

노동정책연구  
2010. 제10권 제1호 pp.129~150  
© 한국노동연구원

연구논문

## 지역거버넌스의 활성화 요인에 관한 통합적 연구

심용보\*  
이호창\*\*

본 연구는 지역거버넌스 활성화 요인을 탐색하고 이들 변수간의 인과관계를 실증하였다. 이를 위해 본 연구에서는 양적 방법과 질적 방법을 통합하여 지역노사정민협의회의 활성화에 미치는 요인 및 인과관계들을 분석하였다. 실증분석 결과, 4개의 요인 모두 지역노사정민협의회의 활성화에 정(+)의 관계를 형성하였으며 각각의 기여 정도는 참여평가요인(요인3) > 참여운영요인(요인1) > 참여지원요인(요인2) > 참여역량요인(요인4)의 순으로 나타났다. 한편 부친지역거버넌스가 활성화되는 과정을 사례분석 결과, 앞서 양적 연구에서 검증된 요인들이 부친 지역이라는 구체적인 맥락에서도 동일하게 지역거버넌스의 활성화에 기여한 것으로 나타났다.

핵심용어 : 지역거버넌스, 노사의 정책참여, 참여촉진요인

### I. 들어가며

최근 노동과 고용 영역에서도 지역거버넌스에 대한 관심이 높아지고 있다. 노사관계, 고용, 인적자원개발 등의 이슈를 다룸에 있어 중앙정부 차원에서 관

논문접수일: 2010년 1월 11일, 심사의뢰일: 2010년 1월 25일, 심사완료일: 2010년 3월 10일

\* 노사발전재단 연구위원(simyong77@naver.com)

\*\* 노사발전재단 선임연구위원(hochlee@naver.com)

료적으로 문제를 처리하기보다는 지역 차원에서 민관이 협력체계를 구성하여 대처하는 것이 더 효과적일 수 있다는 목소리가 커지고 있다. 현 정부에서도 지역노사민정 협력 활성화를 통해 지역노사관계의 안정과 협력, 지역경제 활성화와 일자리 창출 등을 중요한 국정과제로 제시하고 있다.

노동과 고용 영역에서 지역거버넌스가 성공적으로 구축되기 위해서는 정책의 직접적 이해관계자이며 수요자라 할 수 있는 노사의 참여와 협력이 필요하다. 노사가 지역거버넌스에 참여하지 않는다면, 그것은 정작 중요한 이해관계자가 빠진 채 정책 공급자들끼리 지역에서 협력네트워크를 구성한 것에 지나지 않는다. 이 경우 수요자들의 실제 상황과 요구에 맞는 정책 결정과 집행이 이루어지기 어렵다.

하지만 우리의 경우 지역거버넌스에 대한 노사 참여는 아직 활성화되어 있지 않다. 노사의 참여는 제한된 영역에 머물고 있으며 그조차 매우 형식적으로 이루어지는 경우가 많다. 그렇다면 노사의 참여를 촉진하여 지역거버넌스를 활성화시킬 수 있는 요인들은 무엇일까?

지역거버넌스의 중요성과 그 발전방안과 관련해 외국에서는 OECD LEED (Local Economic and Employment Development)와 노동시장 연구자들을 중심으로 활발한 연구가 이루어져 왔다(OECD 2001a, 2003, 2004, 2005; JILPT 2005; Considine and Giguere eds 2008). 한편 지역거버넌스에 대한 국내의 기존 연구들(임상훈, 2007; 전명숙·임상훈, 2008; 김주섭 외, 2009; 장홍근, 2009)에서는 지역거버넌스 상황에 대한 전반적 분석 속에서 노사 참여가 부족하며 그것이 좀더 활성화할 필요가 있다는 현상적이고 당위적인 논의가 제시되고 있을 뿐, 지역거버넌스의 활성화와 관련된 구체적인 요인들에 대한 분석은 이루어지지 못했다.

본 연구는 노동 및 고용과 관련된 지역거버넌스의 활성화에 영향을 미치는 요인들을 탐색하고 그것들이 어떻게 작용하고 있는지 고찰하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 양적 연구방법과 질적 연구방법을 결합한 통합적 연구방법(triangulation)을 활용하여 각 연구방법의 장·단점을 보완하고자 하였다.

양적 연구방법에서는 지역거버넌스의 활성화와 이에 영향을 미치는 요인들 간의 인과관계를 통계적으로 분석할 수 있지만 한편으로는 특정 지역이라는 복

합적 맥락에서 노사정 주체들의 노력에 의해 지역거버넌스가 활성화되는 과정을 구체적으로 표현하기 어렵다.

Yin(1984)에 의하면 연구 대상의 변수들이 복잡한 상호관계를 맺고 있고 나아가 연구대상과 이를 둘러싼 상황 변수들이 긴밀한 관계를 맺고 있을 경우 양적 연구방법보다 사례조사와 같은 질적 연구방법이 적합하다고 본다. 이러한 의미에서 본 연구는 타 지역에 비해 지역거버넌스가 상대적으로 활성화되어 있는 것으로 알려진 부천 지역을 대상으로 하여 단수사례 연구방법(single-case study)를 시도하였다.

## II. 이론적 논의와 연구 분석틀

국정운영 방식의 전 세계적으로 주목할 만한 변화 중 하나는 그 축이 ‘중앙정부에서 지역거버넌스’로 이동하고 있다는 것이다. 거버넌스라는 개념은 논자에 따라 이해가 조금씩 다르지만, 그 핵심 포인트는 정부가 국정운영을 독점하는 것이 아니라 정부와 민간이 협력적 네트워크를 구성하여 국정을 함께 운영하는 것이다(김정렬, 2002; Kelly, 1998; Klijn & Koppenjan, 2000; Kaboolian, 1998; Rhodes, 1996; Telly, 1998).

현재 거버넌스라는 개념이 중요해지는 이유는 사회발전에 따른 다양한 이해관계자의 등장과 더불어 복잡한 사회적 문제에 대처하기 위한 새로운 국정운영 방식이 요구되기 때문이다. 특히 과거 안정적이고 단순한 사회에서는 중앙정부 주도의 집권화된 국정운영 방식이 효과적이었으나 점점 사회가 복잡해지고 다원화될수록 지역 단위의 분권화된 국정운영과 더불어 이에 대한 노사정 간의 상호작용 및 공동 관리·조정이 중요하게 된다. 따라서 본 연구에서는 지역거버넌스를 “지역주민, 지역단체, 지방자치체, 중앙정부 등이 민관협력의 정책 네트워크를 구성하여 지역이 갖고 있는 공동의 과제와 문제를 해결하는 방식”이라 정의하겠다.

그렇다면 노사의 참여를 촉진하여 지역거버넌스를 활성화시키는 요인은 무엇인가? 이에 대한 대표적인 연구로는 OECD와 EU의 시민참여 촉진에 관한

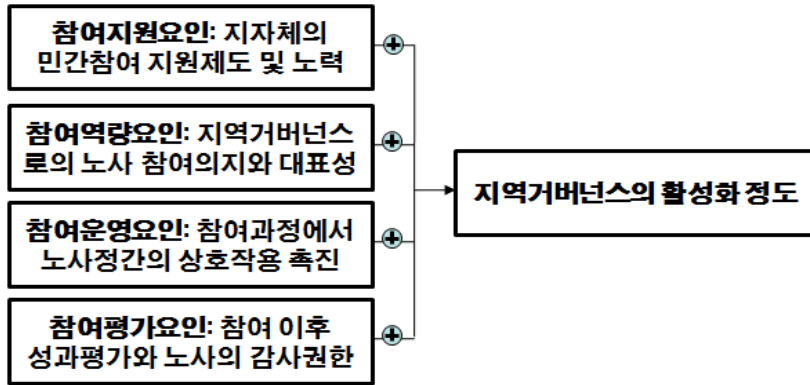
연구를 들 수 있다. OECD에 의하면 정부의 정책 형성과정에서 참여촉진을 위한 10가지 원칙을 제시하고 있는데, 이에는 정부의 리더십과 헌신, 참여를 위한 법·제도적 보장, 참여 목적의 명확성, 참여를 위한 충분한 시간, 제공되는 정보의 객관성, 재정적·인적·기술적 지원, 정부기관 간의 효과적인 조정체계, 참여결과의 정책 반영, 참여에 대한 평가체계, 이해관계자의 적극적 참여가 있다(OECD, 2001b). 또한 유럽연합도 좋은 거버넌스를 위한 5가지 원칙을 제시하고 있는데, 이는 개방성, 광범위한 참여, 책무성, 효과성, 일관성이다(CEC, 2001). 결국 OECD와 유럽연합 모두 국정운영에 참여를 촉진하기 위해서는 먼저 정부의 의지 및 리더십과 더불어 노사를 비롯한 시민의 참여를 촉진시키는 제도적·재정적 노력이 필요함을 지적하고 있다.

한편 지역거버넌스로의 참여를 촉진하는 요인에 대한 국내의 양적 연구들을 보면 우선 강인성은 위의 OECD 분석틀을 토대로 지역거버넌스의 활성화 요인을 참여역량요인, 참여과정요인, 참여성과요인으로 나누고 이들 요인이 정책참여 활성화에 미치는 인과관계를 분석하였다(강인성, 2007). 연구 결과 정책참여 활성화를 위해서는 지자체와 주민의 참여역량, 참여과정에서의 긴밀한 상호작용과 동반자 의식, 참여 이후 성과평가를 통한 피드백 등등이 중요한 요인으로 지목하였다. 그리고 원구환(2005)의 연구는 독립 변수로서 네트워크 환경요인, 구성요인, 관리요인, 역할요인을 설정하고 이들 요인이 종속 변수인 지역노사정협의회의 활성화에 정(+의 인과관계를 이루고 있음을 실증하였다.

또한 국내외의 사례연구들에서도 지역거버넌스의 활성화 과정 및 요인을 분석하면서 지역경제위기에 대한 노사정의 공유의식, 위기극복을 위한 노사의 주도성, 공공기관의 실질적 지원, 공공기관 간의 연계성, 고용 및 인적자원개발에 대한 업종별 접근 등등의 주요 특징들을 적출하였다(이성균, 2001; 정인수, 2006).

앞서 살펴본 선행연구를 토대로 본 연구에서는 지역거버넌스의 활성화에 미치는 요인으로 다음의 4가지, 즉 지자체의 정책결정에 노사의 참여를 지원하는 ‘참여지원요인’, 노사의 참여의지 및 대표성을 나타내는 ‘참여역량요인’, 참여과정에서 노사정의 상호작용을 촉진하는 ‘참여운영 요인’, 참여 이후 성과평가와 지자체에 대한 노사의 감사 권한을 나타내는 ‘참여평가요인’으로 구분하여

(그림 1) 본 연구의 분석틀



[그림 1]과 같은 연구 분석틀을 구성하였다.

특히 본 연구에서는 선행연구와는 달리 지역거버넌스의 참여 주체를 공공부문으로서의 지자체와 민간부문으로서의 지역노조, 사용자단체로 나누어 분석하였다. 앞의 선행연구에서는 각 변수에 대한 노사정의 의견을 하나로 평균하여 이를 지역거버넌스의 실질적인 속성으로 간주하였다. 그러나 지역거버넌스는 독자적인 연구대상이라기보다는 오히려 지역노사정이라는 주체들의 상호작용에 의해 만들어지는 제도라고 보는 것이 타당하다. 따라서 본 연구에서는 지자체의 지원 역할과 관련된 참여지원요인과 노사의 의지와 역량과 관련된 참여역량요인으로 나누어 민·관 부문이 지역거버넌스의 활성화를 위해 각각 어떠한 기능을 해야 하는가를 구분하여 살펴보았다.

### Ⅲ. 지역거버넌스의 활성화 요인에 대한 양적 분석

#### 1. 표본 선정 및 변수 측정

본 연구를 위한 양적 자료는 노사발전재단에서 2008년 8월에 실시한 지역거버넌스에 대한 노사참여 실태조사로부터 수집되었다. 본 설문조사는 2008년 현재 지역노사정협의회에 참여하고 있는 노조지부(한국노총, 민주노총 지부), 지

〈표 1〉 집단별 설문응답 분포

	설문배포(부수)	설문응답(부수)	비율
한국노총	68	60	88.24%
민주노총	54	7	12.96%
한국경총	14	12	85.71%
대한상공회의소	69	60	86.96%
지자체	80	79	98.75%
전 체	285	218	76.49%

주: 본 조사에서는 민주노총의 지역본부 및 지부 54곳을 대상으로 설문조사를 실시했으나 응답률(13%)이 저조하여 본 연구의 통계분석에서는 제외.

역경제단체(지방 경총, 지방 상공회의소), 지방 정부(광역 시도 및 기초지자체)를 대상으로 실시하였다. 설문은 총 285부가 배포되어 218부가 회수되었다(유효응답률 76.5%). 집단별 응답된 설문지수와 회수율을 보면 <표 1>과 같다.

설문지의 구성은 선행연구에 기반하여 지역거버넌스의 활성화에 영향을 미치는 4개 요인과 좀더 세부적인 16개 독립 변수 그리고 지역거버넌스의 활성화 정도를 보여주는 1개의 종속 변수로 구분하여 설계하였다. 흔히 지역거버넌스의 활성화 정도는 객관적 지표(예: 지역노사정협의회의 회의 개최 횟수, 논의 의제의 다양화 정도, 논의 결과의 이행 정도, 추진사업의 갯수 및 예산규모 등)와 주관적 지표(예: 지역노사정협의회의 활성화 정도에 대한 참여 주체들의 평가, 참여 과정에 대한 주체들의 만족도 등)를 측정하여 분석에 활용할 수 있다. 본 연구에서는 종속 변수인 지역노사정협의회의 활성화에 대하여 주관적 지표인 ‘노사정 간의 협의 및 추진사업의 활성화 정도에 대한 참여 주체들의 평가’를 중심으로 측정하였다. 그 이유는 아직 지역노사정협의회가 제도구축 단계에 있어 객관적인 활성화 지표에 대한 자료 수집이 어려웠기 때문이다. 위의 변수들은 리커트의 5분위 척도법(총화척도)에 따라 강한 부정에서 강한 긍정으로 단계별로 구분하여 설문조사를 실시하였다. 설문 결과 수집된 자료는 SPSS 12.0 통계프로그램을 사용하여 기술통계분석, 일원배치 분산분석, 회귀분석을 실시하였다.

〈표 2〉 설문 구성 및 관련 선행연구

요인	변수	관련 선행연구
참여 지원 요인	지자체 단체장의 적극성	CEC(2001), OECD(2001b), 강인성(2007)
	참여지원규정/시설/인력	CEC(2001), OECD(2001b), 강인성(2007)
	지자체의 예산지원	OECD(2001b), 강인성(2007), 원구환(2005)
	지자체의 정책참여 교육실시	OECD(2001b), 강인성(2007), 원구환(2005)
참여 역량 요인	노조의 참여의지	CEC(2001), OECD(2001b), 강인성(2007)
	지역경제단체의 참여의지	CEC(2001), OECD(2001b), 강인성(2007)
	노조의 지역 대표성	원구환(2005)
	지역경제단체의 지역 대표성	원구환(2005)
참여 운영 요인	노사정간의 책임관계 명확성	원구환(2005)
	이슈의 검토시간 충분보장	OECD(2001b), 강인성(2007), 원구환(2005)
	지자체의 적절한 정보제공	CEC(2001), OECD(2001b), 강인성(2007)
	노사정간의 동등한 권한 부여	원구환(2005)
	노사정간의 차이 이해	원구환(2005)
	노사정간의 동반자 의식	OECD(2001b), 강인성(2007), 원구환(2005)
참여 평가 요인	노사에게 감사권한 부여	CEC(2001), OECD(2001b), 강인성(2007)
	지자체의 사후적 정책평가	CEC(2001), OECD(2001b), 강인성(2007)
종속 변수	지역거버넌스의 활성화 정도	OECD(2001b), 강인성(2007)

변수의 타당도 및 축소를 위해 요인분석을 실시한 결과 다음과 같이 16개의 변수는 참여지원요인, 참여역량요인, 참여운영요인, 참여평가요인이라는 4가지 요인으로 축소되었고 통계학적으로 타당한 것으로 분석되었다. 또한 본 설문문항의 신뢰성을 검증한 결과 각 요인별 설문문항의 Cronbach의 알파 값은 참여지원요인 4개 변수 0.78점, 참여역량요인 4개 변수 0.69점, 참여운영요인 6개 변수 0.9점, 참여평가요인 2개 변수 0.87점으로 나타나 본 설문 문항들은 분석에 적합한 것으로 판명되었다.

〈표 3〉 요인 분석과 신뢰도 분석

요인	변수	요인1	요인2	요인3	요인4	Cronbach 알파값
참여 촉진 요인	지자체 단체장의 적극성	.510	.571	.041	.086	0.78
	참여지원규정/시설/인력	.240	.675	.133	.088	
	지자체의 예산지원	.329	.705	.169	-.030	
	지자체의 정책참여 교육 실시	.072	.732	.289	.166	
참여 역량 요인	노조의 참여의지	-.149	.262	-.319	.705	0.69
	지역경제단체의 참여의지	.335	-.126	.142	.675	
	노조의 지역 대표성	.186	.203	.024	.750	
	지역경제단체의 지역 대 표성	.280	-.111	.457	.620	
참여 운영 요인	노사정간의 책임관계 명 확성	.522	.296	.242	.396	0.9
	이슈의 검토시간 충분보장	.613	.397	.376	.104	
	지자체의 적절한 정보제공	.672	.397	.379	.061	
	노사정간의 동등한 권한 부여	.856	.192	.118	.135	
	노사정간의 차이 이해	.878	.143	.039	.145	
	노사정간의 동반자 의식	.785	.190	.114	.217	
참여 평가 요인	노사에게 감사권한 부여	.136	.231	.848	.040	0.87
	지자체의 사후적 정책 평가	.166	.343	.817	.009	
최소고유값		3.95	2.62	2.22	2.20	
설명 비율(%)		24.66	16.38	13.89	13.76	

주: 요인추출 방법: 주성분 분석, 회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 베리맥스.



## 2. 검증 결과 분석

첫째, 분석에 활용된 각 변수의 기초통계치를 살펴보자. 우선 종속 변수인 지역노사정협의회에서의 활성화 정도는 낮은 편이다(2.67점). 그 이유를 살펴보면 다음과 같다. 참여지원요인에 해당하는 변수들인 지자체 단체장의 적극성, 참여촉진적 규정/시설/인력, 지자체의 예산 지원들은 각각 3.27점, 2.75점, 2.75점이 나왔으며 특히 지자체의 정책참여를 위한 교육 실시는 가장 낮은 점수인 2.51점을 보여주었다. 참여역량요인을 보면 노조의 참여활동 의지, 지역경제단체의 참여활동 의지, 노조의 지역 대표성, 지역경제단체의 지역 대표성이라는 변수가 각각 3.42점, 3.54점, 3.15점, 3.15점을 보여 4가지 요인 중에서 상대적으로 높은 점수들을 기록하고 있다.

한편 참여운영요인에 속하는 변수들을 보면 노사정 간의 책임관계 명확성, 핵심 이슈의 검토시간 충분보장, 지자체의 적절한 정보제공, 노사정 간의 동등한 권한 부여, 노사정 간의 차이 이해, 노사정 간의 동반자 의식은 각각 2.98점, 2.86점, 2.86점, 3.11점, 3.23점, 3.18점을 나타내고 있다. 이러한 결과는 현재 지자체가 지역노사정협의회 핵심 이슈에 대하여 노사에게 검토 시간을 충분히 보장하고 있지 못하며, 또한 사전에 적절한 정보를 제공하지 못하고 있음을 보여준다. 참여평가요인은 위의 3가지 요인에 비해 가장 낮은 점수를 기록하고 있다(노사에게 감사권한 부여 2.47점, 지자체의 사후적 정책평가 2.53점). 이는 현재 지역노사정협의회가 형식적으로 진행되고 있으며 나아가 노사에 대하여 참여를 하는 만큼 권한을 주지 않는 것을 반증한다.

둘째, 각각의 요인에 대해 노사정 집단별로 인식 차이가 있는지 여부를 살펴보기 위해 ANOVA분석과 Duncan 사후분석을 실시하였다. 그 결과 노조지부, 지역경제단체, 지방자치체 간에는 4가지 요인과 종속 변수 모두에 있어 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

Duncan 사후분석 결과 참여지원요인, 참여운영요인, 참여평가요인과 종속 변수인 지역노사정협의회의 활성화 정도에 대해서는 노조가 가장 낮은 점수를 주고 있으며 지역경제단체와 지자체는 노조에 비해 상대적으로 높은 평가를 내리고 있다. 반면 참여역량요인에 대한 평가 및 인식에 있어서는 세 집단 모두

유의미한 차이를 보이고 있으며, 지자체가 노사의 참여의지 및 대표성에 대해서는 가장 낮은 점수를 보이고 있다.

〈표 4〉 변수의 기술통계량

	변수	지역 노조	지역 경제 단체	지방 자치체	전체 평균	표준 편차
참여 촉진 요인	지자체 단체장의 적극성	2.80	3.32	3.59	3.27	0.88
	참여지원규정/시설/인력	2.50	2.85	2.86	2.75	0.81
	지자체의 예산지원	2.30	2.81	3.05	2.75	0.90
	지자체의 정책참여 교육 실시	2.12	2.64	2.68	2.51	0.75
참여 역량 요인	노조의 참여의지	4.08	3.21	3.10	3.42	0.80
	지역경제단체의 참여의지	3.63	3.67	3.34	3.54	0.82
	노조의 지역대표성	3.43	3.04	3.03	3.15	0.88
	지역경제단체의 지역 대표성	3.00	3.40	3.04	3.15	0.87
참여 운영 요인	노사정간의 책임관계 명확성	2.88	3.04	3.00	2.98	0.77
	이슈의 검토시간 충분보장	2.37	3.03	3.08	2.86	0.79
	지자체의 적절한 정보제공	2.33	2.97	3.16	2.86	0.81
	노사정 간의 동등한 권한 부여	2.75	3.19	3.30	3.11	0.88
	노사정 간의 차이 이해	2.90	3.28	3.42	3.23	0.85
	노사정 간의 동반자 의식	2.85	3.24	3.38	3.18	0.77
참여 평가 요인	노사에게 감사권한 부여	2.13	2.65	2.57	2.47	0.78
	지자체의 사후적 정책평가	2.17	2.74	2.61	2.53	0.75
종속 변수	지역노사정협의회의 활성화 정도	2.28	2.85	2.80	2.67	0.75

〈표 5〉 노사정 인식 차이에 대한 ANOVA 분석과 Duncan 사후분석

	평균		F 값	Duncan 사후분석
	전체	집단		
참여 촉진 요인	2.82	노조지부 2.43 지역경제단체 2.90 지방자치체 3.05	19.100***	노조<경제단체·지자체
참여 역량 요인	3.31	노조지부 3.54 지역경제단체 3.33 지방자치체 3.13	8.414***	지자체<경제단체<노조
참여 운영 요인	3.04	노조지부 2.68 지역경제단체 3.12 지방자치체 3.23	13.558***	노조<경제단체·지자체
참여 평가 요인	2.50	노조지부 2.15 지역경제단체 2.59 지방자치체 2.69	11.369***	노조<경제단체·지자체
활성화 정도	2.67	노조지부 2.28 지역경제단체 2.80 지방자치체 2.85	12.483***	노조<경제단체·지자체

주: \*\*\* p<0.01, Duncan 사후분석의 유의수준은 0.05임.

〈표 6〉 지역노사정협의회의 활성화 요인에 대한 회귀분석

	비표준화 계수		표준화 계수
	B	표준오차	베타
상수	2.570	.201	
요인1 : 참여운영요인	.313	.032	.420***
요인2 : 참여지원요인	.285	.031	.382***
요인3 : 참여평가요인	.362	.032	.485***
요인4 : 참여역량요인	.140	.032	.187***
지역의 경제적 여건	.066	.036	.080*
지역의 노사협력 수준	.084	.044	.085*
광역지자체더미	-.032	.089	-.015

F 값 : 53.479\*\*\*, Adj R<sup>2</sup> : 0.636

주: \*\*\* p<0.01, \* p<0.1.

셋째, 앞의 요인분석 결과 나타난 4가지 요인별 적재 값을 독립변수로 하여 종속 변수인 지역노사정협의회의 활성화 정도에 대해 인과관계를 분석해 보면 다음과 같다. 통제 변수에는 지역의 경제적 여건, 지역의 노사협력 수준, 지자체(광역, 기초)더미를 포함시켰다.

회귀분석 결과 수정된  $R^2$ 이 0.636가 나와 본 회귀식이 63.6%의 설명력을 지니고 있으며 표준화된 베타계수에 의하면 4개의 요인 모두 지역노사정협의회의 활성화에 정(+)의 관계를 형성하고 있다. 더불어 지역노사정협의회의 활성화에 기여하는 정도는 참여평가요인(요인3) > 참여운영요인(요인1) > 참여지원요인(요인2) > 참여역량요인(요인4)의 순으로 나타났다.

#### IV. 지역거버넌스의 활성화 요인에 대한 질적 분석

##### 1. 맥락 분석 : 산업공동화로 인한 부천 지역의 경제위기

부천지역노사정협의회는 노사정 파트너십에 의해 전국 최초로 제도화된 지역거버넌스의 대표적 사례이다. 부천 지역 노사정은 1999년부터 노사분쟁조정 사업을 첫 발로 하여 2000년대 중반에는 일자리 창출과 직업훈련, 산업구조 개편과 중소기업 지원 등 지역고용·인적자원개발 영역으로 사업을 확대하였다. 그 결과 부천지역노사정협의회는 2009년 11월 노동부에서 주관한 지역노사민정 협력활성화 사업평가에서 전국 최우수 기초자치단체로 선정되어 대통령상 표창을 수상했다. 다음에서는 부천 지역을 둘러싼 경제환경과 지역거버넌스의 활성화 과정 그리고 노사정의 상호작용에 대해 좀더 자세히 살펴보겠다.

우선 부천 지역의 경제는 1962년 제1차 경제개발 5개년 계획의 실시로 제조업의 기반을 형성하였고 1970년부터 서울의 제조업 분산정책에 따라 서울 지역에 있던 공장들이 대거 부천 지역으로 이전되었다. 그러나 1994년 수도권정비계획법이 개정되어 부천시는 과밀억제권역으로 지정되었으며 이로 인해 공업용지의 조성이 제한되고 공장의 신설 및 증설이 규제되었다. 정부의 수도권억제정책으로 인해 부천 지역은 대기업보다는 중소기업 위주로 정착되었고 동

시에 다른 지역으로 이전하는 기업도 증가하기 시작하였다. 이로 인해 부천 지역에는 제조업의 비중이 점차 감소하였으며 이러한 공백을 서비스업으로 채웠다(부천지역노사정협의회, 2006).

흔히 특정 지역의 노사정이 모여 지역거버넌스를 구축하고 현안을 논의하기 위해서는 지역의 산업공동화라는 ‘위기적 사건’이 존재해야 한다. 부천 지역의 경우도 1987년 이후 노동조합의 임금인상 투쟁과 실질적인 임금상승은 저임금에 의존하여 버티어 오던 노동집약적 산업이나 사양산업의 경쟁력 약화를 초래하였고 이들 중소기업체는 대안 모색을 위해 중국, 동남아 등의 해외로 이전하게 된다. 이로 인해 부천 지역은 중·대규모 기업의 이탈이 가속화되어 중소기업만이 남게 되었고 만약 새로운 경쟁력의 확보와 고부가가치 산업의 육성성이 지체될 경우 수도권 특성상 자족적 기능을 상실한 주거타운 기능만을 가진 도시로 전락할 가능성이 있었다. 이러한 경제환경의 변화는 부천지역노사정으로 하여금 지역거버넌스라는 새로운 해결방식을 모색하도록 하게 된다.

## 2. 주체 분석 : 부천지역거버넌스 구축을 위한 노사정의 노력

부천 지역의 경우 산업공동화의 위기를 극복하기 위해 노사정을 포함한 지역거버넌스를 활성화시켰는데 이들 이해관계자들 중에서 노조의 역할이 가장 컸다. 1998년 지역노사정협의회를 만들게 된 계기도 한국노총 부천지부의 ‘정책연대’ 전략에 기인하였고 그 후 다양한 사업을 성안하고 이를 현실화시켰던 핵심 주체도 노조였다. 한국노총 부천지부가 노조로서의 교섭기능 및 내부의 조직사업뿐만 아니라 지자체 및 시민사회로의 정책참여사업으로 자신의 정체성을 확대해 나갔던 점이 부천지역거버넌스의 확대발전엔 결정적 기여를 한 것이라 판단된다.

그렇다면 왜 다른 지역에서도 산업공동화 현상이 동일하게 나타났음에도 불구하고 부천 지역에서 노사정 협력에 의한 지역거버넌스가 활성화되었는가? 흔히 현 수준에서의 노조는 기업수준의 분배 이슈에 집중하고 있는데 유독 한국노총 부천지부는 기업의 틀거리를 넘어 지역거버넌스로서의 정책참여와 지역 고용·인적자원개발 이슈로 자신의 시야를 확대했는가? 이에 대한 해답은 부천

지역 노동운동의 성장 과정과 특징 속에 있다.

1987년 이전에는 단지 20여 개였던 부천 지역의 노동조합은 1987년 6월 이후 급속하게 늘어나 1990년에는 노조수 185개, 조합원수 14,500명까지 확대되었다. 이 과정에서 부천 지역은 1987년 이후 1990년대 중반까지 울산, 마산, 창원지역과 함께 대표적인 노사분규 다발 지역으로 유명했고, 지역사회의 민주화 정도 및 노동운동을 비롯한 시민사회운동의 활동 기반이 단단해졌다. 부천 지역 노사관계 전체의 역동성은 개별 노조의 자주성과 민주성을 강화하였고 특히 한국노총 부천지부로 하여금 타 지부에 비해 노조의 개방성과 개혁을 더욱 촉진하게 하였다.

그러나 1987년 이후 급성장한 부천 지역의 노동조합은 1990년대 이후 산업공동화로 인해 지속적인 감소추세를 보이고 있고 특히 경제위기가 도래한 1997년부터는 노조수가 절반으로 줄어들게 된다(김성희, 2005). 현재 부천 지역의 양 노총의 조직 비율을 보면 노조수나 조합원수에 있어 한국노총 부천지부가 80% 이상을 차지하여 부천 지역 노동운동의 대표성을 보여주는데, 그 이유는 1990년대 중반 이후 부천 지역의 산업공동화 현상으로 민주노총 계열 노조가 조직된 중소기업이 타 지역으로 이전하거나 폐업하였기 때문이다(심재정, 2007).

이러한 맥락에서 민주노총 계열의 노조가 전투적 투쟁에 집중한 반면 한국노총 부천지부는 1989년부터 점진적 개혁을 시작해 점차 노동운동에 관심을 가지는 일선 노조간부 간의 광범위한 네트워크를 조직하여 다양한 내부 조직사업을 전개하였다. 한국노총 부천지부의 내부적 개혁은 1994년 부천시 공무원들의 세금비리 사건을 계기로 외부화하여 지역사회 전체에 대한 개혁 시도로 나타나게 된다.

그 후 1995년 제1차 지방선거에서 2명의 노동자 후보를 시의원으로 당선시켰고, 또한 독자 시민후보의 당선을 위해 시민사회단체와 연대하기도 하였다. 이러한 경험은 1998년 한국노총 부천지부의 시장 후보에 대한 ‘정책연합’ 전략으로, 그리고 1999년 부천지역노사정협의회의 구축으로 이어진다.

한편 지역거버넌스 활성화를 위한 부천 지역 사용자단체의 의지 및 역량은 노조에 비해 다소 미흡하였다. 부천 지역에는 2006년 현재 총 사업체가 52,297개가 있는데 이 중에서 조직규모가 50인 미만인 사업장을 가진 사용자가

51,891명으로 전체 사용자의 99.17%를 차지하고 있다.

영세사업장을 중심으로 한 부천 지역의 주된 지역경제단체는 부천상공회의소로 대표된다. 중소영세기업이 대부분을 차지하는 지역 특성을 반영하여 부천상공회의소가 지역노사정협의회에도 참여하고 있으며 지역 내 대표적인 사용자단체의 역할을 담당하고 있다. 부천상공회의소에는 일정규모 이상의 중견기업이 대부분 가입되어 있고 공장장협의회, 업종별 분과 등이 조직되어 있으며, 금형사업조합, 노무관리협의회 등 지역 내 여타의 경영관련 단체와도 네트워크를 구축하고 있다.

노사정이 공동으로 위기를 극복하기 위해서는 우선적으로 지자체장이 강한 의지와 노력을 보여주어야 노사 참여가 촉진된다. 부천지역거버넌스의 활성화 과정에서도 지자체장의 리더십 요인이 강하게 작용했다. 1998년 부천시장은 후보 시절부터 노사를 비롯한 시민들의 다양한 참여방안을 고민했으며 1999년 시장 당선 이후에는 다른 지자체보다 먼저 지역노사정협의회를 구성하였다.

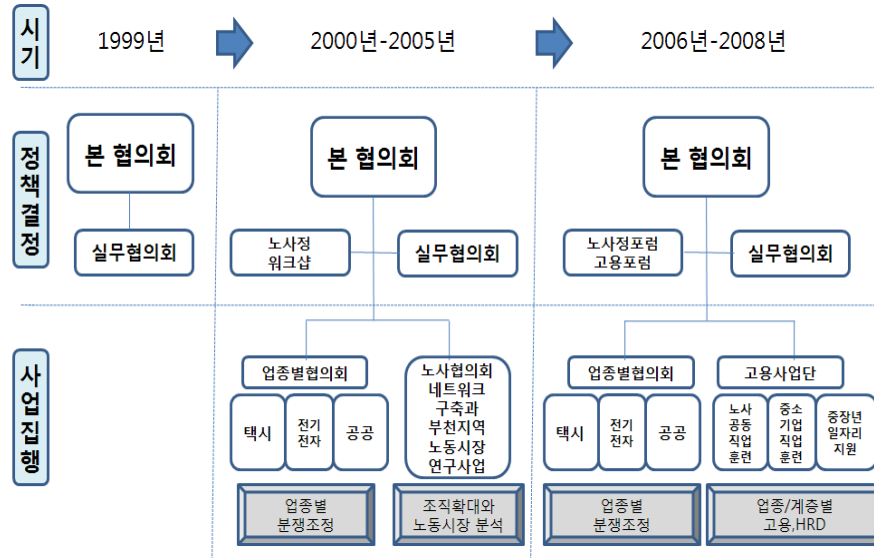
현재 부천시는 노사와 더불어 부천지역노사민정협의회로 확대하여 지역경제를 활성화하기 위한 <비전 부천 2017>이라는 장기발전 계획을 수립하였다. 또한 부천지역노사정협의회 산하에는 공식적인 사무국은 없으나 이러한 간사 역할을 부천시청 지역경제과에서 실질적으로 수행하고 있으며, 참여하는 노사에 대한 재정적·정보적 지원을 하고 있다.

### 3. 과정 분석 : 부천지역거버넌스의 활성화 과정

부천지역거버넌스는 1999년에 만들어진 지역노사정협의회를 제도적 거점으로 하여 노사정 간의 대화와 협력을 통해 다양한 지역발전의 이슈를 개척하며 성장 발전하였다. 그 후 부천지역거버넌스는 정책결정 기능으로부터 사업집행 기능으로까지 노사정 협력의 영역을 확대하였으며 사업집행 영역은 초기에 업종별 분쟁조정사업을 중심으로 하되, 점차 포럼을 통한 주제별 네트워크와 논의구조 그리고 노동시장의 계층·업종별 고용·인적자원개발로 구조적 진화를 하였다.

1999년 초창기 부천지역거버넌스의 조직구조는 본협의회-실무협의회라는 단층구조를 형성하였으며, 주로 노사정 협력과 지역발전을 위한 정책심의·결정

(그림 2) 부천 지역거버넌스의 활성화 과정



기능에 집중했다. 이 시기 부천지역노사정협의회는 1차 본회의를 통해 ‘부천지역노사정위원회 출범 공동선언문’과 ‘부천지역노사정위원회 공동협약’을 체결하여 노사안정을 통한 산업평화 유지, 기업의 경쟁력 강화와 지역경제 활성화, 고용안정을 통한 실업극복, 노사정협력을 위한 사항 등 18개 항목을 채택하게 된다.

둘째, 2000년부터 2005년까지의 부천지역거버넌스의 조직구조는 정책심의 및 결정 기능을 넘어 업종별 분쟁조정 기능이라는 사업집행 영역으로 확대된다. 더불어 노사정 포럼과 고용 포럼이라는 논의 구조 및 정책 네트워크를 설치함으로써 노사관계 이슈와 더불어 고용·인적자원개발 이슈로 가기 위한 공감대 형성을 준비하게 된다. 우선 2000년과 2002년의 시기 동안에 부천지역노사정협의회는 택시노조 파업, 환경기동반노조 파업, 마을버스노조 파업, 삼양중기노조 파업 등 노사관계 현안에 대하여 노사분쟁조정기구로서의 성과를 거두게 된다. 그러나 노사분쟁조정에 대한 합법적 기능이 노동위원회에 의해 독점되고 있는 현실 속에서 부천지역노사정협의회는 분쟁조정은 말 그대로 사적조정 성격의 지니고 있으며 지역노사관계의 안정성을 지속화시킬 수 있는 법적 권위가 없었다. 이러한 한계를 인식하여 부천지역노사정협의회는 초기의 노사분쟁



조정 역할에서 점차 지역고용·인적자원개발을 통한 지역경제 활성화로 자신의 역할 재정립을 시도하게 된다.

더불어 2002년 하반기부터 부천시지역노사정협의회는 앞서 살펴본 업종별 분쟁조정 기능과 함께 새로운 도약을 위한 조직확대 및 새로운 이슈를 위한 평가 작업을 고민하게 된다. 이러한 고민이 노사정 모두에게로 확대되어 구체적인 공동목표와 협력행동으로 나타나게 된 계기는 분기별로 진행된 포럼과 2003년 말에 노사정이 함께 모여 그간의 사업성과와 한계를 논의한 워크숍에서였다. 이러한 포럼 및 워크숍을 통해 부천 지역의 노사정은 상호 의사소통을 촉진하였으며 공동결정의 추진력을 강화하여 소위 지역거버넌스 활성화를 위한 참여 평가요인의 필요성을 명확히 하게 된다. 그 결과 2004년에 들어 부천시지역노사정협의회는 한국노동연구원과 협력하여 「지역발전과 일자리 창출을 위한 부천 지역발전모델 구축사업」을 진행하여 부천 지역의 노동시장을 점검하고 미래지향적인 노동시장정책에 대한 노사정 협력방안을 도출하게 된다(정인수, 2006) 이렇게 제시된 부천지역발전모델은 2006년 이후 부천시지역거버넌스의 본격적인 업종·계층별 고용·인적자원개발사업의 모태가 된다.

셋째, 2006년부터 2008년 현재까지 부천시지역거버넌스의 조직구조는 정책심의 및 결정 기능과 사업집행 기능을 균형적으로 발전시켰으며, 주요 사업집행 영역으로서 노사정 공동의 고용·인적자원개발사업이 자리를 잡게 된다. 더불어 이 시기에는 노사정 포럼과 고용 포럼을 확대하여 부천시 지역 현장의 노사에게 새로운 노동시장 이슈와 지역거버넌스의 적극적 역할을 확산하게 된다. 또한 업종별/계층별 고용·인적자원개발사업의 안정적 구축을 위해 고용사업단이라는 조직 단위를 분협의회 밑에 두어 전문화를 시도하였다.

2005년 말에 개최된 부천시지역노사정협의회 제15차 본회의에서는 노동부의 각종 직업훈련사업에 결합하여 본격적인 고용·인적자원개발사업을 추진하기로 결의하고 이를 위해 ‘고용·인적자원개발사업 추진 TFT’를 만들었다.

2006년에 들어 부천 지역 노사정은 노동부의 ‘노사공동훈련사업’과 ‘지역고용·인적자원개발사업’을 동시에 추진하기로 결정하고 ‘노사공동훈련사업’은 부천노총과 부천상공회의소를 공동컨소시엄으로, ‘지역고용·인적자원개발사업’은 지역 내 8개 유관기관을 공동컨소시엄으로 하여 추진하게 된다. 2008

년 현재 노사공동훈련사업은 노동조합의 직업훈련 역량을 높이고 이를 기반으로 회사와 공동으로 사내직업훈련을 실시하는 형태로 진행되고 있다(부천시 지역노사정협의회, 2008). 한편 ‘지역고용·인적자원개발사업’은 청년층 신규 취업 준비자에 대한 기술교육과 중장년층 취업 취약계층에 대한 고용촉진사업을 중심으로 진행되고 있다.

## V. 결 론

앞의 연구 결과를 요약하면 다음과 같다. 우선 기초통계치를 보면 현재 지역노사정협의회 활성화 정도 및 이에 영향을 미치는 요인들은 노사의 참여역량요인을 제외한 모든 요인에서 평균 이하의 수준을 보여주었다. 둘째, 집단 간 인식 차이를 보면 노조는 노사의 참여역량요인을 제외한 모든 요인에 대해 가장 비판적인 평가를 내리고 있다. 셋째, 회귀분석 결과를 보면 4가지 요인 모두 지역노사정협의회의 활성화에 정(+)의 관계를 형성하였으며 각각의 기여 정도는 참여평가요인(요인3) > 참여운영요인(요인1) > 참여지원요인(요인2) > 참여역량요인(요인4)의 순으로 나타났다. 한편 사례분석 결과를 보면 앞서 양적 연구에서 검증된 요인들이 부천 지역이라는 구체적인 맥락에서도 동일하게 지역노사정협의회의 활성화에 기여한 것으로 나타났다.

이러한 실증분석을 토대로 하여 본 연구에서는 현재 한국 사회의 지역거버넌스 활성화를 위해 다음과 같은 정책적 제언을 하고자 한다. 우선 지역거버넌스의 활성화를 위해 노사정 모두의 적극적 관심과 실질적 노력이 필요하다고 하겠다. 제반 환경의 변화 속에서 지역거버넌스의 전략적 중요성이 증대하고 있음에도 불구하고 앞의 기초통계치를 보면 아직 대표적인 지역거버넌스인 지역노사정협의회가 제대로 구축·작동되지 못하고 있다.

둘째, 지역거버넌스를 활성화시키기 위해서는 우선적으로 지자체의 노력이 절실하다. 앞의 회귀분석에 의하면 지역노사정협의회를 활성화시키기 위해서는 우선적으로 지자체가 참여지원요인(지자체장의 리더십, 참여촉진규정, 재정 지원, 교육)을 제대로 구비해야 하며, 노사정 파트너들 간의 상호작용을 높이기

위해서도 지자체의 참여운영요인(책임관계, 검토시간 보장, 정보지원, 권한분배 등등)이 필요하다. 나아가 지역거버넌스의 참여 이후에도 지자체는 주도적으로 참여성과를 평가하고 피드백하여 앞으로 나아가야 할 방향을 노사와 공동으로 결정할 필요가 있다. 이러한 지자체의 노력들이 없을 경우, 앞서 집단 간의 인식 차이에 대한 분산분석에서도 나타나듯이 지역노조가 참여 의지와 노력이 높더라도 지자체의 형식적 운영에 실망하여 지역노사정협의회의 활성화 정도를 낮게 평가하게 된다.

셋째, 지역거버넌스에 대한 노사 참여의 활성화를 위해서는 노사의 역량구축이 매우 중요하다고 하겠다. 부천 지역의 사례분석에서도 보이듯이 노사의 참여역량을 높이기 위해서는 우선 노사 스스로의 노력이 필요하며 나아가 이들에 대한 중앙정부 및 지자체의 실질적 지원이 요구된다. 이를 위해 우선 노사는 전담인력 확보, 재정 충원과 전략적 배분, 기간 역량인 고용·학습위원 양성, 고용·인적자원개발에 대한 인식과 관심 제고, 사업 전문성 제고, 효과적 협력 네트워크 구축 등을 위해 노력할 필요가 있다. 동시에 역량 강화를 위한 정부의 지원으로는 재정지원, 교육지원, 전문인력 양성지원, 전문적 자문·지원 서비스 등을 생각해 볼 수 있다.

넷째, 지역거버넌스의 장기적 발전을 위해서는 내외부에서의 엄밀한 평가에 기초한 피드백(feedback) 과정과 적극적인 대안모색 과정이 필요하다. 본 연구에서도 보여지듯이 참여평가요인은 지역거버넌스 활성화의 가장 중요한 요인으로 나타났다. 특히 과거 지역노사정협의회가 구축되는 과정을 보면 제도시행 초기 단계에 많은 문제점이 나타났다. 이러한 점에서 지역거버넌스의 초기 구축 단계에 발생하는 문제점을 적극적으로 개선하기 위해서는 지역거버넌스의 전반적 활동을 진단하고 합리적 대안을 마련할 수 있는 피드백 과정이 매우 필요하다고 할 수 있다.

마지막으로 본 연구의 한계점은 그간 지역노사정협의회에 참여했던 노사정 주체를 대상으로 하여 그들의 인식에 반영된 지역거버넌스의 활성화 요인을 분석했다는 점이다. 따라서 추후 각 지역거버넌스를 분석 단위로 하여 객관적 자료를 수집하고 이를 토대로 지역거버넌스의 활성화 정도 및 요인을 탐색하는 보완적 연구가 필요하다.

## 참고문헌

- 강인성. 「공공정책참여의 활성화를 위한 주민참여역량·과정·성과평가에 관한 연구」. 『한국정책학회보』 16(4)(2007): 29~55.
- 김성희. 「부천시 지역 제조업공동화 대응과 중장기 지역경제 활성화를 위한 노사정 역할제고 방안」. 부천시 지역 노사정협의회 워크숍 자료, 2005.
- 김정렬. 「정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크」. 『한국행정학보』 34(1)(2000): 21~39.
- 김주섭·전명숙·임상훈·오민홍·전윤구. 『지역인적자원개발과 지역고용거버넌스』. 한국노동연구원, 2009.
- 부천시 지역노사정협의회. 『부천시 지역 고용 및 인적자원개발 백서』. 2006.
- \_\_\_\_\_. 「부천 노사공동훈련 사업보고」. 2008.
- 심재정. 『노동조합의 지역사회 주도전략: 부천시 지역노사정협의회 사례를 중심으로』. 한국노총 조직본부, 2007.
- 원구환·신원부. 「지역노사정협의회의 로컬거버넌스적 관리방안」. 『한국정책학회보』 14(1)(2005): 273~297.
- 이성균. 「미국 위스컨신 주의 노사정 협의모델」. 한국노동연구원, 『21세기 한국노동운동 포럼 발표집』. 2001.
- 임상훈. 『노사공동 고용·인적자원개발 사업 연구』. 노사발전재단, 2007.
- 임수경. 「부천시 지역 노사정협의회를 중심으로 한 지역고용거버넌스 발전사례」. 노사발전재단, 『지역고용·인적자원개발 실천사례』. 2008.
- 장홍근. 「지역노사민정 파트너십의 현황과 과제」. 『월간 노동리뷰』, 2009년 7월호, pp.3~17.
- 전명숙·임상훈. 「새로운 지역고용 거버넌스와 노사정의 과제」. 노동부·OECD, 『한국의 고용과 능력개발을 위한 지역거버넌스 증진에 관한 국제회의 발표문』. 2007.

정인수. 『지역노동시장연구Ⅱ』. 한국노동연구원, 2006.

Commission of the European Communities. *European Governance: A white paper*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Community, 2001.

Considine, M. & S. Giguere. *The Theory and Practice of Local Governance and Economic Development*, Palgrave Macmillan, 2008.

JILPT. *Local Governance for Promoting Employment*, The Japan Institute for Labor Policy and Training, 2005.

Kaboolian, L. “The New Public Management: Challenging the boundaries of the management vs. administration debate.” *Public Administration Review* 58 (3) (1998): 189~193.

Kelly, R. “An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management.” *Public Administration Review* 58 (8) (1998): 201~208.

Klijin, E. & Koppenjan, J. “Public Management and Policy Networks.” *Public Management* 2 (2) (2000): 135~158.

OECD. *Local Partnership for Better Governance*. OECD Publications, 2001a.

\_\_\_\_\_. *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*. OECD Publications, 2001b.

\_\_\_\_\_. *Managing Decentralization: A new role for labor market policy*. OECD publications, 2003.

\_\_\_\_\_. *New Forms of Governance for Economic Development*. OECD Publications, 2004.

\_\_\_\_\_. *Local Governance and the Drivers of Growth*. OECD Publications, 2005.

Rhodes, R. A. W. “The New Governance: Governing without government.” *Political Studies* 44 (4) (1996): 652~667.

Terry, D. “Administrative Leadership, Neo-managerialism, and the Public Management Movement.” *Public Administration Review* 58 (3) (1998): 194~200.

Yin, R. K.(1984). *Case Study Research-Design and Methods*. SAGE.

## A Triangulation Study on Activation of Local Governance

Yong Bo Shim, Ho Chang Lee

This paper studies theoretical factors that local governance be activated. Through the virtual study and existent discussion, four factors are composed of participation support, participation capability, participation administration, participation feedback. From the factor analysis, the four factors proved to be evaluate the present situation of local governance.

As a result of multiple regression analysis, the effect of local governance's activation are arranged with participation feedback > participation administration > participation support > participation capability. So, a result of case study on Buchon local governance is all alike.

Keywords : local governance, labor and management's participation. participation activation factors.