제목 : 상생형 일자리 모델을 통한 지역고용거버넌스의 탐색적 연구 [1)]

제1저자: 이원희
(고려대학교 노동대학원 겸임교수, 010-3265-4113, whlee@hr.co.kr)

제2저자: 진숙경
(경기도교육연구원 연구위원, 010-4282-0739, live4ever@nate.com)

1) 본 연구는 한국고용정보원의 '중장기인력수급변동요인' 중 제6장의 내용을 재정리 한 것이다.

Ⅰ. 서론

경제위기 이후 대량실업을 경험한 한국은 2006년 이후 지역의 노동시장을 촉진하고 활성화를 위해 다양한 지역차원의 고용창출 사업을 진행하였다. 2010년 이후 지역일자리 목표 공시제가 있었고, 지역맞춤형 일자리 사업 그리고 최근에는 상생형 일자리 사업으로 지속되고 있다. 그리고 이를 실행하기 위한 체계로서 지역차원의 사회적 대화 시스템으로 만들어진 지역노사정협의회가 지역노사민정협의회로 변경되면서 지역의 고용창출을 위해 역할을 하였고, 그 외에도 지역고용심의위원회 및 지역인적자원개발위원회 등의 다양한 거버넌스를 통해 고용전달체계가 만들어졌다.

그럼에도 불구하고 지역의 일자리정책은 직접일자리 사업이나 소득보전 사업을 중심으로 전개되면서 지역 노동시장의 특성을 충분히 고려하지 못하고 중앙의 정책을 보완하는 수준에 불과하였다(임상훈, 2014).

이러한 가운데 광주형 일자리 모델은 새로운 상생형 일자리로 주목받았다. 광주형 일자리는 노사민정이 참여하는 사회통합 프로세스라는 협력적 거버넌스 구축을 통해 노동과 경영 각 주체의 동시변화를 촉구하는 새로운 지역노사파트너십을 형성하여 그 동력으로 좋은 일자리 창출로 나아가는 모델이라는 점에서 이전과는 다른 접근방식으로 받아들여졌다. 광주형 일자리 모델을 통해 노사민 지자체가 상생협약을 통해 지역의 일자리를 창출하는 경우 지자체와 중앙정부가 패키지로 이 사업을 지원하는 새로운 상생형 모델이 구체화된 것이다. 2020년 6월 광주형 일자리모델이 제1호 상생형 모델로 지정되면서 다른 지역으로 확산되기에 이르렀고, 이어 강원형 일자리모델과 밀양형 일자리모델이 추가로 지정되었다.

상생형 모델의 핵심은 지역노사파트너십이라 할 수 있다. 그간 지역차원의 고용정책의 필요성과 지역 파트너십 구축을 위한 많은 연구(전명숙, 2014;임상훈, 2014;이호창외, 2011; 김기형.오철호, 2018; 김주일, 2020)들이 이루어져 왔다. 상생형 지역일자리의 모델은 기존의 연구들에서 한 발 더 나아가 지역단위의 일터혁신(박명준.황세원, 2020)이라는 차원으로 문제제기 되고 있고 이는 사실상 지역고용거버넌스 생태계에 대한 새로운 접근을 요구하고 있다.

이러한 배경 하에 본 연구는 다양한 상생형 일자리 모델 중 자동차 산업 차원의 사업 추진이라는 공통점을 가지고 있는 광주, 군산, 강원 등 3개 지역의 일자리 모델을 비교 분석하여 상생형 지역일자리의 지속가능한 요인을 탐색적으로 제시해 보고자 한다. 이를 위해 3개 지역의 사업모델 및 지역고용거버넌스 참여 주체들의 상호작용, 제도화 수준 등의 내용에 주목하여 각 지역 상생형 일자리 모델 창출 과정에 주요한 역할을 수행한 것으로 알려진 노사정 관계자를 비롯해 전문가들과의 심층인터뷰를 실시하였다.

Ⅱ. 이론적 배경과 선행연구의 검토

1. 기존 지역고용정책의 진행

1997년 경제위기 이후 대량실업을 경험한 한국은 2000년대 초반까지도 중앙정부가 주도하는 하향식 정책전달체계를 유지하고 있었다. 그러나 중앙에서 주도하는 적극적인 노동시장정책이 지역과 산업의 고용니즈를 충족시키는데 한계가 발생하면서 고용과 관련하여 지역의 중요성이 대두되었다(이재흥, 2019). OECD(1997)보고서에 따르면 국가차원의 전략지역의 집중개발 방식이나 중앙정부의 권한과 책임을 지방정부로 이양하고 지역의 파트너십에 의한 지역노동시장을 운영하는 방식이 긍정적 성과를 보여줄 수 있다고 하였다. 한국에서도 2004년 지역차원의 고용 및 인적자원개발 정책의 중요성이 공식적으로 표명되었고, 고용노동부를 중심으로 지역연구 사업이 본격화되면서 지역 고용 활성화와 지역에 적합한 인적자원 개발 사업을 시행하기 시작하였다.

이후 중앙정부 주도하에 지역의 노동시장을 촉진하고 활성화하기 위한 다양한 시도들이 전개되었다. 2006년『고용정책기본법』에 따라 지역고용심의회가 발족되었으며, 지역산업맞춤형 일자리 사업을 진행하면서 지역고용심의회가 주축이 되어 지역고용거버넌스로서 역할을 수행하였다(류장수, 2013). 또한 2008년 이후 중앙의 사회적 대화를 지역으로 확산하기 위해 설치된 지역노사정협의회를 계승하여 '지역노사민정파트너십협의회'(이하 지역노사민정협의회)가 발족되었고, 2010년 7월부터 '지역일자리 목표 공시제'가 실시되면서 전국의 지방자치단체들이 일자리 창출의 주체로 부각되어 일자리 수가 주요한 실적으로 등장하였다. 매년 각 지방자치단체들은 일자리목표를 공시하고 이를 평가하여 인센티브를 부여하였다. 이를 위해 각 지방자치단체는 기업투자를 유치하고, 산업단지 조성, 재정지원일자리 확대 및 사회적 기업 육성을 통한 일자리 창출 등에 적극 나섰으나, 결과적으로 중앙정부의 재정지원에 근거한 일자리가 크게 확대되었고, 단기적이고 임시직 등만 증가되었을 뿐 좋은 일자리의 창출과 지속성 유지에는 한계가 있음이 지적되었다(김진찬, 2018).

지역고용거버넌스 측면에서는 2011년 지역고용심의회가 지역노사민정협의회로 흡수 통합되었으나 실제적인 거버넌스의 역할을 수행하지 못하면서, 2013년 '지역.산업맞춤형인력양성 사업'을 전국적으로 실시하고 이를 수행할 기구로서 지역인적자원개발위원회가 설치되었다. 또한 2016년 기존에 진행되어 추진되어 왔던 지역산업맞춤형일자리 사업은 지역혁신프로젝트 사업으로 다시 변경되었고, 이를 추진할 기구로서 지역고용혁신추진단이 구성되었으나 지역인적자원개발위원회로 통합되었다. 그리고 지역인적자원개발위원회는 2017년 지역노사민정협의회 산하 특별위원회 혹은 분

과 위원회의 형태로 통합되어 운영되기에 이르렀는데, 강제규정은 아니었기 때문에 결과적으로 지역에는 고용을 둘러싼 다양한 형태의 거버넌스가 존재하게 되었다(이재흥, 2019: 274-275)

2017년 이후 광주형 일자리 사업이 추진되면서 노사상생형 일자리 사업이 제기되었다. 지역의 고용상황을 타개하고 지속가능한 일자리창출 기반을 마련하기 위해 지역 내 경제주체간의 양보와 타협을 통한 상생협력의 중요성이 제기되고 지역의 상생경험을 통해 국가단위 사회적 대타협을 촉진할 수 있는 상생형 일자리 모델이 제시된 것이다(관계부처합동, 2019). 특히 이렇게 지역고용정책이 진행되면서 다양한 지역고용의 거버넌스 모델들이 제시되었고, 지역고용거버넌스에 대한 다양한 연구가 이루어졌다.

2. 지역고용거버넌스에 대한 연구

지역고용거버넌스는 지역수준에서 상호의존적 관계를 맺고 있는 이해 당사자들이 일자리 창출과 관련된 정책현안에 대해 자발적으로 협력하여 해결하는 정책 파트너십이라 할 수 있다(이병훈, 2014). 지역고용거버넌스의 문제는 OECD(2011)에서도 강조하고 있는데, 지역의 잠재력을 끌어내고 지역기업의 성과에 영향을 미칠 수 있는 직·간접적 요인을 포괄하고, 내생적 자산에 집중하여 집단적 협상에 기초하여 기회를 만들어가는 거버넌스의 필요성을 강조하였다(이규용 외, 2014:11-12).

지역고용거버넌스에 대한 초기 연구는 주체간의 이해 조정을 중심으로 접근하였다. 김주섭 외(2009)는 정부 부처간의 협력체계가 긴밀하게 구축되고, 지역 내 이해당사자 간 경쟁과 협력 환경을 조성해야 한다고 주장하였다. 지역의 인적자원개발 및 공용과 관련한 이해 당사자들이 상호 협력적인 공감대를 형성하고 정책으로 연결되도록 하는 것이 중요하다는 것이다.

이러한 문제인식 하에 전명숙 외(2007)는 의류산업의 3가지 사례연구를 통해 중앙정부와 지역정부간의 관계를 규정하였다. 즉 정부의 지원정책은 개별지역의 문제를 규명하고 그 해결책을 제시하는 것이라기보다는 지역주체들에 의해 구축된 정책네트워크를 통해 지역의 발전전략이 모색되어야 한다고 주장하였다. 그리하여 지역고용거버넌스란 지역수준의 이해 당사자들이 고용과 관련된 현안에 자발적으로 협력하는 파트너십이라고 정의하였다.

그러나 임상훈(2014)은 한국의 상황은 지역고용거버넌스를 각 주체의 이해조정이라는 관점에서 접근하는 것은 적절하지 않다고 주장한다. 한국 지역고용의 사회주체들의 제도적, 조직적 조건을 살펴보면 정부의 주도성을 부정할 수 없다는 것이다. 따라서 신조합주의 전략적 선택주의자들이 제기하는 사회적 협의이론을 전제로 중앙정부에서 독점하고 있는 지역고용정책 결정권, 지역고용사업의 심의 및 예산 배정, 평

가권한을 지역의 주체에게 이양하여야 한다고 주장한다. 그리고 그 주체는 거버넌스 기구를 통해 이양된 권한을 노사 등 타 주체와 나누어야 하며 그래야 지역고용거버넌스가 역할을 할 수 있다고 보았다.

이병훈(2014)은 중앙의 주도성을 무조건 지방정부로 분권화 하는 것은 지양되어야 하며, 오히려 지역고용거버넌스 구축과 운용에 대해 중앙과 지방정부의 정책지향성이 단기 성과위주의 수단적 접근이어서는 안 된다는 점을 지적한다. 지역고용정책의 분권화를 추진하되 중앙정부의 경쟁적 논리나 지자체 단체장의 전시행정 목표 달성에 치중하는 경우 지역고용거버넌스의 파트너십은 형식화 되고 이해 당사자의 협력적 행동은 어려워진다는 것이다. 따라서 중앙정부는 촉진자나 조정자로서 개입하되 지역수준의 주체적 자발성과 더불어 지역차원의 거버넌스를 지속적으로 발전시켜 나갈 수 있는 목표의식, 리더십의 확보를 통해 사회적 체제로서의 유기적 진화로 접근할 필요가 있음을 주장하였다.

지역고용거버넌스와 관련된 또 다른 연구의 흐름은 유형화를 통한 접근이 있다. 지역고용거버넌스를 유형화하는 것은 사실상 지역 사정에 맞는 전략적 선택이 필요하다는 차원에서 제기된다. 지역고용거버넌스의 유형화 형태는 중앙과 지방정부의 관계나 전달체계를 중심으로 구분하는 연구들과, 지역고용의 참여 주체나 지역의 특징을 중심으로 구분한 연구들로 나눌 수 있다.

중앙과 지방정부의 관계나 전달체계를 중심으로 한 연구를 살펴보면, 이규용 외(2014)는 중앙과 지역정부의 주도적 역할(하향식/상향식)과 정부시장의 주도 원리(정부개입형/시장자율형)을 기준으로 4가지 유형으로 구분한 Shankar and Shah(2009)의 연구를 소개하면서 한국의 지역고용거버넌스도 지역정부의 위상, 노사단체의 정책개입정도에 따라 다른 거버넌스의 유형으로 나타날 수 있다고 하였다. 윤윤규 외(2010)는 정부지원 일자리 사업의 전달체계를 중심으로 권한의 집중정도(집권화/분권화), 주도자(정부/파트너십)의 변수를 결합하여 강한 중앙집중형, 지방사무소 위임형, 분권화 절충형, 약한 분권화유형, 지방자치단체 독점형으로 구분하였다. 그러나 한국의 각 지역들을 구분하여 적용하지 않고 설문조사의 결과는 정부주도하에 상당히 중복적인 현실을 지적하고 있다.

지역고용의 참여주체의 역할을 중심으로 구분한 유형을 살펴보면 전명숙(2014)은 Hollingwworth& Boyer(1997)의 논의를 소개하면서 참여주체의 조정원리에 따라 시장모델, 조직모델, 국가모델, 공동체모델 그리고 협의체모델로 구분할 수 있다고 하였다. 한국의 경우 주로 정책과 사업들이 국가모델로서 민간 및 공공기관 등이 상호협력하여 주요 공공재를 생산하고 행위자들에게 권력에 기반을 둔 위계적 통제를 하는 형태로 수행되어 왔으며, 점차 협의체모델(associational model)로 변화되고 있다고 말한다. 그런 차원에서 광주지역노사민정협의회의 사례연구를 하고 지역주체로서 역량의 문제점을 지적하였다. 임상훈(2014)는 지역의 고용, 복지, 산업과의 관계

를 고려하여 고용과 복지를 연계한 유형, 고용과 산업을 연계한 유형, 그리고 혼재된 복합형으로 구분하였다. 고용과 복지가 연계된 유형은 여성, 중고령자, 외국인노동자 등 고용대상의 특성을 반영하여 사회적인 통합 이슈를 어떻게 포괄할 것인가가 중요하므로 지역고용거버넌스에 이들을 참여시켜야 한다고 제기하였다. 또한 고용과 산업이 연계된 유형은 중소기업 중심의 네트워크나, 대기업 중심의 수직적 기업간 네트워크, 또는 기업간 연관 없는 중소규모 기업들이 집적되어 있을 수 있으므로 이들의 특징을 반영한 거버넌스가 구축되어야 한다고 말한다. 이상민 외(2019)는 가장 최근의 상생형 일자리를 포함한 지역 거버넌스의 유형을 지역노사민정협의회와 지역인적자원개발위원회(이하 지역인자위)의 활성화라는 두축으로 4개의 유형-노사주도적 일자리 협치형, 노사주도적 노동권익해결형, 산업계 주도적 일자리 정책형, 일자리 사업 형식적 전달체계형으로 구분하고 있다. 이러한 구분에서 과거와 다른 양상은 지역인자위가 일자리 심의 기능을 부활시키면서 산업계수요를 우선 고려하여 배치하면서 노동계의 참여가 구색 맞추기 또는 사회적 대화 기능을 축소하였다고 비판하고 있는데, 이는 지역인자위의 기능과 노사민정협의회의 기능적 측면을 결합시켜 접근하였다는 데 의의가 있다. 그러나 이러한 유형화의 노력은 한국의 여러 상황 속에서는 여전히 의미 있는 전개를 이루지 못하였다. 대부분의 연구에서 확인되듯이 한국의 경우 다양한 연구의 노력에도 불구하고 지역고용의 문제에서 중앙집중화가 여전히 존재하며, 각 지역의 특성을 충분히 반영하지 못한 일자리 모델의 동형화가 나타난다. 또한 지역고용거버넌스도 참여주체들의 미성숙과 전문역량의 부족 등으로 실질적인 안착이 이루어지지 못하고 있다(김주일, 2020).

지역고용거버넌스 연구와 관련한 또 하나의 흐름은 지역고용거버넌스의 활성화 요인에 대한 연구이다. 많은 학자들은 지역고용거버넌스가 성공하기 위해 중앙과 지역의 관계적 측면의 요인, 지역내부의 요인을 들고 있다. 중앙과 지역의 관계적 측면에서 정책결정권의 조정, 또는 중앙과 지역의 목표 공유, 예산의 문제 등을 들고 있으며, 내부적인 문제로는 지역거버넌스에 참여하는 주체의 역량과 지방자치단체장의 리더십의 문제를 들고 있다. 이호창 외(2008)는 지역노사정협의회의 활성화를 위해 참여 촉진의 과정적 요인, 지방자치단체의 요인, 노사요인 그리고 피드백 요인이 중요하다고 하였다. 심용보·이호창(2010)은 지역고용거버넌스의 성공을 위해 거버넌스 참여 주체가 동반자 의식, 참여의지, 그리고 대표성을 가져야 하며, 특히 지방자치단체 장의 의지와 실무지원기구의 설치 및 운영, 예산 및 교육의 지원이 필요하다고 하였다. 김주섭 외(2009)는 지역고용거버넌스의 수평적인 파트너십 네트워크로서 부처간 협력체계, 중복가능성의 배제, 중앙부처와 지방정부의 협력 관계와 공감대형성을 들고 있고, 참여 주체들의 비전과 목표 공유, 상호 신뢰, 정책결과에 대한 보상과 제재의 인센티브가 적용되어야 한다고 말한다. 이현수. 이상엽(2013)은 지역의 거버넌스의 차원에서 사회적 파트너십의 중요성을 확인하기 위해 설문조사를 통해 최고

관리자의 리더십, 그리고 조직구성원의 커뮤니케이션과 정보공유 의지가 사회적 파트너십의 유의한 결정요인임을 확인하였고, 이렇게 리더십과 정보공유 및 커뮤니케이션이 이해관계자의 신뢰와 몰입정도를 결정하며 그에 따라 사회적 파트너십의 성과가 결정된다고 실증하였다. 특히 이해관계자의 신뢰를 만드는 데 있어 커뮤니케이션과 정보의 공유는 매우 유의한 결과가 있으며, 이렇게 형성된 주체간의 신뢰가 몰입에 유의한 긍정적 효과를 미치고 사회적 파트너십의 성과에는 신뢰가 우선하여 작용하는 것으로 확인하였다. 김기형·오철호(2018)는 지역고용거버넌스가 활성화되기 위한 OECD의 원칙을 소개하면서 정부의 리더십과 헌신, 참여를 위한 제도적 보장, 참여 목적의 명확함, 충분한 기간, 정보의 객관성, 재정적.인적.기술적 지원, 정부기관간의 효과적인 조정장치, 결과의 정책반영, 참여평가체계, 이해관계자의 적극적 참여가 필요하다고 하였다. 이 원칙을 한국에 적용하면 가장 중요한 것으로 정부의 의지 및 리더십, 노사를 비롯한 시민의 참여를 촉진시키는 제도가 필요하다고 하였다.

이렇게 많은 학자들에 의해 지역고용거버넌스에 대한 전략방향, 유형 그리고 성공요인에 대한 검토가 이루어졌으나 여전히 지역 고용관련 성공적인 모델은 명확하게 제시되지 못하고 있다. 정부는 지역주체 간에 좋은 일자리라 할 수 있는 적정 근로조건을 갖춘 일자리를 창출하고 노사관계의 안정을 도모하는 상생협약을 체결하는 경우 상생형 지역일자리로 지원을 하겠다는 방안을 발표하였으나(관계부처 합동, 2019), 지역에서는 그대로 실현되는 것은 아니다. 지역에서는 정부의 지원을 받기 위해 여전히 기존에 배태되어 있는 거버넌스의 상호작용의 방식, 제도적 규칙 등이 일정한 관성을 가진 채 너도 나도 상생형 일자리를 표명하며 지원을 받고자 노력하고 있다.

3. 본 연구의 접근

본 연구에서는 지금까지 제기된 지역고용거버넌스에 대한 연구를 토대로 상생형 일자리의 모태가 되었던 광주형 일자리 모델과 지역노사파트너십을 구축하고 있는 군산형 일자리 모델, 그리고 이익공유제로 주목받고 있는 강원형 일자리 모델을 다음과 같은 점에 기초하여 분석해보고자 한다.

첫째, 거버넌스의 참여자들이 지역고용과 지역산업구조간의 관계 속에서 정립한 사업 모델의 현실성 여부이다. 지금까지 대부분의 연구는 지역고용거버넌스의 성공을 위한 전략적 방향과 조건, 지역 내부 주체와 지역외부 주체들의 관계 등의 측면에 집중되어 있다. 그러나 지역고용이 성공하고 지역 내 좋은 일자리 창출이라는 목적을 실현하기 위해 지역고용거버넌스의 참여자들이 지역산업기반에 기초하여 제시하고 있는 사업 모델의 현실성과 지속성 여부가 중요하다. 이병훈(2014)은 지역사회의 하부토대로서 지역 경제/산업, 지역노동시장, 지역정치 및 문화 등을 언급하였다.

지역고용의 창출과 유지라는 성공을 위한 전략 수립에 있어서 사업모델이 얼마나 구체적이고 현실적으로 수립되었는가, 또한 산업 내 선도기업과의 사업 중복성이나 경쟁 정도 등에 대한 분석은 중요한 내용이라 할 것이다. 현재의 광주형이나 군산형, 그리고 강원형은 자동차 산업 내 지역적 정합성을 고려한 같은 듯 다른 각자의 사업모델을 제시하고 있다. 이것이 지역고용거버넌스 생태계에 어떤 영향을 미치고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

둘째, 지역고용거버넌스를 둘러싼 지역 내부와 지역 외부의 상호작용과 신뢰의 수준이다. 지역 내부의 주체는 지방자치단체와 담당자, 노동 측과 기업 측, 그리고 관련 분야 전문가, 시민들이 있고, 지역 외부에 중앙정부와 노사단체 등이 있을 수 있다. 이들 주체가 어떻게 구성되어 있는가, 지역 내에서 추진방식과 외부의 영향력은 어떠한가, 그리고 이들의 관계는 얼마나 지속적이고 안정적인가, 정립된 비즈니스 모델에 대한 주체들의 공유 수준은 어떠한가라는 측면을 검토하고자 한다.

셋째, 지역고용거버넌스의 제도화 수준은 어느 정도 인지 검토해 보고자 한다. 현재의 지역고용거버넌스는 대체로 지역노사민정협의회로 귀결되어 있으나 실제 지역노사민정협의회의 운영과 제도화 수준은 천차만별이며 오히려 지역특화 고용 및 인력개발 정책의 추진을 담당할 수 있는 자생적 모델도 가능하므로(김주일, 2020) 이를 검토해 보고자 한다.

Ⅲ. 각 모델의 소개와 검토

1. 모델의 소개

가. 광주형

1) 광주형 일자리모델의 배경

광주형 일자리의 필요성은 지역경제와 노동시장의 문제가 중첩된 위기로부터 출발하였다. 지역경제의 측면에서 광주지역은 중견기업이 부족하고 제조업 비중이 낮은 산업여건을 가지고 있다. 산업단지는 2015년 당시 국가산업단지 2개, 일반산업단지 6개, 농공단지 1개로 총 9개의 단지가 있으며 총 2,243개의 업체가 약 6만명을 고용하고 있다. 그러나 2015년 당시 100인 이상 사업체 비중이 0.68%로 전국평균인 0.84%보다 낮고, 제조업이 15%, 건설업이 9.2%, 서비스업이 73.4%로 타 광역시에 비교하여 제조업의 비중이 낮고 서비스업의 비중이 높다(유일외 2016). 광주광역시에 주요 완성차 업체인 기아자동차가 있었고, 그로 인한 자동차 산업에 대한 의존도가 높으나 완성차 공장들의 해외 이전으로 지역 일자리가 감소하는 추세이다(윤상용,

2020).

노동시장을 살펴보면 광주광역시의 타지역으로의 인구유출이 2010년대에 계속되다가 2015년에는 모든 연령대에서 인구가 순 유출되었다. 특히 인구유출은 20대에서 집중되어 수도권으로 이루어지고 양질의 일자리 비중이 낮은 점이 주요한 원인으로 제기되고 있다(이찬영.문제철, 2016).

2) 노사정 신뢰에 기초한 거버넌스 구축

광주형 일자리는 노조활동가의 아이디어로부터 구상되기 시작하였다. 해당 노조활동가는 독일의 볼푸스부르크(Wolfsburg)의 폭스바겐 노사합의 모델 'Auto5000'에 대한 학습을 하면서 광주지역에 노사민정이 협력하여 왜곡된 노사관계를 재정립하고 일자리의 질적 개선과 신규투자를 유치한다면 공동체 차원에서 좋은 일자리를 만들 수 있을 것이라는 정책적 제안을 하였다. 2014년 민선6기가 들어서면서 노조활동가가 부시장이 되었고, 적극적인 노동행정을 통한 지역차원의 파트너십을 강화하였다. 광주시는 광주형일자리 주무부서로 '사회통합추진단'을 설치하였고, 일자리 연구와 지원을 위해 '사회통합지원센터'를 설치하였다. 사회통합지원센터는 홍보, 연구 및 시민과의 관계를 풀어가는 것으로 설치되었으나 성과를 거두지 못한 채 폐지되었다[2].

2015.5.「광주형 일자리 촉진에 관한 조례」를 제정하고 광주형 일자리 모델을 구축하기 위한 연구용역을 발주하였다. 2016.7「더 나은 일자리일자리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」를 제정하면서 민주노총이 참여하는 사회적 대화체제로서 '더 나은 일자리 위원회'를 만들었다. '더 나은 일자리 위원회'는 2016.7. 민주노총, 한국노총, 경총, 상공회의소, 시민사회, 대학, 시의회가 참여하는 15인으로 구성되었고, 광주형 일자리 모델 정립, 광주형 일자리 모델 정착을 위한 사회적 합의 도출, 새로운 노사 파트너십 형성 및 상생관계 구축, 광주형 일자리 모델을 통한 새로운 일자리 창출에 대해 심의하도록 하였다.

2016년부터 2017년 까지 광주의 지역거버넌스는 '더 나은 일자리 위원회'로 압축될 수 있다. '더 나은 일자리위원회'는 그간 사회적 대화에 반대를 표명하였던 민주노총을 2015년 이후 지속적으로 구축한 노동과 행정의 신뢰를 토대로 거버넌스를 조직하였다. 그리고 2010년부터 존속해온 '광주광역시 노사민정협의회' 의 소속 위원들은 대부분 '더 나은 일자리위원회'에 참여하면서 긴밀한 협력관계를 유지하였다(이상민외, 2019). 또한 그간 지역고용거버넌스에서 늘 문제제기 되었던 역량의 부족을

2) 사회통합지원센터는 2014년 상반기에 전남대 산학협력단에 위탁하였으나 돌연 해지하였고 이후 (사) 더좋은 자치연구소에 다시 위탁하였으나 센터장도 없이 운영되다가 2017년 폐지되었다(프레시안, 2017.11.12.)

극복하기 위해 광주형 일자리 모델에 대한 연구용역의 발주로 전문성을 강화하였고, 조례의 제정을 통해 조직적 안정성을 꾀하였다. 각 주체들 간의 커뮤니케이션과 정보의 공유를 통해 4대의제(적정임금, 적정근로시간, 노사책임경영, 원하청관계 개선)에 대한 협약을 도출 하였다. 그리고 2017.6 4대의제의 목표를 명문화 하면서 「광주형 일자리 모델 실현을 위한 기초협약」을 체결하고 빛그린 산단내 시범 산업단지 조성을 합의하였다.

<표> 광주형 일자리를 위한 초기 거버넌스의 형성

시기	세부내용	비고
2014.	광주민선 6기 사회 통합형 일자리 정책 모색	광주노사민정 협력 필요성
2015.1	광주광역시 산하 공공부문 비정규직 처우개선을 위한 정규직화	노동과 행정 신뢰구축
2015.2	민주노총 공공운수노조와 광주광역시 사회공공협약 체결 (생활임금제, 청소년노동인권교육센터)	
2015.5	광주형일자리 촉진에 관한 조례 제정	제도와 거버넌스 구축
2015.7	광주형 일자리 모델 구축을 위한 연구용역 발주	
2016.7	더 나은 일자리위원회 설치 및 운영에 관한 조례 제정 ‘더 나은 일자리 위원회’ 설치,	
2017.6	더 나은 일자리 위원회 4대 의제 도출 ‘광주형 일자리 모델 실현을 위한 기초협약’ 체결	
2018.3	지역노사민정협의회에서 투자유치를 촉구하는 합의	

3) 기업 투자유치와 무너진 거버넌스의 신뢰

2017년 말부터 광주시는 일자리 모델을 실현하기 위한 기업의 유치노력을 하였다. 상대적으로 광주내 자동차 산업이 차지하는 비중이 30%이상 되고 소득기준이나 중앙의 지원이 용이할 수 있는 것으로 판단하고 현대, 테슬라, 토요타 등 모든 자동차 기업들에게 투자 제안을 하였다. 그 결과 2018.5. 현대자동차가 투자의사를 표현하였으며 6월 잠정합의를 하였다. 그러나 합의 내용은 ‘더 나은 일자리위원회’가 제시한 4대 의제가 반영되지 못하고 지역의 노사민정 사회적 대화와 투자유치 협상이 별개로 진행되기 시작하였다.

투자유치 협상을 주도한 광주시는 ‘더 나은 일자리 위원회’의 4대 협약과는 무관하게 누적 생산목표대수 35만대 달성까지 노조설립 및 임금 단체협약 유보를 잠정 합의하였다. 이에 지역 노동계는 크게 반발하였고, ‘더 나은 일자리 위원회’는 해체되었고, 조례 역시 폐기하였다. 이러한 상태에서 광주 민선 7기로 넘어 갔다(박명준,

2019).

<표> 거버넌스협약과 잠정합의한 비교

구분	4대 의제 협약	투자유치 협상 잠정합의안
주체	더 나은 일자리 위원회 (지역의 노동, 사용자, 시민, 의회, 대학주체 참여)	광주시와 현대 자동차
내용	-적정 임금 -적정 근로시간 -노사책임경영 -원하청 관계 개선	-누적생산목표대수 35만대 달성까지 노조설립 및 임금 단체협약 유보

4) 신뢰의 상실과 무너진 4대 협약

민선 7기가 들어서면서 민선 6기에 있었던 더 나은 일자리 위원회는 폐기되고, 광주광역시 지역노사민정협의회는 2019.1에 '노사상생발전협정서'를 토대로 기존 광주형일자리 모델의 4대 의제 내용을 확인하였으나 투자유치 잠정합의안을 인정하는 등 더 나은 일자리 위원회를 통해 합의되었던 내용보다 톤 다운(town down) 된 형태로 정리되었다(이상민외, 2019). 이러한 결정에 대해 금속노조 현대 및 기아차 지부는 광주형 일자리로 인해 임금저하에 대한 강한 문제제기를 하면서 광주형 일자리에 대한 반대의견을 표명하였다.

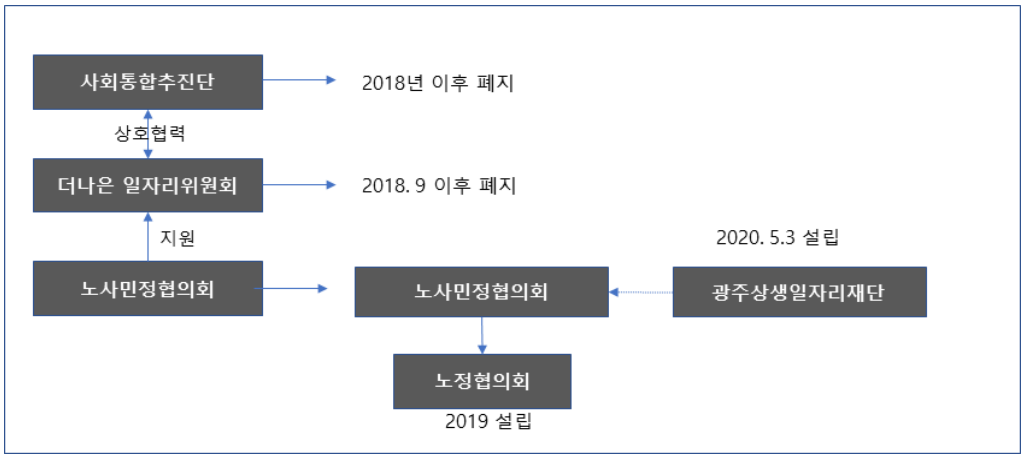
새롭게 출범한 광주시는 2019년 광주광역시노사민정협의회 산하 특별위원회로 노정협의회를 만들어 지역 내 거버넌스를 살리고자 하였으나 이미 광주시와 현대차의 독단적 사업추진으로 형식적인 진행이 되었고, 마침내 2019.12.13. 한국노총은 공식적으로 광주시와 현대자동차의 행태에 문제제기를 하면서 협약파기와 참여를 거부하였다.

한국노총의 주요 거부이유는 다음과 같다. 법인 설립이후 광주형 일자리의 기본정신인 노동존중, 사회통합, 원하청 상생 등의 의제가 무산된 점, 노동이사제를 반대하고 반노조성향의 현대차 출신의 이사임명한 점, 출자자 절반 이상이 현대자동차와 부품협력업체이고, 주요 임원도 현대차 출신으로 사실상 현대자동차의 또 하나의 기업으로 간주된다는 것이다. 더욱이 2020.4.8. 임시주주총회에서 현대자동차는 노동계에 강경대응을 주장하여 관철되었고, 빛그린 산단의 신축공사 설립공사도 현대 계열사로 현대 엔지니어링이 수주하는 등 이미 광주글로벌모터스는 광주광역시의 기업이 아니라 현대차에 의한 사실상 지배를 받는 기업으로 전환되었다고 평가하였다.

5) 일부 복원된 거버넌스, 멀어진 신뢰

2020.5.3. 광주시는 한국노총의 의견을 일부 수용하여 '광주형 노사상생의 완성차 공장 성공을 위한 합의서'를 발표하였다. 합의서는 광주상생일자리재단설립운영, 광주글로벌모터스에 상생위원회를 설치하는 내용이 담겨 있다. 광주상생일자리재단은 광주시노사민정협의회를 뒷받침 하면서 교육, 노사갈등예방사업, 사회연대 일자리기업 발굴컨설팅, 지역 내 노사갈등 조정중재 역할의 수행한다. 광주글로벌모터스 상생위원회는 노사관련 제반 문제를 대표이사에게 제안하는 자문기구 역할을 하도록 하는 것이다. 이러한 결론에 대해 금속노조 현대자동차지부는 유감을 표현하고 광주형 일자리로 인해 타 지역의 일자리 감소, 구조조정, 제살깎기 경쟁을 초래하며 경차 시장의 공급과잉이 발생할 것이라고 경고하고 있다. 2020.6.15. 산업통상자원부에서는 상생형 일자리 1호로 선정되었고, 지방투자촉진보조금(최대 150억원)의 지원과 투자세액 공제우대 등을 받게 되었다.

<그림> 광주형지역고용거버넌스의 변화



나. 군산형

1) 군산시 일자리 모델의 배경

군산시는 2013년 이전에는 노동수요 자급률이 75%정도로 상당히 지역적 전망을 가지고 있는 도시였다. 2007년 이후 군산국가 산업단지 등이 조성되면서 사업체 수와 종사자가 증가 하였고 제조업의 비중이 높고 지역 내 총생산액도 제조업이 2012년 당시 84.65%를 차지하는 등 지역경제가 활발하게 진행되던 곳이다(이정섭.은석

인, 2013). 그러나 현대중공업조선소가 가동이 중단되고 GM 군산공장이 폐쇄되면서 일자리가 급격하게 감소하였고 지역의 산업기반이 악화되어 군산시 인구의 1/4 수준이 생계위기에 봉착하였다(군산시 보도자료, 2019. 10.24)

2018. 4.5. 고용노동부는 군산지역을 고용위기지역으로 지정하였고, 산업통상자원부는 산업위기대응특별지역으로 지정하였다. 2016년 조선업의 피보험자 63.7%가 군산에 정주하였으나 2018년에는 27.8%로 떨어졌고, 울산광역시동구, 전남 영안군, 전북 익산시, 거제시로 이동한 것으로 추정되었다(유동훈·강동우, 2019). 인구 유출로 인해 군산 임대아파트의 11%가 공가이며, GM 군산공장 주변 원룸 70%이상이 공실이 되었다(이상민 외, 2019).

2) 신뢰와 학습으로 모색된 거버넌스

군산의 경우 지역차원에서 거버넌스를 형성할 수 있는 주체간의 인식공유를 위한 작업들이 먼저 진행되었다. 2017.11.28. 고용노동부의 '노사상생형 지역일자리컨설팅 지원사업'에 전북이 선정되면서 그 일환으로 집담회가 만들어졌고, 자연스럽게 노사가 논의하는 자리를 가지게 되었다. 그때 2018.2.13. 한국GM의 군산공장 폐쇄가 발표 되었고, 전문가들은 본격적으로 지역일자리에 대한 집담회를 조직하게 되었다.

2018.2.27. 전북 노사민정네트워크포럼과 군산대 산학협력단 등 3개 단체를 중심으로 '한국GM군산공장위기극복을 위한 집담회'가 개최되었고, 2018.4. '한국GM 군산공장 위기 극복과 지역 고용.산업정책을 위한 토론회'가 2차로 개최되었다. 아래 표에서도 확인 할 수 있듯이 1차 집담회에서부터 GM 공장의 폐쇄를 기회로 삼아 산업구조를 고도화 할 수 있는 계기를 제안하고, 이에 대한 정부차원의 공감대가 형성된 것으로 보인다. 그리고 2차에서는 한국지역고용학회, 전북연구원, 경제사회발전노사정위원회 등 지역고용관련 전문가, 산업전략 전문가와 사회적 대화를 주도하는 단체들이 대거참여하면서 군산지역 내 새로운 산업생태계 구축과 일자리 모형을 만들어 낼 것을 구상하였다. 특히 집담회를 통해 지역 내 오랫동안 신뢰를 가지고 지역문제를 고민했던 민주노총의 지역지부와 시장 등이 모체를 형성하면서 한국노총, 지역 시민 단체의 참여를 끌어내고 이들과의 공감대도 넓혀 갔다.

<표> 한국GM 군산공장 위기 극복을 위한 집담회

	주최	쟁점
2017.11.28	고용노동부 노사발전재단 전라북도 전라북도노사민정협의회	전북도 노사상생형 일자리모델 구축방안 집담회

제1차 2018.2.27	전북노사민정네트워크 포럼 전북노동고용포럼 군산대 산학협력단	군산공장폐쇄관련 논의 -학계: 폐쇄를 전제로 산업구조고도화의 마스터플랜 요청 -정부: GM 재가동을 위한 지원모색
제2차 2018.4.2	한국지역고용학회 전북연구원 경제사회발전노사정위원회 전북노사민정네트워크포럼 전북노동고용포럼 군산대 창업지원단	군산지역의 새로운 산업생태계 유지 새로운 일자리 모형 구축 노사대응전략의 필요성

(출처: 이시균외, 2020: 155)

2018.5.10. 정부는 한국GM의 지원방안을 확정하고 군산공장의 폐쇄가 공식화 되자 군산 내 전문가와 정부부처는 논의를 통해 매각으로 방향을 잡았다. 2019.3.19. 명신과 한국 GM 군산공장의 매각 MOU가 체결되면서 본격적인 군산형 일자리 모델이 구체화되기 시작하였다.

한편 집담회에 적극적으로 참여해왔던 민주노총 군산시지부는 민주노총의 사회적 대화 불참원칙에도 불구하고 군산시노사민정협의회에 참여하였고, 2018. 12.24 마침내 노동계, 사측, 시의회, 시관계자, 그리고 전문가들이 참여하는 '군산시노사민정협의회'를 개최하였다. 이들은 공동선언문을 채택하고 실무협의회를 구성하여 지역 일자리 모델을 심도 있게 논의하기로 하였다.

군산시노사민정협의회는 실무협의회와 대표자회의를 구성하고 한달에 한 번 이상 회의와 공론화를 위한 다양한 토론회를 지속적으로 진행하였다. 2019.1.9. 시의회 주관 하에 전문가 그룹, 민주노총, 시민단체 시 관계자가 모여 '군산형 일자리 발굴'이라는 토론회를 개최, 2019.4월 노사발전재단의 노사상생형 지역일자리 컨설팅 지원사업을 신청하여 노사발전 재단과 협약을 체결, 2019.6.19. 컨퍼런스 개최 등 다양한 활동을 전개한다. 적극적인 토론회와 공론화를 통해 지역 주체들의 의견을 수렴하고 노사발전재단의 지원하에 단계적으로 진행하였다.

3) 전기차 클러스터에 원하청 상생형 협약

군산형 일자리 논의를 시작한 지 1년여 지나면서 군산형 일자리 모델에 참여할 투자유치 그룹으로 두 개의 컨소시엄(명신컨소시엄과 새만금컨소시엄)이 구성되었고, 사업계획에 대한 논의를 하였다. 수차례의 공론화를 통해 전기차를 중심으로 지역경제를 살리되, 전기차의 핵심은 배터리, 모터, 감속기이고 이 핵심장비를 생산하는 중

소벤처기업들과 차체를 만드는 회사로서 명신그룹이 참여함으로서 전기차 클러스터가 형성된 것이다. 그리하여 기업 간에 공통의 목표를 추구하되 느슨한 연대를 지향하고 완성차업체와 부품업체간의 전환협약과 수익공유를 하기로 하였다. 이렇게 중소.중견기업 중심의 클러스터를 중심으로 하되 대기업은 군산형 일자리에 맞지 않다고 보았다. 자동차 산업의 대기업은 이미 구축된 노사관계가 있으며, 지역차원에서 적정 임금 수준을 양보하라고 하는 것은 상당히 어렵다는 점, 그리고 원하청 관계가 이미 수직적 계열화로 고착되어 있어 원하청 상생을 요구하여 실현하기 어렵다는 점을 들고 있다. 따라서 참여한 중소기업들이 대기업으로 성장하는 건 가능하나 대기업이 들어와서 지역경제를 살리는 모델은 불가능하다고 판단하였다[3].

그리고 민주노총관계자와 전문가의 지속적인 발제를 통한 다양한 내용이 논의 되었고, 그 결과 2019.10. 24 상생협약이 체결되었다. 상생협약은 군산지역에 적합한 상생형 일자리를 위한 별도 거버넌스 구축, 적정임금, 적정노동시간, 클러스터 내 공동교섭, 우리사주 및 노동이사제 또는 이사회 참관제 실시, 원하청 상생방안, 정부의 지자체 지원, 지속가능한 민간협력, 기타 협약불이행시의 제재 등의 내용은 지역의 각 주체가 수용할 수 있는 내용을 핵심으로 체결하였다.

<표> 군산형 일자리의 전개과정

시기	유형	주요 내용
2019.1.9	군산형 일자리 발굴 토론회	군산형 일자리 창출 촉구 건의문 채택 후 각 계에 발송
2019.4	노사상생형 지역일자리 컨설팅 선정	노사발전재단과 협약 체결
2019.6.19	컨퍼런스	논의결과 시민공유
2019.7.24.-25	노사민정공론화 프로그램	광주형 일자리 사례 학습 상생형 군산일자리 모델 논의
2019.10.24	상생협약체결	협약 당사자-각 컨소시엄의 노사 전문가, 시민단체, 군산시, 전북도, 고용노동부군산지청 등이 참여

또한 이 과정에서 민주노총의 경우 상급단체의 반대가 있었으나, 문제인식을 함께한 지역단위에서 적극적으로 참여를 하였으며, 한국노총은 지역노사민정협의체에 지속적으로 참여하고 있었기 때문에 큰 문제없이 참여하였다. 숙의과정에서 노동계내부에 민주노총의 산별교섭제안에 갈등이 있었으나 클러스터 내 공동교섭으로 수정하면서 조정되었다. 노사 간에는 노동이사제나 우리사주제도에 대하여 갈등이 있었으나

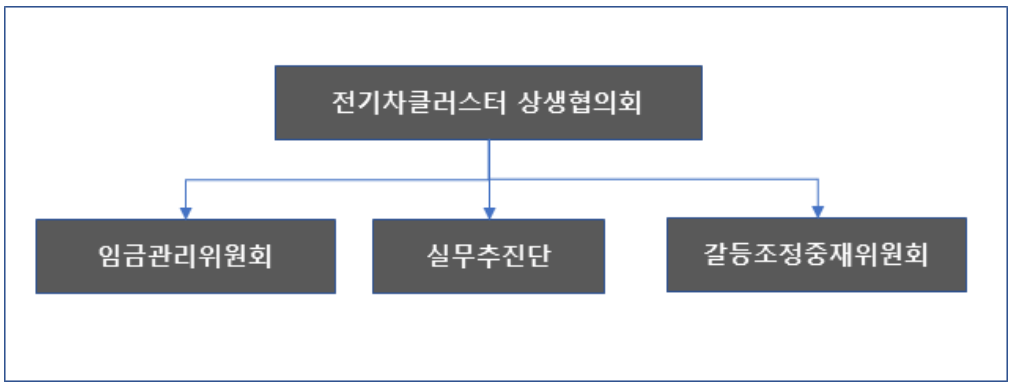
3) 참여와 혁신, 2019.12.08. 군산형 일자리, 자동차 산업의 다음을 위해서 필요한 단계

무파업 5년과 교환조건으로 수용하면서 합의에 이를 수 있었다.

4) 지역 내 거버넌스의 체계화와 외부적 위기

상생협약은 광주형 일자리에서 보여준 4대 원칙(적정임금, 적정근로시간, 노사 책임경영, 원하청관계 개선)을 포함하면서도 더 구체적인 내용을 정리하였다. 가장 먼저 상생형 일자리를 장기적으로 추진할 수 있는 모체로서 거버넌스와 시스템을 구축하였다. 군산형 일자리를 위한 '전기차 클러스터 상생협의회'(이하 상생협의회)를 구성하기로 한다. 상생협의회는 군산형 일자리 창출을 위해 참여하는 컨소시엄에 들어가 있는 기업체와 노동계로 민주노총과 한국노총, 그리고 전문가 집단으로 구성된다. 클러스터 내 포함된 그룹이 중견기업 및 중소기업 클러스터라 이들과 함께 지역 내에서 노사관계를 조율할 수 있는 공동교섭을 구체화하고 이를 위한 임금관리위원회와 갈등 발생 시 이를 조정 중재할 수 있는 위원회를 설치하도록 합의하였다. 그리고 공동교섭과 거버넌스의 운영방침을 위해 정기적으로 전문가와 상생협의회의 당사자들이 모여서 논의를 진행하고 관점을 통일시켜가는 노력을 하고 있다.

<그림> 군산형 일자리 상생협의회의 조직도



그러나 상생협의회가 만들어지고 임금관리위원회 및 갈등조정중재위원회 등의 체제를 만들어 가는 과정에서 군산형은 외부적인 위기에 봉착하였다. 첫째, 중앙정부의 문제제기 였다. 군산시의 기업들이 중견기업과 중소기업 클러스터로 명확한 일자리 창출이라는 결과를 예측할 수 있는 통일적인 진행을 원하였다. 부품업체의 질 낮은 일자리에 대한 우려를 표명한 것이다. 애초에 군산형은 '전기차 클러스터'로 명신 컨소시엄은 ㈜ 명신을 중심으로 엠에스오토텍 관련 계열사이다. ㈜명신은 현대자동차의 1차 협력업체로 한국GM공장부지를 매입하여 입주하였고 중국 전기차 업체 퓨

처 모빌리티와 맺은 위탁계약으로 2021년까지 주문자 상표 부착생산방식으로 전치차를 연간 5만대를 생산할 계획이었다. 그리고 새만금 컨소시엄은 에디슨모터스, 대창모터스 등 4개의 전기차 업체와 코스텍 등 11개 자동차 부품사로 전기버스와 전기트럭을 생산할 계획이다. 이를 통해 2024년까지 5,171억 원을 투자해 고용창출 1,704명의 직접고용을 창출할 예정이다.

둘째는 초기 일자리 창출의 동력이 되는 ㈜명신의 전기차 생산을 위한 계획에 차질이 생기게 되었다. 중국전기차의 위탁생산계획이 무산되면서 글로벌 투자회사가 투자를 하지 않기로 한 것이다. 이에 ㈜명신이 복수의 회사로부터 위탁생산을 추진하기로 하면서 계획을 수정하였다. 군산시의 상생형 일자리의 핵심은 지역 내 전기타 클러스터를 형성하는 것이며, 장기적으로 전기차 생산의 부품사들이 집적할 수 있는 지속적인 전망을 보면서 상생형 일자리 사업에 대해 2020.12. 22 상생형 일자리를 신청하고 판단을 기다리고 있다.

다. 강원형

1) 강원형 모델의 배경

강원도는 오랫동안 개발의 제한과 사회간접자본에 대한 저조한 투자로 타 지역에 비해 접근성이 떨어져 새로운 산업단지나 기업을 유치하는 데 어려움이 있어 산업자체도 1차와 3차 산업의 비중이 높고 2차 산업의 비중이 낮은 지역이다. 2000년대 이후 이를 극복하기 위하여 의료기기, 바이오, 재료산업과 같은 첨단산업을 중심으로 산업생태계를 형성하고자 노력(조인숙 • 고석관, 2014) 하였으나 효과적으로 진행되지 못하면서 광역자치단체 중에서 총 요소 생산성 증가율이 가장 낮고 기술적 효용성이 떨어지는 등 한계를 드러내고 있다. 최근 평창동계올림픽이 개최되고 원주 혁신도시의 개발이 진행되면서 일부 지역경제를 활성화하였으나 부품조달과 완제품 판매가 타지역과 수출입에 의존하면서 지역 내 파급효과를 거두지는 못하였다. 그 중에서도 강원도 제조업 주력산업 중애 하나인 자동차 부품산업이 위기를 맞이하면서 횡성군과 원주시의 경우 2013년부터 고용률이 감소하였다.

인구 역시 전국평균을 하회하고, 지속적으로 감소하고 있으며 다만 일부 거점도시는 증가하는 추세이나 도내 노령화가 진행되며 일부 직업을 중심으로 유입되는 경향을 보여주고 있다.

그래서 야쿠르트 차량을 전기차로 전환하였던 경험을 토대로 전기자동차에 대한 고민을 시작하였고 전략산업으로서 자동차 부품산업을 후방산업으로 견인하는 스마트 모빌리티 서비스 산업과 연계하는 것으로 전략을 모색하기 시작하였다.

2) 화물소형전기차 생산 클러스터 형성

강원도 내 산업단지를 화물소형전기차를 중심으로 한 진행을 하기로 하고 산업정책 연구자가 ㈜디피코와 강원도를 중심으로 논의 구조를 형성하였다. ㈜디피코는 1998년 7월에 대우자동차의 설계진을 중심으로 설립된 회사로 2017년 사드 이후 중국에서 한국으로 유턴한 기업이다. 주요 생산품은 자동차 엔진의 조향장치[4] 전문이며, 완성차에 관심을 가지고 있다. 그러나 한국에서는 현대나 기아와 같은 대기업으로 인해 경쟁력을 확보하기 어려울 것으로 판단하고 중소기업 부품회사들과 클러스터를 형성하고 대기업이 주목하지 않는 1톤 미만의 화물 전기차를 만들고 클러스터 내에 이익공유 모델을 제시하였다. 이에 강원도에서는 부품회사들을 모아 전기차 협동조합을 구성하고 연구자중심의 협동조합과 함께 투트랙(two-track)으로 일자리 창출의 주체와 연구자를 구성하였다. 그리고 일반산업단지가 조성된 횡성군과 추진 예산을 고려한 강원도를 설득하여 구심점을 형성하였다.

강원형 일자리 모델에 참여한 중소기업은 총 7개이며, 그 외 협력기업이 국내 28개사, 해외 8개 기업으로 제시되고 있다. 특히 이들 참여기업의 이익공유 방식은 완성차 업체와 부품업체가 리스크를 공유하는 방식이다. 완성차는 부품사의 영업이익 5%를 보장하고 자사 영업이익의 40%는 공유하여야 한다. 부품사는 독점공급을 해제하여 타 회사에 부품공급도 가능하고 초기 이익감소를 이익공유 5%로 보상이 이루어 지되 본사가 강원도로 이전하고 공장을 건설하는 등의 투자비용이 증가하고 초기 물량부족으로 인한 이익감소 부분을 감수해야 하는 것이다. 이렇게 완성차와 부품사가 리스크를 공유하고 중소기업 중심의 부품 클러스터를 형성하여 이익공유와 리스크를 함께하는 것이다.

이렇게 발빠르게 진행된 강원형 일자리 모델은 2020.10. ㈜디피코가 횡성 산업단지에 공장을 증설하면서 신규인력을 60여명 채용하여 근거리 배달, 택배 전용 초소형 전기차인 포트로[5]를 주요 생산품으로 제시되었고 베트남으로 수출을 계약하는 등 구체적인 일자리 창출의 성과를 보여주어 광주형에 이어 2020.11. 상생형 일자리 제2호로 선정되었다.

3) 거버넌스의 구성과 상생협약 체결

---

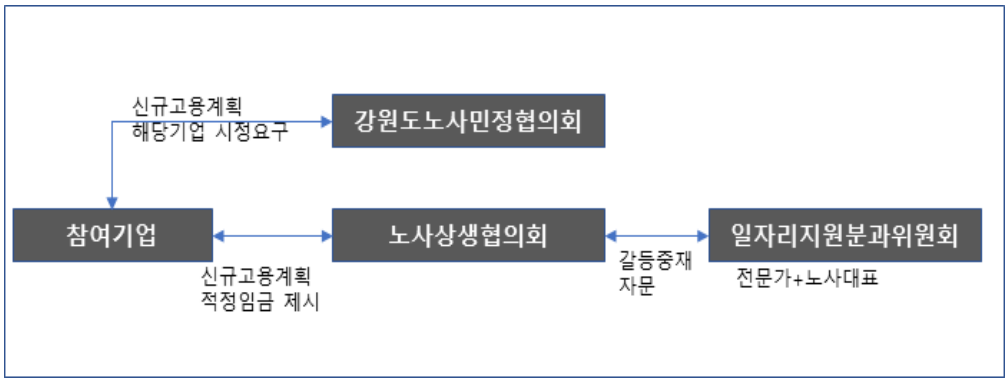
4) 조향장치(steering system)는 엔진에서 운전자의 의지에 따라 자동차 주행의 방향성을 결정하도록 하는 장치로 조작기구, 기어기구, 링크기구로 구성된다.

5) 시속 70㎞, 최대적재량 250㎏인 근거리 배달·택배 전용 초소형 전기차다. 한번 충전으로 최대 100㎞를 달릴 수 있다. 운전석 문은 운전자가 오르내리기 편하게 슬라이딩 도어를 적용했다. 포트로란 이름은 당나귀나 짐꾼을 뜻하는 포르투갈어에서 따왔다.

강원형의 화물소형전기차 클러스터 이익공유 모델이 알려지면서 정부는 2019.3.8. 노사발전재단의 강원도형 상생일자리로 강원도노사민정실무협의회와 논의를 하였다. 사실 강원형의 거버넌스는 연구자와 기업이 우선 주체가 되어 이를 상생형 일자리 형태로 발전시키는 형태로 구성되었다. 노사민정협의회는 한국노총 강원본부, 강원경총, 한국폴리텍대학, 강원도, 고용노동부강원지청이 참여하여 노사상생형지역일자리 컨설팅 사업을 지원하였고 2019.4.4. 중소기업 중심의 이-모빌리티 산업육성방안을 논의하였다. 이후 4차례에 걸친 실무협상을 통해 2019.4.19 상생협약을 체결하였다. 상생협약안은 적정임금, 적정근로조건, 직무급 도입, 노사상생협의회의 구성을 합의하였고, 이익공유에 대한 실질적인 기준을 제시하였다.

강원도는 상생협약을 체결하면서 강원도노사민정협의회와 별도로 노사상생협의회를 구성하고 사무국을 두며, 노사상생협의회와 별도로 강원형 일자리 지원분과위원회를 두고 갈등 중재 및 자문을 요청할 수 있도록 하고 있다. 그리고 노사상생협의회는 경영자협의회와 근로자협의회대표들이 참여하도록 되어 있으며, 참여기업들은 노사상생협의회뿐만 아니라 강원도 노사민정협의회에 신규고용계획 및 이행 상황을 보고하고 시정요구를 받도록 설정하고 있다.

<그림> 강원형 거버넌스의 구조와 역할



4) 인력공급의 불안요소와 미완의 노사상생

강원형 상생형 일자리 모델은 일자리 창출을 위한 경제적 기반과 거버넌스의 안정성은 확보되어 있다. 그러나 일자리를 창출 한다고 하더라도 정주인력이 계속적으로 수도권으로 빠져 나가는 상태에서 얼마나 안정적으로 공급할 수 있는가라는 부분에 대한 문제가 남아 있다. 2019년 연평균 고용율은 전국 평균인 60.9%보다 높은 상태

이나 청년 고용율은 연평균 43.5%에 비해 42.4%로 낮다.

<표> 강원도 지역의 청년 고용율 추이

		2013	2015	2017	2019
취업자수 (천명)	전국	25,299	26,178	26,725	27,123
	강원도	706	741	790	811
고용율(%)	전국	59.8	60.5	60.8	60.9
	강원도	56.3	57.9	61.0	62.3
청년고용율 (%)	전국	39.5	41.2	42.1	43.5
	강원도	34.3	33.3	41.2	42.4

출처: 강원도(2020) 68쪽 재편집

현재 강원형 일자리의 고용계획은 연 생산계획에 근거하여 늘려갈 예정이며, 생산라인이 자동화 수준이 낮아 인력에 기초하여 진행되어야 하고 셀 방식으로 운영될 예정이라 고용창출효과는 높다. 그러나 실제로 수도권에서 강원도로 역 이전해 오는 것도 중요하고 더불어 강원도 내 노동인력이 수도권으로 빠져나가지 않도록 하는 조치가 필요하다. 현재 거버넌스 내에서는 수도권의 임금과 강원도 내 임금수준을 비교하여 다양한 정착방안을 마련하고 있으며, 각 참여기업 들이 상생협약의 내용에 맞게 임금을 설정하도록 하고 있다.

또 한가지 강원형의 경우 노사간에 적정근로조건, 노사관계의 안정성에 대한 논의가 충분히 이루어지지 않은 모델이다. 강원도노사민정협의회의 상생형일자리 지원분과에서 대안을 만들고 있는 중이다. 적정임금구간은 참여기업 신규채용 근로자의 평균연봉 ±20% 수준으로 하고 임금상승률은 전년도 소비자 물가상승률로 한다고 규정하고 있으나 사실상 노동계의 주체가 충분하지 않은 상태에서 이루어진 협약이다. 노사민정협의회에 한국노총 소속 일부 노동조합이 있으나 실제로 강원도 상생형일자리 기업에는 노동조합이 없다. 그러다 보니 각 기업의 이해와 맞물리면서 노동자들과의 갈등이 발생가능하며, 노조가 결성될 수 있다. 비록 상생협약이 만들어져 있으나 이에 대한 지역 내 기업의 근로자나 근로자대표가 없는 상태에서 가지는 협약의 효력은 한계가 있을 수밖에 없다.

2. 모델에 대한 비교 분석

가. 지역고용 창출의 사업 모델

광주형과 군산형 그리고 강원형 일자리는 모두 자동차산업에 대한 사업모델을 제시

하고 있다. 광주형은 국내 독점적 지위를 가지고 있는 현대자동차를 투자유치하여 ㈜광주글로벌모터스를 출범시켰고, 군산형은 전기차 클러스터를 목표로 전기차의 핵심 부품을 생산하는 중소업체와 완성차를 생산할 수 있는 중견기업의 느슨한 연대를 통한 전환협약과 수익공유 모델을 제시하고 있다. 강원형은 좀더 구체적으로 화물소형전기차라는 현재 국내에서 이용되고 있는 제품을 생산할 것을 전제로 중소기업 부품회사와 클러스터를 형성하고 이들 내에 이익공유 모델을 제시하고 있다. 이 세 모델은 지역고용의 필요성이 제기된 이래 많은 일자리 창출이라는 과제를 심의하고 고민하였으나 단기적인 고용유발계수가 높은 서비스업보다 지속적이고 안정적 고용유발효과를 가지고 부가가치 측면에서 제조업이 지역 성장에 유의한 영향을 미친다는 차원에서 제조업으로부터 해답을 찾고 있다는 점에서 의미가 있다.

그러나 자동차 산업의 전반적인 고용현황은 베이비부머시대의 정년 시기도래로 정년퇴직자가 많고, 중국수요가 감소하며, 미래형으로 전기자동차 이전이 본격화 되면서 부품수 감소 및 산업 내 구조변화로 인해 2018년 이래 지역고용 통계상 약 7만여명이 감소하였다. 따라서 현대자동차 역시 2021년부터 전기차 생산라인으로 전환을 하고 있고, 모듈화 확대를 통한 생산시스템 전환이 제기되고 있다. 이러한 가운데 세 지역의 일자리 모형은 독점적 체제를 유지하고 있는 국내 자동차 산업의 생태계에서 얼마나 현실적으로 이윤을 창출할 수 있고, 더불어 지역에 지속적으로 기여할 수 있을 것인가는 상당히 중요하다. 그런 측면에서 두가지 점을 지적할 수 있다.

첫째, 지역고용 창출의 사업모델은 광주형과 나머지 유형으로 구별된다. 일반적으로 제조업에 있어 지역의 제조업을 강화하기 위해 장기적으로는 산업구조의 고도화가 필요하며, 단기적으로는 투자유치를 통한 지역의 산업기반 유지 확충이 필요하다(김송년, 2020). 광주형은 단기적인 투자유치를 통해 접근한 유형으로 미래 자동차라는 전기차라는 화두를 벗어나 국내 활용가능한 경형 SUV로 1,000cc 급 엔진을 만드는 것이다. 이에 반해 군산형이나 강원형은 전기차 모델로 구체화하여 미래 산업으로서 장기적인 지역의 산업구조 고도화를 통해 지속성을 갖고자 하였다. 다만 강원형은 아예 대기업이 관심갖지 않는 화물소형전기차로 현대, 기아 자동차와의 경쟁이 아닌 틈새시장을 통한 접근을 하고 있고, 군산형은 전기자동차와 버스, 트럭과 같은 다양한 종류로 진행하되, 대기업을 배제한 중소기업 중심의 전기차클러스터로 구체화 하였다. 이러한 측면에서 광주형은 단기적 측면에, 나머지 유형은 장기적인 부분에서 접근을 하고 있고 현재 상생형 지역일자리로서 지역 요소시장의 내생적 투자와 고용창출 기획능력을 배향하며 지역요소시장의 조정비용을 완화해주는 효과가 있으나 결국은 자동차 산업의 공정자동화와 맞물려 지역의 일자리를 장기적이고 안정적으로 만드는 데 있어 어떤 접근이 유효할 것인가에 거버넌스의 주체가 주목하여야 한다.

둘째, 비즈니스의 이익실현을 둘러싸고 광주형과 군산형 및 강원형은 상당히 다른

구조를 가지고 있다. 사실상 광주형의 경우 단일 기업으로서 이익을 추구하는 것이며, 원하청관계에서 이익의 공유나 관계 개선의제는 거론되지 못하는 형국이다. 특히 자동차 산업의 주도세력인 대기업의 영향과 노사관계의 영향으로 지역에서 사업진행의 차질을 경험하였고, 기업주도적인 상황에서 상생협약의 원칙이 형애화 되었다고 평가(이상민외, 2019) 받고 있다. 반면 강원형이나 군산형은 클러스터 내 수익의 공유라는 측면과 완성차와 부품회사 간 이익 공유에 대한 구체적인 내용이 담겨 있다. 물론 그 실현과정에서 이익공유 또는 수익공유의 원칙이 시험대에 오를 수 있으나 지역거버넌스의 주도하에 진행되고 있다. 결국 광주형은 자동차 산업의 전반적인 지형의 영향을 받는 가운데 현대자동차의 노사관계와 전략방향에 따라 향방이 결정되며 그 영향력을 지역거버넌스가 얼마나 견인해 갈 수 있는 가에 따라 판단될 것이다.

나. 지역고용거버넌스의 주체에 대한 평가

지역고용거버넌스는 지역 내 주체의 관계와 지역 외 주체와의 관계로 구분하여 접근할 수 있다. 지역고용거버넌스에 대해서는 이미 많은 평가가 있다. 그러나 본 연구에서는 세 지역이 지역고용거버넌스를 구축하고 운영하는 과정에서 보여주는 특징을 중심으로 검토해보면 다음과 같다.

우선 그간의 지역고용거버넌스의 주체는 노.사.정이라고 하는 주체에 전문가 그룹이 결합되어 운영하였다. 이 때 전문가 그룹은 대체로 노사발전재단이나 지역 내 노사관계 중심의 전문가들로 구성되었다. 그러나 군산형과 강원형에서는 산업정책 전문가가 중심이 되어 지역의 비즈니스 모델을 구체화하면서 지역경제 활성화를 위한 비전을 제시하였다. 군산형과 강원형에서는 산업정책 전문가가 지역 내 필요한 비즈니스 모델을 구체화한 뒤 이를 토대로 지역 내 지방자치단체와 지역의 노사를 끌어냈다. 반면 광주형은 지역의 비즈니스 모델을 구체화하는 데 있어 산업정책 전문가가 결합하여 모델이 제시되지 못했다. 물론 지역 내 주체로서 노동계와 지방자치단체가 별도로 사회통합지원센터나 더 나은 일자리 위원회를 구체화하고 공론화 하고자 하였으며, 광주형 상생 모델로서 용역을 수주하였으나 광주의 비즈니스 모델이 구체화되지는 않았다. 이렇게 지역의 비즈니스 모델이 자동차 산업이라는 영역만 설정되었고, 자동차 산업 속에서 대기업을 유치하고자 했던 거버넌스의 판단은 산업정책 전문가의 빈자리를 실감하게 하였다. 시 공무원을 중심으로 전개된 투자유치, 그나마 시의 리더의 교체 등은 명확한 비즈니스 모델이 없는 광주로서는 기존 기업유치와 다를 바 없었고 대기업의 영향력 하에 거버넌스의 협약은 무력화되었다. 반면 강원형이나 군산형은 지역산업정책에 대한 전문가에 의해 명확한 사업에 대한 비전, 그리고 사업의 비전에 동의하는 기업의 유치 등으로 흔들림 없는 거버넌스의 틀을 유

지한다.

둘째, 지역사회적 대화에 소극적이거나 반대하였던 민주노총의 지역 단위가 거버넌스에 참여함으로써 거버넌스가 더 유효하게 작동하였다. 대표적으로 군산형의 경우 상급단체인 민주노총의 반대에도 불구하고 지역단위에서 그간 쌓아온 전문가그룹과 지방자치단체장에 대한 신뢰 속에 지역문제를 함께 풀기위해 결합을 하였고, 광주형 역시 현대자동차 노동조합의 반대, 민주노총의 반대에도 불구하고 광주광역시가 진행해온 노동 중심의 정책에 기초하여 지역단위에서 결합하여 상생협약을 구체화 하였다. 다만 광주형의 경우 현대자동차의 영향력이 직접적일 수밖에 없는 상황에서 민주노총의 지역과 현대자동차의 노동조합 또는 민주노총 본부와 입장이 나뉘고 충분한 소통되지 못한 채 분열된 것은 광주형 일자리의 상생협약이 무력화되는 데 한 요인이 될 수 있다.

셋째, 지역 일자리 추진역량으로서 지방자치단체 장의 리더십과 인식공유가 매우 중요함을 확인하였다. 이들 세 지역은 모두 민선으로 선출된 지역단체 장(長)의 인식과 의지가 핵심적으로 작용하였다. 강원형의 경우 ㈜디피코의 이익공유모델에 대하여 지방자치단체 장의 이해와 인식이 추진력을 만들었다. 시군의 장과 행정공무원의 반대를 도지사의 리더십을 통해 해결하였고, 군산형 역시 지역에서 시민단체와 오랫동안 신뢰를 형성한 지방자치단체 장이 리더십을 발휘함으로써 구체화 되었다. 광주형도 초기에 상생협약을 체결하기 전까지는 지역 노동계와 기업을 매개 및 조정하는 주체로서, 제도화 하고 지역고용을 촉진하는 단위로서 역할을 하였다. 그러나 광주광역시장이 교체되고 지역산업정책은 지역 주체들의 공동체적 상생협약에 의한 기업이 아닌 지자체와 해당 거버넌스가 수동적인 위치에서 기업 주도형으로 변질되어 버렸다(이상민 외, 2019).

다. 지역고용거버넌스의 제도화 수준

지역고용거버넌스가 성공하기 위한 다양한 요인들로서 거버넌스 참여 주체 들의 상호신뢰와 존중을 통한 파트너십, 거버넌스 추진 및 운영을 위해 지방자치단체장의 리더십이 거론되고 있으나, 또하나 중요한 것은 거버넌스의 운영체계와 활동기반으로서 수직.수평적 역할, 책임분담체계, 지원인프라에 대한 제도화(이규용 외, 2014)이다. 이러한 관점에서 지역고용거버넌스의 제도화 수준은 각각 인지적-문화적 요소(cognitive-cultural), 규범적(normative)요소, 규제적(regulative or coercive) 요소로 구분하여 검토할 수 있다(Scotte, 1994).

첫째, 광주형이나 군산형 그리고 강원형은 모두 상생협약을 체결하고 상생형 일자리로 지정되었거나 지정을 위한 과정에 있다. 그러나 각 지역이 맺고 있는 상생협약의 내용과 조례의 구체화 정도는 차이를 보여주고 있다. 광주형은 지역고용거버넌스

를 위하여 더 나은 일자리 위원회를 위한 조례를 만들었다가 폐기하고 2018.5.1「광주광역시 광주형일자리 지원에 관한 조례」를 만들어 상생협약에서 합의한 4대 의제-적정임금, 적정노동시간, 노사책임경영, 원하청 관계개선의 내용을 반영하고 있다. 문제는 이에 대한 실현을 어떻게 할 것인가에 대한 내용은 조례에 없으며, 광주형일자리 기업 선정에 대한 내용이나 기타 실태조사 등의 내용을 구체화하고 있다. 즉 규범적 요소로서 조례를 가지고 있으나 그것이 각 주체 간에 인지적-문화적 측면에서 공감도가 낮으며, 규제적 요소가 없다고 할 때 지역고용거버넌스의 제도화 수준은 상당히 낮다고 평가하지 않을 수 없다.

반면 군산형은 광주와 마찬가지로 2020.12.26.「군산시 상생형지역일자리 창출 및 촉진조례」가 만들어져 있는데 그 내용은 상생협약의 4대 의제 뿐만 아니라 상생 협력사업, 상생협의회에 대한 내용이 구체적으로 포함되어 있다. 즉 지역고용거버넌스의 제도적 기반이 구체화 되어 있는 것이다. 상생협의회의 역할과 구성, 그리고 합의체 임을 명확히 함으로써 사실상 조례를 통해 충분히 규범적 요소와 더불어 규제적 측면도 갖추고 있다고 볼 수 있다. 특히 지역 내 노사간 공동교섭을 구체화 하고 교섭과정이나 일상적인 갈등의 관리를 위한 조정 시스템을 제도화하기 위한 논의가 진행되고 있어 노사상생형 일자리 모델의 취지에 가장 부합하여 운영되었다(이상민 외, 2019)고 볼 수 있다. 따라서 지역고용거번너스의 제도화에 있어 인지적-문화적 공감대도 상당히 높다고 볼 수 있다.

그러나 강원형은 사업모델은 적극적으로 추진되고 있으나 지역고용거버넌스의 측면에서는 별도의 강원형일자리 모델을 위한 조례는 없으며, 다만 일자리 재단관련 조례만 있으며, 지역의 연구진과 기업의 협동조합과 지방자치단체의 거버넌스는 작동하고 있으나 노사 상생형으로 애초에 설계되어 진행되었다고 보기는 어려워 전반적인 제도화 수준은 높다고 보기 어렵다.

Ⅳ. 결론

본 연구는 지역고용거버넌스의 여러 연구를 검토하면서 광주형, 군산형, 그리고 강원형의 사례 비교를 통해 지역 고용 창출을 위한 사업모델, 주체의 측면, 그리고 제도화 수준을 검토해 보았다.

지금까지의 지역고용거버넌스의 연구들은 지역고용의 필요성 하에 이를 견인해갈 사회적 파트너십의 모형으로서 지역고용거버넌스에 대한 전략, 유형 그리고 성공요인에 대한 다양한 측면을 분석하였다. 지역고용거버넌스의 사회적 협의 모델에 기초하여 각 주체의 제도적 조직적 조건에 기초하여 지역고용정책결정권이나 지역고용의 심의 및 예산배정에 있어 지역으로 권한 이양의 필요성이 제기되었고, 지역고용거버

넌스의 운영이 단기적인 성과위주의 수단으로 접근해서는 안된다는 점을 공통적으로 제기하였다. 그러나 이러한 지적에도 불구하고 인적 자본이나 역량, 지역경제의 토대가 미약한 지역의 거버넌스는 중앙의 정책적 방향에 끌려 갈 수밖에 없었고, 자발적인 지역경제를 산업구조고도화를 도모하는 전략적 접근에 한계를 보여주었다. 이러한 차원에서 본 연구에서 지역고용거버넌스의 사업모형, 그리고 이 사업모형을 주체들이 얼마나 공유하고 있는지, 지역고용거버넌스의 주체 구성에 대한 문제, 그리고 이를 토대로 지역 내 지속적인 안정성을 위한 제도화 수준이라는 측면을 살펴보았다.

광주, 군산, 강원 등 3개 지역의 자동차산업 내 상생형 일자리모델에 대한 탐색적 비교 연구를 통해 몇 가지 특징과 시사점을 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 상생형 일자리모델을 위해 구성된 지역고용거버넌스는 일자리 창출과 관련해 아래로부터 자발적인 요구에 의해 구성된 지역협의체 성격이 강하다는 것이다. 지역고용정책사업이나 정책 수행 단위로서 지역고용거버넌스가 고려되고 변화 과정을 거쳐온 것을 확인할 수 있었다. 이는 지역고용거버넌스가 위로부터의 정책 결정의 결과로 구성되고 변화되어 왔다는 점을 보여준다. 그러나 이에 비해 상생형 일자리모델은 중앙 정부 사업에서 출발한 것이 아니라 아래로부터 제기된 사업이었으며, 이와 관련한 각 지역의 노사민정협의체들은 이러한 사업에 대한 지속적인 수행 주체라는 위상을 가지고 구성되었다는 점에서 차이점이 존재한다. 이러한 특징은 지역마다 다른 단위와 구성원들의 참여가 증명하고 있다.

둘째, 정부의 지역에 중심을 두는 정책의 방향과 상생형 일자리에서 산업생태계의 상생과 유사산업간 산업생태계협력을 통한 상생은 긍정적인 성과로서 확인된다. 세 모델 들은 지역의 특징을 반영하되 지역 주체의 자발적 움직임이 선제적으로 있었으며, 이를 단기적 측면이 아닌 산업생태계의 변화를 추구하였다는 점에서 의미가 있다. 물론 일자리 창출을 위한 지역노사민정협의회의 지속적인 활동도 있었으나 지역의 주체가 산업생태계에 대한 변화를 직접 추구하였다는 점과 중앙은 지원하는 방향으로 진행한 것은 적절한 것으로 파악된다. 산업생태계 관련 광주형의 경우 공장 증설의 전후방 효과가 3.37, 1.17로 나타나고, 현대조선소 중단이나 GM 폐쇄 등의 지역이 직면한 위기를 중견 벤처 기업의 클러스터로 성장기회를 제공하였던 군산 역시 지역의 성장을 유지시키고 양과 질이 확보된 안정된 일자리로 연계하여 지역의 성장동력을 확보한 것으로 볼 수 있다(박승규, 2020). 강원형도 지역차원에서 기업의 유치와 공장증설과 생태계 구축 등은 중앙의 지원으로 연결되어 성장동력을 확보하였다. 따라서 지나친 성과주의를 배제하고 지역투자를 통한 신규 및 계속고용, 그리고 지역의 소비를 촉진하는 선순환의 구조를 구축하는 방향으로 지역고용이 설계되어야 함을 확인하였다.

셋째, 지역고용의 실질적인 효과를 가지고 지역고용거버넌스가 작동하기 위한 산업

과 노동의 적절한 균형을 이루며 운영되어야 한다. 지역경제의 전환점이 될 수 있는 경제적 전망은 산업에 대한 충분한 이해와 전략적 방향을 설계하여야 하지만 이를 실현해 가는 과정에서 기업 내 노사의 문제, 기업 간 원.하청을 둘러싼 관계개선의 시스템이 형성되어야 한다. 산업과 노동은 적대적인 것이 아니라 함께 시스템을 구축하여야 의미가 있으며, 어느 한쪽으로 치우칠 때 사실상 지역고용 거버넌스는 제대로 작동되지 않을 수 있다는 것이다. 산업분석을 통해 기존의 산업내 선도기업과의 관계나 경쟁정도를 고려하고 지역 내 하부구조를 고려한 독창적인 사업모델이 지역 고용거버넌스내 구체화되어야 한다.

넷째, 지역고용거버넌스의 성공을 위한 주체들의 숙의 과정이 매우 중요하다. 상생형일자리의 원칙을 정립한 광주형도 민선6기 노동중심의 정책과 더불어 연구사업을 진행하면서 시작되었다. 그러나 지역의 주체가 직접 학습하거나 지방자치단체 모두가 학습을 통해 공유되었던 것은 아니었다. 주체의 숙의과정이 미흡함은 자동차 산업에서의 대기업의 노동배제적인 전략과 대립적 노사관계의 영향 하에 고스란이 노출되었다. 광주형 일자리 모델의 내용에서도 산업 그 자체에 대한 연구 결과는 보이지 않았고, 조례에서도 상생협약의 실현은 구체적인 방향을 제시하지 못하고 있다. 이러한 문제는 군산형의 안정적 지역고용거버넌스와 대조적이다. 지역고용거버넌스를 구축하는 과정에서 이해 당사자들의 위기감 인식정도, 노사정의 신뢰를 받는 연구자들의 역할과 주도성 및 조정능력, 이에 대한 노사정 주체의 탄탄한 공유 수준, 그리고 지속성과 안정성을 위한 조례 및 체계적 접근은 초기 전기차 생산계획의 차질에 대한 문제나, 자동차 산업의 대립적 노사관계의 영향도 큰 영향을 주지 못하였다. 그런 면에서 강원형은 지역고용거버넌스가 오랜 기간 숙의를 거치지는 않았으나 노측의 조직화가 약한 상태에서 기업 클러스터의 협동조합이나 연구진의 협동조합들은 일단 숙의를 할 수 있는 토대를 형성하였다는 점에서 주목된다.

본 연구는 상생형 지역일자리로 제기된 수개의 모델 중에서 세 모델만을 비교 검토한 탐색적 차원의 연구이다. 따라서 타 모델에서 보여주는 다양한 특징은 포함되지 않았으며, 그로 인해 상생형 일자리 모델 전반을 통해 일반화 하는 데에는 한계가 있다. 또한 세 모델은 현재 진행 중이다. 중앙정부로부터의 지원, 산업 내 노사관계의 문제, 내부에 시험대에 오른 기업 간 이익공유와 공동교섭, 그리고 결과로서 좋은 일자리 창출 및 지속성과 안정성을 통해 지역경제 활성화로 새로운 무대로 가기 위한 첫발을 디뎠다. 본 연구에서는 세 모델에서의 지역고용거버넌스의 형성과정에 초점을 두었고, 상생형일자리로서 시작된 이후 결과에 대한 비교분석은 향후 과제로 필요하다.

<참고 문헌>

관계부처 합동(2019), “상생형 지역일자리 모델 확산방안”
광주전남연구원(2019), “광주광역시 고용정책 종합계획”
김송년(2020), “지역고용과 산업구조의 위기, 그리고 과제”, 국토, 24-30
김주일 (2020). “지역 사회적 대화의 활성화 요인과 과제”. 노동연구, 41, 117-150
김주섭.전명숙.임상훈.오민홍. 전윤구(2009), “지역인적자원개발과 지역고용거버넌스”, 한국노동연구원, 정책연구, 2009-8
김진찬 (2018). “지역일자리 목표 공시제사업의 현황과 개선방안”. 지역사회연구, 26(3), 137-158.
김형만 (2018). “지역 특성에 맞는 좋은 일자리를 창출해야”. 월간 공공정책, 149, 17-19
류장수 (2013) “지역고용정책의 역사와 주요 쟁점 분석”, 지역고용노동연구, 5:1, 23-46
박명준.황세원 (2020) “지역단위 일터혁신 구상 소고”, 노동리뷰, 30-46
박승규(2020), “상생형 지역 일자리성과와 발전방안”, 월간 공공정책 171, 2020. 1. 61-64
윤윤규.원희연.최양국.김동근.고영우(2009), 『지역산업정책의 고용영향분석·평가』, 한국노동연구원
이규용 외(2014),『한국의 지역고용전략(1)』, 한국노동연구원
이병훈, 2014, “제4장 지역고용거버넌스의 이론과 실태”, In 이규용외(2014),『한국의 지역고용전략(Ⅰ)』, 한국노동연구원
이상민.노광표.김주일.채준호.박용철(2019), “지역일자리와 사회적대화 연구”, 경제사회노동위원회
이시균외(2020), 중장기 인력수급변동요인, 한국고용정보원
이재흥(2019),『한국의 고용정책과 전략』한국고용정보원
이호창.심용보.류장수.조형제(2008) “지역고용거버넌스와 노사참여”, 노사발전재단
임상훈(2014), “제5장 지역유형화 기반 지역고용거버넌스 실행전략”, In 이규용 외(2014),『한국의 고용전략 Ⅰ』, 한국노동연구원
전명숙.황준옥.홍운선(2007),『지역발전전략과 지역파트너십 연구』, 한국노동연구원
전명숙(2014), “통합적 지역고용노동거버넌스로서의 지역노사민정협의회 현황 및 발전과제”, 지역사회연구, 22(4), 141-159
전병유(2006), “지역고용창출 및 인적자원개발 모델에 관한 연구;부천지역사례연구”, 동향과 전망, 67, 335-361
OECD(1997), “Economic Performance and the Structure of Collective

Bargaining" *OECD Employment Outlook*, pp.167 ~ 194.

Hollingsworth J. Rogers, and Robert, Boyer (1997), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions,* Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Scott. R.W(1994) "Institutions and Organizations: Toward a Theocratical Synthesis." In W.R. Scotte, J. W. Meyer and Associates(Eds.) . *Institutional Environmnets and Organizations: Structural Complexity and Individualism,* Thousand Oaks. CA. Sage 55-90