

서울시 노동정책 발전전략

주진우

A Study on the Strategy of Labour Policy in Seoul



서울연구원
The Seoul Institute

서울시
노동정책
발전전략

\ 연구책임

주진우	도시사회연구실 초빙연구위원
신경희	도시사회연구실 선임연구위원

\ 연구진

이정용	도시사회연구실 연구원
오찬섭	도시사회연구실 연구원
노광표	한국노동사회연구소 소장(외부 집필)

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약

취약근로자 보호 ‘노동법 지키기’ 캠페인 진행 서울형 생활임금제도 민간영역으로 확대

2011년 박원순 시장 취임 후 지방정부 차원 노동정책 본격 실행

2011년 10월 서울시장 보궐선거(민선 5기)에서 박원순 시장후보가 당선되면서, 지방정부 차원의 노동정책이 본격적으로 등장하게 되었다. 서울시 민선 5기의 노동정책은 “노동 존중 서울시 만들기”의 기본 방향 아래 ▲ 좋은 일자리 만들기, ▲ 취약노동자 권리 보호와 복지 향상, ▲ 신뢰와 참여의 노사관계 형성, ▲ ‘노동인지적’ 서울시 행정 시스템 정착 등의 과제를 제시하고 실행하였다.

서울시, 비정규직 7천여 명 정규직화 ‘공공부문의 모범적 모델’

‘좋은 일자리 만들기’는 ‘공공부문 비정규직의 정규직화’로 구체화되었다. 서울시 비정규직 노동자 중 ‘상시적이고 지속적인 업무’를 하는 7,322명을 정규직화했다. 1차로 2012년 1,369명의 직접고용 비정규직(기간제, 계약직 등)을 ‘공무직’으로 정규직화했고, 2차로 2012년부터 2017년까지 청소, 시설, 경비 등 간접고용 비정규직 5,953명을 정규직화했거나 정규직화할 계획이다.

고용기간과 관계없이 ‘상시 지속적 업무’에 종사하는 비정규직을 정규직으로 전환하고, 55세~59세 사이의 비정규직도 정규직으로 전환하는 등 정규직 전환 기준을 대폭 완화함으로써 7천 명이 넘는 큰 규모의 정규직화를 이루어냈다.

또한 청소, 경비, 시설 등 간접고용 노동자 가운데 상대적으로 더욱 열악한 용역 노동자를 직접고용으로 전환하여 공공부문 비정규직 정규직화의 모범적 모델이 되었다.

이에 따라 공공부문 비정규직 고용구조가 실질적으로 개선되는 효과가 나타났다. 실제로 서울시의 정규직은 2010년 대비 2014년 351.1% 증가했고, 간접고용 비정규직은 2012년 대비 2014년 77.3% 감소하는 등 타 지자체와 비교할 때 괄목할 만한 변화를 보였다.

[표 1] 주요 지방정부 무기계약직 변화추이

	2010(a)	2011	2012	2013	2014(b)	(b)-(a)	증감률(%)
서울	354	354	686	1,119	1,597	1,243	351.1
부산	651	654	654	641	641	-10	-1.5
대구	391	389	374	386	397	6	1.5
인천	295	296	290	325	334	39	13.2
광주	321	326	377	380	383	62	19.3
대전	217	211	209	216	219	2	0.9
경기	366	366	396	400	415	49	13.4

자료: 남우근, 2014, 지방정부의 나쁜 일자리 현황과 과제

[표 2] 주요 지방정부 간접고용 변화추이

	2010(a)	2011	2012	2013	2014(b)	(b)-(a)	증감률(%)
서울	-	-	1,052	717	239	-813	-77.3
부산	142	142	142	153	153	11	7.7
대구	181	191	196	239	251	70	38.7
인천	371	419	400	476	502	131	35.3
광주	85	85	85	87	87	2	2.4
대전	78	78	79	79	79	1	1.3
경기	205	218	239	256	274	69	33.7

자료: 남우근, 2014, 지방정부의 나쁜 일자리 현황과 과제

서울시는 좋은 일자리의 민간부문 확산을 위해서 서울시 공공조달 시스템을 활용하고 있다. 공공조달 가이드라인을 설정해 서울시 입찰 과정에서 고용구조 개선을 위해 노력한 기업을 우대하는 정책을 시행하고 있다.

생활임금제도, 광역지자체 중 첫 시행 ‘저임금 개선수단 확보’

서울시는 2015년, 광역자치단체 중 최초로 최저임금의 120% 수준인 시급 6,687원(월 140만 원 수준)의 생활임금을 정해 시행했다. 이로써 공공부문 노동자의 저임금을 개선할 수단을 갖게 되었다.

그러나 서울시 생활임금제는 인간다운 생활을 보장하기에는 여전히 그 수준이 낮고, 적용대상도 시가 직접 고용한 소수의 노동자에 한정되어 있다는 비판이 제기되고 있어 개선이 필요한 상황이다.

근로자 권리보호 조례 제정하고 권역별 노동복지센터도 운영

서울시는 취약노동자 권리보호와 복지 향상을 위해서 지방자치단체 최초로 <근로자권리보호조례>를 제정해 제도적 근거를 확보했다. 또한 노동권 사각지대에 있는 취약노동자의 권리보호를 위해 노동권익센터와 권역별 노동복지센터(4곳)를 설치 운영하고 있다. 근로감독 기능을 보완하기 위해 자치구별로 1명씩 모두 25명의 시민명예노동음부즈만 제도도 시행하고 있다.

노동정책과 설치해 노동교육 진행... 노동정책기본계획도 발표

서울시는 ‘노동인지적’ 서울시 행정시스템 마련을 위해서 지방자치단체 최초로 노동정책과를 설치했다. 또한 서울시 공무원과 산하기관 직원들을 대상으로 노동교육을 진행하고 있다.

2015년 4월에는 <근로자권리보호조례>에 따라 <서울시 노동정책기본계획>을 발표, 취약노동자 보호, 노동기본권 보장기반 구축, 고용의 질 개선, 상생과 협력의 노사관계 구축을 위한 16개 분야, 61개 단위사업 과제를 제시하였다. 이로써 서울시 노동정책은 일회성을 벗어나 보다 종합적이고 지속적인 체계를 갖추게 되었다.

서울시 노동행정, 지방정부가 뜻있는 노동정책 집행하는 모범 사례

3년여의 짧은 기간 동안 단체장의 정책 의지를 중심으로 노동정책을 펴온 만큼, 본격적인 평가를 하기에는 다소 이르다고 할 수 있다. 또한 개별 정책별로 성과와 함께 한계가 존재하는 것도 사실이다. 그러나 서울시 노동행정은, 법 제도 구축이나 근로감독 권한이 주어지지 않은 한계 속에서도 지방정부가 의미 있는 노동정책을 마련하고 집행할 수 있다는 사례를 잘 보여주고 있다고 할 수 있다.

민간위탁은 적절한 기준·원칙 마련해 직접 고용화 추진도 한 방법

380여 개(1만 7천여 명 종사)에 이르는 민간위탁문제는 포괄적인 법제도와 복잡한 고용구조가 얽혀 있어 비정규직 고용구조 개선방안 마련에 어려움이 존재하는 것이 사실이다.

민간위탁 부문은 노동자 고용안정과 위탁운영의 효율성 사이에서 적절한 기준과 원칙을 마련하여 직접고용화 또는 개선된 고용안정 방안을 마련해야 할 것으로 판단된다.

생활임금도 2015년 최저임금 인상률 웃도는 수준으로 인상해야

소득불평등의 심화에 따른 빈곤층 노동자의 증가에 따라 사회적으로 최저임금 수준을 지금보다 크게 높여야 한다는 공감대가 형성되고 있다. 서울시 생활임금 수준도 2015년 수준보다는 크게 상향될 필요가 있다. 이를 위해서 2015년 최저임금 인상률(8.1%)을 상회하는 수준으로 생활임금 수준을 끌어올리는 것이 필요하다.

또한 생활임금이 상징적인 정책을 넘어 실효성을 담보하기 위해서는 서울시 민간위탁·용역 근로자 및 민간기업으로의 확산을 위한 전략적 실행방안을 마련할 필요가 있다.

‘서울형 생활임금제’를 민간영역으로 확산시키기 위해 ‘서울시 공공조달 가이드라인’에 생활임

금 적용기업에 대한 우대(가산점) 규정을 신설하고, 공공조달 부문에 의무적으로 생활임금을 적용하는 방안을 적극 검토해야 한다.

또한 자치구 생활임금제 확산을 위해 생활임금수준과 적용방식에 대한 서울시 표준안을 마련해 자치구에 권고하는 것과 함께, 자치구와 협의구조를 만들어 자치구의 생활임금제 시행을 적극 유도해야 한다.

‘지역밀착형 서비스 제공’ 노동복지센터를 25개 전 자치구로 확대

노동복지센터 설립 당시 사회복지시설과의 기능 중복에 대한 우려와는 달리 상담, 법률구조, 근로자복지에 대한 수요가 지속적으로 증가하고 있고 이용자 만족도도 높은 상황이다. 지역밀착형 노동복지 사업의 실효성을 높이고 지역밀착형 서비스를 제공하기 위해서는 현재 4개 자치구만 운영하고 있는 노동복지센터를 25개 전 자치구로 확대하여 운영하고, <서울노동권익센터>와의 유기적 협력을 강화해야 한다.

사회복지 서비스 종사자 권리보호 위해 ‘사회서비스재단’ 설립

아이 돌봄, 노인 돌봄, 장애인 돌봄 등 사회복지서비스는 기본적으로 공적서비스로서, 중앙정부와 지방정부, 공공기관의 책임성이 높은 영역이다. 또한 복지사업의 증가추세에 따라 시장이 지속적으로 확대되고 있음에도 사회복지서비스 근로자들은 노동법의 사각지대에서 고용불안정과 낮은 처우로 어려움을 겪고 있다.

서울시는 사회복지서비스에 종사하는 민간부문 근로자를 취약근로자 권리보호 정책의 가장 일차적인 대상으로 설정해 정책 대안을 마련할 필요가 있다. 그 대안 중 하나가 (가칭)사회서비스 재단 설립이다.

노인요양보호사 등을 포함하는 돌봄 근로자를 (가칭)사회서비스재단에서 채용하고, 양질의 체계적인 교육훈련체계를 갖춰 안정적인 고용상태에서 공적서비스를 담당하게 함으로써, 근로자 고용의 질을 높임과 동시에 복지서비스의 질도 높일 수 있을 것이다.

이러한 모델이 정착하고 성공한다면, 민간부문의 열악한 사회복지서비스 근로자의 권익 향상에 파급력이 생기게 될 것이다.

노동정책 영역의 거버넌스인 ‘서울시 노사민정협의회’도 활성화

거버넌스의 활성화는 민선 5, 6기의 대표적인 특징인데, 노동정책 영역의 거버넌스는 매우 부진한 상태이다. 노동조합, 기업, 행정기관, 공익대표 노사전문가 등의 주체적 참여를 적극적으로 끌어내기 위해서는 현재 제도만 존재하는 <서울시 노사민정협의회>를 실질화하고 활성화해야 한다.

이를 위해서는 현재 노사민정협의회에 참여하고 있지 않은 민주노총의 참여를 적극적으로 추진하는 것과 함께 좋은 일자리 만들기, 취약노동자 보호, 전략 사업의 실행 등 서울시 주요 노동정책 의제들을 추진하는 데 있어, 거버넌스형 실행방안을 마련할 필요가 있다.

고용·노동정책 통합관리하는 고용노동국 신설로 노동행정 강화

<노동정책기본계획>에는 노동정책 실행력 확보를 위한 전담조직 강화를 위해 고용노동국 설치를 중장기적으로 검토해 추진하는 것이 포함되어 있다. 실·국·본부 수가 제한되어 있는 상황에서 어려움이 있는 것은 사실이지만, 방대한 노동기본계획을 실행하기 위해서는 고용노동국 설치를 중장기적으로 검토할 것이 아니라 시급하게 추진해야 할 것으로 판단된다.

5대 핵심사업 중 하나인 ‘노동안전’ 영역은 그 중요성에도 불구하고 현재 노동정책과에 별도의 팀도 없는 상태이다. 또한 대표적인 취약근로자인 여성, 청년 노동문제는 여성가족정책실 담당으로 되어 있는데, 이 영역도 노동정책 부서에서 담당하는 것이 정책의 통합성과 일관성을 기할 수 있을 것이다.

서울시 차원의 일자리(고용) 정책도 대폭 강화될 필요가 있다. 특히 취업정보 제공·직업훈련·취업알선·취업사후관리 등의 고용서비스는 지자체 차원에서 기능 강화가 필요한 영역이라 할 수 있다.

따라서 고용노동국에서 담당하고 강화해야 할 사업기능을 적극적으로 발굴하고, 기존 타 부서에 흩어져 있는 고용/노동정책 기능을 통합 관리하는 방안 등을 마련해 고용노동국 신설을 위한 실제적인 준비에 들어갈 필요가 있다.

노조·경영자단체·시민단체 등 참여 ‘노동법 지키기 캠페인’도 시행

—

<서울시 노동정책기본계획>에는 취약근로자 권리보호 정책이 매우 큰 비중으로 포함되어 있다. 그러나 서울시의 행정력만으로 효과적인 정책 결과를 가져올 수 있을지는 의문이다. 중앙 정부의 근로감독기능과의 협업을 비롯한 타 행정기관과의 협력, 노동조합, 경영자단체, 시민단체 등이 함께 참여하는 (가칭)‘노동법 지키기 서울 캠페인’을 진행할 필요가 있다.

‘법정 최저임금 지급, 임금체불 근절, 근로계약서 작성, 근로기준법 지키기, 산업안전법 지키기’ 등을 세부 목표와 캠페인 메시지로 하고, 기관과 참여주체의 위상과 역할에 맞는 다양한 수단을 중층적으로 배치하여 변화를 이끌어내는 실제적인 캠페인 사업을 진행할 수 있을 것이다.

목차

01 연구의 배경 및 목적	2
02 서울시 민선 5기·6기 노동정책 현황과 평가	6
1_개요	6
2_좋은 일자리 만들기	8
3_취약노동자 권리보호와 복지증진	22
4_노동인지적 행정기반 마련	37
5_서울시 노동정책기본계획의 의의와 과제	70
03 지방정부 노동거버넌스 사례연구	78
1_문제제기	78
2_중앙과 지방정부의 노동정책	80
3_외국의 사례: 미국, 독일, 일본	84
4_타 지자체 사례: 부천, 수원 등	96
5_지자체 노동거버넌스 활성화를 위한 제언	133
04 결론_서울시 노동정책 전략과 과제	138
1_민선 5기·6기 서울시 노동정책의 의의	138
2_서울시 노동정책의 한계	140
3_서울시 노동정책의 과제	141
참고문헌	147
Abstract	152

표

[표 2-1] 1차 공공부문 비정규직 대책 주요 내용	9
[표 2-2] 정규직 전환기준에 대한 서울시와 중앙정부의 대책 비교	10
[표 2-3] 서울시 간접고용 노동자 정규직화 대책 주요내용	11
[표 2-4] 서울시 1, 2단계 공공부문 비정규직의 정규직화 현황	11
[표 2-5] 서울시 무기계약직 변화추이	12
[표 2-6] 서울시 간접고용 변화추이	13
[표 2-7] 서울형 뉴딜일자리 사업 유형별 특징	17
[표 2-8] 2015 서울형 뉴딜일자리 사업현황	18
[표 2-9] 서울노동권익센터 2015년도 항목별 예산 현황	28
[표 2-10] 서울노동권익센터 2015년도 주요사업 계획	29
[표 2-11] 노동복지센터 현황 및 위탁	30
[표 2-12] 노동복지센터의 업무 현황	30
[표 2-13] 2015년도 노동복지센터 사업영역별 예산 현황	31
[표 2-14] 노동복지센터별 이용실적	31
[표 2-15] 중앙정부 근로감독관 규모	34
[표 2-16] 연도별 최저임금 미만 근로자 및 미만을	34
[표 2-17] 근로감독관 1인당 사업장 수	34
[표 2-18] 노동 관련 법령 위반 신고접수 현황	36
[표 2-19] 노동정책과의 주요 업무 현황	39
[표 2-20] 서울시 노동정책과의 인력 현황('15. 1. 2. 기준)	40

[표 2-21] 2011~2015년 서울시 노동정책과의 예산 현황	40
[표 2-22] 노사관계 관련 법령	42
[표 2-23] 서울시 노동 관련 위원회 현황	43
[표 2-24] 서울시 근로자복지관 현황	43
[표 2-25] 서울특별시 행정국 인력개발과의 공무원교육 관련 주요업무	47
[표 2-26] 서울특별시 인재개발원 공무원교육 관련 주요업무	48
[표 2-27] 서울특별시 인재개발원 교육훈련목표(2015년)	48
[표 2-28] 서울특별시 인재개발원 교육훈련과정(2015년)	50
[표 2-29] 노동교육 관련 인재개발원 교육과정	51
[표 2-30] 서울시 노동정책과의 노동교육사업	52
[표 2-31] 서울시 일자리기획단 업무사항	56
[표 2-32] 서울시의 고용 및 직업훈련 사업	57
[표 2-33] 서울시의 행정기구 설치 관련 법·제도	59
[표 2-34] 서울시 실·국·본부의 조직규모 현황	60
[표 2-35] 노동교육 관련 주요 법령	62
[표 2-36] 근로기준법 개정안에서 명예근로감독관의 자격 및 권한	66
[표 2-37] 서울시 노동정책기본계획의 주요사업	71
[표 3-1] 주요 지방노동행정사무의 분담실태	80
[표 3-2] 해외의 지역 수준 노사정협의	85
[표 3-3] 미국 위스콘신주 WRTP 성공요인	88
[표 3-4] 독일 슈투트가르트 성공요인	91
[표 3-5] 일본 사이타마현의 성공요인	95
[표 3-6] 노사민정협의회 설치현황	97
[표 3-7] 노사민정협의회 주요 연혁(2001~2005)	99
[표 3-8] 노사민정협의회 주요 사업계획(2013~2014)	102

[표 3-9] 고용촉진지구 사업의 주요 내용	104
[표 3-10] 서울특별시 노사민정협의회 회의 개최 현황	106
[표 3-11] 서울특별시 노사민정협의회 위원 명단(2014. 11. 현재)	107
[표 3-12] 연도별 주요 추진내용(1999~2004)	118
[표 3-13] 연도별 주요 추진내용(2006~2012)	119
[표 3-14] 노사민정협의회 주요 연혁(2006~2012)	124
[표 3-15] 교육과정 연도별·사업별 추진현황	128
[표 3-16] 수원시비정규직노동복지센터의 주요 사업	130
[표 4-1] 서울시 노동정책 세부과제 목록	146

그림

[그림 2-1] 서울시 공공부문 비정규직의 정규직 전환 3단계	9
[그림 2-2] 서울시 공공부문 비정규직의 정규직 전환계획	12
[그림 2-3] 서울형 뉴딜일자리 세부항목 만족도에 대한 포트폴리오 분석(사업참여자 응답)	20
[그림 2-4] 서울형 뉴딜일자리 사업의 최우선 개선사항(관리자 응답)	21
[그림 2-5] 서울형 생활임금제 결정절차	23
[그림 2-6] 서울형 생활임금제 적용대상 및 적용시기	24
[그림 2-7] 서울시 경제진흥본부 조직도	38
[그림 2-8] 서울시 노동정책과 조직도	38
[그림 2-9] 노동정책과의 조직변천사	54
[그림 3-1] 미국 위스콘신주 노사정 파트너십 구조	86
[그림 3-2] WRTP 재직자 훈련 프로그램	87
[그림 3-3] 독일 슈투트가르트의 주요 파트너십 구조	90
[그림 3-4] 부산광역시 노사민정협의회 기구 현황	101
[그림 3-5] 부산 청년고용 3% 더 늘리기 실천운동의 주요 내용	103
[그림 3-6] 서울특별시 노사민정협의회 조직구조	108
[그림 3-7] 서울모델협의회 조직구조	111
[그림 3-8] 서울모델협의회의 성격 및 역할	112
[그림 3-9] 부천노사민정협의회 조직구조	120
[그림 3-10] 부천지역 노사민정협의회 운영방식	121
[그림 3-11] 수원노사민정협의회 조직구조	126
[그림 3-12] 착한가게 인증라벨 부착 및 일자리 착한가게 인증라벨	132

01

연구의 배경 및 목적

01 | 연구의 배경 및 목적

2011년 10월 민선 5기 박원순 시장 취임 뒤 서울시는 공공부문 비정규직의 정규직화, 서울형 뉴딜일자리 시행, 자치구 노동복지센터 활성화와 노동옴부즈만 도입 등 선도적 노동정책을 펼치는 것과 함께, 근로자권리보호조례를 제정하고 노동정책과를 신설하는 등 제도적·행정적 시스템을 구축함으로써 지방정부로는 처음으로 본격적인 노동정책을 추진하고 그 기본체제를 마련했다.

2014년 7월 시작된 민선 6기에서도 서울형 생활임금제 도입으로 취약노동자 권리 보장을 위한 정책을 이어가고 있고, 노동권익센터를 설립 운영하고 근로자권리보호조례에 근거해 근로자권익보호위원회를 운영하는 한편, 서울시 노동정책기본계획을 발표함으로써 종합적이고 체계적인 노동정책 실행 계획을 마련했다.

서울시의 노동정책은 지방정부 차원에서는 사실상 최초의 시도로, 노동정책에서 지방정부 역할의 법 제도적 한계 속에서도 짧은 시간 동안 주목할 만한 성과를 내고 있는 것으로 평가받고 있다. 특히, 공공부문 비정규직의 정규직화, 서울형 생활임금제 도입의 경우처럼 비정규직, 취약노동자 등 한국 사회 전반의 주요한 사회적 과제 해결을 선도함으로써 타 지자체와 민간에 일정한 영향을 미치고 있다고 판단된다.

또한 조례 제정, 담당 부서 설치에 이어 기본계획까지, 일회적 정책 실행을 넘어 제도와 시스템, 중장기 마스터플랜을 마련함으로써 노동정책의 종합적 접근과 지속적 실행을 위한 기반을 구축한 것은 지방정부 모델로서 중요한 의미가 있다고 할 수 있다.

하지만 정책 기반이 없는 상태에서 상대적으로 짧은 기간 동안 실행되어온 서울시의 노동정책은 한계와 여러 문제점을 가지고 있는 것 또한 사실이다. 또한 법률의 제·개정 등 노동정책 규율 권한이 없는 제도적, 근원적 한계 속에서 지방정부 노동정책의 수행은 쉽지 않은 도전 과제에 직면하고 있다.

이 연구는 서울시 노동정책의 현황을 평가하고, 제도적·행정적 한계 속에서 지방정부

노동정책의 위상과 역할을 짚어보고, 그 개선 과제를 제시하고자 하는 목적에서 수행되었다.

2장에서는 서울시 민선 5, 6기 서울시의 노동정책을 평가하고, 3장에서는 지방정부 노동 거버넌스 사례를 검토하며, 4장에서는 개선 과제를 제시하고자 한다.

02

서울시 민선 5기·6기 노동정책 현황과 평가

- 1_개요
- 2_좋은 일자리 만들기
- 3_취약노동자 권리보호와 복지증진
- 4_노동인지적 행정기반 마련
- 5_서울시 노동정책기본계획의 의의와 과제

02 서울시 민선 5기·6기 노동정책 현황과 평가

1_개요

2011년 10월 서울시장 보궐선거(민선 5기)에서 박원순 시장후보가 당선되면서, 지방정부 차원의 노동정책이 본격적으로 등장하게 되었다. 서울시 민선 5기의 노동정책은 “노동 존중 서울시 만들기”의 기본 방향 아래 ▲ 좋은 일자리 만들기, ▲ 취약노동자 권리보호와 복지 향상, ▲ 신뢰와 참여의 노사관계 형성, ▲ ‘노동인지적’ 서울시 행정시스템 정착 등의 과제를 제시하였다.

먼저, ‘좋은 일자리 만들기’는 ‘공공부문 비정규직의 정규직화’로 구체화되었다. 그 기본 원칙은 ‘상시적이고 지속적인 업무’를 하는 비정규직을 정규직화한다는 것으로, 향후 채용에서도 이러한 원칙을 적용하게 되었다. 이에 따라 1차로 2012년 1,369명의 직접고용 비정규직(기간제, 계약직 등)을 ‘공무직’으로 정규직화했고, 2차로 2012년부터 2017년까지 청소, 시설, 경비 등 간접고용 비정규직 5,953명을 정규직화했거나 정규직화할 계획이다.

좋은 일자리의 민간부문 확산을 위해서 서울시 공공조달 시스템을 활용하고 있다. 공공조달 가이드라인을 설정해 서울시 입찰 과정에서 고용구조의 개선을 위해 노력한 기업을 우대하는 정책을 시행하고 있다.

서울시는 취약노동자 권리보호와 복지 향상을 위해서 <근로자관리보호조례>를 제정하고, 서울시 생활임금을 제정 시행하고, 노동권익센터와 권역별 노동복지센터(4곳)를 설치 운영하고 있으며, 자치구별로 1명씩 모두 25명의 시민명예노동옹보즈만을 선발하여 노무상담을 진행하고 있다.

서울시는 신뢰와 참여의 노사관계 형성을 위해서 서울시(공공부문)노사정협의회(‘서울모델협의회’)를 운영하고 있고, 노사민정협의회의 내실화를 위한 노력을 전개하고 있다. 또한 서울시와 산하기관의 정책결정과 집행 과정에서 노동조합의 의견을 적극적으로 수렴하고 참여의 통로를 확대하고 있다.

서울시는 또한 ‘노동인지적’ 서울시 행정시스템 마련을 위해서 지방자치단체 최초로 노동 행정 전담 부서(노동정책과)를 설치했고, 서울시 공무원과 산하기관 직원들을 대상으로 노동교육을 지속적으로 진행하고 있다.

2015년 4월에는 <근로자권리보호조례>에 따라 <서울시 노동정책기본계획>을 발표하고 취약노동자 보호, 노동기본권 보장기반 구축, 고용의 질 개선, 상생과 협력의 노사관계 구축을 위한 16개 분야, 61개 단위사업 과제를 제시하여 보다 종합적이고 체계적인 서울시 노동정책이 수행될 것으로 판단된다.

서울시는 3년여의 짧은 기간 동안 단체장의 정책 의지를 중심으로 노동정책을 펴온 만큼, 본격적인 평가를 하기에는 다소 이르다고 할 수 있다. 또한 뒤에서 살펴보겠지만, 개별 정책별로 성과와 함께 한계가 존재하는 것도 사실이다. 그러나 서울시 민선 5, 6기의 노동 행정은, 법 제도 구축이나 근로감독 권한이 주어지지 않은 한계 속에서도 지방정부가 의미 있는 노동정책을 마련하고 집행할 수 있다는 사례를 잘 보여주고 있다고 할 수 있다.

2_좋은 일자리 만들기

1) 공공부문 비정규직의 정규직 전환

(1) 추진배경

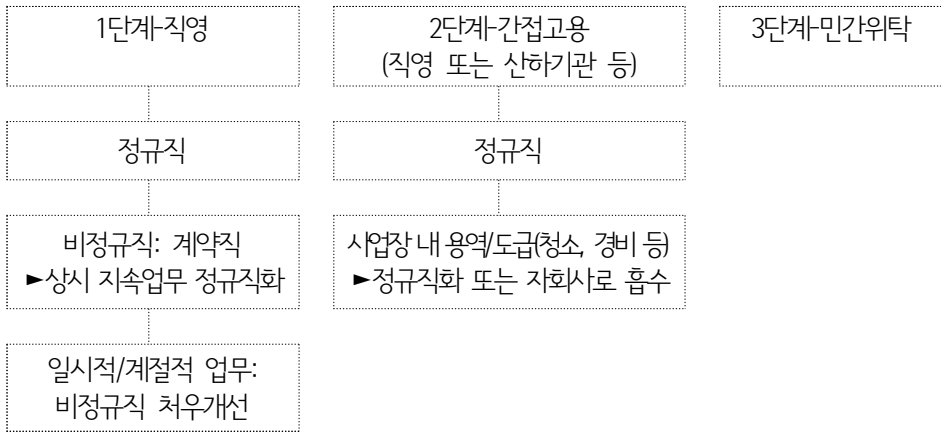
한국 노동시장의 비정규직 증가에 따른 고용불안과 열악한 처우는 매우 심각한 상황이라고 할 수 있다. 이에 따라 서울시는 공공부문에서 모범을 보이고 민간시장의 긍정적 변화를 유도하기 위해 선도적으로 공공부문 비정규직의 정규직화를 추진하게 되었다.

정규직 전환에 있어서 직접고용뿐만 아니라 사용자체와 고용주체의 분리 문제 등으로 더 열악한 조건에 있는 외주, 용역 등 간접고용 비정규직의 고용개선 방안을 마련함으로써 보다 근본적이고 광범위한 해결 방안으로 공공부문 비정규직의 정규직 전환을 추진하게 되었다.

(2) 추진내용

서울시는 비정규직의 정규직 전환 기준을 '상시적이고 지속적인 업무'로 함으로써 그동안 상시적이고 지속적인 업무임에도 불구하고 단기 계약을 반복 갱신해오던 편법적 관행을 개선하였다. 향후 채용에도 '상시적이고 지속적인 업무'의 경우 정규직 고용 원칙을 확인 함으로써, 일회적 전환을 넘어 향후 채용 관행도 개선하고자 하였다.

서울시 공공부문 비정규직 대책은 3단계에 걸쳐서 단계적으로 추진하고 있다. 1단계로 직접고용 기간제를 정규직으로 전환한 데 이어(1,133명을 공무직으로 전환), 2단계로 기간제 노동자를 정규직으로 추가 전환(236명)하고, 간접고용 용역 노동자의 직접고용 전환(5,953명)을 시행하였다. 향후 3단계로 민간위탁 고용구조 및 고용의 질 개선을 포함하는 계획을 수립한 상태이다.



[그림 2-1] 서울시 공공부문 비정규직의 정규직 전환 3단계

먼저, 서울시 공공부문 1단계 비정규직 고용대책에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 서울시 공공부문 1단계 비정규직 고용대책은 서울시, 시 산하기관과 투자출연기관에서 직접 고용하고 있는 비정규직(기간제)을 대상으로 하였다. 이들 중에 상시지속 업무에 종사하는 비정규직 1,369명을 정규직으로 전환하고 그들의 처우와 인력 관리 제도를 개선하는 내용으로 이루어졌다.

서울시의 공공부문 비정규직의 정규직 전환기준은 중앙정부의 전환 기준에 비해서 진전된 내용을 포함한 것이 큰 특징이라 할 수 있다. 상시 지속적 업무의 판단 기준도 정부 기준보다 완화하고, 중앙정부 기준에서는 전환에서 제외된 55세~59세 고령자도 포함하여 전환하는 등 대폭 진전된 전환 기준을 제시했고, 호봉제 적용 등 처우 개선도 큰 폭으로 이루어졌다. ‘정원외 인력’, ‘무기계약직’으로 불리던 호칭도 ‘공무직’으로 개선하고, 정규직 전환에서 제외된 비정규직에 대해서도 복지포인트, 휴가비 등의 처우개선이 이루어졌다.

[표 2-1] 1차 공공부문 비정규직 대책 주요 내용

- △ 상시지속 업무 종사자 정규직 전환(1,369명) → 기준완화: 55세~59세 고령자도 전환
- △ 호봉제 적용 → 고용안정과 임금인상 등 고용의 질 개선
- △ 전환 제외자 처우개선 → 복지포인트·명절휴가비 등 처우개선 수당 지급
- △ 인력 관리제도 개선 → 호칭개선(공무직), 정원관리 등 소속감·자긍심 고취
- △ 향후 신규 사업의 상시지속 업무 추가 발생 시 정규직(공무직) 채용

[표 2-2] 정규직 전환기준에 대한 서울시와 중앙정부의 대책 비교

구분	서울시	중앙정부	
상시지속적 업무 판단기준	· 연중 계속되는 업무로서 향후 2년 이상 행정 수요가 지속될 것으로 예상되는 사무	· 연중 계속되는 업무로서 과거 2년 이상 계속되어왔고, 향후에도 2년 이상 계속 지속될 것으로 예상되는 사무	
연중 계속되는 업무에 대한 기준	· 연간 9개월 이상은 기간제 근로자가 담당하고, 3개월 이후는 정규직이 대체하여 담당하는 경우는 연중 계속되는 업무로 간주	· 연간 10~11개월은 기간제 근로자가 담당하고, 1~2개월은 정규직이 대체하여 담당하는 경우는 연중 계속되는 업무로 간주	
전환 제외	· 만 55~59세까지의 기간제근로자: 무기계약직으로 전환 ※ 만 60세 이상 기간제근로자는 현행 유지	· 55세 이상 고령자는 기간제근로자 사용기간 예외사유에 해당되어 기간제근로자로 현행 유지	
전환방식	· 대상자는 원칙적으로 무기계약직 전환근무 실적태도 등이 극히 불량한 자에 대해 필요 최소한의 평가 ※ 소명기회 부여, 장기근속자 우대방안 등 마련	· 대상자에 대해 실적직무능력태도 등에 대해 개인별 평가	
전환시기	· 2012.5.1. 일괄전환	· 근로계약 종료시점에 개인별 전환 ※ 기관 사정에 따라 계약기간 종료 이전 조기전환 가능	
전환대상자 고용개선	· 고용안정+고용의 질 개선 · 전환대상자 '호봉제' 신규도입: 본청사업소 호봉제를 도입 · 장기근속자 우대 임금체계를 개선, 근속 가산금 기본급 삽입 · 전환대상자에 대해 '명절휴가비', '복지 포인트', '연가보상비' 지급(기존 무기계약직과 동일)	· 고용안정	
전환 제외자 처우개선	대상	· 6개월 미만 근무자를 포함한 전환 제외자 전원 동등한 처우개선	· '1년 이상 근무한 기간제시간제와 6개월~1년 미만 근무한 기간제시간제 차등처우개선
	내용	· 복지포인트 1,360천 원, 명절휴가비 1,100천 원, 총 2,460천 원 일괄 월별 균분 (월 20만 원) 지급 ※ 투자출연기관 월 11만 원	· 1년 이상 근무한 기간제시간제: 기본 복지 포인트 30만 원 및 상여금 연평균 80만~100만 원 지급

자료: 서울시 제공자료, 2014

서울시 공공부문 2단계 비정규직 고용개선 대책을 위해서 서울시는 1단계 정규직 전환대상에서 제외된 업무실태를 재조사하였다. 또한 무기계약직 직제 및 임금체계 개편, 간접고용 노동자에 대한 개선책 마련을 위해 ‘서울시 좋은 일자리 만들기 기본방안 연구’ 용역을 실시하였다. 이러한 결과를 바탕으로 서울시는 2012년 12월 5일 「서울시 공공부문 2단계 비정규직 고용개선 대책」을 발표하였다.

이 대책을 마련함에 따라 직접고용 정규직 추가전환자 236명을 정규직화하는 한편, 간접고용 비정규직 5,953명은 2013년부터 2017년까지 단계적으로 정규직화를 시행하고 있다. 또한 동일가치노동 동일임금 원칙을 바탕으로 청소노동자에 직무급을 도입하여, 정규직 전환과 동시에 임금을 16% 인상하여 처우를 개선하고 근로환경을 개선하였다.

[표 2-3] 서울시 간접고용 노동자 정규직화 대책 주요내용

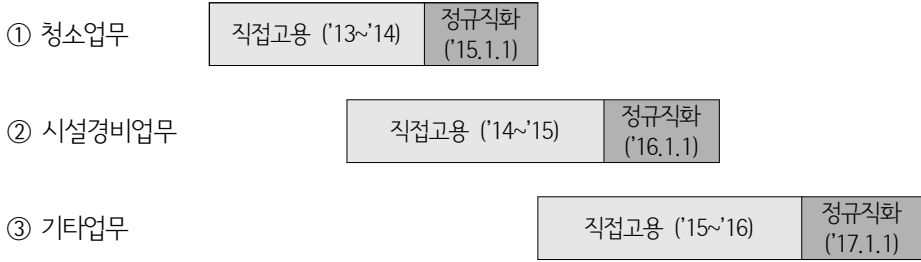
△ 간접고용 비정규직 5,953명, 2013년부터 시(市)가 직접고용·정규직화
△ 임금·처우가 가장 열악한 청소노동자 4,256명부터 시가 단계적 직접고용·정규직화
- 서울메트로, 도시철도공사(3,116명): 자회사 설립, 2013년 정규직화
- 본청·사업소, 기타 투자출연기관(1,140명): 2013년 시 직접고용 → 2015년 정규직화
· 동일가치노동 - 동일임금 원칙 ‘직무급’ 청소노동자에 최초 도입, 16% 임금인상
· 근로환경 개선, 향후 청소 업종은 50세 이상 우선고용직종으로 운용
△ 청소 → 시설·경비 → 기타 분야 순으로, 향후 5년 내 전체 분야 정규직화

결과적으로, 서울시의 1, 2단계 공공부문 비정규직의 정규직화 대책으로 총 7,322명의 비정규직이 정규직화 대상이 되었다. 이 중 2015년 4월까지 직접고용 1,369명을 포함한 5,625명의 정규직 전환이 완료되었고, 2017년까지 나머지 1,697명의 간접고용 노동자가 정규직으로 전환될 예정이다.

[표 2-4] 서울시 1, 2단계 공공부문 비정규직의 정규직화 현황

계	직접고용 비정규직	간접고용 비정규직			
		청소업무	시설경비업무	기타업무	소계
7,322명	1,369명	4,256명	1,253명	444명	5,953명

1차 직접고용 비정규직의 정규직 전환 완료: 2012~2013년 1,369명, 2차 간접고용 비정규직(5,953명)의 단계적 정규직화 추진: 2013~2017년



2013	2014	2015	2016	2017
------	------	------	------	------

[그림 2-2] 서울시 공공부문 비정규직의 정규직 전환계획

(3) 의의 및 과제

서울시의 공공부문 비정규직의 정규직화 추진에 있어서 가장 의미 있는 성과는 지방정부로서 중앙정부보다 더 진전된 기준과 원칙을 적용하여 비정규직의 정규직화 문제를 전향적으로 풀어냈다는 데 있다.

비정규직의 고용기간과 관계없이 ‘상시 지속적 업무’에 종사하는 비정규직을 정규직으로 전환하고, 55세~59세 사이의 비정규직도 정규직으로 전환하는 등 정규직 전환 기준을 대폭 완화함으로써 7천 명이 넘는 큰 규모의 정규직화를 이루어냈다. 이에 따라 공공부문 비정규직 고용관행을 실질적으로 개선했다는 점을 높게 평가할 수 있다. 실제로 무기계약직의 증감률을 살펴보면, 서울시의 경우 2010년 대비 2014년 351.1% 증가하여 타 지자체와 비교할 때 큰 성과를 내고 있음을 알 수 있다.

[표 2-5] 서울시 무기계약직 변화추이

	2010(a)	2011	2012	2013	2014(b)	(b)-(a)	증감률(%)
서울	354	354	686	1,119	1,597	1,243	351.1
부산	651	654	654	641	641	-10	-1.5
대구	391	389	374	386	397	6	1.5
인천	295	296	290	325	334	39	13.2
광주	321	326	377	380	383	62	19.3
대전	217	211	209	216	219	2	0.9
경기	366	366	396	400	415	49	13.4

자료: 남우근, 2014, 지방정부의 나쁜일자리 현황과 과제

또한, 청소, 경비, 시설 등 간접고용 가운데 상대적으로 더욱 열악한 용역부문을 직접고용으로 전환한 것은 매우 전향적인 것으로 평가할 수 있다.

간접고용 영역은 고용상황이 더욱 열악함에도 중앙정부는 간접고용 노동자의 정규직 전환 대책이 부재한 상태였다. 반면 서울시는 청소, 경비, 시설 등 열악한 간접고용 노동자를 정규직화함으로써 공공부문 비정규직 전환의 모범을 보였다고 할 수 있다. 실제로 광역자치단체의 간접고용 변화추이를 살펴보면, 서울시만 유일하게 간접고용이 2012년 대비 2014년 77.3% 감소한 것으로 나타나 그 성과가 두드러진다.

[표 2-6] 서울시 간접고용 변화추이

	2010(a)	2011	2012	2013	2014(b)	(b)-(a)	증감률(%)
서울	-	-	1,052	717	239	-813	-77.3
부산	142	142	142	153	153	11	7.7
대구	181	191	196	239	251	70	38.7
인천	371	419	400	476	502	131	35.3
광주	85	85	85	87	87	2	2.4
대전	78	78	79	79	79	1	1.3
경기	205	218	239	256	274	69	33.7

자료: 남우근, 2014, 지방정부의 나쁜 일자리 현황과 과제

서울시의 정규직 전환 원칙인 “상시적이고 지속적인 업무”는 향후 채용 원칙으로도 적용됨으로써 공공부문에서 정규직 중심의 고용 관행 정착에 기여한 것으로 평가할 수 있다.

향후, 서울시의 공공부문 비정규직의 정규직화 정책과 관련하여 다음과 같은 정책적 과제를 제안하고자 한다.

첫째, 서울시 비정규직의 정규직 전환과 관련하여 전환 취지의 이행 정도와 정규직 전환 이후 차별 해소와 처우 개선, 상시업무의 정규직 채용 관행 이행 등을 지속적으로 모니터링할 수 있는 시스템 구축이 무엇보다 필요하다.

둘째, 국사구비 매칭사업(보건복지건강사업의 간호사, 상담사, 의료급여사 등)과 25개 자치구의 비정규직 문제해결을 위한 지속적 노력이 필요하다. 2011년 7월 말 기준으로

서울시 자치구 비정규직 노동자는 5,354명 수준에 다다랐다. 이 중 직접고용 비정규직은 3,833명이고, 간접고용 비정규직은 1,521명 수준으로 직접고용의 대다수는 기간제로 3,408명에 이르고 있다(유형근, 2014). 서울시 본청과 달리 25개 자치구에서는 공공부문 비정규직 종합대책 이행도가 낮거나 거의 이행하지 않은 곳이 많아서 서울시와 자치구의 유기적인 협력을 통하여 자치구 비정규직의 정규직 전환을 적극적으로 유도할 필요가 있다.

셋째, 민간위탁 비정규직 고용구조 개선방안 마련이 필요하다. 380여 개(1만 7천여 명 종사)에 이르는 서울시 민간위탁문제는 포괄적인 법제도와 복잡한 고용구조가 얽혀 있어 비정규직 고용구조 개선방안 마련에 어려움이 존재하는 것이 사실이다. 그러나 민간위탁 부문은 노동자 고용안정과 위탁운영의 효율성 사이에서 적절한 기준과 원칙을 마련하여 민간위탁 비정규직 고용구조를 개혁하여 직접고용화 또는 개선된 고용안정 방안을 마련하는 것이 장기적으로 필요하다.

넷째, 비정규직의 정규직 전환에 따른 재정 마련 및 효과적인 조직운영 방안이 필요하다. 단기적으로는 서울시 간접고용 비정규직의 직접고용 전환으로 예산감소 효과가 보이나, 중장기적으로는 인건비 상승, 처우개선 문제 등 재정투입요인이 증가할 것으로 예측됨에 따라 재정적 대안을 마련할 필요가 있다. 또한 정규직 전환이나 고용안정 방안을 마련하는 것과 함께 조직운영의 안정성과 효율성을 높이기 위해 조직운영 방안, 임금·직급체계, 교육훈련 방안 등도 함께 준비되어야 할 것이다.

다섯째, 공공조달(계약제도) 개선을 통한 고용구조 개선의 민간부문으로의 확산을 지속적으로 추진할 필요가 있다. 서울시는 공공조달 과정에서 노동자의 권리를 보호하기 위해 공공조달 시스템 개선을 통해 민간기업의 고용계약제도 개선을 유도하고 있다. 이 제도에 따라 고용구조 개선 등 근로자 권리보호 이행 민간기업의 입찰 시 가산점을 부여함으로써 민간부문의 고용구조 개선과 근로자 권리 보호를 유도하고 있다. 서울형 생활임금 도입 여부를 공공조달 기준에 포함하는 등 이 제도를 지속적으로 강화하고 개선해, 민간부문에서 좋은 일자리가 만들어질 수 있도록 노력해야 할 것이다.

<서울시 공공조달 시스템>

- 근로자 권리보호 이행 기업 입찰 시 가산점 제도 실시
 - 서울시 일반용역 적격심사 및 협상에 의한 계약체결 기준에 근로자 권리보호 이행 기업 가산점 제도를 도입

구분	평가항목	배점	
		일반 용역	협상
사회적 책임 이행	노사문화 우수기업	0.5	0.5
	가족친화경영 우수기업	0.5	0.5
고용안정	비정규직의 정규직 전환 기업	2	4
근로 및 하도급법 준수	임금 체불, 최저임금 미준수 기업	-5	-5

- 「근로자 권리보호 이행 서약제」 실시
 - 기업이 자발적으로 근로자 권리보호에 앞장서도록 하기 위해 서울시 사업입찰 공고 시 서약서 제출의무를 명시하여 계약상대자에게 책임감을 부여, 서약서에는 「근로기준법」, 「산업재해보상보험법」 등 노동 관련 법령 준수, 근로자 차별적 처우 금지, 노동환경 개선 등 기업이 준수해야 하는 사항들을 명시
- 사회적 가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례 제정(2014.05)
 - 공공조달 전반에 계약 및 발주부서 공무원, 기업이 이행하여야 하는 근로자 권리보호에 대한 제도적인 근거 마련
- 공공조달 가이드라인 마련
 - 공공조달 조례에 대한 구체적인 시행지침으로서, 공공조달의 각 단계별로 계약 및 발주부서 담당공무원, 기업의 준수사항을 포함
- 공공조달 중소기업장 노무컨설팅
 - 서울시 공공계약 업체를 대상으로 공공조달 가이드라인 및 근로자인권보호 서약사항 준수 등 노동분야 관리감독을 실시

2) 서울시 뉴딜일자리 사업¹⁾

(1) 추진배경

이전까지 서울시의 공공 일자리 정책은 ‘공공근로’와 ‘청년 인턴제’ 등을 중심으로 시행되어왔다. 그러나 이러한 일자리는 저소득층을 대상으로 하는 복지정책적 성격(공공근로)과, 안정된 일자리로 전환되지 못하는 일회적 성격(인턴제)이 강해 공공부문에서 처우가 열악하고 불안정한 일자리를 양산한다는 비판의 대상이 되어 온 것이 사실이다.

기존 공공 일자리 정책의 한계를 극복하고자, 서울시 민선 5기에서는 공공적 성격을 강화하면서, 안정된 일자리로서의 전환을 가능하게 하는 새로운 공공 일자리(뉴딜일자리) 정책을 추진하게 되었다. 이에 따라 서울시는 2013년 발표한 일자리 종합대책에서 서울형 뉴딜일자리 사업으로 4,002개의 일자리를 창출하겠다는 목표를 설정하였고, 이러한 뉴딜일자리 사업은 2014년과 2015년을 거치면서 보다 발전된 ‘서울형 뉴딜일자리’로 자리 잡게 되었다.

(2) 추진내용

서울형 뉴딜일자리 사업은 참여자가 일하는 동안 경험과 능력을 쌓아 추후 민간 일자리로 연결하는 것을 목표로 한다. 민간 일자리로의 이직이라는 목표달성을 위하여 참여자가 희망직업을 탐색하고 취업을 준비할 수 있도록 구직등록, 취업상담을 의무화하고 있고, 관련 분야 기업과 채용확대 MOU를 체결하여 보다 원활하게 이직이 이루어질 수 있도록 지원하고 있다.

서울형 뉴딜일자리 사업은 크게 사회서비스형과 경력형성 인턴형으로 유형화할 수 있다. 사회서비스형은 시민생활에 필요하나 시장성이 약해 민간에 기대하기 힘든 공공서비스를 제공하는 사업유형으로 ‘아동시설, 아동돌봄 도우미’, ‘어린이 놀이시설 안전관리원’이 이에 해당한다. 경력형성 인턴형은 업무 경험을 통한 직업역량 배양으로 참여자의 취창업 역량을 높일 수 있는 사업으로 ‘3D 실내공간 모델링 구축’, ‘청년혁신 활동가’ 등이 이에 해당한다고 할 수 있다.

1) ‘서울형 뉴딜일자리’라는 개념은 서울시가 2013년 2월 발표한 「12 서울시 일자리정책 종합계획」에 처음 등장했는데, 2014년, 2015년을 거치면서 ‘서울형 뉴딜일자리’로 발전되어 왔다. 이 종합계획에서 ① 서울형 공공 일자리(뉴딜일자리) 신설, ② 민간일자리 진입 프로세스 제시, ③ 새로운 일자리 영역 확대, ④ 좋은 일터 만들기, ⑤ 일자리 늘리기 기반 조성 등 5대 전략과제를 제시하고 있는 데서 알 수 있듯이, ‘뉴딜일자리’는 서울시 일자리정책의 한 영역이다. 이 글에서는 서울시 일자리 정책 중 민선 5, 6기 들어 새롭게 시도되고 있는 ‘뉴딜일자리’에 한정해 검토한다.

[표 2-7] 서울형 뉴딜일자리 사업 유형별 특징

일자리 유형	일자리 내용	일자리 예시
사회 서비스형	시민생활에 필요하나 시장성이 약해 민간에 기대하기 힘든 공공서비스 형태의 사업	아동시설 아동돌봄도우미, 어린이놀이시설 안전관리원
경력형성 인턴형	실무경험을 통한 직업역량 배양으로 참여자의 취창업 역량을 높이는 사업	3D 실내공간 모델링 구축, 청년혁신 활동가

자료: 서울시, 2015, 서울형 뉴딜일자리 사업 종합지침

서울형 뉴딜일자리 사업 참여자의 자격은 만 18세 이상 서울시민으로서 ① 실업자 또는 정기소득이 없는 일용근로자, ② 신청인 본인, 배우자가 보유한 재산(주택, 토지, 건축물) 합계액에서 부채²⁾를 제외한 금액이 200백만 원 이하인 자, ③ 참여하고자 하는 사업에서 특별히 정한 요건을 갖춘 자로 한정하고 있다. 참여 배제조건으로는 ① 서울형 뉴딜일자리 사업 참여 경력이 있는 자(중도 퇴직자 포함), ② 1세대 2인 참여자, ③ 공무원(사립학교 교직원 포함)의 배우자 또는 직계 존비속, ④ 대학교(원) 졸업예정자, 휴학생, 방송통신대학·사이버대학·간대학(원) 재학생을 제외한 대학 또는 대학원에 재학 중인 자, ⑤ 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「아동복지법」 등에서 정한 범죄경력이 없는 자 등 근거법령에서 정한 결격자, ⑥ 신청서, 정보제공 동의서 등 신청 구비서류를 제출하지 않은 자, ⑦ 기타 자병·건강쇠약 등으로 근로가 불가하다고 판단되는 자 등이다.

서울형 뉴딜일자리 사업 참여자 선발을 위해서 ‘서울형 뉴딜일자리 사업 관리위원회’를 구성·운영하고 있다. ‘서울형 뉴딜일자리 사업 관리위원회’는 사업추진부서 단위로 구성·운영하고 위원장은 추진 부서장 또는 호선에 의해 선정, 위원에는 외부 전문가 1인 이상을 포함하는 것을 의무화하고 있다. 서울형 뉴딜일자리 사업 참여자 선발 평가항목은 크게 6가지³⁾로 구분되며 각 평가항목의 점수화를 통해 최종적으로 선발하고 있다.

2) 부채: 담보대출, 신용대출, 임대보증금, 기타 공적으로 확인된 부채

3) 서울형 뉴딜일자리 사업 참여자 선발 평가항목은 ① 재산상황, ② 부양가족 수, ③ 취업 취약계층, ④ 배우자 취업 여부, ⑤ 자격·경력 가점, ⑥ 사업 자체별 판단사항 등이다.

서울형 뉴딜일자리 사업은 추진과정에서 사업의 효율적 추진 및 참여자의 민간일자리로의 원활한 연계를 위하여 뉴딜일자리 매니저 제도를 운영하고 있다. 2014년 기준 총 18명을 선발하여 행정인사 지원(참여자 모집, 선발지원, 근태관리, 과업지시 전달), 직업역량 배양지원(직무교육, 교육훈련 기획, 현장견학 운영), 취업·창업지원업무를 수행하고 있다.

2015년 기준 35개 사업에 총 1,539명이 참여하고 있다.

[표 2-8] 2015 서울형 뉴딜일자리 사업현황

분야	사업명	모집인원(명)
공공서비스형 9개 사업 (349명)	아동시설 아동돌봄도우미	200
	독서학습지도 교육멘토	20
	찾아가는 평생학습강사	50
	어린이놀이시설 안전관리원	15
	민생호민관	15
	서울에너지복지사	10
	실내환경컨설턴트	10
	생활불편민원해결사	20
	빗물이용주치의 현장조사원	9
민간공모형 8개 사업 (228명)	서울 축제 코디네이터 양성	30
	사회적 기업가 양성	30
	동대문상권 신택리지 활동가 운영	30
	놀이터 활동가 운영	56
	중국어 관광통역 안내사 역량강화 교육(* 교육형)	700
	특수언어권 관광통역안내사 양성 교육(* 교육형)	120
	공동체 미디어 활동가 양성	20
	시민문화 연극교실 강사	62

[표 2-8 계속] 2015 서울형 뉴딜일자리 사업현황

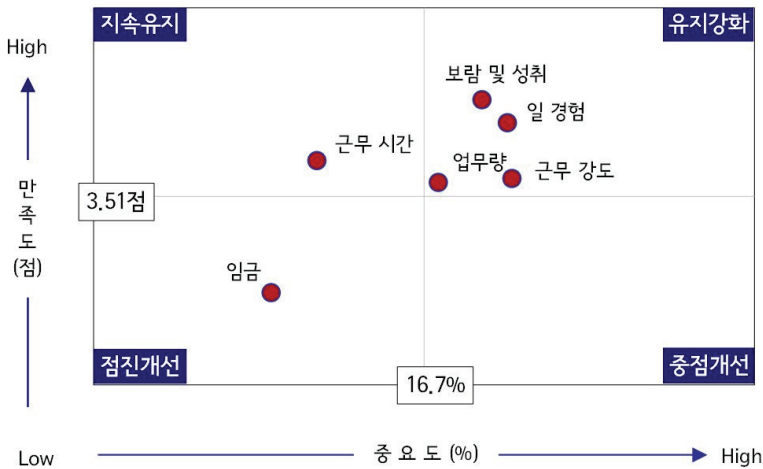
분야	사업명	모집인원(명)
경력형성 인턴형 18개 사업 (962명)	마을로 청년활동가	80
	청년혁신활동가	150
	시민청 청년활동가	10
	실내공간정보 구축 및 구축기술자	50
	도시시설물 위치좌표 구축 디자이너	30
	청년마케터	30
	사회적경제 청년혁신활동가	80
	시민일자리 설계사	87
	에이즈 신속검사 전담 검사요원	25
	문화예술 코디네이터	26
	서울에너지설계사	100
	도시재생 리더 양성 사업	64
	입법지원카운셀러	5
	시립미술관 전시 큐레이터	15
	생명(동물, 식물) 가꿈 전문가	30
	청소년 커리어코치	118
	전통시장 매니저	50
	청각장애인 CCTV 모니터링요원	12

(3) 성과와 과제

서울형 뉴딜일자리 사업은 기존의 공공근로 성격을 벗어나 시민공공서비스와 일자리 창출이 가능한 새로운 공공 일자리 모델로서 긍정적 평가를 할 수 있다. 서울형 뉴딜일자리사업은 대(對)시민 공공서비스 제공과 일자리 창출을 동시에 달성하는 혁신적 공공 일자리 모델로 시도되었다. 기존의 공공 일자리가 주로 ‘공공근로’로, 저소득층의 복지에 중점을 둔 데 비해 뉴딜일자리 사업은 서울시의 공공서비스를 담당하는 공익적 일자리를 창출했다는 점에서 공공 일자리로서 혁신적 성격을 가진다 할 수 있다. 또한 임시일자리 성격을 극복하기 위하여, 예산사업으로 안정화, 교육훈련과 민간일자리 연계, 협동조합으로 전환

유도 등을 통해 지속적인 일자리로 발전시키려는 노력을 전개하고 있는 것은 의미가 크다 할 수 있다. 특히 이를 위해 2014년부터 ‘뉴딜일자리 매니저’ 제도를 운영함으로써 일자리 지속성을 위한 시스템을 보완했다.

한편, 서울형 뉴딜일자리 사업은 그 취지의 혁신성에도 불구하고 고용안정성, 지속가능성, 처우와 만족도 등에서 여전히 많은 한계를 드러내고 있는 상황이다. 고용안정성 측면에서 서울형 뉴딜일자리의 사업기간은 최소 3개월부터 최대 9개월 정도로 퇴직급여 지급기준(1년)에 미달하여 안정적인 일자리로서 역할을 제대로 하지 못하는 것으로 평가되고 있다. 고용의 지속가능성 측면에서도 서울형 뉴딜일자리 사업은 장기적으로 고용능력을 향상시키 고자 하는 정책목표를 가지고 있음에도 불구하고, 사업종료 후 참여자에 대한 민간 연계 취업알선, 경력인정 등의 후속조치가 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 나타나고 있어 이에 대한 시스템 보완이 필요할 것으로 보인다. 또한, 처우 측면에서 서울시 뉴딜일자리 사업의 임금, 근무시간, 업무량, 근무강도 등 세부 속성별 중요도와 만족도에 대한 의견조사 결과 ‘임금’에 대한 만족도가 낮은 것으로 나타나 향후 임금수준에 대한 논의도 필요 할 것으로 보인다.

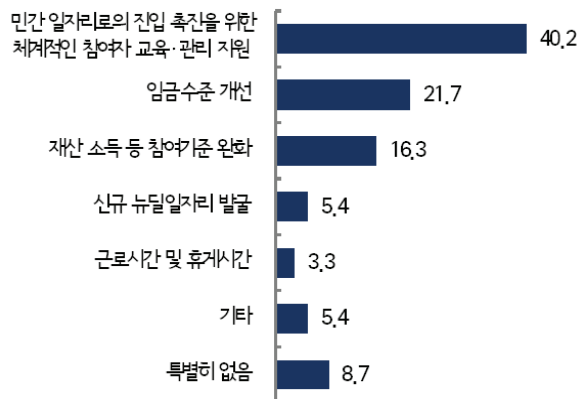


자료: 서울시, 2014, 서울시 뉴딜일자리 만족도 조사

[그림 2-3] 서울형 뉴딜일자리 세부항목 만족도에 대한 포트폴리오 분석(사업참여자 응답)

향후 서울형 뉴딜일자리 사업의 제도 개선을 위하여 다음과 같은 정책적 제언이 가능하다.

먼저, 민간일자리 연계서비스, 근무기간, 임금 등에 대한 개선이 시급하다. 이러한 요소는 서울형 뉴딜일자리 사업의 성격 및 정체성을 규정하는 요소로 참여자가 만족할 수 있는 수준으로 제고가 필요하다. 뉴딜일자리 사업의 관리자를 대상으로 한 설문 결과에 의하면 서울시 뉴딜일자리 사업의 최우선 개선 사항으로 ‘민간일자리로의 진입 촉진을 위한 체계적인 참여자 교육·관리 지원’이 40.2%로 가장 필요한 것으로 나타났고, 다음으로 ‘임금 수준 개선’(21.7%), ‘재산·소득 등 참여기준 완화’(16.3%), ‘신규 뉴딜일자리 발굴’(5.4%) 등의 순으로 나타났다. 뉴딜일자리 사업 참여자를 대상으로 하는 설문에서도 사업 관련 건의사항에서 ‘사업제도 및 진행 관련’(25.3%)이 가장 많았고, 다음으로 ‘임금 관련’(8.0%), ‘근무기간/시간 관련’(5.2%), ‘참여대상자 관련’(3.6%) 등의 순으로 나타나고 있어 민간일자리 연계서비스, 근무기간, 임금에 대한 개선이 우선적으로 필요할 것으로 보인다.



자료: 서울시, 2014, 서울시 뉴딜일자리 만족도 조사

[그림 2-4] 서울형 뉴딜일자리 사업의 최우선 개선사항(관리자 응답)

그다음으로 서울형 뉴딜일자리 매니저의 역할 및 서비스 개선, 역량 강화가 필요할 것으로 보인다. 서울형 뉴딜일자리 사업 관리자를 대상으로 한 설문 결과, 매니저에게 필요한 서비스로 ‘취업알선’(37.00%)이 가장 필요한 것으로 나타났고, 다음으로 ‘직업역량 배양’(29.60%), ‘진로 설계’(18.50%), ‘직업정보’(18.50%) 순으로 나타났다. 향후 서울형 뉴딜일자리사업 참여자의 민간일자리 진입이 원활히 이루어질 수 있도록 뉴딜일자리 매니저의 업무능력을 향상시켜 ‘직업정보 제공 및 취업알선 서비스’를 강화할 필요가 있다.

3_취약노동자 권리보호와 복지증진

1) 서울형 생활임금제

(1) 추진배경

최근 한국사회는 소득 양극화가 심화되고 근로빈곤층이 증가하는 상황 속에 있다. 현행 낮은 수준의 최저임금만으로는 저소득층의 인간다운 생활을 개선하고 소득양극화 문제를 해결하는 데 한계가 있음에 따라 지방정부 차원에서 실제 생활이 가능한 정도의 임금 기준(생활임금)을 제시하여 공공부문에 우선적으로 적용하고 민간으로 확산할 필요성이 제기되었다.

생활임금은 노동자와 그 가족의 생활에 기본적인 필수품의 제공(주거·음식·교통·문화 비용 등)이 가능하고 빈곤 수준 이상의 삶을 영위할 수 있는 임금액으로 해당 지역의 물가수준을 반영하여 책정하게 된다.

미국, 영국 등 최저임금제를 도입하고 있는 나라에서도 지방정부 차원의 생활임금(Living Wage)을 도입하고 있는 추세이고, 특히 전 세계적으로 소득불평등이 심화됨에 따라 생활임금제가 더욱 주목받고 있는 상황이다.

서울시에서는 최저임금제의 한계와 문제점을 보완하고자 서울시민의 주거비와 교육비, 문화비 등과 물가수준 등을 감안해 서울지역의 실제 생활비(가계지출)를 반영하여 서울지역 차원의 생활임금제⁴⁾를 도입하게 되었다.

(2) 추진내용

서울형 생활임금제는 2015년 서울시 및 투자·출연기관에 직접 채용된 근로자를 대상으로 우선 적용하고, 2016년 이후에는 제도적, 사회적 기반을 마련하여 단계적으로 민간위탁·용역과 민간부문으로 확산시키고자 하고 있다.

4) 2015년 서울형 생활임금 수준은 6,687원(시간급), 1,397,583원(월액)으로 책정되었다.

① 생활임금 산정근거

2015년 서울형 생활임금의 산정 근거는 서울형 3인 가구 가계지출모델에 2014년 서울시 소비자 물가상승률을 반영하여 산정하였다.

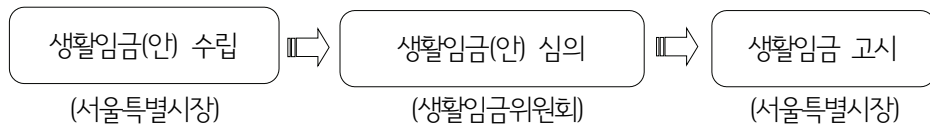
<산출내역>

<서울형 3인 가구 가계지출모델(서울연구원)>

- 시급 6,582원 = [{(a) × 1/2 } + (b) + (c)] ÷ 365시간 ⇨ (월) 1,375,638원
- ① (a): 2013년 가계동향조사 3인 가구 지출값의 합계 3,276,726원
 - (a)값에 빈곤기준선(전국 평균지출의 50%)을 적용한 1,638,363원
- ② (b): 주거비, 최소주거기준(36㎡) 감안, 실거래가 기반으로 추정한 600,000원
- ③ (c): 사교육비, 서울 평균의 50%인 164,000원
 - * 365시간: 전일제 근로자 월 209시간, 시간제 노동자 월 156시간으로 가정
- 2014년 서울시 소비자 물가상승률 1.6% 반영
- 2015년 서울시 생활임금액 = 시급 6,687원 = 6,582원 × 1.016 ⇨ (월) 1,397,583원

② 생활임금 결정절차

서울시 생활임금은 「서울특별시 생활임금 조례」에 근거해 생활임금위원회에서 집행부의 생활임금(안)을 심의 후 시장이 고시하는 과정을 거쳐 결정하게 된다.



[그림 2-5] 서울형 생활임금제 결정절차

③ 생활임금 적용대상 및 확산 방안

서울시는 서울형 생활임금을 2015년에는 시 및 투자·출연기관 직접고용 근로자에 우선 적용하고, 공공근로(공공부조 성격, 전국 단위의 임금체계) 및 뉴딜일자리(인턴십 성격)는 적용하지 않았다. 2016년 이후에는 행정자치부 등 관계기관과의 협의를 거쳐 민간위탁·용역 근로자들에게도 적용할 수 있도록 제도적 기반을 마련하고자 하는 계획을 갖고 있으며, 서울시 자치구에는 서울시 생활임금수준과 적용방식에 대한 서울시 표준안을 마련해 적용을 권고하고 있는 상황이다.

향후 ‘서울형 생활임금제’를 민간 영역으로 확산시키기 위해 생활임금제를 적용하는 우수 기업을 ‘서울시 노동친화 기업’으로 인증하는 등 민간기업의 참여를 지속적으로 확대시키고자 노력하고 있다.

【적용대상 및 적용시기】		2015	2016	2017	2018
공공부문	소속 근로자	적 용(1단계)			
	용역민간위탁 근로자	권 고 (1단계)	적 용(2단계)		
민간부문	전체 근로자	확 산(캠페인, 시범사업 영역 발굴 등)			

[그림 2-6] 서울형 생활임금제 적용대상 및 적용시기

(3) 성과와 과제⁵⁾

서울시는 광역자치단체 중 최초로 생활임금제를 도입하여 최저임금의 120% 수준인 월 140만 원 정도 수준으로 시행하였다. 이는 공공부문 저임금 비정규직 노동자의 인간다운 생활을 보장 한다는 측면에서 큰 의미를 가지는 것으로 평가할 수 있다. 서울시 차원에서 선도적인 생활 임금제를 도입함으로써 생활임금제 도입을 고려하고 있는 지방자치단체들 사이에 상호 영 향을 주고 있는 것이 현실이고, 실제적으로 광역자치단체인 경기도와 기초자치단체인 부천 시, 수원시, 대전시 유성구, 광주시 서구·광산구에서 생활임금제를 도입하고 있다.

또한 생활임금제가 사회적으로 공론화됨으로써, 최저임금 수준의 인상에도 긍정적인 영향 을 미칠 것으로 판단되며, 민간영역에서도 생활임금 도입의 필요성에 대한 공론화가 제기 되기를 기대할 수 있을 것이다.

그러나 아직 서울시 생활임금제는 여러 가지 한계에 직면하고 있는 것도 사실이다. 첫째, 미흡한 생활임금 수준에 대한 문제가 지적되고 있다. 2015년 서울시의 생활임금은 최저임 금의 120% 수준으로 한국의 낮은 최저임금 수준을 고려하면 결코 충분치 못한 수준이라

5) '서울시 생활임금제 이대로 좋은가?' 토론회 자료집 및 '서울형 생활임금 어디로 가야 하나' 좌담회 자료를 참고하여 재정리 하였다.

할 수 있다. 노동시민사회단체들은 서울시의 생활임금이 정부가 용역계약 시 인건비 산정 기준으로 제시하고 있는 시중노임단가에도 미치지 못하고 있다는 비판을 제기하고 있다. 둘째, 적용범위 제한에 관한 문제이다. 서울시의 생활임금은 시행 1년 차에 시가 직접 고용하는 근로자만을 대상으로 하고 있어 그 수혜자가 200여 명에 불과하여 제도의 실효성에 대한 문제가 제기되고 있다. 2016년부터는 민간위탁·용역 근로자 등으로 확대할 계획을 가지고 있으나, 이 또한 행정자치부 등과의 협의를 거쳐 제도의 변화가 있어야 하기 때문에 간접고용 부문으로의 확대 적용은 불확실한 상태라고 할 수 있다. 셋째, 서울시 생활임금 설계와 실시 과정에서의 소통 부족 문제이다. 서울시 생활임금 설계와 실시 과정에서 생활임금 시행 요구를 해왔던 노동조합과 시민단체 등과의 협이가 불충분함에 따라, 바람직한 취지의 제도가 시행되었음에도 서울시가 일방적으로 정책을 집행한다는 비판이 제기되고 있고, 향후 제도의 안정화에도 부정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다.

이러한 서울형 임금제의 한계와 문제를 극복하는 방향으로 다음과 같이 향후 서울형 생활임금제를 위한 정책제언을 하고자 한다.

현재 소득불평등의 심화에 따른 빈곤층 노동자의 증가에 따라 사회적으로 최저임금 수준을 지금보다 크게 높여야 한다는 공감대가 형성되고 있음에 따라 내년 최저임금은 평년 수준을 상회하는 인상이 예상된다. 서울시 생활임금 수준도 2015년 수준보다는 크게 상향될 필요가 있다. 이를 위해서 올해 최저임금 결정(2016년 적용) 예정 인상을보다 상회하는 수준으로 생활임금 인상률을 끌어올려야 할 것이다. 또한 생활임금이 상징적인 정책을 넘어 실효성을 담보하기 위해서는 서울시 민간위탁·용역 근로자 및 민간기업 확산을 위한 전략적 실행방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위하여 현행 법령상 ‘서울형 생활임금제’의 즉시 적용이 어려운 민간위탁·용역 근로자들에 대해서는 법령 개정 등 구체적인 제도적 기반 마련을 위한 관계기관과의 유기적인 협력 필요할 것이다. 또한 서울형 생활임금제를 민간영역으로 확산시키기 위해 생활임금제를 적용하는 우수 기업을 ‘서울시 노동친화 기업’으로 인증하는 방법 이외에도, ‘서울시 공공조달 가이드라인’에 생활임금 적용기업에 대한 우대(가산점) 규정을 신설하고, 공공조달 부문에 의무적으로 생활임금을 적용하는 방안을 적극 검토해야 할 것이다. 마지막으로 자치구 생활임금제 확산을 위해 생활임금수준과 적용방식에 대한 서울시 표준안을 마련해 자치구에 권고하는 것과 함께, 자치구와

협업구조를 만들어 자치구 생활임금제 시행을 적극 유도해야 할 것이다.

2) 근로자권리보호조례⁶⁾

(1) 추진배경

소득불평등의 심화 속에 비정규직 등 취약근로자 문제가 심각한 현실에서 지방정부의 적극적인 노동행정이 요구가 시대정신으로 부각되고 있다. 그러나 노동 관련 법제의 제정과 집행은 중앙정부와 국회에 귀속되어 있고, 관련 법제에 따라 고용노동정책의 수행과 근로감독권한도 중앙정부(고용노동부)의 책임으로 제도화되어 있음에 따라 지방정부는 노동행정 수행을 위한 제도적 근거 마련에도 소극적이었던 것이 사실이다.

지방정부의 노동행정에 대한 역할이 본격화되고 있고, 특히 취약근로자의 권익보호와 복지 향상을 위한 지방정부의 책임과 역할이 요구되고 있는 상황에서 그 근거를 조례로 제정하는 것이 필요함에 따라 서울시에서는 서울시 근로자권리보호조례를 제정하게 되었다.

(2) 주요 내용

서울시 근로자권리보호조례는 크게 근로자 권리보호를 위한 시장의 책무 규정과 근로자 권익보호위원회 설치운영 규정으로 구분해 볼 수 있다.

① 근로자 권리보호를 위한 시장의 책무 규정(제4조부터 제11조)

서울시 근로자권리보호조례 제4조는 근로자들의 권리보호와 증진, 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하기 위한 최소한의 임금 보장, 근로환경 개선과 관련한 시장의 책무를 정하고 있다. 제6조부터 제8조는 근로자의 권리보호와 증진을 위한 노동정책기본계획과 연도별 시행계획을 수립·시행토록 하고, 정기적으로 점검·평가하여 다음 연도 계획에 반영토록 하여 노동정책의 구체적인 실행성을 담보하고 있다. 제10조와 제11조에서는 근로자의 권리 보호 등에 관한 인식 제고를 위한 각종 교육체계 마련 의무와 근로자 복지 실현을 위한 행재정적 지원 근거를 통해 근로자 복지 향상을 위한 시의 의지와 사업 추진 근거를 마련하고 있다.

⁶⁾ 서울시 보도자료 및 서울시 의회 조례안 검토보고서를 참고하였다.

② 근로자권익보호위원회 설치운영 규정(제12조~제20조)

서울시 근로자권리보호조례 제12조부터 제20조는 근로자의 권리보호와 증진을 위한 시책의 심의·자문기구로 15명 이내의 위원으로 구성되는 근로자권익보호위원회의 설치·운영에 관한 사항을 정하고 있다.

(3) 의의와 과제

중앙정부의 근로관계법령(「근로기준법」, 「근로복지기본법」 등)이 근로자의 권리보호와 복지증진을 위한 사항을 대부분 정하고 있고, 지방자치단체 차원에서 취약근로자의 권리보호를 위한 적극적인 의지를 내포한 법령이 부재한 것이 현실이다.

이러한 상황에서 서울시 근로자권리보호조례는 시장의 근로자 권리보호 책무를 담은 지방자치단체의 최초 조례로서 취약근로자의 권리보호와 노동인지적 행정구현을 위한 최초의 시도로 의미가 크다 할 것이다. 노동기본계획 수립, 근로자권익보호위원회 구성 등 취약근로자 권리보호 등을 담은 조례를 제정한 것은 상징적이고 의미 있는 일이라 할 수 있지만, 실질적으로 조례내용이 추상적이고 선언적이어서 실효성을 담보할 수 없는 한계가 존재하는 것이 사실이다. 이에 따라 향후 구체적으로 내용보완이 필요할 것이다.

조례에 적시되어 있는 근로자권익보호위원회의 위상과 역할에 대해서도 보완이 필요하다. 근로자의 권리보호와 관련한 심의사항이 많지 않은 현실을 감안할 때 위원회는 사실상 기본계획 수립이나 각종 사업 추진에 대한 자문기구의 역할을 수행할 것으로 예상된다. 또한 노사정 협의기구인 ‘서울시 노사민정협의회’와의 관계와 역할분담에 대한 세밀한 검토가 필요하다. 근로자권익보호위원회의 존속기간을 2년으로 한정했는데 노동기본계획 작성의 주기가 5년인 점을 감안·고려할 때 존속기간 연장에 대한 논의도 필요할 것이다.

3) 노동권익센터·노동복지센터 설립 운영

(1) 추진배경

서울시 관내의 취약근로자 권익보호와 복지 증진 사업을 실행하는 데 서울시 본청의 행정기구와 정책만으로는 한계가 있음에 따라 정책개발과 기획조정 기능 이외에 세밀한 지역 조사와 연구, 지역 차원의 행정 실행을 위해서는 노동 관련 중간지원조직과 지역(자치구)

차원의 현장지원조직이 필요하다. 이에 서울시는 자치구 기반, 권역 단위를 담당하는 4개 노동복지센터를 설립 운영해왔다. 이와 함께 서울시 노동권익센터를 설립하여 취약근로자 권익보호와 복지증진 사업을 실행하고, 기존 노동복지센터에 대한 통일적 지원체계를 마련하게 되었다.

(2) 추진내용

① 노동권익센터

서울시는 서울시 노동권익센터 설치와 관련하여 전문가 간담회를 2회에 걸쳐 실시하였고, 설치·운영 근거마련을 위하여 「근로자복지시설의 설치 및 운영에 관한 조례」를 개정하여 2015년 2월 개소하였다. 서울시 노동권익센터는 (사)한국비정규노동센터가 수탁하여 ㉠ 취약근로자계층 권익보호 및 법률지원: 노동관계 전문상담체계 구축, ㉡ 연구조사와 전략 사업 발굴: 취약근로자 근로여건 및 실태조사 등, ㉢ 교육훈련과 시민홍보: 시민의 노동인식 개선을 위한 홍보, ㉣ 건강 및 산업안전 증진 사업, ㉤ 사업지원과 네트워킹, ㉦ 자치구 노동복지센터 공동사업 발굴 및 사업방향 조정 지원, ㉧ 취약근로자계층 근로조건 개선 등의 사업 및 업무를 추진하고 있다. 서울노동권익센터의 위탁 기간은 2014년 12월 8일부터 2017년 12월 7일까지 3년으로 2015년도 1차년도 예산은 1,211백만 원으로 책정되었다. 구체적인 사업예산의 구성을 살펴보면 인건비가 467백만 원, 운영비 127백만 원, 사업비 617백만 원으로 사업비가 전체예산의 절반인 51% 정도를 차지하고 있다.

[표 2-9] 서울노동권익센터 2015년도 항목별 예산 현황

항목	금액(백만 원)	구성비(%)
인건비	467	38.5
운영비	127	10.5
사업비	618	51.0
취약노동자 보호	398	32.8
노동권 보장	179	14.8
노동거버넌스 구축	41	3.4
합계	1,212	100.0

[표 2-10] 서울노동권익센터 2015년도 주요사업 계획

- 취약계층 노동자 권익보호: 연구조사, 권익지원, 교육 및 상담 활동
 - 이동노동 종사자 실태조사와 쉼터 운영
 - 감정노동 가이드라인 마련과 유통부문 연구조사
 - 아파트 노동자(경비, 청소, 시설관리) 지원방안 연구
 - 봉제산업 노동자 건강안전 실태조사
 - 취약계층 노동자 근로실태조사 및 권리구제 지원, 취약계층 노동자 건강안전교실
 - 청(소)년 참여형 노동인권교육
 - 지역으로 찾아가는 노동상담/시민노동법률학교 운영
 - 중고령 여성노동자 노동권익교육
- 노동 기본권 보장 기반구축: 상담, 교육인프라 구축, 홍보 등
 - 상시 노동상담 및 노동상담 DB 구축
 - 상담자를 위한 노동상담 매뉴얼 제작
 - 노동인권법 전문단체 업무협약 체결
 - 법률전문가 사업지원단 운영
 - 노동교육 인프라구축(교재개발, 강사단 양성)
 - 노동권익센터 설립과 기본사업 홍보
 - 노동존중 인식제고 홍보
 - 비정규직 자발적 보호기제 현황과 정책과제 연구
 - 서울지역 노동시장구조와 동향분석
 - 이슈페이퍼 '서울노동' 발간
 - 노동정책연구조사 네트워크 구축
- 노동거버넌스 구축
 - 노동권익센터 민관협력 운영체계 구축
 - 서울시-자치구 노동복지센터 협력체계 구축
 - 노동권익센터 민관협력 공동사업 발굴
 - 지역 노동권익증진활동 지원

② 자치구 노동복지센터

노동복지센터는 기존 3개 자치구(구로, 서대문, 성동)의 근로자복지센터를 포함하여 2014년 까지 25개 자치구로 확대하고자 하였으나, 2012년 노원노동복지센터만 개관한 채 사업이 보류되어 현재 서울시에는 4개의 노동복지센터가 운영 중에 있다. 자치구 노동복지센터는 모두 민간 노동전문기관에 위탁 운영되고 있다.

[표 2-11] 노동복지센터 현황 및 위탁

구분	위치	설립일	규모(㎡)	인력	위탁단체
성동근로자 복지센터	성동구 아차산로 107	'11. 5.12	87	3명	서울동부 비정규직노동센터
서대문근로자 복지센터	서대문구 통일로 484 유진상가 2층	'11. 7.27	52	3명	(사)노동희망
구로근로자 복지센터	구로구 디지털로 242 (구로동) 213호	'12. 3.20	117	3명	서울남부 노동희망센터
노원노동 복지센터	노원구 한글비석로 530 마들역 지하1층	'12. 6. 1	120	4명	민주노총 북부지부

자료: 서울시 제공자료, 2015

노동복지센터의 주요업무는 노동법률 상담, 교육, 노동기본권 확보 등 지역의 종합적인 노동복지서비스를 제공하는 등 취약근로자계층 중심의 사업 및 프로그램을 운영하고 있다.

[표 2-12] 노동복지센터의 업무 현황

- ㉠ 근로자 노동법률 지원 및 노사관계 컨설팅 사업
 - 부당노동행위, 임금체불, 단체협약, 산업재해 등 노동 관련 무료상담, 노동조합 설립을 위한 법률지원, 노사협력사업: 합리적이고 상생하는 노사관계 정착을 위한 정책 및 사업개발
- ㉡ 정책개발 조사 연구사업
 - 지역 영세·소규모사업장 종사자 실태조사 및 노동포럼
- ㉢ 근로자 교육 및 취업지원 사업
 - 노동법 관련 지식보급을 위한 노동법 교육 등
 - 취약근로자계층을 위한 고용정보 제공, 취업알선, 직업능력 개발 등 취업촉진을 위한 사업
- ㉣ 근로자 문화복지 프로그램
 - 문화 및 각종 여가활동 지원, 자녀교육 및 보육지원, 인문학 등 근로자의 삶의 질 개선을 위한 프로그램 운영 등

자치구 노동복지센터는 센터별로 상담 교육 등 노동권익보호(30.8~45.8%), 문화복지(23.9~42.4%), 조사연구(5.6~12.9%), 홍보 및 직무교육(2.5~10.2%), 취업지원(0.9~12.3%) 등에 사업 예산을 운용하고 있다.

【표 2-13】 2015년도 노동복지센터 사업영역별 예산 현황

(단위: 천 원)

항목	성동	서대문	구로	노원
노동권익보호				
노동상담 및 법률지원	33,450 (19.5%)	30,845 (17.2%)	30,950 (17.1%)	22,360 (12.6%)
노동인권 및 법률교육	40,170 (23.7%)	46,180 (25.8%)	24,800 (13.7%)	59,140 (33.2%)
소계	73,620 (43.2%)	77,025 (42.0%)	55,750 (30.8%)	81,500 (45.8%)
문화복지사업	72,915 (42.4%)	68,767 (38.4%)	69,739 (38.6%)	42,470 (23.9%)
조사연구사업	11,400 (6.6%)	10,000 (5.6%)	23,360 (12.9%)	18,600 (10.5%)
취업지원사업	1,570 (0.9%)	15,565 (8.7%)	22,240 (12.3%)	12,000 (6.7%)
네트워크사업	520 (0.3%)	3,360 (1.9%)	770 (0.4%)	5,240 (2.9%)
홍보 및 직무교육 등	11,900 (6.9%)	4,500 (2.5%)	8,700 (4.8%)	18,140 (10.2%)
합계	171,925	179,217	180,559	177,950

각 노동복지센터의 2013년도와 2014년도 이용실적을 살펴보면, 노동법률 상담, 노동법 교육, 노동자 건강 프로그램, 노동자 교양강좌(인문학, 컴퓨터 활용) 등을 운영한 결과 연인원 약 4만 5천 명 이상의 노동자가 노동복지센터를 이용하고 있는 것으로 나타났다.

【표 2-14】 노동복지센터별 이용실적

(단위: 명)

구분	2013	2014
성동	12,783	11,233
서대문	3,910	5,695
구로	12,424	11,044
노원	16,507	18,909
합계	45,624	46,881

(3) 성과와 과제

노동복지센터는 취약근로자계층의 노동권익 보호와 복지 증진을 위한 자치구 차원의 지원 조직으로 지역밀착형 노동 지원조직의 역할을 수행하면서 노동 권리상담 및 법률지원, 노

동법 교육, 문화복지 프로그램 운영, 취업지원 등을 통해 소외되어 있던 지역의 근로자들에게 최소한의 노동행정 서비스를 제공하고 있다. 지역활동 경험이 축적된 노동전문 기관에서 위탁 운영하고 있고 노동 관련 전문가들이 참여하여 제공 서비스의 질이 높고, 이용자 만족도가 높은 것으로 나타나 센터 설립의 소기의 목적을 달성하고 있다.

2015년 설립해 운영 중인 노동권익센터는 아직 성과를 판단하기에는 시기상조이나, 취약 근로자계층의 노동권익 보호와 복지증진을 위한 시 노동행정의 실행 기관으로 의의가 있는 것은 부인할 수 없다. 향후 자치구 노동복지센터와의 연계를 통한 사업의 시너지 효과가 기대된다.

서울노동권익센터와 노동복지센터는 취약근로자계층의 권익보호 및 복지증진을 위한 지역 서비스 기관으로 상호 긴밀한 연계 협력으로 사업 및 프로그램을 운영할 때 성과가 극대화될 수 있다. 이를 위하여 다음과 같은 발전적인 정책적 제언을 하고자 한다.

첫째, 노동권익센터와 자치구 노동복지센터 간 연계를 강화할 필요가 있다. 노동권익센터는 서울시 노동권익사업의 실행 중심조직으로, 노동복지센터는 자치구(지역) 차원의 현장 밀착 조직으로 각각 그 위상과 역할을 조정하여 조직의 역량을 극대화할 수 있도록 해야 한다. 노동권익센터가 서울시 전역의 노동권익 전략 사업을 설정하여 추진한다면, 자치구 노동복지센터는 해당 지역의 근로자 특성을 반영한 사업을 중심으로 운영하는 것으로 역할을 분담할 수 있을 것이다. 또한 중복기능은 통합하는 것이 바람직할 것이다. 지역노동 실태조사와 연구기능은 가능한 노동권익센터에 집중하고, 상담, 법률지원, 교육 사업, 문화복지 사업 등은 노동복지센터에서 지역의 노동특성을 반영함으로써 특화하여 추진하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 전문적 상담과 법률지원 활동을 전개하고 있는 시민명예노동옴부즈만과 노동권익센터, 노동복지센터 사업과 연계하여 그 기능과 역할을 제고할 필요가 있다. 각 구청에 분산 배치되어 있는 시민명예노동옴부즈만이 지역의 노동복지센터에 배치된다면 보다 질 높은 노무상담이 가능할 것으로 판단된다.

셋째, 이러한 조정과 연계활동의 강화를 위해서 노동권익센터가 주관하고 각 자치구 노동복지센터가 참여하는 (가칭)‘노동권익센터조정협의회’를 구성해 정기적으로 운영할 필요가 있다.

넷째, 기존 4개 자치구를 포함하여 노동복지센터를 25개 자치구 전체로 확대할 필요가 있다. 노동복지센터는 설립 당시 사회복지시설과의 기능 중복을 우려하는 목소리가 컸다. 그러나 상담, 법률구조, 근로자복지에 대한 수요가 지속적으로 증가하고 있고, 이용자 만족도도 높은 것으로 조사됨에 따라 차별성을 인정받고 있다. 지역밀착형 노동복지 사업의 실효성을 높이고 지역밀착형 서비스를 제공하기 위해서는 현재 4개 자치구만 운영하고 있는 노동복지센터를 25개 전 자치구로 확대하여 운영하는 방안을 추진할 필요가 있다.

다섯째, 서울노동권익센터와 노동복지센터는 민간영역의 취약근로자계층의 권리보호와 복지 증진에 집중할 필요가 있다. 민간영역의 중소 영세 비정규직 근로자들의 대부분이 노동법의 사각지대에서 제대로 된 권리와 복지를 누리지 못하고 있는 현실에서 노동권익센터와 노동복지센터 사업의 주 대상을 민간부문의 취약근로자로 분명히 할 필요가 있다.

여섯째, 지역의 노동환경에 맞는 맞춤형 노동복지센터 사업 강화가 필요하다. 자치구 노동복지센터는 지역노동시장과 노사관계에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 지역 특성에 맞는 노동복지/교육상담 사업을 전개할 필요가 있을 것이다.

일곱째, 주민자치센터, 지방고용노동청/지청, 각급 노동조합, 경영자단체, 노동 관련 단체, 지역기반 시민단체, 복지기관 등 유관기관과의 연계 협력을 강화하여 사업의 시너지를 높일 필요가 있다.

4) 시민명예노동옴부즈만제도 시행

(1) 추진배경

한국사회의 법정 최저임금 미만의 근로자가 전체의 12%에 이르는 등 노동법 사각지대의 근로자가 상당수에 이르고 있지만 정부의 근로감독은 이에 못 미치고 있다. 여기에는 무엇보다 근로감독관 규모 부족에 따른 업무과다가 중요한 원인이라 할 수 있다. 실제로 근로감독관 1인이 맡고 있는 사업장 수는 1,500개 이상으로 근로감독 업무의 공백이 발생할 수밖에 없는 조건인 것이다.

[표 2-15] 중앙정부 근로감독관 규모

(단위: 명, 개소)

구분	관할사업장 수 ('12년 말 기준)	2013년				2014년(4월)			
		정원	현원	실무 인력	1인당 사업장 수	정원	현원	실무 인력	1인당 사업장 수
전국	1,687,476	1,237	1,059	939	1,797	1,250	1,103	986	1,711
서울고용노동청	393,858	314	265	241	1,634	320	281	259	1,521

자료: 고용노동부 홈페이지

[표 2-16] 연도별 최저임금 미만 근로자 수 및 미만을

(단위: 천 명, %)

구분	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
임금 근로자 수	14,149	14,584	14,968	15,351	15,882	16,103	16,479	17,048	17,510	17,734	18,240
최저임금 미만 근로자 수	689	949	1,213	1,442	1,891	1,747	2,104	1,958	1,899	1,699	2,086
미만을	4.9	5.8	8.1	9.4	11.9	10.8	12.8	11.5	10.8	9.6	11.4

유의사항: 상기의 미만을 수치는 유급휴휴 및 최저임금금액 규정 등이 미반영되어 있어 일정한 한계가 있음

자료: 통계청, 경제활동인구 부가조사, 각년 8월 원자료

[표 2-17] 근로감독관 1인당 사업장 수

(단위: 개소, 명)

지방관서	관할사업장 수 ('12년 말 기준)	2013년				2014년 4월			
		정원	현원	실무 인력	1인당 사업장 수 (실무인력 대비)	정원	현원	실무 인력	1인당 사업장 수 (실무인력 대비)
합계	1,687,476	1,237	1,059	939	1,797	1,250	1,103	986	1,711
서울청 소계	393,858	314	265	241	1,634	320	281	259	1,521

서울시는 고용노동부 근로감독관의 역할을 보완하여 최저임금 등 영세사업장 근로자비정규직 등 취약근로자의 애로사항 청취 및 관리구제 제도 안내 등을 통해 취약근로자의 권익향상을 도모하고자 시민명예노동음부즈만제도를 도입하여 운영하게 되었다.

(2) 추진내용

서울시 시민명예노동음부즈만은 ㉠ 영세사업장 및 비정규직 등 취약근로자의 애로사항 청취, ㉡ 권익침해 등에 대해 신속공정한 구제를 받을 수 있도록 관리구제 절차 안내, ㉢ 기타 근로자 복지향상을 위한 지원 및 법령·제도 개선 건의(근로자 권익침해 사건에 대하여 고용노동부 등 유관기관의 관리구제 절차 안내, 25개 자치구별 근로자 노무상담, 시 민간위탁업체 노무진단 사업, 근로환경 개선 컨설팅 시행) 등 크게 세 가지 기능과 역할을 가지고 있다.

서울시는 시민명예노동음부즈만의 기본운영방침을 노동 관련 상담활동의 다양화를 통한 ‘피해자 관리구제’를 강화하고(전화상담, 노동복지센터 연계상담기능 수행, 찾아가는 거리상담 병행), 시의 모범적 사용자 모델 확립을 위한 ‘자율적 노동개선 서비스’ 제공, 시 민간위탁업체 사용자·근로자의 애로사항 청취, 노동 관련 법규 설명, 근로자 상담기능을 강화하는 방향으로 설정하고 있다.

시민명예노동음부즈만의 실적을 살펴보면 2013년 총1,952건(1인당 평균 6.5건), 2014년 2,376건(1인당 평균 7.9건)의 근로자 대상 무료 노무상담을 제공했고, 2013년 시 민간위탁업체 25개소에 대하여 노무진단을 실시하여 노동관계 법령 확인 및 근로자 면담으로 개선사항을 도출하였다.

(3) 의의 및 과제

근로기준법 등 노동법령 위반 신고 접수건수가 지속적으로 증가하고 임금체불, 비정규직 차별 등 노동시장의 낙후된 관행이 지속되고 있는 상황에서 시민명예노동음부즈만을 제도화함으로써 중앙정부 근로감독을 보완하고 협력할 수 있는 제도적 틀을 마련하였다는 점에서 성과를 인정할 수 있다.

[표 2-18] 노동 관련 법령 위반 신고접수 현황

(단위: 건)

연도	2013	2012	2010	2007	2004
건수	329,261	320,582	278,965	261,591	214,564

자료: 고용노동부 홈페이지

그러나 시민명예노동음부즈만은 법적으로 근로감독 권한이 없어 노동법 사각지대의 해소를 위한 실효성을 가지기 힘든 조건이 한계라고 할 수 있다. 이에 따라 법 위반사항에 대하여 적극적인 시정 요구를 할 수 없고, 상담과 구제절차 안내로 한정되어 역할이 제한적일 수밖에 없다. 시민명예노동음부즈만의 활동에 대한 서울시의 행정지원 노력도 부족한 상황이라 할 수 있다. 서울시는 노동음부즈만과의 간담회 개최, TF 운영 등의 사업을 전개하고 있으나 그 역할에 대한 적극적이고 실효성 있는 지원, 활동과정에서 제기되는 서울시 노동행정에 대한 의견수렴 등이 부족한 것으로 판단된다.

시민명예노동음부즈만은 중앙정부의 근로감독기능에 협조하여 보다 나은 지역노동환경을 만들고자 했던 정책목표를 갖고 출발하였다. 향후 시민명예노동음부즈만 제도의 내실화를 위해서는 독자적인 활동보다는 노동권익센터, 노동복지센터와 연계하여 활동력을 높일 필요가 있다.

또한, 명예근로감독관 제도의 도입을 중장기적으로 검토해볼 만하다. 업무 과부화로 인해 실효성이 떨어지고 있는 고용노동부의 근로감독행정을 보완하고 근로감독의 실효성을 높이기 위해 「근로기준법」에 ‘명예근로감독관’ 제도 관련 조항을 신설하여 명예근로감독관 제도 도입을 검토할 필요가 있을 것이다. 이미 도입되어 있는 ‘명예산업안전감독관’과 ‘명예고용평등감독관’ 제도 도입 사례를 참고할 수 있을 것이다. 사업장별로 소속 근로자 또는 노동단체가 추천하는 자를 명예근로감독관으로 위촉해 사업장 근로감독에 대한 일정한 권한을 부여하고, ‘근로감독관’이 관할 명예근로감독관에 대한 관리와 소통을 수행하도록 규정하는 방식을 취할 수 있다.

4_노동인지적 행정기반 마련

1) 노동정책 담당 부서 운영

(1) 도입 개요

① 노동정책과 신설 배경 및 필요성

2011년 박원순 시장 후보는 노동분야의 주요 공약으로 ① 노동기본권 보장, ② 좋은 일자리 만들기, ③ 취약근로자 복지 강화, ④ 노동조합과 거버넌스 구축, ⑤ ‘노동인지적 서울시 행정문화’를 제시하였고, 이를 실현하기 위한 실행조직으로 2012년 9월 노동전담 부서인 노동정책과를 신설하였다.

② 노동정책과의 신설 근거

노동정책과의 신설은 「서울특별시 행정기구 설치조례」 제2장 제6조와 「동 조례 시행규칙」 제2장 제11조에 근거하고 있다. 또한 「동 조례」 제2장 제6조 11항에서 경제진흥본부장은 노동행정 및 노동자 보호에 관한 사항을 분장한다고 규정하고 있어 신설 근거와 목적을 밝히고 있다.

노동정책과는 「동 조례」 제2장 제19조에 나타난 것처럼 경제진흥본부 일자리기획단 내에 배치되어 한시기구로 운영되고 있다.

<서울특별시 행정기구 설치조례 제2장 제19조>

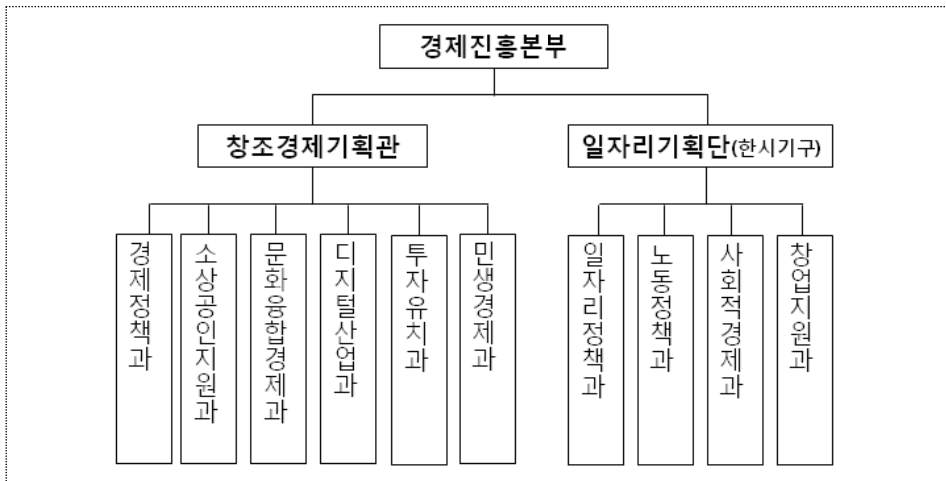
- ② 일자리 창출에 관한 사무를 시행하기 위하여 경제진흥본부에 한시적으로 일자리기획단을 두며, 일자리기획단장은 다음 사항을 분장한다. <개정 2014.12.11>
1. 일자리 창출, 고용안정, 노동행정에 관한 사항
 2. 사회적기업, 협동조합 등의 지원 및 육성에 관한 사항
 3. 창업 및 취업 지원에 관한 사항

(2) 노동정책과의 일반현황

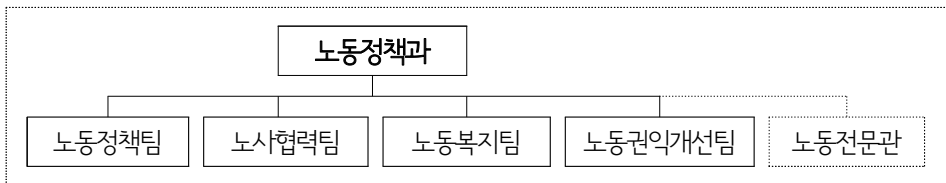
① 조직 및 업무 현황

현재 노동정책과는 경제진흥본부 일자리기획단 내에 1과 4팀으로 조직되어 있으며, 노동정책팀, 노사협력팀, 노동복지팀, 노동권익개선팀 외에 노동전문관을 운영하고 있다.

노동정책과는 '12년 서울시 조직개편 시, 기존 일자리정책과에서 팀 단위로 운영되던 노사협력팀을 확대하여 신설한 것으로 부서 단위 규모의 노동조직은 지방자치단체 가운데 서울시가 최초라는 상징적 의미를 가지고 있다. 노동정책과 신설 시 노동정책팀, 노사협력팀, 노동복지팀으로 출발했으며 '15년 노동권익개선팀을 추가하여 운영하고 있다.



[그림 2-7] 서울시 경제진흥본부 조직도



[그림 2-8] 서울시 노동정책과 조직도

노동정책과의 주요업무는 「서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙」 제2장 제11조 12항에 근거하고 있으며, 크게 ① 노동정책의 컨트롤 타워 기능 수행, ② 정책 개발, 기준 및 지침 마련 등, ③ 비정규직 대책 등의 소관사업 직접 시행, ④ 생활임금제, 근로환경 개선 등의 기준 이행 등의 업무로 구분할 수 있다.

2015년에 신설된 노동권익개선팀은 서울시 출연기관 및 사업소 등 공공부문에 대한 노동권의 개선업무를 주로 담당하게 되어, 민간부문에 대한 영향은 제한적일 것으로 보인다. 비정규직의 정규직화, 일자리창출 및 취업지원, 직업훈련 등 고용정책을 일자리정책과와

창업취업지원과에서 각각 담당하고 있어, 노동정책과의 업무영역이 상당히 제약되어 있는 실정이다.

[표 2-19] 노동정책과의 주요 업무 현황

담당부서	주요 업무 내용
노동정책팀	· 노동정책 수립·조정, 노동교육 및 홍보대책 수립, 노동인지적 행정문화 추진, 생활임금제 도입 추진, 노동관계법령 자문·지도, 노동단체 관련 협의 및 조정, 인사·의회·예산 등 서무업무
노사협력팀	· 노사민정협의회 설치·운영, 시민명예음부즈만 운영, 노동조합 제신고 등 수리, 근로환경개선 컨설팅, 공공부문 노사쟁의 예방 및 노사화합 지원, 공공부문 비정규직 근로환경 개선, 노동분야 민생침해 근절 대책 추진
노동복지팀	· 노동복지센터·근로복지시설 운영, 노동권익센터 설치·운영, 서울지역 노동단체 지원, 기타 노동복지 및 노동자 보호 업무
노동권익개선팀	· 노동정책 발굴 및 업무지원, 노사관계 조정 및 조사단체 협력 추진, 노동 관련 현안 및 수명사항 처리 등의 업무
노동전문관	· 정책자료, 고용노동 관련 통계자료 조사 및 분석, 노사관계 조정(민원 해결), 조사단체 협력 추진

자료: 서울시 노동정책과, 2015, 주요업무 추진계획

② 인력 현황

노동정책과 인력은 2012년 부서 신설 시, 14명을 시작으로 2013년에 일시적으로 11명으로 축소되었다가 2014년 이후 다시 14명의 정원을 유지하고 있다. 부서 신설 이후 별다른 인력의 증원 없이 14명으로 운영되고 있는 것이다. 세부적으로는 정원 대비 현원은 일치하나, 일반직 6급이 정원 대비 현원 기준으로 1명이 부족하고 7급은 1명이 많은 상태다.

[표 2-20] 서울시 노동정책과의 인력 현황('15. 1. 2. 기준)

구분	계	4급	일반직				임기제	
			5급	6급	7급	8급	5급	6급
정원	14	1	3	5	3	-	1	1
현원	14	1	3	4	4	-	1	1
증감	-	-	-	△1	1	-	-	-

자료: 서울시 노동정책과, 2015, 주요업무 추진계획

반면에 노동정책과 업무는 부서 신설 이후 지속 증가하고 있고, '서울시 노동정책기본계획' 수립 이후 담당 업무의 폭이 더욱 크게 늘어날 것으로 예상된다. 또한 시민명예노동음부즈만에 대한 노동 민원건수가 '13년 월평균 163건에서 '14년 월평균 198건으로 약 21% 상승한 것처럼 근로자의 민원도 급증하고 있는 추세이다. 이런 점을 고려할 때 노동정책과의 인력은 업무량 대비 부족한 것으로 판단되며, 업무 과부화 등으로 인한 원활한 노동 업무 처리가 곤란할 것으로 보인다.

③ 예산 현황

서울시의 노동정책 관련 예산은 2012년 노동정책과 신설과 2015년 현장지원 조직 및 신규 사업 확대에 따른 큰 폭의 상승을 제외하면, 점진적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 구체적으로 살펴보면 노동정책과를 신설한 2012년 예산이 2011년 2,200백만 원에서 5,600백만 원으로 인상되어 전년 대비 154.5%의 증가율을 나타냈으며, 2015년 예산은 2014년 6,302백만 원에서 11,233백만 원으로 전년 대비 78.2%의 증가율을 보였다. 2015년 예산은 노동권익센터 신설·강북근로자복지관 운영(임대보증금) 등 현장지원조직의 활성화, 서울지역 노동단체 지원 및 노동정책과의 신규사업 실시에 따른 예산이 반영된 결과이다. 즉, 노동정책과의 신설과 업무 확대에 따른 점증적인 예산증가가 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있다.

[표 2-21] 2011~2015년 서울시 노동정책과의 예산 현황

(단위: 백만 원)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
계	2,200	5,600	6,186	6,302	11,233

자료: 노광표, 2013, 지자체의 노동·일자리 정책의 방향과 과제; 서울시 노동정책과, 2014, 2015, 주요업무 추진현황 재구성

④ 법적 권한 현황

지방정부로서 서울시는 노동법률과 관련해 제한적 권한만을 가지고 있어, 노동정책을 펼치는 데 명확한 한계를 가지고 있다. 서울시는 “근로조건의 기준 제정”, “근로감독⁷⁾”, “분쟁조정” 등에 대한 권한이 없어 근로감독 및 분쟁조정 업무를 수행하지 못하고 있다. 현재 서울지역의 해당 업무는 관련 권한을 가지고 있는 고용노동부 서울지방고용노동청이 수행하고 있는 상황이다.

서울시는 노사관계에 대한 제한적 권한을 가지고 있는데 「노동조합 및 노동관계 조정법」 제10조에서 노동조합 설립 신고 수리와 동법 제49조에서 노동쟁의의 예방과 신속공정한 해결을 위하여 노력할 의무를 규정하고 있다. 그리고 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 제3조에서 노사민정 협력 활성화 노력 책무를 규정하고 있고, 동 법률 시행령 제2조에 근거해 노사민정 간 협력사항을 심의하기 위하여 지역 노사민정협의회를 둘 수 있게 되어 있어 해당 업무를 수행하고 있다.

이외에 서울시는 자체 조례를 통해 노동정책기본계획 수립과 노동교육에 관한 권한과 의무를 가지고 있다. 우선, 서울시는 「서울특별시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례」 제6조(노동정책기본계획) 1항에 근거하여 5년마다 일반 근로자 및 취약근로자(비정규직, 저임금 근로자 등)의 권리 보호 및 증진을 위한 노동정책기본계획을 수립할 수 있다. 다음으로 서울시는 동 조례 제10조(근로자의 권리 보호 및 증진을 위한 교육)에 근거하여 시민, 근로자, 서울시 소속 공무원 및 직원, 출자 또는 출연기관 소속 직원을 대상으로 노동교육을 수행할 수 있도록 각종 교육기관과 시설 등의 노동법 교육체계 마련에 대한 권한과 의무를 가진다.

7) 근로감독이란 근로감독관이 근로조건의 기준을 확보하기 위하여 사업장, 기숙사, 그 밖의 부속건물에 임검하여 노동관계 법령의 위반 여부를 점검하고 법 위반 사항에 대한 시정지시 및 시정지시에 불응한 사용자를 법에 따라 조치(사법처리, 과태료 처분 등)하는 일련의 과정을 말한다.

[표 2-22] 노사관계 관련 법령

법령	주요 내용
노동조합 및 노동관계 조정법	<p>제10조(설립의 신고) ① 노동조합을 설립하고자 하는 자는 다음 각호의 사항을 기재한 신고서에 제11조의 규정에 의한 규약을 첨부하여 연합단체인 노동조합과 2 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 걸치는 단위노동조합은 고용노동부장관에게, 2 이상의 시·군·구(자치구를 말한다)에 걸치는 단위노동조합은 특별시장·광역시장·도지사에게, 그 외의 노동조합은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 제12조제1항에서 같다)에게 제출하여야 한다.</p> <p>제49조(국가 등의 책무) 국가 및 지방자치단체는 노동관계 당사자 간에 노동관계에 관한 주장이 일치하지 아니할 경우에 노동관계 당사자가 이를 자주적으로 조정할 수 있도록 조력함으로써 쟁의행위를 가능한 한 예방하고 노동쟁의의 신속·공정한 해결에 노력하여야 한다.</p>
노사관계 발전 지원에 관한 법률	<p>제3조(지방자치단체의 책무 등) ① 지방자치단체는 제2조 각 호에 따른 국가의 정책에 적극 협조하고, 해당 지방자치단체 관할 지역의 근로자, 사용자 및 주민과 지방자치단체(이하 “지역 노사민정”이라 한다) 간 협력 활성화를 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>② 국가는 지역 노사민정 간 협력증진을 위하여 필요한 사항을 지원할 수 있다.</p> <p>③ 국가는 지방자치단체별로 지역 노사민정 간 협력 활성화 및 상생의 노사관계 구축 등 성과를 평가하여 우수 지방자치단체에 대하여 표창 수여, 포상금 지급 등의 우대조치를 할 수 있다.</p> <p>④ 지역 노사민정 협력증진을 위한 국가와 지방자치단체의 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
노사관계 발전 지원에 관한 법률 시행령	<p>제2조(지역 노사민정협의회의 설치, 구성 및 기능) ① 지방자치단체의 장은 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제3조 제1항에 따라 해당 지방자치단체 관할 지역의 근로자, 사용자 및 주민과 지방자치단체(이하 “지역 노사민정”이라 한다) 간 협력이 필요한 주요 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체에 지역 노사민정으로 구성된 지역노사민정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둘 수 있다.</p> <p>제3조(지역 노사민정 간 협력증진 지원) 고용노동부장관과 지방자치단체의 장은 협의회가 설치되어 있는 경우에 법 제3조 제1항 및 제2항에 따라 협의회의 원활한 운영과 지역 노사민정 간 협력 활성화를 위하여 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.</p>

자료: 법제처 홈페이지

⑤ 기타 현황

노사협력팀은 원활한 노사관계를 위한 목적으로 노사민정협의회와 서울모델협의회(노사민정특별위원회)를 운영하고 있다.

[표 2-23] 서울시 노동 관련 위원회 현황

위 원 회 명	위원 수			위원장	주 요 임 무
	계	당연직	위촉직		
노사민정협의회	10명	2명	8명	시장	지역노동시장 활성화, 노사관계 안정, 노사 협력 방안, 노사갈등 발생 예방 및 해소방안 논의, 지역경제발전 등
서울모델협의회 (노사민정특별위원회)	18명	-	18명	시장추천 공익대표	노사정 협의, 집단교섭, 분쟁조정 등
근로자권익보호위원회	-	-	-	-	-
생활임금위원회	-	-	-	-	-

※ 노사민정협의회 당연직 위원: 시장, 서울지방고용노동청장

자료: 서울시 노동정책과, 2015, 주요업무 현황

노동복지팀은 노동복지 차원에서 근로자복지관과 노동복지센터를 운영하고 있다. 세부적으로 서울노동권익센터 1개소, 근로자복지관(시 민간위탁) 3개소를 위탁 운영하고 있다. 우선 서울노동권익센터는 취약근로자 권익보호와 법률지원을 위한 상담체계 구축, 근로여건 개선을 위한 생활실태 연구조사 등을 통한 정책개발, 교육훈련과 시민홍보 등 노동인식 개선, 노동복지센터 연계사업 발굴·지원 등의 기능을 담당하고 있다. 다음으로 근로자복지관은 노동 상담 및 법률지원, 노동교육 및 각종 권익향상을 위한 복지사업 운영, 노동단체 사무공간 제공 및 각종 교육·회의 공간 제공 등의 기능을 제공하고 있다.

[표 2-24] 서울시 근로자복지관 현황

시설명	위치	규모(㎡)	수탁업체	위탁기간
서울노동권익센터	종로구 을곡로 56	264.46 (10층)	한국비정규 노동센터	'14.12.8 ~ '17.12.7
서울시 근로자복지관	영등포구 국회대로 44길 10	3,321 (지하 1층, 지상 5층)	한국노총 서울지역본부	'14.9.25 ~ '17.9.24
강북 근로자복지관	은평구 통일로 684	1,857 (지상 3층)	민주노총 서울지역본부	'14.8.7 ~ '17.8.6

자료: 서울시 노동정책과, 2015, 2015년 주요업무 추진현황

마지막으로 노동복지센터 4개소를 자치구에 민간위탁하여, 영세·소규모 사업장 종사자 등에 대한 종합 노동복지서비스 제공과 법률상담 및 교육(노동인권, 노동법 강좌 등), 근로자 문화욕구 충족 및 복지증진 사업, 노사협력 사업 등을 추진하고 있다.

(3) 평가

① 성과

첫째, 전국 광역지자체 중 유일하게 ‘노동정책과’를 신설함으로써, 노동정책을 지방정부의 업무로 자리매김하고, 노동정책 추진체계를 선도한 것으로 평가받고 있다. 과거, 일부 지자체에서 비정규노동센터 설립, 공공부문 비정규직의 정규직화 등의 노동정책이 추진되었으나, 종합적이고 체계적인 노동정책을 수립·시행할 부서를 신설한 사례는 서울시가 최초다.

둘째, 노동정책과는 서울시 노동정책 및 행정을 지속적으로 수행할 조직으로서 단순 일회성이 아닌 지속적·안정적으로 노동정책을 수행할 체계와 기반을 마련한 것으로 평가된다.

셋째, 노동정책과의 신설에 따라 서울시 노동행정 관련 예산이 증가한 것으로 나타났으며, 이런 예산 증액 효과로 노동정책 및 관련 사업의 실효성이 향상되었다. 특히, 부서 신설을 통해 노동복지 관련 인력과 예산이 증가한 것으로 확인됐다.

넷째, 노동정책과는 신설 이후에 근로자 권리보호 및 증진을 위한 조례 제정, 근로자권익보호위원회 설치, 노동정책기본계획 수립, 노동복지센터 운영 및 노동교육 등 가시적 성과를 거둠으로써 체계적인 근로자 권리보호 기반을 구축한 것으로 평가받고 있다.

② 한계

첫째, 노동정책과가 한시기구로 운영되는 데 따른 지속가능성에 관한 문제이다. 노동정책과는 한시기구인 경제진흥본부 일자리기획단에 설치되어 있기 때문에 일자리기획단의 존폐에 영향을 받을 수 있고, 한시기구 관련 규정으로 인해 지속적·안정적 노동행정에 어려움을 겪을 개연성이 있다.

노동정책과가 한시기구로 편성되어 있는 것은 서울시가 노동정책을 일회성 정책으로 인식하고 있기 때문이 아니라 서울시의 실·국·본부의 수가 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의해 17개로 제한받고 있어, 불가피하게 한시기구인 일자리기획단

내에 노동정책과가 신설·운영되고 있는 것으로 보인다. 구체적으로 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제8조에 의하면, 한시기구의 존속기한은 3년 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하며, 한시기구의 연장은 사업추진의 불가피한 사유가 있는 경우를 제외하고는 1회로 제한하고 있다.

또한 한시기구는 동 규정 시행규칙 제2조(한시기구 운영) 1항에 의해 한시기구의 존속기한을 연장하기 위해서는 만료일 6개월 전부터 조직진단을 하는 등 연장의 필요성을 검토하도록 되어 있으며, 2항에 한시기구 폐지 시에 폐지로 발생하게 될 초과 현원 해소에 대한 대책을 세우도록 규정되어 있어, 조직운영에 애로사항이 발생할 수 있다.

< 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제1장 제8조 >

제8조(한시기구의 설치운영) ① 지방자치단체의 장은 긴급히 발생하는 한시적 행정수요에 대처하거나 일정기간 후에 끝나는 사업을 수행하기 위하여 부득이한 경우에는 한시기구를 설치·운영할 수 있다. 이 경우 한시기구 설치 시에는 기존의 인력을 최대한 활용하여야 한다.

② 본청에 한시기구를 설치할 경우에는 기존의 보조기관과 담당관으로는 그 목적을 달성할 수 없을 정도의 업무의 중요성과 업무량이 있어야 한다.

③ 한시기구를 설치하는 경우에는 최소한 1년 이상의 업무량이 있어야 한다.

④ 한시기구의 존속기한은 3년의 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

⑤ 한시기구의 존속기한의 연장은 사업추진의 지연 등 불가피한 사유가 있는 경우를 제외하고는 1회에 한한다.

둘째, 노동정책과의 위상에 관한 문제이다. 노동정책과는 경제진흥본부 일자리기획단에 속한 하나의 과(課)라는 점과 일자리정책과 다음에 위치한 조직위계상 노동정책을 일자리정책, 경제·산업정책의 하위체계로 인식할 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 따라서 의미 있는 노동인지적 행정을 위해서는 노동정책과를 국이나 실로 격상시켜 독립적인 업무영역을 구축할 필요성이 관련 학계와 노동계에서 끊임없이 제기되고 있는 실정이다.

셋째, 노동정책과와 고용노동부 및 서울시 자치구 간 업무협조체계 미흡으로 인해 노동행정의 실효성이 낮아 서울시 노동정책이 아닌 서울시 본청에 대한 노동정책으로 국한될 개연성이 높다. 예를 들어 서울시 자치구에는 노동전담부서 자체가 없어 노동업무에 대한 인식 자체가 부족하며 서울시와의 노동 관련 업무를 책임지고 수행하기 어려운 조직구조

를 가지고 있다.

넷째, 노동정책과 공무원의 순환근무에 따른 낮은 업무지속성 및 전문성도 문제이다. 노동정책과가 다루고 있는 노사정관계 등 사회적 대화 관련 업무는 관계 유지가 매우 중요하고, 관계는 업무 인수인계가 어렵다는 점을 감안하여 더욱 장기간 근무가 보장될 필요가 있다. 그렇기 때문에 노사정관계의 네트워크가 정착되고 안정적인 운영시스템이 마련될 때까지라도 전문성과 지속성이 유지될 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

③ 과제

첫째, 노동 및 고용정책 총괄 부서로서 고용노동국 신설이 필요하다. 그 이유는 우선, 서울시 노동정책기본계획상의 방대한 사업의 총괄을 담당하기에 현재 노동정책과의 조직 위계 및 인력 현황 등을 고려할 때 어렵기 때문이다. 다음으로, 사업비중이 커지고 있는 고용(일자리) 정책과 타 부서에 산재해 있는 고용정책 조정 통합 기능이 필요하다. 마지막으로 노동정책기본계획상 5대 핵심과제에 포함된 노동안전 집행 실무부서가 필요함을 그 이유로 들 수 있다.

둘째, 노동분야 행정협의체 구성이 요구된다. 서울시의 노동문제는 서울시와 산하기관, 자치구 전체의 문제이기 때문에 산하기관, 자치구와 노동정책을 협의하고 조정할 수 있는 협의체 구성이 필요하다. 예를 들어 서울시 본청·사업소 및 투자·출연기관 간 협의체 구성, 서울시 25개 구청장·부구청장 협의회와 협의체 구성을 들 수 있다.

셋째, 노동교육 TF 구성이 필요하다. 노동정책기본계획상 핵심사업으로 설정한 노동교육의 내실화와 실질화를 위해 지방정부(서울시 본청, 사업소, 출연기관 포함), 교육청 등 유관기관, 일선 학교 교사, 민간전문가, 노동복지센터 등 현장실행조직, 노동인권교육 관련 조직이 참여하는 노동교육 TF 구성이 필요하며, TF는 노동인권교육 콘텐츠 개발, 노동인권강사단 양성 및 인력풀 유지관리, 노동교육 수요 발굴 및 협력사업 등 입체적인 계획 수립 및 총괄기획을 담당해야 한다.

넷째, 공무원의 잦은 순환보직으로 인한 전문성 저하문제를 해결하기 위해 노동행정인력의 전문성 강화 방안 검토가 필요하다. 대안으로 민간전문인력 활용을 통한 서울시 노동행정

의 전문성 및 지속성 제고와 노동분야의 민간전문인력 유치·활용방안 마련을 검토할 수 있다.

2) 노동인지적 행정문화 공무원교육

(1) 서울시 공무원교육 기획체계

서울시 공무원교육 기획체계는 크게 행정국과 인재개발원으로 구분이 가능하다.

① 서울시 행정국

서울시 행정국은 공무원의 교육훈련 목표와 방향성을 담은 서울시 교육훈련계획 수립 및 공무원 교육전반에 관한 기획 업무를 담당하고 있다. 세부적으로 행정국 인재양성팀과 교육훈련팀에서 서울시 공무원을 대상으로 한 교육훈련계획과 교육훈련제도 개선업무를 총괄 담당하고 있다.

[표 2-25] 서울특별시 행정국 인력개발과의 공무원교육 관련 주요업무

구 분	주요 내용
인재양성팀	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육훈련 계획 총괄(4급 이상 관리자, 역량평가, 수습행정관, 실무수습 교육) ○ 인사, 주요업무계획 ○ 장기국외훈련 업무 총괄(계획 수립 및 선발파견) ○ 단기국외연수 총괄(기획, 희망연수, 글로벌 등 계획 수립 및 선발)
교육훈련팀	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내 교육훈련계획 및 교육훈련제도 개선 ○ 타 지자체 등 교육협력 및 특별교육 관련 사항 ○ 4, 5급 승진자 및 7~9급 신입자 교육 ○ 6급 실무전문가 양성과정 선발 ○ 리더십 교육계획 수립 및 운영 ○ 상시학습제도 운영 ○ 직장 외국어 강좌 운영 ○ 학습동아리 운영 ○ 국내 단기(공공, 민간) 위탁교육 ○ 국내 대학 및 대학원 위탁교육 ○ 계약학과 운영

자료: 서울특별시 홈페이지

② 서울시 인재개발원

서울시 인재개발원은 행정국(인력개발과)에서 제시하는 교육훈련계획 및 방향성을 필수교육과정(집합교육)에 반영하여 집행·운영하고 있으며, 그 외에 서울시 각 부서의 요청, 인

재개발원 자체의 교육수요 조사와 연구를 통해서 서울시 공무원의 역량 강화에 필요로 하는 직무 관련 교육과정을 개설·운영하고 있다.

[표 2-26] 서울특별시 인재개발원 공무원교육 관련 주요업무

구 분	주요 내용
인재기획과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육과정 수요조사(신규 교육 개설 검토·협의) ○ 교육훈련 계획 수립 및 심의회·교육과정 검토회의 운영(계획, 설계, 운영별) ○ 현업적용도 평가연구, 직무역량개발 교육연구 ○ 4급 이상, 5급 이하, 7급 이하 신입자 역량분석 및 리더십 과정 설계·개발 ○ 학업성취도 평가연구, 만족도 평가연구, 기본역량 및 리더십역량 개발 교육연구 ○ HRD 역량강화 프로그램 운영
인재양성과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육훈련 학습평가계획 수립 ○ 교육과정 분기별 운영결과 분석 ○ 강사선정심의회 ○ 6급 실무전문가 양성과정, 전문교육과정 운영 ○ 신입리더과정 운영계획 수립 및 총괄 ○ 직급별, 직위별 리더십과정 운영 ○ 신입·전직 공무원 직무역량과정 운영

자료: 서울특별시 인재개발원 홈페이지(<http://hrd.seoul.go.kr/home/index.jsp>)

인재개발원은 이외에도 인력채용과에서 5급 승진자 역량평가, 7-9급 정기공채 시험, 사회 복지직, 연구지도직 공채시험, 임기제 일반직공무원(5급, 6급) 임용시험을 담당하고 있다.

[표 2-27] 서울특별시 인재개발원 교육훈련목표(2015년)

구 분	주요 내용
시정 비전	○ 사람이 중심인 서울, 시민이 행복한 서울
인재상	○ 봉사인, 전문인, 협력인, 창조인
교육훈련목표	○ 시민에게 헌신하고 전문성과 열린 마음을 갖춘 도시창조인 양성
교육훈련전략	<ul style="list-style-type: none"> ○ 핵심·공직가치 내재화실천 ○ 환경변화 대응 직무역량 강화 ○ 공직생애주기별 맞춤형 교육 ○ 선제·탄력적 교육기획·운영 ○ 학습자 중심의 교육환경 조성

자료 : 서울특별시 인재개발원, 2015, 2015 교육훈련계획

(2) 노동 관련 공무원교육의 도입 개요

① 도입 배경 및 필요성

서울시의 '노동인지적 행정문화 구현'을 위해 기본적으로 필요한 기능으로, 행정서비스 담당자들이 노동권과 노동법제를 이해하고 노동존중의 관점을 갖도록 하기 위해 서울시 직원 대상으로 노동교육이 시작되었다. 이러한 배경하에 '13년 하반기부터 서울시 인재개발원의 교육과정에 노동교육과목을 신규 개설하였으며, 노동교육 관련 조례 제정을 통해 서울시 직원 등에 대한 노동교육을 확대하고 있는 중이다.

② 법적 근거

서울특별시 근로자권리보호 및 증진을 위한 조례(안) 제10조(근로자의 권리보호 및 증진을 위한 교육)에서 노동인지적 행정문화 조성을 위한 공무원교육을 시장의 의무로 규정하고 있어, 서울시민 및 근로자(서울시 공무원 포함)를 대상으로 한 노동교육의 근거가 확보되어 있다.

<서울특별시 근로자권리보호 및 증진을 위한 조례(안) 제10조>

제10조(근로자의 권리보호 및 증진을 위한 교육)

- ① 시장은 시민 및 근로자가 근로자의 권리보호 및 증진을 위한 교육을 받을 수 있도록 각종 교육기관과 시설 등의 노동법 교육체계 마련을 위해 노력하여야 한다.
- ② 시장은 노동인지적 행정문화 조성을 위해 소속 공무원 및 직원이 근로자의 권리 보호 및 증진과 관련된 교육을 받을 수 있도록 노력하여야 한다.
- ③ 시에서 출자 또는 출연한 기관의 장은 노동인지적 행정문화 조성을 위해 소속 직원이 근로자의 권리 보호 및 증진과 관련된 교육을 받을 수 있도록 노력하여야 한다.

(3) 노동 관련 공무원교육 현황

① 서울시 인재개발원 교육과정

인재개발원에서는 크게 집합교육인 리더십 역량개발 교육과정의 신입자 과정과 e-러닝 교육의 직무역량개발 교육과정에 노동교육이 포함되어 있으나 전체 인재개발원 교육과정과 대비해 매우 미흡한 수준으로 편성되어 있다.

인재개발원의 2015년도 교육훈련과정은 총 246개 과정으로 구성되어 총 154,103명을 대상으로

진행할 계획이다. 세부적으로는 집합교육 135개 과정 19,300명, e-러닝 111개 과정 134,803명으로 구성되어 있다. 이 가운데 노동교육은 집합교육 리더십 직급과정(신임자 과정) 135과정 중 1개 과목, 1시간만 배정되고 있고, e-러닝 교육과정 중 노동교육으로는 유일하게 직무역량 개발에 배정된 노사협력 과정은 전체 111개 과목 중 단 1개 과목만이 배정되어 있다.

[표 2-28] 서울특별시 인재개발원 교육훈련과정(2015년)

(단위: 명, %)

구분	계	기본		리더십		직무			IT	
		핵심 가치	인문 소양	직위	직급	공통	전문	글로벌	정보 활용	정보 기술
집합	135 (100)	4 (3.0)	9 (6.7)	6 (4.4)	9 (6.7)	8 (5.9)	31 (23)	1 (0.7)	38 (28.1)	29 (21.5)
e-러닝	111 (100)	5 (4.5)	9 (8.1)	10 (9.0)	1 (0.9)	23 (20.7)	34 (30.7)	3 (2.7)	24 (21.6)	2 (1.8)

자료: 서울특별시 인재개발원, 2015, 2015 교육훈련계획

먼저 집합교육인 리더십 역량개발 교육과정의 신임자(7급 신임리더, 8·9급 신임리더) 과정은 공무원교육의 필수과정으로 사·자치구 소속 7급, 8·9급 신임자를 대상으로 주로 신입 공직자로서의 마인드, 소양 등을 함양하기 위한 목적의 교과내용으로 구성되어 있다.

교육과정 내 노동교육의 비중을 살펴보면 7급 신임리더 과정은 전체 교과목 28개 과목 168시간 중 노동교육은 “공무원 노사관계” 1개 과목 1시간을 할애하여 운영하고 있으며, 8·9급 신임리더 과정은 전체 29개 과목 179시간 중 7급과 마찬가지로 “공무원 노사관계” 1개 과목 1시간 강의방식으로 운영하고 있어 노동교육 관련 비중과 내용이 매우 부족한 실정임을 알 수 있다.

다음으로 e-러닝 직무역량개발 교육과정의 e-공무원 노사협력 과정은 필수가 아닌 선택 과정으로 5급 이하 공무원을 대상으로 노동기본권의 개념, 공무원 노사관계법의 이해, 공무원 단체교섭 과정 등 노동 관련 교육내용으로 구성되어 있다. e-공무원 노사협력 과정은 전체 4과목 28시간으로 이루어져 있어 신임자과정에 비해 교과목 수와 교육시간은 총 실효하게 구성되어 있지만 선택과정이라는 한계가 존재한다.

[표 2-29] 노동교육 관련 인재개발원 교육과정

구분		신임리더과정	e-공무원 노사협력		
과정 개요	과목 성격	■ 필수	■ 선택		
	대상	■ 시·자치구 7급, 8·9급 상당 신입자	■ 5급 이하		
	기간	■ 3주 (e-러닝 사전학습 4주)	■ 4주		
	인원	■ 7급: 74명/기 (2기, 총 148명) ■ 8·9급: 240명/기 (8기, 총 1,975명)	■ 20명/기 (4기, 총 80명)		
과정 목표		<ul style="list-style-type: none"> ■ 서울시 공무원으로서 자긍심 고취, 비전과 가치 공유, 시민봉사자로서의 자세 확립 등 신입공직자로서 갖추어야 할 기본 마인드 함양 ■ 새로운 일에 대한 열정과 도전의식, 성공적 공직생활을 위한 목표의식을 갖춘 건강한 조직구성원으로서의 성장 도모 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공무원노조 태동 등 여건변화에 능동적으로 대처하고 관리자, 노조간부, 노조원, 비노조원의 역할 및 한계 등을 숙지하여 실무 수행능력 향상 ■ 성숙한 공무원 노사문화 조기 정착을 위한 관련 지식과 다양한 기법 습득 		
과정 특징		<ul style="list-style-type: none"> ■ 스스로 생각하고 느끼는 성찰, 참여 및 토론, 현장체험 등 다양한 참여실습 중심 교육 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노조의 탄생 배경과 그에 따른 역할을 인식하고 성숙된 노사문화를 정착할 수 있도록 관련 이론과 법, 실제 사례 등을 중심으로 교과목 구성 ■ 공무원노조와 공직사회의 변화, 공무원 노사관계법의 이해와 같은 기본이론과 공무원 단체교섭과정, 공무원의 노사정착 방안 등의 기법을 중점적으로 학습 		
교과 목 구 성	전체	<ul style="list-style-type: none"> ■ 7급 신입리더: 전체 28과목 168시간 ■ 8·9급 신입리더: 전체 29과목 179시간 	■ 전체 4과목 28시간		
	노동 관련 교과목	■ 공무원 노사관계	1시간	■ 공무원 노조와 공직사회의 변화	7시간
				■ 공무원 노사관계법의 이해	7시간
				■ 공무원 단체교섭 과정	7시간
			■ 성숙한 공무원의 노사정착 방안	7시간	

자료: 서울특별시 인재개발원, 2015, 교육훈련계획 재구성

② 서울시 노동정책과의 교육사업

노동정책과는 근로자 권익보호 및 증진을 목표로 근로자와 사용자를 대상으로 한 노동법령 교육 및 홍보, 노동에 대한 사회인식 개선사업을 추진하고 있다. 또한 정책입안 및 집행에 필요한 노동인지적 행정문화를 확산하고 노무분야 담당자의 역량 강화와 공공분야 노사관계 관련 발주처의 책임 강화 등 변화하는 노동환경에 대한 대응을 위해 노사문제 담당 시 공무원 대상 교육을 실시하고 있다.

[표 2-30] 서울시 노동정책과의 노동교육사업

구분	대상	주요 내용
노동법 교육	근로자 (시민, 청소년)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노동복지센터 내 시민노동 법률학교, 청소년 노동인권캠프 등 운영 ○ 표준근로조건 등 노동법 교육 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 자치구별 근로자 노동교육 실시 ○ 청소년 시설·교육프로그램 활용, 청소년 노동교육 실시 ○ 희망노동아카데미 운영
	사용자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 표준근로조건 등 노동법 교육 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 자치구 상공회를 통한 사용자 노무교육 실시 ○ 청년창업센터 교육과정에 노동법 관련 교육 운영
	대학생	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울시립대학교 ‘노동법의 이해’ 교과목 신설
노동권 보호를 위한 홍보	전체 (시민, 청소년, 노동조합, 사용자)	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘서울시민 노동권 보호를 위한 길잡이’ 제작 및 배포 ○ ‘청소년 노동권리 수첩’ 제작 및 배포 ○ 표준근로조건(임금체불 금지 등 20개 항목) 상시 홍보 ○ ‘서울시민 노동권 보호를 위한 길잡이’ 제작 및 배포
노무분야 역량강화	서울시 공무원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상·하반기 정기 집합교육 실시 ○ 노무담당별 맞춤형 교육 실시 ○ 현장 찾아가는 맞춤형 교육 ○ 서울시 노동실무 핸드북 제작 배부 <ul style="list-style-type: none"> - 사·자치구, 민간위탁 사업장 등

자료: 서울시 노동정책과, 2015, 주요업무 추진현황 보고; 제247회 서울시의회 정례회 재정경제위원회, 2013 재구성

(4) 평가

① 의의

공무원 노사관계 관련 교육 과정은 공무원들에게 노동인지적 의식을 함양시켜 노사문제에 대한 이해와 노동행정의 기본적 전문성을 갖추게 한다는 점에서 의의가 있다.

② 한계와 과제

‘노동인지적 행정문화 정착’이라는 취지에 비해, 노동과 관련된 현 공무원 교육은 매우 미흡한 수준이다. 예를 들어 신입사 과정은 필수과정이지만 전체 교과목 및 교육시간 대비 노동 관련 교과목이 매우 미흡한 수준이며, e-공무원 노사협력은 선택과정으로서 이 과정을 선택하지 않은 5급 이하 공무원의 경우 교육기회가 없는 실정이다.

이런 점을 고려해 현행보다 공무원 노동 교육을 대폭 강화해야 할 필요성이 있다.

우선, 필수교육 대상을 5급 신입사 과정까지 확대하고, 공공부문 노사관계와 관련된 담당자(부서별 공무원 및 공무원 관리자, 산하기관 담당자, 민간위탁·용역 관련 담당자 등) 교육을 의무화해야 한다.

다음으로 교육내용도 노동 관련법에 대한 이해, 노동권에 대한 이해, 노동행정에 대한 이해 등을 포함해 보다 종합적이고 체계적인 교육이 이루어지도록 해야 하며, 이와 연동해 교육 시간도 대폭 늘릴 필요가 있다. 그리고 교육방식도 강의식 교육에서 탈피, 현장방문 교육, 모의교섭 등 보다 실질적인 방식으로 수행해야 교육의 실효성을 높일 수 있을 것이다.

마지막으로 노동정책부서와 인재개발원의 협의를 강화하고, 공무원 노동교육 과목 기획, 강사풀 구성 등을 위한 TF를 운영할 필요가 있다.

3) 대안 검토

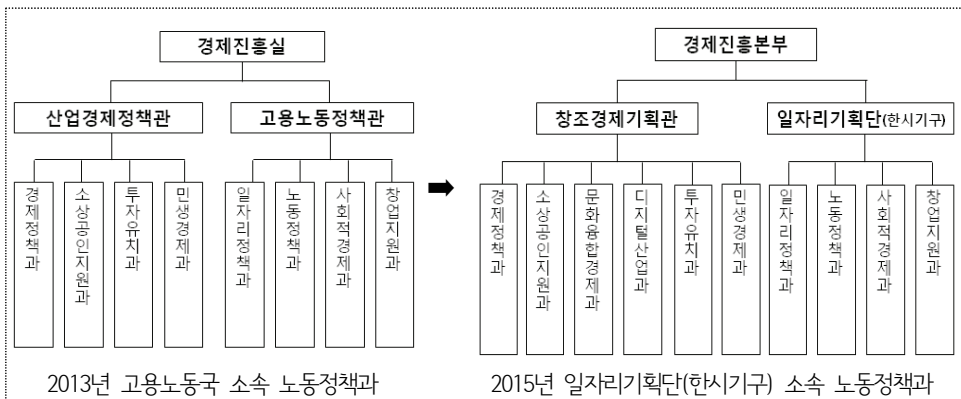
(1) 노동정책과의 실·국·본부로의 승격 방안

① 조직개편의 방향성

노동시장에서 ‘고용 없는 성장’, ‘일자리 없는 성장’이 계속되면서 청년부터 중·장년, 심지어 노년에 이르기까지 고용이 노동 분야의 가장 절실한 문제로 부각되고 있다. 이런 노동

시장 환경변화에 대응해온 고용노동부의 경우 노동국·노동청 시절(1948~1981년)에는 근로조건 보호, 노사관계 지도라는 전통적 노동행정의 집행기능에 중점을 두었으나, 1981년 ‘부’로 승격된 이후 노동정책 수립 기능을 강화해 나갔으며, 이후 1997년 외환위기를 겪으며 고용정책이라는 새로운 노동정책을 발전시켜 왔다. 이런 맥락에서 고용노동부는 노동부에서 고용노동부로 명칭을 변경하면서 노동행정의 패러다임도 노사문제에서 고용 중심으로 대응해왔다.

서울시도 고용노동부와 마찬가지로 노동시장의 환경변화에 대한 대응, 서울시 노동정책의 효과적 확산 및 실행력 확보를 위해 고용과 노동을 아우르는 고용노동정책의 컨트롤타워가 필요한 시점이다. 이러한 인식하에 과거 2013년처럼 일자리기획단을 고용노동국(가칭)으로 승격·환원하여 노동전담조직을 강화하는 것이 바람직한 방향이라고 판단된다.



[그림 2-9] 노동정책과의 조직변천사

② 당위성 및 기대효과: 노동 및 고용정책 총괄부서로서 효율적인 노동행정 제고 첫째, 조직 연속성 제고 측면에서 한시기구인 일자리기획단에 속해 있어 발생하는 노동정책과의 낮은 연속성과 위상문제의 해소가 가능해진다. 앞서 살펴본 대로 한시기구는 3년의 존속기한과 연장 관련 복잡한 절차로 인해 조직 및 업무의 연속성이 불안정한 한계가 존재하나, 상시기구인 고용노동국(가칭)으로 승격된다면 조직의 연속성 및 노동행정의 지속가능성을 확보할 수 있게 된다.

둘째, 노동정책 컨트롤타워 및 노동전담조직 강화 측면에서 노동정책과가 국으로 승격된다면 서울시 노동정책의 컨트롤타워로서 노동행정을 체계적·효과적으로 수행할 수 있는 조직체계와 대내외적 위상 강화를 통해 노동행정 전반에 대한 인식제고와 노동행정의 강화를 기대할 수 있다. 또한 노동정책기본계획상의 방대한 사업을 총괄하기 위해서라도 고용노동국(가칭)의 신설이 필요한 실정이다. 이렇게 된다면 고용노동국(가칭)은 시(市) 노동정책의 컨트롤타워로서 기본계획 수립을 총괄하고, 실·국·본부, 투자·출연기관은 노동정책의 공동 추진주체로 참여하는 역할분담이 가능해지며, 보다 효율적인 노동행정체계를 갖출 수 있을 것이다.

셋째, 노동행정 협조체계 구축 측면에서 점점 사업비중이 커지고 있는 고용(일자리) 관련 노동시장 환경변화에 대한 대응과 타 부서에 산재해 있는 고용노동 관련 기능 조정을 통한 적극적 노동행정을 위해 서울시 각 실·국·본부, 출연기관, 서울시 자치구 및 유관기관(고용노동부, 서울시 교육청 등)과의 업무협조 및 연계 강화가 필요한 시점이다. 이런 맥락에서 효과적인 고용·노동행정을 위한 대내외적 업무협력을 위해 최소 ‘국’ 수준의 조직이 요구되고 있다. 지방자치단체의 실국본부 개편, 명칭변경, 사무분장 시에 중앙행정조직과 지방행정조직 간의 연계 등을 고려하여 합리적으로 정할 것을 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제2장 제9조(시·도의 기구 설치기준) 제2항에서 규정하고 있기 때문에 그 필요성과 법적 근거 또한 명확하다.

종합하면, 고용 및 노동과 관련해 다양한 노동 관련 니즈를 반영하고, 노동시장의 양적·질적 개선을 위한 보다 효율적이며 지속가능한 노동정책을 펼치기 위해 노동정책과를 고용노동국(가칭)으로 확대 개편하는 방안의 검토가 필요하다.

이러한 상황인식을 반영해 서울시도 ‘서울시 노동정책기본계획’에서 고용노동국(가칭)의 신설 검토와 노동정책의 정체성 확보를 위한 지속적인 기능 보강을 발표하였다. 하지만 고용노동국(가칭)의 신설은 상위 규정에 따른 실·국·본부 수 제한과 행정자치부와의 협의가 필요한 사항이므로 중장기적으로 검토하여 추진할 계획이다.

③ 기능 및 역할

노동정책과가 ‘국’으로 승격 시, 요구되는 기능은 기존 노동정책과의 기능에 더하여 고용·노동행정의 기획·총괄, 노동행정 관련 정책(실무)협의체 운영, 노동교육 기획기능 강화, 노동업무처리 매뉴얼 작성으로 크게 나누어 볼 수 있다.

첫째, 고용 및 노동행정의 총괄기능을 담당해야 한다. 단기적으로 일자리기획단(일자리정책과, 노동정책과, 사회적경제과, 창업지원과)에서 수행하던 고용 및 노동 관련 기능을 통합하여 운영하는 것이 필요하다. 예를 들어 일자리 종합대책과 노동정책기본계획 간의 연계 또는 통합을 통해 서울시 고용노동정책의 실효성과 중복되는 부분을 줄여 효율성을 높이는 방향으로 정책을 수행하는 것이 바람직할 것이다.

[표 2-31] 서울시 일자리기획단 업무사항

구분	주요 내용
일자리정책과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일자리 종합대책 총괄 ○ 직업훈련계획 수립 ○ 직업훈련시설 관리 ○ 청년일자리 종합계획 수립 ○ 실업대책 및 공공근로 관리
노동정책과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노동정책기본계획 수립 및 평가 총괄 ○ 근로자보호 가이드라인·지침 마련 ○ 노동현안에 대한 지원과 협조 : 자문(노동전문관, 공인노무사 등) ○ 노사단체, 실태조사 등을 통한 정책수요 발굴 ○ 노동정책 관련 실·국 협의체 운영 등
사회적경제과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적기업·마을기업 육성시책 수립 및 관리·운영 ○ 협동조합 및 민간지원조직 운영지원 등에 관한 사항
창업지원과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 창업지원, 창업지원센터 운영, 일자리 박람회 개최 ○ 일자리플러스센터 운영, 취업 및 창업 상담·알선, 구인기업 개발

자료: 서울시 경제진흥실, 2015 주요업무계획; 서울특별시 제251회 시의회 임시회 재정경제위원회 재구성

중장기적으로는 서울시 조직에 산재되어 있는 고용 및 노동 관련 기능을 효과적으로 운영하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

예를 들어 서울시의 고용 및 직업훈련 업무의 실효성을 높이기 위해서는 관련 업무를 총괄

적으로 기획 또는 계획 및 모니터링하는 체계화 작업이 필요하지만 현실은 그렇지 못하다. 구체적으로 살펴보면 서울시 경제진흥실에서 일자리 종합대책 총괄과 직업훈련계획 및 시설 관리, 창업 등을 지원하고 있으며, 그 외에 복지건강실(다양한 취약계층 대상), 여성가족정책실(여성 대상), 교육협력국에서 각각 고용업무와 직업훈련을 담당하고 있다.

다만 이들 사업은 예산 측면에서 서울시 자체 예산으로 운영하는 사업과 국비와 시비의 매칭을 통한 사업 등이 혼재되어 있으므로 이러한 특성에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다.

[표 2-32] 서울시의 고용 및 직업훈련 사업

구분	주요 내용
경제진흥실	<ul style="list-style-type: none"> ○ 취약계층을 위한 공공근로, 서울형 뉴딜일자리 ○ 사회적경제지원센터, 장년창업센터, 서울일자리플러스센터, 기술교육원 운영
여성가족정책실	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여성새로일하기센터 지정 운영, 여성일자리 창출 ○ 결혼이민여성 인턴제 운영, 이주여성 취업지원 프로그램 등
복지건강실	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어르신 일자리 사업, 장애인 일자리 지원, 노숙인 일자리지원 ○ 정신질환자 취업지원시설 설치·운영 등
교육협력국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자격증 취득을 통한 일자리창출 특화사업 ○ 강동 커피 바리스타 과정 운영 등

둘째, 노동행정 관련 정책(실무)협의체 운영을 담당해야 한다.

우선, 서울시 노동정책의 효과적 수행과 확산을 위해서는 서울시 노동정책 관련 부서와의 원활한 업무협조를 위해 실·국·본부가 참여하는 정책(실무)협의체의 운영이 바람직하다. 특히, 노동정책기본계획과 관련된 부서가 20여 개에 이르므로 부서별 이해관계를 조율하고 노동정책 관련 사업을 운영하기 위해 협의체 운영 검토가 필요하다.

다음으로 서울시 노동 관련 유관기관과의 협의체 운영 또는 협력네트워크 구축 기능을 담당해야 한다. 예를 들어 근로감독은 노동정책의 일관성과 집행의 통일성을 위해 중앙정부에만 부여되어 있고 고용노동부가 담당하고 있지만 근로감독관 인원 부족에 따른 업무 과부화로 근로감독행정을 수행하는 데 한계가 존재한다. 이러한 부분을 해결하기 위해 지방정부와의 협력체계를 강화하여 근로감독의 효율성을 높이는 것이 중요한 시대과제로

부각되고 있다. 따라서 중앙정부의 근로감독관(서울 고용노동청의 각 지청을 관할 범위로 함)과 협력하여 시행하는 시스템 마련이 필요한 실정이다.

이외에도 노동정책 관련 자치구와 서울교육청과도 많은 업무 협조가 필요하므로 노동행정 관련 정책(실무)협의체 운영을 통한 협치 또는 협력네트워크를 구축하고 담당하는 역할 수행이 고용노동국(가칭)에 필요하다.

셋째, 노동교육의 기획기능 강화를 위해 고용노동국(가칭) 내에 노동교육전담 TF(가칭)의 신설을 검토하는 것이 필요하다. 서울시 노동정책기본계획상 핵심사업으로 설정한 노동교육의 내실화와 실질화를 위해 지방정부(서울시 본청, 사업소, 출연기관 포함), 교육청 등 유관기관, 일선 학교교사, 민간전문가, 노동복지센터 등 현장실행조직과 노동인권교육 관련 조직이 참여하는 노동교육 TF 구성이 필요하다. 이렇게 구성된 TF는 노동인권교육 콘텐츠 개발, 노동인권강사단 양성 및 인력풀 유지관리, 노동교육 수요 발굴 및 협력사업 등 입체적인 계획 수립 및 총괄기획을 담당할 필요가 있다.

넷째, 노동정책팀에 노동정책 및 노동 관련 가이드라인 작성 기능 외에도 노동업무처리 매뉴얼을 작성하는 기능을 부여하는 방안을 검토해야 한다. 이는 서울시 각 부서의 사업 진행 시 발생하는 노동 관련 문제에 대해 대응방안을 몰라 외면하거나 효과적으로 대응하지 못하고 있는 서울시 각 부서와 공무원들에게 필요로 한 것이다.

④ 검토 사항

노동정책과의 ‘국’으로의 승격을 위해서는 크게 법적 검토와 ‘국’에 걸맞은 업무수준 또는 성격인지에 대한 사전 검토가 필요하다.

우선, 법적 검토사항으로 노동정책과의 확대 개편을 위해서는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제6조(기구설치의 일반요건) 1, 2항과 9조(사·도의 기구설치 기준)에 의해 서울시의 실·국·본부 수를 17개로 제약받고 있는 현실상의 제약요건을 인지하고 관련 규정에 대한 선행검토가 필요하다. 또한 이와 관련하여 외부적으로는 관련 규정을 담당하고 있는 행정자치부와의 협의와 함께 서울시 내부적으로 고용노동국(가칭) 승격 이전에 서울시 본청조직 전체의 개편 검토작업이 선행되어야 할 것이다.

[표 2-33] 서울시의 행정기구 설치 관련 법·제도

법령	주요 내용
지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정	<p>제1장 총칙 제6조(기구설치의 일반요건)</p> <p>① 국은 특별한 경우 외에는 소관 업무의 성질이나 양이 4개 과 이상의 하부조직이 필요한 경우에 설치한다.</p> <p>② 실·본부[본부는 특별시·광역시·특별자치시·도나 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 한한다]에 한한다]는 업무의 성질상 국이나 과로서는 그 목적달성이 곤란하다고 인정되는 경우에 설치한다.</p> <p>제2장 시·도의 기구 제9조(시·도의 기구설치기준)</p> <p>① 시·도 본청에 두는 실·국·본부의 설치와 그 분장사무는 해당 지방자치단체의 조례로 정하되, 실·국·본부의 설치기준은 별표 1과 같다.</p> <p>② 지방자치단체의 장은 실·국·본부의 개편, 명칭변경과 사무분장을 할 때 중앙행정조직과 지방행정조직 간의 연계성 등을 고려하여 합리적으로 정하여야 한다.</p>
동 규정 별표 1	<p>시·도의 실·국·본부 설치기준(제9조 제1항 관련)</p> <p>서울특별시는 실·국·본부를 17개 이내로 설치 가능</p>

자료: 법제처 홈페이지

다음으로 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제6조 2항에서 밝히고 있는 것처럼 노동정책과를 국으로 확대 개편하기 위해서는 국에 합당한 업무량과 성질이 필요하다.

동 규정상 4개과 이상이면 ‘국’으로 승격이 가능하고, 실제로 제1부시장 산하 서울시 실·국·본부들이 최소 4과 체제로 구성되어 있는 점을 고려할 때, 노동정책과가 ‘국’으로 승격되기 위해서는 양적 측면에서 최소 4개 과로 편성 가능한 업무량이 요구된다. 이와 관련하여 서울시의 노동정책기본계획에서 밝히고 있는 61개 단위과제 등 방대한 사업을 고려하면 고용노동국(가칭) 신설을 위한 업무량은 충분할 것으로 예측된다.

[표 2-34] 서울시 실·국·본부의 조직규모 현황

구분	조직 규모
기획조정실	○ 2기획관 1협력관 12담당관(과)
경제진흥본부	○ 1기획관 1기획단 11과 1반
복지본부	○ 1기획관 7과
도시교통본부	○ 2기획관 8과 1반
문화본부	○ 1기획관 6과
기후환경본부	○ 1기획관 7과
행정국	○ 6과
재무국	○ 6과
관광체육국	○ 4과
시민건강국	○ 5과

자료: 서울시 홈페이지

⑤ 한계 및 제약요인

노동정책과가 고용노동국(가칭)으로 승격된다고 해서 서울시를 둘러싼 고용노동 관련 문제들이 저절로 해결되는 것은 아닐 것이다. 또한 모든 문제의 해결이 가능한 것도 아니다. 이러한 관점에서 고용노동국(가칭)으로 승격 시에도 상존할 한계와 제약요인에 대하여 살펴보는 것도 필요하다.

우선, 법적 권한 부재 상존이다. 서울시 노동정책과가 국으로 승격되더라도 근로감독권, 노사분쟁 조정권 등 법적 권한 부재로 인해 과거와 같이 근로기준 및 근로감독업무를 수행할 수 없다는 한계는 존재한다.

둘째, 노동정책 협력체계의 실효성을 담보할 수 없다. 서울시 및 사회 전반적으로 노동정책에 대한 인식 수준이 낮아 노동정책 협력체계의 실효성이 기대만큼 높지 않을 수 있다. 서울시의 각 실·국·본부는 노동정책에 대한 인식이 미흡하고, 자치구는 노동행정시스템조차 갖추고 있지 않다. 특히, 자치구는 노동 관련 업무를 수행해야 할 의무나 법적 근거가 없으므로 노동업무를 자치구의 고유사무로 인식하지 않고 있어 자치구들의 협력을 이끌어내는 것이 쉽지 않아 보인다. 이러한 맥락에서 자치구의 협력을 유도할 수 있는 협의체, 인센티브 등 다양한 방안에 대한 검토가 필요하다.

(2) 노동분야 행정협의체 구성 방안

① 서울시 본청·사업소 및 투자·출연기관 간 협의체 구성

본청·사업소와 투자·출연기관 간의 서울시 노동정책 및 관련 안건을 검토하는 정례적인 협의체를 구성하여 노동정책의 공동 추진주체로의 참여를 유도하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

② 서울시 25개 구청장·부구청장협의회와 협의체 구성

서울시 구청장협의회는 구청장협의회 명의를 안건과 개선이 필요한 행정사항이나 법령, 서울시 또는 중앙정부에 요청할 사안 등의 안건에 대해 논의하는 협의체다. 따라서 기존 구청장협의회, 부구청장회의에 서울시 노동정책 확산을 목적으로 노동정책과가 정례적으로 참여하여 노동안건을 상정하는 방식으로 추진하는 것이 가능하다.

서울시 노동정책과는 25개 자치구와의 협력 및 정책 지원을 하는 방향으로 협의체를 구성하고 '서울시 노동정책기본계획'의 주요 사업 중 자치구의 협력이 필요한 사업에 대해 협의 및 참여를 유도할 필요가 있다. 이 협의회에서 '서울시 노동정책기본계획'상의 '이동하는 여성근로자 쉼터 운영' 등 실태조사(모니터링), '시민명예노동음부즈만 운영'에 대한 지원 강화, '찾아가는 고용노동 종합컨설팅 지원' 등 서울시 노동정책과 자치구에서 상정하는 다양한 노동 관련 사안 등을 논의할 수 있을 것이다.

(3) 노동교육 TF 구성 방안

노동교육 TF 구성을 위해 민관거버넌스 '서울시 아르바이트 권리보호 협의체'에 대한 검토 작업을 선행하는 것은 TF를 구성하는 것과 동시에 서울시 노동정책기본계획에서 제시하고 있는 고등학교 교육과정에 노동법과목 개설을 위해서라도 효과적인 방법이라 판단된다.

첫째, 노동교육 TF의 구성은 서울시(본청·사업소, 투자·출연기관), 현장실행조직(노동권익센터·노동복지센터 등), 교육계(교육청, 교사 등), 민간전문가, 사용자 대표, 노동인권교육 대상자 등 이해관계자 모두가 참여하는 논의의 장으로 기능하도록 설계하는 것이 바람직하다. 한편 노동교육 TF의 구성 수준은 사업 대상 또는 논의안건의 수준을 고려해 조정하는 방식이 바람직하다.

둘째, 노동교육 TF는 노동인권교육 콘텐츠 개발, 노동인권 강사단 양성 및 인력풀의 유지 관리, 노동교육 수요 발굴 및 협력사업 등 총괄 기획과 노동교육 계획 수립을 담당하도록 하는 것이 필요하다.

셋째, 서울시의 노동교육을 위한 법적 근거로는 「교육기본법」 제21조에서 국가 및 지자체의 직업교육 실시에 관한 의무를 규정하고 있으며, 「서울특별시 근로자 권리보호 및 증진을 위한 조례」 제10조에서 노동법 교육체계 마련과 노동인지적 행정문화 조성을 위한 노동교육을 규정하고 있다. 이처럼 노동교육을 위한 법적 근거가 명확하기 때문에 교육사업 추진을 위한 법적 걸림돌은 없다.

【표 2-35】 노동교육 관련 주요 법령

법령	주요 내용
교육기본법	교육기본법 제21조(직업교육) 국가 및 지방자치단체는 모든 국민이 학교교육과 사회교육을 통하여 직업에 대한 소양과 능력의 계발을 위한 교육을 받을 수 있도록 하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.
서울특별시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례	제10조(근로자의 권리보호 및 증진을 위한 교육) ① 시장은 시민 및 근로자가 근로자의 권리 보호 및 증진을 위한 교육을 받을 수 있도록 각종 교육기관과 시설 등의 노동법 교육체계 마련을 위해 노력하여야 한다. ② 시장은 노동인지적 행정문화 조성을 위해 소속 공무원 및 직원이 근로자의 권리 보호 및 증진과 관련된 교육을 받을 수 있도록 노력하여야 한다. ③ 시에서 출자 또는 출연한 기관의 장은 노동인지적 행정문화 조성을 위해 소속 직원이 근로자의 권리 보호 및 증진과 관련된 교육을 받을 수 있도록 노력하여야 한다.
서울시 아르바이트 청년 권리장전	제3장 서울시의 책무 제5조(노동인권 교육) 서울시는 민간 전문가와 연계하여 사용자, 학생, 아르바이트 청년을 대상으로 한 노동인권 교육을 적극적으로 진행한다.

이외에도 서울시 아르바이트 청년 권리장전, 2010년 국가인권위원회의 “중·고교 교과과정에 노동인권 교육을 필수 교과과정에 포함 관련 권고조치 등 TF를 통한 노동교육 관련 근거가 충분하며 관련 환경이 조성되고 있다.

넷째, 노동교육 TF를 통한 원활한 노동교육이 실현되기 위해서는 각 실행주체들의 역할

수행이 중요하다. 서울시와 교육청은 행정권한과 예산을 담당하고, 노동권익센터·노동복지센터 등의 현장실행조직은 노동교육 콘텐츠 개발, 인력 양성 및 인력풀 유지, 교육수요 발굴 등의 업무를 수행하게 된다. 그 밖에도 관련 시민단체, 민간전문가 등의 참여와 협력은 노동교육 TF의 실효성을 높이고, 노동교육을 통한 노동인지적 문화 확산에 기여할 것이다.

다섯째, 노동교육 TF의 사업대상은 공무원, 사용자, 학생, 시민 등 노동교육을 필요로 하는 모든 사람을 대상으로 한다. 예를 들어 사업대상이 학생이라면 중·고등학교, 서울시 소재 대학 48개, 자치구 내 노동복지센터 15개, 서울시 내 청소년수련관 등의 시설을 활용할 수 있을 것이다.

특히, 서울시 노동정책기본계획에서 제시한 고등학교 교육과정에 노동법 과목을 개설하고자 한다면 우선 TF 내에 서울시 교육청 및 관련 전문가 등 고등학교 교육과정 관련 이해당사자를 참여시켜 심도 있는 논의와 협력을 통해 교육과정 내에서 노동교육을 실시하는 방안을 추진할 수 있을 것이다. 대학생들을 대상으로 한 노동교육은 서울시립대 노동법 교양 선택 강좌 사례를 참고하여 대학 교양 필수 강좌를 개설하는 방향으로 추진하는 것을 검토할 수 있다. 더불어 취업진로센터 등을 통한 노동교육 실시로 대학 재학 기간 중에 기초적인 노동인권교육을 이수하도록 하는 방안이 필요하다.

최근에는 지역 내 주민복지센터 및 지방자치단체에서 운영하는 도서관 등도 지역주민을 대상으로 하는 다양한 사업을 벌이고 있는 것을 감안할 때, 주요 사업대상의 거점은 확대가 가능하다고 판단된다.

(4) 노동행정인력의 전문성 강화 방안 검토 필요

① 민간전문인력 활용을 통한 서울시 노동행정의 전문성 및 지속성 제고 필요

노동정책과 공무원의 잦은 순환보직으로 인해 발생하는 노동업무의 전문성과 연속성 부족 문제를 해결하기 위해서는 노무사 또는 노동 분야 민간전문인력의 적극적 활용이 필요하다.

② 노동분야 민간전문인력의 유치·활용 방안 마련 필요

노동행정협업체를 통한 노동행정 확산과 노동교육 강화를 추진하기 위해서는 안정적인 민간 인력풀을 확보하고 유지하는 것은 필수적인 선결요소로 볼 수 있다.

우수한 민간 인력풀을 확보·유지하기 위해서는 기존의 우수한 인력네트워크를 활용하는 것이 효율적이다. 예를 들어 서울시 내부 전문인력 관리시스템과 행정자치부 국가인재데이터베이스를 연계하는 방안을 검토할 수 있다. 이런 방안은 서울시가 활용할 수 있는 전문가 풀을 확장함으로써 우수 인재를 손쉽게 확보하는 데 기여할 것이다.

앞서 언급된 행정자치부 국가인재데이터베이스는 공무원 및 사회 각 분야 전문가의 인물 정보를 효율적으로 관리하여 정무직 등 국가 주요 직위 인선 시 전문가의 지식과 경험을 활용할 수 있게 구축된 인물정보관리시스템으로 전문가 학력, 경력, 자격면허, 상훈, 저서, 논문 등 주요 직위 인재추천에 필요한 객관적 자료들이 수록되어 인재 활용성이 우수한 것으로 평가받고 있다.

또 다른 방안으로는 학회, 유관기관, 시민단체 등 적격자 추천 협력시스템을 구축하는 것이다. 관련 분야별 학회, 유관기관·단체 등에 공식적으로 적격자의 추천을 요청하는 등 능동적 인력 추천 및 협력시스템을 구축하여 필요인재 임용하는 것이다.

마지막으로 공공 및 민간기업에서 퇴직한 전문인력을 활용하는 방안이다. 2020년까지 퇴직 전문인력 규모는 약 382천 명으로 예상되므로 풍부한 현장경험과 능력, 인적·물적 자원의 네트워크를 겸비한 유휴 전문인력을 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

(5) 서울시 근로감독행정의 개선방안 검토 필요

① 시민명예노동음부즈만 제도의 운영 강화

공인노무사 등 총 25명(자치구별 1명) 외에 추가적으로 사회적 공헌에 관심 있는 공인노무사 등 노동전문가를 참여시켜 서울시 노동환경에 적합한 예방 및 권리구제 등 상담형 권리구제시스템을 강화하는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다.

시민명예노동음부즈만은 사후구제 위주의 노동청 신고사건, 단순 노동상담 등과 차별된 상담기능을 발전시키고, 서울시 근로실태조사 결과 등 지역 노동시장 특성을 반영한 상담

체계를 마련함으로써, 고용노동부의 서울지역 근로감독행정의 사각지대를 보완하는 데 목적이 있다.

시민명예노동음부즈만의 기대역할은 근로자 권익침해 사건 등에 관한 무료 노동상담, 서울시 민간위탁업체 등 노무진단, 노동인지적 행정문화 관련 정책과제 발굴 등의 수행이다. 이를 통해 궁극적으로 서울시 노동정책 기반 구축에 기여를 기대한다. 구체적으로는 노동상담의 경우 단순 안내 위주의 상담에서 맞춤형 밀착상담을 강화하여 권리구제를 적극 지원하고, 시 민간위탁업체 약 340개소에 대해 사전 서류 검토 및 현장방문을 통한 노무 지원을 추진한다.

② 명예근로감독관 제도의 도입 검토

명예근로감독관의 도입취지는 업무 과부화로 인해 실효성이 떨어지고 있는 고용노동부의 근로감독행정을 보완하여 근로감독의 실효성을 높이는 데 있다.

명예근로감독관 제도의 도입방안으로는 「산업안전보건법」 제61조에 규정된 ‘명예산업안전감독관’ 제도처럼 근로기준법에 ‘명예근로감독관’ 제도 조항을 신설하고, ‘명예근로감독관’ 제도의 단계적 적용방안을 마련하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

세부적으로 살펴보면 사업장별로 소속 근로자 또는 노동단체가 추천하는 자를 명예근로감독관으로 위촉해 사업장 근로감독에 대한 일정한 권한을 부여하고, ‘근로감독관’이 관한 명예근로감독관들에 대한 관리와 소통을 수행하도록 규정하는 것이 바람직하다.

명예근로감독관 제도 도입 시에 검토사항은 근로자단체 및 사업주단체가 추천하는 명예근로감독관이 노사 간 이해관계가 첨예하게 대립되는 사건의 감독업무에 참여할 경우 공정성과 객관성을 견지하기 어려울 가능성이 있다는 점과 「산업안전보건법」상의 명예산업안전감독관 제도에서는 근로자단체 및 사용자단체의 추천을 받은 명예산업안전감독관의 직무범위를 법령·정책 개선 건의와 홍보업무 등으로 한정하고 있다는 점이다. 이러한 점을 고려할 때 제도 시행 초기에는 명예근로감독관에게 피해근로자에 대한 상담과 조정, 사업장 자율점검, 법령 개선 건의 등의 업무를 맡기되, 이 제도가 성숙되는 시점에는 사업장 감독활동 참여 등으로 권한을 확대하는 방안도 논의할 필요가 있을 것으로 판단된다.

[표 2-36] 근로기준법 개정안에서 명예근로감독관의 자격 및 권한

구 분	주요 내용
자 격	○ 근로자단체와 사업주단체에서 추천한 자
권 한	○ 노동관계법령 위반사항 발생 시 피해근로자에 대한 상담 및 조언 ○ 근로감독관이 행하는 사업장의 감독 및 지도에의 참여 ○ 법령위반사실이 있는 경우 사업주에 대한 개선 요청 및 감독기관에의 신고 ○ 법령 개선 건의 등
보 호	○ 명예근로감독관의 정당한 활동 방해 금지 ○ 명예근로감독관에 대한 불이익 처우 금지

자료: 국회 환경노동위원회, 2012, 근로기준법 일부개정 법률안 검토보고서

현재 중앙정부는 ‘명예산업안전감독관’과 ‘명예고용평등감독관’ 제도를 이미 도입하여 적용하고 있다. 「산업안전보건법」의 ‘명예산업안전감독관’(1995년)과 「남녀고용평등과 일·가정양립 지원에 관한 법률」의 ‘명예고용평등감독관’(2001년) 제도를 도입한 전례를 참조하여 ‘명예근로감독관’ 제도를 도입하는 것이 가능하다.

< 산업안전보건법 제61조 >

제61조의2(명예산업안전감독관) ① 고용노동부장관은 산업재해 예방활동에 대한 참여와 지원을 촉진하기 위하여 근로자, 근로자단체, 사업주단체 및 산업재해 예방 관련 전문단체에 소속된 자 중에서 명예산업안전감독관을 위촉할 수 있다. <개정 2010.6.4.>
 ② 사업주는 명예산업안전감독관으로서 정당한 활동을 한 것을 이유로 그 명예산업안전감독관에 대하여 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.
 ③ 제1항에 따른 명예산업안전감독관의 위촉 방법, 업무 범위, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [전문개정 2009.2.6.]

명예근로감독관 제도를 도입하게 된다면 현장 사정에 밝고 의지가 있는 명예근로감독관을 대규모로 선발하여 적절한 교육과 훈련을 거쳐 현장에 투입한다면 근로감독의 사각지대 해소에 상당한 기대효과가 있을 것으로 예상된다.

하지만 명예산업안전감독관의 운용이 법적 근거를 둔 의무사항이 아니고, 사업장별로 노동조합이 부재하거나 비활성화된 사업장의 경우 별다른 효과가 없다는 한계를 명예근로감독관이 답습할 개연성이 높은 한계점도 제도 자체에 내포되어 있다.

(6) 노동행정의 연계 및 협력 강화 필요

① 고용노동부와의 공동 근로감독 및 공동업무 검토 및 발굴

‘고용 없는 성장’ 등 환경변화와 고용노동부의 내부사정 등으로 인해 지자체와의 협력사업에 긍정적이며, 최근 고용노동부 소속 지방고용노동청은 광역 및 기초 지방자치단체와 고용사업 관련 협력을 확대하고 있다. 그리고 서울시와 서울지방고용노동청 간 산업안전과 관련해서 서울시가 발주한 대형 건설현장에 대해 합동 안전점검(2014년)을 실시한 전례가 있다. 이런 맥락에서 서울시 노동정책과와 고용노동부 및 서울지방고용노동청(지역협력과) 간 노동분야의 연계협력 및 협력과제 검토 및 발굴이 가능할 것으로 판단된다.

서울 지방고용노동청과 고용사업(직업안전, 직업훈련 등) 및 근로기준법 관련 캠페인부터 시작하여, 점증적인 공동업무 발굴을 검토하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 단기적으로 고용노동부와의 월 정례회의(월 1회)를 통한 노동안전 협의와 노동 관련 캠페인 등 실행 가능한 사업부터 시작하는 것이 현실적인 방안이다.

중장기적으로 권한부재로 인해 서울시 단독으로 수행하기 어려운 근로감독분야에 대해서는 고용노동부 근로감독관과 서울시 시민명예근로감독관 간의 업무협조를 통해 근로감독행정의 실효성을 높이는 방식으로 업무협조 범위를 점증적으로 넓혀가는 방안이 바람직하다.

② 서울시 교육청과의 노동교육 협업체계 및 협력사업 강화가 필요

현재 노동교육과 관련해서 서울시 노동정책과와 교육청 간 협력 및 협업체계가 사실상 없기 때문에 서울시의 노동교육은 공무원, 서울시 관련 사업장과 일부 시민에 한정되어 있어 노동교육의 확산과 실효성 측면에서 많은 개선이 필요한 상황이다.

이런 이유로 서울시 노동정책과와 서울시 교육청 간 협업체계 구축 및 네트워크 강화를 통해 ‘노동교육’의 실행력 강화를 도모하는 방안이 필요한 시점이다. 교육분청 외 11개 지원청을 포함한 협력체계를 구축하여 노동교육 관련 강사풀(공인노무사) 교류·활용 및 중고교 노동교육 확대 등에 필요한 상호 협력 및 지원부터 시작하는 것이 필요하다.

구체적인 예시를 들자면 현재 서울시 노동권익센터에서 서울시 교육청의 학생인권교육센터와 업무협약을 목표로 협조체계와 협력방안의 추진을 통해 청소년 노동권 교육 실시를 추

진 중에 있다. 이와 같이 서울시 노동정책과와 교육청 간 협업체계가 마련된다면 노동교육을 강화한다는 측면에서 고등학교 교육과정에 노동법 과목 개설을 제안할 수도 있을 것이다.

종합하면, 노동정책과와 서울시 교육청 간 협업체계 구축을 통해 노동교육과 학교교육의 연계, 노동교육 강화를 위한 상호 간 지원, 노동교육 관련 교사강사의 전문성과 질 제고, 노동교육프로그램의 개선 등이 가능해질 것으로 기대된다.

③ 노동교육 전문기관과의 연계

서울시 노동교육의 개선을 위해서는 서울시 교육청 외에도 노동교육 전문기관 간 연계를 검토할 필요가 있다. 국내 노동교육 전문기관으로서 한국기술교육대학교 고용노동연수원(이하 고용노동연수원)을 협력대상으로 검토할 수 있다.

고용노동연수원은 노동교육 직접 실시 및 민간부문의 노동교육프로그램을 지원하는 기관으로서, 전국의 각 시도 교육청 소속 노동 관련 담당자와 학교 담당자를 소집하여 학교노동교육을 실시하고 있다.

고용노동연수원은 주요 교육과정으로 고용정책교육, 노동정책교육, 역량개발교육(강사양성과정 포함), 공공교육(공무원 노사관계, 지자체 등 공공기관 대상), 학교교육(교원 노사, 청소년 등 대상), 사이버교육 등을 진행하고 있어 서울시 공무원 대상의 노동교육, 노동교육 강사 양성, 학교노동 교육 등에 많은 도움을 받을 수 있을 것으로 판단된다.

④ 서울시 자치구와의 노동업무 관련 협력방안 마련 필요

서울시 노동정책의 확산을 위해 자치구와의 협력체계를 구축하여 노동정책을 자치구로 파급하도록 하고 이를 안정적으로 운영하도록 지원해야 하나, 자치구에는 노동전담부서가 부재하여 노동 관련 협력 및 지원업무가 잘 이루어지지 않고 있는 양상을 보이고 있다.

자치구의 경우 노동전담부서가 없어 일자리정책과 또는 경제과에서 노동조합 신고업무와 노동음부즈만 지원업무와 같이 일부 업무를 수행하고 있다. 하지만 주로 고용업무에 치중하고 있어 서울시 노동정책과와 연계할 수준의 업무 내용이 미흡한 실정이다. 앞서 살펴본 것처럼 현재 자치구에는 노동전담부서가 없어 예를 들어 성동구 기획재정국 일자리정책과 일자리지원팀처럼 일자리 관련 부서에서 노동조합 설립·변경 신고업무와 시민명예노

동음부즈만의 실적관리·홍보업무를 담당하고 있다. 또한 미약하나마 서울시 노동정책과 노사협력팀과 업무협조는 하고 있으나, 정기회의 및 기타 활동은 없는 상황이다.

서울시와 자치구 간 업무협력이 실행 또는 실행 가능한 분야는 노사관계, 직업안정, 직업 훈련 분야이며, 이들 분야를 중심으로 노동협의회를 구성하는 방안을 검토하는 것은 가능하다. 단기적으로 노동협의회를 구성하여 현재 진행하고 있는 노동조합, 노동음부즈만을 중심으로 점차적으로 협력사업을 확대하는 방향이 바람직하다.

서울시 노동정책기본계획에서 25개 자치구에 팀 단위 이상의 노동전담부서 설치를 권고한 것처럼 자치구의 노동전담부서를 통한 노동정책 협력체계를 구축하는 방향이 효과적이다. 그러므로 중장기적으로 서울시 고용노동국 신설 시, 자치구와 고용노동업무 전반에 걸친 협력을 위해서라도 서울시가 자치구의 노동전담부서 설치를 지원하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

5_서울시 노동정책기본계획의 의의와 과제

1) 서울시 노동정책기본계획의 주요 내용

(1) 비전 및 구성체계

서울시의 제한된 노동권한 및 여건하에서 ‘노동존중 특별시, 서울’이라는 비전의 실현을 위해 ‘근로자 권익보호’와 ‘모범적 사용자 역할 정립’의 2대 정책 목표와 61개 단위 과제를 선택과 집중으로 구성하였다.

(2) 방향성

서울시 노동정책은 중앙정부와의 차별성 부각, 선도적 모델발굴을 통한 민간부문으로의 확산 외에 법·제도의 사각지대를 해소하고 취약계층의 문제 해결에 집중할 예정이다.

(3) 주요 내용

첫째, 지속가능한 노동정책을 위한 예산 확보다. 이런 맥락에서 2015년 519억 원을 비롯해 2019년까지 총 2,852억 원의 예산을 투입할 예정이다.

둘째, 노동교육과 상담사업의 강화다. 구체적인 내용을 살펴보면, 시 교육기관인 인재개발원에 노동교육과정을 신설하고 일반시민과 사업장을 직접 찾아가는 ‘희망노동아카데미’를 통해 현장중심형 노동교육 실시를 계획하고 있다. 다음으로 노동현장에서 발생할 수 있는 노동권리 침해, 부당 노동행위 등의 문제를 유형별·문답형으로 종합 정리한 (가칭)서울노동권리장전을 책자로 발간하고 공인노무사로 구성된 시민명예음부즈만을 통한 상담도 확대 실시할 예정이다.

셋째, 취약계층(여성, 청소년, 감정노동자, 특수고용형태 노동자 등) 보호대책 강화를 추진한다. 이를 위해 아르바이트 청(소)년 권리보호센터 5곳을 운영하고 청소년들이 이해하기 쉽게 제작된 청소년노동권리수첩도 매년 개정 발간한다. 또한 돌봄종사자, 방문판매원, 보험설계사 등 여성이동근로자들이 이동하는 중간에 활용할 수 있는 쉼터를 현재 8곳에서 2019년까지 25곳으로 늘릴 계획이다. 그리고 대리기사 등 특수고용형태 종사자들의 근로여건 개선을 위해 24시간 운영 쉼터를 시범 운영한 후 확대와 이들에 대한 사회보험 적용방안을 중앙정부에 건의할 예정이다.

넷째, 모범적 사용자 모델 도입 및 민간부문 확산을 추진한다. 우선 고용안정, 적정임금, 근로시간, 노사협력, 직장 내 괴롭힘 등 5대 노동현안에 대해 선도적 모델을 개발해 시범 도입 후 민간에 확산시킬 계획을 가지고 있다. 다음으로 서울지역의 높은 물가와 주거비, 사교육비 등을 감안해 근로자의 적정임금을 보장하기 위해 광역자치단체 최초로 도입한 ‘서울형 생활임금제’를 올해 본청과 투자·출연기관의 직접 고용근로자 420명에 우선 적용하고 2019년까지 대상을 1,400명으로 확대한다. 그리고 2015년 5월까지 5,625명의 비정규직을 정규직으로 전환한 데 이어 2017년까지 1,697명의 비정규직을 추가로 정규직으로 전환하고 정년보장 등 고용안정, 처우개선 등을 추진할 계획이다. 마지막으로 서울형 노동시간 단축모델 개발에도 착수해 공공부문 시범 도입기관 선정 및 적용 후 성과에 따라 확대 여부를 검토할 방침을 밝히고 있다.

다섯째, 노동정책 실행력 제고를 위한 행정기반 마련에 힘쓴다. 서울시와 노사 간 노동정책의 효율적인 조정 등을 담당하게 될 노동특보를 신설한다. 그리고 노동전담부서인 고용노동국의 설치를 추진하며, 자치구에도 팀 단위 이상 노동업무 전담부서 신설을 권고할 방침이다.

[표 2-37] 서울시 노동정책기본계획의 주요사업

정책목표	정책과제	주요 사업
근로자 권익보호	취약근로자 권익보호	<ul style="list-style-type: none"> ○ 특수고용형태 종사자 사회보험 적용건의 등 근로여건 개선 ○ 여성이동근로자 쉼터, 현행 8곳에서 2019년까지 25곳으로 확대 ○ 아르바이트 청소년 전담 상담창구 운영 (노동권익센터 등 5곳)
	노동기본권 보장기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시 인재개발원 공무원 노동교육과정 신설 ○ 찾아가는 ‘희망노동아카데미’로 현장 중심형 노동교육 ○ 시민명예노동음부즈만 운영 강화(5년간 1만 3천 명)
모범적 사용자 역할정립	고용의 질 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울형 노동시간 단축모델 개발 및 시범 도입 ○ 2017년 공공부문 비정규직 1,697명 정규직 전환 ○ 서울형 생활임금제 적용 확대 (2015년 420명 → 2019년 1,400명)
	상생과 협력의 노사관계 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노동특보 신설 및 고용노동국 설치 추진 ○ 시 투자·출연기관 참여형 노사관계 모델 시범 도입

2) 서울시 노동정책기본계획의 의의와 과제

(1) 의의

① 종합적·체계적 서울시 노동정책 수행을 위한 기본계획 마련

서울시 민선 5, 6기의 노동정책은 지방정부의 노동정책 수행이라는 의의와 여러 성과에도 불구하고 서울시 노동정책의 정체성을 바탕으로 한 종합적이고 체계적인 노동정책의 수립과 집행에는 아쉬움이 있었다. 그러나 ‘노동정책기본계획’ 마련으로 지방정부가 수행해야 할 노동정책이 종합적으로 망라되고, 이를 체계적, 지속적으로 수행할 수 있는 조건이 형성된다.

취약근로자 권익 보장, 비정규직 고용안정 강화, 생활임금 등 적정임금 보장과 삶의 질 개선, 노동안전, 노동시간 단축 등 거의 전 노동정책 영역을 포함하고 있고, 이를 실현하기 위해 거버넌스 체계와 노동행정기반 강화를 중심으로 하는 정책 기반과 추진 수단을 마련하고, 재정 계획까지 뒷받침하고 있다는 점에서 실행 의의를 높게 평가할 수 있다.

② 실행을 위한 행정적 조건 마련

‘서울시 노동정책기본계획’ 조례 제정, 조직, 정책사업, 예산, 이행평가체계 등 노동행정의 기본 요소를 두루 갖추고 있다. 제도설계와 집행, 이행점검 등 정책실행의 기본 구조를 잘 갖추고 있다.

노사정 거버넌스는 물론, 중앙정부와의 협력, 자치구를 포함하는 노동행정 실행 시스템도 함께 고려함으로써 제한된 서울시의 노동정책 권한을 협치를 통해 보완하려는 노력도 전개하고 있다.

③ ‘선택과 집중’을 통한 전략적 노동정책 추진

‘노동기본계획’은 모두 61개의 세부추진과제를 제시하는 등 방대하고 다양한 사업 과제를 망라하면서도 5대 핵심사업 - 고용안정 강화(비정규직의 정규직화), 적정임금 보장(서울형 생활임금), 삶의 질 개선(노동시간 단축), 노동안전, 노사존중(참여형 노사관계 모델), 2 Top 사업 - 노동교육 강화, 취약계층 보호(아르바이트 청년 권리지킴이 등) 등의 전략

적 집중 사업을 제시하고 추진할 계획이다.

이러한 전략적 접근은 한정된 자원을 전략적 우선 순위가 높은 영역에 집중해서 실제적 변화를 이뤄내는 데 매우 효과적일 것으로 판단된다.

(2) 과제

① 취약근로자 권리보호를 위한 효과적인 수단 마련

서울시 노동기본계획은 이동근로자 쉼터, 감정노동자 인권 보장 캠페인, 아르바이트 청년 권리 보호 등 취약근로자 권익보호 관련 다수의 세부 추진과제를 제시하고 있다. 그러나 노동법 사각지대에 있는 취약근로자 권익보호를 위해서는 중앙정부의 근로감독 기능과의 협업이 매우 중요하다.

서울시의 취약근로자 권익보호를 위한 수단은 제한적이다. 현행 법제는 근로감독 권한을 중앙정부의 고유 권한으로 정하고 있기 때문이다. 그런 조건에서 실태파악, 상담과 구제 절차 안내, 노동권 교육, 쉼터조성, 사업주와 MOU 체결 등의 캠페인 진행 등을 중심으로 하는 서울시의 정책은 지방정부가 할 수 있는 최선의 방법이지만, 노동법 위반 행위에 대한 감독(근로감독)과 연계해서 이루어지지 않으면 그 효과가 제한적이라 할 수 있다.

노동기본계획에도 중앙정부(서울지방고용노동청)와의 협업체계 구축, 민간 직업소개소에 대한 합동 지도점검, 시민명예노동음부즈만 활동 강화 등이 포함되어 있어 그 문제의식은 공유하고 있다. 그러나 보다 창의적이고 실질적인 효과를 낼 수 있는 협력방안이 제시되어야 한다.

그 대안 중 하나로 검토해볼 만한 사업은 서울시(노동권익센터), 서울지방고용청, 서울시 교육청 등의 행정기관과 노사민정협의회 참여 주체인 노동조합, 경영자단체, 시민단체 등과 함께하는 대대적인 (가칭)‘노동법 지키기 서울 캠페인’⁸⁾이다.

‘법정 최저임금 지급, 임금체불 근절, 근로계약서 작성, 근로기준법 지키기, 산업안전법 지키기’ 등을 세부 목표와 캠페인 메시지로 하고, 기관과 참여주체의 위상과 역할에 맞는

⁸⁾ 경찰청이 주도한 정지선 지키기 캠페인 “정지선은 생명선”을 참고할 수 있다.

다양한 수단을 중층적으로 배치하여 변화를 이끌어내는 실제적인 캠페인 사업을 기획하고 진행할 필요가 있다.

② 사회서비스 노동자 권리 보장을 위한 정책 대안 마련: (가칭)사회서비스재단 설립
 노동복지정책의 효과성을 최대화하기 위해서는 사업대상 우선순위 취약근로자 집단을 선정해 정책역량을 집중할 필요가 있다. 최근 서울의 노동시장에서 사회서비스업의 비중이 급증하고 있다. 이 가운데 특히 사회복지서비스업이 고용 증대와 비정규직 증가를 선도하고 있으며, 사회복지서비스업 근로자의 고용 안정성과 임금수준이 가장 낮은 것으로 나타났다(신경희, 2014).

아이 돌봄, 노인 돌봄, 장애인 돌봄 등 사회복지서비스는 기본적으로 공적서비스로서, 중앙정부와 지방정부, 공공기관의 책임성이 높은 영역이다. 또한 복지사업의 증가추세에 따라 시장이 지속적으로 확대되고 있는 영역이다. 그러나 이 산업에 종사하는 민간부문의 근로자들은 노동법의 사각지대에서 고용불안정과 낮은 처우로 어려움을 겪고 있다.

서울시는 사회복지서비스에 종사하는 민간부문 근로자의 권리보호를 취약근로자 보호 정책의 가장 일차적인 대상으로 설정해 정책 대안을 마련할 필요가 있다. 그 대안 중 하나가 (가칭)사회서비스재단 설립이다.

노인요양보호사 등을 포함하는 돌봄 근로자를 (가칭)사회서비스재단에서 채용하고, 양질의 체계적인 교육훈련체계를 갖춰 안정적인 고용상태에서 공적서비스를 담당하게 함으로써, 근로자 고용의 질을 높임과 동시에 복지서비스의 질을 높일 수 있다.

이러한 모델이 정착하고 성공한다면, 민간부문의 열악한 사회복지서비스 근로자의 권익향상에도 파급력이 생기게 될 것이다.

③ 고용노동국 신설과 업무 영역 구체화

‘노동정책기본계획’에는 노동정책 실행력 확보를 위한 전담조직 강화를 위해 고용노동국 설치를 중장기적으로 검토해 추진하는 것으로 되어 있다. 실·국·본부 수가 제한되어 있는 상황에서 당장 추진하기에는 어려움이 있는 것이 사실이지만, 방대한 노동기본계획을 실행하기 위해서는 중장기적 검토 사항이 아니라 시급하게 추진해야 할 과제이다.

61개 세부과제 중 노동정책과가 직접 담당하는 사업은 26개, 같은 일자리기획단 산하인 일자리정책과는 4개로 절반 정도의 사업만이 노동/일자리 부서에서 직접 담당하고 나머지 절반은 타 부서 담당 사업으로 되어 있다. 과 단위에서 타 부서 사업에 대한 통합 조정 업무를 충분히 하기는 쉽지 않다.

5대 핵심사업 중 하나인 ‘노동안전’ 영역은 그 중요성에도 불구하고 현재 노동정책과에 별도의 팀도 없는 상태이다. 또한 대표적인 취약근로자인 여성, 청년 노동문제는 여성가족 정책실 담당으로 되어 있는데, 이 영역도 노동정책 부서에서 담당하는 것이 정책의 통합성과 일관성을 기할 수 있을 것이다.

서울시 차원의 일자리(고용)정책도 대폭 강화될 필요가 있다. 특히 취업정보 제공-직업훈련-취업알선-취업 사후관리 등의 고용서비스는 지자체 차원에서 기능 강화가 필요한 영역이다.

따라서 고용노동국에서 담당하고 강화해야 할 사업기능을 적극적으로 발굴하고, 기존 타 부에 흩어져 있는 고용노동정책 기능을 통합 관리하는 방안 등을 마련해 고용노동국 신설을 위한 실제적인 준비에 들어갈 필요가 있다.

④ 서울시 노동기본계획의 실행계획(Action Plan) 및 평가모니터링 필요

현재 노동기본계획은 큰 방향성과 핵심사업에 대해 설명하고 있으나, 이를 수행할 구체적인 실행계획에 관한 내용이 미흡하고, 평가모니터링 계획도 구체적이지 못하다. 향후 노동정책기본계획의 구체적 실행계획을 마련하고 모니터링 계획을 구체화할 필요가 있다.

03

지방정부 노동거버넌스 사례연구

- 1_문제제기
- 2_중앙과 지방정부의 노동정책
- 3_외국의 사례: 미국, 독일, 일본
- 4_타 지자체 사례: 부천, 수원 등
- 5_지자체 노동거버넌스 활성화를 위한 제언

03 지방정부 노동거버넌스 사례연구⁹⁾

1_문제제기

1995년 지자체 선거가 전면 실시되면서 지방정부 차원의 창의적이고 새로운 실험들이 확대되고 있다. 주민직선에 의한 자치단체장의 선출은 지역에 기반한, 지역 주민의 목소리를 반영한 새로운 제도 및 정책 활성화의 출발점이었다. 이에 따라 그동안 개발과 성장의 논리 속에서 주변부에 머물러왔던 복지, 노동, 환경 등의 의제가 새로운 정책영역으로 부상하고 있다. 이들 분야에 대한 관심이 높아진 것은 한국 사회의 현실과 지역 주민의 요구를 반영한 결과이다. 과거 기업 친화적 성장 속에서 외면되었던 복지, 노동의 요구는 높지만 중앙정치가 이들 요구를 수용하지 못하면서 지역 차원의 작지만 새로운 실험들이 모색되고 있다.

하지만 새로운 정책 의제의 수용 및 정책 적용은 중앙집권적인 정치 및 행정구조와 법·제도적인 한계 그리고 열악한 재정 여건 때문에 큰 성과를 이뤄내지 못하고 있다. 다른 분야도 그렇지만 노동행정도 중앙집권적인 행정시스템 속에서 지자체의 권한은 제한적이고, 이를 담당하는 공무원도 거의 없는 실정이다.

이런 제약에도 불구하고 서울시를 비롯한 몇몇 지자체에서는 과거와 다른 방식으로 노동문제를 풀기 위한 노력을 경주하고 있으며, 비정규직의 정규직화, 생활임금제 도입, 착한가게 인증제도 등 다양한 노동정책을 추진 시행 중이다.

지자체 노동정책의 특징으로 크게 2가지를 꼽을 수 있는데, 그 하나는 통치(govern)가 아닌 거버넌스(governance) 차원에서 노동문제에 접근한다는 점이다. 노동행정을 정부(행정)의 일방적 주도가 아닌 이해관계자들의 참여 및 협의과정을 통해 정책을 마련하고 그 실행을 담보하고 있다는 점이다. 둘째, 지역의 특성 및 요구를 반영한 노동 문제의 해결이다. 노동 문제는 전국적 차원의 보편성과 함께 각 지역의 특성을 반영한 일자리,

⁹⁾ 외부집필진으로 참여한 한국노동사회연구소 노광표 소장이 작성하였다.

임금, 고용형태 등이 나타나는데, 이의 해결을 위해서는 중앙 차원의 보편적 기준과 함께 지역의 특성을 반영한 의제 개발 및 정책 대안이 중요하다.

이 글은 지자체 노동정책의 거버넌스 사례를 검토하고자 한다. 우리나라뿐 아니라 선진 각국의 노동정책 추진에 있어 정부 주도성을 탈피한 다양한 거버넌스 사례가 주목받고 있으며 정책 효과도 우수한 것으로 알려지고 있다. 국내에서도 부천, 수원 등 지자체의 모범 거버넌스 사례가 확인되며, 외국에서도 미국, 독일, 일본 등의 지자체 사례가 주목된다. 우리는 이들 사례를 통해 지역 노동정책의 목표 및 방향 그리고 거버넌스 등 다양한 벤치마킹 요소를 얻을 수 있을 것이다.

글의 순서는 다음과 같다. 먼저 2절에서는 노동정책에 있어 중앙정부와 지방정부의 역할을 현행 법제도에 기초하여 살펴본다. 이를 토대로 지방정부 노동정책의 영역과 범주 그리고 제도적 한계를 파악한다. 3절은 외국 지자체의 노동정책 사례를 지역 거버넌스를 중심으로 검토한다. 대상 국가와 지자체는 미국 위스콘신 지역의 노사정 파트너십, 독일 슈투트가르트의 경제 위기 극복 전략 그리고 일본 아이치현의 사회적 협력 등이다. 4절은 우리나라 지자체의 노동 거버넌스 사례를 광역과 기초자치단체로 구분하여 살펴본다. 각 거버넌스의 구조 및 역할 그리고 성공과 실패 요인을 탐색적으로 살펴본다. 마지막으로 5절에서는 지역 노동거버넌스 활성화를 위한 몇 가지 정책 방안을 제시한다.

2_중앙과 지방정부의 노동정책

중앙집권적인 노동행정 체계를 갖고 있는 우리나라 행정조직의 특성상 지방정부가 담당할 수 있는 노동정책의 범위와 재원은 제한적이다. 이에 따라 그동안 노동행정과 노동정책은 국가사무로 인식, 지방정부에서는 노사관계 동향 관리 수준이나 중앙정부의 보조 역할에 머물러왔다. 현재 근로조건의 기준 등은 국가사무(헌법 제32조)이고, 지방정부는 근로감독권, 노무분쟁에 대한 조사 기능의 부재 등 법적 한계로 독자적인 노동정책 업무 영역 확보에 어려움을 겪고 있다.

특별지방노동행정기관과 지방자치단체의 사무는 다음과 같이 배분되어 있다. 지방자치단체가 담당하는 업무는 직업안정, 직업훈련, 노사관계 분야이다. 노동조합 관리업무에 있어 지방자치단체와 지방노동청의 관할 대상 노동조합의 구분은 있으나 같은 업무를 수행하기도 한다. 지방자치단체의 경우 노동조합의 설립·변경신고 수리, 임금 및 단체협약 신고접수 등 비교적 단순한 업무를 책임지고 있다. 또한 노사관계 관리 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 3-1] 주요 지방노동행정사무의 분담실태

구분	지방노동관서	광역자치단체	기초자치단체
근로감독	<ul style="list-style-type: none"> ·근로기준법(여성과 소년에 관한 사항 제외)의 적용 및 위반에 대한 조치 ·사업장에 대한 근로감독 ·사업장 노무관리의 지도 ·근로기준법에 의한 각종 인가·허가 및 승인 업무 등 	없음	없음

[표 3-1 계속] 주요 지방노동행정사무의 분담실태

구분	지방노동관서	광역자치단체	기초자치단체
노사관계	<ul style="list-style-type: none"> ·노동조합 및 노사관계조정법과 근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률의 적용 및 위반에 대한 조치 ·임금교섭 및 단체교섭 지도 ·노사분규의 예방 및 수습 ·노사협의회의 설치 및 운영에 관한 지도 ·노사관계자의 교육훈련지원 ·노사관계 관련 동향의 파악 및 분석 ·노동조합의 설립 및 변경신고에 관한 사항 ·노동조합규약의 시정명령 ·노동조합에 대한 자료제출 요구 및 조사 	<ul style="list-style-type: none"> ·노동정책업무 총괄 지도·감독 ·노동조합 설립, 변경, 해산 신고 ·노동조합규약의 변경 및 보완 명령 ·노사 간 쟁의 예방·해결 협조 및 노사화합 지원 ·노동쟁의 직권중재 ·노사정협의회 운영 ·노사동향 파악 관리 ·노동단체 재정지원·정산 검사 ·노동조합 관리 	<ul style="list-style-type: none"> ·노동조합 설립 및 변경신고 ·노동조합 관련 민원사항 처리 ·단체협약 신고 및 변경·취소 명령 ·노사분규 조정지도 및 노사협의회 지도 ·노동조합 및 노사협력 업무 ·노사지원 ·노사안정 추진
분쟁조정	<ul style="list-style-type: none"> ·노동쟁의의 조정 ·부당노동행위 등의 심판 	없음	없음
산업안전	<ul style="list-style-type: none"> ·사업장의 재해예방에 관한 지도 및 산업안전보건에 관한 법령의 위반에 대한 조치 ·근로자의 건강관리 및 건강진단 ·사업장의 작업환경 측정 및 직업병의 예방에 관한 지도 등 	없음	없음
고용보험	<ul style="list-style-type: none"> ·고용보험 피보험자 및 실업급여 수급자격 관리 ·실업급여 수급자격자에 대한 실업급여 지급 ·고용보험사무조합의 피보험자 관리업무 지도·감독 등 	없음	없음

[표 3-1 계속] 주요 지방노동행정사무의 분담실태

구분	지방노동관서	광역자치단체	기초자치단체
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 적성검사 시행 ·국외취업근로자에 대한 모집·신고의 처리 및 구인·구직의 정보제공 	<ul style="list-style-type: none"> ·직업안정정책 및 취업알선 계획의 수립·조정 ·취업정보센터 운영 및 관리 ·채용박람회 및 구인구직장터 운영 ·직업소개소 지도·단속 종합 계획 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
직업 훈련	<ul style="list-style-type: none"> ·직업능력개발훈련시설과 훈련과정 인·지정 및 지도 ·직업능력개발훈련 실시자에 대한 상담·지도 및 직업능력개발훈련에 관한 홍보 ·직업능력개발사업을 실시하는 사업주 및 근로자에 대한 비용 지원 ·직업능력개발 훈련교사의 자격 관리 	<ul style="list-style-type: none"> ·고용정책 종합계획의 수립·조정 ·신산업 인력양성 시책 ·직업훈련계획의 수립·조정 ·직업훈련시설의 지도·감독 ·고용촉진훈련 ·기능장려 ·기능경기대회 유치 ·도립직업전문학교에 대한 지도·감독 ·지역인재개발원 지원에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> ·직업훈련 및 고용촉진 ·북한이탈주민의 자립· 정착 위한 직업훈련과 취업알선 ·고용촉진 훈련 실시 ·여성 능력 개발 지원 ·기능경기대회 개최

자료: 고혜원, 2006, 지방노동행정조직과 기능의 비교분석: 일본, 독일, 미국, 영국을 중심으로

[표 3-1]에서 보듯이 현재 법률상 지자체의 노동정책 권한은 제한적이며, 현행 지방자치법에는 노동행정에 관련된 조항이 뚜렷하지 않다. 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) 2항¹⁰⁾인 “주민의 복지증진에 관한 사무”가 유일한 조항이고 매우 포괄적으로 언급하고 있을 뿐 노동행정을 직접적으로 언급한 조항은 없다. 하지만 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「고용정책기본법¹¹⁾」, 「직업안정법」 등 개별법에서 지방자치단체가 수행하는 노동

10) 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

11) 일자리 정책과 관련해서는 지방자치단체가 중앙정부의 지원을 받아 실행해야 하는 과제는 다양한 법률에서 많이 나타나고

행정을 정하고 있고, 「기능장려법」에서 일부 업무를 위임하고 있다.

법률적으로 노사관계에 있어 지자체의 권한은 두 가지로 구분해 볼 수 있는데, 하나는 「노동조합 및 노동관계 조정법」의 제10조에서 노동조합 설립 신고 수리(2개 이상의 시군에 걸치는 단위노동조합은 시도지사에게 신고)와 제49조에서 노동쟁의의 예방과 신속 공정한 해결을 위해 노력(국가 및 지방자치단체는 노동관계 당사자 간에 노동관계에 관한 주장이 일치하지 아니할 경우 당사자가 자주적으로 조정할 수 있도록 조력)함으로써 쟁의 행위를 가능한 한 예방해야 한다고 규정하고 있다. 다음으로 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」의 제3조에서 노사민정 협력 활성화 노력 책무와 시행령 제2조에서 지역 노사민정협의회 설치 구성(지방자치단체의 장은 노사민정 간 협력이 필요한 사항을 심의하기 위하여 지역 노사민정협의회를 둘 수 있음)을 정하고 있을 뿐이다(김주일, 2013).

이상에서 보듯이 지방정부의 고용·노동정책의 영역은 매우 제한적이었다. 노동정책은 중앙정부(고용노동부)의 역할로 인식되어왔고, 행정체계도 고용노동부를 중심으로 지역체계가 구축되어 있기 때문이다. 이처럼 우리나라의 노동행정은 중앙의 고용노동부와 지방 고용노동청에 집중되어 있고, 사회보험제도와 산업정책 관련해서도 지방정부의 역할은 미미한 수준이며, 그나마 일자리 문제가 사회적 관심사항으로 떠오르면서 일자리 공시제를 비롯한 제도가 도입되고 있지만 예전부터 있었던 취업취약계층에 대한 자활사업의 연장선에서 크게 벗어나고 있지 못하며, 일자리 연계 시스템에서도 지자체의 역할은 아직 미미한 실정이다. 전체적으로 지금까지 지방정부는 중앙정부의 정책을 수행하거나 연계하는 정도의 역할에 머물렀다고 할 수 있다(이남신, 2014).

있다. 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 있다. 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」 제3조 제1항에 따른 지역 노사민정 간 협력 활성화를 위한 협의체가 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도에 구성되어 있는 경우에는 이를 지역고용심의회로 볼 수 있다.

3_외국의 사례: 미국, 독일, 일본

선진 각국에서도 중앙정부 주도의 경제사회 발전 전략이 갖는 한계를 극복하고, 지역 특성과 수요에 부응하는 전략을 구사하기 위해 지역 경제의 주요 이해당사자들인 지방정부, 기업, 노동자, 시민사회단체 등이 참여하는 다양한 지역 노사민정 파트너십이 활성화되고 있다. 선진 각국 사례는 지역 경제위기 극복 혹은 활성화의 필요성에 대한 공감대를 바탕으로 참여 주체들 간의 협력적 네트워크를 통해 교육훈련 등 인적자원개발, 고용서비스, 일자리 창출 및 고용의 질 개선, 취약계층의 복지 증진 등의 사업을 효과적으로 추진하여 지역 고용 및 경제 활성화는 물론 협력적이고 생산적인 지역 노사관계의 형성에도 기여한 것으로 평가받고 있다.

대표적인 외국 지자체 사례로는 미국 위스콘신 지역의 노사정 파트너십, 독일 슈투트가르트 지역의 노사협력적 지역경제 위기극복 전략, 일본 아이치현 및 사이타마현의 사회적 협력, 아일랜드 코르크시(Cork City) 사례 등을 꼽을 수 있다.

미국 위스콘신 WRTP(Wisconsin Regional Training Partnership)의 경우, 지역 산업구조 변화와 실업 및 고용 불안에 대응하기 위해 지역혁신 전문가 집단의 선도적 노력에 의한 숙련제고를 통한 고임금 전략과 고용서비스 활성화 전략을 채택해 산업구조 고도화와 고용불안정 문제를 해결하려 노력했다. WRTP는 현장교육훈련프로그램, 구직자 및 실업자 지원, 업종별 숙련 기준 마련, 부품공급업체 및 하청 중소기업과의 협력관계 형성을 주요 사업으로 하였으며 품질 개선, 경쟁력 향상, 실업을 하락, 지역경제 활성화의 성과를 거두었다(임상훈 외, 2006; 전명숙, 2006).

독일 슈투트가르트 지역 역시 1990년대 지역 경제위기 극복을 위해 지역 경영계와 독일 금속노조(IG Metal), 그리고 지역정부가 협력하여 투자 확대, 작업장 혁신과 숙련향상 교육훈련, 첨단산업 외자 유치 등을 추진함으로써 지역경제의 활성화와 산업구조의 다각화, 첨단화에 성공했다(이문호, 2006).

일본의 경우 기존의 중앙정부 지방 사무소가 중심이 되어 이루어진 노사정 간 사회적 협의의 한계를 극복하는 과정에서, 지방자치단체가 중심이 되어 지역 노사 대표조직이 참여하

는 사회적 협의가 활성화되어 가고 있으며, 일자리 창출 및 실업문제 해소, 고용서비스 개선, 근로자 복지증진 등을 위한 시스템을 개선했다.

[표 3-2] 해외의 지역 수준 노사정협의

특징	일본	미국과 아일랜드	독일	덴마크와 핀란드
노사단체 중앙집중성	·매우 낮음	·낮음	·중간 정도	·높음
노동시장정책 분권화 정도	·분권화 낮음	·사안별 분권화	·중간 정도	·분권화 높음
배경	·버블경제가 붕괴한 1990년대 중반 이후 고용불안 증가	·미국: 지역산업 구조 조정(1990년대 초반) ·아일랜드: 사회취약층의 실업	·1990년대 초반 이후 지역산업 침체와 투자 감소	·정부, 지방정부 부서 통합과 정책과 예산집행, 평가에 있어 다양한 노사정협의
제도화	·중앙정부 지방사무소와 지방정부에 의해 동시에 진행	·미국: 선도지역의 노사정공익 지역훈련체제 ·아일랜드: 고용촉진 지역협의회	·노사정 주도 지역협의회 구성	·덴마크: 지역고용위원회 설립과 지방정부와의 연계강화 ·핀란드: 산업, 노동, 농수산 3개 정부, 지방정부 부서통합과 정책과 예산집행, 평가에 있어 다양한 노사정협의
주요의제	·노동시장 mismatch 해소	·직업훈련과 지역복지 증진	·제반 지역문제(직업훈련, 실업, 주택, 교통 등)	·지역산업 및 복지와 노동문제 연계, 사업별 예산배정

자료: 임상훈 외, 2006, 지역인적자원개발 활성화를 위한 노사정 역할 모델개발 연구

1) 미국 위스콘신 WRTP

(1) 설립 배경

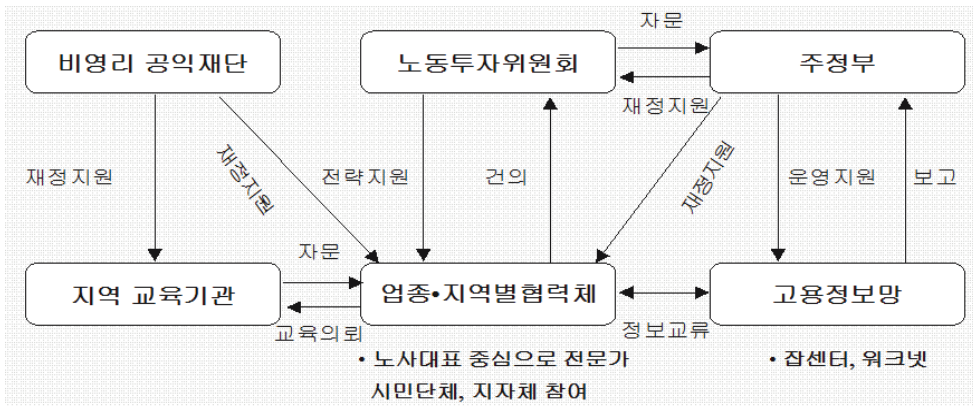
WRTP(Wisconsin Regional Training Partnership)는 위스콘신주(州)의 대표적인 산업 지역인 밀워키를 중심으로 노·사·정 공동으로 구성된 비영리조직으로 지역노동시장의 고용 및 인적자원개발을 주요의제로 다루고 있다. WRTP 출범 배경은 미국 제조업체들이 심각한 경제 위기에 직면했던 1980년대로 거슬러 올라간다. 당시 미국경제는 지속적인 세계경

제 하락으로 인한 경제위기로 제조업의 고용비중이 전체 산업의 26.7%에서 1990년대 초 15.5% 낮아지는 등 지역 내 산업기반의 1/4이 붕괴하는 상황에 놓였다. 밀워키의 경우 전통산업 기반이 1/3 붕괴되고, 실질임금 12% 하락과 노조 조직률 감소, 빈곤의 심화가 발생하였다. 이러한 위기는 새로운 경영전략과 인적자원개발, 기업경쟁력 확보를 위한 지역 경제주체 간 상호 협력의 필요성을 제기했다. 이 필요성은 1990년대 초 밀워키 할리데이비슨(Harley Davidson)을 중심으로 한 제조업체들의 기업경쟁력 강화를 위한 노동자의 고숙련 필요성과 노동조합 조직률 하락 위기에 처한 노동조합의 전략적 선택이 결합하면서 현실화된다.

(2) 참여주체 및 주요 협의기구

1992년 형성된 WRTP는 위스콘신주 주력산업인 금속, 기계, 전자제어 업종과 관련된 22개 업체와 노조로 구성되며, 종업원 규모는 85명에서 3,000명 정도 규모의 기업이 참여하고 있다. 전체 참여기업의 1/2가량이 500인 이하 제조업으로 구성되어 있는 지역 단위 노사 파트너십을 기반으로 하는 업종별 직업훈련(숙련) 파트너십이다.

WRTP의 각 프로그램에 대한 의사결정은 WRTP 이사회가 하며, 지역 노사, 공공기관 및 시민단체 대표로 구성되며, 각 구성원은 동수로 이루어진다. 위스콘신주의 노동부장관, 지역기술전문대학 및 민간부문의 산업위원회 이사들도 포함된다.



자료: 전명숙, 2006, 미국 위스콘신 지역노사정 파트너십: WRTP 사례를 중심으로

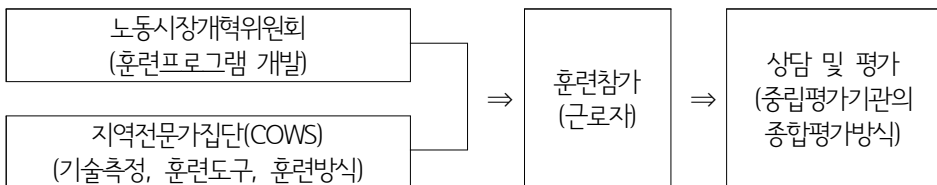
[그림 3-1] 미국 위스콘신주 노사정 파트너십 구조

주체적 측면에서 볼 때 이 사례의 성공요인은 기업의 적극적인 참여와 주도에서 찾을 수 있는데, 그 이유는 기업의 적극적인 채용이 가능했다는 점이다. 또한 지역 대학 및 연구소의 적극적인 중개 및 지원도 큰 역할을 담당하였다.

(3) 주요 내용과 성과

WRTP 프로그램은 생산 현장 미래수요조사, 지역 산학협력체계 구축, 재직자 훈련프로그램, 신규노동자 훈련 및 취업알선프로그램, 숙련기준 마련 등을 중심으로 이루어졌다. 다양한 프로그램 중 재직자 훈련프로그램과 신규노동자 훈련 및 취업 알선 프로그램 보편 다음과 같다.

WRTP 재직자 훈련프로그램은 업종 차원의 노사파트너십이 어떤 방식으로 작동하는지를 볼 수 있는 전형적인 사례로 이 프로그램은 노사공동집행위원회에서 제품, 기술, 생산과정에 대한 협의를 통해 재직자 훈련프로그램을 개발하고, 기술 요구 조건 등을 결정한다. 또한, 지역 전문가집단이 현장 근로자에 대한 기술측정, 훈련도구, 훈련방식을 결정한다. 중립기관이 참여해 평가함으로써 노사 양측의 평가에 대한 거부감을 극복하였다.



자료: 전명숙(2003) 재구성

[그림 3-2] WRTP 재직자 훈련 프로그램

신규노동자 훈련은 기존의 훈련방식을 탈피하여 기업의 인력수요조사에 기초하여 진행되는 특징을 갖고 있다. 이 고용연계형 훈련프로그램의 개발은 두 개의 회사와 부품업체, 상공회의소, 밀워키 기술전문대학이 담당하고 있다.

그 성과를 살펴보면 첫째, 지역경제 활성화에 기여하고 있음을 알 수 있다. 취업자 수가 1998년 224만 명에서 2000년에는 283만 명으로 늘어났다. 참여업종 및 기업체 수도 증가하고 있는데 2000년대 현재 업종은 보건, 정보통신, 건설업 등으로 확산되고 있다. 참여기업은 WRTP 출범 당시 20개 업체에서 125개 업체로 확대되었으며, 직업훈련에 참가할

수 있는 근로자 수는 6천 명에서 7만 명으로 증가하였다.

둘째, 참여기업뿐만 아니라 사회적 형평성을 실현하는 데도 도움이 되었다. 기업은 지역이 공동으로 참여함으로써 개별 기업의 훈련비용에 대한 부담을 덜 수 있었고, 근로자 및 지역 취업 취약계층은 프로그램 참여를 통해 고임금 직종에 취업할 수 있는 기회를 제공 받았다. 2000년 한 해 동안 WRTP 참여기업은 7천 명의 비관리직 직원을 훈련시키는 데 2천5백만 달러를 투자하였다. 이상의 내용을 중심으로 미국 위스콘신주 사례의 활성화 요인별로 정리해보면 다음과 같다.

[표 3-3] 미국 위스콘신주 WRTP 성공요인

주요 변수	내용
환경요인	·지역경제 위기의식 공유 ·지역 노사파트너십의 선경험과 신뢰 구축 ·정부의 강력한 지원
주체요인	·노동조합과 기업의 하이로드 전략 선택, 주도성 ·지역 대학 및 전문기관의 중재의 리더십 발휘
내용요인	·기업 맞춤형 재직자 훈련과 신규노동력 취업훈련 ·숙련노동기준 등 마련, 산업 업그레이딩 ·지역 내 업종 단위 직업훈련 시스템
성과요인	·노사 파트너십 선경험과 신뢰 형성 ·실질적인 지역경제 위기 극복
유형	·업종별 직업훈련 파트너십 모델(삼자주의)

(4) 합의

위스콘신 프로그램의 중심에는 지역과 업종 노조대표·사용자대표, 대학 및 기술전문학교 관계자 등이 참여하는 ‘노동시장개혁위원회’가 존재하며 이는 구체적인 직업훈련과 취업 프로그램을 검토하고 참여 주체들 간의 이해를 조정한다. 위스콘신 지역훈련파트너십 프로그램은 구체적으로 현장 교육훈련 프로그램, 구직자 및 실업자 지원, 업종별 숙련기준 마련, 부품공급업체 및 하청 중소기업과의 협력체계 형성을 주요 사업으로 하였다. 이 프로그램의 적극적인 협력과 시행 결과, 품질 경쟁력 향상, 실업을 하락, 지역경제 활성화

등의 성과가 도출되었고, 지역 단위의 업종별 노사정 협력시스템인 위스콘신 모델이 다른 지역으로 확산되었다.

위스콘신 모델이 만들어지고 성과를 얻은 것은 다음과 같은 사회적 조직 및 네트워크 간 협력이 가능했기 때문이다. 첫째, WRTP는 공동대응이 필요하다는 것을 믿고 함께 컨소시엄을 형성할 만큼 진보적인 노동계, 경영계 그리고 지식인 집단 간의 신뢰가 존재하였다. 물론 이런 조건하에서도 정부의 강력한 지원이 없었다면 성공을 거두기는 쉽지 않았을 것이다. 따라서 WRTP가 다른 지역과 사회에 뿌리내리기 위해서 가장 중요한 요소 중 하나는 정부의 전폭적인 지원에 있다. 둘째, 파트너십이다. 노사 파트너십은 고용과 훈련문제를 다루는 데 있어서 가장 중요한 요소이지만 파트너십은 이해관계를 갖는 다른 행위주체들도 포함할 필요가 있다. 예컨대 기업과 교육기관의 파트너십, 모기업과 하청업체의 파트너십, 공공부문과 민간부문의 파트너십 등 다양한 경우를 들 수 있다. 보다 많은 이해 당사자가 참여하는 다차원적인 파트너십 모델은 덜 갈등적이면서도 보다 지속적인 의사결정을 내리는 데 중요한 요소가 된다. WRTP 모델의 핵심은 지역 파트너십 형성에 있어 이해관계를 갖는 다양한 행위주체들을 포함하는 것이 더디지만 성공의 주요 요인이라는 점이다.

2) 독일 슈투트가르트

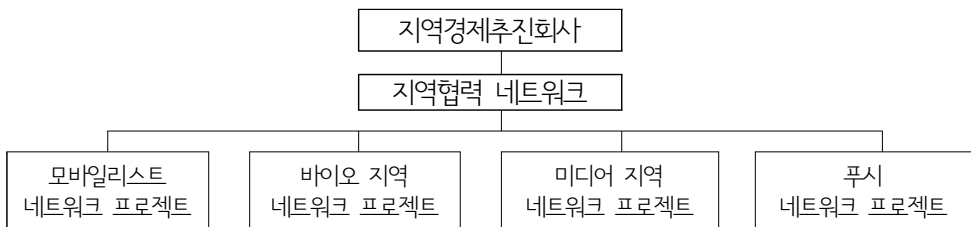
(1) 성립 배경

독일의 슈투트가르트 지역은 산업지구의 대표 지역으로 자동차와 기계 산업을 중심으로 발달한 제조업 중심지역이다. 기계 산업의 집적(Custer) 지역으로 뷔르템부르크주 총생산액의 약 30%를 차지하며 대량생산방식보다는 고부가가치 품질경쟁으로 경제적 번영을 누렸던 지역이다. 그러나 1990년대 세계시장에서의 경쟁 심화, 독일 경제의 침체 등과 더불어 1991~93년 사이 제조업 5% 수출 감소, 1992~96년 사이 실업률 5%p 증가, 투자 31% 감소 등의 위기에 처했다. 기업은 구조조정과 임금 및 복지비용의 축소로 위기를 벗어나려 했으나 이는 금속노조(IG Metal)의 반발에 부딪히고, 그동안 쌓아온 협조적 노사관계는 위기를 맞게 된다. 이런 상황에서 지역경제의 발전과 고용 창출을 위한 새로운 혁신 전략이 요구되었다.

(2) 참여주체 및 주요 협의기구

2000년대 초반 글로벌 경제위기 극복을 위한 주체들의 변화가 있는데, 첫째, 지역 금속연맹의 변화와 역할이고, 둘째, 지역협회, 경제추진연합, 지역포럼 등 지역 구성원을 망라하는 다양한 지역연합체의 출현을 들 수 있다. 가장 주요한 추진체로는 1994년에 발족한 ‘슈투트가르트 지역협의회’를 들 수 있다. 이는 지역 문제를 전반적으로 다루는 기구로 1994년에 ‘슈투트가르트 지역 협력 강화법’ 제정을 통해 출범하였다. 이 협의회는 지역경쟁력 제고는 물론 교육, 실업, 환경 등 지역사회 문제해결을 위해 주민의 힘을 결집시키고 정책개발을 지원한다. 이의 대표적인 협의기구로 지역 경제발전을 위한 ‘지역경제추진회사’를 들 수 있다.

이 기구는 다양한 지역협력 네트워크를 구성하여 업무를 수행하고 있다. 또한 지역경제주체 공동출자의 유한회사(GmbH) 형태로 설립함으로써 협의회와의 비대와 관료제적 폐단 방지, 의사결정의 자율성 보장을 통해 유연한 활동이 가능하며, 협의회와의 자본 비중을 51%로 해서 사조직화를 방지하고 있다.



[그림 3-3] 독일 슈투트가르트의 주요 파트너십 구조

(3) 주요 내용과 성과

지역 경제발전을 위한 ‘지역경제추진회사’는 지역경제의 홍보, 기업인에 대한 컨설팅과 기업에서 요구되는 다양한 기업지원, 자원과의 연계를 주 업무로 하고 있다. 지역 협력네트워크의 대표 사례를 살펴보면 [그림 3-3]처럼 모바일리스트(mobilist) 네트워크 프로젝트, 바이오 지역 네트워크 프로젝트, 미디어 지역 네트워크 프로젝트, 푸시(Push) 네트워크 프로젝트를 들 수 있다.

모바일리스트 네트워크 프로젝트는 자동차 산업과 우주항공산업의 발전을 위한, 40여 개

로 구성된 산-학-서비스업체 공동연구 네트워크로 자동차산업이 가장 큰 비중을 차지하며, 환경친화적인 기술개발에 역점을 둔다. 또한 지역교통체계 개선 및 협력업체 관계 개선활동에 대한 투자, 특히 영세 중소기업에 대한 기술지원과 경영개선에 노력한다.

바이오 지역 네트워크 프로젝트는 첨단기술산업의 발전을 위한 넥카알프(Neckar-Alb)와의 공동투자로 시작되었고, 생체공학산업 발전을 목표로 지역 산(50개소)-학(70개 연구소)-서비스업체(20개)의 공동 네트워크로 구성되었다. 이 네트워크 구성은 기술 자체의 부족이 아니라 산업화 적용의 느슨함에 있다는 문제의식에서 출발하며, 이 산학협동 네트워크를 통해 학계의 연구가 기업에 빠르게 흡수될 수 있었고, 그 결과 실제로 25개 회사가 새로 설립되었다.

미디어 지역 네트워크 프로젝트는 대중매체산업의 발전을 목표로 400개 관련 기관과 업체-연구소의 공동 네트워크로 대중매체 관련 분과를 구성해 협업으로 진행한다. 실질적인 대중매체 제작뿐만 아니라 홍보, 지원 역할을 수행하고 있다.

푸시(Push) 네트워크 프로젝트는 IT, 전자, 생화학 등 하이테크 산업 진출기업 지원 프로젝트로 대학-연구소-관련 서비스단체로 구성된 협력 네트워크로 대학이나 연구소에서 축적된 기초지식을 기업화하는 데 중점을 두고 활동하고 있다. 지원을 통해 150개 하이테크 기업이 설립되었다.

[표 3-4] 독일 슈투트가르트 성공요인

주요 변수	내용
환경요인	·글로벌 경제위기에 따른 지역경제 위기 ·지역산업 구조상 지역 혁신클러스터 필요성 대두
주체요인	·슈투트가르트 지역협의회 ·지역경제추진회사(산-학 공동 협력네트워크) ·금속연맹의 주도성, 기업가 정신 등(참여적 조정)
내용요인	·지역문제 해결을 위한 다양한 협력네트워크 조직화 ·지원을 통한 지역 위기 극복
성과요인	·산업과 노동구조의 업그레이드 ·사회적 협력관계(느슨한 형태)→공식적 협력네트워크 ·지역사회자본의 다양화 및 체계화 ·사회문화적 환경 개선
유형	·지역활성화를 위한 공식적 협력네트워크(다자주의)

(4) 합의

독일 슈투트가르트 파트너십의 특징으로 노동조합의 인식 및 실천 활동의 변화를 꼽을 수 있다. 금속노조는 초기의 반대 입장에서 경쟁력 강화를 위해서는 개혁이 필수적이라는 점을 수용하여 노조 약화의 위협에도 불구하고 노동과정에서의 혁신과 지역산업구조의 전반적 혁신을 통한 경쟁력 제고 방안을 제시하였다. 이에 사용자는 노조의 생산성 향상 약속에 호응하여 연구개발 투자확대를 추진하기로 하였다. 결국 기업의 경쟁력 제고와 지역경제의 활성화를 위해 노동조합과 사용자는 작업장 혁신과 투자 확대에 동의하였고 지역정부는 투자 유치에 합의하였다.

이를 계기로 지역의 노사정은 1994년 지역의 교육, 실업, 주택, 교통, 환경 등의 의제를 전반적으로 다루는 ‘슈투트가르트 지역협의회’를 발족하였다. 지역협의회는 독일에서 행정구역이 아닌 경제구역으로 편성하여 만들어진 최초의 지역경제의 자체적 정책결기기관으로, 5년마다 지역선거에서 위원을 선출함으로써 지역 네트워크가 제도적으로 재구성된다.

지역협의회는 활동은 자동차 네트워크, 바이오 네트워크, 미디어 네트워크, 문화 네트워크 등 지역 내 다양한 분야의 네트워크를 촉진하였으며 슈투트가르트는 유럽에서 지역 경제 발전의 모범으로 평가되고 있다.

3) 일본 사이타마현

(1) 성립 배경

일본 역시 세계화 진전에 따른 경제위기 속에서 고용불안정 심화와 장기 경기침체 극복을 위해 사회적 협이기구인 ‘산업노동간담회(산노간, Sanrokon)’를 운영하였다. 당시 협이기구에서 논의되었던 주된 방법은 임금 억제를 통한 경쟁력 강화 전략이었으나 효과는 크지 않았다. 이후 1990년대 후반 사회적 협의는 국가 수준의 ‘산노간’을 강화시키는 방식이 아니라 사회적 협의의 다양화 방식을 채택하는데 이 다양한 사회적 협의 형태의 하나로 각 현(縣)의 사회적 협의를 들 수 있다. 각 현의 노사정은 세계화가 초래한 제 구조 및 노동시장의 도전을 극복하기 위해 사회적 협의를 진행하였다. 특히 지역경제가 세계시장으로 통합되면서 초래된 고용문제의 해결을 위해 지역의 노사정 사회 주체들은 광범위한 부문에서 공동의 노력을 기울이고 있다. 사이타마현은 중소기업 중심의 산업구조, 이에

다른 상대적 저임금, 고용불안정, 낮은 노조조직률을 갖고 있어 지역 특성을 반영한 노사정 간의 사회적 협의가 요구되는 상황이었다.

(2) 참여 주체 및 주요 협의기구

사이타마현의 사회적 협의는 '일본노총 현(縣) 지부-경단련 현(縣) 지부-현(縣) 지방정부 및 후생노동성 현(縣) 사무소'의 4자로 구성된다. 당시 사이타마현의 노동조합¹²⁾은 노동조합 대표성을 갖고 있지만, 규모가 작고 조직률도 낮아 다양한 전략 구상이 어려운 상황이었다. 노동조합은 규모의 열세와 재정의 열악함으로 인해 공공정책에 대한 다양한 전략을 구사하기보다는 세계화가 고용에 미치는 부정적 영향을 줄이는 데 주로 관심을 기울인다. 고용창출보다는 고용안정 유지를 목표로 일본노총 사이타마현 지부는 산업구조조정과 고용을 조화시킬 수 있는 전략적 선택을 하게 되는데, 이는 대기업-협력업체 중심의 산업구조를 반영하는 전략이었다.

고용 문제 해결을 위한 노사정 삼자 간 회의는 일본노총, 경단련 및 후생노동성의 지방사무소가 참여하는 노사정고용협의회와 현(縣) 정부가 주축이 되고 일본노총 및 일본경단련의 지방사무소가 참여하는 근로자복지추진위원회의 두 개 차원으로 진행된다.

노사정고용협의회는 지역 노사정의 최고위 지도자들로 구축된 노사정 간 간담회가 2001년 공식적인 사회적 협의로 변화한 것으로서 후생노동성의 행정명령에 의해 제도화된 것이며 일본노총 현 지부장, 일본 경단련 현 지부장, 후생노동성 노동국장과 상공회의소 회장, 일반인을 대표하는 학자 등으로 구성된다. 회의 구조는 본회의와 실무회의로 구성된다. 그러나 공식적인 법적 기구임에도 사무국을 두고 있지 않아 재정 및 행정적 자원을 갖고 있지 않다. 이는 협의회가 아직 사회적 협의기구로 완전히 가동되지 못하고 있다는 점을 보여준다. 또 다른 지역사회 협의기구인 근로자복지추진위원회는 현 정부를 중심으로 현 지사와 일본노총 현 지부장 그리고 일본 경단련 현 회장으로 구성되고, 1994년 노사정 공동 노력으로 개발된 평생사회복지 기준에 맞춰 현의 사회복지 증진 계획을 마련하고 그 진척 상황을 검토하는 일을 맡고 있다. 후생노동성 주관의 노사정협의회에 비해 근로

12) 당시 일본의 전국 노조조직률은 21%였는데 현(縣)의 조직률은 13%였다.

자복지추진위원회의 법적 지위는 미흡하나 이 위원회는 본위원회와 하부 실무위원회를 두어 사회적 협의의 실질화를 피하고 있다.

(3) 주요 내용과 성과

1995년을 전후로 사이타마현의 실업률이 전국의 실업률보다 높았지만 1996년 이후에는 전국 실업률보다 낮아지는 현상을 보였는데 이러한 원인 중 하나는 현(縣)에서 사회적 협의가 강화되었던 점을 들 수 있다. 현(縣) 수준의 노사정 삼자 간 노력은 국가 수준의 사회적 협의와도 맞물려 진행되었는데, 지역 수준의 노사정이 국가 수준의 행위자들로 하여금 사회적 협의를 통해 고용 문제에 대한 전국적 합의를 이끌어 내도록 하는 촉매제가 되기도 한다.

사이타마현의 노조와 사용자들은 고용 문제 해결을 위한 협력에 나서게 된다. 일본노총 사이타마현 지부와 일본 경단련 사이타마현 지부는 산업 활동을 촉진하고 고용을 창출할 수 있는 대책을 찾은 연구단을 설립하였다. 사이타마현의 일자리 찾기 시스템은 후생노동성의 지방 노동국 대신 현 정부를 동원한 특징을 가지고 있다. 이는 중앙정부가 급속히 악화되는 사이타마현의 실업문제의 부담을 줄이고자 예산을 투입하기는 하였지만 일자리 찾기 시스템의 경우 현 정부가 재정을 담당하도록 하였기 때문이다.

사이타마현 일자리 찾기 시스템은 단체를 설립하여 일자리 찾기 시스템을 관리하도록 한다는 특징이 있다. 기업들은 이 단체를 통해서만 구직자들과 접촉할 수 있고 구직자들에게 직접 접근할 수 없다. 사이타마현 일자리 찾기 시스템은 2000년 6월 이래 서비스를 확장하였고 현 정부는 시스템의 운영을 위해 재정적 지원을 확대하고 있다. 사이타마현의 사회적 협의의 성과는 사회적 협의 참여자의 역할에서 찾아볼 수 있는데 노사 양측의 연구와 논의를 통한 합의점을 정부의 지속적인 설득을 통해 정책에 반영하도록 하고, 정부는 공공정책에 대한 정보를 공유하고, 참여자 간 이해 확대에 주력하였다.

사이타마현의 사회적 협의는 첫째, 이를 통해 참여자 간의 협력을 촉진하는 계기로 작용하고, 둘째, 노사정의 대립적 관계를 고용문제 해결을 위한 협력관계로 전환함으로써 공동의 전략 구상을 가능하게 했고, 셋째, 지역 산업구조를 반영하여 주 협의 내용을 고용 불안정 해소와 중소기업 유지에 초점을 맞추으로써 지역 산업구조 및 노동시장의 경제

특성을 반영한 노사정 지역고용 파트너십으로 발전할 수 있었다.

[표 3-5] 일본 사이타마현의 성공요인

구분	내용
환경요인	·세계화 진전에 따른 고용불안정성 심화 위기 인식 ·기업구조의 영세성, 낮은 노조조직률 ·현 정부의 낮은 재정 자립도 ·조직적·제도적·지역사회적 협의 제한적
주체요인	·사회적 협의의 제도화 과정의 경험과 노력, 일본노총의 전략적 선택 ·현 정부의 적극성(선출직 자치단체장의 특성)
내용요인	·세계화에 따른 지역 수준의 고용 문제 해결
성과요인	·부처 간 지역고용정책 조율 및 협력체계
유형	·정부 주도 지역고용 전달체계(노동시장 미스매치 해결)

(4) 요약 및 함의

일본의 삼자 협의회를 통한 사회적 협이가 지역 고용문제 해결에 있어 효과적인지에 대한 일부 문제제기가 있지만 전국적으로 제도적, 조직 장치가 제한적임에도 사이타마현의 성공 사례는 적지 않은 시사점이 있다.

사이타마현은 지역 사회적 협의기구를 통해 아직 질적으로 높은 성과를 거두지는 못했지만, 노사정협의회의 지난 활동은 회의 규칙을 정하고 노사정 중심의 고용문제 관련 연구팀을 만들어 아이치현의 고용문제를 파악하는 데 중점을 두었다. 노사정 사이에 고용문제가 무엇인지에 대한 공감대가 형성되어 사회적 협의의 기반이 만들어지고 있다고 평가받고 있다. 실제로 1995년 이전과 이후를 비교해볼 때 전국 대비 실업률이 낮아지는 현상이 나타났다.

4_타 지자체 사례: 부천, 수원 등

1) 거버넌스와 지역노사민정협의회

국가 및 지역 경제 발전에 있어 관련 이해당사자들의 상호관계를 정의하고 규제하는 틀로 거버넌스(governance)의 중요성이 커지고 있으며, 지역경제 및 노동시장 활성화를 위한 지역 노사민정 협의체의 효과가 국내외적으로 부각되고 있다(OECD, 2004a; 정인수, 2007).

외환위기 이전까지 한국의 노동정책 및 행정은 정부 일방의 주도성을 갖고 추진되었다. 하지만 외환위기 이후 경제위기 극복 방안으로 노사정 간 사회적 대화가 추진되고, 상설 기구로 ‘경제사회발전 노사정위원회’가 설치되면서 이해관계자 간 사회적 대화를 통해 정책이 마련되고 추진되는 거버넌스가 주목되기 시작하였다.

우리나라의 경우 중앙은 1998년 노사정위원회 법률 제정,¹³⁾ 지역은 2010년 5월 25일 노사관계발전 지원에 관한 법률 제정을 계기로 지역 차원의 노동 문제 해결을 위한 거버넌스가 활발하게 구성되어 운영되고 있다. 또한 2011년에는 고용정책기본법 개정에 따른 지역 노사협력뿐만 아니라 일자리 심의기능(지역고용심의회 기능 포함)을 확대함으로써 지역노사민정협의회는 협의 의제에 있어 노사관계 개선 및 지역고용과 관련하여 다양한 실천적 과제들을 수행하고 있다. 지역노사민정협의회 설치, 운영 현황을 보면 2014년도 7월 기준으로 광역자치단체 17개 시도 전체에 설치되어 있고, 기초지자체 227개 자치단체 중 104개 자치단체에 설치되어 있다.¹⁴⁾ 그런데 미설치 지자체의 경우 대규모 산업단지가 많지 않고 분규취약 사업장이 거의 없어 노사관계 등에 대한 지자체장의 관심이 크지 않은 지역이다. 예컨대 서울시의 경우 기초지자체 25개소 중 3개소에만 협의회가 설치 운영되고 있다.

13) 국내에서의 지역노사민정협의회의 출현배경은 1998년 노사정위원회의 출범에 있다. 1999년 5월, ‘노사정위원회 설치 및 운영 등에 관한 법률’의 제정으로 노사정위원회가 법제화되면서 지역노사정협의회는 제도적인 근거를 마련하였다. 지역노사정협의회는 동법 제19조에 설치 근거 조항과 동법 시행령 제16조에 기본적 구성 및 운영에 관한 규정에 근거하여 각 지역에서는 지역노사정협의회 설치가 본격적으로 이루어졌고 노사정위원회도 사무처직제 및 업무분장 등에 관한 지침 개편을 통해 지역노사정협의회를 지원할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다.

14) 지역노사민정협의회 설치 현황을 보면 2005년 71곳에서 매년 증가하고 있다. 다만, 전체 기초지자체(227개소)의 54.2%는 미설치 지역이고, 협의회 중 다수가 활발하게 운영되지 못하고 있다.

연도	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
설치 지자체	71	75	80	87	90	101	106	116	121

[표 3-6] 노사민정협의회 설치현황

구분	설치	비고	지자체명
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		

이 글에서는 광역자치단체로 부산과 서울, 기초자치단체로 부천과 수원의 노사민정협의회
의 사례를 검토한다. 부산은 일자리 창출 및 고용 활성화, 인적자원개발 및 교육훈련, 파
트너십 구축을 통한 노사관계 안정화 등에서 모범 사례로 알려져 있으며, 노사 페어(Fair)
및 고용 페어(Fair) 주간 행사가 특징적인 사업으로 꼽힌다. 서울은 노사민정협의회가 활
성화되지 않은 반면 특별기구인 서울모델협의회의 독특한 운영 및 기능이 특징적이다. 또
한 부천지역은 1999년 5월 전국에서 가장 먼저 설립된 노사정협의회로 그 역할이 노사관
계 발전에서 현재 지역 경제개발과 노동시장 활성화, 사회적 책임(SR)으로 확대되고 있다.

수원은 제조업의 고용창출 효과가 지속적으로 감소하고 산업구조가 서비스 업종 중심으로 재편되는 지역 현실을 감안하여, 지역 사회의 선순환적 일자리창출 프로그램의 개발과 교육훈련을 특징으로 한다.

2) 부산노사민정협의회

부산은 노사민정 인프라 구축을 통한 지역산업정책과 고용정책의 조화를 바탕으로 산업 수요에 맞는 인력양성 등 경제의 구조적인 문제를 종합적으로 해결하기 위한 노사민정 간 협력이 잘 이루어지는 지역으로 평가받고 있다. 부산지역 노사민정파트너십은 2008년 ~2012년까지 일자리 창출 및 고용 활성화, 인적자원개발 및 교육훈련, 파트너십 구축을 통한 노사관계 안정화 그리고 이를 통한 지역경제 활성화 등 여러 면에서 모범 사례를 만들어 대통령상을 2차례, 국무총리상을 3차례 받은 바 있다. 독창적인 활동 및 행사로는 노사 페어(Fair) 주간, 고용 페어(Fair) 주간 등을 꼽을 수 있으며 이 밖에도 조정전문가 양성사업이나 노사관계 아카데미 등 지역 노사협력 문화 확산을 위한 인력 양성사업도 꾸준히 추진하고 있다.

(1) 협의회의 설립 및 발전 과정

부산노사민정협의회는 2001년 5월 출범하였으나 출범 이후 약 5~6년간은 활동이 미미하였다. 협의회 활동이 활성화된 것은 2008년 경제위기 이후 지역의 고용문제가 심각해지면 서부터였다. 물론 협의회 활동 이전에도 지역맞춤형 일자리창출 사업은 다양한 분야의 교수, 연구진의 도움을 받아 꾸준히 활동을 전개해 왔다. 부산시가 일자리창출에 중점을 두었던 이유는 지역산업의 구조 개편에 따른 고용문제의 심각성에서 출발한다.

부산은 1960년대 이후 지속적인 공업의 발달로 1980년대에 전국 대비 업체 수 11.7%, 종업원 수 16% 수준을 유지해왔다. 그러나 1998년에 업체 수는 9.7%, 종업원 수는 7.4% 수준으로 떨어졌고, 그 후로 계속 비중이 낮아지는 추세였다. 이후 부산시는 대도시 성장 억제 정책으로 기업의 신·증설이 어렵고 산업용지가 부족해지는 어려움에 직면하여, 보다 미래 지향적인 산업 육성에 몰두하였다.

새로운 변화와 도약을 위해 부산시가 먼저 기획·실천한 것은 노사민정의 참여를 통한 협력

증진이었다. 2010년 1월 18일 부산시 노사민정 대표들은 ‘부산경제 증흥과 일자리 창출을 위한 노사민정 공동선언 선포식’을 개최하고, 노사민정이 힘을 모아 고용과 일자리 창출을 비롯하여 부산의 현안 문제를 극복하자는데 뜻을 같이했다. 이는 곧 노사관계 안정을 통해 대외 경쟁력을 강화하고 지역 경제를 활성화시킨다는 점에서 의미가 크다(고용노동부, 2010). 이어 7월 8일에는 노사민정 화합 실천 결의대회가 개최되었는데, 동 행사에는 277개 업체 대표 및 노조 대표 554명이 참여한 가운데 ‘경제 살리기와 일자리 창출을 위해 화합한다’는 공동선언문에 서명했다.

[표 3-7] 노사민정협의회 주요 연혁(2001~2005)

시기	주요 내용
2001년 2월	· 노사민정협의회 조례 제정
2008년	· 노사협력 우수자치단체상 수상
2010년 7월	· 부산지역 노사민정 화합 실천 결의대회
2010년 11월	· ‘찾아가는 맞춤형 기업 특강’ 실시
2010년	· 노사민정 최우수 자치단체 선정(대통령 표창)
2011년 3월	· 고용촉진지구 시범운영사업
2011년 7~11월	· 부산노사민정 대화포럼 개최
2011년 8월	· 부산노사민정 홈페이지 구축
2011년 8월	· 부산노사민정 화합 실천 결의대회 개최
2011년 11월	· 부산 고용 페어 주간 운영
2011년 11월	· 노사갈등조정 실무전문가 양성 및 개정노동법 강좌 개설
2011년	· 노사민정 우수 자치단체 선정(국무총리 표창)
2013년 11월	· 경제사회발전노사정위원회와 토론회 공동 개최 - ‘고용률 70%를 위한 사회적 대화’
2014년 5월	· 노사민정 ‘지역인재 먼저 고용하기 실천 결의대회’
2014년 12월	· 2014년 부산지역 노사민정 대표자 송년 화합의 밤 행사
2015년 3월	· 부산노사민정 대표단 기업 유치활동

자료: 부산광역시 노사민정협의회 홈페이지(www.bsnsmj.org)

일회적 행사 추진에서 벗어나 협의회가 체계적으로 가동되기 시작한 것은 2010년 별도의 사무국이 만들어지면서부터였다. 이후 협의회는 보다 능동적이고 발 빠르게 지역 내 노사 갈등이나 지역 현안에 대처하고 있다.

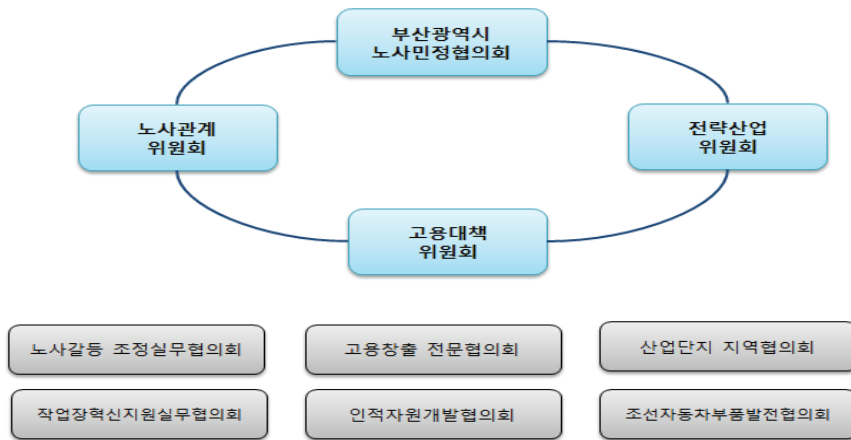
협의회 활동의 특징은 참여 주체인 부산시와 부산노총의 역할이 두드러진다는 점이다. 먼저 부산시는 지자체 예산을 1억 9천8백만 원 편성해 협의회 자체부담액이 전국에서 가장 높은 정도로 협의회에 대한 물적, 인적 지원을 아끼지 않고 있다. 또한 부산노총은 협의회 활동에 적극적인 참여가 두드러진다. 부산 노총이 2012년 ‘1사 5인 이상 더 고용하기’ 운동에 이어 ‘청년고용 30% 더 늘리기 운동’ 등을 전개한 것은 모범사례로 손꼽힌다. 하지만 이 사업들이 어떤 구체적인 성과를 거두었는지에 대한 결과 도출은 충분하지 않은 것으로 보인다.

(2) 협의회의 구성 및 거버넌스 체계

본협의회 위원은 총 28명인데 노측은 한국노총 부산지역본부 의장 1명, 사측은 부산경총 회장 등 2명, 민은 부산시의회 의원, 학계 등 15명, 정은 부산시장, 부산고용노동청장 등으로 구성되었다. 협의회 사업 중 일자리가 강조되다 보니 전문성을 갖춘 민의 참여가 다른 지역에 비해 높은 비중을 차지하고 있는 것이 특징이다. 반면 노사민정실무협의회는 부산시 일자리창출과장을 위원장으로 하고 경영계 1명과 한국노총 1명 그리고 시 및 노동청 관계자 그리고 자문위원 2명으로 구성되어 있다.

본협의회 구성을 참여주체별로 보면 광역시도는 노 3.25명, 사 5명, 민 8명, 정 7.75명으로 구성되어 있으며, 다른 시도에 비해 대구(28%), 인천(25%), 충남(20.69%)은 노의 참여가 높았으며, 광주(34.48%)는 사의 참여가, 부산(44.83%), 경기(44.00%), 충남(37.93%)은 민의 참여가 높았다. 민의 높은 참여는 전문성 보장에는 긍정적이거나 노사의 책임성과 대표성에는 부정적이라는 평가를 받을 수 있다.

사무국은 부산노총이 책임운영을 맡고 있는데, 상근자는 2인이 근무하고 있으며 시 예산으로 지원하고 있다. 노사민정협의회의 기구 현황은 [그림 3-4]와 같다. 본협의회와 함께 ‘노사관계위원회’, ‘전략산업위원회’, ‘고용대책위원회’를 두고 있다.



자료: 부산광역시 노사민정협의회 홈페이지(www.bsnsmj.org)

[그림 3-4] 부산광역시 노사민정협의회 기구 현황

부산 협의회의 조직구조는 수행하는 사업과 범위에 비해 지나치게 단순화되어 있다. 다양한 주체들의 참여를 연결할 조직이 발전되어 있지 못하며, 지역 HRD센터 등 지속가능한 사업수행기관 역시 활성화되어 있지 않다. 또한 업종별 협의회나 각종 분과시스템도 갖추어져 있지 않아 한계를 가진다. 노사민정협력분야와 지역고용 HRD 분야를 연결하고 운영할 수 있는 조직구성이 필요하다 할 것이다(장홍근 외, 2013).

(3) 협의회의 주요 활동

부산노사민정협의회의 역할 및 활동은 “노사민정협의회의 역할 강화, 노사민정 갈등관리 기능 확대, 노사민정협의회의 지원 내실화” 등으로 구분된다. 먼저, 노사민정협의회의 역할 강화는 ‘고용 노사협의기구 통합제도 마련, 부산지역 노사민정 공동선언, 기능별 실무위원회 적정 운영, 노사공동 페어(Fair) 주간 추진, 대(對)시민 홍보활동 전개’ 등이다. 둘째, 노사민정의 갈등관리기능 확대는 ‘노사갈등 조정 실무위원회 활동 제고, 산업단지별 지역협의회 운영 활성화, 노사갈등 조정 전문가 양성 및 노동법 강좌 개설 운영’이다. 마지막으로 노사민정협의회의 지원 내실화는 ‘일자리 공시제 참여 활성화, 지역맞춤형 일자리 창출 지원사업 확산, 부산광역시 노사민정 파트너십 아카데미, 부산광역시 노사민정 대화 포럼 운영’이다. [표 3-8]은 부산협의회의 2013년과 2014년 주요 사업계획 내용이다. 이 글에서는 협의회의 대표 사업인 ‘부산 청년고용 30% 더 올리기 실천과 ‘노사공동 페어(Fair)

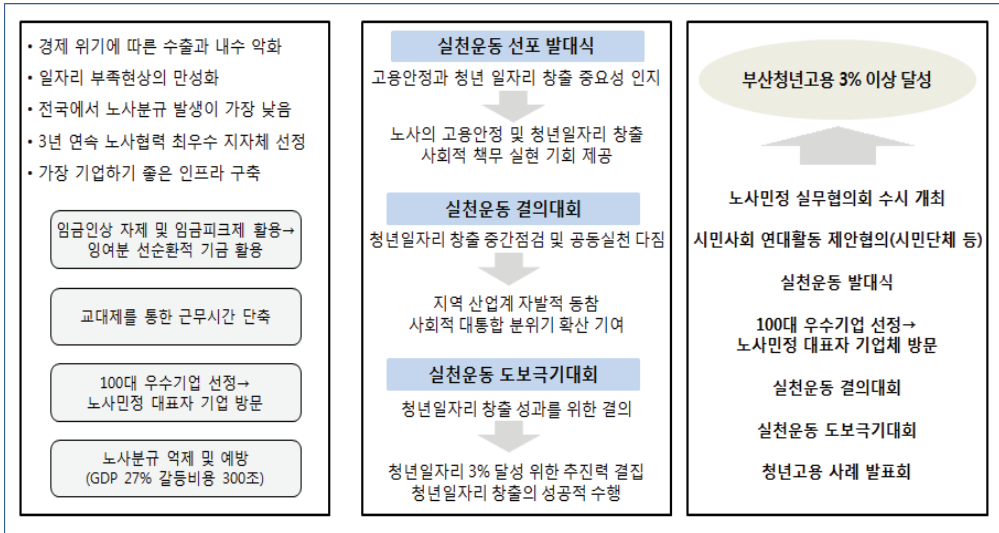
주간 행사' 등을 중심으로 살펴본다.

[표 3-8] 노사민정협의회 주요 사업계획(2013~2014)

	2013년 사업계획	2014년 사업계획
1	부산지역 노사민정 활성화를 위한 사무국 운영 및 사업추진	부산지역 노사민정 활성화를 위한 사무국 운영 및 사업운영
2	노사민정 협력활성화 대신민 홍보활동 전개	노사민정 협력 활성화 홍보
3	부산노사민정 대화 포럼 운영	부산 노사민정대화포럼 운영
4	부산노사민정파트너십 아카데미 운영	부산 노사민정파트너십 아카데미 운영
5	노사 및 고용 페어 주간 운영	노사 및 고용 페어 주간 운영
6	부산 청년고용 3% 더 올리기 실천운동 전개	고용률 70% 달성을 위한 부산인재 먼저 고용하기
7	자치구군 노사민정 관계자 교육 및 워크숍 개최	노사민정 사회적 대화 활성화 및 확산

① 청년고용 3% 더 늘리기 실천운동

부산노사민정협의회회의의 대표 사업 중 하나는 청년고용을 늘리기 위한 실천운동이다. 협의회는 2013년 4월 12일 벅스코에서 '청년고용 3% 더 늘리기 실천운동' 발대식을 개최했다. 지역 노사민정 대표자들과 대학생 등 300여 명이 참석한 이날 발대식은 우수 인재가 유출되기만 하고 유입되지 않는 원인이 부산지역 내 양질의 일자리 부족 때문이라는 공감 아래 '노사민정이 화합해 상생의 일자리를 창출하자'는 취지로 개최되었다. 동 행사에서는 노사정의 구체적인 실천사항으로 △ 노동조합에 임금인상 요구 자제 요청, △ 임금피크제 도입과 근로시간 줄이기에 적극 동참, △ 우수 기업에 참여 독려 등을 다짐했다.



자료: 부산노보(2013.04)

[그림 3-5] 부산 청년고용 3% 더 늘리기 실천운동의 주요 내용

② ‘부산 고용 페어 주간’ 행사

2010년 처음 시작돼 매년 개최되고 있는 ‘부산 고용 페어(fair) 주간’ 행사는 협의회회의 대표 사업 중 하나이다. 고용 페어 주간 행사는 노사민정이 참여하는 다양한 고용 프로그램으로 일자리 창출에 대한 사회적 여건 조성에 큰 기여를 하고 있다고 평가받고 있다. 이 행사는 ‘산업평화상’ 시상, 채용박람회 ‘부산 잡(JOB) 페스티벌’ 개최, 부산노사민정 대화 포럼 등으로 구성되어 있는데, 2014년의 경우 11월 3일부터 11월 10일까지 8일간 개최되었다.

③ 고용촉진지구사업

부산 고용촉진지구사업은 1차년도인 2009년에는 부산 사상구의 모라·주례·학장지구로 범위를 정해 사업지구 내 근로저소득층을 대상으로 사회적 일자리 창출, 직업훈련, 고용지원, 연구 및 인프라 구축 사업이 상호 연계되는 시스템을 만들었다. 2차년도인 2010년에는 범위를 사상구 전체로 확장해 1차년도 사업내용에서 상대적으로 미흡했던 사회적 일자리 창출 및 고용복지 연계사업을 발굴·운영했다. 1·2차년도의 사업 성과를 요약하면 고용촉진지구사업의 전국 모델화 기반을 구축하고 확산한 것, 연구사업의 심화 및 사회적 네트워크 기반을 공고히 한 것으로 평가됐다. 3차년도인 2011년에는 사상구와 사하구 전역

으로 확대해 사상구의 사상공단과 사하구의 신평 장림공단을 연계하여 취약계층의 일자리 창출 증대를 도모했다.

이 사업은 “고용촉진지구(사상구와 사하구) 주민의 일자리 창출 및 직업능력개발 효과 제고, 고용촉진지구 시범사업의 인적·물적 인프라 구축, 고용촉진지구 시범사업 모델의 내포적 확산” 등을 목표로 추진되었는데, 고용촉진지구 사업의 주요 내용은 [표 3-9]와 같다.

[표 3-9] 고용촉진지구 사업의 주요 내용

구분		세부내용
영역	사업	
공동체형 일자리 창출	대학 미진학 청년층 대상 취업의욕 증대 패키지 프로그램 운영	<ul style="list-style-type: none"> · 대상: 고용촉진지구 내 저소득층 대학 미진학 청소년 · 직업훈련 교육서비스(진로탐색 등), 3기 40명(1기당 15명 내외) · 상담서비스(가족상담서비스 포함) · 문화서비스(사회참여 및 취미활동 지원) · 10명 내외 「樂&樂(락앤락)」 근로 락(rock) 밴드 구성, 콘서트 개최 · 독립영화 제작
	찾아가는 기업 지원 및 구인 개척단 시범 운영	<ul style="list-style-type: none"> · 기업지원 자문단 구성: 10명 내외 각 분야 전문가 · 중소기업지원 홍보책자 발간 · 고령 퇴직자 중심의 기업지원 및 구인 개척단 구성(8명) · * 1인당 60여 개 기업 전담. 노무, 고용, 세무 등 기업방문 컨설팅 · 기업 컨설팅을 통한 구인개척 활성화 · 인센티브시스템 도입을 통한 취업연계 활동 강화
	퇴직기능인 공동작업장 운영	<ul style="list-style-type: none"> · 대상: 사상구 내 미취업 취약계층 · 사상공단과 연계한 신발 마무리 공정 작업장 운영(25명) 및 교육훈련을 통한 취업지원 지원(25명)
직업 능력 개발 사업	지역전략 산업 맞춤형 실무 직업훈련	<ul style="list-style-type: none"> · 수송용부품설계, 기계부품 등 부산지역 전략산업과 연계 · 2개 취업지원 교육 프로그램 운영 · 채용수요(2개 과정): 66개 기업 154명
	여성친화적 일자리 실무 직업훈련	<ul style="list-style-type: none"> · 미취업 및 경력단절 여성 대상 여성친화적 분야 직업교육 실시 · 중소기업 회계(2회) · 사무전문, 홈클린 등 4개 분야 교육 실시 · 채용수요(4개 과정): 220개 기업 325명
	장애인 및 취약계층 고용촉진 훈련	<ul style="list-style-type: none"> · 고용촉진지구 내 장애인 및 취약계층 대상 취업교육 실시 · 전산회무, 사무실무 등 2개 과정 · 채용수요(2개 과정): 42개 기업 49명

[표 3-9 계속] 고용촉진지구 사업의 주요 내용

구분		세부내용
영역	사업	
고용 지원 사업	고용촉진지구	· 사회적 일자리 창출, 직업훈련, 고용지원 사업의 통합 관리 운영
	원스톱취업 지원센터 운영	· 찾아가는 구인 구직 서비스 기능 활성화 · 600회 이상 취업지원 상담, 100명 취업알선 성공 · 한국노총 및 부산경총과 연계, 전직 훈련 특강 실시(40명 내외, 2회)
	고용촉진지구 (장애인) 채용박람회 개최	· 대상: 고용촉진지구 내 장애인, 다문화가정, 새터민 등 미취업자 및 실업자 · 장소: 사하구(상반기), 사상구(하반기) · 내용: 30개 업체(장애인채용기업 우선) 참여 이력서 컨설팅 · 민간주도 채용박람회의 성공모델 제시
연구 및 인프라 구축사업	고용촉진지구 심층연구사업 및 기획프로그램 제작 방영	· 부산지역 산업단 리모델링을 통한 인력양성 및 일자리창출 전략 연구 · 「도시재생과 지역고용」 기획방송 프로그램 제작 및 방영 · 지역고용 국제심포지엄 개최
	사업홍보 및 네트워크 추진 사업단 운영 등	· 사상 고용촉진 협의회 구성 및 운영 · 고용촉진지구 워크숍 개최 · 사업홍보 및 추진사업단 운영

자료: 부산인적자원개발원 홈페이지(<http://bhrdi.or.kr>)

이 사업을 통해 협의회는 지역노사민정사업으로 산업(단지)별 응용기술 플랫폼 설치를 통해 청년층 일자리를 창출하고 노사민정이 공동으로 사회적 책임투자(SRI)펀드로서 기업을 유치하는 방안이 필요함을 확인하였다.

3) 서울시노사민정협의회

2000년 출범한 서울시노사민정협의회는 다른 광역자치단체에 비해 활동이 저조하다. 협의회는 구성되어 있지만 본회의만 연 2회 개최될 뿐 뚜렷한 활동이 없다. 반면 협의회의 특별기구인 서울모델협회가 활발한 활동을 보이고 있는 점이 다른 지역과의 차이라 할 수 있다. 2002년 이후에는 서울시노사정협의회가 제대로 운영되지 않고, 모델협의회만 가동되고 있어 '서울시노사정협의회=모델협의회'로 인식되고 있는 상황이다. 최근 서울시는 노사민정협의회 운영 및 활동을 활성화하기 위한 T/F를 구성하여 다양한 계획을 논의 중이다. 이 글에서는 노사민정협의회 구성 및 운영을 간략히 살펴보고, 특별기구인 서울 모델협의회(이하 '모델협의회')의 활동을 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 서울시노사민정협의회

서울협의회는 다른 광역자치단체들과 동일하게 외환위기 이후인 2000년 설립되었다. 1997년 말 외환위기는 역설적으로 노사정 간 사회적 대화를 통한 문제 해결이라는 상황을 만들었고, 중앙 차원에서는 노사정위원회가 출범하였고, 지역 차원에서도 사회적 파트너십 조직으로 지역노사정협의회가 설립되었다. 서울시는 2000년 1월 지역노사정위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제19조¹⁵⁾에 근거하여 서울시 조례로 서울시노사정협의회 설치 및 운영조례를 제정했다. 이에 근거하여 서울시는 2월 14일에 서울시노사정협의회를 구성하고, 2000년 6월 서울시노사정협의회 운영세칙을 제정하였다.

2000년 출범한 서울시노사민정협의회는 약 3년 동안 협의회를 운영하다가 2004년부터 본 협의회가 사실상 휴면상태이고, 2012년 박원순 시장 취임 이후 다시 재가동을 하려고 하나 정상적인 운영 상황은 아니다.

[표 3-10] 서울특별시 노사민정협의회 회의 개최 현황

구분	계	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
노사민정 협의회	11	3	2	1	1	-	-	-	2	-	1	-	-	1	-	-
모델 협의회	179	11	36	18	10	7	5	7	7	12	14	11	11	2	19	9

자료: <http://opengov.seoul.go.kr/sanction/3268372>

서울시노사민정협의회는 노사정 3주체 간의 협력증진 강화와 노사분규 발생 예방과 해소, 실업 및 고용안정 등에 대한 협의와 대책 마련 등을 주요 활동 과제로 상정하고 있다.

서울시는 2014년 11월 노사민정협의회 제7기 신규 위원 3명을 위촉함으로써 새로운 진용을 갖추고 변화를 보이고 있다. 협의회의 구성을 보면 [표 3-11]과 같다. 서울시장을 위원장으로 근로자 대표 1명, 사용자 대표 1명, 학계·시민단체·언론계·노동전문가·법조계 등 공익 대표 5명, 시의회 의원 1명, 서울지방노동청장 등 10명으로 구성된다. 현재 근로자

¹⁵⁾ 지역 차원에서 노사정협의회가 널리 확산된 결정적 계기는 1999년 5월 “노사정위원회 설치 및 운영에 관한 법률”이 제정되면서 부터이다.

대표는 한국노총이 맡고 있는데, 이는 민주노총 서울본부가 협의회 참여를 거부하고 있는데 따른 것이다.

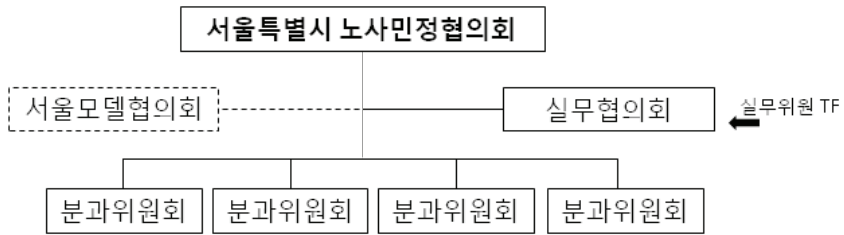
[표 3-11] 서울특별시 노사민정협의회 위원 명단(2014. 11. 현재)

구분	현직	성명	비고	
위원장	서울특별시장	박원순		
노동자 대표	한국노총 서울본부 의장	강신표		
사용자 대표	한국경총 전무	이동응	신규	
시의회	기획경제위원회 위원장	김용석	신규	
지방노동관서장	서울지방고용노동청장	박종길		
공익 대표	학계	한국기술교육대학교 고용노동연수원 교수	박태주	신규
	시민단체	소비자문제를연구하는시민의모임 이사	송보경	
	언론계	한국언론인협회 회장	성대석	
	노동전문가	한국노동연구원 임금직무센터 소장	이장원	
	법조계	법무법인 산경 변호사	허익범	

자료: <http://opengov.seoul.go.kr/sanction/3268372>

2013년 서울시 노동정책과가 작성한 “서울시 노사민정협의회 운영활성화 계획”을 보면 기존에 위원장인 서울시장, 근로자 대표 1명, 사용자 대표 1명, 시의원 1명, 서울지방고용노동청장, 공익 대표 5명(학계, 시민단체, 언론계, 노동전문가, 법조계) 10명으로 구성되던 것에서 근로자단체로 민주노총 서울본부, 사용자단체로 서울상공회의소를 추가하고, 공익 대표를 시민단체, 언론계, 법조계를 각 1명으로 하는 대신 노사협의회, 일자리협의회, 그리고 투자·출연기관 협의회 등 분과위원회, 특별위원회 위원장을 위원으로 위촉하여 13명으로 확대하는 계획을 갖고 있다.¹⁶⁾ 또한 서울시의 2015년 “서울시 노동정책 기본방안”에는 노사민정협의회의 조직 구조를 [그림 3-6]과 같이 계획하고 있다.

¹⁶⁾ 그리고 일자리 관련 위원회를 노사민정협의회로 일원화하여 서울시 노사관계 및 고용정책 등을 협의하는 종합 협의체로서의 기능을 수행하도록 하는 한편, 실질적 협의를 위한 실무 분과위원회로서 일자리협의회와 노사협력협의회를 두기로 하였다.



자료: 서울시 노동정책과 제공자료(2015)

[그림 3-6] 서울특별시 노사민정협의회 조직구조

서울시노사민정협의회가 다른 자치단체와 달리 활성화되지 않고 있는 이유는 무엇인가? 다음과 같은 이유를 생각해 볼 수 있다.

첫째, 서울시의 입장이다. 국가 및 지역 경제 발전에 있어 관련 이해당사자들의 상호관계를 정의하고 규제하는 틀로서 거버넌스(governance)의 중요성이 커지고 있으며, 지역경제 및 노동시장 활성화를 위한 지역 노사민정 협의체의 중요성이 부각되고 있다. 하지만 이런 중요성에도 불구하고, 거버넌스는 아래로부터 협치와 민관 대등의 협치를 요구한다. 이런 점에서 보수정당 출신의 전직 시장들은 노사민정협의회 역할과 기능을 낮게 보았고, 실제로 모든 지원을 중단하였다. 결과적으로 기관장의 무관심은 협의회의 형식적 운영을 낳고, 이해관계자들의 참여를 약화시키는 요인이었다.

둘째, 노사 대표성의 부족이다. 거버넌스의 핵심은 이해관계자의 폭넓은 참여를 전제로 한다. 현재 서울시노사민정협의회는 노동계의 한 축인 민주노총 서울본부에 참여하지 않고 있는 상황이다. 민주노총은 중앙 차원의 노사정위원회에 참여 거부를 조직 방침으로 갖고 있기 때문에 지자체 노사민정협의회 참여를 같은 이유로 하지 않고 있는 것이다. 하지만 민주노총의 방침은 분명하지 않다. 민주노총 산하 서울지하철 노조를 비롯한 다수의 노조들이 협의회의 특별기구인 '서울모델협의회'에 참여하면서 상위 기구의 참여를 거부하는 것은 논리적인 일관성이 없는 입장이라 할 수 있다.

결국 서울시의 불분명한 태도와 민주노총 서울본부의 불참은 노사민정협의회 활성화에 가로막는 요인임이 분명하다. 거버넌스의 핵심이 협치에 있듯이 서울시의 노동정책은 사회적 대화기구를 통해 이루어지는 것이 아니라 사안별(청년고용, 고령자 일자리, 노사협력

등)로 처리되고 있음을 확인할 수 있다.

(2) 서울특별시 노사정 서울모델협의회

모델협의회는 외환위기 직후인 2000년 8월 서울시 산하 투자출연기관의 노사갈등을 예방하기 위한 목적으로 설립되었다. 설립 이후 모델협의회는 초기에는 분쟁조정기구의 성격이 강했으나 이후에는 집단교섭구조의 틀 및 공공정책 참여기제로서의 역할을 확대하고 있다.

① 설립 및 발전과정

모델협의회는 IMF 경제위기하에서 위기극복을 위한 서울시 투자출연기관 노동조합의 선도와 지방자치단체의 적극적인 뒷받침으로 탄생하였다. 외환위기라는 초유의 사태에서 한국의 노사관계는 혼란에 빠졌고, 일자리와 생존권을 지키기 위한 노동의 저항은 지속되었으나 ‘반대 투쟁’만으로 상황을 되돌릴 수는 없었다. 특히 공공부문에 요구되었던 구조조정과 고통분담은 지방공기업 노조에게는 직격탄으로 작용했다. 이에 서울시 투자출연기관 노조들은 전투적인 노조활동에서 벗어나 대화를 통한 문제 해결을 노동운동의 주된 방향으로 설정하게 된다. 이는 서울시와의 공동교섭을 골자로 하는 서울모델협의회 초기 구상으로 나타났고, 당시 고건 서울시장도 새로운 노사정협의체의 필요성에 공감하고 추진에 나서게 된다.

서울시는 2000년 1월 지역노사정위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제19조에 근거하여 서울시노사정협의회 설치 및 운영조례를 제정했다. 이에 근거하여 서울시는 2월 14일에 서울시노사정협의회를 구성하고, 2000년 6월 서울시노사정협의회 운영세칙을 제정하고 2000년 8월 서울모델협의회를 발족하게 된다.

노사정 「서울모델협의회」 협정서

서울특별시 투자기관 노·사 및 서울특별시는 새로운 노사문화 및 교섭문화 정착을 위한 서울특별시 노사정 「서울모델협의회」를 구성 운영하기로 하고 동 협의회의 운영에 있어서 다음 사항을 이행할 것을 합의한다.

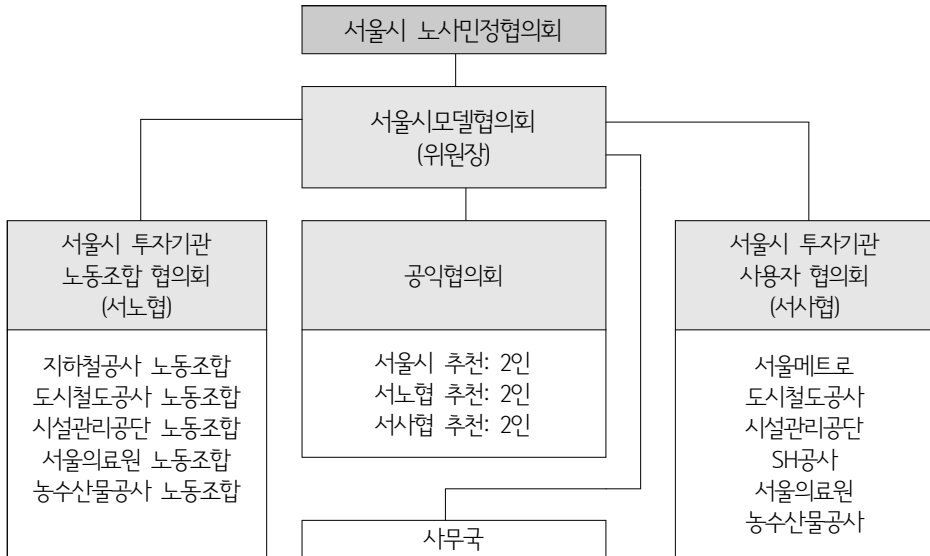
1. 서울특별시 투자기관 노동조합은 상호 신뢰에 바탕을 둔 새로운 노사문화와 신의성실에 의한 새로운 교섭문화 창달 및 정착을 기한다.
2. 서울특별시 투자기관 사용자는 상호 신뢰에 바탕을 둔 새로운 노사문화와 신의성실에 기초한 교섭문화가 정착되도록 하고 최대의 지원을 한다.
3. 서울특별시 투자기관 노사는 노사정 「서울모델협의회」에서 합의된 사항에 대해서는 반드시 이행한다.
4. 서울특별시 투자기관 노사는 노사정 「서울모델협의회」에서 합의가 이루어지지 않은 사항에 대해서는 「서울모델협의회」 공익 대표(5명)의 조정안을 따르거나 최대한 존중하여 노사문제를 해결토록 함으로써 공익을 우선하는 사회적 합의 모델을 정착시켜 나간다.
5. 서울특별시는 새로운 노사문화 및 교섭문화가 형성될 수 있도록 최대의 역할을 한다.

2000. 8. 9

서울특별시장 고 건
 서울특별시 노사정 「서울모델협의회」 위원장 이 규 창
 서울특별시 투자기관 노동조합협의회 상임의장 배 일 도
 서울특별시 투자기관 사용자협의회 의장 김 정 국

② 조직 구성 및 특징

서울모델협의회는 서울시노사정협의회 설치 및 운영조례와 협의회 운영세칙에 근거하여 서울시노사정협의회의 특별위원회로 운영된다. 서울시노사정협의회의 산하에 특별위원회를 둘 수 있도록 하고 있는데, 특별위원회 위원장은 협의회 위원장이 지명하고, 회의결과를 협의회에 보고하도록 규정하고 있다. 때문에 서울시 노사정협의기구의 구성은 엄밀히 말하면 이중 구조로 되어 있다고 할 수 있다. 모델협의회는 서울시 투자기관 노조협의회와 서울시 투자기관 사용자협의회, 공익위원을 중심축으로 구성된다. 여기에 모델협의회를 대표하고, 운영을 총괄하는 위원장과 사무처 조직으로 구성되어 있다(그림 3-기 참조).



자료: 서울모델협의회 10년사

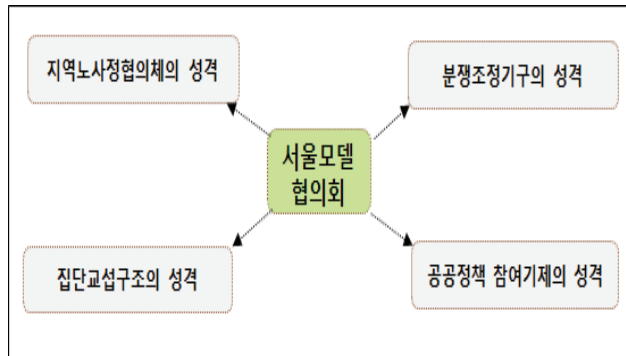
[그림 3-7] 서울모델협의회 조직구조

모델협의회의 조직구조는 위원장을 포함하여 18인의 위원으로 구성되는데, 위원들은 크게 세 그룹으로 구분된다. 첫째, 노사 양측을 대변하는 위원이다. 서울시 투자기관 노조합의 회의 구성사업장 노동조합 대표가 6인이고, 서울시 투자기관 사용자협의회의 구성 사업장 사용자 대표가 6인이다. 둘째, 공익위원으로 서노협, 서사협에서 추천하는 공익위원이 각각 2인이고, 서울시노사정협의회에서 추천하는 공익위원 1인(위원장)과 서울시에서 추천하는 공익위원 1인으로 구성되어 있다. 위원의 임기는 2년이고, 위원은 임기가 만료된 경우 후임자가 위촉될 때까지 계속 그 직무를 수행할 수 있다.

그런데 모델협의회는 공익위원의 역할과 비중이 매우 크다. 공익위원협의회에서 조정안 마련 시 의결정족수는 과반수 출석과 출석위원 2/3 이상의 찬성 요건을 두고 있는데, 2007년 7월 개정 이전 본협의회나 공익위원협의회의 의결요건을 만장일치제로 하였던 것에서 바뀐 것이다.

③ 모델협의회의 기능과 역할

모델협의회는 그 기능과 역할에 있어 다른 나라뿐 아니라 국내에서도 유사한 조직을 찾기 어려운 독특한 기능과 역할을 수행하고 있는데, 그 역할과 기능은 크게 4가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 지역노사정협의체로서의 성격, 둘째, 집단교섭구조로서의 성격, 셋째, 분쟁조정기구로서의 성격, 마지막으로, 공공정책 참여기제로서의 기능이다. 각각의 기능과 역할을 보면 다음과 같다([그림 3-8] 참조).



[그림 3-8] 서울모델협의회의 성격 및 역할

첫째, 지역노사정협의체의 성격이다. 먼저, 서울모델협의회는 서울시노사정협의회의 특별 위원회인 지역노사정협의체의 성격을 지니고 있다. 그 구성을 보면 서도협과 서사협 그리고 서울시가 추천하는 공익위원이 참여하고 있는데, 서울모델협의회 운영 규정에는 “서울 모델협의회는 필요하다고 인정될 경우에는 관계노조 대표나 사용자 대표, 서울시, 전문가, 또는 관련자를 서울모델협회에 출석하게 하여 의견을 청취하거나 자료 제공 등 필요한 협조를 요청할 수 있다”고 규정하고 있으며, 또한 “필요하다고 인정되는 경우 공청회 또는 세미나를 개최하거나 투자기관의 발전·고용안정, 21세기 도시문화 창달 등 제반 정책 입안을 조사의뢰할 수 있다”고 규정하고 있다. 다만 지역노사정협의체로서의 성격은 참여 단체가 서울시 산하 투자출연기관 노사와 공익위원으로 한정된다는 점에서 그 의미는 제한적이라 할 수 있다.

둘째, 집단교섭 구조의 성격이다. 모델협의회는 “집단적 교섭구조”를 갖고 있다는 점이 다른 지역노사정협의체와 구분되는 특징이다. 모델협의회 운영규정 제8조 제4항은 “서울

모델협의회는 노사 당사자 간 협의회에서 합의가 이루어지지 않을 경우에는 ‘서울모델협의회’ 본협의회에서 협의한다”고 규정하여 노사 당사자 간의 협의를 전제에 두고 있다. 즉, 서울모델협의회는 그 구성 사업장 노사대표들이 각각 서노협과 서사협을 구성하고 그 대표성을 통해 집단적으로 교섭하는 구조를 지니고 있다. 다만, 노사가 직접적으로 교섭하는 구조가 아닌 서울모델협의회 본협의회를 통해 노사가 주장을 제기할 수 있다. 이렇듯 서울시 투자출연기관에서 공통으로 제기되는 쟁점을 놓고 노동조합과 사용자협의회가 교섭을 하는 것은 집단교섭으로서의 성격이 강하다고 보아야 할 것이다.

셋째, 분쟁조정기구의 성격이다. 모델협의회는 서울시 투자출연기관 노사 간의 분쟁에 대해 조정·중재하는 기능을 갖고 있다. 모델협의회는 개별기관의 안건에 대하여는 본협의회에서 합의가 되지 않을 경우 공익협의회에서 조정안을 마련하여 당사자에게 통보하여 종료하도록 규정하고 있으며, 공통 안건이 합의되지 않을 경우에는 공익협의회에서 조정안을 마련한 후 노사 각 과반수 출석에 출석 과반수의 찬성으로 의결하도록 규정하고 있다(운영규정 제8조 제5항). 여기서 개별기관의 안건, 예를 들면 단체교섭 분쟁 등에 있어서 모델협의회에서의 조정안이 직접적인 법적 구속력을 갖는 것은 아니지만, 공익협의회에서 조정안을 마련하여 당사자에게 통보하여 종료하도록 한 것은 노사 양측으로부터 상당한 신뢰성을 기반으로 하는 조정 메커니즘이라 할 수 있다.

넷째, 공공정책 참여기제로서의 기능이다. 모델협의회가 서울시 산하 투자출연기관들을 구성기관으로 한다는 점에서 모델협의회는 공공정책 참여기제로서의 기능을 수행하고 있다. 투자출연기관 종사자의 근로조건 및 노사관계 쟁점들의 대부분은 공기업 경영지침 등에 의해서 규정되고 있기 때문에 사업장에서 발생하는 문제의 해결방안은 정부나 서울시의 정책(지침)에 직접적으로 연관성을 갖게 되고, 이에 대한 조정은 공공정책을 개선하고 발전시켜나가는 역할도 하게 되는 것이다. 다만, 모델협의회는 참여기관이 6곳으로 한정되어 있다는 점, 공공정책을 논의하는 데 있어 시민사회, 민간부문 등 다양한 이해관계자를 포괄하지 못하고 있다는 점이 한계로 지적될 수 있다.

④ 합의

서울모델협의회는 IMF 환란 이후 고통분담을 요구하는 사회적 분위기 속에서 정부가 공기업 구조조정을 강력하게 추진하는 과정에서 서울시 투자출연기관들의 노사갈등을 조정

해결하기 위해 설립되었다. 당시 정부의 구조조정은 노사 간의 이해관계가 첨예하게 대립되는 이슈로, 사업장 차원의 자율적 협의가 어려운 상황이었다. 서울모델협의회는 이러한 문제를 해결하기 위해 서울시와 서울시 산하기관 노동조합들의 적극적인 요구로 탄생하였는데, 서울모델협의회는 정부 주도로 설립된 노사정위원회와 달리 ‘밑으로부터’ 자발적으로 추진되어 설립되었다는 특징을 갖고 있다.

서울모델협의회는 2000년 8월 설립 이후 갈등 중재자로서 조정 및 중재 역할, 교육 및 사회공헌 그리고 국제 학술행사 개최 등 많은 활동을 성공적으로 추진해 왔다. 먼저, 서울시 투자출연기관에서 발생하는 분쟁에 개입하여 노사갈등을 해결하는 갈등조정자로서 역할을 수행하였다. 특히, 2001년은 IMF 환란의 후유증으로 노사갈등이 최고조에 달한 시기였는데 한 해에 조정서를 9건이나 제시하여 갈등중재자로서 역할을 톡톡히 수행했다는 평가를 받고 있다. 다음으로 교육 및 사회공헌 활동이다. 서울모델협의회는 태동기에 투자출연기관의 갈등중재자로서 조정 역할에 중점을 두었지만, 중반기에는 교육 및 사회공헌 그리고 타 지자체 노사정 관계에 대한 벤치마킹의 대상이 되었다.

하지만 이런 성과에도 불구하고 서울모델협의회는 설립 초기 3~4년을 제외하고는 중반기 이후 상당히 침체된 모습을 보여 왔음을 부인할 수 없다. 특히 협의회 출범 중반기 이후 서울모델협의회는 핵심 기능이었던 노사갈등에 대한 중재 기능이 약화됨으로써 서울모델협의회에 대한 투자출연기관 노사 당사자들의 기대도 약화되었던 시기로 평가할 수 있다(노광표 외, 2013).

이후 서울모델협의회는 2011년 10월 박원순 시장 취임 이후 새로운 변화를 모색하고 있다. 2013년 서울시 투자출연기관 노사 간 참여한 갈등 요인이었던 ‘퇴직수당 폐지’와 ‘정년 연장’이라는 문제를 노사 간 자율적 협상과 모델협의회의 조정을 통해 타결하였을 뿐 아니라 서울시의 안전 교통문화를 정착하기 위한 다양한 토론 및 세미나 등이 추진되었다. 하지만 이런 성과에도 불구하고 서울모델협의회는 ‘서울시노사민정협의회’가 원활하게 작동하지 않음으로써 적지 않은 구조적 한계에 직면해 있다. 모델협의회의 활성화와 독특한 기능 강화를 위해서도 다음과 같은 내용이 검토될 필요가 있다.

첫째, 서울시노사민정협의회는 재구성 및 역할 강화이다. 서울시에서 발생하는 다양한 고용노사관계 문제를 해결하기 위해서는 이해관계자가 참여하는 거버넌스 구축이 필수적이

다. 현재의 제한적인 위원 구성을 확대하고, 기구의 상설화를 통해 지역 내 고용노사관계의 네트워크를 구성하여야 한다. 이렇게 될 때 모델협의회는 이중적인 위상에서 벗어나 서울시 투자출연기관의 문제에 집중할 수 있을 것이다.

둘째, 모델협의회 참여 기관의 확대이다. 서울시 투자출연기관은 총 17개이고 이 중 노동조합이 설립되어 활동하고 있는 기관의 총수는 10개이다. 하지만 모델협의회가 포괄하는 기관 수는 5개 투자기관과 서울의료원을 포함해 6개에 불과하다. 모델협의회의 위상 및 조직 대표성을 높이기 위해서도 4개 기관의 참여를 더 이상 미루어서는 안 될 것이다. 또한 노조 미설립 7개 기관에서 노조가 설립될 것을 대비하여 해당 기관 노사의 참여를 가능하게 하는 모델협의회 운영 규정의 변경이 필요하다 할 것이다.

4) 부천시지역노사민정협의회¹⁷⁾

부천노사민정협의회는 설립 초기 노사정 간의 이해관계를 조정하던 과정에서 중반기 이후 지역 단위 노사정 파트너십의 의제를 찾고, 이를 어떻게 구체적으로 추진, 구현해 왔는가를 기준으로 할 때 설립 이전 노사 협의 단계(설립 이전), 태동기(1999년~2002년: 노사정 이해관계의 조정단계), 모색기(2003년~2005년: 지역파트너십 의제 모색단계), 실행기(2006년~현재: 지역파트너십 의제 실행단계)로 단계를 구분하여 볼 수 있다.

(1) 협의회 설립 및 발전 과정

① 노사 협의 단계(설립 이전)

1단계는 설립 이전 노사 협의 단계로 이 시기의 노사협력 경험을 통해 지역 차원의 노사정 협의체의 필요성에 공감하고 노사정 간의 실천력을 추동할 수 있었다. IMF 경제위기는 부천지역 제조업 일자리를 약 7,000개 ~ 10,000여 개 사라지게 했고, 대기업의 하청구조에 얽힌 중소기업 제조업체뿐만 아니라 지역의 심각한 고용불안을 가져왔다.

이런 상황에서 지역 노동계는 지역사회 내의 정리해고, 고용불안의 위기를 극복하고자 지역 차원의 사회적 협의기구인 '지역노사정협의체'의 설치를 구상하였다. 지역 노동계는 1998년

17) 부천 사례는 김경협(2006), 고현주(2014)의 글을 요약하고 수정보완한 것이다.

「부천시 노사정위원회 구성 및 운영(안)」을 지역 노사정 주체들에게 제안하였고, 9월 16일 ‘부천지역 노사정협의체 추진실무협의회를 구성할 것(한국노총 부천지부, 민주노총 부천시 흥지구협의회, 부천상공회의소, 부천지방노동사무소, 부천시 등 참가 5주체)’, ‘노사정협의체는 시민여론조사 등 여론수렴절차를 거쳐 추진할 것’ 등을 합의하였다. 또한 12월 26일에는 「부천지역노사정위원회 구성 및 운영조례」를 제정하여 그 근거를 가지게 되었다. 하지만 민주노총 부천시흥지구협의회와의 갑작스러운 탈퇴 선언으로 부천노사정협의회는 3개월 간 지연되어 1999년 5월 출범하였다.

② 노사정 이해 조정 단계(1999~2002)

부천노사정협의회는 1년여간의 준비과정을 거쳐 1999년 5월 31일에 제1차 본회의를 개최하고 출범하였다. 협의회의 주된 활동은 첫째, 지역사회 단위 노사정 이해관계(제1차 협약에서 합의한 18개 협약내용)와 둘째, 사업장 단위 노사, 노정 이해관계(노동쟁의)를 조정·통합하는 것이었다. 이 노사정 간의 협약은 단순한 노사 평화선언의 의미가 아니라, 노동 및 지역 산업 현안에 대한 우리나라 최초의 지역 차원 사회협약이었다는 평가를 받고 있다.

먼저, 지역 단위 노사정 이해관계의 조정·통합을 위한 주요 추진 내용을 보면 첫째, 중소기업 기동 지원사업에 대해서는 지역 노사 공동의 점검팀인 ‘중소기업기동지원사업단’을 구성하여 직접 현장을 방문하여 사업의 효과성을 제고하고 운영규정 개정 등에 합의하였다. 둘째, 청소업계의 효율화 방안과 청소업무 종사자의 고용안정에 대한 의제는 노사정 간의 이해관계가 참여하게 대립하는 핵심 사항으로 부천노사정협의회 산하에 ‘부천시 청소체계 개편 특별위원회’를 구성하고, “쓰레기 문제 시민협의회에 본 위원을 대표하여 한국노총 부천지부 의장이 참여하여 그 과정에서 시민협의회 대표들과 청소업무 종사 근로자의 고용문제를 합리적으로 해결한다”고 합의함으로써 지역사회 내 현안 문제를 조정하는 결과를 얻었다. 셋째, 산업단지 조성을 통해 지역경제 활성화와 고용창출에 대한 실행 방법 등을 모색하였다. 세부 실행 방법으로 대장동 일대 120만 평이 중앙정부의 수도권정비계획에 의한 공장 총량제 제한 대상이므로 용도 변경을 위한 대정부 건의활동을 추진하고, 전체 시민의 의지를 모아내기 위한 범시민대책위원회 구성과 서명운동이 절실하므로 이를 부천상공회의소와 부천시가 주도하여 전개할 것을 의결하였다. 넷째, “부천시는 근

로자 자녀에 대한 장학사업을 모색한다”고 의결한 바 있어 협의회는 부천시가 지역 내 근로자 자녀의 장학사업을 위해 부천근로자장학문화재단에 기금을 출연할 것을 권고하고, 부천시는 근로자 자녀 장학기금을 출연하였다.¹⁸⁾

사업장 단위 노사정 이해관계의 조정·통합 사업도 진행하였다. 출범 이후 2002년까지는 지역사회의 노사분쟁에 관한 이해관계를 조정·통합하는 노력을 지속적으로 전개하였다. 1999년 11월 15일 부천지역 8개 택시노조의 공동파업이 예고되어 있던 상황에서 지역 노사정협의로 이 문제를 해결하기 위해 노력하였다. 2002년 3월 26일 개최된 노사정 워크숍에서는 8개 택시회사의 노사 대표를 초청하여 분임토의를 진행한 결과 택시 노사 대표들이 “소모적 개별교섭을 지양하고 저비용·고효율 교섭을 위해 각 기업별 개별 임금교섭에서 지역별 공동임금교섭을 하자”고 결의하고 2002년도 임금교섭을 공동교섭 형태로 실행하였다. 또한 협의회는 장기 미타결 노사분쟁사업장인 삼양중기, 삼정테크노그라스, 경남기업의 노동쟁의를 조정함으로써 중재기구로서 역할을 수행하였다.

③ 의제 개발(2003~2005) 및 실행(2006년 이후) 단계

의제 개발 단계는 협의회는 새로운 발전모델을 위한 조사연구사업, 새로운 협의의제에 맞는 사회협약 체결 등을 통해 ‘향후 지역 노사정이 무엇을 공동 목표로 설정하고 파트너십의 단계를 높여나갈 것인가’에 대한 새로운 의제와 네트워크를 모색하는 시기로, 재원은 노사정위원회와 고용노동부의 재정지원사업을 통해 이루어졌다.

당시 사업은 크게 두 가지로 구분되는데 첫째, 참여주체의 다양화와 확대를 위한 ‘노사협의회 네트워크 사업’이었다. 업종별, 주제별 협의회 구축을 통해 지역단위 파트너십 의제 형성의 다양화와 개별 사업장에 실질적 도움이 될 수 있는 고용 및 훈련 등 인적자원개발 사업 의제가 선정되고 그 필요성이 공유되었다. 이 시기에 부천 8개 택시업종협의회 구성 및 운영 성과가 나타났다. 둘째, 2004년~2005년에 걸쳐 지역노동시장의 특성에 맞는 연구사업이 추진되었으며, 연구 결과를 토대로 2004년 4월 ‘일자리 만들기 부천지역 노사정

¹⁸⁾ 부천근로자장학문화재단은 한국노총 부천지부가 출연한 1억 3천만 원, 조합원기업체시민 모금으로 출연된 2천만 원 및 부천지역노사정협의회에 권고를 받아 부천시가 출연한 2억 원 등 총 3억 5천만 원을 기본재산으로 2002년부터 근로자 자녀 장학사업을 시작하여 2008년까지 총 205명의 근로자 자녀에 대해 총 8,200만 원의 장학금을 지급하였다.

사회협약(제2차 협약)이 체결¹⁹⁾되었다.

[표 3-12] 연도별 주요 추진내용(1999~2004)

구분		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
사업	노사 분쟁 조정	택시 8개사	마을버스 청소 3개사	마을버스 청소 3개사 삼양중기 삼정유리	유한대학	장애인 복지관	-	-
	소통 문제	-	-	워크숍 1, 2차	노사정 워크숍	워크숍 1, 2차	워크숍 1, 2, 3차	워크숍 1, 2차
	지역 현안	공공근로 중소기업 지원사업 조정	대장동공단 조성	근로자 장학사업	-	외국인노동자 지원사업	-	중층화 사업
	고용 의제	-	-	-	-	노사협의회 네트워크 사업	부천시지역 발전모델 개발사업	지역경제 활성화 노사정 역할제고
조직	형태	본협의회 + 실무협의회						택시업종 협의회
지자체의 역할	내용	행정지원			사무 업무대행			

자료: 고현주, 2012, 지역노사민정협의회의 주요 활성화 요인에 관한 연구

④ 의제 실행 단계(2006~현재)

2006년부터는 고용사업추진기획단(TF)을 구성하여 ‘지역파트너십에 기초한 지역고용 및 인적자원개발사업’ 논의를 개시하였고 본격 추진하였다. 이 시기의 논의내용은 세 가지로 축약될 수 있다.

첫째, 지역고용 및 인적자원개발사업이다. 재직근로자 대상의 고용인적자원개발사업과 취약계층 대상의 고용인적자원개발사업이 동시에 논의되었는데, 논의 진행 도중 노동부의 지역파트너십 인적자원개발 시범사업이 ‘지자체 중심형 지역고용인적자원개발사업’과 ‘노

¹⁹⁾ 제2차 협약은 기업 하기 좋은 환경 조성, 지역협력을 통한 직업훈련 체계 마련, 고용안정과 고용증대, 비정규직 해고 및 근로의욕 고취, 임금안정, 사회취약계층(청년, 여성, 고령자, 장애인)의 고용촉진, 노사관계안정, 부천시지역노사정협의회의 발전방안 등 부천시지역 노동시장 33개 공동의제를 포함하고 있다.

사중심형 노사공동훈련사업'으로 세분화되어 시행 예고되었다. 이에 따라 지역 차원에서 두 사업 동시 시행의 중복성과 효율성을 검토하고 한국노총 부천시지역지부와 부천상공회의소는 노사 중심형 노사공동훈련사업을, 고용사업추진기획단(노사 포함)은 지자체 중심형의 지역 고용인적자원개발사업을 추진하는 방식으로 전개하였다.

둘째, 노사정협의구조의 다양화 및 지역파트너십 인프라 구축을 위한 '노사정협의회 증충화 사업'이다. 이는 업종별 협의회 및 주제별 포럼의 다양화로 계속 추진되었다.

셋째, 협의 의제의 다양화이다. 즉, ① 노사의 사회적 실천력 강화와 ② 고용의제 발굴 등으로 의제가 확대되었다. ①의 경우 비정규직 및 사회 취약계층 보호 및 지원을 위한 협의 및 제도 개선 노력으로, ②의 경우 지역 적합형 일자리사업 발굴, 제안과 고용전문가 아카데미, 지역고용 매뉴얼 작업, 지역 고용-HRD 네트워크 확대로 구체화되었다.

[표 3-13] 연도별 주요 추진내용(2006~2012)

구분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
사업	노사 분쟁	-	-	-	-	-	-	-	
	지역 현안	지역고용 인적자원 개발	지역고용 인적자원 개발	지역고용 인적자원 개발	지역고용 인적자원 개발	지역고용 인적자원 개발	지역고용 거버넌스	지역고용 거버넌스	
						사회취약계층 보호	사회취약계층 보호	사회취약계층 보호	
고용 의제	<ul style="list-style-type: none"> 지역고용서비스 통합 전달체계 구축 지역노사공동 직업훈련시스템 구축 					노사 고용 거버넌스	노사 고용 거버넌스	노사 고용 거버넌스	
조직	형태	본협의회+실무협의회+3개 업종협의회+ 3개 의제별 포럼			본협의회+실무협의회+4개 업종협의회+ 4개 의제별 포럼				
					실무간사제 도입		사무국 운영		
지자체의 역할	내용	사무업무대행					행정지원		

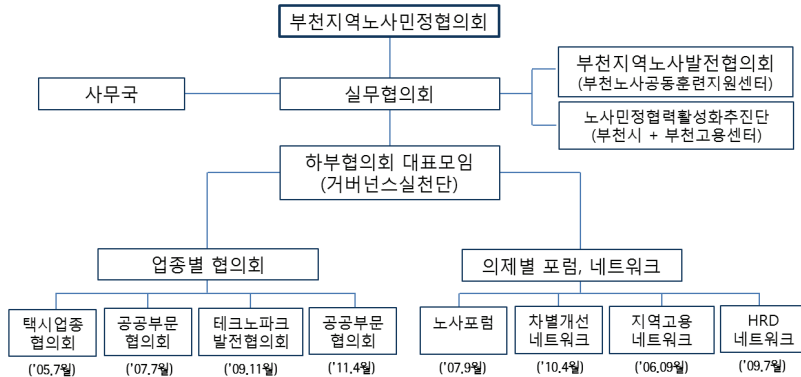
자료: 고현주, 2012, 지역노사민정협의회의 주요 활성화 요인에 관한연구

(2) 협의회의 구성 및 거버넌스 체계

최고 의결기구인 본협의회는 총 13명으로 구성되어 있다. 노의 대표로서는 한국노총 부천시지부 의장, 부천여성노동자회 이사가 참가하고 있고 사의 대표로는 부천상공회의소 회장,

(주)화신전자 대표가 참여하고 있다.²⁰⁾ 민의 대표로서는 대학교 총장, 노무법인 대표 등이 참여하고 있다. 정부 측에서는 부천시장이 위원장을 맡고 있으며, 고용노동부 부천시청장, 부천시 재정경제국장이 참여하고 있으며, 시의회 의원도 참여하고 있다(장홍근 외, 2013).

의제 및 안건 조율, 협의 기구인 실무협의회 외에 4개의 업종별 협의회와 4개의 의제별 포럼으로 구성되어 있다. 각 하부협의체의 대표간사와 본협의회의 구성단체별 실무 단위로 구성되어 있는 실무협의회는 부천시지역노사민정협의회의 설립부터 현재의 추진과정에서 가장 핵심적인 구성요소로서 각 발전단계별 의제 개발 및 공동사업 추진 등에 실질적 역할을 담당한다.



자료: 고용노동부, 2014, 2014년도 지역 노사민정 협의회 운영 매뉴얼

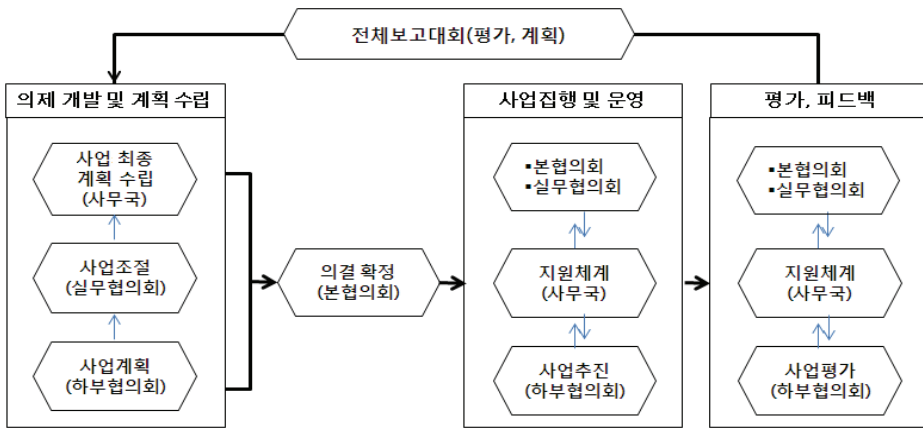
[그림 3-9] 부천노사민정협의회 조직구조

부천시지역노사민정협의회는 1999년 설립 당시 운영조례에 의한 사회적 협의의 제도화를 통해 협의의제의 이행력을 강화시키고 있으며, 운영조례는 새로운 협의를 담아내고 구조화하고 있다. 운영조례는 노사관계 이해와 조정의 내용뿐만 아니라 지역고용, 인적자원개발의 심의, 의결 내용을 포함하고 있으며, 현재 4차 개정 추진을 통해 본협의회의 영역별 대표성 확대와 사무국의 위상과 구성, 실무협의회의 집행력 강화 및 지역고용 전문성 강화

20) 사용자단체의 대표성과 참여의지는 노동조합에 비해 약하다. 그러나 설립 초기부터 부천상공회의소 중심으로 대표적인 사용자단체 역할을 하고 있지만, 2010년도 이후 산업집적단지인 테크노파크단지 연합회가 설립되어 있다. 부천상공회의소는 일정 규모 이상의 중견기업의 회원조직으로 업종별 분과위원회와 지역 내 경영 관련 단체와의 네트워크를 구축하고 있다. 테크노파크 단지로의 확대는 지역 사용주의 대표성을 강화시키는 역할로 작동하고 있으며, 테크노파크 단지는 주요 4개 지역(부천, 쌍용, 대우, 춘의지역)을 중심으로 형성되어 있는 산업집적단지로 2,700개 업체에 종사자 수 32,750명 규모이다. 사용자단체는 일정 정도 대표성을 가진다고 볼 수 있다.

를 위한 자문위원 위촉 등의 내용을 담아내고 있다. 현재 사무국은 중립적인 독립기구로서 전담인력(2인)과 독립공간을 확보하고 있으며, 예산지원은 2012년도 기준 총사업비 222,080천 원으로 사업을 추진하고 있다.

한편 부천노사민정협의회는 [그림 3-9]와 같이 각 하부협의회별로 1인의 대표간사를 두며, 대표간사의 회의구조(거버넌스실천단)를 통해 의견이 수렴되고, 실무협의회 의견 조율과 조정을 통해 본협의회의 의결을 거치는 민주적 절차를 가지고 있다.



[그림 3-10] 부천시지역 노사민정협의회 운영방식

(3) 주요 활동

부천노사민정협의회는 지역거버넌스 구축을 통한 노사관계의 안정화, 노사공동훈련을 통한 일자리 창출, 생활임금 조례 제정 등을 통한 저임금노동자 보호 등의 활동으로 널리 알려져 있는 지자체 거버넌스 사례이다. 2010년 이후에는 ‘비정규직근로자지원조례’ 제정, ‘비정규직근로자지원센터 설립’, ‘부천시생활임금조례 제정’ 등이 추진되었고, 2013년 10월에는 전국에서 최초로 생활임금 조례가 제정되었다. 생활임금 조례는 부천시 저소득근로자의 인간적, 문화적 생활을 가능케 하는 전국 최초의 조례이며, 지역 단위의 파트너십을 기반으로 진행되었다는 점에서 그 의미가 크다.²¹⁾ 협의회의 활동을 보면 다음과 같다.

21) 부천시의 생활임금 적용 대상 근로자들은 부천시 28개 부서, 406명으로, 이들의 임금은 2014년도 최저임금(5,210원)을 기준으

2013년 협의회는 핵심 활동은 고용률 제고를 위한 지역고용전문가 아카데미, 지역특화사업 발굴 및 개발사업, 노사공동훈련사업 확장, 지역노사민정협약 체결, 2013년 중장년신바람 채용박람회, 취업성공패키지 사업 추진 등이다. 노사의 사회적 책임 인식 제고 및 실천 실적을 보면, 부천시 지역 고용안정, 산업평화실천결의대회, 제4차 사회적 책임 실천 협약식 체결, 우수기업 인증사업 ‘행복한 GOOD 일터’, 공정기준 세미나, 2014년도 사회적 책임 실천 우선과제 선정 등이다. 이들 사업을 위해 협의회는 각종 회의 개최와 생활임금 토론회, 4차 협약 체결, 선진 교통문화 캠페인, 뉴스레터 제작 및 발간, 노사민정 합창단 운영, 기업맞춤형 직무교육, 교육촉진자 세미나, 노사자율 공정기준 세미나 개최, 고용차별 없는 부천일터 만들기, 공정일터 우수사례 인증사업, 비정규직 희망멘토링 캠프, 지역 산업맞춤형 인력양성체계 사업, 지역고용전문가 아카데미 등을 추진하였다.

2013년의 경우 협의회가 추진한 중점사업은 “생활임금 토론회, 4차 협약, 비정규직 희망멘토링 캠프” 등이다. 생활임금 토론회는 공공부문에서의 ‘생활임금조례’ 제정의 법적 타당성 검토 등을 통해 향후 생활임금 도입의 공감대를 확산시켰다. 4차 협약은 제1차~3차 사회협약 이행 점검과 이행 촉구를 위한 제4차 협약을 체결함으로써 선언의 책임성과 효과성 제고 및 지역사회 발전과 공존을 위한 다양한 사회적 책임 실천 사례 발굴과 지역적인 확산의 계기가 되었다. 비정규직 희망멘토링 캠프는 사회진출을 앞둔 근로 청소년들과 문화공연을 통한 정서적인 안정 및 지역에서 활동하는 멘토와의 만남으로 자신감을 부여하였다.

(4) 합의

부천지역은 1998년 전국 최초로 지역노사정협의회를 탄생시키면서 노사정이 함께 지역의 일자리 및 인적자원개발, 갈등예방, 지역문제 해결에 공동의 노력을 기울여 왔다. 이에 따라 부천시 노사민정협의회는 전국적으로 가장 높은 수준의 참여와 성과를 보이면서 OECD에 지역거버넌스의 모범사례로 보고되고, 2013년~14년 2년 연속 ‘대통령상 표창’을 받는 성과를 거두었다.

부천의 성공요인으로는 노사정 주체 간의 위기의식 공유, 지자체장의 적극성, 노사단체의

로 최저임금의 7%(5,575원) 인상안으로 설계되었다.

정책역량 및 리더십, 지역네트워크의 활성화 및 지원조직의 우수성 등이 꼽힌다. 이 중 핵심 요인을 설명하면 다음과 같다.

먼저, 지역 특성에 맞는 의제 개발 및 사업의 창의성이다. 부천은 지역 특성상 영세중소기업의 밀집, 저임금노동자의 확산이라는 상황에 걸맞은 지역 의제를 개발하고 이를 실천으로 옮겼다. 중소기업 근로자의 처우 개선과 함께 중소기업의 경쟁력을 높일 수 있는 각종 지원 방안을 함께 강구했다는 점이 특징적이다. 한편 다른 지자체와는 달리 실무협의회의 지속적인 학습과 토론을 통해 저임금노동의 해소와 최저임금의 허점을 보완할 수 있는 생활임금조례를 제정하였다는 점이 그 예라 할 것이다. 관성적인 활동에서 벗어난 창의성은 협력과 이해당사자 간 개방적인 토론의 산물이었다.

둘째, 주체 간의 위기의식 공유와 이해관계자 참여의 거버넌스이다. 산업구조의 변화에 직면한 부천노총을 포함한 노동계는 과거의 분배투쟁에서 일자리 창출이라는 형성 전략을 선택하였다. 이에 부천시를 비롯한 경영계는 노동계를 협의회 활동의 중심에 서도록 협력하였다. 이는 노사정 모두 함께 인식한 위기의식의 발로에서 시작된 변화라 할 것이다. 또한 노사정 주체들은 스스로의 기득권을 내려놓고 네트워크를 확대하려는 모습을 보였고 그 결과 거버넌스는 이해관계자의 폭을 계속 확장하는 성과를 가져왔다고 평가할 수 있다.

이상과 같은 성과와 함께 부천노사민정협의회는 향후 지역고용거버넌스를 지향하는 데 있어 몇 가지 제약과 과제를 갖고 있다. 첫째, 참여주체에 있어 사회취약계층을 포괄하는 다양한 참여주체의 제한이 있고, 또한 그 협의주체가 실무협의회 중심으로 한정되어 있는 것으로 나타난다. 둘째, 지역고용 거버넌스가 지속가능한 지역사회 통합 파트너십으로 발전하기 위해서는 기존의 '취업과 직업훈련(학습)'의 패러다임에서 한발 더 나아가 사회취약계층에 대한 사회안전망의 문제까지 의제를 확대할 필요가 있다.

5) 수원노사민정협의회

수원시는 지자체에서 3억 원이 넘는 자체 예산을 노사민정 협력사업에 투입할 정도로 열의가 높은 지역으로 2012년부터 3년 연속 대통령상을 수상한 지역 거버넌스 구축의 모범 사례이다. 분쟁 갈등 예방 SOS팀을 구성하여 지역 노사관계의 안정에 기여하고, 노사의 사회적 책임 확산에 주력하여, 장시간 노동 해소, 비정규직 처우개선, 대·중소기업 동반성

장에 노력하고 있다(김주일 외, 2012). 이 밖에도 2010년 수원시는 전국 최초로 ‘잡다한’이라는 고용창출 브랜드를 만들고, 고용네트워크 강화 및 인적·정보 교류를 위한 인력개발센터인 수원HRD센터를 개소 운영하고 있다.

(1) 설립 및 발전 과정

노사민정협약회의의 뿌리는 외환위기 이후 결성된 ‘경제살리기 수원시민협의회’였다. 수원시는 1998년 지역 차원에서 IMF 위기를 극복하기 위해 수원지역의 노사민정과 금융기관이 참여한 ‘경제살리기 수원시민협의회’를 구성하여 다양한 경제 살리기 활동을 펼치는 한편, 2001년에는 전국 최초로 86개 업체가 참여하는 산업평화 선언을 이끌어내기도 했다. 이를 통해 노사민정 간의 네트워크가 꾸준히 구축되어 왔으며, 2008년 노사협력 관련 사업과 노사공동 훈련·일자리 창출 사업 등을 진행하기 위해 컨소시엄을 구성하는 등의 노력을 경주하였다.

[표 3-14] 노사민정협약회의 주요 연혁(2006~2012)

구분	주요 내용
1998년	IMF 외환위기 극복을 위한 “경제살리기 수원시민협의회” 창립
1998년	삼성전자 백색가전 이전반대 운동
2001년	“경제발전수원시민협의회”로 개칭, 경제포럼 등 다양한 사업 진행
2007년	노사파트너십 및 고용포럼 사업(노동부 지원)
2008년	노사정 파트너십 사업(노동부 지원)
2009년	노사민정 협력 활성화 사업(노동부 지원)
2010년	지역 노사민정 협력 활성화 사업(고용노동부 지원)
2010년 9월	수원시 조례에 의거 공식협의회 창립
2010년	지역 노사민정 협력 활성화 기초단체 최우수상(대통령상) 수상
2011년 1월	수원시 조례에 의거 사무국 설치 운영
2011년	지역 노사민정 협력 활성화 사업 진행
2013년	일자리 분야 착한가게 운동, 수원 비정규노동센터 개소
2014년 12월	지역 노사민정 협력 최우수자치단체로 3년 연속 대통령상 수상

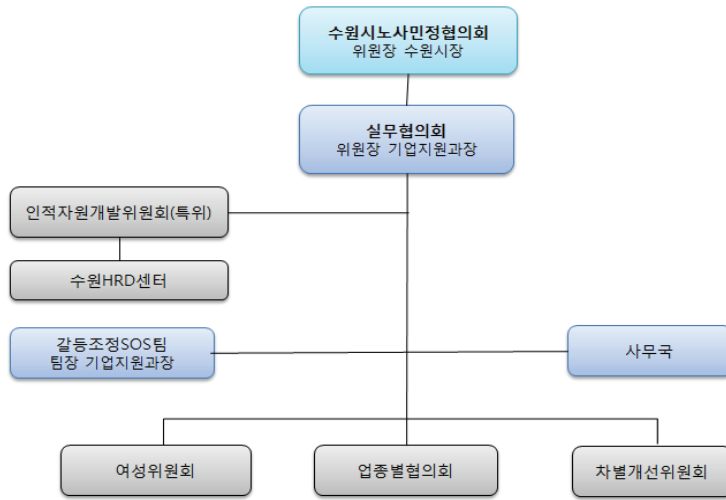
자료: 수원시 노사민정협의회 홈페이지(www.swpartner.kr)

외환위기 이후 지역 차원의 노사정 간 협력이 촉진되었던 이유는 수원의 산업구조 변동과 연계되어 있다. 과거 수원시는 대규모 제조업 중심의 기업도시였다. 하지만 정부의 수도권 과밀화 해소 정책으로 기업들이 지방으로 이전하면서 지역 산업 생태계는 서비스업 중심으로 급격하게 변해갔다. 노동집약적인 제조업에서 숙박업, 음식업과 같은 소비지향적인 산업으로 경제 생태계가 바뀌면서 수원시는 제조업 공동화를 막고 경제 활성화를 위해 새로운 일자리를 창출해야 한다는 과제를 떠안게 되었다. 이후 2007년부터 한국노총과 상공회의소, 한국노총과 경총, 한국노총과 시민단체가 컨소시엄을 구성해 노동부의 노사협력 사업 지원과 노사공동 훈련을 수행했던 노사민정 파트너들은 2008년부터 본격적으로 일자리 창출사업을 전개하였다.

2010년은 노사민정 협력에 있어 한 획을 긋는 매우 중요한 해였다. 1990년대 말에 형성되었던 노사민정 파트너십을 근간으로 2010년 8월 수원시 노사민정협의회 운영조례가 제정되었고, 9월 17일 ‘수원시 노사민정협의회’가 정식 구성되었기 때문이다. 이로써 그동안 비공식적으로 활동해 왔던 파트너십이 시의 적극적인 지원을 통해 더욱 활성화되었고, 노사민정 협력을 위한 인프라 또한 강화되었다. 2011년부터는 ‘보안네트워크 인력양성사업’, ‘노사공동 훈련사업’, ‘한식조리기능사 양성사업’ 등을 통해 지역 실정에 맞는 일자리 창출을 위한 교육훈련사업이 전개되고 있으며, 2013년에는 양대 노총이 손잡고 운영하는 비정규노동센터가 설립되었다.

(2) 구성 및 거버넌스 체계

수원노사민정협의회는 총 14명으로 노측 3명, 사측 4명, 민측 4명, 정부측 3명으로 구성되어 있다. 협의회의 조직 구조를 보면, 본협의회 아래에 실무협의회가 설치되어 있으며, 4개 분과 및 협의회가 있다. 4개 분과 및 협의회는 “수원HRD센터, 여성위원회, 업종별협의회, 차별개선위원회”이다. 이 중 업종별협의회는 ‘택시업종, 버스업종, 제조업종, 공공업종’으로 구성되어 있다. 협의회의 실무를 총괄하는 곳은 사무국인데, 사무국에 배치된 인력 수는 사무국장, 간사 2명을 포함하여 총 3명이다. 사무국장은 사무국 설립과 함께 공개 채용되어 노사민정 대외업무 및 사업을 총괄하는 책임을 맡고 있으며, 두 간사는 노사민정 사업 추진 및 일반 행정을 담당하고 있다.



자료: 수원시 노사민정협의회 홈페이지(www.swpartner.kr)

[그림 3-11] 수원노사민정협의회 조직구조

노사민정협의회와 본협의회의 구성을 보면, 노측 위원은 초기 양대 노총이 함께 참여했으나 현재는 한국노총 수원지부 의장, 전택노련 수원시 지부장, 동원데어리푸드 노조위원장이 맡고 있다. 사의 대표로는 수원상공회의소 상근부회장, 삼성전자 상무, SKC 상무, 고용서비스협회 수원지부 지부장이 참여하고 있다. 민의 대표로는 수원시여성단체협의회 회장, 수원YWCA 사무총장, 수원시의회 기획재정위원회 위원장, 경기대학교 교수가 참여하고 있다. 정부 측에서는 수원시장이 위원장을 맡고 있으며, 고용노동부 경기지청장, 수원시 일자리정책국장이 참여하고 있다. 본협의회에는 노총, 상공회의소, 수원시의회, 시장 등이 참여하고 있어 대표성은 충족되었으며, 교수 및 관련 시민단체가 참여해 전문성도 충족되었다고 할 수 있다. 다만 본협의회에 중소기업과 비정규 대표 등이 참여하고 있지 않아 구성의 다양성을 더 확대해야 하는 과제를 안고 있다.

실무협의회는 협의회의 중추적인 역할을 하는 곳으로 실무 책임자급들의 정기적인 회의로 협의회의 협력관계를 지속적으로 발전시키는 역할을 담당한다. 노사민정협의회의 사업이나 주요 결정사항은 본협의회의 정기회의에서 결정되지만 본협의회의 안건으로 상정되기 전까지는 실무협의회에서 수차례 다뤄진다. 예를 들어, 2013년 개소한 비정규직노동자복지센터는 2013년 제1차 본협의회 때 안건으로 상정되었지만 본협의회의 특성상 중점적으

로 회의를 할 수 없는 상황이어서 결국 1차 회의 때 실무협의회로 위임되었다. 그리하여 지속적인 회의와 토론회 개최 등 각고의 노력 끝에 2013년 9월 비정규직노동자복지센터를 개소하기에 이르렀다.

(3) 주요 활동

협의회의 주요 사업을 2013년을 중심으로 살펴보면 크게 “노사민정 인프라 강화사업, 지역고용 HRD&일자리창출지원, 수원형 노사문화 정착 프로그램, 차별개선 프로그램, 노사민정 지역사회 공헌프로그램” 등 다섯 가지로 구분해 볼 수 있다. 사업을 구체적으로 살펴보면 노사민정 인프라 강화사업에 속하는 본협의회 및 하부협의회 회의 개최, 노사민정 가족 한마당 개최, 운수업종 가족 한마당 개최, 그리고 지역고용HRD & 일자리창출 지원 사업에 포함되는 직무능력향상과정, 경력단절여성 교육, 수원형 노사문화 정착 프로그램에 들어가는 SOS팀 운영, CSR 교육프로그램, 노사민정 상생주간, 갈등조정 아카데미, 비정규직 정책 토론회, 마지막으로 지역사회 공헌프로그램에 포함되는 국수봉사단, 골목경제 활성화, 지역경제모니터링 등이다. 이 중 핵심사업으로는 지역고용HRD&일자리창출지원(job多흔), 보안네트워크 전문엔지니어 양성 과정, CS 사내강사 양성과정, 채무힐링 프로그램, 수원시비정규직노동자복지센터 설립 및 운영, 노사가 공동으로 펼치는 사회공헌활동 등을 꼽을 수 있다.

① 지역맞춤형 일자리창출 지원사업

지역맞춤형 일자리창출 지원사업은 자치단체의 주도로 컨소시엄을 구성하여 일자리창출, 고용촉진, 직업능력개발 등을 추구하는 특화사업과 이와 관련된 지역고용 포럼사업과 연구사업을 의미한다. 협의회는 한국노총 수원지부, 수원상공회의소 등과 컨소시엄 구성으로 수원시가 추구하는 노사상생에 기반하는 도시형 일자리창출 사업모델 활성화를 위해 ‘보안네트워크산업 전문엔지니어 양성과정’과 ‘CS 사내강사 양성과정’을 역점사업으로 수행하고 있다.²²⁾

²²⁾ 2010년 수원시는 전국 최초로 ‘잡다한’이라는 고용창출 브랜드를 만들고, 고용네트워크 강화 및 인적정보 교류를 위한 인력개발 센터인 수원HRD센터를 개소하였다. 처음에 ‘우리가 고용을 어떻게 알아?’라며 지역 차원의 고용창출에 대해 미심쩍어하던 노사민정파트너들이 어느새 지역 고용거버넌스 구축에 지대한 영향을 미칠 만큼 고용 전문가로 변신하게 되었다(고용노동부, 2011).

보안네트워크(CCTV) 전문엔지니어 양성 교육은 협의회가 지역을 특화하는 취약계층 일자리사업을 발굴하기 위해 2009년 수원연구원에 컨설팅을 진행하였으며, 2010년부터 추진한 양성 교육이었다. 이 교육은 현장에서 확대되는 담당업무와 기술변화를 반영하여 2010년 CCTV 설치기술에서 출발하여 2011년 장비 유지관리, 2012년 통합관제 모니터링, 2013년 네트워크 관리로 훈련과정을 확대하였다. 2013년까지 총 413명의 교육생을 배출하였고, 이 중 교육수료 92%, 취업률 81%를 달성하였고, 4년 연속 우수사례, 특히 2012년과 2013년 2년 연속 최우수사례로 선정되었다.

이 밖에도 경력단절 여성의 일자리창출 사업으로 ‘화훼장식기능사 양성과정’, ‘풍선공예강사 양성과정’, ‘선물포장 전문가(2급) 양성과정’을 진행하고 있다. [표 3-15]는 2008년부터 2013년까지 5년간 수행한 일자리창출을 위한 교육훈련 현황이다. 5년간 총 훈련인원은 1,199명이었고, 교육수료생의 60.5%인 725명이 새로운 일자리를 얻을 수 있었다.²³⁾

[표 3-15] 교육과정 연도별·사업별 추진현황

	훈련사업명	인원 (명)	추진결과				
			수료 (명, %)		취업 (명, %)		평가
2008	한식조리 기능사 자격 취득과정 (경력단절여성 일자리창출)	30	24	83%	11	46%	B-0
2009	한의원 서비스전문가 양성과정 (경력단절여성 일자리창출)	49	49	100%	19	39%	B-0
	치과 재직자 서비스전문가 훈련과정 (노사공동훈련사업)	91	78	87%	-	-	우수사례 (B)
2010	보안네트워크 전문엔지니어 양성과정 (실직자 60명+재직자 40명) 시도 간 경쟁사업	100	86	86%	46	88%	우수사례 (B)
	치과 재직자 서비스/직무 훈련과정 (노사공동훈련사업)	61	51	86%	-	-	우수사례 (B)
	화훼장식기능사 양성과정 (수원시 일자리창출과 시범사업)	15	14	93%	11	79%	자격취득 78% (11명)

²³⁾ 총 수료인원은 1,029명(86.5%)이고, 이 중 일자리창출부문은 635명으로 87.6%였다. 총 취업인원은 일자리창출부문 수료생 635명 대비 419명(65.9%)이었다.

[표 3-15 계속] 교육과정 연도별·사업별 추진현황

	훈련사업명	인원 (명)	추진결과				
			수료 (명, %)		취업 (명, %)		평가
2011	보안네트워크 전문엔지니어 양성과정 (실직자 80명+재직자 20명) 시도 내 경쟁사업	100	91	91%	59	81%	우수사례 (B)
	치과 재직자 직무능력향상교육 (임시치아, 보험청구, CS심화)	124	102	82%	-	-	
	조리업종 일자리창출사업 (한식조리기능사 자격취득과정)	48	41	85%	23	56%	자격취득 78%(32명)
	경력단절여성 취업능력향상과정 (화훼, 풍선공예강사, 선물포장 2급)	50	41	91%	26	64%	자격취득 95%(39명)
2012	보안네트워크 전문엔지니어 양성과정 (CCTV, 통합관제)	112	10	92%	82	80%	최우수 사례(A)
	치과 재직자 직무능력향상교육 (임시치아, 보험청구, 보철세미나)	102	83	81%	-	-	-
	경력단절여성 취업능력향상과정 (화훼장식기능사, 풍선공예강사)	30	27	90%	23	85%	자격취득 75%
	CCTV 재직자 직무교육	30	24	80%	-	-	
2013	보안네트워크 전문엔지니어 양성과정 (CCTV, 유지관리)	101	84	83%	68	81%	최우수 사례(A)
	CS 사내강사 양성과정 (일자리공시제 우수자치단체 인센티브)	33	29	88%	18	62%	C
	치위생사 재취업 훈련과정 (일자리공시제 우수자치단체 인센티브)	27	20	74%	17	85%	C
	경력단절여성 일자리창출사업 (화훼, 풍선공예강사, 선물포장 2급)	30	26	87%	16	62%	자격취득 88%
	재직자 직무능력 향상 훈련과정 (임시치아, 보험청구, CCTV)	66	56	85%	-	-	-
	합 계	1,199	1,029	86.5	419		

② 수원시비정규직노동자복지센터 설립 및 운영

진보개혁 단체장들이 선출되면서 지자체마다 비정규직 문제 해결을 위한 비정규노동센터들이 설립·운영되고 있다. 수원시도 다른 지자체와 마찬가지로 비정규직노동복지센터가 2013년 9월 설립·운영되고 있다. 수원의 경우 다른 지자체와 다른 점은 양태 노총이 수원시와 손잡고 지역 내 비정규직 노동자 지원을 위한 센터를 공동으로 설립·운영하고 있다

는 점이다. 양대 노총은 2013년 8월 ‘수원시 비정규직 정책 대타협 협약식’을 갖고 센터의 공동 운영에 합의하였다. 센터의 운영 및 활동 방안에 대한 결정권을 갖고 있는 운영위원회는 민주노총 수원지부 의장이 운영위원회 위원장을, 한국노총 수원지부 사무국장이 부위원장을 맡고 있다. 운영위원회 위원은 협약의 정신에 따라 고용노동부 경기지청과 청소년, 여성, 노인 등 사회적 약자의 입장을 대변할 수 있는 관련 단체들로 구성되었다.

센터의 주요 업무는 “노동상담 및 법률지원, 비정규직 차별개선 캠페인, 노동인권 교육, 실태조사 및 연구사업, 복지사업” 등으로 요약할 수 있는데 세부 내용은 [표 3-16]과 같다.

[표 3-16] 수원시비정규직노동복지센터의 주요 사업

노동상담 및 법률지원	<ul style="list-style-type: none"> · 체불임금, 부당해고, 산업재해 등 상담 · 매주 2회(화, 목) 18:00~20:00 저녁상담, 이동상담(수시) 운영 · 노동부 진정·고소·고발, 부당해고 및 차별시정, 산재신청 등
비정규직 차별개선 캠페인	<ul style="list-style-type: none"> · 고용차별, 임금차별, 승진차별 등 홍보 및 개선사업 · 차별 없는 수원시 만들기 캠페인
노동인권 교육	<ul style="list-style-type: none"> · 고등학생, 대학생, 여성, 외국인 노동인권 교육 · 공공기관, 기업체 등 노동인권 교육 · 수원시민 노동인권 교양교육
실태조사 및 연구사업	<ul style="list-style-type: none"> · 비정규직 실태 및 근로조건 조사 · 비정규직 고용안정 및 차별개선을 위한 정책사업
복지사업	<ul style="list-style-type: none"> · 비정규직 노동자 및 가족복지 혜택 증진 · 비정규직 노동자 대상 봉사활동

자료: 수원시비정규직노동복지센터 홈페이지(<http://www.swbjk.kr>)

③ 고용 3대 기초질서 지키기 운동 - ‘일자리 착한가게’ 캠페인

고용기초질서 지키기 운동은 한국노총 수원지부 소속 사업장에서 시작되었다. 한국노총 수원지부 노조대표자 회의에서는 ‘고용의 질 개선과 3대 고용기초질서 준수’를 위한 노사공동 이행합의 추진을 결의하여, 63개 기업의 노사 대표가 서명한 이행합의서가 제출되었다.

**고용의 질 개선과 3대 고용기초질서 준수, 일자리창출을 위한
수원시 노사민정 공동선언문(안)**

고용 및 노동관계법상의 기본적인 권리도 누리지 못하는 취약계층 노동자들이 늘어나고 있는 최근, 양극화를 해소하고 사회통합성을 높이기 위해 취약계층의 고용의 질을 개선하는 것은 무엇보다 중요하다. 이에 우리 수원지역의 책임 있는 경제·사회적 주체인 수원시 노사민정 모두는 고용노동 관련 법령상의 원칙을 준수하고 올바른 관행을 정착시키기 위하여 다음과 같은 실천에 적극적으로 동참한다.

[노] 우리 노동자는

- 최저임금 준수, 임금체불 예방, 서면 근로계약 체결과 같은 3대 기초질서가 우리 노동자들의 기본적인 권리임을 자각하고 노사 간의 협력 증진이 우리 지역발전의 초석임을 인식하여 파업 자제, 노동시장 유연성 강화의 필요성을 충분히 인식·수용하여 사용자와 서로 상생의 대타협을 이루는 데 적극 협조한다.

[사] 우리 사용자는

- 투자확대를 통한 일자리 창출에 힘쓰고 사용자와 노동자가 함께 발전할 수 있는 공정한 노사문화가 정착될 수 있도록 부당노동행위 금지, 불합리한 차별 철폐 등 고용안정을 약속하고 정규직과 비정규직 간의 격차를 축소하도록 노력하며 체불임금 해소, 최저임금 준수, 서면 근로계약 등 3대 기초질서가 반드시 지켜야 하는 법령상의 의무임을 인식하고 실천한다.

[민] 수원의 시민들은

- 취약계층이 법령상 기본 원칙이 준수되는 가운데 안전하고 안정된 조건 아래 일하고 있는지 다방면에서 지속적으로 모니터링하고 임금체계와 근로시간 개편 및 3대 기초고용질서 준수와 정착을 위한 캠페인과 홍보활동에 적극적으로 동참하며 필요한 경우 지역 내 노사정 당사자들에게 적절한 조언과 권고를 제공하도록 한다.

[정] 중앙정부와 지방정부를 포괄하는 우리 공직자들은

- 통상임금과 관련된 노사 간 혼란과 갈등을 미연에 방지하고 미래지향적인 임금체계 및 근로시간 개편이 현장에서 원활히 이루어질 수 있도록 지원하며 임금체불 빈발 사업장과 취약부문 사업체들이 임금 지불능력을 키울 수 있도록 경영컨설팅 등을 제공하고 최저임금 미만 비율이 높은 저생산성 부문의 기업경쟁력 향상 및 지불능력 제고를 위해 함께 협력하며 다양한 표준 근로계약을 개발하고 홍보하여 서면 근로계약 체결 문화를 정착시키는 데 노력한다.

2014년 4월 26일

한국노총 수원지역 지부 의장 김장일	수원상공회의소 부회장 홍지호
수원시장 염태영	수원시의회 의장 노영관
고용노동부 경기지청장 김봉한	

자료: 수원지역노사민정협의회 홈페이지

한편 '일자리 착한가게' 캠페인은 '체불임금 제로, 최저임금제 준수, 고용계약서 작성' 등 고용 3대 기초질서를 지키자는 운동이다. 이 중 '고용질서 준수 업체'를 착한가게로 선정

하는 방식이다. ‘3대 고용 기초질서’ 준수를 서약한 매장을 대상으로 일자리 착한가게 인증라벨을 제작 부착하고 있다. 이 결과 아르바이트생을 많이 고용하는 대기업프랜차이즈 60곳 이상의 매장이 착한가게 인증라벨을 받았다. 협의회는 2015년에 이에 대한 준수 여부를 모니터링하고 더 많은 기업이 동참할 수 있도록 사업을 추진할 계획이다. 수원협회의 ‘일자리 착한가게’ 사업은 그 효과가 높아 타 지역에서도 문의가 많아, 전국으로 확산되는 또 하나의 사례가 될 것으로 보인다.



자료: 수원지역노사민정협의회 홈페이지

[그림 3-12] 착한가게 인증라벨 부착 및 일자리 착한가게 인증라벨

5_지자체 노동거버넌스 활성화를 위한 제언

1998년 외환위기 시기에 노사정위원회의 설립에 발맞추어 각 지역에서 지역노사(민)정협 의회가 활동을 시작한 것이 지역 거버넌스의 시초라 생각된다. 우리가 지역 거버넌스에 주목하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 정부 주도적 고용·노동 정책의 문제점이다. 우리나라의 고용과 노동 정책 및 사업은 중앙집권화가 강하고 정부주도로 추진됨에 따라 여러 가지 한계와 문제점이 나타나고 있다. 중앙정부의 획일적 정책은 지역의 특성을 반영하지 못해 효율성이 떨어지고 있으며, 지역은 새로운 정책을 시행하고 싶지만 법·제도 및 예산은 이를 허용하지 않고 있다. 이렇듯 지방 분권화 경향과 지역별 산업구조가 특화되면서 중앙주도의 거버넌스 체제로는 더 이상 경쟁력을 확보하기 어렵다. 따라서 이제 지역 차원의 특성에 맞는 일자리, 고용 정책을 준비하고 마련할 수 있는 지역 거버넌스가 마련되어야 한다. 단, 거버넌스는 협치를 뜻하며 민관 대등성의 원리를 구현하기 위한 끊임없는 긴장 관계 속에서 형성되어야 한다.

둘째, 이해관계자가 참여하는 자율적이고 지속가능한 거버넌스가 필요하다. OECD 회원국을 포함한 선진국에서는 이해관계자 참여를 통한 지속가능한 성장을 달성하기 위하여 지역을 중심으로 한 지방분권적 고용·노동정책으로 전환하는 추세이다. 우리나라도 지역 실정에 부합하는 적합한 모델을 찾아야만 지속가능한 지역사회를 구축할 수 있다. 이는 이해관계자의 폭넓은 참여에서 시작되며, 자율적이고 책임 있는 주체들의 노력을 통해 달성될 수 있다.

셋째, 국가의 균형발전과 지역 특성화가 함께 고려되는 거버넌스가 필요하다. 수도권외 경제력 집중 현상을 완화시키고 국가균형발전을 추구하기 위한 정책의 일환으로 지역을 중심으로 한 다양한 일자리 창출 및 교육훈련 정책이 요청된다. 이를 위해 지역의 발전을 도모할 수 있는 재정 개혁이 뒷받침되어야 하며, 지자체의 보다 능동적인 인력 양성 및 대응 체계 마련이 필요하다.

통치에서 거버넌스로의 전환은 피할 수 없는 시대적 요구라 할 수 있다. 그렇다면 좋은 거버넌스, 지역 노동 거버넌스의 성공 및 활성화 요인은 무엇인가? OECD에 의하면 정부의 정책 형성과정에서 이해당사자들의 참여 촉진을 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, 2001). 또한 유럽연합도 좋은 거버넌스 구축을 위한 5가지 원칙을 제시하고 있는데, 여기에서는 “개방성, 광범위한 참여, 책무성, 효과성, 일관성”을 제시한다. 요약하면 OECD와 유럽연합 모두 국정운영에의 참여를 촉진하기 위해서는 먼저 정부의 의지 및 리더십과 더불어 노사를 비롯한 시민의 참여를 촉진시키는 제도적, 재정적 노력이 필요함을 지적하고 있다.

하지만 우리의 상황은 이와는 거꾸로 가고 있다. 지역 거버넌스는 이야기되지만 아직 관료사회에서 시민사회의 참여는 요식 행위를 벗어나지 못하고 있고, 일부 공무원들이 거버넌스를 정책의 신속성을 가로막는 걸림돌로 생각하는 경우까지 존재한다. 또한 지역주도 거버넌스 형성의 역사가 짧다 보니 아직도 중앙정부의 우산 아래에서 탈피하지 못하고 있으며 부실한 거버넌스 구성 및 운영, 참여 주체들의 역량 미미, 부실한 사업운영 및 내용 등 많은 부문에서 문제점을 안고 있다. 이런 점에서 거버넌스 체제의 장점을 도모할 수 있는 획기적인 방안이 제시되지 않으면 각 지자체별로 우후죽순처럼 만들어지는 노사민정 협의회의 미래를 장담하기 힘든 상황이다.

외국 및 국내 모범 사례를 통해 지역 노동 거버넌스 활성화를 위한 요인을 다음과 같이 세 가지로 제시하고자 한다.

첫째, 거버넌스 주체들의 리더십 및 자율성 확보이다. 국내외 모범사례에서 확인되는 공통점은 참여 주체 단위의 민주적 리더십 여부이다. 거버넌스는 참여 주체들의 동등한 참여 및 상향식 구성을 목표로 하나 초기 구성에는 정(政: 중앙, 지자체 등)의 주도성이 중요하다. 이 점에서 지자체의 장기 전략과 적극적인 사업 추진이 노사민정 거버넌스 구성 및 운영에 절대적인 영향을 미친다고 할 수 있다. 부천과 수원시 성공 사례의 밑바탕에는 지자체장을 비롯한 담당 공무원들의 거버넌스에 대한 전략적 판단과 헌신적인 노력이 있었다. 한편 정부 주도의 거버넌스는 노사민의 동의를 통한 자율적 운영 방안을 확보하지 못한다면 거버넌스의 지속성을 담보할 수 없다.

둘째, 노동계의 참여 및 대표성 확장이다. 현재 한국 고용노동체제의 가장 큰 피해자는 노동자라 할 수 있다. 청년층은 취업이 안 되고, 고령노동자는 명예(희망)퇴직의 위협에 놓여 있다. 정규직과 비정규직의 격차는 심화되고 저임금노동자들의 비중은 갈수록 증가하는 추세이다. 이런 점에서 노동계의 대응은 다변화되고 중층화될 필요가 있다. 노동조합운동에 있어 투쟁도 피할 수 없지만, 참여를 통한 권리 획득도 외면해서는 안 된다. 그런데 대다수 지역 거버넌스는 민주노총이 참여하지 않고 있어 노동계의 대표성이 공고하지 않을 뿐 아니라 거버넌스 운영의 효과성이 반감되고 있는 상황이다. 스웨덴과 독일 등 유럽 국가들의 노총은 노조가 선도적으로 일자리 창출과 인적자원개발사업에 참여하고 있다. 우리도 노동조합이 지역에서 조합원과 함께 그리고 시민과 함께 지역의 문제를 솔선수범하여 풀어나가며 사회적 책임을 구현하는 방향에서 지역 거버넌스에 참여해야 한다. 또한 우리나라는 노조조직률이 10% 안팎이기 때문에 노동조합이 결성되지 않은 영세사업장, 비정규직, 청소년, 여성, 고령자, 취약계층 등 다수의 목소리를 들을 수 있는 장치와 이를 반영할 수 있는 제도적인 장치를 마련할 필요가 있다. 비정규직이나 영세중소기업 등 노동시장 수요 측면에서 자신의 요구를 집산화하지 못하고 이해 대변 기회를 갖지 못한 취약집단에서는 고용 정책과 사업의 실효성 및 수용성이 더욱 낮아진다.

셋째, 지자체의 물적 지원과 네트워크 구축이다. 노사민정 거버넌스 형성에 있어 이해관계자들의 폭넓은 참여만큼이나 참여 조직들의 정책 및 집행 역량은 거버넌스 성공의 관건적 요소이다. 그러나 한국의 노동조직과 경영조직은 파편화된 조직구조를 갖고 있어 상급단체의 인적, 물적 역량이 대단히 취약하다. 이를 보완하기 위해서는 지자체의 적극적인 재정 지원 방안이 마련될 필요가 있다. 노동조합의 높은 정책 역량이야말로 노사민정의 발전과 함께 현장의 호응성을 높일 수 있는 관건적인 요인이다. 이와 함께 지역사회의 다양한 전문가집단 및 학술집단의 노사민정과의 연계도 중요하다. 연구와 정책 그리고 집행 능력은 ‘따로국밥’이 아닌 하나로 연계되는 벨트로 연결되어야 한다.

04

결론_서울시 노동정책 전략과 과제

- 1_민선 5기·6기 서울시 노동정책의 의의
- 2_서울시 노동정책의 한계
- 3_서울시 노동정책의 과제

04 결론_서울시 노동정책 전략과 과제

1_민선 5기·6기 서울시 노동정책의 의의

서울시 노동행정 사례는 지방정부 노동행정에 대하여 두 가지 측면에서 사회적 의의가 있다. 첫째는 중앙 정치를 포함한 한국 사회 정치 전반에 던지는 의제로서이고, 둘째는 지방정부의 노동정책 모델로서의 가능성이다.

1) 저임금 취약근로자 복지 향상은 경제성장에도 기여

최근 한국 사회는 저성장 체제로의 전환, 수출주도의 성장동력 정체, 노동시장 유연화 정책에 따른 소득불평등 심화와 낙수효과 소멸, 일자리 부족과 고용불안정 심화 등의 문제가 심각하게 드러나고 있다. 이러한 현상들은 일시적인 증상이 아니라 구조적이고 장기적인 위기로 발전될 가능성이 높다고 할 수 있다.

이 과정에서 일부에서는 ‘소득주도 성장론’으로의 전환을 주창하고 있는 상황이기도 하다. 경제사회정책의 큰 기조를 어떻게 잡아야 할 것인가라는 문제는 이 연구의 범주를 뛰어넘는 것이지만, 분명한 것은 우리 사회의 심각한 소득불평등 문제 해결이 가장 중요한 사회적 정치적 과제로 제기되고 있다는 점이다.

최근에는 IMF(국제통화기금)나 OECD(경제개발협력기구) 등 세계경제기구에서도 소득불평등이 경제성장을 저해한다는 취지의 보고서를 잇달아 발표하고 있다. 최근 IMF는 “낙수효과는 존재하지 않고”, “높은 수준의 소득불평등은 경제성장을 가로막는다”, “하위 계층의 소득을 늘리는 것이 성장에 도움이 된다”는 보고서를 발표했고, 2014년 말 OECD도 “심각한 소득불평등은 경제성장을 저해한다”는 취지의 보고서를 낸 바 있다.

미국정부도 최저임금의 대폭 인상 정책을 강력히 추진하고 있고, 일본과 영국 정부도 기업에 임금인상을 요청하고 있는 등 저소득층의 소득 증대를 통해 경제 성장을 이뤄내는 정책이 세계적 흐름을 형성하고 있다.

따라서 노동 유연화 증대와 사회불안 요소의 관리라는 기존 노동정책 기조는 중대한 변화를 요구받고 있다. 비정규직 문제 등 사회양극화 문제를 해결하고, 저임금 계층의 소득을 끌어올리는 것, 이를 위해 노동기본권을 적극적으로 보장하는 것으로 정부 노동정책의 변화가 절실하게 필요한 상황이라고 할 수 있다.

공공부문 비정규직의 정규직화, 서울시 생활임금 제정, 취약노동자층을 위한 노동복지의 강화와 권리 보장 정책을 핵심으로 하는 서울시의 노동정책은 이러한 사회적(시대적) 과제와 맥락을 같이하고 있다. 서울시의 노동정책은 지방정부의 노동정책으로 타 지방정부의 노동정책에 참고가 될 뿐만 아니라 중앙정부의 노동정책 방향에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

2) 지방정부 노동정책 모델

노사정 기구(중앙노사정위원회와 지역노사민정협의회) 문제를 제외하고, 이제까지 한국 노동행정에서 중앙정부와 지방정부의 역할에 대해서 진지하게 다뤄진 적은 거의 없다.

이는 물론 정부 고용/노동정책의 기획과 집행, 근로감독권한 등이 중앙정부에만 귀속되어 있는 법 제도적 한계에 일차적으로 기인한다. 그러나 서울시의 노동정책 사례는 공공부문에서 ‘모범’ 사용자 역할뿐만 아니라, 지방정부의 노동정책 영역이 존재하고 기능할 수 있다는 가능성을 열어주고 있다. 특히, 노동법의 사각지대가 광범위하게 존재하는 한국 사회에서 취약노동자계층의 노동권을 보장·증진하고, 노동복지를 강화하기 위한 지방정부의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다.

또한, 지방정부 노동정책의 발전은 지방자치의 발전이라는 과제와도 긴밀하게 연결되어 있다. 자치행정의 강화는 민주주의 발전의 중요한 요소 가운데 하나이다. 노동정책에 있어서도 정부정책의 하부 단위로서 법 집행을 감독하고(근로감독), 고용서비스를 제공하는(지역고용서비스) 데 그치는 것이 아니라, 지역의 노사정 주체를 포함하는 자치적 노동행정의 장을 여는 주체로서 지방정부의 적극적 역할의 필요성을 제기하고 있다.

2_서울시 노동정책의 한계

고용/노동 관련 법제의 제정과 집행은 중앙정부와 국회에 귀속되어 있고, 관련 법제에 따라 고용노동정책의 수행과 근로감독은 중앙정부(고용노동부)의 책임과 권한으로 제도화되어 있다. 이에 따라, 지방정부의 노동정책은 법 제도를 바탕으로 한 노동시장 규율 권한을 행사하는 데 한계가 있다. 의미 있는 정책으로 평가받는 비정규직의 정규직화, 생활임금 등도 일단은 공공부문에 한정될 수밖에 없고, 민간부문으로의 확산은 공공조달의 활용 등 별도의 행정수단과 거버넌스 등을 활용하고 있는 실정이다.

지방정부에 근로감독권이 주어져 있지 않기 때문에, 노동법 사각지대의 취약노동자계층의 권리 보호와 노동복지 향상이라는 정책과제의 현실화도 매우 제한적인 상태이다. 지방정부 자체가 가지고 있는 한계도 있다. 그동안 노동행정 경험이 거의 없기 때문에 지방 공무원의 노동행정에 대한 인식, 기획과 집행, 거버넌스 역량은 매우 낮은 수준이다. 부서의 설치나 운영 이외의 체계적인 시스템과 네트워크도 아직 제대로 갖춰져 있지 않다.

이런 한계들은 지방정부 노동정책의 실효성을 낮추게 하는 요인으로 작용하고, 지속가능성에도 한계를 드러낼 수 있다.

3_서울시 노동정책의 과제

서울시 노동정책이 지방정부 노동정책의 명실상부한 실행 모델로 발전하기 위해서는 지방정부 노동정책의 한계를 극복하여 지방정부로서 집중할 사업 영역을 설정하고, 보다 종합적이고 체계적인 노동정책을 마련 집행하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 공공부문 좋은 일자리 만들기과 취약근로자 권리 보장 등 그간 노동정책의 성과를 더욱 진전시키는 한편, 노동정책을 안정적, 지속적으로 추진할 수 있는 노동행정시스템 강화와 노사민정거버넌스의 실질화가 필요하다.

특히, 민간 영역의 취약근로자 권리보호를 위한 전략사업을 마련하여 공격적으로 실행할 필요가 있다. 서울시와 노동권익센터·노동복지센터, 서울지방고용노동청, 서울시교육청, 노동조합과 경영자단체, 노동사회단체 등이 함께 참여하여, 근로감독과 실행 캠페인이 결합하는 (가칭)‘노동법 지키기 서울’ 캠페인 등의 전략사업을 대대적으로 실행할 필요가 있다.

각 영역별 구체적 발전 과제는 다음과 같다.

(1) 좋은 일자리 만들기 지속 확대

① 민간위탁 비정규직 고용구조 개선방안 마련

380여 개(1만 7천여 명 종사)에 이르는 민간위탁문제는 포괄적인 법제도와 복잡한 고용구조가 얽혀 있어 고용구조 개선방안 마련이 쉽지 않은 영역이다. 노동자 고용안정과 위탁운영의 효율성 사이에서 적절한 기준과 원칙을 마련하여 직접고용화 또는 개선된 고용안정 방안을 마련해야 한다.

② 공공조달제도(계약제도) 개선을 통한 고용구조 개선사업 확대 시행

서울시는 공공조달 과정에서 민간입찰업체의 인건비 기준을 서울형 생활임금으로 적용하도록 하는 등 공공조달 계약제도를 강화하고 개선해 민간부문에서 좋은 일자리가 만들어질 수 있도록 노력해야 한다.

(2) 취약근로자 권익향상과 복지증진

① 생활임금제 확대 적용

소득불평등의 심화에 따른 빈곤층 노동자의 증가에 따라 사회적으로 최저임금 수준을 지 금보다 크게 높여야 한다는 공감대가 형성되고 있다. 서울시 생활임금 수준도 2015년 수 준보다는 크게 상향될 필요가 있다. 이를 위해서 2015년도 최저임금 인상률을 상회하는 수준으로 생활임금 인상률을 인상하는 것이 필요하다.

또한 생활임금이 상징적인 정책을 넘어 실효성을 담보하기 위해서는 서울시 민간위탁·용 역 근로자 및 민간기업으로의 확산을 위한 적극적 실행방안을 마련할 필요가 있다.

② 노동복지센터 전 자치구로 확대

노동권익센터와 자치구 노동복지센터의 위상과 역할을 조정하여 시너지가 발휘될 수 있도 록 해야 한다. 노동권익센터는 서울시 노동권익사업의 실행 중심조직으로, 노동복지센터 는 자치구(지역) 차원의 현장밀착 조직으로 각각 그 위상과 역할을 분담해야 한다.

노동권익센터가 서울시 전역의 노동권익 전략 사업을 설정하여 추진한다면, 자치구 노동 복지센터는 해당 지역의 근로자 특성을 반영한 사업을 중심으로 운영하는 것으로 역할을 분담할 수 있을 것이다.

또한, 상담, 법률구조, 근로자복지에 대한 수요가 지속적으로 증가하고 있고 이용자 만족 도도 높은 상황에서 지역밀착형 노동복지 사업의 실효성을 높이고 지역밀착형 서비스를 제공하기 위해서는 현재 4개 자치구만 운영하고 있는 노동복지센터를 25개 전 자치구로 확대하여 운영하는 방안을 적극 추진해야 한다.

③ 명예근로감독관 제도 시행

현재 실시하고 있는 시민노동옴부즈만제도는 근로감독 권한이 없어 긍정적 취지에도 불구 하고 실제적 역할에 한계가 있다. 따라서 중앙정부의 근로감독행정을 보완하고 근로감독 의 실효성을 높이기 위해 현행 「근로기준법」에 ‘명예근로감독관 제도’ 관련 조항을 신설토 록 하는 등 제도 개선 노력을 기울일 필요가 있다.

④ 사회서비스 노동자 권리 보장을 위한 정책 대안 마련: (가칭)사회서비스재단 설립
아이 돌봄, 노인 돌봄, 장애인 돌봄 등 사회복지서비스는 기본적으로 공적 서비스로서, 중앙정부와 지방정부, 공공기관의 책임성이 높은 영역이자 복지서비스의 증가추세에 따라 시장이 지속적으로 확대되고 있는 영역이다. 그러나 이 산업에 종사하는 민간부문의 근로자는 대부분 고용불안정과 열악한 근로조건 속에서 일하고 있다.

서울시는 사회복지서비스에 종사하는 민간부문 근로자의 권리 보호를 취약근로자 보호 정책의 가장 일차적인 대상으로 설정해 정책 대안을 마련할 필요가 있다. 그 대안 중 하나가 (가칭)사회서비스재단 설립이다. 노인요양보호사 등을 포함하는 돌봄 근로자를 (가칭)사회서비스재단에서 채용하고, 양질의 체계적인 교육훈련체계를 갖춰 안정적인 고용상태에서 공적서비스를 담당하게 함으로써, 근로자 고용의 질을 높임과 동시에 복지서비스의 질을 동시에 높일 수 있을 것이다.

(3) 노사민정 거버넌스 활성화

민간영역의 노동자 복지 및 권리 보장, 일자리 문제 해결이라는 서울시 노동고용과제를 실질적이고도 지속적으로 해결하기 위해서는 현재 제도로만 존재하는 노사민정협의회를 실질화, 활성화할 필요가 있다. 이를 위해서 불참하고 있는 민주노총의 참여를 적극 유도하고 조직구조와 사업을 내실화해 실질적인 노사민정 거버넌스 구조를 갖추도록 해야 한다.

또한 서울시 투자기관 등의 노사정 거버넌스인 노사정서울모델협의회를 확대 강화하여, 서울시 투자출연기관 전체의 노사정이 참여하는 구조로 확대하고, 논의 의제도 노사 간 노동조건을 넘어서서 서울시 공공정책 전반을 포괄할 수 있도록 확대하는 것이 필요하다.

(4) 노동행정 기반 강화

① 고용노동국 신설과 업무영역 구체화

‘노동정책기본계획’상의 61개 세부과제 중 노동정책과가 직접 담당하는 사업은 26개, 같은 일자리기획단 산하인 일자리정책과가 4개로 절반 정도의 사업만이 노동/일자리 부서에서 직접 담당하고 나머지 절반의 사업은 타 부서 담당 사업으로 되어 있다. 과(課) 단위에서 이런 타 부서 사업에 대한 통합 조정 업무를 충분히 하기는 쉽지 않다고 할 수 있다.

5대 핵심사업 중 하나인 ‘노동안전’ 영역은 그 중요성에도 불구하고 현재 노동정책과에 별도의 팀도 없는 상태이다. 또한 대표적인 취약근로자인 여성, 청년 노동문제는 여성가족 정책실 담당으로 되어 있는데, 이 영역도 노동정책 부서에서 담당하는 것이 정책의 통합성과 일관성을 기할 수 있을 것이다.

서울시 차원의 일자리(고용) 정책도 대폭 강화될 필요가 있다. 특히 취업정보 제공·직업훈련·취업알선·취업 사후관리 등의 고용서비스는 지자체 차원에서 기능 강화가 필요한 영역이라고 판단된다.

따라서 고용노동국에서 담당하고 강화해야 할 사업기능을 적극적으로 발굴하고, 기존 타 부서에 흩어져 있는 고용/노동정책 기능을 통합 관리하는 방안 등을 마련해 고용노동국 신설을 위한 실제적인 준비에 들어갈 필요가 있다.

② 노동분야 행정협의체 구성

서울시 노동문제는 서울시와 산하기관, 자치구 전체의 문제이다. 이에 따라 산하기관, 자치구와 노동정책을 협의하고 조정할 수 있는 협의체 구성이 필요하다. 예를 들어, 서울시 본청·사업소 및 투자·출연기관 간 협의체, 서울시 25개 구청장·부구청장 협의회와 협의체가 그것이라 할 수 있다.

③ 공무원 노동교육 강화

노동정책기본계획상 핵심 사업으로 설정한 노동교육의 내실화와 실질화를 위해 지방정부(서울시 본청, 사업소, 출연기관 포함), 교육청 등 유관기관, 일선 학교교사, 민간전문가, 노동복지센터 등 현장실행조직, 노동인권교육 관련 조직이 참여하는 노동교육 TF를 구성할 필요가 있다. 또한 늘어나는 노동행정 수요를 반영하여 현행보다 공무원 노동교육을 대폭 강화해야 한다.

우선, 필수교육 대상을 5급 신입자 과정까지 확대하고, 공공부문 노사관계와 관련된 담당자(각 부서별 공무원 및 공무원 관리자, 산하기관 담당자, 민간위탁·용역 관련 담당자 등) 교육을 의무화할 필요가 있다. 교육내용도 노동 관련 법에 대한 이해, 노동권에 대한 이해, 노동행정에 대한 이해 등을 포함해 보다 종합적이고 체계적인 교육이 이루어지도록

해야 한다. 이와 연동해 교육시간도 대폭 늘려야 한다. 교육방식에 있어서도 강의식 교육에서 탈피, 현장방문 교육, 모의교섭 등 보다 실질적인 방식으로 수행해야 할 필요가 있다.

(5) 전략 사업의 진행-(가칭)‘노동법 지키기 서울 캠페인’ 진행

서울시 노동기본계획은 이동근로자 쉼터, 감정노동자 인권 보장 캠페인, 아르바이트 청년 권리 보호 등 취약근로자 권익보호 관련 다수의 세부 추진과제를 제시하고 있다.

그러나 서울시의 취약근로자 권익보호를 위한 수단은 제한적이다. 현행 법제는 근로감독 권한을 중앙정부의 고유 권한으로 정하고 있기 때문이다. 그런 조건에서 실태파악, 상담과 구제절차 안내, 노동권 교육, 쉼터 조성, 사업주와 MOU 체결 등 캠페인 진행 등을 중심으로 하는 서울시의 정책은 지방정부가 할 수 있는 최선의 방법이지만, 노동법 위반 행위에 대한 감독(근로감독)과 연계해서 이루어지지 않으면 그 효과가 제한적이라 할 수 있다.

따라서 중앙정부(지방고용청), 교육청을 포함하는 노사민정의 적극적 협력을 바탕으로 창의적이고 실질적인 방법을 집중적으로 배치해 대대적인 (가칭)‘노동법 지키기 서울 캠페인’을 전개할 것을 제안한다.

이 캠페인은 노동법 사각지대가 없는 서울을 목표로, ‘법정 최저임금 지급, 임금체불 근절, 근로계약서 작성, 근로기준법 지키기, 산업안전법 지키기’ 등의 세부 목표를 정해 추진할 수 있다. 서울시와 노동권익센터와 노동복지센터, 서울지방고용노동청, 서울교육청, 노동조합과 경영계, 노동시민사회단체 등과 시민들이 광범위하게 참여하고 협력하여, 기관과 참여주체의 위상과 역할에 맞는 다양한 수단을 중층적으로 배치하여 실질적 변화와 개선을 이끌어내는 캠페인 사업을 기획하고 진행할 필요가 있다.

[표 4-1] 서울시 노동정책 세부과제 목록

가. 좋은 일자리 만들기 실효성 강화

- ① 정규직 전환 실행의 성과 및 전환자 처우개선을 위한 모니터링 시스템 구축
- ② 국사·구비 매칭사업 및 25개 자치구 비정규직 문제에 대한 해결방안 모색
- ③ 민간위탁 비정규직 고용구조 개선방안 마련
- ④ 재정대안 마련 및 효과적인 조직운영 방안 마련
- ⑤ 공공조달(계약제도) 개선을 통한 고용구조 개선 사업 확대
- ⑥ 서울형 뉴딜일자리사업의 민간일자리 연계서비스, 근무기간, 임금 등에 대한 개선
- ⑦ 뉴딜일자리 매니저의 역할 및 서비스 개선, 취업연계 역량 강화

나. 취약근로자 권익 향상과 복지 증진

- ① 사회서비스 노동자 권리 보장을 위한 정책 대안 마련-(가칭)사회서비스재단 설립
- ② 생활임금 수준 인상과 민간위탁·용역근로자로 대상 확대를 위한 전략적 실행방안 마련
- ③ 노동복지센터 25개 자치구 전체로 확대 설립 운영
- ④ 노동권익센터-자치구 노동복지센터 연계 강화, 유관기관과의 협력 강화
- ⑤ 시민명예노동옹보즈만 활동 강화 및 노동복지센터 연계 활동
- ⑥ 명예근로감독관 제도의 도입 검토

다. 노사민정 거버넌스 구축

- ① 서울시노사민정협의회 실질화와 활성화
- ② '서울시노사정모델협의회' 투자출연기관으로 참여 확대, 공공정책 의제 협의 기능 강화

라. 노동행정기반 강화

- ① 노동/고용 정책 총괄 부서로서 고용노동국 신설과 업무영역 구체화
- ② 시 본청, 산하기관, 자치구와 노동행정협의체 구성 운영
- ③ 노동교육 TF 구성 운영
- ④ 노동 관련 공무원 교육 강화와 실질화

마. 전략 사업의 진행

- (가칭)'노동법 지키기 서울 캠페인' 진행

참고문헌

- 경제사회발전노사정위원회, 2006, 「선진국의 지역노사정파트너십 사례집」, 노사정위원회.
- 경제사회발전노사정위원회, 2008, 「경제사회발전노사정위원회 10년사」.
- 고려대 산학협력단, 2013, 「노동법 위반사건 수사시스템 개선방안 연구」, 고용노동부.
- 고용노동부, 2011, 「2010 지역 노사민정협력 우수사례-어울림」.
- 고용노동부, 2014, 「2014년도 지역 노사민정 협의회 운영매뉴얼」.
- 고현주, 2012, “지역 노사민정협의회의 주요 활성화 요인에 관한 연구: 부천을 중심으로”, 한국기술교육대학교 테크노인력개발 전문대학원 석사학위논문.
- 고혜원, 2006, “지방노동행정조직과 기능의 비교분석: 일본, 독일, 미국, 영국을 중심으로”, 「한국정책과학학회보」, 10-4: 241~272, 한국정책과학학회.
- 국회 입법조사처, 2014, 「근로감독의 사각지대 해소를 위한 입법 및 정책과제」, 한국비교노동법학회.
- 국회 환경노동위원회, 2012, 「근로기준법 일부개정 법률안 검토보고서」.
- 권순원, 2014, 「서울시 노동복지정책 기본방안 연구」, 서울시 노동정책과.
- 김경협, 2006, “지역수준 노사정 사회적 합의제도의 발전가능성과 과제에 관한 연구: 부천시 지역 노사정협의회 사례분석을 중심으로”, 고려대학교 노동대학원 노동경제학과 석사학위논문.
- 김성희·정홍순, 2014, “노동권익센터, 누가 어떻게 해야 하나”, 한국비정규노동센터 제24회 월례비정규노동 포럼.
- 김유선, 2012, 「서울시 ‘좋은일자리’ 만들기 기본방안 연구」, 서울특별시.
- 김재훈, 2008, “특별지방행정기관 지방이양 추진전략”, 한국행정학회.
- 김종진, 2013, “공공부문 ‘좋은일자리’ 만들기 지자체 역할과 과제: 서울시 ‘좋은일자리’ 만들기 사례를 중심으로”, 한국노동사회연구소.
- 김종진, 2013, “박원순시장의 서울시 비정규직대책이 남긴 것”, 한국노동사회연구소.
- 김종진, 2014, “서울시 고용 및 노동정책 평가와 과제”, 민주노총 서울본부 토론회.
- 김종진, 2014, “서울지역 생활임금도입 논의와 지자체 노동정책 검토”, 제대로 된 서울시 생활임금제도를 위한 노동·시민사회 토론회.
- 김주일, 2012, 「지역 노사민정 협력 활성화 추진 실적평가를 통한 자치단체 유형별 발전방안 연구」, 고용노동부

연구용역 보고서.

김주일, 2013, 「지역 노사민정 협력 활성화 추진 실적평가 및 협의회 발전방안 연구」.

남우근, 2014, 「지방정부의 나쁜 일자리 현황과 과제」.

노광표, 2012, “서울시 투자기관 노동조건: 노사관계 진단 및 개선방안 보고”, 서울시 노사정협력 발전방안 토론회: 사회적 대화체제의 활성화 방안에 대한 고찰, 서울시노사정서울모델협의회.

노광표, 2013, “지자체의 노동-일자리 정책의 방향과 과제”, 시흥 의제21 주제발표문.

노광표, 2014, “지방정부 노동행정의 평가와 과제: 지방분권시대 노동행정”, 한국노동사회연구소 창립 19주년 기념토론회 자료집.

노광표, 2015, 「지자체 투자출연기관 노사민정 안전 거버넌스 구축 방안 연구」, 서울특별시 투자출연기관 모델협의회.

노광표·홍주환, 2013, 「서울시 투자·출연기관 노동조건 및 노사관계 실태조사 연구」, 서울시노사정서울모델협의회.

류주형, 2014, “서울시 생활임금제, 문제점과 개선방향”, 제대로 된 서울시 생활임금제도를 위한 노동·시민사회 토론회.

문종찬, 2014, “지역운동과 노동권익센터의 역할”, 한국비정규노동센터 제24회 월례 비정규노동포럼.

민주노총 서울본부, 2014, “서울시 고용 및 노동정책 평가와 과제”, 서울시정 평가포럼(노동).

박준식, 2010, “정부조직의 변화에 대한 사회학적 이해: 세계화와 정부의 패러다임 변화를 중심으로”, 「한국조직학회보」, 제7권 제2호, pp.47~69.

법무부, 2005, 「우리나라 특별사법경찰제도의 개선방안 연구」, 한국지방행정연구원.

부천지역노사민정협의회, 2014, 「힘! 희망부천-고용 미래비전 2020」.

서울시의회, 2014, “서울특별시 근로자권리보호및증진을위한조례안 검토 보고서”.

서울특별시, 2012, “노동이 존중받는 사회문화 확산추진 계획”.

서울특별시, 2013, “취약근로자보호를 위한 시민명예노동음부즈만 운영계획”.

서울특별시, 2014, “2014년 노동복지센터 설치운영 안내”.

서울특별시, 2014, “서울시 2차 비정규직 고용개선 대책에 따른 직접고용근로자 공무직 전환계획”.

서울특별시, 2014, 「서울시 뉴딜일자리 사업 만족도 조사」.

서울특별시, 2014, “서울특별시 생활임금조례 제정안”.

서울특별시, 2014, “서울형 생활임금제 추진계획”.

서울특별시, 2015, “2015년 노동복지센터 설치 운영 안내”.

서울특별시, 2015, “2015년 서울노동권익센터 예산 및 사업추진 계획”.

서울특별시, 2015, “2015년 자치구 노동복지센터 사업추진 계획”.

- 서울특별시, 2015, “서울형 뉴딜일자리 사업 종합지침”.
- 서울특별시 경제진흥본부, 2011, “2011년도 주요업무 보고”, 제235회 시의회 정례회 재정경제위원회.
- 서울특별시 경제진흥본부(노동정책과), 2015, “서울시 노동기본계획案(단위과제)”.
- 서울특별시 경제진흥실, 2013, “2013 주요 업무계획”, 제245회 시의회 임시회 재정경제위원회.
- 서울특별시 경제진흥실, 2013, “2013년도 행정사무감사 주요업무 보고”, 제250회 시의회 정례회 재정경제위원회.
- 서울특별시 경제진흥실, 2013, “주요 업무추진 현황보고”, 제247회 시의회 정례회 재정경제위원회.
- 서울특별시 경제진흥실, 2013, “주요 업무추진 현황”, 제246회 시의회 임시회 재정경제위원회.
- 서울특별시 경제진흥실, 2014, “2014 주요 업무계획”, 제251회 시의회 임시회 재정경제위원회.
- 서울특별시 경제진흥실, 2015, “2015년 주요 업무추진 현황”.
- 서울특별시 기획조정실, 2012, “주요 업무보고”, 제240회 시의회 임시회 재정경제위원회.
- 서울특별시 인재개발원, 2015, “2015교육훈련계획”.
- 송효원, 2013, “서울시 노동인권교육 활성화 방안: 대학생 노동인권교육의 필요성을 중심으로”, 『작은연구 좋은서울 02』.
- 신경희, 2014, 「서울시 노동시장분석과 노동복지 정책제언」, 서울연구원.
- 심용보·이호창, 2010, “지역거버넌스의 활성화 요인에 관한 통합적 연구”, 『한국노동정책연구』, 제10권 제1호, pp.129~150, 한국노동연구원.
- 어기구·김주일·김태균·노정희, 2014, 「통합거버넌스모델 확대 및 활성화 방안: 지역노사민정협의회를 중심으로」, 한국노총중앙연구원.
- 유길상·이호창, 2010, 「2010년도 지역노사민정 협력 활성화 추진 실적평가 및 발전방안 연구」, 고용노동부 연구용역보고서.
- 유형근, 2014, “자치구 비정규직 노동실태”, 한국노동사회연구소.
- 이남신, 2014, “노동정책, 노동행정 관련한 지방정부의 역할: 수도권 광역지자체사례를 중심으로”, 지방정부의 노동행정·노동정책 확충방안 모색 토론회, 한국비정규직노동단체네트워크.
- 이남신, 2014, “보완하면 전국 표준모범이 될 서울형생활임금제”, 제대로 된 서울시 생활임금제도를 위한 노동·시민사회 토론회.
- 이남신, 2014, “지역노동의제 개발과 2014년 지방선거 비정규 노동아젠다”.
- 이남신·손정순, 2014, “2014년 지방선거 노동정책 공약과 전략”, 민주정책연구원.
- 이문호, 2006, “독일 슈투트가르트 지역경제의 위기극복 전략”, 『선진국의 지역노사정파트너십 사례집』, 노사정위원회.
- 이승길, 2013, “노동행정과 지방자치단체의 업무이양에 대한 연구: 근로감독기능의 지방이양의 문제점을 중심으로”, 『아주법학』, 제5권 1호, 121~159.

- 이정봉, 2012, “서울시 노동복지센터의 역할과 전망에 관한 제언”, 『월간 노동사회』.
- 이철, 2014, “기존 근로복지시설에 대한 평가를 통해 본 서울시 노동권익센터의 역할과 기능”, 한국비정규노동센터 제24회 월례 비정규노동포럼.
- 이호창, 2011, 「2011년도 지역 노사민정협력 활성화 추진 실적평가 및 발전방안 연구」, 고용노동부 연구용역보고서.
- 임상훈·임운택·황인철, 2006, 「지역인적자원개발 활성화를 위한 노사정 역할모델 개발 연구」, 노동부.
- 장흥근, 2009, “지역 노사민정파트너십의 현황과 과제”, 『월간노동리뷰』, 7월호, pp.3~17.
- 장흥근·김주일·전명숙, 2013, 「2013년도 지역 노사민정협력 활성화 추진 실적평가 및 중장기 발전방안 연구」, 한국노동연구원.
- 전명숙, 2003, 「미국 공공부문 노동운동과 단체교섭 및 분쟁해결방식에 관한 연구」, 한국노동연구원.
- 전명숙, 2006, “미국 위스콘신지역 노사정파트너십: WRTP사례를 중심으로”, 『선진국의 지역 노사정파트너십 사례집』, 노사정위원회.
- 전명숙, 2014, “통합적 지역고용노동거버넌스로서의 지역노사민정협의회 현황 및 발전과제: 광주지역 노사민정협의회 사례를 중심으로”, 『지역사회연구』, 22권 4호.
- 정인수, 2007, 「지역경제의 희망 지역거버넌스」, 삼성경제연구소.
- 최봉·김범식, 2013, 「서울시 생활임금제도 및 실행방안 연구」, 서울연구원.
- 최재혁, 2014, “공공계약과 사회정책을 연계한 노동친화적인 자치행정으로서 생활임금”, 제대로 된 서울시 생활임금제도를 위한 노동·시민사회 토론회.
- 통계청, 2013, 「경제활동인구 부가조사」.
- 한국노동교육원, 2006, 「학교노동교육 내실화를 위한 정책대안 연구」, 고용노동부.
- 한국노동사회연구소, 2014, “지방분권 시대의 노동”, 19주년 한국노동사회연구소 창립기념 토론회.
- 한국노동연구원, 2006, 「취약근로자보호를 위한 근로감독 조직개편에 따른 근로감독 행정효율화 방안」, 고용노동부.
- 한국노동연구원, 2008, 「선진국 근로감독 운영 실태조사」, 고용노동부.
- 한국노동조합총연맹, 2010, “고용노동부 소관 지방이양 대상사무에 대한 한국노총 의견”.
- 한국 비정규직 노동단체 네트워크, 2014, “지방정부의 노동행정·노동정책 확충방안 모색”.
- 한국행정학회, 2008, 「특별지방행정기관 지방이관 추진전략 연구」, 행정자치부.
- 황중섭, 2013, “서울형 뉴딜일자리 괜찮은 일자리인가?: 임금과 지속성을 중심으로”.

노동조합 및 노동관계 조정법

노사관계 발전 지원에 관한 법률

노사관계 발전 지원에 관한 법률 시행령

서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙

지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정

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

OECD, 2004a, **Evaluating Local Economic and Employment Development-How to Assess What Works among Programmes and Policies**, OECD Publications.

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

www.bcnsj.org(부천노사정협의회 홈페이지)

www.bsnsmj.org(부산노사민정협의회 홈페이지)

www.img.go.kr(경제사회발전노사정위원회 홈페이지)

www.swpartner.kr(수원노사민정협의회 홈페이지)

Abstract

A Study on the Strategy of Labour Policy in Seoul

Jin-Woo Joo · Kyung-Hee Shin · Jung-Yong Lee · Chan-Seob Oh · Gwang-Pyo Roh

Since the sixth South Korean local elections in October 2011, the Seoul Metropolitan City first instituted labour policies and a foundation among local government, such as changing a temporary position to a permanent position in the public sector, a Seoul-type “new deal” for jobs, creating a labour policy section and labour ombudsman, etc. However, labour policies of the Seoul Metropolitan City face many problems because the power of the local government is limited and has no authority over labour policy.

This research aims to evaluate labour policies in effect in the Seoul Metropolitan City and suggests policy agendas, as well as the role of local government for improving labour policy.

Since he was elected in the sixth local elections in 2011, the Mayor Won-Soon Park has consistently implemented many labour policies, including Seoul-type living wages, a Seoul labour centre, workers’ rights protection committee to protect vulnerable workers’ rights, and a Seoul labour master plan.

First, the labour policies of the Seoul Metropolitan City are evaluated at the local government level. That analysis demonstrates a good performance during a short time period. In particular, Seoul Metropolitan City plays a leading role in solving South Korean social problems, such as contingent or temporary employment, vulnerable workers; thus, it affects other local governments and the private sector. This study also aims to provide a basis for a comprehensive approach and continuing implementation of labour policy that is significant for

a local government model; in part, this will entail preparing medium- and long-term plans for the various institutions in a systemic way. The Seoul Metropolitan City will need to institute a focus on labour areas at the local government level for developing a systematic labour policies model for local government. To ensure this end, it is necessary for the Seoul Metropolitan City to implement an enhanced performance of labour policies in practice and to prepare for better governance between labour and management, as well as government, in order to create continual and stable labour policies. In particular, it is necessary to protect vulnerable workers rights in the private sector through vigorously ensuring a labour law in Seoul campaign with the participation of related organizations.

Contents

01 Background and purpose of the study

02 Conditions and evaluation of labour policy of those elected in Seoul the fifth and sixth local elections

1_Introduction

2_Creating decent jobs

3_Vulnerable workers' rights and welfare

4_Bases for Labour-oriented administration

5_Seoul labour master plan

03 Case study of local government governance

1_Introduction

2_Labour policies of the central and local governments

3_Review of foreign cases

4_Review of domestic cases

5_Suggestions to local governments for labour governance

04 Seoul labour policy strategy

1_Labour policy evaluation of those elected in Seoul during the fifth and sixth local elections

2_Limitations of Seoul labour policy

3_Policy agendas for Seoul labour policy

서울연 2015-PR-09

서울시
노동정책
발전전략

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2015년 7월 14일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-084-5 93320 10,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.