

International Labor Brief

국제노동브리프

I N T E R N A T I O N A L L A B O R B R I E F

2009 6월 June

Vol. 7, No. 6 / www.kli.re.kr

01 글로벌 포커스

- 세계적 경제위기와 지역의 대응

04 기획특집 : 지역경제

- 세계적 경제위기와 유럽 지역경제의 회복력 구축
- 클러스터와의 작별? 동독 '실리콘 작소니'의 위기 및 대응
- 미국 지역노동시장의 재건 : 위스콘신 지역훈련파트너십

40 국제노동동향

- 독일의 최근 노동시장 현황과 노동시장정책
- 영국의 지역중심 종합고용정책
- 스웨덴 실업보험제도의 문제점
- 중국 소득분배제도의 조용한 개혁

73 세계노동소식

- 세계 노사정 소식

미국 지역노동시장의 재건: 위스콘신 지역훈련파트너십

Matt Vidal (영국 런던 킹스칼리지 조교수)

■ 머리말

지난 20년 동안 미국의 노동시장은 점차 양극화되어 왔다. 임금 및 보유기술 측면에서 일자리 성장은 직업분포도 양 극단에 집중되어 있다(Autor, Katz, & Keamey, 2006). 직업분포도 중간에 위치한 직종의 성장이 상대적으로 미약해지는 가운데 단순 직종과 고도의 기술 및 고임금을 요하는 직종을 잇는 직업사다리가 붕괴되고 있는 상황이다. 사업 구조가 유연해지도록 구조조정이 이루어지는 와중에 노동시장 내부가 와해되기 시작했을 뿐더러 고용주가 내부적으로 기술을 개발하고 근로자를 장기 채용하던 전통적 고용모델에서 점차 탈피하기 시작했다(Cappelli, Bassi, Katz, Knoke, Osterman, & Useem, 1997). 그 결과 노동시장에 활력이 사라지고 있다. 4천만 명 이상의 미국 내 근로자가 질 낮은 저임금 직종을 벗어나지 못하게 된 것이다(Dresser & Rogers 2003).

전후 경제에서 수직 통합된 대기업들은 자체 노동시장을 확보하고 경제 대부분에서 상대적으로 분명한 경력 경로 및 안정적인 고용관계를 제시하였다. 하지만 1970년대 국제경쟁이 가속화되고 수익성 악화가 극심해지자 미국 기업들은 유연성 확보 및 외주, 하청, 인력감축, 임시직 활용, 서열 및 직종을 파괴한 최소인력(lean staffing) 전략에 점차 의존하기 시작했다. 그 결과 노동시장이 파편화되고 불명확해졌다. 진부한 기술을 지닌 해직 근로자뿐만 아니라 저급 기술력의 근로자 및 구직자의 경우 신규 노동시장을 어떻게 헤쳐나가야 할지 막막해 하기는 마찬가지다. 한편 고용주들

은 극심한 임금비용 절감 경쟁에 직면하여 저숙련 근로자 고용을 택하고 있으며, 고도의 기술력을 바탕으로 품질로써 경쟁하려는, 기능상 유연할 수밖에 없는 근로자들은 비조직적인 미국 노동시장에서 심각한 채용 및 근속 문제에 직면해 있다. 사내 교육이 확실한 솔루션이 될 수 있지만 국내 단일 노동시장에서 경쟁하는 고용주들은 단체행동 문제로 인해 좌절하고 있다. ‘경쟁업체에서 교육받은 근로자를 데려가 버릴 수도 있는데 굳이 비용을 들여 사내 교육을 시켜야 하는가?’

이처럼 변화무쌍한 노동시장 조건에 대응하기 위해 ‘인력알선기관(workforce intermediary)’으로 알려진 조직이 새롭게 양성되어 일자리 배치, 훈련 및 직업개발의 측면에서 시장실패 심화의 해결책으로 부상하고 있다. 인력알선기관은 보다 큰 노동시장 알선그룹의 일부로 고용주와 구직자 간 매개기능을 활성화하고 훈련 서비스를 제공한다. 일반적으로 인력알선기관은 노동자 및 지역 사회 지도자들이 이끄는 비영리 또는 공공 조직으로서 장기 근속 및 경력개발을 위한 일자리 배치 및 훈련뿐 아니라 저숙련 근로자에게 집중되는 경향을 넘어섬으로써 임시직 용역회사, 영리 고용 서비스 및 기술전문대학 등, 기타 노동시장의 중개 조직과는 확실히 구별된다. 이 중 성공적 중개 조직은 기초 직종에서부터 일자리의 품질을 향상시키고 진로를 설정할 수 있도록 고용주와 긴밀히 공조함으로써 미국 노동시장 재건을 시작해 왔다.

1992년 형성된 위스콘신 지역훈련파트너십(Wisconsin Regional Training Partnership: WRTP)은 미국 내에서 가장 성공적이며 오래된 인력알선기관이다. 2001년경, WRTP는 건설산업 숙련고용(Building Industry Group Skilled Trades Employment) 프로그램과의 긴밀히 협력하기 시작하였으며 이는 현재 WRTP/BIG STEP이라는 이름으로 알려져 있다. WRTP는 1992년 이래 4천 명 이상의 밀워키 주민을 가계 지원 일자리로 배치하여 연평균 수입을 첫 해에 165% 수준으로 올렸고, 근로자들의 12개월 근속률은 70%를 넘었다. 2006년에 알선된 473건의 일자리(연평균 시간당 임금 14.82 달러, 수당 별도) 중 흑인이 61%, 라틴계가 9%를 차지하였다. WRTP/BIG STEP은 제조, 건설, 의료보건 및 기타 산업 등 12개 부문에 대한 직업훈련을 활성화하고 있다.

미국 내 인력알선기관의 성장을 기록하고 각각의 성과를 평가하는 학계 및 정책연구기관들의 작업이 활발히 축적되어 왔다(Fischer 2005; Giloth 2004; Maguire, Freely, Clymer, & Conway 2009; Reynolds 2004; Zeitlin & Trubek 2003). WRTP/ BIG STEP은 연구자들이 성공적 알선에 필수적이라고 바라본 많은 특성을 가지고 있다.

첫째, ‘산별 프로그램(sectoral program)’으로 제조업과 건설업 등 특정 산업 부문에 초점을 맞추

고 각 부문에 공통된 문제를 해결하기 위한 솔루션 파악 및 제공을 목표로 하고 있다.

둘째, 인력개발에 대한 ‘이중고객접근법(dual customer approach)’을 사용하여 고용주에게는 일 자리별로 준비된 기술근로자를, 구직자에게는 지역경제의 가계지원 일자리 정보를 제공하고 있다.

셋째, 본 프로그램은 고용주 중심의 프로그램으로 지역의 고용주들이 근로자에 대해 필수 기술 훈련을 보장할 수 있도록 하는 데 최우선적으로 초점을 맞추고 있다. WRTP/BIG STEP은 회원제로 운영되며, 각 회원사는 각사를 고용주 네트워크에 포함시켜 풍부한 최신 지역 경제 정보를 제공할 수 있도록 하는 파트너십에 공식 참여한다. 이와 관련한 주요 도구로는 고용주 평가도구가 있는데, 이는 각 회원사가 산별 육구의 현황을 파악할 수 있도록 매년 실시되는 조사이다.

넷째, 본 프로그램은 구직자에게 현재 실시되고 있는 직업훈련에 대한 다양한 자료를 제공하면서, 구직자들이 고임금의 가족부양이 가능한 일자리를 찾고, 명확히 파악된 경력개발 경로로 들어설 수 있도록 하고 있다.

다섯째, 활발한 고용주 네트워크와 함께 WRTP/BIG STEP은 기타 인력알선기관과 마찬가지로 저임금 근로자 커뮤니티 내부에서 그리고 지역경제의 기타 인력개발업체 및 서비스업체와의 관계 심화를 추구한다.

‘고용주 주도 및 근로자 중심’의 WRTP 모델은 기업 근대화 및 인력개발을 통한 산업 경쟁력 구축이라는 ‘하이로드(high road)’ 모델에 근간을 두고 있다. 본 모델에서 각 기업은 고속런 근로자로 하여금 최신 기술과 조직 전략을 도입하고 효과적으로 사용하도록 한다. 숙련 향상과 근로자의 견의 반영 확대는 조직 경쟁력 향상의 밑거름으로 여겨진다. WRTP/BIG STEP은 지역적 및 전국적 수상을 수차례 거듭하였으며, 밀워키 지역의 비즈니스, 근로자 및 인력개발 커뮤니티로부터 막대한 지원을 받고 있다.

미국의 경기 후퇴 및 세계 금융위기 발발로 인해 경제 전반이 악화되고 이에 대한 우려가 심화되는 가운데 WRTP/BIG STEP은 이로 인한 악영향을 줄이기 위해 부단히 노력해 왔다. 작년부터 조직의 자금지원이 불확실해졌으나 연방정부의 경기 부양책의 일환으로 긴급 자금을 충분히 확보할 수 있었으며 이를 통해 대규모 정리해고 사태를 피할 수 있었다. ‘2009 American Recovery and Reinvestment Act’로 공식 알려진 미국 정부의 경기부양 예산 총 규모는 약 7,870억 달러로 2009년 2월 오바마 대통령에 의해 입법화되었으며 4월 위스콘신 주에 투입되기 시작했다.

WRTP/BIG STEP의 불황 극복 능력은 다수의 자금지원 경로 마련 및 경제 변화에 대한 유연한

조정으로 설명될 수 있을 것이다. Rhandi Berth 부대표(Associate Director of WRTP/BIG STEP)에 따르면 WRTP/BIG STEP은 매우 기민한 조직으로 묘사되곤 한다. 이러한 기민성은 지역경제에 대한 조직의 깊이 있는 지식(고용주 주도의 전략 및 파트너 간 질적 관계의 기능) 및 비전적 리더십, 진보적 조직문화 등으로부터 연유하며, 이 모두가 함께 작용함으로써 보다 융통성 있는 조직으로 만들어 주고 있다. WRTP/BIG STEP은 전략적 우위를 산업적 추세 위에 두고 가족부양이 가능한 수준의 임금을 지불할 의사와 능력을 보유한 기업을 참여시킴으로써 효과적인 파트너십 구축 및 제한적 자원의 효율적 이용을 통해 양질의 일자리가 있는 곳에 한해 직업훈련 및 일자리 배치를 하고 있다. WRTP/BIG STEP이 지역경제에 자리잡은 정도와 자선재단을 통한 재정지원의 독립성이 증가하고 있음을 감안해 보면 향후 조직의 미래는 상당히 밝을 것으로 전망된다.

■ 제조업의 쇠퇴 및 WRTP의 탄생

밀워키의 대도시 지역은 미국의 주요 제조업의 중심지로 Harley-Davidson, Rockwell Automation, 및 Johnson Controls 등 유명 다국적 기업이 다수가 자리잡고 있으며 위스콘신 남동부에 위치한 대규모 제조업 단지의 중심부이기도 하다.

이 제조업 단지에는 유명 하청업체 및 기계·중장비·금속가공·기초부품 관련 중소 공급업체가 다수 포함되어 있다. 또한 대규모 은행 및 보험사가 밀워키 지역 경제에 포진하고 있으며 다양한 업종을 망라하는 중소기업들이 다수 포함되어 있다. 하지만 이러한 업종의 다양성에도 불구하고 전통적으로 제조업이 지역 경제의 중심이었으며, 수만 명의 지역 주민이 중산층으로 발돋움할 수 있도록 확실한 경로를 제공해 왔다.

1970년대 국제경쟁이 가속화되고 1980년대 초 경제불황이 발생하자 밀워키 지역의 제조업체들은 아웃소싱 물량을 엄청나게 늘리기 시작했다. 이는 최초의 아웃소싱으로 제조공장을 비용이 많이 들고, 노조가 설립된 도시 지역에서 노조가 없는 지방으로 옮기는 형태였으며, 최근 전 세계적으로 나타난 오프쇼어링(off-shoring) 현상의 전신으로 볼 수 있다. 1979~95년기간 동안 위스콘신 주의 전체 제조업 고용은 13,201명 늘어났으며, 동 기간 밀워키 대도시 지역의 제조업 고용은 35.5%(76,242명) 줄어들었다(Bemhardt, Dresser, and Rogers 2004).

미국 지역노동시장의 재건: 위스콘신 지역훈련파트너십

Matt Vidal (영국 런던 킹스칼리지 조교수)

■ 머리말

지난 20년 동안 미국의 노동시장은 점차 양극화되어 왔다. 임금 및 보유기술 측면에서 일자리 성장은 직업분포도 양 극단에 집중되어 있다(Autor, Katz, & Keamey, 2006). 직업분포도 중간에 위치한 직종의 성장이 상대적으로 미약해지는 가운데 단순 직종과 고도의 기술 및 고임금을 요하는 직종을 잇는 직업사다리가 붕괴되고 있는 상황이다. 사업 구조가 유연해지도록 구조조정이 이루어지는 와중에 노동시장 내부가 와해되기 시작했을 뿐더러 고용주가 내부적으로 기술을 개발하고 근로자를 장기 채용하던 전통적 고용모델에서 점차 탈피하기 시작했다(Cappelli, Bassi, Katz, Knoke, Osterman, & Useem, 1997). 그 결과 노동시장에 활력이 사라지고 있다. 4천만 명 이상의 미국 내 근로자가 질 낮은 저임금 직종을 벗어나지 못하게 된 것이다(Dresser & Rogers 2003).

전후 경제에서 수직 통합된 대기업들은 자체 노동시장을 확보하고 경제 대부분에서 상대적으로 분명한 경력 경로 및 안정적인 고용관계를 제시하였다. 하지만 1970년대 국제경쟁이 가속화되고 수익성 악화가 극심해지자 미국 기업들은 유연성 확보 및 외주, 하청, 인력감축, 임시직 활용, 서열 및 직종을 파괴한 최소인력(lean staffing) 전략에 점차 의존하기 시작했다. 그 결과 노동시장이 파편화되고 불명확해졌다. 진부한 기술을 지닌 해직 근로자뿐만 아니라 저급 기술력의 근로자 및 구직자의 경우 신규 노동시장을 어떻게 헤쳐나가야 할지 막막해 하기는 마찬가지다. 한편 고용주들

은 극심한 임금비용 절감 경쟁에 직면하여 저숙련 근로자 고용을 택하고 있으며, 고도의 기술력을 바탕으로 품질로써 경쟁하려는, 기능상 유연할 수밖에 없는 근로자들은 비조직적인 미국 노동시장에서 심각한 채용 및 근속 문제에 직면해 있다. 사내 교육이 확실한 솔루션이 될 수 있지만 국내 단일 노동시장에서 경쟁하는 고용주들은 단체행동 문제로 인해 좌절하고 있다. ‘경쟁업체에서 교육받은 근로자를 데려가 버릴 수도 있는데 굳이 비용을 들여 사내 교육을 시켜야 하는가?’

이처럼 변화무쌍한 노동시장 조건에 대응하기 위해 ‘인력알선기관(workforce intermediary)’으로 알려진 조직이 새롭게 양성되어 일자리 배치, 훈련 및 직업개발의 측면에서 시장실패 심화의 해결책으로 부상하고 있다. 인력알선기관은 보다 큰 노동시장 알선그룹의 일부로 고용주와 구직자 간 매개기능을 활성화하고 훈련 서비스를 제공한다. 일반적으로 인력알선기관은 노동자 및 지역 사회 지도자들이 이끄는 비영리 또는 공공 조직으로서 장기 근속 및 경력개발을 위한 일자리 배치 및 훈련뿐 아니라 저숙련 근로자에게 집중되는 경향을 넘어섬으로써 임시직 용역회사, 영리 고용 서비스 및 기술전문대학 등, 기타 노동시장의 중개 조직과는 확실히 구별된다. 이 중 성공적 중개 조직은 기초 직종에서부터 일자리의 품질을 향상시키고 진로를 설정할 수 있도록 고용주와 긴밀히 공조함으로써 미국 노동시장 재건을 시작해 왔다.

1992년 형성된 위스콘신 지역훈련파트너십(Wisconsin Regional Training Partnership: WRTP)은 미국 내에서 가장 성공적이며 오래된 인력알선기관이다. 2001년경, WRTP는 건설산업 숙련고용(Building Industry Group Skilled Trades Employment) 프로그램과의 긴밀히 협력하기 시작하였으며 이는 현재 WRTP/BIG STEP이라는 이름으로 알려져 있다. WRTP는 1992년 이래 4천 명 이상의 밀워키 주민을 가계 지원 일자리로 배치하여 연평균 수입을 첫 해에 165% 수준으로 올렸고, 근로자들의 12개월 근속률은 70%를 넘었다. 2006년에 알선된 473건의 일자리(연평균 시간당 임금 14.82 달러, 수당 별도) 중 흑인이 61%, 라틴계가 9%를 차지하였다. WRTP/BIG STEP은 제조, 건설, 의료보건 및 기타 산업 등 12개 부문에 대한 직업훈련을 활성화하고 있다.

미국 내 인력알선기관의 성장을 기록하고 각각의 성과를 평가하는 학계 및 정책연구기관들의 작업이 활발히 축적되어 왔다(Fischer 2005; Giloth 2004; Maguire, Freely, Clymer, & Conway 2009; Reynolds 2004; Zeitlin & Trubek 2003). WRTP/ BIG STEP은 연구자들이 성공적 알선에 필수적이라고 바라본 많은 특성을 가지고 있다.

첫째, ‘산별 프로그램(sectoral program)’으로 제조업과 건설업 등 특정 산업 부문에 초점을 맞추

고 각 부문에 공통된 문제를 해결하기 위한 솔루션 파악 및 제공을 목표로 하고 있다.

둘째, 인력개발에 대한 ‘이중고객접근법(dual customer approach)’을 사용하여 고용주에게는 일 자리별로 준비된 기술근로자를, 구직자에게는 지역경제의 가계지원 일자리 정보를 제공하고 있다.

셋째, 본 프로그램은 고용주 중심의 프로그램으로 지역의 고용주들이 근로자에 대해 필수 기술 훈련을 보장할 수 있도록 하는 데 최우선적으로 초점을 맞추고 있다. WRTP/BIG STEP은 회원제로 운영되며, 각 회원사는 각사를 고용주 네트워크에 포함시켜 풍부한 최신 지역 경제 정보를 제공할 수 있도록 하는 파트너십에 공식 참여한다. 이와 관련한 주요 도구로는 고용주 평가도구가 있는데, 이는 각 회원사가 산별 육구의 현황을 파악할 수 있도록 매년 실시되는 조사이다.

넷째, 본 프로그램은 구직자에게 현재 실시되고 있는 직업훈련에 대한 다양한 자료를 제공하면서, 구직자들이 고임금의 가족부양이 가능한 일자리를 찾고, 명확히 파악된 경력개발 경로로 들어설 수 있도록 하고 있다.

다섯째, 활발한 고용주 네트워크와 함께 WRTP/BIG STEP은 기타 인력알선기관과 마찬가지로 저임금 근로자 커뮤니티 내부에서 그리고 지역경제의 기타 인력개발업체 및 서비스업체와의 관계 심화를 추구한다.

‘고용주 주도 및 근로자 중심’의 WRTP 모델은 기업 근대화 및 인력개발을 통한 산업 경쟁력 구축이라는 ‘하이로드(high road)’ 모델에 근간을 두고 있다. 본 모델에서 각 기업은 고속런 근로자로 하여금 최신 기술과 조직 전략을 도입하고 효과적으로 사용하도록 한다. 숙련 향상과 근로자의 견의 반영 확대는 조직 경쟁력 향상의 밑거름으로 여겨진다. WRTP/BIG STEP은 지역적 및 전국적 수상을 수차례 거듭하였으며, 밀워키 지역의 비즈니스, 근로자 및 인력개발 커뮤니티로부터 막대한 지원을 받고 있다.

미국의 경기 후퇴 및 세계 금융위기 발발로 인해 경제 전반이 악화되고 이에 대한 우려가 심화되는 가운데 WRTP/BIG STEP은 이로 인한 악영향을 줄이기 위해 부단히 노력해 왔다. 작년부터 조직의 자금지원이 불확실해졌으나 연방정부의 경기 부양책의 일환으로 긴급 자금을 충분히 확보할 수 있었으며 이를 통해 대규모 정리해고 사태를 피할 수 있었다. ‘2009 American Recovery and Reinvestment Act’로 공식 알려진 미국 정부의 경기부양 예산 총 규모는 약 7,870억 달러로 2009년 2월 오바마 대통령에 의해 입법화되었으며 4월 위스콘신 주에 투입되기 시작했다.

WRTP/BIG STEP의 불황 극복 능력은 다수의 자금지원 경로 마련 및 경제 변화에 대한 유연한

조정으로 설명될 수 있을 것이다. Rhandi Berth 부대표(Associate Director of WRTP/BIG STEP)에 따르면 WRTP/BIG STEP은 매우 기민한 조직으로 묘사되곤 한다. 이러한 기민성은 지역경제에 대한 조직의 깊이 있는 지식(고용주 주도의 전략 및 파트너 간 질적 관계의 기능) 및 비전적 리더십, 진보적 조직문화 등으로부터 연유하며, 이 모두가 함께 작용함으로써 보다 융통성 있는 조직으로 만들어 주고 있다. WRTP/BIG STEP은 전략적 우위를 산업적 추세 위에 두고 가족부양이 가능한 수준의 임금을 지불할 의사와 능력을 보유한 기업을 참여시킴으로써 효과적인 파트너십 구축 및 제한적 자원의 효율적 이용을 통해 양질의 일자리가 있는 곳에 한해 직업훈련 및 일자리 배치를 하고 있다. WRTP/BIG STEP이 지역경제에 자리잡은 정도와 자선재단을 통한 재정지원의 독립성이 증가하고 있음을 감안해 보면 향후 조직의 미래는 상당히 밝을 것으로 전망된다.

■ 제조업의 쇠퇴 및 WRTP의 탄생

밀워키의 대도시 지역은 미국의 주요 제조업의 중심지로 Harley-Davidson, Rockwell Automation, 및 Johnson Controls 등 유명 다국적 기업이 다수가 자리잡고 있으며 위스콘신 남동부에 위치한 대규모 제조업 단지의 중심부이기도 하다.

이 제조업 단지에는 유명 하청업체 및 기계·중장비·금속가공·기초부품 관련 중소 공급업체가 다수 포함되어 있다. 또한 대규모 은행 및 보험사가 밀워키 지역 경제에 포진하고 있으며 다양한 업종을 망라하는 중소기업들이 다수 포함되어 있다. 하지만 이러한 업종의 다양성에도 불구하고 전통적으로 제조업이 지역 경제의 중심이었으며, 수만 명의 지역 주민이 중산층으로 발돋움할 수 있도록 확실한 경로를 제공해 왔다.

1970년대 국제경쟁이 가속화되고 1980년대 초 경제불황이 발생하자 밀워키 지역의 제조업체들은 아웃소싱 물량을 엄청나게 늘리기 시작했다. 이는 최초의 아웃소싱으로 제조공장을 비용이 많이 들고, 노조가 설립된 도시 지역에서 노조가 없는 지방으로 옮기는 형태였으며, 최근 전 세계적으로 나타난 오프쇼어링(off-shoring) 현상의 전신으로 볼 수 있다. 1979~95년기간 동안 위스콘신 주의 전체 제조업 고용은 13,201명 늘어났으며, 동 기간 밀워키 대도시 지역의 제조업 고용은 35.5%(76,242명) 줄어들었다(Bemhardt, Dresser, and Rogers 2004).

이러한 맥락하에 밀워키 노조 지도자들은 기업 구조조정에 보다 깊숙이 관여해야만 한다는 사실을 깨달았으며, 비즈니스는 숙련 인력의 고품질 생산에 직접 참여를 기초로 한 고도의 경쟁체제에 대해 보다 열린 마음을 갖게 되었다. 미국노동총동맹·산별노조회의(AFL-CIO) 위스콘신 지부 및 지역 비즈니스·인력개발 커뮤니티 지도자와의 공조하에 COWS(The Center on Wisconsin Strategy: Wisconsin-Madison대학 연구센터)는 노사 파트너십에 기반한 MEF(multi-employer framework: WRTP 전신)을 개발하였다. WRTP는 초반부터 '고용주 주도, 근로자 중심'의 접근 방식에 뿌리를 두고 숙련인력 개발을 위한 하이로드 방식의 제도적 인프라 제공을 통해 제조업 전반의 기업 행태에 영향을 미치겠다는 명확한 목표를 세웠다. WRTP는 수준 높은 훈련 및 숙련, 기술 투자와 기업 거버넌스에 근로자 의견 반영 등의 하이로드 원칙에 기반하여 생산성과 경쟁력 향상을 위한 노사 파트너십을 구축하고자 하였다.

■ 활동의 심화 및 확대

WRTP는 지역 제조업 쇠퇴 저지에서부터 대도시 인력개발을 위한 주요 역할에 이르기까지 활동 영역의 초점을 변화시키며 발전해 왔다. 설립 후 첫 10년 동안, WRTP는 다양한 커뮤니티 및 종교 단체, 인력개발업체, 고등학교 및 기술전문대학, 다수의 직업훈련소 등과 친밀한 관계를 구축하였다. 또한 지역 경제의 다양한 이해당사자 및 주요 활동 주체와의 폭넓은 네트워크 관계를 성공적으로 개발·형성하였다. 제조업에 대한 WRTP의 노력이 널리 알려지면서 WRTP는 지역 내 기타 부문(및 위스콘신 남동부 이외의 지역)으로부터 파트너십 형성을 요청 받기에 이른다. 제조업 이외 부문에서 최초로 보여준 노력은 몇몇 주요 호텔 및 미국호텔및레스토랑노조 지부(HERE Local 122)가 함께 한 밀워키 접객업고용파트너십(Milwaukee Hospitality Employment Partnership: MHEP)으로 채용 및 근속, 고객서비스, 직업훈련 및 개발을 위한 것이었다.

2000년경, WRTP는 보건의료 부문과의 파트너십 개발에 착수했다. 보건의료 부문의 신규 근로자를 위한 직업훈련 및 진로 설정을 위한 인력개발 프로그램을 개발하기 위해 절차상 노사 운영위원회를 구성하였다. 제조업 경기가 다시 하강하기 시작하자 보건의료 부문은 WRTP의 새로운 활동 영역이 되었으나, WRTP는 상대적인 저임금 및 고용주의 경력개발 이행 프로세스 부재로 좌초

되기에 이른다. 이 시기에 즈음하여 WRTP는 건설부문에서 활동을 개시하기 시작했다. 이 지역 건설 부문의 경우 임금이 훨씬 높았으며 숙련 근로자 수요도 상당했기 때문에 당시 건설 부문 고용의 대부분은 타지 출신의 노동자로 충당되고 있었다. 이러한 연유에서 WRTP는 제조업과 더불어 건설 부문에 초점을 맞추기로 결정했다. 2002년경 WRTP는 보건의료 부문에서 효과적으로 탈피하였다. WRTP는 다양한 이니셔티브에 대해 고용주 및 노조와 지속적으로 공조하고 있으며, 현재 주된 활동 영역은 건설 및 제조업 부문이다.

WRTP는 소수인종 및 청년 근로자의 인턴 활동을 준비시켜 이들이 건설 부문의 직종에서 활동할 수 있도록 하기 위해 1976년 출범한 BIG STEP과의 협력을 통해 건설 부문에 진출하였다. BIG STEP은 소규모 조직으로 지역적 명성에도 불구하고 보유 자원이 거의 없었기 때문이다. WRTP는 건설업을 숙련 근로자 수요가 높고 가족 부양 가능한 일자리 제공 능력이 있는 부문으로 파악하였다. 초기에 WRTP는 건설 프로젝트를 위한 자금을 조달하였으며 모든 자금을 BIG STEP에 직접 전하였다. 당시 BIG STEP은 효율적인 조직이었음에도 불구하고 재정상태는 파산에 가까웠다. 협력관계가 시작되자 양 조직은 매우 긴밀한 공조관계를 구축하였으며 이를 통해 큰 시너지 효과를 낼 수 있었다. WRTP가 제조 부문에서 사용했던 몇몇 도구들은 건설 부문에서도 매우 유용하였으며 그 반대의 경우도 마찬가지였다. 시간이 지날수록 양 조직은 점차 통합되었으며 현재는 각각 별개의 이사회를 유지하고 있음에도 불구하고 포괄적 명칭인 WRTP/BIG STEP으로 알려져 있다.

WRTP/BIG STEP은 공익설비건설, 도로건설, 목공, 벽돌공, 상하수도 관련 ‘고용전 훈련 프로그램’을 개발하였다. 2005년 WRTP/BIG STEP은 Center for Excellence 정보센터를 발족하고 취업 준비자들을 평가하고 준비를 갖추게 한 후 건설, 제조 및 기타 산업의 고기술·고임금직에 배치할 수 있도록 하였다. 첫 두 해 동안 이 센터는 시간당 평균 임금 15달러(2005년 기준)에 총 773명을 기술직에 배치하였다. 센터가 문을 열었을 때 위스콘신 남동부에 위치한 하청업체 475곳의 백인 대 흑인 및 라틴계 인턴의 비율은 각각 11:1, 14:1이었다(Dresang, 2007). 하지만 WRTP/BIG STEP이 부문 내 다양성 증대에 관심을 기울인 지 불과 2년 만에 새로 시작한 건설업종 인턴의 24.3%를 소수인종이 차지했으며 이는 시·군 지역 4곳에 거주하는 소수인종의 23%에 해당하는 수치였다.

신규 사옥 내에 있어 사내훈련 공간을 충분히 확보하고 있음에도 불구하고 WRTP/BIG STEP은 Center for Excellence를 물리적 공간이라기보다는 하나의 개념으로서 인식하고 있다. 직업훈련은 지역 전문대학이든 또는 작업장이든 간에 필요한 곳이라면 어디서나 상시 이루어졌다. 그리고 어

떠난 경우든 간에 거의 모든 직업훈련은 외주업체가 담당하고 있다. WRTP/BIG STEP은 회사, 노조, 잠재적 근로자 및 지역사회 기관과 공조하며 모든 상황의 조정을 담당하고 고용주 다수를 위한 표준화된 프로그램 개발을 돕는다. 단, 직업훈련은 관련 전문가들의 몫이다.

WRTP의 핵심 서비스는 세 가지인데, 그 중 ‘고용전 훈련(Pre-employment training)’ 프로그램이 대표적이다. 이 프로그램에서 WRTP/BIG STEP은 경력경로를 위한 직업훈련과 가족부양이 가능한 일자리를 일치시킨다. 경력경로 개발을 위한 직업훈련이 제공되는 직종은 실제 수요 여부에 따라 다양하다. 일부 훈련 프로그램은 특히 연중 특정 시기에 수요가 많다. WRTP의 두 번째 핵심 서비스는 ‘제조업 현대화(manufacturing modernization)’이다. 전문 지식의 측면에서 WRTP는 위스콘신 제조업확장프로그램(Wisconsin Manufacturing Extension Program, WMEP)과 공동으로 일한다. WMEP는 공공 자금을 재원으로 이용하는 독립적 조직으로서 중소기업의 질적 향상 향상을 목표로 하고 있다. WRTP와 WMEP는 명확히 정의된 노동이라는 영역에서 긴밀히 공조하고 있다. WMEP는 엔지니어를 제조업체에 파견해 직접적으로 기술을 지원한다. WRTP는 노사 파트너십의 틀 안에서 작업의 질적 향상을 꾀하는 회사에 대해 사내 노사 파트너십 활성화를 위한 전문가를 파견한다(Vidal, 2004). WRTP의 세 번째 핵심 서비스는 맞춤형 서비스로 개별 기업의 재직 근로자 훈련 프로그램(incumbent worker training program) 구축을 지원한다.

또한 WRTP/BIG STEP은 두 가지 추가 서비스를 제공하고 있는데 양 서비스는 모두 최근에 새롭게 시작된 것이다. 그 중 하나는 BIG STEP에서 이관된 ‘일대일 교육프로그램(One-on-one tutorial program)’으로 건설 부문의 인턴시험을 치뤄야 할 수험생을 대상으로 한다. 다른 하나는 ‘멘토링 프로그램(mentoring program)’으로 회원 조직에 신입사원을 위한 멘토링 시스템 구축 방법을 가르친다. 즉 신입사원들은 각자의 ‘멘토’를 배정받으며, 이들 멘토는 관리자 또는 감독자가 아닌 일에 대한 조언자로서 기능한다. 멘토링 프로그램은 근로자에 대한 실제적인 직업훈련 제공이라는 목표를 달성하게 해준다. 2009년 5월, WRTP/BIG STEP은 전기산업 전반에 멘토링 프로그램을 개시하고자 한다. 동 프로그램은 미국전기노조(International Brotherhood of Electrical Workers, IBEW) 위스콘신 남동부 지부와의 신규 계약을 통해 위임받은 것으로 7개 군(카운티)을 대상으로 하고 있다. 모든 신규 견습생들은 각자의 일에 대한 멘토를 지정받게 된다.

■ 경제위기 및 향후 전망

공식적으로 미국의 경제 불황이 발생한 시기는 2007년 12월이지만, 밀워키는 지역 경제의 다양성 덕분에 그 시기를 다만 몇 달이라도 늦출 수 있었고, 여타 대도시 지역보다 조금 늦게 실업 사태를 맞게 되었다. 하지만 2008년 중반에는 실업자 수가 늘어났고 2008년 말에는 지역 경제는 총체적 불황 상태에 빠지게 되었다. 소비자 지출이 줄어들면서 동시에 수출이 둔화되고 신용 경색이 발생하자 밀워키 지역의 산업은 큰 타격을 입었다. 2009년 1월, 위스콘신 주의 실업률은 5.6%로 전국(6.7%) 대비 낮은 수치를 보여주었으나, 제조업 부문에서 발생한 대규모 실업으로 2009년 4월 실업률은 9.4%에 달해 27년 만에 최고치를 경신하였고 전국 평균(9%)을 넘어서게 되었다. 건설 부문의 경우, WRTP는 상업 및 주택건축 회사와 함께 일한다. 이들 부문은 지난 8년간 상대적으로 견고한 성장세를 보여왔다. 주택 부문의 경우 주택시장 거품이 꺼지면서 큰 타격을 입었으나 주요 고속도로 건설 프로젝트를 비롯한 대규모 프로젝트가 많이 시행되면서 상업건축 부문은 상대적으로 견실한 성장을 하였던 것이다(The Business Journal of Milwaukee, 2009).

WRTP/BIG STEP은 금융위기 및 경제불황으로 인한 두 가지 주요 과제에 당면해 있다. 첫째, 운영 및 목표 측면의 주요 과제는 대량해고 및 채용 동결에 따른 일자리 부족 현상이다. 둘째, 기타 대다수 경제 조직과 마찬가지로 WRTP/BIG STEP도 신용경색 및 금융권 위기에 따른 재정 문제를 겪고 있다.

첫번째 과제인 운영상의 문제는 하도급 관련 신규 채용이 실제로 중단되어 일자리 배치의 기회가 더욱 줄어들어 기인한다. 이에 대해 WRTP/BIG STEP은 불황 기간에 보통 그러하듯이 활동의 초점을 불리한 조건의 근로자 및 구직자 지원에서 해직 근로자 지원으로 변경하였다. 그리고 WRTP/BIG STEP은 신규 일자리 부족을 넘어서서 경제위기를 상대적으로 잘 극복할 수 있었다. 이는 조직의 기민성 때문에 가능했다. 특히 조직은 경제 변화 및 니즈에 우선적으로 관심을 두고 그 후에는 자금지원에만 집중하는 식으로 리더십을 발휘했다. 즉 일자리 배치가 양질의 일자리로 이어질 수 있는 기회가 어디에 있는지 파악한 다음, 신규 프로그램 개시를 위한 자금 조달에 힘쓴다. 보다 일반적으로 말하자면, WRTP/BIG STEP은 변화하는 니즈와 환경에 대한 조정 능력이 있었던 것이다. 예를 들어 제조업에 일자리 배치 기회가 얼마 없다면, 조직의 노력을 건설 부문에 집중하는 식이다. 또한 ‘고용전 훈련’에서 ‘재직근로자 훈련’으로, ‘직업훈련’에서 ‘파트너십 구축

및 현대화'로 산업 내에서도 중점을 두는 프로젝트를 변경하기도 한다.

두 번째 과제인 기관의 재정 문제를 보면, WRTP/BIG STEP는 최근 정규직 직원의 근로시간 단축 가능성에 대해 검토하고 있기는 하지만, 지금까지 자금조달 및 고용을 지속해 올 수 있었다. 금융위기 발발로 자금조달 상황이 악화되기 시작하였으나 연방정부의 경기부양 자금이 적시에 위스콘신 주에 투입되면서 주와 지역 경제에 필요한 자금을 조달할 수 있었다. 지원금은 WRTP/BIG STEP의 핵심 회사로 구성된 상업건설 부문에 특히 중요했다. 필자가 2009년 5월 Rhandi Berth 부대표와 담화를 나누었을 당시, Berth 부대표는 몇몇 직원을 정리해고해야만 하는 상황이 올 수 있음을 암시하였으나, 이러한 상황을 피할 수 있을 것으로도 보인다. 다시 말해, 더 이상 지역 경제가 하강 국면을 맞이하지는 않는다면, 연방정부의 경기부양 지원금은 WRTP/BIG STEP이 경제위기를 극복하는 데 충분할 것으로 보인다.

WRTP/BIG STEP이 금융위기로 인한 피해를 완화시킬 수 있었던 이유 중 일부는 자선재단 의존도를 상당히 줄일 수 있는 수준까지 자금 조달원을 다각화시켰기 때문이다. 사실 자선재단의 경우 현 경기에 제공할 수 있는 자금이 풍부하지 못하다. 원래 WRTP는 재단 자금 및 공공 자금으로부터 재원을 조달하였다. 1998년 대략 60만 달러였던 조직 예산은 2006년 200만 달러로 늘어났는데, 그 해 재원 구성을 살펴보면 민간부문이 39%, 공공부문이 36%, 자선단체가 25%를 차지했다. 민간부문의 주요 자금원은 건설산업에서 온 것으로, WRTP·BIG STEP은 밀워키 건설산업노조 조합원의 시간당 임금에서 평균 0.02달러를 받는다. 이 기금은 대도시 지역의 거의 모든 건축업의 단체교섭 협약에 포함되어 있고, 직업훈련 용도로 사용된다.

밀워키 내에서 WRTP 평판은 훌륭하며 경영계, 노조, 주정부 기관 및 기타 파트너들의 인정을 받고 있다. WRTP의 미래는 밝다. 근로자 배치 및 기업 지원 실적이 훌륭할 뿐만 아니라 조직의 리더십이 지역 경제를 면밀히 주시하여 지대한 영향을 미칠 수 있는 기회 및 문제 파악에 집중함으로써 조직의 기민성을 체득하였기 때문이다.

필자의 검토 결과, WRTP/BIG STEP의 성공은 회원제 기반의 파트너십 구조와 비전을 제시하는 리더십, 근로자 중심의 '하이로드(high road)' 모델에 기초한 진보적 조직문화가 잘 조합되었기 때문이다. 파트너십 구조는 적시에 정보를 활성화하고 대응력을 발휘할 수 있도록 하며, 비전과 리더십은 모든 파트너의 약속 이행을 강화시킨다. WRTP/BIG STEP은 회원사와의 양질의 관계를 구축하였을 뿐만 아니라 지역 경제에 다양한 인력알선기관 및 업체를 육성하였다.

이러한 맥락하에 밀워키 노조 지도자들은 기업 구조조정에 보다 깊숙이 관여해야만 한다는 사실을 깨달았으며, 비즈니스는 숙련 인력의 고품질 생산에 직접 참여를 기초로 한 고도의 경쟁체제에 대해 보다 열린 마음을 갖게 되었다. 미국노동총동맹·산별노조회의(AFL-CIO) 위스콘신 지부 및 지역 비즈니스·인력개발 커뮤니티 지도자와의 공조하에 COWS(The Center on Wisconsin Strategy: Wisconsin-Madison대학 연구센터)는 노사 파트너십에 기반한 MEF(multi-employer framework: WRTP 전신)을 개발하였다. WRTP는 초반부터 '고용주 주도, 근로자 중심'의 접근 방식에 뿌리를 두고 숙련인력 개발을 위한 하이로드 방식의 제도적 인프라 제공을 통해 제조업 전반의 기업 행태에 영향을 미치겠다는 명확한 목표를 세웠다. WRTP는 수준 높은 훈련 및 숙련, 기술 투자와 기업 거버넌스에 근로자 의견 반영 등의 하이로드 원칙에 기반하여 생산성과 경쟁력 향상을 위한 노사 파트너십을 구축하고자 하였다.

■ 활동의 심화 및 확대

WRTP는 지역 제조업 쇠퇴 저지에서부터 대도시 인력개발을 위한 주요 역할에 이르기까지 활동 영역의 초점을 변화시키며 발전해 왔다. 설립 후 첫 10년 동안, WRTP는 다양한 커뮤니티 및 종교 단체, 인력개발업체, 고등학교 및 기술전문대학, 다수의 직업훈련소 등과 친밀한 관계를 구축하였다. 또한 지역 경제의 다양한 이해당사자 및 주요 활동 주체와의 폭넓은 네트워크 관계를 성공적으로 개발·형성하였다. 제조업에 대한 WRTP의 노력이 널리 알려지면서 WRTP는 지역 내 기타 부문(및 위스콘신 남동부 이외의 지역)으로부터 파트너십 형성을 요청 받기에 이른다. 제조업 이외 부문에서 최초로 보여준 노력은 몇몇 주요 호텔 및 미국호텔및레스토랑노조 지부(HERE Local 122)가 함께 한 밀워키 접객업고용파트너십(Milwaukee Hospitality Employment Partnership: MHEP)으로 채용 및 근속, 고객서비스, 직업훈련 및 개발을 위한 것이었다.

2000년경, WRTP는 보건의료 부문과의 파트너십 개발에 착수했다. 보건의료 부문의 신규 근로자를 위한 직업훈련 및 진로 설정을 위한 인력개발 프로그램을 개발하기 위해 절차상 노사 운영위원회를 구성하였다. 제조업 경기가 다시 하강하기 시작하자 보건의료 부문은 WRTP의 새로운 활동 영역이 되었으나, WRTP는 상대적인 저임금 및 고용주의 경력개발 이행 프로세스 부재로 최초

되기에 이른다. 이 시기에 즈음하여 WRTP는 건설부문에서 활동을 개시하기 시작했다. 이 지역 건설 부문의 경우 임금이 훨씬 높았으며 숙련 근로자 수요도 상당했기 때문에 당시 건설 부문 고용의 대부분은 타지 출신의 노동자로 충당되고 있었다. 이러한 연유에서 WRTP는 제조업과 더불어 건설 부문에 초점을 맞추기로 결정했다. 2002년경 WRTP는 보건의료 부문에서 효과적으로 탈피하였다. WRTP는 다양한 이니셔티브에 대해 고용주 및 노조와 지속적으로 공조하고 있으며, 현재 주된 활동 영역은 건설 및 제조업 부문이다.

WRTP는 소수인종 및 청년 근로자의 인턴 활동을 준비시켜 이들이 건설 부문의 직종에서 활동할 수 있도록 하기 위해 1976년 출범한 BIG STEP과의 협력을 통해 건설 부문에 진출하였다. BIG STEP은 소규모 조직으로 지역적 명성에도 불구하고 보유 자원이 거의 없었기 때문이다. WRTP는 건설업을 숙련 근로자 수요가 높고 가족 부양 가능한 일자리 제공 능력이 있는 부문으로 파악하였다. 초기에 WRTP는 건설 프로젝트를 위한 자금을 조달하였으며 모든 자금을 BIG STEP에 직접 전하였다. 당시 BIG STEP은 효율적인 조직이었음에도 불구하고 재정상태는 파산에 가까웠다. 협력관계가 시작되자 양 조직은 매우 긴밀한 공조관계를 구축하였으며 이를 통해 큰 시너지 효과를 낼 수 있었다. WRTP가 제조 부문에서 사용했던 몇몇 도구들은 건설 부문에서도 매우 유용하였으며 그 반대의 경우도 마찬가지였다. 시간이 지날수록 양 조직은 점차 통합되었으며 현재는 각각 별개의 이사회를 유지하고 있음에도 불구하고 포괄적 명칭인 WRTP/BIG STEP으로 알려져 있다.

WRTP/BIG STEP은 공익설비건설, 도로건설, 목공, 벽돌공, 상하수도 관련 ‘고용전 훈련 프로그램’을 개발하였다. 2005년 WRTP/BIG STEP은 Center for Excellence 정보센터를 발족하고 취업 준비자들을 평가하고 준비를 갖추게 한 후 건설, 제조 및 기타 산업의 고기술·고임금직에 배치할 수 있도록 하였다. 첫 두 해 동안 이 센터는 시간당 평균 임금 15달러(2005년 기준)에 총 773명을 기술직에 배치하였다. 센터가 문을 열었을 때 위스콘신 남동부에 위치한 하청업체 475곳의 백인 대 흑인 및 라틴계 인턴의 비율은 각각 11:1, 14:1이었다(Dresang, 2007). 하지만 WRTP/BIG STEP이 부문 내 다양성 증대에 관심을 기울인 지 불과 2년 만에 새로 시작한 건설업종 인턴의 24.3%를 소수인종이 차지했으며 이는 시·군 지역 4곳에 거주하는 소수인종의 23%에 해당하는 수치였다.

신규 사옥 내에 있어 사내훈련 공간을 충분히 확보하고 있음에도 불구하고 WRTP/BIG STEP은 Center for Excellence를 물리적 공간이라기보다는 하나의 개념으로서 인식하고 있다. 직업훈련은 지역 전문대학이든 또는 작업장이든 간에 필요한 곳이라면 어디서나 상시 이루어졌다. 그리고 어

떠난 경우든 간에 거의 모든 직업훈련은 외주업체가 담당하고 있다. WRTP/BIG STEP은 회사, 노조, 잠재적 근로자 및 지역사회 기관과 공조하며 모든 상황의 조정을 담당하고 고용주 다수를 위한 표준화된 프로그램 개발을 돕는다. 단, 직업훈련은 관련 전문가들의 몫이다.

WRTP의 핵심 서비스는 세 가지인데, 그 중 ‘고용전 훈련(Pre-employment training)’ 프로그램이 대표적이다. 이 프로그램에서 WRTP/BIG STEP은 경력경로를 위한 직업훈련과 가족부양이 가능한 일자리를 일치시킨다. 경력경로 개발을 위한 직업훈련이 제공되는 직종은 실제 수요 여부에 따라 다양하다. 일부 훈련 프로그램은 특히 연중 특정 시기에 수요가 많다. WRTP의 두 번째 핵심 서비스는 ‘제조업 현대화(manufacturing modernization)’이다. 전문 지식의 측면에서 WRTP는 위스콘신 제조업확장프로그램(Wisconsin Manufacturing Extension Program, WMEP)과 공동으로 일한다. WMEP는 공공 자금을 재원으로 이용하는 독립적 조직으로서 중소기업의 질적 향상 향상을 목표로 하고 있다. WRTP와 WMEP는 명확히 정의된 노동이라는 영역에서 긴밀히 공조하고 있다. WMEP는 엔지니어를 제조업체에 파견해 직접적으로 기술을 지원한다. WRTP는 노사 파트너십의 틀 안에서 작업의 질적 향상을 꾀하는 회사에 대해 사내 노사 파트너십 활성화를 위한 전문가를 파견한다(Vidal, 2004). WRTP의 세 번째 핵심 서비스는 맞춤형 서비스로 개별 기업의 재직 근로자 훈련 프로그램(incumbent worker training program) 구축을 지원한다.

또한 WRTP/BIG STEP은 두 가지 추가 서비스를 제공하고 있는데 양 서비스는 모두 최근에 새롭게 시작된 것이다. 그 중 하나는 BIG STEP에서 이관된 ‘일대일 교육프로그램(One-on-one tutorial program)’으로 건설 부문의 인턴시험을 치뤄야 할 수험생을 대상으로 한다. 다른 하나는 ‘멘토링 프로그램(mentoring program)’으로 회원 조직에 신입사원을 위한 멘토링 시스템 구축 방법을 가르친다. 즉 신입사원들은 각자의 ‘멘토’를 배정받으며, 이들 멘토는 관리자 또는 감독자가 아닌 일에 대한 조언자로서 기능한다. 멘토링 프로그램은 근로자에 대한 실제적인 직업훈련 제공이라는 목표를 달성하게 해준다. 2009년 5월, WRTP/BIG STEP은 전기산업 전반에 멘토링 프로그램을 개시하고자 한다. 동 프로그램은 미국전기노조(International Brotherhood of Electrical Workers, IBEW) 위스콘신 남동부 지부와의 신규 계약을 통해 위임받은 것으로 7개 군(카운티)을 대상으로 하고 있다. 모든 신규 견습생들은 각자의 일에 대한 멘토를 지정받게 된다.

■ 경제위기 및 향후 전망

공식적으로 미국의 경제 불황이 발생한 시기는 2007년 12월이지만, 밀워키는 지역 경제의 다양성 덕분에 그 시기를 다만 몇 달이라도 늦출 수 있었고, 여타 대도시 지역보다 조금 늦게 실업 사태를 맞게 되었다. 하지만 2008년 중반에는 실업자 수가 늘어났고 2008년 말에는 지역 경제는 총체적 불황 상태에 빠지게 되었다. 소비자 지출이 줄어들면서 동시에 수출이 둔화되고 신용 경색이 발생하자 밀워키 지역의 산업은 큰 타격을 입었다. 2009년 1월, 위스콘신 주의 실업률은 5.6%로 전국(6.7%) 대비 낮은 수치를 보여주었으나, 제조업 부문에서 발생한 대규모 실업으로 2009년 4월 실업률은 9.4%에 달해 27년 만에 최고치를 경신하였고 전국 평균(9%)을 넘어서게 되었다. 건설 부문의 경우, WRTP는 상업 및 주택건축 회사와 함께 일한다. 이들 부문은 지난 8년간 상대적으로 견고한 성장세를 보여왔다. 주택 부문의 경우 주택시장 거품이 꺼지면서 큰 타격을 입었으나 주요 고속도로 건설 프로젝트를 비롯한 대규모 프로젝트가 많이 시행되면서 상업건축 부문은 상대적으로 견실한 성장을 하였던 것이다(The Business Journal of Milwaukee, 2009).

WRTP/BIG STEP은 금융위기 및 경제불황으로 인한 두 가지 주요 과제에 당면해 있다. 첫째, 운영 및 목표 측면의 주요 과제는 대량해고 및 채용 동결에 따른 일자리 부족 현상이다. 둘째, 기타 대다수 경제 조직과 마찬가지로 WRTP/BIG STEP도 신용경색 및 금융권 위기에 따른 재정 문제를 겪고 있다.

첫번째 과제인 운영상의 문제는 하도급 관련 신규 채용이 실제로 중단되어 일자리 배치의 기회가 더욱 줄어들어 기인한다. 이에 대해 WRTP/BIG STEP은 불황 기간에 보통 그러하듯이 활동의 초점을 불리한 조건의 근로자 및 구직자 지원에서 해직 근로자 지원으로 변경하였다. 그리고 WRTP/BIG STEP은 신규 일자리 부족을 넘어서서 경제위기를 상대적으로 잘 극복할 수 있었다. 이는 조직의 기민성 때문에 가능했다. 특히 조직은 경제 변화 및 니즈에 우선적으로 관심을 두고 그 후에는 자금지원에만 집중하는 식으로 리더십을 발휘했다. 즉 일자리 배치가 양질의 일자리로 이어질 수 있는 기회가 어디에 있는지 파악한 다음, 신규 프로그램 개시를 위한 자금 조달에 힘쓴다. 보다 일반적으로 말하자면, WRTP/BIG STEP은 변화하는 니즈와 환경에 대한 조정 능력이 있었던 것이다. 예를 들어 제조업에 일자리 배치 기회가 얼마 없다면, 조직의 노력을 건설 부문에 집중하는 식이다. 또한 ‘고용전 훈련’에서 ‘재직근로자 훈련’으로, ‘직업훈련’에서 ‘파트너십 구축

및 현대화'로 산업 내에서도 중점을 두는 프로젝트를 변경하기도 한다.

두 번째 과제인 기관의 재정 문제를 보면, WRTP/BIG STEP는 최근 정규직 직원의 근로시간 단축 가능성에 대해 검토하고 있기는 하지만, 지금까지 자금조달 및 고용을 지속해 올 수 있었다. 금융위기 발발로 자금조달 상황이 악화되기 시작하였으나 연방정부의 경기부양 자금이 적시에 위스콘신 주에 투입되면서 주와 지역 경제에 필요한 자금을 조달할 수 있었다. 지원금은 WRTP/BIG STEP의 핵심 회사로 구성된 상업건설 부문에 특히 중요했다. 필자가 2009년 5월 Rhandi Berth 부대표와 담화를 나누었을 당시, Berth 부대표는 몇몇 직원을 정리해고해야만 하는 상황이 올 수 있음을 암시하였으나, 이러한 상황을 피할 수 있을 것으로도 보인다. 다시 말해, 더 이상 지역 경제가 하강 국면을 맞이하지는 않는다면, 연방정부의 경기부양 지원금은 WRTP/BIG STEP이 경제위기를 극복하는 데 충분할 것으로 보인다.

WRTP/BIG STEP이 금융위기로 인한 피해를 완화시킬 수 있었던 이유 중 일부는 자선재단 의존도를 상당히 줄일 수 있는 수준까지 자금 조달원을 다각화시켰기 때문이다. 사실 자선재단의 경우 현 경기에 제공할 수 있는 자금이 풍부하지 못하다. 원래 WRTP는 재단 자금 및 공공 자금으로부터 재원을 조달하였다. 1998년 대략 60만 달러였던 조직 예산은 2006년 200만 달러로 늘어났는데, 그 해 재원 구성을 살펴보면 민간부문이 39%, 공공부문이 36%, 자선단체가 25%를 차지했다. 민간부문의 주요 자금원은 건설산업에서 온 것으로, WRTP·BIG STEP은 밀워키 건설산업노조 조합원의 시간당 임금에서 평균 0.02달러를 받는다. 이 기금은 대도시 지역의 거의 모든 건축업의 단체교섭 협약에 포함되어 있고, 직업훈련 용도로 사용된다.

밀워키 내에서 WRTP 평판은 훌륭하며 경영계, 노조, 주정부 기관 및 기타 파트너들의 인정을 받고 있다. WRTP의 미래는 밝다. 근로자 배치 및 기업 지원 실적이 훌륭할 뿐만 아니라 조직의 리더십이 지역 경제를 면밀히 주시하여 지대한 영향을 미칠 수 있는 기회 및 문제 파악에 집중함으로써 조직의 기민성을 체득하였기 때문이다.

필자의 검토 결과, WRTP/BIG STEP의 성공은 회원제 기반의 파트너십 구조와 비전을 제시하는 리더십, 근로자 중심의 '하이로드(high road)' 모델에 기초한 진보적 조직문화가 잘 조합되었기 때문이다. 파트너십 구조는 적시에 정보를 활성화하고 대응력을 발휘할 수 있도록 하며, 비전과 리더십은 모든 파트너의 약속 이행을 강화시킨다. WRTP/BIG STEP은 회원사와의 양질의 관계를 구축하였을 뿐만 아니라 지역 경제에 다양한 인력알선기관 및 업체를 육성하였다.

비전과 리더십 측면에서, 하이로드 전략이 미래 새로운 리더십하에서도 지속될 수 있도록 제도화되었는지 여부가 여전히 의문으로 남아 있다. 이에 대해 즉시 떠오르는 답을 해보자면 자신은 없지만 ‘그렇다’이다. WRTP는 조직의 지향 목표인 적절히 훈련된 근로자의 채용 및 지속적인 인력 교육의 근본적 중요성을 성공적으로 실천하였다. 즉 WRTP는 전문직을 직원으로 채용하여 하이로드 개발 비전에 힘쓰도록 하였던 것이다. 또한 WRTP는 체계적인 운영 역량 확보를 위해 직원 멘토링을 강조하였다. 지금까지의 노력이 일궈낸 결과는 WRTP 비전에 충실한 진보적 조직문화로 나타나고 있다. **KLI**

참고문헌

- Autor, David H., Lawrence F. Katz, and Melissa S. Keamey. (2006), “The Polarization of the U.S. Labor Market,” *American Economic Review* 96, pp. 189~194.
- Bernhardt, Annette, Laura Dresser, and Joel Rogers. (2004), “Taking the High Road in Milwaukee: The Wisconsin Regional Training Partnership,” in *Partnering for Change: Unions and Community Groups Build Coalitions for Economic Justice*, pp. 231~248 edited by D. Reynolds. New York: M.E. Sharpe.
- Cappelli, Peter, Laurie Bassi, Hany Katz, David Knoke, Paul Osteman, and Michael Useem (1997), *Change at Work*, Oxford: Oxford University Press.
- Dresang, Joel. 2007. “Diversity Efforts are Making Gains,” *Milwaukee Journal Sentinel* vol. April 16.
- Dresser, Laura and Joel Rogers. (2003), “Part of the Solution: Emerging Workforce Intermediaries in the United States,” in *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, pp. 266~291 edited by J. Zeitlin and D. M. Trubek. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, David Jason. (2005), *Workforce Intermediaries: Powering Regional Economies in the New Century*, The Anne E. Casey Foundation, Baltimore, Maryland.