



개도국 일자리 창출 사업 지원방안 연구

A study on support plan for job
creation project in developing countries

2013. 9

ODA연구팀

김성규

저자

김 성 규 Ph. D

▶ 주요 경력

- KOICA ODA 연구팀 상임연구원(현)
- 베를린자유대학교(FU Berlin) 사회학 박사
- Otto-Suhr-Institute in Freie Universitaet(FU) in Berlin, Research Associate

▶ 주요 연구실적

- 개도국 지역공동체개발 논의 동향과 전망 : 새마을 운동 ODA 정책과 사업전략 형성을 위한 시사점, 정책과 이슈, 2013, KOICA
- 개도국 민간부문 활성화 ODA 방안 : 빈곤층 친화적 시장개발(MM4P)사업을 중심으로, KOICA 개발정책 포커스, 2012, KOICA
- 사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발협력 방안, 2012, KOICA
- 기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)과 개발협력, 국제개발협력, 2012, KOICA
- 사회적 기업과 인적자원전략, 한국노동연구원 연구보고서(공저), 2011, KLI

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

목 차

국문초록	1
Abstract	3
 I. 연구의 배경과 목적	 5
 II. 연구범위와 문제의식	 11
 III. 일자리 창출(Job Creation)과 사회적 경제(Social Economy)	
: 이론적 논의	16
1. 일자리 창출 모델 유형화: 사회적 일자리(Social Job) 개념을 중심으로 ...	16
2. 사회적 경제와 일자리 창출의 이론적 흐름	31
3. 개발협력과 일자리의 가치 : Decent Work 와 Global CSR	38
4. 일자리 창출과 비즈니스 형태	45
 IV. 공여기관의 개도국 일자리 창출 사업 지원 동향	
: SIDA, GIZ, ILO	65
1. SIDA, 말론다(Malonda) 프로그램과 지역 일자리 창출	67
2. GIZ, 고용시장 지향적 직업훈련과 녹색 일자리 창출 프로그램 (Green Job Creation Program)	69
3. ILO, 팬찮은 일자리(Decent Job) 창출과 청년고용(Youth Employment) ...	72

V. 개도국 일자리 창출 및 직업훈련 지원 사업	
: KOICA 지원 사업 사례를 중심으로	76
1. 가나 : 코포리두아(Koforidua) 코이카-현대 드림센터 사례	77
2. 모잠비크 : 마니싸(Manhica) 농업기술훈련원 사례	89
3. 몽골 : 체즈(Chez)지역 일자리 창출 지원 사업 사례	104
4. 캄보디아 : 기술훈련과 녹색 일자리 창출 지원 사업 사례	122
5. 사례 비교 : 일자리 창출 유형화	133
VI. 정책 제언과 시사점 : 일자리 창출 지원 전략 모색	137
참고문헌	141

표 목차

<표 1> 일자리 창출 관련 연구 시각과 범위	12
<표 2> 사회적 일자리의 영역과 창출(전달) 주체	17
<표 3> 공익형 · 비공익형 일자리 범위	20
<표 4> 사회적 일자리 성격과 사업조직 유형	21
<표 5> 일자리창출사업 유형과 개도국 적용 가능 사업	23
<표 6> 사회적 일자리 창출 모델과 주체	30
<표 7> 사회적 경제의 유형과 특징	32
<표 8> 자유주의적, 케인지안 일자리 창출	33
<표 9> 개도국 사회적 안전망으로서 ‘Workfare 프로그램’	34
<표 10> 스페테리안 workfare 일자리 창출정책의 특징	36
<표 11> 신자유주의적, (사회)연대적 일자리 창출 사업	38
<표 12> 팬찮은 일자리(decent work) 측정지표	40
<표 13> 커뮤니티 비즈니스의 구성 요소	46
<표 14> 커뮤니티 비즈니스의 유형과 사업내용	47
<표 15> SLEN의 주요 사례와 성공요인	50
<표 16> 커뮤니티 비즈니스와 사회적 기업	51
<표 17> 사회적 기업의 정의	54
<표 18> 사회적 기업과 영리기업의 조직문화 비교	56
<표 19> 사회적 기업 정책 비교를 통한 유형화	58
<표 20> 사회적 기업의 성과평가 기준 및 지표	61
<표 21> 부문별 녹색일자리 부문과 유형	63
<표 22> 공여기관별 일자리 창출 관련 지원 사업	66
<표 23> SIDA, Malonda Program 주요 사업 부문과 성과	68
<표 24> 독일 GIZ의 개도국 사회적 일자리 창출 관련 협력 분야	71
<표 25> ILO의 포괄적 성장을 위한 목표 설정과 지표	73
<표 26> 개도국 일자리 창출 관련 KOICA 주요 사업 사례	77
<표 27> 자동차 기술 교육 센터 사업 개요	81
<표 28> 코이카-현대 드림센터의 주요 사업 부문과 내용	83
<표 29> 코이카-현대 드림센터의 장점과 보완점	86

<표 30> 모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 및 일자리 창출 지원 사업 개요	91
<표 31> 마니싸 농업훈련센터 사업추진 실적과 자체 모니터링 결과	94
<표 32> 사업 분야별 수혜자의 만족도	97
<표 33> 사업 후 사업현장 방문 조사 및 내용	98
<표 34> 사업을 통한 일자리 창출 경로와 가능성	101
<표 35> 마니싸 지역 빈곤 퇴치 지원 사업 현황	103
<표 36> 몽골의 실업과 빈곤 지표	106
<표 37> 체프지역 사업의 해당 MDG와 달성을 위한 사업 방안	108
<표 38> 체프 지역 가게 월 평균 소득	109
<표 39> 체프 지역 가게 직업 현황	110
<표 40> 체프 지역의 가족 내 존재하는 어려움	111
<표 41> 직업훈련원 사업 목적과 활동 현황	113
<표 42> 체프지역 사업목적과 해당 사업 활동	114
<표 43> 체프지역 일자리 창출 관련 사업 활동, 결과와 평가	116
<표 44> 캄보디아 고용의 변화(1998-2008)	123
<표 45> 캄보디아 연령별 실업률의 변화(1998-2008)	124
<표 46> KOICA-UNIDO 녹색일자리 창출 사업 개요	126
<표 47> 전자제품 서비스 분야 전문가 양성과정 (Training of Trainers - TOT)	130
<표 48> 전자제품 서비스 기사 양성교육 과정(일반 학생 과정)	130
<표 49> 사업별 일자리 창출 관련 비교와 사업 확대 가능성	135

그림 목차

<그림 1> 사회적 경제의 발전과 일자리 창출	14
<그림 2> 사회적 서비스의 수요와 공급, 사회적 일자리	20
<그림 3> 아프리카 지역 중점 CSR 사업 현황	43
<그림 4> SLEN의 선순환 구조	49
<그림 5> 사회적 기업의 위치와 범위	55
<그림 6> KOICA-UNIDO 녹색일자리 창출 프로젝트 구조	128

국문초록

개도국 일자리 창출 사업은 국가의 사회적 기회와 안전망을 동시에 충족시킬 수 있는 프로그램으로, 이는 사회적 경제(social economy) 영역의 확대를 지향하며, 빈곤·실업층 등 사회 취약계층에게 ‘자력구제 안전망’을 제공하며 재빈곤화를 방지하는 효과를 가진다고 평가되고 있다. SIDA, GIZ, KOICA 등 공여기관과 UNDP, ILO 등 국제기구들도 개도국 일자리 창출 사업의 중요성을 인지하고 이를 위한 다양한 연구와 직·간접적인 사업 지원을 수행하고 있다. 특히 ILO는 ‘괜찮은 일자리(decent work)’의 강조를 통해 일자리 형성이 단순한 일자리 수의 증가가 아닌 삶의 질 확대에 기여하는 가치 지향적인 사업이어야 함을 강조하고 있다. 또한 개도국 청년고용(youth employment) 지원 사업을 통해 일자리 창출 중에서도 특히 청·장년층을 위한 일자리 형성의 중요성에 주목하고 있다.

이러한 배경 하에, 본 연구는 일자리 창출관련 이론적인 논의와 공여기관의 개도국 일자리 창출 지원 사업 사례 연구의 두 부분으로 구성되어 있다. 이론적 논의 부분에서는, ① 일자리 창출의 개념정리와 일자리 창출 모델 유형화 관련 논의를 정리하며, ② 사회적 경제와 일자리 창출의 이론적 흐름을 정리하였다. 또한 ③ 기업의 사회적 책임(CSR)과 괜찮은 일자리(decent work) 논의를 중심으로 개발협력과 일자리의 규준에 대해서 살펴보았으며, ④ 커뮤니티 비즈니스(community business), 협동조합, 사회적 기업(social enterprise) 등 일자리 창출의 비즈니스 형태를 사회적 일자리(social job)라는 가치 지향적 개념을 중심으로 정리하였다. 논의는 서구 중심의 개념과 이론적 논쟁점을 정리하면서 출발했지만, 개도국의 일자리 형성과 개발협력의 관점을 견지하며 분석했다.

사례 연구 부분에서는, ① 국제기구와 공여기관의 관련사업 지원 동향을 SIDA, GIZ, ILO의 문제의식과 전략을 바탕으로 살펴보았으며, ② KOICA의 개도국 내 일자리 창출 사업 지원 사례를 분석했다. 연구는 사업 사례선정(targeting), 사례조사(case study) 그

리고 유형분석(trend analysis)의 순으로 이루어졌으며, 사례로는 가나 코포리두아(Koforidua) 코이카-현대 드림센터 사례, 모잠비크 마니싸(Manhica) 농업기술훈련원 사례, 몽골 울란바타르 체즈(Chez)지역 일자리 창출 지원 사업 사례, 캄보디아 기술훈련과 녹색 일자리 창출 지원 사업을 선정하였다. 사례 분석 후 ③ 일자리 창출의 효과성과 발전 가능성 측면에서 각 사례의 비교와 유형화를 시도했다. 이를 바탕으로 ④ KOICA의 향후 관련 지원 사업의 방안 모색과 사업 전략 형성을 위한 제언과 시사점을 이끌어냈다.

도출된 시사점을 요약하면 다음과 같다. ① 사업설계는 ‘정확하고도 보다 정교한 대상 설정(targeting)’에서 출발해야 하며, 선정된 대상을 위한 ‘맞춤형 지원 프로그램’이 필요하다. ② 사업 실행에 있어, 공여국과 수원국의 수행기관 뿐만 아니라 관련된 주체들 간의 ‘실용적 네트워킹과 합리적 역할 분담’이 필요하다. ③ 사업 내용의 측면에서 일자리 창출로 이어지는 기술교육 프로그램은 ‘전문성’을 갖춰야 하며 프로그램은 상시 업데이트 될 수 있어야 한다. ④ 사업 수행 시 지역사회 원로, 관련 연구기관, 학교 등 이른바 ‘주변 자원의 활용 노하우’를 축적해 나가야 한다. ⑤ 일자리 창출 사업은 역량 있는 ‘민간 기업의 적극적 참여와 역할’이 매우 중요하며 사업의 형성 시 이를 이끌어 낼 수 있는 노하우 개발이 필요하다.

본 연구의 의의와 한계를 지적하면, 일자리 창출 관련 이론적 논의를 바탕으로 다양한 KOICA 사업 사례 분석을 통한 향후 과제와 시사점을 도출하고 있다는 점에서 의미를 가지며, 향후 타 공여기관의 관련 사업 사례와 KOICA 사업과의 비교 분석을 통해 보다 개도국에 상황에 조응하고 적용 가능한 사업형성 틀을 형성하는데 일조해야 하는 과제를 안고 있다.

Abstract

A study on support plan for job creation project in developing countries

Job creation business in developing countries should be estimated as a special program for the enlargement of social opportunities and the social safety net at the same time, and that is oriented to the expansion of social economy. Especially for the vulnerable in society such as unemployment, poor the job creation project offers a 'self-help safety net' and to prevent re-impoveryishment effect.

Donor agencies such as SIDA, GIZ, KOICA and other international organizations as UNDP, ILO have recognized the importance of job creation project in developing countries and performed various researches and direct and indirect supports for the job creation project in developing countries. In particular, the ILO have emphasized a value-oriented job creation through a concept 'decent work' rather than increase in the number of jobs. In addition ILO is paying attention to the importance of the youth employment policy and job creation for young generation in developing countries.

Under this background this study consists of two parts, one part is theoretical discussion related to job creation in developing countries and donor agencies aspects, and the other part is case study about the support projects of SIDA, GIZ, ILO and KOICA for job creation.

In the theory part were mentioned ① concept of job creation and classification of job creation model, ② summarized the theoretical flow about

social economy and job creation, ③ discussion about corporate social responsibility(CSR) and decent work in terms of job standards for development cooperation, ④ explanations about various forms of job creation such as community business, cooperative, social enterprise etc, that were organized with value-oriented concept like social job.

In the case study part were analyzed, ① business trends and intervention strategy of international organizations and donor agencies such as SIDA, GIZ, ILO, ② KOICA project cases that support for job creation in developing countries were analyzed: the four cases of KOICA's projects such as KOICA-Hyundai Dream Center in Koforidua, Ghana, Manhica agricultural technology training center, Mozambique, Ulaanbaatar Chez job creation project, Mongolia, KOICA-UNIDO green job creation project, Cambodia were selected. ③ the four cases were compared and evaluated in terms of character, methode, quality and vision of job creation. ④ the implications for the KOICA's projects in terms of strategy building in the future were suggested.

The implications are summarized as follows: ① project design must be precise and accurate for targeting, ② practical networking of donors and recipient countries, as well as related subjects are required. ③ In terms of job creation technology training program should be 'professional' and the program should be updated all the time. ④ The so-called 'know-how around the utilization of resources', for example know-how of related research institutions, schools in business community in local area should be accumulated. ⑤ The active participation and role of private companies in job creation projects are very important, and the know-how for that should be developed.

1. 연구의 배경과 목적

일자리 만들기 정책은 한 국가의 사회적 기회와 안전망(social opportunity and safety net) 확대를 위한 중장기적인 프로그램의 일환으로 이해될 수 있다. 현재 청년 고용 문제를 포함한 사회보호를 통한 인적자원개발, 사회적 경제시스템 구축, 사회적 기업 육성과 이를 통한 일자리 창출 등은 사회 안전망과 복지 시스템의 중요한 근간으로 인식되며, 선진국 포함 전 세계 모든 나라에게 주어진 도전이며 동시에 달성해야 될 과제이다.

개도국에서도 일자리 창출 사업은 국가의 사회적 기회와 안전망¹⁾을 동시에 충족시킬 수 있는 프로그램으로, 이는 사회적 경제(social economy)²⁾ 영역의 확대를 지향하며, 특히 빈곤·실업층 등 사회 취약계층에게 ‘자력구제안전망’을 제공하는 효과를 가진다고 평가되고 있다. 예를 들어 ‘일할 수 있는 기회(work opportunity)’의 제공은, 개도국에서 성공적인 프로그램의 하나로 평가받고 있는 현금지원프로그램(CTP: cash transfer program)과 종종 비교 된다. 즉, ‘일할 수 있는 기회’는 일시적 현금 지원에 비해 보다 안정적이고 지속 가능한 사회적 기회(social opportunity)를 제공할 수 있으며, 결국 이

1) 개발정책 관련 사회적 기회안전망의 범위는 크게 ① 평등(equity), ② 사회적 위험관리(social risk management), ③ 빈곤감소(poverty reduction), ④ 사회적 보호(social protection)의 네 영역으로 구분될 수 있다. 평등은 토지배분, 소유권과 계약의 이행강제(enforcement), 기초교육 등의 관련 정책을 통해 달성하고자 하며, 사회적 위험관리는 취약 소농 지원, 농업 진흥을 위한 관개사업, 취약계층 소액 대출, 기후정책 등을 통해 이루고자 한다. 또한 빈곤 감소 부문은 사회개발정책의 핵심 영역 중 하나인데, 성장에 빈곤층이 함께 참여할 수 있는 프로그램을 모색하고 있다. 마지막으로 사회적 보호 영역은 노동정책, 사회보험, 사회 돌봄 서비스 등을 그 내용으로 한다. 사회적 기회와 안전망은 이러한 네 영역 모두에 공통되고 바탕이 되는 개념으로 이는 사회보험, 사회지원 그리고 통상적으로 교육과 의료부문을 포함하는 사회 서비스 영역으로 구분될 수 있다(김성규, 2012b: 10).

2) 사회적 경제(social economy)는 공공성과 시장성의 균형적 조화를 추구하는 대안적 관점에서 출발하며, 법적, 제도적 측면에서 협동조합 기업(co-operative enterprises), 상호회(mutual societies), 결사체 조직(associations) 등의 조직 형태를 띤다. 이들 조직은 공통된 경제적, 윤리적 원리를 가지고 있는데, 첫째, 조직의 목표가 이윤창출보다는 조직 구성원이나 공동체의 공익을 지원하는 것을 목적으로 한다. 둘째, 국가기관이나 민간자본에 종속되지 않는 독립경영을 원칙으로 한다. 셋째, 다수결이 아닌 협력과 합의를 통한 의사결정을 중시한다. 넷째, 투자 자본에 대한 보상을 제한하고, 노동과 사람을 중심으로 한 이익배분을 지향한다.

러한 ‘사회적 기회의 제도화’가 빈곤을 감소시키고 취약계층의 재빈곤화³⁾를 방지하는 견고하고 효과적인 기제로 작동할 수 있다는데 그 초점이 맞춰져 있다. 또한 국가발전전략 차원에서도 새로운 일자리 창출과 이를 위한 직업훈련 지원 사업은 개도국의 만성적인 빈곤구조 개선 및 노동생산성 향상을 통해 궁극적으로는 사회경제적 발전을 꾀할 수 있는 기반을 제공한다는 점에서 의의를 가진다.

그런데 개도국 일자리 창출 사업을 통해 만들어지는 일자리의 성격은 왜 ‘사회적’인 것을 지향해야 하는지에 대해 짚고 넘어갈 필요가 있다. 여기서는 보다 넓은 의미의 사회적 일자리 개념이 적용되어야 하는데, 예를 들어 빈곤층, 고령자, 여성 등 이른바 사회 취약계층을 고용 대상으로 하며, 동시에 그들을 서비스의 대상으로 하는 일자리는 사회적 일자리(social job) 범주에 포함될 수 있다. 결국 개발협력의 관점에서는 이러한 ‘가치지향적인 일자리’가 만들어지는 것이 필요하며, 또한 개도국에서는 이러한 일자리가 형성되기에 보다 용이한 사회경제적 환경을 가지고 있다는 점을 주목해야 한다. 결국 일자리를 늘리고 고용을 증대시키는 방법은 여러 가지가 있겠지만, 사회적 일자리의 확대는 단순한 일자리 개수의 증가를 의미하는 것이 아닌 차별성과 전문성을 지향하는 ‘괜찮은 일자리(decent work)’ 창출로 이어질 가능성이 보다 높다는 것이다. 여기서 차별성이라 함은 일자리 창출이 기존의 일자리 영역과는 구별되는 사회적, 공익적 차원 등 새로운 영역에서 이루어짐을 의미한다. 또한 전문성은 사회적 일자리가 단순한 직무내용을 가지는 것이 아닌 전문적인 노하우와 업무 내용을 그 바탕으로 형성되어야 한다는 의미이다. 이러한 차별성과 전문성의 획득은 사회적 일자리가 단순하고 불안정한 단기 일자리가 아닌 안정적이고 전문적인 영역의 괜찮은 일자리(decent job)가 되는데 중요한 전제가 된다. 괜찮은 일자리(Decent Work)는 국제노동기구(ILO) 1999년 제87차 국제노동회의를 통해 선포된 개념으로, ‘생산적이며 공정한 소득을 가져다주는 기회를 수반하며, 안전한 일터와 노동자와 그의 가족들에게 사회적 보호를 제공하고, 개인의 발전을 위한 보다 나은 가능성을 제공하며, 사회 통합을 장려하고, 삶에 영향을 주는 결정들에 대해 노동자 스스로의

3) 개도국의 빈곤층은 빈곤의 진입과 탈출이 빈번하며, 빈곤으로부터의 탈출도 주로 빈곤선 주위에서 이루어지기 때문에 재빈곤화의 확률은 매우 높다. 특히, 일자리의 부재와 이에 따른 소득의 단절로 인한 빈곤은 구조적으로 자리 잡고 있으며, 따라서 이는 개도국 빈곤층의 반복되는 재빈곤화 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다 일자리 창출 사업에 대한 지원이 시급함을 시사한다.

관심사를 표현, 조직화할 수 있으며, 자유롭게 의사결정에 참여할 수 있으며, 모두에게 동일한 처우와 기회를 보장하는 일자리'로 규정되고 있다. 즉, 높은 수준의 임금이 보장되는 이른바 '좋은 일자리'라는 측면보다는, 고용(employment), 노동자기본권(rights at work), 사회보호(social protection), 사회적 대화(social dialogue)가 보장되는 일자리를 의미한다. 이는 공적 취로사업 등 단기 소득 지원을 목적으로 하는 일시적 일자리보다는, '괜찮은 일자리'가 빈곤층에게 구조화된 빈곤 악순환을 끊을 수 있는 보다 큰 기회, 그리고 노동자와 그의 가족들에게 보다 예측가능하고 안정적인 삶을 살아가기 위한 보다 견고한 안전망을 제공할 수 있다는 인식과도 그 맥락을 같이 한다. 즉, 장기적인 관점에서 개도국 사회적 일자리의 형성은 국가의 사회적 기회와 안전망 확대에 긍정적인 영향을 미치며, 사회 안전망의 지속 가능성을 높여준다고 볼 수 있는 것이다.

선진공여국과 국제기구들도 개도국의 일자리 창출 사업의 중요성에 대해 다양한 연구와 사업 지원 등을 통해 주목하고 있다. ILO는 2012년 Post2015 개발 아젠다, 'Beyond the MDGs: It's all about jobs and livelihoods'를 통해 개발협력과정에서 일자리 만들기(job creation)와 사회보호(social protection)를 최우선 해결과제로 삼아야 한다는 점을 강조하고 있다(ILO 2012). 또한 ILO 사무총장 가이 라이더(Guy Ryder)는 '일자리 창출은 글로벌개발사업 중 가장 중요한 현안이며, 정당하고 괜찮은 일자리 창출이야말로 지구상에서 빈곤을 없애고 동시에 경제적 성장도 이룰 수 있는 가장 최선의 방법이며', 따라서 '일자리는 곧 개발을 의미(Jobs mean development)'임을 강조했다. UNDP는 '빈곤층을 위한 녹색일자리(Green Jobs for the Poor)'라는 접근을 통해 새로운 일자리 창출의 가능성에 주목하고 있으며⁴⁾, 더 나아가 개도국 내 '환경적인 공적고용프로그램(environmental public employment programme)'의 가능성을 언급하고 있다. 또한

4) Green Job은 '농업, 산업, 서비스 및 행정부문에서 환경의 질을 보전하고 복원하는 역할을 하는 인간다운 일자리'로 정의될 수 있다. 예를 들어 인도는 2010년까지 CNG 및 하이브리드 전기버스 6100 여대를 도입, 운행했으며 이로 인해 1만 8천개 이상의 일자리가 창출되었으며, 1995년 남아프리카공화국에서 수행된 농촌지역 빈곤감소를 위한 수자원 관리 프로그램(WfW: Working for Water Programme on Rural Poverty Reduction: 수자원보호, 관개수로개선, 홍수방지 댐 건설 등)은 당시 2만 5천여 개의 일자리 창출과 해당 지역사회 발전에 기여했다고 보고되고 있다. 또한 전 세계적으로 녹색일자리와 미래 고용 잠재력에 대해서는 긍정적인 평가가 지배적인데, 환경 산업의 선두주자로 꼽히는 독일의 경우 2030년까지 환경기술부문 일자리는 현재보다 4배 이상 증가하여 자동차, 기계부문의 고용규모를 추월할 것으로 예상하고 있다.

2008년 보고서를 통해 고용증대와 빈곤감소를 위한 새로운 모델로서의 사회적 기업(Social Enterprise: A new model for poverty reduction and employment generation)'을 언급하기도 했다. UNDP는 이 보고서를 통해 유럽의 사회적 기업 경험과 모델이 개도국 지역 커뮤니티의 활성화, 사회적 일자리 창출, 빈곤의 효과적이고도 혁신적인 감소 프로그램 수행에 큰 시사점을 줄 수 있다고 판단하고 있다(UNDP, 2008). 실제로 폴란드, 우크라이나, 세르비아 등의 사례연구를 통해 해당 국가의 사회적 기회, 안 전망 구축에 사회적 기업이 매우 긍정적인 역할을 하고 있음을 주목하고 있다. 그런데 '사회적 기업을 통한 개도국 내 사회적 일자리 창출'은 종종 그 효과와 진정성이 의심되기도 하며, 따라서 이러한 점을 보완하기 위한 다양한 기업의 사회적 책임 관련 기준들이 설정되고 있다는 점 또한 주지해야 한다. 결국, 사회적 기업임을 표방한 기업이 늘 사회적 일자리를 창출하고 있다고 단정 짓기 어려우며, 사회적 일자리의 확대가 사회적 기업의 형성에 직접적으로 영향을 미친다고 할 수도 없다. 이는 최근 국제사회의 주목을 받고 있는 '기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)'과 연관 지어 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 공정한 사회적 기회 제공, 안전망 확대 차원에서의 개도국 '일자리 창출 사업'은 공여국 관련 혹은 개도국 내 형성된 민간 혹은 공적 기업의 사회적 책임과 밀접히 연관되어 있으며, 이는 결국 선진공여국의 개도국 내 사회적 기업 정착 지원 사업, 기업의 글로벌 사회적 책임 사업과도 연결되어 있기 때문이다.

개도국 내 일자리의 형성과 관련하여 선진 공여국은 이 과정에 어떤 지원 전략과 지원 사업을 통해 개입하고 있는지에 대한 연구가 필요하다. 그런데 이를 위해서는 일자리 창출과 관련된 개도국 내 사회·경제적, 문화적 전통, 산업구조, 노동시장, 고용 구조 등에 대한 분석 등이 선행되어야 한다. 이는 개도국 내 사회적 경제(social economy) 형성과도 연관되는데, 흔히 사회적 경제의 활성화는 빈곤지역의 지역경제를 활성화시키고 지역 사회의 삶의 질을 높이는데 중요한 기여를 할 수 있다고 보고되고 있다. 사회적 경제의 개념과 형성, 일자리 창출과의 연관성에 대한 이론적 논의는 본문에서 정리될 것이다. 결론적으로 사회경제적 전통과 제도는 일자리 창출, 특히 사회적 일자리 창출에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 즉, ① 빈곤지역에서는 제공받을 수 없는 사회 서비스(고령자, 빈곤층 돌봄, 의료·보건 서비스 등)를 사회적 경제가 제공할 수 있으며, ② 지역사회가 당

면하고 있는 문제점과 필요(needs)를 효과적으로 파악, 대처할 수 있으며, ③ 장기 실업자들에게 일자리 제공, 노동시장에서 소외되거나 탈락된 사람에게 직무경험을 제공하며, ④ 사회적 경제의 기제에 의해 발생한 이윤은 투자자에게 단기 배분되는 것이 아닌 지역 사회와 사회적 경제 부문에 재투자 되는 등 지역 일자리 창출에 긍정적인 환경을 제공할 수 있다.

이러한 배경 하에, 본 연구는 크게 일자리 창출관련 이론적인 논의와 공여기관의 개도국 일자리 창출 지원 사업 사례연구의 두 부분으로 구성되어 있다. 이론적 논의 부분에서는 첫째, 일자리 창출의 개념정리와 일자리 창출 모델 유형화 관련 논의를 정리하며, 특히 사회적 일자리 개념을 중심으로 살펴보고자 한다. 둘째, 사회적 경제와 일자리 창출의 이론적 흐름을 정리하며, 셋째, 개발협력과 일자리의 규준에 대해서 살펴본다. 여기서는 기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR), 괜찮은 일자리(Decent Work) 관련 지표들이 언급된다. 넷째, 일자리 창출의 비즈니스 형태를 정리한다. 여기서는 커뮤니티 비즈니스(Community Business), 사회적 기업(Social Enterprise) 등이 일자리 창출의 프레임워크로 언급된다. 전반적으로 논의는 서구 중심의 개념과 이론적 논쟁점을 정리하면서 출발했지만, 개도국의 일자리 형성과 개발협력의 관점을 견지하며 분석했다⁵⁾.

사례 연구 부분에서는 첫째, 국제기구와 공여기관의 관련사업 지원 동향을 SIDA, GIZ, ILO의 문제의식과 전략을 바탕으로 살펴보았다. 둘째, KOICA의 개도국 내 일자리 창출 사업 지원 사례를 분석했다. 연구는 사업 사례선정(targeting), 사례조사(case study) 그리고 유형분석(trend analysis)의 순으로 이루어졌으며, 사례로는 ① 가나 코포리두아(Koforidua) 코이카-현대 드림센터 사례, ② 모잠비크 마니싸(Manhica) 농업기술 훈련원 사례, ③ 몽골 울란바타르 체즈(Chez)지역 일자리 창출 지원 사업 사례, ④ 캄보디아 기술훈련과 녹색 일자리 창출 지원 사업이 선정되었다. 셋째, 일자리 창출의 효과

5) 실제로 독일, 영국, 오스트리아, 이탈리아 등 사회적 경제의 전통이 비교적 강한 유럽 주요 선진국과 미국 등의 일자리 정책과 사회적 기업 발전 모델에 대한 사례 연구는 비교적 활발히 수행되어 왔으나, 개도국의 사회적 일자리 창출의 전통과 그 가능성에 대한 연구는 상대적으로 많이 이루어지지 못하고 있다. 따라서 개도국에서 사회적 경제의 전통과 이를 통한 일자리 창출이 가지는 의미를 탐색해 보는 것은 또 하나의 유의미한 연구과제로 제시될 수 있다.

성과 발전 가능성 측면에서 각 사례의 비교와 유형화를 시도했다. 넷째, 개도국 일자리 창출 사업 지원 방안 모색과 향후 사업 전략 형성을 위한 제언과 시사점을 도출 하고자 했다.

정리하면, 본 연구는 국제사회의 지원 속에 개도국 내 공정한 사회적 기회 제공·안전망 확대를 위해 수행 되고 있는 다양한 성격의 일자리 창출 사업이 개도국의 빈곤해소 및 재빈곤화 방지 등에 실제로 기여하고 있다는 전제 하에⁶⁾, KOICA의 일자리 창출 지원 사업 사례를 진단하고 유형화하며, 이를 통해 수원국 정부의 더 나은 정책 전략 모색에 일조하며, KOICA의 향후 관련 지원 사업의 전략 형성을 위해 조언하고자 했다.

6) 개도국 사회적 기회·안전망 구축에 대한 기여도는, ① 일자리가 개도국 사회취약계층에게 ‘자력구제 안전망’을 제공하는 효과를 나타내고 있는지 ② 일자리가 차별성과 전문성을 가지는 괜찮은 일자리(Decent Work)를 지향하고 있는지 ③ 개도국 내 ‘사회적 경제’의 정착 가능성이 있는지 등이 점검 되어야 한다. 특히 사회적 경제의 정착과정에 기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR) 사업이 연계될 수 있는지도 아울러 점검될 수 있다.

II. 연구범위와 문제의식

수행 되는 연구 중 이론적 논의 부분에서는 개발협력의 맥락에서 사회적 경제와 일자리 창출 관련 개념과 이론적 흐름에 대한 정리가 이루어지며, 이는 관련 자료와 문헌조사 등을 통해 이루어 졌다. 사례 연구는 SIDA, GIZ, ILO, KOICA 등의 해당 사업 지원 사례를 중심으로 살펴보니, 그 범위를 ① 공여기관의 개도국 사회적 일자리 창출 사업 지원 개요와 동향, ② KOICA 지원 사업의 구체적인 사업 사례와 유형화 등으로 나눠 분석 했다. 지원 사업 사례 연구를 위해서는 사업자료 분석, 개도국 사업현장 방문 조사, 해당 전문가와 실무자, 교육생 인터뷰 등이 수행되었다.

연구의 틀(framework)과 문제의식 설정을 위한 사전 작업으로 그간의 일자리 창출 관련 연구 시각과 범위를 정리해볼 필요가 있다. 수행되어온 다양한 연구 주제들은 크게 다섯 가지 경향으로 요약될 수 있다. 첫째, 일자리 창출 모범사례와 다른 국가 적용·적용 가능성에 대한 연구이다. 이는 선진 공여국의 모범적인 일자리 창출사업 사례와 개도국 적용가능성에 대한 연구로, 국제적 수준의 일자리 창출 혹은 사회적 기업의 개도국 진출 가능성에 대한 관심 속에 수행되었다. 둘째, 일자리 창출 사업이 실제로 고용시장 활성화와 취업을 상승에 얼마나 기여 했는가에 대한 연구이다. 즉, 일자리 창출이 해당 국가 내부 노동시장의 활성화에 기여했는지, 일자리의 창출 과정은 적절한지에 대한 연구이며, 관련하여 사업내용의 차별성, 전달체계의 적절성 등도 관심사이다. 세 번째는, 기업 경영적 관점으로, 일자리 창출과 기업의 정착, 발전 가능성에 대한 연구이며, 특히 사회적 기업의 발전 가능성에 대한 연구가 활발히 수행되었다. 해당 연구들은 주로 기업의 경영성과와 고용성과, 참여기관의 경영역량 등을 평가하고 이를 통해 사회적 기업의 지속·성공 가능성을 진단한다. 넷째, 일자리 창출의 경제적인 파급효과에 대한 연구이다. 즉, 공적 재원을 투자한 일자리 창출 사업이 경제성장에 미치는 영향 등에 대한 연구이다. 이에 대

해서는 그 긍정성과 부정성에 대한 논쟁이 있는 바, 예를 들어 공적 주체의 일자리 창출과 노동 시장 개입은 장기적으로 경제성장 저해 혹은 경제구조와 시장 논리를 왜곡한다는 신자유주의 입장과 이에 대한 반론이 존재한다. 다섯째, 일자리 창출정책을 국가의 사회 보호정책과 노동시장 정책의 단점을 보완하는 새로운 탈 빈곤정책 패러다임, 친 빈곤층 성장(Pro-Poor Growth)정책의 기반으로 이해하는 연구가 있다. 이러한 시각은 일자리 창출 정책을 ‘빈곤층의 노동시장 진입 정책의 일환’으로 파악하고 있다.

〈표 1〉 일자리 창출 관련 연구 시각과 범위

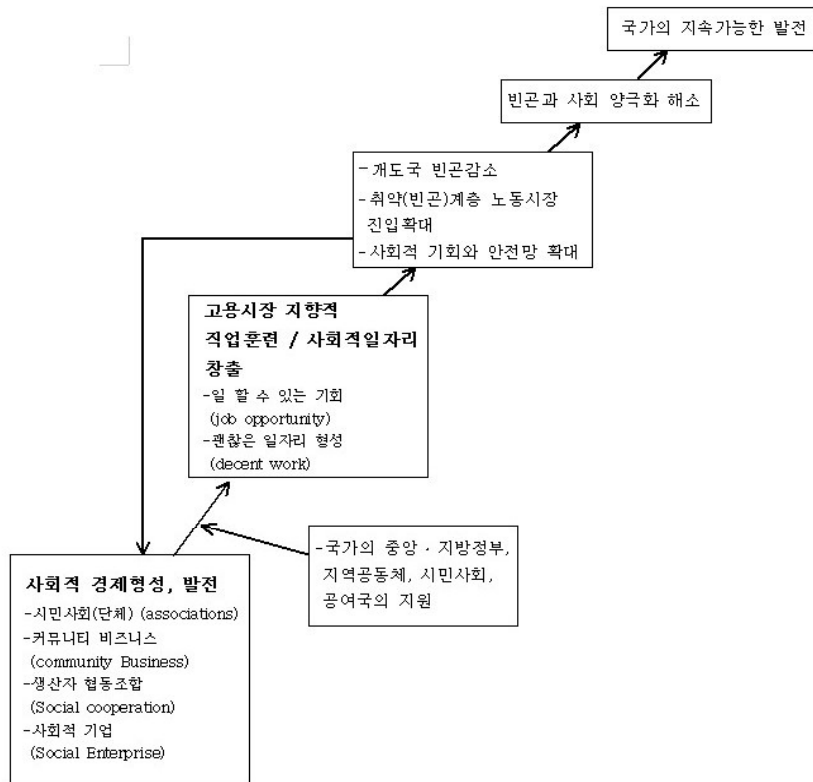
연구시각	범위와 내용
성공 모델의 적용가능성	선진 공여국의 모범적인 일자리 창출사업 사례와 개도국 적용가능성 국제적 수준의 일자리 창출 혹은 사회적 기업의 개 도국 진출 가능성
일자리 창출과 고용시장 활성화	일자리 창출의 내부 노동시장 활성화 기여도 일자리의 창출 과정의 적절성 사업내용의 차별성, 전달체계의 적절성
기업 경영적 관점	일자리 창출과 기업의 정착, 발전 가능성, 특히 사 회적 기업의 발전 가능성 기업의 경영성과와 고용성과, 참여기관의 경영역량 등을 평가, 이를 통한 사회적 기업의 지속·성공가 능성 진단
일자리 창출과 경제적 파급효과	공적 재원이 투자된 일자리 창출 사업이 경제성장 에 미치는 영향
탈 빈곤정책 패러다임, 친 빈곤층 성장(Pro-Poor Growth) 관점	일자리 창출 정책을 ‘빈곤층의 노동시장 진입 정 책의 일환’으로 파악 일자리 창출과 빈곤층 노동시장 진입과의 연관성

출처: 저자 작성

기존의 연구 경향을 종합 해 볼 때, 일자리 창출 정책은 단기적 고용확대를 위한 일자리 수의 증대 프로그램이 아닌, 한 국가의 사회보장정책과 노동시장구조의 특성을 반영하여 일자리를 만들어낼 수 있는 기업, 협동조합 등 해당 조직을 지속적으로 발전시키고, 더 나아가 사회복지제도의 변환을 꾀하는데 일조하기 위한 정책으로 이해되어야 함을 알 수 있다. 또한 개도국 일자리 창출을 통한 탈 빈곤화 정책은 수원국의 정치·문화구조, 경제발전단계 및 분배구조, 시민사회의 참여, 거버넌스 형성정도 등 다양한 변수 간 상호작용에 따라 차별성을 지녀야 함을 강조해서 보여주고 있다.

이러한 배경 하에 본 연구는 ‘개도국의 사회적 경제(social economy) 영역의 확대와 일자리 창출은 해당 국가 빈곤층에게 빈곤탈출의 기회를 제공함과 동시에 궁극적으로는 빈곤에 대한 구조적 안전망을 제공할 수 있다’라는 문제의식을 가지고 출발하고 있다. 이러한 개념적 선순환 구조는 아래 그림과 같이 표현될 수 있는데, 한 국가의 사회적 경제의 형성과 발전은 시민사회(단체)(associations), 커뮤니티 비즈니스(community business), 생산자 중심의 사회적 협동조합 (social cooperatives), 사회적 기업(social Enterprise)의 형태로 나타나고, 이는 국가의 중앙·지방정부, 지역 공동체, 시민사회, 공여국의 지원 등으로 활성화 된다. 또한 사회적 경제의 형성과 발전은 고용시장 지향적 직업훈련, 일할 수 있는 기회(job opportunity), 괜찮은 일자리 형성(decent work)을 가져오는데 기여하며, 궁극적으로는 개도국의 빈곤감소와 취약·빈곤계층 노동시장 진입 확대, 더 나아가 사회적 기회와 안전망 확대로 이어진다. 결국 사회 전체적으로 볼 때 구조적 빈곤과 사회 양극화 등 사회 문제 해소에 기여하며, 이는 국가의 지속가능한 발전을 가능하게 하는 선순환 구조를 완성 시킨다.

<그림 1> 사회적 경제의 발전과 일자리 창출



출처: 저자 작성

일자리 창출의 사회적 의미와 관련하여 몇 가지 부연설명을 하면 다음과 같다. 첫째, 개도국 일자리 창출 사업은 좁은 의미로는 빈곤지역의 사회적 욕구충족을 통한 지역사회 발전과 넓은 의미로는 빈곤계층의 노동시장 진입 이라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있는 프로그램으로 이해될 수 있다. 즉, 일자리 창출이 개도국 빈민, 취약계층의 사회 서비스 욕구를 해소하는데 기여하며, 동시에 여성, 고령자, 빈곤층 등 이른바 사회 취약 계층의 노동시장 진입에도 도움을 준다는 것이다. 둘째, 창출되는 일자리는 이른바 ‘사회적 일자리(social job)’, ‘괜찮은 일자리(decent work)’를 지향한다. 이 개념은 가치 지향적이며, 특히 일자리의 ‘지속 가능성’에 특히 주목한 것이며, 이를 통해 개도국 빈곤, 취약계층이 ‘저 숙련, 단순노동’의 트랩에 머무는 구조가 개선될 수 있다. 이러한 주장은 개

도국 내 사회적 일자리(social job), 괜찮은 일자리(decent work) 형성에 회의적인 분석, 즉 개도국 노동시장은 결국 저임금 노동시장 구조이며, 이는 중·장기적으로 노동시장과 사회구조의 양극화 문제를 오히려 가속화시킨다는 주장에 대한 반론으로 제기되고 있다. 셋째, 일자리 창출이 개발협력과정에서 공여국 민간기업의 글로벌 CSR사업을 통한 활발한 개도국 진출, 현지 사업파트너십 구축, 사업의 확장의 담론 하에 논의되기도 한다. 그런데 이러한 분위기와 방향성에 대한 비판적 점검은 필요하다. 즉, 공여국 관점의 글로벌 기업 활동과 이에 따른 일자리 창출 사업 모델이 개도국의 사회, 경제, 문화적 맥락에 맞게 적용, 적응 될 수 있는지에 대한 고민이 절대적으로 필요하다. 서구의 성공 모델은 그 나라의 역사적, 제도적, 문화적 전통의 맥락에서 이해되어야 하며, 따라서 개도국 일자리 창출 사업이 ‘괜찮은 고용(decent employment)’으로 이어지는 효과성을 가지기 위해서는 공여국의 지원 전략이 수원국의 고용 정책과 전략, 노동시장 성격과 구조, 거버넌스 형성 정도, 시민사회의 동의 등과 조응해야 한다는 점을 인정해야 한다.

Ⅲ. 일자리 창출(Job Creation)과 사회적 경제(Social Economy) : 이론적 논의

1. 일자리 창출 모델 유형화: 사회적 일자리(Social Job) 개념을 중심으로

1.1 개발협력과 사회적 일자리

흔히 ‘사회적’이라는 용어는 ‘개인적’ 혹은 ‘국가적’이라는 개념과 대응된다고 볼 수 있다. 먼저 ‘개인적’의 대응개념으로서 ‘사회적’이라 함은, ‘사회의 구성요소에 의해 나타난 문제와 관련된’ 것을 의미하며, 이를 일자리 개념에 적용하면, 저소득 근로자 및 빈곤층 자녀 돌봄, 장애인 교육원, 저소득층 노인이나 장애인을 위한 도우미 서비스 등 사회복지서비스와 각종 환경, 재활용 사업관련 일자리 등 사회의 다수가 당면한 공익적인 필요성이 인정되는 일자리를 지칭한다. 한편 ‘국가적’이란 개념의 대응 개념으로서 ‘사회적’은 운영의 주체와 관련된 개념이다. 이를 일자리 개념에 적용하면, 사회적 일자리란 국가 혹은 공적영역의 것이 아닌 시민사회 혹은 공동체 영역에서 발생, 운영되는 일자리라는 의미를 가진다. 이러한 논리에선 사회적 일자리의 창출과 운영이 국가가 아닌 자발적 결사체, 비정부단체, 비영리 단체 등에 의해 수행되어지며 그 행위가 보다 ‘비영리적인 것’라는 점이 강조된다.

아래 <표>는 사회적 일자리 영역과 일자리 창출과 전달 주체에 대해서 설명하고 있다. 우선 그 범위를 보면 크게 사회·공공서비스와 그 외 기업 단위에서 수행할 수 있는 공익사업영역, 예를 들면 녹색 일자리, 환경 친화적인 기업 활동 등을 들 수 있다. 정부, 비영리기구, 협동조합 등은 사회·공공서비스 영역에 집중하는데 반해 사회적 기업은 사회공공서비스 이외의 기업 활동에 보다 집중한다.

<표 2> 사회적 일자리의 영역과 창출(전달) 주체

		창출(전달) 주체			
		중앙, 지방 정부	비영리조직 (NPO)*	협동조합	사회적기업
영역	사회·공공서비스	●	●	●	○
	그 외 영역 (녹색일자리, 환경 관련 사업 등)	○	○	○	●

* 여기서 비영리조직(Non-Profit Organizations)라 함은 이윤을 창출하지 않는 조직이라기보다는 이윤을 재분배하지 않는 조직을 의미

출처: 저자 작성

그런데 애초 사회적 일자리는 ‘사회 공익적으로는 유용하다고 판단되지만 수익성이 낮아 민간 기업이 참여하기 어려워 활성화되지 못하는 일자리’를 의미하기도 했다. 이런 의미에서 사회적 일자리는 민간 기업이 아닌 정부의 예산지원을 통한 비영리단체의 주도에 의해 만들어 지는 것이 일반적이었다. 한편 나라마다 차이는 있지만, 국가의 장기적 고용 정책 전략 하에서 작동되는 지침 혹은 사회적 기업 육성법 등에 의해 사회적 기업의 육성과 이를 통한 일자리 창출이 이루어지기도 한다⁷⁾. 하지만 서구 사회를 중심으로 사회적 책임의 수행이 기업의 가치와 발전에 중요 요소임을 인식하고 관련 일자리를 확대하는 경향 또한 뚜렷하다. 또한 최근 개발협력 과정에서 주목받고 있는, 민간기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)의 수행 과정에서 창출되는 일자리 또한 중요한 사회적 일자리 범주로 분류되고 있다.

7) 사회적 기업 육성과 사회적 일자리 창출사업 관련 육성법과 시행지침에는 ① 사회적 기업과 사회 서비스에 대한 정의, ② 사업 유형, ③ 사업 대상 등이 명시 되어 있다. 그 내용을 보면, 먼저 사회적 기업을 통한 일자리 창출사업은 사회적으로는 필요하지만 수익성 등이 부족하여 시장에서 충분히 공급되지 못하는 복지·환경·문화·지역개발 등 사회서비스를 취약계층에게 일정부분 무료(또는 시장가격보다 낮은 수준)로 제공하거나, 취약계층에게 일자리를 제공하기 위해 비영리단체 등이 신규 일자리를 창출할 수 있도록 지원하는 사업으로 정의되며, 서비스 이용자에게 이용요금의 일부를 부담시켜 수익을 창출하거나 민간기업 또는 지역사회와 파트너십을 통하여 다양한 자원을 동원함으로써 자립을 지향하는 모델을 의미한다. 또한 사회적 기업은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업으로 정의된다. 이는 국가 별로 사회적 기업육성법 등에 따라 인증절차를 거치기도 한다.

애초 사회적 일자리 창출 사업은 유럽에서 유래하며, 저소득층의 장기 실업 문제가 대두되기 시작한 1980년대부터 사회적 경제(Social Economy), 사회적 기업(Social Enterprise) 등의 개념과 함께 본격적으로 주목받기 시작한 일종의 사회 안전망 프로그램이다. 그런데, 최근 개발협력의 맥락에서도 그 의미는 증대하고 있다. 즉 사회적 일자리 창출 사업은 개도국 빈곤층, 노동시장에서 이탈된 인력 등이 각종 보호제도에 ‘안주’하지 않고, 경제활동에 ‘참여’하도록 유인하는 기제로 이해될 수 있으며, 이들의 일시적 소득 보장 보다는 안정된 일자리를 창출·제공할 수 있는 ‘시스템’을 갖추는데 보다 본질적인 사업의 역점을 두고 있다.

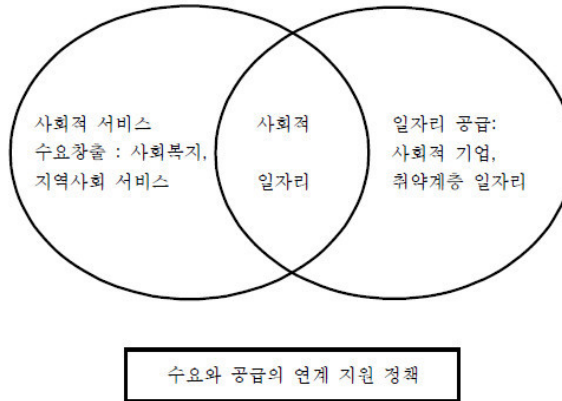
결국 개발협력 과정에서의 사회적 일자리는, ① 일자리 창출의 목적이 빈곤층 등 사회 배제집단의 노동시장 편입을 목적으로 하며, ② 일자리의 창출 방식을 보면 국가와 시장에 의한 것뿐만 아니라 비영리민간단체, 시민사회, 공동체 성원의 자발적 참여를 중시하는 특징을 보이며, ③ 창출된 일자리는 개인의 경제활동과 소득 향상 뿐 만 아니라 해당 지역사회의 삶의 질 향상과 공동체의 연대·통합에 기여하는 일자리’ 라고 정의내릴 수 있다.

이러한 맥락에서 개도국에서 사회적 일자리 창출의 필요성과 그 의미에 대해서 정리해 볼 필요가 있다. 첫째, 사회적 일자리는 무엇보다도 ‘개도국 빈곤층은 그에 적합한 일자리를 가져야만 한다’라는 절박성에 부합한다. 취약계층과 빈곤층에게 일자리가 없다는 것은 당면한 경제적 빈곤 이외에 정상적인 사회생활에 필요한 사회, 문화적 자원에서 구조적으로 소외되고 배제된 상태의 지속을 의미하기 때문이다. 따라서 취약, 빈곤 계층에게 일자리는 자활, 자립의 수단이며, 또한 그 일자리는 지역 사회 서비스나 자활 공동체 운영 관련 일자리 등 사회적 일자리로 연결됨이 바람직하다. 둘째, 개도국은 경제적, 인구학적 특징에 의해 사회 서비스의 욕구가 날로 증대하고 있으며, 사회적 일자리 창출의 모델은 이를 충족시킬 여지가 크다. 따라서 이러한 욕구가 국가의 노동시장, 고용 전략 형성에 중요하게 반영되어야 한다. 또한 인구의 노령화, 전통 가족의 해체, 여성의 사회적

역할의 변화 등 사회·인구학적 변화는 전통적으로 가족의 영역에서 제공되던 사회서비스의 사회화 필요성을 높이고 있다. 선진국에서는 이미 이러한 사회 서비스가 시장의 영역에서 혹은 공적 영역에서 복지 서비스(상품)의 형태로 제공되고 있다. 셋째, 무엇보다 일자리의 제공, 특히 사회적 일자리는 개도국 취약 빈곤층의 경제활동참여를 통한 재빈곤화 방지 등 사회적 기회 및 안전망의 역할을 훌륭히 수행한다는 점이다. 더 나아가 이는 단기적인 고용창출의 효과를 넘어 사회 서비스의 부가가치 창출로 이어질 수 있으며, 국가의 성장 잠재력에도 기여하게 되는 선순환 구조형성에 기여한다.

그렇다면 사회적 일자리는 어떻게 생성되는지, 그리고 사회적 일자리의 범위와 그 유형은 어떻게 설정되고 있는지에 대한 논의를 하고자 한다. 우선 사회적 일자리의 생성은 사회적 수요와 공급측면에서 살펴볼 수 있다. 즉, 사회적 일자리는 지역사회 서비스, 사회복지 서비스 등 이른바 ‘사회적 서비스’에 대한 수요가 존재하고 이에 대응한 정부의 취약계층 일자리 정책과 이를 통한 일자리 제공 등 공급이 이루어지면서 만들어질 수 있다. 그런데 여기서 ‘사회적 서비스’란 개인 또는 공동체의 복지증진 및 삶의 질 제고를 위해 사회적으로 제공되는 서비스로, 보육, 예술관광 및 운동, 산림 보전 및 관리, 간병 및 가사 지원 등과 이에 준하는 서비스를 의미한다. 통상 사회적 서비스의 대상은 취약계층으로 설정되는데, 저소득자 혹은 빈곤층, 고령자, 장애인, 장기실업자, 노숙자, 여성가장, 결혼 이민자 등이 그 대상이다. 중앙과 지방 정부, 시민사회 등은 일자리 창출과 관련하여 이러한 수요와 공급을 연계하는 정책 실행을 통해 이를 직·간접적으로 지원한다. 이 과정을 그림으로 표현하면 아래와 같은데, 결국 사회적 서비스에 대한 수요와 일자리 공급 간 상호 이해관계가 만나는 지점에 순수한 의미의 사회적 일자리가 창출된다고 볼 수 있다.

<그림 2> 사회적 서비스의 수요와 공급, 사회적 일자리



출처: 전병유 외, 2003: 105, 재구성

한편, 사회적 일자리는 그 창출 주체와 일자리 성격(일자리가 공익형인지 혹은 비공익형인지)에 따라 그 범위가 나누어지기도 하는데, 이러한 기준으로 볼 때는, ① 빈민에 대한 공적 일자리 창출, ② NPO, NGO 등이 행하는 공익사업에서 생겨나는 일자리, ③ 사회적 기업, 협동조합 등에서 공익형 사업을 할 경우 생겨나는 일자리, ④ 민간영리기업의 사회 복지서비스, 환경사업 등에 해당되는 일자리가 좁은 의미의 사회적 일자리라 할 수 있다. 즉 사업의 공익성이 높고 비영리적인 주체가 주도적인 역할 수행하는 형태이다. 사회적 일자리 창출 연구에서 주로 주목 받아 왔던 부분도 국가, 공공, 민간 부문에서 수행하는 공익형 일자리 창출 사례라고 할 수 있다⁸⁾.

<표 3> 공익형 · 비공익형 일자리 범위

	공익형 일자리	비공익형 일자리
국가 (공공)	국가 행정 서비스를 행하는 일자리	-
	개인 사회서비스에 대한 국가차원 대응에서 생겨나는 일자리	
	공공근로(빈민에 대한 공적 일자리 창출) 일자리	

8) 넓은 의미로는 비공익형 일자리로 분류되더라도 사회적 기업, 협동조합 등에 의해 창출되는 일자리는 사회적 일자리 창출 분석의 범위에 넣기도 한다.

민간	NPO, NGO 등이 행하는 공익사업에서 생겨나는 일자리	사회적 기업, 협동조합 형태로 행해지는 비공익형 일자리
	사회적 기업, 협동조합 등에서 공익형 사업을 할 경우 생겨나는 일자리	
	민간영리기업의 사회 복지서비스, 환경사업 등	시장에서 기업 활동으로 인해 생겨나는 일자리
	사회간접자본의 건설 등에서 생겨나는 일자리	

출처: 재구성, 전병유 외, 2003: 6

또한 사회적 일자리의 성격, 이에 따른 사업조직 유형과 사업 내용을 분류할 수 있다. 즉, ① 복지서비스(사회보호 서비스) 제공형, ② 노동시장 활성화형, ③ 친환경적, ④ 자본지원형, ⑤ 농촌형 등으로 분류할 수 있다. 조직유형을 보면, 커뮤니티 비즈니스, 공동농장, 협동조합, 사회적 기업 등의 형태를 띤다. 사업 내용은, 사회복지 제공사업 에서부터 농작물 품종개량, 마이크로 금융 사업까지 다양하다.

<표 4> 사회적 일자리 성격과 사업조직 유형

사회적 일자리 성격	사업조직 유형	사업 내용
복지서비스 (사회보호) 제공형	사회 복지 제공 관련 사회 서비스 기업	간병, 노인 생활 도우미 서비스 등
노동시장 활성화형	일자리 제공형(창출형) 협동조합, 기업	장·단기 일자리 제공, 공공 인턴십 등
친환경적	자원 재활용, 친환경 관련 커뮤니티 비즈니스, 기업	토양오염 방지, 수중 작물재배, 재활용 산업, 태양 에너지 등 환경 에너지 사 업, 화재 예방산업, 친환경적 난방 시스 템, 녹화 조림사업 등
자본 지원형	현금이전, 마이크로 금융, 대출 지원 회사	조건부 현금이전, 소액 대출, 장기 저리 대출 등
농촌형	농업 생산성 증대 관련 공동농장, 협동조합, 기업	농작물 품종개량, 농업기술 개발 사업 등

출처: 저자 작성

이러한 유형화와 세부적인 사업내용의 정리는 개발협력의 과정에서 국가별 적합한 형태의 일자리 창출 사업 지원 전략 설정에 도움이 될 수 있다. 예를 들어 개도국의 빈곤정도 그리고 사회 양극화 정도를 판단하여, 이에 맞는 이른바 ‘농촌형 일자리’, ‘농촌형 비즈니스 육성’에 관심을 가질 수 있다. 선진국의 산업 환경에서는 농업이 차지하는 비중은 점차 낮아지고 있는 추세지만, 식량 부족 등의 상황에 놓여 있는 최빈국의 경우 농촌지역 친빈곤층 시장 형성, 일자리 창출, 협동조합 육성 그리고 이를 통한 지역 경제의 활성화라는 선순환 구조의 구축은 빈곤 감소를 넘어 해당 국가의 지역 간, 계층 간 양극화 현상을 극복하는데 크게 기여할 수 있다⁹⁾.

다음으로 일자리 창출 유형과 이에 따른 사업의 특징, 이를 바탕으로 개도국 적용 가능 사업을 정리해 보고자 한다. 일반적으로 일자리가 형성되는 방식과 그 효과에 따라 크게 직접 일자리 창출과 간접 일자리 창출로 구분할 수 있으며, 일자리 창출방식과 전략은 국가의 고용정책 방향과 주력 사업 설정에 큰 영향을 받는 것이 사실이다.

직접 일자리 창출 사업에는 현금이전, 창업지원, 고용서비스 등의 사업 종류가 존재하며, 현금이전은 취로 사업 등을 포함한 공익근로, 고용 장려금 지급, 세금감면 등의 형태로 이루어진다. 이는 현재 남미를 비롯한 개도국에서 조건부 현금이전 사업(CCT Program)이나 생산적 복지(workfare) 사업 형태로 진행되고 있다. 창업지원은 청년 창업지원, 신기술부문 창업지원, 사회적 기업 창업지원 등의 사업부문을 가지며, 개도국에서는 환경사업, 협동조합, 커뮤니티 비즈니스 지원 등의 형태로 나타날 수 있다. 산업화가 상대적으로 진전되어 있고 사회경제 인프라가 축적된 개도국을 중심으로 사회적 기업의 육성 지원 또한 고려될 수 있다. 또한 직접일자리창출 사업 중 고용서비스 영역인 ‘일자리 매칭 서비스사업’은 한국을 비롯한 서구의 국가들에서는 중점 사업 부문으로 관리되고 있으나, 역량을 갖춘 노동력의 공급(supply of sufficiently quality labour)과 일자리 창출이 불균형한 개도국의 경우 상대적으로 활성화되기 어려운 영역으로 판단된다.

9) 이와 관련하여 강병준(2012) 등은 프랑스, 미국, 일본, 한국 등의 성공적인 농촌지역 사회적 기업 육성 사례를 비교분석하면서 ‘농촌형 사회적 기업 육성 전략과 사업모델’을 제시하고 있다.

한편 간접 일자리 창출 사업의 대표적인 형태는 직업능력개발 사업이라고 할 수 있다. 통상 이는 기술교육, 직업훈련, 현장 인턴십, OJT(On the Job Training) 등의 사업부문을 가지며, 개도국에서는 노동능력 향상사업, 고용 시장에 맞는 직업훈련원 설립과 운영 지원 등의 형태로 진행되고 있다. 간접 일자리 창출사업 중 고용상담 사업은 실업자나 취업 취약계층에게 취업진로 상담, 취업 정보 제공 등을 통해 이들이 노동시장에서 이탈되지 않도록 하는 역할을 담당하고 있으며, 그 외 실업수당을 통해 실업상태에 빠졌을 때 소득을 일정정도 보전해주는 사업도 넓은 의미에서의 간접 일자리 창출사업 범주에 넣을 수 있다. 국가별로 차별적이긴 하지만 현실적으로 고용상담 사업은 개도국에서 활성화되지 못하고 있는 부문이며, 이는 일정정도 전문지식과 기술력을 갖춘 노동력의 절대 부족에서 기인하기도 한다.

<표 5> 일자리창출사업 유형과 개도국 적용 가능 사업

분류	사업유형	사업 부문	개도국 적용 가능 사업
직접일자리 창출사업	현금이전	공익근로(취로 사업 등) 고용 장려금 세금감면 혜택	조건부현금이전사업 (CCT Program/Workfare)
	창업지원	청년 창업지원 신기술부문 창업지원 사회적 기업 창업지원	(친)환경 사업 취약계층 대상 사회 서비스 제 공사업(사회적 기업, 협동조합, 커뮤니티 비즈니스 형태)
	고용서비스	일자리 매칭 서비스 (직업소개, 온라인 잡 매칭 서비스 등)	-
간접일자리 창출사업	교육시스템	초등, 중등 교육시스템 혁신 사업	-
	직업능력개발	기술교육, 직업훈련, 현장 인턴십(OJT 등)	노동능력향상사업 (노동(고용)시장에 조응하는 직 업훈련원 설립·운영 지원)
	고용상담	취업진로 상담 취업 정보 제공	-
	실업소득 지원	실업수당	-
	기타	직업체험서비스 (한국, 일본, 독일 등의 잡월드 등)	-

출처: 저자 작성

공여기관별 중점 수행사업도 차별화되는 경향을 보이는데, SIDA는 아프리카 사하라이남 지역공동체 활성화, 협동조합 조직화, 빈곤지역 민간자본 투자유치 지원 사업 등을 통해 직접일자리 창출에 보다 주력하고 있으며, GIZ나 KOICA의 경우는 개도국의 기술교육, 직업훈련원 건립과 프로그램 지원 사업 등을 통해 간접일자리 창출 사업 지원에 보다 집중하고 있다고 판단된다.

또한 이와 관련하여 OECD의 일자리 창출을 위한 ‘적극적 고용 프로그램(active employment program)’의 5가지 주요 유형은 주목할 만하다.

첫 번째는 고용서비스(employment service)다. 이 서비스의 정확한 성격은 나라마다 다르지만, 보통 공공고용기관이나 직업센터에서 실업자를 일자리와 연결시켜 다시 노동시장에 진입시키는 서비스와 취업 기회에 대한 조언을 제공하는 것 등을 말한다. 이들 기관에서 대개 실업급여 지급을 관리하고 직업훈련과 같은 다른 노동시장 프로그램에 구직자를 참여시키기도 한다.

두 번째는 노동시장 훈련(labour market training)으로, 이를 통해 직업 훈련이나 학술교육을 실업자에게 제공하기도 하고 때로는 변화하는 노동시장에서 미래의 고용가능성(employability)을 보장하기 위한 재직자 훈련도 제공한다.

세 번째는 청년 실업자나 학교 졸업자를 목표 집단으로 한 도제 훈련이나 기술 훈련 등 청년 고용 프로그램(youth employment programme)의 형태이다.

네 번째는 고용보조금(subsidized employment)관련 정책이다. 이는 실업자에 대한 고용을 촉진하기 위한 제도로, 민간 기업이 장기간 동안 실업 상태에 있었던 사람을 고용할 경우 인건비의 일부를 보조해주는 형식을 취한다. 한편, 고용보조금 지급 형태는 아니지만 정부가 공공 부문이나 비영리 조직을 통해 직접 일자리를 만드는 경우도 있다.

다섯 번째로 OECD는 장애인을 위한 정책(measures for disabled people)을 별도로

분류하여 강조하고 있다. 장애인 정책은 통상적인 고용프로그램의 분류 기준은 아니지만 OECD가 장애인의 특수 직업 훈련 프로그램이나 일자리 창출 프로그램을 강조하기 위한 것(Hudson, et al., 2010, 저자 재정리)으로 평가 받는다.

1.2 사회적 일자리 창출 모델과 개도국 적용 가능성

사회적 경제와 일자리 창출의 구조에 대한 본격적인 이론적 논의에 앞서, 사회적 일자리 창출 구조를 각 국가의 사회적 경제 전통과 일자리 창출의 형성 주체라는 기준으로 유형화하며, 이러한 모델의 개도국 적용가능성에 대해서 고민해 볼 필요가 있다. 일반적으로 사회적 일자리 창출 모델은 사회적 경제의 전통, 일자리 창출의 주체 그리고 창출 방식의 차이에 따라 유럽대륙형, 북유럽형, 남부유럽형 그리고 앵글로색슨형 등 네 가지로 분류될 수 있다. 각 유형을 좀 더 자세히 언급해 보면, 유럽대륙모델로 분류되는 국가로는 독일, 프랑스, 벨기에, 오스트리아, 룩셈부르크, 네덜란드 등이 있으며, 이는 직·간접적 일자리 창출(사회서비스 직접 제공)의 조합과 과세에 기초한 사회안전망(복지)시스템 구축이라는 특징을 갖는다. 북유럽형은 유럽북구 사민주의 복지국가 모델을 주축으로 하며, 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등이 이에 해당한다. 이 모델은 일반적 과세에 기초한 보편적 복지모델을 지향하고 있다. 남부유럽형을 대표하는 나라는 이탈리아이며, 스페인도 이 유형에 속한다. 일자리 창출 정책과 밀접한 관련이 있는 복지 체제는 가족 공동체 중심의 성격이 강하며, 상대적으로 국가의 사회적 공공서비스 부문의 일자리 창출 노력과 고용효과는 매우 낮다. 앵글로색슨형에는 미국, 영국, 아일랜드 등이 속하지만 사회 서비스의 시장 제공형태에 따라 나라마다 다소 편차는 존재한다. 예를 들어 영국은 사회 서비스의 시장 제공형태로 분류되지만, 원칙적으로는 보편주의적 복지 모델을 표방하고 있다.

① 유럽대륙형 모델

대륙모델의 일자리창출정책은 애초 높은 실업의 위기를 극복하고자 하는 정책적 목표에서 출발하였으며, 특히 장기실업자, 여성, 장애인 등 사회 취약계층을 목표 집단으로

하는 사회안전망 기능의 구축을 지향했다. 하지만 90년대 이후 사회적 경제에 기반을 둔 사회적 일자리 창출이 지속가능한 성장과 사회통합을 위한 근본적인 경제사회 비전으로 제시되기 시작했고, 이후 이러한 비전을 가진 일자리 창출정책이 정부주도로 강력하게 추진되어오고 있다. 특히 이 과정에서 정부와 제3섹터(사회적 경제부문)간의 협력 구조가 정교하게 구축되고 있다¹⁰⁾. 뒤에서도 언급하겠지만 앵글로색슨형 영미모델은 상대적으로 국가, 시장, 제3섹터가 상호 분리, 독립적으로 사회적 일자리 창출 사업을 진행하는 경향이 강하다.

이러한 협력구조 하에 사회적 일자리를 창출하는 조직유형으로 상호부조조직(mutual companies), 각종 비영리 협회(associations), 협동조합(cooperative), 유한책임회사(GmbH), 사회적 기업 등의 형태가 발전했다. 실제로, 대륙모델을 대표하는 독일의 경우 사회적 일자리를 창출하는 사회적 경제부문의 형태를 정리해 보면, ① 비상업적, 비영리적 법인(Verein), ② 공공복지 제공 민간협회 ③ 민간재단(멤버십에 기초하지 않은 트러스트나 자원조직) ④ 정부기관 산하 공공재단 ⑤ 유한책임회사(GmbH, 상법에 의해 규정) ⑥ 협동조합(협동조합법에 의해 규정) 등이다.

② 북유럽형 모델

유럽북구는 전통적으로 사민주의 복지국가 모델을 발달시켜 왔으며, 일자리 창출정책도 사회적 조합주의(social corporatism)를 기반으로 추진해 왔다. 70-80년대 이른바 보편적 복지 모델의 전성기에는 튼튼한 재정을 바탕으로 적극적 노동시장 정책¹¹⁾을 표방하면서, 사회서비스 확장, 여성의 일자리 참여 확대 등 다양한 형태의 고용정책을 추진했다.

10) 독일과 프랑스 등 대륙유럽의 경우에는 정부-시장과 분리된 의미에서의 제3섹터는 다른 모델에 비해 상대적으로 덜 발달되어 있고 법에 의해 지위가 보장되고 공공의 목적에 부합하는 사업을 수행하면서 국가의 지원과 조정(coordinate)의 대상이 되는 형태가 일반적이다. 이런 구조 하에서 사회적 일자리 창출은 정부가 재정을 지원하고 제3섹터가 공공서비스를 제공하는 협력모형을 취하게 되었다. 따라서 이러한 모델에서는 시장과 정부 부문에 대비되는 '제3섹터'라는 개념보다는, 조직의 형태나 법적 지위 여부에 관계없이 공공의 목적을 수행하는 다양한 조직을 모두 포괄하는 의미에서의 '비영리부문'이라는 개념에 가깝다(전병유 외, 2003: 36-37).

11) 적극적 노동시장정책(ALMP: Active Labour Market Policies)은 '실업자의 재취업'에 도움을 주는 정책이며, 상대적인 개념으로 소극적 노동시장정책은 '실업자의 소득보호'를 제공하는 것이라 할 수 있다. 적극적노동시장 정책은 직업훈련, 취업정보제공, 취업알선(매칭서비스) 등을 내용으로 하는 공급지향적사업과 각종 고용관련 보조금 정책 등을 내용으로 하는 수요지향적사업으로 구분된다.

그러나 보편적 복지 모델은 90년 중반 세계경제위기와 2008년 세계 금융위기 이후 새로운 도전에 직면하고 있으며, 이는 일자리 창출 측면에서 볼 때 사회적 서비스 관련 공공 부문 일자리 창출의 잠재력이 현격히 감소하고 있음을 의미한다. 이에 따라 일자리 창출에 정부의 책임만을 강조하는 것이 아닌 사회적 기업 활성화와 민간 부문의 일자리 창출 참여 확대에 의한 모델 활성화가 필요하다는 지적이 설득력을 얻고 있다¹²⁾.

북유럽형모델을 대표하는 스웨덴에서는 전통적으로 일자리 창출의 촉진자로서의 정부와 정부가 지원하는 기업의 사회적 책임이 강조되어 왔고, 이른바 제3섹터의 역할은 상대적으로 크지 않았다. 하지만 지난 20년간 다양한 형태의 민간부문 일자리 창출 프로그램이 실험, 가동되면서 여러 형태의 사회적 일자리 창출 관련 조직들이 결성, 발전되어 왔다. 이는 80년대부터 자생적으로 형성되어 오던 스웨덴 내 사회적 기업이 90년대 초 사회 서비스 제공사업의 탈집중화, 민간부문 참여 확대 등의 분위기에 조응하면서 나타난 결과이기도 하다. 스웨덴 내 새롭게 사회적 일자리를 창출하는 조직형태 중, 우선 사회적 협동조합을 들 수 있다. 이는 사회 서비스 영역의 프로젝트를 시작으로 형성되기 시작했으며, 2년의 지속 기간을 거치면 정부로부터 조합으로서의 지위를 인증 받았다. 이 형태는 특히 지역 사회의 신뢰 형성과 이를 바탕으로 지역 커뮤니티에 뿌리를 견고하게 내릴 수 있는 조직 형태라는 장점을 가진다. 또한 이는 ‘일자리 창출의 상업화¹³⁾’를 방지하는 기제로 작용할 수 있다는 특징을 가지고 있다. 두 번째 형태는 기존의 사회적 기업이 지역에서 커뮤니티와 네트워크를 형성하는 형태이다. 이는 기업의 영리적인 욕구와 지역사회의 공적 사회 서비스 필요(needs)가 상호 결합된 형태로 보다 안정적이고 규모 있는 일자리 창출로 이어질 가능성을 보여 준다. 초기 형성된 네트워크는 경험공유와 채널 확대를 통해 더 견고해지고 확장되어 가는 경향을 보인다.

12) 스웨덴의 경우 90년대 초반부터 정부와 지방정부는 교육 및 보육, 고령자, 사회 취약계층 보호 등 이른바 사회 서비스의 제공 프로그램에 민간부문의 참여를 유도하고 있다. 이러한 사회 서비스 제공의 탈 집중화, 민영화로 인해 90년대 초반부터 2010년까지 18만개 이상의 사회적 일자리가 창출된 것으로 보고되고 있다.

13) 일회성 프로젝트에 따라서 형성되는 단기 협동조합의 경우, 새로운 프로젝트시장(emerging project market)의 형성으로 귀결되기 쉬우며, 이는 ‘공익적, 사회적’이라는 이니셔티브는 상실하고, 지역 커뮤니티에 뿌리를 내리기 보다는 정부의 프로젝트 예산 확보를 위한 조합형성과 이를 통한 이른바 ‘일자리 창출의 상업화’ 현상을 야기할 수 있다.

③ 남부유럽형 모델

이태리, 스페인, 그리스 등의 국가가 속하는 남부유럽형 모델에는 현금이전(Cash Transfer) 형태의 사회적 일자리 창출이 우세하며, 국가 차원의 사회복지 서비스 공급은 상대적으로 낮다. 이 모델은 고령인구의 증가, 장기실업문제, 복지 욕구의 증가라는 사회 문제를 현금이전 형태의 일자리 창출 정책으로 해결하려 했다. 하지만 이는 곧 한계에 부딪혔고, 이러한 상황은 제3섹터의 발달로 이어졌다. 특히 이태리에서의 사회적 협동조합의 발전은 증대되는 사회적 욕구가 공적 복지서비스로 충족되지 않음으로써 나타난 현상이라고 볼 수 있다. 또한 이는 적극적인 사회적 기업의 설립과 발전으로 이어졌는데, 1990년대 초반 사회적 협동조합을 승인하는 관련 법안의 의회 통과와 함께 가속화 되었다. 최근 이태리 정부는 비영리 사회적 협동조합에 대한 세금 감면 혜택 등 사회적 경제 부문 활성화와 이를 통한 사회적 일자리 창출에 보다 주력하고 있다.

결국 이태리를 포함한 남부유럽모델의 경험은, 경제적 이윤추구를 최우선으로 하는 기업보다 사회적 공익을 추구하는 협동조합, 사회적 기업이 더 높은 발전 가능성과 일자리 창출의 잠재력을 가지고 있음을 보여주고 있다¹⁴⁾. 이러한 성공 사례는 조합과 기업 경영의 목표와 가치가 사회적 욕구의 해소라는 측면과 결합되면서 나타나는 시너지 효과에 주목하게 하며, 이러한 기업 가치를 인정하고 지원하는 정부의 법률적, 재정적 지원의 중요성을 보여주고 있다.

④ 앵글로색슨형 모델

미국, 영국, 아일랜드 등은 상이한 복지모델의 지향점을 가지고 있지만, 비영리조직¹⁵⁾의 주도로 사회 서비스가 ‘시장’에서 제공되는 방식이 보다 우세하다는 점에서는 공통점

14) 제3섹터 혹은 사회적 경제 부문의 연구는 미국 유수의 대학들, 특히 존스 홉킨스대학 제3섹터 연구프로젝트(Comparative Non-Profit Sector Project: JH-CNP) 등을 통해 활발히 이루어졌는데, 사례는 제3섹터, 비영리 부문 조직들의 사회적 일자리 창출 잠재력에 관해서 보고하고 있다.

15) 앵글로색슨 모델에서의 ‘비영리’라 함은 이윤을 창출하지만, 그 이윤이 회원이나 투자자에게 재분배되지 않음을 의미한다. 따라서 조직 활동에 따른 이윤은 조직의 경영이나 공익적 목적에 부합하는 활동에 쓰여 짐을 원칙으로 한다.

을 가진다. 특히 사회적 일자리 창출은 정부나 기업보다는 비영리조직이 주체가 되며, 이는 주로 사회·공공서비스 영역에서 이루어진다.

모델의 특징 중 하나는 비영리 부문이 국가나 기업이 직접 수행하기 어려운 복지서비스 전달에 매우 중요한 역할을 수행하고 있다는 점이며¹⁶⁾, 일자리 창출의 측면에서 주목되는 것도 바로 비영리조직에 의한 사회서비스 확대 추세이다. 실제로 미국에서는, 전통적인 유럽 복지국가에선 ‘국가의 일’로 규정되는 사회 공공서비스가 국가가 아닌 비영리조직을 통해 제공되어 왔다. 즉, 어린이와 청소년, 노인, 장애인 등을 위한 복지서비스부터 주거환경 개선사업, 영·유아보육, 지역사회 복지와 환경개선사업은 물론 직업훈련과 취업알선에 이르기까지 넓은 범위의 사회·공공서비스 제공이 비영리 조직에 의해 수행되는 것이다. 이러한 사업을 위하여 비영리조직은 회원들의 회비, 후원자들의 기부금, 자원봉사자의 활용을 통해 사업을 수행하기도 하지만, 그보다 더 큰 비중으로 중앙정부나 지방정부의 예산과 복지기금을 사용하고 전일제 혹은 시간제 근로자를 고용한다(전병유 외, 2003: 98). 결국 비영리 민간 조직의 사업의 범위가 확대되면 될수록 해당 사회적 일자리는 중앙, 지방정부의 지원으로 확대되는 구조인 것이다.

⑤ 모델 유형간 비교

각 모델의 특징을 사회적 일자리의 창출과 전달 주체를 기준으로 요약하면, 유럽대륙형은 국가와 민간부문의 역할이 균형을 이룬 모델, 북유럽형은 국가 주도형, 이태리로 대표되는 남부유럽형은 협동조합형 그리고 영국과 미국을 포함하는 앵글로색슨형은 비영리조직 주도형이라고 할 수 있다.

16) 미국에서는 민간 기업이 빈곤층 등 사회 취약계층을 위한 일자리를 직접 창출해야 하는, 이른바 기업의 사회적 책임의식이 보편적이지 않으며, 기업의 이윤 창출이라는 측면에서도 사회, 공공서비스 제공 부문은 민간기업의 투자영역으로 인식되지 않는다.

〈표 6〉 사회적 일자리 창출 모델과 주체

모델	유럽대륙형	북유럽형	남부유럽모델	앵글로색슨형
창출(전달) 주체	정부+(민간)사회적 기업	중앙, 지방 정부	협동조합	비영리조직 (NPO)

출처: 저자 작성

유형적으로 볼 때 유럽형(유럽대륙형, 북유럽형, 남부유럽형)의 사회적 일자리 창출과 구조는 미국, 영국, 일본 등의 그것에 비해 다음 몇 가지 측면에서 장점을 가진다고 판단 되는데 첫째, 공통의 목적과 기능을 가진 사회적 기업 간 ‘연대와 협조의 가능성’이 존재 한다는 점이다. 둘째, 사회적 기업의 운영과 관련하여 상대적으로 다양하고 평등한 혜택을 가질 수 있으며, 셋째, 투명한 경영을 통한 실질적 사회공헌을 목표로 하는 기업 활동과 사회적 일자리가 연계되어 있다는 점이다. 넷째, 단기적 단순 일자리 제공보다는 사회적 일자리를 통한 노동의 만족과 고용의 질을 추구하고 있다는 점이다.

결국 유럽국가의 사회적 일자리 창출 모델은, 사회적 기업 간 네트워크와 투명한 경영을 통한 기업 이익구조 혁신과 아울러 일자리 수의 확충보다는 ‘괜찮은 일자리(decent work)’의 확대를 통해 고용의 질을 높이려 하는 점에서 다른 국가 모델과 일정정도 차별성을 지닌다 할 것이다. 따라서 개발협력의 과정에서의 일자리 창출 과정이 참여 민간 기업의 이윤확대에만 지나치게 종속된다거나, 개도국 내 저임금, 위험노동 일자리의 숫자만 증가하는 것으로 이어지지 않게 하기 위해서는, 유럽모델이 보여주고 있는 사회적 경제의 가치와 정부의 직·간접 지원 구조에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다.

한국에서도 지난 90년대 중반 이후 경제 위기를 겪으면서 빈곤, 실업 등을 극복할 수 있는 사회적 안전망에 대한 관심이 크게 높아 졌는데, 이는 2006년 8월 정부가 설정한 ‘비전 2030’ 으로 이어졌다. 당시 정부는 사회위기 극복을 위한 50대 핵심전략을 광범위하게 제시했는데, 그 중 중요하게 언급된 전략 중 하나가 ‘사회서비스 일자리 창출 전략’이었다. 이는 이후 고용노동부를 포함한 해당부처의 사회적 기업 인증, 지원 사업으로 이

어졌다. 현재 한국은 저소득층, 사회 소외계층을 대상으로 하는 ‘현금이전을 통한 단기 공익형’ 일자리 창출과 새로운 사회적 기업 육성(지원금을 통한 설립유도와 관련법에 의한 인증)을 통한 사회적 일자리 창출이라는 두 축에 주력하고 있다. 그 외에 대기업을 중심으로 한 민간 기업들의 사회적 책임을 통한 일자리 수 확보(고용창출)을 유도하고 있다. 그러나 이러한 세 가지 사업 방향이 가지는 한계 또한 뚜렷하게 드러나고 있으며, 특히 일자리 창출형 사회적 기업 인증, 지원 제도는 장기적인 관점에서 사회적 경제의 토대를 구축하는 데는 미흡하다는 평가를 받고 있다.

2. 사회적 경제와 일자리 창출의 이론적 흐름

사회적 경제(social economy)는 일자리 창출의 전통, 방식, 성격 등과 긴밀히 연관되어 있는 개념이다. 즉, 사회적 경제의 전통과 환경은 협동조합, 커뮤니티 비즈니스, 사회적 기업의 형성을 보다 용이하게 하며 이를 통해 안정적이며 지속가능한 일자리가 창출될 수 있는 가능성을 높여준다.

이러한 전제 하에, 사회적 경제의 유형적 구분과 규범적 정의에 대해서 언급해보고자 한다. 흔히 사회적 경제는 협동 조합형, 상호부조 조합형, 자발적 결사체의 세 가지 유형으로 구분된다. 협동조합은 경쟁적인 시장에서 그 조직의 발전을 피하면서 점차 민간기업적인 성격을 가지기도 하지만 여전히 고유의 기능을 수행하면서 발전해 오고 있다. 상호부조조합은 사회보장의 중요한 역할을 담당하는 조직으로, 예를 들어 사회 안전망이 취약한 국가나 사회의 복지욕구에 대한 자발적 충족에서 그 기원을 찾을 수 있다. 자발적 결사체는 이윤창출이 목적이 아닌, 재화와 서비스 생산과 분배에 대한 영향력을 행사하고자 하는 이해대변 조직이라 할 수 있다. 사회에서 각종 영향력을 행사하고자 하는 비영리, 비정부, 정치, 경제 이해대변 조직이 해당된다.

<표 7> 사회적 경제의 유형과 특징

유형	특징	형태
협동 조합형	경쟁적인 시장 내에서 형성, 발전 : 조합 고유의 기능을 수행하면서 동시에 민간기업적인 성격을 가짐	농업협동조합, 저축 및 신탁 협동조합, 소비자 협동조합 등
상호부조 조합형	사회보장의 중요 역할 담당 : 사회 안전망이 취약한 국가나 사회의 복지욕구에 대한 자발적 충족에서 그 기원	각종 공제조합
자발적 결사체	이윤창출이 아닌 재화와 서비스 생산과 분배 과정에서 영향력을 행사하고자 하는 이해대변 조직	비정부기구, 각종 이익단체, 환경단체, 노동조합 등

출처: 저자 작성

또한 사회적 경제는 규범적으로 몇 가지 특징을 가진다고 정리되는데, 첫째, 이윤추구가 목적이 아닌 구성원이나 지역의 공익을 목적으로 하며, 둘째, 운영의 독립성을 가지며, 셋째, 민주적인 의사결정과정을 특징으로 하며, 넷째, 소득분배에 있어 사람을 우선하는 것 등이 그것이다.

따라서 이러한 사회적 경제의 규범적 특징을 이해하는 것은 개발협력에서 개도국의 사회적 경제의 확대와 이에 따른 일자리 창출 사업에 기반에 되는 규범과 철학을 제공한다는 점에서 의의가 있다. 더 나아가 이는 개발협력과 기업의 글로벌 사회적 책임 관련, 민간기업의 참여 시 마련되어야 하는 국제적 지침 마련 노력과도 맥을 같이한다고 볼 수 있다. 특히, 개발협력 과정에서 국제적 지침 마련 시 적용될 수 있고 또한 강조되어야 하는 점은, 구성원 스스로가 공동체의 욕구(needs)와 이를 실현시키는데 걸림돌이 되고 있는 요인을 파악하고, 그것을 실현할 수 있는 방법을 스스로 찾아가도록 해야 한다는 점이다. 따라서 공동체마다 각자의 사정에 맞는 다른 목표와 실현 방법이 필요하며, 그러한 다양한 목표와 방법을 평가하고 측정하는 방식도 시장경제의 그것과는 달라야 한다는 점이다. 여기서 공여기관과 해당 개도국 정부의 역할은 기초교육과 직업훈련, 사업 노하우

제공, 투자유도, 기금 조성 등과 같이 사회적 경제 조직들에게 필요한 주변 자원을 지원하는 것이어야 하며, 특히 중요한 점은 관련 정책을 결정하고 집행하는 과정에서 민간부문 주체들이 활발히 결합되어야 한다는 점이다.

개도국 일자리 창출 사업의 방향성에 대한 논의를 위해서 일자리 관련 서구사회의 전통적 이론 흐름과 인식의 전환 등에 대한 논의 정리가 필요하다. 먼저 서구사회의 일자리 창출 사업 유형의 전통적 흐름은 크게 자유주의적 흐름과 케인지안 흐름으로 나눌 수 있는데, 예를 들어 전통적인 양대 흐름은 노동시장에서 이탈된 실업자 지원 방식 등에서 차이를 보인다.

<표 8> 자유주의적, 케인지안 일자리 창출

전통적인 일자리 창출 유형(이론)	기원	사회적 의미	특징
자유주의적 일자리 창출	1912년 스웨덴 일자리 창출사업의 기반, 공 공부문이 임의로 일자 리를 만들어 빈곤층 실업자들에게 제공	사회적 동요를 막는 수단으로 임시노동 자, 빈곤층 노동자를 활용	제한적 일자리, 저임금, 1930년대 초반까지 유 럽 사회에 지배적인 일자리 창출 유형
케인즈안 일자리 창출	1920년 대공황 발생으 로 국가의 노동시장 개입의 중요성이 강조 됨	갑작스런 경제위기와 대규모 실업 사태에 대응하기 위한 방법 으로 활용	시장 구매력 부족을 공공부문의 지출증가 로 커버. 이를 위해 대규모 일자리 창출 (예: 미국-1930년 테네 시강 대규모 토목사업 (뉴딜(New Deal) 프로 젝트)), 유럽-적극적 노동시장정책 프로그 램(노동시장 수요측면 의 국가 개입)

출처: 저자 작성

전통적 일자리 창출 이론에 바탕을 둔 자유주의적, 케인즈안 일자리 창출사업은, 시장에 일자리를 창출하여 노동자를 고용하고 소득을 보전해주는, 노동시장의 수요측면이 강조되는 중앙집권적 개입이라고 볼 수 있다. 이에 반해 스펀테리안 workfare 일자리 창출 사업은 취약계층의 노동가능 인구를 지역사회의 일자리에 고용, 훈련하여 향후 지속적 취업가능성을 높이고, 이를 통해 보다 양질의 노동 가능인력을 노동시장에 원활히 공급함을 지향한다. 따라서 스펀테리안 workfare 일자리 창출사업은 ‘노동시장에서 노동능력 취약 계층의 역량강화를 통한 일자리의 공급’ 측면을 강조하며 이를 위해 지방 분권적으로 개입하는 것’으로 정의될 수 있다.

여기서 ‘workfare’ 개념을 보다 분석해 볼 필요가 있는데, 이는 일(work)과 복지(welfare)의 합성어로 ‘일하는 사람을 위한 복지’, ‘노동 복지’, ‘생산적 복지’ 등으로 표현되는 등, 사회안전망으로 이해된다. 원래 이 개념은 영국이 1970년대 말 이후 국제통화 기금(IMF)의 구제 금융을 받으면서 경제적 위기를 타개해 나가기 위해 도입했던 개념으로, ‘일하는 것을 조건’으로 공적 부조를 베푸는 것을 의미했다. 즉, 무조건적인 사회안전망 제공이 오히려 노동 의욕을 떨어뜨릴 수 있다는 비판에 대한 정책적 산물로, 예를 들어 직업을 잃은 근로자도 실업수당을 수령하기 위해서는 자발적이고도 적극적인 구직 활동을 해야 한다. 개도국의 소득수준에 맞게 적용시키고 있는 이 프로그램은 개도국 사회적 일자리 창출 사업의 초기 형태로 이해될 수도 있다. 개도국 국가 소득 수준별로 workfare 프로그램은 다양하게 수행되고 있는데, 정리해 보면 다음과 같다.

<표 9> 개도국 사회적 안전망으로서 ‘Workfare 프로그램’

국가	소득 수준	Cash Transfer Programme
방글라데시	LIC	- Rural Employment and Road Maintenance Program (RERMP) - 100 Days Employment Generation Scheme (EGP) - Employment Generation for the Hard Core Poor - Food-for-Work Program

모잠비크	LIC	- Social Benefit for Work - Community Development Programme
인도네시아	LMIC	- National Community Empowerment Programme (PNPM)-public works
나이지리아	LMIC	- Care of the People skills training
인도	LMIC	- Trickle Up and Bandhan(TUP) pilot scheme - Maharashtra National Rural Employment Guarantee Scheme
아르헨티나	UMIC	- Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados-conditional cash transfers for number of hours of work per day - Seguro de Capacitacion y Empleo-training and skill building insurance - El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economia Social “Manos a la Obra” (“Hands to Work”) - promote individuals’ capabilities and promote job alternatives
콜롬비아	UMIC	- Red de Seguridad Alimentaria (RESA)-workshops on agricultural production - Programa de Proyectos Productivos (PPP)-productive projects in substitution of illicit crops - Capitalizacion de Minicadenas Productivas-entrepreneurships - Programa Especial Linea Desarraigados-employment

LIC : 995 \$ or less/ LMIC : 996-3,945\$ / UMIC : 3,946-12,195\$

출처: Social Assistance in Developing Countries Database Version 5.0, Brooks world Poverty Institute, July 2010, South-South Learning on Social Protection, International Poverty Centre for Inclusive Growth (IPC IG)

website <http://south-south.ipcundp.org/overview>

위에서 살펴본 바, 전통적인 일자리 창출정책이 노동시장의 일력 수급정책의 관점에서 이루어 졌다면, 이른바 스펀테리안 workfare 일자리 창출정책은 실업자, 빈곤층을 포함한 사회취약계층 등의 잠재노동력을 통제 및 훈련하고 노동시장에 원활히 공급하는 관점에서 이해될 수 있다.

<표 10> 쉘페테리안 workfare 일자리 창출정책의 특징

주요 부문	일자리창출사업의 역할 전환
	노동력 수요 측면--> 노동력 공급 및 훈련 측면
노동시장유연화의 관점	완전고용 지향 --> 완전고용가능성 확보
노동과 훈련의 관점	(현금이전을 위한)직접일자리 공급--> 지식공유와 자질 확보를 지향하는 고용
거버넌스 관점	국가개입, 중앙집권적 일자리 창출 --> 지방정부+지역공동체+민간부문 협력을 통한 일자리 창출

출처: 박수지 2010: 58, 저자 재구성

취약계층 대상 일자리 지원의 관점에서 쉘페테리안 workfare 일자리 창출정책의 강조점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 국가나 공적기관의 원활한 노동력 공급 역할이 강조된다. 이는 자유주의적 관점 하에 완전 고용을 목표로 국가가 실업자를 임의로 고용하는 등 노동력 수요측면의 공적 개입과는 구별된다. 결국 쉘페테리안 workfare 관점의 일자리창출사업은 잠재노동력의 고용가능성을 향상시키는 노동력 관리(훈련, 교육) 프로그램 역할 뿐 아니라 노동력 공급 지원전략으로서 취약계층 실업자의 고용가능성 증대와 노동시장 유연화에 기여한다는 것이다¹⁷⁾.

둘째, 노동가능 인구의 고용가능성을 높일 수 있는 고용-훈련 통합전략이 강조된다. 즉 노동 잠재인력을 노동시장에 진입 가능하게(취업 가능하게) 하기위해서는 무엇보다 인력의 훈련과 노동능력 개발이 중요하다. 여기서 고용가능성이란 노동시장이 필요로 하는

17) 서구의 일자리 창출 정책의 유형과 이론적 흐름을 정리한 제습(Jessop)은, 쉘페테리안 workfare 일자리 창출 정책이 결국 실업자 등 사회 취약계층과 잠재노동력의 규모 변화, 노동시장의 구조 변화 등에 보다 신속히 반응하여 사회비용을 감소시키는 효과를 가지며, 이를 통해 보다 효율적인 사회안전망을 구축하는데 도움을 줄 수 있다고 판단하고 있다.

노동자의 능력을 의미하는데, 스펀테리안 workfare 관점에서 볼 때 이러한 가능성이 일 자리창출사업을 통해 지원될 수 있다는 것이다. 이는 전통적인 의미의 기술교육, 직업 훈련 외에 지역사회, 지역 노동시장과 연계된 인턴십이나 OJT(On the Job Training)¹⁸⁾ 기회 확대 등 개인의 노동능력향상 프로그램을 모두 포함한다. 고용-훈련 통합전략의 중요성은 개도국의 노동시장 상황에서 두드러지는 ‘노동가능 인구의 능력부족 현상과 이로 인한 고용창출의 기회의 구조적 차단’ 사례를 통해 그 중요성을 확인할 수 있다.

셋째, 전통적으로 국가 중심이 되어 정책적으로 추진했던 이른바 ‘중앙집권적 일자리 창출방식’이 이제는 지역사회여건 및 지역공동체 필요성(needs)에 맞는 일자리 창출사업으로 형성되어가고 있다는 점을 지적하고 있다는 점이다. 이 형성 과정에 개발전문가(컨설턴트), 민간기업 그리고 지역 공동체 조직과 성원의 참여가 두드러지고 있음을 밝혀내고 있다.

최근 스펀테리안 workfare 일자리 창출 사업도 다시 두 가지 사업유형으로 구분되어 그 개념이 전환되고 있는데, 통상 신자유주의적 그리고 사회 연대적 일자리 창출사업으로 구분된다. 노동력의 공급측면을 강조한다는 큰 틀에서 같은 관점을 가지지만 세부 전략상 차이를 보이는데, 이를 정리하면 아래 표와 같다.

18) OJT는 현장감독자 등 직속 상사가 작업현장에서 작업을 통해 개별지도·교육하는 것이며, 피교육자인 종업원은 직무에 종사하면서 지도교육을 받게 된다. 따라서 업무수행이 중단되는 일이 없는 것이 그 특색이다. OJT는 모든 관리자·감독자는 업무수행상의 지휘감독자일 뿐만 아니라 업무수행과정에서 부하직원의 능력향상을 책임지는 교육자이어야 한다는 생각을 기반으로 하여 추진되고 있기 때문에, 지도자와 피교육자 사이에 친밀감을 조성하며 시간의 낭비가 적고 기업의 필요에 합치되는 교육훈련을 할 수 있다는 등의 장점이 있으나, 반면에 지도자의 높은 자질이 요구되며 교육훈련 내용의 체계화가 어렵다는 등의 난점이 있다. 이에 따라 OJT의 대상은 비교적 하부조직의 직종이 된다. 이 방법과는 대조적으로 직무수행을 중단하고, 또는 직장배치 전에 다른 장소에서 실시되는 직장 외 교육훈련을 Off-JT(off-the-job training)라고 하는데, 그 교육훈련의 내용은 OJT를 통해 실제로 직장에서 활용되어 직접적으로 작업자나 집무자의 업적에 반영되는 효과를 가져 오게 된다. 선진국의 통계에 의하면 기업 내 교육훈련의 90%는 OJT에 의거하는 것으로 나타나 있다(두산백과사전, 산업안전 대사전, 최상복 2004)

<표 11> 신자유주의적, (사회)연대적 일자리 창출 사업

주요특징		신자유주의적 일자리창출사업	(사회)연대적 일자리창출사업
노동시장 유연화 관점	노동가능인구 통제(관리)	노동력의 노동시장 활용	노동력의 사회 통합
	노동능력향상	노동력의 원활한 시장공급	노동시장의 불평등 완화
거버넌스 관점	지역사회 인프라 활용	지역노동시장 혁신	지역공동체 혁신
	민관파트너십	민간부문으로의 위탁운영	시민사회와의 협력

출처: 박수지 2010: 65, 저자 재구성

실제로 각국의 취약계층 대상 일자리 창출 사업은 신자유주의적 혹은 사회 연대적 일자리 창출 사업이라는 두 개념의 극단 사이에서, 그리고 국가와 지역공동체의 상황에 조응하는 다양한 모습으로 설계, 실행되고 있다.

3. 개발협력과 일자리의 가치 : Decent Work 와 Global CSR

일자리의 가치를 규정하는 유용한 개념은 decent work 이다. 여기서 decent work 의 규정과, ‘일자리는 이른바 ‘괜찮은 일자리(decent work)’를 지향해야 한다’는 담론에 대해서 논의해볼 필요가 있다.

먼저 decent work에 대한 개념 정의가 중요한데, ILO는 1999년 제 87차 국제노동회의(The 87th Session of the International Labour Conference)에서 decent work를 ‘자유, 공평, 안전 그리고 인간 존엄성이 존중되는 조건하에 남녀 모두에게 괜찮고 생산적인 일자리를 얻기 위한 기회’로 정의했다. 즉, decent work는 특정 부문의 직업이나 직업의 경제적 사회적 보상 조건을 언급하는 용어, 예를 들어, 좋은(나쁜) 일자리(good job or bad job)가 아닌, 사회적 기회(social opportunities)의 측면에서 이해되고 있으며, 따라서 보다 ‘가치론적’인 개념이라 할 수 있다.

ILO가 decent work의 중요 요소로 ① 노동기회(opportunity for work) ② 고용선택의 자유(work in conditions of freedom) ③ 생산적인 노동(productive work) ④ 노동에서의 평등(equity in work) ⑤ 고용안전(security at work) ⑥ 노동에서의 인간 존엄성(dignity at work) 등을 명시하고 있는 것도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

특히 이 요소들은 개도국에서 창출되는 사회적 일자리의 질을 판단하는 기준으로 유용할 수 있다. 즉 개도국 사회적 일자리의 가치를 설정하는 데는 좋은 일자리(good job)의 개념보다는 decent work의 개념이 보다 적합할 수 있다. 일반적으로 좋은 일자리, 만족스런 일자리의 기준은 주관적인 판단, 경제적인 보상 등으로 측정되며, 이는 개도국에서 만들어지는 일자리의 질을 측정에는 한계를 지닌다. 좋은 일자리는 임금과 부가급여와 같은 노동에 대한 경제적 보상과 사회적 지위 등에 집중하는 반면, decent work는 노동에 대한 보상 뿐 아니라 사회보호 등을 포함한 보다 포괄적인 접근이라는 점, 최저임금이나 탈 빈곤 가능성 등과 관련하여 노동시장에서 불리한 위치에 있는 인구 집단, 즉 여성이나 고령자, 장애인 등이 일자리를 얻고, 일자리를 통해 적절한 삶의 수준을 유지할 수 있는가를 판단하는데 유용하다(김보람 외 2012: 9).

이러한 기본 개념을 활용하여 여러 학자들은 decent work의 측정지표 개발을 시도하였는데, 대표적으로 Anker(2002)는 ILO와의 공동 작업을 통해 ‘사회경제적 평등화’의 개념 하에 일자리의 사회, 경제적 특징과 사회적 안전망까지를 포함하는 지표를 제시했다. 해당 지표는 직무와 직급의 다양성과 무관하게 노동자 개인과 선진국과 개도국 등 국가 소득 수준 분류와 무관하게 국가 모두의 평가에 적용될 수 있다는 유용성과 강점을 가진다.

<표 12> 관참은 일자리(decent work) 측정지표

측정 영역	측정 지표
고용기회 (employment opportunities)	경제활동참가율 고용률 실업률 청년 실업률
허용될 수 없는 노동 (unacceptable work)	노동을 위해 학교에 다니지 않는 아동 비율 임금 노동 또는 자영업에 종사하는 아동 비율
적절한 소득과 생산적 노동 (adequate earnings and productive work)	부적절한 임금비율 주요 직종평균임금 최근 직무 교육을 받은 근로자의 비율
적절한 노동시간 (decent hours)	초과근무비율 단시간 근로자의 비율
고용안정성 (stability and security of work)	근무기간이 1년 미만인 근로자 비율 단기계약제 근로자의 비율
일과 가정의 양립 (balancing work and family life)	초등학교 연령 이하의 아동을 가진 여성의 고용률
고용의 공정한 대우 (fair treatment in employment)	성별에 따른 직종 비율차이 경영, 관리직에서 여성이 차지하는 비율
안전한 작업환경 (safe work environment)	산재 비율 근로감독관 비율 산업재해보험 적용을 받는 근로자 비율
사회보호 (social protection)	공공사회보장 지출(GDP대비) 공공부조 지출(GDP대비) 현금소득보조 수혜자 비율 65세 이상 연금 수혜자 비율 연금 기금에 기여하는 경제활동인구 비율 월 평균 연금액 비율(중위임금과 최소임금 대비)
작업장 및 사회적 수준의 노사협의 (social dialogue and workplace relations)	노조조직률 단체임금협상 보장률 파업과 직장폐쇄 빈도

출처: Anker et al., 2002, ILO, 2012b: 16-17 에서 재구성

Anker의 decent work 측정지표는 노동시장 소외계층이나 취업취약계층의 일자리 정책을 논하는 데 있어 매우 중요한 기준을 제시하고 있으며, 사회적 기업의 취약계층 고용 문제 해결에 중요한 준거점으로 기능할 수 있다. 또한 임금이나 노동시간과 같은 일자리 특성뿐만 아니라 고용에서의 평등 등 사회경제적 맥락까지 포함하여 포괄적으로 다루고 있기 때문에 취약계층일자리 정책을 논하는데 매우 중요한 틀이라고 할 수 있다(김보람 외 2012: 11-12). 따라서 이 기준은 개도국 내 빈곤층과 취약계층을 포괄하는 일자리 만들기에 있어 지표를 설정하는 데 도움을 줄 수 있다.

한편, 일자리의 규준과 가치 그리고 기업의 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility)은 긴밀한 관계에 놓여 있다. CSR은 ‘기업이 경제적, 환경적, 윤리적 책임을 다함으로써 기업의 지속가능한 성장을 유도하는 것’으로, 이해당사자들 간의 단기적 거래관계가 아닌 ‘장기적 가치 중심의 관계를 추구하는 기업전략’으로 정의될 수 있다. 이렇게 볼 때 CSR은 가치 있는 일자리를 만들어내는 중요한 기제중 하나인 것이다. 즉, CSR을 통해 보다 안정적이고 지속가능한 일자리가 창출될 가능성이 높으며, 동시에 이러한 일자리의 확대는 기업의 생산성을 높이고 CSR의 명분을 보다 굳건히 하는데 기여한다. 결국 이러한 선순환은 기업의 지속가능한 발전과 일자리의 지속적 창출이라는 결과를 가져온다.

OECD는 CSR을 다음 여섯 가지 영역으로 나누어 강조하고 있는데, 첫째, 공정한 경쟁, 둘째, 법률준수, 셋째, 차별 없는 고용, 넷째, 노동권 보호, 다섯째, 환경보호, 여섯째, 기업시민권이 그것이다. 또한 OECD는 이미 70년대 중반 이후 다국적 기업의 CSR 관련 규범을 채택, 발전시켜왔다. 1976년 ‘국제투자자와 다국적 기업에 관한 OECD 선언(OECD Declaration on international Investment and Multinational Enterprises)’을 통해 ‘다국적 기업 가이드라인’이라는 규범을 채택하면서 정보공개의무, 고용 및 노사관계, 환경문제, 뇌물, 조세 등의 분야에서 다국적기업의 사회적 책임을 규정했다.

2000년대 중반 이후 UN과 NGO 등은 UN은 기업의 ‘지속가능발전(sustainable development)¹⁹⁾’이란 개념을 발전시키면서 기업의 사회적 책임 관련 규범을 설정해 왔다.

또한 CSR 관련 표준지침을 설정하면서 기업의 경영적, 사회적 책임에 대한 국제적 규범을 제시하기 시작했다. 대표적인 기준으로 Global Compact 10대 원칙, Global Reporting Initiative, ISO26000 등을 꼽을 수 있다. 관련되어 첫째, UN, 영국의 ETI(Ethical Trading Initiative), OECD, ILO, 국제표준화기구(ISO) 등 'Global CSR'에 대한 국제기구 평가지표인 Global Compact, ETI Base Code, GRI(Global Reporting Initiative) 가이드라인, ISO26000 등의 지표에 대해서 둘째, 이러한 평가지표가 실제 개발협력과정에서 어떻게 적용되고 있는지, 셋째, 이러한 사례연구는 민간기업의 효과적인 개발협력 참여 확대 방안과 개발협력 효과성 제고의 틀을 제시하는데 기여할 수 있는지, 넷째, Global CSR 전략 수립과 개발 효과성 제고의 관점에서 민간기업의 개발협력 참여 확대 방안에 대해 고민할 필요가 있다. 결국 개발협력과정에서도 CSR은 경제적 책임, 법적 책임, 윤리적 책임, 자선적 책임을 의미하는데, 개도국에 진출한 민간기업은 이러한 책임을 준수 할 때 현지 정부뿐만 아니라 지역 내 형성된 다양한 거버넌스, 커뮤니티와 소통하며 합리적 파트너십을 형성할 수 있다. 결국 기업은 CSR을 통해 개도국의 다양한 이해관계자들과 상호간 더 많은 이해를 증진시킬 수 있으며, 이를 통해 현지 환경에 대한 보다 적합하고 유연한 대응을 하는 등 기업경쟁력 강화를 모색할 수 있다(김성규, 2012a: 41).

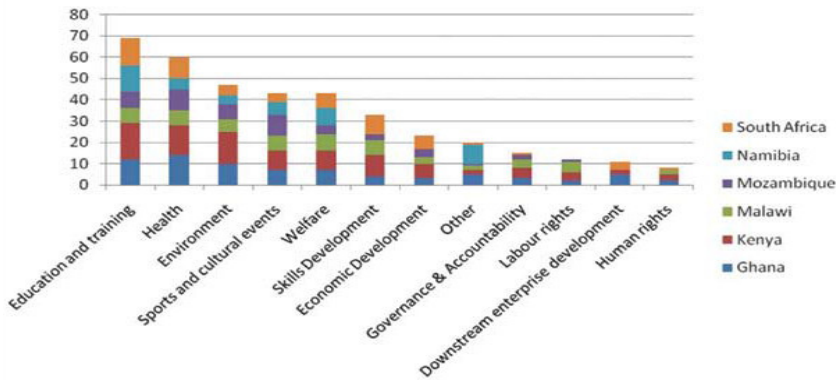
결국 개발협력과정에서 민간기업의 참여와 다양한 형태의 파트너십 형성은 기업의 사회공헌 활동과 개발이라는 가치가 상호 조화를 이루어야 한다는 전제에서 출발해야한다. 즉 CSR의 이행은 기업이 빈곤층을 위한 일자리의 확대, 빈곤감축, 합리적 노동시장 창출 등 사회적 문제를 해결하며, 이를 통해 사회적 가치가 발견되며, 이를 통해 결과적으로 기업 이윤도 아울러 확보될 때 원활히 수행되어질 수 있다.

현재 개도국에서 수행되는 글로벌 CSR 사업의 대부분은 공여국 기업 혹은 다국적 기업에 의해 주도 되고 있으며, 분야는 교육, 보건 등 자선적 부문에 치우쳐 있다. 실제로

19) 지속가능발전 개념은 자연과 천연자원보전을 위한 국제연합(IUCN)이 UN 환경프로그램, 세계야생기금(WWF)의 도움을 받아 1980년에 발표하고 UN총회가 채택한 '세계 환경보전 전략'에서 시작되었다. 이후 1987년 '환경과 개발에 관한 세계위원회 보고서-인류 공통의 미래' 보고서는 지속 가능발전을 '미래세대의 욕구 충족 능력을 희생시키지 않으면서 현 세대의 욕구를 충족시키는 발전'으로 규정했다.

독일 GIZ의 전신인 GTZ가 2009년 남아프리카 공화국, 나미비아, 모잠비크, 말라위, 케냐, 가나 등 아프리카 6개국에서 CSR 사업을 하는 85개 기업의 중점 활동 분야를 조사한 결과(중복 응답), 교육 및 훈련(70%), 보건(60%), 환경문제 해결(45%) 등이 주를 이루는 것으로 나타났다²⁰⁾.

<그림 3> 아프리카 지역 중점 CSR 사업 현황



출처: GTZ, 2009 : 22

한편 개발협력과정에서 민간 기업의 활발한 참여와 개도국 현지 민간 기업의 활성화를 위해서는 자선적 책임과 경제적 이익을 동시에 달성할 수 있는 비즈니스 모델 확립이 필요하다라는 주장이 설득력을 얻고 있다. 예를 들어 개도국 빈곤층(BOP: Base of Pyramid)에게 양질의 생필품과 사회 서비스를 저렴하게 제공하는 사업은 개도국 내 기업의 CSR과 기업의 이윤창출을 동시에 이룰 수 있는 모델로 주목 받고 있다. 또한 민간 기업의 아프리카 최빈지역 HIV/AIDS 예방 및 퇴치 사업은 현지의 노동력 감소 문제를 근본적으로 해결하는 방안으로, 기업 이미지 제고 뿐 아니라 장기적으로는 기업 활동의 기반을 제공한다는 측면에서 의미를 가진다고 평가 받고 있다. 예를 들어 Bhattacharya (2008), Korschun(2011) 등에 따르면 CSR은 ‘기업과 소비자 간의 관계를 향상시킬 수

20) 보다 자세한 내용은, GTZ(2009), Cooperate Social Responsibility in Sub-Saharan Africa: A Survey on promoting and hindering factors, GTZ & BMZ를 참조할 수 있다.

있는 '중요자산'이라고 정의하기도 했다. 이종서(2010)는 기업의 사회적 책임(CSR)을 '기업이 경제적, 환경적, 윤리적 책임을 다함으로써 기업의 지속 가능한 성장을 유도하는 것'으로 정의했다. 또한 사회적 책임의 수행 배경을 이해당사자 간의 단기적, 자율적 거래관계가 아닌 장기적이고도 가치 중심적인 기업전략으로 파악했다. 이러한 논의에 따르면 기업이 사회적 책임을 수행하는데 드는 비용은 투자로 인식되어야 하며 이를 통해 기업경쟁력 강화도 이루어질 수 있다는 분석이다. 또한 Poter and Kramer는 '경쟁우위와 CSR'이라는 연구를 통해 '전략적 CSR은 단기적 소모비용이 아닌 기업의 장기적인 기회, 혁신, 경쟁우위의 원천 자원'이라고 주장 한다.

개도국 진출 기업에게는 글로벌 사회적 책임(Global CSR)과 현지에서의 공익적 역할은 특히 강조된다. 특히, 개도국 내 노동 환경, 노동 조건, 근로의욕 고취, 그리고 인권 관련 책임은 더욱 강조되고 있는 추세이다. 이러한 맥락에서 개발협력 과정에서의 기업의 사회적 책임은 기업에게 '비용'이 아닌 '생산적 투자'로 기능해야 하며 이때 개발협력의 효과와 질도 높아질 수 있으며, 개도국 내 경제적, 사회적, 환경적 책임의 수행이 곧 기업의 글로벌 성장 전략의 핵심 요소임을 인식해야 함을 강조하고 있다. 실제로 FTSE4Good²¹⁾와 다우존스 지속가능경영지수(Dow Jones Sustainability Index; DJSI)는 대기업의 사회적 책임투자(SRI)의 규모가 점점 커지고 그 의미가 중요해지고 있음을 단적으로 보여주고 있다(Hopkins, 2008). 이는 기업의 글로벌화가 진전되면서 개도국 내 기업이 수행하고 있는 경영실무가 윤리적, 사회적 측면에서 평가받고 있음에서도 알 수 있다. 예를 들어 글로벌 기업들이 수원국의 노동력을 착취한다거나 현지 안전규정을 준수하지 않아 현지에서 사회문제를 야기 시키는 사례가 보고되곤 한다. 이러한 문제들을 미연에 방지하는 차원에서도 개발협력 부문에서 기업의 사회적 책임과 이에 대한 평가기준 마련은 간과되어서는 안 되는 중요 요소이다(김성규 2012a).

21) 영국의 경제일간지 파이낸셜 타임스지(FT)와 런던증권거래소(LSE)가 공동으로 소유하고 있는 FTSE인터내셔널이 개발한 지수로, 2001년 7월 이래 757개의 '윤리적 기업'을 대상으로 환경보호, 인권보장, 사회적 책임 등의 세 가지 항목을 조사해 우수한 점수를 얻은 기업들을 FTSE4GOOD지수에 포함시켜 발표하고 있다. 또한 담배, 무기, 핵 관련 등 3개 업종은 평가에서 원천적으로 배제되었다.

4. 일자리 창출과 비즈니스 형태

이 장에서는 일자리 창출을 가능하게 하는 다양한 비즈니스의 형태에 대해서 정리해 보고자 한다. 즉, 커뮤니티 비즈니스(community business)에서 사회적 기업(Social Enterprise)으로의 발전, 그리고 녹색 일자리(Green Job), 환경산업 등으로 대표되는 개도국 내 새로운 부문의 일자리 창출 가능성까지 논의를 진행시켜보고자 한다. 그런데 이러한 비즈니스의 형태가 모든 개도국에서 공통적으로 발견되며 조직의 형태가 발전 단계를 보여준다고 할 수는 없다. 즉, 커뮤니티 비즈니스가 사회적 기업의 형태로 발전할 가능성은 높지만, 반드시 그러한 경로를 보인다고 할 수는 없다. 또한 가치 지향적인 측면에서, 언급되는 비즈니스 형태는 사회적인 성격이 강한 일자리를 창출해내는 경향이 있고 실제로 이를 지향하고 있지만, 개도국 사회경제적 맥락에 따라 그 편차는 존재한다. 이러한 편차, 즉 일반화된 모델과 현실 사업 상황과의 간극은 이후 KOICA 개도국 일자리 창출 지원 사업 사례를 통해서도 드러나고 있다.

4.1 커뮤니티 비즈니스(community business)

개발협력 사업 중 지역 일자리 창출과 관련 개도국 특정 지역의 지역사회개발, 지역경제 활성화, 지역 특성화 사업 등이 주목되는데, 이러한 사업 사례를 커뮤니티 비즈니스(community business)라는 개념으로 연구, 분석할 수 있다. 커뮤니티 비즈니스²²⁾는 ‘지역사회가 당면한 다양한 문제와 필요성에 대해 그 지역 주민이 주체가 되어 지역 내 자원을 활용하여 지속가능한 비즈니스 형태를 만들어가는 결사체 혹은 사업체’로 정의된다. 따라서 이 사업형태는 정부에 의해 주도되는 중앙집권적 형태보다는 탈중앙화, 분권화된 운영체제에서 보다 효과적으로 성립, 발전 될 수 있다고 평가된다.

22) 이는 영국의 커뮤니티 협력조직(community cooperative)에서 기원을 찾을 수 있으며, 이후 90년대 중반부터 시작된 일본의 ‘건강한 지역공동체 만들기’ 사업의 진행과 함께 보편화된 용어이다.

커뮤니티 비즈니스의 기본 방향성은, 영리를 추구하되 그것이 사업의 주요 목표로 설정되지 않으며, 소량 다품종 사회서비스 생산을 통한 ‘적정 규모, 적정 이익’을 추구하는 데 있다. 또한 과도한 투자, 설비 확장을 자제하며 환경과 인간을 우선 생각하는 ‘친인간·친환경 비즈니스’를 이상적 가치로 추구하고 있는 개념이다. 예를 들어 과도한 이윤의 추구하고 사업의 규모의 확장은 지역사회의 단기 수익 증대는 이룰 수 있지만, 노동 강도 강화, 노동시간이 연장, 환경자원 고갈 등 이른바 ‘삶의 질(quality of life)²³⁾’의 저하로 연결될 수 있다는 것이다. 이런 맥락에서 커뮤니티 비즈니스는 높은 경제적 보상을 받는 일 자리 보다는 decent work를 지향한다.

커뮤니티 비즈니스의 구성요소로는 지속적인 수입원을 보장하는 사업성, 특정한 지역을 대상으로 한다는 지역성, 지역사회 미래 지향적인 과제의 달성을 우선적 목표로 설정한다는 측면에서의 변혁성, 지역 주민이 자본운영의 주도권을 가진다는 측면에서의 시민성, 지역 사회의 주요 현안 해결을 지향하고 있다는 측면에서의 공헌성 등이 꼽힌다.

〈표 13〉 커뮤니티 비즈니스의 구성 요소

구성요소	내용
사업성	사업이 지속적인 수입원을 보장해야 함
지역성	사업 단위가 특정 지역으로 한정되어 있음
변혁성	지역사회의 미래지향적인 과제의 달성이 우선적 목표로 설정 됨
시민성	지역 주민이 자본 운영의 주도권을 가짐
공헌성	지역 사회의 주요 현안 해결을 지향하고 있음

출처: 저자 작성

23) 종래의 사회지표가 사회현실의 객관적 측정에 한정된다는 점에 반성이 가해지고 사람들의 주관적 지수를 가미하는 일이 필요해졌다. 삶의 질(quality of life)도 같은 맥락에서 이해될 수 있는데, 이는 만족감, 안정감, 행복감 등의 주관적 평가의식을 규정하는 복합적인 요인에 의해 설명된다. 즉, ‘물질적 요인’과 함께 환경 요인과 관련된 ‘의식적 요인’의 복합체를 삶의 질이라고 보아야 한다(사회학사전, 2000, 사회문화연구소).

그 유형은 사업의 성격과 방식에 따라 지역사회기업형, 지역문제해결형, 시민공동사업형, 서비스통합형, 시민활동지원형 등으로, 사업 내용에 따라 복지제공형, 고용창출형, 환경보전형, 지역산업활성화형 등으로 구분할 수 있다. 여성, 장애인, 고령자 등 사회취약 계층에게 일자리를 제공하는 사업만을 특화시켜 고용창출형으로 분류하기도 하지만, 넓은 의미로 커뮤니티 비즈니스는 어떤 형태로든 지역사회 일자리 창출에 긍정적으로 기여한다. 결국 커뮤니티 비즈니스의 궁극적 목표는 지역커뮤니티의 경제적·사회적 활성화와 이를 통한 일자리 창출, 궁극적으로 지역 주민의 삶의 질 확보에 있다고 볼 수 있다.

<표 14> 커뮤니티 비즈니스의 유형과 사업내용

유형	사업내용
복지제공형	고령자 대상 종합 서비스, 장애인 대상 사업, 간호 서비스 등
고용창출형	여성, 장애인, 고령자에게 일자리 제공(재택근무 등), 사회활동 촉진
환경보전형	재활용사업, 환경설비 관련 서비스
지역산업활성화형	지역 상점 활성화, 전통기술·기능의 계승 사업, 지역특성제품 서비스, 관광자원 발굴·활용사업
지역만들기형	지역정비·디자인 사업, 빈곤층·고령자·외국인 등을 위한 주거확보 서비스
문화진흥형	시민도서관 개설·운영, 전통행사 및 축제 지원 사업
정보서비스형	지역정보지 발간사업, 지역문화의 디지털화 사업, 지역밀착형 인터넷 망 공급 및 컴퓨터 통신회사
시설지원형	고령자(장애인) 공동주택, 복지 의료시설 운영, 시민센터 회관의 설립 및 운영
교류지원형	도시와 농촌의 교류 서비스 사업

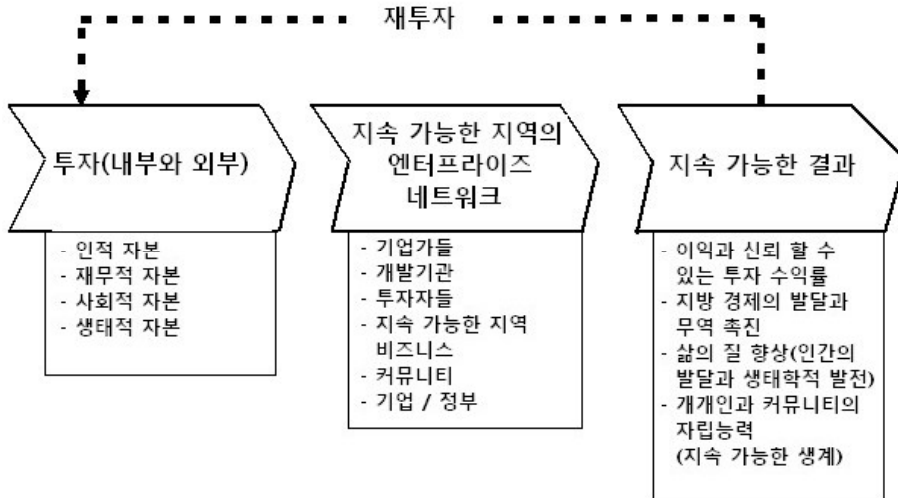
출처: 안혜원 외, 2010: 6, 재구성

커뮤니티 비즈니스를 통한 일자리 창출과 관련하여, 2004년 UN은 빈곤층의 시장 진입을 위한 사업, 빈곤층을 위한 사업형성의 중요성을 언급하면서 이에 대한 민간기업(private enterprise)의 역할을 강조한 바 있다. 이는 지속가능한 지역기업 네트워크(SLEN: Sustainable Local Enterprise Networks) 모델로 요약되었는데, 이는 전 세계에서 자생적(self-reliant)으로 성공한, 개도국의 지속적인 50여개 기업 활동 사례를 분석하여 도출된 지역비즈니스모델(local business model)이다. 연구를 통해 발견된 중요한 사실 중 하나는 수익을 목표로 하는 민간기업, 지역 커뮤니티, 비영리단체 등, 서로 다른 성격의 주체들이 결합한 네트워크가 경제적, 사회적, 인적, 생태적 가치의 조직화를 통해 만들어낸 지역사업들이 결국은 지속적인 경쟁력을 가진다는 점이다. 즉, 지역사회가 당면하고 있는 문제점, 사회·경제적 필요성(needs) 그리고 그 지역사회가 가지고 있는 자원적, 환경적, 인적자원의 강점 등에 동의하는 다양한 주체들의 조화로운 결합이 커뮤니티 비즈니스의 경쟁력과 지속가능한 발전을 위한 핵심적 요소라는 것이다.

SLEN은 선진국 기업과 다국적 기업 등에 의해 이미 구축되어 있는 상업 인프라와 유통망을 이용하는 모델이라 할 수 있으며, 이러한 선행 인프라를 활용한다는 점에서 큰 강점을 가진다. 하지만 사업의 내용은 그간의 선진국 기업과 다국적 기업 등이 수행해 왔던 것과 차별성을 가져야 된다고 권고되고 있다. 즉 기업이 개도국 현지 기업들과 BOP(bottom of the pyramid)²⁴⁾ 사업을 수행해야 함을 또한 강조하고 있다. 이러한 전제 하에 모델의 선순환적인 구조를 보면 다음과 같다.

24) BOP(bottom of the pyramid)는 소득계층의 최하층인 저소득층, 빈곤층을 의미한다. 경제학적으로는 가장 많은, 그러나 가장 빈곤한 사회 경제학적 그룹을 지칭한다. 따라서 BOP사업이라 함은, 선진국 기업이 개발도상국의 빈곤해소와 위생개선 등 빈곤층 타겟 사회 공익적 목적을 달성하면서 동시에 수익을 창출하는 사업을 말한다. BOP 비즈니스는 2004년에 미국 미시간대 프라할라드 교수가 잠재구매력이 큰 후진국이나 개발도상국의 저소득층을 대상으로 새로운 경영전략을 수립해야 한다고 주장한데서 비롯됐다. 실제로 개도국 빈곤층은 소득수준은 매우 낮지만, 시장 잠재력은 큰데, 세계적으로 40억 명이 넘는 빈곤 인구가 있으며 이는 5조 달러 이상으로 추산되는 거대한 잠재 시장규모를 형성하고 있다고 보고되고 있다.

<그림 4> SLEN의 선순환 구조



출처: 김영수 외, 2008: 81, 함유근 외, 2008: 130

위 그림에 의하면 SLEN은 지역이 보유하고 있는 자산(assets)을 기반으로 출발하며, 성장 촉진을 유발하는 외부 투자에 의해 확장된다. 사업의 긍정적인 결과는 인적자원(human capital), 사회적 자본(social capital), 재무적 자본(financial capital), 그리고 생태적 자본(ecological capital)의 순환적 재투자를 낳는다. 즉 이 네 가지 자원들이 확보되고, 또 원활히 순환되는 구조를 갖추고 이익을 내야 지역사업이 자생력을 갖는다는 주장이다. 이 과정에서 지역주민과 커뮤니티의 자립능력이 향상되는 것도 중요한 사업의 결과들 중 하나이다(함유근 외, 2008: 129).

실제로 개도국을 중심으로 수행된 SLEN 사업의 많은 성공사례가 보고되고 있는데, 대표적으로 케냐의 HCA(Honey Care Africa), 이집트의 SEKEM, 인도의 Balrampur Chin Mills Ltd, 페루 로크라 팜파 지역의 SMCE(Self-Managed Community Enterprise) 등이 꼽힌다. 사업 내용은 지역 환경자원과 산업구조를 활용한 친환경적, 친빈곤적 사업이 대부분을 이루며, 이를 통해 지역사회 시장형성과 경제 활성화, 공동체 재건, 사회서비스 확충, 괜찮은 일자리 창출과 확대라는 결과를 가져왔다.

<표 15> SLEN의 주요 사례와 성공요인

업체	비즈니스 형태	주요 사업 내용	성공요인
HCA(Honey Care Africa, 케냐)	벤처기업 (소액대출기관+ NGO+HCA+ 지역농민의 결합)	케냐 현지 사정에 맞는 양봉기술 도입, 확산. 고품질의 꿀을 극빈농민에게 구입, 가공, 처리하여 동아프리카 내수시장과 유럽의 특수 식품시장에 판매.	민간 투자자, 지역주민과 NGO간 효과적 네트워크 구축, 파트너십 활성화와 선순환적 투자주기 확보 일자리 창출과 지역사회개발에 기여
SEKEM(이집트)	사회적 기업	사막을 농지로 개발, 친환경 농작물생산, 농산물의 낭비를 줄이는 유통망 운영	친환경, 지역사회 기여라는 담론에 공감, 생산에서 소비까지 친환경적 순환
Balrampur Chin Mills Ltd (인도)	유한책임회사	빈민지역에 설탕공장을 설립, 생산 부산물을 통한 비료 생산 등 친환경 경영	단순한 빈민구제 차원이 아닌 자립능력육성, 기업과 농가의 신뢰형성, 지역사회 기술지원
SMCE(Self-Managed Community Enterprise, 로크라 팜파, 페루)	협동조합, community based enterprise (지역 주민 대부분이 주주)	지역 온천을 외부 사업자에게 임대.	지역 일자리 창출, 소득을 지역의 사회적 서비스 비용으로 전환(의료, 교육, 육아 등) 지역 대학을 통한 지역 전문가 양성 시스템 구축

출처: Wheeler et al., 2003, Maurice, 2004, Easterly and Miesing, 2007, 저자 정리

실제로 커뮤니티 비즈니스 기업들은 사업성으로 지역의 소득증대와 일자리 창출을 가장 많이 꼽고 있다. 예를 들어 Cross 와 Wheeler 등은 커뮤니티 비즈니스 기업들의 사업성과 분석을 통해 기업의 가장 큰 기여가 지역소득증대와 일자리창출 순으로 나타나고

있음을 실증적으로 보여주고 있다²⁵⁾. 또한 국내외 학자들은 영국, 일본 사례의 타 국가 적용 가능성 연구를 통해 커뮤니티 비즈니스의 긍정성을 정리하고 있는데, ① 지역 과제(문제)의 공유 ② 지역의 일자리 창출 ③ 지역에 미흡한 사회·복지 서비스 보완, 제공 ④ 커뮤니티의 재생 등을 꼽고 있다. 특히 일자리 창출 측면에서, 고용기회를 갖기 힘든 고령자, 장애인, 여성 등 이른바 사회취약계층에게 적극적인 참여기회를 제공할 수 있다는 점이 커뮤니티 비즈니스의 큰 장점으로 꼽힌다(안혜원 외, 2010: 16-17). 특히 사례 연구를 통해 커뮤니티 비즈니스의 성공은 경제적인 동기보다는 지역사회에 내재해 있는 사회적 문제 해결의 동기가 크게 작용하고 있음을 보여주고 있다. 또한 이러한 동기부여가 지역주민들의 자발적 참여와 지역 사업 수행의 정당성을 확보하는데 큰 영향을 주고 있는 것을 밝혀냈다.

커뮤니티 비즈니스 개념은 종종 사회적 기업 개념과 견주어 설명되곤 한다. 실제로 사회적 기업은 그 단위가 보다 전국적, 사회 취약계층 배려 등 사회 공익적인 사업 내용을 가지지만 커뮤니티 비즈니스는 보다 지역적, 그리고 지역 공동체 성원 모두를 그 혜택의 대상으로 한다는 점에서는 차이가 있다.

〈표 16〉 커뮤니티 비즈니스와 사회적 기업

	커뮤니티 비즈니스	사회적 기업
주체	지역주민(+외부 전문가/개발 컨설턴트)	(사회적) 기업가
목표	지역 공동체의 경제적, 사회적 문제 해결(지역경제 활성화와 일자리 창출)	사회적 소외, 빈곤, 실업 등 사회 문제 해결(부의 분배, 공익사업, 일자리창출)
자원	지역자원(농,축산,임업자원등)+인적자원	인적자원
특징	자립형 조직 형성	시장의 역할과 기능 보완
정부역할	파트너(법률적, 재정적, 정책적 지원)	지원자(법률적, 재정적, 정책적 지원)

출처: 저자 작성

25) 커뮤니티 비즈니스 유형기업의 지역 사업성과에 대한 조사 결과는, Cross, R., Laseter, T., Parker, A., and Velasquez, C.(2006), Using Social Network Analysis to Improve Communities of Practice, California Management Review, University of California Berkeley, 49(1) 와 Wheeler, D., McKague, K., and Thomson, J.(2003), Sustainable Livelihoods and the Private Sector: How Development Agencies Can Strengthen Sustainable Local Enterprise Network, Final Report, School of Business, York University 등을 참조할 수 있다.

관련 연구자들은 커뮤니티 비즈니스와 사회적 기업을 단절적인 것이 아닌 연속선상의 비즈니스 형태로 보기도 한다. 즉 지역사회의 커뮤니티 비즈니스 형태는 이후 그 외연과 내용이 확대 되면서 점점 사회적 기업의 형태를 갖추 수 있다는 것이다. 그런데 커뮤니티 비즈니스 형태의 장점은 지역의 일자리 수의 확대와 질의 향상, 그리고 그 범위의 확대와 정형화를 위한 의미 있는 출발점이라는 것 외에 기업의 형태가 가질 수 없는 차별화된 장점과 경쟁력을 가지고 있다. 즉, 사업 단위가 보다 구체적, 동질적이며 사업 참여 성원들의 높은 자발적 동기부여라는 무형의 자산을 가지고 있다. 따라서 초기 개도국 지역 특성화 사업은 사회적 기업의 설립을 지향하기 보다는 지역의 현장성을 기반으로 한 커뮤니티 비즈니스 형태로 형성되는 것이 보다 바람직할 수 있다. 이때 정부의 역할은 직접적인 재정지원보다는 시장경쟁체제에서 살아남을 수 있도록 재정자립을 유도하는 간접적 지원, 즉 시장 형성을 위한 생산물의 정부 구매, 일자리 창출을 위한 고용수당지원, 전문성을 갖추기 위한 개발 컨설팅 지원 등이 있다.

4.2 사회적 기업(Social Enterprise)

사회적 기업(social enterprise)은 그 가치의 지향점 측면에서 커뮤니티 비즈니스, 협동조합 형태의 조직과 같이 논의되며, 조직 형태의 측면에서는 이들에 비해 보다 발전된 개념으로 인식되기도 한다²⁶⁾. 여기서는 사회적 기업의 개념, 기능, 역할 등에 대해 좀 더 상세히 살펴보고 개도국 친화적 사회적 기업의 형성 가능성에 대해서 논의해보고자 한다.

사회적 기업은 자본주의 사회에서 사회적 경제의 목표, 즉 영리 활동과 공익적 가치를 가장 적절하고도 완성적인 형태로 구현한, 그리고 사회적 일자리 창출의 여러 모델 중 가장 진화된 조직 형태로 이해할 수 있다. 사회적 기업 형성과 발전에 대한 논의는 각 국가

26) 사회적 기업은 현재 미국에서 사용되는 Social Enterprise 라는 용어로 주로 명명되지만, 사회적 협동조합의 전통이 강한 유럽적 맥락에서의 사회적 협동조합 Social Cooperative, 그리고 사회적 목적회사 Social Purpose Company, 지역공동체이익회사 Community Interest Company, 사회적 회사 Social Firm, Social Business 등의 용어도 같은 맥락에서 사용되어 왔다.

의 사회적 경제(social economy) 전통에 조응하는 제3섹터(third sector), 비영리조직(non-profit organization)의 발전 흐름과 그 맥을 같이 한다. 제3섹터는 국가부문(제1섹터)나 시장부문(제2섹터)과 구분되는 영역으로 사회적 기업, 협동조합, 커뮤니티 비즈니스, 다양한 상호부조 단체, 자선조직 등의 형태를 띤다²⁷⁾.

사회적 기업의 유형은 다양하게 구분되고 있는데, OECD에서는 협동조합, 상호공제조합, 시민단체 등으로 구분하고 있으며 Defourny(2001)는 노동통합형, 사회통합형, 혼합방식 등으로 구분 한다²⁸⁾. 한국의 고용노동부는 사회적 기업 유형을 ‘일자리제공형’, ‘서비스제공형’, ‘지역사회공헌형’, ‘혼합형’ 등 크게 네 가지로 구분하고 있으며, 그 중 일자리제공형의 비중이 인증된 전체 사회적 기업 수의 절반에 이른다. 또 그 기능과 역할을 중심으로 기업연계형, 지역연계형, 모델 발굴형으로 분류하기도 한다. 기업연계형은 비영리단체, 민간기업, 지역사회가 적절하게 역할을 분담하여 일자리를 창출하는 사업형태로 기업의 다양한 자원(현금·현물·전문성 등)을 활용하여 자립을 지향하는 모델을 말한다. 지역 연계형은 지자체·대학·연구소·공공기관·다른 비영리단체 등 민간기업 이외의 지역사회 내 다양한 자원과의 결합을 통하여 일자리를 창출하고 자립을 지향하며, 모델 발굴형은 새로운 사업모델을 발굴하여 인큐베이팅(incubating)하는 초기의 일자리 창출사업의 형태를 말한다.

27) 제3섹터는 그 성격과 사업 지향성에 따라 공익에 부합하는 조직과 회원의 이익에 부합하는 조직으로 크게 구분된다. 명칭은 국가의 사회적·역사적 상황에 따라 사회적 경제, 비영리부문, 자발적 부문(voluntary sector), 독립부문(independent sector), 시민 단체 등으로 명명되었다. 사회적 일자리 창출 관련해서는 주로 사회적 경제와 비영리부문이라는 용어가 쓰여 지고 있는데, 사회적 경제라는 용어는 주로 유럽국가에서, 비영리 부문이라는 용어는 주로 미국에서 사용된다.

28) 노동통합형은 일자리제공형으로, 취업이 어려운 사회취약계층의 ‘보호 고용기능’과 실업자들의 취업을 위한 직업훈련기능, 즉 ‘경과적 고용기능’을 수행하는 기업유형을 말하며, 사회통합형은 정부나 공공기관이 제공하지 못하는 사회서비스를 제공하면서 사회통합 기능을 수행하는 기업 유형을 의미한다. 혼합형 기업은 일자리 제공과 사회서비스 제공 기능을 동시에 수행하는 기업유형이다.

<표 17> 사회적 기업의 정의

구분	정의	
OECD	기업활동	기업 경영 전략에 따른 조직 운영을 하되, 이윤극대화가 아닌 경제적, 사회적 목적을 추구
	민간활동	사회적 소외와 실업문제 등의 사회문제의 해결방안을 제시
유럽 EMES	경제적 기준	지속적인 재화의 생산과 판매활동 높은 수준의 자율성 높은 수준의 경제적 리스크 감수 최소한의 유급노동자 고용
	사회적 기준	지역사회 성원의 자발적 참여에 기반 자본소유에 기초하지 않은 의사결정권 고객 등 이해관계자의 의사결정과정에 참여 제한된 이윤배분 지역 공동체의 이익을 명시적으로 추구
영국 DTI	주주와 소유주의 이윤극대화보다는 사회적 목표를 우선적으로 추구. 창출된 수익을 기업자체 또는 지역사회에 재투자하는 사회적 목적을 지향하는 기업	
한국	취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 추구하면서 영업활동을 수행하는 기업 (사회적 기업육성법)	

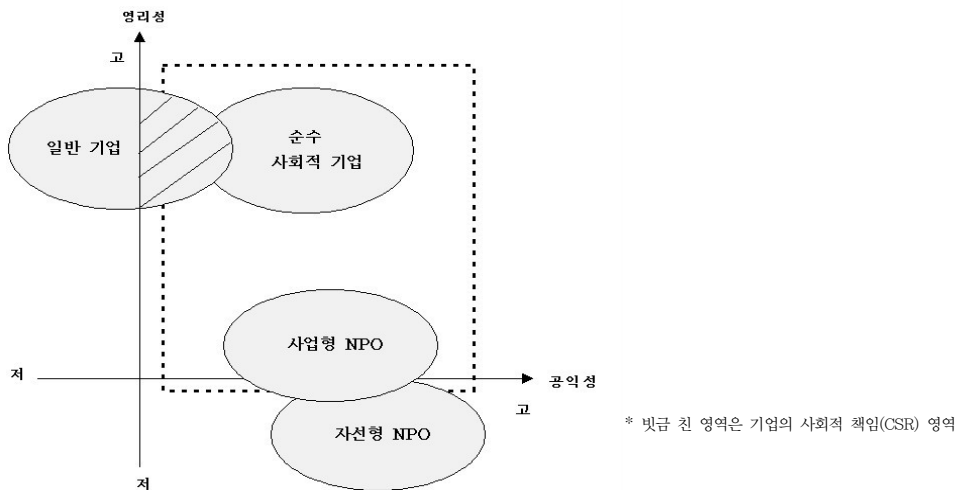
출처: Defourny, 2004 등, 저자 재구성

그런데 사회적 기업은 양면적인 성격을 가지는데, 이윤추구라는 기업성과 함께 사회의 빈곤, 소외, 불평등, 교육 문제 등 사회 공공성을 병행해서 추진한다. 즉, 기업성과 사회성의 조화를 지향하는 조직이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 Defourny(2004)는 사회적 기업을 경제적 기준과 사회적 기준으로 나누어 설명하기도 했다²⁹⁾. 한편 Alter(2004)는

29) 경제적 기준으로 보면 첫째, 사회적 기업은 재화와 용역의 지속적인 생산과 제공기능을 하며, 둘째, 일반기업에 비해 상대적으로 높은 수준의 자율성을 가지며, 셋째 높은 수준의 경제적 위험 또한 감수한다. 넷째, 조직 운영의 특징으로 보면 최소한이 유급직원으로 운영되는 특성을 보인다. 사회적 기준으로 보면 첫째, 지역사회 등에 혜택을 주는 명백한 목표를 가지며, 둘째, 그 기원을 보면 시민들에 의한 자율적인 시작이 주를 이루며, 셋째, 의사결정이 자본소유권에 의하지 않는 특징을 보인다. 넷째, 조직운영은 이해관계자들의 참여와 협력으로 이루어지며 참여자들에게 이익분배는 매우 제한적으로 이루어진다(Defourny, 2004).

사회적 가치를 창출하는 ‘비즈니스 조직’이라는 관점에서 사회적 기업을 정의했다. 그는 사회적 기업이 사회문제 및 시장실패 해결 등 사회적 목적을 위해 설립된 조직이지만, 궁극적으로는 영리 비즈니스의 재무관리, 혁신, 의사결정 원리를 활용하여 ‘사회적 가치를 창출하는 비즈니스 벤처’로 정의하고 있다. OECD에서는 사회적 기업의 위치를 공익성과 영리성의 축을 기준으로 사회적 기업이 차지하는 독특한 위치와 성격을 설명하고 있다. 또한 ‘사회적’이라는 요소가 순수 사회적 기업, 비영리조직에서 뿐만 아니라 일반기업에서도 발견된다는 점을 강조하고 있다. 전체적인 조직 성격으로 볼 때 일반기업은 영리성은 높고 공익성은 낮은 위치에, 반대로 사업형 비영리 조직은 공익성은 높으나 상대적으로 낮은 영리성을 보이고 있다. 한편 순수 사회적 기업은 개념적으로 영리성과 공익성 양자가 적절히 조화를 이루며 추구하고 있는 조직으로 표현 된다³⁰⁾.

<그림 5> 사회적 기업의 위치와 범위



출처: OECD, Social Enterprise Typology

30) OECD는 사회적 기업을 ‘첫째, 기업 전략에 따라 조직을 운영하되 공익을 추구하고 둘째, 이윤의 극대화 자체가 목적이 아니라 특정 경제적, 사회적 목적을 추구하며 셋째, 실업문제와 사회적 소외 등과 관련된 해결방안을 제시하는 모든 민간 활동’ 이라고 정의하고 있다.

결국 사회적 기업에는 영리성과 공익성이라는 특성이 모두 존재하며, 핵심가치와 기업 목표 등을 볼 때 사회적 기업의 가치와 목표가 비영리기관과 영리기관 사이에 위치하고 있음을 볼 수 있다. 이를 요약하면 <표 16>과 같다.

<표 18> 사회적 기업과 영리기업의 조직문화 비교

	비영리기관	사회적기업	영리기업
동기	이타성	양자간 혼합된 동기	이윤추구
핵심가치	사회적 사명	공익성과 시장성의 균형	수익성, 효율성
목표	사회적가치 추구	사회적 + 재무적 가치	경제적 가치 추구
자원조달	자선적 자본 정부보조금	다양한 자원조달 혼합 (보조금+투자적 자본)	투자적 자본
수익용도	비영리 목적사업	기업유지 및 확대를 위한 재투자 + 사회적 사명	투자자 배당 및 재투자
리스크수준	낮은 리스크	비교적 높은 리스크	리스크 감수를 장려

출처: 함께일하는재단, www.hamkke.org, (2009), 재구성

한편, 사회적 기업에 대한 올바른 정의를 위해 ‘사회적 목적’에 대한 이해가 필요한데, 이는 사회·경제적인 측면에서 정부(제1섹터)와 시장(제2섹터)이 충족해 주지 못하는 ‘사회적 욕구(필요)’라고 표현할 수 있다. 사회적 욕구(필요)의 범위는 고용, 복지, 교육, 보건, 환경, 문화, 안전, 민주적 의사결정 등 다양하며, 크게 ① 취약계층 고용창출(일자리 제공), ② 소외계층 사회복지 서비스 제공, ③ 지역 공동체의 욕구충족(지역경제 활성화)과 삶의 질 높이기, ④ 경영 이익(이윤)의 사회적 환원 필요성 등을 의미한다.

개발협력 과정에서 사회적 기업의 형성은 개도국의 빈곤문제, 교육, 의료 등을 포함한 공공서비스 공급문제, 지역사회문제 등을 해결할 수 있는 잠재적이고도 효과적인 방식으

로 인식되면서 이에 대한 관심이 증폭되고 있다³¹⁾. 따라서 개도국 사회적 기업 활성화 사업을 지원하기 위해, 사회적 경제의 전통이 강한 유럽 주요 국가별 사회적 기업 비교를 통한 유형화는 유용하며³²⁾, 비교 변수는 사회적 기업의 육성 주체, 법률 환경, 전담 지원 기구, 재정 지원 상황 등을 고려해 볼 수 있다. 사회적 기업의 전략적 육성 측면에서 영국은 보다 국가 주도적이며 프랑스와 이탈리아는 제3섹터와 민간기업의 역할이 상대적으로 더 크다고 볼 수 있다. 사업지원 측면에선 이탈리아는 정부전담 기구의 활성화 보다는 사회적 기업 컨소시엄을 통한 현장훈련 프로그램을³³⁾, 프랑스는 보다 체계화된 직업훈련 프로그램을 발전시키고 있다. 아래 표는 영국, 프랑스, 이탈리아의 사회적 기업 정책 비교를 보여주고 있다.

31) 사회적 기업과 개도국 일자리 창출과 관련하여 앞으로 연구될 수 있는 주제는, ① 개도국 사회적 기업(사회적 경제)의 전통과 발전 가능성, ② 개도국 내 사회적 기업 활성화 매뉴얼, ③ 사회적 기업 육성 관련 공여국과 개도국(중앙, 지방)정부 역할, ④ 공여국 사회적 기업의 개도국 진출 가능성, ⑤ 개도국 지역의 마을(공동체)기업(community business) 사례와 가능성 등이 제시될 수 있다.

32) 사회적 기업은 대개 유럽형과 미국형으로 구분되기도 하는데, 각 유형의 배경, 지향점, 조직형태와 범위 등은 다음과 같이 요약될 수 있다. 특히, 유럽의 경우 취약계층의 노동시장 통합, 고용창출 역할을 민간에 위탁하는 과정에서 사회적 기업의 기능과 사회적 역할이 크게 주목 받고 있다.

구분	유럽형	미국형
형성 배경	복지국가 위기로 제3섹터 부각 80년대 중반 이후 사회문제 해결과 사회 통합을 위한 방안	노동시장 부적응 빈곤층을 위한 경과적 일자리 제공 정부의 복지 사각에 의한 비영리 공익 수익사업의 일반화
지향점	사회적 기여, 공익 지향 (일자리 창출, 사회서비스 제공, 지역공동체 혁신)	수익창출 우선 (사회적 목적을 가진 비즈니스)
정부지원 여부	세제 감면 등 지원	없음
조직 형태	협회/협동조합/결사체/개방형	회사형
조직의 범위	좁은 의미의 사회적 기업	포괄적 의미의 사회적 기업
주 사업내용	사회 서비스	포괄적 비영리활동
시장 환경	사회적 경제	시장경제
의사결정구조	이해 당사자 참여 개방	참여 제한
전략적 육성주체	정부/EU 주도	민간재단주도

출처: 저자 작성

33) 이탈리아에서는 90년대 중반 정부의 사회적 기업 전담 기구인 라보로(Italia Lavoro)가, 2000년에는 제3섹터 및 비영리 조직을 지원하기 위한 '비영리협회 지원관(Agenzia per le ONLUS)'이 설립되었다. 그런데 이탈리아는 정부 전담기구와 유관기구 간 협력보다는 사회적 기업 간 자체 네트워크가 발전했다는 특징이 있다. 즉, 사회적 기업들은 자신들의 컨소시엄을 통해서 정책의 확산과 기업 간 공조체제를 다지고 있으며, 이를 사회적 기업 발전의 원동력을 삼고 있다.

<표 19> 사회적 기업 정책 비교를 통한 유형화

분류			영국	프랑스	이탈리아
사회적 기업 지원 체계	전략적 육성 주도 주체		정부 + 잘 발달된 제3섹터	정부 + 발달된 제3섹터 + 일반기업	정부+ 잘 발달된 사회적 경제+제3섹터
	법률	주법	공동체이익기업법	반소외법 공동체이익협동조합 회사법	사회적협동조합법 사회적기업에 관한법
		제정시기	2005	1998/2001	1991/2006
		관련법	회사법, 우애조합법 자선사업법 산업공제조합법	노동법, 경제이니셔티브법	Baservi법 Marcora법
	전담 기구	주무부처	2001-사회적기업청 2006-제3섹터청	1981년-사회혁신 및 사회적경제부처간 실무그룹 1998년-사회혁신고 용노동통합부 (고용직업훈련대표 부, 사회지원국)	1996년-Lavoro 2000년-ONLUS
		관련부처	소규모사업창업지원청 수행혁신지원단 부총리실, 교육기술부 문화부 등 다양	보건사회복지부 가족아동부	청년실업가를 위한 정부기구(IG)
		관련협회 및 네트워크	사회적 기업 연합 (SEC) 개발트러스트협회 (DTA)	노동시장통합기업 전국위원회(CNIAE) 및 지역위원회(CDIAE) AVISE(민간조직)	지역-전국단위 컨소시엄
사회적 기업 지원 방법	재정지원		자금지원 간접적 세금우대 금융교육프로그램	인건비보조 세금면제 자금지원 고용부속계약	인건비보조 세금면제 보조금 지원 자금지원
	사업지원		정보제공 및 컨설팅(경영자문-마 케팅,재무) 공공수주프로그램 전문가교육프로그램 (전국단위), 홍보	직업훈련프로그램 서비스 바우처제도	컨소시엄을 통한지원 현장훈련 프로그램 통합프로그램 바우처 제공정책

출처: 조상미 · 김진숙 · 강철희(2011), 재구성

전병유(2003) 등은 ‘사회적 서비스가 제공되는 방식’에 따라 국가별 유형화를 시도했는데, 첫 번째 유형은 독일, 프랑스, 벨기에 등의 ‘대륙 유럽 모델’이다. 이 유형에 속하는 국가에서는 사회보험시스템이 사회적 서비스의 직접 제공보다 더 큰 비중을 차지하고 있다. 두 번째는 스웨덴, 핀란드 등이 속하는 ‘북구 사회민주주의적 복지 국가 모델’이다. 이들 국가에서는 과세에 기초한 보편주적 복지모델이 추구된다. 세 번째는 이태리, 스페인 등 ‘남부 유럽 모델’이다. 이들 국가들은 가족중심의 복지 시스템을 가지고 있고 국가의 개입수준은 매우 낮다. 네 번째로 영국, 아일랜드, 미국 등의 ‘앵글로 색슨 모델’이다. 영국의 경우 보편주의적 복지 모델을 표방하고는 있으나 낮은 수혜수준과 높은 선택성을 특징으로 한 반면, 미국의 경우 국가의 복지개입수준은 매우 낮고 사회적 서비스도 대부분 시장에서 제공된다(전병유 외, 2003: 34). 이러한 국가 유형별 사회적 서비스 제공 방식은 해당 국가의 사회적 기업의 발전과 관련 정책 형성에 큰 영향을 미쳐왔다(김성규 2011).

유럽국가 내에서도 특히 이탈리아는 사회적 기업과 협동조합의 전통이 강하고 이를 보장되는 법률적, 제도적 근거가 확고히 마련되어 있다³⁴⁾. 흔히 이탈리아 사회적 기업은 크게 두 가지 유형으로 구별되는데, ① 보건, 교육 등 사회복지 서비스를 제공하는 ‘사회적 협동조합 유형’과 ② ‘노동 통합(work integration) 유형’으로 구별된다. 노동통합 유형은 구체적으로 ‘취약계층 노동자’의 일자리 제공 측면에 초점을 맞추는데, 사회적 기업은 총 근로자의 30%이상을 취약계층노동자로 채워야 한다(Loss, M., 2003: 34). 또한 이탈리아 사회적 기업의 발전에서 보이는 특징적인 모습은 사회서비스의 수요에 대응하기 위해 개별조합의 규모를 키우기 보다는 컨소시엄 형태³⁵⁾를 시도한다는 데 있는데, 결국

34) 이탈리아의 사회적 기업 지원 법률은 사회적 기업에게 법적인 틀과 경영 방식 등 세부 원칙을 부여한다. Loss(2003)에 따르면 법률의 대표적 특징으로 첫째, 기업에 참여하는 이해 당사자들에게 이윤을 배분하는 것을 금지하고 있으며, 둘째, 이익은 재투자되어야 한다는 원칙을 명시하고 있다. 셋째, 사회적 기업에 대한 공공 또는 영리기업의 통제 행위는 허용되지 않으며 넷째, 기업 청산 시 회사의 자산은 다른 사회적 기업이나 비영리 조직으로 이전해야 한다. 그 외 사회적 기업은 매년 사회적 결산서 작성을 의무적으로 수행해야 한다. 이러한 세부 원칙은 이탈리아 사회적 기업 시스템의 정착과 지속가능성을 높이는 요소로 평가된다.

35) 이탈리아 사회적 협동조합 컨소시엄은 1980년대부터 발전되어 왔는데, 2000년 당시 지역명부(Regional Registers)에 오른 이탈리아 내 사회적 협동조합 컨소시엄 수는 총 207개에 달했고, 이는 98년 이후 50% 이상 증가한 수치이다. 사회적 기업 컨소시엄의 기능을 보면, 첫째, 단위 협동조합에 트레이닝 서비스, 기술관리 서비스, 지식 및 정보전달 서비스 등 각종 지원 서비스를 제공하며, 둘째, 컨소시엄은 사회적 협동조합의 설립과 확장에 대해 정책과 지침 개발에 관여하며 협동조합의 이익을 적극 대변한다. 셋째, 회원들의 생산적 활

이러한 특징으로 인해 개별 사회적 기업은 규모의 혜택을 받음과 동시에 조직 발전을 꾀할 수 있다(조상미, 김진숙, 강철희, 2011: 21).

이탈리아의 사회적 기업에 대한 지원 중, 재정 지원 부문은 개도국 사회적 경제의 활성화, 특히 협동조합과 사회적 기업 활성화 관련 시사하는 바가 있다. 이탈리아 사회적 기업에 대한 재정 지원 방법은 크게 세 가지로 구분되는데, 첫째, 지역 또는 공동체 자체 지원, 둘째, 펀드조성, 셋째, 은행대출과 금융재단의 투자 등 민간자금의 조달 등이다³⁶⁾. 예를 들어 SIDA의 모잠비크 니아싸 지역 농업협동조합 활성화 사례를 보면, 재정 지원이 펀드조성과 민간자금의 투자 등을 통해 이뤄지고 있음을 볼 수 있는데, 이탈리아 재정 지원 모델은 해당 개발협력 사업에 구체적 조언을 줄 수 있다.

특히, 이탈리아 사회적 기업은 높은 경쟁력을 가진다는 측면에서 주목할 만한데, 첫째, 사회적 협동조합은 기업의 논리로 운영되었으며 시장 지향적이었다. 둘째, 지역공동체에 뿌리를 두고 운영되었으며 지역주민의 욕구 해결에 충실했다. 이를 통해 사회 자본(social capital)을 창출하는데 성공했다고 볼 수 있다. 셋째, 자원봉사자와 전문가를 포함 양질의 인적 자원을 적절히 활용했다는 점이다. 넷째, 새로운 사회 서비스 영역을 스스로 창출했다는 점이다. 이러한 경쟁력이 공공기관의 사회적 서비스 공급전략과 크게 차별되는 지점이며, 개도국의 성공적인 사회적 일자리 창출 사업에 줄 수 있는 유용한 시사점이라 할 수 있다. 즉, 개도국 협동조합을 보다 빈곤층을 위한 시장(Pro-Poor Market) 지향적으로 운영할 필요성이 있으며, 보다 장기적인 관점에서 잠재 노동 인력의 양적·질적 수준을 높일 필요가 있다³⁷⁾.

동을 장려할 수 있는 다양한 조치를 취하며 이를 통해 경제정책을 촉진시킨다(Loss, M., 2003: 33).

36) 구체적으로 보면 공공단체와의 계약 추진, 민간 기부금에 대한 세금공제, 매출에 대한 부가가치세 감면, 사회적 목적의 부동산 관련 계약 체결 시 등록세 감면 등을 통해 포괄적이면서도 적극적인 방법을 통해 지원이 이루어진다. 특히 자금 지원은 유럽펀드의 투자 유도, 은행 자금리 대출을 통한 민간자금 조달, 대규모 금융재단에서 사회적 기업의 특정 프로젝트에 대한 자금 대여 등을 통해 이루어진다.

37) 고용대상의 노동능력에 조응하는 일자리를 창출하고, 동시에 해당 일자리에 적응시키기 위해 맞춤형 훈련과 교육프로그램을 작동시키는 것은 개도국 노동시장 환경에서 매우 중요한 사업이다. 이는 사회적 기업에 연계된 인력이 능력이 부족할 경우 이들의 근로능력을 고양시켜 일자리에 적응시키기 위한 구조화된 훈련이 필요하다는 의미이다. 무엇보다 일자리의 지속성과 구성원의 역량강화를 위해서는 단기적 재정지원보다는 직업 훈련비용명목의 기금을 별도로 마련해서 장기적인 계획 하에 지원하는 것이 필요하다.

한편, 선진국의 사회적 경제 전통은 사회적 기업에 대한 평가 기준과 지표 마련에 힘써왔는데, 사회적 목적에의 부합성, 운영과정의 자율성, 종업원의 동기부여, 경제적 혹은 재무적 지속성이라는 항목 등을 설정해 볼 수 있다. 김순양(2008)은 사회적 기업의 모델 정착과 발전을 위해 평가 지표의 개발에 대한 필요성을 언급했다. 그는 지표를 개발하는데 있어 사회적 기업의 경제적 가치와 사회적 가치를 적절하게 반영하고자 했으며 개발된 지표를 사회적 기업의 규모 및 특성 등을 반영하여 선별적으로 적용할 수 있는 방안을 제시하고자 했다. 또한 사회적 기업에 대한 평가 결과를 정부의 행정적·재정적 지원방안과 연계할 수 있는 방안을 제언하고 있다. 아래 표는 연구결과 제시된 사회적 기업의 성과평가 기준 및 지표이다. 특히 종업원의 동기부여 관련 평가 지표는 인력확보와 능력개발이라는 측면에서 중요 평가 기준이며, 사회적 일자리 창출과 직결되는 요소이다.

〈표 20〉 사회적 기업의 성과평가 기준 및 지표

평가항목	평가기준	평가지표
사회적 목적에의 부합성	취약계층 고용정도	전체종업원 중 취약계층 비율
	고용의 질(고용안정성)	정규직 비율, 근속기간
	사회적 서비스 제공	제공서비스 중 사회적 서비스 비중
운영과정의 자율성	외부지원기관의 개입정도	외부지원기관(정부, 민간기업, 시민단체, 모법인 기타)의 지도 감독 및 보고사항
	소유/경영 분리정도	최고경영진 총원과정
	사외이사 독립성	사외이사 출신배경
종업원의 동기부여	급여수준	급여액, 최저임금 상회여부, 동종업종 급여수준과의 비교
	승진체계의 적절성	승진관련 규정의 구비, 직급별 승진소용연수
	능력개발 및 교육훈련	교육프로그램 구비여부, 종업원1인당 교육훈련비, 교육훈련비 증가율

	직업안정성 및 복리후생 정도	재해건수 및 재해율, 재해예방교육 여부, 배출액 대비 복리 후생비
	종업원 만족도	퇴사율(총인원 대비 연간퇴사건수), 결근율, 평균근속기간, 노사분규건수
경제적 혹은 재무적 지속성	재무 건전성	부채비율, 투자비용 자기 부담률, 담보능력, 회사채등급, 신용등급
	수익성	영업이익, 경상이익, 순이익 규모 및 증가율
	성장성	매출액 및 자산증가율, 주가 상승률
	유동성	유동비율, 제고회전율, 자산회전율

출처: 김순양, 2008: 52, 재구성

한국에서도 일자리 부족이 사회문제로 크게 부각되면서 사회적 기업은 일자리의 창출의 중요 주체로 주목받고 있다. 채종현·최준규(2010)는 한국에서 운영되고 있는 사회적 기업은 취약계층 고용을 목적으로 하는 기업이 가장 많은 부분을 차지하고 있으며, 기업 설립과정에서의 부담이 민간에 집중되는 경향을 지적했다. 초기 사회적 기업의 형성과정에서 민간부담이 높다는 점은 사회적 기업의 수익성과 자립성의 약화로 이어질 가능성이 매우 크다. 결론적으로, 아직까지 한국의 사회적 기업은 자체적 수익구조의 창출이나 경제성보다는 정부지원을 바탕으로 한 사회적 목적 수행에 한정될 소지가 많다고 진단하고 있다.

4.3 새로운 일자리 형성(Green Job)

국제사회에서는 개도국 개발협력 사업과 관련하여 새로운 사회적 일자리 혹은 미래의 새로운 직업 기회(job opportunities) 창출에 대한 논의를 본격적으로 시작하고 있다. 예를 들어 녹색일자리(green job)는 미래의 성장 산업 분야의 일자리라는 점과 또한 개도국 일자리 정책에서도 의미 있는 위치를 차지하고 있다. UNEP(United Nations

Environment Program), IOE(International Organization of Employers) 등은 녹색 일자리를 ‘농업, 산업, 서비스 및 행정부문에서 환경의 질을 보전하고 복원하는 역할을 하는 인간다운 일자리’로 정의하고 있다³⁸⁾. 예를 들어 친환경 신재생에너지, 친환경 건축, 친환경 교통, 재활용 산업, 유기농 생산 농업, 산림보호, 기후변화대응 관련 일자리 등이 여기에 포함된다. 이러한 맥락에서 ILO는 녹색일자리를 ① 에너지와 화석연료를 적게 소비하는 ② 탄소배출이 제한된 ③ 폐기물과 공해를 최소화하는 ④ 환경시스템을 보호하고 복원하는 일자리로 정의하고 있다.

<표 21> 부문별 녹색일자리 부문과 유형

부문	유형
제조업	환경오염방지 기술, 청정생산기술
에너지 공급	온난화 방지를 위한 탄소고정화, 재생에너지, 친환경 대체 에너지(풍력, 태양광), 열병합발전, 연료전지발전
건축	친환경적 에너지효율 전구, 태양열 주택, zero-emission buildings, 대기오염 방지시설 설계·시공
농업	유기농법, 토양보전, 생산지와 시장과의 거리축소(유통구조 개선), 농산물 감독관
소매업	친환경제품 유통, 주거지역 근접 소매점(minimization of shipping distance)
산림	산림관리 및 인증, 산림손실(deforestation)방지, 혼농임업(agroforestry)
교통	연료전지자동차, 하이브리드, 카풀 서비스, 대중교통(rapid transit system)활성화, 교통 감독관

출처: Green Job Report, 2008, UNEP, ILO, IEO, 저자 재구성

38) 녹색일자리는 특정 부문을 지칭하는 절대적인 개념이 아닌 시대와 공간에 따른 경과적인 개념으로 이해되고 있으며, 따라서 시간의 흐름에 따라 그 개념 범주가 진화되고 있다.

일자리 창출의 측면에서 선진국을 중심으로 한 녹색 산업의 등장은 신규 일자리를 창출할 수 있는 가장 큰 잠재력을 지닌 대안으로 떠오르고 있으며 그에 대한 논의는 해당 선진국을 중심으로 빠르게 확산되고 있다. 그런데 여기서 ① 개도국에서 녹색산업의 의미는 무엇이며, ② 개도국 내 녹색산업의 성장이 일자리 창출의 중요한 원동력의 하나로 작용할 수 있을지, ③ 그 과정에서 창출되는 일자리는 공정한 임금, 고용 안정성, 작업 안전성 등을 보장받는 일자리가 될 수 있을까라는 질문이 제기될 수 있다.

개도국 내 녹색일자리 창출을 위해서는, 우선 수원국이 각자의 상황에 맞는, 이른바 ‘녹색산업 발전전략’의 수립이 선행되어야 한다. 신기술 개발 계획 수립, 투자 유인, 녹색 표준 제정, 관련 재정 확보 등을 그 내용으로 한다. 둘째, 개도국 내 녹색 산업 인력 양성과 교육훈련 프로그램의 구축은 필수적이다. 이는 녹색 신기술과 지식에 대한 교육 및 훈련, 신규인력에 대한 녹색교육 등을 포함한다. 셋째, 국가의 고용프로그램 내에 사회 취업취약계층을 배려하는 녹색 일자리 창출 및 훈련 프로그램은 별도로 구축, 운영되어야 한다.

IV. 공여기관의 개도국 일자리 창출 사업 지원 동향 : SIDA, GIZ, ILO

SIDA는 개도국 일자리 창출과 관련해서, 에티오피아 여성 중소기업인 연합(AWEA) 지원, 고용정보 전달과 잡 매칭서비스(Job Net System) 구축사업 등을 실시했으며, 특히 모잠비크 니아싸(Niassa)지역 빈곤퇴치(Malonda Program) 사업을 통해 농업부문의 협동농장 형성과 이를 통한 빈곤층을 위한 시장 형성(Making Market for Poor; MM4P) 사업을 지원하고 있다. 더 나아가 이 지역의 산림, 관광자원 개발 관련 외국 자본의 투자를 유치, 이를 통한 일자리 창출을 유도하고 있다. GIZ는 인도에서 중소기업(Micro, Small and Medium Enterprises(MSME)) 활성화와 일자리 창출을 위한 관련 기업 보호, 지원 프로그램을 수행했으며, 칠레, 멕시코, 모로코 등지에서는 쓰레기 재활용, 친환경 대체에너지 전환 사업 지원을 통해 그린 일자리 창출 사업을 추진했다. 특히 우즈베키스탄 등지에서 수행한 노동시장 지향적(labor market-oriented) 기술·직업교육과 훈련(TVET)시스템 구축 사업은 기술·직업교육이 해당 국가 노동시장의 필요(needs)에 부응해야함을 보여주었다는 점에서 주목할 만하다. ILO는 괜찮은 일자리(decent job) 창출과 청년고용(youth employment) 정책에 대한 개념정립, 지표설정 그리고 대안적 방향을 제시해오고 있다. 특히 개도국 내 사업에 있어 연구와 상시적 모니터링 작업이 병행되어야 함을 강조하고 있다. 특히 인도네시아의 일자리 창출지원 사업과 노동자를 대상으로 한 역량개발 사업 등은 효과가 높았던 사업으로 평가받고 있다. 개도국 일자리 창출 지원과 관련하여 각 공여 기관별 주요 사업과 지역을 정리해 보면 다음 표와 같은데, 이를 통해 각 공여기관의 강조 분야를 파악할 수 있다.

<표 22> 공여기관별 일자리 창출 관련 지원 사업

공여기관	일자리 창출 관련 지원 사업	지역
SIDA	니아싸(Niassa)지역 농업부문 빈곤퇴치 Malonda Program	모잠비크
	아프리카 유기농작물 수출활성화 프로그램	우간다, 탄자니아
	여성 중소기업인 연합(AWEA) 지원 프로젝트	에티오피아
	하이데라바드(Hyderabad)지역 환경산업기업 육성	인도
	고용정보와 전달 JobNet 시스템(매칭서비스) 구축사업	스리랑카
GIZ	쓰레기 재활용, 친환경 대체에너지 전환 사업	칠레, 멕시코, 모로코
	노동시장 지향적(labor market-oriented) 기술·직업교육과 훈련(TVET)시스템 구축 사업	우즈베키스탄
	아프리카 Young Manager 연수 프로그램(AFRIKA KOMMT 사업 중 일부)	아프리카 사하라이남지역
	Micro, Small and Medium Enterprises(MSME) 활성화와 일자리 창출을 위한 보호 프로그램 개발	인도
	아체(Aceh), 니아스(Nias) 섬 지역 직업훈련 시스템 복구와 현대화 사업	인도네시아
ILO	일자리 창출 사업: Capacity Building for Local Resource-Based Road Works in Selected District in Aceh and Nias	인도네시아
	Nias Rural Access and Capacity Building Project (NIAS-RACBP)	인도네시아
	그린 일자리 사업(Green Jobs in Asia and Africa)	아시아, 아프리카

출처: 저자 작성

1. SIDA, 말론다(Malonda) 프로그램과 지역 일자리 창출

SIDA의 ‘빈곤퇴치를 위한 모잠비크 Malonda 프로그램’은 모잠비크 북동부의 니아싸(NIASSA)지방³⁹⁾ 소득개선을 지원한 종합프로그램으로, SIDA와 모잠비크 정부 그리고 해당 지방정부가 상호 협력을 통해 사업을 수행해 오고 있다. 사업의 궁극적 목적은 ‘모잠비크 니아싸 지역에 민간기업의 성장을 촉진시켜 해당 지역 주민들의 빈곤을 퇴치하고 생활의 질을 향상시키는데 있다’라고 명시되어 있다. 이를 위해 ‘민간부문 지원을 통한 자본 유지’와 ‘국제적 개발협력 경험의 적용’의 필요성을 강조하고 있다. SIDA는 해당 사업의 세부 목표를 단기적 목표와 장기적 목표로 구분하고 있는데, 단기적 목표로는 해당 지역 빈곤층의 소득향상이며, 장기적으로는, 빈곤층을 위한 노동시장형성과 일자리 창출이며, 특히 노동시장 형성과 일자리 창출은 빈곤층의 지속적인 이윤활동의 가능성을 높인다는 측면에서 강조되고 있다.

일자리 창출 사업의 유형으로 볼 때, 직접 일자리 창출 사업이라 할 수 있으며, 특히 빈곤층을 위한 노동시장 형성 사업의 형태를 띠고 있다. 또한 이 사업은 국제사회에서 ‘지역 빈곤퇴치와 민간기업 활성화’의 단초를 제공한 모범사례로 평가되고 있다.

초기 Malonda 프로그램은 농업부문 지원에 집중했는데, 그 사업내용을 보면 ① 빈곤층 농민 대상 농업 생산성 강화 프로그램, ② 농산물 가공업 개발 지원, ③ 소액금융서비스 시스템 구축 등에 주력했다. 이를 통해 단기적으로는 해당 지역 소득증대에 기여했으며, 아울러 일자리 창출 기회(job creation opportunity)를 높이는 데 기여했다고 평가받았다. 1차 Malonda 프로그램(2003년 1월-2006년 1월)의 주요 사업 부문과 그 성과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 농업부문 조합형 합병사업(CJV)의 형태를 구축했다는 점이다. 해당 사업의 30개 투자 사업 중 26개 기업이 흑자를 기록했다고 보고되었으며, 이러한 농업부문 민간기업의 활성화는 결국 니아싸 지역 소농의 시장접근성 강화로 이어지며, 이는 일자리 창출 기회 확대와 지역 경제 활성화로 이어졌다. 둘째, 지역의 농업경제 규모가 증대되었다는 점이다. 즉, 생산력의 향상으로 인한 농업생산물 양의 비약적인 증가

39) 모잠비크 니아싸 지방은 주민의 월 평균 수입이 15불 이하이며, HIV감염률이 14%에 달하는 등 모잠비크 내에서도 최빈 농업 지역으로 꼽히는 곳이다.

와 이에 따른 지역 주민의 수익증대가 발생했다. 예를 들어 2004년 기준 해당 지역 총 농산물 생산량은 10,236톤으로 이는 이전 생산량의 두 배 이상 증가한 수치이다. 또한 수익 증대의 수혜자는 니아싸 지역의 빈농, 소농 약 7만 6000 여 명에 달하고 있다. 셋째, 농업부문 소득증대를 넘어 외국 사회적 기업의 투자 유치에 성공하고 있다는 점이다. 예를 들어 니아싸 지역은 산림자원이 풍부한데, 국제적인 임업 기업의 니아싸 지역 투자 결정⁴⁰⁾으로 이러한 자원의 개발이 활기를 띠었다. 그런데 임업은 산림자원의 부분별한 훼손 등 환경문제를 야기할 수 있는데, 해당 기업은 환경 기준의 준수와 함께 이윤의 일부를 지역사회 발전에 환원하는 계획을 발표하는 등 기업의 사회적 책임(CSR) 활동도 두드러진다. 넷째, 이러한 사업성과들은 결국 지역 사회의 일자리 창출 기회(job creation opportunity)가 확대됨을 의미하며, 이러한 방향이 결국 개발협력의 맥락에서 의미를 갖는다고 할 수 있다. 실제로 니아싸 지역에는 2006년 민간 대기업의 투자로 인해 상근직(full-time employments) 5000 개 이상 창출된 것으로 보고되고 있다.

<표 23> SIDA, Malonda Program 주요 사업 부문과 성과

주요 사업 부문	사업성과
농업부문 조합형합병사업(CJV)	- 30개 투자 사업 중 26개 기업이 흑자를 기록 - 이러한 농업부문 민간기업의 활성화는 니아싸 지역 소농의 시장접근성 강화로 이어짐
지역의 농업경제 규모 증대	- 농업생산물 양의 비약적인 증가와 수익증대 - 2004년 기준 해당 지역 총 농산물 생산량은 10,236톤으로 이전 생산량의 두 배 이상 증가 - 수혜자는 니아싸 지역의 빈농, 소농 약 7만 6000명
외국 사회적 기업 투자 유치	- 국제적인 임업관련 대기업의 니아싸 지역 투자 결정 - 해당 사업 면적은 170,000 헥타르, 기간은 10년간, 투자 규모는 1억불 이상
지역 일자리 창출 기회(job creation opportunity)	- 2006년 민간 대기업의 투자로 인해 상근직(full-time employments) 5000 개 이상이 현지에서 창출될 것으로 전망

출처: 저자 작성, SIDA 자료 참조

40) 기업의 니아싸 지역 사업 면적은 170,000 헥타르, 사업 기간은 10년간, 투자 규모는 1억불 이상이였다.

SIDA의 1차 Malonda 프로그램의 성공은 2005년 1월 ‘니아싸 지역 개발과 공적, 민간 자본 투자 유치를 위한 비영리 재단인 Malonda Foundation 설립으로 이어졌다. SIDA와 모잠비크 정부는 이 재단에게 니아싸 지역 민간 기업 활성화 사업의 중심 역할을 부여했으며, 이후 더욱 전문적이고 체계적인 Malonda 프로그램 사업을 이어 나가고 있다. Malonda Foundation은 특히 농업부문의 민간부문 활성화를 통해 수익창출과 더불어 신규 일자리 창출에 주력하고 있다. 실제로 Malonda Foundation은 빈곤퇴치를 위한 최선의 방법으로 단기적인 지역사회 수익 상승보다 민간부문 활성화와 이를 통한 새로운 ‘일자리 창출’을 꼽고 있으며 개발협력과 민간부문 개발 과정에서 이러한 목표가 어떻게 달성될 수 있을지에 대한 고민을 계속하고 있다.

2. GIZ, 고용시장 지향적 직업훈련과 녹색 일자리 창출 프로그램(Green Job Creation Program)

독일 정부는 2009년 7대 원조 중점분야를 선정했는데, 그 중 ‘지속가능한 경제개발과 빈곤퇴치를 위한 민간부문 개발’을 표방하며 개도국 일자리 창출 사업을 적극 지원하고 있다. 특히 개발협력에서 민간 부문이 참여하는 사업이 수원국 내의 ‘고용시장 지향적 직업훈련’과 녹색일자리 확대 프로그램(Green Job Creation Program)을 지원할 수 있도록 유도하고 있다.

개도국 일자리 창출 관련, GIZ는 직업훈련, 개도국 진출 민간기업 지원 분야에서 많은 노하우와 데이터를 가지고 있는 기관이며, 이를 중점 지원 사업 분야중 하나로 설정하고 있다. 이는 독일 정부의 원조 정책 방향과 전략과도 전적으로 부합하는 것이다. GIZ의 개도국 일자리 창출을 위한 지원의 주요 수단은 크게 ① 민관협력(PPP) 사업 활성화, ② 직업훈련을 통한 기술전수, ③ 자금 지원 등으로 나눌 수 있는데, 이 중 직업훈련을 통한 기술전수는 일반적인 노동능력(역량) 개발이 아닌, 해당 국가의 면밀한 고용시장 분석과 이를 전제로 한 이른바 고용시장 지향적(Orientierung nach Arbeitsmarkt) 직업훈련

프로그램가동을 의미한다. 특징적인 것은 단기 직업훈련을 지향하며, 연수프로그램도 정확한 목표 선정을 통한 장기적, 실무적 과정을 지향하고 있다는 점이다. 예를 들어 독일 기업에 의해 조성된 펀드로 운영되고 있는 아프리카 최빈국 젊은 매니저 대상 역량개발 사업(AFRIKA KOMMT)는 미래의 아프리카 산업 발전을 위한 현지 중소기업육성과 경영 인력 양성, 양질의 일자리 창출을 위한 비전을 제시하고 있다. 또 하나의 사업수행 원칙은 지원 프로그램 개발 시 개도국 현지의 사회 인프라를 적극 활용하고자 한다는 점이다. 예를 들어 개도국에서 이미 운영되고 있는 직업훈련 시스템의 근간을 적극 활용하면서 동시에 이를 혁신하여 운영한다는 점이다. 이러한 사업의 노하우가 GIZ에 다면적으로 축적되고 있다.

GIZ의 개도국 사회적 일자리 창출 관련 협력 분야를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 환경 및 사회적 기준 제공 분야이다. 이는 국제적으로 공인된 환경 및 사회기준 도입과 정보제공, 이러한 기준의 기업 내부 적용 지원, 기업의 친환경 기술사용 장려, 기업의 환경 및 사회적 과제에 대한 인식 증진 유도 등을 통해 협력한다. 둘째, 직업훈련 분야이다. 이는 개도국 필요성에 부합하는 교육훈련 및 역량개발 솔루션 제공을 원칙으로 하며, 특히 현지 교육훈련 체제 강화사업 지원을 통해 협력하고 있다. 셋째, 농업분야 역량개발 분야이다. 이는 개도국 현지 생산자 협회 및 조합에 대한 지원 강화와 교육훈련, 친환경적인 농업기술, 농지관리, 농작물 저장, 유기농 농사법 전수, 마케팅 노하우 전수 등의 지원 방법을 통해 이루어진다. 넷째, 산업인력 양성 분야이다. 이는 주로 개도국 내 제조업자 및 하도급업체의 역량강화에 맞춰있다. 다섯째, 기술 전수 분야이다. 이는 현지 기업이 친환경적 기술을 도입하도록 지원하며 더 나아가 시범단지(클러스터) 지원 등을 통해 수행되고 있다.

〈표 24〉 독일 GIZ의 개도국 사회적 일자리 창출 관련 협력 분야

협력 분야	협력 방법
환경 및 사회적 기준 제공	- 국제적으로 공인된 환경 및 사회기준 도입/정보제공 - 이러한 기준의 기업 내부 적용 지원 - 기업의 친환경 기술사용 장려 - 기업의 환경 및 사회적 과제에 대한 인식 증진
직업훈련	- 개도국 니즈에 부합하는 교육훈련 및 역량개발 솔루션 제공 - 현지 교육훈련 체제 강화
농업분야 역량개발	- 개도국 현지 생산자 협회 및 조합에 대한 지원 강화/교육훈련 - 친환경적인 농업기술, 농지관리, 농작물 저장, 유기농 농사법 전수 - 마케팅 노하우 전수
산업인력 양성	- 개도국 내 제조업자 및 하도급업체의 역량강화 - 현지 교육훈련 체제의 강화
기술 전수	- 현지 기업에 친환경적 기술 도입 지원 - 시범단지(클러스터) 지원

출처: 최민경 2008: 16, 김성규, 2012c: 17, 재구성

특히 개발협력에서 독일의 관심 사업 분야는 환경보호, 녹색성장, 기후변화 등의 이슈와 관련된 부문이다. 예를 들어 독일은 칠레, 멕시코, 모로코 등지에서 쓰레기를 대체에너지와 시멘트의 재료로 활용하는 사업을 수행했으며 재생에너지 관련 가이드라인을 마련하고자 UN, 환경단체, 그리고 민간 시멘트 회사 등과 협력하였다. 이 사업은 유해 쓰레기양의 절감과 새로운 에너지 활용, 환경보호, 그리고 무엇보다 이를 통한 새로운 일자리의 형성 측면에서 매우 성공적인 사례로 평가 받았다.

GIZ가 수행하고 지향하는 일자리 창출 사업은 그 유형으로 볼 때, 고용시장 지향적 직업훈련 사업 등, 간접 일자리 창출과 기업 투자에 의한 직접 일자리 창출 사업이 균형을 이루고 있다고 볼 수 있으며, 특히 친환경 대체 에너지 산업 등 개도국 ‘녹색일자리 창출’ 사업 지원에 주력하고 있고 있음을 알 수 있다. 특히, 민간기업 지원 사업은 개도국 발전 전략과 부합하는 부문의 지원을 원칙으로 하되, ‘녹색 성장산업’을 보다 비중 있게

지원하고자 한다. 따라서 개도국의 친환경 대체에너지 개발 사업 등은 GIZ의 주요 지원 대상이라 할 수 있다. 하지만 이것이 원조사업에 무차별적으로 적용할 수 있다는 의미는 아니며, 개도국 경제 인프라 상황과 부합하는 지원 전략의 중요성을 아울러 강조하고 있다.

한편, 소득수준이 낮은 개도국의 영세, 중소기업의 활성화와 보호 프로그램을 가동하면 이를 통한 괜찮은 일자리(decent job)의 창출을 유도 하고 있다. 또한 개도국 현지에 형성되어 있는 사회적 조합에 대한 지원 강화에 역점을 두고 있는데, 이는 친환경 농업기술과 관리 방법에 대한 지원에서 마케팅 노하우 전수 사업까지를 포괄하고 있다. 또한 커뮤니티 비즈니스(community business) 형성 지원을 중요하게 설정하고 있으며, 개도국 경제 인프라 상황에 부합하는 산업클러스터 지원사업도 병행하고 있다. 사업의 결정은 개도국 현지의 요구와 현실적 필요성을 바탕으로 하되, 전문가, 컨설팅그룹이 분석하고 여기에 민간 부문의 이해관계가 세밀히 고려되어 이루어진다. 결국, GIZ는 고용시장 지향적 중장기 직업훈련 시스템 도입 지원과 이로 인한 간접적 일자리 창출, 그리고 민간 기업에 대한 직접 지원과 이로 인한 직접적 일자리 창출을 동시에 추구하고자 한다.

3. ILO, 괜찮은 일자리(Decent Job) 창출과 청년고용(Youth Employment)

ILO는 제네바 본부와 전 세계 50 여 개국의 지역 사무소로 운영되며 연구, 조사, 사업 기획, 사업 실행, 모니터링과 평가가 유기적으로 통합 수행되고 있는 국제기구이다. 사회 보호(Social Protection), 괜찮은 일자리(decent job) 창출과 청년고용(youth employment) 등의 개념을 강조하며 정책적 대안 제시와 지역 사무소를 통해 관련 사업을 수행하고 있다. 사업수행과 더불어 사업의 사전, 사후 연구와 평가, 사업 수행 시 모니터링 작업의 병행을 강조하고 있다. 2013년 현재 ILO의 핵심 사업 영역인 청년고용 지원 프로그램에 대한 예산과 연구, 사업 영역, 예산 규모는 확대되고 있는 추세인데, 예를 들어 현재 해당 부서의 예산규모는 3000 만 불 이상이며, 사업지도 아프리카, 아시아를 비롯하여 전 세계적으로 지원 영역을 넓혀가고 있다. 개도국 현지의 구체적인 사업 수행은 현지 지역 사무소의 자율적인 판단에 의해 수행되고 있다.

ILO는 일자리 기회(job opportunities) 확대와 일자리 창출(job creation)을 MDGs 이후 개발협력에서 가장 중요한 사업으로 설정하고⁴¹⁾ 이를 위한 연구, 사업 지원 규모를 매년 확대하고 있다. 특히 빈곤지역의 노동시장 형성과 일자리 제공을 통한 빈곤감소를 지향하고 있으며, 일자리 형성에 있어, 일자리의 숫자 보다는 일자리의 지속가능성에 주목하고 있다. ILO가 일자리와 고용의 기회를 강조하는 원칙적 이유는 ‘완전고용에 바탕을 둔 괜찮은 일자리의 향유는 개발의 목표이자 인간의 권리’라는 인식에서 비롯된다. 특히 최근 고용과 사회보호(social protection) 개념과의 유기적 결합을 강조하고 있는데, 이러한 세부 목표를 달성하기 위해 ILO는 다른 국제기구와 함께 소외계층 보호를 위한 이른바 ‘잘 짜여진 국가 사회보호 시스템(well-designed national social protection system)’ 구축을 위해 노력하고 있다.

그런데 이러한 ILO의 문제의식은 포괄적 성장을 위한 개발 목표 설정 노력과도 그 맥락을 같이 한다. ILO가 설정하고 있는 목표와 지표를 정리하면 다음과 같다.

<표 25> ILO의 포괄적 성장을 위한 목표 설정과 지표

목표 설정	지표
소외 노동자(vulnerable worker)와 가계를 위한 생계수단 개선	노동 빈곤률(working poverty rates):최저 생계비 관련
‘좋은 직업 good jobs’ 비율의 증가	각 부문(농업, 제조업, 서비스업)의 유급고용(paid employment)의 비중/ 총고용에서 비공식 고용(informal employment)이 차지하는 비중/ 저임금 노동의 비율(시간당 평균임금의 2/3 수준 이하)
여성과 청년 고용 확대	여성과 연령대 고용현황(Employment to Population Ratio(EPR))/ 교육을 받지 않거나 고용되어 있지 않은 청년의 수

41) 이러한 설정은, 전 세계가 글로벌 경제위기와 금융위기를 경험하면서 일자리의 중요성을 더욱 깨닫게 되었으며, 환경적으로 향후 10년간 전 세계적으로 노동시장에 진입하는 사람의 숫자를 고려할 때 일자리는 지금보다 4천500-5000만개 가량 늘어나야만 상황을 반영한 것이다.

사회보호의 수준과 범위 확대	현금지원을 받거나 정기적 수입을 보전 받는 빈곤층 비율/노동가능 연령 인구를 대상으로 한 지원 프로그램에 대한 공적 사회 보호 투자 정도/사회 보장을 통한 노인 소득 보장/ 자녀를 동반하고 있는 가족의 소득 보장
-----------------	--

출처: 저자 재구성, 자료: ILO concept note, 2013

또한 ILO는 개도국의 현금이전(CT)을 통한 단순일자리 숫자의 확대는 장기적으로 빈곤 감소와 재빈곤화 방지 차원에서 큰 의미를 갖기 어렵다고 판단하며, 오히려 이러한 사업이 빈곤층의 사회적 박탈감 증가의 원인이 될 수 있다고 보고하고 있다. 청년 고용 지원 사업의 경우, 직업훈련이 보다 직접적이고 구체적으로 고용과 연결되게 하며, 이렇게 형성된 일자리가, 단기적으로는 임금이 낮다고 하더라도, 보다 지속가능한 일자리가 되기 위한 사업을 지향하고 있다. 이는 특히 노동시장의 형성이 미약한 개도국의 청년 일자리 정책 형성에 시사하는 바가 크다.

ILO가 스스로 평가하는 기관의 강점 중 하나는, 수행되는 수많은 사업의 진행과정에 대한 면밀한 모니터링, 분석, 관리, 사후 평가 등에 의해 사업 매뉴얼이 끊임없이 축적되고 데이터베이스화 되고 있다는 점이다. 아울러 이러한 과정을 통해서 새로운 사업의 전략과 형성도 이루어 질 수 있다. 이러한 데이터의 축적과 노하우 선점이야말로 World Bank, OECD 등 다른 공여기관들이 ILO에 자금을 지원하게 만드는 주요 원인이라 판단하고 있으며, 이를 위해서는 보다 확대된 재정적 지원, 전문 인력의 확보, 그리고 이들에 대한 장기적인 투자가 관건이라는 점 또한 인지하고 있다.

ILO의 문제의식과 사업 방향에 대해 평가를 해보면, 우선 괜찮은 일자리(decent work)가 개도국 맥락에서 어떻게 적용 가능한 개념인지에 대한 설명이 필요해 보인다. 즉, 개도국의 경제상황과 노동시장 상황을 고려한 단기적, 중장기적 목표설정과 단계적 지표 설정이 필요하다. 이는 일자리 창출 사업에도 적용되는데, 즉, 일자의 중요성만을 강조하기보다는 개도국 내 노동시장 현황, 인력 현황, 교육 시스템을 고려한 일자리창출 사업의 구체적 방향성과 사업의 단계 제시가 중요해 보인다.

결국 일자리 창출은 단순한 일자리의 형성을 넘어 보다 복합적인 사회적 노력의 결과물이다. 즉, 개도국 내 양질의 일자리 창출은 해당 국가의 시장과 기업의 요구에 부응하는 기술개발지원, 사회보호 시스템과 결합된 교육 및 훈련 시스템 지원, 합리적 노동정책 지원을 통한 공정한 노사관계 정착 노력 등으로 결실을 맺을 수 있다. 실제로 일자리와 생계수단 확보는 국가의 고용정책, 노사관계에서 기인하는 바가 크므로, 해당 국가의 합리적 고용정책, 노사관계를 지원하는 프로그램 및 모두가 공감할 수 있는 합리적 고용관계, 노사관계 지표 개발이 아울러 중요하다.

V. 개도국 일자리 창출 및 직업훈련 지원 사업 : KOICA 사업사례를 중심으로

KOICA는 개발협력에서 직접적 일자리 창출 보다는 직업훈련원 건립과 운영, 직업 교육과 훈련 지원 등 간접적 일자리 창출 사업을 주로 지원해 왔다. 수행된 사업 중 일자리 창출과 비교적 밀접한 연관이 있는 사례로서는 가나의 ‘코이카-현대 드림센터’, 모잠비크의 ‘마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업’, 몽골의 ‘체즈(Cheiz, Ulaanbaator)지역 직업훈련 및 일자리 창출 사업 및 아동가족 지원 사업’, 캄보디아의 ‘전기전자 폐기물 관리 및 그린 일자리 창출 사업’ 등을 꼽을 수 있다. 그 외 직업훈련 및 교육 관련 인프라 구축 사업으로는 라오스, 르완다, 가나지역의 직업훈련원 건립, 재건 사업 등이 있다. 언급된 사업의 의미에 대해서 간단히 짚어보면, 가나의 코이카-현대 드림센터와 캄보디아 전기전자 폐기물 관리 및 그린 일자리 창출 사업은 한국의 민간 대기업이 파트너로 결합하여 현지 인력개발과 일자리 창출을 동시에 이루는 모델로, 민간기업의 개도국 진출 전략과 현지 일자리 창출의 방향성을 제시해 주고 있다는 점에서 의미가 있다. 모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업의 경우 포스코가 결합, 지원하고 있지만, 사업의 수행과 일자리 창출의 측면에서 매우 제한적인 역할만을 수행하고 있다. 한편 몽골의 체즈(Cheiz)지역 직업훈련 및 일자리 창출 사업은 빈곤지역 청장년, 특히 여성 대상 단기 직업훈련과 이를 통한 취업 및 창업을 목표로 하는 사업으로, 특히 단기 기술이전을 통한 취업 지원이라는 목표를 가지고 있다. 모잠비크 마니싸 지역의 사업사례는 공동 농장의 형성, 빈곤층을 위한 노동시장 형성, 그리고 한국의 새마을 운동 정신의 확산 등 보다 다면적이고 중층적인 개념이 적용된 사업으로, 농업훈련 교사, 공동농장 경영인, 신 농업 기술을 바탕으로 한 자영농의 형성을 지향하는 등 보다 중장기적인 비전하에 수행되고 있다.

〈표 26〉 개도국 일자리 창출 관련 KOICA 주요 사업 사례

사 업 명	국 가
코이카-현대 드림센터	가나
마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업	모잠비크
체쯔(Cheiz, Ulaanbaator)지역 직업훈련 및 일자리 창출 사업 및 아동가족 지원 사업	몽골
KOICA-UNIDO 그린 일자리 창출사업	캄보디아
한·라오스 직업훈련원 건립사업	라오스
아크라 직업훈련원 재건사업	가나
키추키로(Kicukiro) 종합기술훈련원 지원 사업	르완다
칠릉시 취약계층 청소년 직업 훈련 사업	인도네시아

출처 : 저자 작성

1. 가나 : 코포리두아(Koforidua) 코이카-현대 드림센터 사례

1.1. 국가 배경과 고용 현황

가나는 국토를 가로지르는 볼타강의 영향으로 다른 아프리카 국가에 비해 비교적 풍부한 수자원을 보유하고 있으며, 2000년대 중반까지 농업부문이 GDP의 40%, 총 노동인구의 50%가량을 차지할 정도로 농업은 중요한 위치를 차지하고 있었다⁴²⁾. 그런데 정부의 강한 산업화 정책 추진으로 그 비중은 계속 줄어들고 있는 추세이다. 한편 가나는 유전, 가스 등 풍부한 자원을 가지고 있는데다가, 정치적 안정, 상대적으로 낮은 부패지수 등으로 인해 일찍부터 기업의 현지 진출이 활발히 진행되어 왔다. 가나 정부의 시장경제 지향과 상대적으로 안정된 사회정치적 상황 등은 원조와 기업 투자에 있어 긍정적인 환경요인

42) 2007년 기준 코코아 원두 및 코코아 가공품 수출액이 10.4억 달러를 기록하며 전체 수출액의 24.9%를 차지하는 등 코코아는 국가 경제에 절대적인 비중을 차지하고 있다. 한편 광업은 전체 수출의 37%, 정부 재정수입의 12%, GDP의 5%를 차지하는 등, 가나 경제에서 중요한 비중을 차지하고 있다. 가나의 주력 산업은 금광산업이며, 주요 부존자원은 금 외에 다이아몬드, 망간 등이며 이중 금은 가나 수출액의 30% 이상, 총 광물 생산액의 90% 이상을 차지하고 있다.

으로 평가되지만, 강한 부족 전통은 효과적인 원조와 투자의 장애 요인 중 하나로 지적되고 있다⁴³⁾. 2009년 UNDP가 측정, 발표한 가나의 인간개발지수는 0.526으로, 세계 182개국 중 152위로 나타나 있다.

가나의 고용환경과 노동법의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 구직과 고용절차를 보면, 구직자가 고용주와 직접 대면하는 것이 아닌, 고용조건 및 자격 등을 미리 명시하고 정부기관인 노동부 산하 고용센터(Employment Center of the Labour Department : ECLD)에 구인신청을 하면서 고용 절차가 시작된다. 즉, 공적직업매칭 서비스가 중요하게 작동되고 있음을 알 수 있다. 직업 매칭 서비스에서 고용 가능 연령은 21세 이상이며, 가사 및 단순 노동 등은 서비스에서 제외된다.

근로조건 관련, 근무시간은 주당 45시간 이내, 하루 8시간 이내로 한정하고 있으며, 아동 노동은 법으로 금지하고 있다. 2009년 기준 최저임금은 1일 약 1.8달러로 낮은 수준이다. 특징적인 것은 사회보장세 납부의무 규정인데, 사회보장을 위한 명목으로 노동자 월 급여 기준, 고용주가 12.5%, 고용인은 5%를 각각 부담하며, 의료비는 고용주가 전액 부담하는 것을 원칙으로 한다. 고용주의 피고용인 해고 요건은 까다롭지 않은데, 해고일 기준 2~4주 전까지 피고용인에게 서면 통보하는 것으로 합법적인 해고는 성립한다. 이러한 해고 관행이 가능한 것은 가나의 노동조합이 그만큼 조직화와 동원력 수준이 낮다는 것을 의미하기도 한다. 노조는 독립적 활동, 결사의 자유 등이 법적으로 보장되어 있지만, 노동자를 대변하는 구심력 있는 조직으로는 활성화되지 못하고 있는 상황이다. 약한 노조이지만, 조합의 성향은 고용주와의 합리적 협상을 선호하기 보다는 갈등 지향적으로 분류되고 있다.

2010년 3월 공식 통계 기준으로 가나의 실업률은 11%로 세계 130위에 위치하고 있으나, 현지 보도에 따르면 실제 상황은 이보다 훨씬 심각한 것으로 진단되고 있다. 이 중 15~24세 청년 실업률은 17~19.5%에 이르며, 대학, 기술학교, 고등학교 등을 통해 노동

43) 인프라 측면에서 전력사정이 좋지 않다는 것은 투자유지에 큰 단점으로 꼽힌다. 2016년 5000Mio. Watt 목표, 현재 2000Mio. Watt 수준, 중국이 이를 개선하기 위해 차관 30억불을 지원하겠다고 공언한 상태이다.

시장에 진출하는 250,000 여 명의 청소년들 중 단 2%만이 공식적인 정규 일자리를 갖는다는 현지 언론보도가 있을 정도로 그 상황은 심각하다.

이러한 가나의 고용시장 상황은 다양한 측면에서 그 원인이 진단되어질 수 있지만, 특히 높은 청년 실업률의 주요 원인으로 다음 몇 가지가 지적될 수 있다. 첫째, 고용 시장 요구에 맞는 인력 양성시스템이 갖추어져 있지 않다. 즉, 대부분의 기술 훈련 교육 과정이 고용 시장에 맞게 설계되어 있지 않다는 점 때문이다. 둘째, 교육 과정에 따라 차이는 있지만, 상대적으로 높은 금액의 학비가 존재한다. 특히 이는 빈곤층이 감당하기에는 부담이 되는 수준이다. 셋째, 가나의 교육은 남성 위주로 진행되어왔다. 따라서 여성에게는 교육 기회가 구조적으로 제약되어 있으며, 이는 이들의 사회진출 기회 또한 매우 제한되어 있음을 의미한다. 넷째, 고용시장 지향적이며 양질의 기술훈련이 지역의 수요와 수준을 따라가지 못하고 있다. 즉, 시장이 요구하는 고급 기술인력 양성 시스템이 부재하다. 가나 정부는 기술인력 교육과 양성에 의지를 표명하고는 있지만⁴⁴⁾, 그럼에도 불구하고 교육부 전체 예산의 1.6%만이 기술 교육에 지원된다는 통계가 보여주듯, 실제적인 정책적 지원은 매우 미약하다⁴⁵⁾.

미약한 기술교육은 가나의 교육 현황과도 관련 있다. 학제는 초등교육 6년, 중등교육 3년, 고등교육 4년으로 구성되어 있으며, 가나정부는 ‘Education for All(EFA)’ 목표를 달성하기 위해 노력하고 있다. 이를 통해 2007-8년 83.4%였던 초등학교 등록률은 이듬해 88%로 높아졌지만, 중고등교육 등록률은 2005-6년 74.5%에서 2008-9년 47.8%로 오히려 감소하는 등 해마다 낮아지고 있다. 이는 사회경제적 요인, 교육의 접근성, 교육의 질 등 다양한 방해요소 때문이라고 분석되는데, 예를 들어 초등학교에서 중고등학교로 진학 할 때, 추가적 학비에 대한 부담과 학업을 중단하고 가계를 도와야 되는 상황은 결국 교육의 단절로 이어지는 것으로 분석된다.

44) 청소년 개발육성 정책과 관련하여 가나 정부는 ‘국가 청소년 정책’을 통해, 적합한 교육과 훈련에 따라 청년층이 기술자, 기업가, 전문가, 숙련된 장인, 교사 등과 같은 직업을 가질 수 있음을 역설했다. 이를 위해 청소년 개발의 문제를 국가 개발 정책 프레임에 포함시켜, ① 청소년 정책의 실현을 보장, ② 기술을 갖춘 청소년 양성, ③ 전국 청소년 자원봉사 협회의 설립 등 새로운 전략을 제시한 바 있다.

45) 가나 정부는 청소년들이 자신의 재능, 잠재력을 효과적으로 실현할 수 있는 환경 지원을 약속해 왔다. 하지만 이러한 정부의 의지의 표명에도 불구하고 현실적으로는 직업교육 훈련기관의 부족, 교수진의 부족, 기타 교육 설비의 부족 등으로 가나 청년들이 제대로 된 직업교육에 접할 기회는 매우 제한적이다.

본 연구에서 사례로 언급되는 자동차 정비 교육의 경우에도 높은 사회적 수요에 비해 이를 위한 기술교육 상황은 열악하다. 기술교육이 대부분이 비정형적, 개인적인 전수 등으로 이루어지고 있으며, 운영되는 자동차 정비 교육 기관도 질 높고 효과적인 교육을 위한 공간, 장비, 교사 등이 절대적으로 부족한 실정이다. 이러한 상황에서 사회의 요구에 부합하는 적절한 지식과 능력을 습득하는 것은 매우 제한적일 수밖에 없으며, 설령 해당 교육기관을 졸업하였다 하더라도 졸업생은 기술력의 부족으로 바로 현장에 투입될 수도 없다. 결국 가나에서 일자리 창출의 어려움은 고용시장에서 원하는 인력의 공급부족에서 기인하는 바가 보다 크다고 할 수 있으며, 따라서 이러한 구조적 부조화를 개선하는 노력은 가나 일자리 창출 지원 방안 모색의 중요한 과정이라 할 수 있다.

1.2. 주요 사업 내용

KOICA 가나 코이카-현대 드림센터 사업의 공식 사업명은 ‘자동차 기술 교육 센터를 통한 가나 청소년 역량강화 프로젝트(Empowering Ghanaian Youth through Auto-mechanic skills training)’이며, 사업 대상지는 가나 동부 코포리두아(Koforidua) 지역⁴⁶⁾, 교육 대상은 13~24세 청소년이다. 사업기간은 2011년 12월~2012년 11월이었다.

MDG와 관련되는 사업목표는, 절대빈곤 및 기아 퇴치(MDG 1), 양성평등 및 여성능력의 고양(MDG 3), 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축(MDG 8) 등으로 설정되었다. 세부 목표는 보면, 첫째, 자동차 기술 교육 센터 설립을 통한 교육 환경 개선, 둘째, 자동차 기술 교육 센터 교육 과정 개발 및 지원을 통한 양질의 교육 제공, 셋째, 청소년 역량 강화를 통한 자립적 빈곤 감소, 넷째, 졸업생 대상의 취업 지원을 통한 자립 지원 및 소득 향상, 다섯째, 현대자동차의 사회공헌펀드와 전문성 활용을 통한 사업의 효율성 강화 및 한국의 위상 제고 등으로 설정되었다.

46) 코포리두아(Koforidua)는 가나의 Eastern Region의 주도로 수도인 아크라(Accra)에서 북쪽으로 65km 정도 떨어진 지역으로, 1874년 영국이 건설한 골드코스트 식민지의 영국기지로 주변에서 산출하는 카카오, 야자유, 카사바, 옥수수 등이 집산되는 지역이었다. 이 지역은 수도 아크라에서 가나의 10개 주 중, 5개 주로 이동할 수 있는 교통의 요지로, 이동 차량이 많으며, 이에 자동차 정비에 대한 필요성도 매우 높아지고 있는 지역이다. 따라서 이 지역의 자동차 기술 교육 센터를 설립, 운영을 통한 자동차 정비공을 양성은 청소년 대상 교육 제공과 일자리 창출을 동시에 달성할 수 있으며, 아울러 고용 창출을 통한 지역 빈곤 감소에도 기여할 것으로 판단되었다.

<표 27> 자동차 기술 교육 센터 사업 개요

구분		내용
사업명	국문	자동차 기술 교육 센터를 통한 가나 청소년 역량강화 프로젝트
	영문	Empowering Ghanaian Youth through Auto-mechanic skills training
사업대상지역		Koforidua District, Eastern Region, Ghana
사업기간		2011년 12월~2012년 11월
사업분야		교육
사업목표 (예상 MDGs포함)		1. 자동차 기술 교육 센터 설립을 통한 교육 환경 개선 2. 자동차 기술 교육 센터 교육 과정 개발 및 지원을 통한 양질의 교육 제공 3. 청소년 역량 강화를 통한 자립적 빈곤 감소 4. 졸업생 대상의 취업 지원을 통한 자립 지원 및 소득 향상 5. 현대자동차의 사회공헌펀드와 전문성 활용을 통한 사업의 효율성 강화 및 자국 위상 제고 MDG 1 : 절대빈곤 및 기아 퇴치 MDG 3 : 양성평등 및 여성능력의 고양 MDG 8 : 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축
사업내용		1. 자동차 기술 교육 센터 설립 및 설비 지원 2. 자동차 기술 교육 센터 교육 과정 개발 및 교육 3. 학생 모집 및 교육을 통한 자동차 정비사 양성 4. 연수생 초청 프로그램 지원 (1차년도 계획, 2차년도 시행)을 통한 고급 기능 인력 양성 5. 일자리 창출을 위한 네트워크 형성 및 교육 지원 6. 졸업생 중심의 동창회 구성을 통한 재학생과의 멘토 프로그램 지원 (1차년도 계획, 2차년도 시행)
투입 내역	기관	- 프로젝트 개발 및 운영 - 자동차 정비 학교 건축 및 설비 지원 - 건축 및 프로젝트 지원을 위한 워크샵 - 교육과정 개발 및 교사 교육 - 학생선발을 위한 규정 매뉴얼 연구 - 현지 대리점을 통한 정기적인 모니터링 및 평가 참여
	수원국	- 프로젝트 개발 및 운영 - 현대자동차 아프리카 지역본부/ 가나대리점, 플랜 가나, 가나 교육부, Ghana Education Service, 청소년 위원회, GRATIS foundation 및 산업부와 의 협력체제 구축 - 지역 사회 참여를 통한 원활한 사업 진행 - 정기적인 모니터링, 리뷰, 평가 및 개선

주 수혜자		연 240~300명의 학생들 (여학생을 포함한 13~24세 청소년)
기대효과		1. 여학생을 포함한 240여명의 학생 대상의 자동차 정비 교육을 통한 일자리 창출 지원 2. 청소년들의 취업 및 창업을 통한 가정 경제의 안정화 및 지역 경제 발달에 이바지 3. 현대자동차의 지원을 통한 고급 기술 이전 및 고급 인력 양성 4. 사회책임 경영윤리와 해외원조의 결합을 통한 대한민국과 현대자동차의 기업 위상 제고
시행 기관	아국	현대자동차/ 플랜한국위원회
	수원국	플랜 가나

출처: 사업 평가 계획서, KOICA

드림 센터 설립은 교육부, GRATIS 재단 등 파트너들과의 미팅을 통한 전문가 그룹의 구성으로부터 시작 되었다. 전문가 그룹은 가나 교육부, GRATIS의 전문가 등으로 구성 되었으며, 이들은 약 3개월 간 10여 회에 걸친 미팅을 통해 훈련센터 교사 선발 규정 및 교육 과정에 대해 논의 했다. 교육과정 및 프로그램은 가나 교육부에서 개발한 기본 교육 과정을 바탕으로 구성되었다. 교사 선발은 신문 등 미디어를 통해 홍보되었으며, 응시자들을 대상으로 1차 서류심사, 2차 인터뷰를 통해 최종 선발했다⁴⁷⁾. 이후 선발된 교사를 대상으로 하는 교육이 진행되었는데, 5일 간 워크숍을 통해 주로 이론, 교수법과 실습에 필요한 기자재 사용법 등에 대한 교육으로 이루어졌다. 워크숍 후 교사들의 수업 시연 및 시연에 대한 평가도 실시했으며, 보다 효과적인 교수법에 대한 공개 논의를 아울러 진행 했다.

드림센터의 주요 사업 내용은 ① 자동차 기술 교육 센터 설립, 설비 지원, ② 자동차 기술 교육 과정 개발 및 교육, ③ 이를 통한 자동차 정비사 양성, ④ 졸업 후 일자리 창출 지원, ⑤ 일자리 정보 공유와 센터 발전을 위한 네트워크 형성 지원 등 다섯 가지로 구분할 수 있다. 특히 동창회 구성과, 졸업생 재학생 간 멘토 프로그램 지원 등을 통한 사회네트워크 형성에 중점을 두었으며, 이는 지속적인 센터 운영 및 발전 방안 모색에 도

47) 교사 선발은 전문가 집단 및 학교 운영회의 공정한 심사를 통해 진행되었다고 보고되고 있으며, 교사 선발 과정 중 1차 서류 심사는 2명의 전문가가, 2차 인터뷰는 4명의 전문가가 심사를 진행했으며, 심사 내용에는 강의 시연도 포함되었다.

움을 받고자 하는 의도이다. 또한 재학생, 졸업생 및 아크라 현대자동차 대리점, 정비소와의 연계 프로그램을 가동하고자 했다. 특히 센터와 현대자동차 정비소 간의 현장직업훈련(JT)은 학생과 회사 모두 도움이 되는 프로그램으로, 현재 가나에서 수행되는 유일한 기술훈련센터와 민간기업 간 연계사업으로 주목받고 있다. 사업의 주요 내용을 좀 더 구체적으로 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 28〉 코이카-현대 드림센터의 주요 사업 부문과 내용

주요 사업 부문	사업 내용
자동차 기술 교육 센터 설립, 설비 지원	센터의 인프라 구축 : 3개 학년 과정, 학급당 80~100여명 학생, 교실 및 실습실(실습위주의 공간으로 설계), 실습용 자동차와 기자재 지원, 화장실 등의 부대시설 제공
자동차 기술 교육 과정 개발 및 교육	실습 위주 및 자격증 시험에 대비한 선진 자동차 정비 교육 과정 마련, 민간 기업의 정기적인 연수생 초청 교육 실시
양질의 자동차 정비사 양성	다른 교육 센터와는 차별화된 선진 자동차 정비 기술자 배출 : 총 240~300여명의 학생 대상 교육 지원, 매년 80~100여명의 졸업생 배출
졸업 후 일자리 창출	졸업생 중 90% 이상의 자격증 합격과 이를 바탕으로 한 고용 창출(취업지원 프로그램 가동), 상급학교 진학 ⁴⁸⁾ 지원 자격 부여
취업, 창업과 센터 발전을 위한 네트워크 형성	창업 준비 졸업생을 위해 멘토 프로그램 운영, 성공 사업가와의 연계를 통한 창업과 비즈니스 운영의 노하우 공유, 동문회 등 구성

출처 : 저자 작성

48) 코포리두아 지역에는 K-poly기술학교가 있어, 학생들이 타 지역에 비해 상대적으로 쉽게 상급학교에 진학할 수 있다. K-Poly기술대학(Koforidua Polytechnic)은 가나 정부가 기술 인력양성을 위해 1997년에 설립한 학교로, 현재 Business and management, 응용과학과 기술(Applied sciences and Technology), 엔지니어링 등의 학과가 운영되고 있다.

1.3. 사업성과와 의미

사업의 성과와 의미를 몇 가지로 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 코이카-현대 드림센터는 그 설립과 운영의 측면에서 플랜 가나⁴⁹⁾, 가나 교육부, Ghana Education Service, 청소년 위원회, GRATIS foundation⁵⁰⁾ 및 산업부와의 협력 체제를 구축했다는 측면에서 큰 의미가 있다. 이러한 협력체제와 모니터링 구조를 통한 사업의 투명성과 공정성을 확보 노력은 높게 평가될 만하다. 즉, NGO인 플랜 가나(Plan Ghana)에서 정부 해당부서와 긴밀한 정책협의를 통해 사업을 주관하고 있으며, 플랜가나는 센터에 사무소를 개설, 상주하면서 수시로 사업과 교육과정 등을 모니터링 하는 등, 센터 운영의 투명성과 공신력을 높이고자 하는 노력을 하고 있다. 한편 학교 운영이 본격화 되면서 부서는 학교 교사, 현대자동차 현지 대리점 및 아프리카 지역 본부, 플랜 등이 참여하는 운영위원회가 구성되어 효율적인 학교 운영을 지원하고 있다.

둘째, 가나의 노동시장이 요구하고 있는 양질의 자동차 정비인력 공급이라는 측면에서 실질적인 성과를 보이고 있다는 점이다. 또한 이와 더불어 센터의 수료생들에 대한 일자리 공급을 최우선 과제 중 하나로 설정하며, 이들의 취업을 위해 정부와 아크라 현대자동차 대리점과 정비소 포함 민간기업의 지원을 전략적으로 유도하고 있다⁵¹⁾. 역량강화를 위해 재학 중 혹은 졸업 후 자동차 정비소 내에서의 일정기간 동안의 현장직업훈련(OJT)과 이후 아크라 뿐 아니라 가나 전역을 대상으로 한 정규 일자리에 배치되는 과정을 설정하고 있다. 물론 이러한 선순환의 가정은 가나 내수 시장의 활성화를 전제로 하고 있다. 그런데 가나의 자동차 내수시장은 확대 경향을 보이고 있으며, 특히 정비의 필요성이 높은 중고차가 대량으로 수도 아크라에 유입되고 있음에 따라 관련 일자리는 수요는 계속 늘어

49) 해당 사업의 주관 단체는 플랜 가나로, 이 조직은 제안된 계획서에 따라 사업 진행, 임찰을 통한 계약 등 관리, 지역 정부 및 지역 사회와의 업무 협의 및 네트워크 형성, 마을 운영위원회 구성 및 워크숍 등을 주관, 수행해 왔다.

50) GRATIS(Ghana Retional Appropriate Technology Industrial Service) foundation은 가나 정부에 의해 설립된 기관으로 기술 교육, 교육 서비스 등을 지원하며, EU 및 CIDA 등과 함께 청소년 및 지역 사회 역량 강화를 위한 기술학교 건축 및 교육을 진행해 오고 있다.

51) 현재 드림센터와 같은 정비기술학교를 민간 기업이 지원하는 사례는 존재하지 않는다. 민간 기업은 기술 연수의 기회 제공뿐만 아니라, 이후 연 2-3명에게 장학금 제공과 실질적인 취업기회를 부여하고자 한다. 기업의 관련 매니저의 의견에 따르면 드림센터가 보다 활성화 되면 아크라 단위 정비소에서 매년 5-10명은 채용할 수 있지 않을까 하는 기대를 가지고 있다.

날 것으로 전망 된다⁵²⁾.

셋째, 해당 사업은 가나의 자동차 정비기술의 표준화에 기여한다는 점에서 의미가 있다. 현재 가나에는 자동차 중고시장의 형성과 이에 따른 정비수요의 증가에 따른 수많은 비공식, 무허가 자동차 정비 자영업자들의 존재한다. 그런데 정비는 개인적인 기술전수 혹은 어깨너머로 기술을 전수받은 개인 자영업자에 의해 대부분 수행되고 있는 상황이다⁵³⁾. 그런데 이러한 정비는 자동차 전반에 대한 이해를 바탕으로 한 정비 개념과는 다소 거리가 있으며, 이에 따른 자동차 운행에 있어 사고의 위험성이 상존함을 의미한다. 결국 자격증을 갖춘 정식 정비소의 확대와 표준화된 매뉴얼에 의한 정비, 이를 통한 표준화된 ‘실용적 지식(practical knowledge)’의 공유 등을 통해서만 극복될 수 있으며, 이는 기존 자영업자의 공식적 사업자 등록 또한 유도할 수 있는 효과를 가져 올 수 있다. 이를 위해 자동차 정비 부문 자격증(COT/VET)제도를 정비하고, 자격증을 취득한 사람만이 자영업할 수 있으며 취업에도 유리하게 작용하게 하는 제도적, 법적 보완장치가 있어야 할 것이다.

넷째, 드림센터는 가나 기술 교육의 커리큘럼에 새로운 변화를 가져왔다. 가나의 기존 기술 교육 과정은 이론 위주로 진행되었으며, 실제 기술습득을 위한 실습은 약하다는 평가를 받고 있었는데, 드림센터는 이러한 문제점을 극복한 사례로 의미를 가진다. 실제로 센터의 한 교육생은 학교의 교과 과정이 이론과 실습이 균형 있게 구성되어 있다는 것에 만족을 보였으며, 특히 이론 선행 학습이 아닌 실습을 통한 이론의 중요성 확인에 큰 의미를 뒀다.

다섯째, 드림 센터 사업이 지역 사회 빈곤퇴치에 기여한다는 점이다. 드림센터는 빈곤층을 대상으로 한 장학생 선발을 10 여명의 규모로 매해 시행하고 있으며, 이들에게는

52) 가나는 세계의 거의 모든 브랜드의 중고차가 수입되어 달리는 곳이라 할 수 있다. 이는 가나 중산층의 성장과 구매력 증가를 의미하고도 한다. 실제로 자동차 판매 시장의 성장은 국가의 경제발전과 경쟁력 강화 변수와 맞물려 있는데, 현지 자동차 전문 딜러들의 전망은 매우 낙관적이었다.

53) 가나 아크라 현대 대리점 집계에 따르면, 2012년 기준 가나는 연간 신차 1만 9천대 정도가 수입되며, 중고차는 신차의 5배가 넘는 10만대 이상이 수입된다. 정비소는 전국에 5만 여 개로 추산되지만 80% 이상이 1인 자영업자, 비 등록 사업자로 추정된다.

무상 교육의 혜택이 주어진다. 해당 학생의 센터 교육 과정 이수율과 이를 통한 취업은 해당 빈곤 가정의 경제적 자립을 의미한다. 일반 학생의 경우도 다른 교육기관에 비해 저렴한 수업료를 납부하며(학기당 160불, 타 교육기관의 경우 학기당 600불 수준), 이를 통해 양질의 정규 자동차 정비 교육의 기회를 제공 받는다는 것은 의미가 있다. 또한 가나 교육과정, 특히 기술 교육에 혜택을 받지 못 했던 여성의 입학률 장학금을 통해 장려하면서 호응을 받았다. 실제로 센터 내 한 여성 훈련생은 센터 졸업 후 정비소 운영을 통해 여성 고용의 기회를 확대시키겠다는 포부를 밝혔다. 그런데 빈곤 가정 장학생의 선발 과정은 보다 정교하게 디자인될 필요성이 있다. 빈곤층에 대한 판단이 객관적 지표나 근거 없이 면접과 추천을 통해서만 이루어지고 있었다. 해당 지역 빈곤층에 대한 보다 정교한 모니터링과 장학생 선발의 객관적 지표 마련은 향후 보완되어야 할 과제이다.

<표 29> 코이카-현대 드림센터의 장점과 보완점

구분	장점	보완점
훈련생 입장	상대적으로 저렴한 수업료로 양질의 정규자동차정비교육기회 제공 받음. 빈곤자녀 무상교육(탈빈곤 기회부여), 아크라 내 자동차 정비소를 통한 현장 실습(OJT) 기회부여	교육과정의 지속적 업데이트 및 양질의 교사 확보 보다 정교한 학생선발 규정의 구축, 시행 빈곤층 장학생 선발 기준 마련
기업 입장	표준 정비 기술 습득인력을 바로 현장에 투입할 수 있다는 장점. 필요인력의 안정적 수급 효과. 현장 실습제도를 운영할 수 있음	현지 대리점, 정비소를 통한 정기적인 모니터링 및 평가
운영의 측면	정부기관과 NGO 등이 결합, 공동경영하는 구조, 이를 통한 투명성, 최적의 합리적 의사결정구조 구축 가능. 정부 관료와 NGO 직원들의 열정과 전문성도 긍정적 요소	민간 기업의 노하우를 수렴한 지속적인 운영 기법의 개발 필요

출처: 저자 작성

1.4. 일자리 창출과의 연관성

현재 가나의 고용시장 상황을 보면, 결국 일자리의 공급 부족보다는 노동시장이 원하는 양질의 노동 인력 부족 현상이 보다 현저히 나타나고 있음을 알 수 있다. 즉, 고용 정책적인 측면에서는 일자리 공급을 통한 일자리 창출보다는 양질의 기술인력 양성과 이를 바탕으로 한 취업과 자영업자 형성에 보다 주력해야 되는 상황이다. 현재 외국의 제조업 기업이 가나에 투자, 진출해서 현지 인력을 채용하려 해도 합당한 인력을 공급받기는 어려운 상황이며, 이는 그간 수행되어 왔던 가나의 기술교육정책, 노동시장 육성 정책의 구조적 한계성과 연관된다.

이러한 상황에서 코이카-현대 드림센터는 양질의 기술훈련을 통한 자영업 육성과 관련 부문 취업 유도를 통한 일자리 창출을 그 목적으로 하고 있으며, 실제로 중·장기적인 관점에서 일자리 창출, 특히 청년 고용문제를 해결하는데 긍정적인 기여를 하고 있다고 판단된다. 특히 현지 자동차 AS, 정비 공장과의 지속적 연계를 통한 훈련생의 현장교육 기회 부여와 이후 이들에 대한 일자리 제공 구조는 매우 긍정적인 요인이라고 판단된다. 이는 하나의 사업사례에 불과하지만 이러한 형태의 일자리 수요-공급의 선순환구조를 정착시키는 데 있어 의미 있는 모델을 제공할 수 있다고 보여 진다.

결국 가나 사례를 통해 개도국 일자리 창출을 위해서는 현지 고용시장 상황의 분석과 이를 장, 단기 직업훈련과정에 반영하는 것이 그 무엇보다도 우선시 되어야 함을 알 수 있다. 즉, 산업구조와 변동의 분석을 전제로 일자리의 수요와 공급측면 중 어느 측면의 강화를 보다 지원해야 하는지를 우선 판단해야 한다. 일자리 수의 증가를 위한 지원이 시급하다면, 민간기업 투자의 유치, 개도국 내 민간 기업의 활성화 지원 등을 주요 지원 전략으로 설정해야 하며, 인력 공급측면의 일자리 창출 사업이 지원되어야 한다면 고용시장에서 요구하는 양질의 인력양성에 보다 집중해야 한다. 현재 가나의 상황은 후자에 가까우며, 따라서 고용지향적인 기술 교육, 현장학습 체계구축 사업에 보다 지원하는 것이 바람직하다 할 것이다. 코이카-현대 드림센터 사업은 이에 부합한다 할 수 있으며, 이를 위한 민간기업의 역할 또한 유의미하다고 판단된다. 결국 일자리 창출 사업은 민간 기업

과 센터 교육생 모두에게도 도움이 되는 방향으로 전개되어야 하며, 향후 선진 정비기술 교육과 현지 일자리 창출 측면에서 민간기업의 역할은 더욱 확대되어야 할 것이다. 결론적으로 가나의 경우 외국 기업 투자 유치와 이를 통한 일자리 수 늘리기 중심의 일자리 창출보다는 국내 청년 기술인력 양성을 통한 일자리 창출 사업이 보다 효과적이며, 형태는 기술이전, 현장 학습을 통한 기능 인력의 양성이 되어야 할 것이다.

1.5. 사업의 향후 과제

가나 코이카-현대 드림센터 사업현장 방문과 인터뷰, 자료 분석 등을 통해 개도국 일자리 창출 사업 지원 관련 몇 가지 향후 과제를 정리해 보면 다음과 같다. 이를 통해 KOICA의 향후 유사 사업 수행을 위한 시사점을 아울러 제공할 수 있을 것이다.

첫째, 검증된 현지 NGO 등을 통해 실업해소와 일자리 창출을 위한 기술교육의 중요성을 상시적으로 강조하고, 동시에 산업부, 교육부 등 정부 관련 부처의 재정적 지원 확보 노력을 계속 수행해야 한다. 둘째, 학교 건물 유지관리, 장비 개보수 등 인프라 운영을 위한 대책이 필요하며, 이를 위한 재원 마련의 방안 또한 구체적으로 고민해야 한다. 예를 들어, 학교 공간의 외부 행사 임대 등을 통한 운영 자금 확보 방법 등도 생각해 볼 수 있다. 현재 드림센터는 학생 수 확대 계획에 따른 증축을 논의하고 있는 바, 이에 대한 자체 대책 마련도 필요하다. 셋째, 코포리두아(Koforidua) 지역에 있는 기술 전문대학인 K-poly와의 협약을 통해 드림 센터의 교육 과정과 내용을 지속적으로 모니터링 할 필요가 있으며, 또한 이 대학에 진학하고자 하는 드림센터 졸업생을 지원하는 프로그램을 마련도 필요하다. 넷째, 교육 내용의 지속적인 업데이트와 양질의 교사의 확보는 드림센터 기술학교를 차별화 시키고 졸업생의 취업률을 높이는데 중요한 사항이라 할 수 있다. 이는 민간기업의 정비 관련 노하우를 지속적으로 공급받고 이를 기술학교의 교사, 전문인력에게 제공하는 시스템을 구축하는 것에서부터 시작한다. 특히 교사와의 합당한 계약, 정규직 채용 등 교사에게 안정적 복지 제공을 통한 중도 이탈을 방지해야 한다. 이 과정에 가나 교육부 및 GRATIS의 의견을 수렴하는 것이 필요하다. 다섯째, 운영되고 있는 장학제도를 좀 더 개선하고 정교화 해야 한다. 특히 빈곤층 자녀에 대한 장학생 선발은

보다 객관적인 지표 마련과 심사 과정을 통해 이루어져야 할 것이다. 또한 일반 학생을 대상으로 하는 장학제도의 확대도 필요한데, 이는 민간 기업 및 교육부와의 논의를 통해 이루어 질 수 있다. 무엇보다 입학생들이 경제적인 문제로 중도에서 학업을 중단하는 일은 없도록 지원해야 한다.

이러한 과제들은 재학생, 졸업생 및 교사 등 기술학교의 수혜자들과 가나 아크라 자동차 대리점, 정비소, 플랜 가나 등 사업주체간 네트워크 혹은 운영위원회가 중심이 되어 해결해 나갈 수 있으며, 이러한 네트워크의 구성은 사업 수행 시 발생할 수 있는 여러 문제에 대한 신속한 대응 체제의 구축이라는 측면에서도 의미가 있다.

2. 모잠비크 : 마니싸(Manhica) 농업기술훈련원 사례

2.1. 국가 배경과 고용 현황

모잠비크는 포르투갈의 식민지였던 1975년까지 높은 농업 잠재력을 가지고 있는 나라로서 각종 곡물과 아열대 과일이 풍부하게 생산되는 곳이었다. 그런데 1965년부터 30년 가까이 지속된 내전과 2000년 대홍수로 인해 농업 기반은 무너지고 대부분의 농지는 황폐화 되었다. 2011년 현재 모잠비크 일인당 GDP는 400달러 수준으로 아프리카에서도 하위권에 속한다. 식량자급률은 30%를 넘지 못하고 국민 50% 이상이 기아상태라고 보고되고 있다. 농업은 모잠비크 전체 국내총생산(GDP)의 22%의 비중을 차지할 정도로 중요 산업이며, 전체 노동력의 90%가 농업에 종사하고 있으나, 생산성은 매우 낮으며 주식인 밀의 자급률은 5%에 불과한 실정이다.

모잠비크 농업발전의 제약조건으로 여러 가지 요인을 꼽을 수 있겠지만 대체로 합리적이지 못한 농지배분문제, 영농기술의 낙후성, 농민의 무지, 그리고 무엇보다 모잠비크 농민들의 이윤형성과 배분에 대한 인식 부족, 이로 인한 모티브 결핍 등을 꼽고 있다. 보수적인 농민들이 새로운 농법과 조언을 받아들이지 못하는 것도 장애요인으로 꼽히는데, 예를 들어 벼농사를 직파가 아닌 못자리를 통한 농법이 생산력의 증대를 가져오는 것을 알

지만 이러한 기술을 실제 재배에 적용하지 않는다⁵⁴⁾. 마니싸지역 농업기술훈련원은 이러한 장애요인들을 극복하는 출발점이 되고자 한다. 즉, 농업기술이전을 통한 농업생산력의 증대와 이를 바탕으로 장기적인 관점에서의 일자리 창출을 목표를 하고 있는 것이다.

현재 모잠비크 정부는 낙후된 농업 기반을 다시 구축하고 빈곤, 기아문제를 해결하기 위한 농업정책 수립을 위해 노력하고 있으나, 농업 기술과 선진인력의 부족, 재원 부족으로 어려움을 겪고 있다. 자체적인 해결 능력을 가지지 못한 현 정부는 외부의 지원과 자국의 자원개발 관련 투자를 위해 매우 적극적인 유치 입장을 보이고 있다.

한편, 교육·고용환경과 관련하여 모잠비크가 직면한 가장 큰 어려움 중 하나는 청년 및 지역주민들이 전문 인력으로 성장할 수 있도록 교육, 훈련시킬 수 있는 교육 인프라 자체가 매우 열악하다는 사실이다. 교사의 수는 절대적으로 부족하고 그나마 확보된 교사의 질은 매우 낮다고 평가되며 그들에 대한 사회경제적 처우 또한 매우 낮다. 결국 새로운 신기술 도입을 통해 전문 인력을 양성시킬 수 있는 여건과 기반 자체가 부재하다고 볼 수 있다. 이러한 상황으로 인해 빈곤 지역에는 빈곤의 구조화와 대물림 현상이 지속되고 있으며, 스스로 탈 빈곤화를 위한 비전은 제시되지 못하고 있다. 따라서 일자리 창출과 관련하여 고민되어야 하는 지점은 미래의 경쟁력 있고 역량 있는 인력 개발을 위한 기술교육 시스템 구축과 이를 통한 일자리 창출의 방안이다. 결국 모잠비크 노동시장의 인력 수급현황을 보면, 일자리 수의 부족보다는 양질의 노동 인력 부족 현상이 나타나고 있음을 알 수 있다. 즉, 단순 노동에 종사 가능한 인력은 과잉이지만, 기업이 원하는 최소수준의 역량을 갖춘 인력은 매우 적은 현상을 보여주고 있다. 자국민의 일자리 확대를 위해 모잠비크 정부는 외국 자본의 투자에 따른 기업형성 시 일정 정도의 자국민 고용을 의무화하는, 이른바 ‘자국민 고용쿼터제(employment quota)’를 적용하고 있지만, 투자기업은 오히려 현지에서 인력난을 호소하고 있는 실정이다. 결국 모잠비크의 경우 일자리의 공급이 중심이 되는 일자리 창출 보다는 현지 인력양성 중심의 일자리 창출 사업이 보다 적절하다고 판단된다.

54) 여기에 객관적인 경제적 한계 또한 존재한다. 예를 들어 벼농사에 비료와 농약을 사용하면 생산성을 높이는데 도움이 된다는 점은 알지만, 이는 높은 비용적인 측면으로 인해 받아들여 질 수가 없다.

2.2. 주요 사업 내용

KOICA 지원사업인 〈모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업〉은 지역사회 빈곤퇴치와 농업기술 전수를 통한 일자리 창출의 측면에서 분석될 수 있다. 해당 사업은 농업훈련센터와 공동농장운영을 통해, ① 현지상황에 보다 조응하는 농업기술관련 교육사업의 필요성과 가능성 확인, ② 주민들이 공동으로 토지와 노동력을 제공하고 생산물의 유통, 판매를 통한 수익 배분, 이윤창출 구조로의 전환 가능성, ③ 농장의 수익구조와 성과를 관리할 수 있는 전문 인력 및 기술 확보 필요성 등을 확인한 사업으로 평가된다. 특히 공동노동과 공동 수익배분을 통한 공동농장의 운영과 이를 통한 수익구조의 창출 가능성 확인은 빈곤계층의 노동시장 참여와 일자리 창출 관련 중요한 출발점이라 할 수 있다. 사업의 개요는 다음 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표 30〉 모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 및 일자리 창출 지원 사업 개요

구분		내용
사업명	국문	모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업
	영문	Antipoverty Program in Manhica, Mozambique
사업대상지역		모잠비크 마니싸 군
사업기간		2011. 7- 2012. 6 (1년)
시행 기관	공여국	포스코, 한국국제기아대책기구(KFHI)
	수원국	기아대책 모잠비크 지부
MDGs 관련		Goal 1. 극심한 빈곤과 기아퇴치 / Goal 2. 보편적 초등교육의 달성
사업목표		민간기업, 정부, NGO 간 협력을 통해 모잠비크 지역사회의 자립기반, 소득증대, 일자리창출, 교육증대 등을 도와 자립의 모델을 제시 1) 지역 주민 의식 개선 활동/지역주민, 농업지도자, 농업관련 정부 관계자대상 농업기술교육 및 전수/ 농업지도자 배출 2) 농장의 안정적 운영을 통한 자립 기반 구축/ 지역민의 일자리창출과 소득증대의 기반 마련 3) 아동 및 지역 주민의 문맹 퇴치 교육/지역사회의 교육 환경 개선과 자립 의식 고취 4) 농림부 정책관리자 교육 통한 이해증진 및 협력 체제 구축

사업내용		1) 이모작, 협동조합 운영 등 지역주민 및 정부지도자를 대상으로 선진 농업기술 교육, 농기계 교육 실시 2) 마니싸 농장의 발전 및 운영을 통한 고부가가치 농산물 재배 및 판매의 활성화, 주변 지역에 적합한 구호/소득 작물 개발 및 보급 3) 농업 훈련센터 인근 만찌아니 마을 초등학교에 방과 후 문맹퇴치학교를 설치운영하여 어린이와 성인의 교육수준을 향상 4) 포스코임직원들의 만찌아니 마을 초등학교 학생과의 1대1 후원을 통한 지속적인 후원 활동전개
투입 내역	KOICA	사업비 지원, 모니터링 및 평가, 필요시 현지 지방정부와 협력 지원
	기관	1) 포스코 - 사업비 지원, 모니터링 및 평가, 국내외 홍보, 관련 사업 운영 노하우 접목 및 전수 2) 기아대책 - 사업진행 총괄, 인력파견 통한 사업추진, 모니터링, 수혜자 만족도 조사 및 사업평가
	수원국	사업에 대한 인식증진과 홍보, 지역 정부기관과의 업무협력 교육대상자 모집 및 선발, 수혜자 만족도 조사 및 평가
수혜자		직접수혜자 : 농업훈련센터훈련생 50명, 농림부 정책 책임자 30명/ 만찌아니 마을의 초등학생 320명, 성인 50 명 간접수혜자 : 마니싸 군 농민 비롯한 인근지역 주민, 청소년 2000 여 명
기대효과		1) 모잠비크의 청소년, 주민 및 농업지도자의 의식개선/ 농업 기술전수와 근면, 자조, 협동의 생활태도를 습득/ 지역사회 빈곤문제를 해결/ 일자리 창출 및 50명의 농업기술전문가 배출(향후 연간 100 여 명으로 확대) 2) 농업지도자들과 함께 농장운영을 통해 수익창출/ 자립의 성공모델을 마련/ 마니싸 지역사회의 자립 지원 3) 농장 인근 마을인 만찌아니 마을의 어린이와 성인의 문맹퇴치 사업 지원/ 지역의 자립 및 성장 잠재력을 증가

출처: 저자 재구성, 자료 : 사업계획서, KOICA 2011

사업지가 위치해 있는 마니싸 군은 모잠비크 내에서 상대적으로 인구가 많이 밀집해 있는 곳으로 약 200,000명이 거주 하고 있으며, 수도인 마푸토에서 80km 북쪽에 위치 하고 있다. 특히 사업지인 농업훈련원은 모잠비크 유일의 남북을 연결하는 포장도로와 인접하여 외부로부터 접근이 용이하여 농장운영, 농업훈련센터를 위한 물자 및 생산물 운송도 용이한 지역이다. 또한 다른 군에 비해 비옥한 농토와 풍부한 수량을 보유하고 있어 모잠비크 내에서도 벼농사가 가능한 몇 안 되는 지역 중 하나이다. 지역 주민의 95% 이상은 농업 종사자이지만, 기초농업기술과 농업기반의 부족, 빈곤을 극복하는 방법 등에

대한 지식은 매우 부족한 상황이다. 따라서 지역주민들은 수확물로 가족의 생계만 겨우 이어가는 정도이며, 농업 활동을 통한 소득 창출을 기대하기는 현재로서는 매우 어려운 상황이다. 지역의 주요 농산물은 옥수수, 만디오까(고구마 류) 등이 있다.

마니싸 지역의 교육 환경은 열악하며, 지역 성인문맹률은 50% 정도로 평균 교육 수준은 낮다. 일단 초등학교를 비롯 학교가 매우 부족하며, 시설 또한 갖춰져 있지 않다. 성인을 대상으로 한 교육환경 또한 열악하다. 학교의 접근성도 매우 떨어져 지역 아동들의 학교 등교가 현실적으로 쉽지 않은 실정이다. 진학률도 매우 낮는데, 특징적인 것은, 고학년으로 갈수록 학생 수가 급격히 줄어드는 현상을 보이고 있다는 점이다. 예를 들어 2009년 기준 해당 지역 초등학교 졸업생의 중학교 진학률은 25% 정도로 저조하다. 그 이유는 경제적인 이유로, 중등학교 진학 연령대의 아이들이 집안 자영업이나 농사일을 분담해야 하는 상황 때문으로 분석된다. 부모들도 학교 등교보다는 집안일을 해야 한다고 생각한다. 특히 초등학교의 교육환경이 열악한데, 사업에서 언급되고 있는 만찌아니 초등학교의 경우, 학생 320명 규모로 정식 등록된 학교이지만 교실이 없고 갈대를 묶은 4개 동의 공간이 교실을 대신하여, 이른바 ‘갈대학교’로 불린다. 2013년 방문 시 갈대 동 내 책걸상이 전혀 없었으며, 1인 교사의 지도하에 40여명 초등학생이 바닥에 앉아 수업을 받고 있었다.

농업기술 훈련원 설립 과정을 살펴보면, 현지 수행기관인 모잠비크 기아대책위원회는 2006년 11월 마니싸군의 관계자를 만나 훈련원 설립 문제를 상의하고, 이 사업을 위해 마니싸 군의 1,440ha(4,356,000평) 규모의 토지사용 허가를 정부에 신청하였다. 그 후 2007년 2월, 수도인 마푸토 농림청 책임자와 농업훈련원 및 시범농장개발에 대해 논의하고 4월, 정부로부터 1차 900ha(2,722,500평)의 토지사용권을 무상으로 받았다. 같은 해 8월, 기아대책위는 모잠비크 정부 농림부 관계자와 지역 지도자, 남아프리카공화국 민간 기업 관계자 등과 함께 사업 예정지 토지 조사를 실시하였다. 조사 결과 해당 지역 토양이 쌀, 사탕수수 등을 재배하기 적합하고 농지에 인접한 강이 있어 농업용수 확보에도 용이하다고 판단했다. 또한 모잠비크 유일의 남북을 연결하는 포장도로 변에 위치하여, 농산물 수송이 용이하고, 수도인 마푸토에서 멀지 않아 필요한 물자들을 손쉽게 공급받을

수 있다는 점 등, 농업기술원 시범사업에 적정함을 확인했다.

이후 2008년 1월부터 2009년 4월까지 KOICA에 의해 훈련원 인프라 구축 등의 명목으로 약 2억 5천만 원 가량이 지원되었으며, 이는 강의실 3칸, 사무실, 식당, 기숙사 4동의 건축과 일부 농업장비 구입, 비닐하우스 설치 등에 쓰였다. 이러한 상황에서 자원개발과 확장을 위해 아프리카 진출을 계획하고 있었던 포스코가 모잠비크 마니싸 지역을 ‘포스코 글로벌 자매마을’로 육성할 계획을 발표했다. 또한 2011년 2월 KOICA 모잠비크 사무소 개소로 사업이 더욱 활기를 띌 수 있는 계기가 마련되었다.

해당 사업의 2012년 결과보고서를 바탕으로, 농업기술 전수 및 일자리창출 관련 사업 추진내용을 정리해보면 다음과 같다. 이는 크게 농업훈련센터를 통한 의식개선 운동 및 농업기술 교육, 공동 농장의 안정적 운영을 통한 자립기반 마련 및 수익창출 모델 제시, 이를 통한 일자리 창출 등으로 구분될 수 있다.

<표 31> 마니싸 농업훈련센터 사업추진 실적과 자체 모니터링 결과

분야	추진 실적	모니터링 결과
농업훈련센터를 통한 의식개선 운동 및 농업기술 교육	훈련생 교육 1년 과정 35명 훈련중/6개월 과정 15명 졸업 (2012.8) 1) 지역주민자립기반 마련을 위한 근면, 자조, 협동 의식 개선 - 지역주민 자립을 위한 의식 개선교육 진행 : 훈련생 50명 대상 교육 및 훈련 실시(50%달성) - 훈련생을 6개월 과정 50 명씩 2회 선발 하려고 계획했으나, CEFATE 와 협의 후 6개월 과정 25명, 1년 과정 25명 총 50 명으로 변경함 : 년 1회에 걸친 교육 및 세미나 진행 및 훈련 강사 확보 (100%) : 시범 농장 운영(훈련생 50명	1) 개원 첫 해, 첫 훈련생을 맞이하여 훈련원의 훈련 교수진, 훈련 커리큘럼과 훈련 기자재 등을 점진적으로 구축해 나가고 있음 2) 모잠비크 현지 농업 교육기관(CEFATE)을 통한 현지에 적합한 농업 이론 및 기술 교육과 한국 농업 전문가를 통한 농기계 교육 등의 선진 농업 교육이 균형을 이뤄 시너지 효과가 기대됨 3) 의식개혁 교육에 대한 보다 전문적인 커리큘럼, 훈련원 운영방안 모색 필요

	대상) 50% 달성 2) 농업 기술 교육 한국식 벼농사 이양 및 재배법 (시범농장/실습용) : 2012년 1월 말 홍수로 인한 농장 침수와 배수가 늦어져 2012년 2월에 개원한 농업훈련원에서 한국식 벼농사 교육을 진행 할 수 없었음 토마토 재배(시범농장/실습용) : 2012. 4~8월까지 토마토 및 야채를 실습 재배 1회 실시하였으나 병충해, 고온, 염해 등으로 성장 발육 저하 및 괴사하여 수확량이 미미함 농기계 운전 및 관리 기술 교육 : 농기계 전공자 강사를 초빙하여 이앙기, 콤바인 등의 농기계 집중 교육 실시 퇴비 증산법 교육 : 퇴비장 2곳 구축 완료(모잠비크 건기 동안 건조한 일기로 퇴비가 제대로 썩지 않아서 3곳 구축을 목표로 했지만 2곳만 수행함) 취업 및 농장운영지원 : 2012.8월 6개월 과정 15명 졸업 : 농업 관련기관 및 농업 회사 취업 준비 중이며, 졸업생 중 3명이 서로 협력하여 양계농장 준비 중에 있음 기타: 농업 이론 교육 및 야채 재배 실습 실시	
공동 농장의 안정적인 운영을 통한 자립기반 마련 및 수익창출 모델 제시	1) 공동농장의 안정적인 운영을 위한 인프라 구축 - 공동농장 급수 물탱크 설치 및 배수 시설 정비 : 물탱크 2 개 구축, 배수갑문 공사 및 물펌프 구입 완료 - 농장비 충원 : 급배수 물펌프, 농업용 호스	1) 1차년도 사업시 사업의 시작이 늦어져 우기가 시작된 (2011. 11월) 이후 배수갑문 공사를 시작할 수 없었음. 2012. 1월에 농장이 침수되었으나, 한국에서 구입한 배수펌프는 2012. 3월 초순에 도착함. 농장이 침수될 당시 강으로 역류한

	구입, 건조장 건축 완료 및 정미기 구입 연기(2차년도 사업 예산에 재편성하여 정미 시스템 구축으로 대체하고자 함) - 창고 건축 : 작물 보관창고, 기계 보관 창고 1동 건축 완료 2) 공동농장운동을 통한 작물재배 : 토마토 재배 : 농장 침수(2012. 1~3월)로 벼농사 경작 가능 시기가 지나서 벼농사를 더 이상 진행 할 수 없었고, 토마토 및 야채 재배는 병충해, 고온, 염해 등으로 성장 발육 저하 및 괴사하여 수확량 감소 트럭을 이용한 작물의 효과적인 유통 방법 및 판로 개척 : 트럭 구입 완료 및 공동판매 지역 협의체 구성 지연으로 공동판매 진행에 어려움이 있었음	바닷물까지 농장으로 들어와 물이 빠진 이후 작물 재배에 염해를 끼침. 1차년도 사업으로 배수갑문 보수, 제방 보수, 배수로 확보를 진행해 차기 사업에는 농장 침수 등의 자연재해로 인한 피해를 줄일 수 있을 것으로 기대함 2) 모잠비크 현지의 병충해, 자연 재해 등 현지 농업 환경에 대응할 수 있는 농업 전문성 확보가 필요함. 이를 위해 모잠비크 국립농업연구소 (IIAM) 과 상호 협력에 관한 MOU를 체결함 3) 농업장비 구입, 급배수 시설 구축, 창고 건축 등으로 농장의 안정적 운영 및 자립 기반 마련 목적의 규모 확대에 필요한 기초 기반을 구축하였으므로 후속년도 사업에서 보다 확대된 규모의 영농이 가능할 것으로 기대함
--	--	---

출처: 저자 재구성, 사업결과보고서, 2012, KOICA

2.3. 사업성과와 의미

사업의 성과와 의미는, 당시 사업 수행기관이 평가한 수혜 대상자의 만족도, 사후 사업 현장 방문을 통한 조사 등을 바탕으로 정리해 보았다. 가시적인 사업의 성과로는, 농업훈련센터 부문의 훈련생 1년 과정 25명, 6개월 과정 25명이 교육을 받았으며, 과정 중 6개월 과정 훈련생 중 10명 1년 과정으로 이동하여, 2012년 8월에 15명이 졸업하는 성과를 보였다. 공동농장 부문에서는 지역 주민 20명이 농장에서 훈련생과 함께 일했으며, 이를 통해 훈련생의 농업기술교육 내용을 마을 주민과 공유하는 효과가 발생했다. 수행기관이 평가한 사업 분야별 수혜자의 만족도를 보면 당시 사업의 진행 분위기를 알 수 있다.

<표 32> 사업 분야별 수혜자의 만족도

사업 분야	수혜자 만족도
농업훈련센터를 통한 의식개선 운동 및 농업기술 교육	1) 벼농사 교육, 농기계 교육으로의 특화가 훈련생들로부터 큰 관심을 받고 있으며, 의식 교육을 통한 가치관 변화로 훈련생들의 자부심이 큼 2) 한국인 농기계 전문가가 진행한 농기계 교육, 의식개혁 교육 전문가가 진행한 의식 개혁 교육을 통해 한국의 농업, 기술, 교육, 의식의 높은 수준을 접하고, 한국인이 운영하는 농업훈련원에 대한 신뢰가 높아짐
공동 농장의 안정적 운영을 통한 자립기반 마련 및 수익창출 모델 제시	1) 농장에서 일하는 인부는 일자리를 갖게 되었다는 것뿐 만 아니라 농기계를 통한 농사 재배와 선진 농업 기술을 접할 수 있다는 점에서 만족도가 큼 2) 농기계를 이용한 이앙법 벼농사, 한국식 토마토 재배법에 훈련생 및 지역 주민이 많은 관심을 가졌으나, 자연재해와 병충해로 인해 작황 부진에 다소 실망한 점도 있음.

출처: 저자 재구성, 사업결과보고서, 2012, KOICA

해당 사업은 단순한 물자, 인프라 지원 사업을 넘어 지역 주민 스스로가 농업기반 구축, 농장운영을 통한 수익사업, 일자리창출 등을 이룰 수 있게 한다는 점에서 의의를 가지는 사업이었다. 또한 이 사업의 여파로 마니싸 군의 지역민과 지도자들에 의한 ‘마니싸 농업지도자 훈련원’이 구성된 것은 큰 성과라고 할 수 있다. 이 조직은 현지 선진농업기술 전수 및 다양한 농산물 재배를 통한 수익 확대를 도모하고 있다. 또한 사업 수행 팀은, 시범농장의 일부를 토마토, 양배추 등의 수익성 작물 재배지로 전환하고, 2010년에는 기계화를 통한 벼농사를 실시하면서, 한국산 품종, 모잠비크 현지 품종, 모잠비크 내의 중국산 품종 등을 시범 재배했다는 데도 큰 의미를 부여하고 있다. 또한 시범 농장의 벼, 토마토 등의 재배 작물 수확을 통해 농업 훈련원 수강생 및 지역 주민들의 생계유지에 도움을 줄 뿐만 아니라 농업 훈련원, 시범 농장의 기본적인 운영을 위한 재원 마련에도 기여했다고 평가하고 있으며, 이러한 수익사업은 앞으로 더욱 확대될 가능성이 높은 것으로 전망되고 있다. 특히, 공동농장의 활성화는 모잠비크 주요 도시로의 농산물 유통 및 판로 개척을 통해 가능할 것으로 예상되며, 이러한 유통망이 구축된다면 외부의 지원 없이 자체적인 운영도 가능할 것으로 기대되고 있다.

사후 사업 현장 방문 조사 내용을 수혜자 만족도 조사와 동일한 사업 부문 분류에 따라 정리해 보면 다음과 같다.

<표 33> 사업 후 사업현장 방문 조사 및 내용

사업 분야	인터뷰 부문	내용
농업훈련센터를 통한 의식개선 운동 및 농업기술 교육	의식 개선	새마을 운동 전수 ⁵⁵⁾ : 훈련기간 동안 근면, 자조, 협동 정신을 교육(일과 시작과 종료 시 현지어로 구호 제창 등), 기숙사에서 의식개선 생활 동안 새마을 정신의 생활화, 한국의 새마을운동 전문가를 초청, 정신 교육
	농업기술교육	한국식 벼농사 이앙법 교육, 토마토 재배 기술 전수(시범농장), 농기계 운전 및 관리 기술 교육, 퇴비 증산법 교육
공동 농장의 안정적 운영을 통한 자립기반 마련 및 수익창출 모델 제시	시범 협동 농장 구성 및 운영	기아대책위와 지역 주민위원회를 통한 농장 운영위원회 구성, 운영 규칙 등 설정 : 훈련생을 5인 1조로 나눠 조별 공동 실습 농장을 부여함. 조별로 각각의 부지에 양파, 토마토, 양배추, 상추 등을 협력하여 재배케 함
	농장 인프라 구축	농장 급·배수 시설 구축, 농업장비(경운기, 이앙기, 트랙터, 콤바인 등) 충원, 창고 건축
	작물재배 및 유통	벼 재배(10ha), 토마토 재배(시범농장), 작물의 효과적인 유통 방법 및 판로 개척 : 2011년 12월에 트랙터를 구입, 2012년 1월부터 작물 공동 판매 시작
	일자리 창출	취업 및 일할 수 있는 기회 마련 : 훈련기간 동안 훈련생을 평가하여 훈련 성적이 우수한 사람을 농장, 또는 이웃 농장에 취업을 의뢰 - 졸업생들과 함께 공동 경작할 수 있는 공동 농장 모색

출처: 저자 작성, 2013년 현지 인터뷰

55) 사업평가서를 보면, 해당 사업 중 농업훈련센터를 통한 의식개선 운동 중 한국 새마을 운동의 역사와 공로 등 아프리카 지역의 새마을 운동 성공 사례를 교육하였으며, 2012. 7월, 한국의 의식개선교육 전문 기관인 '가나 안농학교'의 교육 전문가를 초청하여 훈련생과 지역주민을 대상으로 2주간 의식 개혁 교육 진행하는 등 새마을 운동의 중요성을 강조했으나, 새마을 정신을 이해하는 데는 한계가 있었다고 평가하고 있다.

전체 사업 내용 중 개인 역량강화, 일자리 창출과 관련하여 사업 수행 방식의 특징, 그 의미와 과제를 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 의식개선 사업은 일부 한국의 새마을 운동과 접목하여 시도되었다는 특징을 가진다. 이는 한국의 새마을 운동 성공사례의 단순 소개가 아닌, 훈련원생들과 지역주민들에게 새마을운동, 가난한 농군학교의 정신교육을 통해 빈곤극복의 의지를 고취시키려 했다는 측면에서 의미가 있었다고 평가할 수 있다. 하지만 상대적으로 교육의 기회가 적었던 지역주민들에게 새마을 운동의 의식을 단기간에 심어주는 것은 현실적으로 쉽지 않았다. 또한 훈련생을 5인 1조로 나누어 시험 농장을 공동 경작케 함으로써 협동 정신과 그룹 속에서 책임의식을 아울러 배우도록 의도했다. 하지만 조별 할당된 경작 면적이 넓지는 않았기 때문에 실제로 공동노동의 기회는 많지 않았고, 조원 가운데서 몇 명만이 의무적으로 일을 하는 등 의도했던 협동의 모습은 만족스럽게 드러나지 않았다. 품앗이, 두레 등 한국농촌사회 전통의 현지화를 통해 훈련생과 지역주민의 의식개혁에 활용하는 것도 하나의 방법으로 제시되었다. 실제로 새마을 운동의 주요 정신은 농업기술 전수 후 스스로 자영농이 되고자 하는 훈련생들에게 중요한 정신적 자산이 될 수 있다.

둘째, 농업기술교육 시 자연재해, 질병 등에 적절히 대처하는 매뉴얼이 부족했으며, 농기계 등 농업장비 실습의 기회가 학생들에게 충분히 주어지지 못했다는 한계가 발견되었다. 예를 들어, 초기 상토제조부터 모내기까지의 벼 이앙 과정은 순조롭게 진행되고 교육되어졌으나 예상치 못한 홍수로 인한 농장피해에는 적절히 대응하지 못하였고, 또한 토마토의 현지 풍토병에 대한 이해 부족으로 그 원인 분석과 대처 방법이 부족했다. 현재 병충해 예방 등 작물재배와 관련하여, 모잠비크 현지 국립농업연구기관인 IIAM과 MOU를 체결하고 공동으로 시범작물을 재배하고 현지지도를 받고 있는 것은 발전적인 모습이라고 판단된다. 농기계를 이용한 벼씨 파종부터 이앙 단계까지의 이론 교육과 농기계 다루는 법을 실습을 통해 보여 주었지만, 한정된 농기계와 훈련생들을 위한 학습 매뉴얼 등의 부재로 학생들이 직접 농기계를 운전 하면서 실습할 수 있는 시간은 충분하지 못했다. 이는 사업 평가서에도 지적되어 있으며 현장 인터뷰에서도 확인할 수 있었다. 실제로 농기계에 대한 학생들의 관심과 기대는 매우 컸으며, 농기계를 다룰 수 있고 수리할 수 있는 능력을 갖고 있는 학생은 그에 대한 자부심이 대단함을 느낄 수 있었다. 따라서 농기계에 대

한 기초 이해에서부터 경운기, 트랙터, 이앙기, 콤바인 등의 실제 작동법과 활용능력 향상을 위해 한국에서 전문가를 초빙, 체계적인 교육을 받도록 하는 방법도 향후 사업내용에 포함될 수 있다. 결국, 이러한 모든 사항은 농업기술개발을 통한 개인 역량개발과 지역 농업생산성 증대⁵⁶⁾와 직결되는 요인이며, 장기적으로 일자리 창출과도 연관되는 부문이다. 따라서 추후 개도국 농업기술훈련원 사업 추진 시 비중 있게 고려되어야 하는 사항이다.

셋째, 사업 내용 중 공동농장 운영 사례는 지역사회 일자리 창출과 매우 긴밀한 관련을 가진다. 실제로 초기 15명의 졸업생들은 현지 농장에 취업 하였으며, 이후 졸업생, 현지 주민들과 함께 농장운영 또한 계획하고 있다. 아울러 협동조합을 구성하여 공동농장을 지원하고 소득창출과 유통망을 확보하고자 하는 노력도 포착되고 있다. 마니싸 농업훈련원 졸업생들의 공동농장의 운영 사례는 취업 및 농장 운영 지원에 대한 구체적이고 효과적인 방법, 협력 체계에 대한 연구와 관련 앞으로도 관심을 가지고 추이를 지켜봐야할 사항이다.

넷째, 작물재배, 운송, 판매에 대한 훈련생과 현지 주민들의 개념 정립은 이윤 확보를 위한 시장 형성과 확대로 이어지고 있다. 그런데 이를 위해서는 몇 가지 전제가 필요하다. 우선 현지의 토양과 기후에 맞으면서도 수익성이 높은 작물의 선정, 시범 재배가 우선적으로 필요하다. 이후 생산된 작물의 지역 내 판매와 원거리 이동을 위한 효과적이면 서도 저렴한 운송방법 개발, 판로 개척 등이 이어져야 한다. 마니싸 지역은 모잠비크 남북을 잇는 포장도로에 인접해 있어 운송이 비교적 용이한 지역이라 할 수 있다. 실제로 지역에서 생산된 토마토 및 야채는 지역민들에게 싸게 공급되며 그들이 소매로 재판매를 하여 지역민 소득에 도움이 되었고, 일부 야채 작물은 인근 마을에 위치한 마니싸 재래시장에 직접 판매하여 농업훈련원의 존재를 지역민에게 알리는 계기로 작용하기도 했다. 하지만 마니싸 지역만의 유통 및 소비는 그 한계가 분명하며, 대량의 작물 수확 시 대도시

56) 모잠비크에서는 농업생산성을 높이기 위해 비료의 사용이 필요한 실정이지만, 비료는 전량 수입을 하고 있는 실정이며 비용 또한 일반농민들이 감당하기엔 너무 비싼 것이 현실이다. 따라서 자체적인 퇴비 생산이 중요한데, 모잠비크 농법에는 퇴비사용은 전무하다. 이는 현지 기후가 건기가 긴 것과 가축의 배설물, 인분의 퇴비 활용을 꺼리는 문화 등이 퇴비증산의 장애요인으로 보고되고 있다.

인 마푸토 혹은 그 외곽의 도매시장에 납품하는 구조로 전환되어야 하는 과제를 안고 있다.

2.4. 일자리 창출과의 연관성

해당 사업을 통해 가능한 현지 일자리 창출에 대해서 정리해보고자 한다. 우선 일자리 창출 경로와 가능성을 진단해 보면 다음과 같다. 첫째, 농업훈련원 교육과정을 수료한 학생 중 교사의 덕목과 능력을 갖춘 학생은 농업훈련원 관리자 및 농업기술 전문 교사로 양성될 수 있다. 또한 관리 능력이 뛰어난 수료자는 인근에 형성되고 있는 공동농장 경영을 총괄하는 관리자로 활동할 수 있다. 둘째, 공동농장 운영 자체를 통한 지역 일자리 창출 경로이다. 이는 몇 가지 부문으로 나눌 수 있는데, 농업 종사자, 유통(운송) 담당자, 판매망 구축 관련 인력 등이 그것이다. 셋째, 신 농업 기술을 바탕으로 한 자영농 육성 경로이다. 이 또한 그 규모가 확대되면 농업 종사, 유통, 판매 부문의 일자리 창출이 아울러 이루어 질 수 있다.

<표 34> 사업을 통한 일자리 창출 경로와 가능성

창출수단	일자리 내용	가능성
교육, 조직관리	농업훈련원 관리자 및 농업기술 전문 교사, 공동농장 관리자	수료생 중 농업기술 전문교사 활동사례 있음
공동농장 운영	농업 종사자, 유통(운송) 담당자, 판매망 구축 관련자, 공동농장 총괄 관리자	공동농장 활성화 여부에 달려 있음
신 농업기술	자영농	토지, 자본 등의 부족으로 장기적 관점에서 가능성 있음

출처 : 저자 작성

해당 일자리 창출의 현실적 가능성을 보면, 교육, 조직관리 측면에서는 수료생 중 해당 지역, 혹은 타 지역의 농업기술 전문교사로 활동하고 있는 실제 사례가 있으며, 공동농장 운영 부문은 현지 요구 등을 고려할 때 가능성이 높은 부문이라고 보여 진다. 신 농업기

술을 활용한 자영농의 출현과 확대는 토지, 자본 등의 부족으로 단기적으로는 이루어지기 힘들지만, 장기적 관점에서의 가능성은 존재한다고 평가할 수 있다. 그런데 이러한 가능성은 농업생산성의 향상, 유통구조와 비용의 적절성, 지역 도매 시장 활성화와 이에 따른 판매망의 구축 등을 전제로 한다.

한편 모잠비크 마니싸 지역 사업의 수행기관인 국제기아대책기구(KFHI) 모잠비크 지부와 공여국 수행기관 중 하나인 포스코의 역할을 언급할 필요가 있다. 사업 수행계획서에 따르면 포스코의 역할은 사업비 지원, 모니터링 및 평가, 국내외 홍보, 관련 사업 운영, 노하우 접목 및 전수라고 명시되어 있다. 하지만 해당 사업 관련 포스코의 노하우는 높지 않으며, 기업과 사업은 내용적인의 측면에서 연관성은 낮다고 판단되었다. 실제로 사업에 대한 기술적·내용적 지원보다는 자금지원, 자매결연을 통한 학교 후원, 현지 ‘포스코 빌리지’ 조성 등을 통한 기업 이미지 홍보에 중점을 두고 있다.

2.5. 사업의 향후 과제

해당 사업은 〈모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 2차년도 민관협력 사업 (2012.10-2013.9)〉으로 계속 수행 중에 있다. 이번 장에서는 1차년도 사업의 평가와 계속 사업에 대한 전망을 중심으로 사업의 의미와 향후 과제에 대해 정리해 보고자 한다.

첫째, 계속 사업에서는 농업훈련원의 1차년도 중점 사업이었던 의식개혁교육, 농기계교육, 농업기술 교육 외에 농업경영과정(컴퓨터 교육 포함), 축산 교육 실습(양계, 양돈) 과정이 추가되어 진행되고 있다. 특히 농업경영과정은 현지 공동농장 경영 관련 일자리 창출에 영향을 미칠 수 있는 사업이며, 축산 교육 실습은 농가 수익사업으로 관련 자영농을 활성화 할 수 있는 계기를 마련하고 있다는 점에서 의미가 있다. 따라서 해당 사업에 대한 집중이 보다 필요하다.

둘째, 계속사업에서는 지역 농민을 대상으로 하는 농업기본과정, 농업기술전수 과정 개설, 문맹퇴치 교육 과정 확대 등 지역 주민의 참여 확대를 유도하고 있다. 수행되고 있는 사업을 정리해 보면 다음과 같다.

<표 35> 마니싸 지역 빈곤 퇴치 지원 사업 현황

사업	과정	내용	대상
농업 기본 과정	4개월 과정 연 2회 실시	기계화 벼농사, 채소 재배, 농기계 교육 등 농업 실습 교육 실시	만찌아니 마을 주민 60명 대상(30명/회)
문맹퇴치 교육	10개월 이상 주 2회 교육	포르투갈어 읽기, 쓰기 교육 등 기본 언어 교육 실시	만찌아니 마을 주민(성인) 40명 대상
공동 농장 운영	상시	3 ha 공동 농장에서 채소(토마토, 오이, 콩, 양배추 등) 공동 경작지원, 생산	만찌아니 마을 지역주민 15가정

출처: 저자 작성

사업의 성공과 확산을 위해서는 마니싸 지역주민 참여가 절대적이며, 따라서 해당 신규 사업은 그 내용과 대상이 적절하게 설정되었다고 판단된다. 아프리카 지역사회에는 내부 의사결정구조 특성상(폐쇄성, 배타성 등) 마을 주민의 모임자체와 마을 리더를 통한 의견 조율이 쉽지 않은 현실적 한계 또한 존재하며, 따라서 지역사회에서 이미 형성되어 있는 문화적, 사회적 특수성을 극복, 활용하기 위한 ‘의사소통의 개선 방안’을 마련하는 것도 향후 과제일 것이다.

셋째, 농업훈련원 운영의 측면에서, 초기 모잠비크 현지 농업훈련원이 모잠비크 농업훈련원(CEFATE)과 협력하여 운영의 안정을 도모한 것, 가나안 농군학교 등과의 연계를 통한 훈련생들의 정신훈련 강화 사업 등은 긍정적으로 평가되고 있다. 한편 지역민들과 함께 운영하고자 한 협동농장 계획은, 현지 주민의 농업훈련센터에 대한 높은 관심에도 불구하고 지역주민 협의체의 미비 등으로 인해 이루어지기 어려웠으며 실제로도 큰 호응을 얻지 못했다. 따라서 현지 주민과의 연계를 통한 협동농장형성 지원은 향후 과제로 남아 있다.

넷째, 해당 사업은 농업훈련원을 통한 농업기술 전수, 아프리카 실정에 맞는 농기구 도입, 수익성 높은 작물의 시험재배 등을 통한 농업생산력의 향상과 공동농장 형성, 이를 통한 일자리 창출을 목적으로 하고 있다. 특히 모잠비크의 청년 고용문제를 해결하는데 긍정적인 기여를 하려고 한다. 하지만 사업의 지속성을 위해서는 공여국 민간 기업을 포함한 수행기관의 지속적인 관심과 모니터링, 특히 운영주체인 현지 NGO의 역할과 보다 투명한 운영원칙 수립이 보다 더 정교화 되어야 한다. 예를 들어 지역주민과 함께하는 공동농장 운영, 농작물 판매, 수익 관리 등 전반적인 사업 운영에 대한 원칙과 규약 등을 문서로 수립하는 것이 필요해 보인다.

3. 몽골 : 체쯔(Chez)지역 일자리 창출 지원 사업 사례

3.1. 국가 배경과 고용 현황

몽골은 1990년 사회주의에서 자본주의 시장경제로의 체제전환에 따른 주민들의 사회부적응, 무기력 증후군, 도시빈민 증가 등 사회혼란을 겪었으며 당시 높은 실업률과 절대적 빈곤 등 사회문제가 급증했다. 소득 불균형 정도를 나타내는 지니계수는 2002-03년 0.33에서 2007-08년 0.36으로 증가되는 등 소득불평등은 심화되었고, 시골지역보다 도시지역의 소득 불균형이 보다 심했다. 실제로 지방의 유목민보다도 울란바타르를 비롯한 도시의 빈민층이 더욱 열악하고 궁색한 생활환경에 놓여 있었다. 몽골은 체제 전환국 중에서는 비교적 무난한 개혁을 이루고 있는 사례로 평가 받기도 했으나, 1999년부터 3년에 걸쳐 이어진 자연재해⁵⁷⁾로 인해 다시 한 번 큰 경제위기를 맞게 되었다.

몽골은 낮은 문맹률(3% 미만), 높은 출생률 등 국가 성장 잠재력이 있음에도 불구하고, 절대 인구수의 부족, 높은 영유아 사망률, 도시화에 따른 인구 밀집현상, 정치적 불안정 성 등 사회문제가 발생할 수 있는 원인이 늘 잠재하고 있다. 실제로 총 인구의 40% 이상이 수도인 울란바타르와 그 인근지역에 집중되면서 도시 내 빈곤계층의 수 또한 급증

57) 몽골의 자연재해는 ‘쫘드와 강’으로 불리는데, 쫘드는 몽골의 자연재해중 하나로 겨울철 폭한과 폭설을 뜻하며, 강은 여름철 가뭄으로 인한 자연재해를 말한다.

하고 있다. 이는 유목민으로 살다 그 생활기반을 잃고 도시로 밀려드는 인구의 증가에서 기인하며, 울란바타르에는 시가 수용할 수 있는 인구의 10배 이상이 거주하고 있다는 보고도 있다. 따라서 수도 울란바타르는 주거문제, 교통문제, 에너지 및 물 공급 부족 등 사회 인프라 부족 및 공기오염 등 환경문제가 매우 심각한 상황이다. 한편, KOICA는 몽골의 주거개선, 생활용수공급 개선사업 등을 통해 몽골의 사회, 경제 인프라 구축을 지원하고 있으나, 수원국 태도 등 평가 면에서는 양호하지 못한 나라로 분류되어 있다. 특히 공직에 있는 사람이 회사 경영인을 겸직할 수 있는 등 공적영역과 민간영역의 구분 의식이 부재하다. 특히, 높은 부패지수는 국가 발전에 가장 큰 저해 요인 중 하나로 분석되고 있다.

고용의 관점에서 몽골 사회를 분석해 보면, 몽골의 270 여 만 인구 중 경제활동이 가능한 연령의 인구수는 약 170만 명 정도로 추산되며 이중 공식적으로 등록된 고용 인구는 104만 명 정도이다⁵⁸⁾. 노동참여비율⁵⁹⁾(Labour force participation rate, %)은 63.5%이며 고용비율⁶⁰⁾(Employment to Population rate, %)은 61.7% 이다.

몽골의 평균임금은 2008년 274,200 투그릭으로 2005년 101,200 투그릭에 비해 약 170% 인상되었다⁶¹⁾. 노동자의 임금은 시급(時給)을 원칙으로 지급되며 고용주와의 협상에 따라 다른 형태의 지급방식도 가능하다. 노동법에 의해 공휴일에 근무할 경우 평균 임금의 2배, 시간 외 근무일 경우 1.5배 이상의 임금을 지급하게 되어 있다. 야간근무수당은 단체협약 및 노동법 기준 지급된다. 2012년 기준 몽골 노동자의 최저임금은 시간당 835.71 투그릭이며, 2011년 기준 노동자 평균월급은 424,200 투그릭으로, 이는 2010년 대비 24.2% 증가한 액수이다. 2011년 기준 노동자의 월급이 가장 높은 부문은 광산업으로 월 평균 732,400 투그릭이며, 가장 낮은 부문은 농·목축업으로 월 평균 203,100 투

58) 2011년 기준 몽골의 전체인구는 270만 4,500명이며, 이 중 66.2%가 도시에, 33.8%가 시골에 거주하고 있다. 전체 인구 가운데 15세 이상은 179만 8,400명이다. 몽골은 아시아 여러 나라와 비교할 때 인구가 매우 적다. 적은 인구 중에서도 120만 1,300명이 수도인 울란바타르에 거주하고 있다. 총인구 중 청년이 차지하는 비중이 상대적으로 높으며, 평균 수명은 68.2세로 주변 아시아 국가 들에 비해 높지 않다.

59) 총 노동 가능 연령 인구 중 실제로 노동하고 있는 인구수

60) 총 노동 가능 연령 인구 중 고용되어 노동하고 있는 인구수

61) Mongolian Statistical Yearbook 2008, National Statistical Office of Mongolia

그릭이다. 2011년 광산 및 건설 부문 노동자의 임금이 가장 많이 인상되었고, 교육, 도소매, 농·목축업 부문 종사자의 임금인상률이 가장 낮았다.

몽골의 공식 실업률⁶²⁾(unemployment rate, %)은 2005년 3.3%에서 2008년 3.0%로 낮아졌다. 하지만 2002-2003년에 처음 실시된 ‘노동력 설문 조사(labour force survey)’에 따르면 몽골의 실제 실업률은 14.2%로 집계될 정도로⁶³⁾, 높은 실업률의 극복은 몽골이 가지고 있는 큰 과제 중 하나이다.

<표 36> 몽골의 실업과 빈곤 지표

	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011
빈곤가구비율	36.1	32.2	29.3	35.2	38.7	39.2	29.8
도시	30.3	27.9	-	26.9	30.6	32.2	26.6
농촌	43.4	37.0	-	46.6	49.6	47.8	33.3
최저생계수준 (월, 투그릭, 울란바타르)	-	42,800	60,100	94,800	101,100	101,600	118,100
실업률(%)	-	3.2	3.2	3.0	11.6	9.9	9.0
청년(15-24세)	-	-	-	-	22.0	19.5	15.6

출처: 이재영, 제성훈 외, 2012에서 재인용, 자료: National Statistical Office of Mongolia, 2012

62) 본 집계는 등록된 실업자(registered unemployed) 숫자이다. 등록되지 않은 실업자 수를 합치면 그 비율은 훨씬 높아질 것이다.

63) 실업률 통계치만으로 본다면 실업은 몽골에서 큰 문제가 되지 않는 것처럼 보인다. 그러나 해당 통계에서는 파트타임, 비정규직 심지어 일주일에 단 한 시간만을 일한 것도 고용상태로 분류되기 때문에 설문에서 나오는 숫자만으로 그 나라의 고용 실태를 파악하기는 힘들다. 실업의 정의에 따라 그 수치가 가지는 의미는 달라지기 때문이다. 여기서 중요한 것은 몽골의 고용과 실업이 가계의 빈곤과 밀접한 관계가 있다는 것이다. 자료: Mongolia Human Development Report 2007, Employment and Poverty in Mongolia, 2007, UNDP, <http://www.undp.mn/publications/NHDR-2007-Eng.pdf>

일자리 현황을 보면, 광산업 종사 인력이 많으나, 전문 정규 인력이 아닌 단기 계약 인력으로 채워지고 있는 상황이며 따라서 일자리의 성격은 단기 일자리이며, 항상 고용 불안의 상황에 놓여있는 불완전 일자리가 다수이다. 수도 울란바타르에서는 서비스업종이 많이 증가하고 있으며 여기에 종사하는 인력은 대체로 전문 인력이다. 서비스업종이 증가하면서 교육을 받은 이러한 전문 인력의 부족 현상도 아울러 나타나고 있다. 이농하여 도시로 유입된 빈곤층의 경우 시 외곽의 언덕지역에 게르 등 전통 임시거처에서 생활하며, 도시의 건설 일용직 및 소상공인 등으로 근무하는 등 언제든지 대체 가능한 노동 인력풀을 형성하고 있다. 이러한 일용직들은 일자리가 없는 겨울 기간 동안에는 정부 보조에 의존하여 생활하는데, 지원 규모는 월 5만~10만 투그릭(한화 5~10만원) 미만이다. 결론적으로 몽골의 인구와 노동 인력 상황은 넓은 영토에 비해 분산된 낮은 인구, 고부가가치의 기술자 및 시장경제 전문가의 절대 부족 등 노동력 수급에 있어 필요와 공급이 균형이 맞지 않는 특징을 보이고 있다.

한편, 몽골은 낮은 교육 수준, 과학기술 저발전, 이에 따라 국제시장에서 경쟁력 있는 인력의 절대 부족으로 특징 지워진다. 몽골의 2010년 교육부 통계 기준 교육단계별 학생 수를 보면, 초급 및 중등교육 532,058명, 기술 및 직업교육 37,867명, 고등교육 161,111명 등 기술 직업교육 분야 배출 인력이 상대적으로 부족함을 알 수 있다. 이러한 상황에서 몽골 정부는 경제성장 및 빈곤감소전략(EGPRS) 및 국가개발전략(NDS, 2006~2012)을 성공적으로 완수하기 위해 기능인력 양성의 중요성을 인식, 강조하고 있다. 몽골의 중장기개발전략은 UN 새천년개발목표(이하 MDGs)에 기반을 둔 국가개발전략(MDG-based Comprehensive National Development Strategy of Mongolia; NDS, 이하 국가개발전략)으로 2006년 3월 대통령 명령에 따라 체제전환에 따른 저성장, 고실업, 빈곤으로부터의 탈출을 위해 수립되었다. 특히 2015년까지 경제성장을 통한 일자리 창출과 빈곤을 현재의 절반수준으로의 감소를 목표로 하고 있으며 정부행동계획(Action Plan of the Government of Mongolia for 2008-2012)을 통해 ‘모든 국민이 건강하고, 교육받고, 일자리를 통해 수입을 얻고, 전문 인력 교육에 특별한 관심을 가질 수 있는 환경을 조성함’을 표방하고 있다. 2010년 3월 직업훈련법 개정 및 직업훈련청 신설 등을 계기로 직업기술훈련제도개선을 적극적으로 추진하며 이러한 사업이 일자리 창출로 이어지도록 유

도하고 있다⁶⁴⁾.

3.2. 주요 사업 내용

사업의 정식 명칭은 ‘몽골 체즈지역 직업훈련, 일자리 창출 사업 및 아동가족 지원 사업(Vocational Training, Employment Promotion and Children-family Support in Chez, Mongolia)’이다. 사업대상지는 몽골 울란바타르 체즈지역, 사업기간은 2012년 2월부터 2014년 12월까지로 계획되어 있으며, 이 중 분석 기간과 대상은 2011년부터 우선 수행된 1년간의 사업이다. 해당 사업계획서에 따르면 수혜자는 체즈지역 취약계층, 여성 및 아동, 가족 등 2000 여명으로 설정되고 있다. 시행기관은 코피온과 위스타트 운동본부이며 수원국의 협력 기관은 몽골국제대학(MIU: Mongolia International University)으로 명시되어 있다.

또한 사업은 MDG 달성과도 밀접한 관련을 가지고 있는데, 즉 목표 1. 극심한 빈곤과 기아퇴치, 목표 2. 초등교육의 확대 목표 3. 성평등 촉진과 여권신장, 목표 5. 모성건강 증진에 해당되며, 이러한 목표달성을 위한 방안으로 다음과 같은 사업 방안을 제시하고 있다.

<표 37> 체즈지역 사업의 해당 MDG와 달성을 위한 사업 방안

MDG	사업방안
GOAL 1. 극심한 빈곤과 기아퇴치	직업훈련(이용, 미용, 제빵, 봉제 등)을 통한 소득활동가능 기술보급-> 취업과 창업 유도
GOAL 2. 초등교육의 확대	아동가족 지원 사업(체즈지역 문화센터 내 아동 지원프로그램 운영 등)
GOAL 3. 성평등 촉진과 여권신장	여성대상 직업훈련, 이를 통한 여성의 취업기회 확대
GOAL 4. 어린이, 유아 사망률 감소	아동보건서비스 연계를 통한 건강 진단, 확보
GOAL 5. 모성건강 증진	임산부 상담과 보건 서비스 제공

출처: 저자 작성

64) 참고로, 2010년 현재 몽골 직업훈련기관은 총 66개로 집계되고 있으며, 이 중 공공직업훈련기관이 36개, 공공기술대학이 9개, 민간부문 대학은 4개이며, 대학교 등 고등교육기관 부설 직업훈련기관은 11개 등이다.

사업 분석에 앞서 사업지로 선정된 울란바타르 체즈 지역에 대한 이해가 필요하다. 체즈 지역은 과거 러시아가 군부대의 전략적 요충지로 지목하여 관련 시설을 갖추었던 곳인데, 2000년대 후반 이후 급격한 도시화 현상으로 유목민이 대거 이주하고 있는 지역이며, 현재 약 5만 여명이 거주하고 있는 도심 외곽 최대 빈곤지역으로 꼽히고 있다. 지역 주민 대다수가 안정된 일자리를 가지고 있지 못하며 이로 인해 아동들이 교육과 의료의 혜택의 사각지대에 놓여 있다. 따라서 빈곤의 장기화와 다음 세대로 빈곤이 대물림되는 현상이 이어지고 있는 지역이다⁶⁵⁾. 몽-한 문화교육복지센터에서 2009년 실시한 지역 사회 욕구(의식) 조사를 보면 이 지역의 특성과 해당 사업의 대상지로 선정된 이유가 객관적으로 드러나 있다⁶⁶⁾.

먼저 체즈지역 가계의 월 평균 소득 현황을 보면, 월 평균소득이 20만 투그릭 미만 가정이 조사대상의 84.3%로, 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이는 이 지역 주민의 절대 다수가 빈곤 상태에 놓여 있다는 것을 알게 해 준다⁶⁷⁾.

<표 38> 체즈 지역 가계 월 평균 소득

구분(투그릭)	빈도(명)	비율(%)
10만 미만	23	27.7
10만 이상-20만 미만	47	56.6
20만 이상-30만 미만	5	6.0
30만 이상-50만 미만	7	8.4
50만 이상-100만 미만	1	1.2
총계	83(무응답 24)	100

출처 : Mongolia-Korea Culture & education Center of MIU, 2009

65) 이러한 이유 외 해당 지역에는 사업 수행기관인 코피온이 운영하고 있는 복지센터가 존재했으며, 이러한 인프라 이용의 이점도 해당 지역이 사업지로 선정된 이유가 되었다고 볼 수 있다.

66) 분석은, 2009년 10월 현재 체즈지역 거주 350세대를 모집단으로 구성하여 표본추출 하였으며, 이중 107세대를 최종 조사했음. 연구의 정식 명칭은 ‘Study on Community Needs to Successfully Operate Mongolia-Korea Culture & Education Center of Mongolia International University: Conduct survey on 107 residents of 19th Khoroo, Byanzurkh district of Ulaanbaatar’.

67) 몽골의 빈곤은 다음 5개 부류의 그룹에서 현저히 나타난다. 즉, 편부 또는 편모가정으로 다수의 자녀가 있는 그룹, 보유한 가축의 수가 100두 미만인 가계 그룹, 실업자, 기초교육도 제대로 받지 못한 그룹, 기타 취약계층 그룹(고령자, 장애인, 부랑아, 고아 등)

한편 사업 대상지 가게의 직업현황을 보면, 무직이 가장 많고(47.8%), 그 다음으로 자영업(15.6%), 단순노동(8.9%), 전업주부(5.5%) 순이다. 특징적인 것은 직업이 없는 가게가 절반 가까이 된다는 사실이며, 나머지 직업군도 온전한 일자리로 보기 어려운 고용이 불안한 일자리와 단순노동 종사 직업인 것으로 나타났다. 조사 대상 중, 가게 성원이 종사하고 있는 직업이 전문직이라고 답변한 가게는 3.3%에 불과했다.

<표 39> 체프 지역 가게 직업 현황

구분	빈도(명)	비율(%)
전업주부	5	5.5
자영업	14	15.6
기술직	5	5.5
관리직	6	6.7
단순노동	8	8.9
전문직	3	3.3
학생	5	5.5
무직	43	47.8
기타	1	1.1
총계	90(무응답 17)	100

출처 : Mongolia-Korea Culture & education Center of MIU, 2009

또한 해당 지역 내 가족들이 겪고 있는 어려움이 무엇인가에 대한 질문에서는, 절대 다수가 경제적 어려움(43.5%)을 꼽고 있다. 그 다음으로는 건강문제(30.5%)이며, 나머지는 자녀 양육 및 교육문제(9.5%), 주거환경문제(8.0%), 알코올 중독(3.5%) 순으로 조사되었다. 경제적 문제는 결국 빈민 지역의 주민들이 일자리가 없음에서 기인하며, 이 지역의 제한된 의료 서비스 등으로 주민들이 건강이 매우 위협받고 있음을 알 수 있다. 자녀 양육 및 교육문제, 주거환경문제도 결국 일자리의 부재에서 비롯된다고 보여 진다. 남성의 알코올 중독 문제도 큰 사회문제로 대두되고 있는데, 여기에는 남성 가장의 실업상태에

대해 몽골 정부의 보조금 지급하는 제도가 상황을 악화시키고 있다는 의견도 있다.

<표 40> 체프 지역의 가족 내 존재하는 어려움

구분	빈도	비율(%)
경제적 어려움	87	43.5
건강문제	61	30.5
환자의 간병치료	5	2.5
자녀의 양육 및 교육	19	9.5
알콜 중독	7	3.5
주거환경문제	16	8.0
가정 폭력 및 불화	1	0.5
기타	4	2.0
총계	200	100

출처 : Mongolia-Korea Culture & education Center of MIU, 2009

수행기관에 의해 작성된 사업 실행계획서에 따르면, 본 사업의 목적은 ① 지역주민의 직업의식 고취 및 역량강화, ② 직업훈련원 운영을 통해 소득활동이 가능한 기술보급, ③ 지역 내 창업, 취업 여건 개선, ④ 아동의 건강한 성장과 발달, ⑤ 부모와 가족의 역량강화, ⑥ 지역사회 참여와 협력증진, ⑦ 연구와 교육 기능의 강화, ⑧ 양국 간의 교류와 소통 증진 등 8개로 제시되고 있다. 그런데 사업목표에서도 드러나듯, 본 사업에는 직업훈련을 통한 일자리 창출과 아동가정 지원 사업이라는 두 가지 과제가 함께 들어가 있는데, 이 두 사업의 연관성을 이해하는 것이 필요하다. 체프 지역 사업 대상 가구는 빈곤도(소득수준)와 가정의 실직여부 등을 우선 고려한 면접과 가정환경 조사를 통해 선정되었는데, 이 과정에서 직업훈련을 통해 일자리를 얻는 것이 가능한 그룹과 그렇지 못한 그룹을 분리하여 접근했다. 즉, 해당 가정 중 직업훈련 역량이 되는 가정에게는 직업훈련을 제공하고, 그렇지 못한 가정에게는 복지 서비스를 지원하는 방식을 택했는데, 그 결과 두 사업이 함께 진행되게 되었다.

해당 사업은 코피온, 위 스타트 운동본부, 몽골 국제대학 직업훈련센터의 3자 협력 사업으로 진행되고 있으며, 아동지원 사업은 위스타트 운동본부에서, 직업훈련사업 중 이·미용반은 코피온에서, 봉제, 제빵·제과 반은 몽골국제대학 내 직업훈련센터(VTC)에서 주관하여 실시되고 있다. 주관 조직을 나눈 이유는 위 스타트 운동본부는 국내에서 아동지원 사업 및 가정지원사업의 경험을 바탕으로 전문성을 가지고 있었고, 따라서 그 노하우를 몽골에서 활용하고자 했다. 코피온은 청소년 봉사단 파견 사업 등으로 청소년 교육에 보다 전문성을 가지고 있다는 판단에서 체즈 청소년 대상 사업을 주관했다.

직업훈련원 운영을 통해 소득활동이 가능한 기술보급, 지역 내 창업, 취업여건 개선사업 등 모든 사업의 수행은 대상 선발로부터 시작된다. 선발은 지원자의 해당 기관 방문과 지원(서류작성), 서류 전형과 1차 선발, 면접 등을 통해 이루어졌으며, 지원자는 광고나 주변의 소개 등의 경로를 통해 해당 사업의 정보를 접하게 되었다고 응답했다. 선발 시 기준은 크게 세 가지가 고려되었는데, 첫째, 체즈 지역 거주자 우선, 둘째, 빈곤층 우선, 셋째 고등학교 졸업생 혹은 이에 해당하는 연령자를 우선 선발했다. 그런데 빈곤층에 대한 세부 기준은 없었으며, 실제로 선발 시 해당 사항은 구두로 확인되었으며, 증명서, 추천서 등 별도의 서류 제출은 없었다. 사업의 취지를 고려하여 빈곤층과 체즈 지역 거주자 우선의 기준을 제시했으나 실제로 이러한 기준이 선발과정에서 적용되었는지는 확인되지 않았다. 이는 지원자 수를 충분히 확보하지 못한 현실적인 상황에서도 비롯되었다고 보여 진다.

교육이 진행되는 장소는, 이·미용 교육의 경우 수도시설 등의 문제로 체즈지역 외에 위치하고 있으며, 봉제, 제빵반 교육 훈련장은 체즈 지역 소재 몽골국제대학교 내에 위치하고 있다. 소정의 수업료를 부과하고 있는데, 학생들은 이·미용반의 경우 과정(단기반 4주, 정규반 15주) 당 한화로 약 5만원, 제과·제빵 및 봉제반의 경우 8만 5천 원 가량을 수업료로 부담하는데, 이는 교육자재 구입 등에 충당된다고 한다. 수업 내용을 보면 실습과 이론이 7:3의 비율로 이루어지는 등 실습위주로 진행된다. 아래 표에서 각 사업 활동의 운영 현황을 볼 수 있다.

〈표 41〉 직업훈련원 사업 목적과 활동 현황

사업 목적	사업 활동	산출
직업훈련원 운영을 통한 소득활동 가능한 기술보급	정규 직훈 과정 운영	3개 정규과목 6개 반 운영 - ①제과제빵 1개 반 : 1년 과정, 20명 ②재봉수선 1개 반 : 1년 과정, 20명 ③이·미용 4개 반 : 15주 과정, 총 40명
	특별훈련과정 운영	3개 특별훈련과정 운영 - ① 재봉수선 1개 반(고급과정, 단기-4주 과정) ② 이·미용 여름학기(단기-9주 집중반) ③ 이·미용 겨울 특강(단기 4주 기초 보충수업), 각 반 10-15명
	관련 특강 개최	학기당 1회 공개특강 개최 (특별 강사 초빙을 통한 정규 강의 보완)

출처 : 저자 작성, 자료 : 사업수행계획서

직업훈련의 교사는 주로 몽골직업전문대학 혹은 몽골국립공업예술학교 등을 졸업한 인력으로 구성되어 있으나, 교육 부문에 따라 직업훈련센터(VTC) 출신 교사도 소수 있었다. 예를 들어 교육 사업 중 봉제의 경우는 상대적으로 인기가 높지 않았으며, 따라서 해당 교사도 훈련센터 내에서 입지가 그리 높지 않다고 볼 수 있다. 실제로 이 부문에 VTC 출신 수료생이 교사로 배치되어 있었다.

3.3. 사업성과와 의미

해당 사업은 주민역량증대, 직업훈련을 위한 강사양성, 직업훈련에 대한 주민의 접근성 증대 등을 지향하며, 이는 결국 기술 보급을 통한 유효 노동 인력의 역량 강화에 주력하고자 함이다. 개도국 일자리 창출의 주요 방향이 잠재적 노동인력의 역량강화와 이를 통한 새로운 일자리의 창출로 설정된다는 점에서 해당 사업은 이와 부합하며, 특히 몽골의 도시 빈곤층, 특히 여성의 사회진출 기회 부여라는 측면에서 중요성을 가진다. 특히,

2009년 해당지역에서 이루어진 지역조사에 따르면 실업률이 47.8%에 이르며, 특히 2-30대 청년층의 실업률은 49.8%에 달하는 등 빈곤지역의 취업을 위한 단기 직업훈련의 대상자는 충분하다고 판단되었다.

사업의 단기목표와 기대효과로는 ① 지역사회 여성가장 및 청소년 연 80여 명 직업훈련 달성, ② 직업훈련 후 수료생의 40% 이상 취업 및 창업, ③ 직업훈련생 중 3개 그룹 설정, 소규모 창업 유도, ④ 아동 관리 매월 평균 40건 등을 언급하고 있으며 이는 궁극적으로 수료생의 안정적 가계 소득 확보와 이를 통한 해당 가족의 빈곤 탈출, 아동 영양, 교육, 보건 수준 향상 등을 목표로 하고 있다.

<표 42> 체프지역 사업목적과 해당 사업 활동

사업 목적	사업 활동
1. 지역주민의 직업의식 고취 및 역량강화	보조교사 육성사업
	사업 평가회 개최
	워크샵(코디네이터, 자원봉사자 대상)
2. 직업훈련원 운영을 통한 기술보급	정규 직업 훈련과정 운영
	별도 특별 훈련과정 운영
	관련 특강 개최
	직업훈련에 대한 주민의 접근성 증대
	전문가 초청 창업 및 취업 특강 개최
3. 지역 내 창업, 취업 여건 개선	취업 정보센터 운영
	창업 준비모임 구성
4. 아동의 건강한 성장과 발달	임산모 건강관리 및 양육정보 제공
	영유아 가정방문 교육
	예비학교 프로그램
	아동권리교육

5. 부모와 가족의 역량강화	부모 건강교육
	부모자 조모임
	위생교육
6. 지역사회 참여와 협력증진	자원봉사 교육
	문화센터 운영
	마을 운영위 구축
	지역사회 홍보
	협력네트워크 구축
7. 연구, 교육 기능 강화	직원 교육
	평가활성화
	마을모델 개발
8. 양국 간의 교류와 소통 증진	의료지원단 파견
	후원물품 지원
	양국 아동 간 교류(서신 및 방문)

출처 : 저자 작성, 자료 : 사업수행계획서

이 중 일자리 창출과 직접적으로 관련 있는 사업부문은 2번과 3번 사업이며, 해당 사업 부문의 결과물을 중심으로 사업의 성과와 의미를 분석해 보고자 한다. 먼저 전반적인 사업 결과물 그리고 사업 후 평가를 정리해 보면 다음과 같다. 우선 ‘직업훈련원 운영을 통한 소득활동 가능한 기술 보급’이라는 사업 목적과 관련된 사업은 정규 직업훈련과정, 특별훈련과정, 관련 특강 등이 있다. 정규 직업훈련 과정은 사업의 가장 기본이 되는 사업으로, 사업지역의 취약계층, 여성 및 청소년의 창업 및 취업 가능한 최소한의 기술 습득을 그 최종 목표로 하고 있다. 그 외 특별훈련 과정은 정규과정 수강이 어렵거나 추가 교육이 필요한 학생을 대상으로 교육기회를 마련하고 있다는 점에서 의의가 있다. 또한 특강도 비정기적으로 개최하고 있는데, 이는 수강생은 물론이고 관심 있는 지역주민의 참여까지 유도하며, 결국 직업교육 수혜자의 폭을 넓히는데 그 최종 목적이 있다. 다음으로, 지역 내 창업 및 취업여건 개선 사업은 일자리 창출을 위한 보다 직접적으로 구체적인 사업으로, 취업정보센터의 운영, 창업 준비모임 구성 등의 사업 활동으로 구체화된다.

취업정보센터 운영은 수강생들의 취업 의지 고취 및 정보 접근 폭 증대를 목표로, 창업 준비모임 구성은 차년도 창업을 준비할 인적 인프라를 구축하는 것을 각각 그 최종 목표로 설정하고 있다.

<표 43> 체프지역 일자리 창출 관련 사업 활동, 결과와 평가

사업 목적	사업 활동	결과(기대)	평가(사업 후)
직업훈련원 운영을 통한 소득활동 가능한 기술보급	정규 직훈과정 운영	사업지역 취약계층 여성 및 청소년의 창업 및 취업 가능한 최소한의 기술을 습득	정규과목 모두 소기의 훈련 성과를 산출하였으나, 봉제 수선의 경우 중도 이탈자가 다수 발생하는 문제도 발견되었음 이·미용 4개 반이 가장 활성화되었음
	특별훈련과정 운영	정규과정 수강이 어렵거나 추가 교육 필요 학생 대상, 교육기회 마련	단기 효과는 있으나 교육내용이 부실해지거나, 실습이 부족한 상황 발생여지가 있음. 또한 자격증을 위한 단기 코스로 전락할 위험성 존재
	관련 특강 개최	수강생 및 관심 있는 지역주민 참여-직업교육 수혜자 폭 증대	지역주민참여는 활성화 되지 못했음
지역 내 창업 및 취업 여건 개선	취업정보센터 운영	수강생들의 취업 의지 고취 및 정보 접근 폭 증대	이·미용반을 제외한 나머지 반의 경우 취업과 연계되는 사례가 많지 않았음
	창업 준비모임 구성	차년도 창업을 준비할 인적 인프라 구축	활성화 되지 못했음

출처: 저자 작성

기술보급 부문의 1차년도 사업의 평가를 중심으로 그 결과를 정리해 보면 다음과 같다. 우선 정규과목 모두 소기의 훈련 성과를 산출하였다고 볼 수 있으나, 교육 과정별로 그 차이는 뚜렷이 나타났다. 예를 들어 봉제, 수선 교육과정의 경우 중도 이탈자가 다수 발

생하는 등의 문제가 나타났다. 몽골에서 봉제사의 경우 따로 자격증이 부여되지 않으며, 결론적으로 직업훈련센터 수료 여부와 취직과는 큰 연관성이 없었다. 그럼에도 불구하고 교육기간은 다른 과정에 비해 가장 긴 것도 이탈자 발생의 원인 중 하나였다고 분석된다. 반면에 이·미용 4개 반은 상대적으로 가장 활성화되었고 중도 이탈자도 적었다. 특별훈련과정의 경우 단기효과는 분명히 존재했으나, 단기성으로 인해 교육내용이 부실해지거나, 실습 시간이 부족한 상황이 발생할 여지가 매우 커 보였다. 이·미용의 경우 특별훈련과정이 자격증을 위한 단기 코스로 전락할 위험성 또한 존재했다. 한편, 비정기적으로 개최되는 특강의 활성화 정도, 특히 지역주민 참여 활성화와 그 가능성은 확인되지 못했다. 다음으로 창업 및 취업 여건 개선 부문의 경우, 이·미용반을 제외한 나머지 반의 경우 취업과 원활히 연계되는 사례가 많지 않았다. 이는 해당 직업교육이 현지 고용환경, 노동시장의 특성을 정확히 반영하고 있지 못함을 의미한다. 창업을 준비하는 인적 네트워크, 혹은 준비모임 또한 그 활성화 사례를 발견하지 못했다.

3.4. 일자리 창출과의 연관성

사업의 주요 부분인 직업훈련원 운영과 지역 내 창업, 취업 여건 개선 사업은 일자리 창출과 직접적인 연관성을 가진다. 그 대상은 빈곤층, 특히 많은 경우 여성으로 설정되고 있다. 일자리 자체는 양질의 일자리라고 할 수는 없으며, 일자리 창출의 방법도 단기 직업기술 전수를 통한 취업 유도과 자영업자 육성에 두고 있다. 이는 빈곤층이 처한 경제적, 사회적 여건을 고려할 때 장기간 높은 질의 교육을 통한 전문가 양성과 이에 걸맞는 일자리 창출 방식이 현실적으로 한계를 가지고 있는 것에서 기인한다. 그럼에도 불구하고 해당 사업의 초기 직업훈련 부문 설정이 현지의 고용환경, 노동시장의 특성을 정확히 반영한 것인가라는 질문에 대해서는 아직까지 긍정적인 답을 기대하기는 어렵다고 보여진다. 이는 이·미용을 제외한 다른 교육과정 수료생의 취업, 창업의 경로로 사례를 추적해보면 알 수 있다.

한편, 해당 사업이 주로 여성을 대상으로 설정되었다는 점을 살펴볼 필요가 있다. 우선, 직업 훈련센터에서 교육하는 과목은 여성이 쉽게 접하고 비교적 용이하게 기술을 습

특해 노동시장에 진입할 수 있는 부문으로 구성되었다. 두 번째는 몽골 사회가 가지는 특수성에서도 기인하는데, 남성 실업자에게만 지급되는 국가 보조금 제도인데, 이 제도로 인해 남성은 실업상태에 보다 더 머물게 되며, 반대급부로 여성의 노동 시장 진출이 보다 활발하다는 분석도 있다. 마지막으로 몽골 유목 모계사회 전통상 여성의 높은 사회참여 문화도 하나의 요인으로 지적될 수 있다.

직업훈련에서 수행되고 있는 단기 기술교육이 가지는 의미와 이러한 교육이 일자리 형성에 미치는 영향도 살펴볼 수 있다. 통상 빈민층의 내부 성원은 매우 낮은 공동체의식을 형성하고 있는데, 이는 이들이 공동체의 유지, 발전에 대한 관심보다는 단기적 생계유지에 더 많은 관심을 가질 수밖에 없는 현실적 상황에서 기인하는 바가 크다. 이러한 분위기 하에서 해당지역 남성들은 주로 인근 재래시장, 나무시장에서 운반, 배달업 등 일용직에 종사하고 있다. 하지만 해당 업종의 성격상 겨울에는 일이 없으며, 따라서 지역 남성들의 경제활동은 이때 중단되는 등 매우 불안정한 직업 활동을 하고 있다. 여성들도 주로 시내에서 식당일, 청소 등에 종사하는 등 단순 노무직에 종사하고 있다. 따라서 이들에게 이러한 현실을 타개할 수 있는 방법은 단기적 기술습득을 통한 취업이며, 이것이 빈곤 탈출에 가장 효과적인 방안이다.

취업정보센터의 운영과 창업 준비모임 구성의 지원은 일자리 창출과 창업에 직접적인 도움을 주는 사업이다. 취업정보센터 운영부문은 수강생 대상 취업정보 제공과 지역 노동청 등 관계기관을 통한 취업상담 연계를 시도하고 있으며, 창업 준비모임은 원칙적으로 훈련이 실시되는 모든 분야에서 결성, 운영하고자 한다. 그런데 해당 직업훈련센터 수료생의 실제 취업의 경로를 보면, 지역노동청 등 관계기관을 통한 취업보다는 인맥과 주변 추천을 통해 이루어지는 경우가 많았다. 따라서 해당 사업에 한정해서 볼 때 직업정보제공과 직업 매칭 서비스가 잘 잘 작동되었다고 평가하기는 힘들다. 한편, 창업 준비모임의 구성도 활성화되어 있지 못했다. 창업은 자금문제와 직결되기 때문에 소액이라 할지라도 현지 금융기관의 대출 등의 기회를 갖지 못하는 빈곤층에게는 마련하기가 용이한 것은 아니다. 하지만 현재 활성화 되어 있지 못하다는 사실이 이러한 모임이 유용하지 않다는 의미는 아니며 해당 지역과 직종에 맞는 창업 준비모임, 취업 정보 센터의 구성은 향후 사

업의 확대 시 매우 필요한 부분이라 판단된다.

전반적으로 볼 때, 해당 사업의 결과인 일자리 창출은 창업(자영업)보다는 현지 사업장에 취업하는 형태로 이루어지고 있었다. 특히 미용의 경우 자격증 취득이 필수 인데, 이는 직업훈련원의 교육과정 이수 후(2013년 6월 기준 5기수 100 여명이 배출) 몽골 미용사 협회 주관 하에 실시되는 실기 시험을 통해 이루어진다. 이후 지인에 의한 추천이나 구인 광고를 통해 취업이 이루어지고 있었으며, 미용의 경우 취업에 소요되는 시간은 평균 1개월 정도로 비교적 짧았다. 월급이나 시급을 받는 형태 외에 미용실 내 ‘자리 임대’의 형식을 통한 직업 활동도 가능한데, 실제로 수료생들은 월급제 보다 자리 임대의 형태를 더 선호하고 있다. 자금이 융통 되는 수료생은 바로 자영업(미용실 개점)의 단계를 밟기도 하지만, 대체로 2년 정도의 취업이나 자리임대 사업의 경력 뒤 자영업으로 독립하길 원하고 있었다. 빈곤가정에서 여성의 일자리 확보와 수입은 매우 큰 경제적 효과를 낳으며, 빈곤의 악순환에서 벗어날 수 있는 계기를 제공하고 있었다. 하지만 체즈 지역 내 미용실은 이미 배출된 수료생으로 채워져 있는 상태이고, 새로운 개점 또한 한계를 지닐 수밖에 없다. 따라서 직업훈련센터가 주도가 되어 2014년 수료생부터는 체즈 지역 외 혹은 울란바타르 시내 등 외부 지역으로의 취업을 모색하고 있으며, 아울러 새로운 취업정보나 타 지역 개점 가능성을 상시적으로 분석하고 있다.

한편, 봉제반의 경우 해당 졸업생의 10% 가량만이 관련분야 취업을 하고 있는 상황인데, 이는 몽골에서 봉제관련 직업은 단순기술노동직종, 저임금 일자리로 분류되기 때문에 해당기술 훈련 여부가 취업가능성을 높이지 않는 경우이다. 그런데 사업 수행 주체도 이러한 상황을 사전에 인지하고 있었으며, 따라서 애초 사업의 목표는 단순기술이전이 아닌, 고급인력 양성과 이를 통한 차별성 있는 틈새시장의 형성을 의도했다. 그러나 애초 계획했던 차별성 있는 틈새시장 형성 또한 한계를 가지고 있었으며, 무엇보다 해당 사업 교육과정을 고급기술자 양성에 맞는 수준 있는 프로그램으로 가동시키지 못했다. 이러한 이유 때문에 봉제반의 경우 중도탈락자나 교육 중 전업하는 사례가 늘어났다. 결국 해당 사업은 시장 형성에 대한 판단 오류, 교육 프로그램의 한계, 수준 있는 강사 확보의 실패 등으로 인해 의도했던 효과를 거두지는 못한 것으로 평가된다.

결국 몽골의 노동시장 상황을 고려할 때, 단기 기술 전수를 통한 취업 지원과 동시에 전문 인력 양성을 통한 직업훈련 과정의 운영, 이를 통한 전문직 일자리 창출도 장기적 관점에서 중요하게 추진해야할 과제라 여겨진다. 이를 위해 정부 또한 고용 시장 지향적인 직업훈련학교를 정책적으로 집중 지원하며, 동시에 양질의 교사 양성 프로그램, 기존의 교사 대상 교육프로그램 운영 등 직업교육의 수준을 높이기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

3.5. 사업의 향후 과제

본 사업의 분석과 평가를 통해 향후 사업의 과제와 시사점을 도출해 보면 다음과 같다. 첫째, 빈곤층 여성을 대상으로 하는 보다 다양하고 고용지향적인 단기 직업훈련 부문과 프로그램 개발이 절실하다. 몽골의 빈곤지역 여성은 남편의 소득활동이 안정적이지 못하거나 혹은 이혼, 별거, 사별 등으로 홀로 자녀를 양육하는 경우가 많으며, 이들에게 경제적 안정을 위한 일자리는 절대적으로 필요하다. 현재 이·미용 부문의 직업훈련과 취업알선이 이루어지고 있으나 시장의 한계로 인해 다른 대안 모색이 필요한 실정이다. 예를 들어 현재 체즈 지역 내에서 운영되고 있는 복지센터(Culture & Education Center for Welfare)의 교육, 복지, 보건 프로그램 활성화와 이를 지역사회 일자리 창출 사업과 적극 결합, 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

둘째, 취업과 연계된 직업훈련 사업의 필요성과 효과성에 대한 보다 적극적인 홍보가 필요하다. 홍보의 부족은 사업 초기 직업훈련 신청자 수의 미달 등을 통해서도 나타난바, 이는 적절한 훈련생 선발과 빈곤층을 우선하는 사업의 취지를 달성하지 못하게 할 수 있다. 향후 지역 내 관련기관 등을 통한 학생 추천 및 홍보 방안, 기존 훈련생 및 수혜자들을 통한 대면홍보 방안 등 다양한 방법이 필요하다.

셋째, 운영의 측면에서 직업훈련교육 과정에 보다 내실을 기해야 한다. 예를 들어 일부 직업훈련반의 경우 출석률의 저하와 이탈자가 발생이 나타나는데, 이를 방지, 보완 할 수 있는 방법이 모색되어야 한다. 예를 들어 수강생들에게 학습동기를 고취할 수 있는 경연

대회, 인센티브 부여 등의 방법을 고민해볼 수 있으며, 교육 시작 시 수강생들의 가정환경 및 욕구조사를 통하여 이들의 요구에 맞는 수업 운영을 기획하는 것도 운영의 내실을 기하는 하나의 방법이 될 수 있다. 또한 기술 습득에 절대적으로 필요한 실습의 기회를 보다 확대해야 하는데, 직업훈련센터의 현실은 이와 거리가 있었다. 예를 들어 자격증 취득을 위한 단기 속성반, 오전, 오후반 운영 등, 너무 많은 비정규 반을 개설, 운영하여 오히려 훈련생들의 실습 기회를 감소시키고 있었다. 또한 교사와 학생 비율은 현재로서도 적당하다고 보지만, 과목에 따라 실습시간에 보조교사의 확충이 필요한 실정이다. 또한 직업교육을 받아들일 수 있는 일정 수준에 미달되는 학생은 보충반 제도를 통해 추가로 교육하는 것이 절대적으로 필요하다.

넷째, 창업·취업을 지원하는 조직의 형성과 창업의 능력 및 의지가 있는 훈련생들의 수가 충분히 조성될 수 있도록 보다 집중적인 지원을 해야 한다. 이는 교육수료생의 구직 활동에 대한 정기적인 모니터링, 직업전문상담센터를 통한 정보제공, 훈련생 역량 사업 강화와 연결된다. 현재까지 체프 지역 창업·취업 지원 조직의 활성화는 그리 큰 효과를 거두지 못한 것으로 판단되는바, 이를 보완할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 예를 들어 창업·취업 지원 조직과 지방정부의 관련 지원 프로그램이 효과적으로 결합되도록 유도하거나, 교육생들의 교육 만족도 및 중간 평가 등을 통해 창업, 취업 의지를 고양시키는 방법 등도 고민해 볼 수 있다. 또한 훈련과목 선정 시 소규모 창업이 가능한 기술과목을 선정하되, 이를 위해 사전 시장조사 및 타당성 여부를 면밀히 검토해야 한다.

다섯째, 사업의 효과성과 지속성을 높이기 위해서는 지역사회 내 자원연계를 통한 이른바 ‘사업 안전망’ 구축이 필요하다. 즉 사업의 진행 과정에서 문제발생시 해결에 도움을 줄 수 있는 지역사회 원로, 학교, 관련기관 등과의 네트워크 구축이 필요하며, 필요하다면 중장기적인 관점에서 공여국의 직업훈련부문 전문 자원의 활용도 적극적으로 검토해 볼 만하다.

여섯째, 사업을 주관하는 각 기관, 파트너 간의 유기적이며 긴밀한 협조와 사업조율이 중요하다. 특히 3개 기관이 공동으로 수행하고 있는 해당 사업은 뚜렷한 조율의 주체가

없이 각자 자기 부문의 사업에 투입되는 형식을 취하고 있는데, 이는 자칫 사업 간 유기적 연관성을 잃기 쉬우며, 병렬적인 사업의 진행으로 이어질 위험성이 존재한다. 예를 들어 사업 수행기관인 코피온은 해당 사업 중 일자리 창출과 직결되는 직업훈련교육의 일부분을 몽골국제대학(MIU) 내 직업훈련센터(VTC)에 위탁하여 수행하고 있는데, 향후 ‘빈곤 탈출 지향 일자리 창출’, ‘지역사회 공헌 사회적 일자리 창출’에 보다 공헌할 수 있는 프로그램 형성에 동참하는 등, 보다 적극적인 노력이 필요할 것이다.

일곱째, 직업훈련의 교육내용에는 취업에 필요한 기술 실습이 우선되어야 하겠지만, 이외에도 훈련생들의 인간관계형성과 인성 교육 강화를 위한 교육내용이 필요하다. 이는 현장 교사들의 제안이기도 하며, 실제로 기술 습득 후 직업 활동을 할 때 수료생들에게 큰 사회적 자산이 될 수도 있다는 점에서 중요하다.

4. 캄보디아 : 기술훈련과 녹색 일자리 창출 지원 사업 사례

4.1. 국가 배경과 고용 현황

캄보디아는 동아시아 경제적, 사회적 변화의 한가운데 서 있다. 고용률 또한 지난 10년간 큰 변화를 경험했는데, 2008년 기준 15세 이상의 고용 인구는 680만 명이었으며, 이는 1998년에 비해 210만 명이 증가한 수치이며 매년 평균 3.7%의 증가율을 나타내고 있다⁶⁸⁾. 고용률 변화 중 특징적인 것은, 2008년 기준 남성의 고용률이 79.6%로 여성의 고용률 74.7%보다 여전히 높지만, 여성의 고용률이 남성보다 빠르게 증가하고 있다는 사실이다.

68) 캄보디아는 여러 정치적 격변기를 거치면서 ‘젊은 국가’로 변모했다. 2010년 현재 1500 여 만의 전체 인구 중 65세 이상 노인 인구는 5% 미만에 불과하고, 경제활동인구(15-64세)의 비율은 62%이다. 인구 조사에 따르면 2010년 15-24세의 인구가 전체 인구의 28% 가량을 차지하고 있다.

〈표 44〉 캄보디아 고용의 변화(1998-2008)

성별	연령층	1998년	2008년	증가율(%)	연평균 증가율(%)
전체	15세 이상	4,77,488	6,841,272	43.3	3.6
	15-24세	1,114,189	1,736,962	55.9	4.4
	25세 이상	3,669,30	5,104,310	39.5	3.3
남성	15세 이상	2,330,301	3,345,926	43.6	3.6
	15-24세	502,134	828,975	65.1	5.0
	25세 이상	1,828,176	2,516,951	37.7	3.2
여성	15세 이상	2,443,187	3,495,346	43.1	3.6
	15-24세	612,055	907,987	48.4	3.9
	25세 이상	1,831,132	2,587,359	41.3	3.5

출처: 이승철 외, 2013: 75 에서 재인용, 자료: NIS/MOP, General population census of Cambodia, 1998, 2008

이는 전체 고용시장의 측면에서 봤을 때 어떤 형태로든 일자리는 증가하고 있다는 것을 의미한다. 그런데 캄보디아 인구센서스(General population census of Cambodia)에 따르면, 2008년 기준 15~24세의 청년 고용률은 58.1%로, 캄보디아 전체 평균 고용률보다 낮으며, 이는 캄보디아가 청년고용에 대한 문제를 안고 있음을 나타내주는 수치이다.

캄보디아는 경제적 불안정성과 사회 안전망 시스템의 부재 등으로 인해 최소생계와 생존을 위해서는 어떤 형태로든 일을 해야 되며, 따라서 고용의 형태와 일자리의 성격을 고려하지 않은 실업률은 매우 낮게 보고되고 있다. 전반적으로 여성의 실업률이 남성에 비해 높게 나타나고 있으며, 연령별 실업률을 살펴보면, 장년층(25~65세)의 실업률이 가장 낮다.

〈표 45〉 캄보디아 연령별 실업률의 변화(1998-2008)

구분	전체				남성				여성			
	15+	15-24	25-64	65+	15+	15-24	25-64	65+	15+	15-24	25-64	65+
1998년	5.3	12.2	2.9	2.9	4.6	12.3	2.3	2.0	5.8	12.0	3.6	3.9
2008년	1.6	3.3	1.1	1.0	1.5	3.4	0.8	0.8	1.8	3.3	1.3	1.3

출처: 이승철 외, 2013: 77 에서 재인용, 자료: NIS/MOP, General population census of Cambodia, 1998, 2008

캄보디아 노동자의 교육 수준은 인근 태국이나 베트남 등 여타 인도차이나 국가에 비해 뒤떨어진다. 2008년 기준 남성 문해율은 47.6%, 여성의 경우 29.3%에 불과하다⁶⁹⁾. 이는 캄보디아가 직업훈련 및 교육 수행에 기본적인 문제를 안고 있음을 의미 한다. 이러한 이유로 많은 인력이 봉제 분야와 같이 저숙련, 단순 노동 분야에 주로 종사하고 있다. 따라서 기업의 입장에서 저 숙련, 단순 노동 분야의 인력 조달은 별다른 어려움을 겪고 있지 않지만, 전문기술이 요구되는 일자리는 해당 인력 부족으로 그 자리조차 채울 수 없는 상황이다. 예를 들어 휴대폰, 이어폰 부품, 자동차 및 가전제품 부문의 노동력은 필요 인력의 30%가량만 공급되고 있다는 통계가 보여주듯 절대 부족 현상이 나타나고 있다.

기술 인력 및 기능인력 양성의 과정을 보면, 캄보디아는 기본적으로 산업이 발달하지 않았기 때문에 관련 부문에 경험을 가진 국내 엔지니어가 부족하며, 공과대학, 전문학교를 통해 매년 새로운 인력이 노동시장에 배출되고는 있지만 대학 내 관련 설비가 충분하지 않아 실제로 해당 분야의 장비를 취급하거나 운영 실습은 불가능한 실정이다.

캄보디아에는 전통적으로 단순노동 종사 가능한 인력의 과잉과 양질의 전문 인력 부족 현상이 나타나고 있었다. 하지만 최근 해외자본 및 민간투자의 급증으로 일부 단순 노동자 필요 업종에서도 노동력 부족 현상이 나타나고 있다⁷⁰⁾. 노동력의 공간적, 업종 간 이동 또한 매우 활발하게 진행되고 있는데, 캄보디아 정부의 적극적인 농업 진흥정책 추진

69) 교육 혜택에 있어 캄보디아의 남성과 여성 간 차별은 여전히 남아있지만, 여성들의 교육 기회가 점점 많아지고 있으며, 정부 또한 여성의 차별을 해소하기 위해 여성을 위한 장학금 프로그램 등을 만드는 등 교육의 기회를 확대해 가고 있다.

70) 예를 들어 2010년 이후 신규 봉제공장의 설립 수가 급증하였고, 2011년에 100 여 개가 설립되면서, 2012년 기준 약 5만 명 정도의 노동자들이 부족한 상황에 이르렀다.

과 농업 투자의 꾸준한 증가에도 불구하고 프놈펜 인근 지역으로의 젊은 노동 인구 유입이 매우 빠르게 증가하고 있다. 또한 캄보디아 관광객의 증가 등으로 인한 관련 서비스업이 급속히 발달하고 있으며, 이로 인해 3차 산업인 서비스 업종이 타 부문 노동력을 대거 흡수하는 현상도 나타나고 있다. 이러한 노동력 이동 현상은 새롭게 출현, 확대되고 있는 서비스 업종의 고용조건이 농업, 건설, 제조업 등 타 부문에 비해 비교적 양호한 것에서도 기인한다.

4.2. 주요 사업 내용

캄보디아는 급격한 산업화와 도시화에 따른 환경오염의 심각성이 증대하고 있으며, 빠르게 성장하는 전기전자제품 수요와 이에 상응하는 폐기물 처리능력의 향상이 요구되고 있다. 즉, 캄보디아 국민의 전자제품, 특히 최신 제품에 대한에 대한 관심과 사용은 급속히 증가했으나, 이에 비해 전자제품의 올바른 사용 지식, 수리하는 지식 그리고 버리는 지식은 매우 부족한 실정이다. 따라서 제품이 고장 나면 거의 재활용되지 못하며, 별도의 처리 없이 그대로 폐기되어 왔다. 이는 캄보디아 환경오염의 주요 원인중 하나가 되고 있다.

이러한 배경 하에, ‘폐전자제품 처리를 통한 녹색일자리 창출을 위한 민관협력 사업 (Creating employment opportunities and ensuring effective e-waste management in Cambodia)’은 유엔공업개발기구(이하 UNIDO⁷¹⁾), KOICA 그리고 민간 기업인 삼성전자가 함께 추진하고 있는 프로젝트로, 사업명칭에서도 알 수 있듯이, 전기전자폐기물 재활용 등 환경 친화적 전자산업육성과 양질의 일자리 창출이라는 두 가지 목표를 조화롭게 달성하고자 한다.

71) 유엔공업개발기구 (UNIDO: United Nations Industrial Development Organization)는 개발도상국의 경제발전과 산업기반 구축 지원을 목적으로 설립한 UN 산하기구로서 1986년 설립되었다. 현재 171 여 개국이 가입하고 있으며 오스트리아 빈에 본부가 있다. UNIDO는 빈곤 감축(Poverty Reduction), 자체 무역역량 강화(Trade Capacity-Building), 에너지 및 환경(Energy and Environment) 등을 중점 사업 부문으로 설정하고 있다. 이 중 에너지 및 환경 부문 사업은, ‘친환경 에너지 개발과 활용을 위한 기술이전 및 관련 기술을 산업 활동에 효율적으로 적용하기 위한 여러 방안을 연구하고 자문하며, 동시에 환경 분야와 관련하여 국제사회에서 합의해 온 협정들을 개도국들이 이행할 수 있도록 보조하는 역할’을 그 내용으로 한다.

사업목적에서도 밝히고 있는 바, ① 전기전자 폐기물 처리와 전자 제품 수리 능력 향상을 통한 기업의 지속가능한 수익창출 모델 구축, ② 캄보디아 내 환경오염 줄이기, ③ 신기술 전수를 통한 사회 취약 계층의 역량개발, ④ 이를 통한 녹색일자리 창출, 특히 개도국 청년실업 해소에 기여하고자 한다. 특히 사업의 주요 주체 중 하나인 국가직업훈련원(NTTI)은 캄보디아에서 그린 사업이 가지는 가장 큰 장점으로, 비록 시작 단계이지만 미래의 차별화된 미래 국가경쟁력 형성에 기여할 수 있는 점⁷²⁾, 양질의 일자리가 창출될 가능성이 높은 점 등을 꼽는다⁷³⁾.

현재 해당 사업을 주관하고 있는 UNIDO는 미국의 마이크로 소프트사와 함께 아프리카 등지에서 전기전자 폐기물 관리 사업의 경험을 가지고 있으며, 해당 사업은 성공적이었다고 보고되었다. 이렇듯 UNIDO는 해당사업에 대한 전문성, 경험을 바탕으로 한 현장성과 효율성 그리고 UN 기구로서 가지는 네트워킹(동원력) 측면에서 강점을 가지고 있다고 평가된다.

<표 46> KOICA-UNIDO 녹색일자리 창출 사업 개요

사업명	국문	전기전자폐기물 처리를 통한 녹색 일자리 창출을 위한 민관협력 사업
	영문	Creating employment opportunities and ensuring effective e-waste management in Cambodia
사업기간/사업주체	2012-2014/(KOICA, UNIDO, 삼성전자)	
지원국가/사업지역	캄보디아/Phnom Penh, Banteay, Meanchey, Siem Reap, Battambang, Kampong Cham 지역	

72) 캄보디아에서의 green growth는 시기상조인 것처럼 보일 수도 있으며, 실제로 기업의 green에 대한 인식은 높지 않았다. 즉, green 보다는 growth에 더 중요성을 두고 있다. 하지만 캄보디아에서의 green industry는 2009년 이래 국가적 과제로 추진되고 있으며, 2013년에는 '그린'과 '성장'을 동시에 추진하는 전략이 기업들에게 홍보, 설득되어 지고 있다. 실제로 UNIDO는 기업의 green에 대한 경제적 사회적 혜택을 논리적으로 설명해 나가고 있다. 예를 들어 산업용수의 절약에 따른 경제적 이익의 계산 수치를 제시함으로써 일상적인 '그린'의 실천이 기업에 어떠한 이익을 주고 있는지를 보여주하고자 했다.

73) 현지 캄보디아 국가기술훈련원(NTTI) 졸업생의 취업률은 90%에 달한다. 즉, NTTI 졸업생 한정 취업문제는 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 그런데 미래의 캄보디아 노동시장의 요구에 응답하기 위해서는 취업률보다는 일자리의 질을 높여야 한다는 목소리가 높아지고 있는 상황이다.

분 야		환경	사업형태	민관협력 프로젝트
사업목적		1) 사회적 취약계층을 위한 녹색일자리 창출과 역량개발 2) 전기전자폐기물 처리능력 향상을 통한 환경오염 저감		
사업구성		저소득층과 청년실업자, 영세사업자들에게 전기전자폐기물 처리 기술 전수 및 교육훈련 프로그램 실시 전기전자폐기물의 적절한 관리 체계 구축 및 주민인식제고를 통하여 지속가능한 환경기반 마련 워크숍 및 세미나를 통한 다양한 이해관계자들의 공감대 형성 및 협력증진 지역별 맞춤 전략을 통한 효과적인 폐기물관리 및 일자리창출		
사업내용		투 입		산 출
		기술 전수 및 역량강화를 위한 교육훈련 프로그램 워크숍, 세미나 개최		녹색일자리 창출 및 직업능력개발 중소기업 역량강화 전기전자폐기물로 인한 환경오염 저감
사업 검토	요청배경	캄보디아는 지난 수년간 괄목한 만한 경제성장에도 불구하고 급격한 공업화 및 도시화에 따른 환경오염의 심각성이 증대하고 있음. 급속히 늘어난 전기전자제품 수요에 대응하기 위해 폐기물 처리능력 향상을 통한 일자리창출과 직업능력개발, 환경오염 저감노력으로 지속가능한 개발목표에 기여하고자 함.		
	타당성검토	전기전자폐기물 재활용을 통한 지속가능한 수익창출 및 녹색일자리 창출 기대. 특히 사회적 취약계층 및 영세사업자들의 역량강화를 통한 지속가능한 수입 증대. 국제적 환경규제와 연계한 기업 사회공헌활동 시너지 효과 창출 및 기업의 비교우위를 활용한 민관협력사업의 새로운 모델 형성기여.		

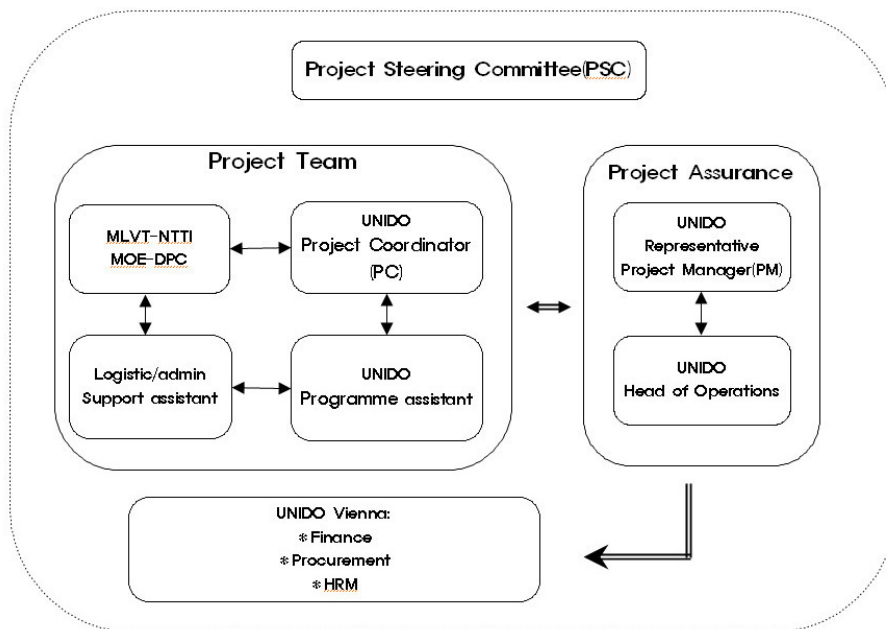
출처 : UNIDO, 사업계획서, 2012

구체적 사업 구성과 내용을 보면, 첫째, 저소득층과 청년실업자, 영세 사업자들을 대상으로 새로운 전기전자 폐기물 처리 기술을 전수하는 교육훈련 프로그램을 운영한다. 이는 캄보디아 국립기술훈련원(NTTI)의 주관 하에 이루어진다. 둘째, 사업이 수행 중인 지역의 특성에 맞는 맞춤 전략을 통해 효과적인 전기전자 폐기물 관리시스템의 구축과 이를 통한 일자리 창출을 유도한다. 셋째, 일반인과 기업인을 대상으로 전기전자폐기물의 적절한 관리의 필요성과 방법에 대한 워크숍을 실시한다. 특히 기업에게는 친환경적인 전기전자

폐기물의 관리가 높은 경제성을 갖는다는 점을 부각시키며 이러한 친환경 관리방식이 결국 중소기업의 경쟁력 강화로 이어짐을 부각 시켜 나가려고 한다.

프로젝트 수행 구조를 보면, 캄보디아 내 사업의 총 주관은 UNIDO가 수행하며, 민간 기업은 태국 방콕 지사의 전문 인력을 캄보디아로 파견해 국립기술훈련원(NTTI)과 함께 전자제품 수리와 폐전자제품 재활용 관련 기술 교육을 실시한다. 여기에 캄보디아 노동부, 환경부가 정책적 지원을 하며, 이들은 또한 UNIDO 사업 진행 과정을 공유, 조율 하게 된다. KOICA-UNIDO 녹색일자리 창출 프로젝트의 구조와 각 주체의 역할에 대해서 부연 설명하면 다음과 같다. 즉, PSC(Project Steering Committee)가 프로젝트의 총괄 주관을 하게 되고, 프로젝트 팀과 Project Assurance 가 상호 소통하며 사업을 이끌어 나간다. 프로젝트 팀 내에서는 UNIDO가 사업을 조율하며 NTTI가 관련 기관의 도움을 받아 교육생 선발과 교육과정의 수행 등 기술교육관련 현장 실무를 담당한다.

<그림 6> KOICA-UNIDO 녹색일자리 창출 프로젝트 구조



출처: UNIDO, 사업계획서, 2012

사업을 총괄하는 기구인 PSC는 캄보디아 환경부, 고용부의 장관, UNIDO 타이 사무소 대표, NTTI 대표, KOICA 대표, UNIDO 프로젝트 매니저, UNIDO 캄보디아 대표, 그 외 민간 부문과 파트너 NGO 대표 등으로 구성된다.

사업의 수행상황을 보면, 2012년 12월부터 2013년 8월까지 캄보디아 프놈펜(Phnom Penh), 씨엠립(Siem Reap)을 비롯한 반테이 미안췌이(Banteay Meanchey), 바탐방(Battambang), 캄퐁참(Kampong Cham) 지역 등에서 전문가와 일반학생을 대상으로 한 전기전자제품 활용과 수리에 대한 교육을 실시했으며, 이후 폐전자제품 처리 시범업체를 발굴·육성하며 이곳에 기술 교육을 통해 양성된 인력의 취업을 지원하는 등 사업을 확대해 나갈 계획이다. 현재 사업지역으로 선정된 다섯 개 지역은 인구 밀집지역, 비즈니스 활성지역이며, 그림에도 불구하고 실업률이 매우 높은 지역이라는 특징을 가지고 있다. 여기에 해당지역에는 NTTI 지부가 있어 교육 수행의 인프라가 갖춰졌으며, 또한 해당 프로젝트에 상대적으로 높은 관심을 보이고 있는 지역이라는 점이 선정의 이유이다.

지금까지 수행된 교육과정의 개요를 보면 다음과 같다. 먼저 1차 전자제품 서비스 분야 전문가 양성과정(Training of Trainers - TOT)이 2012년 12월 13일 부터 29일(총 15일)까지 국립기술훈련원(NTTI)에서 수행되었다. 교육과정은 에어컨, 세탁기, 냉장고, 휴대폰, 오디오 및 비디오 부문이며, 강사는 삼성전자에서 파견된 엔지니어로 구성되었다. 교육 대상은 전기전자 제품에 대한 이해도 높은 전문가들이며 그룹별 15명, 총 30명을 대상으로 했다. 이들은 이후 일반인, 학생 대상 교육에 강사로 투입되기도 했다. NTTI가 교육과정 전반을 주관, 운영했으며 교재 콘텐츠의 제작 및 강의는 삼성전자가 책임을 맡았다. 2차 전문가 양성과정은 2013년 9월부터 진행되며, NTTI에서 같은 규모와 방식으로 이루어질 예정이다.

<표 47>전자제품 서비스 분야 전문가 양성과정(Training of Trainers - TOT)

교육과정	기간	강사명	그룹
에어컨	'12.12.13 ~ 15일	Jakra Kokiet	1
세탁기	'12.12.17 ~ 19일	Phoemsup Intakhan	
냉장고	'12.12.20 ~ 22일		
휴대폰	'12.12.24 ~ 26일	Chaitat Sawangduan	2
오디오 및 비디오	'12.12.27 ~ 29일	Pitayut Prohdeengam	

출처: 삼성전자 환경전략팀, 내부자료, 2013

일반인(학생) 대상 교육과정은 삼성전자 인력이 교육한 전문가가 맡아 교육을 진행했으며, 서비스 기사 양성을 목표로 한다. 교육 대상은 지원자 가운데 사회취약계층, 빈곤층 등을 우선으로 선발했으며 연령은 18-30세 사이로 다양하다. 교육 실시 지역은 프놈펜 뿐 만 아니라 씨엠립, 바탐봉 등 5개 지역에서 실시되었으며, 기간은 2013년 6월부터 시작하여 8월 16일 프놈펜에서 종료되었다. 분야는 에어컨, 핸드폰, TV, 세탁기, 냉장고 등이며 각 반의 인원은 5-7명가량 이다.

<표 48> 전자제품 서비스 기사 양성교육 과정(일반 학생 과정)

차수	기간	분야	강사	지역
1	'13.6.3 ~ 7일	에어컨	Nget Borann	Kampong Cham
		핸드폰	Veasna Tit	
		TV	Nem They	
2	'13.6.10 ~ 14일	TV	Lonh Samon	Battambang
		에어컨	Chhim Pinal	
		핸드폰	Veasna Tit	

3	'13.6.17 ~21일	냉장고	Ren Sarith	Siem Reap
		에어컨	Yoem Chamroeun	
		세탁기	Phan Sopheap	
4	'13.6.24 ~ 28일	TV	Phoeur Bunthoeun	Banteay Meanchey
		에어컨	Khem Viseth	
		핸드폰	Veasna Tit	
5	'13.8.12 ~ 16일	냉장고	Sum Chanveasna	Phnom Penh
		에어컨	Phan Sopheap	
		핸드폰	Veasna Tit	
		세탁기	Teng Sopheap	

출처: 삼성전자 환경전략팀, 내부자료, 2013

해당 교육과정은 지원자가 두 배수 이상 될 정도로 관심이 높았으며, 사업을 주관하는 NTTI 관계자는 해당 사업의 규모 확대가 필요함을 강조했다. 교육에 참여한 학생들은 한국의 기업으로부터 전수되는 기술에 높은 관심과 자부심을 가지고 있었으며, 한국 제품을 수리할 수 있는 역량을 갖추면 캄보디아에서 어떤 전자제품도 수리할 수 있다는 자신감을 가지고 있었다. 또한 보다 많은 교육시간과 수업 내용을 원하고 있었으며, 수료 후 해당 직종에 종사할 기회를 희망하고 있었다.

4.3. 사업의 의미와 일자리 창출과의 연관성

해당 사업은 민간 기업의 개도국 내 수익모델 창출이라는 목적과 현지 인력의 역량강화와 이를 통한 일자리 창출이 동시에 이루어 질 수 있는 모델이라는 점에서 의미를 가진다. 또한 이러한 과정에서 캄보디아 내 전기전자폐기물에 의한 환경오염을 방지할 수 있다는 측면에서 친환경적이며 여기서 창출되는 일자리를 ‘그린 일자리’라고 개념 규정할 수 있다. 그린 일자리는 ILO가 규정, 강조하고 있는 ‘decent work’의 개념과도 부합

한다. 실제로 UNIDO는 사업 지역의 환경산업 관련 기업체를 방문하고 교육하며, 친환경적인 기업 경영전략이 경제성을 동반한 경쟁력 강화 뿐만 아니라 새로운 일자리 까지 창출까지 이어질 수 있음을 설득하고 있다. 이러한 국제기구의 노력은 관련 민간기업의 호응과 참여가 있을 때 성과를 낼 수 있으며, 한국 대기업의 동의와 참여는 이러한 맥락에서 중요한 의미를 갖는다.

기업의 입장에서든 해당 사업은 기업 이윤 창출에 도움이 되는 프로젝트라 할 수 있다. 즉, 단순히 투자와 이에 따른 일자리의 제공이라는 단선적인 구도에서 벗어나, 보다 중·장기적인 관점에서 필요한 인력을 현지에서 직접 양성하고 이 인력을 다시 활용하는 전략을 취하고 있다는 점에서 매우 특징적이다. 기업의 입장에서 볼 때 인력 경영의 합리성, 경제적인 인력관리의 측면과도 상응한다.

양질의 일자리와 단순 노동력이 종사하는 일자리가 명확히 양분된 캄보디아의 노동시장 상황에서 UNIDO, KOICA 그리고 민간 대기업의 해당 프로젝트의 수행과 이로 인한 일자리 창출 과정은 개도국 일자리 창출의 새로운 대안과 그 가능성을 보여주고 있다는 점에서 큰 의미가 있다.

4.4. 사업의 향후 과제

해당사업은 현재 진행 중인 사업이며, 따라서 지금까지 진행된 사업과 현장의 요구를 바탕으로 몇 가지 제언을 정리해 보고자 한다. 첫째, 현재 캄보디아 주요 지역의 국립기술훈련원(NTTI)에서 수행되고 있는 전문가 및 일반 정비사 양성 교육의 규모는 보다 확대되어야 하며, 교육과정에 사회 취약계층의 보다 적극적인 참여 방안을 마련해야 한다. 현재 빈곤층 청년을 중심으로 기술 교육에 참가하고자 하는 욕구는 매우 높다고 판단되나, 이를 수용할 수 있는 강사와 교육시설은 한정되어 있는 상황이다. 교육의 규모 확대를 위해서는 재원의 마련과 민간 기업의 보다 과감한 투자, 그리고 정부 부처의 정책적 지원이 필요하다.

둘째, 프로젝트 진행 과정에서 각 주체의 역할 분담의 보다 정교하게 이루어질 필요가 있다. UNIDO가 주관이 되고 현지 NTTI와 삼성 방콕 아시아 총괄 사무소가 기술전수를 지원하고 있지만, 현장에서는 특히 민간 기업이 교육과 정비기술 전수에 보다 적극적으로 개입해 주기를 원하고 있다.

셋째, 기업에게 보다 실질적으로 도움이 되는 기술 교육과 일자리창출 전략이 필요하다. 이를 위해 NTTI는 캄보디아 유일의 직업 매칭 서비스 기관인 국가 고용 에이전시(National Employment Agency, NEA), 그리고 민간 기업들과의 보다 긴밀한 협력을 해야 한다. 특히, 민간 기업의 요구와 필요를 수시로 모니터링해서 이를 국가 고용매칭 사업에 빠르고도 적극적으로 반영해야 한다. 전반적으로 인력을 양성하여 노동시장에 배출하는 경로보다는, 실질적인 일자리 창출에 기여할 수 있는 전략, 로드맵 작성에 대한 해당 주체의 고민과 전략이 필요하다.

넷째, 환경사업과 연관된 현지 캄보디아 민간기업의 발굴과 이들과의 일상적 소통, 파트너십 형성·확대가 중요하다. 현재는 UNIDO 시장조사팀이 현지 관련회사와의 만남을 통해 환경오염과 작업장 안전 관련 교육을 실시하는 수준이지만, 이는 향후 사업체 선정과 지원, 사업체에서의 훈련생 인턴십 실시 등 그 폭이 확대 될 수 있을 것이다. 즉, 기업들에게 전기전자 폐기물 관리의 중요성과 사업의 취지를 설득하고 이를 반영하도록 유도해야 하며, 아울러 참여 기업들에게 실질적인 인센티브를 제공하는 방안을 캄보디아 환경부, 노동부 등 관련 부처는 마련할 필요가 있다.

5. 사례 비교- 일자리 창출 유형화

이 장에서는 지금까지 살펴본 KOICA 지원 사업들을 일자리 창출 유형, 일자리의 수준, 일자리 성격, 민간기업의 역할, 향후 사업의 확장 가능성 등 몇 가지 변수에 의해 비교해 보고자 한다.

우선 일자리 창출 유형을 통해 비교해보면, 가나 코이카-현대 드림센터와 캄보디아

KOICA-UNIDO 그린 일자리 창출사업은 직접적 일자리 창출 유형에 보다 가깝다고 할 수 있으며, 모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업과 몽골 체쯔지역 직업훈련 및 일자리 창출 사업은 그 방식과 결과의 측면에서 보다 간접적인 유형이라 할 수 있다.

일자리 창출 방법을 보면, 코이카-현대 드림센터와 캄보디아 KOICA-UNIDO 그린 일자리 창출사업은 캄보디아 현지 고용상황을 반영한 역량개발 사업과 이를 통한 양질의 노동력 공급을 지향하며, 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업과 체쯔지역 직업훈련 및 일자리 창출 사업은 각각 장기적 혹은 단기적 기술이전을 통한 수료생들의 취업, 창업의 기회 확대를 꾀하고 있다. 즉, 전자는 양질의 인력 개발(역량개발) 사업에 강조점을 둔다면, 후자의 경우는 보다 기술이전의 강조를 통한 취업 및 자영업의 가능성에 무게를 두고 있다. 또한 가나 드림센터와 캄보디아 그린 일자리 창출사업은 다른 두 사업에 비해 현지 고용 시장의 요구를 보다 반영한 사업이라 할 수 있다.

민간기업의 역할의 측면에서 사업들을 비교해 보면, 코이카-현대 드림센터와 KOICA-UNIDO 그린 일자리 창출사업에 있어 민간 기업의 역할은 상대적으로 매우 높았다. 이는 기업의 개도국 현지의 이윤확대, 판로 확보 과정과 현지 인력 양성의 목표가 상호 잘 매칭 되고 있음을 의미한다. 특히 가나 아크라의 현대자동차 대리점과 정비소는 학생들에게 인턴십, 현장직업훈련(OJT) 기회 등을 제공함으로써 기업이 일자리 창출에 능동적인 역할을 할 환경적 가능성이 높음을 볼 수 있다. 반면 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업의 경우, 포스코의 역할이 문맹퇴치운동에 대한 재정지원, 초등학교 후원 등 제한적인 부문에만 머물고 있으며, 이는 포스코 기업의 주력 산업부문과 해당 사업과의 내용적 연관성이 현저히 낮음에서 기인한다.

사업을 통해 창출되거나 창출될 일자리 수준을 비교하면, 가나 코이카-현대 드림센터와 캄보디아 그린 일자리 창출사업의 경우 임금, 고용조건 등의 측면에서 비교적 양호한 수준으로 기대되며, 특히 캄보디아 사례의 경우 창출되는 일자리의 성격은 보다 사회적 일자리를 지향한다. 한편 사업의 확대가능성 측면에서 보면, 가나 코이카-현대 드림센터와 캄보디아 그린 일자리 창출사업의 경우 그 가능성이 매우 높다고 판단되며, 몽골 체쯔

지역 직업훈련 및 일자리 창출 사업의 경우 상대적으로 확대 가능성은 낮다고 판단된다.

향후 사업을 전개하면서 예상되는 장애요인을 살펴보면, 코이카-현대 드림센터의 경우 사업의 확대여부가 가나의 자동차 시장의 활성화 정도와 직접적으로 연관되어 있으며, 경제 위기로 인한 내수 위축 시 사업에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있다. KOICA-UNIDO 그린 일자리 창출사업의 경우 현지 환경 관련 기업의 참여 정도가 사업의 성공과 확산 가능성에 영향을 줄 수 있다. 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업의 경우는 지역사회 문화적 요인, 지역 공동체와의 소통의 문제, 기타 기후적 요인 등에서 영향을 받을 수 있다. 한편, 몽골 체프지역 직업훈련 및 일자리 창출 사업의 경우, 몽골국제대학 내 직업훈련센터(VTC)에서 수행되고 있는 위탁 직업훈련과정이 보다 전문성을 가져야 하며, 빈곤층 청년의 취업률을 높일 수 있는 전략적 과목의 개설이 향후 사업 전개에 있어 관건이다. 또한 사업계획서에도 명시된 바, 훈련센터 수료생, 지역 관련자, 전문가가 결합하는 취·창업 지원 조직의 활성화 여부가 중요하다.

<표 49> 사업별 일자리 창출 관련 비교와 사업 확대 가능성

사업명	일자리 창출의 유형	일자리 창출 방법	민간 기업 역할	일자리 수준(임금, 안정성)	일자리성격 (사회적 일자리 정도)	사업 확대 가능성
가나 코이카-현대 드림센터	직접적	역량개발/ 공급(고용 상황반영)	높음 (현대자동차)	비교적 높음	높음	높음
모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업	간접적	중장기적 기술이전	낮음 (포스코)	낮음	보통	보통
몽골 체프지역 직업훈련 및 일자리 창출 사업	간접적	단기적 기술이전	없음	낮음	낮음	낮음
캄보디아 KOICA-UNIDO 그린 일자리 창출사업	직접적	역량개발/ 공급(고용 상황반영)	높음 (삼성전자)	비교적 높음	높음	높음

출처: 저자 작성

이상의 사례 비교를 바탕으로 일자리 창출의 방향성과 관련 사업의 효과성, 지속성 측면에서 몇 가지 시사점을 언급해 보면 다음과 같다. 첫째, 단순 기술이전을 통한 취업, 창업가능성의 확대보다는 고용시장 상황이 반영된 역량개발을 통한 양질의 노동력 공급, 이를 통한 일자리 창출이 보다 사업의 지속성과 효과성을 가질 수 있다고 판단된다. 이러한 전략은 산업구조와 산업화 정도 등에 따라 국가별로 차이를 보일 수 있으나, 사례에서 보여 지는 바, 가나와 캄보디아 사례의 경우 일정정도 타당성을 지닌다고 판단된다.

둘째, 개도국 현지 일자리 창출과정에는 민간기업의 능동적 결합과 역할이 중요하며, 민간기업의 개입은 사업의 초기 형성과정에서부터 사후 모니터링, 관리까지 지속적으로 이루어 져야 한다. 또한 사업의 효과성과 지속성을 위해서는 민간 기업이 사회적 책임을 가지고 기업의 이윤창출과도 부합되는 중장기적 투자를 확대하고 해당 정부는 이에 부합하는 정책적 지원을 하는 구조가 필요하다. 이러한 측면에서 기업의 개도국 현지 진출을 위한 사전 기업 이미지 제고(image promotion)와 홍보 차원의 사업 지원은 늘 한계를 지닐 수밖에 없다.

Ⅵ. 정책 제언과 시사점 :

일자리 창출 지원 전략 모색

이상의 사례 분석을 통해 향후 개도국 일자리 창출 사업의 전략 형성을 위한 제언과 시사점을 도출해 볼 수 있다. 해당 사업의 향후 추진과제와 시사점은 각 사례 분석에서 제시된 바 있으며, 이번 장에서는 이를 바탕으로 향후 관련 사업에 보다 일반적으로 적용될 수 있는 제언과 시사점을 사업 설계, 사업 실행, 사업 내용 등의 측면에서 정리해 보고자 한다.

첫째, 사업설계는 정확하고도 보다 정교한 대상 설정(targeting)에서 출발해야 하며, 선정된 대상을 위한 맞춤형 지원 프로그램이 필요하다. 이는 실질적인 사업목표에 도달할 수 있는 전략과 로드맵 작성을 가능하게 한다. 예를 들어 몽골 빈민지역 대상 직업훈련의 경우, 경제적 안정을 위한 최소한의 일자리가 절대적으로 필요한 여성을 대상으로 하는 이른바 ‘고용 지향적 단기 직업훈련 프로그램’의 개발이 절실하다. 현재 여성들의 이·미용 부문 직업훈련과 취업알선은 비교적 효과적으로 이루어지고 있으나, 시장의 한계로 인해 향후 대안의 모색이 필요한 상황이다. 예를 들어 사업의 지속성을 위해 현재 체즈 지역 내에서 운영되고 있는 복지센터의 교육, 복지, 보건 관련 프로그램의 활성화와 이를 통한 지역사회 일자리 창출 방안을 적극적으로 고려해볼 필요가 있다. 또한 사업 설계 시 빈곤층 대상 설정을 보다 정교화 해야 할 필요성이 제기되는데, 예를 들어 가나 코이카-현대 드림센터의 경우 빈곤층 무상 교육 대상 장학생 선발을 위한 객관적인 지표 마련과 심사 과정을 좀 더 합리적으로 개선해야할 필요성이 있다.

둘째, 사업 실행에 있어, 공여국과 수원국의 수행기관 뿐만 아니라 관련된 주체들 간의 네트워킹과 합리적 역할 분담이 필요하다. 여기에는 해당 국가 정부부처의 전략적 지원과 사업 실행 시 주변자원 활용의 개념까지 포괄될 수 있다. 코이카-현대 드림센터의

사례는 재학생, 졸업생 및 교사 등 기술학교의 수혜자들과 가나 아크라 자동차 대리점과 정비소, 플랜 가나 등 사업주체간 네트워크 형성의 중요성을 잘 보여주고 있다. 또한 이러한 네트워킹은 사업 수행 시 발생할 수 있는 여러 문제에 대한 신속하고도 전문적인 대응을 가능하게 한다는 점에서도 중요하다. 한편 사업지와 주변 공동체와의 의사소통과 이를 통한 네트워크 형성 또한 중요하다. 모잠비크 마니싸 농업훈련원 사례의 경우, 사업의 효과성과 지속성을 위해 지역주민 참여는 절대적이며, 아프리카 지역의 경우 지역사회에 이미 형성되어 있는 문화적 폐쇄성, 배타성 등 사회적 특수성을 극복하기 위해서 이러한 의사소통 구조의 형성은 중요하다. 네트워크의 활성화는 사업실행의 전문성과 투명성을 높일 수 있는데, 이는 사업 현장에서 사업을 수행하고 있는 현지 NGO 등의 보다 체계적이고 투명한 운영원칙 수립에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 마니싸 농업기술훈련원의 경우, 중요하게 추진되고 있는 공동농장 운영 관련 행정, 농작물 판매와 수익관리 등 전반적 운영 규약과 지침 등을 문서로 수립하게 하는 것을 가능하게 할 수 있다. 특히 사업 조율의 주체가 없이 기존 현지 기관에 위탁을 하는 형식의 사업수행은 공여국 수행기관의 이니셔티브 상실, 실행 사업 간의 유기적 연관성 저해, 단순 병렬적인 사업의 진행으로 이어질 위험성이 존재한다. 반면 UNIDO-KOICA-SAMSUNG의 캄보디아 전기전자 폐기물 관리 및 그린 일자리 창출 지원 사업은 공여기관 주체 뿐 만 아니라 국립기술훈련원(NTTT), 관련 정부부처들과의 네트워크가 비교적 잘 작동되고 있는 사례라 할 수 있다.

셋째, 사업 내용의 측면에서 보면, 개도국에서 새로운 일자리 창출을 지향하고 있는 기술교육 프로그램은 현장 활용성과 중장기적 고급 인력 양성의 측면에서 전문성을 갖춰야 한다. 또한 해당 교육 프로그램은 관련 민간기업, 교육기관, 연구소 등 다양한 기관의 지원을 통해 상시 업데이트될 수 있어야 한다. 전문성의 확보를 위해서는 훈련과목 선정 시 명시적으로 취업과 창업의 가능성을 염두에 두고 교육 과목과 프로그램을 설정 하되, 이를 위해 인력 수급현황 등 사전 노동시장조사 및 교육의 타당성 여부를 면밀히 검토해야 한다. 사업의 진행과 함께 교육 프로그램의 상시적 모니터링, 교육 내용의 지속적인 업데이트는 프로그램의 차별성을 높이고 사업의 효과성을 높이는데 중요한 요인이다. 여기에 수준 있는 교사의 안정적 확보와 공급 또한 중요하게 고려해야 될 사항이다. 예를 들어

캄보디아 전기전자폐기물 관리 및 그린 일자리 창출 사업의 경우 업데이트 된 기술의 지속적 공급은 사업의 효과성 확보와 지속가능한 성공에 관건이 되는 요인이다. 이는 사업에 참여하고 있는 민간기업의 능동적이고도 지속적인 정비 관련 노하우와 기술 전수, 양질의 교육 인력 공급으로 가능하다. 한편, 교육을 받는 훈련생들의 학습동기를 고취할 수 있는 장치 또한 프로그램에서 중요하다. 이를 위해서 학습 결과에 따른 인센티브 부여뿐만 아니라 교육 시작 시 수강생들의 욕구조사 등을 통해 수업 운영을 기획하는 것도 하나의 방법이다. 또한 일부 사업 사례에서도 확인되었듯이, 교육과정에는 기술 이전, 실습 등의 내용 외 인간관계형성과 인성 교육 강화 관련 프로그램이 포함되어야 한다. 이를 통한 소양의 습득은 수료생의 이후 직업 활동 시 유용한 자산이 될 수 있다.

넷째, 사업 수행 시 해당 지역사회의 원로, 관련 연구기관, 학교 등 이른바 ‘주변 자원’ 활용 노하우를 축적해 나가야 한다. 우선 현지에서 검증된 NGO 조직을 활용하여 사업의 의미와 중요성을 상시적으로 홍보하고, 동시에 주변의 연관 기관이나 단체와 자매결연 등을 통한 협력 사업을 확대해 나가야 한다. 예를 들어 가나 코이카-현대 드림센터 사업지인 코포리두아(Koforidua) 지역에 소재한 기술 전문대학인 K-Poly(Koforidua Polytechnic)와의 협약을 통해 드림 센터의 교육 과정과 내용을 지속적으로 모니터링하려 한 시도는 하나의 좋은 사례이며, 이는 드림센터 졸업생의 해당 대학 진학 프로그램을 마련하는 계기로 작용할 수 있다. 또한 모잠비크 현지 농업기술훈련원이 현지 농업 교육기관(CEFATE), 가나안 농군학교 등과 협력하여 훈련원 운영의 안정을 도모한 것도 같은 맥락에서 의미 있는 사례이다. 따라서 사업 지역의 설정 시 주변 자원 활용의 가능성에 대한 사전 점검이 필요하며, 이를 바탕으로 사업의 확대 방안과 가능성을 사업 형성 시 사전에 미리 구상해 보는 것이 중요하다.

다섯째, 일자리 창출 사업은 그 성격상 역량 있는 민간 기업의 적극적 참여와 역할이 매우 중요하며, 따라서 개발협력의 관점에서 이를 이끌어 낼 수 있는 노하우 개발이 필요하다. 민간 기업의 적극적 결합은 재정지원, 기술력, 운영 노하우와 능력 등 민간 기업이 가지고 있는 장점의 활용과 더 나아가 실질적인 일자리 창출로 연결될 가능성이 높다는 점에서 긍정적이며 의미가 있다. 예를 들어 현재 캄보디아 현지에서 요구되고 있는 전기

전자 전문가 및 일반 정비사 양성 교육의 규모 확대 요구는 민간기업의 이해관계와 조응할 때 그 가능성이 높아 질 수 있다. 또한 교육과정 규모의 확대 요구와 더불어 캄보디아 사회 취약계층을 해당 교육 과정에 보다 적극적으로 결합시켜야 한다는 요구와 이를 위한 현실적 방안 모색 노력이 존재한다. 국가의 정책적 의지와 더불어 이를 위한 재원의 마련 등은 기업의 사회적 책임(CSR) 영역에서 제안될 수 있다. 한편 공여국 민간기업 외 환경 사업과 연관된 캄보디아 현지 민간기업의 발굴과 이들과의 파트너십 확대가 아울러 중요하다. 이를 위해 사업 수행 주체는 민간기업 관계자들에게 전기전자 폐기물 관리의 중요성과 사업의 취지를 설득하고 이를 기업활동에 반영하도록 하는 동기부여 프로세스를 개발해야 한다.

참고문헌

국내문헌

강병준(2012), 농촌형 사회적 기업의 육성전략: 프랑스, 미국, 일본, 한국의 사회적 기업 비교를 중심으로, 『지역발전연구』, 제21권 제 1호, 연세대학교 빈곤문제 국제개발연구원.

김명희(2008), 영국의 사회적 기업 사례 연구와 한국에의 정책적 함의, 사회복지정책, Vol. 33, 6호.

김보람, 문은하, 이승윤(2012), 퍼지셋 방법론(Fuzzy-set ideal type approach)을 활용한 사회적 기업 일자리 질 분석: ILO의 ‘괜찮은 일자리(decent work)’정의를 중심으로, 2012년 춘계학술대회 발표논문, 사회복지정책학회.

김성규(2012a), 기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)과 개발협력, 『국제개발협력』 No.1, 한국국제협력단.

김성규(2012b), 『사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발협력방안』, 한국국제협력단.

김성규(2012c), 개도국 민간부문 활성화 ODA 방안: 빈곤층 친화적 시장개발(MM4P)사업을 중심으로, 한국국제협력단

김성규(2011), 사회적 기업 연구동향과 주요 이슈, 『사회적 기업과 인적자원전략』, KLI 연구보고서, 한국노동연구원.

김종법(2009), 유럽의 사회적 기업: 성과와 한계, 세계지역연구논총, 28집, 1호.

김순양(2010), 사회적 기업에 대한 효율적인 정부지원시스템 구축방안: 정부지원을 위한 기준 설정 및 행정체계 확립을 중심으로, 한국사회정책, 제17집, 제2호.

김순양(2008), 사회적 기업에 대한 성과평가 지표의 개발 및 적용, 지방정부연구, 제12권, 제1호(2008 봄).

김승택(2010), 녹색성장을 통한 일자리 창출 연구, 경제·인문사회연구회 미래사회협동연구총서, 기후변화 대응·녹색성장 종합연구, 한국노동연구원.

김영수, 이광우, 권주형(2008), 지역경제 활성화를 위한 사회적 기업에 관한 탐색적 연구: 커뮤니티 비즈니스를 중심으로, 지식경영연구, 제9권, 1호.

김혜원(2011), 한국의 사회적기업 지원정책의 개선방안 연구: 일자리창출 중심의 지원에 대한 비판을 중심으로, 한국사회정책, 제18집, 제1호.

라빌레, 장 루이스(2009), '근접서비스'를 발전시키는 사회적 기업, 박대석, 박상하 역, 사회적기업 1 : 이론과 실제 편, 시그마프레스.

라준영(2010), 사회적 기업의 비즈니스모델, 벤처경영연구, 제13권 4호.

로스, 모니카, L., Monica(2006), 이탈리아의 사회적 기업, 국제노동브리프, Vol.4, No.6, 한국노동연구원

문순영(2012), 지역기반 사회적 기업(community-based social enterprise) 개발에 관한 연구: 대구지역 사례를 중심으로, 2012년 추계 사회정책 학회 발표문.

박소연(2010), 사회적 기업의 역량모델개발 연구, The Korean Journal of Human Resource Development, Vol.12, No.2.

박수지(2010), 사회적 취약계층 대상 일자리창출사업의 유형화, 사회복지정책 Vol. 37, No. 2, pp51-72.

변선영 · 김진욱(2011), 한 · 일기업의 전략적 CSR 활동과 기업성과, 국제경영연구, 제22권, 제1호.

보르자가, 드포니(2009), 사회적기업 1 : 이론과 실제 편, 박대석, 박상하 역, 시그마프레스.

보르자가, 산투아리(2009), 전통적인 협동조합에서 혁신적인 사회적 기업으로, 사회적기업 1 : 이론과 실제 편, 시그마프레스.

안혜원, 이민규(2010), 지역활성화를 위한 커뮤니티 비즈니스 도입방안, 한국행정학회, 한국행정학회 하계학술발표논문집.

어기구, 심창학(2010), 사회적 일자리 창출에 관한 국내외 사례 연구: 한국, 프랑스, 오스트리아 사회적 기업을 중심으로, 한국노총 중앙연구원

어기구(2011), 사회적 일자리 창출을 위한 오스트리아의 사회적 경제와 사회통합적 기업, 사회보장연구, 제27권, 제1호.

이성수(2000), 『사회적 협동조합-협동조합운동의 새로운 지평』, (사)한국협동조합 연구소 부설 노동자기업인수지원센터.

이승규 · 라준영(2010), 사회적 기업의 사회경제적 가치 측정: 사회투자수익률(SROI), 벤처경영연구, 제 13권 3호.

이승철, 오병두(2013), 캄보디아 진출기업 인사노무관리 성공전략, 매일노동뉴스, 노사발
전재단

이은애(2009), 사회적 기업 활성화를 위한 경영지원 과제, 윤리경영연구, 제10권, 제1호.

이은영(2011), 기업의 사회적 책임활동(Coporate Social Responsibilty; CSR)이 기업의
브랜드 자산에 미치는 영향에 관한 연구, 한국항공경영학회지, 제9권 2호.

이재영, 제성훈 외(2012), 몽골의 투자환경과 한국기업의 진출 확대 방안, 대외경제정책
연구원.

이종서(2010), 유럽연합과 기업의 사회적 책임(CSR): 현황과 전망, 국제지역연구 제 14
권, 제1호.

이준영 · 오지선(2010), 사회서비스 제공과 사회적기업, 사회보장연구, 제26권, 제3호.

윤정향(2007), 사회적일자리 창출 사업 실태와 개선방안, 한국고용정보원.

전병유 외(2003), 사회적 일자리 창출방안 연구, 노동부 학술용역사업, KLI 연구보고서,
한국노동연구원.

정대용 · 김민석(2010), 조직구성원의 사회적 가치추구와 경제적 가치추구가 사회적 기업
의 발전에 미치는 영향에 관한 연구, 산업경제연구, 제23권 제5호.

정영순 · 송영경(2010), 노동통합 사회적기업 발전 방안 연구: 영국과 한국의 비교분석,
사회보장연구, 제26권, 제4호.

조상미 · 김진숙 · 강철희(2011), 사회적 기업 정책 특성 비교 분석 연구: 영국, 프랑스, 이탈리아, 한국을 중심으로, 사회복지정책, Vol. 38, No.2.

채종현 · 이종한(2009), 지속가능발전을 위한 사회적 기업의 역할과 활성화방안에 관한 연구, 한국행정연구원.

채종현 · 최준규(2010), 한국 사회적 기업의 운영상 특성과 법 제도 인식에 관한 연구, 도시행정학보, 제23집 제2호, KIPA 연구보고서 2009-26, 한국도시행정학회.

최민경(2008), 국제개발원조와 민관협력: 선진공여국의 PPP사례와 한국형 Model, KIEP 발표문.

함께일하는재단(2009), 사회적기업의 이해와 경영사례, 사회적기업 설립운영지원팀 보고서.

함유근, 김영수, 이국희, 이석준(2008), 지역 사업의 지속 가능성 결정요인: SLEN 이론에 따른 국내 사례 연구, 중소기업연구, 제30권, 제2호.

허드슨, 쿠너(2010), 복지국가를 향한 짧은 안내서(The short guide to social policy), 김보영 역, 나눔의 집.

<국외문헌>

Anker et al(2002), Measuring Decent Work with Statistical Indicators, ILO

Alter, K.(2004), Social Enterprise Typology, Virtue Ventures, Seattle.

- Borzaga, C. & Defourny, J.(2004), *The Emergence of Social Enterprise: Routledge Studies in the Management of Voluntary and Non-Profit Organizations*, Routledge.
- Bhattacharya, C.B.,(2008), 'Using Corporate Social Responsibility to Win the War for Talent', *MIT Sloan Management Review*, vol.49, no.2.
- Brown, T.J. and Dacin(1997), P.A., 'The company and the product: corporate associations and consumer product responses', *Journal of Marketing*, vol. 61, no.1.
- Bhattacharya, C.B.,(2008), 'Using Corporate Social Responsibility to Win the War for Talent', *MIT Sloan Management Review*, vol.49, no.2.
- Borzaga, Carlo and Galera, Giulia ed.(2008), *Social Enterprise: A new model for poverty reduction and employment generation: An examination of the concept and practice in Europe and the Commonwealth of Independent States*, UNDP.
- Cross, R., Laseter, T., Parker, A., and Velasquez, C.(2006), *Using Social Network Analysis to Improve Communities of Practice*, *California Management Review*, University of California Berkeley, 49(1).
- Defourny, J.(2001), 'Introduction: From third sector to social enterprise', in Borzaga, C. & Defourny, J.(Eds), in *"The Emergence of Social Enterprise"*, Routledge.
- GIZ(2009), *Nationale Beschäftigungsstrategien—der Weg zu mehr Beschäftigung in Entwicklungs- und Transformationsländern?*, GIZ und BMZ

GTZ(2009), Cooperate Social Responsibility in Sub-Saharan Africa: A Survey on promoting and hindering factors, GTZ & BMZ

Herzig, Guenter(2006), 'Wettbewerbs- beihilfen- und vergaberechtliche Fragen von Non-Profitorganisationen', in Studiengesellschaft fuer Wirtschaft und Recht (ed), Das Recht der Non-Profit-Organisationen, Viennna, Linde.

ILO(2013), Concept Note 2013, Geneva.

ILO(2012a), Post 2015 Development Agenda, Beyond the MDGs: It's all about jobs and livelihoods, News 8. Nov. 2012, Geneva.

ILO(2012b), Decent Work Indicators: Concepts and definitions, ILO Manual, First version, Geneva.

ILO(2011), Promoting Decent Work in a Green Economy, ILO Background Note to towards a Green Economy, The ILO Green Jobs Team.

Mongolia-Korea Culture & Education Center of Mongolia International University(2009), 'Study on Community Needs to Successfully Operate, Conduct survey on 107 residents of 19th Khoroo, Byanzurkh district of Ulaanbaatar'.

Kawkwani, Nanak and Pernia, Ernesto M.(2000), What is Pro-Poor Growth?, Asian Development Review, vol. 18, no. 1., ADB.

Keivani, Ramin(2010), Green Jobs Creation Through Sustainable Refurbishment in the Developing Countries, ILO.

- Korachun, D., Bhattacharya, C. B. and Swain, S.,(2011), 'When and How Does Corporate Social Responsibility Encourage Customer Orientation?', Working Paper.
- Laville, Jean-Louis(2011), What is the third sector? From the Non-Profit Sector to the social and solidarity economy: Theoretical debate and european reality, EMES.
- National Statistical Office of Mongolia(2008), Mongolian Statistical Yearbook 2008.
- OECD(2007), Promoting Pro-Poor Growth: Policy and Guidance for Donors, DAC Guidelines and Reference Series, Paris, OECD.
- Pava, M.L., Krausz, J.,(1996), 'Corporate Social Responsibility and Financial Performance: the paradox of social cost', Westport, Quorum Books.
- Poter, Michael E. and Kramer, Mark R.(2006),'Strategy & Society : The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility', Harvard Business Review, vol.84, no.12.
- Sharpen, Clare(2006), 'Social Enterprise under the microscope: Comparing and contrasting Green-Works and Reboot', in Social Enterprise Journal Vol.2 no.1.
- SIDA(2003), Malonda- The Private Sector support related to agriculture in Nissa, Stockholm: SIDA

- Stanwick, P. A. and Stanwick, S. D., (1998), 'The relationship between corporate social performance and organizational size financial performance and environmental performance: an empirical examination', *Journal of Business Ethics*, vol. 17.
- UNDP(2012), *Green Economy in Action: articles and Experts that illustrate Green Economy and Sustainable Development Efforts*, UNDP
- UNDP(2012), *Integrating Energy Access and Employment Creation to Accelerate Progress on the MDGs in Sub-Saharan Africa*, UNDP.
- UNDP(2008), *Social Enterprise: A new model for poverty reduction and employment generation—An examination of the concept and practice in Europe and the Commonwealth of Independent States*, EMES, UNDP.
- UNDP Mongolia(2007), *Mongolia Human Development Report 2007, Employment and Poverty in Mongolia*.
- Varma, Adarsh(2010), *Estimating green jobs in Bangladesh: A report prepared by GHK for the International Labour Organisation*, GHK.
- Wheelahan, Michael and Koenigson, Lennart(2006), *JobsNet An Employment Sourcing and Delivery System in Sri Lanka*, SIDA Evaluation, Asia Department, SIDA.
- Wheeler, D., McKague, K., and Thomson, J.(2003), *Sustainable Livelihoods and the Private Sector: How Development Agencies Can Strengthen Sustainable Local Enterprise Network*, Final Report, School of Business, York University.

<웹 사이트>

함께 일하는 재단 : www.hamkke.org

EMES(European Research Network): [ttp://european-research-network.org/](http://european-research-network.org/)

Malonda Foundation: www.malonda.co.mz

UNDP Mongolia : <http://www.undp.mn/publications/>

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)은 1991년 4월 설립된 정부 차원의 대외무상협력 전담 기관입니다. 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지 등 5대 중점 분야에서 제도구축, 인적자원 양성, 인프라 확충을 위한 다양한 프로그램을 수행하여 개발도상국의 빈곤퇴치와 경제사회 발전을 지원하고 있으며 지난 20년 동안 학교병원·직업훈련원 등 710여건의 프로젝트 사업, 1만여명의 해외 봉사단 파견, 40,000여명의 개도국 공무원 초청연수, 620여건의 NGO와의 협력 사업 등을 성공적으로 추진하였습니다. 아울러 사업수행 시 환경 및 양성평등, 인권 등의 가치를 고려하여 개발과 인간다운 삶이 공존하는 따뜻하고 진정성 있는 원조를 구현하기 위해 노력하고 있습니다. 앞으로 KOICA는 지구촌 행복시대 실천에 앞장섬으로써 개도국의 발전과 지구촌의 평화를 위해 매진해 나가겠습니다.

KOICA ODA 연구팀(ODA Research Team)

KOICA ODA 연구팀은 한국 ODA 발전을 위한 싱크탱크(Think Tank) 역할을 목표로 하고 있습니다. OECD/DAC(개발원조 위원회)에 가입하고 부산 세계개발원조 총회를 개최함으로써 우리나라는 명실공히 국제개발협력 논의의 중심에 서게 되었습니다. ODA 연구팀은 그러한 우리나라의 위상에 걸맞게 국제적인 ODA 흐름에 적극 부응하면서도 우리나라의 강점을 잘 조화시킨 바람직한 개발협력을 모색하기 위해 노력하고 있습니다. 또한 ODA 연구팀은 그동안의 사업수행 과정에서 얻은 교훈을 바탕으로 개도국의 실정에 맞는 실용적인 제언을 제시함으로써 개도국 발전에 기여하고 우리나라의 ODA를 선진화시키기 위해 계속 노력할 계획입니다.

2013년도 KOICA 연구보고서

- 국제개발협력지 2013년 1호
- 개도국 무역 촉진을 위한 '무역을 위한 원조(AfT)' 개선방안
- 국가협력전략과 결과평가 틀 개선 방안
- 물 분야 ODA 연수 프로그램 추진방안 연구
- 국제개발협력지 2013년 2호
- 인도적 지원분야 역량강화를 위한 중장기 교육 및 훈련방안 연구

개발협력 정책과 이슈

- 8호 | 국제개발협력 패러다임 변화에 따른 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토 결과와 합의
- 9호 | 국제사회의 혁신적 개발재원 논의와 우리나라 ODA에 주는 시사점
- 10호 | Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서
- 11호 | 개도국 지역공동체개발 논의 동향과 전망 : 새마을운동 ODA 정책과 사업 전략 형성을 위한 시사점

KOICA 개발정책 포커스

- 제14호 | 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여방안
- 제15호 | 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방안
- 제16호 | 개도국 민간부문 활성화 ODA방안 : 빈곤층 친화적 시장개발(MM4P) 사업을 중심으로
- 제17호 | 지식공유 분야 G20 서울 개발의제 이행방안

연구자료 ODA연구 2013-13-202

개도국 일자리 창출 사업 지원방안 연구

A study on support plan for job creation project in developing countries

발 행 2013년 9월
발 행 인 김 영 목
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 ODA연구팀
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우:461-833)
전 화 031) 740-0114
팩 스 031) 740-0655
홈 페이지 <http://www.koica.go.kr>
인 쇄 동 화

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]

발간물 등록번호 11-B260003-000203-01

ISBN 978-89-6469-168-7 93320

