

| 인터뷰 |

# 한국지엠사태, 사회적 대화 구축의 기회로

## 사회적 대화는 가장 민주적인 거버넌스

**이호근** 전북지역 노사민정네트워크포럼 좌장

- 전 중앙노동위원회 공익위원(차별시정)
- 전 고용노동부 정책자문위원
- 현 한국사회정책학회 제12대 회장
- 현 한국사회보장법학회 제3대 회장



현재 사회적으로 뜨거운 논란을 낳고 있는 한국지엠 사태는 한국지엠 군산공장 폐쇄 발표로부터 시작됐다. 정부가 한국지엠을 살리는 데 공적자금을 지원해야 하는지부터 한국지엠 사태의 원인은 무엇이며 한국지엠을 정상화하기 위한 방안은 무엇인지에 이르기까지 수많은 논의가 이루어지고 있다. 그러는 사이, 한국지엠 사태의 출발점이자 가장 큰 피해를 본 군산지역에서는 피해가 점점 커지고 있다. 정부가 고용위기지역으로 선포하고 각종 지원책을 제시하고 있지만, 지난해 현대중공업 군산조선소의 가동이 중단되는 등 크고 작은 이슈가 겹치면서 군산의 지역경제는 깊은 수렁을 빠져나오지 못하고 있다.

이호근 전북대 법학전문대학원 교수는 전북지역 노사민정네트워크포럼의 좌장으로서 전북지역 노사정과 전문가들의 지혜를 모아 위기를 탈출하기 위한 방법을 모색하고 있다. 그는 위기를 극복하기 위한 가장 좋은 방안이 사회적 대화에 있다고 강조한다. 현재 위기극복을 위해 안간힘을 쓰고 있는 전북과 군산지역의 사례를 통해 지역 단위 사회적 대화의 나아갈 방향을 짚어본다.

## 고용 유지할 산업 모델, 어떻게 만들 수 있을까?

지난 2월 13일 지엠이 한국지엠 군산공장 폐쇄를 발표한 이후 한국지엠 사태가 이어지고 있습니다. 공장 폐쇄로 직격탄을 맞은 군산지역의 위기 상황과 그에 대한 지역사회의 대응은 어떻게 이루어지고 있는지요?

“전라북도의 제조업 종사자는 55만 명 정도인데, 그 중 자동차산업이 차지하는 비중이 전체 제조업의 20% 정도로 큰 편입니다. 한국지엠뿐만 아니라 전주의 현대차 상용차 공장도 타타대우상용차가 있는데, 10만 명 이상이 원·하청을 포함한 자동차산업 종사자들이어서 한국지엠 군산공장 폐쇄의 파장이 상당히 큰 상황입니다. 지금 문제가 되는 한국지엠 군산공장뿐만 아니라 현대자동차 상용차나 타타대우상용차도 물량이 줄어들고 있는 상황이고, 전체적인 지역 고용 상황이 안 좋은 상황이에요. 지난해 가동을 중단한 현대중공업 군산조선소도 글로벌 구조조정에 들어가 있기 때문에 가까운 시일 내에 재가동되기는 쉽지 않습니다.

한국지엠이 2013년도에 전북지역 전체 수출의 30~40%를 차지할 정도로 엄청난 수준이었어요. 그때 지엠이 2008년도에 맞았던 글로벌 금융위기를 벗어나는 데 한국지엠이 기여했다는 평가가 많습니다. 한국지엠 군산공장을 포함한 한국지엠에서 생산되는 소형차가 글로벌 경쟁력이 있고, 품질도 상당히 경쟁력이 있습니다. 그런 측면에서 보면 지엠이 한국에서 철수할 가능성은 높지 않겠다는 게 이제 전반적인 예상입니다.

한국지엠은 군산공장의 가동률을 이미 3~4년 전부터 10~20%로 낮춰 왔기 때문에 이런 상황이 올 것이라고 예측이 됐었죠. 그래서 사람들의 직접적인 충격은 오히려 조금 덜한 편인데 만성화 된 거죠. 그러나 원청 2,300여 명, 그리고 1차, 2차 협력업체 각각 한 5천~6천여 명, 합해서 1만 3천여 명 정도가 직접적으로 영향을 받은 거고요. 1차, 2차 협력업체 중 한국지엠 군산공장에 100% 납품하는 회사는 그렇게 많지 않아 직접적인 충격은 덜한 것 같지만, 지역경제 전체에 미치는 생산과 고용의 비중을 비춰 보면 상당히 지역 고용상황이 어렵습니다. 고용위기지역으로 선포됐는데, 근로자들의 실업급여, 훈련비용 등 특별급여, 대출 상환 등을 지원할 수 있게 했는데, 전적으로 그런 것들을 활용해야 한다고 생각합니다.

한국지엠을 유지할 수 있는 고용대책이면 좋겠죠. 그러나 지엠의 글로벌 전략이 두 가지로 압축되는데요, 하나는 재무적 관점에서 어떤 차종이나 어떤 지역에서 수익성이 가장 높은지를 우선순위로 하는 것이고, 다른 하나는 자율주행 자동차나 전기차 같은 미래자동차에 집중한다는 겁니다. 자동차산업 자체가 글로벌하게 재편되고 있는 과정에서 지엠이 전략적 선택을 하고 있기 때문에, 단순 생산해서 공급하는 형식의 한국 공장, 특히 군산공장 같은 경우는 지엠의 두 가지 전략에 부합하지 못하는 거죠.

지엠이 유럽에서 웨보레 모델을 철수했는데, 푸조에 오펔을 매각하면서 경쟁회피조항을 3년으로 설정했기 때문에, 아마 다른 모델을 가지고 3년 후에 유럽시장에 다시 갈 수도 있을 겁니다. 그러나 군산공장에서 생산하던 모델은 해당되지 않죠. 지엠의 글로벌 전략이나 중장기적인 생산 전망을 볼 때 군산공장이 유지되거나 희생하기는 상당히 어렵지 않을까 전망합니다.

산업정책적으로 보면 자동차산업이 전기차나 자율주행 자동차 중심으로 바뀌고 있는데, 한국지엠이 독자적인 전기차 모델이나 미래지향적인 자율주행 자동차를 판매할 수 있는 시장이 있어야 하고, 산업의 재편도 필요합니다. 그런 부분에서 군산공장은 대비가 되어 있지 않은 형편이죠. 산업정책적으로 지역에 있는 생산과 고용을 유지할 수 있는 산업 모델을 어떻게 만들어갈 것이냐는 것은 굉장히 중요한 문제입니다.

현 정부가 들어서 기존의 대기업 중심의 대량생산에 기반한 생산모형을 대신할 다양한 대안적인 모형을 얘기하고 있습니다. 일단 군산공장 폐쇄 시점으로 예고된 5월 말까지는 명분상 군산공장의 정상가동을 주장하고 있지만 사실상 그건 기대하기 어려운 상황이어서, 많은 전문가들은 군산에 대안 모형을 접목시킬 수 있을지에 대해 주목하고 있습니다.”



## 위기야말로 사회적 대화 구축의 기회

### 군산지역의 위기를 해소하기 위한 대안은 무엇이라고 보시는지요?

“한국지엠 군산공장의 근로자들 중 1,500명 정도가 희망퇴직을 신청했고, 700여 명 정도가 남아있습니다. 5월 말에 폐쇄되면 정리해고 아니면 부평이나 창원으로 전환배치를 하게 될 텐데, 노사의 협의를 통해 남아있는 인력을 전환배치할 수 있게 하는 것이 중요합니다. 불행하게도 세 분이나 벌써 극단적인 선택을 했는데, 우리 사회가 위험사회라는 방증이 아닌가 생각합니다. 개인에 대한 상담을 포함한 적극적인 고용대책으로 당사자에 대한 전환, 훈련, 상담, 이런 것들이 체계적이고 유기적으로 이루어져야 할 것입니다.

지엠이 군산공장을 폐쇄하면서도 부지를 그대로 소유하는 한 산업정책을 적용하기는 어렵습니다. 그 문제를 해결하기 위해서는 산업은행이 창원이나 부평 등에 투자해 5~10년 이상 고용을 보장하고 정상적인 운영을 할 경우에, 중요한 협의 항목으로 군산공장 부지 운영권을

공공기관이나 지자체가 가지게 하는 것이 중요합니다.

이런 전제 하에서 일부에서는 방대한 새만금간척지가 배후에 있으니까, 대단위 태양광 단지 같은 재생 가능한 에너지 단지로 조성하자는 주장도 있어요. 자동차 부품 공장 기지로 만들자는 주장도 있고, 공공기관, 지자체, 국가가 투자자가 돼서 전기차 등 생산 기지로 하는 거죠.

지난 4~5년간 미래 친환경차를 생산하되 적정임금 일자리를 1만 개 정도 만들자는 논의를 이어왔던 광주형 일자리 모델을 지역사회에 맞는 플랫폼으로 변화시켜 활용하자는 주장이 있습니다. 이 주장을 현실화하는 데에는 걸림돌이 있는데, 수익성이 있어야 하고 전기차 판매 시장이 탄탄해야 합니다. 이런 부분이 불확실한 상황에서 그것을 할 수 있는 지역 리더십, 중앙정부의 지원, 정책적 판단이 쉽겠는가 하는 거죠. 또 광주에서 산업적으로 논의해왔지만 실제 투자자가 전혀 움직이지 않기 때문에 실현가능성이 없다는 분석도 있고요. 미래형 자동차 중심의 생산, 특히 거기에 연관된 배터리 생산이 굉장히 중요한 부분인데 이 부분을 특화시켜서 추진하는 방안들이 검토되고 있습니다.

중장기적 산업정책하고 연관시켜 지역사회에서 토론을 거치고 거기서 나온 중요한 주제 두세 가지를 놓고 집중적으로 검토할 수 있는 TF나 거버넌스를 구축해서 상시적으로 모여야 합니다. 지역의 노사 대표들, 전문가들, 산업 및 고용정책 전문가들, 시민사회 단체들이 모이는 모델이 가동된다면 지역 차원의 중요한 사회적 대화 모델이 될 겁니다. 그걸 발족을 시켜서 6월 지자체 선거가 끝나면 새로 들어선 지방정부가 적극적으로 추진할 수 있도록 문제제기를 하려고 합니다.

그렇게 되기까지 노사나 지역단체가 서로 존중하면서 사회적 대화가 창의적으로 시도되고 가시적인 결론까지 이끌어낼 수 있도록 업종이나 지역 단위의 역할이 중요합니다. 작년 9월에 전라북도 노사민정협의회는 노사공동선언문에서 전북형 일자리를 제안한 바 있는데 후속조치가 전무해요. 이게 후속조치가 될 수 있습니다. 전북형 일자리 제안에는 비정규직 문제 해결이나 적정소득 보장, 지역사회에 기여할 수 있는 사회적 환경, 일 가정 양립 등 여러 가지 가치가 망라되어 있는데, 그 후속대책을 실현할 수 있는 중요한 계기가 발생한 거죠.

한국지엠 사태를 해결하자면 단계를 설정해서 각 단계마다 있을 수 있는 시나리오를 공론화하는 과정을 통해 방향성을 얘기해야 합니다. 그러자면 가장 중요한 것이 지자체의 리더십 일 겁니다. 지역의 고용과 산업에 상당한 변화가 올 것이기 때문에 20~30년을 내다보고, 길게 비전을 제시하면서 운명을 결정해 나가야 하는데, 유감스럽게 아직 명확히 안 보입니다. 그 부분이 한계가 아닐까 싶습니다.”

### 시지프스의 심정으로 지속적인 대화 시도

각 지역마다 노사민정협의회가 구성돼 있지만 한국지엠 사태를 보면 중앙단위뿐만 아니라 지역단위에서도 사회적 대화는 잘 이루어지지 않고 있는 것으로 보입니다. 그 원인은 무엇이라고 보시는지요? 어떻게 활성화할 수 있을까요?

“작년 12월에 4개 지역에서 노사상생 일자리를 제안하면서 관계자 회의가 있었어요. 거기서 전북형 일자리와 관련해 중요한 쟁점으로 나온 게 협력업체끼리 협의회가 없다는 것이었어요. 우리나라의 자동차산업의 제일 큰 문제는 과도한 수직적 경영과 원청업체의 강요 때문에 독자적으로 수익 기반을 가진 협력업체들이 크지 못한다는 거예요. 그런데 협력업체가 단가 문제를 비롯해 여러 가지 문제를 건설적으로 해결할 수 있는 틀이 잡혀있지 않아요.

노사 간은 말할 것도 없고, 원청업체와 협력업체의 관계를 변화시켜 나가야 하는데 안 되고 있죠. 그 이유를 놓고 닭이 먼저냐 달걀이 먼저냐 다룰 필요는 없다고 생각합니다. 지금 잘 안 되는 건 사회적인 위기나 문제를 풀어 나가는 방식이나 실력의 표현일 수도 있지만, 사회적 대화는 좀 더딜지라도 가장 민주적이고 가장 수준 있는 선진적인 거버넌스이기 때문에 사회적 대화를 통해 문제를 풀어가려는 노력을 지속적으로 해야 한다고 생각합니다. 선진국들이 150년, 200년 걸려 달성한 것을 몇 십 년 만에 한꺼번에 흉내 내는 것은 무리일 수 있어요. 미흡하면 미흡한 대로 계속 시도해야 한다고 봅니다.

군산만 해도 직접적인 생산을 담당하는 노사가 있고, 이들을 견인하고 지원하는 지역의 행정이 있어요. 지역의 대학이나 산업 전문역량들도 많잖아요. 그런데 그들이 다 따로따로 놀



고 있어요. 이들을 모으고 그 에너지를 효율적이고 효과적으로 발휘할 수 있는 여지를 못 살리고 있다고 봅니다. 노동은 노동대로 노정간 교섭만을 요구하고 있고, 노사 간의 신뢰가 형성돼 있지 않으니까 사회적 대화도 잘 안 되는 건데, 중앙이든 지역이든 할 수 있는 데부터 해 가면서 학습효과를 쌓아야 합니다. 해 나가면서 완화시켜나가야 할 문제지 우리는 안 되는구나 하고 포기할 문제는 아니죠.

노사가 조직률이 높고, 열린 행정에 친화적이고 익숙해야 사회적 대화가 가능하다고 생각하는데, 그건 물론 중요한 조건입니다. 그러나 그것이 없다고 해서 안 될 것이냐 하면 그건 아니거든요. 여러 가지 형태의 시도들이 가능할 수 있어요. 대화의 주체들이 전략적인 선택을 통해 대화하면 구조적인 전제가 없어도 의미가 있을 수 있다는 거죠.

물론 사회적 대화가 우리나라뿐 아니라 전 세계적으로 굉장히 후퇴한 상황이고 잘되는 나라가 없어요. 조직노동이 위축되고 있고, 경제 시스템이 글로벌하게 확장되면서 변수가 폭 넓어진 거죠. 그런데 가장 역설적이게도 사회적 대화를 통하지 않으면 문제를 해결할 수 없는 영역이 더 커지고 있어요. 사회적 대화를 실현할 수 있는 여건은 더 불리해졌는데, 반대로 사회적 대화를 통해야만 문제를 해결할 수 있는 영역이 커지고 있다는 거죠. 결국 사회적 대화를 통해서 끊임없이 문제를 해결하려고 노력하면서 학습해야 합니다. 사회적 대화는 노사정은 물론 시민사회 단체나 전문가들이 서로 신뢰를 갖고 사회적 대화를 통해 의사결정에 참여하면서 권한과 책임도 갖게 되는, 높은 수준의 민주적인 정책결정이라고 봅니다.

지금은 좀 아쉽게 됐지만 2012년에 프랑스 올랑드 대통령은 “사회적 대화는 결과가 아니다. 과정이다. 모든 새로운 정책에 있어서 반드시 사회적 대화를 거쳐서 정책이든 입법이든 추진하겠다”고 선언했어요. 그리고 헌법을 개정해서 경제사회환경위원회로 명칭을 바꿨어요. 경

제, 사회에 환경까지 포함시킨 겁니다. 233명의 위원으로 구성돼있죠. 저는 그 정신, 그런 시도가 굉장히 높이 평가되어야 한다고 생각합니다. 국가적으로 중요한 고용정책, 산업정책, 사회안전망 등 다양한 문제를 열린 행정을 통해서 결정하려고 한 것이고, 과정의 민주성을 굉장히 강조한 겁니다. 그 효율성은 조금 떨어질 수 있겠죠. 그러나 장기적으로 지속가능한 발전을 위해서는 사회적 대화를 포기할 수 없을 뿐만 아니라 촉진해야 한다는 겁니다.

지금 130여 개 지자체별로 노사민정협의회가 설치돼 있어요. 그런데 얼마 안 되는 예산을 나눠서 지원하다 보니까 1년이 가도 얼굴 한 번 보기 힘든 형태로 가고 있죠. 아주 상징적인 예산 사업이 아니고, 실제 거버넌스가 작동하는 회의체를 가동시켜야 합니다.

예를 들어 대통령이 중앙단위 노사정 사회적 대화기구에 일 년에 네 차례 정도 참석한다고 하면 자연스럽게 힘이 생기죠. 그 하부단위에 구성돼 있는 분과는 예컨대 한 달에 한 번 씩이라도 서로 얼굴을 마주하면서, 일 년에 두 가지 정도 의제를 선정해서 논의하는 겁니다. 거기서 의미 있는 결론이 나오면 지자체장뿐 아니라 지방의회에 보고하고 그 의견을 청취할 수 있게 하는 거죠.

또 중앙단위뿐만 아니라 자동차, 조선, 보건의료 등 업종별로 여러 가지 현안들이 많지 않습니다. 그런 부분에 대해 지역에서도 전면적으로 참여해서 개입을 하라는 겁니다. 개입을 통한 정책결정을 하지 않으면 지금의 무기력함을 타개하기 힘들어요.

누군가는 이런 문제제기를 해줘야 합니다. 제가 지역에서 10년 넘게 해봐도 진전은 별로 없지만 여러 가지 시도를 해보는 이유가 그런 겁니다. 그래도 사회적 대화를 통해서 정책결정을 하고 책임과 권한을 공유할 때 그게 열린 행정이나 민주적 의사결정의 올바른 길이라 생각하기 때문에, 시지프스 같이 계속 돌을 올리는 그런 마음으로 시도하는 거죠.

장기적으로, 지속적으로 만나서 업종이든 지역이든 필요한 의제를 논의하게끔 만들어줘야 합니다. 그러려면 행정이 지역의 중요한 아젠다를 노사민정협의회에서 논의하고 그 결과를 존중하겠다는 자세가 필요한데, 아직까지 그런 경험이 없어요. 그래서 기업 유치에만 신경 쓰죠. 그러면 고용효과는 별로 없어요. 경쟁적으로 재원이 들어가는 상황이 오면 파산해 버리는 식

으로 거버넌스가 운영이 되니까, 그런 것들을 사전에 견제하고, 지속가능한 발전을 하게 하자는 겁니다. 사회적 대화가 되겠느냐고 회의적으로 생각하기보다 그런 것들을 창의적으로 만들어 나가는 노력이 필요하다는 겁니다. 거기서 뭔가 유의미한 모델이든 결과가 나오면 그걸 통해서 확산할 수 있겠죠.”

### 역사적 학습효과를 포기하지 말라

최근 4차 산업혁명을 이야기하면서 일자리가 없어질 거라고 주장하는 사람들이 많습니다. 여기에서 노동은 무엇을 해야 하며 경영은 어떻게 나가야 할 것이라고 보십니까?

“독일에서는 4차 산업혁명을 논의하면서 참여를 통해서 공동결정을 한다면 효율적으로 대처할 수 있다는 결론에 도달했어요. 그게 바로 사회적 대화예요. 작업장 수준에서의 노사가 대화를 하는 거고, 초기업 수준에서의 업종단위에서의 대화를 하는 거죠. 기술의 도입이 고용에 미치는 영향을 고민하고 사회적 대화를 통해 당사자들이 그런 일에 대비했다면 지금 우리가 맞고 있는 조선산업이나 자동차산업의 위기를 맞았을까요? 지금까지 지속적으로 사회적 대화를 했다면, 위기가 없지는 않았겠지만 그걸 해결하려는 지혜는 더 차원이 다르게 축적됐을 겁니다. 문제는 그렇게 안 한다는 겁니다. 피하는 거잖아요. 이걸 현명한 방법이 아니에요. 높은 지성이 작용하는 사회일수록 사회적 대화의 필요성은 더 요구될 것이라 생각합니다.

4차 산업혁명의 시기에 노동의 패턴은 다양하게 변하고 있습니다. 노동이 없어진다는 건 일이 없어진다는 말이 아니라 노사나 노동의 관계, 계약의 관계가 다원화 된다는 말이지요. 그렇게 보면 전통적인 형태의 엄밀한 종속노동, 1인 사업주와 계약관계를 맺고 제한된 생산 장소에서 대량으로 생산하며 집단적인 노사관계가 작동하는 형태는 상당부분 완화되거나 분산될 겁니다. 그러나 거기에 일이 없어지지는 않을 것입니다.

그러면 일을 민주적으로 분배하는 문제가 부상하겠죠. 분배가 왜곡되지 않게 참여를 통해서 민주적 의사결정을 하는 과정이 사회적 대화라고 거예요. 그런 것들을 균형 있게 유지할 수 있는 중요한 수단인 거죠. 만일 그게 없다면 극단적인 정글의 법칙이 지배하는, 칼 폴라니

가 얘기한 악마의 맷돌이 될 수도 있어요. 시장은 자원 배분을 효율적으로 하는 시스템이지만 영혼이 없기 때문이죠. 민주적 통제를 통한 균형이 없으면 악마의 맷돌이 되는 거죠.

시장경제와 민주주의가 균형을 잡을 수 있게 끊임없이 노력해야 합니다. 그 중요한 수단이 사회적 대화라고 봅니다. 오늘날 전 세계적으로 정치, 사회, 기술 등 모든 영역에서 역사적 학습효과로 터득한 성과를 너무 쉽게 포기하고 있어요. 그러지 말라는 겁니다. 사회적 대화는 힘들게 만들어 가고 쌓아가야 할 것인 만큼 구체적인 실천을 해야 합니다. 이런 것들이 하루 아침에 이루어지지는 않을 겁니다. 그러니 시지프스처럼 계속 밀어 올려야 하는 겁니다.”