



JBLI 노동정책 워크숍

# 「노동정책 기본계획」 수립의 경험과 교훈

일시 2021. 6. 4. 금 14:00

장소 민주노동총전북본부 대회의실



# 「노동정책 기본계획」 수립의 경험과 교훈

---

## 발표

경남 노동정책 기본계획 수립의 경험과 교훈

： 심상완 (창원대 교수, 경남 노동정책기본계획 수립 연구) / 5

지방정부 노동정책 제도화 현황과 정책 모색

： 김종진 (한국노동사회연구소 선임연구위원, (사)유니온센터 이사장) / 29

## 토론

「노동정책 기본계획」 및 지역 노동정책 추진 흐름

： 박용석 (민주노총 부설 정책연구원장) / 65





발표

---

# 경남 노동정책기본계획 수립 경험과 교훈

심상완  
(창원대학교 교수)



민주노동전북지역본부 전북노동정책연구원 주최 워크숍 주제발표  
주제: 노동정책기본계획 수립의 경험과 교훈  
일시: 2021.06.04.(금). 14:00  
장소: 민주노동전북본부 대회의실

## 경남 노동정책기본계획 수립 경험과 교훈

심상완  
창원대학교  
swshim@changwon.ac.kr

Changwon National University Research Institute for Social Sciences

### 차례:

- ❖ 지역노동정책 기본계획 수립의 경험과 교훈 워크숍
- ✓ 경남 지역 노동정책 기본계획 수립 (연구) 경험 공유 - 학습
- ✓ 노동정책 기본계획 수립?
  - ✓ 무엇?
  - ✓ 왜?
  - ✓ 어떻게?
- ✓ 지역노동정책 (수립(-집행-평가))에서 노동조합의 역할?

## 노동정책의 개념과 정부 업무 분장

- 정책 : 정치적 목적 달성을 위한 계획, 방략, 행동의 경로에 관한 규칙, 의사의 집합. 보통 정부 또는 거버넌스 기구에서 공식 결정한 결과; 사적 조직, 집단, 개인도 해당.
- 노동 정책 : 노동 관련 정치적 목적 달성(노동 문제 해결)을 위한 계획, 방법, 노력, 행동 경로 규칙
- 노동 관련 정치적 목적 달성(문제 해결) 위한 계획, 행동 경로 절차 규칙의 체계화: 현실분석, 정책수립, 집행, 점검 평가 등 노동에 관한 사무는 그동안 중앙정부의 소관(정부조직법), 국가사무(지방자치법)으로 간주되어 옴.
- 그동안 지역(울산)에서 고용정책의 총괄, 고용보험, 직업능력개발훈련, 근로조건의 기준, 근로자의 복지후생, 노사관계의 조정, 산업안전보건, 산업재해보상보험과 그 밖에 고용과 노동에 관한 사무를 관장: 누가? 어떻게 해 왔는가?
- 정부조직법
  - 제40조(고용노동부) 고용노동부장관은 고용정책의 총괄, 고용보험, 직업능력개발훈련, 근로조건의 기준, 근로자의 복지후생, 노사관계의 조정, 산업안전보건, 산업재해보상보험과 그 밖에 고용과 노동에 관한 사무를 관장한다.

### 정부조직법 제3조 (특별지방행정기관의 설치)

- ① 중앙행정기관에는 소관사무를 수행하기 위하여 필요한 때에는 특히 법률로 정한 경우를 제외하고는 민통선점으로 정하는 바에 따라 지방행정기관을 둘 수 있다. → 지방고용노동관서

### 정부조직법 제4조 (부속기관의 설치)

- 정부조직법 제6조(권한의 위임 또는 위탁) ① 행정기관은 법률으로 정하는 바에 따라 그 소관사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 위임하거나 다른 행정기관·지방자치단체 또는 그 기관에 위탁 또는 위임할 수 있다. 이 경우 위임 또는 위탁을 받은 기관은 특히 필요한 경우에는 법률으로 정하는 바에 따라 위임 또는 위탁을 받은 사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 재위임할 수 있다.

3

## 노동정책과 지방자치

- 지방자치법 제1조 목적
- 제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.
- 지방자치법 제8조(사무처리의 기본원칙) ① 지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야 한다.
- 지방자치법 제9조 지방자치단체의 사무범위 포괄적 예시. 여기에 노동사무 불포함
  - 제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.
  - ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다.
    1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무
    2. 주민의 복리증진에 관한 사무
    3. 도로, 상하수도 등 자연 지형에 관한 사무
    4. 지역개발과 주민의 생활환경의 질적·관리에 관한 사무
    5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무
    6. 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무
- 지방자치법 제11조: 지자체는 "다음 각호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다"고 하고 일거한 7가지 중 5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무'
  - 제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.
    1. 외교, 국방, 사법(司法), 국제 등 국가의 존립에 필요한 사무
    2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
    3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
    4. 국가총합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
    5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무
    6. 무전, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
    7. 고도의 기술을 요하는 원사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무
- 지역 노동문제에는 "전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는" 것만 있는 게 아님.
  - 지역 특성에 맞추어 "주민의 편의와 복리증진을 위해 노력해야 할" 문제 - "지역을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로" "주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야 하며" 지역 특화 노동정책을 개발할 필요-가 있는 일은 국가사무? 자치사무?
  - 사각지대로 방기되어 옴.

4



광역지자체 노동 관련 행정 인력(명)

| 광역   | 노동관련 행정 조직                         | 본청 전체 인원 | 노동관련 행정조직 인원 | 노동 전담 인원 (고용 일자리 제외) |
|------|------------------------------------|----------|--------------|----------------------|
| 강원도  | 경제진흥과 내 노사협력팀, 일자리과                | 5,353    | 22           | 3                    |
| 경기도  | 노동정책과, 일자리정책과                      | 3,889    | 37           | 20                   |
| 경상남도 | 노동정책과, 일자리정책과                      | -        | 32           | 11                   |
| 경상북도 | 중소벤처기업과                            | 6,519    | 4            | 4                    |
| 광주시  | 노동협력관, 일자리정책관                      | 2,280    | 29           | 10                   |
| 대구시  | 일자리노동정책과                           | 5,703    | 25           | 5                    |
| 대전시  | 일자리정책과                             | 2,115    | 25           | 12                   |
| 부산시  | 인권노동정책팀                            | 2,899    | 4            | 4                    |
| 서울시  | 노동정책담당관                            | 10,204   | 49           | 24                   |
| 세종시  | 일자리정책과                             | 2,637    | 23           | 3                    |
| 울산시  | 일자리노동과 → 일자리경제과, 노동정책과 (2021)      | 1,857    | 27           | 7                    |
| 인천시  | 노사협력팀                              | 6,362    | 4            | 4                    |
| 전라남도 | 중소벤처기업, 일자리정책과                     | -        | 20           | 4                    |
| 전라북도 | 기업지원과 노사협력팀                        | -4       | 4            |                      |
| 제주도  | 경제정책과 노동정책팀                        | 5,835    | 28           | 3                    |
| 충청남도 | 일자리정책과, 노동정책과                      | 4,314    | 32           | 11                   |
| 충청북도 | 충청북도 일자리기업과 노사협력팀, 충청북도노사민정협의회 사무국 | 1,286    | 20           | 3                    |
| 평균   |                                    | 4,375    | 22.6         | 7.8                  |

자료: 참여연대 2019. 광역지방정부의 노동행정 현황과 과제, 참여연대 이슈리포트 2019.04.04, p.13.

\* 울산광역시 노동정책과: 과장, 담당 2; 주무관 8

7

지역 고용과 노동 관련 사무 관장(정책 행정) 현행 방식이 이대로 좋은가?

종래 지역 노동정책은 없었는가? 있었다고 하더라도, 지역노동정책/행정관련 정부 사무의 거의 대부분은 고용노동부 (지청 등 지방노동관서)에서 '구상'한 국가사무 정책을 지역에서 '집행'.

지역맞춤형, 지역밀착형 일자리정책 등이 속출: 하지만 이처럼 국가(중앙정부) 정책을 지역노동정책이라고?

지역노동정책의 3 요건:

- 주체성: 지방정부가 스스로 수립하고 집행하여 결과에 대해서도 책임지는 정책
- 체계성: 개별적 문제 대응 또는 단발적 대책이 아니라 노동환경 개선의 중장기적 비전, 목표, 집행 경로, 점검평가 방법을 포함한 종합적인 기본계획.
- 고유성: 경제, 산업, 복지, 교육 등 인접 분야와 연관되나 구별되는 영역, 추진체계, 지속가능한 정책

지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 (약칭: 지방분권법)

제7조(자치분권의 기본이념) 자치분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 한다. <개정 2018. 3. 20.>

8

## 노동문제를 보는 시각의 전환 (박재철 2021)

- 노동문제는 노사간의 문제; 고용노동부의 업무
- 노동문제는 다수 시민의 문제;
- 저출산, 육아, 청소년, 청년실업, 노인빈곤 등 모든 사회문제의 근간
- 사회양극화의 원인;
- 노동문제는 단순히 중앙정부의 정책업무; 고용노동부의 업무; 지방정부의 업무를 넘어서 사회적 책임; 지역사회가 해결해야 할 공공적 영역

[illegible]

울산광역시 2021 주요업무계획

[illegible]

울산광역시 '2020년 주요 시정 성과'

- 코로나19 불황 극복과 좋은 일자리 만들기예 행정력 집중 - 울산일자리재단 설립, 비상경제대책회의 구성, 노동인권센터 개소, 맞춤형 일자리 지원
- 소통과 협력, 참여와 혁신으로 시민중심 공직문화 조성 - 소통참여단, 미래비전 위원회, 시민대외마방, 큰 두레대, 경제사회노동동화백회의, 청년위원회, 울산청 마을뉴딜, 마을계단실, 실땀바람길, 시민사문고위원회, 주민참여위원회

## 경상남도 노동정책 기본계획 수립 연구 용역 개요

- 발주: 경상남도
- 기간: 2020.06.19. ~ 2021.02.18. (당초 6개월 → 7개월)
- 예산: 1억
- 과업의 범위
  1. 공간적 범위 : 경상남도 전역
  2. 시간적 범위 : 2021 - 2025(5년)
  3. 과업의 주요내용
    - 지역 노동시장 특성 분석
    - 지역 취약노동자 노동형태에 관한 전반적인 실태조사
    - 현장이 요구하는 경상남도 노동정책 방향 : 정책수요조사 분석
    - 경남형 노동정책 비전 및 목표 설정, 분야별 핵심과제 발굴
    - 경상남도 노동권익센터 운영방안
    - 특수형태근로종사자(플랫폼노동자) 권익보호
    - 경상남도 산업안전정책 과제 발굴
- 2021.02.18. 최종보고서 제출.
- 경상남도청 실국의 검토의견 수렴한 집행부(안)을 마련해, 경상남도노동자권익보호위원회의 심의를 거쳐 ‘경상남도 노동정책 기본계획 수립’(당초 3월 중 완료 예정이었으나 아직 진행중)
- {경상남도 노동정책 기본계획 수립 연구 최종보고서}는 출처표시 조건으로 인용 등 자유롭게 활용할 수 있는 공공저작물임. 그 원문 파일은 다음 주소! <http://dms.ynu.ac.kr/2.0800m/buc/vn/vrt/gz/cvt/Ntlw9o.8g?ui=12613&vrtSy=1169762> 에서 내려받을 수 있음

11

연구의 배경:  
노동이 존중받는 경남 (민선7기 경남도지사 선거공약서)



청년 노동이 존중받는 경관을 만들겠습니다

한민사회연전망 확대  
아르헨티나 권리지킴이 제도 신설  
한민사회와 외국채널 긴급지원

노동자의 건강과 안전을 책임지겠습니다

역면, (종려기사 등 이동노동자 심의 조성  
김정노동자 심의자료, 치유 전문상담센터 설립  
역면, (종려기사, 해설지교사 등 사각지대 노동자를 위한 다양한 보호 방안 마련

업무자의 질을 개선하고, 노릇이 존중받는 정책을 강화하겠습니다.

비정규직의 정규직화 정책의 차질 없는 추진  
노동위원회 설치 및 노동정책 본격화 앞장서기

来源: 2007年12月, 资料整理: 2008年12月, 整理人: 陈静, 审核人: 陈静, 审核人: 陈静

12



## 민주노총 노정교섭(정책협의) 요구

- 경상남도에 대한 '민생살리기' 8대 요구안 (2009)

경남도와 민주노총의 '노정교섭'은 과거에도 있었다. 김태호 전 지사와 김두관 전 지사 때 민주노총은 노정협의를 벌여 '경남비정규직노동자 지원센터 설립'과 '경남근로자건강센터 설립', '보호자 없는 병동 설립', '지역신문 지원 조례 제정' 등의 성과를 냈다. (오마이뉴스 윤성호 기자 2018.10.12.)

- ❖ 2018년 민선7기 지방선거: 민주노총 정책 요구안 발표

"광장에서 지역으로: 노동존중 복지 안전사회 실현"

노동존중, 노조활동 권리 확대: 노정교섭(정책협의) 정례화 실질화 등 요구

- ❖ 2018.3.13. 민주노총 경남도분부는 지방선거에 출마하는 경남도지사 후보들에게 민생의제를 요구하고 경남노동자대회 등을 개최해 민생의제 관철을 요구.

- ❖ 민선7기 도지사 취임 이후 노정협의/도지사 간담회

- ✓ 안전한 경남: '화학물질안전관리위원회 설치와 대비체계 구축'
- ✓ 인권이 보장되는 경남: 인권센터 설치와 인권위원회 구성
- ✓ 학생노동인권 교육조례 제정을 위한 경남도의 협조와 노력, '생활임금제 도입과 조례 제정', '청년 일자리 창출 시행계획 수립과 청년일자리위원회 구성', '이동노동종사자의 전면적인 실태조사와 원터조사', '수탁기관 감정노동자 권리보호 등에 관한 조례 제정' 등 16가지.

각 연영에서 제시한 노동정책 요구안

- ✓ '지역 건설산업 활성화와 공공공사 임금체불 방지',
- ✓ '간접고용 없고 차별이 없으며 안전하고 공정한 경남도',
- ✓ '조선업종 노동자들의 숙련 향상을 위한 교육비 지원',
- ✓ '365 안심병동사업 운영지침 변경',
- ✓ '시군 낙하산 인사 중단',
- ✓ ' 시내버스 공영제 실시' 등



13

## 2. 연구 목적

창원대학교 사회과학연구소

- 이 연구는 전반적인 지역·산업별 노동실태 조사와 분석을 통해 지역 실정에 맞는 노동정책 비전과 추진방향을 설정하고 지역 노동현장의 의견을 반영한 중·장기적이고 종합적인 경남 노동정책 기본계획을 수립하는 데 목적을 두고 있음
- 경남 노동정책 기본계획은 경남 노동문제를 해결하기 위한 행동방침으로서 다음 세 가지 측면에서 기본성격을 규정할 수 있음

### 정책의 주체성

광역지방자치단체/지방정부 경상남도가 주체가 되어 수립하고, 집행하며, 그 결과에 대해 책임지는 정책. 지역 노동문제에 대한 기존 국가 중심 노동정책의 사각지대 보완하되, 그동안 해오지 않거나 수동적으로 해오던 것을 새롭게 하거나 적극적으로 찾아서 해야 하는데 권한이나 가용한 자원의 제약으로 도내 중앙정부의 특별지방행정관서, 공공기관, 기초지자체, 민간단체, 이해관계자들의 협력 연계 조성 필요함

### 정책의 체계성

경남 노동문제를 해결하기 위해 일관성과 체계성 있는 행동 경로와 수단을 제시하고자 함. 단순히 모범 사용자로서 지자체 경상남도의 노동정책(공무원법의 적용을 받는 공무원이 아니라 경남도 소속 무기계약직, 기간제, 직접고용 비정규직 그리고 산하 기관 노동자, 민간위탁 등으로 관련된 민간부문 노동자를 대상으로 하는 모범 사용자로서의 노동정책)을 넘어, 개별적 문제 대응, 단발적 대책은 제외하고, 자료 조사 기반, 현장 의견 반영한, 경상남도 노동환경을 개선하는 정책을 수립, 집행, 점검 평가하는 과정 전반에 걸친, 중장기적 비전과 방향을 설정한 종합적인 기본계획을 지향함

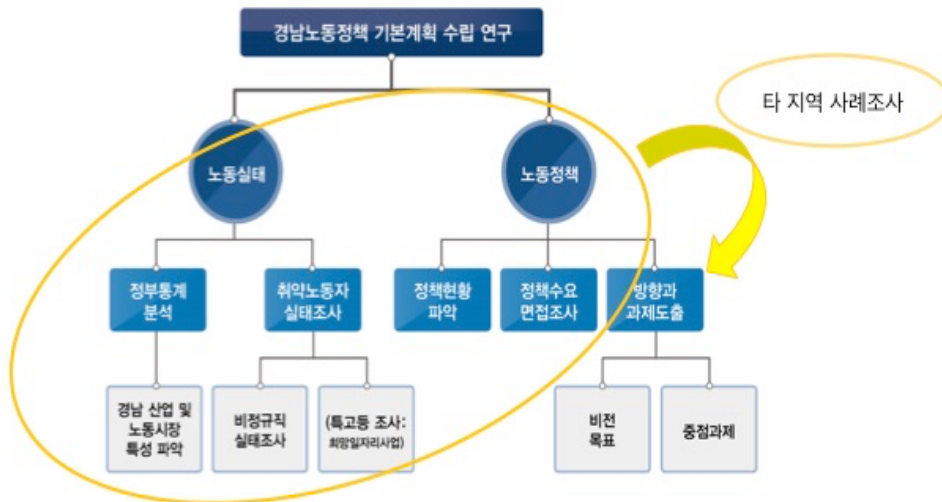
### 정책의 고유성

산업정책이나 일자리정책, 복지정책, 다른 정책들과 긴밀하게 연관되나 거기에 매몰되지 않는 노동정책의 고유한 의의와 조직적 역할 분장과 지속가능한 역량 증진을 도모함

## 경남 노동정책 기본계획 수립 연구의 설계

수행: 창원대학교 산학협력단

연구진: 창원대 사회과학연구소, 노동연구센터; (연구책임자: 심상완 외 공동연구원 8인 )



15

## 연구 일정

| 연구 일정          | 7월 | 8월 | 9월 | 10월 | 11월 | 12월 | 21. 1월 | 2월 |
|----------------|----|----|----|-----|-----|-----|--------|----|
| 착수보고           | ○  |    |    |     |     |     |        |    |
| 문헌검토           |    |    |    |     |     |     |        |    |
| 정부통계 분석        |    |    |    |     |     |     |        |    |
| 취약노동자 조사       |    |    |    |     |     |     |        |    |
| (특고 조사)        |    |    |    |     |     |     |        |    |
| 전문가 면접         |    |    |    |     |     |     |        |    |
| 정책분석 과제도출      |    |    |    |     |     |     |        |    |
| 중간보고           |    |    |    | ○   |     |     |        |    |
| 실행계획(예산 조지) 작성 |    |    |    |     |     |     |        |    |
| 최종보고           |    |    |    |     |     |     |        | ○  |

16

## 설문조사: 조사설계

| 구분    | A형 비정규직                                                                                                                                                                                                                              | B형 특수고용                                                                                                                               |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 모집단   | 경남 소재 사업체 임금근로자 중 정규직 아닌 노동자<br>- 경남 소재 30인 미만 제조업체의 임금 노동자<br>- 경남 소재 제조업 제외 5인미만 업체의 임금 노동자                                                                                                                                        | - 경상남도 특수고용/플랫폼 노동자<br>- 경상남도 프리랜서 노동자                                                                                                |
| 표본 크기 | 3,846명                                                                                                                                                                                                                               | 3,157명                                                                                                                                |
| 표본 추출 | 경상남도 노동 권역별, 업종별 모집단 분포에 근거한 할당표집                                                                                                                                                                                                    | - 표집틀 : 경상남도 "코로나 19 지역고용대응 특별 지원사업 특수형태근로자 프리랜서 생계비 지원사업" 신청자 자료<br>- 권역별, 직종별로 할당표집<br>- 지원금 신청자 연락처에 온라인 설문지 링크주소 단체문자 발송을 통한 편의표집 |
| 조사 기간 | 2020년 8월 31일 ~ 2020년 10월 30일                                                                                                                                                                                                         | 2020년 8월 18일 ~ 8월 30일                                                                                                                 |
| 조사 방법 | 조사원을 통한 직접면접방식과 CAPI 방식을 활용해서 조사<br>온라인 설문지 링크 (테스트설문) : <a href="http://vvsurvey.go.com/?pid=S4688304&amp;gdr&amp;gpid=TC&amp;resid=0&amp;wid=2">http://vvsurvey.go.com/?pid=S4688304&amp;gdr&amp;gpid=TC&amp;resid=0&amp;wid=2</a> |                                                                                                                                       |
| 자료 처리 | 수집된 자료는 코딩(Coding), 클리닝(Cleaning)과정을 거쳐 SPSS, STATA 통계 프로그램으로 분석                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                       |

※ 조사결과 마이크로데이터는 경남 빅데이터 허브포털(<https://bigdata.gyeongnam.go.kr/index.gn>)에서 제공받을 수 있도록 할 예정

17

2020 경남 취약 노동자 설문조사 응답자의 인구학적 기초 통계

| 구분        |                  | 전체              |                 | A형 비정규직         |                | B형 특수고용         |                 |                 |     |
|-----------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----|
|           |                  | 빈도(비율)<br>7,003 |                 | 빈도(비율)<br>3,846 |                | 빈도(비율)<br>3,157 |                 |                 |     |
| 성별        | 전체               |                 |                 |                 |                |                 |                 |                 |     |
|           | 남성               | 2,735<br>(39.1) | 1,992<br>(51.8) | 743<br>(23.5)   | 여성             | 4,268<br>(61.0) | 1,854<br>(48.2) | 2,414<br>(76.5) |     |
| 연령        | 20대 이하           | 1,100<br>(15.7) | 849<br>(22.1)   | 251<br>(8.0)    | 30대            | 1,486<br>(21.2) | 720<br>(18.7)   | 766<br>(24.3)   |     |
|           | 40대              | 2,218<br>(31.7) | 1,002<br>(26.1) | 1,216<br>(38.5) | 50대            | 1,575<br>(22.5) | 866<br>(22.5)   | 709<br>(22.5)   |     |
|           | 60대 이상           | 624<br>(8.9)    | 409<br>(10.6)   | 215<br>(6.8)    | 미혼/비혼          | 1,902<br>(27.2) | 1,271<br>(33.1) | 631<br>(20.0)   |     |
|           | 기혼(유배우자)         | 4,446<br>(63.5) | 2,328<br>(60.5) | 2,118<br>(67.1) | 기타(무배우자)       | 655<br>(9.4)    | 247<br>(6.4)    | 408<br>(12.9)   |     |
|           | 중졸 이하            | 210<br>(3.0)    | 149<br>(3.9)    | 61<br>(1.9)     | 고졸             | 2,421<br>(34.6) | 1,737<br>(45.2) | 684<br>(21.7)   |     |
| 학력        | 전문대(졸업 재·휴학 포함)  | 1,479<br>(21.1) | 854<br>(22.2)   | 625<br>(19.8)   | 대학(졸업 재·휴학 포함) | 2,481<br>(35.4) | 1,026<br>(26.7) | 1,455<br>(46.1) |     |
|           | 대학원(졸업, 재·휴학 포함) | 412<br>(5.9)    | 80<br>(2.1)     | 332<br>(10.5)   | 지역구분           | 거주지             | 군무지             | 거주지             | 군무지 |
|           | 창원               | 3,503<br>(50.0) | 3,485<br>(90.6) | 2,043<br>(53.1) | 군무지            | 2,017<br>(52.4) | 1,460<br>(46.3) | 1,441<br>(45.6) |     |
|           | 김해시              | 1,000<br>(14.3) | 943<br>(24.5)   | 393<br>(10.2)   | 거제시            | 607<br>(19.2)   | 537<br>(17.0)   | 537<br>(17.0)   |     |
| 군무지 및 거주지 | 진주시·사천시          | 633<br>(9.0)    | 616<br>(16.0)   | 362<br>(9.4)    | 거제시·통영시        | 807<br>(11.5)   | 819<br>(21.3)   | 325<br>(10.4)   |     |
|           | 거제시·통영시          | 807<br>(11.5)   | 819<br>(21.3)   | 325<br>(8.6)    | 양산시            | 714<br>(10.2)   | 646<br>(16.8)   | 221<br>(7.0)    |     |
|           | 양산시              | 714<br>(10.2)   | 646<br>(16.8)   | 221<br>(7.0)    | 기타             | 346<br>(4.9)    | 521<br>(13.6)   | 168<br>(5.3)    |     |
|           | 기타               | 346<br>(4.9)    | 521<br>(13.6)   | 168<br>(5.3)    |                |                 |                 |                 |     |
|           |                  |                 |                 |                 |                |                 |                 |                 |     |
|           |                  |                 |                 |                 |                |                 |                 |                 |     |

18

## 취약 노동자 문제에 대한 (지역)노동정책의 역할

- 취약 노동자 취약성의 4가지 차원
  1. 잠재적 위험/위해요인에 대한 노출
  2. 사업장/기업의 노동자 보호 조치/절차/제도
  3. 위험/위해요인에 대한 노동자 의식
  4. 위험 예방 참여 노동자 권한 강화
- 사회적 위험/위해요인에 더 많이 노출되었다고 하더라도 위험 노출이 취약성을 그대로 결정하는가?  
취약성은 위험 노출 + 위험 대응의 상호작용 결과 → 정책: 노동자의 위험 대응 역량을 강화한다면, 취약성 극복
- 위험대응 역량강화 – 3가지 위험 경감 자원
  - 노동자 의식: 위험 노출에 대한 안전 수칙 등 노동자 책임에 대한 인식 제고 행동 수정 유도
  - 사업장, 기업 수준의 노동자 보호 조치, 절차, 정책
  - 위험 예방 참여 등 노동자권한 강화 (Empowerment)

|                  |                  |     | 위험 노출 |    |
|------------------|------------------|-----|-------|----|
|                  |                  |     | Yes   | No |
| 위험 경감<br>자원동원 역량 | 위험에 대한<br>노동자 의식 | Yes |       |    |
|                  |                  | No  | 취약    |    |
|                  | 노동자 보호<br>정책 절차  | Yes |       |    |
|                  |                  | No  | 취약    |    |
|                  | 위험 예방<br>노동자 권한  | Yes |       |    |
|                  |                  | No  | 취약    |    |

Smith et al. (2015) The development of a conceptual model and self-reported measure of occupational health and safety vulnerability, *Accident Analysis and Prevention* 19 82: 234–243

## 경상남도 노동정책 기본계획 비전, 목표, 정책과제

창원대학교 사회과학연구소



Changwon National University Research Institute for Social Sciences

20

경상남도 노동정책 12개 중점과제 제안 <자료 : 창원대 산학협력단(사회과학연구소)>

5  
대  
목  
표

취약노동자  
권익 보호

- 경상남도 노동권익보호위원회 내 분과로 가칭 '경상남도 특고 및 플랫폼 노동위원회' 설치·운영
- 돌봄노동자 지원
- 이주노동자 노동환경 개선 지원

좋은 일자리와  
노동복지

- 경남형 노동 4.0 : 디지털 시대 좋은 일자리 확대
- 고용불안정 보상수당 도입
- (가칭) 경남형 어깨동무 공제회 설립

안전하고  
건강한 일터

- 노동안전 지킴이단 운영
- 경남 산재예방위원회 운영 활성화

노동기본권  
보장

- 취약노동자 조직화 지원
- 노동인권 교육·홍보

노사정  
거버넌스 구축

- 노동정책 전담부서 확대·전문인력 확충
- 노동권익센터 설립·비정규직 노동자 지원센터 개편

21

## 2. 경상남도 노동정책 세부 과제

22



## 정책 분야별 세부 과제

장원대학교 사회과학연구소

### » 5대 정책 목표 23개 정책 분야 45개 세부 과제 (12개 중점 과제)

| 5대 목표                   | 정책 분야         | 세부 과제                                                                            | 비고 |
|-------------------------|---------------|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 취약노동자<br>권익보호<br>(7대분야) | 특고/플랫폼<br>노동자 | 경상남도 노동권익보호위원회내 분과로 가칭 '경상남도 특고 및 플랫폼 노동위원회'의 설치 및 운영<br>배달 및 이동노동자 등에 대한 휴가비 지원 | 중점 |
|                         | 돌봄노동자         | 돌봄노동자 지원                                                                         | 중점 |
|                         | 여성노동자         | 일하는 엄마 지원 사업                                                                     |    |
|                         | 장애인 노동자       | 장애인 노동자 고용환경 개선                                                                  |    |
|                         | 청년노동자         | 청(소)년 노동권리보호 기능 확대<br>특성화고 청년 지원                                                 |    |
|                         | 중고령노동자        | 청소, 경비 노동자 지원<br>고령 노동자 노동인권 교육                                                  |    |
|                         | 이주노동자         | 이주노동자 노동환경 개선 지원                                                                 | 중점 |
|                         |               | 이주노동자 무료진료 사업 확대<br>농어촌 이주노동자 고용 사업주에 대한 교육 강화                                   |    |

Changwon National University Research Institute for Social Sciences

23

## 정책 분야별 세부 과제

장원대학교 사회과학연구소

### » 5대 정책 목표 23개 정책 분야 45개 세부 과제 (12개 중점 과제)

| 5대 목표                         | 정책 분야            | 세부 과제                         | 비고 |
|-------------------------------|------------------|-------------------------------|----|
| 좋은<br>일자리와<br>노동복지<br>(6대 분야) | 교육훈련             | 경남형 노동 4.0: 디지털 시대의 좋은 일자리 확대 | 중점 |
|                               |                  | 불안정 노동자 유급교육훈련 지원             |    |
|                               | 적정임금             | 생활임금 적용 확대                    |    |
|                               |                  | 고용불안정 보상수당 도입                 | 중점 |
|                               |                  | 동일가치노동 동일임금 표준임금체계 구축         |    |
|                               | 사회보험             | 저임금 영세사업장 사회보험 가입 지원          |    |
|                               | 노동시간             | 취약노동자 유급 병가 지원                |    |
|                               | 노동복지             | 공동근로복지기금 조성 촉진                |    |
|                               |                  | 경남형 어깨동무 공제회 설립               | 중점 |
|                               |                  | 산업(농공)단지 무료 통근버스 운행 지원        |    |
| 영세 중소기업 노동자 작업복 세탁소 확대        |                  |                               |    |
| 고용개선                          | 공공부문 비정규직 정규직 전환 |                               |    |

Changwon National University Research Institute for Social Sciences

24

## 정책 분야별 세부 과제

창원대학교 사회과학연구소

### » 5대 정책 목표 23개 정책 분야 45개 세부 과제 (12개 중점 과제)

| 5대 목표                    | 정책 분야            | 세부 과제                               | 비고 |
|--------------------------|------------------|-------------------------------------|----|
| 안전하고<br>건강한 일터<br>(3대분야) | 산재예방             | 노동안전 지킴이단 운영                        | 중점 |
|                          |                  | 근골격계 유해요인 조사사업 지원                   | -  |
|                          |                  | 이주노동자 산재 예방 활동                      | -  |
|                          |                  | 안전보건교육 활성화                          | -  |
|                          |                  | 썬(SS:Smart Safety)썬한 노동자 안전한 일터 만들기 | -  |
|                          | 건강권 강화           | 화학물질 관리 및 사고예방 사업                   | -  |
|                          | 노동안전보건<br>협치 활성화 | 경남 산재예방위원회 운영 활성화                   | 중점 |
|                          |                  | 경남 산재예방 등 협력 활성화 지원                 | -  |

Changwon National University Research Institute for Social Sciences

25

## 정책 분야별 세부 과제

창원대학교 사회과학연구소

### » 5대 정책 목표 23개 정책 분야 45개 세부 과제 (12개 중점 과제)

| 5대 목표                       | 정책 분야             | 세부 과제                             | 비고 |
|-----------------------------|-------------------|-----------------------------------|----|
| 노동기본권<br>보장<br>(4대분야)       | 노조/노동단체<br>지원     | 노동조합 및 노동단체 지원                    | -  |
|                             | 취약노동자<br>이익대변     | 취약노동자의 조직화 지원                     | 중점 |
|                             |                   | 중소 영세업체 노동자 보호를 위한 노동권익 지원단 운영    | -  |
|                             | 공공부문<br>노동권 보장    | 민간위탁기관 노동 환경 개선을 위한 종합 대책 수립      | -  |
|                             |                   | 노동자 권리보호 공공조달 체계 구축               | -  |
| 노사정<br>거버넌스<br>구축<br>(3대분야) | 노동인권<br>교육        | 노동인권 교육 및 홍보                      | 중점 |
|                             | 노동행정<br>체계 구축     | 노동정책 전담부서 확대 및 전문인력 확충            | 중점 |
|                             |                   | 공공부문 노동행정 감독 강화 - 노동조사관 활성화       | -  |
|                             |                   | 노동행정 네트워크 강화 및 지역참여형 노동협업 공모사업    | -  |
|                             | 중간지원<br>조직 강화     | 노동권익센터 설립 및 비정규직 노동자 지원센터 개편      | 중점 |
|                             | 참여형<br>노동정책<br>강화 | 경상남도 노사민정협의회 활성화                  | -  |
|                             |                   | 노동정책 협의·교섭 기구 정례화                 | -  |
|                             |                   | 노동자 경영참여: 경상남도 투자·출연 기관 노동이사제 활성화 | -  |

Changwon National University Research Institute for Social Sciences

26

중점과제 1-1 경상남도 노동권익보호위원회내 분과로 가칭 '경상남도 특고 및 플랫폼 노동위원회'의 설치 및 운영

» 사업 필요성

- 특수고용종사자는 특정 사업주에 소속되지 않거나 소속적 지휘감독관계에 있지 않다는 이유로 근로기준법상 노동자로 보호받지 못해왔으나, 최근 코로나 사태로 취약한 노동실태가 드러나면서 권익 보호의 필요성 대두.

» 사업 목표

- 특수고용형태와 플랫폼 노동의 권익 보호
- 특수고용형태 노동과 플랫폼 노동에서 발생하는 노동 문제와 애로 사항 등을 도출하고 이의 개선을 도모

» 사업 내용

- 경남도와 경남노동권익보호위원회가 주관하여 경남노동권익보호위원회내 분과로 가칭 '경남 특고 및 플랫폼 노동위원회'를 구성하고 최소한 분기별로 정기 회의 개최
- 일단 시범적으로 운영, 향후 기능이 확대되고 상시화되는 시점에 상설화 문제를 논의할 것을 권고함.  
예) 경기도에는 2020년부터 이미 노동국-노동권익과-플랫폼 노동지원팀이 운영 중

» 회의 구성(안)

- 전체 위원은 13~14명 정도로 구성
  - 특수고용이나 플랫폼 노동자 대표 3명
  - 플랫폼 사업체 관계자 3명, 경상남도청 내부 실무자(3명)
  - 외부 공익위원(특고/플랫폼 노동 전문가, 노동 및 노사관계 전공 교수, 노무사 등) 4명



중점과제 1-2 돌봄노동자 지원 사업

» 사업 필요성

- 장애인, 고령자, 아동 등 우리 사회 곳곳에는 돌봄 노동이 필요하고 국가와 사회가 돌봄을 책임져야 한다고 주장하고 있지만 돌봄 노동의 가치를 제대로 산정하거나 돌봄 노동자에 대한 체계적인 지원은 부족한 실정임

» 사업 목표

- 돌봄 노동자 지원센터를 통해 돌봄 노동자들에 대한 폭넓은 지원이 이루어질 수 있도록 지원센터의 기능을 재정비.
- 돌봄노동 대체 인력풀 선발, 돌봄노동 사업주 및 수혜자 대상 캠페인, 돌봄 노동자를 대상으로 한 각종 교육 프로그램 운영 등을 통해 돌봄 노동자의 권익을 증진 시키고자 함

» 사업 내용

- 돌봄 노동자 지원센터 기능 강화 및 서부권, 동부권 돌봄 노동자 지원센터 설립
  - 돌봄 노동자 지원센터를 서부권(진주시), 동부권(김해시)에 각각 1개씩 확대 설치함
  - 돌봄 노동자에 대한 직무교육
- 돌봄 노동자 지원센터 홍보
- 돌봄 노동자 사회적 인식 전환을 위한 캠페인 진행





중점과제 1-3 이주노동자 실태조사 및 주거환경 개선 지원

» 사업 필요성

- 경남 지역은 전국에서 이주노동자가 세 번째로 많은 곳으로, 제조업과 농어촌 지역에서 일하는 이주 노동자들에 대해 보다 관심을 가지고 지원할 필요가 있음.
- 이주노동자들의 건강과 안전을 위해서는 컨테이너나 비닐하우스 등 열악한 기숙 시설 사용을 제한하고 최소한의 거주 환경을 제공할 필요가 있음.

» 사업 목표

- 이주노동자들의 인권 및 노동기본권 준수 유무 파악
- 이주노동자에게 최소한의 주거 환경 제공

» 사업 내용

- 이주노동자 고용 사업장 실태조사  
- 주거환경조사 1회, 제조업 조사 1회, 농어촌 조사 1회
- 이주노동자 주거환경 최소 기준 수립 및 시설 개선비 지급

중점과제 2-1 경남형 노동 4.0: 디지털 시대의 좋은 일자리 확대

» 사업명 : 경남형 노동 4.0

» 사업 필요성

- 디지털화에 따른 노동시장과 고용관계 변화에 대한 미래지향적 대응 필요
- 사회적 대화와 정책 협의를 통한 스마트산업의 성공적 안착

» 사업 목표

- 4차 산업혁명과 디지털화 대응 전략에 노동 의제를 포함시켜 경상남도가 포용적 혁신 모델을 선도적으로 확립할 수 있도록 함

» 사업 내용

- 업종별 협의체 구성을 통한 정책 수립. 우선 기계산업과 자동차산업을 대상으로 업종별 사회적 대화 기구를 설치하여 시범사업을 실시하고, 순차적으로 확대
- 디지털화 등 기술 변화에 따른 노동자 직무교육과 프로그램 마련



## 중점과제 2-2 고용불안정 보상수당 도입

## » 사업명 : 공정임금 기준 도입 및 확산 사업

## » 사업 필요성

- 경남도는 모범적 사용자 역할의 일환으로 동일가치노동·동일임금 원칙에 금전적으로 환산되지 않는 고용불안정성의 가치가 포함되는 공정임금 기준이 노동시장 전반으로 확대되도록 노력할 필요가 있음
- 고용불안정 보상수당 지급을 통해 비정규직 노동자의 생계 안정 및 고용 안정을 제고할 수 있음

## » 사업 목표

- 도청 및 출자·출연기관 비정규직 노동자에게 고용계약기간이 짧을수록 더 많은 수당이 지급되는 고용불안정 보상수당 제도 도입
- 동일 직무에 대해 고용불안정성에 비례하여 더 높은 임금을 지급하는 임금 기준의 확산을 위해, 고용불안정 보상수당 정책 도입의 취지 및 정책 효과에 대한 홍보

## » 사업 내용

- '고용불안정 보상수당' 설계 및 운영 방식과 정책 효과에 대한 국내외 사례 조사
- 정규직 전환 예외 사유에 해당하는 도청 및 출자·출연기관 비정규직 노동자 임금 실태 조사
- 고용불안정성 보상을 위한 차등 수당 지급 체계 설계 및 실행
- 고용불안정 보상수당 정책에 적용된 공정 임금 기준의 확산을 위한 캠페인 전개



## 중점과제 2-3 경남형 어깨동무 공제회 설립

## » 사업명 : 경남형 어깨동무 공제회 설립 사업

## » 사업 필요성

- 취약노동자들의 취업 여건을 개선하고 실업 대응을 위해서는 안정적인 일자리 제공이 필수적임

## » 사업 목표

- 취약노동자의 실업 보호와 생활 안정
- 취약노동자들이 직장가정에서 안정적으로 생활할 수 있도록 스스로 자조 조직을 구성하여 운영

## » 운영 방법

- 경남에 (가칭)경남노동자어깨동무사회적협동조합(약칭'경노사협')을 설립하여 노동자, 노동조합, 상급단체, 관련 단체들이 사회적경제에 관심을 가지고 참여하도록 함

## » 사업 내용

- 소액대출과 상호 부조
- 노동조합과 연계 추진
- 재취업을 위한 교육훈련
- 기업 인수나 창업 지원



## 중점과제 3-1 노동안전 지킴이단 운영

## » 사업 필요성

- 현재 산재예방 사업은 고용노동부 근로감독관 및 안전보건공단 건설현장 지킴이 등의 활동이 있음.
- 현재 창원지청 산업안전 근로감독관 11명은 사고발생 이후 조사 작업을 하기에도 인력이 턱없이 부족. 안전보건공단은 건설현장만 안전지킴이 활동.
- 경남 지역 중소기업체 및 중소 건설현장 안전보건관리 수준 향상을 위해서 안전보건지킴이를 선임하여 활동하도록 함

## » 사업 목표

- 경상남도 중소기업체 사업체 및 건설현장 사고 예방
- 경남 도내의 지자체 등 공공기관 발주 관급 공사 감시 점검
- 산업재해 유형이나 산재다발 업종을 선정하여 구체적인 활동

## » 사업 내용

- 경상남도에서 권역별로 노동안전 지킴이단을 구성하여 다음 각 호의 기능 수행하도록 함
  1. 산업안전보건 관련 감시활동 및 법규위반 신고,
  2. 도 및 공공기관 발주 수행 사업 지도 점검,
  3. 제도 개선 및 정책 건의
- 지자체에서 산재예방을 위한 감시감독에는 제약이 있기에 지방노동청 및 지역 안전보건공단과 협업 체계를 구축
- 노동안전 지킴이단의 구성 및 운영은 경남지역 권역별로.



## 중점과제 3-2 경남 산재예방위원회 운영 활성화

## » 사업 필요성

- 경상남도는 경상남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례를 2019.11.7. 제정 시행하고 있음.
- 조례 제9조(산업재해예방위원회 설치 및 기능)에 의거, 경상남도 산업재해예방위원회가 설치되어 있으나 아직 거버넌스 기구로서 위상과 역할이 채 정립되지 못한 상태임.
- 조례에 의해 부여된 위원회의 기능 중 특히 1. 산업재해예방등 실행계획 수립·변경, 2. 산업재해예방 등에 대한 시책 수립과 평가 등의 심의 기능을 활성화함으로써 도지사의 책무를 충실화할 필요가 있음

## » 사업 목표

- 경상남도 산업재해예방 및 노동안전보건 지원 실행계획 수립과 시책의 심의 활성화
- 도내 산재예방 및 노동안전보건 지원 유관기관 협치 거버넌스 증진

## » 사업 내용

- 위원회의 구성 : 위원회는 15명 이내의 위원으로 구성. 당연직 위원 외에 위촉직 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 도지사가 위촉함
  1. 노동단체 및 경영자 단체의 대표
  2. 경상남도의회 의원
  3. 산업안전보건 분야의 교수
  4. 산업안전보건 분야의 기관·단체에서 추천하는 사람
  5. 그 밖에 산업안전보건 분야의 전문가로서 학식과 경험이 풍부한 사람



중점과제 4-1 취약노동자의 조직화 지원

» 사업 필요성

- 경상남도의 취약노동자들의 노조 가입률이 낮음. 취약노동자들이 처한 문제점 중 하나는 일하는 과정에서 불만 및 고충이 있더라도 이를 거론하는 것조차 어렵하다는 점. 이를 해결하기 위해서는 취약노동자들이 자조모임이나 노동조합 방식으로 조직될 필요가 있음

» 사업 목표

- 자조모임, 협동조합, 공제회, 노동조합 형태의 노동자 조직화 지원을 통해 미조직 취약노동자들의 권익 향상과 노동권 사각지대 해소

» 사업 내용

- 취약노동자 자조모임 육성 지원
- 취약노동자 조직화 지원
  - 지원방향 : 취약노동자들이 협동조합, 공제회, 협회, 노동조합 등 이해대변조직으로 성장할 때까지 전담 인력 인건비, 교육비, 사무비용 등 지원.
  - 주관기관 선정 : 취약노동자 지원에 특별한 의지를 갖고 사업 추진에 충분한 역량이 있는 노동단체 등을 공모하여 주관기관 선정.
  - 지원사업단 구성 : 취약노동자 조직화에 필요한 자문과 실적 평가를 위해 외부 전문가 5인 이내로 지원 사업단을 운영하며 실태조사, 법률자문, 간담회 개최 등을 지원

중점과제 4-2 노동인권 교육 및 홍보

» 사업 필요성

- 경남도 차원의 노동인권 교육은 제도화 수준이 낮고, 사업 수행 기관 및 인프라가 미비하여 지속적이고 체계적으로 이루어지지 못하고 있는 실정임.
- '노동자가 행복한 경남'을 만들기 위해서는 노동자는 물론이고, 예비 노동자인 청소년과 청년, 시민, 사용자 대상으로 기본적인 노동 관련 교육을 지속적으로 실시하여 노동인지적 감수성을 제고하여야 함.
- 이와 더불어 노동 문제에 대한 인식 향상과 노동존중 문화를 확산하기 위한 도민 대상의 다양한 캠페인과 홍보 사업을 꾸준히 추진해야 함.

» 사업 목표

- 취약노동자를 비롯한 도민 대상 노동교육의 활성화 및 체계화
- 다양한 캠페인과 홍보를 통해 노동존중 문화 확산

» 사업 내용

- 청소년 노동인권 교육
- 대학생 노동인권 교육
- 취약노동자 및 미조직 노동자 대상 노동교육
- 시민 대상 노동교육
- 사용자 노동법 교육
- 공무원, 출자·출연기관 임직원 대상 노동교육
- 경남도 차원의 캠페인 및 홍보



중점과제 5-1 노동정책 전담부서 확대 및 전문인력 확충

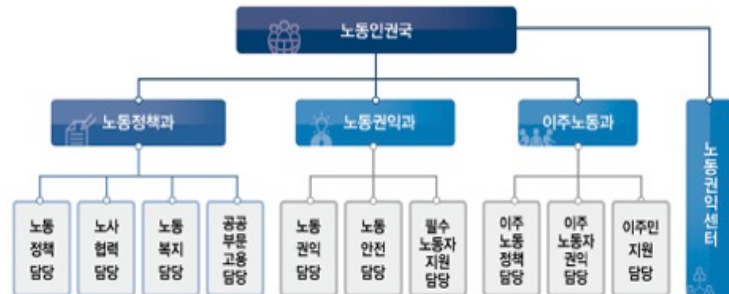
» 제언 배경과 사업추진 필요성

- 경남의 노동정책 전담부서 현황과 인력확충 필요성
  - 현행 노동정책과는 일자리경제국 산하에 배치되어, 노동기본권 보호를 위한 정책 단위로는 위상이 적절하지 못함.
  - 담당별 3~4명의 인력으로 다양한 사업을 총괄하기에는 업무의 하중이 높고 전문성을 축적하기에도 어려운 상황임.
- 노동 행정 담당 인력의 전문화 필요성
  - 노동정책의 특성상 민간부문의 노동조합 및 노사단체와 긴밀히 협력해야 함
  - 정책적 전문성을 확보하지 않으면 경남지역 특성에 맞는 지역 고유사업을 개발할 수 있는 정책 역량을 발휘하기 어렵고, 타 시도 사업을 따라 하는 수준을 넘어서기 어려움.
  - 노동정책의 대상 영역이 광범위하고, 노동정책과의 업무가 타 부서의 정책사업과 중첩되어 핵심 사업이 불분명한 경우도 적지 않음.
  - 노동정책을 일자리 정책의 하위영역으로 보기보다는 인권, 복지, 안전, 노사의 참여와 협력을 포괄하는 정책적 전문성이 필요함.
- 민간부문과의 협력 및 노동 행정의 신뢰성 획득
  - 노동정책 사업의 지속성과 실효성을 위해서는 안정적으로 일할 전문가를 키우는 것이 필요하며, 이를 통해 노사 당사자들로부터 노동 행정의 신뢰를 높일 수 있음
  - 이를 위해 행정력을 가진 노동활동가를 채용하고 노동정책특보를 매개로 민간 거버넌스 구조를 확립하는 것이 필요함.

중점과제 5-1 노동정책 전담부서 확대 및 전문인력 확충

» 사업 주요 내용

- 경상남도 노동정책 전담 행정기구의 확대·강화와 전담인력의 전문화
- 개편 방향은 현행 노동정책과를 '노동인권국'으로 확대 개편하고, 그 산하에 노동정책과와 노동권익과, 이주노동과를 신설함.
- 노동정책특보를 신설해, 노사민정 소통 및 협력업무 총괄, 민간 거버넌스 협력체계 구축 및 지원, 시군 및 산하 기관 노동 현안에 대한 협의 및 조정을 담당함







### 3. 경상남도 노동권익센터 설립과 중간지원조직 개편안

- ▶▶ 취업노동자 권익 보호 연결망의 중심축을 맡으면서 종합적이고 체계적인 노동인권 서비스를 제공할 수 있는 노동자 지원 조직이 필요.
- ▶▶ 경남도의 노동정책 생산을 뒷받침하고, 경남도 노동정책이 현장에서 원활하게 실현될 수 있도록 경남도와 각 지역 노동현장을 연결하는 중간지원조직이 필요.
- ▶▶ 2020년 5월 경상남도 노동자 권익보호 및 증진을 위한 조례가 제정되고, 21조에 노동권익센터 설치 근거가 마련됨.

## 쟁점과 과제: 노동조합의 역할

- 노동조합운동에 지역노동정책이 과연 필요한가? 왜, 어떻게?
- 지역노동정책의 비전, 목표, 과제
  - 울산지역 노동조합운동이 추구하는 중장기적 비전, 목표, 과제가 무엇인가?
  - 노조의 노동정책을 지방정부 노동정책의 비전으로 제시할 수 있는가?
  - 그러한 비전과 방향에 대해 조합원뿐만 아니라 비노조원을 설득할 수 있는가?
- 지역노동정책 : 누구의 이해관계와 의견을 반영?
  - 설문조사: 취업노동자: 비정규직과 특고 -- 대표성?
  - 정책수요 조사: 지역 노동단체 활동가들의 개인적 견해인가 조직적 의견인가
  - 전문가의 전문성
  - 지자체 정책결정 과정
  - 노동조합 내 지역 노동정책 및 노동정책연구 역량에 대한 평가?
  - 필요한가? 필요하다면 어떻게 발전 촉진할 수 있는가?
- 지역노동정책 거버넌스: 지역노사민정협의회와 노동자권익보호위원회의 2원 구조
- 조사연구 보고서뿐만 아니라 설문조사 면접조사 등 생성된 기초 데이터의 공공화 공유



## 지역 노동정책 과제

- 안정화:
  - 법제화 – 조례
  - 추진 체계: 전담부서 (지방정부 내 전문 독자적 정책 역량)
  - 재정 지원
- 지방-중앙정부 협력;
- 지방정부 분권화: 상담, 교육, 홍보, 감시, 사회적 대화 등 예방적 업무 이관
- 노동의 참여 확대: 취약노동자 이해대변조직 지원 육성

43

## 노동정책 기본계획 수립에서 노동조합의 역할

- 노동의 시각: 관점 정립
  - 각자도생을 넘어
  - “연대”: 오래된 말, 어쩌다가 생각나면 베푸는 자선 행위 이상의 것. 이는 소수의 독점을 극복하고 공동체 차원에서 모든 사람의 삶을 먼저 생각하는 새로운 사고 방식을 전제로. (프란치스코 교황)
  - 연대: 다른 이들을 돕는 것? 그 이상! 정의의 문제
    - 기계적 연대 → 유기적 연대
  - 모두가 연결되어 있는 세계: 상호의존을 넘어 연대로! 그 거리?
- 소통: 의사대변+참여 조직화 (2021.05.17. 민주노총울산본부 토론회)
- 협치
- 투쟁과 정책: 역량

44

발표

---

# 지방정부 노동정책 제도화 현황과 정책 모색

김종진

(한국노동사회연구소 선임연구위원)



# 지방정부 노동정책 제도화 현황과 정책 모색\*

## - 서울시 노동정책 추진 과정 사례를 중심으로 -

김 종 진

(한국노동사회연구소 선임연구위원, (사)유니온센터 이사장)

### I. 머리말

IMF 구제금융 이후 한국 사회에서는 실업 및 사회양극화 해소 차원에서 노동 및 고용 문제가 국가적 핵심 의제가 되고 있다. 특히 최근 몇 년 전부터 지방정부(지자체)에서 중앙정부 못지않게 ‘공공부문의 모범 사용자 역할’이 중요하게 인식되고 있고, 지방정부 노동정책에 대한 관심이 높아진 상황이다. 특히 지방정부는 모범 사용자로서 지역에서 좋은 일자리(decent work)를 위한 정책을 추진해야 한다는 점을 강조하고 있다.

이미 UN이나 OECD는 사회경제적 차원에서 ‘포용도시(inclusive city)’라는 용어를 사용하고 있다. 포용도시는 차별과 배제로 인한 사회적 불평등 문제를 지역 차원에서 해결하자는 의미를 담고 있다. 특히 고용불안 및 저임금과 같은 노동문제(취약계층)를 해결하고자 하는 도시의 노동정책을 의미한다. 다시 말하면 지방정부 차원의 실천적 개입과 공동의 노력으로 해결하자는 취지를 담고 있다. 이는 IMF 이후 사회적 양극화와 불평등이 심화된 한국 사회에서 지방정부의 사회적 역할이 점차 부각되는 것으로 봐야 한다.

국제노동기구(ILO, 1978)는 노동행정(Labour administration)을 국가의 노동정책을 수행하는 공공행정 활동을 의미하며, 사회문제에 부응하는 정부의 정책과정에 속한다고 보고 있다. 기본적으로 국제노동기준에 부합하는 노동법과 정책을 적용하는 것을 목적으로 규정하고 있다. 다만, 유럽이나 미국과 달리 한국의 지방정부는 노동 법률이나 노동기준의

\* 이 글은 경제사회노동위원회 내 ‘지역 사회적 대화 연구회’에서 발표한 필자의 발제자료(2020.9.2)를 토대로 민주노동총연북지역본부 전북노동정책연구원의 노동정책 수립 관련 토론회(2021.6.4)를 위해 수정 보완한 것임.

\*\* 前 서울시 노동자권익보호위원회, 생활임금위원회, 감정노동자권리보호위원회 부위원장, 現 서울시 유급병가지원자문위원회, 성별임금격차해소위원회, 노동안전보건자문위원회 위원, 경기도 노동정책자문위원회 위원

권한이 없다.

물론 지방정부의 노동행정 및 정책 방향과 수립은 ①국제규약, 헌법, 법령의 노동인권 기준(세계인권선언, ILO, 헌법 32조, 33조, 근기법, 근참법, 산안법 등), ②ILO, OECD 등에서 제시된 노동인권으로서의 ‘좋은 일자리’(decent work) 기준, ③보편적 노동인권의 관점에서 취약계층 노동자(vulnerable workers)의 노동인권 개선 방향 기준(저임금, 비정규, 부문 취약 노동자), ④지방정부 인권 및 노동정책 기준(조례, 인권정책, 고용 및 노동 정책, 사업)을 기준으로 검토 가능하다.

| 영역 | 국제노동기구<br>세계인권선언                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 헌법과<br>노동법률                                                                                                                                                                                                       | 중앙정부<br>(고용노동부)                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 지방정부<br>(광역시·기초)                                                                                                                                                                                                              |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 내용 | <p><b>세계인권선언문</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2조 차별 문제</li> <li>○ 3조 안전 문제</li> <li>○ 20조 단체 권리</li> <li>○ 22조 사회보장</li> <li>○ 23조 일할 권리</li> <li>○ 24조 휴식여가권</li> <li>○ 기타</li> </ul> <p><b>ILO 선언, 역할</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>인간다운 삶</b></li> <li>○ 노동입법수준 발전·향상</li> <li>○ 노동조건과 생활수준 보장개선</li> <li>○ 미래의 일 모색</li> </ul> | <p>헌법적 권리</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 32조 근로권리</li> <li>○ 33조 노동권</li> <li>○ 34조 사회보장</li> </ul> <p>노사관계 영역</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개별적 노사관계</li> <li>○ 집단적 노사관계</li> </ul> | <p>63 노동존중 사회실현</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 노동기본권 신장 및 취약근로자 권리 보장을 위해 노사정 사회적대화를 통한 노사관계 법·제도 개선, 임금채불, 부당해고, 직장 내 괴롭힘 등으로부터 근로자 권익 구제 강화</li> </ul> <p>64 차별 없는 좋은 일터 만들기</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 비정규직 감축을 위한 로드맵 마련을 통해 비정규직 문제 종합적 해소 추진, 외주근로자, 감정노동자 등 보호강화</li> </ul> | <p>243개 지방정부</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 노동정책 관련 조례<br/>- 광역 14, 기초 **</li> <li>○ 노동행정조직<br/>- 광역(국·과)</li> <li>○ 노동센터<br/>- 약 59곳</li> <li>○ 지역 협의체<br/>- 노사민정협의회<br/>- 노동자권익위원회<br/>- 각 의제별 위원회</li> </ul> |

외국 주요 국가 도시들의 고용노동정책, 영역, 지원조직 검토

| 일반적 노동정책                                                                                                                                                                                           | 의제별 노동정책                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 보호 & 지원 조직                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 독일 뮌헨, 함부르크<br/>→ 취약계층, 이주노동</li> <li>• 독일 브레멘, 미국 위스콘신<br/>→ 지역 일자리 창출<br/>→ 좋은 일자리 프로젝트</li> <li>• 영국 런던, 독일 베를린, 이탈리아 밀라노 등<br/>→ 지역 좋은 일자리</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국, 영국 각 지역<br/>→ 생활임금</li> <li>• 네덜란드 위트레흐트<br/>→ 기본소득</li> <li>• 독일 브레멘, 볼스부르크</li> <li>• 이탈리아 보첸, 프랑스 파리</li> <li>• 스웨덴 예테보리<br/>→ 노동시간 단축&amp; 일자리 나누기</li> <li>• 미국 피츠버그<br/>→ 유급병가</li> <li>• 미국 캘리포니아, 이탈리아 볼로냐<br/>→ 플랫폼노동</li> <li>• 캐나다 퀘벡, 스위스 취리히<br/>→ 성별임금</li> <li>• 미국 뉴욕주<br/>→ 프리랜서</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 오스트리아, 독일<br/>→ 노동자회의소</li> <li>• 영국, 스웨덴<br/>→ 민중의 집, 팔메의 집</li> <li>• 미국<br/>→ 노동자센터</li> </ul> |

\*자료: 김종진(2016), 김종진(2019) 수정 보완

초기 한국 지방정부 노동정책 방향은 국제적 노동기준(고용의 질)을 토대로 한 노동정책 방향이 모색되었다. 한국 사회에서 지방정부의 노동정책을 수립한 곳의 주요 기준은 국제노동기구(ILO)의 △고용기회, △고용안정, △교육훈련, △소득불평등, △노동조건, △고용평등, △일과 삶의 균형, △의견개선, △사회보장제도라는 좋은 일자리 지표 속에서 초기 논의되었다. 물론 한국 각 지방정부 차원의 ‘노동정책 방향’과 ‘실천적 사업’은 정책 영역(공공, 민간)과 시기(단기, 중장기)로 구분하여 설계되고 있다.

그간 한국 지방정부의 노동정책 제도화는 지자체 자치법규인 조례 제정부부터 시작되었으며, 대부분 근로기준법상 ‘근로자’와 ‘사용자’ 개념에 국한되어 출발했다. 이런 이유로 조례 명칭도 초기 ‘근로자 권익보호’에서 출발하거나, ‘노동인권’이라는 포괄적·추상적 개념을 끌고 들어왔고, 그나마 산안법상 특수고용노동자를 추가한 정도다. 그러나 노동자 규정과 범위를 국제기구(ILO)에서 제시하고 있는 적용 대상의 범위로 확장할 필요가 있다(김종진, 2020). 한국의 광역지방정부의 2019년 세출총액 대비 노동부문 예산은 0.58%(53,575백만 원), 노동담당 행정조직의 비중은 본청 내 전체근무 인원 대비 0.5%(22.6명)에 불과할 정도로 ‘노동행정 예산과 노동담당 행정조직’ 비중은 상



당히 낮았다(참여연대, 2019)

특히 코로나19(COVID-19) 이후 사회양극화(K자형 양극화)와 불평등 및 격차가 더 확산 될 것이라는 국내외 우려를 고려한다면 향후 지방정부에서도 노동정책 수립을 통한 노동 기본권 실현과 보호가 필요한 시점이다. 이와 같은 이유로 이 글은 최근 서울, 경기, 광주, 충남, 부산, 경남, 인천 등 광역 지방정부를 중심으로 진행되고 있는 노동정책 주요 내용을 정리했다. 글의 마지막은 지방정부 노동정책 필요성 및 과제와 주요 시사점을 중심으로 간단히 제언으로 마무리 했다.

- \* 2차 노동정책 기본계획 발표 or 예정 : 서울 2차 발표('20.12), **충남** 예정, 광주(?)
- \* 1차 노동정책 기본계획 발표 or 예정 : **부산**('20.12) 발표, **인천**, **경남** 예정
- \* 1차 노동정책 기본계획 연구 진행 : 제주, **충북**, **울산**('21.4) **경기**('18 발표)

## II. 한국 지방정부 노동정책 제도화 현황

### 1. 산업 및 노동시장 구조 변화 포착

#### 1) 산업구조, 기술발전 과정 고용 다변화 문제

최근 몇 년 동안 전 세계적으로 산업구조 및 기술발전으로 전통적인 산업과 일자리가 새롭게 변화하고 있다는 의견이 제시되고 있다. 특히 기존 표준적인 계약방식이나 고용 관계가 아닌, 비표준적인 계약방식과 고용관계를 통한 일자리들이 출현되고 있다는 것이 지배적이다. (소위) 4차 산업혁명으로 지칭되는 ‘디지털경제’의 확대와 산업구조 변화, 기술발전과 같은 경향은 앞으로 가속화될 것이다. 전통적인 정규직-비정규직의 이분법적인 틀 속에서 ‘이중노동시장이나 분절 노동시장(dual labor market: 1차 노동시장: 공공부문, 대기업, 2차 노동시장: 중소기업, 협력업체) 논의가 20년 지속되었으나, 이제는 새로운 고용관계 속에서 정책과 사업이 수립되어야 한다는 의견이 많다.

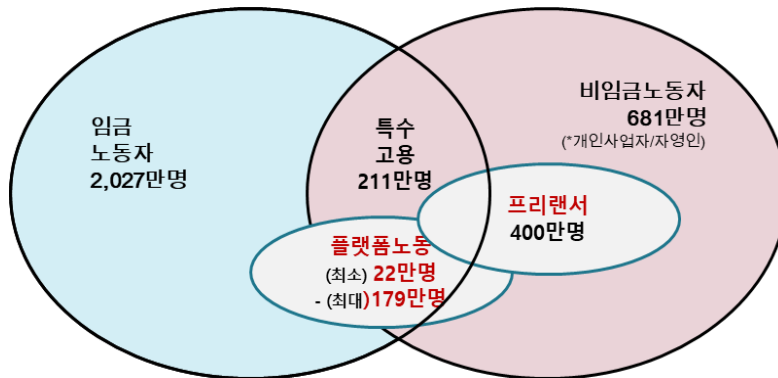
실제로 프랜차이즈, 아웃소싱과 같은 기업 조직 운영과 방식의 변화와 함께 특수고용 노동자, 프리랜서, 플랫폼노동(platform worker) 등의 출현은 ‘고용관계 다변화’를 보여주는 대표적인 현상은 비정규직 문제에서, 비임금노동자 영역으로 정책 범위 확대를 보여 준다. 게다가 코로나19 시기 필수노동자(essential 혹은 key worker)가 사회적 이슈가 되면서 21대 국회 법안이 통과(2021.4.29.)되었고, 각 지자체에서도 이와 관련 대책을 준비 중인 곳이 많다. 이 때문에 지자체에서도 노동권의 관련 보호 및 증진(조례, 정책) 관련 정책과 사업 추진이 필요하다.

[그림 1] 한국 노동시장 고용구조 모형 - 임금노동자, 비임금노동자 경계



\* 주 : 통계청 경제활동인구 부가조사(2018년 8월) 300인 이상 사업체 노동자는 245만명(전체 노동자의 12.3%) 중 비정규직 비율 13.4%였음, 고용노동부 2018년 3월 고용형태공시제 300인 이상 대기업 3,475개소 노동자는 487만명이며, 비정규직 비율은 39.8%(194만명 → 직접고용 103만명 간접고용 91만명)였음.

[그림 2] 노동시장 일터 균열과 고용다변화 모형



주 : 1) 임금노동자 중심에서, 특수고용, 플랫폼노동, 프리랜서와 비임금노동자(1인 자영업자) 포괄 정책 논의 필요성 제기  
 2) 전통적 표준화된 고용계약(standard employer contract, SEC)과 표준화된 고용관계(standard employer relationships, SER)를 벗어난 계약과 고용방식 형성

## 2) 지방정부 정책 대상 확대 - '불안정, 비전형 노동' 문제

국제기구(ILO, EU, OECD)에서는 취약계층을 고용불안, 저임금, 사회안전망 등에서 배제된 노동자들이 급속히 증가하고 있고 이에 대한 대책 수립이 논의되고 있다. 최근 특수고용노동자, 플랫폼노동자, 프리랜서의 증가를 의미하고, 이는 아르바이트나 프레카리아트 형태의 취약노동 증가와 맞물린 현상이다. 산업구조 변화와 기술 발전 과정에서 비

공식노동(informal work) 혹은 일반적인 자영업자(self-employed workers in general), 자유직업 종사자(those who practise liberal professions), 독립계약자(independent contractor), 플랫폼노동자(Platform worker)와 같은 새로운 일자리 출현은 여타의 문제도 제기 받고 있다.

이들 집단은 우리 사회의 기존 법제도(근로기준법, 산업안전보건, 남녀고용평등과 일가정양립지원법, 사회보험, 노동조합 및 노동관계조정법 등)의 보호를 받지 못한다(김종진, 2019; 김종진 외, 2020). 임금노동자와 자영업자 중 어느 한쪽으로 분류하기 어려웠던 기존 플랫폼노동자와 같은 종속적 계약자를 파악하기 위함이다. 때문에 전통적인 ‘근로자’와 ‘사용자’ 개념을 확대하여, 노무를 제공자(전면 개정 산안법)가 고려된 ‘일하는 시민’으로의 개념 확장이 지자체에서도 정책으로 반영할 필요가 있다.

<표 1> 전국 및 서울 비임금노동자, 사업소득자 플랫폼노동, 프리랜서 규모

| 구분       | 정부 통계<br>‘비임금 노동자’ 규모 분석 |                     |                   | 규모 추계 조사 자료<br>서울시 규모 추정 |                          |
|----------|--------------------------|---------------------|-------------------|--------------------------|--------------------------|
|          | 취업자 중<br>비임금노동자          | 취업자 중<br>사업소득자      | 취업자 중<br>프리랜서     | 특수고용<br>노동자              | 플랫폼<br>노동자               |
| 전국<br>규모 | 681만명                    | 613만명               | 400만명             | 214만명                    | 182만명                    |
| 서울<br>규모 | 91만6천명<br>(13.4%)        | 150만5천명<br>(24.55%) | 52만6천명<br>(13.1%) | 40만2천명<br>(18.2%)        | 47만명<br>(25.8%)          |
| 조사<br>시기 | 2018                     | 2018                | 2018              | 2018                     | 2020                     |
| 조사<br>자료 | 한국노동연구원<br>노동패널          | 국세청<br>원천징수 자료      | 한국노동연구원<br>노동패널   | 한국노동<br>연구원<br>규모 추계조사   | 한국노동<br>사회연구소<br>규모주체 조사 |

자료 : 김종진(2021), 「디지털 플랫폼노동 실태와 특징 : 웹기반-지역기반」, 《KLSI 이슈페이퍼》, 제146호, 한국노동사회연구소.

최는 국제노동기구(ILO)는 ‘2018 국제종사상고용지위기준(ICSE-18)’을 임금노동자와 자영업자로 분류되었던 기존의 분류 기준에 종속적 계약자 항목을 추가했다. 이는 종사상 지위를 ①고용주(Employers), ②고용인 없는 독립노동자(Independent workers without

employees), ③종속적 노동자(Dependent worker), ④고용인(Employees), ⑤무급가족종사자(Contributing family workers)의 5개 항목으로 분류했다.

<표 2> 비임금노동자 국세청 사업소득 원천징수 현황(지역별, 단위: 명, 백만원)

| 지역별 | 2014년     |        |             | 2018년     |        |             | 증감 현황<br>(2014-2018) |          |
|-----|-----------|--------|-------------|-----------|--------|-------------|----------------------|----------|
|     | 인원        | 비율     | 1인당<br>지급금액 | 인원        | 비율     | 1인당<br>지급금액 | 1인당<br>소득액<br>증감률    | 인원<br>증감 |
| 총계  | 4,005,925 | 100%   |             | 6,131,867 | 100%   |             |                      |          |
| 서울  | 1,089,991 | 27.21% | 17.12       | 1,505,112 | 24.55% | 18.46       | 7.85%                | 415,121  |
| 인천  | 236,527   | 5.90%  | 12.75       | 401,040   | 6.54%  | 13.49       | 5.79%                | 164,513  |
| 경기  | 1,065,143 | 26.59% | 13.41       | 1,819,524 | 29.67% | 13.76       | 2.59%                | 754,381  |
| 강원  | 86,206    | 2.15%  | 11.89       | 132,815   | 2.17%  | 11.94       | 0.39%                | 46,609   |
| 대전  | 115,977   | 2.90%  | 15.62       | 161,132   | 2.63%  | 16.66       | 6.69%                | 45,155   |
| 충북  | 87,756    | 2.19%  | 12.80       | 141,061   | 2.30%  | 12.79       | -0.09%               | 53,305   |
| 충남  | 117,763   | 2.94%  | 12.94       | 205,205   | 3.35%  | 12.81       | -0.96%               | 87,442   |
| 세종  | 10,224    | 0.26%  | 11.01       | 31,632    | 0.52%  | 13.83       | 25.61%               | 21,408   |
| 광주  | 105,268   | 2.63%  | 20.75       | 147,545   | 2.41%  | 21.99       | 5.99%                | 42,277   |
| 전북  | 105,539   | 2.63%  | 16.81       | 150,717   | 2.46%  | 16.52       | -1.75%               | 45,178   |
| 전남  | 92,777    | 2.32%  | 15.90       | 141,992   | 2.32%  | 15.25       | -4.09%               | 49,215   |
| 대구  | 168,073   | 4.20%  | 18.02       | 232,785   | 3.80%  | 18.51       | 2.71%                | 64,712   |
| 경북  | 137,157   | 3.42%  | 11.11       | 207,126   | 3.38%  | 11.17       | 0.53%                | 69,969   |
| 부산  | 245,749   | 6.13%  | 16.89       | 336,321   | 5.48%  | 17.99       | 6.50%                | 90,572   |
| 울산  | 84,426    | 2.11%  | 12.27       | 115,595   | 1.89%  | 12.20       | -0.58%               | 31,169   |
| 경남  | 216,151   | 5.40%  | 12.07       | 308,824   | 5.04%  | 12.33       | 2.22%                | 92,673   |
| 제주  | 41,198    | 1.03%  | 12.90       | 65,448    | 1.07%  | 13.04       | 1.05%                | 24,250   |
| 기타* |           |        |             | 27,993    | 0.46%  | 3.67        |                      |          |

주 : 기타는 주민등록번호 오류 또는 주민등록번호가 없어 지역 구분되지 않는 자료임

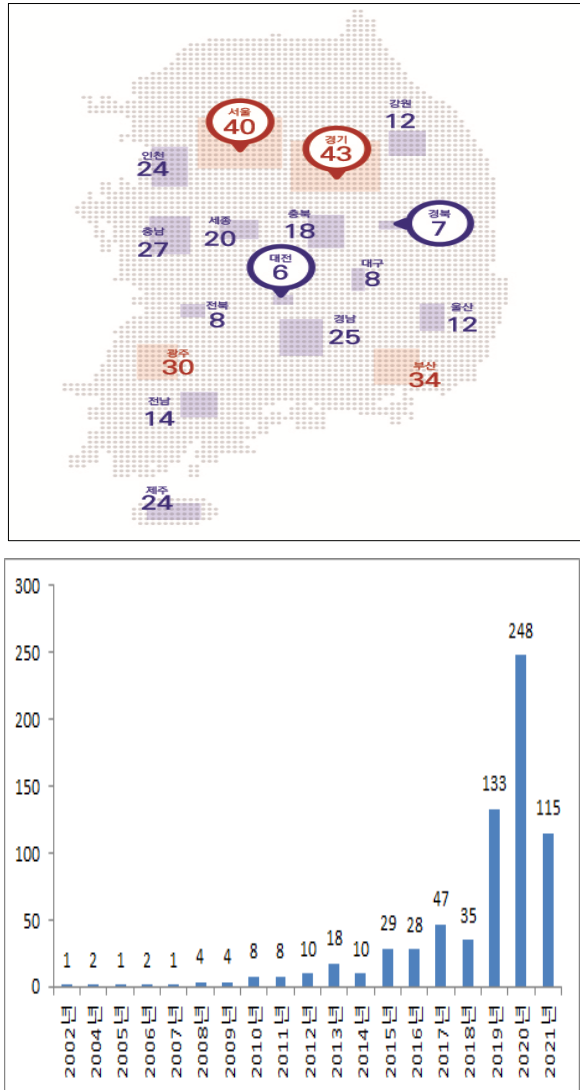
자료: <국세청 인적용역 업종별 사업소득 원천징수 현황: 2014-2018> 지역별 현황 필자 재분석(정의당 장혜영 의원실, '20.9.7)

한편, 국내 인적용역 사업소득 현황을 17개 광역 지역별로 보면 서울(150만5천명)·경기(181만9천명)·인천(40만명)의 수도권이 전체의 3분의 2이상을 차지하고 있다. 지난 5년 사이 비임금노동자 중 지역별 증감현황을 보면, 광역 지자체 중 5곳(충남·충

북·전남·전북·울산)은 감소한 반면, 다른 12곳은 증가했다. 결국 우리나라 비임금 노동자도 지역에 따라 변화가 있었고, 중앙과 지방정부 차원의 산업 및 일자리, 노동 정책에 있어서도 구체적인 검토가 필요할 것으로 판단된다.

[그림3] 지방정부 ‘노동’ 관련 제도화 현황

a) 한눈에 보는 전국 노동지도      b) 노동 관련 조례 제정 추이



자료: 한눈에 보는 전국노동지도(매일노동뉴스, 2021.5.31.), 조례는 자치법규정보시스템(검색일 2021. 5. 2. 남우근 재인용, 2021)

주 : 경기 162개, 서울 88개, 경남 65, 충남 62개, 전남 53개, 부산 44개, 강원 41개, 인천 37개, 광주 및 전북 33개 순임.

2021년 기준 17개 광역시도 지방정부의 노동전문 인력(부서), 예산, 중간지원조직(센터 등), 조례 제정 현황 등을 지수화(점수)한 것을 기준으로 보면 서울(40점), 경기(43점) 지역이 우월하게 높고, 부산(34점)과 광주(30점)가 30점을 넘는 수준이다([그림3] 참조). 하지만 부산의 경우 민주당 시의원들의 조례 제정 의지와 일부 실적 등에 의해 만들어진 것이 다수 있고, 실제 실행되지 않는 조례(죽은 조례?)들이 많다. 예를 들어 A조례의 경우 조례상 기본계획을 수립하도록 되어 있으나 2년이 지난 시점까지 실행되지 않고 있다. 참고로 지방정부 노동정책 제도화 현황에서 거버넌스(위원회) 구성에 있어, 이해당사자(노동조합 및 추천) 및 노동 유관 전문가 참가 현황이나 전문인력(특보·협력과·자문관) 채용 여부도 중요한 지표로 봐야 한다.

지방정부 중 서울, 광주, 경기, 충남, 부산, 인천, 경남 등을 중심으로 노동정책 관련 조례가 제정되었고, 몇몇 기초 지자체에서도 유사 조례가 제정되었다. 주요 조례는 목적, 정의, 범위, 책무, 사업, 위원회 설치 등으로 구성되어 있으나, 대부분 ‘근로자’ 개념을 벗어나지 못한 한계가 있다. 노동 관련 조례가 수립된 곳은 조례에서 논의된 다양한 정책과 사업 및 지원 등이 노동정책 기본계획 5개년 계획으로 수립되어 진행된다. 이를 위해서는 조례와 맞물려 노동정책 방향과 조직, 사업 등이 유기적으로 연결되는 내용이 함께 도출될 필요가 있다.

## 2. 노동정책 제도화 현황 검토

일반적으로 노동정책 차원에서 **지방정부의 역할과 제도화**는 △규범 설정자(rule setting), △사용자(model employer), △지도감독.모니터링(monitring), △노동자 지원 중간지원조직(worker center) 설치운영, △이해당사자 참여형 거버넌스(governance) 다섯 가지 형태로 구분할 수 있다(김종진, 2016). 현재 한국의 지방정부의 노동정책을 판단 할 때, (1)포괄적이고 독립적인 실제적 권한을 갖고 있는 노동 전담 조직(노동정책과 담당부서: 서울, 경기, 광주, 충남, 경남, 부산, 인천, 울산 등)은 광역 정도이고, (2)서울, 경기, 광주, 충남, 경남, 부산, 인천 정도가 조례와 정책이 수립된 상태다.

<표 3> 지방정부 노동행정 제도화 현황 I (2021년 기준)

| 광역 | 조례 명칭              | 행정 조직                                                             | 기본<br>계획<br>수립 | 지원<br>센터<br>개수 | 노동 예산 |             |
|----|--------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|-------|-------------|
|    |                    |                                                                   |                |                | 비율    | 금액          |
| 서울 | 노동기본 조례            | 노동민생정책관<br>↳ 노동정책담당관(6개팀: 노동정책, 노동권익, 필수노동, 노동복지, 노사협력, 노동안전 30명) | ‘15년<br>‘20년   | 36             | 0.61% | 246,700,869 |
| 광주 | 근로자<br>권익보호 조례     | 시장 직속<br>↳ 노동협력관(2개팀: 노동정책, 노사상생 10명)                             | ‘16년           | 5              | 0.95% | 59,472,280  |
| 경기 | 노동<br>기본 조례        | 노동국(71명)<br>↳ 노동정책과(4개팀), 노동권익과(4개팀), 외국인정책과(3개팀)                 | ‘18년           | 11             | 0.29% | 83,931,964  |
| 충남 | 노동인권<br>보호 조례      | 경제실<br>↳ 일자리노동정책과(2개팀: 노동정책팀, 산업안전팀 6명)                           | ‘16년           | 3              | 0.73% | 52,700,019  |
| 충북 |                    | 경제통상국<br>↳ 일자리정책과(1개팀: 노사협력팀 5명)                                  | 연구             |                | 0.98% | 56,930,391  |
| 경남 | 노동<br>권익보호 조례      | 일자리경제국<br>↳ 노동정책과(3개팀: 노동정책, 노사협력, 노동복지 13명)                      | 발표<br>예정       | 3              | 0.97% | 103,747,606 |
| 울산 | 노동<br>권익보호 조례      | 일자리경제국<br>↳ 노동정책과(2개팀: 노동정책, 공공노동 11명)                            | 연구             | 4              | 0.62% | 25,010,939  |
| 부산 | 노동자<br>권익보호 조례     | 민생노동정책관<br>↳ 인권노동정책담당관(2개팀: 노동권익, 노사지원 8명)                        | ‘20년           | 7              | 0.35% | 45,967,489  |
| 인천 | 근로자<br>권익보호 조례     | 일자리경제본부<br>↳ 노동정책과(2개팀: 노동행정, 노사협력 10명)                           | 발표<br>예정       | 7              | 0.51% | 61,538,738  |
| 대전 |                    | 일자리경제국<br>↳ 일자리노동경제과(1개팀 : 노동정책팀 4명)                              |                | 4              | 0.60% | 28,126,029  |
| 전북 |                    | 일자리경제정책관<br>↳ 기업지원과(1개팀: 노사협력팀 5명)                                |                | 3              | 1.11% | 88,030,627  |
| 전남 | 노동자<br>권리 보호<br>조례 | 일자리경제본부<br>↳ 중소벤처기업과(1개팀: 노동정책팀 3명)                               |                | 3              | 0.82% | 75,454,940  |
| 강원 |                    | 경제진흥국<br>↳ 기업지원과(1개팀: 노동정책팀 3명)                                   |                | 1              | 1.95% | 129,969,768 |
| 세종 |                    | 경제산업국<br>↳ 일자리지원과(1개팀: 노사협력 3명)                                   | ‘20년           | 1              | 0.60% | 10,958,146  |
| 대구 |                    | 일자리투자국<br>↳ 일자리노동정책과(1개팀: 노사상생팀 6명)                               |                | 3              | 1.25% | 92,076,101  |
| 경북 |                    | 일자리경제실<br>↳ 일자리경제노동과(1개팀: 노동정책팀 3명)                               | ×              | 3              | 1.11% | 103,163,446 |
| 제주 | 근로자<br>권익보호 조례     | 일자리경제통상국<br>↳ 경제정책과(1개팀: 노동정책팀 3명)                                | 준비             | 4              | 1.22% | 70,955,463  |

\* 주 : 1) 노동자 지원 중간지원조직은 근로자종합복지관, 노동자권익센터, 감정노동센터, 비정규직지원센터, 이동노동자, 외국인노동자, 직장맘지원, 노동법률상담소 포함. 지방정부 2021년 전체 예산 대비 노동예산 액과 비율에 있어서, 해당 지자체에서 일자리 연동 사업이 포함되어 있을 수 있음.

2) 지방정부 노동자 지원센터 현황 및 예산은 매일노동뉴스 기사(2021.5.31.) 참조



<표 4> 지방정부 노동행정 제도화 현황Ⅱ(2021년 기준)

|    | 기본<br>계획 | 연구<br>용역 | 노동<br>조례 | 비정<br>규직 | 노동<br>안전 | 생활<br>임금제 | 성평등<br>노동 | 노동자<br>이사제 | 업종직종<br>보호조례 | 종합<br>점수 |
|----|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|------------|--------------|----------|
| 서울 | ○        |          | 1        | 1        | 1        | 1         | 1         | 1          | 14           | 29       |
| 부산 | ○        |          | 1        | 1        | 1        | 1         | 1         | 1          | 15           | 30       |
| 대구 | ×        | ×        | 1        | ×        | ×        | ×         | 1         | ×          | 7            | 7        |
| 인천 |          | ○        | 1        | 1        | 1        | 1         | 1         | 1          | 11           | 21       |
| 광주 | ○        |          | 1        | 1        | ×        | 1         | 1         | 1          | 14           | 29       |
| 대전 | ×        | ×        | ×        | ×        | ×        | 1         | 1         | 1          | 9            | 9        |
| 세종 | ○        |          | 1        | ×        | 1        | 1         | 1         | 1          | 8            | 23       |
| 울산 |          | ○        | 1        | ×        | ×        | 1         | 1         | 1          | 1            | 11       |
| 경기 | ○        |          | 1        | 1        | 1        | 1         | 1         | 1          | 15           | 30       |
| 강원 | ×        | ×        | 1        | ×        | ×        | 1         | 1         | ×          | 8            | 8        |
| 충북 |          | ○        | 1        | 1        | ×        | ×         | 1         | ×          | 8            | 18       |
| 충남 | ○        |          | 1        | 1        | 1        | 1         | 1         | 1          | 13           | 28       |
| 전북 | ×        | ×        | ×        | 1        | 1        | 1         | 1         | ×          | 8            | 8        |
| 전남 | ×        | ×        | 1        | 1        | 1        | 1         | 1         | 1          | 16           | 16       |
| 경북 | ×        | ×        | 1        | ×        | ×        | ×         | 1         | ×          | 6            | 6        |
| 경남 |          | ○        | 1        | 1        | 1        | 1         | 1         | 1          | 12           | 22       |
| 제주 |          | ○        | 1        | 1        | ×        | 1         | 1         | ×          | 13           | 23       |

\* 자료 : 매일노동뉴스(2021.5.31.) 기사 재인용

\* 주 : 지역별로 조례는 제정되어있으나, 실제 해당 사업이 진행 안 되고 있는 것이 많기에 이행여부 검토 필요

<표 5> 8개 특광역시 및 일부 지역 노동 관련 주요 조례 현황(2021년 5월 기준)

|    | 노동정책 유관 조례                   | 서울 | 부산 | 인천 | 대전 | 대구 | 광주 | 울산 | 세종 | 경기 | 전북 | 전남 |
|----|------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 1  | *노동자 권익 보호 및 증진 관련 조례(노동기본)  | ○  | ○  | ○  |    | ○  | ○  | ○  |    | ○  |    | ○  |
| 2  | 감정노동종사자의 권리보호 등에 관한 조례       | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  |    | ○  | ○  | ○  |
| 3  | 청소년 노동인권 보호 및 증진 조례          | ○  | ○  |    |    |    | ○  |    |    | ○  |    | ○  |
| 4  | 근로자복지시설의 설치 및 운영에 관한 조례      | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  |
| 5  | 노동이사제 운영에 관한 조례              | ○  | ○  | ○  |    |    | ○  | ○  |    | ○  |    | ○  |
| 6  | 비정규직의 무기계약직 혹은 권익보호 지원<br>조례 | ○  | ○  | ○  |    |    | ○  |    |    | ○  | ○  | ○  |
| 7  | 채불임금 없는 관급공사 운영을 위한 조례       | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  |    | ○  | ○  |
| 8  | 생활임금 조례                      | ○  | ○  | ○  | ○  |    | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  |
| 9  | 노사민정협의회 설치 및 운영 조례           | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  | ○  |
| 10 | 노사관계 발전 지원 등에 관한 조례          | ○  |    |    | ○  |    | ○  |    |    | ○  | ○  |    |
| 11 | 비정규직, 특고 등 유급병가 관련 조례        | ○  |    |    |    |    |    | ○  |    |    |    |    |
| 12 | 프리랜서 권익보호 관련 조례              | ○  | ○  |    | ○  |    | ○  | ○  |    | ○  |    | ○  |
| 13 | 특수고용노동 혹은 플랫폼노동 관련 조례        | ○  |    |    |    |    |    |    |    | ○  |    |    |
| 14 | 필수노동자 지원 조례                  | ○  | ○  |    |    |    |    |    |    | ○  |    | ○  |
| 15 | 산업재해 및 노동안전보건 관련 조례          | ○  |    |    |    |    |    | ○  |    | ○  | ○  | ○  |
| 16 | 직장 내 괴롭힘 관련 조례               | ○  |    |    |    |    |    | ○  |    |    |    |    |
| 17 | 성별임금공시제 관련 조례(양성평등 조례)       | ○  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 18 | 기후환경과 노동 관련 조례* (정의로운 전환)    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |

주 : 1) 행정조직 내 타 부서 정책(여성, 청년, 고령, 외국인/이주 등) 조례는 여기에서 다루지 않았으며, 대표적으로 돌봄 및 사회서비스 사례이고, 아파트 경비 노동자 관련 '공동주택 노동자 지원 조례' 등도 별도로 다루지 않음.

2) 기후환경 변화와 산업구조 전환 관련 노동 관련 조례는 충남(22.2.22)에서 최초로 제정되었음.<sup>2)</sup>

2) 기후환경 위기와 노동 정책 문제는 김종진, 「녹색경제- ⑤ 정의로운 전환: 녹색전환, 과정과 결과 모두 정의로 읽야」, 《이코노미 인사이드》, 한겨레, 2021년 5월호의 글을 참조할 것.

[참조1] 서울지역 25개 자치구 노동 관련 주요 조례 현황(2021년 5월 기준)

| 조례(자치법규)      | 자치구                      | 조례(입법&자치법규) | 자치구                                              |
|---------------|--------------------------|-------------|--------------------------------------------------|
| 노동권익/노동인권     | 강동, 강북, 강서, 구로, 동대문, 성북, | 노사민정협의회     | 강동, 금천, 노원, 도봉, 성동, 송파                           |
| 특수고용 혹은 플랫폼노동 | 관악, 서초, 중랑               | 감정노동        | 강동, 강서, 광진, 구로, 금천, 도봉, 마포, 양천, 영등포, 중구          |
| 프리랜서          | 관악, 동작, 영등포              | 직장 괴롭힘      | 강동, 도봉, 동작, 양천, 영등포                              |
| 생활임금          | 25개 자치구 (all)            | 필수노동자       | 강동, 강서, 관악, 구로, 금천, 노원, 동대문, 마포, 서대문, 성동, 성북, 양천 |

주요 지방정부들은 △노동정책 전담조직을 신설하고, △노동정책 기본계획(5개년)을 수립하고, △실제 이행하기 위한 지원조직으로 ‘노동센터’(labor center)를 운영하고 있다. 물론 조례에는 학계 및 노동계 등이 참여하는 노동정책 심의 자문기구(위원회)를 통한 거버넌스도 포함되어 있다. 한편 지방정부의 역할은 지방계약과 행정위임에 따라 공적 지위와 사적 지위에 근거하고 있어, 공공부문만이 아니라 민간부문 노동조건 수준에도 영향을 미칠 수 있는 권한의 정도가 달라진다. 때문에 한국의 지방정부는 노동정책 관련 규범적 기준인 조례들을 만들었고, 핵심 노동정책과 관련해서는 약 16개 정도로 제시될 수 있다(〈표2〉).

[참조2] 광역 지방정부 노사민정협의회 및 주요 위원회 설립 현황(2020년 - 일자리 제외)

| 지역 | 노사민정협의회 및 각 위원회                                                                                      |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 서울 | 노사민정협의회, 노동자권익보호위원회, 감정노동종사자권리보호위원회, 생활임금위원회, 노동안전보건위원회, 필수노동자지원위원회                                  |
| 부산 | 노사민정협의회, 생활임금위원회, 노동권익위원회                                                                            |
| 대구 | 노사민정협의회, 생활임금위원회                                                                                     |
| 인천 | 노사민정협의회, 생활임금위원회, 근로자권익보호위원회                                                                         |
| 광주 | 노사민정협의회, 생활임금위원회, 노동권익보호위원회, 감정노동자보호위원회                                                              |
| 대전 | 노사민정협의회, 생활임금위원회                                                                                     |
| 울산 | 화백회의(노사민정), 생활임금위원회, 노동자권익보호위원회, (감정노동권익위)                                                           |
| 세종 | 노사민정협의회, 생활임금위원회                                                                                     |
| 경기 | 노사민정협의회, 노동정책자문위원회(21.3), 생활임금위원회, 노동자권익보호위원회, 노동복지기금운용심의위원회, 감정노동자관리보장위원회, 필수노동자 지원위원회(‘21년 상반기 예정) |
| 강원 | 노사민정협의회, 생활임금위원회                                                                                     |
| 충북 | 노사민정협의회, 생활임금위원회                                                                                     |
| 충남 | 노사민정협의회, 생활임금위원회, 감정노동권익보호위원회, 노동정책협의회                                                               |
| 전북 | 노사민정협의회, 생활임금위원회                                                                                     |
| 전남 | 노사민정협의회, 생활임금위원회                                                                                     |
| 경북 | 노사민정협의회, 생활임금위원회                                                                                     |
| 경남 | 노사민정협의회, 노동자권익보호위원회                                                                                  |
| 제주 | 노사민정협의회, 생활임금위원회                                                                                     |

물론 한국 지방정부는 자치법규에 근거하여 노동권익, 청소년(노동), 비정규직, 프리랜서, 노동안전, 근로자복지시설, 체불임금, 생활임금, 감정노동, 노동이사제, 노사관계발전 및 지원 관련 조례들이 제정되어 있다. 한국 지방정부 조례 중 노동정책 기본계획 수립의 근거는 ‘노동권익 보호 및 증진’ 관련 조례다. 현재 서울, 부산, 광주, 인천, 대구, 울산, 경기, 충남, 제주, 경남, 전남 등에 관련 조례가 제정된 상태다.

<표 6> 서울, 경기, 광주, 충남 노동기본계획 비전, 목표, 과제(1기 정책)

| 지역           | 비전                       | 목표             | 정책과제                                  | 정책 분야                                     |
|--------------|--------------------------|----------------|---------------------------------------|-------------------------------------------|
| 서울<br>(2015) | 노동존중<br>특별시, 서울          | 노동자권익보호        | 취약노동자권익보호                             | 여성, 청소년, 어르신, 장애인, 외국인, 중소기업<br>사업장노동자    |
|              |                          |                | 노동기본권보장기반구축                           | 실태조사, 모니터링, 교육, 상담, 홍보                    |
|              |                          | 모범적사용자<br>역할정립 | 고용의질개선                                | 고용구조, 소득, 노동환경                            |
|              |                          |                | 상생과협력의 노사관계구축                         | 노사관계, 지역사회협력, 행정기반                        |
| 충남<br>(2016) | 차별없는노동,<br>안전하고<br>행복한일터 | 노동권익존중         | 취약노동자권익보호                             | 여성, 청소년, 어르신, 이주노동자, 장애인                  |
|              |                          | 노동가치실현         | 노동기본권 보장                              | 교육, 상담, 안전한노동환경                           |
|              |                          |                | 노동존중사용자                               | 노사관계, 노동행정                                |
|              |                          | 노동환경개선         | 삶의질 개선                                | 고용안정, 생활안정, 균등대우                          |
|              |                          |                | 고용환경개선                                | 노동시장개선, 소득불평등해소, 영세사업장개<br>선              |
| 광주<br>(2016) | 노동을<br>생각하는<br>광주시       | 노동권리보호<br>기반구축 | 사회적 협력                                | 노사갈등해결, 지역사회네트워크                          |
|              |                          |                | 노동환경과 산업 실태조사<br>및 분석                 | 노동환경조사등                                   |
|              |                          | 모범적사용자<br>모델정립 | 사회통합형 일자리창출과<br>연계한 노동정책발굴            | 사회통합형일자리창출                                |
|              |                          |                | 취약계층노동자의<br>근로조건개선 및<br>노동권리보호기반 체계구축 | 여성, 청년, 어르신, 장애인, 외국인, 영세사업장<br>노동자, 취약계층 |
|              |                          |                | 산학민관협력 등<br>민간거버넌스체계 구축               | 산학민관협력                                    |
|              |                          |                | 노동존중문화확산등<br>노동인지적<br>노동행정문화구현        | 노동존중문화확산                                  |
| 경기<br>(2018) | 노동과 함께<br>따뜻하고<br>복된 경기도 | 노동권익보호         | 노동권보호 인프라구축                           | 근로행정모니터링, 노동교육, 노동상담, 노동<br>홍보            |
|              |                          |                | 맞춤형노동권보호                              | 여성, 청소년, 노인, 외국인, 장애인, 취약사업장<br>종사자       |
|              |                          | 맞춤형노동권보호       | 질 좋은 일자리창출,<br>확대(환경조성)               | 고용구조개선, 비정규직근로자생활안정, 근로<br>환경개선           |
|              |                          |                | 상생협력의 지원체계구축                          | 균건한노사협력, 거버넌스행정기반, 관행제도<br>개선             |

\* 주 : 서울시는 2차 노동정책 기본계획 초안이 검토되어 2020년 12월 발표.

<표 7> 주요 광역 지방정부 1기 노동정책 기본계획 및 핵심 사업 개요(2020년)

| 구분 | 요소           | 내용·대상          | 서울시                                 | 광주시                              | 충청남도                    | 경기도                   |
|----|--------------|----------------|-------------------------------------|----------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| 물질 | 생활 보장        | 적정임금           | 생활임금                                | 생활임금                             | 생활임금                    | 생활임금                  |
|    | 임금문제         | 임금체불           | 체불임금 없는<br>관급공사                     | 체불임금 지역 건설<br>실태조사               | 체불임금 없는<br>관급공사         | 체불임금 없는<br>관급공사       |
|    |              | 성별격차 해소        | 성별임금공시제('19)                        |                                  |                         |                       |
|    | 사회보험         | 사회보험 지원        | 건설노동자('20)                          |                                  |                         |                       |
|    | 노동조건         | 청소노동자          | 환경개선(휴게실)<br>가이드라인                  | 환경, 처우개선                         | 환경 개선                   | 환경개선<br>가이드라인         |
|    |              | 아파트경비노동자       | 아파트 경비<br>종합대책('20)                 | 처우개선, 교육                         |                         | 자조모임 등<br>노무 컨설팅      |
|    |              | 이동노동자          | 쉽터 설치 운영                            | 산업단지 셔틀버스                        | 이주센터, 쉽터 운영,<br>주거환경 조사 | 쉽터 설치 운영              |
|    | 노동시간         | 노동시간 단축        | 시범사업<br>(공공기관 2곳)                   |                                  |                         |                       |
|    | 차별금지         | 완화·금지          | 차별조사관('19)<br>성평등노동팀(여성)            |                                  |                         |                       |
| 개별 | 고충완화         | 여성노동자          | 직장맘 지원센터                            |                                  | 직장맘센터                   |                       |
|    |              | 돌봄노동자          | 어르신돌봄종합지원<br>센터<br>사회복지처우개선         | 돌봄 서비스 강화                        | 사회복지 처우개선               | 사회복지/노인복지<br>처우개선     |
|    |              | 이주노동자          | 2기 정책                               | 이주노동자 지원                         | 이주노동자 지원                | 외국인인권지원센<br>터         |
|    |              | 청년아르바이트노동<br>자 | 권익보호·상담교육                           | 권익보호·상담교육                        | 청소년노동인권센터               |                       |
|    | 고용안정         | 민간위탁<br>노동자    | 120다산콜센터<br>수도검침교체                  | 120빛고을콜센터<br>CCTV, 수도검침<br>지하철역사 |                         | 경기도120콜<br>직접고용       |
|    | 노동안전         | 법제외<br>사업장노동자  | 조례, 정책(2기)                          |                                  | 산업안전교육                  | 조례, 협의체<br>안전지킴이      |
|    | 고용구조         | 비정규노동자         | 생명안전 직영<br>비정규 감축 3대조건              | 정규직 전환                           | 정규직 전환                  | 정규직 전환                |
|    | 고용확대<br>(청년) | 청년고용           | 서울형 뉴딜일자리                           | 광주 일자리드림                         |                         |                       |
|    | 노동기본권        | 보장기반 구축        | 실태조사·모니터링,<br>교육상담홍보                | 실태조사·모니터링,<br>교육상담홍보             | 실태조사·모니터링,<br>교육상담홍보    | 실태조사·모니터<br>링, 교육상담홍보 |
|    |              | 노동권익침해 구제      | 노동조사관<br>노동권리보호관<br>명예옴브즈만<br>마을노무사 | 인권옴브즈만                           | 노동옴브즈만운영                | 마을노무사                 |
|    |              | 특수고용           | 휴가비 지원('19)                         |                                  |                         | 휴가비 지원('20)           |

|    |          |            |                  |                               |                |                 |                           |
|----|----------|------------|------------------|-------------------------------|----------------|-----------------|---------------------------|
|    |          |            | 비정규노동자           | 유급병가('19)                     |                |                 | 병가손실보상('20)               |
|    |          |            | 플랫폼노동자           | 보호·지원제도('21)                  |                |                 | 보호·지원제도('20)              |
|    |          |            | 프리랜서             | 보호·지원제도('20)                  |                |                 | 보호·지원제도('20)              |
|    |          | 노동자지원      | 상담, 교육<br>전시/허브  | 노동권익센터<br>도심권센터<br>전태일기념관     | 노동센터           | 노동권익센터('19)     | 노동권익센터<br>비정규지원센터         |
|    |          | 성평등        | 성평등              | 성평등노동팀('19)                   |                |                 |                           |
|    | 정신       | 직장내<br>괴롭힘 | 예방대책             | 괴롭힘 방지('20)                   |                | 예방교육            |                           |
|    |          | 감정노동       | 감정노동(폐해)완화       | 감정노동센터<br>각종 사업               | 고객센터 상담사<br>힐링 | 준비('20)         | 교육, 심리치유                  |
|    |          | 노동권리       | 노동교육             | 노동아카데미                        | 시민인권교육         | 노동인권교육          | 노동교육                      |
|    |          | 사측노동인식     | 개선(노동법지킴이)       | 노동아카데미                        | 노동인식 개선 교육     | 노동인권교육          | 노사대학<br>CEO 과정            |
|    |          | 시민노동인식     | 개선               | 노동교육                          | 시민노동인권교육       | 시민노동법률학교        | 법률노동교육                    |
| 집단 | 조직       | 노동자조직      | 노조할 권리 보장        | 유니온씨티('19)                    | 노동존중           | 권익보호 노동존중       | 노동권익                      |
|    |          |            | 영세노조 지원          | 노동권익센터<br>도심권역-자치구<br>센터      | 노동권익센터         | 노동권익센터          | 노동권익센터<br>비정규지원센터         |
|    |          |            | 취약노동자<br>거버넌스 참여 | 취약층참여<br>(청년유니온,<br>여성노조)     |                |                 |                           |
|    | 참가       | 지배구조       | 노동이사제            | 각 기관별<br>2기 선출 중              | 시행             |                 | 시행                        |
|    | 교섭<br>협의 | 공공교섭       | 공공기관 거버넌스        | 서울시투자출연기관<br>노동조합협의회          |                | 공공기관<br>노사정협의회  |                           |
|    |          | 노사민정       | 지역 사회적 대화        | 노사민정협의회                       | 노사민정협의회        | 노사민정협의회         | 노사민정협의회                   |
|    | 조정       | 노사갈등       | 정책 조정조율          | 노동자문관<br>노동조사관                |                |                 |                           |
|    |          | 원하청갈등      | 조정조율             | 직접고용(해소)                      | 불법하도급<br>실태조사  | 불과 고용관서<br>합동지도 | 불법 하도급<br>감시              |
|    | 의식       | 노동인권교육     |                  | 학교-노동인권교육<br>특성화고<br>노동권('19) | 학교노동인권교육       | 노동교육문화센터        | 특성화고/예비노동<br>자<br>학교밖 청소년 |
|    | 국제       | 국제교류       | 도시포럼 네트워크        | 좋은 일자리 도시<br>국제포럼(ILO 공동)     |                |                 |                           |

### 3. 한국 지방정부 노동정책 - 핵심 노동정책 의제

#### 1) 비정규직 정규직 전환 - 고용안정 확보

한국에서 공공부문(중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관, 교육기관) 비정규직의 정규직 전환(무기계약)은 지난 15년 사이에 진행되고 있다. 그러나 지난 시기 비정규직의 정규직(무기계약직·공무직) 전환은 기간제 계약직 전환이었고, 문재인 정부 출범 이후에는 파견용역 간접고용 비정규직도 함께 전환되었다. 한국에서 공공부문 비정규직 실태조사는 노무현 정부 시기(2004년)부터 시작되었으며, 보수정부(이명박, 박근혜) 정부 시기에도 실태조사와 정규직 전환은 진행되었다.

다만 이전 정부 시기 정규직 전환이 소극적으로 진행되었다는 점과 공공부문 비정규직 중 파견용역으로 지칭되는 소속 외 인력의 간접고용 비정규직의 정규직 전환은 문재인 정부 출범 이후 진행되었다. 이와 같은 비정규직의 정규직 전환은 서울시가 2012년부터 비정규직 고용개선, 노동정책, 정규직 전환 정책의 일환으로 진행하여, 지난 7년 사이 약 1만명 이상 전환한 공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책을 준용하였기 때문에 가능했다.

지난 3년 사이 한국 17개 광역 지방정부의 비정규직의 정규직 전환 규모는 약 40만명 전환을 목표로 하고 진행 중이다. 지방정부는 조직 구조 형태 상 본청 및 사업소·직속기관, 산하기관(투자출연기관 : 공사공단, 재단), 민간위탁 3개의 중층 구조로 되었다. 지방정부 1차적 전환 대상은 본청·사업소·직속기관(문재인 정부 1단계 전환 대상)이며, 2차 전환 대상은 지방공기업과 출연기관(문재인 정부 2단계 전환 대상), 3차 전환 대상은 민간위탁(5개 핵심 대상 및 보호 조치 가이드라인)이다. 중앙과 지방의 공공부문 비정규직 핵심은 상시지속 업무의 미전환과 누락이며, 3단계 민간위탁의 사실상 미전환의 절대 다수라는 점이다.

<표 8> 공공부문 비정규직 실태조사와 전환 정책 흐름(2004-2019)

|              | 노무현 정부        |                 | 이명박 정부        | 박근혜 정부        |              | 문재인 정부         |            |          |
|--------------|---------------|-----------------|---------------|---------------|--------------|----------------|------------|----------|
|              | 1차            | 2차              |               | 1차            | 2차           | 1차             | 2차         | 3차       |
| 정책 발표 시점     | 2004년 5월      | 2006년 8월        | 2011년 11월     | 2013년 4월      | 2016년 2월     | 2017년 7월       |            |          |
| 비정규직 규모 조사시점 | 2003년 4월      | 2007년 5월        | 2012년 9월      | 2013년 9월      | 2016년 2월     | 2017년 6월       |            |          |
| 계            | 23.4          | 2.8             | 32.1          | 36.2          | 31.9         | 41.6           |            |          |
| 1)직접고용       | 19.5          | 20.7            | 22.2          | 25.2          | 20.4         | 24.6           |            |          |
| 2)간접고용       | 3.9           | 7.2             | 10            | 11.1          | 11.5         | 17             |            |          |
| 전환규모 발표시점    | 2004년 5월      | 2007년 6월        | 2012년 9월      | 2013년 9월      | 2016년 2월     | 2017년 10월      |            |          |
| 추진 기간        | 단계적           | 07년 10월         | 12년 -13년      | 13년 -15년      | 16년 -17년     | 17년 -18년       | 18년6월 -19년 | 2019년 이후 |
| 계            | 3.2<br>(13.7) | 7.2<br>(25.9)   | 6.4<br>(19.8) | 6.6<br>(18.1) | 1.5<br>(4.8) | 17.5<br>(42.1) |            |          |
| 1)직접고용       | 3.2<br>(16.4) | 7.2<br>(34.8)   | 6.4<br>(28.7) | 6.6<br>(26.1) | 1.5<br>(7.5) | 7.2<br>(29.4)  |            |          |
| 2)간접고용       |               | 0.0354<br>(0.5) |               |               |              | 10.3<br>(60.3) |            |          |

주 : 계획 기준으로 실적은 이와 일치하지 않음. 괄호 안의 값은 각 고용형태별 비정규직 규모 대비 전환율(%)을 나타냄. 2012년, 2013년, 2016년 간접고용 규모는 직전 실태조사 결과 이용.

자료: 황선웅(2018:35) 수정, 원자료는 고용노동부(2011.11.28., 2012.9.3., 2013.9.5., 2017.6, 2017.10), 공공기관 비정규직 대책 추진위원회(2007.6.25.), 관계부처합동(2004.5.18., 2013.4., 2016.2.17.).

#### [참조] 서울시 연도별 정규직화 추진 개요

| 2012년<br>~2013년  | 2014년                  | 2015년                    | 2016년                                    | 2017년              | 2017년<br>~2018년                | 2019년<br>~2020년               |
|------------------|------------------------|--------------------------|------------------------------------------|--------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| 직접고용<br>(1,369명) | ▶ 간접고용<br>청 소 (4,245명) | ▶ 간접고용<br>시설,경비 (1,191명) | ▶ [직접] 사무 등 (127명)<br>[간접] 안전 등 (1,614명) | ▶ [간접] 안전 등 (552명) | ▶ 120콜센터 430명<br>수도검침교체 (460명) | ▶ 사회서비스원 500명<br>tbs교통방송 200명 |
| 누계<br>: 1,369명   | 누계<br>: 5,614명         | 누계<br>: 6,805명           | 누계<br>: 8,546명                           | 누계<br>: 9,098명     | 누계<br>: 9,988명                 |                               |

## 2) 노동권익센터 운영 - 노동자 권익 향상 지원

한국은 서울시를 시작으로 하여 최근 노동정책 지원 조직으로 노동센터들이 설립되고 있다. 노동센터는 주로 조례에 근거하여 노동자 권리보호 및 증진을 위한 포괄적 사업을 진행하고 있다. 노동센터는 민간위탁(전문 노동시민단체 운영)으로 지역 내 노동문제 접근성 강화로, 기존 상담·교육사업 외 종합적이고 지역특성에 맞는 노동인권서비스 제공 가능하도록 하고 있다. 노동센터 기능과 역할은 지역 내 노동권익 보호와 각 단체의 연결망 구축도 포함하고 있다. 주요 노동센터 사업은 상담, 교육 등 센터 필수 사무와 노동자 특성(미조직, 비정규 등) 실정에 맞는 지역 수요 대응·서비스를 제공하고 있다.

2021년 1/4분기 기준 전국 노동권익센터의 운영을 시가 직접 운영하는 곳은 전체 59개소 가운데 경기노동권익센터와 강동구노동권익센터(행정조직) 2곳이다. 서울은 서울지역 4개 권역(노동자종합지원센터)와 25개 자치구 가운데 16개 자치구에 노동권익센터가 설치되어 있는 상황이다. 서울시 노동자 지원센터는 행정조직에 따라 △노동자 지원센터(노동정책 : 노동권익센터, 감정노동센터, 노동자종합지원센터, 자치구 노동권익/복지센터)와 △그 밖의 부서 노동자 지원센터(어르신돌봄종사자지원센터, 직장맘지원센터)로 구분된다.

<표 9> 주요 노동자 지원기관 현황(2021년 1/4분기 기준)

| 권역       | 계  | 노동자 관련 지원·활동 기관                                                                                                                                                      |
|----------|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          | 계  | 59                                                                                                                                                                   |
| 서울권역     | 26 | (시립) 서울 노동권익센터, 서울 감정노동센터 (시립 권역) 종로, 송파, 금천, 동대문 (구립) 성동, 서대문, 구로, 노원, 성북, 강서, 광진, 관악, 양천, 강동, 중랑, 은평, 마포, 도봉, 중구, 강북 (개소 예정) 영등포, 용산 [* 강동구 노동권익센터(행정조직)]          |
| 경기권역     | 10 | 경기 노동권익센터(직영), 경기 북부노동인권센터, 경기 비정규직지원센터, 수원시 비정규직노동자복지센터, 부천시 비정규직근로자지원센터, 안산시 비정규직노동자지원센터, 오산시 노동권익센터, 고양시 노동권익센터, 시흥시 노동자지원센터, 파주시 비정규직노동자지원센터                     |
| 충남권역     | 5  | 당진시 비정규직근로자지원센터, 대전광역시 노동권익센터, 아산시 비정규직지원센터, 서산시 비정규직근로자지원센터, 충남노동권익센터                                                                                               |
| 충북권역     | 2  | 청주노동인권센터, 음성노동인권센터                                                                                                                                                   |
| 전남권역     | 3  | 전라남도 비정규직노동센터, 광주광역시 비정규직근로자지원센터, 광주광역시 노동센터                                                                                                                         |
| 전북권역     | 2  | 전주시 비정규직노동자지원센터, 익산시 비정규직노동자지원센터                                                                                                                                     |
| 경남울산부산권역 | 9  | 거제시 비정규직근로자지원센터, 경남 비정규직근로자지원센터(한), 경남 비정규직근로자지원센터(민), 경남 여성비정규직지원센터, 사천시 비정규직근로자지원센터, 양산시 비정규직근로자지원센터, 울산동구 비정규직노동자지원센터, 울산북구 비정규직노동자지원센터, 부산노동권익센터(2020년 하반기 설치운영) |



| 권역   | 계 | 노동자 관련 지원·활동 기관 |
|------|---|-----------------|
| 경북권역 | 1 | 포항시 비정규직근로자지원센터 |
| 제주권역 | 1 | 제주도 비정규직노동자지원센터 |

[참조3] 전국 주요 지역 노동자 지원조직 기초 현황 - 기간, 조직, 임금(2019년 6월 기준)

| 지역 및 센터유형 |         | 기관 현황    |             | 조직 현황 |      | 월 임금 총액(단위: 원) |           |           |
|-----------|---------|----------|-------------|-------|------|----------------|-----------|-----------|
|           |         | 시작<br>년도 | 위탁기간<br>(년) | 인원    | 부서팀수 | 1년차<br>직원      | 전문직       | 팀장<br>부서장 |
| 광역        | 1 노동센터  | 2014     | 4.0         | 11.6  | 3.6  | 2,283,540      | 3,075,100 | 3,125,803 |
|           | 2 비정규센터 | 2015     | 2.8         | 4.3   | 2.1  | 2,050,171      | 2,600,299 | 2,919,400 |
|           | 계       | 2015     | 3.2         | 6.7   | 2.6  | 2,137,684      | 2,695,259 | 2,996,801 |
| 기초        | 1 노동센터  | 2015     | 2.6         | 4.1   | 1.4  | 2,220,470      | 2,310,175 | 3,535,344 |
|           | 2 비정규센터 | 2014     | 2.6         | 1.8   | 1.0  | 2,605,410      | 2,887,050 | 2,469,570 |
|           | 계       | 2014     | 2.6         | 3.0   | 1.2  | 2,357,948      | 2,598,612 | 3,154,710 |
| 전체        | 1 노동센터  | 2015     | 3.0         | 6.0   | 2.0  | 2,236,238      | 2,463,160 | 3,432,959 |
|           | 2 비정규센터 | 2015     | 2.7         | 2.8   | 1.4  | 2,327,790      | 2,743,674 | 2,694,485 |
|           | 계       | 2015     | 2.8         | 4.2   | 1.7  | 2,277,852      | 2,635,784 | 3,097,289 |

\* 주 : 1) 서울 청년센터 중 지역별 센터인 청년활동지원센터(33명), 청년허브(22명), 무중력지대(8개) 1개 기관에는 평균 4명(매니저 4명, 뉴딜일자리 1명)의 인력이 배치 되어있음.

2) 서울 25개 자치구 사회복지시설 1개 시설 당 평균 인원은 42.1명(정규직 18, 무기계약 6.2, 비정규 10.9)의 인력이 배치 되어있음. 청소년수련관 1개 시설 당 평균 인원은 40.8명(정규직 17.9, 무기계약 6.7, 비정규 16) 인력이 배치 되어있음.

[참조4] 노동자 지원 센터 및 유관 센터 검토 사례 각 사업 영업 비교 - 서울 사례 등

| 구분               | 기관명                    | 사업영역 구분  |          |          |          |          |          |               |          |          |
|------------------|------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------------|----------|----------|
|                  |                        | 정책<br>연구 | 법률<br>상담 | 심리<br>상담 | 교육<br>사업 | 문화<br>사업 | 모임<br>지원 | 조직<br>화<br>지원 | 공간<br>지원 | 출간<br>사업 |
| 노동<br>분야<br>(6개) | 서울노동권익센터               | ○        | ○        |          | ○        |          | ○        | ○             | ○        | ○        |
|                  | 동북권 노동자 종합지원센터         | ○        | ○        |          | ○        |          |          | ○             |          |          |
|                  | 강서구 노동복지센터             | ○        | ○        |          | ○        | ○        |          | ○             |          |          |
|                  | 서울시 감정노동 종사자<br>권리보호센터 | ○        |          | ○        | ○        |          | ○        |               |          | ○        |
|                  | 서울시 동부권직장맘지원센터         |          | ○        | ○        | ○        | ○        | ○        |               |          |          |
|                  | 서울시 어르신돌봄종합지원센터        | ○        | ○        | ○        | ○        | ○        | ○        | ○             | ○        | ○        |
| 노동 분야 내 빈도수      |                        | 5        | 5        | 3        | 6        | 3        | 4        | 4             | 2        | 3        |

| 구분                    | 기관명          | 사업영역 구분  |          |          |          |          |          |               |          |          |
|-----------------------|--------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------------|----------|----------|
|                       |              | 정책<br>연구 | 법률<br>상담 | 심리<br>상담 | 교육<br>사업 | 문화<br>사업 | 모임<br>지원 | 조직<br>화<br>지원 | 공간<br>지원 | 출간<br>사업 |
| 노동<br>외<br>분야<br>(6개) | 서울시 청년활동지원센터 | ○        |          | ○        | ○        |          | ○        |               |          | ○        |
|                       | 서울시 청년허브     | ○        |          |          | ○        | ○        | ○        |               | ○        | ○        |
|                       | 서울시 청년센터 오랑  |          |          | ○        |          | ○        | ○        |               | ○        |          |
|                       | 서울시 무중력지대 양천 |          |          | ○        | ○        | ○        | ○        |               | ○        |          |
|                       | 눈물그만상담센터     |          | ○        |          |          |          |          |               |          |          |
|                       | 부산예술인복지지원센터  |          | ○        | ○        |          |          |          |               | ○        | ○        |
| 노동 외 분야 내 빈도수         |              | 2        | 2        | 4        | 3        | 3        | 4        | 0             | 4        | 3        |
| 전체 빈도수                |              | 7        | 7        | 7        | 9        | 6        | 8        | 4             | 6        | 6        |

\* 자료 : 김종진(2021), 『서울시 노동자 지원 중간지원 조직의 개선방안 모색』, 『서울시 노동자 지원 발전 토론회』, 서울시의회 기획경제위원회.

### 3) 생활임금 시행 - 관측은 임금의 시도

2015년부터 서울시와 경기도를 시작으로 하여 주요 지방정부에서 생활임금제도를 시행하고 있다. 2019년 10월 당시 108곳(시행 44.4%)에서 생활임금 시행을 위한 조례 제정과 정책이 시행되었고, 2021년 5월 기준 125곳의 지자체에 조례가 제정된 상황이다. 각 지방정부 거의 모두 시 정부 및 의회, 전문, 노동단체, 시민단체 관계자 등이 참여하는 생활임금위원회 구성하여 임금을 결정하고 있다.

<표 10> 한국 광역과 기초 지방정부 생활임금 시행 현황(2019년 말 기준)

| 구 분 | 전체(개) | 생활임금시행(개) | 시행률(%) |
|-----|-------|-----------|--------|
| 광역  | 17    | 13        | 76.4   |
| 기초  | 226   | 95        | 42.0   |
| 전체  | 243   | 108       | 44.4   |

주 : 2019년 11월 기준 생활임금 적용대상자는 6만7천명 수준이며, 양천구 2021년 생활임금은 서울과 같은 10,702원(월 223천만6천원)으로 확정

<표 11> 한국 광역 지방정부 생활임금 추이(2015-2021, 단위: 원)

| 지역  | 생활임금 금액 |       |       |       |        |        |        | 적용 대상   |          |          |          |     |
|-----|---------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|---------|----------|----------|----------|-----|
|     | '15년    | '16년  | '17년  | '18년  | '19년   | '20년   | '21년   | 시<br>소속 | 출자<br>출연 | 민간<br>위탁 | 공사<br>용역 | 하급인 |
| 평 균 | 6,917   | 7,248 | 7,726 | 8,777 | 9,623  | 10,112 | 9,946  |         |          |          |          |     |
| 서 울 | 6,687   | 7,145 | 8,197 | 9,211 | 1,0148 | 10,523 | 10,702 | ○       | ○        | ○        | ○        | ○   |
| 부 산 | -       | -     | -     | 8,446 | 9,894  | 10,186 | 10,341 | ○       | ○        | ○        |          |     |
| 인 천 | -       | -     | 6,880 | 8,600 | 9,600  | 10,000 | 10,150 | ○       | ○        |          |          |     |
| 광 주 | 7,254   | 7,839 | 8,410 | 8,840 | 10,090 | 10,353 | 10,520 | ○       | ○        | ○        |          |     |
| 대 전 | -       | 7,055 | 7,630 | 9,036 | 9,600  | 10,050 | 10,202 | ○       | ○        |          |          |     |
| 세 종 | -       | 7,170 | 7,540 | 7,920 | 8,530  | 9,378  | 10,017 | ○       | ○        |          |          |     |
| 울 산 |         |       |       |       |        |        | 8,720  |         |          |          |          |     |
| 대 구 |         |       |       |       |        |        | 8,720  |         |          |          |          |     |
| 경 기 | 6,810   | 7,030 | 7,910 | 8,900 | 10,000 | 10,364 | 10,540 | ○       | ○        | ○        | ○        |     |
| 강 원 | -       | -     | 7,539 | 8,568 | 9,011  | 10,010 | 10,252 | ○       | ○        |          |          |     |
| 충 남 | -       | -     | 7,764 | 8,935 | 9,700  | 10,050 | 10,220 | ○       | ○        | ○        |          |     |
| 충 북 |         |       |       |       |        |        | 8,720  |         |          |          |          |     |
| 전 북 | -       | -     | 7,700 | 8,600 | 9,200  | 10,050 | 10,251 | ○       | ○        |          |          |     |
| 전 남 | -       | 7,248 | 7,688 | 9,370 | 10,000 | 10,380 | 10,473 | ○       | ○        | ○        |          |     |
| 제 주 | -       | -     | 8,420 | 8,900 | 9,700  | 10,000 | 10,150 | ○       | ○        | ○        |          |     |
| 경 북 |         |       |       |       |        |        | 8,720  |         |          |          |          |     |
| 경 남 |         |       |       |       |        |        | 10,380 |         |          |          |          |     |

\* 주 : 생활임금은 단순 금액(산입범위 문제) 자체보다 (1)적용 대상 확대(공공 : 민간위탁, 보조금 지원, 민간 : 순수 민간 사업장)와 (2)생활임금의 기준 활용(서울시 : 뉴딜 일자리, 비정규 특고 유급병가, 비정규 특고 휴가비 지원, 사회서비스원 재가용양 인건비 등)이 중요한 사회적 기준 임금이 되는 정책 방향이 바람직함.

2021년 기준 광역 지방정부의 생활임금액은 9,916원(울산, 대구, 경북, 충북이 최저임금 8,720원을 생활임금 책정 사유)이며, 생활임금은 현재 각 지방정부가 직접 계약한 노동자와 산하 기관에 적용되고 있으며, 비정규직, 저임금 등 고용의 질이 낮은 사회 양극화가 심화를 해소하기 위한 목적으로 공공부문에서 최저임금보다 높은 임금을 지급하는 정책이다. 2018년부터 서울, 광주, 충남, 부산 등에서 민간위탁까지 생활임금을 적용하고 있으며, 순수한 민간기업의 생활임금 적용을 일부 3~4곳 정도(서울, 경기, 수원 등)의 지자체에서 업무협약(MOU) 등을 통해 아주 소수 적용하고 있는 정도다.

#### 4) 산업안전 보건 - 노동안전과 정신건강 (감정노동, 괴롭힘)

한국은 OECD 주요 회원국 중에서 중대재해 사망사고가 가장 높은 나라 중 하나이며, 하루에 약 5명 정도로 일터에서 노동자들의 목숨을 잃게 되는 상황이다. 이를 흐름에서 중대 재해기업처벌법 논의가 20년 진행되었고, 21대 국회에서도 관련 법률이 통과(21.1)되고 22년부터 시행될 예정이다. 고용노동부에서도 지난 3월 26일 <21년 산재 사망사고 감소 대책>을 발표했으며, 이 대책 중 지자체와의 예방차원의 협력 사항이 포함되어 있다. 그러나 현재 우리나라 지방정부의 노동정책 제도화 수준이 낮은 관계로 조례조차 거의 제정되지 않은 상황이다. <표>에서 알 수 있듯이 243곳 지방정부 중 노동안전 관련 조례는 광역 7곳에 불과한 실정이다.

<표 12> 광역 지방정부 산업재해 및 노동안전 조례 제정 현황(2021년 3월 27일 기준)

| 자치단체 | 조례명                          | 제정시기       |
|------|------------------------------|------------|
| 경기   | 경기도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례   | 2018.03.20 |
| 경남   | 경상남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례  | 2019.11.07 |
| 서울   | 서울특별시 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례 | 2020.01.09 |
| 울산   | 울산광역시 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례 | 2020.12.29 |
| 전남   | 전라남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례  | 2020.05.21 |
| 전북   | 전라북도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례  | 2021.02.19 |
| 충남   | 충청남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례  | 2020.10.05 |

\* 주 : 서울시는 2020년 12월 노동안전 5개년 기본계획 발표

한편 2016년 서울시가 변화하는 산업구조 및 서비스사회화 상황에 맞게 감정노동자 보호 조례를 제정한 이후, 2021년 5월 기준 약 52곳에서 조례가 제정된 상태다. 한국은 지난 19대와 20대 국회에서 법률이 논의되었고, 2017년 국가인권위원회가 국회와 정부에 감정노동자 보호 권고를 권고하자 정부 차원에서 산업안전보건법(41조: 고객의 폭언 등으로 인한 건강장해 예방조치)에 소위 ‘감정노동자 보호’ 법률이 시행되고 있다. 지방정부 감정노동 조례 내용은 지역 내 감정노동자를 제도적으로 보장하고, 구체적인 지원 방안을 모색(종합계획, 실태조사, 주요 사업, 위원회 구성 등)하는 것이다. 감정노동 사업추진 근거는 (1)산업안전보건법 41조(고객의 폭언으로 인한 건강장해 예방조치), (2)정부 국정과제(63번 : 노동존중 사회실현 - 감정노동자 법적보호)에 근거하고 있다.

<표 13> 광역 지방정부 감정노동자 관련 보호 조치 현황(2021년 5월 기준)

| 지역 | 조례명                               | 제정시기        |
|----|-----------------------------------|-------------|
| 강원 | 강원도 감정노동자 보호 등에 관한 조례             | 2019.05.10  |
| 경남 | 경상남도 감정노동자 권리보호 등에 관한 조례          | 2019.09.26. |
| 경기 | 경기도 감정노동자 보호 및 건전한 노동문화 조성에 관한 조례 | 2016.09.29. |
| 인천 | 인천광역시 감정노동 종사자의 권리 보장에 관한 조례      | 2020.10.07  |
| 울산 | 울산광역시 감정노동자 권리보호 등에 관한 조례         | 2020.08.06. |
| 광주 | 광주광역시 감정노동자 보호 조례                 | 2016.07.01. |
| 대구 | 대구광역시 감정노동자 보호 등에 관한 조례           | 2019.07.10. |
| 대전 | 대전광역시 감정노동자 보호 조례                 | 2017.10.18. |
| 부산 | 부산광역시 감정노동자 보호 등에 관한 조례           | 2018.05.23. |
| 서울 | 서울특별시 감정노동 종사자의 권리보호 등에 관한 조례     | 2016.01.07. |
| 충남 | 아산시 감정노동자 권리보호 등에 관한 조례           | 2019.03.15. |
| 전북 | 전라북도 감정노동자 보호 조례                  | 2017.11.17. |
| 전남 | 전라남도 감정노동자 권리 보호 등에 관한 조례         | 2019.08.01  |
| 강원 | 강원도 감정노동자 보호 등에 관한 조례             | 2020.05.15  |
| 제주 | 제주특별자치도 감정노동자 보호 등에 관한 조례         | 2020.01.13  |
| 세종 |                                   |             |

\* 주 : 1) 서울시는 1차 감정노동 기본계획(2017년)과 2차 감정노동 기본계획(2020년)을 발표하고, 현재 2차 사업 관련 추진 중.  
2) 직장 내 괴롭힘 조례는 22곳에서 제정(광역: 서울, 울산, 인천, 경남),

감정노동 조례 주요 내용은 지역 내 다양한 감정노동자를 제도적으로 보장하고, 구체적인 지원 방안을 모색하는 정책 수립 및 사업이 추진할 수 있도록 규정하고 있다. 물론 현재까지는 서울시 정도만이 감정노동 관련 종합계획, 사업, 감정노동센터를 운영하는 정도다. 서울시는 감정노동 종사자 권리보호 조례(2016.1.7.), 감정노동 종합계획(2016.11.9.), 가이드라인 발표(2018.6), 감정노동센터 설립(2018.10)으로 감정노동 제도화가 이루어진 상태다. 서울시 감정노동 정책과 사업은 가이드라인, 매뉴얼, 컨설팅, 실태조사, 심리상담 홍보 및 실시, 교육, 심리상담 등 서비스 제공 등을 중심으로 진행되고 있다.

## 5) 노동이사제 - 경영참여 모델

2016년 서울시에서 시작된 ‘노동이사제’는 2021년 5월 기준 12곳(기초 3곳)의 지방정부에서 노동이사제 조례가 제정되었다. 광역에서는 서울특별시(2016.6), 광주광역시(2017.11.), 경기도(2018.11.), 인천광역시(2018.12.), 경상남도(2019.5.), 부산광역시(2019.8), 울산광역시(2019.11), 전라남도(2020.3), 충청남도(2020.3), 대전광역시(2021.5)까지 지방정부로 확산되고 있다. 노동이사제는 지방정부 산하 공공기관(투자출연기관)에서 노동자들이 선출한자가 이사회에 참여하는 형태다. 이는 공공부문의 지배구조에 경영참여 모델로 볼 수 있으며, 기초

에서는 경기 부천시가 최초로 노동이사 조례를 제정했다.

노동이사제는 노동자가 직접 경영에 참여하여 발언권과 의결권의 행사를 통해 기관 내부에 대한 감시와 견제의 기능을 적절히 수행해줌으로써 경영의 투명성과 책임성, 공익성을 제고할 수 있는 제도로써 주목을 받고 있다. 또한 해당 기관의 전체 노동자를 대표하는 자가 소속 기관 내 의사결정에 공식적으로 참여함으로써 노사 간 정보 비대칭의 문제를 해소하고, 기관 내 이해당사자들과의 적극적인 의사소통을 통해 노사 간 갈등요소를 줄여나갈 수 있다는 점 등에서도 정책 필요성이 제기되고 있다. 21년 대통령 직속 경제사회노동위원회 합의 사항(20.11.18)으로 중앙정부에서도 법률 제정(공운법 관련 법률 : 김주영, 김경협, 박주민 의원안)이 논의되고 있다.

<표 14> 한국 주요 지방정부 노동이사제 운영 조례(2021년 5월 기준)

| 구분     | 노동이사제 운영 조례(명칭)             | 제·개정 시기                          |
|--------|-----------------------------|----------------------------------|
| 서울특별시  | 서울특별시 노동자이사제 운영에 관한 조례      | 2016.9.29. 제정<br>2020.7.15. 개정   |
| 광주광역시  | 광주광역시 노동자이사제 운영 조례          | 2017.11.15. 제정                   |
| 경기도    | 경기도 공공기관 노동이사제 운영에 관한 조례    | 2018.11.13. 제정<br>2019.10.01. 개정 |
| 경기 부천시 | 부천시 공공기관 노동자이사제 운영에 관한 조례   | 2019.07.15. 제정                   |
| 경기 안산시 | 안산시 공공기관 노동이사제 운영에 관한 조례    | 2021.04.21. 제정                   |
| 경기 이천시 | 이천시 공공기관 노동이사제 운영에 관한 조례    | 2020.10.07. 제정                   |
| 인천광역시  | 인천광역시 근로자이사제 운영에 관한 조례      | 2018.12.10. 제정                   |
| 경상남도   | 경상남도 노동이사제 운영에 관한 조례        | 2019.05.02. 제정                   |
| 부산광역시  | 부산광역시 공공기관 노동자이사제 운영에 관한 조례 | 2019.08.07. 제정                   |
| 울산광역시  | 울산광역시 노동이사제 운영에 관한 조례       | 2019.11.07. 제정                   |
| 전라남도   | 전라남도 노동자이사제 운영 조례           | 2020.03.16. 제정                   |
| 충청남도   | 충청남도 노동자이사제 운영에 관한 조례       | 2020.03.10. 제정                   |
| 대전광역시  | 대전광역시 노동이사제 운영 조례           | 2021.02.19. 제정                   |

주 : 노동이사제는 현재 21대 국회에 공운위법안 발의(김경협, 박주민 의원 등) 상황이며, 경제사회노동위원회 공공기관위원회(1기, 2021.3)에서 합의사항이기도 함.

주요 지자체 노동이사 자격은 일단 공사 등 소속 노동자 중에서 1년 이상 재직한 사람으로 하였는데, 이러한 요건은 타 지방정부에서도 동일하게 나타나고 있다. 노동이사 임명과 관련하여서는 지방공기업법령 및 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법령과 공사 등의 정관에서 정하는 공개모집과 임원추천위원회 추천 등에 따라 임명하도록 정하였으며(동 조례 제5조 제1항), 이때 노동이사 임명과 관련하여 법령에서 정한 것을

제외하고는 정관 또는 내부규정으로 정하도록 했다(동 제5조 제2항).<sup>1)</sup>

### III. 맺음말 - 토론 및 논의

이상에서 살펴본 바와 같이 한국의 지방정부는 지난 2012년 이후 서울시를 시작으로 하여 광주, 충남, 경기, 부산, 경남, 인천 등에서 노동정책 제도화가 확인되고 있다. 주요 하계는 조례 제정, 행정조직 설치, 기본계획 수립, 지원조직 센터 설립, 거버넌스 운영 등이다. 무엇보다 한국 지방정부의 노동정책은 지난 10년 보수정부 시기 지방정부가 선도적인 진보적인 노동정책을 수립했다는 것에 의미가 있다. 이와 같은 한국 지방정부의 노동정책 핵심적 역할은 서울시가 선도적인 역할을 했고, 최근에는 경기, 경남 등에서 선제적 모델들이 확인되고 있다.

한편 초기 서울, 광주의 비정규직 정규직 전환은 문재인 정부 이후 공공부문 비정규직의 정규직 전환의 주요한 기준이 되었다. 이 과정에서 ‘고용안정’만이 아니라, ‘차별해소’라는 노동정책을 실현하기 위해 동일노동 유사 업무의 정규직과 무기계약직의 통합(일반직전환)이라는 정책도 확인된다. 이는 ‘동일가치노동 동일임금’이라는 노동정책까지 지방정부가 확대하는 것은 국제노동기구(ILO), 헌법(32조) 및 근로기준법(균등대우), 문재인 정부 국정과제(63번: 노동존중 사회, 64번: 차별없는 일터)와 부합하는 정책을 지방정부가 모색해야 할 과제다.

초기 서울시 노동정책도 집단적 노사관계 영역(투자출연기관 노사관계 정상화, 집단교섭 체제 운영, 노동이사제 시행 등)나 개별적 노사관계 영역(비정규직 정규직전환, 생활임금제 시행, 감정노동, 취약층 사각지대 정책: 청소경비, 이동노동자, 셔틀버스, 방송 프리랜서 등)의 정책과 사업들이 구분되기도 한다. 서울시 노동정책에 있어서는 2017년부터 ILO와 함께 ‘좋은 일자리 도시 국제포럼’을 운영하면서 도시 정부의 좋은 일자리(decent work) 정책을 모색한바 있다. 최근에는 성남시가 ‘근로자’와 ‘노동자’ 개념에서

1) 서울시 노동이사 운영 조례에 의하면, 동 조례는 서울시 산하 공사·공단 및 출연기관에서 적용하도록 하며(동 조례 제3조), 원칙적으로 정관 또는 내부규정에 따른 노동정원이 100명 이상인 공사 등에 도입하도록 정하고 있다(동 조례 제4조 제1항).

벗어나, ‘일하는 시민’을 대상으로 한 조례(2021)는 새로운 진전이다([별첨자료 참조]).

다만, 지난 몇 년 동안 (일부)지방정부의 노동정책이 중앙정부 노동정책을 선도한 측면이 있으나, 노동조합은 파트너십 정도에 머물렀다. 때문에 향후 지속가능한 노동정책으로 발전하기 위해서는 법제도화를 위해 노동조합 참여와 개입 그리고 공동결정제도와 유사한 정책 틀이 구상될 필요가 있다.<sup>2)</sup> 한편 노동정책 제도화와 기반 조성을 위해 노동관계법 등의 개정 등이 추진될 필요가 있다. 대표적으로 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」과 동 법률의 「시행령」 개정을 통한 지방정부 노동정책 활성화를 노사정 이해당사자 모두가 함께 모색할 필요가 있다. 사실, 「청년기본법」(2020.8) 시행으로 전국 243곳의 지자체에 청년기본조례가 90% 제정 되고, 80% 정도의 지자체에 청년정책 전담조직(최소 팀)이 만들어 진 것을 고려하면 노동정책은 한참 뒤처지고, 노동조합에서도 지방정부 노동정책을 중앙정부식 노정 혹은 노사정교섭의 틀만을 관념적으로 사고하는 것도 초기 정책 수립 과정에서 난관 중 하나다.<sup>3)</sup>

또한 조직된 노동조직이 아닌 미조직노동자·비임금 노동자(특수고용, 프리랜서, 플랫폼노동 등)들이 정책에 참여할 수 있는 ‘일하는 시민 플랫폼’을 운영하여 정책의 폭을 확장하고 시민과 노동이 함께하는 정책으로 발전시킬 필요가 있다. 특히 현재의 지방정부 사회적 대화 중 하나인 ‘노사민정협의회’의 형식·실용·선언 중심의 정책에서 변화가 필요하다.

결국 지역에서는 지방정부의 노동행정 제도화(노동정책 관련 조례 제정, 노동행정 전담 부서 설치·운영, 노동정책 5개년 기본계획 수립, 노동정책 관련 거버넌스 활성화, 노동센터 설립운영 등)가 필요한 상황이다.<sup>4)</sup> 특히 전라북도는 ‘기업지원과’ 내에 ‘노사협력팀’이 있다는 것 자체가 기업의 하위 범주로 노동정책을 인지하고 있는 것은 문제점으로 판단된다. 더불어 전라북도는 개별 노동 관련 일부 조례(생활임금, 감정노동 등) 정도만

2) 김종진(2021.) 「절반의 성공 서울·경기 노동정책, 전담조직 법제화 필요」, 매일노동뉴스(2021.5.31.)

3) 중앙정부(고용노동부) 공무원들과 달리 지방정부는 2년 순환 보직으로 운영되는 종합 행정조직 특성상 노동정책 부서가 만들어진다고 하더라도 전문 공무원의 부재는 심각하다. 예를 들어, 보건복지, 도시교통, 공원녹지, 문화체육, 평생교육 등과 같은 부서에서 과장, 팀장, 주무관에서 근무했던 분들이 노동정책 부서에 배치될 경우가 대부분이다. 이럴 경우 개별적 노사관계 의제(임금정책/통상임금, 노동시간/탄력적근무)는 물론 집단적 노사관계 의제(산별-공동-대각선교섭 등) 등이 학계나 노동조합이 요구하는 방식으로 나타나길 기대하는 것 자체가 무리다.

4) 법률 개정의 핵심은 243개 지자체에 노동정책 전담 부서(‘과’ 혹은 ‘팀’)를 두고 있는 곳이 거의 없기 때문에, 법률 제3조(지방자치단체의 책무 등)에서 해당 조항을 추가할 필요가 있다. 법률 개정의 목표는 궁극적으로 지역 차원의 노동정책이 지속 가능하고 활성화되기 위한 기본조성이 필요하기 때문이다. 특히 노사정 모두 지역차원에서는 전문 인력이나 활동가 그리고 연구자 등의 자원이 부족하기 때문이다.



있고, 노동권의 관련 기본 조례 설립부터 필요한 상황이며, 그나마 실질적으로 작동되는 조례 정책은 ‘생활임금’ 정도만 확인되고 있다.

지방정부 노동정책 수립의 제도화 요인은 약 10개 정도로 꼽을 수 있으며, 주요 사항은 (1)단체장 철학과 의지, (2)시의회 노동 관심과 협력 정도, (3)집행부 정무-비서실 노동 전문가(개방직: 특보/협력관/전문관), (4)조직 내 노동전담 조직(광역: 과, 기초: 팀)과 인력(외부 전문인력: 임기제) 운영, (5)노동자 중간지원조직(노동센터)과 운영 능력(수탁법인), (6)지역사회 노동조합 개입 전략 문제(양대노총 및 청년/여성 등), (7)노동정책 각 조례 위원회의 다양한 전문가 위원 풀, (8)지방정부 부설 연구원 노동 담당 연구원(출연기관), (9)외부 노동 전문기관 및 연구자의 실천적 참여, (10)지방정부(광역/기초)-중앙정부(노동부 지청)-교육청 등과의 유기적-협력적 관계 등으로 볼 수 있다. 중앙정부와 달리 지방정부 자체가 지난 70여년 동안 노동정책을 행정 내 업무(사무)로 생각하지 않았다는 측면에서 볼 때, 우리 사회에서는 하나 둘 해결해야할 과제가 많다.

지난 1년 6개월 코로나19를 경험하면서, 앞으로 ‘새로운 일상과 규범/표준’(New normal)의 강조가 아니라, 더 나은 일상과 규범/표준(Better normal)으로 가기 위한 다양한 노동정책 모색이 필요한 시기로 보여진다. 예를 들면 사회보험, 노동안전, 교육훈련 등의 문제는 그간 지방정부에서 논의되지 못한 영역들이다. 국제노동기구(ILO)는 코로나 19 시기 사회적 보호와 불평등 해결을 위해 사회적 대화를 강조하고 있다. 사회적 대화는 국가의 정책 결정과정에 사회 주체들이 참여하는 방식 중 하나다. 노동조합이 ‘적대적 비참여’만으로는 노조 밖의 노동문제를 해결하긴 쉽지 않다. 이런 의미에서 한국노총만 참여하는 노사민정협의회 이외의 ‘코로나19 위기대응 모색’을 목표로 진행된 지역의 사회적 대화 경험(전주, 경남)은 의미가 있다.

[그림 4] 지방정부 노동정책 관련 다양한 사회적 대화 거버넌스 유형 도식화

| 구분   | 노사민정협의회                                                                                       | 일자리 상생                                                                    | 코로나19 대응                                                                                                               | 각 위원회                                                     |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| 주요사례 | 138개 지자체<br>노사민정협의회                                                                           | 광주형 일자리<br>*군산형 일자리                                                       | 경남 위기극복 상<br>생 <sup>5)</sup><br>전주 위기극복 상생                                                                             | 노동자 권익보호<br>생활임금위원회<br>일자리위원회 등                           |
| 추진근거 | 「노사관계 발전<br>지원에 관한 법률<br>시행령」 제2조 및<br>「경제사회발전 노<br>사정 위원회법 시<br>행령」 제16조의 규<br>정<br>* 지자체 조례 | 광주광역시 「광주<br>형일자리 촉진에 관<br>한 조례」 ('19.7.1)                                | '코로나19 위기극복<br>위한 노사정 상생협<br>력 공동 선언'<br>(20.8.18)<br>'코로나19 고용위기<br>극복 해고없는 도시<br>전주 상생선<br>언'(20.4.21) <sup>6)</sup> | 각 지자체 조례                                                  |
| 정책사업 | 각 지자체<br>일자리 창출, 기업<br>및 산업 지원, 실업<br>및 고용대책 등                                                | 일자리 창출 및 소<br>득주도 성장을 통해<br>사회통합과 지역경<br>제를 활성화하고 시<br>민의 삶의 질 향상<br>에 기여 | 코로나19 고용위기<br>시기 고용유지와 지<br>원 정책                                                                                       | 지자체 노동정책 기<br>본계획 수립 심의자<br>문, 생활임금 결정,<br>일자리 관련 정책<br>등 |
| 담당부서 | 노동정책과(산업/경<br>제, 기업 부서 담<br>당)                                                                | 노동정책 담당 부서                                                                | 노동정책 담당 부서                                                                                                             | 노동정책과/일자리<br>정책과(산업/경제,<br>기업 부서 담당)                      |
| 주요특징 | 지역 노사민정협의<br>의 인자의 설치 운영<br>별도 사무국 운영                                                         | 광주 자동차 공장<br>원하청 문제 격차<br>해소 출발(4대 협약<br>등)                               | 노동계 참여 '코로나<br>19 시기 고용유지'                                                                                             | 조례 근거 위원회<br>양대노총(지역본부)<br>참여                             |
| 추진실무 | 별도 사무국 운영<br>(노동정책 부서)                                                                        | 재단 출범 추진                                                                  | 노동정책 담당 부서                                                                                                             | 각 부서 팀/담당                                                 |

주 : 1) 서울시는 서울시 산하 공공기관 노사정 모델(서울특별시 투자출연기관 노동조합협의회前 서울모델)이 있음  
2) 서울, 경기, 부산, 광주, 인천, 경남 등은 지방선거 과정 혹은 그 이후 노동조합과 '정책협약' 모델도 있음.

- 5) 코로나19 위기극복 대응 경남 노사정 공동 선언문에는 ▲대화와 타협으로 노사상생 분위기 조성 ▲고용유지 노력 및 안정적인 노사관계 구축 ▲고용유지 기업에 대한 행정적·재정적 지원 ▲고용유지 노력 동참 분위기 조성 및 홍보 등 이 담겨 있음. 노사정은 이를 실천하기 위해 ▲고용유지를 위한 노사정 상생협력 실천 ▲취약계층 지원 강화 ▲도민 의 건강보호 강화 및 안전한 근무 지원 ▲지역경제 활성화로 경제위기 극복 등에 협력할 것을 제시한바 있다.
- 6) 코로나19 위기극복 전주 노사정 참여 협약은 20년 7월 기준 1차(79개), 2차(138개), 3차(592개) 협약이 진행되고, 총 809개 기업이 참여했으며, 해고 없는 도시 선언에 동참 기업들에게 시는 상생기업에게 △고용유지 경영안 전 자금 이차보전, △중소기업육성자금 상환도래 기업 이차보전 연장지원, △고용유지지원금 사업주 부담분 지원, △고용보험 가입 컨설팅 지원, △고용유지 교육·훈련 참여기업에 교육·훈련수당 지원, △지방세(취득세·지방소득세 등) 유예 및 공공요금 감면 등을 제공하고 있음. 고용안정을 뒷받침하는 사업들로, 13일 기준 중소기업육성자금 연장 지원에 29개사 58억 6900만원 등을 지원했다.

[별첨자료] 성남시 노동정책 조례 - 노동자와 일터 범위 확대<sup>7)</sup>

일하는 시민을 위한 성남시 조례

[시행 2021. 1. 1.] [경기도성남시조례 제3547호, 2020. 12. 14., 제정]

**제1조(목적)** 이 조례는 일하는 시민의 노동권익을 보호하고 증진함으로써 일하는 시민 누구나 자신의 일터에서 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “일하는 시민”이란 노동관계법에 따른 근로자를 비롯하여 고용상의 지위 또는 계약의 형태에 상관없이 일터에서 일하는 모든 사람을 말한다.
2. “일터”란 다음 각 목의 장소를 포함한다.
  - 가. 일하는 장소(일하는 장소로 이용되는 공적·사적 공간을 포함한다)
  - 나. 일하는 사람이 보수를 받는 곳, 휴식을 취하는 곳, 식사를 하는 곳, 화장실이나 탈의실을 이용하는 곳
  - 다. 일과 관련하여 이동하거나 교육을 받거나 관련 행사를 수행하는 곳
  - 라. 일과 관련된 온·오프라인 통신공간
  - 마. 사용자가 제공하는 숙소
  - 바. 출퇴근길

**제3조(적용범위)** 이 조례는 다음 각 호에 대해 적용한다.

1. 성남시 관내 일터 및 사업주, 거래처
2. 성남시에 거주하고 성남시 관내 일터에서 일하는 사람
3. 성남시 밖에 거주하고 성남시 관내 일터에서 일하는 사람
4. 성남시에 거주하고 성남시 밖의 일터에서 일하는 사람

**제4조(일하는 시민의 권리)** ① 일하는 시민은 자신의 일터에서 기본적 인권과 노동권을 존중받으며 차별 없이 일할 권리를 가진다.

② 일하는 시민은 쾌적하고 안전한 환경에서 일할 권리를 가진다.

③ 일하는 시민은 고용상의 지위나 계약의 형태와 상관없이 인간다운 삶을 위한 적절한 임금·소득과 휴식을 보장받을 권리를 가진다.

④ 일하는 시민은 폭언·폭행 등 부당한 신체적·정신적 고통을 당하거나, 노동환경을 악화하는 어떠한 행동과 위협의 대상이 되어서는 안 된다.

⑤ 일하는 시민은 일터 및 지역에서 노동조건과 노동환경 등을 결정하는 과정에 참여하고 의견을 개진할 권리를 가진다.

**제5조(시장의 책무)** ① 성남시장(이하 “시장”이라 한다)은 제4조에서 규정하는 일하는 시민의 권리를 보호하고 증진하기 위하여 노력하여야 한다.

② 시장은 산업재해를 예방하고 취약계층 및 일하는 시민의 질병과 감염 예방 등을 포함한 안전보건을 위하여 노력하여야 한다.

③ 시장은 일하는 시민이 부당하고 불공정한 계약의 피해를 입지 않도록 노력하여야 한다.

④ 시장은 일하는 시민이 고용상의 지위나 계약의 형태를 이유로 차별받는 관행을 해소하고 공정한 대우를 받을 수 있도록 노력하여야 한다.

⑤ 시장은 좋은 일자리와 좋은 일터를 만들기 위한 정책 방향을 수립하고, 그 추진에 필요한 행정적·재정적 지원방안을 마련하여야 한다.

**제6조(노동권의 보호 및 증진 기본계획)** ① 시장은 일하는 시민의 노동권의 보호 및 증진을 위하여 다음 각 호가 포함된 기본계획을 수립하여야 한다.

1. 기본방향 및 목표
2. 분야별 핵심과제의 추진 및 시행계획
3. 기본계획의 실행을 위한 재원 조달
4. 노동권 관련 조사·연구 및 노동교육·상담

7) 일하는 시민 조례는 2020년 성남시 연구과제 『성남시 일하는 시민 조례 제정 정책연구』(김종진·조성주, 2020)의 일환으로 진행된 결과다.

5. 그 밖에 노동권의 보호 및 증진을 위한 주요 사항

② 시장은 기본계획을 수립할 경우 공청회, 토론회 등을 통하여 시민 등의 의견을 수렴할 수 있다.

③ 시장은 기본계획의 이행 여부를 정기적으로 점검·평가하여 시행계획에 반영하여야 한다.

**제7조(노동권의 보호 및 증진 사업)** ① 시장은 제6조의 기본계획에 따라 다음 각 호와 같은 시책사업을 개발하여 추진하도록 노력하여야 한다.

1. 노동정책 기본계획에 따른 사업

2. 노동 관련 실태조사 및 연구

3. 노동권의 교육 및 홍보

4. 노동권 관련 법률 상담 및 지원

5. 좋은 일자리 만들기 사업

6. 체불임금 상담 및 구제 사업

7. 취약 일터 노동환경 개선 및 노동권 보호 사업

8. 취약계층 사회안전망 구축, 소득지원, 사회보험 가입 지원

9. 특수고용직·플랫폼노동 및 프리랜서 노동권 보호 사업

10. 노동안전·보건 및 산업재해 예방 사업

11. 노동권의 관련 기관·단체 등과의 협력 체계 구축

12. 그 밖에 시장이 일하는 시민의 노동권의 증진 및 복지에 필요하다고 인정하는 사업

② 시장은 제1항 각 호의 사업에 필요한 행정적·재정적 지원을 예산의 범위에서 할 수 있다.

③ 시장은 「근로복지기본법」, 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「산업안전보건법」 등 관련 법령에 따라 일하는 시민의 노동권의 보호 및 증진을 위해 관련 사업을 추진하는 기관·단체에 예산의 범위에서 재정적 지원을 할 수 있다.

④ 시장은 제1항 각 호의 사업을 추진하기 위한 시설을 설치하여 운영할 수 있으며, 시설 운영을 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 예산의 범위에서 할 수 있다.

⑤ 시장은 지원시설을 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우에는 지원시설 운영업무의 전부 또는 일부를 관련 기관 또는 단체 등에 위탁할 수 있다.

⑥ 제2항부터 제4항까지의 재정적 지원에 관한 사항은 「성남시 지방보조금 관리 조례」에 따른다.

**제8조(일하는 시민 지원기금의 설치)** ① 시장은 제7조제1항 각 호의 사업을 위해 일하는 시민 지원기금(이하 ‘기금’이라 한다)을 설치·운용할 수 있다.

② 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 성남시의 출연금

2. 이자 수익금

3. 그 밖의 수입금

③ 시장은 회계연도마다 다음 각 호의 사항이 포함된 기금운용계획을 수립하여야 한다.

1. 기금의 수입 및 지출에 관한 사항

2. 해당연도 사업계획 및 자금계획에 관한 사항

3. 기금재산에 관한 사항

4. 그 밖에 기금 운용상 필요하다고 인정되는 사항

④ 기금의 존속기한은 2025년 12월 31일까지로 한다.

⑤ 그 밖에 기금운용에 관한 세부 사항은 규칙으로 정한다.

**제9조(일하는 시민 지원기금 운용심의위원회 설치)** 기금의 운용에 관한 사항을 심의하기 위하여 성남시 일하는 시민 지원기금 운용심의위원회(이하 "기금위원회"라 한다)를 둔다.

**제10조(기금위원회의 구성)** ① 기금위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성한다.

② 기금위원회의 위원장은 시장이 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선(互選)한다.

③ 기금위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 위촉하고, 노동 관련 부서장은 당연직 위원이 된다. 다만, 기금 운용 또는 기금 관련 분야에 전문지식을 갖춘 민간전문가가 3분의 1 이상 참여하도록 하여야 한다.

1. 성남시의회에서 추천하는 의원 2명

2. 노동 또는 고용 관련 단체의 대표자

3. 노동·고용·기금 관련 분야에 관한 학식과 전문성을 갖춘 사람

④ 위촉직 위원은 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 넘지 않도록 하여야 한다.

**제11조(기금위원회의 운영 등)** ① 기금위원회의 위원장은 제7조에 따른 시책사업과 지원 범위의 결정, 제8조제2항의 기금 운용계획 수립에 관한 사항 및 그 밖의 필요한 사항을 심의하기 위하여 기금위원회의 회의를 소집할 수 있다.

② 제1항에 따른 소집의 통지는 심의 안건을 표시하여 회의 개최 5일 전까지 발송하여야 한다.

③ 기금위원회의 회의는 재적 위원 과반수의 출석으로 시작하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

④ 기금위원회의 회의에 참석한 공무원이 아닌 위원에게는 예산의 범위에서 「성남시 각종 위원회 설치 및 운영에 관한 조례」에 따라 수당을 지급할 수 있다.

⑤ 그 밖에 기금위원회 운영에 필요한 세부 사항은 규칙으로 정한다.

**제12조(좋은 일자리 만들기 사업)** ① 시장은 일하는 시민의 고용기회, 소득불평등 해소, 적정 노동시간, 고용안정, 고용평등, 직업교육훈련, 산업안전, 일과 삶의 균형, 사회보장, 참여발언이 충족되는 좋은 일자리를 만들기 위해 정책적 노력을 기울여야 한다.

② 시장은 취약계층의 직업능력개발 향상과 좋은 일자리의 구축활동 등 노동시장 개선을 위해 노력해야 한다.

**제13조(공정거래 지침의 보급 등)** ① 시장은 일하는 시민의 노동권의 보호와 지위 향상 및 계약상 권리를 보장하기 위하여 업종별 표준계약서를 포함하여 일하는 시민을 위한 공정거래 지침(이하 “공정거래 지침 등”이라 한다)을 개발하여 보급할 수 있다.

② 시장은 성남시 및 그 산하기관에 공정거래 지침 등을 따르도록 하고, 민간기업·기관·협회 등의 장에게 공정거래 지침 등의 적용을 권장할 수 있다.

③ 시장은 성남시 및 그 산하기관과 용역계약을 체결하거나 보조금 등을 받는 민간기업·기관·협회 등에 공정거래 지침 등을 따르도록 요청할 수 있다.

④ 그 밖에 공정거래 지침 등을 개발·보급·적용 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

**제14조(노동권의 보호 및 증진을 위한 교육)** ① 시장은 일하는 시민이 노동권의 보호 및 증진을 위한 교육을 받을 수 있도록 각종 교육기관과 시설 등의 노동법 교육체계 마련을 위해 노력하여야 한다.

② 시장은 노동인지적 행정문화 조성을 위해 소속 공무원 및 직원이 일하는 시민의 노동권의 보호 및 증진과 관련된 교육을 받을 수 있도록 노력하여야 한다.

③ 성남시에서 출자하거나 출연하는 기관의 장은 노동인지적 행정문화 조성을 위해 소속 직원이 일하는 시민의 노동권과 관련된 교육을 받을 수 있도록 노력하여야 한다.

**제15조(노동권익위원회의 설치)** 시장은 일하는 시민의 노동권의 보호 및 증진을 위한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 성남시 노동권익위원회(이하 “노동위원회”라 한다)를 설치할 수 있다.

1. 노동권의 보호 및 증진 기본계획 및 시행계획 수립
2. 노동권의 보호 및 증진에 영향을 미치는 법규·정책
3. 노동권의 지원시설 운영
4. 생활임금의 결정, 성 평등노동정책 수립, 다양한 노동형태에 대한 보호 및 정책수립
5. 좋은 일자리 정책의 평가
6. 그 밖의 노동정책 개발 및 운영에 관한 사항

**제16조(노동위원회의 구성)** ① 노동위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 15명 이내로 구성하며, 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

② 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 위촉하며, 노동정책업무 담당 국장은 당연직 위원이 된다.

1. 성남시의회에서 추천하는 의원 2명
2. 노동 관련 분야의 전문지식이 있는 사람
3. 노동 관련 분야 정부기관, 비영리 민간단체·법인, 노동단체, 국내외 기구에서의 근무 등 경력이 있는 사람

③ 위촉직 위원의 경우에는 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 않도록 하여야 하며, 노동위원회 구성에서 세대별 형평성을 고려하여야 한다.

④ 노동위원회에 노동위원회의 사무를 처리할 간사를 두며, 간사는 노동정책업무 담당 팀장이 된다.

⑤ 위촉직 위원의 임기는 2년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원의 남은 기간으로 한다.

**제17조(노동위원회 운영 등)** ① 회의는 정기회와 임시회로 구분하여 운영한다.

② 정기회는 연 1회 이상 개최하고, 임시회는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적 위원 3분의 1 이상의 회의소집 요구가 있는 경우에 개최한다.

③ 회의는 재적 위원 과반수의 출석으로 시작하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

④ 노동위원회는 생활임금 분과, 성평등노동정책 분과, 플랫폼노동보호 분과 등 노동위원회의 업무를 효율적으로 수행하는 데에 필요하다고 판단되는 분과위원회를 둘 수 있으며, 분과위원회의 설치·운영 등에 필요한 사항은 노동위원회의 의결을

거쳐 위원장이 정한다.

⑤ 노동위원회의 회의에 참석한 공무원이 아닌 위원에게는 예산의 범위에서 「성남시 각종 위원회 설치 및 운영에 관한 조례」에 따라 수당을 지급할 수 있다.

⑥ 그 밖에 노동위원회 운영에 필요한 세부 사항은 규칙으로 정한다.

**제18조(다른 조례와의 관계)** 일하는 시민의 노동권익 보호 및 증진에 관하여 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.

**제19조(시행규칙)** 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙 <제정 2020. 12. 14. 조례 제3547호>

이 조례는 2021년 1월 1일부터 시행한다.

## <참고문헌>

- 김종진(2016a), 「지자체 노동정책 현황과 과제」, 《노동사회》, 190호, 한국노동사회연구소.
- 김종진(2016b), 「외국 지자체 노동정책 사례와 시사점」, 《노동사회》, 191호, 한국노동사회연구소.
- 김종진(2016c), 『함께 걷는 노동: 노동이 존중받는 사회』, 서울연구원.
- 김종진(2018), 「노동의 미래와 유니언시티 : 한국 지방정부의 ‘유니언시티’ 모델 과제」, 『일의 불평등과 유니언시티』, 2018 좋은 일자리 도시 국제포럼(2018.12.12.), 서울시 노동정책과 · 국제노동기구(ILO) 아태사무소.
- 김종진(2019), 「지역사회 노동자 권익 중간지원조직 역할과 과제 모색 : 노동권익센터와 비정규직지원센터 사례 중심으로」, 제441차 노동포럼, 한국노동사회연구소 · 프리드리히 에버트재단.
- 김종진(2020), 「지방정부 노동정책 제도화 현황과 과제」, 경제사회노동위원회 지역사회적 대화 연구회.
- 김종진(2021a), 「서울시 노동자 지원 중간지원 조직의 개선방안 모색」, 『서울시 노동자 지원 발전 토론회』, 서울시의회 기획경제위원회.
- 김종진(2021b), 「절반의 성공 서울 · 경기 노동정책, 전담조직 법제화 필요」, 매일노동뉴스(2021.5.31.).
- 김종진 · 조성주(2020), 『성남시 일하는 시민 조례 제정 정책연구』, 성남시.
- 김현우 · 이상훈 · 장원봉(2006), 『지역사회와 노동운동의 개입전략』, 프리드리히에버트재단 · 한국노동사회연구소.
- 노성철 · 정흥준 · 이철(2018), 「노동운동의 새로운 시도 혹은 제도적 포섭? : 비정규노동센터의 성과와 과제」, 《산업노동연구》, 제24권 2호, 한국산업노동학회.
- 남우근(2021), 「지역노동정책 현황과 노동운동의 과제」, 『노동 · 일자리 정책, 지역에서 길을 찾다』, 한국산업노동학회 2021년 봄 학술대회.
- 박용석 · 이창근 · 정경은 · 정경윤 외(2019), 『‘노동존중 시대’, 지방정부 노동실태 비교』, 민주노총 민주노동연구원.
- Tattersall, Amanda, 2005, “Understanding what makes union-community coalition effective: A framework for analysing union- community relationships”, A/RAANZ 2005.
- Tattersall, Amanda, 2004, “Union-Community Coalitions and Community Unionism: developing a framework for the role of union- community relationships in union renewal”, 2004.

토론

---

## 「노동정책 기본계획」 및 지역 노동정책 추진 흐름

박용석

(민주노총 부설 정책연구원장)





# 「노동정책 기본계획」 및 지역 노동정책 추진 흐름

박 용 석

(민주노동 부설 정책연구원장)

## 1. 서론 - 지역 노동정책 위상

### 1) 지역 노동정책이 갖는 의미

- 지역 노동정책은 우리의 지방이 갖는 경제적.사회적 위치를 반영함에 따라, 각각 △지방자치에 따라 지방이 수행해야 하는 보편적 과제 △지역 고용 위기에 따른 시대적 과제 △한국경제 발전 과정에서 특수하게 제기되는 과제 등으로 나뉘질 수 있음.
- (보편적 과제) 지방자치에 걸맞는 지방 노동자 보호 행정 강화 및 노동정치 기반 구축
- (시대적 과제) 지역 고용 위기, 산업구조 전환, 불안정 노동 확산 관련 노동존중 대응 체제 구체화
- (한국 특수 과제) 불균등 발전(수출.대기업.수도권) 전략의 균등 발전(내수.중소기업.지역) 전략 전환을 위한 기본적 토대 마련

### 2) 노동정책 관련 지방정부의 역할(책무)

- 노동정책 수립 및 집행과 관련한 지방정부의 역할은 크게, 규범 설정자(rule setter), 정책 감독자(supervisor), 사용자(employer)로 규정될 수 있음. <sup>1)</sup>
- (규범 설정자) 자치 법제도를 마련하고, 관련 경제주체들을 참여시키는 지배구조(governance) 구축

1) 김종진(2021)은 지방정부 역할에 대해, 규범 설정자(rule setting), 사용자(model employer), 지도감독모니터링(monitring), 이해당사자 참여형 거버넌스(governance) 등 4가지 형태로 구분하고 있으나, 자치법규 제정, 정책 집행, 직원 고용의 본연의 역할에 따라 여기서는 규범 설정자, 정책 집행자, 사용자로 설정함.

- (정책 감독자) 법제도.정책의 적정 집행 여부에 대해 감시.감독하고, 필요시 행정지도 수행
- (사용자) 고용관계에 있는 노동자에 대해 노사관계법에서 설정한 사용자 역할 수행

### 3) 노동존중 사회 실현을 위한 지방정부의 노동정책 목표

- 문재인정부의 주요 국정방향으로 자리잡은 노동존중 사회 실현과 관련하여, 지역의 노동자들 또한 기본적으로 확보해야 할 권리들이 존재하고 있고, 이 권리들이 지방정부 노동정책의 목표로 자리잡아야 할 것임.
- ① 노동3권 보장받을 권리 : 노조할 권리에 대한 사회적 지원, 변형 고용(간접 고용) 구조를 넘는 사용자 책임 강화
- ② 차별받지 않을 권리 : 기업규모.고용구조 및 사회적 신분으로 인해 나타나는 노동 격차의 해소
- ③ 좋은 일자리를 가질 권리 : 산업정책과 노동정책의 결합, 비정규직 사용 제한, 공공부문 선도적 일자리 창출
- ④ 안전하고 건강하게 일할 권리 : 위험.재해.질병.인격침해로부터 보호받을 권리, 사회안전망 확대
- ⑤ 정책결정에 참여할 권리 : 민주적 경영 참여 및 지배구조

## 2. 지역의 노동정책 추진 흐름

### 1) 노동정책 추진 기반 조성 현황 : 노동자 권리 보호 조례 제정

- 지자체가 「노동정책 기본계획」 수립을 위해서는, 그 제도적 근거가 되는 노동자 권리(권익) 보호 조례가 필수적임.
- 2021년 5월 현재, 전국의 14개 광역 지자체 및 19개 기초 지자체에서 노동자 권리(권익) 보호 조례가 제정되었고, 이 조례에 따라 해당 지자체에서는 5년마다 「노동정책 기본계획」을 수립하도록 되어 있음.
- 다만, '노동인권 증진 조례'를 이미 제정하였으나 「노동정책 기본계획」수립을

방치하는 경우(예, 대구, 대전<sup>2)</sup>) 또는 지체하는 경우(예, 울산, 충북, 제주)가 나타나고 있고, 뒤늦게 조례 제정했으나 「노동정책 기본계획」 수립에 적극적인 경우(예, 경남)도 있음.

[표-1] 각 광역 지자체 노동자 권리(권익) 보호 조례 현황

| 자치단체    | 조례명                            | 제.개정 시기                      |
|---------|--------------------------------|------------------------------|
| 서울특별시   | 서울특별시 노동자 권리 보호 및 증진을 위한 조례    | 2014.3. 제정<br>(2019.7. 개정)   |
| 부산광역시   | 부산광역시 노동자 권익 보호 및 증진을 위한 조례    | 2019.2. 제정<br>(2020.5. 개정)   |
| 대구광역시   | 대구광역시 근로자 권리 보호 및 복지 증진에 관한 조례 | 2015.12. 제정                  |
| 광주광역시   | 광주광역시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례    | 2016.7. 제정                   |
| 인천광역시   | 인천광역시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례    | 2016.6. 제정                   |
| 대전광역시   | 대전광역시 노동인권 증진 조례               | 2016.12. 제정                  |
| 울산광역시   | 울산광역시 노동자 권리 보호 및 증진을 위한 조례    | 2018.12. 제정                  |
| 경기도     | 경기도 노동 기본 조례                   | 2016.12. 제정<br>(2019.8. 개정). |
| 강원도     | 강원도 노동 기본 조례                   | 2020.3. 제정                   |
| 충청북도    | 충청북도 근로자 권리 보호 및 증진에 관한 조례     | 2019.5. 제정                   |
| 충청남도    | 충청남도 노동자 권리 보호 및 증진에 관한 조례     | 2017.6. 제정<br>(2020.4. 개정)   |
| 전라남도    | 전라남도 노동자 권리 보호 및 증진 조례         | 2019.7. 제정<br>(2020.4. 개정)   |
| 경상남도    | 경상남도 노동자 권익 보호 및 증진을 위한 조례     | 2020.5. 제정                   |
| 제주특별자치도 | 제주특별자치도 근로자 권익 보호 및 증진을 위한 조례  | 2018.12. 제정                  |

## 2) 1기(2019년 이전) 지역 「노동정책기본계획」 전략 및 주요 과제

### ○ 노동정책의 비전 및 목표.전략

- 2019년까지 수립되었던 광역 지자체 1기 「노동정책 기본계획」은 서울.충남.광주.경기 등에서 선도적으로 추진되었음.
- 비전 및 목표.전략에서는, 서울시 모델(2015)을 선도로 하여, 대체로 노동자 권

2) 대전시는 노동인권 증진 조례에 따라 「노동인권정책 기본계획」을 5년마다 수립하도록 규정되어 있음.

익 보호 및 모범적 사용자 모델 중심의 목표.전략이 설정되고 있음. 다만, 2018년 지방선거 이후 다소 늦게 구체화된 경기도의 경우, 일터 혁신 실현의 과제를 추가적으로 제시하고 있음.

[표-2] 1기 주요 광역지자체 노동정책의 비전 및 목표.전략

| 자치단체            | 비전                         | 목표               | 정책과제                            |
|-----------------|----------------------------|------------------|---------------------------------|
| 서울특별시<br>(2015) | 노동존중<br>특별시, 서울            | 노동자 권익 보호        | 취약 노동자 권익 보호                    |
|                 |                            |                  | 노동기본권 보장 기반 구축                  |
|                 |                            | 모범적 사용자 역할<br>정립 | 고용의 질 개선                        |
|                 |                            |                  | 상생과 협력의 노사관계 구축                 |
| 충청남도<br>(2016)  | 차별없는 노동,<br>안전하고 행복한<br>일터 | 노동 권익 존중         | 취약 노동자 권익 보호                    |
|                 |                            |                  | 노동기본권 보장                        |
|                 |                            | 노동 가치 실현         | 노동 존중 사용자                       |
|                 |                            |                  | 삶의 질 개선                         |
| 광주광역시<br>(2016) | 노동을 생각하는<br>광주             | 노동 권리 기반 구축      | 노동환경과 산업 실태조사 및 분석              |
|                 |                            |                  | 사회통합형 일자리 창출 연계 노동정책 발굴         |
|                 |                            |                  | 취약계층 노동자 근로조건 개선 및 노동권리 보호기반 구축 |
|                 |                            | 모범적 사용자 모델<br>정립 | 산학민관협력 등 민간거버넌스 체계 구축           |
| 경기도<br>(2018)   | 노동과 함께<br>따뜻하고 복된<br>경기도   | 노동 권익 보호         | 노동권 보호 인프라 구축                   |
|                 |                            |                  | 맞춤형 노동권 보호                      |
|                 |                            | 일터혁신 실현          | 질 좋은 일자리 창출, 확대(환경 조성)          |
|                 |                            |                  | 상생 협력 지원체계 구축                   |

자료 : 김종진, '지방정부 노동정책 제도화 현황과 과제', 2021.4.

## ○ 노동정책의 주요 과제 개요

- 광역 지자체 1기 「노동정책 기본계획」의 핵심사업을 분석한 결과, 개별 노동 영역에서 △임금생활보장 △노동자지원.노동조건 개선 △노동기본권 보장 △고용개선.안정.확대 △노동안전 △노동교육 등이, 집단 노동 영역에서 △노조 조직화 △공공기관 지배구조 △사회적 대화(노사민정) 등이 구체화되고 있음.

[표-3] 1기 주요 광역지자체 「노동정책 기본계획」의 주요 정책과제

| 구<br>분           | 주요 과제                |                 | 자치단체 기본계획                    |                                  |                       |                      |
|------------------|----------------------|-----------------|------------------------------|----------------------------------|-----------------------|----------------------|
|                  | 정책내용                 | 정책과제            | 서울시                          | 광주시                              | 충남도                   | 경기도                  |
| 개<br>별<br>노<br>동 | 임금·생활<br>보장          | 적정임금            | 생활임금                         | 생활임금                             | 생활임금                  | 생활임금                 |
|                  |                      | 임금 체불           | 체불임금 없는<br>관급공사              | 체불임금 지역<br>건설 실태조사               | 체불임금 없는<br>관급공사       | 체불임금 없는<br>관급공사      |
|                  |                      | 성별 격차 해소        | 성별임금 공시제                     |                                  |                       |                      |
|                  | 사회보험                 | 사회보험 지원         | 건설노동자                        |                                  |                       |                      |
|                  | 노동자지원<br>·노동조건<br>개선 | 청소노동자           | 환경개선<br>가이드라인                | 환경, 처우개선                         | 환경 개선                 | 환경개선<br>가이드라인        |
|                  |                      | 아파트경비노동자        | 아파트경비<br>종합대책                | 처우개선, 교육                         |                       | 자조모임 등 노무<br>컨설팅     |
|                  |                      | 이동노동자           | 쉼터 설치 운영                     | 산업단지 셔틀버스                        | 이주센터·쉼터 운영,<br>주거환경조사 | 쉼터 설치 운영             |
|                  |                      | 여성노동자           | 직장맘 지원센터                     |                                  | 직장맘센터                 |                      |
|                  |                      | 돌봄노동자           | 돌봄종합지원센터<br>사회복지 치우개선        | 돌봄 서비스 강화                        | 사회복지<br>치우개선          | 사회복지·노인복<br>지 치우개선   |
|                  |                      | 이주노동자           |                              | 이주노동자 지원                         | 이주노동자 지원              | 외국인인권지원센터            |
|                  |                      | 청년아르바이트<br>노동자  | 권익보호 상담교육                    | 권익보호 상담교육                        | 청소년노동인권<br>센터         |                      |
|                  |                      | 상담·교육·전시.<br>허브 | 노동권익센터·도<br>심권익센터·전태<br>일기념관 | 노동권익센터                           | 노동권익센터                | 노동권익센터·비<br>정규직지원센터  |
|                  | 노동기본권<br>보장          | 노동권 보장기반<br>구축  | 실태조사·모니터<br>링·교육상담홍보         | 실태조사·모니터링<br>·교육상담홍보             | 실태조사·모니터<br>링·교육상담홍보  | 실태조사·모니터<br>링·교육상담홍보 |
|                  |                      | 노동권익침해<br>구제    | 노동조사관·노동<br>권리보호관·명예<br>옴부즈만 | 인권옴부즈만                           | 노동옴부즈만                |                      |
|                  | 고용개선·<br>안정·확대       | 민간위탁 직고         | 120다산콜센터<br>수도검침원            | 120빛고을센터<br>CCTV·수도검침원·<br>지하철역사 |                       | 경기도120콜센터            |
|                  |                      | 정규직 전환          | 생명안전 직영<br>비정규 감축            | 정규직 전환                           | 정규직 전환                | 정규직 전환               |
|                  |                      | 고용확대(청년)        | 서울형<br>뉴딜일자리                 | 광주 일자리드림                         |                       |                      |
|                  | 노동시간                 | 노동시간 단축         | 시범사업 실시                      |                                  |                       |                      |
|                  | 차별해소                 | 성평등             | 성평등노동팀 운영                    |                                  |                       |                      |
|                  | 노동안전                 | 노동안전법제          |                              |                                  | 산업안전교육                | 조례, 협의체<br>안전지킴이     |
|                  |                      | 직장내괴롭힘예방        | 괴롭힘 방지                       |                                  | 예방교육                  |                      |
|                  |                      | 감정노동 보호         | 감정노동센터<br>운영                 | 고객센터<br>상담사 힐링                   |                       | 교육·심리치유              |
|                  | 노동교육                 | 노동권교육           | 노동아카데미                       | 시민인권교육                           | 노동인권교육                | 노사대학<br>CEO과정        |
|                  |                      | 노동인권교육          | 학교·노동인권교육                    | 학교·노동인권교육                        | 노동교육문화센터              | 특성화고 예비노<br>동자교육     |

|      |              |                |                   |         |                |                     |
|------|--------------|----------------|-------------------|---------|----------------|---------------------|
| 집단노동 | 노조조직화        | 노조할 권리 보장      | 유니온시티             | 노동존중    | 권익보호<br>노동존중   | 노동권익                |
|      |              | 영세노조 지원        | 노동권익센터.도<br>심권익센터 | 노동권익센터  | 노동권익센터         | 노동권익센터.비<br>정규직지원센터 |
|      |              | 취약노동자 정책<br>참여 | 청년유니온.여성<br>노조    |         |                |                     |
|      | 공공기관<br>지배구조 | 공공기관<br>노사정협의회 | 투자출연기관노동<br>조합협의회 |         | 공공기관<br>노사정협의회 |                     |
|      |              | 공공기관<br>노동이사제  | 시행                | 시행      |                | 시행                  |
|      | 사회적대화        | 노사민정협의회        | 노사민정협의회           | 노사민정협의회 | 노사민정협의회        | 노사민정협의회             |

자료 : 김종진(2021), 일부 재구성

### 3) 2기(2020년 이후) 지역 「노동정책 기본계획」 전략 및 주요 과제

#### ○ 노동정책의 비전 및 목표, 전략

- 2020년 이후 2기 광역 지자체의 「노동정책 기본계획」은 서울(2기).부산.인천이 현재 수립을 완료한 상태이고, 경남이 준비중에 있음(충남도 현재 2기 논의중).
- 2기 「노동정책 기본계획」의 비전 및 목표, 전략을 조사한 결과, △비정형.사각 노동자 보호 △평등한 노동환경 △안전하고 건강한 일터 등이 제시됨으로써, 1기에 비해 한단계 진전된 흐름을 보이고 있음.
- 특히, 서울시의 경우 2기 노동정책까지 제시되면서 지방 노동정책의 사각지대를 상당 부분 보완한 목표, 전략이 제시되었으나, 정작 정책 추진 주체(서울시장)에 대한 불신이 확대되고 있음.

[표-4] 2기 주요 광역지자체 노동정책의 비전 및 목표.전략

| 자치단체              | 비전                                          | 목표.전략                      | 정책과제                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------|---------------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 서울특별시<br>2기(2020) | 뉴노멀 시대,<br>노동의 미래를<br>준비하는<br>노동존중특별시<br>서울 | 비정형 노동자<br>사회안전망 강화        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이동노동자쉼터 전 자치구 설치</li> <li>- 특고노동조합 설립 및 운영 지원</li> <li>- 특고.프리랜서 소액대출 지원</li> <li>- 서울형 유급병가 적용 대상 확대(1차 2019.6. 이후)</li> <li>- 필수노동자 맞춤형 지원 방안 마련</li> <li>- 노동자종합지원 플랫폼 서울노동포탈 구축</li> </ul>                                                          |
|                   |                                             | 사각지대 노동자<br>기본권 보장         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 택배노동자 노동권 보호</li> <li>- 경비노동자 권리 구제</li> <li>- 청소노동자 등 휴게시설 개선</li> <li>- 건설노동자 사회안전망 확충</li> <li>- 돌봄노동자 처우개선(요양보호사 처우개선 종합계획, 2019.7)</li> <li>- 청소년노동자 부당대우 방지</li> <li>- 이주노동자 조기정착 지원</li> <li>- 코로나19 관련 노동자 지원(특고.프리랜서, 콜센터, 청소노동자 등)</li> </ul> |
|                   |                                             | 건강하게 일할 수<br>있는 안전일터<br>조성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울노동안전보건센터 설립</li> <li>- 서울형 노동안전보건우수기업 인증</li> <li>- 감정노동중상사자 보호조치 강화</li> <li>- 직장내 괴롭힘 금지 문화 정착</li> <li>- 노동자 작업중지권 실행력 확보</li> <li>- 건설현장 안전관리 강화 및 점검 확대</li> <li>- 비대면 노동교육 확대 시행</li> </ul>                                                     |
|                   |                                             | 선도적인 노동정책<br>지속 발전         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비정규직 정규직 전환을 통한 좋은 일자리 창출</li> <li>- 노동자종합지원센터 전 자치구 설치.운영</li> <li>- 서울형 생활임금 시.구 통합 운영</li> <li>- 노동자 지원전문가 확대</li> <li>- 공공부문 노동이사제 운영 안정화</li> <li>- 노동시간 단축 모델 수입</li> <li>- 노사민정협의회 활성화</li> <li>- 정부 및 유관기관 협력 강화</li> </ul>                     |
| 부산광역시<br>(2020)   | 노동이<br>존중받는 부산                              | 보편적 노동권<br>보장              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동기본권 보장 및 강화</li> <li>- 적정임금(생활임금 확대, 체불임금 근절)</li> <li>- 사회안전망 강화</li> <li>- 일과 삶의 균형</li> <li>- 산업안전보건</li> </ul>                                                                                                                                    |
|                   |                                             | 평등한 노동환경<br>구축             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 여성 노동자 지원</li> <li>- 장애인 일자리 확충</li> <li>- 청소년.청년 노동기본권 보장 및 지원</li> <li>- 고령자.장년 지원</li> <li>- 외국인 및 이주 노동자 지원</li> <li>- 비정규직 정규직화</li> <li>- 취약노동(특고.프리랜서.플랫폼 등) 지원</li> <li>- 지역 산업 노동 특화</li> </ul>                                                |
|                   |                                             | 노동행정 거버넌스<br>강화            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동행정 체계 구축</li> <li>- 공공부문 노동권 강화</li> </ul>                                                                                                                                                                                                            |



|                 |                                            |                  |                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------|--------------------------------------------|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                 |                                            |                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간위탁 노동자 보호</li> <li>- 중간지원조직 강화</li> <li>- 참여형 노동정책 모색</li> </ul>                                                                                                                |
| 인천광역시<br>(2021) | 정책 실천으로<br>신뢰받는<br>노동존중<br>롤모델 도시<br>인천 구현 | 일과 삶의 균형         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 적정임금 및 노동시간 보장</li> <li>- 노동복지 강화</li> <li>- 산단노동자 보호 및 산업안전 강화</li> </ul>                                                                                                        |
|                 |                                            | 노동권의 향상          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 청년노동자 권리 보장</li> <li>- 비정규직 노동자 권리 보장</li> <li>- 감정노동자 권리 보장</li> <li>- 여성노동자 권리 보장</li> <li>- 취약노동자 권리 보장</li> </ul>                                                             |
|                 |                                            | 노사상생 강화          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노사상생 지원</li> <li>- 지역사회 상생 지원</li> </ul>                                                                                                                                          |
|                 |                                            | 거버넌스 강화          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동행정체계 구축 및 전문성 강화</li> <li>- 경영참여 확대</li> <li>- 거버넌스 강화</li> <li>- 지원조직 강화</li> </ul>                                                                                            |
| 경상남도<br>(준비중)   | 노동자가<br>행복한<br>경상남도                        | 취약노동자 권익<br>보호   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특고·플랫폼 노동자 지원</li> <li>- 돌봄노동자 지원</li> <li>- 여성노동자(일하는 엄마) 지원</li> <li>- 장애인 노동자 고용환경 개선</li> <li>- 청년노동자 지원</li> <li>- 중고령 노동자 지원</li> <li>- 이주 노동자 지원</li> </ul>                |
|                 |                                            | 좋은 일자리와<br>노동 복지 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육훈련 확대(경남형 노동 4.0)</li> <li>- 적정임금(생활임금, 고용불안정 보상수당 등)</li> <li>- 저임금 영세사업장 사회보험 가입 지원</li> <li>- 취약노동자 유급 병가 지원</li> <li>- 노동복지 지원</li> <li>- 고용개선(공공부문 비정규직 정규직 전환)</li> </ul> |
|                 |                                            | 안전하고 건강한<br>일터   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 산재 예방</li> <li>- 건강권 강화(화학물질 관리 및 사고 예방)</li> <li>- 노동안전보건 협치 활성화</li> </ul>                                                                                                      |
|                 |                                            | 노동기본권 보장         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 취약노동자 이익 대변</li> <li>- 공공부문 노동권 보장</li> <li>- 노동인권 교육</li> </ul>                                                                                                                  |
|                 |                                            | 노사정 거버넌스         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동행정 체계 구축</li> <li>- 중간지원조직 강화</li> <li>- 참여형 노동정책 강화</li> </ul>                                                                                                                 |

## ○ 노동정책의 주요 과제 개요

- 2기 「노동정책 기본계획」의 핵심사업을 분석한 결과, 개별 노동 영역에서 △ 고용안정·보장 △ 사회보험·사회안전망 △ 노동안전 △ 비정형·취약노동자 지원 등에서, 집단 노동 영역에서 △ 노동기본권 보장 △ 노동 지원조직 운영 △ 경영참여 △ 노동정협의 등에서 1기에 비해 진전된 흐름을 보이고 있음.

[표-5] 2기 주요 광역지자체 노동정책의 주요 정책과제

| 구<br>분           | 주요 과제                      |                 | 자치단체 기본계획                                 |                                                  |                                      |                                                        |
|------------------|----------------------------|-----------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------------------------|
|                  | 정책<br>내용                   | 정책과제            | 서울시(2기)                                   | 부산시                                              | 인천시                                  | 경남도(준비중)                                               |
| 개<br>별<br>노<br>동 | 고용<br>안정.<br>보장            | 공공 비정규직<br>정규직화 | 상시지속업무 정규직<br>전환 지속                       | 공공부문 정규직화<br>(*), 민간위탁<br>실태조사, 위수탁<br>계약시 노동자보호 | 공공부문<br>비고용안정.처우개<br>선               | 공공부문 비정규직<br>정규직화, 민간위탁<br>노동환경 개선대책<br>수립             |
|                  |                            | 민간 비정규직<br>정규직화 | 민간위탁 정규직<br>전환 추진                         | 민간부문 비정규직<br>지원                                  | 민간부문 근로기준<br>안전망                     |                                                        |
|                  | 적정<br>임금<br>보장             | 생활임금            | 서울형 생활임금<br>시.구 통합 운영                     | 부산형 생활임금제<br>확대                                  | 생활임금 정착 및<br>민간부문 확대                 | 생활임금 적용 확대                                             |
|                  |                            | 체불임금            | 체불임금 확인 및<br>청구 지원제도 신설                   | 체불임금 상담 및<br>구제(*)                               |                                      |                                                        |
|                  |                            | 불안정노동<br>임금     |                                           | 공무직 차별철폐 및<br>처우개선                               |                                      | 고용불안정노동수당,<br>표준임금체계                                   |
|                  | 사회<br>보험.<br>사회<br>안전<br>망 | 사회보험            | 건설일용노동자<br>국민연금.건강보험<br>전액 지원             | 저임금.영세사업장<br>사회보험 가입<br>캠페인                      |                                      | 저임금사업장<br>사회보험 가입 지원                                   |
|                  |                            | 유급병가            | 서울형 유가병가<br>적용대상 확대                       |                                                  |                                      | 취약 노동자<br>유급병가 지원                                      |
|                  |                            | 노동자복지           |                                           | 공공노동복지기금<br>재정 지원, 공단내<br>노동복지센터 설립              |                                      | 공동근로복지기금<br>조성촉진, 경남형<br>아깨동무공제회 설립                    |
|                  | 노동<br>시간                   | 노동시간 단축         | 노동시간 단축 모델<br>수립(출연.투자기관)                 | 일과 삶의<br>균형(장시간노동<br>해소)                         | 노동시간 단축<br>모니터링 및<br>인센티브 제도         |                                                        |
|                  | 노동<br>안전                   | 산업재해 예방         | 비대면 노동교육<br>확대 시행, 노동자<br>작업중지권 실행력<br>확보 | 산업재해 예방 및<br>노동안전보건(*)                           | 화재.폭발로부터<br>안전한 산업단지<br>만들기          | 노동안전 지킴이단<br>운영, 근골격계<br>유해요인조사 지원,<br>화학물질<br>관리.사고예방 |
|                  |                            | 안전일터 조성         | 서울형 노동안전보건<br>우수기업 인증                     |                                                  |                                      | 씩씩(SS)한 노동자<br>안전일터 만들기                                |
|                  |                            | 안전보건<br>거버넌스    | 서울노동안전보건센<br>터 설립                         |                                                  | 산업재해 예방 및<br>노동안전보건 증진<br>체계 구축      | 경남 산재예방위원회<br>활성화                                      |
|                  |                            | 직장내 괴롭힘<br>예방   | 직장내 괴롭힘 금지<br>문화 정착                       | 직장내 괴롭힘 관련<br>사업(*)                              |                                      |                                                        |
|                  |                            | 감정노동자<br>보호     | 감정노동종사자<br>보호조치 강화                        | 감정노동자 보호<br>사업                                   | 감정노동자<br>보호체계 구축,<br>감정노동 치유활동<br>개선 |                                                        |
|                  |                            | 비정<br>형.<br>취약  | 이동노동자                                     | 이동노동자지원센터<br>강화                                  | 이동노동자쉼터<br>설치                        | 배달.이동노동자<br>휴가비 지원                                     |
|                  |                            | 특고 플랫폼          | 특고 프리랜서                                   | 취약노동자 정기적                                        | 특수고용.플랫폼노                            | 경남특고.플랫폼                                               |

|  |                 |               |                                        |                                                  |                                    |                                                  |
|--|-----------------|---------------|----------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------------------|
|  | 노동<br>자<br>지원   | 노동자           | 소액대출 지원                                | 실태조사,<br>표준계약서 보급,<br>휴가비 지원                     | 동.프리랜서 보호                          | 노동위원회' 운영                                        |
|  |                 | 필수노동자         | 필수노동자 맞춤형<br>지원방안 마련,<br>콜센터 환경 개선     |                                                  |                                    |                                                  |
|  |                 | 돌봄노동자         | 돌봄노동자 처우개선<br>(2019. 요양보호사<br>처우개선 대책) | 사회서비스<br>돌봄노동자 지원,<br>사회서비스원 설립                  | 사회서비스원<br>돌봄노동자<br>고용안정 강화         | 돌봄노동자 지원                                         |
|  |                 | 택배노동자         | 택배노동자 노동권<br>보호                        |                                                  |                                    |                                                  |
|  |                 | 경비노동자         | 아파트 경비노동자<br>권리구제                      |                                                  |                                    | 청소 경비노동자<br>지원                                   |
|  |                 | 청소노동자         | 청소노동자 등<br>휴게시설 개선                     |                                                  |                                    |                                                  |
|  |                 | 건설노동자         | 건설노동자<br>사회안전망 확충                      |                                                  | 건설노동자<br>체불임금방지시스템<br>강화           |                                                  |
|  |                 | 이주노동자         | 이주노동자 조기정착<br>지원                       | 이주노동자지원센터<br>강화, 산업 안전<br>교육 통역 강화(*)            |                                    | 이주노동자 노동<br>환경 개선, 무료<br>진료 확대, 농어촌<br>사업주 교육 강화 |
|  |                 | 청년.청소년<br>노동자 | 청소년노동자<br>부당대우 방지                      | 청소년.청년<br>아르바이트<br>노동권보장                         | 청년 일경험 지원,<br>청년노동 실태조사<br>및 통계 구축 | 청(소)년<br>노동권리보호 확대,<br>특성화고 청년 지원                |
|  |                 | 여성노동자         | (직장맘 지원센터<br>기 운영)                     | 10인미만 영세<br>사업장 여성노동자<br>지원, 공공부문<br>성별임금 공시제(*) | 성별 임금격차 해소                         | 일하는 엄마 지원                                        |
|  |                 | 고령.장년<br>노동자  |                                        | 사회서비스<br>돌봄노동자 지원                                |                                    | 고령노동자<br>노동인권 교육                                 |
|  |                 | 장애인노동자        |                                        | 장애인 고용<br>촉진.직업재활시설<br>지원                        |                                    |                                                  |
|  |                 | 지역산단<br>노동자   |                                        | 지역산업노동 특화<br>발굴                                  | 산단 노동자협의회<br>구성 지원,<br>표준노동기준 마련   |                                                  |
|  |                 | 중소영세<br>노동자   |                                        |                                                  | 중소기업 노동문화<br>환경 개선                 | 중소영세노동자 보호<br>노동 권익지원단<br>운영                     |
|  | 노동.<br>직업<br>교육 | 직업교육          | 비대면 노동교육<br>확대 시행                      |                                                  |                                    | '경남형 노동4.0'<br>도입, 불안정 노동자<br>교육훈련 지원            |
|  |                 | 노동인권교육        |                                        | 공무원.민간부문<br>노동교육 활성화,<br>노동인권<br>캠페인.홍보          | 노동법률 상담 및<br>교육사업 확대               | 노동인권 교육 및<br>홍보                                  |

|      |            |                |                               |                             |                            |                                   |
|------|------------|----------------|-------------------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------------|
| 집단노동 | 노동기본권 보장   | 노조 설립 지원       |                               | ILO기준 노동기본권 보장 (노조설립 지원)    |                            | 노동조합 및 노동단체 지원                    |
|      |            | 취약.특고노동자 노조 지원 | 특고노조 설립 지원                    |                             | 취약노동자 노동단체 설립 지원(네트워크 활성화) | ‘경남특고 플랫폼 노동위원회’ 운영, 취약노동자 조직화 지원 |
|      | 노동지원조직 운영  | 노동행정조직         |                               |                             | 노동행정체계 구축 및 전문성 강화         | 노동정책 전담부서 확대 및 전문인력 확충            |
|      |            | 중간지원조직 운영      | 노동자종합지원센터 전 자치구 설치.운영         | 노동권익센터 설립 및 강화(*), 노동상담소 강화 | 인천노동권익센터 설립.운영             | 노동인권센터 설립, 비정규노동자지원센터 개관          |
|      |            | 자치노동 네트워크      | 노동자 자원전문가 (마을노무사.노동권리 보호관) 확대 |                             | 지역노동단체 네트워크 확대 지원          | 노동행정네트워크 강화 및 지역참여형 노동협업 공모       |
|      | 경영참여       | 공공기관 노동이사      | 공공기관 노동이사제 운영 안정화             | 공공기관 노동이사제 활성화              | 공공기관 노동이사제 활성화             | 투자.출연기관 노동이사제 활성화                 |
|      | 노사정 협의     | 노사민정 협의회       | 노사민정협의회 활성화                   | 노사민정협의회 활성화                 | 노사민정협의회 활성화                | 노사민정협의회 활성화                       |
|      |            | 공공기관 노사정협의회    | (서울시 출연.투자기관노사정 협의회 기 운영)     | 부산시 공공기관 노사정협의체 설치(*)       |                            |                                   |
|      | 노정 협의      | 노정협의 정례화       |                               | 노정협의 추진                     |                            | 노동정책 협의.교섭기구 정례화                  |
|      | 정부.유관기관 협력 | 정부.유관기관 협력     | 중앙정부 및 유관기관 협력 강화             |                             |                            |                                   |
|      | 노동정책 평가    | 노동정책 평가        |                               | 노동정책 평가시스템 도입               |                            |                                   |

\* 부산시 제출 「노동정책 기본계획」의 중점 추진 과제

## ○ 2기 「노동정책 기본계획」의 개괄적 진단

- (점진적 개선) 「노동정책 기본계획」 수립이 계속되면서, 지역의 노동존중 정책 수준이 점진적으로 개선되고 있는 흐름은 분명히 존재
- (노동자 자주적 개선 기반 미흡) 비정형.취약계층 노동자 지원 과제가 대부분 시혜적 수준에 머물러 있고, 노동자의 자주적 개선 노력을 위한 제도적 기반 마련(노조할 권리 및 교섭구조 확보)이 미흡

- **(직접 정책협의 소극적)** 지역 노동정책 추진 거버넌스에서 여전히 노조 대표성이 취약한 노사민정협의회 중심 체계 선호 및 지역 직접 노정(정책)협의 소극적인 추진 흐름이 지속
- **(공공부문 교섭구조 개선 미흡)** 실질적 노조할 권리 보장 및 모범 사용자 노력 선도를 위한, 지자체 직·간접 고용(공공부문) 노동자와의 교섭구조(특히, 초기업 단위) 개선에 대한 정책과제 미흡
- **(노동정책 평가체계 부족)** 지방정부의 노동정책 추진에 대한 평가체계가 전반적으로 부족(부산시 사례 정도)
- **(정치적 환경에 좌우될 가능성)** 지역에서의 노동존중 정책 수준의 개선이 정치적 환경(지자체장의 교체, 중앙정부의 노동존중 정책 추진 왜곡·정체·후퇴 등)에 좌우될 수 있는 가능성 여전히 상존

#### 4) 민주노총(정책연구원) 지역 노동정책 조사 결과 및 「노동정책 기본계획」 비교

- 2019년 민주노총 정책연구원의 조사(「노동존중시대, 지방정부 노동정책 실태 및 시사점」 내용을 종합한 결과(2019.11 발표), 2개 지자체(서울·경기)가 노동존중 정책 수준이 상대적으로 양호하고, 6개 지자체(대구·대전·세종·강원·경북·제주)가 매우 미흡한 것으로, 그리고 나머지 9개 지자체가 미흡한 것으로 나타남.
- 「노동정책 기본계획」 수립 및 주요 정책과제를 대비시킨 결과, 노동존중 정책 수준이 매우 미흡하다고 평가된 6개 지자체는 여전히 미흡한 상태에서 머물고 있고, 미흡하다고 평가된 8개 중 4개 지자체(부산·인천·충남·경남)는 정도의 차이는 있으나 노동존중의 정책지향을 점진적으로 구체화하고 있는 것으로 분석됨.

[표-6] 광역지자체의 노동 존중 정책 수준 비교 종합(2019년)

| 구분    | 노동<br>조례 | 노동<br>전담<br>행정 | 노동정책<br>기본계획 | 비정규직<br>정규직화 | 생활<br>임금 | 노조할<br>권리<br>지원 | 노동<br>안전 | 노동정책<br>거버넌스 | 노동<br>협약 | 노동자<br>이사 | 종합평가 |
|-------|----------|----------------|--------------|--------------|----------|-----------------|----------|--------------|----------|-----------|------|
| 서울    | 양호       | 0              | 0            | 양호           | 양호       | 양호              | 보통       | 양호           | 0        | 0         | 양호   |
| 부산    | 중간       | 0              | x            | 보통           | 미흡       | 중간              | 미흡       | 미흡           | x        | 0         | 미흡   |
| 대구    | 미흡       | x              | x            | 양호           | 매우<br>미흡 | 매우미흡            | 매우미흡     | 미흡           | x        | x         | 매우미흡 |
| 인천    | 중간       | 0              | △            | 보통           | 보통       | 미흡              | 매우미흡     | 중간           | △        | 0         | 미흡   |
| 광주    | 중간       | 0              | 0            | 양호           | 보통       | 중간              | 미흡       | 미흡           | x        | 0         | 미흡   |
| 대전    | 미흡       | x              | x            | 미흡           | 보통       | 미흡              | 미흡       | 미흡           | x        | x         | 매우미흡 |
| 울산    | 미흡       | 0              | △            | 미흡           | 매우<br>미흡 | 중간              | 매우미흡     | 미흡           | △        | △         | 미흡   |
| 세종    | 미흡       | x              | x            | 양호           | 미흡       | 미흡              | 매우미흡     | 미흡           | x        | x         | 매우미흡 |
| 경기    | 양호       | 0              | 0            | 보통           | 양호       | 중간              | 보통       | 양호           | 0        | 0         | 양호   |
| 강원    | 미흡       | x              | x            | 보통           | 보통       | 미흡              | 미흡       | 미흡           | x        | x         | 매우미흡 |
| 충북    | 미흡       | x              | △            | 보통           | 매우<br>미흡 | 중간              | 미흡       | 중간           | △        | x         | 미흡   |
| 충남    | 중간       | 0              | 0            | 미흡           | 보통       | 중간              | 미흡       | 중간           | △        | x         | 미흡   |
| 전북(*) | 미흡       | x              | x            | (보통)         | 보통       | 중간              | 미흡       | 중간           | (△)      | x         | 미흡   |
| 전남    | 중간       | x              | △            | 양호           | 보통       | 중간              | 매우미흡     | 미흡           | x        | x         | 미흡   |
| 경북    | 미흡       | x              | x            | 미흡           | 매우<br>미흡 | 매우미흡            | 매우미흡     | 미흡           | x        | x         | 매우미흡 |
| 경남    | 중간       | 0              | △            | 보통           | 보통       | 중간              | 미흡       | 중간           | △        | 0         | 미흡   |
| 제주    | 미흡       | x              | △            | 보통           | 보통       | 중간              | 매우미흡     | 미흡           | x        | x         | 매우미흡 |

\* 전북의 경우, 일부 조정 필요(비정규직 정규직화, 노동협약)

자료 : 민주노총 부설 정책연구원, 「노동존중 시대, 지역 노동정책 실태 및 시사점」, 2019.11.

## 4. 노동존중 정책 확대를 위한 민주노총(지역본부)의 과제

### 1) 기본적 과제

- 지방의 노동정책이 중앙 노동정책과 상호 연동되어 추진되는 것이 일반적 흐름이지만, 과거 상반된 흐름(박근혜정부 노동억압.배제 ↔ 서울시 노동친화)이 확인되고 있고, 최근에도 민주당 집권 지자체 중 노동존중 정책 수준이 매우 미흡한 경우(강원.세종) 또는 미흡한 상황을 개선하려는 노력이 매우 부족한 경우(충북.전북 등)가 병존하고 있음.
- 이는 중앙 노동정책과 지역 노동정책이 상이하게 작동될 수 있음을 보여주는 것으로서, 지역 스스로 노동존중 정책 추진에 대한 독자적인 노력이 필요하다는 것을 반영함.
- 민주노총 중앙의 지역 노동정책에 대한 통일적인 의제화, 지역본부의 지역 특성.조건에 맞는 정책 개입 노력이 결합되어야 할 것임.

### 2) 노동존중 정책 추진을 위한 지역본부의 중점 과제

- **(정책.조직역량 강화)** 지방정부의 역할(책무)이 제대로 수행(정책 내용 및 체계)되고 있는지, 감시하고 참여할 수 있는 정책(정책 개입) 및 조직(지역자원 동원)역량의 강화
- **(취약노동자 권익 우선)** 노동행정 및 노동정책의 사각지대에 존재하는 취약 노동계층(중소영세.비정규.특수고용 노동자) 및 미조직 노동자의 권익을 우선하는 사업방향 준비
- **(확대된 노사관계틀 확보)** 노동배제.기피 문화 만연에 따라, 취약한 지역의 노사관계.노동정치를 활성화할 수 있는 확대된 노사관계(노동교섭.협약) 기반의 확보