

제주지역 노사관계의 현황과 특성*

염 미 경**

국문요약

이 글은 제주지역 노사관계의 현황과 특성, 그리고 이에 대한 정부와 지방자치단체의 정책이 어떻게 운영되고 있는지를 살펴보기 위한 것이다. 특히, 제주의 지역적 특성이 노동조합과 경영자의 행동에 미치는 영향과 이렇게 형성된 지역노사관계의 특성에 주목하며, 분석 결과를 토대로 지역 노사관계의 발전 방향을 모색한다. 분석을 위한 자료 수집은 문헌연구방법과 심층면접방법을 병행하였다. 기본적으로 제주는 중앙에서 멀리 떨어져 있고 1차·3차 중심의 산업구조를 갖고 있으며 대면적 인간관계가 주를 이루다보니 근대적 노사관계가 뿌리내리지 못했고, 노동조합운동의 규모와 질에서의 독립성과 선도성을 지니기 힘든 여건이다. 정부와 지방자치단체의 노사관계 관련 정책을 살펴본 결과, 2006년 7월 제주특별자치도 출범 이후 고용노동부의 지방노동위원회와 고용지원센터 업무가 제주특별자치도로 이관되면서 기존의 고용노동부 제주고용노동지청은 광주지방고용노동청의 한 부서로 격하되어 근로기준과 산업안전 업무 중심으로 노사관계 관련 행정업무를 하고 있고, 지방노동위원회 또한 전국 유일하게 지방자치단체 소속 기관으로 존재하며, 제주특별자치도가 노사관계 관련 행정을 수행하고 있지만 주로 지역 관할 내에 있는 단위 사업장과 노동조합에만 관심을 갖

* 이 글은 2014년 6월 14일 제주특별자치도지방노동위원회 주최로 열린 제주의 노사관계 및 발전 방향 세미나에서 발표된 것을 수정, 보완한 것이다.

** 제주대학교 사회교육과 교수(사회학)

는 경향이 있음을 알 수 있다. 따라서 제주지역 노사관계 관련 행정 업무 추진에서 전문성이 확보되고 있지 못하다. 또한 2011년부터 지역 노·사·민·정 협의회가 운영되고는 있으나 실효성을 거두지 못하고 있어, 노사 모두 신뢰할 수 있는 협의회의 조직 구성은 물론 운영에서 그 민주성을 담보해 갈 수 있는 인프라 구축이 필요하다.

주제어 : 노사관계, 노동조합, 노동운동, 고용노동부, 제주특별자치도, 제주지방노동위원회

I. 서론

한국의 노사관계는 1987년 노동자대투쟁과 1997년 외환위기로 두 번의 패러다임 변화를 겪은 바 있고, 이후의 환경 변화는 또 다시 새로운 노사관계 패러다임을 요구하고 있다. 이 과정에서 노동조합의 구조변화가 진행되어 왔는데, 전국적으로는 초기업 단위 노동조합의 비중 증가와 함께 노동시장에서는 비정규직의 비중이 급속도로 증가해왔다. 이른바 1987년 노동체제 하에서 급진적이고 전투적인 노동운동과 대립적인 노사관계는 더 이상 사회적 쟁점이 되고 있지 않으며, 비정규직 노동자들의 고용불안과 차별, 신빈곤이 그 자리를 대신하고 있다. 파업건수나 노동손실일수는 과거에 비해 감소하는 추이를 보이고 있고, 투쟁적인 민주노총을 이탈해 온건한 전략을 추구하려는 노동조합 역시 증가하고 있다(조효래 외, 2010: 236-237). 이러한 노사관계 환경의 구조적 변화는 기존의 노사관계 틀로는 해결할 수 없는 다양한 문제점들을 양산하고 있다(김동원 외, 2009: 126-127).

대체로 한국의 노사관계는 노동자보호는 미흡하고 갈등 수위는

높은 이중의 문제를 안고 있다. 임금수준이 높고 노동조건이 양호한 대기업과 공기업은 거의 노동조합이 결성되어 있고 신분이 보장되며 근무환경이 양호한 공무원과 교사의 노동조합 조직률은 높지만, 영세 중소기업 노동자와 비정규직 노동자의 경우 노동조건이 매우 열악하여 노동조합의 도움이 절실하게 필요함에도 불구하고 노동조합 조직률은 극히 낮은 수준이어서 노동조합의 도움을 거의 받지 못한다는 점이다(김동원 외, 2009: 136). 제주지역 상황을 보면, 제주는 중앙에서 떨어져있고 도세(道勢)는 전국의 약 1% 수준이며 면적은 전 국토의 1.8%, 인구는 1.2%에 지나지 않기 때문에 노사관계나 노동운동의 규모와 질에서 독립성과 선도성을 지니기는 어렵다.

한편, 제주는 지리적 특성으로 인해 고유의 사회문화적 특성이 강한 것으로 간주되지만 산업화가 본격적으로 전개되면서 산업사회에 편입되는 과정을 겪었다. 따라서 제주지역 노사관계의 특성은 기본적으로 한국의 그것과 궤를 같이하면서도 제주의 특성이 투영되어 나타나는 것으로 이해해야 한다. 더욱이 제주는 농림어업과 관광산업으로 특화된 1·3차 산업 중심의 산업구조를 갖고 있기 때문에 노동조합 활동 및 노동운동에서 2차 산업 대신 3차 산업이 중심이 되고 있다. 특히 운수, 호텔, 병원 업종의 활동이 많은 편이지만 기업체 규모가 작고 제주사회가 대면적(face-to-face) 사회로, 전통적 특성이 많이 남아있다 보니 현대적 노사관계가 완전하게 정착되었고 보기 어렵고, 노동권에 대한 인식도 미약한 편이며, 노동조합 활동 선도도 비교적 온건한 편이다(이상철, 2005: 275-276). 이상의 점들은 제주지역의 노사관계 현황을 파악하는 데 있어서 고려해야 할 점들이다.

특히, 2014년은 60세 정년 연장, 통상임금 관련 임금체계 개선, 공기업 경영 합리화 등으로 인한 노사분쟁 증가는 물론 구조조정으로

인한 부당해고의 증가 가능성이 있어 전국적인 노사관계 여건은 어려운 상황이며, 이는 제주지역에도 공통적으로 적용되는 것이다. 특히, 제주지역의 기업체가 대규모 제조업보다 도·소매, 관광 등 서비스 업종이 많은 관계로 경영 여건 불안으로 인한 비정규직 노동자의 고용 불안을 둘러싼 갈등이 커질 수 있다.

노사관계란 하나의 시스템이고, 이 시스템은 특정한 맥락과 이데올로기 하에서 노사정 각 행위자들이 합의된 규칙을 만들어가는 과정이다. 이 시스템에서는 공통의 이데올로기와 규칙이 각 행위자들을 통합하고 있기 때문에 시스템은 상당한 안정성을 갖게 된다(Dunlop, 1958). 따라서 지역 노사관계의 현황과 특성을 분석하는데 있어서 행위자들의 역할과 행위에 주목할 필요가 있는데, 이는 행위자들의 상호관계가 노사관계 제도의 특성을 결정하기 때문이다(Kochan & Katz & McKersie, 1986). 즉 노사관계의 과정과 결과는 노동조합, 경영자, 정부와 같은 행위자들의 전략적 선택 및 가치에 의해 결정되기 때문에 경영자와 노동조합의 선택이 중요하다. 특히, 경영자 차원에서 노사관계의 일차적 목적이 효과적인 기업 활동을 유지하고 기업의 성과를 개선하기 위한 경영전략을 지원하는 것이라는 시각 하에 경영자의 가치와 신념, 경영스타일을 강조하고 있는 연구로 주목할 만한 것이 퍼셀의 연구(Purcell, 1987)이다. 퍼셀은 경영자의 경영스타일을 유형화하는데, 먼저 경영자가 경영권을 배타적 권리로 보고 단체교섭과 같은 어떠한 개입에 대해서도 저항하는 노동조합 회피/적대 스타일, 노조와의 단체교섭을 수용함으로써 제한적 수준에서 단체교섭에 갈등을 제도화하는 스타일, 그리고 노동조합을 기업조직의 일부로 인식해 노동조합과의 협의메커니즘과 같은 협력적 파트너십을 통해 종업원의 고충처리와 충성을 확보하고자 하는 스타일로 대별할 수 있다(조효래 외, 2010: 239-240; Purcell,

1987). 경영자의 경영스타일이 노사관계에 중요한 영향을 미치는 것과 마찬가지로 노동조합의 선택 역시 노사관계의 특성에 중요한 영향을 미친다. 노동조합은 체계의 요구에 반응하는 수동적 행위자가 아니며 고용관계에서 협력과 갈등에 대한 노동조합의 전략적 선택이 중요하다(Huzzard, 2004). 노동조합의 가장 중요한 전략적 선택은 전투성과 온건화의 선택이고, 이는 일정한 환경적 제약 내에서의 전략적 선택이다. 이러한 노사관계 행위자들, 즉 경영자와 노동조합의 전략적 선택은 노사 간의 특정한 권력관계 하에서 이루어진다. 기본적으로 경영자와 노동조합 간에는 내재적인 권력 불균형이 존재하기 때문에 노동조합은 제도적 차원에서 정치적 교섭을 통해 자신들의 요구와 이익을 달성하게 된다(조효래 외, 2010: 242-244). 그러면, 대면적 인간관계를 기본으로 하고 대기업을 정점으로 한 하청 연쇄 고리가 거의 형성되어 있지 않은 1차·3차산업 중심의 산업구조를 갖고 있는 제주의 경우 경영자와 노동조합의 전략적 선택에 이러한 지역적 특징이 영향을 미칠 가능성이 있다.

이러한 기본 인식 하에서, 이 글은 제주지역 노사관계의 현황과 특성 및 정부나 지방자치단체의 관리정책 등을 살펴보고, 이를 기반으로 지역 노사관계의 발전 방향을 모색해보는 데 목적이 있다. 노사관계의 현황과 특성은 일차적으로 지역 산업구조와 기업체 및 노동조합의 조직적 특성을 반영하기 때문에 제주지역 산업구조와 기업체 현황 및 노동자의 조직화 과정 및 노동조합 현황을 중심으로

1) 조효래 외 등(2010)은 산업도시를 대상으로 대기업을 정점으로 한 하청 연쇄 고리 하에 있는 공업단지 내 작업장 노사관계의 특성과 결정요인 분석을 위해 퍼셀 등의 연구에 기반해 경영스타일에 대한 유형화를 7가지로 세분화하지만 이 글은 이러한 산업도시가 아니라 1차·3차산업 중심의 산업구조를 지닌 제주지역을 대상으로 하고 있고 지역노사관계의 전반적인 특성을 파악하는 데 관심이 있으므로 이들의 유형화를 크게 3가지로 대별하였다.

살펴보고, 지역노동계와 경영계의 특성을 중심으로 지역 노사관계의 현주소를 알아본다. 그리고 노사관계 당사자로서 정부와 지방자치단체의 정책 현황은 고용노동부 소속 광주지방고용노동청(제주근로개선지도과), 제주특별자치도(경제정책과), 제주지방노동위원회 등을 중심으로 살펴본다. 끝으로 이러한 논의를 기초로 제주지역 노사관계의 발전 방향을 모색해보고자 한다.

II. 제주지역 산업구조와 노동조합 현황

1. 산업구조와 기업체 현황

제주지역은 2012년 말 현재 기업체 수 49,252개, 취업자 수 211,468명으로 전년 대비 각각 4.5%(2,108개), 3.8%(7,711명)씩 증가하였다(<표 1> 참조).

<표 1> 연도별 기업체와 취업자 수

(단위 : 개, 명, %)

연 도	기업체 수			취업자 수		
		전년 대비 증 감 률	'02년 대비 증감률		전년 대비 증 감 률	'02년 대비 증감률
2010	45,830	-0.3	9.8	202,676	1.3	16.6
2011	47,144	2.9	12.9	203,757	0.5	17.2
2012	49,252	4.5	18.0	211,468	3.8	21.6

자료: 제주특별자치도(2013c).

제주지역의 산업별 기업체 및 취업자 현황을 살펴보면, 2012년 말

현재 산업별 기업체 수는 숙박 및 음식점업종이 전년 대비 1.3%로 가장 높은 증가율을 보였는데, 도매 및 소매업 1.2%, 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업 0.3%, 건설업 0.3% 순으로 증가하였다. 산업별 기업체 수 비중이 가장 큰 업종은 도매 및 소매업으로 26.2% 차지하며, 숙박 및 음식점업 23.9%, 운수업 11.8%, 협회 및 단체, 수리 및 기타개인서비스업 10.6% 순으로 나타났다. 산업별 취업자 수는 사업시설 관리 및 사업지원 서비스업이 전년 대비 18.4%로 가장 크게 증가했다. 제조업 9.0%, 숙박 및 음식점업 7.6%, 부동산업 및 임대업 7.2%, 보건업 및 사회복지 서비스업 6.7%순으로 증가한 반면, 광업 18.5%, 농업, 임업 및 어업 17.4%, 금융 및 보험업 5.0% 순으로 감소하였고, 산업별 취업자 수 비중이 가장 큰 업종은 숙박 및 음식점업종으로 17.7%를 차지했고, 도매 및 소매업 17.6%, 교육 서비스업 8.5%, 보건업 및 사회복지 서비스업 7.9%순으로 나타났다(<표 2> 참조).

<표 2> 산업별 기업체와 취업자 수

(단위 : 개, 명, %)

산 업	기 업 체 수					취 업 자 수				
	2011년 (A)	2012년 (B)	증 감 (C=B-A)	증감률 (D=C/A)	2012년 구성비	2011년 (A)	2012년 (B)	증 감 (C=B-A)	증감률 (D=C/A)	2012년 구성비
합 계	47,144	49,252	2,108	4.5	100.0	203,757	211,468	7,711	3.8	100.0
A 농업, 임업 및 어업	387	375	-12	-0.0	0.8	3,748	3,097	-651	-17.4	1.5
B 광업	22	19	-3	-0.0	0.0	335	273	-62	-18.5	0.1
C 제조업	1,880	1,971	91	0.2	4.0	8,434	9,190	756	9.0	4.3
D 전기, 가스, 증기 및 수도사업	29	28	-1	-0.0	0.1	931	925	-6	-0.6	0.4
E하수·폐기물 처리, 원료	71	66	-5	-0.0	0.1	659	693	34	5.2	0.3

재생 및 환경복원업										
F 건설업	1,393	1,516	123	0.3	3.1	14,117	14,829	712	5.0	7.0
G 도매 및 소매업	12,353	12,917	564	1.2	26.2	35,176	37,118	1,942	5.5	17.6
H 운수업	5,773	5,826	53	0.1	11.8	13,412	13,388	-24	-0.2	6.3
I 숙박 및 음식점업	11,161	11,778	617	1.3	23.9	34,693	37,332	2,639	7.6	17.7
J 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	247	263	16	0.0	0.5	3,902	3,891	-11	-0.3	1.8
K 금융 및 보험업	632	647	15	0.0	1.3	9,448	8,975	-473	-5.0	4.2
L 부동산업 및 임대업	962	1,068	106	0.2	2.2	3,062	3,281	219	7.2	1.6
M 전문, 과학 및 기술 서비스업	698	760	62	0.1	1.5	4,384	4,443	59	1.3	2.1
N사업시설 관리 및 사업지원 서비스업	939	1,045	106	0.2	2.1	6,427	7,608	1,181	18.4	3.6
O공공행정, 국방 및 사회보장 행정	206	209	3	0.0	0.4	10,411	10,077	-334	-3.2	4.8
P 교육 서비스업	2,373	2,469	96	0.2	5.0	18,070	18,039	-31	-0.2	8.5
Q 보건업 및 사회복지 서비스업	1,524	1,596	72	0.2	3.2	15,731	16,785	1,054	6.7	7.9
R 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	1,448	1,489	41	0.1	3.0	9,614	10,062	448	4.7	4.8
S 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	5,046	5,210	164	0.3	10.6	11,203	11,462	259	2.3	5.4

자료: 제주특별자치도(2013c).

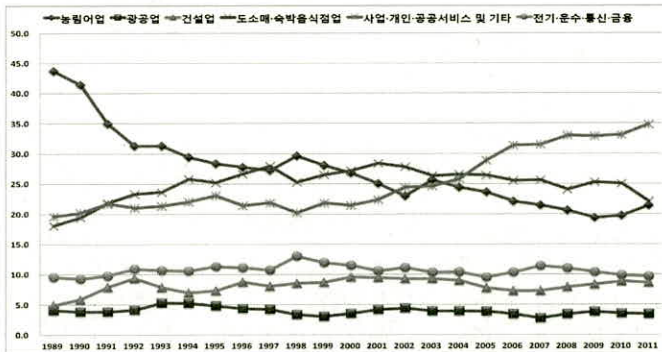
<표 2>에서 보는 바와 같이, 제주지역에서 3차 산업은 1차 산업의 경우와 달리 성장세를 보여 절대 비중으로 제주지역경제의 중심이 되고 있다. 즉 제주지역의 산업구조는 1차 산업은 감소세를 보이고 있지만 여전히 상당한 비중이고 여기에 3차 산업 증가세가 두드러지며 2차 산업이 차지하는 비중은 매우 낮다.

이와 관련해 2000년부터 2010년까지 제주지역의 산업별 부가가치 비중 추이를 통해 산업구조의 변화를 살펴볼 수 있는데, 이를 나타내면 <그림 1>과 같고 제주지역 산업별 취업자 비중을 살펴보면 <그림 2>와 같다.

<그림 1> 제주지역 산업별 GRDP 비중 추이 (단위: %)



<그림 2> 제주지역 산업별 취업자 비중 추이 (단위: %)



자료: 통계청, KOSIS 통계포털

<그림 1>과 <그림 2>를 비교해보면, 부가가치 구성에서 증가를 보였던 사업·개인·공공서비스 및 기타의 경우 취업자 구성에서도 큰 폭의 상승세를 보였으며, 반대로 부가가치 비중이 크게 하락추세를 보이던 농림어업은 취업자 비중에서도 큰 폭의 하락 추세가 지속되고 있음을 알 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 제주지역은 1·3차 중심의 산업구조를 가지고 있으며, 이들 1·3차 산업은 그동안 제주지역경제의 성장을 견인하는 기반산업으로서의 역할을 수행해왔다²⁾.

한편, 취업자 규모별 기업체와 취업자 수를 살펴보면, 2012년 말 현재 취업자 수 300인 이상 규모의 기업체 수는 23개로 전년에 비해서 2.4%(2개), 취업자 수는 6.0%(670명) 증가했다. 취업자 수 5~99인 규모의 기업체 수는 8,237개로 전년에 비해서 11.1%(727개), 취업자 수는 5.6%(5,741명) 증가하였고, 취업자 수 5~99인 규모 기업체의 취업자 수 비중은 전년대비 0.9%, 300인 이상 0.1% 증가한 반면, 1~4인 0.3%, 100~299인 0.7% 감소한 것으로 나타났다. <표 3>을 보면, 2012년 말 현재 제주지역 기업체의 대다수가 영세 규모의 기업체로, 기업체의 82.9%는 취업자가 4인 이하인 업체이다. 취업자가 300명 이상인 기업체는 0.1%에 지나지 않는다.

2) 최근 들어 대내외적인 환경 변화로 인해 기반산업의 성장 견인력은 감소하고 있고, 이에 따라 제주는 미약한 제조업 기반 강화에 관심을 가지고 시작해 식품가공업, 한방 바이오산업, 물산업, 신재생에너지산업, 프랜차이즈산업, 그리고 IT융합산업, 스마트 그리드 및 신재생에너지 부품산업 등에 대한 육성 방안을 모색하고 있다.

<표 3> 취업자 규모별 기업체와 취업자 수

(단위 : 개, 명, %)

취업자 규모	기업체 수			취업자 수		
	2011년	2012년	증감률	2011년	2012년	증감률
합 계	47,144 (100)	49,252 (100)	4.5	203,757 (100)	211,468 (100)	3.8
1 ~ 4인	39,497 (83.8)	40,877 (82.9)	3.5 (-0.9)	72,137 (35.4)	74,170 (35.1)	2.8 (-0.3)
5 ~ 99인	7,510 (15.9)	8,237 (16.7)	11.1 (9.7)	102,183 (50.1)	107,924 (51.0)	5.6 (0.9)
100 ~ 299인	116 (0.2)	115 (0.2)	-7.8 (0)	18,298 (9.0)	17,565 (8.3)	-9.7 (-0.7)
300인 이상	21 (0.1)	23 (0.1)	2.4 (0)	11,139 (5.5)	11,809 (5.6)	6.0 (0.1)

자료: 제주특별자치도(2013c).

이처럼 기업체가 영세하다는 점은 좁은 지역이기 때문에 사회적 연줄에 얽혀 있다는 제주의 특성과 함께 지역 노사관계의 특성에 반영되어 나타난다. 더욱이 2차 산업의 비중이 낮아 기업체가 극히 적은 실정이며, 1차 산업은 자영농민이 다수를 차지하고 있다. 가장 큰 비중을 차지하는 3차 산업은 다수가 관광산업과 관계를 맺고 있고, 도소매 및 음식숙박업과 서비스업이 절대 다수를 차지한다(반정호, 2005: 45-47; 이상철, 2005: 230). 또한 제주지역 노동자의 임금은 전국 지방자치단체 중에서 최하이며, 일용직 등 비정규직 노동자 비중은 최고 수준인 것으로 나타난다. 이에 대해서는 다음에서 살펴보기로 한다.

2. 노동자의 조직화와 노동조합 현황

제주지역 노동조합은 1951년 대한노총제주항분회의 결성에서 비

롯된다. 이는 해방 당시 부두에서 각종 화물 작업을 하던 약 20명의 노동자들이 항만작업단을 구성하여 일반 화물 작업을 전담하던 것에서 출발하며, 다른 10여 명은 부두작업단을 구성하여 여객선 화물 작업을 하였다. 이 두 단체가 1951년 대한노총제주도연맹이 발족하면서 제주항분회를 결성해 통합한 것이다. 노동자조직이 부두노동자에서 출발한 것은 조선 말기 개항 시기 전국적인 경험과 맥을 같이 한다. 2차 산업이 성장하기 전 외부와의 교역이 증가하면서 부두노동자집단부터 조직화되었기 때문이다. 1958년에는 토건노동자들이 대한노총제주노동조합을 결성했고, 이후 몇 개 노동조합이 더 결성되었다(이상철, 2005: 282; 제주연감사, 1969: 265-267). 제주지역 노동조합은 1970년대까지 10개 미만이었었는데, 자동차노동조합을 제외하면 항만노동조합, 전력노동조합, 삼다노동조합의 3개 지부와 전매노동조합의 1개 분회가 존재했을 뿐이다.

제주지역 노동조합 규모는 1987년 급증하였다가 이후 완만한 상승세를 나타내며 1994년을 정점으로 점차 감소하는 추세에 있다³⁾. 제주지역에서는 1987년 노동자대투쟁으로 노동운동이 활성화되었는데, 제주지역에서는 최초로 제주국제공항 교통부 산하 용역업체인 (주)우성에서 노동조합이 결성되지 않은 상태에서 완전파업을 했고, 이를 당시 MBC 방송국에서 취재·보도하기도 했다. 이것은 이후 자동차, 택시 파업의 도화선 역할을 했고, 이렇게 해 제주공항 협력업체인 (주)우성의 노동조합이 결성되었으며, 현재는 제주시설관리노동조합으로서 노동조합활동을 지속해오고 있다. 1980년대 말 제주지역

3) 즉, 1987년 97개의 노동조합에 8,762명의 조합원이 있었고 1994년 173개의 노동조합과 16,972명의 조합원이 정점이었고, 이후 완만하게 하락하고 있다. 2000년에는 74개 노동조합에 6,689명의 조합원이 존재하였는데, 이는 전국적 경향과 유사하다(이상철, 2005: 284). 제주지역 노동조합의 추세에 대한 자세한 내용은 이상철(2005: 282-283)을 참조하기 바람.

에는 ㈜우성노동조합을 비롯해 영선가구노동조합, 경인공사노동조합(현재 제주시 환경미화원노동조합), 제주대학교소비조합노동조합, 제주산업정보대학시설노동조합, 병원노동조합(현재 병원노련으로 분리) 등 13개 노동조합이 전국연합노동조합(약칭 연합노련)제주협의회로 운영되기도 하였다.

중앙의 대기업노동조합 지부를 제외한 제주지역 관내를 가입 범위로 하는 노동조합 수는 2012년 말 현재 49개소, 조합원수는 5,208명이며, 2011년에 비해 노동조합 수는 4개소 증가한 반면 조합원수는 450명 정도 감소한 것으로 나타났다(<표 4> 참조). <표 5>에 의하면, 노동조합 연맹별 조합원수는 선원 1,334명(6개소), 향운 940명(1개소), 관광 672명(7개소), 자동차 233명(7개소), 택시 223명(6개소)이다(제주특별자치도, 2013b).

한편, 고용노동부에 의하면 2012년 말 기준 한국 전체 노동조합원수는 1,781천명으로 전년에 비해 61천명이 증가하였고, 조직률은 10.3%로 0.2% 증가했으며, 노동조합 조직률은 1989년(19.8%) 이후 하락세를 보여 2010년에 최초로 한자리수(9.8%)까지 떨어졌다가, 2011년 복수노동조합제도 시행 등의 영향으로 10%대를 다시 회복하였고 2012년 들어 증가 추세를 나타내고 있다(고용노동부, 2013).

상급단체별 조직현황은 한국노총 소속 조합원이 전체 조합원의 45.4%(808,664명)로 가장 큰 비중을 차지하고, 민주노총 33.9%(604,705명), 국민노총 1.0%(17,914명) 순이며, 상급단체에 소속되지 않은 노동조합이 19.7%(350,054명)를 차지한다. 제주지역의 상급단체별 조직현황은 2012년 말 현재 49개소, 4,300명인데(고용노동부, 2013), 한국노총 17개소 2800명(66.1%), 민주노총 7개소 730명(17.0%), 상급단체에 가입하지 않은 단위노동조합 25개소 730명(16.9%)이다⁴⁾.

4) 조합원수 통계에서는 정확한 통계수치가 파악되지 않고 발행기관마다 약간

<표 4> 제주지역 노동조합 증가 추이

(단위 : 개, 명, %)

연도별	노동조합 수 및 조합원수		
	노동조합 수(개)	조합원수(명)	조합원수 증감률(%)
2010	30	5,409	-
2011	45	5,658	4.6
2012	49	5,208	-8.0

자료: 제주특별자치도(2013b).

<표 5> 제주지역 노동조합 현황

(단위 : 개, 명)

노동조합 연맹별	노동조합 수 및 조합원수		
	노동조합 수(개)	전체 조합원수(명)	여성 조합원수(명)
2012년 말	49	5,208	961
선원	6	1,334	0
항운	1	940	0
사무	2	938	321
관광	7	672	263
자동차	7	233	0
택시	6	223	9
대학	3	46	17
언론	2	11	0
건설	3	95	1
병원	1	293	244
공공서비스	3	168	15
기타	8	255	91

자료: 제주특별자치도(2013b).

<표 5>에서 보는 바와 같이, 노동조합이 있거나 노동조합활동이 가능한 곳은 거의 3차 산업 분야이다. 업종별로는 운수업과 관광업이 대부분이다. 좀 더 구체적으로, 업종별 노동조합은 산별노동조합

의 차이를 보일 수 있는데, 고용노동부와 제주특별자치도 통계에서도 약간의 차이가 있을 수 있음을 밝혀둔다.

으로 재편된 금속이나 병원을 제외하면 선원, 항운, 사무, 관광, 자동차, 택시 순으로 조합원이 많다. 1990년에는 택시, 자동차, 금융, 우편·통신, 연합, 관광 순이었다가 1995년에는 택시, 자동차, 관광, 연합, 항운, 선원 순으로 많았다. 이러한 조합원 수의 변화는 제주지역 산업구조의 변화로 인한 것이다.

관광산업의 지속적인 성장으로 인해 관광업체는 계속 증가하고 있으나 이 중 관광호텔을 제외한 여행알선업, 기념품판매업, 음식점, 사진점, 숙박업소는 비교적 규모가 작다. 노동조합이 존재하는 곳은 관광호텔업 정도이다. 의료기관은 병원을 제외하고는 규모가 작아 노동조합의 설립이 어렵기 때문에 노동조합이 있는 병원은 1개소에 불과하다. 이처럼 제주지역에서 노동조합활동이 가능한 곳은 운수, 호텔, 병원 등이다. 그런데 한국노총을 상급단체로 한 노동조합 중에서 공공 및 금융 부문 등은 노동조합활동은 상대적으로 쉬운 반면, 택시·버스·해상·항운 등은 노동조합활동에 제약이 많다.

앞에서 언급한 바와 같이, 병원은 산별노동조합이기 때문이 중앙이 본조이며, 기업체 규모가 작다보니 노동조합 크기도 작은 편이다. 더욱이 제주지역의 노동조합 조직률은 상대적으로 낮은 편이다. 이는 기업체 규모가 작은데다가 관광 분야의 노동조합 조직률이 낮고 젊은 노동자들이 노동조합에 대한 관심이 낮기 때문으로 판단된다. 특히, 조합원의 성별 구성에서는 남성이 월등히 많다(5)(<표 4> 참조). 이는 일용노동자 등 비정규직 노동자 규모와 일정한 관계가 있다.

통계청의 2012년 기준 경제활동인구조사에 따르면, 제주지역 임금

5) 1980년대까지 여성 조합원은 약 1% 수준에 지나지 않았고 1970년에 남성 1,370명에 여성 13명이었다가 1980년에는 남성 3,134명에 여성이 36명으로 증가하였으나, 2000년에는 남성 6,050명에 여성 639명이었고 2003년에는 남성 4,510명에 여성은 631명 정도로 여성이 점차 줄어드는 추세이다(이상철, 2005: 285-286).

노동자 187천 명 중 상용직 비중은 50.8%로 전국 평균 62.6%에 비해 11.8% 정도 낮은 편이고, 이에 따라 임시노동자와 일용노동자는 49.2%(9만2천명)를 차지하여, 전국 평균 37.4%에 비해 11.8% 높은 편이다. 고용노동부의 2012년 4월 기준 기업체노동력조사에 따르면, 2012년 4월 제주지역 기업에서 일한 상용노동자는 한 달 평균 179.5시간(주 41.3시간) 일하는 것으로 조사되었고, 이는 전국 평균 178.6시간에 비해 9.9시간 더 일한 셈이다. 이들 노동자의 월급여액(상여금 등 특별급여 제외)은 213만5천원으로 전국 평균 262만원보다 50여만 원 낮은 수준으로 전국 최하위이다. 노동자 규모가 300인 이상 기업체의 1인당 월급여액은 197만5천원으로 5~299인 규모 기업체 1인당 월급여액 215만원의 92% 수준이다. 이처럼 제주는 지역노동시장에서의 비정규직 노동자의 비중은 크고 임금수준은 낮은 실정이다. 현재 '제주특별자치도 비정규직근로자 지원 등에 관한 조례'가 2012년 제정되었으나 형식적 수준에 머물러 있는 수준이다.

Ⅲ. 제주지역 노사관계의 특성

1. 지역노동계와 경영계

제주지역 노동계는 한국노총 제주지역본부, 민주노총 제주본부 등이 있고, 2012년 말 현재 노동조합은 49개소, 조합원수는 5,208명으로(제주특별자치도, 2013b) 전국 조합원수 1,781천명에 0.3%에 해당하며(고용노동부, 2013; 제주특별자치도, 2013a), 전국 인구 대비 비율 1.2%에 비하면 0.9% 가량 적은 편이다.

이에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보면, 제주지역에는 기업별 노동

조합의 상급단체인 연합조직으로 한국노총 제주도지역본부와 민주노총 제주본부가 있다. 먼저 한국노총 제주도지역본부의 전신은 한국노총제주지역협의회로서 1962년 부두노동조합과 전매노동조합의 두 지부와 전력노동조합·체신노동조합·금융노동조합의 세 분회가 결성된다. 연합조직으로서 민주노총 제주본부는 전국보다 2년 늦은 1997년에 결성된다. 한국노총은 민주노총과 달리 지역산별이 존재한다. 지역본부가 형식적으로는 지역산별의 연합이며, 산별연맹이 지역산별의 상급단체이며, 지역본부의 임원은 지역산별의 대표자들이다. 민주노총 제주본부는 총연맹의 지역본부이지만 지역의 전국센터로서의 역할과 산별연맹의 지역본부 역할 두 가지를 모두 해야 한다. 산별연맹의 지역본부가 없기 때문에, 이는 한국노총 제주도지역본부와의 차이점이다. 제주본부가 직접 단위노동조합과 관계를 갖고 있는 것이다(이상철, 2005: 288-290).

앞에서 언급한 바와 같이, 제주지역에는 대규모 사업장이 없다보니 대규모 노동조합이 존재하지 않는다. 따라서 노동조합의 힘이 상대적으로 약하고 타 지역에 비해 강성 노동조합이 존재할 수 없다. 대규모 노동조합이 존재하지 않다보니 전국적 차원의 산별노동조합 활동내용이 제주지역의 여건과 성격에 맞지 않는 경우가 많다(김재훈, 2005). 병원의 경우 산별연맹인 보건의료노동조합의 지부로 존재하기보다 민주노총 산하 공공연맹을 상급단체로 가입해서 개별 노동조합으로 존재하면서 단체교섭권과 체결권 등을 갖는 추세로 제주대학교병원이 이에 해당한다.

제주는 영세한 기업체가 많기 때문에 노동조합 상황도 열악한 편이다. 더욱이 지역이 협소하여 대면적 관계가 많고 기업체의 인적 구성이 연고로 얽혀있는 경우가 많아 극심한 형태의 분류는 발생하기 쉽지 않다. 경영자의 입장에서도 경영과 노무관리가 쉽지 않고,

노동자의 입장에서 노동조합활동이나 노동운동이 쉽지 않다. 특히, 기업별 노동조합체제 하에서는 노동조합을 결성하고 노동운동을 지속할 물질 기반이 있기 때문에 대규모 기업이 노동운동에 유리한데, 제주는 기업별 노동조합체제이면서 대규모 제조업이 전무한 상태이므로 노동자 입장에서 노동조합활동과 노동운동이 어렵다(이상철, 2005: 302-303). 기업체 규모가 어느 정도는 되어야 경제적 여건이 좋고 노동조합의 활동 공간이 확보될 수 있으나 대기업은 대한항공 처럼 전국 규모 기업의 지사인 경우가 대부분이다. 따라서 노사관계의 중요한 일은 중앙에서 이루어지므로 제주의 지사나 지부가 독자적인 의미를 갖기는 힘들다.

이상철(2005)에 의하면, 제주지역에서 노동조합의 일상 활동은 적은 편이며, 노동조합 집행부가 조합원 다수의 의사에 따라 운영되지 않는 경우가 많고 지방자치단체와 일정한 관계를 유지하는 경우가 많다. 한국노총이 오랫동안 지역노동운동을 이끌어왔다가, 2000년대 들어서는 한국노총과 민주노총의 세(勢)가 어느 정도 균형을 이루어 나가고 있으며, 두 조직 간 관계는 무난한 편이다. 이는 관련 업종과 사업장이 서로 중복되지 않기 때문에 이해관계가 겹치는 경우가 거의 없기 때문이며, 영역이 겹치는 부분이 서비스업종에 있기도 하지만 기본적으로 분리되어 있는 셈이다. 구 업종이라 할 수 있는 자동차, 택시, 항운 등은 한국노총에, 공공서비스 중심인 언론, 병원 등은 민주노총에 속해 있으며, 호텔도 몇몇 사업장 외에는 대부분 민주노총에 가입하고 있는 등 신생 노동조합이 주로 민주노총에 참여하고 있다. 그리고 지역이 협소해 선후배 관계 등으로 얽혀 있어 노동조합 임원들은 서로 잘 아는 사이인 경우가 많지만 개인적 교류는 거의 없는 편이다(이상철, 2005: 297-299). 또한 제주지역에서 교섭체제는 중앙 집중화되는 거리가 먼 개별교섭 위주이다. 산별지

부인 경우 대각선 교섭이나 지역 차원의 교섭이 있기는 하지만 실질적인 산별 교섭은 없다. 노사 간에도 서로 잘 알고 있는 경우가 많다.

한편, 제주지역 경영계는 제주경영자협회, 제주상공회의소가 있고, 2012년 말 현재 기업체수는 49,252개소, 노동자수는 211,468명으로(제주특별자치도, 2013c) 전국 기업체 3,602천 개소의 1.4%, 노동자수 18,569천 명의 1.1%에 해당한다(통계청, 2013).

요컨대, 제주지역은 기업체 규모가 영세하기 때문에 노동조합의 상황이 열악한 편이며, 따라서 노사분규가 일어날 가능성은 크지만 노동자의 입장에서 노동조합활동이나 노동운동이 쉽지 않다. 또한 제주지역은 소규모 사업장이 주를 이루고 있어 기업의 상황이 열악한 편이며, 경영자의 입장에서 경영과 노무관리가 쉽지 않다(이상철, 2005: 303-304). 더욱이 지역 내 노사관계에서 운수, 호텔, 병원 업종이 큰 영향을 미치고 있는 실정이며, 교섭은 주로 복지나 임금인상 등에 관한 것이 많고 개별교섭 위주이다. 산별지부인 경우 대각선 교섭이나 지역 차원의 교섭이 있기는 하지만 실질적인 산별 교섭은 거의 없다.

2. 지역노사관계

제주지역 노사관계는 전국적 추세에 제주의 특성이 반영되어 나타난다. 과거에는 자본에 비해 노동자의 힘이 절대 열세여서 노동조합의 자주성이 부족했고 활동도 미약해 노동조합의 종속성이 강한 편이었으나 1987년 이후부터는 대등한 노사관계로 나아가기 시작하지만 여전히 지역 노사관계는 원만하고 온화한 편이다. 이러한 제주지역 노사관계의 특징은 노동운동에 반영되어 나타나는데, 지역의 노

동운동 또한 대체로 온건한 편이다. 이는 제주의 지역규모가 협소하여 노사가 서로 간에 개인적으로 잘 알고 있는 경우가 많고 기업체의 인적 구성이 연고로 얽혀 있는 경우가 많은 것에서 기인하다(이상철, 2005: 302-303; 제주철성교통노동조합, 1994). 따라서 노사관계에서 관리적 측면보다 인간적 측면이 중요하게 작용하며, 극심한 형태의 분규는 발생하기 힘들고 장기간 파업은 적은 편이지만, 한번 분쟁이 발생할 경우 불신의 골이 깊고, 장기화하는 사례가 많다.

제주지역 경영자의 다수는 노동조합을 없애지는 못하지만 골치 아픈 것들이라고 간주하는 경향이 있다. 즉 경영자의 노동권에 대한 인식 수준이 낮고, 노동조합에 대해 부정적으로 생각하는 경향이 있다. 이는 사업장 규모가 영세한 곳이 많은 관계로 경영자나 노동자의 노동권에 대한 학습기회가 적기 때문으로 판단된다. 또한 노동조합과 정상적인 관계를 유지하려거나 노동자를 인정하고 받아들여 함께 성장하려고 하는 경영자도 많지 않은 편이다. 이러한 상황은 제주지방노동위원회의 조정사건 수와 조정 성립률에서도 어느 정도 나타난다. 제주지방노동위원회의 2013년 조정 성립률은 50%로 전년도와 동일한 수준이나 전국 평균(65.0%)과 대비하여 저조한 편이다. 연간 사건수가 10건 내외로 일반화하기는 어렵지만 조정이 성립되지 않는 배경에는 다음과 같은 제주지역의 특성이 반영된 것으로 볼 수 있다.

우선 1·3차 산업에 치중된 독특한 산업구조이다. 제주지역 산업구조는 노동집약적인 다수 근로자가 상시 근로하는 제조업이 취약하고, 농림어업 등 1차 산업과 관광관련 서비스업(음·숙박업 등) 등 3차 산업의 비중이 월등히 높은 독특한 산업구조를 띠고 있고⁶⁾, 노사

6) 전체 49,252 기업체 중 서비스업 30,463개소(61.9%), 제조업 1,971개소(4.0%)로 나타났다(제주특별자치도, 2013c).

간에 갈등이나 분쟁사항이 복잡·다양하면서 독특한 측면이 있어 분쟁이 발생할 경우 불신의 골이 깊고 장기화하는 사례가 많다.

다음으로, 타 지역과 거리적으로 격리된 지형적 요건에서 기인되는 지역주민의 폐쇄·온정적인 성향에 따른 대립적 노사관계의 형성 가능성을 들 수 있다. 제주의 지리적 환경이 육지와 격리된 섬 지역으로 지역주민의 성향이 다소 폐쇄적이고 온정적인 성향이 강하다. 사회·경제적 활동에 있어서도 규정보다 연고를 중시하는 경향이 강하고 신규채용이나 이동 등 고용관계에 있어서도 연고 위주의 온정적 노사관계가 지배적이다. 따라서 소수노동조합 사업장에서 경영자 측이 교섭을 회피하는 경향이 있다. 제주지방노동위원회에 조정신청을 하는 사업장은 주로 노동조합 조직률이 낮거나 노동조합이 신규로 설립된 사업장들(이시돌목장, 해라컨트리클럽, 여미지식물원, 한라대학 등)로, 대부분 기업 측이 단체협약 해지 등 공격적으로 교섭에 임하거나 소수노동조합에 대해 소극적 교섭태도를 보여 제주지방노동위원회의 조정안을 거부하거나 교섭의지가 없는 경우가 많다(제주지방노동위원회 관계자와의 심층면접 결과). 현재 제주지역의 노사관계는 노사 간 신뢰수준이 낮고 아직 참여와 협력의 단계로 나아가지 못한 실정이다.

IV. 정부와 지방자치단체의 노사관계 관련 정책

1. 제주근로개선지도과와 제주특별자치도

먼저 제주근로개선지도과는 사업장에서 경영자와 노동자에게 적용되는 근로기준, 산업안전 및 노사관계를 지도·감독하는 업무를 한

다. 특히, 제주근로개선지도과는 전국 도 단위 중 유일하게 독립된 행정관청이 없이 광주지방고용노동청의 내부 조직으로 존재하고 있고 근로기준과 산업안전 업무만을 담당하고 있어 대외적인 업무협의 및 정보공유 등에서 제약이 있다(7). 제주근로개선지도과는 2013년 총 3,976건의 사건(근로기준 3,941건, 산업안전 35건)을 처리한 바 있는데, 전국 대비 1.2%에 해당한다. 세부적으로는 근로기준 분야는 99.1%, 산업안전 분야 0.9%로 인구수 비율(1.2%)에 비하여 근로기준 분야가 산업안전 분야보다 사건수가 많은 편이다. 연도별 근로기준 및 산업안전 사건 현황을 살펴보면 <표 6>과 같다.

<표 6> 근로기준 및 산업안전 사건 현황

(단위 : 개, %)

연도별	계 (제주, a)	사건 구분		계 (전국, b)	사건 구분		비율 (a/b)
		근로기준	산업안전		근로기준	산업안전	
2011	2,158	2,141	17	306,617	305,657	960	0.7
2012	3,220	3,179	41	326,450	323,133	3,317	1.0
2013	3,976	3,941	35	338,032	334,007	4,025	1.2

자료: 노동사건 통계자료(제주근로개선지도과, 2013)

고용노동부는 2014년 업무 계획에 첫째, 임금체제 개편, 장시간 근로시간 감소, 고용안전망 확대 확충, 불합리한 관행 개선 및 공공기관 정상화 등을 통해 신고용노동시스템을 구축하고, 둘째, 최저임금 위반·상습 임금체불 제재 강화 등을 통해 기본적인 근로조건

7) 즉, 2006년 7월부터 제주지방노동위원회와 고용지원센터 업무가 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의해 제주특별자치도로 이관되고 중앙특별지방행정기관 설립이 이양되면서 고용노동부 소속 제주고용노동지청(구 노동지청)은 독자적인 기관 형태가 아닌 광주고용지방노동청 내에 과(제주근로개선지도과) 형태로 존재하고 있다.

보장을 강화하며, 셋째, 비정규직 다수 고용 사업장을 대상으로 차별시정 지도·감독 강화, 하도급 근로자 보호 및 불법파견 근절 등을 통해 비정규직 고용관행을 개선하고, 넷째, 유해·위험작업 과도 외주화 규제 등으로 대기업의 안전보건 책임강화, 안전수칙 매뉴얼 등을 통해 '산재 걱정 없는 안심일터 조성' 등을 포함시켜놓고 있다.

다음은 제주특별자치도의 노사관리행정이다. 제주특별자치도지사는 고용노동부장관 관장 노동사무 중 위임사항을 처리하며, 위임사항에는 제주도 관내를 가입범위로 하는 노동조합 설립 및 관리 업무, 노사단체 행·재정적 지원 업무 등이 포함되어 있다. 한편, 2011년 5월에 제정된 고용노동부 「노사관계 발전지원에 관한 법률」에 의거 2011년 1월 「제주특별자치도 노사민정협의회 조례」를 제정하고 같은 해 2월 '노·사·민·정 협의회'를 발족시켜 제주지역 노·사·민·정 간 파트너십체제를 구축하고자 하였으나 실효성은 거두지 못하고 있다. 제주특별자치도에서는 경제정책과 한 계(2명)에서 노사관계와 일자리 업무를 모두 담당하는데, 제주특별자치도에서는 노동조합 설립 업무 이외에 각 사업장 내 모범근로자 표창, 노·사·민·정 협의회의 활성화, 외국인근로자 상담센터 운영 등에 행·재정적 지원 등을 통해 노사협력 업무 등을 관장해왔다. 제주특별자치도는 민주노총 제주본부를 제외한 지역 노동단체에 대해 행·재정적 지원을 해주고 있다. 최근 3년간의 노동단체 행·재정 지원 현황을 살펴보면 <표 7>과 같다. 이 점은 지역의 노동조합과 노동단체의 활동에 제약을 받을 수 있음을 시사해준다.

<표 7> 노동단체 행·재정 지원 현황

(단위 : 천원)

구분	지원횟수	지원금액	근로자의날 ⁸⁾	복지시설 ⁹⁾	기타 ¹⁰⁾ (체육, 수련, 교육 등)
2011	20	384,000	5회, 12,000	5개소, 85,000	10회, 287,000
2012	21	443,000	5회, 23,000	5개소, 95,000	11회, 325,000
2013	22	386,000	5회, 28,000	5개소, 96,000	12회, 262,000

자료: 노사관계 관련 자료(제주특별자치도 경제정책과)

이와 같이 제주도 당국은 고용노동부장관이 도지사에게 위임한 노동조합 설립, 관리 및 도 단위 노동행정 업무를 하고 있다.

2. 제주지방노동위원회

노동위원회는 노사 간에 이익 또는 권리에 대한 분쟁이 발생한 경우 신속·공정하게 조정과 판정 업무를 수행함으로써 노사관계의 안정과 발전에 기여하기 위해 설치된 합의제 행정관청이자 준사법적 독립기관이다. 노동위원회 업무는 노동쟁의의 조정, 중재, 긴급조정과 부당노동행위 등의 심판 사건 등을 취급하여 구제 및 판단하는 업무를 담당한다(송경수 외, 2011: 256-257). 각 시·도 지방노동위원회는 지난 60여 년 동안 노사 간에 발생한 집단적 이익분쟁(노사분쟁)에 대한 조정이나 부당노동행위, 부당해고 등 개별적 권리분쟁에 대한 판정 업무 등을 수행해왔다.

-
- 8) 근로자의 날 우수근로자 표창패 제작과 근로자의 날 행사 지원 등이다.
 - 9) 외국인근로자 상담센터, 외국인근로자 쉼터, 노사문제 상담실 운영 지원 등이다.
 - 10) 노·사·민·정 활성화 사업, 외국인근로자 한마음행사, 한·중, 한·베트남 노동단체 정기교류사업, 선진노사관계 구축을 위한 해외연수사업 지원 등이다.

좀 더 구체적으로, 노동위원회는 1953년 노동위원회법이 제정된 후 1954년부터 중앙에 중앙노동위원회, 각 시·도에 지방노동위원회가 설립되었고, 조직 소속은 1953년 설립 당시에는 사회부, 1963년 시·도지사, 1981년 노동부장관 관장으로 변화해왔다. 제주지방노동위원회도 1954년 설립되었는데, 2006년 7월 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 소속이 고용노동부(구 노동부)에서 제주특별자치도로 이관되게 된다. 따라서 제주지방노동위원회는 전국 지방노동위원회 중에서 유일하게 지방자치단체 소속 합의제 행정기관으로서 노사 간 발생하는 부당해고 등에 대한 판정 업무와 노사분쟁에 대한 조정업무를 수행해오고 있다.

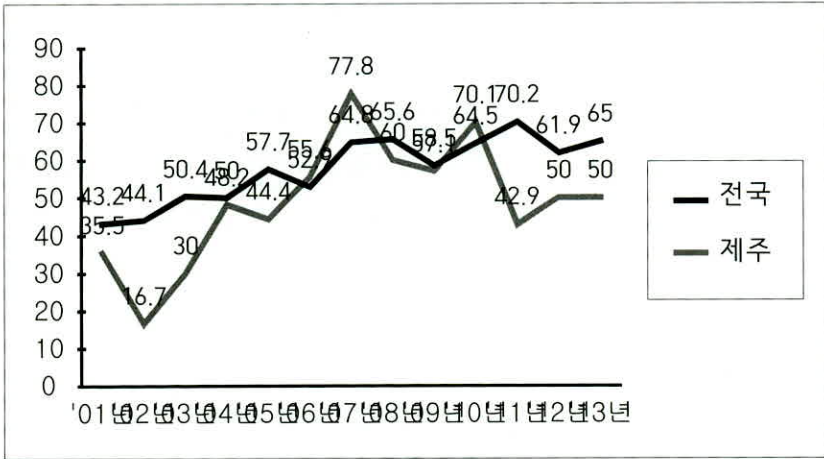
현재 제주지방노동위원회는 제주특별자치도 소속이면서 업무는 고용노동부(중앙노동위원회) 소관사항을 수행하고 있는 이중구조를 지니고 있다. 다음에서는 제주지방노동위원회의 노사관리행정을 좀 더 구체적으로 살펴보기로 한다. 먼저 제주지방노동위원회의 노동쟁의 조정 업무를 살펴보면, 2013년 제주지방노동위원회의 조정신청 건수는 총 11건이었는데, 이는 2012년에 5건이었던 것에 비해 두 배 이상 증가한 것이며, 처리 결과는 조정성립 4건(조정안 수락 2건, 합의취하 2건), 조정불성립 4건(조정중지 2건, 조정안거부 2건), 취하 2건, 행정지도 1건이었다(<표 8> 참조). 조정성립률은 50%로써 전년(50%)과 동일한 수준이나 전국 평균 65%보다 10% 정도 낮은 것으로 연도별로 대체로 같은 추세를 보인다(<그림 3> 참조). <그림 3>과 같이 연도별 조정성립률 변동 추이를 전국, 주로 구분해 살펴본 결과, 2001년 43.2%(35.5%), 2005년 57.7%(44.4%), 2010년 70.1%(64.5%), 2013년 65.5%(50.0%)로 제주지방노동위원회의 실적은 전국 평균에 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다.

<표 8> 제주지방노동위원회의 조정사건 처리 현황

(단위 : 건, %)

구분	접수	처리	조정성립			조정불성립			취하 철회	행정 지도	진행 이월	조정 성립률 A/(A+B)
			소계 (A)	조정안 수락	합의 취하	소계 (B)	조정안 거부	조정 중지				
2010년	14	14	7	2	5	3	-	3	1	3	-	70.0
2011년	8	8	3	1	2	4	2	2	0	1	-	42.9
2012년	5	5	2	1	1	2	0	2	1	0	-	50.0
2013년	11	11	4	2	2	4	2	2	2	1	-	50.0

자료: 2013년 통계자료(제주특별자치도 노동위원회, 2014)



자료: 2013년 통계자료(제주특별자치도 노동위원회, 2014)

이러한 한계를 극복하고 예방적 조정을 강화하기 위해 제주지방 노동위원회는 2014년 3월부터 준상근조정위원제도를 도입해 예방적 조정활동을 강화해오고 있다.

다음으로 제주지방노동위원회의 권리분쟁 판정 업무를 살펴보면, 2013년 제주지방노동위원회 심판사건은 110건으로 2012년보다 26건 감소하였으나 연도별로 살펴보면 2013년 사건 수는 2009년 163건에

비하여 67.5%로 점차 심판사건 수는 감소하는 추세이나 심판사건 유형이 파견근로자, 비정규직 등의 근로종속 관계 등을 다루는 권리 분쟁 등이 많아져 판정에서 심판위원의 전문적인 법률 소양이 필요한 시점이다(<표 9> 참조).

<표 9> 제주특별자치도 지방노동위원회 심판사건 처리 현황

(단위 : 건)

구 분	사건접수	처 리 내 역							진행중 (이월)
		계	전부인정	일부인정	기각	각하	취하	화해	
2009년	163	126	20	2	25	16	58	5	(37)
2010년	157	143	20	1	39	21	58	4	(14)
2011년	145	136	16	0	14	3	80	23	(9)
2012년	126	115	19	4	25	10	42	15	(11)
2013년	110	87	11	3	11	5	44	13	23

자료: 심판사건 통계자료(제주특별자치도노동위원회, 2013)

<표 10> 노동위원회별 부당해고·부당노동 권리구제 현황

(2013.12.31 현재, 단위 : %)

구분	부당해고								부당노동행위							
	판정대비				처리대비				판정대비				처리대비			
	인정률	기각률	각하율	취하율	화해율	구제율1)	구제율2)	구제율3)	인정률	기각률	각하율	취하율	화해율	구제율1)	구제율2)	구제율3)
계	36.2 (36.4)	43.1 (45.1)	20.7 (18.5)	34.9 (32.6)	36.2 (37.4)	71.7 (71.7)	64.8 (63.7)	81.6 (80.9)	11.3 (10.3)	84.2 (85.4)	4.5 (4.3)	27.5 (22.1)	11.0 (11.3)	24.7 (23.3)	29.8 (26.7)	45.4 (40.2)
중앙	39.0 (36.0)	44.8 (49.9)	16.2 (14.1)	19.3 (21.8)	5.8 (4.3)	43.4 (39.5)	44.7 (39.4)	54.3 (52.7)	14.6 (9.1)	82.0 (86.6)	3.4 (4.3)	13.6 (20.8)	4.9 (1.9)	19.4 (11.3)	22.0 (16.0)	30.4 (29.7)
지방노동위원회 소계	35.0 (36.5)	42.4 (43.4)	22.7 (20.1)	37.1 (33.8)	40.3 (41.3)	76.6 (76.2)	67.5 (50.4)	85.3 (84.2)	9.1 (10.6)	85.6 (85.0)	5.3 (4.4)	33.3 (22.4)	13.5 (13.7)	27.6 (26.4)	33.1 (20.5)	51.7 (42.9)
서울	41.5 (34.7)	41.7 (46.2)	16.8 (19.2)	36.5 (35.5)	42.8 (40.8)	81.0 (76.0)	69.1 (66.6)	87.9 (84.5)	8.0 (4.3)	88.0 (89.1)	4.0 (6.5)	29.3 (47.0)	16.3 (7.0)	29.2 (17.0)	26.1 (25.0)	50.0 (56.0)
부산	31.7 (34.2)	42.9 (53.0)	25.5 (12.8)	34.3 (22.9)	43.4 (44.9)	76.8 (72.5)	67.7 (66.6)	84.8 (78.8)	0.0 (3.2)	82.8 (91.4)	17.2 (5.4)	37.9 (13.6)	12.1 (1.8)	19.4 (5.3)	27.6 (9.1)	50.0 (18.2)
경기	24.7 (29.5)	47.5 (41.9)	27.8 (28.5)	38.9 (37.5)	37.4 (40.2)	70.8 (74.9)	64.2 (67.9)	82.1 (84.3)	0.0 (4.7)	88.5 (88.4)	11.5 (7.0)	22.9 (20.7)	2.9 (17.9)	3.7 (26.1)	7.1 (30.7)	25.7 (41.4)

총 남	38.9 (48.1)	39.5 (38.5)	21.6 (13.3)	35.7 (31.0)	37.5 (42.3)	74.5 (79.9)	65.0 (68.0)	83.6 (86.2)	20.4 (32.2)	79.6 (66.1)	0.0 (1.7)	39.0 (12.2)	7.0 (22.2)	29.5 (49.4)	43.0 (51.1)	57.0 (55.6)
전 남	30.6 (39.0)	40.3 (35.8)	29.0 (25.2)	31.0 (27.4)	43.1 (46.7)	74.0 (78.3)	69.0 (69.3)	82.1 (84.2)	6.5 (0.0)	83.9 (94.4)	9.7 (5.6)	35.6 (26.2)	11.9 (14.8)	23.7 (20.0)	40.7 (31.1)	50.8 (41.0)
경 북	27.5 (38.2)	43.5 (40.1)	29.0 (21.7)	34.7 (32.5)	44.6 (46.0)	77.0 (80.3)	70.1 (73.7)	85.0 (86.7)	0.0 (29.4)	100.0 (70.6)	0.0 (0.0)	37.3 (16.7)	16.0 (22.6)	25.5 (48.6)	30.7 (53.6)	53.3 (57.1)
경 남	28.3 (26.9)	34.5 (42.9)	37.2 (30.3)	33.3 (24.3)	35.0 (48.9)	65.9 (74.1)	63.7 (64.9)	77.2 (80.4)	19.0 (18.2)	76.2 (68.2)	4.8 (13.6)	21.4 (23.3)	3.6 (3.3)	22.7 (21.7)	32.1 (20.0)	39.3 (40.0)
인 천	27.3 (40.8)	50.0 (44.0)	22.7 (15.2)	47.6 (42.2)	34.5 (38.3)	75.2 (80.0)	65.3 (59.7)	87.0 (88.4)	12.5 (4.8)	87.5 (95.2)	0.0 (0.0)	26.9 (23.4)	21.8 (10.9)	38.6 (18.4)	47.4 (20.3)	55.1 (37.5)
강 원	45.2 (52.8)	41.7 (30.2)	13.1 (17.0)	30.8 (30.0)	41.9 (50.4)	78.4 (86.8)	70.8 (71.5)	85.1 (90.7)	14.3 (15.4)	71.4 (84.6)	14.3 (0.0)	38.9 (29.6)	22.2 (22.2)	45.5 (42.1)	36.1 (33.3)	66.7 (59.3)
총 북	61.5 (30.8)	30.8 (59.0)	7.7 (10.3)	41.7 (26.9)	42.9 (35.6)	89.8 (64.5)	77.4 (59.1)	94.0 (74.0)	33.3 (10.0)	66.7 (90.0)	0.0 (0.0)	41.2 (29.6)	23.5 (33.3)	60.0 (52.6)	47.1 (48.1)	76.5 (66.7)
전 북	47.7 (53.4)	40.7 (33.6)	11.6 (12.9)	43.0 (40.9)	31.9 (22.6)	76.9 (71.3)	65.5 (56.0)	86.8 (83.0)	13.0 (4.0)	87.0 (94.0)	0.0 (2.0)	36.4 (14.7)	21.8 (11.8)	42.9 (17.2)	41.8 (17.6)	63.6 (29.4)
제 주	58.3 (52.6)	20.8 (26.3)	20.8 (21.1)	51.3 (41.1)	17.1 (16.7)	73.0 (66.0)	65.8 (57.8)	86.8 (80.0)	0.0 (10.5)	100.0 (78.9)	0.0 (10.5)	45.5 (20.8)	0.0 (0.0)	0.0 (10.5)	0.0 (8.3)	45.5 (29.2)

주: () 안은 전년 같은 기간의 실적임.
 자료: 심판사건 통계자료(중앙노동위원회, 2013).

한편, 2013년 제주지방노동위원회 부당해고 인정률은 58.3%로 전국 평균 36.2%에 비해 22.1%가 높은 반면, 부당노동행위 인정률은 0.0%로 전국 평균 11.3%에 비해 저조한 편으로 나타났다(<표 10> 참조). 이와 관련해, 제주지방노동위원회에서는 2014년에는 화해·취하율 57.6%, 사건처리일수 52일 목표를 달성하기 위하여 사건을 공정·신속하게 처리하고, 아울러 위원 노동포럼(연 10회), 조사관 직무포럼(월 2회)을 정기적으로 실시하여 위원·조사관의 전문성을 향상시키려는 시도를 해오고 있다(제주지방노동위원회 관련 자료).

IV. 결론

오늘날 한국 기업들은 글로벌 경쟁 환경 속에서 생존과 도약의

기회를 찾아가기 위해 노력을 경주하고 있고, 이러한 과정은 기존의 기업 간 관계, 노사관계 전반에 새로운 패러다임을 요구하고 있다. 고품질, 고부가가치, 좋은 일자리는 하나의 통합적인 시스템으로, 이 시스템 내에는 생산방식, 기술, 인간관계가 새로운 방식으로 유기적인 통합 구조가 갖춰져야 한다. 즉, 교육과 숙련 수준을 향상시키고, 유연성을 제고하며, 고부가가치 생산체제로의 전환을 순조롭게 진행시킬 수 있는 새로운 협력적 파트너십체제를 구축하는 것이 노사관계의 발전을 위한 최대의 과제로 등장한 것이다.

이 글에서는 제주지역 노사관계의 현황과 특성 그리고 정부와 지방자치단체의 노사관계 관련 정책 현황을 살펴보았다. 논의 결과를 토대로, 지역노사관계의 발전 방향을 위한 몇 가지 제언을 하는 것으로 이 글을 끝맺고자 한다. 먼저 지역 노·사·정 주체의 참여를 통해 제주지역의 특수한 현장 수요를 반영하고 지역 노동정책의 효율성을 제고할 필요가 있다는 것을 이 글의 논의 결과 알 수 있다. 제주지역의 경우 영세 기업체가 많고 무노동조합 사업장이거나 노동조합이 있으나 제대로 운영되지 않는 경우가 많아 저임금, 낮은 기술수준 및 교육, 몰입 및 참여수준 저하, 직무만족도 하락, 잦은 해고 등의 어려움을 겪게 될 가능성이 크다. 따라서 이들 기업 환경에서도 고충을 해소하고 의견을 개진할 수 있는 노동조합활동이나 노사협의회 등을 설치하게 하고 활발하게 운영될 수 있도록 노사관계 관련 행정의 일정한 역할이 필요하다.

제주지역 정치권에서조차 노동권에 대한 인식은 매우 낮은데, 선거 시기조차 노동에 관한 선거공약은 거의 없다. 제주특별자치도 차원에서 전국적 대기업이나 지부가 아니라 지역 관할 내에 있는 단위 사업장과 노동조합에 관심을 갖는 경향이 있고, 제주근로개선지도과의 관심도 노동시장, 고용에 두어지고 있다. 이러한 상황에서 실업, 저성장, 노동시장 유연화 등으로 외부환경은 더욱 어려워지고

있다. 더욱이 제주지역은 중앙에서 멀리 떨어져 있고 도세가 약하기 때문에 노동조합운동의 규모와 질에서 역량이 부족하여 독립성이나 선도성은 지니기 힘들고, 기업체 규모가 작고 지역이 좁은 대면적 사회이다 보니 현대적 노사관계가 뿌리내리지 못하고 있다. 세계적으로 참여와 협력의 노사관계가 강조되는 추세이고(노중기, 2004), 전국 차원에서도 참여와 협력의 노사관계가 요구되고 있다. 따라서 제주지역도 노사가 서로를 인정하고 동반자 관계로 인식할 수 있는 지역 분위기 조성이 필요하다.

제주지역의 노사관계 관련 행정 구조를 살펴본 결과, 제주지역은 전국에서 유일하게 노사관리행정 구조가 조직 독립성 없이 운영되거나 지방자치단체 소속으로 운영되고 있음을 알 수 있다. 먼저 제주근로개선지도과는 2006년 7월 이전에는 고용노동부 제주지방고용노동지청(구 제주노동지청)으로 단독 행정관청으로 업무를 처리해왔으나 2006년 7월부터 고용노동부 광주지방고용노동청 제주근로개선과로 격하되면서 노사관계관리 관련 행정 업무를 추진하는데 있어서 광주지방고용노동청의 관리·감독 하에 있음으로 인해 업무처리의 일관성과 효율성을 피하기 힘든 구조이다. 따라서 제주근로개선지도과를 단독 행정기관(제주고용노동지청 또는 제주고용노동출장소)으로 격상시킬 필요가 있다. 한편, 제주지방노동위원회도 타 지역과 달리 2006년 7월부터 제주특별자치도 소속으로 되어 있어 이중적 업무 추진의 문제가 있고, 그 결과 제주지방노동위원회 조직은 제주특별자치도 소속이어서 인사, 복무 등을 지도·감독을 받는 반면, 주요 사업업무는 노동위원회법에 따라 중앙노동위원회의 지휘·감독을 받는 이중적인 행정 구조를 갖고 있다. 더욱이 고용노동부(중앙노동위원회)와 제주지방노동위원회는 소속이 달라 예산, 교육, 전산 등에 있어 업무처리의 통일성과 일관성이 약해 업무의 효율성이 떨어진다. 제주도 당국에서 제주지방노동위원회의 업무에 대한 이해가 부

죽해 다른 행정기관과 동일하게 취급함으로써 인사관의 전문성을 향상시킬 수 있는 여건을 조성하고 있지 못하다. 따라서 장기적으로는 노동위원회의 독립성과 공정성, 전문성을 강화하는 방향으로 노동위원회법을 개정해 전국의 노동위원회를 독립된 노사분쟁조정 전문기구화해 나가야 할 것이다. 아울러 지방노동위원회의 기능 및 위상 강화와 관련해, 지방노동위원회로 하여금 사후적 해결 이외에 사전 예방적 조정 기능, 즉 노사관계가 불안정한 사업장의 경우 단체교섭 차원이 아니라 일상적인 노사관계 개선 차원에서 예방적 조정을 해나갈 수 있도록 할 필요가 있다. 노동위원회는 개별적 분쟁에 대한 심판기능과 함께 집단적 분쟁에 대한 조정기능을 갖고 있다. 특히 조정전치주의를 채택하고 있는 한국 분쟁해결시스템 상 조정은 노사분쟁을 해결하는 데 매우 중요한 역할을 한다. 이러한 측면에서 제주지방노동위원회가 2014년 3월부터 실시하고 있는 준상근조정위원회제도는 일정한 의미가 있다. 즉 조정은 노동위원회 내에서의 짧은 조정기간 만으로 해결하기 어렵고 평소 일상적인 노사관계에 대한 파악이 필요하므로 준상근 조정위원으로 하여금 일상적인 사업장 파악 기능을 부여하여 분쟁 발생 시 효과적인 조정이 신속하게 이루어질 수 있도록 준상근조정위원회제도의 내실화를 위한 기초적인 인프라가 구축되어야 할 것이다.

한편, 지역 노사관계의 발전과 갈등 해결 지원을 위한 지역사회 협력체제가 구축될 필요가 있다. 이와 관련해, 2011년부터 운영되고는 있지만 제대로 기능하지 못하고 있는 지역 노·사·민·정 협의회가 노사 모두가 신뢰할 수 있는 조직이 될 수 있도록 조직 구성과 운영 면에서 민주성을 담보해나갈 수 있도록 해야 할 것이다.

현재 제주지역은 최근 첨단과학기술단지가 조성되어 가동되고 있고 제2첨단과학기술단지가 조성 중이다. 첨단과학기술 관련 산업에서는 무노동조합 사업장이 노사관계의 주축이 될 가능성이 크다. 이

는 한국의 노동운동이 아직 첨단과학기술 관련 산업이나 기업에는 본격적으로 진출하지 못하였고, 기업의 부침이 심하고 직원의 이직이 많은 첨단과학기술산업의 특성 상 조직된 노동조합도 단기간에 소멸되기 쉽기 때문이다. 따라서 영세 기업체와 마찬가지로 향후 이들 첨단과학기술단지 입주 기업들에 대한 관심과 개입도 필요하다.

기업 차원에서 지역은 경제활동에 필요한 고정자본의 입지 장소인 동시에 노동력 재생산의 장소이다. 또한 지역은 단순히 수동적인 용기가 아니라 물적 자원, 노동력, 기타 생산조건, 그와 관련된 사회관계가 총집결되어 있는 곳이다. 따라서 기업이 특정 지역에서 기업이 원활한 경제활동을 해가려면 해당 지역을 경제활동에 적합한 구조로 체계적으로 관리해나가야 하며, 노사 간 합의 형성에 기초한 노동조합의 지역 활동은 기업 활동에 유리한 사회적 환경 조성에 기여하고 기업 내의 통합을 강화시키는 효과가 있음을 일본의 사례에서 확인할 수 있다(염미경, 1998; 염미경, 2001: 83-91; 李鍾久, 1990: 51).

한국의 경우 노사관계의 지향점에 대해 노·사·정 모두 동상이몽으로 다른 생각을 하고 있다. 이러한 상황에서는 세부적인 합의를 기대하기는 극히 어렵다. 게다가 노사관계는 지역적 특성이 존재한다. 따라서 이러한 요소들을 반영해 노사관계 틀과 방향이 구축되어야 하는데, 이를 위해서는 일차적으로 기업 수준에서 이해관계 당사자가 합의한 후 세부적인 부분에 대해 협의하는 의사결정구조의 개선과 신뢰관계의 형성이 필요하다. 그리고 이것이 가능하도록 지원 시스템 구축을 위해 지원·노력하는 것이 지역 노사관리행정의 역할이 될 것이다.

참고문헌

- 고용노동부(2013), 『2012년 전국 노동조합 조직현황』.
- 고준기(2004), 「지방의 노동분쟁 해결과 고용촉진에 관한 실태분석 및 관련 법제 정비에 관한 연구(상)」, 『노동법학』 제19호, pp. 449-503.
- 김동원·이규용·권순식·김영두·진숙경·김윤희(2009), 「한국적 노사관계 모형의 개발을 위한 탐색적 시도」, 『노동정책연구』 제9권 제2호, pp.125-162.
- 노중기(2004), 「사회적 합의와 신자유주의 노동체제」, 『경제와 사회』 여름호, pp. 145-184.
- 반정호(2005), 「우리나라 노동시장의 지역별 격차」, 『노동리뷰』 8월호, pp. 34-49.
- 송경수·김용호(2011), 「조정사건을 통해 살펴본 주요 쟁점사항과 해결방안에 대한 연구: 부산지방노동위원회의 사례를 중심으로」, 『경제정보연구』 제30권 제4호, pp. 253-292.
- 염미경(1998), 「일본에서의 혁신자치체, 노조의 기업주의 그리고 공해반대운동」, 『국제지역연구』 제7권 제3호, pp. 23-46.
- 염미경(2001), 『일본의 철강도시: 성장정치와 도시체제의 변화』, 서울: 경인문화사.
- 이상철(2005), 「제주지역 노사관계의 특성: 노동조합운동을 중심으로」, 『제주도연구』 28집, pp.275-318.
- 조효래·이건혁·심상완·권순식(2010), 「창원지역 노사관계의 특성과 결정요인」, 『지역발전연구』 제9권 제2호, pp. 235-265.
- 제주연감사(1969), 『제주연감사』.
- 제주칠성교통노동조합(1994-1998), 『새벽』 2-8집.
- 제주특별자치도(2013a), 『2013년도 주민등록 인구통계보고서』.
- 제주특별자치도(2013b), 『2012년 통계연보』.
- 제주특별자치도(2013c), 『2012년 기준 사업체 조사보고서』.
- 통계청(2013), 『2012년 전국 사업체조사』.
- 통계청(2013), 『2012년 경제활동인구조사』.
- 李鍾久(1990), 「現代日本の勞使關係と労働者の對應」, 日本: 東京大學大學院社會學研究科 博士學位論文.

- Dunlop, John T. (1958). *Industrial relations systems*, New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Kochan, T. A. & Katz, H. C. & McKersie, R. B. (1986). *The transformation of American industrial relations*, New York: Basic Books.
- Huzzard, Tony (2005). "Boxing and Dancing: Trade Union Strategic Choices," Huzzard, T., Gregory, D. and R. Scott, *Strategic unionism and partnership: Boxing and dancing?*, Palgrave Macmillan.
- Purcell, J. (1987). "Mapping management styles in Employment Relations," *Journal of Management Studies*, 24(5), pp. 533-548.

Abstract

Characteristics and Direction of Regional Industrial Relations in Jeju

Yeum, Mi-Gyeong*

The purpose of this study is to analyze characteristics of industrial relations in Jeju. The results are as follows. The characteristic of industrial relations in Jeju is similar to that in Korea. Labor movements and industrial relations in Jeju have followed that in national level. The industrial relations of Jeju had been characterized as a coerced peace. The ability and scale of labor movements is low and small. Labor movements had been weak and subservient to the capital. Because Jeju is a small society and located far away from the center. Unions and movements are most active in the transportation, tourist, hotel, and hospital industries. But modern industrial relations doesn't take root firmly. Because businesses are small, and Jeju is a small and face-to-face society. Traditional character is still powerful in Jeju. People don't have enough understanding of labor rights. Union activities are low and based on the personal relationships. The upper most important sector in labor union and movements is the tertiary industries instead of the secondary industries. Moreover, expertise is not secure in promoting the labor management relations-related

* Professor, Jeju National University

administration in Jeju. Since 2011, the participation council of workers, employers, and local governments have been created, but has no effect on operation. Thus, the council is required for reliability and is necessary to operate democratically.

Key words : industrial relations, labor union, labor movements, Ministry of Employment and Labor, Jeju Special Self-governing Province, Jeju Special Self-governing Province National Labor Relations Commission

교신 : 염미경 제주도 제주시 제주대학로 102번지
제주대학교 사범대학 사회교육과
(E-mail: mgyeum@jejuny.ac.kr)

논문투고일 2014. 4. 28.

수정완료일 2014. 7. 10.

게재확정일 2014. 8. 10.