

2019년 한국지역고용학회 동계학술대회

- ◆ 일 시 : 2019년 2월 22일(금), 14:00~18:00
- ◆ 장 소 : 대전 유성호텔 다모아홀
- ◆ 주최/주관 : (사)한국지역고용학회
- ◆ 후 원 : 고용노동부

2019년 한국지역고용학회 동계 학술대회 일정

- 일 시 : 2019년 2월 22일(금) 14:00~18:00
- 장 소 : 대전 유성호텔 다모아홀
- 참석대상 : 전국 지역고용 관련 학계 및 유관기관 전문가 등
- 주 최 : (사)한국지역고용학회
- 후 원 : 고용노동부

행 사 일 정

13:30~14:00	등 록		
14:00~14:50	기조강연	지역·산업 중심 고용노동정책 추진방안 나영돈(고용노동부 고용정책실장)	
14:50~15:00	Break-Time		
15:00~16:20	주제 1	민선7기와 지역 일자리 공시제 개선방안 이규용(한국노동연구원 선임연구위원)	
	주제 2	정부 일자리 사업 일자리질 평가 모형 윤석천(한국기술교육대학교 교수) 배진한(충남대학교 명예교수)	
		【좌장】 홍성우(전남대학교 교수)	
		- 주제1 토론자 : 남병탁(경일대학교 교수)	
	- 주제2 토론자 : 이상호(한국고용정보원 연구위원)		
16:20~16:30	Break-Time		
16:30~17:50	주제 3	고용위기지역 원인분석과 유형화 탐색 주무현(한국고용정보원 본부장)	
	주제 4	지역고용거버넌스의 형성과정과 발전전략 : 지역노사민정협의회 사례 박용철(한국노동사회연구소 선임연구위원) 이상민(한양대학교 교수)	
		【좌장】 김종한(경성대학교 교수)	
		- 주제3 토론자 : 임상훈(한양대학교 교수)	
	- 주제4 토론자 : 전명숙(전남대학교 교수)		
17:50~18:00	Break-Time		
18:00~18:30	한국지역고용학회 정기총회 - 총회 개최 : 박성익 한국지역고용학회 회장 - 감사패 증정 - 2018년 한국지역고용학회 추진경과 및 회계 결산 보고 - 2019년 한국지역고용학회 사업계획 보고 - 기타 토의		
18:30	만 찬		

◆ 목 차 ◆

1. 기조강연 : 지역·산업 중심 고용노동정책 추진방안 1
 - 발표: 나영돈(고용노동부 고용노동정책실장)

2. 발표 1 : 민선 7기와 지역일자리 공시제 개선방향 23
 - 발표: 이규용(한국노동연구원 선임연구위원)
 - 토론: 남병탁(경일대학교 교수)

3. 발표 2 : 지역 일자리사업 일자리질 평가모형 연구 37
 - 발표: 윤석천(한국기술과학대학교 교수), 배진한(충남대학교 명예교수)
 - 토론: 이상호(한국고용정보원 연구위원)

4. 발표 3 : 고용위기지역 원인분석과 유형화 탐색 79
 - 발표: 주무현(한국고용정보원 본부장), 이상호(한국고용정보원 연구위원),
오윤석(한국고용정보원 연구원)
 - 토론: 임상훈(한양대학교 교수)

5. 발표 4 : 지역고용거버넌스의 형성과정과 발전전략: 지역노사민정협의회 사례 111
 - 발표: 박용철(한국노동사회연구소 선임연구위원), 이상민(한양대학교 교수)
 - 토론: 전명숙(전남대학교 교수)

2019년 한국지역고용학회

동계 학술대회 기조강연

지역·산업 중심 고용노동정책 추진방안

발표: 나영돈(고용노동부 고용노동정책실장)

지역 · 산업 중심 고용노동정책 추진방안



새로운 대한민국, 함께 잘 사는 나라

포용적 노동시장,
사람중심 일자리



2018.12.11.
2019년도 업무보고

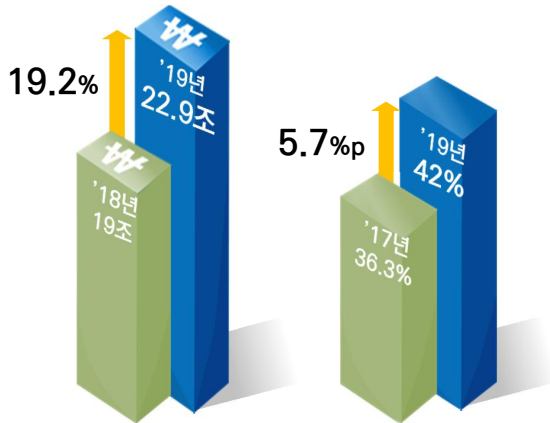
포용적 노동시장 구축



취약계층 및 지역 맞춤형 일자리 지원강화

소외되는 분들이 없도록 더 다가가겠습니다.

일자리사업 규모 취약계층 참여비율



취약계층 중심의 직접일자리 (96만명)

3.2조원 ⇒ 3.8조원



직업훈련·고용서비스

9조원 ⇒ 11조원



실업소득 지원

7조원 ⇒ 8조원

철저한 성과평가·조기집행을 통해 국민 체감도 제고

일자리, **지역이 주도** 하고 정부는 지원 하겠습니다.

지역 일자리

- 지역별 일자리 목표 공시 계획 수립 ('19.3월)
- 지역 맞춤형 일자리 지원
- 돌봄 등 지역문제를 해결하는 사회적기업 육성

지역 거버넌스

- '지역노사민정협의회'를 중심으로 통합
- 노사 상생형 지역일자리 확산 지원

지역과의 연계·협업

- 청년구직활동 지원시 지역-중앙정부 역할 분담
* (중앙정부) 졸업 후 2년 이내 + (자치단체) 장기실업자 지원
- 지역에서 설계한 신중년 일자리 사업 지원

산업별 일자리창출력을 높이고, 구조조정에 적극 대응하겠습니다.

산업별 일자리창출력 제고

▶ 산업별 고용영향 평가

* 스마트팜 육성, 빅데이터 등 대상 업종 확대



▶ 산업별 인자위 (17개 업종)

⇒ 맞춤형 훈련 프로그램

주요 업종별 고용변동 대응



자동차

- ▶ 주요 거점별 신속대응팀 운영
- ▶ 고용유지 지원, 고용변동 파악·맞춤형 훈련



조선

- ▶ 특별고용지원업종 연장
- ▶ 신규인력 양성 및 취업지원 ⇒ 고용증가 지원

'19년 장관님 신년사

첫째, 일자리 기회를 확대하겠습니다.

올해 일자리사업은 22조 9천억원 규모로 이번 달부터 신속하게 추진하여 국민 한 분 한 분이 그 성과를 체감할 수 있도록 하겠습니다.

특히, 기존의 획일적 접근 방식에서 벗어나

지역·산업·대상별 특성에 맞게 추진하겠습니다.

지역의 자율성을 살려

지역 현실에 맞는 사업을

스스로 설계하고 운영할 수 있도록 뒷받침하겠습니다.

산업별 일자리 창출을 위한 지원을 강화하면서,

특히 경기침체가 우려되는 자동차업종에 대해서는

중소 부품업체 밀집지역을 중심으로

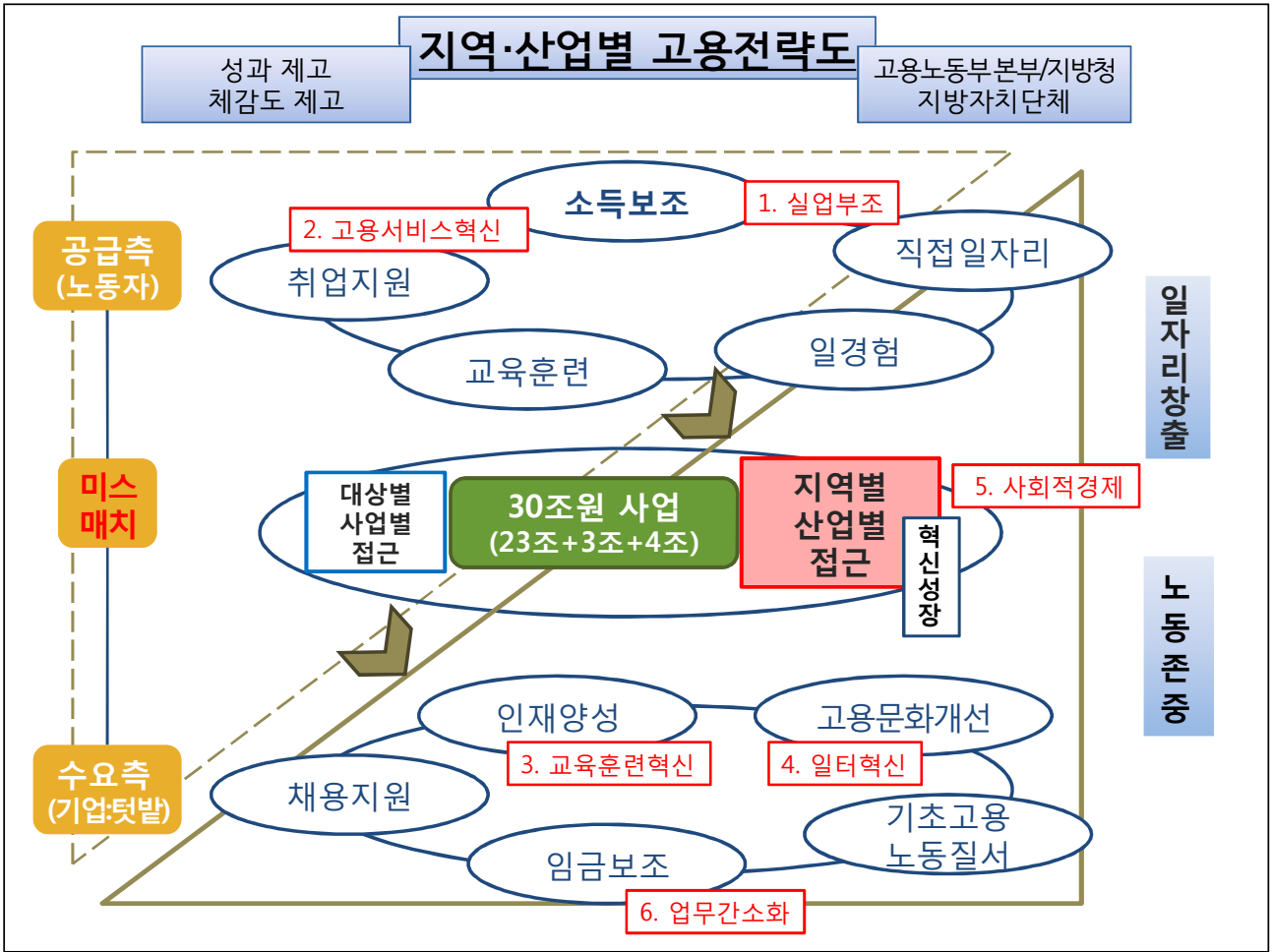
고용상황에 신속 대응하는 체계를 마련하겠습니다.

청년, 여성, 신중년 등 대상별 특화된 서비스를 강화하겠습니다.

목 차

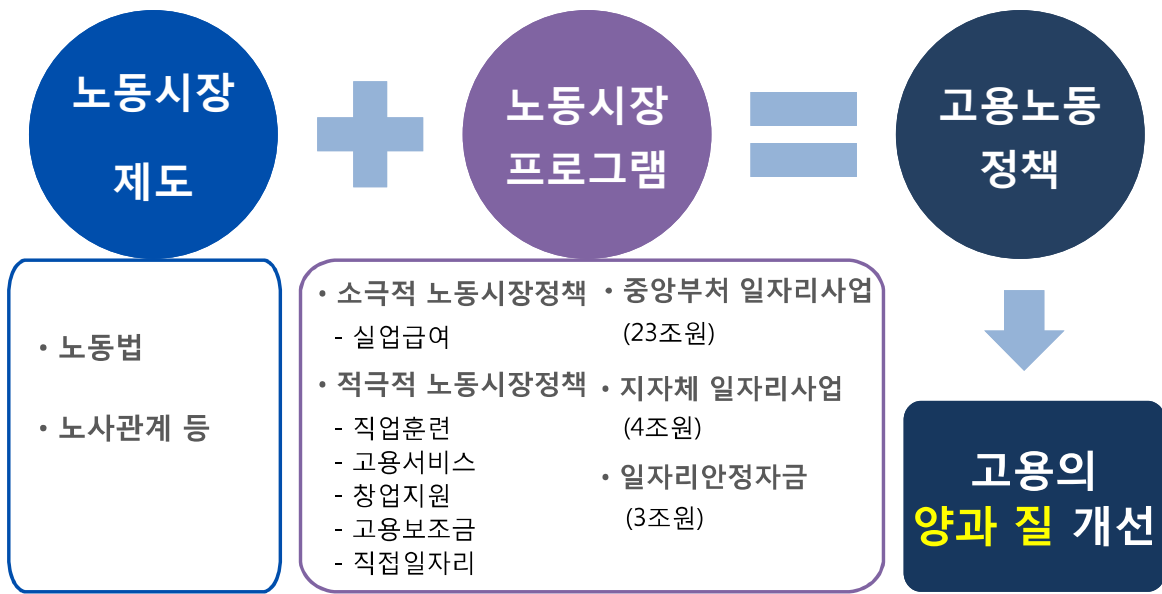
- I** 지역 · 산업별 고용정책전략도
- II** 지역 · 산업 중심 고용노동정책 실천방안
- III** 서울지역 일자리 생태계 개선 업무추진 사례
- 참고** 기초노동질서 준수 지원

I 지역 · 산업별 고용정책전략도



지역·산업 중심 고용노동정책 실천방안

Ⅱ-1. 고용노동정책의 수단



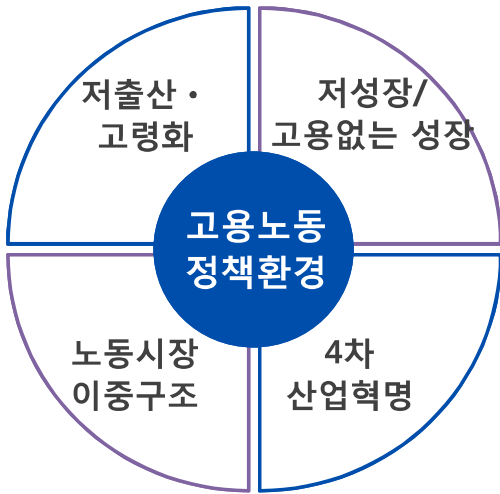
노동시장 제도와 프로그램(30조원)은 정책대상, 지역, 산업이라는 場(field)을 통해 실현

Ⅱ-1. 고용노동정책의 수단

노동 수요	노동 공급
<ul style="list-style-type: none"> • 채용지원 • 인재양성 • 임금보조 • 생산성 향상(일터혁신) • 기초노동질서 확립 	<ul style="list-style-type: none"> • 취업지원 • 교육훈련 • 일경험 • 직접일자리 • 소득보조

고용노동정책은 산업, 기업간 거래(공정거래), 교육/복지 등 다른 경제·사회정책과 상호보완성(complementarity)을 가지고 작동할 때 효과를 거둘 수 있음

II-2. 고용노동정책이 場(field)를 통해 제대로 실현되는가?



우리나라
노동시장 프로그램의
내용과 실현방식은
과연
효과적인가?

효과적이지 못하다면 그 이유는 무엇인가?

II-2. 고용노동정책이 場(field)를 통해 제대로 실현되는가?

효과적이지 못하다면 그 이유는 무엇인가?

- ✔ 노동시장 프로그램이 대부분 공급자(공급기관) 중심으로 운영

 - 고용서비스는 고용서비스 기관, 직업훈련은 훈련기관 주도라는 비판
 - 고용장려금은 지역·업종의 특성을 반영하지 못하고 범용적 프로그램으로 운용

- ✔ 저성장 시대에서 청년·여성·신중년 등 대상별 접근은 정책 효과 달성에 한계

 - 저성장 시대에는 수요측면(업종·지역 등)을 고려한 디테일한 집행이 필요

- ✔ 노동시장 문제 해결에서 제도들 간의 상호보완성(complementarity) 고려가 미흡

 - 좁게는 고용노동부의 고용정책과 노동정책 간, 각 부처의 노동시장 프로그램 간
 - 넓게는 고용정책과 산업정책, 고용정책과 교육정책, 고용정책과 복지정책 간

II-3. 이제 무엇을 어떻게 해야하는가?

<기본 방향 및 전략>

1

실제 고용노동정책이 실현되는 **場인 지역의 산업을 중심으로**
일자리 문제를 파악·진단하고 일자리 문제 해결

2

지역의 산업에서 노동시장 제도와 노동시장 프로그램이 어떻게 스며들고 있는지,
또는, 누수가 발생하고 있는지를 **상시 모니터링**

- * 상시모니터링은 고용노동지청(고용센터, 지역협력과)이 지역단위로 실시
- * 고용노동지청은 지자체, 지역/산업별인자위, 주요 업종협회, 업종 대표기업, 중기청, 인력공단 등 유관기관을 대상으로 정기 간담회등 소통채널 구축
- * 산업은 지정별로 주요 업종을 골고루 선정·배치

3

지역의 산업을 통해 모니터링 한 일자리 문제/건의사항 등을 **본부와 지방관서가**
함께 해결

- * 지방관서는 지자체 등과 협의하여 노동시장 프로그램(28조 일자리사업)이 지역의 산업에 충분히 공급되도록 방안 강구
- * 본부는 지방관서가 모니터링한 지역의 산업별 일자리 문제/건의사항에 대한 정책 방안 정리 ⇨ 중앙단위 회의체 등을 통해 논의
- * 본부와 연구기관(노동연, 한고원, 직능원 등) 간 협의 채널 구축

4

지역의 산업에서 모니터링 하는 정책은 **고용노동부 소관뿐만 아니라**
각 부처의 모든 관련 정책을 포함

- * 예 : 제조업 혁신, 소상공인 상생, 사회복지일자리 등

II-3. 이제 무엇을 어떻게 해야하는가?

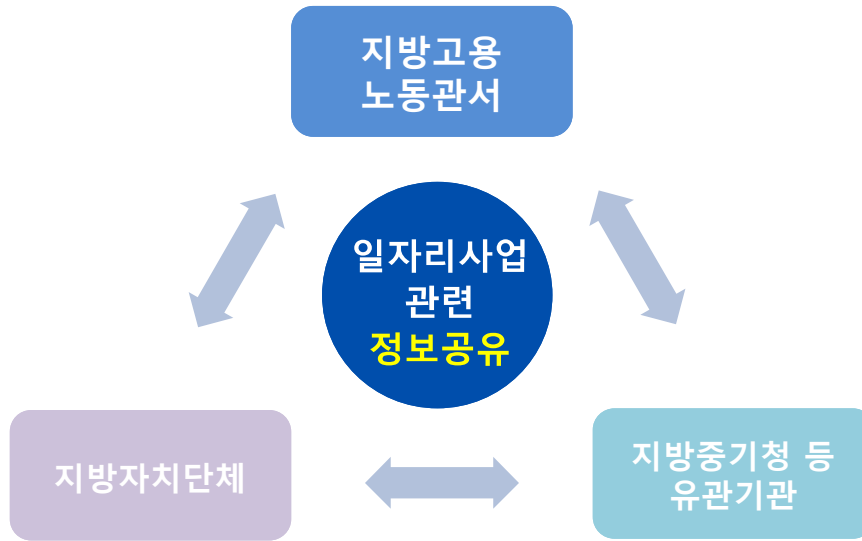
본부가 해야 할 일(checklist)

- ✔ 내가 담당하고 있는 사업의 **지역별, 업종별 지원 현황**을 항상 체크
- ✔ 내가 담당하는 사업의 **지원내용과 방법**이 각 업종에 효과적으로 작동하고 있는지 확인
- ✔ 내 담당 사업의 운영과정에서 **지방관서, 유관기관 간 협업**이 잘 되고 있는지 확인
- ✔ 담당 사업이 **다른 과, 국, 부처의 사업들과 연결되면 시너지 효과**가 날수 있는지 점검
- ✔ 내가 담당하고 있는 사업이 **현재의 제도적 틀에서 제대로 작동할 수 있는지** 고민

지방관서가 해야 할 일(checklist)

- ✔ 중앙정부 전체 일자리사업, 지자체 일자리사업의 **지역별, 업종별 지원 현황**을 항상 체크
- ✔ 지자체, 지역/산업인자위, 업종협회, 중기청 등 유관기관 담당자와 **연락체계** 구축
- ✔ 중앙정부 및 지자체의 **일자리사업·정책의 내용**을 최신 상황으로 항상 체크
 - ☞ 해당 정보를 지자체, 지역/산업인자위, 업종협회, 중기청 등 유관기관과 **상시 공유**
- ✔ 지자체와 협의하여 일자리공시제, 지역 혁신프로젝트 등에 **지역 업종상황이 반영되는지** 확인

Ⅱ-3. 이제 무엇을 어떻게 해야하는가?



관련 정보

중앙정부 및 지방자치단체의 일자리사업의 지역별·업종별 지원 현황, 각 부처의 일자리 관련 정책 내용 등

Ⅱ-3. 이제 무엇을 어떻게 해야하는가?

실현 방법

✓ 본부(고용정책실장) - 지방관서(센터소장·지역협력과장) 정례 협의회

- ① 매월 고용부 및 각 부처 일자리 관련 정책 정리 및 학습
- ② 지역의 산업별 일자리 현장 모니터링 point 체크
- ③ 지청별 지역의 산업 모니터링 결과 논의 및 다음 계획 협의
- ④ 지청별 전담자 지정

✓ 본부 : (가칭)지역·업종 일자리 정책 포럼 운영

- ① 각 부처 일자리 관련 정책 분석, 산업 차원의 모니터링 착안 사항을 도출할 수 있는 본부 역량 제고
- ② 국별 담당과장 및 담당 사무관(주무계장) 지정
- ③ 지방관서가 모니터링한 지역의 산업별 일자리 문제, 건의사항에 대한 정책 방안 모색

✓ 본부(고용정책실장) - 연구기관(한고원, 노동연, 직능원) 정례 협의회

- ① 연구기관에 지역의 산업별 일자리의 진단, 모니터링 등을 지원하는 기능 강화
- ② 앞의 전략 하에 각 기관별로 어떤 역할을 할 수 있는지 고민

✓ 지역의 산업 모니터링을 지원하는 지역단위 지원조직 강화

당부 말씀

부족하더라도 시작, 계속 논의·운영하면서 **추진체계, 추진내용 등을 업그레이드**
 ⇒ 2~3년 후에는 고용노동부 본부와 지청 모두가 **지역의 업종을 중심으로** 일자리 정책을
 고민하고 해결방안을 찾는 DNA를 갖춘다는 목표 아래 추진

II-3. 이제 무엇을 어떻게 해야하는가?

참여 지방관서·자치단체 인센티브 예시

- ✔ 고용장려금·직업훈련의 일정 부분에 대한 지역의 재량 지출권 허용
 - (예) 지역이 장려금 등 요건 일부를 조정할 수 있도록 허용(총액 상한 내)
- ✔ 지산맞 일자리사업/지역 혁신프로젝트를 '지역·산업 고용전략' 중심으로 활용
 - 지역 산업계와의 네트워크에서 관련 논의가 활발하고 실천방안을 강구할 경우, 사업 내용이 부족하더라도 보다 적극적으로 지원
- ✔ 지역 산업계 및 인자위를 고용센터 운영위원회에 참여
 - 고용서비스에 지역 기관들의 니즈가 반영되도록 연계
- ✔ 지역노사민정협의회 등 지역 단위 네트워크 적극 활용·지원
 - '지역·산업 고용전략 네트워크'가 지역이 주도하고 중앙과 소통하는 통로가 되도록 활용
- ✔ 지역일자리 공시제 평가지표에 반영 및 자치단체 일자리대상 포상
 - '일자리위원회와 공동으로 우수사업 발표 및 시상'
- ✔ 지방고용노동관서 평가지표에 '지역·산업 고용전략 네트워크' 운영실적 반영



서울지역 업종별 일자리 생태계 개선 업무추진 사례

Ⅲ-3. 서울지역고용아카데미 개최

- 매주 수요일 서울지역고용아카데미 개최(총 11회, 약 400명 참석)
- 역량강화, 네트워크 및 지원체계 형성



Ⅲ-4. 기초구별 일자리 예산 파악

- 서울지역 26개 자치단체별 재정지원 일자리 예산현황 파악 공유(약 4.3조원)

* 예산현황 파악 규모: 자치단체 예산(2017년 지역일자리목표 공시제 예산액) + 고용부 사업예산(2017년 집행액)

(단위:백만원)

관서	자치구	합계	1.직접일자리	2.직업훈련	3.고용서비스	4.고용장려금	5.창업지원	6.실업소독유지지원	7.일자리인프라구축	8.기타 (자치단체 자체분류)
		4,309,562	1,423,509	251,274	138,135	874,620	85,582	1,099,589	24,184	412,669
서울시	서울시	982,733	749,462	35,922	24,977	20,003	61,007	0	0	91,362
	종로구	85,577	16,145	3,775	2,104	47,490	1,197	14,711	154	0
	중구	163,709	15,433	3,749	1,639	122,646	7,000	13,109	10	122
	동대문구	99,375	36,301	6,898	4,343	16,408	116	34,979	200	130
	서초구	286,263	27,673	7,641	5,829	69,037	256	38,681	1,240	135,906
강남지청	강남구	297,781	86,316	10,717	8,525	130,901	650	54,156	143	6,373
	강동구	129,477	41,956	9,253	4,182	14,967	898	52,548	417	5,256
동부지청	광진구	102,460	32,808	7,545	3,186	13,199	81	40,678	435	4,528
	성동구	98,734	23,374	5,971	2,853	22,958	796	31,236	4,598	6,948
	송파구	154,649	23,273	12,265	5,858	41,757	395	70,909	192	0
	마포구	120,540	21,325	8,796	5,060	35,445	3,800	43,864	0	2,249
서부지청	서대문구	116,298	16,053	6,295	4,107	18,125	440	33,388	3,020	34,870
	용산구	71,154	8,200	4,099	3,796	31,455	3,064	20,447	94	0
	은평구	121,091	34,434	9,657	6,416	11,127	781	56,928	0	1,748
남부지청	강서구	181,823	15,813	12,465	6,681	41,286	301	71,994	305	32,978
	양천구	98,411	19,060	8,868	5,259	11,892	0	48,052	7	5,273
	영등포구	238,089	32,192	8,884	4,391	90,481	519	43,591	148	57,884
북부지청	강북구	70,528	17,014	7,235	3,232	5,081	5	37,625	136	200
	노원구	98,306	28,038	12,771	5,708	10,396	578	40,748	68	0
	도봉구	102,553	20,351	7,146	3,373	8,832	39	62,063	750	0
	성북구	104,187	29,696	8,990	4,495	9,073	1,916	42,286	6,804	928
	중랑구	90,623	13,766	10,656	4,047	8,136	19	49,314	0	4,685
관악지청	관악구	144,234	43,940	14,651	5,731	13,924	0	65,397	111	480
	구로구	155,674	34,637	10,164	4,791	33,700	1,041	53,665	718	16,958
	금천구	98,810	16,708	6,177	2,871	29,494	487	35,806	4,418	2,850
	동작구	96,483	19,542	10,685	4,682	16,807	196	43,414	216	941

Ⅲ-5. 일자리 핵심과제 선정

[예시] 2019년 지역&산업&핵심과제 일자리 창출 사업발굴 리스트

연번	산업	고용노동현안	핵심과제	관련 자지구	관련 지청	유사 사업 목록 (지역혁신프로젝트, 공시제, 지산맞사업, 시·구 상향적일자리, 노동정 특화사업)
1	패션 봉제	스트림 간 협업부재 (유통구조 개선)	①디자인-봉제-유통 업종간 협력체계 구축 ②통합네트워크 시스템 구축 및 온라인 마켓 활성화	성동구 동대문구 성북구 강북구 용산구 종로구	북부	-(중랑)일자리로 연결되는 바느질로 꿈꾸는 미래('18.상향적) -(중랑)비긴어게인 패션봉제 전문인력 양성('18.상향적) -(노원)메이커스페이스 구축('18.상향적) -(서울시)서울역(力)패션허브프로젝트('18.지산맞) -(서울시)지역산업맞춤형 청년봉제인력 일자리창출 사업('18.지산맞) -(중구)패션디자이너, 모델리스트 전문가 양성과정('18.지산맞) -(성북)특수재봉기 활용 봉제인력 일자리창출('18.지산맞) -(성북)패션의류분야 인터넷 쇼핑몰 청년창업 지원사업('18.지산맞) -(성동)봉제섬유 재활용 기반 조성을 통한 일자리 창출사업('18.지산맞) -(성동)의류패션기술인, 협동조합을 통한 일자리창출('17.지산맞)
		봉제기업 집적지 환경 개선	③노후화된 설비대체, 봉제자동화, 스마트 관리시스템 구축 등 집적지 활성화			
		사회안전망 확보	④4대 보험, 사업자등록 등 고용안정망 유인, 지원사업			
2	가방 (가죽) 제화	장시간 근로, 열악한 근무환경	①노동환경 등급 인증제 ②다품종 소량생산체계 확립	성동구 종로구	동부	-(강동)가족패션 협동조합 창업과정('18.지산맞) -(강동)가족패션 심화 창업과정('18.지산맞) -(서울시)성수 수제화 창업지원('17.지역혁신프로젝트) -(강동)가족창업 센터 운영('17.공시제, 창업) -(성동)젊은 장인인력 양성 수제화 공방운영('17.공시제, 직훈) -(성동)가족공예 전문인력 양성('17.공시제, 직훈) -(성동)성수수제화산업 지원시설 건립('17.공시제, 인프라) -(성동)성수수제화 특화 사업 지속 추진('17.공시제, 기타)
		높은 이직률 및 숙련공 부족	③도시형 소공인 육성정책			
		영세기업 환경개선	④가족가공 영세 소기업 환경개선 지원 (작업장 개선 등)			
3	쥬얼리	산업특화인력 육성	①쥬얼리 특화 판매 전문인력 양성 ②소재별 맞춤형 전문인력 양성	종로구	청	-(종로)복적복적 거리가득한 종로 스페셜마켓('18.상향적) -(종로)종로 귀금속 특화지구 일자리창출사업('18.지산맞)
		쥬얼리-관광연계	③쥬얼리 특화 지역과 관광사업 연계 일자리창출			
		영세기업 환경개선	④영세 소기업 환경개선 지원작업장 개선 등			

Ⅲ-6. 서울지역 추진체계

<1> 산업별
네트워크 운영

<2> 참여기업
준수사항

<3> 참여기업
지원사항

<4> MOU
체결

<5> 모범사례
확산

<1> 산업별 네트워크 구축·운영

1 산업계 주도로 지자체-중앙정부-유관기관 네트워크* 구축·운영

* 일자리사업 발굴, 세부내용 설계, 사업수행 컨트롤타워 역할

** 산업계 수요를 반영한 중장기적 일자리창출 프로젝트 마련

2 지산맞 사업에 참여할 업종별 선도기업 발굴

* 업종별 협회·단체가 고용환경이 안정적이고 우수한 취업처가 될 수 있는
선도기업(업종별 30~50개, 총 1,000여개) 확보

Ⅲ-6. 서울지역 추진체계

<2> 참여기업 준수사항

1 기초고용노동질서 준수

* 서면근로계약서 작성, 최저임금 준수, 4대 보험 가입, 안전한 일터조성

2 인력양성 노력

* 참여기업이 훈련생 선발, 교육과정 편성, 강사지원 등 훈련설계에 적극 참여, 수료생은 채용 담보

3 기업문화 개선

* 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기, 일·생활균형제도 도입 등 양질의 일자리 창출 노력으로 인재채용 환경 조성

4 핵심인재 장기근속 유도

* 정부지원제도 등을 활용하여 신규입사자와 재직자의 장기 근속 유도

5 산업경쟁력 확보

* 기업 운영상의 애로사항 발굴·해소 대안 건의

Ⅲ-6. 서울지역 추진체계

<3> 참여기업 지원사항

1 기초고용노동질서 준수 지원

* 근로조건 자율개선 계도 및 감독면제 검토, 일터혁신컨설팅 연계 일·생활균형캠페인 활용 지원

2 훈련지원·컨설팅

* 참여기업에게 인재양성 및 재직자 능력향상 지원·컨설팅(일학습병행, 사업주 훈련 등)

3 인재채용 지원

* 참여기업이 인력채용 시 우수인재 채용을 위한 서비스 지원(취업박람회, 채용대행 등)

4 고용장려금 등 지원

* 훈련수료생 채용 시 청년추가고용장려금 등 지원, 청년 장기근속을 위한 청년내일채움공제 활용 컨설팅 지원

5 산업육성지원

* 중앙·지방정부 지원제도(중소벤처기업부, 서울시 등) 연계 안내, 산업계 애로사항 발굴, 관계기관과 공동 해결책 모색

Ⅲ-6. 서울지역 추진체계

<4> MOU 체결

1

참여기업, 사업주 단체, 지자체, 노동청 등 산업별 네트워크 구성원들이 실천사항과 지원내용에 대해 상호 MOU 체결

<5> 모범사례 확산

1

산업별 네트워크에서 실행결과를 평가하고, 일자리사업을 매년 보완하여, 모범사례를 더 많은 기업에 전파

2

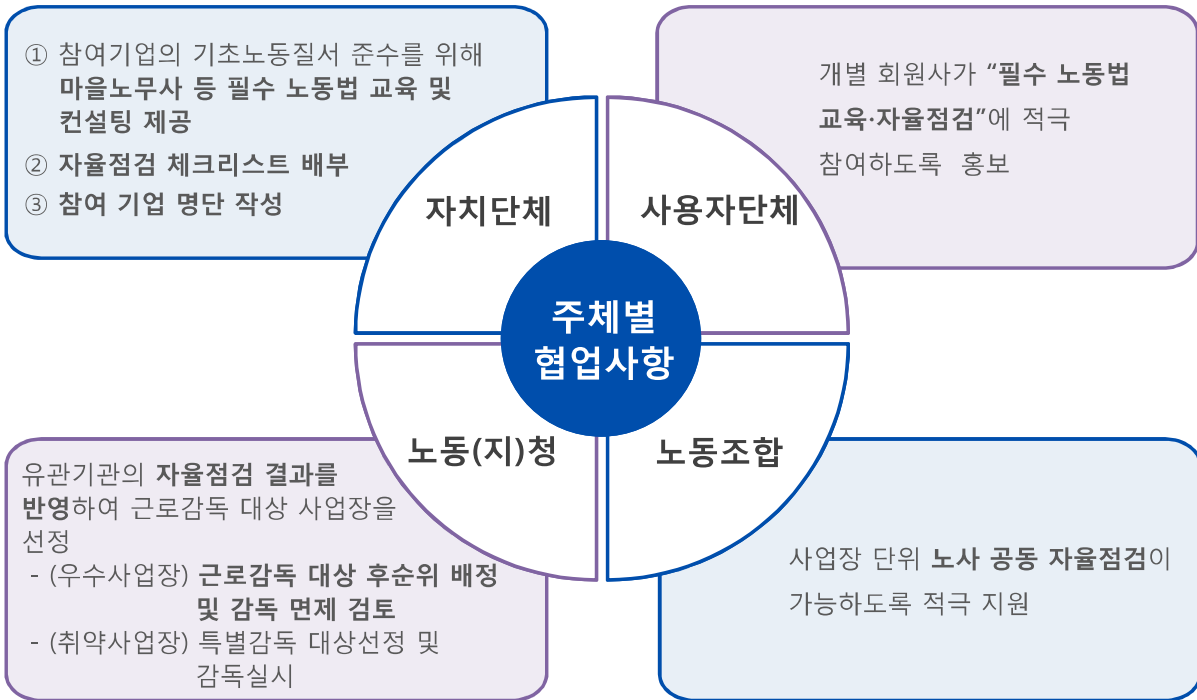
업종 전체의 고용의 양과 질을 높이는데 장애가 되는 각종 정부규제, 원하청 불공정 입찰료 재정 및 세제지원 등 개선안 마련을 위한 토의·건의

* 산업육성과 연계

참 고

기초노동질서 준수 지원

[참고] 기초노동질서 준수 지원



[참고] 기초노동질서 준수 지원

- ☑ (근로조건 자율개선) 서면근로계약, 최저임금 준수, 금품체불 방지 등 기초노동질서 확립을 위한 노사정 공동 홍보·교육·자율점검 추진

 - 노무사회 등을 통해 노동법 교육·컨설팅 → 체크리스트를 통한 자율점검 → 우수사업장 인증 → 근로감독 면제 검토
 - * 자치단체와 사업주단체 중심으로 기초노동질서 안착 캠페인·교육·자율점검(반기별), 맞춤형 고용노동 컨설팅 추진
- ☑ (노사발전재단 일터혁신 컨설팅 연계) 임금체계·장시간근로 개선, 평가체계 구축, 작업조직·작업환경 개선 등에 관심있는 기업의 경우 외부전문가 무료 컨설팅을 받을 수 있도록 적극 연계
- ☑ (일·가정 양립 환경개선 지원) 중소·중견기업의 유연근무제 도입을 지원하여 장시간 근로관행 개선 및 일·가정양립 직장 문화 도입

 - 시차출퇴근제·선택근무제, 재량근무제, 재택·원격 근무제 도입을 위해 간접노무비와 인프라 구축비용 지원

[참고] 기초노동질서 자율지원 체크리스트 양식

참고 3-3 기초노동질서 자율점검 체크리스트(사업주용)

기초노동질서 자율점검 방법 (*대상: 서울 30인 미만 사업장)

- ① 서울고용노동청에서 제공하는 유튜브 "필수노동법 동영상 강의" 듣기
 - ② 아래 "체크리스트"의 9개 항목으로 사업장 자율점검 (예/아니오 중 택1 회)
 - ③ 서울고용노동청으로 "팩스 발송" (팩스 번호) 02-6915-4317
- ※ 최근 6개월 이내에 체크리스트를 이미 제출한 사업장은 다시 제출할 필요가 없음
 ⇒ 체크리스트를 제출한 사업장은 향후 노동청 감독대상 사업장 선정 시 참고할 예정

자율점검 체크리스트

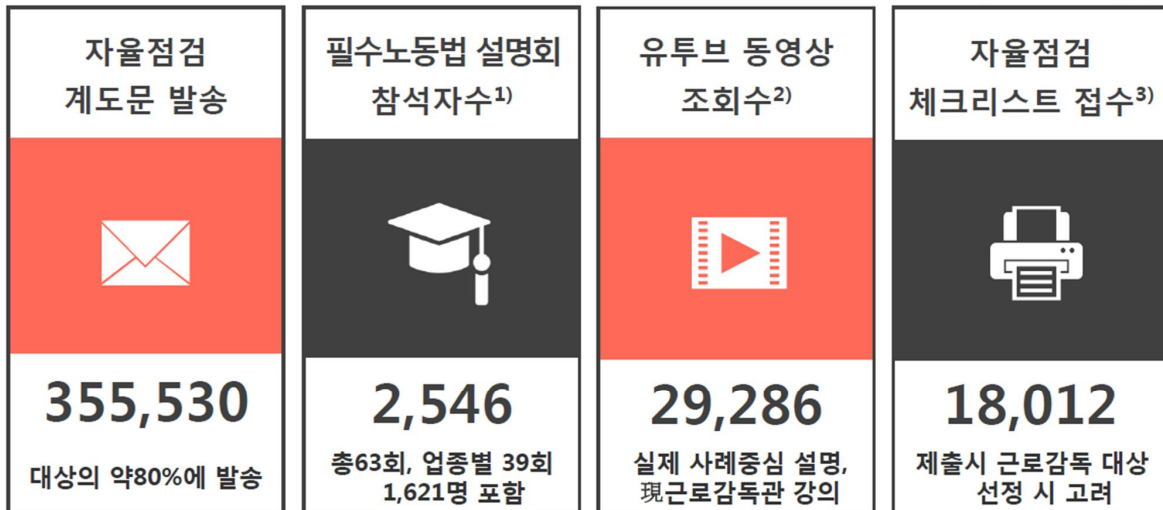
구분	체크 항목	예	아니오
근로계약	1. 근로계약을 서면으로 체결 - 임금의 구성항목(월(일)시간)급, 상여금, 기타수당 등), 계산방법, 지급방법을 서면 명시		
	- 소정근로시간, 휴일 및 연차유급휴가 서면 명시		
	- 취업장소, 종사업무 서면 명시		
	- 기간제·단시간 근로자의 근로계약기간 서면 명시		
	- 단시간 근로자의 근로일 및 근로일별 근로시간 명시		
	2. 근로계약을 근로자에게 교부		
최저임금	3. 최저임금액(2018년 7,530원)이상의 임금을 지급		
금품지급	4. 퇴직후 14일 이내에 임금·퇴직금 등 지급		
	5. 매월 1회 이상 정해진 날짜에 전액 지급		
성희롱 예방교육	6. 사업주 및 전 근로자에게 매년 성희롱예방교육 실시		
	7. 교육의 내용을 근로자가 열람할 수 있게 게시		
모성보호	8. 본인 및 남성 배우자 출산휴가 육아휴직을 부여		
	9. 임신 중 여성 야간·휴일근로 금지 ※ 당사자의 청구와 고용노동부 장관의 인가 시 가능		
고용보험	10. 고용보험에 가입하고 근로자 입·퇴사 시 신고		

사업장명 : _____ 전화번호 : _____
 소재지 : _____
 대표자 : _____ (서명 또는 인) _____ 년 _____ 월 _____ 일

[성과] 서울지역 근로조건 자율개선 유도·계도 현황

 '18.4~12월까지 서울지역 30인미만 사업장(약46만개소) 대상으로 추진

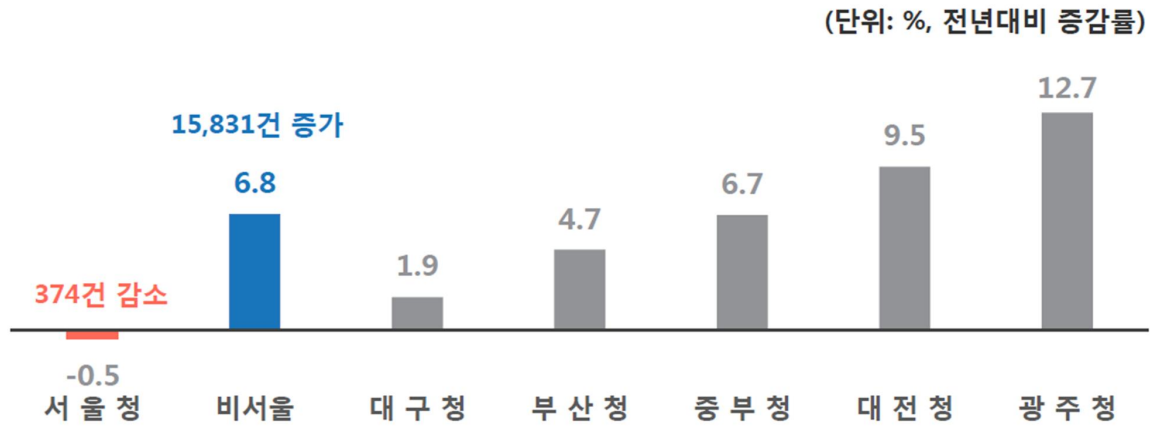
('19.02.01.기준)



- 1) '19년 필수노동법 설명회는 매주 목요일 오후2시 감독1·2·3과 주관으로 진행 중(강사: 공인노무사)
- 2) 유튜브 동영상에 최저임금 인상 등 '19년 변경사항 미반영(유튜브 채널에 공지함)
- 3) 접수된 체크리스트 엑셀DB화 작업 완료(지청 권리구제팀 취합) ⇒ '19.2.8전까지 감독팀 인계, 감독대상 선정에 반영

[성과] 전국유일 신고사건 접수건수 전년대비 감소

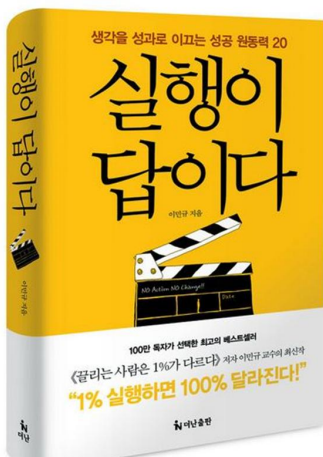
2018년 서울지역 실업자 및 휴·폐업 사업장이 증가하는 여건에도 서울지역 30인미만 사업장 신고사건이 전년대비 -0.5%(374건) 감소 반면, 비서울지역은 전년대비 +6.8%(15,831건) 증가



* 출처: 노사누리시스템, 1~12월 당해년도 신고사건 누적 접수건수

√ 중요하지 않은 일에 마음이 더 끌리는 세가지 이유

- 1 목표가 명확하지 않다**
명확한 목표가 없으면 중요한 일과 중요하지 않은 일을 구분할 수 없다.
- 2 하기 쉽고 즐겁다**
중요하지 않은 일도 나름대로 그럴듯한 의미를 갖고 있으며 대부분 하기 쉽고 즐거움도 있다.
- 3 이유를 제공해준다.**
중요한 일을 피하면서도 열심히 살고 있다고 자신을 변명 할 수 있는 근거를 제공해준다.



💡 실행을 위한 행동 모멘텀 기법 3단계

- Step1 : 목표와 관련된 일들을
어려운 정도에 따라 순서를 매긴다.
- Step2 : 싫으면 언제든 그만둔다고 생각하면서
가장 쉬운 일부터 시작한다.
- Step3 : 어느 순간 생각보다 많은 일을 하고 있는
자신을 보고 놀라게 된다.

- 출처, 『실행이 답이다』 이민규 저 -

감사합니다



2019년 한국지역고용학회

동계 학술대회 발표 1

민선 7기와 지역일자리 공시제 개선방향

- 발표: 이규용(한국노동연구원 선임연구위원)
- 토론: 남병탁(경일대학교 교수)

민선 7기와 지역일자리 공시제 개선방향

2019. 2

이규용



1



목 차

- I 문제제기
- II 기존의 일자리 공시제 평가
- III 한국의 노동시장 구조와 지역고용전략
- IV 일자리 공시제 개편방향

I. 문제제기



○ 지역고용정책의 중요성 확대

- 최근의 고용여건 : 평균에 집중하는 중앙집중적 고용정책의 실효성 문제
- 지역위기 : 산업, 고용, 인구 위기의 지역별 차이가 더욱 부각
- 지역내생적 성장전략 패러다임 구축 필요성 더욱 증대

○ 지역이 항상 답인가?

- 지역수준의 고용정책 수립 및 집행에 따른 부작용
- 중앙집중적 표준화 정책의 한계가 지역에서도 그대로 투영될 가능성
- 지역고용정책의 범위, 목표와 주체 ?

3

I. 문제제기



○ 지역단위의 일자리 종합대책의 목표, 범위와 주체

- 일자리 종합대책의 범위 : 지역일자리 사업 중심의 한계
- 일자리 종합대책 수립의 주체
 - : 중앙, 광역, 기초의 역할
 - : 일자리 담당부서의 역할

○ 지역고용정책과 일자리 공시제의 연계

- 일자리 공시제의 지역고용정책과 일자리 종합대책의 유인 기능 미흡

○ 현실적인 제약과 실현 가능한 방향 모색 필요

4

II. 기존의 일자리 공시제 평가



일자리 공시제 성과

■ 참여 지자체 확대

- 지역일자리 목표 공시제는 2010년부터 준비되어 당해 7월에 확정·공표되었으며,
- 2012년에는 광역자치단체 17개를 포함하여 244개 자치단체 모두가 참여하는 등 전국단위로 확산

■ 일자리 정책에 대한 인식 제고와 관련조직의 정비

- 일자리 정책의 개념 및 범위, 사업관리체계, 관련 조직의 정비를 통한 인프라 구축

5

II. 기존의 일자리 공시제 평가



일자리 공시제 운영의 한계

■ 지역일자리 정책 자체의 한계

- 집행기능 위주의 사업으로 인한 사업수행 권한의 제약
- 예산 집행의 분권화 문제
- 지역의 재량권 제약
- 기초 자치단체의 어려움 가중

■ 일자리 공시제의 역할 및 목표

- 일자리 공시제 지향성과 이를 담보할 수 있는 운영 및 관리 체계 기능 미흡
- 단위 사업 중심 평가
- 광역과 기초의 역할 미정립

■ 지자체의 관심과 한계

- 종합대책과 연차별 계획의 연계 부족
- 실무자의 과업으로 인식 : 실행력 담보 한계

6

II. 기존의 일자리 공시제 평가



평가지표의 문제점

- 지역고용전략의 담보성 부족
- 지역별 성과의 표준화 유도
 - 개별 지역의 특성을 반영한 일자리 성과전략 반영 부족
 - 지역별 여건을 반영한 대응전략 필요
- 단년도 성과지표 중심
- 일부 실효성 낮은 평가지표
 - 초기목표에 부합하는 평가지표 지속 : 인프라 구축 등

7

III. 한국의 노동시장구조와 지역고용전략



● 노동시장 격차의 확대

- 고용비중이 상대적으로 큰 중소기업, 서비스업의 저임금 고착화
- 대기업과 중소기업간, 제조업과 서비스업간 격차 확대
- 양극화, 고령화, 불평등의 심화 => 격차확대
- 감정노동 및 노동인권 침해 등 노동환경 문제도 심각

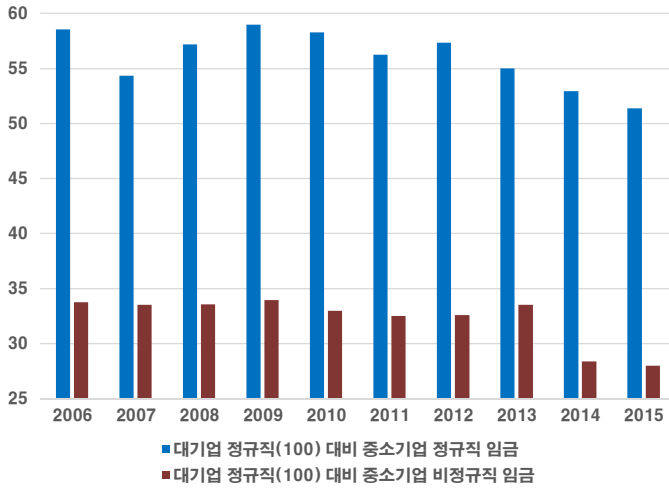
8

Ⅲ. 한국의 노동시장구조와 지역고용전략

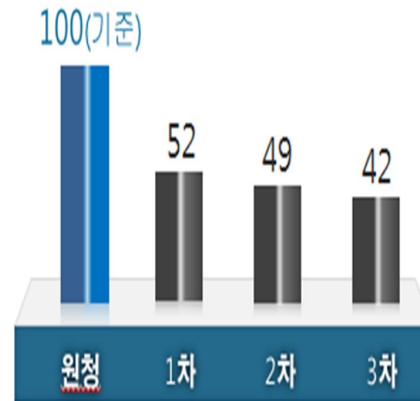


● 임금격차의 확대

임금격차의 확대



하청기업 임금 수준

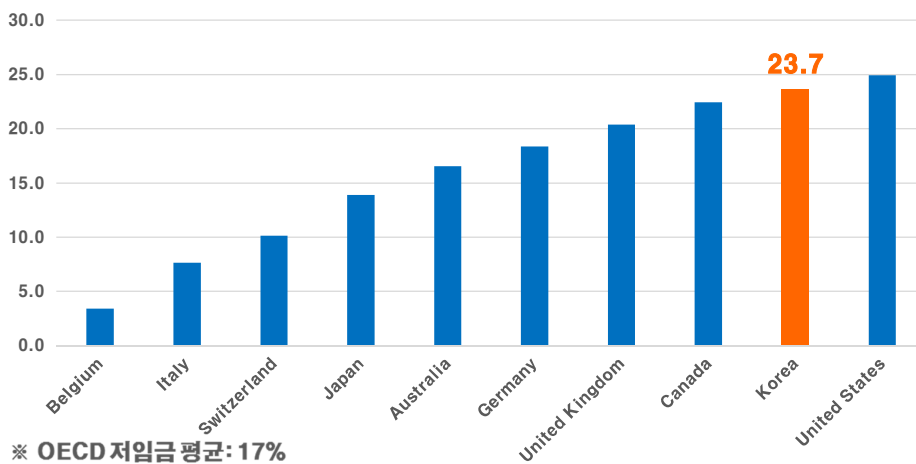


자료 ; 통계청, 경제활동 인구조사 근로형태별 부가조사

Ⅲ. 한국의 노동시장구조와 지역고용전략



● 높은 저임금근로자 비중



자료: OECD (2014)

Ⅲ. 한국의 노동시장구조와 지역고용전략



● 비정규직의 함정

	1년 후			3년 후		
	정규직	임시직	실업자	정규직	임시직	실업자
한국	11.1	69.4	19.5	22.4	50.9	26.7
일본	17.5	72.1	10.4	24.9	59.7	15.4
독일	46.6	38.6	14.9	60.0	23.5	16.4
네덜란드	49.1	40.9	10.0	69.9	17.6	12.5
영국	51.9	29.9	18.3	63.4	15.1	21.5

OECD, Strengthening Social Cohesion in Korea, 2013

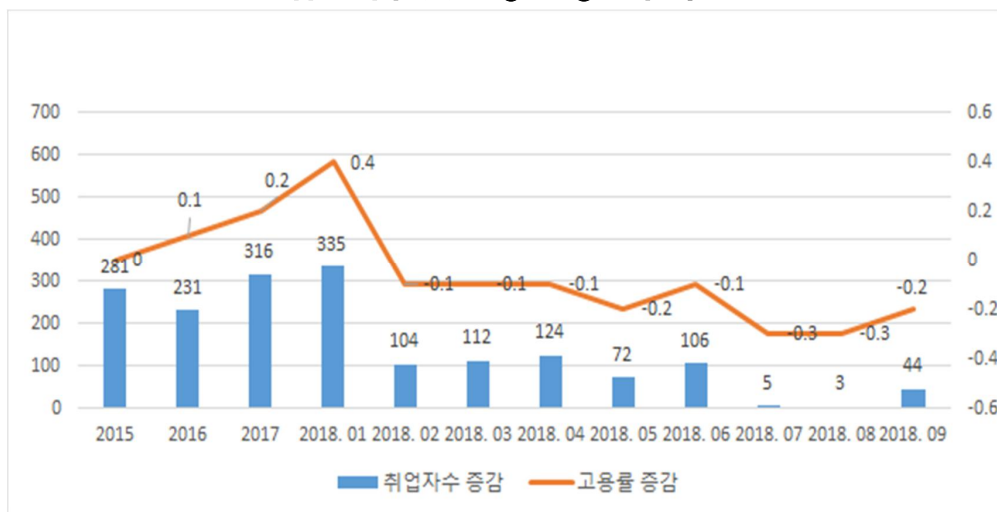
최영기(2018), '소득주도성장과 일자리 창출'에서 인용

Ⅲ. 한국의 노동시장구조와 지역고용전략



● 최근 들어 양적 고용 성과도 저조

취업자수 및 고용률 증감추이



통계청, KOSIS

Ⅲ. 한국의 노동시장구조와 지역고용전략



● 고용문제의 진단

- 노동시장 문제의 현주소 : 노동시장의 이중구조의 지속에 따른 양질의 일자리 창출기반 약화와 고용창출력 둔화
- 기존 성장패러다임의 한계 : 경제성장이 일자리 창출과 양질의 일자리를 보장하지 못하고 성장-고용-분배의 선순환의 괴리
- 구조적 문제인식하에 그 동안 지속적으로 제기되어 왔으나 현실적인 대응의 한계

● 정부의 정책기조 : 양질의 일자리 창출과 일자리 질 개선

- 경제사회 시스템을 일자리 중심으로 재설계
- 혁신성장을 통한 지속가능한 일자리 창출기반 강화
- 노동시장 개혁을 통한 일자리 질 제고

13

Ⅲ. 한국의 노동시장구조와 지역고용전략



● 당면 과제

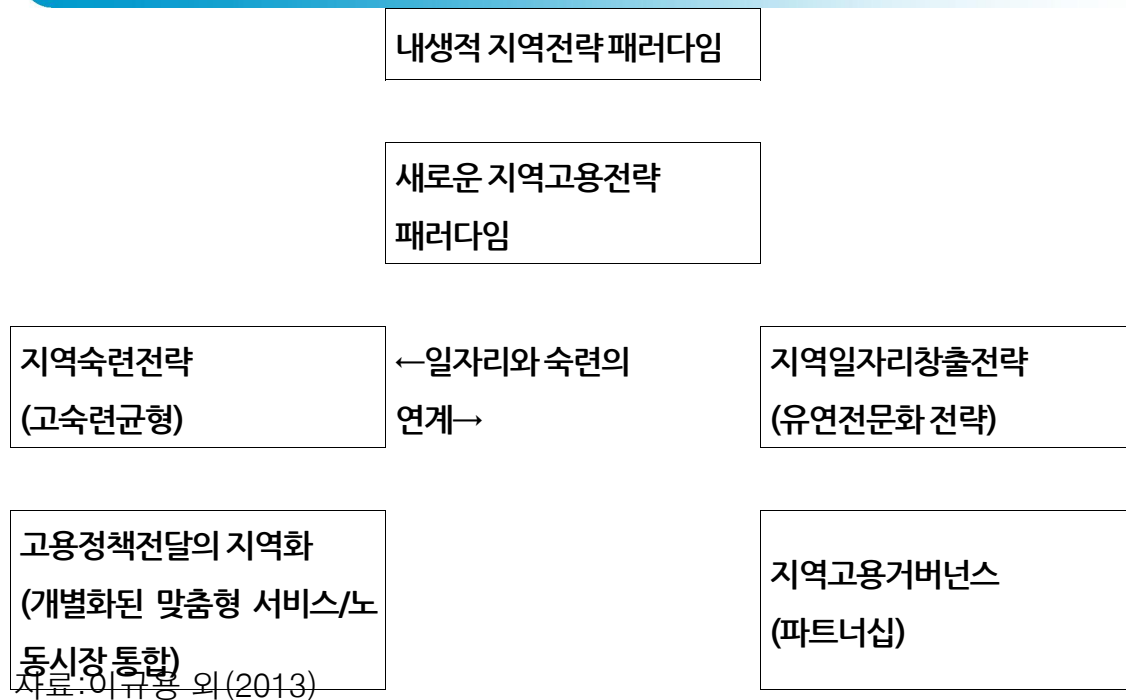
- 최저임금 인상을 둘러싼 사회적 논쟁, 자영업 구조조정, 취약계층 고용위험
- 노동시장 이중구조 개선을 위한 중장기 전략 : 원-하청/정규-비정규,
- 일자리 창출력 둔화, 지역산업 및 고용위기
- 사회안전망 : 범사회적인 조치
- 일 생활 균형 : 노동과 삶의 질 개선
- 노동시장 통합, 공정한 보상, 인적자본 활용도 제고

14

Ⅲ. 한국의 노동시장구조와 지역고용전략



● 지역고용전략의 방향



15

Ⅳ. 일자리 공시제 개편방향



● 종합대책 수립의 목적과 범위

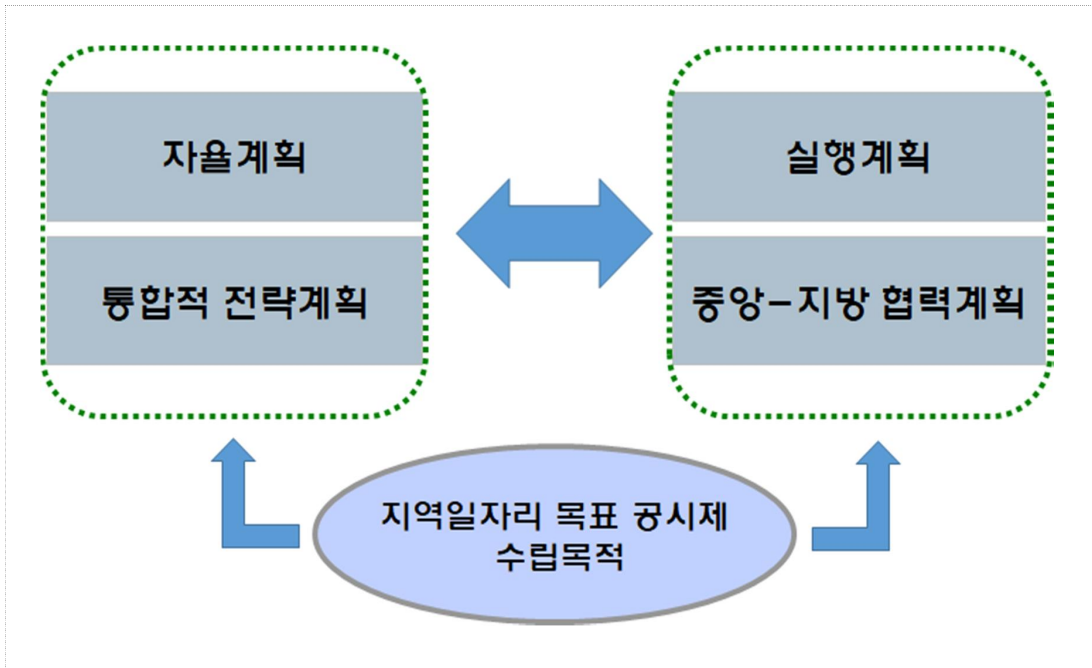
- 기본전략의 책무성과 재량권 담보
 - 최소한의 전국단위의 동질의 서비스 및 서비스 질 담보
 - 공공의 이익 보호, 예산의 낭비 방지 위한 견제와 균형
- 노동시장정책의 지역유연성에 대한 이해도 제고
 - 노동시장정책의 설계, 집행, 전달 단계에서 지역 내 기관들의 행동, 추구하는 전략, 직면한 도전과 기회 등과 관련한 정책의 조정가능
 - 주체의 문제가 아닌 유연한 전략접근의 가능성 (지역이 반드시 주체일 필요 없음)
- 노동시장정책을 개인과 지역의 필요에 맞게 전달하기 위해 유연성을 보강하면서 책무성을 강화하기 위한 지역의 역량강화

16

IV. 일자리 공시제 개편방향



● 지역일자리 목표 공시제 종합계획의 수립목적



17

IV. 일자리 공시제 개편방향



● 광역 및 기초자치단체의 연차별 계획 수립절차

① 세부계획수립 지침	_____	<고용노동부>
② 세부계획 작성	_____	<자치단체>
③ 세부계획 공시	_____	<자치단체>
④ 일자리대책 사업추진	_____	<자치단체>
⑤ 컨설팅 및 모니터링	_____	<고용노동부, 컨설팅기관>
⑥ 평가	_____	<고용노동부>

18

IV. 일자리 공시제 개편방향



● 평가지표 및 평가체계 개선방향

- 계획(종합계획 및 연차별 세부계획)과 실적평가와의 정합성 필요
- 세부 지표 : 계획

평가항목	평가지표	측정방법
사업계획의 적절성	종합계획(4개년 계획) 및 연차별 계획간 정합성	· 종합계획의 일자리 목표(공통목표와 분야별 목표)와 핵심 전략 및 실천과제 등과 연차별 세부계획간의 정합성 여부
	지역여건의 부합성	· 연차별 계획의 핵심전략과 세부실천과제가 지역노동시장의 여건 및 특성을 반영하였는지 여부
	사업의 지속성 및 확산가능성	· 분야별 목표와 관련한 세부실천과제의 지속성 및 확산가능성 여부
성과목표의 타당성	성과지표의 적절성	· 분야별 목표에서 설정한 성과지표의 적절성(지역경제산업 정책의 고용영향, 노동시장의 구조개선, 목표집단별 노동 시장 정책의 효과성 제고)

19

IV. 일자리 공시제 개편방향



● 평가지표 및 평가체계 개선방향

- 세부 지표 : 협력(집행)

평가항목	평가지표	측정방법
일자리관련 조직의 협력체계	일자리 관련 내부조직의 협력체계	· 일자리 담당부서를 중심으로 관련 사업부서간 내부협력체계 구축여부 및 활동여부
	일자리 관련 유관기관 협력체계	· 일자리 관련 유관기관과의 협력체계 구축여부 및 활동여부
지역고용거버넌스 구축 및 운영	지역고용거버넌스의 구축 및 작동여부	· 지역 일자리위원회와 노사민정협의회 등 지역단위의 고용거버넌스의 구축과 관련 제도 마련 및 실질적 운영 등 작동여부

20

IV. 일자리 공시제 개편방향



● 평가지표 및 평가체계 개선방향

□ 세부 지표 : 성과

평가항목	평가지표	측정방법
사업성과	분야대상별 성과지표의 달성도	· 사업성과 달성도 : 성과지표 달성도 - 지역경제산업정책의 고용효과성 제고 - 노동시장의 구조개선(격차해소, 일자리의 질 개선, 일가정 양립, 장시간 근로개선, 비정규직 남용방지, 산재감소 노력 등) - 목표집단별 일자리 성과 달성(청년, 여성, 중장년, 장애인 등)
우수사례	핵심전략 및 중점사업 성과(사례)	· 일자리 창출 우수사례(선도적 사례, 확산 가능성이 큰 사례 등)를 지자체가 실적보고서에 제시하도록 하여 평가

21

IV. 일자리 공시제 개편방향



● 공시제 및 평가체계 운영 개선방향

- 지역 현안에 대한 심층 진단에 기초한 전략방향 수립
 - 정보 및 자료의 구축, 거래비용 절감 차원에서의 노력필요
- 지자체 및 관련기관의 참여 유인제고 필요
 - 특정 부서가 아닌 범 지역단위의 전략적 접근 유도
- 지역역량강화와 전문컨설팅 필요
- 평가 체계 및 평가방식 재검토 필요
 - 자의성 배제, 전문성
- 체감성 있는 계획 수립 및 실적관리와 제도개선으로 연계
- 중장기적으로 지역내생적 성장전략 수립으로 확대

22

감사합니다



2019년 한국지역고용학회

동계 학술대회 발표 2

지역 일자리사업 일자리질 평가모형 연구

- 발표: 윤석천(한국기술과학대학교 교수),
배진한(충남대학교 명예교수)
- 토론: 이상호(한국고용정보원 연구위원)

지역 일자리사업 일자리질 평가모형 연구*

2019. 2. 22.

윤석천 (한국기술교육대학교 교수)

배진한 (충남대학교 명예교수)

* 이 연구는 윤석천외 4인(2018)의 일부를 확대·발전시킨 것임을 밝혀둠.

I. 문제의 제기

- 최근 제4차 산업혁명의 진행, 국제 무역분쟁의 격화, 경제성장의 둔화, 노동시장 양극화 심화, 일과 삶의 균형(흔히 '워라벨', Work Life Balance)사조의 대두 등 한국 경제를 둘러싼 대내외 경제상황이 급변하고 있으며 지역 노동시장 역시 이러한 변화들에 직접적인 영향을 받고 있음. 따라서 이에 대한 적극적 노동시장정책의 차원에서 능동적인 대응의 필요성이 크게 고조되고 있음
- 대내외 경제환경 변화와 이에 대응하려는 지역중심의 적극적 노동시장정책의 추진 과정에서 최근 일자리의 질에 대한 관심과 논의가 과거 어느 때보다 활발해졌음. 따라서 다양한 정부사업들과 일자리창출 사업들의 고용영향 평가측면에서도 일자리의 질에 대한 분석과 평가 및 전망이 매우 중요한 연구과제로 떠오르고 있음
- 이 연구는 충남지역 노동시장 일자리질의 현황을 분석하고 그 결과에 기초하면서 수도권 등 주요 여타 지역들과 비교하여 상대적으로 낮은 임금수준과 심한 사업체 규모별 임금 양극화, 상대적으로 열악한 근로조건 등의 개선, 나아가서 인력수급 미스매치 해소 또는 완화 등 지역 노동시장 일자리질 개선을 위한 일자리질 평가모형을 개발하려는 시도임
- 논의의 순서는 먼저 일자리질에 대한 선행연구들로서 일자리질의 이론적 기초와 평가기준들을 OECD연구와 국내 한국노동연구원 등의 연구들을 중심으로 살펴보고 그들로부터 얻을 수 있는 시사점들을 정리함. 다음으로 지역의 경제상황 변화와 일자리질의 현황을 충남지역을 중심으로 살펴보고 지역 일자리사업들에서 창출될 수 있는 일자리들에 대한 구체적인 일자리질 평가지표를 제안함. 특히 각각의 세부 평가지표들에 대하여 합리적인 가중치를 부여하는 새로운 방법 적용을 모색함. 마지막으로 결론을 정리함

II. 일자리 질 평가에 관한 논의

1. 일자리질의 이론적 기초와 평가기준

- 최근 우리 경제를 둘러싼 대내외 경제환경 변화와 이에 대응하려는 지역중심의 적극적 노동시장정책의 추진과정에서 일자리의 질에 대한 관심과 논의가 과거 어느 때보다 활발해졌음. 다양한 정부사업들과 지역 일자리창출 사업들의 고용영향 평가 측면에서도 일자리의 질에 대한 분석과 평가 및 전망이 매우 중요한 연구과제로 제기되고 있음
- Leschke and Watt(2008)는 유럽제국의 노동조합의 견해를 종합하여 유럽지역에서의 보다 좋은 일자리를 평가하기 위한 기준으로 6개의 지수들, ①임금, ②비표준적 고용형태, ③일-삶균형과 근로시간, ④근로조건과 일자리안정, ⑤직업훈련과 경력개발 접근성, ⑥집합적 이해 대변과 발언/참가 등으로 구성되는 일자리질지수(job quality index; JQI)를 제시한 바 있음
- 또한 Cazes, Hijzen, and Saint-Martin(2015)는 OECD 차원에서 채택된 일자리질에 대한 접근방법을 명시적으로 다차원적이며 근로소득의 질(earnings quality), 노동시장 안정성(labour market security), 그리고 근로환경의 질(quality of working environment)로 정의된다고 제시함
- Cazes, Hijzen, and Saint-Martin(2015)에 따를 때 좀 더 구체적인 OECD의 일자리 질 지표의 선택은 다음과 같이 이루어짐
- OECD의 일자리질 지표 선택의 핵심적 기준들은 <OECD 후생복지 및 일자리분석 틀>의 개념기초에서 제시된 측정원칙들을 준수하는 것들이었음(즉, 측정성과¹⁾는 개인 또는 가계 수준에서의 후생복지를 포착하며; 상이한 인구집단들의 후생복지를 평가하기 위해서 세분화를 허용하고; 그리고 객관적인 지표들을 선호함). 지표들은 또한 국제적으로 승인된 표준들과 조화스러운 설문조사 문항들을 따르며 비교가능한 개념들과 정의들에 기초한, 연속적이고 잘 구조화된 수단들을 통해서 수집되는

1) 처음 얼핏 보기에 이 조건은 전형적으로 성과라기보다는 추진자로 언급되는 지표들과 같은 모든 정책지표들을 배제하는 것임. 그렇지만, 추진자와 성과들의 구분이 항상 분명한 것은 아님. 이는 실업보험과 부조체제에 의해서 실업자들에게 제공되는 대체소득의 경우가 특히 그러함. 이것들은 현재와 같은 높은 실업환경에서 수많은 경제활동참가 가계들에게 중요한 소득원천을 구성하고 있음

것과 같은 표준적인 통계적 요건들을 충족하도록 선택됨. 특히 선택된 일자리질 지표들은 다음과 같은 특성들을 가진다고 서술함

- 표제적 타당성, 즉 측정하고자 하는 것들을 포착하는 역량으로서의 표제적 타당성은 사람들이 측정을 모색하는 목표개념, 즉 수많은 증거와 관행들에 따라서 사람들의 생활에 문제가 되는 후생복지 차원들에 대한 주관적 해석들에 관하여 정의됨
 - 요약성과들에 초점, 즉 쉽게 이해될 수 있는 상대적으로 폭넓은 성취물들("노동시장 안정성"과 같이)에 대하여 초점을 둠 (예컨대 좋은/나쁜 성과 여부를 보여주거나 아니면 시간에 걸친 변화들을 살펴볼 때 진보적/퇴영적인지 여부를 나타내면서 해석에 모호성이 없음을 보여 주어야 함)
 - 변화에 따라 수정가능하고 정책개입에 민감해야 함. 이는 일자리질과 후생복지, 나아가서 사람들의 생활에 영향을 미치는 정책설계를 개선하다는 관점에서 중요함
 - 공통적으로 사용되고 수용되는, 통계분석 전문가들과 학계에서 공통적으로 사용되고 수용되는 일자리질 지표. 이는 보다 흔하게는 공식적인 통계체계 내부에서 개발된 통계적 수단들에 근거한 경우들에 해당하지만 다른 주체들에 의해 수행된 조사들에 기초한 지표들에 근거할 수도 있음
 - 국가 간 비교가 가능해야 함. 비교가능성은 개념과 정의가 국제적으로 승인된 표준과 조사/수단들을 따를 때 그리고 수집된 데이터가 조화된 설문조사와 유사한 집행설계가 여기에 기초하고 있을 때 보장됨. 그렇지만, 비교가능성도 폭넓게 비교가능한 사후적 수단들을 종합함으로써 달성될 수 있으며 이 후자의 접근방법은 수많은 분야에서 OECD가 사용하는 방법임(예컨대 한눈에 보는 소득분배 데이터베이스와 건강)
 - 국가 내에서 최대의 포괄범위가 보장되어야 함: 엄밀히 말해서 이는 데이터 품질기준은 아니지만 OECD와 여타의 일부 주요 경제들에 대한 비교가능한 증거를 생산하는 목적이 주어질 때의 작업계약임
 - 연속적 수단들을 통해서 수집되어야 함. 이는 시간에 걸친 일자리질의 변화를 살펴보는 데 중요한 요소임
- OECD의 일자리질 지표의 구체적 차원들과 측정방법은 <표 1>로 정리해볼 수 있음

<표 1> OECD 일자리질 지표

차원	지표
근로소득	지표 : 근로소득의 질 - 평균근로소득 - 근로소득 불평등 : Atkinson(1970)의 불평등기피(inequality aversion)계수 활용
	지표 : 실업 억제적 노동시장 안정성 실업했을 때 발생하는 기대 근로소득 손실로 정의하는데 실업위험과 1에서 실업보험 수혜율을 차감한 값의 곱으로 계산 - 실업위험 : 어떤 주어진 시점에서 진행중인 실업기간(월단위)의 분포를 살펴서 계산함 - 실업보험 수혜율 : 실업보험의 적용대상의 범위와 급여대체율의 곱으로 계산
노동시장 안정성	지표 : 극단적 저임금 억제적 노동시장 안정성 (a) 구매력평가 조정을 한 후 미국달러 표시로 시간당 순(net) 근로소득 기준으로 측정함. 극단적인 저임금문턱 아래로 추락할 위험은 시간에 걸친 연령집단별 평균근로소득의 변화행태에 기초하여 개인 근로소득의 지속성을 추정함으로써 계산됨. 즉, 이는 각각의 근로자 유형에 대하여 두 기(期)에 걸쳐 조사된 자료로써 두 기(期)들 중 어느 하나에서 저임금 지위로 추락하는(또는 탈출하는) 사건의 결합확률을 계산함으로써 구할 수 있음. 주어진 모집단에서 저임금의 평균적 귀착은 그 모집단에 소속된 한 사람이 저임금 일자리들에서 시간을 보낼 것으로 합당하게 기대할 수 있는 평균적인 시간점유율로 해석됨. - 극단적 저임금으로의 추락 확률 - 극단적 저임금에서의 탈출 확률
	지표 : 직무스트레스 직무요구 측면 - 작업에서의 시간적 스트레스 : 긴 근로시간, 높은 노동강도, 그리고 근로시간 경직성 포괄 - 육체적 건강 위험요인들 : 위험한 작업(즉, 소음, 진동, 고온과 저온에의 노출)과 힘든 작업(즉, 무거운 물건들의 운반과 이동, 고통스럽고 지치게 만드는 자세) 등과 같은 육체적 건강에 대한 위험요인들 직무자원 측면 - 작업 자율성과 학습기회 : 작업에서 공식적·비공식적 학습기회들(즉 훈련) 뿐만 아니라 과업과 작업방법들을 선택하고 변경할 수 있는 근로자들의 자율성을 포함하는 작업자율성(work autonomy)과 학습기회들 - 작업장 인간관계 : 동료들 간 좋은 관계의 정도를 측정하는 작업장 인간관계
근로환경의 질	보조적 지표 : 극단적 장시간 근로 : 특히 근로조건에 대한 정보가 흔히 드물고 범위가 제한적인 최근 떠오르는 개발도상 경제들에 한하여 60시간 초과 근로시간 귀착지표도 사용

주 : (a) 최근 떠오르는 개발도상 경제들에게만 적용;

자료 : Cazes, Hijzen, and Saint-Martin(2015)의 pp.21~26 내용을 요약정리함

- 한편, 국내에서도 일자리질 평가를 위한 지표연구가 진행되었는데 한국노동연구원은 방하남외 4인(2007), 오상훈·이해춘(2016) 등으로 그동안 고용의 질에 관한 연구를 일찍부터 진행하여 온 바 있음. 방하남외 4인(2007)이 제안하는 9가지 차원의 '고용의 질'을 나타내는 세부지표들의 구성은 <표 2>와 같음

<표 2> '고용의 질'의 9가지 차원과 세부지표의 구성

차원		세부지표	비고	
1. 고용기회		경제활동참가율	핵심지표	
		고용률		
		비농부문 임금고용 비율		
		실업률		
		청년실업률		
2. 고용 안정		지난 10년간 연간 고용변화율	확대지표	
		학교에 다니지 않는 아동비율	다루지 않음	
		임금노동이나 자영업에 종사하는 아동비율		
		재직기간 1년 이하의 근로자 비율		
		임시직 비율		
임금근로자 중 공공부문 종사자 비중				
3. 능력 개발		이직률/평균근속연수	확대지표	
		총고용 중 전문직 종사자 비율	핵심지표	
		GDP 대비 공공 교육훈련 지출비		
		경제활동인구 중 교육훈련에 참가한 인구비		
		전문대 이상 학력자 비율		
교육연수의 중위값				
4. 소득 불평등		식자율	다루지 않음	
		중위소득 50% 이하 고용비율	핵심지표	
		주요 직종 평균소득		
		빈곤율/지니계수		확대지표
		5. 근로조건		근로시간
시간 관련 과소고용 비율				
주당 평균근로시간				
작업환경	연평균 유급휴가일수		확대지표	
	산재발생률		핵심지표	
산재강도율				
근로자 10만 명당 치명적 부상빈도	확대지표			
인구 10만 명당 근로감독관 비율				
6. 고용 평등				비농부문 중 여성 위주 직종의 고용 비율
			관리직/고위직 내 여성고용 몫	
			55~64세 고령자의 고용률 갭	
	전체 피용자 대비 장애인 고용률, 실업률 갭			
	시간당 소득 여성/남성비			
7. 일과 가정의 양립		의무교육 연령 이하 아동을 가진 여성의 취업률	핵심지표	
		자녀가 없는 개인의 고용률 - 6세 이하 아동을 가진 부모의 고용률(20~50세 성별 수치)		
		평균소득 대비 출산수당 수준		확대지표
8. 참여·발언		노조조직률	핵심지표	
		단체교섭 적용률		
		파업과 직장폐쇄 빈도		
9. 사회 보장		1990년대 노조조직률의 변화율	확대지표	
		실업급여 지급률	핵심지표	
		산업재해 적용률		
		65세 이상 인구 중 연금수급자 비율		
		빈곤층 중 현금소득보전 수급자 비율		
		경제활동인구 중 연금 가입자 비율		
		중위소득 혹은 월평균 소득 대비 월평균 연금액 비중		확대지표
GDP 대비 공공사회보장지출액 비중				
GDP 대비 공적 현금소득보전지출액 비중				

자료 : 방하남외 4인(2007), p.40.

- 또한 최근 한국노동연구원과 함께 제주인적자원개발위원회(2017)는 고용의 기회란 개념적 지표를 포함하는 제지표의 구성으로 양질의 일자리 지표 구성함이 바람직하다고 정리함
- 양질의 일자리 지표를 고용기회, 고용안정, 교육훈련, 수입과 복리후생, 근로조건(근로시간, 작업환경), 고용평등, 사회보장, 사회적 참여의 9개 분야로 하고 세부지표는 다음과 같이 정리함

<표 3> 양질의 일자리 측정을 위한 지표(안)

대분류		세부항목(세부지표)
고용기회		전년대비 상시근로자 증가인원 전년대비 상시근로자 증가율(1년간) 청년층 채용실적(인원수) 추가고용계획
고용안정		신규입사자의 6개월 고용유지율 비정규직 근로자 비율 1년 미만 근속자 비중 이직률 평균근속년수 1년간 비자발적 이직자(구조조정) 비율
교육훈련		▪ 지난 12개월 내 교육훈련을 이수한 근로자 비율 연간 교육훈련시간 연간 교육훈련 비용 총고용 중 전문직 종사자 비율
수입과 복리후생	수입	전직원 월평균 임금수준 근속연수 3년 미만 근로자의 월평균 임금
	복지후생	본인 학자금 및 자녀학자금 지원여부 의료비(건강검진 지원) 여부 기숙사 또는 자녀 임차료 지원여부 보육시설 유무 직원식당 또는 급식비 지원 여부 통근버스 운영 여부 근로계약서 작성 여부 법정휴가(출산, 육아 등 포함), 최저임금 준수
근로조건	작업환경	산업재해율(업무 수행 중 사고나 질병을 당한 근로자수 비율) 사업장 산재보험료율
	근로시간	▪ 주당 평균 근로시간 ▪ 49시간 이상 근로비율
고용평등		여성고용률 성별 임금격차 과장급 이상 여성 관리자 비율 4대보험 가입률
사회보장		▪ 실업보험으로 보호되는 근로자 비율 ▪ GDP에서 차지하는 민간 사회보장지출 비율

대분류	세부항목(세부지표)
사회적 참여	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 경제활동인구의 연금기여 비율 ▪ 임금단체교섭권이 있는 근로자 비율 단체교섭 적용률 파업과 직장폐쇄 빈도

자료 : 제주인적자원개발위원회(2017).

- 여기서 ‘양질의 일자리’라는 용어가 제주의 희망일자리로 대치되기 위해서는 ‘희망’이란 용어가 가지는 바람직한 규범성에 대한 고려가 있어야 한다고 보았음. 또한 부가적 목표로서 제주특별자치에서 실시하고 있는 고용우수기업에 대한 정책적 함의를 제공할 수 있어야 한다고 보았음(제주인적자원개발위원회(2017))
- 방하남외 4인(2007)의 연구결과에서는 기업 차원에서의 ‘좋은 일자리’를 구성하는 특성으로 적절한 고용여건, 최소한의 고용안정, 경쟁수준의 임금 및 복리후생수준, 필요한 훈련 및 교육의 제공, 건강하고 안전한 일터의 제공, 차별이 없는 고용평등기회의 제공, 그리고 기본적인 인권의 보장을 정하고 있음. 이 때 기본적 인권보장의 하부 지표는 공정한 갈등해결 시스템이란 차원에서 노사관계에 관한 사항이 포괄되어 있음
- 최근 진행되고 있는 기업의 사회적 책임의 관점에서 ‘양질의 일자리’ 제공에 대한 논의가 기업이 장기적인 성장과 발전을 위해서도 바람직하다고 봄. 기업 차원에서의 고용의 질 연구에 대해서 사회적인 요구로만 이해할 것이 아니라 기업의 성장과 발전을 위한 불가피한 요소로 받아들이고 적극적으로 대응할 필요가 있다는 점이 강조됨(제주인적자원개발위원회(2017))
- 이상에서 OECD와 국내에서 진행된 일자리질 분석지표에 대한 연구들을 살펴보았지만 이러한 ‘고용의 질’지표를 한국의 지역 노동시장에 그대로 적용할 수 있는가는 좀 다른 문제임. 우선 단계적·점진적 진화의 시각이 필요함. 급격한 수정과 변화는 기업의 조정비용을 크게 증가시킬 수 있음
- 우선 고용의 질을 한꺼번에 일률적으로 개선하는 것보다는 단계적으로 가능한 부분부터 점진적으로 개선해나간다는 시각이 필요함. 또한 일자리질의 향상은 기업의 비용을 증가시키는 결과도 초래할 수 있으므로 생산성의 향상이라는 측면도 함께 고려할 수 있어야 할 것임. 물론 개별 기업으로서는 어찌해볼 수 없는 기업외적 제도상의 한계 등은 그대로 평가지표로 반영하기 어려움. 예컨대 일본의 사례로서 2017년부터 시작된 아베총리가 의장이 되는 <일하는방식(働き方)개혁실행회의>는

구성하여 '일본경제 재생을 위한 최대의 도전은 일하는방식 개혁이다'라는 슬로건을 내걸고 일하는방식 9개 분야³⁾에 걸쳐 주요 전문가들과 노사정의 의견을 수렴해 가면서 대대적이고 체계적인 노동분야 개혁을 10년간 지속적으로 추진하고 있다(内閣府(2016, 2017))는 사실을 참고할 수 있음. 일본의 이러한 노력은 일자리질을 개선하는 노력이기도 함. 우선 10개년간의 개혁 로드맵을 설계하고 2017~2026년의 10년간 동안 각 연도마다 추진방법과 추진과정을 파악할 수 있는 지표를 제시하는 등 각 산업직종 등에 발생할 수 있는 다양한 문제들을 파악·해결해가면서, 또한 생산성 향상이라는 초점도 강조해가면서 체계적·점진적으로 추진하는 방식을 취하고 있다는 점은 우리에게 많은 시사를 줄 수 있음

- 고용안정(재직기간 1년 이하의 근로자 비율, 임시직 비율, 이직률/평균근속연수), 능력개발(전문대 이상 학력자 비율, 교육연수의 중위수), 근로조건(장시간 근로 비율, 시간 관련 과소고용 비율, 주당 평균 근로시간, 연평균 유급휴가일수, 산재발생률, 산재강도율, 근로자 10만 명당 치명적 부상빈도), 고용평등(비농부문 중 여성 위주 직종의 고용 비율, 관리직/고위직 내 여성고용비율, 55~64세 고령자의 고용률 갭, 전체 피용자 대비 장애인 고용률, 실업률 갭, 시간당 소득 여성/남성비), 일과 삶의 균형(의무교육 연령 이하 아동을 가진 여성의 취업률, 자녀가 없는 개인의 고용률 - 6세 이하 아동을 가진 부모의 고용률(20~50세 성별 수치), 평균소득 대비 출산수당 수준) 등이 우선 1단계로 중요하게 평가되어야 할 것으로 보임
- 그렇지만 지역 노동시장에 이들 평가항목들을 구체적으로 적용하자면 각 지역 노동시장의 상황에 맞게 적합성을 갖도록 적절하게 수정·보완되어야 할 것으로 판단됨

2) 이 회의는 의장이 아베총리이고 후생노동대신을 포함하여 8명의 대신(장관)과 일본경제단체연합회 회장, 전국중소기업단체중앙회 회장, 일본상공회의소 회장, 일본노동조합총연합회 회장, 교수 등 소위 유식자라는 구성원 15명이 함께 참여하여 모두 24명으로 구성되어 있음.

3) 9개 분야는 ①비정규고용의 처우 개선, ②임금인상과 노동생산성 향상, ③장시간노동의 시정, ④유연한 일하는방식이 쉽도록 환경 정비, ⑤질병의 치료, 자녀양육·개호 등과 일의 양립, 장애인 취업률의 추진, ⑥외국인재의 수입, ⑦여성·청년이 활약하기 쉽도록 환경 정비, ⑧고용흡수력이 높은 산업으로의 전직·재취직 지원, 인재육성, 격차를 고정화시키지 않는 교육의 충실, ⑨고령자의 취업 촉진 등임.

Ⅲ. 지역 일자리질 평가지표(안) 제안

1. 지역 경제상황 변화와 적절한 일자리질 평가항목의 선택

(1) 지역 경제환경의 변화

- 최근 제4차 산업혁명의 진행, 국제 무역분쟁의 격화, 경제성장의 둔화, 노동시장 양극화 심화, 일과 삶의 균형(Work Life Balance; WLB)사조의 대두 등 한국경제를 둘러싼 대내외 경제상황이 급변하고 있으며 따라서 지역차원에서도 이에 대한 능동적인 대응의 필요성이 높다는 점은 이미 언급한 바 있음
- 주지하는 바와 같이 제4차 산업혁명의 동인은 지능정보기술인데 이는 인공지능기술(인간의 인지능력과 학습, 추론 등 지능을 구현하는 기술로서 AI, SW/HW, 기초기술 등을 포괄함)과 데이터·네트워크 기술(데이터를 생성·수집·전달·저장·분석하는 필수 ICT기술)이 결합된 기술형태라고 할 수 있음. 이러한 지능정보기술은 산업구조, 고용구조, 그리고 우리 인간의 삶의 모습과 환경에 커다란 변화를 초래할 것으로 예상됨. 우선 산업구조의 변화로는 데이터·지식이 경쟁원천이 되고, 플랫폼 및 생태계 경쟁방식이 확산되며, 그리하여 승자독식 구도가 정착되어갈 수 있다는 것임. 우리가 중요하게 생각하는 고용구조의 변화로는 자동화가 확산되고 신산업이 성장하며, 고부가가치·창의가 중시되는 직무 중심으로 직업구조가 변화하며, 따라서 전통적 평생직장 개념이 빠르게 약화되고 탄력적 고용이 확대된다는 것임. 그리하여 우리 인간들의 삶의 모습·환경도 크게 변화할 것이며 비용 감소 및 품질 향상으로 편의성 증대, 안전한 생활환경, 맞춤형 서비스 제공 확대, 양극화 심화, 개인정보 유출, 인간소외 등의 문제 야기가 우려된다는 것임(관계부처합동(2017))
- 예컨대 오호영(2017)에 따르면 컴퓨터 대체 확률이 높은 고위험 직업군 종사자 비율이 높은 산업들은 운수업이 81.3%로 가장 높고, 그 다음으로 도매 및 소매업(81.1%), 금융 및 보험업(78.9%), 사업시설관리 및 사업지원서비스업(70.3%)으로 나타남(<표 4> 참조)

<표 4> 산업별 고위험 직업군 종사자 비율

(단위: %)

산업	2008	2015	취업비중	산업	2008	2015	취업비중
운수업	83.0	81.3	5.2	국제 및 외국기관	29.8	27.9	0.0
도매 및 소매업	85.3	81.1	14.1	공공행정·국방 및 사회보장행정	23.6	27.0	4.1
금융 및 보험업	79.9	78.9	3.0	농업·임업 및 어업	26.2	21.5	5.3
사업시설관리 및 사업지원서비스업	72.9	70.3	5.1	출판·영상·방송통신 및 정보서비스업	30.3	21.1	2.9
하수폐기물처리 원료 재생 및 환경복원업	69.6	68.6	0.3	전기·가스·증기 및 수도사업	21.2	20.4	0.3
건설업	64.1	65.8	7.5	예술·스포츠 및 여가 관련 서비스업	18.6	19.5	1.6
숙박 및 음식점업	56.3	61.2	8.5	전문 과학 및 기술서비스업	21.0	18.7	4.0
제조업	60.1	59.4	16.9	보건업 및 사회복지서비스업	12.0	12.2	7.4
광업	40.2	51.7	0.1	교육서비스업	8.1	9.0	7.0
부동산업 및 임대업	41.7	46.5	2.0	자가소비생산활동	1.8	2.7	0.2
협회 및 단체수리 및 기타 개인서비스업	46.5	40.8	4.6	전산업 합계	54.0	52.0	100.0

주 : 취업비중은 본 연구에서 추가한 자료로 2017년 하반기 <지역별고용조사> 기준 취업자 비중임.

자료 : 오호영(2017)

- 또한 이시균 외 13인(2018)의 기술혁신(제4차 산업혁명의 기술)을 반영한 산업인력 전망 결과에서도 정밀기기, 전기전자, 기계장비, 식료품(이상 제조업) 등 고부가가치·고기술 제조업종들과 문화·기타(소비자서비스업), 정보·통신·방송, 전문·과학·기술 서비스, 사업지원서비스, 부동산·임대(이상 생산자서비스업), 보건·사회(사회서비스업) 등의 양질의 일자리가 많이 포함되어 있는 고학력업종, 여성업종, 서비스업종들에서 빠른 취업자 증가가 전망되고 있음(<표 5> 참조)

<표 5> 기술혁신 시나리오별 산업별 취업자 수 전망

(단위: 천 명, %)

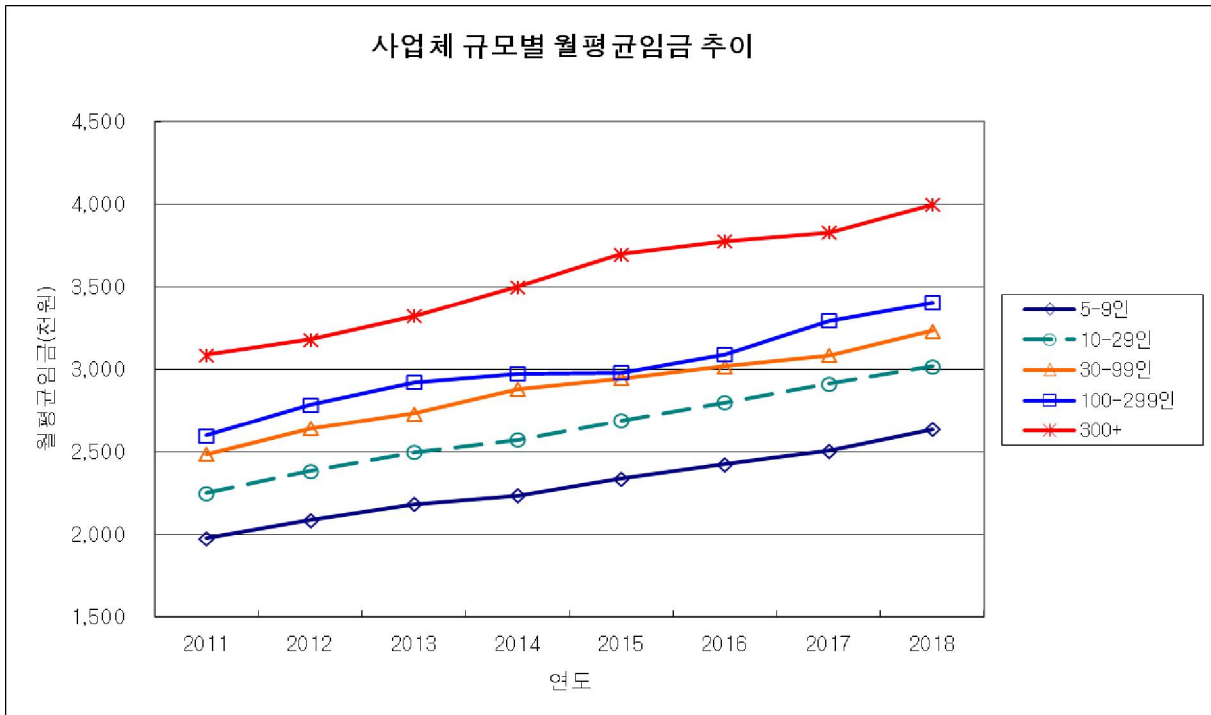
구 분	취업자 수			증감(2016~2030)		증가율(2016~2030)	
	2016년	2030년		기준	혁신	기준	혁신
		기준	혁신				
식료품	376	418	417	42	41	0.8	0.7
섬유가죽	428	358	350	-70	-78	-1.3	-1.4
석유화학	487	524	519	37	32	0.5	0.5

구 분	취업자 수			증감(2016~2030)		증가율(2016~2030)	
	2016년	2030년		기준	혁신	기준	혁신
		기준	혁신				
비금속광물	134	146	146	12	12	0.6	0.6
금속제품	517	511	519	-6	1	-0.1	0.0
기계장비	464	509	524	45	61	0.7	0.9
전기전자	796	872	907	76	111	0.7	0.9
정밀기기	112	143	136	31	24	1.8	1.4
운송장비	708	756	732	47	24	0.5	0.2
기타제조	208	206	204	-2	-4	-0.1	-0.2
전기·가스·수도	89	99	94	10	4	0.7	0.3
건설	1,845	1,879	1,840	34	-5	0.1	0.0
도소매	3,729	3,891	3,825	162	96	0.3	0.2
운수	1,412	1,460	1,435	48	23	0.2	0.1
음식·숙박	2,277	2,439	2,374	162	96	0.5	0.3
정보·통신·방송	786	947	1,069	162	284	1.3	2.2
금융·보험	796	810	777	13	-20	0.1	-0.2
부동산·임대	570	614	645	43	74	0.5	0.9
전문·과학·기술서비스	1,102	1,381	1,483	279	381	1.6	2.1
사업지원서비스	1,293	1,473	1,505	180	213	0.9	1.1
공공행정·국방	993	1,113	1,057	120	64	0.8	0.4
교육	1,846	1,836	1,834	-9	-12	0.0	0.0
보건·사회	1,851	2,521	2,582	670	730	2.2	2.4
문화·기타	406	473	508	67	102	1.1	1.6
기타산업	3,009	2,719	2,737	-290	-272	-0.7	-0.7
전체	26,235	28,099	28,217	1,863	1,982	0.49	0.52

주 : 기타산업은 농림어업, 광업, 음료·담배·코코스·연탄 및 석유정제품제조업, 목재·종이·인쇄 및 복제업, 하수·폐기물처리, 원료 재생 및 환경복원업, 협회 및 단체, 수리업, 기타개인서비스업, 가구 내 고용활동, 국제 및 외국기관을 포함하며, 기타제조는 가구제조업과 기타제품 제조업을 포함함. 빨간 글씨는 취업자가 빠르게 증가할 것으로 전망되는 산업들을 의미함.

자료 : 이시균 외 13인(2018)

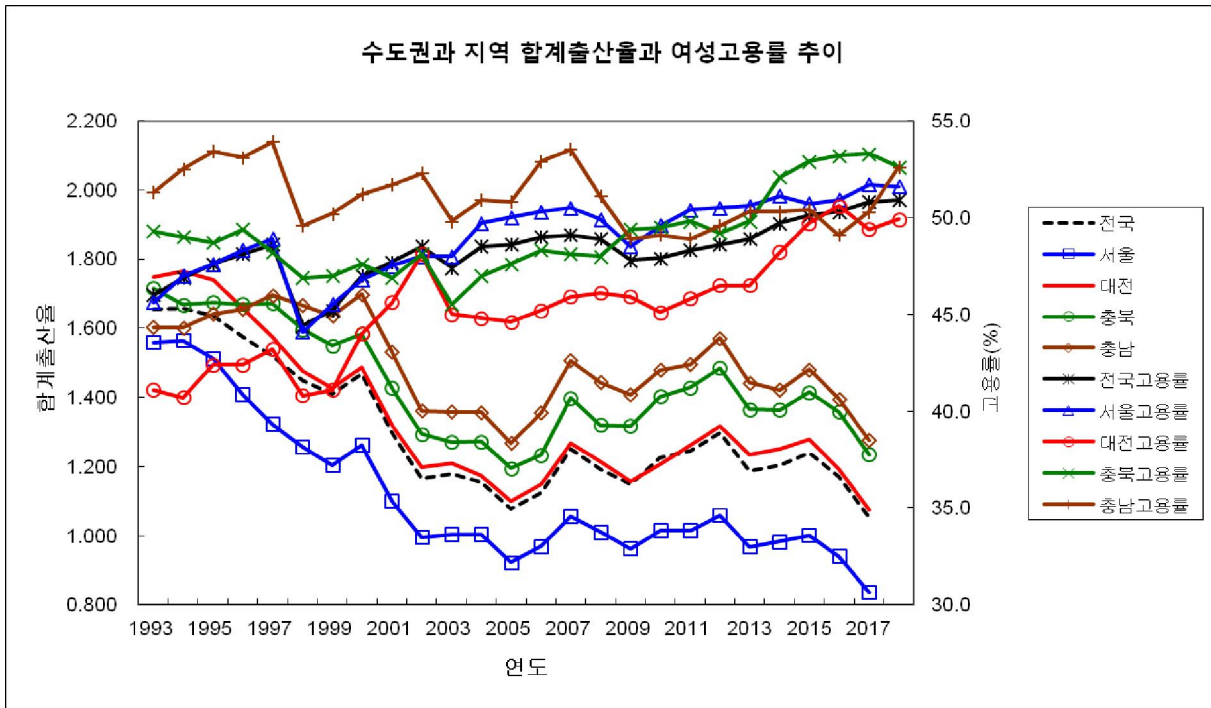
<그림 1> 사업체규모별 월평균 임금 추이



자료 : 고용노동부, <사업체노동력조사> 각 연도 자료.

- 이들 연구결과에 의하면 제4차 산업혁명이 진행되는 상황에서도 주요 업종들, 특히 일부 고부가가치·고기술 제조업종들, 생산자서비스업종과 사회서비스업종들 등은 여전히 높은 인력수요 증가를 보일 수 있고 따라서 장래 일자리 창출원천을 확보한다는 점에서 지역에서 이들 산업의 육성과 발전은 매우 중요함. 그렇지만 동시에 고용자와 피고용자 사이의 경계가 모호해지며 능력과 실력에 따라 소득의 양극화가 심화될 가능성도 높으므로 일자리 창출과정에 대한 적절한 정책적 대응이 필요함
- 국제 무역분쟁의 격화, 경제성장의 둔화 등과 아울러 노동시장 양극화가 심화되고 있다는 점도 중요한 환경변화들임. 2018년까지도 지역 노동시장에서 대기업과 중소기업 사이의 임금격차는 크게 벌어진 상황에서 개선의 조짐이 별로 나타나지 않고 있음. <그림 1>에서 보는 대로 전국적으로 대기업과 중소기업 사이 임금격차는 확대되는 모습임. 종업원 300인 이상 사업체와 100인 미만 사업체들 사이 근로자 월평균임금 격차는 계속 확대되고 있음. 그런데 이러한 대기업과 중소기업 간 임금격차는 권우현외 3인(2018)에 따를 때 충남지역은 특히 전국 평균에 비해서 좀 더 크게 나타나고 있음. 근로조건 중 근로일수 면에서도 규모별로 규모가 작을수록 근로일이 길어져서 예컨대 5~9인 사업체 규모는 월평균 21.2일인데 300인 이상 사업체 규모에서는 20.3일로 월평균 약 0.9일 더 긴 것으로 나타나고 있음

<그림 2> 수도권과 지역 합계출산율과 여성고용률 추이



자료 : 통계청, KOSIS.

- 또 한 가지 최근 경제환경 변화 중 매우 중요한 측면은 '일과 삶의 균형'사조의 강력한 대두임. 배진한·최효철·성을현(2013)에 따르면 유럽제국과 일본 등 선진국들에서 2000년대 들어 이러한 워라벨사조가 대두한 것은 그 배경으로 대체로 ① 국가의 장래를 염려하게 만들 정도의 합계출산율의 급격한 하락, ② 여성의 고학력화와 우수한 여성 인적자원의 활용필요성 증대, ③ 국민들 사이에 남성가장·여성전업주부라는 전통적인 성별 역할분담 의식에서의 큰 변화, ④ 빈곤, 가족돌봄, 특히 자녀양육에 관한 책임과 부담 등 개개인의 상황에 의해서 노동시장 등으로부터 사회적·제도적으로 배제되는 사람들을 위한 정책의 필요성 등으로 정리됨
- 최근 우리나라에서도 최저임금의 대폭적인 인상, 근로시간 단축, 육아휴직 강화 등 워라벨친화적 근로환경 조성이 추진되고 있음. 이러한 환경 변화는 지역의 노동시장에도 심대한 영향을 미칠 것으로 예상되고 있음. <그림 2>에서 보면 충남지역 여성의 합계출산율이 하락추세에서도 상대적으로 높게 유지되고는 있지만 최근 매우 빠르게 하락하고 있으며 특히 여성의 고용률은 다른 지역들과 다르게 장기적으로 하락하고 있는 추세임. 일자리정책 차원에서 이에 대한 대응이 필요한 시점으로 판단됨

(2) 지역 노동시장에서의 일자리질 현황⁴⁾: 충남지역의 사례

1) 지역의 산업별 임금과 '좋은 일자리'

- 여기서는 예시적으로 충남지역의 산업별 일자리질의 현황을 살펴보기로 함. 일자리 질은 임금, 근로조건, 고용안정성 등 노동시장의 주요지표들로 간단히 파악해볼 수 있음. 우선 산업별로 임금수준을 기준으로 좋은 일자리 지표를 도출해보기로 함
- 원래 소득분배에서 빈곤선을 정의하는 개념들은 여러 가지 존재하지만 일찍이 Fuchs(1967)는 가구소득 분포에서 중위소득의 1/2 수준을 빈곤선으로 정의하고 그 이하의 소득을 얻는 가구를 빈곤가구로 파악한 바 있음. 우리는 노동시장에서의 임금수준에도 이와 유사한 기준을 적용할 수 있음. 우리는 우선 노동시장에서 Fuchs의 기준과 오민홍(2015)의 간편한 방식을 이용하여 전국 상용근로자 월평균임금 중위수의 1/2수준을 빈곤수준 임금으로 삼아 <표 7>과 같이 송영남(2010)의 '좋은 일자리' 분류방법으로 시산해보고자 함. 즉 전국 상용근로자 월평균임금 중위수의 1/2수준을 기준으로 삼아 이의 150% 이상의 월평균임금을 제공하는 일자리는 '괜찮은 일자리', 200% 이상의 월평균임금을 제공하는 일자리는 '좋은 일자리', 300% 이상의 월평균임금을 제공하는 일자리는 '아주 좋은 일자리'로 정의하는 방식임
- <표 6>과 <표 7>에서 제시된 <지역별고용조사> 기준의 월평균임금과 좋은일자리지표 등은 2017년의 월평균 중위임금 1,250천원을 기준으로 계산한 것임을 미리 밝혀둠. <표 6>과 <표 7>의 분석결과에 의하면 몇 가지 흥미로운 점들이 발견됨.
- 첫째, <표 6>에 따를 때 충남지역 전체적으로 2017년 기준으로 '괜찮은 일자리' 산업은 도매 및 소매업, 부동산업 및 임대업이고 '좋은 일자리' 산업은 광업, 금융 및 보험업, 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업, 전문, 과학 및 기술 서비스업, 제조업, 건설업, 하수폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업, 공공행정, 국방 및 사회보장 행정, 교육 서비스업, 그리고 운수업 등임. 그렇지만 수도권 일자리와 비교하면 제조업, 교육서비스업을 제외하고는 모두 상대적으로 임금 면에서의 일자리질이 낮게 나타남. 그리하여 수도권에 비해 충남지역 일자리질이 전산업평균 기준으로 낮게 나타나고 그래서 좋은일자리질지표의 변이계수(coefficient of variation)값도 높게 나타남
- 둘째, <표 6>에 의할 때 충남지역 산업들에서 제조업(2017년 현재 평균 근속연수 7.4년, 주당 평균근로시간 45.1시간, 무기근로계약 근로자 비율 93.8%)보다 높은 임

4) 이 절의 서술은 권우현외 3인(2018)의 분석틀을 많이 참고하였다는 점을 밝혀둠.

금을 지급하고 평균근로시간도 짧은 산업들도 다수 존재함. 특히 고학력 청년층의 취업비율이 높은 생산자 서비스업들이 주로 그러함. 예컨대 금융 및 보험업(주당 평균근로시간 42.2시간), 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업(주당 평균근로시간 43.6시간), 전문, 과학 및 기술서비스업(주당 평균근로시간 42.3시간) 등이 그러함

2) 지역의 산업별 근로조건

- <표 6>과 <표 7>에 따라 몇 가지 특징을 정리하면 다음과 같음. 첫째, 이미 언급한 대로 충남지역 서비스업종에서 제조업보다 유리한 근로조건, 즉 높은 임금을 지급하고 평균근로시간도 짧은 산업들도 다수 존재한다는 점을 들 수 있음
- 둘째, 수도권에 비해서 충남의 근로자들은 대체로 근속연수가 길게 나타나고 있음. 근속연수가 길게 나타나는 산업들의 경우 고용안정성이 상대적으로 더 높다고 할 수 있지만 도매 및 소매업, 건설업, 운수업, 숙박 및 음식점업, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업 등은 그렇지 못함
- 셋째, 무기근로계약을 체결한 근로자들의 비율도 산업별로 상당한 차이가 있지만 대체로 수도권에 비해서는 상대적으로 높은 경향을 가짐. 무기근로계약을 체결한 근로자들의 비율이 특히 낮은 산업들에는 사업시설관리 및 사업지원 서비스업(63.4%), 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업(69.3%), 부동산업 및 임대업(75.4%) 등이 포함됨
- 넷째, 여성근로자비율이 수도권에 비해서 평균적으로 낮다는 점도 발견됨. 특히 전기, 가스, 증기 및 수도사업, 운수업, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업 등의 산업들에서 그러함. 넷째, 숙련수준이 높다고 할 수 있는 전문대졸 이상의 학력을 가진 고학력자비율은 충남지역(42.3%)이 수도권(51.9%)에 비해서 크게 낮은 것으로 나타남. 이는 특히 제4차 산업혁명의 진행과 관련하여 매우 불리할 수 있는 지역노동시장 현상임
- 다섯째, 충남에서 산업별로 빈곤수준 임금(전국 상용근로자 월평균임금 중위수의 1/2수준) 이상의 월평균임금을 받는 임금근로자들의 비율을 살펴볼 때 이 비율이 50%에 이르지 못하는 산업들도 상당히 존재함. 이 비율이 낮은 순으로 살펴보면 농림어업, 숙박 및 음식점업, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업, 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업, 그리고 도매 및 소매업 등임. 이들 산업에서는 이 빈곤수준 임금 이하

의 월평균임금을 수령하는 근로자들이 50%를 상회하고 있는 것임. 이는 제조업이나 건설업 등에 비해서 주로 서비스산업들의 임금근로자들이 저임금상황에 놓여 있다는 의미임

<표 6> 수도권과 충남지역 주요 산업별 임금 및 주요 근로조건 비교(2017년)

(원, %)

	2017 전체 임금근로자 월평균 임금(원)		근속연수		무기근로계약 비율		주당 근로시간	
	충남	수도권	충남	수도권	충남	수도권	충남	수도권
농업, 임업 및 어업	1,230,869	1,806,348	2.7	5.0	69.3	70.2	39.3	42.3
광업	3,713,502	3,827,968	10.0	4.3	100.0	95.5	51.5	47.1
제조업	2,953,380	2,800,430	7.4	6.8	93.8	90.2	45.1	45.2
전기, 가스, 증기 및 수도사업	3,988,028	4,061,670	13.1	12.6	87.7	88.8	42.9	42.0
하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	2,652,149	2,732,950	7.6	6.9	92.7	86.8	44.7	45.6
건설업	2,664,166	2,720,481	4.6	4.8	81.7	76.2	45.1	44.8
도매 및 소매업	1,921,337	2,282,663	4.2	4.9	87.9	87.5	43.4	42.8
운수업	2,516,591	2,683,739	7.1	7.5	88.5	86.1	49.1	47.1
숙박 및 음식점업	1,459,004	1,525,889	2.2	2.4	91.5	82.6	42.9	42.4
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	3,018,924	3,456,781	8.4	6.1	96.4	86.4	43.6	42.9
금융 및 보험업	3,534,434	3,719,995	12.1	9.2	93.6	89.0	42.2	42.7
부동산업 및 임대업	2,144,095	2,211,532	5.0	4.7	75.4	77.4	44.5	44.2
전문, 과학 및 기술 서비스업	3,000,102	3,714,277	6.8	6.9	93.7	89.8	42.3	43.3
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	1,823,309	1,828,224	2.5	3.8	63.4	60.7	44.7	43.2
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	2,651,265	2,809,660	10.5	10.0	71.3	76.3	37.2	38.4
교육 서비스업	2,573,062	2,461,298	9.0	7.6	77.9	75.2	36.0	35.1
보건업 및 사회복지 서비스업	1,767,520	2,064,534	4.3	4.5	79.7	72.4	38.7	38.0
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	1,614,421	1,862,650	3.3	4.1	69.3	76.6	35.3	38.0
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1,660,616	1,916,233	6.4	5.5	83.9	87.3	41.0	41.7
가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	910,365	1,090,090	2.9	3.4	96.6	84.8	35.9	38.3
국제 및 외국기관	2,600,000	3,597,722	2.4	17.2	0.0	75.1	40.0	40.5
전산업 평균	2,428,379	2,539,404	6.2	5.8	84.3	82.0	42.7	42.4
변이계수			0.525	0.521	0.263	0.104	0.099	0.075

주 : 1) 통계청, <지역별고용조사> 2017년 하반기 원자료 기준으로 계산함. 월평균임금, 2017년 최근 3개월 월평균임금임.

2) 좋은 일자리 지표는 각 연도 산업별로 월평균임금을 전국 상용직 월평균임금 중 위수의 1/2로 나눈 값임.

3) 각 산업별 임금은 시도 및 전국 가중치를 적용하여 가중평균하였음.

<표 7> 수도권과 충남지역 주요 산업별 좋은일자리 지표 등 비교(2017년)

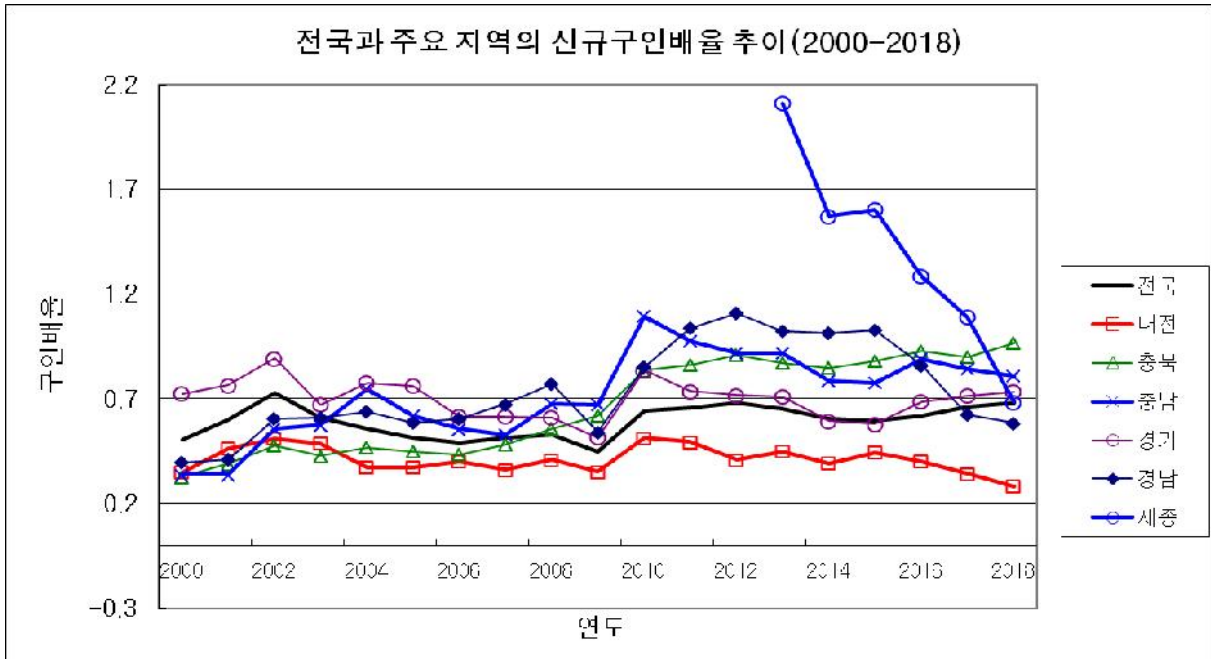
	좋은일자리 지표		여성근로자 비율(%)		고학력자 비율(%)		전국 상용직 월평균임금 중위수 1/2 수준 이상인 근로자 비율	
	충남	수도권	충남	수도권	충남	수도권	충남	수도권
농업, 임업 및 어업	0.985	1.445	69.1	35.7	11.4	26.4	19.1	35.8
광업	2.971	3.062	0.0	19.3	38.6	19.3	100.0	74.0
제조업	2.363	2.240	31.0	33.9	43.1	44.3	80.3	71.9
전기, 가스, 증기 및 수도사업	3.190	3.249	8.6	19.6	65.6	77.2	87.7	88.5
하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	2.122	2.186	12.8	15.1	27.0	35.2	78.0	81.3
건설업	2.131	2.176	9.0	8.8	31.0	33.7	78.1	76.8
도매 및 소매업	1.537	1.826	50.3	49.0	33.1	49.1	45.7	55.4
운수업	2.013	2.147	12.3	18.5	29.7	40.2	71.3	70.9
숙박 및 음식점업	1.167	1.221	69.2	62.5	18.3	23.6	28.8	30.5
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	2.415	2.765	34.2	28.8	74.9	85.0	80.5	84.5
금융 및 보험업	2.828	2.976	51.1	52.4	54.2	69.6	88.1	83.6
부동산업 및 임대업	1.715	1.769	34.7	36.9	30.9	42.1	56.0	55.1
전문, 과학 및 기술 서비스업	2.400	2.971	31.9	34.3	83.3	86.5	82.9	85.1
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	1.459	1.463	32.1	45.6	16.6	27.9	41.9	37.7
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	2.121	2.248	39.4	39.4	57.2	63.5	62.4	69.4
교육 서비스업	2.058	1.969	63.2	67.9	77.0	80.2	62.6	59.1
보건업 및 사회복지 서비스업	1.414	1.652	88.4	85.2	50.8	60.7	37.4	44.8
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	1.292	1.490	52.6	47.1	33.1	55.2	33.5	41.9
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1.328	1.533	46.7	50.2	45.4	46.1	37.9	45.0
가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	0.728	0.872	100.0	100.0	0.0	7.4	11.1	10.4
국제 및 외국기관	2.080	2.878	100.0	13.9	100.0	58.2	100.0	83.8
전산업 평균	1.943	2.032	42.4	44.7	42.3	51.9	61.7	61.4
좋은 일자리 지표 변이계수	0.343	0.321					0.436	0.359

주 : <표 6>과 같음.

3) 인력수급 불일치 상황

- 이제 지역 노동시장에서 진행되고 있는 인력수급 상황을 살펴보기로 함. 지역의 일자리질이 상대적으로 낮다는 사실은 지역 내 주요 산업들에서의 인력수급에서도 문제를 야기할 수 있기 때문임

<그림 3> 주요 지역 신규 구인배율 추이(2000~2018)



주 : 신규구인배율은 신규구인자수를 신규구직자수로 나눈 값이며 연간 집계치 기준임. 다만 2018년은 1~11월의 집계치 기준임.

자료 : 한국고용정보원, <워크넷> 자료.

- 전체적인 인력수급 상황을 보여주는 <그림 3>에 따르면 세계적인 금융위기 기간인 2008~2010년 이후 전반적으로 신규구인배율이 크게 높아졌는데 특히 충남지역에서는 그 수준이 상대적으로 더 크게 높아졌다가 이후 추세적으로 하락하는 모습을 볼 수 있음. 구인배율의 점진적 하락에는 우선 구직자수의 꾸준한 증가현상도 포함되어 있으므로 충남지역 노동시장에서 미스매치현상이 조금씩 심화된다는 의미임. 또한 충남경제가 제조업 중심의 산업구조 특성상 수출입비중이 높아서 중국경제 등 세계경제의 부침에 좀 더 민감한 영향을 받는다는 것도 의미하고 있음. 따라서 구인구직을 연결시켜줄 수 있는 고용서비스 강화와 동시에 노동시장의 유연성 강화의 필요성이 더욱 높다는 의미로 해석할 수 있음. 전체적으로 충청권 내부(대전과 세종, 그리고 충남)에서도 지역 간 구인배율의 격차가 확산되는 추세이지만 2018년 들어 하락추세가 가속되는 모습임
- <표 8>은 수도권과 충남지역의 근로계약형태별·학력별·임금수준별 신규구인배율의 최근 변화를 보여주고 있음. 우선 근로계약형태별에서는 일용직의 신규구인배율이 매우 높으며 다음으로 유기근로계약, 무기근로계약 형태들의 신규구인배율이 높은 수준을 보이고 있음. 이들 모두 수도권의 경우보다 높은 수준임
- 다음으로 학력별로 볼 때 모두 수도권의 그것들보다 높은 수준을 보이지만, 고졸

이하(학력무관 포함)의 신규구인배율이 상당히 높게 유지되고 있다. 대졸 이상의 학력을 가진 인력들에 대한 구인배율이 매우 낮은 것을 보면 <워크넷> 자료 상으로는 고학력자 구인수가 그리 많지 않다는 사실이 확인됨. 물론 이러한 점은 우리나라 노동시장에서 학력 간 인력수급 미스매치가 매우 심각하다는 사실이 충남지역에서도 그대로 실현된다는 것을 의미함. 임금수준별로는 100만원 미만 임금범주에서 신규구인배율이 최근 들어 충남지역과 수도권지역 모두 상당히 높게 나타나고 있다는 점이 발견됨

<표 8> 수도권과 충남지역 근로형태별 · 학력별 · 임금수준별 신규구인배율 추이

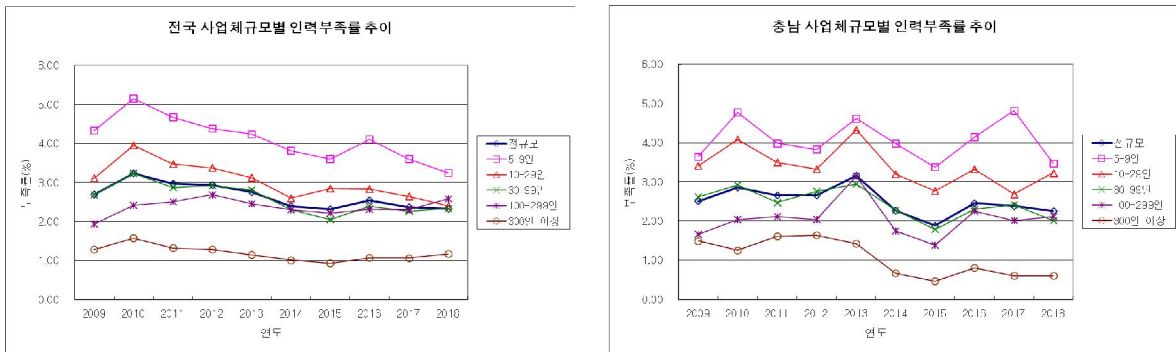
		충남					수도권				
		2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
합 계		0.78	0.78	0.89	0.84	0.81	0.53	0.51	0.57	0.59	0.61
근로 계약 형태 별	무기 근로계약	0.87	0.89	1.13	1.09	1.05	0.57	0.55	0.61	0.64	0.68
	무기 시간제 근로계약	1.06	0.90	0.47	0.44	0.38	0.76	0.70	0.60	0.57	0.60
	유기 근로계약	3.08	2.87	2.69	2.64	2.52	2.09	1.86	2.25	2.38	2.28
	유기 시간제 근로계약	1.12	0.91	0.51	0.46	0.44	0.73	1.03	1.17	1.09	1.03
	일용직	12.96	5.17	11.38	10.25	12.01	1.70	1.62	1.69	1.82	2.28
학력 별	고졸 이하	1.20	1.18	1.28	1.23	1.24	0.86	0.84	0.95	1.01	1.07
	전문대졸	0.27	0.30	0.31	0.27	0.24	0.18	0.18	0.19	0.18	0.19
	대졸	0.06	0.06	0.08	0.06	0.07	0.04	0.04	0.03	0.03	0.03
	대학원졸 이상	0.02	0.03	0.06	0.04	0.05	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01
임금 수준 별	100만원 미만	0.24	1.05	2.02	2.04	2.27	0.44	0.72	3.16	4.24	5.50
	100~150만원 미만	1.04	0.95	1.06	0.96	0.96	0.69	0.64	0.68	0.73	0.91
	150~200만원 미만	0.76	0.75	0.72	0.65	0.87	0.61	0.58	0.61	0.59	0.73
	200~250만원 미만	0.62	0.62	0.97	1.07	0.93	0.42	0.43	0.57	0.67	0.66
	250만원 이상	0.49	0.62	0.81	0.95	0.69	0.21	0.25	0.28	0.36	0.38

주 : 연간 평균기준이며 2018년은 1월 ~ 11월까지의 평균기준임. 수도권은 서울, 인천, 경기의 합계를 의미함. 빨간 글씨는 수도권 대비 신규구인배율이 상대적으로 높은 부문임.

자료 : 한국고용정보원, <워크넷> 자료

- 결국 <표 8>로부터 충남지역에서는 저임금 · 저학력 · 일용직 근로, 말하자면 일자리 질이 매우 낮은 인력에 대한 구인수요가 여전히 매우 강하다는 점을 발견할 수 있음
- 사업체 규모별 인력부족률의 추이는 <그림 5>에서 살펴볼 수 있음. <그림 5>에 따르면 최근 10년간 전국과 충남지역 전산업 인력부족률은 추세적으로 약간씩 감소하여 왔지만 충남지역의 경우 영세사업체(5-9인) 규모와 중규모 사업체(100-299인) 규모에서는 경기적 변동은 있지만 추세적인 변화는 발견하기 쉽지 않음

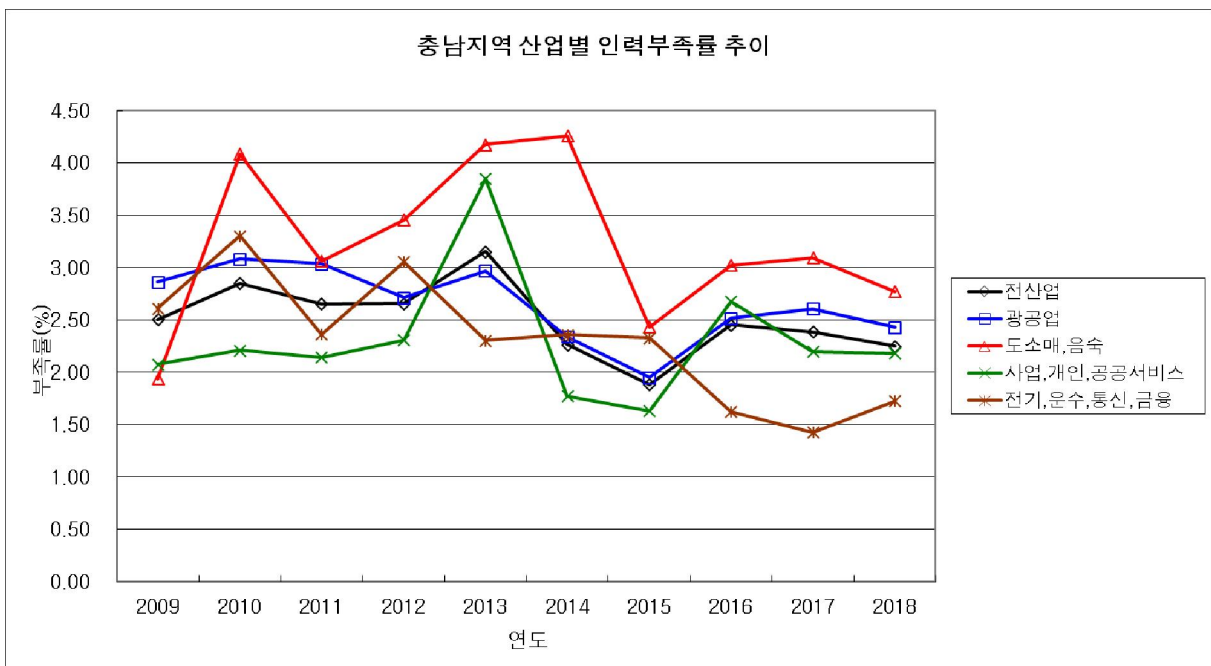
<그림 5> 전국과 충남 전산업 사업체 규모별 인력부족률 추이 비교(2009~2018)



자료: 고용노동부, <직종별 사업체노동력조사>, 2009 ~ 2018년의 근로자 5인 이상 고용 사업체 연간 평균기준임.

- 또한 <그림 5>에 의하면 전국은 규모별 인력부족률 격차가 서로 간에 추세적으로 축소되고 있지만 충남지역은 사업체규모별 인력부족률 격차가 다소 확대되는 추세에 있음을 발견할 수 있음. 충남의 경우 경기변동에 따른 인력부족률에서의 변동 진폭도 상대적으로 전국보다 크다는 점이 보임. 즉 충남지역 노동시장은 위의 구인 배율 추이에서도 살펴 본 바와 같이 경기변동에 좀 더 민감하게 반응한다는 것임. 이와 같이 지역은 지역의 산업 특성에 따라 차별적인 노동시장 상황이 발생할 수 있음

<그림 6> 충남지역 주요 산업별 인력부족률 추이 비교(2009~2018)



주와 자료 : <표 5>와 동일함.

- 한편 <그림 6>은 충남지역 대분류 산업별 인력부족률 추이를 보여주고 있는데 도 소매·음식숙박업의 인력부족률이 변동폭도 크지만 부족률 수준도 상대적으로 높다는 사실이 확인됨. 또한 사업·개인·공공서비스업의 인력부족률도 광공업에 비해서 그 변동폭이 상대적으로 더 큼. 상대적으로 좋은 일자리 비중이 높은 전기·운수·통신·금융서비스업은 추세적으로 인력부족률이 하락하고 있음도 발견됨

<표 9> 충남지역 산업별·규모별 인력부족률 상황(2017~2018년 기준)

(명, %)

산업	현원 (2018년)	5~99인 규모				100인 이상 규모			
		충남		전국		충남		전국	
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
전산업 (5인 이상)	499,466	3.08	2.81	2.78	2.62	1.20	1.27	1.59	1.76
광업	669	1.65	0.82	1.24	1.43	0.00	0.00	0.35	0.22
제조업	250,272	4.09	3.75	3.79	3.33	1.24	1.18	0.95	0.93
사회간접자본 및 기타서비스업	248,523	2.45	2.22	2.44	2.38	1.08	1.50	1.89	2.14
전기, 가스, 증기 및 수도사업	6,446	1.74	1.16	0.57	0.71	0.56	0.73	0.39	0.26
하수폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	4,435	2.20	1.99	2.10	2.01	0.00	0.00	0.80	0.44
건설업	35,084	1.86	1.32	2.24	1.87	0.50	0.18	0.73	1.05
도매 및 소매업	24,408	2.71	2.59	2.82	2.80	0.53	0.95	1.19	1.12
운수업	18,375	1.76	2.36	4.09	4.13	2.16	3.79	5.73	6.88
숙박 및 음식점업	12,601	4.36	3.58	4.27	4.22	4.13	1.18	1.87	5.30
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	2,450	2.62	2.30	2.88	3.18	0.00	0.00	2.16	2.10
금융 및 보험업	10,972	0.79	0.44	0.85	0.85	0.00	0.00	0.67	1.14
부동산업 및 임대업	6,990	2.47	1.03	1.05	1.06	1.44	0.36	0.81	1.05
전문, 과학 및 기술 서비스업	12,005	1.30	1.09	2.36	2.37	0.30	1.02	1.15	1.15
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	21,921	2.15	2.79	2.22	2.11	1.56	1.90	1.74	1.70
교육 서비스업	28,056	2.04	1.54	1.47	1.58	0.24	0.29	1.23	1.34
보건업 및 사회복지 서비스업	47,537	2.73	3.15	2.25	2.25	2.02	2.98	1.82	1.97
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	3,904	1.94	2.53	2.18	2.17	0.00	2.51	1.92	5.11
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	13,342	5.07	2.80	2.73	2.36	2.40	0.52	1.81	2.50

주 : 현원은 충남(세종 제외)의 2018년 상반기 근로자 5인 이상 고용 사업체 평균합계 현원임. 빨간 글씨는 수도권에 비해 상대적으로 부족률이 높은 산업들임.

자료: 고용노동부, <직종별 사업체노동력조사>, 2017~2018년의 연간 평균기준임.

- 충남지역이 그동안 자동차, 철강, 화학, 전자산업 등 수출제조업 중심으로 고도성장을 하여 왔고 이에 힘입어 보완적으로 생산자서비스업도 비약적으로 성장하여 왔지만, 그럼에도 불구하고 그 이면에 주로 저임금·저학력·일용직 근로 일자리들에서

의 인력부족이 발생하는 것은 <표 9>와 <그림 6>의 충남지역의 산업별 인력부족률 분석으로도 그 원인을 어느 정도 짐작할 수 있음. 첫째, 전체적으로 소규모 사업체에서 인력부족률이 월등 높게 유지되며 서비스업보다 제조업의 인력부족률이 높게 나타나고 있다는 점. 그렇지만 <그림 6>에서 알 수 있는 것처럼 충남지역의 도소매·음식숙박업(특히 음식숙박업)은 제조업보다 더 높은 인력부족률 수준을 지속적으로 보여주고 있다는 점. 물론 이러한 점은 학력별 인급수급 미스매치현상의 약간 다른 얼굴이기도 함. 둘째, 충남의 경우 2018년은 2017년에 비해 인력부족률이 약간 낮아지는 상황이며 이는 전국 상황과도 유사함. 셋째, 2018년 충남의 경우 인력부족률이 높은 서비스업은 숙박 및 음식점업, 보건업 및 사회복지 서비스업, 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업, 도매 및 소매업, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업 등으로 상대적으로 임금이 낮고 고용안정성과 근로조건이 열악한 산업에서 주로 나타나고 있다는 점이 그러한 원인들로 파악될 수 있겠음

- 충남지역의 저임금·저학력·일용직 근로 일자리들에서의 인력부족은 산업구조 특성으로 인력수요가 있음에도 불구하고 고학력 청년층 등이 별로 선호하지 않는 중 소규모 사업체, 산재위험이나 높은 숙련도가 요구되는 제조업체, 비정규직 비중이 높고 고용안정성도 상대적으로 낮은 저임금 소비자서비스업과 사회서비스업종 등에서 주로 공급부족이 일어나기 때문에 나타나는 현상으로 이해할 수 있겠음
- 결국 이는 충남지역에서 지금까지와 같은 경제성장을 원활하게 지속하자면 정주여건 개선과 함께 산업현장이 필요로 하는 수준별 숙련인력을 교육·훈련시켜 맞춤형으로 적절히 공급하는 노력과 아울러 좀 더 폭넓은 산업분야에 걸쳐 일자리의 질과 노동생산성을 함께 높일 수 있는 방안들을 적극적으로 강구해야만 한다는 결론을 얻을 수 있겠음

2. 지역 일자리질 지표(안) 제안

(1) 기본방향

- 현재수준의 노동관계법에 부합하는 고용여건과 고용안정, 경쟁수준의 임금 및 복리후생 수준, 필요한 교육·훈련의 제공, 평등한 고용기회의 보장, 일과 삶의 균형 실천, 경제발전 수준에 적합한 사회보장, 민주적인 노사관계 등을 평가항목으로 고려할 수 있겠음

- 그렇지만 선진국 수준의 이상적인 일자리질 조건들을 그대로 수용하기보다는 한국 경제의 발전수준과 노사관계 상황에 부합하는 일자리질의 범위와 기준 제시가 필요함. 특히 후생복지 수준과 노사관계 발전정도와 관련된 일자리질 기준설정에 관해서는 현재의 실정을 충분히 반영하고 감안해야 할 필요 있음. 따라서 사회전체가 부담하는 사회보장 수준, 그리고 사회전체의 준법의식이나 사회적 신뢰도, 사회적 자본의 축적수준과 밀접히 관련되는 민주적인 노사관계 수준 등에 관한 지표들은 당분간 평가지표에서 제외시키고 향후 전국적인 수준에서 일자리질과 노동생산성이 향상되는 추세에 따라 이들 지표를 반영하도록 하는 방법을 생각할 수 있겠음
- 뿐만 아니라 최근 진행되고 있는 제4차 산업혁명과 같은 기술변화에 대한 능동적인 대응 필요성, 노동시장 양극화추세에 대한 적극적인 정책 대응, 그리고 최저임금 인상, 근로시간 단축, 육아휴직 강화 등 워라밸사조에 대한 적극적인 수용 필요성 등을 반영해야 함. 그러자면 제4차 산업혁명 대응을 위한 고학력 숙련인력 유치와 직업교육·훈련 인프라 구축, 노동시장 양극화 완화를 위한 지역별·사업체규모별·학력별·성별 임금 및 근로조건 격차의 축소 또는 완화, 워라밸사조의 적극 수용을 위한 과감하고 유연한 여성친화적 고용관행들의 정착이 필요함
- 아울러 이미 충남지역 노동시장의 일자리질을 개관할 때 발견되는 몇 가지 사실들로서 수도권 등 주요 지역들과 비교할 때 상대적으로 낮은 임금수준과 심한 사업체 규모별 임금 양극화, 상대적으로 열악한 근로조건 등의 개선, 나아가서 인력수급 미스매치 해소 또는 완화를 위한 정책노력의 필요성 등도 반영해야 할 것임
- 무엇보다도 현재 진행되고 있는 다양한 정부주도 일자리창출 사업들이나 실제 노동시장에서 창출되고 있는 민간 일자리들에서의 ① 일자리질의 평가, ② 일자리질 개선방향의 선도, 그리고 나아가서 ③ 생산성 향상과 아울러 질 높은 일자리 창출을 유인해낼 수 있는 좋은 일자리 창출 유인기능을 가질 수 있도록 지표가 구축되어야 할 것임
- 결과적으로 <표 10>에서 보는 바와 같이 ①중요한 근로조건인 고용안정성 항목, ②인적자원 개발 등 능력개발 항목, ③가장 중요한 양극화 완화항목인 임금소득 항목, ④근로시간 단축과 산업재해 방지를 주요 내용으로 삼는 근로조건 항목, ⑤노동시장 양극화 완화와 ⑥워라밸사조에 대한 능동적 대응을 위한 고용평등 항목과 일과 삶의 균형 항목 등을 일자리질 평가항목으로 최종 채택함

<표 10> 본 연구 채용 '고용의 질'의 차원과 세부지표의 구성

차 원		세 부 지 표	평가 대표지표
1. 고용 안정		재직기간 1년 이하의 근로자 비율 임시직 비율 이직률/평균근속연수	임시직 비율 평균근속연수
2. 능력 개발		전문대 이상 학력자 비율 교육연수의 중위수	전문대 이상 학력자 비율
3. 임금소득		전직원 월평균 임금수준 근속연수 3년 미만 근로자의 월평균 임금	학력, 성, 산업의 격차를 반영하는 월평균 임금수준
4. 근로 조건	근로시간	장시간 근로 비율 시간 관련 과소고용 비율 주당 평균근로시간 연평균 유급휴가일수	장시간 근로 비율 주당 평균근로시간
	작업환경	산재발생률 산재강도율 근로자 10만 명당 치명적 부상빈도	재해율
5. 고용 평등		비농부문 중 여성 위주 직종의 고용 비율 관리직/고위직 내 여성고용비율 55~64세 고령자의 고용률 갭 전체 피용자 대비 장애인 고용률, 실업률 갭 시간당 소득 여성/남성비	관리자 여성노동력 비율
6. 일과 삶의 균형		의무교육 연령 이하 아동을 가진 여성의 취업률 자녀가 없는 개인의 고용률 - 6세 이하 아동을 가진 부모의 고용률(20~50세 성별 수치) 보육시설 운영 여부 평균소득 대비 출산수당 수준	

(2) 항목 간 가중치의 설정방법

- 일자리질을 평가할 때 항상 문제가 되는 것은 주요 평가항목 사이에서 어느 항목을 어느 정도로 중요하게 평가할 것인가임. 이는 각 평가항목에 대한 가중치 부여의 문제이기도 함. 우리의 연구에서는 이 가중치를 설정하는 방법으로 다음과 같은 인력수급 모형을 설정하고 각 변수들의 통계적 설명력을 참조하여 일자리질 평가항목들의 가중치를 설정하는 방법을 채택함

$$\text{노동수요} : L^D = f(W, H, HC, G, LC, FSIZE, Y, E) \quad (1)$$

$$\text{노동공급} : L^S = g(W, H, HC, G, IR, LC, FSIZE, O) \quad (2)$$

$$\text{수급차(또는 부족인원)} : L^D - L^S$$

$$\text{인력부족률(\%)} : S = \frac{(L^D - L^S)}{L + (L^D - L^S)} \times 100 \quad (3)$$

W : 임금률

H : 근로시간

HC : 교육 등 인적자본

G : 성별 인력 수요 요인

LC : 근로시간의 근로조건

$FSIZE$: 기업규모

Y : 산업생산

E : 기타 노동수요 요인들

IR : 산업재해율

O : 기타 노동공급 요인들

○ 결과적으로 인력부족률함수는 다음과 같이 설정할 수 있겠음

$$S = h(W, H, G, HC, LC, FSIZE, IR, Y, E, O) \quad (4)$$

○ 예컨대 인력부족률을 설명하는 (4)식에 대한 회귀분석을 실시하고 각 변수들의 설명력(수정 R^2)의 크기를 참조하여 평가변수 가중치를 설정할 수 있을 것임

<표 11> 인력부족률에 대한 '고용의 질' 차원들의 설명력과 평가 가중치 설정(안)

차 원		회귀분석 대표변수	수정 R^2	가중치	비 고
고용 안정		근속연수	0.0192	5	
능력 개발		학력	0.0371	10	
임금소득		월평균 임금수준	0.0387	40	임금수준과 사업체 규모를 함께 반영함
		임금수준+사업체 규모	0.1554		
근로조건	근로시간	월평균 근로시간	0.0009	5	
	작업환경	산업별 재해율	0.0373	20	
고용 평등		여성	0.0035	10	
일과 삶의 균형		-	-	10	
전체 변수 설명력			0.2183	100	

자료 : 고용노동부, 2017년 <임금구조기본통계조사> 원자료 기준이며 인력부족률은 <직종별사업체노동력조사>, 산업별 재해율은 2016년 <산업재해현황> 자료에서 구함.

<표 12> 산업별·사업체규모별 인력부족률 회귀분석에 실제 사용된 변수 설명

변수명			관측치수	평균	표준편차	내 용
S	인력 부족률 (%)	산업별·사업체 규모별 인력부족률	345	2.1345	1.6877	고용노동부 <직종별사업체노동력조사> 기준으로 중분류 산업별로 얻는 사업체 규모별 2017년 연평균 인력부족률(%)
W	Lhtwage	임금근로자 시간당 임금을 자연대수값	831,609	9.7847	0.6197	고용노동부 2017년 <임금구조기본통계 조사> 기준 임금근로자 시간당 임금률에 자연대수 취한 값
G	Sex	성별	831,609	0.6201	0.4854	고용노동부 2017년 <임금구조기본통계조 사> 기준으로 남성 1, 여성 0인 더미변수
HC	Ten	근속연수	831,609	7.2697	8.1072	고용노동부 2017년 <임금구조기본통계 조사> 기준 임금근로자 근속연수
	Tensq	근속연수 제곱	831,609	118.57	228.29	고용노동부 2017년 <임금구조기본통계 조사> 기준 임금근로자 근속연수 제곱값
FSIZE	Size2	종업원수 10-29인 규모 사업체	831,609	0.1320	0.3385	고용노동부 2017년 <임금구조기본통계 조사> 기준 종업원수 10-29인 규모 사업 체이면 1의 값을 부여하는 더미변수
	Size3	종업원수 30-99인 규모 사업체	831,609	0.2015	0.4011	고용노동부 2017년 <임금구조기본통계 조사> 기준 종업원수 30-99인 규모 사업 체이면 1의 값을 부여하는 더미변수
	Size4	종업원수 100-299인 규모 사업체	831,609	0.1966	0.3974	고용노동부 2017년 <임금구조기본통계 조사> 기준 종업원수 100-299인 규모 사업체이면 1의 값을 부여하는 더미변수
	Size5	종업원수 300인 이상 규모 사업체	831,609	0.4195	0.4935	고용노동부 2017년 <임금구조기본통계 조사> 기준 종업원수 300인 이상 규모 사업체이면 1의 값을 부여하는 더미변수
HC	Sch2	고졸	831,609	0.3388	0.4733	고용노동부 2017년 <임금구조기본통계 조사> 기준 임금근로자 학력이 고졸이면 1의 값을 부여하는 더미변수
	Sch3	전문대졸	831,609	0.1564	0.3632	고용노동부 2017년 <임금구조기본통계 조사> 기준 임금근로자 학력이 전문대졸 이면 1의 값을 부여하는 더미변수
	Sch4	대졸 이상	831,609	0.4684	0.4990	고용노동부 2017년 <임금구조기본통계 조사> 기준 임금근로자 학력이 4년제 대 졸 이상이면 1의 값을 부여하는 더미변수
H, LC	Whour	월평균 근로시간수	831,609	183.62	43.298	고용노동부 2017년 <임금구조기본통계조 사> 기준 임금근로자 월평균 근로시간수
IR	Rinjury	산업별 재해율	69	0.4907	1.6945	고용노동부 2016년 <산업재해현황> 자 료에서 구한 중분류 산업별 재해율

<표 13> 산업별·사업체규모별 인력부족률에 영향을 미치는 설명변수들의 설명력 비교

설명변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
상수항	5.7256** (0.04802)	8.3992** (0.03939)	9.1805** (0.04002)	8.5632** (0.04475)	8.04233** (0.04214)	6.1542** (0.04564)	6.09372** (0.04877)
Lhtwage	-0.2523** (0.00503)	-0.6117** (0.0041)	-0.7214** (0.00424)	-0.6571** (0.00484)	-0.5022** (0.00458)	-0.2805** (0.00501)	-0.2769** (0.00511)
Sex	0.3320** (0.0045)	-	0.4370** (0.00477)	0.4378** (0.00476)	0.4471** (0.00446)	0.4072** (0.00443)	0.4036** (0.00455)
Ten	0.01684** (0.000869)	-	-	0.01597** (0.000946)	0.02508** (0.000887)	0.01941** (0.00088)	0.01912** (0.000884)
Tensq	-0.00127** (0.000032)	-	-	-0.00118** (0.000035)	-0.00133** (0.000033)	-0.00135** (0.000033)	-0.00134** (0.0000328)
Size2	-0.9527** (0.00586)	-	-	-	-0.9285** (0.00601)	-0.9442** (0.00595)	-0.9450** (0.00596)
Size3	-1.3683** (0.00599)	-	-	-	-1.3305** (0.00613)	-1.3537** (0.00607)	-1.3558** (0.00609)
Size4	-1.4670** (0.00667)	-	-	-	-1.4292** (0.00681)	-1.4409** (0.00674)	-1.4436** (0.00678)
Size5	-2.2006** (0.00972)	-	-	-	-2.1838** (0.00996)	-2.1895** (0.00985)	-2.1922** (0.00988)
Sch2	0.1465** (0.01097)	-	-	-	-	0.1175** (0.01113)	0.1153** (0.01115)
Sch3	-0.1970** (0.01171)	-	-	-	-	-0.2747** (0.01189)	-0.2761** (0.01189)
Sch4	-0.3243** (0.01132)	-	-	-	-	-0.4258** (0.01149)	-0.4261** (0.01149)
Whour	-0.0000656 (0.0000486)	-	-	-	-	-	0.000174** (0.0000494)
Rinjury	0.3689** (0.00267)	-	-	-	-	-	-
\overline{N}	552,000	552,000	552,000	552,000	552,000	552,000	552,000
$\overline{R^2}$	0.218	0.0387	0.0531	0.0569	0.173	0.191	0.191

설명변수	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
상수항	2.4054** (0.0037)	2.6755** (0.00359)	3.5962** (0.0047)	2.7864** (0.01557)	2.3157** (0.00982)	2.3350** (0.00262)	7.0329** (0.03666)
Lhtwage	-	-	-	-	-	-	-0.3833** (0.00384)
Sex	0.2077** (0.0047)	-	-	-	-	-	-
Ten	-	-0.01436** (0.000925)	-	-	-	-	-
Tensq	-	-0.0008363** (0.0000359)	-	-	-	-	-
Size2	-	-	-0.9629** (0.00613)	-	-	-	-0.9379** (0.00594)
Size3	-	-	-1.3805** (0.00623)	-	-	-	-1.3449** (0.00606)

설명변수	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
Size4	-	-	-1.5338** (0.00686)	-	-	-	-1.4581** (0.00672)
Size5	-	-	-2.3660** (0.01005)	-	-	-	-2.2160** (0.00984)
Sch2	-	-	-	0.1129** (0.0121)	-	-	-
Sch3	-	-	-	-0.3518** (0.01283)	-	-	-
Sch4	-	-	-	-0.6051** (0.01211)	-	-	-
Whour	-	-	-	-	0.00118** (0.0000515)	-	-
Rinjury	-	-	-	-	-	0.4255** (0.00291)	0.4255** (0.00267)
N	552,000	552,000	552,000	552,000	552,000	552,000	552,000
R^2	0.0035	0.0192	0.138	0.0371	0.0009	0.0373	0.193

(3) 평가점수 체계의 설정

- 각 항목 평가가중치에 곱하게 되는 승수는 개별 항목의 분포에 기초하여
 - 최상위 10% : 승수 1 부여
 - 상위 20% : 승수 0.75 부여
 - 중위 40% : 승수 0.5 부여
 - 하위 20% : 승수 0.25 부여
 - 최하위 10% : 승수 0 부여

<표 14> 월평균임금 평가체계

		최하위 10%	하위 20%	중위 40%	상위 20%	최상위 10%
월평균 임금 구분	(A)	85.8만원 이하	85.8만원 초과 ~ 161.3만원 이하	161.3만원 초과 ~ 323.5만원 이하	323.5만원 초과 ~ 560.5만원 이하	560.5만원 초과
	(B)	140.6만원 이하	140.6만원 초과 ~ 202만원 이하	202만원 초과 ~ 387.7만원 이하	387.7만원 초과 ~ 636.8만원 이하	636.8만원 초과
승수		0	0.25	0.5	0.75	1

주 : 2017년 임금근로자 월평균임금 기준

자료 : 고용노동부, (A)행 수치는 2017년 <고용형태별근로실태조사> 원자료 기준이며,
(B)행 수치는 2017년 <임금구조기본통계조사> 원자료 기준임.

<표 15> 2017년 산업별 평균임금과 근로시간

(천원, 원, 일, 시간)

	연평균임금 (천원)	월평균임금 (천원)		시간당 평균임금 (원)	월평균 근로일수	월평균 총근로시간
		(A)	(B)			
농업·임업·어업	31,652	2,638	3,078	15,992	20.7	168.6
광업	45,493	3,791	4,004	20,061	22.9	201.9
제조업	41,053	3,421	3,658	18,056	21.9	196.3
전기·가스·증기·수도사업	67,133	5,594	5,677	31,176	21.2	181.5
하수·폐기물처리·원료재생·환경복원	37,894	3,158	3,363	17,135	22.1	189.0
건설업	31,499	2,625	3,445	18,759	17.8	145.0
도매·소매업	30,876	2,573	3,249	15,108	21.3	170.4
운수업	36,849	3,071	3,271	17,224	21.4	182.0
숙박·음식점업	16,272	1,356	2,005	9,144	19.2	145.2
출판·영상·방송통신·정보서비스	45,884	3,824	4,141	22,331	20.7	168.8
금융·보험업	53,157	4,430	5,397	26,430	20.9	168.6
부동산업·임대업	27,325	2,277	2,597	13,049	20.2	182.6
전문·과학기술 서비스	49,031	4,086	4,454	24,241	20.8	169.4
사업시설관리·사업지원 서비스	30,438	2,536	2,722	14,808	20.9	172.8
교육서비스	33,375	2,781	3,722	23,096	19.0	137.4
보건업·사회복지 서비스	28,541	2,378	2,652	14,293	21.5	166.9
예술·스포츠·여가관련 서비스	25,066	2,089	2,859	14,109	19.8	151.0
협회·단체·수리·기타 개인 서비스	24,132	2,011	2,603	12,688	21.3	160.1
전산업 평균	43,240	3,603	3,878	21,232	20.9	176.3

주 : 평균임금에는 휴일근로수당이 포함되어 있고, 또한 근로일수와 근로시간수도 모두 휴일근로일수와 휴일근로시간수가 합산된 수치임.

자료 : 고용노동부, 2017년 <고용형태별근로실태조사> 원자료 기준인데 월평균임금의 (B)열 수치는 2017년 <임금구조기본통계조사> 원자료 기준임.

(4) 월평균임금 환산지수 체계의 구성

- 근로자 월평균임금 수준으로 일자리의 질을 평가하는 경우 실제 근로자들의 임금이 크게 나누어 ①성, ②학력, ③사업체 규모, ④산업에 따라 체계적으로 격차가 존재한다고 보아 이들을 모두 도입하여 동시에 서로 통제하는 다중회귀분석하고 각 요인성분들의 회귀계수 차이로 전체 근로자 월평균임금 수준으로 환산할 수 있는 체계를 구성함. 이렇게 임금격차의 주요 요인들을 일자리질 평가에 반영하기 위해 환산지수를 구성하는 이유는 첫째, 우리나라 노동시장에서 실제 존재하는 임금격차 요인들의 효과를 현실적으로 반영하자는 취지임. 이는 근로자들의 생산성 격차와도

무관하지 않을 것으로 생각되기 때문임. 둘째, 예컨대 성별 환산지수는 학력, 사업체 규모, 산업 요인이 모두 통제되는 가운데 다중회귀분석으로 추정된 성별 임금격차를 기준으로 설정되는 것이므로 다른 요인들에 대해서 독립적이라서 환산승수로 해석할 수 있다는 점도 중요함. 따라서 다른 요인들의 환산지수들과 승법적으로 종합계산될 수 있음. 셋째, 노동시장에서 각 요인별 임금격차 수준도 시간의 흐름에 따라 가변적일 수 있는데 이러한 변화도 주기적으로 환산지수를 조정함으로써 적절히 반영할 수 있다는 점도 장점임

- 2017년 <임금구조기본통계조사> 원자료 기준으로 다중회귀분석하여 구한 ①성, ②학력, ③사업체 규모, ④산업의 각 요인별 환산지수 체계는 <표 16>으로 정리할 수 있음. 예컨대 전문대졸 여성이 보건업종 30~99인 규모 사업체에 취업하는 경우 임금이므로 평가되는 일자리의 질은 당해여성의 실제 임금×1.016(전문대졸 환산지수)×1.169(여자 환산지수)×1.138(보건업 및 사회복지 서비스업 환산지수)×1.051(30~99인 사업체규모 환산지수)을 계산한 수치에 기초하여 전체임금근로자 월평균임금 기준 평가표 <표 14>로 그 일자리의 임금의 질을 평가하자는 착상임

<표 16> 산업별·성별·학력별·사업체규모별 월평균임금 환산지수 체계 구성(안)

구분	분류	2017년 기준
		평균환산지수
전산업 평균		1.000
산업별	농업, 임업 및 어업	1.027
	광업	0.856
	제조업	0.986
	전기, 가스, 증기 및 수도사업	0.753
	하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	0.930
	건설업	0.994
	도매 및 소매업	0.967
	운수업	1.064
	숙박 및 음식점업	1.268
	출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	0.942
	금융 및 보험업	0.700
	부동산업 및 임대업	1.211
	전문, 과학 및 기술 서비스업	0.889
	사업시설관리 및 사업지원 서비스업	1.172
	교육 서비스업	0.931
	보건업 및 사회복지 서비스업	1.138
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	1.133	
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1.074	

구분	분류	2017년 기준
		평균 환산지수
성별	남자	0.921
	여자	1.169
학력별	중졸 이하	1.308
	고졸	1.163
	전문대졸	1.016
	대졸 이상	0.868
사업체규모별	5~9인	1.174
	10~29인	1.101
	30~99인	1.051
	100~299인	0.968
	300인 이상	0.780

주 : 월평균임금이 성별·학력별·산업별·사업체규모별로 차이가 크기 때문에 전산업 평균 임금분포 기준으로 환산하여 비교해야 한다는 취지에서 환산지수를 도출함.

자료 : 산업별·성별·학력별·사업체규모별 임금구조는 고용노동부 2017년 <임금구조기본 통계조사> 원자료 기준임.

<표 17> 주당 평균근로시간 평가체계

주당 평균 근로시간	최하위 10%	하위 20%	중위 40%	상위 20%	최상위 10%
		56시간 초과	56시간 이하 ~ 48시간 초과	48시간 이하 ~ 40시간 초과	40시간 이하 ~ 25시간 초과
승수	0	0.25	0.5	0.75	1

주 : 2017년 임금근로자 주당 평균근로시간 분포 기준

자료 : 통계청, 2017년 하반기 <지역별고용조사> 원자료 기준.

<표 18> 주당 평균근로시간 평가체계

주당 평균 근로시간 52시간 초과 비율	최하위 10%	하위 20%	중위 40%	상위 20%	최상위 10%
		22.9% 초과	22.9% 이하 ~ 17.5% 초과	17.5% 이하 ~ 8.1% 초과	8.1% 이하 ~ 3.4% 초과
승수	0	0.25	0.5	0.75	1

주 : 2017년 임금근로자 산업별 주당 평균근로시간이 52시간을 초과하는 비율 기준

자료 : 통계청, 2017년 하반기 <지역별고용조사> 원자료 기준.

<표 19> 전문대졸 이상 학력자 구성비

주당 평균 근로시간 52시간 초과 비율	최하위 10%	하위 20%	중위 40%	상위 20%	최상위 10%
	27.0% 이하	27.0% 초과 ~ 38.0% 이하	38.0% 초과 ~ 61.3% 이하	61.3% 초과 ~ 80.0% 이하	80.0% 초과
승수	0	0.25	0.5	0.75	1

주 : 2017년 임금근로자 중 산업별 전문대졸 이상 학력자 구성비 기준
 자료 : 통계청, 2017년 하반기 <지역별고용조사> 원자료 기준.

<표 20> 평균 근속연수 분포

근속연수 분포	최하위 10%	하위 20%	중위 40%	상위 20%	최상위 10%
	3개월 이하	3개월 초과 ~ 1년 이하	1년 초과 ~ 7.2년 이하	7.2년 초과 ~ 17.8년 이하	17.8년 초과
승수	0	0.25	0.5	0.75	1

주 : 2017년 임금근로자 근속연수분포 기준
 자료 : 통계청, 2017년 하반기 <지역별고용조사> 원자료 기준.

<표 21> 임시직 비율

임시직 비율	최하위 10%	하위 20%	중위 40%	상위 20%	최상위 10%
	55.8% 초과	55.8% 이하 ~ 45.0% 초과	45.0% 이하 ~ 13.8% 초과	13.8% 이하 ~ 9.2% 초과	9.2% 이하
승수	0	0.25	0.5	0.75	1

주 : 2017년 임금근로자 산업별 임시직 비율 기준
 자료 : 통계청, 2017년 하반기 <지역별고용조사> 원자료 기준.

<표 22> 관리자 여성노동력 비율

여성노동력 비율	최하위 10%	하위 20%	중위 40%	상위 20%	최상위 10%
	0.0% 이하	0.0% 초과 ~ 3.5% 이하	3.5% 초과 ~ 12.2% 이하	12.2% 초과 ~ 32.0% 이하	32.0% 초과
승수	0	0.25	0.5	0.75	1

주 : 2017년 임금근로자 산업별 관리자 여성노동력 비율 기준
 자료 : 통계청, 2017년 하반기 <지역별고용조사> 원자료 기준.

<표 23> 산재발생률 평가체계

재해율	최하위 10%	하위 20%	중위 40%	상위 20%	최상위 10%
	0.84% 초과	0.84% 이하 ~ 0.72% 초과	0.72% 이하 ~ 0.29% 초과	0.29% 이하 ~ 0.10% 초과	0.10% 이하
승수	0	0.25	0.5	0.75	1

주 : 2016년 임금근로자 산업별 재해율 기준

자료 : 고용노동부, 2016년 <산업재해현황> 기준.

3. 지역 일자리사업 성과 평가를 위한 일자리질 평가표(안) 구성

- 이상의 작업 결과로부터 도출한 지역 일자리사업 성과 평가를 위한 구체적인 일자리질 평가표는 다음과 같이 구성할 수 있음.
- 평가항목을 크게 나누어 (1)고용안정과 능력개발, 일과 삶의 균형 항목과 (2)임금과 근로조건 항목으로 나누어 평가함. (1) 항목의 배점은 35점, (2) 항목의 배점은 65점으로 책정함

지역 일자리사업 일자리질 종합평가표(안)

사업 수행자 :

평가항목	배점	평가					특점	
		A	B	C	D	E		
총계	100	1.0	0.75	0.5	0.25	0.0		
1. 고용안정과 능력개발, 일과 삶의 균형 (35)								
○ 고용안정 : 근속연수(연(年)수)	3	17.8초과	7.2~17.8	1~7.2	3개월~1	3개월 이하		
○ 고용안정 : 임시일용직 비율(%)	2	9.2이하	9.2~13.8	13.8~45	45~55.8	55.8초과		
○ 능력개발 : 전문대졸 학력자 비율(%)	10	80초과	61.3~80	38~61.3	27~38	27이하		
○ 고용평등 및 일과 삶의 균형 : 관리자 여성인력 비율(%)	20	32초과	12.2~32	3.5~12.2	0~3.5	0이하		
2. 임금과 근로조건 (65)								
○ 월평균 임금수준(만원)	40	(A) 560.5초과 (B) 636.8초과	323.5~560.5 387.7~636.8	161.3~323.5 202~387.7	85.8~161.3 140.6~202	85.8이하 140.6이하		
- 산업별 월평균임금 환산지수	산업별 평균임금 환산지수는 <표 16> 참조							
- 성별 월평균임금 환산지수	남자 0.921			여자 1.169				
- 학력별 월평균임금 환산지수	대졸 이상 0.868		전문대졸 1.016		고졸 1.163		중졸 이하 1.308	
- 사업체규모별 월평균임금 환산지수	300인 이상 0.780		100~299 0.968		30~99 1.051		10~29 1.101	5~9 1.174
○ 주당 평균 근로시간(시간)	3	25 이하	25~40	40~48	48~56	56 초과		
○ 주당 52시간 초과 근로자 비율(%)	2	3.4이하	3.4~8.1	8.1~17.5	17.5~22.9	22.9초과		
○ 작업환경 : 산재발생률(%)	20	0.1이하	0.1~0.29	0.29~0.72	0.72~0.84	0.84초과		
3. 합 계 (100)	100							

※ 평가방법 : 등급(A~E) 중 하나에 ○표 후 득점란에 점수 기재.

예시) 능력개발에 대하여 B(0.75)로 평가할 때 $10 \times 0.75 = 7.5$ 점이 됨. 임금의 경우는 전문대졸 여성이 보건업종 30~99인 규모 사업체에 취업하는 경우 임금으로 평가되는 일자리의 질은 당해여성의 실제 임금 \times 1.016(전문대졸 환산지수) \times 1.169(여자 환산지수) \times 1.138(보건업 및 사회복지 서비스업 환산지수) \times 1.051(30~99인 사업체규모 환산지수)을 계산한 임금으로 평가함.

평가위원 :

(서명)

IV. 결 론

- 지금까지 우리는 최근 제4차 산업혁명의 진행, 국제 무역분쟁의 격화, 경제성장의 둔화, 노동시장 양극화 심화, 일과 삶의 균형(흔히 '워라벨', Work Life Balance)사조의 대두 등 대내외 경제상황이 급변하는 시기에 적극적 노동시장정책의 차원에서 뿐 아니라 지역 일자리정책의 시각에서 창출되는 일자리들의 질을 적절히 평가할 수 있는 방안을 모색하여 왔음
- 그리하여 지역 노동시장 일자리질의 현황을 분석하고 그 결과에 기초하면서 수도권 등 주요 여타 지역들과 비교하여 상대적으로 낮은 임금수준과 심한 사업체규모별 임금 양극화, 상대적으로 열악한 근로조건 등의 개선, 나아가서 인력수급 미스매치 해소 또는 완화 등 지역 노동시장 일자리상황을 종합적으로 살펴보았음
- '고용의 질' 지표에 대한 국내외적 제안들을 서베이하면서 우리나라 또는 지역의 노동시장에 그대로 적용할 수 있는 방안을 모색하였음. 무엇보다도 현재 진행되고 있는 다양한 정부주도 일자리창출 사업들이나 실제 노동시장에서 창출되고 있는 민간 일자리들에서의 ① 일자리질의 평가, ② 일자리질 개선방향의 선도, 그리고 나아가서 ③ 생산성 향상과 아울러 질 높은 일자리 창출을 유인해낼 수 있는 좋은 일자리 창출 유인기능을 가질 수 있도록 지표가 구축되어야 할 것임을 강조하면서 측정가능성과 비교가능성, 객관성, 그리고 단계적·점진적 진화의 시각이 필요하다는 점을 강조하였음
- 또한 지역 노동시장에 이들 평가항목들을 구체적으로 적용하자면 각 지역 노동시장의 상황에 맞게 적합성을 갖도록 이들은 적절하게 수정·보완되어야 할 것으로 판단됨. 일자리질의 향상은 기업의 비용을 증가시키는 결과도 초래할 수 있으므로 생산성의 향상이라는 측면도 함께 고려할 수 있어야 할 것임. 물론 개별 기업으로서는 어찌해볼 수 없는 기업외적 제도상의 한계 등은 그대로 평가지표로 반영하기 어렵기도 할 것임
- 그리하여 결과적으로 ①중요한 근로조건인 고용안정성 항목, ②인적자원 개발 등 능력개발 항목, ③가장 중요한 양극화 완화항목인 임금소득 항목, ④근로시간 단축

과 산업재해 방지를 주요 내용으로 삼는 근로조건 항목, ⑤노동시장 양극화 완화와 ⑥워라벨사조에 대한 능동적 대응을 위한 고용평등 항목과 일과 삶의 균형 항목 등을 일자리질 평가항목으로 최종 채택함

- 이상 작업 결과로부터 지역 일자리사업 성과 평가를 위한 구체적인 일자리질 평가표는 평가항목을 크게 나누어 (1)고용안정과 능력개발, 일과 삶의 균형 항목과 (2) 임금과 근로조건 항목으로 나눔. (1) 항목의 배점은 35점, (2) 항목의 배점은 65점으로 책정하는 방식으로 제안할 수 있었음
- 향후 이러한 평가표를 참조하여 구체적인 일자리사업들을 평가해가면서 부족한 점들이나 미비점 등을 발굴하여 계속 보완하여 갈 수 있기를 기대함

< 참고문헌 >

- 관계부처 합동, 『제4차 산업혁명에 대응한 지능정보사회 중장기 종합대책』, 2017.
- 권우현·김우영·배진한·김진영, 『충남지역의 고용구조와 인력수급 변동』, 기본연구 2017-34, 한국고용정보원, 2018.
- 독일 연방노동사회부, 『노동 4.0 백서』 (Weissbuch Arbeiten 4.0에 대한 노사정위원회 번역본), 2015.
- 박현정, “제4차 고용의 질 측정방법 연구,” 『2010년 연구보고서』, 통계개발원, 2010.
- 방하남·이영면·김기현·김한준·이상호, 『고용의 질 - 거시·기업·개인수준에서의 지표개발 및 평가 -』, 연구보고서 2007-02, 한국노동연구원, 2007.
- 배진한, “산업연관표를 이용한 생산활동 파급효과 계측방법 개선 연구 - 특정 산업 생산활동을 최종수요로 변환하는 방법을 중심으로 -,” 『지역개발연구』, 제48권 제2호, 전남대 지역개발연구소, 2016. 12. pp.1~25.
- 배진한·최효철·성을현, 『대전지역 중소·벤처기업 인력수급 미스매치 해소를 위한 시간선택제근로 활성화 방안 연구』, 충남대학교 중소기업정책연구소, 2013.
- 배진한·김혜정·박창귀, “대전충남지역 고용구조 분석 및 정책방향,” 한국은행 대전충남본부, 2017. 4.
- 송영남, “‘좋은 일자리’의 결정요인과 지역 간 분포의 변화에 관한 연구,” 『지방행정연구』, 제24권 제4호, 2010. 12.
- 어수봉, “‘고용의 질’ 측정지표 개발에 관한 연구,” 『고용과 직업 연구』, 제1권 제1호, 한국고용정보원, 2007.
- 오민홍, “제4차 지역별 노동시장 성과격차 분석,” 이규용·고영우·김우영·오민홍·이상호·홍성호, 『지역고용전략 수립을 위한 노동시장 연구』, 한국노동연구원, 2015.
- 오상훈·이해춘, 『고용영향 자체평가 가이드라인 개선방안 연구』, 2016 고용영향평가 연구시리즈, 한국노동연구원, 2016.
- 오호영, “제4차 산업혁명에 따른 취약계층 및 전공별 영향,” KRIVET Issue Brief, 123호, 한국직업능력개발원, 2017.
- 윤석천외 4인, 『충남 일자리사업 성과 평가 연구』, 충남고용네트워크, 2018.
- 이시균외 13인, 『기술혁신을 반영한 중장기 인력수요 전망(2016~2030)』, 한국고용정보원, 2018.
- 이용호·김재진·이진면, “경제성장 및 산업별 실질 부가가치 중장기 전망,” 『2nd 인

- 력수급전망포럼』, 한국고용정보원, 2017. 5.
- 이해춘·주무현·김남현·김기덕, 『대구형 일자리 창출 성과관리 모형 개발』, 최종보고서, 다산경제연구원, 2016. 12.
- 제주인적자원개발위원회, 『제주형 희망일자리 연구』, 제주인적자원개발위원회, 2017. 12.
- 해양수산부·전라남도·목포시, 『수산식품 수출단지 조성사업 예비타당성조사 2차 사업계획 자료』, 2018. 5.
- 고용노동부, 고용노동통계 데이터베이스.
-----, <임금구조기본통계조사> 및 <고용형태별근로실태조사> 2017년 원자료.
통계청, KOSIS 데이터베이스.
-----, <지역별고용조사>, 2008~2017년 3/4분기 또는 하반기 원자료.
한국고용정보원, <워크넷> 자료.
- Atkinson, A.B., "On the measurement of inequality", *Journal of Economic Theory*, Elsevier, vol.2(3), pp.244~263, September 1970.
- Bongaarts, J., "Household Size and Composition in the Developing World in the 1990s", *Population Studies*, vol.55(3), pp.263~279, 2001.
- Casado-Diaz, J.M., "Local Labour Market Areas in Spain: A Case Study." *Regional Studies* 34(9) 843~856, 2000.
- Cazes, S., A. Hijzen, and A. Saint-Martin, "Measuring and Assessing Job Quality: the OECD Job Quality Framework," *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 174, 2015.
- Coombes M.G., A.E. Green and S. Openshaw. "An Efficient Algorithm to Generate Official Statistical Reporting Areas: the Case of the 1984 Travel-to-Work Areas Revision in Britain." *Journal of the Operational Research Society* 37(10) pp.943~953. 1986.
- Dang, H. and P. Lanjouw, "Measuring Poverty Dynamics with Synthetic Panels Based on Cross-Sections", *World Bank Policy Research Working Paper* no. 6504, 2013.
- Foster, J., S. Seth, M. Lokshin and Z. Sajaia, *A Unified Approach to Measuring Poverty and Inequality: Theory and Practice*, World Bank, Washington, DC. 2013.
- Fuchs, V., "Redefining Poverty and Redistributing Income," *The Public Interest*, vol.9, 1967.

- Janine Leschke and Andrew Watt, "Job quality in Europe," WP, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS), 2008. 07.
- Laan, Lambert van der and R. Schalke. "Reality versus Policy: The Delineation and Testing of Local Labour Market and Spatial Policy Areas." European Planning Studies 9(2), pp.201~221, 2001.
- Leschke J. and A. Watt, "Job quality in Europe," Working Paper, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS). 2008. 7.
- OECD, 2015 Employment Outlook, 2015.
- OECD, "How Good Is Your Job? : Measuring and Assessing Job Quality," Feb. 2016 (www.oecd.org/statistics/, 2018. 5. 15. 접속).
- Sandrine Cazes, Alexander Hijzen, and Anne Saint-Martin, "Measuring and Assessing Job Quality: the OECD Job Quality Framework," OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no.174, 2015.
- 池添弘邦, "ワーク・ライフ・バランスをめぐる労働法則 - 日本と欧米の比較 -", 『ワーク・ライフ・バランスの焦点 - 女性の労働参加と男性の働き方 -』, 労働政策研究・研修機構, 2012.
- 内閣府, "働き方改革実行計画," 平成 29年 3月 28日 働き方改革実現会議 決定, 2017(平成29年) 3. 28.
- 内閣府 働き方改革実現推進室, "働き方改革の実現に向けて," 자료 12, 2016(平成28年) 11. 17.

2019년 한국지역고용학회

동계 학술대회 발표 3

고용위기지역 원인분석과 유형화 탐색

- 발표: 주무현(한국고용정보원 본부장),
이상호(한국고용정보원 연구위원),
오윤석(한국고용정보원 연구원)
- 토론: 임상훈(한양대학교 교수)

고용위기지역 원인분석과 유형화 탐색

주무현·이상호·오윤석
(한국고용정보원)

목차

I. 문제제기	1
II. 산업-고용위기 지원 제도 성과와 평가	4
1. 고용위기지역 지원 제도 개요	4
2. 지원 성과와 평가	7
3. 고용위기 대응체계의 한계와 과제	11
III. 고용위기지역의 산업과 노동시장 분석	12
1. 주요 산업 및 고용동향	12
2. 노동시장과 경기변동의 장기 동학	15
3. 고용위기지역 유형화	20
IV. 정책과제	23
1. 고용위기지역 제도 개선	23
2. 산업구조 재편과 직업교육훈련	24
3. 지역고용거버넌스와 대학	25

고용위기지역 원인분석과 유형화 탐색

I. 문제제기

2018년 4월 지역경제 침체에 따른 고용위기 극복을 위해 7개 고용위기지역이 재정지원을 받고 있다. 고용위기지역은 「고용위기지역 지역의 지정 기준 등에 관한 고시」에 따라 고용사정이 현저히 악화되거나 악화될 우려가 있는 지역 및 고용재난지역에 대한 지정기준과 지원수준을 정하여 고용안정과 일자리창출 사업을 원활히 추진할 목적으로 지정된다.¹⁾ 고용위기지역은 지역 경제의 침체에 따른 노동시장의 급속한 실업증대를 한시적으로 막기 위한 조치로서 고용보험피보험자 규모 변동 비율에 따라 결정된다. 지역 노동시장의 고용변화를 확인할 수 있는 가장 객관적 행정자료는 고용보험 가입 사업장의 피보험자 수가 유일하다. 현재 7개 고용위기지역 역시 조선업 침체와 특정 대기업의 공장 철수 등에 따라 기초자치단체의 고용보험 가입 사업장의 피보험자 규모에서 뚜렷한 감소가 발견되었다.²⁾

지역경제의 고용위기는 다양한 직접 또는 간접 요인이 복합적으로 작용한 결과이다. 지역의 고용위기가 어떻게 유발되었고, 그것에 따른 파급효과가 어디까지 미칠 것인가를 가늠하는 것은 사실상 불가능하다. 고용위기를 단순히 특정 산업위기로 모두 환원하려는 경향이나 시도는 지역노동시장의 실업증대에 유연하게 대처하지 못하게 만드는 요인이 된다. 산업·고용위기 대책도 다양한 정책수단이 유기적 협력적으로 결합되어야 정책효과를 높일 수 있다. 고용위기를 특정 산업 경기변동이나 기업 경영실적에서만 찾

1) 「고용위기지역 지정 기준 등에 관한 고시」에서 “제1조(목적) 이 고시는 「고용정책 기본법」 제32조, 제32조의2, 같은 법 시행령 제29조·제30조, 제30조의 3 및 「고용보험법」 제21조·제22조, 같은 법 시행령 제18조·제24조에 따라 추진된다.

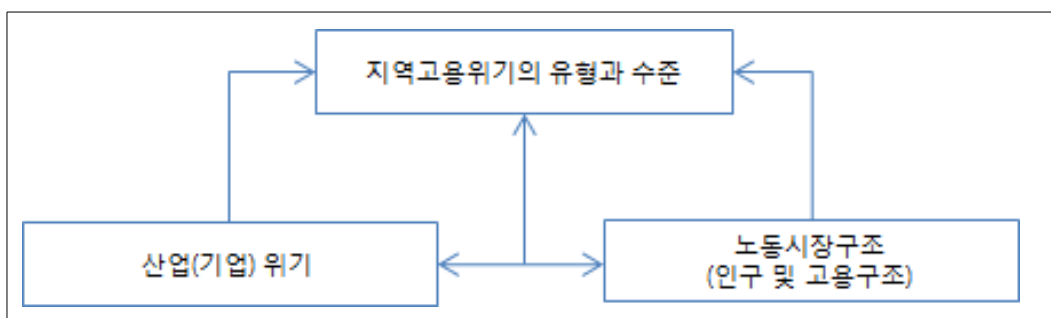
2) 고용위기지역 지정 조건은 제2장에서 보다 구체적으로 논의될 것이다.

을 경우 해법이나 지역경제 회복 방안도 단순화될 수밖에 없기 때문이다.

산업과 고용위기의 실체(fact finding)가 체계적으로 파악되어야 한다. 예컨대 현재 고용위기지역이 산업위기 이후 고용위기인지, 고용위기 이후 산업위기인지, 고용과 산업위기가 동시에 발생하였는지를 판단하는 것은 중요하다. 그 다음 고용위기지역 유형화 기준과 현상을 분석하여 산업과 고용위기 동시 지정이 함의하는 바가 무엇인지를 찾는 것도 필요하다. 현행 고용위기지역 지원 제도 및 내용이 단기 위기대응 수단으로 제대로 작동하고 있는지, 현행 제도에서 더 이상의 근본적 조치가 가능한 것인가? 다시 말해 고용위기지역의 고용과 산업위기 원인과 현상에 대한 실증적·구조적 분석을 통한 유형화가 필요하고, 그에 따른 실업대책이 다르게 추진될 수 있도록 해야 할 것이다.

고용위기지역 지정 및 운영과 관련하여 제도 취지를 보다 합리적으로 구현하기 위한 개선방안이 필요하다. 이를 위해서는 지역고용위기를 유형화하고, 그것이 산업위기와 어떻게 연결되는지 파악되어야 한다. 지역의 고용위기와 산업변동의 인과관계가 구조적으로 분석되고 유형화되어야 고용위기대책도 시의적절할 수 있을 것이다. 본 연구는 2018년 현재 7개 고용위기지역의 원인과 현상을 분석하여 유형화하고, 그 유형별 고용회복형태에서 정책적 함의를 도출하고자 한다. 고용위기지역의 유형화는 실업대책의 구체화 및 다양화를 통해 정책효과를 제고할 수단을 모색하는 것이다.

[그림 1] 연구가설 개념도



본 연구는 지역고용위기의 유형과 수준이 지역경제의 산업 및 기업 위기와 노동시장의 인구 및 고용구조에 의해 결정된다는 가설에 입각하고 있다. 지역노동시장의 고용위

기는 산업 및 기업의 위기와 상호 인과관계를 갖고 있다. 그리고 산업별 경기변동과 기업의 경영위기는 노동시장 및 노사관계에 상호 연관관계를 갖고 있으며, 그것의 상호작용이 지역고용위기를 낳게 된다는 것이다. 다시 말해 산업 및 기업의 위기는 노동시장구조와 고용위기 수준을 낳게 되고, 그것은 구조적으로 작동하여 지역고용위기의 유형을 결정하게 된다고 본다.

본 연구는 기존 고용위기지역 특성을 분석하여 7개 지역의 고용위기를 유형화하고, 그에 맞는 고용위기대책을 마련하고, 고용위기지역 지원 제도를 개선하는데 목적이 있다. 이를 위한 연구방법은 크게 세 가지로 구성된다. 우선 7개 지역의 노동시장 및 산업구조의 장기 동학적 실증분석과 해외 고용위기대책 사례 및 문헌연구 등이 주로 활용되었다. 둘째, 지역고용위기 원인과 대응 방안에 대한 이해관계자의 심층면접에 기초한 정성적 분석방법이 활용된다. 그것은 고용위기 발생과 대책이 지역사회의 리더십(leadership)과 관련되는 주체(중앙정부 및 지자체 담당자, 산업 및 기업 관계자, 노동조합 관계자, 고용위기대책 수행기관 관계자 등)와 심층적 면접조사가 실시되었다. 마지막으로 본 연구는 정책연구도 실시한다. 예컨대 고용위기지역 제도 개선방안 마련(법제화 방안 포함), 지역고용위기와 산업위기 유형화에 따른 맞춤형 대응조치 또는 지원 차별화 방안 제시 등이 그것이다.

본 연구는 고용위기지역의 유형화와 실업대책의 구체화 및 효과성 제고를 위한 정책 함의를 모색한다. 우선 고용위기지역 지원 제도와 변천 과정에 대해 살펴보고, 과거 고용위기지역 지정 및 지원 대책이 고용회복에 실제 어떻게 작용하였는지에 대해 비판적으로 평가한다. 그 다음은 2018년 현재 7개 고용위기지역의 산업구조와 기업분포, 노동시장의 고용구조에 고용위기의 원인 분석을 통해 유형화를 시도한다. 마지막으로 고용위기의 회복 경로 등에 대한 정책방향을 제시한다. 해외 고용위기정책 시사점을 통해 고용위기 대응체계의 고도화 및 고용위기지역 지정 제도 개선 방안 등 정책제언을 제시하는데 있다.

II. 산업-고용위기 지원 제도 성과와 평가

1. 고용위기지역 지원 제도 개요

<표 2>는 현행 고용-산업위기지역 지정 기준과 지원 기간 등에 관한 내용을 비교하기 위해 정리한 것이다. 특별고용지원업종, 고용위기지역, 산업위기 대응 특별지역 등 고용 및 산업위기와 관련된 특별지역 지정제도에 대한 것이다. 고용-산업위기지역 신청절차에서 고용노동부 고용위기지역과 산업위기대응특별지역은 각각 지방자치단체장과 시도지사로 구분되고, 지정기준에서도 고용위기지역은 고용보험피보험자로 아주 구체적인데 반해 산업위기대응특별지역은 다소 ‘추상적’이다. 현행 고용위기지역은 기존 특별고용지원업종지원제도에서 신정철차, 지정기준과 지원기간 등이 대부분 동일하다.

<표 2> 현행 고용-산업위기지역 지정 기준과 지원 기간

	특별고용지원업종	고용위기지역	산업위기대응 특별지역
근거 법령	고용정책기본법 제32조 업종별, 지역별 고용조정의 지원 등 고용보험법 제21조 고용조정의 지원, 제22조 지역고용의 촉진		국가균형발전법 제2조 및 제17조
신청 절차	사업주나 사업주단체 신청 → 현장실사 → 고용정책심의회 심의	지방자치단체장 → 시도 지역고용심의회 의결 후 신청 → 현장실사 → 고용정책심의회 심의	시도지사가 신청 → 지역산업위기심의회위원회 → 산업통장부장관 지정 결정
지정 기준	BSI 등 경기동향, 해당 업종의 고용조정 상황, 주요 기업의 재무 상황, 하도급 업체의 고용변동 상황	지역 피보험자감소(전국 평균 및 전년대비), 신규구직급여신청자수 증가, 3년간 피보험자수 지속 감소	지역 내 주된 산업 종사자 비중, 주된 산업의 생산 감소, 지역의 휴폐업 증가 및 전력사용량, 부동산가격 변동, 지역의 주된 산업 중 2개 이상의 산업에 위기 발생
지정 지역	산업 전체와 조선업밀집지역에 조선업 희망센터 설치 지원	7개 지역 (울산동구, 거제, 통영, 고성, 창원진해, 군산, 목포·영암)	6개 지역 (울산동구, 거제, 통영·고성, 창원진해, 영암·목포·해남, 군산)
지원 기간	1년 + 1년6개월 연장 ('16. 7. ~ 18. 12.)	1년간(연장 가능) ('18. 4. ~'19. 5.)	최대 2년간 (군산 : '18. 4.~'20. 4.) ('18. 5. ~ 19. 5.)

현행 고용-산업위기지역은 고용위기에 따른 실업자 및 실직자 대상 실업급여 및 생활안정자금 등 ‘노동력 공급 측면’을 지원하는 데 반해, 산업위기대응특별지역은 법인세 및 소득세 감면, 기업주에 대한 ‘노동력 수요 측면’ 지원이 대부분을 차지한다. 굳이 구분하자면, 고용위기지역은 ‘고용위기에 따른 단기적 즉각적 위기 대응’ 측면이 강하고, 산업위기대응특별지역은 기업주에 대한 ‘중기적’ 측면이 강하다고 볼 수 있다. 고용위기 대응체계는 정부가 특구 또는 지역을 지정하여 재정지원이나 실업급여 및 고용유지지원금의 지원 기준 완화 및 확대를 통해 주로 이뤄지고 있다.

〈표 3〉 현행 고용-산업위기지역 지원 내용

제도	지원 내용
특별고용지원업종	<ul style="list-style-type: none"> - 고용유지지원금 확대 지원 - 사회보험료 납부 유예 - 재직자 및 실업자 훈련지원, - 훈련연장급여(최대 2년 구직급여의 100%) - 취업성공패키지 - 구직급여+특별연장급여, - 생활안정자금융자(300만원), - 지역맞춤형일자리사업, - 소상공인경영안정자금지원
고용위기지역	<ul style="list-style-type: none"> - 상동(上同) - 위기 산업 및 지역 전체 지원 확대 - 지역고용촉진지원금
산업위기대응특별지역	<ul style="list-style-type: none"> - 고용위기지역 지원 - 퇴직인력 재취업 인건비(최대 3천만원, 1인당 1년) - 희망근로 - 법인세 및 소득세감면(100%) - 신.기보 특별보증지원 강화 - 산업 R&D 및 인프라 지원 - 지역인프라지원(도로, 환경 등)

고용위기지역 지원 제도는 이제 2009년 7월 신설되어 10년 동안 운영되었다. 평택시 쌍용자동차 구조조정으로 인한 고용개발촉진지역 지정에 앞서 대우자동차 인천부평공장 전직희망센터(2001년 대우자동차+지자체+고용센터 등)가 운영되기도 했다. 그러나 ‘특구’ 지정보다는 전직지원을 위해 기업, 지자체와 노동부가 협력하여 전직지원센터를

운영한 최초 사례이다. 고용위기지역 지정은 평택시(09년 8월~10년 8월)의 「고용개발촉진지역」 이고, 그 다음은 경남 통영시(13년 1월~15년 1월)의 「고용촉진특별구역」 이다.

〈표 4〉 고용위기지원 제도 변천 과정

제도	지역	지정 기준
고용개발촉진지역 (09년 7월 신설)	평택시 (09.8-10.8)	1. 지역내 업종 피보험자 비중 15% 이상 2. 전년대비 업종 BSI 30% 이상 감소 3. 전년대비 지역 피보험자 5% 이상 감소 4. 피보험자 대비 비자발적 이직자 혹은 실직추정인원 비중 5% 이상
고용촉진특별구역 (13년 1월 개정)	통영시 (13.2-15.2)	1. 지역내 업종 피보험자 비중 15% 이상 2. 전년대비 BSI 30% 이상 감소 3. 전년대비 피보험자 3% 이상 감소 4. 피보험자 대비 비자발적 이직자 혹은 실직추정인원 비중 3% 이상
고용위기지역 (13년12월 개정)	미시행	1. 지역내 업종 피보험자 비중 10% 이상 2. 전년대비 BSI 15% 이상 감소 3. 전년대비 피보험자 5% 이상 감소 4. 피보험자 대비 비자발적 이직자 혹은 실직추정인원 비중 3% 이상
특별고용지원업종 (15년 12월 신설)	조선업 (16.7-18.6, 1년 추가 지원)	1. BSI 등 경기동향 2. 해당 업종의 고용조정 상황 3. 주요 기업의 재무 상황 4. 하도급 업체의 고용변동 상황
고용위기지역 (17년 8월 개정) (18년 3월 개정)	7개 지역 (18.4-19.4)	<1+2+3 모두 충족 혹은 4, 5 요건 충족> 1. 지역 피보험자 증감률 전년대비 전국 평균보다 5%p 이상 감소 2. 지역 피보험자 전년 대비 5% 이상 감소 3. 신규 구직급여신청자수 전년대비 20% 이상 증가 4. 1년간 피보험자 수가 3년 전보다 7% 이상 감소 5. 지역 내 대규모 고용조정이 예상되어 선제적 대응이 필요한 경우(18년3월 추가)

과거 특정 기업 또는 지역 단위 고용위기 대응체계가 구축되는 것과 달리 조선업 수주절벽과 건조물량 감소에 따른 조선업 특별고용지원업종이 지정되면서 조선소 4개 밀집지역(울산동구, 경남거제, 창원, 전남 목포)에 대한 조선업 희망센터가 설치되었다. 조선업 위기가 지역 전체의 위기로 심화되고 있다는 판단 하에 고용노동부에서 18년 4월

부터 고용위기지역을 지정하고, 산업통상부도 18년 4월 군산시를 산업위기대응특별지역으로 지정한 이후 경남 거제, 통영·고성, 목포·영암·해남, 울산 동구, 창원 진해구를 추가로 지정하여 지원하고 있다.

고용위기지역 지원 제도는 주로 지원 기준을 중심으로 변화했다고 볼 수 있다. 초창기 고용개발촉진지역과 고용촉진특별구역은 지역내 업종 피보험자 비중 15% 이상, 전년대비 BSI 30% 이상 감소, 전년대비 피보험자 3% 이상 감소와 피보험자 대비 비자발적 이직자 혹은 실직추정인원 비중 3% 이상 등이 나타났을 때 지정되었다. 그 가운데에서도 전년대비 BSI 30% 이상이 중요 기준으로 작용하였다. 2017년 이후 고용위기지역은 지원 기준을 한층 완화하고, BSI를 전혀 반영하지 않는 대신 고용보험피보험자 변동 추이에 따라 지정될 수 있도록 했다. 특히 국민경제의 저성장·저고용 기조를 반영하여 전국 대비 지역노동시장의 고용보험 피보험자 추이가 반영되었다. 무엇보다 기존 고용보험 피보험자 변동 추이와 같은 과거 자료에 의존하는 방식에서 벗어나 “지역내 대규모 고용조정이 예상되어 선제적 대응”이 가능하도록 했다. 그러나 고용위기지역이 노동시장외적인 논리에 결정될 수 있다는 가능성도 열어놓았다고 본다.

2. 지원 성과와 평가

2018년 4월 이후 10월 현재까지 고용위기지역 지원 내역을 살펴보면, 전체 8,345개 사업장, 77,521건과 97,216명에 대해 890억원 이상이 투입되었다. 지원 금액 기준에서 군산시가 190억으로 가장 많고, 영암군과 고성군이 각각 65억과 40억으로 가장 적다. 고용위기가 심각한 도시지역에 대해 지원규모가 많고, 그렇지 못한 군단위 지역에 대한 지원 수준은 상대적으로 소규모이다. 세부사업별로는 사업주 직업훈련 지원으로 2850개소의 57,233명이 가장 많고, 고용유지지원금은 806건의 10,968명이 지원혜택을 받았다. 취업촉진수당은 14건, 지역고용촉진지원금은 164건 지원에 2,203명 지원혜택으로 상대적으로 적다. 신규창출보다는 고용유지가 제도적으로 선호되는 것으로 보인다. 다시 말해 고용위기지역 지원 제도는 한시적·단기적 고용위기 회피 또는 대응 수단이라는 측면에서 성격이 분명하다.

〈표 5〉 고용위기지역별 지원 실적(4월~10월 기준)

(단위: 개, 건, 명, 백만원)

지역	구분	내역
군산시	사업장수	2,225
	지원건수	14,441
	지원인원	21,779
	지원금액	18,966
거제시	사업장수	1,441
	지원건수	11,534
	지원인원	15,505
	지원금액	18,343
통영시	사업장수	677
	지원건수	4,830
	지원인원	7,277
	지원금액	13,080
고성군	사업장수	491
	지원건수	2,809
	지원인원	4,766
	지원금액	3,993
창원시 진해구	사업장수	774
	지원건수	11,846
	지원인원	9,453
	지원금액	7,911
울산시 동구	사업장수	767
	지원건수	16,942
	지원인원	13,256
	지원금액	11,706
목포시	사업장수	1,294
	지원건수	12,492
	지원인원	17,218
	지원금액	8,819
영암군	사업장수	676
	지원건수	2,627
	지원인원	7,962
	지원금액	6,470
전체	사업장수	8,345
	지원건수	77,521
	지원인원	97,216
	지원금액	89,289

출처 : 고용노동부

주 : 기존 지원제도의 지원실적과 고용위기지역 우대지원을 포함한 실적이며 세부사업에 따라 우대지원 시점이 다를 수 있다.

〈표 2-5〉 세부사업별 고용위기지역지원 실적(10월 말 기준)

(단위: 개, 건, 명, 백만원)

세부사업	지원현황			
	사업장수	지원건수	지원인원	지원금액
취업촉진수당	0	14	14	17
훈련연장급여	0	1	1	2
직업훈련생계비대부(용자)	0	278	278	1,105
생활안정자금(용자)	336	518	518	3,476
취업성공패키지	0	27,268	9,723	6,634
재직자 능력개발지원	1,182	4,234	2,736	1,475
전직실업자 능력개발지원	0	4,669	4,669	2,632
고용유지지원금	224	806	10,968	28,779
사업주 직업훈련 지원	2,850	36,325	57,233	7,464
중소기업청년추가고용장려금	534	0	2,396	6,021
고용촉진장려금	419	592	526	2,335
사회적기업 인건비 지원	71	0	269	1,950
지역산업맞춤형일자리창출지원	0	28	0	22,185
지역고용촉진지원금	164	164	2,203	0
청년센터운영(군산,통영)	0	0	0	5,214
전체	8,345	77,521	97,216	89,289

출처 : 고용노동부

고용위기지역의 비(非)예산 지원 사업은 주로 고용보험과 산재보험 등 사회보험료 납부 유예 또는 면제가 주로 활용되고 있다. 전체적으로 고용·산재보험료 납부 기한 연장과 고용·산재보험료 체납 처분 유예가 2018년 4월부터 10월까지 7개월 동안 666건과 353건이다. 그 다음 장애인 고용 부담금 납부 유예 및 고용보험 사업주 과태료 면제가 각각 26건과 1,520건으로 나타났다. 이처럼 고용보험 및 산재보험료 기한 연장으로 2018년 10월 현재 약 57억 원, 납부 유예는 약 124억 원 규모에 이른다고 한다.³⁾

3) 고용노동부 내부자료에 의해 인용되었다.

〈표 6〉 고용위기지역의 비예산 사회보험료 감면 및 납부 편의 지원 실적(10월 말 기준)

(단위: 개, 건, 명, 백만원)

구분		고용·산재 보험료납부 기한 연장	고용·산재 보험료체납 처분 유예	장애인고용 부담금 납부 유예	고용보험 사업주 과태료 면제
군산시	사업장수	181	60	0	426
	지원건수	0	0	0	750
	지원인원	0	0	0	1,596
	지원금액	205	217	0	0
거제시	사업장수	166	115	24	246
	지원건수			24	374
	지원인원				946
	지원금액	3,359	6,881	798	0
통영시	사업장수	49	25	2	174
	지원건수	0	0	2	338
	지원인원	0	0	0	910
	지원금액	747	778	19	0
고성군	사업장수	41	25	0	90
	지원건수	0	0	0	142
	지원인원	0	0	0	298
	지원금액	96	130	0	0
창원시 진해구	사업장수	62	25	0	181
	지원건수	0	0	0	334
	지원인원	0	0	0	745
	지원금액	114	318	0	0
울산시 동구	사업장수	59	41	0	113
	지원건수	0	0	0	184
	지원인원	0	0	0	265
	지원금액	1,086	3,610	0	0
목포시	사업장수	65	33	0	223
	지원건수	0	0	0	346
	지원인원	0	0	0	687
	지원금액	18	230	0	0
영암군	사업장수	43	29	0	67
	지원건수	0	0	0	130
	지원인원	0	0	0	235
	지원금액	130	251	0	0
전체	사업장수	666	353	26	1,520
	지원건수	0	0	26	2,598
	지원인원	0	0	0	5,682
	지원금액	5,755	12,415	817	0

출처 : 고용노동부

고용보험 및 산재보험 유예는 사업주의 납부부담으로 가중되어 노동자에게 더욱 불리하다는 주장이 꾸준히 제기되고 있으나 사업주의 경영부담은 경감을 하는 측면에서 여전히 추진되고 있다. 국민연금, 건강보험, 고용보험과 산재보험 등 4대 사회보험료 ‘떡튀폐업’으로 인한 노동자의 경제적 손실은 더욱 높아질 수 있다. 이런 이유 때문에 국민연금은 노동자가 임금에서 원천 징수되더라도 사업주가 나머지 국민연금을 부담하지 않을 경우 고스란히 노동자의 손해가 된다. 더 나아가 해당 기간 동안 국민연금보험료 체납으로 인해 가입 기간을 인정받지 못하는 사태가 있어 2018년 12월 국민연금 체납 처분 유예기간은 폐지하였다. 결론적으로 고용위기에서 비예산 지원 제도가 실업자가 사회보험제도로부터 실제 이익을 얻지 못하게 만드는 요인으로 작용했다.

3. 고용위기 대응체계의 한계와 과제

현재 단계 한국경제의 산업재편에 따른 산업 및 기업 구조조정으로 인한 고용위기가 노동자에게 전가되고 있는 상황이다. 과거 평택시 쌍용자동차나 조선업 구조조정 사례에서 볼 수 있듯이 고용위기지역 노동자의 사회적·경제적 회복은 불가능하였다. 둘째, 특별고용위기업종이나 고용위기지역 지정이 실질 이해관계자, 특히 노동자나 노동조합에게 실업억제나 노사상생의 수단으로 인식되지 못하고 있다. 때문에 현재 정부 고용위기 지원 제도는 한시적·단기적 대응수단이고, 지역경제의 중장기적 고용회복 및 성장은 지역 또는 지방정부의 핵심과제로 남아 있다. 그 다음은 지역경제의 고용위기 성격과 원인을 파악하는데 여전히 미흡하다. 고용위기가 일시적 경기변동에 따른 것인지, 산업재편과 구조조정에 따른 구조적 요인에 따른 것인지 제대로 알 수 없다. 이런 이유로 인해 고용위기 대응체계는 제대로 이뤄지고 있지 않다고 본다.

현재 고용위기지역과 산업위기특별대응지역은 여러 가지 엄격한 기준들을 동시에 충족시켜야만 지정된다. 산업위기대응특별지역의 경우, ① BSI 6개월 평균, 전년 동기 대비 10% 이상 감소 ② 제조업 혹은 서비스업 생산지수 10% 이상 감소 (지역 내 휴·폐업 수 10% 이상 증가 또는 전력사용량 2년 전 대비 10% 이상 감소 또는 아파트매매가격지수 5% 이상 감소) 등과 같은 요건을 모두 충족해야 한다. 하지만 산업 혹은 지역마다

각 시점별 해당 지수의 변동이 동행하지 않기 때문에 해당 요건을 모두 충족하는 것이 어려울 수밖에 없다. 또한 해당 요건이 동시에 충족되더라도 상시적으로 해당 지수의 종합적 변동을 시군구-산업 중분류 수준에서 모니터링 하지 않으므로 적시에 발견하기가 어렵다.

마지막으로 비예산 4대 보험료 납부 유예는 사업주가 경영위기 상황에서 자금압박을 완화하는 효과가 있다. 그러나 사회보험료 면제가 아닌 ‘유예’ 이므로 오히려 납부시점 도래 시 누적된 미납금에 대한 납부부담 증가하여 ‘폭탄 돌리기’로 인식하는 경향이 있다. 4대 보험 납부 유예 자체가 사업주에게는 시중 금융기관에게 경영상황 악화의 신호로 인식되어 추가대출 등이 더욱 어려워지는 악순환이 된다. 더 나아가서 사회보험제도가 고용위기지역의 노동자에게 실질적으로 도움으로 작용하지 못하고 피해를 남게 할 수 있다는 점도 유의해야 한다.

Ⅲ. 고용위기지역의 산업과 노동시장 분석

1. 주요 산업 및 고용동향

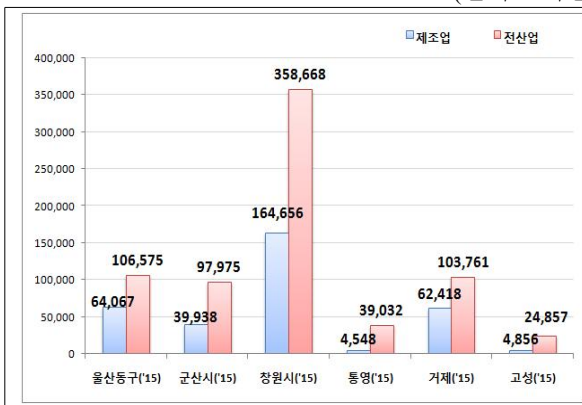
7개 고용위기지역은 지역내총생산(GRDP) 대비 제조업 비중이 높은 산업구조를 갖고 있다. 지역내총생산의 제조업 비중이 울산동구와 거제시는 70% 이상, 군산시와 창원시는 50% 내외로 높은 수준이다. 고성·통영은 지역내총생산의 제조업 비중이 10% 미만이다. 2차 고용위기지역 지정된 영암군과 목포시 제조업 비중은 각각 58.4%와 3.3%이다.⁴⁾

제조업과 조선업 매출액 비중이 공통적으로 높다. 매출액에서 제조업 비중이 울산 동구는 86.5%, 영암군과 거제시는 각각 74.1%와 74.0%, 군산시 58.2%, 창원 진해구 45.9% 등이다. 거제시, 통영군, 울산 동구, 고성군, 영암군, 진해구는 제조업 중에서도 조선업이 포함되는 기타운송장비업 비중이 높아 조선업 의존적 산업 구조를 갖고 있다. 다른 한편

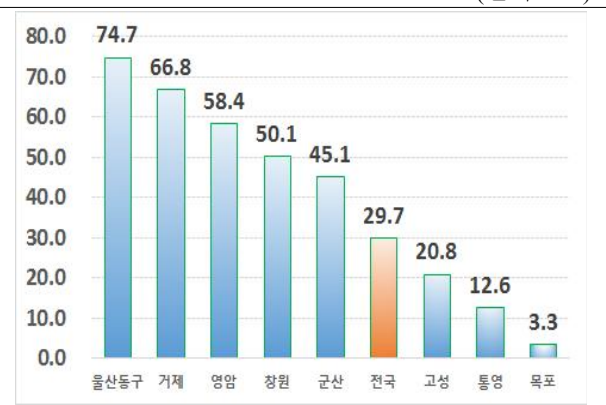
4) GRDP의 제조업 비중은 전남이 34.1%이고, 전국은 29.7%이다.

군산시는 제조업 매출액에서 기타운송장비에 8.4%에 불과하지만, 자동차와 1차 금속이 각각 25.3%와 19.0%로 금속산업 중심의 산업구조를 갖고 있다. 영암군과 목포시 산업구조가 상이하지만, 동일 경제권역에 있어 조선업의 파급효과가 높다. 영암군은 조선업 매출액 비중이 절대적으로 높고, 목포시는 서비스업 비중이 상대적으로 높다. 지역 전체 매출액 대비 기타운송장비업 비중이 영암군은 78.2%, 목포시는 19.6%

[그림 3] 고용위기지역별 GRDP 현황 (단위 : 억원)

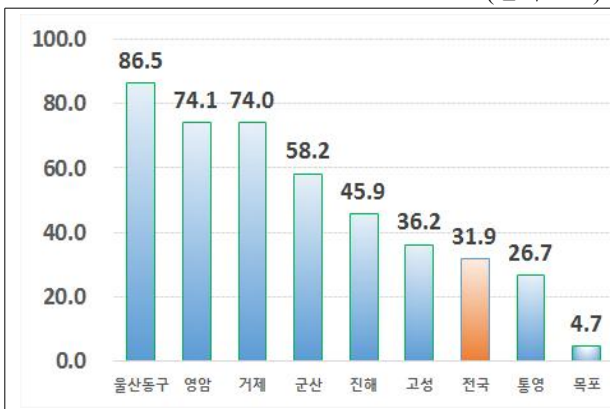


[그림 4] 고용위기지역별 GRDP 중 제조업 비중 (단위 : %)

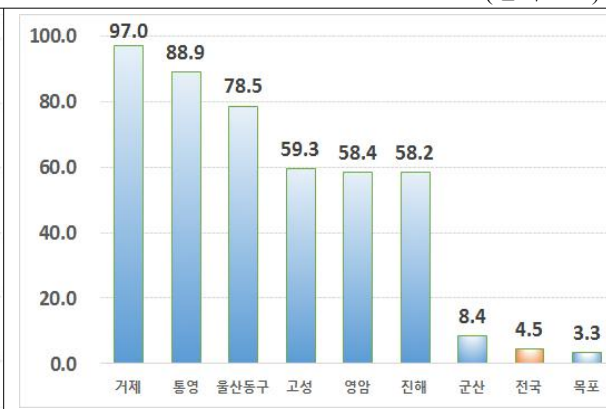


자료: 통계청, 「지역내총생산」, KOSIS

[그림 5] 고용위기지역의 제조업 매출액 비중 (단위 : %)



[그림 6] 고용위기지역의 제조업 대비 기타운송업 비중 (단위 : %)



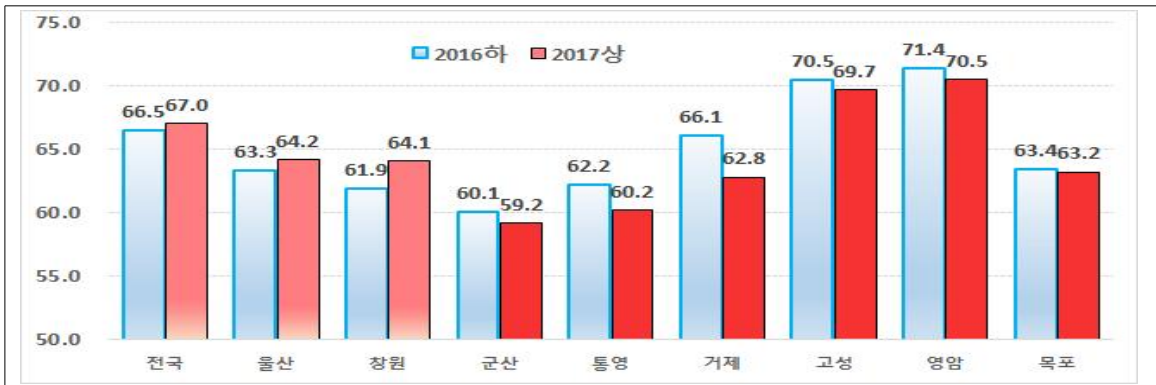
자료: 통계청, 경제총조사 2015

7개 고용위기지역은 2018년 현재 조선업 경기침체와 한국 GM 군산공장 폐쇄 결정 등으로 고용지표가 전반적으로 악화되었다. 고용률이 전국적으로 소폭 상승하는 가운데 군산, 통영, 거제, 고성, 영암·목포지역은 감소하는 추세이다. 울산시와 창원시 고용률

은 소폭 반등하였으나, 영암·목포는 고용률 감소와 함께 실업률도 증가했다.

[그림 7] 고용위기지역의 고용률(15-64세 기준) 추이

(단위 : %)

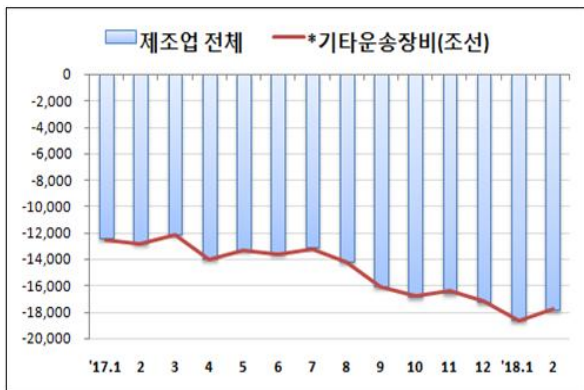


자료 : 통계청, 지역별 고용조사, KOSIS

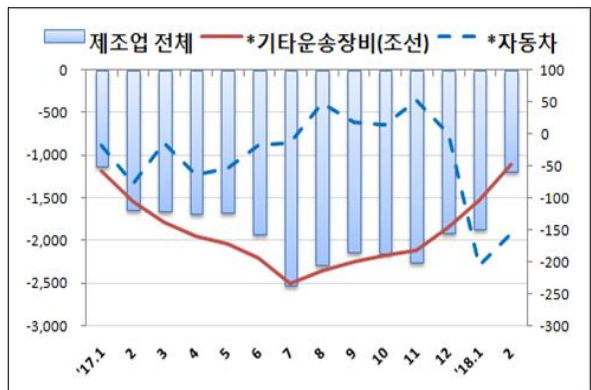
주 : 「지역별 고용조사」는 울산 동구 및 창원 진해구와 기초 자치구 고용조사를 실시하지 않는다.

2018년 현재 7개 고용위기지역은 고용보험피보험자 감소 추세가 지속되었다. 거제시·군산시를 제외한 대부분 지역에서 고용보험 피보험자 감소폭이 다소 완화되는 추세에 있으나 증가 추세로의 반전은 보이지 않았다. 조선업 경기침체로 거제시와 군산시 기타운송장비(조선) 분야 고용보험 피보험자가 지속적으로 감소하고, 군산시는 한국GM 군산공장 폐쇄 결정 등으로 자동차분야 고용보험 피보험자가 큰 폭 감소했다.

[그림 8] 거제시 고용보험 피보험자 증감 추이 (단위 : 명)



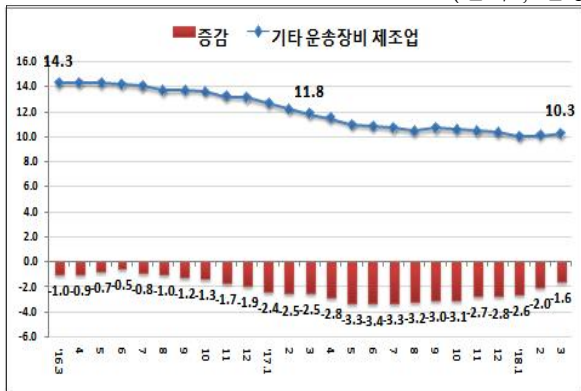
[그림 9] 군산시 고용보험 피보험자 증감 추이 (단위 : 명)



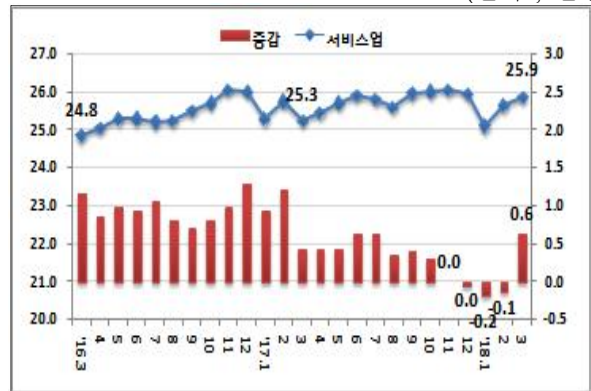
자료 : 한국고용정보원, 「고용보험 DB」에서 추출

영암군은 현대삼호중공업 등 조선업 침체로 직전 1년간 평균 피보험자가 3년 전 1년간 평균 피보험자 수 보다 19.27% 감소하여 7% 이상 감소하는 고용지표가 지속적으로 악화되었다. 영암군 기타운송장비 고용보험 피보험자 감소폭은 17년 5월에 저점을 통과한 이후 다소 완화되는 추세였다. 목포시는 17년 하반기 건설업과 서비스업이 부진하면서 고용 증가세가 둔화했으나, 17년 3월부터 서비스업이 개선되면서 증가로 전환되기는 했다. 2018년 1월 현재 영암군 조선업 종사자 65%는 목포시 거주자로서 4인 가구 기준에서 목포시 인구의 16.8%에 해당된다.5)

[그림 10] 영암군 기타운송장비업 피보험자 추이 (단위 ; 천명)



[그림 11] 목포시 서비스업 피보험자 추이 (단위 ; 천명)



2. 노동시장과 경기변동의 장기 동학

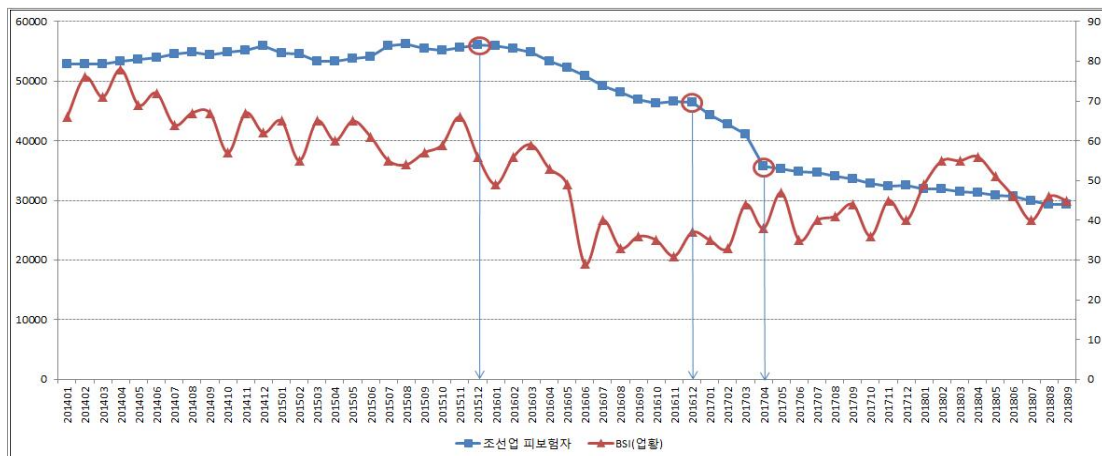
고용위기지역으로 선정된 7개 지역의 주력 산업의 피보험자 수와 BSI(업황)을 비교를 해보면, 고용위기 지역 중 6개의 지역이 조선업의 침체로 인한 고용위기이며 군산의 경우, 자동차 제조 대기업의 도산으로 인해 고용위기가 발생을 하였다는 것에 차이 있다. 먼저 조선업 전체 BSI(업황)의 지표 값이 등락의 변동은 있으나 70이하로 유지되고 또한 지속적으로 감소하는 장기침체를 보여주고 있다.

먼저 울산 동구를 보면, 2016년 초반이후 피보험자의 감소추세가 나타나기 시작해 같은 해 5월 현대 중공업 및 삼호중공업, 미포조선 등의 현대 계열 기업의 구조조정으로

5) 목포시는 고용지표 중심의 정량요건은 충족하지 못하나, 근로자·구직자의 거주지, 지역의 고용여건 측면에서 영암군과 경제공동체라는 점이 인정되어 영암군과 동일하게 고용위기를 경험하고 있다.

감소 추세가 지속되었다. 2017년 6월 큰 폭의 피보험자 감소가 발생했다. 대기업 조선소 구조조정과 수주감소에 따른 중소기업 도산으로 2018년 1월까지 피보험자가 감소되는 모습이다. 현재 현대미포조선해양의 수주가 조금씩 회복함에 따라 1월 이후 피보험자의 수가 조금씩 회복하는 추세이나 예전의 수준으로의 회복은 불투명하다. 울산 동구는 현대중공업과 현대미포조선의 경기변동 및 고용조정이 있을 경우 지역노동시장에 직접 영향을 주게 된다. 그것은 세계 조선업 수주가 감소하게 된 이후 2015년 말부터 지역노동시장의 피보험자가 전면적으로 감소한 것에서도 확인된다.

[그림 12] 울산 동구 조선업 피보험자 및 BSI

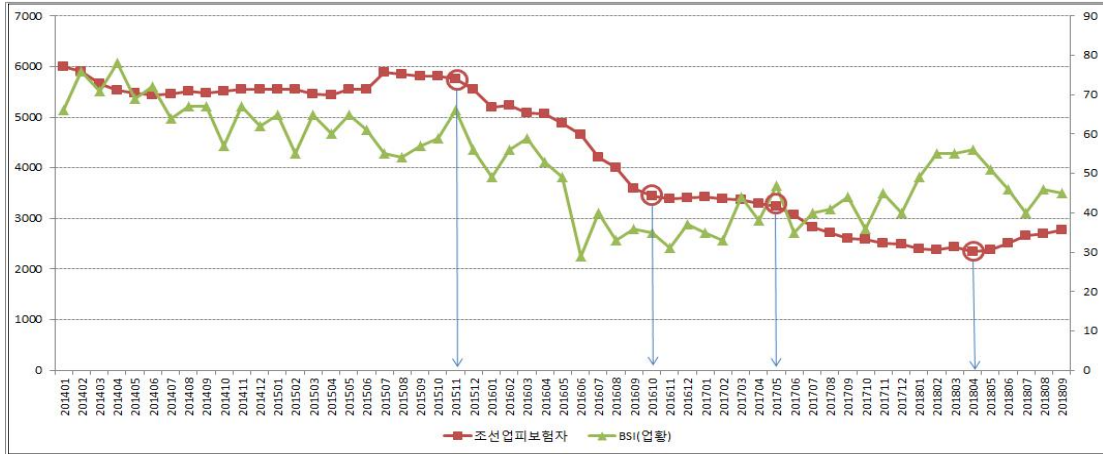


출처 : 고용보험DB 및 통계청, KOSIS

주 : 피보험자 수와 BSI는 각각 좌측과 우측 기준이며, 2014년 1월 말부터 2018년 9월 말까지이다.

창원 진해구는 조선업이 큰 폭으로 감소하는 2015년 말부터 2016년 말까지 지속적으로 피보험자가 큰 폭으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 진해구 소재 조선업 관련 대기업인 STX조선해양이 2009년~2013년의 기업 재무제표의 분식회계, 2014년 4월 완전 자본잠식에 의한 상장폐지 등 기업의 경영위기에 직면하여 2016년부터 1년간의 법정 관리에 따른 근로자 감축 등의 인력조정에 따른 것이다. 결과적으로 STX 협력업체 인력조정과 도산이 총체적으로 영향을 미친 결과이다. 2018년 4월 이후 다소 피보험자가 증가하는 추세로 전환되고 있으나 고용위기지역 지정 이후 재취업 장려, 일자리 연결 등에 의한 재취업의 효과가 일부분 나타난 것으로 보인다.

[그림 13] 창원시 진해구 조선업 피보험자 및 BSI

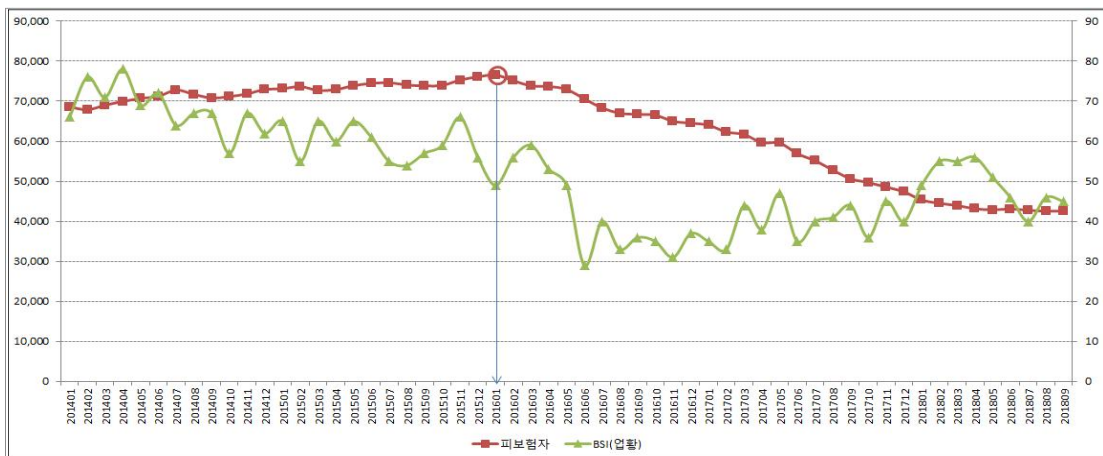


출처 : 고용보험DB 및 통계청, KOSIS

주 : 피보험자 수는 좌측 기준, BSI 우측 기준이며 기간은 2014년 1월 말부터 2018년 9월 말까지이다.

거제시는 대우조선해양과 삼성중공업 등 대기업 조선소가 소재하고, 조선업 관련 협력업체가 지역노동시장의 고용구조를 결정하고 있다. 거제시 조선업 피보험자는 2016년 1월 이후 지속적인 하락을 보이고 있으며 2018년 2월경 BSI가 상승하지만 피보험자 감소는 지속되고 있다. 국내 조선업 빅3인 대우조선해양과 삼성중공업에서 수주 감소에 따른 지속적 인력 조정으로 인한 현상이다.

[그림 14] 거제시 조선업 피보험자 및 BSI



출처 : 고용보험DB 및 통계청, KOSIS

주 : 피보험자 수는 좌측 기준, BSI 우측 기준이며 기간은 2014년 1월 말부터 2018년 9월 말까지이다.

통영시는 피보험자 수가 2016년 5월 이후부터 2017년 11월까지 큰 폭의 하락 후에 2018년 5월 전까지는 다소 감소폭이 작아졌다가 다시 큰 감소를 보이고 있다. 이는 2010년 이후 통영 소재의 중견 조선 기업인 성동조선이 2010년부터 공적자금이 투입 되는 등의 조선에 대한 위기가 발생할 수 있다는 선제적 징조가 있었다. 이후 지속적인 수주감소의 누적으로 인해 2016년에 더 이상 자체해결이 불가능한 경영 악화가 발생하여 기존의 인력조정 이후 추가 인력 구조 조정이 발생하였다. 현재 성동조선해양은 기업회생절차를 진행 중에 있으며 자산매각을 통한 기업 회복을 추진 중에 있으며 이에 2018년 5월 감소이후 다소 피보험자 수가 유지되고 있는 모습을 보이고 있다.

[그림 15] 통영시 조선업 피보험자 및 BSI



출처 : 고용보험DB 및 통계청, KOSIS

주 : 피보험자 수는 좌측 기준, BSI 우측 기준이며 기간은 2014년 1월 말부터 2018년 9월 말까지이다.

고성군은 중견 및 중소 조선업 밀집지역으로 대기업의 경영악화 영향으로 2016년부터 인력 구조조정 및 경영악화 영향으로 피보험자 감소가 급격히 발생하였다. 2017년부터 중소기업의 도산 등으로 다시 피보험자의 감소가 발생하였다. 현재까지 추가적인 대규모 피보험자 감소가 없으며 이는 현재 고성군 소재의 조선업관련 근로자 수가 저점에 도달한 것으로 보인다. 영암군, 목포시의 경우, 대불산업단지가 차지하는 비중이 매우 크며 근로자의 생활권이 영암과 목포를 아우르기 때문에 처음으로 지역을 통합하여 고용위기지역으로 지정을 하여 관련 피보험자도 통합으로 살펴보아야 한다.

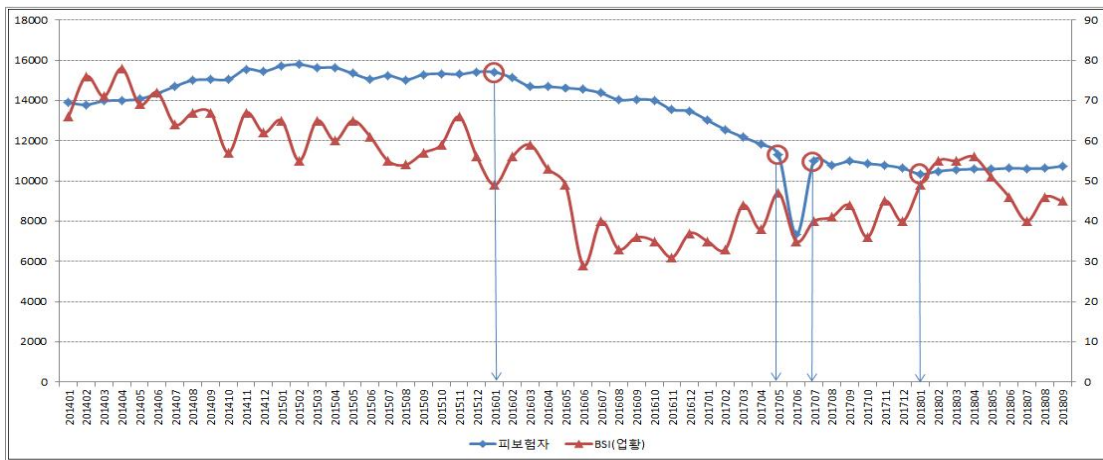
[그림 16] 고성군 조선업 피보험자 및 BSI



출처 : 고용보험DB 및 통계청, KOSIS

주 : 피보험자 수는 좌측 기준, BSI 우측 기준이며 기간은 2014년 1월 말부터 2018년 9월 말까지이다.

[그림 17] 영암군 목포시 조선업 피보험자 및 BSI



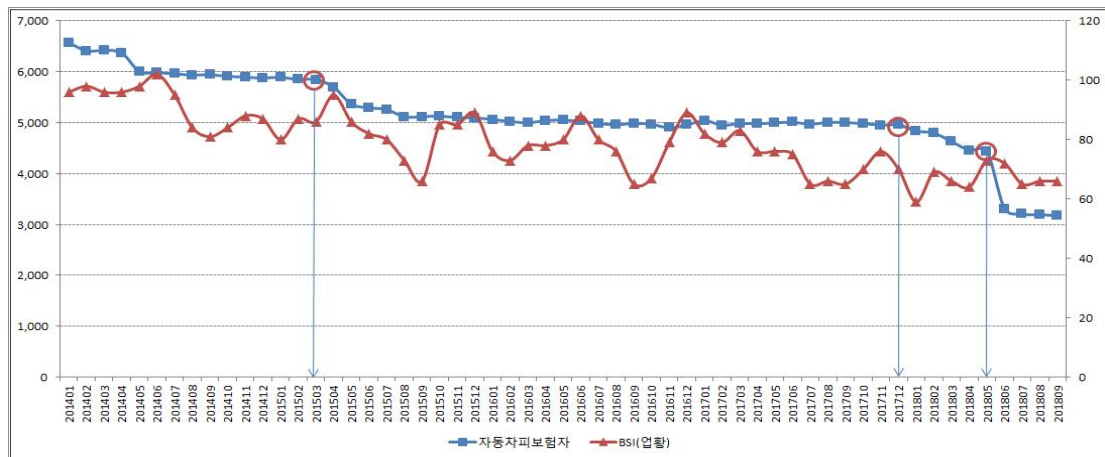
출처 : 고용보험DB 및 통계청, KOSIS

주 : 피보험자 수는 좌측 기준, BSI 우측 기준이며 기간은 2014년 1월 말부터 2018년 9월 말까지이다.

앞선 6개의 지역과는 다르게 조선업이 아닌 자동차 산업이 집중된 군산시는 자동차산업의 전체 BSI 지표 값이 100이하로 유지되고 또한 지속적으로 변동 추세를 보이고 있다. 무엇보다 2017년 7월 현대중공업의 공장 폐쇄로 인해 고용 충격을 받은 상태에서 2018년 5월, 한국GM 군산공장의 폐쇄에 따른 피보험자 감소가 큰 폭으로 발생을 하여 고용위기문제가 본격적으로 직면하게 되었다. 현대중공업의 군산 조선소 폐쇄 이후 자동차산업에 대한 지역 경제의 의존성이 더 커진 상태에서 맞이한 한국GM 군

산공장 폐쇄는 지역 노동시장과 지역경제에 큰 영향을 주었다. 공장폐쇄의 경우 재취업 및 공장복귀에 대한 가능성이 낮기 때문에 지역 피보험자 수의 회복속도는 느릴 것으로 예상된다.

[그림 18] 군산시 자동차제조업 피보험자 및 BSI



출처 : 고용보험DB 및 통계청, KOSIS

주 : 피보험자 수는 좌측 기준, BSI 우측 기준이며 기간은 2014년 1월 말부터 2018년 9월 말까지이다.

3. 고용위기지역 유형화

고용위기지역의 발생 원인과 유형화 탐색은 향후 지역경제의 고용회복에 대한 유의미한 시사점을 줄 것을 기대한다. 울산 동구는 조선업 불황으로 인한 지역경제의 집중산업침체로 고용위기를 맞고 있다. 현대중공업 경영실적이나 수주회복이 기대되고 있어 상대적으로 빠른 고용회복도 가능할 것이다. 다만, 현대중공업 노사관계의 갈등구조가 잠재하고 있어 고용회복 등에 직접 영향을 주게 될 것으로 본다.

군산시는 지역 기반 산업 및 기업의 붕괴로 인해 그 충격이 매우 크며 지역경제의 회생 또는 회복 가능한 대체산업이나 전략산업이 사실상 부재하다. 최근 미래 신성장산업인 재생에너지 산업을 유치하려는 노력을 기울이고 있다. 새만금산업단지와 임피산업단지 등 기업 부지로 활용할 수 있는 기반과 해양과 인접한 지역적 특성이 있어 해양자원과 연계한 기업유치와 신산업발굴이 시도되고 있다.

영암·목포는 대불산업단지 현대삼호중공업의 수주가 회복되어 증가하고 있어 고용 위기 극복 가능성이 가장 높다. 다만 수주물량의 확보가 장기적인 회복으로 이어질지는 아직 확정하기에는 이르며 이번 고용위기를 통해 지역 내 청년 구직자의 조선업 회피 경향이 생겨났다. 또한 현재 신규인력의 고용형태가 정규직보다는 상시적 구조조정이 가능한 계약직 또는 일용직 형태로 많이 이뤄지고 있다. 이러한 청년 구직자의 회피나 불안정 고용형태는 조선업 경기회복과 다소 무관한 방향으로 전개되고 있다.

창원 진해구는 STX조선해양이외의 기반 기업이 없는 상태로 STX조선해양의 회생을 우선 기대하고 있는 상황이다. 현재 STX조선해양이 기업회생을 위해 고강도 자구계획을 이행하고 있으나 이 과정에서 구조조정이 진행되고 있어 한편으로 노·사간의 갈등이 심화되고 있다. 현재 일부 수주물량을 확보한 상태이며 이와 연계하여 산업은행의 협조와 구조조정 추진을 통해 기업 회생 및 경영정상화 달성에 노력하고 있으나 이에 대한 결과는 향후 수주물량의 건조 진행 여부 및 상황과 구조조정으로 인한 노·사간의 갈등이 어떻게 해결이 되는지 등을 지속적으로 살펴봐야 한다.

통영시는 통영시 소재의 성동조선이 회생 불가능해짐에 따라 매각으로 결정이 난 상태로 지역 내 조선업관련 기반 기업이 모두 사라지게 되었다. 일부 소규모의 조선관련 기업이 있지만 이를 통한 고용회복이나 지역 성장을 이끌기에는 무리가 있다. 다만 타 지역보다 문화관광산업이 발전해 있으며 이러한 특징으로 지역 경제 악화가 다소 약화되었다. 현재 통영시에서는 제조업이나 조선업관련 기반의 부재로 지역 성장 산업을 문화관광산업으로 지정하여 관련 산업의 성장과 개발에 중점을 두고 있다. 또한 정부에서도 통영, 고성, 거제, 산청, 함양 등 경남지역의을 관광산업 클러스터 대상지역으로 선정하여 건강, 휴양 등과 연계한 웰니스(Wellness)⁶⁾ 관광산업 거점으로 육성할 계획이라고 발표를 하였다. 이러한 지자체의 노력과 정부의 산업 육성지원을 통해 지역 신 성장 산업을 발굴, 개발하여 고용위기 극복 및 신규 일자리 창출을 위한 노력이 발견되고 있다.

6) 웰니스(Wellness)는 웰빙(well-being)과 건강(fitness)의 합성어로 신체적, 정신적 건강 등이 조화를 이루는 이상적인 상태를 말한다.

〈표 12〉 고용위기지역 유형화

지역	발생원인	지역고용창출	회복방향	고용위기유형	특이점
울산동구	집중산업침체	울산지역 자동차와 에너지산업	집중산업회복	일시적 고용위기	현대중공업 본사소재 노사갈등진행
군산시	특정기업 유출충격	없음	신규산업발굴 개발	산업구조재편	지역기반 산업전무
영암군 목포시	집중산업침체	없음	집중산업회복	일시적 고용위기	조선업회복중
창원 진해구	집중산업침체	창원지역 중공업	집중산업회복	산업구조재편	노사갈등진행
통영시	집중산업침체	관광·서비스	집중산업변경	산업구조재편	관광업 성장 중심
거제시	집중산업침체	없음	집중산업회복 신규산업발굴 개발	구조적 고용위기	지역경제악화 심화
고성군	집중산업침체	없음	신규산업발굴 개발	산업구조재편	

거제시는 지역 내에 대기업 조선소가 2곳이나 소재하고 있어 조선업의 수주회복을 통한 고용위기 극복이 직접적인 지역경제의 회복이 될 수 있기를 기대하고 있으며 현재 LNG선 수주 등으로 대우조선해양과 삼성중공업의 수주현황이 개선되기는 하였으나 삼성중공업의 경우 추가적인 희망퇴직을 실시하는 등 타 지역과 마찬가지로 현재의 수주로 기업 경영회복과 고용 회복이 어느 정도로 이뤄질지는 장기적으로 살펴보아야 한다. 또한 거제는 이번 고용위기를 통해 조선업중심의 지역경제를 탈피하고자 새로운 지역 성장산업을 탐색 중에 있으며 인접한 통영과 같이 해상자원을 활용한 관광산업을 적극적으로 개발하고자 하고 있다. 경남지역의 웰니스 관광클러스터를 비롯하여 영상미디어 센터 건립 추진 등 다각적인 관광산업육성을 위해 지자체에서 노력 중에 있다.

고성군은 인접한 통영시 보다는 일부 제조업 기업이 소재하고 있으나 이러한 중소기업의 제조업 기업이 지역 경제 성장을 이끌기에는 다소 무리가 있다. 현재 미래중공업의 투자로 750억 원 규모의 신규 조선소가 건립 중에 있으며 이를 통한 조선해양특구로서

의 회복을 기대하고 있으나 완공까지는 소요기간이 있어 기존 중소조선소의 회복을 우선 기대할 수 밖에 없는 상황이다. 기존 중소조선소 회복을 기대하면서 한편으로는 무인기관련 항공산업을 추가적으로 탐색하고 있으며 이를 통해 무인기종합타운 투자선도지구로 선정되는 등의 성과를 보여주고 있다.

지역경제의 산업구조재편은 장기적 계획과 지자체 및 정부, 기업, 지역 주민, 근로자 등의 많은 이해관계에서 이뤄지기 때문에 단기적인 효과를 기대할 수는 없다. 장기적 지역 경제와 산업변화이전에 즉각적인 고용충격을 해소하기 위해서는 단기적이고 즉시적인 고용지원정책이 적용되어야하며 그러한 역할을 수행하는 것이 고용위기지역 지정제 도라 할 수 있다.

<표 12>에서 고용위기지역은 크게 세 가지로 유형화된다. 제1유형은 일시적 고용위기지역으로 단기적 고용대책이 즉시 실시될 경우 그 정책효과를 발휘할 수 있을 것이라는 것이다. 제2유형은 지역경제의 기존 산업구조가 전면적으로 재편되면서 새로운 산업 또는 대체산업을 전략적으로 모색해야 한다. 제2유형 고용위기는 산업의 전반적 구조조정이 장기적으로 추진되고 있으나 지역사회의 리더십(기업-노동조합-정치집단-시민단체)이 제대로 작동하지 않고 장기 침체와 산업재편이 발견되지 못해 장기화되는 경우이다. 제3유형은 업종이나 산업의 전반적 경기침체와 지역경제의 주요 기업실적이 결합하면서 단기적 대응 기회를 놓치거나, 그 위기가 당분간 지속될 것으로 예상되는 고용위기이다. 이와 같은 유형에 따라 고용위기대책과 지역경제 회복 전략이 모색되어야만 ‘합리적’ 정책조합이 형성될 수 있다.

IV. 정책과제

1. 고용위기지역 제도 개선

중앙부처간 총괄 조정-모니터링-평가가 체계적으로 구축되어 있지 못하다. 예컨대 산업부와 고용부 등 산업-고용위기지역 지정에 대한 결정권을 갖고 있으나, 실제 지역경제

는 재정과 금융당국의 재정 및 금융세계 지원에만 집착하는 구조이다. 시장논리나 산업 전략 측면에서 입증할 수 없는 재정투자를 요구하는 경향이 지나치다. 중앙-지역의 조정 기제가 체계적으로 작동하고 있지 않다.

조선업희망센터와 같은 고용위기 직접 대응 전달체계의 거버넌스가 취약하다. 일부 긍정적 평가에도 불구하고 지방정부 역할은 보조적이고, 고용위기극복의 핵심 아젠다를 수립하지도 못하는 상태이다. 뿐만 아니라 중앙정부의 전달체계는 재정지원 및 실업급여를 전달하는 수동적 주체로 전락해 있다. 고용위기지역 맞춤형 고용서비스 전문성을 갖춘 기관이 많지 않다.

사업주의 전직지원 서비스 제공 의무가 없고, 인센티브 또한 없어 사업주의 고용유지 동기가 취약하다. 고용정책기본법에서 전직지원서비스는 노-사간 합의에 의해 자발적 시행하므로 강제성이 없다. 따라서 사용자가 공장 가동시간에 전직지원을 위한 교육시간을 할애하는데 소극적일 수밖에 없다.

고용유지지원금이 제대로 활용되고 있지 못한 여러 가지 이유가 있으나 해소되고 있지 못하다. 예컨대 지원 신청절차 및 입증 자료 등 사업주에게 또 다른 업무로 작용하고 있다. 그럼에도 불구하고 고용유지지원금이 사업주의 경영자금, 핵심 숙련인력의 고용유지 등에 활용되고 있지 못하다. 창업 사업이 남발되고 있다. 실직자에게 창업이 어떤 의미인지를 제대로 학습하거나 훈련받을 기회를 만드는 것이 중요하다.

2. 산업구조 재편과 직업교육훈련

고용위기지역 유형화는 고용위기 원인과 현상에 따라 대응하는 정책수단이 체계적으로 달라야 한다는 근본적 문제의식에서 출발하였다. 앞선 정책과제는 제도 운용의 미세 조정에 해당될 수 있다. 단기적·한시적 고용위기에는 노동력 공급 측면의 지원 제도로서 적극 활용하고, 더 나아가서 소극적 노동시장정책을 강화하는 것이 좋을 것이다. 예컨대 스웨덴 말뫼시의 고용위기극복과 지역경제 회생 이면에 탄탄한 사회복지체계가 지키고 있었다는 사실에 대해서는 거의 언급하지 않는 현실과도 같다.

산업구조 재편과 맞물려 있는 고용위기지역은 중장기적 대체산업이 모색되어야만 회

복할 수 있다. 지역경제의 주력산업 쇠퇴에 따른 미래 첨단산업으로의 업종전환(장기대책)과 협력업체 긴급 지원 등 대체산업 육성(단기대책)으로 구분되어야 한다. 일시적 경기변동 또는 고용감소로 주력산업의 미래를 판단할 수 없지만, 업종전환 및 주력산업의 첨단화 등 지역산업의 혁신 방안에 대한 모색은 지속되어야 한다. 예컨대 지역자원을 활용한 문화관광산업 활성화(군산, 통영, 거제, 고성, 목포 등)가 있을 수 있다. 지역 관광자원이나 문화자원을 활용한 문화관광사업은 지역의 소비를 증가시키고, 일자리를 창출하는 긍정적 효과가 발생할 것이다. 일본은 디스플레이, 조선 등 지역 주력산업의 침체로 악화된 지역경제를 부흥시키기 위해 지역의 문화관광자원을 활용한 지역관광사업을 육성하여 성공하기도 했다.

지역경제의 주력산업 쇠퇴에 대응하는 전략 모색과 함께 직업교육훈련 기반을 구축하기 위한 이해관계자의 거버넌스 구축이 필요하다. 산업·지역인적자원개발위원회의 참여 범위와 역할에 대한 검토 미흡하고, 대학 자체도 커다란 인센티브를 발견하지 못한 상태이다. 지역 대학의 전문성과 기반 시설을 적극 활용하여 산업재편에 능동적으로 대응할 수 있도록 유도해야 한다.

3. 지역고용거버넌스와 대학

산업구조 재편과 직업교육훈련의 연계에 전문가집단(대학이나 연구기관) 참여를 확대하는 지역고용거버넌스가 구축되어야 한다. 지역전략산업 클러스터 활성화를 통한 지속적·안정적·상시적 일자리 창출의 사회적 합의가 필요할 것이다. 중앙정부 및 지방자치단체 차원에서 해소할 수 있는 사회적 합의의 민주성 확보가 있어야 한다. 지역고용거버넌스의 주체로서 대학사회가 지역경제의 산업 및 고용구조 변화를 내생적 발전 모델로서 수용할 수 있는 인센티브가 개발되어야 한다. 대체 산업 및 전략산업 활성화는 지역의 교육훈련기관과 밀접한 연계가 있어야 성공 가능성 높다.

지역고용위기를 극복하는데 있어 몇 가지 유형이 있다고 본다. 예컨대 스웨덴 말피시는 말피대학 설립으로 혁신 기반을 구축했고, 기존 대학(미국 오하이오주 애크런대 등)을 활용하여 산업위기를 극복한 사례가 있다. 중장기 직업·교육훈련에서 대학이 역할

을 찾아야 한다. 지역의 산업구조재편에 따라 고급 숙련형성과 직업교육훈련 수요 증대는 예상되지만, 실직 가계 생계보장과 함께 교육훈련을 안정적으로 공급하는 사회 안전망은 미비한 모순적 상황이다. 직업교육훈련-사회 안전망 구축의 상호 보완적 관계에 대한 정책 인식조차 없다. 장기 직업훈련과정 참여 실업자에 대한 생계비 지원이 어떻게 지원될 것인가에 대한 논의가 필요하다.7)

7) 대기업 사내협력업체 노동자는 “최저생계비 지원 규모에서 크게 벗어나지 않아도 좋으니 직업훈련을 받아 안정적인 일자리로 이동하고 싶다며 생계비 지원 기간을 연장해달라는”주장을 제기했다. 아울러 고용위기지역 실직 가정에 대한 학자금 지원 확대 및 기준 완화 등을 희망하는 경우도 적지 않았다.

참고문헌

- 심상완·이상호(2014), 「고용촉진특별구역의 정책 개선 과제 : 통영시의 사례를 중심으로」, 『지역고용노동연구』, 한국지역고용학회.
- 윤윤규 외(2013). 『통영시 고용촉진특별구역 지정 고용영향 평가』, 2012 고용영향평가 한국노동연구원.
- 이규용 외(2016), 「고용위기 지역의 지역고용전략 해외사례연구」, 한국노동연구원
- 이상호(2015), 「중소산업도시의 고용충격과 대응과제 : 통영 고용특구의 사례를 중심으로, 배규식 외(2015) 『지역유형별 고용 평가 - 사례연구를 중심으로-』, 한국노동연구원.
- 이상호(2018), 「지역의 고용위기와 회복력, 그리고 지역 리더쉽-조선업 고용위기 지역을 중심으로」, 한국지역고용학회 학술대회
- 이성희 외(2017) 『조선업 실업대책 모니터링 및 산업구조 개편에 따른 고용정책 개선방안 심화 연구』, 고용노동부 용역보고서, 한국노동연구원·고용노동부.
- 주무현(2018), 「지역사회 안전망 확충과 직업교육훈련 활성화 방안」, 제2차 당정정책협의회 발표 자료
- 한국수출입은행 (2013), 「중소조선산업 2013년도 3분기 동향」, 산업리스크 분석보고서
- 한국수출입은행(2016). “2016 주요산업 전망 및 이슈”, 한국수출입은행 해외경제연구소 이슈 리포트, vol. 2016-이슈-02.
- Martin, Ron and Peter Sunley(2017) "Competitiveness and Regional Economic Resilience," Rovert Eds. Huggins and Piers Thompson Handbook of Regions and Competitiveness : Contemporary Theories and Perspective on Economic Development Edward Elgar, pp. 287-307.
- Martin, Ron(2012) "Regional Economic Resilience, Hysteresis and Recessionary Shocks," Journal of Economic Geography 12, pp. 1-32.

2019년 한국지역고용학회

동계 학술대회 발표 4

지역고용거버넌스의 형성과정과 발현전략: 지역노사민정협의회 사례

- 발표: 박용철(한국노동사회연구소 선임연구위원),
이상민(한양대학교 교수)
- 토론: 전명숙(전남대학교 교수)

지역거버넌스의 형성과정과 발현전략: 지역노사민정협의회 사례*

박용철** · 이상민***

<초록>

본 연구는 지역거버넌스가 비교적 잘 형성되었다고 인정되는 지자체의 지역노사민정협의회를 중심으로 거버넌스 형성과정과 사업추진 과정에서의 특성을 Mintzberg & Waters(1985)의 발현전략(emergent strategy) 개념을 활용하여 사례를 분석하였다.

연구 결과, 지역거버넌스는 주로 협의회 초기에는 노사민정 각 주체들의 합의전략에 기반 하였음을 알 수 있었다. 그리고 협의회 사업을 추진하는 과정에서는 합의전략이 기본적으로 활용되면서 이와 함께 사회협약 체결을 통한 우산전략이 활용되었으며, 이후 발전 과정에서는 중앙정부의 제도와 정책방향에 큰 영향을 받을 수밖에 없었고, 이에 따라 전략적 학습 과정에서 부과된 전략의 역할이 매우 컸음을 확인하였다.

한편, 이러한 발현전략의 활용 패턴은 협의회 조직의 발전과정에서 외부환경과 각 주체들간의 파트너십 정도에 따라 일반적 특성을 보이면서도 나름대로의 고유한 특성 역시 보이는 것을 확인하였다.

이러한 사실을 종합적으로 볼 때, 일반적으로 노사민정협의회의 발전과정상에서 유사한 전략이 활용되지만, 각 지자체별로 지역적 특성이나 시기적·지역적 이슈, 거버넌스·파트너십의 정도에 따라 다양한 양상을 보이기 때문에 획일적 정책 수행보다는 내외적 상황을 고려한 정책 수행과 조화로운 추진이 필요함을 시사한다고 할 것이다.

주제어: 지역거버넌스, 지역노사민정협의회, 발현전략

I. 연구목적 및 방법

최근 우리나라는 국가 차원에서는 물론이고, 지역 차원에서도 일자리문제가 최대 현안으로 부각하였으며, 이와 관련하여 지역거버넌스의 형성과 역할이 중요하다는 사실을 인식하기 시작하였다.

2000년대 중반 전후로 한국에서는 지역 중심의 일자리창출 정책이 추진되었고, 이를 추진할 지역거버넌스의 형성과 활성화에 관심을 갖기 시작하였다. 이에 따라 다수의 지역에서는 일자리정책을 수행할 조직의 필요성을 인식하였고, 지역노사민정협의회 등의 법제화로 본격적으로 지역거버

* 이 논문은 고용노동부의 2018년 지역노사민정 협력 활성화사업에서 진행한 “지역노사민정협의회의 발현적 형성과정” 연구 내용을 바탕으로 그것을 보완한 것임.

** 제1저자, 한국노동사회연구소 선임연구위원(pyc69@hanmail.net).

*** 교신저자, 한양대학교 경영대학 교수(leesm@hanyang.ac.kr).

년스에 관심을 갖고 그것을 운영하기 시작했다. 그리고 일부 지역에서는 90년대 말 외환위기 이후 지역의 일자리문제나 노동 현안, 어려운 경제 여건 등을 해결하는 과정에서 노사민정 주체들의 네트워크가 형성되었고, 이것을 바탕으로 지역거버넌스가 자리 잡기도 하였다.

지역의 특수한 상황과 환경에 따라 지역거버넌스는 다양한 양상을 보일 수 있다. 그리고 각각의 지역거버넌스(조직)는 여러 가지 전략을 활용할 수 있다. 하지만, 지역거버넌스의 중요성을 누구나 인식하면서도 실제 현장에서는 지역거버넌스의 형성과정에서 각 주체들간에 어떠한 상호작용이 있는지, 어떠한 과정을 거치는지, 그리고 그 과정에는 어떠한 특성이 있는지 등에 대한 연구가 절대적으로 부족한 상황이다. 이로 인해 거버넌스 형성 과정에서 필연적으로 직면하는 이해관계의 충돌과 조정과정에서 심각한 갈등을 겪거나 좌절하는 경우가 많은 것이 현실이다. 뿐만 아니라 조직거버넌스가 어느 정도 형성된 이후에는 사업추진 전략의 부재로 어려움을 겪는 경우가 많다.

이에 본 연구는 다른 지역에 비해 지역거버넌스가 비교적 잘 형성되었다고 인정되는 몇 개 지자체의 지역노사민정협의회를 중심으로 거버넌스 형성과정과 사업추진 과정에서의 특성을 Mintzberg & Waters(1985)의 발현전략(emergent strategy) 개념을 활용하여 분석하고자 한다. 이를 통해 지역거버넌스의 형성과정과 사업추진 과정에서 발생할 수 있는 혼란과 주체간의 갈등을 정형화된 개념(발현전략)으로 제시하여 오히려 그것을 긍정적으로 활용할 필요가 있음을 강조하고, 실제 사례를 통해 제시하고자 한다.

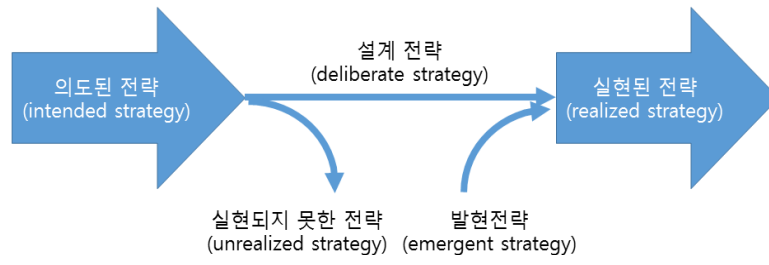
연구목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 총 6개 지자체(광역 3개: 광주, 경기, 강원. 기초 3개: 수원, 속초, 충주) 노사민정협의회들의 거버넌스 형성과정과 사업추진 과정에 대하여 고용노동부의 지역노사민정 협력 활성화사업의 결과보고서를 비롯한 관련 문헌을 기초자료로 활용하였으며, 아울러 2018년 7-9월에 걸쳐 해당 지자체 관계자에 대한 심층면접을 추진하였다.

II. 이론적 배경: 지역고용거버넌스의 발현전략

지역고용거버넌스에 참여하는 주체들은 지역고용이슈와 관련하여 일련의 활동 영역과 방향에 관한 일관된 패턴(pattern in action)을 결정하게 되는데, 이를 지역고용거버넌스의 전략(strategy)이라 할 수 있다. Mintzberg & Waters(1985)에 따르면, 조직에 의해 의도된 전략(intended strategy)은 모두 실현된 전략(realized strategy)이 되는 것이 아니라 일부는 실현되지 못한 전략(unrealized strategy)이 된다. 이때에 전략이 의도한 대로 실현된다면 이 전략을 설계전략(deliberate strategy)이라고 한다. 그러나 실현된 전략 중에는 애초에 의도하지 않았지만 특정한 패턴과 일관성을 갖고서 실현된 경우가 있을 수 있는데, 이러한 전략을 발현전략(emergent strategy)라고 한다.

지역고용이슈와 관련한 다양한 이해관계자들이 참여하고 있는 지역고용거버넌스의 활동 패턴이라고 할 수 있는 전략도 주요 의사결정자들이 의도한 전략과 이를 집행하여 현실에서 실현된 전략으로 구분할 수 있으며, 이에 따라 주요 주체들이 구체적으로 계획하고 집행한 설계 전략과, 애초에 의도하지 않았지만 거버넌스 운영 과정에서 환경의 변화나 주체들의 요구에 의해 제기되는 발현 전략으로 구분할 수 있다.

[그림 1] 지역고용거버넌스의 전략 유형

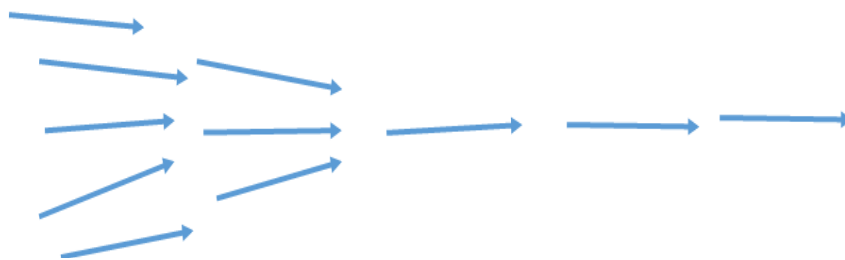


자료: Mintzberg & Waters(1985).

지역고용거버넌스의 현실에서는 완벽한 계획전략이나 완벽한 발현전략을 찾기는 어려우며, 이 양 극단의 연속성 상에서 어떤 특정한 위치를 점하게 되며, 합의전략(consensus strategy), 우산전략(umbrella strategy), 부과된 전략(imposed strategy) 등과 같은 특정한 전략 유형을 띄게 된다.

첫째, 합의전략은 이전에 의도를 갖고 있는 상태를 완전히 배제하고 있다는 점에서 발현적 특성이 매우 강하다. 지역고용거버넌스의 다양한 이해관계자들의 활동은 특정한 주제 혹은 패턴으로 자연스럽게 수렴하여 거버넌스의 전략을 형성하고, 이 전략이 중앙의 지시나 통제의 필요 없이 해당 거버넌스에 지배적이 될 수 있다. 합의 전략은 상이한 이해관계자들 간에 상호 조정을 통하여 개발되며, 이를 통해 지역고용거버넌스에 참여하고 있는 이해관계자들은 서로 학습하며 환경에 대한 그들의 다양한 대응으로부터 배우고 이를 통해 예측하기는 어렵지만 공통적인 패턴을 형성하게 된다. 그러므로 활동 패턴의 수렴은 거버넌스의 주요 의사결정자들에 의해 독점적으로 개발되거나 이전에 이해관계자들 간에 공유한 의도에 의해 결정되는 것이 아니다. 물론 특정한 행동들이 합의를 증진하고 합의에 도달하기 위한 협상이 이루어지기도 한다. 그러나 합의 전략에서 핵심적인 것은 전략이 집단적인 의도라기보다는 집단적인 행동으로부터 나온다는 것이다. 만약에 지역고용거버넌스에서 합의전략을 위한 수렴 과정이 특정한 행동보다는 일반적인 주제에 초점을 맞추고 있다면 합의는 훨씬 점진적으로 이루어지게 될 것이다.

[그림 2] 지역고용거버넌스의 합의전략

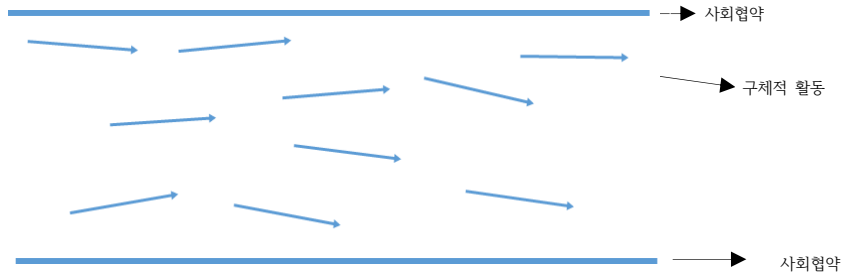


자료: Mintzberg & Waters(1985).

둘째, 우산전략은 거버넌스의 주요 의사결정자들이 부분적인 의사결정권한을 갖고 있을 때 나타난다. 주요 의사결정자들은 사회협약(social contract)의 형태로 거버넌스 활동의 일반적인 지침(general guidelines for behaviour)을 설정하고 거버넌스에 참여하는 다른 이해관계자들에게 그 안에서 활동하도록 유도한다. 지역고용환경이 복잡하고 다소 통제하기 어렵거나 예측하기 불가능한 상황에서 지역고용거버넌스는 이에 대응해야 한다. 이때에 거버넌스의 주요 의사결정자들이 거버넌스의 대응 행동 패턴을 모두 설계할 수는 없으나 이를 제약하여 영향을 미칠 수 있는 특정한 경계(boundary)를 설정할 수 있다. 이때에 거버넌스의 다양한 전략들은 사회협약의 형태로 설정된 경계 내에서 발현될 수 있다. 이 경계는 거버넌스의 주요 의사결정자들이 제시한 지역고용의 비전

이 될 수 있으며, 주요 의사결정자들은 비전의 실현을 통제하기보다는 다양한 이해관계자들에게 비전 추구를 설득하고 공감을 이끌어내야 한다.

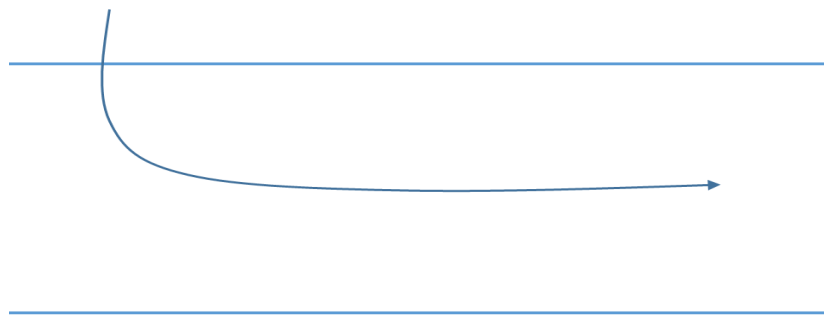
[그림 3] 지역고용거버넌스의 우산전략



자료: Mintzberg & Waters(1985).

셋째는 부과된 전략이다. 지금까지 전략 유형은 최소한 거버넌스 내의 이해관계자들의 의지로부터 파생된 것이지만, 어떤 전략들은 외부에 의해 부과될 수 있다. 부과된 전략은 거버넌스 중앙의 통제 없이 환경이 조직에 특정한 행위 패턴을 강제할 수 있다. 결국 거버넌스의 참여 주체들에 의하지 않고 외부 환경이 거버넌스의 특정한 전략을 부과하는 것이다. 대표적으로 중앙정부의 특정한 관료나 정책이 거버넌스에 상당한 직접적 영향력을 행사하여 거버넌스의 전략을 부과하는 경우이다. 거버넌스의 이해관계자들은 이러한 외부 환경의 영향을 거부할 수 없다. 이때에 부과된 전략은 분명히 외부의 주체에 의해 설계되었지만, 조직 내부의 행위자들에 의한 것이 아니라는 점에서 발현적 속성을 갖는다.

[그림 4] 지역고용거버넌스의 부과된 전략



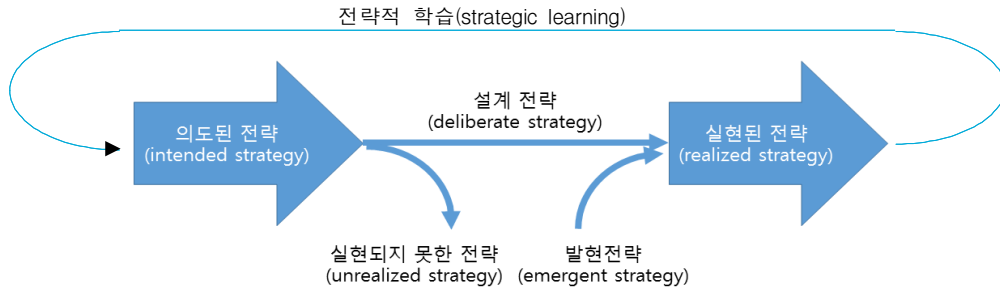
자료: Mintzberg & Waters(1985).

이상의 발현전략 외에도 과정전략(process strategy)이나 비관련 전략(unconnected strategies)도 있다. 우산전략과 유사하면서 좀 더 발현적 특성을 갖고 있는 과정전략은 거버넌스의 주요 의사결정자들은 복잡하고 예측하기 어려우며 통제 불가능한 지역고용환경에서 전략 내용을 일일이 통제하기보다는 경계와 목표를 통하여 전략의 과정을 통제하고 전략의 구체적인 내용은 거버넌스에 참여하고 있는 다양한 이해관계자들에게 위임한다. 비관련 전략은 지역고용거버넌스의 한 부문이 여타 부문과 느슨하게 중첩되어서(loosely coupled to the rest) 상당한 재량권을 갖고 있는 경우에 스스로 행동의 고유 패턴을 실현할 수 있는 경우에 나타난다.

합의전략, 우산전략, 부과된 전략 등 발현적 특성이 강한 거버넌스의 전략은 수행하는 과정 자체가 일종의 학습 과정이라고 할 수 있다. 발현이란 그 자체가 혼돈을 의미하는 것이 아니라 본질적으로 의도하지 않은 질서(unintended order)라고 할 수 있다. [그림 5]와 같이 종단적으로 볼 때

에 거버넌스의 발현 전략은 종종 다음 단계에서 거버넌스의 설계 전략 수립에 변화를 가져오는 수단이 될 수 있다. 이는 수많은 설계 전략이 발현 전략의 발견이나 공식화를 통해 수립된다는 것을 의미한다. 그러므로 지역고용거버넌스의 발현 전략은 거버넌스의 운영이 계획적이지 못하고 통제되지 못한다기보다는 오히려 개방적이고 유연하게 고용환경의 변화에 대응적이며 더 나아가 학습 차원에서 거버넌스의 발전 과정을 이끌어간다는 것을 의미한다.

[그림 5] 전략적 학습



자료: Mintzberg & Waters(1985).

본 연구에서는 발현전략의 여러 유형이 지역거버넌스의 형성과정에서는 물론이고, 사업추진 과정에서도 활용되고 있음을 전제로 한다. 즉, 전략 유형별로 상황에 따라 활용빈도는 달라지지만, 지역거버넌스가 형성되는데 있어서도 발현적 과정을 거치며, 거버넌스 형성 이후 사업추진 과정에서도 발현전략을 활용한다는 것이다. 그리고 거버넌스 형성과 발현전략은 변증법적 상호작용을 통해 발전한다는 사실을 전제로 한다는 것이다.

III. 지역노사민정협의회의 형성과정과 발현전략

1. 광주광역시 노사민정협의회

가. 광주광역시 노사민정협의회 활성화 과정 및 특성

광주광역시 노사민정협의회는 설치 전인 2005년부터 지역고용심의회가 구성되었지만, 활성화 되지 못하다가 광주시에서 사무국 조례를 마련하면서 사무국 설치의 근거가 생기게 되었다. 2008년에 광주경총과 한국노총 광주지역본부가 공동으로 노사공동훈련을 수행하였지만 별다른 성과 없이 마무리되었으며, 실질적으로는 2009년부터 고용정책에 관심을 가지며 노사민정 활성화 사업이 본격화되었다. 초기에는 광주시가 상징적으로 맡아서 관리하다가 2013년부터 광주경총이 사무국을 설치하여 그 역할을 수행하고 있다.

광주경총이 사무국을 맡은 배경은 무엇보다 당시 광주시의 조직체계상 노사관계 관련 부서가 부재한 상황이었는데, 조직체계가 제대로 정비되지 않았고, 담당자 역시 일자리정책과 직원 한명이 겸직으로 맡아 업무를 수행하고 있었다. 민선 6기에 들어오면서 광주시가 노동정책에 관심을 가짐에 따라 광주경총에서 사무국 역할 담당을 요청하였으며, 이에 광주시에서는 노사민정협의회 뿐만 아니라 일자리사업 등에도 참여를 요구하였고, 광주경총은 시정협조 차원에서 요청을 수락하였다. 요청을 수락한 배경으로는 광주경총이 일자리센터 운영에서 빠지면서, 사무직원과 사무공간

활용이 가능했기 때문에 독립적으로 역할 수행을 하게 되었다는 점과 함께 노충은 전임자 파견형태의 조직 형태이므로, 인력활용에 있어 취약하고, 상공회의소는 상대적으로 노사관계 분야에 경험이 부족하며, 민간단체 역시 그 기반과 전문성이 부족했기 때문에 노사민정 업무에 상대적으로 유리했던 경총에서 자연스럽게 노사민정협의회 업무를 담당하게 된 것이다.

노사민정협의회가 본격적인 활동을 하기 이전부터 광주시의 경우 광주경총과 노충은 다양한 접촉을 통해 협력적 네트워크 형성의 기반이 어느 정도 마련되었다고 할 수 있다. 노사민정협의회의 활동에 있어서도 실무협의회 구성에서 인적관계나 네트워크가 잘 이루어지고 있고, 노충과 경총이 별다른 갈등 없이 서로 존중해주는 문화를 바탕으로 원만하게 사업이 이루어지고 있으며, 이를 바탕으로 다양한 이해관계를 해결하고 사회적 협약으로 연계할 수 있었다. 이해관계가 서로 불일치하는 경우에는 주로 노충 상임부의장이 실무협의회 위원으로 사전 대화를 통해 사전 조율하는 분위기가 활성화되어 있으며, 갈등 발생 여지가 있는 사안은 최대한 피하고, 주로 공동관심사 중심으로 의견을 조율하는 방식을 사용하고 있다.

광주경총과 노충 간 우호적 관계를 유지할 수 있는 또 다른 배경으로는 중앙 단위에서는 법과 제도를 만들고, 본사인 서울에서는 다양한 이해관계가 발생하지만, 지역은 범위가 상대적으로 좁고 산업구조도 복잡하지 않기 때문에 갈등관계도 크지 않고, 사업을 하면서 상호 우호적이며 존중하는 관계 형성이 가능했다. 특히 이러한 관계는 광주형 일자리사업을 추진하면서 협력적 관계가 공고해졌으며, 노사분규 발생시에도 원만한 해결을 위해 협력하고 있음을 알 수 있다.

광주형 일자리사업은 2015년부터 본격화된 사업으로 국내투자 기피로 인한 일자리 감소, 비정규직 확대, 청년 일자리 문제를 비롯한 사회 양극화 심화의 구조적 문제를 지역의 상황에 맞게 풀어나가고자 하는 지역혁신운동으로 지역의 가장 큰 현안인 고용문제를 노사민정이 지역의 각계각층과 연대와 합의를 통해 함께 해결하는 신개념 고용모델 도입을 위해 추진된 사업이다. 이 사업은 장기고용 및 적정임금 보장을 통해 양질의 일자리를 창출하고, 생산성 향상 및 경쟁력 강화로 지속가능한 사회통합형 일자리 구축을 목표로 하고 있다.

광주시는 민선 6기 핵심사업으로 2014년 7월에 ‘광주형일자리 모델’을 선정하고, 같은 해 9월 전담부서인 사회통합추진단을 설치하면서 사업을 본격 추진하였다. 주요 추진 내용은 다음과 같다.

<표 1> 광주형 일자리사업 주요 추진 내용

- '14. 7. 민선 6기 핵심 사업으로 '광주형일자리 모델' 선정
- '14. 9. 광주형일자리 추진 전담부서(사회통합추진단) 신설
- '15. 7. 광주형일자리 창출모델 연구용역 수행(한국노동연구원)
- '16. 7. 광주광역시 더 나은 일자리 위원회 및 실무위원회 설치
- '16. 7. - 12. 실무위원회 추진: 광주형일자리 구체화를 위한 과제 논의
- '16. 2. 광주형일자리 컨퍼런스 개최 : 임금, 노동시간, 사회협약 등
- '17. 3. 더 나은 일자리 위원회 본위원회 개최
 - * '17년 실무위원회 운영계획 심의 / 주요의제 정립 및 사회협약(안) 도출
- '17. 4. 광주형일자리 정책토론회 I 개최: 적정임금 개념과 전략
- '17. 6. 광주형일자리 정책토론회 II 개최: 적정 노동시간 실현 전략
- '17. 9. 광주형일자리 정책토론회 III 개최 예정 : 핵심과제 논의 (노사책임경영, 원·하청관계 개선)
- '17. 6. 20. 「광주형 일자리 모델 실현을 위한 기초협약」 체결
 - * 4대 정책과제 선언 : 적정임금 및 노동시간, 노사책임경영, 원하청관계 개선
 - * 광주형 일자리 선도모델 창출 추진 결의 : 빛그린산단 내 시범산업단지 조성

자료: 2017년 지역노사민정 협력활성화 지원사업 우수사례 경진대회 자료.

광주형 일자리사업은 현재까지 추진 중에 있는 사업이다. 그리고 이 과정에서 광주시의 전담부서인 사회통합추진단과 광주시 노사민정협의회회의 역할에 대해서도 일부 논란이 있었다. 하지만 중요한 점은 광주시 노사민정협의회회의 본회의 및 실무위원들 다수가 광주형 일자리사업에 적극 참여하였고, 협의회 역시 더 나은 일자리위원회의 핵심 주체로 참여하고 있다는 점은 엄연한 사실이다. 특히 이 사업을 하기 전부터 광주시의 주요 노사민정 주체가 참여하는 협의회가 이미 자리를 잡고 있었다는 점은 사업 추진에 있어서 중요한 원동력이자 자산으로 활용되었다. 중요한 점은 사회통합추진단과 노사민정협의회회의가 민선 6기 이후 다양한 교류를 추진하였다. 이 과정에서 사회통합추진단의 역할에 대한 기대가 컸지만, 전문 조직이 아니었기 때문에 오히려 다양한 사업을 추진하면서 경총을 비롯한 노사민정협의회 참여 주체들이 자문 역할을 수행해 왔다는 사실을 볼 때, 두 기관은 긴밀한 협력 속에 광주형 일자리사업 등을 추진한 것임을 알 수 있다.

이러한 광주시 노사민정협의회회의 활동과 역할은 광주형 일자리사업뿐만 아니라 다양한 노사민정 공동선언과 공동사업을 추진해 왔다는 점으로도 확인할 수 있다. 2015년 2월에는 광주광역시-민주노총 전국공공운수노조 사회공공 협약은 차별 없는 평등한 인권도시 만들기, 따뜻한 복지 공동체 만들기, 안전하고 편리한 공공서비스 제공, 창조적인 문화예술 토대 마련, 빗가람 공동혁신도시 성공적 건설을 위한 노정 협력 강화 등을 주요 내용으로 하여 광주시청과 민주노총 전국공공운수노조가 협약을 맺었다. 그리고 같은 해 3월에 있었던 노사민정 사회적 책임 실천 공동선언은 고용률 70% 달성을 위해 노동 시장 구조개선과 사회적 연대 강화, 자존감 있는 일자리 창출, 상호 신뢰와 협력을 바탕으로 지속가능한 노사문화 조성, 더불어 사는 넉넉한 광주 공동체 건설 등을 주요 내용으로 하여 한국노총광주지역본부, 광주경영자총협회, 광주시민사회단체 총연합, 광주광역시청, 광주지방고용노동청 등 광주지역 노사민정 주체들이 협약을 맺었다. 이상의 협약을 통해 광주 노사민정협의회회는 임금체계 개편, 장시간 근로 개선, 원하청 상생협력, 일자리창출, 취약계층 차별 개선 등 고용노동 현안 해결을 위해 노력하였으며, 소기의 성과를 거둔 것으로 평가받고 있다(고용노동부, 2015).

광주시의 이러한 각종 선언과 협약의 특징을 보면, 노사민정협의회나 광주시의 주력 사업을 선언과 연계하여 최대한 그 효과를 극대화하고자 했다는 점이다. 특히 광주형 일자리사업이나 노사상생, 일자리창출 등의 사업을 선언과 연계함으로써 시너지효과를 거두고자 한 점은 사업추진의 큰 장점이었다고 판단된다. 이러한 연계를 통해 사업의 추진에 대한 명분과 정당성은 물론 상당한 동력을 확보할 수 있었다.

공동선언뿐만 아니라 2016년에는 노사상생 프로그램 운영 공모 사업을 추진했는데, 이것은 현장에서 노사 스킨십 기회를 증대시켜 갈등으로 인한 사회적 비용 절감 및 우수사례 발굴로 지역 전반에 노사상생 분위기 조성에 기여할 목적으로 한 것이다. 이 사업은 광주경실련, YWCA, 금호타이어노동조합, 해태제과노동조합, 캐리어에어컨지회, 근로복지공단노동조합 등 6개 단체가 참여했는데, 특히, 그동안 노사 간 갈등이 심했던 금호타이어 등에서 협력적 노사관계 조성에 기여한 것으로 평가받고 있다. 이러한 사업추진 경험은 여기에만 머무르는 것이 아니라 최근 노사갈등에 대한 사적조정기구로의 관심으로 확대되어 사업이 지속적으로 발전하고 있음을 알 수 있다. 이러한 노사분규에 대한 사적조정은 상대적으로 협력적 노사관계를 유지하고 있는 한국노총 산하 사업장과는 달리 민주노총 사업장에서 발생하고 있는 노사분규에 대하여 노사간 자주적 해결을 가능하게 하는 사적조정이 보다 효과적일 수 있다는 판단에 의한 것이며, 이러한 사실은 공적 조정으로까지 가기 전에 노사당사자의 관계를 최대한 인정하면서 상호 타협을 유도하는데 적합하기 때문이며, 현행 노동조합 및 노동관계조정법의 기본 정신이기도 하다(고용노동부, 2016).

이상의 사업 외에 통상적으로 광주시 노사민정협의회가 사업을 추진하는데 있어서의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 정부 관련 사업이나 광주시에서 요청하는 사업의 경우에 노사민정협의회는 주로 노사민정협의회의 직접사업이 아닌 별도의 예산이 투입되는 사업인 경우이며, 이 경우 상호 협의를 거쳐 사업을 추진하고 있으며(예, 광주시 갈등조정팀 등의 사업), 광주시의 경우와 마찬가지로 정부와 관련된 사업의 경우에도 별도의 예산이 투입되는 사업(예, 노사상생프로그램 등)을 주로 수행하고 있다.

둘째, 인적자원개발위원회와의 연계사업은 다른 광역지자체와 마찬가지로 광주시 노사민정협의회 경우도 특별위원회로 인적자원개발위원회가 포함되어 있지만, 현재까지 실질적인 노사민정협의회와의 연계는 이루어지지 않고 있는 상황이다. 하지만, 긍정적인 사실은 광주시 인적자원개발위원회는 현재 광주상공회의소에서 주관하고 있으며, 상공회의소는 협의회의 고용포럼실무분과 위원회를 주관하고 있고, 실무협의회도 참여하고 있는 만큼 인적자원개발위원회와의 연계사업을 다각도로 모색하고 있는 상황이라서 향후 보다 발전적인 관계와 사업연계가 기대되고 있다.

셋째, 사회적 협약 관련 효과성을 보면, 실제로 사회적 협약의 효과성을 측정하기 어려우며, 그것이 효과를 얻기 위해서는 협약과 연계되는 지원이나 지자체의 의지가 중요하다. 하지만, 위에서 언급한대로 광주시 노사민정협의회 경우 노사민정협의회나 광주시의 주력 사업을 선언과 연계하여 최대한 그 효과를 극대화하고자 했다는 점이다. 이러한 연계를 통해 사업의 추진에 대한 명분과 정당성은 물론 상당한 동력을 확보할 수 있었다고 할 것이다.

나. 발현전략

광주시 노사민정협의회는 협의회가 공식적으로 출범하기 전부터 다져진 노사민정의 협력적 네트워크를 바탕으로 주어진 상황에서 최대한 효과를 내기 위해 다양한 사업을 추진해 온 것으로 보인다. 전반적으로 보면, 광주시 노사민정협의회는 활성화사업과 광주시의 주력사업 틀 내에서 사업을 추진해 온 것으로 보인다. 하지만, 그것을 최대한 효과적으로 수행하기 위한 다양한 노력이 있었는데, 그 과정에서 노사민정 각 주체의 이해관계 충돌을 최소화하면서 주로 합의전략이나 일부 과정전략, 그리고 보다 발전적인 형태의 우산전략이 활용된 것으로 판단된다.

주로 각 주체들 간의 다양한 이해관계를 갈등이 없도록 최대한 원만하게 협력하면서 합의전략을 추구한 것으로 판단되며, 아울러 통상적인 사업 수행 시 다소의 차이를 보이면서 일정 틀 내에서 사업을 수행하는 과정전략과 사회협약이나 일정 틀 내에서 사업을 수행하면서 그것을 핵심 사업으로 연계한(확장된, 또는 발전된) 우산전략을 활용한 것으로 보인다. 그리고 노사민정 사업과는 별도의 영역에서 상황 발생 시 구성원들 간 논의와 협력을 통해 사업을 수행하는 부과된 전략이나 비관련전략도 부분적으로 활용된 것으로 판단된다.

현재 광주시 노사민정협의회는 광주경총 중심으로 협의회를 주도하고 있다. 이러한 상황은 민간이 할 수 없는 역할 수행, 조직력 활용, 노총과의 협력, 조직 특성 및 기반 등에 장점이 있으며, 현재까지 주도적 역할을 수행해 왔다. 아울러 향후 중장기적인 발전을 위해서는 독립사무국이 필요할 것으로 보인다. 이를 위해 조직체계의 정비, 인력 확보, 예산 지원 등이 필수적이며, 광주시와도 협력적 관계를 유지하되 독립성을 인정받는 조직으로서의 정체성 확립과 역할이 중요할 것으로 판단된다.

2. 경기도 노사민정협의회의

가. 경기도 노사민정협의회의 활성화 과정 및 특성

90년대 초반에 경기도는 노사정사업 차원에서 노사정 주요 인사들의 해외연수와 등반대회를 지속적으로 유지하면서 기본적인 유대 관계를 쌓았다. 관계 형성의 시초는 한국노총에서 노동복지기금을 활용하여 근로자 지원사업을 진행하였는데, 이에 조례를 통하여 사용자와 연계하려는 시도가 있었다. 이러한 관계를 기초로 하여 1998년에 노사정협의회를 발족하여 운영하였고, 고용포럼사업을 진행하였다. 그 당시 노총은 선출직으로 지위가 불안정하게 되면서 협의체의 사무국장을 경총에서 선출하게 되었다. 이후 사업을 통하여 관계를 공고화하였고, 안정적이고 지속적인 관계를 유지할 수 있었다. 2000년대에 들어서면서 이명박 정부 시절에 노사민정협의회의 설립에 관한 정책이 추진되었고, 이때에 기존의 노사정 관계자 외에 일부 기관장과 고용노동부 유관기관이 참여하게 되었다.

통합적인 지역거버넌스 차원에서 노총과 경총은 실무자 수준의 사전 교류와 조정을 토대로 경기경총 의장, 노총 의장, 도지사 간에 지속적인 공식적, 비공식적 의사소통이 이루어지고 있다. 이러한 신뢰 관계를 기반으로 하여 공식적인 사회협약을 체결하는데, 자체적인 필요성에 의해서 체결하는 경우도 있지만, 고용노동부의 지침과 요청에 따라 사회협약의 내용을 조율하고 결정하게 되는데, 일단 사회협약이 체결되면 사회협약은 새로운 경계로서 기존의 지역거버넌스 관계에도 영향을 미치게 된다.

경기경총이 경기도 노사민정협의회의에서 주도적인 역할을 수행하고 있지만, 노총도 파트너로서 지속적으로 사업과 관련하여 의견을 공유하고 조율한다. 일반적으로 일주일에 두세 번은 만나서 사업과 관련한 정보를 공유하고 세부적인 조율을 시도한다. 이러한 상층 차원의 관계는 양 주체의 내부적인 거버넌스를 기반으로 하고 있다. 우선 경기노총의 경우에는 300명에 달하는 대의원 대회를 통하여 상층 차원의 의사결정을 공유하거나 조정하는 기제를 갖고 있으며, 회원사를 기반으로 하는 경기경총의 경우에는 이사회와 100개 이상의 회원 업체들이 참여하는 총회를 통하여 내부적인 거버넌스를 형성하고 있다.

그러나 우리나라의 지역 사용자단체는 조직력이 상당히 낮은 수준인데다가 조직력 및 정책역량 역시 대단히 부족한 상황으로 평가받는다. 경영자총협회 중앙조직은 일정수준 정책역량이 갖추어졌다고 볼 수 있으나 지역 수준에서는 상당히 취약한 상황이다. 연구에 따르면 우리나라 지역경총은 대부분 취약한 재무구조로 인해 독립적인 정책연구소를 갖추고 있지 못하며 그로 인해 관련 정보는 주로 중앙 조직에 의존하게 된다(Jun et al., 2006). 이에 따라 지역 경영자단체가 주요하게 대표해야 할 조직은 지역의 대다수 중소기업임에도 불구하고 이러한 경제주체들의 이해관계를 적극적으로 대변하거나 조율할 수 있는 역량이 취약할 수밖에 없는 것으로 나타났다. 한편 사용자단체의 경우와 유사하게 노동조합 조직률은 10% 수준대로 낮은 수준이며 정책역량을 강화하기에도 매우 어려운 환경이다. 관련 자료에 따르면 “한국노총 경기지역본부의 경우 전체 인원이 15명이며, 이 중 5명은 time-off 전임자에 해당하고 나머지 10명 중 한국노총에 고용된 경우가 5명에 불과하다. 나머지는 복지관 고용이나 재단 고용에 해당한다. 그러므로 노총 관련 실무 인력은 10명이 채 안된다고 할 수 있다. 또한 1년 예산의 대부분은 인건비로 쓰고 있으며, 사업비의 경우에도 주로 행사성 사업으로 지출된다.”(한국노총 경기지역본부 내부자료).

경기도 노사민정협의회의 경우 이전부터 노사관계와 관련한 지역거버넌스의 필요성을 인식하고

있었고, 이에 따라 노사민정 사업을 지속적으로 관리하였다. 전통적으로 인식하고 있는 핵심적 필요성은 노사관계와 관련한 사회적 비용이라고 할 수 있다. 대표적인 사회적 비용 발생의 사례는 노동위원회 제소에 따른 조정중재 비용, 그리고 생산량이 줄어들었을 때에 발생하는 파업, 태업, 잔업 거부 등의 노사갈등을 사전에 원만하게 해결하는 것이다. 지역거버넌스는 파업을 방지하고 노동위원회 제소 건수를 줄임으로써 사회적 비용을 경감하는 데에 기여할 수 있으므로, 노사 양측은 지역거버넌스의 중요성을 인식하여 왔다.

지역거버넌스가 영향을 미칠 수 있는 주요 사회적 비용의 대상은 일자리 미스매칭을 줄일 수 있는 교육훈련 제공도 포함한다. 그러므로 지역거버넌스는 노사 양측의 요구를 조정하고 통합하여 일자리 창출에 기여하게 된다.

현재 지역고용거버넌스 차원의 공식적인 사회적 대화에서 민주노총은 배제되어 있지만, 여전히 비공식적인 접촉을 갖고 의사소통하는 노력을 수행하고 있다. 사회적 대화에서 한국노총과 민주노총이 대립할 경우에 혹은 노사 간에 갈등이 발생한 상황에서 전형적인 태도는 현재의 대립 상황을 받아들이고 이 조건에서 접점을 찾기 위하여 대화하는 것이다. 예를 들어서 최저임금과 관련한 갈등 이슈가 발생하였을 때 법적 제도적 차원의 이견은 정치적인 문제로 받아들이고 중앙에서 해결해야 한다고 공감대를 형성하고 이에 기초하여 현재의 조건에서 진행할 수 있는 지역의 구체적 사안들을 공동으로 다루고자 노력한다. 지역의 사업장에서 파업과 관련한 이슈가 발생하였을 때는 기본적으로 사업장의 노사관계 주체들이 자체적으로 해결해야 한다고 보며, 경총은 사전에 조정하는 역할을 담당한다고 인식하고 있다.

나. 발현전략

경기도 노사민정협의회는 형성과정에서 노사관계 양 주체의 지역거버넌스 필요성 인식을 바탕으로 비공식적인 의사소통에 기초하여 발현전략 중에서 합의전략에 기반을 두었다고 볼 수 있다. 이후에 현재의 지역노사민정사업과 관련하여 지역거버넌스의 주체들이 애초에 계획한 것과는 다른 사업들이 사후적으로 부과될 수 있는데, 이러한 경우에 경기도의 여건에 맞춰 자율적인 모임을 통해 사업으로 진행하고자 지향하여 합의전략을 유지하였다고 할 수 있다. 그리고 지역노사민정사업의 평가 차원에서 사회협약을 체결해야 할 필요성이 외적으로 부과된 경우에 먼저 노사민정협의회의 실무협의회 차원에서 논의하고 조율하여 최종적으로 상충부 수준에서 협약 체결을 결정하게 된다. 또는 고용노동부에서 중점을 두는 정책을 추진하기 위하여 실무협의를 거쳐 본회의 상정을 통해 분과위원회를 생성하고 이를 활성화하기 위하여 노력한다. 일반적으로 경기도 자체적인 필요에 의하여 진행되는 사업이나 협약의 비중이 80%를 차지한다면, 중앙정부 차원에서 부과된 협약 및 사업의 비중은 20% 정도라고 할 수 있다. 체결된 사회협약은 주체 간의 합의 과정뿐만 아니라 각 주체의 활동 영역을 일정한 수준에서 제약함으로써 발현전략 중에서 우산전략에 해당한다고 할 수 있다.

지역에서 자체적으로 발현된 지역거버넌스의 발전에 지역노사민정사업은 긍정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 비록 외적으로 부과된 사업의 요구가 존재하였지만, 자체적인 요구를 개발하는 데에 필요한 자원을 제공하였다. 이후에 지원은 강화되어야 하며, 특히나 지역고용거버넌스의 자율적인 사업을 추진하는 데에 대한 지원이 향후에 더욱 늘어나야 하며 자율사업 추진에 대한 지속적인 관리와 유지 노력이 필요하다고 판단된다.

3. 강원도 노사민정협의회

가. 강원도 노사민정협의회 활성화 과정 및 특성

강원도 노사민정협의회는 정부의 지역맞춤형 일자리 창출사업을 모태로 하여 잠재되었던 노사민정 간의 사회적 협의를 활성화하여 실질적인 지역고용거버넌스의 토대를 형성한 대표적인 사례라고 할 수 있다. 지역고용거버넌스의 핵심적인 필요성은 지역의 일자리 수요자와 공급자 간에 미스매치를 조정하고 지역 노사관계 주체들 간의 이해관계 차이를 조정하는 것이라고 할 수 있다. 지역맞춤형 일자리 창출사업은 지역 주체들이 스스로 일자리 미스매치 문제를 해소하는 노력을 기울이는 데에 대한 재정적 지원을 하고 있다.

이 사업의 재원은 고용보험기금으로 지원 대상 인원 중에서 양질의 일자리에 취업한 인원수를 핵심적인 성과지표로 삼고 있다. 이를 통해 지역의 사업주체뿐만 아니라 해당 지역의 노사민정 주체들은 지역 현장에서 일자리 수요를 파악하고 일종의 양성훈련을 통하여 구체적인 일자리 수요를 충족시키고자 하는 ‘일자리정책훈련경험’을 갖게 된다. 특히 노사민정 주체들은 지역 일자리 창출을 위하여 서로 다른 역할을 담당하고 서로 간에 교류와 협력을 수행해야 하는 필요성을 인식하게 된다. 노동조합과 민간단체는 근로자들이 기대하는 직종의 근로조건과 임금수준을 확인하고 확보하는 역할을, 사용자들은 현재 구인난을 겪고 있으나 잠재적인 구직자들을 예상할 수 있는 일자리들을 찾아내고 제공하는 역할을, 지방정부나 고용관서는 일자리 수요와 공급의 매치 과정에 필요한 공적 지원 역할을 수행한다.

강원도 노사민정협의회의 발전 과정은 ‘지역노사민정 협력활성화 사업’의 계획적이고 의도적인 정책적 시도를 충실히 수용한 결과로 보이기 쉽다. 그러나 실질적이고 내부적인 동력과 계기 없이 이러한 발전의 과정은 불가능하였다고 할 수 있다.

그 내부적 동력은 개별 지자체의 상황과 맥락에 따라 상이하게 나타날 수 있다는 점에서 철저하게 의도적으로 계획하기는 어렵고, 오히려 비의도적이거나 발현적인 속성을 갖는다. 강원도 지역고용거버넌스의 발현적인 속성은 지역맞춤형 일자리창출사업과 지역노사민정협의회의 연계에서 찾을 수 있다.

강원도는 노사민정협의회 위원을 재구성하고 하위 분과를 구성하는 등 나름의 노력을 기울였지만, 기존의 지역노사민정협의회 조례와 명칭을 그대로 유지하는 등 새로운 틀과 내용으로의 적극적인 전환 의지가 다소 부족한 것으로 평가되었다. 또한 강원도는 지역노사민정 협력활성화 계획은 비교적 체계적으로 수립되었으나, 이의 이행실적이나 구체적인 성과 분석이 불분명하며, 기존의 사업 위주로 추진되어 참신성이 부족한 것으로 평가되었다(고용노동부, 2009).

애초에 소극적이고 형식적이던 강원도 노사민정협의회가 한국노총 강원지역본부가 위탁 운영하는 사무국을 통하여 실질적으로 강화되고 명실상부한 광역 수준의 지역고용거버넌스로 발돋움하는 데에 지역맞춤형 일자리 창출사업은 발현적 계기를 마련하였다. 한국노총 강원지역본부는 지역맞춤형 일자리 창출사업을 직접 운영하였고, 경총과 상공회의소 등 사용자단체들은 필요한 일자리에 관한 정보를 제공하고 양성훈련과 향상훈련을 통해 배출된 인력을 적극적으로 채용하는 데에 기여하였다.

2010년 ‘노사민정 협력 활성화 사업 심사관련 기초자료’에 따르면, 강원도에서 지역맞춤형 일자리 창출 지원사업은 ‘고용노동부 공모사업에 최종 선정된 사업건수’에 언급되는 수준으로 등장한다. 그러나 2014-2016년 ‘추진실적보고서’와 2017년 ‘기초보고서’에 따르면, 지역맞춤형 일자리창출사업은 지속적으로 지역고용거버넌스 강화의 중요한 계기로 다루어진다. 2014년에 ‘지역 내 맞춤

형 일자리 창출을 위한 워크숍'을 개최하여 지역맞춤형 일자리 창출 지원사업을 설명하고, 우수사례를 발표하였다. 또한 기업체 맞춤형 인력양성 방안을 강구하고, 양성인력 취업 지원 및 활용 방안 등을 논의하며, 산업인력양성 관련 협력 가능한 사업을 발굴하여 추진하기로 하였다. 2015년에는 '지역일자리 창출을 위한 순회 포럼' 사업을 실시하면서, 원주 지역 경력단절여성 콜센터 상담원 교육이수 및 건강보험공단 취업과 같은 지역맞춤형 일자리창출사업 방안을 모색하였다.

2016년에는 직접적으로 지역맞춤형 일자리창출사업을 언급하진 않았지만, '지역 일자리 창출을 위한 순회포럼 및 일자리 원정대 운영'을 통하여 속초, 원주, 강릉, 태백, 동해, 삼척, 영월 등 도내 기초자치단체의 지역노사민정협의회를 순회하고 지역일자리 미스매칭 해소를 위한 실무자 역량 강화 사업을 추진하였다. 2017년에는 '일자리 창출을 위한 노사민정 컨퍼런스'를 개최하고 강원도 일자리사업의 추진방향과 우수사례를 공유하는 사업을 추진하였다.

나. 발현전략

강원도 사례를 통하여 지역 일자리의 미스매치 문제를 해소하기 위한 지역맞춤형 일자리 창출 사업은 지역 노사민정의 다양한 노력과 참여를 필요로 하였으며, 이러한 경험이 발현하면서 실질적인 지역고용거버넌스를 확대하고 강화하는 계기가 마련되었음을 확인할 수 있다. 지역맞춤형 일자리 창출사업은 강원도의 자체적이고 내재적인 요구에 의해 진행된 사업은 아니라는 점에서 발현전략 중에서 부과된 전략이 강원도 노사민정협의회 형성의 주요한 계기가 되었다고 할 수 있다. 그러나 지역맞춤형 일자리 창출 사업의 실질적인 성과는 강원도 노사관계 주체들의 참여와 소통에 의해 이루어졌다고 평가할 수 있으며, 이는 발현전략 중에 합의전략이 마찬가지로 지역고용거버넌스 구축의 실질적인 동력으로 작용하였다고 볼 수 있다.

강원도 노사민정협의회와 공동선언과 사회협약도 지역노사민정사업 차원에서 요구된 부과된 전략을 계기로 형성되었지만, 협약이 체결된 이후에는 노사민정협의회 사업뿐만 아니라 노사관계 주체들의 활동에 직접적인 제약조건을 마련하여 발현전략 가운데 우산전략으로 작용하였다. 이를 통하여 사업의 범위와 목표를 설정할 수 있고 실질적인 실행력을 만들어낸 것이다.

4. 수원시 노사민정협의회

가. 수원시 노사민정협의회 활성화 과정 및 특성

1997년도 경제위기 당시 수원시에서는 개혁적 보수를 지향하던 자치단체장을 중심으로 지역 시민단체들을 모아 '시민단체 간담회'를 개최하였다. 간담회에서는 당시 정책위원회를 맡고 있던 강헌구 장안대 교수가 언급한 멕시코의 사회협약 사례를 본보기삼아 TFT를 꾸리고 '경제살리기 수원시민 협의회'를 추진하기 시작하였다. 1998년 노사정과 금융기관 및 시민단체를 포함한 5개 경제 주체 간 60개의 공동 실천 조항을 만들고 협약을 맺음으로써 경제 살리기 시민운동을 보다 활력 있고 내실 있게 추진하기 위한 제도적 장치를 마련하였다. 1998년 4월 협약식 당시 시장이 향후 지속적 협약 유지를 위한 공동 사무국 설립을 제안함에 따라 5·6·7급 공무원 5명 내외의 소수 인원으로 시작하였지만 추후에는 경실련과 같은 시민단체와 노총, 상공회의소, 기업은행 등에서 인력을 파견하며 그 규모가 확대되었다. 대내외적으로 수원시 모든 경제 주체들의 참여를 통해 사무국이 운영되는 구조를 형성하였으며, 실질적으로 각 조직들이 서로 원만한 관계 속에서 협업하며 참여하였다. 이를 계기로 수원시 노사민정 협력의 인적 토대가 마련되었다고 볼 수 있다.

IMF 구제금융 지원을 졸업한 후인 2000년대 초반 삼성전자가 수원시의 백색가전을 타지로 이

전한다는 이슈가 발생하였다. 수원은 70~80년대에 수도권 대표적 제조업 도시였지만 80년대 말부터 택지 개발로 대규모 제조업 이전이 있었고 수도권 규제 등으로 공장 이전이 촉진되어 지역 경제 악화와 일자리 감소 문제가 대두되어 왔다. 당시 이러한 수원의 사정 상 삼선전자의 이전 문제는 수원시에게 큰 이슈가 되었다. 하지만 정부가 주도하여 적극적으로 이전을 반대하는 집회를 조직하는 방식에 대하여 사회적으로 부정적 인식이 팽배하여 '경제 살리기 수원시민협의회' 주도로 반대 성명과 쫓겨대회 등이 추진되었다. 이 사건을 계기로 노사민정 단체들의 지역경제 활성화라는 단일 목표에 대한 협력 의지가 강화되었으며, 지역 시민들에게 지역경제 상황에 적극적 대응 역할을 수행하는 기관으로서 자리 잡았다.

경제가 안정된 후에는 '경제발전 수원시민협의회'로 명칭을 변경하고 지역경제 활성화를 위해 토론회 등 각종 행사를 추진하였다. 하지만 2002년 수원시장 교체 후 협의회 규모가 축소되었고 쇠퇴기를 맞게 되었다. 조직은 존재하지만 실질적 운영은 이뤄지지 않는 상태로 명맥을 유지하였다.

침체기를 지나 2007년에 노사민정협의회 운영진은 노사파트너십 사업 추진을 위해 다시 과거 관계자들을 소집해 컨소시엄에 참여하며 '지역노사민정 협력 사업'을 2010년까지 추진하게 되었다. 과거 1997년 경제위기 시절 서로 협력하며 동분서주했던 경험을 바탕으로 원만한 네트워크 관계를 형성하고 효율적으로 역할 분담을 함으로써 다른 지역들에 비해 순조롭게 일을 진행할 수 있었다. 포럼 형식의 토론회, 교수 초청을 통한 컨설팅, 워크숍 등 소규모 사업을 진행하였다. 그러나 이 시기 지자체의 무관심으로 인해 조례 제정이 미루어지고 공식 조직으로서 사업 추진이 주목을 받지 못했다.

2010년 7월에 시장이 다시 교체된 후 100대 공약 중 하나인 노사민정협의회 조례 제정이 그해 9월에 실현되었다. 조례가 마련되면서 협의회가 정부의 평가 대상이 되었고, 그동안 쌓아온 협의회 우수 실적에 긍정적 평가를 받아 2010년 10월 대통령상을 수상하였다. 그 후 수원시의 적극적 지원 아래 각 사업 단위별 예산 책정이 아닌 전체 추진 예산을 책정 받아 보다 여유 있는 조건 속에서 협의회 운영이 활성화 되었다. 지역의 문제를 노사민이 스스로 해결해야 한다는 지역 주권, 지역 자결에 대한 인식이 확산되었고, 협의회가 문제를 제기하면 기업과 정부가 귀를 기울이고 다함께 논의를 통해 사업을 추진하는 문화가 형성되었다. 그 후에도 2012년부터 2014년까지 3년 연속 대통령상을 수상하며 지역 노사민정 협력 활성화의 모범이 되었다. 현재는 지역 내 인적 인프라 구축, 일자리 창출, 노사민정이 중심이 되는 원활한 대화문화 정착을 지향하는 수원형 노사민정 구축, 지역사회공헌 이렇게 네 분야를 핵심으로 협의회 운영이 활발히 진행되고 있다.

수원시 노사민정협의회의 탁월한 고용창출 전략은 '잡다한'이라는 고용창출 정책 브랜드의 개발로 종합된다. 자치적으로 지역을 살리는데 기여한다는 목적을 필두로 맞춤형 고용창출과 고용네트워크의 활성화, 수원지역의 인력개발을 구체적 실천 과제로 하고 있다. 수원시에서 운영 중인 기업들과 MOU를 체결하고 산업과 노동시장에서 수요가 있는 인력과 기술에 대한 정확한 파악을 통해 훈련과정이 취업과 연결될 수 있도록 한다. 초기 사업 추진 과정에서는 실패도 있었지만 교육생 모집, 교육, 취업, 사후관리로 이어지는 사업 전반의 인적 관리 시스템에 관한 경험을 바탕으로 축적된 노하우를 원동력으로 현재까지 상승효과가 이어지고 있다. 전반적 고용서비스 시스템을 효율적으로 운영함으로써 수원시 기업 환경에 맞는 맞춤형 일자리를 창출하고 전국적 롤모델이 되고 있다.

그 중 두각을 나타내는 분야는 지역 내 인적 인프라 구축과 일자리 창출 사업이다. 인프라 구축 사업의 경우 비공식적으로 빈번한 만남을 갖고, 공식적으로도 꾸준히 워크숍을 진행함으로써 노사민정 관련 조직들의 네트워크를 강화하고 정보 교류를 원활하게 한다. 현재 노사민정협의회의 업종별 협의회에는 50개의 하부 업체가 등록되어 있으며, 1년에 5회 정도 워크숍과 간담회를 개최

함으로써 지속적 네트워크를 형성하고 있다. 사업 추진은 지방자치단체장이 참여하는 본회의와 실무진이 참석하는 실무협의회를 통해 사업을 공동 심의·의결하고 추진한다. 이 외에도 고용·일자리 네트워크에서 추진하는 토론회, 차별개선위원회, 분쟁·갈등조절 SOS팀에서의 근로자 애로사항 접수와 수시 방문을 통한 분쟁 예방활동 등을 추진하여 인적 인프라의 원만한 관계유지에 힘쓰고 있다.

노사민정이 협업하여 공동의제 추진을 통해 진행하는 지역 맞춤형 일자리 창출사업은 고용 촉진을 통한 수원시의 지역경제 활성화와 지역민들의 실질적 거버넌스 실행을 모두 충족시킨다는 점에서 의의가 있다. 수원시 노사민정협의회는 한국노총 수원지부, 수원상공회의소 등과 컨소시엄을 구성하여 노사 상생에 기반 하는 도시형 일자리를 창출하고, 지역인력의 직업 능력을 향상시키는데 초점을 두고 있다. 수원시 노사민정협의회 내에 위치한 수원HRD센터를 통해 매년 300여 명의 구직자에게 일자리창출과 재취업을 위한 전문교육을 지원하고 있다. 비정규직 재직근로자들의 직무능력 향상을 위한 훈련 과정으로서 보안네트워크 훈련과 CS사내강사 양성, 치위생사 취업 과정이 실행 중이며, 경력단절 여성들의 전문 자격 취득을 통한 일자리 창출 사업으로서 화훼장식기능사, 풍선공예 강사, 선물 포장사 양성 과정 등을 운영하였다. 그 중에서 보안 네트워크 산업의 전문 엔지니어 양성 과정은 수원시의 역점 사업으로서 전국에서 유일하게 운영되는 희소가치가 있는 사업 아이템이다.

수원시 노사민정협의회 일자리 창출 사업 성공 요인으로 몇 가지를 고려해 볼 수 있다. 먼저, 각 사업 특성에 따라 단체 간에 유연한 역할 분담이 이루어진다. 현재 노사민정협의회 소속기관 중 상공회의소와 노총을 중심으로 일자리 창출 사업이 진행되고 있다. 본회의에서 채택된 사업의 추진은 사업 특성에 따라 각 기관이 잘 수행할 수 있는 역할을 맡아 진행한다. 일반적으로 수원시는 예산, 상공회의소는 교육과 훈련, 한국노총 수원 지부는 사업 추진과 같은 역할을 담당한다. 각 기관이 추진하는 사업에 서로 호의적으로 환대하고 각종 사업 간담회나 토론회에 적극 참여한다. 이러한 역할 분담이 원활히 이루어지는 배경에는 2007년 경제 살리기 협의회를 시초로 오랜 시간 같이 일해 온 경험과 노하우, 그리고 그 시간동안 구축해 온 신뢰가 함께 형성되어 있기 때문이다. 노사민정협의회와 한국노총 수원지역지부, 택시협회 등 다양한 관련 기관들이 근접한 위치에 자리 잡고 있어 효율적 협의를 위한 지리적 요건을 갖추고 있는 것도 이점이다.

공동의 목표를 갖고 노사가 일자리 창출에 직접 참여하여 일선에서 사업 추진을 진행하고 결과를 맺는 거버넌스 시스템도 중요 요인이다. 사업에 필요한 예산은 수원시에서 지원하지만, 사업 아이템의 선정 단계에서는 실무진에서 나온 의견이나 건의를 받아들여 노사민정협의회 본회의를 통해 서로 논의하고 채택한다. 본회의에서는 각 사업의 큰 틀을 짜고 실무회의에서는 노사민정 해당 단체들이 자세한 내용을 협의한다. 서로에 대한 존중과 이해를 바탕으로 민주적이고 적극적인 참여를 통해서 다양한 사업 아이템들이 논의되고 추진됨으로써 보안네트워크 사업과 같은 독창적이고 성공적인 사업을 추진할 수 있었다. 이는 수원시라는 한 틀 안에서 공통된 소속감을 갖고 수원시 구성원들의 자치적 경제 활성화라는 단일 목표를 공유함으로써 발휘되는 타 기관에 대한 존중과 배려, 타협적 마인드가 형성되어 있기 때문에 가능한 일이다.

공동의 목표를 갖고 화합하여 거버넌스를 실천해가는 수원시 노사민정의 모습은 지역의 경제, 사회정책 운영에 있어 직접적 성과로 도출된다. 한국노총과 민주노총 수원지역지부는 2013년부터 협동하여 수원시의 비정규직 정책에 관한 대타협을 맺고 비정규직의 지원 대책 마련에 적극적으로 나서고 있다. 비정규직 정책 토론회, 비정규직 노동자 복지센터 설립 등 자체적으로 지역 근로자 복지 향상에 힘쓰고 있다. 그동안 다른 지역에서 비정규직지원센터의 형태로 운영되는 곳은 많았으나, 대부분 민주노총이나 한국노총이 단독으로 위탁 운영하는 형태였다. 그러나 수원시의 협약은 양대 노총이 공동으로 참여했다는 점에서 그 의미가 크다. 협약은 수원시의회에서 먼저 조례를 제안하고 집행부가 사전에 충분한 검토와 토론을 통해 양대 노총과 긴밀히 대화하면서 준

비한 것으로 거버넌스 행정의 모범을 보여준 사례이며 노사민정 간에 협력적 거버넌스를 정착해 나갈 기회를 제공하였다. 2018년까지 공공부문 비정규직을 100% 정규직으로 전환하고 현실생활 임금제를 도입하는 한편, 민간사업체 비정규직 고용차별 개선정책 추진 등 비정규직 정책 10개 과제를 추진과제로 삼고 운영 중이다. 수원시 노사민정협의회 구성원들의 이러한 행보는 비정규직을 비롯한 노동취약계층에 대해 진정어린 관심과 공동체 의식을 보임으로써 불평등, 양극화, 빈곤 등 사회문제를 해결하는 동시에 지역 경제의 신 성장 동력으로 작용하게 한다. 이렇듯 지역 발전을 위한 노사민정 주체들의 자발적 참여가 지역 경제 활성화와 근로 조건 개선의 원동력이 되고 있다.

나. 발전전략

수원시 노사민정협의회의 경우에도 지역거버넌스 초기단계에서는 특히 각 주체간의 합의를 통한 ‘합의전략’으로 출발하였음을 알 수 있다. 지역노사민정 협력 활성화사업에서 두각을 나타낸 수원시의 성과는 지역노사민정협의회 설립 이전에 지자체장이 적극적으로 제안하고 노사민 주체들이 자발적으로 참여한 경험과 성과에 토대를 두고 있다. 노사민정 주체들의 기본적인 신뢰관계와 과거 성공의 경험 없이 외부적인 규제와 지원만으로는 지역거버넌스를 활성화하기 어렵다. 그리고 비정규직 대책과 관련한 사회협약 체결을 통하여 ‘우산전략’을 활용함으로써 지역거버넌스의 자율적이고 비공식적인 네트워크를 보다 공식적이며 지속적인 속성을 강화할 수 있었다. 이후 발전 과정에서 중앙정부의 제도와 정책방향에 큰 영향을 받았고 이에 따라 전략적 학습 과정에서 ‘부과된 전략’의 역할이 매우 컸다고 할 수 있다.

5. 속초시 노사민정협의회

가. 속초시 노사민정협의회 활성화 과정 및 특성

속초지역은 여러 지역에서 이주한 주민들로 구성되어 각 출신지별 유대가 강한 편이며, 동시에 속초시의 공통된 사항이나 정책, 사업 등에는 최대한 협력하려는 의지가 강하다고 한다. 협의회가 설치될 2009년 전후 당시 상황은 속초시에서 노사민정협의회에 대한 관심과 노사 주체의 현안에 대한 관심이 많았던 시기로 주로 한국노총 속초지역본부에서 주도적으로 다양한 사업을 수행하였다. 초기에는 사용자측이나 민간측에서 한국노총에 대한 경계심이 많았으나, 1년 가량 사업을 추진하고 서서히 성과가 나면서 인식이 변화되기 시작하였다.

당시 주요 안건은 사전에 실무협의회에서 논의한 후 본회의와 연계하였는데, 이것은 본회의에 주로 주요 단체장이 참여하고, 실무협의회에 각 단체의 중간관리자(실무자)가 참여함으로써 보다 원활한 의사소통이 가능하였기 때문이었다. 이 같은 노사민정협의회 조직 구성은 지금까지도 기본 체계로서 유지되고 있으며, 분과위원회에도 실무협의회 위원이 포함되도록 구성하여 본회의 - 실무협의회 - 분과위원회 간에 유기적인 협력과 연계가 가능하도록 하였다. 이를 통해 각 주체별로 사전 논의를 통해 견해 차이를 최소화하고, 각 회의에서 원만한 협의와 협력이 가능하도록 하였다. 속초시 노사민정협의회의 구성원은 현재까지도 절반 가량이 초창기부터 협의회에 참여한 위원들이며, 나머지 절반이 새롭게 참여하는 구성원으로 되어 있다. 이러한 구성은 기존의 조직 특성과 사업의 일관성을 유지할 수 있는 동시에 새로운 구성원(위원)들에게는 조직의 사회화 과정을 자연스럽게 지원할 수 있는 구조라고 평가받고 있다.

여기서 실질적으로 가장 중요한 포인트는 서로가 협업하는 체제라는 점이다. 이것은 한국노총의

관심과 더불어 정과 민의 깊은 협조를 통한 원만한 연결고리, 그리고 핵심 인사들의 주도적인 역량 발휘를 통해 가능한 것이었다. 이러한 사실은 속초시의 노사관계 변화를 통해서도 확인할 수 있다. 협의회 설립 이전에는 택시업종에서 노사분규가 빈번하게 발생하였지만, 협의회 설립 이후 노사간 충돌을 사전에 예방하고, 소통을 유도하며, 협력적인 노사관계를 조성하는데 협의회가 긍정적인 역할을 한 것으로 평가하고 있다. 특히, 협의회 설치 이후에도 노사간 분규가능성이 있었지만, 노사민정협의회와 속초시에서 협의를 통해 문제해결을 위해 노력하였으며, 이러한 결과는 협의회 설치 전에도 시에서 관심을 갖고, 각 주체별 현안을 논의하였으며, 택시 종사자 대상 교육 등 지속적 관심으로 갈등 문제를 조정하는 등 평상시에 많은 노력을 통해 얻은 성과라고 판단된다.

이러한 속초시 노사민정 각 주체의 파트너십이 형성될 수 있었던 배경에는 평상시 다양한 공식적·비공식적 모임, 간담회, 해외연수 등을 통한 노사민정협의회 각 주체의 긴밀한 유대가 결정적 역할을 한 것으로 평가하고 있다. 아울러 이러한 파트너십이 공고화 된 것은 노사민정 협력 활성화 사업에서 성과를 내면서 보다 의욕적으로 협의회 활동을 할 수 있도록 한 원동력이 되었다. 그리고 속초시장과 시 담당자들의 협의회에 대한 관심과 노사민정 주체들이 협력적 관계를 유지하도록 하기 위한 노력, 현안 해결 의지 등이 뒷받침되어 원만한 파트너십이 형성될 수 있었다. 속초시는 2010년경부터 매년 15명가량의 협의회 위원을 중심으로 일본, 중국, 동남아시아 등지에 대한 벤치마킹 연수를 지원하고 있는데, 이를 통해 벤치마킹은 물론 주체들의 파트너십과 네트워킹, 그리고 새로운 사업 아이템을 발굴하는 데에도 상당한 효과가 있음을 강조하고 있다.

속초시 노사민정의 이러한 특성을 기반으로 최근 수년간 중점적으로 추진한 사업이 일련의 경비근로자 관련 사업이라고 할 수 있다. 2015년에 노사민정 실무위원회에서는 사회적 약자에 대한 배려 문화 조성이 필요하다는 문제제기가 있었으며, 이어서 본회의에서는 경비근로자에 대한 근로여건 개선을 위한 ‘휴게공간 마련 및 환경정비’ 사업을 추진하기로 결정하였다. 이에 2015~16년에 걸쳐 관내에 있는 아파트단지의 경비원 휴게실 설치(1개소), 간이침상 배치(9개소), TV 설치(4개소), 에어컨 설치(11개소), 소형냉장고 설치(2개소), 출입문 방충망 설치(13개소) 등의 사업을 추진하였다. 그리고 이에 머무르지 않고 2017년 노사민정협의회에서는 아파트경비원에 대한 고용불안 원인 분석 및 대처 방안으로 한국노총과 함께 지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업으로 ‘경비전문가 양성과정’을 추진하기로 하였다. 이 사업을 통해 단순한 노인일자리로 치부되던 경비원에 대한 다양한 전문·소양교육(응급구조, 컴퓨터 교육, 안전교육, 노동법, 성교육, 현장실습 등)이 이루어졌으며, 19명의 수료자 중 13명이 취업하는 성과를 거두게 되었다. 더욱 중요한 사실은 속초시 노사민정협의회에서 1사 1인 더 고용하기, 1사 1인 이상 비정규직을 정규직으로 전환하기 등 ‘「비」 날린 정규직 전환 운동’과 병행하면서 49개 업체가 경비원의 고용안정을 보장하겠다는 협약을 체결하였으며, 21개 업체, 126명의 비정규직 경비원을 정규직으로 전환하는 성과를 거둔 것이다.

이 사업은 처음에 단순히 사회적 약자에 대한 “근로환경 개선사업”으로 시작했으나, 고용불안 해소를 위한 원인분석, 대처방안 마련 등을 통해 일자리사업으로 확대하면서 고용촉진, 고용안정화 사업으로 추진되면서 사업의 발전방향을 제시하였고, 성과 역시 올랐다. 특히 이 사업을 통해 속초시 노사민정협의회는 노사화합은 물론 지역경제 발전을 위한 일자리창출의 필요성과 일자리 사업 추진을 위한 협의회 기능 강화 필요성, 그리고 조직적으로는 일자리 양성사업을 추진하고, 관리하기 위한 비영리법인 설립의 필요성을 인식하게 되었다.

속초시 노사민정협의회의 각종 선언을 보면, 속초시 노사민정 공동선언(합리적 임금 체계 개편 및 임금피크제 도입, 좋은 일자리 창출과 취약계층 지원방안 마련, 2015. 3; 장시간 근로관행 개선,

유형근무제 도입으로 생산성 증대, 비정규직 차별 해소, 2016. 4), 중소기업, 소상공인 취약분야 맞춤형 지원사업 업무협약(2015. 6; 2016. 5), 지역사회의 동반성장과 기초 고용질서 준수를 위한 노사정 사회적책임 실천 협약(2015. 9) 등 노동이슈들과 경비근로자 근로환경 개선사업 업무협약(2015. 7; 2016. 8) 등 지역현안들에 대한 내용이 주를 이루고 있다.

속초시 노사민정협의회의 협약은 주로 연초 사업계획 마련 실무협의회 등에 참여하는 조직을 중심으로 추진하기 때문에 협조가 잘되며, 효과성도 큰 것으로 인식하고 있다. 그리고 속초 상황에서 추진하기 어렵거나 주제가 맞지 않을 경우에는 속초시에서 수행할 수 있는 유사주제와 주체와의 협조를 통해 수행하기도 하는데, 이러한 일련의 사실은 속초시의 지역적 특성과 협의회 구성 및 조직체계가 잘 결합되어 나타나는 것으로 판단된다. 다만, 여전히 참여하지 못하는 조직이나 소외되고 있는 조직까지 포괄하지 못하는 아쉬움은 존재하고 있으며, 협약과 연계되는 지원이나 지자체의 의지와 아울러 이행점검을 할 경우에도 점검단에게 실질적인 권한 부여와 피드백 기능 강화 등이 필요하다고 인식하고 있다.

전반적으로 속초시 노사민정협의회의 사회적 협약은 일반적으로 필요한 선언을 역량에 맞는 범위에서 탄탄한 네트워크를 통해 추진하고 있으며, 그 과정에서 주력해야 할 선언이나 협약에 집중해 그 효과성을 극대화하는 방식으로 추진하는 것으로 볼 수 있다.

통상적으로 속초시 노사민정협의회가 사업을 추진하는데 있어서의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 속초시에서 요청하는 사업의 경우는 주로 예산상의 조정과 관련한 문제인데, 이 경우 실무위원 협의를 거쳐 결정하며, 수용이 불가능한 경우 중간관리자 논의를 거쳐 최상위 선에서 논의하여 결정한다. 그리고 정부에서 요청(부과)하는 사업의 경우라도 내부 논의를 거쳐 즉시 시행할 수 있는 경우와 상황에 맞게 일부 조정해서 할 수 있는 사업의 경우로 나뉘어 수행하는데, 이것은 지역의 현실을 고려하면서 각 주체들 간의 긴밀한 협력관계에 기반을 둔 것으로 판단된다.

둘째, 사업을 추진하면서 의도하지 않은 상황이 발생할 경우에는 핵심적 인사로 구성된 소실무 위원회를 통하여 사업 우선순위 등의 조정을 통해 차후 각 실무위원회 간 협조를 통해 사업 중단 또는 계속 여부를 결정하는 것으로 나타났다.

셋째, 위기상황에 대한 대처는 특히 노사간 갈등이 발생할 경우가 있었는데, 역시 이 경우에도 시장이 노사간 사전 면담 등을 통해 사전 문제유발 사항에 대해 조정 및 해결방안 모색 등을 통해 일부 성과 창출 등을 경험하면서 각 주체 간에 보다 원만한 문제 해결에 접근하고 있다.

나. 발전전략

속초시 노사민정협의회는 지역 고유의 특성과 노사민정 주체의 협력적 네트워크를 바탕으로 지역에 필요한 핵심사업을 추진해 왔다. 전반적으로 보면, 속초시 노사민정협의회는 핵심사업에 주력하면서 최대한의 성과를 내기 위해 공식적·비공식적 관계, 간담회, 해외연수 등을 통해 다져진 각 주체간의 협력관계를 기반으로 전반적으로 합의전략의 기조 속에 과정전략이나 우산전략 등 다른 전략도 적절하게 활용된 것으로 판단된다.

협의회 초기 각 주체들 간의 이해관계가 다양한 상황에서 최대한 협력하면서 합의전략이 주로 추구된 것으로 판단되며, 통상적인 사업 수행 시 다소의 차이를 보이면서 일정 틀 내에서 사업을 수행하는 과정전략과 핵심 이슈에 대한 사회협약 등을 체결하고 지역 내 각 주체간의 신뢰와 협력을 바탕으로 보다 강력한 사업을 수행하는 우산전략이 활용된 것으로 보인다. 그리고 부분적으로 속초시 상황에 맞게 사업이 부과되거나 비관련 전략 상황에서 구성원들 간 논의와 협력을 통해 사업을 수행한 것으로 판단된다.

속초시와 같은 소도시에서 나름대로의 성과를 내고 있는 비결은 초기 속초시와 한국노총의 주

도적 역할, 사측과 민의 협력 등 각 주체의 관심과 협력에 의한 것으로 보이며, 이것이 가능하게 된 결정적 기반은 속초시장과 시 담당자들의 관심과 노력도 중요하게 작용한 것으로 보인다.

현재 속초시 노사민정협의회는 한국노총 중심으로 협의회를 주도하고 있다. 이러한 상황은 조직력 활용에 강점이 있으며, 특히 협의회의 초기에 주도적 역할을 하였다. 하지만, 일부에서는 일반 노동자에 대한 사업이 필요한 상황에서 노총 중심의 사업에 편중될 수 있음을 우려하고 있다. 향후, 중장기적인 발전을 위해서 협의회가 어느 정도 자리 잡은 후에는 독립적 사무국이 필요해 보이며, 이와 함께 인적·물적 자원의 확보가 중요할 것으로 보인다.

6. 충주시 노사민정협의회

가. 충주시 노사민정협의회 활성화 과정 및 특성

충주시 노사민정협의회는 2009년 지역노사민정 활성화사업을 계기로 만들어지게 되었으나, 지역 거버넌스에 대한 필요성은 노사정 모두 인식하고 있었다. 2005년 한국노총 충북지역본부 충주시부 의장이 레미콘 노동자 노동 3권 인정과 운송단가 인상, 단체협약 쟁취를 위한 투쟁결의대회를 마치고 이동하던 중 사측이 동원한 대체용역 레미콘 차량에 치여 현장에서 목숨을 잃는 사건이 발생하였다. 이를 계기로 노동계 관련 현안으로 지역적으로 논의할 수 있는 장(場)에 대한 필요성이 제기되었고 이에 노총에서 노사민정 활성화사업을 시작하게 되었다. 또한 2008년 충주는 지식기반형 기업도시 시범사업지로 선정되어 기업을 유치해야 하는 상황에서 세종시 기업도시화 방침에 따라 세종시와의 경쟁도 불가피하게 되어 노사정이 이러한 지역문제를 해결해야 한다는 공동의 목표가 있었고, 이를 계기로 지역거버넌스가 구축되었다고 할 수 있다.

2009년 노사민정협의회가 구성되고, 2011년 충주시 노사민정협의회 설치·운영 조례가 제정되었다. 2009년부터 노사한마음 등반대회를 개최하고, 노사평화선언을 진행하였으며, 2012년 전담사무국 설치, 2013년 충북최초 실무협의회를 설치함으로써 지역거버넌스가 활성화되는 계기가 마련되었다고 할 수 있다. 실무협의회는 노사민정협의회에 참여하는 각 기관의 실무자로 구성되어 지역 특성에 맞는 의제발굴과 심층토론이 진행되어 노사민정협의회에서 가장 핵심적인 역할을 한다고 할 수 있다. 지역의 대표성이 있는 실무협의회 위원들은 매월 회의를 통해 지역의 현안을 공유하고 의제 및 사업을 발굴하는 등 실무협의회는 다양한 의견을 나누는 장이 되고 있다. 이러한 결과를 바탕으로 다양한 사회적 협약이 이루어졌는데, 2013년 지역경제 활성화와 좋은 일자리 창출을 위한 ‘노사민정 공동 협약식’, 취약계층 일자리 창출 및 고용률 향상을 위한 ‘노사정 사회적책임 실천협약’ 등을 체결하였고, 2015년 노사민정 활성화를 위한 기반 조성, 우수사례 발굴을 위한 3개 시군 협업을 위해 ‘전국 최초 충북북부지역 3개군(충주, 음성, 제천) 협약’을 체결하였다. 이 사회적협약은 이후 2017년 ‘전국최초 5개 도시군(충북, 청주, 충주, 제천, 음성) 공동선언’으로 발전하여 지자체 실무진 업무협약과 사업에 필요한 지속적 연계를 약속하였다.

또한, 충주에서는 2016년부터 지자체 예산으로 독립사무국이 설치되어 전담인력 2명이 고용되었다. 6년 연속 정부포상을 수상함에 따라 사무국 역할에 대한 중요성을 지자체에서 인식하여 전담인력을 고용함으로써 지역노사민정협의회 사업에 더욱 집중할 수 있게 되었으며, 협의회 사업뿐만 아니라 다양한 지역 의제를 논의하고 지역에서 할 수 있는 새로운 사업들을 모색함으로써 지역거버넌스 발전에 긍정적인 영향을 미치고 있다.

충주시는 노사민정협의회를 통해 노사 간 서로 이해하고자 하는 노력이 증가하고 있다. 2005년

특수고용직 레미콘파업 이후 노사무분규 지역이며, 노사민정협의회의 하부분과인 노사평화위원회에서는 분쟁이 예상되는 사업장을 방문하여 양측 의견을 조율하거나 분쟁이 발생하였을 경우 중재역할을 함으로써 극단적인 파업으로 연결되지 않도록 노력하고 있다. 노사정 모두 노사관계와 관련한 지역거버넌스의 중요성과 필요성을 인식하고 있었다. 2013년 삼화전기의 경우 노사간 임금 교섭이 결렬되어 충북노동조정위원회 노동쟁의 조정 신청까지 갔었지만, 노사민정협의회가 노사간 합의점을 찾을 수 있도록 중재함으로써 조기에 해결할 수 있었다. 2014년에도 노사분쟁조정위원회에서는 대립C&S의 통상임금 및 임금인상률 협상이 결렬되어 12차까지 교섭을 하였는데, 이 과정에서 합의점을 찾을 수 있도록 중재하였다. 2016년부터는 ‘찾아가는 노사평화위원회’를 설치하여 매월 관내 사업장을 직접 방문하여 노사갈등 요소를 사전에 차단하고, 노사협상에 있어서 가교역할을 수행하고 있다. 이러한 지역거버넌스의 기능은 노사갈등이 파업을 방지하고 조정신청까지 가지 않도록 함으로써 이로 인해 사회적 비용을 줄이는데 기여해 왔다고 할 수 있다.

충주시 지역노사민정협의회의에서는 전담인력이 오랜 기간 동안 노사민정활성화 사업을 진행하였고 매년 정부포상을 수상하는 등 충북지역 내에서 노사민정협의회의 성과는 매우 높은 수준이었다. 이에 반해 주변의 지역에서는 거버넌스가 작동할 만한 기반이 만들어지지 못했고, 노사민정활성화 사업을 수행하는 것도 쉽지 않았다. 하지만, 충주시는 인근 지역과 동반성장한다는 관점에서 전국 최초로 ‘충북 북부지역 3개 시·군 협약’을 체결하였으며, 이를 기반으로 ‘5개 도·시·군 공동선언’을 체결하기에 이르렀다. 이 과정에서 충북 지자체 공무원들의 관심도가 높아졌고, 사업을 추진하는 노사민정 관계자, 공무원들의 교류가 활성화되었으며, 노사민정 사업을 광역 단위 공동사업으로 발굴함으로써 지역 간 협업체계를 구축할 수 있었다. 결국 노사민정 사업에 대한 충북지역 내 인식확산, 사업전파, 성과확산에 충주 노사민정협의회가 핵심 역할을 했다고 할 수 있다.

나. 발전전략

충주시는 지역의 노동계 이슈 논의, 기업도시에 따른 기업유치 등과 같은 지역 내 현안을 논의하고 해결할 수 있는 지역거버넌스의 필요성을 노사정 모두 인식하고 있었다. 이러한 ‘합의전략’에 따라 지역의 현안 이슈에 대한 사회적 대화기구로서 노사정협의회를 구축하였고, 이후 지역거버넌스의 가이드라인을 설정하는 역할을 하게 되었다. 충주 노사민정협의회는 지역의 현안을 공유하고 고용 및 노사협력에 대한 의제와 사업을 발굴하여 다양한 활동들을 전개하면서 의미 있는 사회적 협약을 이끌어내고 다양한 이해관계자들의 합의를 도출하였다. 2013년 ‘일자리창출을 위한 노사민정 공동협약식’을 비롯하여 ‘취약계층 일자리창출 및 고용률 향상을 위한 노사정 사회적책임 실천 협약’, 2014년 ‘임금직무개선 및 장시간근로문화개선을 위한 노사민정 공동선언’, 2015년 ‘전국최초 충북북부지역 3개 시군협약’, 2017년 ‘전국최초 5개 도시군 공동선언’ 등이 지역거버넌스에 참여하는 주체들 간 체결한 사회적협약으로 합의전략의 결과라 할 수 있다. 이러한 사회적 협약들은 지역 내 활동방향에 대한 경계가 되었고, 경계 내에서 다양한 관련 실행사업들이 진행됨으로써 ‘우산전략’이나 ‘과정전략’을 활용하였다고 할 수 있다.

IV. 요약 및 시사점

1. 주요 결과 요약

이상에서 주요 지자체의 지역거버넌스 형성과정의 발현적 특성과 사업추진 과정에서의 발현전략을 살펴보았다. 각 지자체별로 지역 특성과 상황에 따라 다양한 양상으로 발전했음을 확인하였다. 하지만 더욱 중요한 점은 각각의 특성과 내용을 발현전략의 관점에서 분석해 보면, 공통점 역시 도출할 수 있다는 사실이다.

지역거버넌스는 주로 협의회 초기에는 노사민정 각 주체들의 합의전략에 기반하였음을 알 수 있다. 그리고 협의회 사업을 추진하는 과정에서는 합의전략이 기본적으로 활용되면서 이와 함께 사회협약 체결을 통한 우산전략이 활용되었으며, 이후 발전 과정에서는 중앙정부의 제도와 정책방향에 큰 영향을 받을 수밖에 없었고, 이에 따라 전략적 학습 과정에서 부과된 전략의 역할이 매우 컸음을 확인하였다. 아울러 한 시기에 중앙정부로부터 부과된 전략은 전략적 학습 과정을 통하여 지역고용거버넌스의 다음 시기에 의도된 전략으로 나타나게 되었다.

이러한 특성을 조직 내부요인과 외부요인으로 구분해 보면, 조직 내부적으로는 합의전략이 기본적으로 활용되면서, 조직의 외적 요인(외부환경)으로 인한 경우에는 우산전략이나 부과된 전략을 통해 내적으로 조화를 이뤘던 것으로 보인다.

한편, 이러한 발현전략의 활용 패턴은 협의회 조직의 발전과정에서 외부환경과 각 주체들간의 파트너십 정도에 따라 일반적 특성을 보이면서도 아울러 나름대로의 고유한 특성을 보이는데, 강원도의 경우는 중앙정부 정책을 활용한 중앙정부 정책형, 광주시의 경우는 노사민정협의회가 큰 역할을 하고 있지만 광주시의 정책을 적극적으로 지원하는 지자체 주도형, 경기도와 수원시는 노사민이 주도하고 지자체는 적극적으로 지원하는 노사민 주도형, 충주시와 속초시는 전반적으로 혼합되어 있는 혼합형으로 분류할 수 있을 것으로 보인다.

이러한 사실은 일반적으로 노사민정협회의 발전과정상에서는 유사한 전략이 활용되지만, 각 지자체별로 지역적 특성이나 시기적·지역적 이슈, 거버넌스·파트너십의 정도에 따라 다양한 양상을 보이기 때문에 획일적 정책 수행 보다는 내외적 상황을 고려한 정책 수행과 조화로운 추진이 필요함을 시사한다고 할 것이다.

이러한 사실은 DiMaggio and Powell(1983)에 의해 구체화된 동형화(isomorphism) 이론의 맥락과 연결될 수 있으며, 아울러 동일한 결과에 여러 가지 원인과 과정이 존재함을 의미하는 이인동과성(equifinality) 개념과도 연결될 수 있음을 알 수 있다. 즉, 새로운 제도를 도입한다고 해서 그 제도가 자동으로 효과적 작동이 되는 것은 아니며, 하나의 제도가 새로운 환경에 도입되고 제대로 작동하기 위해서는 그것과 맞물려 있는 제반 조건이 동시에 고려되어야 한다는 사실이다. 동형화 이론의 핵심은 제도를 도입하는 이유가 단순히 그러한 기법의 장점 및 효율성에 있지 않으며, 당위적 차원의 접근으로 효율적으로 수행할 수 있는 수단으로서 제도를 설계하는 것이 아니라, 가장 정당하고 효과적이라고 인정받고 있는 제도의 형태를 닮고자 하는 경향을 보인다는 점이다. 이상의 사실과 사례를 통해 지역거버넌스와 같은 개방형 시스템은 출발점, 자원, 방법이 다르더라도 특정 결과를 동일하게 얻을 수 있다는 것과 효과적이고 협력적인 거버넌스를 구성하는 최선의 방법은 존재하지 않는다는 사실을 도출할 수 있다.

2. 시사점

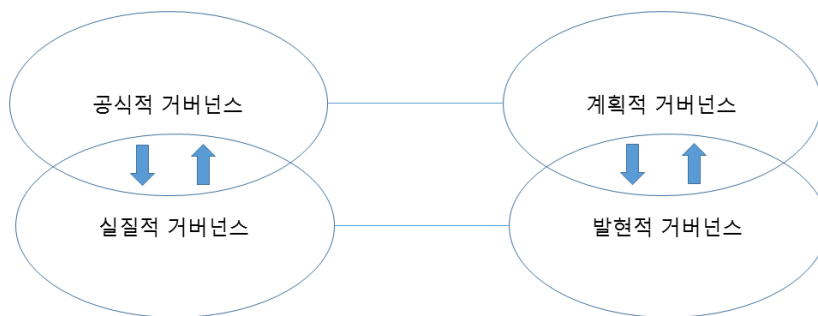
가. 확산을 위한 자발적 합의

2008년 이후 지역노사민정협의회는 지역특수적 고용인적자원개발 이슈를 다루는 공식적인 지역 거버넌스로 자리매김하면서 구체적인 사업성과를 거두고 있다. 비록 여전히 지역 간 편차는 커서 공식적인 거버넌스를 구축하지 못하고 있는 지자체가 많지만, 상당수 지자체에서 지역노사민정협의회를 통하여 지역 일자리 창출과 상생적 노사관계 구축을 위한 구체적 활동을 하고 있다. 여러 광역 노사민정협의회들은 관내에 아직도 지역노사민정협의회를 설치하지 못하고 있는 기초자치단체에 실무자들을 대상으로 교육과 의사소통을 통하여 지역노사민정협의회 설치 독려하여 지역노사민정협의회 확산을 시도하고 있다. 그러나 지역노사민정협의회 확산의 기본 동력은 지역 거버넌스의 잠재적 주체들이 지역고용노사관계 이슈와 관련한 시장실패와 정부실패 상황을 이해하고 일자리 민주주의를 위한 조정기제의 필요성을 합의하는 것이다.

나. 계획적 거버넌스와 발현적 거버넌스의 선순환

비록 지역노사민정 협력 활성화사업은 지역노사민정협의회 공식적인 활동에 초점을 두고 있지만, 지역거버넌스의 발현적 형성과정에 관한 연구 결과에 기초하여 볼 때, 공식적 거버넌스인 지역노사민정협의회와는 일정 정도 구분되는 실질적 비공식적 거버넌스가 지역마다 존재한다고 할 수 있다. 공식적 거버넌스가 계획적 혹은 의도적 거버넌스라고 한다면, 실질적 거버넌스는 발현적 거버넌스라고 할 수 있다. 이 둘 간의 긍정적인 상호작용을 통하여 이전부터 비공식적으로 존재하였던 실질적 거버넌스가 공식적 거버넌스인 지역노사민정협의회 활동을 통하여 더욱 강화되고 확대되어 고용 및 인적자원개발 그리고 상생적 노사관계 구축의 네트워크 중심이자 경계관리자(boundary spanner) 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

[그림 6] 공식적(계획적) 거버넌스와 실질적(발현적) 거버넌스의 상호작용



- 외연의 지역노사민정협의회는 공식적 계획적 거버넌스
- 내재된 지역고용노사관계거버넌스는 실질적 발현적 거버넌스

공식적 거버넌스를 통하여 실질적 거버넌스를 한 단계 향상시키는 데에 필요한 핵심적인 과제는 지역거버넌스에 참여하는 다양한 이해관계자들을 확대하고 이들을 대변하는 조직의 대표성을 강화하는 것이다. 지역에 따라 상황이 다르지만 주로 노동자대표조직의 한 주체인 민주노총 지역본부가 노사민정협의회에 참여할 수 있도록 독려할 필요가 있으며, 사용자와 노동자(노조) 외에도 여성단체, 소상공인, 사회적 기업이나 협동조합 등 다양한 단체들이 지역노사민정협의회에 참여해

야 한다. 이를 통해 장기적으로는 지역 명망가 중심의 상층 위주 활동을 지양하고 지역의 다양한 이해관계를 실질적으로 대변할 수 있는 단체들을 광범위하게 포괄하는 사업이 진행되어야 한다.

기본적으로 지역에 뿌리를 둔 이해관계자 대표조직은 내부적으로는 소속된 주체들의 이해관계를 조정하고 대변하며, 외부적으로는 전체 구성원들의 이해를 대변하고 관철할 수 있도록 지방자치단체를 포함한 여타 이해관계자 대표조직과 관계를 맺고 조정과 공식적 혹은 비공식적인 협상을 진행할 수 있어야 한다. 특히 지역노사민정협의회 활성화를 위해서는 참여하고 있는 이해관계자 대표조직이 자체적인 조사와 의견수렴 과정을 통하여 하부협의회에 주요 안건을 제출할 수 있는 의사결정 통로를 형성해 나아가도록 지원해야 하고, 지역노사민정협의회 본회의나 실무협의회에서 결정한 공동선언이나 사회협약의 내용을 내부 구성원들에게 공지하고 실행을 유도하는 역할도 수행해야 한다. 아울러 이에 관한 교육프로그램을 개발하여 이해관계자 대표조직의 역할을 실질적으로 강화할 수 있는 토대를 마련해야 한다.

참고문헌

- 고용노동부. 2009. 2009년 지역노사민정 협력활성화 사업 결과보고서.
고용노동부. 2010. 2010년 지역노사민정 협력활성화 사업 결과보고서.
고용노동부. 2011. 2011년 지역노사민정 협력활성화 사업 결과보고서.
고용노동부. 2012. 2012년 지역노사민정 협력활성화 사업 결과보고서.
고용노동부. 2013. 2013년 지역노사민정 협력활성화 사업 결과보고서.
고용노동부. 2014. 2014년 지역노사민정 협력활성화 사업 결과보고서.
고용노동부. 2015. 2015년 지역노사민정 협력활성화 사업 결과보고서.
고용노동부. 2016. 2016년 지역노사민정 협력활성화 사업 결과보고서.
고용노동부. 2017. 2017년 지역노사민정 협력활성화 사업 결과보고서.
김도균·전명숙. 2018. 통합적 지역고용거버넌스의 현황과 향후 과제: 경기도 노사민정협의회 사례를 중심으로. 지역고용연구 8권 1호. 1-13.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*, Vol. 48. 147-160.
- Mintzberg, H. and Waters, J. A. 1985. "Of Strategies, Deliberate and Emergent." *Strategic Management Journal*, Vol. 6(3). 257-272.
- Jun, I. and Sheldon, P., 2006. "Looking beyond the west? The Korea Employers' Federation and the challenges of membership adhesion and cohesion." *The Economic and Labour Relations Review*, Vol. 17(1), 203-225.