

[기고]

양극화 해소를 위한 새로운 일자리 모델의 기획 -사회서비스 확대를 동반한 지역기반 일자리 창출

박명준_한국노동연구원 연구위원, 이승호_한국노동연구원 부연구위원

요약

본고에서는 양극화 해소를 위해 ‘노동자들의 사회적 욕구 충족방식’이라고 하는 일자리 구성요소군에 주목해 사회서비스를 대폭 강화하면서 신규일자리를 디자인하는 방안을 제시해 본다.

노동양극화는 시장임금 이외에 다른 수단들을 양극화하는 방향으로 영향을 미쳐 왔고, 그 결과 기본적인 욕구를 충족하지 못하는 노동자 집단이 증가해 왔다. 사회서비스의 공공성 강화는 생애과정에서 지출의 큰 비중을 차지하는 주거·의료·교육·돌봄 등의 영역에 공적 서비스 공급을 확대함을 의미한다. 돌봄서비스를 양질화하거나 실질적 도움이 되게 확대하는 방안이 대표적인 예다.

이러한 방안은 이미 시작된 상생형 지역일자리나 한국판 뉴딜로 추진될 ‘지역형 뉴딜’에서 적극 활용될 수 있으며 노동조합이야말로 이 사업을 추진해 갈 핵심 주체로 역할해야 한다.

목차

I. 문제제기

II. 양극화의 해부: 일자리 구성요소와 노동자의 사회적 욕구 충족방식

III. 양극화 해소를 위한 새로운 일자리 모델의 기획과 적용

IV. 맺음말

※ 이 자료의 내용은 집필자 개인의 의견이며 한국노총의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다.

I. 문제제기

우리 사회에서 노동시장 양극화(polarization) 내지 이중구조화(dualization)의 심화는 가장 심각한 사회문제 가운데 하나이다. 전반적인 사회양극화의 한 현상으로서 노동하는 이들 간의 구조화된 격차가 심하게 발생하는 것은 사회의 활력과 통합을 모두 떨어뜨리는 부정적 기제로 작동한다. 소수의 양호한 일자리와 다수의 미흡한 일자리들로의 구조화를 초래하는 요인은 여러 가지가 있을 것인 바, 그에 대해 단지 '결과적으로 누군가의 노동소득은 높고 누군가의 그것은 낮다'고 정서적인 지적과 비판을 하는 것만으로는 그 해법을 찾기에 미흡하다.

노동시장의 만성적 고용위기와 노동자 내부 시장임금 격차가 큰 상황에서, 최근 옆친데 덮친 격으로 '코로나19' 사태가 닥쳤다. 그로부터 유발되는 고용 및 임금 충격은 사회안전망의 사각지대에 있는 취약노동계층에 집중되고 있다. 이는 노동자 내부 격차를 더욱 심화시킬 것으로 예측된다. 현재 진행 중인 경제위기에 대한 처방이 양극화의 악화로 이어지는 것을 막도록 하기 위해서는 정부의 노력 뿐 아니라 노동조합의 역할과 실천도 절실히 요구된다. 최근 정부는 한국판 뉴딜을 통해 일자리 질서의 총체적 개혁을 선언했지만, 과연 그것이 양극화 해소에 기여할 수 있을지 비판적 시선도 많다. 무엇보다 해당 정책을 통해 만들어지는 일자리들에 어떤 질적인 새로움이 담겨 있을지가 의문이라는 것이다. 한국판 뉴딜이 만들어 내는 일자리들에 행여라도 저질의 일자리들이 다수 섞여 있다면 그것을 무책임하게 양산시켜선 안 될 것이다.

한국판 뉴딜의 연장에 서 있든, 아니면 별도의 노력이든, 본고의 필진들은 특별히 양극화 해소를 염두에 둔 새로운 일자리 모델을 별도로 기획하는 것이 필요하다고 본다. 그 일환으로 일자리 창출에 공공성이 강화된 사회서비스를 결합시키고 그것을 지역단위에서 구체적으로 사고하면서 양극화 해소의 효과를 내는 방안을 고안한다. 이는 일단 새로운 일자리 창출을 전제로 하지만, 그러한 모델이 지배적으로 자리 잡는다면, 그것은 향후 만들어질 일자리들에 있어 새로운 표준이 될 수 있고 시간이 흐를수록 기존의 일자리 모델과 경합을 벌이며 그것들을 대체해 갈 수 있을 것이다. 이러한 새로운 일자리 모델의 기획은 코로나 시대가 요구하는바 '공공성의 사회적 공간 강화'의 필요성(박명준 2020)에도 부합하며, 현재 진행되고 있는 상생형 지역일자리나 한국형 뉴딜 등에서 미온적으로 삼고 있는 가치요소를 보완하는 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

본고의 II장에서는 일자리 구성요소와 노동자의 사회적 욕구충족 방식에 대해서 논하면서 그것과 노동양극화가 어떻게 관련성을 맺고 있는 것인지 논해 본다. III장에서는 대안으로 사회서비스의 확대를 적극 연계시킨 지역기반 일자리 창출 모델을 제시하면서 보다 구체적으로 돌봄서비스라고 하는 기제가 거기에서 어떻게 적용될 수 있을지 논해 본다. IV장에서는 이러한 모델의 전반적 합의와 그것을 추진하는 주체로서 노동조합이 적극 나서야 함을 강조하며 글을 맺도록 한다.

II. 양극화의 해부: 일자리 구성요소와 노동자의 사회적 욕구 충족방식

1. 일자리 구성요소

하나의 일자리가 어떻게 높은 노동소득의 제공으로 이어지고, 또 다른 일자리에서는 낮은 것으로 귀결되는지는 일정하게 제도화된 메커니즘이 작동한 결과다. 그에 대한 분석적 이해를 위해 양극화된 일자리들 각각에 내재한 구성요소의 차이를 짚어 볼 필요가 있다. 노동소득과 연계된 일자리 구성요소의 차이를 생각하면서 우리는 마치 수학에서 인수분해를 하듯 이렇게 일자리들을 해부해 볼 수 있고, 각 요소들 중에 어떠한 것들이 유력하게 양극화를 초래하는지를 분석적으로 구분할 수 있다. 그러면서 각 구성요소들 가운데 양극화를 유발시키는 것들을 최대한 제거한 새로운 일자리 모델을 기획해 보는 것이다.

일자리를 구성하는 대표적인 요소로는 노동시간, 기본급의 수준, 수당의 수준, 기업복지로 제공되는 기제들, 사회보험의 보험료와 급여 수준, 성과급(상여금)의 수준, 고용안정성의 정도, 임금의 상승가능성, 승진 가능성 등등을 들 수 있다. 말하자면, 노동소득의 격차가 기본급의 격차에서 나타나는 건지, 아니면 성과급과 보너스의 격차에서 나타나는 건지를 헤아려 보아야 하며, 각각의 경우에 어떻게 격차유발 요인을 제어해 나갈 것인지 고민해 보자는 거다¹⁾. 임금은 복지와의 연계되어 있다. 주지하듯이 한국은 과거 기업복지가 발전하고 사회보험이 미발전한 나라였다. 민주화 이후 사회보험적 기제들을 강화하는 쪽으로 제도적 발전이 이루어져 왔다. 하지만 사회보험의 강화가 기업복지의 약화를 급속히 그리고 끌고루 초래한 것은 아니다. 특히 민간대기업의 정규직들은 사회보험도 강화되고 기업복지도 강화되면서 사회적 필요를 충족하는 복합적 기제들을 비교적 풍요롭게 향유하게 되었다. 공공부문의 경우도 한동안 양자 모

두 제공이 되었으나, 신자유주의시기를 거치면서 기업복지에 대한 대폭 삭감이 이루어졌다. 그들의 경우 그래도 연공급적 요소가 계속해서 작동하면서 임금상승의 기회는 일정하게 유지되었다. 민간중소기업 종사자들의 경우는 기업복지가 약한 수준으로 유지되면서 사회보험이 거기에 개입되었으나 영업이익율이 높지 않은 경우가 대부분이기 때문에 그 속에서 임금인상의 유인이 그다지 크게 작동할 수 없었다. 이러한 양상은 일자리 구성요소의 차등화가 일자리 양극화를 초래하는 양상을 이해하는 하나의 단초가 될 수 있다.

일자리 인수분해의 시도를 보다 엄밀한 통계를 활용해 수행하는 것은 다음 과제로 하고, 본고에서는 일자리 구성 요소들 중에서 ‘노동자들의 사회적 욕구(social needs) 충족방식’이라고 하는 요소군에 주목해 보고자 한다²⁾. 그것은 노동소득의 격차를 유발하는 기제의 하나이며, 그 측면에서 격차유발 방식을 제어하면 격차완화 효과를 발휘할 수 있다. 그 핵심에는 ‘시장임금(market wage)’ 비중의 축소와 보편적 복지의 확대를 통한 ‘사회임금(social wage)’의 증가라고 하는 방향성을 설계하는 것이다. 그를 통해 일자리 창출과 더불어 소득안정 및 소득양극화 감소, 그리고 그에 따른 노동자의 생활안정성 강화 및 노동자간 연대강화 등의 효과 등을 복합적으로 성취해 낼 수 있다.

2. 노동자의 사회적 욕구 충족방식과 양극화

자본주의 사회에서 노동자들은 사용자에게 노동력을 판매한 대가로 지급되는 임금을 통해 생계를 유지한다. 시장에서 획득한 임금은 노동자가 생계유지 및 사회적 재생산을 위해 필요한 재화와 서비스를 구매하는 기본 수단으로 사용된다. 현대의 노동자들은 시장임금 외에도 다양한 수단들을 통해 자신들의 생계유지와 사회적 재생산을 도모한다. 실업이나 질병 등의 이유로 임금소득이 끊어지면 사회보험의 혜택을 누릴 수 있고, 그것만으로 최소 생활기준을 충족하지 못하면 공공부조의 도움을 받는다. 보건·교육·주거·돌봄 등의 분야에서 공적 사회서비스가 제공되고, 기업은 임금 외에 추가적인 복지혜택을 제공한다. 가족 구성원 간에는 일상적으로 서로 돕는 문화가 형성되어 있다.

근래에 들어 신자유주의 확산과 기술발전의 결합은 노동시장의 양극화 구조를 초래했다. 그것은 노동자가 기본적 욕구(필요)를 충족하는 다양한 수단들에서도 격차를 확대하는 방향으로 영향을 끼쳤다. 일자리 양극화가 노동자의 욕구충족을 변화시킨 여러 가지 양태들을 가늠해 보면 몇 가지로 요약된다.

첫째, 고용 없는 성장이 지속되는 가운데 고용형태가 다변화되면서, 노동자 집단 내에서 시장임금의 격차가 더욱 확대되는 경향이 나타났다. 복지국가의 발전이 노동자가 시장에 의존하지 않고도 기본적 욕구를 충족할 수 있는 다양한 경로를 확대시켜 왔음에도 노동시장에서 획득하는 임금은 여전히 노동자 집단이 생계를 유지하는 가장 중요한 재원이라 하지 않을 수 없다. 적절한 수준의 임금격차는 자본주의 사회가 유지되고 발전하는 동력일 수 있고, 노동자 개인에게는 인적자원이나 생산성 향상에 대한 보상으로 여겨진다. 따라서 임금의 격차 발생 자체를 문제 삼을 수는 없겠으나, 그러한 격차가 고착화되어 노동시장이 양극화되는 구조를 낳는다면 이는 문제가 아닐 수 없다. 신자유주의는 소수의 고숙련 노동자 집단은 높은 수준의 임금을 안정적으로 보장받도록 했지만, 내부 노동시장에서 소외된 다수의 노동자 집단은 저임금의 불안정 일자리로 내몰았다. 그 결과 오늘날 외부 노동시장에 속한 노동자들은 시장임금만으로 생활에 필요한 수준의 재화와 서비스를 구입하기 어렵게 되었고, 그마저도 안정적인 소득원이 되지 못하는 문제에 직면하고 있다. 최근 관측되는 일련의 노동시장 구조 변화는 이중 노동시장의 구조를 더욱 공고히 하면서, 외부 노동시장의 규모를 확대하는 방향으로 나타난다. 이는 시장임금의 격차가 앞으로도 더 확대될 가능성을 시사한다.

둘째, 노동시장의 양극화는 시장임금과 연계된 사회보험 급여에도 적지 않은 영향을 미친다. 사회보험은 노동자가 시장에서 획득한 시장임금의 일정 비율을 보험료로 지출하고, 노령이나 질병, 실업, 산업재해와 같은 특정 위기가 발생하면 정해진 수준의 급여를 받는 제도이다. 완전고용이 유지되던 시기에는 사회보험만으로도 노동자가 당면하는 사회적 위험에 적절한 대처가 가능했고, 현대 자본주의에서도 사회보험은 여전히 가장 규모가 큰 사회안전망의 역할을 수행하고 있다. 그러나 오늘날에는 사회보험의 사각지대가 점점 확대되는 양상이 관측되고 있다.

일자리 양극화로 사회보험의 기능이 낮아지는 변화는 두 가지 경로로 구분할 수 있다. 하나는 급여수준의 차이로 인한 영향이다. 사회보험의 급여수준은 위험 발생 이전에 지급한 보험료에 따라(결과적으로는 시장임금 수준에 따라) 차등적으로 정해지는 경우가 대부분이기 때문에, 시장임금의 격차 확대는 사회보험을 통한 안전망의 격차 확대로 이어진다. 예컨대 같은 시기에 감염병의 확산으로 인해 실업을 겪더라도 실업급여 수준은 노동자의 이전 임금 수준에 따라 차등적으로 결정된다. 다른 하나는 사회보험의 적용대상으로 인한 영향이다. 불안정 일자리의 확산으로 사회보험 수급을 위한 기본요건을 충족하지 못하는 집단이 늘어났다. 최근 플랫폼 노동을 비롯한 고용형태의 다변화는 제도적으로 사회보험의 보호에서 제외되는 집단을 증가시키고 있다. 결국 시장임금으로 확대된 욕구 충족의 격차가 사회보험을 통해 한 번 더 확대되는

셈이다.

셋째, 소득보장제도의 나머지 중요한 축으로 작동하는 공공부조 역시 노동시장 양극화에 대응하기 어려운 한계가 있다. 공공부조는 사회적으로 합의된 최저한의 생활수준을 누리지 못하는 집단을 대상으로 국가가 보충적인 소득을 지원하는 제도이다. 사회보험과 달리 일반조세로 재원을 조달하기 때문에 수급을 위해 일정 기간 이상 보험료를 납입해야 하는 요건을 충족하지 않아도 되지만, 보유하고 있는 소득과 자산이 충분하지 않음을 증명해야만 지원을 받을 수 있다.

문제는 수급자격을 판단하는 기준선이 매우 낮고, 보유하고 있는 소득과 기준선 간의 차액만큼만 보충적으로 지원한다는 점이다. 외부 노동시장의 노동자는 공공부조의 소득 기준을 충족하기가 쉽지 않고 수급대상이 되더라도 생계유지 이상의 기본적 욕구 충족을 보장받지 못한다. 더 큰 문제는 다수의 공공부조가 노동연령대 수급대상에게 구직의무(또는 근로의무)를 부과한다는 점이다. 빈곤을 벗어나기 위해 어떤 일자리라도 수용할 것을 권하는 사회에서 이들은 더 나은 일자리를 얻기 위해 노력하기 어렵고 또 다른 저임금 불안정 일자리에 종사할 가능성이 높아진다. 빈곤층의 소득을 지원하는 사회보장제도가 노동시장의 양극화를 심화시키는 결과를 초래하는 것이다.

넷째, 한국 사회에서 노동자가 누릴 수 있는 사회서비스는 여전히 매우 제한적이다. 우리 사회는 최근 감염병 확산으로 인한 위기를 겪으면서, 보편적 건강보험과 함께 공적 보건·의료서비스가 위기 극복을 위해 상당한 역할을 수행할 수 있음을 확인한 바 있다. 사회서비스는 이용자의 소득에 직접 작용하는 것은 아니지만, 필수적인 지출 수준을 줄여주는 방식으로 가처분소득을 향상시킨다. 보편적인 사회서비스의 확대는 불평등 완화의 측면에서 보편적인 소득보장제도와 유사한 효과를 지니는 것으로 알려져 있다(이현주 외, 2017). 그러나 한국의 사회서비스는 지난 10년간 시장 원리의 도입을 통한 양적 확대에 초점을 두면서 이용자가 신뢰할 수 있는 좋은 서비스를 충분히 제공하지 못하고 있다(양난주, 2019). 예컨대 저임금 불안정 일자리에 종사하는 노동자는 요양이나 돌봄 등의 사회서비스를 이용하더라도, 노동자 본인이나 가족 구성원의 누군가가 부족한 서비스를 충당하기 위해 희생해야 한다. 공급이 매우 제한된 공공임대 주택의 경우, 입주 자체를 기대하기 어려운 실정이다.

다섯째, 소득보장제도와 사회서비스의 확대가 더딘 한국 사회에서는 기업복지와 가족 간 사적 이전이 상대적으로 더 발달했다는 특징이 있다. 산업화 시기, 기업은 우수한 노동력을 확보하는 등의 목적으로 높은 시장임금에 다양한 복지혜택을 추가하는 전략을 취했다. 가족 간 사

적이전은 노동시장에서 은퇴한 후의 주요 소득원이었고, 긴급한 위기 상황에서 취할 수 있는 첫 번째 선택지였다. 두 가지 소득원 모두 최근까지도 시장임금의 부족을 채우는 데 일정한 역할을 수행하였다. 하지만 노동시장의 양극화과정에서 기업복지와 가족 간 사적 이전은 시장임금과 같은 방향으로 변화할 가능성이 높다. 기업복지는 대기업의 정규직 노동자에게 집중되는 경향이 있으며, 같은 기업의 비정규직 노동자는 수혜 대상에서 제외되고, 중소기업의 노동자들은 그만큼의 혜택을 누리지 못한다. 가족 간 사적이전의 원천은 다른 가족 구성원의 노동소득인 경우가 대부분이라는 점에서 한계가 자명하다.

요컨대 현대 자본주의 사회에서 노동자는 시장임금 외에도 사회보험과 공공부조, 사회서비스, 기업복지 및 가족 간 이전 등의 수단으로 기본적 욕구를 충족해 왔다. 다양한 수단들은 시장임금을 보완하고 생애과정에서 위기 극복에 도움이 되는 등 긍정적인 역할을 수행하였다. 그러나 노동시장의 양극화 추이는 시장임금 이외의 다른 수단들도 양극화하는 방향으로 영향을 미치고 있으며, 그 결과 기본적인 욕구를 충족하지 못하는 집단이 증가할 가능성이 매우 커 보인다.

III. 양극화 해소를 위한 새로운 일자리 모델의 기획과 적용

1. 사회서비스 확대를 동반한 지역기반 일자리 모델

양극화된 노동시장은 기업이 소수의 핵심적인 고숙련 노동자에게 고임금의 안정된 일자리를 보장한 반면, 주변적인 저숙련 업무를 담당하는 다수의 노동자들을 저임금의 불안정 일자리로 내몰며 만들어졌다. 노동시장의 양극화로 인한 사회적 불평등의 증가를 막으려면, 적절한 수준의 임금을 지급하는 일자리의 확대가 필수적이다. 그러나 고용이 늘어나지 않는 성장이 지속되고, 고용형태가 점점 더 다변화되는 여건에서, 노동시장의 양극화는 더욱 심화될 가능성이 높아 보인다.

과거의 근로이력에 기초하여 소득을 보장하는 사회보험 방식은 제도 개선이 실질적인 구매력 향상으로 이어지기까지 일정한 시간 소요가 필요하고, 피보험자가 사전에 정해진 위험에 당면한 경우에만 효과가 발휘된다는 점에서 한계가 있다³⁾. 공공부조의 확대는 사회적 불평등을 완화하는 효과가 있지만, 수급대상이 빈곤층에 집중될 수밖에 없어서 일자리 창출의 측면에서

는 실질적인 도움이 되지 않는다⁴⁾. 기업복지와 가족 간 사적이전은 오래전부터 감소 추이가 확인되고⁵⁾, 선별적이고 임의적인 특성으로 인해 시장임금을 보완할 대안으로 고려되기 어렵다⁶⁾.

이러한 문제를 타개하기 위하여 본고에서는 지역사회가 주도하는 일자리 모델을 구상해 보고자 한다. 그것은 이전까지의 일자리 양극화 흐름을 막아내고 새로운 방향으로 반등하기 위한 계기가 될 수 있다. 그 핵심은 지역사회가 중심이 되어, 기업이 '적절한 수준'의 임금을 보장하는 일자리를 창출하도록 하자는 것이다. 지자체가 지대를 낮추거나 세금을 감면하는 등의 조치로 기업의 비용을 줄여준다면, 기업 입장에서는 줄어든 비용으로 임금을 상향 조정하는 것이 생산성 향상 측면에서 도움이 된다. 근로조건 개선은 그만큼 우수한 노동력을 확보할 가능성을 높여주기 때문이다. 다만 노동자의 입장에서는 새로 조정된 임금 수준도 기대하는 생활수준을 누리기에는 충분하지 않을 수 있다. 기업이 원하는 우수한 인적자원을 보유한 집단의 경우에는 더욱 그렇다. 이에 상대적으로 낮은 시장임금을 보완할 수 있는 다른 수단이 필요하다. 이때 그 역할을 적절히 수행할 수 있는 기제가 바로 사회서비스이다.

사회서비스의 공공성을 강화한다는 것은 생애과정에서 지출의 큰 비중을 차지하는 주거·의료·교육·돌봄 등의 영역에 공적인 서비스 공급을 확대한다는 것이다. 이때 새롭게 전략적으로 창출된 일자리에 종사하는 노동자들에게 해당 서비스에 접근할 수 있는 우선순위를 제공하거나 일정한 이용자 비율을 할당해서 배정하는 방식을 따른다면, 노동자들 입장에서 아쉬울 수 있는 노동소득을 보전하는 효과를 거둘 수 있다. 공공부문에서 양질의 사회서비스를 공급하고 이를 통해서 노동자의 지출을 줄일 수 있다면, 소득을 높이는 것과 유사한 효과를 얻을 수 있는 것이다. 기업이 소속 노동자들만을 위한 부가적인 혜택 관련 고민을 줄일 수 있다는 등의 이점도 있다.

양질의 신규 일자리 창출은 지역사회의 경제 활성화를 통해 세수 증가를 가져오므로, 지방정부 입장에서도 기업과 노동자의 이해관계 조정을 위해 재원을 사용할 명분을 갖출 수 있다. 더욱이 사회서비스의 확충은 기업이 만든 일자리에 취업하지 않은 지역사회 주민들에게도 해당 서비스를 향유할 기회를 증대시킬 수 있을 뿐 아니라, 해당 서비스 부문에 취업할 수 있는 기회까지 확대할 수 있다. 하나의 일자리 창출에 지역을 단위로 사회서비스의 공공성을 확충할 경우 또 다른 고용창출 효과가 뒤따르는 것이다.

이렇게 임금이 크게 책정되거나 인상되지 않더라도, 노동자들의 사회적 욕구를 상대적으로 저렴하게 충족할 다른 공적인 사회서비스가 확충되어 지출을 줄일 수 있다면, 노동자들로서는

자신의 모든 사회적 필요를 시장노동소득(시장임금)에서 감당해야 하는 경우보다 가처분 소득 증대의 효과를 볼 수 있다. 이러한 시도들이 확산되어 기초적인 사회적 필요들을 공적으로 채울 수 있는 기회를 사회 전반으로 확대하고, 그에 대한 재원의 대부분을 누진적인 세금으로 충당한다면 결국 일정하게 소득 재분배의 효과를 거두며 노동소득 양극화 해소에 적지 않게 기여할 수 있다.

지역사회 중심의 일자리 모델을 현실화하기 위해서는 기업과 노동자, 지방정부가 모두 새로운 이해관계에서 이전보다 이득을 얻을 수 있도록 내용을 구체화하는 노력이 요구된다. 특히, 노동조합의 입장에서는 사용자가 적절한 수준의 임금을 보장하도록 협상하는 것에 더하여, 지역사회가 노동자들이 필요로 하는 사회서비스를 충분히 공급할 수 있도록 요구해야 하며 또한 그것을 관리할 수 있어야 한다. 시장임금에 주된 초점을 두었던 기존의 관점을 벗어나, 기본적인 욕구를 충족하기 위한 다양한 수단들을 같이 고려하는 관점으로의 전환이 그 출발점이 될 것이다.

과거 신자유주의 시대에는 규제 완화와 노동권 약화로 기업의 이윤획득 기회를 증대시키는 방식으로 일자리 창출을 시도하려 했다면 이 정책 아이디어에서는 그와 달리 노동자와 기업 모두에게 ‘적정이윤’과 ‘적정임금’을 보장해 주되, 지방정부가 중심이 되어 사회서비스의 공공성 강화를 핵심으로 하는 ‘적정복지’의 제공을 거기에 결부시켜 주자는 것이다. 일자리 창출과 사회서비스의 강화가 동시에 이루어졌을 때 매우 복합적인 긍정적 효과를 창출해 낼 수 있고 무엇보다 격차해소와 지역경제 활성화 두 마리의 토끼를 함께 잡을 수 있다. 여기에 해당 일자리에 적극적으로 일터혁신 등의 개념을 도입해 간다면, 포용적 경제 활성화와 혁신을 지역단위에서 거두어내는 효과까지 기대할 수 있다.

2. 새로운 모델의 적용 가능성: 돌봄서비스 사례를 중심으로

사회서비스 확대를 동반한 지역사회 일자리 모델이 노동자들의 사회임금을 증진시키면서, 지역사회에 도움이 되는 구체적인 사례를 고민해 보자. 그러한 사례는 여러 가지가 있겠지만, 그 중에서도 노동자가 필요로 하는 욕구 수준에 맞춰 그들에게 실질적인 도움이 될 수 있게 양질의 돌봄서비스 공급을 현실화하는 방안을 고안해 볼 수 있다.

첫째, 양질의 사회서비스를 확대하기 위한 노력이 필요하다. 단순히 기존에 제공되어 온 사회서비스 공급을 확대하는 수준으로는 노동자들의 지출 감소를 기대하기 어렵다. 낮은 수준의

사회서비스는 노동자들의 선택을 받기 어렵고, 서비스를 제공하는 종사자의 처우도 보장하기 어렵기 때문이다. 새로 고안되는 사회서비스는 선호도가 높은 제공기관의 서비스 질을 참고하되, 공공부문에서 규모의 경제를 활용한 공급을 통해서 이용자의 비용 부담을 적정 수준으로 낮출 수 있어야 한다.

예컨대 민간 제공기관에 비해 상대적으로 만족도가 높은 국공립 어린이집과 유치원의 비율을 확대하되 지역사회의 욕구에 따라 특화된 기능을 갖춘 시설이 되도록 지원하는 방안을 고려할 수 있다. 일정 규모를 갖춘 국공립시설을 설립하고 숲이나 바다, 강과 같은 자연 환경을 이용하거나 체육활동이나 외국어 등 선호도가 높은 서비스를 제공해야 한다. 이를 위해서 지자체의 지원을 확대하고 일정 부분 이용자 부담금을 포함하는 방안도 필요하다. 이러한 시설은 소규모 민간 제공기관에 비해서 인건비 비중을 높이고, 종사자의 안정적인 고용을 보장할 수 있다. 이러한 종사자 처우개선은 더 나은 서비스를 제공하는 기초가 되며, 결과적으로 이용자는 높은 만족을 얻고, 지역사회는 양질의 일자리를 창출할 수 있다.

둘째, 제공되는 사회서비스가 실질적인 도움이 될 수 있어야 한다. 사회서비스가 발전하기 전에는 가족 구성원의 누군가가 해당 서비스를 책임지기 위해 희생하는 경우가 많았다. 사회서비스가 제 역할을 수행한다면, 이전까지 그 역할을 수행하던 구성원이 이전까지 누리지 못하였던 권리를 누릴 수 있어야 한다. 그러나 많은 경우에 한국의 사회서비스는 제한된 예산을 핑계로 구색을 맞추기 위한 서비스 공급에 머물러 왔다.

예컨대 초등돌봄교실은 맞벌이 부부를 지원하기 위해 초등학교 저학년 학생들을 대상으로 방과 후부터 일정 시간 동안 돌봄서비스를 제공한다. 그러나 대부분의 학교에서 오후 5시까지만 서비스를 제공하여 부모가 퇴근하고 집에 돌아올 시간을 보장하지 못하고 있고, 일찍 출근하는 부모에게 필요한 아침 시간대의 돌봄은 서비스의 사각지대로 남아있다. 맞벌이를 위한 사회서비스로 기획되었지만 맞벌이 부부에게 충분한 서비스를 제공하지 못한 셈이다. 새로 고안되는 지역사회 일자리 모델에서는 오전 1시간, 오후 1시간의 돌봄서비스를 확대하여 초등돌봄교실의 사각지대를 해소하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이러한 시도 역시 서비스의 만족도를 높이고 지역사회 일자리를 창출하는 데 도움이 될 수 있다. 지역기반 새로운 일자리 창출은 이러한 서비스의 확대기회와 그를 매개로 한 일자리 창출에 추가적인 모티브를 제공할 수 있다.

IV. 맺음말

지금까지 다른 공적 사회서비스 강화를 동반하는 지역기반 새로운 일자리 모델은 새로운 담론이 아니다. 바로 광주형 일자리로부터 시작해서 상생형 일자리로 일반화되고 있는 최근 문재인 정부의 새로운 일자리 모델에 바로 이러한 문제의식이 고스란히 담겨 있다. 나아가 최근 정부가 발표한 ‘한국판 뉴딜’ 기획에서도 정부는 이른바 ‘지역형 뉴딜’을 기획하고 있다. 이러한 모습은 뉴딜을 통해 생겨날 많은 일자리들에 지역 단위에서 계급타협적이고 양극화해소 지향적인 요소들이 풍부히 담기며 양질의 중간지대 일자리들의 다량 창출이 암묵적으로 기대된다고 보여진다. 상생형 지역일자리와 한국판 뉴딜이 그렇게 만날 수 있으며, 관건은 과연 그러한 정책추진의 결과 우리는 어떠한 성격의 일자리를 창출할 것인가에 있다.

새로운 일자리 모델을 일자리 구성요소들의 변화를 통해 적극적이고 발본적으로 새롭게 기획하지 않으면 자칫 종래의 일자리 구성요소들이 그대로 잔존하는 일자리 질서가 형성될 수 있다. 아무리 상생과 지역성을 강조해도 그 기획이 치밀하고 구체적이지 않으면 양극화 해소에 그다지 적극적인 효과를 보지 못할 수 있다. 이미 상생형 지역일자리 원류라고 할 수 있는 광주형 일자리에서도 적정복지의 개념, 공적 사회서비스의 적극적인 결합에 대한 별다른 상이 잡혀져 있지 못하다. 상생형 지역일자리를 추구하는 다른 지역들에서의 시도들에는 아예 이러한 원리가 그다지 적극적으로 엿보이지 않는다. 한국판 뉴딜에서도 상생의 요소나 양극화 해소를 향한 적극적인 노력이 그다지 두드러지게 강조되지 않아 보인다. ‘뉴딜’을 논하지만 무엇과 무엇 간의 딜인지, 그것은 누가 주도해서 전개되어야 하는지에 대한 구체적인 상도 미흡하다.

상생형 지역일자리와 한국판 뉴딜은 반드시 양극화 해소를 위한 새로운 일자리 모델의 기획과 연계를 만들어 내야 한다. 여기에서 적극 고민하고 모색해야 할 것이 바로 사회서비스 강화를 전제로 한 지역기반 일자리 모델이다. 자본주의 사회에서 기업은 재화와 서비스의 판매를 통해서 수익을 창출하려 하고, 노동자는 노동력의 판매를 통해 얻은 시장임금으로 생계를 유지하고 사회적 재생산을 이어간다. 사용자와 노동자의 이해관계가 균형을 이루는 조건에서 일자리가 만들어지므로, 기업에게는 일정한 수익을 보장하기 위한 비용 절감이, 노동자에게는 기본적인 욕구 충족을 안정적으로 보장하는 수단의 확보가 일자리 창출을 위한 조건이 된다. 중앙정부와 지방정부가 나서서 그러한 조건이 갖추어질 수 있도록 이끌고 지원한다면 세 경제주체가 모두 윈윈할 수 있는 일자리 모델의 구현은 이론적으로 가능하다. 본고에서 제시한 새로운 모

텔은 이러한 이론을 현재 한국에서 현실화시킬 수 있는 의미 있는 정책아이디어이다.

향후 이 아이디어의 발전과 구체화를 위한 보다 심도 있는 노력이 이어져야 할 것이다. 중요한 것은 바로 ‘누가 고양이 목에 방울을 달 것인가?’라는 질문이다. 이때 우리 사회에서 새로운 일자리 모델을 추구할 주체 중에 빼 놓을 수 없는 유력한 행위자가 바로 노동조합이라는 사실을 잊지 말아야한다. 노동조합은 단지 기업이 만들어져서 취업자들이 생기고 나면 사후적으로 그들 가운데에서 만들어져 그들을 위해 배타적으로 임금과 처우를 개선하기 위한 노력을 전개하기만 하면 되는 존재가 아니다. 노동조합은 지역과 산업을 단위로 한 일자리 질서 전체를 놓고 새로이 일자리를 창출해 내고 그러면서 일자리 양극화가 줄어들 수 있도록 초기업적으로 행위를 할 수 있어야 한다. 그것을 위해 노동조합은 일자리 구성요소 자체에 대해서도 과감히 변형시켜 내는 전략과 역량을 갖추어야 한다.

주지하듯이 이미 광주형 일자리를 만들어 가는 와중에 한국노총(지역본부)은 중요한 역할을 수행했다. 군산형 일자리에서 민주노총 지역본부도 적지 않은 호응을 보여 사업의 개시와 진행에 힘을 보태는 것으로 알려져 있다. 지역 시민사회의 일원이자 지역 노동시장 공동의 규제자로서 노동조합이 연대와 평등의 관점을 가지고 이러한 모델의 개발과 실현에 적극 개입해 가야 한다. 상생형 지역일자리든 한국판 뉴딜 일자리든 지역을 중심으로 펼쳐지는 새로운 일자리 실험들에 노조가 보다 깊게 관여해서 그것이 단지 일자리 창출이 아니라 양극화 해소로 이어지도록 이끌어 내야 한다. 본고가 노동조합에게 던져진 이러한 고민과 모색이 성과로 이어지는 데에 작은 기여를 하길 바란다.

〈미주〉

- 1) 지난 2019년 최저임금의 산입범위 조정과 관련한 논의, 그리고 그 이전에 통상임금의 정의와 관련한 사회적 논란 속에서 우리가 공히 확인할 수 있었던 것은 심지어 대기업 노동자들이라고 해도 기본급의 수준이 그다지 높지 않다는 거였다. 많은 연구들은 우리나라 노동자들의 임금구조가 심플하지 않고 누더기식으로 각종 수당이 결부되어 있음을 지적했다. 원하청간 근로조건 격차도 기본급에서 나온다 기보다 사회보험을 포함한 복지의 차이에서 유발되는 측면이 크다(안주엽, 2015).
- 2) 여기서의 사회적 욕구란, 생계유지를 위해 필수적인 것으로 여겨지는 기본적 욕구(의식주 등)를 넘어서, 개인이 사회의 구성원으로서 본연의 역할을 수행하기 위해 필요한 욕구들을 포함하는 용어로 사용하였다.
- 3) 한국의 사회보험에는 국민연금, 고용보험, 건강보험, 산재보험, 노인장기요양보험 등이 속한다. 대표적으로, 국민연금의 소득대체율을 조정하는 경우, 제도 변화의 직접적인 효과는 현재의 노동자가 은퇴 후 연금수급연령에 도달해야 관측될 것이다.
- 4) 한국의 공공부조로는 국민기초생활보장제도가 대표적이고, 하위 70%의 노인에게만 지급되는 기초연금도 공공부조로 분류할 수 있다. 그리고 한국형 실업부조인 국민취업지원제도가 내년부터 실시될 예정이다.
- 5) 기업복지는 특정 기업의 노동자에게만 제공되는 임금 외 혜택(자녀 학자금 지원, 건강검진 지원 등)을 말하고, 가족 간 사적이전은 부모/자녀가 경제적으로 어려운 자녀/부모를 부양하는 경우를 말한다.
- 6) 특히 한국에서는 유독 대기업 중심의 기업복지가 발전돼 왔다. 과거에는 국가복지가 취약했기에 지불능력/교섭력이 있는 사업장을 중심으로 기업복지가 국가복지를 대신하는 역할을 했다고 할 수 있다. 근래 국가복지가 확대되면서 기업복지의 역할은 약해지고 있는 추세이며, 앞으로도 국가복지가 계속 발전할 전망이어서 기업복지는 점차 축소될 것으로 예상된다. 이는 기존 대기업 중심의 기업복지가 국가복지로 전환하는 계기로 작용할 수 있다.
- 7) 서구의 노동조합은 우리의 기업별 노조체제에서와는 달리 설립 및 존재방식 자체에서부터 그러한 역할을 수행하도록 형성되어 있다.

〈참고문헌〉

- 박명준(2020), 「코로나 위기와 '공공성의 사회적 공간'의 확장」, 『노동리뷰』 2020년 7월호, 한국노동연구원, pp.7-21.
- 안주엽외(2015), 「원하청 구조와 근로조건의 격차」, 『노동리뷰』, 2015년 8월호, 한국노동연구원, pp.67-83.
- 양난주(2019), 「사회서비스 정책 패러다임 전환과 사회서비스원」, 제30회 경상북도사회복지사 워크숍 자료집, pp.117-150.
- 이현주·장지연·전병유(2017), 「현금 기본소득과 현물 공적서비스의 불평등 완화 효과 비교 연구」, 『사회과학연구』 56(1), pp.93-118.