

# 지역 파트너십과 협력적 거버넌스에 관한 연구\*

- 지역노사민정협의회를 중심으로 -

## A Study on Local Partnership and Collaborative Governance - Focused on Local Association of Labor, Management, Community, and Government -

김 기 형 (승실대학교 행정학부 조교수 - 주저자)

오 철 호 (승실대학교 행정학부 교수 - 교신저자)

### *Abstract*

Ki Hyung Kim / Cheol H. Oh

This study examined the usefulness of local partnership and cooperative governance, and then analyzed the current status of the local association of four parties as an example, and suggested problems and remedies. As a result of the study, five actionable implications are drawn. First, the lack of permanent administrative offices and fulltime employees requires the association to institutionally establish an administrative office in each locality and financially support wages of fulltime employees. Second, non-substantial operation of the association could turn to substantial interactions for a locality, through organizing subcommittees and making a joint agreement among parties. Third, the lack of budget necessary for operation of the association could be solved by securing financial resources and its quality operation. Fourth, capacity of the participating entities such as local governments, labor groups, user groups, and communities could be improved with temporary supports from the national government and education programs for strengthening participation and collaboration capacity. Finally, information services and expert consulting could overcome low support for local governments and associations.

Keywords: local partnership, collaborative governance, local association of labor, management, community and government, project to support collaboration among local labor, management, community and government, labor-management cooperation

\* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2925463).

## I. 서론

1990년대 이후 OECD 회원국을 위시한 선진국은 국가경쟁력 확보와 지속가능한 성장을 달성하기 위하여 중앙집권적 고용·인적자원개발정책에서 탈피하여 지역을 중심으로 한 지방분권적 고용·인적자원개발 정책으로 전환하는 추세이다. 우리나라의 경우에도 경제개발시대에서부터 중앙정부 주도로 추진되어 온 일자리 및 인적자원개발 문제는 국가경제 규모의 확대, 지방자치제의 발전과 성장, 지역별 산업구조의 특성화 등에 따라 이전과 같이 중앙정부 주도의 거버넌스 체제로는 더 이상 경쟁력을 유지하기 어렵게 되었다(여기구외, 2014: 1; 임상훈외, 2015: 1; 이강성외, 2016: 1; 이강성외, 2017: 1). 이에 따라 국가 및 지역경제 발전에 있어 관련 이해당사자들의 상호관계를 정의하고 규제하는 틀로서 협력적 거버넌스(cooperative governance)의 중요성이 증가하였으며, 지역경제 및 노동시장 활성화를 위한 지역 파트너십(local partnership)의 중요성이 국내외적으로 부각되었다(OECD, 1997, 2004a, 2004b; 정인수 외, 2003; 정인수, 2006a; 정인수외 2007; 장홍근, 2009: 3).

국제비교 연구를 통해 지역노동시장 정책의 집행 방식과 성과 간의 관계를 분석한 OECD 보고서(1997: 167-194)에 따르면, 지역 파트너십에 의한 지역노동시장의 운영이 국가 차원의 전략지역 집중개발 방식이나 중앙정부의 권한과 책임을 지방정부로 부분적으로 이양하는 방식에 비해 우월한 성과를 낳는다. 이는 지역 파트너십에 기초한 노동시장정책 집행이 지역의 특성을 보다 잘 반영하고 유연성과 자기조정 능력을 발휘할 수 있기 때문이다(임상훈, 2003: 251-252; 장홍근, 2009: 3-4)

이러한 상황을 반영하여, 우리나라에서는 2000년대 중후반부터 본격적으로 지역을 중심으로 한 일자리 창출 및 인적자원개발 등 다양한 지역고용정책이 추진되고 있다. 지역고용정책의 분권화는 그동안 고용정책의 기획과 집행과정으로부터 배제되어 왔던 다양한 지역주체들이 지역고용관련 정책수립과 사업에 참여할 수 있는 기회를 확대하게 되었다. 이에 따라 전통적인 노사관계에서는 크게 주목을 받지 못했던 지역고용 및 인적자원개발 의제가 점차 지역 수준의 노사관계에서 주요하게 부각되었다. 특히 임금이나 근로조건 등 분배적인 문제와 관련해서는 노사간 갈등이 불가피한 측면이 있으나, 지역고용 및 인적자원개발과 관련한 활동들에서는 오히려 노사협력적인 성격이 강하게 나타나고 있다(전명숙, 2014: 142). 특히, 지난 2008년 지역노사민정협의회가 구성된 이후에는 중앙정부 주도의 경제사회 발전전략이 갖는 한계를 극복하고, 지역 특성과 수요에 부응하는 발전 전략을 구사하기 위해 지역경제의 주요 이해당사자들인 지방정부, 기업, 노동자, 시민사회단체 대표 등이 참여하는 다양한 지역노사민정 파트너십이 활성화되고 있으며 이를 통해 경제사회 위기극복에 일조하고 있는 상황이다(임상훈외, 2015: 1; 이강성외, 2016: 1; 이강성외, 2017: 1).

이러한 맥락에서, 이 연구는 최근 우리나라에서 경제·사회·정치적으로 중요한 고용·노동·인

적자원개발 등과 관련된 지역 파트너십과 협력적 거버넌스의 현황을 검토하고 문제점을 파악하여 개선방안을 제시해 보고자 한다. 이 연구에서 논의하고자 하는 지역 파트너십과 협력적 거버넌스는 지역 차원에서 고등·노동·인적자원개발 등과 관련된 이슈에 대하여 지역의 노동자, 사용자, 지방자치단체, 그리고 시민사회 등을 중심으로 지역 파트너십에 기초하여 운영되는 거버넌스이다. 우리나라에서 이와 관련한 구체적이고 제도화된 사례로는 지역노사민정협의회를 들 수 있다. 따라서 이 연구에서는 지역 파트너십에 기초한 지역 협력적 거버넌스로서 지역노사민정협의회를 사례로 선정하고, 그 현황을 분석한 후, 문제점과 개선방안을 제시하고자 한다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구검토

### 1. 지역 파트너십과 협력적 거버넌스

그동안 중앙정부 주도로 전개되어온 지역고용정책에 대한 비판은 많은 연구를 통해 이루어졌다. 이러한 비판의 핵심은 중앙정부 주도로 고용정책이 이루어질 경우 직접 수요자인 지역주민의 요구나 지역노동시장의 특수성이 반영되기 어려우며 이로 인해 정책의 효율성이 반감될 수 있다는 것이다(김주섭외, 2003; 유길상외, 2006; 전현중외, 2006). 이러한 문제의식을 반영하여 우리나라에서는 2000년대 중후반부터 본격적으로 지역을 중심으로 한 일자리 창출 및 인적자원개발 등 다양한 지역고용정책이 추진되고 있다(전명숙, 2014: 142).

이러한 지역 차원 대응의 확산은 지역의 정책 형성에 있어서 중앙정부와 지방정부 간 책임소재의 분권화라는 거버넌스 개혁을 수반하였다. 새로운 거버넌스 접근에 의하면, 중앙정부는 정책의 틀이나 가이드라인을 설정하는 조종(steering)과 수행의 효과성과 효율성을 감독하는 기능에 더 집중하고, 그 안에서 지역 정책당국들은 스스로 정책을 형성하고 수행하는 역할을 수행할 수 있도록 권한의 이양이 이루어지며, 양자 간에 일종의 파트너십이 형성되어야 한다는 것이다. 아울러 지역 차원의 대응은 중앙과 지방정부가 지닌 취약한 능력과 이행의 효과성을 고려할 때 지역의 이해관계자들을 포괄하는 파트너십 양식에 기반하는 것이 필요하다는 것이다. 이러한 수직적·수평적 파트너십을 통해 경제발전과 고용창출이 더욱 효율적이고 효과적으로 이루어질 수 있다는 것이다. 최근 OECD의 지역 파트너십에 대한 평가는 노동시장 정책, 경제발전, 사회통합, 삶의 질 등의 다양한 분야에서 지역 파트너십 접근이 더 나은 거버넌스를 제공함으로써 정책의 이행을 순조롭게 했으며, 또한 비용효율성도 높은 것으로 간주하고 있다(OECD, 2007b; 이병훈외, 2007: 9-10).

지역 파트너십이란 '지역사회 발전을 위해 지역의 노·사·정, 시민사회 등 다양한 이해집단들

이 동반자로서 상호 이해와 협력에 기반하여 지역 내 여러 경제사회적 현안들(고용·인적자원개발, 노사관계 갈등 조정, 작업장 혁신, 지속가능발전, 삶의 질 향상 등)을 협의하고 관련 사업을 추진하는 지역차원의 협력적 거버넌스(cooperative governance)<sup>1)</sup>로 정의될 수 있다(장흥근, 2009: 4).

OECD는 많은 문헌을 통해서 노동시장정책을 수행할 때도 지역 파트너십의 중요성을 강조해 왔다(OECD, 2001a). 지역적 네트워크와 파트너십을 통하여 지역 차원의 조직들 간의 협력을 증진시키는 것은 지역 행정관리를 위한 또 하나의 보다 유연한 접근이다. 파트너십은 정책결정자에게 많은 이점을 제공한다. 첫째, 성가신 제도 개혁에 비해서 상대적으로 수행하기가 쉽다. 둘째, 비용이 적게 든다. 셋째, 형태상 매우 유연하며 지역 상황에 적합하게 실시될 수 있다. 넷째, 사적부문과 공공부문을 포괄하여 시너지 효과를 발생시킨다. '사회적 자본'(social capital)으로서 장기적 이익을 발생시킨다. 즉, 지역 파트너십과 여타 조직들 간의 네트워크에 의한 협력은 지역 차원의 노동시장 정책에서 매개적인 기능을 하는 제도라고 할 수 있다(정인수, 2008: 5).

지역 파트너십은 일차적으로 맹목적인 시장경쟁 메커니즘의 부작용(다양한 시장실패, 사회경제적 양극화, 버블과 불안정성, 경제주체들의 모럴 헤저드 등)을 예방하고 최소화하기 위한 보완기제이자, 동시에 중앙단위의 사회적 대화와 타협에 대한 보완 및 실행을 위한 구조라는 이중적 의미를 지닌다(장흥근, 2009: 4).

한편, 거버넌스의 의미는 다양하게 제시되고 있지만, 핵심은 공공서비스 전달 또는 공공문제를 해결하는 과정에서 정부라는 제도적 장치에 전적으로 의존하기보다는 정부와 민간부문 및 비영리부문 간의 협력적 네트워크를 적극 활용하는 것이다. 이 과정에서 정부와 시장 및 공동체 간 관계와 정부의 역할이 새로 정립되고, 정부와 민간 및 비영리부문 간의 협력 체제가 등장하게 되며, 이들 부문 간의 조정기제로서 상호 신뢰와 협력에 기초한 네트워크를 활용하게 된다(이중수·윤영진외, 2014: 94).

협력적 거버넌스(collaborative governance)는 큰 틀에서 '수평적 관계에서 이뤄지는 당사자 간의 협력적 상호작용'을 의미한다. 이를 통해서 정부가 혼자 해결할 수 없는 수준의 사회문제에 효과적으로 대응하고, 새로운 정부의 역할과 모습을 강조하는 이론이다(김지수, 2018: 9).<sup>1)</sup>

1) 협력적 거버넌스에 대한 개념 정의와 강조점 역시 학자에 따라 다양하다. Ansell & Gash(2007)는 “하나 혹은 그 이상의 공공기관이 공식적이고, 의견일치를 추구하고, 의도적으로 이루어지는 집합적인 의사결정과 집행과정에서 민간부문의 이해관계자와의 직접적인 상호작용을 통하여 공공의 문제를 해결하는 것”으로 정의함으로써 집합적 의사결정과 상호작용 등을 강조했다. Huxham(2000)은 다양한 조직의 사람들이 행위자로서 공동의 작업을 수행하는 거버넌스에 포함된 경우를 협력적 거버넌스의 모습으로 보았고, Shergold(2008) 역시 ‘조직들 간의 협력’으로 협력적 거버넌스를 정의했다. 특히, Shergold(2008)의 개념 정의는 조정과 협력, 협동을 구분하면서 사회문제 해결에 있어 다양한 이해당사자들 간의 관계에 따라 정부의 역할이 변해야 한다는 시사점을 제시함(한창목, 2016: 12)으로써 여타 선행연구와 차별성을 꾀하고 있다. Tang & Mazmanian(2008)은 하나의 조직이나 공공부문의 조직에 의해서 해결하기 어려운 공공문제를 여러 영역들 간의 협력체계를 통해 해결하는 것으로 정의하고 있다(은재호·오수길, 2009: 31에서 재인용). 이명석(2017)은 “공공기관이 주도하는 자율적인 조직과 행위

## 2. 지역 파트너십, 지역 (협력적) 거버넌스, 그리고 지역노사민정협의회에 관한 선행연구의 검토

지역 파트너십과 지역 거버넌스 및 지역노사민정협의회에 관한 선행연구는 지역 파트너십에 의한 지역 거버넌스 및 지역노사민정협의회의 활성화 요인에 관한 연구, 지역노사민정 파트너십에 의한 지역 노사관계 발전 및 경제 활성화에 관한 연구, 지역노사민정협력활성화 평가에 관한 연구 등 크게 3가지로 구분하여 검토할 수 있다(이호창외, 2017: 3-7).

먼저, 이호창외(2011: 4)의 연구에 의하면, 지역고용거버넌스의 활성화와 관련하여 중요한 개념이 지역 파트너십(local partnership)이다. 지역 수준에서 중앙정부, 지방자치체, 공공기관, 사회적 파트너들이 함께 형성하는 파트너십은 더 좋은 거버넌스를 위한 훌륭한 수단이다. 지역 파트너십에 대한 OECD(2007b)의 평가에 따르면, 경제발전, 사회통합, 삶의 질 등 다양한 분야에서 지역 파트너십 접근이 더 좋은 거버넌스를 제공함으로써 정책수행을 순조롭게 했으며 비용효율성도 높게 나타났다. 거버넌스 효과 측면에서 지역 파트너십 접근은 정부 정책이 지역의 우선순위에 일치하도록 촉진했고, 공공서비스 기관들이 지역의 요구에 맞는 서비스전달이 이루어지도록 지원했으며, 다양한 프로그램들 간의 시너지 효과를 높이는데 일조한 것으로 평가된다. 따라서 지역고용거버넌스의 활성화 방안에 대한 국내외 연구들은 지역고용거버넌스로서의 이해관계자에 대한 참여 및 파트너십 수준을 핵심적 변수로 보고 있다.

노사의 참여를 촉진하여 지역 거버넌스를 활성화하는 방안에 대한 대표적인 연구로는 OECD(2001a; 2001b; 2003; 2004b; 2005; 2007b)와 EU(2001)의 시민참여 촉진에 관한 연구를 들 수 있다. OECD(2001b)에 의하면, 정부의 정책형성과정에서 시민(주민)참여를 촉진하기 위한 10가지 원칙을 제시하고 있는데, 그 원칙에는 정부의 리더십과 헌신, 참여를 위한 법·제도적 보장, 참여목적의 명확, 참여를 위한 충분한 시간, 제공되는 정보의 객관성, 재정적·인적·기술적 지원, 정부기관간의 효과적인 조정체계, 참여결과의 정책반영, 참여에 대한 평가체계, 이해관계자의 적극적 참여가 있다. 또한 유럽연합도 좋은 거버넌스를 위한 5가지 원칙을 제시하고 있는데, 이는 개방성, 광범위한 참여, 책무성, 효과성, 일관성이다(CEC, 2001). OECD와 유럽연합 모두 국정운영에 참여를 촉진하기 위해서는 먼저 정부의 의지 및 리더십과 더불어 노사를 비롯한 시민의 참여를 촉진시키는 제도적, 재정적 노력이 필요함을 지적하고 있다.(이호창외, 2011: 4-5; 이강성외, 2017: 6).

한편 지역거버넌스 및 지역노사정협의회의 활성화에 영향을 미치는 요인을 분석한 국내연구

---

자 사이의 의도적이며 구조화된 상호작용, 계층제와 시장 그리고 네트워크의 최적조합을 통해 구현되는 사회문제 해결 방식"으로 협력적 거버넌스의 의미를 정립하였다. 임형택(2011)은 '정부와 민간조직 및 시민사회 등 자율성을 보유하고 있는 행위자들이 참여하여 공공 정책 문제의 해결을 위하여 계획하고, 실행하고, 평가하는 합의 추구를 지향하는 일련의 통치 방식'으로, 박현숙(2016)은 '공공문제 해결을 위해 다양한 이해당사자들의 자발적, 수평적인 관계형성 및 참여에 바탕을 두고 협력하여 문제를 해결해 나가는 과정'으로 정의한 바 있다(김지수, 2018: 9-10).

들로는 강인성(2007), 원구환·신원부(2005), 이호창외(2008), 심용보·이호창(2010) 등을 들 수 있다. 강인성(2007)은 전술한 OECD(2001b)의 원칙들을 토대로 지역 거버넌스의 활성화 요인을 참여역량요인, 참여과정요인, 참여성과요인으로 나누고 이들 요인이 정책참여 활성화에 미치는 인과관계를 분석한 결과, 지자체와 주민의 참여역량, 참여과정에서의 긴밀한 상호작용과 동반자 의식, 참여 이후 성과평가를 통한 피드백 등을 중요한 요인으로 제시하였다. 원구환·신원부(2005)는 지역노사정협의회가 활성화될 수 있는 요인에 대한 탐색과 실증분석을 통해 합리적 관리방안을 도출할 목적으로, 선행연구 및 기존 논의를 통해 네트워크 환경요인, 구성요인, 관리요인, 역할요인의 4가지 요인과 17개 변수를 도출하여 분석한 결과 네트워크 환경요인, 구성요인, 관리요인, 역할요인 등이 모두 지역노사정협의회의 합리적 운영에 정(+)<sup>2)</sup>의 영향을 주는 것으로 나타났다. 이호창외(2008)는 지역노사정협의회 활성화를 위한 인과관계 분석을 한 결과, 참여촉진의 과정적 요인, 지자체 요인, 노사 요인, 피드백 요인이 지역거버넌스의 활성화 및 만족도에 정(+)<sup>2)</sup>의 관계를 형성하는 것을 발견하였고, 이들 요인 중 활성화에 가장 큰 기여를 하고 있는 요인은 피드백 요인이며, 만족도에 가장 큰 기여를 하고 있는 요인은 과정적 요인으로 제시하였다. 심용보·이호창(2010)은 지역노사민정협의회의 활성화에 영향을 미친 요인으로 참여주체의 역량, 조직구성원의 명확한 역할규정과 책임감, 그리고 다양한 조직구조와 관련된 요인 등을 제시하였다.<sup>2)</sup>

파트너십과 지역 거버넌스에 관한 OECD(2007a) 연구에서는 파트너십을 통한 지역거버넌스의 성공적 구축과 관련하여 파트너 역량의 전략적 중요성을 강조하며 그것을 향상시키기 위한 노력이 적극적으로 경주되어야 한다고 역설하고 있다. 보고서는 고용·인적자원개발 정책결정 및 사업수행에 대한 노사의 참여역량과 관련하여 크게 네 가지, 즉 인력, 재정, 전문성, 네트워크가 중요하며, 고용·인적자원개발 사업수행과 관련된 전담인력과 사업예산을 적절하게 확보하고 있는지, 정책결정과 사업수행에 필요한 전문성을 구비하고 있는지, 그리고 효과적인 협력 네트워크를 구성하고 활용할 수 있는지의 여부가 노사의 참여역량 정도를 결정한다고 분석하였다(이강성외, 2017: 7).

둘째, 지역 노사민정 파트너십에 의한 지역 노사관계 발전 및 경제 활성화에 관한 연구들이 있다. 전술한 바와 같이, 국제비교 연구를 통해 지역노동시장 정책의 집행 방식과 성과 간의 관계를 분석한 OECD 보고서(1997: 167-194)에 따르면, 지역 파트너십에 의한 지역노동시장의 운영이 국가 차원의 전략지역 집중개발 방식이나 중앙정부의 권한과 책임을 지방정부로 부분적으로 이양하는 방식에 비해 우월한 성과를 낳는다. 이는 지역 파트너십에 기초한 노동시장정책 집행이 지역의 특성을 보다 잘 반영하고 유연성과 자기조정 능력을 발휘할 수 있기 때문이다(임상훈, 2003: 251-252; 장홍근, 2009: 3-4). 지역 노사민정 파트너십을 통한 지역 노사관계

2) 예컨대, 지자체장의 적극성이나 예산지원과 같은 조직구조에 대한 지원요인, 노사를 대표하여 참여하는 주체들의 역량요인, 권한이나 책임성 등과 같은 조직운영요인, 노사에 대한 감사권한과 같은 참여평가요인 등이 모두 영향을 미치는 것으로 나타났다(전명숙, 2014: 144).

발전 및 고용과 경제 활성화에 대한 관심이 커지면서, 미국, 독일, 일본, 아일랜드 등 외국의 대표적 사례들에 대한 조사연구들이 진행되었다(정인수의, 2003; 이문호, 2006; 임상훈, 2006a; 2006b; 2011; 전명숙, 2006; 2010; 정인수, 2006a; 2008; 이병훈외, 2007; 장흥근, 2009: 4-5; 전명숙, 2014: 144; 이강성외, 2017: 5).<sup>3)</sup>

국내의 경우, 노사정협의회 중 상대적으로 활발하게 운영되고 성과를 나타내고 있는 부천 지역과 부산 지역을 대상으로 사례 분석을 실시한 연구들이 있으며(정인수, 2006b; 정인수·윤윤규, 2007; 이강성외, 2017: 5-6), 2008년 지역 노사민정 파트너십 활성화 (추진실적) 평가 연구가 시작된 이후에는 각 연도별로 지역 노사민정 우수사례들이 소개되고 있다.<sup>4)</sup>

마지막으로, 우리나라의 지역 노사민정 파트너십 활성화 평가와 관련된 연구들이 있다(장흥

3) 장흥근(2009: 5-6)은 지역 노사민정 파트너십과 관련된 외국의 주요 사례연구들을 간략하게 정리하고 있다. 미국 위스콘신 WRTP(Wisconsin Regional Training Partnership)의 경우, 지역혁신 전문가 집단이 주도하여 지방정부 및 지역의 노사 대표가 참여하여 지역산업 구조 변화와 고용 문제 등 지역 경제 사회의 위기를 극복한 대표적인 사례로서, 숙련제고를 통한 고임금 전략과 고용서비스 활성화 전략을 핵심 전략으로 채택하였다. WRTP는 현장교육훈련프로그램, 구직자 및 실업자 지원, 업종별 숙련기준 마련, 부품공급업체 및 하청중소기업과의 협력체계 형성을 주요 사업으로 하였으며 품질 개선, 경쟁력 향상, 실업률 하락, 지역경제 활성화의 성과를 거둔 것으로 평가된다(임상훈, 2006a; 전명숙, 2006) 독일 슈투트가르트 지역 역시 1990년대 지역경제 위기를 극복하기 위해 지역 기업계와 독일금속노조(IG Metal), 그리고 지역정부가 협력하여 투자 확대, 작업장 혁신과 숙련향상 교육훈련, 첨단산업 외자 유치 등을 추진함으로써 지역경제의 활성화와 산업구조의 다각화·첨단화에 성공하였다(이문호, 2006). 일본의 경우 기존의 중앙정부 지방사무소가 중심이 되어 이루어진 노사정간 사회적 협의의 한계를 극복하는 과정에서 지방자치단체가 중심이 되어 지역노사대표 조직이 참여하는 사회적 협회가 활성화되어 가고 있으며, 일자리 창출 및 실업문제 해소, 고용서비스 개선, 근로자 복지증진 등을 위한 시스템을 개선하는 성과를 거두었다(임상훈, 2006a, 2006b). 아일랜드는 유럽의 후진국에서 1987년 노사정 대타협을 계기로 단기간에 유럽의 부국으로 탈바꿈한 나라로서, 지역파트너십을 활용하여 지역노동시장 활성화를 중심으로 지역경제개발 협력을 이루어낸 것으로 평가된다. CDB(City Development Board, 지역발전협의회)라는 지역단위 파트너십 조직을 통해 인력개발과 취업알선, 장기실업 및 지역인력 부족난 해소, 보육 건강관리 등 사회 소외계층을 위한 사회통합, 지역 휴면계좌를 활용한 지역개발 및 취약계층 지원기금 확보, 벤처기업 지원, 공공시설 확대 등을 추진하였다. 아일랜드 지역 노·사·민·정 협력 모범사례인 Cork시의 경우, 시청 고위공무원, 국립고용훈련원 복지관계자 등 중앙정부기관, 노동조합, 사용자단체, 시민단체, 사회취약계층 대표 등 26명이 참여하는 CDB와 실무그룹(Working Group)을 적극 활용하였다. Cork시 사례는 외자유치를 통해 의약, 화학, 의료장비 생산기반을 마련하여 지역 위기를 극복함과 더불어 사회적 취약계층 보호를 통한 지역노사관계 안정 및 사회적 통합을 증진하는 데 성공한 것으로 평가된다(정인수, 2006a).

4) 예를 들어, 2017년 지역노사민정 우수사례로 선정된 지방자치단체와 사업을 살펴보면 다음과 같다. 광역 지방자치단체의 경우, 광주광역시 “광주형 일자리 로(路) 노사민정이 함께 갑니다!”, 경기도의 “2017년 공정 일터 환경조성을 위한 경기도 마을노무사제도 운영”, 강원도의 “강원도형 노·사·정 대타협 핵심모델: 강원일자리 안심공제 추진”, 충청남도의 “안전하고 행복한 일터 1&3(일과삶)”, 전라남도의 “노사민정이 주도하는 노사갈등 해결” 등이 우수사례로 선정되었다. 기초 지방자치단체의 경우, 광주광역시 북구의 “일생일대 (일자리가 생기고 일터에서 대우받는) 든든하고 안전한 일터 만들기”, 울산광역시 북구의 “근로자가 건강하고 사업장이 안전한 안전도시 북구”, 수원시의 “노사민정과 함께하는 착한 세상 만들기 프로젝트(수원형 비정규직 권익보호사업)”, 부천시의 “섹터 특화형 노사상생 훈련 모델”, 화성시의 “참 좋은 일자리 만들기’, 3·4·5사업과 실천”, 원주시의 “감정노동자 마음나누기”, 속초시의 “경비근로자 고용방식 변화 추진 사례”, 충주시의 “충북 북부권 노사민정 지역연계 강화사업”, 여수시의 “지역산업 평화구축을 위한 노사소통119”, 창원시의 “청소년 노동인권 증진사업” 등이 우수사례로 선정되었다. 우수사례의 주요 내용은 이강성외(2017: 33-49)를 참조하기 바란다.

근외, 2008; 장홍근외, 2009; 유길상외, 2010; 이호창외, 2011; 김주일외, 2012; 장홍근외, 2013; 김주일외, 2014; 임상훈외, 2015; 이강성외, 2016; 이강성외, 2017). 2008년 노동부가 한국노동연구원에 위탁하여 지역 노사민정 협력 활성화와 관련된 연구를 시작한 이후, 2017년까지 지역 노사민정 협력 활성화 추진실적을 평가하고 지역노사민정협의회의 개선방안에 관한 연구를 수행하고 있다.<sup>5)</sup> 장홍근 외(2008)는 「지역단위 노사관계 평가지표 연구-지역 노사민정 협력 활성화를 중심으로」 연구를 통해 국내 최초로 지역 노사민정 협력 실태 평가를 위한 지표를 지역파트너십이라, 지역노사민정협의회의 구성과 운영, 지역 노사관계 성과, 지역 노동시장 성과의 네 영역으로 나누어 개발하고 시범평가를 실시하여 시사점 및 정책적 함의를 도출하였다. 이후 2009년부터 2013년까지는 주로 '지역 노사민정 협력 활성화 추진실적 평가 및 발전 방안 연구'라는 제목으로 연구가 수행되었고, 2014년부터는 '지역 노사민정 협력 활성화 추진 실적 평가 및 협의회 개선방안 연구'라는 제목으로 연구가 수행되고 있다. 각 연구들은 해당 연도의 지역 노사민정 협력(파트너십) 활성화 추진실적을 평가하고 발전방안 또는 협의회 개선 방안을 제시하고 있다.

### III. 지역노사민정협의회의 현황

#### 1. 지역노사민정협의회의 연혁과 기능

지역노사민정협의회의는 지방자치단체가 지역 노사, 주민대표, 지방관서와 협력하여 지역경제 발전을 위해 지역고용, 인적자원개발, 노사협력 관련 의제를 발굴하고 협의 및 심의하는 회의체를 말한다(고용노동부, 2014: 3). 지역노사민정협의회의는 「경제사회노동위원회법」 제20조(지역별 사회적 대화의 지원)에 근거하여 설치된 지역단위의 노사민정 협의기구로서,<sup>6)</sup> 경제사회노동위원회는 지역노사민정협의회의의 활성화를 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.

지역노사민정협의회의는 지방자치단체의 장이 관할 지역의 근로자, 사용자 및 주민과 지방자치단체 간 협력이 필요한 주요 사항을 심의하기 위하여 설치할 수 있다. 그 운영은 지역의 설정에 맞게 해당 지방자치단체의 조례에 따른다. 지역노사민정협의회의의 위원장은 지방자치단체의 장이 되며 위원은 근로자를 대표하는 사람, 사용자를 대표하는 사람, 주민을 대표하거나 노사관계·고용·경제·사회문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람, 지방자치단체나 지방고용노동관서를 대표하는 사람으로 구성된다. 협의회는 지역 일자리 창출 및 인적자원 개발 등 지역

5) 지역 노사민정 협력 활성화와 관련된 연구는 2010년 고용노동부가 출범한 이후에도 한국노동연구원 또는 (재)노사발전재단에 위탁하여 현재까지 관련 연구가 수행되고 있다.

6) 「경제사회노동위원회법」 제20조(지역별 사회적 대화의 지원)에서는, “① 위원회는 지역 내 근로자·사용자 등 경제·사회 주체와 지방자치단체 사이의 사회적 대화 활성화를 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.

② 제1항의 필요한 지원에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.”고 규정하고 있다.

노동시장 활성화에 관한 사항, 지역 노사관계 안정에 관한 사항, 지역경제 발전에 관한 사항 등을 심의(협의)한다(노사관계 발전 지원에 관한 법률 제3조 및 시행령 제2조).

지역노사민정협의회의 시작은 1997년 경제 위기 시에 지역경제 및 고용위기의 극복을 위하여 광주 광산구 및 경기도 부천시와 수원시 등에서 지역 노사정이 자발적으로 협의체를 구성한 것이 계기가 되었다. 이후 1999년 「노사정위원회 설치 및 운영 등에 관한 법률」에 그 설치 근거를 두었고, 노사정위원회는 중층적 사회적 파트너십 구축을 위해 지역노사정협의회에 예산지원을 시작하였으며, 2007년 개편된 「경제사회발전노사정위원회법」에도 그 지원 근거를 마련하였다. 이후 관련 지원사업을 2008년 고용노동부로 이관하여 노사정협의회에 공익적 ‘민’을 추가하여 지역노사민정협의회로 개편한 후 현재에 이르고 있다. 이후 2010년 「노사관계발전지원에 관한 법률」 및 「시행령」에 지역노사민정협의회 설치, 구성·운영, 예산 지원 및 정부포상 등의 근거를 마련하여 지역노사민정협의회에 대한 법적 근거를 명확히 하였고, 나아가 지역노사협력 뿐만 아니라 지역일자리 창출 및 인적자원개발의 심의기능까지 본 협의체에 추가함으로써 기존 지역고용심의회와의 기능까지 포괄하는 명실상부한 지역고용거버넌스로 확대하였다(이호창외, 2011: 2-3; 이호근, 2014: 29-30).<sup>7)</sup>

## 2. 지역노사민정협의회의 설치 및 운영 현황<sup>8)</sup>

### 1) 조례 제정 및 설치 현황

지역노사민정협의회 설치·운영 조례 제정 현황을 보면, 현재 147개 지자체가 관련 조례를 마련하고 있는데, 2017년에는 새롭게 조례를 제정한 지자체는 3개소(광주광역시 남구, 경북 성주군, 광주시)로 나타났다. 이로써 전국의 243개 지자체 중 150개로 61.7%를 차지하는 것으로 나타났다. 2010년 이후 가파른 상승세로 지역노사민정협의회 설치 및 운영 관련 조례가 제정되었으나, 2016년과 2017년에는 설치 증가세가 급격하게 둔화되었는데, 이는 농촌지역이나 산업체가 없는 지역을 감안할 때 이제 대부분 지역에서 노사민정협의회가 설치되었기 때문이라고 할 수 있다. 다만, 일부 도시지역의 지자체 중 여전히 설치되지 않은 지역도 존재함을 알 수 있으며, 향후 이러한 지역을 중심으로 조례 제정이 가능할 것으로 판단된다.

7) 「노사관계발전지원에 관한 법률」 시행령 제2조에 의하면, 지역노사민정협의회의 심의 사항을 지역고용심의회에서 이미 심의한 경우에 협의회는 해당 사항에 대하여 심의하지 않을 수 있도록 함으로써 지역고용심의회와 지역노사민정협의회의 간의 연계 및 조율 문제는 남아있다고 볼 수 있다.

8) 이 부분은 이강성외(2017: 53-64)의 내용을 토대로 작성하였다.

## 2) 본회의 인원, 지방고용관서 간사, 민주노총 참가 현황

본회의 인원 현황을 보면, 전체적으로 11~15명으로 구성되어 있으며, 개별 구성(노, 사, 민, 정)은 1~5명인 것으로 확인되었다. 본회의 평균인원은 2016년의 15.2명에서 2017년은 15.4명으로 비슷하게 나타났다.

지방고용관서 간사 현황을 보면, 본회의에 8개 지자체, 실무협의회에 5개 지자체가 간사를 운영하고 있어 2016년과 마찬가지로 전체적으로 낮은 수준임을 알 수 있다.

민주노총의 협의회 참가 현황을 보면, 본회의에 13개 지자체, 실무협의회에 10개 지자체, 분과특별위원회에 4개 지자체가 참여하는 것으로 나타나 여전히 그 정도가 낮은 수준임을 알 수 있다. 2016년과 비교하면 1~2개 지자체에서 늘어난 것으로 나타났다.

## 3) 위원회 설치 및 회의 개최 현황

위원회 설치 현황을 보면, 분과위원회는 42개 지자체, 특별위원회는 14개 지자체가 설치한 것으로 확인되었다. 2016년과 비교하면 특별위원회를 설치한 지자체가 9개소에서 14개소로 소폭 상승한 것으로 나타났다. 특별위원회는 광역의 경우 9개소, 기초는 5개소에 설치가 되어 있고, 광역의 경우 지역인적자원개발위원회가 7개소에 설치되어 지역 통합 거버넌스를 이루고 있다. 기초의 경우 특별위원회는 취약계층, 인적자원개발, 생활임금, 분쟁조정 등 다양한 형태를 이루고 있다.

회의 개최 현황을 보면, 본회의는 84개 지자체에서 연평균 1.2회, 실무협의회는 67개 지자체에서 연평균 3.6회, 분과위원회는 34개 지자체에서 연평균 6.6회, 특별위원회는 14개 지자체에서 4.7회, 하부협의회는 68개 지자체에서 연평균 7.8회를 개최하는 것으로 나타났다. 2016년과 비교하면 실무협의회, 분과위원회와 특별위원회 평균 개최 횟수는 증가한 것으로 나타났다.

## 4) 사무국 설치, 운영 방식, 인원, 운영 규정, 예산 규모 현황

사무국 설치 현황을 연도별로 보면 2011년 4개소, 2012년 1개소, 2013년 3개소, 2014년 4개소, 2015년 7개소, 2016년 9개소, 2017년 6개소 등 147개 지자체 중 38개소로 4곳 중 1개 지자체 꼴로 설치되어 있으며, 2017년에 다소 감소하였지만 최근 지역노사민정협의회 사무국을 설치한 지자체가 꾸준히 증가하였음을 알 수 있다.

〈표 1〉 사무국 설치 현황

구분		지자체수(개소)	비율(%)
미설치		109	71.1
설치	2000년	1	0.7
	2010년	3	2.0
	2011년	4	2.7
	2012년	1	0.7
	2013년	3	2.0
	2014년	4	2.7
	2015년	7	4.8
	2016년	9	6.1
	2017년	6	4.1
	소계	38	25.9
전체		150	100.0

자료: 이강성외(2014: 58) 참조.

사무국 운영 방식을 보면, 독립 사무국을 운영하는 지자체는 15개소, 노사단체에 위탁하여 운영하는 지자체는 20개소, 자체 운영은 3개소로 나타났다. 최근 사무국을 설치한 지자체는 위탁방식 보다는 독립사무국이나 자체 사무국을 운영하는 경향이 높음을 알 수 있다.

지역노사민정협의회 사무국 인원구성은 37개 지자체가 응답하였는데, 37개소에서 총 88명(사무국 평균 2.4명)이 근무를 하고 있다. 이중 사무국 전담인원은 28개소 48명(1.7명), 겸직인원은 22개소 39명(평균 1.8명), 비상주인원은 1개소 1인이 근무하고 있는 것으로 나타났다. 2016년과 비교하면 전반적으로 인원이 증가했음을 알 수 있는데, 상주전담인원은 0.97명에서 1.8명으로, 겸직인원은 1.16명에서 1.8명으로 증가하였으며, 전체 사무국 인원 역시 2.13명에서 2.4명으로 소폭 증가하였음을 알 수 있다.

사무국 운영 규정 여부를 보면, 운영규정이 있는 곳이 13개소, 없는 곳이 25개소로 나타났다. 이러한 현상은 최근 사무국이 설립된 지자체에서 아직 운영규정이 마련되지 않은 것으로 보인다.

사무국 연간 예산 규모를 보면, 운영예산을 지원하는 34개 지자체에서 평균 약 94,893천원을 지원하고, 이 중 사무국 근무자 전체 인건비로 평균 약 53,934천원(31개 지자체)을 지원하며, 사무국 운영비로 평균 약 18,849천원(33개 지자체)을 지원하는 것으로 나타났다. 2016년에 비하면 사무국 관련 예산을 지원하는 지자체수나 예산규모 모두 증가하였음을 알 수 있다. 운영예산을 지원하는 지자체 수는 28개소에서 34개소로 증가하였고, 예산 역시 58백만원에서 95백만원으로 단순 수치로는 1.6배 증가하였다. 사무국 인건비를 지원하는 지자체는 23개소에서 31개소로 증가하였으며, 예산은 45백만원에서 54백만원으로 증가하였다. 사무국 운영비를 지

원하는 지자체는 27개소에서 33개소로 증가하였으며, 다만 예산은 22백만원에서 19백만원으로 감소하였다. 아직은 미약하지만, 사무국 인원이거나 예산 측면에서 조금씩 증가하고 있음을 알 수 있다.

#### 5) 협의회 운영상 애로사항 및 협의회 활성화를 위해 필요한 사항

2017년 지역노사민정협의회 운영상의 애로사항을 보면, 의제 및 사업발굴상의 어려움이 28.8%로 가장 높았으며, 협의회외의 전문가나 사무국 부재가 17.4%, 지역노사단체의 관심 부족 및 노사민정 담당자의 전문성 부족이 각각 15%, 예산 부족이 10.5%로 확인되었다. 이러한 수치는 2016년의 결과와 비슷한 것으로 이에 대한 지원이 필요함을 시사한다.

지역노사민정협의회 활성화를 위해 필요한 사항을 보면, 의제 및 아이템 개발 지원이 25.2%로 가장 높았으며, 노사단체의 적극적 참여가 21%, 국비보조 확대가 14.7%, 노사담당자에 대한 전문교육이 12.7%, 협의회 필요성 홍보가 9.9%, 협의회 사무국 설치가 9.3%로 나타났다. 이러한 결과 역시 2016년과 유사한 것이다.

### IV. 지역 파트너십에 기초한 협력적 거버넌스로서 지역노사민정협의회의 문제점과 개선방안

지역단위의 노사민정 협력 체제는 노동자, 사용자, 시민사회, 정부 등 각 주체들이 상호 신뢰와 협조에 기반하여 지역 차원의 경제 개발과 노동시장 활성화를 위한 생산적인 정책 형성과 추진을 협의함으로써 산업평화를 도모하고 지역경제의 발전에 이바지하는 지역 사회의 파트너십을 형성하는 것으로 집약해볼 수 있다. 급변하는 사회경제 여건 속에서 국가 차원의 획일적인 정책 대응이 일정한 한계를 드러내면서 지역별 다양한 입지조건과 특수한 맥락을 고려한 지역 경제 고용 개발(local economy employment development, LEED)을 지향하는 지역 노사협력 체제의 구축이 세계적 추세로서 회자되어 왔다.(OECD 1998; 2000) 더욱이, 우리나라의 경우에는 개발연대 이래 고착화된 지역 간 불균등 성장이 크나큰 사회문제로 대두되는 가운데, 정부의 지방균형발전정책에도 불구하고 여전히 상당수의 지역에서는 전통산업의 쇠퇴와 산업 공동화, 그리고 이에 따른 실업 및 고용불안을 겪으며 지역경제 위기와 사회양극화의 문제를 노정하고 있다. 또한, 대립적인 노사관계 관행이 국가경쟁력에 적잖은 걸림돌로 작용하는 바, 주로 기업수준 또는 중앙 차원의 노사(정)갈등이 지속됨에 따라 지역 및 업종의 중위 수준에서 노사갈등 해결과 이해관계 조절을 제도화하여 노사관계 개선을 도모하기 위한 중층적 노사관계 체제의 구축이 지역단위 노사협력에 대한 국가적인 관심사로 제기되는 또 다른 이유가 되기

도 하였다(이병훈외, 2007: 165).

이처럼, 지역단위의 노사민정 협력에 대한 범정부 차원의 높은 관심을 반영하듯, 그동안 상당한 정책연구가 진행되어 해외의 모범사례들이 소개되는 한편, 중앙정부 및 경제사회노동위원회(구 노사정위원회)의 제도적 뒷받침과 재정적 지원에 힘입어 적지 않은 수의 지역노사민정협의회가 설립·운영되었다(이병훈외, 2007: 165). 우선, 「노사관계발전 지원에 관한 법률」 및 「시행령」에 지역노사민정협의회의 설치 근거 및 주요 심의 사항 등이 명문화됨으로써 그간 제기되어 온 법적 근거 논란은 일단 해소된 것으로 보인다(전명숙외, 2011: 50). 또한 종래 유명무실하게 존재하던 지역노사정위원회의 틀을 탈피하여, 협의회 위원에 지역주민 대표를 추가하면서 명칭도 지역노사민정협의회로 개칭하는 등 조직을 전면적으로 개편하고 강화한 점도 주목할 만한 성과이다(어기구외, 2014: 279). 지역노사민정협의회가 있는 지방자치단체에 대한 재정적 지원 역시 2008년부터 2017년까지 10년간 총 20,672백만원(연평균 2,067백만원)의 국고보조금이 지원되었다(고용노동부, 2017: 229; 이강성외, 2017: 73).<sup>9)</sup> 이러한 제도적·재정적 지원에 힘입어 지역 노사민정 협력 활성화 사업은 양적 측면에서 상당히 큰 성장을 이루었다.

그러나 이와 같은 지역노사민정협의회들의 양적 증가와는 달리, 지역 수준의 주체적이고 자생적인 파트너십에 기초한 협력적 거버넌스로서 지역노사민정협의회가 가능하고 있는 성공사례는 아직 부족하다고 판단된다. 중앙정부 주도의 하향식 추진방식, 지역 노사민정 주체의 취약한 역량과 저조한 관심, 지역노사민정협의회들의 형식적 운영, 공동선언(협약체결)의 형식성, 국고보조금의 지속적 축소 등 여러 문제점으로 인해 지역 파트너십에 기초한 협력적 거버넌스로서 지역노사민정협의회가 안정적으로 운영되어 실질적인 성과를 도출하고 있지는 못하다. 지역의 특수성을 고려한 지역 경제와 산업의 발전 및 고용과 노사협력의 활성화를 위해서는 노사민정 파트너십에 기반한 지역발전의 협력적 거버넌스를 구축하는 것이 중요한 과제라 판단된다.

이하에서는 지역파트너십에 기초한 협력적 거버넌스로서 지역노사민정협의회들의 문제점을 파악하고 이에 대한 개선방안을 논의하고자 한다.

## 1. 상설 사무국과 전담인력의 부족 문제 및 지원체계의 강화

최근 경기도 기초지방자치단체를 중심으로 노사민정협의회 사무국이 증가하고 있으며, 일부

<sup>9)</sup> 구체적인 참여 지방자치단체의 국고보조금 지원 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2008년 15개 지방자치단체(광역시 10, 기초 5)에 874백만원, 2009년 42개 지방자치단체(광역시 16, 기초 26)에 3,188백만원, 2010년 39개 지방자치단체(광역시 16, 기초 23)에 1,760백만원, 2011년 39개 지방자치단체(광역시 16, 기초 23)에 1,760백만원, 2012년 42개 지방자치단체(광역시 16, 기초 26)에 2,210백만원, 2013년 55개 지방자치단체(광역시 17, 기초 39)에 2,411백만원, 2014년 66개 지방자치단체(광역시 17, 기초 49)에 2,411백만원, 2015년 77개 지방자치단체(광역시 16, 기초 61)에 2,158백만원, 2016년 79개 지방자치단체(광역시 17, 기초 62)에 2,000백만원, 2017년 80개 지방자치단체(광역시 17, 기초 63)에 1,900백만원이다(고용노동부, 2017: 229; 이강성외, 2017: 73).

지방자치단체에서는 독립사무국으로 운영하면서 담당자의 정규직화를 통해 사업의 안정적 수행을 위한 발판을 마련하기도 하였다. 광역 지방자치단체에서도 일부는 사무국을 새로 개설하는 등 연속성 차원에서 사업을 바라보는 추세이다(이강성의, 2017: 74).

그럼에도 불구하고 2017년 현재까지 사무국 설치 현황을 보면(〈표 1〉 참조), 전국 243개 지방자치단체 중 지역노사민정협의회 설치·운영 조례를 제정한 지방자치단체의 수가 150개이고, 총 150개의 지방자치단체 중 38개(25.9%)의 지방자치단체가 사무국을 설치하여, 아직까지는 사무국을 설치하지 않은 지방자치단체의 수가 109개(74.1%)로 많은 실정이다.

지역노사민정협의회가 안정적으로 운영되기 위해서는 전담인력과 상설 사무국의 확보가 무엇보다 중요한데, 2017년 현재 약 75%의 지방자치단체가 사무국을 설치하지 않고 있으며, 사무국 전담인원 역시 평균 1.7명으로 부족한 실정이다. 임성훈외(2015: 37-38; 46)의 연구에 의하면, 사무국의 설치 여부와 인력구성에 따라 사업의 성과가 달라진다. 지역노사민정협의회 모든 사업을 계획하고 실행하고 성과를 거두는 주체는 사무국이며, 그 핵심은 사무국 인력이기 때문이다. 전담인력이 배치되지 않고 보조인력이 배치된 지방자치단체가 많았고, 사업지원 수준의 사무국 운영이 주를 이루는 것으로 나타났다. 사무국 인력들은 전담인력이 배치되고, 사무국 주도로 사업이 기획되거나 운영되는 지방자치단체들도 일부 있었으나, 여전히 조례 등을 통해 구체적인 운영지침과 근거가 마련되지 않아서 운영이 원활하게 이루어지지 않는 협의회 및 사무국이 많았다.

결국 지역노사민정협의회 기능을 실질적으로 뒷받침 할 상설 사무국을 두고 있는 지방자치단체가 거의 없고 전담인력이 1~2명에 그친다는 점은 현행 지역 노사민정 파트너십 및 거버넌스의 중요한 문제 중 하나이다(장홍근외, 2013: 36). 지역노사민정협의회사업의 성패가 사무국 설치와 인력구성에 의해 상당한 영향을 받는다면, 이러한 문제를 해결하기 위한 제도적 지원과 유인이 필요하다.

먼저, 향후 지역노사민정협의회를 설치하여 운영하려는 지방자치단체 및 지역노사민정협의회는 있으나 상설 사무국이 없는 지방자치단체의 경우, 해당 지방자치단체의 조례에 사무국을 설치하고 운영할 구체적인 운영지침과 근거를 마련하고 사무국 설치 의무화 등을 추진할 필요가 있다.

둘째, 신규 사무국이 개설되는 지역의 경우, 비교적 잘 운영되고 있는 다른 지역노사민정협의회 사무국 운영 형태를 벤치마킹할 가능성이 크므로, 이를 위해 중앙 단위의 컨설팅이나 지원이 필요하다. 사업 안내 및 사무국 운영 관련 중앙 단위 홈페이지 제작운영을 통한 네트워크 강화나 사무국 개설 및 운영을 위한 가이드·운영사례집 제작·배포 등의 다양한 지원이 필요하다.(이강성의, 2017: 74).

셋째, 부족한 실무지원조직과 전문인력의 문제를 해결하기 위하여 다른 조직과의 연계 방안도 고려할 수 있다. 예를 들어 각 지역에 상설조직으로 있는 노동복지센터와의 연계, 광역시에

있는 지역고용포럼<sup>10)</sup>의 활용, 전국 수준 경제사회노동위원회(구 노사정위원회)와의 조직적 연계, 전국 수준의 지역노사민정협의회의 연합조직 구성 등을 고려할 수 있다(장홍근외, 2013: 36-38).

넷째, 지역노사민정협의회의가 증장기적으로 성과를 거두기 위해서는 현재 사무국의 설치 형태 역시 고려해야 할 사항이라고 판단된다. 독립사무국 운영(15개), 노사단체에 위탁 운영(20개), 자체 운영(3개) 방식의 장단점 및 성과를 분석하여 효과적인 방식을 탐색할 필요가 있다고 판단된다.

다섯째, 현재 노사민정 협력 활성화 지원사업의 국고보조금은 사무국에 대한 인건비와 관련하여 광역지방자치단체 단위에서만 지급이 되고, 기초지방자치단체 차원에서는 인건비 지원이 전무한 상황이다. 전반적인 예산 지원이 취약한 상황에서 사무국 담당자의 안정적인 인건비 확보를 위한 제도적 장치 마련이 필요하다(이강성의, 2017: 74).

## 2. 회의와 위원회 등 지역노사민정협의회의 형식적 운영 및 활성화 방안

### 1) 의제 발굴의 미흡 및 하부협의회의 활성화

지역노사민정협의회 본회의의 실질적 내용을 보면 ‘지역 노사민정 협력 활성화 사업’ 참여와 관련 계획 또는 결과 등 주요 현황 보고나 주요 의제 관련 공동선언에 그치는 경우가 대부분이다. 본회의가 실질적 지역 현안에 대한 검토 등 주요 의제에 대한 논의의 장으로서 역할이 부족하다. 2017년 지역노사민정협의회의 운영상 애로사항의 첫 번째는 ‘의제 및 사업 발굴의 어려움’이었다(이강성의, 2017: 74).

이에 대한 해결 방안은 우선적으로 하부협의회의 활성화에서 찾을 수 있다. 하부협의회에는 실무협의회<sup>11)</sup>를 포함하여 갈등조정협의회, 지역고용네트워크, 차별개선협의회, HRD 협의회, 사회적 책임 관련 협의회, 사회적 기업 관련 협의회 등 여러 종류의 협의회가 속한다. 지역의 행위자들은 이들 하부협의회에 참여함으로써 비로소 지역 내 여러 현안에 관심을 갖고 자신의

10) 지역고용포럼은 고용노동부의 지역맞춤형일자리창출지원사업 가운데 대표적인 지역고용네트워크사업이다. 지역고용포럼은 지역고용 및 노동 관련 민간단체, 전문가들이 참여하는 네트워크로서 지역고용문제에 대한 인식을 제고하고, 관련 정보를 상호 제공하며, 지방정부가 관련정책을 수립할 때 필요한 자료와 정보를 제공하는 것을 목적으로 한다. 따라서 그 취지나 참여주체는 일정 정도 지역노사민정협의회 참여자들과 중첩된다. 그간 지역고용포럼은 지역 내 고용관련 인적 네트워크를 형성하는 데 큰 성과를 거두었다고 평가된다. 수행기관은 사용자단체가 가장 많고, 대학교, 포럼 사단법인 등이며, 대부분 지역내 노사와 대학교수들이 중심적인 역할을 수행하고 있다(장홍근외, 2013: 37).

11) 하부협의회 중 실무협의회의 구성 비율이 92.9%로 가장 높았으며(장홍근외, 2013: 41-43), 임상훈외(2015: 58)의 연구에 의하면, 지역노사민정협의회의 성과로 볼 수 있는 공동선언(협약체결) 참여 여부를 종속변수로 하고 본회의 개최여부, 실무협의회 회수, 전임자 여부를 독립변수로 하는 로지스틱 회귀분석을 실시한 결과, 공동선언 및 협약체결을 진행한 지자체와 그렇지 않은 지자체 사이의 차이를 가져온 요인들은 본회의 개최 여부와 실무협의회 횟수였으며, 두 변수 중에서는 실무협의회 횟수가 더 영향력이 큰 변수였다.

이해관계를 관찰시키며 공동의 문제들을 해결해 가는 통로를 갖게 된다.<sup>12)</sup> 지역노사민정협의회는 하부협의회의 구성과 운영을 통해서 지역 네트워크 구조를 형성하고 발전시킬 수 있는 기회를 갖게 된다(장홍근외, 2013: 40).

실무협의회를 비롯하여 분과 및 특별위원회에서 각 지방자치단체의 지역 노동 관련 해당 분야의 관련 현안이 무엇인지 파악하고, 이를 해결하기 위하여 다양한 경로를 통한 의견 수렴 과정과 실질적 문제의식 제기, 현장 접근적 해결 방안 도출 등으로 노사민정협의회가 활성화 될 수 있다(이강성외, 2017: 74).

보다 구체적으로 다음과 같은 하부협의회의 활성화 전략이 제시될 수 있다. 첫째, 지역 행위자들 사이의 상호작용을 확대하기 위해 가장 좋은 방법이 차별개선협의회와 지역고용네트워크 구조를 형성하는 것이므로 아직 이들 하부협의회를 조직하지 않은 다수의 지역노사민정협의회에 대해 조직할 것을 촉구한다. 그리고 이미 조직한 경우에도 참여범위가 협소한 지역이 많으므로 그 참여범위의 확대를 요청할 필요가 있다. 둘째, 지역노동시장에서 가장 큰 영향력을 행사하는 조직은 고용센터이므로 고용센터의 지역고용네트워크 참여를 촉진시킬 수 있는 정책을 고려할 필요가 있다. 셋째, 지역의 네트워크 구조가 형성되고 발전하는 것은 결국은 지역 사회에 적합한 사업 내용의 발굴이라고 할 수 있다. 이 사업 내용이 시민사회 행위자들로 하여금 네트워크 구조 속으로 결집하고 그 속에서 상호작용하게 하고 지역 사회 속에 뿌리 내리게 하는 핵심이다. 그런 의미에서 관계자들은 지역노사민정협의회 사업 내용을 발굴하고 정보를 제공하고 지원하는 노력을 계속하여야 할 것이다(장홍근외, 2013: 50)

## 2) 공동선언(협약체결)<sup>13)</sup>의 형식성 및 지역 현실에 맞는 사회적 대화·협약 활성화

〈표 2〉는 주요 고용노동현안 관련 핵심 이해관계자 및 구체적인 실천과 이행점검 계획을 포함한 공동선언이나 사회협약을 추진한 지방자치단체의 현황이다. 2015년도의 경우, 공동선언(협약체결)에 참여한 전체 지자체 수는 56개로 2014년의 42개보다 14개 증가하였으나, 2016년의 경우 55개로 전년 대비 1개 감소하였고, 전반적으로 공동선언이나 협약이 하나도 없는 지방자치단체가 많다.

12) 하부협의회를 구성하는 실질적인 조직은 노총, 지자체, 고용노동부, 상공회의소라고 할 수 있다. 대체로 어느 지역이든 이 네 개 조직이 파트너십을 형성하여 지역의 노사민정협의회가 구성되고 기능하는 것이라고 말할 수 있다. 네트워크에 참여하는 조직 및 조직 유형의 수가 가장 많은 하부협의회는 지역고용네트워크와 차별개선협의회라 할 수 있다. 지역고용네트워크의 경우, 한국노총, 지자체, 상공회의소, 기타 사용자조직, 고용센터, 대학, 여성, 전문가, 소상공인상공회의소, 경총, 고용노동부, 고령자, 자활센터, 사회적 기업 조직, 제대군인, 장애인, 노사발전재단 등이 참여하고 있었다. 차별개선협의회의 경우, 한국노총, 상공회의소, 여성, 노사발전재단, 노무사, 고용노동부, 비정규직, 고령자, 이주노동자, 민주노총, 지방자치단체, 기타 사용자조직, 장애인 등이 참여하고 있었다(장홍근외, 2013: 46-48).

13) 임상훈외(2015:58)의 연구에 의하면, 거의 대부분의 지역에서 공동선언이라는 명칭을 사용하였으며, 협약 체결이라는 명칭을 사용하는 지역은 예외적이었다. 광역지방자치단체에서는 부산, 광주, 전남이었고, 기초지방자치단체에서는 부산금정구와 인천남동구였다.

〈표 2〉 연도별 사회적 대화(협약·선언) 추진 현황

(단위: 회)

구분	2014년	2015년	2016년
광역	13	14	15
기초	29	42	40
합계	42	56	55

자료: 이강성외(2016: 39).

공동선언(협약체결)을 도출한 일부 지방자치단체의 경우에도, 협약도출과정이 급박하게 이루어진 경우도 있었고, 협약 자체가 선언적인 수준에서 끝난 경우도 많았다. 대부분의 지역노사민정협의회에서 ‘행사를 위한 행사’ 또는 ‘이벤트성 행사’로서의 성격이 강한 공동선언과 협약 체결을 했다(임상훈외, 2015: 35-36, 62). 물론 이러한 공동선언이나 협약체결을 추진한 것 자체는 지역노사민정협의회 활성화에 의미 있는 요소로 볼 수 있으나, 형식적으로 이루어지는 것은 문제가 있으므로 실질적으로 이행 가능하고 실현될 수 있는 공동선언(협약체결)을 추진할 필요성이 있다, 따라서 각 관련 주체들은 지역노사민정협의회가 고용노동현안 해결을 위한 공동선언(협약체결)을 도출할 수 있도록 지원하되, 구체적인 성과가 도출되어 실질적으로 효과성이 있는 사회적 대화(공동선언이나 협약체결)가 될 수 있도록 지원할 필요가 있다.(임상훈외, 2015: 35-36; 이강성외, 2016: 38-39).

보다 구체적으로 지역 노사민정 협력 사업을 통한 사회적 대화·협약을 활성화하기 위해서는 우선, 단순 이벤트성 선언이나 협약을 지양하고 지역 고용노동 현실 및 수요에 대한 면밀한 조사 분석을 토대로 지역현실에 맞는 다양한 공동선언 및 협약이 추진될 필요가 있다. 이를 위해서는 지역의 사회적 대화와 타협 추진 주체들의 전문역량을 함양하여 공동선언·협약 체결 과정에 지역 주체들이 능동적으로 참여하도록 유인해 나가야 한다. 둘째, 지역 차원의 각종 공동선언 및 협약의 이행을 담보할 수 있는 이행점검 및 평가체계를 강화해 나가야 한다. 셋째, 지역의 사회적 대화에 대한 주역 주민이나 지역 여론 주도집단의 관심과 인식을 제고하는 한편, 대화와 협력 문화 형성, 우수사례 발굴 확산 등의 노력이 필요하다. 넷째, 국내외 지역 차원의 사회적 대화, 공동선언·협약 사례와 시사점 등에 대한 조사연구와 정보의 집적 및 공유를 통한 창의적인 벤치마킹 노력이 이루어질 필요가 있다. 이 외에도 지역 자원의 산업 및 업종별 협의체를 구성하고 이를 활성화하여 이 단위가 지역 사회적 대화와 협약 체결에 있어 중심적 역할을 하도록 육성해 나가야 할 것이다(이강성외, 2016: 68).

이와 함께, 사회적 대화(공동선언이나 협약체결)의 유형을 검토할 필요성이 있다고 판단된다. 임상훈외(2015: 62-63)에 의하면, 공동선언 및 협약체결의 유형으로는 단순 노사민정 공동선언·협약체결 유형, 공동선언·협약체결 후 토론 유형, 청년일자리 창출 협약서 제출형-워크숍 유형, 공동선언·협약체결 후 이행점검 유형, 구체적 요구를 중심에 둔 노사민정협약 등으로 구분할 수 있다. 이 가운데 가장 많은 유형은 단순 노사민정 공동선언·협약체결 유형과 공동선

언·협약체결 후 토론 유형이었으나, 이들 유형은 세부실행과 이행점검으로 연결되기 쉽지 않은 유형으로 몇 개 지역의 노사민정협의회가 이행점검의 계획을 세웠지만 실제로 추진되지 않은 경우가 대부분이었다. 따라서 앞으로는 이벤트성 선언, 실천 내용이 없는 선언 등은 지양하고, 노사민정 모두의 요구에 기초한 충분한 토론과 협력을 통한 실천 가능한 협약 체결을 유도하고 평가에 반영하도록 하여야 할 것이다.

### 3. 예산 부족 및 확보 방안

지역 노사민정 협력 활성화 지원사업의 국고보조금 현황을 살펴보면, 2017년 11월 현재 지역 노사민정 조례 제정 지방자치단체 147개소 가운데 국고보조금 지원을 받는 자치단체는 총 80개소로 매년 그 수가 늘어나고 있는 것으로 나타났다(〈표 3〉 참조). 그러나 이에 비해 지방자치단체 보조금은 매년 줄어들어 2017년 총 보조금은 19억원에 불과한 것으로 나타났다. 이를 지방자치단체별 보조금 평균금액으로 환산하면 2013년에 1개 지방자치단체 평균 보조금은 4천4백만원(광역시 7천2백만원, 기초 3천1백만원)이었던 것이 2017년에는 2천5백만원(광역시 5천2백만원, 기초 1천6백만원)으로 거의 절반 수준으로 줄어든 것으로 나타났다. 이는 지방자치단체 지원한도(광역시 80백만원, 기초 40백만원)에 훨씬 못 미치는 절반수준에 불과하다. 또한 전년 대비해서 볼 때도 2017년 광역지방자치단체는 평균 2백만원, 기초지방자치단체는 평균 1백만원이 감소하는 등 전반적인 사업 예산이 줄어들고 있다(이강성외, 2017: 73).

〈표 3〉 지역 노사민정 지원사업의 국고보조금 현황

(단위: 년, 개소, 백만원)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
지역 노사민정 조례 제정 지방자치단체	121개소	130개소	146개소	147개소	150개소
지원 지방자치단체	55개소	66개소	77개소	79개소	80개소
지방자치단체 보조금	2,411백만원	2,158백만원	2,158백만원	2,000백만원	1,900백만원

자료: 이강성외(2017: 73).

지역 파트너십과 지역 통합 협력적 거버넌스 및 지역노사민정협의회가 활성화 되려면 예산을 투입해야 한다. 지역 파트너십, 지역통합거버넌스, 지역노사민정협의회 등을 활성화 하자는 많은 관련자들이 거의 공통적으로 주장하는 것이 “상설 사무국 설치가 필요하다. 노사의 참여 역량 강화가 우선되어야 한다. 사무국을 운영할 전문 인력의 확보가 시급하다. 정부 및 지자체의 관심과 적극적 지원이 필요하다.” 등이다. 모두 돈과 관련된 것 들이다. 돈만 투입되면 상설 사무국도 설치할 수 있고, 전문 인력도 투입할 수 있으며, 노사의 역량도 키울 수 있기 때문이다. 지자체의 무관심도 예산과 무관한 게 아니다. 사무국과 인력, 기본적인 사업과 운영예산이 제도적으로 확보된 지자체를 찾아보기 힘들다. 지역통합 상설사무국이 운영되지 않고서는

어떤 지역도 통합 거버넌스 구축이 불가능하다는 것이 현장실무자들의 한결같은 주장이다(어기구외, 2014: 283).

고용노동부에서는 지원사업의 예산 축소로 지방자치단체 보조사업 선정 심사시 해당 지역의 경제적·사회적 특성을 반영하지 않은 일반적인 교육 및 컨설팅 사업의 경우 다른 정부 지원제도를 활용하도록 안내, 유도 등을 하고 있으나 실질적인 해결방안이 될 수 없는 상황이다. 결국 지역 노사민정 협력 활성화 사업의 활성화를 위해서는 지원사업 예산 증액이 반드시 이루어져야 하며 이 가운데서도 다음의 사항들이 우선적으로 추진되어야 할 것이다(이강성외, 2016: 70-71).

첫째, 지방자치단체의 지역 노사민정 협력 활성화 사업운영에 필요한 최저기준 이상의 예산을 지원해야 한다. 2016년 지역 노사민정 협력 활성화 지원사업의 국고보조금 20백만원 미만 지원 지역은 40개소로, 추가의 지방비 지원이 없다면 지역노사민정협의회를 명맥만 유지하는 수준으로 사업을 추진하고 있는 것으로 보여진다. 이러한 지역의 경우 노사민정 간의 파트너십 향상 또는 노사민정 협력 활성화 등 지원사업의 성과향상을 기대하기 어려워 국고보조사업의 목적 달성에 효과성이 낮을 수밖에 없는 실정이다. 따라서 자치단체의 지역 노사민정 협력 활성화 지원사업의 효율적 추진을 견인하기 위해서는 먼저 지방자치단체의 사업운영에 필요한 최저기준의 예산을 지원하여 지역 노사민정 협력 활성화의 계기를 마련해 주어야 한다.

둘째, 지역 노사민정 협력 활성화 사업 홍보 확산을 지원해야 한다. 지역노사민정협의회는 중앙단위의 사회적 대화와 타협에 대한 보완과 실행을 위한 중층적 구조로 전국 모든 광역시·도가 참여하는 등 전국적 네트워크를 구성하고 있으나, 예산 부족 등으로 지역노사민정협의회에 대한 전국 단위의 홍보 및 홍보자료는 거의 전무한 상태이다. 특히 미활성화 지역(사업 미수행, 협의회 미설치)의 경우, 지원사업 참여 및 활성화를 위해서는 지방자치단체장과 지방의회의 관심과 협조가 꼭 필요한 상황이나 지역단위 노력으로는 한계가 있으므로 중앙정부 차원의 우수사례 및 사업 홍보 등으로 주요 이해관계자의 지역노사민정협의회 및 자치단체의 협력 사업에 대한 인식개선을 위한 지원이 절실히 필요하다.

셋째, 지역노사민정협의회 사무국 설치 확대를 촉진하기 위한 지원이 필요하다. 지역 노사민정 사업운영의 핵심 역할을 수행하는 협의회 사무국 운영비로 최대 13백만원까지 국고보조금을 광역지역에 한해 지원하고 있으나, 이를 기초지역까지 확대할 필요가 있다. 2015년 5개소, 2016년 8개소, 2017년 4개소가 설치되는 등 지역노사민정협의회 사무국을 운영하는 기초자치단체가 점차 증가하고 있으나(이강성외, 2017: 58), 기초지역의 경우 사무국 운영에 대한 국고보조금이 지원되지 않아 매년 지방비 확보에 어려움을 겪고 있다. 따라서 지방비 매칭지원을 유도할 수 있도록 기초지역 사무국 운영에 대한 국고보조금 지원이 필요하다.

한편, <표 2>에서도 알 수 있듯이 조례제정 및 사업 참여 지방자치단체는 꾸준히 증가하여 왔으나, 정부 정책상 지역산업맞춤형지원사업 등 고용 중심 사업에 대한 지원강화 추세로 볼

때, 노사관계에 대한 예산 확대는 쉽지 않을 수도 있다. 결국 외연적 상황에 의해 배분의 몫이 작아질 수밖에 없다면, 사업 지원 차원에서 운영의 묘를 살려 선택과 집중을 통해 사업 자체적으로 대응방안을 찾아 볼 필요가 있다. 예를 들면, 실제 사업을 제대로 수행하고 있지 않는 지역은 사업 참여에서 제외하거나, 사업 중 협의회 운영을 제외한 사업 주제를 일부 항목으로 제한하는 방법도 있을 것이다. 어쨌든 이제는 양적 성장에서 벗어나 사업의 실질적 성과를 이끌어 낼 수 있는 질적 수준을 높이는 방향으로 사업이 진행되어야 할 것이다(이강성의, 2017: 73-74).

#### 4. 참여 주체의 기반과 역량 미흡 및 강화 방안

지역 노사민정 통합 거버넌스가 제대로 작동하기 위해서는 거버넌스 구축도 중요하지만 참여 주체의 역량과 적극적인 참여의욕도 매우 중요하다. 즉 지역 통합 거버넌스 모델의 확대 및 활성화를 위해서는 지방자치단체는 물론 노사민정 등 참여 주체의 적극적 의지와 역량이 매우 중요하다(어기구외, 2014: 284).

그러나 참여 주체들의 조직적 기반을 살펴보면, 한국에서 지역노사민정협의회가 지역 통합 거버넌스로 자리잡기는 어려운 상황으로 판단된다. 지역노사민정협회의의 위원장 역할을 하는 광역지방자치단체는 재정자립도가 낮아 지역고용 관련 정책 및 사업을 수립하고 개발할 수 없으며, 지방자치단체 내에서 지역고용을 주관하는 부서도 실제로는 실이나 국, 과의 규모가 아니라 과 내부의 팀 정도에 불과하다. 지역 노동조합은 지역노사민정협회의의 거버넌스적인 운영을 견인할 만한 조직적 기반을 가지고 있지 못하다. 20%의 조직률을 보이는 서울과 울산의 경우를 제외하면 대부분의 지역에서 노동조합 조직률은 3~8%에 머물고 있어 조직적 기반이 취약하며, 더욱이 한국의 노동조합은 대부분 사업체수준으로 조직화되어 있어서 광역수준의 조직기반 역시 매우 취약하기 때문이다. 더욱 취약성을 가중시키고 있는 것은 한국노동만이 지역노사민정협회의에 참여하고 있고 민주노동은 대부분의 지역에서 불참하고 있다는 것이다(임상훈외, 2015: 72-73; 어기구외, 2014: 284). 전술한 바와 같이, 민주노동의 협의회 참가 현황을 보면, 본회의에 13개 지방자치단체, 실무협의회에 10개 지방자치단체, 분과특별위원회에 4개 지방자치단체가 참여하는 것으로 나타나 여전히 그 정도가 낮은 수준임을 알 수 있다(이강성의, 2017: 55). 지역의 사용자도 역시 조직 기반이 강하지 않다. 예를 들어, 경총의 조직률은 회원사 기준일 경우 대구(36.6%)와 울산(35.7%), 인천(18.3%)을 제외하면 15% 미만이다. 노동계와 마찬가지로 지역의 사용자단체는 지역고용 관련 정책에 관여할 수 있는 전임기구가 구성되어 있거나 독자적으로 고용 관련 사업을 수행할 여력을 가지고 있지 못하다(임상훈외, 2015: 73). 지역거버넌스에 참여하고 있는 지역사회도 대부분 형식적인 참여, 소극적 참여로 활성화에 장애요인으로 지목되고 있다(어기구외, 2014: 284).

이처럼 우리나라의 지역수준에서는 노사민정 모두 개별적으로 정책을 구상하고 사업을 주도

하기에는 역량이 매우 제한적인 것으로 보인다. 따라서 최근 전개되고 있는 지역통합거버넌스가 실질적으로 기능을 수행하기 위해서는 관련 이해 당사자인 지역 노사민정의 역량 강화 방안을 모색하는 것이 무엇보다 시급한 과제라고 할 수 있다. 지역통합거버넌스를 활성화시키기 위해서 특히 지방자치단체의 중요성을 강조하지만 지방자치단체의 재정자립도가 매우 낮아 현재 지역 수준의 통합 거버넌스의 주제로 큰 역할을 기대하기에는 일정 정도 한계가 있다. 일부 광역시를 제외하고는 대부분 지자체의 재정자립도가 60% 이하여서 거버넌스 체제를 구축하거나 관련 기관을 설립하고 독자적인 사업을 할 수 있는 투자 여력이 부족한 형편이다. 따라서 우리나라 지방자치치 완성되고 어느 정도 능력을 갖출 때까지 중앙 정부에서 지속적으로 지원하는 역할이 필요하다(이기구의, 2014: 286-287).

또한, 지방자치단체와 노사민정 등 참여 주체들의 역량이 부족한 상황에서 이들의 역량을 강화할 교육 기회나 프로그램 등 역량강화 노력이 없다는 것도 문제이다. 이들에 대한 기본적인 교육과 역량강화 방안이 거의 없는 상황에서 자체적인 토론회나 세미나, 강연회 등 제한적인 범위에서만 이루어지고 있다. 이에 이들에 대한 중앙정부의 체계적인 교육프로그램 제공이 필요하다. 노사민정 협력 활성화 사업에서 이들에 대한 교육기회를 최소한 제공할 수 있는 방안을 마련하거나 정기적으로 고용노동연수원 등 교육기관에서 프로그램을 마련하여 최소한의 교육기회를 제공하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다(이강성의, 2017: 74-75).

## 5. 지방자치단체와 지역노사민정협의회에 대한 지원 부족 및 정보 제공과 전문가의 컨설팅 제공 등 다양한 지원 방안의 모색

지방자치단체 및 노사민정 당사자들에 대한 역량 강화 모색과 함께 실질적으로 이들이 체계적인 지역의 고용노동정책을 수립하고 수행하는데 필요한 각종 사안들에 대한 정보 제공과 전문가의 컨설팅 제공이 필요하다. 현재 전반적인 지방자치단체의 현실을 보면, 아직 기본적으로 제공되어야 할 사안들과 함께 각 지방자치단체의 특성에 따라 구체적이고 현실적인 지원이 필요한 상황이다. 이들에 대하여 고용노동부나 노사발전재단에서 제공할 수 있는 사업들을 홍보하고, 부족한 경우 고용노동부나 노사발전재단에서 별도의 지원프로그램 도입을 모색해야 할 것으로 보인다. 그리고 다양한 컨설팅이나 지원방안에는 사무국 미설치 지역의 경우 사무국의 필요성을 인식하여 설치를 유도하고, 노사민정협의회의 분과협의회의 설치와 활성화 방안 등 다양한 내용이 포함될 필요가 있다(이강성의, 2017: 75).

## V. 결론

이 연구는 최근 경제·사회·정치적으로 중요한 고용·노동·인적자원개발 관련 지역 파트너십과 협력적 거버넌스의 유용성을 검토한 후, 지역노사민정협의회를 사례로 선정하여 현황을 분석하고 문제점 및 개선방안을 제시하였다.

연구결과 제시된 지역 파트너십에 기초한 협력적 거버넌스로서 우리나라의 지역노사민정협의회 문제점과 개선방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지역노사민정협의회가 안정적으로 운영되기 위해서는 전담인력과 상설 사무국의 확보가 중요한데, 2017년 현재 약 75%의 지방자치단체가 사무국을 설치하지 않았으며, 전담인력 역시 평균 1~2명으로 부족한 실정이었다. 이러한 문제를 개선하기 위해 사무국 설치 의무화, 사무국 개설 및 운영을 위한 가이드나 운영사례집 제작·배포, 다른 조직과의 연계, 효과적인 사무국의 설치 형태 고려, 사무국 담당자의 인건비 확보를 위한 제도적 장치 마련 등 다양한 지원방안을 제시하였다.

둘째, 회의와 위원회 등 지역노사민정협의회 운영 문제를 개선하기 위해 다양한 활성화 방안을 제시하였다. 지역노사민정협의회 운영으로 인한 의제 발굴의 미흡 문제를 개선하기 위하여 실무협의회를 비롯하여 분과 및 특별위원회 등 하부협의회의 활성화 방안을 제시하였다. 공동선언(협약체결)의 형식성 문제를 개선하기 위하여 지역 현실에 맞는 실행 가능하고 실질적인 효과가 있는 공동선언(협약체결)이 도출될 수 있도록 관련 주체들이 지원하는 방안을 제시하였다.

셋째, 예산 부족의 문제를 개선하기 위해 필요한 예산 확보(증액) 및 협의회 운영의 질적 수준을 높이는 방안을 제시하였다. 구체적으로 지역 노사민정 협력 활성화 사업운영에 필요한 최저기준 이상의 예산 지원, 지역 노사민정 협력 활성화 사업 홍보 확산 예산 지원, 사무국 설치 확대를 촉진하기 위한 예산 지원 등이 우선적으로 필요하다고 제시하였다. 그리고 예산 증액이 어려운 상황이라면, 사업을 제대로 수행하고 있지 않는 지역을 제외하거나 협의회 운영을 제외한 사업 주제를 일부 항목으로 제한하는 등 질적 수준을 높이는 방안도 제시하였다.

넷째, 지방자치단체와 노동계, 사용자단체, 지역사회 등 참여 주체의 조직적 기반과 역량이 미흡한 문제를 개선하기 위해, 지방자치단체의 경우 어느 정도 능력을 갖추어 나갈 때까지 중앙 정부에서 지원하고, 참여 주체의 역량을 강화할 수 있도록 교육기회 및 프로그램을 지원하는 방안을 제시하였다.

다섯째, 지방자치단체 및 지역노사민정협의회에 대한 지원 부족 문제를 개선하기 위해 고용노동부나 노사발전재단 등은 참여 주체들이 체계적인 지역의 고용노동정책을 수립하고 수행하는데 필요한 각종 정보 제공과 전문가의 컨설팅 제공 등 다양한 지원 방안을 제시하였다.

그러나 이 연구는 이상과 같은 연구결과에도 불구하고 다음과 같은 한계가 존재한다. 우리나라

라의 지역노사민정협의회를 사례로 선정하고 연구를 수행하였으나, 국가 수준에서 전반적으로 연구하였기 때문에 지역 수준에서 구체적인 사례 연구를 수행하지는 못하였다. 이러한 문제는 향후 구체적인 사례 연구를 통해 보완하고자 한다. 외국의 경우, 미국 위스콘신, 독일 슈투트가르트, 일본 아이치현·사이타마현, 아일랜드 Cork City 지역협의체 등과 같은 지역 노사민정 파트너십 및 지역 거버넌스의 성공 사례들이 존재한다. 우리나라의 경우에도, 지역노사민정협의회의 다양한 성공사례들이 존재한다. 각 국가별로 지역 수준에서 구체적인 지역 노사민정 파트너십 사례의 비교연구를 수행한다면, 지역 파트너십, 협력적 거버넌스, 또는 지역노사민정협의회의 보편성(공통점)과 특수성(차이점)에 대한 이해와 설명이 용이해질 것이다. 또한 이를 토대로 지역 노사민정 파트너십 성공 사례의 구체적인 적용 및 확산 방안 등도 제시할 수 있을 것이다.

### 〈참고문헌〉

- 강인성. (2007). 공공정책 참여의 활성화를 위한 주민참여역량과정·성과평가에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 16(4): 29-55.
- 고용노동부. (2014). 「2014 지역노사민정협의회 운영 매뉴얼」.
- 고용노동부. (2017). 「2017년판 고용노동백서」.
- 김주섭·임상훈·황준욱. (2003). 「노사참여적 직업능력개발에 관한 연구」, 한국노동연구원.
- 김주일·정승국·이상민·고혜원·권혜자·고현주·김태균. (2014). 「2014년도 지역노사민정 협력 활성화 추진실적 평가 및 협의회 발전방안 연구」, 고용노동부.
- 김주일 외. (2012). 「지역 노사민정 협력 활성화 추진실적평가를 통한 자치단체 유형별 발전방안 연구」, 고용노동부.
- 김지수. (2018). 「협력적 거버넌스에 기초한 광역행정체제 구축 방안 연구」. 숭실대학교 대학원 석사학위논문.
- 박현숙. (2016). 「지방자치단체 간 협력적 거버넌스 구축방안 연구」. 고려대학교 석사학위논문.
- 심용보·이호창. (2010). 지역거버넌스의 활성화 요인에 관한 통합적 연구. 「노동정책연구」, 10(1): 129-150.
- 어기구·김주일·김태균·노정휘. (2014). 「통합거버넌스모델 확대 및 활성화 방안: 지역노사민정 협의회를 중심으로」, 한국노총 중앙연구원.
- 원구환·신원부. (2005). 지역노사정협의회의 로컬거버넌스적 관리방안. 「한국정책학회보」, 14(1): 273-297.
- 유길상·김소영·최민식·김상윤·김정자. (2005). 「지역실정에 맞는 고용·훈련 통합서비스 제공을

- 위한 제도개선방안 기초연구」, 노동부.
- 유길상·이호창·김주일·이강성·정승국. (2010). 「2010년도 지역 노사민정 협력 활성화 추진실적 평가 및 발전방안 연구」, 고용노동부.
- 은재호·오수길. (2009). 「한국의 협력적 거버넌스」, 서울: 대영문화사.
- 이강성·박용철·박창인. (2016). 「2016년도 지역노사민정 협력활성화 추진실적 평가 및 협의회 개선방안 연구」, 노사발전재단.
- 이강성·이호창·박용철. (2017). 「2017년도 지역노사민정 협력활성화 추진실적 평가 및 협의회 개선방안 연구」, 노사발전재단.
- 이명석. (2017). 「거버넌스 신드롬」, 서울: 성균관대학교 출판부.
- 이문호. (2006). 독일 슈투트가르트 지역경제의 위기극복 전략. 「선진국의 지역노사정파트너십 사례집」, 노사정위원회. pp.54-92.
- 이병훈·손동희·김영두. (2007). 「지역단위 노사협력 실태분석 및 발전방안 연구」, 한국노동사회연구소.
- 이중수·윤영진 외. (2014). 「새행정학」, 서울: 대영문화사.
- 이호근. (2014). 지역 거버넌스-노사민정 문제점과 개선방안. 「노동사회」, 176: 25-37.
- 이호창·권순원·김주일·심용보·유길상·정승국. (2011). 「2011년도 지역 노사민정 협력 활성화 추진실적 평가 및 발전방안 연구」, 고용노동부.
- 이호창·심용보·류장수·조형제. (2008). 「지역고용거버넌스와 노사참여」, 노사발전재단.
- 임상훈. (2003). 지역파트너십과 지역 인적자원개발. 정인수 외. 「지역노동시장 연구」, 한국노동연구원. pp.249~271.
- 임상훈. (2006a). 지역노사정 파트너십의 배경과 해외사례의 시사점. 「선진국의 지역노사정파트너십 사례집」, 노사정위원회. pp.10-26.
- 임상훈. (2006b). 일본의 지역노사정 파트너십. 「선진국의 지역노사정파트너십 사례집」, 노사정위원회. 95-149.
- 임상훈. (2011). 일본의 지역고용 노사정파트너십 사례. 「지역고용 노사정파트너십 현황과 발전방안」, 한국노동연구원.
- 임상훈·정승국·이영민·박용철·고현주·라세림·여상태. (2015). 「2015년도 지역노사민정 협력 활성화 추진실적 평가 및 협의회 개선방안 연구」, 고용노동부.
- 임형택. (2011). 「의료관광정책의 협력적 거버넌스 구축과정 연구」, 한양대학교 박사학위논문.
- 장흥근. (2009). 지역노사민정 파트너십의 현황과 과제. 「월간 노동리뷰」, 2009년 7월호: 3-17.
- 장흥근·김주섭·권현지·임상훈. (2008). 「지역단위 노사관계 평가지표 연구: 지역 노사민정 협력 활성화를 중심으로」, 노동부.
- 장흥근·김주일·전명숙·정승국·조성재·이수경·권혜자·김태균. (2013). 「2013년도 지역 노사민

- 정 협력 활성화 추진실적 평가 및 중장기 발전방안 연구», 고용노동부.
- 장홍근·조성재·전명숙·임상훈. (2009). 「2009년도 지역 노사민정 협력 활성화 추진실적 평가 및 발전방안 연구», 노동부.
- 전명숙. (2006). 미국 위스콘신 지역노사정 파트너십. 「선진국의 지역노사정파트너십 사례집」, 노사정위원회. 30-51.
- 전명숙. (2010). 미국의 지역 인적자원개발과 지역 노사정파트너십 연구, 「국제지역연구」, 14(2): 3-20.
- 전명숙. (2014). 통합적 지역고용노동거버넌스로서의 지역노사민정협의회 현황 및 발전과제. 「지역사회연구」, 22(4): 141-159.
- 전명숙·장홍근·심용보·임상훈. (2011). 「지역고용 노사정파트너십 현황과 발전방안」, 한국노동연구원.
- 전현중 외. (2008). 부산 지역고용정책의 기본방향과 주요쟁점. 「부산지역고용파트너십 포럼 자료」, 부산고용포럼.
- 정인수. (2006a). 선진국 평가와 아일랜드 Cork 시 사례. 「선진국의 지역노사정파트너십 사례집」, 노사정위원회.
- 정인수. (2006b). 「지역 노동시장 연구(II)」, 한국노동연구원.
- 정인수. (2008). 「지역 노동시장 연구(IV)」, 한국노동연구원.
- 정인수·윤윤규. (2007). 「지역 노동시장 연구(III)」, 한국노동연구원.
- 정인수·전병유·임상훈. (2003). 「지역 노동시장 연구」, 한국노동연구원.
- 한창묵. (2016). 「국내 협력적 거버넌스의 성공 요인에 관한 연구」, 성균관대학교 석사학위논문.
- Ansell, C. and A. Gash. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Commission of the European Communities. (2001) *European governance: a white paper*, Luxembourg: Office for official publications of the European Community.
- Huxham, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management*, 2: 337-357.
- OECD. (1997). Economic Performance and the Structure of Collective Bargaining. *OECD Employment Outlook*, 167~194.
- OECD. (2001a). *Local Partnerships for Better Governance*, OECD Publications.
- OECD. (2001b). *Citizens as Partners: Information, consultation and public participation in policy-making*, OECD Publications.
- OECD. (2003). *Managing decentralization: A New Role for Labor Market Policy*, OECD Publications.

- OECD. (2004a). *Evaluating Local Economic and Employment Development-How to Assess What Works among Programmes and Policies*, OECD publications.
- OECD. (2004b). *New forms of governance for economic development*, OECD publications.
- OECD. (2005). *Local governance and the drivers of growth*, OECD publications.
- OECD. (2007a). Enhancing the capacity of partnerships to influence policy. Seminar material for OECD LEED forum on partnerships and local governance. (<https://www.oecd.org/cfe/leed/39200464.pdf>).
- OECD. (2007b). Local Governance and Partnerships : A Summary of the Findings of the OECD Study on Local Partnerships. (<http://www.oecd.org/employment/leed/1962067.pdf>).
- Shergold, P. (2008). Getting through collaboration. In J. O'Flynn & J. Wanna (Eds.), *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?* (pp. 13-22), Canberra: ANU E Press.
- Tang, S. Y., & Mazmanian, D. A. (2008). *An agenda for the study of collaborative governance*, Unpublished Working Paper.

접수일(2018년 08월 08일)

수정일(2018년 08월 20일)

게재확정일(2018년 08월 27일)

〈국문초록〉

**지역 파트너십과 협력적 거버넌스에 관한 연구:  
지역노사민정협의회를 중심으로**

이 연구는 지역 파트너십과 협력적 거버넌스의 유용성을 검토한 후, 지역노사민정협의회를 사례로 선정하여 현황을 분석하고 문제점과 개선방안을 제시하였다. 연구결과, 우리나라 지역노사민정협의회의 문제점과 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 상설 사무국과 전담인력의 부족 문제를 개선하기 위해 사무국 설치 의무화, 인건비 확보를 위한 제도적 장치 마련 등 다양한 지원 방안을 제시하였다. 둘째, 지역노사민정협의회의 형식적 운영 문제를 개선하기 위해 하부협의회 및 지역 현실에 맞는 공동선언(협약체결) 활성화 방안을 제시하였다. 셋째, 예산 부족 문제를 개선하기 위해 필요한 예산 확보 및 협의회 운영의 질적 수준을 높이는 방안을 제시하였다. 넷째, 지방자치단체와 노동계, 사용자단체, 지역사회 등 참여 주체의 조직적 기반과 역량이 미흡한 문제를 개선하기 위해 한시적인 중앙정부의 지원 및 참여 주체의 역량 강화를 위한 교육과 프로그램 지원방안을 제시하였다. 마지막으로, 지방자치단체 및 협의회에 대한 지원 부족 문제를 개선하기 위해 각종 정보 제공과 전문가 컨설팅 등 다양한 지원 방안을 제시하였다.

주제어: 지역 파트너십, 협력적 거버넌스, 지역노사민정협의회, 지역 노사민정 협력 활성화 지원 사업, 노사협력