

광주형 일자리의 의의, 쟁점과 과제

한국 경기가 좀처럼 침체의 늪을 벗어나지 못하며 고용시장 사정도 크게 나아지지 못하고 있습니다. 일각에서 고용절벽 문제를 해결할 대안으로 지난 1월말 노사민정 간 극적으로 타결된 <사회통합형 광주형 일자리>를 꼽고 있습니다. 광주형 일자리는 지역공동체 구성원들 간 협력을 통해 <지역 일자리>를 창출한다는 점에서 의미있는 시도이기 때문입니다.

정부는 광주형 일자리를 모델로 삼아 <상생형 지역 일자리> 확산에 나섰고 지자체들의 관심도 뜨겁습니다. 현재 ‘군산형 일자리’, ‘구미형 일자리’를 비롯, 여러 지역차원에서 일자리 모델을 개발하는 움직임이 활발하게 진행 중입니다. 즉 <광주형일자리>는 지역 일자리정책의 마중물이 될 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가집니다.

물론 광주형일자리에 대한 지역사회에서 반발이나 비판 및 논쟁점도 존재합니다. 이미 과포화상태인 자동차시장에 새로운 공장이 신설되면 기존노동자들의 노동환경을 악화시킬 거라는 우려를 비롯, 이번 합의에 노동권을 제약할 수 있는 양보 조항이 포함되었다는 비판도 있습니다.

이번 4월호 <노동N이슈>에서는 <광주형 일자리 창출 모델>에 대해 초기부터 연구를 수행하며 정책추진을 위해 전문가로서 주요 역할을 수행했던 한국노동연구원 박명준 연구위원의 글을 소개합니다.

박명준 위원은 <광주형 일자리>가 단순히 일자리 양이 늘어나는 것을 훨씬 뛰어넘는, 획기적이고 파격적인 노동형태를 창출하는 사회통합적 노사관계 모델이라고 강조합니다. 일부 우려나 비판에 대해서도, 광주형일자리는 한국자동차산업과 자본의 혁신을 도모할 수 있도록 조건을 만들어내고 있으며, 적정 연봉과 사회임금을 지급받는 미래형 일자리가 될 수 있다는 점에서 의미가 있다고 설명합니다. 나아가 광주형일자리를 비롯해 여러 지방정부의 <상생형 지역 일자리>가 노동자들에게 이득이 될 수 있도록 노동조합의 건설적이고 창조적인 역할을 요구하고 있습니다.

노동N이슈 <4월호>에는 새로운 모델로 주목받고 있는 광주형일자리에 대한 내용들을 여러분과 공유합니다.

* 이 자료의 내용은 집필자의 개인 의견이며 한국노총의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다.

광주형 일자리 창출 모델' 이란?

광주형 일자리 모델은 현대자동차와 광주시 그리고 광주시민과 광주지역 부품업체 등의 추가 투자자들이 합자투자를 통해 새로운 완성차 공장을 광주와 함평의 경계지점인 '빛그린 산단'에 설립, 일자리뿐 아니라 '양극화 해소'라는 가치를 추구하는 새로운 기획이다. 지난 2019년 1월 31일 광주시와 현대차는 신규법인 투자협정서를 체결하며 광주형 일자리가 본격 출발하게 되었다. 광주지역노사민정협의회가 '노사상생발전협정서'를 근간으로 새로운 일자리 모델을 설계하기로 합의해 의결한 것이다. 그 안에는 일자리를 만들어 내는 방식과 일자리의 내용 구성 및 운용방식 등에 있어 매우 획기적 요소들이 포함되어 있다.

이 협정서에는 지역노사민정협의회와 광주시가 신설법인을 포함하여 빛그린 산단의 새로운 일자리 질서를 주도적으로 만들도록 되어있다. 그 중 광주시와 현대차가 투자하는 신설 법인에는 특히 임금을 평균연봉 3,500만원(주44시간 기준) 수준에 맞추어 설계하기로 했다. 기본급의 비중을 대폭 높이고 직무급적 원리에 따라 임금을 설계한다. 임금인상은 물가인상률을 고려하여 만들어

지는 지역노사민정협의회의 권고를 존중해 정하도록 했다. 기존 완성차 공장에 비해 평균임금이 낮아진 반면, 정부의 복지지원을 통해 노동자들이 주거·의료·교육 등에 있어서 양질의 복지혜택을 향유해 기업복지의 부담을 대폭 줄인다는 계획이다. 전환배치의 경우 노사가 합리적 논의를 거쳐 가능하게 하고 유연근로시간제도 적용한다. 이상의 제반 사항이 원활하게 가동되도록 산단 내 기업들의 노사협의회를 '노사상생협의회'라고 칭하여서 설치하기로 했다. 산업단지 내에 중재위원회를 두어 노사갈등도 보다 적극적으로 해소해 가기로 했다.

광주형 일자리 모델은 양극화 해소와 일자리 창출을 동시에 달성한다는 목표를 두고 있다. 광주지역에 자동차 산업의 신규 투자를 유치하면서 연대와 혁신이란 가치가 포함된 일자리 모델을 만들어 보겠다는 것이다. 2015년 상반기에 한국노동연구원이 수행한 <광주형 일자리 창출 모델에 관한 연구>는 이러한 아이디어를 최초로 정초한 작업이다. 이 연구 결과를 토대로 2016년 중반에 광주시는 새로운 사회적 대화기구로 '더 나은 일자리 위원회'를 출범시켜 약 2년 가까이 운영했다.

더 나은 일자리 위원회는 사회적 대화를 거쳐 광주형 일자리 개혁의

요소를 이른바 <4대 의제>로 정식화했고, 추진가능한 정책 프로그램의 형태로 만들었다. 4대 의제란 <적정 임금, 적정노동시간, 노사책임경영, 원하청 관계 개선>을 말한다. 2017년 6월 더 나은 일자리 위원회는 광주형 일자리 실현을 위해 포괄적 기초협약을 체결했다. 이 기초협약은 광주형 일자리에 관한 최초의 사회협약으로 여기에는 4대 의제의 목표들이 명문화되어 정립되어 있다. 더불어 다양한 이해당사자들이 빛그린 산업단지에 선도적으로 이 목표들을 적용해 나가기로 뜻을 모으기도 했다.

앞서 언급한 노사상생발전협정서는 이 4대 의제의 기본적인 틀거리를 최대한 따르고 있다. 다만 4대 의제가 추구하려던 개혁안보다는 다소 온건하고 추상적인 형태의 여러 방안들로 구성되어 있다. 말하자면 형식상으로는 4대 의제의 모습을 최대한 갖추되, 내용적으로는 구성원 간 합의가 가능한 내용 위주로 낮은 수준에서 체결된 협정인 것이다.

광주형 일자리 모델의 개혁 요소들

‘노사상생발전협정서’는 노사관계를 포함한 고용체제 개혁의 획기적 단초들을 담고 있으며, 그것은 다음과 같이 총 5가지 범주로 묶어 정리할 수 있다.

1 일자리 거버넌스의 혁신

광주형 일자리 모델의 가장 가치적이고 획기적인 측면은 투자와 일자리 간 우선순위를 바꾸었다는 점이다. 과거 신자유주의 시대에는 투자를 위해 일자리의 질을 낮추었다면, 이번 모델은 양질의 일자리를 창출하기 위해 투자를 도모한다는 것이다. 즉 ‘일자리를 위한 투자’, 나아가 ‘노동을 위한 자본의 동원’이라고 말할 수 있다.

조만간 설립될 광주시-현대차의 합자투자 신설법인은 광주시라는 비경제적 주체가 투자주체로 나서게 되어 있다. 즉 지자체가 보다 적극적으로 일자리 창출 과정에 개입하면서 그 일환으로 투자주체로서 역할을 한다는 점에서 매우 독특하다. 이를 통해 신규법인은 시민기업과 유사한 형태를 띄며, 기업의 지배구조 역시 ‘공’과 ‘사’가 조화를 이루게 된다.

이러한 새로운 시도를 위해 투자 이전에 먼저 일자리 성격에 대한 새로운 상을 확립할 필요가 있었다. 자연스럽게 투자 논의 과정에서 ‘개혁된 일자리가 무엇인가’를 두고 사회적 대화가 전개되지 않을 수 없었다. 아직 직접적 노사관계가 성립할 수 없는 상황에서, 불가피하게 지방정부를 매개로 대자본과 지역노동계 간 사회적 대화가 전개되었다. 이미 지역정부는 지역의 이해당사자들과

[노동N이슈]

일자리 모델을 중심으로 1차적 사회적 대화를 진행한 바 있으며, 그 결과물을 토대로 투자조건과 관련한 2차 사회적 대화가 이루어진 것이다. 두 단계의 사회적 대화를 거치면서, 거기에 유연적 요소도 결합되어 새로운 일자리에 대한 원칙을 유지하면서도 변형된 형태의 합의가 이루어질 수 있었다.

2 포용과 연대의 노동시장

광주형 일자리의 다양한 개혁방안 중 가장 핵심은 일자리의 격차해소를 지향한다는 점이다. 신설 법인은 평균임금을 연 3500만원 수준으로 정하고 이를 적정임금으로 명명한다. 여타 노동자들의 기본생활과 관련된 임금부대비용을 사측이 아니라 정부가 지원해 준다는 전제조건이 포함되어 있다. 이른바 2차 분배의 메카니즘, 즉 사회복지를 강화시키고 기업복지를 약화시키는 쪽으로 복지정책을 이끌어 가고자 한다. 기업에는 비용을 줄여 투자유인을 높이고 노동에는 최대한 가처분소득을 유지시켜 주는 방식으로 교환구도를 만든다. 자연스럽게 개인들이 장시간 노동을 피하게 만드는 유인이 될 수 있다.

격차 해소를 위해 필요한 임금구조의 변화도 도모한다. 상생발전협정서에는 직무급의 도입이나 기본급 비중의 획기적 증진과 같은 임금

체계의 변화가 명시되어 있다. 결국 광주형 일자리의 노동자들은 상대적으로 기울기가 완만한 임금체계를 따르게 될 것이다. 이에 복지와 관련한 부분에서의 노동자들의 만족도를 높이는 것이 상당히 중요하다. 나아가 기업 전반이 동의할 수 있는 노동자들의 수직적 숙련구조를 만드는 것도 중요하다. 비록 협정서에는 다소 추상적으로 언급되어 있으나, 원하청 간 동반성장과 공정거래를 위한 노력도 중요한 원칙으로 삼는다. 이 역시 격차해소를 위해 의미 있는 출발점이다.

3 유연성의 가치 존중

광주형 일자리에선 시간과 조직의 유연성을 높이는 방향으로 개혁을 도모한다. 그 일환으로 유연근로시간제를 도입하기로 했고, 지역노사민정협의회의 책임 하에 해당 연구를 진행하기로 했다. 또 배치전환과 관련해서 합리적인 근거를 갖고 노사합의에 기초해 추진하기로 했다. 이러한 조치들은 기업 내 노동시장의 경직성을 상징하는 장치들을 획기적으로 전환시킬 의미 있는 계기가 될 수 있다. 말하자면 광주형 일자리는 연대와 안정을 지향하면서도, 유연성이라는 가치도 병립하도록 모델을 설계했다.

4 상생의 제도화

상생발전협정서의 첫 번째 파트에는 상생협회의 설치와 노사갈등 중재 메커니즘의 강화 방안이 언급되어 있다. 특히 <노사책임경영>이 아니라 <투명경영의 강화>라는 항목을 넣어 협력적 노사관계를 강화시키도록 유도하고 있다. 상생협회는 사실 노사협회에 다름 아니다. 그러나 명칭을 상생협회로 바꾸어, 특별히 빛그린 산업단지에서 본 협회를 활성화하도록 명문화했다. 노사갈등에 대한 중재 메커니즘도 별도로 산업단지에 설치하도록 규정해, 새로운 시스템의 실현과정에서 발생하는 다양한 갈등을 능동적으로 해결할 수 있는 근거도 마련했다. 노동위원회라고 하는 기존 제도화된 공적 중재기관과 별도로 <중재위원회>를 설치하기로 했다. 투명경영은 기존 4대 의제 중 하나인 노사책임경영을 훨씬 완화된 방안이긴 하다. 그럼에도 불구하고 이 역시 신설법을 포함한 산업단지 전반에 협력적 노사관계를 실현시키는 의미있는 계기가 될 수 있다.

5 산단노동체제와 노사관계의 초기업화

현재 합의된 내용에 따르면, 광주형 일자리는 자연스럽게 노사관계의 '탈개별화(de-particularization)' 경

향을 촉진한다. 대표적인 항목이 바로 지역노사민정협의회 역할의 획기적인 증진을 약속했다는 점이다. 지역의 노사민정협의회는 다양하고 구체적인 개혁방안의 구상과 실현에 있어 핵심적인 책임주체로서의 역할을 부여 받고 있다. 대표적으로 협정에는 임금결정방식과 관련해 노사민정협의회가 물가인상을 고려해 임금 결정의 폭을 제시하도록 되어 있다. 이는 하나의 기업에만 적용되는 것이 아니라 빛그린 산업단지 전체를 겨냥한 합리적 권고안이다. 지역의 노사민정협의회는 근로시간, 배치전환, 갈등중재 등 여타 새로운 조치에서도 핵심역할을 하도록 되어 있다.

이는 암묵적으로 산업단지라는 공간을 하나의 노사관계의 원리가 실현되어야 할 집합적 단위로 설정하고 있는 것이라고 여겨진다. 동시에 '산업단지 노동시장'은 새로운 방식의 고용체제 실험을 유도하고 있다. 결국 산업단지의 노동시장과 노사관계는 자연스럽게 산업단지 노동체제라는 새로운 구성체를 구성할 것이다. 이는 한국의 비포용적이고 경직된 전체 노동체제에 균열을 내는 새로운 하위체제로 자리매김될 것이다. 지역 노사민정협의회는 바로 이러한 임무를 구현해 나갈 핵심적인 추진자로 역할을 수행해야 한다. 노사민정협의회는 협력적 노사관계의 실현, 격차해소를 위한 노동시장질

[노동N이슈]

서의 정립, 그리고 유연화 조치 등에 있어 책임있는 컨트롤 타워(control tower)로서 거듭나게 될 것이다.

광주형 일자리에 관한 우려들과 그에 대한 대담

일각에서 광주형 일자리에 대해 많은 우려를 표출하고 있다. 특히 금속노조 현대자동차 노동조합 지부를 포함한 노동계의 일부, 그리고 여타 산업전문가들이 비판의 목소리를 높이고 있다. 이하에는 그 중 몇 가지 핵심적인 주제들을 검토해 보도록 한다.

첫째, 자동차산업의 시장이 이미 과포화상태인데, 왜 신규공장을 짓고 추가생산을 하느냐라는 비판이 있다. 자동차 시장은 이미 글로벌화되어 있다. 신규공장은 당연히 국내시장 뿐 아니라 해외시장도 함께 공략할 것이다. 끊임없는 혁신을 통해 새로운 상품을 생산해, 시장의 선택을 받는 것은 기업 활동의 본령이다. 국내 공장의 낮은 생산방식, 낮은 생산성, 경직된 노사관계 그리고 고비용구조는 새로운 혁신을 가로막아 왔다. 광주형 일자리는 한국 자본도 한국에서 새로운 혁신을 도모할 수 있음을 증명하고 그를 위한 조건을 만들어 낸다는 점에서 의미가 있다. 국내시장의 포화문제는 차종마다 소비시

장의 구조가 다르므로 보다 세심하게 들여다 보아야 한다. 신설법인이 타겟으로 삼고 있는 경SUV시장의 규모는 지난 몇 년간 꾸준히 상승해 왔다는 분석이 있다.

둘째, 전기차나 자율주행차 등 미래형 자동차가 각광을 받는 시대에 왜 구시대의 내연기관차를 더 만드는가하는 비판도 있다. 현재 아날로그 시대를 보내고 디지털 시대를 맞이하는 전환기임에는 틀림없다. 그러나 그 전환이 단속적으로, 칼로 무 자르듯 이루어질 수 없다. 내연기관차의 시대가 하루아침에 사라질 리는 만무하며, 미래형 자동차가 상용화될 때까지 상당히 많은 실험과 검증의 시간이 필요하다. 그 사이 새로운 시장의 투자기회를 찾는 작업을 내연기관차 부문에서 아예 중단하는 단속적인 길보다 점진적인 전환의 경로를 택하는 것이 현실적이라고 본다. 광주형 일자리가 그 매개가 될 수 있다. 경SUV를 만드는 신설법인이 자리를 잡으면서 전기차로의 전환 혹은 확장 생산의 과제가 자연스럽게 대두될 것이다.

셋째, 이 사업이 결국 우리 노동시장의 전반적 저임금화를 초래할 것이라는 우려가 존재한다. 새로운 법인은 현대차가 아니라 광주시가 최대주주인 회사이다. 기존 현대차와 법적으로는 관련이 없다. 주지하듯 현재 현대차의 노동자들은 규

[노동N이슈]

모의 경제에 기반하여 장시간 노동을 동반하는 고임금 기회를 상당히 누리고 있다. 이 사업은 그러한 관행에 대한 사회적 변화를 도모하지만 그들을 대상으로 하지는 않는다. 그들의 임금을 깎고 손대는 일은 없을 것이다. 다만 앞으로 그러한 일자리는 중장기적으로 우리 사회에 보편화되기 힘들다는 것을 인정하고 적극적인 대안을 찾아야 한다. 그러한 의미에서 광주형 일자리는 지속가능한 미래를 추구하는 미래형 일자리다.

나아가 신설법인의 조건이 저비용일 수는 있어도 쉽게 저임금이라고 단정할 수는 없다. 연봉 이외에 사회임금이라고 볼 수 있는 주거, 보육, 교육, 의료 등의 측면에서 국가의 지원이 약속되어 있기 때문이다. 기존 공장에서 기업복지로 감당하거나 노동자 본인이 시장임금을 통해 해결하던 많은 사회적 필요가 사회복지를 통해 해결해 주는 시스템이다. 광주와 같이 경제수준이 낮은 지역에서 정규직일 뿐 아니라 괜찮은 사회임금의 기회를 갖는 일자리를 저임금이고 나쁜 일자리라고 평가하는 주장은 객관적으로 타당하지 않다.

마지막으로 광주형 일자리가 노동권의 양보를 요구하는 자본의 무리한 요구를 담지하고 있다는 비판이다. 지난 해 연말 투자 협의의 마지막 검토 과정에서 “누적생산대

수 35만대 선까지는 신설법인 상생협회의 의결사항이 유효하게 한다”는 상생발전협정서의 특수한 규정 하나가 큰 논란이 된 바 있다. 당시 이에 반발하는 광주지역 노동조합 대표의 의견을 수용해 세가지 수정안이 제시되었으나 끝내 현대차의 동의를 얻지 못한 채 협상을 마감한 바 있다. 세간에는 이를 두고 현대차가 임단협을 5년간 유예할 것을 요구하는 반노동적인 무리한 조항이라는 비판이 뒤따랐다.

그러나 이 내용은 노동권을 제약하는 의미가 결코 아니다. 핵심 문제의식은 상생노사발전협정서에 담겨 있는 몇 가지의 핵심조치들(임금구조, 임금결정원리, 근로시간원리, 전환배치방식 등)이 약 5년 정도 유지될 수 있도록 지역 사회와 이 사업에 동참하는 노동계가 함께 노력할 것을 약속해 달라는 완곡한 의미로 해석된다. 해당 내용은 신규공장이 초창기 기반을 갖추 때까지 새로운 조건들을 유지해 보자는 신사협정이다. 노동권 제약과는 범주가 다른 이야기이고 또 무관한 것이다. 다만, 35만대까지 지속되어야 할 ‘의결사항’이 무엇인지에 대한 구체적인 내용이 없기 때문에 오해를 불러일으켰던 것이고 광주시와 현대차는 올 1월에 별도합의서를 만들어 그를 해소했다.

향후 과제

광주형 일자리는 지금 천신만고 끝에 발사대에 올라 있다. 이제 공장을 짓고 사람을 뽑아 생산을 시작하면서 정해진 궤도에 잘 안착시켜 내는 과제가 관계자들 모두의 목전에 놓여 있다. 이는 성공하면 좋지만 안 되도 어쩔 수 없는 한가한 과제가 아니다. 현 정부 일자리 정책의 핵심 방안인 동시에 한국 사회 노사관계체제와 복지체제 전반의 근본 변화까지 내포한 매우 중요 정책이다. 그러므로 반드시 성공되어야 한다. 그래야 우리 사회 일자리 개혁의 새로운 흐름이 제대로 형성될 수 있다.

현재 중앙정부는 이 모델을 확산시키기 위한 노력을 가속화하고 있다. 이른바 ‘상생형 지역일자리’라는 보다 보편적인 표현이 등장하게 되었다. 내년 총선을 약 1년여 앞두고 정부와 여당은 이 새로운 정책에 큰 힘을 싣고 올 한 해를 보내며 국민들에게 적극적으로 다가갈 태세다. <광주형 일자리>에서 시작해 <상생형 지역일자리>로 보편화되고 있는 일자리 개혁이자 새로운 실천모델은 이렇게 문재인 정부 집권 만 2년을 전후로 본격화될 조짐을 보이고 있다. 광주형 일자리가 새로운 일자리 개혁의 마중물로서 역할을 하는 셈이다.

상생형 일자리 모델은 광주형을 필두로 이제 우리 사회 일자리 개혁의 핵심 방법론으로 자리하게 될 것이다. 상생형 지역일자리 모델을 지향하는 지

자체나 지역의 주체들은 당장 사회적 대화부터 착수해야 할 것이다. 지자체는 관련 연구와 분석을 수행하고 그 결과를 토대로 지역의 일자리 개혁의 아젠다를 설정해야 한다. 즉 일자리를 ‘포용적’이면서도 ‘유연하게’ 만드는 길을 찾는 한편 이와 결부된 ‘포괄적’이고 ‘협력적’인 노사관계를 구축하기 위한 장치를 모색해 가야 한다.

중앙정부는 이 개혁의 정신을 토대로 지역에서의 일자리 창출을 위한 소통이 원활하게 전개될 수 있도록 지원해야 한다. 대신 지원을 하되 간섭을 하지 않는다는 원칙을 지켜야 한다. 지방정부를 중심으로 하는 지역의 주체들도 단순히 이 사업을 중앙 지원을 받기 위한 수단이나 도구로 간주해서는 안 된다. 지역에서 소통을 통한 자각과 사회혁신의 길을 모색하는 것이 상생형 지역일자리 개혁의 핵심적 가치이자 방법론이어야 한다.

끝으로 광주형 일자리가 노사관계와 노동체제의 혁신을 도모하는 진보적 의미가 있음을 조직 노동은 깊게 인식하고 이에 대한 담론과 실천에 있어서 능동성을 발휘해야 한다. 비판과 우려는 좋지만 그것이 반대로 그쳐서는 안 된다. 연대와 평등이란 가치와 지속가능한 노동시장을 미래시대에 걸맞게 구축할 수 있는 호기로 삼아 생산적 기여를 해야 한다. 이 모델의 성패는 노동이 얼마나 관심을 갖고 실력을 키우며 임하는가에 결정적으로 달려 있기 때문이다.

* 이 글은 2019년 1월 8일 필자의 <한겨레신문> 기고문(“낮은 생산방식 고비용구조 혁신할 광주형 일자리”)과 <녹색평론> 2019년 5-6월호(통권166호)에 게재된 글(“‘광주형 일자리’, 새로운 모델이 될 수 있을까?”)의 일부내용을 본고의 취지에 맞게 수정하여 재편집한 것임을 밝힌다.

문의 및 각종 제안

정혜윤 (한국노총 중앙연구원 연구위원)
02) 6277-0163
smhansa@inochong.org