한 정보를 공유하고, 정책담당 주체들은 노동시장정책과 교육정책을 수립·집행하는 과정에서 상호 조율·조정하는 방안을 논의한다. 직업능력플랫폼은 역사가 일천하지만 스웨덴 남부의 스코네(Skåne) 주가 모범적인 사례로 꼽히고 있다.

3.2.3 스코네주 직업능력 플랫폼

스코네주 노동시장은 상대적으로 낮은 실업률과 고숙련 평형 현상을 보이는 가운데 숙련 노동력의 공급이 수요를 초과하는 공급과잉에 가까운 양상을 보이고 있다. 스웨덴정부는 2010년 1월 스코네주 정부기구들에 직업능

력플랫폼 수립 지시를 내렸지만, 숙련인력의 수요·공급 균형을 위한 숙련형성과 교육계획의 협력과 정책 조정이라는 목적 외에 구체화된 사업 내용 지시는 받지 못했다.

스코네주에서는 주의회(Region Skåne)가 직업능력플랫폼 건설을 주도했고, 플랫폼 건설을 위한 초동 모임에는 지자체 대표들, 대학, 일자리증개청, 노사대표들이 참여했는데, 다른 사회적 행위주체들도 빠르게 플랫폼 활동에 결합했다. 2011-12년 직업능력플랫폼 활동이 성장하면서 활동의 지속가능성을 담보할 지배구조가 필요하다는 판단을 하게 되었고, 이를 위해 스코네 직업능력협의체(Kompetenssamverkan Skåne)를 조직하고 집행위원회는 현재 일자리 정책과 교육제도의 책임을 맡고 있는 주의회, 일자리증개청, 지자체연합, 남덴마크대학, 주정부 등 핵심적 공적 조직체의 대표들로 구성하고, 주의회 의장이 위원장을 맡았다. 보다 많은 사회적 행위주체들이 참여할 수 있도록 하기 위해 직업능력포럼(Kompetensforum)이라는 보다 큰 네트워크도 설립하여 일 년에 몇 차례씩 모여 정보를 교환하고 직업능력협의체 활동에 대해 논의한다.⁶⁾

직업능력플랫폼의 활동을 통해 주의회의 주도적 역할에 대한 정당성이 크게 강화되는 한편, 행위주체들 사이에 협력과 신뢰의 분위기가 조성되며 지역 노동시장의 숙련인력 수급 문제 해결을 위해 공적부문과 민간부문의 이해당사자들 사이에 다양한 파트너십이 형성될 수 있었다.

직업능력플랫폼은 룬트(Lund)대, 크리스티안스탁(Kristianstad)대, 말뫼(Malmö)대 등 주내 대학들(Högskola)과 협의하여 대학 숫자 감축 시기가 다가옴에 따라 어떤 프로그램들을 축소하고 교육지원금 배분을 어떻게 재조정할 것인가를 논의했다. 직업능력플랫폼은 용접공과 기계공 등 특정 업종의 산업노동자 부족 문제를 해결하기 위해 제조업사용자단체(Teknikföretagen)와 협의하여 노동시장 수요에 대해 심층분석을 실시하고 기술대학(Teknikcollege)에 직업 교육·훈련 코스들을 개설할 수 있도록 했다. 직업전문대는 정규 교육제도들 가운데 지역의 노동시장 수요에 맞는 인력을 배양하

6) 스코네주의 직업능력플랫폼 구성 및 활동에 대해서는 Lindell(2013: 61-76), OECD(2016a: 140-141), Lindén 면담(2016)을 참조했음.

는데 가장 앞서 있는데, 직업능력 플랫폼은 직업전문대와 숙련인력 수요 자료에 기초하여 교육 과정 내용을 조정했다.

이러한 교육주체들과의 협력 외에도, 직업능력플랫폼은 일자리중개청과 협력하여 숙련 수요·공급 현황에 대해 진단하고 그 결과를 지역의 학업·직업 상담사들에게 수시로 제공하고, 노동력 부족 현상이 심각한 보건부문과 협력하여 인력 수요를 학력집단별로 세분화한 보다 정교한 노동력 수요 예측 모델을 개발하여 인력 부족 현상의 기술적·조직적 발전에 미치는 효과를 예측하여 적합한 대응책을 개발할 수 있도록 했다.

스코네주의 직업능력플랫폼은 노동시장 행위주체들 사이의 신뢰와 협력을 수립·강화하는 성과를 거두었다. 하지만 직업능력플랫폼은 여전히 교육 제도를 노동시장 수요에 맞추고 전문인력들의 직업능력 개발을 촉진하기 위한 충분한 정책수단들이나 인센티브를 결여하고 있는데, 이는 지역수준에서는 해결하기 어렵고 전국 수준의 정책조치가 요구된다. 또한 스코네주 내에서도 교육과 숙련형성 수준이 말피와 룬트 지역 등 일부 지자체들이 매우 높은 수준을 보이며 지자체들 사이의 편차는 여전히 매우 크지만, 공식 교육 제도를 통해 단기간에 변화시키기는 어렵다.

4. 예블레보리주 지역발전전략과 직업능력 플랫폼

4.1 예블레보리주 노동시장: 고실업률과 저숙련 평형

예블레보리주는 실업률 10-11%로 스웨덴 최고 수준을 기록하고 있고, 노동시장은 저숙련 평형과 함께 높은 실업률에도 일부 업종들에서 여전히 심각한 숙련 부족 현상을 보이는 미스매치 현상도 함께 보여주고 있다.⁷⁾

예블레보리주는 작은 도시들로 구성된 농업 중심 북부지역에 비해 주도 예블레(Älvle)가 위치한 남부지역에 주요 산업들이 분포해 있다. 예블레보리

7) 예블레보리 노동시장 특성은 OECD(2015b: 27-33), Region Gävleborg (2012: 51-56; 2013: 28-31)을 참조할 것.

산업지대는 전통적으로 철강, 제지, 식품 산업 중심으로 발달해 왔는데, 서비스업 비중이 점차 커지고 있지만 전통 산업들이 여전히 지역경제를 주도하고 있다. 서비스업 저발달은 인구규모가 큰 메트로폴리탄 대도시의 부재로 인한 수요 부족에도 원인이 있지만 지식중심 서비스업이 필요로 하는 고학력·고속련 인력 부족 탓도 크다.

예블레보리는 대졸 이상의 학력 인구의 비중이 스웨덴 최저 수준인데, 고졸 이후 고등교육 이수 비율이 스웨덴 전국 평균은 지난 20년 동안 거의 배가되었지만, 예블레보리는 소폭 증가하여 2012년 현재 29%로서 전국 평균 39%에 크게 뒤처지는 수준에 머물고 있다. 이처럼 낮은 고학력자 비중은 예블레보리의 핵심 제조업들이 고학력 인력을 크게 필요로 하지 않았기 때문이기도 하다. 이러한 산업구조와 노동력 학력 수준의 상응 현상은 성별 학력 수준 편차에도 영향을 미치고 있다.

예블레보리 지역은 전통적으로 남성 노동력이 주로 제조업에 종사하는 반면, 여성 노동력은 공공부문, 돌봄 노동, 사무직, 유통부문 등 서비스업 중심으로 분포하는 성별 업종 분리 현상이 구조화되어 있었다. 그런데 산업구조가 고도화되며 팽창하는 지식중심 서비스업 중심으로 고학력 수요가 커지면서 서비스업에 밀집된 여성의 학력 수준이 남성에 비해 크게 높아지는 추세를 보이게 되었다. 고졸 이후 고등교육 이수 비율에서 남성 23%에 비해 여성은 36%로 월등히 높고, 고등교육 진학 희망자 비율은 물론 학업 성취도에서도 여성이 크게 앞서고 있어 성별 학력수준 격차는 더 크게 확대될 전망이다.

4.2 예블레보리지역위원회와 지역발전전략

예블레보리지역위원회(Region Gävleborg)는 주의회(regionfullmäktige)를 정점으로 하는 지역 정책 조정기구다.⁸⁾ 지역위원회는 예블레보리주의 공중 보건 의료, 인프라와 대중교통, 직업능력과 교육, 경제발전, 국제관계와 문화 영

8) 예블레보리지역위원회와 비전 2020에 대해서는 Region Gävleborg(2012; 2017a, 2017b)를 참조할 것.

역들을 권장하며 예블레보리주의 지속가능한 지역발전과 성장을 위해 사회적 행위주체들과 지자체, 주, 전국 수준에서 협력하고 활동을 조정하는 임무를 수행한다.

예블레보리지역위원회는 낙후된 예블레보리주의 지역발전 전략이 지향할 『비전 2020(Vision 2020)』을 수립했는데, 『비전 2020』은 지역발전 전략의 기본 전제로 지속가능성의 관점에서 사회적, 환경적, 경제적 지속가능성을 제시했다. 『비전 2020』은 시민들이 예블레보리에서 삶의 기회를 발견할 수 있어야하고, 새로운 사고가 기회를 제공하고, 리더십과 협력이 기회를 창출한다는 점을 강조하며 예블레보리주의 사회경제구조뿐만 아니라 문화와 의식의 변화도 촉구하고 있다.

예블레보리지역위원회는 2009-2012년 기간의 지역발전전략 ‘그대 곁의 기회들(Möjligheter nära dig)’을 『비전 2020』에 입각한 2013-2020년의 ‘새로운 기회들(Nya möjligheter)’로 대체했다. ‘그대 곁의 기회들’ 전략이 다수의 사업들을 열거하면서 적시되지 않은 사업들을 배제하는 방식을 취한 반면, ‘새로운 기회들 전략’은 구체적 사업 내역들을 적시하지 않음으로써 어떤 사업 영역들도 배제하지 않되, 『비전 2020』을 실현하기 위해 초점을 맞춰야할 몇몇 집중 사업영역들만 예시하고 핵심적 원동력을 추동하는 접근법으로 전환했다.⁹⁾

‘새로운 기회들 전략은’ 2020년까지 지역사회 발전의 목표를 달성하기 위해 8년 동안 우선적으로 집중해야 할 전략적 사업영역들을 지목하여 지역사회 발전을 위해 투입할 노력과 자원을 전략적으로 관리할 수 있도록 했다. 우선 집중 영역을 세 가지로 특화했는데, 첫째는 주민 역량강화(Stärkta individer)로서 지식을 실천하는 능력과 의지를 지니고 지역사회 발전에 적극 참여하는 시민들의 주체형성을 의미한다. 둘째는 똑똑한 협력(Smart samverkan)으로서 공공부문, 재계, 연구, 교육과 시민사회의 사회적 행위주체들 사이에 가교를 건설하여 주민들의 역량을 효율적으로 사용하고 자원을 공유하는 한편 조정의 시너지를 창출함으로써 지역사회의 경쟁력을 강화하

9) 새로운 기회들 전략과 집중 영역들에 대해서는 Region Gävleborg(2012: 6-12; 2013: 6-7; 2017c)를 참조할 것.

는 것을 의미한다. 셋째는 편리한 환경(Tillgängliga miljöer)으로서 주내 모든 부분들에서 노동, 학업, 여가, 복지와 서비스를 즐길 수 있고, 인프라는 인력, 재화, 아이디어와 서비스의 지속가능한 유입을 강화하는 것을 의미한다.

새로운 기회들 전략은 2020년까지 지역사회발전 목표를 어느 정도 달성하는지 수시로 평가하며 효율적으로 목표를 달성할 수 있도록 하기 위해 우선 집중 영역들을 중심으로 측정 가능한 지표들을 개발하여 제시했다(<표 2> 참조). 고용률은 주민 역량강화 뿐만 아니라 다른 집중 영역들에서도 최우선 지표로 설정되어 있는데, 고실업률이라는 지역적 특성으로 인해 고용률 증대는 시민들의 참여와 지역사회 여건 개선의 기본 전제로 간주되고 있음을 의미한다.

<표 2> 지역발전전략 ‘새로운 기회들’의 집중 영역들과 목표달성 측정 지표들

우선집중 영역	주민 역량강화	똑똑한 협력	편리한 환경
목표달성 측정 지표들	① 20-64세의 고용률(여·남 각각) ② 고등학교졸업 비율(여·남 학생) ③ 고졸이후 교육 비율(여·남 각각) ④ 가처분 소득(여·남 각각); ⑤ 청년들이 사회적 쟁점들에 관심을 갖는 비율(여·남 각각);	① 20-64세 고용률(여·남 각각) ② 창업 숫자(여·남 각각) ③ 창업 업체들의 3년후 생존율(여·남 각각) ④ 지역사회 의사결정에 자신의 의견이 영향을 미친다고 생각하는 비율;	① 20-64세 고용률(여·남 각각); ② 총이동거리의 대중교통 비율(여·남 각각) ③ 지자체 경계를 넘는 출퇴근(여·남 각각) ④ 100 메가바이트 초고속 통신망 접근가능한 인구 비율(여·남 각각)

자료: Region Gävleborg(2012: 50).

지역발전전략을 집행하면서 예블레보리지역위원회는 소속 지자체들, 지역 정부기구들, 대학 등 교육기관들, 재계, 비영리부문과 시민사회와 협력하며, 사업개발, 공동체 발전, 대중교통, 인프라, 주택공급, 문화, 환경, 에너지, 교육, 숙련형성, 노동시장과 공공서비스 영역들의 정책과 사업들을 조정하는 역할을 수행한다. 이 과정에서 지역위원회가 새로운 기회들 전략의 성공을 위한 핵심 동력으로 중시하는 두 요소는 인프라와 인력이다. 인프라는 인력,

재화와 서비스, 아이디어의 유입을 가능하게 하는데, 여기에 지식과 숙련을 갖춘 유능한 인력이 결합해야 지역사회 발전이 가능하고 역동성을 발휘할 수 있다는 것이다. 이러한 인식에 기초하여 고험력·고숙련 노동력의 부족으로 저숙련 평형과 미스매치 상황에 빠져있는 예블레보리 지역 노동시장의 문제점을 극복하기 위해 예블레보리지역위원회가 지역발전전략의 성공을 위해 역점을 두고 추진하는 것이 직업능력플랫폼이다.

4.3 예블레보리주 직업능력 플랫폼

2010년 1월 스웨덴 정부의 지시로 예블레보리지역위원회가 직업능력플랫폼을 조직하여 이름을 ‘예블레보리 직업능력포럼(Kompetensforum Gävleborg)’으로 명명했고, 뒤이어 주내 모든 지자체들에서 지역직업능력센터(Lokala Kompetenscentrum) 설립을 진행하기 시작했다.¹⁰⁾ 직업능력플랫폼은 지역발전전략을 성공적으로 추진하기 위한 정책적 노력의 일환으로 추진되었는데, 그 목적은 다른 지역들과 마찬가지로 지역내 기존 산업들과 신규 산업들의 발달과 성장을 위해 절실하게 요구되는 숙련노동력의 수요·공급 균형을 실현하는 것이었다. 이러한 목적을 실현하기 위해 다양한 행위주체들에 일련의 노력과 활동들이 요구되는데, 직업능력플랫폼은 이러한 노력들을 조정하는 역할을 수행하는데 그 핵심에는 중·단기적 숙련형성과 교육계획의 협력이 있다.

예블레보리 직업능력포럼에는 지방정부, 일자리중개청, 예블레대학(Högskola i Gävle)과 교육기관 대표, 주의회의 교육훈련위원회, 재계, 노동계 등이 참여하고, 지역직업능력센터에는 그 외에도 주요 기업들, 직업전문대, 기술대학, 고등학교, 교육훈련센터 등이 참여한다. 이처럼 예블레보리주 수준의 예블레보리 직업능력포럼과 지자체 수준의 직업능력센터들은 다양한 교육과 노동시장 관련 행위주체들이 참여하여 교육정책과 노동시장정책을

10) 직업능력플랫폼 설립 과정과 내용에 대해서는 Kompetenscentrum Gävleborg (2014: 4-10), Region Gävleborg(2017d, 2017e), IF Metall(2015: 8, 16-17)을 참조할 것.

중심으로 정책 수립과 집행 과정에서 서로 협력하고 조율하며 노동시장 숙련의 수급 균형을 추진한다.

숙련형성을 위한 노사 파트너들과 사회적 행위주체들의 협력과 정책 조정의 경험을 축적하며 효율적인 숙련형성모형을 모색·수립하기 위해 예블레보리지역위원회는 2012년 말 지자체들로부터 지역직업능력센터 설립 프로젝트들을 지원하며 지자체별 조건에 부응하는 숙련형성 모형을 수립할 수 있도록 했다. 이 2년의 프로젝트 기간 동안 예블레보리주의 모든 지자체들에 지역직업능력센터들이 건설되어 행위주체들이 활동의 중복을 피하고 서로에게 배우는 한편 네트워크화하며 팀워크를 구축할 수 있었는데, 이 과정에서 예블레보리 직업능력포럼이 성공할 수 있는 기초가 마련될 수 있었다.

직업능력포럼과 직업능력센터 외에도 예블레보리지역위원회가 유럽사회기금(European Social Fund)의 지원을 받아서 지역내 기업들에 재직 중인 노동자들의 숙련형성을 위해 2012년부터 3년간 한시적으로 예블레보리주산업직업능력개발(*Branschanknuten och Företagsnära kompetensförsörjning i Gävleborgs län, Bräfore*) 프로젝트를 운영하면서 지역사회 노사파트너들을 포함한 행위주체들간의 신뢰를 축적하고 숙련형성 정책 경험을 축적하며 직업능력 포럼 활동의 성공 가능성을 크게 높일 수 있었다.¹¹⁾ 이 프로젝트는 기업들의 숙련인력에 대한 평가와 함께 미래 수요를 예측하고 숙련형성 계획을 수립·집행하는 사업으로 진행되었고, 참여 기업들이 장기적 전망 속에서 고용 인력의 숙련형성을 추진하도록 독려했다. 프로젝트는 제지, 철강·기계, 환경기술, 정보통신, 관광여가 등 5개 산업의 중소기업들에 집중하되 연관산업들의 분포에 따라 예블레보리주를 북부, 중부, 남동부, 남서부 등 네 지역으로 나누어 진행했다. 프로젝트는 지역내 100개 기업체들 이상을 참여시켜 3천 명 정도에게 교육훈련 서비스를 제공한다는 계획을 세웠는데, 프로젝트 기간 142개 업체의 3,450명에게 교육훈련 서비스를 제공하면서 목표를 초과하는 성과를 거두었다.

11) *Bräfore* 프로젝트에 관해서는 *Region Gävleborg(2015: 1-4)*, *Sandvikens Kommun(2017)*, *OECD(2015b: 51-53)*을 참조했음.

4.4 직업능력개발 표적 영역과 성공 측정 지표들

예블레보리 직업능력포럼은 직업능력을 공식적, 비공식적, 비정규 지식의 실천 능력과 함께 부가가치 창출을 위해 실천할 능력과 의지로 정의하며, 능력은 경험, 판단력, 이해력에 기초하여 형성되고 의지는 태도, 헌신성, 용기, 책임감을 포함한다고 규정했다. 예블레보리 직업능력포럼이 직업능력의 내용을 규정하며 개인의 의지를 강조하는 것은 예블레보리주가 전통적으로 의존해 온 제조업들은 주로 블루칼라 일자리들로서 지역사회는 물론 가정 내 분위기에서도 대학진학 등 고등교육을 이수하려는 정서가 부족하다는 문제 인식에서 비롯된 것이다.

예블레보리 직업능력포럼의 직업능력개발 프로그램은 숙련인력 수급 균형을 위해 교육정책과 노동시장정책이 집중해야 할 세 영역들을 학업의 선행조건(Förutsättningar för lärande), 교육(Utbildning), 숙련형성(Kompetensförsörjning)으로 설정했다. 이 세 영역들은 각각 두 개씩 하부 표적영역들을 설정하고, 각 표적영역 별로 2017년과 2020년까지 달성할 목표의 측정 가능한 지표들도 구체적으로 제시했다.¹²⁾

4.4.1 학업의 선행조건 영역과 측정 지표

청소년을 위시한 시민들이 교육을 받고자 하는 의욕을 키우기 위해서는 창의성, 동기화, 의미부여와 미래에 대한 믿음을 가지면서 학업이 의미 있고 자기발전에 도움이 된다는 판단을 할 수 있어야 한다. 학교 내 환경과 교수 방법은 학생들의 자존감, 자신감, 통찰력을 강화하고 그렇게 하여 보다 많은 배움을 고무한다. 그런 점에서 청소년 정책은 지역 발전을 위해 중요한 초석이 되며, 이를 위해 주내 지자체들이 청소년 정책에서 공동의 노력을 기울일 수 있도록 했다.

학업 선행조건인 우선적 정책 영역 가운데 첫째는 예블레보리 지역의 교

12) 직업능력개발 프로그램의 세 집중 영역과 세부 영역들 및 목표달성 측정 지표들에 대해서는 Region Gävleborg(2013: 6-34; 2012: 54-55), IF Metall(2015: 6-7), Swanson 면담, Clase 면담을 참조했음.

육제도가 시민들이 기회를 찾고, 창출하고, 활용하는 능력을 강화하는 기업가적 접근법을 수용하도록 하는 것이고, 둘째는 시민 모두가 자신들이 처한 지역사회 상황에 실질적 영향력을 행사하고 사회 설계에 참여하는 것이다. 전자는 교사들이 기업가적 접근법을 도입하여 실천하는 비율, 고졸 후 고등교육 수학 비율, 청년 기업가 비율 등 세 지표들로 목표 달성 정도가 측정된다(<표 3> 참조). 후자는 지자체들이 장기전략적 청소년 정책을 수립하는 비율, 청년들이 지자체의 주요 의사결정에 영향력을 미친다고 느끼는 비율, 청년들이 사회쟁점들에 관심을 지닌 비율, 유권자들의 의회선거 투표율, 인구집단별 인구규모 대비 지방선거 당선자 비율 등 다섯 개 지표들로 목표 달성 정도가 측정된다(<표 4> 참조).

<표 3> 학업의 선행조건 #1: 교육제도의 기업가적 접근법 수용과 지표들.

	지표 1	지표 2	지표 3
지표	교사들의 기업가적 접근법 실천 비율	고졸후 직업전문대 1-1.5년 & 대학 1-3년 수료 비율	청년 기업가 비율
2011-12 현황	측정 없음	직업전문대 85% (2011), 75%(2012), 대학 개발 중	32.8%(2011-12), 37.3%(2012-13)
2017 목표	실패·결과 파악되면 목표수준 설정	직업전문대 86%, 대학 개발 중	50%
2020 목표	실패·결과 파악되면 목표수준 설정	직업전문대 88%, 대학 개발 중	76%

자료: Region Gävleborg(2013: 15).

<표 4> 학업의 선행조건 #2: 사회에 대한 실질적 영향력과 지표들.

	지표 1	지표 2	지표 3	지표 4	지표 5
지표	지자체: 장기전략적 청소년 정책 수립 비율	청년: 지자체 의사결정에 영향력 지닌다고 느끼는 비율	청년: 사회쟁점들에 관심 지닌 비율	유권자 의회선거 투표율	인구집단별 인구규모 대비 지방선거 당선자 비율
2011-12 현황	20%	11.6%	44%	70.4%(18-29), 79.5%(30-49), 86%(50-64), 79.1%(64이상)	0.45(18-29), 1.05(30-49), 1.45(50-64), 0.88(64이상)

2017 목표	50%	14%	53%	71.8%(18-29), 81.1%(30-49), 87.7%(50-64), 80.7%(64이상)	연령대별 유권자 비율과 일치
2020 목표	70%	16%	58%	72.5%(18-29), 81.9%(30-49), 88.6%(50-64), 81.5%(64이상)	연령대별 유권자 비율과 일치

자료: Region Gävleborg(2013: 16).

4.4.2 교육 영역과 측정 지표

예블레보리주는 고등교육 수험자 비율이 29.4%로서 스웨덴 전체 평균 38.0%에 크게 못 미치는데, 남성은 23.2%로 여성의 35.9%에 비해 월등히 낮게 나타났다(<표 5> 참조). 교육수준이 높아 공식지식을 많이 습득한 인력이 많을수록 경연계와 공적부문을 포함하여 사회전반에 걸쳐 발전과 혁신을 추진할 수 있는 능력이 강화된다는 점에서 예블레보리주의 낮은 교육수준은 지역사회 발전을 어렵게 하는 주요한 장애요인으로 간주되고 있다.

<표 5> 고졸 이후 고등교육 기간 범주별 비율

	여성		남성		전체	
	Gävleborg	스웨덴 전체	Gävleborg	스웨덴 전체	Gävleborg	스웨덴 전체
고졸 이후 3년 미만의 교육	14.7%	15.4%	12.0%/	14.4%	13.3%	14.9%
고졸 이후 3년 이상의 교육	21.2%	27.3%	11.2%	18.9%	16.1%	23.1%
합계	35.9%	42.7%	23.2%	33.3%	29.4%	38.0%

자료: Region Gävleborg(2013: 20).

교육 영역의 우선적 정책영역은 첫째 시민들이 교육의 목표를 달성하기 위해 요구되는 양질의 교육을 받을 것, 둘째는 교육 담당자들이 산업현장과 협력을 통해 자기발전을 이루는 것이다. 전자는 중졸자들 가운데 고등학교 입학자격 취득자 비율, 고등학생들 가운데 4년내 졸업장 획득자 비율, 고졸자들 가운데 대학입학자격 취득자 비율, 30-34세 연령층 가운데 고등교육 학위 취득자 비율, 실효성 있는 직업능력 인증 자격 취득자 비율 등 다섯 가지

지표들로 목표달성 정도가 측정된다(<표 6> 참조). 후자는 기초학교들 가운데 산업현장을 체험하는 학교 비율, 학업·취업 상담사들의 학교 시절 산업현장 교류 경험한 비율, 산업현장들의 학교들과 협력한 경험 등 세 지표들로 목표달성 정도가 측정된다(<표 7> 참조).

<표 6> 교육 영역 #1: 양질의 교육과 지표들

지표	지표 1	지표 2	지표 3	지표 4	지표 5
	중졸자: 고등학교 입학자격 취득자 비율	고등학생: 4년내 졸업자 비율	고졸자: 대학입학자격자 비율	30-34세: 고등교육 학위 비율	실질적 직업능력 인증 자격
2011-12 현황	84.6%(2011) 84.4%(2012)	75.7%(2011) 76.0%(2012)	88.7%(2011) 87.7%(2012)	37%(2011) 37%(2012)	측정 없음
2017 목표	88%	80%	89%	40%	실패·결과 파악되면 목표수준 설정
2020 목표	90%	83%	91%	45%	실패·결과 파악되면 목표수준 설정

자료: Region Gävleborg(2013: 24-25).

<표 7> 교육 영역 #2: 교육 담당자들의 산학협력과 지표들

지표	지표 1	지표 2	지표 3
	산업현장 체험 기초학교 비율	학업·취업 상담자 출신학교의 산업현장 교류 경험 비율	산업현장들의 학교와 협력 경험
2011-12 현황	측정 없음	47%(2011)	측정 없음
2017 목표	실패·결과 파악되면 목표수준 설정	50%	실패·결과 파악되면 목표수준 설정
2020 목표	실패·결과 파악되면 목표수준 설정	53%	실패·결과 파악되면 목표수준 설정

자료: Region Gävleborg(2013: 26).

4.4.3 숙련형성 영역과 측정 지표

예블레보리주는 전통적으로 제조업이 지배해왔는데 산업, 공공부문과 예블레대학 사이의 협력을 통해 정보통신산업 등 새로운 지식집약 산업들도

발전하면서 성장부문의 고학력·고숙련 노동력 수요를 충족하지 못하고 있다. 이처럼 실업률이 높은 가운데 고학력·고숙련 노동력의 부족 현상이 나타나는 것은 숙련인력의 수요·공급 불균형 상황을 반영한다. 이러한 미스매치 현상은 고등학생과 대학생들 가운데 산업현장과 교류를 경험해본 학생 비율이 낮기 때문으로 해석되고 있다. 교육은 산업현장의 수요에 보다 더 잘 맞추어질 필요가 있으며, 이를 위해 재계, 공공부문과 교육주체들 사이의 적극적인 교류·협력이 요구되는데, 예블레보리 직업능력포럼이 큰 기여를 하고 있다.

숙련형성 영역의 우선적 정책영역은 첫째 전략적이고 체계적인 직업능력의 계획 및 개발을 통해 노동시장을 강화하는 것이고, 둘째 생산현장과 교육 담당자들 사이의 적극적 협력을 통해 직업능력 개발을 강화하는 것이다. 전자는 전략적이고 체계적으로 직업능력 계획과 직업능력 개발을 추진하는 고용주들의 비율, 직업능력 개발을 위해 투입되는 노동시간의 비율 등 두 가지 지표들로 목표달성 수준이 평가된다(<표 8> 참조). 후자는 지역직업능력센터들과 대학기구들 같은 행위주체들 간 협력 숫자, 연구와 협력을 위해 예블레대학에 제공된 외부기금, 구인 노동력 부족을 겪는 일자리 비율 등 세 가지 지표들로 목표달성 수준이 평가된다(<표 9> 참조).

<표 8> 숙련형성 영역 #1: 전략적·체계적 직업능력 개발과 지표들

	지표 1	지표 2
지표	체계적 직업능력 계획·개발 고용주 비율	숙련형성 투입 노동시간 비율
현황	측정 없음	측정 없음
2017 목표	실태·결과 파악되면 목표수준 설정	실태·결과 파악되면 목표수준 설정
2020 목표	실태·결과 파악되면 목표수준 설정	실태·결과 파악되면 목표수준 설정

자료: Region Gävleborg(2013: 32).

<표 9> 숙련형성 영역 #2: 산학협력 통한 직업능력 개발과 지표들.

	지표 1	지표 2	지표 3
지표	직업능력센터와 대학기구들 등 행위주체들 간 협력 숫자	연구·협력 위한 예블레대학 외부 기금 지원	구인 노동력 부족 겪는 일자리 비율
2012 현황	측정 없음	411,117,000 SEK	16% ¹³⁾
2017 목표	실패·결과 파악되면 목표수준 설정	100% 증가	13%
2020 목표	실패·결과 파악되면 목표수준 설정	기획중	10%

자료: Region Gävleborg(2013: 33).

5. 맺음말

스웨덴 노동시장은 고실업률 문제를 극복하지 못하고 있는데, 높은 실업률에도 사용업체들이 적절한 자격요건을 갖춘 구직자를 찾지 못해 구인난을 겪는 미스매치 현상도 함께 겪고 있다. 이러한 고실업률과 미스매치 문제는 고용 없는 경제성장으로 인한 신규 고용창출 부족 현상으로 인해 더욱더 해결하기 어려운 구조적 문제가 되고 있다. 스웨덴은 미스매치 현상과 일자리 부족 문제를 해결하기 위해 전국 수준과 지역 수준에서 다양한 정책들을 추진하고 있는데, 단일 정책으로 고실업률 문제를 해결하겠다는 정책 사일로(policy silo) 접근법이 아니라 노동시장정책과 교육정책을 중심으로 다양한 분야의 정책적 노력들을 종합적으로 기획·집행하고 있다. 고실업률 문제와 미스매치 및 저숙련 평형 문제에 대한 대응방식을 예블레보리주를 중심으로 분석한 연구 결과는 다음과 같이 축약될 수 있다.

13) 예블레보리주의 구인 노동력 부족을 겪는 일자리 비율 16%는 당시 실업률 10-11%를 훨씬 상회하는 숫자로서 숙련 미스매치 현상의 심각성을 잘 보여주고 있다.

5.1 일자리 수요 조사: 노동시장 정책 효율성의 기초

일자리 미스매치 현상을 포함한 노동시장의 과제들을 해결하기 위한 정책들은 전체 노동시장의 일자리·숙련 수요 조사 사업으로부터 시작된다. 스웨덴 통계청과 일자리중개청이 실시하는 노동시장추세조사, 구인일자리조사, 직업지도조사 등 스웨덴의 숙련수요조사는 세계적으로 높게 평가받고 있다.

이러한 일자리 수요 조사는 전체 노동시장을 대상으로 일자리 수요·공급 상황을 조사하는데, 조사별로 표집방법도 차별화하여 사업체와 노·사 관계자들을 대상으로 설문조사 등 다양한 방법을 사용하여 일자리 정보를 수집한다. 이러한 일자리 수요 조사를 통해 직업군별로 전국과 지역 수준의 노동시장에서 단기적 인력 수요 현황은 물론 미래의 중장기적 인력 수요·공급의 불균형 여부도 파악한다. 이렇게 노동시장에서 요구되는 인력 수요의 규모와 지식·숙련 수준 등 자격요건을 포함하는 인력 수급 현황과 예측에 기초하여 적절한 직업교육훈련 정책 프로그램을 개발하고 정규 학교 교육의 교과과정 내용을 수정하는 등 노동시장정책과 교육정책을 수립·조정한다.

일자리중개청은 이러한 전국 수준의 일자리 수요 조사 외에도 일상적으로 사용업체들을 대상으로 구인 정보를 수집하여 구직자와 구인업체 사이의 일자리 중개 활동을 전개하는 한편 지역 고용센터들과 지방정부의 긴밀한 협력을 통해 지역 수준에서 실업자 문제와 일자리 미스매치 현상을 해소하기 위한 노력을 경주한다.

5.2 직업능력 플랫폼: 미스매치 및 저숙련평형 현상 대응 전략

직업능력 플랫폼은 2010년 중앙정부 지시로 주 단위로 수립되어 지역 수준에서 교육정책과 노동시장정책을 수립·집행하는 과정에서 서로 협력하고 정책 내용들을 조율한다. 직업능력 플랫폼은 지자체별로 지역직업능력센터를 설립하여 운영하는데, 지역별로 조금 상이한 명칭이 사용되기도 하고 참

여주체도 편차가 있다. 하지만, 직업능력 플랫폼과 지역직업능력센터에는 대체로 해당 지역 수준의 지방정부와 지방의회, 일자리 중개청과 고용센터, 대학, 직업전문대, 기술대학, 고등학교 등 교육기관들, 교육훈련센터들, 경영계와 노동계 등 다양한 노동시장과 교육계의 행위주체 대표들이 참여한다.

직업능력 플랫폼은 직업능력을 공식적, 비공식적, 비정규 지식을 모두 포함하며 실천 능력과 의지도 포괄하는 광의의 개념으로 규정한다. 직업능력 플랫폼은 산업에 필요한 직업능력을 지닌 인력을 개발하여 공급함으로써 노동시장 숙련인력의 수급 균형을 이루는 임무를 수행한다. 예블레보리주처럼 저숙련 매칭 평형 혹은 미스매치 현상과 함께 고실업률 문제를 지니고 있는 지역들일수록 직업능력 플랫폼은 적극적으로 추진되고 있다.

예블레보리주 직업능력 플랫폼은 직업능력 개발을 위해 교육정책과 노동시장정책이 집중해야 할 영역을 학업의 선행조건, 교육, 숙련형성 등 세 영역으로 규정하고, 각 영역은 두 개씩의 하부 표적 영역들을 설정하고 각 표적영역 별로 2020년까지 단계별로 달성할 목표와 측정 가능한 지표들을 제시하고 있다. 예블레보리주 직업능력 플랫폼이 정규 교육 이수를 중시하는 것은 주내 청소년들이 고등교육 기관으로 진학하지 않는 분위기가 형성되어 있을 뿐만 아니라 고등학교도 졸업하지 못하고 중도 포기하는 비율이 높은데, 이러한 고졸 미만 학력자들이 취업에 어려움을 겪기 때문이다.

숙련형성 영역은 체계적인 직업능력 개발 표적영역과 산학협력을 통한 직업능력 개발 표적영역을 명시하고 있다. 전자는 고용주들이 체계적으로 직업능력 개발을 계획하고 숙련형성을 위해 노동시간을 할애하는 정도를 측정 지표로 설정하고, 후자는 고등교육기관들에 대한 연구협력 기금 지원 및 직업능력센터와 교육기관 사이의 협력과 함께 구인난 일자리 비율을 구체적인 지표로 설정하여 2017년과 2020년의 목표 달성 정도를 평가할 수 있도록 했다. 뿐만 아니라 교육 영역도 산학협력을 중시하며 산업현장 체험과 교류를 강조함으로써 정규 교육도 직업능력 개발에 우호적인 방식으로 운영될 수 있도록 했다.

5.3 일자리중개청의 전국 관점 vs. 직업능력 플랫폼의 지역 관점

일자리중개청과 직업능력 플랫폼은 일자리 수요·공급의 균형을 통한 고용을 증대와 실업률 감축이라는 목표를 공유하는 적극적 노동시장정책의 정책기구들로서 서로의 역할을 상호 보완한다.

일자리중개청은 상담과 일자리 알선을 통해 구직 실업자들과 구인 일자리들을 중개하는 즉각적 매칭의 기능을 수행하는 반면, 직업능력 플랫폼은 교육정책과 노동시장정책의 조정을 통해 구직자들의 직업능력을 개발하고 강화하여 중장기적으로 일자리 미스매치 및 저숙련평형 문제를 해결하는 역할을 수행한다. 실업의 유형들로 보면, 일자리중개청은 정보 부족으로 인한 마찰적 실업 문제를 우선적으로 해결하는 반면, 직업능력 플랫폼은 산업·경제구조 변화로 인한 구조적 실업 문제를 해결하는데 크게 기여한다.

일자리중개청은 중앙정부 차원에서 수립된 수요중심 정책들과 공급중심 정책들을 모든 지역들에 보편적으로 적용·집행하는 반면, 직업능력 플랫폼은 지역별로 노동시장의 직업능력 수요에 부응하는 숙련을 형성하고 필요한 숙련인력을 공급하기 위해 해당 지역의 노동시장 상황에 맞는 정책들을 수립·집행한다. 이처럼 일자리중개청은 전국의 관점에서 정책을 집행하기 때문에 지출항목 별로 세분화된 예산을 지역별로 지원하며 지역의 자율성을 제약하는 반면, 직업능력 플랫폼은 중앙의 제한된 예산 지원과 구체적 정책 내용의 결여로 지역 수준에서 상당 정도의 예산을 자체적으로 조달하며 정책 내용을 수립·집행하는 과정에서 충분한 자율성을 발휘하게 된다. 이러한 전국 관점과 지역 관점의 차이는 구인 일자리에 적합한 구직자를 찾지 못할 경우 일자리 중개청은 타 지역 구직자의 지리적 이동을 우선시하는 반면 직업능력 플랫폼은 동일 지역 구직자의 숙련형성을 우선시하는 차이로 나타난다. 또한, 일자리중개청은 전국의 노동시장을 대상으로 노동시장정책을 집행하는 반면, 직업능력 플랫폼은 노동시장정책을 넘어서 지역의 경제발전과 고용창출을 위한 지역발전전략의 관점에서 노동시장정책과 교육정책을 조정하는 차별성을 보여준다.

이렇게 일자리증개청은 중앙 정부가 전국적 관점에서 정책을 수립·집행하고, 직업능력 플랫폼은 지역적 관점에서 지역 상황에 맞는 정책을 개발·집행함으로써, 양자는 상호보완하며 적극적 노동시장정책을 집행한다. 그런 점에서 스웨덴은 미국과 벨기에처럼 지역에 일자리정책의 유연성을 지나치게 많이 부여함으로써 지역간 규제 경쟁과 불균등 심화의 문제점은 물론 오스트레일리아와 이스라엘처럼 지역의 일자리정책 유연성을 과도하게 규제하여 지역별 노동시장 상황에 대한 맞춤형 정책 개발 가능성을 차단하는 문제점을 동시에 회피할 수 있다¹⁴⁾.

5.4 고용창출 위한 지역발전전략과 지역간 편차

고용 없는 경제성장 추세 속의 고실업률 상황에서 스웨덴은 여타 국가들과 마찬가지로 다양한 명칭의 지역위원회들이 지역발전전략을 수립·추진하고 있는데, 지역발전전략들은 지역 경제발전과 고용창출을 핵심적 목적으로 설정하고 있다는 점에서 대동소이하다.

스웨덴은 경제발전과 노동시장 효율성 측면에서 상당한 지역간 편차를 보이고 있다. 중남부 대도시 밀집 지역의 경우 고학력 인력이 충분하고 지식 집약적 서비스업이 발전하여 고숙련 평형과 낮은 실업률을 보이는 반면, 대도시가 발달되지 않은 북부 지역의 경우 고학력 인력이 부족하고 농업과 임업 혹은 지역의 전통적인 일부 제조업종들이 지역 경제를 지배하는 가운데 지식집약적 서비스업이 발달하지 않아서 저숙련 평형 혹은 숙련의 미스매치 현상과 높은 실업률을 보이고 있다. 이러한 노동시장 상황의 지역간 편차는 지역발전 전략의 추진 방식과 내용의 차이를 가져온다.

지역발전전략을 추진하는 지역위원회들은 주정부나 주의회가 주도하거나 경영계 등 민간부문이 자발적으로 구성하는 등 지역에 따라 상당한 편차가 있는데, 지역의 경제상황과 노동시장 사정이 좋지 않을수록 주정부나 주의회가 주도하며 적극적 역할을 수행한다. 예블레보리주의 경우 지역위원회는

14) 지역 일자리정책 유연성의 과잉과 결여의 문제점 및 국가 간 비교는 OECD(2014b: 43-57)를 참조할 것.

주의회와 지방정부들을 중심으로 대학 등 교육기관들, 경영계, 비영리부문과 시민사회 부문을 협력 상대로 포괄하고 있다.

지역발전전략은 추진 주체의 성격에 따라 발전전략의 내용도 크게 달라질 수 있다. 지역발전전략이 경영계 등 민간부문 주도로 추진될 경우 중소기업 지원과 기업 경쟁력 강화 및 기업 유치를 위한 경제성장 전략의 성격을 강하게 띠게 된다. 반면, 예블레보리주처럼 주정부나 주의회 중심으로 추진될 경우 숙련인력 공급과 지역 산업성장뿐만 아니라 전체 지역 공동체의 관점에서 교육, 대중교통, 주택, 문화, 환경, 에너지 등 다양한 경제·사회 인프라 부문들을 포괄하는 지역 공동체의 종합적 발전을 추진한다.

《참고문헌》

- Arbetsförmedlingen. 2016a. *Arbetsmarknadsrapport 2016*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen. 2016b. *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2015*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen. 2016c. *Arbetsförmedlingen Annual Report 2015*. Stockholm: Arbetsförmedlingen. 2016.2.18.
- Arbetsförmedlingen. 2016d. *Labour Market Outlook. spring 2016*. Arbetsförmedlingen. 2016.6.8.
- Arbetsförmedlingen. 2017. *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016*. Stockholm: Arbetsförmedlingen. 2017.2.15.
- Bergström. O. 2014. "Managing restructuring in Sweden - Innovation and learning after the financial crisis". IRENE Policy Paper. No. 12/2014. Innovative Restructuring- European Network of Experts. <http://responsible-restructuring.eu/wp-content/uploads/2014/10/Irene-Policy-paper-No-12-Sweden.pdf>.
- Bussi. Margherita and Jon K. Pareliussen. 2015. "Skills and labour market performance in Sweden". OECD Economics Department Working Papers. No. 1233. OECD Publishing. Paris. pp.1-26.
- Froy, F., S. Giguère & M. Meghnagi. 2012. "Skills for Competitiveness: A Synthesis Report", OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, No. 2012/09, OECD Publishing, Paris.
- Hägglund, Pathric. 2014. "Experimental evidence from active placement efforts among unemployed in Sweden," *Evaluation Review*, 38권 3호.
- IF Metall. 2015. *Matchning på Arbetsmarknaden: betydelsen av matchning på svensk arbetsmarknad Matchning på arbetsmarknaden*. IF Metall.
- Kompetenscentrum Gävleborg. 2014. *Slutrapport : Lokala Kompetenscentra i Gävleborg. 2012-2014*. Gävl: Region Gävleborg. 2014.12.18.

- Kruse, Agenta & Ståhlberg, Ann-Charlotte. 2013. *Welfare Economics: Theory, empirical results and the Swedish experience*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindell, C. 2013. “Kompetensplattformar i Skåne”. in F. Rakar and P. Tallberg (eds.). *Behövs regioner?. RegLab i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting*. Stockholm.
<http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/637-2370-4.pdf>. pp. 61-76.
- LO. 2015. *Arbetsförmedlingen och arbetskraftsförmedlingen: missbedömd eller dömd att misslyckas?* LO.
- Murhem, Sofia. 2012. "Security and change: The Swedish model and employment protection 1995-2010," *Economic and Industrial Democracy*, 34권 4호.
- Niklasson, Lars. Jonathan Barr and Mechela Meghnagi(2016). “Boosting Job Creation in Kalmar, Sweden”. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers. 2016/02. OECD Publishing. Paris. pp.1-47.
- OECD. 2013. *Employment Outlook*. OECD.
- OECD. 2014a. *Employment Outlook*. OECD.
- OECD 2014b. *Job Creation and Local Economic Development 2016*. OECD Publishing. Paris.
- OECD. 2015a. *Employment Outlook*. OECD.
- OECD. 2015b. *Employment and Skills Strategies in Sweden*. OECD LEED.
- OECD. 2015c. “Employment: Boosting job creation by connecting the employment and skills system to employers”. Sweden policy brief. OECD Better Policies Series. March 2015.
- OECD. 2016a. *Getting Skills Right: Sweden*. OECD Publishing. Paris. pp.1-145.
- OECD. 2016b. *Working Together - Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*. OECD Publishing. Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264257382-en>. pp. 1-206.
- OECD. 2016c. *Job Creation and Local Economic Development 2016*. OECD

- Publishing. Paris.
- OECD. 2017. "OECD Employment Outlook 2017: How does Sweden compare?". OECD. 2017.6.
- Pareliusson. J.K. et al. 2015. "Skills and Inclusive Growth in Sweden". OECD Economics Department Working Papers. No. 1232. OECD Publishing. Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5js1gmp403q2-en>. pp.1-33.
- Region Gävleborg. 2012. *Nya Möjligheter: Regional utvecklingsstrategi för Gävleborg 2013-2020*. Gävle: Region Gävleborg.
- Region Gävleborg. 2013. *Kompetensprogram för Gävleborg 2014-2020*. Gävle: Region Gävleborg.
- Region Gävleborg. 2015. *Slutrapport : Gävleborgs utmaningar: utanförskap kopplat till kompetensförsörjning*. Region Gävleborg.
- Region Gävleborg. 2017a.. *Om Region Gävleborg*. [Uppdaterad 2017-06-2] <http://www.regiongavleborg.se/Om/>
- Region Gävleborg. 2017b. *Regional utveckling*. [Uppdaterad 2017-06-20] <http://www.regiongavleborg.se/regional-utveckling/>
- Region Gävleborg. 2017c. *Om regional utveckling*. [Uppdaterad 2017-05-26] <http://www.regiongavleborg.se/regional-utveckling/om-regional-utveckling/>
- Region Gävleborg. 2017d. *Gävleborgs kompetens-plattformsarbete*. [Uppdaterad 2017-02-28] <http://www.regiongavleborg.se/regional-utveckling/arbetsmarknad-och-kompetensforsorjning/regional-kompetensplattform/>
- Region Gävleborg. 2017e. *Lokala kompetenscentrum*. [Uppdaterad 2017-02-27] <http://www.regiongavleborg.se/regional-utveckling/arbetsmarknad-och-kompetensforsorjning/regional-kompetensplattform/Lokala-kompetenscentrum/>
- Sandvikens Kommun. 2017. *BraFöre*. Sandvikens Kommun.
- SCB. 2014. *Statistisk Årsbok 100 År 1914-2014*. Statistiska centralbyrån.
- Wadensjö, Eskil. 2009. "Sweden," de Beer. Paul & Schils, Trudie(ed), *The Labour Market Triangle: Employment protection, unemployment*

compensation and activation in Europe. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

○ 심층 면접

Ander. Johan 면담. Arbetsförmedlingen Nacka. 2016.9.12.

Centerhorn. Helene 면담. Arbetsförmedlingen Göteborg. deputy chief of the market region Göteborg Halland. 2016.9.26.

Clase. Leif 면담. Arbetsförmedlingen Region Syd. Verksamhetssamordnare. 2016.9.14.

Drummond. Dennis 면담. Arbetsförmedlingen Göteborg. Verksamhetssamordnare (Operations coordinator). 2016.9.26.

Grape. Linda 면담. LO. 노동시장 정책 담당. 2016.9.7.

Isidorsson. Tommy 면담. Department of Sociology and Work Science. University of Gothenburg. TAW 전문가. 2016.9.30.

Johansson. Emil 면담. Arbetsförmedlingen Förmedlingsavdelningen. Enheten Tjänster och Program. 연구자. 2016.9.6.

Lindén. Anette 면담. Arbetsförmedlingen Region Syd. Stabschef. 2016.9.27.

Sjoquist. Stefan 면담. IF Metall. 노동시장 정책 담당. 2016.9.14.

Swanson. Sven 면담. Arbetsförmedlingen Gävle. 장기실업자 담당. 2016.9.14.

Syrén. Madelene 면담. Arbetsförmedlingen Förmedlingsavdelningen. Enheten Tjänster och Program. 2016.9.6.

Wettermark. Eva 면담. Arbetsförmedlingen Göteborg. manager of Göteborg Centrum. 2016.9.26.

○ 웹사이트

Arbetsförmedlingen: <https://www.arbetsformedlingen.se/>

Lernia: <https://www.lernia.se/om-lernia/>

OECD: <http://www.oecd.org/>

OECD statistics: <http://stats.oecd.org/>

Region Gävleborg: <http://www.regiongavleborg.se/>

Riksdag: <http://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/>

SCB(Statistiska centralbyrån): <http://www.scb.se/>

<Abstract>

Swedish Labor Market Coping with the Problems of Mismatch and Low-skill Equilibrium: with a Special Reference to the Competence Platform

Cho, Donmoon*

Sweden shows the typical pattern of labor market efficiency with high employment rate and low long-term unemployment rate, but it's not free from such problems as high unemployment rate and job mismatch. Gävleborg is well-known with the highest unemployment rate in Sweden along with the problems of low-skill equilibrium and job mismatch. This study aims to analyze the specific regional development strategy and labor market policy in Gävleborg, with a special reference to the activities of competence platform in coping with the high unemployment rate and the problems of low-skill equilibrium and job mismatch. The outcome of this study can be summarized as follows.

First, the efficient operation of the Swedish labor market is based on a set of surveys on demand for workers and skills. The surveys collect job and skill information by means of various research methods to analyze short-term manpower demand and identify the imbalance in supply and demand for mid- to long-term manpower.

Second, Gävleborg's competence platform is composed of representatives from various labor market and educational institutes so as to cooperate with each other and coordinate policy contents of education policy and labor market policy. It establishes three policy target areas such as prerequisites of learning, education

* Department of Sociology, Catholic University

and skill formation, and identifies step-by-step targets and measurable indicators in each policy target area.

Third, the competence platform autonomously establishes skill formation policy in response to the labor market situation of each region so as to solve the problem of job mismatch and low-skill equilibrium, while the Arbetsförmedlingen establishes and implements the active labor market policy from the nationwide perspective to do the function of immediate job matching.

Fourth, Gävleborg, in the face of high unemployment rate and such problems of job mismatch and low-skill equilibrium, promotes comprehensive regional development strategies to deal with socio-economic infrastructure covering such areas as education, public transportation, housing and other sectors beyond the task of skilled manpower supply.

Key Words: labor market, mismatch, low-skill equilibrium, high unemployment rate, competence platform, Sweden, Gävleborg, skill formation, regional development strategy, public employment service

성명: 조돈문
소속: 가톨릭대 사회학과
E-mail: chodon333@gmail.com

논문 접수일: 2017.11.28.
수정원고 접수일: 2017.12.22.

논문심사 완료일: 2017.12.18.
게재 확정일: 2017.12.22.