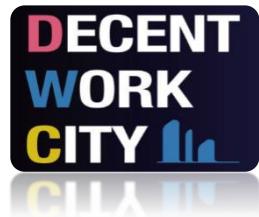


한국 지방정부의 '유니언시티' 모델 과제 'Union City' in Korean Local Government

김종진 Kim Jong-jin

Vice President, Korea Labor & Society Institute



1.1 한국 사회 변화 양상 2016년-2017년

‘보수정부’에서 ‘민주정부’로

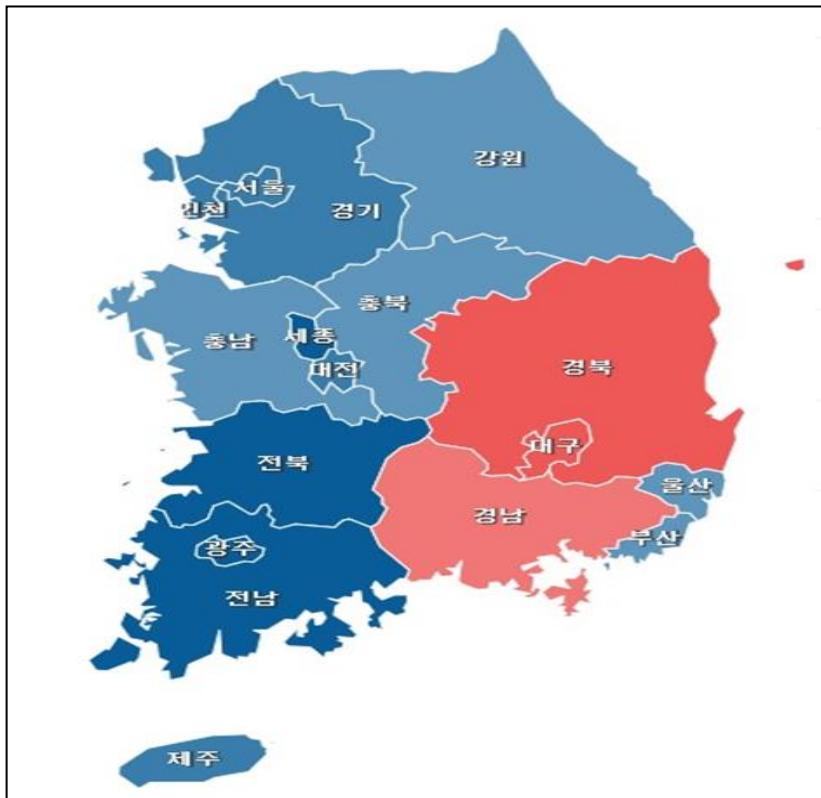
- ✓ 대한민국의 정치권력..
- ✓ 역동적인 국민의 힘으로, 새로운 변화를



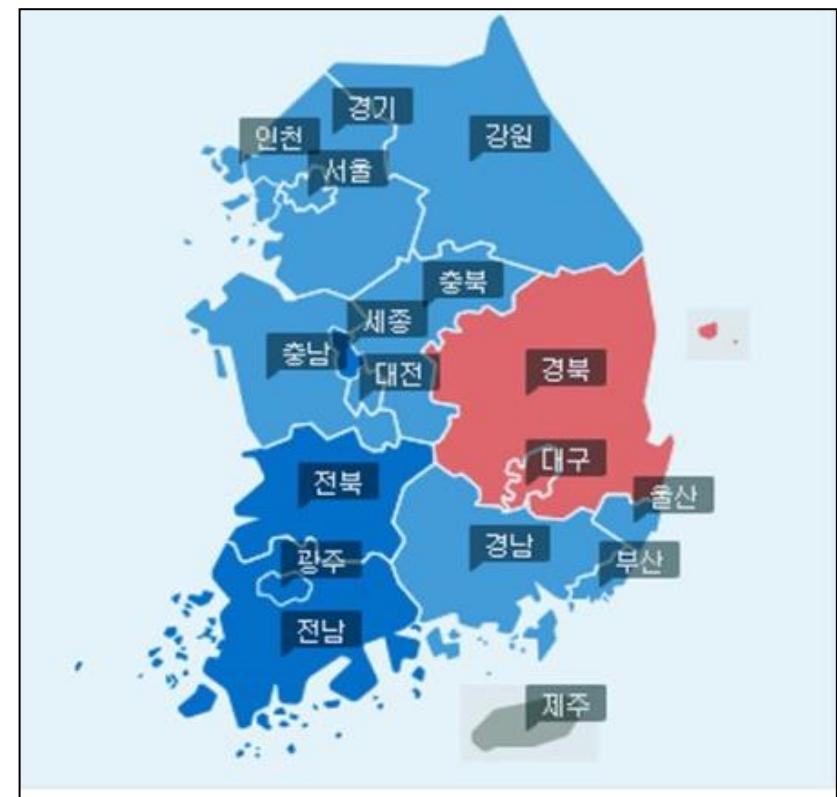
1.2 한국 사회 변화 양상 2017년-2018년

정치적 기회구조 변화 (structural of political opportunities, POS)

‘2017 대선’에서 민주진보 우위



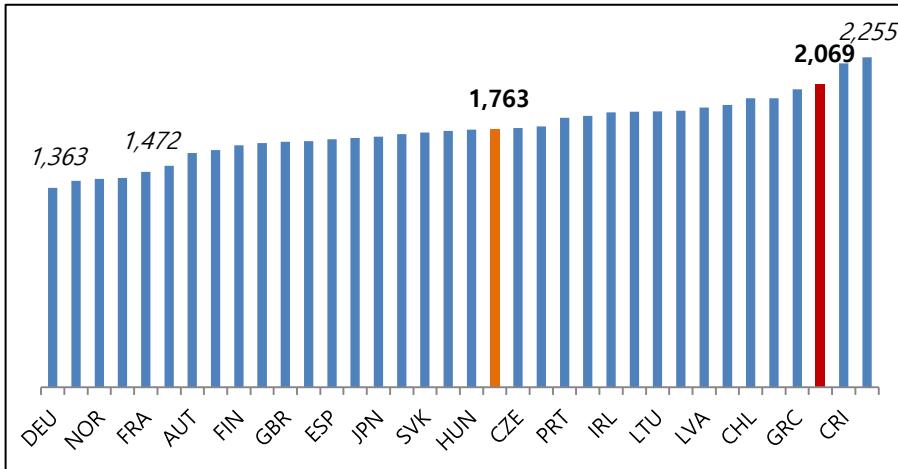
‘2018 지선’에서 민주진보 우위



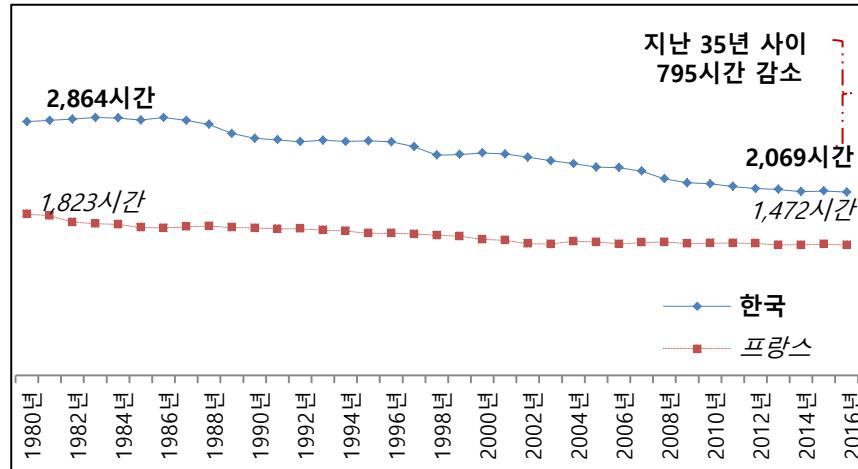
- ✓ 민선 7기 지방정부 출범 철학과 정책 방향 → 새로운, 변화, 혁신, 소통, 참여, 시민 강조

2.1 한국 노동상황 현실 – 장시간 노동

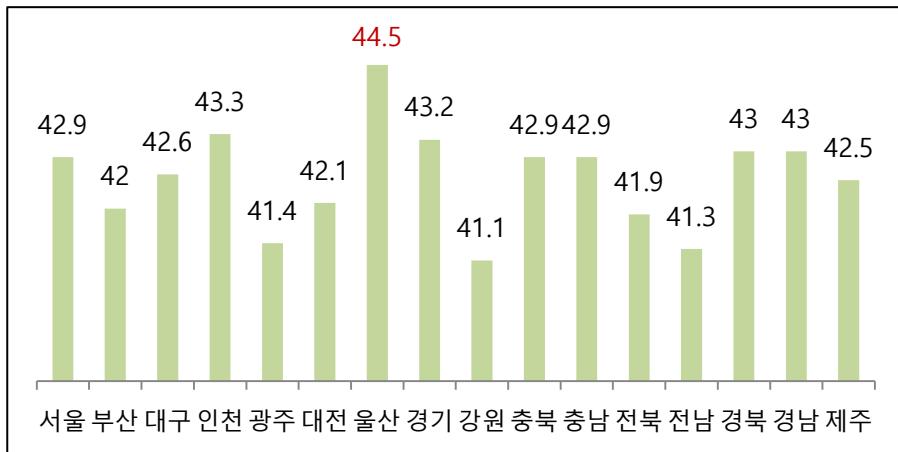
OECD 주요 국가 연간 노동시간(2016)



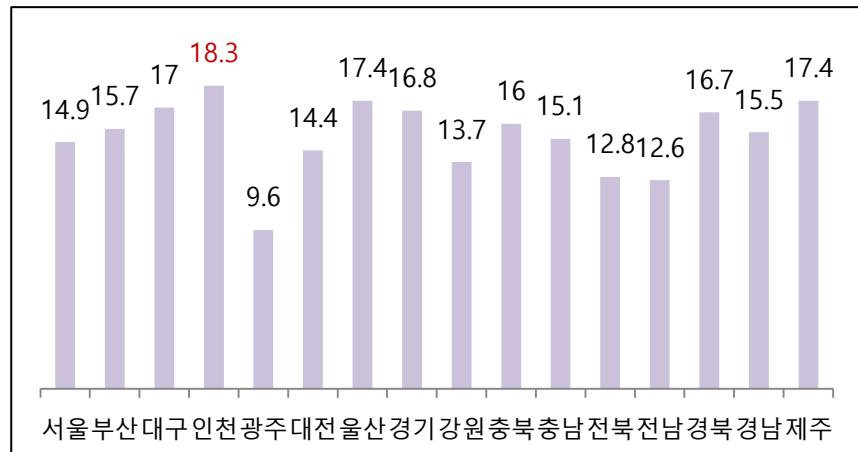
프랑스, 한국 노동시간 추이(1980-2016)



한국 지역별 1주 노동시간(2016)



한국 지역별 1주 52시간 초과 비율(2016)



2.2 한국 노동상황 현실 – 저임금 노동

- ✓ 정규직 '100'일 경우 → 비정규직 임금 '49.1' 수준

OECD 회원국 저임금 노동자 비율·임금 격차 현황

저임금 노동자 비율 (단위: %)

*임금소득 불평등도 나타내는 핵심 지표, 전체 임금근로자 중 월임금 중위값의 2/3 미만을 받는 임금근로자의 비율



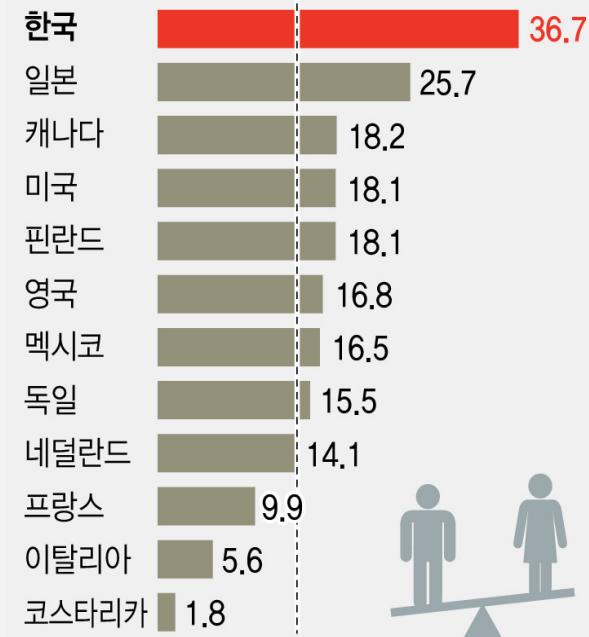
임금 상하위 10%의 격차 (단위: 배)

*경제수준 상위 10%의 소득이 하위 10%의 몇 배인지 보여줌

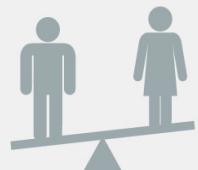


OECD 주요 회원국 성별 임금격차

*남성 중위임금이 100일 때 여성과의 격차, 2016년 혹은 최근
OECD 평균 14.1%(2016년) ▼ (단위: %)



자료: OECD 성별 임금격차(Gender wage gap)

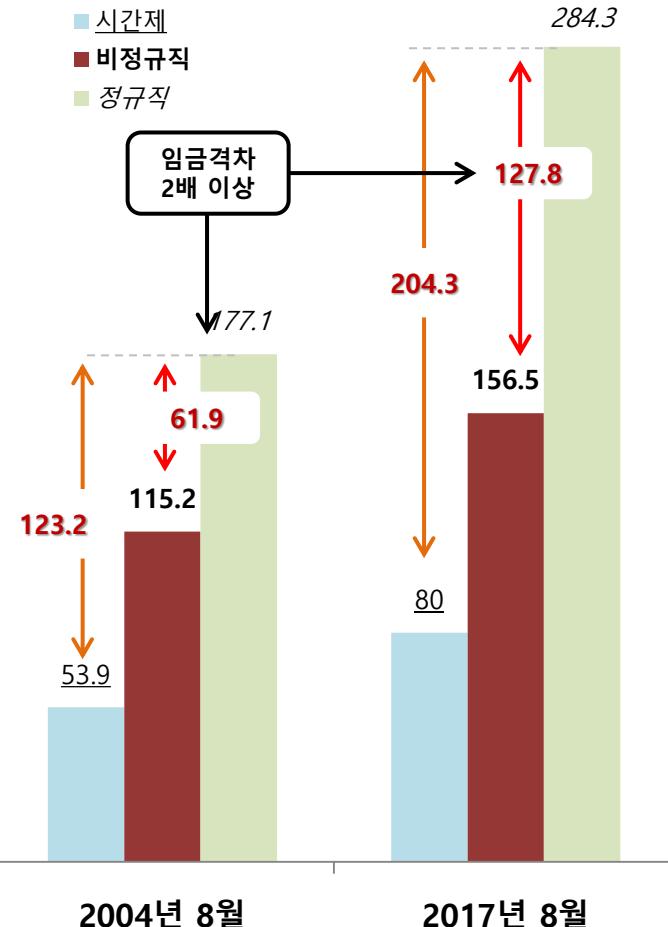


국제노동기구(ILO)

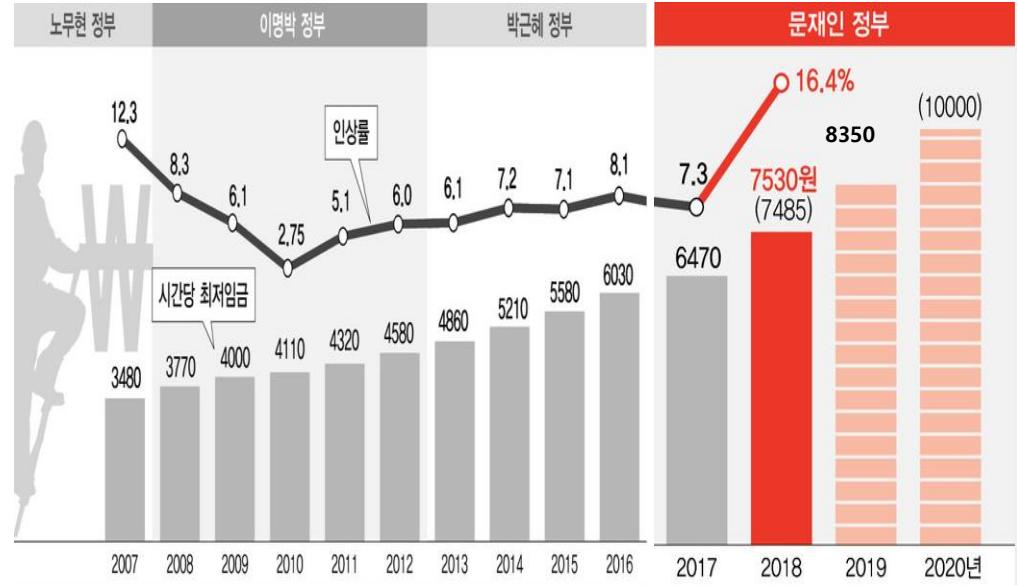
최저임금이 빈곤을 극복하고 모든 노동자와 그 가족의 요구를 충족시키는데 기여해야 한다.

2.3 한국 노동상황 현실 – 저임금 노동

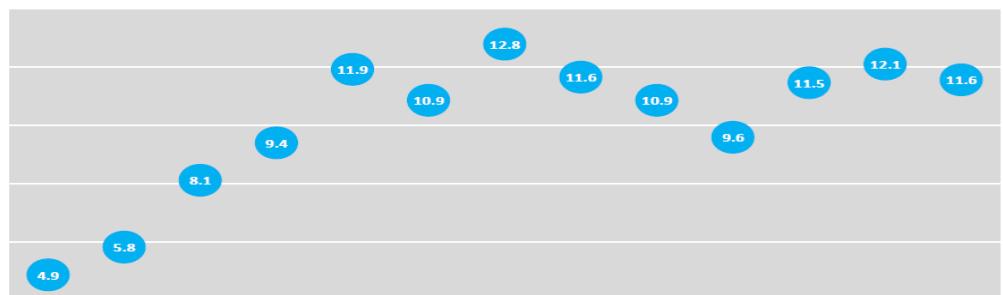
정규 - 비정규 임금 격차(단위: 만원)



저임금 고착의 지속 – 지체된 적응



한국 최저임금 미적용율 추이('04-'17)



✓ 저임금 25.1% → 최저임금 미만 11.6%(246만명)

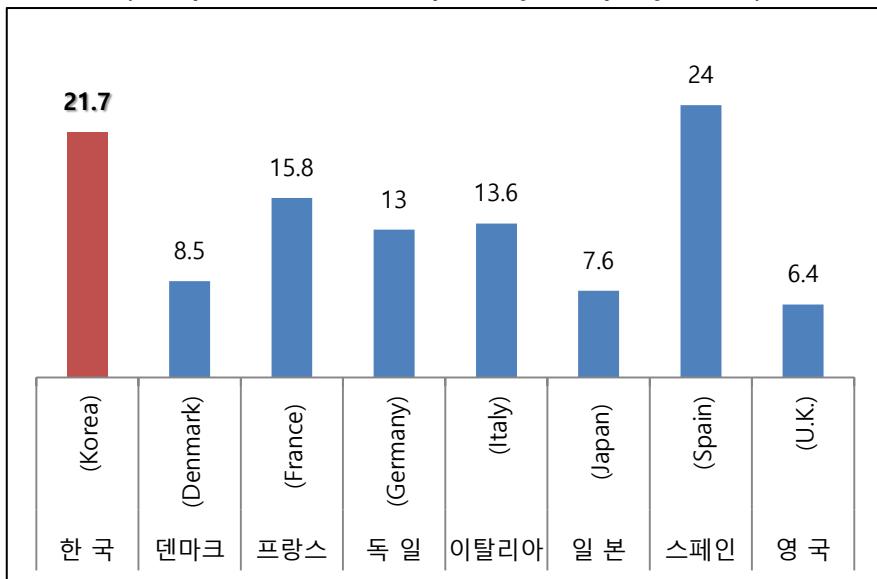
2.4 한국 노동상황 현실 - 고용불안

노동시장 불안정성 비정규직 비율 43.6%(KLSI)

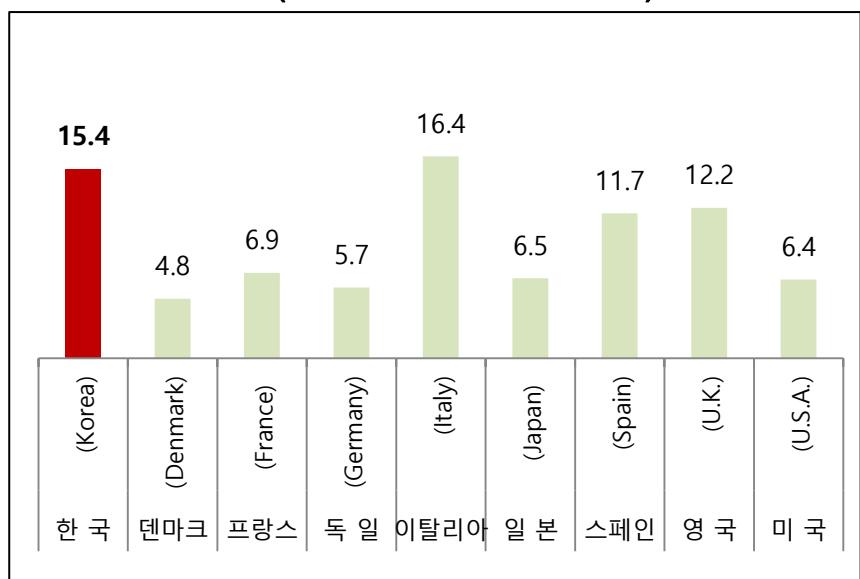
- ✓ 10년 이상 장기 근속자 비율 20.1% → 1년 미만 단기근속자 31.3%
- ✓ 임시직 기간제 비중(21.7%), 1인 독립자영자 15.4% → 특수고용, 프리랜서 형태 노동
- ✓ 청년 실업률 12% → 니트(NNET) 17.8% → 불안정 저임금 사회안전망 배제 프레카리아트화

(Precariat)

임시직 취업자 비중(2015, ILO)
(Proportion of Temporary Employment)

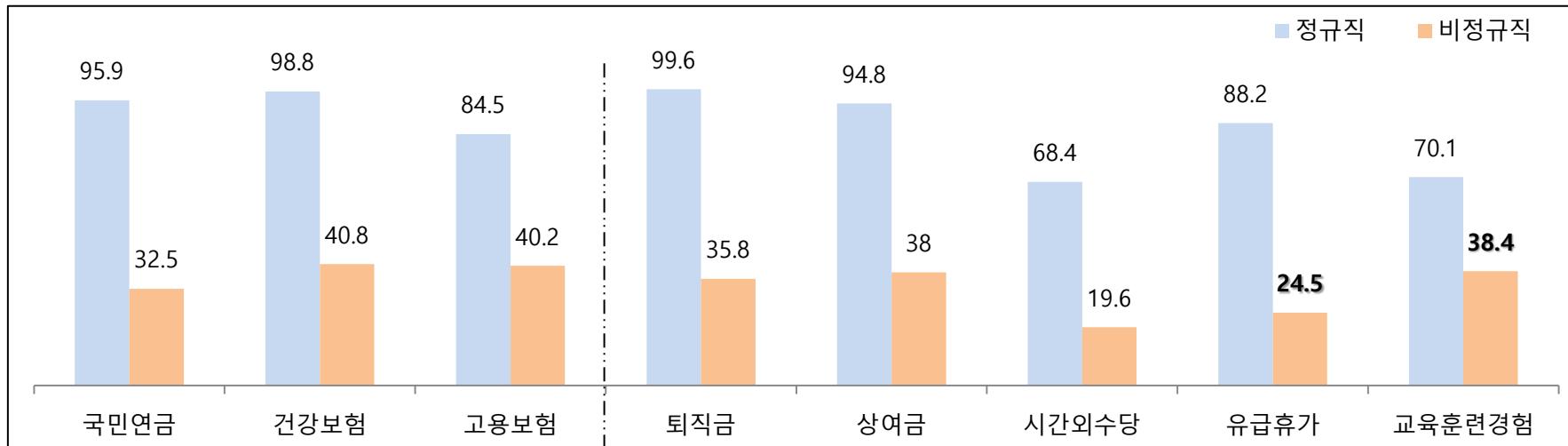


취업자 1인 자영업 비중(2015, ILO)
(Own account workers)

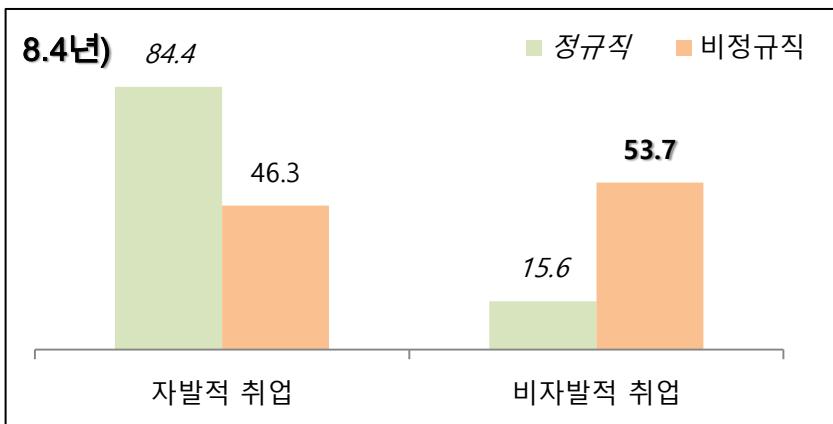


2.5 한국 노동상황 현실 – 낮은 사회안전망

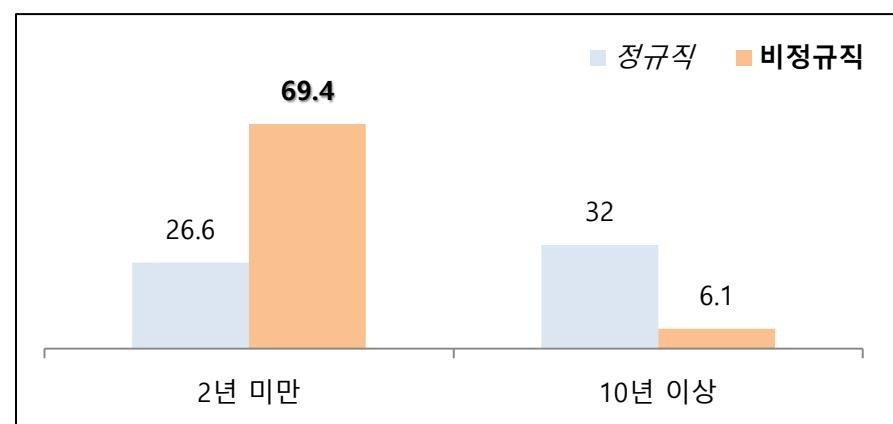
1. 비정규직 ‘사회보험’ 적용율 **37.8%** ‘유급휴가’ **24.5%**, ‘교육훈련’ **38.4%**



2. 비정규직 ‘비자발적 취업’ **53.7%**

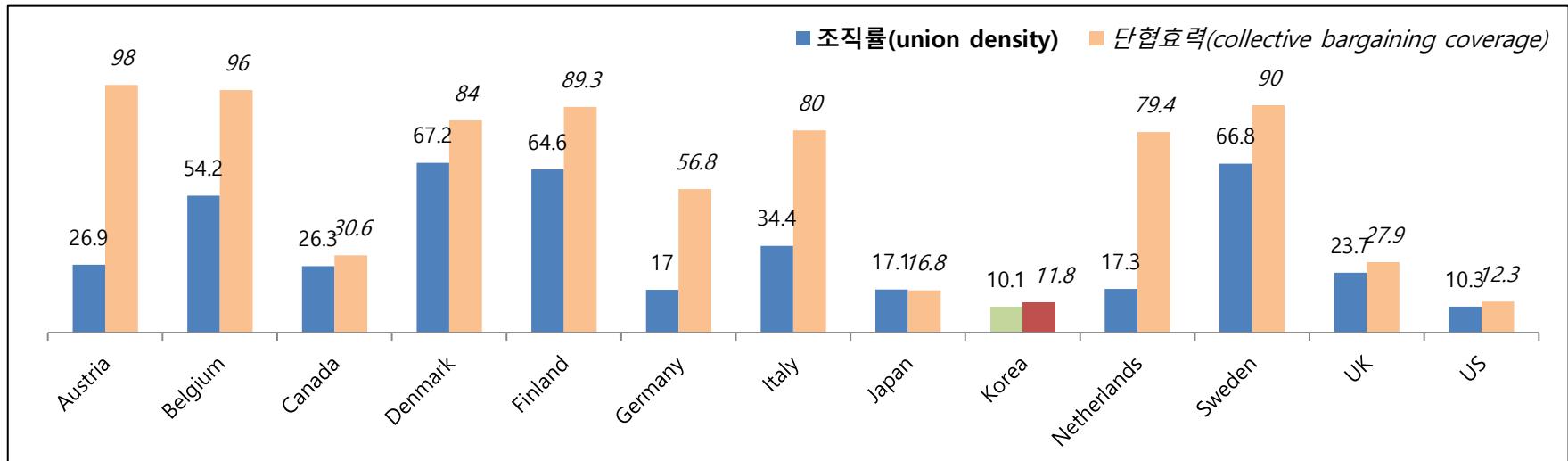


2년 미만 근속 **69.4%** (평균 2.4년 → 정규)



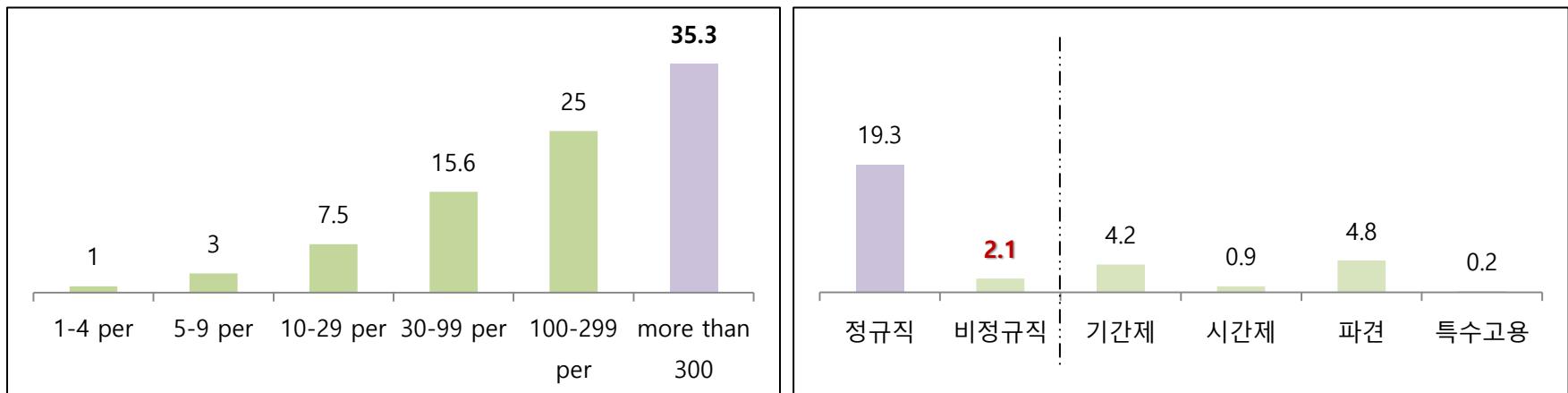
2.6 한국 노동상황 현실 – 미흡한 이해대변(voice)

1. 노동자 목소리&발언 ‘조직률’ 10.1%



2. 한국 대규모 사업장 ‘조직률’ 35.3%

비정규직 ‘조직률’ 2.1%



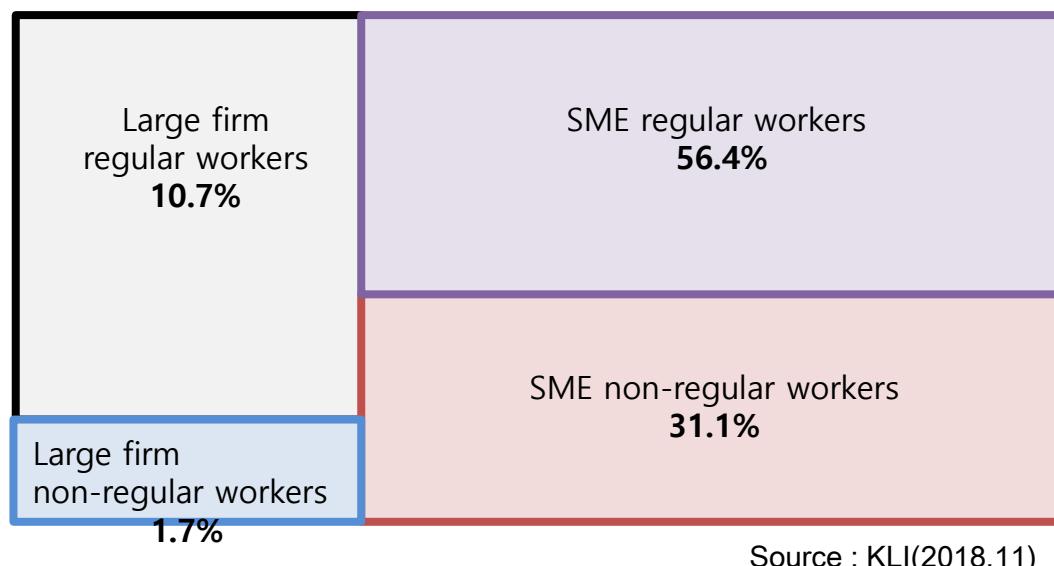
3.1 한국 지방정부 유니언시티 – 사회적 개입 필요

1. 급격히 변화하는 노동시장 상황

기존 표준화된 고용관계(standard employer relationships), 표준적 고용계약(standard employer contract) 아닌 ‘비표준화된 고용’과 ‘계약 방식’ 진행 → 이중노동시장 변화 확대

2. 연대적, 사회적 공동체 구성 모색

공공행정과 공공서비스의 지역 사회 자원의 연계, 취약층(청년, 어른신, 장애인, 이주)과 불안정 노동(돌봄, 프리랜서, 특수고용, 플랫폼 노동 등)의 공공자원 개입



- (A) Large firm regular workers
- (B) SME regular workers
- (C) Large firm non-regular workers
- (D) SME non-regular workers

3.2 한국 지방정부 노동법률과 기준 권한?

‘유니언 시티’ 지향 목표

- ✓ 사회적 불평등(social inequality)
- ✓ 차별과 배제(discrimination and exclusion)

‘지방정부’ 노동문제 권한

- ✓ 노동조합 및 노동관계 조정법
 - ① 제10조 노동조합 설립(2개 이상 기초 단위)
 - ② 제49조 노동쟁의 예방과 신속 공정 해결 노력
- ✓ 노사관계발전지원에 관한 법률
 - ① 제2조 지역 노사민정협의회 설치 구성 정의
 - ② 제3조 노사민정 활성화 협력 노력 책무

주요 국가 노동기준 권한

	USA / EU labor laws	USA / EU labor standards	South Korea labor laws	South Korea labor standards
중앙 Central government's administration	yes	yes	yes	yes
지방 Local governments administration	yes	yes	no	no

3.3 한국 지방정부 유니언 시티 방향, 조건



1. 지방정부 유니언 시티 지향 기준, 원칙

- ① 국제규약, 헌법, 법령의 노동인권 기준(세계인권선언, ILO, 헌법 32조, 33조, 34조)
- ② 노동인권, '좋은 일자리'(decent work) 기준 → ILO, EU, OECD 등 '고용의 질'
- ③ 보편적 노동인권 → 취약집단(vulnerable workers) 고용 개선(저임금, 고용불안, 안전망 배제 집단)
- ④ 지방정부 노동정책(조례, 노동정책, 행정기구, 지원조직) 방향

2. 지방정부 노동행정 구축, 노동 정책 모색

- | | |
|-----------------------------------|---------------------------------------|
| ✓ 제도 설계(rule setting) → 입법, 조례 | ✓ 지원조직(labour center) → 노동자 지원 기관 |
| ✓ 모범 사용자(model employer) → 정책, 사업 | ✓ 거버넌스 (governance) → 노동조직 주체 참여 |
| ✓ 평가감독(monitoring) → 이행 점검, 사후관리 | ✓ 사회적 대화 (social dialogue) → 지역사회 구성원 |

3.4 한국 지방정부 노동행정 제도화 상황?

지역	조례 명칭	행정 조직 명칭	지원 조직
광역	서울	근로자권익보호 조례 일자리노동정책관 노동정책담당관	서울노동권익센터 감정노동센터
	광주	근로자권익보호 조례 일자리노동정책관	노동센터 비정규직지원센터
	경기	근로기본 조례 노동일자리정책관 노동정책과	비정규직지원센터
	충남	노동인권 보호 조례 일자리노동정책과	노동상담소
	경남	일자리창출과	비정규직지원센터
	울산	일자리총괄과	
	부산	사회통합담당관	
	강원	일자리과	
기초	대전	일자리정책과	비정규직지원센터
	제주	일자리과	비정규직지원센터
	전남	일자리정책과	
	경기 안산	노동인권 보호 조례 일자리정책과(노동정책팀)	비정규직지원센터
기초	충남 아산	노동인권 조례 사회적경제과(노동정책팀)	노동상담소 비정규직지원센터
	경기 성남	노동인권 보호 조례 고용노동과	노동자지원센터

3.5 한국 지방정부 유니언시티 모델 – 좋은 일자리

Decent work	국제노동기구(ILO)	유럽연합(EU)	한국(Korea)
고용 기회	고용기회 (철폐되어야 할 노동)	본질적인 일자리 질 노동시장 접근 가능성과 통합	공공과 민간 일자리 창출&협약
고용 안정성	일자리 안정성	유연성과 안정성	고용안정성 → 상시지속 업무 비정규직 정규직화
능력 개발	없음	숙련, 평생교육, 경력개발	교육훈련개발 → 비정규 유급 교육훈련, 디지털화&숙련형성
소득 불평등	적절한 소득과 생산적 노동	직접적 비교지표 無 →업무성과, 노동생산성 지표	최저임금 현실화 → 체불임금 해결, 생활임금 민간 확대 강화
노동 조건	노동 시간	적절한 노동시간	- 적정 노동시간 → 노동시간 단축, 주 4일제 노동 검토
	작업 환경	안전한 작업환경	작업장 안전과 보건 → 노동안전 (건강영향평가, 감정노동, 괴롭힘)
고용평등	고용상의 공정성 처우	양성평등 다양성과 비차별	평등대우 원칙 확대 → 차별침해, 성평등노동(성별 고용형태 공시)
일과 가정 양립	일과 가정의 양립	작업조직 및 일과 생활 균형	일과 삶의 균형(WLB) → 노동 친화적 일터 실현
참여 발언	사회적 대화와 작업장 노사관계	사회적 대화와 노동자 참여	사회적 대화, 노조 조직률 향상(노조할 권리) → 노동이사제, 민간위탁 운영위 노동자 참여
사회 보장	사회보장	-	취약집단 사회보장 → 청년수당, 프리랜서, 플랫폼 노동 적용

3.6 한국 지방정부 유니언시티 - 주요 영역

5가지 검토 영역

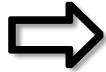
① 비고용 기간 사회적 보호 접근 구체화

② 소득 안정성과 노동시간 및 교육훈련 제공

③ 평등하고 공정한 노동시장 확보

④ 차별받지 않을 권리 등 노동 존중

⑤ 노동자 발언 및 대표 권리 확보



세부 정책 방향

✓ 사회보험 등 사회적 안전망 확대(독립계약·자영업자, 프리랜서, 돌봄노동), 유급병가, 휴가제도 확대

✓ 지역 생활임금 향상, 주4일제 등 노동시간 단축, 숙련형성 강화(유급교육훈련제)

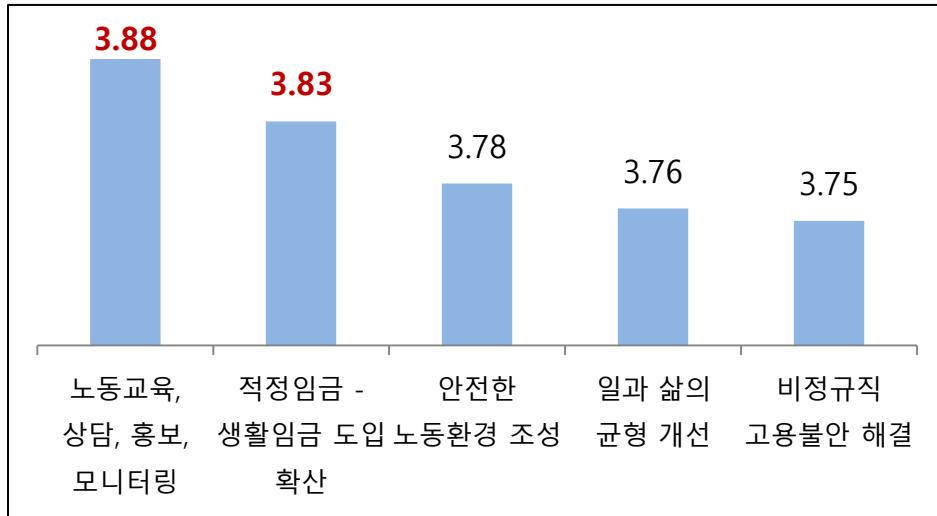
✓ 동일노동 동일임금 강화(성별, 고용형태 임금공시), 공공부문 임금결정과 조달 계약 혁신(민간위탁 공동 사업 책임제)

✓ 차별금지 적용 대상 포괄성 강화, 노동안전 문제 지역 개입과 영역 확대(감정노동, 직장 내 괴롭힘 등)

✓ 미조직 및 취약층 대변, 노동조합과 연계·확장 강화, 노동기본권 강화

[예시] 한국 지방정부 유니언시티 – 좋은 일자리

지방정부 노동정책 호응성 (11개 영역)



지방정부 노조 참여 효과성

	2017년 생활임금	임금	지역
시행 지자체 평균(74곳 분석)	7,603	74	
노동	노동단체 참여	7,606	43
	한국노총 참여	7,608	34
	민주노총 참여	7,689	15
시민	시민단체 참여	7,594	41
경영	사용단체 참여	7,575	47
	노동단체 미참여	7,598	31

✓ 국제노동기구(ILO)

“공공계약에서 노동조항 관한 협약(1949년 제94호 협약)”

Convention Concerning Labor Clauses in Public Contracts

✓ 유럽연합(EU)

“공공조달에 관한 입법지침(Directive 2004/18/EC)”

[지방정부 과제]

* 100여개 민간위탁까지 생활임금 확대 (국시비 매칭 일자리)

* 지역 주요 축제, 민간 보조금 지원 사업 확대



[참조] 광역 지자체 생활임금 인상 추이 : 2015-2019

구 분	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'18년 최저임금 대비 상승률
평균	6,917	7,248	7,726	8,777	9,598	16.4%
서울	6,687	7,145	8,197	9,211	10,148	22.3%
부산	-	-	-	8,446		-
인천	-	-	6,880	8,600		14.2%
광주	7,254	7,839	8,410	8,840	10,090	17.4%
대전	-	7,055	7,630	9,036		-
세종	-	7,170	7,540	7,920	8,530	5.2%
경기	6,810	7,030	7,910	8,900	10,000	18.2%
강원	-	-	7,539	8,568	9,011	13.8%
충남	-	-	7,764	8,935	9,700	18.6%
전북	-	-	7,700	8,600	9,200	14.2%
전남	-	7,248	7,688	9,370	10,000	24.4%
제주	-	-	8,420	8,900	9,700	6.3%

3.7 한국 지방정부 유니언시티 – 노조 할 권리

✓ 유니언 시티 ‘지역 차원의 사회적 교섭 모색’

→ 시혜와 배려, 보호의 관점에서, 주체와 평등 그리고 권리의 관점

→ 파편화(fragmentation)되고 배타적(exclusive) 노사관계가 아니라,

지역 차원의 **포괄적**(comprehensive)이고 **역동적**(dynamic) 노사관계 형성 지향

1. 사회적 대화(social dialogues)

- ✓ 양대노총 및 노동단체와 사회적 대화와 협치
- ✓ 다양한 시민사회단체와 의견 교환 및 소통

3. 시민사회 거버넌스 참여 운영

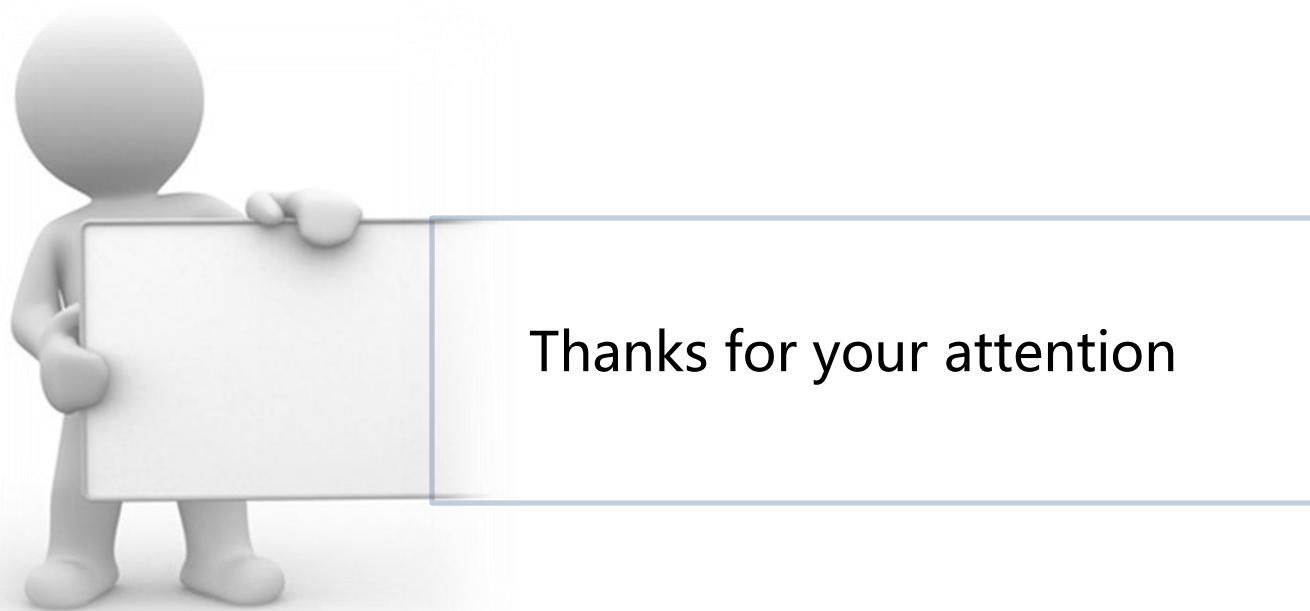
- ✓ 지방정부 다양한 위원회, 협의체 참여
- ✓ 노동 전문가(연구), 단체기관 공동 연계

2. 노사정 협약(tripartite agreement)

- ✓ 지방정부 산하 공공기관 다양한 집단적 교섭
- ✓ 지역사회 노동시간 단축, 감정노동 사회적 협약

4. ‘노동존중 도시’ – 도시 모델 수립

- ✓ 좋은 일자리 창출, 해고 없는 도시
- ✓ 노동조합 조직률 향상(노조할 권리)



E-mail : chaplin@catholic.ac.kr
<http://klsi.org>