

2019

3+4 권  
통권 8호

# 사회적 The Social Dialogue 대화

# 사회적 대화

## 권두언

---

사회적 대화, 비온 뒤에 땅이 더 굳을 것	008
이덕재 본지 편집위원장	

## 01> **특집** 멈추지 않는 사회적 대화

---

### <3개 합의 도출, 주요 내용과 의미는>

과거, 현재, 미래를 교차하는 세 가지 사회적 합의	014
이덕재 수석전문위원	

노동시간제도개선위원회 「탄력적 근로시간제」 합의의 의의와 향후과제	016
손동희 전문위원	

사회안전망개선위원회 「고용안전망 강화를 위한 합의문(안)」 주요 내용 및 의의	026
송해순 전문위원	

디지털 전환과 노동의 미래 위원회	
「디지털 전환에 대한 노사정 기본인식과 정책 과제에 관한 기본 합의문(안)」의 의의와 향후 과제	035
강금봉 전문위원	

〈본위원회 스케치〉

경제사회노동위원회 2·3차 본위원회 개최

046

이세종 전문위원

02〉 긴급대담

---

사회적 대화 현주소 진단과 전망은?

052

임상훈 한양대 경영학부 교수, 노중기 한신대 사회학과 교수, 장지연 한국노동연구원 부원장

[사회] 이덕재 수석전문위원, [발제] 손영우 전문위원

03〉 기획좌담

---

광주형 일자리 협약 타결과 지역 확산의 가능성 모색

080

박병규 광주광역시 사회연대일자리 특별보좌관, 박용민 일자리위원회 정책개발부 과장,

박용철 한국노동사회연구소 선임연구위원, 손영우 전문위원,

임운택 계명대학교 사회학과 교수, 황세원 LAB2050 연구실장,

[사회] 이덕재 수석전문위원

# 사회적 대화

## 04) 사회적 대화 논단

---

실업부조제도와 관련 제도 및 정책사업과의 관계 정립 110

김혜원 한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수

한국형 실업부조 전달체계 117

길현중 한국노동연구원 연구위원

## 05) 기획취재

---

중소기업계가 논의 주체로 참여하게 된 것 큰 의미 126

[인터뷰] 김기문 중소기업중앙회 회장

### [풍경으로의 여행]

전쟁과 평화, 아픔과 사랑이 공존하는 '서해의 보석' 백령도 134

정철훈 여행작가



## 06> 사회적 대화 현장

---

택시-카풀 갈등, 사회적 대화로 대타협 박완순 <참여와혁신> 취재기자	148
「건강보험 보장성과 지속가능성 제고를 위한 사회적 합의 방안」 토론회 이지은 전문위원	152
「노동존중사회 구현을 촉진하기 위한 노동인권교육 강화 방안 모색」 토론회 강은영 <참여와혁신> 취재기자	164

## 07> 사회적 대화 국제 동향

---

국제노사정기구연합(AICESIS) 이사회 및 워크숍 참석 손욱이 국제협력 전문위원	174
유럽 주요국의 노동 동향(2018년 3/4분기) 손욱이 국제협력 전문위원	177
격월간 <사회적 대화> 호별 주요 내용	188

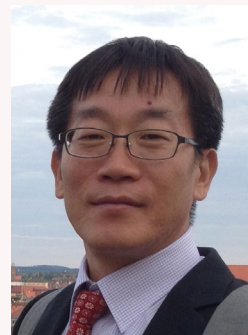
| 권두언 |

# 사회적 대화, 비온 뒤에 땅이 더 굳을 것

2019년 3월 11일(월) 06:20, 07:00로 예정되어 있던 제3차 본위원회 참석을 위해 이른 시간에 위원회에 출근하였다. 출근 내내 혹시 있을지 모를 불상사에 노심초사하였으나 다행히 불상사는 없었다. 그런데 7시가 다 되도록 계층대표 3인이 모습을 드러내지 않아 2차 본위원회 사태가 재발되지 않을까 하는 우려가 엄습하였다. 불행히도 우려는 현실이 됐다. 계층대표 3인이 결국 회의 시작 6분 전에 불참통보를 했기 때문이었다.

발단은 2019년 2월 19일, <노동시간제도개선위원회>에서 합의한 「탄력근로제 개선을 위한 경제사회노동위원회 노사정 합의문」(이하 「탄근합의」) 때문이었다. 탄력근로에 대한 한국노총과 한국경총을 중심으로 이루어진 극적 합의를 둘러싼 파장은 실로 엄청났다. 처리될 것 같았던 의제별위원회의 합의문은 3월 7일 대통령이 주재하려던 본위원회에 계층대표 3인이 불참하면서 의결정족수 부족으로 본위원회 의결이 무산되었던 것이다.

이번 탄근합의 사태는 단순히 개편된 경사노위 의사결정구조에 대한 적절성의 문제를 넘어, 우리나라 노동정치 및 노사관계의 복잡하고도 중층적인 갈등 양상을 폭발적으로 드러냈다. 탄근합의를 둘러싸고 진보·노동진영의 맹렬한 비난이 강도 높게 진행되었다. 심지어 한국노총과 민주노총은 서로를 비난하는 등 갈등을 빚기도 하였다. 국회에서는 자유한국당을 중심으로 합의안을 수용할 수 없다며 보다 탄근을 확대하는 입법(안)을 예고하기도 했다. 탄근을 둘러싼 관련 당사자들 간 정치적 공방 외에 사실과 전혀 다른 각종 루머와 잘못된 보도도 난무했다. 위원회를 이끌었던 해당 위원회 위원장은 제자들로부터 곤욕을 치르기도 했다. 역



**이덕재**  
본지 편집위원장

사적 합의가 순식간에 야합으로 폄훼되면서 탄근을 둘러싼 지난 한 달 여 동안은 그야말로 '상징싸움'의 시기가 된 것이다.

필자는 일련의 상황을 사회적 대화의 한 가운데에서 지켜보면서 여러 사람이 그랬을 것처럼 무척 안타깝고 착잡한 심정을 갖지 않을 수 없었다. 그 누구의 잘잘못을 넘어, 우리 사회적 대화를 둘러싼 척박한 구조적 환경이 적나라하게 드러나면서 어디서부터 신뢰의 기반을 쌓아 나갈 수 있을지 쉽게 길이 보이지 않았기 때문이다.

이 과정에서 한 가지 희망적인 것은 언론 등 겉으로 드러나는 것과 달리 사회적 대화에 대한 많은 지지를 확인하였던 점이다. 계층대표 3인은 지속적으로 사회적 대화의 중요성을 강조하였고 각계 관련 주체들과의 비공식적인 경로 속에서 다양한 형태의 지지가 확인되었다. 무엇보다 이 와중에 지속적인 논의를 진행해왔던 <사회안전망 개선 위원회>와 <디지털전환과 노동의 미래위원회>가 그간의 논의의 결실로 「고용안전망 강화를 위한 합의문」(2019.3.5)과 「디지털 전환에 대한 노사정 기본인식과 정책과제에 관한 기본합의문」(2019.2.11)을 각각 발표하였다. 탄근이 사회적으로 시끌시끌했지만, 위원회는 묵묵히 정상 가동되고 있었던 것이다. 필자는 이번 호에 이들 세 건의 합의문 특집을 과거와 현재, 그리고 미래라는 관점에서 소개하였다. 어찌면 이 세 합의문이 과거, 현재, 미래가 복잡하게 착종된 우리 노사관계 및 노동정책의 현주소를 여실히 보여주고 있는지 모르겠다.

한국 노사관계 및 노동정치의 복잡성을 역동적으로 드러낸 이번 시기의 특성을 감안하여 이번 호는 풍부한 내용들이 가득하다. 우선 세 가지 합의문에 대한 자세한 소개와 의미가 실려 있다. 합의문이 이루어지기까지의 주요경과, 합의문의 내용과 의미, 그리고 향후 과제 등을 중심으로 합의문의 내용을 한눈에 알아 볼 수 있도록 도와주고 있다.

그리고 〈긴급대담〉에서는 사회적 대화의 현주소를 되돌아보고 전망을 살펴보기 위해 이 분야의 전문가들인 노중기 교수(한신대), 임상훈 교수(한양대), 장지연 부원장(한국노동연구원)을 모시고 귀한 논의의 시간을 가졌다.

한편, 〈기획좌담〉에서는 광주형 일자리 협약타결과 지역 확산의 가능성을 모색하는 시간을 가졌다. 광주형 일자리 모델의 역사적 산증인인 박병규 특별보좌관(광주광역시)을 비롯하여 이 분야 전문가들과 함께 심층적인 논의가 진행되었다.

또한, 〈사회적대화 논단〉에서는 사실 탄근 때문에 주목을 받지 못했지만 우리나라 고용안정망의 역사에서 새로운 빛장을 열지도 모를 ‘한국형 실업부조’에 대해 다루고 있다. 김혜원 교수(한국교원대)가 실업부조와 관련된 제도 및 정책들을 소개하고, 길현중 박사(한국노동연구원)는 실업부조의 전달체계와 관련한 내용들을 살펴보고 있다.

그리고 지난 4월 4일과 4월 5일 경사노위 주관 두 건의 정책토론회가 진행되었다. 하나는 「건강보험 보장성과 지속가능성 제고를 위한 사회적 합의 방안 토론회」로 건강보험제도개선기획단 활동을 마무리하면서 개최되었고 또 다른 하나는 「노동존중사회 구현을 촉진하기 위한 노동인권교육 강화방안 모색 토론회」가 그것이었다. ‘건강보험’과 ‘노동인권교육’에 관한 두 토론회의 논의 내용이 풍부하게 실려 있다.

이 외에도 2차 및 3차 본위원회에 대한 진행 경과, 택시-카풀 갈등의 사회적 대타협, 김기문 중소기업중앙회 회장과와의 인터뷰 등 다양한 내용들이 담겨 있다.

탄근을 둘러싸고 치열하게 전개되었던 상황들은 ILO 논의로 전선이 이동하면서 빠르게 국면 전환을 하고 있다. ‘비온 뒤에 땅이 더 굳어진다’는 말이 있다. 사회적 대화는 최근의 어려움과 갈등을 반드시 긍정적 에너지로 전환해야 한다. 그리고 사회적 대화가 격차와 불평등 해소 등 시대적 과제를 해결하는 희망의 ‘사다리’로서 제 모습을 찾아갈 수 있기를 기원한다.



# 멈추지 않는 사회적 대화

## 3개 합의 도출, 주요 내용과 의미는

- 과거, 현재, 미래를 교차하는 세 가지 사회적 합의  
이덕재 수석전문위원
- 노동시간제도개선위원회 「탄력적 근로시간제」 합의의  
의의와 향후과제  
손동희 전문위원
- 사회안전망개선위원회  
「고용안전망 강화를 위한 합의문(안)」 주요 내용 및 의의  
송해순 전문위원
- 디지털 전환과 노동의 미래 위원회  
「디지털 전환에 대한 노사정 기본인식과 정책 과제에  
관한 기본 합의문(안)」의 의의와 향후 과제  
강금봉 전문위원

## 본위원회 스케치

- 경제사회노동위원회 2·3차 본위원회 개최  
이세종 전문위원

## | 3개 합의 도출, 주요 내용과 의미는 |

# 과거, 현재, 미래를 교차하는 세 가지 사회적 합의

이덕재 수석전문위원

이번 격월간 「사회적 대화」 3·4월호에서는 최근 각 회의체에서 이루어진 세 편의 합의문에 관한 내용을 특집으로 다루고자 한다. 첫째는 '19.2.19. <노동시간제도개선위원회>에서 합의한 「탄력근로제 개선을 위한 경제사회노동위원회 노사정 합의문」이다. 둘째는 '19.3.5. <사회안전망개선위원회>에서 합의한 「고용안전망 강화를 위한 합의문」이다. 그리고 셋째는 '19.2.18. <디지털 전환과 노동의 미래위원회>에서 합의한 「디지털 전환에 대한 노사정 기본인식과 정책과제에 관한 기본합의문」이 그것이다.

이들 세 합의문 중 고용안전망 및 디지털 전환 관련 합의는 작년('18년) 7월 노사정대표자회의 시절 발족한 두 의제별 위원회의 오랜 논의 끝에 이루어진 성과물인 반면, 탄력근로에 관한 합의는 '18.11.5. 국회의 공식 요청에 따라 긴박한 일정 속에서 두 달 남짓한 기간에 이루어진 논의 결과물이다.

필자는 묘하게도 각각의 세 합의문 내용에서 선명하지는 않지만 나름대로 과거, 현재, 그리고 미래가 교차하는 느낌을 받는다. 예컨대 탄력근로에 관한 합의에서는 지체된 과거를 보게 된다. OECD 국가들 중 경제적으로는 이미 10위권의 대국에 들어섰으나 오랫동안 최장노동시간 국가로 남아 있던 과거의 '그늘'을 읽게 되는 것이다. 사실 탄력근로에 관한 합의는 2018년 3월 주당 최대 52시간 상한이라는 근로기준법 개정예 따라 이를 보완하기 위한 노력의 일환으로 이루어졌다. 대부분의 선진국들에서 이미 오래 전에 확립된 노동시간(정확히는



노동시간 단축)에 관한 기준이 이제야 제도화 된 '시간의 지체'인 것이다.

고용안전망에 관한 합의문에서는 현재 당면한 한국 노동시장의 문제를 직시하게 된다. 우리는 지난 몇 년 동안 조선, 자동차 등을 필두로 한국경제를 이끌어왔던 주력 중화학 제조업 부문의 쇠락 충격을 정면으로 마주하는 한편, 저숙련 서비스 부문의 취약한 노동시장의 급격한 확산도 분명히 경험하고 있다. 산업구조의 근본적인 재편과 함께 노동시장의 불안정성이 고조되어 가는 가운데 우리나라의 대표적인 고용안전망인 고용보험(실업보험)의 한계는 매우 컸다. 이를 보완하기 위해 한국형 실업부조의 도입 요구들이 지속되었는데 이번 고용안전망에 관한 합의 중 한국형 실업부조의 도입은 마침내 이를 실현코자 하는 것이다. 여러 제약 속에서 아직은 걸음마 수준이지만 고용안전망에 관한 새로운 제도의 문을 열어젖힌 의미는 결코 가볍지 않다.

디지털 전환에 관한 합의는 누구나 쉽게 동의할 수 있듯이 지난 몇 년 동안 미래에 관한 지배적인 주제로 자리매김한 디지털 전환에 대해 노사정의 기본인식과 정책과제를 담고 있다는 점에서 시선은 미래를 향해 있다. 미래가 주는 불확실성과 미지성 때문에 합의가 추상적일 수밖에 없었지만 노사정이 머리를 맞대고 실천적 방향성을 도출했다는 의미는 결코 작지 않다.

이번 세 합의 중 탄력근로에 관한 합의가 한국적 노동정치 및 노사관계의 맥락 속에서 여러 갈등 양상으로 분출되면서 합의의 의미를 둘러싸고 과잉이념화로 몰려 간 부분이 무척 아쉽지만 이 과정에서 얻게 된 여러 교훈과 의미들이 보다 탄탄한 사회적 대화의 자산으로 전환되길 기대한다.

끝으로 필자는 세 합의문의 시간적 배열을 이야기했지만, 실제로는 세 합의문이 톱니바퀴처럼 상호 맞물려 있다는 점도 강조하고 싶다. 흔히 디지털 전환이 한편에서는 기술의 적극적 활용에 의한 노동시간의 절약과 생산성 향상을 가져오지만 다른 한편에서는 노동시장 불안정성 등 새로운 리스크를 야기한다. 따라서 디지털 전환의 긍정적 기능을 기대하기 위해서는 그 전제로서 탄탄한 고용안전망이 뒷받침되어야 한다. 이것이 바로 많은 나라들이 부러워하고 꿈꾸는 '유연안정성(flexicurity)'의 미래이다. 이런 면에서 이번 세 합의문은 복합적으로 상호 맞물려 있는 중층적 층위들을 갖고 있다. 이들 층위들의 긴밀한 연관 속에서 긍정의 미래사회를 가늠해 본다.

## | 3개 합의 도출, 주요 내용과 의미는 |

# 노동시간제도개선위원회 「탄력적 근로시간제」 합의의 의의와 향후과제

손동희 전문위원

## 논의 배경과 경과

2018년 근로기준법 개정으로 주 52시간 노동시간 상한제가 도입되고 기존의 노동시간 특례업종이 26개에서 5개로 축소되었다. ‘탄력적 근로시간제’(이하 ‘탄력근로제’)는 이 같은 실질적인 노동시간 단축에 따른 경영상의 문제를 최소화하기 위해 경영계에 의해 적극적으로 제기된 이슈였다. 대내외 어려운 경제상황과 고용관련 지표의 지속적인 악화 속에서 여·야·정 국정상설협의체는 '18.11.5. 탄력적 근로시간제의 확대 적용에 대한 보완 입법 조치에 합의하였다. 이후 국회 환경노동위원회는 '18.11.9. 경제사회노동위원회에 관련 쟁점에 대한 사회적 협의를 공식 요청하였고, 경제사회노동위원회는 '18.11.22. 제1차 본위원회를 열어 「노동시간제도개선위원회」의 구성·운영을 의결하였다. 노동시간제도개선위원회는 3차례의 준비회의를 거쳐 '18.12.20. 공식 발족하였고, '19.2.19. 제9차 전체회의에서 합의문을 채택·의결한 후 관련논의를 종료하였다.

## 합의문의 주요 내용 : 쟁점과 의미

탄력근로제 개선을 위한 노사정 합의문은 모두 7개 문항으로 구성되었다. 내용적으로는

크게 세 부문 즉, 단위기간 확대를 포함한 운영요건 완화, 이에 대응하는 노동자의 건강권 보호 및 제도의 오남용 방지를 위한 임금보전 방안, 그리고 제도 안착을 위한 관리방안으로 나눠볼 수 있다. 이하에서는 합의문의 문항별 내용을 살펴본다.

### 단위기간 '3개월 초과 6개월 이내' 신설

탄력근로제 논의에서 가장 큰 사회적 관심사는 단위기간 확대 여부였다. 이번 합의문에는 탄력근로제의 단위기간을 '최대 6개월'로 명시하여 현행 단위기간 '2주 이내', '3개월 이내' 외에 '3개월 초과 6개월 이내' 단위기간을 추가하였다. 단위기간 확대는 경영계의 요구사항이기도 했다. 주로 석유·화학업종과 같은 대형 장치산업의 대정비사업, 주문자생산방식으로 변동적 주문량에 대응하는 철강산업, 계절적 변동과 기후적 요인에 영향을 받는 건설업 등을 중심으로 현행 주 52시간 노동시간 상한제 준수가 어렵다는 문제제기가 컸다. 외국의 경우, 법

〈표〉 탄력근로제 단위기간별 주요 현황 및 합의안 주요 내용

구분	현행		합의문
	2주 이내	3개월 이내	3개월 초과 6개월 이내
핵심요건	■ 취업규칙 또는 이에 준하는 것에 규정	■ 근로자대표와 서면합의	■ 근로자대표와 서면합의
노동시간 사전 확정	■ 근로일과 근로일별 근로시간 사전 확정		■ 주별 근로시간 사전 확정 - 최소 2주전 통보 - 불가피한 사정 발생시 주별 근로시간 변경 및 근로일별 근로시간 사전 통보
임금보전	■ 기존의 임금수준이 저하되지 않도록 임금보전방안을 강구		■ 임금보전 방안 마련 후 신고 - 미신고시 과태료 부과
노동시간	■ 주 60시간 (소정48+연장12시간)	■ 주 64시간 (소정52+연장12시간)	■ 주 64시간(소정52+연장12시간) ■ 근로일간 11시간 연속휴식시간 의무화 - 서면합의시 예외
기타			■ 고용노동부에 전담기구 설치
적용제외	■ 연소자(15세 이상 18세 미만), 취직인허증을 보유한 15세 미만 ■ 임신 중인 여성근로자		

정 노동시간을 비롯한 제도 전반의 차이로 직접 비교는 어려울 수 있으나, 단위 기간만 놓고 보면 ‘1주’에서 ‘1년 이상’까지 다양하다.<sup>1)</sup>

일각에서는 집중 노동시간이 이루어지는 기간을 단위기간 간 앞뒤로 배치하여 연결함으로써 연속 6개월 64시간 노동이 가능하게 되었다는 비판이 있다. 이 같은 해석은 이론상으로만 가능한 과도한 우려이다. 위원회 출범 초기 논의 과정에서 이에 대한 문제 제기가 있었으나 노사 모두 현실적으로 불가하다는 공통된 입장을 밝힌 바 있다. 경영계의 제안서에도 단위기간 3개월의 경우 통상 1.5개월의 집중적인 인력운용만으로는 어렵다는 현실적 조건을 제시한 바 있다.

### 건강권 보호를 위한 ‘근로일 간 11시간 연속 휴식 제도’ 의무화

탄력근로제 단위기간을 6개월로 확대하면서 과로방지 및 노동자 건강보호를 위해 근로일 간 11시간 연속 휴식시간을 의무화하였다.<sup>2)</sup> 다만, 불가피한 경우 근로자대표와의 서면합의가 있는 경우에는 예외를 인정하였다. 탄력근로제 단위기간 논의에서 노동계의 가장 큰 우려와 요구는 건강권 보호였다. 현행 근로기준법상 주당 노동시간에 대한 규제는 있으나 일별 규제는 없는 상태이다. 이론적으로는 연장노동을 주 12시간 한도로 규제하고 있으므로 1일 8시간 노동에 연장노동 12시간을 더하면 1일 20시간이 가능할 수도 있다. 임의의 24시간에서 11시간 연속휴식 보장은, 일과 중 휴게시간 1시간을 고려할 경우 1일 최대 12시간의 노동시간 한도를 갖는 셈이다.<sup>3)</sup>

한편, ‘근로자대표와의 서면합의’를 통해 주별 근로시간을 변경할 수 있도록 하는 예외조항

1) 외국의 법정노동시간과 ‘탄력적 근로시간제’ 단위기간(고용부, 2019, 「해외 주요국 근로시간제도」; 김승택 외, 2018, 「탄력적 근로시간제 실태조사 및 해외제도 연구」 참고) : 일본 - 주 40시간제, 단위기간 1주/1개월/1년, 독일 - 1일 8시간(주 48시간), 단위기간 6개월/1년(단협체결 시), 프랑스 - 주 35시간제, 단위기간 4주/1년(기업별 협약체결 시)/3년(산별협약체결 시)

2) 노동시간 특례업종(근로기준법 제59조)에 적용해오던 ‘근로일 간 11시간 연속휴식’ 제도를 탄력근로제 6개월 단위기간에 적용한 사항이다.

3) 2019년 2월 18일 민주노총이 경사노위에 제출한 항의서한에서도 노동자 건강권 보장과 과로방지를 위해 ‘연속휴식시간제’ 도입이 필요함을 제기한 바 있다.

을 두었다. 예외적 사유의 발생으로 11시간 연속휴식을 부여할 수 없는 ‘불가피한 경우’가 이에 해당한다.<sup>4)</sup> EU 등 외국사례에서 나타나는 예외의 내용에는 ‘사고 발생이나 긴박한 사고 위험 시’, ‘원료 또는 생필품의 부패가 우려되는 경우에 일시적 업무’, ‘즉각적인 수행이 필요한 긴급 작업’ 등이 있다. 따라서 단서 조항의 의미는 i) 불가피한 경우에 한해 ii) 근로자대표와 별도의 서면합의를 체결하였다면 iii) 노사가 합의한 그 내용에 따라 ‘다른 방식의 건강권 보호 조치를 할 수 있도록 여지를 두는 것으로 해석할 수 있다. 단순히 노사가 합의할 경우 11시간 연속 휴식 의무를 지키지 않아도 되는 것으로 해석하는 것은 본 합의 내용의 취지와는 다르다.

한편, 합의문에는 노사정 사회적 대화 주체들이 ‘노동자의 과로를 방지하기 위한 대책을 마련한다’라고 명시함으로써 ‘과로방지법’ 제정의 필요성과 그에 대한 책임 있는 주체들의 노력 의무를 부과하였다. 현행 산재보험료율 산정을 위해 활용하고 있는 ‘과로인정기준’은 ‘발병 전 12주 동안 1주 평균 60시간 초과 또는 4주 동안 1주 평균 64시간 초과’하는 경우이다. 따라서 연장노동을 포함하여 주당 최대 64시간까지 가능한 현재 노동시간제도는, 과로기준 12주 평균 60시간에 대해서는 예방이 가능하지 않다. 추후 주 52시간 노동시간 상한제에 맞춰 과로인정에 대한 기준 검토와 함께 과로방지를 위한 법 제정의 적극적인 검토가 필요하다.

### 운영요건의 완화 : 주별 노동시간 확정 및 최소 2주전 일별 노동시간 사전 통보

탄력근로제 도입은 단위기간 3개월과 마찬가지로 ‘근로자대표와의 서면합의’를 전제로 하였다. 이때 노동시간의 사전 확정은 단위기간 ‘3개월 이내’의 경우 ‘근로일별’로 되어 있으나 ‘3개월 초과 6개월 이내’ 단위기간에 대해서는 ‘주별’로 노동시간을 사전에 확정토록 완화하였다.<sup>5)</sup> 단위기간 전체를 두고 ‘근로일별 근로시간’을 사전에 확정하기가 현실적으로 어렵다는 경영계의 요구가 반영된 것이다. 한국노동연구원 실태조사 결과에서는 노동시간의 사전 특정요건 완화에 대한 요구(24.6%)가 상대적으로 높게 나타난 바 있다.

4) 고용노동부(2019.3), “탄력적 근로시간제 개편내용” p.4 참고.

5) 독일의 경우 노동시간에 관한 사항은 의무적 공동결정사항이다. ‘사업조직법’ 제87조 제1항 제1호부터 제3호에는 법률이나 단협 규정이 없는 한 종업원평의회와 사용자간 합의 결정사항을 두고 있으며 이 중 제2호에는 ‘각 주에 대한 노동시간 배분’이 결정사항으로 포함되어 있다.

한편, 단위기간 전체의 주별 노동시간 확정 후 최소 '2주 전'까지는 일별 노동시간을 노동자에게 사전 통보하도록 하였다. 일별 노동시간에 대한 사전 예측성을 확보하여 생활리듬과 건강권이 침해되지 않도록 하기 위한 장치였다. 다만, '불가피한 사정'이 발생한 경우 근로자대표와의 협의를 통해 주별 노동시간을 변경할 수 있는 예외조항을 두었다. '불가피한 사정'이란 천재지변, 기계고장, 업무량 급증 등 매우 제한적이고 예외적인 경우를 의미한다. 예측하지 못한 상황의 발생을 전제할 경우 최소 2주전 일별 노동시간 통보가 현실적으로 불가능 측면이 있으므로 합의문에는 '사전'에 일별 노동시간을 통보토록 하였다. 노동시간의 중도 변경 시에도 1주 평균 노동시간은 유지되어야 한다. 불가피한 사유로써 '업무량 급증'이 사용자의 임의성을 높이는 것으로 해석되어서는 곤란할 것이다. 탄력근로제는 업무량의 변동성에 대응하기 위해 설계된 예외적인 노동시간 제도로써 이미 예측된 업무량 변동성은 설계 시 반영되었다고 볼 수 있다. 따라서 '불가피한' 수준의 업무량 급증은 합의문에 기술되어 있는 '천재지변'이나 '기계고장'처럼 극히 제한적인 경우로 보는 것이 타당할 것이다. 주별 노동시간의 변동에 대한 불가피성의 존재 등에 대해서는 추후 고용노동부의 면밀한 모니터링과 감독 강화가 요구된다.

### 제도 오남용 방지를 위한 임금보전

탄력근로제는 제도적 특성상 원칙적으로 '연장노동'에 대한 수당이 발생하지 않는다. 내용적 측면에서 탄력근로제는, 주기적인 업무량 변동으로 기준 노동시간(주 52시간 상한제) 내 대응할 수 없는 경우를 대비해 예외적으로 집중노동이 가능토록 허용하는 제도이다. 그러나 법적 측면에서 탄력근로제의 본질은 법정 기준노동시간의 단위기간을 조정하는 데 있다. 즉, 주당 평균 52시간이 유지되는 한도에서 특정한 날에 8시간 또는 특정한 주에 40시간을 초과 하더라도 연장노동이 아니라 이를 법정기준시간으로 보는 제도이다. 따라서 탄력근로제는 연장노동에 대한 보상을 기존의 '임금보상(할증임금)'이 아니라 '시간보상'을 통해 전체 노동시간을 동일하게 유지하는 제도적 특성을 지닌다.

탄력근로제 단위기간의 확대 등을 계기로 경영계가 업무량 변동에 따른 대응이 아니라 인건비(연장노동 수당) 절감을 목적으로 제도의 도입을 고려할 가능성을 배제할 수 없다. 이와 같은 제도의 오남용 방지를 위해 합의문에는 탄력근로제 단위기간 확대에 따른 임금보전 방안을 유효 조건화하는 내용을 명시하였다. 현행 근로기준법 제51조 4항에는 탄력근로제 도입

시 “기존의 임금 수준이 낮아지지 아니하도록 임금보전방안을 강구하여야 한다”라고 명시하고 있다. 그러나 이 규정은 권고적 성격이 강하여 실효성이 의문시 되는 것이 사실이다. 이에 합의문에는 i) 임금보전 방안을 마련하여 ii) 이를 고용노동부장관에게 신고하고 iii) 신고하지 않은 경우에는 과태료를 부과하도록 하였다. 다만, 근로자대표와 서면합의를 통해 임금보전방안이 마련된 경우에는 신고의무를 면제하였다.

‘임금보전’은 탄력근로제 도입 이전의 임금수준을 기준으로 제도 도입에 따른 임금수준 저하가 발생되지 않도록 한다는 의미이다. 논의과정에서 ‘과태료 부과’ 대신 ‘벌칙’으로 하자는 주장이 제기된 바 있으나, 기소 및 법원의 확정판결까지 이르는 과정의 실효성 측면이 고려되었다. 일각에서는 임금보전 방안에 대한 신고의무의 실효성에 의구심을 나타내기도 한다. 임금보전 방안을 마련하지 않고도 신고하지 않거나, 차라리 과태료를 택하는 것이 나올 수 있다고 판단할 가능성에 대한 문제제기다. 임금보전 방안의 신고의무 면제는 서면합의 사항에 임금보전 방안이 포함되어 있는지 여부를 확인하는 절차를 통해 검증될 수 있고,<sup>6)</sup> 과태료 부과 는 과태료를 물었다는 사실만으로 임금보전 의무가 면제되는 것이 아니라는 측면에서 평가될 필요가 있다. 고용노동부가 별도 전담기구를 조직하여 이에 대한 점검과 감독을 강화함으로써 이 같은 우려를 해소할 나날 필요가 있다.

### 합의내용의 적용범위와 관리체계

이번 합의내용은 탄력근로제 단위기간 ‘3개월 초과 6개월 이내’에 대해 적용함을 명시하였다. 최대 6개월까지로 확대된 탄력근로제 단위기간은 기존의 단위기간에 비해 규제가 강화될 필요가 있다는 측면에서 이를 구체적으로 명기한 사항이다. 그리고 조직규모에 따라 단계별로 시행되고 있는 주 최대 52시간제의 시행에 맞춰 본 합의내용을 적용토록 하였다.

6) 근로기준법 시행령 제28조 2항에서는 탄력적 근로시간제에 관한 합의사항과 관련하여 “고용노동부장관은 임금보전방안을 강구하게 하기 위하여 필요한 경우에는 사용자에게 그 보전방안의 내용을 제출하도록 명하거나 직접 확인할 수 있다”고 명시하고 있고, 그 밖에도 근로기준법 제13조(보고, 출석의 의무)에는 고용노동부장관, 노동위원회 또는 근로감독관의 요구가 있으면 “지체 없이 필요한 사항에 대하여 보고하거나 출석”하도록 하고 있으며, 제102조(근로감독관의 권한) 1항에서는 “근로감독관은 사업장, 기숙사, 그 밖의 부속 건물을 현장조사하고 장부와 서류의 제출을 요구할 수 있으며 사용자와 근로자에 대하여 심문할 수 있다”라고 명시하고 있다.

〈표〉 합의안 법 개정 시 단계별 적용

규모	법 개정시	'19.7.	'20.1.	'21.1.	'21.7.
300인~	법 시행일 (특례 제외 업종, '19.7.1)				
50~299인		( '20.1.1 )			
5~49인				( '21.7.1 )	

자료: 고용노동부(2019)의 합의문 설명자료

한편, 탄력근로제 단위기간 확대에 따른 현장 관리 강화와 주 52시간 노동시간 상한제의 정착을 위해 향후 3년간 탄력근로제 도입 및 운영 실태를 면밀히 분석하고 그 문제점을 파악 하도록 명시하였다. 나아가 제도 운영에 관한 상담 및 지원을 제공하기 위해 고용노동부에 전담기구를 설치하는 내용이 합의문에 포함되었다.

### 합의 이후 향후 과제

노사가 첨예하게 대립하는 쟁점에 대해 책임 있는 주체들이 양보와 타협으로 이번 합의를 이끌어냈다는 점에서 의미 있는 평가가 필요하다. 도출된 합의안은 입법의 기본방향과 골격을 제안하고 촉진하기 위한 사회적 대화의 산출물이다. 따라서 국회에서는 입법 논의과정에서 노사정간 사회적 합의 결과를 존중하는 한편, 법안 완성도를 높일 수 있도록 추가적인 촘촘한 보완책을 강구할 필요가 있을 것이다.

한편, 이번 합의안 도출 과정을 통해 향후 논의하고 해결해야 할 과제도 함께 생성되었다. 논의 과정에서 노동계가 가장 주목하고 중시한 점은 미조직·영세사업장에 대한 고려였다. 그런 점에서 '근로자대표'와의 집단적 합의에 관한 전제는 필수적인 요소였다. 탄력근로제는, 개별 노동자와의 합의를 통해 이루어지는 '연장노동'과 달리, 사업장내 노동시간에 관한 '노동조건'의 기준을 변경하는 것으로써 집단적 합의가 본질적이기 때문이다. 따라서 '근로자대표'의 성격에 대한 규정은 제도 전반에서 중요한 요소를 차지하게 된다. 이런 까닭에 이번 합의 내





용에 대한 비판적 관점에서는 ‘근로자대표’에 대한 명확한 규정이 없다는 점을 지적하고도 있다. 문제는 ‘근로자대표’에 대한 규정이 탄력근로제에만 국한된 사항이 아니라는 점이다. 근로기준법뿐만 아니라 산업안전보건법, 파견법, 근로자퇴직급여보장법, 고용정책기본법, 고령자고용촉진법 등 많은 현행법상 ‘근로자대표’가 기술되어 있다.<sup>7)</sup> 따라서 현행법 전반에서 기술하고 있는 ‘근로자대표’의 개념정리와 구체적인 요소(선발방식, 권한, 임기 등)를 규정하기 위한 논의는 앞으로의 과제이다.

합의 내용상 예외조항에 대한 비판으로부터 도출되는 과제도 있다. 예컨대, 근로일 간 11시간 연속휴식시간에 대해 서면합의 시 예외 조항과 주별 노동시간 확정 후 불가피한 상황 발생 시 협의를 통해 변경 가능토록 한 사항, 임금보전 방안에 대한 신고를 근로자대표와 서면

7) 김태욱(2019.3), 「탄력근로제 확대의 진실 국회 토론회」 자료 참고 → 근로기준법상 정리해고(제24조), 선택근로제(제52조), 보상휴가제(제57조), 간주근로시간제(제58조), 노동시간 특례(제59조) 등의 조항, 파견법상 파견사업 조사연구(제4조), 파견노동자 사용(제5조) 등의 조항, 산업안전보건법상 안전과 보건에 관한 통지요청(제11조), 안전보건 관리규정 작성 변경(제21조) 등의 다수 조항이 있음.

합의 시 예외로 한 사항 등이다. 합의문에 명시하고 있듯이, 노사정 각 주체로 하여금 노동자의 과로를 방지하기 위한 대책을 마련키로 하고 있다는 점에서 향후 노동자 건강권 강화를 위한 입법 예컨대, ‘과로방지법’ 제정을 위한 논의의 필요성이 제기된다. 또한 제도 전반에 관한 실태와 문제점을 면밀하게 점검·관리하는 것도 예외·단서조항에 대한 일반의 우려를 해소하는 대안 중의 하나이다. 이미 지난 4월 9일 고용노동부의 조직 개편이 국무회의에서 의결되었다. 조직 개편 내용 중에는 ‘근로감독정책단’ 신설이 포함되어 있다. 이는 이번 합의문에 명시하고 있는 별도의 전담기구 설치에 관한 사항이 이행된 결과이기도 하다. ‘근로감독정책단’은 최저 임금 위반과 주 52시간제 등 노동조건에 대한 핵심으로써 임금 및 노동시간에 대해 기업들의 준수 여부를 면밀히 모니터링 할 예정이다.<sup>8)</sup>

탄력근로제 합의문은 참여주체가 양보와 결단으로 이뤄낸 결과이지만 그 자체로 완결성을 갖는 것은 아니다. 사회적 대화에 참여한 각 주체의 입장에서도 합의 내용의 각 조항마다 욕심껏 채워 넣지 못한 불만족과 요구가 더 많다. 이 격차를 어떻게 읽어낼 것인가는 우리 사회 전체의 몫이다. 투쟁과 갈등의 노사관계 역사 속에 잠재된 상호 불신과 대결적 관점에서는 합의문의 흠결이 더더욱 커 보일 수밖에 없을 것이다. 들성들성 문장의 벌어진 행간이 국회 입법 논의 과정에 더하여 노사 간의 신뢰로 채워지길 바란다.

### **탄력근로제 개선을 위한 경제사회노동위원회 노사정 합의문**

노사정은 주 최대 52시간제도의 현장 정착을 위해 다음과 같이 합의한다.

1. 탄력적 근로시간제의 단위기간을 최대 6개월로 한다.
2. 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제 도입으로 우려되는 노동자의 과로를 방지하고 건강을 보호하기 위하여 근로일 간 11시간 연속 휴식시간을 의무화함을 원칙으로 하되, 불가피한 경우 근로자대표

8) 고용노동부 보도자료(2019.4.9.)

와의 서면합의가 있는 경우에는 이에 따른다.

○ 아울러, 노사정은 노동자의 과로를 방지하기 위한 대책을 마련한다.

3. 탄력적 근로시간제는 근로자대표와의 서면합의를 통해 도입한다. 이 경우, 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제에 대해서는 근로일별 근로시간을 사전에 확정하는데 애로가 있음을 고려하여 주별로 근로시간을 정하고, 최소 2주 전에 근로일별 근로시간을 노동자에 통보하여야 한다.

○ 다만, 서면합의 시 사용자가 예측하지 못한 천재지변, 기계고장, 업무량 급증 등 불가피한 사정이 발생한 경우, 정해진 단위기간 내 1주 평균 근로시간을 유지하면서, 근로자대표와의 협의를 거쳐 주별 근로시간을 변경할 수 있다. 다만, 이 경우에도 사전에 근로일별 근로시간을 노동자에게 통보하여야 한다.

4. 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제의 오남용을 방지하기 위해 사용자는 임금저하 방지를 위한 보수당, 할증 등 임금보전 방안을 마련하여 이를 고용노동부장관에게 신고하고, 신고하지 않은 경우에는 과태료를 부과한다.

○ 다만, 근로자대표와의 서면합의로 임금보전 방안을 마련한 경우에는 예외로 한다.

5. 위 2부터 4까지의 내용은 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제 적용에 있어 그 단위기간 전체에 대하여 적용한다.

6. 위의 사항들은 주 최대 52시간제 시행에 맞춰 단계적으로 적용한다.

7. 정부는 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제의 도입과 운영 실태를 향후 3년간 면밀히 분석하고 그 문제점을 파악하며 제도운영에 관한 상담 및 지원을 제공한다. 이를 위하여 고용노동부에 전담기구를 설치한다.

2019. 2. 19.

| 3개 합의 도출, 주요 내용과 의미는 |

# 사회안전망개선위원회 「고용안전망 강화를 위한 합의문(안)」 주요 내용 및 의의

송해순 전문위원

## 논의 배경과 경과

사회안전망개선위원회는 '18.7.12. 발족했다. 위원회는 우선적으로 저임금 일자리 감소와 영세자영업 등 취약계층의 어려움을 완화하기 위한 '사회안전망 개선방안'이 필요하다고 판단했다. 또한 위원회는 이런 문제를 해결하기 위해서는 시급히 노사정 합의문을 마련하여 정부 정책이 속도감 있게 집행되는 지렛대로 삼아야 한다는 데 공감했고, 수차례 회의를 개최했다.

위원들의 많은 노력 끝에 제3차 간사단회의('18.8.21.)에서 「취약계층의 소득보장 및 사회 서비스 강화를 위한 합의문(안)」을 성안했다. 이 합의문은 취약계층이 체감하는 어려움이 심각하므로 사회보장제도의 개편이 완결 될 때까지 기다릴 여유가 많지 않다는 현실적 문제에 공감하고 큰 방향성에 대해 제안하는 내용으로 구성되었다.

이후 합의문을 바탕으로 정부의 조속한 이행을 기대했지만, 합의문이 원칙적 합의이고 구체성이 다소 부족하다보니, 정부 이행도 속도가 나지 않았다. 제9차 전체회의('18.11.16.)에서 이행상황을 논의한 결과, 위와 같은 문제점이 지적됐다. 위원회는 1차 합의를 기본 방향으로 구체적 방법 및 내용을 담은 후속 합의의 필요성을 제기했다.

그리고 후속 합의를 위한 본격적인 논의가 시작됐다. 2차례의 전체회의를 통해 후속 합의를 구체화시킬 방안을 논의했다. 이를 바탕으로 제2차 공익위원 워크숍(19.1.10.)과 제2차 공익위원회(19.1.18.)를 개최하여 후속 합의와 관련한 공익위원(안)을 마련하기 위한 논의를 해나갔다. 공익위원(안)을 토대로 제12차 전체회의(19.1.18.)와 수차례의 집중적인 간사단 회의등을 거쳐 마침내 제15차 전체회의(19.3.5.)에서 「고용안전망 강화를 위한 합의문(안)」이 최종 의결되었다.

## 합의문의 주요 내용

「고용안전망 강화를 위한 합의문(안)」은 고용보험제도 내실화, 한국형 실업부조 도입, 고용서비스 인프라 확충 등을 주요 내용으로 구성했다.

첫째, ‘고용보험제도 내실화’에서는 2019년 일(日) 기준, 상한액 66,000원·하한액 60,120원(최저임금 90%×8시간)인 실업급여 수급액을 현실화하고 재정건전성을 확보하는 방안 추진, 고용보험이 실질적으로 적용되지 못하고 있는 자영업자 등 사각지대 해소를 위한 제도 개선



추진, 모성보호급여사업에 대한 일반회계에서의 지원 대폭 확대(2019년 기준, 일반회계 전입 140,000백만 원 반영(9.6% 수준)) 및 고용보험 미가입자에 대한 모성보호 확대 논의 시작, 근로시간·장소 등을 기준으로 하는 현행 고용보험 제도를 중장기적으로 소득기준으로 개편하는 작업 착수 등을 내용으로 한다.

둘째, ‘한국형 실업부조 도입’에서는 전직 자영업자·장기 경력단절자 등 고용보험의 도움을 받지 못하는 저소득층 구직자를 보호하기 위하여 고용서비스와 생계지원을 결합한 실업부조 제도를 조속히 도입, 연령·소득 등 일정요건을 충족하고 적극적 구직활동을 이행하는 저소득층 구직자라면 모두 지원대상이 되도록 법제화 추진, 지원대상·지원금액·수급기간 등 원칙 설정 및 타 지원제도와와의 정합성을 종합적으로 고려하여 구체화, 실업부조 수급자에게는 구직기간 동안 적극적이고 실효성 있는 고용서비스를 제공하고 필요한 경우 실질적인 직업훈련 기회 제공 등을 내용으로 한다.

셋째, ‘고용서비스 인프라 확충’에서는 전 국민 누구나 양질의 고용서비스를 받고 기업은 맞춤형 채용지원서비스를 받을 수 있도록 고용서비스 인프라 강화, 구직자의 고용서비스에 대한 온·오프라인 접근성 강화 및 고용복지플러스센터·새일센터·자활센터·지방자치단체·민간고용서비스기관 등 유관기관 간 네트워크 강화, 실업부조 지원대상자가 심층상담과 사례관리(case management)를 통하여 실효적인 고용서비스를 제공받을 수 있도록 고용센터의 상담인력을 선진국 수준(OECD 주요국 공공고용서비스 현황(2014년 기준, 직원 1인당 구직자수): 독일(44.8), 영국(22.3), 프랑스(88.6), 일본(90.4), 한국(605.5))으로 획기적으로 확대하는 것 등을 내용으로 한다.

## 합의의 의의

### 총론

우리나라 고용안전망은 노동자가 실업 상태가 되었을 때 직면하게 될 소득 상실과 경력단절 위험을 줄여 주기에는 부족한 것이 현실이다. 고용안전망이 제대로 된 역할을 추진하기 위

해서는, 일자리를 잃은 노동자는 고용보험을 통해 기본적인 생계를 해결하고, 충분한 고용서비스를 통해 재취업 할 수 있어야 한다. 특히 저소득계층은 사회보험 기여여부와 관계없이 개인특성에 맞는 고용서비스와 생계지원을 통해 취업할 수 있어야 한다. 이번 합의는 제대로 된 고용안전망에 대해 노사정이 함께 뜻을 모은 합의라고 할 수 있다.

이번 합의 내용 중, 특히 주목할 부분은 전직 자영자 및 장기 경력단절자 등처럼 고용보험의 도움을 받지 못하는 저소득층 구직자를 보호하기 위한 ‘한국형 실업부조’의 구체적 모습에 대해 합의했다는 점이다. 지원대상·지원금액·수급기간 등의 기본원칙을 설정하였는데, 지원대상은 기준중위소득 50%이하 저소득층을 대상으로 도입하여 운영성과를 평가한 후 단계적 확대하기로 하였으며, 지원금액은 최저생계를 보장하는 수준의 정액급여를 지급하고, 수급기간은 6개월을 원칙으로 하되 타 지원제도와와의 정합성을 종합적으로 고려하여 구체화하기로 했다.

‘한국형 실업부조’의 기본 원칙에 대한 합의는 고용보험의 가입 대상이 되지 못했던 계층·고용보험에 가입하고도 실업급여 수급대상이 되지 못했던 계층 등 저소득 구직자들에게 최소한의 고용안전망을 구축하게 하는 중요한 의미가 있다 할 것이다.

### 주목할 합의: 한국형 실업부조 도입

특히, 본 합의에서 주목할 내용은 ‘한국형 실업부조’이다. 현재까지 고용 관련 안전망은 고용보험의 실업급여가 유일한 상황이다. 그러나 실업급여는 고용보험에 가입된 분들에게만 적용된다는 한계가 있다. 고용보험 실업급여를 받기 위해서는 첫째, 고용보험 적용사업장에서 실직 전 18개월 중 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상 근무해야 하고, 둘째, 근로 의사 및 능력이 있어야 하고, 셋째, 비자발적 이직이어야 하며, 넷째, 적극적 재취업활동에도 불구하고 취업하지 못한 상태여야 한다는 전제 조건들을 충족해야 한다. 그러다보니 실제 고용안전망이 가장 절실하게 필요한 비정규직·일용직·임시직 등과 같이 고용이 불안정한 분들은 혜택을 받을 수 없었다. 더구나 고용형태가 다양화되어 가고 있는 상황에서 고용보험만으로는 제대로 된 안전망을 갖출 수 없는 것이 현실이다.



〈표〉 실직자의 실업급여 수급 여부 및 비수급 사유(2011-2016)

(단위 : %)

		중위 30% 미만	30-60%	60-150%	150% 이상
실직률		(27.3)	(34.2)	(22.4)	(15.7)
실직자의 실업급여 수급	전직 비임금근로	23.8	16.6	13.9	17.8
	고용보험 미적용/미가입	39.8	47.3	38.3	32.6
	피보험단위기간 미충족	5.0	3.7	4.2	6.3
	이직 사유 미충족	14.9	15.1	23.4	21.9
	미신청	7.2	6.5	6.4	6.4
	실업급여 수급	9.4	10.9	13.8	15.1

주: 직업력 자료에서 다음 일자리로 이동한 기간이 한 달 이상인 이직자를 실직자로 정의.

자료: 한국노동패널, 14-20차년도.

고용보험 사각지대와 함께 현재의 공공부조 체계에서도 혜택을 받지 못하는 경우가 존재하고 있다. 보통 근로연령대 인구는 국민기초생활보장제도의 수혜자가 되기 쉽지 않다. 즉, 저소득층이면서 근로 가능한 연령대의 경우 어떠한 사회안전망의 혜택도 받지 못한다.

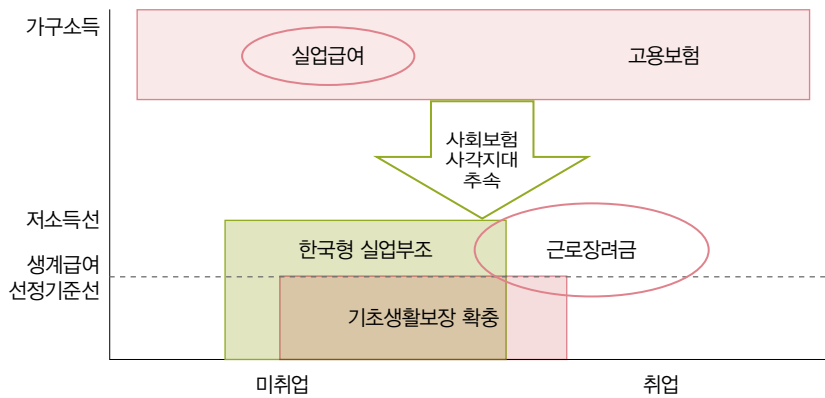
이병희(2018)는 저소득층의 높은 실직률과 낮은 실업급여 수혜율, 저소득층의 낮은 현금 급여와 고용서비스의 낮은 수혜, 근로연령층 지원제도의 미흡 등을 고용안전망의 문제점으로 지적하기로 했다. 결국 현재 가지고 있는 고용보험만으로는 고용안전망 사각지대를 해소할 수 없으며, 새로운 제도 도입이 필요하다.

새로운 제도 도입이 필요하다는 노사정 공감대 속에서 ‘한국형 실업부조’ 도입에 합의했다. ‘한국형 실업부조’는 현재 고용안전망의 한계를 보완하여 전직 자영자, 장기 경력단절자 등과 같이 고용보험의 도움을 받지 못하는 저소득층 구직자를 보호하기 위하여 고용서비스와 생계 지원을 결합한 제도로 설계된다.

‘한국형 실업부조’는 아래 그림처럼 고용보험 및 기초생활보장제도 어디에서도 혜택을 받을 수 없는 계층을 대상으로 하는 고용안전망이라 할 수 있다.



### [그림] 고용안전망의 사각지대 해소 방향



자료: 이병희(2018)

특히, 이번 합의를 통해 신설 제도인 ‘한국형 실업부조’의 지원대상, 지원금액, 수급기간 등 기본원칙에 대해 구체적으로 정리했다. 지원대상은 근로연령층의 빈곤율 문제가 심화되고 있기 때문에 우선 차상위계층인 기준중위소득 50% 이하 저소득층을 대상으로 도입하고 단계적으로 확대(중위소득 60% 이하)하기로 했다. 참고로 이병희(2018)는 가구소득 기준 중위소득 60% 이하, 재산 6억 원 미만, 근로능력자, 연간 구직경험자, 월 50만원 미만 취업자, 생계급여 수급자 제외, 실업급여 수급종료 후 6개월 경과하지 않은 자 제외 등 요건을 정해 ‘한국형 실업부조’의 잠재적 대상자를 536천명(2016년 기준)으로 추계하기도 했다. 지원금액은 최저생계를 보장하는 수준의 정액급여인데, 국민기초생활보장법 제6조 및 제8조에 따른 ‘생계급여’의 선정기준 및 최저보장수준(1인가구 기준 월 512,102원) 등을 참고할 수 있도록 했다. 수급기간은 6개월을 원칙으로 했다.

이와 함께 실업부조 대상자들에 대한 심층상담과 사례관리 등 실효적인 고용서비스를 제공한다는 점이다. 현재 고용서비스인 취업성공패키지 상담인력의 경우 974명으로 연인원 약 10만 명의 참여자에 대해 상담서비스를 제공하고 있는 상황이다. 반면, OECD 주요국의 공공 고용서비스 현황은 아래 표와 같다. 상당한 격차가 존재함을 확인할 수 있다. 특히 ‘한국형 실업부조’는 생계지원과 함께 고용서비스를 결합하는 제도이므로, 제도의 성공을 위해서는 고용서비스가 중요한 역할을 해야 한다. 따라서 선진국 수준으로 상담인력을 확대할 필요가 있다.

〈표〉 OECD 주요국 공공고용서비스 현황 및 직원 1인당 구직자 수(2014)

국가	공공 고용서비스기관수	직원수	PES 등록 구직자수	직원 1인당 구직자수
독일	187	113,000	5,066,413	44.8
영국	850	70,407	1,571,671	22.3
프랑스	1,068	53,000	4,695,476	88.6
네델란드	35	2,500	578,300	231
덴마크	96	6,400	204,572	32.0
일본	500	27,877**	2,520,000***	90.4
한국	86	4,845	2,933,866	605.5

자료: WAPES,

\*\* 비상근 포함,

\*\*\* '13년 기준 / 미국, 영국, 일본의 경우 심층적인 개별상담은 40~60분 정도 소요되는데,  
우리나라 취업상담은 10~15분 정도 이루어짐.

## 고용안전망 강화를 위한 합의문(안)

글로벌 경제환경과 기술진보 등의 영향으로 저성장은 고착화되고 있으며, 고용 불안과 양극화는 심화되고 있다.

이처럼 척박한 노동시장 환경에서 노동이동이 바람직한 방향으로 원활하게 이루어지도록 하는 제도설계는 노사 모두에게 필요하다. 그러나 우리나라 고용안전망은 노동자가 실업 상태가 되었을 때 직면하게 될 소득 상실과 경력단절 위험을 줄여 주기에는 부족한 것이 현실이다.

일자리를 잃은 노동자는 효과적인 고용서비스를 받아 다른 일자리에 재취업할 수 있어야 하며, 사회보험을 통해 구직기간동안 기본적인 생계를 유지할 수 있어야 한다. 특히 저소득계층은 사회보험 기여여부와 관계없이 개인특성에 맞는 고용서비스와 생계지원을 통해 취업할 수 있어야 한다.

이에 노사정은 ‘취약계층의 소득보장 및 사회서비스 강화를 위한 합의’의 후속 조치로 ‘고용안전망 강화를 위해 다음과 같은 사항에 합의한다.

### 1 고용보험제도 내실화

- 1-1. 실업급여 수급액을 현실화한다. 이를 위한 재정건전성 확보방안을 추진한다.
- 1-2. 고용보험이 실질적으로 적용되지 못하고 있는 자영업자 등 사각지대 해소를 위한 제도 개선을 추진한다.
- 1-3. 안정적이고 적절한 보호를 위하여 모성보호급여사업에 대한 일반회계에서의 지원을 대폭 확대하고, 고용보험 미가입자에 대한 모성보호 확대 논의를 시작한다.
- 1-4. 근로시간·장소 등을 기준으로 하는 현행 고용보험제도를 중장기적으로 소득기준으로 개편하는 작업에 착수한다. 이를 위해 소득 산정 기준을 정하는 등 구체적인 논의를 시작하고, 국세청 등 유관기관과의 협력체계를 구축한다.

## 2 한국형 실업부조 도입

- 2-1. 전직 자영자, 장기 경력단절자 등 고용보험의 도움을 받지 못하는 저소득층 구직자를 보호하기 위하여 고용서비스와 생계지원을 결합한 실업부조제도를 조속히 도입한다.
- 2-2. 실업부조는 연령·소득 등 일정요건을 충족하고 적극적 구직활동을 이행하는 저소득층 구직자라면 모두 지원대상이 되도록 법제화한다.
- 2-3. 지원대상은 기준중위소득 50% 이하 저소득층을 대상으로 도입하여 운영성과를 평가한 후, 단계적으로 확대한다. 지원금액은 최저생계를 보장하는 수준의 정액급여로, 수급기간은 6개월을 원칙으로 하되, 타 지원제도와와의 정합성을 종합적으로 고려하여 구체화한다.
- 2-4. 실업부조 수급자에게는 구직기간 동안 적극적이고 실효성 있는 고용서비스를 제공하고, 필요한 경우 실질적인 직업훈련 기회를 제공한다.

## 3 고용서비스 인프라 확충

- 3-1. 고용보험제도 내실화와 한국형 실업부조 도입을 계기로 전 국민 누구나 양질의 고용서비스를 받고 기업은 맞춤형 채용지원서비스를 받을 수 있도록 고용서비스 인프라를 강화한다.
- 3-2. 구직자의 고용서비스에 대한 온·오프라인 접근성을 강화하고, 고용복지플러스센터, 새일센터, 자활센터, 지방자치단체, 민간고용서비스기관 등 유관기관 간 네트워크를 강화한다.
- 3-3. 실업부조 지원대상자가 심층상담과 사례관리(case management)를 통하여 실효적인 고용서비스를 제공받을 수 있도록 고용센터의 상담인력을 선진국 수준으로 획기적으로 확대한다.
- 3-4. 직업상담원이 일자리 알선과 구인처 발굴에 집중할 수 있도록, 형식적인 요건을 갖추기 위한 구직활동 확인 과정은 최소화하고 고용서비스의 질 향상과 효과성 제고에 만전을 기한다.

2019. 3. 5.

경제사회노동위원회  
사회안전망개선위원회

| 3개 합의 도출, 주요 내용과 의미는 |

# 디지털 전환과 노동의 미래 위원회 「디지털 전환에 대한 노사정 기본인식과 정책 과제에 관한 기본 합의문(안)」의 의의와 향후 과제

강금봉 전문위원

## 1. 논의 배경과 경과

이미 급속하게 발전하고 있는 사물인터넷, 로봇, 인공지능, 클라우드, 빅데이터에 의한 기술변화는 향후 산업구조에 급격한 변화를 가져올 것으로 예상된다. 이미 제조업 현장에서는 디지털 기반의 자동화를 통해 인력감축이 진행되고 있고, 서비스업에서도 플랫폼 기반의 다양한 고용형태가 발생하고 있다. 새로운 기술변화는 이미 시작되었고, 각 선진국에서도 이미 오래전부터 국가 차원의 전략을 마련하면서 산업경쟁력을 강화하기 위한 여러 노력을 해오고 있다.

디지털 전환은 경제사회 전반에 큰 영향을 미쳐 기회와 위기를 동시에 가져올 것이다. 특히 기존의 법과 제도로는 대응하기 어려운 불안정성의 위험이 증가할 수 있다는 우려가 제기되고 있어 노사정의 공동 대응 마련이 절실히 필요하다.



〈일자리 변화 전망 및 조사〉

출처	추정
Frey and Osborne, 2015	미국 노동자 47%가 자동화에 의해 일자리를 잃을 위험이 있다.
Chang and Phu, 2016	아세안-5: 향후 20년 동안 일자리의 56%가 자동화될 위험이 있다.
Mckinsey Global Institute, 2017	기계에 의해 완전히 대체되는 직종은 전체의 5% 미만이나 전체 직종의 약 60% 정도는 자동화 가능한 일자리를 30% 정도 포함한다.
OECD, 2016	OECD 국가의 평균 약 9% 일자리가 자동화될 위험이 있다. 상당수 일자리(50%~70%)는 완전히 자동화되지 않으나 많은 업무가 자동화되면서 업무수행방식을 변화시킬 것이다.
세계은행, 2016	개도국 일자리 3분의 2가 자동화될 위험에 있다.
세계경제포럼, 2018	기업의 약 50%가 2022년까지 자동화로 인해 정규직 인력이 감소할 것이라 예상한다.
한국은행 조사(한국은행 지역 경제조사, 2018)	4차 산업혁명이 고용에 미칠 영향에 대해 기업 59%가 '고용 감소'를, 15.4%는 '고용 증가'를, 25.6%는 고용변화가 거의 없을 것으로 응답
OECD, Automation, Skills and Training, 2018.9	한국의 경우, 직무 자동화 노출도는 OECD 평균(45%)을 하회, 그러나, 자동화로 대체될 가능성이 높은 직업(70%) 비중은 OECD 평균을 상회

ILO에서도 2017년에 「일의 미래 세계위원회」를 발족하여 기술변화에 따른 일의 미래에 대해 논의하여 최근에 ‘더 나은 노동의 미래’ 보고서를 발행했다. 네덜란드 사회경제위원회(SER)의 「Workgroup Future Of Work」 위원회, 덴마크의 「산업 4.0 위원회(Industry 4.0 Commission)」, 독일 「노동 4.0」 등 많은 국가와 국제기구 등이 미래의 변화에 대한 대응방안을 논의하고 있다.

특히 독일은 2011년 제조업의 스마트화를 기치로 Industry 4.0을 발표하고 디지털 경제의 변화에 대응해 왔다. 2016년에는 노동계, 재계, 학계, 시민사회 등 모든 사회주체가 참여하여 디지털의 전환이 노동 등 사회 전반에 미치는 영향을 고민하는 사회적 대화(노동 4.0)를 진행하였다. 디지털 전환을 지속 가능한 경제성장과 사회문제 해결의 핵심과제로 인식하고 민·관이 함께 국가적 현안으로 대응방안을 적극적으로 모색하고 있다. 그러나 국내에서는 디지털 전환 또는 4차 산업혁명은 정부 주도나 전문가 중심으로만 논의가 진행되어 노사정이 어떻게 대응해야 하는지 세부적인 논의도 부족하고, 구체적인 대안 마련은 시작조차 못하는 실정이다.

이러한 배경에서 디지털 전환과 노동의 미래위원회는 노사정이 함께 사회적 대화로 디지털 전환을 준비하고 대응하기 위해 '18.7.20. 발족하였다. 위원회는 발족 이후 우선적으로 디지털 전환의 개념과 산업 및 기업의 적용 실태, 해외의 대응 실태, 노·사·정의 준비 정도와 대응과제를 논의했다. 논의 과정에서 노사정이 새로운 기술 변화에 대한 기본적인 인식을 토대로 공동의 대응 방향과 주요 과제를 명확히 할 필요성이 제기 되었다. 곧이어 그간 논의를 토대로 디지털 전환의 의미와 경제·사회·노동 미칠 영향, 노사정의 준비 정도와 주요 과제, 노사정 협력의 필요성과 공동 과제를 담은 기본 합의문을 마련하기로 하였다.

이에 작년 말 이후 네 차례의 전체회의와 간사단 회의를 개최하여 노사정 간의 합의문에 대해 많은 이견을 조율하였다. 이러한 합의문을 작성하는 과정은 노사 간의 인식과 이견을 명확히 하고 구체화하는 과정이었다. 위원회에서는 합의문에 대해 논의한 지 4개월이 되는 '19.2.11. 전체회의에서 합의문을 최종 검토하였고, 일부 정부위원의 인사교체로 이후 간사단 회의에서 최종 합의를 위임받아 2.18. 간사단 회의에서 「디지털 전환에 대한 노사정 기본인식과 정책에 관한 기본합의」에 최종 합의하였다.

## 2. 합의문의 주요 내용

「디지털 전환에 대한 노사정 기본인식과 정책 과제에 관한 기본 합의문(안)」은 크게 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다.

첫째, 디지털 전환이 경제사회와 노동에 미칠 기회와 위기에 대한 내용을 담고 있다. 디지털 전환은 '시장 거래 체계와 산업 생태계'를 변화시켜 일자리와 일하는 내용과 방식에 많은 영향을 주어 일자리의 양과 질, 근로시간, 고용형태, 직무 내용에 영향을 미쳐 다양한 신규일 자리를 창출할 수 있지만, 동시에 기존 산업에서 일자리를 변화 또는 감소시키는 등 경제사회 전반에 기회와 위기를 동시에 가져오는 등 기존의 법과 제도로는 대응하기 어려운 위험과 불확실성을 증가시킬 수 있다는 점에 인식을 함께하였다.

둘째, 디지털 전환에 관한 노사정 공동 대응의 중요성과 방향이 담겨 있다. 디지털 전환의 과정에서 과거와 같이 모방 추격형 전략만을 추구한다면 세계와의 경쟁에서 밀려 노사정 모두에게 큰 위기로 다가올 수밖에 없으므로, 노사정 주체들 각자의 역할과 상생의 해법을 중장기적으로 마련하는 것이 절실히 필요하다는 데에 공감하였다.

셋째, 디지털 전환을 바라보는 노사정의 시각과 우선적인 과제의 차이점을 담고 있다. 경영계는 급변하는 대외 시장 및 경제 환경에 빠르고 유연하게 대응하고, 글로벌 무대에서 경쟁력을 갖추는 방향으로 디지털 전환이 이루어지기를 원하고 있다. 반면 노동계는 디지털 전환이 기술과 기업만이 주도하지 않고 노사가 협력하여 고용 안정과 노동의 권리와 일자리의 질을 제고하는 방향으로 전개되기를 원한다. 정부는 새로운 성장동력 확보와 일자리 창출을 위한 방안으로 디지털 전환을 활용하고자 한다. 그러므로 사업장 차원의 노사 관계에서는 새로운 기술의 도입과정에서 노사협업, 인력 조정, 기존 인력의 업무 재배치, 직무 재훈련, 새로운 생산/업무여건에서의 노동강도 또는 업무부담, 그리고 작업자와 기계설비의 상호관계 등의 쟁점 이슈들을 협력적으로 해결하는 방안이 필요할 것이다.

넷째, 디지털 전환에 대한 논의와 준비에 대한 문제 인식의 내용을 담고 있다. 여전히 디지털 전환으로 인해 발생하는 사회 전반적 변화에 대한 우리 사회의 인식수준이 상이하여 디지털



털 전환을 산업·기술 영역에만 한정해서 바라보는 시각에 머물러 있다. 산업현장에서 기업과 노동조합은 디지털 전환에 대응하는 적절한 방안을 마련하지 못하고 있고, 플랫폼 경제 등의 신산업 출현으로 발생할 수 있는 사회적 갈등을 해소하기 위한 정책 마련이 부족한 상황이다. 또한, 디지털 전환을 주도적으로 이끌기 위한 공통의 목표나 비전, 추진과제가 명확하지 않다는 문제점에 인식을 함께하였다.

다섯째는 디지털 전환이 가져올 영향과 현재의 문제 인식을 바탕으로 디지털 전환에 대응하기 위한 노사정의 공동 과제를 도출하였다. 세부적으로 노사정이 함께 중장기적으로 논의하며 대안적 방안을 마련할 의제로는 국가·산업·지역·기업 등 다차원적 노사정 협업 모델 모색, 평생직업교육 혁신 방안 강구, 일자리 이동 지원과 사회안전망 강화, 디지털 플랫폼 이해 당사자 간의 상생 모색, 지능화 신산업 육성과 기존 산업의 디지털화 등에 공동 대응, 노사정의 융합적 공동조사연구 체계를 구축하는 방안이다.

### 3. 합의의 의의

이번 합의문이 가지는 의미를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 4차 산업혁명 또는 디지털 전환을 둘러싼 기술변화에 대해 노사정이 공동으로 대응이 필요하다는 점을 공감한 것에 큰 의미가 있다. 과거 정부는 두 차례 4차 산업혁명 관련 정책을 발표하였다. 그러나 이러한 정책은 정부 주도로 이루어져 노사정 등 경제사회주체들 전반의 공감대 형성이 부족하여 이후 구체적인 사업의 성과로 이어지지 않았다고 지적되었다. 이번 합의문에는 디지털 전환의 정부 주도만이 아닌, 노사정과 다양한 경제사회주체가 함께 공동으로 대응하겠다는 것을 명확히 하였고, 성공적인 디지털 전환 여부는 노사정의 협력 정도에 따라 달라질 수 있음을 공감하였다.

둘째, 디지털 전환의 정책 과정에 노동의 참여가 필요함을 강조하고 있다. 과거 기술변화가 노동자에게 영향을 미칠 것이 분명함에도, 노동자의 참여를 통한 정책 개입이 제한적이였다. 그러므로 국내는 아직 노사정이 함께 기술변화에 대해 논의조차 제대로 이루지 않은 상황

에서 이번 합의는 4차 산업혁명 또는 디지털 전환이 가져올 노동환경의 변화에 대응하기 위해 과거 정부와 기업 주도에서 노동의 참여가 필수적임을 강조하고 있다.

셋째, 기술혁신과 사회혁신이 결합한 디지털 전환의 방향성을 담았다는 것에 의의가 있다. 이번 합의문에는 기술결정론적 시각에만 머물지 않고, 새로운 혁신의 유형을 창출하여 경쟁력을 강화하면서도 사회 혁신을 통해 양극화 해소와 사회구성원 모두에게 공동의 이익을 가져오는 방안 마련이 필요하다는 것에 인식을 같이하여 기술혁신과 사회혁신의 동반되는 디지털 전환이 필요함을 공감하였다는 것이 중요한 지점이다.

**〈우리가 원하는 일의 미래: 주요 원칙(The future of work we want: the main principles, 네델란드 경제사회위원회(SER)) 중 일부**

우리의 사회 경제적 정책 목표는 경제성장 이상의 것을 포함한다. 즉, 사회적 진보(웰빙과 사회적 통합)와 좋은 삶의 질 환경을 포괄한다. 우리의 목표는 균형 있고 지속 가능한 경제 성장, 노동 참여율의 지속가능한 제고, 그리고 합리적인 소득 분배를 달성하는 것이어야 한다. 이러한 목표들은 번영의 증가가 “모든 사람에게 의해서, 모든 사람을 위한 것”이라는 이상으로 표현한다.

기존 및 신규 고용 모두 ILO 정의를 따르는 양질의 일자리에 따른다.

“그것은 생산적이고 공정한 수입을 제공하는 일을 위한 기회를 포함, 직장에서의 안정과 가족을 위한 사회적 보호, 더 나은 개인의 발전과 사회적 통합, 사람들이 관심과 애로를 표현할 수 있는 자유, 그들의 삶에 영향을 미치는 결정에 참여와 조직, 여성과 남성 간 평등, 기회의 평등”

이 외에 양질의 일자리는, 가능한 한 많은 사람이 일하고, 발전의 분배에 참여할 수 있는 포용적 노동시장을 만드는 것이다.

넷째, 신산업과 기존 산업의 디지털 전환 과정에 경제사회주체와의 참여와 노사정의 협력 모델을 마련한다는 데 의의를 가진다. 4차 산업혁명에서 필수적인 기술 혁신을 위해 융합을 가로막는 칸막이 규제의 완화는 경제사회주체 간의 사회적 신뢰가 결여된 상황에서는 이해 당사자 간 사회적 갈등을 유발하여 신산업의 출현이 늦어지거나, 가로막힐 수 있다. 그러므로 합의문에는 인공지능, 데이터 등 지능화 신산업 육성과 함께 기존 제조현장에 디지털 기술을 접목한 스마트공장의 효과적인 도입 등 세부 영역(제조, 의료, 금융, 도시 등) 전략 방향을 노사정 등 다양한 경제사회주체들이 함께 마련하기로 하였다. 새로운 산업이 육성되기 위해서는 노사정 등 다양한 사회구성원들과 함께 새로운 기술과 산업의 출현으로 야기될 수 있는 부정적인 요인을 최소화하고 긍정적으로 작용할 수 있도록 논의가 필요하다. 또한, 기존 산업의 제조업을 중심으로 스마트 공장 등 신기술 도입을 노사협력으로 추진하여 생산성 향상과 일자리 질 제고, 근로조건 향상을 위한 성공 모델을 발굴하고 확산할 필요가 있음을 인식하였다.

다섯째, 기술변화에 따라 발생할 수 있는 사회적 위험과 갈등을 해소하는 방안을 마련하겠다는 점에 의의가 있다. 기술변화와 산업구조 변화에 따른 실업의 증가와 새롭게 등장하는 디지털 기반 플랫폼에서 기존 노동법과 사회안전망으로는 보호되지 않은 불안정한 일자리가 증가할 경우 새로운 사회적 위험이 대두할 수 있다. 특히 기존 기성 시장은 규제를 받지만, 디지털 공유경제는 사용을 규제하기 위한 적절한 조치가 부재하여 산업 간 갈등을 유발할 수 있다. 특히 디지털 공유 서비스로 기존 산업이 몰락할 수 있다는 우려로 기존 사업자의 반발하여 신산업 출현으로 사회적 갈등이 증폭될 수 있다. 또한, 기술 변화에 적절히 대응하지 못한 실업자 및 잠재적 실업자의 발생을 최소화하기 위한 사전 예방적인 조치와 산업의 구조적 변화에 따른 원활한 일자리 이동을 위한 고용서비스, 사회안전망, 일자리 전환의 세부 방안을 마련하기로 하였다.

여섯째, 다차원적인 사회적 대화를 통해 디지털 전환의 대응 필요성을 강조한 것에 의의가 있다. ILO 일의 미래 세계위원회가 발간한 '일의 미래 보고서'에서는 삶의 질을 개선하고, 노동자 개인 선택의 폭을 넓히며, 남녀 격차를 완화하고, 전 세계적인 불평등으로 인한 피해를 최소화하는 등 노동자를 보호할 기회는 우리가 손을 놓고 있는 한 저절로 찾아오지 않기에, 이러한 변화에 대해 대처하기 위해서 '특단의 대책'이 요구된다. 특히 이러한 새로운 길로 나아가기 위해서는 정부뿐만 아니라 노사 단체의 노력이 필요하고, 노동자가 경제 발전에 기여한

것에 대한 보상으로 경제 발전의 혜택을 공정히 지급받고 권리를 존중받으며 위협으로부터 보호받도록 하기 위해서는 사회적 합의를 강화할 필요가 있음을 강조하고 있다. 이번 합의문에서는 변화하는 산업 및 고용 구조에 대비하기 위해 다양한 차원의 노사정 협업 모델을 모색하고, 일하는 방식 등 일터의 혁신을 추진하는 방안을 중층적 사회적 대화를 통해 함께 모색하기로 하였다. 노사정과 사회구성원들이 산업별, 지역별 등 다양한 차원에서 사회적 대화를 통해 변화하는 기술환경에 대해 공감대를 형성하고, 부정적인 요인을 최소화하기 위한 공동의 대응 방안과 모델을 개발할 필요가 있음을 공감하였다. 향후 디지털 전환에 대응하기 위해 중층적 사회적 대화를 활성화하기 위한 다양한 지원체계 방안 마련이 필요할 것이다.

#### 4. 합의문 이후의 향후 과제

이번 합의문에는 여러 가지 의미가 있지만, 여전히 부족한 부분도 있다. 노사정이 함께 추구할 노동의 미래에 대한 비전을 담지 못하고 있다. 기술변화의 새로운 환경에 맞추어 적응하도록 하는 것 이상으로 노동의 존엄성과 자유성 확대, 다양한 위협으로부터의 안전과 안정 강화, 균등한 기회 강화, 참여 증진이 이루어지는 노동의 미래에 대해서는 의미를 담지 못하였다. 그리고 노동시장의 공정성 기반이 되는 제도적 역량과 노동 관련 제도를 위한 투자에 대해서도 담지 못하고 있다. 여전히 노사 간에는 좋은 일자리와 안정의 의미 간에 차이가 존재한다. 또한, 성평등, 저출산과 고령화 문제 등 기존의 문제들을 디지털 전환으로 통해 어떻게 해결할지에 대한 내용은 담지 못했다. 디지털 전환은 우리에게 기존의 문제와 새롭게 대두하게 될 과제를 해결하는 방향으로 전개될 필요가 있다. 그러므로 디지털 전환이 산업경쟁력 강화의 수준을 넘어서 우리 사회가 직면하고 있는 현안을 어떻게 동시에 해결하면서 전개해 나갈지 구체적인 방안이 필요할 것이다.

위원회에는 이번 합의가 디지털 전환에 대한 노사정 기본인식과 정책 과제에 관한 기본 합의 수준에서 이루어져, 합의문의 내용을 사회적 대화를 통해 어떻게 구체화하여 실현해야 할지 주요 과제가 놓여 있다. 위원회는 1기가 종료하는 올해 7월까지 디지털 플랫폼 기반 일자리 종사자 보호 방안과 스마트 공장을 중심으로 일터혁신의 사회적 합의 모델 마련을 중심으로 논의하고, 기본합의문을 토대로 위원회 1기가 만료되는 7월까지 디지털 전환에 따른 노

동의 미래를 준비하는 기본 방향과 정책 과제를 담은 녹서를 발간할 예정이다.

디지털 전환을 노사정이 함께 준비하고, 대응하는 것 이상의 적극적인 대처로 새롭게 부여 될 기회를 강화하고, 기존에 안고 있는 불평등의 과제를 해결하는 방향으로 미래의 노동을 전개해가기 위해서는 1~2년 안에 해결할 수 없을 것이다. 이번의 합의문은 이러한 여정의 시작 점에 불과할 수 있다. 그러므로 다양한 영역과 차원에서 많은 주체들이 참여해서 “특단의 조치(decisive)”를 사회적 대화를 통해 시작해야 할 것이다.

### **디지털 전환에 대한 노사정 기본인식과 정책 과제에 관한 기본 합의(안)**

2018년 7월 20일 발족한 경제사회노동위원회 디지털 전환과 노동의 미래위원회(이하, 위원회)는 5개월간 디지털 전환의 개념과 산업 및 기업의 적응 실태, 해외의 대응 실태, 노사정의 준비 정도와 대응 과제에 대해 논의하였다.

4차 산업혁명 또는 디지털 전환은 전 세계적으로 진행 중인 기술·산업·사회의 변화이며, 다양한 주체들의 능동적 대응이 요구되는 미래를 향한 시대의 큰 물결이다. 과거 정부 주도나 학자 중심으로 진행되었던 디지털 전환에 대한 논의에 노사정이 함께 참여하여, 디지털 전환에 따른 노동의 변화에 대해 공동으로 대응 방향을 모색하게 된 것에 큰 의미가 있다.

디지털 전환은 ‘보다 빠르고 어느 곳이나 연결된 네트워크’와 ‘이를 통해 수집되는 대규모의 정보’, ‘이를 처리할 수 있는 강력한 컴퓨팅 능력’을 기반으로 ‘시장 거래 체계와 산업 생태계’를 변화시켜 일자리와 일하는 내용과 방식에 많은 영향을 줄 것으로 예상된다.

이러한 디지털 전환은 다양한 신규일 자리를 창출할 수 있지만, 기존 산업에서 일자리를 변화 또는 감소시켜 경제사회 전반에 기회와 위기를 동시에 가져올 것으로 전망된다. 특히 기존의 법과 제도로는 대응하기 어려운 위험과 불확실성이 증가할 수 있다는 우려가 제기되고 있어 많은 국가가 이를 극복하기 위한 다양한 방안을 적극적으로 모색하고 있다.

우리나라가 디지털 전환의 과정에서 과거와 같이 모방 추격형 전략만을 추구한다면 세계와의 경쟁에서 밀려 노사정 모두에게 큰 위기로 다가올 수밖에 없다. 이에 노사정은 빠른 혁신 선도형 전략으로 기술의 변화를 주도하고 새로운 혁신의 유형을 창출하여 경쟁력을 강화하면서도 사회 혁신을 통해 양

극화 해소와 사회구성원 모두에게 공동의 이익을 가져오는 방안 마련이 필요하다는 것에 인식을 같이 하였다. 또한, 성공적인 디지털 전환 여부는 노사정의 협력 정도에 따라 달라질 수 있음을 공감하였다.

경영계는 급변하는 대외 시장 및 경제 환경에 빠르고 유연하게 대응하고, 글로벌 무대에서 경쟁력을 갖추는 방향으로 디지털 전환이 이루어지기를 원하며, 노동계는 디지털 전환이 기술과 기업만이 주도하지 않고 노사가 협력하여 고용 안정과 노동의 권리와 일자리의 질을 제고하는 방향으로 전개되기를 원한다. 정부는 새로운 성장동력 확보와 일자리 창출을 위한 방안으로 디지털 전환을 활용하고자 한다. 이러한 노사정 각각 주체들의 인식을 토대로 각자의 역할과 상생의 해법을 중장기적으로 마련하는 것이 절실하다.

우리는 최고의 ICT 인프라를 보유하고도 디지털 전환의 혁신적인 흐름에 제대로 대응하지 못하고 있다는 것에 인식을 함께하며 디지털 전환에 관한 대응에 다음과 같은 문제점이 있음을 공감하였다.

- 첫째, 디지털 전환으로 인해 발생하는 사회 전반적 변화에 대한 우리 사회의 인식수준이 상이하여 디지털 전환을 산업·기술 영역에만 한정해서 바라보는 시각에 머물러 있다.
- 둘째, 산업현장에서 기업과 노동조합은 디지털 전환에 대응하는 적절한 방안을 마련하지 못하고 있다.
- 셋째, 산업간 융합, 플랫폼 경제 등의 신산업 출현으로 발생할 수 있는 사회적 갈등을 해소하기 위한 정책 마련이 부족하다.
- 넷째, 디지털 전환을 주도적으로 이끌기 위한 공통의 목표나 비전, 추진과제가 명확하지 않은 설정이다.

이에 위원회는 위와 같은 문제점에 대한 인식을 토대로 디지털 전환에 대응하기 위해 다음과 같은 중장기적 공동의 과제를 추진하기로 합의한다.

1. 변화하는 산업 및 고용 구조에 대비하기 위해 국가, 산업, 지역, 기업 등 다양한 차원의 노사정 협업 모델을 모색하고, 일하는 방식 등 일터의 혁신을 추진하는 방안을 중층적 사회적 대화를 통해 함께 모색한다.
2. 변화하는 직무와 숙련에 대응하기 위해 전 국민의 지속적 역량개발을 위한 평생직업교육 혁신 방안을 강구하고, 근로자의 인적자원개발을 확대하기 위해 재교육을 강화한다.
3. 디지털 전환에 있어 소외계층이 발생하지 않도록 일자리 이동지원과 사회안전망을 강화하여 디지털화로 인한 부작용을 최소화할 수 있도록 제도적 안전장치를 마련한다.
4. 디지털 플랫폼의 확산으로 발생할 수 있는 이해 당사자 간 갈등을 해소하고 기술혁신과 사회적 책

임이 조화되는 방안을 모색한다.

5. 디지털 전환의 국가적 목표와 비전을 설정하여 일관되고 지속적인 정책을 실현하고 인공지능, 데이터 등 지능화 신산업 육성과 함께 기존 제조현장에 디지털 기술을 접목한 스마트공장의 효과적인 도입 등 세부 영역(제조, 의료, 금융, 도시 등) 전략 방향을 노사정 등 다양한 경제사회주체들이 함께 마련한다.
6. 디지털 전환이 우리 사회의 경제, 산업, 노동에 미치는 영향과 대응 방안을 마련하기 위해 노사정의 융합적 공동 조사·연구 체계를 마련하도록 한다. 위원회는 1기가 만료되는 7월까지 디지털 전환에 따른 노동의 미래를 준비하는 기본 방향과 정책 과제를 담은 녹서를 발간할 것이다  
위원회는 1기가 만료되는 7월까지 디지털 전환에 따른 노동의 미래를 준비하는 기본 방향과 정책 과제를 담은 녹서를 발간할 것이다.

2019. 2. 18.

경제사회노동위원회

디지털 전환과 노동의 미래 위원회

| 본위원회 스케치 |

# 경제사회노동위원회 2·3차 본위원회 개최

청년·여성·비정규직 계층 대표, 잇따른 불참으로  
탄력근로 개선합의문(안) 등 6개 심의안건 처리 못해

이세종 전문위원

경제사회노동위원회는 3.7.(목) 오전 서울지방고용노동청 5층 웰컴룸에서 제2차 본위원회를 개최했다. 본위원회는 재적위원 17명 중에 15명이 참석해 개의했다.

이날 회의에서는 세 가지 합의문(안)이 최종 의결을 기다리고 있었다. 우선 지난 2.19.(화) 「노동시간제도개선위원회」가 술한 어려움을 이겨내고 천신만고 끝에 이뤄낸 ‘탄력근로제 개선을 위한 합의문(안)이 상정되어 있었다. 또한 한국형 실업부제도의 첫 걸음을 뗀다는 평가를 받는 ‘고용안전망 강화를 위한 합의문(안)이 상정되어 있었다. 이미 도래한 4차 산업혁명의 파고를 슬기롭게 넘기 위한 노사정의 공동 전략을 담은 「디지털 전환에 대한 노사정 기본인식과 정책과제에 관한 기본 합의(안)」도 테이블 위에 올려져 있었다.

새로운 의제별위원회의 발족도 준비 중이었다. 대표적인 시대적 과제인 격차 해소 문제를 본격적으로 다루고자 「양극화 해소와 고용+ 위원회 구성·운영 계획(안)이 마련됐다. 주 52시간 시대를 맞아 버스산업의 경쟁력 강화와 고용문제를 다루는 「버스운수산업위원회 구성·운영 계획(안)」, 끝으로 「경제사회발전노사정위원회 운영세칙 전부개정(안)이 심의 안건으로 예정되어 있었다.





그러나 안타깝게도 이번 안건은 처리되지 못했다. 노동계 위원 중 비정규직, 청년, 여성위원 모두가 회의에 불참했기 때문이다.

「탄력 근로제 개선을 위한 합의문(안)」에 반대 의사를 갖고 있는 이들이 '노동계 위원 4명 중 절반 이상이 참여해야 의결할 수 있다'는 위원회 규정을 활용하여 결과적으로 위원회를 의결 불능으로 만들었다.

당초 이날 회의는 청와대에서 개최할 예정이었다. 본위원회 말고도 문재인 대통령과 함께 그간의 사회적 대화에 대한 보고회도 예정되어 있었다. 그러나 3인 대표의 불참으로 의결뿐만 아니라 모든 일정이 취소됐다.

결국 이날 본위원회는 안건 의결은 하지 못한 채, 향후 대책을 중심으로 논의할 수밖에 없었다. 회의 직후 문성현 위원장과 박태주 상임위원은 논의 결과를 중심으로 기자회견을 가졌다.

문성현 위원장은 기자회견에서 “일부의 불참으로 인해 어렵게 마련된 소중한 결과물이 최종 의결되지 못하는 상황이 다시 일어나지 않도록 노력하겠다”고 말했다. 또한 “3.11. 3차 본 위원회를 개최하고, 노동계 위원 3인이 참여할 수 있도록 설득하겠다”고 말했다.

하지만 노동계 위원 3인은 문성현 위원장과 이재갑 고용노동부 장관의 설득에도 3.11. 오전 07:00에 예정되었던 3차 본위원회에 나타나지 않았다. 3인 대표는 위원회 대회의실이 아닌 참여연대를 찾아 그들의 입장에 대한 기자회견을 열었다.

2차 본위원회 이후 문성현 위원장을 비롯한 노정대표들과의 면담에서 참여에 대해 긍정적인 입장을 보였던 터라 안타까움은 배가됐다. 본위원회 시작 6분전에 문자 메시지로 불참의 뜻을 나타낸 것도 실망감을 증폭시켰다.

기자브리핑에서 문성현 위원장은 “3인이 두 차례나 회의에 불참해 위원회의 의결을 막은 상황을 엄중하게 보고 있다”고 말했다. 또한 “이번 사태를 아무렇지도 않게 넘어갈 수 없다는 의견이 오늘 본위원회에서 많이 나왔고, 의사결정 구조를 고쳐서라도 사태 재발을 막아야 한다는 의견이 많았다”며 3차 본위원회의 분위기를 전했다.

두 차례 본위원회 파행이후 위원회는 「탄력근로제 개선을 위한 합의문(안)」의 논의 경과를 국회 환경노동위원회(위원장 김학용 자유한국당 의원)에 전달했다. 시급한 과제인 만큼 3차 본위원회에서 「탄력근로제 개선을 위한 합의문(안)」 논의 경과를 국회에 전달하기로 결의한 데 따른 조치다.

위원회는 환경노동위원회 김학용 위원장과 여야간사(한정에 더불어 민주당 의원, 임이자 자유한국당 의원)를 만나 노동시간제도개선위원회와 위원회 운영위원회에서 도출한 ‘탄력근로제 개선을 위한 합의문(안)’의 구체적인 내용과 추진 경과 등을 설명하고 합의 정신을 반영한 입법 조치를 요청했다.

문성현 위원장은 “합의안이 본위원회에서 의결되지 못했지만, 의제별위원회와 운영위원회를 거친 만큼 합의 정신을 최대한 존중하여 입법해주기를 요청한다”고 말했다.

한편, 위원회는 2, 3차 본위원회에서 잇따라 의결하지 못한 6개 심의 안건에 대해 처리방향과 불합리한 의사결정 구조에 대해 논의 중에 있다. 위원회는 의제개발조정위원회와 운영위원회 등을 거쳐 적절한 대안을 마련해 조치한다는 방침이다.



## 02 > 긴급대담

### • 사회적 대화 현주소 진단과 전망은?

임상훈 한양대 경영학부 교수

노중기 한신대 사회학과 교수

장지연 한국노동연구원 부원장

[발제] 손영우 전문위원

[사회] 이덕재 수석전문위원

| 긴급대담 |

# 사회적 대화 현주소 진단과 전망은?

## 신뢰 구축을 향해 가는 과도기

- **일시** 2019년 4월 12일 오후 4시
- **장소** 경사노위 7층 중회의실1
- **사회** 이덕재 경제사회위원회 수석전문위원
- **발제** 손영우 경제사회노동위원회 전문위원
- **참석**  
임상훈 한양대 경영학부 교수                      노중기 한신대 사회학과 교수  
장지연 한국노동연구원 부원장
- **배석**  
이세종 경제사회노동위원회 전문위원              최선영 경제사회노동위원회 주무관

비정규직 문제와 양극화가 더욱 심화되는 사회현상 속에서 촛불정부가 출범했고, 이러한 사회적 대립과 갈등을 해결하기 위해 기존의 노사정위원회를 개편해 경제사회노동위원회를 출범시켰다.

새로운 사회적 대화기구의 출범과 함께 변화 모색에 대한 기대감도 높았지만 민주노총의 경사노위 참여 결정이 계속 미뤄지고, 탄력근로제를 둘러싼 본위원회의 무산 등 사회적 대화 자체에 대한 위기론도 불거지고 있는 것이 현 상황이다.

하지만 ILO 핵심협약 비준 문제, 한국형 실업부조 도입 등 사회안전망 강화, 디지털 전환과 노동의 미래 등 우리사회의 내일을 위한 사회적 대화기구의 중요성은 더욱 높아지고 있다. 이런 가운데 전문가들의 긴급대담을 통해 사회적 대화의 현주소에 대한 진단과 전망을 들어봤다.



## 사회적 대화, 어디까지 왔나

**이세종** 오늘 긴급대담은 사회적 대화의 현주소 진단과 전망을 위한 자리입니다. 최근에 탄력근로제 본위원회 의결에 여성, 청년, 비정규직 대표가 불참하고 있는 가운데 돌과 구가 마련되지 않고 있습니다. 그래서 이 문제에 대한 해법을 어떻게 마련할 지에 대해 긍정적이든 비판적이든 사회적 대화에 대한 고민을 많이 해오신 분들을 모시고 대담을 진행합니다. 이덕재 수석전문위원이 사회를 보고 손영우 전문위원이 발제를 한 다음에 논의를 진행하겠습니다.

**손영우** 오늘 이 자리에서 논의하고자 하는 것은 세 가지 부분입니다. 첫 번째는 작년 초에 양극화를 극복하고 노동존중사회를 실현하고자 경사노위를 만들었습니다. 노사 중심성 강화, 초기업 수준의 사회적 대화 증진, 취약계층의 대변 확대 등을 목적으로 사회적 대화를 재개하고 오늘까지 왔습니다. 우리가 어디까지 온 것인지 진단해 보

고자 합니다.

두 번째는 2013년부터 사회적 취약 계층을 위원회 위원으로 포함하자는 노사정위의 결정이 있었는데 그것이 지켜지지 않다가 이번에 경사노위가 설립되면서 본위원회에 노·사 3인씩 취약계층 위원을 포함하게 됐습니다. 그런데 실질적으로 이들의 의견을 어떻게 포함할 것인가에 대한 합의가 없는 상황에서 사회적으로 민감한 문제가 대두되자 갈등양상으로 불거졌습니다. 이 문제를 접하는 관점과 해결 방향에 대한 의견을 들었으면 합니다.

세 번째는 앞으로의 전망과 방향에 대한 부분입니다. 사회적 대화의 증진을 위한 중장기적인 방향에서 말씀해주셔도 좋고요, 아니면 당장 올해와 내년에 어떻게 했으면 좋겠다는 제안도 좋습니다.

우선 첫 번째로 어디까지 왔는가의 문제인데요. 여기 계신 분들을 2017년 말 사회적 대화 기구 개편 과정에서 만났던 적이 있습니다. 그때만 해도 여기 계신 분들이 모두 사회적 대화에 희망을 걸고 만났습니다. 그만큼 사회적 기대도 높았고 노사주체들 간의 공감대도 있었다고 봅니다.

특히, 현 정부 초기에 최저임금 인상, 공항·학교 비정규직의 정규직화, 강사법 개정 등 주요 노동 개혁이 사회적 취약계층 간의 효과적인 조율이 되지 않으면서 노동문제를 둘러싼 주요 이해당사자들 간에 사회적 대화의 필요성이 강하게 대두되었습니다.

잘 운영되지 않았던 부분도 있고 또 일부 진행되고 만들어냈던 것들도 있습니다. 민주노총이 참가를 결정하지 못한 상황에서 나름대로 한국형 사회적 대화의 기틀을 만들려는 노력이 있었습니다. 합의로 나타나기도 했고 논의 의제가 사회적으로 주목받는 적도 있었습니다. 지금까지 진행된 것에 대해 견해를 들어봤으면 합니다.

**이덕재** 경사노위 내부에서 사회안전망개선위원회를 운영하시는 장지연 부원장께 이야기를



먼저 들어볼까요.

**장지연** 사회안전망개선위원회로 먼저 시작 했어요. 고용보험, 실업부조, 그리고 보건복지부에서 관장하는 정책들을 다루는 위원회로 출발했는데 거기에 노사와 전문가, 정부측에서 복지부, 노동부, 기재부가 참여를 합니다. 기재부가 참여해서 적극적으로 자기 입장을 밝히는 틀로 마련됐다는 의미를 갖습니다. 이 위원회가 가지고 있는 특징은 노사 간에 이견이 있는 이슈라기보다는 정부가 추진하고 싶은 것을 국민 간의 합의, 노사 간의 합의라는 이름으로 추진하는 의미를 갖습니다.

전체 경사노위 입장에서는 이런 저런 성격을 갖는 것들이 다 뒤섞여 있는 것이 자연스럽고 이슈별로 그렇게 구도가 짜여지는 것이 너무나 당연한 상황입니다. 앞서 언급하신 본위원회 참여를 둘러싸고 벌어지는 상황은 제가 몸담고 있는 위원회와는 관련이 적고 구도가 다른 문제에서 터진 이슈입니다. 우리 안에서는 벌어질 수 없는 일이 벌어지는, 다른 측면에서는 이런 일이 일어나고 있다는 것을 들을 수 있을 것 같습니다.

제가 추가로 맡은 것이 연금개혁특위입니다. 연금 문제를 사회안전망개선위원회 안에서 다루기로 했다가 그 자체가 큰 이슈로 부각하면서 시간도 촉박하고 빨리 해결해야 할 문제로 대두되어서 독립한 경우입니다. 위원장은 제가 맡고 있습니다. 위원회의 구성부터 특이합니다. 다른 위원회와 달리 본위원회의 모습을 가장 유사하게 반영하고 있습니다. 청년 대표가 2명, 노사대표 이외에 공익위원은 3명뿐입니다. 비사업장 가입자인 노인, 여성, 소상공인대표 등 각계의 연금과 관련한 자신의 이해를 달리하는 집단들을 대표하는 분들을 망라하는 식의 구성을 했습니다.

논의 과정은 정말 힘듭니다. 처음에 구성할 때 한 차례 흥역이 있었고 시작하고 나서도 굉장히 힘들고, 지금도 이게 마무리가 될까, 의견이 모아질까 하는 걱정을 많이 하고 있습니다. 판을 크게 벌였기 때문에 마무리하기가 어렵습니다. 그런데 어렵지만 만약 마무리한다면 뒷일은 크게 걱정할 필요 없는, 그런 구도가 되어 있어요.

물론 민주노총은 들어오지 않았습시다만 민주노총이 크게 반대하지 않을 정도의 각 계를 망라하는 멤버 구성으로 돼 있어요. 그래서 논의를 진행하면서 어려운 점이 있었지만 이런 식으로 각각의 이슈에 대해서 필요한 모든 사람의 의견을 담은 방식으로 운영을 해나가는 것이 주는 큰 장점이 있습니다. 다만 다른 회의체 안에서 이것이 다 실현 되지 못한 부분이 있다는 것이 제 소회입니다.

**이덕재** 초창기에는 민주노총도 같이 참여했었죠?

**장지연** 네. 두 위원회 모두 민주노총이 적극적으로 참여했었습니다. 특히 사회안전망위원회 시작할 때는 어떤 주제들을 다루자는 의견을 개진했었고 그 의견에 따라 의제가 선정 됐어요. 예를 들면 건강보험을 본격적으로 다뤄달라고 해서 건강보험제도개선기획단을 구성, 운영했습니다. 거기서 또 다시 한 번 노사와 전문가가 그 부분을 세밀하게 다루기도 했는데, 그런 것을 발족하자고 한 것도 민주노총이 제시한 안인데 의견만 제시해 놓고, 구성만 해놓고 참여를 못해서 피차 아쉬운 상황입니다.

## 단체교섭 방식에서 법제도 개선의 방향으로

**이덕재** 그러면 임상훈 교수님 의견을 들어볼까요.

**임상훈** 장지연 박사께서 말한 것처럼 거시적 흐름에서 경사노위를 봐야하지 않을까 싶습니다. 제가 학교에서 노사관계를 가르치다 보면 역사적으로 흐름을 훑어보는데, 너무나 분명한 것이 있습니다. 30년 단위로 끊어 보면, 예를 들면 60년부터 90년, 90년부터 2020년. 앞으로 올 2020년부터 2050년을 보면 차이가 있는 거죠.

일단 60년부터 90년은 경제개발, 독재정권이 있었던 시기였고 그 때 노사관계에서 중요한 이슈를 한 마디로 이야기하면 87년, 88년, 89년 노동자대투쟁이었잖아요. 지금은 그런 이야기가 나오지 않지만, 당시는 한국노총이 어용노조의 대변자였습니다. 그런데 87년, 88년, 89년 노동자대투쟁 이후에 노동체제가 변화하면서 30년이

지나오게 된 거죠. 그래서 민주노총이라고 하는 새로운 주체가 만들어졌습니다.

세계화가 진행되면서 정부가 이제까지 국가경제를 운영할 수 있었던 능력을 점점 잃어가고 있는 셈이었고 재벌들이 예전처럼 돈 빌려서 운영했다가 IMF 외환위기가 오고, 노사정위원회라는 것이 만들어졌습니다. 민주노조가 만들어지고 30년이 지나면서 분명해진 것이 있습니다. 조직노동으로는 지금의 노동문제를 해결하기 어렵다는 것이죠. 노조조직률 10% 가지고는 안 된다, 조직노동이 할 수 있는 방법은 단체교섭인데 단체교섭을 통해 노동문제 해결은 굉장히 어렵다는 것이죠.



임상훈 한양대 경영학부 교수

그런 측면에서 보면 조직화되지 못한 90% 노동자들의 문제가 남습니다. 사용자측에서도 보면 여러 가지 변화가 있었지만, 재벌이나 대기업이 아닌 하청, 을의 사용자 목소리가 커지는 부분인데, 미조직 노동자나 을 사용자의 이해를 노조나 단체교섭 제도로 해소하기 어려운 부분이잖아요. 앞으로 다가올 30년은 이들이 주체가 돼서 노동사회를 만들어나가지 않을까 싶어요.

저는 경사노위라 하는 것은 90년부터 2020년 사이에 만들어진 체제에서 비기득권 층들이 자신의 이해를 대변하면서 새로운 노동사회를 만드는 과정이 될 것이라 봅니다. 그런데 그런 상황에서 경사노위는 어떤 역할을 할 거냐라고 보면 단체교섭이 아닌 다른 방식으로 노동사회를 만들어 나갈 것이라고 봅니다. 그것은 법제도를 개선하는 방식이겠죠.

그런데 단체교섭과 법제도 개선은 전혀 다른 방식의 문제입니다. 단체교섭은 조직노동이 자신의 파워를 가지고 임금과 근로조건을 개선하는 것이어서 어떤 측면에서 보

면 노동자 내부에서 강한 노동자 집단이 자신의 목소리를 대변하는 방식이죠. 그러면 당연히 여기서 만들어지는 임금, 근로조건은 굉장히 높은 수준입니다. 그런데 노동자 중에서 을, 사용자 중에서 을. 비조직 노동자, 사용자 중에서 하청 사용자, 이들의 이해 대변은 최고치가 아니라 법제도를 통해 최소치를 만드는 작업일 거예요.

그런 입장에서 보면 단체교섭을 만드는 역동 메커니즘과 법제도를 만드는 데서 노사의 의견이 개입되는 메커니즘은 많이 다를 것이라고 봅니다. 어찌 보면 지금 빼먹거리는 것은 자연스러운 것입니다. 그렇지만 유념해서 볼 부분은 무엇을 지향하고 있냐에서, 지금 조직노동 또는 재벌 대기업을 대변하는 경총 등이 여전히 예전 시각으로 경사노위를 바라보고 있는 것 같습니다. 정부 내에서도 문재인 정부가 촛불혁명 이후에 들어왔다고 하지만 관료들이 촛불혁명을 만들지는 않았거든요. 관료들은 예전의 사회에서 지내왔던 사람들이고 그런 속에서 타성이 있습니다.

결국 경사노위의 주체인 노사정 모두가 새로운 사회를 만든다기보다는 기존의 사회 메커니즘에서 타성적으로 운영될 가능성이 크다는 것이죠. 이 타성은 시간이 지나면서 자연스럽게 문제가 제기될 것이고 변화할 것이라고 봐요. 지금은 경사노위가 없어야 하나, 있어야 하나, 이런 논의보다는 새로운 사회에 맞는 경사노위, 그 속에서 참여, 운영방식, 의제들에 대한 논의를 해야 하지 않을까 싶습니다.

**이덕재** 재미있는 말씀을 많이 하셨습니다. 임상훈 교수께서는 과정으로서의 사회적 대화와 협의, 전략적 선택론에 가깝고, 노중기 교수께서는 구조주의적으로 보실 수 있을 것 같은데, 논의 구도가 자연스럽게 잘 형성 되는 것 같습니다. 노 교수님께서 한 말씀 해주시죠.

**노중기** 저는 오랫동안 한국에서 사회적 대화가 쉽지 않다는 것을 강조했던 비판적 연구자였습니다. 사회적 대화를 긍정적으로 보고 참여하신 분들은 좋은 의도를 가지고 했겠지만 구조적 한계를 넘지 못했다는 구조적 비관론이랄까요? 92~93년부터 시작해 30년간 진행된 많은 사례를 분석해본 결과는 노사정 대화정치가 우리사회에 적합하지 않다는 결론이었어요.



노중기 한신대 사회학과 교수

그런데 문재인 정부가 들어선 그 해, 2017년 초봄에 현재 집권세력 내부에서 새로운 사회적 대화가 필요하다는 논의가 나왔습니다. 문재인 후보도 선거 과정에서 노동존중을 말했다고 중요한 공약으로 내걸었습니다. 집권 직후 대통령의 첫 내부행사가 일자리 사업이었고, 첫 외부행사가 공공부문 비정규직 제로정책 발표와 인천공항 방문이었던 것도 그 때문이었지요.

하반기에 정부는 기존의 노사정위원회를 완전히 새로운 조직으로 만드는 일을 했습니다. 민주노총도 같이 참여해 경사노위 법안에 대한 의견도 냈었고 큰 문제가 없었습니다. 2017년 말까지 보면 새로운 사회적 대화를 해야 한다는 흐름이 노정 양쪽에 공히 있었습니다. 이 흐름을 만든 것은 무엇보다 촛불이었습니다. 촛불 시민들의 사회경제적 변화 요구를 문재인 정부가 노동존중의 이름으로 받은 것이라고 봅니다.

그래서 2018년에는 저도 비관적인 구조론을 벗어나서 의욕적으로 참여론이나 전략론을 말하기도 했었습니다. 무엇보다 촛불과 연관돼 있는 정치 지형, 이른바 계급 세력관계가 크게 달라졌다고 봤습니다. 단적으로 수구적 보수정당이 내적으로 분열되었고 서로 갈등해서 크게 약화된 변화가 있었습니다. 마찬가지로 이들을 뒷받침하는 재벌세력들의 사회적 위상이 크게 추락하고 정치적 힘을 상당부분 잃기도 했습니다.

반대로 집권세력 내 개혁파들의 입지는 크게 넓어졌습니다. 노무현 정부 때만 해도 주된 흐름은 경쟁력을 올리는 방안, 곧 노동유연성과 안정성을 같이 추진하겠다는 것이었지요. 반면에 문재인 정부의 노동존중은 명백히 안정성과 개혁에 초점을 두는 것이었습니다. 그동안 사회경제적으로 양극화가 확산돼 젊은이들이 아이도 안 낳고 못 살겠다고 하니 이걸 보완해야겠다는 기조였습니다. 노무현 정부의 신자유주의 일변도 정책과는 명백히 다른 흐름이었죠. 이게 집권을 위해서 그랬다면 한계가 있을

수도 있겠지만 촛불의 결과라는 점이 저로서는 중요했습니다.

저는 구조지형 변동을 포함한 이런 조건들의 변화에서 사회적 대화의 새로운 가능성을 찾을 수 있다고 보았습니다. 심지어 더 이상 오기 힘든 좋은 찬스이고 잘 해야 한다고 봤습니다. 현 정부에게도 그렇겠지만 우리 사회 전체를 위해서 꼭 성공해야 한다는 정당한 기대였습니다.

그러나 1년이 채 지나지 않은 현 시점에서 말씀드리면 문재인 정부가 표방했던, 한국노동사회가 객관적으로 요구하고 있는 노동개혁과 노동존중의 실현 가능성은 거의 끝났다고 말씀드리고 싶습니다. 현재 시점에서는 이 정부가 주장했던 선거공약 사항인 노동존중은 거의 불가능해졌습니다. 여러 이유가 있겠습니다만 그 핵심적 원인은 작년 하반기 넘어오면서 정부가 민주노총과 갈라선 것이라고 봅니다. 민주노총이나 한국노총에 책임이 없는 것은 아니지만 문제의 핵심에는 정부정책의 우경화가 자리하고 있었다는 것이 제 판단입니다.

## 민주노총의 불참 어떻게 볼 것인가

**이덕재** 전체적으로 노중기 교수님 생각에, 큰 흐름에는 비슷한 생각을 가지고 있을 수 있지만 어떤 관점에서 바라보고 해석할 수 있느냐는 다를 수 있을 것 같습니다. 임상훈 교수께서 받아주시죠.

**임상훈** 저도 노중기 교수님처럼 작금의 사태의 기원적인 책임은 정부가 져야 한다고 봐요. 그런데 그것이 문재인 정부냐, 관료냐 했을 때 저는 달리 봐요. 그래서 좀 더 세밀하게 정부의 책임이라고 했을 때, 어떤 정부이고, 어떤 입장을 가진 정부 내의 집단인가, 이런 부분에 대해 고민을 해봐야지 않을까 싶어요. 지금 보면 경사노위로 오는 데서도 정부 내에서도 입장이 다르잖아요. 그래서 정부를 동일한 이익, 단일한 입장을 가진 조직이라고 보는 것은 아니라고 봅니다.

노동자 내에서도 마찬가지로요. 한국노총 다르고, 민주노총 다르고, 조직노동과

비조직노동 다르고. 그래서 저는 노 교수님 말씀에 따라 정부의 책임인데, 추상성을 높여서 문재인 정부 책임이라고 하는 것보다 정부 내에서도 다양한 입장이 있을 수 있는데 이런 형식의 노동정치가 약화되는 방식으로 흘러가는 것을 누가 원할까 하는 식으로 봐야 할 것 같아요. 지금 이 사태를 누군가가 지켜보고 있다면 누가 제일 즐거워할까, 누가 제일 안타까워할까. 노동자 내부에서도 이 사태를 두고 ‘이게 더 나한테 나아’ 이런 노동자들이 있을 수 있죠, 사용자도 마찬가지고, 정부도 마찬가지라고 봅니다.

이것에 대해 안타까워하는 노동자 집단이 있을 것이고, 사용자 집단이 있을 것이고, 정부 집단이 있겠죠. 저는 그런 면에서 보면 안타까운 것이 경사노위와 관련해서 정부 내에서 알려들이 많았을 텐데 마지막 위너는 노동부가 됐다는 것이예요. 노동부가 위너가 된 것이 정말 노동정치에 있어서 도움이 됐는가 싶은 거예요.

예를 들면, 경사노위는 대통령 자문기구인데 예전의 촛불 정부 이전에 노사정위원회의 위상과 역할은 대통령을 자문했다기보다는 노동부장관을 자문한 정도였던 것이 잦아요. 그래서 촛불혁명 이후에 경사노위를 새롭게 정립한다고 했을 때, 대통령 자문기구로 경제사회 이슈들을 논의하는 곳이 되었으면 좋겠다고 이야기 했습니다. 경사노위가 대통령 자문기구인데 여전히 고용노동부가 좌지우지하는 방식이 되면서 새로운 노동존중 사회, 촛불혁명 이후의 경사노위가 되지 못하는 상황에서 출발했고 지금 또 잘 안 되고 있습니다. 결국 우리나라에서는 이런 제도가 필요 없나보다. 이 정부 하에서도 여전히 어렵겠구나 판단할 수 있는데, 저는 추상성을 높여서 전체 정부를 보기보다는, 이런 상황을 즐기는 집단과 안타까워하는 집단이 정부 내에 공존하는데 정부 내의 안타까워하는 집단을 발굴하고 활용하지 못했다고 봅니다.

마찬가지로 사용자 내에서도 이러한 사태를 안타까워하는 사용자들을 끌어들이어야 할 것이고, 노동자도 그래야 하지 않을까 싶어요. 저는 조직노동 중에서 특히 민주노총, 그리고 사용자 측에서 경총에 대해서는 비판적입니다. 이들이 과연 이 상황을 안타까워하고 있는지 의문입니다.

노사정 관계에서 물론 신뢰라는 단어가 있기는 한데, 저는 신뢰라는 단어를 안 믿습니다. 민주노총 내에도 법제도 개선이 정말 시급한 집단이 있습니다. 예를 들면 약한 노조, 건설노조는 법제도 개선이 필요해요. 그에 반해 금속노조, 공공운수노조 같은 경우 법제도 개선이 필요할까? 저는 그렇지 않다고 봅니다. 이쪽은 경사노위가 잘 안 되는 부분에 대해서 그렇게 안타까워하지 않을 거예요.

**장지연** 두 선생님 말씀을 들으면서 막연한 느낌이 들어요. 손에 잡히는 답을 들은 느낌이 아니라서, 제가 질문을 드리고 싶어요. 첫 번째 단계 논의 의제가 현 주소 진단인데 경사노위에서 수행해야 하는 사회적 대화는 이러저러한 역할을 해줄 것으로 기대하는데 현재는 이 정도도 못하고 있는 것 같다 정도가 첫 번째로 이야기 됐으면 좋겠어요.

**손영우** 저도 첨언을 하자면 앞서 노중기 선생님께서 정부와 민주노총이 ‘갈라섰다’고 말씀 하셨는데, 그 문제도 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있는 것 같아요. 임상훈 교수께서



**손영우** 경제사회노동위원회 전문위원

말씀 하신 것처럼 정부도 하나의 입장만 있는 것이 아니듯 민주노총 안에서도 각 세력이 존재합니다. 경사노위에 참여해야 한다고 주장하는 산별이 존재하고, 그렇지 않은 산별도 당연히 존재하죠. 그런 상황에서 민주노총이 참여를 결정하지 못한 상태이지만 각 주체 내부의 역관계를 봐야하지 않을까 싶어요. 다시 말씀드리면 각각의 상황은 유동적이라는 점입니다.

또 하나는, 사회적 대화 안에 민주노총만 존재하는 것은 아니지 않습니까, 노동 측에서 한국노총은 여러 위원회에 참여하면서 적극적으로 의견을 개진하고 있습니다. 또한 취약계층 위원들이 참여하고 있습니다. 취약계층의 의견이 보장되지 않는다고 해서 본위원회에 불참하기도 했지만 이 분들의 생각도 사회적 대화 중단이 아니에요. 자신

들이 대표하고 있는 계층은 사회적 대화가 절실하다고 하면서 지속돼야 한다고 주



장하기도 했습니다.

그리고 사측 역시도 소상공인 계층, 중소 중견기업 대표들은 사회적 대화를 간절히 원하고 있다는 거죠. 특히 건강보험이나 사회안전망을 보면 노사단체뿐 아니라 다른 시민사회단체도 참여하여 이전엔 자신들이 정치과정에서 의견을 제기할 수 있는 공간이 없었는데 경사노위를 계기로 의견개진을 할 수 있게 됐다고 말합니다.

이러한 측면에서 봤을 때 주체들이 다양하게 존재한다는 것, 그리고 민주노총이 노동의 중요한 대표 중 한 주체인 것은 분명하지만 사회적 대화나, 시민적 대화에서 다른 영역의 공간이 열려있다는 것도 간과하면 안 되겠다는 생각이 듭니다.

**노중기** 경사노위의 사회적 대화에 참여하는 주체는 다양합니다. 당연히 민주노총은 그 중 하나에 불과하지요. 또 각 주체 내부도 말씀하신 바와 같이 단일하지 않습니다. 정부에는 개혁파도 있고 보수적 관료층도 존재하지요. 또 노동 내부에서도 민주노총, 한국노총은 물론 미조직부문의 생각이 다를 겁니다. 나아가 민주노총 안에서도 이해관계가 적은 집단과 많은 집단의 생각이 다를 것이고 정규직과 비정규직의 생각이 다를 수 있습니다.

어쨌거나 핵심은 촛불의 요구에서 시작된 정부의 대국민약속, 노동존중이 실행될 수 있을 것인가에 있습니다. 저는 경사노위에 민주노총이 들어오지 않고 있는 현 상황이 비관적인 예측을 할 수밖에 없는 결정적인 근거라고 해석합니다. 다른 주체들이 많지만 새로운 사회적 대화에 관건적 주체가 민주노총이기 때문입니다. 정파들의 갈등 때문에 민주노총 참가가 쉽지 않으니 그 책임이 노동 측에 있다고 주장해선 안 됩니다.

그걸 당연시 하고, 그 조건 위에서 고민하는 게 경사노위나 정부의 개혁 주체들이라고 생각합니다. 민주노총 안에 서로 대립하는 참여파와 불참파가 있는데 그걸 감안한 정치를 경사노위에서 할 것이라고 기대했던 것이지요. 정부와 경사노위 내부의 노동개혁분파가 민주노총 참여를 성사시키는 중요한 책임이 있었던 것입니다.

**장지연** 노동존중사회를 실현하는 역할 중에 중요한 역할을 해줘야 하는 것이 경사노위인데, 그것이 더 이상 기다려볼 여지없이 실패했다고 보시는 거죠? 더 이상 기다려볼 여지가 없다는 것은 어떤 이유에서인가요?

**노중기** 현재의 경사노위나 정부 여당의 기본적 방침이 심각하게 바뀌지 않는 이상 그렇다는 것입니다. 또 이 정부 임기 내에 원래의 노동존중 약속을 지키기는 어렵게 되지 않았느냐는 것을 기준으로 말씀드린 것입니다. 총·대선의 국가정치 일정도 전망을 어렵게 만드는 요인입니다.

**이덕재** 새로운 사회적 대화의 지표라고 하면 민주노총이 전면적으로 참여하겠다는 초창기의 움직임들, 그 동력과 맞물려 일이 진행됐던 것인데 결과적으로 어찌 됐든 민주노총이 불참하게 되면서 전체적 그림 자체가 깨지고, 작년에 고용동향 쇼크, ILO, 탄력근로 이런 이슈까지 증폭이 되면서 노중기 교수께서 부정적으로 보시는 것 같아요.

그런데 노동존중사회를 실질적으로 실현하기 어려운 상황이 되었기 때문에 사회적 대화, 경사노위의 판이 깨졌다, 어려워졌다라고 볼 수도 있지만, 또 한편으로 보면 그것을 추동하게 하려했던 주된 동력이 민주노총이지 않았을까요.

**손영우** 저는 민주노총의 결정을 오늘날 그 조직을 둘러싼 상황에서 분석과 평가를 해야 한다고 봅니다. 논의 과정을 보면 변한 게 있다고 봐요. 민주노총은 1998년 노사정위 참여로 큰 충격을 받았고 99년에 확실히 탈퇴하면서 사회적 대화 참여 논의를 내부적으로 진행하기도 어려웠습니다. 노무현 정부 들어서 그 논의를 꺼냈고 대의원대회에서 폭력사태까지 일어났습니다. 이제는 내부에서 진지하게 검토하기 시작했고, 실제 경사노위를 설립하는 과정에 적극적으로 참여하기도 했습니다. 이러한 변화는 정치적 상황에서만 왔다고 생각지 않습니다. 그 만큼 좌충우돌하고 부침이 있었지만 사회적 대화의 대한 고민이 진전되고 필요성의 목소리가 커진 게 지난 20년의 기간이었다고 봅니다.

촛불혁명과 정부 초기 노동존중사회를 요구하는 열망에 따라 목소리가 커졌지만, 아직 참여 결정하기에는 석연치 않은 무엇이 있었던 것 같습니다. 또한 경사노위는 참가하고 있지 않지만, 일자리위원회나 최저임금위원회 같은 협의기구에는 참여하고 있습니다. 이처럼 논쟁 중이고 향후에 어떻게 변하고 발전될 것인지는 이후 정세와 민주노총의 고민에 따라서 변화 가능성이 있다고 봅니다.

## 새로운 변화를 만드는 과정

**임상훈** 노동존중사회라고 하는 것은 2017년, 2018년판 새로운 노동사회에 대한 그림이라고 봐요. 변화가 계속 되겠죠. 그런 의미에서 노동존중사회를 만들기 위해서 경사노위가 기능을 해야 한다고 하는 것은 문재인 정부에 종속된 것으로 해석된 것인데 그런 것은 아닙니다. 새로운 세상을 만들어 가는데, 하필이면 5년 동안 문재인 정부인 것이고, 문재인 정부가 노동존중사회를 이야기했으니깐 이런 이야기를 하는 거죠.

어쨌든 노동존중사회에서 촛불혁명이 이야기했던 것은 기존의 체제 가지고는 안 되겠다는 거잖아요. 촛불혁명 때 나왔던 '이게 나라냐'의 구호도 지금까지의 체제, 관습 가지고는 곤란하다는 거잖아요. 새로운 것을 만들려고 했던 것이고 17년, 18년 버전이 노동존중사회인 것이죠.

기존의 체제가 그대로 가는 것은 쉬워요. 새로운 변화를 만들겠다는 것은 엄청나게 어려운 것이죠. 기득권층이 반발할 텐데, 반발에도 불구하고 변화를 만들려면 비기득권층이 협력을 하는 것이 중요해요. 저는 지금의 실패 원인은 그 비기득권층이 단합하지 않고 약자들끼리 싸운 거라고 봐요. 가장 대표적인 것이 최저임금과 관련해 소상공인과 최저임금도 못 받는 저임금노동자들이 싸우는 방식인 것이죠.

노동자도 사용자도 단일한 이해를 가진 집단이 아닙니다. 그러니 전략적 선택이 나온 것이에요. 단일한 이해를 가진 집단이면 전략적 선택이 아니라 합리적 선택을 하면 됩니다. 자신들의 이해를 가장 극대화시킬 수 있는 가장 합리적인 방안. 그런데

전략적 선택은 기득권과 비기득권이 안에서 싸우거든요. 그래서 정치적인 산물로 합리적 방안은 아니지만 그래도 변화를 향해 나가면 비기득권층이 이기는 것이고, 기득권층이 이기면 기존 실력과 비슷한 옵션을 선택하겠죠. 그런 것이 전략적 선택이에요.

**노중기** 사회적 대화가 깨지면 민주노총은 잘 된 거냐고 했을 때 저는 그렇지 않다고 분명히 말씀드리고 싶습니다. 노동운동에도 매우 불행한 일이지요. 그런 의미에서 민주노총도 실패했다고 봅니다. 현 집행부가 사회적 대화에 긍정적이었지만 상황이 그렇게 된 거죠. 민주노총 내에서도 의견이 다양한 것은 너무나 잘 알려진 사실입니다. 그렇다면 경사노위든, 민주노총 지도부든, 청와대 개혁파든 민주노총 참여파가 다수파가 되어서 경사노위에 들어오도록 해야 하는데 그것을 못했다는 것이죠.

**손영우** 사회적 대화 참여 문제가 너무 경직된 방향으로 흐르는 것에 대해 회의를 가져요. 대의원대회 때 참여를 결정했다라도 정부의 정책이나 국면에 따라 불참할 수도 있다고 봅니다. 그리고 다시 또 들어올 수도 있겠죠. 현 정국에서 어떤 것이 더 필요한가를 가지고, 사회적 대화를 둘러싸고 정부에 대해 대처하는 이런 유연함이 필요한 것 아닌가라는 생각이 들어요.

**임상훈** 민주노총 내에 정말 사회적 대화나 경사노위가 필요한 데가 있어요. 그런데 단체교섭으로 해결을 못하고 법제도 개선을 통해 자신들의 이익이 보장될 수 있는 사람들이 경사노위 불참 방침에 따라 발목이 잡히는 거죠. 경사노위는 어찌 됐건 여러 논의 과정을 통해서 최소한 의견이 반영되는 경로는 있어요. 저는 약한 사람이 가서 이야기 하겠다고 하면 옆에서 도와줘야 한다고 생각해요.

사회적 대화와 관련해 탄력적으로 운영해야 한다는 것은 당연하죠. 조직 내에서 이 부분이 필요한 그룹에 대해서, 필요하지 않은 그룹이 양해를 해주는 그런 정도의 단결력이 필요하고, 이 단결력은 리더십이 풀어가야 하는 것이죠. 그런 점이 정말 안타깝죠.

**장지연** 그렇다면 민주노총이 안 들어오는 현 상황을 전제했을 때 그것 빼놓고 나머지는 최선이냐 하면 그것도 아니라는 말이에요. 민주노총이 없다는 제약 조건 하에서도 최선이 아니라면 그밖에 다른 문제도 짚어야 하는 것 아닐까요.

**노중기** 지금 손 선생님 말씀, 장 부원장 말씀은 민주노총 없이 경사노위가 굴러가도 되지 않는냐는 질문입니다. 그리고 사회적 대화 그 자체의 유의미함을 생각하면 민주노총 참여 문제에 그렇게 집착을 하는 게 어떤 의미가 있는지는 모르겠다는 말씀입니다. 한편에서 생각하면 그렇게 생각할 수도 있을 것 같아요. 그러나 민주노총이라는 조직이 경사노위, 사회적 대화에 들어오는 게 왜 중요하냐를 따져 봐야 합니다.

제 연구에 의하면 사회적 대화의 문제는 87년 이후 새로 등장하였으나 제도화되지 못한 사회세력, 즉 민주노총과 우리 사회가 어떤 관계를 가질 것이냐를 결정하기 위한 정치과정입니다. 예를 들면 87년 노동체제 시절에 민주노조운동은 그 자체로 불법이었습니다. 또 97년 김대중 정부 이후로는 불법은 아니지만 끊임없이 파업해서



국가 경제를 위협하는 세력으로 규정되었습니다. 그래서 기울어진 운동장을 바로잡고 민주노총과의 관계를 재정립하여 노동사회를 안정화하려는 노력이 사회적 대화로 나타났다고 저는 봅니다. 그런데 아시다시피 그 결과는 신통치 않았습니다.

이명박·박근혜 정부 때는 총연맹단체이고 한국을 대표하는 조직인 민주노총에 경찰력을 투입했고 위원장과 많은 활동가를 투옥했습니다. 한국에서 거시노동정치의 핵심 문제는 기울어진 운동장, 곧 자유주의적인, 안정적인 노사관계의 환경이 없다는 거예요. 그 핵심에 민주노총 조직이 있습니다. 민주화 30년이 된 지금 민주노총은 서구처럼 안정적인 제도적 파트너, 사회적 기구로서 총연합단체가 되어야 하나 여전히 그렇지 못합니다. 이것이 노동존중의 핵심 문제라고 봅니다.

한국은 자유화 된 이후, 87년 이후에 우리는 민주화 됐다고 하는데 노동문제 관해서는 서구 최소기준의 민주화가 적어도 관철이 안 되는 사회예요. 적어도 민주노총에 대해선 그렇기 때문에 노동자들이 저항하고 사회적 갈등이 발생합니다. 또 우리 사회 자본의 중심이 수출대자본인데 그걸 조직하고 있는 게 민주노총이에요. 철도, 지하철 등 우리 사회에서 가장 중요한 공공부문을 다 장악하고 있어요. 그러니 이 문제를 풀어야죠. 지금까지는 모든 정치세력이 그 문제에 대해 민주노총을 고립시키고 비정규직을 확대하는 방식으로 관리를 해온 거예요.

이런 역사적 흐름에 대해 민주노총은 불신이 많죠. 과거 민주노조들은 사회적 대화 열심히 해서 나름의 역할을 하고 싶었어요. 그런데 정부와 자본은 대화참가를 빌미로 비정규직 만들어 늘리고 민주노조들을 탄압하기만 했어요. 과거 사회적 대화기구의 한계였는데 이번에도 다르지 않게 되었어요. 모든 정권에서 새로 집권하면 노사정위원회를 만들고 민주노총의 참여가 중요한 쟁점이 되는 이유가 거기에 있습니다. 사회적 대화의 노동정치는 민주노총이 요구한 것이 아니라 정부가 요구했던 것이었습니다. 이런 맥락에서 민주노총을 배제한 대화가 사실은 큰 의미가 없음을 알 수 있습니다.

## 90%의 목소리를 어떻게 담을 것인가

**임상훈** 민주노총 중에서 힘 있는 조직은 최소수준을 끌어올려 좋은 모델을 만들어서 이것을 사회적으로 확산시키는 방식으로 가고, 힘을 가지고 있지 않은 노동자들은 다른 방식으로 자신의 이해를 대변해서 법제도를 개선해야 할 것 아니에요. 저는 그것을 경사노위가 해야 한다고 봐요. 그런 의미에서 이들 노동자들이 경사노위에 참여하게 하는 것이 중요하다고 봐요.

민주노총이나 한국노총에 속하지 않은 비조직 노동자들 90%가 있는데 이들에게 사회적 대화기구는 정말 필요합니다. 그렇다면 조직노동은 강자의 입장에서 이들이 경사노위에 와서라도 이야기할 수 있도록 해주는 게 필요하다는 겁니다. 그런 입장에서 보면 제도적으로 단체교섭과 사회적 협의는 역할 분담을 해야 한다고 봐요. 10%의 조직화된 주도 세력은 더 좋은 제도를 만들고 90%는 경사노위에서 지금의 법제도를 개선하려 노력해야 할 겁니다. 그런 의미에서 경사노위가 역할을 해야 한다고 봐요.

**노중기** 임 교수께서 민주노총 내부를 약자 집단, 강자집단 이렇게 나누고, 갑을로도 나누시고, 기득권 비기득권으로도 나눴는데 약간은 위험한 발상이라고 말씀드리고 싶어요. 노동운동의 시각에서 보면 사회적 대화와 관련해 중요한 부작용은 내부에 참여파와 비참여파를 끊임없이 갈라내는 결과를 야기한다는 것입니다. 조직 차원에서 보면 한국노총과 민주노총, 또 그 안에서 참여파와 비참여파 갈라내는 일이 벌어져요.

이런 맥락에서 사회적 대화기구가 노동운동 통제수단이 아니냐는 비판적인 인식이 생긴 것입니다. 예컨대 지난 20년 노동시장 분절화, 곧 비정규직 고용이 크게 확대됐습니다. 이 문제에 대해서 누가 대응을 했냐는 겁니다. 제가 볼 때는 민주노총의 금속노조, 공공노조 정규직 조합원이 유일하게 커다란 역할을 했습니다. 그 결과 현재 민주노총 조합원의 약 1/3이 비정규직이지요. 최근까지 비정규직 문제, 약자 문제를 대응하기 위해서 정부는 한 일이 없었습니다. 비정규직을 줄이는 사회적 실천

이나 노력은 민주노총 외에는 한 집단이 없어요. 민간의 비정규직을 정규직으로 만들기 위해서는 총자본, 재벌자본의 반대를 뚫어야 하고 이들의 정치적 반발을 넘어서야 해요.

경사노위가 전혀 무의미한 것은 아닐 겁니다. 제도를 만들고 여성, 청년, 비정규직 같은 소수자들 의견을 듣고 합의가 안 되면 공익위원 합의안으로 제출하는 정도의 범위 내에서 의미는 있죠. 경사노위가 유지되는 것 자체가 의미가 있다고 봅니다. 여기서 축적해온 지식 자원, 네트워크 자원 등이 다 도움이 될 것이라고 봐요. 그런데 적어도 문재인 정부 출범 당시 제기했던 노동존중사회를 이 정부 안에서 실현하는 것은 이제 어려워졌다고 봅니다.

**이덕재** 임상훈 교수께서 말씀하신 것처럼, 사회경제 시스템이 굉장히 복잡해지고 다기화 되면서 전통적으로 조직 노사 중심으로 이뤄져 왔던 것들이 그 틀 속에서도 소회할 수 없는 문제나 이슈를 어떻게 관리하느냐 하는 문제가 생기는 거죠.



**이덕재** 경제사회위원회 수석전문위원

오늘 오전에 장지연 부위원장님이 위원장을 맡고 계신 국민연금특위 논의를 봤습니다. 여기서도 오히려 조직 노사가 마이너리티더군요. 거기에는 청년 대표도 있고, 복지네트워크, 소상공인단체, 여성연합단체, 연금행동, 은퇴자협회에 공익위원도 있어요. 그래서 국민연금 같은 주제를 조직 노사가 10% 노조조직률에서 결정을 못한다고 생각하거든요. 그 10%가 대표성을 확보하지 못하잖아요. 특히 국민연금 같은 이슈는 다양한 계층에 있는 사람이 자기 분야의 목소리를 내면서 일종의 논의가 조정 되어간다는 느낌을 많이 받았거든요. 탄력근로제 논의 때에는 노사, 공익 딱 3명 있고, 철저하게 조직 노사 중심으로 논의를 했어요.

개편된 경사노위에서 특히 미조직 취약 계층의 목소리를 대변하겠다고 해서 본위원



회 멤버 18명 중 민주노총 빠진 17명인데, 공익위원이 네 분이고 취약계층 본위원이 노사 각 3명이어서 열 명이예요. 그러면 투표를 하면 과반으로는 조직 노사보다 많아요. 본위원회 구조를 최대한 반영하려고 여성, 청년, 비정규 계층위원회도 꾸리고 관련된 이해당사자들 최대한 부르는 거죠. 국민연금특위의 회의를 보면 그게 반영되는 모습이에요.

**임상훈** 국민연금특위가 두 가지를 시사한다고 봐요. 동일한 이슈라도 조직노동 중심으로 이슈파이팅 되는 것과 비조직노동이나 사용자측에서도 재벌이 아닌 사용자들을 중심으로 논의하는 것과는 전혀 다르죠. 국민연금 논의를 예를 들면 공무원연금 개혁을 방향으로 잡으면 조직노동이 개입 되어서 반대투쟁으로 나아갈 가능성이 큰 거예요. 국민연금과 관련해서 비조직 취약계층 노동자들 입장이 반영되고 미니멈들이 향상이 되는 이슈가 된 거잖아요. 그래서 민주노총이 참여하지 않는 상황에서 민주노총 내에서 참여하고자 하는 그룹들은 유인하는 부분은 조직노동이 중심이 돼서 이슈파이팅하는 것이 아니라 비정규직 노동자 입장에서 이슈파이팅이 되어야 한다는 것이죠.

또 하나 이번 여성, 청년, 비정규직 대표들이 모습을 보고 느낀 점은 취약계층을 대변하는 이들은 본회의에서 나가라고 해도 끝까지 지키면서 이 본회의에서 취약노동자의 이익을 대변하기 위해서 싸워야 하는 거예요. 싸움의 무기가 뭐가 있겠어요. 조직 능력이 없으니까 논리력으로 싸워야죠. 노동연구원 발표 보니까 탄력근로제가 취약노동자들에게 적용 될 때 문제가 심각하던데 이것을 고치지 않고서는 처리 못한다고 싸워야 하는 거죠.

경사노위에서 취약계층이 어떤 이슈파이팅을 어떤 식으로 해야 하는지, 그리고 의결구조를 어떻게 가져가야 할지를 보여주는 거죠. 그 과정에서 실패할 수도 있어요. 하지만 실패에서 배우는 거죠. 다음 번에 이런 상황이 되면 그렇게 하지는 않아야겠다는 것을 배우는 것이죠.

**이덕재** 사회적 대화하면 기본적 틀이 만장일치 합의 구조잖아요. 교섭당사자 일방이 동의

를 안 해주면 깨지는 거잖아요. 철저하게 당사자가 동의가 되어야지 이뤄지는 것이니까 기업 수준이든, 산별 수준이든 합의주의적인 교섭 구조가 있다고 보거든요. 만장일치로 합의가 안 된다고 의미가 없는 게 아니고 그런 하나의 공론화 과정, 의견들을 모어나가고 사회 갈등 기제를 풀어나가는 방식에 의미가 있는 거죠.

**임상훈** 노사 관계에서도 합의를 해야 하는 상황이 있고, 협의를 해야 하는 상황이 있어요. 사회적 협의와 관련해서 법제도 개선안이 나와도, 그 결정은 정부나 국회가 해요. 여기서는 논의를 할 뿐이죠. 다만 논의를 할 때 참석자 전원이 동의하는 결론이 나오면 그것을 받는 정부나 국회가 이 결정을 무시하기 어렵습니다.

**이덕재** 사회적 대화에서 민주노총의 무게감과 의미는 동의합니다. 다만 새롭게 개편된 체제에서 실제로 국민연금특위 같은 협의, 자문 형태의 사회적 대화가 작동되고 있거든요. 본위원회 구조도 그렇게 만들었는데, 이번 탄력근로제 문제의 경우 1/2 의결구조가 비토권을 행사하는 것처럼 돼버렸죠. 민주노총이 들어온다 하더라도 조직 노사의 이해가 맞물리면 다양한 계층의 단체들이 와서 논의하는 주제들에 있어서 충돌이 생길 것 같다는 생각이 드네요.

## 의결방식과 위원회 간 관계 재정립

**손영우** 경사노위 만들고 나서 사회적 대화기구는 계속해서 발전해 나가는 과도기라고 봅니다. 현재 당면한 문제를 풀어야 하는데 그 문제의 지점이 노사정이 진행하는 사회적 대화와 다양한 시민단체가 참여하는 시민적 대화를 모두 포괄하는 있는 중첩적인 상황입니다. 다양한 주체들이 참여하는 문제, 의제가 넓어지는 문제도 그렇습니다.

탄력근로제에 대해 민주노총은 빠져 있지만 조직된 노사가 합의했습니다. 의제별위원회에서는 합의 했지만 본위원회에서 노측 취약계층 위원 3인이 반대한 거죠. 그런데 이게 반대의 경우도 가능합니다. 가령 건강보험 문제 같은 경우 본위원회 구성 주체보다 더 많은 시민단체들이 참여해서 논의를 합니다. 만약 여기서 합의를 했으

면 본위원회에 있는 사람들이 결정할 수 있는 권한이 있느냐에 대한 문제입니다. 시민단체까지 포함해서 결정했는데 본위원회에서 노사 대표자들이 이를 수정 혹은 의결할 수 있을까요?

사회적 대화기구를 발전시켜 나가기 위해 이 문제를 어떤 방식으로 해결할 것인가에 대한 모색이 필요한 것 같습니다. 구체적으로는 본위원회를 중심으로 한 의결방식의 문제와 본위원회와 의제별·업종별위원회 간의 관계를 고민할 수 있습니다.

**장지연** 각각의 하위 소위원회 내지 분과위원회는 그것이 다루는 이슈가 무엇인가에 따라서, 구성원이 어떻게 조직돼야 하는지에 대해 충분히 많이 고민해 조직되고, 구성이 돼야 한다고 봅니다. 이 때 바람직하기로는 본위원회 구성을 가장 유사하게 닮은 그런 조직으로 의제별·업종별위원회가 구성됐으면 한다는 생각을 가집니다.

**손영우** 본위원회의 구성 분포를 존중하는 방식으로 의제별·업종별위원회가 만들어져야 한다는 말씀인가요?

**장지연** 본위원회 안에 여성, 청년, 비정규가 있잖아요. 이 사람들이 참여해야 하는 이유가 있다는 말이죠. 그렇다면 하위 위원회도 그것을 닮아야 하는 것이 첫 번째 방향이라고 생각했었는데 지금 말씀을 듣다보니까 방법 중에 거꾸로 출범하기 전에 그분들의 의견을 충분히 반영해서 조직을 했다면 전적으로 그 결과를 위임받는 방식으로든 운영을 할 수 있겠다는 생각이 듭니다.



**장지연** 한국노동연구원 부원장

**임상훈** 두 가지 방식과 상관없이 공통점은 밑에서 만들어 나가면 위에서는 존중을 하는 것이라는 거죠?

**장지연** 그것이 가능한 구조를 만들어 나가는 것이죠.

**이덕재** 의결구조나 운영방식은 내부적으로 법률 검토도 하고 있습니다. 원래는 노사정위원회법이었던 경사노위법은 임의기구였던 노사정위원회를 상설화하는 것에 주안점이 주어지면서 영성한 면이 있었던 것 같습니다. 예를 들면 본위원회와 의제별 위원회 관계가 통상적으로 상하관계로 이해하고 운용을 해왔는데, 법률 자문을 받아보니까 경사노위법상으로는 상하관계가 아니라 독립적 수평관계예요, 물론 법형식 논리는 그렇다 하더라도 실제 운영은 위계를 갖는 방식으로 진행될 수밖에 없겠죠.

**손영우** 제도개선 자체가 사회적 대화 과정이어야 한다는 건 분명합니다. 또 하나는 우리의 수준인데요. 현재 문제가 됐다고 해서 법을 바꾸자고 접근하기 전에 사회 주체들의 논의 과정과 공론화 과정이 필요하다고 생각합니다. 오늘 이 자리도 그런 배경인데요. 그 당시 법을 다소 추상적으로 만들었다면 법을 잘못 만든 것이 아니라 그 당시 주체들이 합의 수준이 그 정도였다고 생각합니다. 그 당시는 민주노총도 참여했었는데요. 사회적 대화의 진전에 따라 법과 규정 역시 발전한다고 봅니다. 즉 저는 당시



합의 수준을 넘어서야 할 만큼 사회적 대화가 진전됐다고 평가합니다. 그리하여 향후 문제를 해결하는 방식 역시 상대를 부정하거나 배제하는 것이 아니라 당연히 사회적 대화의 과정이어야 한다고 생각합니다.

**이덕재** 우리 사회가 사회적 시스템으로서 사회적 대화를 하기 위한 물적 조건이나 제도적 조건도 취약하지만, 기본적 신뢰가 더 취약하다고 봅니다. 다 밝히긴 힘들지만 본위원회 무산 과정에서도 서로 신뢰를 기반으로 하지 못한 부분들이 많이 나타났습니다. 물론 이 과정도 과도기라는 생각도 들고요.

**임상훈** 일부 정치세력과 관료의 성급한 성과주의가 문제가 있었다고 보면 그것을 극복하는 방안으로 전문위원실이 리드해야 한다는 것이에요. ILO 비준과 관련해 이슈파이팅을 하는 겁니다. 선비준이나 선입법이나를 놓고 합의되고 나면 그 범위를 어떻게 할 것이냐, 단계적으로 1단계, 2단계에서 풀어야 할 것은 무엇이나는 부분이 쟁점이 될 겁니다. 이 논의를 전문적으로 이야기해야지 그렇지 않고 정치적 쟁점화 시키면 또 한 번의 굴곡과 갈등이 있을 거예요.

저는 경사노위에서 전문위원실이 이런 부분과 관련해서 실패로부터 배웠으면 합니다. 전문위원이 이슈파이팅을 해서 누가 들어도 맞는 내용으로 정리해야 합니다. 정부가 1개월 내에 합의를 만들어야 한다고 해도 전문위원실이 판단할 경우 3개월이 필요하다고 주장할 수 있어야 합니다. 끝나고 나서도 정부나 국회에 설득 작업을 하는 것은 전문위원실 아니고서 못해요.

**장지연** 특정 이슈에 대한 합의를 성과라고 카운트 안 하셨으면 좋겠고요. 이번 일련의 과정을 통해 고민을 얻어야 하는데 그 방식은 이 전체를 하나의 정치 과정으로 이해해야지 테크니컬한 부분으로 받아들여서는 안 된다고 말씀을 드리고 싶어요. 저는 비운 후에 땅이 굳는 결과를 가져온다고 생각하는데요. 성과 내지는 합의를 얻기 훨씬 더 어려워진다고 하더라도 그런 식으로 얻은 합의가 훨씬 더 소중해질 수 있도록 그렇게 이어졌으면 합니다.

**노종기** 지금까지 제가 조금은 단정적으로 말씀드렸던 것은 경사노위에 대한 기대가 그만큼 많았다는 것으로 이해를 해주시고요. 현재 경사노위와 사회적 대화기구에 기대가 큰 만큼 실망도 큰 것이라고 봅니다. 젊은이들이 아이를 낳지 않으려고 하는 노동지옥사회를 연장할 수는 없습니다. 더구나 다음 세대로 이런 것들을 넘기는 것은 우리 세대의 심각한 잘못입니다.

저는 장 선생님의 말씀에 동의합니다. 지난 1년간 뭐가 문제였는지 주체들이 냉정하게 돌아보고 고민해야 합니다. 기구개선을 하려고 한다면 핵심적인 것은 결국은 경사노위의 정치적 독립성이라고 봅니다. 처음 만들 때 인권위원회처럼 독립기구로 할 것이냐 논의가 있었는데 독립성을 가지는 것이 중요합니다. 관료의 반발이 정말 문제라 하면 관료의 반발을 억누를 수 있는 제도적 장치가 필요하고 그만큼 정치적 힘을 가져야 한다고 생각합니다.

그 다음에 내용적인 부분인데 1단계가 실패했다는 것을 확실하게 인정해야 합니다. 그래야 교훈도 얻고 앞으로 어떻게 다르게 할 수 있을 것이냐에 대한 플랜을 고민할 수 있다고 봅니다. 예전에 사회적 대화기구가 실패하고 나면 조직이 힘을 잃고 식물기구가 됐어요, 이번에는 그래서 안 된다는 겁니다.

두 가지는 꼭 해야 한다고 봅니다. 하나는 과거의 과제인 적폐청산입니다. 적폐청산은 기울어진 운동장을 바꾸는 일입니다. 선진국처럼 최소한 수준의 노자가 힘의 균형을 갖는 것을 제도적으로 갖추는 것입니다. 산별노조 문제도 걸려 있고 복수노조 창구단일화 문제, 손해배상소송 문제도 있어요. 이미 노동부의 행정개혁조사위원회가 이 부분에서 많은 조사와 권고를 한 바가 있습니다.

다른 하나는 미래의 과제로 경사노위에서 비정규 문제를 제도적으로 해결해야 합니다. 예컨대 대선 공약인 비정규직 사용사유 제한은 이번에 반드시 해야 합니다. 비정규 사용을 줄이는 방향의 제도개혁을 하려면 이 문제의 강력한 반대자인 재벌대기업의 반발을 넘어서야 합니다. 문제는 그들의 정치적 파워가 막강하다는 점입니다. 이런 정치적, 사회적 질곡을 넘어서는 과정에서 경사노위에서 해야 할 일이 막대

합니다.

**이덕재** 충분히 중요한 이야기는 다 나온 것 같습니다. 내부 기술적인 것은 경사노위 안에서 해야 하지만 전체적으로 방향성과 입장을 들어보고, 되짚어보는 논의가 있었던 것 같습니다. 긴급대담은 이것으로 마치겠습니다.





## 03

# 기획좌담

### • 광주형 일자리 협약 타결과 지역 확산의 가능성 모색

박병규 광주광역시 사회연대일자리 특별보좌관

박용민 일자리위원회 정책개발부 과장

박용철 한국노동사회연구소 선임연구위원

손영우 전문위원

임운택 계명대학교 사회학과 교수

황세원 LAB2050 연구실장

[사회] 이덕재 수석전문위원

| 기획좌담 |

# 광주형 일자리에서 찾는 새로운 미래

## 광주형 일자리 협약 타결과 지역 확산의 가능성 모색

- **일시** 2019년 4월 2일 오전 11시
- **장소** 경사노위 7층 중회의실
- **사회** 이덕재 경제사회노동위원회 수석전문위원
- **참석** 박병규 광주광역시 사회연대일자리 특별보좌관      손영우 경제사회노동위원회 전문위원  
박용민 일자리위원회 정책개발부 과장      임운택 계명대학교 사회학과 교수  
박용철 한국노동사회연구소 선임연구위원      황세원 LAB2050 연구실장
- **배석** 이세종 경제사회노동위원회 전문위원  
최선영 경제사회노동위원회 주무관

우리가 그동안 가보지 못했던 지역상생형 일자리 모델을 만드는 길을 광주형 일자리가 만들어가고 있는 중이다. 숱한 우여곡절 끝에 광주시와 현대자동차의 투자 협약이 체결('19. 1. 31.) 됐고 이제 본궤도 진입을 준비 중이다. 광주형 일자리에 대한 관심은 새로운 시대정신을 담아내는 일자리 모델이 나올 수도 있다는 기대감 때문일 것이다. 하지만 이 일은 여전히 험난한 과정들을 거쳐 가야 한다. 광주형 일자리를 둘러싼 여러 고민과 모색들을 추진 당사자, 조력자, 그리고 관찰자들이 모여 집중적으로 풀어봤다.



**이덕재** 경제사회노동위원회  
수석전문위원



**박병규** 광주광역시 사회연대일자리  
특별보좌관



**박용민** 일자리위원회  
정책개발부 과장



**박용철** 한국노동사회연구소  
선임연구위원



**손영우** 경제사회노동위원회  
전문위원



**황세원** LAB2050 연구실장



**임운택** 계명대학교 사회학과 교수



## 광주형 일자리는 사회연대 일자리

**이덕재** 반갑습니다. 귀한 시간 내주셔서 감사드립니다. 최근 경사노위가 탄력근로, ILO 핵심협약 비준과 관련해 뉴스의 중심이 되면서 관심이 많으실 거라 생각합니다. 그렇지만 현안은 현안이고 지속적, 일상적으로 진행되어야 할 사업은 또 그것대로 진행돼야 할 것입니다.

이번 기획좌담의 주제는 광주형 일자리 협약 타결과 지역 확산의 가능성 모색입니다. 우여곡절 끝에 타결된 광주형 일자리 협약의 전반적인 경과를 짚어보고 평가해서, 광주라는 특정 지역을 넘어 전국의 각 지역단위로 이런 움직임이 확산되도록 할 방법을 찾아보자는 것입니다. 우선 현장에서 우여곡절을 다 지켜봤던 박병규 특보께서 개괄적 설명을 해주시죠.

**박병규** 광주형 일자리는 그간의 일자리와 다른 점이 있다고 생각해요. 광주시에서 처음 사

업을 구상하고 시행했던 것이 2014년 민선 6기가 출범하면서부터입니다. 당시 광주형 일자리를 고민했던 건 크게 두 가지였습니다,

첫 번째는 우리나라의 재벌 대기업 중심으로 산업을 좌우하는 선도기업들이 국내 투자보다 해외 투자를 하거나 아예 공장을 해외로 이전하고 있었어요. 그러다보니 당연히 일자리가 만들어지지 않는다는 거죠. 일자리를 만들어도 아웃소싱 해서 비정규직 중심이 되거나, 자동화로 대체하는 흐름이었습니다. 광주 지역은 실업률은 높고 고용률은 낮은데다, 임금수준은 2016년을 기준으로 보면 전국 평균에 비해 월 42만 원 정도 적습니다. 울산과 비교하면 100만 원 차이가 날 정도입니다. 산업여건이나 입지가 좋은 것도 아니고, 인프라도 그렇고 특별히 내세울만한 것이 없는 곳이 광주예요. 그래서 이러한 문제에서 민감할 수밖에 없었다는 것이죠.

두 번째는 기존의 일자리가 너무 불평등하다는 것이죠. 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업의 차이도 너무 큼니다. 저 같은 경우에는 공직에 오기 전에 민간기업에 있었기 때문에 그 격차가 얼마나 큰지 수십 년 동안 봐왔기 때문에 더더욱 이런 문제가 심각하다는 것을 알았어요. 특히 이 심각성이 단순히 차별이나 격차와 같은 불평등 문제로 끝나는 것이 아니고 사회문제로 발전한다는 것이죠. 대기업이나 공기업의 채용비리 문제만 보더라도 연루된 개인의 도덕적 문제로 치부할 수 있는 것이 아니라고 봅니다. 그 사람들을 옹호하는 것은 아니지만 일자리의 차이가 극심한 현실 속에서 대기업 취업이 로또에 버금가는 것인데, 누가 이 길을 포기하고 중소기업 들어가겠어요. 수단과 방법을 가리지 않고 모두 다 대기업, 공기업에 들어가려고 하죠.

이 두 가지가 가장 큰 문제의식이었습니다. 그래서 이런 것들을 해결하기 위해서 필요한 것을 고민하면서 광주형 일자리라는 것을 정책으로 추진했습니다. 광주형 일자리의 핵심은 기업도 일정하게 좋은 조건을 만들어주면서, 그 공간에서 일하는 노동자들도 생존이 아닌 최소한의 문화생활을 영위할 수 있도록 생활적인 보장, 특히나 임금 외적인 가치를 높여줄 필요가 있다는 것이었습니다.

막상 진행을 하면서 느낀 어려움으로 지방정부가 가지고 있는 한계가 분명하더라고

요. 별로 할 수 있는 게 없어요. 중앙정부에 예산과 권한이 집중되어 있다 보니까 지방정부에서는 진전된 결과들을 만들어내지 못합니다. 더구나 고용이나 노동정책에 있어서 지방정부가 할 수 있는 게 없어요. 지난 정부에서 비정규직 직접고용 문제로 기재부, 노동부와 광주시가 많이 부딪히기도 했어요.

지방과 중앙의 협치가 있었다면 좀 더 빨랐을 텐데, 어려움이 있었어요. 예를 들어 제가 중앙정부에 찾아가서 광주형 일자리의 취지나 계획을 말씀드리면 마지막 멘트는 다 똑같았어요. 좋은 거니까 해보라는 거예요. 좋은 거면 광주시에서 하면 되는 거지 왜 우리를 피곤하게 하느냐는 거죠. 이게 잘 되면 중앙정부에서 밀어주고 확산시킬 거라는 대답이었죠. 기업도 같았어요. 광주형 일자리와 같은 새로운 패러다임이 필요하다는 것은 동의하면서 먼저 하지는 않겠다는 거예요. 기업은 정치나 행정에서 먼저 해보라는 거죠. 저희 입장에서는 맞물리지 않으면 안 되기 때문에 같이 하자고 제안했던 건데, 중앙정부나 기업에서는 먼저 하면 결합하겠다는 입장이었던 게 어려웠죠.

광주형 일자리가 성공하려면 신뢰를 회복하는 것이 우선이라고 봤습니다. 노사 간의 불신, 정치행정에 대한 불신이 팽배한 상황 속에서 어떤 것을 하자고 해도 진지하게 이야기가 안 됐습니다. 사회적 대화라는 거창한 이름을 안 붙이더라도 신뢰를 향상하기 위해서는 상당한 시간과 대화가 필요하다고 생각했어요. 광주에서는 노사정 간의 대화를 3년 정도 거쳤는데 이것도 행정 내에서 충분히 공유되어서 추진됐다기보다도 단체장이 지원을 해주고 추진부서에서 밀어붙여 온 것이지 행정 내에서 공감대가 형성되거나 지역사회에서 이해가 되면서 진행되지 못하다보니 과정에



박병규 광주광역시 사회연대일자리 특별보좌관

광주형 일자리가 성공하려면  
신뢰를 회복하는 것이  
우선이라고 봤다

늘 위기가 있었습니다.

그리고 기존의 일자리는 정부가 예산을 투입해서 일자리를 만들거나 기업이 투자적 정성을 검토해서 하는 것이었다면 광주형 일자리는 사회연대적 측면에서 일자리를 만들어야하기 때문에 어려웠습니다. 임금격차를 최소화하고, 사회안전망을 강화하고, 복지인프라를 지원하는 것 등이 차이가 아닌가요. 현재는 기업복지란 말이죠. 임금 많이 받는 노동자가 복지수준이 높고 임금이 낮으면 복지수준도 낮는데, 이걸 기업 밖으로 빼내면서 기업 내에서 대결 구도를 취하고 있는 노사문제를 지역으로 외부화 하는 것에 기여가 가능하지 않겠냐고 봤어요. 기업별 노사관계보다는 산단 차원의 노사관계를 만들어보자고 구상하고 있는데, 생각보다 쉽지 않습니다.

이런 과정을 통해 1월 31일 협약을 통해 빛그린산단 내에 19만 평 규모의 완성차공장을 짓기로 광주시와 현대차가 약속을 했습니다. 총 투자비용은 7,000억 원인데 60%인 4,200억 원은 차입하고, 2,800억 원은 자기 자본금으로 준비합니다. 여기에서 광주시가 1대 주주로 21%인 590억 원을 투자하고 2대 주주인 현대차가 530억 원을 투자하고, 나머지 1,680억 원은 지역 상공인, 시민들의 참여로 자본금을 조달하겠다는 계획을 가지고 있습니다. 완성차공장에서 2021년 하반기에 양산한다는 계획인데, 자동차는 양산을 하려면 6~9개월 전에 선행 생산을 해야 합니다. 그래서 그것을 따진다면 2021년 초에 시험생산이 될 것이라고 보고, 그 일정을 역순으로 잡아서 일을 추진하고 있습니다. 현재 사업계획이 거의 완성되어 있고, 5월부터는 투자자를 모집하고 6월까지 법인을 설립해서 연내에 착공할 계획입니다.

## 광주형 일자리는 투자에 대한 발상의 전환 기회

**이덕재** 전체적인 그림이 깔끔하게 설명이 됐습니다. 광주형 일자리와 관련한 여러 가지 문제들이 크로스체킹 된 것 같아요. 제조업 공동화 문제, 지역차원의 적극 대응, 노사관계 문제, 사회안전망 문제, 격차 해소 문제까지.

**박병규** 말씀하신 내용 중 하나가 빠졌는데요. 분권 문제가 굉장히 중요합니다. 지역형 일자

리를 만든다는 것이 여러 가지 측면에서 쉽지 않은데, 지역상생형 일자리를 만든다면 광주에서 해왔던 것들에 대한 학습이 중요하기도 하지만, 지방정부에서 할 수 있는 여건이 조성되도록 하는 분권 문제는 특히 중요합니다.

**이덕재** 외환위기 이후에 우리나라의 자본 축적구조가 바뀌는 것을 보면서 케인즈가 언급한 투자의 사회화 논의에 관심이 있습니다. 투자의 사회화라는 것이 추상적이어서 이게 어떻게 가능할까 궁금하던 차에 광주형 일자리를 보면 이게 한국적 맥락에서 투자의 사회화가 작동되는 것이 아닐까 생각이 들기도 합니다. 아무튼 광주형 일자리 모델이 잘 됐으면 좋겠습니다. 본격적으로 이야기를 시작해 보죠.

**박용철** 저는 앞으로 해야 할 것들에 대한 궁금증이 많습니다. 협약은 잘 맺었는데 앞으로 모든 게 난관인 상황이잖아요. 향후에 어떤 계획이 있는지 궁금합니다.

**임운택** 광주형 일자리 모델이 가지고 있는 의의 자체는 큼니다. 축적구조 전환문제도 이야기 하셨지만 한국사회가 가지고 있는 고용시장의 난맥들이 있습니다. 투자가 이뤄지지 않고, 만들어진 일자리의 상당부분이 고용이 불안정한 프레카리아트(Precariat)형 일자리이고, 여기에도 노동시장의 이중구조 현상들이 공존합니다. 그럼에도 불구하고 고용 거버넌스가 중앙과 지역에서 제대로 진행되지 않는 문제를 해결하기 위해서 지역에서 이니셔티브를 쥐고 해결하려고 하는 것은 긍정적이라고 봅니다. 톱다운 방식보다는 지역 내에서 사회적 자본을 활용해서 고용문제 해결을 직접적으로 도모한다는 건 의미가 있습니다.

이처럼 프레임은 만들어놨는데 각론에 들어가면, 모호하게 이해될 수 있는 여지들이 많아요. 광주형 일자리의 4대 의제 중심으로 이야기를 하면 적정임금, 노동시간, 상생협약, 원·하청 문제, 이런 것들이 어떻게 가능할 것인지, 당위의 차원에서 주장은 많았는데 실제 작동 메커니즘이 가능한가에 대한 우려가 많습니다. 과거 우리의 노동시장 및 노사관계의 고질적 문제가 다 튀어나올 가능성이 많거든요.

**박용민** 박 특보님 말씀을 들으면서 느끼는 것은 광주형 일자리가 쉽지 않은데, 여기까지 오



면서 많은 고민이 있었고 그간의 고질적 문제를 풀기 위해 다양한 해법을 찾아왔다는 걸 알게 되었습니다. 또한, 지역, 노동계, 지자체 모두에게 이런 식의 해법은 처음이라는 점도 고려할 필요가 있다고 생각합니다. 상생형 지역일자리는 통상적인 투자 개념을 넘어서는 것이기 때문에 머리를 맞대고 어떻게 해나가야 할지를 진지하게 고민해야 하는 시점인 것 같습니다. 지금 경제상황이 좋지 않기 때문에 기업뿐만 아니라 시민사회, 노동계에서도 일자리를 최우선으로 보자는 것에 대해서는 의견 일치가 되는 것 같습니다. 산업부에서 상생형 일자리 관련 지방 설명회를 하고 있는데, 여러 지방에서 이런 해법을 고민하고 있고 뭔가를 해보려 하는 지역들이 많은 것으로 알고 있습니다.



박용민 일자리위원회 정책개발부 과장

자동차 산업의 패러다임이  
급격하게 변화하는 시기라서  
우리가 대응할 시간이 많지 않다

**황세원** 광주형 일자리가 가지는 의미에 대해 좀 더 분석이 되고, 다른 지역이 거기서 시사점을 얻어서 각 지역 상황에 맞는 일자리 창출의 상(像)을 만들어야 하겠습니다. 특히 어떤 일이 '좋은 일'인가 하는 정의와 기준은 시대와 사회에 따라 다를 수 있는데, 광주형 일자리는 지역 차원에서 처음으로 '이런 일이 우리 지역에서 좋은 일이다'라는 정의를 내리고, 이를 실현하려 했다는 점에서 긍정적입니다. 그 상을 현실로 만드는 과정에서는 여러 이해관계자와의 협상과 타협이 있을 수밖에 없는데, 그 결과만을 놓고 광주형 일자리를 '또 하나의 재벌 대기업 일자리가 아니냐'고 우려할 필요는 없다고 생각합니다. 광주형 일자리 본래의 상과 취지가 이제라도 더 알려지고 학습됐으면 합니다.

예를 들어서, 광주형 일자리의 새로운 면은 기업복지를 지역화, 외부화 하겠다는 것입니다. 기존에 '좋은 일자리'를 구성하는 가장 중요한 요소가 높은 임금과 기업복지

혜택이었는데, 이 중에서 기업복지에 해당하는 정도의 혜택을 지역이 보장해 주겠다는 것이죠. 다만 궁금한 것은 빛그린산단이 광주시의 생활공간 안에 있지 않고, 별도로 조성된 공간에 들어서는 것이 우려스럽긴 합니다.

**박병규** 황 실장님 말씀에 동의합니다. 십여 년 전부터 총연맹의 역할이 그런 것이라고 주장을 해왔는데, 주거나 교육이 한국사회에서 차지하는 비중이 얼마나 컸습니까. 특히나 대기업은 의료비까지도 걱정 하지 않아도 되는데 저임금 노동자들의 경우 의료비를 무시할 수 없습니다. 노조가 해결해야 할 문제가 많지만 특히 중요한 게 살아가면서 기본적으로 필요한 것을 해결하는 것이죠. 그런데 현재는 기업별 노조의 역할과 산별노조의 역할, 그리고 총연맹의 역할이 구분이 안 되는 거예요. 화장실 비누 놓는 것부터 장갑 갖다 주는 것, 형광등 교체까지 산별노조가 해야 하는 게 아니에요. 그런 점에서 각각의 역할이 재정립되고 노조운동의 방향이 재설정되는 것이 굉장히 중요하다고 보는 거죠.

일자리가 보다 평등해지고 차별이 해소되려면 산업별 교섭과 기업복지를 뛰어 넘는 사회안전망 구축이 절실합니다. 양질의 일자리가 많지 않고 교육과 산업의 부조화인 현실에서 일자리문제를 개인의 능력과 노력의 문제로 보지 않고 중앙과 지방정부가 적극적으로 나서는 것이 매우 중요합니다. 현재는 빛그린산단에서 일하는 노동자를 중심으로 설계되고 있지만, 장기적으로는 창업에 실패해도 노동자가 노동시장에서 탈락되어도 최소한의 사회보장적 체계가 구축되어야 하고 그래야 극단적인 선택을 예방하고 재기의 발판으로 삼을 수 있습니다. 광주시의 정책은 이런 지향점을 갖고 추진되고 있는데 미래는 장담할 수 없습니다.

## 산업혁신과 노사관계 혁신이 핵심

**손영우** 광주형 일자리 사업은 지자체가 고용과 관련해서 결합한 매우 획기적인 사례라는 점이 핵심이지 않을까 합니다. 프랑스에서 고용의 가장 중요한 주체가 누구냐는 설문조사 결과를 봤는데, 가장 많은 사람들은 지자체라고 답했습니다. 지역주민의 상황에 밀착해서 고용을 만들어야 소외된 사람 없이 만들어질 수 있다는 생각에서 프



랑스 사람들이 그렇게 답했을 것이라고 봅니다. 이런 측면에서 우리나라에서도 지자체가 고용에 주도적으로 나섰다라는 것은, 여러 가지 제도적 한계에도 불구하고 일단 시작했다는 점에서 큰 의미가 있다고 생각합니다.

특히 광주형 일자리 경우에는 노사관계 혁신과 더불어 산업혁신 정책이 중요한 과제 중 하나라 하는데, 아이러니 하게도 우리나라에서 지역산업정책이라고 하면 지역에서 만든 정책이 아니라 중앙부처에서 특정산업을 유치하는 지역을 선정하는 것을 지역산업정책이라고 불렀죠. 그만큼 산업정책 운영에서 중앙 중심이었는데 지역이 결합한다는, 더 나아가 주도해서 나간다는 측면에서 의미가 크다고 생각합니다. 앞으로의 논의도 이와 같은 관점에서 진행됐으면 좋겠습니다. 기대하는 지점이 많을 것인데 이를 함께 점검하고, 정부가 다른 지역으로 확산하려고 할 때 앞으로 사회주체들이 준비해야 하거나 더 잘해야 하는 것을 정리해서 다른 지자체가 준비함에 있어 도움이 되는 방법을 찾아봤으면 합니다.

**이덕재** 우리가 60년대 말 철강 산업, 조선 산업에 뛰어들었을 당시 에피소드들이 많잖아요. 중화학공업 육성정책 초기에 조선 산업 투자금을 유치하려고 해외시장에 나가서 투자계획서를 내밀면 이제 막 전쟁을 치르고 빈곤에 허덕인 나라가 엄청난 기술을 요구하는 조선 사업을 한다는 게 말이 되냐는 반응이 돌아왔는데 결국은 해냈죠. 네덜란드 기술자를 데리고 와서 현대중공업이 건설 기술을 토대로 배를 만들어요. 배를 반반씩 조립해서 붙이는 건데, 처음에는 안 맞는 거예요. 어렵게 만든 걸 폐기 처분하고 그런 시행착오를 거치면서 세계 최고가 된 것입니다. 70~80년대에 그런 사례가 많은데, 그 때는 국가가 모든 투자책임을 지고 나선 거죠.

지금엔 거버넌스 상으로 사장이 광주시장이잖아요. 지자체장이 사장을 맡은 공기업인 새로운 형태인데 과제가 많을 것 같습니다. 그래도 어려운 점은 없나요?

**박병규** 어려운 것이 없는 것은 아닙니다. 지금까지 아주 험난한 길을 걸어왔지만 갈 길이 더 멀거든요. 가장 심각한 것은 다들 끝난 것처럼 생각하는 것이 걱정스럽습니다. 오해가 있는 것은 신설기업의 대표가 시장은 아닙니다. 법인을 따로 만들기 때문에 광주시와 현대차는 비지배 투자자이고, 법인이 경영 전반을 관할하게 됩니다.

**임운택** 4대 의제(적정임금, 적정노동시간, 원·하청 관계 개선, 노사책임경영)와 관련해서 이 프로세스를 진행하려고 하면 적지 않은 어려움이 있어 보입니다. 현대차도 투자자고 광주시도 투자자인데 경영책임을 누가 져야 할지 분명하지 않은 거예요. 이런 경우 노사책임 경영을 한다고 했지만 실제로 진짜 누가 경영에 책임을 질지 논란이 될 수 있어요. 광주시가 투자했는데 적자가 나면 광주시가 고스란히 안아야 하는 건지, 아니면 중앙정부에서 지원하는 것인지 이런 실질적인 문제가 남아 있습니다.

원·하청 교섭도 그렇기 때문에 문제가 되는 거잖아요. 원청과 하청이 공동교섭을 한다는 것 자체가 당위적으로는 그럴듯한 논리이기도 하나, 우리나라에서 그런 경험이 없었고 하도급법상 법적 문제가 있습니다.

적정임금도 협약에서는 헌법조항에서 가져와서 문제 소지를 줄이기는 했습니다. 그

런데 적정임금이 대단히 과잉 정치화된 개념이거든요. 경제학적으로 보면 말도 안 되는 개념이구요. 건설산업에서 어떤 연구자가 미국의 Prevailing Wage를 적정임금으로 번역하면서 환상이 많이 생겼는데 Prevailing Wage는 실제로 미국에서는 단협임금이거나, 그것이 성사되지 않을 경우 시중노임단가 수준이거든요. 대체로 최저임금 플러스 알파인 셈이죠. 이후 국내에서 유통되는 적정임금 개념은 듣는 사람 입장에서는 판타지가 생겨 흡사 생활임금 플러스 알파로 보고 있는데, 막상 받는 사람은 실망할 여지가 있거든요. 과거 을지로위원회에서 적정임금을 과잉정치화 된 개념으로 썼기 때문에 이 부분에 대한 논의가 구체적으로 되지 않으면 실제로는 문제가 될 수 있어요. 적정노동시간도 마찬가지로 경기 국면에 따라 노동자들이 물량확보를 요구하는 경우 혼란을 초래할 여지가 있습니다. 이런 내용들이 막상 공장을 짓고 프로세스가 진행되는 속에서 난관으로 작용하지 않을까 생각해요.

**박병규** 맞는 말씀입니다. 적정임금에 대한 논의가 없었던 게 아니에요, 적정임금이 맞는 거냐, 연대임금으로 가는 게 맞는 것 아니냐는 논의가 있었죠. 교수님 말씀처럼 적정임금이라는 개념이 정립되지 않은 건데 그걸 적정임금이라고 표현했을 때 혼선이 있을 수 있다는 지적이 있었어요. 광주시에서 지적한 문제나 비슷한 건데 4대 의제를 포함해서 이런 일자리 창출 방식과 관련해 우리사회에 축적된 연구나 실험이 부족한 상태에서 선도적이고 실험적인 과정이었다고 보거든요. 보강하고 넓혀내는 노력이 필요해요.

다른 한편에서는 이게 책상에 앉아서 연구를 한다고 되는 게 아니라, 논의 과정에서 실제 연구자뿐 아니라 노사가 함께 광주형 일자리를 적용한 자동차 신설법인을 만드는 과정에서 끊임없이 대화와 소통을 통해 만들어질 수 있다고 보거든요. 현재는 이 과정이 비어있는 거예요. 기업 입장에서도 자기들이 이미 짜놓은 폼이 있는데 그대로 적용해서 하고 싶지 새로운 것에 대한 도전, 실험을 주저하기 때문에 막혀 있습니다. 시행착오도 있겠지만 중심을 견고히 하면서 계속해서 밀고 가야 한다고 생각합니다. 그렇게 가다보면 교수님이 지적하신 것들이 완성도가 높아지지 않겠냐라고 생각하는 거죠.

## 고기술 숙련인력을 어떻게 양성할 것인가

**이덕재** 신설법인은 투자비 7,000억 원 중 차입금이 4,200억 원, 자기 자본이 2,800억 원이니 부채비율이 150% 정도로 나쁜 건 아닙니다. 신상품을 내놓고 성공하기 위해서는 기술 혁신, 그리고 그 과정 동안 자금 조달을 안정적으로 할 수 있느냐의 두 가지 관건이 있을 겁니다. 순조롭게 제품을 팔아서 유동성을 순차적으로 확보하면 부담 없이 갈 수 있는데 자동차 판매가 원활하게 되지 않으면 유동성 문제가 현실적 문제가 될 것 같습니다.

**박병규** 그건 크게 걱정은 안 하는데 그럴 개연성이 분명 있죠, 있는데, 일단 여기에 참여하는 기업이 우리나라 자동차 산업을 대표하는 현대차이기 때문에 기존에 있는 모든 공장보다 생산성을 높이는 방향으로 설계할 것이라 보고, 따라서 경쟁력이 있다고 봅니다. 문제는 여기서 생산하려하는 소형 SUV라는 차가 시장성과 수익성을 기대만큼 낼 수 있느냐는 건데요. 그런 면에서 광주시에서 제안하고, 계획하고 있는 것은 참여를 통한 자존감과 자발성이 실현되어야 한다는 것입니다. 또한 소품종 대량생산이 아니라 다품종 소량생산으로 설계과정에서부터 추진되어야 한다는 겁니다. 다 품종 소량생산은 현대차도 동의했기 때문에, 소형 SUV가 안 팔린다면 다른 차종을 팔 수 있는 시스템은 크게 문제없이 될 것 같습니다. 나아가 친환경자동차도 같은 성질의 것이지만 여기서 말씀드리는 것은 적절치 않은 것 같습니다.

오히려 문제는 저임금 일자리 하나 만드는 개념으로 접근하다면 그곳에서 일하는 노동자들이 시키는 대로만 하겠느냐는 거죠. 그런 측면에서 사회적 대화가 더욱 중요한데 그 과정이 초기 단계보다는 후퇴되는 듯한 것이 가장 큰 걱정거리죠. 기업의 지속성이 담보되지 않으면 말씀하신 문제가 노출될 수밖에 없기 때문에 참여를 강화하는 게 필요한데, 사회적 대화의 중심축이 너무 약하다는 게 문제예요.

박용철 박사님도 광주시 노정협의회 위원이신데 그걸 내실 있게 운영하는 것, 그리고 역할을 해주는 게 필요하고 행정도 힘을 집중해서 갈 필요가 있습니다. 또 시민 사회가 계속해서 평론가, 평가자 위치로 뒤에 머물러 있어요. 비판만 하지 참여를

안 해요. 체계적으로 공부를 하라는 게 아니라 기본적 정보라도 알아야 한다는 것인데, 그런 점에서 시민사회의 관심과 참여를 더 높이는 방법이 있어야 한다고 봅니다. 사회적 대화의 중심은 노사관계가 불안정하게 왔기 때문에 노동이 주체로 나서 주도적인 역할을 해줬으면 합니다.

두 번째는 이 일을 주도적으로 추진했던 광주시가 어려움이 있더라도, 신뢰를 더 공고하게 하기 위해서 일관성을 유지하는 게 중요합니다. 구체적으로는 복지 관련한 내용과 4대 의제를 관철시키기 위한 노력들이 굉장히 중요합니다. 실질적 복지와 기대수준의 격차가 벌어지지 않도록 지방정부와 중앙정부에서 서둘러서 해결책을 만들어야 합니다.

지속성과 관련해서 비즈니스 성공 모델을 빨리 만들어야 하는데, 그것도 취약한 것 같아요. 기업하는 분들은 계산이 이미 돼 있고 방안들을 가지고 있지만, 지역사회나 노동시장의 문제들을 함께 녹여내면서 성공모델이 나와야 하는 것이거든요.

마지막으로, 아무리 기업에서 좋은 조건을 제시해도 정주여건이 만들어지지 않으면 농공단지 가 될 가능성이 높아요. 광주시 중심에 있는 것도 아니고, 광주와 함평이 연계된 지점에 들어서거든요. 교육, 여가 등이 한꺼번에 들어가지 않고 공장 하나 짓고 예전 개념으로 기숙사 몇 개 지어놓으면 그냥 농공단지 되는 거예요. R&D부문 같은 좋은 인력이 올 리가 없죠.



임운택

임운택 계명대학교 사회학과 교수

고용 거버넌스 이야기를 했지만  
고기술 숙련인력을 어떻게  
양성할지 고민해야 한다

**임운택** 더 큰 문제는 노사관계 쟁점이 여전히 낡은 틀에서 벗어나지 못하고 있다는 점입니다. 새 술

을 낳은 부대에 담으려는 것 같고 새 술을 새 부대에 담으려는 노력은 보이지 않아요. 예를 들어 많이 비판하는 것 중 하나가 1000cc 소형 SUV를 10만 대 만들어내야 하는데 시장성이 있냐는 겁니다. 다품종 소량생산으로 해결할 수 있다는 것인데, 이 비전이 모호한 거죠. 소형 SUV를 어떻게 다품종 소량생산 할 건지 이해가 안 가는 거죠. 다품종 소량생산은 옛날에 물건을 만들어서 소비자들이 요구할 때 정비보정작업에서 했던 것을 생산 과정에서 다 유연하게 들어간다는 것이거든요. 그러기 위해 요구되는 작업은 굉장히 숙련도가 높은 것인데 실제로 고속련 인력을 어떻게 양성하겠다는 계획이 안 보입니다. 단언컨대 지금 있는 직업훈련학교 방식으로는 안 됩니다.

세대간 일자리 갈등의 핵심은 어떻게 사라져 가는 일자리를 잡아내고 비정규직 노동자를 조직화하느냐 데 문제가 있는 겁니다. 새롭게 형성되는 신규 일자리, 4차 산업혁명이라고 많이 이야기 하지만 경제학적으로는 노동의 디지털화, 경제의 디지털화라고 하는 이 분야의 일자리에서 정규직 일자리가 만들어질 가능성은 굉장히 낮거든요. 4차 산업혁명이 일어나고 수용되는 것은 인구절벽 때문이지, 그렇지 않은 경우에는 일자리가 없어지는 게 맞아요. 그러니까 서유럽에서는 중고 숙련의 양질의 일자리는 자국민에게, 저숙련 일자리는 이민자로 대체하는 게 현재 진행되고 있는 노동시장의 일반적 트렌드이거든요. 여러 가지 논쟁적 관점은 논외로 하고서 라도요.

이런 점을 모두 고려해서 광주가 새로운 일자리 모델을 만든다면 거기에 비전과 청사진이 나와야 하는데 청사진이 안 보인다는 게 가장 큰 문제라는 것이죠. 숙련 인력들을 어떻게 만들어내야 할지에 대한 고민이 중요하다고 봐요. 그게 나오면 노조도 따라가야 하는데 쉽지 않고, 반대로 노조가 적극적으로 기존의 일자리를 지키는 이유는 간단해요. “내 자식이 나보다 더 잘 살 수 있다”는 희망이 없는 사회니까 자식들을 위해서라도 지금 자신의 일자리를 적극적으로 지켜야 하고 임금도 최대한 방어해야 하는 거죠. 이걸 상쇄시키려면 새로운 일자리에 대한 비전들을 적극적으로 토론해야 하는데, 실제로 논의되는 건 사라지는 일자리를 어떻게 지키느냐라는 것이니 평행선을 이루는 것이 아닌가 하는 생각이 들어요. 고용 거버넌스 이야기를 했지만 만약



에 그렇다면 고기술 숙련인력을 어떻게 양성해야 할지 고민해야 한다고 봐요.

## 대기업 정규직 일자리가 왜 좋은 일자리인가에 대한 고민 필요

**손영우** 광주형 일자리는 우선 노사관계 혁신의 문제가 핵심이었습니다, 향후 노정협의회로 대처한다고 하셨는데 어떻게 전망하는지 이야기를 듣고 싶습니다. 다른 하나는 산업혁신에 관한 것인데 다품종 소량생산에 대한 우려도 있지만 말씀하신 것처럼 일단 조직 자체를 유연하게 만들 수 있는 가능성을 열어두면서 제조업 혁신과 연관해서 논의해 볼 필요가 있을 것 같습니다.

**황세원** 광주형 일자리는 지역에 좋은 일자리를 만들기 위해 광주시가 주체가 되어서 시도한 사업인데, 이를 성공시키려면 광주시가 좋은 기업을 만들고, 나아가서 좋은 산업까지 만들어야 하는 것 일까요? 기업의 생산성과 효율성, 산업의 경쟁력까지 광주시보고 책임지라고 하면 과연 성공할 수가 있을까요?

광주시는 투자한 기업(법인)이 지속돼야 하니까 생산성을 높이라고 할 수밖에 없고, 그러려면 노동자를 많이 고용하거나 임금 및 처우를 높여줄 수가 없잖아요. 그렇게 되면 노동자들은 불만스러워 하고 노동계에서 '좋은 일자리 만든다고 하더니 이게 뭐냐'고 비난하지 않겠습니까? 그렇다고 생산성 효율성 낮아서 성과가 안 나고 투자 이익 회수가 안 돼도 광주시는 비난을 받을 것입니다.



황세원 LAB2050 연구실장

다양한 규모와 형태의  
일자리가 만들어지고  
전반적 삶의 만족도가 높아져야

그렇기 때문에 이 프로젝트는 처음부터 광주시가 할 수 있는 일을 명확하게 했으면

더 좋았을 것이라고 생각합니다. 시는 노동자들이 다른 지역에서보다 높은 삶의 질을 누릴 수 있도록 정주여건을 조성하는 데 주력하고, 그런 환경을 보고서 기업이 이 지역에 투자하거나 본사를 옮기고, 중앙정부는 그에 대해 인센티브를 주는 식으로 순차적으로 진행됐으면 이상적이었을 것입니다. 광주형 일자리는 첫 번째 시도였기 때문에 어쩔 수 없었다 한다면 다른 지역들은 각 주체의 역할과 성과 지표를 명확하게 하고 시작됐으면 합니다.

덧붙이자면, 저는 왜 광주형 일자리에 ‘대기업’이 들어왔어야 하는지를 이 시점에서 다시 생각해 봤으면 합니다. 광주형 일자리 모델에서는 이런 요소들이 다 기존과는 달라졌습니다. 광주형 일자리 모델은 흔히 대기업 정규직의 좋은 일자리 요소들을 모두 충족하지 못하고 있습니다. 동종 대기업에 비해 임금은 낮게 책정됐고 기업복지는 외부화 해서 삶의 질을 높이기로 했습니다. 신설법인이 다품종 소량생산 전략으로 간다고 하면 규모의 경제도 이뤄질지 알 수 없습니다. 노사협상을 산단이나 산별로 확대한다면 노사협상력도 대기업 여부에 관계 없이 가질 수 있는 것이죠.

물론, 한국 사회에서 유명 대기업을 좋은 일자리로 보는 문화적 측면도 있습니다. 그런데 최근에 사회 전반적으로, 특히 20~30대를 중심으로 이런 관점도 바뀌고 있습니다. 그런 점을 감안한다면, 앞으로 시도되는 지역상생형 일자리 모델에서는 꼭 ‘대기업’을 고집하지 않아도 되지 않나 생각합니다. 그보다는 다양한 규모와 형태의 일자리들이 만들어지고 거기서 일하는 사람들의 전반적인 삶의 만족도가 높아지도록 지역이 여러 가지 방법으로 받쳐주는 모델이 시도됐으면 합니다.

**박병규** 다품종 소량생산 문제는 이렇습니다. 1000cc 경차를 만든다는데 다품종 소량생산이 만약 시장에 먹히지 않았을 때 어떻게 할 거냐는 거죠. 기존의 전통적인 과정에서 본다면 당연히 다른 자동차, 경차나 비슷한 차, 혹은 1300cc급의 자동차를 투입한다든지 할 수 있거든요. 어떻게 공장을 짓느냐에 따라 다품종 소량생산이 가능한 설계를 할 수 있는데, 다른 한편에서는 현재의 노사관계로는 엄청 빨리 변화하고 있는 자동차 산업의 흐름을 따라잡기 어렵습니다.

친환경차나 자율주행차로 흐름이 변하는데 현재 노사관계 속에서, 대한민국에서는 어떤 자동차기업도 하기가 쉽지 않아요. 부품 수가 다르고, 부품 자체가 다르고, 전 환배치부터 시작해서 많은 변화들을 피해야 하는데 현 상태에서는 어려운 거예요. 힘으로 밀어붙이는 것도 어려워요. 이 새로운 공장이 자동차 산업의 새로운 방향을 개척해나가는데 상당히 유용한 실험장이 될 것이라 보는 것이죠. 단순히 차종뿐만 아니라 고속련 일자리에 대한 비전, 산업혁신에 대한 비전 이런 것도 담아내 보려고 하는 겁니다.

2021년 양산을 하려면 반드시 필요한 게 숙련 노동자 양성인데, 아무리 짧아도 3개월에서 9개월 정도의 과정을 거쳐서 선발하는 게 필요합니다. 기능적인 것뿐 아니라 그야말로 숙련노동자로서 준비 과정이 돼야 합니다. 그래야 이 일자리가 지속성이 담보되겠다고 생각하고 준비하고 있고요.

대기업이 좋은 일자리인 이유에 대해서 지적하신 부분은 100% 동의해요. 그리고 지금 이 트렌드가 바뀌는 것이 맞다고 생각해요. 임금이 절대가치가 되는 것이 문제인데, 그 외적인 것들을 키우기 위한 노력을 하지 않았기 때문에 그렇거든요. 그 외적인 것을 키우자는 것이죠. 광주에서 실험하는 것도 그렇고, 광주에서 홍보하는 것도 그런 점에 맞춰서 하는 거고요. 기업유치 관련해서 2014년 이전의 광주시 전략은 부품사 유치였어요. 그런데 자동차 산업은 수직계열화 돼 있기 때문에 부품사가 들어왔는데 납품할 곳이 없으면 망하라는 것이거든요. 대기업이 긍정적이든 부정적이든 현실로 존재하는 건 그런 문제가 있어요. 부품사는 완성차를 따라다니기 때문에 완성차가 없는 부품사를 유치하는 것은 불가능하다고 봐요.

## 지방정부와 중앙정부의 역할 분담은

**박용철** 경제성, 생산성 문제와 4대 의제는 딜레마적 상황이기도 하고, 서로 보완적이라고도 봅니다. 수익성이 나와 4대 의제 문제도 해결이 될 수 있는 거죠. 광주형 일자리는 처음 시작하는 것이기 때문에 의견이 많고 경우의 수도 많습니다. 걱정되는 부분은 기업이 주도권을 쥐고 있는 구조 속에서 4대 의제를 실현하기 위해서는 노사민정이

강력한 통제력을 가지고 하나하나 실현해 나가지 않으면 안 된다는 것입니다. 현재 구체적으로 실현된 것이 없고 하나하나 만들어나가는 과정이기 때문에 퍼즐들을 맞춰가야 합니다. 별도 법인을 만든다고 하지만, 가장 중요한 기술력과 생산능력 등은 기업만이 보유하고 있기 때문에 그것을 어느 정도 사회적 대화기구에서 통제하고 협의할 것인가가 핵심이지 않을까 싶습니다. 그래야 광주형 일자리도 성공할 수 있고, 지금 비판하고 있는 조직도 돌아서지 않을까요.

광주시의 역할도 할 수 있는 데까지 최대한 해야 하지 않나 싶습니다. 지자체가 지역의 노사민정 주체와 지역의 숙련 시스템, 교육훈련 시스템과 결합해서 지역에 맞는 산업을 만들고 성공하는 틀이 만들어져야, 상생형 일자리의 모델이 되지 않을까 싶습니다. 그러려면 모든 분야에서 할 일이 많습니다.

**이덕재** 광주형 일자리 모델을 확산하기 위한 필요조건들이 이미 다 나온 것 같네요, 비전 수립, 다품종 소량생산을 실현하기 위한 고속련 인력 양성 방안, 정주여건, 왜 굳이 대기업이어야 하는가, 기업들을 어떤 형태로 참여시켜야 하는가, 활성화된 사회적



협의 모델을 어떻게 구체적으로 발동시킬지, 지자체의 책임, 중앙정부의 지원까지, 향후 확산하는 과정에서 고려해야 할 사항들이 논의 됐다고 봅니다. 그러면 중앙단위의 사회적 대화기구에 바라는 점을 들어보겠습니다.

**박용민** 광주형 일자리 모델의 지역 확산에 앞서서 중앙정부의 입장에서 말씀드릴 필요가 있는 것 같습니다. 노사관계에서 여러 가지 과제들이 많이 남아 있는데 중앙정부가 깊이 관여하는 것이 쉽지 않은 측면이 있습니다. 이런 문제들은 지역이 일자리 문제에 대해 절실함을 가지고 개별 주체들이 적극적으로 좋은 노사관계를 만들어가는 모델을 만들었으면 하는 바람이고요. 그 다음에는 광주시가 어디까지 책임져야 하느냐, 중앙정부는 어떻게 지원할 것이냐의 문제로 연결되는 것 같은데요. 기업복지의 외부화, 산업단지의 정주여건 개선, 복지혜택 제공 등과 관련해 중앙정부가 할 일이 있다고 생각합니다. 상생형 지역일자리와 관련해서 일자리위원회 중심으로 광주형 모델이 성공할 수 있도록 최대한 노력할 계획입니다.

아울러 산업혁신 측면에서 자동차 산업의 패러다임이 변하는 시기이기 때문에 이 점을 심각하게 봐야 하지 않을까 싶습니다. 정부 차원에서 미래차를 포함하여 자동차 산업 발전 방향에 대해 여러 가지 고민을 하고 있지만, 정부나 기업의 의도와 상관없이 자동차 산업이 어떻게 발전해나갈지는 궁극적으로 소비자가 결정하는 것이라는 사실을 염두에 두어야 합니다. 일례로 지난 3월 노르웨이의 경우 신차 중에서 전기차가 차지하는 비중이 60%라고 하더라고요. 현재 자동차 산업의 패러다임이 급격하게 변화하는 시기인 점을 고려하면, 현실적으로 우리가 대응할 시간이 많지 않기 때문에 미래차 변화에 대해 심각하게 고민을 해봐야 합니다.

확산과 관련해서는 광주형 모델에서 광주시가 주체가 돼 있는데 이것은 여러 가지 한계와 가능성을 보여주리라 생각합니다. 기본적으로는 기업이 주체가 되고 노사민정이 다 참여해서 좋은 모델을 만들면 정부가 최대한 지원한다는 것이 상생형 지역 일자리 모델의 개념이라고 볼수 있는데, 역량과 책임감을 가진 주체가 적극적인 역할을 해줄 수 있는 환경이 됐으면 좋겠습니다. 현재 여러 지자체에서 실험하고 있는 것 같습니다. 상생형 지역일자리는 다양한 형태로 진행될 것으로 예상되는데, 모델

별로 맞춤형 지원책이 마련될 수 있도록 일자리위원회에서도 노력하겠습니다.

**손영우** 현재 일자리위원회에서 추진하는 사업의 명칭이 '상생형 지역일자리' 사업이지요? 지역에 공모해서 선정이 되면 일자리위원회 중심으로 정부의 어떤 지원이 있는 것이죠?



손영우 경제사회노동위원회 전문위원

**박용민** 여러 가지 지원 대책을 마련 중인데, 지방투자 촉진 보조금, 국공유지 공급, 세제 지원, 산업단지 정주여건 마련을 위한 편의시설 확충, 어린이집 제공 등이 있습니다. 다만, 실제 이 정도 지원으로 충분할지 불확실하고, 일자리 모델이 많아지면 정부가 어느 정도까지 지원할 수 있을지도 결정해야 하기 때문에 앞으로 더 검토해나갈 계획입니다.

현재 광주형 일자리의 경우에도 지자체가 투자할 근거가 없어서 어려움을 겪고 있습니다. 균형발전특별법에 지자체가 투자 사업에 나설 수 있는 근거 조항을 만드는 입법화 과정에 있고요. 조금 시간이 걸릴 수도 있지만, 상생형 일자리 지원 조직을 만드는 것도 최대한 앞당겨서 하려고 하고 있습니다.

준비 과정에서부터  
중앙에서 결합하여  
사전조사 지원부터 되어야

**박병규** 광주시가 추진하는 것도 사실은 여러 가지 문제를 안고 있고, 진전된 결과를 만들어 가는 과정이 고민이었습니다. 그런데 광주시와 현대차의 투자협약식을 보고 여러 지자체에서 불이 붙었는데요. 몇 군데 만나보고 자료도 보고 했는데 아직은 상생형 지역일자리가 아니에요. 몇 년간 임금동결 같은 걸 조건으로 써놨어요. 정부가 정책적으로 추진하고 성과를 내려면 결론부터 말씀드리면 일자리위원회를 두 배로 키우지 않으면 불가능하다고 생각해요. 일자리위원회가 컨트롤타워가 되어서 교육, 컨설팅,

홍보 등을 밀착해서 추진하지 않으면 성공하지 못한다고 봅니다. 정부가 고민을 많이 해줬으면 합니다.

**손영우** 저도 동감합니다. 광주형 일자리 모델은 2015년부터 우리나라의 노사관계 전문가들이 결합해서 연구한 성과이기도 합니다. 그런데도 참여하신 분들 얘기를 들어보면 연구가 많이 미약하다고 하더라고요. 중앙의 지원 없이 지역에서 각자 알아서 자생적으로 준비를 하면 다른 지역의 고민 및 성과와 결합되지 못하는 것이 문제인 것 같아요. 일자리위원회 같은 중앙기구에서 법제도를 개편하고 있는 과정이기 때문에 지역에 대한 법적인 지원 체계가 부족한 것으로 알고 있습니다. 지자체에서 모두 준비해오면 중앙에서는 이를 심사해 지원해 주는 방식은 한계가 있을 수밖에 없다고 봅니다. 준비과정에서부터 중앙에서 결합하여 사전조사 지원부터 돼야하지 않을까 싶습니다.

광주형 일자리도 처음의 문제의식은 산업혁신, 노사관계 개혁이었고 여기에 투자를 많이 했죠. 하지만 결과적으로는 이 문제의식이 줄어들고 타결 여부에만 집중이 돼서 아쉽습니다. 물론 이런 불씨라도 살려야 이후에 전망을 내다보고 평가를 할 수 있다는 것에 고뇌가 있었을 겁니다.

## 제대로 된 산업전략이 필요하다

**박용철** 걱정이 되는 것은 기업중심으로 가는 상황에서 노사민정협의회가 유명무실해요. 법적으로 지역 최고의 고용노동 거버넌스임에도 불구하고 사무국이 꾸러진 데가 아직 40여 군데밖에 안 돼요. 그나마 인건비도 지원 안 돼서 인원이 한두 명 있을까 말까입니다. 기업주도형으로 가는 것이 맞는 것이냐는 이후에 평가가 있어야겠지만, 노사민정을 중심으로 한 지역주체가 결합되지 않으면 노사상생형은 실현 불가능하다고 봅니다. 광주에서는 광주시가 주도를 했기 때문에 그나마 어려운 과정을 거쳐서 왔지만 여전히 기업의 독주가 우려되는 상황이지 않아요.

그리고 지역의 복지정책은 일자리를 늘어나게 하기 위해서도 중요한데, 일자리와 복

지는 연계가 안 되고 일자리와 산업만 연계하다보니까 균형 잡힌 일자리 창출도 유지도 안 됩니다. 지금 지역맞춤형 일자리사업도 예산은 어마어마하게 투입되는데 모두들 기업유치를 중심에 두고 있어서 우려스럽습니다.

**임운택** 산업정책이 제대로 안 굴러가서 문제인 거지, 산업정책 위주로 가는 것이 잘못된 것은 아니죠. 일례로 대구시의 경우 지난 정권 9년 동안 웬만한 정부주도형 산업을 다 유치했거든요, 그런데도 GRDP 하위권은 여전히 못 벗어나고 있고 고용창출이 안 되고 있습니다. 여전히 다수의 지자체는 재정 여건이 안 되니까 정부가 하는 사업에 빨리 올라타는 게 제일 좋은 방법이라고 생각하고 있습니다. 지역맞춤형 사업도 마찬가지로요. 패턴을 바꾸려면 중장기적 사업의 비전을 디자인 할 수 있는 능력이 필요한 거예요. 맞춤형 다품종 소량생산 이야기도 나왔는데 4차 산업혁명을 이야기하면서도 공장에 4차 산업혁명을 어떻게 현실화 시켜야 하는지 아무도 말하지 않고 있습니다. 디지털 노동이 자동화인지, 디지털레이션(digitation)인지, 디지털라이제이션(digitalization)인지, 디지털 전환(digital turn)을 의미하는지 컨셉트가 다 다르거든요. 거기에 맞춤형으로 어떻게 공장을 바꿔야 할지 고민해야 하는데 스마트팩토리 사업만 이야기하고 있잖아요. 5,000만 원씩 일괄 지급해서 EPR/MES 도입하는 거, 이건 사실 3차 산업혁명에서 하는 거예요.

광주에 자동차가 들어오면 영암, 장성 등등에 있는 여타 산업과 연관이 돼서 스마트형 자동차를 어떻게 만들지 고민하는 게 산업전략이죠. 현대차노조에서는 전기차로 가면 부품이 줄어들어서 일자리가 사라진다고 말하잖아요. 그런데 IT혁명 때도 일자리 없어진다고 했는데 안 없어지잖아요. 자동차가 자율주행 한다고 우리가 차에서 잠만 자나요. 은행업무도 하고 기타 비즈니스 업무와 문화생활도 하는 등 다른 여러 가지 연관산업이 들어오는 거죠. 즉 과거의 자동차가 아니었던 영역이 자동차의 영역으로 들어온다는 거죠. 다른 나라는 이걸 개발하는 노력을 하고 있는데 우리나라는 자동차만 쳐다보고 있어요.

광주는 물론이고 다른 지역도 산업에 대한 중장기적 비전을 가지고 노력을 하면서 고용전략이 따라가면 훨씬 성과가 있을 것 같은데, 이게 안 되니까 한국을 기계적으



로 네 구역(수도권, 중부권, 동남권, 서남권)의 경제권으로 나누는 방식이 나오는 겁니다. 이전 4차 산업혁명 시대에 맞지도 않은 산업전략입니다. 직업훈련의 고도화가 맞물리지 않으면 일자리는 만들었는데 비전도 없는 일자리가 되는 겁니다. 그러니 숙련도를 높이는 양질의 고용 거버넌스 논의가 같이 가야 한다는 거죠. 독일의 대표적 스마트공장의 경우 디지털 전환 이후 예전에는 공대 출신을 기업에서 업무 배치하기 전에 1년 정도 일-학습 병행 트레이닝 시키던 게 최근 3년으로 늘었다고 하더군요. 숙련인력들은 디지털화하면서 훨씬 더 민감도가 높아지기 때문에 교육연한이 늘어나는 추세에 있더라고요.

**이덕재** 우리나라는 지방과 중앙의 재정 비율이 2대8인 반면, 덴마크는 6대4 정도인걸로 알고 있습니다. 그러니까 덴마크는 지방정부가 하는 일이 정말 많아요. 읍면동 수준의 커뮤니티들이 촘촘하게 작동합니다. 돈이 있어야 뭘 하니까 기본적으로는 2대8 재정구조를 4대6 정도로 만들어줘야 한다고 봅니다. 사실 광주가 무에서 유를 창조하는 것이기 때문에 훨씬 어려운 것 같아요. 기존에 있는 것에서 새로운 아이디어나 혁신을 결합하는 게 보다 쉬울 것이기 때문이죠. 이런 측면에서 경사노위 같은 중앙단위 사회적 대화기구가 지역 차원의 일자리를 확산하기 위해서 해야 할 역할이 있을 것 같습니다.



**이덕재** 경제사회노동위원회 수석전문위원

**황세원** 중앙에서 공모사업 방식으로 새로운 시도를 유도하는 것이 꼭 나쁘지만은 않다고 봅니다. 지역에서 기존에 하던 방식을 답습하기만 한다면 중앙에서 새로운 패러다임을 유도하기 위해서 공모 방식을 활용할 수도 있겠습니다. 이를 위해서는 중앙에서 깊이 있게 연구를 하고, 전문가를 양성해 놓고, 사업 평가 지표를 개발하는 등의 노력을 평소에 해 놓아야 할 것입니다.

경사노위 같은  
중앙단위 사회적 대화기구가  
지역 일자리 확산 위해 역할 해야

이런 맥락에서 걱정되는 것은, 지역상생형 일자리가 광주형 일자리의 새로운 점은 반영하지 않고, 기존에 수십 년간 이어온 관행대로, 잘 나가는 기업이나 산업을 유지하려는 방식으로 추진되지 않을까 하는 것입니다. 광주형 일자리가 새로운 점은 일하는 사람의 관점에서, 그 사람의 삶 전반을 고려하는 일자리라는 관점을 가졌다는 것입니다. 다른 지역의 시도에도 그 관점이 반영되어야 의미가 있을 것입니다.

지역상생형 일자리가 4차 산업혁명, 스마트공장화에 걸맞은 고속련 일자리여야 한다는 지적에도 동의하는데, 안타깝지만 이 부분은 지역 안에 숙련도를 높이는 교육 과정을 만드는 정도의 노력으로는 달성될 수 없는 것입니다. 자동차 공정을 놓고 볼 때, 단순 작업을 하는 사람에게 일정 교육을 시킨다고 연구개발자가 될 수 있겠습니까? 현재 자동차 산업에서 전자와 후자 인력은 학력도, 연령대도, 출신 지역도 모두 다릅니다. 특히 젊은 연구개발인력은 수도권이 아닌 지역에서는 일하려고 하지 않고, 한다고 해도 장기근속하지 않습니다. 따라서 지역에 없던 일자리 몇천 개를 만들기만 하면 거기에 청년들이 들어가서 20~30년 장기근속을 하면서 정주하리라고 예측했다가는 곧 다른 결과를 보게 될 것입니다.

따라서, 사람은 바뀔 수 있지만 그 지역의 일자리는 계속 남는 식으로, 사람들이 그 지역에서 와서 살다보면 살기 좋아서 직장에서도 장기근속을 하게 되는 모델을 만들어 가는 것이 현실적입니다. 이미 4차 산업혁명에 맞게 교육을 받고 그것에 맞게 자신의 커리어를 쌓아 온 사람들이 지역으로 오게 하는 방법, 그 사람들이 수도권보다 이 지역에서 살기로 결심하게 하려면 어떻게 해야 할지를 고민했으면 합니다.

## 지역 노사민정협의회 역할이 중요

**이덕재** 지역에서 노력하시는 분들이 중앙단위 사회적 대화기구에 대한 희망사항을 말씀해 주시면 좋겠습니다.

**박병규** 경사노위가 출범하고 나서 많은 노력을 했다는 점에 동의하고, 한편에는 그런 노력의 일환으로 성과를 내야하는 부분이 있었을 것이라 봐요. 최근 일련의 상황들을

보면 안타까운데, 사회적 대화기구로서 성과는 나중에 보고 지금은 더 대화에 집중할 때가 아닌가 싶습니다.

중앙에서 공식적이든 비공식적이든 광주형 일자리와 관련해 지원을 받은 것은 사실 이죠. 이런 게 정부 정책 방향과 사업으로도 이어졌으면 하는 바람이 있어요. 광주에서 하는 일이 잘 되려면 경사노위가 더 큰 힘을 가지고 거기서 판단되고 논의됐던 것들을 정부에서도 그대로 지원했으면 좋겠는데 그 간극이 좀 큰 것 같더라고요.

경사노위가 지금은 중앙만 있는데 지역의 손발, 핏줄 같은 것이 있어서 같이 움직이면 좋겠다는 생각입니다. 획일화 되거나 통제 기구로가 아닌 지역에서의 고민이 중앙으로 올라오고 중앙의 고민이 지역에서 토론 되는 게 필요하죠. 의제별, 업종별, 지역별 사회적 대화는 반드시 필요하다고 생각합니다. 지역에 노사민정협의회가 있는데, 이 관계는 법제도 정비를 통해서 일원화 시키는 것도 방법일 것 같습니다.

**임운택** 지금은 지역의 노사민정협의회가 중앙정부의 트랜스미션벨트 역할을 하거나 지역 노동계의 민원기구 역할밖에 못 하고 있어요. 중앙에서 결정하면 사업비 주고 분기별로 회의 한 번씩 하는 정도죠. 군산에서 GM 사태 터지기 전에 노사민정협의회가 지난 10년 동안 보고만 있었던 게 이해가 안 됩니다. 기구를 정비해서 지역 경제와 산업 및 고용정책에 대응하고, 중앙정부와 수직적으로 소통될 수 있도록 해야 합니다.



**박용철** 한국노동사회연구소 선임연구위원

**박용철** 경사노위가 지역 노사민정협의회를 대체할 거냐, 보완해서 갈 거냐 논란도 있지만, 지역조직 설치를 법제화해서 의무적으로 만들고, 정부에서 충분한 예산을 지원해서 지역에서 협의가 제대로 이루어지도록 해야 합니다. 시간이 걸리

중앙에서는 보편적 지원 해주고  
지역에서는 지역 특성과  
자생력 가지고 사업할 수 있게



겠지만 어차피 지역에서 지역문제를 해결할 수 있는 기구가 없으면 상당히 어렵습니다. 중앙에서는 보편적 지원을 해주고 지역에서는 지역의 특성과 자생력을 가지고 할 수 있게 해야 하지 않을까 싶습니다.

**손영우** 광주형 일자리가 거둔 또 하나의 성과는 지역의 노사민정협의회가 주목받았다는 것인데요. 이게 20년 된 기구이지만 우리 역사상 광주형 일자리 때만큼이나 주목받은 적이 없었어요. 그렇기 때문에 굉장히 중요한 계기라고 생각합니다.

광주형 일자리 사업은 노사민정협의회가 활성화되는 데 매우 중요한 계기입니다. 광주에서 처음에 노사민정협의회가 아니라 더 나은 일자리위원회라는 형식으로 했다는 것은 나름대로 노사 주체가 처한 상황에 대한 고민이 있었고 그 성과가 나중에는 노사민정협의회로 이어졌어요. 일자리 사업은 지역의 노사민정 거버넌스라고 할 수 있어요. 경사노위가 그런 사업과 동떨어져 지역에 가서 지역사업을 이야기하는 것은 뜬 구름을 잡는 것과 같습니다. 경사노위가 그런 거버넌스를 지원하거나 보조할 수

있는 역할을 같이 할 수 있을 것 같아요. 일자리위원회가 사업을 계획함에 있어, 지역 거버넌스를 활성화할 때 경사노위가 지원할 수 있는 방안에 대해 고민해 보면 좋겠다는 생각이 들어요.

일자리위원회는 중앙에도 부처간 협의체를 구성할 수 있고, 지역에서도 지역 주체들의 협의체를 구성할 수 있는 권한을 가지고 있습니다. 부처간 협의에서 경사노위는 누락됐습니다. 중앙부처 중에 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부, 중소벤처기업부, 공정거래위원회도 있지만 경사노위는 없습니다. 일자리위원회를 처음 만들 때 사회적 대화에 대한 고민이 부족하지 않았나 생각해 봐야 합니다. 지역의 사회적 대화를 고민할 때, 경사노위의 경험을 살릴 필요가 있습니다.

**박용철** 노사민정협의회를 관련 법체계가 노사관계발전지원에 관한 법으로 이관이 되면서 이원화된 측면이 있어 정부의 강력한 지원 체계 역시 모호한 상태인 거 같아요.

**손영우** 법체계는 장기적으로 현실과 필요에 따라 개선하는 것이 당연하지만, 고치려면 활성화된 현실이 있어야 하는 것인데요. 이런 사업을 통해 향후 의미 있는 성과를 찾아갈 수 있지 않을까 싶습니다.

**이세종** 지역 노사정이 뜻을 하나로 모아 지역에 맞는 일자리 창출 모델을 만드는 것은 매우 중요한 과정이죠. 다만, 기존 지역노사민정협의회 틀을 고집할 필요는 없다고 봅니다. 여러분이 지적하신 지역노사민정협의회의 기능부전은 틀 거리 자체의 문제가 아니라, 이 틀을 활용하는 주체들의 인식과 전략의 부재가 더 큰 원인입니다. 결국 기존 기구를 활용할 지, 새로운 기구를 만들지 상황에 맞게 선택하면 그만이죠.

또 위원회가 광주형 일자리와 같은 모델을 확산하려면, 지역에 밀착한 지원단의 역할을 해야 한다고 봅니다. 광주형 모델도 5년 전부터 시작됐고, 굵이굵이 어려운 고비를 극복하고 이제 막 청사진을 만든 모델입니다. 단순히 기계적으로 예산이나 투여한다고 해서 결코 좋은 모델이 확대되지 않습니다. 일자리위원회나 관계기관과 협의하여 의욕이 있거나, 선택된 지역 노사정이 사업 단계별로 부딪힐 수밖에 없는 현

실적 고민을 함께 해결해 주는 노력이 요구되는 이유입니다.

**이덕재** 이제 마무리 짓겠습니다. 지난 3월 4일 국민대상 설문조사를 했는데, 타이틀은 정부주도의 일자리 창출, 내용은 광주형 일자리였습니다. 조금 찬성, 매우 찬성이 44%, 반대가 12%였습니다. 찬반으로만 보면 찬성이 많은데 찬성에 버금가는 42%가 중립이에요. 우려도 있고 기대도 있다는 게 보편적 인식으로 보입니다. 모쪼록 광주형 일자리 사업이 잘 진행되기를 바랍니다.

**박병규** 광주형 일자리 사업 추진 과정에서 많은 어려움이 있었는데 많은 분들이 도와주셔서 여기까지 왔다고 봅니다. 첫 출발할 때부터 지금까지 똑같이 얘기하고 있는 것은 일자리 몇 개 만들자는 게 아니고 이 과정에서 산업혁신, 노사관계 혁신, 사회안전망 구축과 같은 의제들을 어떻게 만들어갈 것인가가 중요하다는 겁니다. 그러려면 과정에 충실해야 하는데 현재는 많이 부족해요. 여기 계신 분들이 지금까지도 많이 도와주셨지만 앞으로도 더 도와주셨으면 합니다. 참여한 만큼 성과가 있을 겁니다. 광주형 일자리는 우리가 애초에 뜻한 데까지 가지 못할 수도 있습니다. 그렇더라도 실패가 아닙니다. 우리가 내딛는 만큼 나아간 것입니다. 그런 결과를 얻고 싶습니다.

## 04



# 사회적 대화 논단

## 실업부조 제도

- 실업부조제도와 관련 제도 및 정책사업과의  
관계 정립

김혜원 한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수

- 한국형 실업부조 전달체계

길현종 한국노동연구원 연구위원

| 사회적 대화 논단 |

# 실업부조제도와 관련 제도 및 정책사업과의 관계 정립

김혜원 한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수



- 전 국회예산정책처 예산분석관
- 전 한국노동연구원 연구위원

실업부조제도는 실업보험 또는 고용보험에 의한 실업급여를 받지 못하는 근로능력을 가진 빈곤 실직자에게 생계 안정을 위해 현금급여를 제공하는 제도이다. OECD 여러 나라에서 도입하고 있는 제도이고 우리나라에는 없는 제도이다. 실업부조제도는 빈곤 실직자를 대상으로 한다는 점에서는 동일하지만 나라마다 제도 설계에 차이가 있다. 크게 보면 실업급여 수급종료자 또는 일정 취업기간을 충족하는 실업자에 대해 일정 기간 급여를 제공하는 경우와 폭넓게 정의된 실업자에 대해 무기한 급여를 제공하는 경우로 대별되지만 세부적인 설계 방식에서 다양한 차이가 확인된다. 따라서 우리나라에서 실업부조제도를 도입하고자 할 때는 다른 제도와의 관계와 노동시장 여건을 감안하여 ‘한국적인’ 방식으로 설계되어야 한다.

최근 우리나라에서 한국형 실업부조제도의 도입이 구체화되고 있다. 그런데 실업부조제도가 국가적인 의제가 된 것은 한두 해 전이 아니다. 박근혜 정부가 출범하던 2013년 2월, 경제사회발전노사정위원회 의제별 위원회인 고용유인형 사회안전망위원회에서는 한국노총, 한국경총, 고용노동부, 보건복지부 등이 합의하여 원칙적인 차원에서 한국형 실업부조 도입을 처음으로 공식화하였다. 2017년 출범한 문재인 정부는 한국형 실업부조의 추진을 국정과제의 하나로 발표하였고 2018년 12월 경제사회노동위원회 산하 사회안전망개선위원회에서는 기준



중위소득 50% 이하 실직 저소득층에 대해 정액급여를 6개월간 지급하는 한국형 실업부조제도 도입을 노사정이 합의하여 발표하였다. 2013년의 원칙적인 합의에서 시작하여 구체적인 제도 설계에 합의하는데 5년 이상이 걸린 셈이다. 이러한 합의에 기초하여 2019년 4월 국회에 한국형 실업부조제도를 담은 법안인 '구직자 취업촉진 및 생활지원에 관한 법률안'이 발의되었다.

이미 우리나라에는 빈곤층 문제와 실업 문제를 대응하기 위해 실시되고 있는 여러 제도와 고용정책사업들이 존재한다. 이 중에서 실업부조제도와 유사한 기존 제도와 사업을 그대로 둔 채 실업부조제도를 추가로 도입하는 것에 그칠 경우 고용안전망의 중복에 따른 예산의 비효율적 사용 문제를 낳을 수 있다. 또한 실업부조제도와 보완적 관계를 가질 수 있는 다양한 제도와 사업이 이미 존재한다. 보완적 제도 및 사업과 실업부조제도 사이의 연결을 원활히 하지 않는다면 실업부조제도 도입의 효과를 극대화하지 못할 것이다. 달리 말하면 한국형 실업부조제도의 도입을 계기로 한편으로 이와 유사하거나 중복된 사업을 통폐합하거나 폐지할 필요가 있고 다른 한편으로 실업부조제도의 효과를 극대화하기 위해서 보완적 효과를 갖는 제도와 사업을 더욱 확대하는 방안을 동시에 추진해야 한다.

이 글에서 주로 살펴볼 제도와 사업은 노동시장정책(labor market policy)이다. OECD는 노동시장정책을 소극적 노동시장정책과 적극적 노동시장정책으로 구분하고 있으며 소극적 노동시장정책은 실직 시 소득 지원정책을, 적극적 노동시장정책은 실직자의 취업을 위한 지원정책을 주요 내용으로 하고 있다. 우리나라 정부에서는 노동시장정책이라는 표현보다 '재정지원 일자리사업'이라는 용어를 사용하고 있는데 OECD의 노동시장정책과 거의 유사하다. 재정지원 일자리사업은 실업소득, 직접일자리, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원의 6개 분야로 구분될 수 있으며 맨 처음의 실업소득 분야가 OECD가 분류하는 소극적 노동시장정책이며 나머지 다섯 가지 분야가 적극적 노동시장정책에 해당된다.

아래의 표에서는 우리나라의 재정지원 일자리사업에 투입되고 있는 예산과 사업수 그리고 참여자 수를 볼 수 있다. 2018년 기준 19조 원의 예산이 재정지원 일자리사업에 투입되었다. 소극적 노동시장정책인 실업소득 분야에 6조 8천여억 원, 총 예산의 35%가 투입되었으며 적극적 노동시장정책 분야에 12조 2천억 원, 총 예산의 65%가 투입되고 있다.

표1 2018년 재정지원 일자리사업 현황

(단위: 억 원, 개, 명, %)

대상	합계	실업소득	직접일자리	직업훈련	고용서비스	고용장려금	창업지원
예산액 (비중)	192,312 (100)	67,998 (35.4)	31,961 (16.6)	20,645 (10.7)	9,354 (4.9)	37,879 (19.7)	24,475 (12.7)
청년	30,126 (15.7)	-	3,314 (10.3)	10,708 (51.9)	4,302 (46.0)	6,115 (16.1)	5,685 (23.2)
사업수	183	10	50	51	34	19	19
청년	60	-	17	23	5	6	9
참여자	6,248,523	-	742,593	3,124,352	1,212,829	1,140,868	27,881
청년	1,096,898	-	14,442	390,861	630,424	49,798	13,121

출처 : 고용노동부(2018), 재정지원 일자리사업 평가 및 개선방안, 내부자료

이하에서는 주요 재정지원 일자리사업과 실업부조의 관계를 검토하고자 한다. 첫째, 실업급여제도는 실직자의 구직활동 기간의 생계를 지원한다는 점에서 실업부조와 유사하지만 고용보험 가입자에 한정하며 빈곤층과 비빈곤층 모두를 포함한다는 점에서 실업부조제도와 차별성을 갖는다. 우리나라에서 실업부조제도가 논의된 직접적인 배경은 실업자의 실업급여 수급 가능성이 낮은 현실이다. 원칙적으로 모든 근로자는 고용보험에 가입해야 하지만 사업장 규모가 작을수록 고용보험 가입률은 낮으며 소규모 사업장은 임금 수준이 낮아서 해당 근로자는 저소득층일 가능성이 높다. 자발적 이직자일 경우 아무리 실직기간이 길어지더라도 실업급여를 받을 수 없으며 최근 고용형태의 다양화로 인해 근로자로 분류되지 못하지만 실직 위험에 처한 이들이 늘어나고 있고 이 또한 고용보험으로부터 배제된다.

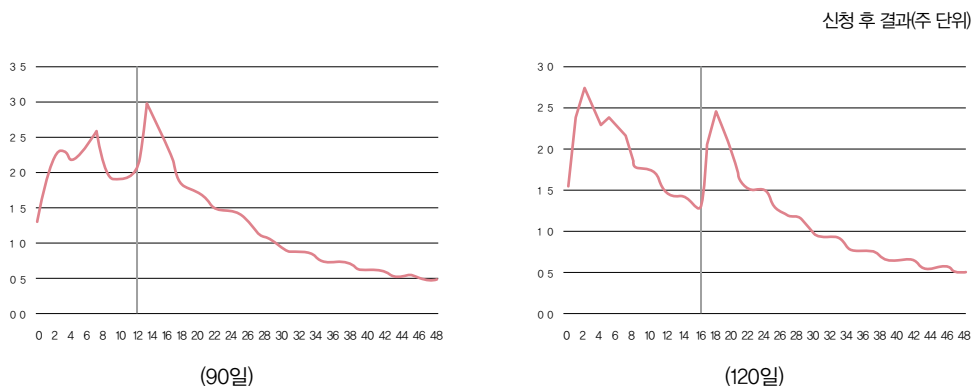
실업부조제도는 실업급여제도가 갖는 공백을 메운다는 점에서 보완적 관계를 갖는 제도이다. 실업급여제도에 의한 실업급여의 실질적 수혜율을 높이는 것은 실업부조제도의 도입 여부와 무관하게 적극적으로 추진해야 할 과제이다. 하지만 실업급여제도의 개선에 걸릴 기간을 고려할 때 실업부조제도를 도입하여 실업급여제도의 공백으로 인해 야기되는 빈곤과 실직의 고통을 완화할 필요가 있다.

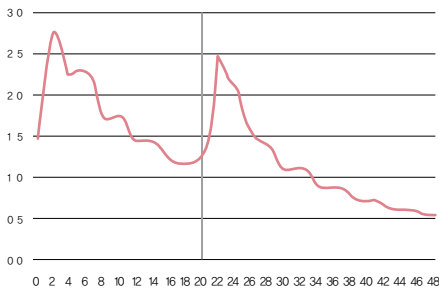
실업급여 수급기간 중에 일자리를 얻지 못해 소득이 없는 빈곤층에 대해 실업부조제도를

활용할 수 있게 하는 것은 당연하다. 하지만 실업급여 종료 직후에 실업부조를 신청할 수 있게 하는 것은 실업기간을 늘리고 정부 지원에 의존하게 만드는 부정적 효과가 있다. 따라서 실업급여 수급 종료 후 일정 기간 동안에는 실업부조를 신청할 수 없도록 제한을 두는 것이 바람직하다. 문제는 얼마의 기간을 제한할 것인가이다.

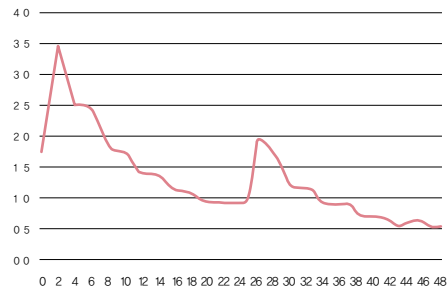
한편으로 실업급여 종료 후 1년 동안 실업부조 참여를 제한할 경우 대부분의 빈곤 실직자는 이미 취업하고 실질적으로 실업부조의 혜택을 볼 수 있는 빈곤 실직자는 거의 없을 것이다. 다른 한편으로 1개월 정도의 짧은 제한기간을 두면 실업부조를 활용하기 위해 대기하는 이들이 많을 것이다. 실업급여 수급자의 재취업 행태를 살펴봄으로써 적절한 대기기간에 대한 시사점을 얻을 수 있다. 아래 그림은 소정수급일수를 모두 소진한 실업급여 종료자의 재취업 행태를 보여주고 있다. 그림 가운데 수직선이 실업급여가 종료되는 시점인데 종료 직후에 실업 탈출률이 급등하는 것을 확인할 수 있다. 실업급여를 받는 동안 재취업을 하지 않다가 급여 종료 후에 적극적인 구직활동을 통해 재취업을 하는 이들이 상당히 있다는 것을 보여준다. 그런데 급여 소진 후 6주 이후에 실업 탈출률이 실업급여 소진일 직전 수준으로 하락하며 대략 12주가 지난 시점에서는 기존의 하락 추세에서 예측되는 수준으로 떨어진다는 것을 볼 수 있다. 실업급여에 의존하여 구직기간을 연장하던 이들의 상당수가 실업급여 종료 후 3개월 사이에 재취업을 하며, 3개월이 지난 후에는 실제로 재취업이 어려운 이들이 실직자로 남아 있을 가능성이 높다고 해석할 수 있다. 따라서 실업급여 종료 후 최소 3개월 이상의 실업부조 제한기간을 설정할 필요가 있다.

**그림1 소정수급일수에 따른 실업 탈출률**





(150일)



(180일)

출처 : 김두순 외(2014), 실업급여 수급 형태와 고용효과 실증 분석, 한국고용정보원

둘째, 직접일자리사업은 (1)장기실직자 등 취업취약계층을 민간일자리에 취업시킬 목적으로, (2)한시적 일자리 및 (3)일 경험을 제공하며, 임금 대부분을 정부가 직접 지원하는 사업이다. 앞선 표에서 볼 수 있듯이 2018년 기준 한국에서 32조의 재정이 직접일자리사업에 투입되고 있다.

OECD 국가와 비교해서 한국의 노동시장정책은 직접일자리 사업이 차지하는 비중이 매우 높다는 특징을 가지고 있다. 2016년 기준 OECD 국가 평균 GDP 대비 0.07%의 예산이 직접일자리사업에 투입되는데 비해서 한국의 경우에는 0.21%가 투입되고 있어 3배 정도 많은 직접일자리사업이 수행되고 있다(OECD.Stat 참조, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>). 우리나라에서 직접일자리사업의 비중이 높은 이유는 고용보험의 실직자 보호효과가 부족하고 실업부조제도와 같은 고용보험에서 제외되는 빈곤 실직자 대상의 소득보장제도가 없기 때문에 이를 보완하기 위한 간접적인 소득보장제도로 도입, 유지되기 때문이다. 고용보험의 포괄범위가 확대되고 실업부조제도가 도입, 시행됨에 따라 직접일자리사업의 구조조정을 검토할 필요가 있다.

직접일자리사업을 참여한 후에 실업부조제도로 진입함에 있어 제한기간을 설정해야 한다. 직접일자리사업의 목적이 민간일자리로의 이행이라는 점을 감안할 때 제한기간을 설정하지 않는다면 정부 지원 의존현상을 심화시킬 것이기 때문이다. 특히 직접일자리사업으로 실업급여를 받는 경우를 감안하면 더욱 그러하다. 앞서 언급한 것처럼 실업급여에서 실업부조로의 대기기간이 3개월 이상이어야 하고 직접일자리사업을 통해 4개월 정도의 실업급여를 받는다

고 하면 제한기간을 직접일자리 참여종료일 이후 최소 7개월 이상으로 두어야 한다. 현행 직접일자리사업의 반복참여 제한 기준은 최근 3년 사이에 직접일자리사업에 2년 이상 참여하고 직전 1년 사이에 직접일자리사업에 참여하였다면 직접일자리사업 참여에 1년의 제한기간을 부여하고 있는 바, 이러한 기준을 적용하는 것도 검토할 수 있을 것이다.

셋째, 고용서비스 사업은 취업취약계층의 채용·선발을 지원하기 위한 구인·구직정보 및 취업알선 서비스를 제공하는 사업이다. 한국형 실업부조제도는 생계 보조와 고용서비스가 결합된 제도이며 기존의 고용서비스 사업 내의 빈곤층과 관련된 고용서비스 사업과 중복된다. 취업성공패키지 유형 I 사업 중 저소득층 대상 사업이 대표적이며 그 외 부분적으로 대상자가 중복되는 고용서비스 사업도 있다. 현재 유형 I의 저소득층 사업 주요 참여자는 중위소득 60% 이하 가구 실직자로서 실업부조의 대상으로 예정하고 있는 중위소득 50% 이하 가구 실직자와 상당부분 중복된다.

실업부조제도의 도입은 취업성공패키지 사업의 대폭적인 변화를 요구한다. 유형 I의 경우 특정취약계층과 조건부 수급자를 대상으로 하는 사업으로 대상이 축소되어야 하는데 이 때 현재 제공되고 있는 현금수당을 어떤 수준으로 조정할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 나아가 실업부조제도를 통해 취업하지 못하고 반복참여 제한으로 인해 실업부조제도에 참여할 수 없는 빈곤 실직자가 유형 I의 새로운 대상자로 등장할 것으로 예상된다. 실업부조제도 참여 이후 취업성공패키지 유형 I 사업으로 참여하는데 있어서 참여 제한 기간을 어떻게 설정하며 이들에 대한 참여수당, 구직수당 등의 현금수당 수준을 어떻게 설정할 것인지에 대해서도 검토가 이루어져야 한다. 실업부조제도가 빈곤층을 대상으로 하는 제도라는 점에서 현금급여의 수준이 가장 높아야 하므로 개편된 취업성공패키지 유형 I의 참여자에 대한 현금급여는 6개월 월정액 50만 원보다 낮게 책정하는 것이 바람직하다. 실업부조제도 참여에도 불구하고 취업하지 못한 빈곤실직자가 취업성공패키지 유형 I 사업에 참여하는 것을 1년 내외의 제한기간을 두고 허용하되 유형 I 사업의 현금급여를 실업부조제도보다 대폭 낮은 수준으로 설정하는 것이 합리적으로 판단된다.

유형 II는 실업부조제도의 도입으로 직접적인 영향을 받지 않지만 2019년 새로 시행되는 청년구직활동지원금의 영향으로 청년 대상자 구성의 큰 변화가 예상된다. 취업성공패키지는

자기주도적 구직활동이 어려운 대상에 대한 사례관리를 통한 통합적 고용서비스 제공이라는 취지로 시작하였으나 참여 유형과 참여자 수의 대폭적인 확대로 인해 당초 취지에서 멀어진 문제점을 안고 있다. 실업부조제도의 도입을 계기로 취업성공패키지 사업의 재정비가 요구된다. 실업부조제도가 내년에 시행된다면 올해 내로 취업성공패키지 개편방안을 확정하고 내년에는 실업부조제도와 조화되는 방향으로 시행되어야 한다.

넷째, 직업훈련, 고용장려금, 창업지원 등의 여타 정책들은 실업부조제도와 중복되기보다는 보완적인 관계를 가진다. 따라서 실업부조제도와 적극적으로 연계시켜서 취업 효과성을 극대화할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 실업부조제도를 운영하는 고용서비스 기관 및 인력의 연계 역량을 강화하고 연계를 통한 취업 성과를 극대화할 수 있는 인센티브 구조를 구축해야 한다.

이 글에서는 노동시장정책 또는 재정지원 일자리사업과 실업부조제도와와의 관계를 중심으로 어떠한 제도와 사업이 실업부조제도의 도입과 함께 조정, 개편되고 연계되어야 하는지에 대해 살펴보았다. 고용보험제도의 포괄 대상을 확대하는 정책적 노력과 실업부조제도의 도입, 확충이 병행되어야 함을 확인하였다. 실업부조제도 도입을 계기로 소득지원을 목적으로 하는 직접일자리사업의 구조 조정을 검토할 필요가 있고 실업부조 대상자 외의 취업취약계층 대상의 고용서비스 사업의 재정비가 필요함을 확인하였다. 빈곤층에 대한 제도는 이 글에서 살펴본 노동시장정책 이외에도 국민기초생활보장제도, 자활사업, 근로장려금 제도 등 다양하다. 실업부조제도의 도입과 함께 폭넓은 차원에서의 사회안전망 체계를 합리적인 방향으로 발전시키는 토론이 필요하다는 점을 마지막으로 강조하고자 한다.

## | 사회적 대화 논단 |

# 한국형 실업부조 전달체계<sup>1)</sup>

길현종 한국노동연구원 연구위원

- 현 여성가족부 정책자문위원
- 전 UCLA 시민사회연구소 연구원



## 머리말

이제 남은 과업은 실업부조제도의 전달체계를 구체화하는 일이다. 오랜 기간의 연구(예: 이병희 외, 2013, 2018)와 사회적 합의(경제사회노동위원회, 2018, 2019) 과정을 통해 한국형 실업부조의 원칙, 방향, 내용이 확정되었기에 이제는 이를 현실에서 직접적으로 구현하기 위한 전달체계에 대한 적극적인 고민이 필요한 시점이라 할 수 있다. 본고는 이의 사전단계로, 한국형 실업부조 전달체계와 관련된 주요논점 혹은 원칙들을 종합적으로 정리해보는 것을 주목적으로 한다. 구체적으로 본고는 전달체계 주요논점들을 제도 행위자를 기준으로 주무부처, 일선기관, 일선행위자로 구분해 총 여섯 가지로 제시해 보고자 한다. 본고는 실업부조 전달체계와 관련된 주요한 논점을 체계적으로 제시하는 과정을 통해 전달체계에 대한 관심을 제고하고 궁극적으로 본 제도의 성공적 출발에 기여한다는 측면에서 나름의 의의를 갖는다 판단된다.

1) 본고는 필자가 작성한 길현종(2018), 한국형 실업부조 전달체계 관련 논점들, 노동리뷰, 12월호(165호), 68-79를 재구조화한 원고임을 밝힌다.

## 실업부조 전달체계 관련 주요논점

〈표 1〉 한국형 실업부조 전달체계 주요논점

	방식	근거	추가 고려사항
주무부처	고용노동부	- 일을 통한 탈빈곤 지원이 정책목표	- 유관제도와 정합성 조정 등 위해 타 부처와 협의 필요
일선기관	고용복지플러스센터	- 국가기관 - 급여+서비스 연계프로그램 운영 경험 - 고용복지 원스톱제공 전국망	- 지자체와의 협업 - 추가 공간 확보 및 고용복지+센터 추가 신설
일선 행위자	청년-중장년 전담자	- 청년과 중장년의 구직특성 차이	
	사례관리 통합 서비스 + 제재관련 전담자 혹은 위원회 운영	- 의무(제재)와 지원 간 구분 어려움 - 이용자 편의성 - 제재 기준 모호성	- 통합형, 분리형, 의무·제재 분리형 등 다양한 모델 실험
	사례관리 담당자 확충	- 정기 대면상담, 의무부과 및 확인 - 1,448~2,051명의 상담 인력 추산(20만 명 참여 시)	- 유관사업 인력축소 규모 추산 - 고용복지플러스센터 입주기관 실업부조 집행 가능성 판단
	일선 효과적 서비스 제공 방안 마련	- 일선 담당자의 소극적·관료적 프로그램 운영은 정책실패로 귀결	- 시범사업과 우수사례 확산을 통한 최적의 일선 서비스 모델 탐색

실업부조 전달체계와 관련된 주요원칙 혹은 논점들은 〈표 1〉과 같이 정리해 볼 수 있다. 위 표에 제시된 내용을 순서대로 정리해 보면 다음과 같다. 먼저 실업부조를 운영하게 될 중앙부처는 고용노동부가 적합하다 판단된다. 기존연구에서 정리한 바와 같이 한국형 실업부조는 참여자가 더 나은 일자리로의 취업을 통해 탈빈곤 혹은 잠재적 빈곤위험을 탈피할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 한다(이병희 외, 2018). 즉, 빈곤위험에 처한 근로능력자를 지속적으로 보호하는 것을 목적으로 하는 것이라기보다는 빈곤의 위험에 처하거나 처할 위험에 있는 근로능력자를 더 나은 일자리로 취업하도록 지원하는 것이 본 제도의 핵심이라 할 수 있



다. 이를 고려하면, 취업관련 정책집행의 전문성에 있어 국가적 정당성을 부여받고 있는 고용노동부가 해당제도운영의 중앙단위 핵심주체가 될 필요가 있을 것이다. 다만 이는 고용노동부가 주관부처가 되는 것이 적절하다는 의미이지 유관 제도와의 정합성 조정, 전달체계 구성, 서비스 제공과정 등에서 독점적이고 배타적인 권한을 지녀야 한다는 의미는 아니기에 고용노동부는 관련된 중앙부처와의 협의를 통해 본 제도를 정교화 하는 노력을 지속해야 할 것이다.

다음으로 실업부조 일선운영기관은 고용복지플러스센터가 핵심주체가 되는 것이 적절해 보인다. 실업부조제도는 조건부이긴 하나 권리형 급여를 제공하는 제도이기에(이병희 외, 2018), 가능하다면 민간이 아닌 정부나 공공기관에서 이를 운영하는 것이 적합할 것이다. 그리고 본 제도가 상호의무에 바탕을 둔 형평성 있는 엄격한 의무부과 및 제재를 구현할 필요가 있는 제도임을 고려한다면(이병희 외, 2018), 우리나라 현실에서는 지방정부보다는 중앙차원에서 이를 주도해 집행하는 것이 적합할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 이용자의 편의성을 주요기초로 고려한다면 급여와 서비스가 한 장소에서 원스톱으로 제공되는 것이 바람직하며, 대상층의 특성을 고려했을 때 복합적이고 다양한 사회서비스를 손쉽게 제공할 수 있는 체계가 갖추어진 기관에서 이를 제공하는 것이 적절할 것이며, 유사 프로그램 운영경험을 일정정도 보유한 기관일수록 실업부조의 성공적인 정착에 기여할 수 있을 것이다. 이러한 요소들을 전반적으로 고려했을 때, 중앙정부차원에서 주도적으로 운영하고 있는 기관이며, 급여와 서비스를 원스톱으로 운영가능하며, 고용-복지서비스 연계체계 및 경험을 보유하고 있고, 또 실업부조와 유사한 사업을 추진한 오랜 경험을 보유하고 있는 국내 유일의 일선주체인 고용복지플러스센터가 본 사업을 주도적으로 수행하는 것이 가장 적합할 것이라 판단된다. 다만, 실업부조제도가 일정 정도 성숙기에 도달해 의무부과나 제재의 범위나 내용이 구체화되어 일관성 있는 제도 집행이 가능해진다면, 그리고 지방자치단체들이 현재 추진되고 있는 읍면동 주민센터 통합사례관리사업(보건복지부, 2019) 등을 통해 이종 사회서비스 간 사례관리의 경험을 지속적으로 누적할 수 있다면 장기적으로는 지방자치단체와 고용복지플러스센터가 함께 주도적으로 실업부조를 집행하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것으로 판단된다.

이와 같이 고용복지플러스센터를 핵심 일선 운영기관으로 활용하고자 한다면, 현재 고용복지플러스센터의 인프라를 확충하는 부분도 추가적으로 고민해볼 필요가 있다. 아래에 보다 구체적으로 논의하겠지만, 만약 정부에서 발표한 바와 같이 최대 50만 명까지 실업부조가 운

영될 것을 상정해 본다면(고용노동부, 2018), 실업부조제도 운영을 위한 고용서비스 제공인력의 대폭 확충은 불가피할 것으로 보인다. 현재 고용복지플러스센터가 이러한 추가인력을 수용할 수 있는 충분한 공간이 확보되어 있지 않다는 점(이병희 외, 2018), 그리고 전국적으로 100개 센터가 운영되고 있는 현 상태에서(www.workplus.go.kr) 일부 지역 이용자의 경우 접근성과 관련해 상당 수준의 불편함을 경험하고 있다는 점을 고려한다면(성지미 외, 2016), 기존 고용복지플러스센터의 추가 공간확보와 접근성이 좋지 않은 지역에 고용복지플러스센터를 신설하는 방안을 함께 고려해 볼 필요가 있다 판단된다.

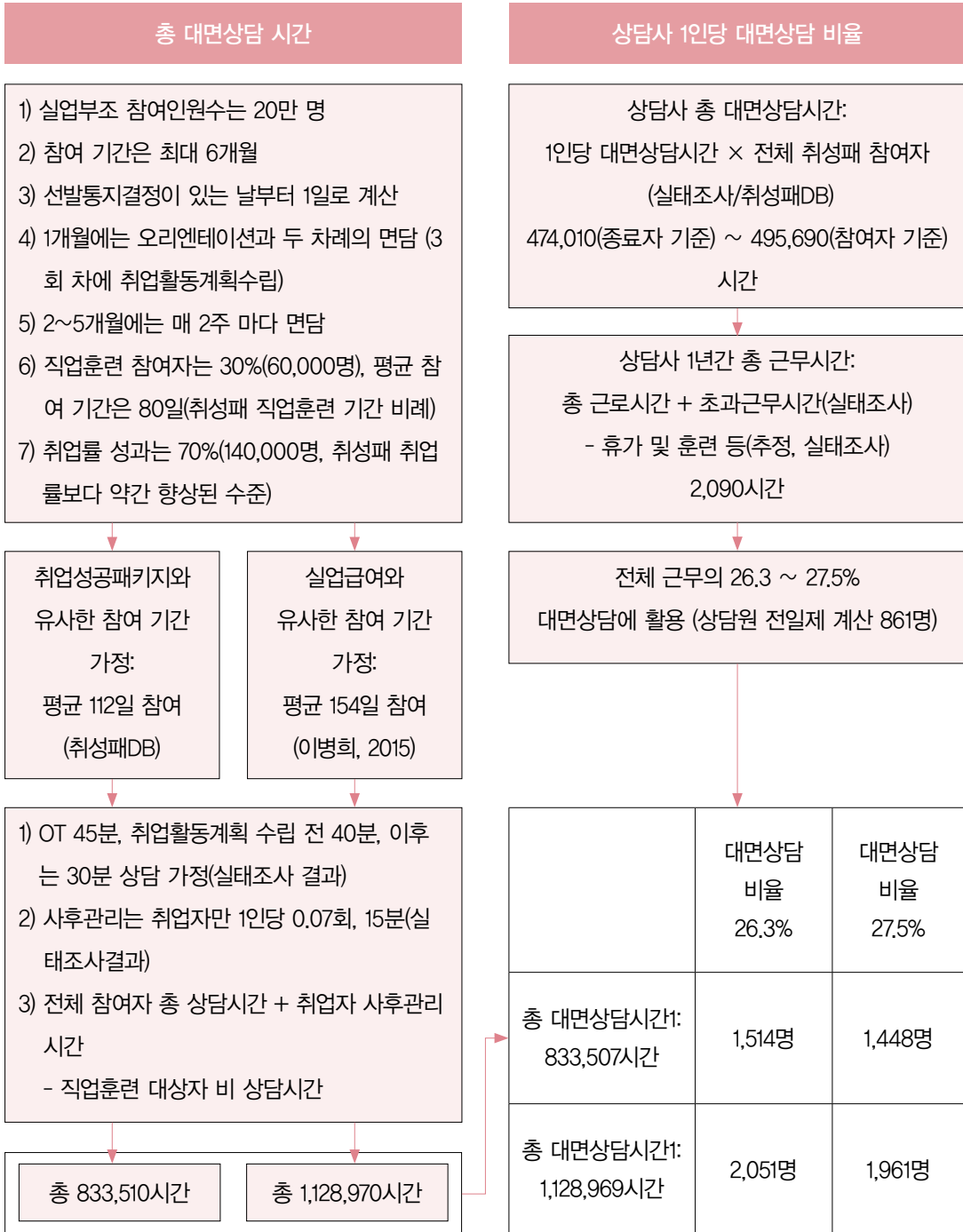
일선 급여 및 서비스 제공자와 관련해서는 먼저 청년과 중장년에 맞춤형 고용서비스 제공을 위해 계층별로 전담자를 두는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 현재 제도설계 안에 의하면, 정부는 소득요건을 완화하는 방식으로 보다 많은 청년들이 실업부조제도를 활용할 수 있도록 유도할 전망이다(고용노동부, 2018). 이미 기존연구에서 확인한 바와 같이, 청년과 중장년은 구직행태나 목표, 취업처 등 취업과 관련한 여러 영역에서 매우 큰 차이를 보인다(예: 이병희 외, 2016). 이를 고려하면 이용자들의 수요에 부합하는 서비스를 제공한다는 측면, 그리고 실업부조 제도의 효과성을 제고한다는 측면에서 청년과 중장년에 특화된 서비스 모델을 개발하고 각 대상층을 담당하는 전담자를 두는 전략을 적극적으로 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

다음으로 급여-서비스 제공과 관련해서는 한 명의 전담자가 급여와 서비스를 함께 제공하는 통합형 사례관리 모델을 구현하는 것이 바람직해 보인다. 활성화전략의 구체적 내용은 국가별로 천차만별이지만, 일선에서 이를 구현함에 있어 공통적으로 경험하는 가장 큰 딜레마는 일선 제도 운영자가 이용자에게 규율과 지원을 동시에 행해야 한다는 점일 것이다(van Berkel, et al., 2017). 즉, 프로그램 운영자들은 이용자들이 급여를 받기 위한 의무를 적절하게 이행하고 있는지에 대해 지속적으로 모니터링하는 과정 등을 통해 이들의 생활을 규율하는 동시에 취업이나 생활의 어려움을 해소할 수 있도록 적극적으로 지원하는 역할을 동시에 행해야 하는 딜레마를 경험하게 된다. 한국형 실업부조 역시 의무 확인과 지원을 동시에 수행해야 하는 제도이기에 서비스 제공자와 이용자 간 신뢰관계 형성이라는 관점에서 의무를 확인해야 하는 급여영역과 지원의 역할을 담당하는 고용서비스를 한 사람이 제공하는 것이 바람직하지 않지 않을 수도 있을 것이다(Hasenfeld, 1999). 하지만 이 둘을 분리해 제공한다고 해도 결국 이용자 입장에서는 이 둘이 분리되어 있지 않다고 인식하지 않을 가능성이 높으며

(van Berkel & van der Aa, 2012), 신뢰관계를 형성할 과업과 그렇지 못한 과업을 실제 일선 정책집행에서 명확하게 구분해 제공하는 것 또한 기술적으로 어려울 수 있으며, 최대한 이를 구분해 구현한다 해도 이로 인해 이용자 편의성이나 비효율성은 감소할 가능성이 높다. 이러한 여러 문제들을 고려한다면, 현재 취업성공패키지의 방식과 유사하게 한명의 일선 제공자가 이용자를 전담해 이 대상에게 통합적인 사례관리서비스를 제공하는 모델을 우선적으로 시도해 볼 필요가 있을 것이다. 다만 의무나 제재에 대한 최종적인 결정에 있어서는 일선 사례관리자들의 민원에 대한 부담이나 이용자들과의 최소한의 수준에서의 신뢰관계 확보, 그리고 중요한 결정에 대한 절차적 정당성의 확보 등 여러 측면을 고려해 이용자와 대면하는 사례관리자가 이를 전담하기보다는 일선에 이를 결정할 위원회 등과 같은 다른 조직체를 두어 이를 결정하게 하는 방식을 고려해 볼 필요가 있다. 물론 본고에서 제안한 모델은 여러 가정에 기반을 두어 제안된 모델이기에 실업부조 실제 집행 초기단계에서는 이와 관련된 다양한 모델, 예를 들면 완전 통합형, 완전 분리형, 의무·제재 분리형 등에 대해 다양한 실험을 거쳐 최적의 일선 전달 모델을 찾는 노력을 지속할 필요가 있을 것이다.

이와 같은 구조 뿐 아니라, 일선 전달주체의 인력확충에 대한 고민도 필요하다. 단순히 급여를 제공하는 다른 제도들과는 달리, 실업부조는 정기적으로 참여자들을 대면해 일정시간 동안 상담을 수행해야 할 필요가 있는 제도이다. 특히, 실업부조 제도의 궁극적인 목표가 적극적인 활성화를 통한 취업지원임을 고려한다면, 고용서비스 제공을 위한 전문성 있는 충분한 인력의 확보는 본 제도의 성패를 가르는 핵심요소일 수밖에 없다. 관련해 이병희 외(2018)의 연구는 취업성공패키지 상담원 실태조사 자료, 취업성공패키지 DB, 고용보험DB를 활용한 기존연구 결과 등을 활용해 연간 참여규모를 20만으로 가정할 경우 최소 1,448명에서 최대 2,051명의 일선 상담인력이 필요한 것으로 추정하고 있다. 위 추정치는 대면 상담인원에 대한 추계이기에 앞서 언급한 위원회를 운영하는 중간관리자나 팀/과장급 인력을 추가하게 된다면, 일선에서 필요한 인력규모는 더 커질 수밖에 없으며, 만약 정부가 계획하고 있는 바와 같이 최대 50만 명에 프로그램을 제공할 것을 계획한다면 위 예측보다 훨씬 더 많은 인력이 필요할 수밖에 없을 것이다. 2018년을 기준으로 고용센터에 근무하는 현원이 4,986명임을 감안한다면(길현중 외, 2018), 실업부조제도 도입은 고용복지플러스센터 인력구조 전체를 변화시키는 대폭적인 변화일 수밖에 없다. 이를 고려한다면 고용노동부 및 관련 정부주체는 최대한 신속하게 인력충원, 교육 및 시범운영 계획을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

[그림 1] 인력소요 추계과정: 참여규모를 연간 20만 명으로 가정



자료: 길현중, 2019: 78

한편 본 실업부조제도가 기존 사회안전망 사각지대를 축소하고자 하는 목적을 지닌, 즉, 타 사회안전망 제도와 깊은 연관성을 갖는 제도임을 고려한다면, 본 제도의 시행은 다른 관련 사회안전망 제도의 축소·확대에 직접적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 예를 들어, 현재 운영되고 있는 취업성공패키지 프로그램이나 빈곤층을 대상으로 하는 고용서비스 제공프로그램의 경우 대폭적인 축소가 이루어질 가능성이 높다 판단된다. 이를 고려하면 정부는 유관 제도의 변화에 따른 해당 프로그램 운영인력 규모변화에 대해서도 동시에 고려할 필요가 있을 것이다. 이와 관련해, 고용복지플러스센터 내에 입주한 여성새로일하기센터나 지방자치단체 일자리센터 등이 운영하는 프로그램의 수요 감소가 현실화될 경우 이들 인력을 실업부조 일선 업무에 적극적으로 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 물론, 이를 위해서는 고용복지플러스센터 내 입주기관 상담사들이 실업부조 프로그램을 제공하는 것이 적절한지의 논점을 추가적으로 고려해야하는 부분이기도, 이에 대해서는 향후 보다 심층적인 논의가 필요할 것이라 판단된다.

마지막으로 효과적인 프로그램 운용을 위한 구체적인 일선 전달체계 구축에 대한 논의도 필요하다. 앞서 강조한 바와 같이, 실업부조의 성패는 일선 프로그램 운영자들이 얼마나 적극적으로 프로그램을 운영하는지에 달려 있다 해도 과언이 아니다. 이를 고려하면 정부는 일선 프로그램 제공인원의 양적 확보 뿐 아니라 이들이 본 제도를 적극적으로 운영할 수 있도록 리더십을 포함해 이들을 동기화(motivation)하거나 몰입(commitment)할 수 있게 하는 여러 방안들을 구체적으로 확인·적용할 필요가 있다. 이러한 관점에서 시범사업을 통한 일선 서비스 제공 모델을 개발하고, 우수사례를 발굴해 지속적으로 확산하는 환류체계를 구축하는 노력 등은 보다 효과적인 한국형 실업부조 집행을 위해 반드시 고려될 필요가 있을 것이다.

## 요약 및 결론

이상에서 본고는 한국형 실업부조 전달체계 구축을 위한 원칙 혹은 방향을 행위자를 기준으로 총 여섯 가지로 나누어 제시해 보았다. 비록 본고에서 제안한 내용들은 본 제도의 전달체계 구축과 관련된 중요논점을 명확화 하는데 일정정도 기여할 수 있겠지만, 이는 큰 틀의 원칙이나 방향일 뿐 실제 전달체계를 설계하고 구축하기 위해서는 보다 구체적인 고민들이 반

드시 필요할 것이다. 이를 고려한다면, 그리고 여전히 전달체계 구축과 관련해서는 많은 논의가 이루어지지 못했음을 고려한다면, 유관 정책이해관계자들은 실업부조 세부 전달체계를 구축하고 구현하기 위해 적극적이고 또 신속한 노력을 기울여야 한다. 물론 이러한 노력은 한국형 실업부조의 성공적인 시행, 궁극적으로는 실업부조가 주요 정책대상으로 삼고 있는 근로빈곤층의 안녕(well-being)을 증진하는데 기여할 수 있을 것이다.

**[참고문헌]**

경제사회노동위원회(2019). 저소득층 구직자를 보호하기 위한 한국형 실업부조 기본 원칙 합의. 보도자료.  
경제사회노동위원회(2019). 사회안전망개선행, 취약계층 소득보장 강화 합의: 문재인 정부 들어 첫 사회적 합의 도출. 보도자료.  
고용노동부(2019). 포용적 노동시장, 사람중심 일자리를 주제로 고용노동부, 2019년 대통령 업무보고 실시. 보도자료.  
길현종(2018). 한국형 실업부조 전달체계 관련 논점들. 노동리뷰. 165. pp. 68-79.  
길현종·성지마·오민·이덕재(2018). 고용센터 직무분석 및 인력운용 방안. 고용노동부.  
보건복지부(2019). 2019년 희망복지지원단 업무안내.  
성지마·길현종·안주엽·김동태(2016). 고용복지 연계정책에 대한 인식조사 연구. 고용노동부.  
이병희 외(2013). 한국형 실업부조 도입방안. 고용노동부.  
이병희·길현종·김혜원·이영수·오민홍(2017). 취업성공패키지 운영 성과 평가분석 및 개편방안 마련. 고용노동부.  
이병희 외(2018). 한국형 실업부조 법제화 방안 연구. 고용노동부.  
  
van Berkel, R., D. Caswell, P. Kupka, and F. Larsen(2017). Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe: Activating the Unemployed, New York, NY: Routledge.  
van Berkel, R and P. van der Aa (2012). Activation Work: Policy Programme Administration or Professional Service Provision? Journal of Social Policy. 41(3), 493-510.  
Hasenfeld, Y.(1999). Social Services and Welfare-to-Work: Prospects for the Social Work Profession. Administration in Social Work, 23(3), pp.185-199.  
www.workplus.go.kr

## 05 > 기획취재

• 중소기업계가 논의 주체로 참여하게 된 것 큰 의미

김기문 중소기업중앙회 회장 인터뷰

| 기획취재 |

# 중소기업계가 논의 주체로 참여하게 된 것 큰 의미

## 김기문 중소기업중앙회 회장 인터뷰



지난 2월 28일 치러진 중소기업중앙회 회장 선거에서 김기문 제이에스티나 회장이 당선됐다. 김기문 회장은 1988년 제이에스티나(옛 로만손)를 창업해 시계, 주얼리, 화장품 등을 생산 및 판매하는 중견기업으로 키웠다. 충북 괴산 출신으로 서울대 경영대학원 최고경영자과정도 수료했다. 김 회장은 지난 2007년부터 2015년까지 두 차례 중앙회장을 지내, 이번이 세 번째 임기다.

이번 당선으로 김 회장은 경제사회노동위원회 본위원회 위원으로의 활동도 시작하게 된다. 중소기업의 현안이 산적한 가운데 어려운 중소기업의 목소리를 대변하겠다는 김 회장의 소회를 들어봤다. 이번 인터뷰는 조직개편과 인사 등으로 인해 서면질의와 답변으로 진행됐다.



## 최근 중소기업중앙회장에 당선되면서 세 번째 임기를 시작하셨습니다. 축하드립니다. 앞선 두 차례의 임기 동안과 현재 중소기업이 처한 상황은 어떤 차이가 있습니까?

개인적으로는 지금 상황이 그 때 보다 상황이 더 좋지 않다고 느끼고 있습니다. 현장에서 희망이 보이지 않는다는 이야기를 합니다.

제가 2007년에 중앙회장에 당선된 이후 2008년에 글로벌 경제위기가 왔습니다. 내수와 수출 부진 등 경기침체가 심화되면서 중소기업 현장은 공포 얼어붙었습니다. 그런데 요즘은 동네 음식점을 가거나 산업단지의 공장들을 가보면 사장님들이 그 때보다 더 어렵다고 합니다. 성장률과 투자, 고용, 소비 등 모든 경제지표가 하강곡선을 그리고 있습니다. 현장의 어려움은 더욱 가속화되어 법원에 파산을 신청하는 기업들이 올해 1월 역대 최대치를 기록 했으며, 기업회생 신청건수도 총 82건을 기록하며 통계 작성 이후 최고점을 찍은 지난해 1월과 같은 수준이라고 합니다.

내국인을 구할 수 없어 외국인근로자를 고용할 수밖에 없는 현실에서, 올해 1분기에는 5년 만에 외국인 근로자 신청도 미달되었습니다. 경기 부진과 경영 악화로 생산 활동 위축에 인건비 부담까지 겹치면서 외국인 신청 수요가 줄어든 것으로 나타났습니다.

하지만 지난 경제위기 때 중소기업계가 이겨낸 경험을 돌이켜보면 앞으로도 제대로 된 현장파악과 정책 진단을 통해 얼마든지 개선될 수 있다고 생각합니다.

저는 이런 엄중한 경제 환경 속에 무방비 상태에 몰려있는 우리 중소기업과 소상공인들의 입장과 목소리를 잘 대변해야 한다는 무한한 책임감을 느끼고 있습니다. 앞으로 중소기업계가 당면한 굵직한 현안은 물론 개별 기업·조합들이 가지고 있는 미시적인 애로사항까지 헤아리는 중소기업계의 심부름꾼으로서 당당하게 할 말 하고 할 일하는 중앙회장이 되려고 합니다.

## 선거 과정에서 앞장서서 할 말 하고 할 일 하는 당당한 중앙회를 만들겠다고 하셨습니다. 앞으로 중앙회를 어떻게 이끌어 나갈 생각이십니까?

중소기업중앙회는 우리나라 사업체의 99%를 차지하는 중소기업과 소상공인의 대변기관입니다. 정책과 법제도를 활용하는 입장으로서는, 국회와 정부, 대기업, 노동단체에 적극적으로 의견을 개진하고 필요한 사항은 요청하면서 중소기업과 소상공인을 위해 열심히 일하는 중앙회로 만들려고 합니다.

기본적으로 중앙회가 가진 특성이자 장점은 다른 기관과 달리 현장의 목소리를 직접 듣고 전달한다는 것입니다. 정책입안, 행정업무, 규제 개선 등에 중소기업과 소상공인의 목소리가 적극 반영되도록 노력하려고 합니다. 당선 후 첫 일정으로 안산에 있는 금형(뿌리산업) 중소기업을 방문하였습니다. 중소기업계 최대 이슈인 최저임금 인상과 근로시간 단축에 대한 업계의 상황과 간절한 호소를 들을 수 있었습니다.

지난 임기 때 중앙회 임직원이 직접 현장을 방문해서 눈에 보이지 않는 손톱 밑 가시와 같은 규제들을 발굴해서 정부에 전달했습니다. 현장에서 답을 찾을 수 있다는 생각은 지금도 변함이 없습니다.

또한, 현장성을 강화하는 것과 동시에 필요한 부분이 중소기업계 뿐만 아니라 국민에게도 당당한 중소기업 정책을 발굴하여 추진하는 것이라 생각합니다. 중소기업계에 갇힌 억지 주장이 아닌, 중소기업계를 뛰어넘어 전 국민에게 신뢰받는 선제적 대안을 제시하고자 합니다. 사업체 수, 관련 근로자, 일자리 창출 규모 등을 보더라도 중소기업은 국가운영의 주인공이 되어야 하며, 동시에 합리적이고 타당한 정책을 제시하고 선도해야 한다고 생각합니다.

아울러, 협동조합이 중소기업 정책의 핵심이라는 생각에서 중소기업협동조합이 업종의 대표성을 가지고 해당 중소기업 정책에 현장성을 대표할 수 있도록 역량을 제고시키고 협업사업 등을 활성화하고자 합니다. 공정한 경제구조가 마련되기 위해서는 적정 원가를 보장받는 것이 매우 중요합니다. 늘어나는 인건비 부담에도 납품단가는 오히려 떨어지고, 원재료에 대한 적정 원가를 보장받지 못하니 그 사이에 끼어있는 중소기업은 살길이 없습니다.

매년 최저임금을 논의할 때 나오는 얘기가 대기업으로부터 적정 납품단가를 보장받아 근로자의 임금을 올려달라는 것입니다. 하도급거래에서 납품단가 중 재료비의 일정부분을 초과하면 조정을 요구할 수 있는 제도가 신설되었지만, 거래 도중에 개별 기업이 이를 활용하기가 쉽지 않은 부분이 있습니다. 작은 개별 중소기업이 적정원가 제공을 요청할 수 없는 상황에서 조합이 중심이 되어 업종별 품목별로 적정원가를 산정하고 각 개별 중소기업이 제 값을 받을 수 있는 환경조성에 역할을 하고자 합니다.

거래의 공정성을 강화하기 위한 구체적인 노력이지요. 원가 구성이 단조로운 업종과 품목을 우선 선정하고, 공공조달시장부터 시범 시행하여 단계적으로 확대한다면 근본적인 공정경제시장 구축에 큰 역할을 할 것이라고 생각합니다. 그래서 이번 중앙회 조직개편에서도 본부 명칭을 개편하고 표준원가센터를 신설했습니다.

아울러 일자리 창출의 주역이라고 하는 중소기업의 역할을 다하기 위한 노력도 병행하려고 합니다. 최근 고용상황이 좋지 않습니다. 고령화에도 불구하고 청년 실업이 심각한, 아이러니한 상황입니다. 청년이 적합한 일자리를 찾지 못하고 중소기업의 인력난이 지속되는 미스매치 상황에서 중앙회가 한 역할을 하고자 합니다. 중소기업의 환경을 스마트하게 혁신하고 청년들이 가고 싶어하는 기업을 찾아 홍보하는 역할도 적극적으로 해보고자 합니다. 새로운 아이디어를 가진 스타트업이나 벤처기업을 제조 중소기업과 연결하는 스마트 플랫폼을 만들어 주고, 우수한 임금·근로조건·복지환경 등으로 청년들이 가고 싶어하는 기업을 발굴하여 홍보하는 활동을 추진할 것입니다.

이낙연 총리를 예방한 자리에서 ▲최저임금의 소상공인 구분 적용 ▲탄력적 근로시간제 단위기간과 특별연장근로 적용대상 확대 ▲가업승계 활성화를 위한 요건 완화 ▲증여세 과세특례 확대 등을 건의한 것으로 알고 있습니다. 구체적으로 설명해 주십시오.

중앙회장에 출마하기 전에도 주변 기업인들이 이 부분들에 대해 애로를 많이 호소했습니다. 취임 후 첫 일정으로 방문한 현장에서도 근로시간 단축과 최저임금 이야기가 주를 이루면서 사태의 심각성을 다시 한 번 깨달았습니다.

저는 최저임금과 근로시간에서 이미 정해진 부분에 대해서는 현장이 체념할 수밖에 없다고 생각합니다. 다만, 이러한 상황에서 정부가 할 수 있는 노력은 최대한 해야 하고, 국회에서도 되도록 규제를 완화해서 영세기업이 감내할 수 있게 시간을 주는 것이 필요합니다.

아시다시피 2년 연속 29.1%의 최저임금이 올라 중소기업과 소상공인은 인건비 부담에 심각한 애로를 호소하고 있습니다. 또한 주 52시간제 도입이 동시에 추진되어 인력난에 시달리는 뿌리산업 등 영세 제조기업의 어려움은 배가되었습니다.

소상공인이 경제주체의 4분의 1에 달할 만큼 높은 비중을 차지하고 생계를 접는 상황까지 발생하는데, 아직 사회적으로 안전망이 제대로 갖춰지지 못한 상황인 만큼 최소한 그들이 수용력을 가질 때 까지는 배려가 필요하다는 생각입니다.

아울러 내년부터 300인 미만 중소기업에도 주 52시간제가 시행되지만, 아직 현장은 이렇다 할 대안과 준비를 하지 못한 상황입니다. 비용적으로나 물리적으로 영세기업보다 역력이 있는 대기업에 대해서도 정부가 계도기간을 9개월 씩 준 것은 현장의 어려움을 어느 정도 알고 있기 때문이라고 생각합니다. 어려운 노사관계 속에서 그나마 경사노위가 이룬 노사합의는 존중해야 할 부분이지만, 정말 어려운 기업이 필요로 할 때는 활용할 수 있는 제도가 뒷받침되어야 한다고 생각합니다. 특별연장근로를 50인 이하까지 확대해주는 부분은 지금 영세기업들의 막막함을 조금이나마 해소해줄 수 있는 가뭄의 단비 같은 존재가 될 것입니다.

이러한 노동현안도 중요하지만 산업이 다변화되고 제조업의 위기가 닥친 지금, 정부가 가장 중점적으로 검토해 줘야 하는 부분 중 하나는 가업승계를 지원하고 활성화하는 부분입니다. 어려운 경기상황 속에서 기업을 유지해야겠다는 신념을 가지고 기업의 지속성을 담보하며 혁신하게 하기 위해서 가업승계 여건이 개선돼야 할 필요가 있습니다.

세계적인 장수기업의 대부분은 가족기업이라고 합니다. 한국 제조기업의 85%도 가족기업이지요. 제조기업의 스마트화도 필요하지만 제조기업이 대를 물려 장수하고 성장할 수 있는 기반을 조성해주는 것도 해결이 필요한 과제입니다.

작년부터 어렵다는 기업 사장님들은 사업을 접어야 할지 말아야 할지 고민이 많으십니다. 그나마 성장의 가능성이 보이는 업체를 자녀에게 물려주고 싶다는 어려운 결정을 하고 나서도 또 한 번 부딪히는 벽이 가업승계 요건이라고 합니다. 중소기업 가업승계라는 것은 법인의 주식이나 개인회사의 토지, 기계 등을 승계하여 사업을 지속하는 것인데 이때 현금으로 상속세와 증여세를 납부해야 합니다. 현금이 있어야 기업을 유지 할 수 있다는 것입니다.

승계의 걱정 없이 기업인들이 사업에 집중할 수 있는 여건을 조성해주는 것이 다른 어떤 정책보다 기업이 혁신하고 성장하는데 긍정적이고 기초적인 파급효과를 줄 수 있다고 확신합니다. 지난 임기 때는 가업상속공제 한도를 늘려 승계시 수반되는 비용 부담을 완화하기 위해 노력했습니다. 공제한도 증가는 개선되었습니다. 하지만 제도의 본질적 취지와 맞지 않는 사후관리 요건이 실제 승계하려는 기업들의 발목을 잡고 있는 실정입니다. 기업 유지라는 큰 뼈대를 남기고 10년 동안 자산·업종·지분·고용 유지라는 조항을 개선할 필요가 있습니다.

여러 분야의 산업이 융합되고 변하는 과정에서 기업을 운영하는 방식도 예전과 많이 달라지는 부분이 있다는 점은 반영되어야 합니다. 또한 체계적인 승계가 가능할 수 있도록 사전 상속도 활성화 되어야 한다고 생각합니다. 민간 기업의 일자리 창출이 필요한 현재 경기상황에서 가업승계가 부의 대물림이라는 낡은 편견에서 벗어나 경제적 부가가치와 일자리 창출이라는 틀에서 국민들이 공감할 수 있도록 개선돼야 할 것입니다.

이번에 경제사회노동위원회 본위원회 위원으로 위촉되었습니다. 지금 우리 사회에서 사회적 대화기구가 어떤 의미를 지닌다고 보시는지, 그리고 사회적 대화기구 내에서 중소기업의 목소리와 의견이 어떻게 반영되어야 한다고 보시는지요?

무슨 일이든 소통이 잘 되어야 타당하고 수용성 높은 결론을 도출할 수 있습니다. 대립적 노사관계 문화가 짙은 우리나라에서 사회적 대화가 갖는 의미는 더욱 크다고 할 수 있습니다.

국가의 주요 정책에 대하여 이해관계자들이 소통하는 주요 역할을 담당하는 사회적 대화 기구에 위원으로 위촉된 점에서 자긍심을 느끼는 부분도 있지만 그만큼 어깨가 무겁습니다.

제가 중앙회장으로 다시 오면서 중소기업을 넘어선 전 국민에게 공감 받을 수 있는 정책과 제도를 제안, 추진하겠다고 다짐한 것도 사회적 대화기구 위원 중 한 명으로서의 중요한 마음가짐이라고 생각합니다.

우리나라의 사회적 대화는 아직 소통이 익숙하지 않고 이해관계자의 의견을 조율해 나가는 합의 과정이 익숙하지 않은 상황에서 어찌 보면 과도기적 단계를 거치고 있다고 볼 수 있습니다. 의미를 찾기 위한 시간과 노력이 많이 소요되는 만큼, 대화 시작의 취지가 현재 경제와 사회, 노동 상황에서 서로 공감하고 소통하면서 모두가 뜻을 모으는 것이 중요하다고 생각합니다.

경제사회노동위원회는 출범부터가 순탄치는 않았던 것으로 알고 있습니다. 하지만 노사정이 머리를 맞대고 갈등을 넘어서는 해법을 모색하고자 치열하게 논의한 끝에 출범되어, 이제는 사회안전망 개선을 위한 합의, 탄력근로제 개선을 위한 합의를 이루어내는 등 조금씩 그 결과물을 만들어내고 있습니다.

기존에도 중소기업계는 경영계로서 간접적인 참여를 하고 있었지만, 이번 개편에서 직접적인 논의 주체로 참여하게 되었다는 점도 이해당사자의 참여 폭을 넓힌 위원회 개편의 또 하나의 의미로 볼 수 있을 것입니다.

중소기업은 경제구조에서 약자의 위치에 있습니다. 수급기업이 전체기업의 47%에 달하는 구조에서 공정한 경제 구조 조성을 위해서는 아직 많은 노력이 필요합니다. 저임금 근로자의 비중이 높고 임금의 양극화가 심한 상황은 이러한 중소기업의 현실과 맞물려 있는 문제입니다.

저는 지난 임기 때 경제 3불(시장 불균형, 거래 불공정, 제도 불합리) 문제 해소를 통해서 공정경쟁의 틀을 만드는 경제민주화를 확산시키고자 노력했습니다. 그 연장선에서 적합업종 선정, 사업조정제도 실효성 강화, 대기업집단 부당 내부거래 금지 등을 추진했습니다. 4년이 지난 지금, 그 때보다는 진일보한 측면이 있지만 여전히 대-중소기업 간 풀지 못한 불공정·불균형의 실타래가 남아 있습니다. 이같은 해결되지 못한 구조적 문제는 결국 사회 불평등과 같

등 심화로 이어지고 있습니다.

요즘 웬만한 근로자가 영세 사업장 대표보다 소득이나 삶의 질에서 낮다는 말들이 나오고 있습니다. 그만큼 우리 경제와 사회가 많이 변화했고, 기존의 관념이나 판단의 잣대로 현상을 이해하거나 문제를 해결하기 어려워졌다는 얘기입니다.

앞으로 경사노위에서 「양극화 해소와 고용+ 위원회」를 신설한다는 소식을 들었습니다. 우리 중소기업계가 해당 위원회에 직접 참여하여 중소기업의 현실과 입장을 충분히 전달하고 의견을 조율할 수 있기를 바랍니다.

## | 풍경으로의 여행 |

# 전쟁과 평화, 아픔과 사랑이 공존하는 '서해의 보석' 백령도

글·사진 정철훈 여행작가

서울예전 사진과를 졸업했다.

사진이 좋아 여행을 시작했고 여행이 좋아 여행작가로 살아간다.

- 2017~2018년 한국관광공사 <추천 가볼 만한 곳> 선정위원
- 2013~2014년 코리아 실�크로드 탐험대 역사기록팀(오아시스로, 해양로 탐험)
- 2014년 문화체육관광부 장관 표창
- 2005년 (사)한국사진작가협회 선정 <2030 청년작가 10인>



백령도는 우리 땅의 서쪽 끝이자 북쪽 끝이다. 중국 산둥반도와 190여 km, 북한의 장연군과는 10km밖에 떨어져 있지 않다. 백령도와 인천을 오가는 뱃길이 200km 남짓이니 서울보다 북한이나 중국과 더 가까운 섬이다. 이런 지리적 상황은 백령도를 군사적으로나 문화·경제적으로 주목 받았다. 조선 후기, 서구 열강은 백령도를 징검다리 삼아 우리 땅에 기독교와 천주교를 전하러 했고, 6·25전쟁 당시에는 그 어느 지역보다 치열한 전투가 벌어지기도 했다. 전쟁과 평화, 아픔과 사랑이 공존하는 백령도는 그래서 호국의 달인 6월에 찾아보기 더 없이 좋은 여행지이다.

백령도는 우리 땅의 서쪽 끝이자 북쪽 끝이다. 중국 산둥반도와 190여 km, 북한의 장연군과는 10km밖에 떨어져 있지 않다. 백령도와 인천을 오가는 뱃길이 200km 남짓이니 서울보다 북한이나 중국과 더 가까운 섬이다. 이런 지리적 상황은 백령도를 군사적으로나 문화·경제적으로 주목 받았다. 조선 후기, 서구 열강은 백령도를 징검다리 삼아 우리 땅에 기독교와 천주교를 전하러 했고, 6·25전쟁 당시에는 그 어느 지역보다 치열한 전투가 벌어지기도 했다.



전쟁과 평화, 아픔과 사랑이 공존하는 백령도는 그래서 호국의 달인 6월에 찾아보기 더 없이 좋은 여행지이다.

### 우리 땅 최대 군사 요충지

백령도가 군사적으로 얼마나 중요한지는 지도만 봐도 알 수 있다. 서해 북방 한계선을 따라 북쪽으로 불쑥 올라선 백령도는 보기에다 어색할 정도다. 이 같은 지리적 위치가 서해의 외딴섬 백령도를 한국전쟁 당시 군사적 요충지로 주목받게 만들었다. 특히 휴전



동키부대 우물



동키부대 막사



유격군대백호부대전적비



을 앞둔 전쟁 막바지에는 수시로 치열한 전투가 벌어졌다.

그 중심에 동키부대(백호부대)가 있다. 동키부대의 전신은 장연군 무장대. 북한 지역에서 활동하던 이들은 1·4 후퇴 이후 백령도로 숨어들었고, 미군에 의해 유격·첩보 부대로 재편됐다. 백령도와 대청도를 주둔지로 삼은 동키부대는 휴전될 때까지 수많은 전공을 세웠다. 전쟁의 판세를 뒤집은 인천상륙작전이 성공한 것도, 서해 북방 한계선이 지금의 위치가 된 것도 그들이 있기에 가능했다. 백령면 진촌리 ‘진촌공공하수처리시설’ 옆에는 동키부대원들이 사용하던 작은 우물이 있는데, 그 맞은편 막사가 동키부대원들이 머물던 곳이다. 북한의 장연군이 바라보이는 백령면 진촌면 마을 언덕에는 이들의 넋을 기리기 위한 유격군 백호부대 전적비도 세워졌다.

### 기독교와 천주교가 시작된 곳

백령도는 군사 관련 유적이 많은 곳이지만, 시간을 조금만 되돌려보면 또 다른 모습을 확



백령기독교역사관과 중화동교회



백령성당에 안치돼 있는  
김대건 신부 유해 일부



백령성당



백령기독교역사관 전시물



백령기독교역사관 내부



인할 수 있다. 우리 땅에 평화와 사랑의 상징인 종교의 씨앗이 뿌리내린 곳이 백령도이기 때문이다.

백령도에는 200여 년 전인 1816년 처음 선교적 접근이 있었다. 영국 함대 2척이 중국 주재 대사를 수송하는 임무를 마친 뒤 한국의 서해안에서 해로탐사를 실시했던 것. 이를 계기로 16년 뒤인 1832년에는 최초의 내한 선교사 귀츨라프가 백령도를 찾았다. 백령도의 기독교 역사는 중화동교회가 설립됨으로써 완성된다. 1898년 개화파 정치가 허득이 설립한 중화동교회는 우리나라에서 두 번째로 세워진 장로교회로, 백령도에 있는 모든 교회의 모교회(母敎會)다. 백령도의 선교 역사는 중화동교회 옆에 있는 백령기독교역사관에서 살펴볼 수 있다. 중

화동교회 입구 계단에서 만나는 웅진 백령도 연화리 무궁화(천연기념물 521호)도 놓치지 말자. 높이 6.3m에 수령 100년 안팎으로, 국내에서 가장 큰 무궁화로 알려져 있다.

백령도는 한국 천주교 역사에서도 빼놓을 수 없는 곳이다. 한국인 최초의 사제 김대건 신부가 1846년 백령도를 통한 선교사 입국 루트를 개척하던 중 관군에게 붙잡혔고, 새남터에서 순교한 것. 하지만 이후 그가 개척한 루트를 통해 프랑스 선교사 17명이 입국하기도 했다. 1984년 한국 천주교 창립 200주년을 맞아 내한한 교황 요한 바오로 2세는 김대건 신부와 당시 선교사 6명을 성인품에 올렸다. 백령면 진촌리에 위치한 백령성당에는 김대건 신부의 유해 일부가 안치돼 있다.

## 하늘이 내린 천혜의 풍광을 간직한 곳

역사적으로 많은 의미를 품은 백령도라지만, 무엇보다 백령도를 돋보이게 하는 건 하늘이

사자바위







두무진 일몰



두무진 형제바위

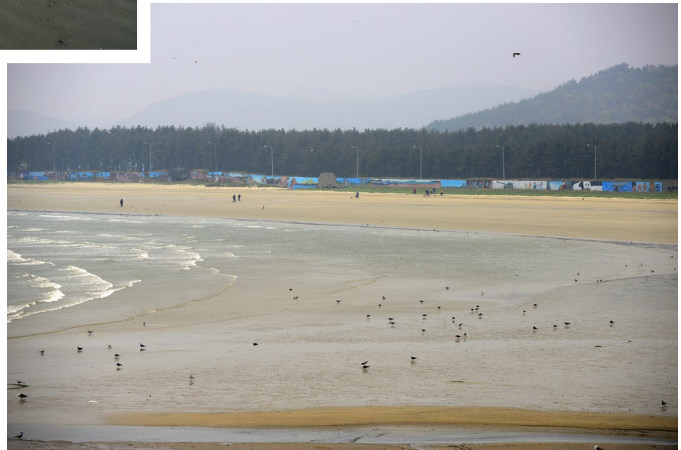




두무진



사곶해변



용기원산에서 바라본  
사곶해



내린 아름다운 풍광이다. 그중에서도 두무진 일대는 '신들의 조각품'이라는 애칭에 손색이 없는 절경을 자랑한다. 해안가에 늘어선 거대한 암석들이 마치 무리 지어 선 장군의 모습을 닮았다고 해서 두무진이라 이름 붙은 이곳은 명승 8호이기도 하다. 주변의 선대암과 형제바위, 서쪽 하늘을 붉게 물들이는 일몰도 두무진에서 놓치지 말아야 할 풍경이다. 두무진 전망대까지 가는 두무진 포구에서 이어지는 호젓한 산책로를 따라가면 된다.

콩알을 닮은 자갈



콩돌 해변







심청각



심청각 전시물

두무진과 함께 백령도를 대표하는 여행지는 심청각이다. 인당수를 배경으로 자리한 심청각에서는 북한의 장산곶이 손에 닿을 듯 가깝게 보인다. 2층으로 지은 심청각에 들어서면 <심청전>에 관련된 다양한 자료를 만날 수 있다.

천연 비행장이라 불리는 사곶 사빈(천연기념물 391호)도 빼놓을 수 없다. 이곳은 비행기가 뜨고 내릴 수 있는 세계에서 두 군데뿐인 해변으로 유명하지만, 4km에 이르는 해변과 완만한 수심 등 해수욕장으로도 좋은 조건을 갖췄다. 해변에서 호젓한 휴식을 즐기고 싶다면 이만한 곳도 없지 싶다. 남포리 콩돌해변(천연기념물 제392호)에서는 동글동글 작은 자갈들이 파도에 쓸리며 내는 예쁜 해조음을 들을 수 있다.

용기포 구(舊) 선착장에서 이어지는 용기포 등대와 등대해변은 두무진과는 또 다른 멋을 자랑하는 기암을 만날 수 있는 곳이며, 고봉포구의 사자바위와 창촌포구의 용트림바위도 멋스럽다. 백령도를 한눈에 담고 싶다면 용기원산 전망대에 올라볼 일이다. 전망대는 아직 공사 중이지만, 전망대 주차장까지 올라가도 백령도의 전경을 조망하기에 충분하다.

#### 등대해변







용기포등대

---

<b>맛집</b>	<b>궁전식당</b>	아귀찜, 백령면 백령로, 032)836-7721
	<b>부두식당</b>	자연산 활어회, 백령면 백령로, 032)836-0008
	<b>사곳냉면</b>	수육 냉면, 백령면 사곳로122번길, 032)836-0559
<b>숙소</b>	<b>아일랜드캐슬</b>	백령면 백령로, 032)836-6700, <a href="http://www.islandcastle.kr">www.islandcastle.kr</a> (굿스테이)
	<b>백령리호텔</b>	백령면 백령로280번길, 032)836-3233, <a href="http://www.brdo.co.kr">www.brdo.co.kr</a>
	<b>트윈스호텔</b>	백령면 백령로264번길, 032)836-1100
	<b>그린파크</b>	백령면 백령로297번길, 032)836-5551



## 06

# > 사회적 대화 현장

- 택시-카풀 갈등, 사회적 대화로 대타협

박완순 <참여와혁신> 취재기자

- 「건강보험 보장성과 지속가능성 제고를 위한 사회적 합의 방안」 토론회

이지은 전문위원

- 「노동존중사회 구현을 촉진하기 위한 노동인권교육 강화 방안 모색」 토론회

강은영 <참여와혁신> 취재기자

| 사회적 대화 현장 |

# 택시-카풀 갈등, 사회적 대화로 대타협

## 갈등 합의 과정과 합의 이후의 상황으로 본 사회적 대화의 의미

박완순 <참여와혁신> 취재기자

카풀 서비스를 두고 1년이 넘는 시간 동안 택시업계와 카카오모빌리티의 점점 없는 갈등이 계속됐다. 갈등이 심화하는 과정에서 택시 노동자들의 분신이라는 불행한 사태도 있었다. 어느 때보다 갈등의 불을 꺼야 할 시점이었다. 카풀 서비스와 관련, 수차례 사회적 대화가 오가고 다섯 번째 대화에서 합의가 나왔다.

### 3월 7일 택시-카풀 사회적 대타협기구 제5차 회의, 갈등보다는 타협 선택

카풀 서비스로 평행선을 달리던 택시 노사와 카카오가 합의점을 도출했다. 사회적 대화를 통해서 가능했다. 카풀 서비스 관련 사회적 대화의 주체는 택시 노사와 카카오모빌리티, 더불어민주당 택시-카풀 TF, 국토교통부 등이다.

단순히 카풀 서비스를 두고 갈등 하던 택시 노사와 카카오모빌리티만이 참여한 것이 아니라 카풀 서비스 관련 법령을 신설하거나 재개정하기 위한 입법부와, 관련법의 안착과 구체적 실행을 위한 행정부도 사회적 대화에 함께 했다는 점이 의미가 있다.

## 택시-카풀 사회적 대타협기구, 제5차 회의에서 무엇을 합의했나

카풀 서비스는 현행법의 본 취지에 맞게 토요일과 일요일, 공휴일을 제외하고 오전 7시부터 9시까지, 오후 6시부터 8시까지 출퇴근 시간대에만 허용하기로 했다. 카풀 서비스의 가장 첨예한 갈등 지점이었던 '출퇴근 시간'에 대한 명확한 기준을 세운 것이다.

또한, 국민 안전을 위해 초고령 운전자 개인택시의 감차 방안을 적극 추진하며, 택시업계는 승차거부를 근절하고 친절한 서비스 정신을 준수해 국민들의 교통편익을 높이기 위해 최선을 다한다는 내용에 합의했다. 카풀 서비스를 둘러싼 시선 중 하나였던 '국민들이 바라보는 현 택시업계의 문제점'을 택시업계가 인정하고 해결하기 위한 조치로 해석된다.

택시 노동자 처우개선을 위해 근로시간에 부합하는 월급제를 시행한다는 내용도 합의문에 포함됐다. 카풀 서비스 논란으로 다시 도마 위에 올랐던 택시 노동자들의 열악한 임금수준과 처우 문제를 개선하기 위한 노력을 기울이겠다는 긍정적 신호다.

추후 합의 사항을 이행하기 위해 국회 상임위에 계류 중이거나 발의 예정인 법률안의 경우, 3월 임시국회에서 통과시키도록 노력하며, 합의사항의 구체적 이행을 위한 당정과 업계가 참여하는 실무 논의기구를 즉시 구성할 계획이다.

## 순탄치만은 않았던 합의의 길

카풀 서비스로 불거진 사회적 갈등이 이번 사회적 대화를 통해 합의로 나아가기까지는 큰 진통이 지속적으로 있었다. 작년(2018년) 2월 카카오모빌리티가 카풀업체 렉시를 인수하면서 택시업계는 카풀 시간제한을 요구했다. 이미 과포화된 택시 시장에 카카오모빌리티라는 거대한 사업자가 공유경제라는 새로운 플랫폼으로 진입해 택시업계의 생존권을 위협한다는 이유였다.

그러나, 작년 10월부터 카카오모빌리티는 카풀 기사를 모집했다. 연쇄적으로 주요 택시 단체는 택시 생존권 사수 결의대회를 개최했지만 작년 12월부터 카카오모빌리티는 사업 계획에

따라 카풀 시범 서비스를 시작했다.

시범 서비스 이후 택시 노동자들의 분신이 이어졌다. 분신한 택시 노동자 중 2명은 사망했다. 첫 번째 택시 노동자 분신 사망으로 극한 대립이 발생했고 이를 해결하기 위해 더불어민주당은 택시업계와 간담회를 개최했다. 간담회에서 더불어민주당은 사회적 대타협기구 구성을 제안해 이해 당사자들은 참여를 약속했지만 택시 단체의 갑작스런 불참 선언이 있기도 했다.

두 번째 택시 노동자 분신 사망 이후 카카오모빌리티는 카카오카풀 시범 서비스를 중단하기로 결정했고 택시 단체는 사회적 대타협기구에 참여했다. 사회적 대타협기구가 몇 차례의 협의를 진행하는 과정에서도 세 번째 택시 노동자 분신 시도가 있었다.

이처럼 택시 노동자들의 분신 시도와 사망 등 극한 갈등이 안타까운 사태를 낳으면서 진통을 겪은 상황이어서 이번 합의가 도출된 것은 문제해결을 위한 첫 발을 댄 의미가 있다고 볼 수 있을 것이다.

이번 합의를 두고 합의문에 서명한 한국노총 전국택시노동조합연맹 강신표 위원장과 민주





노총 전국민주택시노동조합연맹 구수영 위원장은 “100% 만족할 수준의 결과는 아니지만, 큰 틀에서 합의라는 방향을 잡은 것”이라고 평가했다.

## 합의 이후의 상황은?

합의문에 서명한 3월 7일에 강신표 위원장은 “사업장마다 규모나 여력 등 처한 상황이 제각각인 가운데 노동자들에게 의미 있는 결과로 만들어가기까지 지속적인 논의와 견제가 필요할 것”이라며 “향후 새로운 갈등이나 문제가 발생할 씨앗은 여전히 남아 있고 지속적으로 상황을 주시할 것”이라고 단서를 달았다.

구수영 위원장 역시 “월급제 시행 등 택시 노동자 처우개선을 위해 당초 언급됐던 정부의 재정지원과 관련한 내용을 오늘 회의서도 물어봤지만 아직 구체적 계획이 나오지 않은 상태”라고 말하기도 했다.

실제로 택시 노동자들의 현실이 바뀌기까진 시간이 걸릴 것으로 보인다는 뜻으로 풀이된다. 이해당사자들의 진통 끝에 사회적 대화로 합의를 도출했다고 하지만 합의안의 실제 이행 단계에서 여러 진통도 따를 것으로 보인다.

핵심 합의 사항이었던 자가용을 이용한 출퇴근 두 시간 카풀 시간제한과 택시노동자 처우개선을 위한 근로시간에 부합하는 월급제를 시행하려면 국회에서 여객자동차운수사업법과 택시운송사업의 발전에 관한 법률 개정안이 처리돼야 한다. 합의문에는 3월 임시국회에서 관련 법령을 통과하기 위해 노력한다고 적혀있지만 해당 법안들은 아직 국회 상임위의 법안심사 소위 문턱도 넘지 못했다.

이런 여러 어려움에도 불구하고 갈등이 고조되던 사안에 대해 사회적 대화기구를 통한 타협을 이루어냈다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 따라서 향후 사회적 대화기구의 지속성과 상시성이 중요해 보인다. 합의 이후 합의 내용을 사회적 대화기구를 통해 점검하면서 대화 당사자이자 이해 당사자들이 다시 갈등에 빠지는 것을 막아야하기 때문이라는 지적이다.

| 토론회 지상중계\_ 건강보험 사회적 합의 방안 토론회 |

# 「건강보험 보장성과 지속가능성 제고를 위한 사회적 합의 방안」 토론회

이지은 전문위원

## 토론회 개요

- **일시·장소**: 2019.4.4.(목) 9:30~12:00, 광화문 S타워 지하1층 다이아몬드홀
- **참석자**
  - 개회사 : **문성현** 경제사회노동위원회 위원장
  - 좌 장 : **장지연** 한국노동연구원 부원장
- **발제**
  - **김 윤** 서울대학교 의료관리학교실 교수
- **토론**
  - **김정목** 한국노총 정책차장
  - **이민우** 의료노련 정책전문위원
  - **이승용** 한국경총 고용정책팀장
  - **양옥석** 중소기업중앙회 인력정책실장
  - **정윤순** 보건복지부 보험정책과장
  - **강철희** 국민건강보험공단 급여상임이사
  - **김선민** 건강보험심사평가원 기획상임이사
  - **신현웅** 보건사회연구원 연구위원
  - **임 준** 서울시립대 도시보건대학원 교수
  - **정형선** 연세대 보건행정학과 교수
  - **서인석** 대한병원협회 보험이사
  - **안기종** 한국환자단체연합회 대표

경제사회노동위원회(위원장 문성현, 이하 경사노위)는 지난 4월 4일(목) 9:30 S타워(서울 종로구 소재)에서 「건강보험 보장성과 지속가능성 제고를 위한 사회적 합의 방안 : 건강보험제도 개선기획단 검토안을 중심으로」를 주제로 토론회를 개최했다.

「건강보험제도 개선기획단(이하 기획단)」은 경사노위 사회안전망개선위원회 산하 분과 회의 체로, 2018년 11월 28일부터 운영해왔다.

이날 토론회는 건강보험의 ‘보장성’과 ‘지속가능성’ 제고를 위한 공론화의 일환으로 기획됐다. 기획단에서는 이번 논의의 기초 안으로 「건강보험제도 개선기획단 검토안(이하 검토안)」을 준비해왔다.

문성현 위원장은 개회사에서 “저출산·고령화 등 사회적 변화에 대응하여 건강보험제도에 대한 장기적 논의가 필요한 시점”이라고 말했다. 이어 “건강보험이 국민건강 문제를 기본적으로 해결하고, 더 나은 의료보장 시스템으로서 역할을 할 수 있도록 다양한 차원의 사회적 대화가 이루어져야 할 것”이라고 강조했다.



## ■ 발제

**김윤** 서울대학교 의료관리학교실 교수

김윤 서울대학교 의료관리학교실 교수는 기초 발제에서 사회적 갈등을 최소화하기 위해 사회적 합의를 통한 건강보험제도 개선 필요하다며, 「검토안」의 주요 내용을 소개했다.

김 교수는 또한 이번 검토안이 건강보험 개선의 방향성에 대한 기본 정신을 담아내는 데 주력했다고 덧붙였다. 검토안은 크게 건강보험 적정보장 등 4가지\* 분야의 개선방향이 다뤄졌다.



\* 검토안 : ① 건강보험 적정보장-적정부담-적정지출 방향, ② 공·사의료보험 관계설정, ③ 건강보험 거버넌스 개편, ④ 공공의료 강화를 위한 건강보험 과제

**건강보험의 적정 보장**과 관련, 김 교수는 “일부 항목의 급여를 그때그때 추가하는 방식은 한계가 있다”며, “사회적 논의를 통해 목표 보장수준을 미리 설정하고, 그에 따른 제반 여건을 강화해야 한다”고 말했다.

**지불제도**에 대해서는 “인구 고령화 등 지속적인 의료비 지출 부담이 늘어나고 있는 실정”이라며, “‘행위(개)별 수가제도’ 개선 등 적극적인 제도 개선과 ‘지불제도 개편 시범사업’ 추진이 시작돼야 한다”고 말했다.

**공사 의료보험 관계설정**에 대해서는 “의료보장의 중복 문제를 개선하기 위해 공적보험과 사적보험 간 보완적 역할 설정을 도모하고 이를 위한 제도개선이 필요하다”고 짚었다. 또한 “중복보장으로 발생한 민영보험사의 이익은 국민에게 환원하고, 의료서비스 남용의 문제가 있던 특약에 대해 자기부담 비율과 보장한도 및 범위 등을 개선하는 방향이 검토안에 포함됐다”고 설명했다.

건강보험정책심의위원회(이하 **건정심**)에 대해서는 위상강화의 필요성이 강조됐다. 김 교수는 “건정심이 건강보험 급여 결정에 대한 실질적인 권한이 발휘될 수 있도록 건강보험심사평가원의 일부 기능이 이전돼야 한다는 점, 가입자의 대표성의 강화, 그리고 건정심 사무국 설치가 강조됐다”고 말했다.

공공의료 강화와 관련, 김 교수는 “건강보험 제도개선에 필요한 정책 병상을 확보하기 위하여 건강보험 직영병원 확충 방안을 검토해야 한다” 고 말했다.

## ■ 지정토론

**김정목** 한국노총 정책차장



건강보험은 다양한 이해관계자 존재하므로 향후에도 지속적인 사회적 대화가 중요하고, 제도에 대한 국민의 신뢰를 위해서는 중장기적인 발전 방향 모색이 필요하다.

거버넌스 개편에서는 논의 과정에서도 공익위원 선정 및 공익위원의 역할 확대 등에 대해 그간 정부의 미온적 태도가 있었고, 결국 정부의 의지가 중요하다고 보이며, 건정심에서도 책임지는 발언을 위해서는 투명한 회의록 공개방식이 필요하다. 또한 보험요율 결정 기능을 재정운영위로 이관하는 방안에 대해서도 고려해 볼 필요가 있다.

공공의료강화와 건강보험관련 안에 대해서는 전체적 방향성에 동의하고, 직영병원 확충은 예산 측면에서 부담스럽다면, 기존 민간병원 매입 혹은 경영상 어려움을 겪는 병원의 리모델링을 통한 확충을 고려해 볼 수 있겠다.

## ■ 지정토론2

**이민우** 의료노련 정책전문위원



건강보험의 적정보장 등 관련해서 검토안에는 10년 이내 달성해야할 중장기적 목표를 담아야 하고, 상병수당, 재난적 의료비 지원, 병상비율 확대 등 구체적인 수준의 내용이 포함돼야 한다.

특히, 국고지원 문제는 그냥 넘길 사안은 아니며, 현재까지 정부의 과소지원 규모는 7조 7천억 원으로 국고지원 상시적 미달에 대한 개선이 필요하고, 초고령 사회 대비 및 건강보험 제도에 대한 국민의 신뢰를 제고하기 위해서는 재원에 대한 논의

가 반드시 필요하다.

무엇보다 노동시민사회의 최근 이슈는 ‘제주 영리병원 도입 금지’로, 더 이상 논의선상에 올라서는 안 될 것이다.

## ■ 지정토론3

**이승용** 한국경총 고용정책팀장

건강보험의 보장성과 지속가능성을 위해서는 전체적인 속도조절, 보장성 정책의 합리적 운영, 보험료에 대한 가입자의 수용 가능성, 민간보험과의 합리적인 영역설정이 전제조건이 되어야 할 것이며, 이에 대한 지속적인 논의가 필요하다. 특히, 보장성 확대와 거기에 상응하는 비용인상이 필요하다는 명확한 인식이 필요하다.

정부가 보장성 확대 과정에서 민간보험시장 규제도 들어가



기 때문에 의료보험 시장에 미치는 영향에 대한 산업 내에서 우려의 목소리가 있고, 따라서 민간보험 뿐 아니라, 건강보험에 대한 대책도 같이 가야하며, 이해관계자의 목소리를 적극적으로 수용할 필요가 있다.

거버넌스 개편 관련해서는 가입자 목소리가 강화될 수 있는 의사결정과정정이 필요하며, 공공의료 강화와 건강보험관련해서는 지역별 수익성 차이에 따른 의료사각지대를 공공의료 제공을 통한 해소에는 공감하지만, 반드시 건강보험 직영병원이 필요한지는 검토가 더 필요한 부분이라 판단된다.

#### ■ 지정토론4

##### 양옥석 중소기업중앙회 인력정책실장

국민의 한 사람으로서 보장성 강화정책은 반가운 일이지만, 재정에 대한 고민을 하지 않을 수 없기 때문에 구체적이고, 실현가능한 재원 조달계획이 선행되어야 하며, 향후에도 가입자 부담을 최소화할 수 있는 방안과 한정된 건강보험 재원을 최대한 효율적으로 활용할 수 있는 방안에 대한 고민이 필요할 것으로 보인다.



건정심 개편방안의 방향성에는 동의하나, 가입자의 대표성 강화 측면에서 볼 때, 보험요율 의사결정에 있어 가입자 의견이 반영될 수 있을지 우려가 있고, 재정위에 분산하는 것도 방안이 될 수 있을 것이다.

직영병원 확충과 관련해서는 건강보험 재원으로 직영병원을 확충하자는 것은 투자대비 효과가 있을지 면밀한 검토가 필요하며, 심도 있게 논의 후 도입하는 것도 늦지 않을 것으로 보인다.

## ■ 지정토론5

### 강창희 국민건강보험공단 급여상임이사

건강보험 재정의 주체인 가입자가 급여, 보장성을 결정하고, 그에 필요한 보험료 수준을 결정하고자 하는 가입자 중심의 권한 확대는 당연한 시대적 요구이다. 다만, 거버넌스는 건정심의 구조문제 뿐 아니라 민주적, 합리적 운영이 더 우선되어야 한다.



원가분석에 의한 합리적인 수가 체계 구축, 공공의료의 강화라는 시급성과 중요성 측면에서 '건강보험 직영병원 확충' 문제가 가장 중요하다고 생각하는 과제로, 공단은 건강보험 직영병원이 추가로 확충된다면, 대표성 있는 원가자로 수집을 위한 기준 병원의 역할을 적극적으로 수용할 것이다.

공공의료강화를 위한 정책가산 적용에 대해서는 원칙적 동의하고 다만 정책가산은 원가기반 수가구조 개선 및 심사체계 개편과 함께 논의돼야 할 것이며, 공사 의료보험 간 합리적 역할 설정, 건강보험의 반사이익 논의 역시 필요한 시기라 생각한다.

## ■ 지정토론6

### 김선민 건강보험심사평가원 기획상임이사

경사노위 기획단에서의 거버넌스 개편 핵심은 의사결정 주체 간 정보의 비대칭 문제를 해소하고 실질적인 의사결정 강화가 핵심이다. 실질적으로 가입자의 참여를 보장하기 위해서는 논의의 역사와 배경에 대해 심도 있게 브리핑하고 안건마다 사전에 충분히 설명하는 기회를 마련하는 것이 정보 비대칭을 해결할 방안이다.

건강보험의 적정보장 등은 큰 틀에서의 검토안으로 보이며, 최근의 '적정보장'이란 것은 양적인 가격 뿐 아니라, 의료의 질과 성과를 어떻게 담보할 것인가가 중요한 논의 포인트로, 국





민이 원하는 질과 보장성이 어느 정도인지와 서비스의 안전 등도 충분히 논의하여 향후 검토안에 이런 내용도 추가로 담겨야 할 것이다.

이런 사회적 합의를 위한 논의의 중요한 부분은 결국 재정 지원과 관련이 있으며, 건강보험 재원이 대부분 국민이 납부한 보험료에 의존하는 상황에서 국고지원 방안에 대한 논의 없이는 큰 틀에서 합의를 이루기 힘들 것이다.

## ■ 지정토론7

신현웅 보건사회연구원 연구위원

기획단의 논의는 법적 상한 8%에 다다르게 되면, 이후에 얼마까지 낼 것인지, 얼마면 될 것인지, 그리고 언젠가 보험료를 못 올리게 되는 상황에 직면했을 때 한정적인 재원에서 지금 처럼 행위별 수가제와 같은 지불제도가 지속할 것인가에 대한 문제의식에서 시작했다.

극단적으로 보험료율 상승이 한계에 다다르면, 결과적으로 보험료 수입은 부과소득의 증가만큼만 지출이 가능하기 때문에 지속가능성 측면에서 미리 준비가 필요하며, 이것 하나만의 문제가 아니라, 적정보장, 적정부담과 적정지출이 동시에 다뤄져야 하므로 종합적 검토가 필요하다.

공사의료보험과 관련해서는 중복문제를 해결하기 위한 공사보험 연계의 구속력을 높이는 법적 체계와 기반을 구축하고, 지속적으로 반사이익 환원을 위한 체계를 마련하고, 민영보험의 보장률이 높아 공적보험에 미치는 영향이 크기 때문에 도덕적 해이를 방지하는 수준으로 보장범위나 본인부담수준을 조정하는 방안이 필요하며, 마지막으로서는 국민에게 편의를 줄 수 있는 실손보험 체계를 위해 노력하자는 의미를 담고 있다.



## ■ 지정토론8

### 임 준 서울시립대 교수

거버넌스 개편의 핵심은 사회적 합의 기구로서의 건정심이 가입자 권한을 강화할 수 있는 구조로 개편하는 것이며, 건정심의 실질적인 권한을 강화하고, 지속적인 건강보험제도의 운영을 위해서도 가입자의 참여와 권한을 보장받는 것이 중요하다고 보인다.

조직이라는 것은 합의기구에 맞는 실질적인 하부조직을 가졌을 때 힘이 생기며, 결정에 있어서의 권한과 책임성을 담보할 수 있어야 하고, 참여하는 위원들의 건정심을 통해 급여결정의 과정들이 투명하게 이루어지고 실질적인 가입자의 의견이 반영될 수 있는 구조가 필요하여 이런 방안이 모색하는 과정이 필요하다는 차원에서 안을 마련하였다.



공공보건의료 부분에서 건강보험 역할과 관련해서는 책임 의료기관의 포괄적인 정책가산과 국민의 생명과 안전을 위한 필수의료에 있어서의 (착한) 적자문제, (특히, 농어촌 지역에서) 적정인력 확보 문제를 수가에서 보전하지 않는다면, 모든 국민에게 양질의 서비스를 제공하기 힘들기 때문에 건강보험에서 보상기전을 마련하는 것이 필요하다.

또한, 건강보험 직영병원 확충과 관련해서는 폐널병원 자체가 변동이 크기 때문에 지역과 규모를 고려한 건강보험 직영병원이 필요하고, 그래야 원가에 대한 적정성을 판단할 수 있으며, 빠르게 원가를 판단하고 반영할 수 있는 적시성 측면에서도 기존의 일산병원 같은 직영병원들을 만들 필요가 있다.

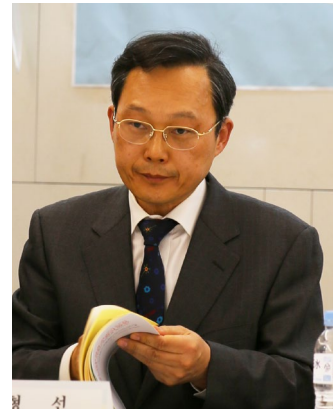
## ■ 지정토론9

### 정형선 연세대 교수, 건정심 소위 위원장

목표보장률 수준을 정치적으로 공약 차원에서 무리하게 설정해서는 안 되며, 객관적인 자

료에 근거해서 산출된 지표를 중심으로 사회적 논의를 통해 설정하는 것이 필요하다.

사보험이 공보험의 운영에 바람직하지 못한 영향을 주는 형태로 확대되고 있는 점을 고려할 때, 공보험과 사보험의 관계를 공적으로 재설정하고 모니터링하여 피드백할 수 있는 기전이 절실하며 이를 위한 법적 기반을 마련해야 한다.



건강보험정책심의위원회의 공익위원을 상근으로 하고 공익위원 중 1인이 건정심 공동위원장을 맡는 방안과 별도의 사무국을 설치하는 방안은 이러한 조직 등을 운영하기 위한 행정비용 및 동 사무국과 보건복지부 건강보험국간의 역할 분담 문제 등을 고려해서 결정할 수 있을 것이다.

가입자의 대표성이 개선될 수 있도록 위원 구성을 개선하고, 공익위원의 중립성을 보장하기 위해 공익위원의 선임 방법을 개선하는 방안, 건정심 운영의 투명성을 높이는 방안 등에는 찬성하는 입장이다.

다만, '공공의료'의 의미가 불분명해서 '공공의료 영역에 대한 정책가산'의 타당성을 판단하기 어려우며, 건강보험 직영병원 확충을 통해 정책 병상을 확보하자는 것은 이러한 공공병상의 확충이 남아도는 민간병상을 대체해서 이루어질 때만 동의 가능하고, 추가 건립에는 반대하는 입장이다.

## ■ 지정토론10

### 서인석 대한병원협회 보험이사

재원 확보에 있어서는 지역, 직장 가입자 불균형 문제, 경제성장률이 둔화 시 재정확보 방안, 공공의료 영역에서 책임 있는 담보 및 국고지원 '14~20%'를 어떻게 해석하고 얼마만큼 엄격하게 지원할 것인지 논의가 필요하며, 결국 건보재정 확보는 필요한 사항이다.

민간기관이 90%인 우리나라의 의료공급 체계에서는 내가 잘하는 진료를 선택하고 집중하는 수가체계 개편이 필요하며, 종별에 대한 가산을 차등화 할 수 있는 소위 질병군에 따라 차등할 수 있는 방법에 대한 고민이 필요하다.

재난적 의료비나 본인부담상한제처럼 부담을 줄여주는 제도가 있긴 하지만, 실제적으로 실손이나 민간의료보험에서 이 중수혜를 받는 경우가 발생하고 있기 때문에 이를 방지할 수 있는 대책이 필요하며, 공공의료 강화를 위한 건강보험 직영병원 추가 설립은 실효성에 대한 의문이 있다.



### ■ 지정토론1

#### 안기중 한국환자단체연합회 대표

구체적인 목표보장률을 설정을 해야 할 것이며, 안정적인 국고지원금 확보 방안 마련이 필요하다. 국고보조금 지원에 관한 관련 법률 규정의 조속한 법 개정을 통해 '해당연도 건강보험료 예상수입액의 20%에 상당하는 금액'라는 미확정적인 규정을 '전전연도 건강보험료 수입액'으로 확정할 수 있는 명확한 문구로 개정해야 하고, 한시적으로 운영되는 국고지원금제도를 영구적으로 매년 지원하도록 해야 할 것이다.



민주적이고 투명한 건강보험 거버넌스를 위해 직장가입자의 보험료율이나 지역가입자의 보험료부과점수당 금액에 관한 심의의결은 재정운영위원회으로 이전하는 방안을 적극 고려해야 한다.

또한, 합리적인 의료이용을 위해 특히, 검토안에서 제시된 민영의료보험회사의 이익을 국민들에게 환원하는 방안을 반드시 추진하고, 국민의 알권리 및 선택권을 보장할 수 있도록 객

관적 정보를 통합적으로 제공하는 공공 플랫폼의 운영을 고려할 필요가 있다.

## ■ 지정토론12

### 정윤순 보건복지부 보험정책과장

우리나라 보험제도는 현재까지 잘 유지해왔다 생각하며 향후에도 지속가능한 제도로 가져가야하는 것이 모두의 책무라 생각한다.

건강보험 적정보장 등은 건강보험 재정 가입자 제반 여건도 중요하기 때문에 건강보험 제도를 유지하려면 재정상황도 같이 종합적으로 고려할 필요가 있다.



공사의료보험과 관련해서는 공사 보험 간 역할분담이 중요하고, 과도한 사보험은 전체 의료비를 증가시키는 면이 있으므로 의료쇼핑, 도덕적 해이 등을 해결하기 위한 양자 간 역할을 담은 법적기반 구축이 필요하다.

거버넌스 개편과 관련해서는 가입자의 비율보다는 동수 구성이 견제 원리에 의해 각 주체를 동등하게 보장하기 위한 방안으로 보인다.

위원 구성 개선 방안 및 국민 참여에 대한 논의가 필요하다는 의견에는 전반적으로 동의하며, 건정심의 전문성을 뒷받침할 사무국의 형태든 지원조직의 형태든 건정심 위원의 의사결정을 지원할 수 있는 조직은 필요하다고 보인다. 다만, 공동위원장 체제의 효과성에 대해서는 고민이 필요하다.

| 토론회\_ 노동인권교육 강화 방안 |

# 「노동존중사회 구현을 촉진하기 위한 노동인권교육 강화 방안 모색」 토론회

강은영 <참여와혁신> 취재기자

## 토론회 개요

- **일시·장소** : 2019.4.5.(금), 13:30~16:30, 중소기업중앙회(여의도) 2층 대회의실
- **참석자**
  - 개회사 : **문성현** 경제사회노동위원회 위원장
  - 인사말 : **한정애** 더불어민주당 국회의원, **김동철** 바른미래당 국회의원
  - 좌 장 : **노광표** 한국노동사회연구소 소장
- **발제**
  - 노동인권교육의 실태와 개선방향 : **이승욱** 이화여대 법학전문대학원 교수
  - 한국의 노동교육진단과 미래발전방향 : **정흥준** 한국노동연구원 부연구위원
  - 노동인권교육 강화를 위한 거버넌스 구축방안 : **송태수** 고용노동연수원 교수
- **토론**
  - **유정엽** 한국노총 정책실장
  - **송달용** 교육부 중등직업교육정책과장
  - **정원석** 소상공인연합회 정책홍보본부장
  - **전명훈** 서울시교육청 노동인권전문관
  - **강승헌** 고용노동부 노사관계법제과 사무관
  - **이승희** 광주청소년노동인권센터 센터장





경제사회노동위원회는 한정에 더불어민주당 국회의원과 김동철 바른미래당 국회의원 공동 주최로 2019년 4월 5일 중소기업중앙회(여의도) 2층 대회의실에서 「노동존중사회 구현을 촉진하기 위한 노동인권교육 강화 방안 모색」 공개토론회를 개최했다.

문성현 경제사회노동위원회 위원장은 개회사를 통해 “노동인권교육 강화는 소득주도성장의 기본 동력인 동시에 노동존중사회의 구현을 위한 출발점으로서 중요한 의의를 갖는다”며 “노동존중사회는 무엇보다 노동기본권에 대한 법 준수에서부터 출발되어야 할 필요성이 있다”고 말했다.

한정에 더불어민주당 국회의원은 인사말을 통해 “노동인권교육을 강화하는 것에 대한 문제는 노사 어느 일방의 이해득실 문제가 아니라, 우리 사회의 다양한 주체들이 디지털 사회의 다양성에 대해 포용적 성장과 공존을 위한 출발점으로 삼아야 할 중요한 문제”라고 설명했다.

## 노동인권 교육지원의 실태와 과제

이승욱 이화여대 법학전문대학원 교수



토론회에서는 이승욱 이화여대 법학전문대학원 교수가 '노동인권 교육지원의 실태와 과제'로 첫 발제를 진행했다. 이 교수는 고용노동부 요청을 받아 진행된 전국의 노동인권교육 실태조사를 발표했다.

이 교수는 지난 2018년 10월 기준으로 전국에서 총 67개 기관(단체)에서 총 211개의 노동인권교육 프로그램이 운영되고 있다고 설명했다. 교육내용은 주로 노동법 중에서도 근로기준법에 대한 내용이며 노동인권이나 노동조합, 노동 3권에 대한 교육이 부족한 상황이라고 말했다.

또한, 한국의 노동인권교육 중 가장 문제가 되는 부분은 교육대상에 따라 주무부처가 다르다는 점이라고 설명했다. 청소년을 예로 들어, “학생의 경우 주무부처인 교육부가 노동인권 교육을 관할하는 반면 학교 밖 청소년의 경우 여성가족부가 관할한다. 학생이 아닌 미성년 노동자의 경우 주무부처는 고용노동부이고, 지도관찰처분을 받은 청소년들의 경우 주무부처가 법무부로 산재되어 있다”고 밝혔다.

이 교수는 취약노동자에 대한 교육시스템에 대한 실태도 설명했다. 연령 측면의 '청년 노동자'와 성별 측면의 '여성 노동자', 근로조건 면에서의 '비정규직 노동자'에 대한 교육은 활발하게 이루어지고 있는 반면, '고령 노동자'에 대한 교육이 제대로 이루어지지 않고 있다고 밝혔다.

이어서 한국의 노동인권교육 개선을 위해 교육을 체계화하고 총괄할 수 있는 기관이 필요하다고 고용노동부가 그 역할을 해야 한다고 제안했다. 교육과 관련된 정책을 수립하고 수행할 수 있는 기관은 고용노동부와 고용노동부 산하 지방조직(지방고용노동관서 및 고용복지플러스센터)이 적합하다고 덧붙였다.



## 한국 노동교육의 진단과 미래방향

정흥준 한국노동연구원 부연구위원

두 번째 발제를 맡은 정흥준 한국노동연구원 부연구위원은 ‘한국 노동교육의 진단과 미래방향’을 주제로 진행했다. 정 부 연구위원은 전국 17개 시도의 초·중·고등학교에 재직 중인 교 사 326명을 대상으로 한 노동인권교육 실태조사를 발표했다.

조사 결과에 따르면 교사 94.8%가 노동인권교육이 필요하 다고 응답했다. 교육이 필요한 이유로 ‘노동의 가치와 인권을 배우는 것이 중요하다’는 것에 96.0%가 동의한다고 답했다. 하 지만, 교육현장에서 노동인권교육을 실시한 경우는 58%에 그 쳤다.



학교별로는 특성화고에서 95%가 교육을 진행한 반면에 일반계고는 59%, 초·중학교의 경 우는 50% 미만으로 집계되었다. 가장 많이 교육을 진행한 특성화고가 교육을 실시한 배경으 로 ‘교육부, 교육청의 지침’ 때문이라고 응답한 경우는 69.6%였다.

정 연구위원은 교육을 가르치는 교사들도 전문성이 부족하다고 설명했다. 교사들 중 71.5%가 ‘교육을 위한 표준화된 교재가 없는 것이 교육을 진행하는 데 겪는 어려움이라고 설 명했다.

또한, 교육·사범대학 재학 당시 노동인권교육 관련 수업을 수강한 경우는 10%로 집계됐다. 정 연구위원은 교사로 재직 중에도 교육 관련 연수 여부를 묻는 질문에는 63%가 참여한 경 우가 없다고 밝혔다.

정 연구위원은 조화로운 노동교육으로 나아가기 위해서는 ▲교육과정 개편 ▲노동교육의 상시 교과목 지정 ▲경제의 하위차원으로의 노동교육 탈피 ▲단순 지식전달에서 심화교육으 로 전환 ▲사범대·교육대 노동인권교육 필수지정 ▲교사들의 노동교육 연수 확대 ▲대학 노동

교육 강화 ▲기업에서의 노동인권교육 실시 등이 필요하다고 제안했다.

또한, 노동교육 시스템을 구축하기 위해서는 교육부 장관인 사회부총리가 중심이 되어 ‘(가칭)노동교육 활성화 위원회’를 만들고 사회부총리가 주재하여 관계부처 및 관련 기관 그리고 전문가들이 참여하여 새롭게 노동교육의 체계화 방향을 수립하도록 해야 한다고 설명했다.

### 노동인권교육 강화를 위한 거버넌스 구축방안

#### 송태수 고용노동연수원 교수

송태수 고용노동연수원 교수는 ‘노동인권교육 강화를 위한 거버넌스 구축방안’이라는 주제로 마지막 발제를 맡았다. 송 교수는 노동인권교육은 진로를 결정하는 데 있어 기본이 되는 개념이며, 경제를 이해하는 데 있어 일차적으로 전제되어야 할 핵심개념이라고 말했다.



송 교수는 교육 과정은 초등학교부터 시작해 퇴직과정에 이르기 전까지 평생교육의 관점에서 구분되고 진행돼야 한다고 제안했다. 그러면서 교육을 ▲통합적 인식단계 ▲통합적 인식과 실용적 분석 단계 ▲실용적 활용단계로 구분해 설계돼야 한다고 설명했다.

송 교수는 노동교육을 위한 거버넌스를 추진하기 위해서는 ▲분산 중복된 교육의 체계화 ▲지역적 편차를 반영한 탄력적 운영 ▲중앙과 지역의 수평적 소통과 협의의 원칙이 필요하다고 제안했다.

또한, 대통령 직속의 ‘노동인권교육위원회’와 ‘지역노동인권교육위원회와 협의회’ 설치를 통해 지역의 수평적인 노동인권교육 채널과 협의구조가 필요하다고 말했다.

## 토론 : 노동인권교육 활성화 위해서는

첫 번째 토론을 맡은 유정엽 한국노총 정책실장은 노동인권교육의 올바른 실천을 위해서는 교육의 가치와 개념이 무엇인지 정립되어야 한다고 말했다. 체계적인 교육이 실현되기 위해서는 노동인권교육이 학교 정규교육이 포함되는 것이 중요하다고 설명했다.

그러면서 중앙노동교육위원회 설치를 통해 고용노동부가 주무부처가 되어 체계적인 교육 시스템을 만들어야 한다고 제안했다.

정원식 소상공인연합회 정책홍보본부장은 노동인권교육이 노동자 중심으로 진행되는 경우가 많은 반면, 영세사업자들에 대한 교육이 전무하다며 사업자를 위한 노동교육의 체계가 필요하다고 말했다.

또한, 정 본부장은 노동에 대한 가치뿐만 아니라 노동에 대한 의무도 교육에 포함되어 균형적으로 진행돼야 한다고 밝혔다.

강승헌 고용노동부 노사관계법제과 사무관은 그 동안 노동인권교육에 대한 필요성과 중요성에 대해 사회적으로 관심이 미흡했던 점으로 인해 부족한 부분이 있었다고 말했다. 그러면



**유정엽**  
한국노총 정책실장



**정원석**  
소상공인연합회 정책홍보본부장



**강승헌**  
고용노동부 노사관계법제과 사무관

서 특히 청소년들에게 노동기본권이나 노사관계에 대한 올바른 인식 정립이 부족했다고 설명했다.

강 사무관은 고용노동부가 중심에 서서 협업체제를 구성하고 콘텐츠 개발을 통해 노동인권교육을 더 내실화하여 노동존중사회를 실현할 수 있도록 노력하겠다고 말했다.

송달용 교육부 중등직업교육정책과장은 현장실습에 나가는 학생들이 안전하게 일하고 실습 기간 동안 자신의 권익을 지속적으로 강화하고 보장하는 것에 노력을 기울일 것이라고 밝혔다.

그러면서 올해부터 특성화고에 전담 노무사를 배치하고, 상시적으로 학생들이 상담을 하거나 실습 장소를 관리규제 할 수 있도록 할 것이라고 밝혔다. 또한, 실습에 참여하는 기업 사업주들이 스스로 교육에 참여할 수 있도록 전담 노동교육도 진행할 방침이라고 설명했다.

전명훈 서울시교육청 노동인권전문관은 ‘노동(인권)교육 활성화에 관한 법률안’ 제정과정에서 노동인권교육의 다양한 주체와 이해관계자들의 의견 수렴이 필요하다고 제안했다.

이어서 법 제정 사전단계에서 경제사회노동위원회 주관으로 의견수렴을 비롯한 노동인권 교육에 대한 사회적 타협을 거칠 필요성이 있다고 밝혔다.



**송달용**  
교육부 중등직업교육정책과장



**전명훈**  
서울시교육청 노동인권전문관

이승희 광주청소년노동인권 센터장은 지난 2010년부터 열린 광주청소년노동인권네트워크의 활동을 소개했다. 지난 2013년 광주광역시교육청은 중등용 청소년노동인권 참고용 교재를 발간하고 교사들이 수업에 활용할 수 있게 했다는 것이 성과라고

설명했다.

이 센터장은 광주 사례를 통해 노동인권교육을 전국적으로 확대하고 제도화하기 위해서는 중앙과 지역에서 민·관이 함께 거버넌스를 구축해야 하며, 그 과정에서 민간의 역할이 훼손되거나 축소되지 않도록 노력해야 한다고 말했다.



**노광표**  
한국노동사회연구소 소장



**이승희**  
광주청소년노동인권센터 센터장



07

## > 사회적 대화 국제동향

- 국제노사정기구연합(AICESIS) 이사회 및 워크숍 참석  
손옥이 국제협력 전문위원
- 유럽 주요국의 노동 동향(2018년 3/4분기)  
손옥이 국제협력 전문위원



| 국제동향 |

# 국제노사정기구연합(AICESIS) 이사회 및 워크숍 참석

손욱이 국제협력 전문위원

'19.3.7.(목)~8.(금) 경제사회노동위원회는 남미 퀴라소에서 개최된 국제노사정기구연합\* 이사회 및 워크숍에 참석했다.

\* 국제노사정기구연합(AICESIS)은 전 세계 70여 개국의 사회적 대화기구인 경제사회위원회들의 국제기구로, 우리 위원회는 '09년부터 이사국으로 활동 중

3월 7일 개최된 이사회에서는 그간 국제노사정기구연합의 활동보고서, '19~'21년도 국제노사정기구연합 의장 및 사무부총장 선출, 국제노동기구(ILO)와 UN 경제사회이사회(ECOSOC)와의 협력 활동, 국제노사정기구연합 신규 웹사이트 구축, 국제노사정기구연합의 미래 방향설정 등을 안건으로 하여 주요 현안에 대한 의결 및 토론이 이루어졌다.

특히 이번 이사회에서는 '19년 한국에서 개최 예정인 '아시아 사회적 대화 포럼' 개최 관련 지원에 대한 논의가 안건에 포함되어, '19년 아시아 사회적 대화 포럼'에 대한 개최 계획 개요를 발표하였다.

이후, 국제노사정기구연합 의장 및 사무총장은 한국 경제사회노동위원회의 적극적인 역할과 리더십을 훌륭하게 평가하고, 성공적인 '아시아 사회적 대화 포럼' 개최를 위한 적극적인 지원을 약속했다.

한편, 중화전국총공회 대표단은 지난 총회 시(18.9월, 프랑스 파리) 논의했던 양국의 협력 강화 노력의 일환으로, 한국 경사노위 대표단을 중국에 초청하겠다는 뜻을 밝혔다. 이를 통해 향후 사회적 대화 관련 장기적인 정책 교류와 의견 교환이 이루어 질 것으로 기대된다.

이튿날 열린 디지털 혁명관련 워크숍에서는 '인류의 미래에 디지털 혁명이 미치는 영향'을 주제로 각국의 디지털 혁명관련 미래 일자리에 대한 사전 대응책이 소개되었다.

경제사회노동위원회는 의제별위원회인 「디지털 전환과 노동의 미래위원회」가 '19.2.18. 체결한 「디지털 전환에 대한 노사정 기본인식과 정책과제에 대한 기본 합의문」과 디지털 혁명과 관련 그간의 위원회의 활동 자료를 소개했다.

워크숍에서, 디지털화는 필수불가결한 것으로 부문별 강도는 다르지만 이미 모든 전반적인 분야에 실제적으로 영향을 미치고 있으며, 경제·사회고용 및 일자리 부분에 미치는 영향을 분





석할 필요가 있다고 전망했다.

또한 ‘디지털 경제’로 전환하기 위해서 공공정책, 특히 교육부문에서의 디지털화가 강조되었다. 학교에서 뿐만 아니라 평생교육의 장에서 디지털 기술 교육을 강화하는 것이 중요하며 조기 디지털화 교육을 통해 디지털화에 대한 적응을 도울 수 있는 방안이 모색되었다.

경제 특성의 변화로 인해 신흥국에서는 디지털화를 기반으로 한 새로운 형태의 회사가 설립될 가능성이 높아졌고, 세계적인 수준으로 뻗어나갈 수 있는 잠재력을 지닌 신생 기업이 늘어날 것이라는 전망도 있었다.

더불어 디지털화로 인해 국경의 개념이 사라질 가능성도 제기 되었으며, 신흥국에서는 이민의 형태가 진화할 가능성도 배재할 수 없다는 의견이 제시되었다.

이번 워크숍을 통해 디지털화의 영향으로 인한 사회적 대화의 역할과 요소에 대한 각국의 의견을 모으는 시간을 가졌으며, 향후 성공사례를 공유함으로써 글로벌 거버넌스 구축과 디지털화 대응 분야에서의 국제협력 공조 가능성을 마련하는 계기가 되었다.

## | 국제동향 |

# 유럽 주요국의 노동 동향 (2018년 3/4분기)

손옥이 국제협력 전문위원

## 독일

독일의 현재 노동 시장 상황, 정부의 「숙련노동자 노동이주법(안)」 마련 및 기타 개혁이 이 보고서의 주요 내용입니다. 이 보고서는 2018년 3/4분기 독일의 최근 노동 관련 동향을 알려 줍니다.

### 노동 시장의 약점을 해결하기 위한 새 정부

독일의 GDP는 0.5% 증가했고 고용 인구는 전년대비 1.3% 증가하여 경제 저성장은 올해 3/4분기까지 계속되었습니다. 2018년 7월 현재 실업률은 3.4%로, 특히 건강 및 노인 간호 분야에서 노동력의 부족률은 여전히 높습니다.

또한, 다음과 같은 노동 시장 문제는 오랫동안 지속되고 있습니다.

- 실업자 수는 여전히 140만 명이며, 1백만 명이 노동 시장 활성화 조치에 참여하고 있습니다.
- 여전히 일자리가 있음에도 불구하고 많은 졸업자들은 견습 직책을 찾을 수 없습니다.
- 전체 여성근로자의 69%가 구조적인 문제로 인해 시간제 근로를 하고 있습니다. (반면, 직장 남성은 6%가 시간제 근로)

기독교 민주당(Christian Democrats, CD) 기독교 사회 연합(Christian Social Union, CSU)과 사회 민주당(Social Democrats, SPD)으로 구성된 새 정부는 이 상황에 대응하기 위한 두 가지 새로운 계획안을 제안했습니다. 기존의 노동 시장 보호 구역을 목표로 삼는 정책과 외국인 근로자를 위한 노동 시장 접근성 증대, 숙련된 자국 및 유럽 내, 그리고 국제 노동자를 위한 전체적 노동 전략 또한 사회적 파트너와 협력하여 개발되고 있으며 2019년에 발표될 예정입니다.

### 실업자와 산모 지원

Hubertus Heil 노동사회부 장관은 실업 문제를 해결하기 위해 최소 30개월 동안 장기 실직자를 고용한 회사에 더 많은 임금 보조를 제안했습니다. 이 경우 임금의 최대 75%(첫 해)와 50%(두 번째 해)의 보조금이 지급됩니다.

독일 연방 가정노인여성청소년부 Franziska Giffey 장관은 아동복지 개선과 아이를 둔 엄마를 위해 2022년까지 55억 유로를 투자 할 계획입니다. 이 계획의 일부에는 9월에 연방 각료회의를 통과 한 Good Kita Act가 포함되어 있습니다. 이 법안은 보육 시설(Kindertagesstätten)을 이용하는 가정에게 재정적 필요에 따라 보조금을 지급하고 보육사의 근로 조건을 개선하는 것을 목표로 합니다.

보육 부문의 노동 시장 부족 문제를 해결하기 위해 노동, 가정 및 보건부는 이 분야의 '인식, 노동 조건 및 임금'을 개선하기 위한 '공동 작업(Konzertierte Aktion Pflege)'을 착수했습니다. 또한, 교육, 산업 안전 보건, 혁신적이고 디지털화된 형태의 의료, 외국인 의료, 임금 개발 등의 분야를 개선하기 위해 다양한 분야의 전문가들이 함께 모여 2019년 중반까지 작업을 할 예정입니다.

### 숙련된 이주 노동자를 위한 장벽 낮추기

연방 내무부의 지도하에 연방 경제 기술부(CDU)와 연방 노동사회부(SPD)는 숙련된 제3국 국민에게 구직 기회를 제공하기 위한 노동 시장 접근을 용이하게 하는 법안을 모색 중입니다.

「숙련 노동자를 위한 노동 이주 법(Fachkräftezwanderungsgesetz)」의 초안은 2018년 3/4 분기에 발표되었으며, 이 초안은 2019년 봄에 의회에 제출할 예정으로 여전히 논의 중입니다.

이 법안은 공식 발생 시 연방 고용 기관에서 유럽 근로자에게 우선권을 주는 대신 고용주가 직접 숙련된 제3국 국민에게 공석을 제공할 수 있다고 제안합니다. 제3국 국민이 일자리를 얻기 위해서는 적절한 언어 능력과 적절한 연령을 갖춘 자격 요건을 포함하여 특정 선택 기준을 충족해야 합니다. 망명 희망자와 도제계약 또는 고용계약 여부는 이민과 관련되는 문제이므로 여전히 논쟁의 여지가 있습니다.

독일사용자협회(BDA)는 입법의 필요성을 전적으로 인식하고 자유주의적인 입장을 취하며 노동 시장 접근을 방해하는 관료주의적 장벽을 낮추라고 요구하고 있습니다. 독일공예협회(ZDH)는 망명 신청자를 위한 이와 같은 조치를 환영하고 있으며 독일노동조합연맹(DGB)도 이러한 조치를 지지하지만 연방고용국(Federal Employment Agency)의 조기 점검 배제에 대해서는 회의적입니다. 이주 노동자들의 「임금 덤핑」과 열악한 근로 조건은 고용국의 관리로 완화될 수 있기 때문입니다.

## 영국

Brexit 협상에서 사회적 파트너의 위치, 새로운 성별 임금 격차 보고 시스템 및 임금에 대한 파업이 이 보고서의 주요 내용입니다. 이 보고서는 2018년 3/4분기 영국의 최근 노동관련 동향을 알려줍니다.

### Brexit 협상에서 사회적 파트너의 위치

Theresa May 총리는 '18년 9월 20일 잘츠부르크 정상 회담에서 EU지도자들의 거부로 '체커스 플랜'\*을 방어해야 했습니다. 체커스 플랜은 북 아일랜드를 포함한 영국-유럽연합(EU) 경계의 마찰을 방지하기 위해, 유럽연합(EU)과 '모든 제품의 공통 규정집'을 유지 하는 것을 제안하고 있습니다. 또한 영국과 EU의 경계에 '결합된 관세 지역'을 도입하고 사람들의



자유로운 이동을 폐지할 계획입니다.

\* 체커스 플랜(Chequers plan): 소프트 브렉시트 전략으로, EU를 탈퇴한 이후에도 공산품과 농산물 등에 대해 EU와 같은 상품규제 체계를 유지하고 관세동맹에 잔류

잘츠부르크 정상 회담에 앞서 Frances O'Grady 노조 총회(TUC) 사무총장은 금년도 총회 연설에서 TUC의 입장을 설명했습니다. 장관은 정부가 일자리와 근로자의 권리를 제공하는 Brexit 거래를 확보하지 못하면 TUC는 최종 합의 조건에 대해 대중 투표를 위한 캠페인을 진행할 것이라고 말했습니다.

영국산업연맹(CBI)은 'no-deal Brexit'\*가 초래할 붕괴를 강조하면서 목소리를 내고 있습니다. 8월에 이와 같은 결과가 발생할 경우 경쟁력, 번영 및 소프트 파워의 감소를 예측하는 보고서가 발표된 바 있습니다. CBI는 협상가들에게 과도기적 합의를 확보할 것을 촉구하고 잘츠부르크 정상 회담에 교착 상태를 끝내기 위해 양측이 접근 방식을 바꾸라고 요구함으로써 대응했습니다.

\* 'no-deal Brexit' : 영국이 유럽연합을 탈퇴할 때 아무런 협의 없이 탈퇴하는 경우를 의미

## 의회의 성별 임금 격차 보고 요구 사항의 확대 권고

'18년 9월 17일에 하원의 비즈니스, 에너지 및 산업 전략위원회가 발간한 한 신규 성별 임금 격차 보고 시스템에 관한 보고서는 정부와 사용자측의 보다 야심차고 효과적인 조치를 주창했습니다. 영국의 성별 임금 격차는 약 18%로, 이는 유럽에서 가장 높은 수치로 일부 분야에서는 40%의 격차를 나타냈습니다.

현재 영국에서 250명 이상의 직원을 고용하고 있는 고용주는 성별 임금 격차와 관련된 연간 수치를 발표할 의무가 있습니다. 그러나 이 보고서는 영국 노동력의 약 절반을 대상으로 조사된 자료이므로 중소기업의 성별 임금 격차가 더 클 것이라는 가능성이 있음을 강조했습니다. 따라서 위원회는 정부 차원에서 50명 이상의 직원을 고용하고 있는 고용주가 반드시 성별 임금 격차 보고 의무를 이행할 것을 촉구했습니다.

또한 보고서에는 임금 격차에 대한 설명과 이에 대한 조치 계획이 포함되어야 한다고 제안했습니다. 위원회의 제안은 노조 총회(TUC)의 지지를 받았지만 영국산업연맹(CBI)은 기업들이 추가로 부연 설명을 하거나 수치를 제공할 수 있어야 한다고 주장했습니다.

위원회는 또한 정부가 평등 및 인권위원회(EHRC)가 취할 수 있는 법적 제재를 이행하지 못하는 것에 대한 조치를 취하지 않는 것을 비난했습니다. TUC는 EHRC에 벌금을 부과할 수 있는 직접적인 권한을 부여할 것을 요구하면서 부적합한 사항에 대한 구체적인 벌금을 제시할 것을 정부에 제안했습니다. 대조적으로, CBI는 징벌적 제재보다는 교육을 더 많이 받게 해줄 것을 요구했습니다.

## 노동자 파업

'18.10.4. Uber Eats, JD Wetherspoon, McDonald's 및 TGI Friday에서 근무하는 노동자들은 임금 분쟁의 일환으로 여러 영국 도시에서 파업했습니다. 약 50명의 Uber Eats 배달원, Uber 운전자 및 지지자들은 일시적으로 Uber의 런던 본부 로비를 점거했습니다. 영국의 독립노동자조합과 세계노동조합의 산업노동자조합도 이를 지지했습니다.

## 총평

Brexit 협상은 높은 수준의 불확실성을 계속 발생시킵니다. 특히 Domin Raab 장관은 정부가 'no-deal Brexit'를 위해 다음 잘츠부르크 정상 회담을 준비하고 있다고 말했습니다. CBI와 TUC는 그러한 결과에 강력히 반대하며 적절한 이행 약정을 포함하는 철수 협약을 촉구했습니다. 'no-deal Brexit'에 관한 보고서에서 CBI는 EU 탈퇴 투표 이후 영국의 외국인 직접 투자에 부정적인 영향에 대한 자료를 제공했습니다. 또한 CBI의 최근 산업 동향 조사에 따르면 3분기에는 기업 수출 주문량이 2017년 10월 이래 가장 낮은 수준으로 경제 생산이 둔화하였음이 밝혀졌습니다.



## 오스트리아

최근 근로시간법 개정과 광범위한 사회 보장 개혁에 관한 정부의 법안 초안 발표가 이 글의 주제입니다. 이 국가보고서는 2018년 3/4 분기 오스트리아의 최근 노동 관련 동향을 알려줍니다.

### 사회적 대화의 주된 논의 주제인 신규 근로시간법

최근 근로시간법 개정안은 '18.7.5. 입법되어 '18.9.1. 발효되었으며 오스트리아에서 사회적 대화를 계속 형성하고 있습니다. 신규 근로시간 규정은 근로시간 유연성을 크게 향상해 일일 12시간, 주 60시간의 근무를 가능하게 합니다.

노조는 노사 조치를 취하겠다고 위협하고 다른 시민 사회 단체들과 함께 비엔나에서 약 10만 명의 참가자들을 조직하여 항의했지만, 근로 시간 개정은 막을 수 없었습니다. 그럼에도 불구하고 노동조합은 2018년 가을에 시작된 연례 단체 교섭에서 새로운 정권의 효과를 완화하기 위한 대규모 조치를 동원할 것이라고 발표했습니다.

'18.9.18. 900명 이상의 노조 단체 교섭 협상가가 비엔나에서 열린 회의 참석을 위해 만났습니다. 회의는 오스트리아노동조합연맹(OGB)에 의해 조직되었으며 협상가에는 새로운 근로 시간 규정에 대한 세부 정보가 전달되었습니다. 그들은 모든 경제 분야에서 단체 교섭을 통해 달성하고자 하는 일련의 노동조합 목표에 다음과 같이 동의했습니다.

- 개별 노동자가 예측할 수 있고 스스로 결정할 수 있는 근무 시간 합의
- 근무 시간 단축
- 주 4일제, 근로일에 휴가 사용 시 유급휴가, 주말 업무가 요구될 때 최소 4주 전 통지 등에 대한 법적 근거 보호

이러한 목표를 달성하기 위해 노조는 연례 임금교섭 외에도 근무 시간 문제에 대해 추가 협상을 요구해 왔습니다. 그러나 사용자 측에서는 지금까지 이 요청을 대부분 무시했습니다.

## 광범위한 영향을 미치고 있는 사회보장 개혁

2018년 봄, 오스트리아 연방 정부(보수주의 오스트리아 인민당으로 구성, OVP)와 우익 포퓰리스트 자유당(FPO)은 자치주의 사회 보험 제도를 전면 개혁한다고 발표했습니다. 이는 '17.9.14. 사회 보험 기관 법에 대한 초안이 발표된 이후 뒤이은 법률안입니다.

이 법률안은 보건, 산업 재해 및 연금 보험 분야의 재정 지원 기관 합병을 통해 기존 21개 기관에서 5개 기관으로 축소할 것을 제안합니다. 공무원의 75%를 조정하여 2023년까지 행정 비용을 10억 유로 절감하는 것을 목표로 합니다. 또 행정 기관 수를 90개에서 50개로 축소할 예정입니다. 10년 이내에 추가 인력이 배치되지 않는다고 가정 시, 행정 직원 19,000명 중 약 30%가 축소될 것입니다.

오스트리아의 사회 보험 제도는 현재 자체 행정 원칙에 기반하고 있습니다. 정부가 이를 축소하지 않고 있는 동안, 법안 초안에서는 의사 결정권이 노동계에서 사용자측으로 전환될 것입니다. 이는 새로운 사회 보험 제도 내의 관련 의사 결정기구의 구성이 크게 변화되어 노동 조합을 해칠 수 있기 때문입니다. 법안 초안의 공개 평가 기간은 '18.9.14.~10.19.까지입니다.

사회적 파트너와 전문가의 반응은 나뉘었습니다. 노동상공회의소(AK)는 전통적으로 잘 작동되고 있는 단위 조직의 해체를 반대합니다. 사회 보장 개혁은 합병 비용, 의사 회의소(AAK)와 체결 할 새로운 전반적인 건강 보험 계약과 관련된 비용, 고용주의 사회 복지 비용 삭감으로 인한 비용이 21억 유로가 될 것으로 추산 하고 있습니다. AK에 따르면 추가 비용은 의료비 지출, 외래 환자 부담 및 의료 서비스 삭감의 형태로 피보험자에게 전가 될 가능성이 높다고 주장합니다.

또한, 일부 법률 전문가는 계획된 개혁이 합헌적인지에 대한 의문을 제기합니다. 그들은 기업들이 직원들의 건강 보험 갈등에서 파생된 서비스 조항이 자기 평가 원칙에 따라 결정될 수 있다고 생각합니다.

사측의 대부분은 정부 제안을 잠정적으로 환영했습니다.

## 금속 노동조합의 단체 교섭

'18.9.20. 단체 교섭은 금속 노조가 사용자 측에 임금을 요구하면서 시작되었습니다. (금속 가공 산업은 전통적으로 오스트리아 경제에서 모든 교섭 라운드의 속도를 정했습니다.) 이 요구 사항에는 임금 인상률이 5% 포인트에 달하고 근무 시간과 관련한 기본 합의서의 일련의 개선이 포함됩니다. 이것은 개정된 근로 시간 법에서 규정된 조항의 퇴보를 보상하기 위한 것입니다.

이러한 요구에 대한 금속 가공 고용주의 첫 반응은 부정적이었습니다.

## 프랑스

노동 시장 개혁, 실업 보험, 직업 건강 및 연금이 본 글의 주제입니다. 이 국가보고서는 2018년 3/4분기 프랑스의 최근 노동관련 동향을 알려줍니다.

## 전문적인 자유를 증대하는 노동 시장 개혁

'18년 8월, 프랑스 정부는 사회 모델 혁신의 2단계를 완료했으며 같은 해 9월 5일에는 '자신의 전문적인 미래를 선택할 수 있는 자유'에 관한 법률 2018-771이 통과되었습니다. 이 법은 직업 훈련 및 견습에서 성 평등 및 직업 구인 개재에 이르기까지 광범위한 분야를 다루고 있습니다. 또한 실업 보험 제도 개혁의 초석을 마련해주고 있습니다.

남성과 여성에 대한 동등한 보수와 성적 및 성에 기반을 둔 폭력과의 전쟁에 관한 섹션은 의회 토론에서 두드러지게 강화되었습니다. 예를 들어, 최소 50명의 직원을 둔 회사는 여성과 남성의 임금 격차에 대한 지표를 발표해야 합니다. 법은 또한 훈련 및 학습 시스템에 대한 심층적인 개혁과 훈련 자금 조달 방법 (시간 단위가 아닌 유로 단위 비용)을 개정하고 직업 훈련 시스템의 관리 체계를 수정하며 견습 계약 체결, 실행 및 종료 조건을 단순화합니다.

프랑스민주노동연맹(CFDT)은 ‘훈련의 권리 감소 위험’을 두려워하면서 개혁을 ‘진전’으로 환영했습니다. 노동자의 힘(FO)은 이 법이 실업보험으로부터 멀어지며 견습생에 대해 몇몇 보장만 포함한 것이라고 평가했습니다. FO는 또한 개인 훈련 계좌를 유로로 변환하는 것은 필연적으로 개인화를 초래하고 직원 권리 감소로 이어질 것이라고 여기고 있습니다.

중소기업 총연합회(CPME)와 같이 일부는 고정 기간 계약을 최대한 활용하는 직업 부문의 과세에 대한 책임이 있음을 우려했지만, 고용주 단체는 긍정적으로 반응했습니다.

### 혼합된 반응을 끌어낸 실업보험

8월말 정부는 사회적 파트너와의 양자 회담을 조직했습니다. 이러한 교류에 이어 Edouard Philippe 총리는 사회적 파트너와 ‘사회 모델 혁신 작업 프로그램’을 진행했습니다. 이 작업 프로그램에는 7개의 프로젝트가 포함되어 있는데, 그 중 3개는 실업 보험, 직업 건강 및 돌봄 작업 중단으로 구성되어 있습니다. 필립 (Philippe) 총리에 따르면 전문직 단체 교섭을 위한 구체적인 ‘방안’을 통해 향후 몇 개월 내에 구조적 변화가 일어날 것으로 예상하였습니다.

실업 보험 개혁에 관해 정부는 공식 협의를 시작하기 전, 9월에 사회적 파트너와 ‘진단 단계 공유’를 시작했습니다. 개혁의 목적을 상세히 설명하는 문서 (불안정한 노동 수준을 낮추고 고용을 위한 인센티브를 증가시키는 것)가 작성되었으며 사회적 파트너들은 최종 실업 보험 협상에 대한 협상을 시작했습니다.

실업 보험 제도를 공동 관리하는 프랑스의 주요 노조와 사용자 단체는 제안된 개혁안에 대한 공동 대응 가능성에 대해 논의했습니다. 프랑스 경제인연합회(MEDEF) 총재는 고용 복귀를 장려하기 위해 실업 보험 제도의 보상 규정을 변경해야한다고 촉구했습니다. 노동조합 총연맹(CGT)과 노동자의 힘(FO)은 ‘18.10.9. ‘정부의 이데올로기 정책’에 항의하기 위한 파업’에 합의했습니다.

## 정부의 산업 보건 및 연금 개혁 발표

정부는 또한 10월에 산업 보건에 관한 자문이 시작될 것이라고 발표했습니다. 사회적 파트너들은 2019년 1/4분기가 끝날 때까지 연장될 수 있는 직업 간 단체 교섭의 개시를 위한 지침 문서를 보냈습니다. 이 기간 동안 파트너들은 '직장 건강 : 직장에서의 삶의 질에 대한 국가 간 전문가 합의 및 예방 시스템(13.6.19.)'을 참조 할 수 있게 되었습니다. 이 법안은 2019년 상반기 전에 의회에서 논의 될 것입니다.

연금 개혁 고등 판무관 Jean-Paul Delevoye는 10월에 사회적 파트너들과 협의의 첫 단계를 마무리하고 '미래 연금 제도의 기본 원리'를 제시할 것입니다. 2019년 도입될 이 법안과 함께 '새로운 시스템의 주요 매개 변수와 전환 방식'에 대한 두 번째 단계가 진행될 것입니다.

마지막으로 정부는 2019년 자영업 여성의 출산 휴가를 최소 8주에서 최대 16주까지 늘린다는 계획을 발표했습니다. 반면 사회보장총국(General Inspectorate of Social Affairs, IGAS)은 육아 휴가를 2~3주까지 연장할 것을 권고했습니다.

## 총평

Macron 대통령의 인기가 쇠퇴했음에도 불구하고 정부는 개혁 프로그램을 추진하기로 결정했습니다. 개혁의 속도는 2018년 3분기에 둔화되지 않았으며 정부는 노동조합의 주목할 만한 반대 없이 개혁방안을 채택할 수 있었습니다.

출처: Country profiles Q3, 2018, Germany, United Kingdom, Austria, and France, Eurofound



## 격월간 <사회적 대화> 호별 주요내용

■ 창간호 2018년 1+2월

코너	제목	필자
창간사	사회적 대화와 노동존중사회라는 시대정신을 담겠습니다	문성현 경제사회발전노사정위원회 위원장
권두언	사회적 대화 담론의 새 장을 열며	박명준 편집위원장
격려사		김주영 한국노총 위원장 박병원 한국경총 회장 박용만 대한상의 회장 홍영표 환경노동위원장 김영주 고용노동부 장관 최금숙 여성단체협의회회장 이남신 비정규센터 활동가 김민수 청년유니온 위원장 박성택 중소기업중앙회장 최승재 소상공인연합회장
창간기획대담	한국형 사회적 대화의 길을 묻다	박명준 수석전문위원(좌장) 노중기 한신대 교수 손영우 시립대 연구위원 이주희 이화여대 교수
사회적 대화 논단	노동존중사회와 사회적 대화 조선산업 업그레이드를 위한 업종 차원 사회적 대화 제안	신광영 중앙대 교수 박종식 연세대 전문연구원
현장에서 듣는 사회적 대화		
중앙단위 사회적 대화	노사정대표자회의 개최, 새 정부 사회적 대화 첫발 인터뷰: 노사정대표자회의, 노사 중심으로 운영한다 첨부: 제1차 노사정대표자회의 결과 및 모두발언	이세종 전문위원 우태현 기획위원
지역단위 사회적 대화	인터뷰: 사회적 대화 성공하려면 서두르지 말라	박병규 광주광역시 부시장
업종단위 사회적 대화	인터뷰: 성과연봉제 폐기 발판 삼아 사회적 연대 실천	이병훈 공공상생연대기금 이사장
기업단위 사회적 대화	사회적 대화 확산, 지역·업종 넘어 개별기업으로	박종훈 <참여와혁신> 취재팀장
국제 고용노동 동향	2018 세계 고용과 사회전망 보고서 요약	손옥이 전문위원
위원회 동정	2017 임금연구회: 숙련과 원·하도급 기업 형태로 보는 임금격차 위원회 새 청사 이전	강금봉 전문위원 이세종 전문위원



■ 2호 2018년 3+4월

코너	제목	필자
권두언	시동 걸린 새로운 사회적 대화의 순항을 바라며	박명준 편집위원장
노사정대표자회의		
2차 노사정대표자회의	새 사회적 대화기구 명칭 '경제사회노동위원회'로	이세종 전문위원
경과와 전망	새로운 사회적 대화체제 수립을 위한 산고의 현장	박명준 수석전문위원
기고	"노사정대표자회의, 진정한 의미의 역사적인 사회적 대화 마당"	장홍근 한국노동연구원 선임연구위원
기획대담	노동시간 단축과 사회적 대화: 법이 포괄하지 못하는 목소리, 사회적 대화에 담아라	배규식 한국노동연구원장(좌장) 유정엽 한국노총 정책실장 김영완 한국경총 노동정책본부장 강성태 한양대 법학전문대학원 교수 김영옥 한국여성정책연구원 선임연구위원
사회적 대화 논단		
1주제	4차 산업혁명, 노동 4.0 그리고 사회적 대화	이창곤 한겨레경제사회연구원 원장
2주제	사회안전망과 사회적 대화	오건호 내가 만드는 복지국가 공동운영위원장
3주제	지역단위 사회적 대화, 한 단계 도약을 위한 조건과 과제	황한식 부산대 명예교수
4주제	업종별 사회적 대화, 왜 필요한가?	조성재 한국노동연구원 노사관계연구본부장
풍경으로의 여행	길게 뻗은 봄 향기 속 초록세상, 고창 청보리밭 축제	정철훈 여행작가
사회적 대화를 바라보는 다양한 시선들_ 청년편	청년의, 청년에 의한, 청년을 위한 사회적 대화, 발상을 바꾸자	박명준 수석전문위원(좌장) 김병철 청년유니온 위원장 백경훈 청년이 여는 미래 대표 홍진아 진저티 프로젝트 매니저 김민아 노무사 최태섭 문화평론가 황세원 희망제작소 연구원
토론회 지상중계		
포용적 노동체제 토론회	「포용적 노동체제의 비전과 새로운 사회적 대화: 노사정위원회 20년을 넘어」 공개 토론회	이세종 전문위원
노동존중사회 토론회	「노동존중사회: 21세기 한국의 노동과 사회발전」 공개 토론회	송해순 전문위원

코너	제목	필자	
구조조정과 사회적 대화	기고	위기를 기회로: 한국지엠사태의 평가와 대응	김현철 군산대 교수
	인터뷰	한국지엠사태, 사회적 대화 구축의 기회로	이호근 전북지역 노사민정네트워크포럼 좌장
현장에서 듣는 사회적 대화	기업단위	소통과 대화, 상생의 디딤돌 놓다	박종훈 <참여와혁신> 취재팀장
	전문위원 정책 스케치		
	주요 선진국의 사회적 대화기구 운영 사례	네덜란드 사회적 대화기구 사회경제협의회(SER)	조규식 전문위원
사회적 대화 국제 동향	각국의 사회적 대화 현황	유럽 주요국의 근로생활 동향(2017년 4분기)	손옥이 전문위원
	Eurofound 고용노동 분석 보고서 요약	사회적 대화를 통한 디지털화와 기술변화에의 대응	손옥이 전문위원
	European Commission 보고서 요약	'17년 EU의 양성 평등에 관한 보고서	손옥이 전문위원
위원회 주요 동정	2017 임금연구회	임금격차의 실태 분석: 조선산업과 분위별 임금 수준을 중심으로	강금봉 전문위원
	노동존중사회연구회	'노동존중사회' 논의를 위한 기초를 정리하다	송해순 전문위원
	국제노사정기구연합 워크숍	디지털 혁명이 일자리에 미치는 영향에 주목	손옥이 전문위원

■ 3호 2018년 5+6월

코너	제목	필자
권두언	미우나 고우나, 그래도 담은 사회적 대화에서	박명준 편집위원장
노사정대표자회의		
3차 노사정대표자회의	노사정대표자, '사회적 대화기구 개편방안' 도출	이세종 전문위원
노사정이 바라본 합의의 의미	또다시 맞이한 사회적 대화의 위기, 결자해지가 해법이다	정문주 한국노총 정책본부장
노사정이 바라본 합의의 의미	사회적 대화, 희생과 책임의 자세로 임해야	김영원 한국경영자총협회 노동정책 본부장
노사정이 바라본 합의의 의미	역사적 합의, 구체적 성과로 이어지길	박재근 대한상공회의소 기업환경조 사본부 본부장/상무이사
노사정이 바라본 합의의 의미	4.23. 노사정대표자 합의의 의미와 노사정의 과제	김민석 고용노동부 노사협력정책관
경제사회발전노사정위원회법 전부개정법률안 입법과정	경제사회노동위원회로 '간판'을 바꿔 달다	오영하 대외협력실장
경제사회노동위원회법 해제	경제사회발전노사정위원회법 무엇을, 왜 바꾸려 하나? 어떤 효과를 기대하나?	박명준 수석전문위원
새로운 사회적 대화의 시작과 의미 국회 토론회	새로운 사회적 대화, 잘해야 하고 잘할 수밖에 없다	이세종 전문위원
간급대담	사회적 대화, 왜 중단됐나? 대화 복원을 위한 노사정의 책무	박명준 경제사회노동위원회 수석전 문위원(좌장) 강진구 경향신문 탐사보도팀장 노광표 한국노동사회연구소 소장 이승윤 이화여대 교수 한석호 전 민주노총 사회연대위원장
사회적 대화 논단		
1주제	노동관계 법·제도의 개선방안과 사회적 대화	박수근 한양대 법학전문대학원 교수
2주제	4차 산업혁명에 대한 대응전략과 고용변화: 현대모비스 의 사례를 중심으로	백승렬 공학박사 / 기술사
3주제	지역 거버넌스 성과와 한계: 부천시역노사민정협의회 사례	고현주 부천시역노사민정협의회 사 무국장
풍경으로의 여행	미완의 땅 철원에서 꿈꾸는 하나 된 세상, 철원 DMZ 생 태평화공원	정철훈 여행작가

코너	제목	필자
사회적 대화를 바라보는 다양한 시선들_ 여성편	여성의제 따로 있지 않아, 모든 의제를 젠더(gender)적 관점으로 바라보자	장지연 한국노동연구원 부원장(좌장) 김영순 한국여성단체연합 공동대표 나지현 전국여성노동조합 위원장 황현숙 서울여성노동자회 부회장 박명준 경제사회노동위원회 수석전문위원 손영우 경제사회노동위원회 전문위원
사회적 대화 현장		
사무금융노동주 우분투 프로젝트	우분투 프로젝트, 함께 행복한 내일을 만들어간다	박석모 <참여와혁신> 기획팀장
인터뷰_ 김현정 전국사무금융서비스노동조합 위원장	전태일 열사의 풀뿌리정신 확산하는 게 우분투 프로젝트다	
하후상박 연대임금	하후상박 연대임금으로 격차 해소에 나서다	박석모 <참여와혁신> 기획팀장
토론회 지상중계		
하도급 거래 질서 토론회	「하도급 거래 질서 확립과 연대임금 실현: 자동차 산업에서 새 길을 찾다」 공개 토론회	강금봉 전문위원
전문위원 정책 스케치	포르투갈의 사회적 대화기구: 경제사회위원회(CES)와 사회협약상임위원회(CPCS)	손영우 전문위원
사회적 대화 국제 동향	유럽 주요국의 노사관계와 사회적 대화 동향	손옥이 전문위원

■ 4호 2018년 7+8월

코너	제목	필자
권두언	진통을 딛고 다시 일으켜 세우는 사회적 대화	박명준 편집위원장
노사정대표자회의		
기자간담회	문성현 위원장, “지금이야 말로 갈등을 사회적 대화로 풀어야 할 때”	이세종 전문위원
4개 의제별위원회	노사관계 제도·관행 개선위원회	김미영 전문위원
4개 의제별위원회	디지털 전환과 노동의 미래 위원회	강금봉 전문위원
4개 의제별위원회	사회안전망개선위원회	송해순 전문위원
4개 의제별위원회	안전하고 건강한 일터를 위한 산업안전보건위원회	설문수 전문위원
의제별위원회	의제별위원회는 무엇인가?	손영우 전문위원
특별기고	문재인 정부의 새로운 사회적 대화 쟁점과 전망	노중기 한신대 교수
기획대담	ILO 노동기본권이 보여주는 '사회적 대화'의 가치	김인재 인하대 법학전문대학원 교수 박수근 한양대 법학전문대학원 교수 이승욱 이화여대 법학전문대학원 교수 김근주 한국노동연구원 부연구위원 김미영 경제사회노동위원회 전문위원 (사회)
사회적 대화 논란		
1주제	혁신성장과 사회적 대화	조영철 고려대학교 초빙교수
2주제	최저임금 인상을 둘러싼 갈등과 사회적 대화	김남근 변호사
3주제	근로장려세제(EITC)의 어제, 오늘, 그리고 내일	김재진 조세재정연구원 부원장
풍경으로의 여행	동화 속으로 떠나는 환상여행 인천 송월동 동화마을	정철훈 여행작가

코너	제목	필자
사회적 대화를 바라보는 다양한 시선들_ 계층별위원회 좌담	계층별위원회, 절박한 이들의 대화 통로 왜야	오영하 경제사회노동위원회 대외협력실장(사회) 김병철 청년유니온 위원장(청년) 나지현 전국여성노동조합 위원장(여성) 배진경 한국여성노동자회 공동대표(여성) 이남신 한국비정규노동센터 소장(비정규직) 주수정 복지국가청년네트워크 이사(청년) 김양수 경제사회노동위원회 협력홍보팀장 손영우 경제사회노동위원회 전문위원
사회적 대화 현장		
KB증권 사회연대기금 출연	‘내가 있어, 내가 있다’ 나눔의 ‘우분투’ 첫 결실	박종훈 <참여와혁신> 취재팀장
버스업계 5.31 노사정 선언	버스업계 노사정, 노동시간 단축 위한 합의 이끌어내다	박석모 <참여와혁신> 기획팀장
최저임금위원회 논의 과정	2019 최저임금 시급 8,350원 결정 과정	박종훈 <참여와혁신> 취재팀장
토론회 지상중계		
국제노동공공관계학회 (LERA) 특별세션	“포스트 신자유주의 시대 사회적 협의의 미래: 네덜란드, 이탈리아, 한국 비교”	전문위원실
사회적 대화 국제 동향	유럽 주요국의 노동동향	손옥이 전문위원
서평 - 손영우, 『사회적 대화 : 노동은 어떻게 프랑스 사회를 운영하는 주체가 됐나』 -	혁명과 예술과 축구 그리고 노동	박제성 한국노동연구원 연구위원

■ 5호 2018년 9+10월

코너	제목	필자
권두언	과도기의 문턱, 그 끝자락에 선 사회적 대화체제	박명준 편집위원장
노사정대표자회의	4차 노사정대표자회의의 '국민연금 개혁방안' 다루기로 합의	이세종 전문위원
	사회안전망개선위, 취약계층 소득보장 관련 합의 도출	송해순 전문위원
기획대담	소득주도성장, 사회적 대화를 통해 추진해야 한다	김호균 명지대 교수 정승국 중앙승가대 교수 이상호 정책기획위원회 전문위원 박명준 경제사회노동위원회 수석전문위원(사회) 이덕재 경제사회노동위원회 전문위원
사회적 대화 논란	국민연금 개혁, 어떻게 풀어야 하나?	
	사회적 대화와 연금개혁, 의미 있는 '소타협부터 시작해보자'	김연명 중앙대 사회복지학과 교수
	노후소득보장과 격차 해소, 그리고 사회적 대화	오건호 내가만드는복지국가 운영위원장
	노후빈곤의 극복, 신뢰의 정치, 그리고 사회적 대화	주은선 경기대 사회복지학과 교수
풍경으로의 여행	남한강 물길 따라가는 원주 폐사지 여행	정철훈 여행작가
사회적 대화를 바라보는 다양한 시선들 _ 불안정 노동	불안정 노동, 사회적 대화로 목소리를 내야 한다	박정훈 라이더유니온 위원장 이윤정 언론노조 방송작가지부 부지부장 구슬아 대학원생노조 위원장 김강호 경기청년유니온 위원장 김세진 한국비정규노동센터 연구실장 김종진 한국노동사회연구소 부소장(사회)
기획취재	지역의 특성에 맞는 사회적 대화 이뤄져야 한다 이원복 노무사(충청남도 일자리노동정책과) 인터뷰	박석모 <참여와혁신> 기획이사 이세종 전문위원
국제노사정기구연합 파리 총회를 가다	문성현 위원장, 국제노사정기구연합 총회 참석	손옥이 전문위원

코너	제목	필자
사회적 대화 현장	쌍용차 해고자 119명, 다시 일터로	박종훈 <참여와혁신> 취재팀장
	일자리 창출, 정부와 지역이 함께 나선다	박종훈 <참여와혁신> 취재팀장
	노사정, 건설산업 대원칙에 합의	박종훈 <참여와혁신> 취재팀장
	대학 강사, 교원 신분 부여된다	박석모 <참여와혁신> 기획이사
	민주당 이해찬 대표, “사회적 대화로 전환기 극복하자”	박석모 <참여와혁신> 기획이사
토론회 지상중계	「조선산업의 지속가능한 경쟁력과 구조조정 패러다임 전환 모색」 공개토론회	손동희 전문위원
전문위원 정책 스케치	고용친화적 구조조정과 유연안정성(flexicurity)	손동희 전문위원
	디지털과 산업안전보건 패러다임의 전망	설문수 전문위원
사회적 대화 국제 동향	EU와 국가 차원의 사회적 대화 간 연계성 연구 요약	손옥이 전문위원
	유럽 주요국의 노동동향(2018년 1/4분기)	손옥이 전문위원
위원회 동정	디지털 전환과 노동의 미래 위원회	강금봉 전문위원
	안전하고 건강한 일터를 위한 산업안전보건위원회	설문수 전문위원
	노사관계 제도·관행 개선위원회	김미영 전문위원



코너	제목	필자	
권두언  희망과 우려가 교차하는 가운데 출범한 경제사회노동위원회 시대  본위원회	희망과 우려가 교차하는 가운데 출범한 경제사회노동위원회 시대	박명준 편집위원장	
	새로운 시대 새로운 사회적 대화기구 경제사회노동위원회 공식 출범	이세종 전문위원	
	경사노위 출범 의미와 주체들의 역할	김주영 한국노총 위원장 손경식 한국경총 회장 박용만 상공회의소 회장 이재갑 고용노동부장관 김병철 청년유니온 위원장 나지현 전국여성노조 위원장 이남신 비정규노동센터 상임활동가 박성택 중소기업중앙회 회장 강호갑 한국중견기업연합회 회장 최승재 소상공인연합회 회장	
	특별위원회 소개	국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회_ 관심 집중된 국민연금 개혁, 사회적 대화로 방안 마련	송해순 전문위원
	의제별위원회 소개	사회안전망개선위원회_ 취약계층 소득보장 방안 구체화 논의 주력  디지털전환과노동의미래위원회_ 기술변화 대응	송해순 전문위원  강금봉 전문위원
		산업안전보건위원회_ 안전하고 건강한 일터를 목표로 논의에 박차	설문수 전문위원
		노사관계제도관행개선위원회_ ILO 기본협약 비준 및 노동법 개선·노동기본권 다룬다	김미영 전문위원
		노동시간제도개선위원회_ 노동시간 단축에 따라 탄력적 근로시간제 등 제도개선 논의	손동희 전문위원
	업종별위원회 소개	금융산업위원회_ 4차 산업혁명 맞아 경쟁력 강화 및 양질의 일자리 유지 방안 논의  해운산업위원회_ 함께 잘 사는 정의로운 한국 해운, “해운 재건과 좋은 일자리를 위한 닻을 올려”  특별기고_ 해운산업위원회 발족에 즈음하여	이택재 전문위원  손영우 전문위원  성우린 해운산업위원회 공익위원

코너	제목	필자
계층별위원회	공공기관위원회_ 미래지향적이고 합리적인 공공기관 개혁 방안 마련해야	구미현 전문위원
	보건의료업종위원회_ 노동시간 단축·산별교섭·의료환경 논의 예정	손동희 전문위원
	업종별위원회란 무엇인가?	손영우 전문위원
	계층별위원회 추진 현황과 전망_ “계층별위원회, 대변되지 못한 현장의 목소리 수렴되는 연결고리”	이길모 전문위원
8문 8답	경제사회노동위원회 무엇이 달라졌나	이세종 전문위원
사회적 대화 3대 핫이슈	ILO 기본협약을 위한 사회적 대화, 왜 뜨거운가?	김미영 전문위원
ILO 기본협약 비준	ILO 기본협약 비준을 위한 공익위원 합의안 도출	김미영 전문위원
	ILO 기본협약 비준을 위한 공익위원안 설명회	이세종 전문위원
	[박수근 위원장 인터뷰] 균형 잡힌 법·제도 만들겠다	박석모 <참여와혁신> 기획이사 이세종 전문위원
국민연금개혁과 노후소득 보장	연금개혁특위, 어떻게 진행되어 왔나	송해순 전문위원
탄력적 근로시간제	노동시간제도개선위원회와 탄력적 근로시간제, 어떻게 가나?	손동희 전문위원
기획대담	취약계층 단체교섭력 강화시키는 방향 필요	이철승 서강대 사회학과 교수 이호창 노사발전재단 일터혁신본부장 조영철 정책기획위원회 위원 황세원 LAB2050 연구실장 박명준 수석전문위원 [사회] 이택재 전문위원
풍경으로의 여행	두 발로 만나는 투명한 겨울!	정철훈 여행작가
사회적 대화를 바라보는 다양한 시선들_ 新 경영계 편	중앙단위 노사뿐 아니라 다양한 주체 목소리 반영해야	최희문 한국중견기업연합회 상무이사 정원석 소상공인연합회 정책홍보본부장 이재원 중소기업중앙회 경제정책본부장 노민선 중소기업연구원 연구위원 박명준 수석전문위원 [사회] 송해순 전문위원

코너	제목	필자
기획취재	산업수도 울산의 위기, '화백회의' 통해 대응한다 정창윤 울산광역시 노사정화백회의 정책보좌관 인터뷰	박석모 <참여와혁신> 기획이사 이세종 전문위원
사회적 대화 현장	노동조합, 사회연대를 위해 한 걸음 나서다	박종훈 <참여와혁신> 취재팀장
토론회 지상중계	「양극화 해소와 양질의 일자리 창출 어떻게 함께 이룰 것인가?」 토론회	이덕재 전문위원
	「불평등 해소를 위한 새로운 성장전략: 노사정의 역할과 사회적 대화」 토론회	손옥이 전문위원
	지역을 잘 아는 지역 노사의 사회적 대화 참여 절실	김진구 실무관
전문위원 정책 스케치	ILO 기본협약(1998)을 활용하는 미국의 대외 무역정책	김미영 전문위원
사회적 대화 국제 동향	유럽 주요국의 노동동향(2018년 2/4분기)	손옥이 전문위원

■ 7호 2019년 1+2월

코너	제목	필자
권두언	경사노위, 노동존중사회의 사회적 대화의 최후의 보루	박명준 편집위원장
탄력적 근로시간제 합의	탄력적 근로시간제 제도개선 극적 합의문 도출	이세종 전문위원
신년 기획대담	노동존중사회 정책 곳곳이 추진되어야 한다	이병훈 중앙대 사회학과 교수 이주희 이화여대 사회학과 교수 조영철 고려대 경제학과 초빙교수 김종진 한국노동사회연구소 부소장 박명준 수석전문위원 [사회] 우태현 기획위원
사회적 대화 논란_ 위험의 외주화와 외주화의 위험	산업안전보건법 전부 개정안의 의의와 문제점	유성규 노무법인 참터 노무사
	사업장 내 위험평가 메커니즘과 노사관계의 과제	박종식 연세대 사회발전연구소 전문 연구원
동경으로의 여행	남녘 끝 섬마을로 떠나는 봄 마중, 거제도	정철훈 여행작가
사회적 대화를 바라보는 다양한 시선들_ 국회 편	사회적 대화와 타협은 입법 반영의 보증서	정영훈 국회미래연구원 연구위원 조선옥 한정에 의원(더불어민주당 환경노동위원회 간사) 보좌관 최태욱 한림국제대학원대학교 교수 손영우 전문위원 [사회] 오영하 대외협력실장
기획취재	지역단위 사회적 대화, 내실을 갖추는 게 우선이다 이종화 충주시노사민정협의회 사무국장 인터뷰	박석모 <참여와혁신> 기획이사 이세종 전문위원
사회적 대화 현장	광주형 일자리, 천신만고 끝에 극적 타결	이동희 <참여와혁신> 취재기자
	사무금융노조, 비정규직과의 사회연대에 한 발 더 다가서다	강은영 <참여와혁신> 취재기자
	변화하는 산업 환경, 택시 VS. 카풀로 격돌	박중훈 <참여와혁신> 취재팀장
	자동차산업 노사정포럼 출범	이동희 <참여와혁신> 취재기자
	민주노총, 경사노위 참여 다시 무산	이동희 <참여와혁신> 취재기자

코너	제목	필자
전문위원 정책 스케치	유럽 주요국의 노동동향(2018년 3/4분기)	손욱이 전문위원
	고령자의 사회적 보호 : 2017-2019 정책동향 및 통계	손욱이 전문위원
위원회 동정	ILO 기본협약 비준을 위한 공익위원 합의안 도출 이후 후속과제 논의	김미영 전문위원
	'디지털 전환을 위한 노사정의 정책과제 기본 합의문' 도출 노력	강금봉 전문위원
	'과로사 없는 사회'를 위한 첫 걸음, 과로사방지법 도입 논의	설문수 전문위원
	한국형 실업부조 제도, 노사정 합의 본격 추진	송해순 전문위원
	'더 나은 미래, 함께 지는 국민연금' 논의 박차	송해순 전문위원
	의료공공성 강화를 위한 건강보험제도 개선 논의	이지은 전문위원
	해운산업 재건 위한 제도개선 및 고용 연계 방안 모색	손영우 전문위원
	금융산업 장시간 노동 해결 위해 실태조사 추진키로	이택재 전문위원

## 격월간 <사회적 대화> 통권 8호

---

### 편집위원회

- 편집위원장** 이덕재 경제사회노동위원회 수석전문위원
- 편집위원** 권혜원 동덕여대 경영학과 교수
- 김종진 한국노동사회연구소 부소장
- 박종식 연세대 사회발전연구소 전문연구원
- 황세원 LAB2050 연구실장(이상 가나다 순)
- 김양수 경제사회노동위원회 협력홍보팀장
- 손영우 경제사회노동위원회 전문위원
- 이세종 경제사회노동위원회 국내홍보 전문위원(간사)

- 발행인** 문성현
- 편집인** 박태주
- 발행처** 경제사회노동위원회
- 주소** 서울특별시 종로구 새문안로 82 S타워 7~8층
- 전화** (02)721-7100
- 팩스** (02)721-7173
- 홈페이지** [www.eslc.go.kr](http://www.eslc.go.kr)
- 편집** (주)레이버플러스
- 인쇄** 갑우문화사
- 발행일** 2019년 4월 29일

구독을 원하시는 개인 및 단체는 경제사회노동위원회  
협력홍보팀(02-721-7132~5)으로 신청하여 주시기 바랍니다.