발 간 등 록 번 호
12-1074800-000011-07

2021
2호
통권 17호

사회적 대화
The Social Dialogue

위원회 활동

『플랫폼산업위원회』 신설, 공공기관위원회 2기 의결

문성현 위원장 "대전환 시대 맞아 사회적 대화 흔들림 없이 간다"

코로나19 위기극복을 위한
안전한 여름휴가 보내기 노사정 협력 결의
이세종 경사노위 전문위원

특별대담

원칙, 주제, 주체 명확히 하는 청년고용 사회적 대화 필요
김종진·문유진·이한솔·조경선·[사회] 장홍근

사회적 대화 논단

정규직 전환을 위한 공공기관 자회사 제도의 발전방안
이종수 노무법인 화평 공인노무사(2020년 공공기관 자회사 운영실태 평가위원회 위원)

자영업자 고용보험 확대의 과제
남재욱 한국직업능력연구원 부연구위원

유연하고 조정된 단체교섭체계로의 전환 가능성과 그 성과
조현민 경사노위 전문위원

좌담

지역 사회적 대화를 말하다
활성화를 위한 과제와 전략
이찬규·김양수·김주일·채준호·[사회] 손영우

국제동향

국제노사정기구연합(AICESIS) '21~'23년도 의장 후보국 선출
손옥이 경사노위 전문위원

프랑스 경제사회환경위원회 조직법 개편 통해 시민참여 확대 등 개혁 추진
손영우 경사노위 전문위원

남아시아의 회복력 있는 사회적 대화를 향해
손옥이 경사노위 전문위원

경제사회노동위원회
Economic, Social & Labor Council

2021
2호
통권 17호

사회적 대화

The Social Dialogue

경제사회노동위원회
Economic, Social & Labor Council

경제사회노동위원회

사회적 대화

권두언

'공정'과 '사회적 대화' 006

장홍근 경사노위 수석전문위원

1〉 위원회 활동

『플랫폼산업위원회』 신설, 공공기관위원회 2기 의결
문성현 위원장 "대전환 시대 맞아 사회적 대화 흔들림 없이 간다" 008

코로나19 위기극복을 위한
안전한 여름휴가 보내기 노사정 협력 결의
이세종 경사노위 전문위원

2〉 사회적 대화 특별대담

청년고용과 사회적 대화

원칙, 주제, 주체 명확히 하는 청년고용 사회적 대화 필요 017

김종진 한국노동사회연구소 선임연구위원, **문유진** 복지국가청년네트워크 대표,
이한솔 청년정책조정위원회 위원, **조경선** 고용노동부 청년고용기획과 서기관,
[사회] **장홍근** 경사노위 수석전문위원

3〉 사회적 대화 논단

정규직 전환을 위한 공공기관 자회사 제도의 발전방안 048
이종수 노무법인 화평 공인노무사(2020년 공공기관 자회사 운영실태 평가위원회 위원)

자영업자 고용보험 확대의 과제 060
남재욱 한국직업능력연구원 부연구위원

유연하고 조정된 단체교섭체계로의 전환 가능성과 그 성과 066
조현민 경사노위 전문위원

2021년 2호 통권 17호

[풍경으로의 여행]

시간을 되짚어 만나는 뉴트로 감성여행 084
정철훈 여행작가

4〉 사회적 대화 좌담

지역 사회적 대화를 말하다
활성화를 위한 과제와 전략 098

이찬규 강원지역노사민정협의회 사무국장, **김양수** 경남경총 상무이사,
김주일 한국기술교육대학교 교수, **채준호** 전북대학교 교수,
[사회] **손영우** 경사노위 전문위원

5〉 사회적 대화 국제동향

국제노사정기구연합(AICESIS) '21~'23년도 의장 후보국 선출 126
손옥이 경사노위 전문위원

프랑스 경제사회환경위원회 조직법 개편 통해 시민참여 확대 등 개혁 추진 128
손영우 경사노위 전문위원

남아시아의 회복력 있는 사회적 대화를 향해 134
손옥이 경사노위 전문위원

계간 〈사회적 대화〉 호별 주요 내용 148

| 권두언 |

‘공정’과 ‘사회적 대화’

‘공정’ 바람이 거세다. 이른바 ‘인.국.공 사태’에서 촉발된 ‘공정’ 논란이 세차게 일더니, 마침내 ‘공정’과 ‘능력’을 앞세운 30대 정치인이 제1야당 대표로 선출되는, 정치사에 길이 남을 이변이 일어났다. 요 근래 20-30대 유능한 청년들 가운데 ‘새치기 당했을 때의 황당함’ 비슷한 것을 느끼는 사람들이 적지 않은 탓일 것이다. 일각에서는, 청년층을 중심으로 제기되는 능력주의나 공정 개념이 편협하고 편향적이라고 비판하기도 한다. 하지만, 공정 담론을 통해 ‘과정이나 절차’의 중요성이 부각된 것은 분명하다. 이 점에서 공정 담론은 사회적 대화 차원에서도 곰곰이 생각해볼 만하다.

공정과 사회적 대화는 모두 과정이나 절차와 관련된 개념이다. 둘 다 그 자체가 목적이라기보다 수단으로서의 성격이 강하다. 대체로 공정은 ‘절차적 정의’에 가까우며, 사회적 대화는 ‘절차적 정당성’을 중요시한다. 공정하지 않은 사회적 대화는 열매 맺기도 어렵거니와, 어떤 결과물이 나온다 하더라도 이해당사자들이 마음으로 승복하고 이행하기를 기대하기 어렵다. 그러나 오늘날 공정은 ‘경쟁’ 개념과 선택적 친화성을 갖는데 반해, 사회적 대화는 ‘소통과 이해, 타협과 포용’ 등의 개념과 친화적이다. 이 점에서 둘은 갈라진다. 이는 사회적 대화가 공정의 대원칙에 입각해 있지만, 그것을 넘어서는 무엇을 내포하고 있음을 암시한다.

조직된 이해당사자간의 쟁점을, 사회적 대화로 조율할 때에는 공정의 원칙이 적용되어 마땅하다. 하지만 조직된 노사로 대표되지 못하는 사람들의 노동 이슈나 경제사회적 어려움과 관련된 사안에 있어서는 공정 뿐 아니라 그 너머의 무언가가 필요해 보인다. 한국의 사회적 대

장홍근
경사노위 수석전문위원

화는 시행착오를 거치며 '심화' 단계로 접어들고 있다. 조직된 이해당사자들의 큰 목소리 뿐 아니라, 사회경제적 약자들의 세미한 소리에도 귀 기울일 수 있을 때, 사회적 대화는 더 넓고 깊게 진전될 것이다. 사회적 대화가, 경쟁 원칙으로서의 협애한 공정 담론을 넘어, '더 큰 공정'의 세계가 있음을 보여주고 그리로 이어지길 기대한다.

이번 호 사회적 대화 특별 대담은 청년 고용 문제와 사회적 대화를 주제로 진행되었다. 경사노위 청년위원회에 관여하고 있는 김종진 위원과 문유진 대표, 이한솔 위원 그리고 조경선 서기관을 모시고 청년고용 문제의 현주소와 원인, 정책 대응을 위한 사회적 대화의 방향을 짚어 보았다. 정책적 난제 중의 난제인 청년고용 문제를 풀기 위해 원칙과 주제, 주체를 명확히 하는 사회적 대화가 어느 때보다 필요하다는 데 공감하였다. 논단에서는 세 개의 주제를 다루었다. 조현민 전문위원은 유연하고 조정된 단체교섭체계로의 전환 가능성과 성과를 살펴본다. 이종수 노무사는 정규직 전환을 위한 공공기관 자회사 제도의 현실과 발전방안을 제시한다. 한국직업능력연구원의 남재욱 박사는 쟁점으로 떠오른 자영업자 고용보험 적용확대를 위한 과제를 짚었다. 더 큰 공정의 관점에서 일별해 보기를 권한다.

코로나19 팬데믹 사태가 지속되는 가운데 곧 무더운 장마가 시작될 것이다. 그 와중에도 적지 않은 이들이 사회적 대화를 통한 우리 경제사회와 노동세계의 발전을 그리며 구슬땀을 흘릴 것이다. '사회적 대화 노동자들'이다. 독자들과 함께 '보다 공정한 세상'을 꿈꾸며 나아가는 모든 분들의 건투를 빌며 격려를 보낸다.

01 위원회 활동

- **『플랫폼산업위원회』 신설, 공공기관위원회 2기 의결**
  문성현 위원장 “대전환 시대 맞아
  사회적 대화 흔들림 없이 간다”

  코로나19 위기극복을 위한
  안전한 여름휴가 보내기 노사정 협력 결의

  이세종 경사노위 전문위원

| 위원회 활동 |

『플랫폼산업위원회』 신설, 공공기관위원회 2기 의결 문성현 위원장 "대전환 시대 맞아 사회적 대화 흔들림 없이 간다"

6월 7일(월) 위원회 대회의실서 제10차 본위원회 개최

이세종 경사노위 전문위원

경제사회노동위원회(위원장 문성현, 이하 경사노위)는 6월 7일(월) 16:00 경사노위 대회의실에서 제10차 본위원회를 개최하고 「플랫폼산업위원회」 신설 등 4개 안건*을 심의, 만장일치로 의결하였다.

4개 안건: ① '플랫폼산업위원회' 구성·운영(안), ② '공공기관위원회' 운영 재가동(안), ③ '관광산업위원회' 운영 연장(안), ④ 경제사회노동위원회 운영세칙 일부개정(안)

그간 본위원회는 코로나19 3차 대유행으로 인해 서면회의로 대체되다, 이번에 11개월 만에 처음 대면회의로 개최됐다. 그동안 다양한 유형의 플랫폼 산업에서 제기되는 과제와 고용위기가 계속되는 관광산업의 발전 및 종사자 숙련유지 등을 다룰 회의체 발족과 연장 등 안건을 실무단위와 차관급 회의에서 논의해 의견을 모았고, 이날 최종 추인했다.

경사노위는 작년 봄부터 코로나19 위기를 극복하자는 노사정 공감대 속에서 노사정 선언(3.5선언)과 노사정 협약(7.28협약)을 차례로 의결한 바 있다. 이후 위원회는 호텔·항공·플랫폼 노동·자동차 부품 등 코로나19 위기업종 간담회를 통해 현장의 애로사항을 청취한 후, 특별고용지원업종 확대 및 고용유지지원금 지원기간 연장을 건의하여 실행된 바 있다. 입법적 불비사항이던 '근로자대표제'에 관한 개선방안에 합의하고, 공공기관 노동이사제와 임금제도 개편을 위한 원칙에 합의하는 등 의제논의에서 굵직굵직한 성과도 냈다.

또한 사회적 대화 참여주체를 확장하기 위한 노력의 결실로 발족시킨 청년·비정규직·여성·소상공인 위원회 등 계층별 위원회회도 코로나19 위기 극복을 위한 논의는 물론 구조적인 계층의 문제를 다루는 등 활발히 사회적 대화를 추진해 오고 있었다.

다만, 올 초부터 의제 선정과정에서 참여주체들의 불참 등 여러 가지 어려움이 있었다. 그럼에도 불구하고 기존 양극화 문제에 더해 '디지털 전환', '기후위기', '고령화' 등 대전환 시대를 맞아 노사정이 선제적으로 대비해야 한다는

데 공감대를 도출했고, 이날 본위원회를 기점으로 사회적 대화가 다시 활기를 띄게 됐다.

신설 『플랫폼산업위원회』는 작년 배달업종 분과위에서 논의하던 의제를 확장하여 디지털 네트워크를 기반으로 하는 '플랫폼 경제 활성화'는 물론, '노동종사자의 기본권 권리 보호'와 '투명하고 공정한 산업 생태계 조성 방안'을 중심으로 논의할 예정이다.

또한, 2기 공공기관위원회는 이번 의결로 공공기관의 임금제도 및 임금피크제를 주요 논의 의제로 후속 논의를 시작할 수 있게 됐다. 관광산업위원회도 회의기간이 연장되어 고용유지를 위한 노사정의 지혜를 모을 수 있는 기회를 갖게 됐다.

문성현 위원장은 인사말에서 "경사노위가 코로나19로 인한 고용문제 해결 등 남은 임기 동안 유종의 미를 거둬야 하고, 대전환 시대를 대비하는 사회적 대화를 서둘러야 한다"고 말했다.

이번 본위원회에 새롭게 위촉되어 처음 참석한 최태원 대한상공회의소 회장은 "취임 후 많은 계층과 만나 가장 많이 듣고 있는 키워드가 '소통'"이라며, "기업의 목소리를 전달하겠지만 다른 주체들의 생각도 듣는 열린 자세로 임하겠다"고 포부를 밝혔다. 또한 최 회장은 "코로나

로 인해서 노동시장이 급격하게 변화되고 어려움이 가중되고 있다"며, "각자의 파이를 키우는 것 보다는 파이를 어떻게 나눌 것인가를 고민하는 자세가 필요하다"고 말했다.

김동명 한국노총 위원장은 많은 성과에도 불구하고 사회적 대화에 경고등이 켜졌다며 우려를 나타냈다. 김동명 위원장은 "작년 연말부터 4월까지 사회적 대화가 중단됐었고, 정부의 관심도 낮아지고 있는 것 같다"고 지적했다. "항공산업, 교원, 공무원 등 사회적 대화를 원하는 곳이 많지만 정부부처는 미온적인 태도로 일관한다"며, "법정 사회적 대화기구를 정면으로 부정해서는 안 되며, 정부가 솔선수범해야 한다"고 말했다.

한국경총 손경식 회장은 "기업들의 투자와 고용확대를 위해서는 노사관계의 선진화가 필요하다"면서, "노사의 다양한 갈등을 합리적으로 해결하고 동반자적 관계와 공정하고 균형 있는 노사관계 설정을 위해 경사노위의 역할이 중요하다"고 강조했다. 손 회장은 "'근로시간 면제한도'도 공정하고 균형감 있게 심의되기를 바라고, 부당노동 행위 형사처벌, 해고자와 실업자 기업노조활동, 파업 시 대체근로 보완 입법도 조속하게 이뤄졌으면 한다"고 말했다.

경사노위 상임위원을 지내다 고용부 장관으로 취임한 안경덕 장관은 "정부는 어려운 경기가 회복되는 것에 최선을 다하고 있으며, 포스트 코로나로 심해진 격차를 줄여 가는데 최선의 노력을 다할 것"이라며, "노사정이 풀어가야 할 과제가 산적한 만큼 사회적 대화를 통해 의미 있는 성과를 도출하고자 한다"고 말했다.

이번 본위원회를 계기로 경사노위는 노·사·정 및 다양한 계층 간 사회적 대화를 통해 포스트 코로나 시대를 대비하고, 디지털 전환, 기후변화, 고령사회 등 미래의 노동시장 변화에 대응한 사회적 대화를 흔들림 없이 추진할 예정이다.

코로나19 위기극복을 위한 안전한 여름휴가 보내기 노사정 협력 결의

"휴가 분산은 노사정이 만드는 백신입니다" 안전한 휴가 약속

경제사회노동위원회는 6월 14일(월) 위원회 대회의실에서 「코로나19 위기 극복을 위한 안전한 여름휴가 보내기 노사정 협력 결의」 선언식을 개최하고 노사정이 코로나19 확산을 막기 위한 여름휴가 분산에 최대한 협력키로 했다.

노사정은 "코로나19 예방 접종이 진행되고 있지만, 확산을 최대한 방지하기 위해서는 휴가철 방역이 어느 때보다 중요하다"는 데 공감했다. 이런 취지에 따라 노사정은 "정부가 지난 7일 발표한 여름휴가 대책에 발맞춰 노사가 여름휴가 시기 등을 최대한 분산 실시하여 방역수칙이 지켜지도록 산하 조직과 회원 기업에 적극 권장한다"는 내용을 결의문에 담았다. 정부는 특히 분산 운영이 우수한 기업에는 인센티브도 적절히 제공키로 했다.

경사노위 배규식 상임위원은 이날 선언식의 대표자로 나서 “최근 정부에서 여름휴가 시기와 장소 분산을 지원하는 등의 내용이 담긴 ‘코로나19 시대, 편안하고 안전한 여름휴가 대책’이 보고된 바 있었다”며, “정부가 노사의 적극적인 참여를 원하고 작년 7월 28일 체결한 협약에도 정부의 방역지침에 노사가 적극 협조한다는 내용이 있었던 만큼 긴급 논의를 통해 오늘 결의에 이르게 됐다”고 설명했다.

한편, 이날 선언식에는 박기영 한국노총 사무1처장, 남용우 한국경총 상무, 박재근 대한상공의소 상무, 이대희 기획재정부 경제구조개혁국장, 권기섭 고용노동부 노동정책실장 등이 참석했다.

코로나19 위기 극복을 위한 안전한 여름 휴가 보내기 노사정 협력 결의

코로나19가 장기화됨에 따라 국민들의 피로감과 경제적 어려움이 지속되는 가운데 곧 여름휴가 시기를 맞이하게 된다. 최근 코로나19 하루 평균 확진자는 500~600명 수준에서 정체되고 있으나, 작년 이맘때와 비교하면 높은 수준이다. 코로나19 예방 접종이 계획보다 빠르게 진행되고 있지만 국민들의 조속한 일상 정상화와 경제 회복을 위해 노사정은 이번 여름휴가철 방역이 어느 때보다 중요하다는데 인식을 같이 한다.

이에, 노사정은 코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약('20.7.28) 중 "노사는 일상생활 속에서의 방역수칙 준수에 적극 협력하며, 감염병이 사업장에 전파·확산되는 것을 방지하기 위해 사업장 내에서 정부 방역 지침을 준수하도록 산하조직과 회원 기업을 적극 독려한다"의 내용을 다시 한 번 확인하고 구체적 이행을 위해 아래와 같이 공동 노력한다.

1. 노사는 안전한 휴가를 위해 6.7 정부가 발표한 「코로나19 시대, 편안하고 안전한 여름휴가 대책」에 적극 협력하며, 감염병이 전파·확산되는 것을 방지하기 위해 여름 휴가 시기 및 장소 분산 등 방역수칙이 지켜지도록 산하조직과 회원 기업에 적극 안내한다.

2. 정부는 「코로나19 시대, 편안하고 안전한 여름휴가 대책」이 잘 지켜질 수 있도록 노력하고, 기업 노사에 대해서 간담회 등을 통해 휴가 분산을 적극 요청하며, 분산운영 우수기업에 대해서 제공하기로 한 인센티브가 적절히 제공될 수 있도록 한다.

3. 노사정은 이 시기를 슬기롭게 극복해 나가야 한다는 데 공감하며, 고용 유지, 취약계층 보호·지원을 위한 정부 역할을 제고하고, 노사정이 대화와 협력을 통해 '코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약('20.7.28)'을 지속적으로 이행하여 코로나19로부터 일상 회복을 위해 적극 실천한다.

2021년 6월 14일

경제사회노동위원회 노사정 대표

02 〉 사회적 대화 특별대담

• 원칙, 주제, 주체 명확히 하는 청년고용 사회적 대화 필요

김종진 한국노동사회연구소 선임연구위원

문유진 복지국가청년네트워크 대표

이한솔 청년정책조정위원회 위원

조경선 고용노동부 청년고용기획과 서기관

[사회] **장홍근** 경사노위 수석전문위원

| 사회적 대화 특별대담 |

청년고용과 사회적 대화

원칙, 주제, 주체 명확히 하는 청년고용 사회적 대화 필요

- **일시** 2021년 5월 4일
- **장소** 경사노위 중회의실1
- **참석** **김종진** 한국노동사회연구소 선임연구위원
  문유진 복지국가청년네트워크 대표
  이한솔 청년정책조정위원회 위원
  조경선 고용노동부 청년고용기획과 서기관
- **사회** **장홍근** 경사노위 수석전문위원
- **배석** **이세종** 경사노위 전문위원
- **정리** 〈참여와혁신〉 **손광모 · 정다솜 · 강한님** 기자
- **사진** 〈참여와혁신〉 **강민석** 기자

장홍근 바쁘신 가운데 '청년고용과 사회적 대화' 특별 대담을 위해 귀한 발걸음을 해 주신 데 대해 감사드립니다. 오늘 대담 주제는 청년고용과 사회적 대화입니다. 그동안 청년고용을 주제로 한 논의나, 정책은 많았습니다. 하지만 청년고용 문제는 여전히 풀기 어려운 난제로 남아 있습니다. 이 자리에서는 당사자들과 함께 청년고용의 현실을 진단하고 문제의 원인을 짚어보겠습니다. 나아가 청년고용 정책과 사회

김종진 한국노동사회연구소 선임연구위원

문유진 복지국가청년네트워크 대표

이한솔 청년정책조정위원회 위원

조경선 고용노동부 청년고용기획과 서기관

장홍근 경사노위 수석전문위원

적 대화의 방향에 대해서도 이야기를 나눠봤으면 합니다. 주지하듯이 청년고용 문제는 여러 요인이 복합적으로 작용하는 것인데, 근래 4차 산업혁명의 주역인 인공지능, 자동화로 인력이 대체되는 수요 측면에서의 구조적인 변화에도 큰 영향을 받습니다. 우리나라의 특수한 상황들도 작용하고 있으리라 생각이 듭니다.

첫 번째 주제는 청년고용의 현주소입니다. 통계청의 고용동향에 따르면 근래 청년고용 사정이 참 어렵습니다. 문재인 정부 들어 여러 가지 노력을 하면서 청년고용 상황이 개선되는 모습을 보이다가 코로나19라는 복병을 만나 청년고용 뿐만 아니라 고용지표 일반이 나빠지고 있죠. 작금의 청년고용 현실에 대해서 짚어보았으면 합니다.

김종진 한국노동사회연구소 선임연구위원

청년노동시장 구조적 문제 보려면
고용률과 실업률만이 아닌
비경제활동인구도 같이 봐야

코로나19 시대 청년고용의 현실

김종진 청년고용을 이야기 할 때 고용률과 실업률을 거론하는데 숨은 통계를 볼 필요가 있다고 생각합니다. 고용률과 실업률은 청년의 상태만 보면 2000년에서 2020년까지 지난 20년 동안 큰 파고가 없어요. 한국노동연구원(KLI) 통계만 보더라도 고용률이 2000년에 43.6%였거든요. 코로나 효과가 나타나기 전인 2019년에는 43.5%입니다. 그러니까 20년 동안 0.1%p 정도 밖에 차이가 나지 않습니다. 실업률은 8.1%에서 8.9%로 0.7% 정도 증가했죠. 고용률과 실업률이 엄청난 사회적 파고가 있을 정도는 아니라는 거죠. 무슨 말이냐면 청년고용률은 20년 동안 높지 않은 상태가 계속돼 왔던 겁니다.

이 통계에서 눈여겨봐야 할 것은 비경제활동인구입니다. 그중에서도 '심신장애', '취업준비', 그리고 '그냥 쉼'으로 표현되는 니트(Not currently engaged in Education,

Employment or Training) 즉, 이 세 그룹이 급격하게 증가했어요. 심신장애는 7,000여 명, 취업준비생은 1만 명, 그냥 쉼은 8만 6천 명으로 10만 명이 넘어요. 생산인구가 100만 명 가까이 감소한 가운데 취업자와 실업자가 모두 감소하는 현상은 비경제활동인구 때문입니다. 결국 노동시장 전반을 볼 때 고용률과 실업률만이 아닌 비경제활동인구도 같이 봐야 청년노동시장의 구조적인 문제를 볼 수 있습니다.

이렇게 취준생이 증가하는 상황에서 연봉 3천만 원 전후의 중소기업에 가라고 하는 것은 미스매치가 있는 거죠. 또 하나는 임금노동자 내에서 정규직 비율은 증가했어요. 2000년에 정규직이 45.7%였는데 2020년 기준 63.4% 정도 되니까 15%p 이상 증가했어요. 비정규직의 정규직화로 고용의 질은 조금씩 개선되고 있다는 거죠. 다른 한편으로는 프리랜서, 1인 자영업자 등이 2000년에 61%에서 2020년 75.4%로 증가했거든요. 결국 노동시장에서 취준생 등 니트가 증가 문제와 전통적 근로계약을 체결하는 노동자가 아닌 프리랜서와 자영업자 증가 현상이 지난 20년 사이 변화된 현상입니다. 노동시장의 구조적 해법이 제도적, 정책적으로 필요합니다.

또한 최근 주 15시간 미만의 초단시간노동이 112만 명 정도 증가했는데, 그 중 청년이 1/3 정도 된다고 가정하면 꽤 심각한 문제입니다. 최근 멀티플렉스 극장 가보았더니 티켓 발매 창구가 모두 키오스크로 바뀌어 아르바이트 청년이 한 명도 없는 거예요. 과거 멀티플렉스 한 곳에 65명 정도의 청년이 일했는데, 코로나19 시기에 그 일자리가 없어진 겁니다. 최근 2년 사이 코로나19로 프리랜서 청년의 소득 상실이나 초단시간 일자리의 자동화 현상까지 맞물려 '그냥 쉼'이 증가할 수밖에 없죠. 그래서 통계적으로 보면 실업률, 고용률 그 자체보다 변화하는 노동시장 구조를 같이 보면서 정책적 함의를 모색해야 하는 것 아닌가 하는 생각입니다.

장홍근 청년고용통계를 볼 때는 드러난 수치 이면에 숨어있는 행간을 주목할 필요가 있고, 그것이 청년 비경활인구에 숨어있다는 말씀이군요. 특히 심신장애 청년들이 늘어나고 있다는 점은 주목할 부분인 것 같습니다. 청년이 노동시장에 처음 진입하는 시기에 실업을 경험하고 그것이 장기화하면 사회심리적으로도 적지 않은 영향을 받게 됩니다. 그리고 코로나19로 인해 사라지고 있는 청년일자리들에 대해서도 청년고용대

책을 세울 때 고려해야 할 지점으로 보입니다.

문유진 저도 비경활인구와 1인 자영업자가 증가하는 현상에 대해서 짚어볼 필요가 있다고 생각이 됩니다. 비경활인구는 취업준비생일 수도 있고 구직단념자일 수도 있는데, 취약계층이 비경활인구로 빠지는 경우가 많아서 그에 대한 정책적인 대응이 필수적이고, 단기적인 처방이 아니라 장기적인 처방이 필요하다고 봐요. 1인 자영업자 같은 경우에는 청년세대가 일을 하면서도 계속 유튜버로 활동한다거나 블로그나 온라인 플랫폼을 통해서 다른 부업을 하는 현상도 많이 늘어나고 있다는 거죠. 온라인 기반 플랫폼에 접근성이 높은 청년세대가 여기 뛰어든 이유는 리스크가 적기 때문이라고 생각하거든요. 실제로 창업을 해서 점포를 연다면 실패할 경우에 굉장한 리스크가 있지만 온라인 플랫폼이 있으면 본인이 있을 수 있는 공간, 아이템 정도만 있으면 되기 때문에 그런 상황에서 1인 자영업을 선택을 하게 되는 거죠. 문제는 이들이 사회안전망의 사각지대에 놓이게 되는 겁니다.

1인 자영업자가 증가하는 것 자체가 문제라고 볼 수도 있지만, 이 사람들의 사회안전망을 확충을 하는 것이 어떻게 가능할 것인지에 대한 고민이 있어야할 것 같고요. 사회안전망 사각지대에 있다는 것은 그 사람들이 다시 노동시장에 들어가려고 할 때 다른 노동자들에 비해서 경쟁력이 떨어지게 되는데 그 문제를 어떻게 해결할 것인가가 중요하죠. 다른 일을 하다가 노동시장에 들어가거나 구직을 하는 상황이 될 때에는 적절하게 직업훈련이 마련돼 있거나, 자기가 쌓아왔던 경력들을 개발할 수 있는 프로세스가 마련돼 있어야 하는데 우리나라는 그렇지 못하거든요.

이 사람들이 나중에 더 취약계층으로 내몰리지 않게 하기 위해서는 사회안전망 확충 문제가 반드시 다뤄져야 한다고 생각해요. 저는 코로나19가 청년세대에게 준, 그리고 노동시장에 준 시그널이 너무 명확하다고 생각해요. 코로나19 이후 공공부문이나 대기업 같이 기존에 양질의 일자리라고 일컬어졌던 일자리들은 워라밸이 더 좋아진 경우도 있고, 더 안정적이고 그 시간을 잘 버텨낼 수 있는 기반이 됐어요. 반면 불안정적이었거나 좋지 않은 일자리라고 일컬어졌던 경우에는 실업상태에 내몰리거나 소득이 극단적으로 감소하는 상황에 내몰리게 되는 거죠. 그러면 앞으로 노동시장에 진입하는 사

람들은 어떻게든 공무원이 돼야겠다, 대기업에 들어가야겠다는 판단을 하게 되는 거죠.

그리고 청년들이 비교적 숙련도가 낮다보니까 무급휴직으로 돌리거나 먼저 해고되죠. 이 경우 노동이력이 짧아서 실업급여를 받기 어렵게 되거나, 채용시장 규모도 축소돼 있어서 재취업이 어려워지는 악순환의 사이클에 들어가게 되는 겁니다. 정부에서 대책을 마련한다고는 했지만 충분하지 못했다는 측면이 있었어요. 그래서 워라밸이라든지 성평등라든지 이런 변화하는 가치관에 기민하게 게 반응하는 것도 기존 양질의 일자리였고, 코로나라는 국가위기상황이자 전 세계적인 위기상황에 대응하는 것도 양질의 일자리였어요. 그렇다면 나머지 60~70% 되는 일자리에 있는 사람들을 어떻게 커버해낼 것인가가 앞으로 노동시장 정책에 있어서 중요한 포인트가 되지 않을까 생각합니다.

장홍근 말씀하신 대로 청년 1인 자영업자, 온라인 플랫폼 노동종사자의 경우 사회안전망 사각지대에 놓여있죠. 또 정규 노동시장으로 진입하려고 할 때 능력개발을 위한 기회가 제대로 주어지지 못하는 문제라든가 코로나19의 충격이 노동시장일반뿐만 아니라 특히 청년노동시장에 있어서도 더욱더 양극화를 심화시키는 방향으로 작용했다는 점에 대해서도 공감할 수 있을 것 같아요. 이런 것들이 악순환으로 이어지지 않도록 우리가 각별하게 유의할 필요가 있겠습니다.

이한솔 사실 생애주기상의 경로를 이탈하는 문제는 단순히 고용과 노동 차원이라기보다는 다른 것과 얽혀있을 수밖에 없어요. 지금 정규직 대기업이나 중견기업, 중소기업으로 진출하는 일자리에 있어서는 사람들이 안정성의 문제보다 연봉 3,000만 원이 되는지를 판단의 기준으로 삼는 것 같습니다. 왜냐하면 지금 부동산 가격 상승 등을 감안할 때 연봉 3,000만 원이 안 되면 10~20년 후의 인생계획을 세우는 게 사실상 불가능하기 때문입니다. 3,000만 원이 안 되면 버틸 수 없다는 걸 알고 있는 거죠. 코로나19 이후에는 플랫폼이나 비정형노동자들의 경우 어느 순간 이게 알바인지 일자리인지 경계선이 모호해지는 상황이 더 심화됐어요. 예전에는 생애주기 상으로 알바를 하다가 그 다음에 안정적인 고용 단계로 넘어가는데 지금은 이 순간이 모호해졌어요.

예를 들어 지금 영화관은 매출이 줄었다지만 방송계는 대체로 매출이 증가했고 OTT 운영하는 데는 두 배 이상 늘었어요. '배달의민족'도 두 배 이상 늘었다고 하잖아요? 기존에 알바 하는 분들이 거기로 흡수되고 있어요. 시장규모가 엄청나게 증가하고 있는데 이걸 기존 근기법으로 완전히 해결하기 어렵고 4대 보험 체계로도 확실히 해결할 수 없어요. 이렇게 코로나19로 인해서 전반적인 노동시장의 구조가 바뀌었을 때, 기존의 경로를 이탈한 사람들에게 확실한 안전망을 만들어주는데 정부 정책이 집중했으면 하는 바람은 있습니다.

장홍근 통상적인 생애주기의 직업경로에서 이탈한 일자리, 파편화되어 있는 일자리에 장기적이고 반복적으로 종사하는 사람들이 많아지고 있다는 이야기인 거죠?

이한솔 예전에 이탈로 표현했으면 이제는 이탈도 아닌 느낌인 거죠. 그냥 이제 두 개의 시장이 있는 느낌인 거죠.

장홍근 20여 년 전 일본에서는 프리타(freeter)라는 말이 유행한 적이 있어요. 프리타라는 말은 일본 청년들이 자발적으로 자유로운 아르바이트 일자리를 지속적으로 선호해서 나타난 현상이라는 뉘앙스를 풍기고 있었는데, 사실과 달리 굉장히 이데올로기적인 용어입니다. 당시 제가 '프리타는 없다'는 글을 썼던 기억이 납니다. 사실은 다수 청년들이 어쩔 수 없이 단기 아르바이트 일자리에 내몰린 거거든요. 지금 우리의 경우도 유사한 현상이 나타나고 있어요. 그런 일자리들이 정규직의 안정된 일자리로 이행하기 위한 가교가 되는 게 아니라 비정규직의 함정으로 반복적으로 작용하는 면이 있습니다. 말씀 중 인상적이었던 것은 코로나19의 고용충격이 업종에 따라 차별적으로 나타나고 있다는 부분이었습니다. 고용노동부 조 서기관님의 의견을 들어볼까요.

조경선 공식적인 지표에서 비경활인구가 증가하는 것에 대해서는 이야기를 해주셨는데 그 부분이 작년 코로나19의 영향으로 청년고용과 관련된 통계적인 부분의 큰 특징입니다. 또한, 2020년 공식적인 청년 실업률이 9%로 전년도 대비 0.1%p 상승했어요. 그런데 체감 실업률이라고 하는 확장 실업률은 25.1%로 전년 대비

2.2%p 정도 증가했어요. 체감실업률이 더 크게 증가했는데, 공식 실업률보다 체감 실업률이 현장에서 느끼는 어려움을 아우르는, 청년들이 구직활동이나 취업과정에서 얼마나 어려움을 겪고 있는지 더 보여주는 지표라고 생각합니다.

청년고용과 관련해 최근 가장 크게 영향을 미친 것은 코로나19라고 생각되지만, 과거부터 지적되어왔고 구조적인 요인이라고 생각되는 일자리 미스매치라든지 높은 대학진학률에 따라 일자리 수요는 쏠려있는 반면 양질의 일자리는 한정적이어서 경쟁이 심화되는 문제도 있습니다. 또 최근에는 주거, 금융, 교육, 문화 등이 복합적으로 청년고용 문제에 영향을 미친다는 생각이 들어요. 그래서 청년고용 문제가 일자리 분야의 대책만으로 될 게 아니라 범정부적인 노력이 필요하겠다는 생각이 들어요.

청년고용 문제의 원인

장홍근 청년고용 문제에는 여러 가지 원인들이 작용하고 있죠. 산업구조의 변화, 디지털 기술 혁신 같은 것뿐만 아니라 한국사회의 특수한 원인들도 작용한다고 보는데 그 원인을 살펴보도록 하죠.

문유진 현재 경제·산업구조는 코로나19를 빼 놓고 이야기를 할 수가 없을 것 같아요. 작년에 저희 단체에서 여행업에 종사하는 청년들이 코로나19 이후에 어떻게 불안정해졌는가를 인터뷰를 해서 연구를 한 적이 있어요. 지금 동세대를 살아가고 있는 청년들은 4차 산업혁명이라든지 코로나19 같은 위기상황을 한 번 겪고 나니까 내가 가진 직업이 언제 없어질지 모른다는 불안과 하나의 스킬만 가지고 절대 이 노동시장에서, 한 직장에서 계속 살아남을 수 없다는 판단이 자리하고 있는 거 같아요. 어느 직장을 들어가든 계속 자기개발을 해야 한다는 압박감과 불안감을 가지도 있어요. 그러다 보니까 유투버도 하고 주식도 하면서 다른 소득창출 수단을 가지고 있어야 그런 불안이 덜하다고 생각을 하는 것 같거든요. 그런데 그게 원활하게 되고 있지 못한 거죠. 이전에는 한 직장에 정규직으로 들어가면 정년퇴임할 때까지 다녔는데 지금은 이 직장에서도 언제든지 도태될 수 있다는 불안감이 반복되고 있어요.

여행업 종사 청년들의 이야기로 돌아가면 국내 여행사 대부분이 국내여행이 아니라 해외여행으로 유지되는 상황이었는데 코로나19로 인해 판로가 막히고 장기화되는 상황에서 여행사들이 계속 버티기로만 가고 있는 거죠. 그래서 이직을 하고 싶은데 20대에서 30대 중반이면 6년에서 10년 정도 경력이 있는 청년들이더라고요. 그 정도 일을 했으면 사실 여행업계에서는 숙련도가 쌓인 거잖아요? 그런데 다른 업계로 가면 그냥 다시 제로베이스에서 시작을 해야 하는 거죠. 이런 상황에서 정부 지원책이 내일배움카드를 확대해서 주는 건데, 이걸 배워서 내가 어디로 갈 수 있지라는 질문에 대한 대답은 어느 누구도 해주지 않아요. 저희가 만났던 청년들 중에서는 공무원이나 공기업 시험에 다시 도전하는 청년도 있었고 그렇지 않으면 창업을 한다는 경우가 많았어요. 또 알바를 하든 적금을 깨든 빚을 내서든 버티다가 여행업이 다시 살아나면 그때 다시 돌아

가겠다는 판단을 하고 있는 청년들도 있었거든요. 무급휴직을 지원하고 내일배움카드를 아무리 확대한다고 해도 청년들의 고민이 해소되는 게 아니잖아요.

앞으로 산업구조상 어느 산업인가는 또 망할 수 있을 것이고, 이런 질병의 위기가 또 도래하지 않는다는 보장이 없는데 그랬을 때 어느 산업은 똑같은 문제에 계속 직면하게 되겠죠. 이 문제가 지금 막 생겨난 문제는 아니죠. 기술발전과 산업구조의 변화라는 사회적 흐름이 형성되면서부터 계속 나왔던 문제인데, 위기가 닥치다보니까 가장 취약한 사람부터 나가떨어지는 이 구조 하에서 어떻게든 빠르게 대응하고 정책적인 변화를 이끌어가야 하는 시점이라고 생각해요. 이걸 해결하지 않으면 지금은 여행업, 관광산업이지만 앞으로도 또 다른 산업이 동일한 문제를 겪게 될 거라는 거죠, 누구에게든 발생할 수 있는 위기 상황에서 월급의 50%를 무급휴직 지원금으로 지급한다고 해결되지 않아요. 주거비나 학자금 대출이 있다면 이런 사람들은 50만 원, 100만 원으로 절대 버틸 수 없거든요. 그런 개개인의 상황을 고려하지 않고 무 자르듯이 3개월 동안은 월급의 50%, 그 이후에는 50만 원만 지원된다는 방식의 획일적인 정책으로는 더 이상 지금 사회에 대응할 수 없다는 걸 주지해야 하지 않을까 생각합니다.

장홍근 여행업에 종사하고 있는 청년의 사례를 들어서 말씀을 잘 해주셨네요. 산업이나 업종의 변화, 산업구조조정은 시장경제에서 있을 수밖에 없지만, 이번 코로나19 같은 큰 충격이 닥쳐올 때 무급휴직 지원 제도 정도로는 안 된다는 지적을 해주셨습니다. 무급휴직 지원 제도의 요건중 하나가 고용유지이다 보니까, 회사가 직원을 마치 인질로 잡아두는 듯이 느끼게 되는 측면도 있다고 말씀하셨습니다. 앞으로는 경쟁력이 없는 업종에 계속 묶어둘 것이 아니라 더 나은 일자리로 전환할 수 있는 교육, 훈련과 결합할 수 있도록 유연한 정책 대안이 필요하지 않을까 싶습니다.

조경선 경기적인 요인과 구조적인 요인이 청년고용에 가장 큰 영향을 미치죠. 경기적인 요인 같은 경우는 최근에는 코로나19로 인한 것이 가장 큰 영향을 미칠 것이고, 코로나19로 신규채용이라는 일자리 수요 측면이 위축되다보니까 사회에 첫발을 내딛는 청년들이 직격탄을 맞는 거 같습니다. 그리고 청년들이 숙박음식업, 제조업, 도소매업

에 가장 많이 종사하는데, 코로나19로 인해 대면서비스업이 크게 위축되면서 숙박음식업과 도소매업이 타격을 받다보니까 청년층이 전 연령대 중에서는 가장 큰 타격을 받았던 것 같고요. 또 우리나라 대학진학률이 OECD에서 상위권이고, 청년들은 대기업이나 공공기관을 선호하지만 그런 일자리는 한정돼 있다보니 경쟁이 심화되는 문제가 있습니다. 일자리 미스매칭 측면에서도 IT나 소프트웨어 쪽에는 개발자가 부족하다지만 청년들은 갈만한 일자리가 없다고 느끼는 거죠. 노동시장 격차 부분에 있어서도 대기업과 중소기업 간 임금, 복지의 격차가 큽니다. 최근에는 청년고용문제가 일자리요인에만 한정되어 영향을 받는 것이 아니고 주거, 교육, 금융 등에 복합적으로 영향을 받는다는 생각이 듭니다.

김종진 1986~88년 시기에 노동시장에 진입한 분들이 지금 55세 전후가 됐습니다. 지난 15년 사이 기업들은 유연화 방식으로 최적화된 인력으로 고용을 한 상태예요. 그런데 지금 청년들이 보면 2025~2030년 사이가 생산인구가 우리 사회 정점이거든요. 노동시장에서 순차적으로 앞 세대가 퇴직하면, 그 자리를 청년이 진입하는 구조가 되면 문제가 없는데, 현재 노동시장이 정체되면서 임계점에 와 있다는 겁니다. 대기업은 우리가 보기에는 인력이 부족한 부분이 있는데, 그들 입장에서는 적정하다고 판단하죠. 최소한의 인력만을 유지하고 있는 곳이 많아요.

또 하나는 지난 15년 동안 서비스 사회화나 산업구조의 정보화가 급속하게 진행됐어요. 그러면서 신규 일자리는 전통적인 이중노동시장 구조인 대기업과 중소기업 문제만이 아니라, 특수고용, 플랫폼노동, 프리랜서 형태인 세 번째 노동시장이 자리 잡았죠. 게다가 중앙과 지방정부에서 최근 10년 사이 청년 창업 활성화 정책을 내세워 청년 창업을 밀어붙인 거거든요. 그러니까 노동시장 생애주기 흐름으로 보면 아직 1987~88년 전후에 들어온 노동인구가 남아있고, 그 사이 기업들은 구조조정이나 최적화된 인력으로 최소 인력으로 유지한 상태인 거죠. 또 한편으로는 최근 10년 사이에 급속히 성장한 배달의 민족이나 쿠팡 같은 기업들은 성장 과정에서 절대 다수는 비임금노동자(개인사업자) 형태로 채용하는 영역이 많아졌어요. 고용 없는 성장 즉, 사용자 없는 고용인거죠.

기본적으로 전 세계적으로 저성장 국면에 맞물려 있는 환경도 있지만 서비스 경제화나 정보통신 성장 과정에서 비임금노동자 고용이 증가되고, 정부는 창업활성화 정책으로 공식노동이 아닌 비공식 영역을 활성화시켰어요. 불안정한 고용 문제고 소수의 공공부문이나 대기업 1차 노동시장 중심으로 쏠리는 현상이 나타난 거죠. 우리나라 산업구조 및 노동시장 흐름에서 보면 지난 15년 사이 산업구조와 기술발전의 변화 과정에서 집권한 정부가 이것을 해결하기에는 버거운 구조적 원인이 있다고 봐야 합니다. 디지털 일자리 15만 개 만든다고 해결될 문제는 아니죠.

문유진 복지국가청년네트워크 대표

청년에 대한 직접지원 확대와
전달체계 강화는 긍정적
취약계층 교착성 대응은 부족

어렵게 노동시장에 들어와도 불평등이 격차 문제가 해소된 것도 아닙니다. 동일가치노동 동일임금정책이나 산별임금 체계도 안 돼 있고, 공공부문에서 조차 민간위탁 일자리가 많아요. 기간제 일자리나 단기 임시직 일자리가 많은 구조에서, 적어도 격차 문제가 해소되거나 고용 안정성이라도 있어야 하는데 구조적 문제를 한 정부에서 해결할 수는 없죠. 코로나19 시기 불평등 문제까지 중첩되다 보니 하나의 대책으로는 힘듭니다. ILO가 2019년에 청년일자리대책 보고서를 냈는데, 비공식경제 일자리를 줄이고 공식경제 일자리를 많이 만드는 게 중요하다고 지적했어요. 그런데 우리는 반대로 이 시기 비공식 창업 일자리를 내 놓았거든요.

문재인 정부의 청년고용 정책 평가

장홍근 고용 없는 성장, 저성장 기조로의 변화, 이를 바탕으로 지난 15년 동안 우리나라에서 일어났던 연령대별 노동시장에서의 움직임, 이 속에서 청년고용 문제가 증

폭될 수밖에 없었다는 지적인 거죠. 청년고용 문제를 시간의 흐름에 내맡길 수 없는 엄중함이 있다는 것을 염두에 두면서 그간의 청년고용 정책을 짚어봤으면 합니다. 청년고용 문제가 어제 오늘의 문제가 아니고, 구조적인 요인이라든가 정책적인 변수, 인력수급의 미스매치 등이 복합적으로 작용해 있습니다. 역대 어느 정부도 청년고용문제를 해결하겠다고 하지 않은 정부가 없어요. 문재인 정부도 마찬가지로 종합적인 청년 대책, 청년고용활성화 대책을 내놨음에도 불구하고 청년일자리 문제가 확실하게 풀릴 수 있다는 확신을 주지 못하는 상황이죠.

그동안 청년고용 정책을 짚어보고 현 정부의 청년고용 정책에서 미진한 부분이나 개선돼야할 지점들은 뭔지 살펴보고자 합니다. 만병통치약 같은 정책이 있어서 청년고용 문제를 해결할 수는 없어요. 청년고용 정책은 고용노동부 청년고용기획과에서 많이 고민하고 있죠. 먼저 조경선 서기관님께서 그동안의 청년고용 정책을 간단히 설명해주시고 문재인 정부의 청년고용 일자리 대책이 차별화되는 지점이 뭔지, 어디에 방점을 두고 있는지, 그리고 주요 내용은 뭔지에 대해서 설명해주신 다음 청년고용 정책의 발전방향이나 개선점 등을 이야기하도록 하겠습니다.

조경선 이번 정부 들어서 청년고용 정책은 크게 두 번 발표됐습니다. 첫 번째가 2018년 3월에 발표됐던 청년일자리 대책이 있었습니다. 당시엔 청년 추가고용 장려금, 청년내일채움공제 확대, 창업 활성화, 근로소득세 감면 등 다양한 정책들이 추진됐고요. 최근 정책이 올해 3월 3일에 발표했던 청년고용 활성화 대책입니다. 이 내용을 간략하게 설명 드리면 이번엔 코로나19로 인해서 어려움을 겪는 청년들에게 버팀목을 제공해주자는 측면에서 네 가지에 중점을 두고 추진했습니다. 첫째, 저하된 민간의 고용 창출력을 보완하기 위해 청년채용 인센티브를 확대하여 디지털 일자리 사업을 확대하고, 특별고용촉진장려금을 신설하는 내용을 담았고요. 둘째, 청년들이 능력개발을 통해 코로나 위기를 극복할 수 있도록 능력개발 관련 사업을 확대했습니다. K-디지털 트레이닝, K-디지털 크레딧도 확대했고요. 셋째, 비경활인구가 증가하는 것에 대응해서 새로 설계한 정책이 구직단념 청년을 발굴해서 지원하는 제도입니다. 청년도전 지원사업을 신설했고 고졸 청년에 맞는 지역맞춤형 사업도 확대했습니다. 마지막으로는 청년들이 일자리, 채용 정

보들을 알기 어렵고 수시 경력직 채용이 확대되는 변화에 맞춰서, 대학 일자리센터와 온라인 청년센터의 전달체계 기능 확대를 추진하고, 취업준비 중인 청년들이 일자리를 쉽게 찾을 수 있도록 정보제공을 강화하는 인프라를 보강했습니다.

그 외에도 이번 정부 들어서 달라진 점은 기존에 청년에 대해서 일자리 정책, 교육 정책 이 분야만 집중적으로 추진했다면 여기에 더해서 주거, 교육, 참여, 복지 등 청년의 삶에 폭넓게 영향을 미치는 다양한 정책을 추진한다는 점이 가장 큰 특징입니다. 대표적으로 작년 8월에 청년기본법이 시행됐고 국무조정실에 청년정책추진단이 설치됐습니다. 그래서 이 조직이 각 부처 청년 관련 정책을 조율하고 지자체의 다양한 정책들도 조율하는 역할을 하고 있습니다. 또 청년기본법에 근거해서 작년 12월에 제1차 청년정책 기본계획을 수립했다는 점에서 의의가 있다고 생각합니다. 앞으로도 청년의 삶을 증진시킬 수 있도록 다양한 방면에서 검토되고 같이 고민할 수 있도록 정부가 노력할 예정입니다.

장홍근 이전 정부와 차별화되는 청년고용정책 특징을 몇 가지로 짚어주셨습니다. 청년 도전 지원사업이라는 이름으로 저소득 청년층, 구직단념 청년들도 포기하지 않고 다시 노동시장으로 진입할 수 있도록 적극적으로 지원하는 고용서비스 체계가 마련됐다는 점, 그리고 청년 주거, 교육, 보육, 복지 문제까지 패키지로 묶어 청년고용 일자리 대책에 넣었다는 것을 부각시켜 주셨습니다. 이제 막 시행해서 가시적으로 평가할 수 있을 정도의 성과가 나오진 않았으리라고 보이긴 합니다만 문재인 정부의 청년 정책에 대한 평가 내지는 개선점에 대해 이야기를 나누도록 하겠습니다.

이한솔 청년 기본계획 세울 때도 마찬가지 이야기가 있는데 열린 태도가 필요하다고 생각합니다. 예를 들어 내일채움공제 때 2년을 안 채우더라도 1회 정도는 지급할 수 있게 하자는 제안이 있었고, 자발적 퇴사자도 실업급여를 지급해야 한다는 이야기도 있었어요. 기본계획 세울 때 쟁점 중 하나가 노동자로 인정하느냐의 여부인 노동자성이었는데, 고용노동부가 포괄해야 하는 청년들의 대상이 칸막이는 벗어날 필요가 있는 거죠. 예를 들면 창업인지 노동자인지 비슷하게 활동하는 분들이든 프리랜서든 이게 사실 고용노동부에서 기존엔 다룰 수 없

는 대상이잖아요. 노동자인지 아닌지 애매한 경계에 서 있는 사람들을 고용노동부에서 어떻게 챙기면서 갈까 하는 고민이 필요하다는 말씀을 드립니다.

그리고 제 또래들이 취업준비나 시장에 진출하고 있는데 코로나 때문에 당장은 질보다 양인 것 같아요. 2년 전만 해도 질을 채워야 한다는 논의가 있었으면, 앞으로 1년 정도는 양을 더 밀어붙여서 당장 지출만 발생하는 이 사태를 극복해야 하는 상황인 것 같아요. 양을 채우더라도 정부가 좀 더 선도적인 방향을 제시했으면 좋겠어요. 다소 아쉬운 점은 디지털 일자리로 간다고 하는데 아무리 정부가 열심히 한다고 해도 네이버나 카카오 못 따라가잖아요. 그러면 한국사회의 다음 시기를 고민하면서 기후위기에 대응하는 일자리를 만드는 방식도 고민할 수 있겠죠. 그쪽에 아직 유망한 직종이 없더라도 선도적으로 모델들을 마련해야 될 텐데 아직은 기존의 틀에 갇혀 있다는 느낌입니다.

마지막으로 하나만 말씀드리면 23개월 고용하는 공공일자리나 중소기업이나 비정형노동이나 똑같이 오래 못 갈 일자리라고 생각해요. 중소기업 간다고 해서 거기서 집도 구하고 안정적인 삶을 살 수 있을 거라 기대되지도 않고, 공공일자리도 23개월 지나면 끝나야 되고, 비정형노동도 불안한 건 똑같죠. 제도 밖에 있는 이 층위들은 다 비슷하게 불안하다고 할 때 그 사실을 인정하고 이동하더라도 불안정하게 느끼지 않을 만큼 탄탄하게 차별 없이 보호할 수 있어야겠죠. 그런데 지금은 오히려 안정적으로 노동시장에 진입한 사람들에 대한 보호제도가 더 많은 것 같아요.

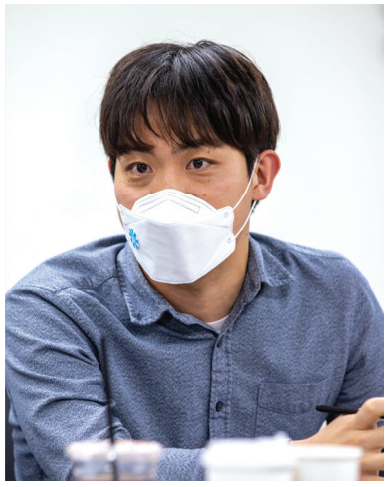
장홍근 정부가 정책대상으로 삼고 있는 청년 집단을 현실에 맞게 구분, 선택할 필요가 있다고 하셨네요. 그리고 공공일자리는 일종의 재정지원일자리인 거죠? 또 중소기업의 경우에는 정규직이든 비정규직이든 기업이 어려우면 나가는 것이 관행처럼 되어 있기 때문에 비정형일자리나 비임금 일자리와 대동소이합니다. 이런 분들이 한 일자리에서 다른 일자리로 이행해 나가는 과정에서 사회적인 보호나 사회안전망이 더 절실히 필요하지요. 그런데, 우리나라 정책이나 사회안전망 시스템이 대기업, 공공부문 중심이다보니 정작 보호가 필요한 사람들은 보호하지 못하는 역설적인 현상에 놓여 있는데, 이건 어제 오늘의 일은 아니거든요. 이번에 코로나19 위기가 그런 모순적인

측면을 더욱 극명하게 드러내 보여준 게 아닌가 생각이 들어요. 그런 측면에서 청년 고용 대책과 관련해서는 더 깊이 성찰을 해야지 않을까 생각합니다.

직접지원 확대는 긍정적

문유진 이번 정부 일자리정책의 큰 방향성 중 하나가 직접지원 사업이라고 보거든요. 청년에 대한 직접지원이 긍정적인 측면이 있었다는 생각이 들어요. 산업단지지역 교통비 지원이라든지 청년들이 기존에 겪고 있는 문제를 직접 지원함으로써 해소하려는 노력을 했었던 것, 전달체계를 강화하는 것은 고용서비스 전달에 있어 굉장히 중요한 문제라고 생각해서 그런 방향성에 대해서는 공감하고 긍정적 측면이 있다고 보는데요. 정부 대책의 문제점이라기보다는 기존의 노동시장 문제점일 수 있는데, 취약계층 중 이중의 어려움에 빠진 계층에 대한 대응이 부족했다는 생각이 들어요. 청년이 노동시장에서 어려움을 겪고 있으면 청년인데 특성화고에 다니는 사람들, 청년이고 여성인 사람들은 중첩적인 문제를 겪는데, 그런 노력이 부족했다는 생각입니다.

특히 채용성차별 같은 경우 청년의 문제만은 아니지만 여성들이 겪고 있는 문제고 청년여성이 채용차별을 겪는 것은 명백하게 위법한 차별인데, 이것에 대한 단호하고 적극적 대처가 없는가에 의문이 항상 들었어요. 이걸 정말 해결하길 원한다면 과태료부터 더 세져야 하고, 차별이라는 걸 기업들도 인지해야 하고 안에 있는 구성원들도 인지할 수 있게 하는 강력한 조치들이 필요한데, 강력한 조치들은 빼놓고 겉가지의 방안으로 대처하는 느낌을 많이 받았어요. 아직도 육아휴직을 자유롭게 쓸 수 없잖아요. 육아휴직은 둘째 치고 코로나 터지고 나



이한솔 청년정책조정위원회 위원

청년고용과 관련한 사회적 대화의 주제, 당사자, 원칙이 명확해져야 공론의 장 형성

서 육아문제가 발생하니까 여성들이 대거 노동시장에서 이탈하는 결과를 낳았잖아요. 이런 문제에 대해서 우리사회가 대응하는 것이 너무 미흡하다는 생각입니다.

두 번째는 노동권 측면입니다. 산재는 문제가 너무 많아요. 적어도 노동자가 일하다가 죽는 환경을 만들어서는 안 되는데, 일학습병형제를 하고 특성화고에 가게 장려하면서 현장실습 문제가 계속 터져나오는 것을 해결하지 못하고 있어요. 산재 현장을 보면 너무 원초적인 사고여서 부주의하다는 말로도 모자라죠. 21세기 대한민국에서 있을 수 없는 충격을 금치 못할 사고들이 일어나고 있어요. 그런 문제가 더 이상 일어나서는 안 됩니다. 어디에 끼어서 사망하고 빠져서 사망하고 떨어져서 사망하는 것들은 충분히 예방가능한데, 예방에 대한 인식이 아직도 너무 낮다는 생각이 들어요. 기술발전에 따라서 AI를 노동자들의 생산성을 평가하는 도구로 활용하는데 그게 오히려 노동자를 착취하고 노동권을 침해하는 도구로 활용된다는 게 큰 문제인 것 같아요. 쿠팡이나 배민 같은 플랫폼 업체들이 노동자 생산성을 기계로 카운팅하고 결국 노동자들이 자신들의 건강권이나 휴식권을 보장받지 못한 채 계속 일을 하게 되는 악순환 구조를 만드는데, 이 문제를 빠르게 규제할 수 있도록 만들어야 추가적인 문제가 발생하지 않을 거라고 보고요.

아까도 계속 말씀드렸던 코로나 대응에 대한 아쉬움인데, 코로나 위기에 청년들이 오히려 시간이 생기고 어차피 지금 당장 취업이 되지 못했다면 직업훈련을 받는 기간으로 활용할 수 있었다고 생각해요. 4차 산업혁명이라는 게 코로나 이전에도 많이 다뤄졌음에도 불구하고 그에 대한 훈련과정이 미비했다는 아쉬움이 있는 것 같습니다. 창업한 청년에 대해서도 창업을 하게 해놓고 코로나 이후의 대응도 미진했다고 생각해요. 소득감소에 대한 대응이 사회보험료를 유예해주는 거였잖아요. 유예는 대책이 아니라고 생각하거든요. 사회보험을 지원해주는 등의 방식으로 사회안전망 바깥으로 내몰리지 않도록, 소득감소가 최소화될 수 있도록 지원돼야 하는데 소극적 대책으로 일관했어요. 물론 예산 때문에 그럴 수 있겠지만 그게 오히려 코로나가 장기화됐을 때 버틸 수 있는 힘을 없애버렸다는 생각입니다.

장홍근 청년에 대한 직접지원이 늘어나 부분이라든가, 고용서비스 전달체계 인프라 확충 등

에 대해서는 긍정적인 평가를 해주셨는데 그 뒤에 여러 가지 정부정책을 비판해주셨네요. 특히 취약계층에 특화된 대책, 특성화고 재학생 내지는 졸업생, 또 청년여성들에 대해서 일자리대책들이 미흡했다. 그리고 민간기업의 채용시장 현장에서 보이지 않는 성차별적인 관행이 적지 않게 있다고 말씀하셨고, 정부가 그런 불법적인 위법행위에 대해서 단호하게 대응을 하고 확실한 시그널을 줘야 하는데 변죽만 울리고 있어서 이런 관행들이 여전히 근절되지 않은 채로 이어지고 있다고 지적을 해주셨네요. 그리고 산재, 과로사, 특히 특성화고 재학생과 졸업생의 현장실습 과정에서 산재사고가 여전히 빈발하는 상황도 비판해 주셨습니다. 인공지능과 같은 첨단 디지털 기술이 오히려 노동자들의 근태라든가 업무실적을 평가하는 도구가 되면서 객관성을 가장해서 노동자들을 구속하고 노동자의 기본권을 침해하는 장치로 악용되고 있는 현실에 대해서 간과하고 있는 것도 문제라고 말씀을 해주셨습니다.

김종진 이전 정부 시기 청년정책 영역은 카테고리가 26개였는데, 현 정부 시기 청년정책 영역은 94개나 됩니다. 일단 청년 노동고용 정책이 다양하게 증가했습니다. 현 정부의 청년고용 정책 영역은 청년일자리 확대, 청년창업 활성화, 일터 안전망, 직장문화 개선 4개 영역입니다. 이 중 세 번째와 네 번째는 이전 정부에서는 없던 것으로 정책으로, 청년 노동권익과 일터 안정, 성평등 내용이 의미가 있습니다. 그럼에도 아직도 청년 창업 카테고리가 과하게 많아요. 일자리 정책이 42개인데, 창업이 34개나 돼요. 어쨌든 이전 보수정부 시기와 비교해보면 변화된 흐름을 반영했는데, 이건 청년 당사자들이 「청년기본계획」 수립 과정에 참여하면서 목소리가 반영됐기 때문에 가능한 것이었다고 봅니다. 대표적인 청년정책의 질적 차이는 '청년수당'이라고 불리는 청년구직활동지원금이죠. 미취업 저소득 청년들에게 '시간과 기회'를 보장하기 위해 월 50만 원(6개월, 최대 300만 원)을 지원하는 정책이죠. 그리고 '청년센터' 설립운영하면서 청년들에게 다양한 상담과 정보를 제공할 수 있는 전달체계가 점진적으로 확대될 수 있도록 한 것도 긍정적입니다. 또한 지방정부에서 먼저 출발했지만 전체 지자체 중 80%가 넘는 243개 지자체에서 청년기본조례가 만들어지면서 정책의 제도화를 마련한 것은 현 정부가 기여한 측면이 있습니다.

그럼에도 불구하고 아쉬운 부분이 있어요. 내일배움카드와 같은 것을 확장하지 못

한 것입니다. 우리는 고용보험 가입자만 유급직업훈련을 받을 수 있는 상황인데, 비정규직 중 청년은 10명 중에 3명이 넘는 상황에서 적용을 받지 못합니다. 게다가 프리랜서나 플랫폼노동자는 이미 사각지대가 아닌 한 영역을 차지하고 있는데 청년층들이 직업훈련에서 배제되고 있어요. 전통적인 NCS 기반의 직업훈련은 사실 임금노동자를 전제로 한 직업훈련 제도잖아요. 사회적 안전망이나 직장문화 개선 등은 청년의 변화하는 삶을 포착한 측면이 있지만, 직업능력향상은 아직 진일보하지 못한 측면이 있다는 거죠. 아직도 정책 다수는 특성화고 직업훈련, 일학습병행에 천착해 있죠. 미흡하거나 개선해야 할 지점은 현 정부에서 차기 정부로 넘어갈 때는 직업능력향상영역은 '일하는 모든 시민'으로 확대할 수 있도록 전향적으로 검토했으면 합니다. 끝으로, 정책은 상상력인데, 조금은 개방적 논의를 할 필요성이 있어요. 예를 들면 자발적 실업에 대해 실업급여를 지급하는 문제도 OECD 회원국 중 13개국을 제외한 국가들이 일정한 유예기간을 두고 실업급여를 지급하고 있거든요. 청년 10명 중 6명 정도가 자발적 실업인데, 첫 직장을 그렇게 떠나면 취업활동 등을 모색하기 위해 경제적 도움이 있어야 하는데 그렇지 못한 현실을 어떻게 지원할지 고민이 필요합니다.

조경선 고용노동부 청년고용기획과 서기관

기존의 일자리·교육정책 중심에서 주거, 교육, 참여, 복지 등 청년 삶에 영향 미치는 다양한 정책 추진

장홍근 몇 해 전 직업능력개발 체제의 혁신을 주제로 한 연구에 참여한 적이 있는데, 핵심 내용은 기존의 임금노동자를 전제로 한 직업훈련시스템을 전국민능력개발시스템으로 바꾸자는 것이었습니다. 그러려면 고용보험의 틀을 넘어서야 하는 거죠. 조세 기반의 전국민능력개발 시스템을 구축해서, 누구라도 노동시장에서 일자리를 찾고 그 일자리에서 필요로 하는 능력을 개발할 열의가 있다면 재정적인 부담, 정보의 부족에 따른 제약, 장소적인 제약을 넘어서서 필요한 능력을 취득할 수

있도록 하자는 것이 기본적인 구상이었거든요. 하지만 넘어야 할 허들이 적지 않아요. 우리의 고용노동 관련 제도는 임금근로자라는 조건을 전제하고 설계돼 있는 것들이 많아요. 그런데 지금 노동시장이나 경제·산업구조는 전통적인 고용관계, 노사관계의 틀로는 포착할 수 없는 범주들이 계속 생겨나고 있어요. 그런 면에서 정책적인 상상력이 필요하다는 김종진 위원님의 의견이 의미심장하게 들립니다.

그리고 정책 과정에서의 행정 칸막이 문제는 부처 간에만 있는 것이 아니라 부처 내부의 실국 간에도 있어요. 실업급여의 경우, 우리는 엄격하게 비자발적으로 이직하고 소정의 구직활동을 해야만 받을 수 있도록 하고 있는데, 주요 선진국들은 우리에 비해 다소 관대하게 하고 있지요. 그래서 노동연구원에서 자발적 이직자라고 할지라도 장기실업 상태에서 나름대로 구직 노력을 했다는 것만 인정되면 적어도 생계유지하면서 직업훈련을 받거나 구직활동을 할 수 있도록 하는 방안을 연구한 적이 있습니다.

조경선 부처 간 칸막이는 부처 간, 부서 간 서로의 입장이 있다보니 그 부분을 조율하는 과정에서 발생하는 것이라고 생각됩니다. 서로가 충분히 소통하고, 의견을 나누면 좋은 아이디어가 나올 수 있다고 생각합니다. 위원님들이 좋은 말씀 많이 해주셨는데 이야기해주신 부분은 정책 추진 시 참고하도록 하겠습니다.

장홍근 정책을 입안하고 집행하는 데 있어서 현장의 목소리, 그리고 당사자들의 참여가 중요합니다. 당사자 참여가 정책방향의 설정뿐만 아니라 정책의 내용을 더 풍성하게 만들고 현장에 용이하게 착근하는데 일조한다는 점에서, 청년고용 정책을 입안하고 집행하는 고용노동부가 경청해야 할 부분이 아닌가 생각이 듭니다.

마지막 논의 주제는 청년고용과 사회적 대화의 역할입니다. 그에 앞서 우선 청년창업 지원정책을 짚어봤으면 합니다. 정부가 지원해서 일자리 만들고 고용서비스를 하는 것은 중요한 일이고 또 정부가 해야 하는 일이긴 합니다. 그에 모지 않게 중요한 게 창업지원입니다. 창의적인 아이디어를 가지고 과감하게 창업을 하고, 그런 데에 정부가 지원을 하면서 실패하더라도 재기할 수 있는 그런 시스템을 만들어 주는 것

이 청년 일자리, 청년고용 문제에 있어서 중요한 지점이라고 생각해요. 우리나라의 경우 창업이 청년고용 정책의 한 범주로 설정돼 있는데, 성공사례가 어느 정도인지 모르겠지만 여기에 대한 투자가 기대했던 것에 못 미치지 않나 싶어요. 청년창업 지원 정책이 소기의 성과를 거둘 수 있도록 하는 방법에 대해 얘기해 보았으면 합니다.

청년창업 지원 정책은 어떻게 평가해야 하나

이한솔 저도 청년기업을 운영해본 입장에서 창업할 수 있는 여건은 많이 좋아졌다고 할 수 있습니다. 기존 회사 시스템으로 편입되기 싫은 사람들이 늘어나면서 지원 프로그램 등 창업 여건은 좋으니까 창업으로 가는 거죠. 계속 실패해도 지원해줄 수 있는 정책들을 잘 마련했으면 좋겠지만 한 바구니에 담는 것은 적절하지 않다는 생각입니다. 청년 정책에서 일자리 정책을 짜는 과정에서 창업과 고용정책, 노동안정화 정책을 같이 담는 것은 결이 다른 정책을 묶어 놓은 것 같다는 느낌입니다. 창업과 고용안정은 규제 등과 관련해 서로 입장이 다를 수 있잖아요. 그렇기 때문에 청년노동 정책에서는 고용안정화에 대한 원칙을 두고 일하는 사람들이 안전하게 일할 수 있도록 하면서 안전망을 갖추도록 하되, 창업과 관련해서는 실패했을 때 재기의 기회를 주는 형태로 가는 것이 필요하다는 생각입니다.

장홍근 청년창업 정책은 청년고용 대책과 질적으로 다른 성격의 정책이기 때문에 한 바구니에 넣어서 소화시키기에 곤란한 측면이 있다고 하셨는데, 글쎄요, 청년창업 관련해서 기존의 여러 고용·노동 관련 규제를 일정하게 예외로 해주는 선진국 사례들도 있잖아요? 그래서 그런 부분을 도입해야 한다는 주장도 있는 걸로 아는데, 그런 면에선 창업지원정책과 고용 대책이 연관된 측면도 있을 것 같습니다. 어쨌든 이한솔 위원님께서는 청년창업 정책은 창업 정책 나름대로 추진하고 청년고용 정책은 일자리를 늘리고 안정성을 높이면서 일자리 질을 개선하는 쪽에 방점을 두는 게 낫겠다는 말씀을 해 주셨습니다.

문유진 주변의 창업하는 사람들을 보면 창업 지원정책이 필요하긴 한 것 같아요. 과거에는

잘 망하게 하는 법을 정부에서 지원해줘야 한다는 이야기를 많이 했거든요. 그런 프로세스들이 많이 생겨나면서 도전해볼 수 있게 하는 기반이 만들어진 것 같아서 진보했다는 생각은 드는데, 아쉬움도 있습니다. 청년창업 지원이 39세에 끊기는 것에 대한 고민이 필요하다고 생각해요. 창업은 서너 번 해보면 시행착오로 성공할 확률이 높아진다고 하는데, 20대 후반에 창업을 하고 몇 번 실패하면 금방 39세가 지나버리거든요. 어느 순간 지원이 끊기면 그야말로 정글에 나가는 상황이 되는 거죠. 그리고 지금 시점에서 기술 창업이나 신산업 창업이 많이 생겨나고 있는데 정착할 수 있는 기반이 마련되면 좋겠어요. 그런데 규제도 너무 보수적이고 절차가 복잡하더라고요. 규제를 완화하라는 것이 아니라 정말 규제를 혁신해서 새로운 산업들이 잘 정착할 수 있는 토대를 마련하는데 좀 더 신경 썼으면 합니다.

장홍근 청년창업 지원이 39세로 상한이 돼 있는 문제를 지적하셨는데, 39세 이후에도 여러 가지 창업 지원 정책 프로그램이 있어요. 사실 창업 성공률을 분석한 연구들을 보면 오히려 회사에 다니면서 준비를 하고 나와서 창업을 했을 때, 기업 경험과 다양한 인적인 네트워크를 활용할 수 있어서 창업 성공률이 높고 존속기간이 늘어난다고 해요. 물론 창의적인 아이디어로 큰 부담 없이 창업을 하는데 있어서는 청년창업이 훨씬 더 활발하게 될 수가 있죠. 앞으로 정부의 규제는 좀 더 청년창업에 우호적이고 촉진하는 방향으로 개선될 필요가 있다는 현실적인 문제제기도 해주셨습니다.

김종진 최저임금 논쟁할 때도 가장 해결하기 힘든 게 OECD 평균의 2배가 넘는 26.1%의 자영업자 존재잖아요. 창업을 하라는 건 자영업자를 더 늘린다는 건데 생존율이 너무 낮아요. 사회적 협동시스템이 잘 돼 있는 유럽의 이탈리아 같은 나라와 달리 한국은 대기업 시장이 압도적으로 독과점 하는 구조에서 국가나 지방정부가 창업시장을 과하게 늘리는 건 우려가 됩니다. 구조 자체가 어느 정도 균형 있는 사회가 되면 다양한 청년의 자기모색이 가능한 데 한국은 외환위기 이후에 자영업 비율은 너무 높고 생존율은 너무 낮아요. 청년창업을 장려하려면 청년들한테 최소한 5년 동안 4명까지 생활임금 지원하고 사회보험료 부담해주면서 적어도 5년은 버팀목이 돼야 합니다. 그리고 R&D부터 인프라까지 지원해 줘야 합니다. ILO에서도 청년창업 지

원할 때는 재정과 비재정적인 부분을 같이 하라고 권고하고 있어요. 또 하나는 창업하는 청년 CEO에게도 노동인권교육, 착한 사용자로서의 교육도 필요하다고 봅니다. 창업하는 청년을 보면 중소기업 사장과 다름이 없는 발언에 깜짝 놀라요.

장홍근 예비창업자를 대상으로 하는 창업교육은 필수적으로 있어야 할 것 같아요. 노동인권교육뿐만 아니라 경영상 기본적으로 필요한 세금, 회계교육도 필요하지요. 나아가 기업가로서 지켜야할 책무에 대해서 기본적인 소양이나 법률교육이 있어야 한다는 주장에 전적으로 공감합니다. 자영업자 비율이 OECD 평균의 두 배나 되는, 다시 말해 전체적으로 보면 자영업자를 줄여야 하는 상황에서 창업지원 정책은 어떻게 나아가야 할 것인가에 대한 화두를 던지신 거 같습니다. 기왕 창업지원을 할 바에는 통 큰 지원을 해야 하는 게 아니냐는 얘기도 해주셨습니다. 적어도 몇 년 동안은 청년 벤처기업들이 인건비 부담에 쫓기지 않도록 통 크게 지원하고 관련 인프라도 확실하게 지원함으로써 창업 성공률을 높이는 방식으로 하자는 거죠? 동시에 전통적인 영세자영업 형태의 창업지원은 줄이고 기술혁신에 기반한 기술창업 지원 쪽으로 방향을 잡는 게 좋겠다는 뜻으로 이해하겠습니다.

조경선 청년들은 금융이나 회계적인 지식이 부족할 수도 있어서 예비 교육과 종합적인 지원이 다른 연령층에 비해서 더 필요하지 않을까 생각합니다. 특히 사회경험의 부족을 해결하기 위해 선배들을 연결시켜주는 등의 인적 네트워크 지원도 필요하지 않을까 합니다.

장홍근 한 산업이 처음에는 미미하게 시작해서 여러 장애물을 넘어 성장을 해나가고 그 다음에 절정기를 거쳐서 쇠퇴해가는 산업의 사이클이라는 게 있잖아요. 첫 걸음은 창업에서 시작되지요. 그런데 지난 몇 십 년 사이에 우리나라에서 창업률이 과거에 비해서 떨어지는 모습인데, 이건 미래 한국의 경제나 산업 생태계에 좋지 않은 시그널로 보입니다.

지금 우수한 청년들이 공공부문과 대기업, 그리고 국가의 면허성 자격으로 평생 일자리가 보장되는 로스쿨이나 의대 쪽으로 쏠리는 것은 경제의 역동적인 성장과 발전이라는 면에서는 우려할만한 소지가 있다는 생각입니다. 사실 일자리의 많은 부

분이 민간기업에서 나오기 때문에 청년창업을 포함해서 창업 쪽을 살펴본 것이고요.

마지막으로 청년고용과 사회적 대화 이야기를 나눠보죠. 국무총리실 청년정책조정위원회나 경제사회노동위원회 청년위원회에서 보듯이, 현 정부가 이전 정부와 달리 청년 정책, 청년고용 대책을 수립하는 과정에서 청년들이 적극적으로 당사자로서 참여할 수 있도록 하는 점이 두드러진 차이라고 할 수 있습니다. 청년고용 문제를 풀어나가기 위한 여러 주체들의 사회적 대화를 어떤 식으로 활성화해나갈 것인가에 대한 의견을 들어봤으면 합니다.

장홍근 경사노위 수석전문위원

코로나19 위기를
우리나라 사회적 대화의
숙제 풀어가는
기회로 변화시켜야

청년고용을 위한 사회적 대화의 의제는?

문유진 저는 사회적 대화기구 위원인데 한국의 사회적 대화가 뭘까 하는 생각을 가지게 됩니다. 발언 주체에 따라 발언의 힘이 동등하다고 느끼지 못했어요. 결국 아무리 다수가 동의하는 아젠다라 할지라도 노사가 합의되지 않거나 정부가 받아주지 않으면 안 되는 상황이죠. 그리고 모든 주체가 양보의 마인드로 참여하는 게 아니라 덜 뺏기겠다는 마인드로 참여한다는 인상을 많이 받았어요. 국가적 위기 상황에서 청년고용의 어려움을 푼다고 했을 때, 서로 주고받는 것이 부족하다는 생각이 들어요. 예를 들어서 정부에서는 타격받은 기업에 대해 세금을 감면해 주면서, 대신 청년고용을 보장하라고 기업에 요구하는 거죠. 노동계에서는 위기상황이니까 양보하지만 위기 타개 이후 노동자에게 이익이 되는 것을 내놓으라고 요구하는 이런 식의 3자 협상이 되는 구조가 되면 좋을 텐데 각개전투를 하고 있는 느낌을 받아서 아쉬워요.

청년대표로 사회적 대화에 참여하지만 사실 저는 내놓을 게 없는 주체인 거잖아요. 그럼에도 불구하고 사회적 대화에 참여시켰다는 건 분명 어떤 함의를 갖고 있고 어떻게든 목소리를 반영하겠다는 시그널일 텐데 그 구조 안에서 동등한 주체로서 인정받는다는 생각이 들지 않으니까 계속 그냥 요구만하는 사람이 되고, 다른 주체들은 방어적인 태세를 갖추게 되는 상황에 놓이게 되는 것 같아요. 현재의 사회적 대화는 누가 더 힘든지 대화를 하다가 끝나버리는 구도인데 앞으로는 협상의 자리라는 걸 인지하고 조금 손해를 보더라도 원하는 것을 각자 하나씩 쥐고 돌아갈 수 있는 구조가 만들어져야 하지 않을까 생각해요. 그래야 앞으로의 사회적 대화도 뭔가 진일보한 방향으로 나아갈 수 있지 않을까하는 생각이 들었어요.

그리고 경사노위에서 하는 사회적 대화에 참여하면서 좀 더 정보가 오픈되고 일반 시민들이 이 대화 과정을 볼 수 있는 것이 중요하다는 생각을 했어요. 누군가 계속 지켜보고 있고 그에 대해서 국민들이 활발하게 피드백을 할 수 있는 상황이 되면 자기의 이익을 관철시킬 때도 달라지지 않을까요. 모든 사람들을 설득시켜야 하면 더 논리구조가 탄탄해야 하고 설득의 과정이 있어야 하잖아요. 그런데 지금은 그냥 버티는 사람이 이기는 것 같아요. 그래서 버티지 못하게끔 정보 투명성과 참여를 늘려서 어떻게든 이 구조를 다듬어갔으면 한다는 게 저의 사회적 대화에 관한 희망사항입니다.

코로나19 이후 경사노위 2기 출범 본회의 때 대면회의가 열린 이후 한 번도 대면회의가 없었어요. 비대면회의도 아니고 다 서면회의였거든요. 글자로 나눈 대화는 대화라고 할 수 없지 않나요? 이런 위기상황일수록 오히려 더 자주 만나야 하지 않나 생각합니다. 제가 일자리위원회, 저출산고령사회위원회도 들어가는데 거긴 다 만나서 회의를 해요. 그런데 왜 사회적 대화만 만나서 대화를 못 하는 걸까 하는 생각이 들어요.

장홍근 지금 국회에서는 모든 회의를 인터넷으로 생중계하고 나중에 다시보기도 할 수 있도록 오픈을 해두고 있잖아요. 그런데 그게 그렇게 오래되지 않았어요. 그 전에는 속기록만 남았지 국회의원끼리 회의를 했죠. 그 때보다 나아졌죠. 사회적 대화 정보가 좀 더 공개되고 일반 국민들이 사회적 대화 기구에서의 회의 모습을 볼 수 있도록

하면 좋겠다고 하셨는데 앞으로 가능하지 않을까요? 그렇게 되면 사회적 대화 참여자들이 더 긴장하고 준비된 회의를 하게 되겠죠. 사회적 대화라는 공론장에서 청년고용은 어떻게 논의가 될 수 있을까요?

이한솔 사회적 대화의 주제나 원칙을 명확히 했으면 좋겠다는 생각을 계속 합니다. 오늘도 청년고용과 관련해서 얘기를 하는데 창업과 일자리가 혼재되어 있어요. 저는 그것 자체가 주제가 명확하지 않다고 보는 거예요. 청년고용과 관련된 사회적 대화를 한다면 양질의 일자리가 어떻게 하면 청년들에게 잘 안착되게 할 것인지만 두고 이야기를 해야지 여기에 창업을 붙이는 게 적절하지 않다고 봅니다. 주제가 명확해지면 같이 참여를 하더라도 당사자 그룹과 자문 그룹이 명확해지겠죠. 어떤 주제에서는 플랫폼이나 프리랜서처럼 비정형노동에 있는 사람들이 당사자가 되어 이들을 중심으로 사회적 대화가 꾸려지게 되겠죠. 일터의 문화에 대한 문제들을 해결한다면 또 거기에 당사자성을 느끼는 사람들 중심으로 모으면 되는 거죠. 그래서 주제, 당사자, 원칙 이런 것들이 명확해질 필요가 있다고 생각합니다. 이번에 중대재해처벌법 통과되는 과정을 보면 같은 테이블에 재계 사람들을 불러 놓고 토론을 시키는 거예요. 그건 전혀 다른 문제거든요. 기업 안전은 기업 안전대로 챙기는 가운데 재계가 힘든 점이 있다면 그 돌파구를 따로 마련해주면 되는데, 여기에 재계를 당사자로 참여시키니까 엉뚱한 얘기가 계속 되는 거죠. 우리가 아무리 성숙하게 토론을 한다고 해도 사회적 대화 주제가 중첩되면 적절한 공론의 장이 형성되기는 어렵기 때문에 청년고용과 관련된 사회적 대화도 주제가 명확해졌으면 하는 바람이 있습니다.

장홍근 청년고용을 위한 사회적 대화의 주제, 원칙 그리고 주체를 명료하게 하는 것이 무엇보다 중요하다, 그리고 적어도 청년고용과 관련된 사회적 대화는 양질의 일자리들이 더 많이 청년들에게 안착될 수 있도록 하는 방향성을 분명히 가지고서 거기에 걸맞은 주제와 참여주체들로 사회적 대화의 틀을 꾸리는 것이 무엇보다 중요하다는 말씀이시죠?

조경선 청년고용 활성화를 위해서는 신규채용 확대가 필요하기 때문에 노사의 참여 등 사회적 대화가 중요한 과제라고 봅니다. 이 과정에서 단기적인 주제와 장기적인 주제

가 같이 논의가 됐으면 좋겠어요. 단기적 주제의 경우 코로나19 위기상황이 워낙 급박하니까 이걸 극복하기 위해 어떤 정책이 필요한지 논의하는 사회적 대화가 있어야 할 것 같습니다. 장기 주제는 코로나 이후의 시대변화에 대응하는 것이 필요하지 않을까 합니다. 비대면 디지털 사회로의 전환이 예전에는 먼 미래의 일로 여겨졌는데 이제는 빠르게 다가오고 있어요. 이 과정에서 양극화 등이 나타날 텐데 그런 걸 장기적 과제 차원에서 의제를 설정하고 단기 과제와 맞물려서 논의를 진행하면 어떨까 합니다.

김종진 작년 코로나19 위기극복을 위한 노사정 사회적 대타협이 이루어졌는데, 노사정이 청년 의제를 가지고 사회적 협약을 추진할 여지는 아직도 있다고 생각합니다. 대표적으로 노동시간 단축과 일자리 문제를 적극적으로 모색해야 한다고 봅니다. 공공기관과 대기업은 현재 청년고용과 관련하여 더 많은 사회적 책임을 져야 할 것 같아요. 최근 IT, 유통, 금융기업들은 지난 2년 사이 막대한 영업

이익에도 불구하고, 전년 수준의 고용을 한다는 건 사회적 책임을 다하지 못하는 거라고 봅니다. 청년 의무고용 할당제도 지키지 않는 공공기관이 26개나 됩니다. 코로나 위기 극복을 위해 대기업과 공공기관 중심으로, 주 4일까진 아니더라도 32시간제 도입과 청년 일자리 창출 등을 논의하는 의제도 생각해 볼 수 있죠.

2020년 8월 ILO와 OECD 보고서에서는 코로나19 이후 불평등한 4개 집단으로 꼽았는데요. 자영업과 비정규직이 첫 집단이고, 비공식노동자, 청년, 여성이었습니다. 여성 청년, 비정규직 청년, 프리랜서 청년은 불평등이 더 심하겠죠. 'K자 회복' 극복을 위한 사회적 논의를 노사정이 모색해 봐야 할 것 같고, 노동계는 사회적 연대기금을 국가와 자본에 과감하게 요구도 생각해 볼 수 있다고 봅니다. 코로나19 시기 자원 배분의 공정성과 노동 감수성 등이 함께 연계되지 않은 논의들로 세대 갈 논쟁이 심각한 요즘, 여러 해법들이 논의되면 좋겠습니다.

정책적으로 보면, 코로나19 위기 시기 공공부문에서부터 녹색 일자리로의 전환이 필요하다고 봅니다. 개인적으로는 서울시가 추진하는 민간기업 맞춤형 뉴딜일자리 사업을 한국형 청년참여소득이라고 볼 수도 있을 것 같아요. 서울시가 청년에게 일 경험과 직업역량배양 경험을 제공하는 사업인데요, 1~3개월 직무교육을 진행한 뒤 3개월간 인턴으로 근무하게 지원합니다. 교육기간에는 하루 2만 원의 교육수당을 받을 수 있고, 인턴 기간 중에는 서울형 생활임금(시간당 1만523원)이 적용된 월 222만 원을 급여로 받게 됩니다. 4대 사회보험 역시 의무적으로 가입됩니다. 서울형 뉴딜 일자리는 총합 23개월까지 지원됩니다. 그리고 프랑스식의 시민활동 계좌제나 직업활동 계좌제를 도입했으면 합니다. 우리의 내일배움카드와 비슷한 거예요. 만 15세가 넘으면 사회보험 아이디카드에 500유로 정도를 넣어주거든요. 자기 필요에 의해 인출해서 교육훈련 등에 활용할 수 있습니다. 변화한 노동시장 흐름에 맞게 직업활동 계좌제 같은 것도 한국형으로 검토해봤으면 해요. 그리고 비경제활동인구 중 심신장애가 증가한 것으로 고려해보면, 코로나 블루까지 고려하여 마음건강 영역은 고민이 필요합니다. 핀란드 청년보장제는 4개년 계획인데. 작년 봄에 발표했습니다. 정책 중에는 고립청년의 마음치유가 과제로 적시돼 있어요. 예전 제가 아르바이트 청년들과 인터뷰를 하면 근로계약서 안 쓰고 최저임금 안 지키는 것에 대해서 그

들은 분개했어요. 그런데 지금은 인터뷰하면서 힘들어서 우는 청년들이 늘었어요. 정책적으로 심도 있게 봐야할 영역으로 고민해볼 시점인 것 같습니다.

장홍근 코로나19 사태를 우리나라 사회적 대화의 숙제를 풀어나가는 물실호기(勿失好機)로 삼았으면 좋겠습니다. 이 좋은 기회를 놓치지 말고 위기를 기회로 변화시켰으면 좋겠다는 거죠. 노동시간 단축을 통해서 일자리를 창출하는 사회적 대타협, 코로나19로 촉발된 경제사회적 격차의 심화, 양극화 문제를 사회연대기금 형태로 노사정이 공동 출연해서 헤쳐나갈 수 있는 기반을 마련하는 것, 그리고 프랑스의 시민활동 계좌제를 참조해서 임금근로자, 고용보험가입자가 아니더라도 능력개발 기회를 주자는 말씀을 해주셨습니다. 이제는 정말 평생직장 시대는 사라지고 있죠. 더 나아가서는 평생직업 시대도 과거의 유물이 되다시피 하면서 한 사람이 생애 직업 경력을 유지해나가면서 여러 개의 직업을 거쳐 가거나 심지어 하나의 시기 안에 멀티 잡을 수행해야 하는 상황이 되었죠. 이럴 때 각자가 필요로 하는 능력개발 기회를 제약이나 부담 없이 정부가 지원하는 것은 더 이상 정부의 시혜가 아니라 정부가 해야 할 의무가 아닌가 싶어요. 또 일자리로 고통 받고 어려움에 처해있는 청년들의 마음건강을 사회적인 차원에서 돌보는 노력이 필요하다는 새로운 과제도 제기해주셨습니다. 청년위원회에서 실시한 코로나19 위기에 따른 청년고용 실태조사에서도 우울감 척도로 측정한 결과를 보면 상당히 위험한 수준으로 다가가고 있다는 게 드러났죠.

지금의 청년고용 문제는 오랜 시간을 거치며 형성된 겁니다. 그 뿌리를 보면 60년대부터 시작된 한국경제의 고도성장체제가 80~90년대를 지나면서 2010년대 들어 저성장 체제로 이행한 데서부터 찾을 수 있죠. 그 과정에서 90년대 중반을 거치면서 우리사회가 정보화 사회로 바뀌었고, 노동운동도 사회적인 시민권을 획득해나가면서 노사관계의 지형도 바뀌었죠. 그러다가 1998년에 외환위기를 맞았구요. 2008년에는 글로벌 금융위기도 겪었습니다. 한국의 산업구조도 첨단산업 중심으로 바뀌었고 교육훈련, 인력공급도 여러 가지로 변화가 있었던 건 사실이죠. 작년에는 코로나19라는 전혀 예상치 못한 사태가 엄습해왔고 그것이 생각했던 것보다 훨씬 더 오랫동안, 그리고 굉장히 깊게 우리들의 삶과 경제, 노동시장 전반에 걸쳐서 영향을 미치고 있어요. 여기서 가장 큰 피해를 입고 있는 집단이 바로 청년층입니다.

오늘 우리가 청년고용과 사회적 대화라는 주제로 청년고용, 청년 일자리 문제의 현상과 원인을 진단하고 청년고용 정책의 특징, 성과와 한계에 대해서도 의견을 나눴습니다. 또 청년고용 문제를 풀기 위한 사회적 대화를 원활하게 하기 위해서 우리가 어떤 주제를 다루고 어떤 자세로 임해야 될 것인가에 대해서도 두루 살펴보는 귀한 시간을 가졌습니다.

우보 민태원 선생이 쓴 '청춘예찬(靑春禮讚)'이라는 수필이 있는데, 거기 보면 청춘은 역사를 움직이는 동력이라고 이야기하고 있어요. 그러면서 청춘을 움직이는 것은 결국 현실을 넘어서고자 하는 이상(理想)이라고 말합니다. 그리고 그것이 바로 청춘의 특권이라는 겁니다. 청년세대는 여전히 자신들만의 고유한 꿈과 이상을 가지고 있는 세대라고 생각합니다. 현재 우리가 어려운 상황에 처해있지만 각자 자기가 선 자리에서 나름대로 최선을 다하고 있습니다. 오늘 이 자리가 우리 청년들의 일자리 어려움을 헤쳐나가는 지혜를 찾는 데 조금이라도 도움이 되는 그런 시간이 되었길 바라면서 오늘 대담을 마치도록 하겠습니다. 귀한 시간을 내주신 참석자 여러분께 진심으로 깊이 감사드립니다.

03 〉 사회적 대화 논단

• 정규직 전환을 위한 공공기관 자회사 제도의 발전방안

이종수 노무법인 화평 공인노무사

(2020년 공공기관 자회사 운영실태 평가위원회 위원)

• 자영업자 고용보험 확대의 과제

남재욱 한국직업능력연구원 부연구위원

• 유연하고 조정된 단체교섭체계로의 전환 가능성과 그 성과

조현민 경사노위 전문위원

| 사회적 대화 논단 |

정규직 전환을 위한 공공기관 자회사 제도의 발전방안

이종수 노무법인 화평 공인노무사(2020년 공공기관 자회사 운영실태 평가위원회 위원)

1. 서론

공공부문 정규직화 정책은 1990년대 신자유주의적 흐름속에 정부와 공공부문에서 진행된 외주화 정책과 관련된다. 당시 공공부문 조직과 인력의 외주화 정책은 비정규직을 양산하고 사회양극화를 가속화 한다는 비판에 직면해야 했다. 결국 노무현 정부는 공공부문 비정규직의 정규직화 정책을 추진하게 되었고, 이명박 정부와 박근혜 정부를 거쳐 문재인 정부에서도 계속되었다. 다만 문재인 정부의 공공부문 정규직화 정책은 직접고용 기간제 근로자뿐 아니라 파견·용역직 등 공공부문에 들어와 있는 간접고용 근로자들을 그 대상으로 했다는 점에서 큰 차이를 보였다. 즉 이전 정부의 경우 공공부문 정규직화 정책에서 간접고용 근로자들을 제외하였으나, 문재인정부는 파견·용역직을 정규직전환 정책 대상에 포함하였다.

한편 2017년 공공부문 정규직 전환 가이드라인에 따르면, 정규직전환 모델은 기관 유형별로 다르게 제시되었는데, 자회사 방식은 공공기관·지방공기업이 선택할 수 있는 방식이며, 중앙부처, 교육기관, 자치단체는 직접고용 또는 공단으로만 전환할 수 있도록 하였다. 정부가 발표한 정규직 전환 추진 실적자료를 보면, 2020년 12월 말 기준으로 파견·용역직중 '자회사' 방식으로 전환된 인원은 49,709명으로 전체 정규직전환 인원의 25.8% 수준(파견·용역직중 정규직 전환인원의 41.4%)이다.

2017년 정부의 정규직전환 방침이 발표된 시점을 전후로 자회사 방식의 정규직 전환을 둘

러싸고 여러 논의가 이루어졌다. 전국공공운수사회서비스노조의 경우 파견·용역직을 모기관으로 직접 고용해야 한다고 주장하면서, 자회사 방식을 선택할 경우 임금과 노동조건이 낮아지고 고용이 불안할 수 있는 점, 원·하청 공동교섭권이 보장되지 않는 점, 불필요한 관리기구가 존재하고 비용이 발생하는 점, 불법파견 시비로 업무효율성이 낮은 점, 모·자회사 분리로 안전문제가 발생할 수 있는 점을 지적하였다. 조합원의 고용안정과 처우개선을 기대했던 노조로서 당연한 반응이었다.

다만 공공기관 자회사가 대부분 모기관의 100% 출자로 설립되기 때문에 구조적으로 고용안정이 가능하고, 정부가 의지를 갖고 추진한다면 처우개선도 가능하다고 볼 수 있다. 그동안 파견·용역직으로 겪어야 했던 고용불안에서 벗어날 수 있고, 처우가 일부 개선될 수 있다는 점에서 자회사로 정규직 전환에 대한 긍정적 평가가 가능했다(남우근, 2019). 무엇보다도 공공부문 비정규직을 정규직화 할 때 직무와 시장 상황이 다른 상황에서 직접고용만을 고집하기 어려운 점(배규식, 2017), 공공기관 정규직 노조가 직접고용을 반대할 경우 자회사 방식이 대안으로 고려될 수 있는 점(조혁진 외, 2020) 등 현실적 이유도 고려될 필요가 있었다.

따라서 정부는 자회사 방식을 강제하거나 반대로 엄격하게 규제하기보다 노·사·전협의체 결정을 존중하면서 파견·용역직을 자회사로 전환 후 자회사 운영상 문제점을 파악하고 개선을 유도하는 정책을 추진하는데 중점을 둔 것으로 보인다. 이하에서는 공공기관의 정규직전환 방식으로서 자회사운영에 대한 정부의 그간 모니터링과 개선 대책을 살펴보고, 2020년 10월 최초 시행된 '자회사 운영실태 평가'의 결과를 통해 앞으로 자회사제도의 발전을 위한 정책적 시사점을 제시한다.

2. 정부의 자회사운영 개선 대책

1) 2018년 「바람직한 자회사 설립·운영 모델(안)」

정부가 2018년 12월 발표한 「바람직한 자회사 설립·운영 모델(안)」(이하 '자회사 모델안')은 공공부문 정규직전환과 관련하여 최초로 자회사 설립 및 운영에 관한 가이드라인을 제시했다

는 점에서 의미가 있다.

2017년 7월 20일 발표된 「공공부문 비정규직 정규직 전환 가이드라인」에서 정부는 "자회사 방식을 채택한 경우 용역 형태의 운영 지양, 전문서비스 제공 조직으로 실질적 기능을 하도록 조직 구성 및 운영"한다고 밝혔으나 자회사 방식의 전환이 정당성을 확보할 수 있는 기준과 그 구체적인 내용이 제시되고 않았다는 각계의 비판(참여연대, 2017), 그리고 개별기관의 사정과 여건이 다른 상황에서 공통된 기준이 없이 자회사 전환으로 인한 현장의 노·사 및 노·노간 갈등이 발생하는데 대한 대응으로 볼 수 있었다. 정부의 자회사 모델안은 자회사 설립·운영의 방향으로 안정성과 공공성의 확보, 독립성과 책임성의 조화, 전문성 확보 지향 등 세 가지를 제시하였다.

표 1 「바람직한 자회사 설립·운영 모델안」 주요 내용

구분	주요 내용
안정성·공공성 확보	공공성과 종사자 고용안정이 담보되는 지속가능한 조직 ▶자회사 설립·위탁 근거 마련 ▶지속적인 수의계약 보장 ▶모회사 100% 출자
독립성·책임성 조화	자회사 경영 독립성은 최대한 보장, 모회사와의 소통·연계는 강화 ▶노사 간 협력관계 구축 및 경영 투명성 확보(노사협의회 활성화, 노동이사제 도입 검토 등) ▶모·자회사 공동협의회 등 업무협력을 위한 협의체 운영 ▶사내근로복지기금 공동 활용 등 공동 근로조건 개선을 위한 조치
전문성 확보 지향	종사자에 대한 서비스 역량강화와 합리적 임금·승진체계 구비 ▶교육훈련 등 서비스 역량강화 노력 ▶합리적 임금·승진체계 설계

자료 : 고용노동부(2020).

2) 2020년 「공공기관 자회사 운영 개선대책」과 평가제도 도입

정부가 2018년 제시한 자회사 모델(안)에도 불구하고, 자회사 소속 직원들의 처우개선이 미흡하고, 단순 용역회사에 불과하다는 비판이 꾸준히 제기되었으며, 이에 따라 「자회사 모델안」에 따라 운영되는지 여부를 2019년 한국노동연구원이 전수 조사하게 되었다. 그 결과를 보면, 임금과 복리후생 수준의 개선이 확인되지만, 자회사 설립의 근거가 마련되지 않거나 자본금 규모가 적고 노무비 산정 시 시중노임단가를 적용하지 않는 등 상당수 모기관이 자회사를 여전히 용역업체 수준으로 이해하고, 통제와 감독의 대상으로 보는 것으로 확인되었다.

이에 따라 2020년 「공공기관 자회사 운영 개선대책」은 자회사 모델안 이행을 위한 14개 세부사항을 제시하면서 그 이행 여부를 확인하기 위해, 모기관으로 하여금 2020년 상반기중 자회사 설립근거 마련, 부당·불공정 계약 시정, 경영협약 체결 등 이행실적을 비정규직 TF에 제출하도록 하였고, 2020년 하반기에 이행 여부 점검 및 평가를 진행하고 그 결과를 2021년 상반기 공공기관 경영평가에 반영하기로 하였다.

정부가 2020년 발표한 '공공기관 자회사 운영 개선대책'에 14개 세부사항(대책)이 포함되었으며, 이를 토대로 2020년 하반기 자회사 운영실태 평가에서는 11개 평가지표를 선정하여 평가하게 되었다. 평가대상 기관은 1단계(2017년)·2단계(2018년) 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인」에 따라 정규직 전환방식을 '자회사'로 선택한 모기관(72개소)이며, 여기에는 모기관이 이미 설립된 자회사로 정규직 전환을 추진한 경우도 포함되었다. 평가대상 기간은 자회사 설립일(법인등기설립일)부터 2020년 8월 말까지의 자회사 운영실태이며, 평가기간은 2020년 10월부터 11월까지로 하였다. 정부는 그 결과를 2020년도 공공기관 경영평가 등에 반영하기로 하였다. 평가방법은 모기관이 제출한 보고서를 토대로 한 서면평가방식이었고, 면접조사 등 실사는 진행되지 않았다. 평가위원은 고용노동부예규인 '자회사 운영실태 평가위원회 운영규정'에 따라 10명의 전문가로 구성되었다.

표 2 공공기관 자회사 운영실태 평가지표

평가 범주	단위 평가지표	비고
안정성과 공공성의 확보	① 자회사 설립·위탁 근거 마련 (10점) ② 적정 자본금 출연, 설비 이관 등 (10점) ③ 수의계약 개선 (20점) ④ 부당·불공정 계약 시정 (20점)	① 경영계약 ② 경영계약 ③ 경영계약 ④ 경영계약
독립성과 책임성의 조화	⑤ 모·자회사 경영협약 체결 (10점) ⑥ 모·자회사 노사공동협의회 설치·운영 (10점) ⑦ 노사 간 협력관계 구축 및 경영 투명성 확보 (10점) ⑧ 사내근로복지기금 공동 활용 장려 (10점) ⑨ 자회사 예산에 대한 모기관 책임 강화 (10점)	⑤ 경영계약 ⑥ 인사노무 ⑦ 인사노무 ⑧ 인사노무 ⑨ 경영계약
전문성 확보 지향	⑩ 자회사 운영의 전문성 제고 방안 추진 (10점) ⑪ 합리적 인사관리 및 제도 추진 (10점)	⑩ 인사노무 ⑪ 인사노무

자료 : 고용노동부(2020).

3. 2020년 자회사 운영실태 평가결과[1)]

1) 경영계약 분야

'자회사 설립 위탁근거 마련'(지표1)은 개별 법령 또는 모기관 정관에 자회사 설립·위탁 근거를 마련했는지 여부, 설립·위탁 근거가 있는 경우 위탁사업 내용이 구체적으로 명시되었는지 여부 등을 중심으로 평가하였다. 그 결과 모기관 72개소 중 47개소는 설립·위탁 근거를 마련하였고, 25개소는 근거없이 설립·운영한 것으로 나타났다. 또 설립 근거 마련 47개소 중 35개소는 정관에 규정되어 있고, 12개소는 법령에 규정하였다.

'적정 자본금 출연 및 설비 이관 등'(지표2)은 자회사의 자본금 규모 및 모기관 출자 비율, 주요 설비의 자회사 이관 실적 등을 주로 평가하였다. 그 결과 모기관 72개소에서 설립·운영 중인 자회사 자본금은 평균 7.4억 원으로 나타났다. 출자비율과 관련하여 72개 모기관 중 66개소는 자회사에 100% 출자하였고, 3개소는 일부 출자(95%, 90%, 75%), 3개소는 미 출자(타기관으로 자회사 전환 기관)한 것으로 나타났다.

'수의계약 개선'(지표3)은 모기관이 자회사와의 위탁계약을 단일 통합계약으로 전환했는지 여부 등을 평가하였는데, 모기관 72개소 중 64개소는 통합계약으로 전환하였고, 8개소는 아직 전환하지 않은 것으로 나타났다. 또한 통합계약 전환 64개소 중 44개소는 단일 계약으로 통합이고, 20개소는 복수 계약 통합이며, 미전환 기관 모두 통합계약으로 전환계획을 수립하고 있었다. 노임단가 적용 관련 '예정가격 산정 합리화' 평가결과를 보면, 모기관 72개소 중 36개소는 예정가격 산정 시 노임단가 항목의 원가계산가격을 100% 적용하고 있으며, 36개소는 100%에 미달하는 것으로 나타났다.

'부당·불공정 계약 시정'(지표4) 관련하여 부당·불공정 조항을 개선하기 위한 노력과 성과를 평가했으며, 평가결과 부당·불공정 조항이 전반적으로 많이 시정되었으나 일부 부당·불공정 사례 및 개정된 계약 규정 미반영 사례 등이 존재하는 것으로 나타났다. '모·자회사 경영협

1) 한국노동연구원(2021)을 참조함

약 체결'(지표5)과 관련하여 모·자회사간 경영협약을 체결하였는지 여부, 체결한 경우 경영협약 내용이 충실한지 여부를 주로 살펴보았으며, 그 결과 모기관 72개소 중 40개소가 자회사와 경영협약을 체결하였고 32개소는 미체결인 것으로 나타났다. '자회사 예산에 대한 모기관 책임 강화'(지표9)는 필수적 수준의 행정지원 여부, 적절한 관리비·이윤의 보장 여부 등을 평가하였으며, 적절한 관리비·이윤 보장과 관련하여 72개소 중 6개소가 국가계약법 시행규칙(제8조)에 따른 총 계약금액 중 일반관리비와 이윤의 최대비중(각각 9%, 10%)을 보장하였으나 나머지 모기관들은 일반관리비와 이윤의 최대비율을 보장하지 않는 것으로 나타났다.

2) 인사·노무 분야

'모·자회사 노사공동협의회 설치 운영'(지표 6)에서는 모·자회사 노사공동협의회를 설치했는지 여부 등을 평가하였는데, 72개 모기관 중에서 27개 기관은 모·자회사 공동협의회를 설치하였고, 45개 기관은 미설치하였으며 그 중 15개 기관은 설치를 추진 중이었다. '노사 간 협력관계 구축 및 경영투명성 확보'(지표 7)에서는 자회사의 노사협의회 설치 및 운영 여부를 주로 평가하였으며 72개 모기관 중에서 65개 기관의 자회사는 노사협의회를 설치했고 7개 기관의 자회사는 미설치하였다.

'사내근로복지기금 공동 활용 장려'(지표 8)에서는 모기관의 사내근로복지기금을 활용하여 자회사 노동자의 복리후생 증진 여부를 주로 평가하였으며 72개 모기관 중에서 15개 기관은 모기관의 기금을 활용하여 자회사의 복리후생을 지원하고 있었고, 57개 기관은 지원실적이 없었는데 대부분은 사내근로복지기금이 설치되어 있지 않은 기관이었다. '자회사 운영의 전문성 제고 방안 추진'(지표 10)에서는 자회사 노동자의 교육훈련 등을 위한 모기관의 인력과 예산 지원 여부, 자회사 노동자의 커리어 경로 개발 및 제도 시행을 위한 모기관의 노력 정도 등을 주로 평가하였는데, 일부 기관을 제외한 대부분의 기관 실적이 미흡했는데, 이는 자칫 불법파견 논란으로 이어질 것을 염려한데 기인한 것으로 보였다.

마지막으로 '합리적 인사관리 및 제도 추진'(지표 11)에서는 노동자 인사관리규정 및 공공부문 비정규직 사전심사제 준용을 위한 노력과 성과, 공정한 CEO 선발을 위한 공정성 제고 장치 도입 및 실시 여부, 합리적 임금체계 개편 및 적정수준 임금 지급을 위한 노력과 성과 등

을 주로 평가하였는데, 72개 모기관 중에서 29개 기관은 비정규직 사전심사제를 도입하고 있었으며, 43개 기관은 미도입하였는데, 도입한 29개 기관 중에서 제도화한 기관은 26개이고 모기관의 제도를 준용하는 기관은 3개로 나타났다.

4. 자회사 대책에 대한 평가와 제언

1) 정부의 자회사 대책에 대한 평가

2017년 공공부문 정규직전환 정책에 따라 많은 파견·용역직 노동자들이 공공기관에 직접 고용 또는 자회사로 전환되면서 고용안정을 확보하게 되었다. 2020년 12월 말 기준으로 파견·용역직중 정규직 전환자(12만 명)의 57.1%가 행정기관 또는 공공기관에 직접 고용되었고, 파견·용역직중 정규직 전환자의 41.4%는 자회사로 고용되었다. 1997년 IMF 경제위기 이후 진행되었던 공공부문 비핵심분야의 외주화 정책으로 파견·용역업체에 간접 고용되어 고용불안과 열악한 처우로 고통받던 노동자들이 2017년 이후 공공부문 또는 공공기관 자회사 소속의 신분을 얻게 되었다는 점에서 정부의 정규직전환 정책을 일단 긍정적으로 평가할 수 있다. 정부의 파견·용역직에 대한 정규직 전환 정책을 전반적으로 긍정 평가하더라도, 과연 '자회사 전환' 방식이 불가피한 방식이었는지, 자회사 전환이 또 다른 용역회사에 불과한 것은 아닌지 등의 논쟁은 여전히 진행중이며, 앞으로 자회사제도를 어떻게 발전시켜 나가느냐에 따라 현 정부의 정규직전환 정책에 대한 평가가 달라질 수 있을 것이다.

한편 2020년 최초 실시된 자회사 운영실태에 대한 평가 결과는 그다지 긍정적이지 않다. 위에서 살펴본 운영실태 평가결과는 100점 만점으로 환산할 때 평균 50.4점에 불과하다. 모기관 유형별로 살펴보면 준정부기관(57.8점), 공기업(54.9점), 지방공기업(51.5점) 순으로 전체 평균보다 높은 반면, 기타공공기관(39.0점)과 공공기관 자회사(26.8점)는 전체 평균 미만으로 나타나서 기타공공기관과 공공기관 자회사를 모기관으로 둔 자회사에 대한 관심과 개선대책이 요구된다. 다만 이번 자회사 운영실태 평가가 파견·용역직을 자회사로 전환한 후 최초 평가라는 점, 그리고 이번 평가결과를 토대로 모기관의 개선노력을 요구할 수 있게 되었다는 점에서 다소 위안을 삼을 수 있을 것이다. 차년도 평가부터는 전년도 대비 개선정도 등을 평가에

반영할 것이기 때문에 평가지표를 어떻게 설계하느냐에 따라 상당한 개선의 여지가 있을 것으로 보인다.

2) 제언

우선 자회사 운영실태 개선 정도를 평가한 결과에 따라 평가대상인 모기관에 실질적인 베네핏 또는 페널티를 적용하는 등 평가제도 전반에 대한 개편이 필요하다. 효과적인 성과관리 제도가 정부기관의 수준을 향상시킬 수 있기 때문에(Wholey & Hatry, 1992), 자회사 문제를 해결하는데 있어서도 유용한 평가제도를 정립하는 것이 중요하다. 2020년 자회사 평가에서는 모기관의 자회사 운영에 대한 종합적이고 정성적 평가지표가 활용되지 못했으며, 자회사 모델안이 제시한 대책이 어느 정도 시행되는지를 파악하는 수준의 단순한 평가지표가 사용되었다. 또 자회사 평가결과를 기획재정부 공공기관 경영평가단에 보내서 그 평가결과에 일부 반영하는 방식을 취하다보니 모기관들이 자회사 평가결과를 소홀히 한 측면도 있었다. 향후 자회사 평가지표를 계량지표와 비계량지표로 구분하고, 비계량지표의 경우 평가위원의 정성적 평가가 가능하도록 지표를 강화할 필요가 있으며, 평가결과를 기획재정부 등 각 경영평가단에 보낼 때 반영비율을 확대하는 등 실질적인 페널티 또는 베네핏을 줄 수 있도록 개선이 필요하다.

둘째 모기관 및 자회사 사용자가 노조와 관계에서 일정하게 공동사용자책임을 부담하도록 하고 이를 평가지표에 반영할 필요가 있다. 이미 기존 자회사 평가지표에 모 ·자회사 노사공동협의회 설치 ·운영(10점), 사내근로복지기금 공동 활용 장려(10점), 자회사 예산에 대한 모기관 책임 강화(10 점)와 같은 지표가 포함되어 있으나 평가결과 모·자회사 노사공동협의회의 경우 72개 모기관중 45개소가 설치하지 않는 등 모기관이 노사관계 측면에서 자회사에 대한 관심과 지원이 취약한 것으로 나타났다. 따라서 모기관의 자회사 운영에 대한 관심과 지원이 확대되도록 지표를 재설계하고, 다른 한편으로 모·자회사 노동조합과 사용자들이 모여 집단교섭을 통해 자회사 노동자들의 처우개선에 진전을 이룰 수 있도록 제도화가 필요할 것이다.

셋째 모기관의 자회사 경영상황에 대한 공시의무를 강화할 필요가 있다. 현재 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO) 또는 모기관 홈페이지에서 자회사 운영에 관한 경영정보 공시가 충

분히 이루어지지 않으며, 자회사 경영정보를 공시한 경우에도 단순한 기관소개나 사업 안내 수준에 불과한 경우가 많다. 모기관들이 자회사 운영실태를 상세히 공시한다면 모기관 경영 투명성을 높일 뿐 아니라 사회적 압력을 통해 자회사 운영의 안정성과 독립성, 전문성을 강화하고, 자회사 노동자들의 처우개선에도 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

고용노동부(2020), 「공공기관 자회사 운영실태 평가 설명회자료」.

권순원·오계택(2018), "공공기관 자회사 설립의 방향과 과제", 『고용·노동브리프』(제83호), 한국노동연구원.

남우근(2017), "사례를 통해 본 간접고용 전환 현황과 함의", 「간접고용 문제 올바른 해법찾기 토론회 자료집」, 전국민주노동조합총연맹.

남우근(2019), "자회사 전환 어떻게 볼 것인가", 『비정규 월간』(통권139호), 한국비정규노동센터.

이정희(2017), "공공부문 비정규직 정규직화 쟁점과 과제", 「월간 노동리뷰」(7월호), 한국노동연구원.

조혁진·박명준·정흥준·임주환(2020), 『공공기관 자회사의 도입 및 운영 쟁점과 개선방안』, 한국노동연구원.

참여연대 노동사회위원회(2017), 「논평 : 공공부문 비정규직의 정규직 전환의 명확한 원칙과 구체적인 기준이 필요하다」

한국노동연구원(2021), 「자회사 정책성과 토론회 자료집」.

Joseph S. Wholey & Harry P. Hatry(1992), "The Case for Performance Monitoring". Public Administration Review. pp.604-610.

| 사회적 대화 논단 |

자영업자 고용보험 확대의 과제

남재욱 한국직업능력연구원 부연구위원

코로나19와 전국민 고용보험

코로나19 위기는 여전히 진행 중이지만, 이 위기가 우리에게 남긴 중요한 과제 중 하나가 노동문제라는 것은 매우 분명하다. 한국은 감염병 위기에 비교적 잘 대응했다는 평가를 받았지만, 노동시장 측면의 대응에서는 그렇지 못했기 때문이다. 일자리에 대한 코로나19 충격의 불균등한 배분에서는 한국의 노동시장 분절 문제가 다시 한번 떠올랐으며, 경제적 충격으로부터 '필수노동자', '플랫폼노동자', '영세자영업자'들을 보호할 수 있는 사회적 보호 장치가 매우 부실하다는 것도 확인되었다.

지난해 노동과 복지 영역에서 가장 활발한 아젠다 중 하나였던 "전국민 고용보험"은 이와 같은 배경에서 등장했다. 코로나19 위기는 정규직보다는 비정규직에게, 임금근로자보다는 비임금근로자에게 더 큰 영향을 미쳤지만, 고용보험은 정반대로 비정규직보다는 정규직을, 비임금근로자보다는 임금근로자를 보호하고 있기 때문이다. 전국민 고용보험 논의는 특히 비임금근로자가 경제위기에서 겪는 어려움에 주목하여 이들을 보호하기 위한 대안으로 제시되었다.

전국민 고용보험 논의는 일정한 성과를 거두어 지난해 12월 모든 취업자를 실업급여로 보호한다는 취지의 「전국민 고용보험 로드맵」(2020. 12)이 발표되었다. 그리고 단계적 적용범위 확대의 첫 단계로 산재보험 가입 직종의 특수형태근로종사자를 2021년 7월부터 고용보험의 의무가입대상으로 포괄할 예정이다.

그러나 정부의 전국민 고용보험 추진방안은 일부 특고를 제외한 비임금근로자, 특히 진성 프리랜서나 자영업자를 포괄하는 부분에서는 아직도 모호한 방향만 제시하고 있다. 이 글에서는 이와 같은 배경에서 모든 취업자를 대상으로 하는 고용보험 실현을 위한 과제를 살펴보고자 한다. 이를 위해 넓은 의미의 자영업자로 볼 수 있는 비임금근로자의 현황과 특성을 간략하게 살펴보고 이들에 대한 고용보험(정확하게는 '소득보험')을 위한 과제를 점검할 것이다.

임금근로자 중심의 사회적 보호와 비임금근로자 문제

전통적인 의미에서 고용보험이 보장하는 사회적 위험은 '실업'이다. 이는 고용보험의 적용범위를 정하는데 있어서 중요한데, 실업은 주로 '노동시장에서 노동력을 팔아 생활하는 사람' 즉, 피고용인만의 위험으로 여겨져 왔기 때문이다. 대부분의 국가에서 노동법이나 사회보장법이 일하는 사람을 '임금근로자'와 '자영업자'의 이분법으로 분류하는 상황에서, 사업주로서의 특성이 강한 자영업자는 실업자 보호의 주된 대상이 아니라고 여겨져 왔다.

산업화 과정에서 자영업자가 줄어든다는 산업사회의 '상식'은 사회보장 논의에서 자영업자가 부차적인 문제로 간주되는 또 다른 원인이었다. 산업화 이론에서는 자본주의적 생산방식의 발전으로 인해 농업이나 수공업 부문의 자영업을 포함하는 전산업사회적 생산방식이 축소되고, 자본 간 경쟁과정에서 자본의 중앙화와 집중화가 이루어지기 때문에 소자본은 몰락하는 임노동자화(proletarization)가 일어날 것으로 보았다. 이에 따르면 경제에서 자영업이 높은 비중을 차지하는 것은 산업화가 덜 이루어진 국가에서 나타나는 경과적 상황일 뿐이며, 결국 이들의 대부분은 임금근로자로 흡수된다. 따라서 노동법이나 사회보장법을 통한 일하는 사람에 대한 보호는 주로 임금근로자를 대상으로 하는 것이 합리적이다.

그러나 탈산업사회로의 전환은 또 다른 변화를 가져왔다. 첫째, 탈산업사회의 경제는 상대적으로 유연한 생산방식과 정합성이 높으며, 그 결과 생산조직의 수직적 조직 통합이 약해져 자영업 등 소기업의 비중이 증가한다. 둘째, 탈산업사회에서는 완전고용이 어려워지고, 실업률과 실업기간이 증가하였는데, 자영업 부문이 실업에 대한 우회적 대안으로 자리매김했다. 셋

째, ICT 기술의 발전과 기업의 경영전략 변화의 결과 기업이 기업 내부(hierarchy)가 아닌 기업 외부(market)에서 노무를 수취하는 경향이 증가했다.

한국의 자영업 부문에서는 세 가지 중에서도 두 번째와 세 번째 경향이 두드러진다. 프랜차이즈를 비롯해 도소매, 음식숙박업의 중장년 창업이 증가한 것은 IMF 경제위기와 그 이후의 중고령 노동시장 불안정성 증가와 관련이 깊다. 그리고 최근 많은 관심을 받고 있는 특수형태고용, 플랫폼 노동자는 세 번째 요인으로 설명할 수 있으며, 이들은 실제로는 독립적인 사업주보다 종속적인 임금근로자에 가깝다는 점에서 '가짜자영업자'(false self-employed) 혹은 '종속계약자'(dependent contractor) 등으로 불린다.

이 때문에 한국의 노동시장에서 자영업 부문이 차지하는 비중은 크다. OECD 통계에 따르면 2019년 기준으로 한국의 자영업자는 취업자의 24.6%에 이르는데, 이는 콜롬비아, 멕시코, 그리스, 터키, 칠레를 제외하면 가장 높은 수준이다. 또한 한국노동연구원의 2018년 조사에 따르면, 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동자 등 종속계약자 규모는 약 221만 명으로 전체 취업자의 8%를 넘는다. 이중 다수(약 146만)는 자영업으로 분류되어 있지만, 임금근로자로 분류된 경우도 74.5만 정도로 추정하고 있다. 이를 포함하면 넓은 의미의 자영업이라고 할 비임금근로자의 규모는 더욱 크다고 하겠다.

한국의 자영업 노동지장은 넓은 뿐만 아니라 매우 취약하다. 자영업자 중 고용원이 있는 경우는 약 20%에 불과하며, 대다수는 1인 영세자영업자로 사실상 사업주로 보기 어렵다. 영세자영업자들은 임금근로자 가구에 비해 소득수준이 낮고 폐업 등 사업상의 불안정성도 클 뿐만 아니라, 코로나19와 같은 외부적 충격에 취약하여 보호의 필요성이 제기되고 있다.

비임금근로자의 경제활동 특성과 고용보험의 전환

정부가 제시한 전국민 고용보험 로드맵은 자영업자를 포함하는 취업자 전체로 고용보험을 확대한다는 방향을 제시하고 있다. 정부의 단계별 로드맵에서 우선 가입 대상은 특수형태근로종사자 중에서도 이미 산재보험이 적용되고 있는 직종이며, 그 다음은 플랫폼이 직접 사업

주 역할을 하거나 대행업체가 있는 플랫폼 노동자다. 즉, 상대적으로 임금근로자와 매우 유사한 방식의 경제활동이 이루어지고 있는 직종을 우선 적용하는 접근이다. 진성자영업자의 경우 '사회적 합의시'라는 조건부로 적용하는 계획을 가지고 있어 실제 적용이 될지, 된다면 어느 시점이 될지 모호한 상황이다.

이와 같은 단계적 접근에는 불가피한 점이 있다. 임금근로자와 진성 자영업자를 양 끝으로 한 연속선상 위에서 보자면, 임금근로자와의 거리가 멀어질수록 소득 활동 자체의 성격도 달라진다. 첫째, 자영업자에 가까울수록 소득이 불규칙하고, 소득파악에 시간이 걸리고 상대적으로 정확도가 떨어진다. 따라서 자영업자에 대한 고용보험을 위해서는 이들의 소득활동에 대한 파악이 개선되어야 하는데 이를 위한 인프라 구축, 소득파악 및 징수행정 거버넌스 구축 등에 시간이 소요된다. 둘째, 자영업자를 사회보험에 의무가입시키는 것에 대한 반발 가능성을 고려해야 하며, 이를 위한 사회적 합의 구축에도 시간이 걸린다. 셋째, 자영업자에 가까울수록 '실업'과 '취업'의 경계가 모호하며, 완전한 실업 이전의 소득 손실 보상에 대한 욕구가 크다. 이는 비임금근로자에 대한 고용보험이 사실상 '소득보험'에 가까운 형태가 되어야 함을 의미한다.

세 가지 모두 중요하지만 핵심은 세 번째에 있다. 세 번째 요인은 "전국민 고용보험은 무엇을 보호할 것인가?"라는 근본적인 질문을 내재하고 있기 때문이다. 여기에 어떻게 대답하는지에 따라 단지 기존 제도에 일부 대상자를 추가하는 온건한 변화에 그칠지, 아니면 기존 제도의 근본적인 전환일지가 달라진다. 또한 여기에 어떻게 대답하는지는 첫 번째와 두 번째 과제에도 영향을 미친다.

전통적인 의미에서 고용보험의 보호 대상 사회적 위험인 '실업'은 비임금근로자에게는 모호한 개념이다. 자영업자는 스스로 자신의 실업 여부를 결정할 수 있다는 도덕적 해이(moral hazard) 문제도 있지만, 좀 더 근본적으로 실업과 취업의 경계 자체가 불확실하다. 이는 특히 1인 자영업의 한 형태인 프리랜서나 종속계약자에게서 두드러진 문제다. 최근 6개월 동안 300만 원짜리 일거리 1건을 받아 수행한 프리랜서는 취업한 상태인가? 실업한 상태인가? 5군데의 거래처에서 일거리를 받아 수행하던 플랫폼 노동자가 4개의 거래처를 잃었다면 취업한 상태인가? 실업한 상태인가?

만약 이런 경우에 “일체의 소득 활동 중단”이라는 엄격한 의미의 실업 개념을 적용한다면 비임금근로자들에게 고용보험은 매우 효능감이 떨어지는 제도가 될 것이며, 사회적 합의를 모색하는 과정은 더욱 지난할 것이다. 이와 달리 실업의 개념을 확대하여 ‘소득의 변동성’을 보호하는 제도로 전환한다면 제도의 효능감은 증가하겠지만, 실시간 소득파악 인프라 구축 및 소득보험으로의 전환을 위한 전환비용이 발생할 것이다.

모든 취업자의 소득을 보장하는 제도로서의 취업자 소득보험

현실에서 제도의 도입이나 확대는 물론 그 제도를 실제로 운영할 수 있는 기술적 요소들을 고려해야 하지만, 그보다 앞서 주목할 것은 그 제도에 대한 근본적인 사회적 요구다. 서두에서 설명한 것처럼 우리 사회에서 전국민 고용보험 논의는 사회적 보호의 사각지대에 있는 이들을 보호해야 한다는 필요에 따라 시작됐으며, 특히 코로나19 상황에서 불거진 비임금근로자에 대한 보호 필요성이 가장 주된 요구였다.

따라서 이에 부응하는 제도는 가장 불안정한 소득활동을 하고 있는 이들을 보호하는 것이 첫 번째 목적이 되어야 하며, 이를 위해서는 소득변동성에 대응하는 소득보험제도로의 변화가 불가피하다. 일정치 않은 소득을 가진 취업자의 소득을 실시간에 가깝게 파악하고, 소득의 급격한 감소나 단절이 발생할 때 이를 지원하는 것이다. 즉, “전국민 고용보험” 보다는 “취업자 소득보험” 제도로 전환하는 것이다.

물론 이를 위한 실시간 소득파악 인프라 구축, 소득파악 및 보험료 징수체계 개선, ‘실업’에 대한 제도를 ‘소득’에 대한 제도로 전환하는 과정 등은 상당한 시간과 노력을 필요로 한다. 정부가 추상적 수준에서나마 소득기반 고용보험 체계로의 전환을 제시하고, 소득파악 개선을 위한 TF를 운영하면서도 그 실행을 2022~2025년으로 설정한 것은 이런 문제 때문일 것이다. 그러나 이런 한계들을 고려하더라도 소득기반 제도로의 전환을 사실상 다음 정부에 추진할 과제로 미루어 둔 것은 지나치게 소극적이다.

게다가 현재의 계획에서는 소득중심 고용보험이 실제로 소득보험인지, 아니면 그저 자영업

자 적용을 위해 징수체계의 수정일 뿐인지도 모호하다. 코로나19를 계기로 촉발된 사회적 요구를 고려한다면, 자영업자를 포괄하는 취업자 전체를 실질적으로 보호할 수 있는 방안을 좀 더 구체적으로 제시하고 지금보다 훨씬 더 적극적으로 실천해나갈 필요가 있다.

| 사회적 대화 논단 |

유연하고 조정된 단체교섭체계로의 전환 가능성과 그 성과

조현민 경사노위 전문위원

Ⅰ. 들어가며

한국 노사관계의 도덕적 과제로서 이중노동시장 개선 및 산업경쟁력 향상 등 더 나은 우리 사회의 모습을 상정할 때 단체교섭 체계개선은 주요한 의제로 논의되어왔다. 문재인 정부 등장과 함께 노동존중사회의 구축과 양질의 일자리 창출, 노동시장 양극화 개선의 대안으로 교섭체계 개선은 필수적인 과제로 제시되었다. 그러나 실제 노동정책이나 사회적 대화의 주요한 의제로 단체교섭체계 개선은 수면위로 올라오지 못한 것처럼 보인다. 그럼에도 불구하고, 다양한 고용형태 속에서 단체교섭의 당사자가 누구인가에 대한 법적 다툼은 지속적으로 제기되고 있으며 최근 중노위에서는 원·하청 등 간접고용 관계에서 노동조건에 실질적 권한을 행사하는 부분에 대해 원청의 교섭의무를 인정하는 결정이 나오면서 교섭체계 변화요구는 지속적으로 사회적 관심이 될 것이 예상된다(매일노동뉴스 2021. 6. 4.).

우리나라에서 단체교섭체계의 변화가 필요하다는 사회적인 요구는 1990년대 후반부터 나타나기 시작했다. 그러한 요구는 IMF를 겪으며 세력 약화를 경험한 노동계로부터 매우 적극적으로 나타났으며, 금융, 금속, 보건의료 산업에서는 산별노조로의 조직형태 변경을 통한 산별교섭 시도가 활발하게 나타났다. 그러나 2000년대 후반 교섭체계의 변화를 주도하던 노동

계는 기업단위 이해관계를 조율하지 못하는 한계 속에서 '무늬만 산별'이라는 오명을 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

지난 20년 동안 기업별 교섭구조의 한계와 초기업 단위 교섭체계 구축의 필요성에 대해서는 노사정이 인식을 같이 하였으나 그 대안에 대해서는 깊숙이 논의되지 못했다. 노동계는 '산별노조 법제화'와 같은 강력한 법제도 개선을 통해 교섭체계를 변화시키고자 노력하였던 반면, 경영계는 산별교섭이 다중파업·다중교섭 이라는 인식을 기반으로 교섭권의 완전한 위임을 통한 초기업 수준의 교섭체계 마련을 주문하고 있다. 정부는 단체교섭체계는 노사 자율주의 원칙으로 바라보아야 하며 이에 노사 당사자의 변화 의지에 따라 달라질 수 있다는 입장이다 (고려대 노동문제연구소, 2016).

이와 같이 노사의 입장 차이와 정부의 무관심 속에서 단체교섭체계 변화는 지지부진해 왔던 것이 현실이다. 한편, 한국의 단체교섭체계 변화는 교섭체계의 분권화라는 세계적 추세 속에서 '집중화'를 요구받고 있는 점에서 한국의 집중화된 교섭체계 구축이 가능한지에 대해 학계에서조차 그 의견이 분분하다. 서구 국가들에서는 1980년대 이후 시장개방, 규제완화, 경쟁, 기술혁신 등 경제적 변화와 정부의 시장 지향적 정책들이 기존 산업·업종별 단체교섭, 혹은 전국단위의 중앙교섭 구조를 분권화시킨다는 '구조적 단체교섭 분권화론'을 형성하였다 (Katz, 1993; Lindbeck & Snower, 2001; Schnabel, Zagelmeyer & Kohaut, 2006). 이러한 주장들 속에서 한국의 집중화된 교섭체계의 필요성은 시대에 역행하는 주장처럼 들리기도 한다.

반면 2000년대 들어 우리나라에서는 디지털 전환, 저출산 고령화 등 인구구조의 변화 등으로 인해 다양한 고용형태가 등장하고 있다. 이러한 고용구조의 변화 속에서 더 이상 낮은 조직률 및 기업 단위 교섭을 통해 노동자들의 이해대변이 어렵다는 한계 속에서 교섭체계의 변화 요구는 더욱 커지고 있다.

이 글은 현재 한국의 단체교섭체계 개선에 관해 노사주체의 상황을 살펴봄으로써 변화 가능성 및 필요성을 도출하고자 한다. 나아가 교섭체계 개선을 통해 노사정 그리고 우리 사회가 얻고자 하는 성과는 어떤 모습이 가능할지에 대해 살펴볼 것이다.

II. 교섭체계 개선을 위한 노사의 도전과 과제

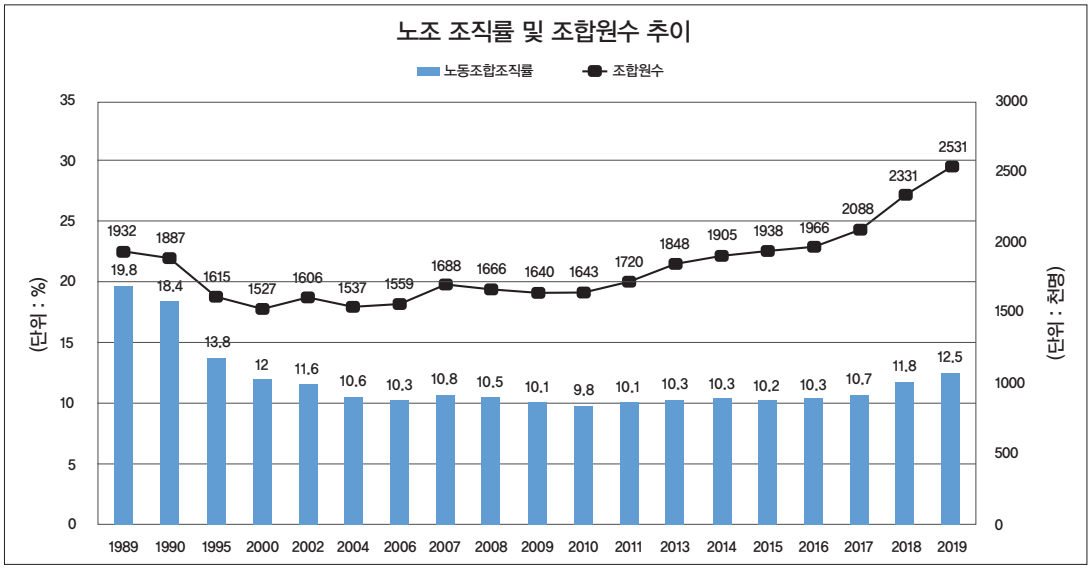
1. 노동자와 노동조합

한국 노동자와 노동조합이 기업별 교섭체계의 한계를 탈피하여 더 나은 교섭체계 구축의 당사자가 될 수 있는지, 그렇다면 그들은 어떠한 모습을 하고 있을지에 대해 탐색해 보고자 한다. 한국의 노동조합들은 기업별 교섭이 가진 제반 문제를 극복하기 위해 1990년대 중반 이래 산별교섭을 중심으로 다양한 형태의 초기업 교섭을 지속적으로 시도하고 있다. 우리나라에서는 1990년대 이전까지 주요 대기업을 비롯하여 대다수 기업들이 기업 내 정규직들을 중심으로 노동조합을 조직하고, 단체교섭도 개별 기업의 사용자와 기업별 노조 간에 행해 왔다.

그런데 이러한 노사관계 구조에 커다란 변화가 발생하였다. 1997년 말 IMF 구제금융 사태 이후 노동조합들이 기업별에서 산별로 노조 조직형태를 전환하면서 2000년대 초반 금융, 보건, 금속산업에서 산별교섭을 적극적으로 추진하였다. 최근 초기업단위 노조 조합원 수는 2006년 39.7%에서 2018년 57.9%(고용노동부, 2018)로 높아진 것으로 나타나 절대적인 수 측면에서 초기업 교섭의 형식적 가능성이 높아졌다고 할 수 있다. 또한, 〈그림 1〉과 같이 최근에는 노동조합 조직률 또한 상승하고 있다. 2019년 기준 조합원 수는 역사상 가장 많은 수를 기록하고 있으며 조직률 또한 2015년 이후 지속적으로 상승하고 있는 것으로 나타나고 있어 향후 노사관계의 변화를 주목할 필요가 있다.

그러나 2000년대 초반 한국에서 시도된 산별교섭은 불안정한 양상으로 전개되었다. 산별노조 결성이 확산되고 산별교섭이 시도되면서 산별교섭을 둘러싼 갈등이 크게 불거지기도 하였다. 사용자들은 이중·삼중교섭과 중복쟁의 문제를 비롯한 초기업단위 교섭의 비효율성에 강한 문제제기를 해왔으며, 노동조합들은 산별로 전환하는 것을 통해 약화되는 노동의 힘을 복원하고 그를 통해 고용안정과 양극화 극복을 지향하는 것이 바람직하다고 강조해 왔다. 이 같은 대립과 갈등의 상황은 우리나라의 불안정한 노사관계를 더욱 불안하게 하는 것처럼도 보였다.

그림 1 노조 조직률 및 조합원 수 추이



출처 : 고용노동부(2020) 노동조합 조직현황 보도자료

다행히 2008년의 이후 산별교섭과 관련한 분규는 크게 줄어 들었으며, 많은 한계 속에서도 일정한 성과를 보였다. 2015년 말 기준으로 단체교섭권을 보유하고 있는 초기업 노조는 민간부문의 경우 금융노조, 금속노조, 보건의료노조, 대학노조, 전국건설기계노조가 있다. 그 외 공공부문에 우정산업노조, 담배인삼노조, 철도산업노조, 전교조, 학교비정규직노조 등이 있다.

산별 중앙교섭이 도입된 이후 단체교섭의 구체적인 변화를 보기 위해서는 해당 산업 내 노동자/노동조합의 이해가 조정되고 단체협약이 체결되었는지를 검토할 필요가 있다. 우선, 금융산업의 경우 중앙 통일교섭과 기업 지부교섭의 이중교섭구조가 형성되었다. 산별 차원에서 임금인상률까지도 합의하기도 하지만 기업 지부교섭의 역할이 크다. 보건의료산업의 경우는 단체협약 체결권은 보건의료노조 위원장에게 있지만 업종 수준 이해 조정 측면에서 실질적인 영향력을 파악하기 어려운 실정이다. 산별 중앙교섭이 가장 활성화되었던 2004년 교섭구조의 주축은 사업장(기업)교섭으로서 중앙 통일교섭은 보완적인 역할을 하였다. 금속업종 교섭은 중앙통일교섭 - 지역지부교섭 – 사업장지회교섭의 3중 교섭구조이지만 교섭의 주축은 사업장지회교섭이며, 중앙교섭과 지역지부교섭이 이를 보완하고 있다. 산별교섭의 의제에 있어서도

금융, 보건, 금속산업 모두 임금결정은 여전히 기업별 지부 또는 지회에서 결정되고 있다.

그럼에도 금융, 보건, 금속산업에서 공통적으로 산별교섭의 활성화와 회복을 시도하기 위한 움직임이 나타나고 있다. 특히, 산별교섭을 주도한 금융, 보건, 금속 산업 모두에서 정규직과 비정규직 간 격차 완화에 대한 산별협약 체결과 시행이 나타나고 있다. 금융노조는 비정규직의 임금인상률을 정규직의 두 배로 올리도록 하는 교섭요구를 지속해 왔으며, 2021년에도 정규직은 4.3% 저임금직군은 8.6%로 요구안을 확정하였다. 보건의료노조는 비정규직의 정규직 전환, 인력확충을 통한 주52시간 상한제 준수, 신규간호사 교육제도 개선, 산별임금체계 모색을 위한 노사 공동연구 추진 등에 합의하였다. 금속노조는 2018년 산별교섭 제도화와 사회양극화 해소를 위한 산별임금체계 쟁취를 전면에 내세우고 산별노조의 연대성을 바탕으로 양극화를 해소하고자 하는 의지를 분명히 밝혔다.

이러한 현재의 기존 산별노조들의 변화는 2016년 성과연봉제 도입과정에서 나타난 금융산별교섭의 중단, 보건의료사용자협의회의 해체와 교섭 중단, 핵심 대기업이 참여하지 않는 산별교섭의 한계를 가지고 있는 금속산업의 교섭에 대한 불만족의 시선 속에서 주목받지 못해 왔다. 산별교섭을 행하는 보건, 금속, 금융 산업 노동조합에 대한 우리의 시선은 독일이나 유럽의 1980년대 이전 산별교섭체계가 정답인양 비교하여 평가하는데 그쳐 있다. 특히, 노동계는 교섭체계 변화에 유럽의 분권화 되기 이전 산별교섭을 위해 추격하고 있는 것처럼 보인다. 과연 한국의 교섭체계의 변화가 유럽의 산별교섭을 향하는 것이 가능한지, 노사 그리고 우리사회에 어떤 이점을 줄 수 있는지에 대해 다시 고민해 볼 필요가 있다.

다른 한 축으로 교섭체계 변화의 측면에서 새로이 등장하는 노동조합들이 주도하는 초기업 교섭이 진행되고 있다. 이러한 노동조합들은 기존 기업별 교섭체계의 역사를 가지고 있지 않은 상태에서 초기업 수준에서 산업 내 질서를 형성하고 있다. 대표적으로 학교 비정규직, 건설산업, 배달산업, 택시업종, 공공연구분야, 언론업종 등에서 활발하게 나타나고 있다. 이들은 정부를 사용자로 하거나 동일한 원청의 영향권 하에 있는 등의 요인으로 기업단위를 넘어서 사용자의 영향 범위를 기준으로 한 단체교섭의 효과성이 큰 이유로 직종이나 지역 단위에서 근로조건을 유사하게 설정하여 노동력 공급을 통제하는 방식으로 사용자에게 대응하는 것이 단결과 교섭에 유리한 측면이 있다. 그럼에도 이들의 초기업 교섭이 왜 어떻게 형성되어

가는지 향후 안정적으로 발전이 가능한지에 대해서는 좀 더 연구가 필요하다.

주목해 봐야 할 점은 이들이 산업 또는 직종별 노동시장의 통제를 중심으로 초기업 수준의 단체교섭 및 단체협약을 맺어 나가는 성과를 보이고 있다는 것이다. 타워크레인업종의 경우 전국수준의 임금을 표준화하였으며, 플랜트건설업종에서는 직종별 임금체계를 형성하고 있다. 또한 이들은 때로는 기업·지역단위 보충교섭을 허용함으로써 다양한 방식으로 업종·지역 내 규율을 만들어가고 있다. 또한 고용보호, 도급구조, 비정규직 채용 등 노동시장 내 고용이슈, 노동시간, 휴일·휴가 등 노동조건, 노동조합 활동 등에 대해서도 초기업 교섭을 통해 제도를 만들어 나가는 모습을 보인다. 향후 이들의 산업·업종 및 지역 수준의 초기업 교섭이 지속가능하기 위해서는 임금 및 근로조건 뿐 아니라 숙련 그리고 사회보장까지 모두 포괄하는 교섭의 틀을 만들어 나가야 할 필요가 있으며, 이들이 그러한 방향으로 나아가고 있는지에 대해서는 더 자세히 살펴볼 필요가 있다.

나아가, 고용형태의 다양화 속에서 다양한 형태의 노동자 단체들을 주목해 볼 수 있다. 준노조로 일컬어지는 단체들로 협동조합, 유니온, 자조모임 등 다양한 이해대변체들이 등장하고 있으며 노동조합 전략의 유연화 및 전략적 방향과도 관련되어 있다. 간접고용, 특수고용, 플랫폼 노동 등 비정형적인 노동이 늘어나고 있는 상황에서 기존의 노동조합 방식으로 조직화를 하는 것은 어려워졌다. 이는 파편화된 고용형태에서 사용자를 특정하기 어려운 한계, 작업장이 아닌 온라인 플랫폼을 통한 노무제공, 노조법상 노동자로서의 불명확한 해석 등의 노동과정의 변화와 관계가 있다.

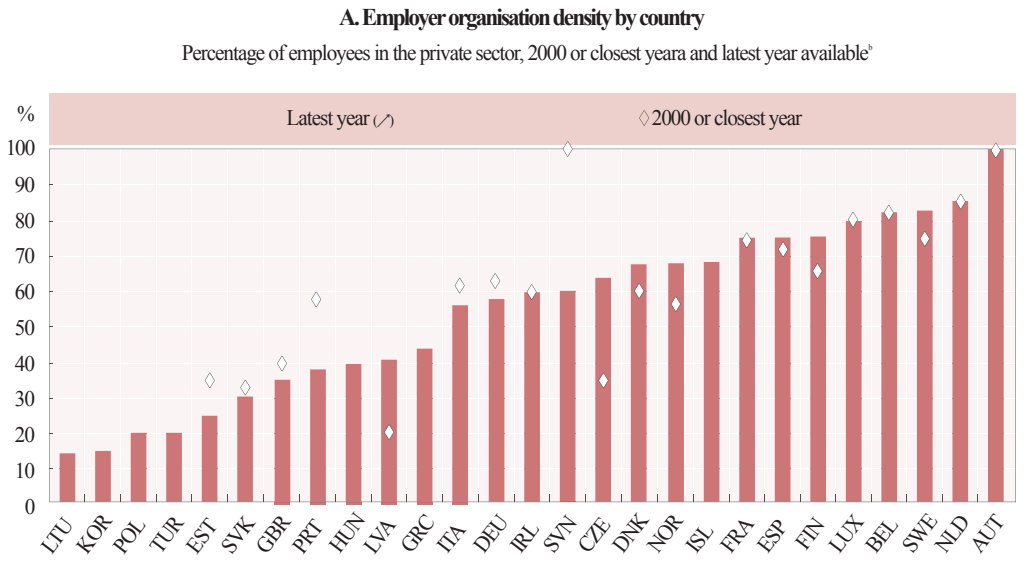
노조 아닌 다양한 이해대변체들은 결국 은폐된 노동자들이 고용형태 변화에 따라가지 못하는 노동법 체계 속에서 우회하는 조직화의 방안으로 불가피하게 나타나고 있는 것으로 볼 수도 있다. 이에 우리는 교섭체계 변화에서 새로이 등장하는 이해대변체들과 이들의 교섭을 바탕으로 더 나은 교섭체계 구축의 필요성과 성과에 대해 관심을 가져야 한다.

2. 사용자와 사용자단체

교섭구조 변화에 있어 교섭 상대방의 측면에서 사용자와 사용자단체는 중요하다. 우리나

라는 노조 조직률뿐 아니라 사용자단체 조직률도 다른 나라에 비해 매우 낮다. 〈그림 2〉와 같이 유럽 대부분의 나라들에서 사용자단체 조직률이 50%를 넘어서고 있으며 다른 나라들도 30~40%를 나타내고 있는데 반해 우리나라는 10% 초반으로 나타나고 있다.

그림 2 OECD 주요국의 사용자단체 조직률



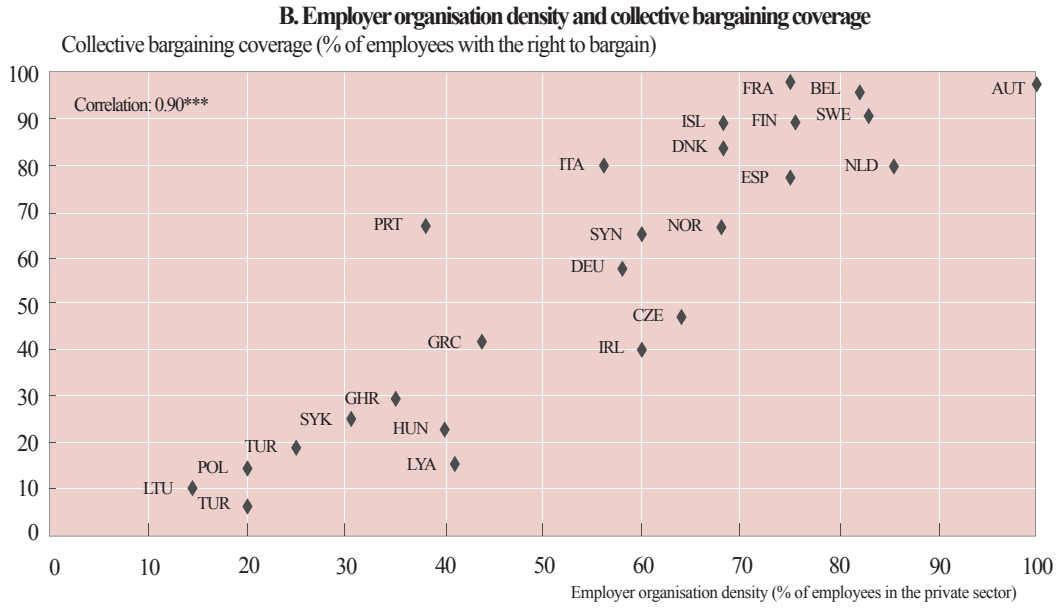
Source: Panel A: J. Visser, ICTWSS Database version 5.1. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam. September 2016, administrative data provided by national authorities for the Czech Republic, Finland, the Netherlands, Norway and Sweden and OECD estimates based on the third Eurofound European Company Survey (ECS 2013) for Iceland.

출처 : OECD(2017) OECD employment Outlook

특히, 교섭체계 변화에 있어 사용자단체의 조직률을 살펴보는 것은 중요하다. 그 이유는 사용자단체조직률이 단체협약 적용률과 상관관계가 매우 높게 나타나고 있기 때문이다. 〈그림 3〉과 같이 단체협약 적용률과 사용자단체의 조직률은 0.9의 상관관계를 보여준다. 이는 결국 단체교섭 체계 변화와 그에 따른 단체협약 적용률의 확대를 위해서는 사용자단체의 조직률을 제고할 필요가 있다는 것을 명백히 보여준다.

우리나라의 국가수준 사용자단체는 한국경영자총협회(이하 경총)와 대한상공회의소(이하 대한상의)가 대표적이다. 그 중에서도 노사관계 관련해서는 경총이 주도적인 역할을 수행하고 있다. 업종과 지역 수준에서 살펴보면, 보건의료업종 사용자단체의 해체로 현재는 금속업종과

그림 3 사용자단체 조직률과 단체교섭 포괄범위



출처 : OECD(2017) OECD employment Outlook

금융업종에서 사용자단체가 존재하며 지역수준의 10개의 지방경총이 활동을 하고 있다. 한국의 경우 사용자단체의 포괄성이 매우 낮게 나타날 뿐 아니라 그 대표성이 낮아 향후 제고가 요구된다. 한국경총·지방경총의 홈페이지와 전화를 통한 조사결과, 회사법인 수 대비 한국경총의 조직률은 0.79%이며, 지방경총 가운데 제주(3.62%)가 가장 조직률이 높았으나 회사법인 수(149,198개)가 가장 많은 서울 경총의 조직률이 가장 낮은 것으로 나타났다(박성국. 2019).

2006년과 2007년에 각각 설립된 금속사용자단체와 보건의료사용자단체는 산별노조의 집단행동과 산별교섭 요구에 대응하는 과정에서 설립되었다. 이들은 서구의 사용자들이 자발적으로 공동의 대응을 목적으로 사용자단체를 설립한 것과 상이한 목적으로 설립된 것이다. 금속사용자단체는 대외적으로 노조의 사용자단체 설립 요구에 응하며 설립되었으며 중앙교섭의 틀을 만드는 것처럼 보였으나 실질적으로 권한이 있는 대기업은 중앙교섭에 응하지 않았으며 사무국은 노무법인에 외주화하는 모습을 보였다. 보건의료사용자단체 역시 노조의 사용자단체설립요구를 충족시키는데 목적이 있었을 뿐 내부조직이 갖추어지지 않았고 사무국 또한 존

재하지 않았다. 금융산업 사용자단체는 2000년 산별교섭이 시작된 후 10년 뒤인 2010년 3월에 설립되었다. 금융업종에서는 2000년에 나타난 집단교섭의 비효율성을 극복하기 위해 은행연합회가 교섭권을 위임받는 방식으로 산별교섭이 시작되었고 연합회 내에 전문부서를 신설하였다. 그 과정에서 각종 교섭단위(대대표교섭, 대표교섭, 간사회의, 지부교섭)등을 운영하며 교섭의제의 집중과 분산 등을 실험해 왔다. 금융산업 사용자들은 산별교섭의 현실을 인정하고 이를 활용하고자 했다는 점에서 한발 나가가고 있는 것으로 평가되며, 2016년 성과연봉제 도입과정에서 산별교섭의 중단이 있었으나, 다시 재개되어 상대적으로 사용자단체의 역할이 확장되고 있는 사례로 보인다.

초기업 교섭이 활성화 되고 있는 부문에서 사용자단체의 설립과 그 역할은 교섭체계 변화에 있어 더욱 중요하다. 사용자단체의 조직률을 결정하는 대표적인 변수는 강력한 노조의 존재, 초기업 교섭과 관련된 제도, 친노동정부의 정치적 이념과 정책 등 이다(전인, 2019). 반면, 한국의 경우 노동조합 조직력이 사용자단체 구성을 강제할 만큼 강력하지도 못하고, 사용자단체의 개념과 역할에 대한 논의도 진행되지 않아왔으며, 초기업 교섭 관련 제도 또한 미비한 상황에서 사용자단체의 조직률이 낮은 것은 당연한 것처럼 보이기도 한다. 사용자단체의 조직률은 노조 조직률과 더불어 단체협약 적용률과의 상관관계가 높기 때문에 초기업 단위 교섭 활성화와 단체협약 적용률 확대를 꾀하기 위해서는 사용자단체의 조직과 활동의 활성화가 매우 중요하다.

새로이 등장하는 초기업 교섭 분야에 형성된 사용자단체에 주목해 볼 필요가 있다. 한국타워크레인임대업협동조합과 플랜트 건설분야의 지역별 사용자 협의회는 초기업 수준 노동조합의 교섭에 응하면서 표준협약을 체결하여 전국 단일 또는 지역단위 임금을 일률적으로 정하고 근무시간과 휴게·휴식 나아가 안전문제와 교육훈련까지도 중앙단위에서 규율하는 모습을 보이고 있다. 학교비정규직연대회의의 교섭상대방으로 전국 시도교육감협의회는 노동관계 관련이슈에 대한 이해관계자들과의 공식 비공식 협의를 수행하고 나아가 단체교섭의 당사자로서 임금과 노동조건 등에 관한 규범형성과 이해관계 조정을 해 나가고 있다. 이러한 전국시도교육감협의회는 기존 사용자단체처럼 고용노동부로부터 설립허가증을 교부받은 사용자단체가 아니면서도 실질적으로 전국단위 중앙교섭을 관장하는 사실상사용자단체로 역할을 수행하고 있어, 사용자단체의 역할이 제도적 유연성을 바탕으로 활성화 될 수 있음을 보여준다(이

정희 외 2020).

향후 교섭체계 변화에 있어 사용자단체 측면에서 중요한 점은 노동조합의 초기업 수준의 교섭요구에 응할 사용자단체의 역할 활성화가 요구된다는 점이다. 노동법에서 단체교섭 수인의무자로 사용자단체의 역할을 매우 좁게 규정하고 있어 현재 한국에서는 사용자단체가 자발적으로 교섭에 응할 유인이 크지 않다. 반면, 전국 수준에서 다양하게 나타나고 있는 초기업 교섭과정에서 교섭에 응하지는 않고 있지만 사용자단체로서 역할을 수행할 수 있는 사업자단체가 다수 존재하고 있는 것으로 나타났다(이정희 외, 2017).

따라서 초기업단위 단체교섭의 당사자로 사용자들의 '연합'을 촉진하기 위해 이들 조직이 각종 정부위원회에 참여하여 국가 정책에 개입하는 '권한'을 부여한 만큼 이들이 노동관계, 즉 단체교섭에서 당사자로서 참여하는 '책임'도 함께 부여 할 필요가 있다. 다만 그 방식은 법률에 의한 강제 뿐 아니라 노사의 자발성 속에서 교섭이 이루어지는 방안을 고민해야 할 것이다. 구체적으로 산업정책 및 노동정책의 많은 부분이 국가 주도성을 벗어나지 못하는 현실 속에서 사용자가 교섭에 임하는 것만으로 교섭체계 변화의 성과를 내기는 어렵다. 이에 노사 중심의 산업 및 노동정책으로의 전환과 더불어 사용자단체의 책임을 강조하는 방향의 제도개선이 필요하다. 이를 위해 노사 상생의 측면에서 사회적 대화 과정을 통해 초기업 수준의 교섭주체들의 사회적 협의 참여와 권한 확대를 꾀하는 것은 중요한 과제이다.

Ⅲ. 유연하고 조정된 교섭체계의 모색과 그 성과

1. 2000년대 산별노조 전환과 산별교섭 추진의 한계

살펴본 환경요인과 노사주체의 현황을 통해 우선 한국에서 나타난 기존 조직노사 중심의 교섭체계 변화에 대해 살펴보도록 한다. 한국에서 교섭구조 변화는 서구에서 나타난 '산별교섭'의 모습을 상정한 채 논의가 지속되었다. 한국에서 산별 노조는 외환위기 이후 구조조정과 노동시장 유연화가 진행되면서 고용 불안정에 대한 근로자와 노동조합의 불안이 증가하면서 기업별 노조의 산별노조 전환과 산별교섭 추진이 본격화 되었다(배규식 외, 2004). 이는 노동

조합이 한국의 짧은 노사관계 역사 속에서 서구의 우수한 제도를 모방하는 '추격' 전략을 선택한 것으로 가장 손쉬운 선택이었다.

1990년대 말 외환위기 이후 한국에서 기업별 노조가 산업별 노조로 전환하면서 산별교섭이 추진되었고 산별교섭에 관한 논의는 여러 측면에서 나타났다. 한국의 산별교섭은 국가나 산업에서 지배적인 정치·경제·사회·문화적인 환경이 사용자 및 노동조합의 단체교섭에 대한 선호도에 영향을 주는 속에 노사의 전략적 선택이 산별교섭을 구축하게 되었다(정주연, 2009). 여기에서 정부는 직접적인 당사자이기보다는 노사의 선호도와 선택에 영향을 미치는 정치적·법적 환경을 조성하는 역할을 담당해 왔다.

한편, 한국의 산별교섭은 서구에서 발전된 산별교섭과는 다른 모습이라는 점이 밝혀졌다(이주희, 2003). 이러한 연구들은 한국에서 나타난 산별교섭은 선진국과 달리 높은 조직률을 가진 포괄적 산별노조가 부족하고, 사용자단체가 미비하며, 단체협약 효력확장 기제의 미흡 등과 같은 조직적·제도적 조건이 미비한 상황에 주목하여 향후 산별교섭의 지속성과 관련하여 다소 어두운 전망을 내놓고 있다.

이러한 기존 한국의 산별교섭에 관한 기존 논의는 몇 가지 한계를 지닌다. 첫째, 한국적 맥락에서 산별교섭구조의 시스템적 정합성을 논하는데 치우쳐 진행되었으며, 산별교섭을 통한 구체적인 노사관계 변화의 내용에 대해 대안을 제시하는 데까지 나아가지 못했다. 특히, 노동계는 '대산별 전환'의 표어를 통해 금융, 금속 등의 산업에서 산별노조로의 전환을 통해 강력한 노동조합의 힘을 바탕으로 산업 내 노동자의 몫을 늘리는 방식의 성공모델을 추구했다. 그러나 막상 산별교섭 과정에서 문제는 노동계 내부의 이해관계 차이를 좁히지 못한 데서 나타나기도 해 한계가 나타났다.

둘째, 산별교섭구조를 통한 노사관계 및 노동시장의 변화에 대한 구체적인 상을 가지고 있지 못하였다. 산별교섭 구조로의 전환을 통해 산별교섭을 시도한 금융, 금속, 보건 산업에서는 모두 기업별 교섭체계를 기반으로 한 내부노동시장이 발달해 왔고 각 기업별 수준에서의 차이가 크게 존재하고 있었다. 기존의 산별노조들은 이러한 차이 속에서 기업수준의 요구를 어떻게 조정해 낼지, 산업 수준에서 이러한 이해를 어떤 방식으로 조정하고 공통된 기준을 만

들어 낼지에 대해서는 비전을 가지고 있지 못하였다.

셋째, 산별노조 건설과 산별교섭체계 구축이라는 거대 담론 속에서 교섭체계 변화에 대한 과정에 대한 노사의 공감을 형성하지 못했다. 산별노조 건설을 통한 산별교섭체계 구축은 노동계에서 매우 적극적으로 논의되어 왔다. 그러한 이유로 산별교섭의 성과는 강한 교섭력의 회복에 초점이 맞추어졌다. 노사관계는 노동자와 사용자라는 양측이 존재하는 관계로 한 일방의 힘이나 노력만으로 개선되기 어렵다. 사용자의 니즈를 고려하지 않은 교섭요구와 제도 개선은 마주치지 않는 손뼉과 같다. 기존의 산별 교섭의 방향은 산업별 산업평화 달성과 산업 또는 국가단위 경쟁력 향상이라는 고전적인 명제 또한 등장하기 어려운 수준으로 전개되어 왔다.

이와 같이 한국에서 2000년대 들어 기업별 노동조합 조직구조 탈피와 교섭구조 변화 대한 노동계의 의지와 여러 시도가 있었음에도 최근까지 산업단위에서 노사 간 공통된 규율을 만들어 가며 초기업 교섭체계를 발전시킨 사례는 찾아보기 어렵다. 특히, 2000년대 초반 시도된 금융, 금속, 보건 업종의 산별교섭은 진전되지 못한 채 해체되었거나 답보 상태이다(은수미·정주연·이주희, 2008; 조효래, 2019).

한국의 노동조합들은 중앙집권적 단체교섭 구조와 국가 및 산업단위의 노동시장 형성을 현재의 파편화된 노사관계 문제 해결을 위한 지향점으로 삼았다. 그러나 산별교섭구조와 같은 절차적 제도에서의 성과이외에 임금 및 근로조건의 평준화 등 내용적 측면에 관한 조직적 노력은 찾아보기 어렵다(조효래, 2019). 그렇다면 왜 한국에서 조직노동에 의해 주도된 교섭체계의 변화는 완전한 성공을 거두지 못했을까에 대한 향후 지속적인 성찰과 검토가 요구된다.

2. 고용 형태의 다양화와 다양한 교섭체계의 등장

반면, 기업별 교섭을 사실상 강제하는 현행 법·제도의 구조적 한계와 사용자들의 강한 저항 속에서도 실제 다양한 부문에서 다양한 유형의 초기업 교섭이 나타나고 있다. 이는 금속, 보건의료, 금융 등 기존 산별 중앙교섭을 주도했던 노동조합 뿐 아니라, 건설, 학교 비정규직, 대학 청소용역, 케이블 방송·통신·수리, 대리운전 등 저임금·불안정 노동자층을 중심으로 초기업 교섭이 활성화되고 있는 모습이 나타나고 있다. 또한 최근에는 이렇게 새로이 등장하는

초기업 교섭 부문의 경우 기업별 노조에서 산별노조로 전환한 전통적인 유형에 비해 상대적으로 더 활발한 것으로 보인다(이정희 외, 2017).

새로이 등장하는 초기업 교섭 부문에서 활발한 초기업 교섭이 나타나는 이유는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 산별교섭구조라는 구조적 틀에 매달리지 않고 다양한 형태의 유연한 교섭을 시도하고 있다. 건설플랜트 노조는 지역 노동시장을 중심으로 한 노동조합 조직형태를 바탕으로 지역 내 사용자 협의회와 교섭을 시도하여 지역 내 평준화를 바탕으로 중앙교섭을 시도하고 있다. 학교 비정규직 노조의 경우 상급단체들이 학교비정규직연대회의를 바탕으로 공동 교섭단을 구성하고 전국단위 초기업 교섭을 진행하고 있다. 이를 통해 기본협약서를 체결하여 전국 및 지역 단체교섭의 전 과정을 구체적이고 세부적으로 규정할 뿐 아니라 임금에 관한 사항을 다루고 있다. 반면 임금 이외의 사항과 단체협약의 체결은 지역별 보충교섭을 통해 행함으로써 경직성을 탈피하고 다양한 방식의 요구들이 수용될 수 있도록 하고 있다.

둘째, 노동조합 조직이 시작부터 초기업 수준에서 나타났으며, 기업 단위 격차가 크지 않은 상태에서 직무 중심의 산업 내 기준을 만들어 가는 방식으로 교섭이 추진되었다. 이 경우 노동조합은 조직력은 노동시장을 기준으로 확대하고 임금과 근로시간을 해당 단위 내에서 통일하려는 움직임을 보일 수 있었다.

셋째, 새로이 등장하는 산업에서 나타난 초기업 교섭의 성사과정에서 사용자의 필요가 중요한 역할을 수행하고 있다. 특히, 전문건설업체, 대학청소용역업체, 방송·통신·수리 하청업체 등 원·하청 관계라는 구조적 제약 속에서 사용자들은 초기업 교섭을 통해 사용자들 간의 출혈 경쟁을 완화하는 방안으로 초기업 교섭을 활용할 필요성이 있었다. 뿐만 아니라 초기업 교섭에 당사자로 나서지 않지만 '원청'의 필요 또한 초기업 단위 교섭에 영향을 미치고 있다. 원청은 사용자 책임과 직접고용 요구를 회피하기 위해 직접 교섭에 나서지 않지만 비공식적으로 교섭을 관장하고 있으며 하청업체들의 개별교섭은 원청의 노무관리 어려움을 가중시키는 바 초기업 단위 교섭형성에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 이와 같이 새로이 등장한 노동조합과 이들의 교섭은 향후 그 진전이 더욱 기대된다.

3. 유연하고 조정된 교섭체계로의 전환 필요성

2000년 이후 나타난 산별교섭과 새로이 등장하는 초기업 교섭을 바탕으로 우리는 향후 교섭체계 변화의 패러다임을 만들어야 한다. 살펴본 바와 같이 교섭체계 변화는 기업별 교섭이 유연하고 산별교섭의 경우 경직되었다는 편견에서 벗어나 한국에서 노사관계 체제 변화는 '유연하고' '조정된' 교섭체계의 구축이 요구된다. 유연하고 조정된 교섭체계는 서구에서 산별교섭이 가능하게 하였던 환경과 조건을 가지고 있지 못한 한국에서 초기업 교섭이 나타나는 배경과 방식을 설명하는데 유용하다.

우선 '유연한' 교섭은 한국에서 초기업 교섭이 나타나는데 산업수준 협약과 기업수준 협약이 공존하면서도 노동시장 격차해소 및 산업 내 기준 형성 등의 노사관계 성과를 나타낼 수 있음을 설명할 수 있다. 대부분의 교섭구조 논의는 기업/사업장 수준의 분권적 교섭은 유연성을 제고하고, 업종/산별 수준의 중앙집권적 교섭은 서로 다른 기업/사업장에 통일적인 기준을 적용하기 때문에 유연성을 저하시킨다고 본다. 이러한 〈분권화된 교섭 - 유연성〉, 〈집중화된 교섭 – 경직성〉을 동일시 하는 경향은 한계가 있다. 개별 사용자가 기업/작업장 수준에서 분권적 교섭을 수행한다고 하더라도 그 과정에서 상대방인 근로자와 노동조합의 우려와 저항에 직면하게 되고 그 결과로 원하는 정도의 유연성을 얻기가 어렵기 때문이다.

예를 들어 산별교섭 혹은 국가수준의 교섭으로 중앙집중성을 높이면서 노사(정)이 사회적으로 고용조정의 비용을 부담하게 되면 개별 사용자의 고용유연성이 더욱 제고될 수 있다(Ebbinghaus & Kittel, 2005). 따라서 분권적 교섭의 결과 유연성이 제고될 수 있는 가능성은 높지만 분권적인 교섭이 늘 유연성을 제고하는 교섭(혹은 중앙 집중적인 교섭은 늘 경직성을 제고하는 교섭)이라는 가정을 수용하기는 어렵다. 이에 향후 우리가 추구해야 하는 '유연한' 교섭은 교섭 절차 측면에서 '작업장의 상황을 얼마나 잘 반영하느냐'로 평가해야 한다. 유연한 교섭은 기업과 작업장 수준의 노사 간 이해관계가 교섭에서 다루어진다는 점에서 분권화된 교섭과 유사해 보이지만, 분권화된 교섭은 세계화나 사용자의 협상력 강화와 같은 환경 변화 속에서 기존의 중앙 집중적인 교섭구조가 약화되는 것을 전제로 한다. 그러나 '유연한'교섭은 중앙 집중화 경향 하에서도 공존할 수 있는 개념으로 다양한 수준에서 노사 간의 합의가 나타날 수 있음을 전제로 하는 것이다.

또한 '조정된' 교섭이란 분리된 교섭단위에서 교섭과정의 일관성을 유지하고 나아가 동일한 또는 서로 관련된 결과를 도출하는 교섭이라고 정의할 수 있다(임상훈,정혜민, 2013). 조정된 교섭은 현장의 이해와 중앙의 이해를 유기적으로 결합할 수 있는 것이며 조정의 의미는 차이를 줄인다는 의미가 아니라 '전체 차원의 공공재를 만드는 것'이다. 조정된 교섭의 필요성은 여러 차원에서 지속적으로 논의가 되어 왔으나, 기존의 조정된 교섭에 관한 논의는 개별적인 교섭을 할 경우 발생하는 차이를 줄인다는 의미로 협소하게 해석되는 과정에서 한국에서 산별교섭 대 기업별 교섭의 비교를 통한 소모적인 논쟁을 일으켰다. 결국 조정을 유연한 교섭이나 분권화된 교섭을 상호 배타적인 것으로 해석하는 한계로 나타났다.

그러나 조정된 교섭은 전체의 이해를 충족하는 공공재를 산출하는 교섭이며 노사 일방만으로는 그러한 결과를 산출할 수 없어 노사의 상호의존성은 필수적인 요인이라 할 수 있다. 북유럽 국가에서 사회협약이 체결되고 유지되는 이유를 Katzenstein(1985)은 노사 간 상호의존성에서 찾고 있다. 그는 세계시장 개방 정도가 높은 이들 국가의 경제 상황이 노사 간 상호의존성을 강화시켰고 노사는 이를 바탕으로 높은 수준의 사회적 합의를 만들었다고 설명하였다. Rodrik(1997) 역시 세계화가 진행되면서 국가 간은 물론이고 사회주체 사이의 상호의존성이 강화되며 이러한 상호의존성은 이들 사이의 공공재를 형성하도록 이끈다고 하였다. 이러한 '유연하고' '조정된' 교섭은 기업별 교섭구조 내에서는 형성되기 어려우며 중앙 집중적인 산별교섭체제 만으로도 나타나기 어렵다. 유연하고 조정된 교섭은 다양한 교섭 수준과 교섭방식을 통해 실현 가능하다.

4. 유연하고 조정된 교섭체계의 성과

기존 서구의 산별노조의 모방을 바탕으로 한 경직된 산업별 교섭체계로의 변화 추구에서 벗어나 유연하고 조정된 교섭체계를 만든다고 할 때, 무엇을 위한 교섭체계 변화를 추구해야 하며, 어떠한 성과를 도출할 수 있을까?

첫째, 이제 우리는 노사 전체의 이해 나아가 산업 및 국가 경쟁력 향상을 위한 교섭체계 변화를 시도해야 한다. 기존의 산별교섭이 지지부진한 이유 중 하나는 노동조합이 교섭력 강화를 통해 사용자와 분배적 교섭에서 우위를 점하는 방식으로 산별교섭을 선택했기 때문이

다. 이에 사용자들은 산별노조의 교섭요구를 어떻게든 회피하려고 하는 전략을 채택할 수밖에 없었다. 그러나 기업별 교섭을 넘어서는 다양한 교섭방식은 산업·업종·지역단위의 동일노동 동일임금, 직종·직무 중심 노동시장 효율성, 노동시장의 공정성 및 산업경쟁력 강화와 혁신을 촉진시킬 수 있는 기반이 된다. 이는 기업 단위의 고용안정을 위한 투쟁에서 벗어나 더 높은 단위의 사회안전망 구축과 숙련체계 구축을 통해 가능할 것이다.

둘째, 교섭체계 변화는 산업평화와 신뢰구축을 위한 방향으로 나타나야 한다. 경영계는 초기업 수준의 교섭에 대해 회피하는 전략이 아니라 노동조합을 인정하고 상생을 도모하기 위한 인식의 전환이 필요하다. 또한 경영계가 초기업 단위로의 교섭체계 변화를 이중교섭 – 이중파업으로 인식하고 있는 배경에 대해 노동계는 이를 이해하고 합리적인 제도 개선 등 노사 간 이견을 좁혀 나가기 위한 노력을 해야 할 것이다.

셋째, 노사정은 유연하고 조정된 교섭체계를 통해 초기업 수준의 임금 및 노동조건 표준화를 도모하고 이를 통해 이중노동시장을 해소하여 지속가능하고 통합된 사회를 구현할 수 있다. 다만 단체교섭구조 개선이 이중노동시장 해소를 위한 수단으로 여겨진다면, 결국 상대적으로 좋은 노동조건을 가진 노동조합의 양보를 주문하게 된다. 한쪽의 일방적인 양보는 지속가능성을 담보하기 어렵다. 단체교섭 구조 개선이 이중노동시장 해소에 기여하기 위해서는 교섭체계 개선과 연동되는 임금체계 개선, 숙련 향상 등 상보성 있는 제도들의 변화가 동반되어야만 가능한 일이다.

Ⅳ. 마무리

본 글은 노사관계시스템의 시각에서 환경 변화에 대응하는 주체의 변화 속에서 한국의 교섭체계 변화와 그 방향에 대해 살펴보았다. 그 결과 법·제도의 미비와 사용자들의 저항 그리고 노동조합의 전략 실행의 속에서도 다양한 형태의 교섭체계 변화가 시도되었으며 일정한 성과들을 만들어 왔다. 특히, 교섭체계 변화는 기존 산별노조를 전환한 교섭단위에서 추진되고 있는 것과 새로이 등장한 초기업 단위 노동조합을 기반으로 한 초기업 단위 교섭으로 구분되어 나타나고 있다. 이러한 현상은 기존 이론이나 연구들에서 제시하고 있는 법제도적 기반이

나 조직적 기반이 없는 한국에서도 다양한 형태의 교섭체계가 등장하고 있음을 보여주어 향후 교섭체계의 변화의 모습과 그 성과에 대한 논의는 지속적으로 요구된다고 할 수 있다.

본고의 서두에서 제시한 질문에 답을 하자면, 한국에서 더 나은 교섭체계로의 전환은 유연하고 조정된 교섭을 구축함으로써 가능 한데, 이는 산별노조의 조직력이나 협약적용확대와 같은 법제도적 기제와 더불어 노사정간의 전략적 상호의존성과 초기업 수준의 공공재 생산을 통해 가능하다고 본다. 이를 위해 정부는 초기업 수준에서 노사가 공공재를 생산할 수 있도록 적극적으로 지원하여 조정된 교섭이 활성화 될 수 있도록 조력할 수 있다. 또한 초기업 수준의 교섭을 통해 공공재 생산과 유지에 적극적인 노사에게 더 많은 인센티브를 부여하는 방안도 가능하다. 마지막으로 생산성 제고, 고용창출과 유지, 경제성장을 위한 메커니즘 창출, 그리고 경제와 사회 상황에 대한 노사정 간의 이해공유를 위한 사회적 대화 활성화와 상호 신뢰 축적은 유연조정 교섭을 촉진할 수 있는 중요한 요인이 될 수 있을 것이다.

참고문헌

고려대 노동문제연구소(2016) 산별교섭 어디로가나, 산별노조 노사정 대표 초청 대 토론회.
고용노동부(2020) 사업체 특성별 임금분포현황. 고용노동부 보도자료.
고용노동부(2019) 전국 노동조합 조직현황. 고용노동부 보도자료
박명준 외(2016) 노동력 고령화에 대한 노사관계적 대응 : 양상과 과제. 한국노동연구원.
박성국(2019) 한국의 사용자단체 현황과 특징 토론문. 참여연대·한국산업노동학회 공동 학술대회
배규식 외(2004), 산별교섭의 이론과 실제, 한국노동연구원
이주희(2003). 노동운동: 산별 조직화와 단체교섭구조의 변화. 산업노동연구, 9(2), 109-137.
이창근·이정희·허인(2017),『초기업단위 교섭 실태와 시사점』, 민주노총.
은수미·정주연·이주희(2008) 산별 노사관계, 실현가능한 미래인가. 한국노동연구원
임상훈, & 정혜민. (2013). 유연조정교섭 메커니즘에 관한 연구: 보건의료산업의 교섭사례

를 중심으로. 인사조직연구, 21(4).

전인(2019) 한국의 사용자단체 현황과 특징 발제문. 참여연대·한국산업노동학회 공동 학술대회

정주연(2009), "국내 단체교섭구조 및 그 결정요인과 산업별 다양성: 국제비교적인 시각의 고찰", 「노동정책연구」, 제9권제1호, pp.167-219.

조영철 외(2018) 양극화 해소를 위한 기업규모간 임금격차 축소방안. 경제사회노동위원회.

조효래(2019) 노동운동 조직 산별 발전전략 발제문. 참여연대·한국산업노동학회 공동 학술대회

Dunlop, John,(1958), Industrial Relations Systems, Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.

Ebbinghaus, B., & Kittel, B. (2005). European rigidity versus American flexibility? The institutional adaptability of collective bargaining. Work and Occupations, 32(2), 163-195

Katz, H. C., 1993, "The Decentralization of Collective Bargaining: A literature review and comparative analysis." , 『International and labor Relations Review』, 47 (1), 1~22.

Katzensten, P.J. 1985. Small states in world markets: Industrial policy in Europe. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kochan, T.A, Katz, H.C., and Mckersie, R.B.(1986), The Transformation of American Industrial Relations, 2nd ed. 1994, ILR Press.

Lindbeck, A., & Snower, D. J, 2001, "Insiders versus outsiders", 『Journal of Economic Perspectives』, 15(1), 165-188.

OECD(2017) OECD Employment Outlook.

Rodrik, Dani. 1997. Has Globalization Gone Too Far? Washington: Institute for International Economics.

Schnabel, C., Zagelmeyer, S., & Kohaut, S., 2006, "Collective bargaining structure and its determinants: An empirical analysis with British and German establishment data", 『European Journal of Industrial Relations』, 12(2), 165-188.

Zagelmeyer, S.(2007), "Determinants of collective bargaining centralization: evidence from British establishment data," The Journal of Industrial Relations, Vol.49(2), pp.227-245.

시간을 되짚어 만나는 뉴트로 감성여행

당진면천읍성 성안마을

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 실크로드 탐험대 역사기록팀(오아시스로, 해양로 탐험)
– 2014년 문화체육관광부 장관 표창
– 2005년 (사)한국사진작가협회 선정 〈2030 청년작가 10인〉

당진면천읍성(충청남도 기념물 제91호)은 1439년(세종 21) 왜구의 침입을 막기 위해 쌓았다. 《조선왕조실록》〈세종실록〉에 따르면, 옥천과 진잠, 석성을 포함해 충청도 관내 50여 개 군의 장정을 동원해 완성했다. 세월의 흔적이 고스란히 남아있는 멋진 성과 함께 뉴트로 감성을 자극하는 60~70년대 마을풍경도 당진면천읍성의 매력에서 빼놓을 수 없다.

면천읍성_남문

1

1 남문과 남벽
2 남문 옹성
3 각자성돌

2

3

골정지 산책로

당진시 면천면 성상리 일대는 일명 '성안마을'로 불린다. 당진면천읍성(충청남도 기념물 제91호) 안에 터 잡은 마을이기 때문이다. 우리나라를 대표하는 성안마을이라면 순천의 낙안읍성(사적 제302호)과 청주 상당산성(사적 제212호)의 성안마을을 꼽을 만한데, 면천읍성 성안마을은 이들과 분위기가 많이 다르다. 상당산성 성안마을처럼 번듯한 식당도, 낙안읍성 성안마을처럼 옛스런 초가도 없다. 대신 손때 묻은 키 작은 집과 이들 집만큼 소박한 식당, 이발소, 전파상 등이 골목골목을 채운다. 시곗바늘을 반세기 정도 뒤로 돌려놓은 듯한 풍경에선 무뚝뚝한 충청도 사내의 속 깊은 정이 느껴진다. 당진면천읍성성안마을의 매력은 여기에 있다.

당진면천읍성은 1439년(세종 21년)에 왜구의 침입을 막기 위해 쌓았다. 세종실록에 의하면 옥천, 진잠, 석성을 포함한 충청도 관내 50여 군의 장정들이 동원됐다. 이는 서벽에 남은 각자성돌에서도 확인할 수 있다. 각자성돌은 공사의 책임 소재를 명확히 하기 위해 책임 군현, 축성연도, 축성구간 등을 돌에 새긴 것으로, 공사에 참여했던 옥천현의 경우 '己未年 沃川始面長六十尺 四寸(기미년 옥천현 축성 시작 면 길이는 육십척 사촌)'이라는 글귀를 돌에 새겨 성벽에 끼워 넣었다. 500년 전에 실시한 공사실명제인 셈인데, 당진면천읍성에는 이런 각자성돌이

영랑효공원의 군자정

골정지와 건곤일초정

서치성 부근에 세 개나 남아있다.

조선후기까지 면천의 군사와 행정을 담당했던 당진면천읍성은 지난 2014년 남문과 남벽 복원을 시작으로 제 모습 찾기에 나섰다. 현재 남서치성 복원과 객사지 유적 발굴 조사가 한창이다. 당진면천읍성과 성안마을 복원사업은 2025년께 마무리 될 예정이다.

당진면천읍성 성안마을은 남문을 출발점 삼아 돌아보면 된다. 남문 뒤로 기와집과 초가를 복원해 저잣거리를 재현했다. 아직 온전한 모습을 갖추진 못했지만 나름 운치가 있다. 속오군의 우두머리인 현감이 군무를 보던 장청은 저잣거리 지나 만난다. 전면 6칸의 'ㄷ'자형 건물이 들어선 이곳에서 이총통이 출토됐다. 조선 세종 때 제작된 이총통은 손에 들고 사용할 수 있는 가장 큰 총으로 읍성에서 출토된 건 당진면천읍성이 처음이다. 2018년 복원한 장청은 차후 조선시대 전기 무기체계와 화기, 방어체계에 관한 내용을 소개하는 전시공간으로 활용할 계획이다.

장청

저잣거리

면천향교

풍락루

동네책방 오래된 미래

당진면천읍성의 객사와 동헌, 내아 같은 관아건물은 옛 면천초등학교와 면사무소 터에 들어설 예정이다. 면천초등학교는 우리나라 최초의 학생 주도 만세운동이 벌어진 곳이다. 텅 빈 교정을 묵묵히 지키고 선 수령 1100년의 은행나무(천연기념물 제551호)도 명물. 고려 개국공신인 복지겸의 딸 영랑이 중병을 얻은 아버지를 위해 아미산 진달래와 안샘물로 술(두견주)을 빚고 정성을 들였다는 그 은행나무다. 영랑이 두견주를 빚는 데 사용했던 안샘과 군자정은 옛 면천초등학교 옆 영랑효공원에서 만날 수 있다.

당진면천읍성 성안마을은 감성여행지로 사랑받는다. 옛 면천우체국을 미술관으로 리모델링한 '면천읍성안 그 미술관'과 동네 책방 '오래된 미래' 그리고 책방과 나란히 자리한 '진달래 상회'가 주역이다. 이들 공간의 특징은 우체국, 자전거포, 대폿집 같이 오래 돼 쓸모를 다한 공간에 감성을 덧입혀 뉴트로 공간으로 다시 태어난 것. 당진 인생 샷 맛집으로 이미 유명한 이곳

면천읍성 안 그 미술관

정겨운 성안마을 풍경

정겨운 성안마을 풍경2

콩국수

에는 무인 카페 같은 휴게 공간들도 마련돼 여행자를 위한 쉼터로도 손색이 없다.

골정지는 동문 터 너머에 있다. 봄이면 벚꽃이 만발하고 여름이면 연꽃 향 그윽한 이곳은 연암 박지원이 면천군수로 있을 때 조성했다. 연못 한가운데 초가지붕을 올린 정자는 건곤일초정이다. 인근 면천향교 유생들은 이곳을 찾아 시를 읊고 학문을 익혔다고 한다. 골정지를 한 바퀴 온전히 돌아볼 수 있는 산책로도 예쁘다.

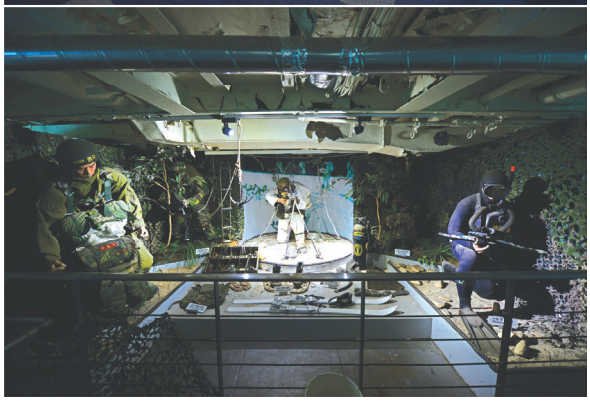
당진면천읍성 성안마을을 천천히 돌아본 뒤에는 시원한 콩국수로 출출해진 배를 채워도 좋다. 식당에 따라 부추 간 물이나 쑥을 넣어 면을 뽑기도 한다. 서리태를 갈아 낸 시원한 콩물은 서둘러 찾아온 봄 더위를 날려버리기에 그만이다. 구수한 맛도 일품. 입맛에 따라 소금을 조금 넣어 먹는 것도 괜찮다.

당진면천읍성 성안마을에서 시작된 뉴트로 감성은 자연스레 아미미술관으로 이어진다. 폐

삽교호함상공원_
전시관으로 활용하는 구축함과 상륙함

함장실

해군의 역사를 설명하는 전시실



해병의 모습을 재현한 디오라마

아미미술관_잔디 곱게 깔린 운동장

폐교를 활용한 공간이다

전시실

전시된 미술작품

교를 미술관으로 꾸민 이곳은 사진 맛집 많은 당진에서도 둘 째 가라면 서러워할 SNS명소다. 여느 미술관과 달리 전시된 다양한 미술 작품을 배경 삼아 멋진 사진을 찍을 수 있어 더욱 매력적이다. 초록 잔디 곱게 깔린 운동장에서 바라보는 미술관도 아름답다.

당진 왜목마을은 일출과 일몰을 모두 감상할 수 있는 곳이다. 수평선 너머로 봉긋 솟는 일출은 동해의 그것과 또 다른 멋을 품었다. 왜가리를 형상화한 조형물 '새빛왜목'은 왜목마을의 랜드마크다. 몸통과 날개가 일정 거리를 두고 떨어져 있어 각도 조절을 잘 하면 왜가리를 타고 하늘을 나는 듯한 장면을 사진에 담을 수 있다. 몸통과 날개 사이로 떠오르는 일출도 멋지다. 높이 30m에 이르는 새빛왜목은 스테인레스 표면을 각 지게 처리해 보는 위치에 따라 빛과 형상이 달라진다.

삽교호함상공원은 퇴역한 군함을 활용한 해양문화체험관이다. 우리 바다를 든든히 지켰던 상륙함과 구축함에는 우리 해군의 역사를 살필 수 있는 다양한 전시물이 마련됐다. 실제 병사들이 사용했던 침실과 의무실 등을 미로찾기 하듯 돌아보고 재미도 쏠쏠하다. '라떼시절'을 떠올리고 싶다면 해병들이 착용하는 40kg 무게의 군장 짊어지기에 도전해 보자. 구축함 상갑판에는 당진 앞바다를 바라보며 여유롭게 커피 한잔 할 수 있는 카페도 마련됐다.

왜목마을

해변

새빛왜목

여행정보

관련 웹사이트

당진문화관광 www.dangjin.go.kr/tour.do
아미미술관 www.amiart.co.kr
왜목마을 www.waemok.kr
삽교호함상공원 www.dpto.or.kr/new/main/main.php

여행 문의

당진시문화관광과 041)350-3592
아미미술관 041)353-1555
왜목마을번영회 010)7369-1279
삽교호함상공원 041)363-6960

숙박 정보

돌체호텔 : 당진시 당진중앙2로, 041)356-9432
당진호텔 : 당진시 송악읍 반촌로, 041)356-5757
DK호텔 : 당진시 송악읍 한진포구길, 041)358-9500
초락나루펜션 : 당진시 석문면 감목길, 041)353-5598, http://초락나루.kr

식당 정보

옛날그집 : 콩국수, 당진시 면천면 동문1길, 041)354-3009
초원콩국수 : 콩국수, 당진시 면천면 동문1길, 041)356-6838
낭만조개구이 : 조개구이, 당진시 신평면 삽교천3길, 041)363-7811
해어름 : 피자, 당진시 신평면 매산해변길, 041)362-1955

04 〉 사회적 대화 좌담

- **지역 사회적 대화를 말하다**

  활성화를 위한 과제와 전략

이찬규 강원지역노사민정협의회 사무국장

김양수 경남경총 상무이사

김주일 한국기술교육대학교 교수

채준호 전북대학교 교수

[사회] **손영우** 경사노위 전문위원

| 사회적 대화 좌담 |

지역 사회적 대화를 말하다 활성화를 위한 과제와 전략

좌담 개요

- **일시** 2021년 5월 28일
- **장소** 경사노위 중회의실1
- **참석** **이찬규** 강원지역노사민정협의회 사무국장
  김양수 경남경총 상무이사
  김주일 한국기술교육대학교 교수
  채준호 전북대학교 교수
- **사회** **손영우** 경사노위 전문위원
- **배석** **이세종** 경사노위 전문위원
- **정리** 〈참여와혁신〉 **박완순 · 이동희** 기자
- **사진** 〈참여와혁신〉 **강민석** 기자

지역 사회적 대화의 현위치

손영우 반갑습니다. 오늘 좌담에는 경남, 강원 노사민정협의회 활동을 하고 계신 분뿐만 아니라, 전북과 충청에 지역 활동에 참여하신 전문가 등 여러 지역에서 모여주셨습니

다. 그래서 풍부하게 이야기할 수 있을 것 같습니다. '지역 사회적 대화를 말하다'는 지역의 고용노동거버넌스 강화라는 취지에서 이야기를 하려고 합니다. 산업정책, 고용정책을 확대하다보니까 지역에 관심을 가지게 되고, 그동안 노사민정협의회를 강화시키려는 노력이 있었죠. 특히 현 정부 들어와서 지역 상생형 일자리 사업, 지역 뉴딜 정책 등으로 지역에 관심이 높아지게 됐습니다. 그래서 각종 정책을 실제로 실행할 수 있는 지자체 행정력이 갖춰져 있는가라는 문제에 관심을 가졌고, 지역마다 불균형한 행정력을 균형 있게 만들어내려는 노력이 있었죠. 특히나 지역의 고용노동 문제, 산업문제와 관련한 고용노동거버넌스에 대한 관심이 많이 축적이 됐고요. 20년 전부터 노사민정협의회가 성장해왔지만 이제는 질적인 도약 단계에 온 것 같습니다. 그래서 이것을 끌어올리기 위해서는 어떤 변화가 필요한가를 이야기하는 자리가 될 것입니다. 먼저 지역에서 고용이나 노동과 관련해서 어떻게 변화하고 있는지를 들어보면 좋을 것 같습니다.

김양수 안녕하십니까. 저도 경남노사민정협의회 사무국장을 맡고 있어요. 경남은 노사민정협의회 조직 안에 지역 인적자원개발위원회(인자위)가 특별위원회로 편제돼 있고,

저희 사무국이 경남 인자위도 운영하는데 상당히 조직이 큽니다. 산업고용정책팀, 지역산업인력양성팀, 일학습병행팀이 있습니다. 여기에는 직원이 약 30명 가까이 됩니다. 지방자치단체 담당 공무원은 2년 임기 마치면 다른 부서로 가버리고, 진짜 고용과 관련된 헤드 역할은 경총 안에 있는 인자위에서 하고 있어요. 인자위 안에는 산업고용정책팀에서 혁신프로젝트사업과 고용선제대응 패키지사업을 하고, 인력양성팀에서 기업의 수요를 조사해서 기업이 원하는 현장중심의 인력을 양성하는 등 사업이 광범위합니다. 앞서 말씀 드렸지만 노사민정협의회 안에 특별위원회로 지역인자위가 있는데, 노사민정협의회는 노사관계 발전에 관한 법률에 근거해서 설치 구성되어 있고, 인자위는 근로자 직업능력개발법에 의거해 구성 운영되다보니 노사민정협의회의 하부 구조지만, 노사민정협의회가 리드하고 주도하지 못하고 있는 부분이 있습니다. 특히 협의회의 위원장은 지방자치단체의 장입니다. 장의 의지와 인력, 예산과 관련한 부분이 강화된다면 지역의 고용노동거버넌스로서 역할을 충분히 하리라 봅니다.

채준호 공식적인 사회적 대화 틀인 노사민정협의회에서 뿐만 아니라 노사민정협의회 밖에서도 노동정책, 일자리정책 관련해서 사회적 대화가 이루어지고 있거든요. 이걸 구분해서 봐야할 필요가 있겠다 싶어요. 지금 많은 지역에서 상생형 지역일자리 사업을 워낙 중요하게 생각하다 보니까. 그래서 사실은 노사민정협의회 틀보다는 실질적인 예산 지원이 있는 그런 사업에 더 관심이 있다고 봅니다. 상생형 지역일자리 사업을 지원하기 위해서는 노사민정협의회 절차를 밟게 돼있거든요. 원래 제대로 작동이 되려면 노사민정협의회가 활성화되고 제도적으로 안착이 되고 그 안에서 상생형 일자리가 논의돼야 하는데, 지금은 일정 부분 상생형 일자리를 위해 형식적으로 운영되는 형태를 보이고 있다고 봅니다. 지역 노사민정협의회가 역사는 오래됐지만 지역의 공식적인 사회적 대화 협의틀로서 역할하기에는 아직도 갈 길이 멀어 보입니다.

그 이유는 여러 가지가 있겠지만 저는 가장 중요한 게 사회적 대화의 중요성에 대한 인식인 것 같아요. 지역의 사회적 대화가 중요하다고 하는데, 단적으로 고용노동부 노사민정협의회 활성화를 위한 예산이 1년에 16억 정도 됩니다. 16억 원으로 전국적인 사회적 대화를 지원하는 것을 보면 우리사회에서 지역 노사민정협의회를 어떻

게 생각하는지 여실히 보여준다고 생각합니다. 그럼에도 잘되는 데가 있는 것은 자치단체장의 의지나 인적 구성의 헌신도 있을 겁니다. 사회적 대화 얘기를 많이 하는데 실제로 시도해본 경험도, 성공한 경험도 많이 없어요. 왜냐하면 시도할 수 있는 물적 인프라가 존재하지 않거든요. 그냥 형식적인 회의만 하고 끝나는 경우가 많기 때문에 지역에 있는 다양한 주체들이 뭘 해야 할지 모르고요. 작년에 제가 노동부 노사민정협의회 실태분석하고 평가하는 연구과제를 수행했는데 현장에서 가장 고민하는 게 의제발굴이에요. 뭘 해야 하는지 조차 모르고 있다는 것이지요. 결국은 주체들의 역량 문제가 가장 큰 것 같아요. 노동계나 경영계, 심지어 지자체조차도 주체들의 역량 부족으로 의제발굴을 못 하고 있어요. 지금 지역의 사회적 대화 위치가 이 정도에 있다고 판단됩니다.

지역 일자리대책은 장기적 관점으로 접근 필요

손영우 중요한 지적을 해주셨습니다. 현재 상생형 일자리, 뉴딜 정책으로 인해서 지역 사회적 대화의 중요성이 강조되면서 시도는 많이 되고 있는데, 실제 노사민정협의회는 이것을 따라가지 못하는 측면이 있는 거죠. 거버넌스가 노사민정협의회를 포함한 어떤 형태이든 간에 사회적 대화가 진행될 수 있도록 해야 한다는 말씀이시죠.

이찬규 강원지역노사민정협의회 사무국장

이찬규 채준호 교수님이 협의체 운영의 핵심인 예산을 말씀해주셨는데, 제가 강원노사민정협의회 실무를 7년째 하고 그 전엔 속초에서 일자리사업과 속초시 노사민정 사업 업무지원을 하면서 10여년째 노사민정협의회 관련된 일을 하고 있지만 양적인 성장에 비해 지역 노사민정협의회의 예산은 오히려 삭감되었습니다. 고용노동부 2020년 재정사업 자율

평가 72개 사업 중 2위를 했는데도 기재부에서는 예산을 삭감하려는 정확한 이유는 뭔지, 사실 그동안 살아남은 것만으로도 다행이라고 생각합니다. 2005년 71개 지역에서 2020년 158개 지역으로 확대되었지만 예산은 점점 감액되고 있는 현실입니다. 또한 지역 노사민정 사무국 설치가 늘어남에도 불구하고 사무국 운영 매뉴얼도 없어서 2017년 노사민정 사무국장, 실무자 중심으로 노사민정 사무국 협의체를 만들어 자발적인 활동으로 조금씩 문제점들을 해결하고자 고용노동부와 노사발전재단에 건의하고 있지만 아직 눈에 띄는 변화는 보이지 않네요.

가장먼저 풀어야할 문제는 노사민정 사무국에서 일하고 있는 직원들의 고용안정입니다. 지역 선거상황과 여건이 바뀔 때마다 계약조건이 정규직으로 고용된 몇몇 지역 외에 대다수 지역이 계약직, 촉탁직으로 고용상태가 불안정합니다. 담당 공무원도 일 년에 한두 번씩 바뀌는데 사무국 전임자까지 고용이 불안하면 사업 의제 발굴과 노사민정협의체 운영에 어려움이 많이 있거든요. 그래서 계속 제자리 돌다가 실무자가 그만 둔다고 하면 노사민정협의회가 처음부터 다시 시작해야 하는 현실입니다. 지금이라도 노사민정 사업 주체 기관에서 사무국 운영규정 기본 매뉴얼을 만들고, 실무전문가를 양성하고, 무엇을 어떻게 할 것인가를 고민해야 합니다.

정부의 일자리관련 사업에 과하게 투입된 예산에 비해 일자리가 크게 늘어나지 않고 있는 것은 단기간 컨설팅을 통해 너무 성급한 고용수치 결과만 만들어 보려고 하기 때문입니다. 이번에 상생형 일자리가 그런 케이스인데, 사실 일자리 만들어지는 게 만만치 않거든요. 6~7개월 동안 컨설팅 해서 거기서 사업주도 만들기 힘든 일자리 몇 천 개 만든다는 건 말이 안 됩니다. 지역 노사민정 실무자, 중앙, 지역 고용전문가가 중심으로 함께 충분한 협의를 통해 책임질 수 있는 양질의 일자리를 만들 수 있는 거죠. 저희도 상생형 일자리 컨설팅을 받았습니다만, 중앙과 지역은 엄청나게 격차가 큽니다. 특히 강원도는 수도권 등 산업기반이 잘 되어있는 도시하고는 경쟁이 될 수가 없어요. 왜냐하면 강원도에는 대부분 중소기업, 소상공인이니까 거기에서 고용정책, 노동정책이 체계적으로 나올 수가 없어요. 사회적 대화의 기초거버넌스를 위해서는 중앙과 지역의 핵심 인력들이 3년 계획, 5년 계획, 7년 중장기 계획을 세워서 가야 그 지역에 양질의 일자리를 만들 수 있다고 생각합니다.

제가 2010년 지역 맞춤형 일자리 사업으로 속초에서 캐디, 코스관리자 양성 과정을 했어요. 노사 발전재단에서 지원을 받았는데 그 당시엔 골프장 캐디 사업을 왜 국비를 들여서 해야 하느냐는 비판이 많았었습니다. 그때 저는 국비를 들여서라도 지역 맞춤형 일자리를 만들 수 있다면 해야 한다고 말했습니다. 왜냐하면 노동부가 경력단절 여성들을 대상으로 지역 맞춤형 일자리를 하는 것의 대부분이 최저임금 수준의 일자리인데 캐디는 수입 면에서 양질의 일자리였기 때문입니다. 10여 년 전에 캐디의 당시 연봉이 3천만 원 정도 됐거든요. 그런데 결과적으로 이 사업이 실패했어요. 관광관련 일자리 양성사업은 강원도나 제주도가 중심이 되어주고, IT관련 첨단산업은 경기도나 수도권, 지역 주요산업 중심의 지역 특화사업으로 선택과 집중이 되어야 하는데 취업률이 90% 이상 되고 성과가 나니까 여러 지역에서 서로 하겠다는 겁니다. 당초 계획은 국내 유일의 프로 캐디 양성 과정을 강원도에서 만들려고 했는데, 사업이 분산되면서 예산이 감소되어 더 이상 사업을 하기가 어렵게 됐습니다.

삼척의 경우 상생형 일자리 컨설팅 사업을 신청했다가 한번 탈락하고 노사민정 관계자 모두가 고민을 많이 하다 다시 한번 시도했으나 강원도에서 삼척과 원주 두 곳이 신청하다 보니 일자리창출 가시적 효과가 커 보이는 원주가 선정되어 많은 아쉬움을 남겼습니다. 2년 동안 열심히 준비해온 삼척시 노사민정 관계자들이 기대가 큰 만큼 실망도 커서 더 이상 상생형 일자리에 참여 않겠다고 해서 마음이 아팠습니다. 일자리를 빨리 많이 만들겠다는 식으로는 앞으로도 절대 일자리를 만들어낼 수 없어요. 우리가 직업 선택도 신중하게 하듯이 일자리 만드는 것도 더더욱 신중하게 선택해서 만들어야 지역의 젊은 층도 떠나지 않고 지역에서 살아남을 수 있다고 봅니다. 특히 강원도처럼 열악한 환경에서는 더욱 그렇습니다.

강원도 노사민정에서는 작년에 고용분과 포럼과 강원도 노동정책 기본계획수립 연구용역을 통해 가칭 노동권익센터를 건립을 최우선 과제로 두고 춘천과, 영동권, 영서권에 건립계획을 준비하고 있습니다. 일단 춘천에 먼저 노동권익센터를 건립해서 컨트롤타워 역할을 하도록 할 계획입니다. 올해 하반기에 예산이 확보된다면 내년쯤 추진하려고 강원도와 계속 협의하고 있는 상황입니다.

또 작년에 감정노동자에 대한 연구조사를 하면서 올해 감정노동자 힐링 프로그램을 운영하고 있습니다. 오늘도 3회차 감정노동자 1박2일 힐링 프로그램을 하고 왔는데, 1박2일 동안 얼마나 효과가 있겠냐고 하지만 그분들은 현장을 벗어나서 동료와 이야기하는 것만으로도 힐링이 된다는 거예요. 8개 지역에서 콜센터, 캐디, 호텔서비스직군, 버스택시종사자, 환경미화원, 의료종사자 등 다양한 직군들이 참여했고요. 내년에는 더 많은 인원이 참여할 수 있도록 확대 운영 건의가 많았습니다. 또한 시·군 지역 노사민정의 공동사업으로 지역순회 길거리 감정노동자 심리치유상담과 노동법률상담을 진행할 예정입니다. 지역의 적극적인 참여와 협조가 필요한 사업이지만 지역거버넌스가 활성화되어 안정적으로 잘 진행하고 있습니다. 지난 2018년 강원도 노사민정 상반기협의회의 초청인사로 참석해주신 문성현 위원장님도 강원도가 이렇게 사회적 대화 거버넌스가 잘 되어 있는지 몰랐다면서 깜짝 놀라시더라고요.

노사민정협의회 무용론과 강화론

손영우 중앙과 지방의 편차가 있기 때문에 중앙에서 정책을 계획할 때부터 지역의 상황을 고려하고 지역의 의견이 들어가는 중장기적 계획을 세워야 한다는 것은 중요한 지적입니다. 지금 노사민정협의회와 관련해서는 무용론도 있고요, 강화해야 한다는 의견도 있어요. 그런 면에서 보자면 노사민정협의회가 지역 고용거버넌스처럼 운용되는 조짐이 보이는 모범적인 곳이 경남과 강원인 것 같습니다. 지역에서 요구되는 사회적 대화와 노사민정협의회의 괴리를 말씀해주셨는데, 실제로 어떤 어려움이 있는지 얘길 들어봤으면 합니다.

김주일 충남은 200년대 중반 이후 대기업과 그에 따른 하청업체들이 이전하면서 GRDP나 고용률이 성장추세에 있다가 지금은 성장이 멈추면서 여기도 다른 지역과 마찬가지로 일자리 문제가 화두가 되고 있습니다. 거기에 더해서 정의로운 노동의 전환, 디지털 노동으로의 전환, 즉 산업구조의 전환에 따라서 어떻게 노동을 재배치하는가의 문제가 현안 이슈가 되고 있습니다. 충남의 경우 지역 사회적 대화가 굉장히 다원화되어 있는 차원이라고 볼 수 있습니다. 각 협의회가 나름대로의 목적이 있겠지

김양수 경남경총 상무이사

만 그 구성에 있어서 노사민정협의회에는 민주노총이 안 들어오고, 노동정책협의회는 민주노총이 들어오고, 일자리 이슈에 대해서는 별도로 일자리위원회를 만들었습니다. 각 위원회가 세부적인 현안으로 들어가서 논의하다 보면 의제가 중복될 수밖에 없습니다. 여기에 직업훈련 등을 다루는 인적자원개발위원회도 충남도 산하 일자리진흥원에서 운영되고 있습니다.

즉, 전반적인 고용과 노동을 다루는 노동 및 고용의 거버넌스 혹은 컨트롤타워가 필요하다고 봅니다. 전체를 포괄한다는 차원에서는 다양한 거버넌스가 의미 있지만 효과적인 사업의 추진을 위해서는 전체를 아우르는 컨트롤타워가 필요한 것입니다. 각각은 지역에서는 그런대로 운영된다고 생각하는데 이걸 총괄할 수 있는 무언가가 없습니다.

노사민정협의회가 형식적으로 운영되고 회의 몇 번 하고 끝나지 않도록 하기 위해서는 대표성과 참여의 문제가 중요하다고 봅니다. 참여주체들이 실질적으로 대표성을 가지느냐, 의견수렴을 제대로 해서 참여하느냐는 문제입니다. 이걸 제대로 하기 위해서 지난 10년간 연구자의 도움을 받으며 실무위원회가 주도가 되어서 진행하였는데 쉽지 않은 것 같습니다. 결국은 노사 주도로 주체가 바로 서는 것이 중요합니다. 경남은 사측이 주도가 되고, 강원은 노측이 주도해서 하고 있습니다. 그런데 지역의 노사단체가 모두 자립성의 차원에서 형편이 좋지 않습니다. 이런 상황에서 지역 내 역량을 개발하기 위하여 노사담당자들을 교육시키는 것은 일정한 한계가 있습니다. 중앙의 노사가 관심을 가지고 지역의 이슈를 테이블에 올리고 정부와 협의해야 시스템이 구축되고 예산도 지원이 됩니다. 지금은 질적으로 변화해야 하고 생각의 프레임을 바꿔야 할 때가 아닌가 생각합니다.

손영우 정부에서 진행하는 일자리 사업이 제대로 되기 위해서는 지역 거버넌스 주체가 필요

하다고 이야기하는데, 실제 노사민정협의회는 따라가지 못하고 있다는 비판이 있는데요. 실제로 지역에서는 어떻게 진행하고 있는지 이야기를 들어봤으면 합니다. 또 지역주체가 바로 서고 대표성을 강화하기 위해서 무엇이 필요한지에 대해서도 이야기를 해보죠.

김양수 경상남도 노동정책과가 3년 전에 만들어졌습니다. 현재의 경남은 현 정부와 정책적 흐름을 같이 하잖아요. 노동정책과가 만들어지면서 민주노총의 요구안을 정책으로 반영하려는 노력을 많이 하고 있고요. 그리고 이 정부 탄생에 일조를 했음에도 민주노총이 사회적 대화에 참여하지 않고 있지요. 그렇지만 경남고용포럼에는 민주노총이 참여합니다. 경남은 고용포럼이 상당히 활성화되어 있는데 민주노총, 한국노총, 경총이 모두 참여합니다. 2018년도 고용포럼이 주도하는 지역의 사회적 대화에 처음으로 경총 2명, 한국노총 2명, 상공회의소 2명, 민주노총 2명과 고용포럼교수 님, 간사 등이 각 주체들 사무실을 방문, 그 자리에서는 서로 가감 없이 할 얘기들을 다 해왔고. 2019년 6월에는 노사민정협의회와 고용포럼이 함께 '사회적 대화의 올바른 방향과 과제'를 주제로 토론회를 하면서 각 주체들 사무실 4회 방문과 호텔에서의 만남 1회가 있었습니다. 이 자리에 경남도도 참여하고 상공회의소, 경총, 한국노총, 민주노총이 모두 함께 토론했습니다. 이런 것을 기반으로 2020년 8월에 민주노총이 참여하는 코로나19 경제위기 극복 및 고용유지를 위한 경남지역 노사정 상생협력 공동 선언을 하게 됩니다. 광역 지자체에서는 처음일 거예요. 문구조정 과정에서 이견이 있었지만 서로가 양보도 하면서 사회적 합의를 이뤄낸 적이 있어요.

지역 상생형 일자리 1호가 광주형 일자리이고, 그 다음으로 강원형과 밀양형 일자리가 만들어졌습니다. 우리 지역에서는 노사민정협의회에서 심의 절차를 거쳐서 만들었습니다. 다른 지역의 경우 전기차 등의 미래 산업 중심인데, 밀양형 일자리는 중소기업들이 모여서 만든 협동조합 중심의 상생형 일자리사업입니다. 우리의 뿌리산업이며 주물업체입니다. 환경과 연관되어 있기 때문에 상당히 예민합니다. 여기는 중소기업들이 공단 부지 조성하는데 15년이 걸렸습니다. 지역주민과의 마찰도 해결하면서 같이 상생형 모델로 만들었어요. 친환경적인 스마트 최첨단 공장을 조성하겠다고 해서 투자 금액의 30%를 환경에 투자합니다. 그랬는

데 기재부에서 지원이 이루어지지 않아 사업이 지연되고 있어요. 여기에서 나오는 제품에 대해 대기업들이 물가 연동제를 적용, 구입하도록 물량 확보까지 약속돼 있는 상황이라 꼭 성공시켜야 합니다. 그리고 우리 노사민정이 협력한 사업이기 때문에 노사민정협의회에서도 꾸준히 지켜보고 있고 참여를 하고 있습니다. 우리 지역에서 이 사업을 성공시킬 수 있도록 관심을 가져주시기를 부탁드립니다.

그리고 지역 노사민정이 함께 한 대표적인 사례 중 하나가 2018년 후반에 만들어진 작업복 세탁소입니다. 화학약품이나 기름에 찌든 옷은 일반 세탁소에서 세탁을 해주지 않습니다. 이런 작업복을 세탁해 주는 사업입니다. 여름옷은 한 벌에 500원 받습니다. 이 사업을 시작할 때 민주노총 출신 전 조직국장이 경총에 여러 번 와서 같이 하자고 했습니다. 그래서 같이 참여하고 김해에 유치를 했는데 지금은 노동부에서도 성공사례로 얘기합니다. 광역과 기초 지자체 15곳에서 변치마킹도하고 거제, 고성, 함안 지역까지 확대해서 2호점, 3호점, 4호점으로 오픈 예정니다. 민주노총 금속노조에서 자신들의 기금으로 작업복 세탁물을 수거하는 차량까지 지원해줄 정도로 좋은 성공사례이자 모범사례라고 할 수 있습니다.

이찬규 지역의 현장에 있는 실무자들은 협의체 기구인 지역 노사민정협의회에 어떤 정량적 성과를 기대하는 건지 알 수도 없지만, 중앙에서 도대체 어떤 걸 지역 사회적 대화로 평가하는 건지 의구심을 가지고 있어요. 사실 지역에서는 소소하게나마 성과를 내고 있거든요. 예를 들어 광주형 일자리, 강원형 일자리가 여기까지 오기 위해 지역 노사민정협의회에서 오랜 시간 동안 기초를 다져왔어요. 그냥 갑자기 의제가 던져지면 고용포럼이나 실무협의회를 거쳐서 진행되는 게 아니거든요. 노사가 만나서 막걸리 마시고 산에 다닌다고 기재부에서는 구체적인 정량적 성과 명분이 없어 예산 삭감해야 한다고 하는데, 노사민정협의회 현장에 와서 본 사람들은 절대로 그런 이야기를 못합니다. 어떤 협의체 기구도 처음에는 스킨십부터 시작합니다. 그런 식으로 오랜 시간이 지나면서 머리를 모아 협의하다 보면 지역 일자리 창출을 통해 지역경제가 활성화 되겠지요. 다른 지역보다 열악한 재정에도 불구하고 속초, 원주에 사무국이 설치되었고 강릉이 올해 설치하려고 준비하고 있습니다. 또한 삼척,동해, 춘천은 전담 실무자를 채용해서 도 노사민정협의회와 함께 열심히 하고 있어요.

속초는 지역 노사민정협의회 사업 관련해서 10여 년 동안 계속 대통령상, 대상 등을 받았습니다. 속초가 특별한 것은 노사민정협의회가 일자리 사업을 병행했다는 점입니다. 그런데 그게 참 안타까운 거예요. 일자리 사업을 하고 싶어서 한 게 아니라, 부족한 예산으로 사무국 운영을 해야 하니까 그 예산이라도 받아서 그나마 사무국 운영비 일부라도 충당할 수 있는 거죠. 그래서 하는 수 없이 일자리와 묶어서 노사민정협의회 사업을 했는데 그게 특화가 된 거죠. 어쨌든 나름대로 지역의 열세를 극복하고 기반을 닦았거든요. 이런 기반이 있기 때문에 속초는 시장님이 바뀌어도 노사민정협의회 사업은 안정적으로 잘 운영 하고 있습니다. 제가 보기엔 속초는 벌써 보이지 않는 사회적 대화가 바닥에서부터 어느 정도 올라왔기 때문에 노사민정 관계자들이 지역을 위해 어떻게 사회적 대화를 통해 발전시킬 것인가를 고민하고 있습니다. 노사가 주축이 됐지만 실제로는 속초시민들이 뭘 먹고 살 것이냐, 어떻게 일자리를 만들고 어떻게 지역경제를 활성화 시킬 것인지 노사민정협의회에서 고민하고 있습니다. 예전에 노사민정협의회 사업비로 속초지역 택시업계 종사자들에게 와이셔츠 두 벌씩을 지원했어요. 관광이 주 수입원인 속초의 이미지를 외부 관광객들에게 좋게 만들기 위해서였어요. 또 미시령 톨게이트에 속초관광 홍보 플랜카드를 걸고 가이드북을 만들어서 배포했는데 이것도 노사민정협의회에서 했어요. 보이지 않게 지역발전을 위해 일을 하고 있는데 중앙에서는 보이는 일자리만 생각하는 거죠. 보이는 일자리를 위해 사업을 하라는 건 안 그래도 사무국 운영자체가 어려운 상태에서 일거리만 가중시키는 겁니다.

가시적인 성과에 매달리지 않고 지역에 맞게 탄력적으로 운영할 수 있다면 노사민정협의회가 발전할 수 있지 않을까 합니다. 삼척에 근덕 산업단지라고 있는데 그 곳에 입주한 기업들의 애로사항 해결과 지원방법을 고민하던 중 회장님이 실무위원으로 노사민정실무협의에 참여 해보니 지역 사람들이 노사민정협의회를 통해서 여러 가지 정보를 공유하고 협업하여 문제 해결에 많은 도움이 되었다고 합니다. 또 한 가지는 강원도가 교육 여건이 상당히 열악하기 때문에 실무, 분과위원 대상 교육을 많이 해요. 갈등조정전문가, 고용전문가 양성과정을 진행하고 있는데 수도권은 이런 교육을 접할 기회가 많이 있지만 강원도는 없어요. 그래서 노사민정협의회 사업으로 지역 전문가들을 키우고 있어요. 향후 지역 사회적 대화 전문가들이 지역발전에 큰 역

할을 하겠지요. 그런데 뭘 했냐고 하면 딱히 말할 수는 없지만 노사민정 사업의 성과가 수치나, 계량화 할 수 있는 게 아니거든요. 지역 노사민정협의회는 지역 발전을 위해서 꼭 필요합니다. 특히 열악하고 낙후된 지역에서는 노사민정협의회가 조직되지 않은 노동자 90%를 대변할 수 있는 기구가 돼야 하지 않을까 생각합니다.

김주일 한국기술교육대학교 교수

김주일 좀 전에 논의한 상생형 일자리에서 강원형과 밀양형 일자리 사업이 당초 제안한 계획대로 하는 것이 아니라 사업변경을 하려고 한다면서 처리 방법을 놓고 고민하고 있었습니다. 애초에 상생형 일자리가 노사민정협의회의 상생협약을 통해서 진행된 거잖아요? 상생협약 주체들의 이행점검 노력도 필요한 부분이라고 봅니다.

김양수 일단 노사민정협의회에서는 관심을 가지고 지켜보면서 경남도와도 협조를 하기로 했습니다.

지역 사회적 대화 틀은 다층적 접근 필요

손영우 강원형 일자리 얘기 중에 중앙에서 바라보는 사회적 대화, 그리고 지역에서 실제 진행하는 실리적이고 실천적인 사회적 대화의 괴리에 대해서 말씀해주셨어요. 그런데 노사민정협의회가 노사관계발전지원에 관한 법률에 따라서 실제 지역의 고용노동과 관련된 주요 사항을 심의하는 명실상부한 기구가 돼야 하는데, 그런 걸 제대로 하지 못한 채 실무적인 지역 사업, 단편적인 사업에 매몰돼 있다는 비판에 대해서는 어떻게 생각하시는지요?

이찬규 중앙에서 보는 사회적 대화는 정치적으로 큰 틀의 의제가 합의되면 지역은 상황에 맞춰 실행할 수 있는 방안을 모색하고 정치적 이슈보다는 우리 지역현안 해결을 위해 무엇이 가장 필요하고, 중요한가를 찾아 가는 게 역할이라고 봅니다. 그래서 제가 판단하기에는 노도 사도 아닌 중립적 기관이 주체가 되어야 한다고 봐요. 중립적 주체가 컨트롤타워 역할을 하면서 조정할 수 있는 기구가 되어야 한다는 겁니다. 시간이 걸리겠지만 그렇게 노력 해야겠지요.

채준호 아까 노사민정협의회 무용론과 강화론 두 입장이 있다고 말씀해주셨는데, 저는 당연히 강화해야 한다고 봅니다. 오히려 코로나19 상황에서 그런 걸 더 확인했다고 봐요. 위기라는 게 현장에서 벌어지거든요. 현장은 지역의 일이기 때문에 지역에 있는 주체들이 같이 해결하는 게 중요하다는 생각입니다. 경남과 강원도를 말하면서 저희 입장에서는 조금 부러운 마음도 들어요. 지역에 따라 격차가 너무 커요. 가장 중요한 건 자치단체장이 가지고 있는 노동 감수성, 혹은 일자리 감수성에 따라 굉장히 달라진다고 봅니다. 그리고 지금은 자치단체 1인이 노사민정협의회 위원장을 맡고 있는데 그것도 민간대표와 공동 체계로 가야 한다고 봐요. 그렇지 않을 경우 자치단체장이 관심이 없으면 노사민정협의회가 멈춰버리는 거죠. 일전에 어느 지역의 핵심 사업장이 문을 닫는다고 해서, 그 문제를 논의하기 위해 노사민정협의회에 참석해 발언할 기회를 달라고 한 적이 있어요. 그랬는데 그 회의에서 자치단체장 표창 줄 사업장에 대한 논의만 계속 하더니, 정작 제가 제기한 문제는 논의할 시간이 없다면서 회의를 끝내 버렸어요. 이런 식이면 더 이상 회의에 참석할 이유가 없는 거죠.

전주에서는 통신사 콜센터에서 실습하던 고등학생이 업적 압박으로 극단적 선택을 하는 일이 있었잖아요. 그때부터 감정노동에 대해 고민을 하기 시작했습니다. 지역 시민단체에서 시장과의 면담을 통해 연구용역이 발주됐고, 시에서는 실태조사를 하고 조례를 만들었어요. 그리고 노사민정협의회의 내에 감정노동지원분과를 만들고 감정노동자 지원 프로그램, 힐링캠프 등을 운영하고 있습니다. 최근에는 플랫폼노동이 중요시 되면서 전주시가 전국에서 두 번째로 노동정책과에 플랫폼노동 지원팀을 만들었습니다. 관련해서 노사민정협의회 분과위원회도 만들 예정입니다. 또 작년

에 전주시가 '해고 없는 도시'를 선언했어요. 논의 초기 시에서 선물 주듯 하는 시혜적인 정책이 돼서는 안 되고 반드시 현장의 목소리를 담아내는 게 중요하다는 의견을 드린 적이 있습니다. 그래서 한국노총, 민주노총, 소상공인, 여성 기업인 대표, 청년 대표까지 참여해서 자연스럽게 현장의 문제들을 확인했어요. 코로나19 위기에 어떻게 대응할 건지, 해고를 예방할 수 있는 정책이 뭔지 등에 대한 의견이 나오고 그걸 현실적으로 정책화시켰고, 특히 500억 규모의 기금을 만들어서 소상공인 지원도 했습니다. 사실 노사민정협의회 틀 안으로 들어와서 이야기 하냐, 아니면 밖에서 이야기 하냐는 중요하지 않다고 보거든요. 실질적으로 주체들이 같이 모여서 지역 차원의 대안을 고민하고 그걸 현실화 시키는 과정이 중요한데 그런 걸 하고 있어요.

저희 지역에서 문제가 됐던 것 중 하나가 생활폐기물 수집 운반하는 청소 업무였는데, 공무직 형태의 직영이 있고 민간 위탁을 하는 경우가 있어요. 여기 예산이 1년에 약 450억 원 정도 들어갑니다. 이걸 직영을 할 것인지, 민간위탁을 유지할 것인지가 논란이 됐어요. 이 논의를 시작하면서 별도의 거버넌스를 만들자고 해서 생활폐기물 수집 운반에 대한 범시민연석회의라는 걸 만들었어요. 그 회의에서 제가 좌장을 맡아서 2년째 논의를 진행하고 있는데, 거기는 민주노총이 중요한 주체로 참여합니다. 그런 논의들도 노사민정협의회로 가져오고 싶은데 민주노총 참여 문제 때문에 어려움이 있는 거죠. 그래서 밖으로 빼서 따로 만든 거거든요. 사실 광주형 일자리도 비슷해요. 광주형 일자리도 노사민정협의회 절차를 밟았지만, 민주노총을 끌어들이기 위해서 '더 나은 일자리위원회'를 별도로 만들어서 진행했어요. 상생형 지역일자리를 준비하는 측면에서 전주형 일자리는 탄소산업을 중심으로 모델을 그리고 있어요. 어쨌든 지역 단위 사회적 대화가 촉발될 수 있는 툴들이 생겼다고 보거든요. 일자리 정책이 주도한다고 비판할 건 아니고 이걸 계기로 해서 지역 사회적 대화가 촉발 될 수 있는 기회가 됐으면 좋겠어요.

한국형 뉴딜 사업이 그렇게 됐으면 좋겠다는 생각이 들어요. 지역에서도 뉴딜 사업과 관련한 첫 회의를 할 때 가 보니까 30명이 넘는 인원들로 구성이 됐는데, 노동자 대표가 하나도 없는 거예요. 지역에서 사회적 대화에 대한 인식이 없는 거죠. 그런 자리에서 산업정책이나 기업인들의 민원성 제기를 듣는 것도 할 수 있겠

지만, 노동의 관점에서 질 좋은 노동정책에 관한 이야기도 같이 했으면 좋겠다는 거죠. 큰 국책사업을 할 때 지역의 숙원사업을 해결하는 정도로만 접근해서는 안 된다고 봅니다.

채준호 전북대학교 교수

그리고 대표성도 말씀하셨는데, 어느 지역 노사민정협의회 본회의 구성을 보니까 대학 총장님이 4명이 들어있어요, 이분들이 회의 참석도 힘들 거고 노사관계나 노동에 대한 전문성도 없잖아요. 실질적으로 논의할 수 있는 사람들이 주도권을 가지게 하는 것이 필요하지 않을까 생각합니다. 그리고 역량개발을 위해 강원도에서 노사민정 교육 프로그램을 진행하는 것은 굉장히 훌륭한 일이지만, 이런 일을 지역에만 맡기지 말고 중앙에서 예산을 책정해서 지역에서 그걸 운영할 수 있도록 하는 게 좋겠다는 생각입니다. 지금 광역 단위에는 8개 지역에서 노사관계 전문가과정을 운영하고 있는데, 이것처럼 사회적 대화 아카데미 같은 것을 운영해 볼 수도 있겠죠.

김주일 지역 사회적 대화는 다양한 방식이 있을 수 있다고 봅니다. 노사민정협의회라는 이름에 연연할 필요는 없습니다, 노사가 참여하여 일자리와 노동의 문제를 심의하고 협의할 수 있다면 어떤 위원회든 그 역할을 할 수 있다고 봅니다. 부산과 경남 같은 경우는 인자위가 잘 되기 때문에 인자위 중심으로 가면 됩니다. 강원도는 노사민정협의회가 잘 되니까 노사민정협의회로 가는 거고, 서울·경기·인천은 일자리위원회가 잘 되니까 일자리위원회로 가는 겁니다. 이름을 꼭 노사민정협의회로 할 필요는 없는 것입니다. 노사가 거기에 참여하고 실질적으로 사회적 대화가 구성된다면 굳이 노사민정협의회 형식으로 할 필요는 없다고 봅니다. 지역 현실에 맞게 운영하면 되는 것입니다. 다만 대표성이나 참여의 문제와 관련해서 지역에만 맡겨놓을 것이 아니라 중앙 정부나 중앙의 노사가 개입하여 최소한의 룰을 만드는 것은 필요합니다.

김양수 앞서 언급했듯이 법체계가 이원화되어 있고 노사관계뿐만 아니라 고용까지 총괄할 수 있도록 고용정책기본법까지 개정하여 지역 노사민정협의회와 고용심의회를 통합 운영하고 지역 인자위를 노사민정협의회 특별위원회에 편제하도록 했음에도 지역마다 인자위 운영주체가 다르고 노사민정협의 운영주체가 다른 곳도 있어서 그런 것 같습니다. 앞으로 쉽지는 않겠지만 역할과 구성, 운영의 주체를 통합하고 지원되는 근거법체계도 정리가 되어야 한다고 생각합니다.

지역 사회적 대화의 무게감을 높이기 위한 과제

손영우 지금까지 총론에 대한 이야기를 했는데, 각론으로는 3가지 정도만 얘기를 하죠. 하나는 위상 관련 문제인데요. 노사민정협의회이건 어떤 형태이건 간에, 지역에서 사회적 대화가 제대로 되는 곳도 있고 그렇지 않은 곳도 있잖아요. 지역에서 다양한 불균형이 존재하는데 상향평준화가 필요하죠. 형태가 어찌됐건 간에, 노동이나 고용, 사회, 경제 관련한 정책형성 및 결정과정에 이해관계자들이 모여서 논의하도록 하기 위해서는 어떤 노력이 필요한지 얘기해 봤으면 합니다. 정리해서 얘기하면 지역의 사회적 대화 활성화 방안이 되겠죠. 두 번째는 사회적 지원의 문제인데, 재정 문제와 더불어 사회적 지원에 대해 이야기를 한 번 해보죠. 지역의 사회적 대화 주체를 발전시키기 위해서 이 문제가 어떤 방향으로 가야 하는지 논의해 봤으면 합니다. 세 번째는 주체 역량 강화에 대한 얘기를 해보겠습니다. 지역의 사회적 대화를 활성화를 위해서는 주체들이 제대로 잡혀 있어야 그들에게 고용과 노동문제를 논의하라고 맡길 수 있을 겁니다. 여기에는 대표성의 문제도 포함되는 거라고 할 수 있을 겁니다. 그래서 첫 번째는 위상의 문제인데. 지역에서는 여지껏 고용노동문제를 다루지 않는 경우도 있었고 다루더라도 관료들이 하는 경우가 많았죠. 그래서 지역에서 사회적 대화라는 게 낯설었는데. 어떤 지역에서는 노동, 고용 정책이나 인적자원 관리할 때 이해당사자의 의견을 존중하는 데도 있고 그렇지 않는 데도 있단 말입니다. 고용과 노동문제 관련한 사회적 대화가 더욱 무게 있게 진행되려면 어떤 과제가 필요한지 논의해 봤으면 합니다.

이찬규 지역 사회적 대화에서 어디가 주체가 되느냐가 사실 중요한 문제죠. 일반적으로 지역 전문가들이 주축이 되는데 그렇다고 지역에 있는 사람만 가지고 고용이나 노동 문제를 풀 수가 없어요. 지역 전문가들만 있으면 편협적일 수 있어요. 그래서 중앙 전문가들이 일부는 참여를 해야 한다고 봅니다. 제3자의 관점에서 지역의 고용, 노동 문제를 조언할 수 있는 거죠. 지역 전문가와 외부 전문가들이 합쳐져서 이들을 주축으로 한 사회적 대화 협의체가 전반적인 지역의 문제점을 고민해야할 필요가 있습니다.

채준호 제가 작년에 지역 사회적 대화 활성화 방안을 정리한 게 있습니다. 우선은 노사민정협의회 운영에 있어 지방자치단체장이 1인 위원장 형태로 운영되는 부분을 지적해야 할 것 같아요. 민간위원과 공동위원장 제도를 도입해서 헌신하고 적극적으로 할 수 있는 분들이 같이 결합하면 지금보다는 훨씬 낫지 않을까 생각합니다. 단체장들이 이걸 다 챙기기는 어렵기 때문이죠. 또 지역 노사의 주도성과 참여성이 부족한 부분도 있습니다. 지금 노사민정협의회는 어느 지역이나 비슷할 것 같은데 노동조합도 마찬가지고 큰 조직이 들어와서 주도권을 갖거든요. 사실 이런 공간과 정책이 더 필요한 분들은 플랫폼노동, 여성노동, 비정규직, 청년 같은 취약한 노동이거든요. 이런 부분이 골고루 대변되지 못하는 측면이 있어요. 그다음에 중앙과 지방 간 연계, 광역과 기초의 연계가 필요할 것 같아요. 광역과 기초가 같이 할 수 있는 공동의 프로그램을 개발하고 예산을 지원하는 게 필요하지 않을까 하는 생각이 들고요. 또 한 가지는 노사민정협의회가 홍보를 적극적으로 했으면 좋겠어요. 시의회조차 노사민정협의회가 뭘 하는지 잘 몰라요. 그러니 예산 지원이 잘 안 돼요. 시민들은 말할 것도 없죠. 적극적으로 홍보해서 여기가 중요한 논의체라는 공감대가 형성이 돼야 힘을 받을 수 있는 거죠.

김양수 지역의 사회적 대화 활성화 방안에 대해서 중앙과 광역까지는 인지를 하고 있고 협조도 잘 되고 있는 것 같아요. 문제는 광역과 기초 지자체 사이입니다. 경남도 18개 시·군 중 지원 조례가 만들어진 데가 8곳 밖에 안 되거든요. 그 원인을 보니 지역 산업이 열악한데다 기초 지자체들은 관심이 많이 없어요, 저희가 사회적 대화 활성화를 위해서 주니어보드 회의를 개최합니다. 지역의 기초 지자체 과장급 이하 노사

민정협의회 담당자와 도청 담당자가 참석합니다. 그렇게 하면서 기초 지자체 컨설팅도 진행하고 있어요. 그럼에도 불구하고 광역에서 제시하는 인센티브가 있어야 시·군에서 활성화를 시킬 수 있겠다는 생각입니다. 예산이라도 많이 지원을 해주면 광역에 힘을 실어서 기초까지 활발하게 할 수 있을 겁니다.

손영우 지금은 광역이나 기초나 별도로 관리되는 경우가 많잖아요. 광역에서 주니어보드를 둬서, 광역이 기초를 관할하고 총괄할 수 있도록 하자, 그렇게 할 수 있는 인센티브 제도를 두자는 것은 고민해볼 만한 아이디어인 것 같아요.

김주일 좋은 아이디어입니다. 권한의 문제, 참여의 문제, 대표성의 문제로 논의할 수 있을 것 같습니다. 먼저 지역 사회적 대화의 권한은 광역보다 기초가 더 핵심이 되어야 하고 기초가 더 많은 역할을 해야 한다고 생각합니다. 중앙정부 일자리 사업이 광역으로 가면서 기초 지자체들의 자발성, 자율성이 떨어지는 경향이 나타났습니다. 그래서 광역은 기초를 포괄하는 우산 내지는 지원 역할로 축소하고, 현장에 답이 있다는 차원에서 기초에 집중하는 것이 바람직하지 않을까 합니다. 두 번째로 참여의 문제는 일자리를 직접 만드는 주체와 직접 거기에서 일을 하는 노사가 참여해야 합니다. 일자리 관련한 사업들은 노사가 반드시 참여하여야 탁상공론으로 가지 않습니다. 세 번째는 대표성 문제입니다. 노조가 노동자의 대표이기는 하지만 취약계층이나 청년 들을 보두 대변한다고 보기 어렵습니다. 그래서 다양한 계통이 참여하는 플랫폼을 만들 필요가 있습니다. 성남에 일하는 시민의 조례가 있고, 서울에서는 작년에 시범사업으로 일하는 사람들의 참여 플랫폼을 시도한 바가 있습니다. 일하는 사람들의 타깃은 주로 취약계층입니다. 양대 노총이 대변하지 못하는 소규모 사업장을 대표하는 사람들, 배달 등 플랫폼 노동자 프리랜서, 1인 독립사업자, 청년, 비정규직, 이주노동자 등이 지역 사회적 대화에 참여할 수 있는 통로를 만드는 것이 활성화에 굉장히 중요하다고 생각합니다. 경남 노동정책의 경우 지역의 취약계층이 누구인지 찾는데 초점을 맞추고 분석하는 모습이 바람직한 첫 단추라고 생각했습니다.

손영우 기초 지자체에 더 집중해야 한다는 의견에 대해서는 어떻게 생각하시는지요.

김양수 제가 광역에 인센티브를 줘서 지역을 견인할 수 있어야 한다는 말씀을 드렸는데, 기초는 마인드가 아직 안 돼 있는 데가 많더라고요. 주니어보드 회의를 통해서도 필요성을 인식시키고 있지만 아직까지 그 지역에 왜 노사민정협의회를 만들어야 하는지를 모르는 경우가 많아요. 또 기초 지자체 단위에 노사를 대표할 수 있는 조직이 없는 경우도 많아요. 조직률이 10% 정도 밖에 안 되는 상황에서 지역에 한국노총이나 민주노총이 없는 곳도 있는 거죠. 지역 상공회의소가 없는 경우도 있어요. 그럴 경우는 공단 입주업체 협의회 회장 등을 모시기도 하는데 주체가 없다는 게 힘들죠.

이찬규 저는 획일적으로 가는 것보다는 자율에 맡기자는 생각입니다. 예를 들어 경기도의 경우 수원·부천이 앞서서 잘하고 있으니까 특성을 잘 살려서 함께 공감대를 만들다 보면 갈 수 있는 방법을 찾을 수 있겠죠. 그런데 강원도 같은 경우는 너무 열악하기 때문에 광역을 중심으로 해서 지원 방안을 찾을 필요성이 있거든요. 지금 지역의 사업비가 2~3천만 원 밖에 안 되는데 사무국 인건비도 안 나옵니다. 여기에 사업비, 운영비가 있어야 하는데, 시의회에서 그걸 통과 시키겠냐는 거죠. 그러면 광역을 강화시켜서 광역사무국을 활성화하면서 기초지역 사업의제 발굴과 업무지원 등 적극적인 협력관계가 필요하다고 생각합니다.

중앙정부의 예산 지원 더 확대해야

손영우 그러면 이번에는 예산 문제를 살펴보죠. 중앙정부 입장은 노사민정협의회가 어느 정도 자리가 잡혔고 지자체에서 관리하는 거니까 중장기적으로는 중앙의 예산 지원을 최소화하고 지역의 예산을 늘려가야 한다는 입장인 거죠. 하지만 말씀하신 것처럼 고용노동부에서 지자체 노사민정협의회에 1년에 16억 정도 지원하면서 한 단위에 2천 정도 되는데, 턱없이 부족하다는 입장인 거죠?

손영우 경사노위 전문위원

채준호 저는 중앙정부의 그런 판단이 잘못됐다고 봅니다. 어느 정도 성숙했으니까 자체적으로 하라는 건데 현실은 전혀 그렇지 않다는 거죠. 아직도 걸음마 단계인 데가 너무나 많고 지금도 많은 예산 지원이 필요한 상황입니다. 여전히 인큐베이팅 하고 지원해야 한다는 거죠. 고용노동부의 다양한 사업 중에 이렇게 가성비 좋은 사업이 없을 겁니다. 이 중요한 주제인 사회적 대화를 전국 16억에 해결한다? 고용노동부에서 자체적으로 0을 하나 더 붙이자는 의견이 있었지만 결국 안 된 걸로 알고 있어요. 이건 기재부, 더 크게 이야기하면 이런 가치에 대해서 범정부적으로 동의가 안 된 거거든요. 지금 상생형 지역일자리 사업에 엄청난 지원금이 들어가잖아요. 한 지역에 2천억, 3천억 씩 지원되기도 하는데, 오히려 노사민정협의회 활성화를 위해서는 사무국을 지원하는 것도 중요하다고 봐요. 예를 들면 노사민정이 합의한 모델, 그러니까 상생형 지역일자리 모델 같은 게 아니라 합의한 노동정책들이 있어요. 작년에 저희 지역에서 해고 없는 도시를 선언했는데 여기에 돈이 드는 거예요. 지역에서 연대기금을 만들려고 해도 쉽지가 않은 거예요. 이렇게 지역의 노사민정 여러 주체들이 합의한 노동정책에 대해서는 중앙에서 플러스 알파로 지원해주는 방식을 고민해 보는 게 어떨까 싶어요. 지금 사무국에 지원하는 16억 원은 당연히 확대해야 하는 거고, 플러스 알파에 대해서도 적극적 고민이 필요하다는 생각입니다.

이찬규 저는 노사민정협의회라는 명칭을 바꾸는 문제도 고민해 봐야 한다고 생각합니다. 예를 들어서 지역 사회적대화협의체 같은 식으로요. 그래야 노사가 흐지부지 쓰는 예산이라는 기재부의 현재 인식을 바꿀 수 있을 겁니다. 저희 입장에서는 엄청 억울한 거죠. 나름대로 지역에서 열심히 일 하고 있는데 노사만의 문제이고 예산이라는 고정관념이 있는 거죠. 인자위의 경우 인건비만 해도 2억 정도 나가잖아요. 노사민정협의회도 지역거버넌스구축과 사회적 대화를 통한 상생형 일자리 확대를 하여 지역 일자리 창출에 여러 가지 일을 하고 있음에도 불구하고 예산증액엔 반영이 안 되는 거죠. 현장에서 느끼는 고민은 사무국 운영 안정화 입니다. 지금 광역까지는 사무국 인건비 1,500만 원이 지원되는데 기초는 안 됩니다. 지역에 있는 사람들의 요구조건은 우리도 조금이라도 지원을 해달라는 겁니다. 그렇게 돼야 지자체장이 바뀌더라도 안정성을 가지고 일을 할 수 있는 겁니다. 만약에 예산이 증액 된다면 기초 지자체 사무국 운영비 일부라도 지원해 줘야 합니다. 그래야 노사민정협의회의

존립 근거를 명확히 할 수 있다고 생각합니다. 또한 서울에서 노사민정협의회가 활발히 진행되면 자연스럽게 홍보도 되고 노사민정 사업이 더욱 활성화 되지 않을까요.

김주일 사실 재정 문제는 정치적으로 풀어야 할 문제입니다. 박근혜 정부 시절 지원금이 30억 원대였습니다. 그런데 당시 대통령이 국가보조금이 줄줄 새고 있다고 발언하면서 즉시 폐지 사업이 되었다가 살아나면서 예산 50% 감액이 결정된 것입니다. 당시 폐지 여부 판정을 위한 심사를 할 때에 노사민정협의회를 통해서 몇 개의 일자리가 만들어졌는지 숫자를 가지고 오라고 합니다. 노사민정협의회의 역할이나 활동을 아무리 얘기해도 일자리 숫자만 계속 이야기하는데 답이 없었습니다. 결국 50% 예산삭감으로 판정이 되었는데, 문재인 정부 들어와서 그게 원상회복 되지 않은 것은 문제입니다.

노사민정협의회가 적극적으로 의제를 발굴하는 것이 필요합니다. 모든 지역이 상생형 일자리를 할 수는 없습니다. 지역 상황에 따라서 노사공동훈련, 사회적 경제, 공동근로복지기금, 정의로운 노동전환 등 다양한 의제를 발굴할 필요가 있는 겁니다. 이 의제에 따라 노사민정협의회의 참여기관들이 자연스럽게 사업에 참여하면서 재정도 안정화 될 수 있지 않을까 합니다.

김양수 지금 인자위 사업들이 엄청나게 크고 직원들도 많습니다. 그래서 우선 지역 인자위와 노사민정협의회 역할들을 효과적으로 운영 정리할 필요가 있겠다는 생각이 듭니다. 노사민정협의회는 사무국예산지원도 제대로 안 되지 않습니까. 명색이 그래도 지역 고용거버넌스로 최고의 의결기구이고 법률적 근거도 마련됐다고 하면서도 너무 예산이 빈약하거든요. 물론 예산을 주는 만큼 일을 해야겠죠. 어쨌든 예산을 늘려서 제대로 일을 할 수 있게 만들어줬으면 좋겠다는 생각입니다.

주체 역량 강화를 위해서는 경사노위 역할도 중요

손영우 마지막으로 주체 역량 강화인데 이게 가장 중요하죠. 사회적 대화도 주체가 제대로

서고 활동을 해야 가능한 거겠죠. 이 문제를 해결할 방안에 대해서 말씀을 해주시면 좋겠습니다. 주체 역량 강화를 위해 노조와 사용자단체에 요청하는 것들을 얘기해 주시죠. 아울러 제도 개선이 필요한 부분에 대한 얘기도 나눴으면 합니다.

김주일 제도 개선에서 중요한 부분 중 하나는 경사노위와 지역 노사민정협의회의 관계입니다. 경사노위가 그동안 많은 노력을 하면서 20년 이상 관심을 가져왔는데, 이제 법적으로는 사실 아무런 관계는 없지 않습니까? 이 부분을 어떤 식으로든 정리하는 것이 제도 개선의 첫 번째인 것 같습니다. 주체 역량 강화는 경사노위가 중심이 되든지 고용노동부, 지역 노사민정협의회. 경사노위 삼자가 역할분담하든지 그 중심을 명확하게 해야 할 것 같습니다. 그냥 가서 교육 듣는다고 문제가 해결되는 것은 아

니고 방향성을 가지고 토론하고 참여해야 역량이 강화됩니다. 방향성과 위상을 위해서는 경사노위가 역할을 할 필요가 있다고 생각합니다. 워크숍을 통하여 해당 지역의 의제와 고민 등을 논의하고 토론하면서 역량이 강화되는 부분이 있습니다.

손영우 이번에 프랑스 경제사회환경위원회가 개편이 됐는데, 중앙기구 분과위원회에서 논의할 때 관련된 지역기구에 있는 사람들이 의결권은 없지만 와서 견해를 표명하고 참여할 수 있는 권한을 주더라고요. 우리도 관련된 위원회에 지역 분들이 와서 지역 이야기를 개진할 수 있도록 하는 것이 필요하지 않을까 싶어요.

이찬규 예전 노사정위원회 시절에 지역 노사민정 포럼을 했었잖아요. 2018년 중앙 노사정 대표자 회의에서 산업별, 업종별, 지역별 대화체제 강화에 합의하고 발전방안을 모색하자고 했는데 그런 부분이 구체적으로 안 됐다는 것이죠. 지역 노사민정 관계자들이 경사노위에 들어와서 예산 부분이나 활성화 방안에 대해서 논의했으면 합니다. 그리고 고용노동부에서는 노사민정 협력사업에 대한 홍보 역할을 해줬으면 합니다. 그래야 전국적 파급 효과가 있고, 열의가 없는 지자체에서도 해야겠다는 생각이 드는 거거든요. 정부 차원의 획기적 예산 지원이 안 된다면, 그런 부분에서부터 방법을 찾아가야지 않겠나 생각합니다.

채준호 주체들의 역량 강화를 위해서는 대학 등에서 하는 노사관계 전문가과정에 결합해서 하는 방법이 있을 거고, 사회적 대화 아카데미를 운영하는 것도 방법이겠죠. 지금 노사관계 전문가과정에서 중소기업이나 무노조 사업장은 등록금을 면제해줘요. 지역 노사민정협의회 관련된 분들도 혜택을 열어줘서 쉽게 접근할 수 있도록 하자는 제안도 해봐야죠.

김양수 경남은 노사민정 주체 역량 강화 사업으로 올해 고용노동교육원에서 사업을 가져와 5월부터 10월까지 매주1회 '노사관계전문가 과정'을 운영합니다. 이 과정 참석자들은 노동조합 간부들과 사측 부서장 중심으로 25명이 참여합니다. 지역에서 인맥 형성과정으로도 역할을 합니다. 그렇기 때문에 행정관청인 노동부에서도 같이 참여하면 좋을 것 같습니다. 그리고 지역 사회적 대화 활

성화 사례를 경노사위에서 적극 발굴, 사업을 지원할 수 있는 방안도 마련되었으면 합니다. 경남 고용포럼의 사회적 대화 사례가 그 예가 될 수 있겠죠.

사회적 대화의 역할과 목표는 우리 지역의 노사민정 참여와 체계 구축, 산업평화 정착, 지역 경제 발전 기여라고 생각합니다. 지역 고용현황을 파악해서 정책에 반영하고 일자리 문제를 해결하는 것이 쉬운 일은 아닙니다. 경남은 인자위가 포함돼 있기 때문에 이 부분에서 역할을 할 수 있다고 봅니다. 우리사회의 가장 큰 문제 중 하나가 양극화잖아요. 그래서 작년부터 공동복지기금 조성 사업을 시작했습니다. 작년에 한국항공우주산업, 대우조선해양 삼성중공업이 참여했습니다. 한국항공우주산업이 금액이 32억 원, 대우조선해양이 19.2억 원, 삼성중공업이 28억 원이 조성에 참여하고 각 원청과 협력사, 지자체, 정부가 출연했습니다. 올해도 우리 지역 기업들을 모아놓고 상생기금 조성 설명회를 했고, 원하청 상생기금 조성에 기여하고 있습니다. 선순환 구조로 갈 수 있도록 그런 부분들을 협력해 나갈 예정입니다.

채준호 중앙단위 사회적 대화는 정치적 부담이 있기 때문에 민주노총이 들어오는 것을 주저하게 되는데, 오히려 지역단위 사회적 대화는 현안 문제들이기 때문에 적극적일 수 있다고 봐요. 그렇기 때문에 경사노위와 연결고리 찾아서 지원할 수 있는 것들도 만들고, 그걸 위해서 의제협의회를 만드는 것도 꼭 필요하지 않나 생각이 들어요.

손영우 경사노위 안에서도 지역사회적대화연구회 논의가 종결을 앞두고 있습니다. 향후 지역 사회적 대화 활성화 의제별위원회를 만들어서 거버넌스 정비 문제, 중앙과 광역-기초 협력 체계, 주체 역량 강화를 위한 지원 방안, 취약계층 포용 방안 등의 문제에 대해서 지속적으로 논의하자는 의견이 강합니다. 경사노위에서도 관심을 놓지 않으려 합니다. 이런 논의가 계속 진행이 되면 더 많은 방법들을 찾을 수 있을 거라고 생각합니다. 감사합니다.

05 〉 사회적 대화 국제동향

- **국제노사정기구연합(AICESIS) '21~'23년도 의장 후보국 선출**

  손옥이 경사노위 전문위원

- **프랑스 경제사회환경위원회 조직법 개편 통해 시민참여 확대 등 개혁 추진**

  손영우 경사노위 전문위원

- **남아시아의 회복력 있는 사회적 대화를 향해**

  손옥이 경사노위 전문위원

| 사회적 대화 국제동향 |

국제노사정기구연합(AICESIS) '21~'23년도 의장 후보국 선출

손옥이 경사노위 전문위원

경제사회노동위원회 문성현 위원장은 지난 4월 28일 위원회 7층 중회의실에서 '국제노사정기구연합(AICESIS) 의장 후보국 선출을 위한 아시아 회원국 의결권자 회의'를 개최하였다. 한국(경제사회노동위원회)은 국제노사정기구연합 아시아 대륙 사무부총장국으로서 차기('21~'23년) 국제노사정기구연합(AICESIS, 이하 연합) 의장후보국가 선정 회의를 주최하고 주관하였다.

연합 의장국은 2년을 임기로 대륙별(아프리카-아시아-유럽-남미) 순번제로 역임하며 차기년도는 아시아 순번이다. 이에 위원회는 아시아 이사국(중국, 러시아)을 중심으로 수차례 사전 실무회의를 통해 아시아 대륙 이사국의 입장을 다음과 같이 사전 정리하였다.

한국은 타 국가에 우선권을 주되, 지원국이 없는 경우 의장국 검토를, 중국은 한국이 의장국에 지원하기를 희망 한다는 입장을, 러시아는 의장국 지원 희망 의사를 밝혔다. 이에 사전 실무회의 결과를 바탕으로 아시아 회원국들의 의견을 수렴하고 반영하여 공식적으로 차기 국제노사정기구연합 의장 후보국을 선정하기 위해 아르마니아, 중국, 러시아, 요르단, 팔레스타인, 베트남, 한국 등 6개국 의결권자(위원장)가 한자리에 모였다.

* **아시아(유라시아 및 중동)대륙 회원국 수(11개국)**
(정회원) 아르마니아, 중국, 한국, 요르단, 레바논, 러시아 (옵저버) 이스라엘, 팔레스타인
(준회원)라오스,
마카오, 베트남

인사말씀에서 문성현 위원장은 "차기 의장 후보국 선정은 향후 연합의 미래와 발전방향에 있어 매우 중요한 선택이므로 코로나 19로 인해 국가 간의 이동과 만남이 자유롭지 않은 상황에서 노사정기구연합 간 연대와 '연대'와 '협력' 활동을 더욱더 활발하게 할 수 있도록 하기 위한 미래의 초석을 쌓는다는 의미이기도 하다"며 이번 회의 개최 목적과 기대에 대해 밝혔다.

회의 순서는 개회 및 환영사, 참석자 소개 및 인사말씀, 안건논의, 차기의장후보국 소견 및 활동계획 발표, 토론순서로 이루어 졌으며, 안건논의 시 러시아시빅챔버연합은 의장국에 지원하겠다는 의사를 밝혔으며 만장일치로 러시아시빅챔버연합이 연합 의장후보국으로 최종 선정되었다.

경사노위는 아시아 대륙 사무부총장국으로서 회원국들의 공식적인 동의로 결정 된 최종 결과를 사무국에 전달하였다. 의장국 선정은 연합 정관 제8조2항에 의거 9월 개최 예정인 총회에서 논의를 거쳐 최종 결정 될 예정이다.

차기 의장국의 활발한 활동 및 협력을 통해 연합의 설립목적인 '전 세계 경제, 사회 파트너들 간 대화 촉진 및 노사정협의 기구 미설치 국가의 설립지원'과 '경제성장이 인간적, 사회적 목표와 부합할 수 있도록 균형적 발전 촉진'을 도모하는데 기여할 것으로 기대된다. 또한, 회원국 간 대화와 교류를 확대 하고 각 국가의 경험과 사례들을 공유하면서 더 나은 발전방안을 공동으로 모색하여 UN 지속가능발전목표(SDGs)달성을 촉진하는데 기여할 것이다.

| 사회적 대화 국제동향 |

프랑스 경제사회환경위원회 조직법 개편 통해 시민참여 확대 등 개혁 추진

손영우 경사노위 전문위원

프랑스 경제사회환경위원회 건물, ⓒ lecese.fr

2021년 1월 16일 관보를 통해 프랑스 경제사회환경위원회에 관한 조직법(loi organique n°2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental)이 개정됐다고 발표했다. 이미 2017년 봄 대선 당시 마크롱 대통령 후보 시절, 경제사회환경위원회 구성에 대한 합리적 개편을 추진하겠다고 공약으로 밝힌바 있으며, 이는 2019년 8월 민주적 활동 쇄신을 위한 헌법개정안(Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique)에서 의회 개혁안과 함께 시민참여위원회(Conseil de la participation citoyenne)를 신설하여 경제사회환경위원회를 대체할 것을 제안하기도 했지만 해당 개정안은 당시 상원의 거부로 심의되지 못했다.

이후 시민참여 활성화 내용을 담은 경제사회환경위원회 조직법 개혁안이 2020년 7월 국무회의에 제출되면서 논의를 재개한 이래 2020년 12월 15일 하원을 통과하고 헌법위원회의 합헌 판단이후 공포됐다. 이번 개편은 5년을 주기로 하는 2015-2021년 위원 임기가 끝나고 새로운 임기(2021-2026년)가 시작되는 2021년 4월 1일을 기점으로 적용됐다.

본 글에서는 프랑스 경제사회환경위원회(이하 CESE)의 2021년 개편의 주요 내용을 소개하고자 한다. 개편의 내용은 2가지 방향과 5가지 정책으로 정리할 수 있다. 2가지 방향은 첫째, 공화국 제도 내 시민사회 단체의 역할 인정, 둘째, 시민참여 확대로, 운영에 있어 일반시민개인들의 의견 개진 기회를 보장하는 것이다. 해당 기조에 따라 5가지 정책을 도입했다. ① 공적 자문 활성화(시민협약, 추첨 위원, 디지털 플랫폼) ② 청원 절차의 간소화(16세이상 15만 명의 요청으로 가능) ③ CESE 의견의 역할 확대, ④ 지역기관과의 협력 강화, ⑤ 위원 수 조정(233명에서 175명으로 25% 감축, 정부 추천 전문가 위원을 폐지하고 시민사회단체 대표 위원 확대)이다. 각각의 정책을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

표 1 CESE의 주요 변화 과정

연도	변화	내용
1925	전국경제위원회 설립	노조, 사용자단체, 농업, 협회 등 47명 위원
1940	전국경제위원회 폐지	친독 비시(Vichy) 정부에 의해 폐지
1946	경제위원회 재설치	해방이후 위원 164명으로 재구성
1958	경제사회위원회로 전환	헌법기구로 명시, 200명으로 확대
2008	경제사회환경위원회로 개칭	환경단체와 청년단체 확대, 의견개진 시민청원제도
2020	경제사회환경위원회 개혁	공공정책 형성에 시민사회 참여 확대, 공적자문 제도, 시민참여 제도 도입

① 대중 자문 활성화 : 시민협약, 추첨, 디지털 플랫폼

CESE는 대중 자문(consultation du public) 기능을 수행하게 된다. 우선, 대중 자문은 특정 주제에 대해 시민협약을 도입하는 방식으로 진행될 수 있다. 이는 위원회 또는 정부와 의회의 제안으로 진행한다. 또한 위원들로 구성되는 분과위원회 작업에 추첨으로 선출된 시민이 참여하거나, 디지털 플랫폼 운영 등의 형태로도 진행될 수 있다. 추첨에 따른 참여자는 의결권없이 자문의 자격으로 참여한다. 추첨은 지역 및 성별의 균형을 고려한다. CESE의 임무가 대중 참여 방식으로 진행될 때는 참여자의 진실성, 평등성, 투명성, 중립성에 대한 보장을 위해 참여자에 대한 보증인(garant)이 지명된다.

② 위원회 의견개진 시민청원제도 기준 완화 : 16세 이상 15만 명의 요청으로 가능

지난 2008년 7월 경제사회환경위원회로 개편 시 도입됐던 '시민청원을 통한 의제 제안' 기준이 완화됐다. 2008년 경제, 사회, 환경에 관한 모든 사안에 대해 프랑스인 또는 프랑스 정규거주자 중 18세 이상 50만 명 이상의 서면 서명을 통해 도입됐던 위원회 의견 청원 방식을 이번에 '16세 이상'으로 청년들의 목소리를 들 수 있도록 했고 '15만 명 이상'으로 문턱을 낮추었으며, 방식 또한 서면 방식뿐만 아니라 전자 방식으로도 가능하도록 했다. 청원 서명기간은 등록 후 1년 내 청원 조건을 만족해야 한다. 조건을 충족한 청원이 공식 접수되면 위원회에서는 6개월 내 의견개진 절차에 따라 해당 사안에 대해 본회의의 의견을 개진해야 한다. 해당 의견은 총리, 상·하원 의장, 청원 대표에게 보고되고 관보에 게재된다.

2008년 개편 때 도입된 이 방식을 통해 2010–2015년 회기 때는 환경 교육, 자폐증의 사회경제적 비용, 가족 정책에 관해 3차례의 청원시도가 있었으나 청원 조건을 충족하지 못해, 결국 위원회 제안을 통해 의견이 제출된 바 있다.

이후 2015–2021년 회기 때는 청원관리협의회(comité de veille des pétitions)를 설치하고[1] 위원회가 인증한 3개의 청원 플랫폼을 두었다.[2] 그 결과 26차례의 청원시도가 있었으며, 의료취약계층, 연명치료, 노숙자, 환경보증금제도, 동물복지, 유럽연합의 산림벌채퇴치, 장애청소년, 전국민의료서비스 개선 등 10개의 의견이 제출되기도 했다.

1) 청원관리협의회는 CESE 위원장 주도로 위원 9명이 구성하며 매달 청원 내용을 검토한다.

2) 현재 위원회에서 인증한 청원 플랫폼으로 Avaaz.org, Change.org, MesOpinions.com이 존재한다.

③ CESE 의견의 역할 확대 : 입법안에 대한 각종 협의회 및 위원회의 의견 대체

위원회의 의견은 본회의(assemblée) 또는 분과위원회(commission)에서 채택한다. 분과위원회는 운영위원회(Bureau) 산하에 둔다. CESE의 작업이 용이해지고 무게가 실리게 됐다. 먼저, '위임의 원리'가 도입된다. CESE가 경제, 사회, 환경 영역의 문제에 대해 입장을 개진 받을 때, CESE의 의견이 각종 다른 위원회나 협의회의 입장을 대신할 수 있게 됐다. CESE가 의견을 개진하기 위해 해당 기관에 요청할 수 있다. 이와 같은 위임 원리는 참사원(Conseil d'Etat)이나 의회에 해당 의제에 대해 투명성이 높고 권위있는 하나의 의견을 제공할 수 있도록 한다.
다른 하나는 특정 의제에 대해 필요시 더욱 빠른 회신을 제공할 수 있도록 의견개진 절차를 간소화할 수 있도록 했다. 운영위원회는 정부, 양원 혹은 본회의의 요청에 따라, 모든 위원이 참석하는 본회의가 아닌 그룹의 대표들이 참여하는 운영위원회의 결정으로 발표하는 간소화 절차 사용을 결정할 수 있다. 해당 경우, 간소화 절차에 따라 필요시 해당 분과위원회에서 3주 내 의견안을 제출하고 운영위원회의 승인이 필요하다. 운영위원회의 승인 이후 3일 내 위원장 또는 본회의 위원 1/3 이상의 요구가 있다면 본회의에서 논의하게 되고, 없다면 위원회의 공식 입장이 된다.

④ 지역 기관과의 협력 강화

CESE는 작업 시 지자체의 자문 기관에 의견을 요청할 수 있게 되었다. CESE 내 지역관련 분과위원회가 있을 때 지자체 기관도 한시적으로 이해관계자로 의결권없는 자문 자격으로 참여할 수 있다. 이는 특히 지역경제사회환경위원회에 해당한다.

⑤ 위원 수 조정 : 233명에서 175명으로 25% 축소

233명에서 175명으로 의석수가 58석(25%) 축소됐다. 기존 정부 임명 전문가위원 의석 30명을 전부 폐지하고 노·사 대표를 총 140명에서 104명으로 36명 축소하면서, 자연 및 환경 보호 대표를 8명 추가했다. 그리하여 자연 및 환경 보호 대표와 협회 대표들의 비중이 상대적으로 높아졌다.

· 52명 노동자 대표
· 52명 기업, 농업 종사자, 자영업, 자유업, 협동조합, 공제회, 회의소 대표
· 45명 협회, 지역, 사회결속을 위한 대표
· 26명 자연 및 환경 보호를 위한 대표

그 외, 기관의 투명성 제고를 위해 새로이 선출된 CESE 위원들은 공직활동투명성고등기관(HATVP)에 이해충돌방지신고 등 강화된 직업윤리 의무를 준수하게 된다.

2021년 개혁 내용, ⓒ : lecese.fr

개혁 과정에서 다양한 논의가 있었다. 특히, 시민참여민주주의에 대한 엇갈린 반응이 제기되기도 했다. 공화당 소속 상원의원 뮈리엘 주르다는 추첨을 통한 시민 참여 방안에 대해 책임성 결여의 문제를 지적했다. "우리 민주주의에서는 민중(peuple)이 직접 참여하던지, 혹은 민중 앞에서 자신의 활동에 대해 책임지는 대표자를 통해서 참여한다. 하지만 추첨을 통한

참여는 참여자 자신만을 대표할 뿐이며, 또한 자신이 한일에 대해 책임지지도 않는다"며, 이것이 민주주의의 위기를 극복하는 방안이라 생각지 않는다고 주장했다.[3)]

이에 반해, 열린민주주의(Démocratie Ouverte) 협회 공동대표를 맡고 있는 쿠앙탕 소제는 더욱 확장된 시민참여를 요구했다. 기후시민협약위원회(Convention Citoyenne pour le Climat)[4)]의 사례처럼 정부로부터 완전 독립적인 CESE 거버넌스위원회를 요청했지만 수용되지 않았다며, 참여자들의 독립적인 임명이 보장되지 않는다면, 자칫 시민협약 메커니즘에 대한 불신을 일으킬 수 있다고 지적했다.[5)]

최근 프랑스에선 공론화위원회 등 국민에 의해 선출된 대표들이 운영하는 대의정치제도가 민의를 더욱 직접 그리고 충분히 반영하기 위한 고민이 전개되고 있다. 이와 같은 상황에서, 정부정책 형성에 있어 시민사회단체의 참여를 더욱 확대하고 추첨에 의한 시민 참여 방안을 도입하는 프랑스 경제사회환경위원회의 실험은 시민협의와 공론정책에 있어 새롭고도 중요한 칼레이도스코프가 될 것이 분명하다.

* 참고자료 www.lecese.fr (경제사회환경위원회 누리집)

3) "Réforme du Cese: bientôt votée, toujours controbersée" La Croix, 15 dec 2020.

4) '기후시민협약위원회'는 2019년 8월 기후변화에 대한 대응을 위해 설치된 위원회로 150명의 모든 위원들이 추첨을 통해 선출되어 시민협약 제정을 위해 패널로 참여했다.

5) Ibid.

| 사회적 대화 국제동향 |

남아시아의 회복력 있는 사회적 대화를 향해

남아시아의 주요 사회적 대화 메커니즘 비교
코로나19 위기에 대한 대응과 회복력 구축을 위한 행동

손옥이 경사노위 전문위원

본 내용은 ILO 보고서 「Towards resilient social dialogue in South Asia: A collation of key social dialogue mechanisms in South Aisa, their responses to the COVID-19 crisis and actions to build resilience」에서 발췌 번역한 내용입니다.

1. 코로나19 대응에서 노사정 및 노사 간 사회적 대화 메커니즘의 역할

코로나19는 사람들의 생명과 생활, 경제, 사회 전반에 걸쳐 파괴적인 영향을 미쳤고 이미 존재하던 불평등을 악화시켰다. 여성들과 교육수준이 낮은 사람들, 육체노동 종사자, 비공식 노동자, 전반적으로 가난한 사람들이 이 위기에 정면으로 타격을 입었고 해고와 감원은 널리 퍼져있던 불평등을 더 악화시켰다.

이 위기로부터 회복하여 더 나은 일상으로 돌아가는 길은 길고 어려운 여정이 될 것이다. 부인할 수 없는 것은 이 여정이 노사정의 강력한 파트너십과 공동의 노력을 요구한다는 점이다. 이에, 2020년 5월 발표된 「ILO 정책브리프: 코로나19 이슈를 해결하는데 있어 사회적 대화의 필요성(Policy Brief: The need for social dialogue in addressing the COVID-19 crisis)」에서는 사회적 대화 및 파트너십의 일반적인 중요성뿐만 아니라 특히 위기 상황에서의

중요성을 강조하였다.

코로나19에 대한 효과적이고 포용적인 대응을 위해서는 남아시아의 통합적인 대응이 매우 중요하다. 따라서 이 장에서는 사회적 대화를 기반으로 한 남아시아의 코로나19 대응에 대해 알아본다.

1-1. 아프가니스탄

아직 코로나19를 논의하기 위하여 고위노동위원회(Labor High Council)를 소집하지는 않았으며 동 위원회는 현재 그 이름만 존재하는 상황이다. 코로나가 미치는 영향을 논의하기 위한 노사 간 사회적 대화도 아직 없었다.

그러나 '양질의 일자리 실무단(Decent Work Technical Working Group)'이 2020년 5월 회의를 개최하였고 노동사회부 장관이 이 회의에 참석하였다. 이 회의의 주요 성과는 미국 국무부에 보낼 사업제안서를 노사정이 승인한 것이다. 이 제안서의 핵심은 '일자리를 향한 길(Road to Jobs)' 프로젝트를 2020~22년 발크 주(Balkh Province)로 확대하는 것이다. '일자리를 향한 길' 프로젝트는 기업들의 시장 접근성을 향상시키는데 목적을 두고 있다. 노사정은 코로나19로 인한 기업의 피해를 구제하는데 이 계획이 중대한 역할을 할 것으로 기대하며 동 제안서를 지지하였다.

1-2. 방글라데시

방글라데시의 국가 노사정협의회(TCC: Tripartite Consultative Council)는 2020년 이드 알 피트르(Eid al-Fitr) 기간 및 코로나19에 대응하기 위해 정부가 선포한 공휴일 기간 동안의 임금 및 고용을 보호하기 위한 협정을 체결하는데 역할을 수행하였다.

이와 관련하여, TCC는 공휴일 기간 동안 사업장 단위의 임금 및 보너스 계산에 관한 지침을 개발하였다. TCC는 동 지침을 배포하였고 2020년 이드 알 피트르 기간까지 해고와 삭감을 예방하는 효과를 달성하였다. 그러나 노동조합들은 대화가 충분하지 않았고 의제의 범위

가 좁았다고 주장하였다.

2020년 4월 12일 노동고용부는 코로나 위기에 대한 조기대응을 위하여 23개의 노사정 위기관리 위원회를 설치하였다. 이 위원회들은 정부가 우선시하는 지역경제거점에 설치되었다. 위기관리 위원회의 목표는 다음과 같다.

- 임금, 체불임금, 보너스 및 기타 노동자에게 제공되는 수당이 지불되는지 모니터링
- 노동자의 일자리 안정성 보장
- 코로나19 기간 동안 조화로운 노사관계 장려.

이 위기관리 위원회들이 활동 중인지 역할을 효과적으로 실행하고 있는지는 현재 불확실하다.

1-3. 인도

노동고용부 장관은 2020년 5월 7일 코로나19의 영향에 대해 논의하기 위하여 노동조합들과 회의를 개최하였다. 그러나 노동조합들은 정부가 자신들이 동 회의에서 제안한 권고에 대해 아직 응답하지 않고 있다는 우려를 제기하였다. 노동조합뿐만 아니라 ILO도 지역경제 활성화를 위해 노동법을 개정하고 노동권을 약화시키려는 여러 주정부의 시도에 대하여 공식적으로 우려를 표명하였다. 이러한 시도는 그간 상당부분 철회된 것으로 보인다.

2020년 3월 노동부는 사용자들과 주정부의 수석차관들, 다른 부처의 장관들에게 인원감축을 자제하고 노동자들의 안전과 보건을 보장하라는 권고문을 보냈다. 노동부는 또한 코로나19로 인한 노동자들의 불만을 접수하고 해결하기 위해 20개의 고충해결센터를 설치하였다. 이 과정에 사회적 파트너들이 참여하지는 않았다.

1-4. 몰디브

몰디브의 코로나19 대응 과정에서 사회적 대화는 이루어지지 않았다. 그러나 정부는 코로

나 확산을 막고 경제를 활성화시키기 위한 여러 조치를 취하였다. 봉쇄, 여행제한, 좀 더 최근에는 여행사와 중소기업, 영세자영업자들에게 재정적 지원을 제공하는 등의 조치를 취하였다.

1-5. 네팔

네팔 정부는 봉쇄 기간 임금지불에 관한 관보를 발간하였다. 2020년 4월 27일 발표된 이 통지문은 봉쇄 기간 동안 모든 노동자(정부 노동자 포함)의 휴가는 휴일휴가로 전환되고, 봉쇄 기간(2020년 3-6월) 동안 모든 노동자에게 임금 및 수당 전체가 지급되어야 한다고 명시하였다.

노동고용사회보장부는 그 후 이 통지의 이행을 논의하기 위하여 중앙노동자문위원회(Central Labour Advisor Committee) 회의를 소집하였다. 코로나19로 인해 발생할 수 있는 임금지급 문제 등 노사관계 어려움을 해결하기 위하여 중앙노동자문위원회에 노사정 TF 팀이 설치되었다.

노동조합공동협력센터(Joint Trade Union Coordination Centre)는 봉쇄조치가 비즈니스에 미친 영향을 고려할 때 사용자가 전체 임금을 지급하는 것은 감당하기 어려운 측면이 있어 아직 전체 임금이 지급되지는 못하고 있다고 전하였다.[1] 노동조합들은 소독제, 마스크, 장갑, 비누 등 기본적인 개인 보호장구 없이 운영 중인 사업장이 있다고 우려를 표명하였다.

1-6. 파키스탄

파키스탄에서 코로나19 위기에 대응하기 위하여 사회적 대화를 활용한 사례는 주로 신드 주에서 발견되었다. 신드 주의 노사정상임위원회(Tripartite Standing Committee)는 2020년 3월 회의를 개최하였고, 신드 주 노동부는 동 회의를 거쳐 다음의 두 가지 사항을 발표하였다.[2]

1) Joint Trade Union Coordination Committee response to the survey questionnaire, June 2020.

2) Caroline Bates, Project Manager, International Labour and Environmental Standards, in Pakistan's SMEs project.

- 모든 노동자는 유급휴가 중인 것으로 처리하고 봉쇄 기간 동안 해고되지 않음
- 미지급된 임금은 2020년 3월 31일까지 노동자에게 지급되어야 함.

몇몇 굴지의 섬유산업 기업가들이 그 후 상무부를 방문하여 재정지원과 조기 공장가동 재개를 요청하였다. 일부, 특히 신드 공업무역지역(Sindh Industrial and Trading Estate: SITE Town)은 봉쇄조치를 위반하여 계속 가동 중인 것으로 알려졌다. 노사정상임위원회는 정부에 이러한 위반사항을 전달하였고 결과적으로 다음과 같은 추가적인 통지 및 조치가 내려졌다.

- 노동 감독관들은 지역을 감독하고 봉쇄조치를 위반하여 이루어지는 노동행위가 접수되면 이를 해결할 것
- 연락처가 첨부된 위기대응조직 구성
- 위기대응반 운영을 위해 노동부서에 당번표를 만들기

2020년 3월 28일 신드 노사정상임위원회는 온라인으로 회의를 개최하여 다음과 같은 노사공동성명을 채택하였다.

- 채택된 조치에 대한 지지 표명
- 노사정 관리메커니즘 설치 요청
- 안전한 노동방식을 고안하여 제144장 통지가 해제되면 적용할 수 있도록 조치 요청 (파키스탄 형사소송법 제144장은 지방행정기관이 공공의 이익을 위하여 특정 기간 동안 특정 행동을 금지하는 명령을 내릴 수 있는 권한을 부여)
- 코로나19의 영향을 조사하고 보편적인 사회보장제도를 향한 계획을 수립하기 위하여 전문가위원회 설치 요청
- 위기대응반 운영을 위해 노동부서에 당번표를 만들기

이러한 희망적인 시작에도 불구하고 현재 노사정 협력과 예전의 사업들은 경제에 대한 우려와 연방 차원에서 내려진 관련 결정에 의해 뒤로 밀려난 상태이다. 2020년 4월 14일 신드 주정부는 기업 재운영을 위한 기본운영절차를 발표하였다.

구성원들과의 협의는 거의 없었으며, 일부는 기본운영절차와 그간 내려진 명령들에 대한 아무런 정보도 받지 못한 것으로 보인다. 이는 사회적 파트너들 사이에 우려와 혼란을 야기하고 있는 것으로 알려졌다.

노사 간 사회적 대화 측면에서는 파키스탄 사용자연합(Employers' Federation of Pakistan: EFP)과 파키스탄 노동자연합(Pakistan Workers Federation: PWF)이 코로나19 위기 동안 건설적인 노사관계를 장려하기 위한 공동선언문을 발표하였다.

이 선언문은 다음 내용을 담았다.[3)]

- 사용자연합(EFP)은 모든 사용자들이 법을 존중·준수하고 인정으로 노동자들을 대하고 노동자들의 산업안전보건을 보장할 것을 요청함
- 노동자연합(PWF)은 노동자의 건강과 안전을 보장하고 봉쇄조치를 준수하기 위해 사용자와 정부가 시행하는 조치에 완전히 협력하도록 노동자들의 인식개선 프로그램을 강화하기 위한 조치를 취함

1-7. 스리랑카

스리랑카 정부는 코로나19가 노사관계에 미치는 영향을 해결하기 위해 사회적 대화를 충분히 활용하기로 하였다. 정부는 특히 이 목적을 위하여 국가노동자문위원회(National Labour Advisory Council) 위원으로 구성된 코로나19 TF팀을 설치하였다. 이 TF팀은 위기

3) Joint Declaration by Employers Federation of Pakistan and Pakistan Workers Federation on the outbreak of COVID-19 challenges in Pakistan, April 2020.

4) IndustriALL Global Union, "Tripartite agreement to protect Sri Lankan workers", 25 May 2020..

대응 과정에서 사회적 대화를 통하여 노동자와 사용자의 이익을 보호하는데 주력하였다.[4)]

2020년 5월 5일 TF팀은 현존하는 법제도 내에서 임금지급을 보장하기 위한 모든 산업에 적용되는 협정을 체결하였다. 2020년 5월 14일 스리랑카 내각에서 동 협정이 인준되었다. 동 협정은 2020년 5월과 6월에 적용되는 협정이며, 노동을 수행한 노동자와 대기상태의 노동자(수행할 작업이 없는 자) 사이에 임금지급의 차이를 두지 않도록 정하였다. 이 조치는 보건 관련 제재 때문에 기업들이 노동력 전체를 동원하지 못하는 상황을 해결하기 위한 것이다.

동 협정에 따르면 사용자는 기본급 기준으로 일한 날만큼 임금을 배분하여 지급한다. 일하지 않은 날(수행할 작업이 없어 대기한 날)에 대해서는 기본급의 50% 또는 14,500루피 중 높은 금액을 배분하여 지급한다.

동 협정은 또한 노동을 다시 시작하고 따라서 실직을 최소화할 수 있는 기회를 가능한 한 많은 노동자에게 제공하기 위하여 사용자들이 가능한 한도 내에서 노동자들을 교대로 근무시킬 것을 권고하였다.

실론 사용자연합(Employers' Federation of Ceylon)은 동 협정 이행을 촉진하기 위하여 회원들이 사업장 단위에서 노사 간 사회적 대화를 활용하도록 요청하였다. 또한 사용자들이 단체교섭대표로 인정된 노조를 참여시키거나 기업 내 노동자위원회가 있는 경우 동 위원회를 참여시킬 것을 장려하였다.[5)]

남아시아 일부 국가가 코로나19 대응책을 설계하는데 사회적 대화를 활용하기는 했지만, 이 장에서의 전반적인 검토결과를 보면 대부분의 국가가 사회적 대화를 효과적으로 적용하지는 않았다는 것을 알 수 있다. 스리랑카 외에는 사회적 대화 활용이 제한적이고 한정적이었음이 분명하다. 사회적 대화를 활용한 경우에도 대화가 폭넓은 사회경제적 우선순위 이외의 노동이슈에 한정되었다. 이 점은 우려할만한 사항이다. 기본적으로 사회적 파트너들이 국가의

5) The Employers' Federation of Ceylon, EFC News, "Historic Tripartite Deal Reached on Wages Board Pay for Employees during COVID-19", 13 May 2020.

전반적인 위기대응 정책개발에서 배제되었다는 의미이기 때문이다.

사회적 파트너들은 또한 대응책을 이행하기 위해 정부와 같이 작업하는 과정에서도 배제되었다. 이는 사용자와 노동조합의 파트너십과 공동책임을 전제로 할 때 가능한 영향력 있는 대응책 개발 및 시행에 전혀 도움이 되지 않는다.

또한 국가 간 사회적대화도 부재한 상태이다. 각국의 노사정은 인접국 노사정의 경험으로부터 배우고 코로나19로 인해 공동으로 겪고 있는 어려움을 공동으로 극복하기 위하여 그들과의 연대를 구축하려는 노력을 하지 않았다. 비슷한 제도적 메커니즘과 어려움을 가지고 있음에도 불구하고 그러하였다.

2. 사회적 대화 강화를 위한 주요 도전과제 및 행동계획

이 장은 주로 사용자 단체와 노동조합, ILO 국가사무소에서 질문지에 답변한 내용을 기반으로 한다. 이전에 ILO가 회원국 노사정과의 협의를 통해 획득한 정보도 사용되었다. 이 장에서는 사회적 대화와 관련한 주요 도전과제를 파악하고 이러한 어려움을 해결하기 위한 실용적인 행동계획을 논의하고자 한다.

2.1 주요 도전과제

남아시아의 효과적인 사회적 대화는 노동행정 약화, 사회적 파트너 지위의 양극화 심화, 사용자단체와 노동조합의 회원 감소 등 여러 이슈에 의해 제약을 받고 있다. 이 장에서는 코로나19 위기로 인해 더 두드러진 주요 도전과제와 질문답변서에 나타난 도전과제에 주목하고자 한다.

2.1.1 주요 노사정 사회적 대화 메커니즘의 비활동 추세

남아시아 전체적으로 사회적 대화를 위한 규정과 메커니즘은 과다할 정도이다. 이 보고

서에서 강조하듯이 코로나19 대응을 위한 국가적 노력에 있어 사회적 대화는 매우 적은 역할만 하였다. 이는 많은 노사정 사회적 대화 메커니즘이 위기 이전에 비활동 상태가 되었거나 비정기적으로만 기능했다는 점을 감안할 때 예상하지 못한 것은 아니다. 예를 들어, 인도노동회의(ILC)는 2015년 이후 소집되지 않았고 인도 노사정 산업위원회(industrial tripartite committees)도 비활동 상태였다. 파키스탄의 노사정 노동회의(Tripartite Labour Conference)의 마지막 회의는 2009년이었고, 몰디브의 국가 노사정 노동자문위원회(National Tripartite Labour Advisory Council)의 마지막 회의는 2016년이었다.

비활동 상태는 아니지만, 많은 노사정 사회적 대화 메커니즘도 정기적으로 회의를 개최하지는 않는다. 이러한 상황은 그들의 역할과 잠재적인 기여도를 더 약화시킨다. 시간이 지나면서 이들도 비활동 상태가 될 수 있다. 예를 들어, 네팔의 중앙노동자문위원회(Central Labour Advisor Committee), 아프가니스탄의 고위노동위원회(Labor High Council), 방글라데시의 기성복산업 노사정 협의회(Ready-made Garment Tripartite Consultative Council)도 거의 소집되지 않는다.

대부분 남아시아 국가에서 노사정 사회적 대화 메커니즘을 위한 제도적 지원은 매우 빈약하고, 전담 사무지원은 대체로 없는 실정이다. 대부분의 경우 노동부 직원이 그들의 여러 업무 중 하나로 사무국 업무를 지원한다. 정보에 기반한 사회적 대화를 위한 기초 작업으로서 연구를 수행하기 위한 지원은 없으며 의사소통 역량과 회의관련 행정업무에 대한 전담 지원도 없다. 주요 노사정 사회적 대화 메커니즘들도 그 기능을 수행하기 위한 예산을 제공받지 못하고 있다. 이러한 요인들이 모여 파트너십과 신뢰를 구축하는데 중요한 사회적 대화 메커니즘들을 더 약화시킨다.

이러한 상황은 다음과 같은 여러 요인에 그 원인이 있다. 사회적대화의 역할에 대한 평가절하, 대화기구 간 권한 중복, 지나치게 많은 제도적 구조, 많은 구조에 참여자들이 지지·참여할 수 있는 역량 부족, 일부 구조는 그야말로 너무 오래되어 그 기능이나 구성 측면에서 타당성이 결여되었을 가능성이 그것이다.

이러한 쇠퇴현상을 되돌리기 위해서는 이 지역의 사회적 대화에 대한 지지를 동원하기 위

한 기초 작업으로서 노사 및 노사정 사회적대화의 중요성과 가치를 인정하고 이해하는 등 집중적인 개입이 필요할 것이다. 이를 위해 사회적 대화와 그 역할 및 도구에 대한 인식을 강화할 필요가 있다. 인식개선은 사용자와 노동자를 대표하는 더 광범위한 참여자들을 포괄하기 위해 노사정 지도부를 넘어서 일반 사용자 및 노동자에게 확대되어야 한다.

사회적 대화 메커니즘의 기능 재정립은 기본적으로 각 메커니즘에 영향을 미치는 어려움과 광범위한 외부적 상황 및 제약을 구조적으로 파악하기 위한 각 메커니즘에 대한 체계적인 분석도 필요로 할 것이다.

2.1.2 단체교섭 및 작업장내 노사협력 약화

아프가니스탄, 몰디브, 인도를 제외한 나머지 남아시아 국가들은 단체교섭에 관한 명시적인 규정을 가지고 있다. 그러나 단체교섭 사례는 줄어들고 있다. ILO의 협약·권고전문가위원회(CEACR)은 특히 방글라데시, 파키스탄, 스리랑카의 결사의 자유 및 단체교섭의 장애물을 극복하기 위한 권고사항을 파악·채택한 바 있다.

ILO CEACR는 교섭대표 인정요건 완화, 노동조합 등록요건 완화, 반노조 차별에 대한 조치 강화 등을 권고하였다. 방글라데시의 노동조합 등록요건 완화 등 권고사항 중 일부는 부분적으로 이행되었지만 많은 권고가 아직 이행되지 않고 있다.

또한 사회적 파트너들의 단체교섭 관련 역량도 향상시킬 필요가 있다. 단체교섭 과정 자체뿐만 아니라 협상기술의 향상도 필요하다. 이와 관련하여 추가적으로 감안해야 하는 요소는 남아시아 기업의 대부분이 (초)소기업이라는 점이다. 이들 기업에는 역량 측면의 제약뿐만 아니라 노동법의 충분한 보장을 받지 못하는 추가적인 어려움이 있다.

방글라데시와 인도, 네팔, 파키스탄, 스리랑카에는 사업장 단위의 작업장 노사협력 메커니즘 설치에 관한 규정이 마련되어 있다. 아프가니스탄과 몰디브는 아직 이러한 메커니즘을 위한 규정이 없다. 인도에서는 이러한 메커니즘이 주로 대기업에 설치되어 있고 그밖의 다른 기업에서는 일반적으로 찾기 어렵다. 방글라데시에서는 참여위원회가 좀 더 널리 퍼져있지만 대

부분 기성복제조공장에 설치되어 있다. 네팔과 파키스탄에서는 작업장 노사협력 메커니즘을 찾기가 좀 더 어렵다.

작업장 내 노사협력 메커니즘이 신뢰와 정당성을 확보하기 위해서는 노동자대표가 노동자들에 의해 투명하게 선출되어야 한다. 이는 남아시아 지역에서 여전히 어려운 과제이다.

작업장 내 노사협력 시스템은 코로나 이후 일자리로 복귀하는 단계에서 특히 의미가 있다. 협력시스템은 기업을 다시 안전하게 운영하기 위한 협의 및 노사 공동행동의 기반을 제공한다는 측면에서 중요하다. 따라서 작업장 내 노사협력의 중요성과 투명하고 적법한 노사협력을 촉진하기 위한 조치의 중요성에 대한 인식을 고취할 필요가 있다.

2.1.3 제한적인 취약 노동자 대표성

남아시아의 노사정 사회적 대화 메커니즘은 대부분 여성의 대표성에 관한 별도의 규정이 없다. 네팔의 중앙노동자문위원회(Central Labour Advisory Council)와 5번주 노동자문위원회(Province Five Labour Advisory Council)는 비록 제한적이기는 하지만 각각 여성의 대표성을 규정하고 있다.

비공식 부문의 대표성과 관련한 상황은 더 심각하다. 비공식 부문 대표는 건축 및 기타 서(Building and Other Construction Workers Welfare Board)[6] 등 인도의 복지위원회에 한정되어 있다. 다른 남아시아 국가에서는 비공식 부문 대표가 전반적으로 부재한 상황이다. 그러나 비공식부문 노동자들은 남아시아 노동력의 가장 큰 부분을 차지한다.[7] 동시에, 비공식성은 노동에서의 기본원칙과 권리, 사회적 보호, 양질의 근로조건, 법의 지배 등 노동자의 노동권에 부정적인 영향을 미친다.

6) 2003년 제17차 ILO 국제노동통계총회(International Conference of Labour Statisticians)에서 비공식고용을 "현재 법적·규제적 틀 내에서 등록·규제·보호되지 않은 보수를 받는 모든 일(즉, 자영업과 임금고용 둘 다 포함)과 소득을 산출하는 기업에서 행해지는 보수를 받지 않는 일. 비공식부문 노동자는 안정적인 고용계약, 노동자 혜택, 사회적 보호, 노동자 대표성을 보장받지 못한다."고 정의하였다.

7) ILO, Men and Women in the Informal Economy: A Statistical Picture, 2018.

여성들과 비공식 노동자들은 코로나19의 영향을 크게 받았고 코로나는 이미 불안정한 그들의 사회·경제적 상황을 더 악화시켰다. 코로나19 대응조치를 요구하는 여성과 비공식부문 노동자들의 목소리는 약하다.

비공식성과 관련한 노사정의 논의를 촉진하기 위해서는 연구가 매우 중요하다. 남아시아의 국가단위 노사정 사회적 대화 메커니즘 내에 이러한 종류의 논의가 전반적으로 부재한 상황이다. 이 논의는 ILO 제204호 권고에 기반 할 필요가 있다. 제204호 권고는 모두를 위한 양질의 일자리와 포용적 발전을 달성하기 위한 실용적인 접근법을 지지한다. 또한 공식경제로의 이전을 촉진하고, 새로운 공식부문 일자리를 창출하고, 추가적인 비공식화를 방지하기 위한 통합적인 전략을 강조한다.

2.1.4 노동쟁의 증가에 따른 지속되는 양극화

남아시아의 노동쟁의 조정메커니즘은 코로나19 이전에도 취약했다. 노동부는 제한적인 조정역량을 가지고 있다. 조정역량이 발전한 곳(예를 들어 방글라데시)에서는 담당자가 노동쟁의 조정만 전담하지 않는다. 훈련된 조정자들은 다른 임무와 조정업무를 함께 수행하고, 조정업무는 그들 임무의 작은 부분만 차지한다.

동시에, 노동법원에는 사건(대부분이 코로나 이전 사건)이 넘쳐나고 있다. 코로나 위기로 인해 노동부와 노동법원에 대한 압력이 과도하게 가중되어 왔다. 코로나 위기는 무엇보다도 폐업, 삭감, 해고로 특징 지워진다.

이러한 노동쟁의 조정역량의 심각한 취약성이 긴급하게 해결되지 않으면 파업이나 시위 등 단체행동 가능성이 상당히 높아질 것이다. 이는 코로나19 회복 과정에 부정적인 영향을 미칠 것이고 사회적 대화 절차와 메커니즘의 추가적인 양극화를 초래할 수 있다.

2.2 행동계획 제안

파악된 도전과제의 대부분은 남아시아 대부분의 국가가 공통적으로 겪는 어려움이다. 여

기서 제안하는 행동계획은 사회적 대화 메커니즘 및 실행과 관련한 회복성을 구축하기 위한 남아시아 집중 행동 프로그램을 통해 이행하고자 한다.

표 1 주요 사회적 대화 도전과제 해결을 위한 행동계획

주요 도전과제	주요 행동계획	우선순위
1. 주요 노사정 사회적 대화 메커니즘의 비활동 추세	• 사회적 대화 메커니즘에 영향을 미치는 특유의 어려움과 더 광범위한 조건/제약을 파악하기 위한 국가별 사회적 대화 메커니즘 분석 • 행동계획에는 타겟 연구, ILO SAM-SDI(사회적 대화기구 자가평가 도구)의 선택적 적용, 역량강화 등이 포함된다.	단기
	• 노사관계 및 사회적 대화에 관한 훈련을 통해 노사정 구성원의 역량 강화	단기
	• 회의록 작성, 회의준비, 의제설정, 연구기술, 자료수집, 자료분석, 보고서 작성 등에 대한 정부 공무원 훈련 및 노사정 사회적 대화 메커니즘에 대한 사무업무 지원	단기
	• 특히 위기대응 과정에서 국제·지역·소지역·국가 단위의 사회적 대화 실천 및 경험에 관한 연구와 정보공유를 위하여 남아시아 연구소 설치	중기
2. 노사 간 사회적 대화 사례 감소	• 노사관계 툴킷(Industrial Relations Toolkit)에 기반한 사회적 파트너들(적절한 경우 정부 공무원 포함)의 단체교섭 역량강화 프로그램	단기
	• 사회적 파트너들의 협상기술 역량강화	단기
	• 노사관계 툴킷(Industrial Relations Toolkit)에 기반한 작업장 노사협력 역량강화 프로그램	단기
	• 남아시아 양질의 일자리팀이 ILO 노동자활동국(ACTRAV), 사용자활동국(ACTEMP), 포용적 노동시장 및 노사관계, 근로조건국(INWORK)과 협력하여 개발한 사업장 단위 코로나19 TF팀 설치에 관한 ILO 가이드라인 장려	단기
3. 제한적인 취약노동자 대표성	• 모든 역량강화 활동의 여성참여 할당량을 설정하고 준수여부 모니터링	단기
	• 코로나19 위기로 인해 확대된 남녀격차 등 성차별이슈를 강조하기 위하여 남아시아 대학들의 연합을 결성하여 연구를 수행하고 연구결과에 대한 사회적대화 장려	중기
	• 코로나19가 비공식노동자에게 미친 영향을 파악하기 위하여 남아시아 대학들의 연합을 결성하여 연구를 수행하고 연구결과에 대한 사회적 대화 장려 • 이 행동계획들은 제204호 협약 이행을 촉진하기 위한 것임. 제204호 협약은 노사정의 공동노력을 통한 비공식에서 공식경제로의 이전에 관한 권고	중기
4. 코로나19로 인한 노동쟁의 증가가 효과적으로 해결되지 않는 경우 계속적인 양극화 초래	• 노사정 구성원의 분쟁조정 훈련을 통해 분쟁조정역량 개발	단기
	• 노동행정 내에 분쟁조정 전담을 마련하여 기술적 지원 제공	중기
	• 전담 중재역량 구축을 위한 기술적 지원 제공	장기
	• 신속대응 분쟁조정 메커니즘 설계 및 시범운영	단기
	• 노사관계 툴킷(Industrial Relations Toolkit)에 기반한 사업장 단위 고충처리 역량강화; 사업장 단위 고충처리 가이드라인 개발; 동 가이드라인의 시범운영	단기

행동계획은 특히 코로나19와 같은 위기상황에서 사회적대화의 중요성에 대한 인식을 강화하기 위한 것이다. 이 행동들은 또한 기본적으로 남아시아의 사회적 대화 절차 및 제도의 회복성을 구축하기 위하여 제도적 약점과 역량부족을 해결하려는 시도이다. 필요한 경우 이러한 행동계획을 서로 결합시켜 실행하는 것도 중요하다. 예를 들어, 사회적 대화에 대한 인식제고를 위한 행동계획은 그 효과를 극대화하기 위하여 사회적 대화 메커니즘 분석 및 강화 조치와 결합시켜 실행해야 한다.

3. 결론

이 보고서에서 볼 때, 몰디브를 제외한 남아시아 각국에 국가 단위 노사정 사회적 대화 메커니즘이 수립되어 있다는 것은 분명하다. 인도와 파키스탄, 최근 네팔 등의 국가는 주 단위 사회적 대화 메커니즘을 설치하였다. 방글라데시에는 산업별 노사정 사회적 대화 메커니즘도 설치되어 있다.

그러나 코로나19 위기와 그 영향에 대응하는 과정에서 사회적 대화 메커니즘들이 매우 제한적으로만 활용되었고 몇몇 국가에서는 전혀 활용되지 않았다는 사실이 분명히 드러났다. 스리랑카만 국가 노사정 사회적 대화 메커니즘을 통하여 코로나19로 인한 노동권 이슈, 특히 임금문제를 해결하기 위하여 사회적 대화를 건설적으로 계속 활용하였다.

유감스럽게도 사회적 파트너들과 협력하여 광범위한 사회경제적 위기대응책을 마련하고 이행하기 위해 사회적 대화 메커니즘이나 사회적 대화 절차를 활용한 남아시아 국가는 없다.

이렇게 사회적 파트너들이 배제된 상황은 필연적으로 코로나19 대응책의 효율적인 이행과 효과를 약화시키고 제한할 것이다. 따라서 사회적 대화 및 그 이점에 대한 이해를 재정립하고 결과적으로 사회적대화의 제도적 메커니즘과 실천을 재건하는 것이 필수적이다.

2020년 7월 개최된 ILO 글로벌 회담에서 남아시아를 포함한 세계 각국의 노사정 대표들은 한목소리로 사회경제적 회복과정에서 사회적대화의 필요성을 강조하였다. 이를 달성하기 위해서는 노사정 구성원과 그 지도부의 완전하고 지속적인 헌신과 참여가 필요할 것이다.

코너	제목	필자
권두언	포스트 코로나 시대를 준비하는 사회적 대화	정흥준 편집위원장
위원회 활동	경사노위, 본위원회 서면의결 … 의제업종 대화 결실 최종 추인	
사회적 대화 특별대담	2021년 사회적 대화를 말하다	최영기 한림대 교수 박태주 고려대 노동문제연구소 선임연구위원 조성재 한국노동연구원 선임연구위원 [사회] 정흥준 경사노위 수석전문위원
사회적 대화 논단	디지털 플랫폼 노동자 사회적 보호 방안	남재욱 한국직업능력개발원 부연구위원
	고용보험만이 아닌 '소득 중심의 전 국민 사회보험' 실현을 위한 '월 단위 실시간 소득파악 시스템 구축과 국세청 사회적 징수체계 통합'	최현수 한국보건사회연구원 연구위원
	문재인 정부 사회적 대화, 실패의 패러다임을 반복하지 않기 위한 과제	정흥준 서울과학기술대 교수
회의체 위원장에게 듣는 사회적 대화	공공기관의 지속가능한 발전을 위한 첫 틀 [인터뷰] 이병훈 공공기관위원회 위원장	정다솜 〈참여와혁신〉 취재기자
풍경으로의 여행	비취색 고운 고려청자의 고향, 강진 고려청자박물관	정철훈 여행작가
사회적 대화를 바라보는 다양한 시선들	'고용의 저수지' 역할 하는 소상공인에게 맞춤형 지원 정책 필요	하현수 전국상인연합회 회장 차남수 소상공인연합회 연구위원 이성원 한국중소상인자영업자 총연합회 사무총장 이정희 중앙대 교수 [사회] 김명환 경사노위 전문위원

코너	제목	필자
2021년 회의체별 활동 계획	[노사관계제도관행개선위원회] 새로운 의제 선정 논의 예정 [사회안전망개선위원회] 사회보장제도 간 정합성 중심으로 논의 [건강·장기요양보험제도개선 분과위원회] 건강보험제도 관련 논의 최종 정리 [양극화 해소와 고용+위원회] 노사정 주체별 양극화 해소 역할 검토 [어선원고용노동환경개선위원회] 법 개정 위해 3월까지 의견 조율 [관광산업위원회] 관광산업 생태계 유지 위한 정책대안 마련 [여성위원회] 돌봄노동 사회화 위한 심층 논의 진행 [비정규직위원회] 4개 의제 순차적으로 논의 [청년위원회] 지역 청년들과 소통의 시간 마련 [소상공인위원회] 코로나19 소상공인 대책이 핵심 의제	

계간 〈사회적 대화〉 통권 17호

편집위원회

편집위원장 **장홍근** 경사노위 수석전문위원

편 집 위 원 **김민아** 노동교육센터 '늘봄' 센터장
김종진 한국노동사회연구소 선임연구위원
정흥준 서울과학기술대학교 교수
조은주 경기도일자리재단 청년일자리본부장(이상 가나다 순)
손영우 경사노위 전문위원
이세종 경사노위 전문위원

발 행 인 문성현
편 집 인 배규식
발 행 처 경제사회노동위원회
주 소 서울특별시 종로구 새문안로 82 S타워 7~8층
전 화 (02)721-7100
팩 스 (02)721-7173
홈 페 이 지 www.eslc.go.kr
편 집 (주)레이버플러스
인 쇄 SJC성전인쇄
발 행 일 2021년 6월 28일

구독을 원하시는 개인 및 단체는 경제사회노동위원회
협력홍보팀(02-721-7135)으로 신청하여 주시기 바랍니다.

사회적 대화
The Social Dialogue

12
9 772586 628008
ISSN 2586-6281