

2013. 6. 7(금) 제 2 회의

제 3 분과

지역일자리 창출정책과 성인지 정책추진방향

지역고용 거버넌스 제도화 과정에 관한 연구: 부천시 노사민정협의회 사례를 중심으로

김 복 태 (한국여성정책연구원)

김 윤 미 (연세대학교)

I. 서론

최근 OECD를 비롯한 선진국들은 중앙집권적 고용정책에서 벗어나 지역이 핵심 주체가 되는 지방분권적 고용정책으로의 전환을 적극적으로 추진하고 있다. 이는 중앙정부에서 주도해 왔던 지역고용정책이 개별 지역의 특수성을 반영하지 못할 뿐만 아니라 지역 산업의 수요에 대한 이해도가 떨어지고, 대응에 대한 유연성이 부족하다는 공통적 문제의식에서 기인한다. 또한 중앙정부 주도의 지역고용정책은 기업의 현장접근성과 고용 관련 지역 주체들의 정책수용성을 제고하는 데 어려움을 겪을 수밖에 없다. 우리나라도 예외는 아니어서 중앙정부 차원에서 주도적으로 이루어졌던 고용 관련 기획 및 개발정책에 대해 지역이 주도하는 지역분권형 고용·인적자원개발정책으로의 전환이 필요하다는 주장이 꾸준히 제기되어 왔다. 이에 지역 고용문제를 해결하고자 지역고용 사업의 지방 이양이 점차 확대되고 있으며, 지역고용 거버넌스의 구축 및 발전도 지역고용정책의 주요 이슈로 부각되고 있다. 지역별 산업구조 및 노동시장 특성과 연계한 일자리 창출, 고용 안정, 인적자원개발 등의 정책 현안들을 효과적으로 해결하기 위해서는 이를 위한 각 주체들 간의 유기적인 협력이 선행되어야 할 것이며 이는 지역고용 거버넌스 제도화를 통해 가능하다. 지역고용 거버넌스 체제 구축은 지역의 경제·사회적 특성, 고용의 상이성을 고려하여 공급자인 공공기관, 유관기관 및 수요자인 지역산업, 주민들과의 유기적인 협력 체계를 마련하는 것이다.

지역일자리 창출 과제를 해결하기 위한 대표적인 지역고용 거버넌스로 일컬어지는 노사민정협의회가 첫 걸음을 내딛은 지도 10년이 지났다. 지역고용 거버넌스의 지역노사민정협의회는 국민의 정부 출범과 함께 법적 존립근거를 마련하였고, 참여정부에 들어서 지역 노동시장 정책의 유의미한 고용 거버넌스 협의체로 위상이 다져지기 시작하였다. 이명박 정부 이후 ‘고용 없는 성장’이 고착화 되는 환경에서 그 역할은 더욱 커지고 있다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 지역 수준의 노사 및 고용관련 정책협회가 지역노사민정협의회를 통해 더욱더 활성화되기 위해서는 여러가지 해결해야 할 과제가 놓여 있는 것도 사실이다. 아직까지 지역고용정책 발전을 위한 지역거버넌스가 현실적이고 단계적인 발전 측면에서 거버넌스 구조화 전략, 내부운영의 관리와 관련한 각 단계별 기준을 제시하고 있지 못하며, 실제 협력적 거버넌스를 수행하는데 참여 주체들이 제도화된

지역고용 거버넌스로 성장할 수 있는 가능성을 높여주는 전략모델을 구축하는 데 어려움을 겪고 있는 상황이다.

본 논문에서는 부천시 지역의 지역고용 거버넌스 사례를 중심으로 이론적인 분석틀에 근거하여, 지역고용 거버넌스가 제도화하기까지 발전과정을 살펴보고 발전단계별 주요특성과 제약점, 그리고 이를 통한 정책적 시사점을 모색하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 문헌조사를 통한 지역고용 거버넌스에 대한 이론적 검토를 바탕으로 분석틀을 구성하고, 부천시 지역노사민정협의회의 발전과정을 단계별로 분석하였다. 분석에는 지역노사민정협의회 관계자들과의 심층면접, 협의회의 각종 회의자료 및 회의록, 행정자료, 각종 세미나와 토론회에서의 자료 등이 사용되었다.

II. 지역고용 거버넌스의 이론적 배경

1. 지역고용정책 변화의 흐름

최근 OECD 회원국을 포함한 선진국에서는 국가경쟁력 확보와 지속가능한 성장을 달성하기 위하여 중앙집권적 고용정책에서 탈피하여 지역을 중심으로 한 지방분권적 고용정책을 강화하고 있다. 고용정책의 강조점이 중앙에서 지역으로 바뀔에 따라 지역고용정책의 효과를 높이기 위한 분권화 방식 및 지역고용 거버넌스 논의가 활발하게 진행되고 있는 것이다(박우식 외, 2012: 155). 이러한 세계적 흐름 속에서 우리나라 역시 1990년대 후반 경제위기 이후 기존의 중앙집권적 고용정책에 대한 비판과 함께 지역 중심의 고용정책이 점차 강화되고 있다(전명숙, 2010: 1).

지역고용정책에 대한 개념 정의는 학자별로 다양하며, 아직 정립되지 않았다. 전현중 외(2008)는 지역고용정책을 광의와 협의의 개념으로 분류하고, ‘광의의 지역고용정책’이란 ‘지방자치단체 및 지역의 고용관련 단체와 기구’가 주체가 되어 이들이 지역고용문제 해결을 위해 펼치는 다양한 정책이라 정의하고, 이에에는 각 지역 차원에서 고용문제 해결과 밀접한 연관을 가지는 지역의 산업정책, 인적자원 개발정책, 노사관계 정책, 복지정책 등이 포함된다고 밝히고 있다. 반면 ‘협의의 지역고용정책’은 ‘각 지방자치단체가 중앙차원의 고용정책과는 별도로 지역의 고용사정의 특수성을 반영하고 특정 대상 혹은 지역의 고용문제에 특화하여 독자적 정책을 수립하여 추진하는 것’으로 정의하고, 이에 지방자치단체가 독자적으로 추진하는 일자리창출정책, 고용안정 및 지원정책, 직업능력개발정책 등을 포함시키고 있다. 한편, 전명숙(2010)은 지역고용정책을 ‘중앙정부와 지방자치단체 그리고 지역 내 고용관련 기구가 주체가 되어 수립한 다양한 지역고용 관련정책’으로 정의하고 이를 다시 광의와 협의의 개념으로 분류한다. 이에 따르면 광의의 개념은 지역의 고용문제 해결과 관련이 있는 다양한 노동시장정책, 인력개발정책, 임금정책은 물론 노사관계 내지 노동복지정책 등을 포괄적으로 포함하고, 협의의 개념은 지역의 고용문제 해결과 관련이 있는 고용의 유지, 안정 및 확대와 실업자에 대한 생계의 보조,

실업자의 재취업에 관련되는 일련의 정책으로 정의된다.

지역고용정책과 관련해 외국에서는 OECD LEED(Local Economic and Employment Development)¹⁾를 중심으로 활발한 연구가 이루어져 왔다(OECD 2001, 2003, 2004, 2005). 또한 최근 국내에서도 지역 노동시장과 고용정책에 관한 관심이 높아지며 지역고용정책에 대한 연구가 늘어나고 있는 추세이다. 지역고용정책에 대한 국내의 대표적 연구로는 남병탁(2011), 남병탁·한동근(2011), 전명숙(2010), 박철훈(2010), 오민홍(2008), 백광호(2007) 등이 있다. 이 중 백광호(2007)의 연구는 지역고용서비스 효율화를 위한 고용지원센터의 역할 정립과 지역고용 거버넌스체제 구축방안에 중점을 두고 있으며, 박철훈(2010)은 사회적 기업의 활성화를 통한 일자리 창출을 주장한다(박우식 외, 2012: 157). 한편, 오민홍(2008)은 지역별 노동수요와 공급의 현황 및 특성 파악을 통해 지역별로 차별화된 노동시장정책이 필요하다고 논하고 있다.

2. 거버넌스 논의 개념

(1) 거버넌스 일반

1990년대 중반 이후 새로운 국정운영방식(mode of governing)²⁾ 패러다임으로 부각된 거버넌스는 정부실패와 국가의 재정위기, 세계화, 정보화, 민주주의 확산, 지방화와 그에 따른 분권화의 심화, 사회적 변화와 복잡성의 증가 등을 배경으로 등장하였다. 1970년대 오일쇼크와 복지정책 실패로 인해 국가의 재정적자가 누적되고 이 과정에서 정부 운영의 효율성이 한계를 노출하자 정부 운영에 시장주의적 운영방식을 도입하려는 노력이 나타났다(전영상, 2012: 77). 또한 세계화의 확산으로 인해 국민국가의 영역이 축소되었으며, 지방화와 더불어 정치권력이 분화되고 지역의 자율성이 확대되었다. 아울러 급격한 사회적 변화와 복잡성 증가 및 정보화 발달은 다양한 행위 주체들의 참여 확대를 불러왔다. 이러한 통치환경의 변화로 인해 기존 정부의 국정운영방식의 한계가 극명하게 드러나게 되었으며, 통치불능의 문제를 극복하기 위해 관련 행위주체들의 네트워크나 공공연계의 강화를 통한 문제해결방식이 강조되기 시작했다(은재호·오수길, 2009: 21-23). 이에 따라 정부는 이전과 같은 하향적인 통치 방식을 고집하는 것이 아니라, 다양한 주체 간의 협력을 중재하고 조정하는 전략적인 역할을 수행하게 되었다. 즉, 거버넌스 패러다임 하에서 새로운 국정운영방식을 보이게 된 것이다.

거버넌스(governance)에 대한 개념 정의는 학자별로 개념적 논의의 수준에 따라 매우 다양하다. 거버넌스의 개념은 학문적 배경과 추구하는 가치, 체제 운영방식, 주체 및 관점의 차이에 따라 다르게 정의되고, 그 강조되는 부분 또한 다양하게 나타나기 때문에 거버넌스의 개념과 이론을 일반화하는 것이 어려운 일이다.

1) OECD LEED(Local Economic and Employment Development)의 ‘파트너십과 지역거버넌스 포럼(Forum on Partnership and Local Governance)’에서는 지역고용 활성화를 위한 다양한 포럼과 세미나를 개최하고 있다(이호창 외, 2008: 5).

2) 국정운영방식(mode of governing)이란 국가가 사회의 집합적 목표를 달성하고 공동의 문제를 해결하기 위해 활용하는 핵심수단을 말한다(이호창 외, 2008: 13).

기존의 정부(government)가 통치의 주체였던 국정운영방식과 차별화된 의미로 사용되고 있는 거버넌스의 의미는 다양하게 해석할 수 있지만, Storker(1998)의 경우 상호의존성, 자원 교환, 게임의 규칙과 국가로부터의 자율을 특징으로 하는, 공동의 문제를 해결하기 위한 행위자간의 자기 통치적 네트워크로 보고 있다. Pierre(2000)는 거버넌스를 행위자들 간의 네트워크 뿐만 아니라 행위자 간의 정책을 조정하여 공공문제를 해결하려는 통치 시스템으로 정의한다. 한편, Jessop(2000)은 거버넌스의 형태를 강조하여 국가, 시장, 시민사회 등 상호의존적인 행위자들 간의 자율적·수평적 복합조직(heterarchy)으로 정의하고 있다.

국내 학자들의 거버넌스 개념 정의도 이와 유사하다. 김정렬(2000)은 거버넌스를 ‘관리, 정책, 체계의 차원을 포괄하는 대안적 국정관리 패턴’으로서 ‘기존에 정부가 독점했던 권력의 행사를 대치하는 정책 행위자간 상호작용의 네트워크’로 정의하고, 이때 네트워크는 정부의 논리를 대변해 온 계층제의 한계는 물론 신공공관리의 근거가 된 시장논리의 한계를 동시에 보완하는 것이라고 주장한다. 이현출(2001)은 거버넌스를 정부 중심의 공공조직과 민간조직의 경계가 모호해짐으로써 나타난 새로운 상호 협력적인 조정양식을 의미하는 것으로, ‘국가, 시장, 그리고 시민사회 간의 수평적 네트워크의 구축과 파트너십을 통한 새로운 협력양식’이라 정의한다. 한편, 원구환(2003)은 정부가 추진하는 정책과정이나 서비스 공급 면에서 정부, 시장, 시민사회의 다양한 조직들이 자발적으로 상호 의존하면서 사회문제 해결에 협력하는 하나의 통치방식이자 정책네트워크 체계가 거버넌스라 주장한다.

위에서 보듯이 거버넌스에 대한 개념은 학자별로 다양하지만, 주요하게 포함되는 요소들을 정립해 보면, 자율성, 상호의존성, 참여, 네트워크, 파트너십 등이 중요한 개념적 요소로 포함됨을 알 수 있다.

(2) 지역 거버넌스

거버넌스의 다양한 형식 중에서 지역 거버넌스는 주로 지역공동체 수준의 공사협력체제와 네트워킹에 그 논의를 집중한다(김석준 외, 2000: 140).

국가별로 다소 간의 편차가 있긴 하지만, 20세기 중반 이후 많은 국가에서의 국정운영 방식은 중앙정부에 집중화된 모습이었다. 그것은 국가적 차원에서 정책을 수립·집행하고자 할 때 중앙정부가 강력한 권한을 행사하는 것이 정책의 통일성과 효율성을 확보하는 데 유리하다고 여겨졌기 때문이다(이호창 외, 2008: 5). 따라서 대부분의 정책은 중앙정부의 결정을 통해 하향적 방식(top-down)으로 집행되었으며, 지역의 역할은 중앙이 결정한 정책을 단순히 전달하는 것에 그쳤다. 그러나 이러한 중앙정부 중심의 국정운영 방식은 많은 한계에 부딪히게 되었고, 특히 세계화와 지식정보화의 발전 속에서 중앙정부 중심의 획일적인 정책 결정 및 집행이 지역 현안에 맞춘 유연하고 신속한 정책 대응을 할 수 없게 되면서 정책의 효과성을 저해시키는 문제도 발생하게 되었다. 또한 중앙정부 중심의 국정운영방식은 정책의 주요 이해관계자라 할 수 있는 시민, 기업 등의 민간 영역 행위자를 객체로 취급함으로써 참여와 민주성이라는 측면에서도 문제를 드러내게 되었다.

이러한 현실적 한계 속에서 중앙정부 중심의 국정운영방식은 1990년대 이후 ‘중앙정부에서 지역거버넌스(from central government to local governance)’로 이동하고 있다. 우리나라에서도 90년대 이후 지방자치제도의 발전과 더불어 이러한 국정운영방식이 확대·강화되고 있는 실정이다.

지역거버넌스에 근거한 국정운영방식에서는 권력과 자원이 중앙정부에 독점되지 않고 지방자치제와 지역사회의 다양한 세력들에게 광범위하게 분산된다(이호창 외, 2008: 7). 또한 중앙정부, 지방자치단체, 지역사회 참여자 간에 지역파트너십(local partnership)이 형성되고, 이들이 함께 참여하여 정책을 결정하고 집행하는 지역정책네트워크(local policy network)가 움직이게 된다. 이를 통해 지역거버넌스는 일반적으로 정부 정책이 지역 주민의 정책 수요에 효과적으로 대응할 수 있도록 하며, 정책 수행이 순조롭고 비용효율적으로 이루어질 수 있도록 기여한다.

박재욱(2000)은 지역거버넌스를 ‘단순한 시민참여 개념보다 급진적이고 적극적인 개념으로서 국가기관인 행정기관, 자본영역인 기업, 시민사회 구성원인 시민집단간의 관계에 근거하여, 공사간의 구분없이 협력과 참여하는 파트너쉽(partnership)을 통하여 도시의 공공문제를 해결해 나가는 방식’을 지칭한다고 정의한다. 박희봉(2000)은 지역사회 거버넌스를 정부와 민간조직, 지역주민을 포함한 각 지역사회의 주체가 공동목표를 달성하기 위한 제반 노력과 협력으로 정의하고 있다. 또한 최영출 외(2006)는 지역거버넌스란 지역 수준에서 발생하는 사회, 경제, 생활, 환경 등 다양한 문제를 해결하고, 사회경제적 목적을 달성하기 위해 정부와 다양한 사회적 주체들 간에 공통된 목적과 가치를 바탕으로 교류·협력을 추진하는 체계이며, 또한 이들 간의 지속적인 상호작용과 네트워크가 지역거버넌스의 핵심 개념이라고 주장한다. 한편, 류장수(2006)는 지역거버넌스에 대해 지역 내 공동의 목적을 달성하기 위하여 지방정부, 민간부문, 시민사회단체 등이 네트워크를 형성하여 권한을 배분하고 의사결정을 하는 방식이라 정의하고 있다. 지역거버넌스에 대한 위의 정의들은 지역사회 구성원의 적극적 참여를 통한 민주적 협력관계를 중시하는 개념적 접근을 취하고 있다.

본 논문에서는 위의 다양한 정의들을 고려하여 지역 거버넌스를 “지역사회 구성원 등이 공통된 목적과 가치를 바탕으로 협력과 상호의존성을 통해 협력적·참여적 네트워크를 구축하여 지역사회 내 공공의 문제를 해결하려는 통치 방식”으로 정의하고자 한다.

3. 지역고용 거버넌스의 특성과 효과

최근 OECD 회원국을 비롯한 선진국에서는 국가경쟁력의 확보와 지속가능한 성장을 달성하기 위하여 중앙집권적 고용정책에서 탈피하여 지역을 중심으로 한 지방분권적 고용정책으로 전환하는 추세이다(전명숙 외, 2011: 10). 세계화, 지식정보화, 고용 유연화 속에서 국내 노동시장은 지역별로 더욱 이질화되고 있으며 지역 고용과 인적자원 개발에 대한 효과적인 정책사업 단위로 지역의 중요성은 계속하여 강조되고 있다. 즉, 지역별로 필요한 고용 정책 및 사업의 내용과 방식이 상이한 상황에서 이를 효과적으로 추진하기 위해서 지역 차원의 정책 대응을 강화할 필요성이 대두한 것이다. 이러한 필요성

을 충족하기 위해서 지역 차원의 고용 및 인적자원개발사업은 ‘효과적인 지역고용 거버넌스 구축’을 전제로 하게 되었다. 중앙정부, 지방자치단체, 지역 기업, 지역 노사단체, 지역 노동관련 단체 등이 어떻게 정책네트워크를 구성하여 지역 특유의 고용 문제에 얼마나 효과적으로 대응하는가가 지역 고용정책의 핵심이 되고 있다.

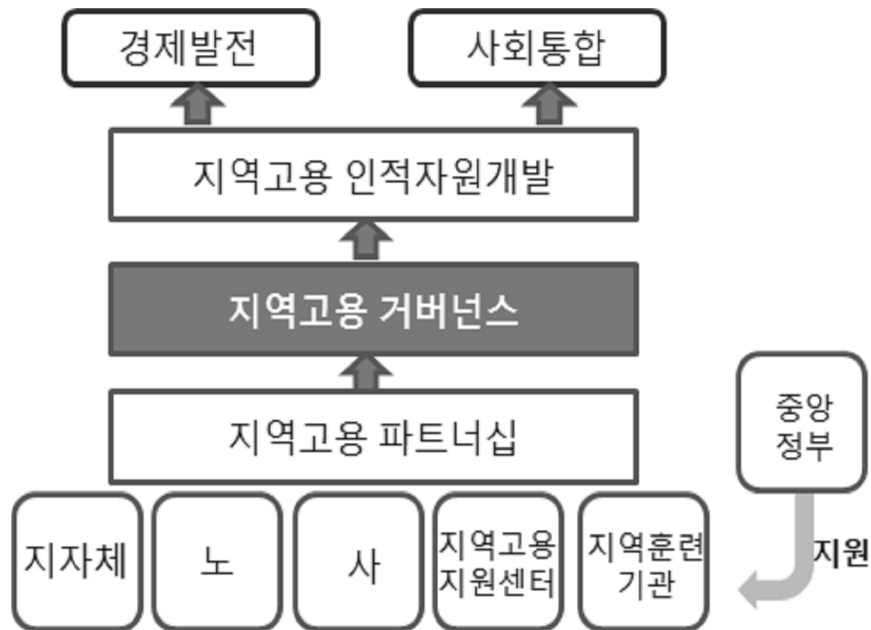
정운섭 외(2006)는 고용정책 부문이 거버넌스를 적용할 수 있는 가장 적절한 부분이라고 주장하며, 그 이유가 첫째, 고용정책 부문은 그 특성상 수요자의 욕구 편차가 크므로 서비스의 공급의 다양성이 확보되어야 하며, 둘째, 고용지원 서비스의 공급과 관련하여 시장 내 영리적 기업조직 뿐만 아니라 자발적인 지원을 통해 공급 복지 증진에 기여하고자 하는 상당수의 공급주체가 존재하기 때문이라 밝히고 있다. 이러한 고용 거버넌스는 지역고용 거버넌스로 유연하게 접목된다.

지역고용 거버넌스는 지역의 고용·인적자원개발 정책과 사업을 지방자치체, 지역의 노와 사, 고용지원센터, 훈련기관들이 협력적 네트워크를 형성하여 함께 운영하는 시스템이다(이호창 외, 2008: 4). 지역에서의 고용 관련 사업들이 효율적으로 진행되기 위해서는 개별 지역의 특수성을 반영하고, 기업의 현장 접근성 및 관련 지역 주체들의 적극적인 참여를 통해 정책 수용성을 높여야 하는데, 지역고용 거버넌스는 이러한 점들이 반영될 수 있는 체제라 할 수 있다. 지역고용 거버넌스 방식은 지역의 요구 및 특성에 기반을 두고 지역발전 주체들과의 유기적인 네트워크 속에 사업을 진행하므로 보다 효과적인 지역 밀착적 고용정책의 수립과 수행이 가능하다. 실제로 1990년대 이후 OECD의 여러 국가들이 노동시장정책의 관리방식을 변화시키고 있는데, 그 주요내용은 크게 정책의 분권화(policy decentralization)과 파트너십 개발(development of partnership)로 압축할 수 있다(이호창 외, 2008: 18).

지역고용 거버넌스의 형성 및 발전과 관련해 중요한 개념이 지역 파트너십이다. 지역 고용정책의 수립 및 집행에 있어서 중앙정부, 지방자치체, 공공기관, 민간 파트너들이 함께 형성하는 파트너십은 더 좋은 거버넌스를 위한 주요한 수단이다. OECD(2001)는 지역의 경제성장과 고용 문제에 대한 접근방법으로 지역 주체들이 참여하는 지역 파트너십이 매우 유용하다고 본다. 지역 파트너십은 실업 및 고용, 인력개발 및 직업훈련 등 지역고용 관련 문제들에 대한 여러 가지 방안들을 조정하고, 이들 방안 사이의 일관성 및 시너지 효과를 높이는 데 기여한다는 것이다. 지역고용정책에 있어서 파트너십의 개발은 정책이 지역의 수요 및 우선순위에 일치하도록 촉진하고, 공공서비스 기관들이 지역의 요구에 맞는 서비스를 전달하도록 독려하며, 다양한 고용 관련 프로그램들 간의 시너지 효과를 높인다.

지방정부와 기업, 시민사회 구성원 등 다양한 지역 주체들의 파트너십을 기반으로 한 지역고용 거버넌스는 지역의 고용 환경 특성을 보다 잘 반영하며, 유연한 대응과 자기조정 능력을 최대한으로 발휘하여 고용 정책의 효과성을 극대화할 수 있다. 또한 지역고용 거버넌스는 지역의 경제발전과 사회통합을 위한 핵심적인 전략방안이 된다(〈그림 1〉참조).

〈그림 1〉 지역고용 거버넌스의 운영



출처: 이호창 외, 지역고용거버넌스와 노사참여, 2008, 19쪽

4. 지역고용 거버넌스에 대한 선행연구

지역고용 거버넌스에 대한 대표적인 국내 연구로는 정인수(2006), 임상훈(2006; 2007), 전명숙(2010), 전명숙·임상훈(2008), 이효수(2007), 류길상(2007), 류장수(2009) 등이 있는데, 이들 연구는 대개 지역파트너십에 대한 선진국 사례의 소개와 한국에서의 지역고용 거버넌스 구축방안 등에 대해 논하고 있다.

정인수(2006)는 부천 노동시장을 대상으로 고용 및 직업훈련사업 현황 등을 조사하여 분석을 수행하고, 지역협의체가 가동되고 있는 구체적 업적과 내용을 조사하였다. 또한 이를 바탕으로 부천지역 노동관련 주체들이 감안해야 할 정책과제를 종합적으로 제시하였다.

임상훈(2006)은 각 지역의 지방자치단체 현황, 지역 노동조합 및 사용자 조직에 대한 조사와 더불어 지역 수준의 사회적 협의의 진전 상태를 살펴보았다. 이를 바탕으로 현재 지역 수준에서의 노사관계가 얼마만큼 형성되어 있는지를 검토하고자 하였다.

류장수(2009)는 지역고용정책의 분권화라는 주제 하에 덴마크, 프랑스, 네덜란드의 지역고용정책 사례를 조사하고, 지역고용정책의 파트너십에 관한 사례 국가들의 구체적 모습을 정리하였다. 이를 통해 해당 국가들의 지역고용 거버넌스 사례분석이 우리에게 주는 정책적 시사점을 고용정책의 분권화, 지역고용 파트너십 구축 및 활용, 추진시 중복 문제 해결 등으로 제시하였다.

전명숙(2010)은 고용정책의 분권화 및 지역고용 거버넌스 구축이라는 큰 방향성에 대

해서는 연구자나 정책담당자들 사이에 이견이 없다는 것을 전제로 이러한 큰 흐름의 정책기조를 효율적으로 이행하기 위한 법제도 개선이 관건이라고 주장한다. 이에 따라 법제도적 과제로 중앙정부와 지방자치단체, 민간기구 간의 연계강화, 지역주체들의 정책역량 강화 및 책무성 확보, 지역맞춤형 일자리창출사업의 내실화 등을 주장하고 있다.

위와 같은 종전의 연구들은 주로 지역이라는 공간 속에서 사회 주체 간 상호협력과 의존성의 파트너십을 중시하는 측면에서 진행되었다.

그러나 기존의 주요 연구들은 지역고용거버넌스의 실천적이고 처방적 수준에서의 논의는 미흡하고, 더욱이 우리나라 지역고용거버넌스의 활성화를 위한 역량강화 방안들을 실제 사례를 비추어 구체적으로 제시하고 있지는 못하다. 특히 지역고용거버넌스와 관련된 사례 조사는 단편적인 수준의 현황 기술에 머무르는 경우가 많으며, 지역고용 거버넌스에 대한 심층적인 분석 및 구체적인 활성화 방안이 제시되지 못하고 있다.

본 연구는 대표적 사례를 대상으로 지역고용 거버넌스가 실제 작동(activating)되는 과정을 심층적으로 분석하고, 그 성공적 구현을 위한 실천적 과제를 제시하고자 하는 측면에서 기존 연구와 차별성을 갖는다고 할 수 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구의 대상

(1) 지역노사민정협의회 현황

지역노사민정협의회는 지방자치 시대에 걸맞는 지역 차원의 노,사,민,정 협의체로서 신뢰와 협조를 바탕으로 아래의 사항들을 협의하며 궁극적으로는 지역산업의 평화를 도모하고 국민경제의 균형있는 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있는 대표적인 지역 협의기구이다. 법적 근거는 「경제사회발전노사정위원회설치 및 운영 등에 관한 법률」 제19조 및 동법 시행령 제16조로서 1999년 8월 6일 이후부터 구성되기 시작하였다. 하지만 이후 10여 년간 대부분의 지역에서 지역노사정협의회는 조직형태만 유지한 채 거의 그 기능에 있어서 유명무실한 상태였다고 할 수 있다. 2008년 MB정부가 출범하면서 지역노사민정협의회 활성화 사업이 고용노동부 주요 국정과제로 설정되면서 지역노사정협의회는 새로운 전환점에 들어섰다고 볼 수 있다(전명숙 외, 2011: 18). <표 1> 과 같이 2010년 8월말 현재 전국의 지방자치단체 중 지역노사정협의회가 구성되어 있는 지역은 82개(33.3%)로 설치 비중이 낮은 실정이다. 광역자치단체의 경우에는 16개 광역시도에 지역노사정협의회가 설치되었다. 기초자치단체는 230개 중 66개 자치단체에서 지역노사정협의회가 설치·운영되고 있다.

〈표 1〉 지역노사정협의회 광역/기초 자치단체별 설치 현황(2010년 8월 31일 현재)

	대상	구성	자치단체명	비고
계	246	82		
광역	16	16	서울특별시, 부산광역시, 인천광역시, 대구광역시, 대전광역시, 광주광역시, 울산광역시, 경기, 충북, 충남, 경북, 경남, 전북, 전남, 제주, 강원	조례제정위원 구성 운영 중
기초	230	51	강릉시, 경주시, 광양시, 구미시, 군포시, 군산시, 공주시, 광명시, 담양군, 목포시, 보령시, 부천시, 보성군, 서산시, 서천군, 속초시, 순천시, 아산시, 양산시, 여주시, 연기군, 영암군, 영주시, 영월군, 예산군, 원주시, 이천시, 익산시, 의왕시, 제천시, 전주시, 평택시, 포항시, 천안시, 창원시, 청주시, 춘천시, 충주시, 칠곡군, 태백시, 청양군, 태안군, 홍성군, 화순군, 도봉구, 동대문구 (서울특별시), 광산구 (광주광역시), 부평구, 남구, 서구 (이상 인천광역시), 북구 (울산광역시)	조례제정위원 구성 운영 중
		23	강진군, 경산시, 김제시, 곡성군, 계룡시, 나주시, 논산시, 단양군, 당진군, 동해시, 마산시, 무안군, 부여군, 사천시, 삼척시, 안동시, 영천시, 음성군, 장성군, 진해시, 화성시, 해남군, 남동구 (인천광역시)	조례제정 위원 미구성
		8	김천시, 김해시, 안양시, 안성시, 영광군, 용인시, 완도군, 의성군	조례제정 위원구성 운영 중

자료: 노사정위원회 홈페이지

(2) 사례 선정 이유

부천시 지역의 노사민정협의회에 주목하는 이유는 어려운 지역 고용 상황에 직면한 노동조합이 주체가 되어 지자체 내에 지역노사정협의회를 구축하고 재정 동원 및 고용사업을 적극적으로 개척한 지역고용거버넌스의 활동 사례이기 때문이다. 수도권 지역의 기업공동화 현상에 직면한 부천시 지역의 노조는 지자체 내에 지역노사민정협의회를 구축하는 한편, 중앙정부로부터의 재정적 자원을 다차원적으로 동원하였다. 이렇게 구축된 노사민정협의회는 파트너십을 기반으로 개선방안을 도출하여 노사관계 개선에서 고용·인적자원개발에 이르는 다양한 고용정책의 사업영역을 개척하였다. 부천시 노사민정협의회는 지역 고용·인적자원개발을 위해 다양한 이해관계자들이 서로 협력하고 함께 공공적 인프라를 구축해 나가는 대표적인 지역고용거버넌스의 사례로, 2009년 노동부에서 주관한 지역노사민정 협력활성화 사업평가에서 전국 최우수 기초자치단체로 선정되어 대통령상 표창을 수상했고, 2010년에는 국무총리상을 받았다.

〈그림 2〉 부천시 노사민정협의회와 지역고용 거버넌스



2. 연구의 분석틀

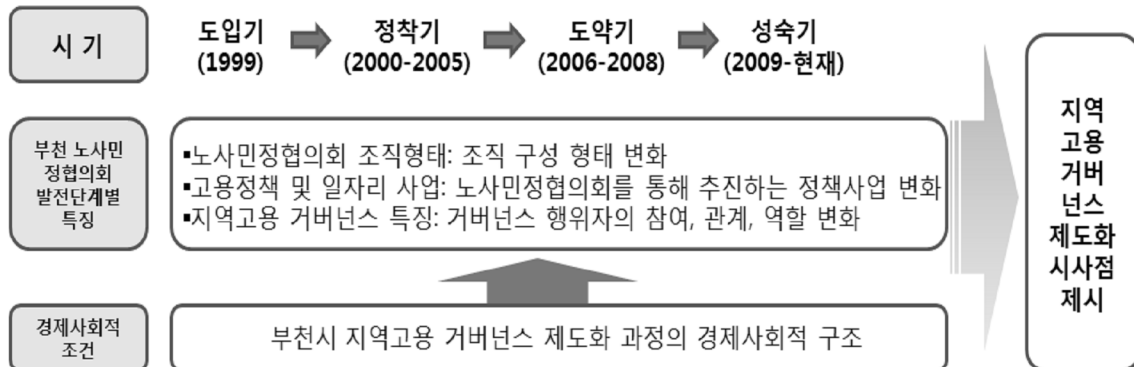
본 연구는 부천지역의 노사민정협의회를 중심으로 지역고용 거버넌스 형성과 발전 과정을 도입기, 정착기, 도약기, 성숙기로 구분하고 단계별 분석을 통하여 향후 지역고용 거버넌스 발전의 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

이를 위한 연구의 분석틀은 다음과 같다.

본 연구는 부천시 노사민정협의회가 출범한 1999년부터 2012년 12월을 분석대상 기간으로 단계별 기간 분석을 하였다. 먼저 지역고용 거버넌스가 형성되고 운영된 부천시의 시기별 경제사회적 조건을 환경요인으로 분석하였으며, 각 발전 단계별로 지역고용 거버넌스에서 수행된 고용정책 및 일자리사업 내용, 노사민정협의회의 조직 형태, 거버넌스 참여 행위자 변화를 분석 요인으로 설정하였다. 분석 요인으로 네 가지를 선택한 이유는 지역의 현장에 상황과 요구에 기반을 둔 수요자 중심의 일자리 창출 정책 및 사업, 지역단위에서 조정과 통합의 기제 작용, 지역 주체들의 지역파트너십 형성 및 참여 활성화 등 지역고용 거버넌스 방식을 잘 나타내기 때문이다.

이를 위해 분석 자료로 부천시 노사민정협의회 제도화 과정을 드러내는 자료인 회의록, 자료집, 결과보고서 등을 중점적으로 활용하였다. 또한 객관적 자료만으로 분석이 용이하지 않은 지역고용 거버넌스 특징인 행위자의 범주, 행위자의 관계구조, 행위자 역할 등은 인터뷰 자료를 활용하였다.

〈그림 3〉 분석틀



IV. 부천시 노사민정협의회 사례 분석

1. 부천지역노사민정협의회 구성 및 운영³⁾

“부천지역노사민정협의회 구성 및 운영 조례”에 따라 현재 협의회는 위원장 1인 (부천시장)을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성되며, 노사를 대표하는 위원은 동수로 구성한다. 본협의회 아래 세부 협의를 담당하는 실무협의회(사무국)가 있고, 협의회 산하에 업종별 협의회(택시업종협의회, 공공부문협의회, 테크노파크발전협의회, 제조업종협의회) 및 의제별 포럼(노사포럼, 차별개선네트워크, 고용·HRD네트워크)이 구성·운영되고 있다.

〈그림 4〉 부천지역노사민정협의회 운영 체계도



3) 부천지역노사민정협의회 홈페이지 및 ‘지역 노사민정 협력 활성화 추진실적 평가 및 발전방안 연구’, 보고서, 관계자 인터뷰를 참고하여 정리함.

현재 본협의회는 동수의 노사민 대표(각 2명)와 정부 관계자(3명)가 참여하고 있고, 학계 및 전문가 대표 등 여러 분야의 민간위원(5명)이 고루 포함되어 있다. 조례상 15명까지 참여가 가능하며, 분기별로 회의를 개최한다. 부천시역 노사민정협의회의 인적 구성은 그 다양성, 대표성, 전문성 측면에서 다른 기초지방자치단체에 비하여 우수하다는 평가를 받고 있다. 민(民)의 대표성은 고용·인력개발 사업 등을 고려하여 지역의 대학 총장, 노무사, 변호사 등이 참여하고 있다.

〈표 2〉 본협의회 인적구성

구분	직책	성명
위원장	부천시장	김만수
부위원장	부천고용노동지청 지청장	양정열
간사	부천시의회 기획재정위원장	강동구
노	한국노총 부천지역지부 의장	황완성
노	부천여성노동자회 이사	박태연
사	부천상공회의소 회장	조성만
사	화신전자(주) 대표	박기홍
민	유한대학 총장	이권현
민	부천대학 부총장	이경천
정	부천시 재정경제국장	박한권
의회	부천시의회 의원	안효식
공익	공인노무사	한광연
공익	신재욱법률사무소 대표	신재우

노사민정협의회 구성 초기부터 본협의회와 실무협의회가 함께 만들어졌다. 본협의회가 기관 및 단체의 대표자들이라면, 실무협의회는 본협의회 참여 기관에 소속된 실무가 가능한 인력으로 구성된다. 실무협의회는 본협의회에 상정할 의안을 미리 검토·조정하고 협의회로부터 위임받은 사항을 처리하며, 그 밖에 협의회의 활동을 지원하고 의결된 사항의 추진을 점검한다. 실무협의회의 구성은 조례에 따라 “근로자 대표 2명, 사용자 대표 1명, 부천시 대표 1명, 지방노동관서 대표 1명, 그리고 공익을 대표하는 관계전문가 약간명 등 10인 이내로 위원장이 위촉”하며, ‘위원장은 위원회 간사위원이 겸한다.’

〈표 3〉 실무협의회 인적구성

구분	직책	성명
실무위원장	부천시의회 의원	강동구
노	한국노총 부천상담소장	박덕수
사	부천상공회의소 진흥부장	김응래
민	유한대학 산학협력처장	김선용
민	부천대학 산학협력처장	이종복
민	부천시 노동복지회관장	박순희
정	부천시 일자리정책과장	정원철
정	부천고용노동지청 근로개선지도1과장	정경섭
사무국	부천지역노사민정협의회 사무국 사무국장	고현주

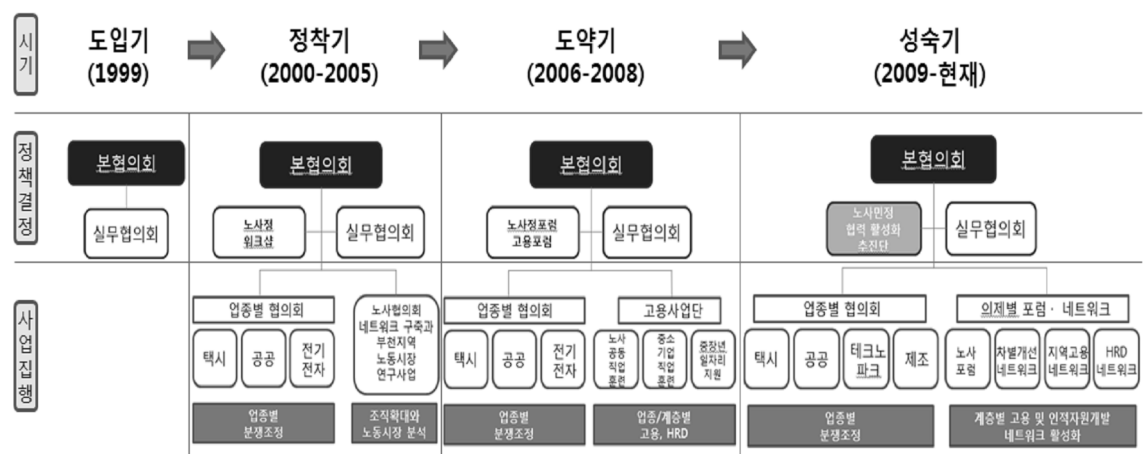
노사민정협의회 구성 초기부터 상근간사 형태로 사무국을 운영하였다. 이후, 부천시 지역 노사민정협의회는 부천시 민원실 일자리 창출과 내에 전담 사무실을 두고 상근 인력이 2명(사무차장과 사무국장)과 시범사업 운영자 2인이 배치되어 있으며, 예산은 1억 2천만원(사업비 4천만원, 그 외 운영비, 인건비 등)이다. 사무국은 예산 및 사업 집행 권한을 갖고 있으나, 변경사항은 위원장(시장)의 결재를 받고 있다.

관련 조례도 제정되어 있으나 사무국이 전담 조직으로 독립되어 있지는 않다. 관련 조례 등의 제정과 관련해서는 2009년 8월 3일 개정된 부천시 지역 노사민정협의회 구성 및 운영조례에 근거하여 운영하고 있으며, 2011년 8월에 부천시 지역 노사민정협의회 복무규정(안) 마련, 2011년 8월에 부천시 지역 노사민정협의회 사무처리 규칙(안) 마련 등을 통해 노사민정협의체의 효율적인 운영을 위한 조례 제정 등을 마무리하였다.

2. 발전 단계별 지역고용 거버넌스 제도화 과정 분석

부천시 지역 노사민정협의회는 조직 변화를 통해 정책결정에서 사업집행으로까지 노사정 활동영역을 확대하고 있으며, 사업집행에 있어서도 초기 단순한 노사분쟁해결 중심 업무에서 점차 포럼을 통한 의제별 네트워크 운영과 계층·업종별 고용·인적자원개발로 발전한다는 특징을 보인다. 이러한 특징 변화에 근거하여 부천시 지역 노사민정협의회의 발전과정을 시기적으로 구분하면 다음과 같이 도입기(1999), 정착기(2000-2005), 도약기(2006-2008), 성숙기(2009-현재)로 구분할 수 있다.

〈그림 5〉 부천시 노사민정협의회 발전 단계



1) 도입기(1999)

부천 지역 노사민정협의회가 출범하게 된 경제사회적 조건을 간략히 정리하면 다음과 같다. 1970년대 서울의 제조업 분산 정책에 따라 서울 지역 공장들이 수도권으로 이전하면서 부천 지역은 화학, 전기, 기계공업을 중심으로 한 산업도시로 성장했다. 이후 1980년대 후반 노동조합의 임금인상 투쟁 등에 따른 노사분규가 잦았고, 1994년에는 과밀억

제권역으로 지정되어 공장의 신설 및 증설이 규제됨에 따라 공장 이전이 가속화되고, 기업 공동화 현상이 심화되었다. 더욱이 1997년 외환위기 당시 부천지역의 많은 제조업체들도 도산하거나 경영위기를 겪었으며, 상시적 구조조정 등 고용불안이 심화됨에 따른 노사분규 또한 증가하였다. 한국노총 부천지부는 내부 조직사업을 통해 1995년 제1차 지방선거에서 2명의 노동자 후보를 시의원으로 당선시켰고 또한 독자시민후보의 당선을 위해 시민사회단체와 연대하기도 하였다. 이러한 경험을 바탕으로 한국노총 부천지부는 1998년 6월 제2대 지방선거를 앞두고 출마후보와의 ‘정책연합’ 전략을 결정하여 지역노사민정협의회 설립을 포함한 40여개 항목의 정책제안서를 시장 및 시의원 후보에게 발송하였다. 노총 측은 정책제안서에 대한 후보 답변서를 토대로 하여 1명의 시장후보(당시 원혜영 후보)와 6명의 시의원 후보를 정책연합 후보로 선정하고 지지운동을 전개하였다. 이후 1998년 원혜영 부천시장을 포함한 당선자들과 한국노총 부천지부는 지역노사민정협의회 설립과 운영을 구체화하게 된다. 이에 따라 부천시의 적극적인 관심과 지원 아래 1999년 1월 ‘부천지역 노사정협의회 구성 및 운영조례’가 마련되고, 같은 해 5월 31일 마침내 부천지역 노사민정협의회가 출범했다.⁴⁾

초기 출범된 부천지역 노사민정협의회의 조직구조는 본협의회-실무협의회라는 단층적 구조를 기본구조로 하고 있었으며, 조례에 의해 필요시 사무국을 둘 수 있었으나 재원적 제한상 실무협의회에서 사무업무를 대행하고 있었다. 실무협의회는 노조 1인, 사용자단체 1인, 부천시 1인, 노동부지청 1인으로 구성되었으며, 본협의회에 상정할 안건을 미리 만들고 검토하는 사무국의 역할을 했다.

이러한 구조 하에 노사민정협의회는 출범 첫해인 1999년 ‘부천지역 노사정협의회 공동협약’을 체결하였다. 이에는 노사안정, 지역경제 활성화, 고용안정, 노사정협력 등의 사항이 포함되고 구체적으로는 노동쟁의 예방, 무분별한 정리해고의 중지, 노사간 부당행위 근절, 지역노사정위원회 강화, 신규공단조성을 통한 고용창출, 근로자 인수기업에 대한 지원제도 확대, 공공근로사업의 다각화로 중소기업인력지원사업의 효율성 제고, 기업의 신규채용과 해고회피 노력, 노동복지 및 노사관계업무의 일원화를 통한 효율성 제고 등의 18개 항목이 명시되었다.

이와 같이 1999년 공동협약의 내용은 일자리 창출과 고용 안정 등의 노동시장 활성화 및 지역경제 발전을 위한 정책의제를 다루고 있었으나, 사실상 협의회 본회의 활동은 대부분 노사관계 업무에 치중하였다. 대표적인 예로 부천지역택시 8개 노조가 공동파업에 돌입함에 따라 이를 조정하기 위해 3차례에 걸친 본회의를 개최하고 택시업체 노사대표를 출석시켜 분쟁조정을 시도하였다(이호창 외, 2008: 113). 비록 출범 당해연도에 분쟁조정의 성과는 없었으나 지역노사민정협의회의 초기 사업은 노사분쟁조정에 주력하여 노사분쟁조정기구로서의 역할을 하였다.

도입기 부천지역 고용거버넌스의 핵심 행위자는 노조와 지자체장이었다. 당시 경제사회적 환경 설명에서 언급한 것과 같이 부천지역 노사민정협의회는 한국노총 부천지부와 지자체장 간의 정책연합을 기반으로 출범하였다. 특히 초창기 지역노사민정협의회의 설

4) 경제사회발전노사정위원회(2009) 참고하여 서술.

립에서부터 조례제정과 구체적 사업진행까지 주도적 요구와 노력을 하였던 노동단체의 역할이 매우 컸으며 이에 적극적으로 호응한 지자체장의 의지가 지역고용 거버넌스 출범에 중요한 기폭제가 되었다.

2) 정착기(2000-2005)

2000년에서 2005년 간 정착기 시기의 부천시는 제조업 비중은 줄고, 서비스업 고용비중이 지속적으로 증가하는 양상을 보였다. 그러나 제조업 고용의 감소 추세에도 불구하고 여전히 제조업은 부천시의 중심산업이었으며, 특히 저숙련 단순직 인력의 비중이 높아 산업의 고부가가치화를 이루지는 못하는 모습을 보였다.

1995년 부천시 전체 고용의 44.4%를 담당하던 제조업은 10년 후인 2005년에는 전체 고용의 31.9%로 크게 하락하여 지속적인 감소 추세를 보였다. 보다 세부적으로는 상대적으로 부가가치가 낮은 조립금속제품 제조업과 고무 및 플라스틱제품 제조업의 고용비중은 1995년 이후 지속적으로 증가한 반면 부가가치가 높은 전자부품, 영상, 음향 및 통신장비 제조업과 기타 기계 및 장비 제조업의 고용비중은 정체되거나 점차 감소하였다. 반면에 부천시의 서비스업 고용비중은 지속적으로 증가하여 도매 및 소매업(2005년 14.4%), 숙박 및 음식점업(2005년 10.7%) 등의 비중이 늘어났다. 이는 지역고용 거버넌스 정착기 단계에 부천시에 제조업 공동화 현상이 진행되고 있었음을 보여줌과 동시에 그 고용의 빈자리를 저부가가치 서비스 산업이 대체하기 시작했음을 암시한다. 이러한 지역경제의 흐름은 지역 노사정으로 하여금 기업 활성화, 일자리 창출, 고용안정, 인적자원개발에 대한 협력의 필요성을 높이는 동인(動因)으로 작용하기 시작하였다.

이 시기 중앙정부에서는 여러 부처들이 고용·인적자원개발사업을 실시하였으며, 주무부처라 할 수 있는 노동부와 교육부는 물론 경제부처인 산자부, 정통부를 비롯하여 사회부처인 문화부와 여성부 등도 관련 사업들을 추진하였다. 2005년의 경우 중앙정부의 각 부처에서 시행했던 인적자원개발 관련 사업은 모두 155개에 이르렀으며, 전체 예산이 3조 5천억 원에 달했다.

2000년부터 2005년까지의 부천지역노사민정협의회의 조직구조는 본협의회와 실무협의회의라는 단층적 구조에서 업종별 협의회 및 노사정 워크숍이라는 하부조직을 갖추게 된다. 이는 부천지역고용 거버넌스가 단순한 정책심의 및 결정기능을 넘어서 업종별 분쟁조정기능이라는 사업집행영역까지 확대되었음을 보여준다. 또한 노사정 포럼과 고용포럼이라는 주요 이슈에 대한 자체 평가 및 논의구조와 네트워크를 설치함으로써 노사관계 이슈와 더불어 고용·인적자원개발 이슈로 가기 위한 이론적 준비를 하게 된다(이호창 외, 2008: 113). 부천지역고용 거버넌스의 조직 확대는 2003년도 노동부의 노사파트너십 재정지원사업에 의해 시작된 ‘부천지역노사협의회 네트워크 사업’을 통해 가능해졌다(이호창 외, 2008: 114). 이 사업은 30인 이상 사업장의 노사협의회 운영실태를 파악하고 이들 노사협의회간의 업종별 네트워크를 구축하는 데 기여하였다.

출범 초기, 부천지역노사정협의회는 노사관계를 중심으로 노사정 이해관계자의 조정자 역할에 충실한 활동을 했다. 출범부터 2002년까지 협의회는 택시노조 파업, 환경기동반

노조 파업, 마을버스노조 파업, 삼양중기 노조 파업 등 노사관계 현안에 있어서 분쟁조정기구로서의 성과를 거두었다. 그러나 노사분쟁조정에 대한 합법적 기능은 노동위원회에 독점되고 있는 상황에서 부천지역노사정위원회의 조정은 사적 조정의 성격만을 가질 뿐이었다.⁵⁾

이러한 한계를 인식하고 부천지역노사정협의회는 2003년 중앙정부(노동부)의 노사협력 프로그램 재정지원 사업을 시작으로 지역고용 및 인적자원개발을 중심으로 협의회의 역할을 재정립하게 된다. 협의회 구성원들은 지역 파트너십의 확대와 네트워크를 구축에 대한 공감대를 형성하고 선진국 사례 학습, 지역발전 모델 연구, 워크숍 등을 통해 부천 지역의 특성과 요구를 반영한 구체적인 의제 발굴 사업을 진행했다.

노사민정협의회는 2004년 한국노동연구원과 협력하여 ‘지역발전과 일자리창출을 위한 부천지역발전모델 구축사업’ 연구를 진행하고, 지역노동시장의 현황을 점검하고 효과적인 노동시장정책에 대한 노사정 협력방안을 도출하였다. 이렇게 제시된 부천지역발전모델은 2006년 이후 부천지역의 본격적인 업종별·계층별 인적자원개발 파트너십 사업의 근간이 되었다.⁶⁾ 또한 2004년 부천지역노사정위원회는 ‘일자리 만들기과 지역발전을 위한 부천지역노사정 사회협약’을 체결하였는데, 일자리 만들기, 노사관계 안정, 노사정협의회 발전방안, 투자유치 공동노력, 협의사항 실행계획 수립 추진 등 5개 부문의 33개 항목으로 구성되었다(박태준, 2007: 63). 그러나 2004년의 ‘일자리 협약’ 역시 중앙단위에서 이루어졌던 협약의 내용들을 부천 지역에 맞게 준용한 정도였으며, 협약의 내용들을 실천할 구체적 정책수단의 미비 및 실무인원 부족 등의 문제점을 지니고 있었다. 이어 2005년 말 부천지역노사정위원회는 노동부의 각종 직업훈련사업과 결합하여 본격적인 고용·인적자원개발사업을 추진하기로 결정하고 이를 위한 ‘고용·인적자원개발사업 추진 TFT’를 만들었다. 이러한 사업들이 추진됨에 따라 부천지역노사정은 2006년 3월 노사공동훈련사업을 추진하기로 결정하고 한국노총 부천지부와 부천상공회의소가 사업주체가 되어 훈련 수행기관으로 ‘부천노사공동훈련센터’를 개소하였다.

2000~2005년 간 정착기 지역고용 거버넌스의 주요 행위자는 여전히 노동조합과 지자체였다. 그러나, 초기 노사간 분쟁조정에 국한된 활동을 하였던 부천지역노사민정협의회는 고용포럼을 구성하고 고용의제를 발굴, 논의하는 일련의 과정을 통해 네트워크를 서서히 갖추어 가기 시작한다. 특히 노동부는 2003년 노사파트너십 재정지원사업을 시작으로 지속적으로 지원사업을 시행하였으며, 2005년에는 중앙노사정위원회도 지역고용 관련 지원사업을 시작하며 지역고용 거버넌스의 행위자로 참여하게 된다. 또한 이 시기에는 지역고용 거버넌스에 외부 연구기관이 전문가 집단으로 조사사업에 참여하는 양상을 보인다. 부천지역노사민정협의회는 2004년부터 매해 외부 연구기관에 위탁하여 지역의 고용·인적자원개발 연구조사사업을 진행하기 시작했다.

5) 이하 부천지역노사정협의회의 사업 내용은 심용보 외(2010), 전인숙 외(2011), 95-96쪽을 참조하여 정리하였다.

6) 정인수(2006), 『지역노동시장연구(II) : 부천 제조업 노동시장 및 지역협의체 분석과 정책과제』가 그 결과물 중 하나이다.

〈표 4〉 부천시 노사민정협의회 도입 및 정착기 (1999~2005)

구분		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
사업	노사 분쟁 조정	택시8개사	마을버스 청소3개사	마을버스 청소3개사 삼양중기 삼정유리	유한대학	장애인 복지관	-	-
	소통 문제	-	-	워크샵 1,2차	노사정 워크샵	워크샵 1,2차	워크샵 1,2,3차	워크샵 1,2차
	지역 현안	공공근로 중소기업지원 사업 조정	대장동공단 조성	근로자 장학사업	-	외국인노동자 지원사업	-	중증화 사업
	고용 의제	-	-	-	-	노사협의회 네트워크 사업	부천지역 발전모델 개발사업	지역경제 활성화 노사정 역할제고
조직	형태	본협의회 + 실무협의회						택시업종 협의회
지자체의 역할	내용	행정지원				사무 업무대행		
중앙 정부의 역할	프로 그램	-	-	-	-	노사협력프로 그램재정지원 사업	노사협력프로 그램재정지원 사업	지역노사정 협의회 지원 시범사업
	지원 조직	-				한국노동 교육원		노사정 위원회

3) 도약기(2006-2008)

2006년~2008년 간 도약기에 부천시는 여전히 부가가치가 낮은 제조업 산업 비중이 매우 높고, 그 규모도 영세한 상황이었다. 부천은 중소제조업 영세사업장의 밀집지역으로 2007년을 기준으로 볼 때 9천여 개의 제조업체 중 50인 미만의 영세중소사업장의 비율이 97.9%를 차지하고 있으며, 그 중에서 5인 미만의 사업장이 58.3%를 차지하였다.

〈표 5〉 2007년 규모별 제조업 사업체 현황

(단위: 개, %)

종업원수	업체수		구성비(%)
	2006	2007	
50인 이상	189	163	2.1
10인 이상 - 50인 미만	1,507	2,027	17.6
5인 이상 - 10인 미만	2,002	1,458	22.0
5인 미만	5,312	5,517	58.3
합 계	8,932	9,165	100

때문에 부천시는 영세형 제조업 중심 산업구조를 고부가가치를 창출할 수 있는 미래 지향적 첨단산업 중심 구조로 전환하고, 지역의 문화도시 이미지를 살려 문화콘텐츠산업과 같은 지식기반서비스 산업을 육성하고자 하는 지역 산업경제의 비전을 세웠다.

2006~2008년 도약기의 부천지역노사정민정협의회의 조직구조는 정책심의 및 결정기능과 사업집행기능을 균형적으로 발전시키는 형태로 발전한다. 이 시기에는 이전 단계의 업종별 협의회가 활발히 활동하였고, 주요 사업집행영역으로서 노사정 공동의 고용·인적자원개발사업이 자리를 잡기 시작하였다. 이와 더불어 업종별·계층별 고용·인적자원개발사업의 안정적 구축을 위해 노사공동직업훈련, 중소기업직업훈련, 중장년일자리지원과 관련한 고용사업단 조직단위를 본협의회의 하에 두어 전문화를 시도하였다. 또한 이 시기에는 노사정포럼과 고용포럼이라는 토론구조를 통해 부천지역 현장의 노사에게 새로운 노동시장 이슈와 지역고용 거버넌스의 적극적인 역할을 확산하고 네트워크를 구축하게 된다(이호창 외, 2008: 115).

2005년 말 부천지역노사민정협의회의는 노동부의 각종 직업훈련사업과 결합하여 본격적인 고용·인적자원개발사업을 추진하기로 결정하고 이를 위한 ‘고용·인적자원개발사업 추진 TFT’를 만들었다. 이러한 사업들이 추진됨에 따라 부천지역노사민정협의회의는 2006년 3월 노사공동훈련사업을 추진하기로 결정하고 한국노총 부천지부와 부천상공회의소가 사업주체가 되어 훈련 수행기관으로 ‘부천 노사공동 직업훈련센터’를 제조업 밀집지역에 개소하였다.

노사공동 직업훈련은 노동조합 훈련위원과 기업체 HRD담당자 양성, 기업맞춤형 교육, 취약노동자 직업훈련의 3가지 방향으로 진행되었다. 노동조합 훈련위원과 기업체 HRD담당자 양성 사업은 2006년 노조 간부와 기업체 HRD담당자의 기초역량 강화, 2007년 노조 훈련위원의 육성과 사내 훈련 시범 실시, 2008년 훈련위원의 주도로 사내훈련 성숙화의 단계로 진행되었다. 기업맞춤형 교육사업은 2007년 육성된 노조 훈련간부들을 중심으로 2007~2008년 사이 자신들이 속해 있는 10개 사업장에서 사내 직업훈련사업을 진행하였다. 마지막으로 취약노동자 직업훈련은 지역 내 취약계층 노동자를 대상으로 자동화기술 및 직무능력향상 교육을 실시하였다.

또한 도약기 부천지역노사민정협의회의는 지역 고용·인적자원개발 사업을 활발히 추진하기 위해 지역노사민정협의회 산하에 고용·인적자원개발 사업단 운영위원회를 구성하였다. 해당 운영위원회에는 각각의 사업을 추진하는 컨소시엄 내 기관 대표가 운영위원으로 참여하도록 하여 운영위원회의 결정사항이 실질적으로 집행되도록 하였다(이호창 외, 2008: 120). 특히 지역 고용·인적자원개발 사업에는 노동 계층을 고려한 특화사업도 포함되었는데, 2030 청년세대를 위한 ‘중소기업 인적자원개발사업’과 4050 중장년층을 위한 ‘중장년실업자 고용촉진 및 인적자원개발 사업’이 진행되었다. 이러한 사업에는 컨소시엄 내 기관과의 정보통합이 필수적이었기 때문에 2007년에는 실업자 종합관리시스템을 운영하여 컨소시엄 참여기관간의 정보적 네트워크 통합을 구축하였다.

2006~2008년 도약기의 부천 지역고용 거버넌스의 행위자로는 기존의 노조, 지자체, 중앙정부, 외부 연구기관, 민간 전문가 등의 행위자가 활발히 활동하였다. 노동조합은 지

역고용 거버넌스의 중심 행위자로서 거버넌스 활성화 및 시행 사업의 주체로 더욱 적극적인 모습을 보였다. 가장 대표적인 예가 노사공동 직업훈련사업의 노조 HRD 훈련위원 양성사업과 관련 직업훈련이라 할 수 있다. 부천 노동조합은 노조도 직업훈련교육에 참여할 필요성을 인정하고, 자체적으로 교육을 기획할 수 있는 역량을 갖추었다는 인식 전환을 통해 생산성 향상을 위한 근로자교육에 적극적으로 참여하였다. 그 외에도 지역고용 거버넌스의 발전을 위해 노동부의 지원이 필수적이었다. 이 시기에도 부천의 지역고용 거버넌스의 재정적 토대는 약했기 때문에 업종별·계층별 고용·인적자원개발사업을 추진하기 위한 노동부의 재정적 지원이 거버넌스 발전에 기반이 되었다.

〈표 6〉 도약기 부천지역 고용·인적자원개발사업 관련 국고지원액

(단위: 천원)

구분		2006	2007	2008	3년 합계
지역고용· 인적자원 개발 시범사업	지역고용 인프라구축사업	39,700	30,000	30,000	99,700
	중소기업 인적자원개발사업	98,930	135,000	사업중단*	223,930
	40·50 희망 프로젝트	66,870	85,800	141,023	293,693
	연구사업	39,200	36,900	지원종료	76,100
	합계	244,700	287,700	171,023	703,423
노사공동 직업훈련 시범사업		310,000	282,000	180,000	772,000
전체 합계		554,700	569,700	351,023	1,475,423

* 주: 해당사업에 대한 노동부 예산지원의 중단으로 인해 2008년에는 부천시 출연기관인 부천산업진흥재단을 통해 예산지원을 받아 사업을 진행함.

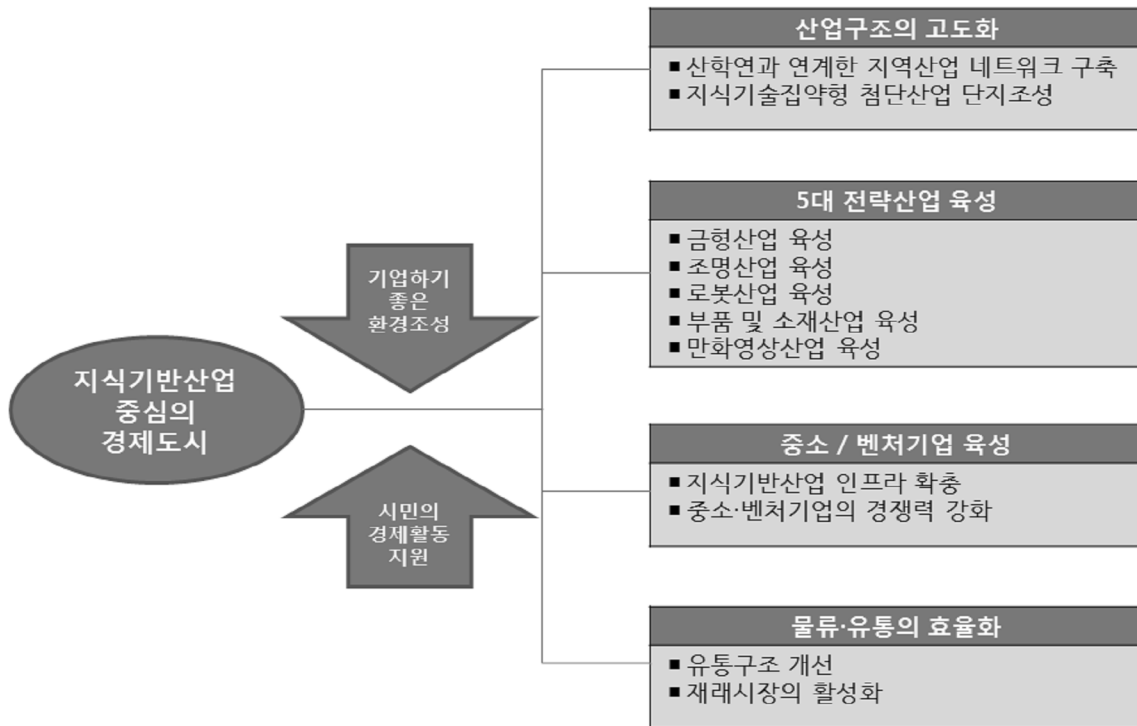
출처: 부천지역노사민정협의회 내부자료

또한 2006년 노동부의 노사공동 직업훈련사업과 지역 고용·인적자원개발사업을 동시에 추진하면서 노사공동 직업훈련사업에 부천노총과 부천상공회의소가 공동컨소시움을 이루고, 지역 고용·인적자원개발사업에 지역 내 8개 유관기관들이 공동컨소시움을 이루어 참여하게 된다.

4) 성숙기(2009-2012)

2009~2012년 간의 부천 지역고용 거버넌스 성숙기에 부천시의 경제발전 방향은 ‘장기발전계획 비전 부천 2017’에 잘 나타나 있다. 부천시는 노사를 비롯한 시민들과 더불어 지역경제를 활성화하고자 하는 목표로 ‘장기발전계획 비전 부천 2017’ 7)을 발표하였다.

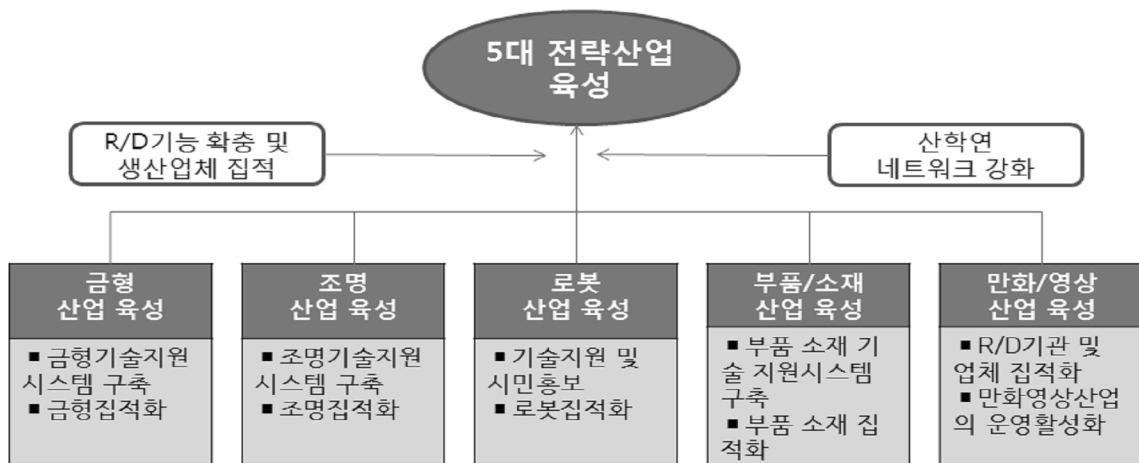
<그림 6> 비전 부천 2017의 개요



출처: 부천시, 비전 부천 2017

부천지역은 영세중소 제조업 중심 산업구조로 지역을 대표할 대기업이 없고, 금형업종과 전기·전자업종을 중심으로 한 중소기업이 밀집되어 있기 때문에 여러 개의 중소기업군을 중심으로 산업발전을 주도하는 개발 방향을 세웠다(이호창 외, 2008: 109). 비전 부천 2017의 주요 내용은 부천지역의 산업을 경쟁력있는 지식기반형 고부가가치 첨단산업으로 개편하고자 중소기업 중심의 금형·조명·로봇·부품소재·만화영상산업 등 5대 전략산업을 집적화하고 이들 중소기업군에 대한 기술 및 R&D 지원을 촉진하는 것이었다.

<그림 7> 5대 전략산업 육성계획



출처: 부천시, 비전 부천 2017

7) 2013년 현재 부천시는 장기발전계획 비전2022을 발표하고 4대 전략산업 육성 계획 등을 발표하였다.

2009~2012년 성숙기의 부천지역노사정민정협의회의 조직구조는 좁은 범위의 노사협력 및 고용의 영역을 넘어 노사상생과 복지증진, 특화된 산업을 기반으로 하는 지역경제 발전 등 지역경제사회의 제반 문제를 다루는 범주까지 확대된다. 특징적으로 기존의 업종별 협의회 외에 각 의제별로 포럼 및 네트워크가 구축되어 고용 관련 의제들이 전문적으로 다루어지고, 해당 네트워크가 활성화되게 되었다.

‘테크노파크 발전협의회’는 2009년 3월에 있었던 제조업중협의회 설립 논의 및 11월 구성된 기업발전협의회가 발전한 것으로, 2011년 발족했으며 부천테크노파크간 정보공유와 상호협조를 위한 활동을 전개하고 있다. 지역 내 4개의 산업단지 입주자 대표와 지원본부가 함께 모여 노사민정협의회의 하부협의체로 구성되었지만, 사단법인으로 등록하여 자율적으로 활동을 전개하고 있다.

‘제조업협의회’(노사상생직무교육위원회)는 소규모 사업체에서 자체적으로 직업훈련 등을 실시하기 어려운 상황을 해결하기 위하여, 교육 역량 지원을 목적으로 2011년 12명의 노사대표가 참여하여 설립이 추진되었고, 직업훈련정보망과 연계하여 직업교육을 실시하였다. 2012년 주요 사업으로 노사상생교육을 중심으로 노사범위 확대 및 결합력을 강화하고, 노동조합이 없는 친고용환경기업도 참여할 수 있는 전문교육 개설로 상호간의 결합력을 높일 수 있는 대안을 마련하는 활동을 전개하고 있다.

그 외에 노사민정 전문가로 구성된 ‘노사포럼’이 지역단위 노사혁신을 위한 정책 개발 및 연구 사업을 추진하고 있다. ‘고용차별개선네트워크’는 비정규직, 여성, 장애인, 고령자, 외국인노동자의 이해를 대변할 수 있는 부천지역 내 단체 또는 기관이 모여 고용차별 개선을 위한 활동을 전개하고 있다.

특히 ‘고용·HRD 네트워크’는 지역일자리 창출을 위한 지원 방안을 모색하고 사업화 하는데, 규모 있는 인력양성사업을 벌이기 어려운 지역의 특성에 맞춰 인력양성사업보다는 기업맞춤형훈련지원사업, HRD연계협력사업, 고용·HRD 정보망운영사업을 진행하는 ‘HRD네트워크 사업’, 구인처개발사업 일자리연계협력사업 교육평가사업 등을 추진하는 ‘일자리네트워크 사업’을 계획하고 있다.⁸⁾

성숙기의 부천지역노사민정협의회의는 2009년 ‘민관 공동 일자리 희망본부 사업’ 및 ‘직업훈련 네트워크’를 구축하여 ‘노사 공동직업훈련 사업’ 등을 추진하였다. 또한 노사민정파트너십 체계를 중층적으로 구성·운영하여 노사민정 네트워크를 통한 업종 발전 등 지역경제 발전을 도모했다는 점을 인정받아 2009년 지역노사민정협력 우수사례 대통령 표창을 수상하기도 하였다.

협의회는 필요에 따라 특별협의회와 의제별 또는 업종별 파트너십 협의체를 구성할 수 있는데, 부천지역노사민정협의회의는 하부협의회의의 활성화가 가장 잘 이루어진 대표적인 사례이다.

각 협의회는 노사민정협의회의의 하부협의회이지만 구성이후에는 자율적으로 사업을 전개한다. 이로 인한 업종간 협의 활성화라는 성과가 있다. 반면 협의회 전체 차원에서 일관성 확보에는 어려움을 겪고 있다. 특히 테크노파크협의회와 제조업중협의회가 활성화되면서 사측의 참여가 증가하고 있다(부천시 노사민정협의회 사무국장 인터뷰).

8) 부천지역의 ‘지역맞춤형 일자리창출 지원사업’ 제안서(2010)

2009~2012년 성숙기 부천 지역고용 거버넌스에서는 기존의 노조, 지자체, 중앙정부, 외부 연구기관, 민간 전문가 등의 행위자가 활발히 활동하였다.

특히 고용노동부는 지역고용 거버넌스의 활성화를 위해 재정적 지원뿐만 아니라 지역고용 거버넌스의 현황 및 구축을 위한 세부 의제들 제시하는 역할을 하였다. 2010년 고용노동부는 권역별로 16개 광역지자체와 23개 기초지자체가 참여하는 지역노사민정협력 활성화 합동간담회를 개최하였다. 합동간담회에서 고용노동부는 지역노사민정협력 활성화와 관련하여 ‘지역 일자리 역량제고’, ‘선진 노사문화 확산’, ‘협업체 운영체계 등 인프라 강화’ 등 3개 전략과제를 설정하였으며, 그 중 ‘협업체 운영체계 등 인프라 강화’라는 전략과제 중 ‘고용·노사 관련 협업체 통합 운영’이라는 세부 과제를 통하여 지역노사정파트너십 거버넌스를 강조하였다. 그 밖에도 ‘노동부-유관기관 간 유기적 대응’, ‘성과평가 강화 및 성공사례 확산’ 방안 등을 논의하고 과제로 제시하였다. 또한 2010년 7월 고용노동부는 지역일자리대책의 일환으로 ‘지역 일자리공시제(이하 공시제)’를 도입하여 광역 및 기초자치단체로부터 참여신청을 접수하였다. 이 제도는 지자체장이 해당 지역주민들에게 자신의 임기 중에 추진할 일자리 목표와 대책을 공표·추진하고, 중앙정부는 그 대책을 적극 지원하고 성과를 확인·공표하는 지역고용 활성화 정책이다. 이를 통해 고용노동부는 각 지역 특성에 맞는 다양한 일자리 대책을 발굴하고, 타당성 있는 목표와 대책을 수립하는 것을 지원하고 있다.

〈표 7〉 부천시 노사민정협의회 도약 및 성숙기 (2006~2012)

구분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
사업	노사 분쟁	-	-	-	-	-	-	-
	지역 현안	지역고용 인적자원 개발	지역고용 인적자원 개발	지역고용 인적자원 개발	지역고용 인적자원 개발	지역고용 인적자원 개발	지역고용 거버넌스	지역고용 거버넌스
						사회취약계층 보호	사회취약계층 보호	사회취약계층 보호
	고용 의제	● 지역고용서비스통합 전달체계 구축 ● 지역노사공동 직업훈련시스템 구축					노사고용 거버넌스	노사고용 거버넌스
조직	형태	본협의회+실무협의회+3개 업종협의회 + 3개 의제별 포럼			본협의회+실무협의회+4개 업종협의회 + 4개 의제별 포럼			
					실무간사제 도입		사무국 운영	
지자체의 역할	내용	사무업무대행					행정지원	
중앙정부의 역할	프로 그램	● 지역고용인적자원개발사업 ● 노사공동훈련사업 ● 지역노사민정 협력 활성화사업				● 지역맞춤형일자리창출지원사업 ● 노사공동훈련사업 ● 지역노사민정 협력활성화사업		
	지원 조직	고용노동부+부천시						

V. 결론 및 함의

본 연구는 부천시 노사민정협회가 실제 작동되는 제도화 과정을 심층적으로 분석하고, 성공적 형태의 지역고용 거버넌스 구축 및 발전을 위한 실천적 과제를 도출하고자 하는 목적으로 수행되었다. 사례 분석을 통해 밝혀진 지역고용거버넌스 제도화에 대한 시기별 상황을 요약하면 다음의 <표 8>과 같다. 지역고용거버넌스 제도화는 고용정책 일자리 사업, 조직형태, 지역고용 거버넌스 변화로 나눌 수 있으며, 시기는 도입기(1999), 정착기(2000-2005), 도약기(2006-2008), 성숙기(2009-현재)로 나눌 수 있다.

먼저 도입기(1999)를 살펴보면, 수도권 지역 기업 공동화 현상(중·대규모 기업의 이탈 가속화), 지역 노조와 부천시장간의 정책연대의 경제사회적 조건 속에서 노동분쟁조정 위주의 고용정책 일자리 사업이 실시되었으며, 본협의회, 실무협의회의 조직형태로, 주요 행위자로 지역노동조합, 기업, 지자체간의 지역고용 거버넌스의 변화가 있었다.

중소제조업 영세사업장이 확대되고 중앙정부(노동부)의 지역고용을 위한 재정을 지원하던 정착기(2000-2005)에는 고용정책 일자리 사업으로 노동분쟁조정과 지역현안 해결, 고용의제 발굴이 실시되었으며, 이에 대한 조직형태는 본협의회, 실무협의회의, 노사정위크 샵으로 구성되었다. 지역고용 거버넌스의 변화를 살펴보면 노동조합, 기업, 지자체, 중앙정부로 변화되었다.

지역고용거버넌스제도화의 도약기(2006-2008)에는 중앙정부의 지역고용 재정지원이 확대되었다. 이 때, 노동분쟁조정, 지역현안 해결, 고용의제 발굴, 직업훈련체제 구축의 고용정책 일자리사업이 실시되었으며, 이에 대한 조직형태는 본협의회, 실무협의회의, 노사정포럼, 고용포럼이다. 이에 대한 지역고용 거버넌스의 변화는 노동조합, 기업, 지자체, 중앙정부, 전문연구기관으로 구성되었다.

지역고용거버넌스제도화의 성숙기(2009-현재)에는 경제사회적으로 주요 중소기업군 중심의 기술 및 R&D가 발전하였으며, 노동시장 전문연구기관 등의 연구가 활성화되었다. 이 당시 지역고용거버넌스의 제도화 과정 분석을 살펴보면, 노동분쟁조정, 지역현안 해결, 고용의제 발굴, 직업훈련체제 발전, 노사상성-고용차별 개선활동의 고용정책 일자리사업을 실시하였으며, 본협의회, 실무협의회의, 노사민정협력활성화 추진단, 의제별 포럼, 네트워크의 조직형태를 가지고 있었다. 이에 대한 지역고용거버넌스는 노동조합, 기업, 지자체, 중앙정부, 전문연구기관, 고용관련 민간참여자가 참여하였다.

전체적으로 부천시 노사민정협의회 제도화 과정은 노사분쟁을 잘 해결하기 위한 단순한 노사관계를 중심으로 한 파트너십으로 시작해서, 지역 고용·인적자원개발 정책을 적극적으로 형성, 시행해 가는 기능을 강화하다가, 현재는 단순한 노사 협의회가 아닌, 민간 전문가들까지 세분화된 산하 네트워크에 참여하는 사회적 대화기구 혹은 지역협약기구로 발전했다. 부천시 사례의 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 부천시 지역노사민정협의회는 초기 구축 단계에서 노조의 주요한 기여와 더불어 노조와 지자체(부천시장) 간의 정책연대를 기반으로 이루어졌다. 이후 지역고용 거버넌스의 발전 과정에서 노조 등 고용관련 지역단체의 시정참여 의지와 자치단체장 리더십의

〈표 8〉 부천시 지역고용 거버넌스 제도화과정 분석

		도입기 (1999)	정착기 (2000-2005)	도약기 (2006-2008)	성숙기 (2009-현재)
지역고용거버넌스제도화과정분석	고용정책 일자리사업	노동분쟁조정 위주	노동분쟁조정 지역현안 해결 고용의제 발굴	노동분쟁조정 지역현안 해결 고용의제 발굴 직업훈련체제 구축	노동분쟁조정 지역현안 해결 고용의제 발굴 직업훈련체제 발전 노사상생·고용차 별 개선활동
	조직형태	본협의회 실무협의회	본협의회 실무협의회 노사정위크샵	본협의회 실무협의회 노사정포럼 고용포럼	본협의회 실무협의회 노사민정협력활성 화 추진단 의제별 포럼·네트 워크
	지역고용거버넌스 변화 (행위자 기준)	지역 노동조합(주 요 행위자)-기업- 지자체	노동조합-기업- 지자체-중앙정부	노동조합-기업-지 자체-중앙정부-전 문연구기관	노동조합-기업- 지자체-중앙정부 -전문연구기관- 고용관련 민간참 여자
경제사회적 조건		■수도권 지역 기업 공동화 현상(중·대 규모 기업의 이탈 가속화) ■지역 노조와 부천 시장간의 정책연대	■중소제조업 영세 사업장 확대 ■중앙정부(노동부) 의 지역고용을 위 한 재정지원	■중앙정부의 지역고 용 재정지원 확대	■주요 중소기업군 중심의 기술 및 R&D 발전 ■노동시장 전문연 구기관 등의 연구 활성화

결합으로 거버넌스의 활성화에 상승작용이 일어났다. 따라서, 지자체의 지원을 바탕으로 지역 내 노조의 역량을 강화하는 것이 지역고용 거버넌스가 도입기에서 정착기로 이동하는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 이는 지역고용 거버넌스 초창기에는 많은 사업을 추진하는 것보다 중요한 것은 주체들의 참여의지와 역량문제, 노사민정의 파트너십을 각인할 수 있는 방법으로 핵심 주체들을 중심으로 네트워크를 구축함으로써 장기적인 운영이 가능하도록 협의회 역할 등 방향설정을 분명히 할 필요가 있다.

둘째, 부천시의 지역고용 거버넌스의 제도화 발전과정에서 정착기 및 도약기에 중앙정부의 재정지원과 협의회의 아이디어가 결정적인 역할을 하였다. 초기 단순한 노사분쟁조정사업에서 부천시 지역 산업 특성에 맞는 중소영세기업에 대한 고용인적자원개발 사업으로까지 거버넌스가 확대될 수 있었던 것은 중앙정부(특히 고용노동부)의 재정적 지원이 결정적 요인였다. 결국 지역고용 거버넌스의 정착 및 도약을 위해서는 정부의 적극적 지원을 통한 인프라 구축이 필수적이라 할 수 있다. 나아가 지역고용 거버넌스의 성숙기에 있어서는 다차원적이고 전문적인 업종별 네트워크가 형성되므로 정부의 지원이 더욱 필요하다고 할 수 있다. 노사민정협의회는 지자체 예산보다는 중앙정부 등 다양한 재원을 활용하여 조사사업을 추진, 조사 사업의 성과를 바탕으로 중앙정부 지원사업에 공모하는 등 다양한 사업을 중심으로 활동 영역을 확대하였다.

셋째, 현재 지역고용 거버넌스의 성숙기에 이른 부천시 지역고용 거버넌스는 민간 전문가 집단의 참여 및 정보적 지원이 필수적이다. 현재 성숙기의 지역고용 거버넌스는 주요 기업 군 중심의 기술 및 R&D 발전을 추구하고 있는 상황이므로 지역 특화적인 경제환경 및 노동시장 분석과 지역고용정책에 대한 비전과 활동방향 제시가 필요하다. 이는 민간 전문연구기관(특히 지역대학 연구기관)의 의제별 네트워크 참여 강화를 통해 가능하다고 판단된다.

넷째, 지역노사민정협의회를 중심으로 한 부천시 지역고용 거버넌스는 초기 노사분쟁 해결 중심의 파트너십으로 시작하여 현재는 단순한 노사 협의회가 아닌 고용정책과 관련한 사회적 대화기구 또는 지역협약기구로 발전하였다. 고용 확대 등의 현안문제 해결 뿐만 아니라 노사상생, 고용차별 개선, 중소기업 중심의 지역전략사업 특성화 등을 추구하는 지역협약기구로 발전 중에 있다. 따라서 거버넌스의 발전에 따라 거버넌스 행위자의 범주도 관련 민간영역으로 확대되고 있으며, 민간 행위자의 네트워크 참여를 지원할 수 있는 체계를 갖출 필요가 있다.

【참 고 문 헌】

- 권기창·배귀희. (2006). 과학기술정책의 거버넌스 변화. 한국정책과학학회보 10(3).
- 권순원. (2009). 주요 선진국의 고용정책 거버넌스 개혁. 노동리뷰 57.
- 김석준 외. (2000), 뉴 거버넌스 연구, 서울: 대영문화사.
- 김성중·성제환. (2005), 「한국의 고용정책」, 서울: 한국노동연구원.
- 김성희. (2005), 부천지역 제조업 공동화 대응과 중장기 지역경제 활성화를 위한 노사정 역할 제고 방안, 2005년 부천지역 노사정 워크숍 자료/
- 김수곤·이주호. (1989), 「인력개발과 고용정책」, 『노동경제 40년사』, 한국경영자총협회.
- 김정렬. (2000), 정부의 미래와 거버넌스, 한국행정학보 34(1).
- 김주섭 외(2008), 지역고용정책 활성화를 위한 정책방향과 과제, 노동부·한국노동연구원
- 라미경. (2006). 거버넌스, NGO, 그리고 지역사회. 한국거버넌스학회보 13(3).
- 류장수. (2006). 한국의 지역 고용·인적자원개발 거버넌스 체제의 현황과 과제. 한국노동연구원 주최 사회통합과 지역경쟁력 제고를 위한 지역 고용·능력 개발 전략에 관한 국제회의 발표 자료.
- 류장수. (2008), 「한국의 지역고용정책 현황과 과제」, 서울: 세종출판사.
- 류장수. (2009). 지역고용정책의 국제비교 연구. 지역사회연구 17(2).
- 박기관. (2009). 로컬거버넌스의 실험과 정책과제: 지역사회 실천운동을 중심으로. 한국정책과학학회보 13(1).
- 박우식·박상우. (2012), 지역고용정책 활성화 방안에 관한 연구. 지역사회연구 20(3).
- 박재욱 외. (2000). 로컬 거버넌스와 시장의 리더십. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 박철훈. (2010). 일자리창출을 위한 사회적 기업 활성화의 성과와 과제: 대구경북을 중심으로. 한국정부학회 추계국제학술대회발표논문.

- 박희봉·김명환. (2000). 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력. 한국행정학보 34(4).
- 박희봉. (2006). 시민참여와 로컬거버넌스. 한국정책과학학회보 10(2).
- 배응환. (2002). 지역거버넌스 네트워크, 사회자본, 그리고 지역정책. 정부학연구 8(2).
- 배무기. (1981), 「한국의 노사관계와 고용」, 서울: 경문사.
- 부천지역노사정협의회(2006), 부천지역 고용 및 인적자원개발 백서
- 부천지역노사정협의회(2008), 부천 노사공동훈련 사업보고
- 소순창·유재원(2005), 로컬 거버넌스로의 짧은 여행과 새로운 여정, 한국사회와 행정연구 15(4)
- 심재정(2007), 노동조합의 지역사회 주도전략: 부천지역 노사정협의회 사례를 중심으로, 한국노총 조직본부.
- 안영훈. (2009). 「지역거버넌스 제도화 방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 오민홍 외. (2008). 지역노동시장의 구조와 차별성 연구. 한국고용정보원
- 원구환 외. (2003). 로컬 거버넌스. 서울: 법문사.
- 유재원·소순창. (2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?. 한국행정학보 39(1).
- 은재호·오수길. (2009). 「한국의 협력적 거버넌스」. 서울: 대영문화사.
- 이병수·김일태. (2001), 지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성 조건에 관한 연구, 도시행정학보 14(2).
- 이재홍·전명숙. (2010), 「미국의 지역인적자원개발정책 연구: 지역인적자원개발혁신(WIRED: Workforce Innovation in Regional Economic Development) 사업을 중심으로」, 지역고용연구 2(1).
- 이현출. (2001), 거버넌스와 NGOs: 의약분업 사례를 중심으로, 한국정치학회보 35(3)
- 이호창 외. (2008). 지역 노사의 고용·인적 자원개발사업 참여. 한국직업능력개발원.
- 이호창 외. (2008), 「지역고용거버넌스와 노사참여」, 서울: 노사발전재단.
- 임상훈. (2006). 지역노사정 파트너십과 사회적 협의, 노동리뷰 3.
- 전영상. (2012). 지방공무원의 로컬 거버넌스에 대한 인식구조 변화 분석. 한국거버넌스학회보 19(2).
- 전명숙. (2010). 지역고용 및 인적자원개발정책 활성화를 위한 법·제도적 방안 연구. 충남대학교 법학연구 21(1).
- 전명숙. (2010). 각국의 지역고용정책: 중앙정부와 지방정부의 역할. 국제노동브리프. 한국노동연구원.
- 전명숙 외. (2011). 지역고용 노사정파트너십 현황과 발전방안. 한국노동연구원.
- 전현중 외. (2008). 부산 지역고용정책의 기본 방향과 주요 쟁점. 부산지역고용파트너십 포럼 자료.
- 정인수 외. (2003). 지역노동시장 연구 - 실증분석과 선진국 사례를 중심으로. 한국노동연구원
- 정인수 외. (2006). 지역노동시장 연구(2) - 부천 제조업 노동시장 및 지역협의체 분석과

- 정책과제. 한국노동연구원.
- 정만태 외. (2012). 「일자리 창출 중심의 지역정책의 방향과 과제」. 산업연구원
- 주재복. (2007). 협력적 로컬 거버넌스의 구축을 통한 지역갈등의 관리. 지방자치 2007(1).
- 차미숙 외. (2003). 지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용 방안 연구. 국토연구원.
- 최영출. (2004). 로컬거버넌스 성공적 구현을 위한 정책과제. 지방행정연구 18(1).
- 최영출 외. (2006). 「지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스」, 서울: 대영문화사.
- Crouch, Colin et al. (eds.). (2001), "Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?", New York: Oxford University Press.
- Jessop, B. (1999). "The Changing Governance Welfare: Recent Trends in Its Primary Functions, Scale, and Models of Coordination", Social Policy and Administration 33(4).
- Jessop, B. (2000). "Government Failure", in Gery Storker(ed.), The new Politics of British Local Governance, London: Macmillan Press Ltd.
- Kooiman, J and Van M. Vliet. (1993). "Governance and Public Management", in K. A. Eliassen and J. Kooiman(eds.), Managing Public Organization. London: Sage Publisher.
- Kooiman, J. (2003). Governing as governance. London: Sage.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. Macmillan Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). The new governance: Governing without government: Order and change in British politics.