

지방정부 노동정책의 평가와 과제

2014년 4월

노 광 표

(한국노동사회연구소 소장)

한국노동사회연구소

Korea Labour & Society Institute

(121-085) 서울시 마포구 백범로 169-9(공덕동) 국민서관빌딩 502호

전화: 02-393-1457 팩스: 02-393-4449

www.klsi.org www.facebook.com/klsiedit

지방정부 노동정책의 평가와 과제¹⁾

노광표(한국노동사회연구소 소장)

주민 직선에 의한 지자체 선거가 부활된 지도 벌써 20년 가까이 되고 있다. 그 동안 국민들의 관심을 끌지 못했던 지방(선거)에 대한 관심이 높아지고 있다. 이는 신자유주의의 거센 폭풍 속에서 보호막을 잃은 주민들의 생존권적 요구가 지역정치에서 복지 확충으로 표출된 결과라 할 수 있다. 2010년 ‘무상급식과 무상보육’이 지자체선거의 핵심이슈로 등장한 이후 많은 지자체에서 노동, 복지 분야의 새로운 실험들이 있었고, 적지 않은 성과들도 나타났다. 지자체 소속 비정규노동자의 정규직화, 아웃소싱의 직접고용, 생활임금 조례제정 및 시행, 노동복지센터 설립, 노·사·민·정 사회적대화의 내실화 등이 그 예라 할 수 있다. 하지만 지자체의 노력에도 불구하고 지자체의 노동정책 사업은 많은 어려움에 직면해 있다. 지방정부의 권한은 취약하고 재정은 열악하다. 아직 탈(脫)중앙, 분권화라는 시대정신에 걸 맞는 중앙과 지방정부간 역할 조정 및 재정 분배는 실현되지 않고 있다.

열악한 재정 및 인력에도 불구하고 지방정부는 독자적인 노동정책의 구현을 통해 과거 개발주의 시대의 유산을 극복하고 ‘분배와 복지’라는 지역정치의 새로운 가치를 실현해야 한다. 이를 위한 지방정부 노동정책의 방향 및 과제는 다음과 같다.

첫째, 지방정치 및 행정의 패러다임 전환(Paradigm shift)을 통해 그 동안 지역정치에서 배제되어 왔던 ‘노동, 복지, 공동체’의 위상 정립과 사업 추진이 요구된다.

둘째, 지방정부는 고용주로서 모범 사용자가 되어야 한다. 지자체 소속 민간위탁 및 간접고용의 차별 철폐와 정규직화를 꾀해야 하며, 공공조달정책을 통해 노동정책을 실현해야 한다.

셋째, 지방정부 노동정책 전담부서의 설치와 재정 확충이 필요하다. 2013년 현재 세출총액에서 노동부문 예산 비중은 광역자치단체 평균 0.41%에 불과하며, 노동정책 전담부서가 있는 곳은 서울이 유일하다.

넷째, 지역 고용 및 노동정책의 효과성을 높이기 위해 노사민정협의회의 내실화가 필요하다. 2013년 현재 노사민정협의회는 광역(17개), 기초단체 227개 중 104개에 설치되어 있으나 안정적 운영이 가능한 곳은 22곳에 불과하다.

1) 이 글은 한국노동사회연구소 창립 19주년 기념토론회(2014년 4월 23일)에서 발표한 글입니다.

지방정부 노동정책의 평가와 과제

노광표(한국노동사회연구소 소장)

1. 문제의 제기

지역(지역사회), 지방정부에 대한 관심이 높아지고 있다. 6.4 지방선거일이 가까이 왔기 때문만은 아니다. 지역의 중요성, 지자체의 역할과 기능에 대한 관심은 각 주체마다 그 결을 달리하지만 노·사·민·정 모두의 관심이 되고 있다. 지역에 쏠리는 관심의 밑바탕에는 더 이상 중앙정부에 의존하는 방식으로는 한국사회의 문제를 해결할 수 없을 것이라는 문제의식이 공통적으로 깔려 있다.

지역에 대한 관심은 우리뿐 아니라 세계사적 흐름을 반영하고 있다. 오늘날 세계는 세계화와 지방화가 동시에 진행되는 글로컬리제이션(glocalization)의 시대로 접어들었다. 현대 사회에서 경쟁은 국가, 지역, 조직, 개인 등 다차원에 걸쳐 복합적으로 진행된다. 기업 활동의 국가간 장벽이 낮아지면서 지역차원 생존 및 발전역량의 중요성이 가중되고 있다. 경쟁력 있는 지역은 지속적으로 발전하는 반면, 그렇지 못한 지역은 쇠락의 길로 접어든다. 이러한 세계화와 지방화의 동시 진행상황에서 지역 경쟁력을 높이는 것은 해당 지역은 물론 국가의 생존과 발전에 필수적이다(장흥근, 2009).

지역에 대한 관심이 상대적으로 낮았던 노동운동 진영에서도 최근 '지역' 논의가 활발해지고 있다. 과거 중앙정부의 힘이 절대적인 상황에서 노동운동이 당면 과제의 해결을 위해 중앙정부를 상대하는 것은 당연한 것이었다. 그러나 노동시장의 문제는 복지시스템의 문제든, 각 지역에는 지역마다 특수성이 있고 고유한 해결의 기제가 있음을 부정할 수 없다. 우리나라는 1948년 정부수립이후 국가정책의 대부분이 중앙정부의 정책에 크게 의존하는 중앙집권적인 형태를 유지해 온 결과 지역정책의 수립과 집행은 각 지방의 특성과 민의를 반영하지 못하고, 중앙정부의 독자적이며 일방적인 계획에 의해 행정의 비효율성과 예산의 낭비를 초래하는 역기능이 많았던 것이 사실이다. 여기에 덧붙여 1995년 지자체 선거가 전면 실시되고 지역정치에서 일정한 성과가 나타나면서, 지역정치·사회에 대한 노동운동의 관심은 더욱 확대되고 있는 상황이다(강일규, 1999; 김현우 외, 2006; 김주일, 2014).

주민 직선에 의한 지자체 선거가 부활된 지 20년 가까이 되는 지금, 탈(脫)중앙, 분권화, 지역주민 참여라는 시대적 흐름을 거스를 수 없는 정치구조가 확립되었지만, 한국 지방정부의 권한은 취약하고 재정은 열악하다. 자치단체의 재정자립도는 52%에 수준에 머물러, 지방재정이 중앙정부에 많은 부분을 의존하고 있다. 2013년 현재 지방자치단체 세입예산의 42%는 의존재원인 지방교부세와 국고보조금으로 조달되고 있다. 재정이 취약한 지방자치단

체들은 중앙의 보조금, 지방교부세 등에 의존할 수밖에 없는 상황이다. 또한 지방자치를 위축시키는 강력한 중앙집권적 제도와 관행이 지배하고 있다. 조례 하나를 만들어도 중앙정부의 눈치를 볼 수밖에 없을 정도로 자치입법권의 제약이 심하고, 부단체장의 국가공무원 임명 관행은 아직도 바뀌지 않고 있다. 한편, 개발주의와 성장주의 담론은 지방자치의 발목을 잡는 또 다른 요인이다. 많은 지자체들이 ‘기업하기 좋은 나라’, ‘기업이 잘되면 주민에게 혜택이 돌아간다’는 신화(myth)에 빠져, 지방정부의 주된 역할이 지역개발과 기업 유치 및 지원인 것처럼 되어 왔다. 이 결과 노동·복지·일자리 분야는 지방자치 행정의 변방으로 내몰려 있다. 지자체의 복지사업은 국가사업에 종속되어 있고, 독자적인 노동정책은 전무한 상태이다.

그런데 심화되는 사회불평등과 노동양극화 현상은 지자체의 주된 역할을 ‘개발도시’가 아닌 ‘복지도시’로 바꾸어 놓았다. 지방선거 사상 처음으로 정책 사안이 부각되었던 2010년 6.2선거는 ‘무상급식과 무상보육’이 핵심이슈로 진행되었다. 이는 외환위기 이후 몰아닥친 신자유주의의 거센 폭풍 속에서 보호막을 잃어버린 주민들의 생존권적 요구가 복지 확충 요구로 확대된 것이다. 비정규직노동자의 비율이 50%를 넘고, 공공부문의 많은 일자리들이 아웃소싱 되고, 괜찮은 일자리가 급속히 줄어드는 상황 속에서 최소한의 대치전선이 형성된 것이다. 2010년 지방선거와 서울시장 보궐선거 이후 상당수 지자체에서 노동, 비정규직, 복지, 일자리 분야의 새로운 실험들이 있었고 적지 않은 성과들이 나타났다. 지자체 소속 비정규직의 정규직화, 아웃소싱의 직접고용, 생활임금 조례제정 및 시행, 시민명예노동음부즈만 제도 도입, 노·사·민·정 협치 구조 마련, 노동복지센터 설립 등이 그 내용이라 할 수 있다.

이 글은 2014년 6.4 지방선거를 앞두고 지방정부의 노동정책(노동복지, 노사관계 포함)을 진단하고 그 발전 방안을 살펴보고자 한다. 이 글의 주된 문제의식은 다음과 같다. 첫째, 지난 4년 동안(2010~2013) 자치단체에서 수행된 노동정책의 내용은 무엇이며, 그 성과와 한계는 어떠한가? 둘째, 지방정부가 담당해야 노동정책의 범주와 영역은 어떠한가? 모범사용자로서의 역할과 지역 노동시장과 노사관계의 공정성을 담보하는 심판 역할은 어떻게 수행되고 있는가? 셋째, 노동정책의 효과를 높이기 위한 지역파트너십의 운영 및 활동은 어떠한가를 검토한다. 마지막으로 지방정부 노동정책의 발전을 위한 정책 방안은 무엇인가를 따져보고자 한다.

이 글의 순서는 다음과 같다. 2장에서는 지방정부의 역할 중 노동정책의 위상과 그 중요성을 검토한다. 이를 토대로 노동정책에 있어 중앙정부와 지방의 역할 및 기능 그리고 지방정부 노동정책의 범주를 파악한다. 3장은 서울을 중심으로 광역자치단체의 노동정책을 살펴보고, 기초자치단체의 노동정책 중 생활임금제를 검토한다. 여기에서는 지방정부 노동정책 담당 인력과 예산을 비교 검토한다. 이를 통해 지방정부 노동정책을 비판적으로 검

토하고 대안의 윤곽을 파악하고자 한다. 마지막으로 4장에서는 지방정부 노동정책의 활성화
화를 위한 정책 방안과 함께 지방정부의 과제를 제시하는 것으로 한다.

2. 지방정부와 노동정책

1) 세계화와 정부 변형(transformation)

시대 변화 및 국민들의 요구에 따라 정부의 역할과 기능은 변화하여 왔다. 한국 사회의
중앙 정부(및 지방정부)의 역할에 큰 변화가 나타난 시기는 1997년 외환위기 이후였다. 이
때는 이른바 세계화가 국민국가에 어떤 영향을 미치고, 그 기능에 변형을 가져오는가를 극
명하게 보여 주었던 시기였다.

세계화(globalization)는 여러 가지로 설명되지만 ‘국민국가’의 위상 변화와 그 기능 약화
로 요약할 수 있다. 세계화의 급진전과 더불어 폭발적으로 성장한 세계 사회는 국민국가에
의존해 왔던 전통적인 정부 역할을 상대화시켰고, 전통적인 방식의 규제와 개입의 힘을 약
화시켰다. 이는 정부 자체가 경쟁의 단위가 되었음을 의미한다. 기업과 마찬가지로 국가들
간의 경쟁력을 평가하는 국가 경쟁력(national competitiveness)이 새롭게 주목받게 된
것이다(Porter, 1998). 이를 한 마디로 규정하는 것이 ‘기업가적 정부’(entrepreneurial
government)의 개념이다(Osborne, David. and Ted Gaebler, 1993). 기업가적 국가는
스스로 변화와 혁신, 역동성을 창출하면서 이와 동시에 자신이 세계 사회의 모든 분야에서
국가 간 경쟁과 협력의 선도자가 되는, 다시 말해 국가 스스로 기업가적 행동의 주체가 되
는 것을 의미한다.

세계화라는 전 지구적 경쟁 체제 속에서 국민국가는 ‘자본 유치’라는 이름아래 스스로 자
본의 ‘레짐 쇼핑’(regime shopping)을 위한 또 다른 경쟁에 나서게 된다. 이는 “더 나은
기업 환경, 더 낮은 비용, 더 좋은 인력, 더 큰 시장”이라는 슬로건으로 포장 된 규제 완화
와 시장 개방으로 나타난다. 이런 상황 속에서 대다수 국가들은 경제성장 및 일자리 창출
을 위해 참여한 자본의 논리를 조건 없이 수용하는 경향을 보이며, 우리나라의 중앙 및 지
방정부는 해외자본의 유치를 최고의 기회이자 목표로 삼는다. 형식적으로는 노동, 환경, 인
권, 여성 등 다양한 가치들이 동등한 수준에서 제기되고는 있으나 실제 대응 논리들은 무
차별적 글로벌 시장구조에서 경쟁력이라는 단일 가치에 초점을 맞추는 전략들이 국가정책
의 중심을 차지하게 된다.

세계화에 따른 국가 역할의 변형은 사회 불평등과 노동 소외의 주된 요인으로 작용하였
다. 21세기 세계질서의 변화는 극심한 과잉생산, 과잉축적을 해결하기 위한 자본의 상호간
경쟁과 과학기술상의 변혁을 가속화시키고 있다. 또한, 전 세계적으로 기업들의 구조조정,

다운사이징(Downsizing), 노동시장의 유연화(flexibility)는 임시·계약직 등 불안정고용의 비중을 늘려 실업 격화와 노동자 대중의 빈곤화를 양산하고 있다. 우리나라의 실업과 불안정 고용 역시 경제적 침체에 일시적으로 발생한 것이 아니라 사회적 생산이 증대되어도 재고용 가능성이 제한되는 식의 구조적이고 만성적인 성격을 띠고 있다.

결론적으로 국가의 역할은 이제 공공서비스를 중립적 입장에서 관리 공급하는 관리주의적 정부가 아니라 경제 활성화를 위해 직접 현장에 뛰어드는 기업주의적 국가로 전환되었다. 정부의 정책들은 경제개발에 중점을 두는 가운데 노동·사회정책은 경제정책의 하위부문 정책으로 전환되었다. 지방정부 역시 중앙정부와 같은 흐름 속에 관리주의적 성격에서 기업가주의적 역할 변화를 추구하게 된다. 그 동안 경제성장 과정에서 소외되었던 지방정부의 경우 지역개발 및 기업 유치를 통한 성장 동력 확보는 지방정부의 사활적 정책 과제로 부상한다. 지방정부에서 발생한 수많은 난개발과 무리한 지역개발 공약 그리고 지방정부의 재원을 파탄으로 몰아넣었던 지자체의 각종 사업들은 성장과 개발이 남긴 그림자이다. 이제 지역 주민들은 더 이상 성장과 개발이 '희망의 목소리'가 아님을 확인하고 있다. 이는 '복지'와 '경제민주화'의 목소리로 모아지고 있다.

2) 지방정부의 역할 : 패러다임의 전환

(1) 지방정부의 역할 변화

경제의 세계화 경향 속에서 국가(지방정부)의 기업주의적 운영으로의 전환은 우리 사회에 많은 '그림자'를 남겨 놓았다. 경제성장의 과정에서 소외되었던 지역을 중심으로 개발 욕구는 표출되었고, 이는 마을 파괴와 난개발, 재정파탄으로 귀결되었다. 이른바 하드웨어 중심의 토건적 지역개발과 인천 월미도 은하레일, 강원 태백의 오투리조트, 용인 경전철과 같은 무차별 개발사업은 지자체를 파산 위기로 내몬 대표적인 사례이다. 지역 주민은 지역에 뿌리 내리지 못하고, 환경은 파괴되었다. 기업 유치를 통한 고용 창출이라는 목표 아래 기업에 대한 세금 인하, 토지 무상 공여 등 많은 재원이 제공되었지만, 생산 현장에서 일하는 노동자를 위한 인적자원개발과 복지 확충은 지원되지 않고 있는 상황이다. 기업 유치를 통해 일자리가 창출 되었지만 그 일자리는 양질의 지속가능한 일자리가 아닌 불안정한 비정규직의 양산으로 나타났다²⁾.

하드웨어적 개발과 기업 친화적 정책의 결과는 실업 증대, 노동의 불안정성 강화, 빈부격차의 확대로 귀결되었다. 이에 대한 국민적 반성이 2010년 지자체선거에 제기되었고, 18대

2) 지역마다 대형 유통마트 유치를 위한 운동이 전개되기도 하였다. 하지만 유통업체의 유치를 통해 만들어지는 신규 고용창출 효과도 있지만 거꾸로, 지역의 자영업 기반이 무너지는 전통적 일자리 파괴도 동일하게 보아야 한다. 점점 지역경제의 자생성과 생존 기반은 파괴되는 역기능이 나타났다.

대선에서는 여야 할 것 없이 ‘경제민주화와 복지국가’를 들고 나왔다.

우리는 외환위기를 극복하고, 경제의 급속한 성장을 이뤄내었다. 하지만 삼성, 현대차 등 글로벌기업의 경쟁력 신장에도 불구하고, 세계 최고의 자살률, 세계 최장의 노동시간과 비정규직 비율, 세계 최저 수준의 출산율을 보이고 있다. 기업친화적 정책이 가져 온 필연적인 결과이기도 하다. 경제성장의 그림자는 양극화(Polarization)로 집약할 수 있다. 경제는 성장하고 있지만, 소수의 가진 자들만이 잔치를 벌이고 있고, 중산층이 약화되면서 빈곤층이 점점 두텁게 쌓이는 현상을 뜻한다. 수출 대기업을 중심으로 한 경제성장의 효과가 각 부문으로 제대로 전달되지 않아 ‘아랫목이 따뜻해도 윗목은 추워서 떨고 있는’ 세태를 의미한다. 금융위원회 자료에 따르면 1975~1997년 국민총소득이 8.9배로 늘어나는 동안 가계소득은 8.2배, 기업소득은 8.1배로 늘어 증가세가 비슷했다. 하지만 2005~2010년에는 국민총소득이 2.8배로 늘어날 동안 가계소득은 1.6배가 되는 데 그친 반면 기업소득은 26.8배로 급증했다(박종규, 2014). 사회불평등의 심화와 함께 노동계급 내부의 임금 및 근로조건 격차도 확대되고 있다. 2013년 현재 정규직 대비 비정규직노동자의 임금은 49.5%에 불과하다. 2000년에 정규직과 비정규직의 임금격차는 73만원 정도였으나 2013년 3월 기준으로 할 때 그 격차는 143만원으로 그 차이가 더 확대되었다.

이제 중앙정부와 지방정부의 역할, 중앙정부와 지방정부간 관계는 전면적으로 재구성되어야 한다. 먼저, 정부 역할은 ‘개발, 경쟁, 효율’에서 ‘복지, 연대, 공동체’의 가치를 구현하는 방향으로 바뀌어야 한다. 이는 ‘사람’ 중심의 행정 및 정치의 구현으로 외화된다. 과거 경제개발, 지역개발에 집중되었던 인력과 재원을 “복지와 사회 연대”을 확충하는 방향으로 돌려야 한다. 한국의 사회보장이나 사회복지 부문은 서구 주요 국가들과 비교해 볼 때, 전반적으로 미흡한 수준이며, 특히 사회서비스의 수준은 상당히 낮다. 사회복지 예산은 증가하고 있지만, 주로 공적연금이나 건강보험, 기초생활보장 등 직접적 현금이전 부문에서의 재정규모 증대에 기인한 것이며, 아동·노인·장애인·여성 등을 대상으로 하는 사회서비스 영역에 대한 공공지출의 증가는 상대적으로 미미하다(<표 1> 참조).

<표 1> 유사한 경제규모 및 노령화 수준에서 복지지출 비교 (단위: %)

나라	1인당 GDP 1만5천\$			1인당 GDP 2만\$			노인인구비중 11.3%		
	도달 연도	1인당 GDP	공공복지지출	도달 연도	1인당 GDP	공공복지지출	도달 연도	1인당 GDP	공공복지지출
미국	1983	14,965	14	1988	20,651	13	-	-	-
일본	1988	15,843	11.5	1991	20,024	11.6	1985	12,934	17.9
한국	1997	15,205	3.8	2003	20,181	5.6	2008	27,658	2.6
OECD평균	1989	15,466	17.8	1996	20,547	20	-	-	-

자료: 김희연 외(2012)

정부 역할의 변화와 함께 중앙정부와 지방정부간 역할도 바뀌어야 한다. 국가경쟁력을 제고하고 지역의 균형발전을 도모하기 위해서는 그간 중앙집권적으로 이루어져왔던 관행에서 탈피하여 지방과 주민들이 자율적이고 혁신적으로 정책을 수립하고 집행해 나갈 수 있도록 하여야 한다. 많은 연구자들은 개발도상국의 과잉 중앙집권화는 주민참여를 제약하고 조정과 관리의 비용을 증가시키고, 지방의 실정에 맞지 않는 행정을 조장하여 융통성·적응성·창조성·신속성 등을 마비시키며, 학습과 쇄신을 방해하며, 중앙과 지방의 불균형을 조장하며, 권위주의적인 문제 해결 방식을 고착시킴으로써 발전을 막는 폐해로 지적되어 왔다.

이를 위해 정부(중앙·지방)는 '사람을 포용'하는 공동체사회로의 전환을 위한 전면적 기능과 역할 전환을 이루어야 한다. 21세기인 지금, 우리의 사회 발전 단계로 보면 좀더 문화적이고 생태적이고 지식중심적이고, 인간중심적인 사회로 나아가야 한다. 이 방향에 기초하여 그 동안 정치 및 행정에서 배제되어 왔던 일하는 사람(노동자)들을 위한 노동·복지·일자리 정책을 마련해야 할 것이다.

(2) 지방정부와 노동정책

시대정신의 변화와 지역 주민의 요구에 따라 많은 지자체들이 그 동안 지방정부의 역할에서 배제되어 왔던 복지와 노동 문제를 정책의 우선 순위로 올려놓고 있다. 그렇지만 중앙집권적인 노동행정 체계를 갖고 있는 우리나라의 행정조직의 특성상 지방정부가 담당할 수 있는 노동정책의 범위와 재원은 제한적이다.

현재 특별지방노동행정기관과 지방자치단체의 사무는 다음과 같이 배분되어 있다. 지방자치단체가 담당하는 업무는 직업안정, 직업훈련, 노사관계 분야이다. 노동조합관리업무에 있어서 지방자치단체와 지방노동청의 관할 대상 노동조합의 구분은 있으나 같은 업무를 수행하기도 한다. 지방자치단체의 경우 노동조합의 설립·변경신고수리, 임금 및 단체협약 신고 접수 등 비교적 단순한 업무를 책임지고 있다. 또한, 노사관리 기능에 있어서도 지방자치단체는 노동쟁의의 신고, 자료제출 요구 및 조사에 관한 업무를 관장하고 지방노동위원회는 노동쟁의의 알선·조정·중재·재결에 관한 업무를 관장하는 등 노사관리 기능이 지방노동위원회와 자치단체로 분산되어 있어 업무의 통일성 유지가 어렵다. 직업안정분야의 경우 지방자치단체에서는 구인·구직 취업알선, 채용박람회 개최, 취업정보센터 운영·관리 등 일부 업무를 수행하고 있다. 직업훈련의 경우 취약계층에 대한 고용촉진훈련 등 직업훈련 등의 업무가 일부 중복되고 있으나 실제 직업훈련의 대다수를 차지하고 있는 근로자 및 실업자 직업훈련 업무는 지방노동관서만이 담당하고 있다. (고혜원, 2006).

<표 2> 주요 지방노동행정사무의 분담실태

구분	지방노동관서	광역자치단체	기초자치단체
노사관계	<ul style="list-style-type: none"> ·노동조합및노사관계조정법과근로자참여및협력증진에관한법률의 적용 및 위반에 대한 조치 ·임금교섭 및 단체교섭 지도 ·노사분규의 예방 및 수습 ·노사협의회 설치 및 운영에 관한 지도 ·노사관계자의 교육훈련지원 ·노사관계 관련동향의 파악 및 분석 ·노동조합의 설립 및 변경신고에 관한 사항 ·노동조합규약의 시정명령 ·노동조합에 대한 자료제출요구 및 조사 	<ul style="list-style-type: none"> ·노동정책업무 총괄 지도·감독 ·노동조합설립, 변경, 해산 신고 ·노동조합규약의 변경 및 보완 명령 ·노사간 쟁의 예방·해결 협조 및 노사화합 지원 ·노동쟁의 직권중재 ·노사정협의회 운영 ·노사동향 파악 관리 ·노동단체 재정지원·정산검사 ·노동조합 관리 	<ul style="list-style-type: none"> ·노동조합설립 및 변경신고 ·노동조합 관련 민원사항 처리 ·단체협약 신고 및 변경·취소 명령 ·노사분규 조정지도 및 노사협의회 지도 ·노동조합 및 노사협력 업무 ·노사지원 ·노사안정 추진
분쟁조정	<ul style="list-style-type: none"> ·노동쟁의의 조정 ·부당노동행위 등의 심판 	없음	없음
근로감독	<ul style="list-style-type: none"> ·근로기준법(여성과 소년에 관한 사항 제외)의 적용 및 위반에 대한 조치 ·사업장에 대한 근로감독 ·사업장 노무관리의 지도 ·근로기준법에 의한 각종 인가·허가 및 승인 업무 등 	없음	없음
산업안전	<ul style="list-style-type: none"> ·사업장의 재해예방에 관한 지도 및 산업안전보건에 관한 법령의 위반에 대한 조치 ·근로자의 건강관리 및 건강진단 ·사업장의 작업환경 측정 및 직업병의 예방에 관한 지도 등 	없음	없음
고용보험	<ul style="list-style-type: none"> ·고용보험 피보험자 및 실업급여 수급자격 관리 ·실업급여 수급자격자에 대한 실업급여 지급 ·고용보험사무조합의 피보험자 관리업무 지도·감독 등 	없음	없음
직업안정	<ul style="list-style-type: none"> ·직업안정법에 의한 허가 및 신고 ·구인·구직 개척 및 고용정보 제공 ·직업상담·직업지도·직업소개·취업알선 및 직업능력개발훈련 안내·상담 ·직무분석 및 적성검사의 시행 ·국외취업근로자에 대한 모집·신고의 처리 및 구인·구직의 정보제공 	<ul style="list-style-type: none"> ·직업안정정책 및 취업알선계획의 수립·조정 ·취업정보센터 운영 및 관리 ·채용박람회 및 구인구직장터 운영 ·직업소개소 지도·단속종합계획 수립·시행 	<ul style="list-style-type: none"> ·취업알선 및 창업자금 지원·취업정보센터 운영 ·직업소개소 허가, 지도, 감독 ·취업알선, 직업정보 제공, ·구인·구직 취업알선, 상담

구분	지방노동관서	광역자치단체	기초자치단체
직업 훈련	·직업능력개발훈련시설과 훈련과정 인· 지정 및 지도 ·직업능력개발훈련 실시자에 대한 상담·지도 및 직업능력개발훈련에 관한 홍보 ·직업능력개발사업을 실시하는 사업주 및 근로자에 대한 비용 지원 ·직업능력개발 훈련교사의 자격관리	·고용정책 종합계획의 수립·조정 ·신산업 인력양성 시책 ·직업훈련계획의 수립·조정 ·직업훈련시설의 지도·감독 ·고용촉진훈련 ·기능장려 ·기능경기대회 유치 ·도립직업전문학교에 대한 지도·감독 ·지역인재개발원 지원에 관한 사항	·직업훈련 및 고용촉진 ·북한이탈주민의 자립· 정착 위한 직업훈련과 취업알선 ·고용촉진 훈련 실시 ·여성 능력 개발 지원 ·기능경기대회

자료: 고혜원(2006)

<표 2>에서 보듯이 현재 법률상 지자체의 노동정책 수행에 있어서 권한은 대단히 제한적이며, 현행 지방자치법에는 노동행정에 관련된 조항이 뚜렷하지 않다. 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) 2항³⁾인 “주민의 복지증진에 관한 사무”이 유일한 조항이고 매우 포괄적으로 언급하고 있을 뿐 노동행정을 직접적으로 언급한 조항은 없다. 하지만 「노동조합및노동관계조정법」, 「고용정책기본법⁴⁾」, 「직업안정법」 등 개별법에서 지방자치단체가 수행하는 노동행정을 정하고 있고, 「기능장려법」에서 일부 업무를 위임하고 있다. 법률적으로 노사관계에 대해 지자체가 가지는 권한은 두가지로 구분해 볼 수 있는데, 하나는 “노동조합 및 노동관계 조정법의 제10조”에서 노동조합 설립 신고 수리(2개 이상의 시군에 걸치는 단위노동조합은 시·도지사에게 신고)와 제49조에서 노동쟁의의 예방과 신속 공정해결 노력(국가 및 지방자치단체는 노동관계 당사자간에 노동관계에 관한 주장이 일치하지 아니할 경우에 당사자가 자주적으로 조정할 수 있도록 노력)함으로써 쟁의행위를 가능한 한 예방하고 노동쟁의의 신속 공정한 해결에 노력해야 한다고 규정하고 있다. 다음으로 “노사관계 발전 지원에 관한 법률의 제3조에서 노사민정 협력 활성화 노력 책무(지방자치단체는 관할 지역의 노사민정간 협력 활성화를 위하여 노력하여야 함)와 시행령 제2조에서 지역 노사민정협의회 설치 구성(지방자치단체의 장은 노사민정간 협력이 필요한 사항을 심의하기 위하여 지

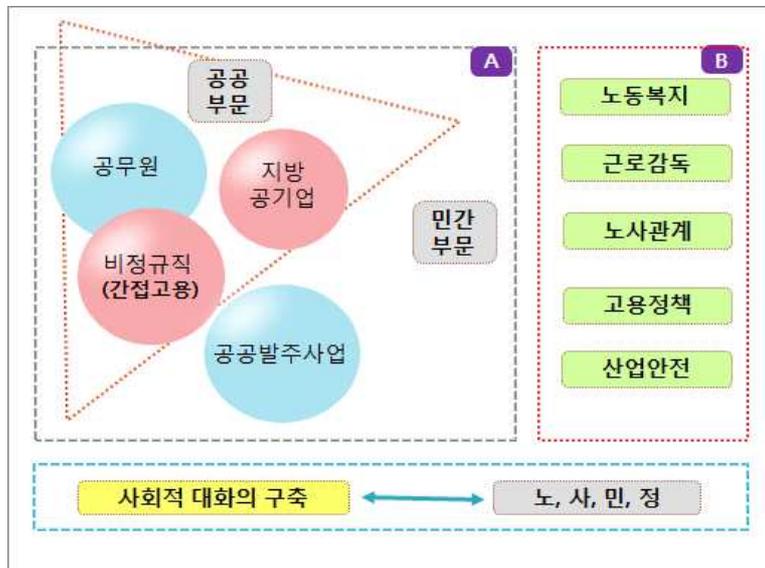
3) 가. 주민복지에 관한 사업, 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리 다. 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원, 라. 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진 등

4) 일자리 정책과 관련해서는 지방자치단체가 중앙정부의 지원을 받아 실행해야 하는 과제는 다양한 법률에서 많이 나타나고 있음. 예컨대 고용정책기본법의 제6조(국가와 지방자치단체의 시책)의 3항에서 지방자치단체는 제1항에 따라 수립된 국가 시책과 지역 노동시장의 특성을 고려하여 지역주민의 고용촉진과 지역주민에게 적합한 직업의 소개, 직업훈련의 실시 등에 관한 시책을 수립·시행하도록 노력하여야 한다. 4항에서 국가는 제3항에 따른 시책을 수립·시행하는 지방자치단체에 필요한 지원을 할 수 있음. 제10조(고용정책심의회)의 1항에서 고용에 관한 주요 사항을 심의하기 위하여 고용노동부에 고용정책심의회(이하 “정책심의회”라 한다)를 두고, 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도에 지역고용심의회를 둔다. 이 경우 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 제3조제1항에 따른 지역 노사민정간 협력 활성화를 위한 협의체가 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도에 구성되어 있는 경우에는 이를 지역고용심의회로 볼 수 있음.

역 노사민정협의회를 둘 수 있음)을 정하고 있을 뿐이다. (김주일, 2013)

이상과 같이 중앙정부가 인력과 재원을 독점하고 있는 상황이지만 법과 제도를 핑계로 지방정부가 노동정책을 외면할 수는 없는 상황이다. 중앙정부가 갖고 있는 독점적 권한을 지방정부에 단계적으로 이관하는 법제도의 정비와 함께 현재의 조건에서도 지방정부의 권한으로 노동문제에 접근하여야 할 것이다. 지방정부의 노동정책은 크게 세 가지 방향에서 설정될 수 있을 것이다. 하나는 지방정부가 실질적 사용자 위치에서 직·간접적으로 고용하고 있는 노동자들에 대한 책임이고, 다른 하나는 지역의 노동시장·노사관계에 관계하는 활동이다. 마지막으로 사회적대화의 촉진을 위한 노사민정협의회 사업이다.([그림 1] 참조)

[그림 1] 지방정부 노동정책의 대상과 범주



주: A= 노동정책의 대상, B= 노동정책의 범주

먼저, 지방정부의 역할은 공공부문의 '모범사용자'의 역할에서 출발한다. 정부의 역할은 크게 공공선(common good)을 증진시키는 역할과 모범사용자(model employer)로서의 역할로 구분할 수 있다.⁵⁾ 지방정부가 노사관계에서 모범사용자의 역할을 수행한다는 것은 단지 정부가 고용하고 있는 공무원, 공공기관 종사자들뿐 아니라, 민간부문에 미치는 영향이 크다. 이는 크게 3가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 지자체가 고용하고 있는 공무원에 대한 책임과 그 대표체인 공무원노동조합과의 협력 관계 설정이다. 둘째, 지자체에 직·간접적으

5) 1980년대 이전 영국의 공공부문 노사관계를 특징짓는 것은 1919년 휘틀리위원회의 보고서를 계기로 60여년을 지배하여왔던 '모범 사용자'(model employer)의 개념이었다. 이는 민간부문과 공공부문간 임금의 형평성을 보장하고 고용의 안정성과 연속성을 제공하는 한편 고용조건에 영향을 미치는 변화에 관해 피용자들의 대표와 교섭한다는 내용을 담고 있었다. 이를 위해 정부는 노동조합 가입과 더불어 전국적인 단체교섭구조의 형성을 장려하였다. 그러나 대처정권이 들어서면서 이러한 개념은 역으로 민간부문에서 반노조적인 경영관행을 정착시킨다는 의미에서의 '모범사용자'로 바뀌어버렸다.

로 고용되어 있는 공공부문 종사자, 비정규직(아웃소싱) 노동자에 대한 책임이다. 현행 법률 상으로는 지방정부가 직접 사용자는 아니지만 지방정부가 공공부문 종사자가 근무하고 있는 해당기관에 대한 실질적 통제권을 확보하고 있으므로 사실상 고용주라 할 수 있다. 마지막으로 지방정부가 수행하는 각종 발주 및 용역사업에 있어 원청으로서의 책임을 갖는다.

다음으로 지방정부의 역할은 지역의 노동문제 해결을 위해 실시하는 각종 노동정책의 추진 및 감독 활동이다. 여기에는 노동복지의 확충, 취약계층에 대한 보호, 노사협력을 증진하는 각종 사업, 일자리 창출을 위한 취업알선 채용박람회, 직업훈련, 사회적 경제활동과 지역사회의 특성을 반영한 정책 수립 및 집행을 위한 사회적 대화(Social Dialogue)인 노·사·민·정 협의회 사업의 추진 등을 꼽을 수 있다.

3. 지방정부의 노동정책 사례

1) 서울시

서울시는 2011년 박원순시장 취임이후 노동·고용문제에 있어 과거와 사뭇 다른 정책을 집행하고 있는데, 이 중 주목되는 것은 비정규직노동자의 정규직화, 노동정책 담당 부서의 신설, 노동복지센터의 설립 등이다. 박원순시장은 보궐선거 당시 “노동존중 사회 정착”을 주요 공약 중 하나로 제시하였고, “비정규직 정규직화 추진, 취약노동자 보호와 안정적 노사관계 정착” 등을 약속하였다⁶⁾. 이들 공약을 구체적으로 보면 “▷노동기본권 보장, ▷‘좋은’ 일자리 만들기, ▷취약노동 복지 강화, ▷노동조합과 거버넌스 구축, ▷‘노동인지적’ 서울시 행정 문화” 등 <표 3>와 같다.

<표 3> 서울시 고용·노동정책 공약의 주요 내용

영역	사업 내용
1. 노동기본권 보장	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘모범 사용자’로서 민간부문 노사관계 선도 ○ 노조 설립 및 활동 보장 및 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 공무원노조와의 협의 강화 - 청년유니온 노조설립신고 접수(2012.3초) 및 정책 협의 ○ 노동조합 단체협약 존중
2. ‘좋은’ 일자리 만들기	1) 비정규직 대책 <ul style="list-style-type: none"> ○ 공공부문 비정규직 정규직화와 차별 해소 (1단계) <ul style="list-style-type: none"> - 상시 지속적 업무 정규직화 - 서울시본청 및 사업소, 투자출연기관 비정규직 정규직화 (5.1): 1,133명

6) “서울시는 노동기본권을 보장하고 고용 안정 및 고용 증진, 적절한 임금 보장을 위해 노력한다.” (박원순 후보, 「시민권리 선언」 7조 中)

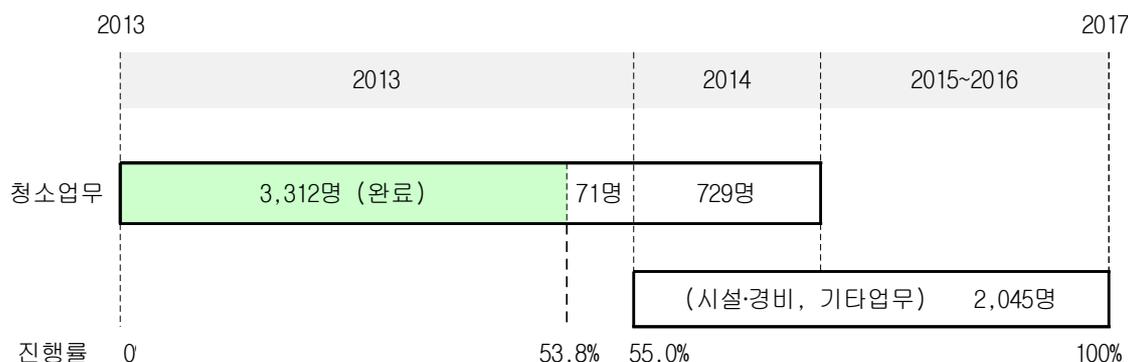
	<ul style="list-style-type: none"> - 상시 지속적 업무 정규직 채용 원칙 확인 - 호봉제 도입 등 차별 개선 ○ 간접고용노동자 고용 및 차별 개선/민간부문 고용구조 개선유도(2단계, 2012년 내) - 연구용역 실시(~11월) - 민간위탁 제도 개선으로 무분별한 민간위탁 규제 - 사회복지서비스 노동자 노동조건 개선: 시범사업 실시(2013) - 민간기업 고용구조 개선 유도: 관급공사 및 입찰기업 표준가이드라인 제시 <p>2) 노동시장 정책</p> <p>■ 노동시간 단축</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 서울시 '주40시간제' 정착 ○ 산하기관 및 사회공공서비스 주40시간제 정착을 위한 감독과 제도 개선 ○ 서울시 공공기관 노동시간 실태 및 방안 연구 <ul style="list-style-type: none"> : 초과근로 및 휴일근로 실태 : 법정휴가(연차휴가, 산전후휴가 등) 사용 실태 : 주40시간제 정착과 휴일휴가 실태 : 근무형태(교대제 등) 실태 : 노동시간 단축 방안 ○ 민간기업 노동시간단축 유도: 관급공사 참여 가이드라인에 반영 ○ 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기 ○ 상담-교육-알선-취업 연계되는 적극적 노동시장 정책 <p>■ 적극적 노동시장 정책</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 취업 상담 및 알선 → 교육훈련 → 재취업 과정 적극 연계 ○ 서울시 일자리플러스센터, 직업훈련기관 등의 역할 강화와 연계 강화 ○ 고용청 고용안정센터 등과의 연계도 강화 ○ 청년 일자리 정책 마련
<p>3. 취약노동 복지 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노동복지센터 건립 : 비정규, 영세사업장 노동자 복지 향상 <ul style="list-style-type: none"> - 2012년 4개 (구로, 성동, 서대문, 노원) 노동복지센터 설립 - 비정규, 영세사업장 노동자, 건설노동자 등 노동자 권익보호 상담 및 교육, 복지 향상 프로그램 운영 ○ 노동옴부즈만제 도입 : 비정규, 영세사업장 노동자 고충 해결 <ul style="list-style-type: none"> - 25개 자치구당 1명씩 25명의 노동옴부즈만 임명(4/13) - 노동법 사각지대 취약노동자 고충 상담 및 안내 - 임금체불 모니터링단 운영 ○ '체불 임금 없는 관급공사 조례 제정' : 건설 하도급 일용 노동자 체불임금 근절 및 노동조건 보호
<p>4. 노동조합과 거버넌스 구축</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노사민정 협의회 실질화 <ul style="list-style-type: none"> - 민주노총 참여 등 대표성 강화 - 회의 정례화, 분과위 설치 운영, 전담조직 설치 운영 등 실질화 - 투자출연기관노사정협의회(서울모델) 운영 ○ 서울시 정책결정 과정 노조/노동자 참여 확대
<p>5. '노동인지 적' 행정시 스템 및 문화 구축</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업의 기획, 점검, 평가 단계에서 '노동 존중' 관점 견지 ○ 노동정책과 설치 (2012.9말), 고용노동국으로 업무 및 명칭 변경 <ul style="list-style-type: none"> * 노동정책자문 TF 구성 ○ 서울시 공무원 노동권 및 노사관계 관련 교육

자료: 주진우(2013)

서울시의 노동정책은 선거 당시 “무상급식”이라는 초대형 이슈로 인해 큰 주목을 받지 못했으나 지방정부(광역자치단체)의 노동정책으로는 획기적인 내용을 많이 담고 있었다⁷⁾. 과거 울산 북구 등 일부 기초자치단체에서 비정규노동센터 설립 등의 노동정책이 추진되었으나, 서울시와 같이 종합적이고, 체계적인 노동정책이 이루어진 사례는 없었다. 또한 노동정책 수행을 위한 전담 부서인 노동정책과가 신설되었다는 점이 특기할 만한 점이다. 서울시의 노동공약은 시정 2년 만에 대부분 사업으로 집행되었다고 평가할 수 있는데, 그 중 대표 사업을 살펴보고 성과와 한계를 정리해 보자.

첫째, 서울시 소속 비정규직의 정규직화이다. 먼저, 직접고용 비정규직 1,369명이, 2012년 5월 1,133명, 2013년 1월 236명이 순차적으로 정규직화 되었다. 「서울시 공공부문 비정규직 정규직 전환 계획」은 ①상시.지속적 업무 종사자 정규직 전환, ②호봉제 도입, ③전환제외자 처우개선, ④관리제도 개선 등을 주요 골자로 하였다. 특히 최대한의 인원을 정규직으로 전환하기 위해 ①중앙정부 지침에 비해 전환기준을 완화하고, ②임금 및 후생복지 개선 ③전환방식 등의 면에서 보다 적극적으로 추진한다는 점을 특징으로 꼽을 수 있다. 정규직으로 전환된 인력에 대해서는 호칭, 정원 등 인력관리 제도를 개선해 상용직 상근인력은 공무원(원)으로, 정수는 정원, 단순노무원은 시설관리원으로 호칭을 변경해 근로자들의 사기를 진작시키고 소속감을 높이는 등의 내용도 포함하고 있다.

[그림2] 서울시 공공부문 비정규직 고용개선



자료: 2013년 서울시 행정사무감사 업무보고, 경제진흥실, 2013. 11.

다음으로, 청소업무를 시작으로 간접고용 근로자의 단계적 정규직화 사업이 추진 중에 있

7) 2010년 6월 경남지사로 당선된 김두관지사도 각종 노동 복지정책을 추진하였다. 대표적으로는 “비정규직 노동환경 및 근로조건 실태조사(용역예산 편성)의 경우 T/F팀 구성, 전세자금 지원과 대출기금 조성을 위한 관련 조례 및 규칙 제정, 돌봄 영역 사회서비스 일자리 참여자 소득보완 및 근로조건 향상을 위한 예산 증액 편성, 성(性) 주류화 및 성(性) 인지 예산제도 전면화, 체불임금(하도급 대금) 민원 발생 시 사실관계 규명 후 시정명령 등 행정처분 조치, 비정규직 지원센터 설립 및 운영근거를 위한 조례 제정 및 사업 시행, 보호자 없는 병원 확대 시행, 헌혈의 날 행사비 예산 편성, 저소득층 교복 구입비 지원을 위한 2011년 예산확보 적극 노력 등의 성과를 내었다.” (김성대, 2012)

다. 민간용역업체와 계약이 종료된 40개 기관 청소근로자 3,312명의 직접고용이 완료되었다. 도시철도공사, 서울메트로는 자회사 설립으로 청소근로자의 정규직화를 실현하였는데, 도시철도그린환경(정원 1,673명, '13.4.1일 설립), 서울메트로환경(정원 1,016명, '13.6.1일 설립)이 자회사로 설립되었다. 시설·경비 및 기타업무는 2016년까지 직접고용을 하고, 2017년까지는 전체 간접고용 근로자의 정규직화가 마무리된다. 간접고용의 정규직화 사업에 있어 특징적인 것은 시의 예산부담이 가중되지 않고 오히려 예산 절감효과가 있었다는 점이다⁸⁾. 서울시에 따르면 청소분야 근로자 직접 고용시에는 민간용역업체에 지불하는 이윤, 일반관리비, 부가세 등의 경비를 줄 필요가 없게 돼 추가 소요예산없이 임금 인상은 물론 처우개선도 가능하다는 것이다. 실제 청소분야 소요예산을 분석한 결과 외주시 인건비 658억은 직접고용시 765억원으로 약 16% 늘고, 소요경비는 외주시 415억원에서 직접고용시 254억원으로 약 39% 줄어들어 단기적으로 약 53억의 예산절감효과를 가져오는 것으로 나타났다. 또한 동일가치노동, 동일임금 원칙에 입각하여 직무가치에 맞게 임금을 지급하는 '직무급'을 청소근로자에 최초로 도입함으로써, 외주업체별로 다양한 임금체계를 가지고 있었던 서울시 전체기관의 청소근로자 임금을 통일하였다.(이남신, 2014)

하지만 2년이라는 짧은 기간 동안에 이루어낸 정규직화 사업의 성과에도 불구하고, 서울시의 비정규직 대책은 아직 많은 과제를 안고 있다. 포괄적인 국·시·구비 매칭사업(예: 보건복지건강사업의 간호사, 상담사, 의료급여사 등)과 25개 자치구 비정규직 문제(중앙정부와의 입장 차이, 재정분담 기준)까지는 해결하지 못하고 있다. 더불어 서울시의 약 380여 개(1만 7천 명 종사)나 되는 민간위탁문제는 매우 포괄적인 법제도와 복잡한 고용구조 때문에 아직 실효성 있는 대책을 강구하지 못하고 있는 상황이다(김종진, 2013)

둘째, 노동업무 담당 부서의 신설이다. 지방정부 행정에 있어 노동정책은 행정의 사각지대였다고 할 수 있다. 천만 시민이 살고 있는 서울시의 조직체계상 노동업무 및 노동정책을 다루는 담당부서는 존재하지 않았다. 서울시는 2012년 9월 서울시 경제진흥실 산하 일자리기획단에 노동전담 부서인 노동정책과를 신설했으며, 노동정책팀·노사협력팀·노동복지팀을 두고 있는데, 총 인력은 14명이다. <표 4>에서 보듯이 16개 광역자치단체 중 노동정책을 독립적으로 담당하고 있는 부서(과)를 두고 있는 곳은 서울이 유일하다. 37만의 노동

8) 비용 절감은 한국조세재정연구원(2014)의 연구에서도 확인된다. '공공기관 정규직 전환정책의 재정적 영향' 보고서에 따르면 공공기관 간접고용 근로자 전원을 공공기관이 자회사를 설립해 직접고용 형태로 정규직화하면 연간 1689억원이 절감되는 것으로 나타났다. 예를 들어 공공기관이 지난 3월 경비·청소·비서·운전 등 간접고용 업체에 지출한 비용은 1717억원이었다. 이를 연간으로 환산하면 2조613억원 규모인데 이중 인건비가 75.9%, 용역업체에 보장해준 이윤이 4.5%, 간접비가 19.7%였다. 간접고용 근로자의 임금수준을 바꾸지 않고 자회사 고용 형태로 정규직화하면 업체에 보장해주던 이윤(연간 918억원)을 주지 않아도 된다. 또 간접비에선 연간 4대보험 사업자 부담분(1407억원)과 부가가치세(1873억원)를 빼고 771억원을 아낄 수 있다.

자들이 집중되어 있는 노동자도시인 울산광역시의 경우 노동정책 담당 부서는 독립되어 있지 않으며 관련 업무 담당자의 총수는 4명에 불과하다.

<표 4> 지방자치단체 노동정책 관련 조직체계 및 담당부서

지역	조직체계			담당부서	노동관련 업무	부서 총 인원
서울	시장	행정1부시장	경제진흥실	일자리기획단-노동정책과	14명	14명
부산	시장		경제산업본부	일자리정책과	3명	18명
대구	시장		경제통상국	고용노동과	3명	18명
인천	시장		경제수도추진본부	일자리정책과	4명	17명
광주	시장		투자고용국	일자리창출과	4명	24명
대전	시장		경제산업국	일자리추진기획단	3명	19명
울산	시장		경제통상실	경제정책과	4명	34명
경기	도지사	경제부지사	경제투자실	일자리정책과	4명	32명
강원	도지사		경제진흥국	경제정책과	3명	22명
충북	도지사		경제통상국	일자리창출과	4명	18명
충남	도지사		경제통상실	일자리경제정책과	3명	37명
전북	도지사	행정부지사	민생일자리본부	일자리정책관	3명	21명
전남	도지사		경제과학국	경제통상과	3명	22명
경북	도지사		일자리투자본부	기업노사지원과	6명	19명
경남	도지사	정무부지사		기업지원단	3명	16명
제주	도지사	환경경제부지사	산업경제국	경제정책과	2명	20명

자료: 16개 광역자치단체 홈페이지

노동정책과의 신설은 노동정책 사업이 일회적인 아닌 지속적이고 안정적으로 추진된다는 것을 의미한다. 사업 추진에 있어 담당 부서의 존재 유무와 인력 그리고 예산은 무엇보다 중요하다 할 것이다. <표 5>는 서울시 노동정책과의 각 팀별 업무 분장 내용이다.

<표 5> 서울시 노동정책과 역할 및 업무 분장

담당부서	담당업무	
노동 정책팀	<ul style="list-style-type: none"> ◦노동홍보 종합대책 수립·시행 ◦노동정책 종합계획 수립 및 추진 지원 ◦노사관계 조정(민원 해결) ◦공공부문 노무관리 매뉴얼 제작 및 교육 ◦생활임금 도입 추진 ◦인사, 조직, 시의회, 국회관련 업무 ◦노동권리 안내서 제작·보급 ◦취약근로자 대상 맞춤형 매뉴얼 제작·보급 	<ul style="list-style-type: none"> ◦노동복지정책 연구용역 ◦정책자료, 고용노동관련 통계자료 조사 및 분석 ◦노사단체 협력 추진 ◦노동정책 종합계획 수립 및 추진 ◦업무계획 및 주요현안 보고서 작성 ◦노동교육 종합대책 수립·시행 ◦고용보험 등 사회안전망 구축관련 협력사업 발굴·추진
노동 복지팀	<ul style="list-style-type: none"> ◦근로자복지관 업무 총괄 ◦한국노총, 민주노총 관련 업무 ◦건강증진 등 근로자 복지시책 개발·운영 ◦市 노동권익센터 설치·운영 	<ul style="list-style-type: none"> ◦서울시근로자복지관 운영 ◦서대문, 구로 노동복지센터 ◦노동단체, 노동복지센터, 노동단체지원사업 업무 총괄 ◦성동, 노원 노동복지센터

	◦강북근로자복지관 운영	◦기타 타 팀원에 속하지 않은 사항
노사 협력팀	◦노사민정협의회 운영 ◦공공부문 노사간 쟁의예방 및 노사화합 지원 ◦노동조합 제신고 등 수리(설립, 변경, 해산 등) ◦노동상담소 설치·운영 ◦근로환경안전 체감 모니터링	◦지역노사민정협력 활성화 사업 ◦근로환경개선컨설팅단 운영 ◦시민명예노동조합운영 ◦민생침해(임금체불)근절대책 및 민원처리

자료: 서울시 홈페이지(<http://www.seoul.go.kr>)

셋째, 취약근로자 권리보호 및 복지증진 사업이다. 이 사업은 크게 세 부분으로 구성되는 데, ①노동복지 종합서비스 제공을 위한 노동복지센터 운영(4개소), ②취약근로자 지원을 위한 노동단체 지원사업 추진, ③취약근로자 근로실태 조사를 위한 시민모니터링단 운영(10명) 등이다. 사업의 추진 실적을 보면 먼저, 노동복지센터는 <표 6>에서 보듯이 4곳에서 근로자 권익보호 증진 사업을 추진하고 있다. 2013년 9월말 현재 노동법률 상담, 인문학 강좌, 외국인근로자 한국어교실 등에 3만1천명이 이용하고 있다. 다음으로 서울지역 노동단체 지원 사업으로 취약근로자 복지 증진을 위한 근로자복지관 시설 개선 및 근로자 자녀 장학금 지원 등이 집행되었다.

<표 6> 서울시 노동복지센터 주요 실적

구분	이용자수	법률상담 및 지원	노동복지 프로그램 (프로그램수/인원)	
구 로	9,475	259	9개 (9,216명)	서울남부희망노동센터
노 원	13,572	353	11개(13,219명)	민주노총 서울본부 북부지구협의회
서대문	3,988	217	11개 (3,771명)	한국갈등해결센터
성 동	6,925	235	11개 (6,690명)	서울동부비정규노동센터
계	33,960	1,064	42개(32,896명)	

주: 노동복지프로그램 및 참가인원은 2012. 5.1~11.30일 기준.

자료: 서울특별시(2012)

특징적인 것은 청년 아르바이트 사업장으로 ‘커피전문점, 프랜차이즈’ 등 1,322개소 근로 실태 조사가 실시되었는데⁹⁾, 결과를 보면 4대보험 미가입(39%), 근로계약서 미작성(18%), 주휴수당 미지급(16%) 등 다수의 근로기준법 위반 사실이 확인되었다. 이와 함께, 근로자 권익보호를 위한 예방 활동이 실시되고 있는데, 교육, 홍보, 시민명예노동조합사업으로 나눠 볼 수 있다. 먼저, 표준근로조건 등 노동법 교육을 추진하고 있는데, 자치구별 근로자와 사용자 노동교육의 실시(52,946명)과 자치구 상공회의소 사용자 노무교육이 실시(5,520명)되고 있다. 또한 2013년 3월 ‘노동권 보호를 위한 홍보 강화’의 일환으로 ‘서울시

9) 실태조사업체를 보면 “커피전문점(536개), 화장품판매점(249개), 제과점·주유소(248개), 패스트푸드(289개)”임

민 노동권 보호를 위한 길잡이'를 제작·배포(3,000부)하고, '청소년 노동권리 수첩' 7,500부를 제작하여 특성화고(71개교), 프랜차이즈본사(40개소) 등에 배포하였다. 마지막으로 시민 명예노동음부즈만¹⁰⁾ 근로자 상담 및 노무진단 서비스를 실시하고 있다. 이를 통해 임금체불, 부당해고 등 전화·현장상담을 실시하는데 총 1,520건(월평균 169건)을 수행하여, 2012년 98건 대비 72% 증가하는 모습을 보이고 있다. 서울시 민간위탁업체(고용규모 30인 이상 대상) 12개 업체에 대한 노무진단을 수행하였는데, 그 내용은 근로계약서 미교부시정, 휴가규정 준수, 수습기간 조정 등이다.

아르바이트 청년 권리보호 및 근로환경 개선을 위한 사회적 대화와 협약도 수행되었다. 서울시 아르바이트 청년 권리장전은 청년의 권리(8개)는 물론 사용자가 지켜야할 의무(12개), 서울시의 책무(6개) 등 총 26개 조문으로 구성되어 있다. '아르바이트 청년의 권리'에는 △최저임금보장 △근로시간 준수 권리 △휴식에 관한 권리 △야간·연장·휴일근무수당을 받을 수 있는 권리 △부당한 대우로부터 보호받을 권리 등의 내용을 담고 있으며, '사용자의 의무'는 △최저임금 보장 △임금지급의 원칙 △인격적이고 정당한 대우보장 △권리장전의 교부 및 비치 등을 포함하고 있다. '서울시의 책무'는 △권리보호 협의체 구성·운영 △공정하고 합리적인 근로환경 조성 △행복한 일터 발굴·홍보 △행정적 지원 등의 내용을 담고 있다. 서울시는 이 권리장전의 효과적인 실행을 위해 10월 23일, 총 10개의 프랜차이즈 기업과 청년단체, 관련 사용자협회와 공동선언 및 협약식을 개최하였다. 협약에는 △비알코리아(주), △(주)롯데리아, △(주)카페베네, △(주)코리아세븐, △(주)파리크라상, △(사)한국외식업중앙회, △(사)한국인터넷PC문화협회, 아르바이트 포털 (주)아르바이트천국, 청년유니온, 서울시교육청이 참여하였다.

서울시의 노동정책 사업은 다른 자치체와 비교할 수 없을 정도의 많은 사업을 추진하고 있다는 점에서 긍정적이라 할 수 있다. 하지만 이런 긍정성에도 불구하고 노동정책 사업에서 제기되는 문제점도 확인할 수 있다.

첫째, 사회적 대화 기구로 노사민정 협의회가 구성·운영되지 않고 있다. 서울시가 각종 사업에 있어 민관협치와 상향적 정책 패러다임을 강조하는 것과는 달리 노동영역에서 민관협치인 노사민정 협의회는 운영되지 못하는 한계를 보이고 있다. 노사민정 협의회가 원활하게 구성·운영되지 못하는 것이 온전히 서울시만의 책임이라고 할 수 없으나, 서울시의 보다 적극적인 정책의지가 필요하다 할 것이다. 서울에서 발생하는 다양한 노동현안을 해결하기 위해서는 노사민정 각 주체들의 참여와 아래로부터의 공론화가 필요하다. 또한 이는 서울시 노동정책 수행에 있어 큰 동력으로 작용할 수 있는 자원이다.

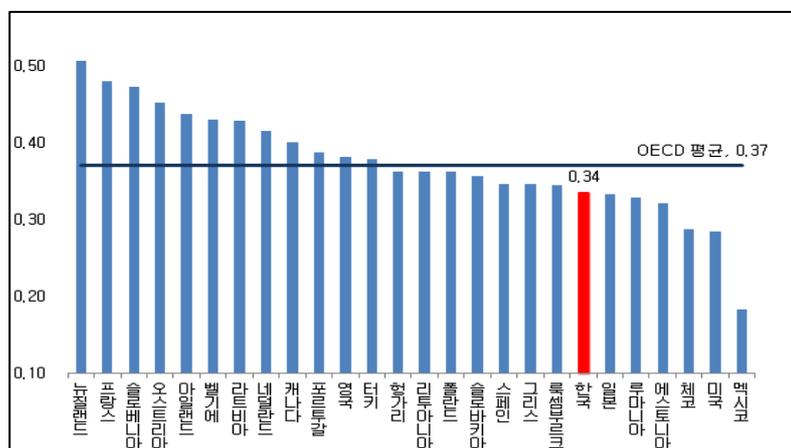
10) 서울시는 2012년 4월 전국 최초로 다양한 분야 근로자가 사업장에서 겪고 있는 어려움과 부당함을 해결해 주기 위해 자치구별로 1명씩 총 25명의 '시민명예노동음부즈만'을 임명하였다. '시민명예노동음부즈만'은 노무법인 대표부터 노동위원회 국선노무사, 국민권익위원회 상담위원, 노동조합 전임자 등 노동분야 전문가로 구성돼 있으며 2년간 명예직으로 근무하면서 노동분야 지식과 현장경험을 재능기부와 자원봉사의 형태로 활용, 무료상담을 진행하고 있다.

둘째, 서울시 노동정책은 서울시 기초자치단체와 엇박자를 보이고 있다. 서울시의 경우 소속 비정규직노동자의 정규직화 및 간접고용노동자에 대한 대책, 노동정책 추진 전담부서 등이 이루어졌지만, 기초자치단체의 상황은 이와는 정반대로 가고 있다. 서울시 산하 25개 구청 모두를 일률적으로 평가할 수 없지만 대부분의 자치단체들은 예산과 권한을 이유로 비정규직(간접고용)노동자에 대한 효과적인 대책을 강구하지 않고 있다. 특히 청소 등 이전 시기에 광범위하게 확산된 민간위탁 사업장 종사자에 대한 실효성 있는 대책을 강구하지 못하고 있는 상황이다. 기초자치단체에 있어 노동정책은 정책의 주요 대상으로 고려되지 않고 있다. 노동정책 수행에 있어 기초자치단체와의 협력 및 공조는 노동정책의 효과성을 더욱 더 높여 줄 것으로 판단된다.

2) 생활임금제도 도입 : 서울 성북·노원, 부천시

노원구와 성북구는 자치단체로는 처음으로 생활임금제도(Living Wage)를 실시하고 있다. 동 제도는 최저임금제도가 갖는 한계(노사간의 협상, 최저임금의 낮은 수준)를 보완하기 위해 최저임금에서 더 나아가 주거비, 식료품비, 교육비, 교통비, 문화비, 의료비 등을 종합적으로 고려하여 노동자에게 인간다운 삶을 영위할 수 있는 적절한 소득보장을 목적으로 하는 임금제도를 말한다. 생활임금제도는 최저임금제도를 통해 전국적 차원에서 저임금노동자의 문제를 해소해야 하나 최저임금제의 구조적 한계를 보완적인 제도로 시민사회에서 꾸준히 제기되어 왔던 정책이었다. 한국의 최저임금은 2014년 현재 시간당 5,210원으로 노동자 평균임금의 1/3 수준이며, 다른 나라들과 비교하더라도 그 수준이 매우 낮은 것을 확인할 수 있다. ([그림 3] 참조)

[그림 3] OECD 가입국 평균임금 대비 최저임금 수준(2011년)



생활임금의 기원은 19세기까지 거슬러 올라간다고 할 수 있으나, 현대에 들어 생활임금의 효시는 1994년에 미국 볼티모어에서 노동조합과 지역사회 단체들이 주도하여 생활임금 캠페인을 벌여 승리한 끝에 자치단체 차원의 생활임금 조례를 획득한 데서 기인한다. 그 핵심 내용은 지방정부와 거래관계를 맺고 있거나 재정지원을 받는 민간업체는 연방정부가 정한 법정 최저임금보다 50% 높은 임금을 지급해야 한다는 것이었다. 일반적으로 생활임금은 법정최저임금 수준보다 높은 임금을 지급하며, 대체로 공공부문에서 우선 적용한 뒤, 공공부문에 제품과 서비스를 납품하는 용역계약을 맺은 민간기업들에게까지 적용되며, 나아가 민간부문도 도입할 것을 규범으로 제시하고 있다(권순원, 2013).

생활임금제도는 공공부문의 저임금 노동자들을 대상으로 하고 있는데, 2014년에는 전년보다 5.5% 인상된 143만2000원이다. 임금 결정은 노동자 평균임금 50%와 서울시 생활물가 인상률의 절반인 8%를 합하는 방식으로 결정되었다. 2014년도 생활임금(월 209시간 기준)은 2012년 노동자 평균임금인 246만 9814원의 절반인 123만 4907원에 서울시 생활물가 조정분인 19만7585원을 더해 산정되었는데, 시간당 생활임금은 6,852원으로 2014년도 최저임금인 시간당 5210원보다 24%나 높으며, 노동자 평균임금의 58% 수준이다. 두 구청의 생활임금 적용 대상자를 보면, 노원구는 서비스공단에서 근무하는 청소·경비·주차·안내 등 68명이고, 2014년부터는 노원정보도서관·노원어린이도서관 등 지역 도서관 4곳에서 근무하는 33명에게도 확대 적용된다. 성북구는 시설관리공단과 성북문화재단 소속 110여명을 대상으로 시행하고 있다.

한편, 경기도 부천에서는 전국 최초로 2013년 10월 25일 강동구(민)·안효식(새) 의원이 공동 발의한 '부천시 생활임금 조례'가 제정되었다. 조례는 2011년 12월 20일 노사민정협 의회에서 처음 논의된 이래 노·사·민·정의 실무 토론회를 거쳐 2012년 5월 본 협의회에서 사업을 추진하여 의결하였다. 이후 세 차례에 걸친 공공부문 근로자 실태조사와 10여명으로 구성된 '부천시생활임금지원조례 제정' 추진위원회의 회의를 6번 거쳤다. 이제 부천시 및 출연·출자기관 근로자들은 생활임금 이상을 지급받게 되었다. 매년 부천시장은 노사민정협 의회에 20일 이상 심의를 요청해야 하며, 의결한 안에 따라 매년 9월 15일까지 차기연도 생활임금을 고시해야 한다. 또한 생활임금위원회와 생활임금신고센터의 운영을 통해 제도의 원활한 시행도 보장되도록 하고 있다. 부천시의 생활임금의 수혜 혜택을 받는 해당근로자는 부천시 28개 부서, 근로자 406명으로 이들의 임금은 2014년도 최저임금(5천210원)을 기준으로 최저임금의 7%(5천575원)인상안으로 설계되었다.

생활임금제도는 최저임금제도의 한계를 보완하는 제도로써 공공부문에 종사하는 노동자들의 최소한의 인간적·문화적 생활을 보장할 뿐만 아니라 계층간 사회양극화 해소, 지역경제 균형발전에도 도움을 줄 것으로 예상된다. 하지만 생활임금의 적용 대상자 확대, 생활임금의 결정 기준¹¹⁾, 최저임금과의 보완성, 지방정부의 재정 부담 해소 등 적잖은 과제에 직

면해 있다.

4. 지방정부 노동정책의 과제와 방향

앞에서 보았듯이 한국 지방정부(지자체)의 노동정책은 출발 단계에 있다고 평가할 수 있다. 해방이후 60여년 동안 한국 사회를 지배해왔던 중앙집권적 정치사회 구조는 지역 차원의 독자적인 정책 및 사업 추진을 어렵게 해 왔던 주된 요인이었다. ‘국민의 정부’ 이래 지방자치권이 확대되어 왔음에도 불구하고 현재의 지방자치권은 매우 제한적이다. 지방정부는 법률, 지휘감독, 재정, 국가공무원파견제에 의해 중앙정부로부터 통제를 받고 있다.

하지만 1995년 6월 기초의회 의원 및 단체장과 광역의회 의원 및 단체장의 4대 선거를 동시에 실시함으로써 전면적인 지방자치시대가 열렸다. 또한 2010년 6.2 지방 선거를 기점으로 복지, 일자리, 노동 등 새로운 사회 정치적 의제가 지자체의 현안으로 부상하였다. 여기에 불을 붙인 것이 2011년 10월 서울시장 보궐선거의 원인이었던 ‘친환경 무상급식’ 논란이었다. 시정의 중심이 과거 ‘개발과 성장’에서 ‘분배와 복지’로 이동하는 시대적 흐름을 보여주었다고 할 수 있다. 이는 2013년 말 대선의 “경제민주화와 복지국가” 담론으로 귀결되었다. 우리사회에 경제민주화 논의가 확산되었던 이유는 그동안 경제력 집중과 빈부격차의 심화, 악화되는 고용 사정 등을 동반한 몇 차례의 경제 위기를 겪으면서 신자유주의식 경제 운용으로는 더 이상 경제 안정을 기할 수 없다는 인식의 확산 때문으로 보인다.

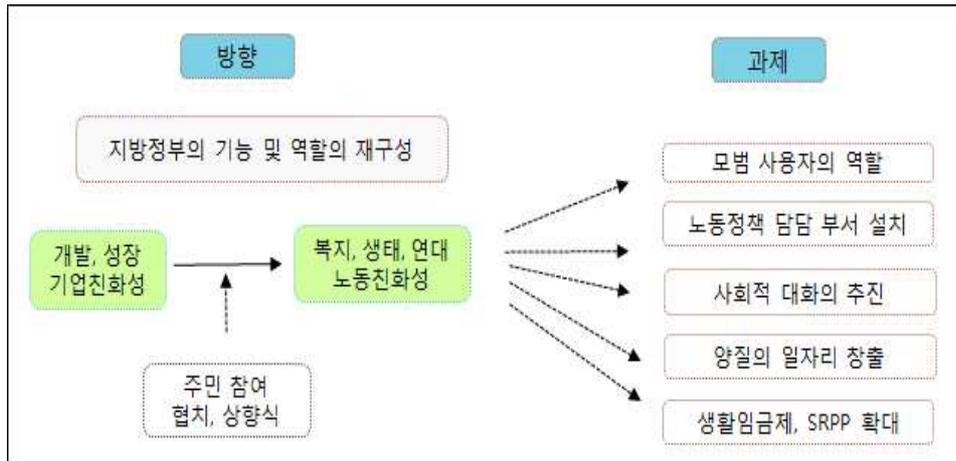
경제민주화와 복지에 있어 그 골간은 ‘노동’ 문제이다¹²⁾. 하지만 경제민주화와 복지 담론의 확대에도 노동 문제에 대한 사회적 인식과 관심은 여전히 낮은 수준이다. 경제민주화는 노동권의 보장과 노동자의 경영참여에서 시작한다. 하지만 우리 사회에서 경제민주화는 대·중소자본간의 문제로 치부될 뿐 노동은 철저히 배제되어 있다. 재벌독점적 경제체제의 가장 큰 피해자는 비정규직노동자이며, 이들의 임금 및 근로조건 개선 그리고 노동기본권 보장 없는 경제민주화는 허구일 수밖에 없다. 이런 점에서 노동 문제는 정부(지방정부)가 풀어야 할 핵심적 정치문제라 할 수 있다. 하지만 노동의 가치는 지방정치와 행정의 본 영역으로 진입하지 못한 상태이다. 물론 이 사안은 노동조합운동의 힘, 노사 및 노정간의 역관계에

11) 생활임금의 수준이 너무 낮아 공공부문근로자들의 근무조건을 후퇴시킨다는 주장도 제기된다. 공공 비정규직노조 서울경기지부장은 "정부의 공공부문 비정규직 고용개선 추진 지침에 따르면, 지자체 등에서 용역을 체결할 때 노임단가는 중소기업중앙회에서 매년 발표하는 제조부분 단순노무종사원 노임을 기본급으로 적용하도록 돼 있다. 올해는 일당 6만3236원(성복구 생활임금 일당은 5만4800원)이 그 기준이다. 이렇게 보면 성복구가 추진하는 조례는 오히려 간접고용노동자들의 근무조건을 후퇴시키는 셈인 것이다"라고 주장했다. (민중의 소리, 2014-04-11)

12) 경제 민주화란 민주주의가 시장에 우선한다는 것을 명백히 하는 것이다. 그러면 노동 민주화는 무엇인가. 그것은 사적 자본의 재산권과 이윤 추구의 자유를 인정하되, “자본의 이윤추구 권리보다 국민이 일을 할 권리가 우선한다는 것”을 명백히 하는 것이다. 민주주의 국가에서는 기업도 최종적으로는 주식시장의 주가가 아니라 민주주의 제도와 선거를 쳐다보게 해야 한다는 것이다. 특히 노동자들이 스스로 자신들의 권리를 지키고 협상력을 높일 수 있도록 제도를 설계하고 정치적 여건을 확보해주는 것이 중요하다.(김병권, 2012)

의해 결정되겠지만, 이제 지방정치의 핵심 사안으로 부상하고 있음을 부정할 수 없을 것이다. 지방정부 노동정책의 방향과 과제를 정리하면 [그림 4]와 같다.

[그림 4] 지방정부 노동정책의 방향과 과제



첫째, 지방정치 및 행정의 패러다임 전환(Paradigm shift)이 요구된다. 지방정부의 역할이 ‘성장과 개발’에서 ‘복지와 연대’로 전환되고 있지만 지방정부의 주된 역할은 기업친화적 개발 정책에서 벗어나지 못하고 있다. 토목공사형 전시성 구호가 지방선거의 핵심의제로 등장하는 현실이 이를 잘 보여준다. 하지만 국민소득 2만6천 달러라는 성장의 그늘 속에서 ‘사람의 가치’는 더욱 왜소해지고 궁핍해지는 현실을 목도한다. 이를 실현하기 위해 지방자치의 행정 목표 및 사업 추진에 있어 그 동안 배제되어 왔던 ‘노동, 복지, 공동체’의 자리매김이 필요하다 할 것이다.

지방정부의 노동정책 추진 시 간과해서는 안 될 문제는 이해당사자들과의 협치 및 의사소통이 원활해야 한다는 점, 하향식이 아닌 상향식 정책 추진이 요구된다는 점이다. 지방자치의 기본 원리는 지역 주민의 직접 참여의 원리인 주민 참여가 보장되어야 하며, 정책은 지역의 특성을 반영한 현장의 목소리를 반영하는 체계 속에서 마련되어야 생명력을 담보할 수 있기 때문이다.

둘째, 지방정부는 고용주로서 모범 사용자의 책임을 져야 한다. 지방정부가 노동정책을 수행하는데 있어 무엇보다 우선되는 것은 지방정부 스스로 사용자로서 역할을 충실히 하는 것이다. 지방정부가 사용자인 지자체 소속 공무원, 지역정부 소속 투자·출연기관 노동자들이 그들이다. 또한 간접적이지만 지자체가 수행한 각종 민간위탁 사업 및 관급 공사 관련 고용관계에 대한 책임이 이에 해당한다¹³⁾. 여기서 주목되는 것은 법률적으로 직접 사용자

13) 참여연대와 '참여자치지역운동연대'는 유권자 정책제안 운동의 일환으로 '6.4 지방선거 후보자에게 제안하는 지방을 살리는 12가지 정책'을 발표했다. 이 중 '지역주민 생활안정을 위한 정책 6가지'로

에 해당하지 않으나 실질적인 사용자 위치에 있는 간접고용 노동자의 근로조건과 고용안정성을 담보할 수 있는 방안이다. 서울, 인천, 경기도에서 1차적으로 직접고용 비정규직에 대한 대책이 마련되었으나 아직 민간위탁 및 간접고용 노동자에 대한 실효성 있는 대책은 마련되지 않고 있는 상황이다.

한편, 지방정부는 공공조달 정책을 통해 노동정책을 효과적으로 추진해 나갈 수 있다. 공공조달(Public procurement)은 정부(지자체)들이 세금을 주요 재원으로 하는 공공기금을 이용하여 공공활동의 수행을 위해 필요한 공공재를 구입하는 것이다. 이런 점에서 정부의 조달시장은 추구하는 가치와 절차에 있어 민간부문과 차별성을 가져야 한다. 예컨대 유럽연합(EU)은 ‘사회적으로 책임지는 공공조달(Socially Responsible Public Procurement, SRPP)’을 적극 추진하고 있는데, SRPP는 고용기회, 좋은 일자리, 노동권 준수, 사회 통합, 기회 균등, 윤리적 무역, 기업의 사회적 책임 등의 사회적 고려 사항(social considerations)을 실현하기 위한 유력한 수단으로 공공조달 정책을 사용하고 있다. 이와 같은 원칙 아래, ‘최고가치낙찰제(최적가치낙찰제)’를 대안으로 제시하고 있다. 여기서 최고가치란 단순히 단기적인 비용 합리성이 아니라 공공조달의 장기적 지속가능성, 품질, 나아가 사회적 가치 등을 적극적으로 반영하는 계약 방식을 의미한다.

그리고 용역 및 지자체 발주 사업에 있어 국제노동기구(ILO) 협약 94호를 준용할 필요가 있다. 동 협약의 주요 내용은 “해당 노동이 수행되는 지역에서 다음 사항에서 정해진 것보다 불리하지 않는 임금, 노동시간, 기타의 노동조건을 관계 노동자가 확보할 조항을 포함해야 한다”고 규정하고 있다. 이를 위해 “①관련 사용자단체 및 노동자단체 대표자간의 단체협약, ②중재, ③국내법 또는 규칙에 의해 정해지거나, 이러한 것들에 의해 규정될 수 없는 경우에는, ④가장 가까운 지역의 동일 성질의 노동에 대해 단체협약이나 기타의 공인교섭기구 또는 중재나 국내법 또는 규칙, ⑤계약자가 종사하는 직업 또는 산업에 있어서 사정이 유사한 사용자에게 의해 준수되는 수준보다 유리”하게 하여야 한다고 명기하고 있다. 동 제도가 적용되기 위해서는 먼저, 아웃소싱 업무계약시 원가에 포함된 인건비를 실제로 정당하게 지불하는가에 대한 관리 감독이 필요하며, 지급받는 인건비를 그대로 노동자에게 지급하도록 강제하는 업무협약서를 만들 필요가 있다. 현재 대다수 업체의 경우 최소한의 이윤보장을 위해 인원 축소, 근로조건 저하, 노동시간 연장 등을 강제하는 상황이 벌어지고 있다. 이와 함께 아웃소싱 용역업체 평가에 있어 종사자의 근무여건 및 고용안정 지표를 포함하여야 할 것이다. 한편, 원청의 SR(사회적 책임) 수행이라는 관점에서, 형식상 법률적 사용자가 아니더라도 원청의 역할을 수행하여야 한다. 예컨대 산재사고 발생 시 수행업체와 발주처의 공동책임제는 법률적 문제 이전에 지자체의 최소한의 의무라 할 것이다.

▲지자체, 공공기관 노동자들에게 ‘생활임금’ 보장 ▲지방자치단체 비정규직 노동자의 정규직 전환 ▲지역주민을 위한 공립 어린이집 확대 ▲중앙정부가 보호 못하는 빈곤층 지역주민 보호 ▲지역 중소상공인 지원기구 설치 ▲전통시장과 지역경제 살리는 상생품목 지정과 지역상품권 발행을 끝냈다.

셋째, 지방정부 노동정책 전담부서의 설치와 재정 확충이 필요하다. 정부조직에서 해당 사업의 안정적 추진을 위해서는 전담부서의 설치가 무엇보다도 중요하다. 담당부서가 존재할 때 업무가 계획적이고 목적의식적으로 추진될 수 있기 때문이다. 그런데 지방정부에서 노동정책 전담부서가 설치된 곳은 서울시 한 곳에 불과할 뿐 아니라 그것도 경제진흥실 산하 일자리기획단에 소속되어 있다. 또한 노동 정책분야에 배정된 예산도 대단히 적다는 것을 확인할 수 있다. <표 7>는 16개 자치단체의 노동부문 예산을 비교한 것이다.

<표 7> 지방자치단체 노동정책 예산

(단위: 천만원)

지역	2013년				2014년			노동예산 전년대비
	세출총액	노동예산	구성비(%)	재정자립도	세출총액	노동예산	구성비(%)	
서울	2,378,904	8,230	0.34	89%	2,441,333	9,698	0.40	1,468
부산	767,129	3,909	0.51	57%	771,207	3,903	0.50	- 6
대구	551,329	3,050	0.55	52%	556,920	3,531	0.63	480
인천	697,684	2,029	0.29	67%	783,728	2,760	0.35	730
광주	343,128	2,635	0.76	45%	361,793	2,840	0.78	204
대전	242,698	1,557	0.64	58%	255,215	1,506	0.59	- 51
울산	254,617	1,345	0.53	71%	278,510	1,196	0.43	- 149
경기	1,377,728	5,076	0.37	72%	1,411,643	4,141	0.29	- 934
강원	371,708	1,864	0.50	27%	399,654	1,428	0.36	- 435
충북	333,808	1,406	0.42	34%	355,743	1,385	0.39	- 20
충남	458,670	966	0.21	36%	479,260	943	0.20	- 22
전북	439,771	1,126	0.26	26%	458,918	906	0.20	- 219
전남	485,708		0.00	22%	504,136			
경북	656,180	2,773	0.42	28%	699,398	2,816	0.40	43
경남	620,772	1,874	0.30	42%	661,434	1,802	0.27	- 72
제주	336,668	1,345	0.40	21%	358,247	1,387	0.39	42

주: '노동예산'은 행정안전부 「예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준(2012)」 상 다음 업무에 해당함. ▲근로조건의 기준, 노사관계의 조정, 산업안전 보건, 근로자의 복지후생, 고용정책 및 고용보험, 직업능력개발훈련, 기타 노동에 관한 업무 ▲근로자지원 등 노정관리 ▲실업대책, 고용촉진, 공공근로사업 등 ▲노동행정, 지방노동관서 운영, 노동위원회 ▲고용안정, 고용안정 용자지원, 고용알선, 고용환경개선 ▲능력개발, 능력개발용자지원, 직업능력개발 ▲고용보험지원·반환, 고용보험 연구개발, 직업재활지원 ▲장애인근로자 용자, 장애인시설 설치비용 용자 ▲기능경기대회 지원, 고용정보 관리, 직업훈련 지원 ▲산재보험 및 산재예방 관련 업무, 생활안정대부사업 ▲근로자 복지지원, 근로자휴양시설지원, 실직자점포용자 ▲기타 고용정책 수립 및 시행 업무 ▲공무원노조 관련 업무

자료: 16개 시도 「세출 예산서」; 통계청 조사기획과

광역자치단체별 인구 수, 재정자립도, 노동자의 비중 등으로 노동부문 예산을 일률적으

로 비교할 수 없지만, 세출 총액에서 노동부문 예산이 차지하는 비중은 평균 0.41%로 0.5%에도 미치지 않고 있으며, 광주(0.78%), 대구(0.63%), 대전(0.59%)의 순이다. 금액으로 보면 서울 969억 8천만원, 경기 414억 1천만원, 부산 390억 3천만원 순이다. 지방정부에서 노동정책 전담부서가 설치된 곳이 서울시 한 곳에 불과할 뿐 아니라 노동 분야에 배정된 예산도 대단히 적다는 것을 확인할 수 있다. 담당부서, 인적역량, 예산은 각 지방정부의 노동정책 위상을 가늠하는 기준이라 할 수 있다¹⁴⁾.

넷째, 지역 노동·고용정책의 효과성을 높이기 위해서는 사회적 대화기구인 ‘노사민정 협의회’의 설치 및 내실화가 요구된다. 국가 및 지역 경제 발전에 있어 관련 이해당사자들의 상호관계를 정의하고 규제하는 틀로서 거버넌스(governance)의 중요성이 커지고 있으며, 지역경제 및 노동시장 활성화를 위한 지역 노사민정 협의체의 중요성이 부각되고 있다. 국제 비교연구를 통해 지역 노동시장정책의 집행 방식과 성과 간의 관계를 분석한 OECD 보고서에 따르면, 지역 파트너십에 의한 지역 노동시장의 운영이 국가 차원의 전략지역 집중 개발 방식이나 중앙정부의 권한과 책임을 지방정부로 부분적으로 이양하는 방식에 비해, 우월한 성과를 낳았음을 알 수 있다. 이는 지역 노사민정 파트너십에 기초한 노동시장정책 집행이 지역의 특성을 보다 잘 반영하고 유연성과 자기조정 능력을 발휘할 수 있기 때문이다(OECD, 1997: 임상훈, 2003).

우리나라도 1997년 경제 위기 상황에서 각 지역별로 노사(민)정협의회가 설치 운영되고 있다. 지역노사민정협의회는 2013년 말 현재 17개 광역자치단체 모두에 설치되어 있고, 227개 기초자치단체 중 104곳에 설치되어 있다(<표 8> 참조). 지역노사민정협의회의 기능과 역할은 지역마다 큰 편차를 보이고 있다. 사무국이 설치되어 안정적으로 지역 사업을 추진할 수 있는 곳은 22개소(광역9·기초13)로 추산된다. 이에 따라 지역노사민정협의회가 민관협치에 따른 지역 고용 및 노사관계 현안을 해결하는 기구가 아니라 노사화합행사 등 파트너십 활동이나 지자체 시책의 전달·홍보 기구에 불과하다는 평가를 받기도 한다.

<표 8> 노사민정협의회 설치 현황

구분	설치	비고	지 자 체 명
광역 (17)	17 개소	-	서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주, 세종
기초 (227)	104 개소	서울(3)	도봉구, 동대문구, 노원구
		부산(1)	기장군
		대구(1)	달서구
		인천(5)	남구, 서구, 부평구, 동구, 남동구

14) 노동자 밀집 지역인 울산 동구청의 구정지표는 “행복한 변화, 주민과 함께하는 동구”이며 이 중 3번째 구정 방침이 “노동의 가치가 존중받는 동구”이다. 노동정책 및 집행업무는 경제진흥과에서 담당하고 있는데, 총 14명 중 8명이 노동관련 업무를 수행하고 있다.

	광주(2)	광산구, 북구
	대전(1)	대덕구
	울산(2)	동구, 북구
	경기(20)	수원, 성남, 부천, 안산, 안양, 안성, 의정부, 이천, 고양, 남양주, 시흥, 용인, 평택, 군포, 광명, 오산, 화성, 포천, 의왕, 양주
	강원(10)	속초, 태백, 춘천, 강릉, 원주, 영월, 삼척, 정선, 인제, 동해
	충북(8)	충주, 진천, 청주, 제천, 괴산, 단양, 음성, 옥천
	충남(15)	천안, 아산, 당진, 서산, 금산, 공주, 보령, 서천, 예산, 홍성, 논산, 청양, 태안, 계룡, 부여
	전북(7)	군산, 익산, 전주, 임실, 김제, 부안, 완주
	전남(15)	광양, 나주, 목포, 순천, 영암, 장성, 화순, 담양, 완도, 여수, 강진, 해남, 곡성, 무안, 보성
	경북(9)	포항, 구미, 경주, 김천, 안동, 영천, 경산, 칠곡, 영주
	경남(5)	창원, 양산, 김해, 통영, 사천

자료: 노동부(2014)

이런 한계에도 불구하고 지역노사민정협의회는 민관협치의 사회적 대화기구로 그 위상을 높여 그에 걸 맞는 역할을 수행해야 할 것이다. 이를 위해서는 중앙정부와 지자체 간의 협력 및 효율적인 역할 분담, 민간(노사)의 주도성을 강화하고 자생력을 확보하는 사업의 추진, 일회적 전시성 이벤트보다는 현장 밀착형의 사업의 확대, 전담 사무국과 인력 및 재정의 확충, 참여 주체의 대표성 제고 등이 시급히 요구되고 있다.

마지막으로, 노동조합의 지역 전략의 수립 및 실행이다. 87년 노동자대투쟁을 통해 사회적 시민권을 획득한 노동조합은 짧은 성공 뒤에 긴 위기의 터널을 지나고 있다. 그 주된 원인은 전세계적으로 확산 된 신자유주의의 물결과 노동시장 유연화의 흐름이다. 미처 기업별노조의 틀을 깨지 못한 상태에서 몰아닥친 신자유주의에 대응하는 것은 주체 역량의 역부족으로 나타났다. 좁아진 노동운동의 공간 속에서 노동조합의 대응은 중앙정부와 국회를 상대로 한 노동기본권 쟁취 투쟁에 집중되었고, 노동탄압에 맞서는 방어적 투쟁이 주를 이루었다. 이에 따라 지역사회에 대한 노동운동의 관심은 상대적으로 소홀했다고 할 수 있다. 지역에 대한 노동운동의 관심이 본격화된 것은 1995년 지자체 선거가 전면 실시되면서 부터였다.

하지만 노동조합운동 출신 일부 간부들의 지방정치 진출에도 불구하고 노동운동의 지역 전략은 뚜렷하게 정립되지 않고 있다. 노동자 정치세력화의 역사가 짧고 노동운동의 정책역량이 취약한 가운데 노동운동의 지방정부에 대한 참여는 선거공간에서의 투표 참여운동과 정책 찬반운동에 머물러 있다.

이제 노동조합운동의 지역사회(정치) 참여 전략은 노동조합운동의 대중적 역량에 기초해 점진적으로 확대해 나가야 한다. 지방정부의 노동정책이 확대되는 추세에도 불구하고 제기

되는 문제는 많은 노동정책들이 자치단체(장)의 일방적 집행 및 시혜로 머물 가능성이 높다는 것이다. 결국 노동의 힘에 의해 규제되고, 아래로부터 통제되는 지자체 참여 전략이 마련되어야 한다. 이를 위한 출발은 노조운동과 조합원의 지역사회에 대한 관심과 동원 전략에서 시작한다. 지방자치단체의 주민은 당해 자치단체의 구성요소로서 자치운영의 원천이 된다. 지방자치에서 주민참여는 지역사회에서 민주주의를 주민생활 속에서 정착시키는 가장 효과적인 방법으로서 풀뿌리 민주주의를 확립하는 필수요건이 된다(장병구, 2000; 정재화, 2012). 주민과 행정 간의 관계를 살펴보면, 주민은 한편으로 공공서비스를 제공받을 권리(수익권)를 가지며, 다른 한편으로 지역사회 구성원으로서 사회적 책임도 부여받게 된다. 역으로 행정은 공공서비스를 제공할 의무를 가지면서 주민자치를 강화하기 위한 지속적인 노력을 요구받는다.

노동조합과 노동자의 지역사회 참여는 지방자치(정치) 성공의 관건적 요소라 할 것이다. 경제의 세계화에 따른 지역별 불균등성이 확대되는 현재 노동조합의 지역노동시장 및 노동력재생산 영역에 대한 개입은 선택이 아닌 필수적 요구로 제기되고 있다.

<참고 문헌>

- 강일규, 1999, “지역발전을 위한 인력개발과 중앙 및 지방정부 역할에 관한 고찰”, 중앙행정논집 제13권 제2호, 중앙대학교 국가정책연구소
- 고혜원, 2006, “지방노동행정조직과 기능의 비교분석 : 일본, 독일, 미국, 영국을 중심으로”, 한국정책과학회보 제10권 제4호 pp. 241-272.
- 권순원, 2013, “생활임금 확산 전략과 방법: 임금 수준과 조례”, 『생활임금 활성화 및 확산전략』, 참여연대 노동사회위원회
- 김기선 외, 2013, 『공공조달과 노동정책의 연계-공공조달계약을 통한 저임금근로 해소방안-』, 한국노동연구원
- 김병권, 2012, “경제민주화와 노동권”, 『경제민주화와 노동정책 대토론회-노동 없는 경제민주화는 허구』, 경제민주화 시민연대(준) 연속토론회
- 김성대, 2012, “노동운동의 지방정부 개입의 원칙과 실제, 그리고 방향”, 노동사회 제164호, 한국노동사회연구소
- 김유선 외, 2012, 『서울시 ‘좋은 일자리’ 만들기 기본방안 연구』, 한국노동사회연구소
- 김종진, 2013, 공공부문 비정규직 전환, 어떻게 볼 것인가?, “새로운 서울시, 노동의

- 현주소를 묻는다, 서울시 노동정책 평가토론회”, 희망연대 노동조합, 노동당 서울시당
- 김주일, 2013, “박원순 서울시장 노동정책 2년에 대하여”, 『노동, 서울과 만나다』, 전국민주노동조합총연맹 서울지역본부
- 김현우·이상훈·장원봉, 2006, 『지역사회와 노동운동의 개입전략』, 한국노동사회연구소
- 노광표, 2012, 서울시 투자기관 노동조건 : 노사관계 진단 및 개선방안 보고, “서울시 노사정 협력 발전방안 토론회 - 사회적 대화체제의 활성화 방안에 대한 고찰”, 서울시 노사정서울모델협의회
- 노광표, 2013, “지자체의 노동·일자리 정책의 방향과 과제” 시흥의제 21 주제발표문
- 박인화, 2013, “국가와 지방자치단체의 사회보장 기능 및 재정 분담구조”, 보건복지포럼 No.205, 한국보건사회연구원
- 박종규, 2014, “한국경제의 저성장 구조와 동반성장”, 금융연구원·동반성장연구원 토론회 자료집
- 박준식, 2010, “정부 조직의 변화에 대한 사회학적 이해 : 세계화와 정부의 패러다임 변화를 중심으로”, 한국조직학회보 제7권 제2호, pp47~69
- 이남신, 2014, “노동정책, 노동행정 관련한 지방정부의 역할-수도권 광역지자체 사례를 중심으로”, 『지방정부의 노동행정·노동정책 확충방안 모색 토론회』, 한국비정규직노동단체네트워크
- 임상훈(2003). “지역 파트너십과 지역 인적자원개발”. 정인수 외, 『지역노동시장 연구 -실증분석과 선진국 사례를 중심으로-』, 한국노동연구원
- 장병구, 2000, 『지방자치행정론』, 형설출판사.
- 장홍근, 2009, “지역노사민정 파트너십의 현황과 과제”, 월간노동리뷰, 7월호, 한국노동연구원
- 장홍근 외, 2013, 『2013년도 지역노사민정 협력 활성화 추진실적 평가 및 중장기발전 방안 연구』, 한국노동연구원, 고용노동부 연구용역
- 정재화, 2012, 『지방자치행정론』, 청목출판사.
- 전명숙 외, 2012, 『지역고용 노사정파트너십 현황과 발전방안』, 한국노동연구원
- 주진우, 2012, “서울시 일자리노동정책과 예산”, 『지방자치와 일자리 노동예산』 토론회 자료집, 민주노총 정책연구원
- OECD, 1997, "Economic Performance and the Structure of Collective Bargaining" OECD Employment Outlook(Paris: OECD): pp.167-194.
- Osborne, David. and Ted Gaebler, 1993. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Penguin Books.