지역개발연구 제36권 제1호, 2004년 6월, pp.241-261

광주·전남지역 일자리만들기와 지역노사정협의회

홍 성 우*

고용증가 없는 성장이 현실로 다가오면서 일자리만들기에 정부가 관심을 집중하고 이를 위해 노사정위원회를 통해 사회협약이 체결되었다. 이 글은 일자리만들기에 초점을 맞추어 광주·전남 노동시장과 노사관계의 과제를 알아보고 그 방안으로 지역노사정협의회를 제시하면서 이 지역의 현황과 발전방안을 제시하였다. 지속적인 괜찮은 일자리가 감소하고 있고, 노사관계도 전투적이라는 증거는 없다. 지역노사정협의회를 통해 이에 대한 대책을 논의하는 것이 바람직하다. 하지만 현재 지역노사정협의회는 동향보고, 노사분규의 사후조정 등 극히 초보적인 단계에 머물러있다. 지방정부의 인식변화, 대표성 확보, 상근조직화, 이행점검제도 도입 등을 통해 활성화와 실효성을 거둘 수 있을 것이다.

주제어 : 지역노동시장, 노사정협의회, 지역노사관계

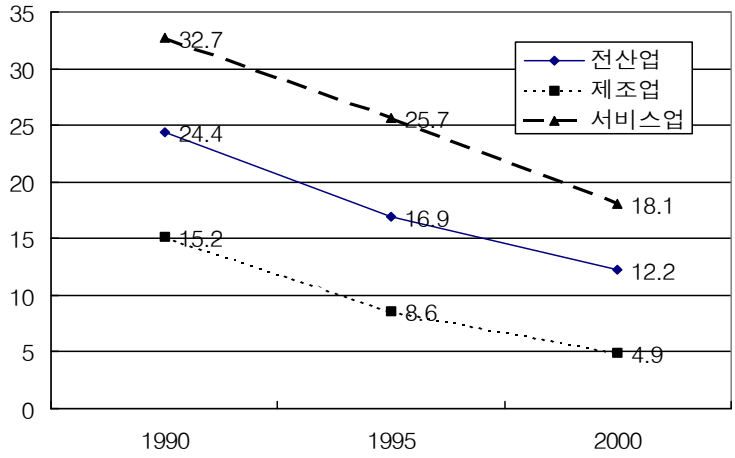
Ⅰ. 일자리만들기 정책의 추진배경

2003년 하반기 노사관계선진화방안에 집중되었던 노동정책 논의가 2003년말 일자리만들기로 급히 옮겨졌다. 일자리 만들기가 2004년 노동정책의 최우선 과제로 등장하였고 2월 10일 노사정위원회에서 일자리만들기 사회협약이 체결되었다. 노사정이 매우 짧은 시간 안에 이러한 합의에 도달한 것은 놀랄만한 일이고 그 만큼 문제의 심각성을 모두가 인식하였기 때문이라고 생각된다.

한국경제는 앞으로 경제성장률이 점차 하락하여 고용성장률이 높지 않을 것으로 예상되고 있다. 또한 기술혁신, 산업구조 변화, 노동집약적 제조업의 해외이전 등으로 기업의 고용흡수력이 급감하여 경제가 성장하여도 고용이 증가하지 못하는 현상이 나타날 것이다.

<그림 1>에서 보여주듯이 총생산 10억원(2000년 불변가격 기준)에 직접 필요한 취업자수는 1990년 24.4명에서 2000년 12.2명으로 10년 사이에 절반으로 감소하였고, 제조업의 경우는 15.2명에서 4.9명으로 1/3로 감소하였다. 따라서 성장률이

* 전남대학교 경제학부 교수, 전남대학교 지역개발연구소 겸임연구원,
전화: 062-530-1547, e-mail: swhong@chonnam.ac.kr



<그림 1> 취업계수[1] 추이

자료 : 이보선(2004. 2: 76쪽)

아주 높지 않으면 취업자수가 감소하게 된다. 이것이 현실로 나타나 2003년에는 실질 GDP가 3.1% 성장하였음에도 불구하고 취업자수는 22,169천명에서 22,139천명으로 30천명이 감소함으로써 '고용증가 없는 경제성장' 가능성을 보여주었다.

일자리 질이 악화되고 있다(전병유, 2004. 3 ; 54쪽). 노동시장 유연화 전략에 의해 외환위기 이후 상용직 근로자는 420천명 감소한 데 비해 임시·일용직은 1,197천명 증가하였다. 임금으로 볼 때 일자리 양극화현상이 뚜렷이 나타나고 있다. 평균보수수준을 기준으로 상위 30%와 하위 30%의 직업에서 일자리가 크게 증가하고 있는 반면 중위권은 정체되고 있다. 이에 덧붙여 고학력화가 급속히 진행됨으로써 청년 대기실업자와 취업을 대비하고 있는 청년 비경제활동인구가 크게 증가하고 있다.

전국적인 일자리 위기 속에서 광주·전남은 지역노동시장 및 노사관계의 특성 때문에 심각성이 훨씬 더 하고, 이를 해결하기 위해 지역노사정의 단합된 노력이 어느 지역보다 필요하다. 이제 광주·전남 노동시장과 노사관계 특성을 바탕으로 일자리만들기를 위한 과제를 도출하고 지역노사정협의회를 중심으로 해결방안을 생각해보자.

---

1) 취업계수란 일정기간동안 생산활동에 투입된 취업자수(피용자+자영업주 및 무급가족종사자)를 총산출액으로 나눈 계수로서 산출액 10억원의 생산에 직접 필요한 취업자수를 의미한다.

Ⅱ. 광주·전남지역 노동시장의 과제

1. 노동력유출 억제

광주·전남지역 노동시장의 첫 번째 특징은 인구가 감소하여 전국에서 차지하는 노동력 비중이 계속 감소하고 있다는 것이다. <표 1>에서 보듯이 산업화가 본격적으로 시작되는 1966년 광주·전남 인구는 전국인구의 13.9% 405만명이었으나 2000년에는 7.3% 335만명으로 구성비율이 약 절반으로 하락했을 뿐 아니라 절대수마저 감소하였다. 전국에서 차지하는 비중이 5년마다 1% 포인트씩 하락한 셈이다. 광주시는 동기간 53만명에서 135만명으로 증가하였으나 전남의 감소분만큼 증가하지 못했을 뿐 아니라 다른 광역시에 비해 증가폭이 크지 못했다.

인구감소는 출산율 감소와 다른 지역으로의 인구 순유출에 의한 것이지만 광주·전남지역 인구감소는 주로 후자에 의한 것이다. <표 2>는 지역별 인구 순이동을 보여주고 있다. 네 지역 중 원래 인구가 가장 적었던 광주·전남은 1971년-2003년 33년간 총 1,998천명이 순유출되었다. 부산경남과 대구경북도 각각 322천명, 1,362천명 유출되었으나 광주·전남에 비해 규모가 작았고, 경인지역은 동기간 8,440천명이나 순유입이 이루어졌다. 인구 순유출은 광주·전남지역의 산업화가 늦어 노동수요창출 능력이 약하기 때문이다. 이 지역에서 교육을 받은 많은 젊은이들이 희망하지 않더라도 일자리를 찾아 다른 지역으로 떠날 수밖에 없다. 지속적인 노동력 유출을 효과적으로 억제할 수 있는 것은 괜찮은 일자리창출에 의해서만 가능하다.

<표 1> 연도별 인구변동추이

단위 : 천명, %

연도	1966	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
전국	29,160	31,435	34,679	37,407	40,420	43,390	44,554	45,985
광주	532	634	737	856	1,042	1,139	1,257	1,351
구성비(%)	1.8	2.0	2.1	2.3	2.6	2.6	2.8	2.9
광주·전남	4,049	4,005	3,983	3,741	3,748	3,646	3,323	3,345
구성비(%)	13.9	12.7	11.5	10.1	9.3	8.4	7.5	7.3

자료 : 통계청, 『인구주택 총조사보고서』, http://kosis.nso.go.kr

주 : 1) 1990년 이전 광주는 광주시와 광산군의 합

2) 1985년 이전 전남은 현재 광주시 지역의 인구를 뺀 것

<표 2> 지역별 인구 순이동

단위 : 천명

	1970 인구	1971-80	1981-90	1991-00	01-03	1971-03
경인	8,894	3,609	3,245	1,104	482	8,440
부산경남	5,000	207	-47	-367	-116	-322
대구경북	4,559	-481	-559	-206	-116	-1,362
광주전남	4,006	-811	-749	-315	-124	-1,998

자료 : 통계청, http://kosis.nso.go.kr

2. 산업구조의 고도화

경제가 성장하면서 산업구조는 농림어업에서 제조업, 서비스업으로 중심이 이동해간다. 광주·전남지역의 산업별 취업구조도 농림어업 비중이 꾸준히 감소해왔다. 그러나 부가가치가 낮은 농림어업의 비중이 전국에 비해 여전히 높고, 부가가치율이 높은 제조업은 비중이 낮아서 산업발전이 낙후되어있음을 알 수 있다. <표 3>은 광주·전남의 산업구조를 다른 경제권과 비교하여 보여주고 있다. 다른 경제권은 광공업비중이 모두 20%를 상회하고 있으나 광주·전남만 10.7%이고 농림어업 비중이 아직도 22.3%나 되어 다른 지역에 비해 낙후된 산업구조가 아직도 그대로 지속되고 있다.

<표 3> 지역별 산업별 취업자구성(2003년)

단위 : 천명, %

	전국	광주전남	경인	부산경남	대구경북
계	22,139	1,549	10,554	3,531	2,514
농림 어업	8.8	22.3	1.9	8.4	15.5
광공업	19.1	10.7	20.8	23.8	20.0
사회간접·서비스업	72.1	66.9	77.4	67.8	64.5
건설업	8.2	7.9	8.4	8.0	7.2
도소매 음식숙박업	26.4	25.2	27.7	26.3	25.3
사업 개인 공공서비스업	27.7	24.5	30.9	23.7	24.3
전기 운수 창고 금융	9.8	9.4	10.3	9.9	7.7

자료 : 통계청, http://kosis.nso.go.kr

이러한 낙후된 산업구조는 지역총생산에 반영되어있다. 2002년 광주·전남이 전국에서 차지하는 비중은 부가가치기준으로 6.7%이고, 취업자기준으로 7.1%이다. 지난 몇 년간의 변화를 보면 광주·전남의 상대적 노동수요는 지속적으로 하락해왔다. 취업자수는 1995년 7.5%에서 2002년 7.1%까지 감소하였다. 1인당 부가가치도 낮아지고 있다. 1995년 지역내총생산의 전국대비 비중이 7.7%로 취업자비중 7.5%보다 0.2%p 높았다. 농업 등 저부가가치 산업의 비중이 높았지만 전통적인 고부가가치산업인 철강, 화학, 자동차 등이 있었기 때문이다.

농림어업취업자 비중이 지속적으로 감소하고 있음에도 불구하고 경제위기 이후 광주·전남 지역내총생산의 비중은 2002년 6.7%까지 하락하였다. 제조업의 생산증가가 경제회복에 크게 기여하였는데 광주·전남은 제조업 비중이 낮을 뿐 아니라 제조업 성장률도 전국에 크게 미치지 못하였다. 1996년 대비 2002년 제조업 부가가치는 64.1% 증가하였는데 광주는 32.9%, 전남은 31.4% 증가하는데 그쳤다. 성장산업의 비중이 작았기 때문이다. 제조업에서 큰 비중을 차지하는 전자부품·통신장비, 자동차, 화학제품 제조업이 이 기간동안 크게 성장하였다. 광주·전남은 화학제품, 1차금속 제조업이 큰 비중을 차지하고 있는데 1차금속 제조업 성장은 평균에 미치지 못하였고, 전자부품·통신장비, 자동차 등은 전체에서 차지하는 비중이 작았다. 광주의 경우 자동차제조업의 비중이 크지만 기아자동차가 경영상 이유로 현대자동차로 매각되는 과정에서 생산이 크게 감소하여 과거수준을 회복하

<표 4> 광주·전남지역 지역총생산 및 취업자 변화

단위 : %

연도	지역내총생산 증가율1)				지역내 총생산 비중	취업자 증가율				취업자 비중
	전국	광주 전남	광주	전남		전국	광주 전남	광주	전남	
1995	7.4	8.3	8.9	8.0	7.7	2.9	1.1	5.5	-1.1	7.5
1996	8.3	7.7	4.7	9.0	7.6	2.2	1.9	3.4	1.1	7.5
1997	4.9	6.6	3.2	8.1	7.7	1.7	1.9	4.1	0.8	7.5
1998	-7.4	-7.5	-12.8	-5.3	7.7	-6.0	-5.1	-8.7	-3.1	7.6
1999	12.9	6.3	13.9	3.5	7.3	1.8	-0.2	2.1	-1.4	7.4
2000	9.4	5.1	9.5	3.2	7.0	4.3	2.0	5.5	0.1	7.3
2001	4.3	3.9	3.2	4.2	6.9	2.0	1.4	4.3	-0.3	7.2
2002	6.2	2.0	5.6	0.4	6.7	2.8	1.9	4.5	0.3	7.1

자료 : 통계청, 『지역내총생산 및 지출』, http://kosis.nso.go.kr, 『경제활동인구조사 CD』, 2002.
주 : 1) 1995년 기준년가격 기준, 국방부문 및 수입세 제외

지 못하였다. 고부가가치 산업육성 및 기업유치에 의한 취업자 증가야말로 이 지역 최대의 과제이다.

Ⅲ. 광주·전남지역 노사관계 특성과 과제

이 지역 투자유치에 걸림돌로서 원만하지 못한 노사관계를 드는 사람들이 상당히 있다. 전국 기업들에 대한 세밀한 조사를 해보아야 정확한 실태를 알 수 있지만 여기서는 가용한 자료들로써 이러한 주장의 타당성을 검토해보고 해결해야할 과제를 제시해보기로 한다.

1. 노동조합조직률 변화

노동조합은 임금인상을 가져오고 기업의 비용을 증대시킨다. 하지만 협조적으로 운영될 때 생산성 증가를 가져와 독점효과에 따른 생산성감소를 능가한다(Freeman and Medoff, 1984). 노동조합조직률의 높낮이가 투자유치에 결정적인 요소인 것은 아니지만 중요한 기업환경인 것은 사실이다.

최근 노조의 쇠퇴 및 조직률 하락은 전세계적인 현상으로 경기변동과 같은 일시적인 요인이 아니고 구조적인 것에 의한 것이다. 생산체제의 변화, 산업구조의 변화, 노동시장의 유연화에 따른 비정규직 증가, 사회주의권의 몰락 등이 그 원인이다(홍성우, 1997; 김동원, 2003). 한국도 1989년 18.6%를 정점으로 2002년 11.3%까지 하락하는 추세에 있다.

광주·전남은 제조업 비중이 작고, 기업규모도 작아서 전국에 비해 조직률이 낮은 편이었으나 이 기간동안 조직률이 그대로 유지되었다. 그 이유는(홍성우 2003. 6) 첫째, 제조업 취업자가 감소하였으나 제조업 조합원비율은 상승하였다. 둘째, 서비스업 노조원 증가가 많았다. 교원노조가 합법화되면서 조합원이 크게 증가하였고[2], 보건의료노조, 언론연맹, 사무금융노련, 공공연맹 등 서비스업에서 새로운 노조들이 등장하였다. 셋째, 광공업 1인당 평균급여액 상승률이 90년대 후반 이 지역이 높아서 노조조직률 유지에 기여하였다.

---

2) 2001년말 전교조 조직률은 전국 24.2%에 비해 광주는 35.6%, 전남은 39.4%로 아주 높은 편으로 조합원수는 광주·전남이 14천명에 이른다. 홍성우·강현아(2003; 298쪽)

<표 5> 광주전남 노조조직률 변화추이

연도	한국노총			민주노총	조합원계(명)	임금근로자			조직률(%)	
	전남	광주	소계			광주	전남	계(천명)	광주전남	전국
1976	36,297		36,297		36,297					16.5
1980	43,748		43,748		43,748			291	15.0	14.7
1985	43,820		43,820		43,820					12.4
1986	44,394		44,394		44,394			474	9.4	12.3
1989	39,598	34,708	74,306		74,306	233	408	641	11.6	18.6
1990	40,180	24,098	64,278		64,278	249	426	675	9.5	17.2
1995	22,937	20,912	43,849	19,568	63,417	335	415	750	8.5	12.7
1996	22,937	21,216	44,153	27,677	71,830	343	422	765	9.4	12.2
1997	20,324	14,446	34,770	37,803	72,573	357	433	790	9.2	11.2
1998	20,468	16,562	37,030	35,698	72,728	339	396	735	9.9	11.5
1999	25,109	17,957	43,066	44,271	87,337	344	404	748	11.7	11.8
2000	28,938	24,347	53,285	44,825	98,110	359	412	771	12.7	11.6
2001	26,650	24,144	50,794	45,158	95,952	378	421	799	12.0	11.8
2002	25,800	22,657	48,457	49,880	98,337	401	438	839	11.7	11.3
2003	20,930	21,357	42,287	55,245	97,532	410	440	850	11.5	

자료 : 조합원수는 한국노총 및 민노총 광주전남지역본부 대의원대회 각년도 자료, 1989-2003 임금근로자수는『경제활동인구연보』, 1986년은『고용구조특별조사보고』각년도, 1980은『인구주택총조사』, 전국조직률은 한국노동연구원,『매월노동동향』, 2004. 2

또 하나 이 지역 노동조합조직의 특징은 민주노총의 비율이 다른 지역에 비해 높다는 것이다. 2002년말 전국 노조원은 1,606천명이고 그 중 민주노총은 685천명으로 42.7%를 차지한다. 광주 · 전남에서는 그 비율이 50.7%로 높고, 2003년에는 더 상승하였다. 일자리협약이 성과를 거두려면 한국노총과 함께 민주노총의 역할이 중요함을 보여주는 지표라고 할 수 있다.

즉 이 지역노조는 다른 지역에 비해 높은 조직률은 아니지만 다른 지역과 달리 조직이 축소되지 않고 유지되고 있으므로 특히 최근 민주노총조합원 비중이 상승함으로써 노사협력이 이루어지지 않으면 생산성 하락을 가져올 수 있다. 그러나 이러한 노조조직 특징이 곧바로 전투적 노사관계를 의미한다고 할 수는 없다.

2. 노사분규 발생 및 조정

광주는 민주화운동과 관련하여 사회운동에 강성이라는 이미지를 가지고 있고, 노사관계도 원만해지기 어렵다는 선입견을 가지고 있는 사람들이 있다. 또 이 지역의 투자유치에 전투적 노사관계가 걸림돌이라는 주장을 하기도 한다. 사실을 확인해보기 위해서는 보다 면밀한 연구가 필요하다. 하지만 가용한 몇가지 지표는 이러한 주장에 반하는 것들이 많다. <표 6>은 지난 10년간 노사분규건수 추이를 보여주고 있다. 최근 2, 3년간을 제외하고 이 지역은 10건 미만으로 발생건수가 아주 적었다. 5인 이상 사업체수와 분규발생건수를 비교하여보아도 전국보다 현저히 낮은 수치를 보여준다. 1993년 전국 0.043에 비해 광주전남은 0.020으로 절반 정도이고 2000년까지 이러한 추세는 이어진다. 다만 2001, 2년 건수가 전국에 비해 많아졌으나 2003년에는 예전수준으로 다시 하락하였다.

노동쟁의 조정사건 처리 실적을 통해 노동계의 전투성을 짐작해보자. 2001-2003년간 노동위원회의 노동쟁의조정이 접수된 건수는 전국적으로 3,034건이었고 그 중 17.6%가 조정안이 거부되었다. 노동조합이 조정안을 거부한 비율은 29.3%이다. 조정위원의 조정안을 거부하는 비율이 높다면 노동조합의 쟁의성향이 더 높다고 판단할 수 있다. 동 기간 광주·전남을 관할하고 있는 전남지방노동위원회에

<표 6> 노사분규발생건수 추이

연도	전국			광주전남			
	5명 이상 사업체수(A)	분규건수 (B)	B/A	5명 이상 사업체수(C)	분규건수 (D)	D/C	D/B *100
1993	332,195	144	0.043	24,472	5	0.020	3.5
1994	360,484	121	0.034	22,744	4	0.018	3.3
1995	393,893	88	0.022	24,797	2	0.008	2.3
1996	407,560	85	0.021	26,118	4	0.015	4.7
1997	391,922	78	0.020	25,714	2	0.008	2.6
1998	347,193	129	0.037	23,388	3	0.013	2.3
1999	388,941	198	0.051	25,501	7	0.027	3.5
2000	442,655	250	0.056	28,900	13	0.045	5.2
2001	469,873	235	0.050	29,855	26	0.087	11.1
2002	496,591	322	0.065	31,018	25	0.081	7.8
2003		320			17		5.3

자료 : 통계청,『전국사업체기초통계조사보고서』

<표 7> 노동쟁의조정안 거부실적(2001-2003년)

	접수건수	거부 계	노동조합거부	사용자거부	노사쌍방거부
전국	3,034	535	157	96	282
		(100.0)	(29.3)	(17.9)	(52.7)
전남	246	57	10	7	40
		(100.0)	(17.5)	(12.3)	(70.2)

자료 : 중앙노동위원회, http://www.nlrc.go.kr
주 : ( )안은 비율

접수된 조정건수는 246건이고 이 중 조정안이 거부된 것은 57건 23.2%로 전국보다 5.6%p 높다. 하지만 노동조합이 거부한 비율은 전국보다 11.8%p나 낮은 17.5%에 불과하다. 따라서 이 지역 노동자들의 쟁의성향이 결코 높다고 할 수 없다.

Ⅳ. 일자리만들기 정책을 위한 지역노사정협의회 역할과 발전방안

이상에서 본 바와 같이 광주·전남은 산업화과정에서 괜찮은 일자리가 만들어지지 않아 계속적인 인력유출이 발생하였고, 산업구성에서도 부가가치가 전국 평균에 비해 낮다. 노사관계도 결코 전투적이라고 단정할 수 없음에도 불구하고 투자유치에 어려움을 주는 한 요인으로 거론되고 있다. 지금까지 지방정부의 많은 노력에도 불구하고 광주첨단, 평동공단, 대불공단 등은 입주가 다 되지 않고 가동률도 낮은 수준이다. 일자리만들기는 이 지역에서 오랫동안 노사정 모두의 주요 관심사이었고, 갑자기 획기적인 방안을 제시하는 것은 불가능하다. 그러나 노사정 사회적 대화라는 새로운 접근방식은 이 지역에 대한 투자유치와 일자리만들기 정책추진에 노사정이 협력하여 문제를 해결할 수 있는 유용한 방법으로 생각된다. 외국이나 다른 지역의 사례를 참고하여 일자리만들기와 관련된 지역파트너쉽의 역할을 생각해보고 지역노사정협의회 현황과 활성화방안을 모색해본다.

1. 지역파트너쉽의 역할

1) 원만한 노사관계 형성과 홍보

일자리만들기를 위한 투자유치에는 여러 가지 전략과 정책이 필요하다. 그 중

하나로 이 지역 전투적 노사관계가 걸림돌이라는 주장에 대한 노사정의 합심된 대책이 필요하다. 앞에서 서술했듯이 이 지역은 결코 노사분규가 심한 지역이 아니고 전투적이라는 증거도 없다. 따라서 이러한 주장의 근원을 세밀하게 파악하고 적극적인 홍보가 필요하다.

그 이전에 지방정부나 사용자들은 노동운동을 무조건 잠재우기 위해 노사관계가 투자유치의 걸림돌이라는 주장을 대내외적으로 하지 않도록 하고 노사간 신뢰가 형성되도록 노력해야한다. 노동자들도 이러한 주장이 나오지 않도록 지역경제의 심각성을 다시 한번 인식하고 산업평화를 유지하기 위해 최선을 다해야한다. 노사간 분쟁의 소지가 있는 경우 쟁의신고 이전에 이를 조정할 수 있는 비공식기구를 가동할 수 있다면 효과적일 것이다. 공식적으로 노동위원회가 조정기능을 맡고 있지만 인력부족 등 한계가 있으므로 일정한 규모 이상 기업의 경우는 그 이전에 이 기구의 조정을 거치도록 하는 방안이다. 여기에는 노사정과 함께 노사쌍방의 신뢰를 받을 수 있는 비정부단체와 과학적인 조정을 할 수 있는 법률전문가, 회계사, 교수 등 전문가들의 참여가 필요하다.

선언에 그치는 '기업하기 좋은 지역'이 아니고 최소한 노사관계에서는 선진적인 지역이 되도록 노사정 모두가 노력하고 이를 대외적으로 홍보하는 데 많은 자원을 투입해야 한다.

2) 투자유치 전문회사의 설립

세계화에 의해 낙후된 지역을 위한 OECD 국가들의 일자리 창출 전략이 가동되기 시작한 것은 80년대 초 이후이다(OECD, 2000). 이러한 외국의 경험은 우리에게 많은 시사점을 준다. 그 중 독일 슈투트가르트와 미국 리치몬드는 투자유치를 위해 전문적인 법인을 설립하여 성공한 사례이다. 정부의 일방적인 주도방식에서 벗어나 민간이 같이 참여하여 지속적인 성과평가를 통해 사업추진의 효율성을 거두었다.

독일 '슈투트가르트 지역 경제추진회사'는 지역협의회가 발족함과 동시에 의회에서 의결하여 1995년 6월 '유한회사'로 설립됐다(이문호, 2003). 자본은 지역협의회(51%), 노조, 은행, 상공회의소, 장인협회 등 슈투트가르트 지역 주요 단체들의 공동출자로 이루어졌다. 경제추진회사는 국내외 투자유치를 위한 슈투트가르트 지역경제의 홍보, 기존 회사 및 회사를 새로 설립하려는 기업인에 대한 컨설팅, 그리고 기업과 그들이 필요한 관련단체(대학, 연구소, 은행, 관공서 등)들과의 연결주선 등을 주업무로 삼고 있는데, 지역의 협력 네트워크를 재구성하면서 그 업무를

수행한다.

미국의 리치몬드도 시정부, 물론 주정부와 인근 카운티, 지역기업, 그리고 지역의 대학과 연계하여 1994년 GRP(Greater Richmond Partnership)라는 파트너십 형식의 법인을 만들어 국내외 기업을 유치하고, 지역내 기업의 재활성화에 주도적 역할을 하도록 하여 성공을 거두었다(이재규, 2003).

광주 · 전남의 경우도 기존의 투자유치를 위한 지방정부의 부서를 넘어서서 민간과 결합하여 전문성과 협력을 통해 효과를 높이기 위해 이 지역 홍보, 기업 유치 및 신설기업의 정착 자문 등을 위해 이를 적극 검토해볼 필요가 있다.

이러한 사업을 지역에서 주도하는 중심 주체는 이제까지와 같이 지방정부 단독보다는 지역의 여러 경제주체들이 참여하는 지역 파트너쉽(local partnership)이 유용한 방법이다. 실업증대에 따른 OECD 파트너쉽 경험을 조사한 연구에 의하면 각급 정부, 민간분야, 자발적인 기구들간의 협약이 이루어졌을 때 고용증대를 목적으로 하는 지역주도정책이 효과적이었다. 파트너쉽 제도가 없을 경우 성공률이 낮았다. 필요한 정보와 지원이 없이 문제에 접근하거나 중복이 되기도 하고 역생산적인 경쟁을 하기도 하기 때문이다(OECD, 2001, 15쪽).

2. 광주·전남지역노사정협의회 현황[3)]

1) 조례제정 및 협의회 구성

위와 같은 사업을 시행할 일자리만들기 사업에 가장 적합한 지역조직은 지역노사정협의회이다. 2004년 2월 현재 전국적으로 광역 13개, 기초 28개가 조례를 제정하거나 협의회를 운영한 실적을 가지고 있다. 광주 · 전남지역에서는 광주광역시가 2000년 조례제정과 함께 협의회를 구성하였고, 전라남도는 현재 조례만 제정되었고 협의회가 조만간 구성될 것으로 전망된다. 기초자치단체에서는 여수시, 목포시, 광산구가 조례를 제정하고 협의회를 운영하고 있으며 특히 목포시는 실무협의회까지 구성하였다. 광산구와 여수시는 제조업 비중이 높고 노동영역에 대한 관심이 크기 때문에 다른 기초단체에 비해 일찍 구성되었다고 볼 수 있다.

협의회별 위원구성의 현황과 고려할 점을 보면(<부표 1> 참조) 첫째, 위원회는 노사정대표, 공익위원들로 구성되어있다. 구성은 조례에 규정되어있는데 노사정위원회의 방식을 원용하고 있다[4)]. 광역시는 노사단체의 장이 위원인 반면 기초단체

3) 광주와 전남지역 현황은 2004년 4월 10일 현재임.

4) 노사정위원회는 제1기(1998.1.15-2.9)에는 노사정 및 정당이, 제2기(1998.6.3-1999.8.31)

<표 8> 지역노사정협의회 조례 및 구성현황

구 분		조례제정일	협의회 구성
광역	광주광역시	2000. 4. 1	구성
	전라남도	2003.12.30	미구성
기초	광산구	1998.11.25	구성
	목포시	2001.12.31	구성
	여수시	2000. 6. 5	구성

자료 : 각 지방자치단체 내부자료

에서는 주요사업장 대표와 개별사업장 노조위원장들이 위원으로 참여하고 있다. 노사정의 의견이 대립되어 회의가 교착상태에 빠졌을 때 조정하고 객관적인 위치에서 판단할 수 있는 공익위원이 참가하고 있다.

둘째, 위원장은 자치단체장이 맡고 있다. 노사정위원회의 경우 대통령의 자문기구로서 별도 위원장을 두고 있으나 지역노사정위원회는 기능이 노사정위원회의 정책협의보다는 실행방안협의에 두어져 있으므로 지금과 같이 자치단체장이 맡는 것이 합리적이다[5].

지역노사정위원회의 구성상 문제점을 지적하고 검토하는 것이 필요하다. 첫째, 민주노총이 참여하지 않음으로써 대표성이 결여되어 협의회 활동의 성과에 큰 제약이 되고 있다, 특히 일자리협약의 경우 대형제조업사업장 노동자들이 주로 가입하고 있는 민주노총이 참여하지 않는 경우 효과는 크게 감소한다. 민주노총이 참여하고 있는 노사정대표자회의를 통해 노사정위원회에 민주노총이 참여하게 되면 이 문제는 자연스럽게 해결될 것으로 전망된다. 둘째, 실무협의회가 없으므로 실제로 활동력이 부족하다. 지방자치단체나 노사단체장들이 방향을 결정하면 이행하고 점검하기 위해서는 실무협의회가 반드시 필요하다. 또한 사무업무지원체제도

에는 노사정 공익 및 정당이, 제3기(1999.9.1-현재)에는 노사정 및 공익으로 구성되어있다. 유범상(2003: 137)

5) 노사정위원회의 기능은 노사정위원회법 제 3 조에 여섯가지로 열거되어있다. 1. 근로자의 고용안정과 근로조건등에 관한 노동정책 및 이에 중대한 영향을 미치는 산업·경제 및 사회정책에 관한 사항, 2. 공공부문등의 구조조정의 원칙과 방향에 관한 사항, 3. 노사관계 발전을 위한 제도·의식 및 관행의 개선에 관한 사항, 4. 위원회에서 의결된 사항의 이행방안에 관한 사항, 5. 노사정 협력증진을 위한 사업의 지원방안에 관한 사항, 6. 기타 대통령이 자문을 구하는 사항. 한편 지역노사정협의회 기능은 시행령 제16조에 1.지역내 노사정협력방안에 관한 사항, 2. 지역내 실업 및 고용대책에 관한 사항, 3. 기타 지역경제에 관한 사항 등 세가지로 규정되어 있다.

미비하다. 현재는 경제통상국장과 경제과장이 간사로 되어있고 실무자는 다른 여러 업무 가운데 하나로 협의회 업무를 담당하고 있을 뿐이다. 셋째, 공익위원 확충이 필요하다. 공익위원이 1,2명으로 숫자가 너무 적다. 인원을 확충할 때 공익위원은 노사정협력, 실업 및 고용대책이라는 지역노사정협의회 기능을 고려하여 노사관계, 노동법, 노동경제 전문가로 구성되어야한다. 넷째, 각 협의회는 노사정 및 공익 참여자수가 지자체마다 다르다. 노사가 동수인 경우도 있으나 사용자가 많은 경우도 있다. 협의체이기는 하지만 노사협의와 협력을 목적으로 하므로 동수를 유지하는 것이 바람직하다.

2) 회의개최와 내용

협의회 활동성을 알아보기 위해 회의 개최회수를 알아보자(<부표 2>). 협의회는 1년에 0-3회 개최되었다. 공단이 집중되어있는 광산구, 여수시(상하반기 각 1회)의 활동이 상대적으로 활발하고, 제조업이 거의 없는 목포시는 실무협의회까지 구성하였지만 구성을 위한 회의 이후 한번도 회의개최가 없었다. 또 지적할 것은 회의가 정기적이 아니고 간헐적으로 수시 개최됨으로써 협의회가 일상적으로 역할을 하고 있지 않음을 보여준다.

이제 협의회 회의내용을 검토해보자[6]. 지역에 따라 차이는 있지만 대부분 지역경제 및 노사관계, 노사동향 보고, 노사분규사업장 조정협의, 노사안정 및 산업평화 촉구 등을 해왔다. 한편 광주광역시, 목포시, 광산구 등은 금년에 노사정위원회의 협약내용을 지역에 적용하여 일자리만들기 지역노사정협약을 발표하거나 또 예정에 있다.

회의내용을 가장 활성화되어있는 부천시와 비교해보자. <표 9>에서 보듯이 부천시의 경우 노사분규 조정 등 문제발생 사후에 이를 해결하기 위해 위원회를 개최하는 소극적 운영을 크게 넘어서서 지역경제 및 노사관계와 노동시장에 대한 폭넓은 문제접근을 하고 있음을 볼 수 있다. 지역경제활성화를 위한 공단조정 및 특구 건의, 공공근로사업 결정에의 참여 등이 곧 그것이다.

앞으로 활발한 지역노사정협의회에서는 일자리나누기, 제3섹타 일자리 만들기, 직업훈련을 통한 일자리 접근성 증대, 기업의 투명한 경영, 규제완화 및 효율적인 행정지원, 전문인력 생활 인프라 구축, 더 나아가 원만한 노사관계 촉진 및 홍보, 투자유치전문회사 설립 등 지역의 중요 노동문제들이 구체적으로 협의될 것이다.

---

6) 자세한 회의내용은 <부표 3> - <부표 6> 참조.

<표 9> 노사정협의회 회의내용

	주요내용
광주광역시	- 지역경제 및 노사동향 보고 - 노사분규사업장 조정개입 및 노사안정 촉구 - 일자리 만들기 협약 발표
광산구	- 분규사업장 조정 - 노사안정선언문 채택, 노사한마음행사 등 노사협력방안 논의 - 일자리 사회협약 체결
목포시	- 목포시는 구성할 때 1회 회의 이후 회의가 한번도 개최된 적이 없음 - 2004년 일자리만들기 토론회를 1회 개최함. 이를 토대로 협약 발표 준비 중
여수시	- 지역경제동향 및 노동정책 설명 - 노사안정 및 신노사문화 추진 협의 - 임금교섭 문제점 논의 - 전라남도의 일자리 창출협약이 발표 후 협약발표 준비 중
부천시	- 생산녹지의 공업지역화 대정부 건의 - 지식산업특구 조성 지속적 추진 결의 - 공공근로사업 중 '중소기업기동사업' 생산성 제고를 위한 지원단 구성 - 청소사업체계 개편 권고 - 파업 조정 - 근로장학사업 모색 - 외국인 노동자문제 토의 - 업종별 간담회 - 각종 조사사업 - 일자리 만들기 협약 발표

자료 : 각 지방자치단체 내부자료

3. 지역노사정협의회 활성화와 사회협약 성공방안

효과적인 지역노사정협의회 운영 및 일자리만들기 사회협약 성공을 위해 몇가지 제안을 해본다.

첫째, 노사정파트너쉽 필요성의 인식이 선행되어야 한다. 지방정부는 조례제정, 협의회 구성 등 주도적인 역할을 하고 있지만 그 필요성에 대한 확고한 신념이 부족한 것 같다. 이 지역문제 해결에 노사정 협조가 필수적이라는 점을 인식하고, 활동이 활발한 부천시, 서울, 외국의 사례들을 검토하여 이 지역에 적합한 방법과 수준 등에 대해 논의할 포럼을 가질 필요가 있다.

둘째, 협의회 및 협약의 실효성을 높이기 위해 참여기관의 확충이 필요하다. 민

주노총은 노사정위원회 불참과 관계없이 이 지역의 특수성을 고려하여 지역노사정협의회 참여를 적극 검토해야한다. 지역의 모든 기관이 협력을 필요로 하는 시기에 경직적으로 대응하면 자칫 집단이기주의에 빠질 위험이 있음을 고려해야한다. 또한 시민단체의 참여를 통해 여론형성 및 사회통합적 효과를 배가시킬 수 있다.

셋째, 지역노사정협의회의 실행력을 담보할 상근조직과(류장수, 2003 : p.62) 실무협의회 구성이 필요하다. 위원회 구성원들은 기관의 책임자들로서 정책방향만을 결정한다. 이를 구체화할 실무협의회가 가동되어야하고 이를 지원할 사무부서가 있어야한다. 현재는 협의회에 간사와 사무원이 있으나 협의회 업무는 간헐적으로 발생하고 있어 다른 업무의 일부로 비중이 적게 취급되고 있다.

넷째, 사회협약의 이행을 사전에 독려하고 사후 점검할 장치가 필요하다. 노사정위원회의 협약 제6장에는 총리실 산하에 “일자리만들기민관합동위원회” 구성이 명시되어있다. 지역에서는 실무협의회를 잘 활용하여 그 기능을 수행할 수 있을 것으로 생각된다. 예를 들어 주요 사업장의 임금협상, 정리해고 등에 대한 사전 정보교환, 협의를 통해 협약이 성과를 거둘 가능성이 높아질 것이다.

Ⅴ. 맺음말

광주·전남만큼 일자리만들기 협약과 그 실천이 필요한 지역은 없다. 정부의 주도 이전에 이 지역에서 시도되었어야 할 일이다. 지속적인 노동력 유출과 저조한 투자유치를 극복하기 위해 노사정의 협력이 요구된다. 투자유치를 위해 노동운동의 과장된 강성 이미지를 교정하기 위해 배전의 노력이 필요하다. 현황파악을 위한 조사작업이 선행되어야 한다.

노사정협의회의 내실화와 이를 위해 제시한 몇 가지 제안을 노사정이 자체적으로 구체적인 검토하여 서로 토론하는 절차가 필요하다. 노사정위원회는 지난 3월부터 지역노사정협의회 활성화를 위해 T/F 팀을 구성하여 그 방안을 논의하고 있고 재정지원을 통해 모델이 될만한 협의회를 발굴할 것으로 예상되므로 활성화의 의지가 있는 자치단체는 이러한 기회를 활용하는 방안을 모색하는 것도 필요하다.

사회협약이 성과를 거두려면 많은 인내심과 상호간의 신뢰가 필요하다. 이해관계가 엇갈릴 수 있고, 자칫 감정적인 대립이 발생할 수 있다. 너무 욕심을 내어 현

재 성공적인 지역의 모형을 그대로 이식하려고 하면 무리가 따를 수도 있다. 가능한 것부터 지속적으로 공동체 의식을 가지고 협의에 임하는 것이 필요하다. 협력만이 용의자의 딜레마(prisoner's dilemma)에 빠지지 않고 상급발전경로를 좇아가는 방법이다.

참 고 문 헌

김동원, 『세계의 노사관계 변화와 전망』, 한국국제노동재단, 2003.

류장수, "부산지역 노사정 파트너십의 역할과 가능성," 노사정위원회, 『지역노사정협의회 활성화를 위한 2003년 토론회 자료집』, 2003.

부천시 노사정협의회, "부천지역노사정협의회 연혁 및 운영실적,"(http://www.lmg.go.kr), 2003.

유범상, "사회적 합의," 이원덕편, 『한국의 노동 1987-2002』, 한국노동연구원, 2003.

이문호, "독일 슈투트가르트 지역경제의 혁신모델 참여적 조절," 노사정위원회 홈페이지 (http://www.lmg.go.kr), 2003.

이보선, "「2000년 고용표」로 본 우리나라의 고용구조와 노동연관효과", 한국은행, 『조사통계월보』, 2004. 2.

이재규, "산학관 파트너십을 통한 미국 버지니아 주의 기업유치 전략", 노사정위원회 홈페이지(http://www.lmg.go.kr), 2003.

전병유, "일자리창출 정책방향과 과제," 한국노동연구원, 『매월노동동향』 2004. 3.

통계청, 『경제활동인구조사』, 각년도, http://kosis.nso.go.kr.

통계청, 『인구주택총조사보고서』, 각년도, http://kosis.nso.go.kr.

통계청, 『지역내총생산 및 지출』, 각년도, http://kosis.nso.go.kr.

홍성우, "한국의 노조 조직율 하락원인에 관한 연구," 『산업노동연구』 2(2), 한국산업노동학회, 1997.

홍성우, "광주·전남지역 노동시장 및 노사관계 특성과 지역파트너쉽," 『지역개발연구』, 전남대학교 지역개발연구소, 2003. 6.

홍성우·강현아, 『광주지역 노동운동 전개과정』, 전남대학교 출판부, 2003.

Freeman, R. B. and Medoff, J. L., *What Do Unions Do?*, 1984, 박영기역, 『노동조합의 참 모습』, 비봉출판사, 1992.

OECD, *Policy Brief - Local Development and Job Creation*, 2000.

OECD, *Local Partnership for Better Governance*, 2001.

http://www.nlrc.go.kr(중앙노동위원회).

<Abstract>

Job Creation in Gwangju-Junnam and Local Tripartite Commission

Seong Woo Hong

Professor, Dept. of Economics Chonnam National University

Korea is suffering from the jobless growth. Real GDP grew 3.1%, but employee decreased by 30,000 people in 2003. Korean government policy gives the high priority to job creation. In Gwangju-Junnam(GJ) the decrease of jobs has been more serious than any other areas. Labor force have decreased continuously and low-value-added industries have heavy weights. They say the militant labor movement prevents investment from the outside. We cannot find any certain evidence. Union density of GJ area is similar to that of the whole country. The incidence of strikes is lower than the other areas.

GJ Tripartite Commissions may be useful to solve these problems. They must try to make industrial relations better, advertise good conditions for investment or had better make the firm for inducing investment. But GJ Tripartite Commissions are on the infant stage. They are interested mainly in conciliation of labor disputes, but need to enlarge activities. We make some suggestions. Local governments must recognize the necessity of local partnership and make efforts to develop it. Korean Confederation of Trade Unions must participate to make job creation agreement effective. GJ Tripartite Commissions must have full-time staffs and encourage execution each other.