

일자리 만들기 사회적 연대

□ 일 시 : 2004.1.26(월) 14:00~17:00

□ 장 소 : 한국프레스센터

노 사 정 위 원 회

진행순서

□ 13:30~14:00 등록

□ 14:00~14:05 개회사(김금수 노사정위원회 위원장)

□ 14:05~14:45 주제발표

1. 최영기 한국노동연구원 선임연구위원
「일자리 만들기를 위한 사회적 연대 :
필요성과 기본방향」
2. 김형기 경북대 교수
「일자리 만들기 연대를 위한 노·사·정·
민의 역할」

□ 14:45~16:45 지정토론

사회자 : 이원덕 한국노동연구원장

토론자 : 김성태 한국노총 사무총장

조남홍 한국경총 부회장

박길상 노동부 차관

김대환 인하대 교수

장하진 한국여성개발원장

성한표 실업극복국민재단 상임이사

권영준 경희대 교수

박덕제 방송통신대 교수

김 훈 노사정위 수석전문위원

□ 16:45~ 종합토론

목 차

I. 개회사	1
--------------	---

II. 일자리 만들기를 위한 사회적 연대 :

필요성과 기본방향	5
-----------------	---

III. 일자리 만들기 연대를 위한 노·사·정·민의

역할	41
----------	----

I. 개 회 사

개 회 사

김금수 노사정위원회 위원장

오늘 저희 노사정위원회에서 개최하는 “일자리 만들기를 위한 사회적 연대” 토론회에 참석해 주신 노·사·정·학계 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

일자리 만들기는 노사정을 비롯한 국민 모두가 가장 절실히 바라는 문제임에도 불구하고 최근에서야 이에 대한 사회적 대화의 필요성에 대한 공감대가 확산되고 있습니다.

이는 우리경제가 IMF 경제위기를 극복하는 과정에서 노동 절약적인 기업경영이 보편화되고, 산업구조의 변화와 기술혁신에 따른 노동력·수급의 불균형 및 노동시장의 양극화 현상이 심화됨에 따라 사회 전반에 고용불안 심리가 확산된데 그 이유가 있다 하겠습니다.

앞으로의 우리경제에 대한 전망을 보면, 예전의 개발연대 시대와는 달리 더 이상 고속성장이 어려울 뿐만 아니라 기술 집약화로 인해 경제성장이 곧바로 안정적인 일자리를 보장해 주지 않는다는 견해가 많습니다.

또한, 지식기반산업의 확산 등 산업구조의 고도화는 기업이 필요로 하는 고숙련 노동력의 부족과 동시에 저숙련 노동력이 취업할 일자리 또한 점차 찾기 어렵게 만들고 있습니다.

한편, 비정규직·청년·장기실업자·여성·고령자 등 취약 계층의 열악한 근로조건 및 구조적인 실업문제는 빈곤계층의 증대와 함께 전반적인 근로의욕의 상실로 이어져 사회통합에 심각한 장애요인이 되고 있습니다.

이제 일자리 만들기는 단순히 경기회복만으로 해결될 수 있는 문제가 아니라 경제주체인 노사정간 역할 재정립을 통한 사회적 연대를 절실히 요구하고 있습니다.

선진외국의 경우 기업은 더 좋고 더 많은 일자리를 지속적으로 만들어 내는 사회적 책임에 충실하는 한편, 노조는 기업의 경쟁력 향상에 적극 협력함으로써 고용안정을 이뤄내고 있습니다. 아울러, 정부는 고용친화적 인프라 구축을 최우선 과제로 추진하고 사회안전망 확충에 적극 노력하고 있습니다.

노사정위원회에서는 현재 일자리 만들기를 위한 사회협약 체결을 추진하고 있으며, 이번 토론회는 일자리 만들기 사회적 연대의 필요성과 노사정의 바람직한 역할을 모색하기 위해 마련하였습니다.

이런 토론의 장이 좀더 일찍 마련되었으면 하는 아쉬움이 없지 않습니다만, 지금부터라도 각계각층의 광범위하고 심도 있는 논의를 통해 공감대를 넓혀 나가야 하겠습니다.

아무쪼록, 토론자 및 참석자 여러분의 격의없는 토론과 제언을 부탁드립니다. 일자리 만들기를 위해 노사정이 함께 진지하게 고민하고 논의하는 과정을 통해 우리나라 노사관계가 대화와 타협의 노사관계로 발전하는 소중한 밑거름이 되기를 바랍니다.

감사합니다.

Ⅱ. 일자리 만들기를 위한 사회적 연대 : 필요성과 기본방향

일자리 만들기를 위한 사회적 연대 : 필요성과 기본방향

최영기 한국노동연구원 선임연구위원

I. 일자리 창출의 정치경제학

1. 참여정부의 경제사회 정책과 일자리 창출

참여정부 1년을 회고하면서 2004년의 국정운영방향을 제시하는 대통령의 연두기자회견에서 일자리 창출은 새로운 국정과제로 제시되었다. 연두기자회견의 기초를 보면 일자리 창출은 그동안 조금 산만하게 나열되어 있던 참여정부의 국정과제와 비전을 하나의 논리로 엮어 내는 핵심적인 개념으로 부각되고 있다. 일자리는 최고의 복지이자 인권이며 가장 효과적인 분배개선 방안이라는 주장은 그동안 간헐적으로나마 제기되어 왔던 성장이나 분배냐의 논쟁이나, 친노동이나 친기업이냐의 논쟁이 별로 실익이 없다는 인식에 기초하고 있다. 그리고 일자리 창출의 관점에서 보면 성장 잠재력의 확충이나 사회통합이 서로 충돌하는 정책목표가 아니며, 2003년 하반기 8.15 경축사 준비과정에서 논란을 벌였던 2만불 소득이나 균형발전이냐의 선택도 양자택일의 문제가 아닐 수 있는 것이다. 이렇게 보았을 때 참여정부 경제사회정책 과제들의 우선순위를 정하고 각 과제들이 추구하는 목표가 무엇인가를 명확히 하는 중심개념으로 일자리 창출이 제시되었음을 알 수 있다. 즉 국정운영의 우선순위와 초점을 잡아주는(focusing) 관점과 기준이 일자리 창출이라고 하겠다.

이러한 정부의 인식은 최근의 경제 및 고용사정에 대한 나름대로의 판단에 기초하고 있다고 하겠다. 1997년 경제위기 이후 많은 경제주체들이 한국경제의 미래에 대하여 우려하고 있으며 특히 전반적인 고용사정 악화와 고용위기를 갈수록 심각하게 받아들이고 있기 때문이다. 실업규모는 '99년 이래 꾸준히 감소해 왔지만 인력의 활용정도를 나타내는(고용측면에서 경제의 활력정도를 나타내는) 생산가능인구 중 취업자수의 비율(employment rates, 고용률)이나 경제활동참가율은 아직도 경제위기 이전의 수준을 회복하지 못하고 있다. 즉 우리 경제가 아직 충분한 일자리를 공급하지 못하고 있는 것이다.

또한 미래의 성장전망을 보더라도 향후 10년간 잠재성장율이 4.6~5.2% 수준(2003년 KDI 추계)에 머무를 것이고 경제성장으로 인한 일자리 창출 규모가 지난 10년간 지속적으로 감소해 왔듯이 앞으로도 감소할 것으로 전망된다(GDP 1억원당 취업자수가 2000년에는 3.7명이었지만 2010년에는 2.4명으로 감소할 것으로 추산된다). 세계 선진경제가 그러하듯이 우리경제도 일자리 없는 성장(jobless growth) 추세에 들어서고 있기 때문에 일자리 창출은 중장기적으로 우리 경제가 풀어야 할 큰 과제인 것이다. 더구나 우리경제는 중국의 가격과 미·일의 기술에 끼어있는 형국이어서 항상 제조업의 급속한 경쟁력 상실과 공동화에 대한 우려를 안고 있다. “10년 후에 우리는 무엇으로 경쟁할 것인가?”에 대한 우려는 모든 사회계층이 쉽게 공감하는 바다.

근년에 이르러서는 경기침체와 함께 청년실업이 약 40만명에 이르고 공식 실업통계에는 잡히지 않지만 실질적인 구직자인 비경제

활동인구 중 취업대기자가 23만명('03.7월)에 이르고 있다. 또한 핵심노동력에 해당되는 35~55세 인력 중 정리해고나 명예퇴직 등의 비자발적 이직자가 '98년 이후 연평균 141천명에 달하여 고용불안이 모든 계층으로 확산되고 있음을 알 수 있다(전병유, 2004). 이러한 광범위한 고용불안심리가 “이태백·삼팔선·사오정·오륙도”의 정서로 표현된다고 하겠다.

따라서 일자리 창출은 단기적인 경기대책차원의 문제가 아니라 우리 경제가 앞으로 5~10년간 싸들고 씹혀야 할 중대한 과제이며 일본을 제외한 모든 OECD국가들이 '80년대 겪었던 심각한 고용 위기를 우리사회도 겪게 될 지 모르는 심각한 문제이다. 우리는 이미 '80년대 고무·신발·합판·봉제 등이 경쟁력을 잃어 지역 경제가 급격히 시들어 가고 업종이 일순간에 사양화되는 경험을 했다. 지금 우리 경제의 핵심역량에 해당하는 전자·철강·자동차·조선·반도체·화섬 등의 산업이 어느 날 경쟁력을 잃었을 때 '80년대 OECD국가들이 경험했던 대량실업과 지역경제의 피해를 우리도 경험하게 될 것이다. 따라서 좋은 일자리를 잘 유지하고 새로운 성장동력을 찾아 우리경제의 일자리 창출 능력을 제고시키는 것은 그야말로 지속 가능한 성장과 지속 가능한 분배(복지)를 위해 한국경제가 반드시 풀고 가야 할 과제인 것이다.

2. 일자리 창출 전략의 유형

세계 경제는 이미 '80년대부터 일자리 창출 경쟁에 돌입해 있었다. '80년대 대부분의 OECD국가들이 저성장·고실업시대에 돌입하면서

근로자들의 근로의욕은 떨어지고 복지의존성은 높아지면서 심각한 재정위기와 사상초유의 고용위기에 빠져들게 되었다. 이를 타개하기 위한 정부의 부분적인 경제개혁조치들은 사회적 갈등을 유발하고 흔히 정치위기로 까지 치닫곤 하였다. 따라서 이들은 정치와 경제 그리고 사회적인 위기를 타개하기 위한 국가적인 의제로서 실업극복과 고용창출전략을 강구하였다. 이들의 고용창출전략은 단순히 경기순환적인 차원에서의 실업대책이 아니라 경제 재건이나 국가 재창조를 위해 근본적인 개혁이나 구조개편이 불가피하다는 인식하에 새로운 발상과 변화를 추구했다.

국가마다 나름대로의 경제회생과 고용위기 해소를 위한 전략을 구사했지만 이를 크게 3가지 전략으로 구분해 볼 수 있다. 가장 대표적이고 선도적인 전략이 소위 영·미형의 신자유주의적 정책 개혁(policy reform)이었다. 노동과 관련된 가장 직접적인 개혁 정책은 노동시장 유연화이다. 이 정책이 추구하는 바는 정부나 노동조합의 시장개입을 최소화하여 시장경쟁을 촉진하는 것이다. 노동조합의 교섭권을 견제하고 정부의 사회복지비 지출을 낮추고 노동시장에 대한 법적 규제를 완화함으로써 결국은 기업활동을 지원하고 기업수익성을 높여 고용을 창출하겠다는 전략이다. 이러한 노동시장 유연화 전략은 '80년대 이래 자본이동의 자유화와 세계화 추세와 맞물려 세계 모든 경제를 압박하는 지배적인 담론으로 등장했다. 특히 '90년대 들어 영·미 경제가 뚜렷한 성장기조를 유지하며 실업이 감소하는데 비하여 독일·프랑스·일본의 경제가 침체를 거듭하고 고실업이 지속되면서 일자리 창출을 위해서는 노동시장의 경직성을 타파하고 방만한 복지제도를 개혁해야 한다는 주장이 더욱 힘을 얻어 갔다.

OECD국가의 일자리 창출 전략 유형

유형	일자리 나누기	사회적협약	노동시장 유연화
주요정책	노조측의 근로시간 단축 요구 수용	노·사간의 타협을 통한 유연·안정성 추구	재계의 노동비용절감 요구 수용
주요사례	- 프랑스의 '82년(39시간)과 '96년(35시간)의 법정근로시간 단축 - 독일의 업종·기업사례 · '95년 금속산업 협약 (35시간) · '94년 폭스바겐 사례 (28.8시간)	- 네덜란드·아일랜드·호주의 '80년대 이래의 협약 - 이탈리아의 '90년대 - 독일의 '98년 일자리 연대 - 일본의 2002년 합의	- '80년대 초 영국의 5차 례에 걸친 노동법 개정 - '80년대초 미국의 노동 정책 기조 변화 · NLRB의 기조변화

그러나 프랑스와 독일은 오히려 일자리 나누기(work sharing)를 핵심적인 일자리 창출 전략으로 추구했다. 특히 프랑스의 미테랑 정부는 대처와 레이건 행정부가 유연화 개혁에 박차를 가하고 있던 1982년 노동시간 단축을 통한 실업해소정책을 천명하고 법정 근로시간을 39시간으로 단축하고 '85년까지 35시간까지 단축하겠다는 계획을 제시했다. 비록 35시간으로의 법정근로시간단축법이 '96년 조스팽 정부에서 처리되기는 했지만 프랑스의 일자리 창출 전략은 영·미의 시장주의적 접근과는 전혀 다른 시도였다. 그러나 그 강도의 차이는 있지만 이러한 일자리 나누기 전략은 일본이나 독일 등의 유럽국가들에서도 다양한 형태로 전개되었다. 특히 독일의 일자리 나누기는 '80년대 들어서며 금속노조(IG Metal) 주도로 추진되어 '95년에는 주 35시간제를 확립할 수 있었고 폭스바겐사는 노사합의로 기업차원의 파격적인 일자리 나누기 프로그램('94년 2년간 주 28.8시간제의 시행)을 도입하기도 하였다. 노사의 이해관계로 보았을 때 노동시장 유연화 전략과 일자리

나누기 전략은 첨예하게 대립하는 것이었기 때문에 그 장점과 한계에 대하여 많은 이론적·정책적 논쟁이 제기되었다(최영기, 1998).

이러한 양극단을 절충하는 제3의 길로 '90년대 주목받기 시작한 것이 소위 일자리 창출을 위한 사회협약 전략이다. 임금안정(wage moderation)과 근로시간단축을 축으로 한 네델란드의 '82년 바세나르협약은 일자리 창출을 위한 노·사·정의 합의와 협조행동(concerted actions)의 모범을 보이는 것이었다. 이러한 방식은 '83년 호주 호크(Hawke) 정부의 노·정합의(Accord by the Australian Labor Party and the ACTU regarding Economic Policy)로 변형되기도 하고 '87년 아일랜드에서 노·사·정간의 대타협(Program for National Recovery)으로 발전하기도 하였다. 그리고 EU통합을 준비하던 이탈리아에서도 1992년 이후 노·사·정간의 사회협약을 통해 임금안정과 노사협력의 기반을 공고히 해 나갔다. 성공사례로 평가되지는 않지만 '95년 독일 금속노조 쾰비켈(K. Zwickel)위원장의 이니셔티브로 시작된 일자리 연대(Alliance for Jobs)도 '96년과 '98년의 노·사·정 공동성명 등으로 구체화되었다. 그러나 정부와 노동계가 갈등을 두려워하여 본격적인 개혁을 위한 타협에 나서지 않음으로써 독일의 타협을 통한 개혁전략은 실패한 것으로 평가된다(W. Streeck, 2003). 일본도 그들의 노사관계 경험으로는 매우 이례적으로 2002년말 “고용문제에 관한 政勞使합의”를 체결한 바 있다. 이와 같이 영·미를 제외한 대부분의 OECD국가에서 일자리를 위한 사회협약을 시도했거나 지금도 계속 되고 있다는 점에서 사회협약 전략은 '90년대에 이르러 영·미의 신자유주의적 노동시장 유연화 전략의 유력한 대안으로 부각되었다.

3. 좋은 일자리의 유지와 창출

지금 한국경제가 당면하고 있는 일자리 문제는 '80~'90년대 OECD국가들이 직면했던 고용위기와는 그 성격이 조금 다르다. OECD국가들이 전통제조업의 경쟁력을 잃어 가면서 대량실업 사태가 발생하였고 이것이 장기실업으로 이어져 소위 “고실업의 고착화”(hysteresis) 현상에 직면하게 되자 이에 대한 처방을 사후적으로 내놓기 시작한 것이라면, 한국은 이러한 고질적인 고실업 상태에 돌입하지는 않았다는 점에서 예방적인 차원의 일자리 창출 전략이라고 할 수 있다. 선제적인 대응이라는 측면에서 보면 다행스러운 일이나 그들과는 경제적 위상이 크게 차이가 있다는 점을 간과할 수 없다. 한국경제는 아직도 향후 5년간 매년 30~40만개의 일자리를 창출해야하고 10년내 2만불 소득으로 발돋움하기 위해서는 매년 5~6%의 성장이 필요한 중진국 수준에 있다.

또한 대규모의 외국인 직접투자 유치로 세계의 공장으로 탈바꿈해 가고 있는 중국경제의 부상에 직면하여 반도체·자동차·전차·조선·화학·기계·철강업종 등 핵심전략산업이 제공하는 좋은 일자리를 잘 유지하는 것도 매우 중요하다. 이런 업종이 대부분 조직사업장이고 획기적인 기술혁신 보다는 지속적인 공정혁신과 작업장 혁신으로 생산성을 향상시켜 나가야 경쟁력이 유지된다는 점에서 노사관계 개선의 필요성이 제기된다. 그리고 이런 업종에서 경쟁력을 잃게되면 일시에 대량실업이 발생하고 직업전환이 쉽지 않아 장기실업으로 이어지고 지역경제 전체가 타격을 받게 된다. 이것을 노사간의 고용안정협약으로 막을 수는 없다. 따라서 있는

일 자리를 잘 지키는 것이 한국의 일자리 창출 전략에서 매우 중요한 요소이다.

OECD 국가의 일자리 창출 전략과 다른 또 하나의 특징은 제대로 된 좋은 일자리 만들기가 필요하다는 점이다. '97년 경제위기 이후 더욱 가속화되고 있는 노동시장 양극화현상의 원인은 좋은 일자리·제대로된 일자리(decent jobs)가 감소하고 그렇지 못한 일자리가 상대적으로 더 많이 증가하고 있기 때문이다. 정규직과 비정규직간의 임금·근로조건 격차나 기업규모간 임금격차가 '97년 경제위기 이후 확대되고 있는 현상은 전반적으로 고용의 질이 악화되고 있다는 것을 의미하는 것이지만 더 중요한 것은 일자리가 양극화되고 있다는 점이다. 임금수준과 법정복리·사내복지에서의 격차, 법정근로기준의 준수 정도, 노동조합의 교섭력과 단체협약에 의한 보호 여부 그리고 교육·훈련과 산업안전 면에서의 차이 등을 감안할 때 비정규직 근로자들과 중소기업 근로자들이 보다 나은 일 자리를 원하는 것은 너무나도 당연하다. 구직난 속에서도 일부 업종에서 만성적인 구인난을 겪고 있는 것은 고용의 질이 그만큼 떨어지기 때문이다. 지금 많은 일자리가 이런 상태에 있다. 이런 일 자리를 좋은 일자리로 만들기 위한 사회적 연대가 요구된다. 민관의 협력 뿐 아니라 노사간, 대기업·중소기업간, 그리고 정규·비정규 근로자간의 긴밀한 협의와 협조행동이 필요하다. OECD(2000) 분석에서도 한국경제가 혁신주도형 성장으로 나아가려면 이런 부문에서의 인력의 고급화를 통한 생산성 제고가 필수적이라는 점을 지적한 바 있다. 이들 일자리가 고급화될 때 관련 기업의 경영혁신도 가능할 것이다. 이것은 결국 기업경쟁력 제고와 일자리 창출 능력향상으로 이어질 것이다.

이밖에도 규제완화와 개방을 통한 경쟁촉진으로 개인 및 사회 서비스업의 일자리 창출 능력 제고와 신산업분야의 기술혁신을 통한 신성장동력의 발굴 그리고 동북아 경제 중심 전략하에 추진되는 물류와 IT 그리고 문화·관광 분야의 육성으로 새로운 일자리 창출 능력을 제고할 필요가 있다. 이런 분야의 일자리 창출과 노사관계가 직접 연관성을 갖고 있지는 않다. 그러나 한국 노사관계의 선진화는 전반적인 투자환경을 크게 개선하는 효과가 있다. 이런 기준으로 보았을 때 일자리 창출과 노사관계간의 연관성은 중첩적이다. 하나는 위에서 예시했던 바와 같이 직접적으로 좋은 일자리 창출 또는 유지와 직결되는 것이고 다른 하나는 노사관계 환경개선을 통하여 투자환경이 개선되고 이것이 결국 경제 전체의 일자리 창출 능력을 높이는 길이다.

II. 일자리를 위한 사회협약과 노사관계 혁신

일자리 창출은 시장원리상 수익성이 높은 투자가 지속적으로 확대될 때 가능하다. 이것은 경제정책 당국자의 의지와 관계없이 자본의 논리에 의해 결정된다. 따라서 일자리 창출이 경제사회 정책의 핵심과제로 채택되는 것은 좋으나 사회협약의 체결이 왜 필요한 것인지에 대한 의문이 제기된다. 즉 일자리 창출 협약을 체결한다고 일자리가 만들어지는가 이다. 유럽 강소국의 사회협약이 매우 구체적인 노동비용절감방안(예컨대 물가임금연동제의 폐지, 민관임금연동제의 폐지, 사회보장비용의 절감 등)에 대한 합의를 이루고 이를 실행할 수 있는 집행력(예컨대 산별교섭체계 등)을

전제로 하고 있었다는 점에서 한국현실에서 사회협약의 필요성이나 그 실효성에 대하여 의문을 제기하는 것은 당연한 문제 제기이다. 이는 많은 논의가 필요한 꽤 까다로운 문제이기도 하다. 따라서 일자리 창출과 사회협약간의 연관성을 밝히기 위해서는 경제위기 이후의 경제개혁(구조조정)에 대한 보다 구체적인 분석과 평가가 필요하다.

1. 정치개혁 없는 경제개혁의 한계

'97년의 경제위기를 극복하기 위해 DJ정부는 IMF의 정책권고에 따라 일련의 경제개혁조치들을 취했다. 4대부문의 경제구조조정이 지향했던 바는 과거 정부주도의 「개발모델」을 해체하고 개방적인 시장경제 질서를 정착시키는 것이었다. 이는 정부(정당)·기업(재벌)·금융기관간의 3각 동맹을 가능하게 했던 관치와 정경유착의 구조를 타파하고 기업과 은행을 시장규율(market discipline)에 맡겨 버리는 한국 정치경제시스템의 지배구조를 전반적으로 개편하는 과정이었다. 정부주도의 개발모델은 노동배제적 권위주의 정치를 필요로 했고 대중적 지지에 기초하지 않은 정당과 정치는 고비용의 선거와 정당운영을 필요로 했다. 이러한 권위주의적 정치경제시스템의 물적 기반은 정경유착으로 마련되었다. 따라서 관치경제·정경유착에 기반하고 있는 정치의 물적 토대와 지역주의에 기반하고 있는 정치의 지지기반(constituency)을 근본적으로 뜯어 고쳐야 했다. 이를 위해 선거제도와 정당구조 그리고 정치자금을 규율하는 정치관계법의 대대적인 손질이 있어야 했다.

이와 같이 시장개혁에 부응하는 정부·정치개혁이 병행되어야만 시장경제는 정치에 구속받지 않고 경쟁과 자기책임의 규율을 확립할 수 있으며 정치는 시장에 구속받지 않고 공동체의 유지·발전을 위한 공공선을 지켜 나갈 수 있는 것이다.

선진적인 시장경제 질서를 확립한다는 것은 단순히 시장규율의 전면화만을 의미하지 않는다. 시장경제 질서의 선진화나 성패는 그 정치경제시스템이 갖고 있는 사회갈등 조정능력 즉 정치발전 수준에 의해 제약받는다는 로드리크(D.Rodrik, 1999;1997)의 주장에 귀를 기울일 필요가 있다. 그는 '70년대 남미경제의 실패나 '80년대 세계화 적응실패의 많은 예들이 기실은 경제정책의 선택이 잘못되어서가 아니라 정치발전의 지체와 이로 인한 사회적 협력기반의 취약성 때문이라고 밝히고 있다. 이러한 분석은 '97년 경제위기의 원인이나 지난 10여년간 한국경제가 1만불 소득의 함정에서 벗어나지 못하는 원인을 경제적인 측면만이 아니라 정치사회적인 요인에서도 찾아야 한다는 것을 시사한다.

이런 관점에서 평가할 때 DJ정부가 표방했던 시장경제와 민주주의의 병행발전은 타당한 시대적 과제였다. 그러나 DJ정부의 구조개혁은 IMF가 권고했던 경제개혁에만 편중되었고 우리가 자주적으로 병행 추진했어야 했던 정치개혁과 민주주의 발전을 외면하였다. DJ정부가 표방했던 대로 정경유착의 고리를 끊고 정치를 시민에게 돌려주는 참여민주주의 구현에 좀더 힘을 기울였어야 했다. 그리고 사회적 이해관계의 단순한 지역적 재편이 아니라 민주적 재편을 통하여 정치의 민주적 기반을 확충하고 투명하게 하는 정치개혁에 착수했어야 했다. 그래야 만이 시장경제도 바로

설 수 있고 사회갈등도 정치에 수렴되고 제도화될 수 있었다. 이것에 소홀했던 결과가 2003년의 정치적 위기와 사회갈등의 증폭이다. 김형기(1998)의 지적대로 경제개혁·노동개혁은 정치·정부 등 국가관리부문의 개혁과 상호의존적인 관계에 있기 때문에 정부 주도의 정치경제지배구조를 시장주도적이고 민주적인 지배구조로 재편하는 것은 경제개혁만으로 성공할 수 없었던 것이다.

2. 노사관계 개혁없는 정치경제시스템 개혁의 한계

참여정부의 탄생을 가능하게 했던 시대적 과제는 정치개혁에 대한 국민적 요구에 부응하는 것이었다. 그리고 참여정부는 자신들이 원했던 원하지 않았던 정치개혁에 나서게 되었다. 이것이 얼마나 한국의 정치경제시스템을 관치와 정경유착 그리고 지역의 족쇄로부터 풀어놓을 수 있을 지는 두고 보아야 할 일이다. 그러나 분명한 것은 참여정부는 정치개혁 이후에도 DJ정부가 남겨 놓은 또 하나의 미결과제를 해결해야 한다. 2003년 뼈저리게 경험했던 바와 같이 DJ정부의 경제개혁에서 소홀히 다루어졌던 노사관계가 결국 구조조정 이후 한국경제의 중요한 애로요인으로 등장한 것이다.

DJ정부는 4대 부문 구조개혁 과정에서 노동개혁을 노동시장의 유연화에 한정시키고 다른 경제구조조정의 수단으로만 인식하였을 뿐 노사관계시스템을 전면적으로 개편해야 한다는 인식을 갖고 있지 않았다. 그 결과 한국의 노사관계는 1987년을 전후하여 형성된 노사관계시스템(“'87년체제”)에 갇혀 새롭게 대두해 오는 개방적인 시장경제와의 부조화가 갈수록 증폭되게 되었다. 따지고 보면

경제개혁과 정치개혁은 시장경제의 기초질서를 바로 잡는 것에 불과하다. 개방적인 시장경제에서 경쟁력을 높이고 혁신형 성장 전략으로 나가기 위한 조건은 노사관계 혁신으로 마련되는 것이다. 기업들이 경쟁에 더욱 노출되면서 경영혁신을 위한 노사협력의 필요성을 절감하고 있지만 정작 필요한 노사관계 개혁은 제대로 다루어지지 않았던 것이다.

“'87년체제”를 규정짓던 정치경제환경이 근본적으로 변했기 때문에 노사관계시스템 개혁도 동시에 추진됐어야 한다. “'87년 체제”의 경제적 기반은 재벌 대기업, 금융기관, 공기업 등이 누리고 있던 시장 독점적 지위와 이에 근거한 기업단위의 노사담합구조라고 할 수 있다. 그러나 이제는 정부·은행·기업의 3각 공조 관계가 시장적 관계로 전환되고 이에 따라 생산물시장의 독점과 담합구조가 해체되거나 약화되고 경쟁의 압력과 시장규율이 강화되었다. 노사의 타협도 이제 시장규율이라는 제약을 보다 강하게 받게 된 것이다. 이는 노사의 교섭력을 모두 제한하는 변화이다. 기업의 지불능력도 이제 보다 엄격하게 생산성 향상과 수익성에 의해 좌우되게 된 것이다. 또한 고용도 탄력적으로 조정될 수밖에 없게 되었다. 이제는 임금과 고용간의 선택이 불가피하게 된 것이다. 이는 정부의 정책이나 법적 변화 때문이 아니라 시장의 압력 때문이다.

위기극복용 구조조정이 일단락 된 이후 기업들은 바로 경쟁력 강화를 위한 경영혁신의 압력에 직면하게 되었다. 시장주도의 개방경제가 정착되고 IT 기술을 이용한 지식경제화가 진전될수록 기업혁신의 요구는 더욱 증대되고 이에 따른 노동시장의 유연화 추세는 더욱 힘을 얻어가고 있다. 이러한 유연화 추세는 기존의 노사관계 시스템을 근본적으로 약화 또는 변질시키고 있다.

'98년 이후의 한국 노사관계의 발전 궤적을 보면 노동시장 유연화의 부정적 효과(노동시장의 양극화)와 전통적 노사관계의 부정적 효과(기업혁신을 저해하는 경직성)가 온존·확대되고 있으나, 이것이 시간이 지난다고 자연스럽게 해소될 것으로 기대되지 않는다. 노동시장 양극화 경향은 이미 뚜렷해졌고 이러한 노동시장의 분단이 사회통합이나 경제의 지속적인 성장에 장애가 될 것이라는 점은 이미 OECD의 평가에서도 지적되고 있다.

시장주도의 개방적인 지식기반경제로 진전될수록 인적자원의 지속적인 직업능력개발과 유연한 활용은 기업경쟁력의 핵심으로 자리잡아갈 것이다. 이를 위한 기업혁신은 모든 근로자들의 적극적인 참여를 필요로 한다. 그러나 이러한 혁신을 필요로 하는 대부분의 대규모 사업장들은 동시에 조직노동자들의 주요 근거지이기도 하다. 노동조합 조직률은 현재 12%도 채 안되지만 300인 이상 대규모사업장의 노조조직화 비중은 75% 수준에 이른다. 재벌 대기업과 공기업 그리고 금융기관의 정규직을 중심으로 조직된 한국의 기업별 노동조합들은 장기적으로 유연화의 압력으로 교섭력을 점차 잃어가겠지만 그 때까지 기업혁신을 지연시키고 이에 대한 동참을 거부할 정도의 투쟁력은 갖추고 있다고 보아야 한다. '90년대 이후 민간대기업의 경영혁신전략이 큰 성과를 내지 못했던 점이나 공기업의 부실한 경영은 이러한 한국의 노사관계적 특성과 무관치 않다.

유연화와 기업혁신의 추세에 대한 노동조합의 저항이 지속될 경우 선택은 두가지이다. 노동조합의 저항을 약화시킬 수 있는 제도적 개혁을 시도하거나 노동조합과 파트너십을 형성하고 함께

기업혁신을 추진하는 것이다. 이러한 선택은 '80년대 OECD 국가들이 당면했던 선택이기도 하다. 보다 철저한 노동시장 유연화 전략으로 가던가 아니면 타협하여 파트너십을 형성하던가의 선택이다.

재계는 '90년대 중반 이후 특히 경제위기 이후 영·미형의 노동시장유연화 요구를 강화하고 있다. 법이나 협약에 의한 노동시장 규제를 완화할 수 있도록 고용계약에 대한 각종 규제를 최소화하고 노조의 교섭력을 견제할 수 있도록 대체근로를 대폭 허용해 달라는 것이다. 그리고 정부에게 법과 원칙을 엄격히 집행할 것을 요구하고 있다. 그러나 재계가 기억해야 할 것은 영·미형의 유연화 개혁은 제2차 세계대전 이후의 노동통합 전략과 복지국가 모델의 비효율성을 개선하기 위해 '80년대 이후의 개혁과정에서 형성되었다는 사실이다. 한국은 아직 노동통합의 단계도 넘어서지 않았으며 사회복지체제도 제도 도입단계를 완전히 벗어나지 못하고 있는 형편이다.

한국의 정치경제시스템이 '87년 이후 새롭게 등장한 노동운동을 사회적 파트너로 인정하며 이들의 협력을 구하기 위하여 대화하고 타협하지 않고 있는 상태에서 '80년대 영·미형의 노동배제적 개혁을 선택하자는 것은 한국현실을 무시하고 시대를 너무 앞서가는 요구인 것이다. 재계(경제 5단체장들)는 아직 정부의 주선이 아니 고서는 민주노총 대표들과 공식·비공식 대화를 나누어 본 적이 없다. 한국노총 대표들과도 깊이있는 대화가 부족하기는 마찬가지이다. 재계는 분명히 노사자율에 의한 대화보다 정부에 의한 규율과 제재를 선호하고 있다. '93년 민주화 정부 탄생이래 3개 정부에 걸쳐 연평균 150명 이상의 노조간부가 구속되고 노동조합과 그

조합원들에 대한 손해배상·가압류로 인하여 자살사건이 벌어지는 상황에서도 재계는 법과 원칙의 엄정한 집행만을 요구하고 있다.

한편 많은 연구자들에 따르면 '90년대 이래 꾸준히 진행되고 있는 노동시장 유연화 경향과 2차 노동시장의 비대화 경향은 오히려 고용의 질과 안정성을 높이기 위한 정책적 대응을 요구하고 있다(안주엽·김동배·이시균, 2003). 이러한 상황에서 추가적인 노동시장의 유연화 조치만을 요구하는 것은 바람직스럽지 않아 보인다. 유연화 개혁을 요구하는 재계와 전문가들의 논리는 대기업 정규직에 대한 과도한 보호를 완화해야 정규직 채용을 확대할 수 있다는 것이다. 따라서 비정규직에 대한 법적인 보호가 필요한 것이 아니라 정리해고를 용이하게 해야 된다는 것이다. 그러나 이러한 논리는 두 가지 점에서 결함이 있다. 첫째, 비정규직을 선호하는 이유는 고용관계의 경직성 못지 않게 노동비용의 절감과 집단적 노사관계 관리의 용이성이 중시된다고 보아야 한다. 비정규직의 시간당 임금이 정규직의 53~54% 수준에 불과하고 사회보험 적용률도 14.2%에 그치고 있다. 더구나 근로기준법상의 여러 의무도 흔히 회피되고 있는 것이 엄연한 실태임을 간과하고 있다(안주엽, 2003). 둘째, 법의 유연화가 실제 고용관계의 유연화를 결과할 것이라는 보장이 없다. 특히 고용경직성의 주요 대상은 바로 조직 노동자들인데, 이들은 단체협약과 교섭력을 바탕으로 그들이 일차적으로 원하는 고용안정성을 지키기 위해 최대한 노력할 것이기 때문이다. 또한 법의 유연화로는 경영제도와 관행상의 경직성을 완화할 수 없다는 점이다. 노동시장 경직성의 더 큰 요인이라고 할 수 있는 연공에 기초한 임금체계와 승진체계를 개편하는 것은

노사의 묶이지 법의 영역이 아니다. 따라서 정부주도의 노동시장 유연화 개혁을 요구하는 것은 지금의 한국 노사관계 현실과 부합하지 않아 보인다. 시장경제로의 경제개혁과 참여민주주의로의 정치개혁에 부응하는 미래의 노사관계시스템에서는 '87년 이후 한국정치경제의 중요한 주체로 성장한 노동운동을 인정하고 사회적 파트너로 참여시키고 경영혁신의 파트너로 격상시켜야 한다.

이러한 노사관계 개혁이 수반되지 않았기 때문에 노사관계가 경쟁력 강화와 사회통합을 위협하는 요인으로 등장하고 있는 것이다. 개방적인 시장경제에서는 노동조합이 “'87년 체제”에서와 같이 분배협상에만 치중하게 될 때 조직노동자들의 고용안정과 분배개선 요구가 오히려 비정규직이나 중소기업 근로자 등 비조직 노동자의 이해와 충돌하게 된다. 이러한 양상은 '98년 이후 갈수록 뚜렷해지고 있다. 이는 노사관계제도가 형평과 사회적 통합을 진작시키기보다 노동시장의 분단과 양극화를 촉진할 수도 있음을 의미한다. 개방적인 시장경제시스템과 짝을 이루는 미래의 노사관계시스템으로 나가기 위해서는 “'87년 체제”와는 다른 이념(shared values)과 규칙 그리고 조직구조가 필요하다.

노사관계를 지배하는 규칙에서도 이미 많은 변화가 일어나고 있다. “'87년체제”가 매달려 왔던 규칙(쟁점)은 임금·근로조건의 결정이라는 분배규칙과 노동법 개정이나 단체교섭 질서의 확립이라는 절차적 규칙에 관한 것들이었다. 그러나 이러한 규칙들은 이미 정비되었거나 일상화된 데다가 시장조건에 의해 크게 제약받게 되었다. 이제는 노동시장의 유연화와 좋은 일자리(decent jobs) 창출간의 조화, 직장과 가족생활간의 조화, 경제적 부담능력과 사

회적 보호간의 조화 등을 위한 새로운 규칙의 제정을 필요로 한다. 그리고 이러한 규칙의 제정절차는 “'87년체제”에서와 같이 단체교섭으로만 처리될 수 없는 성질의 것이다.

이렇게 보았을 때 “'87년체제”의 보편적 조직구조였던 기업별 체제는 많은 한계를 안고 있다. 개방적인 시장경제하에서 기업단위 노동조합은 “2중의 인격”을 요구받고 있다. 기업경쟁력 강화를 위한 노사협력과 경영혁신의 파트너로서의 인격과 분배교섭 협상자로서의 인격이 모두 필요한 것이다. 기업 노동조합이 하나의 人格만을 갖고 있으면 조합원 또는 경영진과의 불화를 피할 수 없다. 그러나 기업내에 존재하는 노동조합이 순수한 분배기구로서만 기능하려 할 때 노사관계는 경직되고 경영참가 수단은 제약되며 노동시장의 기능적 유연성도 잃어버리게 된다. 궁극적으로 기업별 노조는 노동조합으로서의 자주성을 상당부분 양보하고 노사협조주의 노선으로 가거나 아니면 상시적인 노사갈등과 이로 인한 기업경쟁력 약화로 인하여 시장압력에 의한 기업퇴출의 위협에 처하게 될 것이다. 이는 시장경제와 노사관계 발전에 모두 도움이 되지 않는다. 기업별 노조체제가 양자택일의 함정에서 벗어나기 위해서는 노동조합이 갖고 있는 기업경영 파트너의 인격과 분배협상자의 인격을 분리시켜야 한다.

또한 단체교섭을 통한 협약형태의 규칙제정방식도 지나치게 경직적이어서 노사관계시스템의 효율적인 운용을 어렵게 하고 있다. '87년 이후 노사 및 노사정간의 협의와 조정기능의 강화나 근로자의 경영참가 확대에서는 큰 진전을 이루지 못했다. 오히려 조직사업장의 경우에는 기존의 노사협의회 기능조차 단체교섭활동의 일환

으로 변질되거나 경영참가 수단으로서의 기능을 제대로 발휘하지 못했다. 또한 기업별 체제에 대한 강한 집착으로 인하여 지역·업종차원의 사회적 협의나 비공식적 조정 활동이 거의 이루어지지 않았다. 특히 기업간 조정활동이 매우 취약한 편이다. 이는 한국 경총의 지방조직과 각종 업종단체의 노사관계기능이 거의 죽어 있기 때문이기도 하다. 지역·업종·전국 차원의 사회적 협의와 조정 기능을 강화할 필요가 있다. 지역·업종차원에서 노사 및 지방 정부 또는 중앙정부의 해당 부처와 협의하고 함께 추진할 수 있는 공동의 협력사업도 많다. 지역·업종차원의 노사(정) 협의회를 제도화·관제화하여 해당 분야의 경제동향 정보를 공유하고 일자리 창출을 위한 사회적 연대를 형성해 갈 수 있을 것이다. 또한 노사파트너십이나 민관파트너십 방식의 교육·훈련사업과 직업안정사업을 추진할 수 있을 것이다. 이러한 사회적 협의기구에 신뢰와 타협의 경험이 축적되면 이해상충사항에 대해서도 갈등을 최소화하며 자율적인 조정이 가능할 수 있을 것이다. 이러한 지역·업종차원의 사회적 협력기반이 결국 기업차원의 노사협력의 기초가 될 수 있다.

「미래의 노사관계」는 “'87년체제”가 갖고 있던 이러한 조직구조상의 한계와 규칙제정방식상의 경직성을 보완하고 완화하는 방안을 제시할 수 있어야 한다. 아울러 “'87년체제”가 갖고 있던 정부주도적 성격을 완화하고 자율과 자치의 영역을 확대하는 방안도 함께 마련돼야 할 것이다.

이와 같이 '87년 이후 형성된 노사관계시스템을 개방적인 시장경제 환경에 부응하도록 노사관계시스템의 이념과 규칙 그리고

조직구조를 전환해 나가는 일련의 과정을 노사관계 혁신이라고 할 수 있다.

3. 일자리를 위한 사회협약과 노사관계 혁신

'88년이래 노동정책에는 두 가지의 가치와 비전이 혼재되어 왔다. 시기마다 강조점이 변해 왔지만 권위주의적 공안정책과 자유주의적 경제정책이 짝을 이루는 신자유주의적 정책방향이 주된 흐름을 이루는 가운데서도 끊임없이 노동운동을 정치경제 시스템에 통합시켜 안정적인 타협체제를 이루어내려는 사회적 타협정책이 시도되었다. 노태우 정부 하의 국민경제사회협의회나 김영삼 정부의 '93~'94년의 임금합의와 노사관계개혁위원회 그리고 김대중 정부의 '98년 사회협약과 노사정위원회 제도화 등이 후자의 흐름을 반영한다. 노동통합과 사회적 타협의 시도는 주로 밖(정치권이나 학계)으로부터 투입된 정부내 개혁그룹에 의해서 단속적으로 추진돼 왔다. 이러한 통합과 타협은 그러나 아직도 제도화 되고 안정적인 질서로 정착되지 못하고 있다. '87년 이후 새롭게 성장한 노동운동과의 진정한 화해와 타협이 아직 성사되지 않은 것이다. 원인이야 여러 가지이겠지만 결과를 놓고 평가하면 재계와 기술관료(자유주의적 경제관료와 공안부처)의 신자유주의적 노동개혁 요구가 외부로부터 단속적으로 투입된 노동개혁그룹의 사회적 타협 요구를 압도해 왔기 때문이다. 물론 노동운동의 취약한 리더십과 대중투쟁 중심의 운동노선으로 인하여 노동개혁그룹이 주도하는 사회적 타협시도에 탄력적으로 대응하지 못한 것도 하나의

요인이다. 그러나 실패책임의 경중이나 우선순위를 따진다면 그것은 정경유착으로 연계된 재벌과 관료 그리고 정치권으로 형성된 권위주의적 지배연합(authoritarian governing coalition)의 타협거부에서 찾아야 한다(최영기, 2001)

이런 관점에서 보았을 때 참여정부는 한국 노사관계 발전의 가장 큰 장애요인이었던 과거의 지배연합으로부터 비교적 자유로운 정치세력에 의해 구성되었다고 할 수 있다. 또한 정경유착으로부터 자유로운 새로운 정치연합을 형성시킬 수 있는 정치개혁이 진행되고 있다. 이들은 정경유착의 폐쇄회로에 갇힌 지배연합이 아니라 국민참여의 協治(networked governance)를 지향하는 세력이다.

참여정부는 2003년의 노사관계를 경험하면서 노사관계 선진화의 필요성을 절감했을 것이다. 그리고 노사관계 개혁은 이제까지의 경제개혁·정치개혁과 달리 경쟁력 제고와 일자리 창출에 직결되는 덧셈의 개혁이라는 사실도 알게 되었을 것이다. 2004년 1월 대통령 연두기자회견에서 밝힌 일자리 창출을 위한 경제정상회의와 국민적 합의는 이러한 노사관계 혁신을 위한 여러 절차의 첫 출발에 해당된다. 일자리 창출을 위한 사회협약은 그 합의내용의 현실구속력보다 이를 통하여 노·사·정의 지도자들이 노사관계 혁신에 대한 가치와 비전을 공유하는 과정이 될 수 있다는 점에서 더 큰 의의가 있다. 또한 일자리 창출을 위한 사회협약체제의 출범은 노사관계 시스템의 단계적인 혁신을 주도해 갈 노·사·정의 새로운 리더십 형성과정이기도 하다. 민주노총은 지난 1월의 지도부 선거에서 과거의 운동노선에 대한 비판적 평가와 새로운 지도노선에 대한

지지를 바탕으로 새 리더십을 탄생시켰다. 민주노총의 새도지부에게 현재 진행되고 있는 일자리 창출에 대한 사회적 담론은 큰 도전이자 민주노총 발전의 커다란 전환점이 될 수 있다. 이를 통해 “'87년체제”의 대립적이고 전투적인 노사관계 패러다임에서 벗어나 사회적 파트너십에 기초한 새로운 활동영역을 개척해 나갈 수 있기 때문이다.

이러한 인식전환은 민주노총 지도부에만 요구되는 것이 아니라 정부와 재계 지도자들에게도 동시에 요구되는 변화이다. 특히 사회협약을 제안한 정부측에서 노사관계 개혁의 가치와 비전에 대한 부처간 합의가 이루어져야 할 것이다. 일자리를 위한 사회협약체결이 한번의 선언에 그치는 것이 아니라 노사관계 혁신의 출발점이 되기 위해서는 정부 내에서 아직 혼재하고 있는 노동 시장 유연화 개혁 노선과 유럽 강소국형의 사회적 타협 노선이 하나로 정리되어야 할 것이다. 이것이 정리되지 않고 정책추진 과정에서 충돌하게 될 때 정책혼선이 야기되고 사회적 공론은 표류하게 된다. 2003년의 경험에서 알 수 있듯이 정부의 정책혼선과 개혁리더십의 상실은 노사단체의 기회주의를 부추기고 노사갈등을 촉발시킬 수도 있기 때문에 노사개혁의 가치와 비전에 대한 정부내 (특히 경제부처·공안부처와 사회부처간) 공감대 형성은 사회협약체제 성공여부를 가늠하는 중요 변수가 된다.

또한 재계의 리더십과 전략적 선택도 노사관계 혁신의 성패를 가늠할 중요한 변수이다. 어찌보면 '98년이래 노동개혁이 노동 시장 유연화와 법치의 확립이라는 신자유주의적 논의에 한정되어 왔던 큰 원인은 재계가 이러한 대립적이고 전투적인 패러다임을

버리지 않았기 때문이다. 노사관계 혁신의 일차적인 행동주체는 기업차원이던 전국차원이던 사용자일 수밖에 없으며, 노사갈등과 대립의 근원은 법도 아니고 정부정책도 아니며 궁극에는 노사불신에 있다는 점을 감안할 때, 그리고 노동시장의 대폭적인 유연화와 대체근로의 전면적인 확대 또는 노조의 불법행위에 대한 엄정한 법 집행 등을 공개적으로 정부에 요구하는 것이 노사관계의 실질적 변화보다는 노사불신의 갈등만을 더욱 심화시켜 노동시장을 더욱 경직시키고 사용자측의 불법행위에 대한 시비를 더욱 확대시킨다는 그동안의 경험을 돌이켜 볼 때, 재계는 스스로 무엇을 하고 무엇을 자제해야 하는지 그리고 매가 필요한지 대화가 필요한지에 대한 전략적 선택을 해야 할 것이다.

정부와 재계의 새로운 이니셔티브와 전략적 선택이 노사관계 시스템의 혁신을 지향할 때 노동운동도 한국 정치경제시스템에 대한 도전자로서가 아니라 그 시스템 운영의 한 파트너로 참여할 수 있을 것이며 노사관계도 신뢰와 타협이 제도화되는 선진화 단계로 나아갈 수 있을 것이다.

Ⅲ. 일자리를 위한 사회협약의 기본방향

1. 과거 경험으로부터의 교훈

한국 노사관계에서 일자리 창출을 위한 사회협약은 처음 시도되는 일이지만 중앙 노사단체 또는 노·사·정간의 합의가 처음 시도되는 것은 아니다. 우선 1993년 YS정부 첫 해에 한국노총과

경총간에 최초로 임금가이드라인에 대한 합의(“1993년도 중앙노사 임금조정합의”)가 있었다. 이런 형식의 임금에 관한 사회적 합의는 '94년에도 약간 확대된 형태(“1994년도 중앙노사임금 및 정책·제도개선을 위한 사회적 합의”)로 이어졌으나 '95년 이후에는 한국노총 중앙위원회의 합의 거부 결의로 더 이상 지속되지 않았다. '93~'94년 임금합의가 추구했던 바는 그 핵심내용으로 볼 때 '80년대 이후 유럽 강소국이나 호주에서 추진되었던 사회협약과 같다. 즉 임금안정을 매개로 한 정부와 노동조합간의 정치적 교환이 이루어졌다. 다만 협약의 형식과 협약당사자에서 차이가 있었다.

'93~'94년 임금합의에서 크게 논란이 되었던 문제는 정부가 합의 당사자로 참여할 것이냐의 문제와 민주노총의 전신인 「전노대」와의 대화 여부였다. 당시 정부는 노사간의 대화 테이블을 주선하고 협의를 실질적으로 주도했지만 협약 당사자로는 나서지 않았다. 이에 대하여 한국노총은 합의이행에 대한 담보가 필요하다는 취지에서 정부의 참여를 촉구했지만 결국 성사되지 않았다. 이러한 형식의 사회협약은 네델란드의 합의방식과 매우 유사한 것이다. 네델란드는 전통적으로 노·사·정·공익이 참여하는 사회경제협의회(SER)에서 사회협약을 추진하는 것이 아니라 노사의 자율적인 협의기구인 노동재단(Labor Foundation)에서 중앙노사간의 권고적 합의를 추진해 왔다. 정부의 비공식적인 이니셔티브가 매우 중요한 역할을 하고 있는 것도 우리와 사정이 매우 비슷한 것이다. 한국의 임금합의가 네델란드에서와 같이 하나의 모델로 정착되고 노사관계 혁신의 전기를 마련하지 못했던 큰 요인중의 하나는 「전노대」의 불참과 임금합의 반대운동 그리고 한국노총

탈퇴운동 때문이었다(최영기외, 1999). 당시 「전노대」가 비록 내셔널 센터로 자리 잡지는 못했지만 노사관계의 주요 당사자였음에도 이들과 어떤 형태의 대화 테이블도 마련되지 않았고 진지한 대화제의도 없었다. 이런 상태로 임금합의 형태의 노사정 타협구조가 정착된다는 것은 「전노대」 입장에서 큰 위협이 아닐 수 없었다. 따라서 이들은 단위기업노조와 일반조합원들을 상대로 한 임금합의 거부운동을 펼쳤고 그 결과 '95년 임금합의체제가 와해되었던 것이다.

'96년 노동법 개정을 위한 노사관계개혁위원회도 한시적인 사회적 합의기구로 활동하며 노동법 개정안에 대한 대타협을 시도한 바 있다. 정부는 노동법 개정안에 대한 협상대상자일 수 없다는 이유로 위원회에 참여하지 않았으나 그대신, 공익전문가들이 정부와 협의하여 개정안을 기초하고 조정하는 형태를 취했다. 형식면에서 큰 변화가 있었던 것은 민주노총이 사회적 합의에 참여했다는 점과 노사단체가 초기부터 조직내의 민주적 의견수렴 절차를 충실히 밟아 왔다는 점이다. 그러나 타협은 이루어지지 않았고 묵시적 합의가 있었던 사항조차 정부·여당에 의해 무시되면서 노동계의 총파업이 촉발되었다.

지금 정부가 제안한 일자리 창출을 위한 사회협약에 가장 많이 참고할 수 있는 예는 1998년의 “경제위기 극복을 위한 사회협약”이다. '98년 사회협약의 단초는 '97년 12월 노동계의 고용안정협약을 위한 사회적합의에서 마련되었다. 대선기간 중에 있던 여야 정치지도자들은 이 요구를 받아들였고 대선이 끝난 후 새로운 집권 세력의 주도하에 사회협약이 추진되었다. 처음으로 정부가

협의 당사자로 참여했을 뿐 아니라 국회 교섭단체를 구성하고 있는 모든 정당의 대표들도 논의에 참여했다. 정당이 협의를 주도하고 정부가 합의 당사자로 참여한 것은 합의 도출 가능성을 크게 높일 뿐만 아니라 합의사항의 이행에 있어서도 정부내 합의와 국회 동의를 수월하게 하는 중요한 수단이었다. 더구나 '98년의 사회협약은 노사간의 주요 요구사항을 담고 있을 뿐 아니라 정부의 주요 경제개혁방안들과 정치개혁에 대한 건의까지를 포괄하는 경제사회정책 전반에 대한 합의서 형식을 취했기 때문에 정부와 정당이 자연스럽게 참여할 수 있었다.

그럼에도 불구하고 '98년의 거듭된 파행과 '99년 초 민주노총의 완전 탈퇴와 같이 협약체제가 매우 불안정하게 운영되었던 이유는 무엇 때문인가? 그것은 아마도 협약추진 절차와 협약의 이행과 관리의 소홀에서 그 원인을 찾아야 할 것이다. '98. 1. 15 노사정 위원회가 출범하여 2. 6 협약안에 대한 잠정합의가 이루어 질 때까지 비록 짧은 기간이지만 협상대표들 간에는 매우 밀도있는 협상이 진행되었다. 그러나 하루 빨리 협의를 성사시켜야 한다는 정부와 집권세력의 조급증은 협상안에 대한 사회적 공론화를 거의 불가능하게 하였다. 대중조직인 노동조합 내에서도 요구사항에 대한 민주적 의견수렴이나 협상안에 대한 사전 설명회 등이 충실히 실행되지 못했다. 더 큰 문제를 야기했던 것은 2. 6 잠정합의안에 대한 민주노총의 조직내 동의절차(2. 9 임시대의원대회 결의)를 기다리지도 않은 채 2. 6합의를 무시하고 이를 최종합의로 밀어부쳤던 것이 결국에는 사회협약에 대한 민주노총의 효력 논쟁을

야기하게 되었다는 점이다. 이는 이탈리아나 아일랜드의 협약 추진 절차와 매우 대조적이다. 이들 국가의 노동조직도 중앙집중적인 리더십을 확보하지 못하여 사회협약의 참여 여부와 협약안에 대한 조직내 찬반논란이 끊이지 않았다. 이 문제를 해결하기 위하여 이들은 협약체결을 전후하여 철저하게 민주적인 의사결정과정을 거치고 있다. 참여 여부나 잠정합의안에 대한 승인여부를 경우에 따라서는 조합원 직접투표를 통하여 결정짓도록 하고 있다. 이것은 협약체제의 지속을 위하여 매우 중요한 고려사항이 되어야 한다 (Baccaro, 2004). '93년 최초의 임금합의 이후에 조직내 논란을 줄이기 위하여 '94년 합의에서는 민주적인 결의를 거치도록 한 한국노총의 경험을 보더라도 중앙조직간의 합의에 대한 민주적 승인절차는 매우 중요한 것이다.

'98년 사회협약이 취하고 있는 형식상의 또 하나의 문제는 이 협약이 마치 노사정위원회의 합의(또는 결의)인 것처럼 인식되게 되었다는 점이다. 이것은 단순한 착시현상일 수도 있으나 실제 그렇게 인식되고 있다는 점에서 문제가 된다. 엄밀히 따져보면 1기 노사정위원회는 법적 기구가 아니라 사회협약체결을 위해 협의를 벌였던 협상기구에 불과하다. 따라서 2.9 사회협약 이후 1기 노사정위원회는 해체되었다고 보아야 한다. 그리고 6월에 출범하는 2기 노사정위원회는 합의사항의 이행을 점검하고 중요 사회경제정책에 대하여 협의하는 정책협의기구로서의 법적인 성격을 갖게 된다. 따라서 1기 노사정위원회와 2기 노사정위원회는 이름만 같고 그 주요기능과 법적 성격은 전혀 다른 기구로 보아야 한다.

또한 사회협약의 서명 당사자도 4개의 노사단체와 정부와 정당을 대표한 노동부 뿐이다. 노사정위원회를 주도해 왔던 정당대표들은 협약서명에 참여하지 않았던 것이다. 즉 노사정위원회 합의(결의)가 아닌 것이다. 그러나 최초의 사회협약이 노사정위원회 내에서 이루어진 것으로 인식됨으로써 노사정위원회는 협상기구이자 협약 체결기구인 것으로 각인되었다. 그러나 이것은 잘못된 인식이다. 그리고 앞으로 노사정위원회가 이러한 협상기구·협약체결기구의 성격을 벗어나지 못하는 한 주요 정책에 대하여 협의하고 합의를 형성해 가는 정책협의기구로서의 위상은 약화될 수밖에 없다. 오히려 노사정위원회의 정체성을 살리기 위해서라도 사회협약은 노사정위원회 밖에서도 체결될 수 있다는 인식을 가질 필요가 있다. 이것은 오히려 어떤 법적 지위향상 보다는 노사정위원회의 위상과 역할을 정립하는 가장 유력한 방안이 될 것이다.

사회적 합의 경험

구 분	'93~'94 임금합의	노사관계 개혁위원회	'98 사회협약
참여단체	노총·경총 (정부의 비공식적 조정)	한국노총·민주노총·경총 ·전경련·공익전문가	4개의 노사단체, 정부, 3개 정당대표
주도세력	노동부	청와대	집권여당
핵심의제	임금안정	노동법 전면 개정	노동시장 유연화와 사회 안전망 확충, 노동기본권 보장
논의기간	약 1~2개월	'96년 4월~12월 (약 9개월)	'98.1.15~2.6 (약 20일)
성과	합의서명	합의실패	합의서명
동의절차	점차 강화	철저히 거침	거치지 못함
합의이행	약간의 논란, '95년 이후 파기	묵시적 합의사항 파기로 총파업 야기	합의이행 지연으로 노사정위원회의 파행운영

2. 사회협약 추진과정에서 예상되는 문제점

1) 사회협약의 성격

일자리 창출을 위한 합의를 노·사·정간의 협약(agreement 또는 accord)형태로 할 것인지 아니면 노사정위원회의 소정절차에 따른 노사정위원회 의결(resolution)형식을 취할 것이냐가 논란이 될 수 있다. 현재 노사정위원회 내에서 추진하고 있는 합의가 사회협약이라고 할 경우에는 노사정위원회 위원장을 비롯한 공의 위원이 협약당사자로 서명에 참여하는 꼴이다. 1기 노사정위원회의 사회협약이나 유럽의 사회협약에서 이 같은 문제가 발생하지 않는 것은 특정조직(시민단체 포함)의 대표가 아닌 경우 협약당사자로 나서지 않도록 정책협의기구와 협약기구가 분리되어 있기 때문이다. 앞서 언급했던 대로 1기 노사정위원회는 정책협의기구가 아니라 사회협약을 도출하기 위한 한시적인 협약기구에 불과했고 여기서 체결된 사회협약은 노사정위원회 결의형식이 아니고 분명한 노·사·정간의 합의 형식을 취하고 있다. 따라서 일자리 창출을 위한 사회협약의 경우에도 노사정위원회의 소정 논의절차보다는 노·사·정 3주체간의 실질적 합의가 중요한 것이다.

2) 사회협약의 추진절차

만약 노사정위원회 결의형식이 아니고 일자리 창출에 대한 사회협약의 형식을 취하겠다면 참여조직 내부에서의 민주적인 의견

수렴 절차와 합의사항에 대한 승인 절차 등을 위한 시간을 충분히 할애해야 한다. '98년의 사회협약체계가 출범 초기부터 파행을 거듭하게 된 것을 교훈으로 삼아야 한다. 그래야만 협약의 정당성이 확보되고 협약체제의 안정성이 보장될 수 있다. 지금 노사정위원회는 2월 중순경 합의를 목표로 하고 있으나 합의시한에 쫓겨 공론화와 조직적 동의 절차를 소홀히 할 경우 협약의 안정성이 떨어질 수 있다.

3) 민주노총 등의 참여 문제

지금 노사정위원회가 계획하고 있는 대로 노사정위원회 참여 단체만의 합의에만 집착할 것이 아니라 사회협약에의 참여 폭을 더 확대하는 방안도 검토해 보아야 한다. 예컨대 민주노총의 경우 노사정위원회 탈퇴는 대의원대회 결의사항이지만 정부가 제안하고 있는 “일자리 창출을 위한 경제지도자회의” 참여는 지도부 스스로 결정할 수 있을 것이다. 또한 여기에는 여야지도자와 시민단체 그리고 시·도지사 등도 참여할 수 있기 때문에 노사정위원회를 내의 합의보다 국민적 공감대의 폭은 더 넓을 수 있다. 경제지도자 회의가 노사정위원회의 합의를 추진하는 행사가 아니라 일자리를 위한 사회적 연대의 첫 대화테이블로 상정하고, 이 자리에서의 논의를 구체적인 합의와 공동사업으로 현실화시키기 위한 별도의 협상기구를 총리실 산하나 국회특위 형태로 한시적으로 운영할 수도 있다. 그리고 사회협약이 체결된 이후 그 이행과 관리를 노사정위원회가 담당할 수 있을 것이다.

3. 사회협약에는 무슨 내용을 담을 것인가?

'80년대이래 유럽의 일자리 사회협약은 대부분 임금안정(wage moderation)과 사회보장비 인하를 통하여 기업의 노동비용 부담을 경감시켜 주는 대신 실질임금 보장을 위한 정부의 세금감면이나 물가안정 조치들이 병행되고 기업 측은 일자리 나누기(work sharing) 차원의 근로시간 단축에 나선다는 합의를 하고 있다. 유럽의 일자리 협약이 대부분 10%를 넘나드는 고실업과 20% 안팎의 청년실업 해소를 추구하는 것이었다면 지금 우리가 추진하고자 하는 일자리 협약은 제조업 공동화를 예방하여 좋은 일자리를 잘 지키고, 비정규직과 중소기업의 일자리를 좋은 일자리로 격상시켜 나가고, 노사관계의 품질을 개선하고 선진화시켜 기업의 투자환경을 개선함으로써 새로운 일자리 창출에 도움이 되도록 하는 것을 목적으로 한다. 따라서 낙후된 노사관계 시스템을 선진화시키고 사회적 파트너십을 형성하는 것 자체가 일자리 협약 추진의 본질적 목적에 해당된다. 이것은 유럽의 일자리 협약과 우리의 협약을 구분 짓는 중요한 차이점이다. 따라서 유럽의 협약에서 같이 임금안정이나 고용안정에 대한 구체적 합의(예컨대 임금인상률·고용안정협약에 대한 합의)를 추구하는 것은 협약체결의 큰 목적에 부합하는 것은 아니다.

이번 일자리 협약을 추진하는 가장 큰 의의는 노사관계의 주요 당사자들이 우리 경제와 고용현황에 대하여 인식을 같이 하고 우리 경제의 성장동력을 되살리고 좋은 일자리를 많이 만들기 위하여 지속적으로 대화하고 함께 노력한다는 결의(commitment)를 다지는 일이다. 특히 '99년 이래 지난 5년여간 사회적 협의기구

로서의 노사정위원회 대화 테이블은 항상 불안정한 상태에 있었음을 감안할 때 일자리를 위한 안정적인 사회적 협의 틀을 만든다는 것은 노사관계 환경을 크게 개선하는 의미가 있는 것이다. 그리고 이러한 대화의 틀 안에서 좋은 일자리 창출을 위해 해결해야 될 노동 시장·노사관계의 주요 쟁점들에 대하여 토론하고 사회적 공론을 모아 나가는 점진적인 접근이 필요하다. 그리고 이러한 토론과 공론을 바탕으로 구체적인 제도개선방안에 대한 합의를 형성해 갈 수 있을 것이다. 지금 좋은 일자리 창출과 관련하여 중장기적으로 해결해야 될 주요쟁점이 될 수 있는 사항을 간추려 보면 다음과 같다.

① 임금관련 사항

- 임금은 생산성 향상의 범위 내에서 인상되고 있다
- 비정규직과 중·고령자의 고용안정을 위하여 직무중심의 임금체계가 필요한 것이 아닌가

② 비정규직·중소기업 근로자의 임금·근로조건 사항

- 고용형태별·기업규모별 임금·근로조건의 격차를 완화시키기 위하여 노동조합의 자율적인 개선 노력(임금조정, 조직체계 개편 등)이 필요하고
- 정부의 비정규직 관련 제도개선조치와 공정거래질서 확립을 위한 행정적 조치들 그리고 교육·훈련개선방안이 요구됨
- 기업차원에서도 비정규직 남용이나 불공정한 원·하청관계 개선을 위한 자율적인 조치들이 필요
- 충분한 논의를 거쳐 비정규직 및 중소기업 근로자를 위한 별도의 협약을 추진할 수도 있음

③ 법과 권리의 남용 문제

- 기업단위에서 파업권이 과도하게 남용되는 문제
- 기업측이 고소·고발·징계권을 과도하게 남용하는 문제
(손배·가압류 및 형사고발로 인한 인신구속 등)
- 이를 노사자율을 완화시켜 나가기 위한 공동의 개선프로그램을 마련

④ 노동조합 조직체계 교섭체계의 개선문제

- 노동시장의 양극화 경향이 대기업·정규직 중심의 노동조합 조직체계·교섭체계와 무관치 않으며, 최근 노동조합의 산별교섭 요구가 높아지고 이로 인한 노사갈등이 야기되고 있음을 감안하여 합리적인 교섭체계 개선방안에 대한 노사간의 협의가 필요함

⑤ 지역·업종차원의 일자리 창출을 위한 사회적 연대

- 지역경제 활성화·지방대생 취업 촉진·인재 양성 등 지역에 좋은 일자리를 유치하기 위한 지방정부·노사단체·대학 및 연구기관·시민단체의 협의와 파트너십이 요구됨
- 업종차원의 경쟁력 현황과 고용전망 및 교육·훈련 강화 방안 등에 대하여 노·사·정·전문가간의 협의와 협조 행동 방안이 강구되어야 함

⑥ 윤리경영·정도경영·참여경영의 확산에 관한 문제

⑦ 합의사항의 구체화와 공동사업의 추진방안에 관한 사항

그러나 이러한 쟁점에 대하여 일거에 대타협을 이루기에는 노사정간의 신뢰축적이 부족한 실정이다. 이번 사회협약에서는 노·사·정간의 대화체제를 정상화시키고 사회적 파트너십에 입각한 미래의 노사관계 시스템의 기초를 닦는다는 큰 목적에 충실해야 할 것이다. 따라서 이번 사회협약은 일자리 창출을 위한 기초협약 (framework agreement)에 그친다는 자세가 필요하다. 그리고 이 기초협약을 구체화한다는 차원에서 노·사·정이 감당할 수 있는 범위 내에서 점차 위에 열거한 쟁점사항들에 대해서도 부문 협약으로 합의단계를 높여 가는 점진적인 자세가 필요하다.

참고문헌

- 김형기(1998), 「한국경제 위기와 노동개혁」, 한국경제학회 정책심포지엄.
- 안주엽(2003), 「비정규 노동시장의 실태」, 『비정규 근로자의 실태와 정책과제에 관한 토론회』, 한국노동연구원.
- 안주엽·김동배·이시균(2003), 『비정규 근로실태와 정책과제Ⅲ』, 한국노동연구원.
- 전병유(2004), “일자리 추진방향과 대책”(미발표원고), 한국노동연구원
- 최영기·배규식(2003), “노사관계의 한국형 발전모델”, 『노사관계 모델의 국제비교』, 최영기 외, 한국노동연구원.
- 최영기 외(2001), 『'87년 이후 한국의 노동운동』, 한국노동연구원.
- 최영기·김준(1999), 『한국의 노사관계와 노동정치-사회적 합의를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 최영기(1998), 「개방적인 시장경제로의 구조조정과 고용정책」, 『한국사회정책』, 제5집 제1호, 한국사회정책학회.
- Rodrik(1997), Dani, “Globalization, Social Conflict and Economic Growth”, <http://www.ksghome.harvard.edu>.
- Rodrik(1999), Dani, “Participatory Politics, Social Cooperation, and Economic Stability”, <http://www.ksghome.harvard.edu>.
- OECD(2000), *Pushing Ahead with Reform in Korea*.
- Streeck(2003), Wolfgang, “From State Weakness as Strength to State Weakness as Weakness: Welfare Corporatism and the Private Use of the Public Interest [1]”, MPIfG Working Paper, Max Planck Institute.

Ⅲ. 일자리 만들기 연대를 위한 노·사·정·민의 역할

‘일자리 만들기 연대’를 위한 노·사·정·민의 역할¹⁾

김형기 경북대 경제통상학부 교수

1. 2만불 소득 시대를 위한 ‘3중의 이행’

한국경제가 마의 1만불 소득 덩어리에 걸려 8년 동안 헤어날 수 못하고 있다. 이 덩어리에서 벗어나 장차 2만불 소득 시대를 앞당기기 위해서는 ‘3중의 이행’이 필요하다. 첫째 중앙집권-서울일극집중 발전체제로부터 지방분권-다극중심발전체제로 이행해야 한다(제1이행). 둘째 중저가품의 대량생산경제로부터 고부가가치의 지식기반경제로 이행해야 한다(제2이행). 셋째, 소모적인 제로섬 게임의 대립적 노사관계로부터 상생의 윈윈 게임의 참가적 노사관계로 이행해야 한다(제3이행).

이 3중의 이행이 이루어질 때 한국경제는 대안적 발전 모델에 기초하여 새롭게 도약할 수 있다. 그렇다면 현재 이 3중의 이행이 어느 정도 진전되고 있는가?

지난해 12월 29일 지방분권특별법, 국가균형발전특별법, 신행정수도건설특별조치법 등 지방 살리기 3대 특별법(‘국가균형발전 3대 특별법’)이 제정됨에 따라 제1이행을 위한 제도적 기반이 놓이게 되었다. 제1이행이 성공하기 위해서는 지방으로의 획기적 권한이양과 자원분산에 기초하여 지역혁신체제가 잘 구축되어 지역경제가 회생해야 한다.

1 이 글은 한국노사관계학회 정책토론회(2003.12.5)에서 발표한 논문인 “일자리 창출을 위한 연대 : 노사 대타협의 새로운 의제”를 수정보완한 것임을 밝혀둔다.

제2이행은 IT, BT 등 신기술의 등장에 따라 1990년대부터 시장의 힘에 의해 급속하게 진행되고 있다. 기술혁명에 의해 추동되는 제2이행이 완료되기 위해서는 기술혁명에 조응하여 창의성 있는 지식이 창출될 수 있는 교육혁명이 일어나야 한다. 특히 지식창출의 주요원천인 대학교육의 혁신이 필요하다.

대립적 노사관계로부터 참가적 노사관계로 전환하는 제3이행이 이루어지기 위해서는 노사대타협이 필요하다. 1987년 이후 유지되어온 대립적 노사관계와 1997년 IMF경제위기 이후 6년간 사용자측이 시도한 신자유주의적 노사관계 둘 다를 넘은 '제3의 길'로서의 참가적 노사관계는 소모적인 대립적 노사관계와 노동배제적인 신자유주의적 노사관계와 달리 노동의 '참가에 기초한 협력'을 통해 상생의 노사관계를 구현할 수 있다.

3중의 이행에서 제1이행과 제2이행과 달리 제3이행은 아직 시작되고 있지 못하다. 지난 6년 동안 대립적 노사관계와 신자유주의적 노사관계가 혼재하고 갈등하는 가운데 한국의 노사관계는 아직 어느 한 방향으로 정착하지 못하고 혼돈 상태에 있다.

제1이행과 제2이행이 2만불 소득을 가능하게 하는 새로운 경제발전모델 창출로 연결되려면 반드시 제3이행이 결합되어야 된다. 그 이유는 첫째 지방분권과 지역혁신이 지역경제를 활성화하려면 지역노사관계가 참가적 노사관계로 전환되어야 하기 때문이다. 둘째, 고부가가치를 창출하는 지식기반경제는 고숙련 노동자들의 적극적 생산참가가 이루어지는 참가적 노사관계가 정립되지 않으면 실현될 수 없기 때문이다.

이처럼 참가적 노사관계 정립을 위한 노사대타협은 한국 경제의 선진화를 위한 3중의 이행에서 핵심적 고리가 된다. 그렇다면 2004년 현 단계 한국경제의 구조적 특성과 정세적 상황에 비추어 제3이행을 위한 노사대타협의 주된 의제는 무엇이 되어야 할까?

노사타협은 노사의 공통이익을 위해 노사가 서로 교환할 때 성립할 수 있다. 현단계 우리나라 노사관계에서 노사타협 혹은 노사정 타협은 크게 세 영역에서 이루어질 수 있다고 본다. 첫째, 노동자들의 작업장 참가와 전략적 의사결정 참가를 교환하는 것, 둘째, 임금안정과 고용안정을 교환하는 것, 셋째, 노동시장 유연화와 동태적 고용안정을 교환하는 것이다. 여기서 동태적 고용안정은 적극적 노동시장정책을 통해 실현될 수 있다. 둘째와 셋째의 타협은 곧 일자리 창출을 위한 노사 혹은 노사정간의 타협이다. ‘일자리 없는 성장’이 한국 경제의 주요 모순으로 등장하고 있는 현시점에서 노사의 공통이익은 무엇보다 일자리 창출이 될 것이다.

2. 새로운 노사대타협 의제로서의 ‘일자리 만들기’

우리나라에서도 그동안 일종의 암묵적 노사타협이 이루어져왔다. 그것은 1987년 노동자투쟁이후 1997년 IMF 경제위기 발생이전까지 10년간 유지되어온 포드주의적 노사타협이었다.

포드주의적 노사타협은 노동자가 구상과 실행을 분리하는 테일러주의적 노동과정을 받아들이는 대신 사용자가 노동자

에게 고임금과 고용안정을 제공함으로써 이루어진다. 이러한 노사타협은 고임금에 상응한 고생산성이 발휘되고 완전고용을 실현할 수 있는 고도성장이 지속될 때 가능하다.

한국자본주의의 황금기라 할 수 있는 1987년에서 1997년까지 10년 동안 테일러주의적 노동과정에서 획득된 생산성 향상에 대체로 연동해서 임금상승이 이루어져왔으며 고도성장 아래 준완전고용이 달성되어왔다. 또한 1987년 이후 급격히 증대된 노동조합의 교섭력에 기초하여 노동조합이 강한 대기업을 중심으로 노동시장의 경직성 즉 임금의 경직성(하방경직성)과 고용의 경직성(정리해고의 곤란)이 상당정도 나타났다. 대기업과 중소기업간의 노동시장 분단 상황에서, 구조화된 내부노동시장에서 종신고용제(이른바 ‘평생직장’)와 연공서열제가 존재한 대기업 노동시장이 경직화된 것, 이것이 1987년 이후 1997년까지 10년간의 한국노동시장의 특성이었다고 할 수 있다.

그러나 IMF 경제위기가 발생함에 따라 노동시장과 노사관계는 급변하여 포드주의적 노사타협은 깨어진다. 종신고용제와 연공서열제가 해체되기 시작한다. 평생직장 개념이 사라지고 내부노동시장이 붕괴한다. 기업의 채용관행은 신규채용 중심에서 중도채용 중심으로 바뀐다(김태기·전병유 2002). 이에 따라 신규학교졸업자 중심의 청년실업이 크게 증가한다. 이와 함께 정규직을 비정규직으로 전환시키는 고용조정이 이루어지고, 노조가 강하여 정규직 노동시장이 경직적인 대기업을 경우 비정규직 중심의 증원이 이루어진다. 그래서

1999년 이후 경기가 회복됨에 따라 실업률은 감소하지만 비정규직 비중이 증대하는 현상이 출현한다. 노사정위원회에서의 노사합의로 정리해고제가 도입됨에 따라 전체적으로 노동시장의 유연성은 크게 증대한다.

IMF경제위기로 실업률이 급격히 증가하고 비정규직 비중이 증대함에 따라 일자리 창출, 특히 안정된 ‘괜찮은 일자리’(decent jobs) 창출의 문제가 중심적인 노동문제로 등장한다. 경기 회복으로 실업률이 감소하자 비정규직 문제가 가장 중요한 고용문제로 대두된다. 1997년 이후 경제위기가 지속되는 동안 임금동결과 임금삭감이 광범하게 진행되는 가운데 고용이 유지되는 현상, 즉 노사간에 양보교섭(concession bargaining)이 확산된다.

이러한 상황에서 일자리의 유지와 창출이 가장 중요한 의제로 등장한다. 양보교섭은 일자리 유지를 위한 노사타협의 한 형태이었다. 일자리 창출을 위해 정부가 공공근로를 실시하고 창업을 지원하였으며 민간이 주도하는 실업극복국민운동이 사회적 일자리를 창출하기도 하였다. 유한킴벌리 사례처럼 작업장 혁신을 통해 일자리를 유지하고 창출하려는 시도도 있었다(김동배 2004). 노사정의 가장 중요한 공통 관심사는 일자리 창출이었다.

그러나 이러한 시도들은 경제위기가 극복되어감에 따라 시들해지고 마침내 노동문제의 주된 의제에서 제외된다. 실업자에 대한 전직훈련도 호지부지된다. 경제위기 시기동안의 실업정책은 위기에 대한 긴급대응으로서 일과성 정책으로

끝나버리고 일관되게 지속되지 못하였다. IMF경제위기 이후 ‘일자리 없는 성장’(jobless growth), 기술적 실업, 구조적 실업, 청년실업, 비정규직이 새로운 실업문제/고용문제로 대두되고 있었음에도 불구하고 성장이 일자리를 수반할 것이라는 단순 논리에 집착하여 항구적인 실업정책을 수립하지 못하였다.

IMF경제위기가 지속되던 1990년대 후반에 들어오면 한국 경제는 대량생산경제로부터 지식기반경제, 디지털-네트워크 경제로 이행하는 징후들이 나타난다. IT, BT, NT 등 신기술 산업은 ‘숙련편향적 기술변화’(Skill-Biased Technical Change)를 초래하여 숙련형성이 노사간의 공통 관심사로 등장한다. 이는 문제해결 능력과 창의성을 갖춘 지적 숙련(intellectual skill)과 의사소통능력과 매개능력을 갖춘 사회적 숙련(social skill)의 형성이 기업의 부가가치 창출과 노동자의 노동생활의 질과 삶의 질 향상을 위해 요청되기 때문이다.

지식기반경제에서 숙련형성은 노사간에 공통이익이 되는 윈-윈 게임이 된다. 기업수준의 기업특수숙련과 산업수준의 산업특수숙련 형성은 각각 기업별 교섭과 산업별 교섭에서 숙련교섭의 주된 내용을 구성한다. 이런 까닭에 숙련형성은 노사타협의 의제가 될 수 있다. 일자리 창출 역시 노사타협의 의제가 될 수 있다. 일자리 창출이 노동자에게 이익이 됨은 두말할 필요가 없지만 소비수요의 증가를 통해 총수요의 증대를 가져올 일자리 창출은 사용자에게도 이익이 된다.

숙련형성과 일자리 창출을 결합하여 생각하면, 고숙련 일자리 창출이 가장 우선적인 노사타협의 대상이 될 것이다.

고숙련 일자리는 직무만족을 느끼게 하는 괜찮은 일자리가 될 것이다. 고숙련 일자리가 보다 많이 창출되고 보다 많은 노동자들이 좋은 일자리를 가지기 위해서는 보다 많은 노동자들이 지적 숙련과 사회적 숙련을 가진 숙련노동자가 되지 않으면 안 된다.

그러기 위해서는 노사, 노사정, 나아가 노·사·정·민이 ‘일자리 만들기 연대’(Alliances for Job Creation)를 맺을 필요가 있다. 일자리 창출은 직접적으로 노동자에게 이익이 되고 사용자가 사회에 기여하는 가장 중요한 봉사가 되며, 정부가 국민에게 제공하는 가장 중요한 공무서비스이며, 지역경제의 활성화와 지역주민의 삶의 질 향상에 기여하는 것이기 때문이다.

뿐만 아니라 임금보다는 일자리가 점차 더욱 선차적 과제로 대두되고 있는 현 상황에서 일자리 창출을 위한 연대는 노사 관계를 안정화시키고 발전시킬 수 있는 계기가 될 수 있다. 더욱이 21세기에 들어와 ‘인적자원에 기초한 발전’(Lipietz 1992)이 지식기반경제의 새로운 발전모델로 등장하고 있는 상황에서 일자리 창출은 경제성장의 결과임과 동시에 원인이 되므로 지속가능한 성장의 주요 요인이 된다.

일자리를 위한 연대를 형성하는데 있어서 노동조합은 스웨덴 노총(LO)이 추구한 바와 같이 노동자들의 숙련수준의 격차를 줄이는 ‘연대작업정책’(solidaristic work policy)을 시도해 볼만하다. 연대작업정책은 저숙련노동자들에 대한 교육훈련투자를 증대하여 숙련을 높이고 사회적 배제를 막아 노동시장에 통합되게 만드는데 기여할 것이다.

노동시장에서 임금격차를 줄이는 연대임금정책(solidaristic wage policy)을 넘어 노동력재생산 과정에서 숙련격차(지식 격차)를 줄이는 연대작업정책은 지식기반경제에서 일자리 창출을 위한 가장 중요한 정책이 된다. 아울러 지식숙련격차에 따라 지식노동시장과 단순노동시장으로 양극화되고 있는 한국 노동시장의 최근 상황에 비추어 연대작업정책은 사회의 양극화를 막고 노동자 연대를 촉진하는 가장 확실한 전략이 될 것이다.

이러한 까닭에 IMF관리체제하에서의 경제위기 극복을 위한 노사타협으로부터 일자리 창출을 위한 노사타협으로 새로운 노사타협을 시도하는 것이 논리적으로도 현실적으로도 요청된다. 일자리 창출을 위한 노사타협은 대량생산경제에서 지식기반경제로의 이행을 촉진함과 동시에 소모적 노사갈등을 줄이는 길이 될 수 있다. 따라서 노사가 상생할 수 있고 새로운 발전모델 구축에 기여하는 ‘일자리 만들기 연대’ 형성이 노사대타협의 새로운 의제로 설정될 필요가 있다.

독일, 네델란드, 아일랜드 등 유럽 국가들에서 형성된 ‘일자리 만들기 연대’는 경제위기와 고실업 상태에서 경제 위기 극복과 일자리 창출을 도모하기 위해 노사정의 합의하에 노동시장을 유연화시키고 임금정책과 사회정책을 개혁하는 노사대타협의 산물이었다. ‘일자리를 위한 연대’는 앵글로 색슨형의 자유시장경제(liberal market economy)보다는 라인 형의 조정된 시장경제(coordinated market economy)에서 형성되었다(Hall and Soskice 2001). 또한 ‘일자리 만들기 연대’는

노동시장 유연성이 자유주의적 유연성이 아니라 조정된 유연성을 통해 추구되는 나라에서 나타났다.

이러한 유럽의 경험에 비추어 볼 때 ‘일자리 만들기 연대’가 일자리 창출에 성공하려면 정부가 그것에 적합한 경제시스템을 구축해야 한다. 금융자본이 산업자본을 지배하고 금융시장이 노동시장을 지배하는 ‘주주자본주의’ 아래에서는 주가수익의 극대화를 위해 요구되는 단기 유연성(short-term flexibility) 추구과정에서 노동시장이 불안정하게 되고 고용이 축소되고 일자리가 파괴될 확률이 높다. ‘일 자리를 위한 연대’는 기업체제의 이해관계자들이 의사결정과정에서 서로 협의하는 ‘이해관계자 자본주의’에서 일자리 창출에 성공할 가능성이 높다.

일자리 창출을 위해서는 주가수익의 극대화를 추구하는 금융자본이 거시경제 순환을 좌우하는 ‘금융주도 축적체제’(finance-led accumulation regime)가 아니라 창의성 있는 지식이 자본축적을 주도하는 ‘지식주도 축적체제’(knowledge-led accumulation regime)가 구축되어야 한다. 나아가 거시경제정책이 ‘고용집약적 성장’(employment-intensive growth)을 촉진하는 방향으로 설정되어야 한다(ILO 1996). 거시경제성과 지표로서 경제성장률보다는 고용성장율이 더 중시되어야 한다. 그래서 ‘일자리 없는 성장’이 되지 않도록 해야 한다. 노사간의 단체교섭도 고용창출적 단체교섭인 ‘일자리 교섭’ 중심으로 전개할 필요가 있다.

요컨대 ‘일자리 만들기 연대’를 위해서는 ‘이해관계자 자본주의’와 ‘조정된 시장경제’를 지향하는 경제시스템을 구축하고

지식주도 축적체제와 고용집약적 성장을 추구하는 정부 경제 정책 기조가 설정되어야 한다.

3. '일자리 만들기 연대'의 틀과 의제

'일자리 만들기 연대'는 노사타협이 이루어지는 서로 다른 장인 기업수준(micro-level), 산업·지역수준(meso-level), 전국수준(macro-level) 세 수준에서 결성될 수 있다.

기업수준에서는 일자리 나누기와 고용안정을 위한 노사 타협을 추진해야 한다. 이 경우 노사는 생산성 이득을 오로지 임금인상으로 분배하는 방식이 아니라 임금 안정의 기초위에서 일자리 유지 및 창출과 숙련향상을 위한 교육훈련투자에 분배하는 고용지향적 단체교섭을 추진하는 관행을 정착 시켜야 한다.

전국수준에서는 노사정이 함께 '고용집약적 성장' 패턴 정착을 위한 거시경제정책에 대한 협의를 하는 거시경제적 대화(macroeconomic dialogue)를 통해서 일자리 창출을 위한 연대를 형성할 수 있을 것이다. 이런 거시경제적 대화를 통해 고용의 양과 질을 포함하는 '고용성장률' 지표를 개발하여 그것을 최대화하기 위한 다양한 정책대안을 협의하고 노사정이 그 실행의 역할을 분담해야 한다.

아울러 새롭게 창출되어야 할 일자리를 산업별 직종별로 어떻게 배분하여 만들어갈 것인가에 관한 '일자리 창출 계획'(Job Creation Plan)을 설계하고 노사정이 역할 분담하여

추진할 필요가 있다. 이 계획에는 신규 일자리 창출, 일자리 나누기, 비정규직 차별 문제, 청년실업문제, 여성취업문제, 노인실업문제 등의 세부 주제가 포함되어야 한다.

일자리 창출을 위한 전국수준의 연대 틀은 어떻게 만들 것인가? 우리나라의 경우 이미 노사정 3자 협의기구인 노사정 위원회가 거시경제적 대화의 장으로 역할을 하고 있기 때문에 일자리 창출을 위한 연대를 위해 별도의 조직을 만들 필요가 없다. 다만 현재 노사정위원회 조직 내부에 직접적으로 일자리 창출과 관련된 기구가 없으므로 위원회 내부에 별도의 기구(가칭 ‘일자리 창출 위원회’)를 설치하여 노사간에 이해가 일치할 수 있는 일자리 창출을 의제로 설정하여 노사정이 협의하는 사회적 대화의 장을 만드는 방안을 생각해 볼 수 있다.

일자리란 기업에서 창출되므로 그 기업이 소속된 산업과 그 기업이 위치한 지역이 일자리 창출과 관련된 정책의 대상이 된다. 노사간 산업별 교섭과 지역별 교섭을 통해 일자리 창출을 위한 노사합의가 이루어져야 할 것이다. 지역별 교섭에서 일자리 교섭과 해당지역의 산업특수숙련 교섭이 이루어 질 필요가 있다.

그런데 대다수 노동자들의 일터와 삶터의 근접성 때문에 노동시장이 지역별로도 성립하고 있으므로(전병유 2002) ‘일자리 만들기 연대’는 전국수준뿐만 아니라 경제권과 생활권별로 성립하는 지역노동시장 단위로 지역권역별로도 형성할 필요가 있다. 지역은 노동자들의 일터임과 동시에 삶터이므로

지역에서의 일자리 창출은 노동자의 노동과 생활의 문제를 동시에 해결하는 길이기도 하다.

지역에서의 일자리 창출은 지역경제의 발전과 직결되어 있다. 그리고 지역경제 발전은 지방분권과 지역혁신의 효과적 추진에 달려있다(김형기 2000). 지방분권과 지역혁신을 통한 지역경제의 내생적 발전이 실현될 때 지역에서의 안정적인 일자리 창출을 기대할 수 있다. 지역경제 발전을 통한 일자리 창출이란 관점에서 지역의 노사정은 지방분권과 지역혁신에 같은 이해를 가질 수 있다. 여기서 지역수준에서 노사정 사이에 '일자리 만들기 연대'가 성립할 근거가 생긴다. '지방에 결정권을, 지방에 세원을, 지방에 인재를, 지방에 일자리를'이란 지방분권운동의 요구가 지역 노사정 사이에 '일자리 창출을 위한 연대'로 구체화될 수 있을 것이다.

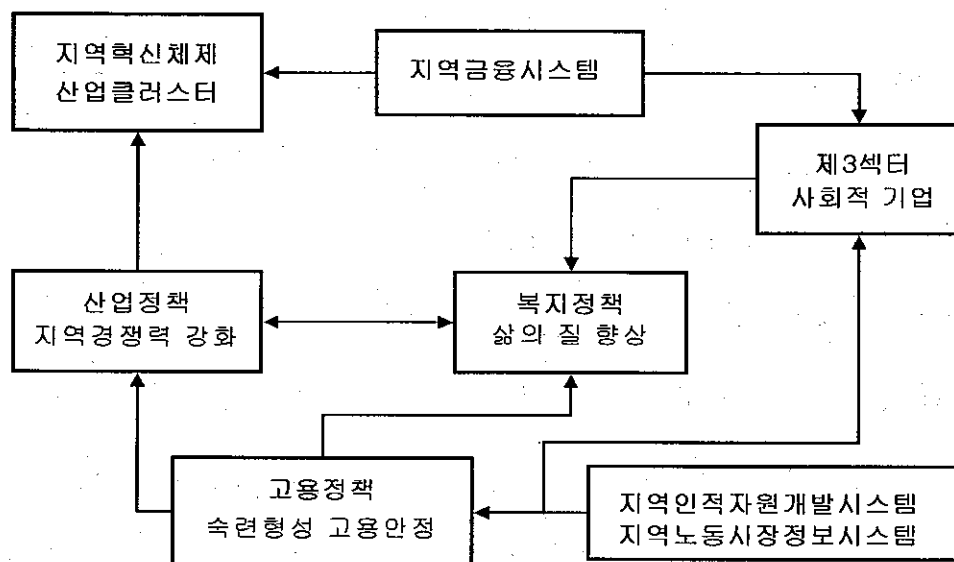
사실 그동안 우리나라의 고용정책은 고도로 중앙집권적이었다. 고용정책은 중앙정부가 기획하고 지방정부는 단순한 실행자에 불과하다. 고용정책 관련 예산과 인력이 중앙정부에 집중되어 있다. 지방정부가 독자적인 고용정책을 추진할 권한과 재원과 인원이 없다. 중앙정부의 고용정책은 지역경제, 지역산업의 특수성을 고려하지 않고 획일적으로 결정되며 지방자치단체의 능동성을 제약하고 있다. 중앙집권적 고용정책은 관련 중앙부서들 간의 정책조율이 제대로 안된 상태에서 지역에서 독자적으로 시행되고 있기 때문에 지역고용정책이 체계성을 가지기가 더욱 어려워지고 있다.

일자리 창출을 위한 고용정책의 유효성을 높이기 위해서는 지방정부가 지역 고용정책을 기획하고 실행하는 지방분권적 고용정책으로 전환하여야 한다. 지역인적자원개발(Regional Human Resources Development) 계획의 수립과 직업훈련정책의 지방분권화가 반드시 요청된다.

지역 산업특성에 따라 달리 나타나는 구조적 실업에 대한 대책을 위해서, 전직훈련과 직업알선을 비롯한 적극적 노동시장 정책을 위해서, '제3섹터'(the third sector)방식을 통한 사회적 일자리 창출을 통해 실업문제를 해결하려는 '뉴 뉴딜'(New New Deal)형 실업정책을 위해서, '성장국가'를 넘어 '복지국가'(welfare state)와 '복지공동체'(welfare community)를 중층적으로 실현하기 위해서, 지역 산업과 지역 노동시장과 지역주민의 생활실태 등을 종합적으로 고려한 지방분권적 고용정책이 필수적이다.

지방분권적 고용정책에서는 중앙정부와 지방정부간의 적절한 역할 분담이 중요하다. 중앙정부는 고용정책의 기본틀을 짜고 정부 각 부처 및 각 지역의 고용정책을 총괄조정하며 지역 고용정책을 지원하는 역할을 해야 한다. 그리고 보편적 기초 수당(Universal Basic Allowance)으로서의 고용보험금의 책정, 전국 공통적 기준 설정 등을 중앙정부가 담당해야 할 것이다. 지방정부는 지역 독자적인 고용정책의 구체적 프로그램을 기획하고 실행하는 주체가 되고 '제3섹터'를 지원해야 할 것이다.

고용정책은 산업정책 및 복지정책과 연계되어 실시되어야 효과를 발휘할 수 있으므로 <그림 1>에서처럼 지역일자리 창출 정책은 지역금융시스템의 지원을 받아 구축되는 지역혁신체제의 내실을 이루는 지역산업클러스터를 형성하는 산업정책, 이에 조응하여 지역인적자원개발시스템과 지역노동시장정보시스템을 통해 숙련형성과 동태적 고용안정을 추진하는 고용정책, 제3섹터와 사회적 기업의 활동을 통해 보장되는 지역주민의 삶의 질 향상을 추진하는 복지정책이 함께 어우러질 때 효과를 거둘 수 있다. 따라서 고용정책의 분권화와 함께 산업정책, 교육정책, 복지정책의 분권화가 동반되고 이를 뒷받침할 재정분권이 실현되어야 한다.



<그림 1> 지역 일자리 창출 정책의 구조

지역 일자리 창출은 이처럼 관련된 일련의 정책들의 총체적 분권화를 통해서만 효과를 기대할 수 있다. 따라서 지역수준에서 형성되는 ‘일자리 창출을 위한 연대’는 지방분권과 지역혁신을 통해 지역경제의 내생적 발전을 실현하는 것을 주요 의제로 하지 않을 수 없다. 이런 까닭에 현재 한국에서 지방분권의 의제는 곧 ‘일자리 창출을 위한 연대’의 핵심적 의제가 된다.

4. 지방분권시대 지역파트너십을 통한 일자리 창출

그런데 지역발전과 일자리 창출이란 관점에서 보았을 때, ‘일자리 만들기 연대’는 지방분권 및 지역혁신 추진과 함께 지역파트너십 형성을 필요로 한다. 지방분권시대가 개막됨에 따라 지역이 일자리 창출 정책의 결정권과 책임을 가지게 되면, 지역내부의 노-사-정-민 4주체들이 파트너십을 형성하여 지역경제 발전을 통한 일자리 창출에 적극 나서지 않을 수 없다. 여기서 지역파트너십의 주체는 자치단체, 기업, 사용자협의회, 노동조합, 대학, 직업훈련기관, 시민단체 등이 포함된다.

OECD의 지역경제 및 고용발전 프로그램(Local Economic and Employment Development)이 제시하는 것처럼 지역파트너십은 지역 일자리 창출을 위한 거버넌스를 개선하는데 도움이 된다. 파트너십은 지역거버넌스에 시민사회의 주체들 특히 민간부문 및 비영리부문의 개인이나 집단들을 포함시키는

것을 가능하게 하여 정책의 수용성을 증가시켜 그 성공확률을 높인다(OECD 2000). 지방분권과 지역파트너십이 결합되면 민주적 협치(democratic governance)가 가능하게 된다.

OECD의 연구에 의하면, 노사정의 지역파트너십에 의한 지역노동시장의 운영이 국가적 차원의 전략지역 집중개발 방식이나 중앙정부의 권한을 지방정부에 부분적으로 이양하는 방식에 의해 운영될 경우에 비해 우월한 성과를 낳는다. 지역파트너십에 의한 방식은 지역노동시장의 횡적 조정을 가장 잘 수행하여 노동시장 정책이 유연성과 자기조정능력을 발휘하게 되기 때문에 높은 성과를 낳는다. 또한 지역파트너십은 협력적 노사관계, 노동자 경영참가, 일자리에 대한 공식적이고 민주적 접근, 높은 보상체계와 생산성 향상 등 다양한 노력이 종합적으로 진행될 때 성과를 나타낸다(임상훈 2002).

외국의 경우 노사의 조직력이 강하고 분권화된 국가, 시민사회가 잘 발달되어 있는 국가에서는 지역파트너십이 잘 형성되어있다. 노사의 조직력이 약한 미국과 영국에서도 지역파트너십은 비교적 잘 발달하고 있다. 우리나라에서 지역파트너십은 지역노사정협의회를 중심으로 극히 부분적으로 미약하게 형성되어 있다. 그동안 지방분권이 제대로 추진되지 않았고 지역 노사의 조직력이 미약하고 시민사회의 참여가 취약하였기 때문에 지역파트너십 형성이 잘 될 수 없었다.

그러나 이제 지방분권 시대가 개막되고 지역혁신체제가 구축되는 과정에서 지역파트너십 형성에 유리한 여건이 조성될

것이다. 특히 지역혁신체제와 지역인적자원개발시스템 구축에 노·사·정·민 4주체가 참여하는 파트너십 형성이 본격화될 것이다. 이것이 지역수준에서의 ‘일자리 창출을 위한 연대’의 주요 내용을 이루게 될 것이다.

지역에서 ‘일자리 만들기 연대’의 형성에 기여할 또 다른 주요한 주체로서는 제3섹터와 그 일부인 사회적 기업들을 수 있다. 제3섹터는 경제적 효율을 높이는 시장의 힘과 사회적 정의를 높이는 국가개입 사이의 접점에 위치하는 경제의 일부로서 NGO(재단, 자선단체, 협동조합, 상호기금, 사회적 기업 등)로 구성되며 시장이나 복지국가에 의해 충족되지 않는 욕구에 부응하는 것을 목적으로 한다(OECD 2000).

사회적 기업은 제3섹터의 일부이지만 여타 조직보다 수익성 원리를 더 많이 도입한다. 사회적 기업은 비영리부문에 존재하지만 경제적으로 생존가능 하도록 수익성 원리에 따라 운영된다. 사회적 기업은 공공부문과 거리를 두고 운영되고 있기 때문에 실업과 사회적 배제 문제에 대한 혁신적이고 동태적인 해법을 찾는 능력을 보여줄 수 있다. 한편 시장 부문 기업과 달리 이윤획득 필요성에 제약을 받지 않기 때문에 수익성은 낮으나 공익성이 높은 사업 예컨대 직업훈련이나 사회적으로 배제된 사람들을 노동시장에 재통합시키는 자활 사업, 낙후지역 재생 등에 적극성을 보인다(OECD 2000).

사회적 기업을 포함하는 제3섹터는 일자리 창출의 새로운 원천이 된다. 시장부문도 아니고 공공부문도 아닌 시민사회 부문(제3섹터)에서 창출되는 일자리 비중이 점차 증가하고

있는 것이 현대자본주의의 새로운 경향중의 하나다. 이윤 원리가 적용되는 자본주의 시장부문에서 방출된 노동력이 만약 공공부문에서 충분히 흡수될 수 없다면 제3섹터는 최후의 일자리 제공자가 될 수 있다.

제3섹터의 활동은 주로 환경, 복지 분야(육아, 양로, 의료, 교육)에서 새로운 일자리를 창출할 수 있다. 특히 사회복지가 중앙정부에서 일률적으로 현금을 급부하는 복지국가를 통해 해결되는 것보다 지방자치단체가 육아, 양로, 의료, 교육 등 현물급부를 통해 해결되는 것의 비중이 높을수록, 다시 말해서 복지행정에서 분권화가 진전될수록 지방에서 그 분야의 일자리 창출이 증대할 것이다. 아무튼 ‘사회적 경제’(Defourny and Campos eds. 1992)라고도 불리는 제3섹터의 경제활동의 활성화는 지역 일자리 창출에 기여하게 될 것이다. 그래서 지역수준에서 ‘일자리 창출을 위한 연대’를 위해 노·사·정·민이 제3섹터를 활성화시키는 정책을 적극 추진할 필요가 있다.

육아, 양로, 의료, 교육 등 복지분야에서 사회적으로 유용한 제3섹터의 일자리가 늘어나면 복지공동체(welfare community) 형성이 촉진되어 지역주민의 삶의 질이 높아진다. 제3섹터의 일자리가 늘어나면 그 자체로서 실업을 줄이는 길이 될 뿐만 아니라, 시장경제도 공공경제도 아닌 사회적 경제가 확대되어 대안적 발전모델 실현에 기여하게 된다(Lipietz 1992)

이러한 까닭에 지방분권 시대에 지역 파트너쉽과 제3섹터 방식에 기초한 ‘일자리 만들기 연대’를 형성하는데 노-사-정-민

4주체가 협력하는 것은 지역경제발전과 노동자를 비롯한 지역주민의 삶의 질 향상에 기여하게 될 것이다. 특히 독일 Baden-Wuerttemberg주의 Stuttgart지역의 사례가 보여주는 것처럼, 노동조합이 주도하는 지역 파트너십에 기초한 지역주민의 참여와 혁신을 통한 지역경제 위기 극복과 일자리 창출 사례(김형기·이문호·신인아 2002)는 지역사회에서 노동조합(슈튜트가르트 지역 금속노조)이 지역경제 발전에 지도력을 발휘하여 노동운동의 위상을 높였다는 점에서 큰 의미를 가진다 할 것이다.

5. 일자리 창출 사회적 대화를 위한 노·사·정·민의 역할

전국수준과 지역수준에서 노-사-정-민이 참여하는 ‘일자리 만들기 연대’가 성공하면 실업을 해소하고 고용의 질을 높여 노동자의 삶의 질을 향상시킬 뿐만 아니라, 지식기반경제에서 기업경쟁력, 지역경쟁력, 국가경쟁력도 높이고 노동자와 시민이 국가발전과 지역발전에 참여하여 자신들의 주체성을 높일 수 있다. 제3섹터와 사회적 기업이 확대될 경우에는 새로운 대안적 경제발전모델 구축에 기여할 수 있다. 지금 이 시점에서 ‘일자리 만들기 연대’ 형성은 소모적 노사갈등, 노정갈등이 지속되고 있는 한국의 노사관계를 전환시키는 새로운 전기를 마련해 줄 수 있는 것으로 보인다.

그렇기 때문에 노-사-정-민은 지금 일자리 창출을 위한 사회적 대화에 나서야 한다. ILO에 의하면, 사회적 대화

(social dialogue)는 정부, 사용자, 노동자 대표들이 경제정책과 사회정책에 관한 공동관심사에 대해서 다양한 형태로 협상하고 협의하거나 정보를 교환하는 것을 말한다.

이러한 사회적 대화를 가능하게 하는 조건은 다음과 같다. 첫째, 사회적 대화에 참가하는데 필요한 기술적 능력과 적절한 정보를 가진 강력하고 독립적인 노동자 조직과 사용자 조직이 존재할 것, 둘째, 모든 당사자들이 사회적 대화에 참가하려는 정치적 의지와 헌신이 존재할 것, 셋째, 결사의 자유와 단체교섭과 같은 기본권이 존중될 것, 넷째, 적절한 제도적 지원이 존재할 것 등이다(ILO 홈페이지).

지금 한국에서 이러한 조건이 제대로 형성되고 있지 못한 것이 사실이다. 그렇지만 이러한 사회적 대화를 위한 장인 노사정위원회가 존재한다. 문제는 노사 양측의 배타적 이익 대표성이 약하고, 대화를 하려는 정치적 의지가 약하며, 결사의 자유와 단체교섭권의 보장을 가로막는 제도적 장애물이 여전히 존재하며, 전국수준과 지역수준에서 사회적 대화를 지원하는 효과적인 제도적 시스템이 완비되어 있지 못하다는 것이다.

이런 상황에서 ‘일자리 만들기 연대’를 형성하기 위한 사회적 대화의 장 마련을 위해 노·사·정·민 4주체의 공동노력이 요청된다.

정부는 먼저 ‘고용집약적 성장’ 패턴을 형성하기 위한 거시경제정책을 일관되게 실시하여 노사 양측에 확실성을 주는 분명한 정책의지를 보여야 한다. 그래서 일자리 창출을 위한 사회적 대화 진행의 신뢰할 수 있는 조정자로 될 수 있어야

한다. 그리고 정부는 사회적 대화를 가로막는 제도적 장애물을 하루 빨리 제거해야 한다. 공무원 노조의 합법화, 비정규직 축소 및 차별 금지, 노동조합에 대한 손해배상제도 개선 등이 먼저 확실하게 해결되어야 한다. 아울러 일자리 창출을 가로막는 각종 불합리한 시장규제를 과감히 풀고 일자리 창출을 위한 재정지출을 확대해야 한다. 재정지출의 경우 교육훈련 투자와 연구개발투자와 같은 사회적 투자, 보건의료, 육아, 양로와 같은 사회복지 지출에 집중함으로써 사회적 생산과 재생산 능력을 증대할 수 있는 일자리 창출 정책이 되게 하여야 한다. 아울러 투기자본이 일자리를 창출하는 투자 자본으로 전환되도록 투기를 근절하는 정책을 실시함과 동시에 민자를 유치하는 국가프로젝트를 추진하는 방안을 강구해야 할 것이다.

또한 정부는 사회적 대화를 위한 제도적 지원을 위해 법에 기초하여 '지역노사정위원회'를 설치하는 방안을 검토할 필요가 있다. 지역노사정위원회는 국가균형발전특별법에 의거하여 설치될 지역혁신협의회와 연계하여 지역발전의 양대 거버넌스가 되어야 한다. 그래서 노동자가 참여하는 지역혁신이 이루어져야 하며, 일자리 창출에 기여하는 지역혁신이 되도록 하여야 한다.

사용자들은 무엇보다 생산적 투자 특히 인적자원개발투자를 통해 더 많은 일자리, 보다 많은 괜찮은 일자리를 만들어야 한다. 아울러 사용자들은 최대한 고용을 유지하고 고용조정을 할 경우에도 일방적으로 강행할 것이 아니라 노사협약에

기초한 고용조정을 행해야 한다. 나아가 노사합의를 통해 ‘일자리 나누기’(job sharing)를 적극 실천해야 한다. 노동배제적 경영이 아니라 노사간에 정보공유, 의사결정권 공유, 이윤공유가 이루어지는 노동참여적 ‘공유경영’을 지향해야 한다. 비정규직에 대한 차별을 없애는 실천을 해서 노동자와 시민들에 대한 신뢰를 회복해야 한다.

대기업 사용자들은 ‘일자리 없는 성장’을 하는 경우 이윤의 일부를 사회적 일자리 창출을 위한 기금에 기부하는 나눔의 기업문화를 만드는데 앞장서야 한다. 아울러 벤처기업 및 중소기업과 진정한 파트너십을 형성하여 상생발전하는 관계를 형성함으로써 벤처기업과 중소기업의 일자리 창출에 기여해야 한다. 중소기업 사용자들도 이른바 3D 일자리 제공에 머물지 말고 산학협력을 통한 경력혁신에 기초하여 괜찮은 일자리를 만들어냄으로써 노동력 부족 문제를 해결함과 동시에 일자리 창출에 기여해야 할 것이다.

노동조합은 무엇보다 합리적인 노동운동 노선을 정립해야 한다. 노동조합들은 노동시장의 안정성을 추구하더라도 노동시장의 유연성을 위한 협의에 참가하여 경직적 노동시장에 안주하지 말고 조정된 유연성을 실현해야 할 것이다. 만약 외부노동시장의 유연화에 반대한다면 그 대신 내부노동시장의 유연화 즉 노동력의 유연한 사용을 위한 노동과정의 유연화에 동의해야 할 것이다. 그래서 외부노동시장도 경직적이고 내부노동시장도 경직적인 상황을 극복해야 할 것이다.

이제 더 이상 ‘전투적 조합주의’는 희망이 없어 보인다. 일자리 창출을 위한 사회적 대화에 참가해 자신의 정치적 위상을 높이고 일자리 창출을 선도하는 ‘사회적 조합주의’ 노선을 확고히 정립하지 않으면 안 된다. 독일의 노총(DGB), 금속노조(IG Metall)처럼 일자리 창출을 위한 연대 형성에 이니셔티브를 쥐고 자신의 정치적 위상을 강화함과 동시에 노동자들의 삶의 질을 높이는 방향으로 노동조합운동을 일대 혁신할 필요가 있다. 이런 점에서 민주노총은 ‘일자리 창출을 위한 연대’란 의제를 가지고 노사정위원회의 테이블로 하루 빨리 복귀해야 한다.

아울러 노동조합은 노동자들 내부의 연대를 위해, 일자리 창출을 위해, 사회정의를 위해, 일자리 나누기를 적극 실천해야 할 것이다. 노동조합이 주도적으로 나서서 내부자와 외부자간, 남성과 여성간, 청년층과 노년층간, 정규직과 비정규직간 일자리 나누기를 위한 고용모델을 제시하고 사용자 및 정부와 협의하여 전체 노동자들에게 일자리 혜택이 골고루 돌아가도록 실천해야 할 것이다.

시민사회는 이제 노사정 3자에 대해 제3자로만 남을 수 없다. 노사관계는 지역경제발전과 사회발전에 큰 영향을 미치는 때문이다. 지역경제가 활성화되고 지방에 일자리가 늘어나 지역사회가 활기를 되찾기 위해서는 지역에 합리적 노사관계가 정착해야 한다. 따라서 지역의 대학, NGO와 언론 등 지역 시민사회가 적극 나서서 ‘일자리 창출을 위한 연대’ 형성을 위한 공론의 장을 만들어야 한다.

노·사·정·민이 함께 참여하는 ‘일자리 만들기 연대’는 지역사회에서 민주적 협치(democratic governance) 실현에 기여할 것이다. IMF경제위기 때 조직된 실업극복국민운동을 ‘일자리 만들기 국민운동’으로 전환시켜 시민사회가 일자리 창출에 적극 나서는 방안도 생각해 볼 수 있다.

시민사회 영역에서 특히 대학은 지역혁신체제 구축의 중핵으로서 산학연 협동을 통해 일자리 창출에 적극 나서야 한다. 무엇보다 대학졸업자들의 취업가능성을 높이는 교육 프로그램을 개발하고 지역경제 살리기를 통해 지방에 일자리를 창출하는데 앞장서야 한다. 지역기업과 대학이 긴밀히 연계하여 산학의 상생 발전을 추구해야 한다.

이러한 정부, 사용자, 노동자, 시민 4주체가 함께 나서서 일자리 만들기를 중심으로 노사대타협을 이루어 ‘일자리 창출 사회협약’을 전국수준과 지역수준에서 체결해야 할 것이다. 2004년이 한국에서 ‘일자리 만들기 연대’ 형성의 원년이 될 수 있도록 지금부터 노사대타협을 위한 준비작업에 착수해야 할 것이다.

‘일자리 만들기 연대’를 결성하고 운영하는 과정에서는 정부주도보다는 노사양측의 주도아래 정부와 시민사회가 지원하는 방식이 바람직할 것이다. 정부는 제도혁신을 통해, 시민사회는 문화혁신을 통해 ‘일자리 만들기 연대’라는 노사대타협 도출에 기여해야 할 것이다.

참고문헌

- 김동배(2004), “유한킴벌리 노사협력사례-작업장혁신을 통한 일자리 지키기”, 노사정위원회, ‘일자리 만들기’ 관련 논문자료 모음
- 김태기·전병유(2002), “구조조정과 노사관계”, 한국경제학회 국제학술대회 발표논문
- 김형기(2000), “지방분권과 지역혁신: 지역발전의 새로운 비전”, 『한국민족문화』 제16집, 부산대 민족문화연구소
- 김형기(2002), “삶의 질 향상을 위한 노사관계의 발전방향 : 근로생활을 중심으로”, 삶의질향상기획단
- 김형기(2003), “한국경제의 대안적 발전모델을 위한 노동개혁”, 이원덕 외, 『노동의 미래와 신질서』, 한국노동연구원
- 김형기(2003), “일자리 창출을 위한 연대: 노사대타협의 새로운 의제”, 한국노사관계학회 정책 토론회 발표논문
- 노사정위원회(2004), ‘일자리 만들기’ 사회협약 체결 관련 외국사례 등 자료 모음
- 이원덕 외(2000), 『21세기 노동정책』, 한국노동연구원
- 임상훈(2002), “지역 파트너쉽과 정책과제”, 한국노동연구원
- 전병유(2002), “지역 일자리 창출과 정책과제”, 한국노동연구원
- 최영기·배규식(2003), “노사관계의 한국형 모델”, 한국노동연구원 15주년기념 심포지엄 발표논문
- 최영기·이장원(1998), 『구조조정기의 국가와 노동』, 나무와숲
- Anke, Hassel(2001), “The Problem of Political Exchange in Complex Governance Systems: The Case of Germany's Alliance for Jobs”, *European Journal of Industrial Relations*, Vol.7 No.3
- Defoury, Jacques and Jose L. Monzon Campos(1992), *Economie sociale*, De Boeck-Wesmeal
- Hall, Peter A. and David Soskice(2001), *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press.
- Hassel, Anke and Reiner Hoffmann(2000), “National Alliances for Jobs and Prospects for a European Employment Pact”, the European Commission
- Heseler, Heiner and Rudolf Hickel(2000), “Basic Information on the Alliance of Jobs in Germany”, Korea Labour Institute and the Tripartite Commission
- ILO(1996), “Combating Unemployment and Exclusion Issues and Policy Options”, Contribution of the ILO to the G7 Employment Conference
- ILO(1996), “Globalization and Employment: Is Anxiety Justified?”, *International Labour Review*, Vol. 135, No. 5
- ILO(2001), “The New Global Agenda for Employment: Synopsis of a Comprehensive Employment Framework”
- Lipietz, Alain(1992), *Towards a New Economic Order : Postfordism, Ecology and Democracy*, Polity Press
- OECD(2000), “Local Development and Job Creation”, Policy Brief