

노동연구

The Journal of Labor Studies

41 / 2020. 12



고려대학교 노동문제연구소

차 례

- 한국 노동시장의 유형적 특징 재론 / 정이환 5

- 코로나19와 산업 구조조정 :
항공산업과 자동차산업을 중심으로 / 박상인 41

- 플랫폼 경제와 노동법 / 권오성 73

- 지역 사회적 대화의 활성화 요인과 과제 / 김주일 117

- ‘민주적인 코포라티즘’을 향하여 : 민주노총은 왜 코로나19
사회협약의 체결에 실패했는가 / 박태주 151

- 『노동연구』 원고 제출 및 작성 요강 191
- 투고 및 발행 규정 194
- 편집 및 연구윤리 규정 198

한국 노동시장의 유형적 특징 재론*

정이환**

요약

이 논문은 OECD 회원국 노동시장체제를 유형별로 나누고 한국 노동시장은 어느 유형에 속하는가를 살펴보았다. 분석결과 한국 노동시장은 제도 측면에서는 앵글로색슨 유형도 대륙유럽 유형도 아닌 중진국 유형에 속하며, 성과 측면에서는 미국과 더불어 극단적 유형에 속한다. 이런 사실을 통해 한국의 노동시장체제는 ‘후진적이면서도 매우 신자유주의적 유형이다’라고 볼 수도 있겠으나, 이런 평가는 적절하지 않다. 노동시장 제도에서 중진국 유형은 앵글로색슨 유형에 비해 후진적이기보다는 고용규제가 강한 유형이며, 한국이 여기에 속한다는 것은 앵글로색슨 국가들에 견주어 한국 노동시장 제도의 신자유주의적 성격이 약하다는 것을 의미한다. 노동시장 성과 측면에서 한국이 미국과 더불어 극단적 유형에 속하는 것은 고용안정성이 약하고 임금불평등이 크기 때문인데, 이런 점에서 한국 노동시장의 신자유주의적 성격이 강하다는 것은 분명하다. 그렇지만 한국이 중남미 중진국과 같은 유형으로 분류되지는 않았고 그 이유는 한국이나 미국의 고용률이 중남미 국가들보다 높기 때문인데, 이 점도 한국 노동시장을 후진적 유형이라고 규정할 수 없는 이유이다. OECD 회원국들과 비교한 한국 노동시장체제의 성격을 요약한다면, 전체적으로 (신)자유주의적 성격이 강하되 노동시장 규제는 약하지 않은 유형이라고 말할 수 있다.

주제어 : 노동시장체제, 유형, 노동시장 제도, 노동시장 성과, 신자유주의

* 세 분 심사자의 날카로운 논평에 감사한다. 이 논문은 2017년 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(저술지원, NRF-2017S1A6A4A01020323)의 일환이다.

** 서울과학기술대 기초교육학부 교수 (jungeh@seoultech.ac.kr)

I. 머리말

노동시장의 작동방식과 그 기반이 되는 제도적 조건들을 ‘노동시장 체제’라고 부를 수 있는데, 그 특징은 나라마다 상이하다. 가장 잘 알려진 것은 미국과 대륙유럽의 노동시장체제가 크게 다르다는 사실이며(Freeman and Katz, 1995; Pontusson, 2005; Kenworthy, 2008), 북유럽이나 남유럽, 일본도 독특한 노동시장체제를 발전시켜 왔다. 그래서 노동시장체제는 자본주의 다양성의 한 측면으로 여겨진다(Amable, 2009). 물론 신자유주의적 탈규제와 노조조직물 하락, 단체교섭 분권화에 따라 선진국 노동시장체제의 국가별 차이는 축소되어 왔다(Kenworthy, 2008; Bosch, Lehndorff, Rubery, 2009). 그러나 노동시장체제의 다양성은 소멸하지 않았고 여전히 유지되고 있다(Thelen, 2014).

이런 사실을 배경으로, 한국 노동시장체제를 외국과 비교하여 그 특징을 파악하는 것이 노동연구자들의 관심사였다. 다수 국가의 통계 자료를 활용하여 한국 노동시장체제의 특징을 실증적으로 파악하는 연구도 꽤 이루어졌다. 남민호(2018)는 OECD 통계를 활용하여 우리나라 노동시장의 유연성과 안정성을 선진국과 비교분석했다. 이승윤(2018)은 OECD 12개국의 실업보험, 사회부조, 적극적 노동시장 정책을 유형화하고 한국 고용안전망의 특징을 분석했다. 변양규(2010)는 주성분분석을 통해 OECD 22개국의 노동시장 유연성과 안정성을 측정하고 이와 비교한 한국의 특징을 제시했다. 정이환·김유선(2011)은 OECD 자료를 활용하되 노동시장, 노동시장정책, 노사관계 지표를 종합적으로 활용하여 노동시장체제를 유형화하고 한국의 특징을 찾아보았다.

본 논문은 정이환·김유선(2011)의 연구와 마찬가지로 OECD 회원국의 노동시장, 노동시장정책, 노사관계 지표들을 활용하여 외국과 비교한 한국 노동시장체제의 유형적 특징을 파악해 보고자 한다. 매우 유사한 선행연구가 있음에도 이 주제를 다시 다루는 이유는 다음과 같다.

첫째, 시대변화를 반영할 필요성이다. 정이환·김유선(2011)의 연구는 2000년대 자료를 분석했다. 이제 2020년대가 되었으므로 그간의 변화상황을 반영하여 다시 분석을 해 볼 필요가 있다. 더욱이 그간 선진국 노동시장체제에는 적지 않은 변화가 있었다. 여러 나라에서 노조 조직력이 하락하고 단체교섭의 분권화가 지속적으로 진행되었다. 비정규고용에 대한 규제가 완화되면서 비정규고용이 늘어난 나라들도 많다. 임금불평등도 전반적으로 커졌다. 이런 변화는 전반적인 추세이지만 나라별로 상이하게 진행되었으므로, 노동시장 유형분류도 새롭게 해 볼 필요가 생겼다.

둘째, 비교대상 국가를 확장할 필요성이다. 정이환·김유선(2011)의 연구는 자료의 한계 때문에 주로 서양 선진국을 분석대상으로 했고 한국의 유형적 특징도 이들 나라와의 비교를 통해 파악했다. 그런데 김유선(2010)이 말한 대로 한국 노동시장의 특징은 개도국이나 중진국에 더 가까울 수 있다. OECD 회원국이 늘어나면서 중진국에 대한 자료도 일부 활용할 수 있게 되었으므로, 이들 나라까지 포함한 분석을 해 볼 필요가 있다.

II. 연구방법

본 논문은 노동시장, 노동정책, 노사관계 등 노동시장체제의 여러 측면을 종합적으로 고려하여 OECD 국가들을 유형화하되, 분석방법

은 군집분석을 사용할 것이다. 군집분석은 유형화를 위해 널리 사용되는 방식이며, 서구 학자들도 흔히 사용해 왔다. 자본주의 다양성에 대한 실증연구로 잘 알려진 아마블(Amable, 2009)은 군집분석을 기본 방법으로 삼았으며, 즈비크 등(Zwick and Ryed, 2017)은 2008년 글로벌 금융위기가 미친 영향의 관점에서 유럽 노동시장을 군집으로 나누었다. 테임스버거(Tamesberger, 2016)는 군집분석을 통해 유럽 27개국을 5개 집단으로 나누는 후 각 집단별로 청년 실업의 결정요인을 분석했다. 군집분석은 국가내 지역별 분류에도 흔히 사용된다. 블리엔 등(Blien, Hirschenauer, Van, 2010)은 군집분석을 통해 독일 노동시장을 지역별로 유형화했고, 멀리건 등(Mulligan, Reid, Moore, 2014)은 군집분석을 활용하여 미국 대도시 노동시장을 유형별로 분류했다.

본 논문은 정이환·김유선(2011)과 마찬가지로 제도와 성과 양 측면으로 나누어 노동시장을 유형화해 볼 것이다. 노동시장 제도와 성과는 긴밀히 연관되어 있으나 상당 정도 상호독립적이기 때문이다.¹⁾ 다만 본 논문은 한 걸음 나아가, 노동시장 제도를 다시 정부 노동시장정책과 노사관계로 나누어 각각을 기준으로 한 유형분류도 해 볼 것이다. 이것은 둘의 성격이 상당히 다른 나라들이 많다는 점을 고려한 것이다. 통상 정부정책에 견주어 노사관계는 서서히 변화하는 편이다. 특히 중진국은 정치적 민주화가 늦은데다가 산업화 시기도 선진국과 달라 노동조합운동이나 단체교섭이 크게 발전하지 못한 것이 일반적이다. 그러나 정부 노동시장정책은 상당히 발전한 나라들도 있다. 두 측면을 나누어 분석해 보면 흥미있는 사실이 드러날 수도 있다.

1) ‘노동시장 성과’란 labor market outcome을 한글로 옮긴 것이다. 사실 ‘노동시장 성과’보다는 ‘노동시장 결과’라는 용어가 더 적합하다. ‘성과’에는 성취(achievement)라는 의미가 들어가 있는데, labor market outcome의 주요 내용인 실업이나 불평등을 성취라고 보긴 어렵다. 그러나 통상 ‘노동시장 성과’라는 용어를 쓰므로 이 논문도 그 관례를 따른다.

본 논문이 사용하는 군집분석 모형이나 투입되는 자료도 (가용한 최신 수치가 사용된다는 점을 제외하면) 정이환·김유선(2011)과 유사하다. 이것은 유사한 접근방법을 택하기 때문에 어느 정도 당연한 것이지만, 한국 노동시장의 유형적 특징이 과거와 달라졌는지를 보기 위한 방법이기도 하다. 즉 유사한 방법과 자료를 사용한 선행연구와의 비교를 통해 한국 노동시장의 유형변화 여부를 판단하려는 것이다. 그렇다고 본 연구의 분석모형과 자료가 정이환·김유선(2011)과 동일한 것은 아니다. 노동시장의 유형적 특성을 더 잘 보여주는 자료나 분석방법이 있다고 판단되는 경우 그것들을 활용했다. 이때 분석방법이나 자료의 차이가 유형분류에 영향을 미쳐 과거와의 변화 여부를 잘못 판단하게 할 수 있다는 점에 최대한 유의했다. 필요한 경우 분석방법이나 자료의 차이로 인해 분석결과가 달라지는지 여부를 밝혔다.

III. 자료와 분석방법

이 논문의 토대가 되는 자료는 OECD 통계이며 모두 oecd.stats.org에서 구했다. 다만 단체교섭 수준(집중화 정도)과 조율에 대한 OECD 통계는 없어서, 암스테르담 대학의 피세르(Visser)가 만든 ICTWSS 데이터베이스 6.1판을 활용했다.²⁾ 그 외에도 OECD 통계 항목에 따라서는 자료가 제시되어 있지 않은 나라들이 꽤 많아 회원국 전체를 분석대상에 포함할 수 없었다. 그래도 최대한 많은 나라들을 분석대상에 포함하려 노력했다. 분석대상 연도의 자료가 없는 경우 몇 년 전 자료를 대신 사용하기도 하고, 미국과 일본의 경우에는 두 나라가 발

2) 정식 명칭은 Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts이다.

표한 수치를 직접 활용했다. 그 결과 최종분석에 포함된 나라들은 OECD 37개 회원국 중 30개이다. 터키, 아이슬란드, 이스라엘, 콜롬비아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아는 결측치 문제 때문에 제외했다. 한편 분석에 포함된 나라들 중에도 일부 변수의 자료가 없어서 특정 모형에서는 제외되는 나라들이 있다.

노동시장제도 유형분류를 위해 사용하는 변수는 정규직 해고규제, 임시직 규제, 노조조직률, 단체협약 적용률, 임금교섭 수준, 임금교섭의 조율정도, GDP 중 적극적 노동시장정책 지출 비율, 소극적 노동시장정책 지출 비율이다. 크게 보면 고용규제, 노사관계(단체교섭), 정부 노동시장 지출을 통해 노동시장제도의 특징을 파악하는 것이라고 할 수 있다. 이런 항목만으로 각국 노동시장제도의 특징을 정확히 알 수 있는 것은 아니지만 대략적 파악은 가능하다고 본다.³⁾

이 변수들에 사용된 자료를 더 구체적으로 설명해 본다. 정규직 해고규제에 대해 OECD는 세 가지 지수를 제공하고 있다. 첫째는 개별 해고 규제 지수, 둘째는 집단해고 규제 지수, 셋째는 이 둘의 종합지수이며, 이 중 종합지수가 흔히 사용된다. 그런데 실제 수치를 보면 개별 해고 규제 지수와 집단해고 규제 지수 간의 상관관계가 낮다. 그래서 이 논문은 개별해고 규제 지수와 집단해고 규제 지수를 각각 사용하되 적절한 가중치를 부여할 것이다. OECD의 임시직 규제 지수는 “임시(temporary) 고용의 사용과 해고에 대한 규제 정도를 종합적으로 보는 지수”라고 설명되어 있으므로 그대로 사용한다. 한편 OECD는

3) 그 외의 중요한 노동시장 제도로 최저임금제도가 있다. OECD는 중위임금이나 평균임금 대비 최저임금수준 정보도 제공하고 있으므로, 이것을 포함한 유형화도 해 볼 수 있을 것이다. 그러나 유럽 선진국 중에 최저임금제도가 없는 나라들이 아직 상당 수 있어서, 최저임금을 변수로 넣으면 유형분류가 불완전하거나 왜곡될 가능성이 있다. 실제로 최저임금을 변수로 넣고 군집분석을 해 보면 이해하기 어려운 결과가 나온다. 그래서 최저임금은 변수에 포함하지 않았다.

이 지표들을 여러 가지 버전으로 제공하고 있는데, 일단 정이환·김유선(2011)이 사용한 것과 같은 버전을 사용하고, 더 최신 버전이 있는 경우 이를 사용한 분석도 해 볼 것이다.⁴⁾ 그리고 이것들 모두 2019년 수치를 사용할 것이다.

노조조직률과 단체협약 적용률은 OECD의 2016년 수치를 이용한다. 2017년 이후 수치는 누락된 나라들이 적지 않아서 2016년 수치를 사용했다. 노조조직률은 행정자료(administrative data)에 근거한 수치와 조사자료(survey data)에 근거한 수치가 모두 제시되어 있는데 이 중 전자를 사용했고, 후자만 제시된 나라는 후자를 사용했다. 다만 캐나다 노조조직률은 2015년 수치이고, 단체협약 적용률에서 뉴질랜드는 2011년, 멕시코는 2012년, 프랑스·아일랜드·헝가리는 2014년, 핀란드와 폴란드는 2015년 수치이다. ICTWSS의 임금교섭 수준 지표는 주된 임금교섭이 이루어지는 수준을 수치화한 것이다. 1점은 기업수준 교섭, 2점은 기업수준과 업종 수준의 중간, 3점은 업종 또는 산업수준, 4점은 전국 수준과 산업 수준의 중간, 5점은 전국 또는 다(多)산업 수준이다. 임금교섭의 조율 정도 지표는 조율 정도를 가장 낮은 1점부터 가장 높은 5점까지로 수치화한 것이다. 두 수치 모두 2018년 것을 사용했다.

GDP 대비 적극적 노동시장정책 지출 비율과 소극적 정책 지출 비율은 모두 OECD가 제공한다. 이 수치들은 경기변동의 영향을 많이 받는다는 점을 고려하여 2015~2017년 3개년 평균치를 사용했다. 다만 뉴질랜드의 적극적 정책 지출 수치는 2014~2016년 평균치이고, 이탈리아 수치는 둘 다 2013~2015년 평균치이고, 영국의 수치는 둘 다

4) 정이환·김유선(2011)이 사용한 것은 개별하고 규제 지수 버전 3과 집단하고 규제 지수 버전 2이고, 더 새로운 버전은 양자 모두 버전 4이다. 임시직 규제 지수에는 변화가 없다.

2007, 2010, 2011년 3개년 평균치이다. 영국에 대해 2008, 2009년 수치를 사용하지 않은 이유는 이 시기가 글로벌 금융위기의 직접적 영향 하에 있던 때이기 때문이다.

노동시장 성과 분석을 위해 사용한 변수는 크게 보면 고용량, 고용 안정성, 임금불평등, 비정규직 규모이다. 이것들은 노동시장 성과를 보기 위해 흔히 사용되는 변수이므로, 이런 설정에 큰 문제는 없을 것으로 생각된다.

고용량 지표로는 OECD가 제공하는 15~64세 고용률과 전체 연령 실업률의 2016~2018년 평균치를 사용했다. 고용안정성 변수로는 OECD가 제공하는 평균 근속년수의 2018년 수치, 10년 이상 근속자 비율의 2017년 수치, 1년 미만 근속자 비율의 2017년 수치를 사용했다. 미국 수치는 OECD 통계에 제시되지 않아서 미국 노동통계국(Bureau of Labor Statistics)이 발표한 2018년 수치를 이용했다.⁵⁾ 일본 수치는 일본 후생노동성 사이트에 올라와 있는 『임금구조기본통계조사보고서』의 2018년 자료들을 이용하여 계산했다. 그런데 일본 자료는 상용 노동자 5인 이상 기업의 일반노동자와 단시간노동자만을 대상으로 집계하기 때문에 고용안정성이 과대평가된다는 점을 지적해 두어야겠다.

임금불평등 지표는 OECD가 제공하는 임금 10분위배율(d9/d1)과 저임금노동자 비율의 2017년 수치를 이용했다. 임금 10분위배율 자료에서 프랑스, 룩셈부르크, 네덜란드, 슬로베니아, 스페인 수치는 2014년 것이고, 노르웨이 수치는 2015년 것, 벨기에, 헝가리, 이태리, 폴란드, 스위스 수치는 2016년 것이다. 저임금노동자 비율의 경우 이탈리아, 스위스, 폴란드, 헝가리 수치는 2016년 것이다.

5) 자료: www.bls.gov/news.release/pdf/tenure.pdf

비정규직 규모는 OECD가 제시하는 임시고용(temporary employment)과 파트타임 노동자 비율의 2018년 수치를 이용했다. 호주와 미국의 임시고용 수치는 2017년 것이다. 일본의 임시고용 수치는 총무성 통계국 사이트에 게시된 2018년 『노동력조사』 결과를 토대로 ‘임원 제외 피용자’ 중에서 유기계약자의 비율을 구해 사용했다. 미국의 파트타임 수치는 OECD 통계에 제시되지 않아 노동통계국이 발표한 수치를 이용했다.⁶⁾

IV. 노동시장 제도 유형과 한국

군집분석은 변수를 어떤 비중으로 취급하는가에 따라 결과가 크게 달라진다. 노동시장 제도 유형화를 위해 크게 고용규제, 노사관계(단체교섭), 노동시장 지출 등 세 요소를 본다고 했는데, 이 각 요소를 같은 비중으로 다룰 것이다. 노동시장에 미치는 영향이라는 측면에서 모두 유사한 비중을 가지고 있다고 생각되기 때문이다. 그런데 이 각 요소를 대변하는 변수들의 수가 모두 다르므로 적절한 가중치를 주어 분석에 투입할 것이다. <표 1>을 보면 고용규제, 노사관계, 노동시장 지출을 각각 2개 변수로 대변하고 있다고 할 수 있는데, 이것은 세 요소의 상대적 비중이 같아지게 하기 위한 것이다.

모든 변수는 z점수로 표준화하여 사용할 것이다. 그리고 각 변수를 개별변수로 투입할 것인가 결합변수를 만들어 투입할 것을 결정하기 위해 상관관계와 크론바흐 알파(cronbach alpha)도 구해보고 주성분 분석도 해보았는데, 결합변수로 투입하는 것이 타당한 변수는 임금교

6) 자료: www.bls.gov/cps/cpsstat08.htm

섭 수준과 임금교섭의 조율 정도뿐이었다. 그래서 이것들만 결합변수로 투입할 것이다.

각 요소를 대변하는 변수들의 상대적 비중은 다음과 같이 처리한다. 단체교섭과 노동시장 지출을 대변하는 변수들의 상대적 비중은 모두 같게 할 것이다. 그래서 노동시장 지출을 대변하는 적극적 노동시장 지출 비율과 소극적 노동시장 지출 비율은 각각 1의 비중으로 투입될 것이다. 단체교섭을 대변하는 변수인 노조조직률, 단체협약 적용률, 임금교섭 수준 지수, 임금교섭 조율 지수는 각각 1/2의 비중으로 투입될 것이다. 고용보호를 대변하는 변수는 3개인데 이것들을 동일한 비중으로 투입하기 어렵다. 특히 정규직 집단해고 지수는 일정 수 이상의 노동자를 해고할 때 추가적 규제가 있는가를 보는 지수이므로 정규직 개별해고 지수와 동등하게 취급하기 어렵다. 그래서 OECD도 종합지수를 만들 때 개별해고 지수에 5/7, 집단해고 지수에 2/7의 비중을 부여하고 있다.⁷⁾ 임시직 규제 지수도 정규직 해고규제 지수보다는 노동시장에 미치는 영향이 작다고 말할 수 있다. 이런 점들을 감안하여 정규직 해고규제 지수는 1, 집단해고 규제 지수는 1/3, 임시직 규제 지수는 2/3의 비중으로 투입할 것이다. 비중을 달리한 분석도 해 보았는데 결과에 큰 차이는 없었다.⁸⁾ 그래서 제도모형은 하나만 사용한다. 이상의 내용을 표로 요약하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 중 고용규제 변수의 내용과 투입방법은 정이환·김유선(2011)과 좀 다르다. 그 이유는 정이환·김유선(2011)에서 사용된 고용보호 종합지수(OECD employment protection index)가 2010년대 이

7) OECD의 설명문서인 “Calculating Summary Indicators of EPL Strictness: Methodology”에 의함. <http://www.oecd.org/els/emp/EPL-Methodology.pdf>에서 내려 받음(검색일, 2020.01.06)

8) 세 변수를 각각 1, 1/2, 1/2, 또는 2/3, 1/3, 1의 비중으로 투입해서 분석해 보아도 결과에 큰 차이는 없다.

후 발표되지 않아 사용할 수 없기 때문이다. 이런 차이가 유형분류의 차이로 이어지는가를 확인하기 위해 정이환·김유선(2011)이 사용했던 것과 동일한 자료에 <표 1>의 모형을 적용해 보았는데, 분석결과에 별 차이가 없다. 그러므로 <표 1>의 분석결과와 정이환·김유선(2011)의 분석결과를 비교하여 시기에 따른 변화 여부를 판단할 수 있을 것이다.

<표 1> 제도모형

항목	고용규제	노사관계(단체교섭)	노동시장 지출
제도 모형	정규직 개별해고규제 지수의 z점수, 정규직 집단해고규제 지수의 z점수 × 1/3, 임시직규제 지수의 z점수 × 2/3	노조조직률의 z점수 × 1/2, 단체협약적용률의 z 점수 × 1/2, (임금교섭수준 지수의 z점수+ 임금교섭조율지수의 z 점수) × 1/2	적극적 노동시장지출 비율의 z점수, 소극적 노동시장지출 비율의 z 점수

제도모형을 우선 선진국들에만 적용해 보자. 군집분석 결과를 <그림 1>에서 보면, 선진 22개국의 노동시장 제도는 크게 두 군집으로 나뉜다. 하나는 미국, 영국, 호주 등 주로 앵글로색슨 국가가 포함된 군집이고 다른 하나는 북유럽과 프랑스, 독일 등 대륙유럽 국가들이 포함된 군집이다. 한국은 앵글로색슨 군집에 포함되며 대륙유럽 국가 중 스위스도 여기에 포함된다.

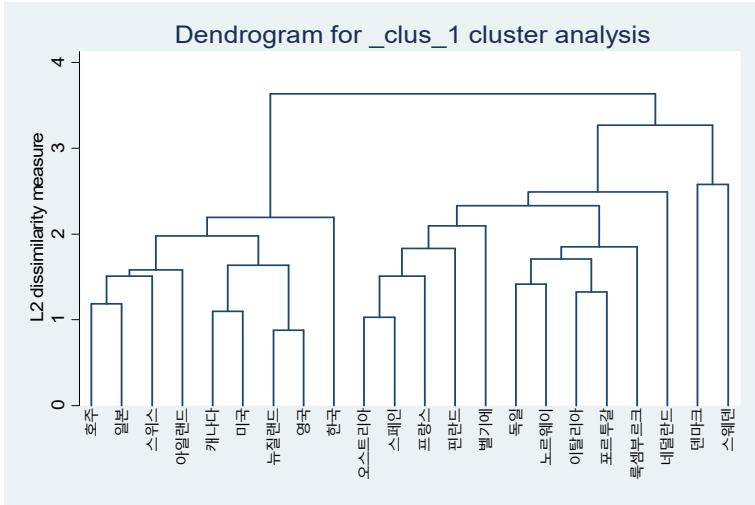
다만 앵글로색슨 군집 안에서 한국은 다소 예외적 유형으로 분류된다. 그 주된 이유는 그 군집에 속하는 여타 국가에 견주어 한국의 고용보호제도가 강하기 때문이다. 앵글로색슨 국가들의 2019년 개별해고규제 지수는 평균 1.16이고 임시직 규제 지수는 평균 0.72인데 한국의 이 지수는 각각 2.30과 2.54이다. 적극적 노동시장 지출 비율도 한국이 앵글로색슨 국가의 평균치보다 높으나, 이 수치가 한국보다 높거나

(캐나다) 유사한 나라들(뉴질랜드, 영국)도 있다. 그러므로 한국의 노동시장 제도는 앵글로색슨 유형이되, 그 중에서는 노동시장 규제가 비교적 강한 유형이라고 말할 수 있다.

한편 제도모형에 OECD 정규직 고용보호 지수 버전 4를 투입한 결과가 <부록 1>에 제시되어 있는데, <표 1>의 결과와 좀 다르다. 가장 눈에 띄는 차이는, <부록 1>에서는 덴마크가 예외적 유형으로 분류된다는 것이다. 그러나 크게 볼 때 선진국들이 앵글로색슨 군집과 대륙유럽 군집으로 나뉜다는 점 그리고 한국, 일본, 스위스가 앵글로색슨 군집에 포함된다는 점은 <표 1>과 <부록 1>에서 마찬가지이다. 그리고 <부록 1>에서는 <표 1>에서와 달리 한국이 앵글로색슨 군집 내의 예외적 유형으로 분류되지 않는다. 이것은 정규직 고용보호 지수 버전 3에 견주어 버전 4에서는 한국(2.37)과 앵글로색슨 국가 평균(1.72)의 차이가 줄어들기 때문이다. 그래도 한국은 일본과 함께, 미국과도 다르고 여타 앵글로색슨 국가와 구분될 수 있는 하위 군집으로 분류된다.

정이환·김유선(2011)의 분석결과와 비교해 보면 다음과 같은 점들이 눈에 띈다. 첫째, 한국 노동시장 제도의 유형적 특징에는 변화가 없다. 정이환·김유선(2011)의 분석에서나 이 논문의 분석에서나 한국 노동시장 제도는 크게 보면 앵글로색슨 유형에 속하지만 미국·영국 등 전형적인 앵글로색슨 국가와는 구분되는 하위 유형에 속한다.

둘째, 노동시장 제도에 자본주의 유형론이 여전히 적용된다. 정이환·김유선의 분석에서 선진국 노동시장 제도는 크게 앵글로색슨 유형과 대륙유럽 유형으로 분류되었는데 <그림 1>에서도 마찬가지이다. 앵글로색슨 군집에 일본, 스위스가 포함된다는 것도 마찬가지이다. 이렇게 볼 때 2000년대 중후반 이후 선진국 노동시장 제도에 현저한 변화는 없었다고 말할 수 있다.

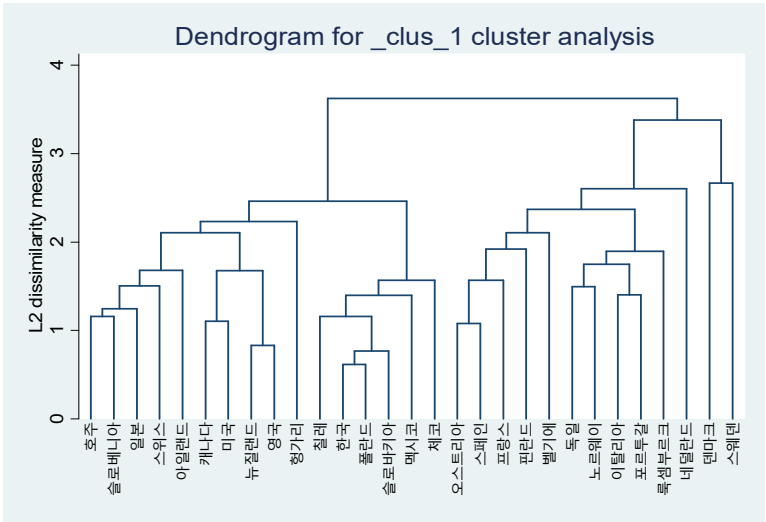


<그림 1> 노동시장 제도모형의 덴도그램(1)

이번에는 중진국까지 포함한 분석결과를 보자. <그림 2>에 그 내용이 제시되어 있는데, 크게 보면 OECD 회원국의 노동시장 제도는 대륙유럽 군집과 앵글로색슨+중진국 군집으로 나뉜다. 그런데 앵글로색슨+중진국 군집은 앵글로색슨 군집과 중진국 군집으로 다시 나뉘므로, OECD 회원국은 노동시장 제도라는 면에서 대륙유럽 유형, 앵글로색슨 유형, 그리고 중진국 유형 등 3개의 집단으로 분류된다고 말할 수 있다. 물론 <그림 2>만 보면 대륙유럽 군집에서 덴마크와 스웨덴이 별도의 하위 군집으로 분류되며, 이를 ‘사민주의 유형’으로 볼 수도 있겠다. 그러나 두 나라에 불과하므로 별도의 유형으로 보지 않아도 무방할 것이다.

한편 OECD 고용보호 지수 버전 4를 사용해서 군집분석을 하면 유형분류가 <그림 2>와 약간 달라진다. 덴마크만이 예외적인 나라도 분류되어 사민주의 유형을 설정하기 어렵다는 점이 더 분명해지고, 스

웨덴은 대륙유럽 유형에 속하는 것으로 나뉜다. 그 외에도 몇몇 국가의 위치가 달라진다. 그러나 핵심적 특징, 즉 OECD 국가들이 크게 세 유형으로 나뉘며, 한국은 그중 중진국 유형에 속한다는 점은 <그림 2>와 동일하다.



<그림 2> 노동시장 제도모형의 덴도그램(2)

<그림 2>에서 보듯 한국은 중진국 유형에 포함되므로, 한국 노동시장의 특성이 선진국보다는 개도국이나 중진국에 가깝다는 김유선(2010)의 평가는 적절한 것이었다. 그런데 이때 중진국 유형이 반드시 ‘선진국에 견주어 뒤떨어진’ 유형을 의미하는 것이 아니라는 점에 유의할 필요가 있다.

이 점을 좀 더 자세히 보기 위해 본 논문의 분석대상 국가를 대륙유럽 국가, 앵글로색슨 국가, 중진국으로 나누고 각 집단별로 노동시장

지표의 평균치를 본 것이 <표 2>이다. 이 표에서 보듯 중진국은 앵글로색슨 국가와 비교할 때 노사관계나 노동시장 지출 지표에서는 열위이지만 차이가 크진 않고,⁹⁾ 고용규제는 앵글로색슨 국가에 견주어 강하다. 중진국의 고용규제 지수는 대륙유럽 국가들과 유사한 수준이다. 즉 중진국 유형은 단체협약 적용률이 낮고 기업중심 단체교섭이 잘 조율되지 않고 노동시장 지출 규모가 작다는 점은 앵글로색슨 유형과 마찬가지로, 고용규제 제도가 약하지 않은 유형인 것이다.¹⁰⁾ 또 이런 점에서 중진국 유형은 앵글로색슨 유형에 비해 신자유주의적 성격이 약한 유형이라고 말할 수 있다.

<표 2> OECD 회원국의 군집별 노동시장 제도 지표

	앵글로색슨 국가	대륙유럽 국가	중진국
정규직 개별해고 규제 지수(2019)	1.78	2.36	2.36
정규직 집단해고 규제 지수(2019)	2.00	2.62	2.46
임시직 규제 지수(2019)	0.81	2.45	2.31
노조 조직률(2016)	19.8%	33.5%	13.1%
단체협약 적용률(2016)	27.2%	76.1%	26.6%
임금교섭 수준 지수(2018)	1.14	3.00	1.50
임금교섭 조율 지수(2018)	1.71	3.33	1.25
GDP 대비 적극적 노동시장 지출(2015~17)	0.26%	0.81%	0.34%
GDP 대비 소극적 노동시장 지출(2015~17)	0.46%	1.17%	0.27%

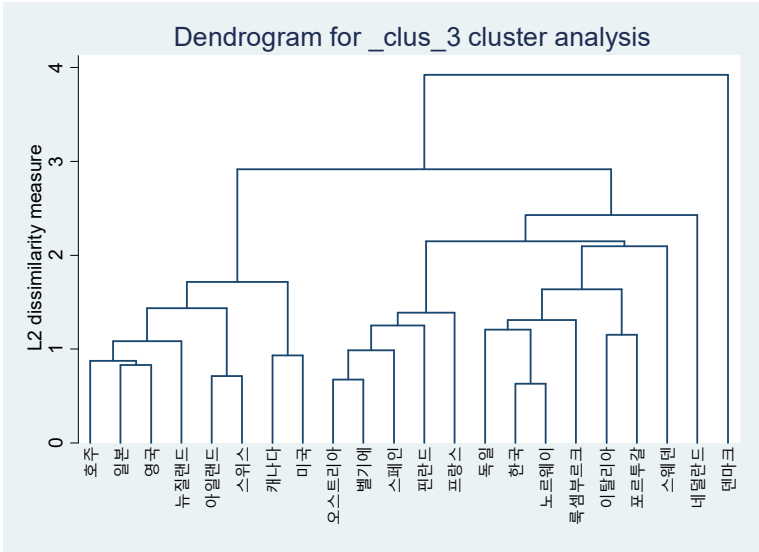
주 1) '앵글로색슨,' '대륙유럽,' '중진국'은 <그림 2>의 군집이 아니라 실제 앵글로색슨이나 대륙유럽 국가를 말하는 것임. 일본은 앵글로색슨에 포함.

주 2) 정규직해고 규제 지수는 OECD의 버전 4임. 이전 버전 수치로 보면, 개별해고 지수에서는 앵글로색슨 유형과 여타 유형 간의 차이가 다소 줄어들고 집단해고 지수에서는 유형간 격차가 다소 커진다.

9) 중진국의 소극적 노동시장 지출 비율은 앵글로색슨 국가보다 많이 낮다. 이는 분별 고용보험 제도의 미발달 때문일 것이고 이런 점에서 후진적이라고 말할 수 있다. 그런데 OECD 통계에서 멕시코의 수치가 0인 것도 영향을 미쳤다.

10) 전체 중진국 중에서 본 논문의 분석대상이 된 나라는 일부에 불과하므로, 여기서 말하는 '중진국 유형'의 대표성이 약하다는 점은 분명하다.

그러면 노동시장 제도를 정부 노동시장정책과 노사관계로 나누어 군집분석을 해 보자. 먼저 선진국을 대상으로 정부 노동시장정책, 즉 고용규제와 정부 노동시장지출 지표들을 <표 1>의 방법대로 투입한 분석결과가 <그림 3>에 제시되어 있다. 그림에서 보듯 선진국은 (예외적인 유형으로 분류되는 덴마크를 제외하면) 노동시장정책이라는 점에서 볼 때 크게 두 군집으로 나뉜다. 하나는 주로 앵글로색슨 국가들로 이루어지고 다른 하나는 대륙유럽 국가들로 이루어진다. 이것은 <그림 1>과 마찬가지로이다. <그림 1>과 주목되는 차이는 한국이 앵글로색슨 군집이 아니라 대륙유럽 군집에 포함된다는 것이다. 한국과 유형적으로 가까운 나라는 노르웨이와 독일이다. 이런 결과가 나타나는 이유는, 한국의 고용규제가 약하지 않고, 노동시장 지출 비율은 낮은 편이되 최하위 수준은 아니기 때문이다.



<그림 3> 정부 노동시장정책을 기준으로 한 군집분석의 덴도그램(1)

그러면 이번에는 중진국까지 포함하여 정부 노동시장정책을 기준으로 군집분석을 한 결과를 <그림 4>에서 보자. 여기서도 덴마크를 제외하면 OECD 국가들은 크게 3개의 군집으로 나뉘는데 각각 앵글로색슨 군집, 대륙유럽1 군집, 그리고 중진국+대륙유럽2 군집이라고 할 수 있다. 한국은 이 중 중진국+대륙유럽2 군집에 포함되나 그 안에서도 중진국으로 이루어지는 하위군집에 포함된다. <그림 3>에서 한국이 대륙유럽 군집에 포함된 것은 중진국들을 제외하고 분석했기 때문이며, 중진국을 포함하면 중진국 군집에 포함되는 것이다. 즉 <그림 2>에서처럼 노사관계 지표들을 포함하든 <그림 4>처럼 노사관계 지표들을 제외하고 정부 정책만을 보든, 한국은 중진국 군집에 포함된다. 그런데 이 점은 정부 노동시장정책이라는 측면에서 한국이 앵글로색슨 국가들과는 다른 군집으로 나뉜다는 점을 보여주는 것이기도 한데, 이것은 앞의 <그림 2>에서도 보았다.

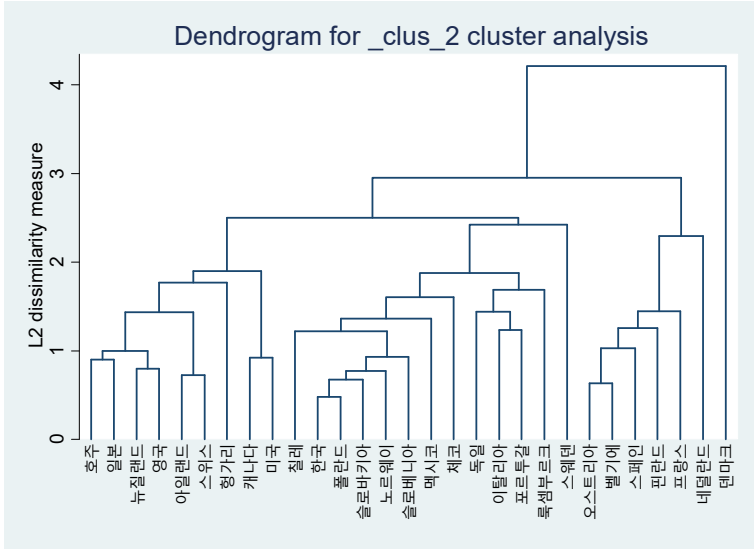
<그림 2>나 <그림 4>에서 한국이 앵글로색슨 군집에 속하지 않은 이유는 고용규제가 약하지 않고 노동시장 지출도 최하위권은 아니었기 때문이다. 2000년대 초반과 비교할 때 한국의 지출이 두드러지게 개선된 영역이 노동시장 지출이다. OECD 자료로 한국의 GDP 대비 노동시장 지출 비율을 보면, 2004년에는 적극적 지출 0.11%, 소극적 지출 0.17%였는데 2015년에는 각각 0.35%, 0.32%로 증가했다. 약 10년 사이에 2배가량 증가한 것이다. 두 시기 실업률에 거의 차이가 없다는 점을 감안하면, 고용안전망 제도개선과 일자리 예산 증가가 큰 요인이었다고 말할 수 있다. 그런데 이런 추세는 2015년 이후에도 이어져왔고 앞으로도 한동안 계속될 것으로 보인다. 고용노동부의 발표에 의하면 정부 일자리 예산은 2015년 약 14조원에서 2019년 약 21조원으로 증가했는데, 2010년 불변가격으로 환산해 보아도 약 13조원에

서 19조원으로 거의 1.5배가 되었다.

만일 앞으로 일자리 예산이 계속 늘어나 GDP 대비 노동시장 지출 비율이 2015년의 약 2배 수준이 된다면 한국의 노동시장정책은 어느 군집에 속하게 될까? <부록 2>는 <그림 4>의 결과를 낳은 각국 수치들을 그대로 두고 한국의 노동시장 지출 비율만을 2배로 해서 군집분석을 해 본 결과이다. 여기서 보듯 한국은 일단 중진국+대륙유럽2 군집에 속하지만 그 안에서는 독일, 노르웨이, 룩셈부르크 등 대륙유럽 국가와 같이 묶인다.¹¹⁾ 즉 한국이 고용안정망과 일자리 예산을 앞으로 크게 늘려가면 한국은 노동시장정책이라는 측면에서 앵글로색슨 국가들은 물론 중진국과도 다르고 오히려 일부 대륙유럽 국가와 유사한 나라로 분류될 수 있다. 물론 GDP 대비 노동시장 지출 비율을 2배로 늘리는 것은 쉬운 일이 아니며 정부의 적극적 의지가 지속적으로 발휘되어야 한다. 또한 <부록 2>는 어디까지나 노동시장정책만을 고려한 군집분석 결과이다. 노사관계 지표까지 포함하면 분석결과가 <그림 4>와 별로 다르지 않다.

노사관계 지표만을 보면 어떤가? <표 1>에 제시된 변수들 중에 노사관계(단체교섭) 변수만을 투입하여 군집분석을 한 결과가 <부록 3>과 <부록 4>에 제시되어 있다. <부록 3>을 보면 선진국은 노사관계라는 측면에서 크게 두 군집으로 나뉘는데 하나는 주로 앵글로색슨 국가들로 이루어지고 다른 하나는 대륙유럽 국가들로 이루어진다. 한국은 앵글로색슨 국가들과 같은 군집에 포함된다. 한국의 낮은 노조 조직률과 단체교섭의 분권적 성격을 고려하면, 이것은 충분히 예상할 수 있는 결과이다.

11) 군집분석에서 OECD 고용보호 지수 버전 4를 적용해도 결과는 마찬가지이다. 이 결과는 별도의 표로 제시하지 않는다.



<그림 4> 정부 노동시장정책을 기준으로 한 군집분석의 덴도그램(2)

<부록 4>에서 중진국을 포함한 군집분석 결과를 보면, 선진국만을 대상으로 볼 때와 마찬가지로, OECD 회원국의 노사관계는 크게 두 군집으로 나뉜다. 하나는 대륙유럽 군집이고 다른 하나는 앵글로색슨+중진국 군집이다. 그런데 여기서 특징적인 것은 <그림 2>나 <그림 4>에서와 달리 앵글로색슨 국가와 중진국이 별개의 군집으로 나뉘지 않는다는 것이다. 앵글로색슨+중진국 군집이 다시 약 3개의 하위 군집으로 나뉘기는 하나 이 하위 군집들에도 앵글로색슨 국가와 중진국이 섞여 있다. 한국은 물론 앵글로색슨+중진국 군집에 포함된다.

V. 노동시장 성과 유형과 한국

노동시장 성과모형은 두 개를 사용한다. 하나는 고용량, 고용안정성, 임금불평등이라는 세 요소를 보는 모형이고 다른 하나는 여기에 비정규고용 규모를 추가한 모형이다. 제도모형에서와 마찬가지로 이 네 요소를 동일한 비중으로 취급하기 위해 각 요소를 대변하는 변수에 변수 개수를 고려한 가중치를 주었다. 고용량, 임금불평등, 비정규고용 비율을 대변하는 변수는 2개씩이므로 1/2의 가중치를 주었고, 고용안정을 대변하는 변수는 3개이므로 1/3의 가중치를 주었다. 한편 고용량을 대변하는 변수는 고용률과 실업률인데, 둘 간의 상관관계가 충분히 높지 않아서 개별변수로 투입한다. 고용안정성 변수는 10년 이상 근속자 비율, 1년 미만 근속자 비율, 평균 근속년수인데, 세 변수 간의 상관관계가 높고 크론바흐 알파 값도 높아서 결합변수로 투입한다. 평균 근속년수가 누락된 나라들이 상당수 되는데 이 경우는 앞의 두 변수만을 활용하되 이에 맞추어 가중치도 조정했다. 임금불평등 변수인 $d9/d1$ 과 저임금노동자 비율도 결합변수로 투입하되, 저임금노동자 비율이 누락된 나라들은 $d9/d1$ 만을 활용하고 가중치를 조정했다. 한편 결측치 문제 때문에 제도모형 분석에 포함되었던 뉴질랜드가 제외되고 대신 그리스가 포함되었다. 이런 내용을 요약하면 <표 3>과 같다.

우선 선진국에 대해 성과모형1을 적용한 결과가 <그림 5>에 제시되어 있다. 여기서 알 수 있듯이 성과 측면에서 선진국 노동시장은 크게 4개의 군집으로 나뉜다. 우선 한국과 미국이 여타 국가들과 구분되는 유형으로 분류된다. 이 두 나라는 고용이 불안하고 임금불평등이 크다는 공통점이 있다.

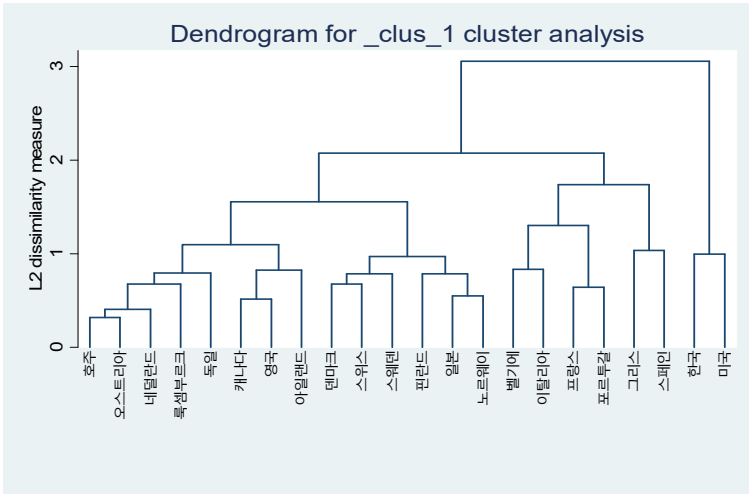
<표 3> 성과모형

	고용량	고용안정	임금불평등	비정규고용 비율
성과 모형1	고용률의 z점수 × 1/2, 실업률의 z점수 × 1/2	(10년 이상 근속자 비율의 z점수 - 1년 미만 근속자 비율의 z점수 + 평균 근속년수의 z점수) × 1/3	(d9/d1의 z점수 + 저임금노동자 비율의 z점수) × 1/2	
성과 모형2	상동	상동	상동	임시직 비율의 z점수 × 1/2, 파트타임 비율의 z점수 × 1/2

나머지 국가들은 크게 3개의 군집으로 나뉜다. 하나는 주로 남유럽 국가로 이루어진 군집으로 그리스, 스페인, 포르투갈, 이탈리아와 더불어 프랑스와 벨기에가 포함된다. 이 군집은 고용안정성이 높은 대신 고용률이 낮고 실업률이 높다는 특징이 있다. 또 하나는 북유럽군집이라고 할 수 있는데 북유럽 국가들과 더불어 스위스와 일본이 여기에 포함된다. 이 군집의 특징은 고용률이 높고 임금불평등이 작다는 것이다. 마지막 하나는 앵글로색슨 국가와 중부유럽 국가로 이루어진 군집이다. 이 군집의 특징은 임금불평등이나 고용불안의 수준이 낮지 않으나 고용률이 높다는 점이다. 네덜란드, 독일, 오스트리아 등 중부유럽 국가들은 앵글로색슨 국가에 견주어 고용안정성은 높으나 임금불평등이 꽤 커서 이 군집에 함께 포함되었다. 그래도 이 군집은 다시 앵글로색슨 국가로 이루어지는 하위 군집과 중부유럽 국가로 이루어지는 하위 군집으로 대략 구분된다. 이것은 두 집단의 고용안정성과 임금불평등에 어느 정도의 차이가 있기 때문이다.¹²⁾

12) 2017년 d9/d1을 보면 오스트리아 3.22, 독일 3.33, 룩셈부르크 3.15, 네덜란드 3.02로, 앵글로색슨 국가들인 영국 3.42, 캐나다 3.61, 아일랜드 4.1에 견주어 좀 낮다. 호주는 3.2로 대륙유럽 국가들과 유사하다. 북유럽 국가들과 스위스, 일본은 모두 3.0 미만이다.

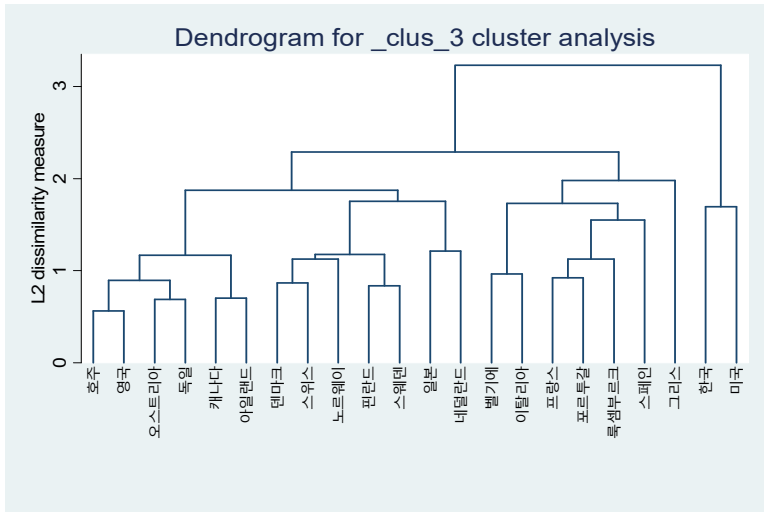
정이환·김유선(2011)의 분석결과와 <그림 5>를 비교하면, 대체로 유사하다. 그 연구에서도 미국과 한국이 별도의 유형으로 분류되고 나머지는 대략 (1) 고용률이 낮은 나라들(그리스, 이탈리아 등), (2) 북유럽 국가, (3) 중부유럽과 앵글로색슨 국가라는 3개의 군집으로 나뉘었다. 다만 각 군집에 포함되는 나라들에는 다소의 변화가 있다.



<그림 5> 노동시장 성과모형1의 덴도그램(1)

다음엔 성과모형2를 적용한 결과를 <그림 6>에서 보자. 전체적으로 보면 성과모형1을 적용한 결과와 크게 차이가 없다. 한국과 미국은 별도의 군집으로 나뉘며 나머지 나라들은 크게 보아 중남부유럽의 고용률이 낮은 나라, 북유럽 국가, 앵글로색슨과 일부 중부유럽 국가 등 세 군집으로 나뉜다. 일본과 네덜란드는 크게 보면 북유럽 군집이지만 별도의 하위 군집으로 분류했는데, 그 이유는 두 나라 모두 비정규 고용 비율이 높기 때문이다.

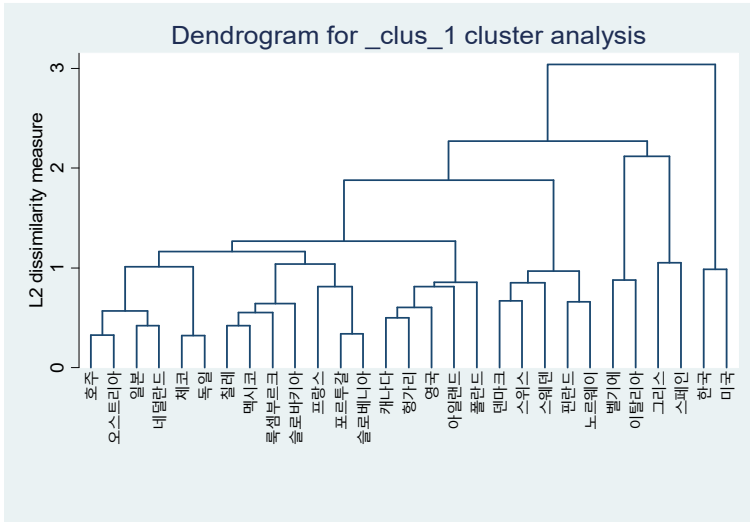
성과모형1을 적용했을 때는 본 논문의 분석결과와 정이환·김유선(2011)의 분석결과에 별 차이가 없는 것과 달리, 성과모형2를 적용한 결과에서는 약간의 차이가 있다. 가장 주목되는 점은 정이환·김유선(2011)에서는 한국이 미국과도 다른 예외적 사례로 분류되었는데 <표 6>에서는 그렇지 않다는 것이다. 그 이유는 (OECD 자료로 볼 때) 선진국에서는 임시직 비율이 증가 추세인 반면 한국에서는 다소 낮아져서¹³⁾ 다른 나라와의 차이가 줄었기 때문일 것이다.¹⁴⁾



<그림 6> 노동시장 성과모형2의 덴도그램(1)

- 13) OECD 통계에 따르면 한국의 임시직 비율은 2006년 25.3%에서 2018년에는 21.2%로 낮아졌다. 반면 벨기에, 덴마크, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드 등에서는 높아졌고, 선진국 평균 수치도 약간 높아졌다. 이 수치가 임시직 규모를 정확히 반영하는지에 대해서는 여기서 따지지 않는다.
- 14) 이 논문에서는 비정규고용 지표로 임시직 비율과 파트타임 비율을 활용한 것과 달리 정이환·김유선(2011)에서는 임시직 비율만을 사용했다. 이런 차이가 유형 분류에 영향을 미쳤는가를 보기 위해 성과모형2의 비정규고용 지표로 임시직 비율만을 사용하여 분석을 해 보았는데, <그림 6>의 결과와 거의 차이가 없다.

이번엔 중진국까지 포함하여 성과모형1을 적용해보자. 그 결과가 <그림 7>에 제시되어 있는데 먼저 눈에 띄는 것은 여기서도 한국과 미국이 별개의 극단적 군집으로 분류된다는 점이다. OECD의 중진국들까지 포함해서 보아도 한국과 미국은 고용이 불안하고 임금불평등이 큰 극단적 유형을 이루는 것이다.



<그림 7> 노동시장 성과모형1의 덴도그램(2)

다음으로는 고용률이 낮고 실업률이 높으며 고용안정성이 높은 벨기에, 이탈리아, 그리스, 스페인이 별개의 유형으로 분류된다. 나머지 국가들은 크게 네 군집으로 나뉘는데 (1) 북유럽 군집, (2) 앵글로색슨 군집, (3) 중진국 군집, (4) 기타 군집으로 볼 수 있다. 이 중 북유럽 군집과 앵글로색슨 군집의 특징은 앞에 말한 바와 같다. 중진국 군집에는 주로 동유럽 국가와 중남미 국가들이 포함되는데, 이 나라들은 대체로 고용률이 낮은 편이고 실업률과 임금불평등은 높은 편이다.

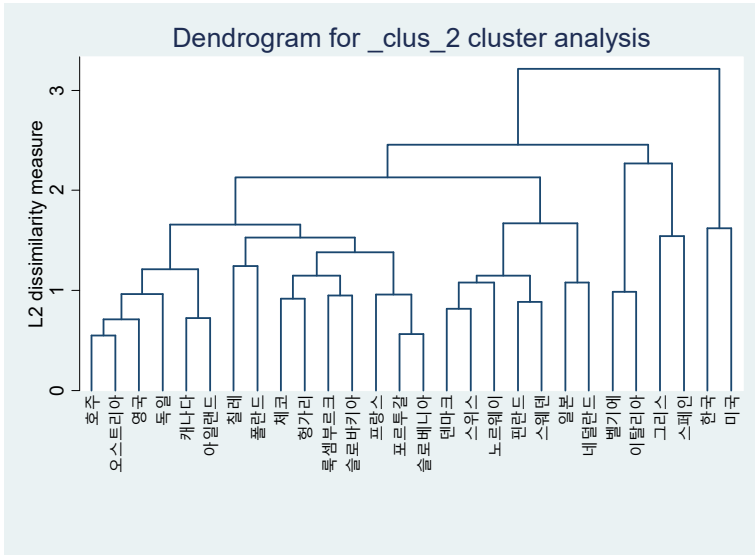
프랑스와 포르투갈이 이 군집으로 분류되는 이유는 고용률이 (그리스나 이탈리아보다는 높지만) 낮은 편이기 때문이다. '기타' 군집은 고용률이 높으면서 임금불평등도 높은 편인 나라들이다. 체코가 이 군집으로 분류되는 이유도 고용률이 높기 때문이다.

마지막으로, 성과모형2를 중진국까지 포함하여 분석해 보자. <그림 8>에서 그 결과를 보면 성과모형1을 적용한 분석과 큰 차이가 없다.¹⁵⁾ 한국과 미국이 극단적 군집으로 분류되고, 다음 그리스, 스페인, 이탈리아 등 주로 남유럽의 고실업 국가들이 별개의 군집을 이루며, 나머지 국가들은 크게 북유럽 군집, 중진국 군집, 앵글로색슨 국가와 중부유럽 국가로 이루어지는 군집으로 분류된다.

<그림 7>과 <그림 8>에서 한국 노동시장의 신자유주의적 성격을 확인할 수 있다. <그림 4>에서 보듯 노동시장 제도에서 한국은 미국은 물론 여타 앵글로색슨 국가들과도 다른 유형으로 분류된다. 그러나 노동시장 성과를 보면 한국은 전형적인 신자유주의 국가인 미국과 유사하며 중진국과는 다른 유형으로 분류된다. 노동시장 성과 측면에서의 신자유주의적 성격은 정이환·김유선(2011)에서도 확인된 것인데, 이런 성격에 그간 별 변화가 없다.

한편 멕시코나 칠레 등 중남미 국가도 고용이 불안정하고 임금불평등이 큰데 한국이나 미국과 같은 군집으로 분류되지 않는 것이 의아할 수 있다. 그 이유는 이 나라들의 고용률이 낮기 때문이다. 즉 미국이나 한국은 임금이 불평등하고 고용이 불안정하다는 특징만이 아니라 고용률이 낮지 않다는 특징도 가지고 있으며, 이 점에서 중진국과 구별된다.

15) 결측치 때문에 멕시코는 <그림 7>의 분석대상에서 제외했다.



<그림 8> 노동시장 성과모형2의 덴도그램(2)

VI. 맺음말

이 논문은 OECD 회원국 노동시장체제를 유형별로 나누고, 한국 노동시장은 어느 유형에 속하는지를 살펴보았다. 정이환·김유선(2011)과 유사한 방법과 자료를 사용했지만, 분석대상 국가를 넓히고 분석 방법에도 얼마간의 변화를 주어 새로운 사실들도 발견할 수 있었다.

본문의 분석결과를 통해 한국 노동시장체제의 성격을 간단히 말한다면, 노동시장 제도 측면에서는 앵글로색슨 유형도 대륙유럽 유형도 아닌 중진국 유형에 속하며, 노동시장 성과 측면에서는 미국과 더불어 극단적 유형에 속한다. 다만 이때 중진국 유형은 대륙유럽 유형보다 앵글로색슨 유형에 더 가깝다는 점이 전제된다.

이런 사실을 바탕으로 한국의 노동시장체제는 ‘후진적이면서도 매우 신자유주의적인 유형이다’라는 평가를 내릴 수도 있겠다. 그리고 이것은 한국노동체제를 종속적 신자유주의라고 규정하는 견해를 뒷받침하는 근거로 해석될 수도 있다(노중기, 2020). 그러나 이런 진단은 적절하지 않다. 우선 노동시장 제도에서 중진국 유형은 앵글로색슨 유형에 비해 후진적이기보다는 고용규제가 강한 유형이라고 봐야 한다.¹⁶⁾ 그러므로 한국이 이 중진국 유형에 속한다는 것은 앵글로색슨 국가들에 견주어 한국 노동시장 제도의 신자유주의적 성격이 약하다는 것을 의미한다. 한편 노동시장 성과 측면에서 한국은 미국과 더불어 극단적 유형으로 분류되지만 중남미 중진국과 같은 유형으로 분류되지는 않았다. 그 이유는 한국과 미국의 고용률이 중남미 국가들보다 높기 때문인데, 이것도 한국 노동시장을 후진적 유형이라고 규정할 수 없는 이유이다. OECD 회원국들과 비교한 한국 노동시장체제의 성격을 요약한다면, 전체적으로 (신)자유주의적 성격이 강하되 노동시장 규제는 약하지 않은 유형이라고 할 수 있다.

노동시장 제도 중 정부 노동시장정책만을 통해 선진국을 유형화할 때 한국은 앵글로색슨 유형이 아닌 대륙유럽 유형에 속하는 것으로 분류된다. 노동시장정책만을 볼 때는 한국 노동시장의 신자유주의적 성격이 상당히 약하다고 말할 수 있다. 유형화 대상에 중진국을 포함하면, 한국은 노동시장정책에서도 중진국 유형에 속하는 것으로 분류된다. 다만 다른 조건이 동일한 상태에서 한국의 GDP 대비 노동시장 지출이 2015년 수준의 2배가 된다면, 한국은 중진국보다는 일부 유럽국가에 더 가까운 것으로 분류된다. 한편 노사관계 지표만을 가지고 선진국을 유형화하면 한국은 앵글로색슨 유형으로 분류되며, 유형

16) 물론 중진국의 노동시장 제도에는 앵글로색슨 국가와 비교할 때 후진적 측면들도 있을 것이다. 그러나 이 논문에서 사용된 자료로는 그 전모를 알 수 없다.

화 대상에 중진국을 포함하면 앵글로색슨+중진국 유형에 포함된다.

정이환·김유선(2011)과 비교하여 2000년대 초중반 이후 선진국 노동시장체제의 유형분류가 어떻게 달라졌는가를 보면, 큰 변화는 없다. 우선, 노동시장 제도나 성과 측면에서 선진국이 크게 앵글로색슨 유형과 대륙유럽 유형으로 나뉜다는 점이 동일하다. 소속 군집이 달라진 나라들도 일부 있으나, 크게 보면 기본 틀이 유지되어 왔다. 이런 점에서 (유럽 노동시장의 탈규제 추세에도 불구하고) 자본주의 다양성론은 여전히 노동시장에 적용된다고 말할 수 있다. 다음으로, 한국의 위치도 크게 달라지지 않았다. 노동시장 제도 측면에서 볼 때 한국은 크게 보아 앵글로색슨 유형이되 본격 앵글로색슨 국가들과는 구분되는 하위 유형에 속하며, 노동시장 성과 측면에서 한국은 미국과 더불어 극단적 유형을 이룬다. 정이환·김유선(2011)의 분석결과와 다른 점도 발견된다. 가장 주목되는 것은, 정이환·김유선(2011)의 분석에서는 노동시장 성과 유형분류 지표에 임시직 비율을 넣을 때 한국이 미국과도 구분되는 예외적 유형으로 분류되었으나 이 논문의 분석에서는 그렇지 않다는 것이다.

한국 노동시장의 유형분류 결과에서 주목되는 사실은, 노동시장 제도를 통해 본 유형과 노동시장 성과를 통해 본 유형이 크게 다르다는 점이다. 물론 이 점은 한국에만 적용되는 것이 아니다. 제도를 기준으로 하느냐 성과를 기준으로 하느냐에 따라 유형분류 자체가 달라지며, 소속 군집이 달라지는 나라는 많다. 그러나 한국은 특히 두드러진다. 이런 사실은 한국에서 노동시장 제도와 노동시장의 실제 작동 간에 괴리가 크다는 것을 시사한다. 왜 그럴까라는 질문에 답하는 것은 이 논문의 범위를 벗어나는 것이지만, 두 가지 상반되는 해석이 가능하다.

첫째, 한국의 노동시장 제도가 잘 작동하지 않는다는 것이다. 한국

은 노동시장 법제에 구멍이 많은데다가 사용자들이 법을 무시하거나 우회하기 때문에 제 역할을 거의 못한다. 예컨대 정리해고 규제제도가 있으나 희망퇴직 등의 명목으로 감원이 일상적으로 이루어지며, 비정규직에 대한 균등대우 제도가 있으나 사용자들이 직무분리 등의 방법으로 피해나간다. 이런 점에서 OECD 통계는 한국 노동시장 제도의 현실을 반영하지 못한다고 말할 수 있다. 본래 OECD 통계가 보여주는 것은 어디까지나 형식적 제도일 뿐 그것이 실제로 잘 작동하는가 여부는 알 수 없다. 이런 한계가 한국에서는 뚜렷하다. OECD 통계가 보여주는 것과 달리, 한국 노동시장의 실제 현실은 제도도 신자유주의적이고 성과도 신자유주의적이라고 봐야 한다.

둘째, 노동시장 제도가 실제로 작동하지만 그 적용범위가 좁아서 노동시장의 일부분에만 영향을 미치고 있다. 그래서 전체 노동시장을 대상으로 보면 노동시장 제도의 영향이 크지 않고 그 결과 노동시장 제도와 성과 간의 괴리가 나타난다. 예를 들어 해고규제 제도는 실제로 작동하지만, 정작 고용불안이 심각한 중소기업에서는 일자리 이동이 (적어도 형식적으로는) 주로 자발적 이직이거나 직장의 휴폐업으로 인한 것이어서 해고규제 제도의 대상이 되지 않는다. 그래서 해고규제 제도는 약하지 않으나 고용불안이 심한, 일견 모순되는 상황이 나타나는 것이다. 한편 이런 상황에서 나타나는 노동시장 성과의 전형적 특징은 노동시장 분절이며, 한국도 그렇다. 그런데 OECD 통계가 이 점을 반영하지 못하기 때문에 노동시장 성과 측면에서 한국이 매우 신자유주의적인 유형으로 분류되고 있다.

두 해석 중 어느 것이 타당할까? 아마 현실은 두 해석의 중간 어디쯤 일 것이다. 선진국에 견주어 한국에서 노동시장 법제가 잘 지켜지지 않는다는 것은 분명하다. 그러나 한국의 노동시장 법제가 종이호랑이일

뿐 실제 노동시장에 거의 영향을 미치지 못한다고 보는 것은 과장이다. 한국 노동시장에 분절적 특징이 현저하다는 점도 널리 인정되고 있다.

이 논문의 기본 목적은 한국 노동시장체제의 특징을 파악하는 것이지만, 자본주의 다양성론에 근거한 국가 유형화 연구에 일정한 시사점을 줄 수 있다. 무엇보다 중진국을 포함하는 유형화의 필요성이다. 물론 중진국을 포함한다고 해서 (주로 선진국을 대상으로 이루어진) 기존의 유형화가 완전히 바뀌어야 하는 것은 아니다. 앞에서 보았듯 중진국을 포함해도 자본주의 다양성론에 근거한 기존의 자본주의 유형분류는 대체로 유효하다. 노동시장 제도모형을 적용해보면 앵글로색슨 국가와 대륙유럽 국가들이 별도의 군집으로 나뉘며, 노동시장 성과모형을 적용해보면 북유럽, 남유럽 국가들의 군집이 확인된다. 그러나 중진국이 별도의 유형으로 분류된다는 것은 의미있는 발견이며, 특히 중진국 유형이 반드시 후진적인 것이 아니라는 점에서 그렇다. 또한 중진국을 포함하면 선진국의 유형분류도 좀 더 복잡해지는데, 이것도 기존의 자본주의 유형론을 재검토해야 하는 이유이다. 물론 본 논문의 발견은 출발점에 불과하다. 앞으로 자본주의 유형분류 연구 대상에 중진국을 적극적으로 포함하고, 그 집단의 특성을 더 다각적으로 파악할 필요가 있다.

본 연구의 가장 큰 한계는, 사용된 자료가 각국 노동시장체제의 특성을 충분히 반영하지 못한다는 점이다. 특히 노동시장 분절구조를 알 수 있는 통계자료가 부족하다. 자료의 국가간 비교가능성도 문제이다. OECD는 나름대로 자료를 표준화하기 위해 노력하나 한계가 뚜렷하다. 적극적 노동시장 지출을 예로 들자면, 지자체나 제3섹터의 역할이 큰 나라에서는 그 금액이 과소평가되는 반면 한국처럼 중앙정부 지출이 대부분을 차지하는 나라에서는 과대평가된다. 임시직 비율은

임시직을 정의하는 방법에 따라 크게 달라진다. 임금불평등이나 평균 근속기간도 조사대상과 조사방법이 나라마다 다르다. 그러므로 이 논문에서의 유형분류는 대략적인 것이고 잠정적인 것이다.

참고문헌

- 김유선. 2010. 『KLI 고용지표』. 한국노동사회연구소.
- 남민호. 2018. “국제비교를 통한 우리나라 노동시장의 유연성 및 안정성 평가”. 『노동경제논집』 41(3): 129-159.
- 노중기. 2020. “한국 사회의 종속신자유주의 노동체제에 관한 연구”. 『경제와 사회』 127: 95-133.
- 변양규. 2010. “주성분분석을 통한 노동시장 유연성 및 안정성 국제비교”. 『노동정책연구』 10(4): 1-37.
- 이승윤. 2018. “실업보험, 사회부조, 적극적 노동시장 정책의 제도조합과 유형화”. 『한국사회정책』 25(1): 345-375.
- 정이환·김유선. 2011. “노동시장 유형분류와 한국 노동시장체제의 성격”. 『경제와 사회』 92: 275-304.
- Amable, Bruno. 2009. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford University Press.
- Blien, Uwe, Fanziska Hirschenauer, Phan Thi Hong Van. 2010. “Classification of Regional Labour Markets for Purposes of Labour Market Policy”, *Regional Science*. 89(4): 859-880.
- Bosch, Gerhard, Steffen Lehdorff, Jill Rubery. 2009. “European Employment Models in Flux: Pressures for Change and Prospects for Survival and Revitalization.” pp. 1-56 in G. Bosch, S. Lehdorff and J. Rubery (eds.). *European Employment Models in Flux*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Freeman, Richard and Lawrence Katz. 1995. “Introduction and Summary”,

- pp. 1-22 in R. Freeman and L. Katz (eds.). *Differences and Changes in Wage Structures*, University of Chicago press.
- Kenworthy, Lane. 2008. *Jobs with Equality*. Oxford University Press.
- Mulligan, Gordon, Neil Reid, Michael Moore. “A Typology of Metropolitan Labor Markets in the US”, *Cities*. 41(1): s12-s19.
- Pontusson, Jonas. 2005. *Inequality and Prosperity: Social Europe vs Liberal America*. Cornell University Press.
- Tamesberger, Dennis. 2016. “Can Welfare and Labour Market Regimes Explain Cross-Country Differences in the Unemployment of Young People?” *International Labour Review*. 156(3-4): 443-464.
- Thelen, Kathleen. 2014. *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. Cambridge University Press.
- Zwick, Helene and Sarafaz Syed. 2017. “Great Recession Impact on European Labor Markets Integration: Cluster Analysis”, *International Journal of Manpower*. 38(7): 1016-1035.

[Abstract]

Typology of Korea’s Labor Market Regime, Revisited

Jung Ee-Hwan^{*}

Based on cluster analyses using OECD labor statistics, this paper classified the labor markets of advanced countries and

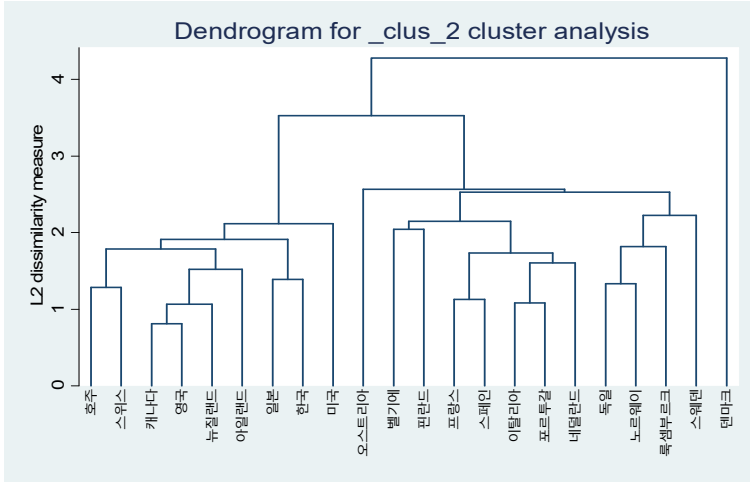
^{*} Professor, School of Liberal Arts, Seoul National University of Science and Technology

examined to which cluster Korea's labor market belongs. Analyses show that, on the institutional side, Korea's labor market belongs neither to Anglo-Saxon nor to Continental Europe, but to developing countries cluster. And on the performance side, it is classified as an extreme type with the U.S. labor market. These do not necessarily show that Korea's labor market is underdeveloped and very neoliberal. The fact that Korea belongs to the developing countries cluster on the institutional side of labor market shows that it has labor market regulations stronger than in Anglo-Saxon countries. The fact that the Korea belongs to an extreme cluster with the U.S. on the performance side of labor market shows that Korea's labor market has the characteristics of neoliberal regime. But Korea is grouped with the U.S. because its employment rate is higher than those of developing countries. In this respect, Korea's labor market is different from those of developing countries. In sum, Korea's labor market can be characterized as a (neo)liberal regime with considerable regulations.

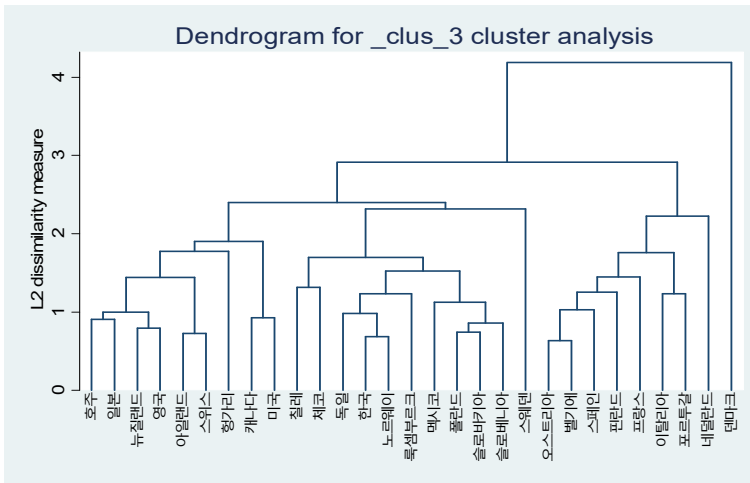
Key Words : Labor market regime, Typology, Labor market institution, Labor market outcome. Neoliberalism.

접수: 2020. 11. 16. / 심사: 2020. 11. 29. / 게재 확정: 2020. 11. 30.

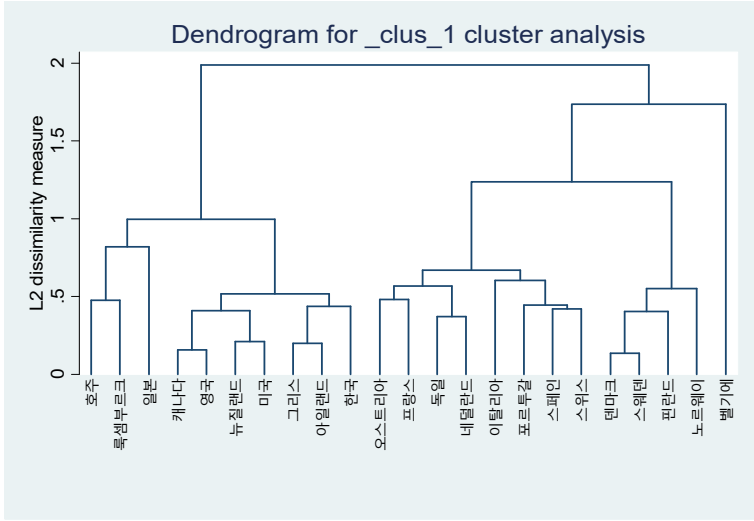
<부록 1> 선진국을 대상으로 한 제도모형에 OECD 고용보호 지수 버전 4를 사용한 군집분석



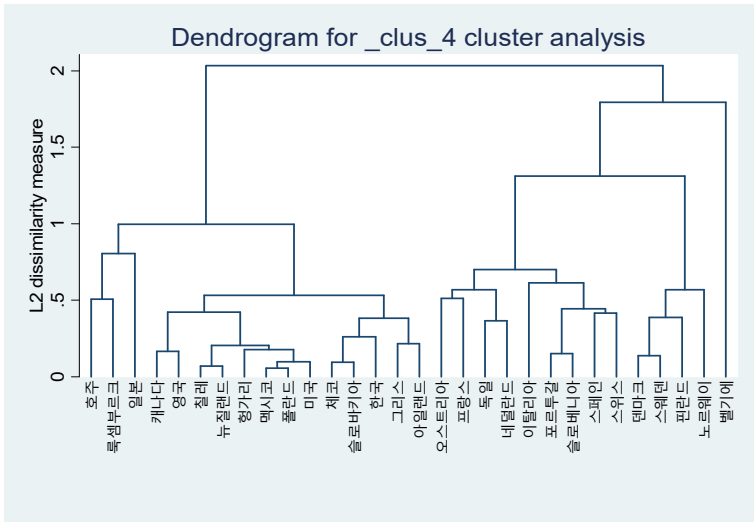
<부록 2> 한국의 노동시장 지출 비율이 2배로 늘어난 경우의 정부 노동시장정책 군집분석



〈부 록 3〉 노사관계의 군집분석(1)



〈부 록 4〉 노사관계의 군집분석(2)



코로나19와 산업 구조조정

- 항공산업과 자동차산업을 중심으로 -

박상인*

요 약

코로나19 대유행은 디지털화와 플랫폼 산업의 확산을 가속화하고 양극화와 독점을 심화시키며, 다른 한편으로는 기후와 환경 문제의 중요성을 부각시키고 있다. 탈세계화와 미중 무역 분쟁이라는 환경적 요인과 한국 경제의 구조적 문제점이라는 내생적 요인과 맞물려 코로나19 대유행은 정부의 적극적인 산업 구조조정 정책을 요구하고 있다. 그러나 정부의 한국판 뉴딜 정책은 이런 산업 구조조정과 경제 구조개혁을 담고 있지 못하다. 본 연구는 코로나19 충격이 크고 또 지속될 산업으로서 항공산업과 친환경·융합형 혁신이 급격히 일어나고 있는 산업으로서 자동차산업에서 구조조정 문제를 심층적으로 분석함으로써, 산업별 노사정을 통한 사업재편과 지방자치단체 단위에서 적극적 고용정책을 시행할 필요가 있음을 제언한다.

주제어 : 코로나19, 산업 구조조정, 산업별 노사정, 항공산업, 자동차산업

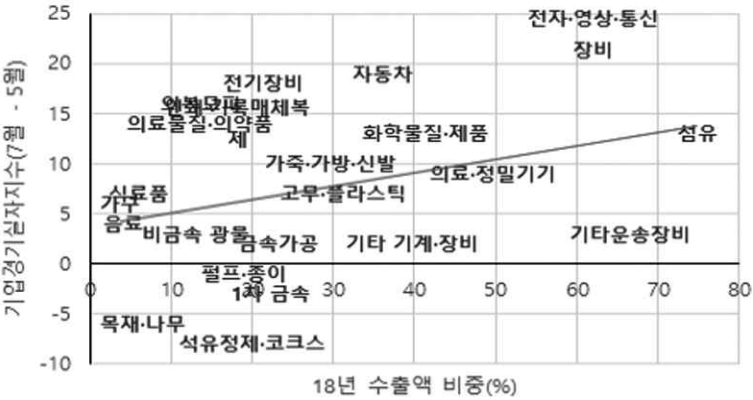
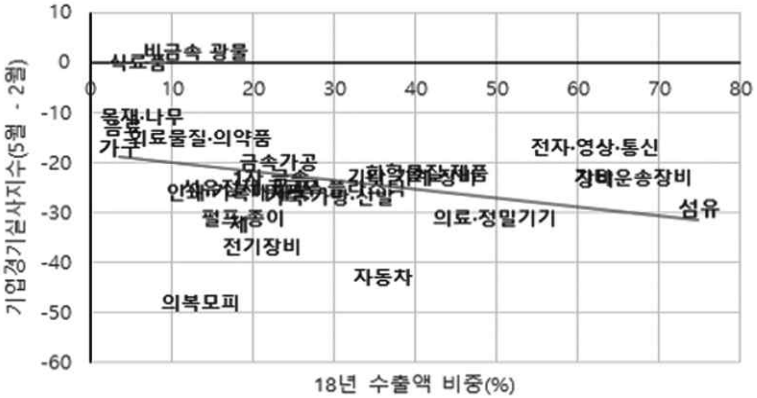
* 서울대학교 행정대학원 교수 (sanpark@snu.ac.kr)

I. 들어가는 말

코로나19 대유행으로 이동이 제한되면서 수요와 공급이 동시에 위축되는 실물위기가 발생하고 있다. 이런 실물위기가 어느 정도 심각할지는 다음 세 가지 요인에 의해 결정될 것이다. 먼저, 코로나19 대유행이 얼마나 지속될 지이다. 이는 효과적인 치료제나 백신의 도입 시기에 달렸다. 둘째, 2020~2021년 겨울 동안에 코로나19의 재유행이 어느 정도 심각할지도 중요한 요소이다. 마지막으로, 각국 정부가 이런 코로나19의 확산에 어떻게 대응할지도 중요하다. 이는 경제붕쇄를 회피하면서도 의료체계의 붕괴를 막을 수 있는 경제 및 방역 정책의 조합을 찾을 수 있는지의 문제이기도 하다.

2020년 12월 현 시점에서 위 세 가지 요인에 의한 불확실성은 여전히 높다. 코로나19 대유행이 대면서비스업을 중심으로 한 서비스업에 가장 큰 충격을 주고 있으나,¹⁾ 제조업 분야에서도 그 충격의 정도는 산업에 따라 다르게 나타나고 있다. <그림 1>은 코로나19 1차 대유행이 시작된 2020년 2월부터 5월까지 기간과 코로나19 대유행의 진정 국면이었던 5월과 7월 사이에 제조업 중분류 산업의 수출 비중과 기업경기실사지수(Business Survey Index)의 관계를 표시한 것이다. 이 그림에서 산업별 수출 비중의 정도를 측정하기 위해서 2018년도 산업별 매출액 대비 수출액 자료를 사용하였으며, 2020년도 월별 산업 매출액 자료가 가용하지 않으므로 산업별 기업경기실사지수를 동기간의 ‘매출실적 변화분’의 대리변수로 사용하였다.

1) 통계청이 발표한 『2020년 3분기 소득부문 가계동향조사』에 따르면, 하위소득 20%인 1분위의 소득은 감소했고 상위소득 20%인 5분위의 소득은 증가했다. 또한 통계청이 11월 4일 발표한 『경제활동인구조사 비임금근로 및 비경제활동인구 부가조사』에 따르면, 올해 8월 기준으로 전체 비임금근로자는 663만9천 명으로, 지난해 같은 달보다 16만 1천 명 감소했다.



자료: 2018년 월별 산업 수출액은 통계청의 「기업특성별무역통계」(2020. 8. 11), 매출액은 통계청의 「기업활동조사」(2020. 8. 11)에서 가져옴. 2020년 월별 산업 기업경기실사지수는 한국은행의 「기업경기조사」(2020. 8. 12)에서 각각 계산함.

<그림 1> 제조업 산업별 수출 비중과 기업경기실사지수의 상관관계

<그림 1>에서 다음 몇 가지를 확인할 수 있다. 먼저, 코로나19 대유행이 시작된 2월부터 5월까지 기간에 기업경기실사지수가 급격히 감소한 산업으로 의복·모피, 자동차, 전기장비 산업 등을 들 수 있다. 이

에 반해, 식료품이나 비금속광물 산업은 기업경기실사지수의 변화가 거의 없었다. 둘째, 수출 비중이 높은 산업과 기업경기실사지수 감소가 높은 상관관계를 보였다. 마지막으로, 일관성 있게, 코로나19 대유행의 진정 국면이었던 5월과 7월 사이에는 수출 비중이 높은 산업일 수록 기업경기실사지수의 회복이 빨랐다.

한편 통계청에 의하면, 2020년 2분기에 최종재, 소비재, 자본재의 국내 공급은 오히려 증가했으나, 중간재의 공급은 큰 폭으로 감소했다. 또한 업종별로 보면, 1차 금속, 전자제품, 화학제품의 공급이 큰 폭으로 감소한 것에 비해, 기타운송장비의 공급량은 폭증하였다. 중간재 생산을 주로 담당하는 중소제조업은 더 큰 타격을 받았는데, 특히 중소제조업 평균 가동률이 가죽·가방 및 신발(57.0%), 자동차 및 트레일러(59.5%), 섬유제품(60.3%), 인쇄 및 기록 매체복제업(61.0%), 비금속광물 제품(62.9%) 등에서는 60% 전후로 떨어졌다. 이에 반해, 음료(76.1%), 전자 부품·컴퓨터·영상 및 통신장비(74.6%), 식료품(70.2%) 등은 제조업 가동률 70% 이상을 유지하며 선방했다.

본 논문은 코로나19의 경제적 충격과 이에 대응한 단기적 재정 및 금융정책보다는²⁾ 코로나19가 산업구조에 미칠 영향과 코로나19 이후에 지속적으로 발생할 산업 구조조정 문제에 초점을 둔다. 코로나19 대유행은 디지털화와 플랫폼 산업의 확산을 가속화하고 양극화와 독점을 심화시키며, 다른 한편으로는 기후와 환경 문제의 중요성을 부각시키고 있다. 탈세계화와 미중 무역 분쟁이라는 환경적 요인과 한국 경제의 구조적 문제점이라는 내생적 요인과 맞물려 코로나19 대유행은 정부의 적극적인 산업 구조조정 정책을 요구하고 있다.

2) 단기적 정부 경제정책에서 가장 중요한 고려 사항은 실물 경제 위축이 구조적 위기와 금융위기로 전이되는 것을 방지하고, 취약계층의 생계가 무너지는 것을 막도록 효과적인 지원을 하는 것이어야 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 정부의 기업지원 정책과 한국판 뉴딜 정책을 비판적으로 검토한 후에, III장에서는 코로나19 충격이 크고 또 지속될 산업으로서 항공산업과 친환경·융합형 혁신이 급격히 일어나고 있는 산업으로서 자동차산업에서 구조조정 문제를 심층적으로 분석함으로써, 산업별 노사정을 통한 사업재편과 지방자치단체 단위에서 적극적 고용정책을 시행할 필요가 있음을 논의한다. IV장에서는 III장에서 살펴본 핀란드 사례의 함의를 통해, 이런 산업 구조조정 정책과 더불어 보다 근본적인 경제 개혁도 병행해야 함을 강조하면서 마무리한다.

II. 코로나19 대유행에 대응한 정부의 산업 정책

1. 기간산업 안정기금

코로나19 대유행에 대응한 정부의 산업 정책은 금융정책 위주였다³⁾. 특히 2020년 4월 22일에 열린 5차 비상경제회의에서는 산업은행이 주도로 SPV(Special Purpose Vehicle)를 설립하고 여기서 회사채와 기업어음을 사들이는 방식으로 한국은행이 유동성을 투입하는 것 외에도, 40조원 규모의 기금채 발행을 통해 ‘기간산업 안정기금’을 조성하기로 했다. 이후 정부는 기금 재원조성을 위한 ‘기금채권 국가보증동의안’도 긴급 임시 국무회의를 거쳐 산업은행법 개정안과 함께 발의 6일 만에 본회의에서 의결했으며, 시행령 개정안도 입법예고 후

3) 코로나19 대유행에 대응한 재정정책으로 정부는 네 차례의 추경을 편성했다. 특히 2차 추경에서는 전체 가구에 4인 가구 기준으로 가구당 100만원의 긴급재난지원금을 지급하였으며, 4차 추경에서는 코로나19로 직접적인 피해를 입은 소상공인·중소기업에게 긴급지원금을 지급했다.

6일 만인 2020년 5월 12일에 국무회의에서 의결했다.

2020년 5월 20일에는 관계기관합동회의가 『기간산업 안정기금 운용계획』을 발표했는데, 코로나19 이전에 부실이 발생한 기업은 기금 지원대상에서 제외하고, 항공업과 해운업을 포함한 국민경제, 고용안정 및 국가안보 등에 중대한 영향을 미치는 업종으로서 산업은행법 시행령에서 정하는 업종으로 지원대상 업종을 제한했다. 보다 구체적으로 살펴보면, 국민경제 영향이 큰 기업의 요건으로 총차입금 5천억원 이상 기업으로 그리고 고용안정 영향이 큰 기업의 요건으로 근로자 수 300인 이상을 원칙적으로 정했고, 요건 충족 기업에 대하여 주채권은행의 의견을 수렴한 후에, 산업은행 심사를 거쳐 민간전문가로 구성된 기금운용심의회에서 지원을 심의·결정하기로 했다.

자금지원 규모는 원칙적으로 예상 매출흐름으로는 충당하기 어려운, 코로나19로 감소한 경영상 필요자금 수준으로 정해지는데, 경영상 필요자금은 매입채무, 이자비용, 운영비용 등을 포함하며, 기존 차입금 상환 목적의 소요자금은 자금지원 규모 산정 시 포함하지 않되 불가피한 경우에 한해 예외적으로 포함하기로 했다. 자금지원 방식은 운영자금 부족분은 자금 대출 방식 중심으로 지원하고, 대출금리는 ‘시중금리+@’ 수준으로 설정했다. 또한 지원총액의 최소 10%는 전환사채, 신주인수권부사채 등 주식 관련 사채의 인수 형태로 지원하고, 기업 자금수요에 맞추어 자본력 보강, 자산매수, 채무보증 등 경영상 어려움 극복에 적합한 지원방식도 활용할 수 있도록 했다.

국가보증이 수반되는 만큼 지원받는 기업들에 상응하는 의무도 부과했는데, 고용안정 유지, 정상화 이익 공유, 주주·임직원의 도덕적 해이 차단 등을 위한 조건이 부과된다. 보다 구체적으로 살펴보면, 2020년 5월 1일 기준 근로자수를 최대한 유지하되 최소 90% 이상을 기금

지원 개시일부터 6개월간 유지해야 한다. 또한 지원 대상 기업은 고용 유지를 위한 노사의 노력사항을 산업은행에 제출하고, 협력업체와의 상생협력을 위한 노력사항을 자율적으로 자사 홈페이지에 공개해야 한다. 나아가 지원 대상 기업은 기금 자금지원에 앞서 불필요한 자산의 매각 등 필요한 유동성 확보를 위한 노력을 최대한 기울여야 한다. 또한 도덕적 해이 방지를 위해, 자금지원 기간 중 주주에 대한 이익배당 및 자사주 매입 금지, 2019년도 연봉 2억 원 이상 임직원의 경우 자금지원 기간 동안 2019년도 연봉 수준으로 보수 동결, 모회사 및 계열사 지원에 우회 활용 금지 등의 의무도 부과된다.

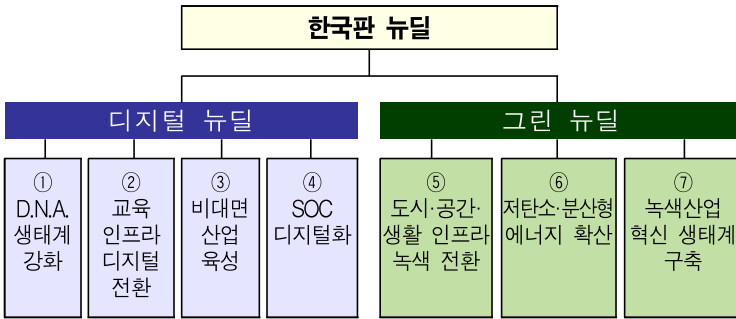
이상에서 상세히 살펴보았듯이, 기간산업 안정기금은 항공업 등 일부 기간산업의 대기업들에게 코로나19로 감소한 경영상 필요자금을 지원하기 위해 마련된 기금이라고 평가할 수 있다. 따라서 보다 적극적인 산업 구조조정을 위한 기금이라고는 볼 수는 없다.

2. 한국판 뉴딜

코로나19 대유행으로 인한 한국경제가 경기침체 극복 및 구조적 대전환 대응이라는 이중 과제에 직면했다는 인식 하에 정부는 한국판 뉴딜 정책을 추진하고 있다. 정부는 코로나19에 따른 구조적 변화의 특징으로, 비대면 수요가 급증하면서 디지털경제로의 전환 가속화, 저탄소·친환경 경제에 대한 요구 증가, 경제·사회구조 대전환과 노동시장 재편 등을 꼽고 있다. 그러나 한국판 뉴딜의 구체적인 내용은 정부가 밝힌 추진 배경이나 목적과는 상이하다고 평가된다.

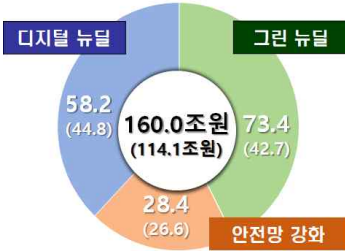
한국판 뉴딜은 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜 그리고 안정망 강화라는 '2+1' 정책방향을 제시하고, 10대 대표과제를 포함한 전체 28개 과제를 포함하고 있으며, 이를 위해 2025년까지 국비 114.1조 원을 포함해

총사업비 160조 원을 투입할 계획이다. 보다 구체적으로 살펴보면, 디지털 뉴딜에 총사업비 58.2조 원(국비 44.8조 원)을 투자해 일자리 90.3만 개를 창출하고, 그린 뉴딜에 총사업비 73.4조 원(국비 42.7조 원)을 투자해 일자리 65.9만 개를 창출하며, 안전망 강화에 총사업비 28.4조 원(국비 26.6조 원)을 투자해 일자리 33.9만 개를 창출한다는 목표이다 (<그림 2> 참고).

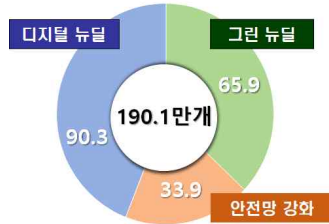


안전망 강화 (고용·사회안전망 + 사람투자)

분야별 총사업비(국비)(~'25, 조원)



분야별 일자리(~'25, 만개)



출처: 『한국판 뉴딜 종합계획』(2020. 7. 14)

<그림 2> 한국판 뉴딜 개관

<표 1> 한국판 뉴딜 분야별 주요 내용

(단위: 국비(조원), 일자리(만개))

분 야	과 제	'20추 ~'22	'20추 ~'25	일자리	
총 계		49.0	114.1	190.1	
합 계		18.6	44.8	90.3	
디지털 뉴딜	1. D.N.A. 생태계 강화	소 계	12.5	31.9	56.7
		① 국민생활과 밀접한 분야 데이터 구축·개발·활용	3.1	6.4	29.5
		② 1·2·3차 소산업으로 5G·AI 융합 확산	6.5	14.8	17.2
		③ 5G·AI 기반 지능형 정부	2.5	9.7	9.1
	2. 교육 인프라 디지털 전환	④ K-사이버 방역체계 구축	0.4	1.0	0.9
		소 계	0.6	0.8	0.9
		⑤ 모든 초중고에 디지털 기반 교육 인프라 조성	0.3	0.3	0.4
		⑥ 전국 대학·직업훈련기관 온라인 교육 강화	0.3	0.5	0.5
	3. 비대면 산업 육성	소 계	1.1	2.1	13.4
		⑦ 스마트 의료 및 돌봄 인프라 구축	0.2	0.4	0.5
		⑧ 중소기업 원격근무 확산	0.6	0.7	0.9
		⑨ 소상공인 온라인 비즈니스 지원	0.3	1.0	12.0
4. SOC 디지털화	소 계	4.4	10.0	19.3	
	⑩ 4대 분야 핵심 인프라 디지털 관리체계 구축	3.7	8.5	12.4	
	⑪ 도시·산단의 공간 디지털 혁신	0.6	1.2	1.4	
	⑫ 스마트 물류체계 구축	0.1	0.3	5.5	
합 계		19.6	42.7	65.9	
그린 뉴딜	5. 도시·공간· 생활 인프라 녹색 전환	소 계	6.1	12.1	38.7
		⑬ 국민생활과 밀접한 공공시설 제로에너지화	2.6	6.2	24.3
		⑭ 국토·해양·도시의 녹색 생태계 회복	1.2	2.5	10.5
	6. 저탄소·분산형 에너지 확산	⑮ 깨끗하고 안전한 물 관리체계 구축	2.3	3.4	3.9
		소 계	10.3	24.3	20.9
		⑯ 에너지관리 효율화 지능형 스마트 그리드 구축	1.1	2.0	2.0
		⑰ 신재생에너지 확산기반 구축 및 공정한 전환 지원	3.6	9.2	3.8
	7. 녹색산업 혁신 생태계 구축	⑱ 전기차·수소차 등 그린 모빌리티 보급 확대	5.6	13.1	15.1
		소 계	3.2	6.3	6.3
		⑲ 녹색 선도 유망기업 육성 및 저탄소·녹색산업단 조성	2.0	3.6	4.7
	⑳ R&D·금융 등 녹색혁신 기반 조성	1.2	2.7	1.6	
안전망 강화					
합 계		10.8	26.6	33.9	
1. 고용사회 안전망	소 계	9.3	22.6	15.9	
	㉑ 소국민 대상 고용안전망 구축	0.8	3.2	-	
	㉒ 함께 잘 사는 포용적 사회안전망 강화	4.3	10.4	-	
	㉓ 고용보험 사각지대 생활·고용안정 지원	3.0	7.2	3.9	
	㉔ 고용시장 신규진입 및 전환 지원	0.9	1.2	11.8	
2. 사람투자	㉕ 산업안전 및 근무환경 혁신	0.3	0.6	0.2	
	소 계	1.5	4.0	18.0	
	㉖ 디지털·그린 인재 양성	0.5	1.1	2.5*	
	㉗ 미래적응형 직업훈련 체계로 개편	0.6	2.3	12.6*	
	㉘ 농어촌·취약계층의 디지털 접근성 강화	0.4	0.6	2.9	

출처: 『한국판 뉴딜 종합계획』 (2020. 7. 14)

분야별 주요 내용을 좀 더 상세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 디지털 뉴딜은 DNA(Data-Network-AI) 생태계 강화, 교육인프라 디지털 전환, 비대면 산업 육성, SOC 디지털화 등 네 분야에 걸쳐 12개 과제를 포함하고 있다. <표 1>에서 볼 수 있듯이, 이 중에서 DNA 생태계 강화와 SOC 디지털화 사업들이 대부분의 사업비를 차지하고 있다. 그런데 DNA 생태계 강화를 위한 세부 사업들은 데이터 구축이라는 단순 아르바이트 유형의 일자리와 이미 추진 중이었던 5G 융합 확산, AI활용 확대 등을 담고 있다. 또한 교통·디지털트윈·수자원·재난대응 등 4대 분야 핵심 인프라 디지털 관리체계 구축 등 SOC 디지털화 사업들도 기존에 이미 추진되었던 사업들이 대부분이다.

둘째, 그린 뉴딜은 도시·공간·생활 인프라 녹색 전환, 저탄소·분산형 에너지 확산, 녹색산업 혁신 생태계 구축 등 세 분야에 걸쳐 8개 과제를 포함하고 있다. <표 1>에서 볼 수 있듯이, 이 중에서 반 이상의 사업비를 저탄소·분산형 에너지 확산에 사용하고 있는데, 사실상 전기차·수소차의 보급 확대와 기존에 추진 중이던 신재생에너지 및 에너지관리 효율화가 주요 내용이다.

마지막으로, 안전망 강화는 고용·사회 안전망, 사람투자 등 두 분야에 걸쳐 8개 과제를 포함하고 있다. <표 1>에서 볼 수 있듯이, 사업비의 2/3 정도를 기초생활보장 및 상병수당 등 포용적 사회안전망 강화와 한국형 실업부조인 국민취업지원제도에 할당하고 있다. 즉 이미 추진 중이던 사업들에 대한 예산을 반영하고 있을 뿐이다. 이에 반해 전국민고용보험제를 도입하겠다는 약속을 이행하기 위한 사업 예산은 충분하지 않다.

이상에서 간략히 살펴본 것처럼, 한국판 뉴딜은 정부가 이미 추진해 오던 정책의 재포장 수준이고, 적극적인 산업 구조조정에 대한 계

획도 없이 이른바 신산업에 대한 기존의 투자 계획을 확대한 수준이라고 할 수 있다. 또한 탄소중립이나 양극화 해소에 대한 구체적인 내용이나 전국민고용보험 단계적 도입에 대한 구체적 계획도 결여하고 있다.

III. 코로나19와 산업 구조조정 정책

1. 산업 구조조정 정책의 필요성

포스트 코로나19 시대에서는 세계 무역질서의 재편이 가속화될 것으로 예상된다. 먼저 트럼프 재임 시에 시작된 보호무역주의 흐름은 바이든 시대에도 지속될 개연성이 높으며, 따라서 탈세계화와 미중 분쟁도 격화될 것으로 예상된다. 특히 미국이 전략산업 분야에서 중국 봉쇄 전략을 지속적으로 추구하면, 관련 산업에서 글로벌 공급망이 재편될 가능성이 높다. 또한 코로나19 사태가 진정되면 EU 재정 지출과 금융정책에 대한 회원국들의 대립이 더 본격화될 수 있고, 이는 EU의 붕괴 가능성을 더 높이게 된다.

이런 무역질서 재편과 맞물려, 코로나19 대유행은 디지털화와 플랫폼 산업 및 플랫폼 노동의 확산을 가속화하고, 이는 불평등과 독점의 심화로 이어질 것이다. 또한 기후와 환경 문제의 중요성이 부각되면서 탄소배출량이 많은 국내 산업구조의 변화를 촉진할 수 있다. 세계적으로는 2008년 금융위기 이후의 저성장 기조가 지속되고, 실물과 금융의 괴리 현상이 심화되면서 금융 불안정이 발생할 수 있다.

이와 같은 무역 및 산업 환경 변화로 인해, 가격경쟁력 위주의 한국의 중화학공업 산업은 구조적 위기에 직면할 가능성이 더욱 높아지고

있다. 특히 항공산업, 오프라인 도소매업, 여행 관련 산업 등 코로나19의 충격이 크고 지속되는 산업, 자동차산업처럼 친환경·융합 혁신이 급격히 일어나는 산업, 저부가가치·고탄소배출 산업의 고도화 등을 위한 산업 구조조정 정책과 경제 구조개혁이 필요한 시점이다.

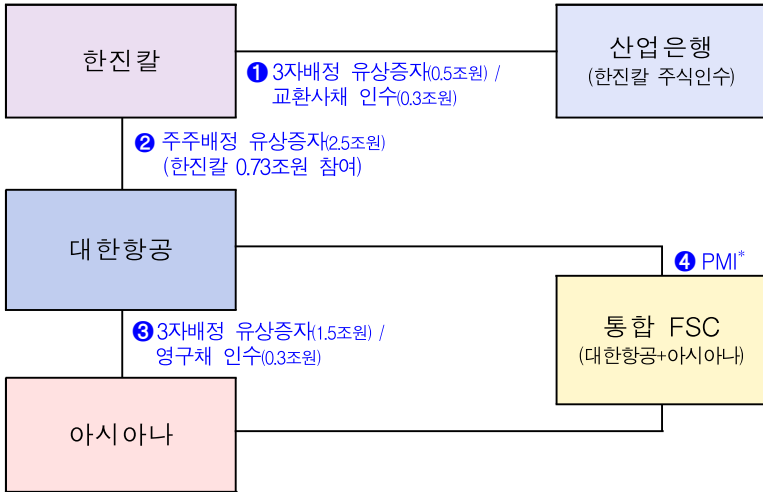
이하에서는 산업 구조조정이 불가피한 산업의 예로서 항공산업과 자동차산업에 대해 구체적인 논의를 진행하기로 한다. 이를 통해, 현 시점의 한국 상황에서 산업별 노사정 합의가 산업 구조조정 과정에서 필수적임을 확인할 수 있는데, 노키아가 몰락한 이후 핀란드 사례를 통해 이런 산업별 노사정이 할 수 있는 역할에 대한 합의, 지방자치단체 중심의 적극적 고용정책 그리고 사회안전망의 중요성을 도출하고자 한다.

2. 항공산업 구조조정

코로나19의 충격이 크고 지속되는 산업 중에 대표적인 산업으로 항공산업을 들 수 있다. 코로나19 대유행 시작 이후에 현대산업개발이 아시아나항공 인수를 포기했기 때문에 아시아나항공의 처리 문제와 저가항공사들의 경영난 문제가 한국 항공산업에서 동시에 불거졌다. 이런 상황에서 2020년 11월 16일에 산업은행이 대한항공과 아시아나항공의 통합을 추진한다고 발표했다.

산업은행의 발표 내용을 보다 구체적으로 살펴보면, 산업은행은 대한항공과 아시아나항공의 통합을 위해 총 8천억 원 규모의 투자계약을 한진칼과 체결하기로 했는데, 5천억 원은 3자배정 유상증자로 그리고 3천억 원은 교환사채 인수에 투자하기로 했다(<그림 3> 참고). 이후에 한진칼은 아시아나항공 인수를 위한 대한항공의 주주배정 유상증자(2.5조 원)에 7천 3백억 원을 투입하고, 대한항공은 아시아나항공의 신

주(1.5조 원) 및 영구채(0.3조 원)에 총 1.8조 원을 투입하여 아시아나 항공의 최대주주가 되는 방식이다. 이와 같은 방식으로 대한항공이 아시아나항공을 인수하는 데는 여러 가지 문제점들이 제기될 수 있으나⁴⁾ 이 글에서는 산업 구조조정 차원에서의 평가에 집중하기로 한다.



* Post Merger Integration

출처: KDB산업은행 보도자료(2020. 11. 16)

<그림 3> 산업은행의 대한항공과 아시아나항공 통합 추진

만약에 대한항공과 아시아나항공이 합병하는 방식으로 항공산업을 구조조정하지 않는다면, 대안은 아시아나항공을 산업은행 자회사로 두고 저가항공사들 중심의 구조조정을 실행하는 것이 될 개연성이 높

4) 먼저, 산업은행이 3자배정 유상증자 방식으로 한진칼에 투자하는 것이 소수주주들의 이익을 침해할 수 있다는 점이다. 둘째, 산업은행이 경영권 분쟁에 휘말린 대한항공 조원태 회장의 백기사 역할을 하는 것 아니냐는 논란이다. 셋째, 합병으로 인해 경쟁제한성과 마일리지 합산 등에서 소비자 피해가 발생할 수 있다는 점이다.

다. 따라서 이런 대안보다는 대한항공과 아시아나항공의 합병 방식이 더 바람직하다고 평가할 수 있다. 이에 대해서는 아래에서 좀 더 구체적으로 논의하기로 한다.

먼저 아시아나항공을 산업은행 자회사로 유지하는 방식은 과거 대우해양조선 사례 등을 고려할 때 성공할 개연성이 매우 낮은 구조조정 방식이다.⁵⁾ 또한 이럴 경우에 저가항공사(Low Cost Carrier)들에 대한 구조조정 압박이 매우 클 수 있다. 물론 통합 대형항공사(Full Service Carrier)가 인력 감축을 하지 않을 것이라는 약속은 지켜지지 않을 개연성이 높다. 그러나 중요한 비교사항은 항공산업 전체를 두고 볼 때 대한항공-아시아나항공 통합이 통합하지 않을 경우와 비교해 더 많은 인력 감축을 야기할지 여부이다. 물론 이에 대해서 정확한 평가를 현 상태에서 내리기는 어렵다. 그러나 다음 몇 가지 조건이 충족되면 대한항공-아시아나항공 통합이 항공산업 전체의 인력 감축을 최소화하는 방안이 될 수 있을 것이다.

이에 대한 논의에 앞서서, 9/11 이후에 미국 항공산업의 구조조정 사례를 간략히 살펴볼 필요가 있다. 9/11테러로 인해 30% 이상의 초기 항공 수요 감소와 그 이후에도 약 7.4%의 지속적인 수요의 감소가 초래되었는데(Ito and Lee, 2005), 이에 대응하기 위해 항공교통안정위원회(the Air Transportation Stabilization Board)가 2001년 9월에 설립되었다. 2002년 12월부터 2005년 10월까지 미국 5대 항공사 중 United, Delta, Northwest, US Airways 등 4개 항공사가 파산법 11장(Chapter 11)에 따른 파산 신청을 했고, American Airlines의 경우에는 약 7천 명에 대해 노동 재계약 및 해고를 통보했다. 이런 상황에서 유가 상승과 2008년 금융위기가 직접적인 계기가 되어,

5) 산업은행 주도의 구조조정의 효과성이 매우 낮은 정운찬 외 (2017)을 참고하라.

미국의 대형항공사들의 인수합병이 이어졌다. 2008년에 Delta의 Northwest 인수합병, 2010년에 Continental과 United 합병, 2011년에 Southwest의 Air Tran 인수합병, 2013년에는 American Airlines와 US Airways 합병 등이 이뤄졌다. 이런 인수합병의 물결 이후에, 미국 항공시장은 9/11 이전에 9개 항공사가 80%의 시장을 점유했던 구조에서 4개의 대형항공사가 거의 80%의 시장을 차지하는 구조로 재편되었으며⁶⁾ 저가항공사들이 틈새시장을 공략하면서 성장하는 계기가 되었다. 예를 들어, 2000년부터 2004년 사이에 저가항공사의 좌석수(available seats)가 24% 증가했고, 승객의 경우 27% 증가했다(Rose, 2014).

9/11 이후에 미국 항공산업의 구조조정 사례를 보면, 대형항공사 간의 기업합병이 저가항공사들이 성장할 수 있는 틈새를 만들어 준 측면이 있음을 알 수 있었는데, 이는 현 시점에서 한국의 경우에 대형항공사 간의 기업합병이 저가항공사들이 구조조정 압박을 완화할 수 있음을 시사한다. 2020년 3분기 기준으로⁷⁾ 한국의 각 항공사의 고용인원은 대한항공이 18,992명, 아시아나항공이 9,042명, 제주항공, 진에어, 에어부산, 이스타항공, 티웨이 등 5개 저가항공이 10,334명⁸⁾이다. 5개 저가항공사 전체 직원 수가 아시아나항공보다 1천 명 정도 더 많은 수준인데, 대한항공과 아시아나항공이 합병한 후에 인원 감축과 양사가 합병하지 않을 경우에 저가항공사의 인원 감축 중 어느 경우에 감축 폭이 더 클 것인가를 사전적으로 예상하기는 쉽지 않다. 그러나 양사가 합병할 경우에는 고용 흡수 능력이 어느 정도 유지되어 대규모 감

6) <https://thehill.com/opinion/finance/488219-lessons-from-9-11-for-the-post-covid-19-airline-industry>

7) 각 항공사의 분기별 사업보고서 기준임.

8) 이스타항공은 2020년 1분기 기준임.

원을 회피할 수 있을 수 있으나, 양사가 합병하지 않은 상태에서 저가 항공사 구조조정은 저가항공사의 도산이나 저가항공사 간의 합병으로 이뤄질 수밖에 없을 것이다. 또한 양사의 합병으로 저가항공사가 장거리 노선에 취항할 기회가 생긴다면 저가항공사가 어느 정도 성장할 수 있는 계기가 될 수 있다. 그러나 이런 가능성을 극대화하기 위해서는 통합 대형항공사가 저가항공을 자회사로 두지 않도록 할 필요가 있다. 또한 저가항공사의 구조조정이 더 원활할 수 있도록 기간산업 안정기금의 집행 조건을 완화할 필요도 있다.

대한항공과 아시아나항공의 합병은 항공산업 자체에만 영향을 끼치는 것은 아니다. 항공MRO산업(정비, 부품수주, 훈련 등)도 영향을 받을 수밖에 없을 것인데, 산업은행은 양사 정비물량 확보와 해외 외주정비의 내수 전환을 통한 항공MRO산업의 체계적인 육성 등 연관 산업 발전 및 국내 항공업 전반의 안전역량 제고의 효과 등도 기대된다고 밝히고 있다.

그러나 항공MRO산업도 합병 과정에서 고용승계-조정의 문제가 당연히 발생할 수밖에 없을 것이다. 특히 지상조업 등 자회사-하청의 경우 가장 먼저 구조조정의 대상이 될 수 있다. 따라서 합병 과정에서 발생할 수 있는 고용조정 문제의 다루기 위해 직접적인 이해당사자라고 할 수 있는 자회사, 하청기업 그리고 이들 기업의 노동자(노동조합)와 협의하는 과정이 필요하다. 지상조업 등 자회사-하청의 경우에는 전국적인 문제라기보다는 인천시 등 특정 지역에 국한된 문제이나 이들 지역 경제에 미치는 영향은 상당할 수 있다. 따라서 지방자치단체 수준에서 노사정 협의가 필요하며, 특히 공적자금 투입과 정부가 주도하는 합병이라는 점에서 이런 노사정 협의가 이루어질 수 있도록 산업은행과 정부가 노력할 필요가 있다. 보다 구체적으로는, 이들 자

회사나 하청기업의 고용유지 지원, 전직-직업훈련 지원 등을 위해 고용노동부는 물론 관련 산업이 집중된 지방자치단체가 참여하는 노사정이 가동되어, 사업재편과 고용 변화에 선제적으로 대응해야 한다.

3. 자동차 산업 구조조정

글로벌 자동차 생산량은 2018년부터 감소하기 시작하여 코로나19로 인해 침체가 더욱 가속화되는 상황인데, 코로나19 대유행의 영향으로 2020년 글로벌 자동차 생산량은 전년 대비 13.5% 급감할 것으로 예상되고 있다(임두빈·엄이슬, 2020). 또한 코로나19 이후 전기차로의 전환이 가속화되면서 내연기관자동차의 판매량 감소와 함께 세계적으로 대규모 자동차산업 구조조정이 이루어질 것으로 예상된다. 아래 <표 2>에서 볼 수 있듯이, 영국 등의 국가들은 내연기관자동차 판매 중단 시점을 이미 발표한 바 있다.

<표 2> 내연기관자동차 판매 중단을 발표한 국가들

국가	발표내용	발표 시점
영국	· 2040년부터 모든 가솔린과 경유 차량의 영국 내 신규 판매 중단	2017년 7월
프랑스	· 2040년까지 가솔린과 경유 차량 판매 금지	2017년 7월
독일	· 2030년부터 가솔린과 디젤 등 내연기관 자동차 판매를 금지하는 내용의 결의안 통과	2016년 10월
네덜란드	· 2025년부터 내연기관차 판매를 중지하고 순수 전기차만 판매 허용	2016년 8월
노르웨이	· 2025년부터 친환경차량의 100% 운행 목표	2016년 8월
인도	· 2030년부터 신규 판매 차량 전부를 순수 전기차로 교체 목표	2017년 5월

자료: 삼성 KPMG경제연구원(2018)

이미 잘 알려진 대로, 미래 자동차산업은 친환경과 자율주행이 열쇠말(keyword)이 될 전망이다. 2030년에는 전기차가 자동차시장의 50% 정도를 차지할 것으로 전망되고 있으며, 나아가 중형 전기차와 내연기관차의 판매가격이 2024년쯤에 동등해질 것이라는 전망이 지배적이다. 따라서 부품 수 감소, 부품 모듈화, 제품 생산주기 단축, 신기술 부품(전기·전자·IT)벤더 참여 등으로 가치사슬의 변화 및 ‘수평화’와 ‘이종산업 통합’이 이루어질 것으로 전망된다. 이런 맥락에서 주요국 정부는 미래차 육성 정책으로 ① 인프라 구축(통신, 충전소), ② 대규모 실증단지 마련, ③ 법제 개혁 등을 추진 중이다.

완성차 시장에서 전기차의 증가에 따라, 부품업계 지형도는 더 큰 폭으로 변화할 전망이다. 우선 전기차 전용 핵심부품 시장이 빠르게 성장할 것으로 예상된다. 특히 전기차 가격의 40%를 차지하는 배터리 팩시장은 2019년부터 2022년까지 연평균 약 35%, 전기차 구동계 핵심 부품들도 연평균 약 22%의 고성장이 전망된다(KOSME 융합금융처, 2019). 그러나 기존 내연기관차의 엔진, 변속기, 클러치, 연료탱크와 라디에이터 그릴, 각종 오일류 부품 등이 필요 없게 되는데, 특히 6,900여 개에 달하는 엔진 부품은 모두 사라지고 내연기관 전용 전장 부품도 70% 정도가 없어질 것으로 예상되면서, 부품 개수가 2만 내지 3만개에서 1만여 개로 감소할 것이라는 분석이 대두되고 있다(박선후, 2018). 이런 분석은 <표 3>부터 <표 5>까지에서 제시된 현대차노동조합의 자체 분석과도 일치한다.

그런데 한국 자동차산업의 생산-판매-서비스의 전속거래 구조는 자동차산업의 이런 전환에 주요 장애 요인이 될 수 있다. 1990년대부터 선진국 완성차회사들은 계열 부품회사를 분사시키고, 경쟁력을 기준으로 국내외 부품 소재업체와 개방형 조달을 실시하고 있는데(산업

연구원, 2016), 모듈화의 진전으로 대형 부품회사를 중심으로 1차 부품회사가 형성되고 이에 포함되지 않는 부품회사들은 2차, 3차 부품회사로 전환되면서 원하청의 전속적 관계가 완화되고 있다(조형제, 2005). 그러나 한국의 경우에는 부품의 모듈화에도 불구하고, 완성차 회사별 수직통합과 계열 중심 거래가 고착화되었다. 산업연구원의 설문조사에 의하면(산업연구원, 2016), 2014년 국내 완성차 7개 회사에 대한 1차 협력사의 납품 수는 1,804개로 증가하였으나 한 회사와만 거래하는 협력사 비중은 48.9%, 두 회사와 거래하는 비중은 25.4%로 나타났다. 결국 국내 자동차 시장의 70% 이상을 점유하고 있는 현대기아차와의 거래 비중을 고려할 때 지난 20여 년간 전속거래 구조는 거의 바뀌지 않은 것으로 판단된다.

<표 3> 현대자동차 고용 변화 전망

구분	세부 내용	고용감소 규모
대체소재 (경합금, 탄소강화섬유 등)	코나 헨다 적용 이퀴녹스 82% 적용	프레스 70% 이상 감소
		차체 70% 이상 감소
		도장 70% 이상 감소
대체 동력원	엔진, 변속기	소재, 단조업무 100% 감소
		엔진사업부 100% 감소
		변속기사업부 100% 감소
부품 수 감소	내연차 3만개 전기차 1만 3천개	의장 조립공수 60% 감소
		생관 몰류업무 60% 감소
3D 프린팅 기술	개성 강조 특수차량 수요	1~3% 수요 잠식
공유경제 확대	렌트카, 택시회사 중심 성장	시장규모 10% 이상 감소

자료: 현대차노조 대의원대회 보고자료

<표 4> 전기차로 전환될 시 사라질 부품

(단위: 개)

구분	가솔린차 부품(A)	필요없는 부품(B)	사라지는 부품(A/B)
엔진부품	6,900	6,900	100%
구동, 전달부품	5,700	2,100	37%
차체부품	4,500	0	0%
현가 및 제동부품	4,500	0	0%
전장품	3,000	2,100	70%
기타	5,400	0	0%
합계	30,000	11,000	37%

자료: 일본 자동차부품공업협회/ 박선후(2018)에서 재인용

<표 5> 국내 부정적 영역 부품군 기업 수 추정

구분	전체 기업 수	감소 비중	해당 기업 수
엔진부품	1,920	100%	1,920
구동, 전달부품	1,395	37%	516
내연기관용 전기장치	643	70%	450
자동차부품 제조업 전체	10,211	28%	2,886

주1) 일본 자동차부품공업협회의 감소 비중 적용

주2) 자동차부품업체수는 통계청 2016년 『전국사업체조사』 기준

자료: 박선후(2018)

부품 하청구조에서 전속성 뿐만 아니라, 자동차 판매에서도 직영이 두드러진다. 2018년 기준으로, 자동차(신품/완성차) 판매업체는 총 3,547개인데, 이 중 5개(현대, 기아, 한국지엠, 르노삼성, 쌍용) 완성차의 지점 및 대리점이 약 2천여 개 이상으로 약 60%를 차지하고 있다. 자동차 수리업체의 경우에도, 수리업체 수는 2018년 기준 총 38,439개 중 현대차와 기아차의 직영 및 가맹 수리업체 수는 2,226개로 전체 수리업체 중 약 5.8%를 차지하나 매출액 기준으로 훨씬 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 추측되고 있다.

한국 자동차산업의 생산-판매-서비스의 전속거래 구조는 미래차로 이행에서 자동차산업의 노사 문제의 범주를 뛰어넘는 문제를 야기할 수 있다. 이런 전속거래 구조에서 부품업체, 판매업체, 수리업체의 구조조정 문제는 특히 울산 및 창원 지역에 심각한 사회문제를 야기할 수 있고, 결국은 미래차로 이행을 위해서는 산업별 노사정과 지방자치단체 수준에서 적극적 고용정책을 통한 조정이 불가피함을 시사한다.

4. 핀란드 경험의 시사점

이상에서 살펴본 항공산업과 자동차산업의 구조조정문제는 노사간의 문제를 뛰어넘는 지역경제 위기를 야기할 수 있고, 따라서 산업별 노사정과 지역 경제 재건과 고용정책에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할 분담 및 조정 문제를 제기한다. 이 절에서는 노키아 몰락 이후에 핀란드에서 구조조정 사례와 노사정 협력 및 재교육과 취업 알선 프로그램을 소개하기로 한다.⁹⁾ 또한 이런 구조조정 과정에서 사회안전망의 중요성을 확인함으로써, 사회안전망 강화를 위해 보다 적극적인 정부의 노력이 필요함을 강조하고자 한다.

1) 지방정부의 역할

노키아 몰락이 시작되기 전에 노키아의 유일한 핀란드 내 휴대폰 제조공장은 살로시에 위치했다. ‘노키아 도시(Nokia-city)’로 불렸던 살로시는 인구 5만 5천 명의 중소도시였는데, 2009년 당시 인구의 10%에 해당하는 5천 명 이상이 노키아에 취업 중이었다. 따라서 노키

9) 이 절의 내용은 박상인(2016)에서 발췌 및 요약한 것이다.

아의 몰락은 살로 지역에 대량 실업사태를 야기했다. 노키아의 위기가 시작된 2009년부터 2012년 8월 사이에 3천 명 이상이, 공장폐쇄가 발표된 2012년 8월에는 추가로 7백 명 정도가 해고되었다. 결국 노키아의 휴대폰 부문이 마이크로소프트에 매각된 후에는 1천 2백 명의 연구직만이 고용 승계되었다. 따라서 노키아의 몰락은 살로 지역에 심각한 실업 문제를 야기했는데, 2008년 중반 6%였던 살로시의 실업률은 2013년 초에는 14% 이상으로 급증했다.

노키아의 몰락은 살로시에 심각한 재정 문제를 야기했다. 2010년에 노키아가 살로시에 납부한 법인세는 6천만 유로로, 시 세수의 28%를 차지했다. 그런데 2012년에는 노키아의 법인세 납부액이 9백만 유로 미만으로 줄어들었다. 당연히 노키아의 몰락으로 인해 살로 지역은 급속한 구조적 변화를 겪게 되었는데, 이에 대처하기 위해 2009년에 살로시 핵심부와 9개의 주변 지역이 통합했다. 이 같은 지역 통합으로 살로시의 위기 대처 능력이 향상되었고, 국가의 의사결정에서 더 큰 영향력을 행사할 수 있게 되었다.

살로시는 또한 노키아 및 중앙정부와 협력해 해고된 노동자들이 새 직장을 찾도록 돕고 신생 기업을 창업할 수 있도록 교육과 지원 사업을 시행했다. 시 정부에 소속된 ‘살로비즈니스서비스센터(Salo Business Service Center)’는 중소기업 네트워크를 통해 친환경적 전등(eco-effective lighting), 해양산업, 태양광 에너지, 헬스케어 기술 등 혁신적인 산업에서의 사업 확장을 돕는 역할을 수행했다.

한편 핀란드 고용경제부(Ministry of Employment and the Economy)는 2009년 9월부터 2013년 말까지 살로 지역을 ‘급속한 구조변화 지역(Rapid Structural Change Area)’로 지정했는데, 이로써 살로시는 2014년 말까지 수백만 유로의 EU 기금 및 핀란드 정부

의 재정적 지원을 받을 수 있었다.

그러나 노키아 공장이 폐쇄된 지 1년 후인 2013년부터 노키아에서 해고된 노동자들을 추적 조사한 연구에 의하면, 살로 지역은 여전히 높은 실업률로 실직자들이 고통을 겪고 있음을 알 수 있었다. 또한 노키아에서 해고된 실직자 비율보다 노키아의 협력사에서 해고된 실직자의 비율이 더 높음을 간접적으로 확인할 수 있었다. 즉 노키아의 공장 폐쇄는 관련 하청기업이나 소상공인들의 폐업으로 이어졌음을 추측하게 한다.

2) 노키아의 ‘브릿지 프로그램’

노키아의 몰락이 핀란드 노동시장에 미친 부정적 효과가 제한적이었던 주요 이유는 노키아 퇴직자들이 신생 기업(start-up)을 창업하면서 많은 일자리를 창출할 수 있었기 때문이다. 이 과정에서 노키아의 ‘브릿지 프로그램(Bridge program)’이 중요한 역할을 수행했다. 브릿지 프로그램은 노키아 내의 새로운 일이나 다른 기업의 직장을 알선하는 등 다양한 재고용 지원책들을 포함하고 있었다. 그러나 브릿지 프로그램의 주목적은 기업가정신(entrepreneurship)을 고양하는 것이었는데, 기업가정신 과정(entrepreneurship track)을 통해 창업을 위한 포괄적이고 구체적인 개인별 지원과 조언을 제공했다.

이 프로그램 참여자들은 약 2개월간 사업을 계획한 후 자신의 회사를 시작할 때 2만 5,000유로 또는 4명까지 한 팀으로 함께 총 10만 유로의 종자기금(seed fund) 지원을 받을 수 있었다. 노키아는 이 종자기금에 대해 지분을 요구하지 않았으며, 일정 자격 조건을 충족하는 신생 기업에 대해 최대 5만 유로의 추가 용자도 제공했다. 또한 노키아는 자신들이 적극 활용하지 않는 지적재산권에 대해 신생 기업들에

게 무료 라이선스도 제공했다.

브릿지 프로그램은 단지 핀란드의 노키아 직원에게만 적용되었던 것은 아니다. 2011년과 2013년 사이에 전 세계적으로 1만 8천 명 정도가 이 프로그램의 혜택을 받았는데, 이 중 60%는 노키아를 떠날 때 이미 새 직장을 구할 수 있었다. 또한 이 프로그램으로 1천개의 신생 기업이 생겼다. 특히 핀란드의 노키아에서 해고된 인원의 10% 정도가 브릿지 프로그램의 기업가정신 과정을 선택했는데, 이를 통해 약 5백 명이 핀란드에서 4백여 개의 신생 기업을 시작할 수 있었다. 2013년 중반 기준으로 이들 신생 기업의 90%가 브릿지 프로그램 펀딩이 끝난 뒤에도 존속하고 있었다.

3) 핀란드 정부의 창업 지원 정책

2009년에 핀란드 기술혁신청 Tekes는 대기업의 미활용 R&D 성과를 벤처와 중소기업이 활용해 사업화할 수 있도록 자금을 지원하는 ‘이노베이션 밀(Innovation Mill)’ 프로그램을 시작했다. 이 프로그램을 통해 노키아가 보유한 위치 기반 서비스, 환경 및 에너지 솔루션, 모바일 보안, 미래 인터넷 서비스 관련 기술 및 특허들이 활용되었고, 핀란드 지방 곳곳으로 기업가정신이 확산되었다고 평가되고 있다.

핀란드 정부는 또한 벤처기업의 활발한 해외진출을 지원하기 위해 새로운 창업 보육 프로그램의 필요성을 인식하고 2009년에 초기 기술 기업과 글로벌 벤처펀딩을 연결하는 ‘비고스(vigo)’ 프로그램을 시작했다. 이에 따라 핀란드 벤처캐피털이 민간 중심으로 전환되고 해외 벤처캐피털의 자금 유입이 활성화됨에 따라 시작 단계의 벤처기업이 글로벌 시장을 목표로 성장할 수 있는 토대가 형성되었다고 평가된다.

Tekes는 또한 벤처캐피털에 외면받은 고위험 신생 기업을 지원하

는 역할을 하고 있는데, 2013년 관련 예산 집행액은 2천 2백억 원에 달한다. 창업 후 6년 미만인 기업을 대상으로 한 자금 지원 규모는 2013년 기준으로 지난 10년간 2배로 증가했으며, 2010년의 경우 1억 유로를 상회하여 Tekes의 R&D 지원자금 총액 중 약 27%를 차지했다. Tekes의 자금지원을 받은 기업 중 핀란드의 고성장 기업이 된 비중은 76%에 달했으며, 고성장 기업 중 약 3분의 1이 Tekes의 지원을 받은 것으로 확인되었다. Tekes의 지원 프로그램은 이동통신, 나노기술, 바이오 등 주요 성장 분야에 초점이 맞춰져 있으며, 이에 따라 R&D 리뉴얼 및 산업 구조 개편의 기반 구축에도 영향력을 행사했다. Tekes는 또한 벤처기업의 지적재산권 및 특허 획득 등의 제반 업무를 신속히 지원하기 위해 알토 대학과 연구기관, 정부가 공동으로 알토 기업가정신센터(ACE, Aalto Center for Entrepreneurship)를 2010년에 설립했다.

4) 핀란드의 실업보험제도

노키아의 몰락이 핀란드 경제 위기로 전이되지 않고 오히려 벤처 창업 열기로 이어진 과정에서 핀란드의 실업급여라는 사회안전망도 중요한 역할을 했다. 주 5일간, 최대 500일까지 실업수당을 받을 수 있었던 사람들은 충분한 준비 기간을 거쳐 창업을 할 수 있었던 것이다.

핀란드의 실업보험제도는 흔히 ‘젠트 시스템’이라고 불린다. 젠트 시스템이란 노동조합이 운영하는 실업기금에 정부가 상당한 액수의 보조금을 지원하는 시스템이다. 젠트 시스템은 1901년에 지방 노동조합의 실업보험을 정부의 공공기금으로 보조했던 벨기에의 젠트 지방으로부터 유래되었다. 스웨덴·핀란드·덴마크·벨기에는 이 전통을 유지하며 실업기금을 통해 실업보험을 제공하고 있는데, 핀란드는 1930

년에 노조가 운영하던 실업구제보험을 국가가 지원하는 시스템으로 발전시켰다.

핀란드의 실업급여(unemployment allowance)에는 두 가지 종류가 있는데, 실업기금(unemployment fund)에 가입되어 있고 일정 조건을 충족하는 사람들이 받는 소득 연계 실업급여(earning-related unemployment allowance)와 소득 연계 실업급여를 받지 못하는 사람들이 받는 기초 실업급여(basic allowance)가 있다. 기초 실업급여 지급액은 국가연금지수(national pension index)와 매년 연동되어 결정되는데, 2007년에 기초 실업급여는 월 500유로였다. 소득 연계 실업급여는 기초 실업급여와 동일한 기본 액수(basic amount)에 실업 직전 소득과 비례하는 소득 연계 액수(earning-related amount)로 구성된다. 한편 18세 이하 자녀가 있으면 추가 금액이 실업급여에 더해진다.

노동자의 소득연계 실업수당은 근로조건이 요구하는 최소 기간 동안 근로소득세를 납부하는 정규 소득액을 기준으로 계산된다. 소득 연계 실업수당 지급 조건은 최소 10개월 간 가입비를 냈고 직전 28개월 동안 최소 34주간 유급으로 주당 최소 18시간 이상 근무하는 것이다. 소득 대비 실업수당은 주 5일간, 최대 500일까지 받을 수 있으며, 노년 실업자들은 특정 조건만 충족하면 500일 이후에도 추가 기간 동안 실업수당을 받을 수 있다.

실업급여의 수급 기간 종료 이후에도 계속해서 실업 상태에 있는 사람들은 노동시장 보조금(labor market subsidy)을 받을 수 있다. 노동시장 보조금은 기초 실업급여와 동일한 액수인데, 고용촉진 프로그램(unemployment promotion measures)에 참가하는 기간에도 지급된다. 고용촉진 프로그램 참여자에게는 참가비용을 보충하는 액

수도 추가로 지급될 수 있다. 본인이나 배우자, 그리고 (부모 집에 거주할 경우) 부모의 소득이 있는 경우에는 노동시장 보조금의 급여가 감소한다. 그러나 2013년 1월부터는 배우자의 소득은 급여 축소의 고려 요인에서 제외되었다.

핀란드의 실업급여 및 보조금 혜택에서는 소득 연계 급여가 대부분을 차지하고 있으며, 노동시장 보조금이 그 다음으로 중요하다. 2007년 현재 핀란드의 평균 임금근로자의 경우 육아보조금을 제외한 월급의 약 51% 수준의 실업급여를 받을 수 있으며, 월급 1,000유로의 저임금 노동자의 경우 월급의 70% 이상의 실업급여를 받았다. 그러나 고임금자일수록 이 비율은 감소한다.

IV. 맺는 말

코로나19 대유행은 디지털화와 플랫폼 산업의 확산을 가속화하고 양극화와 독점을 심화시키며, 다른 한편으로는 기후와 환경 문제의 중요성을 부각시키고 있다. 탈세계화와 미중 무역 분쟁이라는 환경적 요인과 한국 경제의 구조적 문제점이라는 내생적 요인과 맞물려 코로나19 대유행은 정부의 적극적인 산업 구조조정 정책을 요구하고 있다. 특히 항공산업 등 코로나19의 충격이 크고 또 지속되는 산업, 자동차 산업처럼 친환경·융합 혁신이 급격히 일어나는 산업, 저부가가치·고탄소배출 산업의 고도화 등을 위한 산업 구조조정 정책과 경제 구조개혁이 필요한 시점이다.

본 논문은 정부의 기간산업 안정기금이나 한국판 뉴딜 정책이 이런 산업 구조조정과 경제 구조개혁을 담고 있지 못한 한계가 있음을 지적했다. 나아가, 산업 구조조정이 불가피한 산업의 예로서 항공산업과

자동차산업에 대한 좀 더 구체적인 논의를 통해, 현 시점의 한국 상황에서 산업별 노사정과 지방자치단체 수준에서 적극적 고용정책이 산업 구조조정 과정에서 필수적임을 확인할 수 있었다.

또한 노키아가 몰락한 이후 핀란드 사례를 통해 노사정의 역할에 대한 합의도 도출하고자 했다. 노키아의 몰락으로 인해 실업문제가 심각해지지 않고 오히려 새로운 성장동력이 등장한 것은 자연스러운 결과는 아니었다. 이것은 노키아의 브리짓 프로그램, 지방정부 중심의 적극적 고용 대책 마련, 핀란드 정부의 신생기업에 대한 적극적 지원 등 노동자, 기업, 정부의 적극적 대응과 협력이 있었기에 가능한 것이었다.

그러나 무엇보다도, 노키아 몰락 이후에 신생기업들의 활동 공간이 만들어진 것이 이런 ‘핀란드의 기적’의 배경에 있었다. 이에 반해, 2018년도 OECD 한국경제 보고서는 한국에서 경제력 집중이 기업가정신과 창업을 가로막고 있음을 지적한 바 있다(OECD, 2018). 따라서 핀란드의 경험과 OECD의 진단은, 기존 대기업이 몰락해도 새로운 기회가 만들어지지 않는 한국의 현재 재벌중심의 경제구조를 개혁하지 않고 또 사회안전망을 실질적으로 강화할 수 있는 재정 투자를 하지 않으면, 핀란드에서와 같은 산업 구조조정과 경제 구조 전환이 이뤄지기 어려움을 시사한다.

이와 같은 경제 구조개혁을 위해서는, 징벌배상(punitive damage) 및 증거개시절차(discovery) 도입을 통해, 부품·소재·장비를 생산하는 중소·중견 기업들에 대한 기술탈취 방지함으로써 이들에게 혁신의 유인을 제공할 수 있어야 한다. 또한 2013년 이스라엘 재벌개혁과 같은 출자구조 개혁을 통해, 재벌중심의 경제블록화를 해소해 공정경쟁과 혁신의 기회를 제공할 수 있어야 한다.¹⁰⁾ 이런 경제 구조개혁을 통해,

인적자본 중심의 산업구조로 진화할 수 있고, 이럴 경우에 혁신성장이 가능하고 제조업부문에서 양질의 일자리가 창출될 수 있다.

참고문헌

- 관계부처합동. 2020. 『기간산업 안정기금 운용방안』 .
_____. 2020. 『한국판 뉴딜 종합계획』 .
박상인. 2016. 『삼성전자가 몰락해도 한국이 사는 길』, 미래를 소유한 사람들.
_____. 2017. “이스라엘 경제력집중법의 한국 재벌개혁에 대한 함의”, 『한국 경제포럼』, 10(3): 1-32.
박신후. 2018. 『한국 자동차부품산업의 경쟁력 분석과 대응방안』, IBK 경제연구소.
산업연구원. 2016. 『대기업 협력업체의 수출확대 방안 연구』 .
삼정 KPMG 경제연구원. 2018. 『미래 자동차 권력의 이동』 .
임두빈·엄이슬. 2020. 『코로나19에 따른 자동차산업 동향 및 대응전략』, 삼정 KPMG 경제연구원.
정운찬·김병연·김세직·김영식·박상인·이정민·이철희·주병기. 2017. 『서울대 경제학자 8인이 말하는 한국경제』, 율곡출판사.
조형제. 2005. 『한국적 생산방식은 가능한가?』, 한울아카데미.
통계청. 2020. 『2020년 3분기 소득부문 가계동향조사』 .
_____. 2020. 『경제활동인구조사 비임금근로 및 비경제활동인구 부가조사』 .
_____. 2020. 『기업특성별 무역통계』 . 보도자료(2020.8.11.)
_____. 2020. 『기업활동조사』 . 보도자료(2020.8.11.)
한국은행. 2020. 『기업경기조사』 .
KDB산업은행. 2020. 『산업은행, 대한항공과 아시아나항공 통합 추진』 보도자료 (2020.11.16.).

10) 박상인(2017)을 참고.

- KOSME 융합금융처. 2019. 『KOSME 산업분석 리포트 - 자동차-』 .
- Ito, Harumi and Darin Lee. 2005. “Assessing the impact of the September 11 terrorist attacks on U.S. airline demand”, *Journal of Economics & Business*, 57, pp.75-95.
- OECD. 2018. 『OECD Economic Surveys Korea』 .
- Rose, Nancy L. (ed.). 2014. 『*Economic Regulation and its reform: What have we learned?*』 , University of Chicago Press.

[Abstract]

COVID 19 Pandemic and Structural Reform of Industry : The Implications for the Airline Industry and the Automobile Industry

Park Sang-In*

The COVID 19 pandemic accelerates digital transformation and expands platform industry, which leads to deepening economic monopoly and polarization on the one hand and social awareness of climate change on the other hand. In addition, the Korean economy is faced with anti-globalization and US-China trade disputes. Hence, the Korean government cannot avoid any longer the economic reform and the structural changes of major industries for sustainable growth. However, the K New Deal

* Professor of Seoul National University

proposed by the Moon Administration does not meet this necessity. The paper analyzes the airline industry, which may suffer from ongoing demand shocks due to this pandemic, and the automobile industry, which has experienced eco-friendly and convergence innovations, aiming to make some policy proposals such as industry-level Tripartite talks for structural reform and active labor market initiatives in the local government level.

Key Words : COVID 19 pandemic, structural reform of industry, industry-level Tripartite talks, airline industry, automobile industry.

접수: 2020. 12. 09. / 심사: 2020. 12. 16. / 게재확정: 2020. 12. 21.

플랫폼 경제와 노동법*

권오성**

요 약

디지털 플랫폼은 하나의 스크린 같다. 우리 사회의 노동현실은 디지털 플랫폼이라는 스크린 위에 하나의 상(像)을 그린다. 다만 기존의 노동현실은 수 세기 동안 형성된 노동법의 규율에 따라 원생적 상태에서 다소 벗어났다면, 디지털 플랫폼에 맺히는 상은 기존의 규범체계를 우회하려는 자본의 탐욕과 혁신이라는 착시에 따라 실로 원생적인 모습을 보인다는 점이다. 플랫폼 노동의 문제는 기본적으로 이러한 원생적 상태의 상을 어떻게 규범화된 상태로 복원하는가에서 출발해야 할 것이다. 이를 위해서는 모든 일하는 사람을 보호대상으로 하는 포괄적인 노동법을 지향할 필요가 있다. 이를 위해서는 근로자와 자영인 외에 유사근로자 등의 제3의 범주를 새로이 만드는 것이 아니라, 근로자를 포함한 모든 '일하는 사람'을 하나로 포괄하기 위한 기초로서의 일반법의 제정이 필요하다.

주제어 : 플랫폼 경제, 근로자, 자영인, 노동조합, 근로기준법

* 이 글은 필자가 한국직업능력개발원의 『플랫폼 노동자의 사회적 권리 보장 연구』를 위하여 작성한 원고의 일부를 요약 및 수정한 것임.

** 성신여자대학교 법과대학 교수 (oskwon@sungshin.ac.kr)

I. 들어가며

우리나라는 1990년대 고도성장을 마치고 기업들은 인건비를 낮추기 위해 구조조정에 들어갔다. 이 시기부터 정년까지 고용을 보장하던 전통적 종신고용 형태가 점차 사라지고, 불완전 고용이 급격하게 증가하였다. 특히 1997년 외환위기와 2007년 비정규직보호법 시행을 기점으로 고용관계가 급변하였고, 최근에는 인력필요시 인력을 찾아 활용하고 업무의 종료 후 신속히 고용 관계를 정리하는 소위 ‘긱 경제’가 확산하고 있다. 이러한 긱 경제는 수요자와 공급자 간 이뤄지는 단기적 거래라는 점에서 사용자와 근로자 간에 근로계약을 체결하는 전통적인 고용관계와 성격을 달리한다. 또한, 경제의 불확실성이 커지면서 최근 기업들은 아웃소싱을 통해 인력을 운용하는 동시에 더 이상 근로자를 책임지지 않으려는 움직임이 확산되고 있다. 이러한 상황에서 디지털 기술의 발전으로 소위 ‘플랫폼 경제’의 시대가 도래하였고, 과거 대면적 관계에서 개별적 교섭을 통하여 이루어지던 직업의 ‘소개’는 여타 상품과 동일하게 시장에서 거래되고 있다. 노동이 상품이 아니라던 필라델피아 선언은 디지털 혁명에 자리를 내주었고, 디지털 정보로 규격화된 노동은 이미 인격이 아니라 진정한 상품으로 취급받고 있다. 이제 노동의 유통은 상(商)의 영역에 속하게 된 것이다.

‘플랫폼 경제’가 기존 노동법 체계에 던지는 가장 큰 질문은 온라인 플랫폼을 통하여 일거리를 구하는 사람을 ‘근로자’로 포섭할 수 있는가의 문제일 것이다. 이들을 근로자로 포섭한다는 것은 이들이 근로기준법이나 노동조합법의 적용범위 내로 들어온다는 것이다. 나아가 근로자성의 인정은 사회보장제도의 적용에도 영향을 미친다. 산재보

험법과 고용보험법은 기본적으로 근로기준법상 근로자를 적용대상으로 하기 때문이다. ‘실정법을 올바르게 적용하는 것으로 충분한가 아니면 새로운 입법이 필요한가’라는 질문은 플랫폼 경제에서 ‘일하는 것’을 둘러싼 모든 논의의 배후에 자리잡고 있는 긴장을 잘 보여준다. 이러한 긴장은 플랫폼 경제의 열성적인 지지자들과 반대자들 사이에 ‘법과 기술진보 간의 관계’라던가 ‘법률이 다양한 기술적 혁신에 보조를 맞출 수 있는가’에 관한 논쟁으로 구체화되고 있다. 그러나 아직까지 전통적인 법규제를 플랫폼 경제에 어떻게 적용해야 할 것인가에 대한 사회적 합의에는 이르지 못하고 있다. 이러한 상황에서 우리가 가장 먼저 응답해야 할 질문은 ‘현행 법체계에 결함이 있는가? 결함이 있다면, 플랫폼 노동자의 보호를 위하여 이러한 결함을 어떻게 해결해야 하는가?’일 것이다. 이러한 과제를 해결하는 것은 절대로 사소한 문제가 아니다.

한편, 노동법의 적용범위에 관한 전통적인 사고는 근로자가 엄격한 의미에서 종속적인 상황에 있을 때만 노동법을 적용하는 것을 상정하고 있다. 그러나 노동법의 적용을 받는 근로자와 민법이나 상법의 적용을 받는 독립사업자 사이의 경계에 위치한 독립노동의 증가는 기존의 법적 틀 내에서는 해결하기 어려운 문제를 야기한다. 따라서 타인을 위해 동일한 노무를 제공하면서도 근로계약에 의하여 노동법 및 사회보장법의 보호를 받는 근로자와 그렇지 못한 자 사이의 보호의 격차를 줄이는 것이 필요하다. 다른 한편, 고용상 지위 조작으로 근로자를 비근로자화하는 사용자에게 발생하는 부당한 이익을 최소화하기 위하여는 사용자의 ‘규범회피행위’에 대한 적극적인 정책적 대응이 필요하다. 이러한 상황을 고려하면 고용상 지위와 무관하게 인간의 존엄성을 확보하기 위한 최소한의 보호 필요성이라는 헌법상의 요청

을 전제로, 노무제공으로 이익을 향유하는 상대방에 대해서는 이에 상응하는 책임을 부담하도록 하는 것이 공평의 원칙에 부합한다. 고용상 지위나 계약의 형태와 무관하게 자신의 노무로 생계를 유지하는 자에 대해 공통적인 최소한의 보호를 제공할 필요가 있다.

II. 플랫폼 사업의 유형과 법적 보호 가능성의 다양성

1. 플랫폼 사업의 유형

온라인 플랫폼은 종종 시장과 위계의 중간에 있는 혼성조직형태라는 말로 설명되곤 한다. 경제학에서는 전통적으로 경제활동을 조정하는 두 개의 메커니즘으로 기업과 시장을 상정했다. 오늘날 온라인 플랫폼의 부상은 이러한 오래된 가정에 도전한다. 디지털 데이터와 매칭 알고리즘으로 작동되는 온라인 플랫폼은 시장의 양편에 있는 행위자들의 ‘만남의 광장’이다. 이러한 관점에서 온라인 플랫폼은 거간꾼, 즉 중개자일 뿐이다. 그러나 실제로는 온라인 플랫폼은 부분적으로 경제활동을 조정하는 세 가지 메커니즘, 즉 시장, 네트워크 및 위계의 모든 요소가 통합된 혼성 조직의 성격을 갖는다. 다양한 온라인 플랫폼은 각각 ① 작업자의 선택, ② 작업의 장소, ③ 보수의 결정 등에 관한 구체적인 운영방식에 따라 ‘시장 - 네트워크 - 위계’로 이루어진 스펙트럼 중 어느 한 곳에 위치한다. 온라인 플랫폼의 다양한 속성 중에서 ① 작업자를 ‘누가’ 선택하는가와 ② 작업의 장소가 어디인가 하는 두 가지 기준으로 온라인 플랫폼을 분류하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 플랫폼 노동의 5유형

유형	내용	예시
On-location platform-determined routine work (①유형)	플랫폼이 일감을 할당하고, 노무자는 <u>현장에서</u> 일을 수행함.	Uber와 같은 승차 서비스 (한국: 배민라이더스, 요기요 배달통, 짐싸, 짐카 등)
On-location client-determined moderately skilled work (②유형)	고객이 노무자를 선택하고, 노무자는 현장에서 일을 수행함.	Oferia와 같은 가정용 작업 서비스 플랫폼 (한국: 미소, 대리주부, 청소연구소, 놀담, 째깍악어, 자란다 등)
On-location worker-initiated moderately skilled work (③유형)	노무자가 일을 선택하고, 현장에서 수행함.	ListMinut와 같은 가정용 작업 서비스 플랫폼 (한국: 카카오드라이버, 숨고, 프림 등)
Online moderately skilled click-work (④유형)	플랫폼이 일감을 할당하고, 노무자는 <u>온라인으로</u> 일을 수행함.	Crowdflower와 같은 전문 서비스 플랫폼
Online contestant specialist work (⑤유형)	노무자는 경쟁적으로 <u>온라인상에서</u> 일을 수행하고, 고객이 우수자를 <u>판정</u> 함.	99designs와 같은 전문 서비스 플랫폼 (한국: 크몽, 프랜, 위드몬, 플리토, 프람피, 텔런트뱅크, 클래스101, 모두의 클래스 등)

자료: Eurofound(2019: 6) Table 1 참조. 한국의 사례는 박은정(2020: 7) 참조.

Eurofound는 Coase(1937)의 시장(market)과 위계(hierarchy)의 구분에 따라 어떤 플랫폼 노동 유형이 좀 더 독립노동에 가깝고, 어떤 유형이 좀 더 고용에 가까운지 분석하였다. 위 표의 다섯 가지 유형 중, 플랫폼이 일감을 할당하는 ①과 ④의 유형은 부분적으로 디지털 알고리즘을 통해 일감의 분배를 제어하고, 작업자에게 업무의 수행 방법을 지시하는 경향이 있다. 따라서 이들 유형은 그 속성이 계층적 유형의 조직, 즉 기업과 유사하다. 반면, 나머지 세 가지 유형(②, ③, ⑤)에서는 온라인 플랫폼이 업무의 수행방식에 대한 통제력이 제한된

고객과 작업자를 매칭시키는 도구로 기능한다는 점에서 시장과 유사한 성격을 갖는다. 이러한 분석은 모든 온라인 플랫폼에 대하여 획일적으로 법규를 적용하는 것이 적절하지 못함을 보여준다. 스펙트럼 중 위계의 영역에 위치한 온라인 플랫폼, 즉 ‘플랫폼 매칭 기업이 작업자를 선택하고, 작업자에게 일감을 할당하고, 업무의 방식을 통제하는 방식의 온라인 플랫폼’은 전통적인 노동법의 사정거리 안에 위치하므로 기존 노동법의 적용 범위에 이들을 포함하는 것이 용이할 것이다. 반면, 스펙트럼 중 시장의 영역에 위치한 온라인 플랫폼의 경우에는 노동법보다는 거래의 공정성을 목적으로 하는 경제법의 영역에서 해법을 찾는 것이 합리적일 수 있다. 결국 ‘온라인 플랫폼은 기업인가, 시장인가?’라는 질문은 온라인 플랫폼을 통해 ‘일하는 사람’이 노동자인가, 사업자인가의 질문으로 치환할 수 있다.

2. 민·상법에 의한 보호 가능성

민법은 자유롭고 평등한 시민들이 자신의 선택과 결정에 따라 필요한 정보를 수집하고, 거래상대방과 대등하게 교섭함을 전제로 각 거래주체는 자신의 결정에 따른 결과를 받아들여야 한다는 사고에 기반하고 있다. 이러한 자기결정에 기초한 자기책임의 사고는 계약의 영역에서 ‘계약자유 원칙’으로 나타난다. 한편, 계약에 의하여 설정된 권리와 의무는 객관적 법규범과 달리 ‘과잉금지의 원칙’ 내지 ‘비례의 원칙’을 따를 필요가 없다. 계약은 이미 자기결정의 표현이므로 당사자가 그에 합의한 것만으로 충분히 정당화된다. 그리하여 객관적으로 부당해 보이는 계약도 권리와 의무를 발생시킨다. 그러나 오늘날 현실을 보면, 당사자 일방이 거래의 조건이 구체적으로 어떠한가를 정확하게 이해하지 못하는 ‘정보불균형’의 상태에서 계약을 체결하는 경

우가 빈번하며(특히, 보통거래약관을 사용한 부합계약의 경우), 이러한 상황은 당초 근대 민법이 상정했던 자기결정이라는 이상형이 실제에서는 기능하지 못하고 있음을 보여준다. 이러한 관점에서 계약을 계약당사자 간의 역학관계를 기준으로 ‘대칭적 계약’과 ‘비대칭적 계약’으로 분류하고, 이러한 기준에 의거하여 계약에 대하여 어느 정도까지 규제 내지 후건을 통한 계약자유의 원칙의 ‘수정’이 허용되는지 또는 정당화되는가의 문제에 접근해야 한다는 견해가 있다(권영준, 2011: 183 이하). 이에 의하면 ‘대칭적 계약’에는 자율의 요소가, ‘비대칭적 계약’에는 후건의 요소가 각각 강조된다고 하면서, 후건 패러다임에 따른 계약에 대한 ‘관여’를 계약의 ‘체결과정’에 대한 관여와 ‘내용’에 대한 관여로 구분하고, 계약의 체결과정에 대한 관여는 계약당사자의 의사 및 지위에 대한 후건적 관여로, 내용에 대한 관여는 계약내용의 적법성과 정당성에 대한 후건적 관여로 구분한다(같은 책). ‘자율’ 패러다임이 계약법의 기본 패러다임을 부인할 수 없지만, 계약법도 법질서의 일부이므로 필연적으로 사회관련성을 가지는 이상 자율 패러다임만으로 모든 것을 설명할 수 없다. 따라서 ‘후건’ 패러다임에 따른 보완이 반드시 요구된다.

사람의 노동력의 공급을 목적으로 하는 계약들을 노무공급계약이라고 분류할 경우, 민법상 전형계약 중 고용계약, 도급계약, 위임계약, 임차계약, 현상광고계약 등이 이러한 노무공급계약의 유형에 속한다. 한편, 고용계약 기타 민법상 전형계약에 관한 제반 규정들은 임의규정의 성격. 임의규정은 당사자가 계약으로 규율하지 아니한 공백을 메우기 위하여 또는 당사자의 합의가 무효인 경우에 발생하는 공백을 메우는 기능을 한다. 따라서 민법의 전형계약 관련 임의규정은 대개 규율의 공백을 메우기 위한 ‘예비질서’로서의 성격을 갖는다. 이러한

임의규정은 본질적으로 당사자의 합의로 그 적용을 회피할 수 있는 것이므로, 민법 규정을 통하여 노무제공자와 노무수령자 간의 교섭력의 차이로 인하여 발생하는 제반 문제를 해결하는 것은 기대하기 어렵다. 한편, 상법은 기업적 생활관계에 적용되는 법으로, 기업조직에 관한 법과 기업활동에 관한 법으로 구성된다. 전자는 일반적으로 강행법규이고, 후자는 주로 임의법규로 구성되어 있는바, 상행위법은 후자에 속하여 대부분 임의규정이다. 상법 중 ‘상행위법’은 대리상거래, 중개업거래, 위탁매매업거래, 공중접객업거래 등 실제 거래에서 빈번하게 이용되고 있는 약간의 기업거래의 유형에 대하여 그러한 기업거래에 관한 정형적인 틀을 제공한다. 이러한 상행위법 또한 임의규정의 성격을 가지므로, 같은 기업거래유형에 속하는 기업활동이라도 당사자의 합의에 의하여 상행위법의 규정을 배제할 수 있다는 점에서는 상행위법은 어디까지나 당사자의 편의를 위하여 제공된 일단의 기준에 불과하고, 다른 약정이 없는 때에 보충적인 기준이 될 뿐이다.

이처럼 민법과 상법은 본질적으로 거래당사자 사이의 교섭력이 대등할 것을 전제로 하고 있다는 점에서 일하는 사람의 보호의 수단이 되기는 어렵다.

3. 경제법에 의한 보호의 의의와 한계

1) 경제법에 의한 보호 가능성

온라인 플랫폼에서 거래되는 서비스의 제공자의 법적 지위가 노동자인가 사업자인가를 식별하는 것이 항상 용이한 것은 아니다. 따라서 이들에 대한 법적 규율의 방식을 노동법으로 국한할 경우 시장형 플랫폼에서 일거리를 조달하는 노무제공자의 상당수는 법적 보호에서 배제될 가능성도 있다. 이러한 관점에서 온라인 플랫폼 노동에 대

한 경제법 영역에서의 보호 가능성이 주장되기도 한다.

공정거래법상 불공정거래행위의 핵심요소는 ‘공정한 거래를 저해할 우려’이다. 따라서 이러한 불공정행위 규제는 사업자 간에 경쟁이 이루어지고는 있지만, 사업자가 취한 방법이 공정하다고 보기 어려운 행위를 금지하는 것이다. 이러한 불공정행위의 유형 중 프리랜서 등 노무제공자에게 적용될 가능성이 가장 많은 거래영역은 ‘거래상지위 남용행위 금지’ 규정 중 불이익 제공, 이익제공강요, 판매목표강제 등이다. 이러한 유형의 불공정거래행위는 현행법이 그 상대방을 사업자로 한정하고 있지도 않고 공정거래위원회의 법집행 또한 그러하다.

공정거래위원회는 프리랜서와 유사한 개념(또는 한 유형)으로서 특수형태근로종사자에 대하여 2007년 이후 ‘특수형태근로종사자에 대한 거래상 지위남용행위 심사지침(이하 “특고지침”)’을 제정하여 운용하여 왔으나 위 특고지침의 적용대상은 골프장 경기보조원, 레미콘 기사, 보험설계사, 학습지교사, 택배 기사, 쿠팡서비스 기사로 한정되어 있어서 규제에 한계가 있었다. 이에 공정거래위원회는 2019년 9월 30일 특고지침을 일부개정하여 다음 같은 내용을 추가했다. (i) 추가적인 운임 등을 지급하지 않으면서 계약내용의 범위를 벗어나거나 계약내용으로 정해진 운반횟수 등을 초과한 업무 수행을 강요하는 행위(건설기계기사), (ii) 과도한 대출모집 또는 신용카드 모집건수 목표를 정하고 이를 달성하지 못하는 경우 달성한 경우에 비해 현저하게 적은 수수료를 지급하거나 계약기간 중 일방적으로 위탁계약을 취소하는 행위(대출모집인, 신용카드모집인), (iii) 업무수행 중 발생한 사고가 특고의 과실에 의한 것이 아님에도 불구하고, 그 책임을 모두 특고에게 부담시키는 행위(대리운전기사, 건설기계기사), (iv) 업무수행 중 발생한 손해배상금을 전적으로 사업자가 일방적으로 계산하여 산정한 금액으로만 할 수

있도록 한 행위(택배기사, 퀵서비스기사, 건설기계기사), (v) 계약서에 기재되어 있는 수수료율, 운임단가 등 지급대가 수준 및 지급기준 등을 계약기간 중에 일방적으로 특고에게 불리하게 변경하는 행위(공통), (vi) 대리운전기사가 선호하지 않는 지역에서 콜 발생시 목적지를 불분명하게 표시한 콜 정보를 발송하고 해당 콜을 선택한 대리운전기사가 배차 취소시 수수료를 부과하는 행위(대리운전기사).

특정한 영업을 위한 물적 설비를 갖춘 사업자(진정 자영인)가 온라인 플랫폼을 매개하여 고객을 알선받는 경우, 이러한 거래가 경제법의 보호 대상이 되는 당연하다. 그런데 이러한 진정 자영인이 아닌 플랫폼 종사자를 사업자로 취급하고, 이들에 대한 법적 보호를 경제법의 영역에 맡겨두는 것은 문제가 있다. 공정거래법이나 약관규제법은 자유로운 경쟁이나 거래의 공정성 보장을 목적으로 하는 것이므로, 사회적 약자로서 플랫폼 노동자의 경제적 지위 개선이나 사회적 위험으로부터 이들을 보호하는 것은 경제법의 관심 밖의 주제이다. 나아가 경제법적 접근방식에 있어서는 법의 실효성이 언제나 문제가 된다. 경제법적 접근방식은 당사자 간의 자치적 해결방식이 아니라 공정거래위원회의 행정적인 감독과 시정명령을 통하여 집행되며, 공정거래위원회가 취할 수 있는 조치도 강행적으로 거래조건을 강제하는 것이 아니라는 점에서 한계가 있다(조경배, 2005: 182~183).

한편, 오늘날 개인하청, 종속적 계약자, 부진정 자영인, 비전속 특고 등의 이름으로 불리는 은 비공식 노동은 주로 개별 용역화의 방식으로 행하여진다. 따라서 이들 개인하청 간의 과잉경쟁이야말로 이들의 노동강도의 강화와 거래조건의 열화(劣化)를 초래하는 근본적인 원인이다. 따라서 단결과 연대야말로 이들의 삶의 질의 개선을 위한 기본적인 조건이 될 수밖에 없다. 그런데, 경제법적 접근은 노동자의 자주

적 단결을 핵심적인 권리실현 수단으로 상정하는 노동법과는 전혀 방향이 다를 뿐만 아니라 모순된다. 경제법적 접근방식으로 일관할 경우 이들의 단결과 집단적인 대항은 역으로 경제법상 자유롭고 공정한 경쟁을 저해하는 ‘부당한 공동행위’에 해당하여 이들의 노동3권을 부정하는 결과를 야기할 수 있다. 근로자의 단결을 위법한 독점행위로 본 미국의 1890년 셔먼법(Sherman Law)이 시사하듯 독점금지법의 발생사가 이 점을 잘 보여주고 있다. 이처럼 경제법과 노동법은 단결을 바라보는 관점에서는 서로 반대되는 출발점을 갖는다. 우리나라의 경우 가맹사업공정화법에서 가맹점사업자들이 단체를 조직하여 가맹본부에 단체협상을 요청하는 등의 제도를 두고 있기도 하지만, 전통적인 독점금지법의 관점에서 이러한 방식의 사업자 사이의 결합은 담합으로 평가될 위험이 상존한다. 반면, 노동법은 노동자들의 단결을 허용하는 데서 출발한다.

<표 2> 경제법과 노동법의 관계

	경제법	노동법
헌법상 근거	제119조 ②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.	제32조 ③근로조건은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다 제33조 ①근로자는 근로조건향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.
단결에 대한 태도	경제적 결사의 자유(헌법 제21조 제1항)에 대한 제한을 통하여 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지함(antitrust, 독점금지)	경제적 결사의 자유에 대한 제한에 대한 특례로 노동자들의 단결을 허용함(Wagner Act)
거래에 대한 개입	불공정거래행위 규제	개별 근로계약에 대한 개입

2) 공정거래법과 노동법의 경합

불공정거래행위는 사업자가 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 하거나 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하는 행위를 말하는 것으로 행위의 주체는 역시 사업자에 한정되지만 행위 유형에 따라 영향을 받는 상대방(주로 거래상대방)은 사업자로 한정될 수도 있고 사업자 이외에 개인 또는 소비자일 수도 있다. 또한 공정거래법상 사업자는 사업을 행하는 자이면 충분하고 영리성의 유무, 법인, 개인 등을 묻지 않기 때문에 공정거래법상의 사업자와 노동법상의 근로자가 중첩되는 경우가 발생할 수도 있다.

(1) 공정거래법과 근로기준법의 경합

개별 거래에 개입하는 방식의 규제(경제법에서의 공정거래법, 노동법에서의 근로기준법 등 개별법)의 국면에서는 경제법과 노동법이 힘의 작용방식에서 유사성이 있다. 근로기준법과 같은 노동보호법은 사용자에 대한 협상력에 있어서 열위에 있는 노동자에게 최저 노동 조건을 강제적으로 정하고 노동자를 보호하는 법체계를 가지고 있다. 한편, 공정거래법, 하도급법 등은 거래상 지위의 남용을 금지하는 규정이 있다. 이러한 거래상 지위의 남용금지 규정은 열위에 있는 계약 당사자의 보호 역할도 하고 있기 때문에 기능적으로는 노동보호법과 모순·대립하는 규제가 아니라 오히려 동일한 방향의 규제라고 할 수 있을 것이다. 따라서 공정거래위원회가 ‘특수형태 근로 종사자에 대한 거래상 지위 남용 행위 심사 지침’을 제정하여 특수형태근로종사자를 상대로 한 사업자의 불공정거래행위를 규제하는 것과 특수형태근로종사자에 대한 노동법적 보호가 모순되거나 상충하는 것은 아니다. 물론, 양자가 교착하는 경우 노동법적 보호가 우선되어야 할 것인바,

위 특고 지침도 특수형태근로종사자 보호를 위한 노동관계법의 적용이 정합하는 경우에는 후자가 전자에 우선하여 적용된다는 점을 밝히고 있다.

이러한 상황에서 근로자 개념과 사업자 개념이 교착하는 경우에 어느 규정을 적용하는 것이 더 합리적이고 그 규제 목적을 보다 실효적으로 달성할 수 있는지 등을 고려하여 쌍방의 법규정을 어떻게 적용할 것인가를 검토해야 할 것이다. 다만, 공정거래법상의 사업자에 해당하기 위해서는 독립성, 영업성 등의 요소가 요구된다는 점을 고려할 때, 근로기준법상의 근로자가 공정거래법상의 사업자로 해석되는 경우는 거의 없을 것으로 생각된다.

(2) 공정거래법과 노동조합법의 경합

공정거래법과 노동조합법이 정합하는 경우에는 근로기준법과 달리 그 규제가 반대로 이루어지게 되어 심각한 대립의 문제가 발생할 수 있다. 개인사업자가 노조법상 근로자로 인정되면 노동조합을 결성하고 상대방(사용자)에게 단체교섭을 요구할 수 있을 것이다. 단체교섭에서 양측이 합의에 도달하면, 단체협약이 체결되고 단체협약은 노동조합법 제33조에 따라 규범적 효력이 부여되고 있어 해당 단체협약에 반하는 (근로)계약은 무효가 되며, 단체협약은 노동조합원의 근로조건을 일률적으로 규제하고 이와 다른 개별 협약은 배제될 것이다. 이와 동시에 개인사업자가 공정거래법상 사업자에 해당하게 된다면, 그들과의 협정에 의해 거래 조건을 일률적으로 규제하는 것은 일정한 거래 분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 부당한 공동행위(공정거래법 제19조)에 해당되어 공정거래법 위반이 될 여지가 있다.

이처럼 노동조합법상 근로자가 동시에 공정거래법상의 사업자라고

한다면 노동조합법의 규제와 공정거래법상의 규제는 정면으로 모순·대립한다. 다만, 노동조합법상 근로자들이 동시에 사업자에 해당한다 하더라도 부당한 공동행위는 경쟁제한성 등을 요건으로 하고 있는바, 현실적으로 근로자가 공정거래법의 규제대상이 될 가능성은 크지 않을 것이다.

3) 약관규제법에 의한 보호가능성

「약관의 규제에 관한 법률」(이하 “약관규제법”)은 사업자가 그 거래상의 지위를 남용하여 불공정한 내용의 약관을 작성하여 거래에 사용하는 것을 방지하고 불공정한 내용의 약관을 규제함으로써 건전한 거래질서를 확립하고, 이를 통하여 소비자를 보호하고 국민생활을 균형 있게 향상시키는 것을 목적으로 한다(제1조). 한편, 약관규제법에서 ‘약관’은 그 명칭이나 형태 또는 범위에 상관없이 계약의 한쪽 당사자가 여러 명의 상대방과 계약을 체결하기 위하여 일정한 형식으로 미리 마련한 계약의 내용을 말한다(제2조 제1호). 사업자가 노무제공자와 계약을 체결함에 있어서 불공정약관에 해당하는 약관을 이용하여 계약을 체결하였을 경우, 프리랜서는 약관규제법에 의한 보호를 받을 수 있다. 그러나 약관이 사용된 계약에서는 고객의 ‘형식적’ 자기 결정에도 불구하고 약관 사용자에 의한 ‘타인결정’의 위험이 상존한다. 약관 사용자가 교섭력의 우위를 활용하여 계약조항을 일방적으로 제시함을 통하여 계약내용형성의 자유를 독점하기 때문에 약관에 의한 계약에서는 고객의 실질적 자기결정을 인정하기 쉽지 않다. 특히 약관규제법은 계약의 본질적 요소에 대한 ‘사적자치’를 원칙적으로 허용하고 있어(개별합의의 우선), 약관규제법을 통한 일하는 사람의 보호는 이러한 ‘개별합의의 우선’에 따라 본질적인 한계가 있다. 나아가

현행 약관규제법 제30조 제1항은 근로기준법이 적용되는 영역에 대하여는 약관규제법을 배제하고 있는바, 이러한 점에서도 약관규제법에 의한 일하는 사람의 보호는 한계가 있다.

4. 표준계약서의 기능과 본질적 한계

‘표준계약서’란 일반적인 의미에서는 특정한 거래 분야에서 필요한 전문적인 내용을 정형화하거나, 신규 진입자들도 쉽게 사용할 수 있도록 하는 표준계약 ‘양식’으로서의 일종의 견본을 말하며, 주로 업무의 편의성을 목적으로 활용된다. 이러한 의미의 표준계약서와는 다소 다른 관점에서 사실상 연성규범의 기능을 하는 표준계약서가 있다. 우리나라는 현재 다양한 법령에서 계약의 일방 당사자의 지위가 열악하거나 영세한 사업 분야를 규율함을 목적으로 하는 표준계약서의 작성 근거를 마련하고(예컨대, 콘텐츠산업 진흥법 제25조, 아이돌봄 지원법 제14조 제1항 등), 관련 산업 종사자들에게 표준계약서의 사용을 권고하거나 다양한 인센티브를 규정하고 있다.

이러한 표준계약서가 계약당사자 중 일방의 우월적 지위 남용과 불리한 합의를 예방하는 기능을 한다는 주장이 있다. 이러한 관점에서 플랫폼 노동자에 대한 보호방안으로 표준계약서를 활용하지는 주장도 있다. 그러나 표준계약서는 공정한 거래질서의 확립을 위해 관련 업계 당사자들에게 그 사용을 권장하는 것에 불과하고, 그 사용 여부는 전적으로 당사자의 선택에 따를 수밖에 없다. 즉, 정부의 권장사항일 뿐 법적 강제력이 없는 연성규범에 불과하다. 만일 이러한 본질적인 한계를 넘어 일정한 내용을 포함한 계약체결을 강제하거나 계약서 작성 의무 등을 부과하기 위해서는 법률유보의 원칙상 별도의 입법이 필요하다. 따라서 특정 거래 분야에서 불공정한 거래 관행이나 경제

적 약자의 권익에 대한 침해가 빈번하게 발생하고, 이러한 사실이 공공복리 등 헌법적 가치에 부합하지 않을 경우에는 원칙적으로 입법을 통한 이러한 병리적 현상을 교정할 방법을 강구하는 것이 정도이다. 표준계약서의 제정이라는 정책수단으로 법률의 제·개정을 대체할 수는 없다.

5. 노동법을 통한 보호의 필요성

온라인 플랫폼의 혼성적 성격을 고려할 때, 모든 온라인 플랫폼에 대하여 획일적으로 법규를 적용하는 것은 적절하지 못할 뿐만 아니라 불가능하다. 다만, 온라인 플랫폼의 유형 중 위계적 조직의 영역에 있는 온라인 플랫폼, 즉 ‘플랫폼 매칭 기업이 작업자를 선택하고, 작업자에게 일감을 할당하고, 업무의 방식을 통제하는 방식의 온라인 플랫폼’은 전통적인 노동법의 사정거리 안에 위치하므로 이들을 기존 노동법의 적용대상으로 포괄할 필요가 있다. 한편, 현재 우리나라에서 주로 문제가 되고 있는 ‘배달의 민족’이나 최근 사업을 일부 폐지한 ‘타다’ 등은 모두 위계적 조직의 영역에 위치한 온라인 플랫폼이다. 따라서 현재 우리나라에서 주된 논란의 대상이 되고 있는 O2O 방식의 온라인 플랫폼 기업에 대한 법규제의 방향은 노동법의 공정한 적용이 되어야 할 것이다.

이와 관련하여 노동법의 적용대상에 관한 전통적인 사고는 근로자가 엄격한 의미에서 종속적인 상황에 있을 때만 노동법을 적용하는 것을 상정하고 있다. 따라서 플랫폼 노동자처럼 노동법의 적용을 받는 전통적 근로자와 민법이나 상법의 적용을 받는 사업자의 경계에 있는 듯한 의견을 갖는 노무제공형태의 확산은 기존의 법적 틀 내에서는 해결하기 어려운 문제를 야기한다. 따라서 전통적인 근로자와

타인을 위해 노무를 제공하면서도 근로자로 인정받지 못하여 노동법 및 사회보장법의 보호를 받지 못하는 노무제공자 사이의 보호의 격차를 줄이기 위한 제도개선이 필요하다. 다만, 이러한 제도개선에 앞서 ‘고용상 지위의 조작’으로 근로자를 비근로자로 오분류(誤分類)한 기업이 획득할 ‘부당한 이익’을 최소화하기 위한 노력이 선행되어야 할 것이다. 따라서 근로자성을 은폐함으로써 노동법의 규제를 회피하는 방식으로 규제차익을 추구하려는 플랫폼 기업에 대한 엄격한 법집행이 필요하다. 즉 근로자의 오분류를 유효하게 시정하기 위한 정부의 적극적 개입이 시급하다.

고용상 지위와 무관하게 인간의 존엄성을 확보하기 위한 최소한의 보호 필요성이라는 헌법상의 요청을 전제로, 노무제공으로 이익을 향유하는 상대방에 대해서는 이에 상응하는 책임을 부담하도록 하는 것이 공정하다. 타인을 위해 일하는 사람은 정도의 차이는 있겠지만 누구나 지휘·명령과 경제적 의존 아래서 일한다. 노동법의 목표는 이러한 취약성을 최소화하거나 그로부터 야기되는 부당한 결과를 방지함으로써, 일하는 사람을 보호하는 것이다. 이는 과거에도 그랬고 지금도 변하지 않았다. 따라서 고용상 지위나 계약의 형태와 무관하게 자신의 노무로 생계를 유지하는 자에 대해 공통적인 최소한의 보호를 제공할 필요가 있다.

한편, 최근에는 ‘4차 산업혁명’으로 상징되는 산업기술의 발전과 근로환경의 변화에 따라 다양한 노무제공방식 내지 업무형태의 출현을 가질 때, 준근로자 내지 유사근로자에 의한 규율(입법론적 해결)이 바람직한 것인지도 문제되고 있다. 특히, 준근로자 내지 유사근로자라는 ‘제한된 노동법의 보호를 받는 중간지대’를 설정하는 방식은 노동법의 전면적 보호를 받아야 하는 노무제공자가 이러한 중간지대에 포

쉽되어 마땅히 받아야 하는 법의 보호를 받지 못할 수 있다는 점에서 그 도입에 신중을 기하여야 할 것이다. 근로자 아니면 자영인이라는 방식의 기존의 이분법적인 구분방식을 취하는 우리나라에 독일식 유사근로자 개념을 도입하는 경우에는 불가피하게 노동법의 적용범위가 축소되어 소위 ‘특고’에 해당하는 자들에게는 노동법의 극히 일부 내용만이 적용될 가능성이 크다(조경배, 2005: 188). 따라서 별도의 규범적 보호대상 범주를 창설하는 방안은 보호의 강화라는 취지와 반대로 보호의 약화 내지 파편화를 초래할 우려가 있는 점을 고려하면 타당한 접근방식이라고 할 수 없다. 플랫폼 노동자는 당연히 근로자가 아니라고 전제하고, 이들만을 대상으로 별도의 특별법을 입법하는 것은 플랫폼 노동자가 누려야 할 노동법상 보호로부터 이들을 배제할 위험이 있기 때문이다.

그러므로 범주적 접근방식보다는 포괄적 접근방식이 보다 적합하다. 즉 노무를 제공하여 생계를 유지하는 사람이라면 계약의 유형과 일하는 방식에 관계없이 노무를 제공하는 조건에 관한 최소한의 보호를 받도록 할 필요가 있다. 자신의 노무를 제공하는 조건과 방식에 관하여 보호의 기층이 되는 틀을 규범적으로 제공하고, 그 위에서 노무제공이 이루어지도록 한다면 ‘노동에 대한 보편적인 보장’(universal labour guarantee)이 이루어질 수 있다(ILO, 2019: 38). 즉 노무제공계약의 유형이나 성질에 관계없이 노무를 제공하는 모든 사람에 대해 보편적 보장을 확보할 수 있다.

이러한 관점을 전제로 하여 기술진보와 관계없이 개인이 제공하는 노무는 사회와 경제 시스템 전체를 지탱하는 생산의 중요한 구성요소임과 동시에 개인과 가족의 생계를 유지하기 위한 수단이자 경제수요를 뒷받침하는 빈곤의 예방을 행하는 기능을 가지고 있다는 점을 고

려하여, 노무공급에 수반한 리스크를 사회적으로 공정하게 배분하고(노무공급과 수요 사이의 사회적 리스크의 공정한 배분), 개인의 노동 시장에 대한 접근과 능력개발 기회를 평등하게 부여하는 것(노무공급 기회와 잠재능력 개발의 기회 균등)을 지향하는 법체계를 모색할 필요가 있다.

Ⅲ. 기존 노동법을 통한 플랫폼 노동자의 보호가능성

1. 노동법의 인적 적용대상

기존의 노동법을 통하여 플랫폼 노동자를 보호하기 위해서는 우선 이들이 노동법의 인적 적용대상, 즉 ‘근로자’에 해당한다고 인정되어야 한다. 그런데, 실정 노동관계법률들은 각각의 법률의 목적에 따라 그 인적 적용대상, 즉 ‘근로자’의 범위를 상이하게 규정하고 있는바, 아래에서는 실무상 가장 문제가 되는 근로기준법상 근로자와 노동조합 및 노동관계조정법(이하 “노동조합법”이라고 함)상 근로자의 판단 기준을 검토한다.

1) 근로기준법상 근로자성

1953년 5월 10일 법률 제286호 제정되어 같은 해 8. 9. 시행된 제정 근로기준법 제15조는 “본법에서 근로자라 함은 직업의 종류를 불문하고 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 근로를 제공한 자를 말한다.”고 규정하였는바, 근로자의 정의에 관한 위 규정의 내용은 현재에 이르기까지 유지되고 있다. 한편, 법원은 1953년 제정 근로기준법의 시행 이후 상당기간 동안 일정한 기준의 제시 없이 근로기준법상 근로

자 해당 여부를 각각의 사안별로 판단하여 오다가, 대법원 1994. 12. 9. 선고 94다22859 판결에서 최초로 근로기준법상 근로자성의 판단에 대한 판단기준을 구체적으로 제시하였다. 이후 대법원은 2006. 12. 7. 선고 2004다29736 판결에서 이전의 판례법리에 비하여 다소 완화된 판단기준을 제시하여 근로자성을 판단하였고, 위 판결을 효시로 그 이후에도 동일한 취지의 판결이 반복되었다.¹⁾ 따라서 위 판결에서 제시된 다소 완화된 근로자성 판단기준은 현재 표준적인 판례법리로 안착하였다. 이러한 변화된 판례법리는 ① 지휘·감독의 존부에 관한 판단과 관련하여 종전의 ‘구체적·개별적 지휘·감독’을 ‘상당한 지휘·감독’으로 완화하여, 업무수행자체에 대한 지휘·감독뿐만 아니라 업무의 내용이나 종류 및 업무수행의 상대방에 대한 지정, 무 완성에 대한 검사 및 수정·보완지시와 같은 간접적·포괄적 지휘도 사용종속관계의 징표로 포섭될 수 있는 길을 열어놓았다는 점, ② “독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지”, “노무제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지” 등의 새로운 징표를 제시하여 지휘·감독의 여부 등 종속성 징표뿐만 아니라 독자적 시장접근성, 이윤 창출에 관한 독자적 기회의 존부, 독자적 기술 및 자본의 보유 등 독립사업자성 징표도 함께 고려하여 근로자성을 판단해야 함을 명시하고 있다는 점, ③ “기본급이나 고정급이 정하여졌는지, 근로소득세를 원천징수하였는지, 사회보장제도에 관하여 근로자로 인정받는지 등의 사정은 사용자가 경제적으로 우월한 지위를 이용하여 임의로 정할 여지가 크기 때문에, 그러한 점들이 인정되지 않는다는 것만

1) 대법원 2007. 1. 25. 선고 2005두8436 판결(종합반 입학원 강사 사건), 대법원 2007. 3. 29. 선고 2005두13018, 13025 판결(대학교 시간강사 사건), 대법원 2007. 9. 6. 선고 2007다37165 판결(지입제 학원버스 운전기사 사건), 대법원 2008. 5. 15. 선고 2008두1566 판결(채권추심원 사건) 등.

으로 근로자성을 쉽게 부정하여서는 안 된다”고 판시하여 보수의 체계, 세법 내지 사회보장법의 적용여부 등은 근로자성 판단에 있어 결정적 징표가 될 수 없음을 명시한 점에서 종래의 판례법리와 차이가 있다(박재우, 2009: 21-22).

이러한 현재의 표준적 판례법리는 대체로 근로자보호의 관점이 많이 부각되고 과거에 비해 노동법원리에 보다 충실하게 접근하고 있다는 점에서 의미가 있다(이철수, 2014: 247). 다만, 이러한 판례법리는 “종속적인 관계가 있는지 여부는 …… 경제적·사회적 여러 조건을 종합하여 판단하여야 한다.”라고 판시하여 종속적인 관계에 대한 판단 방법을 제시하고 있기는 하나, 정작 “종속적인 관계”가 무엇인지에 관해서는 판단을 생략하고 있다는 점에서는 종래의 판례보다 진전된 바가 없다. 다만, 근로자성의 판단기준으로 ① 업무 내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무(인사)규정 등의 적용을 받으며 업무 수행 과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지와 ② 사용자가 근무시간과 근무장소를 지정하고 근로자가 이에 구속을 받는가를 순서상으로 제일 먼저 열거하고 있다는 점에 비추어 이러한 사정에 의하여 추단할 수 있는 ‘인적 종속성’을 ‘종속적인 관계’의 징표로 우선적으로 고려하고 있는 것으로 생각된다.

인적 종속이란, 근로자가 현실의 근로관계에 들어가서 근로를 수행하는데 있어 나타나는 종속관계이고, 사용자의 지휘명령 하에 근로해야 할 지위, 현실의 근로과정에 있어서 사용자의 직접적인 지시결정에 복종하지 않으면 안 될 지위를 가리키는 것이다(김려수, 1967: 117). 이러한 인적 종속의 요체는 노무공급자가 노무수령자로부터 지휘·명령을 받았다는 구체적·개별적 ‘사실’에 있는 것이 아니라, 노무공급자가 노무수령자의 지휘·명령에 복종해야 하는 법적 지위에 있다는

규범적 평가에 있다고 생각한다. 근로계약을 구별 짓는 가장 기본적인 일차적인 징표는 사용자의 ‘노무지시권’이라고 할 것이기 때문이다(이영희, 1988: 150). 근로자의 종속노동의 의무는 독자적으로 존재하는 것이 아니라 개념필요적으로 사용자의 노무지시권에 의존하는 것이다. 청구권에는 반드시 상대방의 의무가 대응한다는 명제를 ‘권리-의무의 대응관계’ 명제라고 한다(김도균, 2008: 7). 이와 같이 인적 종속성의 요체를 사용자의 노무지시권 및 이에 대응하는 근로자의 복종의무로 이해할 경우, 사용자의 노무지시권 및 근로자의 복종의무를 발생시키는 당사자 간의 합의야 말로 인적 종속성을 추단케 하는 강력한 근거가 될 것이다. 이러한 이해에 따르면, 표준적인 판례법리 중 “근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부는 계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지보다 그 실질에 있어 …… 판단”하라는 판시는 계약의 형식을 무시하라는 취지가 아니라 사용자의 노무지시권 및 근로자의 복종의무에 관한 계약상 근거가 없는 경우에도 업무 내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무(인사)규정 등의 적용을 받으며 업무수행 과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는 등의 ‘사실’을 종합 평가하여 사용자의 노무지시권 및 근로자의 복종의무가 존재함을 추단할 수 있으면 종속관계를 인정하여야 한다는 취지로 새기는 것이 옳다(정인섭, 2000: 32).

2) 노동조합법상 근로자성

2018년 재능교육사건 판결²⁾을 계기로 노동조합법상 근로자성의 판단에 관한 대법원의 태도에 중대한 변화가 생겼다. 대법원은 2005년 학습지교사가 노동조합법상의 근로자에 해당하지 않는다고 판단하였

2) 대법원 2018. 6. 15. 선고 2014두12598, 12604 판결

으나,³⁾ 2018년 재능교육사건 판결에서는 노동조합법의 적용을 받는 근로자로 인정하였다. 위 재능교육사건 이후 대법원은 이 사건에서 확립한 법리에 입각하여 방송연기자,⁴⁾ 철도매점 운영자,⁵⁾ 자동차판매 대리점 카마스티(자동차 판매용역계약 체결 판매원)⁶⁾ 등이 노동조합법상 근로자에 해당한다고 판단하였다.

2018년 판례는 노동조합법상 근로자 개념을 ‘유형적 접근방법’에 의 해 판단하고 있는바, 유형적 접근방법은 개념이 추상적이고 일반적이며 그 개념 속에 포함된 현상들을 포섭하기에 충분한 체계를 갖추지 못한 경우에 사용되는 방법이다. 유형적 개념 형성은 개념이 추상적 이고 일반적이며 그 개념 속에 포함된 현상들을 포섭하기에 충분한 체계를 갖추지 못한 경우에 사용되는 방법이다. 유형적 개념은 그 개념표지의 수가 정해져 있지 않으며, 개념표지 중의 일부는 포기가 가능하고, 개개의 개념표지들 상호 간의 관계가 확정적이지 않다는 특징을 갖는다(유성재, 2004: 47). 예컨대, 유형적 개념에서는 ‘유형 A’에서 구성표지들이 a, b, c, d, e, f가 있고 ‘유형 A’에로의 편속(編屬)을 검토할 대상인 ‘사안 B’에서는 c, d, e, f, g, h, i가 존재하고, ‘사안 C’에서는 a, b, k, l, m이 존재한다고 가정해 보자. 이 경우 구성표지 a, b가 ‘유형 A’를 구성하는 본질적 요소에 해당한다면, 공통된 표지가 4개인 ‘사안 B’보다 공통된 표지가 2개로 적지만 본질적 구성표지인 a와 b의 존재가 인정되는 ‘사안 C’가 ‘유형 A’에 편속될 수도 있다(최봉경, 2009: 160).

2018년 판결에서 노동조합법상 근로자 개념의 판단기준으로 7가지

3) 대법원 2005. 11. 24. 선고 2005다39136 판결.

4) 대법원 2018. 10. 12. 선고 2015두38092 판결.

5) 대법원 2019. 2. 14. 선고 2016두41361 판결.

6) 대법원 2019. 6. 13. 선고 2019두33712 판결.

판단요소 중 ‘노동3권을 보장할 필요성’을 제외한 6가지 구성표지는 소위 유형적 개념의 하위 구성표지의 성격을 갖는다. 한편, ‘노동3권을 보장할 필요성’은 법률효과(즉, 노동조합의 조직 및 단체교섭 제도의 적용)와 의미관련성을 고려한 목적론적 개념 형성과 관련이 있다. 다음으로, 유형적 개념은 각각의 하위 개념표지들 상호간의 우열관계가 확정적이지 않음은 물론 하위 개념표지 중의 일부는 포기가 가능한바, 따라서 2018년 판결이 제시한 6가지 구성표지 중 무엇이 노동조합법상 근로자 개념의 본질적 구성표지에 해당하는지 검토할 필요가 있다. 그런데 2018년 판결은 ‘경제적·조직적 종속성’을 추단계 하는 구성표지들을 ‘인적 종속성’을 추단계 하는 구성표지들보다 순서상 앞에 나열하고 있다는 점 및 ‘노동3권을 보장할 필요성’과 주로 관련이 있는 하위표지가 ‘경제적·조직적 종속성’이라는 점을 고려할 때, ‘경제적·조직적 종속성’을 추단계 하는 4개의 구성표지들(㉒ 노무제공자의 소득이 특정 사업자에게 주로 의존하고 있는지, ㉓ 노무를 제공 받는 특정 사업자가 보수를 비롯하여 노무제공자와 체결하는 계약 내용을 일방적으로 결정하는지, ㉔ 노무제공자가 특정 사업자의 사업 수행에 필수적인 노무를 제공함으로써 특정 사업자의 사업을 통해서 시장에 접근하는지, ㉕ 노무제공자와 특정 사업자의 법률관계가 상당한 정도로 지속적·전속적인지)이 본질적 구성표지에 해당하는 반면, ‘인적 종속성’을 추단계 하는 2대의 구성표지들(① 사용자와 노무제공자 사이에 어느 정도 지휘·감독관계가 존재하는지, ② 노무제공자가 특정 사업자로부터 받는 임금·급료 등 수입이 노무 제공의 대가인지)은 부수적 구성표지에 해당한다고 생각된다.

2. 플랫폼 경제에서의 노동법 회피 경향

1) ‘근로자성’ 은폐를 통한 노동법 회피

각국의 법원이 ‘누가 근로자인가’의 판단을 위해 개발한 판단기준은 매우 유사하다. 이러한 판단기준의 공통점 중 하나는 법관의 재량에 개방된 용어를 사용한다는 점이다. 오분류를 통한 노동법의 회피를 도모하는 기업들은 이 점을 잘 활용해 왔다. 이들은 근로자가 아닌자로 오분류된 근로자들이 대부분 소송을 제기하지 않는다는 점을 알기에 형사고발이나 손해배상의 위험에 겁먹지 않고 노동법을 우회하기 위하여 불확실성에 의존할 수 있다(Davidov, 2011: 191~912). 이처럼 기업들은 지난 수십 년 동안 ‘근로자’ 개념을 조작하는 방식으로 노동법을 회피해왔다.

노동시장의 구성에 관한 이분법적 가정에 근거한 노동법의 적용대상의 범주화는 경제적·사회적 발전에 따라 점점 복잡해지는 기업구조의 변화 속에서 근본적인 도전을 받아왔다. 지난 1990년대부터 발생한 고용관계의 구조적 변화는 고용관계를 규율하는 법적 구조의 근간을 흔들었다(Fudge, 2006: 296). 양면적 근로계약의 당사자라는 전통적인 근로자 개념은 인적 용역을 제공하는 사람을 독립적·자율적 계약자로 분류하고 이들을 노동법에서 배제하였다. 플랫폼 노동의 경우에는 이러한 근로자성 은닉을 통한 노동법 회피 시도가 보다 노골적으로 이루어지고 있다. 플랫폼은 노무제공자로 하여금 고객이 직접으로 접촉하도록 한다. 이를 통하여 표준화된 지휘명령은 노무제공의 자발적 동의를 외양을 갖는다. 고객의 신호(호출)에 응답하는 노무제공자의 행위는 동의로 평가되고, 이로써 종속적 임금노동은 독립노동으로 전환된다. 결국 플랫폼이 말하는 혁신은 근로자의 오분류를 통한 노동법 규범의 회피 시도로 평가될 수 있다.

2) ‘사용자성 은폐’를 통한 노동법 회피

각국의 법원과 정부가 근로자 개념의 조작을 통한 오분류에 대하여 적극적으로 대응하자 기업들은 이번에는 ‘사용자’ 개념을 조작하는 방향으로 관심을 돌렸다. 종래 주로 문제가 되었던 간접고용의 경우에는 근로자와 직접 계약을 체결하지 않은 원청기업의 사용자가 중요한 쟁점이었다면, 플랫폼의 경우에는 노무제공자에 대하여 노동법상 책임을 부담할 사용자가 누구인지 식별(identify)하는 것 자체를 어렵게 만들고 있다.

특히, 오늘날 기업구조 및 기업조직의 발전으로 인하여 복수의 기업이 공동으로 한 명의 근로자에게 작업이 언제, 어디서, 어떻게 행해지는가에 대한 통제를 행사하는 경우가 빈번하게 발생한다. 기업들은 이러한 기업구조재편과 노동집약적 공정의 외주화를 통하여 손쉽게 노동법상 책임을 회피할 수 있게 되었다. Weil의 말처럼 시간이 흐를수록 깊게 벌어지는 금이 간 바위처럼, 지난 30년 동안 일터는 균열되었다(Weil, 2014: 7). 1990년대 이후 비정형 노동의 확산으로 인하여 근로자가 매우 이질적인 집단이 된 것처럼 근로자를 고용하는 기업도 이질적인 집단으로 분화하였다. 기업조직의 수직적 분화(vertical disintegration)로 인한 기업집단의 출현을 노동법의 영역에서도 어려운 문제를 초래하였다. Teubner는 기업집단을 복수기업 네트워크(poly corporate network)라고 정의하면서 이러한 기업집단을 규율하는 법은 독립한 기업 간의 개별적 관계라는 관념과 복합조직이라는 일원적 관념 사이의 긴장으로 특징지어진다고 주장했다(Teubner, 2011). 개별 근로자가 가장 기본적인 노동법상 보호조차 받지 못하게 될 수도 있다는 점에서 그 부정적인 영향이 노동법에서 특히 심할 수 있다(Beneria, 2011).

3. 노동법 회피 시도에 대한 대응방안

1) 근로자성에 관한 입증책임의 전환

플랫폼 기업의 근로자성 및 사용자성의 조작을 통한 노동법 회피 시도에 대하여는 우선 근로자성과 관련한 쟁송에서 플랫폼 노동자의 근로자성에 대한 입증책임의 전환 또는 완화가 문제된다.

2) 사용자 개념에 기능적 접근

(1) 사용자 개념에 대한 전통적 이해방식과 그 한계

사용자의 단일성은 사용자가 항상 하나의 주체, 즉 근로계약에서의 근로자의 상대방이어야 한다고 가정한다(Prassl, 2015: 13). 그런데, 다면적 작업방식에서 노무자가 더는 노동법상 의무를 부담하는 상대방을 쉽게 식별할 수 없게 됨에 따라, ‘단일 기업 사용자’(a single-entity employer)라는 일원적 사용자 개념은 이러한 노무자들을 노동법의 적용대상에서 배제하는 중요한 원인이 되었다. 즉, 복수의 기업이 공동으로 사용자 기능을 행사하는 경우, 사용자의 일원적 개념을 고수하면 근로계약에 내재한 경쟁하는 맥락들이 상충하는 결과를 제시하게 되고, 이로 인하여 적절하지 않은 기업에 의무가 부과되거나 어떤 사용자도 식별할 수 없는 상황에서는 노동법의 적용의 완전한 파탄이 발생한다. 이와 반대로 다기능적(multi-functional) 맥락에서는 다양한 기능이나 역할의 행사를 고려하여 사용자 개념을 정의한다. 이런 의미에서 사용자가 되기 위한 특정한 ‘기능’이란 근로계약의 개방된 범위 내에서 사용자가 할 수 있거나 해야 하는 행위 중 하나인바, 근로자과정으로부터 복잡한 기업집단 구조에 이르기까지 다면적 작업방식이 나타남에 따라 이러한 기능이 점점 더 복수의 기업들에 의해 행

사 및 공유되고 있다(같은 책).

사용자의 ‘계약적 식별’에 근거한 일원적 사용자 개념을 고수할 경우, 복수의 기업들이 사용자 기능을 행사하는 사안에서 필연적으로 이러한 기능을 행사하는 기업의 일부(또는 전부)에게는 사용자 책임을 부과할 수 없게 된다. 전통적인 사용자 기능을 복수의 기업이 행사하더라도 사용자에 대한 기능적 개념의 활용하여 관련 기업에 사용자 책임을 부여할 수 있다. 따라서 급여의 지급 등 사용자성을 특징짓는 일련의 기능들을 누가 행사하는가를 통하여 사용자 또는 사용자들을 식별한다는 ‘기능적 개념’(functional concept)으로의 전환은 노동법의 적용대상에 있어서의 일관성 회복을 위한 유용한 방법이 될 수 있다(Davies & Freedland, 2006: 274).

(2) 사용자에 대한 기능적 접근

Prassl은 사용자의 기능적 개념은 기업이든 기업의 결합이든 사용자의 기능을 행사하는 자에게 책임을 부과함으로써 복잡한 기업구조로 인하여 사용자의 책임이 흐려지는 것을 방지함으로써 이러한 현상을 반전시키고, 다면적 작업방식에서의 노동법의 인적 적용범위에 관한 일관성을 회복시킬 수 있다고 주장하면서, 법적인 관점에서 사용자의 권한들과 그에 대한 법률적 통제를 아래의 다섯 가지 ‘사용자의 기능’으로 분석하였다(Prassl, 2015).

- ① 고용관계의 개시 및 종료(근로자의 선정권한에서 해고권한까지 근로자와의 관계 자체의 존재에 대한 모든 권한을 포함)
- ② 노동력 및 그 산출물의 수령(그 노동력과 그 산출물의 제공에 관하여 근로자가 사용자에게 부담하는 의무)
- ③ 작업 및 급여 제공(임금지급 등 사용자가 근로자에게 부담하는 의무)

- ④ 내부시장에서의 기업의 경영(무엇을 어떻게 해야 하는지를 포함한 모든 생산요소에 대한 통제를 통한 조정)
- ⑤ 외부시장에서의 기업의 경영(잠재적 이익을 위하여 경제활동을 수행하는 동시에 사업에서 발생할 수 있는 모든 위험을 부담)

Prassl은 사용자가 ‘다기능’이 된다는 개념의 핵심은 위에서 언급한 어떤 기능도 그 자체로는 사용자성을 표창하지 않으며, 오히려 이러한 다섯 가지 기능의 각각의 조합이 근로관계의 창출·유지 및 근로관계의 이용에 관한 필요한 한 면을 포괄하고, 따라서 이러한 기능들의 조합이 근로자를 고용하였다거나 사용자로서 행동하였다고 평가되는 법적 개념을 구성할 정도가 되면 그에 상응하는 적절한 범위에서의 노동법의 적용을 받아야 한다고 주장한다. 이러한 사용자의 기능적 개념화는 사용자의 ‘계약적 식별’을 하나의 기업에 의하거나 또는 복수의 기업들에 의한 사용자 기능의 행사에 대한 강조로 대체한다. 즉 하나 이상의 사용자 기능을 통제하는 데 책임을 지는 기업은 자신의 행동에 적용되는 규정을 준수해야 한다는 것이다.

IV. 플랫폼 노동자의 노동권 제고방안

디지털 플랫폼은 하나의 스크린 같다. 우리 사회의 노동현실은 디지털 플랫폼이라는 스크린 위에 하나의 상(像)을 그린다. 다만 기존의 노동현실은 수 세기 동안 형성된 노동법의 규율에 따라 원생적 상태에서 다소 벗어났다면, 디지털 플랫폼에 맏히는 상은 기존의 규범체계를 우회하려는 자본의 탐욕과 혁신이라는 착시에 따라 실로 원생적인 모습을 보인다는 점이다. 플랫폼 노동의 문제는 기본적으로 이러

한 원생적 상태의 상을 어떻게 규범화된 상태로 복원하는가에서 출발해야 할 것이다. 이를 위한 몇 가지 핵심적인 정책과제를 제시하면 다음과 같다.

1. 플랫폼 노동자 간 연대의 제고

노동법은 공장이나 사무실에서 공간적으로 근접하여 근무하거나 노동조합 사무실 등에서 정기적으로 회합할 수 있던 사람들을 위한 것이었다. 동일한 장소에서 근무한다는 장소적 근접성은 근로자들 사이에 유대감을 형성하도록 하고, 이는 잠재적인 지도자를 인식할 수 있게 하며, 자신들의 공동의 운명에 대해 생각하고, 공유된 불만을 ‘집단적’으로 표출할 수 있도록 하였다. 따라서 사업장은 단순한 생산의 공간이 아니라, 근로자의 연대의 마당이기도 하다. 그러나 플랫폼에서 일을 분배받아 작업하는 노동자들은 서로를 연대의 대상으로 인식하기보다는 플랫폼이 분배하는 한정된 일감을 두고 경쟁하는 경쟁자로 인식하게 된다. 이러한 인식은 계급적 연대를 근본적으로 훼손한다. 각자가 처한 상황의 다양함 때문에 공통된 이익을 인식하기 어렵게 된 플랫폼 노동자를 결합시켜 새로운 연대를 만들 수 있도록 하기 위한 정책이 필요하다.

정책적인 관점에서는 플랫폼 노동자들의 노동3권을 보장하는 것이 플랫폼 노동자의 새로운 연대를 뒷받침하는 것이 된다. 그 첫걸음은 노동조합법의 적용범위 확대를 통해 플랫폼 노동자 단체가 노동조합으로서의 권리를 행사할 수 있도록 하는 것이다. 구체적으로 플랫폼 노동자를 포함하는 특수고용 노동자의 노조를 결성할 권리 보장, 노조 설립신고 방식의 개선, 교섭창구 단일화로 인한 교섭권 위축 및 초기업적 교섭 제한 문제의 해결 등의 조치가 필요할 것이다.

2. 근로자 오분류에 대한 적극적인 개입과 교정⁷⁾

플랫폼 기업이 고용상 지위의 조작으로 플랫폼 노동자를 비근로자로 오분류하여 노동법규를 회피하려는 시도에 대응하기 위한 적극적인 정책적 대응이 필요하다. 본 연구에서 살펴본 것처럼 한국에서 확대되고 있는 플랫폼 노동자의 상당수는 근로자와 다를 바 없는 정도의 통제를 받고 있지만, 계약상 근로자가 아니라는 이유로 노동법과 사회보장법 밖에 있다. 이를 개선하기 위해서는 미국의 ABC 테스트 등을 참고하여 근로자성의 입증책임을 사용자에게로 전환하고 근로자에 대한 표지를 변화하는 노동환경에 맞게 개선하는 입법을 고려할 필요가 있다. 또한 한국의 특수한 상황인 중개업체를 통한 비공식 고용문제의 해결을 위한 정부의 적극적 역할도 필요하다.

ABC 테스트는 모든 노무제공자(all workers)에 대해 우선 근로자라고 추정하고, (A) 노동자는 업무 수행과 관련하여 계약상이나 실제로 기업의 통제와 지시(control and direction)를 받지 않는다, (B) 노동자는 기업의 통상적인 사업 범위(usual course of business) 외의 업무를 수행한다, (C) 노동자는 관례적으로 기업과 독립적으로 설립된 직종, 직업 또는 사업에 종사한다라는 A, B, C의 세 가지 요건을 모두 충족할 때에만 진정한 독립계약자로 보는 방식을 말한다. 캘리포니아주 대법원의 다이나맥스 판결을 계기로 ABC 테스트가 국내에서도 많은 관심을 끌고 있는바, 다이나맥스 판결⁸⁾의 사건의 개요는 다음과 같다.

7) 이 부분 중 ABC 테스트에 관한 내용은 남재욱·김봄이·크리스티나 히슬(2020), 『플랫폼 노동자의 사회적 권리 보장 연구』의 내용을 주로 참고하여 작성하였다.

8) *Dynamex Operations W., Inc. v. Superior Court of L. A. Cnty.*, 4 Cal. 5th 903, 232 Cal. Rptr. 3d 1, 416 P.3d 1 (Cal. 2018).

전국 규모의 물류배송업체인 다이나맥스(Dynamex)는 과거에는 배달기사들을 회사의 근로자로 직접 고용했으나, 2004년부터 정책을 변경하여 기사들과 독립계약자로 계약하기 시작했다. 원고들은 2004년 이후 계약을 체결하고 일했던 배달기사들로서 2004년 이전에 근로자로 채용되었던 사람들과 동일한 업무를 동일한 방법으로 수행했음에도 회사가 자신들을 독립계약자로 오분류했으며, 캘리포니아주 산업복지위원회(Industrial Welfare Commission)의 임금명령(wage order No.9)⁹⁾과 캘리포니아 노동법전(California Labor Code)을 위반했다는 취지로 소를 제기하였다. 피고 회사가 초과근로수당과 임금 명세서, 그밖에 배달에 필요한 비용을 지급하지 않았다는 것이다.

해당 임금명령은 고용을 “일하는 것에 관여하거나, 감수(용인) 또는 허용하는 것(suffer or permit to work)”으로 정의하며, 근로자는 “사용자에게 고용된 사람”, 사용자는 “직접 또는 간접적으로, 중개인 및 기타 어떠한 타인을 통해서인지 여부를 불문하고 누군가에게 임금, 근로시간 및 기타 근로조건에 대한 통제를 행사하는 자”라고 규정하고 있다. 이 사건에서는 피고 회사가 임금명령에서 정의하는 고용을 한 사용자인지, 원고들이 피고가 고용한 근로자인지 여부를 판단하려면 어느 법리를 적용해야 하는지가 주로 쟁점이 되었다.

다이나맥스 사건에서 원고들은 ‘일하는 것을 감수(용인) 또는 허용’한 경우도 임금명령상 고용에 해당한다고 마티네즈 판결이 제시한 법리를 근로자와 독립계약자를 구분하는 판단에도 사용할 수 있다고 주장했지만, 피고 회사는 마티네즈 판결은 공동사용자에 해당하는지 여

9) 캘리포니아주 산업복지위원회(IWC)는 직종별 특성과 소득수준 등을 고려하여 직종별로 적용되는 임금명령(wage order)을 발표한다. 배달기사는 운송업으로 분류되기 때문에 임금명령 제9호(wage order no. 9)가 적용된다. 사용자는 캘리포니아 노동법전 및 임금명령을 준수해야 한다.

부를 판단할 때에만 적용할 수 있으므로 근로자성 판단 여부에 대해서는 보렐로 판결대로 관습법상의 고용관계 판단 기준(구체적 통제)만 적용해야 한다고 주장했다. 대법원은 임금법령의 연혁과 근로자의 사회적 보호라는 입법 목적을 근거로 원고의 주장을 지지했다. 즉 근로자와 독립계약자를 구분하는 판단에서도 ‘일하는 것을 감수(용인) 또는 허용’한 경우 역시 고용한 것으로 보았다.

연방법인 Fair Labor Standards Act(이하 “FLSA”)도 “일하는 것을 감수(용인) 또는 허용”을 포함하여 커먼로 고용관계보다 고용을 넓게 해석하는데, 다만 그 범위를 제한하기 위해 경제적 실질 기준을 사용한다. 그러나, 캘리포니아주 대법원은 FLSA보다 캘리포니아주 임금명령이 앞서 도입되었다는 연혁적 측면과 캘리포니아주의 근로자들을 연방법보다 더 넓게 보호하겠다는 입법 목적을 고려하면 캘리포니아주 임금명령을 해석할 때 경제적 실질 기준을 굳이 따를 필요가 없다고 판결했다. 대신 노무제공자가 근로자가 아니라 독립계약자라고 주장하려면 기업은 다음 세 가지 요건(ABC)을 모두 증명해야 하고, 그렇지 못할 경우 근로자로 추정하도록 하는 ABC 기준을 채택했다.

- (A) 노동자는 업무 수행과 관련하여 계약상이나 실제로 기업의 통제와 지시(control and direction)를 받지 않는다,
- (B) 노동자는 기업의 통상적인 사업 범위(usual course of business) 외의 업무를 수행한다,
- (C) 노동자는 관례적으로 기업과 독립적으로 설립된 직종, 직업 또는 사업에 종사한다

사용자가 ABC 요건 중 하나라도 증명하지 못한다면 해당 노무제공자를 임금명령의 목적에 따른 근로자로 분류할 수 있기 때문에 법

원은 순서와 관계 없이 ABC 요건 중 어느 것이든 먼저 선택해서 적용할 수 있다. 통상적으로 해당 기업이 노무제공자에 대한 통제를 행사하는지 여부에 관한 A요건보다는 B, C요건을 검증하는 것이 더 명확하고 쉬운 경우가 많으므로 법원은 근로자성 판단에서 B나 C요건부터 적용해도 된다. 만일 사용자가 세 가지 요건을 모두 증명하지 못하면 그 노무제공자가 “일하는 것을 감수(용인) 또는 허용”한 것이므로 고용관계가 성립하고, 그 노무제공자는 임금명령상의 근로자가 된다.

이러한 ABC 테스트가 가진 의미는 근로자성 판단에 관한 실질적인 쟁점이 ‘종속성이 얼마나 강한가’에 있는 것이 아니라, ‘종속성을 판단하는데 필요한 자료의 제출에 대한 책임을 누가 부담하는가’라는 점을 밝힌 것이다.

입증책임의 분배 문제는 어찌 보면 무엇을 원칙으로 보고, 무엇을 예외로 볼 것인가의 문제이다. 일하는 사람에게 자신이 근로자임을 입증하라고 요구하는 것은 일하는 사람의 규범적 기본값이 근로자가 아니라는 가정을 전제로 한 것이다. 이는 근로기준법은 민법의 특별법이므로 근로기준법의 적용을 주장하는 당사자가 근로기준법이 적용되기 위한 요건, 즉 자신이 근로자에 해당한다는 점을 입증하라는 인식에 근거한다. ABC 테스트의 의미는 이러한 가정을 전복한 것이다. 일하는 사람은 기본적으로 근로자로 추정되고, 이러한 추정에 반대하는 당사자가 그 추정을 복멸하기 위한 입증자료를 제출하라는 방식이다.

자본주의의 여명기에는 근로자와 비근로자가 명확하게 분기되지 않았을 것이다. 공장에 출근하는 사람 중에는 자신이 사용할 도구를 가져온 사람도 있을 것이고, 맨몸으로 온 사람도 있었을 것이다. 이러한 시대적 배경을 생각하면 자본주의적 생산방식이 일반화, 보편화되

기 전의 단계에서는 ‘일하는 사람의 규범적 기본값이 근로자가 아니라는 가정’이 타당했을 수 있다. 그러나 대부분의 생산활동이 기업에 의해 수행되고 있는 오늘날의 상황에서 이러한 가정을 그대로 고수하는 것은 시대착오적이다. 규범적인 기본값 자체를 수정할 필요가 있다. 즉, 일하는 사람의 규범적 기본값을 ‘근로자’라고 추정하고, 이러한 추정을 깨뜨리고 싶은 당사자에게 반증의 입증책임을 부담하게 하는 것이 자본주의적 생산방식이 일상화된 지금의 사회경제적 상황에 부합한다.

3. 사용자 개념의 확장

네트워크 사업구조에 참가한 복수의 기업들 사이의 책임의 연대 책임 긍정할 필요가 있다. Davidov의 주장처럼, 공동사용자(joint employers)라는 방식은 복수의 기업들이 연대(jointly)하여, 또한 동시에 개별적으로 사용자 책임을 부담하는 방식이다. 이는 네트워크 사업구조의 참여기업 상호 간에 다른 당사자에게 사용자 책임이 있다는 주장을 허용하지 않는다는 점에서 의미가 있다. 또한 연대책임을 통하여 근로자의 보호에 충실할 수 있다는 장점이 있다. 하나의 기업을 사용자로 특정하는 것이 어려운 경우, 사용자 기능을 행사한 기업 모두를 사용자를 인식하고 그들에게 연대하여 책임을 부과하면 될 것이다. 이러한 기업들 상호 간에는 그들이 부담한 비용을 사후에 상호 구상하는 방법으로 정산하면 될 것이다.

플랫폼 노동은 기술발달에 힘입은 기업의 고용전략 변화로 인해 발생한 ‘보호받지 못하는 종속적 노동’이다. 비록 계약상으로 근로자가 아니라고 하지만, 실제로는 이들로부터 노무를 수취하는 기업이 있으며 그러한 기업이 종전의 ‘전형적인’ 사용자는 아니라 할지라도 일정

한 사용자로서의 책임을 부과하는 것은 본 연구가 다루고 있는 기업-노동-사회 간 계약의 재설정의 핵심적인 부분이다.

사용자가 누군지 모호하다고 하여 근로자를 근로자 아닌 자로 노동법의 보호범위에서 배제해서는 안 된다.

4. 포괄적 노동법제 지향

노동법은 종래 다양한 기준으로 일하는 사람을 분절하고, 노동법의 보호에서 일부를 배제해 왔다. 그러나 향후의 노동법은 모든 일하는 사람을 하나로 통합하고 포괄하는 방향으로 전개되어야 할 것이다. 이를 위해서는 모든 일하는 사람을 보호대상으로 하는 기본법 내지 일반법으로서의 ‘일하는 사람의 보호를 위한 법률’의 입법을 고려할 필요가 있다. 이러한 방식은 전통적인 근로자와 자영인의 이분법에 유사근로자 등의 제3범주를 새로이 추가하자는 것이 아니라, 임노동자를 포함한 모든 ‘일하는 사람’을 하나로 포괄하기 위한 기초공사의 일반법의 제정을 말한다. 이러한 일반법의 제정과 관련하여, 동법률의 입법으로 새로운 의무를 부담하게 되는 ‘경영계’는 물론 동법률의 보호수준이 낮아 일하는 사람에 대한 충분한 보호가 되지 못한다는 ‘노동계’까지 동법률의 입법에 반대할 가능성이 높다. 따라서, 노사 모두로부터 환영받지 못하는 법률의 입법이 정말 필요한 것인가라는 지점부터 논의를 정리할 필요가 있다.

동법률의 입법으로 주로 보호하고자 하는 사람들은 기존의 노동법의 보호범위 외부에 있는 종속적 자영업자(소위 ‘특고’ 포함)들이다. 기존의 특고 논의를 되돌아보면, 노동계에서는 이러한 입법이 소위 ‘희색지대’에 있는 일하는 사람을 비근로자로 범주화할 위험이 있다고 우려하거나, 또는 그러한 목적으로 입법을 시도하는 것이라고 비판할

소지가 있다. 경영계의 입장에서는 동 법률의 입법은 1인 자영업과 거래하는 상대방 사업자를 사용자로 취급하여 노동법상 의무를 부담토록 하는 것은 ‘계약자유에 반하는 것’이라고 비판할 소지가 있다. 하지만, 일하는 방식의 다양화로 인하여 기존의 노동법의 프레임으로 포섭하기 어려운 다양한 형태의 일하는 사람이 존재한다는 점 및 이들에게 기존의 노동법상 보호가 제공되지 않음으로 인하여 이들을 사용하는 것이 기업으로서는 전통적인 근로자의 사용보다 경제적이기에 이들의 사용이 더욱 확대될 가능성이 있다는 점을 부정하기는 어렵다.

지금까지 노동조건의 측면에서 국가의 보호 밖에 있던 일하는 사람을 적용대상으로 하는 보호법률을 제정하는 것은 모든 일하는 사람에 대한 보편적인 노동법제의 실현을 위한 긴 여정의 출발점으로 기능할 수 있을 것이다. 동 법률의 적용범위가 경제적 종속성과 어느 정도의 전속성이 긍정되는 노동조합법상 근로자(소위 ‘특고’ 포함)를 넘어 (i) 경제적 종속성은 인정되지만 여러 사업자와 거래하는(전속성은 강하지 않은) 종속적 자영업인이나 (ii) 심지어 경제적 종속성도 열은 수준인 1인 자영업자까지 포괄하게 된다면 동 법률은 명실상부하게 ‘모든’ 일하는 사람의 보호에 관한 법률이 될 수 있을 것이다. 다만, 이처럼 보호의 대상을 넓게 상정할 경우, 동 법률이 이들에게 부여하는 보호의 수준은 적용대상의 확대에 반비례하여 낮아질 수밖에 없고, 이러한 상황은 다시 동 법률의 입법에 대한 노동계의 반대의 이유가 될 것이다. 그러나 동 법률에 의한 보호의 수준이 낮더라도, 동 법률을 통하여 모든 일하는 사람을 노동법이라는 보호의 범주로 포섭하고 공식화시키는 것은 향후 보편적 노동법제의 구축을 위해서도 필요하다고 생각한다.

사용자를 수범자로 하여 이들에게만 의무를 부과하는 전통적인 방식으로 법률의 내용을 구성할 경우, 다양한 일하는 사람에 대하여 동

법상 의무를 부담하는 사용자를 누구로 볼 것인가라는 문제에 봉착하게 될 것이다. 따라서, 사용자에게 의무를 부과하는 체계가 아니라 ‘일하는 사람’에게 권리를 부여하는 체계를 모색해야 할 것이다. 동 법률의 입법에 반대하는 경영계의 입장에 적절하게 대응하기 위해서는 일하는 사람에게 보장되는 권리는 헌법상 기본권 조항으로부터 직접 도출될 수 있도록 구성할 필요가 있다고 생각한다. 구체적으로 일하는 사람 기본법은 노무제공자에게 다음과 같은 일반적 권리를 보장함을 내용으로 하여야 할 것이다.

- ① 불합리한 차별을 받지 않을 권리: 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이 등을 이유로 직접적 또는 간접적으로 차별받지 않을 권리
- ② 사생활과 개인정보를 보호받을 권리
- ③ 인간으로서의 존엄성에 대해 적절한 배려를 받을 권리
- ④ 개인적 또는 사회적 조건에 기한 괴롭힘이나 성희롱으로부터 적절한 보호를 받을 권리
- ⑤ 노무제공과 관련하여 보건과 안전에 대해 노무제공 상대방으로부터 적절한 보호를 받을 권리
- ⑥ 보수, 노무제공 시간, 장소 등 노무제공의 사회·경제적 조건에 대해 노무제공 상대방으로부터 적절한 정보를 제공받을 권리
- ⑦ 임신·출산 등 모성보호와 관련하여 노무제공 상대방으로부터 적절한 배려를 받을 권리
- ⑧ 가족 중 돌봄을 필요로 하는 자가 있는 경우 노무제공 상대방으로부터 적절한 배려를 받을 권리
- ⑨ 노무제공과 가정생활의 균형을 도모할 수 있도록 노무제공 상대방으로부터 합리적인 배려를 받을 권리
- ⑩ 인간의 존엄성을 확보할 수 있는 공정한 보수를 받을 권리
- ⑪ 관련되는 사회보장을 받을 권리

V. 결 론

타인을 위해 일하는 사람들은 누구나 어느 정도 민주성의 결핍(인적 종속)과 경제적 의존성으로 특징지어지는 관계 속에서 일한다. 이는 과거에도 그래왔으며 변하지 않았다. 노동법의 목표는 이러한 취약성을 최소화하거나 그러한 취약성에서 초래되는 원치 않는 결과를 방지함으로써, 이러한 사람들에게 보호를 제공하는 것이다.

우리는 최근 고용관행의 큰 변화를 겪고 있다. 이 새로운 현실은 노동법을 그들의 목적과 다시 일치시키기 위한 법원과 입법자의 노력을 요구한다(Davidov, 2011). 한편, 플랫폼 노동자를 포함한 비전형 노동자라고 하여 민주성의 결핍과 경제적 의존이 덜하지는 않다. 경제적 의존성은 표준적 고용관계에서 일하는 사람들에 비해 비전형 노동자들이 오히려 더 클 수 있다. 전형적 근로자던 비전형 노동자던 모두 주업에 의존해 생활을 영위하며, 그 주업을 잃게 될 경우 안정적 생활의 영위가 불가능하다. 따라서 비전형 노동자도 그 상대방과의 관계에서 경제적 종속(economic dependency)하에 노무를 제공한다는 점에서 전형적 노동자와 본질은 같다. 인적 종속이(근로기준법상) 근로자성을 근거 짓는다는 전통적 인식을 도그마 삼아 비전형 노동자를 근로기준법의 적용대상에서 배제하는 방식으로는 노동법이 당초 추구했던 목적과 현실의 괴리를 극복하기 어렵다.

사실 ‘종속성’이라는 것은 ‘있다’와 ‘없다’라는 일도양단의 판단의 대상이 될 수 있는 개념이 아니다. 타인을 위해 일하는 사람들은 누구나 어느 정도의 종속성 아래서 노무를 제공한다. 종속성의 정도라는 넓은 스펙트럼의 한 지점에 선을 긋고 그 선 위에 부분은 근로자, 아래는 비근로자라고 결정하는 것이 근로자성의 판단이다. 근로자성을 판단

하는 선을 스펙트럼의 어느 부분에 그을 것인가는 사람마다 다를 수 밖에 없다.

이러한 선 긋기와 관련해서는 크게 두 가지 방향에서 법적 쟁점은 발생한다. 하나는 주로 법원에 의하여 그어진 선(이를 ‘판례법리’라고 하자)을 두고 특정한 범주의 노동자가 그 선을 넘었는지를 판단하는 문제이다. 이 영역에서 발생하는 문제가 소위 ‘오분류’의 문제이다. 타다 드라이버를 두고 벌어지고 있는 근로자성의 문제가 이에 해당할 것이다. 다른 하나의 문제는 선을 새로 긋는 문제이다. 기존에 그어진 선이 사회경제적 환경의 변화로 타당성을 잃은 경우 선의 위치는 마땅히 수정되어야 한다. 2018년 재능교육 판결이 이러한 선 긋기의 수정이다.

인적 종속은 하늘이 내려준 천리(天理)가 아니다. 노동법의 적용대상은 불변의 원칙이 아니라 사회경제적 상황에 따라 수정할 수 있는, 나아가 수정되어야만 하는 기준이다. 최근 비약적으로 발전한 과학기술은 사용자들이 노동자의 노동과정을 통제하지 않으면서도, 그 노동의 결과를 평가하고 그에 따른 보상을 정하는 방식으로 노동과정을 직접 통제하는 것과 동일한 효과를 얻을 수 있게 하였다. 이를 통하여 전통적인 인적 종속(control)의 기준으로 보면 근로자로 보기 어려운 노동자가 양산되고 있다. 과거의 기준으로 이들을 노동법의 보호범위에서 배제한다면 노동법은 앞으로 더욱 희소해질 ‘표준적 고용관계’를 획득한 신분자들만 보호하는 특별법으로 격상하게 될 것이고, 이러한 신분을 획득하지 못한 다수의 노동자는 다시 규범적 보호가 벗겨진 원생(原生)의 상태로 돌아가게 될 것이다. 만일 멀지 않은 장래에 자본주의 시장경제체제가 붕괴한다면, 이러한 원생의 상태를 규범의 상태로 회복하지 못한 지점이 그러한 균열의 시작점이 될 것이다.

참고문헌

- 권영준. 2011. “계약법의 사상적 기초와 그 시사점”. 『저스티스』, 124, 169-203.
- 김도균. 2008. 『권리의 문법-도덕적 권리·인권·법적 권리』. 박영사.
- 김려수. 1967. 『신노동법(개정증보판)』. 문화각.
- 김철식·김영선·윤애림·박주영·박찬임·홍석만·신순영. 2019. 『플랫폼노동 종사자 인권상황 실태조사』. 국가인권위원회.
- 남재욱·김봄이·크리스티나 히슬. 2020. 『플랫폼 노동자의 사회적 권리 보장 연구』. 한국직업능력개발원.
- 박은정. 2019. “플랫폼과 가사노동자: 노동법적 보호를 중심으로”. 『이화젠더법학』, 11(2), 245-285.
- 박재우. 2009. “근로자성의 판단 기준에 관한 고찰”. 『노동법 실무연구』, 118(6), 21-22.
- 유성재. 2004. “목적론적(目的論的) 개념형성 방법에 의한 근로자성(勤勞者性) 판단”. 『법조』, 53(2), 43-71.
- 이영희. 1988. 『근로계약론-법적 성격과 제약구조-』. 인하대학교 출판부.
- 이철수. 2014. “IMF 구제금융 이후의 한국의 노동법제 발전”. 『서울대학교 법학』, 55(1), 205-252.
- 정인섭. 2000. “근로자 개념의 판단기준: 판례법리를 중심으로”. 『노동법의 쟁점과 과제: 김유성 교수 화갑기념 논문집』, 31-68.
- 조경배. 2005. “독립노동(특수형태근로)의 법적규율에 관한 연구”. 『노동법 연구』, (19), 151-198.
- 최봉경. 2009. “민법에서의 유추와 해석-판례를 거울삼아-”. 『법철학연구』, 12(2), 125-164.
- Beneria, L. 2011. *Shifting the risk: New employment patterns, informalization, and women's work*. International Journal of Politics, Culture, and Society, 15(1), 27-53.
- Coase, R. H. 1937. *The nature of the firm*. Economica, 4(16), 386-405.
- Davidov, G. 2011. *Re-matching labour laws with their purpose*. The Idea of Labour Law, 179-189.
- Davies, P. & Freedland, M. 2006. *The complexities of the employing enterprise*. Boundaries and Frontiers of Labour Law, 273, 276.

- Eurofound. 2019. *Platform work: Maximising the potential while safeguarding standards?*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Forde C, Stuart M, Joyce S. 2017. The social protection of workers in the platform economy. Rep. PE 614.184. Euro. Parliam., Brussels.
- Fudge, J. 2006. The legal boundaries of the employer, precarious workers, and labour protection. Precarious Workers, and Labour Protection. in (eds) Davidov, G. and Langille, B. *Boundaries and Frontiers of Labour Law Goals and Means in the Regulation of Work*, Hart Publishing, Portland, United States.
- ILO. 2019. *Work for a brighter future - Global Commission on the Future of Work*. International Labour Office - Geneva: ILO.
- Prassl, J. 2015. *The Concept of the Employer*. Oxford.
- Teubner, G. 2011. *Networks as connected contracts: edited with an introduction by Hugh Collins*. Bloomsbury Publishing.
- Weil, D. 2014. *The Fissured Workplace: Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It*. Cambridge, MA, Harvard University Press.

[Abstract]

Platform Economy and Labor Law

Kwon Oh-Seong*

A digital platform is like a screen, on which the labor relations in our society form a image. However, if the existing labor

* Sungshin Women's University, College of Law, Professor

relations have deviated from their primal state according to the labor laws established for centuries, the image formed on the digital platform is that it shows a truly primal appearance according to the illusion of capital's greed and innovation to bypass the existing normative system. The problem of platform labor should start from how to restore these primal images to a normalized state. To this end, it is necessary to aim for a comprehensive labor law that protects all workers. The comprehensive labor law is not newly created a third category such as employee-likes in addition to employees and self-employed persons, but shall enact a general law as the basis to encompass all workers including employees, workers and self-employed persons such as dependent contractor.

Key Words : Platform Economy, Employee, Self-employed person, Trade Union, Labor Standard Act

접수: 2020. 12. 10. / 심사: 2020. 12. 15. / 게재 확정: 2020. 12. 16.

지역 사회적 대화의 활성화 요인과 과제*

김주일**

요약

지역 사회적 대화는 1990년 말 이후 부침을 거듭하면서 진행되어 왔다. 그러나 지역마다 특성이 있기 때문에 일률적으로 우리 사회의 지역 사회적 대화를 논하기는 쉽지 않다. 본 연구에서는 지역 노사민정협의회의 역사를 다섯 단계로 나누어서 태동기, 침체기, 사업화기, 양적 확대기, 그리고 질적 발전으로서 사회협약기로 구분하여 살펴보고자 하였다. 최근의 상생형 일자리의 움직임을 사회협약으로 나아갈 수 있는 계기로 파악하였다. 또한 전국 지역노사민정협의회의 조례와 사무국, 지원현황을 살펴보고 지역노사민정협의회 사무국장 11명에 대한 인터뷰를 시행하고 분석하였다. 이를 기반으로 지역 사회적 대화를 일자리 전달체계와 노사민정 협의체계의 양축으로 유형을 구분하였다. 마지막으로 지역 사회적 대화의 과제로서 사업조정 및 심의 역할, 총괄 거버넌스 역할, 전문성 및 역량제고, 사회적 대화 방법의 다양화, 노동정책으로 확장 등을 제시하였다. 본 연구는 한 지역의 사례로써 주로 연구되는 지역 사회적 대화의 연구를 전국 단위로 일반화하고자 시도하였다는 차원에서 의미가 있다.

주제어 : 지역 사회적 대화, 지역노사민정협의회, 지역 노동정책, 사회협약, 지역 고용, 경제사회노동위원회

* 이 글은 경제사회노동위원회(2019)의 보고서인 지역 일자리와 사회적 대화 연구에서 필자가 작성한 제3장을 수정·보완한 것임.

** 한국기술교육대학교 교수 (jikimi@koreatech.ac.kr)

I. 문제제기

지역 차원의 사회적 대화가 꼭 필요한가라는 질문이 사회적 대화에 대한 논의에서 많이 제기된다. 노사정위원회로부터 시작하여 경제사회노동위원회에 이르는 과정에서 많은 파행을 겪는 것을 보았기 때문이다. 또 한편으로 해당 지역의 사례를 들면서 지역의 노사민정협의회는 의제도 변변히 없으면서 형식적으로 회의하는 협의체라는 말을 하기도 한다.

잘 운영되고 있는 지역단위의 사회적 대화는 전국단위의 사회적 대화보다 훨씬 유연하며 나름의 성과를 도출하고 있다. 그 이유를 세 가지로 설명할 수 있다. 첫째, 논의 주제가 구체적이기 때문이다. 원칙이나 진영논리에 의한 주장보다 지역 이해관계자의 현안 이슈 중심의 의제가 제시된다. 따라서 이해(Interest)의 협상과 조정이 가능하다. 둘째, 지역주체 간 지속가능한 관계가 형성되어 있기 때문이다. 전국 보다는 좁은 지역사회에서 지속적 관계를 통한 갈등해결이 가능하며 사회적 대화가 용이하다. 셋째, 지역 발전이라는 공동의 상위목표가 있어 지역 특성을 반영한 합의가 가능하며 사회적 실험 등 유연성 발휘가 가능하다.

그러나 전국의 사회적 대화에 비하여 많은 약점이 있는 것도 사실이다. 무엇보다도 지방 분권화가 미흡하여 지자체가 의결할 권한이 많지 않다. 중앙정부의 권한이 지자체로의 위양이 미흡하기 때문이다. 또한 지역주체의 역량도 전반적으로 미흡하며, 역량개발이나 거버넌스 유지에 대한 정부의 지원도 미흡하다. 이러한 이유로 지역의 사회적 대화가 제대로 평가를 받지 못하고 있지만 최근 광주, 강원, 밀양, 부산, 군산 등의 상생형 일자리나 서울이나 충남 등의 노동정

책에서 보듯이 활성화될 경우 그 성과나 잠재력은 상당하다고 판단된다.

지역 사회적 대화의 필요성 및 근거는 지역별 노동시장의 존재와 지역간 격차의 존재이다. 지방자치의 발전 뿐 아니라 지역간 산업화 격차, 지역소멸이나 수도권 집중화 등의 이유로 지역의 노동공급과 노동수요가 현저하게 다르게 나타나고 있다. 지역의 고용정책 및 사회적 대화 역시 지역의 특수한 노동수요 및 공급구조를 감안하여 진행되어야 함은 물론이다.

지역 사회적 대화란 어떤 제도인지 그 정의에 대한 논의가 있을 수 있다. 사회적 대화란 광의의 의미로는 지역에서 발생하는 노사정 간의 그 어떤 소통도 다 포함된다고 할 수 있다. 예컨대 광주형 일자리의 경우도 노사민정협의회의 상생협약 이전에 사회통합추진단이나 더 나은 일자리위원회 등을 통하여 사회적 대화가 진행되었다고 본다. 충남의 경우에도 충남 노동정책협의회를 통하여 노사민정 간에 사회적 대화가 있었다. 지역적 차이가 있지만 노사민정협의회를 통하지 않고서도 어떤 식으로든 사회적 대화가 있었고 유효하게 성과를 낸 지역도 있었다. 그러나 본 연구에서는 전국적 차원의 논의를 하기 위하여 일단 지역노사민정협의회라는 제도를 가지고 지역 사회적 대화를 논의하고자 한다.

한편 지역의 다양한 사회적 대화를 의제 중심으로 구분하여 본다면 사회통합과 노사관계의 관점에서 지역노사민정협의회와 대부분 지역의 현안 이슈인 일자리 문제를 해결하기 위한 고용전달체제로서 인적자원개발위원회 혹은 지역 일자리위원회 등으로 구분할 수 있다. <표 1>은 지역의 다양한 거버넌스의 변화과정이다. 현재는 크게 지역 노사민정협의회와 지역인적자원개발위원회로 구분되지만, 과거 존재

하였던 지역고용심의위원회나 노사공동훈련센터의 운영위원회 등도 사회적 대화 역할을 수행하였다.

<표 1> 지역의 다양한 거버넌스의 변화과정

'98-'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
지역노사정협의회 (’98 노사정위원회법)			지역노사민정협의회 (’10 노사관계발전지원에 관한 법률)											
지역고용심의위원회 → 노사민정협의회로 통합 (’03 고용정책기본법)														
									지역인적자원개발위원회 : 지역산업맞춤형 일자리 (’13-’16 노사민정협의회 특별위) (’16 근로자직업능력개발법 근거규정)					
지역고용인적자원개발사업(’06) → 지역맞춤형 일자리 사업(’06-현재)														
						지역일자리 목표 공시제(’10-현재)								
										지자체 노동정책 거버넌스 (’15년 서울 ’17년 충남 등)				
											상생형 일자리 (’17년-현재)			

출처: 정책 자료와 법률 등을 참조하여 필자가 작성

지역 사회적 대화의 필요성과 현실에 비추어서 본 연구의 문제인식은 크게 두 가지로 시작하고자 한다.

첫째, 지역 사회적 대화가 양적 확대에도 불구하고 과연 실질적 대화 기능이 있는가 하는 문제이다. 지역노사정협의회에서 시작하여 지역노사민정협의회로 이어진 지역 사회적 대화는 그 양적 성장은 이루어졌지만 실질적 기능이 제대로 작동되지 못하고 형식화 되어지는 경향이 있었던 것은 사실이다. 양적 성장이 이루어진 이유는 주로 세 가지 이유가 있다. 첫째, 지자체가 일자리 사업 등을 중앙정부로부터 가져오기 위해

서는 거버넌스 등의 요건이 필요하기 때문에 지역 사회적 대화기구를 설치하는 이유가 있었다. 둘째, 중앙정부 차원에서 지역노사민정협의회 설립 및 운영은 행정안전부의 지자체 평가 가점 사항이기도 하여 지자체가 설립을 시도하였다. 셋째, 고용노동부의 노사민정 지원정책의 일환으로 2014년부터 사무국 설치를 장려하고 촉진하며 가점을 주는 평가 정책에 기인하여 노사민정협의회 및 사무국은 확대되었다.

이러한 양적 성장에 비하여 질적 성장의 노력은 쉽지 않으며 장시간이 요구되는 것이 사실이다. 그러나 질적 성장의 노력도 나타나고 있다. 첫째, 2017년부터 40여개 지역노사민정협의회 사무국장들이 자체적으로 사무국장협의회를 구성하여 정보 등을 소통하고 스스로 발전방안을 모색하는 과정에서 실질적 대화의 고민을 시작하고 있다. 둘째, 상생형 일자리 등을 추진하며 특히 군산형 일자리의 상생협약을 맺는 과정에서 노사민정 실무협의회에서 민주노총을 포함하여 실질적 대화가 진행된 바가 있다. 셋째, 경제사회노동위원회에 지역 사회적 대화 연구회가 시작되고 한국노총 및 경총, 대한상의 등이 지역 사회적 대화에 연구를 시작하고 있다. 특히 한국노총은 노총 지부의 사회적 대화 역할에 주목하여 연구를 진행하고 있다.

둘째, 근본적으로 지방분권이 이루어지지 않아서 지자체의 권한과 의지가 미흡할 수밖에 없는 한계가 있다. 즉, 지방분권의 문체가 지역 사회적 대화에 투영되어 활성화되지 못하고 있다. 현재 지자체의 권한과 역할은 중앙의 고용노동정책 및 지원사업의 하위 전달체계에 불과하다. 더구나 중앙 부처의 일자리 등 지원사업은 지자체를 거치지 않고 그 지역 내의 중앙부처 산하기관으로 전달되는 경우도 많다. 이러한 매커니즘 속에서 지역노사민정협의회는 지역에서 벌어지고 있는 사업에 대하여 최소한의 심의기능조차 확보하고 있지 못하고 그

역할과 기능이 축소되고 있다. 설사 협의나 심의기능이 있다 하더라도 지역 이해관계 등 여러 가지 이유로 사실상 형식화되고 있는 실정이다. 예컨대 고용노동부가 추진하는 지역단위 일자리 고용사업에 대하여 지역에는 각종 위원회가 설치되어 있으므로 당연히 고용노동부와 연계된 사회적 대화를 거쳐야 함에도 불구하고 형식적으로만 지역노사민정협의회 산하에 두고 지역인적자원개발위원회와 같이 별도의 위원회를 만들어 운영하고 있다. 이에 따라 노사를 사실상 배제한 사업 추진이 이루어지고 있기 때문에 지역 내 유사 중복기구의 조정이 필요하다. 과거 지역노사민정협의회와 고용정책심의회는 통합되었으나, 인적자원개발위원회와 지역고용혁신추진단 등의 조정 필요성도 문제가 되고 있다.

지역노사민정협의회의 질적 발전과 다양한 거버넌스의 통합이라는 두 가지 문제인식을 바탕으로 지역 사회적 대화의 역사와 활성화 요인, 그리고 과제 등을 살펴보고자 한다.

II. 지역 사회적 대화의 역사

지역 사회적 대화는 사실 지역마다 특성이 있기 때문에 다양할 수밖에 없으며 일률적으로 우리 사회의 지역 사회적 대화의 역사를 논하기는 쉽지 않은 일이다. 그러나 다양한 지역 사회적 대화 중에서 대표성이 있다고 판단되는 지역노사민정협의회 중심으로 역사를 구분하면 다음과 같이 다섯 단계를 거쳐 발전하고 있다고 분석하였다.

첫째 단계는 태동기로 1998년 노사정위원회법의 법적 근거 및 민주당 공약, 노동운동 한계와 지역 시민운동의 결합 등으로 지역 사회적 대화의 필요성이 제기된 단계이다. 둘째 단계는 침체기로 지자체 지

원이 사라져가는 가운데에 노사정위원회의 지원으로 일부 지자체를 중심으로 지역 사회적 대화를 준비해나가던 시기이다. 셋째 단계는 사업화기로 노사공동훈련사업 등 일자리 사업 등으로 재도약하며 활성화되지만, 사업에 매몰되며 사회적 대화가 뒷전으로 밀리는 시기이다. 넷째 단계는 양적 확대기로 노사민정협의회의 양적 확대와 사무국 등이 각 지자체에서 설치되는 시기이지만 정부의 지원감소로 사무국이 빈곤에 처하는 시기이다. 다섯째 단계는 다양화 및 사회적 협약의 단계로 질적 발전을 해야 할 시기로 일부 지자체에서 나타나거나 향후 추진해나가야 할 단계이다.

1. 태동기

이 시기는 지역 노사민정협의회가 1998년 경제사회발전 노사정위원회의 태동과 함께 탄생하여 민주당 지자체장의 공약으로 민주당 지자체장 당선지역에서 성립되는 시기이며, 아울러 일부 지역에서 지역 노동운동 및 시민운동과 결합되던 시기이다.

지역 사회적 대화의 뿌리는 크게 다음 두 가지에서 찾을 수 있다. 첫째, IMF 구제금융 당시 경제사회발전 노사정위원회 구성 이후 지역 차원의 노사정협의체로 확대되었다. 둘째, '90년대 지역단위 노동운동의 모색과 지자체의 풀뿌리 민주주의 노력과의 결합에서 출발한다. 우리나라에서 지역단위의 사회적 대화 혹은 노사정 파트너십에 대한 논의가 시작된 것은 1998년 경제사회발전 노사정위원회법에 근거한 지역노사정협의체로 인식할 수 있다. 당시의 시대적 과제인 외환위기를 극복하기 위하여 노사정위원회가 구성되는 취지에 따라 지역단위에서 이를 어떻게 지원하고 실현할 것인가 하는 것이 법제정의 취지였다고 볼 수 있다.

1999년 5월 ‘노사정위원회 설치 및 운영 등에 관한 법률’의 제정으로 노사정위원회가 법제화 되면서 지역노사정협의회는 제도적인 근거를 마련하였다. 지역노사정협의회는 동법 제19조에 설치 근거 조항과 동법 시행령 제16조에 기본적 구성 및 운영에 관한 규정에 근거하여 각 지역에서는 지역노사정협의회 설치가 본격적으로 이뤄졌고 노사정위원회도 사무처직제 및 업무분장 등에 관한 지침 개편을 통해 지역노사정협의회를 지원할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다.

지역노사민정협의회는 제도상으로 중앙의 노사정위원회의 지역수준 협의회로 위상을 가지게 되었고, 실제 구성과 운영구조에 있어서는 중앙의 노사정위원회와는 사실상 별개의 논의구조로서 지역노사민정협의회 설치 권한은 지방자치단체의 조례로 정하게 되어 있었다. 의제 범위와 결정, 집행권한에 있어서는 지방분권화의 정도나 중앙정부와 지방정부의 관계에 영향을 받을 수밖에 없으나, 노사정 협의구조는 중앙의 노사정위원회와의 위계적 구속관계에 있는 것이 아니라 독립된 지위와 조직구조를 가지고 지역차원의 자기 완결성을 가지고 있었다.

당시의 지역노사정협의회 발족은 단순히 노사정위원회에 의한 위로부터의 조직이라기보다는 보다 복잡한 양상을 띠고 출현하였다. 이는 1998년에서 2001년 사이에 형성된 지역노사정협의회 지역의 현재 지역노사민정협의회가 활성화된 지역인 부천을 제외하고는 모두 상이하게 나타나기 때문이다. 즉, 당시 지역노사정협의회 형성에 영향을 미친 요인은 크게 두 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 1998년 6.4 지방선거로 출범한 민선 2기 지자체의 지역단위 사회적 대화 노력이 있었다. 1998년 지방선거는 IMF 경제위기와 김대중 대통령의 당선 이후에 치러진 지방선거로서 지역노사정협의회가 형성된 지역은 대부분 민

주당 혹은 자민련 소속의 지자체장이 집권한 지역이었다. 집권여당이 민자당에서 민주당으로 교체되면서 정부주도의 노사정위원회의 지역화가 민주당 집권 지자체에서 빠르게 확산된 것으로 보인다. 즉 민주당의 지자체 선거전략이자 정책이었고 민자당 소속의 지자체장은 지역노사정협의회를 받아들이지 않은 것으로 보인다. 둘째, 1998년 구제금융 이후 정리해고 및 중소기업 도산 등 노동환경의 급격한 변화에 따라 기업단위 노조운동의 한계를 인식하고 산별노조의 움직임이 태동하며 한편으로 지역단위 노동운동의 필요성도 제기되었다. 당시 제기된 사회적 조합주의의 논리도 지역 내 사회적 대화를 촉진하는 계기가 되었을 것으로 보인다. 또한 경실련 등 시민단체가 지자체 선거에 적극 개입하면서 지역 경실련 등이 형성되는 등 시민운동의 지역화 작업도 활발하였고 몇몇 지역에서는 시민단체가 지역노사정협의회에 적극적이기도 하였다. 즉 경제 및 노동환경의 변화와 노동운동 및 시민운동의 변화, 여권 주도로 지자체에 뿌리내리기 시작한 풀뿌리 민주주의의 단초 등 여러 사회주체의 전략적 선택이 결합된 결과가 당시 지역노사정협의회의 시작으로 평가할 수 있다.

2. 침체기

지자체장 선거에 의해서 추진된 지역의 노사정협의회는 노사정위원회의 지원에도 불구하고 그 이후 호지부지되고 마는 경향이 있었다. 왜냐하면 지역 사회적 대화가 가능한 토대와 인프라가 마련되지 않았기 때문이다. 또한 노동운동의 대안과 시민단체의 결합 속에 탄생한 지역노사정협의회 역시 기업별 노동조합의 한계를 벗어나지 못하고 시민단체의 열악한 재정 상황 속에서 소멸되어가고 있었다.

이 시기에 노사정위원회는 지역을 돌며 지역간담회를 추진하고,

2004년에는 지역노사정협의회 발전방안을 마련하기 위한 TF를 구성하여 지역간담회, 모범조례안 발표, 사례 소개 등을 진행하며 일자리 만들기 사회협약을 추진하였다. 2006년부터는 4억여 원 정도로 지역노사정지원사업을 시작하여 고용노동부로 지원사업이 이전되는 2009년까지 서울모텔, 부천, 수원, 천안, 평택 등 4~5개의 지역을 지원하는 한편 지역 포럼을 비롯하여 지역노사정협의체 설치운영 매뉴얼을 제작 배포하는 등 지역 사회적 대화의 인프라를 준비하는 데 지속적인 기여를 하였다. 물론 노사정위원회의 지원사업은 다양한 지역에 많은 금액을 지원하는 것은 아니었으나 미설치지역을 중심으로 지속적으로 준비를 지원하는 역할을 하였다고 본다(경제사회발전노사정위원회, 2009). 즉 일부 지역을 제외하고 사라져가는 지역의 사회적 대화를 경제사회노동위원회가 명맥을 유지하게 하였다고 볼 수 있다.

3. 사업화기

지역 사회적 대화가 단순한 협의체가 아닌 일자리 등의 사업에 눈을 뜨기 시작한 시기는 2005년부터이다. 2005년이 중요한 의미를 가지게 되는 것은 1998년 구제금융 이후 발생한 지역격차 및 실업문제 등에 대하여 민간위탁 사업인 지역고용인적자원개발 사업을 시작하였기 때문이다. 이 사업은 지역의 일자리 및 인적자원개발 사업을 지역 단위의 민간기관이나 협회 등이 수행할 수 있도록 재정지원을 하는 사업으로 지역노사정협의회 관련 단체에게는 재정지원과 명분을 동시에 얻을 수 있는 사업이었고 정부사업의 전달체로서 의미부여가 시작되는 사업이기도 하였다.

부천시를 비롯한 여러 지자체에서 과거 지역노사정협의회의 사회적 대화 틀을 유지하며 전달체계의 의미로 전환되기도 하였고, 한편

으로 재정사업에 초점을 두고 사업을 중심으로 지역노사정협의회가 다시 부활하는 지역도 생기기 시작하였다. 즉 사회적 대화와 풀뿌리 민주주의 의미가 있었던 지역노사정협의회에 새롭게 일자리 사업의 개념과 재정의 개념이 들어오며 정부사업의 효과적 전달체계로서 의미가 나타나기 시작한 것이다. 물론 단순한 전달체계만의 의미가 아닌 일자리 중심의 사회적 대화라는 명분이 중요한 역할을 했음은 물론이다. 그 이후 지역노사정협의회는 어떤 의미에서 재정지원사업을 논의하고 사업을 받는 기관들의 논의구조로 변화하고 사업의 이해관계를 조정하는 의미도 생기기 시작하였다.

이러한 분위기에서 이명박 정부의 지역노사민정협의회가 추진되기 시작하였다. 2008년 출범한 이명박 정부는 지역노사민정 협력이 공약 사항이자 주요 국정과제로 설정하였다. 2009년에 정부는 고용노동부를 지역노사민정협력 활성화를 위한 추진주체로 일원화하여 지역고용거버넌스에 대한 행정·재정적 지원을 강화하였으며 2010년에는 “노사관계발전지원에 관한 법률” 제정을 통해 지역노사민정협의회에 대한 법적 근거를 노사정위원회가 아닌 중앙정부의 지원이 가능하도록 하였다. 나아가 지역노사협력 뿐만 아니라 지역일자리 창출 및 인적 자원개발의 심의기능까지 본 협의체에 추가함으로써 기존 지역고용심의회의 기능까지 포괄하는 지역고용거버넌스로 확대하고자 하였다.

이명박 정부 초기에는 지역노사민정협의회에 대한 인식이 “중앙단위의 대립과 갈등을 지역단위에서 구체 사안을 가지고 논의하고 해결하는 실용적 노사협력모델을 기대한다”라는 말과 아울러 “지역의 노사문제, 일자리 창출은 지자체장이 책임지고 해결하며 지역경제 살리기와 노사관계 안정을 도모하는 지역중심의 노사안정방안을 추진한다”라고 공약집 및 인수위 자료에 명기되어 있었다. 즉 초기에는 노사

갈등 및 안정을 지자체장에 책임지우고 지자체 교부금을 차별지원한다는 비합리적 사고방식에서 시작하였으며, 노사안정을 위한 단위로 노사민정협의회를 인식하였다.

그러나 2008년 경제위기를 겪으며 노동부가 고용노동부로 전환하면서 노사문제보다는 고용문제가 고용노동부의 과제가 되고, 아울러 일자리 문제와 청년실업 등의 문제가 핵심 국정과제로 떠오르며 이를 추진하는 지역 의결단위로 지역노사민정협의회를 지목하게 되었다. 한편 고용노동부 차원에서는 2005년 지역고용인적자원개발사업이 시작하며 이를 지역에서 조정하는 메커니즘으로 지역노사정협의회를 주목한 바 있었다. 이때부터 지역노사민정협의회를 고용인적자원개발의 전달체계로서 인식하는 계기가 되며, 실제로 지역노사민정협의회 위상이 다소 변화하게 되었다. 즉, 2005년을 계기로 전달체계로서 지역노사정협의회 역할에 주목하게 되었으며 2008년 이명박 정부의 출범, 그리고 “노사관계발전지원에 관한 법률”로 법적 근거를 바꾸며 초기의 풀뿌리 민주주의 및 사회적 대화라는 역할이 축소되었으며 효과적 전달체계로서 노사민정협의회 역할이 시작되게 된 것으로 볼 수 있다.

4. 양적 확대기

2013년 박근혜 정부가 출범하며 고용률 70%의 목표를 기치로 내걸었다. 지역 간 격차나 지자체의 역할 강화 등에 대해서는 논의가 거의 없었다. 고용률 70%의 목표는 고용 및 인적자원개발사업의 전달체계를 강화할 것이라 예고하였으나 혼선이 있었다. 노사정위원회의 위상 강화와 아울러 노사정위원회 - 지역노사민정협의회 - 기업노사협의회의 중층적 연계를 강조하고 있었기 때문이다. 여기에서 이야기하는

중층적 연계가 상의하달식 톱다운방식일 가능성이 있어서 과거와 같은 지역단위 사회적 대화 및 풀뿌리 민주주의의 기초로서 지역 사회적 대화의 역할을 기대하기 어려웠다.

그러나 지자체가 일자리 사업 등을 중앙정부로부터 가져오기 위해서는 거버넌스 등의 요건이 필요하기 때문에 지역 사회적 대화 기구를 설치할 필요가 있었다. 한편 지자체 입장에서는 행정자치부의 평가항목에 지역노사민정협의회 설립 및 운영이 있어 이를 설치하는 배경이 되기도 하였다. 이를 뒷받침하듯 고용노동부의 노사민정파트너십 협력지원 사업에서도 2014년부터 사무국 설치를 장려하고 촉진하며 가점을 주는 평가기준으로 변경하며 노사민정협의회 및 사무국은 확대되게 되었다.

그러나 늘어나는 노사민정협의회와 사무국과 반비례하여 고용노동부의 지원금액은 축소되고 있었다. 2014년에 국고보조금으로 지원되는 사업들의 낭비 문제가 청와대로부터 지적되며, 국고보조금 사업으로 되어 있는 노사민정지원 사업도 급속히 축소되게 된다. 왜냐하면 일자리 개수와 같은 가시적 성과가 보이지 않는 사업은 모두 낭비성 사업으로 간주되었기 때문이다. 즉시 폐지 판정에서 우여곡절 끝에 사업이 살아남기는 했지만 예산축소의 지침을 수용할 수밖에 없었다. 이에 따라 지자체에 배분되는 예산은 줄어들고 이미 확대된 사무국은 빈곤에 처하게 되는 현실에 직면하게 되었다.

5. 다양화 및 사회협약기

2019년 광주형 일자리를 계기로 상생협약에 의한 일자리모델인 상생형 일자리 사업이 활성화되기 시작하였다. 정부의 발표에 의한 상생형 일자리의 정의는 “통상적인 기업투자, 일자리 창출을 넘어 지역

경제주체 간(노·사·민·정) 상생협약을 체결하여 적정 근로조건, 노사 관계 안정, 생산성 향상, 원·하청 개선, 인프라·복지 협력 등을 함께 도모하면서 신규 일자리를 창출하는 것”이다. 이에 따라 <표 2>와 같이 광주, 밀양, 강원 등이 상생협약을 체결하고 중앙정부의 일자리 모델 지원을 신청하고자 하였고 부산시와 군산시도 신청 중인 상황이다. 향후 이를 준비하는 지자체도 늘고 있으며, 상생협약을 위한 지역 사회적 대화의 중요성이 부각되기 시작하였다.

<표 2> 상생형 일자리의 진행 현황

지역/협약일	상생형 일자리 개요
광주 (’19.1.31)	▪ 노사민정간 사회적 합의를 통해 23년만에 국내 완성차(경형 SUV) 공장 건설 (’19~’21년) (생산) 경형 SUV, 연 10만대 생산 (투자) 5,754억원 (자기자본 2,300억원) (고용) 직접 900여명, 간접 12,000여명
경남 밀양 (’19.6.24)	▪ 뿌리기업과 지역주민 상생을 통한 뿌리산단 조성 (’19~’23년) 28개 뿌리기업 이전 (창원→밀양 하남산단) (투자) 3,500억원 (고용) 직접 500여명
강원 횡성 (’19.8.13.)	▪ 중소기업 연구·생산조합 중심의 초소형화물 전기자동차 생산 (디피코 등 9 개사, ’19~’23년) (생산) 초소형 전기화물전기차, 연 2 만대 생산 (투자) 894억원 (자기자본 661억원) (고용) 직접 579명, 간접 1,500명,
전북 군산 (’19.10.24)	▪ (구)GM 군산공장·새만금산단 활용, 전기차 생산을 통해 지역 경제 재도약 (’19~’22년) (생산) 전기 승용·버스·트럭·카트 17.7 만대 (투자) 4,122억원 (고용) 직접 1,900여명
부산 (’20.2.6)	▪ 전기차 부품산업 경쟁력 강화 및 20여개 중소 협력업체와 상생형 클러스터 조성 (생산) BMW社 차세대 전기차 파워트레인 (투자) 7,600억원 (고용) 직접 4,300명

출처: 이호창(2020)을 참조하여 편집

이러한 추세에 따라 지역노사민정협의회는 사회협약을 모색하는 단위로서 의미가 부여되기 시작하였다. 과거에 노사민정 공동

선언의 의미가 아니라 실질적인 성과를 도출하기 위한 약속의 의미로서 사회협약이 부각되기 시작하였다. 부천 노사민정협의회는 1999년 시작 시기부터 7차례의 사회협약 중심으로 지역 사회적 대화를 운영하여 왔다. 이제 이러한 방식의 지역 사회적 대화가 요청되고 있다. 물론 지역 특성을 반영한 사회적 대화는 일률적일 수 없으며 다양한 협약의 형태로 다양한 사회적 대화의 형태가 출현할 것으로 예상된다.

지역 사회적 대화에 대하여 중앙 사회적 대화의 진행 상황에 따라, 중앙정부의 정책에 따라, 혹은 일자리 및 인적자원개발 사업의 진행에 따라, 지자체장의 정책에 따라 여러 혼선이 있어 왔지만 이를 거치면서 지역 나름대로 다양한 지역의 사회적 대화의 기초 틀 및 인프라가 형성되며 나름대로의 틀이 형성되고 있는 과정으로 평가된다. 군산과 같은 지역에서는 사회적 대화를 통한 사회협약을 바탕으로 상생형 일자리로 나아가는 점이 높게 평가되기도 한다. 사회협약과 상생형 일자리를 통하여 전체적인 지역 사회적 대화가 질적 발전을 모색하는 시기라고 볼 수 있다.

또한 서울이나 충남 등의 노동정책과 맞물리며 해당 지역의 사회적 대화와 공존하며 지역 특화적 사회적 대화를 모색하는 움직임도 있었다.

III. 지역노사민정협의회의 현황과 면접결과 분석

1. 설치현황과 개요

지역노사민정협의회는 ‘노사관계발전지원에 관한 법률’에 의거하여 지자체가 지역의 노사 및 주민대표, 지방고용노동관서 등과 협력하여 지역경제발전을 위한 고용·인적자원 개발, 노사관계 등 지역고

용노동정책과 관련된 사항을 발굴하고 협의·심의하는 회의체로 운영되고 있다.

지역노사민정협의회 설치현황의 추이를 살펴보면, 2020년 현재 조례에 의해 157개 지자체에 설치되어 있으며, 사무국은 43개 지역에서 운영되고 있다. 중앙정부의 지역노사민정협의회 지원사업에 참여하고자 하는 지자체는 점점 늘고 있으나 오히려 국고지원 예산은 줄고 있어, 지역에서의 의제 확장에 따른 협의 기능과 사업이 제한되고 있다.

중앙정부의 2005년 평균 지원액은 7,500만원, 2012년은 5,300만원이 었지만 2018년에는 16억의 예산을 83개 지자체에 지원하여 지자체당 평균 약 1,900만원을 지원하고 있다. 사무국의 수를 집계하기 시작한 2014년 이후 별도 사무국은 꾸준히 증가 추세에 있다. 사무국의 증가는 지자체가 매칭을 하고 사무국 인건비를 지원하기 시작하였다는 신호로 정부지원이 마중물 역할을 하는 것으로 평가할 수 있다.

<표 3> 지역노사민정협의회 설치현황

(단위: 개소)

연도	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
설치	71	75	80	87	90	101	106	116	121	130	146	147	150	150	155	157
사무국	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17	25	32	38	38	40	43

출처: 국회입법조사처(2018)에 필자가 최근 자료를 추가함.

지역노사민정협의를 비롯하여 고용노동부와 관련된 지역고용거버넌스는 지역고용혁신추진단 및 지역인적자원개발위원회가 있다. 지역인적자원개발위원회는 2016년 이전까지 별도의 법이 없었기 때문에 설치 근거로서 지역노사민정협의회 산하의 특별기구로서 위상을 가지고 있었다. 그러나 고용노동부의 담당부처가 다르기도 하고 예산의 차이가 크기도 하여 별도 운영하는 경향이 많았다. 2016년 근로자

직업능력개발법 개정으로 근거를 갖추게 되었고, 아직까지는 형식적으로 9개 광역 지자체가 지역노사민정협의회 산하의 특별위원회로 구성되어 있기도 하다. 지역의 사회적 대화가 활성화되기 위해서는 이들에 대한 조정 및 역할 분담 등이 필요하다.

지역의 다양한 협의회나 위원회는 전문가의 수가 많지 않은 지역 상황에 따라 대부분 유사한 사람들이 여러 위원회에 중복 참여하는 경우가 많다. 오히려 지역에서는 지자체장이 참여하는 총괄 거버넌스가 필요하며 여기에서 지역의 일자리 및 인적자원개발 노사 및 복지 등등의 이슈를 협의하고 심의하는 위원회 및 협의회의 단일창구화가 필요하다. 그러나 실현되기는 쉽지 않다. 왜냐하면 법적 근거가 다르고 정부의 지원부서가 다르기 때문이다. 지역에서는 다양한 부처의 정부사업과 지원을 마치 깔때기처럼 지역의 필요에 맞게 매칭시키는 조정의 총괄거버넌스가 필요하다.

<표 4> 지역의 고용노동관련 거버넌스 비교

거버넌스	의제/기능	전달체계	지원내역	법적 근거	설치지역
지역노사민정협의회	일자리 창출, 인력 양성, 노사관계와 경제발전 등	고용노동부 →자치단체	19억 규모(13백만원 인건비 지원 가능)	노사관계발전 지원에 관한 법률	광역 17개소 (기초 133개소)
지역고용혁신추진단	일자리 창출과 인력양성 등 고용관련 종합 계획 수립 등	자치단체 경상보조	사업비 200~300억원 (인건비2~4명, 0.6~1.2억원)		11개 광역시도 (7개 인자위 통합 운영)
지역인적자원개발위원회	인력양성 등 인적자원 개발 활성화에 관한 사항	고용노동부 →인력공단 →인자위(민간 경상보조와 컨소시엄 사업예산)	사업비 557억원 (훈련비 제외), 인건비(전담 5명 2억원, 겸임 1명)	근로자직업 능력개발법 개정 (2016)	11개 광역시도

출처: 국회입법조사처(2018)

2. 노사민정협의회 사무국장 면접결과 분석

지역 사회적 대화의 현장 운영현황을 파악하기 위해서는 노사민정협의회의 사무국을 담당하는 사무국장을 인터뷰하는 것이 효과적이라고 판단하였다. 이에 2019년 12월 3일 부천지역노사민정협의회 20주년 기념행사에 참여한 11명의 지역노사민정협의회 사무국장을 대상으로 체크리스트 중심의 인터뷰를 진행하였다.

첫 번째 주제는 지역에서 가장 중요한 현안이 무엇이라고 생각하며 어떻게 의제화하며 재원 등을 확보하는지에 대한 질문이었다.

이에 대하여 제조업 기반 지역의 A사무국장은 산업제해 예방과 일자리 창출이라고 하며 이의 의제화를 위하여 실무협의회 및 분과위원회를 통하여 대화를 시작하고 있다고 하였다. 산업안전은 지자체 및 노사민정협의회 사무국이 직접 챙기며 진행하고 일자리 문제는 인적자원개발위원회 사무국장이 HRD분과위원장과 실무협의회의 위원을 담당하며 논의를 진행하고 있다고 하였다. 또 다른 의제는 장기노사분규사업장의 문제로 이는 지역단위 노사분쟁조정중재단을 통하여 접근한다고 하였다.

농공복합지역의 B사무국장은 일자리 창출, 노동자 복지, 생활임금 등을 주요 의제로 생각하고 있으며 노사민정협의회가 진행하는 토론회, 포럼, 실무협의회 및 분과위원회를 통하여 의제화한다고 하였다. 수도권 지역의 기초지자체의 C사무국장은 지역사회의 가장 중요 현안은 일자리 창출로 보았고, 이를 위해 지역노사민정협의회는 일자리위원회를 구성하고 노사공동섹터 특화형 일자리 모델의 안착을 위해 노력하고 있다고 하였다. 그 외에 수도권 이외의 광역 지자체 들에서는 지역고용 미스매칭이 가장 큰 현안으로 보았으며, 청년층 지역이탈 방지와 상생형 일자리사업 발굴을 가장 큰 현안 의제로 보고 있었다.

전반적으로 노사민정협의회의 주요 의제는 일자리 문제였으며 노사갈등이나 노동권보호 등은 당연히 하는 사업이지만 가장 중요한 현안이라는 차원에서는 다소 후순위로 밀리는 경향이 있었다. 전반적으로 지역노사민정협의회는 이제 일자리 창출 거버넌스의 역할을 해야 하며, 이것이 가능하도록 지역 인자위나 일자리 사업과의 연계가 필요하다는 의견이었다.

두 번째 주제는 지역에서 노사민정협의회가 실질적으로 지역 사회적 대화 차원에서 구심점 및 허브 역할을 잘 수행하고 있는지 질문하였다. 즉 지역노사민정협의회의 사무국과 실무협의회가 지역 사회적 대화 네트워크의 구심점과 허브 역할을 잘 수행하고 있는지, 실무협의회 등에 새로운 구성원을 발굴하거나 다른 네트워크와 연계하며 확대하려는 노력이 있는지, 그리고 사무국의 한계는 무엇인지에 대한 내용이었다.

D사무국장은 좀 더 실효적인 사회적 대화 기구로 발돋움할 수 있는 제도적 절차적 장치가 마련될 필요가 있다고 하였으며, 지역의 사회적 대화는 오랜 시간을 가지고 천천히 발전해 나갈 수밖에 없으며, 잘 되는 지역의 벤치마킹 기회가 중요하다고 보았다. 각 분과협의회 위원장이 실무협의회 위원으로 활동하며 연계가 자연스럽게 이루어지며 각 분과위원회 구성을 노사민정의 다양한 영역으로 더욱 확대하면서 사회적 대화가 활성화된다고 보았다. 또한 지역의 노사민정컨퍼런스를 통하여 그해의 주요 의제를 공론화하고 의견을 모아나가는 절차가 필요하다고 하였다. 이를 위하여 숙의를 진행할 전문 퍼실리테이터를 양성하여 다양한 의제를 공론화할 계획이라고 하였다.

E사무국장은 지역노사민정협의회는 지역의 모든 현안을 테이블 위에 올려놓고 이해관계 당사자가 공유하고 해결을 위한 논의를 지속적

으로 추진하는 가운데 사회적 대화가 진행되는 것으로 보았다. 이러한 역할을 노사민정협의회가 주도적으로 추진하고 있으며 다양한 이해관계자가 참여하고 있다고 하였다. 따라서 현실적으로 사무국의 역할이 크며 사무국과 각 실무협의회의 실질적 운영을 위한 지원과 관심이 필요하다고 하였다.

F사무국장은 사무국이 실무협의회 등을 통하여 소통의 장을 마련하고 실무협의회에서 지역 현안을 심의하고 실행하는 방식으로 지역 사회적 대화를 추진해야 하지만 예산상의 문제, 사무국 구성원의 인적 확충 등의 어려움이 있다고 하였다. C사무국장은 사무국과 실무협의회 협업을 통하여 지역의 관심 의제를 발굴하고 이행점검을 강화하며, 실무협의회를 통하여 지역에 필요한 다양한 분과위원을 구성하는 것이 중요하다고 보았다. 다만 사무국 운영은 사무국 직원이 고용 안정된 지역과 기간제 고용직에 따른 편차가 심하다고 하였다.

전반적으로 지역 사회적 대화에 가장 중요한 핵심은 실무협의회이며 이를 뒷받침할 사무국의 안정이 필요하다고 인식하고 있었다. 실무협의회에 지역 현안에 필요한 구성원을 확보하여 다양화하거나 중요 이슈의 경우 분과위원회로 독립하여 유기적으로 운영되며 사회적 대화가 가능하다고 보았다. 즉, 노사민정 본협의회를 지역 사회적 대화로 보는 것이 아니라 사무국이 뒷받침하여 실무협의회와 분과위원회에서 사회적 대화를 주도하여 현안과 의제를 발굴하며, 이를 노사민정 본협의회에 상정하여 심의하고 실행할 수 있도록 만드는 구조가 중요하다고 하였다.

세 번째 주제는 지역 노사민정협의회는 일자리 문제 해결을 위하여 어떤 노력을 하는지에 대한 이슈였다. 대부분의 지역이 일자리 창출을 현안으로 생각하고 있었으나 현실적으로 지역에서 진행되는 일자

리 창출 사업의 논의에서는 소외되고 있는 것이 현실이었다. 지역에 따라서 상이한 상황이 많았으며 C사무국장의 경우에는 사회적 대화를 통하여 지역 일자리 창출에 직접 기여하고 있다고 하였다. 지역의 노사공동발전협의회와 일자리협의회 등을 통하여 지역에 필요한 일자리가 무엇인지 의견을 수렴하며 지역 일자리 사업 제안서 등에 노사민정 사무국이 직접 참여하기도 하며, 분과위원회의 하나로써 특화 교육 운영위에 참여하며 지역 일자리 창출에 기여하고 있다고 하였다.

즉 H사무국장처럼 노사민정협의회가 직간접적으로 일자리 창출에 연관되는 지역이 있는가 하면 J사무국장 지역처럼 완전히 무관한 지역이 있었다. 일자리 창출과 무관한 지역은 주로 광역에 많았는데 이는 지자체가 노사민정협의회를 담당하는 부서와 일자리 창출을 담당하는 부서가 분리되어 있기 때문이라고 하였다. 다만 최근에 상생형 일자리가 진행되며 노사민정협의회에서 상생협약을 다루며 일자리 창출 이슈가 노사민정협의회 의제로 포함되기 시작하였다고 한다. 상대적으로 기초지자체의 경우에는 노사협력부서와 일자리 창출 부서가 같거나 같은 팀 내에 있는 경우가 많아서 노사민정협의회에서 일자리 문제를 다룰 수 있는 것으로 보인다.

네 번째 주제는 지역 노사민정의 소통방식에 대한 이슈로 지역 노사민정협의회는 노사민정 간에 의견수렴 등 소통을 잘 하고 있는지에 대한 것과 사회적 대화 및 소통방식을 고민한 적이 있는지에 대한 것이었다. 나아가 광역의 역할과 기초 노사민정협의회의 역할에 대하여 어떻게 생각하는지, 또한 광역노사민정협의회가 사회적 대화에 보다 초점을 맞추고 기초는 구체적 사업의 개발 차원으로 가야 하는지에 대한 의견을 질문하였다.

소통방식에 대한 문제제기는 몇몇 지역을 제외하고는 크게 고민하

지 못하고 있었다. 최근의 공론화 열기에 따라 K사무국장은 의제를 다양한 이해관계자가 숙의하는 방식에 대한 고민이 있었으며 이미 몇 차례 진행한 경험을 가지고 있었다. 과거에 숙의 토론을 노무사나 노조간부 등 노동전문가가 진행하였는데 전문적 퍼실리테이터의 필요성을 인지하고 있었다. C사무국장의 경우에는 사회적 대화와 소통을 위하여 지역의 다양한 이해관계자 집단을 참여시켜 지역 현안을 논의 공유하고 개선안을 도출하는 회의체 운영방식을 개선하여 이 문제를 해결하고자 하고 있었다. 노사민정협의회 내에 다양한 의제별 회의체를 구성하여 차별이나 노동인권 등의 이슈에 접근하고 있었다.

I사무국장은 광역과 기초의 연계에 대한 문제제기도 하였으며 광역의 사회적 대화 역할에 대한 정체성이 필요하다고 보았다. 대부분의 사무국장들은 멘토링과 상보적 관계가 바람직하다고 생각하거나, 광역 및 기초가 함께하는 소통의 장 마련이 필요하거나, 노사민정협의회가 활성화되지 않은 기초지역을 대상으로 지원해주거나 촉진 컨설팅을 하는 것이 바람직하다는 의견이었다.

다섯 번째 주제는 우리 지역 노사민정협의회 비전으로서 10년 후 어떤 모습이어야 할지 미래의 모습에 대하여 질문하였다. D사무국장은 지역사회의 대표적 대화 기구로 성장해야 하며 이를 위한 제도적 장치에 대한 깊이 있는 논의를 주문하였다. F사무국장은 노조조직률이 60% 이상 되고 노동자를 존중하는 지역사회를 비전으로 생각하고 있으며 이를 위해 지자체 및 중앙정부의 치우치지 않는 중립적 역할을 거론하였다. C사무국장은 산업사회의 발전과 변화에 선형적으로 대응할 수 있는 미래지향적인 지역노사민정협의회를 제시하였고 이를 통하여 지역 현안을 다양한 이해관계자가 공유하고 개선안을 도출하고 실행하며 더불어 살아가는 지역공동체를 희망하였다. B사무국

장은 지역내 노사민정 주체들의 노사민정협의회 참여 및 인식개선을 통하여 10년 후에는 그들의 중간다리 역할로써 자리매김하기를 바라고 있었다. E사무국장은 10년 후 노사민정 간 대화와 협력을 활성화하여 노사관계, 일자리 창출 등 지역 현안을 다툼 없이 원활히 해결할 수 있는 노사민정 간의 연결고리 역할을 비전으로 제시하였다. I사무국장은 사회적 협의체 역할을 하는 것에 대한 기대와 더불어 민주노총이 참여하는 사회적 대화를 희망하였다. J사무국장은 담당공무원의 인사이동이 빈번하여 전문화된 독립사무국이 사회적 대화의 허브 역할을 하여야 한다고 역설하며, 이를 통하여 청년층 지역이탈 방지와 상생형 일자리가 지역 정착하는 비전을 제시하였다.

전반적으로 지역 사회적 대화의 허브 역할, 중간다리, 연결고리 등의 표현을 쓰며 지역 이해관계자 간의 중심 역할을 비전으로 제시하였다. 또한 산업환경 변화에 대응하여 지역 경쟁력을 유지하고 발전하는 데 기여하는 역할, 전문성을 갖춘 노사민정 사무국, 노조조직률을 높여 대등한 노사민정의 구도 형성 등을 제시하였다.

여섯 번째부터 이후 주제는 경제사회노동위원회와 관련된 주제였다. 먼저 노사민정의 명칭을 경사노위로 변경하는 것 등을 포함한 이름 변경과 다른 자원 활용에 관한 것이었다. 즉, 사회적 대화만 가능하다면 지역노사민정의 이름을 지역에 맞게 변경 또는 경사노위 이름을 쓰거나, 자원 역시 고용노동부만이 아닌 인적자원개발위원회나 일자리 재원을 활용하는 방안에 대해서 질문하였다.

이에 대하여 “좋은 생각이라고 봅니다만 혹시 명칭을 통일하지 않을 경우 정당성이나 정통성이 오해가 있을 수 있지 않을까 우려됩니다(A사무국장)”, “이름만 바꾸는 게 문제해결이 아니고 실제로 의견의 차이를 좁히는 방법이 필요합니다(J사무국장)”, “지역노사민정협

의회는 특정 행정부처의 소관 업무 범위라기보다는 다양한 행정부처 간(고용노동부, 보건복지부, 행정안전부, 국토교통부, 산업통상자원부, 여성가족부 등)의 시너지를 창출하여야 지역 노사민정협의회의 발전에 도움이 된다고 생각합니다. 지역노사민정협의회의는 이제 노사의 이슈보다도 일자리 창출이나 지역 경쟁력 제고 등의 이슈가 현안 이슈가 되고 있기 때문입니다(K사무국장), “현재 명칭을 유지하며 다른 재원을 활용하는 방안을 찾아야 할 것입니다. 명칭을 변경하면 그동안 어렵게 쌓아온 노사민정협의회의 홍보 및 인식개선 등이 헛수고가 되며 다시 많은 노력이 들게 됩니다(B사무국장), “노사민정 이름을 그대로 유지하며 인자위 등의 재원을 활용하였으면 합니다(E사무국장)”와 같은 의견이 나왔다,

전반적으로 명칭은 그대로 쓰는 게 좋으며, 노사민정 재원은 계속 축소되고 있어 다른 재원을 활용하는 방안을 찾자는 의견이 있었다. 한 사무국장의 의견이지만 지역노사민정협의회의가 다루는 의제가 고용노동부의 의제를 넘어서고 있다는 의견도 고려할 부분이라고 생각된다.

일곱 번째로 지역 노사민정협의회의에 있어서 경사노위의 역할은 무엇이라고 생각하는지 질문하였다. 이에 대해서는 사전에 논의한 바가 전혀 없어서 다양한 의견이 나왔다.

먼저 역할이 있다는 의견은 다음과 같은 이야기가 나왔다. “예산, 권한, 관리 등에 대하여 고용노동부와 경사노위가 구체적인 업무분장을 하고 정착되기를 희망합니다(A사무국장), “경사노위에서 기초단위 노사민정협의회의 목소리를 듣고 중앙단위 경사노위의 중심 역할을 기대합니다(C사무국장), “향후 컨트롤타워 역할을 했으면 합니다. 또한 수많은 기초와 광역 노사민정협의회의가 운영되고 있지만 각각의

조건이 너무 상이합니다. 인력운용, 규정, 문서 등 각 지역노사민정협 의회를 표준화하고 업그레이드하는 데 경사노위가 역할을 할 수 있지 않을까 합니다(E사무국장)”, “지역노사민정과 양대 노총과의 정기적인 대화의 장을 경사노위가 마련해주었으며 합니다(F사무국장)”, “컨트롤타워의 역할입니다. 중앙에서부터 표준을 만들어 지역으로 퍼뜨려 나가기를 기대합니다. 중앙의 지침을 따르되 지역별로 그에 맞는 지역 현안에 대한 사업을 진행하면 더 좋은 성과를 이룰 것으로 생각합니다(J사무국장)” 등의 의견들은 경사노위가 운영과 관련된 내용에 있어서 컨트롤타워로서 지원이나 가이드라인 정도를 제시해주거나, 중앙 노총과 만나는 자리를 만들어 주거나, 지역의 이야기를 듣는 자리만으로도 만족한다는 의견들이 있었다.

한편 경사노위의 역할이 없다는 의견도 다음과 같이 있었다. “현재는 없다고 생각한다. 향후의 필요역할은 지역별이 아닌 전체 지역의 컨트롤타워 역할이다(B사무국장)”, “정부와 경사노위는 지방자치 시대를 고려하여 지역의 특징과 다양성을 이해하고 중앙단위의 획일적 정책 수립 추진은 아니라고 판단하며, 경사노위의 특별한 역할은 없다고 본다(K사무국장)” 등의 의견이 있었다.

IV. 지역 사회적 대화의 유형

앞서 지역노사민정협의회의 현황과 지역인자위 및 일자리정책 등의 현황을 살펴본 결과를 토대로 하여 각각 활성화와 비활성화 지역을 구분하면 논리적으로 다음과 같은 구분이 가능하다.

이와 유사한 선행연구로서 장홍근·박명준(2017)의 사회적 대화 유형을 참고하여 유형을 도출하고자 하였다. 이 연구에 따르면 내용의

차원에서 지역에서 중요 현안이나 위기가 도래했을 때 이에 대한 대응을 중심으로 하는 대응적 처방적 접근과 새로운 노동질서 형성을 주 내용으로 하는 선도적 형성적 사회적 대화로 구분하였다. 필자는 이를 지역 인적자원개발위원회의 역할로 보았다. 형식의 차원에서는 지자체나 중앙정부가 주도하는 동원적 배제적 접근과, 지역사회 대화 주체들의 자율적이며 자발성을 강조하는 자율적이며 포용적인 사회적 대화로 구분하였다. 필자는 이를 지역 노사민정협의회의 활성화 차원으로 보았다. 이에 근거하여 도식화하면 다음과 같다.

<표 5> 지역 사회적 대화의 발전 유형

지역 사회적 대화의 유형	지역노사민정협의회 활성화 지역	지역노사민정협의회 비활성화 지역
지역 인자위 활성화 지역	I. 노사 주도적 일자리 협치형	III. 산업계 주도적 일자리 정책형
지역 인자위 비활성화 지역	II. 노사 주도적 노동권의 해결형	IV. 일자리 사업의 형식적 전달체계형

출처: 장홍근·박명준(2017)을 참조하여 필자가 유형 구분

이에 따르면 다음과 같은 4개 유형으로 구분된다. 그러나 이러한 구분에서 고려할 점이 하나 있다. 지역인자위는 광역으로 구성되어 있으며, 지역노사민정협의회는 광역과 기초 모두 구성되어 있다는 점이다. 기초지역 노사민정협의회는 지역노총의 참여가 많으며, 광역 지역 노사민정협의회는 사용자단체가 사무국을 운영하는 경우가 많은 것을 감안하면 노사가 참여하는 사회적 대화는 기초지자체가 더 활발하다고 볼 수 있다. 반면 지역인자위는 광역으로 구성되어 양자를 매칭하는 데에 한계가 있음을 고려하여 살펴보아야 한다.

첫째, 노사주도적 일자리 협치형은 지역노사민정협의회와 지역인

자위가 모두 활성화되어 있는 지역이다. 두 개의 거버넌스가 시너지를 발휘하며 협치형으로 가는 경우도 있겠지만 각각 별도로 잘 진행되는 경우도 있을 수 있다. 예컨대 경기도는 지역노사민정협의회와 지역인자위 모두가 우수한 지역으로 알려져 있다. 실제로 경기도는 경기경총이 지역인자위와 지역노사민정협의회 사무국을 모두 담당하고 있어 시너지 효과도 있는 것으로 보인다. 다만 부천 등 경기도 내 기초지자체와 인자위의 관계 등에 대해서는 좀 더 논의가 필요한 상황이다. 이러한 지역에서는 사실상 지역인자위의 기능을 지역노사민정협의회가 주도하거나 통합하는 방안도 논의할 수 있을 것이다.

이러한 지역에서는 투 트랙으로 운영되는 노사민정협의회와 인자위가 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 인적교류나 포럼 등을 통하여 의제를 발굴하고 상생형 일자리와 같은 사업을 공동으로 모색하는 방안이 가능할 것이다.

둘째, 노사주도적 노동권의 해결형은 지역 노사민정협의회는 활성화되어 있으나 지역인자위 등은 비활성화되어 있는 지역이다. 지역노사민정이 활성화되어 있는 기초지자체의 경우에 지역인자위가 광역으로 구성되어 참여의 기회가 없어서 노동권의 관련 사업밖에 할 수 없으므로 이 유형에 해당된다고 볼 수 있다. 또한 광역의 경우에도 충청남도와 같이 노사민정협의 및 노동정책협의회는 활성화되어 있으나 상대적으로 지역인자위가 활성화되지 않는 경우가 해당될 것이다. 충남 노사민정협의회는 충남 인자위가 특별위원회로 되어 있으나 사실상 형식적으로 연결된 것이고, HRD분과위원회를 설치하여 지역인자위 사무국장이 분과위원장을 맡아 일자리 분야를 의제화하려고 노력하고 있다.

이러한 지역에서는 지역노사민정협의회 주도로 일자리 사업이나 훈

련사업을 의제화하고 모색하거나 협약을 체결하여 이를 지역인자위로 연계하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 실제로 노사민정협의회가 활성화된 지역에서는 일자리 창출을 주요 현안으로 삼고 의제화하려는 노력이 보이고 있으나, 광역 지자체의 부서간 칸막이로 논의의제가 제한되는 경우가 많다. 상생형 일자리의 모색은 이 양자를 잇는 사업으로 적극적으로 상생형 일자리와 같은 방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 산업계 주도적 일자리 정책형은 지역인자위는 활성화되어 있으나 상대적으로 지역노사민정협의회가 비활성화되어 있는 지역이다. 실제로 많은 지역이 여기에 해당된다고 볼 수 있다. 부산 인자위는 활성화되어 부산 지역의 일자리 현안 들을 논의하는 단계에 이르고 있지만 부산지역 노사민정협의회는 최근 상대적으로 부진한 면이 없지 않다. 부산 노사민정협의회도 부산노사정포럼을 중심으로 나름대로 활발한 네트워크가 가동되지만 지역인자위와 연계되지 못하는 측면이 있다.

이러한 지역에서는 노사민정협의회를 활성화하거나 아니면 지역인자위에 노동계 대표를 확충하여 지역인자위가 실질적으로 지역의 사회적 대화를 주도하는 방향으로 나아가는 방안도 있을 것이다. 지역인자위와 노사민정협의회가 공동근로복지기금이나 상생연대기금과 같은 사업을 공동으로 개발하여 진행하며 노사민정협의회를 활성화하는 것도 하나의 방안이 될 것이다.

넷째, 일자리사업 형식적 전달체계형은 지역노사민정협의회도 지역인자위도 모두 비활성화되어 있는 지역이다. 과거 전북과 전북 기초지자체는 노사민정협의회가 활성화되어 있다고 보기 어려운 지역이었다. 또한 지역인자위도 매우 우수한 지역으로 보기는 어려운 측면이 있었다. 그러나 상생형 군산일자리가 추진되면서 노사민정 실무협의회가 확충되어 가동되며 놀라운 성과를 거두기도 하였다. 전체적

으로 비활성화된 지역도 계기가 주어지거나 위기의식이 커지면서 지역거버넌스가 가동되며 성과를 이룬 사례이다. 지역 고용의 활성화를 위해서는 지역고용거버넌스의 정비가 향후 중요한 과제가 될 것이다. 특히 상생형 지역일자리 사업이 추진되면서 상생협약을 맺어야 하는 주체로서 지역거버넌스의 역할이 커지게 되었다.

지역고용거버넌스에 관한 구체적 대안을 제시할 수는 없지만, 한 가지 형태로 규정할 필요가 없다는 점을 강조하고자 한다(이상민·노광표·김주일·채준호·박용철, 2019). 어떤 지역에서는 협의회 운영이 활발한 곳이 있고, 다른 지역에서는 인자위가 중요한 의사결정 기능을 수행하는 지역도 있다. 그리고 지자체가 제3형태의 지역고용거버넌스(가령 인천의 일자리위원회, 울산, 충남 및 강원 의 일자리재단 등)를 구축하거나 구상하고 있는 지역도 있다. 중앙정부는 지역 고용정책에 대한 의사결정(심의), 지역특화 고용 및 인력개발 정책의 추진 등을 담당할 수 있는 지역 고용 거버넌스의 구축을 지원하되, 하나의 모델을 제시하기보다는 지역 특성에 부합되는 다양한 거버넌스 모델이 지역에서 자생적으로 나타날 수 있도록 배려할 필요가 있다. 그리고 의사결정 기구에는 반드시 노동계 및 산업계의 목소리가 반영되는 구조가 되어야 실질적인 사회적 대화가 가능하고, 더불어 산업수요를 고려한 지역 고용정책을 심도 있게 논의하여 결정할 수 있는 심의·의결 기능이 강화된 거버넌스 구조가 형성될 될 것이다.

V. 결론

이상에서 지역 사회적 대화의 역사와 현황, 면접조사 분석과 유형 등을 검토하였다. 이상의 분석을 바탕으로 지역 사회적 대화의 활성화

화 과제를 도출하면 다음과 같다.

첫째로 지역노사민정협의회가 지역 사회적 대화의 틀로서 위상과 기능이 작동되기 위해서는 노사민정협의회의 기본적 기능인 고용 및 노동의제에 대한 심의기능이 있어야 한다. 의결 역할은 아니더라도 심의 역할은 있어야 사회적 대화의 명분과 기능이 최소한 보장될 수 있을 것이다. 권한이 없을 때 할 수 있는 일은 실천선언, 홍보캠페인 및 교육워크숍 등 일회성 스킨십에 머무를 수밖에 없다. 일자리공시제, 지역산업맞춤형 일자리지원사업, 고용안정 선제대응 패키지 사업 등에 대한 고용심의 권한 부여가 필요하다. 이는 중앙정부의 부처 간 장벽으로 인한 다양한 사업이 중복적으로 지역에 투하되는 것을 지역 사회적 대화를 통하여 갈때기의 방식으로 지역에 필요한 부분에 사업 조정을 할 수 있음을 의미한다.

둘째, 사회적 대화를 위한 총괄 혹은 가장 권한이 큰 하나의 총괄적 사회적 대화 채널이 존재해야 한다. 현재는 지역거버넌스 구조의 중복성의 효율화 문제가 크다. 지자체마다 다양한 협의기구들이 존재한다. 최근에 지역노사민정협의회, 인적자원개발위원회, 지역고용혁신추진단 등을 중심으로 광역단위에서 유사기구 간의 효율화 방안이 쟁점이 되고 있지만 부처 간 장벽을 넘어서기 어렵다고 생각된다.

셋째, 지역노사민정협의회 전담인력에 대한 전문화 노력이 수반되어야 한다. 전담인력은 사무 행정지원역량에서 지역고용노동거버넌스 중추적 역할과 소임을 다할 수 있는 지속가능한 시스템의 기본요소이다. 그러므로 중앙단위의 경제사회노동위원회나 정부의 지원으로 조사연구개발 기능과 전문화 교육을 통해 지속적으로 전문성이 담보되어야 한다고 본다. 또한 효과적 교육의 메커니즘이 갖추어지면 지역 사회적 대화의 흐름은 훨씬 빨라질 것이다. 단 획일적 잣대

로써 전국의 지역 사회적 대화를 평가하고 계도하려는 방식은 상당히 위험할 수 있으므로 이러한 점을 반영하여 교육이 진행되어야 할 것이다.

넷째, 지역노사민정협의회가 사회적 대화로써 역할을 하기 위해서는 노동조합 및 사용자 대표가 대표성을 가지고 회의에 참여하는 방식에서 벗어나 현장의 노동자 및 지역의 기업 대표들과 직접 소통하는 방식이 필요하다. 지역 사회적 대화의 본질은 소통과 대화의 방법론이 되어야 한다, 이러한 의미에서 일하는 시민들의 참여적 의사결정 방법론 등이 시도되고 활용되어야 한다. 타운홀미팅과 같은 100인 원탁회의 등은 몇몇 지자체에서 활용되고 있다. 나아가서 시나리오 워크숍이나 공론화와 같은 방식 등도 적극 검토하여 지역 사회적 대화에서 활용되는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 지역노사민정협의회 회의론자들은 서울시를 비롯한 지역에서 추진되는 노동정책에 주목한다. 지자체가 추진하는 노동정책은 협치의 기능이 생명이다. 따라서 노동정책의 추진체계로써 노동정책에서 협치기능을 담당하는 여러 협의회 등의 협치기능을 사회적 대화로 이어갈 수 있다고 본다. 이를 위해서는 몇 가지 선결과제가 있다. 지역의 노동정책 추진체계에서 협치기능이 실질적으로 존재해야 한다. 또한 노동권익이나 고용의 질을 벗어나 일자리 문제나 산업정책에 이르기까지 보다 포괄적인 의제를 다루어야 한다. 노동조합이 선호하는 노정협의회의 틀을 벗어나 다양한 주체의 참여와 의제가 논의되어야 사회적 대화라고 할 것이다.

본 연구는 현재 전국적으로 157개 지역에서 조례화되어 있는 지역노사민정협의회를 중심으로 지역 사회적 대화를 탐색적으로 분석하고자 하였다. 이를 위하여 지역 노사민정협의회의 역사, 현황과 면접조사, 유

형분석 등을 시도하고 활성화를 위한 과제를 도출하였다. 본 연구는 한 지역의 사례로써 주로 연구되는 지역 사회적 대화의 연구를 전국단위로 일반화하고자 시도하였다는 차원에서 의미가 있다고 본다.

참고문헌

- 경제사회발전노사정위원회. 2009. 『경제사회발전노사정위원회 10년사』. 국회입법조사처. 2018. 『지역노사민정협의회의 현황과 운영개선방안』. 지역 현안 간담회 결과보고서.
- 김경협. 2006. 『지역수준 노사정 사회적 합의제도의 발전 가능성과 과제에 관한 연구: 부천지역노사정협의회의 사례분석을 중심으로』. 고려대학교 대학원.
- 김도균·전명숙. 2018. “통합적 지역고용거버넌스의 현황과 향후 과제: 경기도 노사민정협의회 사례를 중심으로”. 『지역고용연구』 8(1) 1-13.
- 김명환. 2019. “일자리 문제 해결을 위한 지역 사회적 대화의 실질화 방안”, 경제사회노동위원회. 『사회적대화 Brief』 6호.
- 김주일 외. 2017. 『강원도 노사민정협의회 의제발굴』. 강원도 노사민정협의회.
- 김호균·박명준. 2014. 『사회적 대화 활성화를 위한 제도적 방안 연구: 독일의 사례를 중심으로』. 사단법인 경제사회 포럼.
- 노사발전재단. 2015. 『2015년도 지역노사민정협의회 설치 운영 현황조사』. _____, 2015. 『2015년도 지역노사민정 협력 활성화 추진실적 평가 및 협의회 개선방안 연구』.
- 박명준. 2019. “상생형 지역일자리 모델개발 프로세스 개선방안”, 『2019년 상생형 지역일자리 자문단 2차회의』. 일자리위원회.
- 박명준·장홍근. 2017. “한국형 사회적 대화 체제의 디자인”, 『노동리뷰』 8월호(통권 제 149호). 한국노동연구원.

- 손영우. 2019. “사회적 대화, 역사와 사례로 돌아보다”. 『사회적 대화와 노동』. 한국정치연구회.
- 심용보 · 이호창, 2010. “지역거버넌스의 활성화 요인에 관한 통합적 연구”. 『한국노동정책연구』 10(2) 129-150.
- 이규용. 2014. 『한국의 지역고용전략(I)』. 한국노동연구원.
- 이병훈. 2018. “노동참여의 노사관계 거버넌스 구축”, 『노동존중사회: 노동과 균형적 사회성장』, 신광영 외, 경제사회노동위원회.
- 이상민 · 노광표 · 김주일 · 채준호 · 박용철. 2019. 『지역일자리와 사회적 대화 연구』. 경제사회노동위원회.
- 이호창. 2020. 『상생형일자리와 지역 사회적 대화』. 경제사회노동위원회 지역사회적대화연구회 발표자료.
- 장홍근. 2009. “지역노사민정 파트너십의 현황과 과제”, 『노동리뷰』 7월호, 한국노동연구원.
- 장홍근 · 박명준, 2017. “대전환기, 새로운 사회적 대화체제의 구상”. 『노동리뷰』 4월호, 19-28. 한국노동연구원.

[Abstract]

A Study of Facilitating Factors and Roles of Social Dialogue in Region

Kim Ju-Il*

Social Dialogue in Region though stagnant, has been facilitated in Korea since the late 1990s. Nevertheless, the discussion

* Professor of the Korea University of Technology & Education(KoreaTech)

on Korean regional dialogue as a whole is a delicate issue mainly due to local distinctiveness. In this study, the history of Local Associations of Labor, management, Government, and Community was discussed in five stages: Initiation, Stagnation, Industrialization, Expansion, and Social Contract. The possibility of the 'Sangsaeng-Hyeong local jobs' model being momentum for Korean society to mature into the Social Contract stage is explored. Also, nationwide analysis on Local Association of Labor, Management, Government, and Community's current status is conducted based on eleven interview with local secretary-generals. Then, the social dialogue in the region is categorized into four different archetypes. Finally, screening government projects, overall governance, reinforcing competency, diversifying means of social dialogue, and expanding into labor policy are recommended as some of the goals to be pursued by the social dialogue in the region.

Key Words : Social Dialogue in Region, Local Assication of Labor, Management, Government & Community, Local Labor Policy, Social Contract, Local Employment, Economic, Social and Labor Council (ESLC)

접수: 2020. 12. 16. / 심사: 2020. 12. 19. / 게재확정: 2020. 12. 24.

‘민주적인 코포라티즘’을 향하여

- 민주노총은 왜 코로나19 사회협약의 체결에 실패했는가 -

박태주*

요 약

2020년 4월, 민주노총은 「코로나19 위기극복을 위한 노사정협의」를 제안했지만 대의원대회에서 합의안이 부결되면서 협약식에는 참가하지 못했다. 지도부는 사퇴했다. 이 글은 민주노총이 사회협약의 체결에 실패한 이유를 전략적 선택이론의 관점에서 살펴보고 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 민주노총은 지도력의 결핍으로 인해 정세 인식과 이를 바탕으로 하는 전략의 설정에 실패했다. 즉 양보안의 제시를 통한 정치적 교환에도 성공하지 못한 채 정부의존적인 협회에 매달렸으며 합의안도 추인을 받지 못했다. 그 이면에는 중앙집권적이고 위계적인 조직 질서의 부재가 아니라 조합원의 의견을 수렴할 수 없는 의사결정구조의 비민주성에 있다고 진단한다. 민주노총의 지도력을 높이기 위한 방안으로 이 글은 민주적 코포라티즘(democratic corporatism)을 제안한다. 이는 두 가지 과정, 즉 조합원 총회를 통한 조합원 선호의 총합과 선호의 형성을 위한 숙의의 과정으로 이뤄진다. 이는 민주노총의 현행 규약으로도 선택이 가능하다는 점에서 현실적인 수단에 속한다.

주제어 : 사회적 대화, 전국민주노동조합총연맹, 코로나19, 민주적 코포라티즘, 전략적 선택이론

* 고려대학교 노동문제연구소 선임연구위원 (tjpark07@hanmail.net)

I. 문제의 제기

문재인정부의 사회적 대화 정책이 전국민주노동조합총연맹(민주노총)이 참여하는 사회적 대화 틀을 구축하고 이를 통해 노동존중사회를 설계하는 것이었다면 코로나19 노사정협회는 그 결정판이었다. 비록 제도화된 사회적 대화 틀의 바깥에서 진행되긴 했지만 20여년 만에 민주노총이 참여한, 그것도 경제위기 극복을 위한 대타협(grand compromise)을 추진했던 탓이다. 그러나 민주노총은 자신이 제안하고도 막상 「코로나19 위기극복을 위한 노사정 합의안」의 서명식에 참석하지 못했다. 잠정합의까지 이루었지만 대의원대회에서 추인을 받지 못한 탓이다. 지도부는 사퇴했다. 문재인정부의 사회적 대화도 동력을 잃었지만 정책의 형성과정에서 민주노총의 배제와 주변화는 불을 보듯 뻔하다. 민주노총이 사회협약의 체결에 실패한 이유는 무엇일까.

사회적 대화를 성사시키는 요인으로서는 일반적으로 사회적 대화를 위한 제도의 구비와 외적 환경의 변화, 그리고 사회적 주체의 전략적 선택을 든다. 이 가운데 핵심은 후자, 즉 사회적 대화에 나서는 주체들의 의지와 그것을 실현하는 내부 역량이라는 것이 이 글의 출발점이다. 물론 “주체들의 선택은 그들의 선호를 반영할 뿐 아니라 그들이 직면하는 제약요인들과 다른 주체들의 선택에 영향을 받는다(Stein, 1999). 그러나 전략적 선택이론(strategic choice theory)에서 주체는 주어진 환경이나 제도에 결정론적으로 지배당하거나 기계적으로 순응하는 것이 아니라 적극적으로 상황을 변화시키는 전략을 선택한다. 달리 말해 제도나 환경 요인은 주체의 전략적 선택을 제약하는 요인이지만 그것은 주체에 의해 조정될 수 있으며 심지어 어느

정도는 조직이 환경을 선택하고 변화시키기도 한다(Child, 1972). 이처럼 환경과 주체가 상호작용을 하는 가운데 주체들의 자율적이고 능동적인 역할을 강조한다는 점에서 이 접근은 사회적 대화의 과정에서 민주노총 내부의 의사결정과정을 분석하는 데 적합하다. 민주노총은 목적의식적인 행위자로서 자신의 목적을 실현하기 위해 일정 정도의 자율성을 갖고 자신의 전략을 선택할 수 있다고 보기 때문이다. 이 과정에서 중요한 것은 내부의 의사결정을 둘러싼 노동정치의 동학이다.

실제로 사회적 대화에 관한 이론은, 플래너건(Flanagan, 1999)이 적절하게 지적하듯이, 각 이해집단들이 의사를 결정하는 내부의 미시적인 토대를 소홀히 다루었다. 모든 구성원들은 동일한 선호를 갖고 있다고 가정함으로써 조직 내부의 갈등을 해결할 수 있는 민주적인 과정이 결여되었다는 사실에 관심을 기울이지 않은 것이다. 그 결과 사회적 대화에 관한 문헌들은 주체들 사이의 협의과정 및 결과에서 나타나는 구체성을 놓치고 있다.

이 글은 전략적 선택이론의 관점에서 민주노총의 내부에 초점을 맞춰 민주노총이 코로나19 노사정협약에서 실패한 이유를 살펴보고 대안을 모색하기 위한 것이다. 민주노총은 조합원의 규모로 볼 때 제1노총일 뿐 아니라 노사 갈등의 주요 진원지다. 따라서 사회적 대화에서 민주노총의 참여는 협의의 대표성과 협약의 사회적 정당성은 물론 이행 가능성을 높인다는 점에서 의미를 갖는다. 코로나19 노사정협약에서 민주노총의 전략을 분석하고 대안을 발굴하는 일은 향후 사회적 대화를 설계하는 기초가 된다. 대안은 가능한 선택지 내에서 이루어져야 한다. 액자에 갇힌 아름다운 그림을 그릴 때는 아니다.

이 글은 개별사례를 다룰 뿐 민주노총과 사회적 대화 사이의 구조적이고 역사적인 경과를 다루지 않는다. 민주노총이 사회적 대화에

접근할 수 있는 보편적인 합의를 끌어내려는 것도 아니다. 민주노총의 내부 운영과 관련된 제한적인 의제, 그중에서도 지도력의 실종을 중점적으로 다룰 뿐이다. 실제로 정세의 분석과 전략의 설정에서 사회적 대화의 제안과 협의, 그리고 합의안의 추인에 이르기까지 노사정협의의 전 과정에서 민주노총의 취약한 지도력은 복병처럼 나타나면서 협의의 진행을 방해했다. 이 글이 이론적인 토대로서 현장조합원의 참여를 바탕으로 아래로부터 중앙의 지도력을 확립하는 민주적 코포라티즘(democratic corporatism; Baccaro, 2002; 2003)을 제안하는 이유다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 먼저 제Ⅱ장에서는 이론적 분석의 토대로서 민주적 코포라티즘의 내용과 외국 사례를 제시한다. 이어 코로나19 노사정협의의 과정을 살펴본 후(제Ⅲ장) 그것이 실패한 이유를 점검한다(제Ⅳ장). 제Ⅴ장에서는 민주노총에서 민주적인 코포라티즘을 확립하는 방안을 제시하고 마지막으로 코로나19 노사정협의의 시사점을 살펴본다. 이 연구는 기본적으로 문헌연구와 관계자의 인터뷰에 바탕을 둔다. 몇 차례에 걸친 비공식 토론회에서 개진된 의견도 인터뷰로 처리했다.

II. 민주적 코포라티즘이란?

다른 나라에서도 마찬가지지만 한국에서도 사회적 대화의 성사를 둘러싸고 크게는 두 개의 흐름이 대립해왔다. 사회적 대화가 닫고 설 수 있는 제도적인 조건이 갖춰져야 한다는 주장과 사회적 주체들의 전략적 선택이 중요하다는 주장이 그것이다.

제도적인 조건의 완비를 주장하는 측에서 내세운 조건은 위계적인

정상조직과 포괄적·독점적인 이익대표체계, 그리고 강력한 사회민주 정당의 존재다. 오랫동안 코포라티즘¹⁾을 지배해 온 고전적인 논리였다(Schmitter, 1974; Schmitter and Lembruch, 1979; Avdagic et al., 2011; 노중기, 2008). 이에 따르면 제도적인 정책형성의 한 유형으로서 사회적 대화는 특별한 이해 대면제도를 갖춘 나라에서만 성공할 수 있다. 특히 이 주장은 노조가 중앙집중적이고 독점적인 조직구조를 갖췄을 때 비로소 사회적 대화가 이뤄질 수 있다고 강조한다.

이런 전제는 상대적으로 노동조합 조직율이 낮고 분권화된 조직구조를 가진 나라에서도 사회협약을 체결할 수 있다는 사실이 드러나면서 흔들린다(Baccaro, 2002; 2003; 권형기, 2014). 이탈리아²⁾를 비롯한 남유럽국가와 아일랜드³⁾가 대표적이다. 이들 나라에서 공통적인 것은

-
- 1) 이 글에서는 코포라티즘과 사회적 대화를 동의어로 사용한다. 사실 코포라티즘의 개념은 시대나 나라에 따라 달리 쓰인다. 그러나 일반적으로 엄격한 제도적 조건을 기반으로 정상조직의 차원에서 정책형성과정에 참여하는 고전적인 사회적 코포라티즘(social/neo-corporatism)은 신자유주의 시대를 거치면서 변화를 보인다. 즉 참여단위나 의제, 형식에서 유연해지는가 하면 업종이나 지역 차원으로 분권화가 이뤄지기도 한다. 거기에서 합의보다 협의가 강조되는 경향까지 더해지면서 코포라티즘은 사회적 대화라는 느슨한 개념으로 바뀐다(Molina and Rhodes, 2002 참조).
 - 2) 1993년 이탈리아 노조는 임금인상 억제(임금지수제의 폐지)를, 1995년에는 연금 개혁안을 포함한 사회협약을 노동자 총투표에 붙인다. 기업별로 분산되고 성과별로 갈등하는 상황에서 의사결정권을 노동자들에게 돌려주기 위한 지도부의 승부수였다. 투표를 앞두고는 무려 4만 번의 현장집회(assemblies)를 조직했다. 투표가 조합원의 충의를 모으는 과정이라면 현장집회는 지도부가 조합원과 소통하고 조합원 사이의 토론을 유도하는 숙의(deliberation)의 과정이었다. 결과는 각각 68%(1993년), 64%(1995년)의 찬성. 이를 출발점으로 이탈리아에서는 사회적 대화가 유력한 정책형성수단이 되고 1998년, 정부는 모든 사회정책 이슈를 사회적 파트너들과 협의하도록 제도화했다.
 - 3) 아일랜드도 크게 다르지 않았다. 아일랜드노동총연맹(ICTU)은 하나였지만 임금 교섭은 분권화되어 기업 차원에서 이뤄지고 있었다. 노사관계는 유럽에서 소문날 만큼 적대적이었다. 그런데도 아일랜드에서는 1987년 이래 3년마다 한 번씩 총 8번의 사회적 합의가 이뤄졌다. 결정적인 전환점은 1987년의 첫 합의(Plan for National Recovery: PNR)이다. 총연맹은 임금동결에 동의하는 대신 고용안정과

정상조직(peak associations)이 자신의 약한 위계적 권위를 민주적인 의사결정으로 보강했다는 점이다. 그 중심에는 조합원 총투표가 자리하고 있다. 이탈리아에서는 노동자 총투표를, 아일랜드에서는 산별노조 차원의 조합원 투표를 활용해 정상조직의 지도력을 세웠다. 노동이 최소한 교환의 등가성을 확보하려면 강력한 친노동 정당이 존재해야 한다는 전제도 마찬가지로 시효가 마감된다. 네덜란드나 아일랜드, 이탈리아에서 그렇지 않다는 사실이 드러난 것이다(Hamman & Kelly, 2007).⁴⁾

사회적 주체들의 전략적 선택이 사회적 대화를 가능하게 만든다는 이론은 비록 제도적인 조건이 갖춰지지 않았더라도 주체들의 의지와 역량에 따라 사회협약의 체결이 가능하다고 주장한다(Lim, Sang-Hun, 2002). 우선 대두되는 것은 사회적 대화에 대한 정부의 의지다. ‘약한 정부론’이 대표적이다(Baccaro & Lim, 2007; Avdagic et al., 2011). 정부가 법을 제정하고 정책을 집행하는 과정에서 자신의 약한 입지를 사회적 합의로 보강하려 든다는 주장이다. 물론 정부의 의지가 여기에 머무는 것은 아니다. 노동조합의 양보, 특히 임금인상을 통제하기 위해(Hassel, 2003), 또는 노사 갈등을 해결하고 노사관계를 변화시키기 위해 정부는 사회적 대화를 활용한다. 이와 관련하여

소득세의 감면, 사회안전망의 확충을 수용했다. 하지만 ICTU에 소속된 56개 노조의 대부분이 반대했다. 그러나 주요 노조들이 투표를 통해 조합원의 의견을 묻자 결과는 달랐다(최대노조인 ITGWU(일반노조)는 14만 명의 조합원 가운데 9만 7천명이 투표에 참가, 400표 차이로 가결됐다). 대의원대회 결과는 181대 114. 아일랜드에서 ‘민주적 코포라티즘’(democratic corporatism)의 시대가 열리는 순간이었다.

4) 네덜란드의 바세나르 협약(1982)은 중도우파인 기독교민주당(CDA)과 보수정당인 D66이 연합한 정권에서 이뤄졌다. 또한 아일랜드에서 최초의 협약인 ‘국가회복 프로그램’(PNR, 1987)이 맺어진 것은 중도를 표방하는 Fianna Fail(FF)이 집권하는 시기였다(Hamman & Kelly, 2007).

여 하만과 켈리(Hamman & Kelly, 2007)의 주장은 흥미롭다. 그들은 정부·여당이 사회적 대화에 나서는 것은 선거 정치의 일환이라고 주장한다. 즉 노사가 수용하기 힘든 정책, 가령 구조조정정책이나 임금상 억제 정책을 사회적 대화를 통해 교환함으로써 선거에 미치는 부정적인 영향을 줄이려 든다는 것이다.

정부의 의지 못지않게 결정적인 역할은 노동조합에게 부여된다. 노동조합은 정부 정책에 대한 정치적 개입과 갈등의 해결을 목표로 사회적 대화에 참가한다. 또한 사회적 대화는 경제민주주의를 실현하는 통로가 된다. 경제민주주의의 핵심은 경제정책을 결정하는 과정에서 노동자들이 이해당사자로 참가하는 일이다. “노동에 의한 민주주의는 노동을 위한 민주주의로 이어진다”는 것은 달(2011)의 지적이다.

기업별 체제에서 노동조합이 정부의 정책형성과정에 개입한다는 것은 일종의 넘을 수 없는 벽이다. 단체교섭이 기업이라는 울타리에 갇히면서 노조 활동은 기업 차원의 경제주의에 머문다. 사회적 대화는 기업 차원의 경제활동을 넘어 노동운동의 공간을 정책과 입법의 영역으로 확장하고 노동조합의 사각지대에 방치된 노동자를 보호하는 수단이 된다. 특히 사용자측으로 기울어진 운동장에서 사회적 대화는 노조에게 정치적 수단을 동원하여 균형을 맞추는 기회를 제공한다. “사회적·경제적 약함은 오직 정치적 강함에 의해서만 보충될 수 있다. 사회경제적 약자들에게 정치적 길항력(countervailing power)을 갖추는 것 외에는 강자에 맞설 다른 방법이 없다”(최태욱, 2014). 사회적 대화를 노동‘정치’의 일환으로 이해하는 대목이다.

사회적 대화는 갈등을 전국적인 의제로 만들어 갈등을 해결하고 조합원을 동원하는 촉매제가 된다. 이른바 갈등의 사회화가 그것이다. 사회적 대화는 갈등의 우선순위를 정하고, 갈등의 범위를 사회화함으

로써 갈등을 정치화한다. 갈등의 범위를 확대하는 것은 사회적 약자의 전략이다. 강자는 사회적 갈등을 억압하려고 할 뿐 아니라 사적인 영역에서 조용히 해결하려는 경향을 보인다.

“당연히 가장 강력한 특수이익은 사적인 해결을 원한다. 외부의 개입 없이 갈등이 사적인 채로 남아있는 한, 강자가 갈등의 결과를 결정할 수 있기 때문이다 ... 따라서 공적 권위에 도움을 요청하는 사람들은 강자가 아니라 약자이다. 갈등을 사회화하고자 하는 사람들, 즉 힘의 균형이 변할 때까지 더욱 더 많은 사람을 갈등에 끌어들이고자 하는 사람은 약자이다. 갈등은 오직 더 많은 대중을 끌어들이려는 시도가 이뤄질 때만 비로소 정치화된다.” (샤츠슈나이더, 2014)

사회적 대화에 대한 주체중심적인 접근방식을 택할 때 중요한 것은 사회적 주체들의 의지에 못지않게 역량을 살펴야 한다는 점이다. 이 경우 중요한 것은 노동조합의 지도력이다. 사회적 코포라티즘 이론이 중앙집중적인 조직체제와 위계적인 조직 질서를 강조하는 이유도 여기에 있다. 사회적 대화에서 강력한 지도력은 양보를 통한 조정과 타협을 가능하게 함으로써 사회협약을 성사시키는 것은 물론 협약의 이행을 담보하는 장치가 된다. 민주적인 코포라티즘이 주장하는 것은 위로부터의 지도력을 갖추지 못했을 때 아래로부터 올라오는 조합원의 지지와 동의는 그 기능적 대체물이 될 수 있다는 것이다. 이를 통해 정상조직은 결정의 정당성(legitimacy)을 확보하는 한편 사회적 대화 과정에서 주도권을 행사하고 하부조직에 대해 협약의 이행을 담보한다.

민주적인 코포라티즘의 구조는 내부의 공론화를 통해 조합원의 선호를 형성하는 숙의의 과정과 조합원의 선호를 통합하는 투표과정으

로 이뤄진다. 이는 이탈리아와 아일랜드의 사례에서도 확인할 수 있다(Baccaro, 2002).

민주적인 코포라티즘은 노동조합의 내부 민주주의를 하부구조로 삼는다. 유럽에서 노조 민주주의는 현장 민주주의와 시민·자유주의적 접근을 중심으로 전개되었다(Morris & Fosh, 2000; 박태주, 2002). 그러나 한국의 경우 노조 민주주의는 두 가지 측면에서 그것과 결을 달리한다. 첫째는 기업별 체제와 정파구조가 노동조합을 종횡으로 가로 지르는 상황에서 노조 민주주의는 현장의 의견을 수렴하면서 동시에 전국조직의 중앙집중성을 어떻게 강화할 것인가라는 문제에 초점을 맞춘다. 다시 말해 노조 민주주의는 기업별 조직체제에서 분산된 의사결정 구조를 중앙으로 모으는 역할을 담당한다. 또한 노조 민주주의는 정파 구조에 의해 왜곡된 조합원의 의견을 수렴하여 중앙의 결정에 합법적인 권위를 부여하는 장치가 된다. 우리나라와 같이 노조의 조직체계가 분산된 상황에서 민주적인 의사결정 구조는 하부단위의 순응(compliance)을 끌어내고 집행부의 지도력을 형성하는 지렛대가 된다.

노조 민주주의의 또 다른 측면은 노조 조직구성의 정규직 편향성을 극복하여 취약계층 노동자의 이해를 전면에 내세우는 문제다. 노동조합의 이해대변이 대기업 및 공공부문에서 일하는 정규직 노동자를 중심으로 편향되었다면 의사결정과정에서 청년과 여성, 비정규직과 같은 미조직 취약노동자의 발언권(voices)을 높이는 일은 노조 민주주의의 출발점이 된다. 특히 코로나19가 초래한 재난은 사회적 약자에게 먼저 오고 늦게 가며 그 충격의 깊이도 더욱 깊다. 이런 상황에서 노조 안에서 소수집단(minorities)의 발언권은 노동조합이 노동시장의 이중구조를 완화하는 방식으로 재난 대응에 나서게 만드는 강력한

동력이 된다. 이는 소수집단에 속하는 노동자들이 어떻게 조합원 구성 비율이나 그 이상으로 각종 의사결정기구에서 대표성을 갖는가, 나아가 노조의 활동과정에서 이들의 이해를 얼마만큼 반영하는가의 문제로 나타난다(Wauters et al., 2014). 다음 장에서는 코로나19 노사정협의의 경과를 살펴본다.

III. 코로나19 노사정협의의 경과

민주노총이 ‘원포인트 노사정 비상협의’를 제안한 건 2020년 4월 17 일이었다. 코로나19로 인한 경제위기 의식이 고조되고 있던 중이었다. 이런 상황에서 일차적으로 사회적 대화에 나선 것은 경제사회노동위원회(경사노위)였다. 3월 6일, 경사노위에서 노사정 주체들은 「코로나 위기극복을 위한 노사정 합의」를 선언한다. 합의사항이란 건, 위기 해결의 근처에도 못가는, 선언적인 내용으로 채워졌다. 특히 고용안정과 관련해서 노사는 인원을 조정하는 대신 고용을 유지할 수 있도록 근로시간 단축 및 휴직 등을 실시하기로 하는 데 그쳤다. 민주노총이 빠진 것도 사회협약으로선 빈 구멍이었다. 3월 18일에는 문재인 대통령이 양 노총 위원장에게 ‘경사노위 중심의 사회적 대화’를 권고한다. 민주노총으로선 받아들일 수는 없는 노릇이었다.

경사노위가 선언적인 합의를 했다지만 경총은 그마저 곧바로 뒤엎고 나섰다. 3월 25일, 경총은 「경제 활력 제고와 고용·노동시장 선진화를 위한 경영계 건의」를 국회에 제출한다. 고용유지에 노력하는 대신 저성과자 해고라는 일반해고제도를 도입하고 경영상의 해고 요건을 완화해 달라는 것이었다. 취업규칙 불이익변경 요건도 근로자 과반수의 동의에서 근로자 협의로 바뀌 달라고 요구했다(한국경영자

총협회, 2020). 코로나19로 불붙은 해고 바람에 기름을 끼얹는 격이자 코로나 대응을 빌미로 숙원 과제를 해결하겠다는 재난 자본주의의 행태였다.

2020년 4월 15일, 총선에서 여당은 180석을 확보했다. 야당이 반대해도 단독으로 원하는 정책을 입법할 수 있는 의석수였다. 이를 계기로 정부는 ‘약한 정부’에서 ‘강한 정부’로 탈바꿈한다. 노동개혁은 물론 발등에 떨어진 경제위기를 극복하는 과정에서 노동의 협력에 의존해야 할 절박성이 그만큼 줄어들었다는 것을 의미한다. 게다가 코로나19를 맞아 방역은 물론 확대재정을 투입해 정책을 집행하는 과정에서 권위주의 질서의 도래를 언급할 만큼 정부의 권한은 강화되었다. 노동은 정책의 집행을 가로막을 ‘믿을만한 위협(credible threat)’이 되지 못했다. 민주노총이 코로나19 노사정협의를 제안한 것은 총선 이틀 후인 4월 17일이었다. 김명환 위원장은 “비상한 시기에 맞게 모든 구성원이 참여할 수 있는 사회적 대화를 해야 한다”며 “튼튼한 동반자인 한국노총에도 다시 한 번 양해를 구한다”고 덧붙였다. 사용자단체는 물론 한국노총과도 사전 조율이 이뤄지지 않았다는 표현이었다.

역설적이게도 민주노총이 노사정협의를 제안한 직후 가맹노조들은 경총 타격투쟁에 나선다. 4월 20일에는 금속노조가 “예상되는 경제적 곤란을 핑계로 ‘쉬운 해고’를 요구한 경총을 결코 두고 볼 수 없다”며 경총회관 앞에서 해체 투쟁을 진행했다. 이틀 뒤에는 민주노총에 소속된 8개 산별노조(연맹)가 산업재해 예방을 촉구하면서 역시 경총 앞에서 규탄 집회를 연다. 노사 파트너십을 기대하지 않더라도 경총은 민주노총이 제안한 노사정협의를 파트너다. 경총의 국회 건의를 비판하더라도 민주노총이 사회적 대화를 제안한 마당에 대화의 상대를 향해 해체 투쟁을 진행하는 것은 대화제안의 진정성을 의심할 수

있는 행태였다. 민주노총과 산별노조는 각각 제 갈 길을 가고 있었다. 민주노총의 지도력이 가맹조직들의 역량을 사회적 대화로 끌어모으지 못한다는 반증이었다.

협약이 속도감 있게 진행된 것도 아니었다. 우선 한국노총이 입장을 정리하는 데 시간이 걸렸다. 한국노총은 중앙집행위원회에서 경사노위에서의 대화를 고집하는가하면 노사정과 시민단체가 포함하는 노사민정 대책회의를 검토하는 등 민주노총이 참여하는 사회적 대화에 대해 불편한 심사를 여과 없이 드러냈다. 민주노총이 노사정협의를 제안한 지 3주 이상이 지난 5월 11일에야 한국노총은 국무총리실이 주도하는 노사정대표자회의에 참여하기로 결정한다. 그러면서도 “대화제안을 둘러싼 각 주체들 간의 소통에 약간의 문제가 있었”으며 “경제사회노동위원회 밖에서 사회적 대화를 할 경우에 대한 문제점을 우려”한다는 지적을 놓치지 않았다(한국노총 성명, 2020.5.11). 첫 노사정대표자회의가 개최된 건 5월 20일이었다.

한국노총이 합의의 시한을 6월말로 못을 박았지만(2020. 6. 24) 협의는 공전을 거듭했다. 노동계의 해고 금지와 충고용 유지, 경영계의 임금양보와 노동시간 유연화 요구가 좀처럼 접점을 찾지 못한 탓이었다. 노동계가 정규직 임금인상분의 일부로 사회연대기금을 조성하는 방안을 제안했지만 경영계는 노조가 임금인상을 자제해 경영정상화에 나서기를 요구했다. 정부가 제시한 방안은 고용유지지원금의 지원 기간을 늘리겠다는 정도였다. 전국민고용보험제도 구축을 위한 재원 마련 방안에 대해서도 정부는 명확한 방침을 내놓지 않았다. 14차례의 실무협의를 거쳤지만 진전이 없자 6월 24일~28일에는 부대표급으로 집중교섭을 진행했다. 4차례 부대표급 회의를 거쳐 공감대를 이룬 것은 6월 29일. “사용자단체는 고용보장을 강제하는 문구를 넣기 위해

노동계 측에 임금 동결 혹은 삭감의 뜻을 의미하는 ‘고통 분담’ 표현을 넣는 것을 요구했지만 민주노총은 이에 대해 강력히 반대한 것으로 알려졌다.”(변재현, 2020)

합의안이 나오면서 민주노총의 내분은 어지럽게 어우러진다. 민주노총 중앙집행위원회(중집위원회)가 열린 것은 29일 오후 5시. 새벽 1시까지 격론이 이어졌지만 결론은 없었다. 이튿날 다시 열린 중집위원회는 오전 7시부터 10시 너머까지 계속했지만 바뀐 것이 없자 위원장은 “중집위원회를 그만하고 빠른 시일 내 제 거취를 포함해 판단하겠다”고 밝힌다. 반대파는 이를 위원장이 단독으로라도 합의서에 서명하겠다는 뜻으로 받아들이면서 갈등은 더한층 고조된다. 민주노총은 7월 1일, 오전 10시 반에 예정된 협약식을 앞두고 8시에 중집위원회를 열었으나 반대파 조합원이 위원장의 출근을 저지한 데 이어 위원장을 사실상 감금하는 사태가 나면서 회의는 열리지도 못했다. 협약식은 무산됐다.

2일 오후 5시 50분에 개최된 중집위원회는 이튿날 새벽 1시 40분까지 합의안 추진 여부를 논의했으나 합의안을 폐기하라는 주장이 이어지면서 합의안은 추진을 받지 못했다. 김명환 위원장은 3일, “오는 20일 합의안 동의를 구하는 임시대의원 대회를 개최하겠다”고 밝힌다(대의원대회는 23일로 연기됐다). 이에 다수의 중집위원들이 “조직 분열을 조장하는 독단적 임시대의원대회 소집을 철회하라”는 성명서를 발표하면서 내부의 갈등은 정점으로 치닫는다. 성명서에는 중집위원 56명 가운데 32명이 서명했다.⁵⁾ 7일에는 실무집행단위인 사무총국의

5) 여기에는 6명의 부위원장을 비롯하여 10개 산별노조 위원장과 16개 지역본부장 전원이 포함됐다. 중앙집행위원회는 회계감사를 제외한 중앙임원, 가맹조직 대표, 지역본부장, 위원회 위원장, 사무부총장, 실장, 부설기관장으로 구성한다. 단, 실장 및 부설기관장의 의결권은 제한한다(규약 제27조).

일부 성원들이 “중집에서 부결된 사안을 대의원대회를 소집해 처리하는 것은 유례가 없는 상황”이라며 사무국 직원으로서는 ‘유례가 없는’ 성명서를 발표한다. 한편 합의안 추인에 반대하는 그룹은 20일, 대의원 1,480명 가운데 절반을 넘는 809명이 합의안 추진 반대에 연서명을 했다고 실명을 공개하고 나섰다.

23일 열린 대의원대회에서 이번은 없었다. 합의안에 대한 승인안건은 부결됐다. 반대 805명(61.7%), 찬성 499명(38.3%). 24일 김명환 지도부는 사퇴했다. 경사노위는 28일, 본위원회를 열어 민주노총이 빠진 채 「코로나19 위기극복을 위한 노사정 합의안」을 의결했다. 이 자리에는 문재인 대통령도 참석했다.

IV. 코로나19 사회적 대화는 왜 실패했나?

코로나19 노사정협약이 실패한 원인에 대해서는 여러 가지 주장이 있다. 우리나라는 사회협약을 맺을 만큼의 제도적 조건이 갖춰져 있지 못하는 주장은 빠지지 않는다. 산별체제의 결여(이주호, 2020)나 기업별 체제의 한계(노광표, 2020) 등이 그것이다. 노동기본권의 결여로 인해 노사가 기울어진 운동장이라는 지적도 있다. 한국은 제도적인 측면에서 ‘사회협약이 거의 이뤄질 것 같지 않은 나라’(Baccaro, 2003)에 속한다는 주장이다.⁶⁾ 또한 사회적 대화가 합의를 지향함으로써 민주노총의 접근을 방해하는 것은 물론 사회적 대화의 일상화를 가로막고 있다는 주장도 없지 않다. 사회적 대화가 합의를 강요함으

6) 이외에도 비례대표제의 구축이 사회적 대화의 전제라는 주장까지 더해지는가 하면(선학대, 2015; 최태욱, 2014) 자본주의 다양성의 관점에서 한국의 사회적 대화를 진단하기도 한다(최태욱, 2013).

로써 민주노총에게는 여우에게 ‘호리병에 담긴 음식’을 제공하는 꼴이라는 주장이다(박태주, 2020).

민주노총의 내부로 눈을 돌려도 전면적이라고 할 만큼 다양한 문제가 제기되었다. 민주노총이 코로나19 대화를 제안한 목적이 분명하지 못했다거나 사전적으로 잠정합의안의 추진절차를 규정하지 않았다는 지적도 그 가운데 하나다. 굳이 합의에 매달릴 필요가 없었는데도 지도부가 성과주의에 매몰되어 무리하게 합의에 매달렸다는 주장이 있는가 하면 이행점검을 사실상 경사노위에 맡김으로써 조합원의 반발을 샀다는 주장도 제기됐다(공공기관 노정교섭 촉진을 위한 현장대표자 모임, 2020; 고려대학교 노동대학원·노동문제연구소, 2020 참조). 합의안의 내용이 코로나19 위기를 극복하기에는 턱없이 모자란다는 불만은 대의원대회까지 이어졌다. 정파에 포박된 집행부의 지도력은 언론을 도배할 정도였다.

이런 주장들은 한 마디로 집행부의 지도력 빈곤으로 수렴된다. 민주노총의 경우 사회적 대화에 대한 의지와 별개로 그것을 뒷받침할 수 있는 역량이 모자랐으며 그 중심에는 지도력의 빈곤이 자리한다는 주장이다. 민주노총에서 지도력의 부재는 먼저 민주노총이 취약노동자를 보호하기 위한 양보안의 제시를 불가능하게 만들었다. 이는 정세인식의 실패로 인한 전략의 부재를 드러내는 지점이기도 하다. 지도력의 붕괴는 위원장 개인의 성향은 논외로 치더라도 기업별 체제로 인해 의사결정권이 분산되어 있다는 사실과 함께 정파구조로 인해 조합원의 의견이 왜곡된다는 사실로 현재화된다.⁷⁾ 이하에서는 주체중심적인 관점에서 실패의 원인을 살펴본다.

7) 김명환 민주노총 위원장 본인이 “특정 정파적 견해에 의해 100만 대중조직의 의사결정이 방해받고 있다”며 내부의 정파 구조를 비판하고 나서 논란이 되기도 했다(김명환, 2020). 스스로 지도력의 부재를 시인한, 제 밑 들어 남 보이는 일이었다.

1. 정세인식의 실패

“코로나 고용위기에서 민주노총은 모든 노동자의 노총이자 제1노총으로서 코로나19 위기의 직격탄을 맞고 있는 미조직 취약노동자를 우선 대변할 필요가 있었다. 민주노총은 코로나 위기를 맞아 주도적이고 공세적인 대응이 필요하다고 봤다. 두 번째는 이런 합의를 디딤돌로 삼아 민주노총이 지속적으로 정책에 개입하는 통로를 확보하는 한편 지역이나 산업·업종 차원에서 사회적 대화를 개시할 수 있는 근거를 마련하고자 했다.”

민주노총 정책담당자의 말이다. 모든 노동자의 노총으로서 민주노총이 미조직 취약노동자에 대한 보호와 사회적 대화의 돌파구를 마련한다는 것이 목적이라고 밝힌 셈이다. 동시에 “집행부로서는 3년차에 사회적 대화의 복원이라는 공약을 이행할 기회였다. 위원장의 의지가 강했다”는 사실도 작용했다. 다른 민주노총 정책담당자의 말이다.

민주노총은 코로나19로 직격탄을 맞고 있는 미조직 취약노동자의 보호를 전면에 내세웠지만 요구안은 물론 논의과정이나 합의문에서 그것이 관철되지는 않았다. 그만큼 민주노총이 사회적 대화를 제안한 목적은 분명치 않았다. 사회적 대화가 내부적으로 절박한 과제도 아니었다.

“코로나가 확산되고 취약노동자들이 일터에서 밀려나는데도 민주노총은 할 수 있는 게 없었다. 타격은 취약노동자에게 집중됐고 조직노동은, 나중에는 모르지만 우선은, 보호되고 있었다. 내부 피해도, 긴장감도 없었다. 이런 상황에서 중집위는 할 수 있는 게 없으니 이거라도 해 보자는 데 동의하고 나섰다고도 할 수 있다.” (정책 담당자2 인터뷰)

절박하지 않은 만큼 강한 주장들이 여과 없이 요구안에 배치됐다. 양보안은 없었다. △ 모든 국민에 대한 해고금지과 함께 △ 비정규직과 특수고용직 등 취약한 노동환경에 있는 노동자들에 대한 고용유지 지원제도의 전면적인 적용, △ 전국민 고용보험제 방안 협의 등이 핵심이었다. “고용과 임금의 교환은 애초부터 없다고 못을 박고 들어갔다”(인터뷰).

사회적 대화를 끌어안은 정부의 의도는 분명했다. 정부는 이미 한국판 뉴딜의 실시와 고용·사회안전망 확충 등을 담은 제3차 추경안을 국회에 제출해두고 있었다. 고용사회안전망 사업에는 고용유지지원금 확대와 특수고용직 등 고용보험 사각지대를 지원하기 위해 신설한 긴급고용안정자금도 포함되어 있었다. 국회 통과를 자신할 수 없는 상황도 아니었고 노사 누구도 거부권을 행사할 수 있는 상황도 아니었다. 정부가 의도한 바는 노사 협력을 통해 경기의 회복이나 획기적인 고용안정방안을 도출하는 것이 아니었다. 민주노총이 참가하는 사회협약을 맺음으로써 사회적 대화의 길을 연다는 정치적인 고려가 더 강했다.

“정부로서는 민주노총이 들어오느냐 마느냐, 처음부터 끝까지 일관되게 거기에만 초점을 맞췄다. 민주노총만 들어오면 새로운 사회적 대화를 할 수 있다고 봤기 때문이다. 2019년 초에는 (민주노총의 경사노위 가입이) 실패했지만 이번엔 성공할 수 있다고 봤다. 왜? 위기상황이니까. 이걸 알고 있는 한국노총은 끝까지 들어오지 않겠다고 버텼다. 한국노총을 설득하는 데 한 달 가까이 걸렸다. 한국노총으로서 민주노총한테 판을 깔아주고 자기들은 들러리가 될 거라고 봤다. 우리(정부)는 거기에 모든 걸 다 걸고 할 바를 다했지만 결국 (사회협약의 체결은) 안됐다.” (정부관계자 인터뷰)

민주노총이 미조직 취약노동자에 관심을 가진 것이 사실이라면 그것이 이뤄질 수 있는 조건은 두 가지였다. 투쟁의 동원과 양보안의 작성성이 그것이다. 그러나 코로나19를 맞아 민주노총이 투쟁 동력을 끌어내기에는 여건이 적합하지 못했다. 대화를 제안한 마당에 투쟁을 내세우는 건 자기모순이기도 했다. 게다가 민주노총은 노동자 사이의 다양하고 이질적인 이해관계를 뛰어넘어 전국차원에서 투쟁을 조직할 수 있는 조직체계를 갖추고 있는 것도 아니다. 경제위기의 충격이 기업규모나 고용형태, 산업별로 불균등하게 배치되는 상황에서 투쟁은 뺨파업을 넘어서지 못한다. 사회 분위기도 민주노총의 투쟁에 우호적이지 않을 터였다.

위력적인 투쟁으로 상대방을 압도할 수 없는 것이 현실이라면 남은 전략은 상대적으로 ‘가진 자’의 양보를 통해 ‘가지지 못한 자’의 이해를 실현하는 일뿐이었다. 양보와 타협이 없다면 상대방의 굴복을 강요하는 것과 진배없다. 하지만 양보안은 없었다.⁸⁾ 교섭력을 뒷받침할 투쟁력도 없고 사용자단체와 교환할 양보안조차 없다면 정부의 선의에 기대는 일만 남는다. 그러나 “정부는 사회적 대화를 통한 정책 입안이 절박하지 않았다. 게다가 기재부는 ‘양보=돈’이라고 봐 양보할 의사가 애초부터 없었다.”(민주노총 정책담당자1)

2. 양보안의 부재

사회적 대화는 정치적 교환(political exchange)의 과정이다(바카로, 2016, Molina, 2006). 고전적인 사회적 대화(neo-corporatism)에

8) 양보안이 없는 것은 아니었다, “실탄을 준비했다. 고용보험료의 인상을 제안하고 임금인상분의 일부를 상생연대기금으로 돌린다는 안이나 공동근로복지기금의 설치 등을 제안했다”(인터뷰). 그런 안들은 외려 사용자의 부담을 증대시키는 양보안이었다.

서는 경제위기를 맞아 정부가 노동의 양보(임금인상 자제)를 끌어내면서 보상조치를 제공하는 것이 큰 줄기였다(Hassel, 2003). 그렇다면 원포인트 노사정협의에서 노동은 뭘 양보했는가? 민주노총은 원포인트 사회적 대화에서 재난기간 동안 모든 해고의 금지와 생계소득의 보장을 첫머리로 내세웠다. 고용총량을 유지하기 위해 대통령령으로 해고금지 긴급재정경제명령을 발동해 모든 기업에서 6개월간 한시적 해고금지조치를 내려야 한다고도 요구했다. 그렇지만 민주노총이 내민 손은 비어있었다. 노동의 양보 없는 요구와 자본의 미적지근한 대응이 맞물리면서 결국 노동은 정부의 정책적 양보에 초점을 맞춘다. 노사중심성의 원칙을 방기하는 것은 물론 정부의 ‘선의’에 대한 민주노총의 의존을 키울 뿐이었다.

노사정협의 과정에서 일부 활동가들이 임금동결론을 제기한 적이 있다. “노동이 가진 강력한 무기인 임금을 쓰러져 가는 노동자를 위해 쓸 때”라는 주장이었다(이남신, 2020; 한석호, 2020). 다시 말해 노동계가 (대기업이나 공공부문의) 임금동결을 선언해 “하루하루 피 말리는 시간을 보내고 있는 비정규 노동자와 영세 자영업자를 비롯한 코로나 위기 피해계층”에 대해 고용과 사회안전망을 보장하는 계기를 마련해야 한다는 논리였다. 민주노총 지도부가 이를 심각하게 받아들인 것으로 보이지는 않는다.

임금교섭 권한이 단위기업에 맡겨져 있는 현재의 교섭체제에서 중앙이 이 권한을 행사하기는 어렵다. 하부조직이 자기들의 권한인 임금교섭권을 쉽사리 포기할 것으로 보이지는 않는 탓이다. 중앙에서 합의하더라도 이행이라는 문제에 부딪힐 수 있다. 하부조직이 중앙의 결정을 따른다는 보장도 없다. 임금을 양보한 대가로 보상을 얻더라도 사용자단체 역시 합의사항을 하부단위에 강제할 권한이 없으며 노

조는 사용자의 약속위반을 보복할 힘이 없다. 결정적으로 민주노총에게는 이러한 양보안을 제안할 지도력 자체가 없다.

민주노총의 내부 민주주의와 관련하여 또 한 가지 지적할 사항은 취약노동자들의 목소리가 얼마나 최종의사결정과정에 반영되었느냐는 점이다. “도덕적 체제로서 민주주의가 갖는 위대한 장점 가운데 하나는 사회 하층의 요구와 경험을 이해하고 통합하는 일을 다른 어떤 통치체제보다도 잘 할 수 있다는 것이다”(샤츠슈나이더, 2014). 이런 민주주의가 민주노총 내에서도 작동하고 있을까. 이는 민주노총이 대기업·공공기관에 근무하는 정규직 노동자의 이해를 편향적으로 반영하고 있는 것은 아닌가라는 질문이다. 이러한 편향성은 의사결정과정에서 사회적 약자 내지 소수와 노동자들이 과소대표됨으로써 이들의 목소리가 배제되거나 주변화되고 있다는 사실을 말한다. 여성, 청년, 비정규직 노동자들이 그들로서 이들은 코로나19의 충격을 완충장치 없이 받는 계층이다.

민주노총이 내부 민주주의, 특히 사회적 약자의 이익을 대변하기 위해 노력하지 않은 것은 아니다. 여성 할당제나 여성위원회의 설치 등이 대표적이다. 그러나 형식적인 설치나 관행적인 운영을 벗어나지 못하고 있는 것도 현실이다(전국민주노동조합총연맹 여성위원회, 2019). 소수계층에 대한 발언권의 보장이 여성을 넘어 비정규직이나 청년에까지 이르고 있는 것도 아니다. 이런 사실은 요구안과 합의안을 통해 간접적으로 살펴볼 수 있다. 일찍이 없던 경제위기를 맞아 취약노동자들의 이해를 전면에 내세우는 과감한 합의안은 없었다.

3. 제한적이고 부실한 합의안

합의안의 추진과정에서 그 내용이 부실하다는 지적은 강하게 제기

되었다. 일부 중집위원들이 발표한 성명서(7. 3)가 대표적이다. “해고 금지, 전국민고용보험제 등 민주노총의 핵심요구에 대한 내용이 추상적인 반면 휴업수당 감액, 근로시간 단축이나 휴업에 적극 협력 등 노동자에게 불리한 내용이 포함되어 있다”는 것이 골자였다. 이행점검과 후속논의를 경사노위에서 진행한다는 것도 쟁점이었다.⁹⁾

민주노총은 요구의 기조로 “100만 조합원을 넘어 ‘모든 노동자의 노총’, ‘재난 시기 모든 노동자를 책임지는 노총’이 되기 위해 간접고용, 특수고용, 미조직 비정규 노동자 등 가장 취약한 노동자부터 단 한 명의 낙오 없이 코로나 위기를 극복하기 위한 대책 마련에 집중한다”로 잡았다(“코로나 위기극복을 위한 민주노총 요구안”, 5. 21. 중집회의). 이런 기조가 합의안에 얼마나 반영되었을까.

합의안이 보이는 몇 가지 특징이자 한계를 살펴보면 다음과 같다. 합의안에서 먼저 눈에 띄는 지점은 위기의 상황에서 노사의 역할이 실종된 가운데 정부의 지원에만 매달리고 있다는 점이다. 고용유지를 위한 사용자의 책임은 ‘최대한 노력’하는 것에 머물고 있다. 노조의 특별한 역할이 제시된 바도 없다. 위기의 시대에 노동자와 사용자 사이의 양보와 연대가 중요하다는 것은 두말할 나위도 없다. 그러나 이번 합의에서 코로나19가 일의 세계에 미치는 충격을 줄이거나 차단하기 위해 노사가 상호 연대하거나 집단으로 대응하려는 노력은 보이지 않는다. 그만큼 노사 모두가 정부의존적인 사회협약의 체결에 매달렸다고 할 수 있다.

둘째로 노사가 정부에 매달렸지만 막상 정부가 내놓은 지원책은 기

9) 중집위원회 토론에서 제기된 주요 쟁점(이른바 4대 쟁점)은 △ 해고금지가 명문화되지 않은 점, △ 노동계의 고통 분담으로 노동시간 단축, 휴업 등이 들어간 점, △ 특수고용노동자의 고용보험 가입에서 ‘특성을 고려한다’는 조항, △ 이행점검 시 후속 논의를 경사노위에서 진행하는 것 등이었다.

존 정책을 부분적으로 보완하는 생색내기에 그쳤다. 경기를 회복하고 사회 양극화와 소득 불평등을 해결하기 위한 새로운 전략이 제시되기도 않았다. 대부분 일시적인 대책에 그쳤거니와 소득의 급감을 벌충하기에 충분한 것도 아니었다. 이는 정부가 사회적 대화에 나선 목적이 노사의 타협과 양보를 통해 코로나19 위기를 극복하는 것이 아니었음을 짐작하게 만든다.

정부의 역할과 관련해서는 최소한 정부지원금을 받는 기업이라도 일정기간 해고를 금지하게끔 강제하는 조항조차 넣지 못했다. 고용창출정책은 물론 취약노동자들이 노조를 조직하고 단체협약 적용률을 높이기 위한 노동기본권 보장문제도 마찬가지였다. ILO도 강조하듯이 코로나19 팬데믹에 의해 촉발된 사회경제 위기의 효과를 완화하는 과정에서 노동기본권의 보장은 결정적인 도구에 속한다(Tapiola, 2020). 특히 배달업 종사자나 택배 종사자, 돌봄 종사자 등 대면 업무를 주로 하는 이른바 필수노동자(essential workers)들에게 노조를 결성하고 단체교섭을 진행하는 것은 이들에게 물고기를 잡는 그물을 주는 격이다. 전국민고용보험제도의 도입만 하더라도 이미 문재인 대통령이 지난 5월 10일, 취임 3주년 특별연설에서 “모든 취업자가 고용보험 혜택을 받는 전국민고용보험 시대의 기초를 놓겠다”고 밝힌 바가 있으며 학계를 중심으로 관련 논의가 진행되고 있었다.

취약노동자들을 보호하는 방안도 상대적으로 취약하다. 고용보호와 관련해서는 △ 고용유지지원금 확대, △ 특별고용지원업종 추가 지정, △ 긴급고용안정지원금 보완책 마련, △ 사각지대 해소 등이 주요 내용이다. 전국민고용보험 도입과 관련해서 연말까지 로드맵을 확정하는 한편 특고 노동자의 고용보험을 추진하기로 한 점이나(이는 2018년 고용보험위원회 합의안이 있다) 고용보험료 인상을 검토하기

로 한 것 등은 그나마 성과라고 할 수 있다(물론 이행의 문제는 남아 있다).

세 번째로는 ‘원포인트 협의’의 문제다. 코로나19 위기가 사회경제 전반에 걸쳐 충격을 미치고 있는 상황에서 민주노총은 위기의 차단장치(crisis circuit breaker)로서 원포인트 협의를 제안했다. 원포인트는 코로나19 위기극복에 집중한다는 사실과 함께 1회용 대화라는 의미를 동시에 함축한다(후속 논의는 별개다). 그러나 코로나19가 장기화되면서 경제사회적으로 미치는 충격은 그 폭도 전방위적이지만 그 깊이도 예상을 뛰어넘는다. 먼저 그것은 기존의 심화된 양극화를 더욱 심화시킨다. 더욱이 코로나19는 이미 진행 중인 지구적 전환(global transformation) 과정에서 발생했다. 디지털 전환으로 표상되는 4차 산업혁명과 기후변화, 저출산·고령화의 진전 등이 그것이다. 이는 고용형태와 숙련구조의 변화는 물론 세계적으로 경기의 장기침체와 산업의 구조조정을 촉진하는 등 경제와 사회 전반에 걸쳐 패러다임의 전환을 요청할 것이다(윤홍식, 2020). 더욱이 이런 변화가 하나같이 노동에게 직접적인 충격을 미친다는 점에서 노동의 종합적인 대응을 요구하지만 정책역량은 거기에 미치지 못했다. 민주노총이 코로나19 위기에 정면으로 대응할 요량이었다면 전면적이고 지속적인 사회적 대화를 통해 노동정책의 형성과 집행에 개입할 필요가 있었다. 그렇다면 노사정협의를 원포인트가 아니라 일상적이고 지속적인 사회적 대화의 마중물로 자리매김할 필요가 있었다.

합의에 대한 이행점검이나 후속 논의를 경사노위에 맡긴 것도 논란의 소지를 남겼다. “이행점검은 경제사회노동위원회에서 하고 총리실은 부처간 역할 조정 등을 지원한다.” 후속 논의가 추가적으로 필요한 경우 경제사회노동위원회를 중심으로 각 부처별 위원회, 기 설치되어

운영 중인 회의체를 활용한다”는 것이 합의안의 내용이다. 민주노총이 경사노위에 참가하지 않는 상황에서 경사노위가 이행점검과 후속 논의를 맡는다는 것은 “사회적 대화 반대파에겐 손쉬운 먹잇감을 제공한 격이었다.”(인터뷰) 이행점검과 후속 논의에서 민주노총은 배제될 가능성이 높기 때문이었다.

결과적으로 합의안은 부실했다. 코로나19의 파괴적인 영향을 감안한다면 민주노총의 요구는 주변에 머물렀으며 합의안도 패러다임의 전환에 대응하기에는 언 발에 오줌 누기 수준이었다. 추가적인 대화의 가능성도 열지 못한 채 이행점검조차 사실상 경사노위에 맡겨 버렸다. 코로나19로 밀려나거나 밀려날 위기에 처한 노동자를 보호하는 데도 한계가 있었지만 경기회복과 소득 불평등을 해소하는 과정에서 노사의 역할은 논의의 대상조차 되지 못했다. 양보안조차 제시할 수 없었던 민주노총으로서는 논의를 주도하기는커녕 사측의 요구를 방어하고 정부의 지원을 얻어내는 데 급급했다.

합의안에 대해 비판이 내부의 정과 갈등을 덮은 것은 아니다. 합의안에 대한 논란은 내용 자체보다 정과 갈등의 연료로 동원된 측면이 더 강했다. 마지막 순간에 집행부는 합의안을 수정하는 등 사회협약의 성사에 총력을 기울였지만 사회적 대화를 둘러싼 내부정치를 뛰어넘기에는 역부족이었다. 결국 합의안이 내부 추인을 받지 못하면서 민주노총은 사회적 대화라는 수레에서 내리고 만다.

4. 잠정합의안의 추인 불발

코로나19 협의 과정에서 지도력 빈곤은 합의안의 추인과정에서 결정적으로 모습을 드러냈다. 중집위원회에서 결론을 내지 못한 추인 안건은 대의원대회로 넘어갔다. 그런데 중집위원회에서 보인 회의기

구의 파행은 노조 민주주의를 말하기 이전에 최소한의 민주적인 절차 조차 지켜지지 않는다는 사실을 말한다. 민주주의라는 관점에서 민주 노총의 민낯을 보여주는 지점이었다.

대의원대회나 중앙집행위원회가 갖는 결정적인 한계는 그것이 조합원과 유리되고 있다는 점이다. 조합원과 대의원 사이를 정파가 가림막이 되어 조합원의 의견이 최고 의사결정과정에서 전달할 통로를 봉쇄한다. 대의원대회나 중집위원회는 정파에 포획된 기구라고 해도 과언이 아니다(김영수, 2012). 대표성(representativeness)은 크게 기술적(descriptive)인 대표성과 실질적(substantive)인 대표성으로 나눌 수 있다. 기술적인 대표성은 선출된 대표가 조합원의 구성을 얼마나 반영하는가를 말한다. 실질적인 대표성은 선출된 대표가 얼마나 조합원의 이해를 반영하는가를 드러낸다(Wauters et al., 2014). 분명한 것은 민주노총이나 각 산별노조(연맹)가 대의원대회를 열기 전에 조직적으로 조합원의 의견을 수렴하는 절차를 거치지 않았다는 점이다. 사전적으로 단위사업장 차원의 토론은커녕 산별노조(연맹) 차원의 토론도 조직하지 않은 채 의사결정권을 대의원 개인에게 맡겨버렸다. 기술적인 대표성은 물론 실질적인 대표성조차 확보하지 못함으로써 결과적으로 대의제 민주주의의 한계를 드러냈다.

“민주주의의 대표적인 이론가들은 대의제 민주주의의 가장 핵심적인 메커니즘을 대표-책임의 연계로 전제하면서, 이 연계에서 본질적인 측면으로 ‘책임성’ 혹은 ‘응답성’(responsiveness)을 강조하고 있다.”(최장집, 2007)

대의원은 조합원에 의해 선출되지만 조합원에 대해 책임을 지지 않는다는 점이다. 대의제 민주주의의 핵심은 대표와 책임의 원리다(최장집,

2007). 요컨대 대의제 민주주의는 피치자로서의 인민과 선출된 대표 간의 거리를 책임의 원리를 통해 좁혀야 하는 과제를 안고 있다. 그러나 민주노총은 대의제 민주주의의 한계를 극복하려는 어떤 노력도 기울이지 않음으로써 절차적 민주주의를 허구로 만들고 있다. 조합원들은 그들의 대표를 통제할 아무런 수단을 갖고 있지 못하다. 대의원은 사실상 독립적인 의사결정 단위가 되고 조직적인 빈 공간을 정파가 파고들었다. 정당이 그러하듯 정파(political party) 역시 권력 지향성을 갖는다. 그런 만큼 각종 의제를 정치화하려는 욕망 속에서 노사정 협의를 내부정치로 몰고 간다. 코로나19 노사정협의 과정에서도 이는 여지없이 드러났다.

“김명환 위원장은 차기에 관심이 없다고 밝혔지만 결국 여기에 발목을 잡히고 말았다. 좌파와 전국회의가 선거연합을 구상하고 있는 터에 반대파들은 사회적 대화가 성사되면 자칫 위원장이 다시 출마할 수도 있다고 봤다.” (인터뷰)

민주노총은 조합원의 의견을 전달할 수 있는 통로가 막힌 의사결정 구조를 갖고 있다. 기업별 체제로 통로는 협곡처럼 좁은데다 그마저 정파 구조가 길목을 막고 있는 형상이다. 조합원 사이의 숙의를 형성하는 공론화도, 조합원의 의견을 최종적으로 확인하는 투표절차도 없었다. 이런 점에서 민주노총은 조합원 중심(member-centred)도, 조합원 주도(member-led)도 아닌 간부 중심의 의사결정 구조를 갖고 있다.

문제는 또 있다. 노조의 회의기구는 크게 의결기구와 집행기구로 나뉜다. 조합원 총회와 대의원대회가 의결기구라면 중집위원회는 집행기구다. 의결기구는 조합원의 규모를 반영해 대의원이 선출된다. 반면 집행기구는 조합원의 규모와 무관하게 당연직이나 임명직으로 구

성된다. 가령 중집위원회에는 중앙임원뿐 아니라 규모와 관계없이 각 산별노조(연맹) 위원장이나 지역 본부장이 동일한 자격으로 참가한다. 중앙집행위원회는 이름이 말하듯이 “대의원대회, 중앙위원회의 수입사항을 집행”(규약)하는 기구에 지나지 않는다. 중집위원회라는 집행기구에서 합의안의 의결을 시도했다는 것 자체가 민주노총에서는 민주주의가 편의적으로 작동되고 있음을 말한다.

결론적으로 민주노총에서 양보안의 부재나 절차상의 문제 제기는 지도력의 붕괴로 귀결된다. 이는 정세 인식조차 방해하는 정책역량의 부재와 이를 뒷받침하는 허구적인 투쟁중심주의로 나타난다. 정세 인식의 실패는 양보안을 만들지 못하는 전략의 미숙으로, 나아가 합의안의 추진 불발로 이어졌다. 조합원의 의사가 상층 단위의 의사결정 과정에 개입할 수 없는, 노조 민주주의의 실종이 낳은 결과이기도 했다. 그렇다면 민주노총은 사회적 대화를 가능케 하는 내부의 지도력을 어떻게 확립할 수 있을까.

V. 민주적인 코포라티즘의 확립

코로나19에서 비롯된 사회적 대화는 여러 가지 특징을 갖는다. 먼저 그간 사회적 대화의 장에서 떨어져 있었던 민주노총이 선도적으로 제안했다는 사실은 민주노총이 조직적으로 사회적 대화를 반대하는 것은 아니라는 사실을 말해준다. 민주노총이 제안하다 보니 그것이 경사노위의 바깥에서 열린 것은 논리적인 귀결이었다. 사회협약을 체결하지는 못했지만 경제위기를 맞아 노사정이 대타협을 시도했으며 잠정합의안에 이르렀다는 사실도 눈여겨볼 지점이다.

과제를 던진 것도 사실이다. 이글에서 다루지는 않았지만 사회적

대화에 임하는 정부나 사용자단체 그리고 한국노총의 자세도 그리 절박했던 것으로 보이지는 않는다. 민주노총의 내부를 들여다보더라도 사회적 대화를 둘러싸고 민주노총의 정체성이 논란이 되었다. 민주노총이 공동투쟁체인가 노동정치의 대표인가라는 초기적인 논쟁이 대표적이다(박용석, 2020). 이행점검의 주체를 두고 불거진 논쟁이었지만 경사노위와의 관계를 어떻게 설정할 것인가도 여전히 미완의 과제로 남아있다. 사회적 대화를 지속하고 사회적 합의의 정당성을 높이기 위해서라도 공식적이고 제도적인 사회적 대화기구는 중요한 의미를 갖는다.

사회적 대화가 반드시 합의로 종료되어야 하는가도 검토할 지점이다. 민주노총은 일찍이 사회적 대화 기구를 협의기구로 규정한 바가 있다(박명준, 2020). 또한 협의의 결과는 만장일치가 아니더라도 다수안·소수안으로 정리할 수 있고 사회협약 내에서도 합의 부분과 미합의 부분, 추가논의 부분으로 세분할 수 있다. 그러나 기업별 체제와 정파 구도로 인해 제 위상을 잃은 지도력은 발목에 매단 모래주머니처럼 일관되게 사회적 대화의 전 과정에서 발목을 잡았다. 이하에서는 이를 중심으로 살펴본다.

민주노총에서 지도력의 결여는 구체적으로 양보안의 부재, 정세인식과 전략설정의 실패, 투쟁중심주의의 편향, 그리고 최종 의사결정과 정에서 정파구도의 전면화 등으로 나타났다. 이러한 현상은 무엇보다도 조합의 의사결정을 조합원에게 맡기고 거기로부터 지도력을 확보하는 조합민주주의의 결여에서 비롯된다. 민주노총에서 조합민주주의가 안고 있는 핵심적인 문제로서는 조합원 총회 기능의 부재와 함께 여성, 청년, 비정규직 노동자와 같은 소수집단의 발언권을 강화하는 적극적 조치(affirmative actions)의 결여를 들 수 있다.

코로나19 노사정협의 과정을 민주노총의 관점에서 바라보면 지도력의 결핍이 낳은 총체적인 부실공사였다. 지도력이 결핍되었다고 해서 민주노총이 당장 조직구조를 중앙집중적으로 개편할 수 있는 것은 아니다. 정파구조가 지도력을 훼손한다고 해서 정파구조를 직접 공격할 수 있는 수단도 없다. 정파구조를 없앨 방도도 없지만 그것이 바람직한 것도 아니다. 정파는 노조 민주주의의 중요한 보루인 것도 사실이다. 민주노총이 변화할 수 있는 범위 내에서 변화를 시도한다면 시급한 것은 내부의 민주주의를 확립하는 길이다. 이는 두 가지 사실을 내포한다. 하나는 민주적인 의사결정구조를 확립하는 일이며 다른 하나는 내부에서 취약노동자들의 목소리가 들리게 하는 일이다.

먼저 기업별 체제의 분산성과 정파구조에 따른 분열을 극복하는 수단은 조합원의 의사가 직접 의사결정과정에 반영되도록 만드는 것이다. 조합원 총회에 의존하는 것 이외엔 조합원의 의견을 반영하면서 동시에 중앙에서 결정한 의견이 권위를 갖도록 하는 방법은 없다. 민주노총은 기존의 규약을 변경하지 않고도 위원장의 권한으로 조합원 총회를 소집해 위원장이 필요하다고 판단하는 사항을 부의할 수 있다.¹⁰⁾ 그렇잖아도 민주노총은 임·단협안을 조합원 투표에 부치는 전통을 갖고 있다. 그렇다면 정부 및 사용자단체와의 합의는 왜 조합원 총투표의 대상이 되지 못하는가라고 물을 수 있다. 게다가 민주노총은 임원(위원장, 수석 부위원장, 사무총장)을 조합원 직선으로 선출

10) 민주노총 규약에 따르면 조합원 총회는 “대의원대회 의결 혹은 위원장이 필요하다고 판단할 시에 소정의 절차를 거쳐 조합원의 총의를 물을 수 있다”(제14조). 또한 “위원장이 필요하다고 판단하여 부의하는 사항”을 의결할 수 있다(제15조). 이때 소정의 절차에 관한 규칙이나 규정은 없다. 따라서 위원장의 판단으로 조합원 총회를 소집해 이 사안을 부의할 수 있다. 사회적 대화의 결과를 모두 조합원 총회에 부칠 수는 없다면 위원장이 조합원 총회를 소집하는 ‘소정의 절차’를 마련할 필요가 있다.

한다. 따라서 조합원 투표를 하기 위한 경험과 인프라는 있다고 봐야 한다.

“이번에 조합원 총투표를 검토하지 않은 건 아니다. 그러나 총투표를 하려면 조합원 명부작성에서부터 최소한 두 달은 걸린다. 이런 비상시기에 그게 가능할까. 기술적으로 불가능했다. 투표를 조직하는 일도 그리 간단치 않다. 사무총국의 반이 태업 중이고 산별위원장이나 지역본부장과 같은 중직위원의 협조를 얻기도 어려운 구조다. 반대노조들은 투표함을 열어버리지 않을 수도 있다. 투표 자체가 성립된다는 보장도 없다. 또한 이번 합의안은 임기 말에 원포인트 케릴라전으로 합의한 거다. 완성체가 아니라 첫 단계로 완성된 합의안을 위한 사다리나 디딤돌에 불과하다. 노동정책의 방향을 결정짓는 중대 합의가 아니다. 따라서 조합원 투표에 부칠 사안이 아니라고 봤다.” (인터뷰).

지도부의 전략 부채를 말하는 지점이다. 코로나19에 따른 경제위기에 맞서 ‘비상’ 노사정협의를 제안하면서 대타협을 시도했다면 노조의 양보는 불가피했을 것이다. 그것이 원포인트 케릴라전이었다거나 중대 합의(critical compromise)가 아니라고 주장하는 것은 노사정협의를 제안한 의도를 무색하게 만든다. 양보안이 하부조직이나 정파의 반대로 갈등을 피해갈 수 없을 것이라면 사회적 대화를 제안하면서 집행부는 내부의 공론화 과정과 함께 규약에 따른 조합원 총회를 준비했어야 했다. 설령 잠정 합의 이후 조합원 총회를 소집했음에도 투표가 성립되지 않거나 부결되더라도 숙의의 과정은 남을 것이다. 결과가 뻔한 정파만의 리그인 대의원대회보다는 과급효과가 컸을 것이라는 건 두말할 나위도 없다.

민주노총 집행부가 가지는 최종적 권위는 집행부에서 나오는 것이

아니라 아래로부터 토의를 거쳐 승인되는 과정에서 나온다(권형기, 2014). 전자가 위로부터 나오는, 중앙집중적인 조직구조에서 비롯된다면 후자는 아래로부터 나오는 민주적인 리더십이다. 민주주의는 중앙 집권적인 위계 못지않게 리더십을 확립하는 강력한 메커니즘이다. 다시 말해 집단적 결정의 유효성을 높이고 하부조직의 순응을 이끄는 장점을 지닌다(Baccaro, 2003). 특히 내부의 갈등이 심각한 사안에 대한 조합원의 결정은 최종적이고 누구나 승복해야 하는 결정이 된다. 이때 투표 자체도 중요하지만 현장토론을 조직해 사업장을 토론과 숙의의 공간으로 만드는 것 역시 중요하다.

민주주의가 그렇듯이 노조 민주주의 역시 시대 상황에 따라 변한다. 우리 사회는 노동시장의 이중화와 여기에서 비롯된 양극화의 심화로 몸살을 앓고 있다. 특히 코로나19는 경제활동을 위축시키고 경기침체를 가져오면서 저소득 취약계층 노동자에게 타격을 집중시키고 있다. 경제민주주의가 경제적 의사결정에 대한 이해당사자의 참여를 핵심으로 한다면 노조 민주주의도 노조 내부의 의사결정에서 이해당사자, 특히 저소득 취약노동자의 발언권을 강화하는 데 초점을 맞출 필요가 있다.

민주노총의 지도력은 민주노총이 지향하는 바를 실현시키는 방향으로 강화되어야 하며 그것은 노동시장의 이중구조의 완화, 민주노총의 표현대로 하면 “모든 노동자의 민주노총, 특히 ‘저임금 취약노동자의 이해를 우선적으로 대변하는 노총’으로 자리매김을 하는 일이다. 민주노총 내부에서 이를 정면에서 반대하는 그룹이나 정파는 없다. 따라서 취약노동자의 이해를 대변하는 일은 집행부의 정당성을 강화할 뿐 아니라 내부의 지지를 확보하는 길이 된다. 더욱 중요하게는 내부적으로 직접적인 이해관계를 가진 취약노동자의 목소리를 강화하

고 이 부문의 지지를 확보하는 일은 지도력 강화에 매우 중요한 요소가 된다고 본다. 그렇다면 노조의 의사결정과정에서 이들이 차지하는 비율을 의식적이고 명시적으로 늘리는 것은 지도력을 강화하는 지름길이 된다. 적극적인 소수자 배려정책을 말한다(영, 2017).

VI. 나가며

노사관계가 그렇듯 사회적 대화도 관계의 개념이다. 사회적 합의가 성공하려면 주요 행위자들 사이에 문제의 진단과 바람직한 해결책에 대한 공유된 인식(shared understanding)을 필요로 한다(권형기, 2014). 이는 어느 한 주체의 노력이라기보다는 다양한 주체들 사이의 상호작용과 실천 속에서 형성된다. 따라서 이번 실패에 따른 책임을 온전히 민주노총에 돌리는 것은 형평성에 맞지 않는다. 이번 사회협약의 불발은 노사정이 함께 만든 실패다. 그렇지만 민주노총이 코로나19 노사정협회의 실패에 가장 큰 책임이 있다는 데는 별반 이견이 없다. 문제를 풀겠다고 나선 민주노총이 심각한 문제라는 사실을 확인한 셈이었다.

경제위기라는 동인(motivator)을 바탕으로 민주노총이 선도적으로 사회적 대화를 제안하자 정부도 국무총리를 대표로 내세우는 등 강력한 의지로 임했다. 경제위기의 극복은 물론 이 과정에서 양극화의 심화를 막고 취약노동자의 삶을 지원해야 한다는 사실을 정부와 민주노총이 공유하고 있기도 했다. 이를 변곡점으로 삼아 사회적 대화를 복원하자는 밑그림에 대해서도 정부와 민주노총 집행부는 공감대를 형성하고 있었다. “정부나 민주노총으로선 합의를 할 수 있는 절호의 찬스였다. 이 보다 더 좋은 기회는 없었다.”(인터뷰)

‘좋은 기회’였음에도 불구하고 사회협약의 체결에 이르지 못했다는 사실은 한편으로는 민주노총의 위기를 반영하지만 다른 한편으로는 사회적 대화의 위기를 반영한다. 경제위기가 늘 사회협약의 체결로 귀결되는 것은 아니다. 유럽에서 보듯 경제위기가 외려 사회적 대화를 해소하기도 한다. 노조가 정부정책에 대해 거부권을 갖는 것도, 합의할 능력을 갖춘 것도 아닌 상황에서 정부는 노조와 사회협약을 체결할 필요성을 느끼지 못한 탓이었다. 여론이 노조의 집단이기주의에 대해 비판적이었다는 정치적인 변수도 작용했다(Culpepper and Regan, 2014). 경제위기를 맞아 사용자측의 양보 능력도 제한적이었지만 정부 역시 재정 능력의 한계로 노조에 대해 임금동결이나 고용유연화 정책을 도입하는 대신 실업보장이나 사회보장을 확대하는 방안을 제시하지 못한다(Baccaro and Galindo, 2018). 물론 한국의 경우 노조가 양보안을 제시한 것도 아니었다.

정부는 사회적 대화에 목을 매는 약한 정부가 아니다. 여당 우위의 국회 지형에다 코로나19로 권위주의의 도래까지 지켜보고 있다. 특히 코로나19 사회협약이 무산되면서 정부는 민주노총의 배제는 물론 경사노위 바깥의 사회적 대화에 대해 선을 그을 수도 있다.¹¹⁾ 민주노총에 대한 불신은 정부에 한하지 않는다. 그 불신은 사용자단체나 한국노총, 시민사회단체에 이르기까지 광범위하게 확산되면서 민주노총을 포위하고 있다.

한국의 사회적 대화는 기로에 놓여 있다면 이 위기의식이야말로 사회적 대화의 궤적을 되돌아보고 새로운 전략을 모색하는 기회가 될

11) 문성현 경사노위 위원장은 7월 29일 열린 국회 환노위 인사말에서 “어제 대통령을 모신 회의에서 전국민주노동조합총연맹(민주노총) 없이, 앞으로 사회적 대화를 확실히 한다는 것으로 현 정부에선 합의를 이뤘다”고 발언했다(경사노위는 이 발언을 해명했다).

수 있다. 코로나19 노사정협의, 나아가 김명환 집행부의 노력은 민주노총이 사회적 대화로 나아가는 징검돌이 될 수 있다는 희망을 보여준 것도 사실이다. 무엇보다도 사회적 대화를 공약으로 내건 김명환 집행부의 압도적인 당선(65.9%, 2018. 12.)은 사회적 대화에 대한 조합원의 지지를 말해주는 대목이다. 2019년 1월, 정기대의원대회에서 민주노총의 경사노위 참가 여부를 결정하지는 못했지만 경사노위 참가에 대한 높은 지지(44.1%)를 확인하는 계기였다는 평가도 가능하다.

코로나19 노사정협의와 관련해서도 민주노총이 선도적으로 사회적 대화를 제안했다는 사실도 민주노총이 사회적 대화에 대해서는 부정적이지 않다는 사실을 말해준다. 달리 말해 이제 민주노총의 관심은 사회적 대화의 여부가 아니라 어떤 사회적 대화인지를 묻고 있다. 전략적 고민이라기보다는 전술적인 고민의 영역으로 바뀌었다고도 할 수 있다. 합의안의 내용이 기대에 미치지 못하는 것도 사실이지만 잠정 합의에 이르렀다는 사실은 조정과 타협의 가능성을 보였다고 볼 수 있다. 대의원대회에서의 부결도 내용에 대한 불만이나 협의과정에서의 소외, 나아가 선거 정치의 영향이 있었겠지만 사회적 대화 자체에 의문을 제기했다고 평가하기는 선부르다.

결과적으로 지도부의 합의안이 대의원들의 의견을 반영하지 못해 거부되면서 지도부는 사퇴했지만 질문은 여기서 비롯된다. “대의원들은 그들이 대표하는 조합원의 의견을 제대로 반영했는가”, “대의원들은 자신들의 판단에 앞서 조합원의 의견을 물어봤는가”라는 질문이 그것이다. 다시 말해 노조 민주주의의 문제를 확인했다고 평가할 수 있지만 이런 점은 한계를 드러냈다고보다는 새롭게 점검해야 할 과제를 제기했다고 볼 수 있다. 특히 노조 민주주의는 기업별 체제와 정파 구조에 의해 훼손된 집행부의 지도력을 확립하는 중요한 수단이라는

점을 감안할 때 이는 앞으로 사회적 대화의 성사를 가름 짓는 요인이 될 것이다.

이 글의 한계도 지적해야 한다. 먼저 사회적 대화를 분석하면서 사회적 대화를 둘러싼 객관적 환경과 제도적 조건, 특히 사회적 주체 사이의 동학적인 상호관계를 다루지 않았다. 정부의 둔감한 노동 민감도(labor sensitivity)와 세밀하지 못한 정책집행 능력이나 사회적 대화에 대한 사용자단체의 수동적인 대응 등 여러 가지 요인을 추가할 수 있다. 더욱 중요하게는 전략적 선택이론을 기반으로 주체중심적인 접근방식을 선택하였으나 전략적 선택이론 자체의 한계도 지적되고 있는 것이 사실이라면(Stein, 1999) 이 부문에 대해 본질적인 검토가 필요할 수도 있다.

더 큰 한계는 따로 있다. 민주노총이 사회적 대화와 맺고 있는 관계는 역사적이고 구조적인 분석을 필요로 한다. 이 글은 민주노총이 내부조직 내부의 갈등을 해결할 수 있는 민주적인 과정이 결여되었다는 점과 함께 이로 인해 코로나19 팬데믹이 초래한 경제위기 상황에서 열린 노사정협약에서 실패했다는 사실을 중심으로 살펴봤다. 그러나 이 역시 사회적 대화에 대한 민주노총의 인식과 전략이 바뀌지 않으면 공염불일 뿐이다. 이 지점에 대한 분석은 다음 기회로 미룬다.

참고문헌

- 고려대학교 노동대학원·노동문제연구소. 2020. 『2020 한국노동사회포럼, 포스트 코로나 시대, 한국 노동사회 변화와 전망』.
- 공공기관 노정교섭 촉진을 위한 현장대표자모임. 2020. 『한국사회 노동운동

- 및 민주노총의 올바른 역할 정립을 위하여』.
- 권형기. 2014. 『세계화 시대의 역행? 자유주의에서 사회협약의 정치로: 아일랜드 사회협약 모델의 수립과 진화』. 후마니타스.
- 김명환. 2020. “민주노총 대의원들의 결정을 요청드립니다”, <https://www.youtube.com/watch?v=xZ1rijPnasY>(2020년 12월 15일 접근).
- 김영수. 2012. “노사정위원회 참여를 둘러싼 민주노총의 전략적 대응: 정과 간 내부정치를 중심으로”, 『사회과학연구』. 51:1.
- 노광표. 2020. “원 포인트 노사정합의안, 어떻게 볼 것인가?”, 『원 포인트 노사정 합의(안) 그리고 사회적 대화, 어떻게 바라볼 것인가』 토론회 발제문.
- 노중기. 2008. 『한국의 노동체제와 사회적 합의』. 후마니타스.
- 로버트 달. 2011. 『경제민주주의에 관하여』. 배관표 역. 후마니타스.
- 바카로, 루시오, 2016. “유럽의 노동시장 조정: 사회적 협의의 종말인가?”, 『국제노동브리프』 (1월호), 한국노동연구원.
- 박명준. 2020. 『새로운 사회적 대화의 쟁점과 과제』. 한국노동연구원.
- 박용석. 2020. “민주노총의 사회적 대화 전략 진단 및 전망”, 고려대학교 노동대학원·노동문제연구소, 2020. 『2020 한국노동사회포럼, 포스트 코로나 시대, 한국 노동사회 변화와 전망』 토론문.
- 박태주. 2002. “노동조합 민주주의에 대해”, 이주희 엮음, 『21세기 한국노동운동의 현실과 전망』. 한울 아카데미.
- _____. 2020. “2020 코로나19 노사정협의 의 평가: 민주노총이 참여하는 사회적 대화는 어떻게 가능한가” 경노사위 발제문.
- 변재현. 2020. “노사정 원포인트 대화, ‘원론적 합의문’ 도출”, 『서울경제신문』 (6. 30).
- 샤츠슈나이더, E. E.. 2014. 『절반의 인민주권』. 현재호·박수형 역. 후마니타스.
- 선학태. 2015. 『합의제 민주주의 동학: 한국 민주주의의 민주화』. 전남대학교 출판부.
- 아이리스 매리언 영, 2017. 『차이의 정치와 정의』. 김도균·조국 옮김. 모티브북.
- 윤홍식. 2020. “코로나19 팬데믹과 복지국가의 정치경제학: 위기 이후 복지국

- 가의 길'들”, 고려대학교 노동대학원·노동문제연구소, 2020. 『2020 한국노동사회포럼, 포스트 코로나 시대, 한국 노동사회 변화와 전망』 발제문.
- 이남신. 2020. “코로나19 위기극복, 담대한 임금동결을 제안한다”, 『매일노동뉴스』 (6월 12일).
- 이주호. 2020. “코로나19 위기극복 원 포인트 사회적 대화를 다시 생각한다: 무엇을 성찰하고 무엇을 준비할 것인가?”, 공공기관 노정교섭 촉진을 위한 현장대표자모임 주최, 『한국사회 노동운동 및 민주노총의 올바른 역할 정립을 위하여』 토론회.
- 전국민주노동조합총연맹 여성위원회. 2019. 『민주노총 25년, 여성 대표성의 현황과 과제』 토론회 자료집.
- 최용락. 2020. “민주노총 참여한 사회적 대타협, 돈키호테의 꿈으로 끝나니”, 『프레시안』 (8월 3일).
- 최장집. 2007. “왜 절차적 민주주의인가”, 최장집·박찬표·박상훈 지음, 『어떤 민주주의인가』. 후마니타스.
- 최태욱. 2013. “조정시장경제와 합의제 민주주의의 상호보완성”, 『기억과 전망』, 겨울호(통권 29호).
- _____. 2014. 『한국형 합의제 민주주의를 말하다: 시장의 우위에서는 정치를 위하여』. 책세상.
- 한국경영자총협회. 2020. 『경제 활력 제고와 고용·노동시장 선진화를 위한 경영계 건의』 (3월).
- 한석호. 2020. “돌팔매 맞더라도 목청껏 임금동결을 주장하고 싶는데”, 『매일노동뉴스』 (6월 9일).
- Avdagic, S., Rhodes, M. and Visser J.. 2011. Introduction. Avdagic, S., Rhodes, M. and Visser J., eds. *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution, and Institutionalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Baccaro, L.. 2002. The Construction of ‘Democratic’ Corporatism in Italy, *Politics & Society*, 30:2.
- _____. 2003. What is alive and what is dead in the theory of corporatism, *British Journal of Industrial Relations*, 41:4.

- Baccaro, L. and Galindo, J., 2018. *Are social pacts still viable in Today's World of Work?* Governance and Tripartism Department, ILO.
- Baccaro, L. and Lim, Sang-Hoon. 2007. Social Pacts as Coalitions of the Weak and Moderate: Ireland, Italy and South Korea in Comparative Perspective. *European Journal of Industrial Relations* 13:1.
- Child, J., 1972. Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice, *Sociology* 6:1.
- Culpepper, P. D. and Regan, A., 2014. Why don't governments need trade unions anymore? The Death of social pacts in Ireland and Italy, *Socio-Economic Review* 12.
- Flanagan R., 1999. Macroeconomic performance and collective bargaining: An international perspective. *Journal of Economic Literature*, 37:1.
- Hamann, K. and Kelly, J.. 2007. Party Politics and the Reemergence of Social Pacts in Western Europe, *Comparative Political Studies*, 40:8.
- Hassel, A.. 2003. The Politics of Social Pacts, *British Journal of Industrial Relations* 41:4.
- Lim, Sang-Hoon. 2002. *Strategy Matters: A Constructivist Approach to the South Korean Social Pact*, Dissertation Thesis at the University of Wisconsin Madison.
- Molina, O., 2006. Trade union strategies and change in Neo-corporatist concertation: A new century of political exchange? *West European Politics*, 29:4.
- Molina, O. and Rhodes, M.. 2002. Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept, *Annual Review of Political Science*. 5.
- Morris & Fosh. 2000. Measuring Union Democracy, *British Journal of Industrial Relations* 38:1.
- Schmitter, P.. 1974. Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*. 36:1.

- Schmitter, P. and Lembruch, G.. 1979. *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, CA.
- Stein, A. A., 1999. The limits of strategic choice: constrained rationality and incomplete explanation, Lake, D. A. and Powell, R., eds. *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Tapiola, K. 2020. *ILO for All Seasons: The International Labour Organizations's Ways Out of Crisis*, International Labour Organization(ILO).
- Wauters, B., Mus, M., Lannoo, S., and Devos, C.. 2014. Perfect match or missing link? An analysis of the representativeness of trade union representatives in Belgium, *Industrial Relations Journal* 45:5.

[Abstract]

Towards “Democratic Corporatism” : Why Did the KCTU Fail to Sign the Corona 19 Social Agreement?

Park Tae-Ju*

In 2020, the KCTU proposed “Tripartite Consultation for Overcoming the Covid-19 Economic Crisis”, but as a provisional

* Senior Research Fellow, Institute for Research on Labor and Employment, Korea University

agreement was rejected at the delegates' meeting, the KCTU could not participate in the agreement ceremony, and the leadership resigned. This article aims to examine the reasons why the KCTU failed to sign a social pact from the perspective of strategic choice theory and to present alternatives. Due to the lack of leadership, the KCTU failed to establish a strategy based on the political situation analysis. In other words, the political exchange through the proposal of concession was not successful. As a result, they clung to government-dependent consultations and did not receive approval for the provisional agreement. Behind it, it is diagnosed that there is not the absence of a centralized and hierarchical organizational order, but the undemocratic nature of the decision-making process in which the opinions of members cannot be collected. As a way to increase the leadership of the KCTU, this article proposes democratic corporatism. This consists of two processes: the aggregation of the member preferences through the member's general meeting and the process of deliberation to form the preferences. This is a realistic means in that it can be selected even with the current constitution of the KCTU.

Key Words : social dialogue, Korean Confederation of Trade Unions, Covid-19, democratic corporatism, strategic choice theory

접수: 2020. 12. 17. / 심사: 2020. 12. 22. / 게재확정: 2020. 12. 25.

『노동연구』 원고제출 및 작성 요강

원고제출

1. 투고논문은 독창성을 갖는 것이면서 학술연구에 기여할 수 있는 것 이어야 한다.
2. 제출된 논문은 익명의 심사위원들의 평가를 거치며 평가자가 수정을 요청할 경우 원고 제출자는 이에 응하거나 납득할 만한 답변을 서면으로 해야 하며, 심사결과 부적격 판정이 내려지거나 수정 제의에 답변이 없을 경우 편집위원회는 게재를 거부할 수 있다.
3. 원고는 수시로 접수합니다. 당해 원고마감은 발행일 60일전이며 발간예정일은 당해 6월 30일, 12월 31일입니다.
4. 원고는 한글파일로 작성하여 전자우편으로 전송하거나 한국연구재단의 온라인 논문투고 및 심사시스템을 통해 접수한다.
 - E-mail : lab008@korea.ac.kr / Tel : 02) 3290-1634
 - 온라인 논문투고 및 심사시스템 : kuirle.jams.or.kr
5. 한국연구재단 등 타 기관의 지원을 받는 필자는 게재 원고에 대해 편집위원회에 소정의 게재료를 납부해야 한다.

원고작성

1. 원고분량(본문 기준)은 200자 원고지 150매 내외로 하고, 국문요약 및 영문요약은 A4용지 1/4장 이내(10p 기준) 분량으로 작성한다.
2. 원고는 제목, 국문요약(주제어), 본문, 영문요약(Key Words) 순서로 구성한다.
3. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하고 한자 표기가 꼭 필요한 경우에는

괄호 속에 넣어서 쓴다. 기타 외국어는 첫 번에 한하여 한글 표기 뒤의 괄호 속에 넣어 쓴다.

4. 표지에는 논문제목, 필자의 이름, 소속, 연락처(이메일·전화·팩스)를 명기한다.
5. 필자가 복수일 경우는 횡렬로 기재하되, 1명의 ‘제1저자’(교신저자)를 지정하여 명시하고 다른 저자들은 ‘공동저자’로 표기한다.
6. 본문 서술의 세부 요령은 다음과 같다.
 - 1) 장·절·항·목의 번호는 “ I”, “1”, “1)”, “(1)”의 순서로 매긴다.
 - 2) 강조어는 ‘ ’, 인용구는 “ ”로 둘러싼다.
 - 3) 전거는 저자명과 간행연도를 반드시 표기하고, 필요시 인용 페이지를 덧붙여 기재한다.

[예1] “...김윤환(1984: 31)은 ...”

[예2] “...라 했다(김윤환, 1984: 31).”
 - 4) 외국인 저자명은 한글로 먼저 표기한 후 괄호 속에 원어로 표기한다.

[예1] “...브레이버만(Braverman, 1972)”
 - 5) 2인 공동저술일 경우, 두 저자명을 가운데점으로 구분한다.

[예] “...(김윤환·홍길동, 2000)”
 - 6) 3인 이상의 공동저술일 경우, 첫 번째 전거표기에서는 모든 저자의 이름을 제시하고 그 다음부터는 “외”(et al.)를 사용한다.

[예] “...(김윤환·홍길동·, 2001)”; “...(김윤환 외, 2001)”
 - 7) 동일 저자의 저술로서 같은 연도에 출간된 것이 두 편 이상일 때는 제목의 가나다 또는 알파벳 순으로 나열하되, 연도표기 뒤에 a, b, c...를 부가하여 구별하도록 한다.

7. 참고문헌의 나열은 한국어 문헌을 저자명의 가나다순으로 제시하고, 이어서 동양어 문헌, 마지막으로 서양어 문헌을 알파벳순으로 제시한다. 참고문헌의 구체적인 기재 방식은 다음과 같다.

1) 단행본

[예1] 조기준. 1982. 『일제하의 민족생활사』. 현음사.

[예2] 菅谷章. 1988. 『日本社會政策史論』. 東京: 日本評論社.

[예3] Lash, Scott and John Urry. 1994. *Economies of signs and space*. Sage.

[예4] Cannell, C. F., P. Miller and L. Oksenkerg. 1981. "Research on Interview in Techniques." in S. Leinhardt(ed.). *Sociological Methodology*. San Francisco: Jossey-Bass.

2) 학술지, 학위논문, 보고서, 인터넷문서

[예1] 조영철. 2016. "조선·해운업의 위기와 구조조정 방안". 『노동연구』 제33집. 고려대학교 노동문제연구소.

[예2] Crompton, J. L. 1979. "Motives for Pleasure Vacation", *Annals of Tourism Research* Oct/Dec.

3) 번역서

[예1] 조지 리처(George Ritzer). 2007. 『소비사회학의 탐색』. 정헌주·김정로·정용찬·이유선 역. 일신사.

4) 기타 사항은 본지 편집위원회 방침에 따른다.

『노동연구』 투고 및 발행규정

제1조 발간

고려대학교 노동문제연구소는 노동분야 전문학술지 『노동연구』를 발간한다.

제2조 목적

『노동연구』는 노동에 대한 제반문제를 학술적으로 조사·연구하여 학제 간 유기적 협력을 추구함으로써 노동관련 연구의 발전에 기여함과 동시에 노동문제의 해결에 적극적으로 공헌할 것을 그 목적으로 한다.

제3조 발간횟수 및 일자

『노동연구』는 연 2회, 6월 30일과 12월 31일에 발간한다. 단, 편집위원회의 결의로 특집호를 발간할 수 있다.

제4조 편집위원회

본 학술지의 발행을 위해 편집위원회를 둔다.

제5조 편집위원회의 구성 및 임기

편집위원장은 노동문제연구소 운영위원 중 1인이 겸임하며, 10여명 내외의 편집위원을 둔다. 편집위원회의 임기는 2년을 원칙으로 하되, 연임할 수 있다. 편집위원장은 운영위원회에서 선임한다.

제6조 편집위원회의 위촉

편집위원은 사회과학 분야에서 탁월한 연구업적을 가지고 있으며, 고려대학교 노동문제연구소의 제반 학술활동에 공로가 많은 사람을 편집위원장이 위촉한다.

제7조 편집위원회의 임무

편집위원회의 임무는 다음과 같다.

1. 본 학술지의 편집방향의 결정 및 발행과 관련한 예산의 집회
2. 논문심사의 방법 및 논문심사위원의 결정, 최종 게재여부의 결정
3. 특집호의 발행 및 내용의 결정
4. 본 학술지의 대외적 홍보

제8조 편집위원회의 개최

편집위원회는 편집위원장의 소집으로 연 2회 이상 개최하는 것을 원칙으로 한다.

제9조 논문심사

편집위원회에서 수행하는 논문심사 절차는 다음과 같다.

1. 원고접수는 연중 수시로 실시하나, 발행일로부터 3개월 전 원고 모집 및 발행과 관련한 공고를 한다.
2. 중복·이중 게재 된 원고는 심사대상에서 제외한다.
3. 편집위원회는 투고된 논문에 대해 유관분야 심사자를 선정하여 심사를 위촉한다. 심사의 위촉은 연중 수시로 실시할 수 있다.
4. 논문의 접수, 심사의뢰, 최종원고 제출 등은 모두 한국연구재단의 온라인 논문투고 및 심사시스템을 이용한다.

제 10조 심사기준

심사위원의 세부 심사기준은 ① 학술지 논문으로의 형식적합성, ② 논문주제의 창의성, ③ 연구목적 및 문제제기의 타당성, ④ 연구방법의 적절성, ⑤ 분석의 엄밀성, ⑥ 내용의 논리적 완결성, ⑦ 참고문헌의 적합성, ⑧ 논문작성의 성실성, ⑨ 관련 영역에 대한 이론적 기여도, ⑩ 연구결과의 실용성 등으로 나눈다.

제 11조 평가방법

신청된 논문은 3인 이상의 관련 분야 전문가에 의하여 게재 여부가 결정된다.

1. 심사위원은 게재가, 수정후 게재, 수정후 재심, 게재부적합 등으로 논문을 평가하여 편집위원회에 통보한다.
2. 편집위원회는 논문심사 결과를 집계하여 아래의 심사판정표에 따라 투고된 논문의 최종 심사결과를 판정한다.

<논문심사 판정기준>

심사1	심사2	심사3	심사결과
게재가	게재가	게재가	게재가
게재가	게재가	수정후게재	
게재가	게재가	게재부적합	
게재가	수정후게재	수정후게재	수정후게재
수정후게재	수정후게재	수정후게재	
게재가	수정후게재	게재부적합	수정후재심
수정후게재	수정후게재	게재부적합	
게재가	게재부적합	게재부적합	게재부적합
수정후게재	게재부적합	게재부적합	
게재부적합	게재부적합	게재부적합	

3. '수정후 게재' 판정을 받은 논문은 수정 여부 및 관련 내용 확인 후, 편집위원회 2/3 이상의 찬성을 통해 게재한다.
4. '수정후 재심' 판정을 받은 논문은 수정 여부 및 관련 내용 확인 후, 편집위원회에서 위촉한 3인에게 재심을 의뢰하여 게재 여부를 결정한다.

제 12조 심사결과 공개

편집위원회는 3인 심사위원의 논문 심사결과를 논문 투고자에게 반드시 공개해야 하며, 공개 시에는 심사결과와 함께 심사평을 모두 제공함을 원칙으로 한다.

제 13조 이의제기 및 재심절차

편집위원회는 '게재부적합' 판정에 대해 투고자가 이의를 제기할 경우, 이를 재검토하고 기존 심사에서 오류가 인정되면 반드시 재심을 진행해야 한다. 재심 과정에서는 기존 심사위원을 배제하고 심사위원을 새로이 선정하여 진행하되 세부절차는 일반 심사규정에 따른다.

제 14조 투고규정

『노동연구』에 게재될 논문은 『노동연구』 원고제출 및 작성요강에 맞추어 작성되어야 한다.

제 15조 게재

이 규정의 개정은 편집위원장 또는 편집위원회 구성원 1/3 이상의 발의와 편집위원회 구성원 2/3 이상의 찬성으로 한다. 게재된 논문의 마지막 페이지에 논문투고(접수), 심사, 게재확정 일자를 명기한다.

『노동연구』 편집 및 연구윤리 규정

제1조 목적

이 규정은 『노동연구』의 논문게재와 관련하여 투고자, 편집위원, 심사자가 지켜야 할 연구윤리를 명기하는 데 목적이 있다.

제2조 연구자의 정직성

1. 연구자는 자신이 수행하는 연구에서 정직해야 한다. 여기서 정직은 연구의 구상, 설계, 작성 등 연구과정 전반에 관한 정직을 말한다.
2. 연구자는 타 저작물의 인용에 관한 일반원칙을 준수해야 한다.
3. 연구자는 타 저작물의 내용을 표절하지 않아야 한다.
4. 연구자는 이미 게재한 논문을 중복, 이중 게재하지 않아야 한다.

제3조 편집위원의 성실성

1. 편집위원은 투고된 논문의 게재와 관련된 사항 전반에 성실히 임해야 한다.
2. 편집위원은 투고된 논문에 대해 오직 논문의 질적 수준과 투고규정에 근거하여 공정하게 취급해야 한다.
3. 편집위원은 투고된 논문의 전문지식을 가진 심사위원에게 의뢰해야 한다.
4. 편집위원은 투고된 논문의 게재 여부가 결정될 때까지는 논문의 내용이나 저자와 관련된 사항에 대해 비밀을 유지해야 한다.

제4조 심사위원의 공정성

1. 심사위원은 지정된 기간 내에 성실하게 평가하고 그 결과를 편집 위원회에 통보해야 한다.
2. 심사위원은 자신의 학문적 입장이나 저자와의 사적 관계 등을 벗어나 공정하게 심사해야 한다.
3. 심사위원은 저자의 인격과 독립성을 존중해야 하며, 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 판단뿐 아니라 필요할 경우 그 근거도 밝혀야 한다.
4. 심사위원은 논문평가에 필요한 경우가 아니라면 의뢰받은 논문에 관련된 사항에 대해 비밀을 지켜야 한다.

제5조 표절

1. (표절의 정의) 게재(신청) 논문이 다음에 해당될 경우 표절로 간주한다.
 - ① 학술지나 단행본 등을 통해 이미 출간된 타인 및 자신의 저술의 전부 혹은 일부를 무단으로 전제한 경우
 - ② 이미 출간된 타인의 연구설계 및 1차 자료 등 지적 재산권과 관련한 사항에 대해 출처를 명시하지 않고 사용한 경우
 - ③ 이미 출간된 타인 또는 자신의 저술의 일부를 인용하면서 출처를 명시하지 않은 경우
2. (표절의 판정) 표절 여부에 대한 판정은 다음의 절차를 따른다.
 - ① 표절 여부의 최종 판정권한은 편집위원회가 가지며, 심사위원의 검토, 독자의 제보 또는 자체판단에 따라 표절 여부를 검토하고 판정한다.

- ② 외부기관에서 제공하는 ‘논문유사도검사’에서 논문유사도가 10% 이상인 경우 해당 논문은 자동으로 탈락된다.
 - ③ 표절 여부 결정은 우선 해당논문의 심사위원 3인에게 맡기고 이를 바탕으로 편집위원회가 최종 판단한다. 판단 결과를 저자에게 통보하고 소명하게 한다.
 - ④ 저자의 소명이 없을 경우 편집위원회는 해당논문을 표절로 판정한다.
 - ⑤ 저자의 반론이 있을 경우 편집위원회는 편집위원의 과반수 참석 및 참석 2/3 이상의 찬성으로 표절 여부를 결정한다.
3. (표절에 대한 제재) 표절사실이 인정된 경우 다음과 같이 제재한다.
- ① 편집위원회에 의해 표절판정을 받은 논문의 저자는 판정 후 3년간 『노동연구』에 논문게재를 신청할 수 없다.
 - ② 게재 이후 표절판정을 받은 논문은 『노동연구』 논문목록에서 공식 삭제된다.
 - ③ 표절 논문은 노동문제연구소 홈페이지에 공개하고 한국연구재단에 통보한다.

제6조 논문의 중복게재

3. (중복게재의 정의) 게재(신청) 논문이 이미 출판된 연구물 혹은 게재예정이거나 타 학술지에 게재를 신청하여 심사가 진행 중인 경우 중복게재로 간주한다.
4. (중복게재에 대한 판정 및 제재)
- ① 중복게재 여부의 심사는 편집위원회의 판단에 따라 이루어지며 편집위원회가 판정을 내린다.
 - ② ①에 해당되는 논문은 『노동연구』에 게재 신청할 수 없다.

- ③ 중복게재 신청된 것으로 판정된 논문은 즉시 심사에서 제외되며
저자는 향후 2년간 『노동연구』에 논문게재를 신청할 수 없다.

제7조 기타

본 규정에 명시되지 않은 사항은 일반 학술지 편집관례에 따른다.

