

지역노사정 파트너십과 사회적 협의

임 상 훈*

I. 문제 제기

이 글은 지역의 노사정 파트너십의 필요성을 지적하고 지역수준에서 노사관계가 얼마만큼 형성되어 있는지를 검토하는 것을 목적으로 한다. 지역상공회의소 설립 100년, 지역본부 체제 50년, 그리고 지방자치제 도입 10년의 역사 속에서도 지역의 노사관계는 노사정 사회주체뿐만 아니라 노사관계 연구자의 관심에서 벗어나 있었다. 일간 노동전문지인 매일노동뉴스의 광고란에 ‘이제는 지역노조의 시대입니다’라는 제목으로 노동자 조직화 선전활동이 지속되고 있지만 이는 도리어 지역수준의 노사관계 역사가 일천하고 관심이 저조하다는 사실을 반증할 뿐이다.

위 상황에서 자연스럽게 드는 질문은 ‘향후에도 지역수준의 노사관계가 큰 의미 없이 활성화되지 못한 채 존재할 것인가’이다. 단도직입적으로 답하자면 ‘그렇지 않다’이다. 지역수준의 노사관계는 이미 무시할 수 없을 정도로 성장하였고 그 중요성은 점차 증가할 것이다. 이는 최근 들어 지역노조의 수가 증가하고 울산이나 여천에서 보는 것처럼 지역관련 이슈를 가지고 노사분규가 점차 빈발하고 있다는 데서도 잘 드러나고 있다).

지역수준의 노사관계를 구축하는데 있어 어떠한 접근방식을 채택할 것인가를 검토하는 것은 매우 중요하다. 이는 더 이상 노사정 사회주체가 즉흥적인 취사선택에 의해 지역수준의 노사관계 발전을 저지할 수 없다는 점을 고려하면 분명하다. 세계화나 분권화, 그리고 지식기반 산업화와 같은 노동환경의 변화로 인하여 지역수준 노사관계가 형성되고

* 한국노동연구원 연구위원(slim@kli.re.kr).

1) 이 글에서는 울산이나 여천에서 새롭게 나타난 지역의 사회적 합의에 대해서는 검토하지 못하였다. 이와 관련해서 조형제의 ‘건설플랜트노조 파업사태와 사회적 협약 타결’(2005. 미출판)과 2005. 11. 29 ‘울산지역 노사관계 대전환을 위한 기획토론회’에서 발표한 은수미 박사(한국노동연구원)의 발표문을 참조할 필요가 있다.

있다는 점을 고려한다면 노사정이 취하여야 할 현명한 선택은 그러한 환경변화에 지역수준의 노사관계를 얼마나 적합하게 맞추어볼 것인가이다. 그러나 이 현명한 선택이 지역의 노사정 주체가 반목하는 가운데 마련되기는 어렵다. 더욱이 현재의 낮은 조직적·정책적 역량 속에서 노사정간 소모적인 갈등은 제할 도려내기에 지나지 않을 것이다.

이런 점에서 이 글은 먼저 지역노사정간 파트너십 형성의 중요성을 제기하고 이후 현재 우리나라 지역수준에서 보이는 노사정의 주체적 조건과 사회적 협의를 간략하게 검토한다. 이러한 글쓰기 순서는 시사점과 결론을 맨 뒤에 두는 통상의 방식과 정반대이다. 그러나 이러한 뒤집기를 통해 지역파트너십의 중요성을 더욱 강조하고자 한다.

II. 환경변화와 지역노사정 파트너십

우리나라의 지역간 불균형은 과거 산업화의 과정에서 발생하였고 이는 1997년 경제위기 이후 가속화되어온 무역시장과 자본시장 개방 등 ‘세계화’ 속에서 더욱 심화될 처지에 놓였다. 세계화의 진전은 지역의 산업구조나 노동시장 등 지역 경제사회 전반에 급격한 변화를 초래하고 있다. 지역별로 산업공동화 및 구조조정 등 산업 재구조화를 경험하면서 실업과 고용창출, 인적자원개발 등이 주요한 현안으로 발생할 뿐만 아니라 국가적으로 사회적 문제가 되고 있는 사회양극화가 지역주민의 복지문제로 현실화되는 등 지역은 광범위한 변화와 조정의 국면에 직면하게 되었다.

지역이 겪는 이러한 변화와 조정은 모든 지역에 동일한 내용과 속도를 가지고 이루어지고 있지 않다. 지역별로 산업공동화나 산업구조조정의 원인이 다를 뿐만 아니라 세계화 과정에서 나타나는 위기와 기회의 내용들이 다르다. 실업과 고용창출의 정도가 다른 것도 분명하다. 예로 지역별로 실업률 차이가 매우 크고 동일한 실업률을 가진 지역이라 할지라도 청년, 여성, 중고령자, 정규직과 비정규직 등 서로 다른 실업률을 보이게 되어 지역의 특수성이 보다 뚜렷하게 나타나고 있다.

지역의 중요성이 점증하는 이유는 위에서 언급한 세계화 등 경제적 요인 때문만이 아니다. 우리나라에서 지역의 중요성은 ‘민주화’라는 정치 발전의 측면에서도 접근될 수 있기 때문이다. 지방분권화는 단순히 중앙정부의 정책결정권한이 지방자치단체로 이양된다는 뜻만을 가지고 있지 않다. 민주화의 과정에서 지방정부가 중앙정부에 대한 예속성을 탈피하고 지역의 시민사회가 지역정치, 경제, 사회 운영의 주체로 등장하도록 한다는 뜻이 지방분권화에 담겨져 있는 의미이기도 하다. 따라서 지역은 경제적 측면과 동시에 정치적 측면에서도 중요성이 강조되어야 한다.

선진국의 경우 지역수준에서 노사정이 함께 파트너십을 형성, 지역의 제반 문제를 논의하고 해결방안을 모색하며 실행 프로그램을 집행하는 사례는 일반화되어 있다(OECD 2001). 일본, 미국, 아일랜드와 같이 노사관계가 분권화되어 있는 경우에서부터 중앙집권성이 중간정도인 독일을 거쳐 노사관계의 중앙집권성이 높은 덴마크나 핀란드의 경우까지 노사정 파트너십은 다양하게 나타나고 있는 셈이다. 즉, 일본의 사례에서는 사회적 협의와 분권화의 병행 발전이 나타났는데 중앙정부의 지방사무소에서 지방정부로 지역수준의 사회적 협의의 핵심 역할이 이전하고 사회적 협의회가 내실화되는 동시에 노사정 공동 실행프로그램의 진행 등으로 정책 분권화가 실질적으로 진행되고 있다. 미국·아일랜드 사례에서는 일부 업종/기업의 혁신적이고 자발적인 노사협력이 지역수준의 노사정간 사회적 협의로 제도화되는 모습을 띠고 있다. 미국의 경우 공익전문가의 역할을 접목하여 지역파트너십이 구축되었고, 아일랜드의 경우 중앙정부 이니셔티브를 매개로 광범위한 지역파트너십이 촉진되었다.

독일에서는 노동조합의 고용안정을 위한 선제적 협력 제의가 사용자의 투자유치 약속과 지방정부의 종합적 정책지원을 이끌어내었고 이러한 공동노력은 지역수준의 노사정 협의회를 제도화하는 동시에 의제의 폭을 확대하였다. 그리고 덴마크·핀란드는 지역의 적극적 노동시장정책과 복지정책을 결합하는 동시에 지방정부의 주도성을 높이면서 지역의 산업구조 고도화와 경제발전을 유인하였다. 이 과정에서 핀란드의 경우 산재하였던 중앙정부의 지방사무소들이 하나의 조직으로 통합되는 정부 구조조정까지 결행되었고 분권화의 실질적 효과가 극대화되었다.

위에서 살펴본 것처럼 해외 선진국의 지역노사정 사회 주체도 우리와 마찬가지로 지역을 둘러싼 급격한 환경변화 속에서 발생한 문제를 해결하기 위해 지역의 지혜를 모으는 한편, 지역을 혁신하는 역량을 키워나갔다. 해외 노사정의 노력을 보면 서로 다른 역사적 경험이나 경제·사회·정치적 구조 속에서도 유사한 원리가 발견된다. 이는 우리나라에도 유효하게 적용될 수 있는 기본원칙이다.

기본원칙은 지역파트너십을 통한 지역문제 해결이라는 점이다. 이미 OECD(1997)가 지역경제 발전의 새로운 모델로 지역노사정 파트너십 구축을 제시한 바 있다. 지역파트너십이 우리에게 주는 구체적인 의미는 대체로 네 가지로 정리될 수 있다. 먼저, 우리나라 지역경제의 회생을 위한 중추적 혁신 기제로 지역노사정 파트너십이 유효하다는 점이다. 지역 전통산업의 쇠퇴, 공장 역외이전으로 인한 산업공동화, 투자 감소, 생산성 저하, 실업, 일자리 감소 등 지역경제의 문제를 극복하기 위해 중앙정부가 수행할 수 있는 역할은 제한적이다. 또한 지방정부, 기업, 혹은 노동조합이 홀로 지역 중소기업의 회생·발전, 전략산업의 육성, 일자리 창출 및 인적자원개발을 통한 생산성 제고를 이루지 못하는 명백하다. 특히 지역 노사관계는 지역경쟁력을 결정짓는 중요한 변수여서 지방

정부와 사용자만의 협력이 갖는 한계는 매우 크다. 따라서 지역노사정 및 공간간 생산적 협의시스템은 지역경제의 회생과 관련한 중추적 구심점이라는 측면에서 절실히 요구되고 있는 실정이다(Biagio, 2002; Mosley, 1998).

둘째, 지역수준의 노사정 파트너십은 국가, 기업차원의 사회적 대화 및 사회적 협의를 보완하여 우리나라 노사관계를 참여·협력적으로 변화시키고 보다 환경변화에 유연하게 대응하도록 할 수 있다. 지역노사정 파트너십은 기업단위 노사관계로 인해 분절된 우리나라 노사관계시스템을 개선하는 동시에 경직적인 국가차원의 노사정간 협의 및 해결방안모색 노력을 개선하게 된다. 지방분권시대와 함께하는 노사정 협의시스템의 분권화 추진은 중앙단위의 사회적 대화가 놓치기 쉬운 구체성을 가진다.

셋째, 지역노사정 파트너십은 노동정책의 효율성을 제고하고 정책개발의 활성화를 촉진한다. 지역정책의 수립 및 실행과정에 지역 주체의 참여를 통하여 지역별로 특수한 현장수요가 반영되기 때문에 지역 노동정책의 효율성이 제고된다. 한편, 참여와 협력을 통한 지역 주체의 내적역량이 극대화됨으로써 정책개발이 활성화되고 이는 지역발전의 원동력으로 활용된다.

넷째, 지역노사정 파트너십은 지역 참여민주주의를 심화한다. 지역의 이해관계자들이 노사정 협의시스템을 중심으로 정책결정과정 및 실행에 참여함으로써 민주적 협치(democratic governance)를 가능케 하여 지방정치의 민주화에 기여하게 된다.

선진국의 사례는 단순히 우리에게 지역노사정 파트너십 구축이라는 기본원칙을 제시하는데 그치지 않고 향후 진행될 파트너십 구축과정에서 고려되어야 할 핵심적인 사항을 일러주고 있다. 이들 사례를 보면 파트너십은 여러 단계로 구축되고 제도화된다는 점, 지역별로 주요 주체와 의제가 변화한다는 점, 그리고 파트너십 안정화 관리방안이 마련되고 실행되어야 한다는 점이 드러난다.

대체로 파트너십은 ‘지역문제 원인분석 및 해결방안 연구’ → ‘파트너십 필요성 공론화’ → ‘원칙 합의와 초기 제도화’ → ‘시범사업의 진행과 성공’ → ‘제도화 강화’로 발전한다. 이는 파트너십이 당위에 근거하기보다는 현실적인 문제해결과정에서 형성된다는 점을 뜻한다. 만약 지역노사정 주체가 스스로 하지 못한다면 중앙정부(아일랜드)나 지역 시민단체나 대학 등 혁신단체(미국)가 지역노사정이 지역의 문제를 파악하고 문제해결 방안을 찾도록 지원할 필요가 있다. 공론화 과정을 거쳐 지역 주체의 합의를 도모하고 시범사업의 성공적 수행이 제도화 강화의 전제가 됨을 인식할 필요가 있다. 이는 결국 지역사회의 사회적 지지가 제도화를 촉진한다는 것을 뜻한다.

지역에 따라 변화 주도자가 달라지고 의제 역시 변화한다는 것은 앞의 파트너십 구축 과정에서 충분히 시사되고 있다. 대체로 일본과 아일랜드처럼 정부 주도의 경우 지역전반에 걸쳐 적극적 노동시장정책을 중심으로 파트너십이 구축되는 경향을 보인다. 이에

반해 독일이나 미국처럼 민간 주도의 경우 특정 산업의 구조조정과 실업문제를 중심으로 파트너십이 형성되어 점차 전체 지역으로 확산되는 경향을 보인다. 우리나라의 경우 업종 노사의 파트너십이 활성화될 가능성이 높은 지역과 아닌 지역을 구분하는 등 보다 체계적으로 파트너십을 구축할 필요가 있다.

지역노사정 파트너십 필요성을 지적하고 확산하는 과정에 대한 관리적 접근도 고려되어야 한다. 아일랜드와 일본 사례에서도 나타나듯이 지역의 파트너십이 미약한 경우 이를 성장시키고 강화시키기 위해서는 파트너십의 내용을 세부적으로 구분하고 세부내용별로 정기적인 목표관리를 행할 필요가 있다. 독일 사례연구에서 드러나듯 노사정간 내적 상호작용 메커니즘의 부작용이나 환경변화에 따른 위기요인으로 인해 자연스럽게 파트너십이 구축되지는 않는다. 목적의식적인 변화 촉진과 제도화가 수반되어야 지역과 파트너십이 강화되는 것이다. 각 지역별로 파트너십의 구체적인 내용은 달리 나타나게 된다. 초기 파트너십 단계라 할지라도 어떤 지역은 노사정간 친목도모가, 타지역은 지역혁신인재 양성이, 또 다른 지역은 노사정 공동사업의 모색이 가장 중요한 사안일 수 있다. 이들 사안들의 우선순위를 정하고 정기적으로 평가하여 진척을 체크하면서 의도적으로 파트너십을 강화할 필요가 있는 것이다.

결국 지역의 노사정 주체는 ‘세계화’나 ‘민주화’ 환경 속에 자신의 지역이 처한 상황을 보다 정확하게 인식하고 문제의 원인과 대안을 모색하는 동시에 단계적으로 파트너십을 관리하는 적극적인 노력을 경주하여야 한다. 중앙정부는 지역파트너십 구축을 지원하면서 지역 주체들의 자발성을 촉진할 필요가 있다. 지역의 창의성과 자발성, 그리고 중앙의 선택과 집중을 통한 지원이 요구되는 시점이다.

III. 지역노사정과 지역노사관계 현황

1. 지역노사정 현황

지역별 노동조합의 조직현황을 살펴보면 <표 1>과 같이 정리할 수 있다. 서울과 울산의 경우를 제외하면 대부분의 지역에서 노동조합의 규모는 200명을 넘지 못한다. 조합원당 월평균 조합비를 1만6천원 정도로 보면 개별 노동조합(혹은 지부)당 조합비 수입은 월 3백만원 정도에 불과하다. 따라서 개별기업별 노동조합이나 개별지부가 지역의 전체 조합원이나 노동자의 이익을 대변하는 활동을 주도하기는 거의 불가능하다. 따라서 지역에서 그나마 어떤 움직임이 가능하다면 이는 지역의 노동조합 본부(혹은 지역지부)

의 주도하에 이루어질 수 있다.

그러나 타지역에 비해 조직률이나 조직규모가 큰 한국노총의 경기도 지역본부와 민주노총의 울산지역본부를 살펴보면 노동조합이 지역의 사회적 협의를 주도하거나 임금 및 단체교섭을 조직화하기가 어렵다는 점을 발견할 수 있다. 경기도 지역본부의 경우 2004년 기준으로 사무국 전임자는 19명이고 연 예산이 20억(의무금 15억)이다. 그러나 예산이 대부분 전임자 인건비로 지출되고 있어 조직화 사업이나 정책사업을 수행할 여력이 제한적이다. 인적자원개발사업의 경우 노사대책국과 교육문화국으로 분산되어 있고 관련사업은 도 본부 정보화 사업에 한정될 뿐이다. 울산지역본부의 경우 전임자나 예산상황에 있어서 별 나은 점이 발견되지 않는다.

인력과 재정상의 문제에 더해 지역의 노동조합이 겪고 있는 애로 가운데 중요한 사안은 지역의 다수 노동조합 사이의 서로 다른 이해를 조정할 수 있는 능력이 부족하다는 점이다. 이는 우리나라 노동조합이 기업별 노조주의의 한계 속에서 활동하고 있다는 데

<표 1> 노동조합의 지역별 조직현황

(단위: 개소, 명)

	노동조합수				조합원수			
	한국노총	민주노총	상급단체 미가입	전 체	전 체			
					한국노총	민주노총	상급단체 미가입	전 체
전체	3,714	1,256	1,047	6,017	780,183	668,136	88,524	1,536,843
서울	888	486	324	1,698	368,572	419,250	42,458	830,280
부산	263	34	68	365	53,601	7,296	3,689	64,586
대구	165	36	22	223	24,867	5,408	814	31,089
인천	221	45	53	319	26,037	19,519	2,752	48,308
광주	76	49	85	210	7,370	8,079	2,401	17,850
대전	104	37	18	159	18,777	11,542	1,140	31,459
울산	82	48	41	171	18,547	55,504	20,745	94,796
경기	710	181	176	1,067	114,614	86,529	4,611	205,754
강원	126	19	17	162	15,221	469	462	16,152
충북	159	40	31	230	16,187	3,633	760	20,580
충남	150	54	40	244	16,688	4,299	1,363	22,350
전북	173	47	33	253	13,780	4,495	1,102	19,377
전남	120	42	21	183	10,997	9,372	1,508	21,877
경북	196	53	57	306	35,741	10,087	1,740	47,568
경남	225	73	59	357	35,313	21,790	2,953	60,056
제주	56	12	2	70	3,871	864	26	4,761

주: 2004. 12. 기준

자료: 노동부, 「노동조합 조직현황」, 2005.

주로 기인하기도 하지만 노동조합 내부의 리더십이 약하고 내부민주주의가 성숙하지 못한 탓도 크다. 다만, 건설플랜트노조나 비정규직 일반노조를 중심으로 복수 사업장과 기업의 노동자를 상대로 노동조합의 조직화 경향성이 강화되고 있어 기업별 조합주의의 한계를 극복하려는 모습이 나타나고 있기도 하다.

지역 사용자의 상황을 살펴보면, 개별 사용자는 지역의 노사관계와 관련하여 큰 역할을 수행하기가 어렵다. 왜냐하면 지역기업의 대부분은 중소기업으로 원하청 관계에서 종속적이며 대기업의 지방 소재 지사나 공장수 수도권 본사의 지배하에 놓여 소재 지역과 연계를 강화하려 하지 않기 때문이다. 따라서 지역의 사용자단체가 그나마 전체 사용자의 이해를 대변하고자 나서게 된다.

현재 우리나라의 중앙사용자단체로 경영자총협회(경총), 전국경제인연합회(전경련), 대한상공회의소(대한상의), 중소기업협동조합중앙회(중기협), 대한무역협회(무역협회) 등 5개가 활동하고 있다. 이들 사용자단체는 경제단체연합회(경단련)를 결성하여 경총이 사무국 기능을 담당하도록 하여 경총이 사용자단체의 대표로 활동하고 있다.

우리나라의 사용자단체 조직현황은 파악되고 있지 않다. 이는 조직률 산정기준이 되는 기업수에 대한 조사가 전무하기 때문이다. 또한 5개의 중앙사용자단체가 회원기업에 대한 정보를 제공하는 것을 꺼려하기 때문이기도 하다²⁾.

5개 중앙사용자단체가 결성하여 만든 경단련의 사무국 기능을 수행하는 경총을 기준으로 사용자단체의 조직률을 추정할 수 있다. 경총의 조직률은 기업체수 기준으로 7.1%이며, 종업원수 기준으로 22.7%로 추정된다³⁾. 여기에서 모집단은 통계청의 사업체실태 조사이며 경총의 기업수 및 종업원수는 내부문건에서 발췌한 것이다. 모집단인 총 기업수는 26만여개이며 종업원수는 569만여명으로 조사되었다. 경총 소속 기업수는 3,400여개가 아니라 18,500여개로 확대 추정되었다. 이는 지방경총 소속 사업체를 기업으로 취급한 데 따른 것이며 또 노동부가 실업보험료 징수를 위임한 지방경총이 관련 사업체를 모두 포괄하여 집계하였기 때문이다⁴⁾. 지역별 조직현황을 추정하여 보면 <표 2>와 같다.

- 2) 우리나라 사용자단체의 기업수 기준 조직률은 48%로 추정된다. 현재 모집단인 전체 기업수나 종업원수를 일관성 있게 제공하는 것은 통계청의 사업체실태조사이다. 사업체 실태조사에 따르면, 회사법인(주식회사, 유한회사, 합자회사, 합병회사)을 기업으로 가정할 경우 전국의 기업수는 2003년 말 기준으로 259,762개이다. 한편, 본 연구자가 인터넷, 회원편람, 인터뷰를 통해 조사한 바에 따르면 5개 중앙사용자단체의 회원기업수는 경총 3,368개(서울의 경총 370개와 지방경총 2,998개), 전경련 424개, 중소기업중앙회 72,758개, 상공회의소 48,709개로 조사되어¹⁾ 총기업수는 125,259개이다. 종업원수 기준 조직률은 5개 중앙사용자단체에서 정보를 제공하지 않아 추정조차 할 수 없다.
- 3) 경총 회원기업수가 증가하였기 때문에 여기에 원래 조사된 전경련 회원사, 중소기업협동조합중앙회 내 소속 회사법인과 상의 소속 회사법인의 수를 더하면 우리나라 사용자단체의 조직률은 48%가 아니라 54%로 추정될 수 있다.
- 4) 이 추정방식은 이중의 오류가 작동한다. 즉, 통계청 조사방식이 본사와 지사를 구분하였다는 점에서

경총을 기준으로 한 추정치를 보면 종업원 조직률이 기업체수 조직률보다 훨씬 높은 것을 알 수 있다. 이는 대기업이 중소기업보다 조직화에 적극적일 뿐만 아니라 사용자 단체 역시 회원비 징수나 사회적 영향력 확대를 위해 대기업을 중심으로 조직화에 나서기 때문이다.

<표 2> 사용자 조직화 현황

(단위 : 개, 명)

	회사법인수	총종업원수	경총 회원사수	회원사 종업원수
서울	88,653	1,743,081	350	200,000(추정)
부산	19,908	385,667	2,853	150,000(추정)
대구	10,700	214,544	3,921	113,380
인천	11,833	275,373	2,160	122,010
광주	8,452	165,832	1,334	87,196
대전	7,010	125,562	987	38,654
울산	4,486	184,967	1,601	107,010
경기	48,164	1,140,123	1,843	172,124
강원	6,463	114,308	390	12,441
충북	7,096	171,166	691	38,146
충남	7,689	199,445	(대전에 포함)	(대전에 포함)
전북	6,588	132,738	674	40,480
전남	6,903	133,315	(광주에 포함)	(광주에 포함)
경북	10,485	296,071	1,551	70,320
경남	13,181	367,917	1,980	136,612
제주	2,151	39,163	145	5,231
전체	259,762	5,689,272	18,500	1,293,604(추정)

주 : 2003. 12. 기준

자료 : 회사법인수와 총종업원수는 통계청의 사업체전수조사(2003), 그리고 경총 회원사수와 회원사 종업원수는 내부자료(2004. 8)

지역의 사용자단체는 중앙사용자단체처럼 조직력 미비문제에 처해 있다. 독자적인 정책개발 전임기구를 구성하거나 독자적으로 임금 및 단체교섭을 조직화하기는 어렵다. 재정적 어려움은 현실적 장애요인으로 작용하고 있다. 상대적으로 조직이 크고 재정상태가 건전한 대구의 경우에서도 상황은 마찬가지이다. 1,752개사(법인: 1,428개, 개인: 324개)를 회원으로 두고 있는 대구상공회의소의 경우 사무국 전임자는 43명이지만 자체적 정책개발사업은 위축되고 있으며 회비 수입의 어려움이 커져 정부위탁사업에 대한 의존이 높아지고 있다. 한편, 대구경총의 1년 수입은 10억 정도의 규모이지만 회비수입

본사만 포함한 모집단 수치는 과소평가되었다고 할 수 있다(특히 종업원수의 경우). 이에 반해 경총 소속 회원기업으로 회비를 납부하는 정회원 외에 고용보험 납입업무를 대행하는 사업체가 포함되어 있어 과대평가되었다. 그러나 본자는 과대평가되고 분모는 과소평가되어 결과적으로 보다 과대평가가 되었다고 할 수 있다. 한편, 조사시점과 관련하여 불일치도 부정확성을 증가시킨다. 향후 보다 정확한 통계치 작성이 필요하다고 하겠다.

은 2억에 불과할 뿐이어서 안정적 재정 수입의 어려움이 크다. 지출은 대부분 인건비와 사업비로 지출되지만 정책개발 관련 사업은 매우 제한적이다. 이러한 재정적 어려움과 정책능력의 미비로 말미암아 지역의 사용자단체는 지역의 노동조합과 마찬가지로 회원 사에 대한 리더십을 행사하고 있지 못하다.

노사에 이어 지방정부의 주체 역량을 검토하면 지방자치단체의 역량은 <표 3>에서 나타난 낮은 재정자립도를 보아 짐작할 수 있듯이 재정적·행정적 역량이 높다고 평가 되기는 어렵다. 일부 광역시를 제외하고는 재정자립도가 60% 이하여서 공무원 노사관계의 사용자 역할을 수행하는데 한계를 가지고 있을 뿐만 아니라 지역 노사가 관심을 가지고 있는 고용안정과 일자리 창출을 위한 적극적 노동시장정책을 독자적으로 집행하기가 매우 곤란하다. 한편, 지방자치단체는 분권화의 과정 속에 여전히 노사당사자에게 영향을 미칠 수 있는 경제, 산업, 노동관련 정책을 기획하거나 집행하는데 한계를 가지고 있어 노사관계를 조정할 수 있는 능력이 크지 않다.

<표 3> 지방자치단체별 재정자립도 현황 (2001, 2003, 2005년)

(단위 : %)

	2001	2003	2005
서울	95.6	95.9	96.1
부산	74.4	74.9	73.4
대구	75.3	76.4	73.9
인천	77.7	74.6	70.0
광주	63.6	63.0	60.6
대전	74.9	73.6	75.0
울산	76.4	71.6	69.9
경기	78.0	78.0	76.2
강원	29.8	26.7	27.5
충북	36.5	31.4	31.7
충남	30.5	29.8	32.7
전북	27.7	25.6	25.1
전남	22.0	21.0	19.9
경북	31.3	29.2	29.6
경남	39.5	37.2	37.5
제주	33.6	37.4	39.3

자료 : 행정자치부(2005).

위에서 본 것처럼 우리나라의 지역수준에서 노사정 모두 개별적으로 고용이나 직능 개발, 혹은 노사갈등의 문제를 해결할 여력이 크지 않다. 그럼에도 불구하고 지역의 현안을 해결하기 위한 노사정의 노력은 사회적 협의를 중심으로 전개되고 있다. 이러한 사회적 협의의 진전은 노사정 개별 주체의 대표성과 조직역량, 기업별 노조주의, 진보정당의 낮은 정치적 영향력을 고려하면 놀라운 현상이라고 할 수 있다. 그러나 앞의 신조합주의적 조건의 부재 속에서 사회적 협력이 발전하는 것은 이미 유럽의 경우나 이론에

서 밝히는 바와 같이 세계화에 대처하기 위한 노사정의 노력에 다름아니다(Regini, 1997; Rhodes, 2001). 이런 점에서 보면 우리나라 지역수준의 사회적 협의의 진전은 보편적 현상이라고 할 수 있다.

2. 지역수준의 사회적 협의⁵⁾의 진전

지역수준의 노사정간 사회적 협의는 대체로 세 가지 방식으로 진행된다. 먼저, 노동부의 지방노동관서의 행정 혹은 자문기구에 대한 노사의 참여를 들 수 있다. 대체로 이들 기구에는 예전부터 노사단체가 참여하고 있기 때문에 새로운 현상으로 치부하기는 어렵다. 다만, 노동부에서 마련하고 있는 지역의 각종 적극적 노동시장 사업과 관련기구에 대해 노사참여가 지속적으로 이루어져야 한다는 점은 지적할 필요가 있다. 예로 (종합) 고용안정센터와 공적 직능개발공급기구(기능대학과 직업학교)의 운영과 사업수행에 있어서 노사단체의 참여를 확대할 필요가 있다. 이는 노사단체의 지역의 고용 및 직능개발정책에 관련한 정책개발 능력을 강화시켜 줄 뿐만 아니라 적극적 노동시장정책을 보다 효과 있게 진행되도록 할 것이다.

지역의 사회적 협의와 관련하여 중요한 나머지 두 가지는 지방자치단체가 주관하고 있는 지역혁신협의회와 지역노사정협의회에 대한 노사의 참여이다. 지방자치단체는 2004년 국가균형발전법의 시행을 계기로 지역혁신협의회를 설치하고 이를 통해 중앙부처의 지역관련 사업을 수행하고자 한다. 지역혁신협의회 내에는 지역전략산업분과와 인적자원개발분과가 존재하여 기존에 지방정부가 접근하지 못했던 산업정책과 직업능력개발정책 관련사업을 지방자치단체가 검토할 수 있게 되었다. 지역혁신협의회에 대한 노사참여는 노사가 이들 정책에 대해 조직적 목소리를 낼 수 있다는 것을 뜻하며 이는 지역파트너십의 발전을 촉진한다.

그러나 지역혁신협의회에 대한 노사의 참여는 여전히 미흡하다. 특히 노동조합의 참여가 제한되기도 해 서울, 부산, 대전, 울산, 경기, 광주전남, 강원, 충남, 제주의 경우 노동조합의 참여 없이 사용자만 정책협의를 참가한다. 타지역의 경우에도 노동계의 참여는 소수에 불과하다(인천(전체 45명, 노동 2명, 산업계 9명), 대구경북(전체 99명, 노동 2명, 산업계 8명), 충북(전체 59명, 노동 1명, 산업계 10명), 전북(전체 36명, 노동 1명, 산업계 1명), 경남(전체 43명, 노동 1명, 산업계 4명)). 한편, 지역혁신협의회는 인적자원개발분과에 대한 노조의 참여는 대구경북의 경우(전체 21명, 노동 2명, 산업계 3명)만 존재하여 이 영역에 대한 노사정의 무관심이 극명하게 나타나고 있다(김안국 외, 2005).

5) 정부의 공공정책 결정과정에 대한 노사의 참여를 의미한다(Lehmbruch, 1982).

지역노사정협의회는 우리나라에서 지역노사정 파트너십을 구축하기 위한 목적으로 본격적으로 도입된 제도적 장치이다. 지방자치단체나 노동부의 입장에서 보면 기존의 대립적인 노사관계의 패러다임을 전환할 수 있는 제도적 장치가 될 수 있는 중요한 기구이다. 지역노사정협의회는 비록 노사정위원회법에 근거한 기구이기는 하지만 지방자치단체나 의회의 조례에 의해 설치되어 노사정위원회에 대해 독립된 기구이다. 1998년 12월 광주광역시 광산구를 시초로 출범하기 시작한 지역노사정협의회는 계속 확산되어서 2005년 말 현재 16개 광역자치단체 모든 지역에서 구성되었고, 기초자치단체의 경우 234개 가운데 33개에서 설치되었다(노사정위원회, 2005). 지역노사정협의회는 초기의 경우 연도별로 한두 차례 모여 노사분규 상황 정도를 점검하는 회의에 불과하였으나, 점차적으로 정례화되어 지역의 중요한 정책에 대해 논의하는 자리로까지 발전하였다. 지역일자리 창출과 관련한 노사정간 합의가 광역자치단체를 넘어 기초자치단체에까지 확산된 것은 이러한 사회적 협의의 발전을 보여준다.

그러나 일자리 창출과 관련한 지역노사정협약이 체결되었다는 사실이 지역에서 노사정 파트너십이 정착되었음을 보여주는 것은 아니다. 도리어 일자리 협약은 선언적인데 그쳐 지역노사정간 정책협의를 여전히 발전 여지가 많다. 그럼에도 불구하고 지역수준의 노사정간 정책협의를 진전하고 있음을 부정하기는 어렵다. 지방의회에서 조례가 제정되어 지역노사정협의의 제도화가 보다 강화되었을 뿐만 아니라 2005년 노사정위원회 주도의 시범사업을 계기로 기층 노동자와 기업들에게 영향을 미치는 노사 공동사업이 여러 지역에서 추진되고 있기도 하다.

지역노사정협의회는 아직 활성화되어 있지 못하다. 지방자치단체의 파트너십 구축에 대한 의지가 미약한 것이 가장 큰 이유가 되지만 노동부가 지역노사정협의회 활성화에 적극적이지 못한 탓도 있다. 노동부 내에서 지역노사정협의회가 노사정책국 관할로 되어 있어서 고용과 노사관계를 아울러 보면서 지역노사정협의회에 대해 지속적으로 접근하기보다는 노동부가 상황에 따라 부분적으로 접근한 탓도 있다. 근시일 내에 지방자치단체가 기존의 접근방식이나 전략을 바꾸어 지역노사정협의회를 활성화할 가능성은 그리 높지 않다. 그 반면 노동부는 실질적으로 지역에서 노사관계나 직능개발과 관련하여 행정적·재정적 리더십을 가지고 있다. 따라서 지역노사정협의회 활성화를 위해서는 노동부가 적극적으로 지방자치단체를 설득할 필요가 있다.

지역노사정 파트너십 구축을 위해서 지역의 사회적 협의기구에 노사가 지속적으로 참여할 수 있도록 하여야 한다. 그러나 이를 위해서는 지역 노사단체의 대표성과 조직역량 강화가 필요하다. 앞에서 살펴본 데서도 분명하게 드러나듯이 지역의 노사단체는 조직적·재정적 능력이 취약하고 정책개발 능력 또한 낮다.

지역 노사단체의 자체적 역량강화는 매우 더디기 때문에 정부의 촉진자 역할이 중요

하다. 정부의 적극적인 투자 속에서 노사단체의 역량을 강화하도록 하여야 하겠지만 노사가 단순한 시혜자에서 벗어나 적극적으로 조직적·재정적 역량을 강화하여 독립성을 제고하도록 하여야 할 것이다. 이는 지역의 노사정 파트너십 사업이 뚜렷한 목적의식적인 접근방식을 통해 이루어져야 한다는 점을 뜻한다. 즉, 지방정부나 노동부가 추진하는 모든 노사공동사업의 성과를 노사단체가 반드시 향유할 수 있도록 하여야 한다. 단계별로 사업을 추진하는 데 있어서 노사단체의 주체적 역량을 측정하는 항목이 평가지표에 들어가도록 하여 지속적으로 역량을 강화할 필요가 있다.

지방자치단체는 차치하더라도 노동부가 주도적으로 적극적인 연구용역사업을 노사단체에 위탁하고 공동사업을 추진하도록 지원하여 노사의 정책능력을 강화하도록 하여야 한다. 한편, 지역노사정간 갈등해소와 공감대 형성을 위한 공동프로그램도 지속적으로 추진될 필요가 있다. 이 프로그램은 장기적으로 성과를 내기 때문에 노사정의 인내가 필요하다고 하겠다. [11]

<참고문헌>

- 김안국 외(2005), 『지방자치단체의 고용과 인적자원개발 정책』, 한국직업능력개발원.
 노동부(2005), 「노동조합 조직현황」.
 노사정위원회, www.lmg.go.kr.
 대구상공회의소, 「매년 사업보고서」.
 대구경영자총협회, 「매년 정기총회서류」.
 전국민주노동조합총연맹울산지역본부, 「매년 사업보고 및 평가」.
 한국노총 경기도 지역본부, 「매년 사업보고서」.
 행정자치부 재정정책팀, 「매년 재정자립도 현황」.
 Biagi, Marco(2002. 5), *Job Creation Policies at Local Level and the Role of the Social Partners in Europe*, Geneva: ILO.
 Lehbruch, G.(1982), “Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective”, in G. Lehbruch and Philippe C. Schmitter eds., *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London: Sage, pp.1~28.
 Mosley, H. et al.(1998), *The Role of the Social Partners in the Design and Implementation of Active Measures*, Geneva: ILO.
 OECD(1997), *Local Management For More Effective Employment Policies*, OECD: Paris.

- _____ (2001), *Local Partnerships for Better Governance: Territorial Economy*, Paris: OECD.
- Regini, M.(1997), “Still Engaging in Corporatism?, Recent Italian Experience in Comparative Perspective,” *European Journal of Industrial Relations*, Vol.3, pp.259-278.
- Rhodes, Martin(2001), “The Political Economy of Social Pacts: ‘Competitive Corporatism’ and European Welfare Reform”, Paul Pierson(ed.), *The New Politics of the Welfare State*, New York : Oxford University Press.