

# 지역노사민정 파트너십의 현황과 과제

장 홍 근\*

## I. 머리말

오늘날 세계는 세계화와 지방화가 동시에 진행되는 글로컬리제이션(globalization)의 시대로 접어들었다. 현대사회에서 경쟁은 국가, 지역, 조직, 개인 등 다차원에 걸쳐 복합적으로 진행된다. 기업 활동의 국가간 장벽이 낮아지면서 지역차원 생존 및 발전역량의 중요성이 가중되고 있다. 경쟁력 있는 지역은 지속적으로 발전하는 반면, 그렇지 못한 지역은 쇠락의 길로 접어든다<sup>1)</sup>. 이러한 세계화와 지방화의 동시 진행상황에서 지역 경쟁력을 높이는 것은 해당 지역은 물론 국가의 생존과 발전에 필수적이다.

이에 따라 국가 및 지역경제 발전에 있어 관련 이해당사자들의 상호관계를 정의하고 규제하는 틀로서 협력적 거버넌스(cooperative governance)의 중요성이 커지고 있으며, 지역경제 및 노동시장 활성화를 위한 지역파트너십의 중요성이 국내외적으로 부각되고 있다(OECD, 1997, 2004a, 2004b; 정인수, 2003, 2006, 2007).

국제비교 연구를 통해 지역노동시장 정책의 집행 방식과 성과간의 관계를 분석한 OECD 보고서에 따르면, 지역파트너십에 의한 지역노동시장의 운영이 국가 차원의 전략지역 집중개발 방식이나 중앙정부의 권한과 책임을 지방정부로 부분적으로 이양하는 방식에 비해 우월한 성과를 낳는다(OECD, 1997). 이는 지역파트너십에 기초한 노동시장정책 집행이 지역의 특성을 보다 잘 반영하고 유연성과 자기조정 능력을 발휘할 수

\* 한국노동연구원 연구위원(changhg@kli.re.kr).

1) 일례로 미국 자동차산업의 중심지인 미시간주 디트로이트 시는 미국 자동차산업이 전성기였던 1950년대에 인구 185만 명을 넘는 활기찬 거대도시였지만 1990년대 이래 미국 자동차산업의 경쟁력 약화로 인한 지역경제의 침체로 2008년 말 현재는 인구 90만 명이 채 안되는 도시로 위축되었다(한국경제, 2009년 1월 12일 5면).

있기 때문이다(임상훈, 2003: 251).

지역파트너십이란 ‘지역사회 발전을 위해 지역의 노사정, 시민사회 등 다양한 이해집단들이 동반자로서 상호 이해와 협력에 기반하여 지역 내 여러 경제사회적 현안들(고용·인적자원개발, 노사관계 갈등 조정, 작업장 혁신, 지속가능발전, 삶의 질 향상 등)을 협의하고 관련 사업을 추진하는 지역차원의 협력적 거버넌스(cooperative governance)’로 정의될 수 있다.

일찍이 Hollingsworth and Boyer(1997)는 경제주체의 권력배분 양식, 곧 조정양식(mode of coordination)과 행위동기(action motive)를 기준으로<sup>2)</sup> 생산시스템의 거버넌스 유형을 크게 시장(market), 위계조직(hierarchy), 공동체(communities), 국가(state), 네트워크(networks), 협의체(associations)의 여섯 개 모델로 구분하였다. 이 중 협의체 모델은 기업과 근로자, 정부, 전문가 등 다양한 이해당사자들이 공동의 기능적 이익을 추구하는 형태로서, 협상(negotiation)과 협의(concertation)의 원칙에 따라 이익조정이 이루어진다.

세계화, 지식경제화에 따라 사회경제시스템의 복잡성과 불가측성이 높아지는 상황에서는 전통적인 국가, 시장, 기업조직, 공동체 모델에 비해 협의체 모델의 유효성이 훨씬 크며, 특히 지역경제사회 발전 및 노사관계 발전에 있어 지역노사민정 주체들에 의한 협력 모델의 중요성은 점점증하고 있다.

지역파트너십은 일차적으로 맹목적인 시장경쟁 메커니즘의 부작용(다양한 시장실패, 사회경제적 양극화, 버블과 불안정성, 경제주체들의 모럴 헤저드 등)을 예방하고 최소화하기 위한 보완기제이자, 동시에 중앙단위의 사회적 대화와 타협에 대한 보완 및 실행을 위한 구조라는 이중적 의미를 지닌다. 이 글은 이처럼 경제사회정치적으로 중요성이 커지고 있는 지역파트너십의 현황을 2008년 지역노사민정 파트너십 시범평가<sup>3)</sup> 결과를 바탕으로 살펴보고, 향후 발전을 위한 과제를 살펴본 것이다.

## II. 선진국의 지역파트너십 사례와 시사점

지역파트너십을 통한 지역노사관계 발전 및 경제 활성화에 대한 관심이 커지면서 국

2) Hollingsworth and Boyer(1997)는 거버넌스 유형화를 위해 조정양식을 ‘수직적 조정’과 ‘수평적 조정’으로 나누고 행위동기는 ‘자기이익’과 ‘의무’로 구분하였다.

3) 2008년 지역노사민정 파트너십 시범평가는 광역시도를 평가대상으로 하여 노동부와 한국노동연구원이 공동으로 진행하였다.

내 학계에서도 외국의 대표적 사례들에 대한 조사연구가 활발하게 진행되어 왔다(임상훈, 2006a, 2006b; 이문호, 2006; 전명숙, 2006; 정인수, 2006 등).

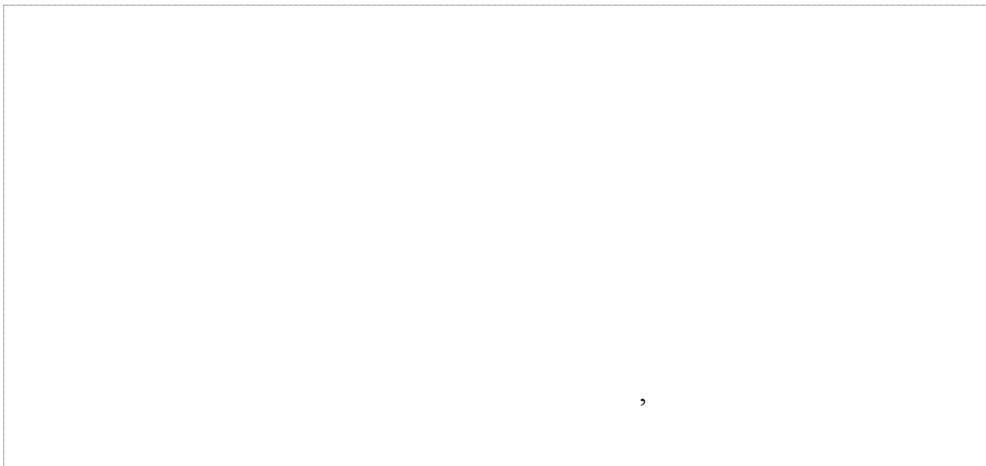
미국 위스컨신 WRTP(Wisconsin Regional Training Partnership)의 경우, 지역혁신 전문가 집단이 주도하여 지방정부 및 지역의 노사 대표가 참여하여 지역산업 구조 변화와 고용 문제 등 지역 경제사회의 위기를 극복한 대표적인 사례로서, 숙련제고를 통한 고임금 전략과 고용서비스 활성화 전략을 핵심 전략으로 채택하였다. WRTP는 현장교육훈련프로그램, 구직자 및 실업자 지원, 업종별 숙련기준 마련, 부품공급업체 및 하청중소기업과의 협력체계 형성을 주요 사업으로 하였으며 품질 개선, 경쟁력 향상, 실업률 하락, 지역경제 활성화의 성과를 거둔 것으로 평가된다(임상훈, 2006a; 전명숙, 2006)

독일 슈투트가르트 지역 역시 1990년대 지역경제 위기를 극복하기 위해 지역 기업계와 독일금속노조(IG Metal), 그리고 지역정부가 협력하여 투자 확대, 작업장 혁신과 숙련향상 교육훈련, 첨단산업 외자 유치 등을 추진함으로써 지역경제의 활성화와 산업구조의 다각화·첨단화에 성공하였다(이문호, 2006).

일본의 경우 기존의 중앙정부 지방사무소가 중심이 되어 이루어진 노사정간 사회적 협의의 한계를 극복하는 과정에서 지방자치단체가 중심이 되어 지역노사대표 조직이 참여하는 사회적 협의회가 활성화되어 가고 있으며, 일자리 창출 및 실업문제 해소, 고용서비스 개선, 근로자 복지증진 등을 위한 시스템을 개선하는 성과를 거두었다(임상훈, 2006a, 2006b).

아일랜드는 유럽의 후진국에서 1987년 노사정 대타협을 계기로 단기간에 유럽의 부국으로 탈바꿈한 나라로서, 지역파트너십을 활용하여 지역노동시장 활성화를 중심으로

[그림 1] 위스컨신 WRTP 파트너십의 구조



지역경제개발 협력을 이루어낸 것으로 평가된다. CDB(City Development Board, 지역발전협의회)라는 지역단위 파트너십 조직을 통해 인력개발과 취업알선, 장기실업 및 지역 인력 부족난 해소, 보육 건강관리 등 사회 소외계층을 위한 사회통합, 지역 휴면계좌를 활용한 지역개발 및 취약계층 지원기금 확보, 벤처기업 지원, 공공시설 확대 등을 추진하고 있다.

아일랜드 지역 노사민정 협력 모범사례인 Cork 시의 경우, 시청 고위공무원, 국립고용훈련원 복지관계자 등 중앙정부기관, 노동조합, 사용자단체, 시민단체, 사회취약계층 대표 등 26명이 참여하는 CDB와 실무그룹(Working Group)을 적극 활용하였다. Cork 시 사례는 외자유치를 통해 의약, 화학, 의료장비 생산기반을 마련하여 지역 위기를 극복함과 더불어 사회적 취약계층 보호를 통한 지역노사관계 안정 및 사회적 통합을 증진하는 데 성공한 것으로 평가된다(노사정위원회 내부자료, 2006; 정인수, 2006).

미국의 위스컨신 지역 노사정파트너십, 독일 슈투트가르트의 노사협력적 지역경제 위기극복 전략, 일본 아이치 현 및 사이타마 현의 사회적 협력, 아일랜드 등의 사례에서 살펴본 대로 선진각국에서는 중앙정부 주도의 경제사회발전 전략이 갖는 한계를 극복하고, 지역 특성과 수요에 부응하는 발전 전략을 구사하기 위해 지역경제의 주요 이해당사자들인 지방정부, 기업, 노동자, 시민사회단체 대표 등이 참여하는 다양한 지역노사민정 파트너십이 발전해 왔다.

선진국 사례는 각 지역의 특성에 따라 거버넌스, 참여주체, 재원 조달방식, 주요 의제 등에서 차이가 있지만, 공통적으로 노사민정이 지역경제 위기극복 혹은 활성화의 필요성에 대한 공감대를 바탕으로 참여주체들 간의 협력적 네트워크를 통해 교육훈련 등 인적자원개발, 고용서비스, 일자리 창출 및 고용의 질 개선, 취약계층의 복지 증진 등 호혜적인 사업을 효과적으로 추진하여 지역고용 및 경제의 활성화는 물론 협력적이고 생산적인 지역노사관계의 형성에도 기여한 것으로 평가된다.

한편, 작년 하반기부터 몰아닥친 세계적인 경제 및 고용위기는 그동안 비교적 성공적으로 진행되어온 주요 선진국에서의 지역파트너십에도 커다란 도전을 야기하고 있다. 위스컨신이나 슈투트가르트, 아이치 현 등의 노사민정 파트너들은 새로운 위기상황 속에서 지역 경제사회의 활성화를 위해 노력하고 있다. 이들 지역이 작금의 위기를 지난 1980~1990년대처럼 지역노사민정 주체들 간의 파트너십을 통해 성공적으로 극복할 수 있을지는 미지수이지만 과거의 경험에 비추어 본다면, 지역파트너십이 취약한 다른 지역들에 비해 상대적으로 빨리 또 성공적으로 위기를 극복할 것으로 보인다.

### III. 2008년 지역노사민정 파트너십 평가개요

2008년 지역노사민정 파트너십 평가는 광역시도 지역노사민정 파트너십을 객관적으로 분석 평가하고, 그 결과를 바탕으로 현재의 수준과 강약점을 진단함으로써 지역파트너십의 발전을 촉진하는 데 목적을 두고 진행되었다.

평가영역과 내용은 지역파트너십의 메커니즘을 투입(input), 과정(process), 성과(output)의 단계로 파악하여 투입단계는 지역파트너십 인프라, 과정단계는 지역노사민정협의회의 구성과 운영, 성과단계는 지역노사관계와 노동시장 성과로 구분하여 설정하였다. 평가방법은 평가결과의 객관성과 공정성을 담보하기 위해 평가영역별로 정량자료를 활용한 정량평가, 지역주민·노사관계자 대상의 설문조사, 전문가 정성평가의 방법을 아울러 사용

<표 1> 2008년 지역노사민정 파트너십 평가지표 체계

	평가기준	평가지표	세부 평가지표	평가방법
투입 (Input)	지역파트너십의 안정성	지역파트너십 인 프라 (100)	○ 지자체 총 예산 대비 지역노사관계, 노동 시장 관련 사업 예산투자 비율 (40)	정량평가
			○ 지자체장의 지역노사관계, 일자리 창출, HRD 발전 노력 (30)	설문조사
			○ 지역노사민정 협력 활성화 계획의 적정 성 등 (30)	전문가 정성평가
↓				
과정 (Process)	지역파트너십의 효율성	지역파트너십협 의회 구성 운영 및 활성화 노력 (100)	○ 협의회 구성 및 운영 실적 (40) ※ 위원의 회의참석률이 90% 이상, 80% 이상시 각각 1점, 0.5점 가점	정량평가
			○ 협의회 홍보, 주민 인지정도 (30)	설문조사
			○ 협의회 운영의 적정성 (30)	전문가 정성평가
↓				
산출 (Output)	노사관계 효과성	지역노사관계 성과 (50)	○ 근로손실일수 증감률 (20) ※ 불법파업, 부당노동행위 감점	정량평가
			○ 지역노사협력 지수 (15)	설문조사
	노동시장 효과성	지역노동시장 성과 (50)	○ 지역노사관계 협력 활성화 수준 (15) ※ 자치단체 주관 노사화합 선언, 작업장 혁신 지원사업 추진시 가점	전문가 정성평가
			○ 지역 취업자 증감률 (20)	정량평가
			○ 지역노동시장 활성화 지수 (15)	설문조사
			○ 지역일자리 창출, HRD 활성화 수준 (15)	전문가 정성평가

주: ( )안의 수치는 평가영역 내 배점이며, 총 점수는 평가지표별 점수의 합으로 계산.

하였다.

2008년 지역노사민정 파트너십 평가는 지역노사민정 파트너십 사업이 초기단계인 점을 감안하여 성과지표보다 투입과 과정 영역의 평가에 중점을 두었다. 단계별 평가기준과 평가지표, 세부 평가지표 그리고 평가방법을 종합한 평가지표 체계는 <표 1>에 제시되어 있다.

## IV. 2008년 지역노사민정 파트너십 평가결과

### 1. 지역노사민정 파트너십 인프라

인프라 영역에 대한 평가는 지역노사관계 및 노동시장 사업관련 예산(정량평가 지표), 지자체장의 지역노사관계·일자리 창출 및 인적자원개발을 위한 노력에 대한 평가(설문조사), 지역노사민정 협력 활성화를 위한 계획의 적정성(정성평가)을 중심으로 이루어졌다.

노사관계 및 노동시장 사업예산의 절대적 규모와 총예산 대비 비중은 전반적으로 낮은 가운데 지자체별로 편차가 적지 않았다. 노사관계 관련 예산은 전반적으로 미미한 수준이며 경북, 경남의 예산 비중이 상대적으로 높았다. 노동시장 관련 예산은 규모 면에서는 부산, 경남, 경기 등이 많고, 총예산 대비 비중은 광주, 경남, 전남, 부산 등이 높은 편이었다(표 2 참조).

주민·노사관계자를 대상으로 실시한 설문조사 결과, 지자체장의 지역파트너십 발전 노력에 대해서는 대체로 ‘긍정’도 ‘부정’도 아닌 ‘중간’ 정도의 평가가 내려졌다. 부문별로는 노사관계 발전 노력보다 고용 및 인적자원개발 분야 발전 노력을 보다 긍정적으로 평가하였으며, 응답자 유형별로는 ‘지역주민 < 노측 관계자 < 사측 관계자’의 순으로 긍정적으로 평가하였다(표 3 참조).

지역별로 지자체장의 노사관계, 일자리, HRD 노력에 대한 지역주민·노사 관계자의 평가를 분석한 결과를 보면, 지자체장의 노사관계 분야 발전 노력에 대해서는 울산, 경기, 전남 등의 지역 응답자들이 비교적 높게 평가하였으며, 일자리창출 노력에 대해서는 전북, 경기, 충북 등의 지역 응답자들이 비교적 높게 평가한 것으로 나타났다. HRD 분야 발전 노력에 대해서는 전남, 충북, 인천, 경기 지역 응답자들이 비교적 높게 평가하였다(장흥근 외, 2008: 34~37).

지역파트너십 활성화 계획 등은 전반적으로 정부 정책방향에 맞추어 사업 방향과 내

〈표 2〉 지역노사관계 및 노동시장 분야 예산투자 규모와 비중

(단위: 백만 원, %)

	지역노사관계 투자			지역노동시장 투자		
	노사관계 투자예산	총예산	투자비율	노동시장 투자예산	총예산	투자비율
부산광역시	313	2,966,211	0.0106	145,034	2,966,211	4.8895
대구광역시	599	1,858,700	0.0322	13,370	1,858,700	0.7193
인천광역시	1,035	2,543,100	0.0407	15,492	2,543,100	0.6092
광주광역시	258	1,035,820	0.0249	91,569	1,035,820	8.8402
울산광역시	450	1,931,594	0.0233	10,561	1,931,594	0.5468
경기도	4,031	7,033,400	0.0573	113,945	7,033,400	1.6201
강원도	440	658,088	0.0669	6,086	658,088	0.9248
충청북도	307	673,000	0.0456	29,896	673,000	4.4422
충청남도	901	1,029,500	0.0875	50,174	1,029,500	4.8736
전라북도	370	1,307,900	0.0283	3,825	1,307,900	0.2925
전라남도	251	1,448,400	0.0173	81,679	1,448,400	5.6393
경상북도	7,997	1,335,300	0.5989	6,321	1,335,300	0.4734
경상남도	2,769	1,521,500	0.1820	118,799	1,521,500	7.8080

주: 1) 투자비율 = (해당 분야 투자액/총예산) × 100임.

2) 노사상생협력우수자치단체 선정 미신청 시도(서울, 대전, 제주) 제외.

3) 수치는 지자체 보고자료에 근거한 것임.

〈표 3〉 분야별 지자체장의 지역파트너십 발전 노력에 대한 평가

(단위: 점)

	노사관계 분야				고용 분야				인적자원개발 분야			
	주민	노	사	전체	주민	노	사	전체	주민	노	사	전체
평가점수	2.78	3.02	3.14	2.91	2.82	3.13	3.26	2.98	2.90	3.12	3.24	3.02

주: 점수는 '전혀 노력하지 않음'=1, '매우 많이 노력함'=5로 환산한 평균값임.

용을 제시하고 있으나 지역별로 준비의 정도, 충실성, 지역적 특성 반영도 등에서 적지 않은 편차가 나타났다. 분야별로는 노사관계 안정이 두드러지는 반면, 고용 및 인적자원 개발 관련 계획이 상대적으로 부족한 것으로 보인다. 전문가 정성평가 결과 전체적으로 시부(12.4점)에 비해 도부(16.4점)의 평균점수가 높은 가운데 시부에서는 대구, 부산, 인천이 평균 이상의 평가점수를 받았으며, 도부에서는 전남, 경기, 충북, 경남이 양호한 것으로 나타났다.

## 2. 지역노사민정협의체의 구성과 운영

지역파트너십협의체 구성은 대부분의 지역에서 초보적 단계에 머물러 있었다.<sup>4)</sup> 한편,

‘노사’대표와 ‘민’대표의 구성비를 기준으로 위원 구성 실태를 볼 때, ‘노사’와 ‘민’대표 간의 구성비가 비슷한 ‘노사민’ 대등형이 많은 가운데 ‘노사’ 대표가 우위인 곳은 충남과 인천 두 곳에 지나지 않았다. 충북, 경남, 서울, 부산, 울산 등은 ‘노사’ 대표에 비해 ‘민’의 대표성이 높았다(표 3 참조). 대다수 지역파트너십협의체는 기존 지역노사정협의회에 비해 인적참여 범위가 확대되었을 뿐 아니라, 기능과 위상의 강화를 꾀하고 있는 것으로 판단된다(표 4 참조).

〈표 3〉 협의회 위원 구성에 따른 유형

	‘노사’ 대표 우위형	노사민 대등형	‘민’ 대표 우위형
광역시도	충남(8:5)	경기(6:6) 강원(4:4) 전북(3:4) 전남(4:4) 경북(7:7) 제주(3:4)	충북(4:6) 경남(4:7)
광역시	인천(4:3)	대구(7:8) 광주(3:4) 대전(2:3)	서울(2:6) 부산(4:18) 울산(3:11)

주: 분류 기준은 ‘노사’ 대표수와 ‘민(民)’ 대표수의 구성임.

〈표 4〉 시도별 지역파트너십협의체 본 위원회 운영 사례

	본위원회 개최횟수	위원 회의참석률(%)		논의 안건수	논의안건명
		1차	2차		
대구광역시	1	94.5		1	·대구 파트너십협의회 발족대회
울산광역시	1	82.0		1	·2008년 노사 무분규 원년의 해 추진
경기도	1	88.0		4	·근로자 주택 특별공급 시책 추진 ·2009년 노사정 협력사업 계획 ·노사정 공동선언 계획 ·경인지방노동청 이전촉구 결의
강원도	1	67.0		1	·'08년도 경제사회발전노사정위원회 공모사업 심의
충청북도	1	93.3		4	·2008년 충북지역 노사동향 ·노사평화지대 구축사업 추진상황 ·충북노사정포럼 사업추진 상황 ·2009년 노사평화지대 선포대회 개최계획
충청남도	2	1차(3.10)	100.0	2	·노사정 한마당 행사 기본계획 ·'09년도 정부지원사업 기본계획 협의
		2차(6.9)	93.3	3	·노사민정 활성화 방안 협의 ·노사정 한마당 행사 계획(안) 협의 ·'09년도 정부지원신청사업 확정
전라북도	1	91.0		1	·노사 교육훈련 ·복지증진 프로그램 선정

4) 일부 시도에서 지역노사민정파트너십협의체의 법적 근거 불비 내지 모호함에 따른 애로를 토로하고 있지만, 현행 지역노사민정협의회의 법적 근거는 경제사회발전노사정위원회법 제19조(지역노사정협의회의 설치 및 운영)로 볼 수 있으며, 지방자치단체 조례로 세부 사항을 규정하도록 하고 있다.

지역파트너십협의체에 대한 주민·노사관계자들의 인지 정도는 낮은 편이었다. 주민·노사 관계자 전체 조사대상자의 인지율은 40.4%로 나타났으며, 노측 관계자의 인지율이 61.3%로 가장 높았고, 다음으로 사측 관계자 41.1%의 순이었으며, 지역주민의 인지율은 32.6%로 가장 낮았다(표 5 참조). 지역파트너십협의체에 대한 낮은 인지도는 일차적으로 역사의 일천함에 기인하지만, 지역노사민정 이해관계자들의 관심과 지방정부의 홍보 노력이 미흡함을 보여준다.

〈표 5〉 지역노사민정파트너십협의회 인지 정도

(단위: %, 명)

	주민		노		사		전 체	
	인지율	조사자수	인지율	조사자수	인지율	조사자수	인지율	조사자수
전 체	32.6	4,800	61.3	1,745	41.1	1,780	40.4	8,325

지역별로는 광역시 가운데서는 울산이 47.8%의 인지율을 나타내 가장 높았고, 광역도의 경우에는 전남(47.6%)과 제주(44.5%)에서 비교적 인지율이 높았다. 상대적으로 광주, 서울, 대전, 경기, 경남 지역에서는 지역노사민정협의체에 대한 주민·노사 관계자들의 인지 정도가 낮은 것으로 나타났다(표 6 참조).

〈표 6〉 지역별 지역파트너십협의체 인지 수준

(단위: %)

	광역시	광역도
상	울산(47.8)	전남(47.6) 제주(44.5)
중	부산(42.6) 대구(42.4) 인천(42.0)	충북(42.8) 충남(41.6) 전북(42.2) 경북(41.4) 강원(38.6)
하	광주(38.5) 서울(36.3) 대전(36.9)	경기(32.0) 경남(31.1)

협의회 활동의 적극성 및 지자체의 협의회 홍보노력 정도에 대해 설문조사한 결과는 5점 척도에서 각각 2.89점, 2.65점으로 다소 부정적인 것으로 나타났다(장흥근 외, 2008: 60~63). 조직 역사가 짧고 활동도 본궤도에 진입하지 않은 까닭에 지역노사민정협의회의 구성과 운영에 대한 지역 주민·노사 관계자의 평가는 그리 높지 않음을 알 수 있다.

지역파트너십협의체 운영의 적정성 면을 살펴본 결과, 노동조합/노동자 측의 대표성을 높이고, 참여하는 정부기관들(지자체, 지방의회, 노동청, 중소기업청, 교육청 등) 사이의 협력을 제고하여야 하며, 민의 대표성과 전문성도 높여야 할 것으로 나타났다. 대다수의 지자체가 지역파트너십협의체의 안정적인 운영을 위한 상설 사무국을 설치하는 데

신 지방자치단체의 노사 및 고용관련 과/팀에서 2~3명의 실무자가 담당업무의 일부로 협의체 일을 수행하고 있다. 이러한 전담조직 및 인력부족의 문제는 지역파트너십협의체 의제의 확장과 추진력 강화에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 보인다.

지역파트너십협의체는 대부분 노사관계나 노사정간 행사성 협력사안을 중심으로 논의하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 지역경제와 사회발전을 위해서는 협의체 논의 주제를 확장해야 할 것으로 보인다. 또한, 고용/훈련과 관련한 중앙정부의 사업이 지방자치단체 내 여러 과/팀에 산재하여 비효율성이 나타나고 있어 이를 지역파트너십협의체에서 통합적으로 논의되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

### 3. 지역노사관계

노사관계 영역 평가는 근로손실일수의 증감(정량지표), 지역 노사협력에 대한 주민·노사 관계자의 인식(설문조사 평가), 지역노사협력 활성화 수준에 대한 전문가 평가(정성평가)로 이루어졌다.

1000인당 근로손실일수를 지표로 하는 지역노사관계 안정화 정도는 4개 지역(부산, 경기, 경남, 경북)에서 감소, 나머지 9개 지역에서 증가하였으며, 지역간 편차도 다소 확대되는 경향이 나타났다(표 7 참조). 이러한 경향은 파업건수의 증가에 기인한 것이라기 보다 특수고용직이나 비정규직 노동자에 의한 대규모 혹은 장기파업에 주로 기인한다.

〈표 7〉 지역별 최근 근로손실일수 및 증감률

(단위 : 일/1,000인, %)

	근로손실일수 및 증감률		
	1,000인당 근로손실일수		2007 ~ 2008년간 증감률
	2008년	2007년	
부산광역시	7.2	16.7	-56.9
전라남도	7.3	4.2	73.8
경상북도	8.7	9.2	-5.4
충청북도	10.6	6.1	73.8
대구광역시	12.0	1.5	700
강원도	22.9	3.2	615.6
경기도	25.2	47.3	-46.7
경상남도	26.5	32.5	-18.5
전라북도	41.7	1.3	3,107.7
인천광역시	49.0	14.5	237.9
광주광역시	50.7	4.5	1,026.7
충청남도	80.0	10.0	700
울산광역시	223.4	98.4	127

주 : 시도 배열순서는 2008년 1,000인당 근로손실일수를 기준으로 하였음.

이는 향후 노사관계의 안정을 위해 기존 정규직 중심 노사관계의 표준화된 틀 안으로 들어오기 힘든 근로자집단에 대한 조정 및 협의 기제의 활성화가 필요함을 시사한다.

한편, 지역노사관계의 협력성 정도와 개선 정도에 대한 인식을 분석한 결과, 현재 노사관계의 협력성 정도에 비해 노사관계의 개선 정도에 대해 상대적으로 긍정적인 평가를 내리고 있는 것으로 나타났다(표 8 참조). 주목할 사실은 지역주민의 경우 노사관계의 직접적 당사자인 기업관계자와 노조관계자에 비해 상대적으로 부정적인 평가를 내리고 있다는 점이다. 이는 노사관계의 현장을 직접 경험하지 않는 다수 국민들이 노사관계에 대한 자극적인 매스미디어의 보도에 영향을 받아 실제 이상으로 노사관계에 대해 부정적인 이미지를 가지고 있을 가능성을 시사한다.

〈표 8〉 지역 노사관계 협력 정도 및 발전 정도에 대한 인식

(단위: 점)

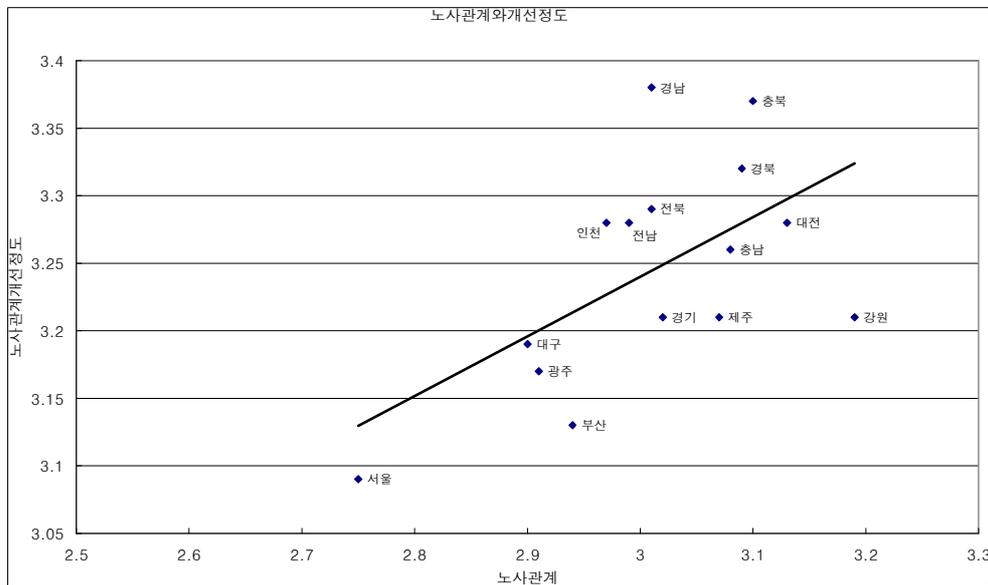
	주민	노	사	전 체
노사관계 협력 정도 <sup>1)</sup>	2.82	3.20	3.19	2.98
노사관계 개선 정도 <sup>2)</sup>	3.12	3.35	3.48	3.24

주: 1) 점수는 '매우 갈등적임'=1, '매우 협력적임'=5로 환산한 값임.

2) 점수는 '전혀 개선되지 않음'=1, '매우 개선됨'=5로 환산한 값임.

지역별로 현재의 노사협력 정도에 대한 인식과 지난 2~3년간 지역노사관계의 발전 정도에 대한 인식을 교차분석한 결과가 [그림 1]에 제시되어 있다. 충북, 경북은 현재의

[그림 1] 시도별 현재 노사관계와 5년 전 대비 개선정도 인식



노사협력 정도와 노사관계 개선 정도 모두에 걸쳐 비교적 양호한 평가를 받았다. 서울의 경우 전통적인 제조업 분규지역이 아님에도 불구하고 일관되게 노사관계에 대한 인식이 부정적인 것으로 나타나고 있다. 지역차원에서의 노사관계 협력사업 내용에 대해 분석한 결과, 대개 행사성 사업이나 일회적 교육세미나에 치중되고 있는 것으로 나타났다.

#### 4. 지역 노동시장

노동시장 영역에서는 지역 취업자의 증감률(정량지표), 지역노동시장 활성화 정도(설문조사), 지역일자리 창출 및 HRD 활성화 노력에 대한 평가(정성평가) 등을 실시하였다.

일반적으로 지역노동시장의 양적 성과는 지자체의 노력도 중요하지만, 지역의 산업구조, 노동시장 구조 등에 의해 더 크게 영향을 받는다. 현재로서는 지역노동시장의 양적 성과를 제대로 평가할 수 있는 인프라가 부족하며, 이에 대한 투자확대가 필요한 상황이다. 시도별로 전년대비 취업자수가 증가한 지역은 경기(2.8%), 울산(2.5%), 경남(2.0%), 충북(1.8%), 인천(0.9%), 광주(0.7%) 등이며, 상대적으로 크게 감소한 지역은 충남(-2.5%), 대구(-1.4%), 부산(-1.2%) 등으로 나타났다(표 9 참조).

지역노동시장의 활성화 정도에 대한 주민·노사 관계자의 평가를 취업의 용이성, 취업사정의 개선 정도, 직업훈련 참가의 용이성 등 인식에 대한 설문조사를 통해 측정하였다(표 10 참조).

〈표 9〉 지역별 취업자수와 증감 추이

(단위: 천 명, %)

	2007년(1~10월)	2008년(1~10월)	증감률	순위
부산광역시	1,618	1,598	-1.2	4
대구광역시	1,158	1,142	-1.4	5
인천광역시	1,254	1,265	0.9	2
광주광역시	633	637	0.7	3
울산광역시	514	527	2.5	1
경기도	5,382	5,531	2.8	1
강원도	674	675	0.1	4
충청북도	697	710	1.9	3
충청남도	1,002	977	-2.5	8
전라북도	830	831	0.1	4
전라남도	905	903	-0.2	6
경상북도	1,350	1,348	-0.2	6
경상남도	1,501	1,531	2.0	2

주: 순위는 증감률을 기준으로 '시부'와 '도부'로 나누어 매긴 결과임.

〈표 10〉 지역노동시장 상황에 대한 인식

(단위: 점)

	주민	노	사	전체
구직 용이성 <sup>1)</sup>	1.82	1.72	1.98	1.83
취업사정 개선 정도 <sup>2)</sup>	2.17	2.18	2.35	2.21
직업훈련 참가 용이성 <sup>3)</sup>	2.49	2.53	2.79	2.56

주: 1) 점수는 '매우 쉬움'=5점, '매우 어려움'=1점으로 환산한 값임.

2) 점수는 '매우 개선'=5점, '매우 악화'=1점으로 환산한 값임.

3) 점수는 '매우 쉬움'=5점, '매우 어려움'=1점으로 환산한 값임.

노동시장 상황 관련 세 가지 평가문항 분석 결과는 모두 부정적으로 나타나 지역노동시장의 어려움을 반영한 것으로 보인다. 그 중 특히 구직 용이성 문항에 대한 평가점수가 가장 낮아 취업난이 심각한 상황임을 보여준다. 분석 결과 노동시장 상황에 대한 인식에 있어 지역별 차이는 두드러지지 않았다.

지역일자리 창출 및 HRD 활성화 수준에 대한 정성평가의 결과, 전반적으로 거의 모든 지자체에서 지자체장의 일자리 창출에 대한 의지가 강한 것으로 분석되나, 추진계획의 타당성에 대한 검증이 필요한 것으로 평가되었다. 지자체에서 고용계획 수립시 연구기관과의 적극적 협력관계하에서 세부적인 계획수립이 이루어질 필요가 있으며, 사업별 성과평가와 피드백 기능이 활성화되어야 할 것이다.

## V. 시사점과 정책 제언

지역노사민정 파트너십은 향후 지역발전을 위한 핵심적인 거버넌스 형태로 부상할 것이다. 한계가 있었지만 2008년의 시범 평가결과가 앞으로 지역파트너십의 정착과 발전에 시사하는 바는 적지 않다.

무엇보다 현 단계 우리나라 지역파트너십의 발전 정도를 감안할 때, 지역파트너십 사업내용의 심화와 이를 위한 적정 예산의 확보가 중요하다. 지역파트너십이 본궤도에 오르기 위해서는 현재와 같은 노사정간 초보적 신뢰구축을 위한 사업내용과 수준을 넘어 실질적인 내용 중심의 노사민정 협력사업들을 발굴하고 추진해야 한다. 사업내용 역시 중앙정부의 정책 추진계획에 따른 획일적인 사업을 지양하고, 보다 지역밀착적인 실용적 사업들을 발굴 추진할 필요가 있다. 체육대회나 노사협력 선언 및 한마음 행사와 같은 각종 전시성 사업을 넘어 실제로 지역파트너십에 입각하여 지역경제의 경쟁력을 제고할 수 있는 사업을 추진할 수 있도록 적절한 예산을 확보해야 함은 당연한 일이다.

지자체장의 지역파트너십에 대한 인식 제고와 지역파트너십 발전을 위한 노력이 강화되어야 한다. 지역 특성을 고려하여 사업체계를 구축하고 사업계획을 수립하는 데 지자체장이 보다 적극적으로 노력해야 하며, 지역노사 관계자, 특히 지역주민과의 원활한 소통 및 정책홍보 노력도 강화할 필요가 있다. 지역파트너십의 성패는 지역주체의 자발적 참여와 협력이 필수적이고 이를 위해 인지도를 높여야 한다는 점을 감안할 때, 파트너십 협의체에 대한 홍보의 중요성은 매우 크다.

지역노사민정 파트너십과 관련하여 중앙 및 지방정부의 법제도도 정비할 필요가 있다. 중앙의 지역노사정협의회 관련 법(경제사회노사정위원회법)과 지방고용심의회 관련 법(고용정책기본법)을 정비할 필요가 있다. 지자체 차원에서 지역파트너십 발전을 위해 관련 조례를 제정하고 시행해야 함은 물론이다. 이와 함께 지방정부의 다양한 위원회 통폐합을 통한 지역파트너십협의체 기능 및 역할 정비가 시급하다.

지역파트너십협의체의 회의체계를 정교화하여야 한다. 의장이 참여하는 본회의를 정례화하고, 분과회의와 독립적인 사무국의 설치와 운영을 장려할 필요가 있다. 본회의는 노사정 대표 사이의 공감대 형성과 지역사회 발전을 위한 청사진을 마련하는 데 주력하고, 분과회의는 현안 문제해결 중심으로 운영되도록 한다. 위원 구성과 관련해서는 노동계의 양대 축 중의 하나인 민주노총의 참여와 아울러 비정규직, 여성근로자 대변 조직의 참여를 확대하여야 한다.

연구개발 측면에서는 분권화와 지자체, 지역파트너십협의체 사이의 다양한 관계에 대한 분석을 통한 한국적 지역파트너십협의체 모델과 실행프로그램을 개발하는 것이 중요하다. 지역파트너십협의체 활성화를 위한 중단기 실행프로그램을 마련하고 시행하여야 한다. 아울러 지역파트너십협의체에 참가하는 ‘민’, 곧 공익전문가 집단의 기여와 역할, 시민단체나 이익집단의 기여와 역할 등을 분명하게 정의할 필요가 있다.

지역노사관계 개선을 위한 지자체 차원의 보다 적극적인 관심과 노력이 경주되어야 한다. 경제위기 상황에서 지역업종 수준 노사관계 개선 노력의 중요성을 감안, 지자체 차원에서 지역의 노사 조직, 지방노동관서, 중기청 등 유관기관단체와의 협력하에 보다 적극적으로 지역노사관계를 개선하려는 노력을 전개할 필요가 있다. 지역노사관계 협력증진사업을 전시성 행사나 선언을 넘어 현장 노사관계를 생산적으로 전환시킬 수 있는 작업장 혁신 지원사업 등으로 확대 심화하여야 할 것이다.

지역일자리 창출정책 지원을 위한 컨설팅 확대도 중요한 과제이다. 중앙부처에서의 경험과 역량이 지역으로 전파될 수 있도록 정책컨설팅을 확대하는 방안을 마련하여 실행하여야 한다. 지자체에서 고용계획을 수립할 경우 연구기관과의 적극적 협력관계하에서 세부적인 계획이 수립될 필요가 있으며, 사업별 성과평가와 피드백 기능이 활성화되어야 할 것이다. **KLI**

## &lt;참고문헌&gt;

- 이문호(2006), 「독일 슈투트가르트 지역경제의 위기극복 전략」, 『선진국의 지역노사정과 파트너십 사례집』, 노사정위원회, pp.54 ~ 92.
- 임상훈(2003), 「지역파트너십과 지역 인적자원개발」, 정인수 외, 『지역노동시장 연구: 실증분석과 선진국 사례를 중심으로』, 한국노동연구원, pp.249 ~ 271.
- \_\_\_\_\_(2006a), 「지역노사정 파트너십의 배경과 해외사례의 시사점」, 노사정위원회.
- \_\_\_\_\_(2006b), 「일본의 지역노사정 파트너십: 아이치 현과 사이타마 현의 고용문제 해결을 위한 사회적 협의」, 『선진국의 지역노사정파트너십 사례집』, 노사정위원회, pp.95 ~ 149.
- 장홍근 외(2008), 『지역단위 노사관계 평가지표 연구: 지역노사민정 협력 활성화를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 전명숙(2006), 「미국 위스콘신 지역노사정 파트너십: WRTP 사례를 중심으로」, 『선진국의 지역노사정파트너십 사례집』, 노사정위원회, pp.30 ~ 51.
- 정인수(2006), 「선진국 평가와 아일랜드 Cork 시 사례」, 『선진국의 지역노사정파트너십 사례집』, 노사정위원회, pp.151 ~ 178.
- 정인수 외(2003), 『지역노동시장 연구: 실증분석과 선진국 사례를 중심으로』, 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_(2006), 『지역노동시장 연구(II): 부천 제조업 노동시장 및 지역협의체 분석과 정책과제』, 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_(2007), 『지역노동시장 연구(III): 부산권 노동시장 및 지역협의체 분석과 정책과제』, 한국노동연구원.
- Hollingsworth J. Rogers, and Robert Boyer(1997), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- OECD(1997), “Economic Performance and the Structure of Collective Bargaining” *OECD Employment Outlook*, pp.167 ~ 194.
- \_\_\_\_\_(2004a), “Evaluating Local Economic and Employment Development-How to Assess What Works among Programmes and Policies”.
- \_\_\_\_\_(2004b), “New Forms of Governance for Economic Development”.
- \_\_\_\_\_(2004c), “Ch. 3 Wage-setting Institutions and Outcomes”, *OECD Employment Outlook*, pp.127 ~ 181.