

이슈페이퍼

2015.7.09

광주형 일자리 정책의 문제점과 대안 - 자동차산업밸리 정책을 중심으로

한지원(노동자운동연구소 연구실장)·손상용(사회진보연대 광주전남지부 운영위원장)

요약

광주광역시 윤장현 시장은 지난 1년 간 '광주형 일자리' 창출을 강조해왔다. 노사정대타협을 핵심으로 하는 광주형 일자리는 현대차가 기아차 광주공장 생산규모를 현 62만대에서 100만대로 확장하느냐에 성패가 달려있다. 광주시는 시가 적극적으로 노사관계에 개입해 노조의 양보를 얻어내면 공장입지 경쟁력을 갖출 수 있다고 보고 있다. 광주시 사회통합추진단은 좀 더 구체적으로 확대되는 일자리에 대해 기존 정규직 절반 임금으로 사회적합의를 하자고 제안하기도 했다. 하지만 세 가지 점에서 광주형 일자리 정책은 문제가 있다. 첫째, 기업 입지 경쟁력을 중심으로 한 일자리 정책은 광주시가 참조하는 독일 모델을 봐도 결국 좋은 일자리 감소와 나쁜 일자리 확대로 이어지는 경우가 많았다. 둘째, 제조업 대기업 투자 유치가 광주시 일자리 문제에 큰 변수가 아니다. 셋째, 사회적 합의를 하기 위한 전제 조건인 노조의 사회적 권리가 전혀 보장되고 있지 못하다. 결론적으로 본 보고서는 광주형 일자리 사업이 성공하기 위해서는 무엇보다 광주시가 노조할 권리를 적극적으로 보장하고, 초기업적교섭을 시 당국이 모범적으로 수행하는 것이 중요하다고 제언한다.

작년 7월부터 임기를 시작한 윤장현 광주광역시장은 광주형 일자리 창출 사업에 온 힘을 쏟고 있다. 취임 2년 차 기자회견에서도 남은 임기 핵심 사업으로 광주형 일자리 정책을 언급했다. 광주시가 밝히고 있는 광주형 일자리 정책은 독일 슈투트가르트와 볼프스부르크 지역 일자리정책을 벤치마킹한 것으로, 사용자-노조-지방정부 협조모델을 통해 지역의 노동생산성 경쟁력을 높이는 것을 골자로 하고 있다.

핵심은 현대차의 공장 증설 계획 여부

광주시 계획은 사회적 합의를 통해 기업하기 좋은 환경을 조성하고, 이를 기반으로 민간부분 1만개 일자리와 공공부분 6만개 일자리를 만든다는 것이다. 민간부분 일자리는 대기업 공장 유치, 공공부분은 공공근로와 복지서비스 관련 취약계층 지원 일자리가 핵심이다. 그런데 사실 일자리 창출의 대부분을 차지하는 공공근로(2만5천명)나 취약계층 지원 일자리 사업(1만5천명)은 이전 집행부에서도 일상적으로 이뤄지던 것으로 특별한 것이 없다. 일자리도 대부분 저임금, 비정규직 일자리라 내세울만한 것도 되지 못한다.

광주시가 이전 정책과 차별을 뒤 강조하는 것은 민간부분 일자리로, 특히 현대차 투자를 유치하는 게 핵심이다. 자동차전용 국가산업단지(자동차산업밸리)를 조성해 인프라시설을 갖추고, 노사정대타협으로 노사관계를 안정화시키면 해외생산기지보다 입지 경쟁력을 높일 수 있다는 주장이다. 현대차는 지금까지 구체적 투자계획을 밝히고 있지 않지만, 광주시는 기아차 광주공장 생산능력을 현 62만대에서 100만대로 증설할 수 있다는 전제에서 일자리 정책을 이야기하고 있다.

약 8천3백억 원을 투입해 조성되는 자동차산업 전용 국가산업단지는 현재 타당성 조사 연구용역이 진행 중이고, 노사정대타협은 사회통합추진단을 만들어 금속노조 기아차지부 광주지회 전 지회장을 단장으로 영입해 제 사업을 진행 중이다.

문제점1. 공장입지 경쟁력을 위한 독일식 사회적 합의는 부작용도 존재한다.

광주시가 광주형 일자리 정책으로 강조하는 건 독일식 사회협약을 벤치마킹한 사회적합의를 통한 일자리 창출이다. 특히 90년 초반 독일 슈투트가르트 지역과 2천 년대 초반 볼프스부르크 지역 사회협약이 많이 거론되고 있다.

슈투트가르트 모델은 1991~93년 독일 경제위기 시기 노사대타협으로 실업률을 높이지 않고 위기를 극복한 사례다. 슈투트가르트는 벤츠의 본사가 있는 곳으로 유명하며 자동차 관련 제조업이 밀집해 있다. 이 지역에서 일자리 모델의 가장 중요한 역할을 한 노사 대타협의 내용¹⁾은 아래와 같다.

<슈투트가르트 노사대타협의 내용>

지역 금속노조 요구	사용자 요구
생산성 향상을 통한 비용 문제 해결	2% 이하 임금인상
신제품 및 시장전략 개발	3교대제 도입, 주말노동 도입
지역주력산업의 하이테크 산업으로의 재편	부서별 원가 관리 경쟁
노동자 직업교육 강화 등등	팀 체계 도입 등등

결국, 노사대타협의 핵심 내용은 노동조합이 노동시간 유연화와 노동강도 강화를 받아들이고, 그 대가로 고용을 보장받은 것이다. 통상 양보교섭이라고 불리는 것으로 한국에서도 외환위기 이후 기업 차원에서 일반적으로 이뤄진 것들이다. 독일 사례가 한국과 다른 점이 있다면 이를 기업 차원이 아니라 지역 차원에서 타결한 것이다.

볼프스부르크 모델도 기본 내용은 비슷하다. 2001년 독일금속노조는 폴크스바겐이 신규 공장 설립을 포르투갈과 독일 볼프스부르크 지역을 두고 저울질 하자 대규모 양보교섭을 진행했다. 사측 역시 금속노조의 양보에 화답해 소위 아우토5000이라 불리는 5000×5000 프로젝트(5천 마르크 임금으로 5천명을 신규 고용)를 제시했다. 노사가 합의한 주요 내용들²⁾은 아래와 같다.

1) 이문호, 『독일 슈투트가르트 지역경제의 혁신모델 참여적 조절』, 2001

<볼프스부르크 지역 아우토 5000 프로젝트 주요 내용>

	아우토5000 노동자	기존 폴크스바겐 노동자들
사용자	별도 자회사	폴크스바겐
고용형태	3개월 직업훈련, 6개월 수습, 8년 후 폴크스바겐 직고용	직업훈련 후 정규직
임금총액	기존 노동자의 80%, 성과급도입	100%
임금형태	목표 달성 기준 성과급	시간급
노동시간	3교대, 최대 주 42시간, 일요일교대	주 28.8시간, 주말근무 제한
단협	자회사 별도 기업 단협	금속노조 + 폴크스바겐 별도 단협

사용자들은 이 합의에 대해 독일 금속노조의 경직적 단협 모델을 분권화, 유연화 했고, 성과급 중심 임금체계를 도입했다는 점에서 긍정적으로 평가했다. 노조의 평가는 양면적이었는데, 일자리 창출에 성공했다는 긍정적 평가와 노동표준을 하락시켰다는 부정적 평가가 함께 제기되었다. 부정적 평가는 특히 2006년에 아우토5000에서 파업이 발생하며 본격적으로 다뤄졌다. 당시 파업은 작업자가 아프면 아픈 정도에 따라 개인 성과급을 깎는 제도³⁾가 쟁점이었는데, 파업 이후 약간의 개선이 이뤄졌지만, 동일노동-동일임금 원칙이 무너진 볼프스부르크에서는 신규 채용 노동자에 대한 노동조건이 전반적으로 하락했다.

요컨대, 광주시가 벤치마킹하는 독일 모델은 노동조합의 양보교섭을 전제한 것이다. 그리고 양보교섭 이후 노동시장 유연화가 진행 돼 신규 채용 노동자들의 임금, 노동조건이 전반적으로 하락했다. 광주시가 독일 모델을 이야기하려면 이런 부작용에 대해서도 균형감 있게 이야기할 수 있어야 한다.

문제점 2. 제조업 대기업 유치가 광주시 일자리 창출의 핵심일 순 없다.

광주 전남권 일자리 문제가 심각한 건 사실이다. 15세 인구 중 경제활동인구 비중을 나타내는 경제활동참가율이 광주는 전국 평균보다 9%p나 낮다. 즉

2) Thorsten Schulten, 『Agreements signed on Volkswagen's '5000 x 5000' project』, 2001

3) 『Interview with VW 'Auto 5000' worker』,

<https://libcom.org/library/interview-vw-auto-5000-worker-wildcat>

구직포기자가 다른 지역보다도 높다는 것이다. 15세 인구 중 취업자 수 역시 3%p 낮다.⁴⁾

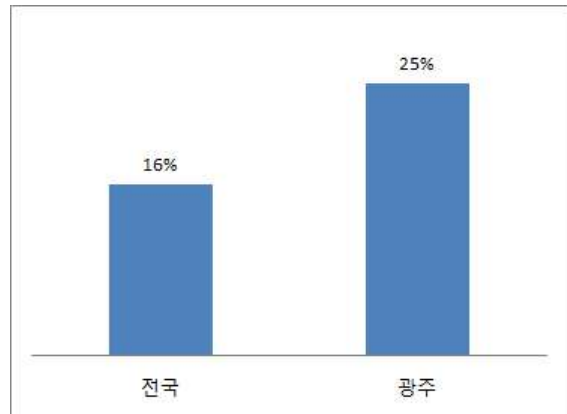
<전국 평균 임금 90% 미만의 광주 산업>

	월평균급여	전국평균대비	종사자수
전체	2,493,312	88%	499,215
중소 제조업	2,217,610	86%	54,912
건설업	2,099,604	76%	42,312
도소매업	2,323,005	82%	77,982
운수업	1,888,094	78%	27,365
부동산임대업	1,701,789	81%	12,419
과학기술서비스업	2,657,399	68%	13,052
사업시설관리업	1,578,299	86%	22,797
대기업 여가관련서비스업	2,096,123	68%	9,319
합계			260,138

구직포기자가 다른 지역보다 높은 이유는 일자리 자체가 부족한 문제도 있겠지만 동시에 기존 일자리들도 타지역에 비해 상대적으로 저임금 상태기 때문이다. 옆의 표⁵⁾에서 볼 수 있듯이 광주 노동자의 52%가 전국 평균 90% 미만의 급여를 받고 있으며, 광주 노동자 전체 평균 임금도 전국 평균의 88%에 불과하다. 전국 평균과 비견되는 산업은 제조 대기업 정도다.

이런 점에서 현대차와 같은 제조 대 기업을 유치하는 것보다 시급한 문제는 광주의 일반적 저임금 상태를 개선하는 것이다. 제조업 대기업 일자리로부터의 낙수효과보단 지역 전체의 저임금상태를 개선해야, 소비-고용의 일자리 선순환이 발생할 수 있고, 구직활동을 할 동기가 부여 돼 고용률도 높일 수 있다.

<500인 이상 기업의 제조업 내 고용비중>



더군다나 이미 광주는 제조 대기업의 고용 비중이 다른 지역에 비해서도 상대적으로 높기 때문에, 제조 대기업 위주로 다시 한 번 고용을 창출하겠다는 구상 자체가 광주시 상황에 적합하지도 않다. 500인 이상 제조업 기업의 제조업 내 고용비중이 광주는 25%로 전국 16%에 비해 한참 높다.⁶⁾ 즉, 광주의 고용률,

4) 통계청, 경제활동인구조사(2013년)

5) 통계청, 전국사업체조사(2013년)

6) 통계청, 전국사업체조사(2013)

경제활동참가율 등 고용지표가 다른 지역보다 상대적으로 나쁜 이유는 제조업 대기업의 부족 때문이 아니라, 오히려 중소기업이나 비제조업 산업의 나쁜 일자리가 문제일 가능성이 크다는 것이다.

문제점3. 광주형 일자리 정책에 노동권은 보이지 않는다.

광주형 일자리 정책은 사회적 합의를 이야기하지만 실상 합의의 주체인 노동자의 권리에 대해선 크게 신경 쓰지 않고 있다. 한국 사회에서 노동자를 대표하는 조직, 대표적으로 민주노총은 여전히 제대로 된 제도적 권리를 보장받고 있지 못하다.

우선 광주·전남권은 노조 과잉이 아니라 노동조합 과소 지역이다. 광주전남 노조 조직률은 10% 내외에 불과하다. 광주형 일자리가 사회적 타협 모델로 참조하는 독일의 금속노조는 7백만 명의 제조업 노동자 중 2백만 명, 즉 약 산업 내 30% 노동자를 포괄한다. 특히 슈투트가르트나 볼프스부르크 지역의 금속노조는 과반 이상의 노동자를 조직하고 있으며, 금속노조에서도 가장 강한 지부들로 유명하다.

또한 단지 양적 부분만이 아니라 노조가 누리는 권리의 질적 차이도 크다. 독일금속노조는 사용자단체와의 전국협약, 지역협약을 법적으로 보장받는데 비해, 한국은 여전히 기업별 협약 외에는 초기업적 협약 대부분을 보장받지 못한다. 사회적 협약을 실질적으로 이야기하려면 노조가 기업을 넘어 지역과 산업을 포괄할 수 있어야 하는데, 한국 그리고 광주에서는 노조의 초기업적 권리 대부분을 법으로 막아놓은 상태다. 더군다나 광주시가 노사정대타협을 이야기하는 순간에도 사실 광주 인근에 있는 포스코 사내하청 노조 간부가 자살하는 등 한국에서는 대타협은 커녕 노조를 만들고 유지하기 위해서 목숨까지 걸어야 하는 게 객관적 상황이다.

사회적 대타협이 이뤄진다고 하더라도 이를 노동자 입장에서 감시하고 보완할 주체가 없다는 점도 광주형 일자리 정책의 치명적 약점이다. 예를 들면, 아우토 5000프로젝트는 약속한 8년의 기간이 끝난 다음 간접고용 된 4천여 명의 노동

자 모두를 폴크스바겐이 직고용했다. 금속노조의 강력한 협약이 존재했기 때문이다. 하지만 한국에서 만약 아우토5000 같은 고용 프로그램이 가동된다면, 8년 후 원청이 직접고용 약속을 지키지 않아도 이를 규제할 노조의 무기가 없다. 초기업적 협약을 노조가 갖출 수도 없고, 이미 현대차와 기아차에서 확인하고 있듯이 법원이 불법파견 판정을 내려도 지키지 않으면 그만인 것이 한국의 사용자들의 일반적 태도다. 결국 노조의 강력한 힘이 전제되지 않으면, 한국의 아우토 5000은 영원한 비정규직 공장 이상의 의미를 갖기 힘들다.

결론

광주형 일자리는 현대차가 기아차 광주공장 생산규모를 현 62만대에서 100만대로 확장하느냐에 성패가 달려있다. 광주시는 시가 적극적으로 노사관계에 개입해 노조의 양보를 얻어내면 공장입지 경쟁력을 갖출 수 있다고 보고 있다. 광주시 사회통합추진단은 좀 더 구체적으로 확대되는 일자리에 대해 기존 정규직 절반 임금으로 사회적 합의를 하자고 제안하기도 했다.

하지만 세 가지 점에서 광주형 일자리 정책은 문제가 있다. 첫째, 기업 입지 조건을 중심으로 한 일자리 정책은 광주시가 참조하는 독일 모델을 봐도 결국 좋은 일자리 감소와 나쁜 일자리 확대로 이어지는 경우가 많았다. 둘째, 제조 대기업 투자 유치가 광주시 일자리 문제에 큰 변수가 아니다. 셋째, 사회적 합의를 하기 위한 전제 조건인 노조의 사회적 권리가 전혀 보장되고 있지 못하다. 한국의 노동자들은 노조설립이 쉽지도 않을 뿐더러, 초기업적 교섭권도 보장받지 못하고 있어, 노사정 타협의 주체가 될 수도 없는 형편이다. 노사정대타협이란 이름으로 노동권 후퇴만 강요받을 가능성이 크다.

이 세 가지 문제점을 해결하는 가장 효과적인 방법은 광주시가 노동자들의 노조 설립을 권장할 수 있고, 광주시가 앞장서서 초기업적 교섭의 모범 사용자가 되는 것이다.

노동시장유연화와 고용을 교환해 발생하는 문제점은 노조가 강해야 그나마 완화할 수 있고, 제조 대기업 외에는 타 지역에 비해 상대적으로 임금이 낮은 광주시 노동자들의 임금을 정상적 수준으로까지 높이는 것도 노조가 있어야 가

능하다. 노사정대타협의 제대로 된 주체가 되기 위해서는 높은 노조 조직률과 초기업적 권한이 무엇보다 전제되어야 함은 두말할 나위가 없는 것이다.

광주시는 현재 지자체 관련 간접고용 노동자의 직고용을 추진하고 있는데, 한 발 더 나아가 지자체 관련 노동자 모두에게 시가 노동조합 설립을 권장하고, 사용자들의 노조탄압을 엄격하게 규제하는 것을 생각해 볼 수 있을 것이다. 또한 제 공공기관과 이 기관에 간접고용된 노동자들의 노조와 광주시가 집단교섭을 진행할 수 있는 구조를 만들어, 노조의 초기업적 교섭을 촉진하는 것도 좋은 방법이 될 수 있을 것이다.

광주로나 사업주들의 생각과는 반대로 광주형 일자리 창출은 광주시가 공장 입지의 천국이 아니라 노동조합의 도시(유니온 시티, Union City)가 되어야 가능하다. 광주시는 광주형 일자리 창출의 첫 번째 기조로 ‘광주 모든 노동자의 노조 할 권리’를 놓아야 한다.