

이달의 이슈 102

고용-산업-복지 연계 유형화에 따른
서울시 고용거버넌스 구축 및 실행

임 상 훈

한양대학교
경영학부 부교수
slim@hanyang.ac.kr

1. 들어가며

지역 고용거버넌스란 지역의 고용 문제를 해결하기 위한 지역사회 주체들의 협치를 의미한다. 이러한 관점에서 생각해볼 때 서울시는 현재 지역 고용거버넌스가 구축되어 있다고 보기 어렵다. 우선 타 광역 지방자치단체나 여타 기초 지방자치단체에 구성되어 있는 지역 노사민정협의회가 존재하지 않는다. 물론 타 지역의 지역 노사민정협의회가 실질적인 고용거버넌스 기구로 역할을 하고 있는지에 대한 반론을 제기할 수 있지만 어떻게든 지방자치단체장이 주도하는 고용거버넌스 기구는 서울시에 없다. 지역 노사민정협의회가 존재하지 않으니 여기에 통합된 지역 고용심의회도 서울시에 설치되어 있지 않다. 이는 서울시의 각종 사회주체들이 일자리 창출과 구직/구인 미스매치(부조화) 해소, 그리고 직업능력 개발 등 각종 고용 이슈를 논의하는 자리가 없음을 뜻한다.

그러면 서울시에는 위에서 언급한 지역 노사민정협의회나 지역 고용심의회가 아닌 실질적인 고용거버넌스 기구가 있을까? 대답은 물론 '아니다'이다. 광역 지방자치단체장이 아닌 부시장이 참여하는 고용거버넌스

기구는 없다. 또한 경제진흥본부장 혹은 그 밑의 일자리기획단, 일자리정책과 등에서 지역의 사회주체들이 고용 이슈를 가지고 논의하거나 각종 고용 관련 정책 사업을 심의하는 기구를 찾아보기 어렵다. 누군가 일회성의 노사민정 모임이나 행사, 혹은 과나 팀 차원의 정책사업 선정 및 평가위원회를 지역 고용거버넌스 기구라고 주장한다면 번지수를 완전히 잘 못 짚은 것이다.

이 글은 서울시가 지역 고용거버넌스 수립의 후발 주자로서 좀 더 현명하게 지역 고용거버넌스 구축에 나서기를 바라는 취지에서 작성되었다. 서울시는 타 광역 지방자치단체와 고용노동부가 노사단체와 더불어 올해부터 지역 노사민정협의회를 통합 고용거버넌스 기구로 자리매김하고자 한다는 점을 인식하고 좀 더 적극적으로 지역 고용거버넌스 구축에 나서야 한다. 형식적으로 민주노총의 참여를 끌어내지 못한다면 실질적으로 참여할 수 있는 여지와 환경, 그리고 전략을 마련하여야 할 것이다.

2. 고용-산업-복지
연계를 고려한
지역 유형화와
서울의 경우

우리나라의 광역 지방자치단체(이하 지자체)를 고용의 관점에서 보면 다들 똑같은 처지에 있지 않다는 점은 분명하다. 따라서 지방자치단체들이 자신의 처지를 잘 살펴서 거기에 맞는 지역 고용거버넌스를 구축하고 실행해 나가는 것이 바람직하다는 점은 상식적으로 충분히 납득될 수 있다. 예를 들어 광역시 가운데 서울과 광주가 서로 다르고, 광역도 가운데 경기도와 제주도가 같은 처지가 아니기에 외형상 동일한 고용거버넌스 기구라고 하더라도 참여하는 주체나 논의 의제, 그리고 정책사업의 실행 방식이 달라야 할 것으로 예상할 수 있다.

17개 광역 지자체를 고용 중심으로 이분화하면 고용과 산업이 연계된 지역과 고용과 복지가 연계된 지역으로 구분할 수 있다. 이러한 유형화는 지역의 경제 및 산업 그리고 고용구조 분석을 통해 이루어질 수 있다. 예를 들어 지역 경제와 고용에서 특별한 업종의 비중이 매우 높은 지역이 있는 반면, 업종 비중이 골고루 분포되는 지역이 있다. 또한 타 지역과 비교하여 상대적으로 높은 비중을 차지하는 업종이 지역마다 달리 나타날 수 있다.

저자 학력, 경력 및 최근 연구

- 미국 위스콘신대학교 노사관계학 박사
- 지역 고용거버넌스 실행전략(II) (2015), 일자리 사업 전달체계 및 평가체계 연구(2012), 지역 고용 노사정파트너십 현황과 발전방안(2011) 등

좀 더 구체적으로 살펴보면, 광역 지자체 중에서 제조업, 금융보험업, 전문과학기술업의 매출액과 고용 비중이 상대적으로 높은 지역은 고용이 산업과 연계되는 경향이 높아 고용-산업 연계형으로 유형화할 수 있다. 이에 반해 도소매업, 보건·사회복지업, 숙박·음식점업의 비중이 상대적으로 높으면 고용이 복지와 연계되는 경향이 높아 고용-복지 연계형의 특징을 가진 지역으로 유형화할 수 있다. 전자의 세 가지 업종은 매출액과 종사자 규모가 상대적으로 크고 근로조건도 상대적으로 좋은 사업체가 주력인 반면, 후자의 세 가지 업종은 규모가 상대적으로 작고 근로조건도 열악한 사업체가 주력이다. 이는 전자의 세 가지 업종을 중심으로 경제, 산업, 고용구조를 형성하고 있는 지역에서는 지역 고용전략과 정책을 수립하고 지역 고용정책 사업을 운영할 때 고용과 산업의 연계가 중점적으로 고려되어야 한다는 점을 시사한다. 이에 반해 후자의 세 가지 업종을 중심으로 한 지역은 고용과 복지 연계를 중심으로 지역 고용전략과 정책이 수립되고 지역 고용정책 사업이 운영되어야 한다는 점을 알 수 있다.

우리나라 광역 지자체를 두고 제조업, 금융보험업, 그리고 전문과학기술업이 지역에서 차지하는 비중을 검토해볼 때 서울은 울산, 대전, 충남, 경북 등과 함께 고용과 산업의 연계 특성이 높은 것으로 나타났다. 이에 반해 도소매업, 숙박·음식점업, 그리고 보건·사회복지업이 지역에서 차지하는 비중을 검토해보면, 부산, 강원, 제주 등이 고용과 복지 연계 특성이 높은 지역으로 분석되었다. 즉, 부산은 도소매업과 숙박·음식점업 비중이 전국 최고이며, 강원은 숙박음식업과 보건·사회복지업 비중이 전국 최고였다. 제주도는 도소매업, 숙박·음식점업, 그리고 보건·사회복지업 등 세 업종 모두에서 전국 최고의 비중을 보였다.

서울의 고용-산업 연계형 특징은 다른 기준을 가지고 광역 지자체를 분류해 보더라도 일관성 있게 드러났다. 먼저, 사업체당 평균 종업원 수를 기준으로 할 때 서울은 고용과 산업 연계 지역으로 분류된 울산, 대전, 충남, 경북 등과 함께 전국 평균보다 많은 평균 종업원 수를 보여주고 있다. 이에 반해 고용과 복지 연계 지역으로 분류한 부산, 강원, 제주 등은 사업체당 평균 종업원 수가 전국 평균보다 적음을 확인할 수 있다. 한편, 광역 지자체 종업원 중 여성 비중이 높을 경우 고용과 복지 연계 유형 특성을 가질 것이기 때문에 여성 종업원의 비중을 살펴보는 것도 고용과 산업 연계 혹은 고용과 복지 연계 유형을 분류하는 데 하나의 기준으로 작용할 수 있다. 서울은 앞에서 고용과 산업 연계 지역으로 분류한 울산, 대전, 충남, 경북 등과 더불어 여성 종업원의 비중이 전국 평균보다 낮은 반면, 고용과 복지 연계 지역으로 분류한 부산, 강원, 제주 등 3곳은 전국 평균보다 높았다. 또한, 광역 지자체별 평균 1인당 인건비를

살펴보는 것도 고용과 산업 연계 혹은 고용과 복지 연계 유형분류의 기준이 될 수 있다. 서울의 경우 고용과 산업 연계 지역으로 분류한 울산, 대전, 충남, 경북 등 4곳과 더불어 전 산업 1인당 연평균 인건비는 전국 평균보다 높은 반면, 고용과 복지 연계 지역으로 분류한 부산, 강원, 제주 등 3곳의 전 산업 1인당 연평균 인건비는 전국 평균보다 낮았다.

3. 서울시 고용거버넌스 구축 제언

서울의 고용-산업 연계형 특징은 지역 고용거버넌스를 구축하고 실행하는 데 유익한 시사점을 제공할 수 있다. 하지만 이러한 시사점을 제시하기 전에 서울의 사회주체들이 고용거버넌스와 관련한 몇 가지 중요한 사항들을 사전에 인식할 필요가 있다. 우선, 타 지역에서 지역 고용거버넌스 기구로 간주되고 있는 지역 노사민정협의회는 법적 성격이다. 지역 노사민정협의회는 2010년, 노사관계발전지원에 관한 법률(이하 노발법)과 시행령이 제정됨에 따라 법적 근거를 마련하였다. 그리고 이는 경제사회발전 노사정위원회 산하의 지역 노사정협의회 설립 근거가 형해화되었다는 것을 뜻한다. 이러한 법적 변화는 민주노총이 1999년 노사정위원회 탈퇴를 임시 의원대회서 결의한 이후 노사정위원회 산하의 모든 기구에 불참했던 것을 고려할 때 지역 고용거버넌스 구축과 관련하여 매우 중요한 변화이다. 즉, 지역 노사민정협의회에 민주노총이 참여하지 않는 이유가 노사정위원회에 대한 거부였다면 그 형식적이고 법적인 거부 사유는 해소되었다는 것을 의미한다.

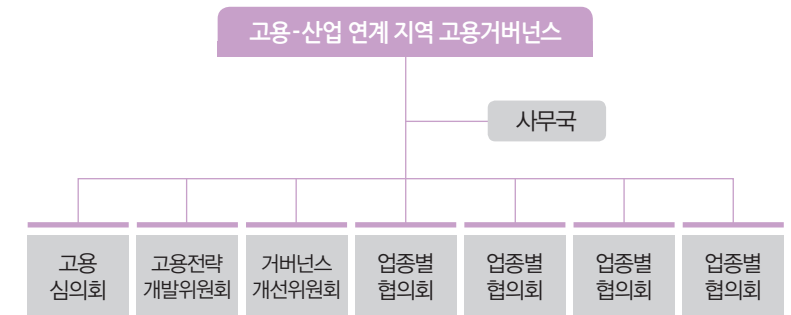
다음으로 노발법과 고용정책기본법 개정으로 인해 지역 고용심의회가 지역 노사민정협의회에 통합될 근거가 마련되었고 이에 따라 2010년 이후 지자체들은 두 위원회를 통합하여 운영하였다. 고용노동부 자료에 따르면, 2013년 말 기준으로 경남을 제외한 광역 지자체에서 지역 노사민정협의회와 지역 고용심의회가 통합·운영되고 있다. 한편, 고용노동부는 지역 단위 각종 고용·노사 관련 의견 조율과 원활한 사업수행을 위해 지역 내 관련 협의체를 일원화하려는 지침을 세웠고 그에 따라 지역 노사민정협의회에 지역 고용포럼과 지역 인적자원개발위원회 등을 포괄할 것을 권고하고 있다. 이처럼 지역 노사민정협의회는 형식적으로 지역 고용거버넌스로 자리 잡게 되었다.

그러나 지역 노사민정협의회가 실질적인 고용거버넌스 기구로 운영될 수 있는지에 대해서는 의문을 제기할 수 있다. 고용정책법 제6조에 정한 것처럼 중앙정부는 광범위한 고용 정책을 수립할 수 있는 권한을 가지며 지역과 관련하여 '지역고용 창출 및 지역 노동시장의 활성화를 위한 지역별 고용 촉진에 관한 사항'과 '산업·직업·지역 간 근로자 이동의 지원에 관한 사항'에 관하여 필요한 시책(정책과 사업)을 수립하고 시행할 의

무가 있다. 그에 반해 지방자치단체는 중앙정부의 정책을 고려하여 지역 주민의 고용촉진과 지역주민에게 적합한 직업의 소개, 직업훈련의 실시 등에 관한 정책을 수립·시행하도록 노력하여야 한다고 되어 있을 뿐이다.

따라서 서울에서 실질적인 고용거버넌스 기구가 구축되고 운영되는 데에는 많은 걸림돌이 존재한다고 할 수 있다. 그러나 이 글은 서울의 사회 주체가 그러한 걸림돌을 디딤돌로 바꾸는 지혜와 역량이 있다는 전제하에 지역 유형화 분류를 통해 좀 더 나은 고용거버넌스를 구축할 수 있는 방안을 찾고자 하였다. 가장 먼저 서울의 노사민정 사회 주체는 지역 노사민정협의회를 둘러싼 법적 조항이나 각종 정부 지원을 자원으로 삼아 지역 고용거버넌스를 구축하여야 한다는 점이다. 기존의 노발법이나 고용정책기본법의 지역 노사민정협의회 관련 조항들을 서울시의 입장에서 적극적으로 재해석하여야 한다. 또한 고용노동부를 비롯한 중앙정부의 지역 관련 정책지원 사업에서 서울시가 활용할 수 있는 재정적 지원들이 무엇인지 파악하고, 이를 활용하여 각종 사회주체들의 고용정책 역량과 고용사업 수행능력을 높일 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 아무리 서울시가 예산규모가 크고 재정 독립성이 높다고 하더라도 독자적인 고용 전략과 정책을 수립할 정도는 아니기에 중앙정부의 지원과 협력이 필요하다.

다음으로 고용과 산업 연계형 지역인 서울의 특성을 반영하여 고용거버넌스 기구를 구축하여야 한다는 점이다. 고용과 산업이 연계된 지역도 세부적으로 중소기업 중심 네트워크가 발전된 지역, 대기업 중심의 수직적인 기업 간 네트워크가 발전된 지역(모기업-하청기업), 그리고 기업 상호 간 연관 없이 중소기업들이 집적되어 있는 지역(농공단지 포함) 등으로 구분할 수 있으며, 각각의 특성을 지닌 지역들은 서로 다른 고용거버넌스가 운영될 필요가 있음을 알 수 있다. 예를 들어, 대기업 중심의 수직적 기업 간 네트워크(모기업-하청기업)가 발전된 지역은 자동차부품업이나 조선업 등 특정 업종을 중심으로 지역 고용거버넌스가 구성되고 운영될 것이다. 또한 중소기업 중심 네트워크가 발전된 지역은 의류업, IT, 문화콘텐츠 산업 등이 활성화되어 있을 가능성이 높아 이들 업종을 중심으로 지역 고용거버넌스가 구성되고 운영될 것이다. 한편, 기업 상호 간 연관 없이 중·소규모 기업들이 집적되어 있는 지역은 지역 주체들의 전략적 선택에 의해 특정 업종을 중심으로 지역 고용거버넌스가 구성되고 운영될 것이다. 따라서 서울은 지역적 특성이 무엇인지를 분명히 하여 울산, 대전, 충남, 그리고 경북과 다른 방식으로 지역 고용거버넌스 기구를 구성하고 운영하여야 할 것이다.



[그림 1] 고용-산업 연계지역 지역 고용거버넌스 구축 실행 전략

서울의 지역 고용거버넌스 기구는 위 그림처럼 지역 고용심의회, 지역 고용전략개발위원회, 그리고 거버넌스 개선위원회라는 하부 위원회와 더불어 업종별 협의회를 하부 위원회로 설치할 필요가 있다. 그러나 서울은 광역수준과 기초수준의 역할 분담을 통해 고용거버넌스 기구의 구성과 운영의 묘를 기할 수 있을 것으로 보인다. 즉, 광역수준의 업종별 협의회는 다수 노사민정협의회 자치단체 노사민정 사이의 이해를 조정하고 공공재를 형성하는 데 초점을 두는 반면, 기초 자치단체 수준의 지역 노사민정협의회는 구체적인 사업을 실행하는 데 초점을 둘 수 있다. 이들 사업을 조정하고 예산을 배분하며, 평가하는 식으로 말이다. 광역수준에서는 소홀히 하기 쉬운 복지문제를 기초 자치단체 수준의 지역 노사민정협의회는 고용에 연계시킬 수 있어 두 수준 사이의 역할 분담이 필요할 것으로 판단된다. 지역 고용거버넌스 구성도 달리 이루어질 수 있는데, 예를 들어 광역수준에서는 고용거버넌스에 노사단체가 참여할 수 있는 반면, 기초수준에서는 공식적인 대표성이 없더라도 사회적 대표성을 부여받은 주체로 고용거버넌스가 구성될 수 있다.

참고문헌

1. 이규용·임상훈 외, 2015, “지역 고용거버넌스 실행전략(II)”, 한국노동연구원
2. 윤유규·임상훈 외, 2012, “일자리사업 전달체계 및 평가체계 연구”, 한국노동연구원
3. 전명숙·임상훈 외, 2011, “지역 고용 노사정파트너십 현황과 발전방안”, 한국노동연구원