

| 사회적 대화 논단 |

지역단위 사회적 대화, 한 단계 도약을 위한 조건과 과제

황한식 부산대학교 명예교수, 부산노사민정포럼 상임고문

- 현 부산분권혁신운동본부 상임대표
- 현 한국지역사회학회 고문
- 전 부산대 대학원장
- 전 노사정위원회 및 지방이양추진위원회 위원



왜 지금, 지역수준의 사회적 대화전략인가

1) 지역 경제사회노동이 당면한 구조적 위기

지역수준 사회적 대화의 전략·체제 구축은 지역사회경제와 대다수 시민의 노동과 삶의 조건을 개선하기 위한 당면 필수의제이다. 그것은 지역의 노동자, 사용자, 시민, 정부의 대표 등 지역경제사회 주체들이 지역수준의 경제사회·노동관련 정책결정과 실행과정에 참여하는 협치 형태로 그 전략적 중요성과 유효성이 주목된다.

‘지역노동문제’는 다양하고 복합적 이해관계의 대립갈등이 구조화되고 지역별 특성이 강화되고 있다. 지역에서 계급적 ‘노동문제’가 심화되고 지역 간 극심한 불균형으로 ‘지역문제’가

가중되었다. 따라서 지역문제와 노동문제가 융합된 ‘지역노동문제’가 첨예화되고 그 지역별 특수성과 독자성이 강화되었다. 지역노동문제는 일터의 고용·임금·근로조건 문제와 삶터의 환경·교통·토지주택 문제 등이 겹쳐져 훨씬 더 심해졌다. 특히 ‘지방’노동시장은 한국노동시장 이중구조의 주변부적 특징이 강화되었다(수도권 일극집중으로 양질의 일자리·인재유출 등). 지역노사관계도 지역적 특성이 현저해졌다.

2) 지방분권 개혁과 지역혁신전략 강화의 가시적 전망

지방분권개헌 등 지방분권 개혁전망이 가시화되고 있고, 자치분권과 국가균형발전 정책이 국정 핵심과제로서 본격화 될 전망이다. 지방분권-균형발전에 대한 사회적 요구와 기대도 유례없이 커지고 있다. 지방분권은 지역수준 사회적 대화가 활성화되기 위한 필수조건이다. 중앙권한이 대폭 지자체에 이양되어 지방자치권이 크게 강화되고 경제사회노동정책의 지방분권화에 따른 지역주도 형 지역혁신발전정책이 활성화 될 전망이다.

이제 이러한 지방분권-지역혁신정책에 잘 조응하면서 지금까지 내셔널센터 위주 사회적 대화전략의 근본적 한계를 보완할 수 있도록 지역수준 사회적 대화전략의 새로운 전망을 선취할 때이다. 지방분권화는 지역수준 사회적 대화전략의 필요조건이고 지역 경제사회주체 간 정책협의의 제도화와 참여주체의 실질적 협치 역량이 충분조건이다. 지방분권과 균형발전을 국정과제로 삼는 문재인 정부에서 아직 지역수준 사회적 대화체제가 보이지 않는다.

3) 우리 사회 사회적 대화의 여건과 새로운 변화

한편으로 우리 사회전반에 걸쳐 사회적 대화가 실종되고 있고 각종 사회적 대화기구들의 사회적 대화 기능은 사실상 무력화되는 경향이다. 사회적 공론 기능의 대표적 주체인 의회와 정치권도, 광역·기초 지자체 수준의 각종 민관협치기구들도 대부분 사회적 대화·협치 기능이 부실한 모습이다.

왜 사회적 대화가 안 되는가? 우리 사회 전반의 현실적 여건이 어렵다. 개인과 집단들 사이의 사회경제 및 정치권력을 둘러싼 이해관계와 이념적 대립갈등구조가 고착되고 복잡·중층적인 대립갈등관계가 구조화되었다. 이러한 대립갈등의 근저를 이루고 있는 다음 요인들을 주목해야 한다. 우리사회 전반의 사회적 자본 부족과 개별주체의 원자화 경향, 생활·노동·정치 공동체의 불안정 구조, 부와 권력 중심 권위주의 문화의 지배, 시민결사체 등 중간집단역할 부실, 사회적 대화기구들의 대화추동역량 부족, 중앙집권 관치주의·글로벌 신자유주의 정책기조에 따른 계층적 지역적 양극화 경향, 권력과 자원에 대한 소수 기득권집단 중심 집중체제 등.

다른 한편으로 촛불시민운동, 대통령의 탄핵·파면, 대선과 신정부출범 등 일련의 역사적 계기를 통해 우리사회전반에 걸쳐 새로운 발전적 전망이 열리고 있다. 국가권력의 분산화와 지방분권 개혁, 대의제 및 다수결 정치의 한계를 넘어 시민참여정치의 활성화, 사회적 대화와 공론화의 활성화가 점점 더 가시화되고 있다. 이러한 새로운 변화는 지역수준의 사회적 대화의 조건을 크게 개선시킬 것으로 보인다.

지역수준의 노사민정협의회 운영의 평가

1) 지역노사민정협의회 의의 및 설치

지역노사민정협의회는 지역의 근로자 대표, 사용자, 주민, 지자체와 지방노동관서를 대표하는 사람과 전문가의 참여로 지역 노동시장 활성화, 지역 노사관계 안정, 지역경제 발전, 기타 지역 노사민정 협력 사항을 심의하고 지역 노사민정 협력 활성화를 위한 기구이다. 금년기준 자치단체 243 개소 중 145개(광역 17개, 기초 128)가 운영되고 있다. 외형상 협의회는 지자체의 대표적 지역고용노동 거버넌스이다.

2) '사회적 대화' 없는 지역파트너십

현재의 지역노사민정협의회는 대체로 지역수준 사회적 대화기능을 결여하고 있으며 실질

적 사회적 대화기능을 추진할 만한 체제를 갖추고 있지도 않다. 따라서 대부분 지역 노사민정의 대표적 참여에 의한 관련 정책협의 틀로서 사회적 대화기구 역할을 제대로 할 수가 없다. 단순 자문기구 역할이나 명목성·전시성·동원성 노사 협력사업 위주이고 정책결정 및 실행과정의 민주화와 노사문제의 공공성 확장과는 거리가 멀다.

대체로 지역노사민정협의회의의 위원구성과 운영체제의 결함 때문에 사회적 대화의 실효성은 기대하기 어렵다. 참여주체의 대표성·다양성·현장성 부족문제가 심각한 수준이고 대부분 기득권 대표성향이 강하며 사회적 대화에 대한 요구도 절실하지 않다. 의제별·업종별·지구별 회의체 등 상설 숙의·대화과정도 사실상 결여되고 행정·기득권 주도의 운영체제가 대부분이다. 사무처의 독립성·전문성과 예산·전문 인력부족문제가 심하다.

3) 지역수준 사회적 대화체제에 대한 지역 노사민정의 주체적 역량

지역수준 사회적 대화 전략-체제를 추동하려는 지역 노·사·민·정의 실천의지·역량 부족이 가장 중요한 문제라 하겠다. 경제사회노동정책의 지방분권화와 지역수준 사회적 대화체제 구축을 위해 지역수준에서 다양한 형태로 분절되고 파편화된 노동정치역량을 통합할 필요가 있다. 지역의 노·사·민·정 주도로 지역수준 사회적 대화체제의 구축을 시도할 필요가 있다.

최근 노사정 대표자회의는 국가차원 사회적 대화기구 개편에 합의했다. 사회적 대화기구 논의에 6주체 협의과정(민노총 포함), 참여주체 확대, 사무처의 독립성과 전문성 강화 등 중요한 진전이 있어 보인다. 하지만 사회적 대화기구 개편논의에서 지역의 노사정과 민의 참여가 배제되었다. 사회적 대화기구 개편방향 관련 지역별 사회적 대화체제 강화를 언급하지만 당면한 주요 관심사나 실질적 핵심의제로 되지 못했다. 처음부터 지역 노사민정의 대표적 참여에 의한 지역별 대화체제 구축을 핵심의제로 삼아야 한다.

또한 자치분권화와 국가균형발전이 핵심국정과제로 추진됨에 따라 내셔널센터 중심에서 지역수준으로 사회적 대화 체제의 분권화를 추진하고, 사회적 대화의 참여주체도 노, 사, 정 3자 틀을 넘어서 시민사회의 자율·민주·공익 결사체로 확대해 사회적 대화의 시민적 공공성을

강화시킬 필요가 있다.

지역수준의 사회적 대화체제 발전 방향과 과제

첫째 보충성 원칙을 바탕으로 경제사회·노동·복지정책 등 관련 법령의 개정과 사무·재정의 과감한 지방이양을 조속히 추진해야 한다. 이때 중앙정부 부처별로 개별 분산된 사무와 재정이 통합되어 이양되어야 한다. 실질적 지방분권화는 경제노동 관련정책이 지역주도로 전환되고 지역수준 정책협의의 틀로서 사회적 대화가 활성화되기 위한 전제조건이기 때문이다.

현재 실질적 지방분권화로 크게 나아갈 전망은 분명해지고 있다. 지역주도로 지방분권화에 따른 지역수준 사회적 대화 전략-체제를 본격적으로 준비하고 실질적 추동력을 발휘해야 한다. 분명해진 것은 중앙집권 국가주의 권력이 지역과 시민에게 분산되고 국민주권-시민참여가 강화되는 방향이다.

둘째 지속가능한 지역자립과 풀뿌리시민주체의 관점을 분명히 하고 그간의 지역노시민정협의회 체제에 대한 비판적 평가가 선행되어야 한다. 그리고 지역수준의 새 사회적 대화전략-체제는 참여주체의 대표성·다양성·현장성의 확보, 참여주체 간 민주적 대화 파트너십, 운영체제의 독자성과 전문성 및 충실한 전문 인력과 재정기반을 구현해야 한다. 이러한 사회적 대화체제구축을 지역노동문제의 개선을 위한 최우선 핵심과제로 추진해야 한다.

셋째 지역의 노·사·민·정 주체들의 비상한 문제의식과 자기혁신이 선결과제라 하겠다. 당연히 지역의 노·사·민·정이 새 사회적 대화 체제구축의 중심주체로 서야한다. 민의 적극적 역할도 중시할 필요가 있다. 시민사회의 견제력과 조직화가 미약한 사회에서 거버넌스는 자칫 현실의 문제를 은폐하거나 겉치레로 전락할 수 있다. 신 대화체제가 정립되기까지 지역노시민정협의회는 지역고용노동 거버넌스·사회적 대화기구로서 기본과 내실에 충실하고 노·사·민·정 사회적 대화의 실질적 성과를 입증할 필요가 있다.

넷째 지역수준의 새 사회적 대화전략은 지역 노시민정 주체의 혁신을 중시해야 한다. 그

주요과제는 노사민정 주체들의 시민의식과 자치의식 고양, 지역경제사회·노동문제에 대한 노사민정의 사회적 책임과 공동학습 촉진, 사회적 자본 확충·사회적 대화 리더 육성 및 네트워크 구축·플랫폼 구축·사회적 대화 활성화를 위한 교육문화운동과 대화운동의 본격적 추진⁰ 등이다.

다섯째 지역수준의 사회적 대화 전략의 활성화는 지자체 리더의 역할에 크게 달려있다. 이와 관련 구시대적 지역노사민정협의회 체제의 개혁과 지역 독자의 새 사회적 대화 체제구축을 추동하려는 지방선거 시민의제화 전략을 주목할 필요가 있다. 시민의제포럼을 통해 시민참여와 시민공감대를 확산시키며 지방선거 시민의제를 만들고 지자체장 등의 공약채택-협약체결-협약이행을 추동하는 시민주체의 정책운동으로 그 귀추가 주목된다.

여섯째 지역주도와 근로시민 중심으로 지방자치를 혁신하고 시민정치를 강화하는 과제의 실천을 중시해야 한다.

끝으로 현행 노사정위원회 또는 재편되는 사회적 대화기구에 상설회의체로 지역수준의 사회적 대화를 촉진하고 국가수준과 지역수준의 사회적 대화전략의 연계협력을 지원하는 지역위원회 설치를 검토할 필요가 있다.