

| 기획취재 |

지역단위 사회적 대화 활성화, 무엇을 어떻게 바꿀 것인가?

조성주 서울특별시 노동협력관 인터뷰

박석모 월간 <참여와혁신> 기획팀장

이세종 경제사회노동위원회 전문위원

중앙의 사회적 대화가 순항하지 못하고 있는 가운데, 지역단위 혹은 산업 및 업종단위의 사회적 대화를 활성화해야 한다는 주장이 새롭게 조명을 받고 있다. 이 가운데 지역단위에는 이미 지역노사민정협의회라는 틀이 마련되어 있다. 하지만 지역노사민정협의회가 활성화되어 있는 지역은 찾아보기 힘들다.

이런 가운데 지방자치단체로는 처음으로 본격적인 노동행정을 펴고 있는 서울특별시가 주목을 받고 있다. 특히 서울특별시에는 ‘노사정 서울모델협의회’라는 사회적 대화기구가 구성되어 있고, 활발한 활동을 통해 일정한 성과를 내고 있어 다른 지방자치단체들이 벤치마킹하는 사례가 되고 있다.

서울특별시의 노동행정을 조율하고 있는 조성주 노동협력관을 만나, 서울특별시의 노동행정 전반과 사회적 대화에 대한 이야기를 들었다.

서울특별시는 노동정책을 지방의 행정 영역으로 포괄한 첫 번째 지방자치단체입니다. 서울특별시는 ‘노동존중특별시’를 표방하고 있는데, 대표적인 노동정책을 소개해 주십시오.

“가장 대표적인 게 비정규직의 정규직화 정책입니다. 2012년부터 지금까지 서울시 공공부문에서 1만 명 정도의 비정규직을 정규직화 했습니다. 그냥 무기계약직화 하는 게 아니라 기존의 정규직과 통합하는 작업이 내부에서 굉장히 갈등이 많았는데, 동일노동 동일임금과 차



별 없이 가야 한다는 원칙 아래 완전 정규직화까지 진행했습니다.

두 번째 최저임금 인상을 견인하기 위해서 공공부문에 생활임금을 도입하는 정책을 서울시가 시행하면서 실제 최저임금의 견인효과가 있었던 것 같습니다. 2018년 최저임금이 시급 기준 7,530원인데, 서울시 생활임금은 시급으로 9,211원입니다. 1,600원 이상 차이 나니까 상당히 높죠. 단순히 높게 책정하는 게 아니라 서울에서 생활이 가능하려면 어느 정도여야 하는지 산정했습니다. 적용대상을 어떻게 확대하고 민간부문까지 끌어들이는지 고민하고 있습니다.

또, 노동의 경영참가를 통해 선진적인 노사관계를 만들어보자는 취지로 공공부문의 노동이사제도를 도입했고, 지금 산하기관에서는 모두 노동이사가 선출돼 활동하고 있습니다. 노동이사들에 대한 연수를 서울시에서 하고 있고, 5월에는 해외연수도 다녀왔습니다.

이런 것들이 가장 대표적인 서울시 노동정책의 간판 프로그램들이 아닐까 생각합니다.”

서울특별시 노동정책을 수행하는 독자적인 행정조직을 처음으로 갖춘 지방자치단체이기도 합니다. 처음 행정조직을 신설하고 이를 안착시키기까지의 과정을 소개해 주십시오.

“굉장히 어려웠습니다. 2012년에 노동정책과를 만들면서 서울시 노동정책이 시작됐다고 볼 수 있습니다. 당시에는 3개 팀에 인원도 10명 정도인 굉장히 작은 과로 시작했고, 지방정부에 노동행정을 경험해본 공무원이 거의 없기 때문에 어려움이 많았습니다.

지금은 5개 팀에 인원도 훨씬 많아졌고 사업도 커졌습니다. 일자리노동국까지 만들어서 노동행정을 하고 있는데, 그게 5년 걸렸습니다. 시장님이 시에 처음 오실 때 노동을 담당하는 직원이 두 명이었는데, 그게 지금 국 단위로까지 커진 겁니다.



그러면서 각종 거버넌스 위원회들을 만들고, 노동행정을 민간 쪽에서 집행할 수 있는 센터들, 노동권의 센터나 노동복지센터를 만들었습니다. 이게 행정만으로는 힘드니까 정무적으로 판단하고 외부와 조율하기 위해 노동협력관을 두는 협력체계로 노동행정 조직을 만들었습니다.

내부에서 처음에는 공무원들이 노동이라고 하면 굉장히 어려워했습니다. 근로기준법이나 노동조합법의 존재 자체도 공무원들이 몰랐습니다. 그랬던 것을 설득하고 교육시켜 나가고, 이게 단순히 일만 바뀌는 게 아니라 생각이 바뀌어야 하기 때

문에 서울시 공무원들에 대한 교육을 굉장히 많이 했습니다. 대상자별로 나누어서 교육을 많이 했고, 인재개발원에 노동 관련 과목도 만들어서 수업으로 듣게 했습니다. 그런 과정을 통해서 인식을 바꿨습니다.”

서울특별시의 노동정책의 특징으로 지방자치단체가 주도하는 강력한 추진력을 꼽기도 합니다. 서울특별시에 이러한 특징이 자리 잡은 배경은 무엇인지요?

“결국은 리더의 의지라고 생각합니다. 선출된 공직자인 지방자치단체의 수장이 얼마나 의지가 있는가, 자신이 시민들의 선거를 통해서 선출된 것이 명하는 바가 무엇인가, 자신에게 맡겨진 소임이 무엇인가에 대해 박원순 서울시장은 ‘노동만큼은 나에게 주어진 소명이다’ ‘이것은 지방정부가 해야 하는 일이고 잘할 수 있다’는 강력한 철학과 의지를 가지고 있었던 겁니다. 그렇기 때문에 지방자치단체가 주도해서 새로운 것을 과감하게 추진하라고 할 수 있었던 거죠.

박원순 시장은 한국의 노사관계가 기울어진 운동장이기 때문에 노동에 힘을 실어야 한다고 판단했습니다. 노동에 대한 철학의 차이이고 리더의 생각이 달랐던 거죠. 그래서인지 다른 지방자치단체에서도 서울시의 노동정책에 대해 벤치마킹을 많이 하고 있습니다.”

서울특별시에는 노사정 3자의 사회적 대화기구로 ‘노사정 서울모델협의회’가 운영되고 있습니다. 지방자치단체가 주도하는 강력한 추진력과 노사정의 사회적 대화는 서로 결이 다른데요, 서울특별시는 노동정책에 있어 이러한 두 요소를 어떻게 조화시키고 있는 지요?

“기본적으로 노동조합과 관련된 각종 노사관계 사안이나 노동조합이 존재하는 사업장에 적용되는 정책들은 노사정 협의의 틀에서 기본적으로 논의되고 노사정 서울모델협의회가 주가 됩니다. 여기는 노사정의 입장을 조율하는 게 가장 기본적인 임무입니다. 하지만 한국의 노동조합 조직률이 10% 수준이고, 공공부문에 한정되지 않는 노동자들이 굉장히 많잖아요. 서울시의 노동행정은 기본적으로 노사정 서울모델협의회에서 포괄하지 못하는 영역들에 초점

을 두고 있습니다.

비정규직의 정규직화도 서울시가 일방적으로 한 게 아니라 노동조합과 사측의 의견을 듣고, 거기에 서울시의 생각을 조율하는 과정을 거쳤습니다. 큰 정책들은 대부분 노사정 협의의 틀에서 공유하고 진행되는 형태를 가지고 있습니다. 대표적으로 서울시가 최근에 도입한 노동이사제도와 무기계약직의 완전 정규직화 역시 노사정 서울모델협의회의 논의의 통해 결정되고 설명되고 진행됐습니다.

노사정 서울모델협의회가 형식적으로는 서울지역노사민정협의회의 특별위원회로 되어 있지만, 서울의 공공부문의 독자적인 노사정위원회 같은 역할을 하고 있습니다. 노사정 서울모델협의회는 법적으로는 지역노사민정협의회에 들어가 있지만, 언젠가는 정리가 필요한 지점이라고 생각합니다.”

중앙단위 사회적 대화가 원활하지 않는데 사회적 대화는 어떤 방향으로 발전해 나가야 한다고 보십니까?

“서울시의 경험에 비추어보면 사회적 대화는 필수인 것 같습니다. 어느 수준까지 사회적 대화로 규정할 것인지에 대해서는 여러 가지 토론이 있을 수 있지만, 서울시의 사회적 대화 모델을 가장 좁게 해석하면 공공부문의 노사정 서울모델협의회가 가장 대표적이라고 할 수 있습니다. 가장 넓게 보면 박원순 시장이 일상적으로 노사정을 만나는 여러 가지 틀이 있는데 그 전체를 포괄하는 것이라고 볼 수도 있습니다.

서울시근로자권익보호위원회가 있는데, 여기에는 한국노총 서울지역본부, 민주노총 서울본부가 다 들어오게 되어 있고, 산별노조의 서울본부도 다 들어옵니다. 전문가들도 들어오고 노동협력관이나 일자리노동국장도 들어가고, 시장이 공동위원장으로 참여합니다. 이것도 일종의 사회적 대화라고 할 수 있어요. 여기서 서울시 노동정책의 기본계획을 수립하고 점검합니다. 이 안에서 서울시의 노동정책에 현재 비어 있는 부분이 뭔지를 논의하고, 어떤 사업이 잘 진행되는지 아닌지 각 부서들의 보고도 받습니다. 사회적 대화에는 이런 모델도 있습니다.

그러니까 사회적 대화의 틀은 중층적이고 다양할 수 있는데, 그것은 필수적인 것입니다. 저는 사회적 대화를 또 하나의 의회라고 생각합니다. 자본주의라는 경제시스템에서 노사정의 사회적 대화는 경제 분야의 의회 역할을 하는 겁니다.

그런 관점에서 접근할 필요가 있는데, 전통적으로 한국에서는 노사 사나 정이나 모두 사회적 대화라는 것을 민주주의의 관점에서 접근하지는 않고 있습니다. 코포라티즘은 산업평화만을 위한 것이 아니라 민주주의의 핵심이었던 건데, 그렇게 보지 않고 대부분 사회적 대화를 민원처리의 장이나 형식적인 모양으로만 봤던 겁니다.

서울시에서는 사회적 대화를 민주주의의 하나의 장이라고 보고, 그런 과정이 굉장히 중요하다고 봅니다. 입법부 안에 각종 상임위원회가 있듯이 사회적 대화의 틀 안에 지역, 업종 등 다양한 형태도 가능하다고 봅니다. 사회적 대화를 그렇게 발전시켜 나가는 게 맞다고 봅니다.

중앙 경제사회노동위원회가 민주노총이나 한국노총 때문에 지금은 뼈격대고 있지만, 향후에 반드시 복원되어서 잘 가야 합니다. 오히려 지금은 그런 이해관계가 잘 부딪히지 않는 서울 같은 데서 사회적 대화의 모델을 잘 만들어서 보여주고 견인할 수도 있지 않을까 생각합니다.

서울시에서도 지금 이 시스템을 어떻게 개편해 사회적 대화의 새로운 틀을 만들지 고민하고 있습니다. 지역노사민정협의회가 있지만 실질적으로 노사정 서울모델협의회가 공공부문에 있어 노사정위원회의 역할을 하는데, 이것으로도 포괄되지 않는 영역이 있으니 그런 부분을 포괄할 서울경제사회노동위원회를 만들 것인지, 만일 그렇다면 이 세 개의 관계를 법제도적으로 어떻게 만들 것인지 고민 중입니다.”

향후 노사정 서울모델협의회를 통한 지역단위 사회적 대화를 어떤 방향으로 해나가실지, 경제사회노동위원회와의 협력은 어떻게 해나가실 것인지도 들려주십시오.

“기본적으로 중앙 경제사회노동위원회와 사업방향이나 발전방향에 대해 일상적인 공유가 필요할 것 같습니다. 서울시에서 요청할 것도 많고 서로 잘 협조해야 하겠죠.

어쨌든 서울시가 조직개편을 하고 싶어도 법·제도적으로 경제사회노동위원회법에 근거해서 해야 하는데, 사실 지금은 법적 근거가 조금 애매합니다. 일단 서울시는 서울판 경제사회노동위원회를 고민하고 있습니다.

공공부문의 사회적 대화 모델은 노사정 서울모델협의회를 잘 발전시켜 나가면 되는데, 버스나 택시, 서비스산업, 의료 등 업종은 모두 노사정의 사회적 대화가 필요한 영역이거든요. 이런 영역의 사회적 대화를 만드는 게 중요한데, 그 틀은 경제사회노동위원회로 보고 있는 거죠. 의제별위원회도 두어야겠죠. 서울시는 4차 산업과 관련하여 노동 4.0 위원회를 만들려고 합니다. 그것도 사회적 대화의 틀 안에 의제별위원회로 고민하고 있습니다.”



서울지역에서 선도적으로 해왔는데, 다른 지역에 조언을 부탁드립니다.

“서울시가 조언을 할 위치는 아닌 것 같습니다. 다만 서울시가 조금 먼저 시행착오를 많이 겪었고, 실패도 많이 해봤습니다. 시행착오를 좀 더 빨리 경험한 것일 뿐이죠. 그 과정에서 드리고 싶은 말씀은 신뢰관계가 중요하다는 겁니다. 워낙 한국에서는 노사관계뿐만 아니라 노사정 관계가 불신이 강하게 쌓여 있는 관계여서 신뢰를 주는 과정이 중요합니다. 그 과정은 정말 어렵지만 꼭 필요하다고 생각합니다.

두 번째는 어쨌든 행정에서는 관료조직과 일을 잘하는 게 중요합니다. 힘으로 누를 것이 아니라 이게 왜 필요한지 설득하는 과정이 어렵지만 그 지난한 과정을 끈질기게 해야 합니다. 힘으로만 하는 정책은 지속성도 없고, 아주 세밀한 현장에서까지 집행되기 어렵습니다. 그래서 어렵지만 소통과 설득의 과정이 필요합니다. 설득한다는 생각으로 접근해야지 고쳐낸다고 할 게 아니라는 이야기를 꼭 하고 싶습니다.”

지역에서 노동행정이 미약한 건 중앙에서 정책을 집행하고 지역에는 주어진 권한이 없기 때문이기도 합니다. 분권화가 이뤄진다면 지역의 노동행정이 활성화되는 데 도움이 될까요?

“사회적 대화도 지방정부 차원에서 활성화가 필요하고 분권화도 일정 부분 필요하다고 생각합니다. 필요하지만 아직 준비는 안 돼 있는 것 같습니다. 경제사회노동위원회법을 개정하는 과정에서 지역에서 사회적 대화의 틀을 구성한다는 고민 자체가 빠져 있는 것도 그렇지만, 중앙에서의 사회적 대화가 뼈격대는데 지역에서 사회적 대화가 가능하겠느냐는 시각이 노사정 할 것 없이 강합니다.

중앙에서 풀 수 없는 문제를 지역에서는 풀 수 있는 부분도 있습니다. 지역에서는 쟁점이 아닌 문제도 많으니까 할 수 있는 것도 많거든요. 중앙이 그런 부분을 고민해야 하지 않을까, 지역에서 사회적 대화를 활성화하는 것을 고민해야 하지 않을까 생각합니다.

우선 겉보기에도 지역노사민정협의회의 틀 안에 특별위원회로 두는 것은 적합하지 않습니다. 서울시에서는 그런 형태로라도 일단 만들어놓고 나중에 적극적으로 법 개정을 요구해서 정리되면 거기에 맞춰 변경해야 하나 하는 고민도 하고 있습니다.

어쨌든 지역에서 사회적 대화가 활성화되도록 하기 위해서는 분권화도 필요합니다. 자연스럽게 예산과 권한도 주어야겠죠. 노동행정에 있어 전체는 아니더라도 일정 정도의 예산과 권한을 줄 필요가 있습니다.”