

제19주년 한국노동사회연구소 창립기념 토론회

지방분권 시대의 노동

- ♠ 일시 : 2014년 4월 23일(수) 오후 3시~6시
- ♠ 장소 : 가톨릭청년회관 <다리>(홍대입구역 2번 출구 2분 거리)
- ♠ 주관 : 한국노동사회연구소
- ♠ 후원 : 프리드리히 에버트재단 한국사무소,
한겨레 사회정책연구소, 한겨레 일과사람연구소,
홍영표 의원(새정치민주연합), 정진후 의원(정의당)

한국노동사회연구소

토론회 식순

- ♠ 사전 행사 : 이명규 한국노동사회연구소 연구실장 3:00 ~ 3:20
 - 등록 및 개회
 - 개회사 : 이원보 한국노동사회연구소 이사장
 - 축 사 : 정진후 정의당 의원
이창곤 한겨레 사회정책연구소 소장

- ♠ 본 행사 : 임상훈 한양대학교 교수 3:30 ~ 5:50
 - 발표 3:30 ~ 4:20
 - 발표 1 : 지방정부 노동정책의 평가와 과제
노광표 한국노동사회연구소 소장
 - 발표 2 : 지역 거버넌스 - 사례를 통해 본 노사민정 문제점과 개선방안
이호근 전북대학교 법학전문대학원 교수
 - 휴식 4:20 ~ 4:30
 - 지정토론 4:30 ~ 5:30
 - 심상완 창원대학교 교수
 - 김주일 한국기술교육대학교 교수
 - 김준영 한국노총 전략기획본부 본부장
 - 조태일 민주노총 경남본부 정책국장
 - 조성주 서울특별시 노동정책과 노동전문관
 - 이석행 전 인천광역시 노동특보
 - 객석토론 5:30 ~ 5:50
 - 폐회 6:00

목 차

□ 발표 1

- 지방정부 노동정책의 평가와 과제 3
- 노광표 한국노동사회연구소 소장

□ 발표 2

- 지역 거버넌스 : 사례를 통해 본 노사민정 문제점과 개선방안 31
- 이호근 전북대학교 법학전문대학원 교수

□ 지정토론

- 심상완 창원대학교 교수 70
- 김주일 한국기술교육대학교 교수 78
- 김준영 한국노총 전략기획본부 본부장 86
- 조태일 민주노총 경남본부 정책국장 95
- 조성주 서울특별시 노동정책과 노동전문관 101
- 이석행 전 인천광역시 노동특보 104

주제발표-1

지방정부 노동정책의 평가와 과제

노광표 한국노동사회연구소 소장

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 글로벌라이제이션(globalization)의 시대로 접어들었다. 현대사회에서 경쟁은 국가, 지역, 조직, 개인 등 다차원에 걸쳐 복합적으로 진행된다. 기업 활동의 국가 간 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(장홍근, 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 문제든 복지시스템의 문제든, 각 지역에는 지역마다 특수성이 있고 고유한 해결의 기제가 있음을 부정할 수 없다. 우리나라는 1948년 정부수립 이후 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 지방자치단체들은 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 내 몰려 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 복지확충 요구로 확대된 것이다. 비정규직노동자의 비율이 50%를 넘고, 공공부문의 많은 일자리들이 아웃소싱 되고, 쉼없는 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 따져 보고자 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 살펴 보며, 기초자치단체의 노동정책 중 생활임금제를 검토한다. 여기에서는 지방정부 노동정책 담당 인력과 예산을 비교 검토한다. 이를 통해 지방정부 노동정책을 비판적으로 검토하고

대안의 윤곽을 파악하고자 한다. 마지막으로 4장에서는 지방정부 노동정책의 활성화를 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. 이때는 이른바 세계화가 국민국가에 어떤 영향을 미치고, 그 기능에 변형을 가져오는가를 극명하게 보여 주었던 시기였다.

세계화(globalization)는 여러 가지로 설명되지만 ‘국민국가’의 위상 변화와 그 기능 약화로 요약할 수 있다. 세계화의 급진전과 더불어 폭발적으로 성장한 세계 사회는 국민국가에 의존해 왔던 전통적인 정부 역할을 상대화시켰고, 전통적인 방식의 규제와 개입의 힘을 약화시켰다. 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 국가간 경쟁과 협력의 선도자가 되는, 다시 말해 국가 스스로 기업가적 행동의 주체가 되는 것을 의미한다.

세계화라는 전 지구적 경쟁 체제 속에서 국민국가는 ‘자본 유치’라는 이름아래 스스로 자본의 ‘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 포장된 규제 완화와 시장 개방으로 나타난다. 이런 상황 속에서 대다수 국가들은 경제성장 및 일자리 창출을 위해 첩예한 자본의 논리를 조건 없이 수용하는 경향을 보이며, 우리나라의 중앙 및 지방정부는 해외자본의 유치를 최고의 기회이자 목표로 삼는다. 형식적으로는 노동, 환경, 인권, 여성 등 다양한 가치들이 동등한 수준에서 제기되고는 있으나 실제 대응 논리들은 무차별적 글로벌 시장구조에서 경쟁력이라는 단일 가치에 초점을 맞추는 전략들이 국가정책의 중심을 차지하게 된다.

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

운사이징(downsizing), 노동시장의 유연화(flexibilization)는 임시·계약직 등 불완전고용의 비중을 늘려 실업 격화와 노동자 대중의 빈곤화를 양산하고 있다. 우리나라의 실업과 불완전고용 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 나타났다.¹⁾

하드웨어적 개발과 기업 친화적 정책의 결과는 실업 증대, 노동의 불안정성 강화, 빈부격차의 확대로 귀결되었다. 이에 대한 국민적 반성이 2010년 지자체선거에 제기되었고, 18대 대선에서는 여야 할 것 없이 ‘경제민주화와 복지국가’를 들고 나왔다.

1) 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.

우리는 외환위기를 극복하고, 경제의 급속한 성장을 이뤄내었다. 하지만 삼성, 현대차 등 글로벌기업의 경쟁력 신장에도 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 복지과 사회 연대를 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 1만 5천\$			1인당 GDP 2만\$			노인인구비중 11.3%		
	도달 연도	1인당 GDP	공공복지 지출	도달 연도	1인당 GDP	공공복지 지출	도달 연도	1인당 GDP	공공복지 지출
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 방해하고, 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 좀 더 문화적이고 생태적이고 지식 중심적이고, 인간 중심적인 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 우선순위로 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
노사 관계	<ul style="list-style-type: none"> ·노동조합및노사관계조정법과근로자 참여및협력증진에관한법률의 적용 및 위반에 대한 조치 ·임금교섭 및 단체교섭 지도 ·노사분규의 예방 및 수습 ·노사협의회의 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, 해산신고 ·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 노사협 의회 지도 ·노동조합 및 노사협력 업무 ·노사지원 ·노사안정 추진
분쟁 조정	<ul style="list-style-type: none"> ·노동쟁의의 조정 ·부당노동행위 등의 심판 	없음	없음
근로 감독	<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
산업 안전	<ul style="list-style-type: none"> ·사업장의 재해예방에 관한 지도 및 산업안전보건에 관한 법령의 위반에 대한 조치 ·근로자의 건강관리 및 건강 진단 ·사업장의 작업환경 측정 및 직업병의 예방에 관한 지도 등 	없음	없음
고용 보험	<ul style="list-style-type: none"> ·고용보험 피보험자 및 실업급여 수급자격 관리 ·실업급여 수급자격자에 대한 실업급여 지급 ·고용보험사무조합의 피보험자 관리 업무 지도·감독 등 	없음	없음
직업 안정	<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"> ·직업안정시책 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

<표 2> 주요 지방노동행정사무의 분담실태(계속)

구분	지방노동관서	광역자치단체	기초자치단체
직업 훈련	·직업능력개발훈련시설과 훈련과정 인· 지정 및 지도 ·직업능력개발훈련 실시자에 대한 상담·지도 및 직업능력개발훈련에 관한 홍보 ·직업능력개발사업을 실시하는 사업 주 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 사 항	·직업훈련 및 고용촉진 ·북한이탈주민의 자립·정착 위 한 직업훈련과 취업알선 ·고용촉진 훈련 실시 ·여성 능력 개발 지원 ·기능경기대회

자료: 고혜원(2006)

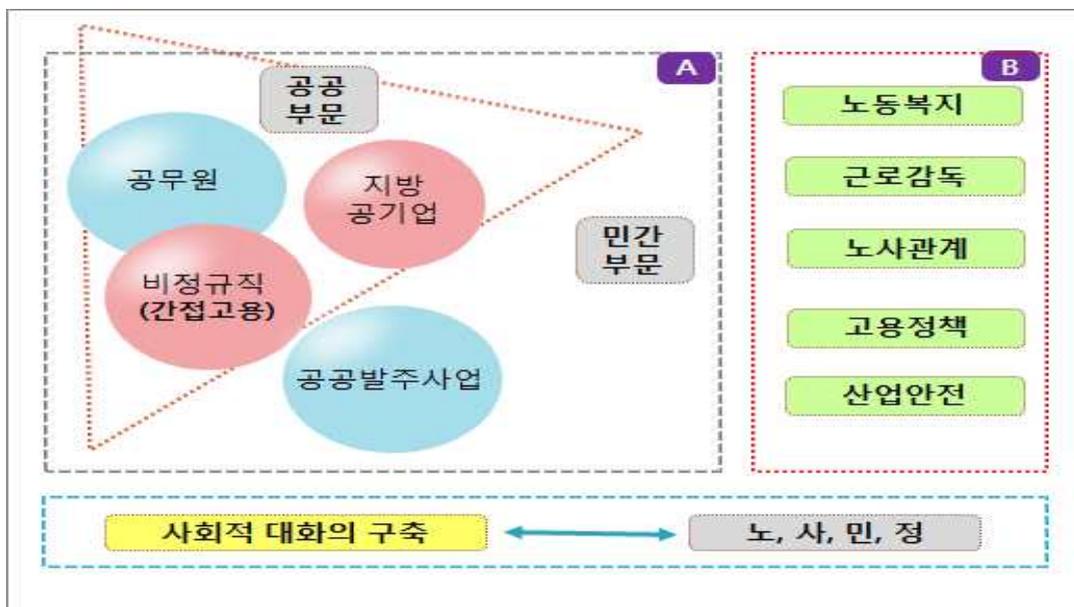
<표 2>에서 보듯이 현재 법률상 지자체의 노동정책 수행에 있어서 권한은 대단히 제한적이며, 현행 지방자치법에는 노동행정에 관련된 조항이 뚜렷하지 않다. 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) 2항²⁾인 “주민의 복지증진에 관한 사무”가 유일한 조항이고 매우 포괄적으로 언급하고 있을 뿐 노동행정을 직접적으로 언급한 조항은 없다. 하지만 「노동조합및노동관계조정법」, 「고용정책기본법³⁾」, 「직업안정법」 등 개별법에서 지방자치단체가 수행하는 노동행정을 정하고 있고, 「기능장려법」에서 일부 업무를 위임하고 있다. 법률적으로 노사관계에 대해 지자체가 가지는 권한은 두 가지로 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 당사자 간에 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 노사민정 간 협력이 필요한 사항을 심의하기 위

2) 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
3) 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 노사민정 간 협력 활성화를 위한 협의체가 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도에 구성되어 있는 경우에는 이를 지역고용심의회로 볼 수 있음.

하여 지역 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’ 역할에서 출발한다. 정부의 역할은 크게 공공선(common good)을 증진시키는 역할과 모범사용자(model employer)로서의 역할로 구분할 수 있다.⁴⁾ 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 책임

4) 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 단체 교섭구조의 형성을 장려하였다. 그러나 대처정권이 들어서면서 이러한 개념은 역으로 민간부문에서 반노조적인 경영관행을 정착시킨다는 의미에서의 ‘모범사용자’로 바뀌어버렸다(Carter et al., 1999: 119).

과 그 대표체인 공무원노동조합과의 협력 관계 설정이다. 둘째, 지자체에 직·간접적으로 고용되어 있는 공공부문 종사자, 비정규직(아웃소싱) 노동자에 대한 책임이다. 현행 법률상으로는 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 원칙으로서 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 지역 사회의 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 박원순 시장 취임이후 노동·고용문제에 있어 과거와 사뭇 다른 정책을 집행하고 있는데, 이 중 주목되는 것은 비정규직노동자의 정규직화, 노동정책 담당 부서의 신설, 노동복지센터의 설립 등이다. 박원순 시장은 보궐선거 당시 “노동존중 사회 정착”을 주요 공약 중 하나로 제시하였고, “비정규직 정규직화 추진, 취약노동자 보호와 안정적 노사관계 정착” 등을 약속하였다.⁵⁾ 이들 공약을 구체적으로 보면 ▷노동기본권 보장, ▷‘좋은’ 일자리 만들기, ▷취약노동 복지 강화, ▷노동조합과 거버넌스 구축, ▷‘노동인식적’ 서울시 행정 문화 등으로 <표 3>과 같다.

<표 3> 서울시 고용·노동정책 공약의 주요 내용

영역	사업내용
1. 노동기본권 보장	○ ‘모범 사용자’로서 민간부문 노사관계 선도 ○ 노조 설립 및 활동 보장 및 지원 - 공무원노조와의 협의 강화 - 청년유니온 노조설립신고 접수(2012.3초) 및 정책 협의 ○ 노동조합 단체협약 존중
2. ‘좋은’ 일자리 만들기	1) 비정규직 대책 ○ 공공부문 비정규직 정규직화와 차별 해소 (1단계) - 상시 지속적 업무 정규직화

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

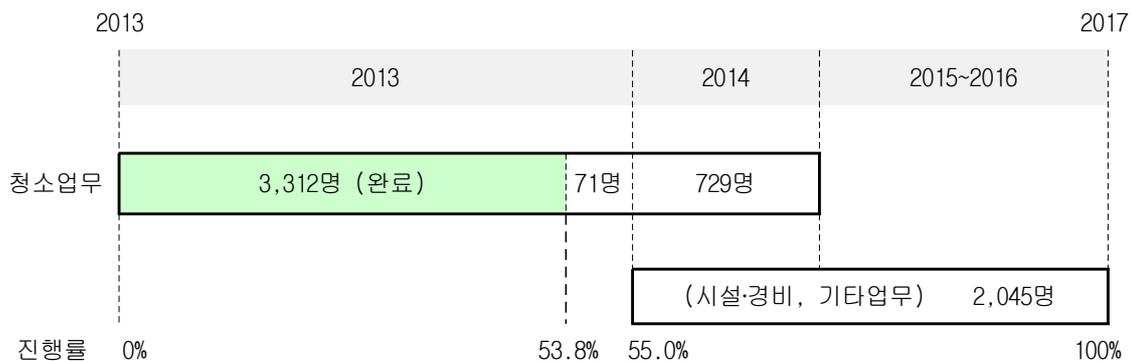
	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시본청 및 사업소, 투자출연기관 비정규직 정규직화 (5.1): 1,133명 - 상시 지속적 업무 정규직 채용 원칙 확인 - 호봉제 도입 등 차별 개선 <p>○ 간접고용노동자 고용 및 차별 개선/민간부문 고용구조 개선유도(2단계, 2012년 내)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연구용역 실시(~11월) - 민간위탁 제도 개선으로 무분별한 민간위탁 규제 - 사회복지서비스 노동자 노동조건 개선: 시범사업 실시(2013) - 민간기업 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 가이드라인(혹은 인센티브)에 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"> ○ 노사민정협의회 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. '노동 인지적'행정 시스템 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 있었다.⁶⁾ 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 완화 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

6) 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, 2013.4.1일 설립), 서울메트로환경(정원 1,016명, 2013.6.1일 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 점이다.⁷⁾ 서울시에 따르면 청소 분야 근로자 직접 고용 시에는 민간용역업체에 지불하는 이윤, 일반관리비, 부가세 등의 경비를 줄 필요가 없게 돼 추가 소요예산 없이 임금 인상은 물론 처우 개선도 가능하다는 것이다. 실제 청소 분야 소요예산을 분석한 결과 외주 시 인건비 658억은 직접고용 시 765억 원으로 약 16% 늘고, 소요경비는 외주 시 415억 원에서 직접고용 시 254억 원으로 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, 서울시의 비정규직 대책은 아직 많은 과제를 안고 있다. 포괄적인 국·시·구비 매칭사업(예: 보건복지건강사업의 간호사, 상담사, 의료급여사 등)과 25개 자치구 비정규직 문체(중앙정부와의 입장 차이, 재정분담 기준)까지는 해결하지 못하고 있다. 더불어 서울시의 약 380여 개(1만 7천명 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 노동자들이 집중되어 있는 ‘노동자 도시’인 울산광역시의 경우 노동정책 담당 부서는 독립되어 있지 않으며 관련 업무 담당자의 총수는 4명에 불과하다.

7) 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 임금 수준을 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 771억 원을 아낄 수 있다.

<표 4> 지방자치단체 노동정책 관련 조직체계 및 담당부서

지역	조직체계			담당부서	노동 관련업무	부서 총인원
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

담당 부서	담 당 업 무	
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 ○ 고용보험등 사회안전망 구축관련 협력사업 발굴·추진
노동 복지팀	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근로자복지관 업무 총괄 ○ 한국노총, 민주노총 관련 업무 ○ 건강증진등 근로자 복지시책 개발·운영 ○ 市 노동권익센터 설치·운영 ○ 강북근로자복지관 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울시근로자복지관 운영 ○ 서대문, 구로 노동복지센터 ○ 노동단체, 노동복지센터, 노동단체지원사업 업무 총괄 ○ 성동, 노원 노동복지센터 ○ 기타 타 팀원에 속하지 않은 사항

<p>노사 협력팀</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○노사민정협의회 운영 ○공공부문 노사간 쟁의예방 및 노사화합 지원 ○노동조합 제신고 등 수리(설립, 변경, 해산 등) ○노동상담소 설치·운영 ○근로환경안전 체감 모니터링 	<ul style="list-style-type: none"> ○지역노사민정협력 활성화 사업 ○근로환경개선컨설팅단 운영 ○시민명예노동옹호부즈만 운영 ○민생침해(임금체불) 근절대책 및 관련 민원처리
-------------------	--	---

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

셋째, 취약근로자 권리보호 및 복지증진 사업이다. 이 사업은 크게 세 부분으로 구성되는데, 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 9월 말 현재 노동법률 상담, 인문학 강좌, 외국인근로자 한국어교실 등에 3만 1천 명이 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)	
구로구	9,475	259	9개 (9,216명)	서울남부희망노동센터
노원구	13,572	353	11개(13,219명)	민주노총 서울본부 북부지구협의회
서대문구	3,988	217	11개 (3,771명)	한국갈등해결센터
성동구	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 근로실태 조사가 실시되었는데⁸⁾, 결과를 보면 4대 보험 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, 시민명예노동옹호부즈만 사업으로 나뉘 볼 수 있다. 먼저, 표준근로조건 등 노동법 교육을 추진하고 있는데, 자치구별 근로자와 사용자 노동교육의 실시(52,946명)과 자치구 상공회의소 사용자 노동교육이 실시(5,520명)되고 있다. 또한 2013년 3월 ‘노동권 보호를 위한 홍보 강화’의 일환으로 ‘서울시민 노동권 보호를 위한 길잡이’를 제작·배포(3,000부)하고, ‘청소년 노동

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

권리 수첩' 7,500부를 제작하여, 특성화고(71개교), 프랜차이즈본사(40개소) 등에 배포하였다. 마지막으로 시민명예노동음부즈만⁹⁾ 근로자 상담 및 노무진단 서비스를 실시하고 있다. 이를 통해 임금체불, 부당해고 등 전화·현장상담을 실시하는데 총 1,520건(월 평균 169건)을 수행하여, 2012년 98건 대비 72% 증가하는 모습을 보이고 있다. 서울시 민간위탁업체(고용 규모 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 △최저임금 보장 △근로시간 준수 권리 △휴식에 관한 권리 △야간·연장·휴일근무 수당을 받을 수 있는 권리 △부당한 대우로부터 보호받을 권리 등의 내용을 담고 있으며, '사용자의 의무'는 △최저임금 보장 △임금지급의 원칙 △인격적이고 정당한 대우 보장 △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 프랜차이즈기업과 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 노사민정협의회가 구성·운영되지 않고 있다. 서울시가 각종 사업에 있어 민관협치와 상향적 정책 패러다임을 강조하는 것과는 달리 노동영역에서 민관협치인 노사민정협의회는 운영되지 못하는 한계를 보이고 있다. 노사민정협의회가 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.

둘째, 서울시 노동정책은 서울시 기초자치단체와 엇박자를 보이고 있다. 서울시의 경우 소속 비정규직노동자의 정규직화 및 간접고용노동자에 대한 대책, 노동정책 추진 전담부서

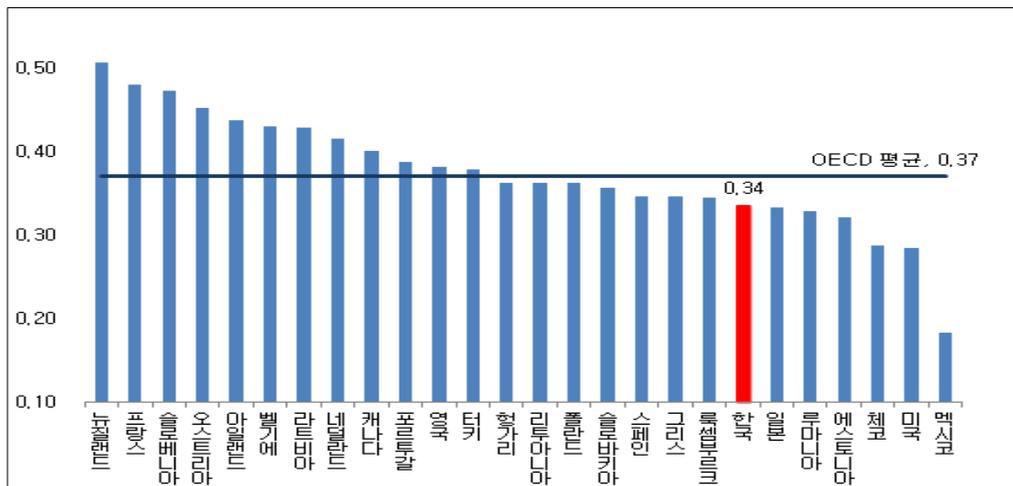
9) 서울시는 2012년 4월 전국 최초로 다양한 분야 근로자가 사업장에서 겪고 있는 어려움과 부당함을 해결해 주기 위해 자치구별로 1명씩 총 25명의 '시민명예노동음부즈만'을 임명하였다. '시민명예노동음부즈만'은 노무법인 대표부터 노동위원회 국선노무사, 국민권익위원회 상담위원, 노동조합 전임자 등 노동분야 전문가로 구성돼 있으며 2년간 명예직으로 근무하면서 노동분야 지식과 현장경험을 재능기부와 자원봉사의 형태로 활용, 무료상담을 진행하고 있다.

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(노사 간의 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 캠페인

폐인을 벌려 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 민간기업들에게도 적용되며, 나아가 민간부문도 도입할 것을 규범으로 제시하고 있다(권순원, 2013).

생활임금제도는 공공부문의 저임금 노동자들을 대상으로 하고 있는데, 2014년에는 전년보다 5.5% 인상된 143만 2,000원이다. 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 9,814원의 절반인 123만 4,907원에 서울시 생활물가 조정분인 19만 7,585원을 더해 산정되었는데, 시간당 생활임금은 6,852원으로 2014년도 최저임금인 시간당 5,210원보다 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 노사민정협의회에서 처음 논의된 이래 노·사·민·정의 실무 토론을 거쳐 2012년 5월 본 협의회에서 사업을 추진하여 의결하였다. 이후 세 차례에 걸친 공공부문 근로자 실태조사와 10여 명으로 구성된 '부천시 생활임금지원조례 제정' 추진위원회의 회의를 6번 거쳤다. 이제 부천시 및 출연·출자기관 근로자들은 생활임금 이상을 지급받게 되었다. 매년 부천시장은 노사민정협의회에 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(5천 210원)을 기준으로 최저임금의 7%(5천 575원)인상안으로 설계되었다.

생활임금제도는 최저임금제도의 한계를 보완하는 제도로서 공공부문에 종사하는 노동자들의 최소한의 인간적·문화적 생활을 보장할 뿐만 아니라 계층 간 사회양극화 해소, 지역경제 균형발전에도 도움을 줄 것으로 예상된다. 하지만 생활임금의 적용 대상자 확대, 생활임금의 결정 기준,¹⁰⁾ 최저임금과의 보완성, 지방정부의 재정 부담 해소 등 적잖은 과제에 직면해 있다.

10) 생활임금의 수준이 너무 낮아 공공부문근로자들의 근무조건을 후퇴시킨다는 주장도 제기된다. 공공비정규직노조 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(성북구 생활임금 일당은 5만4800원)이 그 기준이다. 이렇게 보면 성북구가 추진하는 조례는 오히려 간접고용노동자들의 근무조건을 후퇴시키는 셈인 것이다"라고 주장했다. (민중의 소리, 2014-04-11)

4. 지방정부 노동정책의 과제와 방향

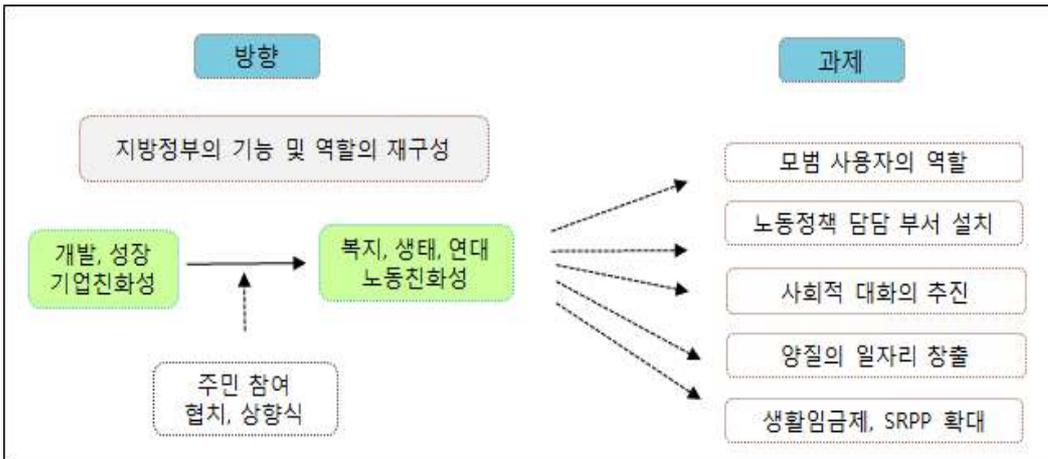
앞에서 보았듯이 한국 지방정부(지자체)의 노동정책은 출발 단계에 있다고 평가할 수 있다. 해방 이후 60여 년 동안 한국 사회를 지배해왔던 중앙집권적 정치사회 구조는 지역 차원의 독자적인 정책 및 사업 추진을 어렵게 해 왔던 주된 요인이었다. ‘국민의 정부’ 이래 지방자치권이 확대되어 왔음에도 현재의 지방자치권은 매우 제한적이다. 지방정부는 법률, 지휘감독, 재정, 국가공무원과견제에 의해 중앙정부로부터 통제를 받고 있다.

하지만 1995년 6월 기초의회 의원 및 단체장과 광역의회 의원 및 단체장의 4대 선거를 동시에 실시함으로써 전면적인 지방자치시대가 열렸다. 또한 2010년 6.2 지방선거를 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 신자유주의 경제 운용으로는 더 이상 경제 안정을 기할 수 없다는 인식의 확산 때문으로 보인다.

경제민주화와 복지에 있어 그 골간은 ‘노동문제’이다.¹¹⁾ 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·중소자본 간의 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 의해 결정되었지만, 이제 지방정치의 핵심 사안으로 부상하고 있음을 부정할 수 없을 것이다. 지방정부 노동정책의 방향과 과제를 정리하면 [그림 4]와 같다.

11) 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)

[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 수행하는 데 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 해당한다.¹²⁾ 여기서 주목되는 것은 법률적으로 직접 사용자에게 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

12) 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 ▲지자체, 공공기관 노동자들에게 '생활임금' 보장 ▲지방자치단체 비정규직 노동자의 정규직 전환 ▲지역주민을 위한 공립 어린이집 확대 ▲중앙정부가 보호 못하는 빈곤층 지역주민 보호 ▲지역 중소기업 지원기구 설치 ▲전통시장과 지역경제 살리는 상생품목 지정과 지역상품권 발행을 꼽았다.

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, ‘최고가치 낙찰제(최적가치 낙찰제)’를 대안으로 제시하고 있다. 여기서 ‘최고가치’란 단순히 단기적인 비용 합리성이 아니라, 공공조달의 장기적 지속가능성, 품질, 나아가 사회적 가치 등을 적극적으로 반영하는 계약방식을 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 않은 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 업무계약 시 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 이윤 보장을 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.

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: 천만 원)

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 ▲근로자복지지원, 근로자휴양시설지원, 실직자점포 용자 ▲기타 고용정책 수립 및 시행 업무 ▲공무원노조관련 업무

*자료: 16개 시도 「세출 예산서」 ; 통계청 조사기획과

광역자치단체별 인구 수, 재정자립도, 노동자의 비중 등으로 노동부문 예산을 일률적으로 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 8천만 원, 경기 414억 1천만 원, 부산 390억 3천만 원 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 있다.¹³⁾

넷째, 지역 노동·고용정책의 효과성을 높이기 위해서는 사회적 대화기구인 '노사민정협의회'의 설치 및 내실화가 요구된다. 국가 및 지역 경제 발전에 있어 관련 이해당사자들의 상호관계를 정의하고 규제하는 틀로서 거버넌스(governance)의 중요성이 커지고 있으며, 지

13) 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.

역경제 및 노동시장 활성화를 위한 지역 노사민정협의체의 중요성이 부각되고 있다. 국제 비교연구를 통해 지역 노동시장정책의 집행 방식과 성과 간의 관계를 분석한 OECD 보고서에 따르면, 지역파트너십에 의한 지역 노동시장의 운영이 국가 차원의 전략지역 집중개발 방식이나 중앙정부의 권한과 책임을 지방정부로 부분적으로 이양하는 방식에 비해, 우월한 성과를 낳았음을 알 수 있다. 이는 지역 노사민정파트너십에 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
		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 걸맞은 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 전 세계적으로 확산된 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 노동운동의 지역전략은 뚜렷하게 정립되지 않고 있다. 노동자 정치세력화의 역사가 짧고 노동운동의 정책역량이 취약한 가운데 노동운동의 지방정부에 대한 참여는 선거공간에서의 투표 참여운동과 정책 찬반 운동에 머물러 있다.

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

지역 거버넌스: 사례를 통해 본 노사민정 문제점과 개선방안

이호근 전북대학교 법학전문대학원 교수

지역 거버넌스: 사례를 통해 본 노사민정 문제점과 개선방안

이호근(전북대학교 법학전문대학원)

1. 지방분권화와 노동

오늘날 거버넌스(Governance)의 의미는 협치(協治)로 번역되며 ‘지역 거버넌스’는 지역차원에서 주요 주체들 간의 ‘공동정책협의(Co-consultation)’라 할 수 있다. 이것은 중앙차원에서 전개되는 다양한 형태의 협치¹⁴⁾가 지역차원에서 목적, 구성, 주체, 의제 등 각 지역의 특수성을 반영하며 구성되어 논의되는 정책협의체라 할 수 있다. 이는 ‘노사자치(Tarifautonomie)’가 중시되는 사업장이나 산별차원의 노사의 직접적 교섭을 대신하는 것도 아니다. 이것은 노사의 고유한 단체교섭과 더불어 노사에 직접·간접적으로 중요한 영향을 미치는 사회경제적 주요 이슈에 대하여 노사와 지자체대표 그리고 시민사회단체가 참여하여 초기업단위의 정책협의를 시도하는 것을 의미한다. 이러한 지역 거버넌스에는 경제, 산업, 노동, 고용, 교육, 문화, 환경, 개발, 복지 등 그 이슈와 주체의 구성에 따라 다양한 형태가 존재한다.

본 글에서 살펴보고자 하는 지역 거버넌스는 지역차원에서의 사회경제적 이슈 고용·노동과 관련된 직·간접적 이슈에 대하여 지역의 노사와 지자체 정책담당자, 그리고 지역 내 시민사회단체, 전문가를 중심으로 구성되어 운영되는 거버넌스라 할 수 있다. 국내에는 이와 관련 구체적인 제도화된 틀로서 지난 90년대 말 이래 부천과 광주 광산구 등 일부 지역에서부터 자생적으로 발전해 온 지역협의체가 존재하였으며 제도화된 형태로는 2003년 이래 2008년까지 지역노사정협의회가 존재하였고, 2008년 이후 지금은 지역노사민정협의회가 그 틀을 이어받고 있다.

최근 중앙단위의 사회적 대화가 노사와 노정간의 극심한 불신과 대립으로 인하여 정체상태에 있는 가운데 금년 6월 4일 지방자치단체의 선거를 앞두고 지역이 새롭게 주목되고 있는 것은 역설이다. 왜냐하면, 현재 중앙단위에서의 사회적 대화나 정책협의마저 불완전한 상태에서 과연 어느 정도나 업종이나 지역차원에서의 노사 및 노사민정협의를 의미 있는

14) 협치의 형태에는 그 이슈 및 구성에서부터 다양한 형태가 존재한다.

진전을 거둘 수 있을 것인가를 볼 때 솔직히 그 전망이 낙관적이지 않은 것이 사실이다. 6월 지자체 선거가 끝나면 이내 그 관심이나 열기가 조만간에 다시 사그라지지 않을지 우려가 없지 않다. 무엇보다도, 지금까지의 노사에 대한 정부의 태도나 노사의 전략적 자세가 근본적으로 변화하지 않는 한 노사민정협의회의 미래 역시 낙관하기 어려운 것이 현실이다.

우리나라에서 사회적 대화는 중앙이나 지역을 막론하고 20여년에 가까운 역사에도 여전히 그 체제, 주체, 운영과정에서 현재까지 안정화되지 못하고 불완전한 모습을 보이고 있다. 아니 어쩌면 19세기부터 20세기를 거치며 세계사적 사건을 거치며 격렬한 산업화와 민주화, 경제와 사회의 거대한 ‘이중운동(double movement)’의 흐름¹⁵⁾ 속에서 오랜 시간 서서히 발전해 온 노동계급의 형성과 발전,¹⁶⁾ 그 사이에서 면면히 이어져 온 세계노동운동의 역사,¹⁷⁾ 이후 세계대전을 두 차례나 치르면서 발전해 온 오늘날의 서구 현대복지국가와 현대 노사와 노사민정 관계를 볼 때, 20세기 후반에야 후발 산업국가로서 현대화와 민주주의의 압축적 동시완성이라는 역사적·사회적 도전 앞에서 우리나라 노사·노사민정 관계의 이러한 불완전한 모습은 오히려 어쩌면 당연한 것일지 모른다. 그러나 지역적으로 동아시아 지역에서 중앙이든 지역이든 그 내용이나 절차가 미흡한 가운데에서도 형식적 여건을 갖추고 노사민정협약이 이루어지는 나라는 사실상 한국이 거의 유일하다는 점에서¹⁸⁾ 그 의미는 자칫 과소평가되어서는 안 될 것이다.

최근 중앙에서 노사와 노사민정 간에 합리적인 정책협약의 과정이 정체상태에 이르며 그것을 보완한다는 차원에서 오래전부터 강조되어 오던 업종이나 지역단위에서의 중층적 사회적 대화체제의 발전이 사회적 과제로 새롭게 강조되고 있다. 현재 노동조합의 조직률이 10%에 머무른 데다, 그나마 10%의 조직노동은 양대 노총으로 분열돼 있다. 조직노동 내부 간에도 대기업과 대다수 중소기업 조직노동 간에 이해의 분열적 현상이 심화되고 있고, 노동의 다수를 이루고 있는 층은 미조직되고 있거나 파편화되어 사실상 제대로 된 대표성이나 교섭력을 갖추지 못하고 있는 실정이다. 반대로, 사용자단체 역시 전국적인 차원에서 체계적인 조직력이 없이 명실상부한 대표성을 갖지 못한 채, 주로 사용자의 ‘대리인’에 의해 간접대표되어, 노사관계 및 노사민정 대화는 불완전한 대표성을 반영할 뿐이었다. 아울러 정부는 20여 년간 형식적 민주화 과정에도, 노사를 측면에서 지원하기보다는 여전히 노

15) K. Polanyi, 『The Great Transformation』, Frankfurt, 1990. 참조. 특히, 노동의 관점에서 비판적으로 20세기 주요 사상사를 다룬 고전적 저작으로 F. Deppe, 『Politisches Denken im 20 Jahrhundert』, 5권, Hamburg, 2011. 참조

16) E. P. Thomson 지음, 『영국 노동계급의 형성』, 상·하, 나중일의 번역, 창비, 2000. 참조

17) 김금수, 『세계노동운동사』, 후마니타스, 2012년. 참조

18) 국제노사정기구연합(IAESCSI)에 참여하고 있는 아시아, 아프리카 그리고 남미 제3세계권의 많은 나라는 그래서 이미 노사민정협약이 제도화되어 있는 유럽의 선진국가나 그런 것이 전혀 부재한 시장지배적인 선진국가 또는 관료나 국가중심적 발전모형이 지배적인 일본이나 중국도 아닌 그 중간적 지위에 있는 한국에 주목하고 있다. 이것은 여전히 사회경제발전 수준이 열악한 수많은 나라들에게 노사관계의 단계적 발전모형으로서 매우 중요한 의미를 갖고 있는 것이라 할 수 있다. www.iaescsi.org. 참조

사를 통제하며, 국가경제적 관점에서 성장을 우선시하고, 사회질서유지 차원에서 노사의 최소한의 자치만을 허용하며 견인한다는 관료행정적 자세가 진정한 정책결정의 민주화를 가로막는 걸림돌이었다. 이런 것이 그간의 우리나라 노사와 노사정관계를 특징짓는 요소이자 미래지향적 발전을 가로막는 한계였다. 특히 낮은 노사의 조직률에다 초기업적 교섭이나 협의 틀이 제대로 작동하지 못한 상태에서 기업별 노사관계가 중심적인 것이 노사관계 발전을 가로막는 지배적인 원인이라 할 수 있으며 그런 측면에서 지역 거버넌스 역시 구조적 한계가 있다 할 수 있다.

그러나 그러한 특성이나 한계가 지역차원의 노사민정협의회를 구조결정론적으로 한정지를 이유나 필요는 없다. 첫째, 우선 노사의 대등한 교섭력이 확보되는 여건이 성숙할 때까지 노사관계의 발전이나 노사민정정책협의는 의미를 갖지 못한다는 근본주의적 입장이 있다. 그러나 이 입장은 그 자체가 과잉이데올로기로 명분론에 갇혀 미래지향적인 대안을 제시하지 못하고 있거나, 당장 출구가 보이지 않는 수세적인 국면의 대립이나 동원하는 것만으로도 역부족을 느껴 자주 소모적인 형태의 갈등 외에는 특별히 대중적 지지를 확보할 수 있는 방법을 제시하지 못하고 있다는 측면에서 반성이 필요하다. 또한, 일부 사업장 차원에서 대등한 조직력을 바탕으로 한 노사관계는 우리나라의 철저히 기업별 노조체제하에서 결국 교섭의 결과가 하청기업이나 비정규노동의 희생을 담보로 사실상의 노사담합구조가 재생산되고 있는 현상을 외면하고 있어 오늘의 우리나라 조직노동이 자주와 연대에 기반한 운동이 되지 못하고 있기 때문에 그 역시 한계를 안고 있다.

반면, 그러한 구조결정론보다는 보다 중요한 것은 사회의 발전은 다양한 양상을 나타내는 것이며 제도화된 틀 역시 그러한 사회경제발전의 수준을 나타내는 것으로, 결국 노사관계나 노사민정협의는 중앙이든 지역이든 주체들의 대응이나 '전략적 선택'에 따라 구조적 한계에도 불구하고 그 결과가 매우 다양하게 나타날 수 있다는 점이다(Varieties of Capitalism, Sorkice and Hall, 2001). 이 점에서 노사관계나 노사민정협의는 그 자체가 하나의 완결되거나 완성된 제도가 아니라 끊임없이 변화하며 발전할 수 있는 열려있는 민주적 토론과 정책결정의 '과정'이자 '장'으로 이해하는 것이 중요하다 할 수 있다. 본고에서는 이런 점에서 지금까지 지역노사민정협의회의 현황을 간단히 소개하고 그 현황과 한계 및 문제점을 분석하고, 나아가 지역노사정책협의를 보다 넓은 의미의 공동결정(Mitbestimmung)의 한 형태인 '공동정책협의(Co-consultation)'의 장으로서 바라보고자 하며, 그것을 견인할 수단으로서 지역차원에서부터 고용보험에 대한 노동의 직접적 운영과 참여를 적극 제도화할 수 있는 방안으로서 북유럽의 '겐트시스템(Ghentssystem)'에서 중요한 시사점을 얻을 것을 더 붙여 강조하고자 한다.

1.1. 지역노사민정협의회의 필요성과 배경

오늘날 지방분권화가 더욱 강조되고 있다. 우리나라에서 지방자치가 실시된 지 20년 이체 민선 6기를 뽑는 오는 6월 4일 지방선거를 앞두고 이처럼 지역 거버넌스에 거는 기대가 커지고 있다. 이유는 오늘날 경제성장이든 국민복지든 중앙정부 차원의 정책이 효과적이지만은 않은 반면, 정책결정의 행정부 중심 경향이 강화되어 정책결정 절차도 민주적이지 못하다는 데 있다. 그런가 하면 정부를 대신하는 시장은 효율성을 중심으로 기능하기 때문에 시장의 열패자에 대한 대책을 모르며, 그 결과 심화되는 사회적 양극화로 인하여 사회통합이 지난한 과제가 됨에 따라 정부도 시장도 실패함에 따라 정책의 효율성과 민주성을 담지하고자 하는 차원에서 정부를 대신한 노사민정 협치나 지방분권화가 강조되고 있다.

아울러 세계화, 정보화의 심화와 함께, 고용, 생산, 인적자원, 산업정책부문에서 지역적 과제가 증대하고 있으며, 그 해결방안 모색을 위하여 지역의 역할이 강조되고 있다. 특히 전방위적인 고용의 위기시기에 고용관련 정책의 분권화는 OECD국가들의 전통적인 위계적 형태의 '공공서비스조직(PES)'의 중요한 개혁과제의 영역이다. 즉, 지역적 요구에 부응하는 '노사관계', '고용·인적자원개발', 지역적으로 특화된 '업종부문'에서 지역적·부문간 다양한 차원의 노사민정 협력(regional·sectoral dialogue)이 중요해지고 있는 것이다. 지역노사민정 협력체계에서는 경제적인 변화와 급속히 변화하는 노동시장 환경에서 기존의 위계적 공공행정과는 다른 협치의 지역 거버넌스(Governance)구축의 필요성이 강조되고 있다. 무엇보다, 이러한 지역 협의체는 지역개발, 고용이나 복지증진 목적을 위하여 지역의 노사정과 NGO등이 참여하는 형태로 이루어지고 있다. OECD가 지난 1982년 이래 시작된 LEED(Local Economic & Employment Development)의 성공사례를 분류하면 이탈리아, 아일랜드, 덴마크, 미국, 독일, 일본 등의 사례가 이러한 지역노사민정협의의 성공사례로 주목되고 있다. 즉, LEED에서는 '성장'과 '고용'과 '사회통합(inclusion)'을 지양하며(2013, 10),¹⁹⁾ 지역고용창출(Local Job Creation)을 위하여 고용서비스와 직업훈련 등 지역협회가 강조되고 취약계층의 일자리 창출과 복지증진 등이 강조되고 있다.

1.2. 2014년 지역노사민정 협력 활성화 지원사업 및 문제점

2014년 정부는 중앙단위 노사민정 대화가 후퇴내지 담보인 상태인 상황에서 임금체계개편 등 주요 고용·노동 현안외에 대한 지역차원에서의 노사민정 협의를 기대하고 있다. 특히 통상임금문제, 연장·휴일근로 근로시간포함, 정년제도입 등으로 주요 고용노동과제를

19) OECD (2013), "Local Job Creation: How Employment and Training Agencies Can Help, United States", OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, 2013/10, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k44zcpz25vg-en> 참조.

맞아 임금체계 개편을 중심으로 근로시간 단축, 시간선택제일자리 확산, 정년 연장, 3대 기초고용질서(임금체불 예방, 최저임금 준수, 서면근로계약 체결 등) 준수 등과 관련 각 지자체 1개소당 2개 이상의 의제가 선정되어 논의되기를 기대하고 있고, 둘째, 정부차원에서 지자체 대상 맞춤형 컨설팅을 제공한다는 계획이다. 여기에는 지자체 노사민정협의의 현실적 수준을 고려하여 사업계획 수립의 추진 및 시군단위 협의회 설치를 추진하고자 하고 있으며, 셋째, 지역맞춤형 일자리창출 대책으로 지자체와 지역 내 고용관련 비영리법인 단체가 컨소시엄으로 참여하는 지역 맞춤형일자리 창출을 지원한다는 계획이다. 마지막으로 넷째, 지역·산업 맞춤형 인력양성 지원방안으로 지역인적자원 개발위원회, 공동교육훈련기관(인프라, 훈련비, 운영비, 프로그램개발비 등 지원)등을 중점 활성화하고자 하고 있다.²⁰⁾

그러나 정부주도의 이러한 지역노사민정협력 사업은 그 정책목표와 달리 핵심주체인 노사 및 지역 시민단체 및 대학의 지역거버넌스 체제의 구성, 운영, 지원방안에 있어 그리고 핵심적인 노사참여 및 당사자중심의 이슈개발 등에 여전히 당사자중심보다 ‘top-down’ 방식의 문제점이 반복되고 있다. 즉 노사 및 지역의 시민사회단체와 전문가 등의 자율적 이니셔티브보다는 여전히 주요 주체들이 수동적 자세에 머물고 있는 등 대부분의 지역노사민정협회는 그 중요성에도 불구하고 실패와 한계를 반복하고 있다. 그 핵심은 첫째, 지역 주체들에 의한 지역 고용·노동 및 산업정책적 이슈개발과 정책 참여의 권한 부여 및 책임 의식의 공유가 부재하며, 무엇보다 당사자들의 지역노사민정협의회 참여에의 동기부여가 불분명한 채 전시, 탁상행정적 차원에서 지역노사민정협력 사업이 인식되고, 추진되고 있는 결과라 할 수 있다. 반면, 그간의 지역노사민정협회는 양적확대와 일정한 부분적 성과를 거두기도 하였다. 그러나 여전히 근본적인 도전요인을 극복하지 못한 상태이다. 이러한 지역노사민정협의회의 연혁과 법적 근거 및 주요 현황을 먼저 살펴보고자 한다.

2. 지역노사민정협의회 연혁과 현황

2.1. 의의 및 관련 법적 근거

우리나라 지역노사민정협의회는 그 의의와 관련 “자치단체가 지역 노사, 주민대표, 지방관서와 협력하여 지역경제발전을 위해 지역고용, 인적자원개발, 노사협력관련 의제를 발굴하고 협의 및 심의하는 회의체를 말한다.”²¹⁾고 정의하고 있다. 이어, 관련 법적근거로 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 제3조에 따라 “자치단체는 지역노사민정 협력 활성화를

20) 고용노동부, 「2014 지역노사민정협의회 운영 매뉴얼」, 2014. 4. 참조

21) 고용노동부, 「2014 지역노사민정협의회 운영 매뉴얼」, 2014. p. 3 참조

위해 노력하여야 하며 국가는 필요한 지원, 정부포상 등 우대조치를 할 수 있”도록 하고 있다. 아울러, 동법 시행령 제2조에 협의회의 설치·구성 및 심의사항 등을 규정하고 있는데 협의회 구성·운영, 하부협의체 및 사무국 설치·구성 등에 필요한 사항은 자치단체 조례로 정하도록 하고 있다. 동 조항에 따라 협의회는 위원장을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성하도록 되어 있으며 위원장은 자치단체의 장이 되며 협의회 위원은 근로자 대표, 사용자 대표, 주민대표, 노사관계·고용·경제·사회문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 및 지방자치단체나 지방관서를 대표하는 사람 중에서 자치단체의 장이 위촉하도록 하고 있다.

한편, 동법 제5항에서 협의회는 고용정책기본법 제10조 제1항에 따라 구성토록 되어 있는 지역고용심의위원회 또는 같은 법 시행령 제17조제1항에 따른 시·군·구 고용심의회가 지역 일자리 창출 및 인적자원 개발 등 지역 노동시장 활성화에 관한 사항, 지역 노사관계 안정에 관한 사항, 지역경제 발전에 관한 사항, 그 밖에 지역노사민정 협력 증진을 위하여 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 일부 사항을 이미 심의한 경우 심의하지 않을 수 있다고 하고 있으며 이에 따라 지역고용심의회를 지역노사민정협의회에 통합하여 운영하고 있는 지자체가 다수 존재한다.

2.2. 연혁

노사민정협의회의 연혁으로는 1997년 당시 경제위기에 지역경제 및 고용위기의 극복을 위하여 광주광산구 및 경기도 부천시 등에서 지역 노사정이 자발적으로 협의체를 구성한 것이 계기가 되었다. 이후 1999년 「노사정위원회 설치 및 운영 등에 관한 법률」에 그 설치 근거를 두었다. 이후 노사정위원회는 중층적 사회적 파트너십 구축을 위해 지역노사정협의회에 예산지원을 시작하였으며 2007년 개편된 「경제사회발전노사정위원회법」에도 그 지원근거를 마련하였다. 이후 관련 지원사업을 2008년 고용노동부로 이관하여 노사정협의회에 공익적 ‘민’을 추가하여 지역노사민정협의회로 개편한 후 현재에 이르고 있다. 이후 2010년 「노사관계발전지원에 관한 법률」 및 시행령에 지역노사민정협의회 설치, 구성·운영, 예산 지원 및 정부포상 등의 근거를 마련하고 2012년에는 노사관계 뿐 아니라 고용까지 총괄할 수 있도록 「고용정책기본법」을 개정하여 지역고용심의회의 통합근거를 마련하였다. 이에 따라 2013년 현재 16개 광역시·도에서 지역노사민정협의회에 지역고용심의회를 통합 운영하고 있다.

2013년도 자치단체 244개소 중 121개(49.6%. 광역17, 기초 104)에 지역노사민정협의회가 구성·설치되어 있으며 지역노사민정협의회를 통해 자치단체가 추진하는 고용·노사협력 사업 등에 소요되는 비용의 일부를 지원하여 2013년도에 총 2,411백만 원이 지원되는 등 사업추진 실적측면에서 연도별도 양적으로 확대되고 있다.

<표 1> 지역노사민정협의회 설치 및 자치단체 현황

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

*출처: 고용노동부, 「2014 지역노사민정협의회 운영 매뉴얼」, 2014, p. 81 참조.

3. 지역노사민정협의회 성과와 한계

지역의 고용과 노동문제를 정책협의를 통하여 해결하고자 하는 지역거버넌스로서 지역노사민정협의회는 그 구성에 있어 본회의와 실무위원회 그리고 분과위원회(의제별위원회: 노동분과, 고용분과, 지역산업 및 복지분과, 업종별위원회: 업종분과, 산업단지분과 등)로 구성토록 규정하고 있다. 이에 따라 대부분의 지자체가 관련 지자체 조례의 제정을 통하여 그간 그 구성을 완성하고 협의회를 운영 중이다.

한편, 정부는 최근 「2014년 지역노사민정협의회 운영 매뉴얼」을 작성하여 보급하면서 지역 특성에 맞는 고용·노동 의제를 선정하여 협의할 것을 권고하고 있다. 즉, 2014년도 통상임금정년연장에 따른 임금체계 개편, 장시간근로 개선, 시간선택제 일자리 확산 및 3대 기초고용질서 준수(임금체불 예방, 최저임금 준수, 서면근로계약 체결 등)와 산업재해 예방

등을 중심으로 지역노사민정협의회가 현안 의제와 관련 2개 이상이 선정되어 논의할 것을 권고하고 있다. 아울러, 지역단위 고용훈련 논의 의제와 관련 지역맞춤형일자리 창출 및 지역산업맞춤형인력양성 사업도 적극 발굴하여 지역 내 취약근로자 고용환경 개선과 지역 내 HRD센터를 통한 취약근로자 훈련 및 취업알선 등을 주요 의제영역으로 보고 있다. 그런데 이러한 의제는 주로 중앙단위 고용노동부의 포괄적인 희망의제라 할 수 있다. 지역에서는 이보다 더 구체적이며 다양한 당면과제들을 안고 있으며 노사민정협의회의 의제는 bottom-up 과정으로 아래에서부터 위로 논의의제가 현장중심으로 발굴되어져야 할 필요가 존재한다. 그렇지 않은 현실에서는 일부를 제외하고 대부분의 지역노사민정협의회는 참가 주체들이 정해진 의제와 과제영역에 대하여 창의성을 결여한 채 피동적인 자세로 최소한의 의제 논의에 임함으로써 주로 상징적인 노사공동선언이나 협약체결에 치중함으로써, 노사민정협의회의 존재의 의와 참여의지가 약화되고 있으며 주체들이 논의 참여에 대한 실익을 전혀 느끼지 못하는 상황이 지속되고 있다. 아래 국내 지역 차원에서의 노사민정협의회의 논의 현황의 실재를 살펴 보면 일정한 의의와 함께 여전히 많은 과제를 안고 있음을 확인 할 수 있다.

3.1. 국내 지역협의의 사례

3.1.1. 서울지역 사례

주지하다시피, 2012년 지자체 보궐선거 이후 새로 출범한 서울시는 주요 노동정책과 관련 그 추진 ‘방향’과 ‘내용’ 및 구체적 ‘실천’에서 상당한 주목을 끌었다. 서울시는 노동문제와 관련 노동기본권 보장, 좋은 일자리 만들기, 취약노동 복지 강화, 노사참여 거버넌스 구축, ‘노동인지적’ 서울시 행정 문화 등으로 정책역역을 세분화하고 이를 단계적으로 실천해나가는 모습을 보였다. 변화에 대한 도전이 많았지만 나름의 성과와 동시에 지속 해결과제를 남기는 과정이었다. 물론, 새 지자체장의 리더십 아래 추진된 이런 노동정책이 본고의 주요 검토대상인 지역노사민정협의의 틀을 적극 활용한 것이라기보다는 지자체중심의 변화된 노동정책이었지만 이것이 지역 거버넌스의 발전에 기여할 가능성은 큰 것으로 평가된다. 서울시는 기존의 정책추진 ‘방향’의 전환을 모색하였다는 점과 노동정책과 노사관계 문제를 시정의 중요과제로 보고 이를 ‘단계적’이며 실천적으로 하고 있었다는 점에 그 특별한 의의가 있다.

일반적으로 지자체의 노동정책이 지역 노사관계 안정을 도모하며, 주로 지역 투자활성화를 위한 경제정책적 ‘보조수단’으로 여겨지거나, 지역 내 일자리 창출과 교육·훈련과 인적자원개발 등 노동시장 정책적 관점이 주류를 이루고 있는 데 비하여, 서울시의 경우 그보다 더 구조적인 차원에서 노동문제에 대한 ‘다른’ 접근방법과 실천의지를 보여주고 있다는 측면에서 주목되었다. 예를 들어, 서울시의 새로운 노동정책적 접근은 정책의 수립과 추진과정에서 ‘노동인지’적 관점을 갖도록 이슈화하는 등 노동문제에 대한 인식의 ‘전

환'을 보여주려 하고 있다는 점은 높이 평가된다.

서울시가 추진해온 노동정책의 주요 내용은 다음과 같다;

1) 「노동기본권 보장」: 서울시는 모범적인 사용자로서 민간부문을 선도하고자 하였다. 이어, 공무원노조와의 협의를 강화하고, 청년유니온 노조설립신고 접수 및 정책협약과 노사 단체협약의 존중이 강조되었다.

2) 「좋은'일자리 만들기」: 서울시는 처음 비정규직 대책을 적극 추진하였다. 특히 2단계로 나누어진 정책추진과정에서 서울시는 그 제1단계로 공공부문 비정규직의 정규직화와 차별해소를 추진하고, 기단법상 기간제 계약 허용기간 2년과 무관하게 직접고용된 계약직 근로자중 상시·지속적 업무의 일자리인 경우 그 업무를 정규직화 하도록 하여 공공부문 사용자로서 노동시장에서 남용되고 있는 비정규 고용문제 해결에 대한 적극적인 전범을 보여 주었다.²²⁾ 서울시는 그 실천대상으로 2단계에 걸쳐 서울시 본청 및 사업소와 투자 출연기관 비정규직의 정규직화를 추진하였다. 그 다음 단계로 서울시는 간접고용 노동자 고용 및 차별개선제도와 민간위탁제도를 개선하고 무분별한 민간위탁을 규제하고자 하였다. 1단계 직접고용과 비교하여 이 2단계 간접고용영역은 문제 해결이 더욱 어려운 여건에서 다산콜 종사자 직접고용문제 등이 현안으로 남아있다.²³⁾ 그러나 저임금 노동의 구조적 원인인 관급공사 및 입찰기업의 표준가이드라인을 제시토록 하였는데 이것은 서울시가 비정규노동의 문

22) 서울시는 2012년 3월 '서울시 비정규직 정규직 전환계획'을 통해 공원녹지, 시설관리분야 비정규직 1,133명을 정규직화하고, 그해 12월 공개된 '서울시 2차 비정규직 고용개선 대책'을 통해 서울메트로와 도시철도공사 청소노동자 3,116명을 자회사를 설립하여 직접고용을 추진토록 하고, 본청과 사업소 청소근로자 1,056명을 계약종료시 서울시가 직접고용키로 하는 대책을 발표하여 다른 지자체와 공공부문 전체에 신선한 충격을 줬다.

23) 서울시의 대표적 민원 접수창구인 다산콜센터는, 전체 상담사 524명 중 여성 상담사 비율이 88%에 달하는, 전형적인 여성 노동자 사업장이다. 120 다산콜센터는 서울시와 구청의 각종 안내번호를 하나로 통합한 민원 시스템으로 교통이나 수도, 문화행사, 공공기관 관련 문의뿐 아니라 '길 잃은 노인을 보았을 때'나 '휴일 문 연 약국이 궁금할 때' 등 상당히 폭넓은 생활 정보에 대한 궁금증을 해결해 주고 있다. 다산콜센터는 2007년 서비스를 정식 개시했고, 2008년에 24시간 상담을 시작했다. 2012년부터는 SNS 상담으로까지 서비스 범위를 넓혔다. 그러나 다산콜센터는 간접고용 위탁업무계약으로 운용되고 있는데 지나친 감정노동 강요에 따른 노동권 침해, 열악한 노동환경, 모성보호 및 휴식권 미준수, 폭언 및 성희롱 상담에 방치, 전자감시를 통한 노동통제, 그리고 이와 같은 노동환경의 제도적 원인으로서는 간접고용 등 6가지 문제를 안고 있는 것으로 지적되었다. 서울시는 2년 단위로 아웃소싱 업체와 다산콜센터 운영 인력 지원 계약을 맺고 있는데, MPC와는 2009년 처음 계약을 맺었고, 2013년 1월 계약을 갱신했다. 서울시는 다산콜센터 상담원의 직접고용에 대한 요구는 워낙 오래된 문제인 만큼 사안을 계속 주시하고는 있지만, 현재 구체적인 논의를 진행하고 있지는 않다고 밝히고 있다. 노조 관계자는 "서울시가 아웃소싱 업체와의 약정서 해석 문제나 그간의 관례 등을 앞세워 해당 사건의 본질을 외면하고 있다"며 직접고용에 대한 구체적 논의의 필요성을 강조하고 있는 실정이다. 한편, 서울시가 실시하고 있는 민간위탁 규모는 시설형 위탁사무 196건, 사무형 위탁사무 109건, 수익형 위탁사무 35건 총 340건이나 되고 예산 규모도 1조 70억원에 달하고 있는 것으로 알려지고 있다. 여기에 각종 복지시설 등 위탁운영이 불가피한 사항을 고려하더라도 다산콜센터와 같이 원래 서울시의 직접적인 사무였던 것을 위탁으로 운영하는 사무들이 다수 포함되고 있어 간접고용문제에 대한 서울시의 비정규직 대책은 반쪽짜리라면 남을 공산이 크다는 비판에 직면해 있다. 희망연대 노동조합, 노동당 서울시당 주최 「새로운 서울시 노동의 현주소를 묻는다 - 서울시 노동정책평가토론회」 2013.7.23 자료집 및 2014. 2. 5 노동당 서울시당위원회 논평자료 참조.

제를 스스로가 사용자로서 있는 부문에서부터 실천하겠다는 나름의 의지와 실천력을 보여 준 것으로 평가된다.

3) 「취약노동 복지강화」: 서울시는 취약노동의 복지증진을 위하여 ‘노동복지센터’ 건립이 일부 자치구(기존 구로, 성동, 서대문구와 지자체장이 적극적인 의지를 갖고 추진한 노원구 등)를 중심으로 추진되었다. 그러나 추진과정에서 노동복지센터의 구체적인 ‘상’이 무엇이고, 구체적인 추진 ‘주체’가 누구인지, 그리고 인건비와 임대료 지급 등 예산사용이 이루어지는 공조직 내에서 외부에서 충원된 담당자가 관련 사업과 노동자 조직까지를 동시에 추진하는 것이 가능할 것인지 등 복수의 문제가 존재하였다. 실제, 사업추진 과정에서 추진주체(이른바 ‘자리’ 문제) 문제가 발생하여 차질이 빚어지고 노동복지센터 설립이 중단되었다.²⁴⁾ 그러나 이러한 노동복지센터를 통하여 지역차원의 산업안전보건대응, 근로자 정기검진 등 건강증진, 임금체불과 부당해고문제 등에 대한 무료법률상담, 결혼이민자 취업지원상담, 근로자문화 및 각종 여가활동 지원에 이르기까지 기존 기업별 조직노동체제의 사각지대에 놓여 있는 취약노동을 위한 복지강화를 지자체 차원에서 구현하고자 하였다는 점에서 그 자체는 의미 있는 시도로 평가된다. 또한, 서울시 노동정책은 비정규 영세사업장 노동자의 고충 해결을 위한 시민명예 노동음부즈만제를 도입하고,²⁵⁾ 체불 임금 없는 관급공사의 조례제정을 내걸었다. 이러한 정책 프로그램과 아이디어는 그 실효성여부와 별도로 시가 직면한 노동문제 해결을 위한 지자체차원의 긍정적인 시도이다.

4) 「노사참여 거버넌스 구축」: 서울시는 노사민정협의회에 민주노총 참여 등 대표성 강화를 모색하고 회의의 정례화와 전담조직의 설치 등 그 운영을 실질화하고자 하였으며 투자출연기관노사정협의회(서울모델) 운영하며 서울시 정책결정과정에서 노사 참여를 확대하고자 하였다.

5) 「‘노동인지적’ 서울시 행정시스템 및 문화 구축」: 서울시는 사업의 기획, 점검, 평가 단계에서 ‘노동 존중’의 관점을 견지토록 하고자 하였는데 이 점은 특히 높은 의미가 있는 것으로 평가된다. 즉, 여성에 대한 정책을 ‘성인지적’ 관점에서 추진토록 하는 것과 마찬가지로 지역의 행정과 정책의 수립과 기획 시행의 단계에서 ‘노동인지’적 관점에서 수행토록 하였다는 점은 서울시가 노동문제에 대한 체계적이며 포괄적인 정책관점을 가지

24) 이 사업은 보결선거 시 체결된 정책협약사항으로 서울시는 처음 25개구에 노동복지센터 설치를 추진하고자 하였다. 그러나 2013년 5월 광진구 노동복지센터 선정 과정에서 나타난 단체 간 갈등 이후 자치구 단위 경쟁방식을 중단하고 프로젝트 방식으로 사업 타당성을 검토·진행하자고 한다며 노동복지센터를 일부 자치구(구로, 성동, 서대문, 노원, 관악구 등)에만 설치한 채 예산이 삭감된 채 사업이 중단된 상태에 있다.

25) 시민명예음부즈만제도도 임금체불과 부당해고 등 각종 노동자 권익침해 사례를 무료로 상담해 주며 좋은 평가를 받고 있다. 2012년부터 1천520건의 노동자 상담과 노무진단 서비스를 실시했고, 서울시 12개 민간위탁업체에 대한 노무진단을 통해 근로계약서 미교부 시정·휴가규정 준수·수습기간 조정의 성과를 보였다. 매일노동뉴스, 「지방정부의 노동행정·정책 확충방안 모색 토론회」 2013. 3.26 기사 참조

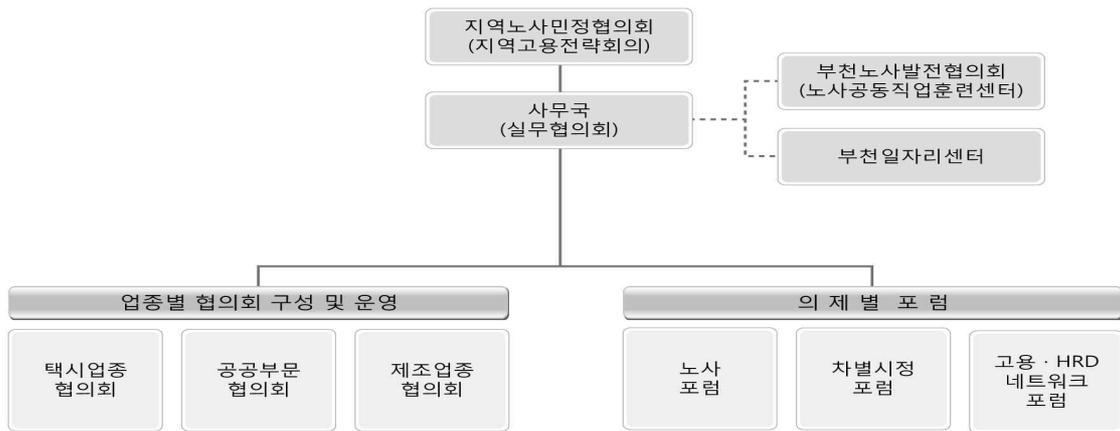
고 그 해결에 임하고자 하였다는 점에서 특별한 의미가 있는 정책이라고 평가된다. 동시에, 노동정책과를 설치하는 한편,²⁶⁾ 서울시의 공무원노사관계 관련 교육을 실시한 점 등은 서울시가 노동문제를 법과 제도만이 아니라 공무원의 의식함양과 전문성에 기초하여 문제해결에 임하고자 하였다는 측면에서 그 의의를 평가할 수 있겠다.

반면, 서울시가 이처럼 달라진 노동문제 해결의 ‘방향’을 모색하고 있음에도 달라진 지자체 정책환경 속에서 이처럼 지자체 노동정책에 대한 직접적인 개입을 시도하고, 희망하는데 비하여 그것이 ‘지속가능한 제도’로서 자리매김하기 위하여서는 핵심적인 지역 거버넌스로서 기능하여야 할 기존의 지역노사민정협의체를 혁신하는 방향으로 이어지지 않았다는 점에서 이러한 접근방식은 나름의 성과와 함께 고용과 노동문제에 대한 지속가능한 정책협의의 과정으로서 또 다른 과제를 남기고 있다.

3.1.2. 부천시 지역 사례

부천시는 우리나라 지역노사민정협의체의 상징적 모델로 여겨지고 있다. 즉, 전술한 서울시의 경우 최근 광역단위 지자체가 주도한 노동문제에 대한 새로운 접근방식과 그러한 접근이 지역 거버넌스로서 지역노사민정협의회의 혁신으로 이어질 가능성을 보여주었다는 측면에서 큰 의의가 있었다면, 부천시의 모델은 광역이 아닌 기초지자체 차원에서 실제 지역노사민정협의회의 운영의 성과와 과제를 아울러 보여주고 있다는 점에서 중요한 의의를 갖고 있다.

[그림 1] 부천지역노사민정협의체



*출처: 전명숙외, 「지역고용노사정파트너십」, 한국노동연구원, 2011, p. 28 참조

26) 서울시는 2012년 9월 서울시 경제진흥실 산하 일자리기획단에 노동전담 부서인 ‘노동정책과’를 신설하고 그 밑에 노동정책팀·노사협력팀·노동복지팀을 두고 관련 예산도 증액하는 등 노동행정을 조직적 차원에서 정비하였다. 한국비정규노동센터 이남신소장은 이러한 과단위 노동행정조직을 노동정책국이나 실로 격상시켜 독립적인 영역을 구축하여, 행정1부시장 산하에 노동정책실(국)을 설치하고 그 밑으로 일자리정책과와 노사협력과를 배치할 것을 제안하고 있다. 지자체에 이러한 노동행정 전담부서 설치문제는 중앙과 지방정부의 조직법상 권한과 예산확보등의 문제가 있으나 지역노사민정협의회와 마찬가지로 지자체 차원에서 노동문제를 지속적으로 해결해나갈 중요한 핵심적인 문제를 짚고 있다고 평가된다.

부천시노사민정협의회가 주도한 주요 사례를 살펴보면 다음과 같다.

1) 「생활임금 조례제정」 사업 : 생활임금제도란 취약계층을 위한 주거·의료·교통 등 최소 생활에 필요한 비용을 고려해 이른바 ‘적정소득’을 보장하는 제도이다. 부천시는 이 생활임금조례제정의 문제를 2011년 12월 20일 부천시 노사민정협의회의 의제로 상정하여 이에 대한 본격 논의를 시작한 이래 노사민정 실무협의회 토론을 거쳐 2012년 5월에 노사민정 본협의회에서 이 사업의 추진을 의결하였다. 이후 2012년 3차례에 걸친 공공부문 근로자 실태조사를 거치고 이해당사자 10여 명으로 구성된 부천시생활임금지원조례 제정 추진위원회가 6차례의 회의를 거쳐 조례안을 만들고 이어 2013년 10월 25일 전국 최초로 조례를 제정하고 시행에 들어가게 된 것이다. 부천시에서 이 생활임금 사업은 공공부문 노사의 사회적 책임(CSR) 실천 사업의 일환으로 실시되었다. 즉, 부천시와 계약관계에 있는 공공부문 저소득층 근로자들의 최소한의 인간적 생활을 보장하기 위하여 노동자 평균임금의 38%에 불과한 현행 최저임금을 상회하는 수준(약 30%이상)에서 지자체 자체적인 생활임금을 정하도록 하는 조례를 제정하는 것이다.

이 사업은 이미 90년대 중반 미국에서 시작되어 현재 미국 지자체의 150여 곳에서 그리고 최근 영국 런던 시와 일본 등의 지자체 차원에서 도입되어 실시되고 있는 제도²⁷⁾이며, 독일 등 유럽국가에서의 ‘기본소득(basic income)’에 관한 논쟁도 이 연장선상에 있다고 할 수 있다. 즉, 이것은 계층 간 사회양극화를 해소하고 소득증진을 통한 지역경제의 균형 발전에 기여함을 목적으로 하여 채택되었는데, 부천지역노사민정협의회는 이를 2012년부터 본격 추진하여 왔다. 그간 양적인 지역노사민정협의회의 확충에도 그 협의 내용이나 결과가 매우 피상적이거나 상징적이었던 데 비하여 이 생활임금조례 제정 및 시행은 실제 기초단위 지역노사민정협의회가 독자적인 이니셔티브를 갖고 추진한 내용이라는 점에서 그 의의가 크다. 최근 성북구와 경기도에서 조례제정과 관련 일부 논란에도 불구하고 6.4 지방선거의 쟁점으로 떠오르고 있다는 사실 자체가 한편에서 취약계층에 대한 적정한 보호의 이슈와 그 방법에 대한 기폭제로서의 논의를 지역노사민정협의회가 이끌어냈다는 점에서 그 의의가 크다고 하겠다. 생활임금조례안 제정의 의의에 대하여 비판이 존재함에도²⁸⁾ 이것은

27) 이 제도는 1994년 미국 볼티모어에서 관련 조례가 처음 제정되어 시작되었다. 2001년에는 런던 동부지역의 시민사회단체와 노동조합 등이 생활임금 확보를 위한 연대체인 TELCO를 구성하면서 영국에서의 생활임금 캠페인이 본격적으로 시작되었다. 2004년에 치러진 런던시장 선거에서는 켄 리빙스턴(Ken Livingstone)후보가 생활임금 도입을 공약으로 내세워 시장으로 당선되어 주목을 끌었다 한다. 참여연대, 「경기도 생활임금 조례안 관련 공개질의서」, 2014년 4월 19일 자료 p. 2 참조

28) 이와 관련 공공비정규노조 서울경기 지부는 4월 7일 현재 또 다른 지자체인 성북구가 추진 중인 간접고용 생활임금추진안이 2012년 정부가 내놓은 「공공부문 비정규직 고용개선 추진지침」 보다 후퇴한 내용이라고 반발하고 나섰다. 지부는 정부의 공공부문 비정규직 고용개선 추진 지침에 따르면 용역노동자의 근로조건 개선을 위해 (도급)계약 체결시 예정가격을 중소기업중앙회에서 발표하는 시중노임(제조부문 보통인부 노임)을 기준으로 하도록 되어 있는데(현재 200만 7천866원) 성북구가 추진하는 생활임금이 노동자 평균급여 50%에 서울시 생활물가 인상률의 절반인 8%를 반영한 143만원 2천원을 2014년도 생활임금으

20여 년에 걸친 지역 노사와 노사정간의 상호 신뢰와 합리적인 정책협의의 가능성이 확인된 결실로 그 남다른 의의가 존재함을 과소평가해서는 안 될 것이다. 이후, 이 생활임금 조례제정은 현재 경쟁적으로 지자체가 채택하고 있거나 그 채택이 6.4 지방선거를 앞두고 주요 쟁점화하고 있다.²⁹⁾

2) 「기업자문단 프로보노사업」 : 부천시역은 지역 내 전체 사업장의 98%가 50인 미만의 중소기업사업장이 밀집한 지역이다. 부천시역노사민정협의회는 이러한 지역산업의 현실을 고려하며 협의회가 주도하는 기업자문단이 사업장을 직접 방문하여 중소기업에 대한 자금 지원, 기술인증, 인력교육 등과 같은 구체적인 지원방안을 모색하고 협의하여 추진하고 있다. 이것은 지역노사민정협의회가 주요 논의이슈를 지역 내 취약노동지원 및 관련 서비스 제공 외에 취약 중소기업체의 지원에도 주목하여 노사상생의 지원방안을 능동적으로 찾으려는 좋은 사례로 여겨진다.

3) 「기업 맞춤형 직업훈련지원사업」 : 부천시는 지역노사민정협의를 통하여 2014년 현재 「기업맞춤형 직업훈련사업」을 9년째 추진해오고 있다. 부천시는 노사공동 수요자 능력개발사업으로 중소기업훈련 코디네이터(HRD 담당자) 발굴·양성을 목표로 매년 20명의 코디네이터를 발굴하고, 이들이 20개 이상 중소기업(1,500여명) 훈련을 지원하고 있다. 또한 부천 지역직업훈련정보망 사업도 5년차로 「부천지역 훈련정보망(bchrd.info)」을 통해 훈련정보를 수요자에게 신속히 전달하고 직업훈련 및 고용을 촉진하고 축적된 데이터는 지역 인적자원 개발 정책 지원 자료로 활용되고 있다. 지역고용을 위하여 지역노동시장에 대한 세분화된 통계와 관련 맞춤형 정책방안이 요구되는 터에 부천지역노사민정협의회는 미흡하나마 이러한 실질적인 논의를 관련 노사민정 관계자의 열의와 관심으로 구체적으로 실천해오고 있다. 또한, 현재, 모두 153개 직업훈련기관의 훈련프로그램을 상시적으로 조사하여 월 평균 250

로 지급하고 있다며 이는 정부의 '권고'안보다 적은 수준이라고 비판하고 있다. 그럼에도, 이 생활임금수준은 법정 최저임금(시간당 5천 210원)보다는 31% 높은 수준이며 실제 하도급계약시 임금기준에 대한 정부의 권고에도 불구하고 현실에서는 대부분의 지방자치단체가 '최저낙찰제'를 적용하고 있는 탓에 이 권고안이 사실상 제대로 지켜지지 않고 있는 실정이다. 따라서 구속력있는 생활임금 조례의 제정은 실효성이 담보되지 않고 있는 권고안에 비하여 그 의의를 과소평가할 수 없다고 하겠다. 아울러, 이 생활임금이 지역노동시장의 임금수준을 끌어 올리는데 역할을 하도록 하고 무엇보다 현재 제한적인 그 적용대상을 최대한 확대하도록 하는 데 주안점을 주어야 한다는 의견도 있다.

29) 사실 부천시의 생활임금조례 제정은 2011년 훨씬 이전부터 시작되었다. 지난 1980-90년대 우리나라에서 노사간 대립이 가장 큰 지역이었던 바로 이 부천지역에서 한국노총 부천지부 김준영의장을 중심으로 지역노동운동의 활로를 모색하는 노사와 노사정관계의 발전의 실천모델을 만들려는 노력의 소중한 결실이 있었다. 반면, 경기도에서는 2013년 12월 도의회에서 「경기도 생활임금조례안」을 의결하고 도에 이를 이송하였으나 2014년 1월 7일 김문수지사가 이 조례안이 도지사 고유권한을 침해하고, 최저임금법과 충돌하며, 사용자 이익을 침해하고, 헌법상의 평등권 침해우려가 있다는 등의 이유로 경기도의회에 이 생활임금조례안 재의결을 요구하였다. 그러나 도의회는 2014년 4월 15일 생활임금조례안을 다시 재의결하였다. 경기도지사가 다시 거부권을 행사할 지가 6.4 지방선거의 지역쟁점이 되고 있다. 현재 이 이슈는 지방선거의 노동부문 핵심이슈로 부상하면서 새정치민주연합측은 생활임금법 제정을 주장하고 나섰으며, 국회에는 김경협의원외의 생활임금제 도입을 담은 최저임금법 개정안이 환경노동위원회에 발의돼있는 등 여야의 지방선거의 주요 쟁점이슈화하고 있다. 참여연대, 「경기도 생활임금 조례안 관련 공개질의서」, 2014년 4월 19일 자료 참조

개의 훈련정보를 지속적으로 제공하고 있다. 이러한 지역실정에 맞는 지역교육훈련제도와 지역고용정책 대응은 선진국의 전형인 지역노사민정협의의 한 모습이라고 할 수 있다.

4) 그 이외에도 부천시는 지역노사민정협의회의 주요 의제로 차별개선네트워크 회의와 지역고용정책 아카데미, 파견근로 문제점과 쟁점 세미나 등 노사포럼, 고용안정, 산업평화 실현 실천 결의대회, HRD 네트워크 회의, 업종별 협의회, 지역특화 사업개발단 운영 등을 통해 지역사회 발전과 고용노동시장의 안정화·효율성제고 등을 논의하고 있는 선도적인 지역협의체이다.

3.1.3. 부산지역 노사민정협의회

부산지역 노사민정협의회 역시 협의회 구성은 체계를 갖추고 있다. 그러나 그 실질적인 활동에 있어 구체성을 많이 결여하고 있다.

사실 전국적인 광역과 기초단위 지역노사민정의 양적인 확산에도 대부분의 협의가 노사 평화선언이나 노사파트너십 포상, 고용포럼개최와 관련 토론회개최에 머물르고 있는 실정이다. 즉, 실질적인 지역의 정책협의체로서 발전하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 대부분의 지역노사민정협의의 내용은 아직까지 선언과 협의의 필요성을 공감하는 수준에 머물러 있다. 부산지역 노사민정협의회의는 다음과 같은 체계를 갖추고 있으며 주요 활동으로 다음 사항을 들 수 있다.

[그림2] 부산지역노사민정협의회



*출처: 전명숙 외, 「지역고용노사정파트너십」, 한국노동연구원, 2011, p. 26 참조

1) 「고용페어」, 「노사페어」 개최 : 부산지역노사민정협의회는 그 사이 2012년을 ‘새로운 일자리창출의 해’로 선포하고 그해 가을 고용문제 해결방안의 하나로 ‘고용페어 주간’과 노사문제 해결을 위한 ‘노사페어 주간’을 갖는가 하면 구직자 특성별로 세분화된 테마형 채용박람회인 ‘잡 페스티벌’을 운영하는 등 고용대책 마련을 위한 지역 나름의 활성화 노력을 전개해왔다.

2) 「청년 일자리 창출대책」 : 부산시는 청년고용증진을 위한 대책으로 청년일자리 확대 등 5대 분야 33개 시책 중점으로 채용박람회를 확대 개최하고, 관련 시책을 지역노사민정협의의 주요 이슈화하였다.

3) 「산업단지별 협의회 구성운영」 활성화 : 부산 지역은 산업구조면에서 종래 지역의 산업기반이었던 신발, 섬유 등 전통적인 제조업을 대신하여 서비스업, 운수업, 항만관련 산업 위주로의 산업전환의 과정에 있다. 이러한 변화에 따라 노사협력이 특별히 강조되고 있으며 이를 위하여 지역노사민정협의회와 산업단지별 10개 협의회를 구성하여 대응방안을 협의하고 있다.

4) 「퇴직자를 위한 원스톱 고용지원서비스」 : 부산지역은 노사민정 공동으로 「퇴직자를 위한 원스톱 고용지원서비스」를 제공하고 있으며, 노사갈등 조정전문가 강좌를 개설하고 노노갈등 및 사내하청으로 인한 노사갈등 예방과 함께 전문성에 기반한 노사문제 해결 시도를 모색하고 있다.

5) 「일자리 창출효과 명시제 운영」 : 부산시는 일자리 창출효과 명시제(10억 이상 예산 사업의 경우 분야와 상관없이 반드시 일자리 창출목표를 명확히 제시)를 운영하여 투자와 고용창출 연계노력을 노사민정협의 중요사항으로 하고 있다. 그러나 이런 활동들은 나름의 지자체 차원의 특수성을 반영하는 부분에도 기존에 추진되어 오던 내용이 중심이거나, 세부적인 구체성을 결여하고 있거나, 지속성이 담보되지 않아, 사업의 성과들이 미약한 실정이다.

3.1.4. 광주지역 노사민정협의회

광주지역노사민정협의회는 포괄적인 정책협의기구로 발전하지 않은 상태에 있으나 여전히 다각도로 지역 거버넌스의 활성화를 모색하고 있다. 노사민정협의회는 주로 고용과 일자리 인적자원개발부문 등에 협의회의 논의를 집중해오고 있다.

1) 「일자리 창출사업」 : 광주지역노사민정협의 역시 고용과 일자리를 중심으로 하고 있다. 광주지역은 지역 내 「10만 개 일자리 창출사업」과 「지역 맞춤형 일자리 창출」 및 질

적 관리를 위한 사업전개 등을 지역고용정책이자 지역노사민정협회의 주요 의제로 하고 있다. 아울러, 지역노사민정협회의를 중심으로 「양질의 일자리 창출 사업의 고도화」를 추진한다는 목표를 설정하고 활동해왔다.

2) 「고용정책협약」: 광주는 2010년부터 준비한 ‘일자리 영향평가제’와 ‘목표관리제’를 2011년 시범운영 착수하였다. 동시에, 지역 내 특화 사업인 ‘가전산업 맞춤형 기능양성’, ‘지역 HRD 인프라 육성’등을 지자체와 지역노사민정협회의 의제로 하고 있다.

3) 「인력양성과제」: 기타, 광주지역은 수도권 기업의 콜센터 유치와 여기에 필요한 인력양성계획 대책을 수립하는 한편, 청년구직자들의 중소기업 기피로 인한 미스매치 해소전략 협의 등을 지역노사민정협회의의 주요 대상으로 하고 있다.

이러한 광주지역 노사민정협회의의 논의 이슈들 역시 대부분이 일자리와 고용정책적 이슈로 청년취업 등 지역의 심각한 고용상황을 반영하고 있으나 노사민정간 역할부담과 지자체 고용노동정책의 연계 등 구체성을 결여하고 노사의 창의적이며 자발적인 이니셔티브가 불분명한 채 주로 지자체중심 고용정책의 이슈를 거드는 정도의 역할에 머무르고 있는 상태에 있는 것으로 평가된다.

3.1.5. 충남지역 노사민정협의회

충남의 지역노사민정협의회 역시 다양한 정책협의를 시도하고 있다. 지역 일자리 창출, 지역 인적자원개발 및 지역 노사관계 안정을 위한 다양한 사업과 관련 협의체간 통합적 지역 거버넌스 형성을 추진하고자 한다. 아직 구체화된 논의의 결실은 많지 않지만 지역 고용과 노동문제의 해결을 위하여 지역 거버넌스 구축의 중요성을 강조하는 지자체라 할 수 있다.

1) 「2014년 지역노사민정협의회 위탁사무 협정 체결」: 충남 지역노사민정협의회는 2014년 1월 충남지역 노사민정협의회를 (사)충남고용네트워크와 위탁사무 협정을 체결하고 사무공간을 확보하였다. 충남도는 노사민정보다는 노사정이 정에 정책을 제안하는 지역파트너십을 지향하고 있다. 2014년 1월에는 지방정부차원의 노동정책을 모색하기 위하여 충남근로자복지회관에서 지자체장이 참여한 가운데 ‘노동정책토론회’를 개최하였다. 충남도는 ‘사회책임표준 ISO26000’이행을 위한 노사안정 기반 구축 및 사회책임 활동 강화를 위해 적극 나서기로 하였다.

2) 「2013년 노동사회책임을 위한 정책제안서 전달」: 충남 지역노사민정협의회는 2013년에는 충남 노사 추진협약식을 가졌으며 9월에는 충남노사정이 ‘노동사회책임을 위한 정책

제안서'를 작성하여 도에 전달하였다.

3) 「2012년 충남노동사회책임 보고서 발간」: 충남 지역노사민정협의회는 이에 앞서 협의회의 활성화를 위하여 세부적으로 충남고용 및 노사관계 총괄 거버넌스 정착, 충남 노동분야 사회적 책임의 활성화, 내일 희망일터 만들기, 신고용시스템을 위한 고용관행개선, 지역 일자리 창출 및 인적자원개발의 지원사업 등을 추진하였다. 아울러, 2012년에는 원탁토론회 및 노동분야 사회적 책임 선언식에 이어 '충남노동사회책임보고서'를 발간하였다.

4) 「찾아가는 노동상담 및 일자리 더하는 노사문화정착 컨설팅」: 충남 지역노사민정협의회는 2009년 3월 설치이후 산업현장에 대한 교육 및 컨설팅을 수행하고 노사갈등 예방 및 사전조정을 위하여 노동자에 대한 찾아가는 노동상담 및 노조전임자에 대한 컨설팅 및 워크숍을 개최하였다.

이러한 충남 지역노사민정협의회는 아직까지 구체적인 사업을 노동정책에 반영하지 못한 채 노사민정협의회의 실천방안을 다각도로 모색하고 있다.

3.1.6. 인천지역 노사민정협의회

인천 지역은 수도권의 주요 지역으로 지역노사민정협의회의 기본 논의의 틀을 구축하고 있다. 인천지역 노사민정협의회는 본 협의회외에 지역고용, 산업발전분과위원회, 노사협력 조정분과위원회, 항만물류, 인천자원개발분과협의회 등 3개의 분과위를 두고 협의회 논의 체계를 갖추고 있다.

1) 「2014년 지역일자리 목표공시제 추진」: 인천지역 노사민정협의회는 2014년 3월 26일 2014년 첫 회의를 소집한 이래 2014년 지역일자리 목표공시제를 추진키로 하고 근로자들이 인천지역 기업체에서 열심히 일할 수 있는 근무환경과 근로조건을 개선하는 방안에 대하여 협의하였다. 아울러, 근로자종합복지관 건립 추진, 안정적 일자리를 위한 정규직의 비정규직 전환 실적 및 계획 등의 시책 사업에 대한 안전도 다루고자 한다.

2) 「2013년 사업장별 '사회적 책임'실천운동선언」: 인천지역 노사민정협의회는 2013년 9월부터 연말까지 2-3개 사업장별로 '사회적 책임 실천운동'선언식을 릴레이로 전개하고 연내 10개 사업장내 선언을 추진하였다. 이 선언운동의 취지는 양보와 배려의 노사문화를 확립하고 생산적 교섭운동 실천문화를 확산하고자 하는 것이었다.

인천지역 노사민정협의회의 이러한 '노사선언'은 연례행사로 볼 수 있는 지역 내 전체 기업의 포괄적 선언이 아닌 사업장별로 지속적으로 추진된 릴레이 '선언운동'이라는 측

면에서 기존의 단기적이며 이벤트성 행사와는 비교되는 진전된 측면이 있으나 내용이 추상적이고 구체적인 실천방안에 대한 협의가 분과위 논의 등을 통해 이루어지지 못하고 있는 것으로 보인다. 즉 정책협의의 구체적 내용을 갖지 못한 채 일자리 창출과 노사분규 예방적 차원의 노사대책이 주류를 이루고 있어 여전히 진정한 지역 정책협의체로 발전하기 위해 많은 과제를 안고 있는 것으로 보인다. 특히, 지역 노사민정협의체내에 ‘항만물류, 인천자원개발분과협의회’ 등 지역 특성을 반영한 3개의 분과위가 구성되어 있음에도 이들 분과위 활동은 개설 이래 사실상 미진한 것으로 평가된다는 점에서 지역 노사민정협의회의 활동은 형식적 구성의 한계를 벗어나지 못하고 있는 것으로 보인다.

3.1.7. 경기도지역 노사민정협의회

수도권 지역에서 경기도 역시 경기 지역 거버넌스와 지역노사민정협의회의 활동이 주목되고 있다. 한편, 경기도에서는 최근 생활임금과 관련 경기 지역노사민정협의회가 아닌 경기도의회가 주도권을 갖고 조례안 제정을 추진하던 가운데 도의회와 지자체사이에 그 제정을 두고 논란을 벌이고 있으며 그러한 논란이 지자체 차원의 이슈로 부각되고 있다는 점이 주목되고 있다.

1) 「경기도 생활임금 조례안 제정」: 경기도는 도의회 차원에서 2013년 12월 경기도 근로자에게 생활임금을 지급하도록 근로자의 생활안정을 도모하고 삶의 질을 향상시킬 것으로 목적으로 하는 「경기도 생활임금 조례안」을 제정하였다. 조례안에 따르면 경기도는 그 대상으로 ‘경기도 산하 공기업, 공공기관 소속 근로자 및 위 기관과 위탁용역 계약을 맺은 기관 업체에 소속된 모든 근로자 그리고 공공일자리사업 근로자’(조례안, 제3조)에 대하여 ‘근로자가 가족을 부양할 수 있으며 교육, 문화 등 각 분야에서 인간으로서 존엄성을 유지하며 실질적인 생활을 할 수 있는 수준의 임금으로서 최저임금 등을 고려’(조례안, 제2조)하도록 ‘생활임금 조례안’을 통과시켰다. 경기도는 이 ‘생활임금을 결정하기 위하여 경기도 생활임금위원회를 설치하여 운영’(조례안, 제4조)할 수 있도록 하고 참고 기준으로 ‘중소기업 중앙회 등 공공기관의 임금가이드라인’과 ‘경제협력개발기구(OECD)의 최저임금 권장기준’ 등 국제기구의 임금가이드라인과 ‘민간 전문기관의 임금가이드라인’ 등을 참조하여 ‘도지사가 생활임금을 예산의 범위에서 그 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 노력’하도록 권고(조례안, 제5조)하고, ‘도지사가 위탁·용역 계약을 하는 경우에 생활임금을 지급하는 사항을 「경기도 사무위탁조례」 제10조제1항 수탁기관 선정기준으로 참조’할 것을 권고(조례안, 제7조)하고 있다. 그러나 이러한 경기도 조례안은 2014년 1월 지자체장에 의해 동 조례안이 헌법, 제117조제1항, 지방자치법 제22조, 그리고 지방자치법 제11조에 의거 국가사무 처리제한사항에 해당한다며 이 조례안이 도지사의 고유권한을 침해하고 있다며 지방자치법 제26조제3항에 따라 재의를 요구하였다. 이에 따라경기도의회는

2014년 4월 15일 동 조례안을 재의결하였고 지자체장이 이 재의결안에 대하여 다시 거부권을 행사할 것인가 주목되고 있다.³⁰⁾

2) 「경기권 노사민정네트워크 포럼 발족」: 경기도에서는 경제사회발전 노사정위원회의 지원으로 최근 경기도 노사민정협의회가 주도하는 「경기권 노사민정 네트워크 포럼」이 발족되었다. 경기도지역노사민정협의회는 주도로 이루어져야 할 이 포럼은 고용노동부 주도로 이루어지고 있는 지역노사민정협의회 활성화와 병렬하여 경제사회발전 노사정위원회의 지원으로 이루어지고 있다. 이 지역포럼은 경기도 및 권역단위 시군별로 지역 노사민정 관계자가 참석한 가운데 발족식을 갖고 중장기적으로 권역전체의 사회적 대화를 활성화하고 ‘지역노사관계안정’과 ‘일자리창출’ 등에 기여하고자 하고 있다.

3.1.8. 울산지역 노사민정협의회

울산에서는 지역노사민정협의회의를 통한 의제발굴 노력이 돋보이고 있다. 북구 노사민정협의회는 최근 근로시간 단축으로 인한 영향과 관련 지역차원의 정책협의를 위한 과제발굴과 구체적인 대응방안 모색에 나서고 있어 주목을 끌고 있다.

1) 「근로시간단축과 지역 일자리 효과에 대한 연구과제 분석」: 울산 북구청은 국내 최대 완성차사업장인 현대자동차가 밤샘근무를 없애고 주간 연속 2교대제를 도입한 이래 지역산업 근무형태로 사업장과 근로자의 가정생활과 여가에 어떠한 변화가 있었는지를 한국노동사회연구소에 연구과제 의뢰를 통하여 분석하고 향후 대응방안에 대하여 토론하였다. 현대차의 근무형태 변경으로 노동자의 노동시간단축과 노동생산성 제고 및 시간당 임금인상이 되어 단위노동비용은 변화가 없으나 근로시간단축으로 현대차 내부의 여가와 교육프로그램이 신설되고, 직서열 부품업체를 중심으로 하는 근무형태 변경이 이루어졌다고 분석되었다. 북구 소재 자동차부품업체 29개중 직서열업체 11곳이 현대차와 같은 주간연속 2교대제를 도입한 것으로 나타났다. 현대차는 제도도입 변경전과 비교해 설비투자 등으로 노동생산성을 높여 동일 수준의 임금을 유지하고 있으나 부품사는 과반수 업체가 10%내외 까지의 임금하락이 발생한 것으로 나타났다. 아울러, 지역에서 일반음식점 매출이 줄고 고용이 감소하는 등 변화가 일어났고 일부 민간체육시설이 증가하고 공공여가시설에도 긍정적인 변화가 나타났다. 그러나 향후 이러한 근로시간단축으로 인한 일자리 창출기반은 사업장이며 일자리 연대를 위한 노사민정의 협력이 요구되고 있다. 즉, 근로시간 단축에 따른 순기능(일자리 창출, 균형적인 여가생활 등)을 높이고 역기능을 줄이기 위한 지역 노사민정협의회를 중심으로 더욱 적극적인 사업과 활동이 요구되고 있다. 북구 노사민정협의회는 좋은 일자리

30) 「경기도 생활임금 조례안」(2013. 12. 23) 및 「경기도 생활임금 조례안 재의요구안」(의안번호 1368, 2014. 1.7) 참조.

창출과 경제위기 속에서 상생하며 지속가능한 발전 모델을 만들기 위하여 향후 과제를 모색하며 지역 노사민정 거버넌스를 계속적으로 구축해나가기로 하였다.

대한민국 산업 1번지라 할 수 있는 울산지역에서의 이처럼 근로시간단축과 같은 주요 노동관련 이슈와 관련 노사의 직접교섭 외에 그 정책추진이 지역에 미치는 복합적인 효과와 관련 지역 노사민정협의회를 통한 정책협의를 시도한다는 것은 중요한 의미를 갖고 있다고 평가된다. 특히, 이 점은 전북지역에서 2010년 이래 통상임금논쟁과 복수노조도입으로 촉발된 버스 등 공공운수부문의 노사 및 노사정 갈등으로 유발된 장기 노사분규가 3년간 지속³¹⁾되어 대법원에까지 소송이 지속되고 있는 가운데에서도 지역노사민정협의회가 이 주제를 의제화하여 논의하거나 직접적으로 중재를 모색하는 등 관여하지도 못한 채, 지역협의체로서 어떠한 의미있는 기여를 하지 못한 채 무기력한 상태에 있었던 점과 비교하여 상대적으로 시사점을 주는 사례라 할 수 있다.

3.1.9. 창원지역 노사민정협의회

마지막으로 창원지역 노사민정협의회 활동이 소개될 필요가 있다. 창원지역 역시 국내 주요 산업지역으로 노사민정협의회 활동이 강조되고 있다.

1) 「창원시 취업지원협의회 구성」: 창원시는 국내 주요 산업지역으로 「2014년 창업지원 바운스 취·창업 100℃」 등 주요 시책을 중심으로 노사민정협의를 통해 이 사업이 내실있는 사업이 되도록 하고자 한다. 창원시 취업지원협의회는 취·창업 관련 기관(공공기관, 경제단체, 교육기관, 기업인 등) 전문가 25명으로 구성하여 창립총회를 시작으로 분기 1회의 정례회를 개최함으로써 취·창업분야의 중심역할을 하다는 계획이다. 창원시 취업지원협의회는 유관기관간 상호 유기적인 협력을 통해 시책을 발굴하고 시행함으로써 창원시 고용창출과 실업난 해소에 기여하고자 한다.

이러한 창원시 기초단체 차원의 취업지원협의회는 노사민정협의회로서 초보단계이나 지역노사민정협의회 산하에 관련 분과위를 구성하고 그 모임을 정례화하여 논의결과를 정책에 반영하기로 하는 것은 장기적으로 긍정적인 것이라 평가된다.

3.1.10. 제주지역 사회협약위원회

31) 전북지역에서의 이 장기 노사분규는 통상임금과 복수노조라는 지역에서 전국적인 노동이슈의 대리전 양상을 띠고 촉발되어 결과적으로 노사 어느 쪽도 실익이 불분명한 채 버스운송사업과 노사관계 문제의 진전된 해결이 없이 지역의 노사관계만 악화되는 결과를 초래하였다. 따라서 이 문제는 지역노사민정협의회 현주소를 상징적으로 보여준 사례가 되었다. 따라서 노동문제를 지역에서 건설적으로 해결해나가기 위해서는 지자체장의 노동문제에 대한 의지와 비전 그리고 정책협의 틀로서 노사민정협의체에 대한 관심과 조직적 지원이 전제되어야 한다. 그럼에도, 지역노사민정협의회가 지역의 주요 노동현안을 외면한 채 연례적인 상징적인 노사평화선언이나 이벤트성 행사 등에만 치우쳐서는 지역노사정협의회는 노사참여자마저 그 참여의의를 못느끼고 있는 형식적인 활동이 될 우려가 크다. 한편, 버스등 공공운수 문제는 버스(준)공영제와 무상버스승차 등과 같은 이슈가 일부 지자체의 6.4 지방선거의 주요 쟁점이 되고 있다.

제주지역은 국내 다른 지역과 비교되는 매우 독특한 지역 노사민정협의의 구조를 갖추고 있는 지역이다.

1) 「사회협약위원회 구성」 : 먼저 제주에서는 2006년 「제주도 특별자치도법」 제정과 관련 조례로 「사회협약위원회」를 구성·운영토록 하였다.

2) 「갈등중재 위원회」 성격 : 제주 사회협약위원회는 노사대표, 학계, 언론계, 법조계, 시민단체 등으로 구성되어 지역 내 고용과 노동관련 사항 외에 각종 갈등현안의 해결과 중재를 도모하고자 하는 일종의 ‘갈등중재 위원회’ 성격을 갖고 있다.

3) 「상설 사무국 설치와 운영」 : 사회협약위원회는 상설 사무국과 4개 분과 위원회를 구성하여 운영되고 있다.

4) 「일반적 지역의 논의 이슈」 : 제주사회협약위원회에서는 지역내에는 노사갈등보다는 지역, 세대, 이념, 그리고 개발이슈 등이 주요 현안으로 이러한 이슈들에 대하여 노사정을 포괄하는 폭넓은 사회대표들의 참여를 전제로 하는 지역협의체를 구성운영하고 있다. 주요 의제로는 민관복합형관광미항사업, 제주항 탐동항만시설조성, 신공항건설, 영리법인도입여부, 육상풍력발전단지설치, 해상풍력발전단지설치, 대중교통수단인 노면전차(트램)도입, 쇼핑아울렛설치 등과 관련한 지역의 주요 사회적 이슈를 논의하고자 한다. 그러나 이러한 일반 갈등이슈들이 지역을 벗어나 전국적인 성격의 대립전선으로서 부각되며 상호 대립이 강하여 사회협약위원회는 중재에 실질적인 역할을 하지 못하고 있는 실정이다.

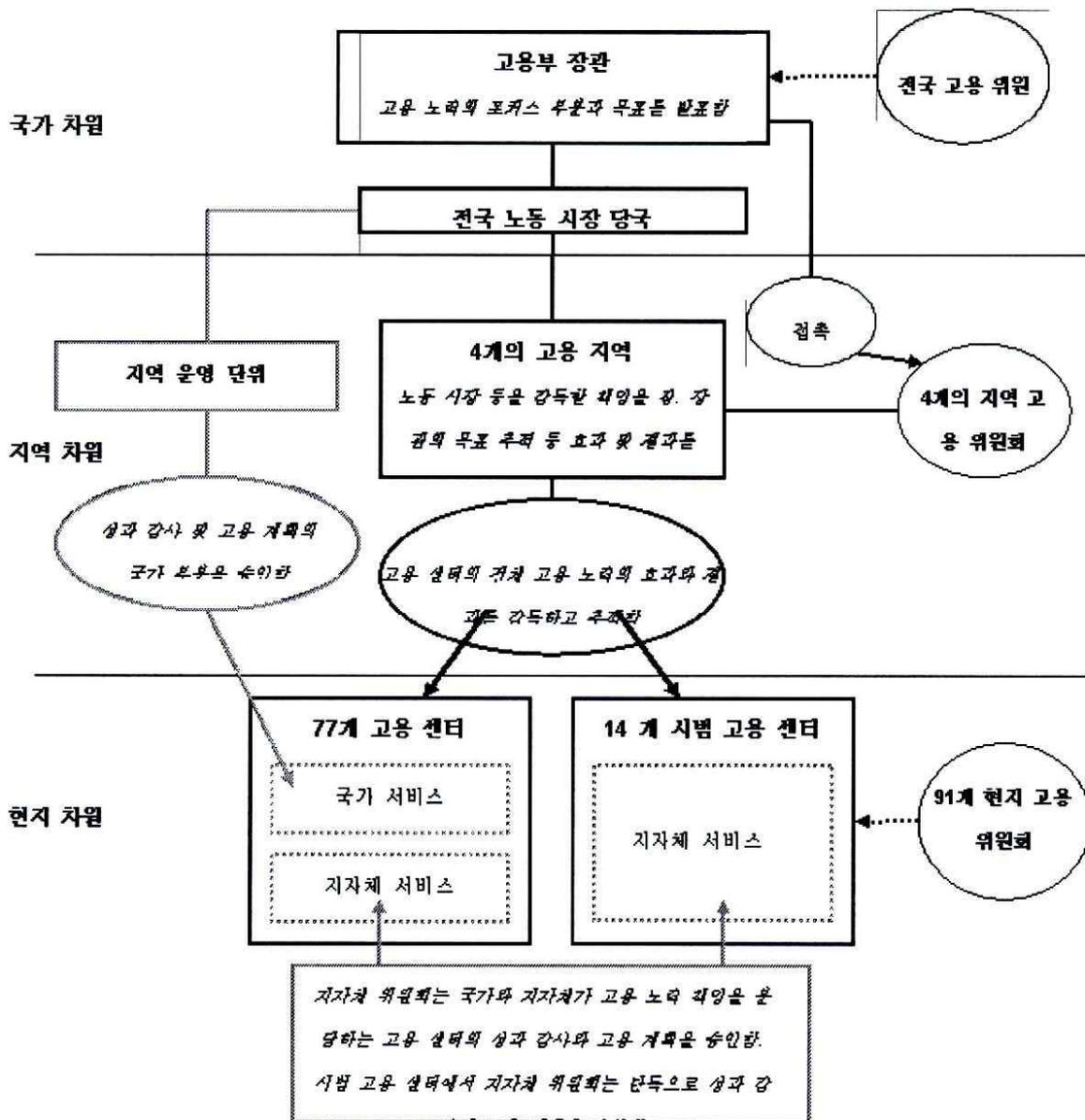
5) 「고용·노동관련 주요 이슈」 : 제주사회협약위원회는 고용과 노동관련 이슈를 협의하기 위하여 기존의 지역노사정협의회를 대체하여 새로운 법적근거를 갖고 운영되고 있는데 고용·노동관련 이슈로는 주로 일자리 창출에 초점을 맞추고 있다. 특히, 지역의 특성상 제조업이 소수이고, 서비스와 관광, 농어업이 중심이어서 지역에서 노사갈등보다는 고용창출에 치중한 지역노사민정협의의 모습을 엿볼 수 있다. 구체적으로 새로운 기업 및 투자유치 확대, 지역간 산업의 육성과 발전, 일자리 창출 및 고용지원 예산확충, 고용정책지원 전문인력 양성, 고용촉진을 위한 맞춤형 직업훈련 프로그램 운영 및 지원강화, 구인과 구직간의 불일치 해소 등이 사회협약위원회 주요 논의이슈이다.

3.2. 주요 외국의 지역고용협의 사례

3.2.1. 덴마크 지역고용협의

한편, 지역차원에서의 노사민정협의의 주요 모델로 소개되고 있는 덴마크, 독일, 일본, 미국 등의 국가에서 지역고용과 관련 지역 협의체는 그 구성·운영을 지속적으로 혁신하고 있는데, 그 주요한 시사점은 다음과 같다.

[그림 3] 덴마크의 새로운 고용행정체계와 고용거버넌스



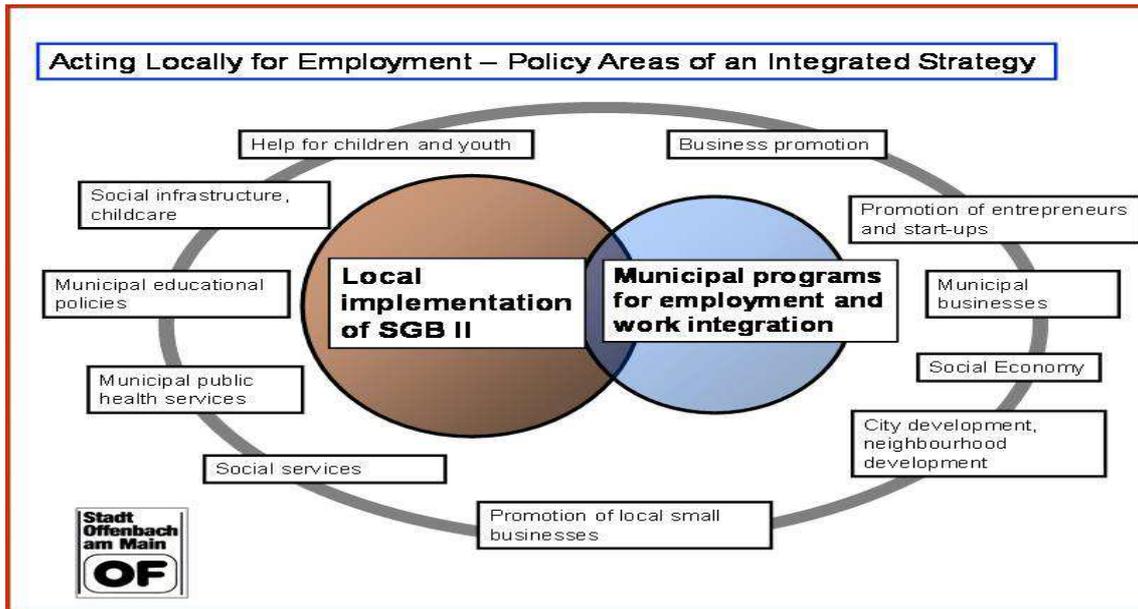
*출처: 김주섭외, 「지역인적자원개발과 지역고용거버넌스」, 한국노동연구원, 2009, p.146 참조

먼저, 덴마크의 경우 새로운 고용행정체계에서 고용지원센터가 목표로 하고 있는 것은 중앙정부중심의 고용 서비스와 지자체중심의 공공부조 서비스를 통합하여 수요자 중심으로 '원스톱형 단일 고용지원서비스'를 제공하는 것이다. 이는 종래의 실업보험 가입 여부를 구분하던 기존의 이중고용 체제를 대체하는 것으로 지역고용협의의 새로운 통합모델을 제시하고 있으며, 상담과 구인구직을 한결 더 용이하게 매칭시키려는 노력을 다각도로 모색하고 있다.

3.2.2. 독일의 지역고용협의

독일의 경우에도 지역에서의 공공서비스가 통합적으로 이루어지도록 지역차원의 협의가 강조되고 있다. 즉, 독일에서도 지역차원에서 고용서비스와 공공부조를 적극적으로 통합하여 서비스를 제공하고자 하는 시도가 'Job Center'를 중심으로 새롭게 이어지고 있다. 독일의 경우 오랜 분권화의 역사적 전통 속에 지역 당국은 폭넓은 과제 영역을 갖고 있었다. 역설적으로 중앙정부에게는 공공행정을 수행하는 데 이것이 큰 도전요인이었는데 이제는 중앙과 지역의 정책을 생산적으로 연결하고, 시너지효과를 내도록 하는 오히려 기회로 활용하고 있다. 최근에 화제가 주목되고 있는 job center를 중심으로 그 인근의 그리고 보완적인 정책과 배려를 갖고 밀접한 관계를 창출하도록 하며 지역적 연계를 중심으로 정책협약이 적극적으로 추진되고 있다.

[그림 4] 독일의 새로운 지역고용 통합서비스

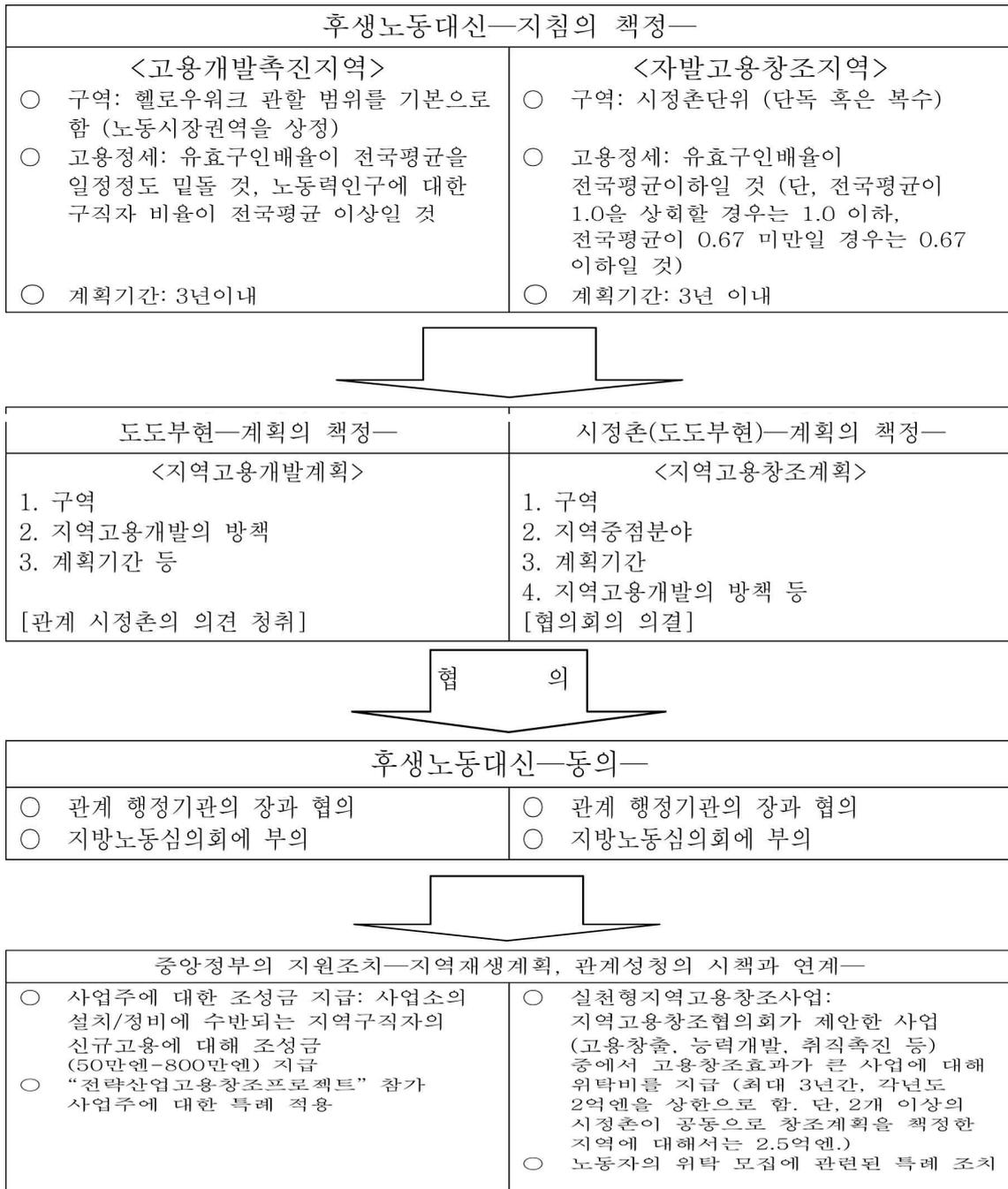


*출처: Matthias Schulze-Böing((Director of Employment Services of the City of Offenbach am Main/Chair of the National Association of Jobcenter-Directors in Germany), 「Acting Locally for Employment: Policies and Practices of Localized Employment Services in Germany」, 2014, p. 21.

3.2.3 일본의 지역고용협의

일본의 경우에도 전체적으로 중앙정부가 주도하는 획일적 정책을 지양하고 지역자원을 창의적으로 입안, 실시하는 고용창출 및 매칭을 점차 강조하고 있다.

[그림 5] 일본의 새로운 지역고용정책의 방향



*출처: 厚生労働省HP 인용. http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/pdf/chiiki-koyou_01.pdf
 우종원, 「일본 지역고용정책의 현황 및 전망」, 2014, p. 92-93 참조

특히 일본은 지방자치단체의 고용정책 입안 및 실시 역량을 강화하여 지역의 요구와 지역의 자원을 잘 파악하여 이해관계자를 설득·조직해내고 산업정책과 잘 결합된 고용정책을 입안하기 위해 중앙과 지역의 협의를 강화하고 있다. 특히 ‘취업률’이 그간 고용정책의 중요한 지표로 여겨지던 데 비하여 이제는 고용의 ‘계속성’에 주안점을 두고 모니터링을 통해서 계속적인 고용에 인센티브를 부여하는 체계를 마련하고자 하고 있다. 즉, 이러한 고용의 ‘정착률’을 주요 정책의 지표의 하나로 도입하고 당해 지표의 현실성을 강화하기 위하여 팔로우업 조사 등을 체계적으로 수행하며 이를 지역의 산업정책의 유효성과 지속성과의 연관하에 판단하고자 하는 등 중앙과 지역의 고용정책적 역할분담과 협의의 강화를 강조하고 있다.

이처럼 외국의 지역고용협의 모형의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 지자체 주도의 지역노사민정협의회와 고용노동부 지역고용지원센터의 긴밀한 협력체제가 이루어져야 함을 보여주고 있다. 둘째, 고용노동부 담당의 고용지원서비스와 지자체 담당의 복지지원서비스의 조정 등 고용과 복지의 연계 등이 추진되고 있다. 셋째, 지역노사민정협의회를 중심으로 고용노동부의 지역고용심의회, 교과부의 지역직업훈련협의회, 지경부의 지역혁신협의회 등이 지자체 지역 거버넌스를 중심으로 통합적으로 운영되어 시너지 효과를 극대화하여야 할 필요가 있음을 보여주고 있다. 넷째, 지역노사민정협의회에 업종별·의제별 협의가 가능한 세부 분과위원회를 구성·운영하여야 할 것임을 시사하고 있다. 이 점은 현재 조직상 지역노사민정이 일정한 성과를 거두고 있다고 평가된다. 다섯째, 지역노사민정협의회에 참여주체들에 대한 과제 수행을 위한 인적, 재정적 지원 외에 참여자의 책임성 제고방안이 마련되어야 할 것을 시사하고 있다. 여섯째, 지역노사민정협의회 가운데 ‘Best Practice’를 중심으로 이것을 벤치마킹할 모델로 확산시켜나가는 전략이 필요할 것임을 시사하고 있다. 일곱째, 미국이나 유럽의 겐트시스템 모델에서 보듯이 국가나 지자체외에 노사 또는 노동조합 주도의 지역별·업종별 직업훈련 및 고용지원서비스 활성화를 위한 노조 자체의 이니셔티브와 고용보험과 연계를 통한 재원확보 방안마련 등이 필요함을 보여주고 있다. 마지막으로 여덟째, 지자체장들의 적극적인 노력과 지역차원 협력체제 구축의 중요성은 향후 지역노사민정협의의 구성, 운영, 이슈개발 등에서 그 성패의 가장 중요한 요소가 될 것임을 시사하고 있다.

4. 지역 거버넌스의 발전방안: ‘공동정책협의’(Co-Consultation)의 제도화와 실천프로그램 구축으로

4.1. 공동정책협의의 틀로서 지역노사민정협의의 발전가능성

필자는 지금까지 그 연혁과 조직 그리고 실제 활동현황을 통해 살펴 본 지역거버넌스로 지역노사민정협의회의가, 서구 노사관계에서의 광의의 ‘공동결정권(Mitbestimmung)’의 한 유형인 ‘공동정책협의(Co-Consultation)’의 틀에서 발전되어야 할 필요성을 제안하고자 한다. 먼저, ‘공동결정은 작업장이나 초기업단위에서 노사가 기업의 경영이나 정책협의를 공동으로 참여하는 것으로 의미’한다.

가장 대표적으로 최근 경제와 노동 및 고용이 상대적으로 균형발전을 하고 있는 것으로 평가받고 있는 독일의 경우 바로 이러한 공동결정권이 2차 대전이후에 장기적 번영은 물론, 90년대 전례 없는 대내외적인 도전 속에서도 통일의 대업을 비교적 성공적으로 달성하며, 강한 경쟁력을 보이고 있는 ‘독일모델(Model Germany)’의 핵심이 바로 이 공동결정권제도에 있다고 할 수 있다.

독일의 노동법은 먼저, 노사 간 갈등을 해소할 방안으로 오래 전에 이러한 공동결정권(Mitbestimmung)을 제도적으로 발전시켜왔다. 특히 2차 세계대전 이후 이른바 독일모델(Model Germany)의 전형으로 여겨졌던 두 축의 하나가 바로 이 공동결정권이었으며, 다른 하나는 영미식의 주주자본주의(Shareholder Capitalism)이자 자유시장경제(Liberal Market Economy) 모델에 비교되는 이른바 독일과 대륙권의 ‘이해관계자 자본주의(Stakeholder Capitalism)’로 불리는 ‘사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)’가 바로 독일 모델의 핵심 두 요소이다.

독일은 노사관계에서 갈등과 중재의 이원적 체계를 갖고 있다. 노사관계는 거시적으로 산업별차원에서 노사교섭과 갈등 과정이 ‘단체협상법(Tarifvertragsgesetz)’에 의해 규율되고 있으며, 미시적 차원에서 ‘공동결정권법(Mitbestimmungsgesetz)’과 ‘중업원평의회법(Betriebsverfassungsgesetz)’, ‘공공부문에서의 중업원평의회법(Personalvertretungsgesetz)’이 구성되어 균형을 이루고 있다.

공동결정권이란 근로자들이 경영에 참여하는 권리를 의미하는 것으로 이것은 독일 바이마

르공화국 이래의 전통이다. 1920년대 전력노조의 대표자들은 모든 사업장에 종업원평의회를 구성하였는데, 2차 세계대전 이후 연합국은 ‘국가사회주의’ 패망 이후에 노동과 사회의 민주화를 강화코자 종업원평의회법을 제정하게 된다. 1946년 연합군통제위원회령 제22호에 의거하여 이 종업원평의회가 공식적으로 인정된 노동조합과 기능적으로 조정토록 되었는데, 기업단위 밖에서 구성된 노동조합과 작업장내의 모든 근로자를 대상으로 구성된 종업원평의회가 사업장내외의 교섭과 정책 사안에 대하여 공동결정하도록 하여 이원적 노사관계 체계가 전후 독일 모델의 요체로 자리 잡게 되었다. 공동결정권은 작업장차원과 산업차원에 적용되었는데 기업이 규모나 크기에 따라 여러 가지 형태의 공동결정의 형태가 존재한다. 현대적 공동결정은 1951년 ‘석탄철강부문 공동결정권(이른바 Montan-Mitbestimmungsgesetz)’에서 최초로 수립되었다. 이 법은 철강과 석탄산업 두 부문 노조에 의한 극한 파업에 직면하여 독일정부가 의해 시행되는데, 노동조합은 이 법 제정의 반대급부로 연방차원의 경제, 외교정책 그리고 국방부문에 대한 정치적 지원을 하게 되었다.

초기 석탄철강부문 공동결정권은 노동자들에게 경영문제에 대하여 전례 없는 영향력을 허용하게 되었는데 1천명 이상 대기업에 영향을 미치게 되어 회사의 감독위원회(Aufsichtsrate)는 1인의 중립적 위원을 포함하여 노사동수의 대표로 구성되게 되었다. 동 법은 1972년과 1976년에 개정되어 공동결정권이 모든 기업에 확대 적용되었는데, 이는 회사의 경영과 작업장배치에 있어 노동자의 권리를 증가시켰다.

한편, 1976년 제정된 공동결정권은 2천명 이상 모든 기업에 영향을 미치게 되었다. 감독위원회의 구성에 관한 기본적인 규정은 석탄철강공동결정과 동일하였지만 세부적인 사항은 부분적으로 노동의 영향을 제한하였다. 즉, 이법에 따라, 노동자 측 대표 중 1인은 이사회위원(Arbeitsdirektor, 이른바 노동이사)이 되며, 이는 노동자의 이해를 필수적으로 반영하지 않는 것이었다. 게다가 감독위원회 의장은 사용자 동의 없이는 임명될 수 없도록 하였는데, 의장은 위원회가 교착된 상황에서 캐스팅보트 역할을 수행하는 것으로 중요한 사항이었다. 그럼에도, 사용자단체는 1976년 연방헌법재판소(BVG)에 공동결정권법에 대한 위헌법률심판을 제청하였고 독일연방헌법재판소는 1980년 최종적으로 공동결정권에 대하여 합헌결정을 함으로써 공동결정권은 독일 모델의 중심적인 축으로 발전하게 되었다.

1972년 종업원평의회법(Betriebsverfassungsgesetz)은 중소기업에서의 노동자 대표를 규정하는 것이다. 한편, 2천명까지 적용되며, 5백-2천명의 종업원을 갖는 회사는 감독위원회 노동자 대표의 비중은 1/3이었다. 보다 규모가 작은 소기업에서 종업원들은 경영진에 영향력을 더 확대하지 못했다. 그러나 적은 규모의 기업에서는 즉, 피고용인 5인 이상 모든 기업에서는 종업원평의회(Betriebsraete)를 구성할 수 있었고 이 평의회가 특히 작업장 내의 사회적·인사상의 문제에 공동결정권을 갖게 되었다. 법은 종업원평의회를 통하여 대립보다는 회사와 협력하도록 하였으며 이것은 노동자의 공동결정을 인정하는 만큼 회사에 압력행사를 금하였

다. 종업원평의회법은 노동조합원과 비노동조합원 모두의 대표권을 보장하였으나 노동조합 조직률이 상대적으로 높은 독일에서는 노동조합이 사실상 대부분 평의회를 지배하였다.

이러한 독일의 이원적 구조는 산별 차원에서 교섭력이 있는 강한 노동조합과 마찬가지로 결속력이 있는 사용자 단체가 존재하여 노사 교섭이 이루어지고 작업장에서는 모든 근로자를 대변하는 종업원평의회가 구성되어 사업장내 노동사회적 이슈들에 대하여 공동협의하는 독일 노사관계의 특징이라 할 수 있다. 이러한 조직력과 교섭력 그리고 공동결정의 제도화된 틀은 전후 독일의 강한 경제를 지탱하는 지주로 여겨지고 있다. 종업원평의회 구성 5인 이상 기업에 대한 논의가 있었음에도 노사공동결정에 대한 기본 구도는 변화하지 않고 남아있으며³²⁾, 공동결정권은 독일이 내부적으로 통일과 유럽통합 그리고 외부적으로 세계화라는 대내외적인 압력에도 불구하고 강한 경제와 더불어 어느 나라보다도 강한 민주주의를 발전시키고 있는 배경으로 평가되고 있다.

한편, 네덜란드의 경우에도 공동정책협의를 중요한 벤치마킹의 모델로 여겨지고 있다. 네덜란드 모델역시 ‘교섭’과 ‘정책협의’의 이원적 구조를 갖고 있다. 즉, 첫째, 네덜란드의 공동결정권은 1차적으로 경제활동의 주체로서 조직적 대표에 근거하고 있다. 노사교섭은 중심적인 이행주체이기도 한 조직노사가 중심이며 이들에 우선적이며 중심적인 대표권을 인정하는 형식을 띠고 있다. 한편, 정책협의의 경우 나머지는 공익이 노사와 대등한 수준에서 조직되어 협의에 참여하고 이행을 간접적으로 담지하는 방안이라 할 수 있다. 사회적 대화에 보다 다양한 사회적 주체의 참여가 요청되고 있는 오늘날의 상황과 비교하여 보면 네덜란드의 이러한 조합주의는 전통적인 ‘양자주의(Bipartism, 노동재단)’와 ‘삼자주의(Tripartitism, 사회경제협의회)’를 기반으로 그 기본에 노사중심성이 유지되고 있는 모델이라 할 수 있다.

먼저, 노동재단(FL)은 1945년 창설된 기구로 노동조합 연맹 및 사용자단체들로 구성된 민간조직으로 노사 각 10인 대표 총 20인으로 구성되어 있다. 노동재단은 임금 및 단체교섭 등 민간의 자율적인 활동영역에 대한 논의와 합의를 목적으로 하고 있는데, 잘 알려진 바와 같이 네덜란드 모델의 상징이라 할 수 있는 ‘바세나르 협약(Wasenaar Accord)’(1982) 및 ‘신 노선(New Course)’(1993)은 물론 2013년에 체결된 사회협약인 ‘사회적 책임을 다하는 진취적 국가를 위한 전망: 위기극복과 2020년 목표를 향하여(Prospects for a socially responsible and enterprising country: emerging from the crisis and getting back to work on the way 2020)’(2013)³³⁾ 등이 바로 이 노동재단의 협상을 통해서 이루어진 것이다.

32) 독일의 종업원평의회법(Betriebsverfassungsgesetz), 15.01.1972제정, 2013년 4월 20일 최종 개정안 참조

33) 이호근, 「네덜란드의 사회적 대화 - 성과 과제와 시사점」, 경제사회발전 노사정위원회 특강 미발표원고 (2013. 11. 15) 참조.

한편, 네덜란드 공동결정권의 한 축인 공동정책협의의 틀인 사회경제협의회(SER)는 1950년 산업조직법(Industrial Organisation Act)에 의해 설립된 것으로 노사공익이 중심이 되어 정부와 의회에 정책적 건의를 주요 목적으로 한다는 점에서 노사만으로 구성된 노동재단과 비교되고 있다. 노사가 각 단체별로 11명씩을 대표하고 정부의 직접적인 참여 없이 간접적으로 정부가 임명하는 공익 11명 등 모두 33명이 협의회에 참여하는 방식으로 사회적 대화를 운영하고 있다. 노조의 조직률은 20%대이나 이들이 사실상 독점적인 사회경제정책의 협의권한을 대표하고 있다.

노동조합대표로는 네덜란드 노동조합연맹(FNV, 8명), 네덜란드 기독교노동조합연맹(CNV, 2명)과 관리직 노동조합연맹(MPH, 1명) 등 11명으로 구성되어 있으며, 경영자 대표로는 네덜란드 산업연맹 및 기독교경영자연맹(VNO-NCW, 7명), 중소기업연맹(MKB, 3명) 및 노동원에 조합(LTO, 1명) 등 11명이 참여하고 있다.

이 공동정책협의의 틀인 사회경제협의회에는 정부가 간접적으로 간여하고 있다. 즉, 공익 위원으로 중앙은행총재(the President of The Netherlands Bank)와 경제정책분석국장(the Director of CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) 등 정부 내 노동시장 관련 대표자를 포함 11명의 공익전문가가 참여한다. 이들 공익전문가는 국왕에 의해 임명되며, 사회 이익집단과 정당으로부터 균형을 유지하며, 정부로부터도 독립되어 활동하는 경제학, 재정학, 법학, 사회학 분야 등 전문성을 갖춘 대표자들이다. 본회의는 매달 세 번째 금요일 개최되며, 회의는 공개되며 자문보고서를 논의하고 최종 확정한다. 자문보고서를 준비하기 위한 소위원회가 11개 구성되어 있으며,³⁴⁾ 특별한 과제를 논의하기 위한 임시위원회를 구성하기도 하고 산업조직법 제43조에 따라 정부에 직접 자문보고서를 제출하는 위원회도 존재한다. SER회의에는 정부위원들이 옵저버로 참석하며, 예산은 상공회의소에 등록된 기업들이 내는 기금의 일부로 조성되고 있다.³⁵⁾

이러한 공동결정권이나 공동정책협의와 관련된 네덜란드 모델이 주는 시사점으로 노동관련 핵심교섭의제는 노사간 교섭은 노동재단(FL)에서 노사를 중심으로 이루어지고 있으며 공동정책협의 틀인 사회경제협의회(SER)에서는 공동정책협의에 참여하는 권한의 부여와 함께 정책집행의 공동책임을 간접적으로 지게 되며 무엇보다 이러한 정책협의는 주로 정부나, 지자체, 국회에의 자문기능으로서 상당한 의의를 갖고 있다는 점이 이 중요하다.³⁶⁾ 협의회가

34) 11개 소위원회는 ① 일반 사회경제정책, ② 지속가능한 경제정책, ③ 시장기구, ④ 노동시장 및 교육, ⑤ 노동 및 기업, ⑥ 근로조건, ⑦ 안전 및 건강, ⑧ 연금, ⑨ 국제 경제사회정책, ⑩ 소비, ⑪ 거버넌스 이슈 및 감독 등이다.

35) 사무처는 사무총장의 지휘를 약 160명의 직원으로 구성되고 있으며, 3개실(경제분과, 사회분과, 행정분과)과 3개 지원국(재정, 인사운영, 정보)으로 운영되고 있으며 연간 2000만 유로의 예산을 확보하고 있다.

36) 이와 관련 우리나라에서는 현행 경제사회발전 노사정위원회에서 '협의'와 '합의'를 모두 시도하고 있다는

공동의 정책자문을 하는 경우 출발점은 균형적인 경제성장과 지속가능한 발전(sustainable development), 근로자 참여의 확대, 소득의 공정한 분배라는 세 가지 사회경제적 목표들이 중심이 되고 있다. 네덜란드 SER처럼 현재 우리나라의 경우에도 형식화되어 있는 공동정책 협의 결과의 '대통령 및 지사체장에 자문'기능을 실질화하는 방안이 필요하다. 즉, 이러한 공동정책협의체가 중앙, 업종, 지역 등 여러 수준에서 구성·운영되어 그 논의 결과가 필수적으로 정부나 대통령, 지사체장은 물론 '국회'나 '자치단체 의회'에도 자문³⁷⁾을 할 수 있도록 하는 제도적 근거를 마련할 필요가 있을 것이다.

그 다음으로 특징적인 것은 네덜란드의 공동정책협의기구 사회경제협의회는 헌법과 산업조직법에 의거하여 구성되는 40여개에 달하는 지방 및 중앙에서 생산되는 상품을 중심으로 구성되는 '상품위원회(commodity board)'³⁸⁾와 같은 기능을 하는 것으로 구성되는 '산업위원회(industrial board)'³⁹⁾의 감독기능도 수행하고 있다. 이들 위원회는 법적 조합으로 특정산업분야의 기업가와 근로자를 노사동수로 구성되며 국왕이 위원장을 임명하고, 위원회는 강제력을 갖는 기구로 기업가와 근로자들은 자신들이 종사하는 산업과 관련한 중요한 사항들에 대하여 실제 협의하고 결정한다. 즉, 근로자의 훈련관련 사항, 상품의 질 관리사항, 자체 규제사항, 수출 증진을 위한 상호 협력 방안 등에 대하여 실질 논의하고 협의하고 있다.

네덜란드의 공동정책협의체인 사회경제협의회는 그 외에도 집행기능도 수행하고 있다.

점이 비교된다. 한편, 아일랜드의 경우에도 1970년 이래 운영되어오고 있는 국민경제사회위원회(NESC)는 자문기능에 충실하며 사회협약은 1993년 이후 구성된 국민경제사회포럼(NESF)에서 주로 이루어진다. 이는 점을 주목할 필요가 있다. 즉, 우리나라의 경우에도 협의 및 자문기능과 합의하여 협약을 체결하는 기능을 탄력적으로 운용하는 방안을 강구할 필요가 있다고 하겠다. 종래의 경험으로는 2004-5년 한국노총이 참여하고 있는 노사정위원회에서는 노동관련 주요 사안에 대하여 '협의 및 합의'를 하고 노사정대표자회의에서 노사정위에서 불완전했거나 어려웠던 노사정위 발전방안과 복수노조 전임자임금지급문제 등이 포함된 노사관계 발전방안 등의 사안에 대하여 별도의 포괄합의를 시도한 바 있다. 또한, 2006년 저출산·고령사회와 같은 노동이슈 외의 전 국민적 이슈에 대하여 전 국민적 포럼성격의 '연석회의'를 구성하여 운용한 바 있다. 그러나 당시 노사단체 외에 제 사회단체 가운데 시민사회단체, 여성단체, 노인단체, 청년단체, 종교단체 등 대표성있는 조직의 선정이 쉽지 않은 과제이었으며, 무엇보다 사회적 대화체제 구축에 대한 확실한 철학과 의지 그리고 관련 지원조직 없이는 운영의 난맥상을 극복하기 어렵다는 점을 학습 한 바 있다.

37) 네덜란드의 SER은 정부에의 자문을 주로하며 기능과 지위와 관련 이를 법제화하고 의무화하였다. 그러나 1995년부터는 이러한 자문기능의 '의무화'는 삭제되었다. 그럼에도, SER은 여전히 정부에의 자문이 주요한 기능이며 정부는 물론 국회의 자문에도 수시로 응하고 있다. 한편, 이러한 정책협의를 위한 사회경제협의회 외에 노사간 직접적인 교섭을 위한 노동재단(FL)이 SER과 병행하여 운용되고 있다. 노동재단은 당사자간 직접 교섭 외에 1년에 2회 정부와 연석회의를 하고 있으며, SER에서 그 재원의 75%를 지원하고 있다.

38) 상품위원회는 수직적 조직으로 원재료에서 최종생산품까지 동일한 생산품과 관련된 조직이며 원예, 농업, 낙농업 등 분야에 구성되어 있다. 위원회의 규정은 전체 기업에 강제되는 규정이므로, 규정에 대한 사전 감독이 필요하며 규정의 범위반여부, 전체 산업의 이익에 부합되는지 여부 등에 대해 사전 검토를 하며, 1년에 300-400건 정도 승인이 이루어지고 있으며, 4년마다 설문조사를 하고 결과에 문제가 있을 경우 2년 안에 재조사를 한 후 SER은 의견을 제출하고 사회고용노동부 장관은 위원회활동의 지속여부를 결정한다.

39) 산업위원회는 수평적으로 산업별로 구분되는 조직이며 호텔, 레스토랑, 병원, 소매상 부문에 구성되어 있다.

즉, 정부는 일부 법 집행과 관련 사회경제협의회에 협조를 구하는 경우가 많은 데 이를 ‘공동행정기능(co-administrative tasks)’이라 부른다. 예를 들어, 보험중개사가 되려는 자의 등록관련 등록소의 운영 및 자료정리를 담당하는 ‘보험중개업법’집행사항, 1954년 제정된 ‘기업설립법’에 의해 사업허가 설립 허가서와 같은 효력을 갖는 산업지식 및 전문기술과 관련한 증명서 발급 업무, 그리고 직장협의회법상 35인 이상을 고용하는 기업에 설치되는 직장협의회 설치의 ‘면제’를 원하는 기업의 경우 그 면제신청 업무와 동법 관련 소속원들의 교육 및 훈련비용을 해당 기업에 부담시키는 기능 등을 수행하고 있다. 기타, 기업의 합병행위의 감독 업무⁴⁰⁾도 수행하고 있다.

위 독일과 네덜란드의 공동결정과 공동정책협의의 사례에서 살펴본 것처럼 우리나라의 지역노사민정협의회는 구체적으로 정의하여 독일과 네덜란드에서 보는 것과 같은 공동결정 또는 공동정책협의의 지역적 형태로 정의할 수 있을 것이다. 아직까지 그 연륜이 짧고 주체들의 인식이나 제도적인 운영에서 일천한 우리의 지역노사민정협의회가 이러한 방향으로 전개된다면 이것은 미래 노사관계는 물론 노사의 역할 증진과 장기적으로 국가경쟁력과 민주주의 수준 제고에 획기적으로 기여할 것으로 기대된다.

4.2. 지역 노사의 직접참여를 강화하는 ‘겐트시스템’(Ghent System)모델과 연관성

우리나라 지역노사민정협의회는 무엇보다 지역차원의 고용서비스, 직업훈련 그리고 인적자원개발 및 복지정책과 지역 특성을 반영하는 산업정책적 협의가 그 중심이다. 여기서 고용정책적 이슈와 관련 핵심적인 것은 고용보험의 역할이다. 즉, 지역노사민정협의회는 무엇보다 현행 정부중심의 고용보험제도의 운영에 노사의 보다 적극적인 참여를 중심으로 근본적인 변화가 모색되어야 할 필요가 있다. 이와 관련 지역노사민정협의회는 활성화를 위하여 이른바 북유럽모델 국가의 공통적인 특성으로 알려진 ‘겐트시스템(Ghent System)’에 대한 적극적인 검토가 필요하다. 즉, 겐트시스템이란 ‘복지급여, 특히 실업급여 등에 대한 주된 책임을 정부의 위임을 받은 공법인보다 노사의 적극적 개입과 운영에 의하여 운영되도록 하는 제도’를 말한다. 13세기 벨기에의 겐트지방을 중심으로 발전한 이 제도는 오늘날 덴마크, 핀란드, 아이슬란드 그리고 스웨덴에서의 실업보험 운영의 지배적인 형태이다. 현재 벨기에는 정부가 급여의 배분에 중심적인 역할을 한다는 점에서 ‘변형된 준겐트시스템’모델 국가로 분류되고 있다.

나라나 지역마다 상이한 배경 속에 발전하여 온 다양한 법제도가 존재하는 것인데 역사

40) 이 행위규약은 일반적으로 ‘합병규약’(Merger Code)이라 하는데 1970년에 제정되었다. 합병규약은 공개입찰이나 합병의 경우 주주와 근로자의 이익을 보호하기 위한 것으로 공개입찰 시 주주에 관련 정보를 제공하고 합병이 실현되기 전에 근로자들이 향후 합병에 관한 의사를 표현할 수 있는 기회를 제공하는 것이다.

적 전통이나 법제 그리고 사회적 세력관계 등이 상이한 여건에서 어떻게 이질적인 환경의 다른 나라 제도의 도입을 검토할 수 있을 것인가 하는 비판이 있을 수 있다. 그러나 현재와 같이 양적으로 확산된 지역노사민정협의회가 그 기능적 한계에도 불구하고 노동의 민주화와 노사관계발전에 긍정적인 요소를 갖고 있고, 그것은 한 축에서 사업장이나 산별차원의 노사의 직접적인 교섭과 더불어, 다른 한축에서, 정부와 지자체의 정책에 참여하여 산적한 내외의 고용과 노동부문의 도전에 즈음하여 핵심 경제 주체들을 포함한 지역의 주체들이 건설적인 미래지향적인 패러다임을 만들어간다면 그것은 사회발전을 위하여 분명 긍정적인 방향일 것이다. 이런 측면에서 오늘날 지구상에서 가장 선진적이며 민주적이고 높은 수준의 노동과 복지 그리고 노사관계 발전의 수준을 보여주고 있는 북유럽국가의 공통적인 특징으로 이 겐트시스템을 지역노사민정협회 활성화방안에 접목시킬 필요가 있음이 강조된다.

전술한 바와 같이 겐트시스템은 노동자들이 실업급여를 받기 위해서는 노동조합에 가입하여야 하기 때문에 이들 겐트시스템을 운영하고 있는 북유럽의 대부분의 나라들에서는 공통적으로 노동조합의 조직률이 매우 높다는 것을 확인할 수 있다. 또, 국가에 의해 운영되는 실업급여제도에서 급여는 국가에 의해 고정되는 반면, 노조에 의해 운영되는 실업급여는 직전 소득에 의존하고 있는 점도 역사적으로 노조에 의한 실업급여에의 가입 비중이 높은 주된 이유가 되고 있다. 물론, 이러한 노동조합자치에 의한 실업보험제도의 운영은 ‘역사적인 것’이다. 즉, 국가에 의한 노동행정차원의 실업보험이 나중에 발전하기 전부터 노동조합에 의해 자조적 차원에서 자치 운영되는 겐트시스템이 발전하였던 것이다. 이 때문에 고용보험이나 고용보험재원에 의해 대부분 수행되는 고용서비스 등이 국가나 국가의 위탁을 받은 공법인에 의해 운영되고 현대의 대부분 국가에서의 고용보험체계에 비추어 이러한 겐트시스템은 예외적인 현상이라 할 수 있다.

그러나 이러한 오늘날 이러한 북유럽 복지국가에서 공통적인 겐트시스템이 중요한 이유는 그것이 역사적으로 아래에서부터 위로 자생적으로 발전한 것이든지, 아니면 전후 복지국가의 전면적인 발전과 함께 국가에 의해 위에서부터 아래로 확산된 것인지, 고용보험 등 사회보장제도가 그 각각의 역사적 기원 특징과 함께 제도의 근본 ‘목적’과 ‘운영’의 실재에 있어 구체적으로 어떤 문제점을 갖고 있는지를 살펴 볼 필요가 있다는 점이다. 즉, 우리나라의 경우 사회보장제도의 역사적 후발성으로 인하여 대부분의 복지체계는 국가주도의 하향식 모델이 여전히 중심에 서있다. 이것은 한편에서 낮은 수준에도 불구하고 단기간에 제도의 확산을 가져온 순기능이 존재하였다. 그러나 이것은 관료행정에서 전형적으로 나타나는 문제와 같이 각 제도가 갖고 있는 제도의 주체이자 대상인 당사자의 피동성으로 제도 운영의 효율성이 저하되는 심각한 문제를 야기하고 있다. 동시에, 노사민정협회의 논의의제의 가장 중요한 부문이어야 할 고용서비스, 직업훈련, 인적자원개발 등에서 현행 고용보험제도는 매우 큰 사각지대 문제에 대하여 제대로 대응하지 못하고 있다. 즉, 적용제외되

고 있는 단기고용 근로자, 불안전 고용상태에 있는 비정규직, 이른바 ‘근로자영자’ 등이 매우 광범위한 수준에 있다. 이런 측면에서 이런 문제를 해결할 방안이자 노동조합의 조직률을 제고할 방안으로 노사의 참여에 의한 한국적 모형의 겐트시스템의 도입을 적극 검토할 필요가 있다고 생각된다.

이것은 고용서비스와 실업보험 그리고 직업훈련제도와 인적자원개발 등에 관한 효율성을 제고하고 노동조합 조직률에도 선순환효과를 갖으며 장기적으로 정책의 민주화와 지속가능한 복지국가의 기반을 형성할 수 있는 매우 핵심적인 기제로 평가된다. 사용자에게도 노사가 비용부담의 주인이면서도 현재 관료중심의 고용보험의 개선방안을 모색하고 관련 고용정책협의를 활성화 할 수 있는 계기가 된다는 측면에서 장기적으로 노사의 책임성을 강화하고 능동적인 노사관계 발전에도 기여함으로써 긍정적인 효과가 크다고 할 수 있다.

오늘날 2010년 후반기에 들어 겐트시스템의 가장 대표적인 국가의 하나인 스웨덴에서마저 경제위기시에 등장한 중도우파정부에 의하여 2007년 고용보험기금의 급격한 가입비의 인상으로 인하여 노동조합조직률이 1년 사이에 4%나 감소하는 등 최근 내외의 도전을 받고 있는 실정⁴¹⁾에 있기는 하지만 이는 오늘날 전반적으로 불균형화 하고 있는 경제와 사회 사이를 반영하는 것일 뿐 그러한 불균형에도오늘날의 복구의 노르딕 복지국가 모델의 핵심적인 구성 요소가 바로 이 겐트시스템에 있다는 점에서 그 근본적인 근간은 향후에도 지속되리라고 예상된다.⁴²⁾

필자는 지역노사민정협의회는 그 양적인 확대나 정부정책을 수동적으로 추진하는 기구가 아니라 진정한 협치의 정신에서 노사민정협의회가 지역의 노동관련 주요 현안들을 자율적이며 창의적으로 해결해나갈 수 있는 높은 수준의 민주적 의사결정기체로서 고용, 노동과 복지, 산업안전, 그리고 지역의 인적자원개발 그리고 지역의 산업정책협약에 있어 협의회가 지자체 수준에서 관련 정책을 형성하고 수립해나가는 과정에서 주체들의 민주적 참여를 통해 정책의 효율성을 높이고 궁극적으로 지역민주주의의 발전에도 기여하는 방향으로 혁신적으로 발전할 수 있기를 기대한다. 그리고 그것을 추동하는 것은 결국 노사의 조직률과 이에 기반한 높은 수준의 교섭 및 정책역량일 것이며 이를 위한 장기적 프로젝트로 겐트시스템의 도입이 다각도로 검토되어야 한다고 감히 주장한다. 동시에 지역노사민정협의회가 자문기능을 넘어 그 궁극적인 발전방향을 정책형성, 수립 및 결정에 있어서의 진정한 사회적 토론을 통한 ‘공동정책협약의 틀’로서 기능할 수 있고 심화될 수 있다면 그것이야말로 노동의 민주화는 물론 사회의 민주주의 발전에도 궁극적으로 기여하는 실질적인 장치가 될 수 있을 것이라고 본다.

41) A. Kjellberg, The Swedish Ghent system and trade unions under pressure, in: 「Transfer」 3-4/09 15(3-4) Autumn-Winter, 2009, pp. 481-504 참조

42) M. Kullander and I. Broman, Sweden: Social partners' involvement in unemployment benefit regimes, in eironline(european industrial relations observatory on-line), 2013 참조

5. 맺음말

이 글에서는 임박한 지방선거에 즈음하여 오늘날 지역노시민정협의회를 중심으로 운영되고 있는 지역 거버넌스의 현실과 그 운영의 실재를 검토하고자 하였다. 그리고 보다 근본적인 차원에서 지역 거버넌스의 대안적 발전방안의 가능성을 과감하게 제안하고자 하였다.

오늘날 복잡성이 증가한 문제해결의 과정에서 그것이 경제적 성장의 동력을 확보하는 문제이든지, 반대로 여러 구조적 요인으로 인하여 그 해법이 점점 어렵기만 한 고용의 위기에 대한 조직적 대응이든지, 심화되어가기만 하는 노동시장 내 양극화에 대한 사회적 대응이든지, 장기적인 노사관계 발전을 위한 것이든지, 국가의 인적자원개발을 지역적 차원에서 실천적으로 모색하는 것이든지, 결국 그 성공의 요소는 공동결정권적 관점에서 진정한 ‘공동정책협의체(Co-Consultation)’의 구축이며 그것은 노동의 ‘능동적 참여를 통한 변화’가 핵심일 것으로 본다. 그리고 조직적 과제는 ‘겐트시스템(Ghent System)’으로부터 노동의 조직적 기반과 정책참여기반을 확충하려는 전략적 방향을 갖고 이에 대한 다양한 아이디어를 얻어 그 운영방안을 창의적으로 대응해나가는 것이 장기적으로 중요한 사회적 과제라는 점을 과감히 제안하였다. 그것은 ‘공동정책결정과정에의 참여 권한부여’와 ‘책임의식의 공유’가 핵심이다. 그렇지 않다면 노동문제는 결국 사회적 토론과정이 부재한 채 노사 간, 노동간 반복적 대립과 정책결정으로부터의 핵심 경제주체의 배제만이 남은 채 점차 그 민주성과 효율성이 문제가 되고 있는 관료주도의 정책에만 의존하게 될 것이다. 따라서 중앙단위에서나 지역단위에서 그 전략적 선택은 다양한 결과가 나올 것으로 보인다.

동시에, 직접적이고 기능적 차원에서 현재의 지역 거버넌스 운영현황의 검토에 기반하여 구체적으로 다음과 같은 지역노시민정협의회 개선방안을 제안하고자 한다.

첫째, 주체: 지역노시민정협의회의 경우 중앙정부 차원의 고용·노동·복지·산업정책의 효율성 제고를 위한 지역으로의 ‘분권화’와 지역에서 중앙부처업무의 중복에 대한 ‘조정’의 문제 외에 진정한 사회적 파트너십 구축 노력이 핵심이다. 그런데, 현재의 지역노시민정협의회는 지자체의 정책 협의에 대한 확실한 원칙과 함께 지역 내 대표성 있는 주요 노사관계 대표들이 모두 참여토록 하고 이들의 지역에 노동문제와 고용정책수행의 과정에서 정책결정과정에의 참여권한과 그 운영에 대한 책임을 공유토록 하여야 할 것이다. 민주노총은 이미 최저임금위원회나 노동위원회, 산업안전, 국민연금 등 정부 주도의 각종 위원회에 참여하여 노동자의 기본권과 노동문제 해결에 권한과 책임을 공유해오고 있다. 지자체든, 중앙이든 그 어떤 정책협의회에 대한 참여를 부정하기보다 ‘참여를 통한 변화와 혁신’을 주도하고 ‘지자체 역시 지역노시민정협의의 성공이 이 문제에 상당히 의존하고 있다는 점을 인식하고, 지역에서는 운영의 폭이 상대적으로 넓을 수 있는 점 등을 최대한 활용하여 이에 대하여 적극적이며 유연한 대처를 할 수 있도록 전제’되어야 한다.

둘째, 체제: 지역노사민정협의회가 실질적인 기능을 할 수 있도록 현재 각 조례에 의하여 구성되어 운영되고 있는 하부협의회(각 분과위원회 및 실무협의회)의 구성 및 운영을 적극 제도화하고 이를 지원하는 사업팀을 지역 거버넌스의 핵심적인 성공요소로 인식하는 지자체 장의 확고한 비전과 지원의지가 중요하다. 매월 또는 최소 2개월에 1회의 각 분과위원회를 소집하여 의제논의를 활성화하고 본협의회는 2개월 또는 분기에 최소 1회 이상 정례회의와 특별 임시회의를 개최하여 주요 지역의 현안 논의를 수렴하여 결정하고 각 분과위원회 논의의 결과를 최종심의 의결할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이것은 분과위와 본 회의의 지속적인 운영을 위한 지원인력이 하나의 팀으로 구성되어야 하는 것을 의미하여 유능한 전문 인력이 배치되어 책임감과 자부심을 갖고 협의회를 지원할 수 있도록 하여야 할 것이다. 반면에, 현재는 조직도, 인력도, 관련 지원예산 등 지원도 불분명한 채 양적인 확대에도 불구하고 그 운영에의 실상이 근본적인 변화가 필요하다. 반면에, 대부분의 지역노사민정협의회는 조직이나 위원회 구성 등 형식적인 틀을 갖추고 있음에도 불구하고 전술한 요소와 그 효과, 목표의식이나 비전이 부족한 채 공무원들의 '페이퍼 워크'수준에 머물고 있는 안타까운 실정이 반복되고 있다. 이러한 모습에는 핵심 주체인 노사의 취약한 대표성이나 책임성, 미약한 정책참여의지 등도 한 원인이 되고 있다. 각 지자체가 '공동정책협의'에 대한 분명한 의지를 갖고 현재의 재원과 조직, 인력을 최소한 두 배로 배가시키는 조치만 취하여도 상당한 변화를 실감할 수 있을 것이다. 아울러, 각 협의체의 운영계획을 수립하고, 각 회의체 논의의 정례화, 논의 결과의 본위원회 심의 결정 및 평가가 이루어져야 할 것이다. 또한 지역자치단체와 고용노동부의 지역사무소, 보건복지부의 지역복지체제가 지역노사민정협의의 지역 거버넌스를 중심으로 정례적 협의 및 협력절차를 '구체적으로 제도화'하여 지역 거버넌스 운영의 효율성을 제고토록 하는 것(예를 들어, 지역노사민정협의회를 국가균형발전특별법상 지역혁신협의회와 연계 및 조정하고 지역혁신발전 5개년 계획, 10대 전략산업 발전계획 등을 연계시킨 부산 사례 참조)도 지역노사민정협의의 중요한 성공요소가 될 것이다. 즉, 현재와 같이 지자체와 고용노동부는 주도권에 대한 관료적 집착을 넘어서 문제해결을 우선할 수 있도록 하는 제도보완책을 시급히 마련하고 지역 정책담당자간 공고한 협력체제를 구축토록 하여야 할 것이다. 지자체와 지역고용노동관서는 서로의 책임을 미루거나 조직이기적 관점을 버리고 지역노사민정협의회를 중심으로 고용 및 노동관련 중요 사안에 대하여 직접 설명·보고하고 문제해결 방안을 분과위와 협의회 논의를 통해 찾도록 하는 시도부터 바로 착수하여야 할 것이다.

셋째, 논의 의제: 지역노사민정협의회에서 논의하고 주체들이 적극적인 참여 동기를 갖도록 하는 지역 내 고용·노동·산업정책관련 주요 논의 의제의 적극적이고 구체적인 개발전략을 수립하여야 하여야 할 것이다. 상시적으로 고용서비스개선, 교육·훈련체제의 확충, 지역 내 주요 노동현안 포럼추진, 지역 내 노동시장 인적자원 및 산업별 주요 업종특성에 대한 주제영역별 논의 및 연구주제 등을 분과위 상시논의를 통해 개발하고 관련 의제개발 지

원시스템을 구축하여야 할 것이다. 주요 이슈로 지역노동시장에 대한 조사와 통계의 구축, 고용안정 인프라의 확충, 선진국형 장기실업대책, 지역 내 전략산업 육성을 통한 지역경제 활성화와 고용창출대책 및 전략산업별로 차별화된 인력공급체계 등과 관련 구체방안 논의가 필요하다. 아울러, 간접의제에 대하여 지역차원에서 다룰 수 있는 노동문제와 관련된 의제를 노사가 우선 자발적으로 그리고 지자체와 정책담당자가 지역차원에서 단기적이며 장기적인 현안에 대한 논의 이슈를 정리하여 우선적인 논의 주제를 연초에 확정하고 시한을 정하여 집중논의토록 하여 최종 논의 결과를 지자체장에게 권고 및 건의 할 수 있도록 하는 체계를 갖추어야 할 것이다. 현재는 노사는 의제논의에 수동적이며 정부는 top-down 방식으로 중앙단위에서 정책적으로나 입법적으로 논의된 의제(예를 들어, 2014년 현재 고용노동부는 지역노사민정협의의 주요 논의의제로 통상임금, 근로시간단축이나 3대 기초고용질서 준수 등 3개의 주제가운데 2개가 지속적으로 논의되기를 희망하고 있음)를 지역차원에서 채택하여 실천방안을 중심으로 논의하기를 기대하는 등, 구체적인 논의 의제의 채택과 논의의 우선순위에 대한 기대가 상호간에 매우 모호하여 논의의 실질적인 성과의 기대가 어려울 실정이다.

넷째, 운영: 분과위논의를 거치거나 지자체가 제안하는 우선순위의 실천과제를 본위원회에서 신속히 확정하고 실천방안을 마련 추진해 나가도록 하고 필요시 주요 사업의 시범사업추진기획단을 운영하고, 이를 단계적으로 구체적인 사업으로 확대해 나가는 운영 전략이 필요하다. 이 과정에서 분과위 논의를 중간에서 조정하고 협의하여 본위원회에 상정할 실무협의회의 기능을 활성화하는 것이 필요하다. 아울러, 실무협의회 대표가 본협의회에 위원으로 반드시 참여하여 하부단위의 논의 결과를 정확하게 전달하고 본협의회의 결과를 다시 분과위 논의에 전달할 수 있도록 상하가 유기적인 체계를 갖추도록 하여야 한다. 그러나 현재의 분과위는 구성만 되어있는 채, 지원인력과 재원이 부족한 채 전혀 가동되고 있지 않거나, 논의할 의제조차 어떻게 설정하여야 할 지 모르고 있는 실정이며, 실무협의회는 기껏해야 분기에 1회 정도 실무자가 전달하는 내용을 형식적으로 보고받고, 심의하고 있는 수준이다. 또한, 관료행정적 사고에 따라 실무협의회와 본협의회 간 연계도 미약하여 각각이 별개로 운영되는 등 운영상 많은 문제점을 안고 있다. 따라서 지자체 장이 조그만 관심과 지원의지를 갖고 개선방안을 찾고자 한다면, 지금이라도 운영상 많은 변화가 가능할 것이다. 아울러, 지역노사정협의회 추진 사업의 추진기획단과 지역의 대학, 시민사회단체 등과도 네트워크 구축을 강화하는 한편, 관련 협력 사업의 정기적 평가를 통해 지역노사민정협의회의 운영을 실질화하여야 할 것이다.

참고문헌

- 고용노동부, 「2014년 지역노사민정협의회 운영 매뉴얼」 2014. 4.
- 김금수, 「세계노동운동사」, 후마니타스, 2012년
- 김주섭외, 「지역인적자원개발과 지역고용거버넌스」, 한국노동연구원, 2009
- 안병영, 「왜 오스트리아 모델인가 - 협의와 상생, 융합과 재창조의 국가모델」, 문학과 지성사, 2014
- 이호근, 「변화하는 유럽의 조합주의와 유럽사회정책레짐의 발전」, in: 『세계정치연구』 2권 2호, 2003, pp. 23-64
- 이호근·김재원(2009), 『덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구』. 한국노동연구원 부설 고성과작업장 혁신센터.
- 이호근, 「사회적 대화를 통한 고용위기 극복의 선진국 사례와 함의」, in: 『고용의 양과 질 개선을 위한 사회적 대화의 모색』, 한국노동연구원주최 정책토론회 발제문, 2013, pp. 47-84
- 이호근, 「네덜란드의 사회적 대화 - 성과, 과제와 시사점」, 경제사회발전 노사정위원회 특강 미발표원고(2013. 11. 15).
- 전명숙외, 「지역고용노사정파트너십」, 한국노동연구원, 2011
- 정인수, 「지역노동시장연구(II)」, 한국노동연구원, 2006
- 정인수·윤윤규, 「지역노동시장연구(III) - 부산권 노동시장 및 지역협의체 분석과 정책과제」, 한국노동연구원, 2007.
- 정인수·전병유·임상훈, 「지역 노동시장 연구 - 실증분석과 선진국 사례를 중심으로」, 한국노동연구원, 2002
- 조재희 외(역), 스테판 버거·휴 콤프스틴(편), 『유럽의 사회협약제도』, 한국노동연구원, 2004
- E. P. Thomson지음, 「영국 노동계급의 형성」, 상·하, 나종일의 번역, 창비, 2000.
- 참여연대, 「경기도 생활임금 조례안 관련 공개질의서」, 2014년 4월 19일 자료
- 허재준외, 「고용-복지 통합형 사회서비스 전달체계 개선방안」, 한국노동연구원, 2012
- 희망연대 노동조합, 노동당 서울시당 주최, 「새로운 서울시, 노동의 현주소를 묻는다 - 서울시 노동정책 평가 토론회」 자료집, 2013. 7.23
- R. Blanpain, European Labour Law, 12th revised edition, Wolters Kluwer, 2012
- A. Ferner & R. Hyman, 『Changing Industrial Relations in Europe』, Blackwell, Oxford, 1998
- A. Kjellberg, The Swedish Ghent system and trade unions under pressure, in: 『Transfer』 3-4/09 15(3-4) Autumn-Winter, 2009, pp. 481-504
- M. Kullander and I. Broman, Sweden: Social partners' involvement in unemployment benefit regimes, in eironline(european industrial relations observatory on-line), 2013
- OECD (2013), "Local Job Creation: How Employment and Training Agencies Can Help, United States", OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers,

2013/10, OECD Publishing

C. Paschier, Part time work: Trap or opportunity? The Dutch case, in: International Symposium: Fact, Disadvantages of Part time Work and Trade Union's Strategy – Cases in Netherlands and Germany, 전국민주노동조합총연맹(KCTU), 국회 한정에 의원실 공동주최, 국제심포지엄 (2013. 10. 16)발제문

K. Polanyi, 『The Great Transformation』, Frankfurt, 1990

Stiching van de Arbeid, Prospects for a socially responsible and enterprising country: emerging from the crisis and getting back to work on the way to 2020, taking and fulfilling responsibility, creating and utilising opportunities, 2013. 4, 11(경제사회발전 노사정위원회, 미발표 번역자료, 2013, 11.)

J. Visser, & A. Hemerijck, 『A Dutch Miracle – Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in Netherlands』, Amsterdam University Press, 1997

- 토론 1 심상완 창원대학교 교수
토론 2 김주일 한국기술교육대학교 교수
토론 3 김준영 한국노총 전략기획본부 본부장
토론 4 조태일 민주노총 경남본부 정책국장
토론 5 조성주 서울특별시 노동정책과 노동전문관
토론 6 이석행 전 인천광역시 노동특보

[토론 1]

지방정부 노동정책 평가와 과제(노광표) 및 지역 거버넌스: 사례를 통해 본 노사민정 문제점과 개선방안(이호근)에 대한 토론

심상완 (창원대학교 교수)

총평

- 두 논문은 각각 한국노동사회연구소 창립 19주년 기념으로 기획된 이번 토론회의 취지에 부응하고 있다.
- 즉, “2014년 6월 4일 전국동시지방선거를 앞두고, 지방정부의 적절한 노동정책이 무엇인지, 실효적인 지역 거버넌스를 위해 더 나은 개선책은 어떤 것이 있는지 살펴봄”이라는 기획 의도에 맞추어, 이 문제들을 보고 헤아리는 데 필요한 경험적 자료를 수집 분석한 결과와 함께, 나름의 독자적인 해석과 제안을 붙여 제공함으로써 이 분야 연구와 실천에 실질적 기여를 하고 있다.
- 하지만 일부 수정 보완할 점들도 있어 그 검토 의견을 적는다.

I. 노광표, ‘지방정부 노동정책의 평가와 과제’ 에 대하여

- 이 논문은 지방정부 노동정책을 진단하고 그 발전 방안을 고찰하고 있음. 그 주된 문제의식은 첫째, 지난 민선5기 4년 동안(2010~2013) 자치단체에서 수행된 노동정책의 내용은 무엇이고, 그 성과와 한계는 어떠한가? 둘째, 지방정부가 담당해야 할 노동정책의 범주와 영역은 어떠한가? 셋째, 노동정책의 효과를 높이기 위한 지역파트너십의 운영 및 활동은 어떠한가? 마지막으로 지방정부 노동정책 발전방안은 무엇인가?를 질문을 제기.
- 이러한 질문들에 대한 해답을 구하기 위해 먼저 2장 ‘지방정부와 노동정책’에서 시대 변화 및 국민들 요구에 따른 정부 역할의 변화를 살피고, 3장에서는 지방정부의 노동정책 사례로 1) 서울시에서 2011년 박원순 시장 취임 후 이루어진 주요 고용노동정책 그리고 2) 서울 성북노원, 부천시의 생활임금제도 도입에 대하여 구체적으로 조명하고 있다. 이러한 경험적 고찰에 기초하여 4장에서는 지방정부 노동정책의 과제와 방향을 제시하고 있다. 요약하면, 첫째, 지방정치 및 행정에서 그동안 배제되어 왔던 ‘노동, 복지, 공동체’의 가치를 중시하는 패러다임 전환이 요구된다. 둘째, 지방정부가 고용주로서 모

범 사용자의 책임을 져야한다. 셋째, 지방정부 노동정책 전담부서의 설치와 재정 확충이 필요하다. 넷째, 지역 노동·고용정책의 효과성을 높이기 위해서 사회적대화기구인 ‘노사민정협의회’의 설치 및 내실화가 요구된다. 다섯째, 지방자치 성공의 관건적 요소로 노동조합운동과 조합원의 지역사회에 대한 관심과 동원 전략을 강조하고 있다.

- 이와 같은 경험적 관찰, 자료 분석과 발전방안 등의 논지 기초에 대해 동의한다.
- 이 논문에서 가장 돋보이는 특징점은 2011년 박원순 시장 취임 이후 과거와는 사뭇 다른 노동·고용정책을 채택 집행한 서울시 노동정책의 성과와 한계를 잘 조명 제시하고 있음에 있다. 최근 서울시의 노동정책은 선거 당시 “무상급식”이라는 이슈로 인해 큰 주목을 받지 못했으나 지방정부의 노동정책으로는 획기적으로 참신한 내용이라고 평가해도 무방하다.
 - 획기적인 성과로는 서울시 소속 및 간접고용 비정규직의 정규직화, 노동업무 담당 부서의 신설, 그리고 취약근로자 권리보호와 복지증진 사업이 중요한 것으로 적시되었다.
 - 아울러, 서울시 노동정책사업의 문제점으로 노사민정협의회가 구성 운영되지 않고 있는 점, 그리고 서울시 노동정책이 기초자치단체의 그것과 엇박자를 보이고 있는 점이 지적되었다.
 - 이러한 분석에 따라 지방정부 노동정책의 과제와 방향을 제안하고 있고, 그러한 제안들이 상당히 설득력이 있으며, 그러한 제안들이 실천에 옮겨진다면, 지방정부 노동정책이 향후 발전할 것으로 기대한다.
- 하지만 논의가 다소 미진 미흡한 대목도 보인다.

1. 서울시 사례의 획기적 성과가 있다면 무엇 때문인지?

- 제시한 성과를 거둘 수 있었다면 그것이 무엇에 기인한 것인지 그 주요 요인과 인과 기제가 밝혀져야,
- 실천적으로 서울시 사례의 확산을 위해, 다른 지역에서 같은 성과를 기대할 경우 무엇을 고려해야 하는지 알고 노력할 수 있어

2. 서울시 노동정책의 한계로 지적한 내용에 대해서도, 특별시 광역지자체 노동정책과 기초지자체 상황은 정반대, ‘엇박자’를 보이고 있다면 왜 그러한가?

- 이와 관련해 광역지자체와 기초지자체 간 차이에 대한 인식 감수성?
- 지방자치단체의 재정 자립도는 2013년 51.1%. 2004년 57.2%에 비해 더욱 저하. 이것은 전국 평균이고, 특광역시, 도, 시, 군 등 지역 위계에 따라 격차가 크다. 특광역시 66.8%, 도 34.1%, 시 36.8%, 군 16.1%로 군지역의 경우 극히 열악하다. --> 80:20의 사회라는데 군지역의 지방자치는 84:16

<표 1> 지방자치단체 재정자립도 [단위 : %]

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
전국평균(순계규모)	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1
특·광역시(총계규모)	81.4	80.3	78.5	73.9	73.8	72.7	68.3	68.6	69.1	66.8
도(총계규모)	41.3	36.6	36.1	34.9	39.5	33.3	31.6	33	34.8	34.1
시(총계규모)	38.8	40.6	39.4	39.5	40.7	40.7	40	38	37.1	36.8
군(총계규모)	16.6	16.5	16.1	16.6	17.2	17.8	18	17.1	16.4	16.1
자치구(총계규모)	42.6	44.3	40.5	37.5	37.1	37.3	35.4	36.6	36	33.9

*자료: KOSIS

- ‘엇박자’가 예산과 권한의 문제만인가? 아니면 다른 무엇? 동일한 예산과 권한을 주면 타 지역에서도 마찬가지로 성과가 가능할까? 글썸... 다른 지역에는 결정적 자원인 사람, 사람집단, 조직 역량이 허약한 문제.

3. 개념 : 논문의 핵심 주제어인 지방정부 노동정책의 개념 정의와 이를 보는 시각에 대한 논의가 부재하다. 자치단체에서 수행된 노동정책의 내용, 성과, 한계를 진단한다고 하나, 과연 무엇을 진단? 이후 이론적 실천적 논의 발전을 위해 무엇보다 그 개념을 명료하게 정의할 필요가 있다.

- 1) 정책의 주체 : “자치단체에서 수행된 노동정책”과 “자치단체의 노동정책”은 개념적으로 다르다. 공간적으로 지방자치단체 행정구역에서 수행되는 노동정책? 또는 중앙정부가 수립한 정책을 위임받아 자치단체에서 수행하면 되는가? “지자체가 담당하는 노동관련 사무는 직업안정, 직업훈련, 노사관계 분야이다”(6쪽)는 고용노동부가 수립한 정책을 위임받아 집행하는 행정-위임사무에 해당한다. 이같은 위임사무도 중요하나, 지자체가 입안 수립하고 집행하고 그 결과에 대해서도 책임지는 정책과는 질적으로 차이가 있다.
- 2) 정책의 이념, 목표와 수단 : 개별적 문제에 대한 단발적 대응이 아니라 정책 이념 내지 가치를 구현하기 위해 일관성과 체계성이 있는 수단이 마련되어야 한다.
 - 노동정책과의 신설, 담당 부서(조직 기구), 인력: 일회적이 아니라 지속적이고 안정적으로 추진된다는 것을 의미한다는 점에서 중요
 - 예산
- 3) 정책의 범주와 영역 : 고용노동부의 위임사무가 아니더라도 지자체가 노동문제의 해결 내지 개선을 위한 지속적이고 체계적인 노력을 한다면 그 주요한 범주와 영역?
 - 고용노동 관련 없는 일이 없다. 노동정책은 특히 산업정책, 지역개발정책, 복지정책, 교육정책 등과 관련되나, 지방정부의 고용노동정책은 다른 정책과 구별되는 고유한 의미를 인정받는 정책을 개발 추진해야 하는데 그게 구체적으로 무엇?

- 2쪽 : 노동정책(노동복지 및 노사관계 포함)
- 10-11쪽 : 노동정책 영역(공약 분야): 1. 노동기본권 보장, 2. 좋은 일자리 만들기, 3. 취약 노동복지 강화, 4. 노동조합과 거버넌스 구축, 5. 노동인지적 행정시스템 및 문화 구축

4. 고용노동관련 조례 제개정

1) 생활임금제도 사례 분석도 제시하고 있으나 이밖에도 지자체는 위임된 범위 내이나 지자체의 조례 등 자치법규 제정권을 통해 고용노동관련 행위를 규율할 수 있다. <표 2>에 따르면, 고용노동관련 조례 제개정 추이에 차이를 볼 수 있다.

- 2000년 이전에는 거의 전적으로 지방고용직 임용 인사관리에 국한,
- 이후 현재까지 관급공사 지역건설근로자 우선 고용 및 체불임금 방지 등이 가장 큰 비중
- 최근 들어 노인고용촉진, 비정규직권리보호 고용안정, 장애인고용촉진 등 취약계층의 고용촉진 관련 조례 제정이 증가 추세
- 나아가 고용노동관련 기구 내지 센터의 설립 운영 관련 조례도 증가
- 지방정부가 그 노동정책을 통해 중앙정부 노동정책과 어떻게 역할 분담, 협업, 공조? 성취할 수 있는 한계?
- 지방정부가 아니라 지방자치단체로서 권한과 예산의 한계.

<표 2> 고용노동관련 조례 제개정 연도별 추이

행 레이블	~2000	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	합계
지방고용직 임용 인사 관리	22	1	2	1	2	1	11	3	3	1	1	1	1	50
공무원이 아닌 근로자 고용 관리													1	1
관급공사 임금체불 방지									1	42	50	25	6	124
관급공사 지역건설근로자 우선고용 및 체불임금 방지										6	9	11		26
고용촉진								1		2	4	3	1	11
노인고용						1		12	9	12	7	23	2	66
청년고용				1							3	11	4	19
중소기업 고용												1		1
장애인 고용촉진 및 직업재활							1		3	4		9	4	21
중증장애인고용								2	2			1		5
비정규직 권리보호 고용안정											7	15	8	30
일자리센터 설치 운영									1	4	4	6	4	19
노동복지회관/센터 설치 운영		2		1	1		1	1	4	2	4	1		17
비정규직 지원센터 설립 운영							1	1		2		7		11

II. 지역 거버넌스: 사례를 통해 본 노사민정 문제점과 개선방안에 대한 이호근 교수의 발표문에 대하여

- 지역 거버넌스의 개념을 지역 차원에서의 주요 주체들 간의 공동정책협의로 정의하고, 지역 차원에서 목적, 구성, 주체, 의제 등 각 지역의 특수성을 반영하며 구성되어 논의하는 정책협의체, 노사에 직간접적으로 중요한 영향을 미치는 사회경제적 주요 이슈에 대하여 지역의 노사와 지자체정책담당자 그리고 지역 내 시민사회단체, 전문가를 중심으로 구성되어 운영되는 거버넌스, 초기업단위의 정책협의를 주목하고 있다.
- 이 논문의 특징 가운데 하나는 노사의 대등한 교섭력이 확보되는 여건이 성숙할 때까지 지역거버넌스는 의미를 갖지 못한다는 근본주의적 입장 또는 구조결정론적 접근을 거부하고 주체들의 전략적 선택을 강조하고 있는 점이다. “노사관계나 노사민정협의를 중앙이든 지역이든 주체들의 대응이나 ‘전략적 선택’에 따라 그러한 구조적 한계에도 불구하고 그 결과는 매우 다양하게 나타날 수 있다... 노사관계나 노사민정협의를 그 자체가 하나의 완결되거나 완성된 제도가 아니라 끊임없이 변화하며 발전할 수 있는 열려있는 민주적 토론과 정책결정의 과정이자 장으로 이해하는 것이 중요하다고 할 수 있다”고 강조하고 있다.
- 이 논문은 지역노사민정협의회의 현황을 소개하고 그 한계 및 문제점을 분석하는 것을 넘어서 지역노사민정협의를 지역차원에서의 거버넌스, 즉 넓은 의미의 공동결정의 한 형태인 ‘공동정책협의’의 장으로 파악하고, 그것을 전인할 수단으로서 지역차원에서 고용보험에 대한 노동의 직접적 운영과 참여를 적극 제도화할 수 있는 방안으로서 북유럽의 겐트 시스템을 제시하고 있다.
- 고용보험에 대한 노동의 참여를 지역 수준에서 제도화하는 방안은 매력적으로 들리고 참고할 만한 가치가 있다고 보인다. 다만, 중앙차원의 거버넌스 참여 해결과 동시에 진행되지 않는다면 거버넌스의 취약성 문제를 해결할 수 있을지?
- 우리나라에서 사회적 대화는 중앙 지역을 막론하고 20여년의 역사에도 불구하고 안정화되지 못하고 “불완전한” 모습을 보이고 있다고 진단하고 있는데 사회적 대화가 불완전한 모습을 보인다거나 노사관계 또는 노사민정대화가 “불완전한” 대표성을 반영할 뿐이다 라고 파악하는 것은 발제자의 “노사관계의 단계적 발전모형”과 연관된 것이 아닌가 추정된다.

○ 사회적 대화의 제도화 정도를 기준으로 노사관계 발전단계를 보면, 사회적 대화가 제도화되어 있는 유럽의 선진국가들과 그러한 것이 전혀 제도화되지 않고 시장지배적인 선진국가 또는 관료나 국가중심적 발전모형이 지배적인 일본이나 중국같은 나라들이 있는데 한국은 이 두 가지 유형의 어느 하나에 해당하지 않고 내용이나 절차가 미흡한 가운데 형식적 여건은 갖추고 노사민정협회가 이루어지는 나라로서 그 중간적 지위에 있는 것으로 파악하고 있다. 즉, 사회적 대화가 부재한 상태 - 불완전한 상태 - 완전한 상태 3 단계로 구분하고 사회적 대화가 불완전한 상태에서 완전한 상태로의 발전을 가정하고 있는 듯하다. 만일 그렇다면 유럽의 선진국가들은 사회적 대화가 완전한 상태인가? 한국은 중앙이든 지역이든 사회적 대화를 불완전한 상태에서 완전한 상태로 발전해야 한다는 것인가?

○ 불완전한 보다는 더 적절한 개념?: 취약한

○ 중앙/서울 vs 지역/지방

- 중앙/서울 아니면 다 지역/지방인가? 중앙/서울과 서울 아닌 지역/지방과의 차이가 지역/지방간 차이에 비해 현저하게 크다는 사실에도 불구하고 후자의 차이에 대해서 잘 인지하지 못하게 오도?

○ 지역 고용·노동 통합 거버넌스: 사실 관계

- 7쪽 “2012년에는 지역노사민정협의회가 노사관계뿐만 아니라 고용까지 총괄할 수 있도록 고용정책기본법을 개정하여 지역고용심의회를 통합근거를 마련하였다. 이에 따라 2013년 현재 16개 광역 시·도에서 지역노사민정협의회가 지역고용심의회를 통합 운영하고 있다”고 적고 있다. 그러나 적어도 현재까지 경남은 그렇지 않다. 지역노사민정협의회와 지역고용심의회가 별도로 구성되어 운영되고 있다. 경남에서 이 두 가지 거버넌스 기구의 운영은 별개의 부서가 담당하고 있다. 지역노사민정협의회는 기업지원단 소속의 노사협력담당(계)에서 주관하고 있는가 하면, 지역고용심의회는 고용정책단의 고용정책담당(계)가 주무를 담당하고 있다.

고용정책담당	고용정책담당 업무 총괄
고용정책 담당	○ 국정감사 종합계획 수립, ○ 고용정책 및 국회·의회업무 총괄 ○ 지역고용시책 개발
주무관	○ 주요업무 및 당면시책업무 추진, ○ 일자리창출 종합계획 수립, ○ 일자리창출 추진실적 평가(도 및 시군), ○ 회의자료 작성 ○ 의회·인사·감사 관련 업무
주무관	○ 일자리 공시제 등 시책 추진, ○ 지역고용심의회, 전문·실무위원회 운영 ○ 도, 시군 등 각종 채용박람회, ○ 국회·의회 관련업무
주무관	○ 고용우수기업 인증제, ○ 일자리창출 민·관협의체 운영, ○ 고용동향분석·통계관리 ○ BSC성과 관리 및 정부합동평가 ○ 고용관련 보도자료
주무관	○ 고용정책단 일반서무(보안, 기록물, 물품 등) ○ 일상경비 등 회계일반 ○ 일자리종합센터 운영 ○ 일일일정 및 주간업무계획
청년일자리 담당	○ 청년 및 고졸자 취업 종합계획 수립, ○ 일자리지원 시책개발, ○ 맞춤형 인력양성 및 산·학·연 협력사업, ○ 청년 일자리 담당 소관업무 총괄
주무관	○ 주요업무계획, 도의회 및 주요 기획업무, ○ 청년고용 종합대책 추진, ○ 청년 창업 지원 및 산·학·연 협력사업 추진, ○ 대학생 경력관리제 운영, ○ 중소기업청년인턴사업 추진, ○ 고졸자(특성화고) 취업 지원, ○ 경남 청년일자리창출펀드 운용
주무관	○ 청년창업 지원사업, ○ 설계엔지니어 양성사업 추진, ○ 기업맞춤형(주문식) 청년인력 양성사업 추진, ○ 경남 청년일자리창출펀드 운용, ○ 희망이음 프로젝트 추진, ○ IT엘리트 양성사업 추진
주무관	○ 청년 EG사업 추진 ○ 대학생 경력관리제 운영 ○ 고졸자(특성화고) 취업 지원 ○ 청년일자리 관련 사회단체보조금 관리 ○ 행정인턴관리 ○ 계내 일반서무
공공일자리 담당	○ 공공일자리사업 종합·조정, ○ 지역공동체 일자리사업 기본계획 수립, ○ 공공일자리 시책 발굴, ○ 주요업무계획, 도의회 관련 업무
주무관	○ 고용노동부 지역맞춤형 일자리사업 ○ 실직자 재취업지원 사업 ○ 농어민 지역실업자 직업훈련사업 ○ 취업알선(직업소개)에 관한 사항 ○ 시군 건의 및 고충사업 처리
주무관	○ 지역공동체 일자리사업 추진, ○ 지역공동체 일자리사업 분석 및 평가보고, ○ 공공근로사업 추진, ○ 일모아 시스템 관리, ○ 담당 내 예산·회계 및 일반서무
사회적기업 담당	○ 사회적기업 및 마을기업육성 기획 및 총괄, 사회적기업 관련 법규 제·개정(조례·시행규칙), ○ 경남 사회적기업지원센터 운영, 사회적기업·마을기업 민관협의회 운영
주무관	○ 사회적기업 육성 종합계획 수립, 사회적기업육성위원회(전문위원회) 운영, 사회적기업 사업개발비, 시설장비비 지원에 관한 사항, 사회적기업 도지역특화사업 업무 - 아카데미·프로보노단 운영, 워크숍, 박람회 참가지원, 사회적기업제품 판로지원 사업, 사회적기업협의회 관련 업무, 의회업무, 도지사 지시사항 업무
주무관	○ 지역형 예비사회적기업 지정에 관한 사항, 사회적기업 일자리창출사업비 지원에 관한 사항, 사회적기업제품 공공기관 우선구매 업무, 담당내 성과관리 업무
주무관	○ 마을기업 지정 및 지원에 관한 사항, 마을기업제품 판로지원 사업, 마을기업 및 사회적기업 통합 홈페이지 관리, 마을기업 중간지원기관 운영, 담당내 일반서무
기업지원담당	기업지원담당 업무 총괄
노사협력담당	○ 노사안정대책수립 추진·임단협 지도 ○ 노동단체·유관기관 면담 ○ 노사업무총괄
주무관	○ 지역 노사민정협의회 운영 등 ○ 지역 노사민정 협력 활성화 사업 추진 ○ 경상남도경영자총협회 지원 ○ 비정규직 근로자 지원센터 운영 ○ 산업평화상 운용 ○ 우수기능인 단체 지원(국가명장·우수지도자 지원, 관리) ○ 노동관련 비영리민간단체 등록 및 관리 ○ 업무보고(의회, 연초, 간부) 작성
주무관	○ 근로자 자녀장학기금 운용 ○ 지방기능경기대회 개최 및 전국기능경기대회 참가 ○ 노동조합 설립, 변경, 해산신고 노동조합 현황 관리 ○ 경상남도 최고장인 선정 및 관리 ○ 노동단체 지원 및 육성

*자료: 경상남도, 실국 직무분장 - 고용정책단 및 기업지원단

[토론 2]

지방분권시대의 노동에 대한 토론문

김주일 (한국기술교육대학교 교수)

1. 지역에 대한 문제인식의 공유

- 한국노동사회연구소 19주년 창립기념토론회의 주제가 지역과 관련된 이슈로 진행되는 것은 지자체장 선거를 앞둔 시점이기도 하지만 우리나라 노동운동 및 노사관계에서 상정하는 바가 크다고 생각한다.
- 우리나라 노동운동의 굵직한 일들은 사실상 지역에서 일어났지만, 지역 소재 사업장이거나 지역단위로 밀집된 사업장에서 비롯된 것이지, 지역단위로 체계화되거나 지역단위로 해법이 모색되는 경우는 거의 없었다. 문제는 지역에서 발생하지만 해법은 중앙차원에서 논의되는 방식이었다.
- 그러나 많은 한계가 노정되고 있는 기존 노동운동의 틀을 벗어나서 지평을 확대하기 위해서는, 노동운동의 핵심을 지역사회를 구성하는 노동자의 일상적 삶에서부터 시작할 필요가 있다. 지역사회를 구성하는 주민들의 공동체로 편입돼 대중운동의 맥락과 연결되는 공동체 운동으로서 노동운동의 방향이 정립될 필요가 있다.
- 이러한 인식차원에서 노광표 소장의 지방정부 노동정책 평가는 “노동에 대하여 아무런 권한이 없는 것으로 알려진 지방정부가 어떻게 지역단위로 노동에 대한 정책을 수행하며 노동을 지역의 의제화해야 하는지에 대하여 패러다임의 전환”을 요구하고 있다. 또한 이호근 교수는 “지방정부가 노동에 대하여 가지는 거의 유일한 합법적 권한인 노사민정협의회를 어떻게 활용하고 지역단위의 사회적 대화를 이끌고 갈지를 우리나라의 노사민정협의회의 사례를 통하여 가능성을 살펴보고 공동정책협의의 방향을 제시하여 향후 전망”을 제시하고 있다. 매우 시의적절하며 이러한 생각들이 지자체 선거에 반영되기를 기원한다.
- 먼저 세계적 경제동향 차원에서 중앙정부와 지방정부의 역할, 그리고 지자체 선거를 대

비하는 필자의 생각을 먼저 제시하고, 이 차원에서 지방정부의 노동정책과 관련한 토론을 전개하고자 한다.

- 지난 3월 13일의 국제통화기금(IMF) 보고서는 “불평등이 경제성장을 방해한다”고 기술하고 있다. 이 보고서에서 크리스틴 라가르드 IMF총재는 소득격차가 배제의 경제(economy of exclusion)를 만들어내어 버려짐의 황무지를 만들고 사회통합시스템을 파괴할 위험이 있다고 발언하며, 빈부격차 축소를 IMF의 최우선 과제라고 기술하고 있다.
- 우리나라의 경우, 재벌 집중도는 더욱 더 확대되고 있다. 2013년에 삼성그룹과 현대자동차그룹의 두 그룹이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중이 35%이며, 총 법인세 중 20.6%를 차지하며, 증권시장 시가총액 비중도 36.5%에 달하고 있다. 두 그룹이 차지하는 비정규직의 비중이나 산재건수, 불공정거래 건수 등의 비중은 밝혀지지 않았지만 상당부분 될 것이라고 추측할 수 있다. 양대 그룹 GDP 비중 35%는 2008년 23.1%에 비해서도 11.9%포인트나 높아진 수준이다. 삼성이 15.9%에서 23.0%로, 현대차가 7.2%에서 12.0%로 각각 7.1%, 4.8% 상승했다. 이러한 불평등 양극화 구조가 우리의 사회통합을 해치며 나아가 경제성장의 발목을 잡을 것이라는 것이 국제통화기금의 우려이다.
- 그런데 이러한 상황과 정세의 변화와 역방향으로 우리의 정부와 기업은 나아가고 있으며 분배정의와 경제민주화의 소리를 듣지 못하고 있다. IMF의 해법은 조세제도와 공공지출 방식으로 요약된다. 조세제도 개편은 지방세가 있긴 하지만 결국은 중앙에서 처리할 주요한 법제개편이다. 그렇다면 공공지출은 어떠한가? 사실상 공공지출 또한 중앙정부가 상당수를 지출하지만 결국은 지방정부라는 채널을 통하여 상당부분이 지출되고 있다.
- 지방정부가 공공지출을 분배정의에 맞게 제대로만 지출하면 많은 것이 바뀔 수 있다. 그러기 위해서는 지방정부가 나름대로의 문제의식과 제대로 된 노동정책과 거버넌스를 가지고 있어야 한다. 사실상 쉽지는 않다. 우리나라 지방자치체는 중앙에서 내려오는 자금을 집행하는 수준에 머물러있기도 하며 재정자립도가 낮은 지자체도 상당히 많기 때문이다. 지방정부가 할 수 있는 방식은 민관협력 거버넌스의 구축, 노동정책이 반영되는 조례 개편, 지자체장의 정치력 등이 있다.
- 첫째, 지방정부는 중앙정부의 여러 부처에서 내려오는 돈과 정책에 대하여 갈때기같은 역할을 하여 지역 사회의 불균형을 해소하는 방향으로 분배정의를 실현하는 방향으로 적재적소에 뿌리는 역할을 수행하며 지역의 취약계층 및 불평등 구도를 해소할 수 있다. 이 과정에서 노동의 참여와 소통이 필요하며 민관협력이 활성화되어야 함은 물론이다. 참여형 거버넌스 체제의 구축을 통하여 지역사회가 원하는 방향으로 다양한 재원을 혼

합하여 지원하고 활용이 가능하다.

- 둘째, 조례를 통한 방법이 있다. 부천에서 얼마 전 생활임금 조례가 만들어진 것 처럼 다양한 노동정책 조례를 통해서 할 수 있는 여지는 많이 있으며 적극적으로 발굴해야 할 것이다. 이러한 조례를 개발하여 이번 지자체장 선거에서 공약화하는 것이 필요하다.
- 셋째, 지자체장의 정치력이다. 지자체장은 그 지자체에서 벌어지는 모든 일에 대하여 책임이 있다는 말도 있지만 반대로 그 지자체에서 할 수 있는 일이 아무것도 없다는 말도 있다. 광역은 기초가 다 한다고 하고, 기초는 정부부처가 다한다고 한다. 그러나 이러한 차이가 말로 지자체장의 정치력 차이가 있기 때문일 것이다. 정치력의 핵심은 무엇일까? 자원확보력도 중요하겠지만 올바른 비전(노동정책)을 가지고 눈먼 자원을 연계해내는 능력이다. 따라서 노동정책 관점에서 지자체장의 역량과 정치력을 판단하여야 하고 당선 이후에는 이를 평가하여 피드백하는 메커니즘이 필요하다.

2. 지방정부 노동정책의 평가와 과제에 대하여

- 노동이든 분배정의 든 더 이상 중앙에서 해결하기 힘들다는 문제인식에 공감하고 중앙정부의 방만한 지출과 비효율이라는 문제인식에도 공감한다. 이러한 이야기가 나올 때마다 중앙정부의 정책입안자들의 한결같은 이야기는 대안이 있느냐, 지방정부의 역량이 있느냐의 문제였다. 이 글은 이러한 차원에서 2010년 지방선거 이후 노동, 비정규, 복지, 일자리 분야 등에서 나타나는 여러 지자체의 노동정책을 발굴하고 그 역량을 입증한다는 측면에서 의미가 있으며 귀중한 논의자료라고 생각한다. 그럼에도 불구하고 몇 가지 의견을 제시하면 다음과 같다.
- 첫째, 이 글에서 지방정부의 역할이 경쟁력 중심의 기업주의적 국가(중앙정부)의 수족 역할에서, 사람중심의 공동체 사회를 구현하기 위하여 자율적 정책주체로의 패러다임 전환을 논의하고 있다. 이러한 맥락에서 지방정부 노동정책의 핵심의제를 복지와 노동문제, 사용자로서 비정규직 문제, HRD 및 일자리, 고용서비스 문제로 인식하는 경향이 있다. 비정규직 문제나 양극화 문제를 극복하기 위한 분배정의 차원에서 가장 핵심적인 이슈이지만 소득격차나 빈곤문제, 일과 생활의 문제로 폭을 넓히는 방안은 어떠한지 문제를 제기하고자 한다.
- “과거 우리나라 지역파트너십의 주요 모델로 거론되던 위스콘신 모델(Building the High Road)의 핵심적 역할을 하던 위스콘신대학의 COWS(Center on Wisconsin Strategy)가 2014년 2월 새로운 보고서인 “Cities at Work: Progressive Local Policies to Rebuild the

Middle Class, 도시의 일 : 중산층 재건을 위한 적극적 지역정책”를 내고 지역 사회 협의회의 새로운 아젠다를 제시하고 있다. 이 보고서에서는 지자체의 일자리 및 노동정책에 주로 초점을 맞추었으며, 과거의 하이로드 전략을 보완하여 분배, 지속가능성, 민주적 지자체정부 등을 추가하여 논의하고 있다. 이는 미국사회 및 위스콘신 주의 양극화가 심화되고 불평등정도가 높아지고 있음에 주목하여 이를 해결하기 위하여 주정부의 지역정책과 거버넌스에서 다음과 같은 아젠다를 설정해야 함을 보고하고 있음. 보고서의 주요 정책내용은 중산층 재건을 위한 경제개발과 일자리 창출, 인프라 구축, 소득정책, 직무표준, 교육, 건강, 주택, 시민권 보장 등을 포함하고 있다.

- 생산의 문제는 어느 하나에 집중해도 되지만 분배의 문제는 노동을 비롯한 한두 가지의 문제가 아니라 복합적인 여러 이슈(노동-학습-복지-고용-권리-건강-주택-여가-사회적 기업-소득 등)를 포함할 수밖에 없으며 지역 노동정책이 노동에 국한되지 말고 노동이라는 이름으로 보다 다양한 이슈를 포함하여야 하지 않을까 생각한다. 물론 지방정부 노동정책의 초기 단계이고 선택과 집중이 필요하다는 점을 인정하지만, 초기에 첫 단추를 잘못 끼면서 생활정치와 노동자의 일상적 삶의 문제를 해결하는 공간이라는 지역의 의미를 잃어버리지 않을까 하는 걱정이다.
- 둘째, 지방정부 노동정책이 노사참여형 노동정책으로서 빛을 발하기 위해서는 지역차원에서 노동조합과 사용자의 관계가 형성되어야 한다. 이 글의 필자는 노동조합의 지역전략 수립 및 실행이 중요하다고 마지막으로 밝히고 있다. 물론 당연히 중요하다. 지역정치 진출의 교두보나 파업 사업장의 전담처리반으로서 지역노조가 아니라 지자체 행정에 참여하는 주체로서 노조는 당연히 중요하며, 중앙노총의 전략 차원에서 이를 챙기며 자원의 지원정책을 논의해야 한다. 그러나 한편 지역노동정책의 문제해결을 위해서는 실질적 사용자단체가 제대로 서야 한다.
- 서울시의 경우 여러 가지 이유로 민노총이 논의 틀 속으로 들어오지 않았지만 협의의 대상으로서 논의 의미는 있었다. 그러나 일자리문제 등 실질적 참여가 이루어지기 위해서는 사용자 단체가 제대로 서야하고 이를 기반으로 지역차원의 노사관계가 형성되고, 이를 뒷받침하는 지자체의 노동정책이 있어야 한다. 그러나 아마 가장 어려운 부분이 지역 차원에서의 주도성을 가지는 사용자 단체의 형성일 것이다. 사실상의 노정관계와 들러리인 사용자의 협의는 지속가능하지 않기 때문이다. 충남이나 울산, 광주 등에서 대기업이 사용자를 대신하여 노동정책의 대상이 되거나 산업단지 협의회 등이 사용자 단체를 대리할 수 있을 것이다.
- 셋째, 고용주로서 모범 사용자의 책임을 지는 내용과 공공조달(용역 및 발주사업)에서

책임을 부여하는 방안은 조금은 다른 차원일 수 있다. 공공부문의 비정규직을 정규직화 하고 공공부문 노동자의 최저임금을 생활임금화 하는 서울시의 1,2차 비정규직 정책과 서울 성북 및 노원의 생활임금이 모범 사용자의 책임이라면, 서울시의 공공조달 관련 3차 정책과 부천의 출연 및 출자기관 노동자를 포함하는 생활임금은 보다 진일보된 방식으로 향후 공공조달의 조례를 통하여 보다 광범위한 노동정책 사안에 대하여 사용자의 책임을 부과할 수 있으며 시장에 미치는 효과가 크기 때문이다.

3. 지역 거버넌스 : 사례를 통해 본 노사민정 문제점과 개선방안에 대하여

- 중앙정부의 지자체에 대한 정책은 세월호 구조에서 보듯이 체계적 위기관리 등 방향과 체계, 관리 모두가 실종 상태이고 즉흥적이다. 지역의 노동정책과 노사파트너십 모델이 어떤 이념과 방향을 견지하며 발전해 나갈지에 대하여 연구자들마다 지역 관련자들마다 모두 다른 생각들을 하고 있다. 지역 거버넌스에 대한 노동차원에서의 상황판단과 전략을 모아나가는 것은 그 어느 때 보다 필요한 시점이며, 이 글의 필자는 이러한 차원에서 공동정책협의의 틀로서 지역거버넌스를 바라보며 해결할 과제들을 도출하고 있다. 이 시기 노동이 반드시 짊어져야 할 핵심 쟁점이라고 생각한다. 그럼에도 불구하고 몇 가지 의견을 제시하면 다음과 같다.
- 첫째, 지역거버넌스의 이상형으로 논의하는 공동정책협의(Co-Consultation)는 우리나라와 같이 정당정치와 지방자치제가 일천한 현실에서 논의하기에는 약간 버거운 생각이 든다.
 - 첫째, 공동결정의 한 형태로서 공동정책협회는 최소한 공동정부와 같은 연정에서 활용할 수 있는 부분으로 보이기 때문이다. 선거 시에 지지하고 선거운동을 했기 때문에 서울시와 민노총서울본부의 연대를 공동정부라고 보기는 어려운 부분이 있다.
 - 둘째, 연정이 아닌 지역이해관계자 간의 거버넌스에서 공동정책협회는 오히려 다자간 협상에 가까운 부분으로 공동결정의 한 형태로서 공동정책협의보다 느슨한 형태의 네트워크일 수밖에 없다. 다자간 의견을 조율하여 이해관계 조정이 가능한 형태로서 동아시아 촌락의 촌장이 마을공동체에서 거중 조정하는 역할과 유사할 수도 있다.
 - 셋째, 우리나라의 지역거버넌스 현실은 최소한 지역노사민정협의회의 본협의회는 지역주체간 의견을 듣고 정보를 공유하는 정도, 그것도 형식적 차원에 머물러 있기 때문에 공동정책협의의 차원으로 진화하기엔 너무 멀고 중간에 징검다리가 하나 필요하지 않을까 하는 생각이다.

- 넷째, 지역 거버넌스의 의미를 지자체장과 지역주체간의 연 2-3회의 회의에 의미를 두기 보다는 실질적 지역주체간의 모임인 실무협의회(혹은 분야별 하부협의회)에서 다양한 선도사업이나 연계사업 혹은 촉진 사업 등을 수행하며 지역 노동정책의 사업을 이끌어가는 단위로 자리매김하는 것이 더 의미있을 수 있다. 지자체장의 전략적 파트너(Strategic Partner)의 역할이 아닌 파트너십에 기초한 변화담당조직(Change Agent)의 역할을 노사민정협의회의 하부단위에서 수행하고 있으며 여기에 오히려 주목할 필요가 있다고 본다.
- 둘째, 지역노사민정 사업에 있어서 Top Down 방식이 지속될 뿐 아니라 더욱 강화되고 있다는 지적에 대하여 공감한다. 이 글의 필자도 서두에서 언급한 바와 같이 중앙단위 노사정위의 개접휴업, 국회소위의 공전 속에서 지역단위는 돌아가고 있다는 모습을 보여주기 위한 조바심도 있을 것이고, 한편으로는 노사민정협의회가 고용이나 HRD의 전달체계로서 정부가 그 중요성을 인식했기 때문이기도 하다. 과거 어느 정도의 Bottom Up을 기다려주던 여유는 사실상 정부입장에서는 방치 및 방기로 인식하고 있었던 것이다. 이제는 오히려 노동계나 사용자측도 지역의 의미와 가치를 인식하고 정부 주도의 Top Down에 대응하여 지역에 대한 체계를 구축하고 조직을 가동하여 ‘지역차원의 사회적 대화’를 넘어서서 ‘노사주도의 일자리-복지-HRD 체계를 지역에 구축하는’ Bottom Up을 주체적으로 만들어가야 할 때가 아닌가 한다.
- 셋째, 지역노동정책이나 거버넌스에 대한 논의를 하며 생각해야 할 부분 중 하나가 광역은 무엇을 해야 하는가의 문제이다. 즉, 중앙과 지방정부의 문제와 유사하게 광역지자체와 기초지자체의 중층적 성격이 문제가 된다. 사실상 지역민에게 직접 연결되는 고리는 기초지자체이다. 사실상 많은 광역지자체는 기초가 활성화되지 않았다는 가정하에서 기초가 해야 할 일들도 다 하고 있는 상황이다. 그러나 광역지자체 내에 있는 모든 기초지자체의 거버넌스가 잘 작동하기 시작하면 현재 상태에서는 광역의 역할이 상당부분 사라지게 된다. 옥상옥으로 남을 가능성이 있으며, 이미 어떤 지역은 중복성이 문제가 되기도 한다. 사업을 나누든가 역할을 배분하든가 광역의 역할에 대한 고민이 필요한 부분이다. 광역의 모델로서 공동정책협의를 생각해볼 수도 있을 것이다.
- 넷째, 주로 광역지자체 중심으로 잘 요약하여 제시한 국내 지역협의회 사례에 대한 추가적으로 그 특성 혹은 유형을 논의하면 다음과 같다.
 - 노동정책은 잘 작동되는 것으로 보이는데 거버넌스가 없거나 본협의회 위주 Top-Down 방식을 고수하는 지자체 : 서울시, 인천시, 울산 북구, 인천 남동구 등
 - 노동정책과 거버넌스가 그런데로 잘 작동하는 지자체 : 부천시, 경기도
 - 노동정책이라기 보다는 일자리 정책으로 거버넌스가 더 활성화가 필요한 지자체 : 부산, 광주, 창원(창원은 거버넌스라기 보다는 민관협력 사업모델을 구축)

- 노동정책을 사회적책임 개념으로 시도하였고 정책공유 혹은 정책협의 차원에서 접근하는 지자체 : 충남

○ 해외사례에 대한 시사점은 전적으로 동의하는 바이며 그 핵심은 노동정책이나 노사민정 협의회의 이슈(사안)와 그 해결방안을 노동의 문제로만 한정해서는 안된다고 생각한다. 앞서 미국의 위스콘신 주도 양극화 극복을 위한 중산층 재건을 내걸고 있다. 노동-고용-학습-복지에서 시작하여 생활, 건강, 주택에 이르는 광범위한 이슈가 지역의 비전과 결합되어 논의되어야 할 것이다. 아울러 겐트 시스템 모델을 한국에 도입하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다고 생각한다.

- 한 가지 추가하고 싶은 생각은 우리나라에서 지역 간 지자체 간의 지방정부 만이 아닌 거버넌스 간 협력이 필요한 상황임에도 쉽지 않은 경우가 많다. 해외에서는 이태리 롬바르디 지역의 EU-이탈리아정부-지역정부의 정책공유와 위양을 둘러싼 중층적 삼자모델, 라인강 유역개발을 둘러싼 라인강 유역 지자체간 협력의 거버넌스, 스톡홀름의 도시개발을 위한 효과적 자원활용 등 도시개발이나 교통과 관련된 이해관계자간의 사회적 대화로 발전해나간 측면이 있다.

4. 결론을 대신하여 : 지방선거에서 좋은 지자체장 고르는 법

○ 노동정책과 거버넌스를 구축해나갈 지역 혹은 지자체를 어떤 기준으로 평가하면 좋을까?

- 첫째, 단순한 노동정책의 공약만이 아닌 노동정책과 연계된 대안적 가치를 만들어 나갈 수 있어야 한다. 근로복지, 인적자원개발, 일과 삶의 양립 및 문화적 여가, 전직 및 고용서비스, 협동조합 및 사회적 경제, 나아가 베이비부머의 퇴직, 노동자의 자기개발 등 일상적 삶의 질을 향상시키는 과정에서 대안적 질서와 가치를 만들어나아야 한다. 지역경제의 선순환 구조를 다양한 가치 속에서 찾아나가는 지자체가 그 해답일 것이다. 이를 통하여 지역사회 노동자들의 일상적 실천으로부터 시작하여 거버넌스가 구축될 수 있도록 해야 한다. 지역은 그러한 대안적 가치와 질서를 만들 수 있는 공간이기도 하다.

- 둘째, 노동정책의 실현을 위하여 참여와 소통이 가능한 민관협력 거버넌스를 구축할 수 있는 가능성을 가진 지자체장이어야 한다. 지역에는 이념이나 명분이 아니라 구체적인 사업이나 내용을 가지고 직접 얼굴을 맞대는 현장이 있다. 이러한 만남의 대부분은 지역주체들의 연대와 네트워크가 없으면 불가능하다. 지역에서 지역 주민의 삶을 위하여 무언가를 하려고 움직이면, 지역사회 내에서 끊임없이 네트워크가 형성된다. 이러한 네트

워크에 기초하여 지역 공동체나 일상적 삶의 조직화가 가능하며 이러한 기초 위에 노동 정책을 실현하고자 하는 열린 지자체장이 되어야 한다.

- 지금 지역에서는 다양한 움직임이 있으며, 이를 기반으로 지역의 노동정책 지평을 확대할 조건이 성숙되고 있다고 본다. 과거 중앙정부 종속적인 경제 패러다임에서 벗어나서, 노동정책 및 거버넌스 이슈를 보다 더 적극적으로 떠안아 이를 공약으로 만들고, 향후 지방정부의 아젠다로 만들고 활성화할 필요성이 있다. 경제 민주화의 위기와 사회경제적 퇴행의 시기에 지역사회에서 노동정책을 실현할 수 있는 제대로 된 지방정부가 형성되면, 경제민주화와 더 나은 사회를 한 걸음 진전시키는 역할을 할 수 있을 것이다.

[토론 3]

지자체에서 노동정책의 확장과 실천은

- 실현 가능한 것들은 많고, 의지의 문제다. 지역고용거버넌스와 생활임금을 중심으로... -

김준영 (한국노총 전략기획본부 본부장)

1. 시작하며

91년 부천에서 현직 노동조합위원장 시의원을 배출하고도 할 수 있는 일이 없어서 고민했던 기억이 있는데, 지역 고용거버넌스와 생활임금이 현실화 되고, 외국의 사례를 무조건 따라해 보기 것을 넘어서 '한국형 지역노사민정협의회'를 이야기까지 할 수 있다는 것 자체가 커다란 진전이 있었음을 확인시켜주고 있다.

91년 지자체 시행 이후 20년이 넘었지만 중앙집권적 권력 형태를 크게 벗어나지 못한 한계는 있지만, 다양한 거버넌스를 통한 실험과 성과들을 기초로 지방정부의 노동정책을 논의하고 있고, 이러한 다양한 가능성과 한계를 확인하는 과정이 지방정부의 역할 확대의 근거가 될 것이라 확신한다.

두서없이 두 발표문의 토막토막에 대한 짧은 의견과 부천 생활임금의 시작과 고민을 이야기하는 것으로 토론문을 준비했다.

2. 두 발표문에 대한 의견들

가. 중앙정부의 노동관련 행정권한 지방 이양과 관련

- ① 현행 노동관련법에서 정한 노동관련 정책의 중앙집중성이 매우 높은 것은 현실이다.
- ① 그러나 높지 않은 노조 조직률(일부지역은 조직률이 1% 미만)로 인하여 노동관련 최소한의 규범을 정하고 유지 감독하는 기능들이 지방으로 이전될 경우 자칫 규범들의 저하가 우려된다. 현행 근로기준법, 최저임금법, 산안보건법, 고용보험법의 실업부조 기능 등의 관리 감독의 권한은 중앙에 존치하고,
- ① 고용보험의 직업훈련, 취업알선 관련 기능과 직업안정법의 소개료 관련 조항을 제외한 상당 부분을 지방정부로 이관하는 것이 더 효율적일 것이라 판단하고,

- ① 지방정부는 중앙에서 정한 최소한의 규범과 관련하여서는 하한선을 넘어서는 사업들을 할 수 있도록 열어주는 것이 필요하다.

나. 비정규센터 확대 - 근로복지시설의 활용이 더 많은 사업들을 펼칠 수 있다.

- ① 최근 다양한 지역에서 비정규센터를 설립하고 다양한 사업을 시도하고 있다. 하지만 일부 지역을 제외하고는 상담 사업과 캠페인, 교육 등에 머무르고 있다.
- ① 노동자들을 대상으로 하는 상담은 최소한의 서비스이기는 하지만 “사후 약방문” 성격이 강하고, 퇴직자 중심의 사업인 것이 현실이다.
- ① 좀 더 다양한 사업들을 전개하기 위해 인력 및 하드웨어 확충과 예산 증액이 필요하다.
- ① 기존 근로복지시설들을 적극 활용할 경우 하드웨어 관련 예산을 증액하지 않고 소프트웨어에 예산을 집중 투여할 수 있는 장점이 있다.
- ① 기존 근로복지시설들과 연계 프로그램 개발도 필요하다.
- ① 정보공유와 모범사례 확산을 위해 비정규센터 간 네트워크를 만드는 것이 필요하다.

다. 노동전담부서 신설과 전문화 필요

- ① 서울시의 노동정책과를 신설하고 14명의 인력을 배치하여 다양한 노동관련 사업들을 전개하고 있는 것은 매우 모범적이라 할 수 있다.
- ① 그러나 공무원 인사의 관행상 노동관련 업무를 2~3년 수행한 후 부서이동의 가능성이 매우 높다. 초기 사업의 정형화 과정에서는 전문성을 가진 민간인력의 활용과 장기간 업무에 종사할 수 있는 조치가 필요하고,
- ① 특히, 사회적 대화 관련 업무 종사자의 경우 관계 유지가 매우 중요하고, 관계는 업무 인수인계가 어려움 점을 감안하여 더더욱 장기간 근무가 보장되어야 한다. 어렵게 만들어진 네트워크가 정착되고 자생력을 가질 때까지라도 전문성과 관계의 유지를 할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

라. 사회적 대화의 틀 적극 활용해야

- ① 서울의 노동정책 관련 사업의 확대와 모범적 사업들이 가능한 것은 지자체장의 의지와 깊이 관련되어 있다.
- ① 이런 경우 혹 지자체장의 교체될 경우 이러한 모범적 사업들이 지속성을 담보하지 못할 가능성이 매우 높다. 이러한 한계를 극복하는 유일한 길은 사회적 대화의 틀의 통한 충분한 논의 과정을 통해 사업을 시행하는 것이고 가능하면 조례등을 통한 시행 근거 마련도 동반되어야 한다.

마. 지역노사민정협의회는 사회적 대화들의 유력한 도구이다.

㉔ **노사정 대표성 확보를 위한 각 주체의 노력과 지원도 전제되어야 한다.**

- 프랑스 올랑드 대통령은 노사정 대화를 새로운 법이 만들어 지기위해 반드시 거쳐야 할 “관문”이라 했다. 아직 우리나라 지역노사정협의회가 그 관문을 할 준비가 되어 있는가? 라는 질문에 자신 있게 대답할 수는 없지만, 그 지향을 위해 천천히 가고 있다고는 대답할 수 있다.
- 독일과 네덜란드의 사례처럼 되기 위해서 노사정 각 주체들의 대표성 확보와 역량 강화가 절실하다. 그러나 대표성 확보와 역량 강화가 하루아침에 가능한 것들이 아니어서 길게 보고 낮은 단계 의제들부터 차근차근 논의하고 실천하는 과정에서 서서히 만들어 질 것이다. 진정 노사정 대화가 국가 발전과정에 반드시 필요한 것이라면 “정”은 노사의 대표성 확보와 역량 강화를 위해 지원을 아끼지 말아야 한다.

㉕ **지역노사민정 참여 유인이 포상이어서는 안 된다.**

- 현재 노동부가 주도하는 지역노사민정활성화 사업으로 포상을 통한 유인이 시행되고 있다.
- 포상을 위한 평가 기준을 위해 사업 구상 단계부터 중앙에서 정한 기준을 달성하려하다보니 “탑-다운 방식”에 길들여지고 있는 안타까운 현실이다.
- 지역노사민정의 진정한 유인책은 정책 결정에 가까이 갈 수 있다는 것, 즉 의사 결정에 영향을 미칠 수 있다는 것이 되어야 한다. 이것 보다 더 큰 유인은 없을 것이다.
- 이러한 관점에서 각 지역별 특성이 반영된 모범창출을 독려하고 그 모범의 전파에 초점을 맞추는 것이 더 꼭 필요하다.

㉖ **일자리 공시제도 지역노사민정 사업에 중요 과제가 될 수 있다.**

- 평가를 통한 성장 발전 독려에 한계는 있지만 굳이 평가를 위한 객관적 지표가 필요하다면 일자리 공시제가 유력한 방안일 수 있다.
- 그러나 현재 진행되고 있는 일자리 공시제는 회전문 일자리 창출을 독려하고 있어 실질적 일자리 창출로 이어지고 있지 못하다.
- 일자리 공시제는 지역적 특성을 고려해 주고 현재 고용률의 변화를 평가하는 방식이어야 하고 실질적 고용률을 반영할 수 있는 객관적 지표를 가지고 있다면 실질적 고용률 증가를 독려하는 방법이고 지역 노사정의 중요 의제가 될 수 있다.

㉗ **이행 점검의 틀이 중요하다.**

- 지금껏 지역노사민정이 다양한 선언들을 쏟아내고 있지만 그 선언들의 이행 점검이 뒤

따르지 못하다보니 형식적 선언에 그치고 있다.

- 이러한 선언들에 대한 이행 점검 과정은 추후 실질적 선언을 만들어 내는 시작이 될 것이고, 형식적 회의체를 실질적 사회적 대화와 합의의 장이 되도록 변화 시킬 것이다.

바. 상위법과의 충돌되거나 조례가 가진 법적 강제력 담보할 수 없는 한계는

- ① 우선은 지자체 장의 권한 안에서 할 수 있는 다양한 사업을 시도 하는 것 자체가 중요하고 그래야 그 한계를 확인하고 추후 지방정부 권한 확대의 근거가 될 것이다.
- ① 대형마트의 동네 상권 규제 과정에서도 조례와 지자체장의 권한의 한계가 많이 지적되었지만, 간접적 규제들로 성과를 낸 사례들이 있음은 지자체 장의 의지와 사회적 합의가 있다면 한계 극복의 길이 전혀 없는 것이 아니라는 것을 확인할 수 있다.

사. 지방정부가 모범 사용자의 의지를 가진다면 좋은 일자리 확대로 이어질 수 있다.

- ① 지방정부가 모범 사용자의 의지를 가지고 있다면, 직접 고용 노동자뿐만 아니라 각종 업무 위탁, 용역, 관급공사 계약의 변화를 통해 모범사용자로서의 역할을 확대할 수 있고, 더 많은 노동자에게 좋은 일자리를 제공할 수 있다.
- ① 모두 직접 정규직 고용이 가장 최선의 방안이겠지만 이미 민간에 위탁된 업무를 다기 직영전환에 위탁업체와 공무원들의 많은 저항이 있고, 임금총액제한으로 인하여 지자체장의 의지만으로 모두를 직영화 할 수 없는 한계가 있다.
- ① 우선 대시민 서비스가 그 업무의 대부분이고, 수익을 유발할 가능성이 없는 사업은 민간 위탁 대상에서 제외하고, 일부 수익성이 있는 사업도 민간위탁보다는 가능하면 공단, 공사 설립으로 직영과 같이 지방정부가 원청 사용자로서 법적 책임을 다할 수 있도록 하고,
- ① 이미 민간 위탁되어 있거나, 민간 위탁이 불가피 한 경우는 위탁 계약 시 계약금액에서 인건비를 별도 명시하고 “인건비 정산 방식”의 계약 강제화 할 경우, 현재 직 고용 노동자에게만 적용되던 생활임금 대상자를 넓게 확대할 수 있다.
- ① 생활임금이 상징적 의미는 있으나 노동시장에 미치는 영향력이 미미한 한계를 극복하는 유력한 방법이다.
- ① 현재 대부분의 지자체는 “00시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례”를 가지고 있는데 이 조례 개정을 통해 지자체장이 위탁 계약 시 모범사용자가 되도록 강제할 수 있다.

3. 부천 생활임금에 대하여

가. 추진 경과

㉠ 제안

- 2011년 부천노총이 생활임금 도입을 처음 제안(2011.12.20 본협의회)한 이후, 2012년 4월 부천시 생활임금조례 제정 추진위원회 구성, 실태조사 실시 및 사업추진에 대해서 실무협의회 의결을 거쳐 2012년 5월 ‘추진위원회 구성 및 사업추진에 대한 본협의회 의결.
- 2012년 7월 조례 제정을 위한 쟁점 및 내용, 절차 등 전반적인 실무적인 협의를 위해 10여명의 공공부문 노사 이해관계자와 전문가로 이루어진 부천시 생활임금조례 제정 추진위원회(가칭)를 10인으로 구성

㉡ 실무회의 회차별 주요쟁점 및 결과

회차	주요 쟁점	협 의 결 과
1차	상대적으로 안정적인 공공부문 추가지원?	<ul style="list-style-type: none"> · 국내의 경우 도입초기에 있어 공공부문으로 시작하여 지역적 확대를 가질 필요가 있으며, 향후 지역생활운동으로 지속화할 필요가 있다. · 위탁업체의 재하도급 문제 등 부정적 사례가 있을 수 있으나, 그것보다는 공공적 의미 부각이 더욱 중요함. 제정 후 모니터링 시스템의 확보.
	생활임금 기준과 제정의미는 충분한가?	<ul style="list-style-type: none"> · 공공부문 저소득근로자 임금실태 파악 우선되어야 하고, 생활임금은 “최소한의 인간적, 문화적 생활이 가능한 임금이며, 최소한 최저임금 이상이 되어야 한다”,
2차	실태조사 범위 및 내용 조례(안) 검토	<ul style="list-style-type: none"> · 관련부서별 공문발송 통해 임금실태 기초조사 실시하기로 함. · 기초조사를 토대로 위탁업체별 직접조사 실시하기로 함. · 대통령선거로 인한 대시민 공청회 불가, 전문가 토론회 추진기로 함.
3차	생활임금에 담아야할 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 국내, 전주시(2009)와 외국 선진사례 번역, 참조 활용
4차	현행법 내 제정 가능한 조례안 (법적 검토 필요성)	<ul style="list-style-type: none"> · 상위법이 없고 도입 초기로 생활임금조례의 내용은 최소 한으로 하며, 제정의 의미를 충분히 하자. · 조례안을 마련하여 부천시 법무팀 의뢰, 검토하여 수정안을 만드는 것이 효율적이다.
5차	생활임금지원범위	<ul style="list-style-type: none"> · 이론적 의미보다는 지자체 예산 및 제정의 의미에 충실한 예산 지원범위 설정이 필요하다.
6차	제정절차 및 지원범위	<ul style="list-style-type: none"> · 지원최저임금의 6.59%, 5,180원으로 협의범위는 최저임금 · 2013년도 상반기에 부천시의회 상황 고려 의원발의로 제 정 추진 · 본협의회 의결(2012.12.27)

㉔ 이후 추진 과정

'12.12.24	법제처 의뢰(부정적 견해)
'13.02.01	제7차 생활임금추진위원회(부천시 및 소속근로자로 제한하는 생활임금 수정안 마련)
'13.06.17	생활임금제도화에 따른 전문가 토론회 개최(법적 쟁점)
'13.10.25	부천시의회 생활임금조례 의결
'13.11.13	부천시 생활임금조례 재의(경기도 재의요구 수용)
'13.12.12	부천시의회(강동구/안효식) 조례 재의결(의원 28명 중 24명 찬성)
'14.01.20	경기도 제소 포기
'14.02.18	부천지역노사민정협의회 생활임금액 및 생활임금위원회 구성 등 의결

- 2014년 생활임금액 최저임금의 7%, 5,580원. 단, 임금역전현상 등 고려하여 적정구간까지 적용한다.(적용최대액, 5,860원, 2013년도 도시평균근로자임금 40%) 3월 30일까지 결정하여, 4월 1일부터 시행함.

$$\text{시급별적용인상률} = \frac{(\text{조정구간상한시급} - \text{현시급})}{(\text{조정구간상한시급} - \text{최저임금})} \times 7.1\% (\text{생활임금인상률})$$

기준액	인상구간과의 차액 비율	7.10%	인상액	적용금액
5,210	100%	7.10%	370	5,580
5,260	92%	6.55%	345	5,605
5,310	85%	6.01%	319	5,629
5,360	77%	5.46%	293	5,653
5,410	69%	4.92%	266	5,676
5,460	62%	4.37%	239	5,699
5,510	54%	3.82%	211	5,721
5,560	46%	3.28%	182	5,742
5,610	38%	2.73%	153	5,763
5,660	31%	2.18%	124	5,784
5,710	23%	1.64%	94	5,804
5,760	15%	1.09%	63	5,823
5,810	8%	0.55%	32	5,842
5,860	0%	0.00%	-	5,860

- 생활임금위원회와 생활임금신고센터는 노사민정협의회 안에 구성 운영한다.(2015년도 생활임금은 2014년 9월 10일까지 결정하여, 9월 15일에 고지한다)

나. 향후 논의 및 과제

㉔ 실질적 생활임금으로 갈 수 있을 것인가?

- 부천시는 2014년 생활임금을 도시근로자평균임금의 40%선에서 결정했지만, 그 절대 액수는 “근로자들의 최소한의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금”인가? 라는 질문에는 턱없이 부족하다고 답할 수밖에 없다.
- 외국의 사례처럼 생활임금 액수를 높이는 것에 집중할 것인가? 대상자를 확대하는데 집중할 것인가?
- 생활임금 액수를 올리는 과정에 부천시노사민정협의회의 멤버십은 잘 유지될 수 있을 것인가?
- 생활임금 인상이 노동시장에 미치는 영향에 대한 이견들은?

㉕ 생활임금 시행 시 철저한 관리와 감독

- 생활임금 조례제정 이후 지자체가 생활임금조례를 집행하는 것을 확인하고 감시하는 지속적인 활동이 요구됨.
- 부천시 생활임금 조례(안)에서는 이를 위해 생활임금위원회와 신고센터를 운영하도록 되어 있음.
- 외국 사례에 대한 보다 심도 있는 검토와 생활임금위원회와 신고센터의 운영을 통해 얻어진 경험을 바탕으로 보다 구체적이고 실효성 있는 수단들을 시행규칙을 통해 마련해야 할 것임.

㉖ 생활임금 집행에 대한 평가 및 연구

- 부천시에서 생활임금제도가 도입되어 집행될 경우, 이에 대한 평가와 연구 작업이 두 가지 방향에서 필요함.
 - 첫 번째 방향은 생활임금의 효과와 영향력에 대한 평가 작업이고,
 - 두 번째 방향은 생활임금의 미비점과 개선방향, 특히 생활임금의 결정기준과 수준에 대한 연구 작업이 지속적으로 이루어져야 함.
- 생활임금의 효과와 영향력에 대한 평가는 생활임금 도입 이후 일정 기간이 지난 후에 진행하되, 반드시 경제적인 효과 및 영향력과 아울러 비경제적(사회적)인 효과와 영향력에 대해서도 조사해야 함.
 - 경제적인 효과와 영향력에 대한 연구 조사시 지방정부, 생활임금을 받는 당사자와 그 가족들, 생활임금을 지급하는 해당 기업과 조직, 납세자의 측면에서 다양한 경제적 효과와 영향력(지방재정, 고용, 생산성, 이직률, 빈곤완화 등)을 평가해야 함,
 - 비경제적인 효과와 영향력에 대한 연구는 예를 들면, 공공부문의 책임 있고 모범적인

사용자로서 지자체 역할을 통해 책임 있는 계약관계의 형성 및 확산, 노사관계의 개선, 지역공동체의 발전 등에 생활임금이 미친 영향력을 검토할 수 있을 것임.

- ① 생활임금의 미비점과 개선방향에 대한 연구에서는 우선적으로 생활임금의 결정기준과 수준에 대한 근본적이고 지속적인 연구가 필요함.
 - 사실 부천시 지역 생활임금(안)의 생활임금 결정기준에 대한 근거는 열악한 지방재정에 부담을 주지 않고 생활임금을 도입할 수 있는 안을 마련하다보니 최저임금이 그 기준이 된 측면이 있음.
 - 하지만 외국의 사례들과 많은 연구결과들은 최저임금이나 최저생계비보다는 별도의 기준을 마련하는 것이 필요하다고 지적하고 있음.
 - 대안적인 기준이 합리적으로 만들어지면 그에 따라 지역의 상황에 적합한 생활임금의 결정기준과 수준이 합리적이고 실효성 있게 설정될 것임.

㉔ 현행법 내 가능한 조례내용과 상위법 개정 필요성 제기

- ① 생활임금지원조례가 제정되더라도 현행법 내에서는 지자체 소속 근로자에 한정되어 제정될 수밖에 없음.
 - 2차례 부천시 법무팀 검토 및 중앙법제처(12.27) 법적 검토 의견은 그 대상이 지자체 근로자에 국한되어야 하며, 그렇다하더라도 추가지원 등은 지자체장 고유권한이므로 조례제정으로 침해할 수 없다는 의견과 경기도 법무팀은 ‘위탁업체의 경우 차후 계약시 평가 활용할 수 있다’는 정도의 조례안이 가능하다는 의견임.
 - 지자체 소속 근로자에 한정은 이미 지자체장이 사업주이므로 조례제정의 의미가 없으며, 또한 조례 제정이 지자체장의 고유권한 침해(중앙 법제처 의견)라는 결과로 귀결됨.
 - 생활임금조례는 지역단위 저소득 근로자의 생활안정을 위한 최소한의 조례이며, 위탁업체 등의 공공서비스의 질과 책임을 강화할 수 있는 조례임에도 불구하고 현재 지역단위 생활임금지원조례를 제정할 상위법은 없으며, 위탁업체의 공정성에 있어서도 최소한의 평가, 활용의 의미를 담을 수밖에 없음.
 - 향후 지역단위 생활임금조례의 제정의 목표는 다양한 이론적 접근보다는 실제 조례제정에 있어 실질적으로 담아내야할 내용을 중심-현행법 내 제정 가능한 조례내용 및 상위법 검토, 개정 등-으로 연대, 연구되어야할 필요가 있음.

㉕ 생활임금 관련 법 조항 및 최저임금법 개정(안)

- ① 지방재정법 제17조 1항

제17조(기부·보조 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 개인 또는 단체에 대한 기부·보조·출연, 그 밖의 공금 지출을 할 수 없다. 다만, 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도를 지정한 기부금의 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

② 제1항 단서에 따른 "공공기관"이란 해당 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.

1. 그 목적과 설립이 법령 또는 그 지방자치단체의 조례에 정하여진 기관
2. 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인

③ 삭제 <2013.7.16> [전문개정 2011.8.4]

❶ 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제6조 1항

제6조(계약의 원칙) ① 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 하며, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다.

② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제5조제1항에 따른 국제입찰의 경우에는 호혜(互惠)의 원칙에 따라 정부조달협정등에 가입한 국가의 국민과 이들 국가에서 생산되는 물품이나 용역에 대하여 대한민국의 국민과 대한민국에서 생산되는 물품이나 용역과 차별되는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다.

❶ 생활임금 관련 별도 법률 제정 또는 최저임금법 개정

제24조의2(지방자치단체의 생활임금제도 시행) ① 지방자치단체는 조례로 정하는 바에 따라 최저임금액 이상의 임금으로서 근로자 및 그 가족의 인간적·문화적 생활을 가능하게 하는 목적으로 지급하는 임금(이하 이 조에서 "생활임금"이라 한다)을 정하여 그 지방자치단체와 근로계약을 체결한 근로자의 임금의 최저기준으로 할 수 있다.

② 지방자치단체는 관할구역 자치사무를 타인에게 위탁하여 수행하게 하는 계약을 체결하는 경우 조례로 정하는 바에 따라 계약상대방으로 하여금 소속 근로자에게 생활임금 이상의 임금을 지급하도록 하는 조건을 붙일 수 있다.

③ 지방자치단체는 제2항에 따른 위탁계약의 상대방에게 생활임금의 지급에 필요한 추가비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

[토론 4]

민주노총의 지역사회 개입전략과 경상남도 대지자체 교섭 경과

조태일 (민주노총 경남본부 정책국장)

1. 민주노총의 지역사회 개입전략

- 민주노총은 지역사회를 노동자에게는 진보정치와 생활정치를 실현하는 열린 공간이자 대안권력의 거점으로 치열한 계급투쟁의 공간으로 규정하고 산하 ‘지역본부’의 적극적인 지역사회 개입을 장려하고 있다. 민주노총은 지역본부의 지역사회 개입은 지방자치 단체의 제도시행과 정책수립 과정에 다양한 방법으로 참여하거나 개입해 노동자의 이해와 요구에 맞게 이를 변화시켜 노동자의 요구 실현을 앞당기는 것을 목적으로 한다.
- 민주노총은 2011년 정책자료집(‘지역본부의 대 지자체 개입 현황과 과제- 비정규직 센터 건설을 중심으로)을 통해 지역본부의 대지자체 개입사례와 이후 과제를 정리했다. 정책보고서에서는 2011년 각 지역본부의 지역사회 결합방식이 어떤 사안이 발생하거나 참여를 요구 받는 경우 노동조합이 일정한 자원을 투여하고 연대하는 초보적인 단계를 넘어 노동조합이 자신들의 전략적 구상 속에서 지역의 각 부위에 이슈를 제안하고 노조가 주도하는 수준까지 발전해 있다고 진단했다. 보다 높은 단계의 지역사회 개입을 위해서는 첫째 대지자체 개입 전략방향에 기초한 구체적 정책방안 마련, 둘째 지자체 권력의 특징 및 지역 내 노사관계와 노동시장 등을 종합적으로 고려하여 대지자체 개입전략의 마련 셋째 지역본부와 산별노조의 역할 정립 등이 필요하다고 지적하고 있다.
- 민주노총은 지역사회 개입을 위한 방법으로는 지자체에 대한 직접교섭을 요구하는 대지자체 투쟁과 지역사회 이슈에 대한 연대조직(네트워크) 참여, 정치세력화를 통한 지방정치 참여 등 다양한 방법을 제시하고 있다. 하지만 지자체 차원의 노사민정위원회 대한 참여 방법은 배제하고 있다. 노사민정위원회 참여 문제는 민주노총 내부에 다양한 의견이 존재하고 있다. 이는 97년 노사정위원회 참여와 정리해고제 도입 합의 후 겪은 조직 내부 혼란에 대한 경험이 있기 때문이다. 이러한 조건에서 민주노총 경남본부는 2009년부터 경상남도를 상대로 직접교섭을 요구하는 투쟁을 전개했다.

2. 경상본부 대지자체 교섭경과 및 평가

■ 2009년 이전

- 2008년 이전 대지자체 교섭 및 개입의 방법은 사안별 면담 중심으로 진행되었음.
- 지방의료원 문제, 과적단속, 노동교육 연수원 건립 지원 등에 대한 도지사 및 관련부서 면담 등이 주로 이루어짐.

■ 2009년 상반기 대지자체 투쟁 시작

- 경남본부는 2009년 민생요구라는 이름으로 경상남도 김태호 도지사에게 13개의 구체적인 요구안을 전달하고 이를 위한 교섭을 요청함.
- 경남도에 대한 교섭요구와 함께 교섭요구안에 대한 시민 홍보 및 ‘민생요구 쟁취 결의대회’ 등을 진행함.
- 경상남도에서 교섭방식의 협의를 거부하고 남해안실장과의 면담이나 실무협의를 응하겠다고 요구안에 대한 검토결과를 서면으로 통보함. 실질적인 성과를 이루어내지는 못함.

■ 2009년 하반기 대지자체 투쟁

- 상반기 민생예산 쟁취 결의대회 등 민생조례 제정 및 민생예산 투쟁을 진행함. 민생요구안을 지역의제화하는 것에 많은 기여를 함.
- 민생조례의 경우 경남보육조례(제정), 지역신문발전지원조례(제정) 등에서 성과를 냄.
- 삭감된 복지예산 관련 추경예산에서 원상회복을 이루어냄.
- 하반기에도 13가지 민생요구안을 마련하여 경남도와 실무협의를 진행하는 등 일정한 성과가 있었지만 후속 투쟁 사업이 부족하여 쟁점화에 한계를 보임.

■ 2010년 대지자체 투쟁

- 지방선거를 통해 민주노총 지지후보가 도지사로 당선됨.
- 민생요구 등 공개적인 요구와 투쟁을 배치하지 않음.
- 도지사 공약에 따라 도정자문위원회인 ‘민주도정협의회’참석해 노동관련 의제를 제기.
- 비정규직센터 설립관련 협의 진행 및 지자체 무기계약직 조직화 사업진행 함.

■ 2011년 대지자체 투쟁

- 3월 비정규직지원센터 설치조례 제정.
- 산별요구안 수립해 요구안을 확정하고 도지사와 지역 산별대표자 간담회 방식으로 요구안 전달함.

- 요구안 전달이후 경제통상국과 관련요구에 대한 협의를 진행하고 점검함.

■ 2012년 대지자체 투쟁

- 노동민생의제 요구를 내건 경상남도 대지자체교섭은 김두관 도지사 중도사퇴로 진행되지 못했다.

■ 2013년 대지자체 교섭

- 홍준표 도정이후 비정규직 공투본 10대요구안을 경남도청과 경남도교육청에 제출해 교섭요구 및 산별과 공동투쟁 전개하였지만 성과를 내지는 못함.
- 홍준표 도지사 비정규직 지원센터 예산 삭감과 진주의료원 폐업 등 개악시도
- 시군 단위로 비정규직지원조례 제정을 통해 사천, 함안 등에서 성과를 냄.

[요약 평가]

- 2011년 이후 민주노총 경남본부는 경남도청을 상대로 각종 요구를 내걸고 대지자체 교섭을 추진해 비정규직지원센터 건립 조례, 경남보육조례(제정), 지역신문발전지원조례(제정) 등의 성과를 내기도 했지만 교섭 방식에서는 면담이나 실무협의 수준을 벗어나지 못함. 이는 민주노총 지지후보의 당선에도 불구하고 노사민정위원회 참석을 통한 협의만을 주장하면서 형식적인 면에서는 별다른 진전을 이루지 못함.
- 도지사의 정치적 성향이나 소속 정당에 따라 노동에 대한 기본 태도가 명확함. 민주노총 지지후보가 당선되어도 분명한 한계를 보임.
- 대지자체 투쟁을 통해 조직내부에서도 노동운동의 지역사회 개입 전략에 대한 인식의 전환과 다양한 지역사회 이슈에 대한 관심과 연대가 높아지는 성과가 나타남.
- 조례제정 투쟁의 성과를 통해 지역본부는 다양한 영역에서 정책을 개발과 대중사업으로 추동하기 위한 구체적 계획을 요구 받고 있으며 이를 위해서는 지역 내 진보정당 및 시민사회단체와의 연대가 확대됨.

3. 발제문에 대한 의견

1) 노사민정협의회 내실화를 위한 여러 조건

- 발제자 모두 시대적 변화와 노동운동의 제대로 된 지역사회 개입을 위해서는 노사민정

협의회를 내실화나 개혁을 전제로 민주노총 등 노동운동의 능동적 참여를 제안하고 있다. 경남본부는 대지자체 교섭과정에서도 노사민정협의회 참여를 지속적으로 요구 받았다. 노사민정협의회 구성이 국고보조금을 받기위해 반드시 필요한 요식행위였기 때문에 김두관 집행부도 끊임없이 노사민정협의회 참여를 요청 했었다.

- 2013년 12월 박근혜정부는 민주노총 사무실에 공권력 투입 했다. 이후 한국노총은 노사정위원회 참여를 거부하고 있고 민주노총은 참여하고 있는 정부위원회에서 모두 철수한 상태다. 민주노총과 한국노총의 노사정위원회 불참과 정부위원회 철수는 투쟁 전술로 볼 수도 있지만 근본적으로는 정부산하의 각종위원회라는 것이 정부의 정책을 관철하기 위한 수단으로 작용하고 있는 현실에서 노동조합 연합단체 사무실에 대해 폭력적으로 공권력까지 투입하는 정부의 노동정책 속에서 정부위원회에 참여할 아무런 이유를 찾을 수 없기 때문일 것이다. 따라서 노사민정협의회 내실화는 먼저 정부의 노동정책의 변화가 있어야만 가능하다.
- 노광표 소장은 발제문을 통해 지방정부 노동정책의 과제와 방향으로 지방정치 및 행정의 패러다임 전환과 지방정부는 고용주로서 모범 사용자의 책임, 노동정책 전담부서의 설치와 재정 확충, 사회적 대화기구인 노사민정협의회 설치 및 내실화를 제안한다. 경남도청의 홍준표 도정에서 복지는 사라지고 오직 효율성만이 강조되면서 진주의료원을 일방적으로 폐업했다. 폐업사유도 강성노조 때문임을 분명히 하고 있어 모범 사용자의 책임은 찾을 수 없다. 노동조합 관련 예산은 삭감되고 있고 조례를 통해 설치된 비정규직 센터에 대한 예산마저 지속적으로 삭감하고 있다. 이런 지역의 현실을 감안할 때 정부주도의 위원회 참석보다는 경남본부 사례에서와 같이 직접적인 교섭요구와 대중동원을 통한 지속적인 투쟁이 현실적인 대안일 것이다.
- 발제문에서도 지적한 것처럼 지방정부의 노동관련 사무는 대단히 취약하다. 경남본부 대지자체 투쟁과정에서 경상남도는 대부분의 요구에 대해 권한이 없다는 이유로 요구를 거부하거나 중앙정부와의 협의 등을 주장했다. 따라서 정부 중앙사무의 지방이전이 더욱 확대되어야 할 것이다. 민주노총은 과거 정부의 산업보건 업무의 지자체 이전에 대해 반대 입장을 분명히 했다. 또한 지역별 최저임금제에도 반대하고 있다. 이는 현재 수준에서 이러한 중앙사무가 지역으로 이양될 경우 역효과를 낼 가능성이 높기 때문이다.
- 이호근 발제자는 지역노사민정협의회 개선방안으로 노사민정 주체에서 민주노총의 적극적인 참여를 통해 변화와 혁신의 주도를 요구하고 있다. 민주노총의 노사민정협의회 참여문제는 과거의 경험, 박근혜정부의 노동정책, 국가보조금 수령 문제 등 다양한 문제들이 민주노총 내부에 함께 묶여 있다. 노사민정협의회 개선방안으로 주체 문제가 반드시

논의되어야 한다. 현재 협의회 구성에 있어 노동계(민주노총)가 직접 참여한다고 해도 의사결정구조에 매우 취약하다. 노사민정협의회 관련 조례 등에는 ‘근로자를 대표하는 위원과 사용자를 대표하는 위원은 같은 수로 하여야 한다’고 규정하고 있지만 아래의 창원시 사례에서와 같이 위원구성에서와 같이 노사동수도 지켜지지 않고 있다. 이 뿐 아니라 과도한 정부기관이 위원수도 문제다. 이와 함께 민간을 대표하는 기관도 그 대표성이 대단히 취약하다. 따라서 노사민정위원회 내실화를 위해서는 노동계의 대표성을 강화하는 것도 중요하지만 정부기관과 노사정민의 위원수의 배분부터 개선되어야 한다. 이와 함께 임명을 일방적으로 시장이 하는 것도 문제다.

<표 1> 창원시 노사민정협의회 명단2013. 8 현재

구분	소속	직위	성명	비고
위원장	창원시	시장	박 완 수	정 (시,당연직)
부위원장	고용노동부창원지청	지청장	김 승 한	정 (고용노동부 창원지청장)
위원	창원시의회	위원	김 순 식	정 (시의원)
위원	창원상공회의소	회장	최 충 경	사 (상공인 대표)
위원	경남경영자총협회	협회장	한 장 규	사 (기업체경영협회대표)
위원	산업통상자원부 산하기관	원장	류 금 렬	정 (산업통상자원부 산하기관)
위원	한국산업단지공단동남권본부	본부장	황 석 주	정 (산업통상자원부 산하기관)
위원	한국노총창원지부	의장	진 용 범	노 (창원공단지역근로자 대표)
위원	한국노총마산지부	의장	유 형 준	노 (마산지역근로자 대표)
위원	한국노총동부지부	의장	박 정 하	노 (진해지역 근로자 대표)
위원	경남신문	편집국장	이 종 구	민 (언론인 대표)
위원	경남대학교	교수	정 성 기	민 (학 계 전문가)
위원	경남지방변호사회	변호사	임 영 수	민 (법조계 전문가)
위원	한국노사문제연구소	노무사	허 병 도	민 (노사 노무 전문가)
위원	창원여성경제인협회	회장	박 영 숙	사 (여성경제인 대표)
위원	태림산업(주)	대표	오 승 한	사 (중소기업체 대표)
위원	창원시	경제재정국장	임 태 현	정 (시,당연직)
간사	창원시	기업사랑과장	송 성 재	(시,당연직)

- 발제문에서는 지역 노사민정협의회의 체제와 논의방식, 의제수립, 운영 등과 관련해 다양한 제안을 하고 있고 대체로 동의를 한다.

2) 지역사회 개입을 위한 노동운동의 준비

- 민주노총 지역본부의 지역사회 개입이나 대지자체 교섭은 지역본부별 편차가 심하고 특히 지자체장의 소속 정당에 따라 대단히 변동이 심한 상태이다. 따라서 민주노총의 대지자체 교섭 전략은 현재의 지자체장이 교체 될 수 있다는 전제 속에서 다양한 대지자체 개입 전략과 전술이 필요하다. 노사민정협의회 방식의 정부위원회 참여와 의회진출 및 집권 등 통한 방법, 노정직접교섭을 제도화하기 위한 여러 가지 투쟁전술이 필요하다. 또한 지역사회 개입을 위해서 다양한 지역사회 부문조직과의 연대강화와 분명한 정책요구를 만들어나가는 것이다. 민주노총 지역본부의 역량은 이를 감당 할 수 없는 수준이다. 이와 함께 지역편차를 극복하고 통일된 지역사회 개입전략을 만들어내는 것과 함께 한국노총 등 지역사회 노동운동 공조도 함께 준비되어야 한다.

[토론 5]

서울시 노동행정의 현황과 과제

조성주 (서울특별시 노동정책과 노동전문관)

□ 지방정부 노동행정의 특징

- 지방정부 차원의 근로감독권, 노사분쟁에 대한 조사기능 부재 등 법적 한계로 독자적인 노동정책 업무영역 확보에 어려움으로 작용
- 노동문제의 특성상 이해당사자(노사단체 간, 노동자단체 간 등)들의 참여한 이해대립·갈등으로 정책결정 합의의 장기화
- 반면 노동문제에 대한 지방정부 차원의 개입과 해결을 요구하는 목소리(민원)는 꾸준히 증가(월평균 민원건수 : '12년 10.8건 → '13년 25.8건)



서울시는 노동정책 전담부서를 설치('12.9월)·운영 중이나 성과 도출을 위해서는 지방정부 노동정책의 영역 설정, 역할 정립 등에 대한 심도있는 검토와 논의 필요

□ 노동정책에 있어 서울시의 역할



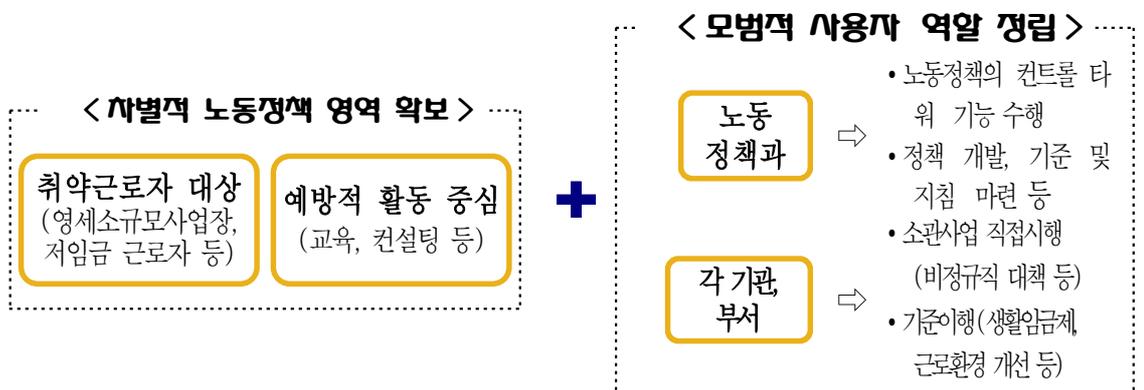
□ 서울시 노동행정의 주요성과

- 노동복지센터 운영을 통한 노동복지 강화
 - 노동법률상담, 인문학 강좌, 외국인근로자 등 3만1천명 이용('13.9월 기준)
- 근로자 및 사용자 대상 노동법 교육
 - 자치구별 근로자·사용자 노동교육 실시(52,946명)
- ‘서울시민 노동권 보호를 위한 길잡이’ 제작 및 배포(3,000부)
 - 노동관련 제도·권리, 권리침해시 대응방안 등을 Q&A형식으로 알기쉽게 수록
- ‘청소년 노동권리 수첩’ 제작 및 배포(7,500부) : 특성화고(71개교), 프랜차이즈본사(40개소) 등
- 취약근로자 근로실태조사 실시 : 커피전문점 등 536건
 - 근로계약서 미작성(22%), 주휴수당 미지급(51%), 4대보험미가입(42%)
- 시민명예노동옹부즈만 활동 강화 : 개인상담 → 사업장 노무진단
 - 市 민간위탁업체 대상 노무진단 실시(24개소) : 근로기준법 준수 여부 등
 - ↳ 근로계약서 작성, 휴게시간 부여, 취업규칙 정비 등 개선사항 도출 후 해당부서 통보
 - 임금체불, 해고구제 등 무료상담서비스 실시 : 1,520건('13.9월 기준)

□ 서울시 노동행정의 추진방향

< 추진방향 >

- ◆ 중앙정부와 ‘차별적인 노동정책 영역 확보’로 근로자를 보호하고, ‘모범적 사용자 역할 정립’을 통해 민간부문 변화 유도



□ '14년 서울시 노동정책과 주요사업

○ 근로자 권리보호 기반체계 구축

- 근로자 권익보호 마스터플랜(노동기본계획) 수립·시행(5월~)
- 「근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례」 제정

↳ 市長의 근로자 권리보호 책무, 근로자권익보호위원회 설치 등

○ 취약근로자 중심의 노동복지 증진

- 「서울노동권익센터」 설치·운영(7월~, 민간위탁) 신규

↳ 자치구 노동복지센터 연계, 복지사업 등 市 노동복지정책의 허브로 조성

- 아르바이트 청년 권리 보호 : 근로환경 모니터링, 건강검진 등

○ 예방적 근로자 권익보호 활동(교육, 컨설팅) 강화

- 근로자, 사용자 등 대상별 찾아가는 노동교육 실시(3월~)
- 노동상담소(4월~), 근로환경개선컨설팅단(4월~) 운영

○ 모범적 사용자 역할 정립

- 서울시 민간위탁기관 노무진단 서비스 실시(50개소)
- 청소근로자 근로환경시설(휴게실, 세면실 등) 개선 요청

↳ 질적 기준(가이드라인) 마련·이행 권고(3월~), 각 기관별 이행여부 관리

○ 「노사민정협의회」 활성화를 통한 노사협력 도모

- ‘좋은 일터’ 조성을 위한 의제논의(근로시간 단축 등), 실무협의회 설치·운영 등

[토론 6]

‘지방분권 시대의 노동’ 토론회

이석행 (전 인천광역시 노동특보)

1 비정규직 없는 인천시

건의사항

- ‘인천광역시 비정규직근로자 권리보호 및 지원에 관한 조례’ 제정에 따른 후속작업 이행
 - 비정규직 관련 인천시의 5개년 사업계획 및 연차별 실행계획 수립 (조례 제4조 계획의 수립 등)
 - 일자리정책과 내 비정규직 관련 업무를 담당하는 전담부서(팀) 설치 (조례 제6조 전담부서 설치)
 - 비정규직 관련 인천시 사업을 자문하는 자문위원회 설치. 자문위원회에 민주노총인천본부 참여 보장.(조례 제7조 자문위원회 설치)
 - 인천지역 내 국가 및 지방 산업단지 노동자 실태조사 (조례 제16조 근로조건 향상사업)
- 인천시 기초단체 공공부문 비정규직 실태조사 및 대책수립

검토의견

- ‘인천광역시 비정규직근로자 권리보호 및 지원에 관한 조례’ 제정에 따른 후속작업 이행
 - ① 비정규직 관련 인천시의 5개년 사업계획 및 연차별 실행계획 수립
 - : 4월 중 계획 수립
 - ② 일자리정책과 내 비정규직 관련 업무를 담당하는 전담부서(팀) 설치
 - 2014. 3월초 조직진단 시 비정규직권리보호팀 신설 요청
 - ⇒ 4명(5급 1, 6급 2, 7급 1)
 - ③ 비정규직 관련 인천시 사업을 자문하는 자문위원회 설치. 자문위원회에 민주노총인천본부 참여 보장
 - 자문위원회를 구성·운영 시 민주노총 참여 반영

- ④ 인천지역 내 국가 및 지방산업단지 노동자 실태조사
 - 인천지역 내 근로조건 향상사업 관련 국가 및 지방산업단지 노동자 실태조사 등은 향후 예산 반영하여 추진

- 인천시 기초단체 공공부문 비정규직 실태조사 및 대책수립
 - 인천시 군구 공공부문 비정규직 실태조사는 2013년 9월 기준으로 실태조사하여 고용노동부(비정규직 관리시스템) 입력
 - 비정규직근로자 권리보호 5개년 사업계획 수립 후 시달하여 군구 비정규직 대책수립에 대한 행정지도 강화.

향후계획

- (2014. 4월) 5개년 계획수립
- (2014. 4월~5월) 군구 시달
- (2014년도) 팀 신설 및 자문위원회 설치
- (2014년도) 실태조사관련 예산반영

2 공공보건의료지원단에 대한 지원 확대 및 기능 강화

건의사항

○ 인천지역의 의료공공성을 강화하고 체계적이고 실질적인 지역 공공의료정책 수립을 위한 “인천시 공공의료정책과 신설” 및 “인천시 공공보건의료지원단”에 대한 지원 확대.

사업개요

- 설치시기 : 2014. 1. 1부터 정상운영
- 설치위치 : 인천의료원
 - 위탁운영 : 인천의료원
 - 보건복지부 ⇒ 국립중앙의료원 위탁, 서울시 ⇒ 서울의료원 위탁
- 주요업무
 - 인천광역시 공공보건의료 체계 구축을 위한 지원

- 인천광역시 공공보건의료와 관련한 조사, 연구 및 통계 등
- 소요예산 : 250,000천원(시비 100%)

검토의견

- 공공보건의료지원단 인력확충 필요
 - 공공보건의료지원단 인력은 총 5명(단장 1, 연구원 3, 행정 1)정원이며, 현재 4명 근무 중으로 연구원 1명은 모집 예정임.
 - ※ 소요예산 250,000천원 범위 내에서 운영
 - 향후 예산확보와 사업의 확대가 필요할 때에는 조례(5명~10명)에 의거, 인력 확충이 가능할 것으로 사료됨.
- 인천시 공공의료정책과 신설 제안
 - 2013. 9월 공공보건팀 신설 ⇒ 3명(5급 1, 6급 1, 7급 1)
 - ※ 차후 조직진단 시 “공공보건의료정책과 신설”을 위한 검토 실시

향후계획

- 2014년 공공보건의료 마스터플랜 수립 및 지원
- 지역보건의료 4개년 시행계획 수립 및 지원
- 인천시 공공보건의료 관련 정보구축 및 통계생성
- 공공보건의료사업 결과보고 대회 개최 (2014.12월)

3 송도영리병원 추진의 완전한 종단을 위한 각종 협약서 공개

검토의견

- 인천시는 “외국인/내국인 이용 가능한 최상의 의료서비스 제공할 수 있는 국제병원 설립”이라는 목표를 설정하고 경제자유구역의 국제적 성격과 병원의 공공성을 동시에 고려한다는 입장에 변화가 없음
- ‘한진 메디컬 콤플렉스 건립’도 동일한 목적으로 비영리 형태로 추진되는 사업이며 양해각서 체결내용은 협약서의 정보보호규정에 의하여 투자자의 동의 없이는 공개 불가

송도국제병원(서울대-하버드) 추진실적 및 향후계획

- 추진실적
 - 2013. 4. 4 : 국제병원 사업타당성 협약 체결
 - 인천시, Partners Healthcare International
- 향후계획 : 현재까지 구체적인 진행사항은 없음

4 인천에서의 새로운 학교의 실현

건의사항

- 2015년부터 학력향상선도학교 정책 중단, 2014년부터 혁신학교와 혁신교육지구의 전면 도입
- 인천시의 교육복지예산 우선 확보 : 교육복지투자우선 사업비의 증액 및 교육경비보조금의 보존

검토의견

- 혁신학교 先프로그램 시범운영 후 교육청과 확대 협의
- 취약계층 및 원도심 학생들에 대한 교육복지 강화
 - ※ 학력향상 선도학교 사업종료(2011년~2014년)에 따라 2014년 교육지원심의위원회시 사업평가 및 지속여부 검토

추진실적

- 2011. 10 ~ : 교육청과 업무협의 및 면담 추진
- 2013. 7. : 시정정책참여위원회 제20차 회의(혁신학교)
 - ‘혁신교육지구’ 지정 추진 모색, TF team 구성 방안 마련 촉구
- 2013. 8. : TF팀 구성을 위한 교육청 정책기획관 면담
 - 혁신학교 추진 의사가 없으며, TF팀 참여 불가
- 2013. 12. : 「공교육 활성화방안 모색」 토론회 개최
- 2014. 1. : 「전교조 인천지부」와의 간담회 실시
- 2014. 3. : 타시도 혁신학교 운영사항 파악을 위한 출장 실시
 - 출장지 : 충청남도청, 충청남도교육청[일시 : 2014.3.6.(목)]
 - 출장자 : 6명(교육기획관실, 소통기획관실, 전교조 인천지부 등)

- 2014. 3. : 시정참여정책위원회 분과별 간담회 개최
 - 교장공모제, 교원초빙제, 교육과정 자율권, 행정인력 지원 등 교육청소관은 배제하고 원도심 살리기 및 마을만들기 등과 연계한 프로그램 운영비를 지원하기로 합의

향후계획

- 2014. 3월 : 전교조 프로그램 제안
- 2014. 4월 : 사업계획 수립 및 공모
- 2014. 6월 : 보조금 교부

※ 교육복지투자우선학교 지원

- 사업기간 : 2009 ~ 2013(5년간), 2014년 1년 연장 추진
- 지원예산 : 매년 12억원(인천시 6억, 교육청 6억)
- 지원학교 : 12개교(중·동·계양구 12교)
 - ※ 2014년 교육청 자체 지원학교 : 115개교(예산 71억, 1교당 5천~1억)
 - 선정기준 : 기초수급자 20명이상, 수급자비율 6%이상
- 사업내용 : 학력증진 프로그램, 문화 체험, 심리·정서 치료 등

5 인천외고 해직교사의 교육청 특별채용 및 인천외고 정상화

건의사항

- 인천시장이 인천외고 해고자 공립특별채용을 위해 전면적으로 나설 것

검토의견(교육청)

- 법령에 의거 공립특채 및 파견 등에 대한 방안 검토
 - 교육공무원 임용령 제9조의2 제5호에 의거 이 사안의 경우 해당 교사는 교사의 자격만 있을 뿐 당해 법인에 속한 교사로 보기 어려움
 - 해당교사들은 폐교, 폐과 및 학급감축으로 인한 과원에 해당되지 않으므로, 공립특채는 법적 근거 없음

처리실적(교육청)

- 2004. 4.24 : 전교조 분회장 이주용교사, 박춘배교사 파면
- 2006 : 파면무효확인 소송 1심 패소
- 2007. 7. 3 : 파면무효확인 소송 2심 화해권고 결정
 - 2004년 징계처분 파면 ⇒ 정직 3월
 - 2012. 7. 31까지 만 외교 교사 신분 유지, 급여는 지급하지 않음
 - 2012. 7. 31까지 신성학원 소속외 학교로 전직 신청, 파견교사 근무 가능
- 2012. 7.16 : 교육청 부교육감, 사무관, 신성학원 관계자 면담
 - 신성학원측에서는 이사회 이사들의 결정 따를 입장
- 2012. 7.19 : 신성학원 이사회 해직교사 복직불가 의결
- 2012. 7.31 : 전적을 이행하지 않아 교원의 직위 상실
- 2013.12.20 : 인천시의회 인천외고 해직교사 공립 특별채용 촉구 결의

향후계획

- 교육행정협의회(시장-교육감)를 통한 협의 추진

6 친환경 무상급식 확대

건의사항

- 학교급식 방사능 차단 대책 실시
- 중학교 무상급식 확대
- 전자입찰 폐지, 급식식재료 공급 및 안전성 공공관리체계 도입
- 친환경 및 안전·건강 급식 확대
- 친환경급식과 신설 및 급식위원회 기능 강화

검토의견

- 학교급식 방사능 차단 대책 실시
 - 「인천광역시교육청학교급식방사능유해물질식재료사용제한에관한조례」 제정('14.1.6)

- 보건환경연구원 등 관련기관과 유기적인 협조체제 구축으로 학교급식 방사능 조사 추진

※ 2014년 방사능 검사 추진실적 : 교육청 의뢰(50건), 자체 (390건)

○ 중학교 무상급식 확대

- 무상급식 단가를 2,350원('13년)에서 5% 인상된 2,470원('14년)으로 결정하여 양질의 학교급식 제공

※ 2014년 한국은행 소비자물가인상 전망치(2.3%), 최저임금인상율(7.2%), 식재료 품질향상 요구 등 반영

- 무상급식비 40%를 市가 부담하고 있고 이는 서울시(30%), 경기도(0%)에 비해 상당히 많은 재정을 부담하고 있음

※ 전국적으로 대전시 60%, 세종시 50%, 제주도 50%를 제외하면 최고 수준에 해당

- 친환경 우수농산물 차액 지원사업 추진(초·중 학부모부담금 면제)
- 교육청과의 협의를 통해 분담 비율을 조정하며 추가적인 재원 확보를 위해 노력함
- 향후 학교급식법 개정(국회 계류중)으로 국비 50% 이상이 지원되면 중학교 무상급식 확대 시행

○ 전자입찰 폐지, 급식식재료 공급 및 안전성 공공관리체계도입

- 학교급식 식재료 납품체계 제도개선(2010. 6월), 국민권익위원회(식재료 납품계약의 G2B를 통한 일반경쟁 방식 의무화)

※ 서울시 친환경유통센터 공급학교 : 867개교('13년) → 46개교('14년)

- 교육청과 지속적인 협의를 통해 안전·안심 식재료를 공급하는 방안을 강구

○ 친환경급식부 신설 및 급식위원회 기능 강화

- “서울시 친환경유통센터 비리 의혹”에 대한 감사원의 감사 결과 및 기존 급식지원센터 운영 실태와 지역여건 등을 감안한 후 市 역할 및 기능을 재정립하여 추진

□ 추진실적 및 향후계획

○ 추진실적

- 친환경무상급식 지원에 관한 조례 제정 : '11.11.17
- 급식지원센터 타당성 검토용역 시행 : '11.11.16 ~ '12. 5.19
- 급식지원팀 신설(팀 4명 : 행정5 1, 행정6 1, 농업6 1 행정7 1) : '13. 2.28
- 시범 군·구 급식지원센터 공모(2회) : '13. 8월, 11월

※ 10개 군·구 미참여

○ 향후계획

- 학교급식 공급체계 개선안 마련 및 관련법규 재정비
- 무상급식 소요재원 국비 지원 시 대상 학교 점차 확대

※ 학교급식법 개정법률안('12.11월 발의, 국비 50%지원 포함) 국회 계류 중

7 준공영제 도입 5년 평가

건의사항

- 표준운송원가의 타당성 제고, 버스노동자의 임금수준 등 노동조건 향상, 서비스 평가의 타당성과 공개성 제고, 공동관리 강화(공동 급유, 공동구매, 공영차고지 제공 등), 준공영제 관련자료 전면 자동 공개 및 버스업체 경영공시 의무화, 버스 사업체에 대한 적극 관리(경영개선 노력이 부족한 버스자본 제재, 부당 노동행이에 대한 엄단), 버스 운송 수지적자를 요금인상이 아니라 중앙정부 재정보조 강화를 통해 부담

검토의견

- 인천시는 준공영제를 실시 후 매년 운전종사자의 인건비를 인상하여 왔으며, 노사간 협의로 적정한 임금수준을 위하여 노력하고 있음. 버스노동자의 노동조건 향상을 위하여, 버스 사업체에 대한 교육 등 적극적인 관리를 통해 준공영제가 원활히 운영될 수 있도록 노력하겠음.

향후계획

- 2014. 04월 중으로 인건비 인상 예정

8 시내버스 업체 관리감독 강화

건의사항

- 준공영제 도입 후 재정지원금을 통해 사업주 영리를 보장해 주면서 수입금 및 지출금 관리, 노선관리, 운행관리, 서비스 관리 등 지도 감독이 부족함.
- 인천시가 버스노동자의 임금을 직접 지급하는 형태로 전환 요구

검토의견

- 인천시는 2009년부터 준공영제를 실시하고 있으며 운영의 투명성을 위하여 수입금공동 관리위원회를 통하여 수입금을 공동관리 하여 손실이 발생한 부분에 대하여 준공영제 운영지침에 의거 준공영제 참가업체에 대하여 재정지원금을 지원하고, 재정지원금에 대하여는 지도점검을 실시 수입금 및 지출금 관리 등 지도감독에 만전을 기하고 있음. 적극적인 노선관리, 운행, 서비스 관리로 시민이 불편하지 않도록 하겠으며, 업체들을 대상으로 교육 등을 실시하여 서비스 개선에 더 노력하겠음.
- 버스준공영제의 운영 기본 취지가 사업자의 경영책임을 담보하고 경영의 자율성을 보장하면서 운송수지 부분의 일부를 재정 지원하는 제도로 인건비는 표준운송원가를 기준으로 업체에서 직접 지급하는 사항으로 인천시가 버스노동자의 임금을 직접 지급하는 것은 현 제도로는 불가함

추진실적 및 향후계획

- 점검실시 : 정기점검(5회), 수시점검(9회)
- 2014년도 10월 중으로 점검실시 예정

9 타 지역 비교 월등히 낮은 임금 극복

건의사항

- 타 지역에 비하여 월등히 임금이 낮아 임금 인상 요구

검토의견

- 제출된 통계자료는 전체버스를 대상으로 하여 비교한 자료로 인천시 버스준공영제 참여업체 운전종사자들의 임금은 타 시·도에 비하여 단체협약을 통해 적정선을 유지하고 있으며, 향후에도 원만한 임금을 지급할 수 있도록 노력하겠음

10 지선과 간선간의 임금격차 축소

건의사항

- 현재 준공영제 에서는 같은 일을 하고도 지선기사는 간선기사 임금의 70%밖에 받지 못하는 상황임
- 버스요금 차이를 근거로 지선과 간선의 임금격차에 대하여 시정하여야 함

검토의견

- 현재 지선·간선 간 시내버스의 요금체계가 지선에 비하여 간선버스 요금이 높고 차량에 대한 표준원가가 다르게 적용되어 지급하고 있는 실정으로 임금지급 문제는 운송사의 고유 권한으로 임금 격차에 대하여는 운송사에 임금을 조정하여 지급할 수 있도록 독려 하겠음

향후계획

- 향후에는 표준운송원가에 대한 연구용역을 통해 적합한 표준안을 마련하여 임금 격차를 줄여 나가겠음

11 광고 학자금 지원 문제

건의사항

- 시내버스 광고 수입금이 몇 개의 사업장에만 광고 학자금, 후생복지비로 운용되므로 인천지역 버스노동자 전체에게 광고 학자금으로 운용될 수 있도록 요청

검토의견

- 광고 수입금 관리 이원화 : 총 1,840대
 - 수공위 : 1,258대 * 수공위 : 수입금공동관리위원회
 - 자노련 : 558대 * 자노련 : 자동차노동조합연맹 인천지역노조

- 2003. 4월 자노련과 9개 운송사 간 합의에 의거 광고 사업권 노조에 이양
- 광고 수입금 집행 상황
 - 수공위 : LED전광판 설치 사업 등 인천시 시내버스를 위한 목적 사업에 사용
 - 자노련 : 자노련 소속 운전직 근로자의 자녀 학자금 등 복지 지원에 사용
- 자노련에서 보유하고 있는 외부광고 수입금은 노조와 업체에서 적법하게 맺은 협약에 근거 운영되고 있어 타 노조에 대한 학자금 및 후생복지비로 사용이 어려움

향후계획

- 자노련의 광고 사업권을 수공위로 이양토록 지속적으로 설득
- 수공위에서 외부광고 수입금을 총괄 관리해 장학사업 등을 추진하는 방안 검토

12 노조 탄압 사업장 시정 요구

건의사항

- 삼화고속을 비롯한 다수 사업장에서 노동자의 권리 및 근로기준법 준수를 요구하는 민주노조에 대한 탄압이 극심하고 소수 노조 사업장으로서 한국노총과 사측의 담합을 제어할 여건이 마련되지 않아 이를 위한 인천시의 시정조치가 요청

검토의견

- 통상임금, 근무형태 등 최근 쟁점사항에 대한 문제 발생 시 노조에 대한 불합리한 탄압이 발생하지 않도록 시의 주도 하에 노사 간의 합의 도출을 위한 중재 필요

향후계획

- 노사 대표와의 간담회 등의 수시 개최를 통한 상호간 대화 유도
- 종사원의 고용 안정 등 노동자의 권리 구제를 위한 방안 검토
- 노사 대표자 교섭이 지속적으로 유지되도록 중재

13 화물차 공영차고지, 공영주차장 확충

건의사항

- 화물차 공영차고지, 공영주차장 확충
 - 유관단체 공청회, 간담회 등 계획 입안단계에서부터 사용자 단체인 화물연대의 참여 보장
 - 공영차고지, 공영주차장 건설까지 차고지 외 주차단속유예. 단, 학생들 등하교길 등 안전사고 위험이 존재하는 주택가 상습 주차차 예외
 - 노상 주차장 설치 및 합리적인 운영기준 설정
 - 공영차고지, 공영주차장 건설 시 민자유치 배제
 - 남향 공영주차장 설치 시 화물연대사무실 무상임대
- 유관기관 T/F팀 구성·운영

검토의견

- 화물주차장 계획입안 단계부터 화물연대 등 모든 유관단체(기관) 참여기회 제공 및 필요시 T/F팀 구성·운영
- 공영차고지 건설은 국비 및 지방비(시, 군·구비)로 조성되는 사업으로 민자유치는 원칙적으로 배제
- 1.5톤이상 모든 화물차는 차고지 설치확인절차를 반드시 하도록 되어있으며, 시민들의 교통사항 발생 등을 감안할시 주차단속 유예는 곤란한 실정임.
- 남향 공영주차장 설치 시 화물연대사무실 무상임대는 타 유관단체와의 형평성 등 제반사항을 검토하여 사업진행시 결정

추진실적 및 향후계획

- 현재 공영주차장 운영 현황

명 칭	위 치	주차면수	면적(m ²)	비 고
		1,543	77,053	
서해로 노상주차장	항동7가 항운아파트 일대	173		
아암로 노상화물주차장	신흥동 3가 39	73		
연수역남북광장주차장	청학동466외 2개소	520	24,441	
청천 화물주차장	청천동 113	113	4,760	
서운 화물주차장	서운동 139-4 (서운 JCT 하부공간)	174	11,120	
계양IC 화물공영차고지	용종동 26-3	190	21,320	
서구1 화물주차장	백석동 218-16	100	5,984	
서구2 화물주차장	백석동 215	100	5,038	
서구3 화물주차장	경서동 374	100	4,390	

○ 항만 배후단지 공공주차장 확보 추진중

주차장 명칭	위 치	면적(㎡)	비고
계		223,550	
북항 화물차복합휴게소	서구 원창동 437(북항투기장)	42,974	계획수립중
남항 화물차복합휴게소	아암물류2단지(남항 제3투기장)	96,194	계획수립중
신항 화물차 주차장	인천 신항(송도)	84,382	계획수립중

○ 인천항만공사 등 관계기관과 지속적인 업무협의를 통하여 계획 중인 공공주차장 적기 추진 및 신규대상부지 지속 확보

14 건설노동자 일자리 안정성 확보

건의사항

○ 건설기계 표준임대차계약서 작성(적정 임대료 보장 등 포함) 및 유관 합동단속

<관련법령> 건설기계관리법(개정2014.1.28, 시행2014.7.29.)

제22조(건설기계임대차 등에 관한 계약)

① 건설기계임대차 등에 관한 계약의 당사자(건설산업기본법 제22조에 따른 도급계약은 제외한다)는 건설기계임대차 등에 관한 계약서를 작성하여야 한다.
 ※ 건설산업기본법 제2조(정의) 도급이란 원도급, 하도급, 위탁등 명칭에 관계없이 건설공사를 완성할 것을 약정하고, 상대방이 그 공사의 결과에 대하여 대가를 지급할 것을 약정하는 계약을 말한다.

⑤ 국토교통부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따른 계약의 당사자가 그 계약을 체결할 때에는 제4항에 따른 표준약관(공정거래위원회의 심사를 거친 표준약관)의 사용을 권장할 수 있다

제22조의2(건설기계임대차 등에 관한 계약의 실태조사 등)

① 국토교통부장관 또는 시·도지사는 정기적으로 건설기계임대차 등에 관한 계약서의 작성 여부에 대한 실태조사를 할 수 있다

③ 제1항에 따른 실태조사의 시기범위 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다

□ 검토의견

- ① 법령에서 건설기계임대차 등에 관한 계약서의 작성은 명기되어 있으나, 민주노총에서 요구하는 표준임대차계약서 작성은 법령에서 강제규정이 아닌 권장사항으로 되어 있어 강요할 수 없음(추가 법 개정 필요)
- ② 건설기계 임대차계약서 작성 실태조사에 대한 세부사항은 현재 시행령 일부개정안에 대하여 입법예고(3.5~4.14) 중이며, 개정안에 유관 합동단속(민주노총 등)이 명기되지 않는 한 어려움이 있음.
 - ※ '13.6월 실태조사시 민주노총 관계자 참관시 레미콘제조사의 소극적인 협조 및 민주노총의 참관에 불만 표출 (실태조사 거부)

□ 추진실적

- ① 레미콘제조사 실태조사 실시('13.7.23 ~ 31)
 - 대상 : 20개사 24개 공장
 - 실태조사 내용
 - 제조사별 운반단가, 운반회수 및 계약서 작성 현황
 - 운반비 및 기타 수당 지급 등
 - 레미콘기사 통상적 근무시간
- ② 건설노조 면담 및 임대차계약서 체결 홍보 등
 - '12.11.27 : 건설기계 임대차계약 체결 규정 안내(계약기관)
 - '12.12.28 : 인천지역 레미콘업체 사장 및 공장장 간담회 개최
(내용)·레미콘업체 및 레미콘기사 상생을 위한 협조 요청
 - 레미콘연대회의 요구사항 수용 요청(표준임대차계약서 작성 등)
 - '13. 1. 7 : 민주노총 건설노조 건설기계지부 건의사항 제출(시→국토부)
(내용) 콘크리트믹서트럭 임대차계약서 제정 등
 - '13. 1.29 : 건설기계 임대차계약 체결 규정 안내(계약기관)
 - '13. 1.29 : 민주노총 인천지역본부 건설노조 노정간담회 개최
 - '13. 1.30 : 민주노총 건설기계지부 건의사항 제출(시→국토부, 고용노동부)
(내용)·콘크리트믹서트럭 임대차계약서 작성
 - 3톤 미만의 타워크레인 건설기계로 등록하도록 법 개정
 - 콘크리트믹서 트럭사업자에 대한 산재보험 가입 탈퇴 종용 실태조사 요구
 - '13. 3.28 : 건설기계 임대차계약 체결 규정 알림(계약기관)
 - '13. 6. 4 : 건설교통국장 면담(레미콘연대회의 공동의장 임영택외 5명)

- '13. 6. 5 : 레미콘회사 실태조사(아주, 인천, 대유, 경인)
- '13. 6. 7 : 레미콘 인천연대회의 집단행동 동향보고(시장님)
- '13. 6.12 : 국토교통부 법령 질의(임대차계약 실태조사 및 과태료 부과 등)
- '13. 6.27 : 건설교통국장 면담(건설기계지부장 김규우 외 4명)
- '13.10.29 : 정무부시장 면담(건설기계지부장 김규우 외 4명)
 ⇒ 부시장 지시사항 : 표준임대차계약서 의무작성 법령개정 건의(국토부) 및 레미콘 적정 운송료 지급 권고(레미콘제조사)
- '13.12.12 : 건설교통국장 간담회(레미콘제조사 대표 및 공장장)

향후계획

- 시행령 일부개정안 시행 시 실태조사 실시

건설기계 현황 (2014. 2.28일 기준)

구 분	합계	중구	동구	남구	연수구	남동구	부평구	계양구	서구	강화군	옹진군
불도저	83	22	1	25		15		6	6	4	4
굴삭기	3,631	245	325	1,114	57	643	323	73	476	319	56
로더	708	129	44	217	10	62	32	33	128	48	5
지게차	8,622	1,087	425	1,584	167	1,816	386	332	2,569	236	20
덤프트럭	2,092	230	303	556	10	130	53	351	361	89	9
기중기	615	47	75	369	1	88	2	9	20	1	3
모터그레이더	6	1		5							
롤러	117	3	3	41		24	8	2	29	7	
노상안정기	1				1						
콘크리트피니셔	3	1				2					
콘크리트믹서트럭	679	8	5	102		1	15	35	473	30	10
콘크리트펌프	288		1	83		44	11	143	5	1	
아스팔트믹싱플랜트											
아스팔트피니셔	15			4		1	1	1	8		
아스팔트살포기	2			1					1		
쇄석기	15			2		3			10		
공기압축기	82	7	3	41	2	10	1	6	10	2	
천공기	67	4	2	15		21	1	2	10	11	1
항타및인발기	46			44			2				
사리채취기	1					1					
준설선	8	2	1	2		3					
타워크레인	170		81	5	1	57	3	5	18		
도로보수트럭	7			3		1	1	1	1		
노면파쇄기	2			1		1					
터널용고소작업차	1			1							
총 계	17,261	1,786	1,269	4,215	249	2,923	839	999	4,125	748	108

15 건설노동자 일자리 안정성 확보

건의사항

- 지자체에 불법 하도급 신고센터 설치와 하도급 전담조직 설치

검토의견

- 불법 하도급과 불공정 거래행위를 근절하고 임금, 장비대금 체불 등으로 인한 민원을 해소하기 위하여 2013.11.28일 하도급 부조리 신고센터를 설치·운영 중에 있으며
- 또한 시 사업소, 공사공단, 자치구·군별로 하도급 부조리 신고센터를 설치하도록 하여 총 22개 기관에서 하도급부조리 신고센터를 운영하고 있음.
- 건설심사과내에 건설하도급지원팀을 2013. 9. 17일 신설하여 불법 하도급 및 불공정 거래행위, 임금 및 장비대금 체불 민원 등 불법 하도급문제를 전담하고 있음.

추진실적 및 향후계획

- 2013. 9. 17 : 건설하도급지원팀 신설
- 2013. 11. 28 : 인천광역시 하도급부조리 신고센터 설치

16 건설노동자 일자리 안정성 확보

건의사항

- 3톤미만 무인 경량 타워크레인 건설기계관리법 시행령 일부 개정안 입법예고('13.9.6) 후속조치 촉구

검토의견

- 건설기계관리법 시행령 일부개정은 주무부서인 국토교통부 건설인력기재과에서 추진하고 있는 사항임.

추진실적

- '13. 1.30 : 민주노총 건설노조 건의사항 제출 (국토부 건설인력기재과)
 - 3톤 미만의 타워크레인을 건설기계로 등록하도록 법개정 요구
- '13. 5.10 : 민주노총 건설노조 건의사항 제출 (고용노동부 제도산재예방과)
 - 무인경량타워크레인 재해예방을 위한 유자격자 도입 촉구 건의
- '13. 8.27 : 건설기계관리법 시행령 인부개정안 의견조회(건설인력기재과)
 - 기한내 회신이 없는 경우 의견 없는 것으로 처리

향후계획

- 3톤 미만의 타워크레인도 건설기계로 등록할 수 있도록 건설기계관리법 시행령 개정 및 시행 건의(국토부 건설인력기재과)

3-㉑ **노사민정협의회 추진실적**

3. 기업활동 협력기반 조성

3-㉑ 지역 노사민정협의회 운영실적(사·도)

- 산식 : 2013년 노사민정 간의 상호소통, 신뢰, 협력증진을 바탕으로 한 산업평화 정착과 지역경제 활성화를 위한 협의회 운영실적

	협의회 개최횟수		A+(B×0.5)
	본회의(A)	하부협의회(B)	
사·도	1	5	3.5

※ 2013 노사민정협의회 하반기 정례회의 개최예정 : 2012. 12. 05

○ 실적인정 기준

- 지역고용심의회 개최실적은 제외
- 하부협의회는 자치단체 조례 또는 자치단체장의 결재에 근거하여 정식으로 설치·운영

되는 경우만 인정(일회성, 실무자 모임 등 불인정)

○ 증빙서식(1) (지역 노사민정협의체 개최현황)

구 분	협의체*	회의명	개최일
사·도	1=분위원회	2013 노사민정협의회 본협의회 정례회의	2013. 03. 19
	3=분과위원회 (특별위원회)	인천지역 비정규직 근로격차 완화 프로그램 제3차 특별위원회(자문단) 회의	2013. 01. 11
	3=분과위원회 (특별위원회)	개정노동법 정착과 생산적 교섭 노사관계발전 프로그램 제3차 특별위원회(자문단) 회의	2013. 01. 24
	2=실무위원회	2013 실무협의회 5월 정례회의	2013. 05. 09
	3=분과위원회 (특별위원회)	생산적 교섭 및 노사문화 확산을 위한 노사관계발전 프 로그램 제1차 특별위원회(자문단) 회의	2013. 06. 14
	2=실무위원회	2013 실무협의회 10월 정례회의	2013. 10. 01

* 구분 : 1=분위원회, 2=실무위원회, 3=분과위원회, 4=합동추진단
 ※ 증빙자료 : 지역 노사민정협의체 개최 공문 및 결과보고서 또는 회의록

○ 증빙서식(2) (하부협의체 구성)

구분	하부협의체 명*	구성근거**	구성일시	구성인원
사·도	1=노사민정협의회 실무협의회	1,3	2009. 06. 04	8명
	2=노사협력·조정 분과협의회	1,2,3	2009. 06. 04	12명
	2=지역고용·산업발전 분과협의회	1,2,3	2009. 06. 04	12명
	2=항만물류인적자원개발 분과협의회	1,2,3	2009. 06. 04	11명
	2=지역 노사민정협력 활성화사업 추 진 특별위원회	1,2,3	조례 제9조(분과협의 회·특별위원회) ⑥협의회는 필요한 경우 사안별 특별위 원회를 둘 수 있으며, (중략)분과협의회는 특별위원회로 본다.	10명
3=노사민정협의회 합동추진단	1,2,3	2009. 06. 04	7명	

* 하부협의체 : 1=실무위원회, 2=분과위원회, 3=합동추진단
 ** 구성근거 : 1=노사민정 본회의 의결, 2=조례, 3=기관장 결재
 ※ 증빙자료 : 하부협의체 구성관련(본 위원회 회의록, 결과보고서, 조례공포(공보), 자치법규시스템 해
 당부분 캡처, 기관장 결재공문

MEMO
