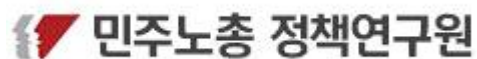


광주형 · 상생형 일자리 모델로 본 문재인정부 일자리 정책 진단

2019. 8. 16.



민주노총 정책연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼에 수록된 내용은 민주노총의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

-
- 작성자 : 박용석 민주노총 정책연구원장 02-2670-9220
 - 민주노총 이슈페이퍼는 민주노총 홈페이지(<http://www.nodong.org>)에서 보실 수 있습니다.

<목 차>

<요약>	1
1. 들어가는 말	2
2. 광주형·상생형 일자리 정책 추진과정 및 주요 내용	3
3. 광주형·상생형 일자리 모델 관련 문재인정부 정책 진단	18
4. 광주형·상생형 일자리 모델에 대한 정책 대안	36
5. 맺는말	41

— < 요 약 > —

- 이 글은 광주형 일자리 모델이 과연 노동존중을 주장하는 문재인정부에서 권장할 만하고, 지속 가능한 모델인가에 대한 문제 제기에서 시작된다. 직설적으로 표현한다면, 광주형 일자리 모델이 △우리 사회에 만연한 무노조 경영 △임금 억제 및 노동권 배제 등을 합리화하기 위해 왜곡되고 후진적인 노사 상생 모델을 동원하고 있는데도, 이를 좋은 일자리 모델로 제시할 수 있는가에 대한 의문이다. 자동차 산업의 현재 상황 및 미래 산업 변화 등을 포함한 종합적 검토 없이 임금 억제 및 노동권 배제 중심의 일자리 정책이 광주형 일자리 모델에서 구체화 되었다고 판단하기 때문이다.
- 광주형 일자리 모델이 상생형 일자리로 확대 발전하며 전국적으로 확산되는 과정에서 문재인정부 일자리 정책이 △질 낮은 일자리 양산 △저임금 및 노동권 배제 △사회적 대화 왜곡 등의 문제로 호를 위험성을 우려하고 있다. 촛불항쟁 직후 문재인정부는 좋은 일자리 및 노동권 확대 등을 중심으로 한 노동존중 사회 실현을 국정과제로 내세웠다. 그러나 광주형 일자리 정책에서는 대기업 투자 유치가 주요 과제로 자리 잡았고, 이로 인해 자본의 전략(무노조경영·저임금·노동권배제)에 갇힌 일자리 정책으로 변질되고 있다.
- 재벌 대기업의 일자리 투자 유치를 위해 임금억제 및 노동권 배제를 노사 상생 협약으로 제시하는 후진 모델은 이제 멈춰야 한다. 문재인정부는 노동 존중의 국정방향에 맞게, 현재 추진 중인 광주형·상생형 일자리 정책 추진을 전면 재검토하고, 이에 대한 대안으로 친 노동 산업정책 및 고진로전략(high-road strategy)을 중심으로 한 새로운 일자리 정책의 패러다임 전환이 필요하다. 무엇보다 산업·일자리 정책 추진 시 노조의 경영 참여 및 산업정책 개입을 보장하고, 민주적 참여 중심의 사회적 대화 체제를 구축하는 것이 노동존중 시대 일자리 정책의 기본이다.
- 노동운동 역시 이러한 산업·일자리정책이 제대로 추진될 수 있도록 적극적인 산업정책 개입 및 노동시장 이중구조 극복을 위한 노력을 기울여야 한다. 사회대개혁을 위한 연대운동 전략 역시 현 시기 노동운동에게 필수적으로 요구되는 시대정신이기 때문이다.

1. 들어가는 말¹⁾

○ 이 글은 광주형 일자리 모델이 과연 노동존중을 주장하는 문재인정부에서 권장할 만하고, 지속 가능한 모델인가에 대한 문제 제기에서 시작된다. 직설적으로 표현한다면, 광주형 일자리 모델이 △우리 사회에 만연한 무노조 경영 △임금 억제 및 노동권 배제 등을 합리화하기 위해 왜곡되고 후진적인 노사 상생 모델을 동원하고 있는데도, 이를 좋은 일자리 모델로 제시할 수 있는가에 대한 의문이다. 자동차 산업의 현재 상황 및 미래 산업 변화 등을 포함한 종합적 검토 없이 임금 억제 및 노동권 배제 중심의 일자리 정책이 광주형 일자리 모델에서 구체화 되었다고 판단하기 때문이다.

○ 아울러, 광주형 일자리 모델이 상생형 일자리로 확대 발전하며 전국적으로 확산되는 과정에서 문재인정부 일자리 정책이 △질 낮은 일자리 양산 △저임금 및 노동권 배제 △사회적 대화 왜곡 등의 문제로 흐름을 위협성을 우려하고 있다. 촛불항쟁 직후 문재인정부는 좋은 일자리 및 노동권 확대 등을 중심으로 한 노동존중 사회 실현을 국정과제로 내세웠다. 그러나, 정작 2018년 6월 이후 정부가 의욕적으로 추진한 광주형 일자리 정책에서는 대기업 투자 유치가 주요 과제로 자리잡았고, 이로 인해 자본의 전략(무노조경영·저임금·노동권배제)에 갇힌 일자리 정책으로 변질되고 있다. 2018년 6월 지방선거 직전 현대자동차(이하 ‘현대차’)의 투자 의향서를 제출하도록 하여, 정치적 흥행 요소로 광주형 일자리를 활용(소위 ‘포폴리즘’)한 가운데, 결국 정부와 광주시가 일자리 확대에만 골몰한 나머지 현대차 자본의 전략에 갇히는 결과를 초래하였다.

○ 2019년 1월 31일 문재인대통령이 참석한 가운데 광주시와 현대차와의 「광주형 일자리 투자협약」을 체결했고, 이후 정부는 광주형 일자리에 대한 총론적 입장을 발표했다. “한국경제의 고비용 구조와 대립적 노사관계를 혁신적으로 극복하기 위한 대안으로, ‘기업하기 좋고 일하기 좋은 사회’를 구현하여, 기업은 경쟁력을 높일 수 있고, 근로자는 고용안정과 삶의 질을 향상시킬 수 있는 노사 상생의 사회통합형 일자리 사업”이라는 의미를 부여(2019.2.12. 대한민국 정책브리핑)했다.

1) 본 이슈페이퍼는 7.17 참여연대 토론회, 7.19 민주노총·산업노동학회 토론회에서 발표한 자료를 일부 보완한 것임.

○ 정부는 광주형 일자리 투자 협약의 후속 조치 일환으로, 관련 부처 합동 보도(2019.2.21.)를 통해, “노·사·민·지자체가 상생 협약을 통해 일자리를 창출할 경우 지자체·중앙정부가 패키지 지원”하겠다는 「상생형 지역일자리 모델 확산방안」 추진 방침을 밝혔다. 이에 따라, 고용노동부 산하 노사발전재단에서 지원방안을 구체화하고 있다. 정부는 △지역이 주도하는 창의적 일자리 창출 모델 유도 △지속 가능성을 보장하기 위한 협약 체결 △지자체·중앙정부가 함께 맞춤형 패키지 지원 제공 등 3가지 기본원칙을 통해 광주형 일자리 모델을 전국적으로 확대하는 정책을 현재 본격화하고 있다. 광주형 일자리 이후, 전북 군산, 경북 구미, 경남 밀양, 울산 등에서 상생 일자리 추진이 구체화 됨에 따라, 이제 광주형 일자리 모델(노사상생형 모델)은 전국으로 확산되고 있다. 동시에 광주형 일자리에서 제기된 문제점 역시 각 지역의 상생 일자리 정책 추진과정에서 고스란히 반복될 전망이다.

○ 따라서, 문재인정부는 노동 존중의 국정방향에 맞게, 현재 추진 중인 광주형·상생형 일자리 정책 추진을 전면 재검토하고, 이에 대한 대안으로 친 노동 산업정책 및 고진로전략(high-road strategy)을 중심으로 한 새로운 일자리 정책의 패러다임이 자리잡을 필요가 있다는 점을 결론적으로 제시하고자 한다. 대외적으로도, 일본의 무역 보복 조치로 인해 국내 부품·소재산업에 대한 위기가 확산되는 상황에서 우리의 제조업 구조(조립·가공중심 + 가격경쟁) 전반에 대한 재검토 역시 필요한 상황이다.

2. 광주형·상생형 일자리 정책 추진 과정 및 주요 내용

1) 광주형 일자리 정책 추진 과정

(1) 초기 광주광역시 흐름

○ 2019년 1월 31일 체결된 「광주형 일자리 투자협약」은 2014년 광주시장이 추진 의지를 밝힌 후 4년여 논의와 진통 끝에 문재인정부에서 완성한 핵심 일자리 정책이다. 광주형 일자리 모델은, 현대·기아차 등 완성차의 해외 설비투자 확대에 의해 국내 자동차 산업에 대한 우려 분위기가 확산되었던 지난 2012년 대선에서 ‘자동차 100만대 생산도시 기반 구축’의 대상으로 광주시가 거론된데서 비롯되었다. 당시

기아차 광주공장에서 연간 62만대의 자동차가 생산되는 가운데 추가 40만대의 자동차 생산을 위한 기반 구축이 공론화되었고, 뒤이어 2014년 6월 임기를 시작한 윤장현 광주시장의 ‘광주형 좋은 일자리 1만개 창출’ 정책으로 이를 구체화한 것이 오늘에 이르고 있다.

○ 당시 광주시의 정책 추진 과정에서, 자동차 산업에서의 원청 완성차와 하청 부품사간 임금 격차 문제에 대한 해결 방안으로 2015년 한국노동연구원의 연구용역보고서 결과인 “좋은 일자리 - 임금 격차 축소(완성차 임금 하향조정) - 노사 상생협약” 모델이 제기되었다. 또한, 이와 관련한 해외 선진 사례로 2000년대 초 비슷한 협약을 추진했던 독일 폭스바겐(Volkswagen)의 AUTO5000 사례 등이 검토되었다.²⁾

○ 한국노동연구원 보고서는 자동차 산업 노동시장 및 임금 격차의 구조적 원인 진단과, 광주형 일자리 모델 등에 대한 근본적인 논란을 유발하였고, 이 논란은 현재도 계속되고 있다. 한편, 문재인대통령은 국회의원 시절인 2015년 3월 광주에서 새정치민주연합 민주정책연구원과 공동으로 주최한 「소득주도 성장과 광주형 일자리」 토론회를 통해, 광주형 일자리와 자동차 혁신 클러스터 정책 추진 전망을 통해, 산업정책과 일자리정책이 결합된 ‘소득주도성장론’을 제시함으로써, 광주형 일자리 정책에 대한 강한 추진 의지를 내세운 바 있다.

(2) 광주시의 노동친화적 행보와 광주형 일자리 추진

○ 광주형 일자리 정책이 준비되는 과정에서, 광주시는 2015년부터 광주시의 공공부문 비정규직의 고용 개선(직접고용 정규직화) 및 생활임금 조례 제정, 그리고 민주노총 소속 조직(공공운수노조)과의 협약 체결 등 노동 친화적 행정을 통해 지역 상생형 일자리 정책의 긍정적 분위기를 조성하기 위해 노력하였다. 그러나, 문재인정부 출범 전까지는 광주형 일자리에 대한 기업 투자 전망이 밝지 못했고, 지역에서도 이에 대한 관심이 높지 않았다.

○ 애당초 유력한 투자 기업으로 검토되었던 현대차의 참여가 지체되는 가운데, 2016

2) 한국노동연구원 용역 결과, 원청인 완성차 업체와 하청 협력업체간에 존재하는 자동차산업의 구조적 왜곡을 언급하며, 노동시장의 이중 구조가 사회 통합을 저해하고, 지속가능한 산업생태계 구축이 방해받고 있는 것으로 진단하고 있음. (박명준외, 2015)

년 3월에는 중국 자동차기업(조이퉁자동차)과 전기차 공장 투자 양해각서(MOU)를 체결하고 2016년 7월에는 광주형 일자리 관련 노사정 거버넌스로 ‘더 나은 일자리 위원회’가 구성되었다. 그러나, 투자 양해각서를 체결한 중국 기업이 당시 사드 문제로 인한 한중간 경제 마찰 속에 투자를 철회하는 등 난항을 겪으면서 기업 투자 전망이 어두워진 채 문재인정부에 이르렀다.

(3) 문재인정부의 광주형 일자리 추진

○ 광주형 일자리 정책 추진 의지를 앞서서 밝혀온 문재인대통령이 대선 공약 및 핵심 국정 과제로 이를 구체화함으로써, 그동안 주춤했던 광주형 일자리 논의가 본격화되기 시작했다.³⁾ 이에 2017년 6월 광주 지역 노사민정 22개 단체가 참여한 ‘광주시 더 나은일자리위원회’는 △원하청 관계 개선 △적정 임금 △적정 노동시간 △노사 책임경영 등을 중심으로 한 기초협약을 체결하기에 이르렀고, 9월에는 광주형 일자리 성공을 기원하는 지역 노동·시민운동 조직의 연대문화행사(“광주야 날자”)가 개최되는 등 광주형 일자리 정책에 대한 지역의 관심도 한층 높아지기 시작했다. 다만, 문재인정부가 출범한 이후에도, 광주형 일자리에 대한 자동차 기업 투자 유치는 계속 난항을 겪고 있었고, 급기야 2018년 3월에는 정부 및 광주시에 광주형 일자리 모델의 조속 실현을 위해 현대차 참여를 요청하는 노사민정협의회 결의까지 추진되었다.

○ 이러한 상황은 2018년 6월 지방선거를 앞둔 5월 31일 현대차가 설립 투자 의향서를 제출하면서 급변하기 시작했다. 마침 문재인정부 일자리위원회 1기 부위원장을 역임했던 이용섭 광주시장이 2018년 6월 임기를 시작하면서 광주형 일자리 사업 역시 전면화되었다. 그러나, 이 과정에서 노동존중을 표방한 문재인정부 시기에 전혀 어울리지 않는 밀실 협상 논란이 제기되었다. 광주시와 현대차는 4개월여의 투자협약 논의기간 중 외부에 협약 내용 및 과정을 공개하지 않아, 광주지역의 노동 조직(지역본부) 뿐 아니라 금속노조(현대·기아차지부 등)의 문제 제기가 본격화되기 시작했다.

3) 19대 대통령선거 당시 문재인 후보는 광주 빛그린산단에 대해 전기차·수소차 등 미래형 자동차 생산 밸리 공약을 제기하면서 아울러 “노사민정 대타협을 통해 적정임금을 보장하고 기업투자를 이끌어내는 지역일자리 창출의 새로운 모델”이라는 광주형 일자리 공약을 밝힌 바 있고, 이 공약은 이후 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」(국정기획자문위원회, 2017.7) 및 「일자리정책 5년 로드맵」(일자리위원회·관계부처 합동, 2017.10)에 주요 국정과제로 반영되었음. 즉, 문재인정부의 광주형 일자리 공약은 빛그린산단의 친환경 자동차산업 전망 및 광주형 일자리 추진이 밀접한 연관을 맺고 있었음.

○ 밀실 협상 논란에도 불구하고 지역 노사민정협의회는 뚜렷한 보완책을 마련하지 못한 상태로 봉합하였다. 광주형 일자리 협약 체결 하루 전인 1월30일 광주시 노사민정협의회(민주노총 불참)는, 지역경제 활성화 및 일자리 지속 창출의 명목 아래, 지역상생협의회 결정사항의 유효기간을 포함한 ‘노사 상생발전협정서(안)’을 채택했다. 밀실 협상의 주된 문제점으로 제기되었던 노동권 배제(5년간 임금교섭 동결) 논란은 극복되지 않은 상태였다. 결국, 지역 노사민정협의회는 선진적 모델(예, 독일 폭스바겐 AUTO5000)의 핵심이었던 교섭구조 실현 및 단체교섭권 보장, 자동차산업에 대한 진단 및 노조의 산업정책 개입 등을 명확하게 설정하지 않은 왜곡된 협약을 노사 상생의 협약 모델로 선언하기에 이르렀다.

○ 투자 주체로 관심이 집중된 현대차는 자동차 시장에서 공급 과잉이 불가피한 소형 SUV 생산라인을 매우 약소한 출자금액(534억원, 19%)으로 확보하면서 임금 억제 및 노동권 배제가 내제된 위탁생산 중심의 투자 협약에 참여하게 되었다. 결국, 문재인정부는 일자리 창출의 가시적 성과에 급급한 나머지 노동권이 배제된 광주형 일자리 모델을 줄속으로 추진하게 되었다. 2019년 8월 현재 광주시와 현대차 등을 중심으로 ‘광주형 일자리’공장의 주주협약·총회가 조만간 가시화될 것으로 예측된다.⁴⁾

2) 광주형 일자리 추진과 관련한 주요 쟁점

○ 광주형 일자리 정책 추진에 앞서 연구 용역을 추진한 한국노동연구원의 연구진들이 내린 우리나라 노동시장 및 자동차산업에 대한 문제 제기는 크게 △노동시장의 이중구조 △자동차산업의 갈등적 담합구조 △현대차의 노동배제와 해외이전 전략 등이었다(박명준외, 2015). 이러한 문제 제기는 자동차산업 노동시장의 노동자 책임론을 전제로 하고 있다. 한국노동연구원 보고서의 문제 제기 내용을 요약하면 아래와 같다.

○ 첫째, 노동시장의 이중 구조가 사회통합을 저해하고, 지속가능하고 양질의 일자리 창출을 저해하고 있다는 것이었다. 자동차산업에서 원청인 완성차업체와 하청인 협력업체간 심각한 임금 격차가 발생하고 있고, 부품 조달 및 가치 사슬에서 원청업

4) 광주매일신문 보도(2019.8.6.)

체가 하청업체에 대한 과도한 지배력을 행사함으로써 중간 착취 및 비용·위험의 전이 메커니즘이 자리잡고 있다는 것이다. 아울러 이러한 메커니즘에 의해서 하청업체의 저임금 주변노동자들이 광범위하게 포진하고 있고, 일부 완성차 업체의 고임금 핵심 노동자들이 노동시장의 지대를 점유하고 있다고 보았다. 결과적으로 이러한 노동시장 이중 구조화는 고용창출형 신규 투자를 제약하거나, 양질의 일자리를 회피하는 효과로 작용한다는 것이 주된 진단이다.

○ 둘째, 자동차산업 노사관계의 '갈등적 담합' 구조로 인해 혁신 지향적인 산업 생태계의 발전이 지체되고 있다는 것이었다. 자동차 대기업에서 노사 어느 쪽도 다른 쪽을 일방적으로 압도할 수 없는 상태에서 노사갈등은 교착상태에 자주 빠지고 이러한 상황에서 노사간 담합 형성이 가능하였다. 그 결과, 타협의 성과는 기업 내 노사가 나누어 가지지만, 그 비용과 위험은 사회적 차원(협력업체, 소비자, 산업생태계 등)으로 전가되는 것으로 보았다. 현대차의 높은 수익과 임금 역시 노사 파트너십의 결과가 아니라, 사회경제적 지대를 악용하는 노사의 갈등적 담합의 결과일 수 있다고 진단하였다.

○ 셋째, 현대차의 노동 배제와 해외이전 전략으로 인해서 한국 자동차산업은 저진로 전략(low-road strategy)의 악순환 구조에 빠져 있다는 것이다. 자동화·외주화 등 노동 배제적 생산방식으로 인해 고용 불안에 대한 노조의 위기 의식을 확산시키고 대립적 노사관계를 강화하는 요인으로 작용하고, 필요인력 수요는 사내하청 비정규직을 통해 해결하고 장시간 노동과 양적 유연화로 비용 경쟁력을 보완하고 원-하청 불공정 관계를 통한 비용과 위험의 전가는 부품 협력업체의 경쟁력을 약화시켰다고 보았다. 또한, 과도한 해외공장화 현지 생산은 글로벌 허브로서 국내 산업 입지의 역량과 신규 투자 유인을 더욱 약화시키는 결과를 초래하고 있다고 진단하였다.

○ 그러나, 위와 같은 노동시장의 이중구조 및 자동차산업의 갈등적 담합구조 진단은 기본적으로 고비용·저효율 노동시장의 책임을 자동차 완성차 노조 및 정규직에게 전가하고 있고, 현대차 자본의 책임(원-하청 불공정거래, 불안정 고용 확대, 노조 기피 관행 등)을 희석시키고 있다는 비판이 제기될 수밖에 없다. △재벌 독점 경제 구조 △이윤 주도 성장 전략 △장시간 노동체제 및 노조 배제·기피 조건 하에서 노동자·하청중소기업 모두 균등한 성장 혜택을 누리지 못한 한국경제의 후진적 단면을 제대로 진단하지 않고, 자동차 완성차 정규직이 노동시장 이중구조 하의 부당한

지대를 누리고 있다고 진단하는 것은 결코 균형 잡힌 접근이라고 보기는 어려울 것이다. 더 큰 문제는, 이러한 완성차 정규직의 ‘지대론’은 일자리 확대를 위해 임금 억제(소위 ‘적정임금’) 및 노동권 배제(교섭권·쟁의권 유보)가 불가피함을 전제로 하고 있는 것이다.

○ 이러한 자동차산업 노동시장과 자동차산업에 대한 진단을 토대로 광주형 일자리 협약의 기본 청사진이 설계 되었지만 실제 협약 내용에서는 연구결과에서 제시된 미흡한 설계마저도 제대로 반영되지 않았다. 즉, 광주형 일자리 협약에는 노동시장 제도 개편에 반드시 병행해야 하는 노사관계 제도 개선이 소홀히 취급되고, 원-하청 불공정 거래에 대한 제도적 개선 방안 역시 미흡하게 반영되어 있다. 자동차산업의 미래 환경과는 무관한 기-승-전-현대차 투자라는 전제 하에, 현대차에게 절대적으로 유리한 투자 협약이 체결되기에 이른 것이다. 광주형 일자리 협약은 본 협약서와 함께 5개의 부속합의서를 바탕으로 체결된 것으로서, 이 협약 내용은 정부가 2월 21일 발표한 상생형 지역 일자리 정책의 근간을 제공하고 있다.

3) 광주형 일자리 본 협약 및 부속 협약 주요 내용

(1) 본 협약서

○ 광주시가 최다 출자자로 참여하는 독립 신설법인에 대해 현대차가 소형SUV 차량을 위탁 생산하는 내용을 중심으로 하는 투자 협약을 체결했다. 광주시와 현대차가 체결한 투자 협약 전문은 현재 공개되지 않은 상태에 있기 때문에 세부 내용은 확인되지 않았고, 광주광역시가 제출한 보도자료(2019.1.31.)를 중심으로 협약서 내용 등을 파악했다. 주요 내용은 <표1>에서와 같이 △독립 신설법인 설립 △경차SUV 연간 10만대 생산(2021년 가동) △현대차 위탁생산 방식 △광주시의 재정 지원 등으로 구성되었다.

[표 1] 광주형 일자리 본 협약서

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - ‘지역 경제 활성화 및 일자리 지속 창출’ 사업의 성공 및 지속 가능성을 위해 새로운 노사 파트너십 도모 - 지역사회 및 공공기관, 다수 기업들이 참여하는 독립 신설법인 설립 - 광주시, 최다 출자자로서 투자자 모집 및 주주 구성 완료하여 빠른 시일 내 법인 설립 |
|---|

- 신설법인 생산차종 : 경차급 SUV(부지규모 19만평, 생산능력 10만대/년, 가동목표 2021년 하반기)
- 광주시, 중앙정부와 협력하여 신설법인에 보조금 지급, 세제 감면, 근로자 복지 등 인센티브 제공
- 현대차, 신규 차종 개발 후 생산위탁·판매 및 신설법인 공장 건설, 생산 운영, 품질 관리 등 기술 지원

(2) 부속합의서 1,2(노사상생발전 협정서, 적정임금 부속협정서)

- 주요 부속합의서로는 노사관계법 상의 노조 조직의 교섭·쟁의권이 아닌 초기업 단위의 노사협의회 수준인 상생노사발전협의회 중심으로 노동조건이 협의되고, 쟁의 조정의 기능을 담당하는 노사상생발전 방안이 포함되었다. 누적생산 35만대에 이르기까지 상생협의회가 이러한 교섭 및 쟁의 조정 기능을 담당함으로써, 일반적인 노사관계가 아닌, 기형적 노사관계 질서를 제도화하고 있다. ‘적정 임금’관련하여, △지역 제조업 평균근로자 평균 연봉 △성과급 배분 △직무·직능·성과 중심의 임금체계 등을 적시함으로써, 정부가 주도하는 임금 유연화 정책을 구체화하고 있다.

[표 2] 광주형 일자리 협약 부속합의서 1,2

<노사상생발전 협정서>	
□ 협력적 노사 상생 모델의 구축 및 갈등의 예방과 조정 - 안정적 노사관계 정착 등을 위해 상생노사발전협의회를 구성하여 제반 근무조건 등 협의 - 상생노사발전협의회 운영 및 결정사항 유효기간(누적 생산 35만대 달성시까지) - 광주시 노사민정협의회, 중재조정위원회 설치하여 노사 문제에 대한 조정 및 중재 역할 수행	
□ 적정임금 수준 유지 및 선진 임금체계 도입 지원 - 일자리 창출 모델 취지와 지역 완성차/부품사 포함한 제조업 근로자 평균연봉 및 근속연수 감안 적정임금 설정 - 소비자 물가상승률 고려한 임금인상과 경영성과, 생산성 향상률 고려한 성과급 배분기준 마련 - 임금항목 단순화, 기본급 비중 향상, 직무·직능·성과 중심의 선진 임금체계 도입	
□ 적정 노동시간 구현 및 유연한 인력 운영 - 노사간 합리적 논의 기반 유연 근무형태 및 인력 운영, 물량편차 발생시 노사간 합리적 논의로 물량 이관 및 집단적 전환배치 실시	
□ 노사민정의 사회적 대화, 동반성장과 상생 협력 도모	

- 노사민정협의회 중심으로 협력사간 상생 협력 도모 - 노사민정협의회 및 산단 내 입주기업 노사 주도 <상생협의회 운영 부속 결의> ☐ 노사상생협의회 결정사항 유효기간(누적생산 35만대 달성) 유지 - 조항의 취지 : 신설법인 조기 경영 안정 및 지속 가능성 확보 - 유효기간 도래 이전 차입금 조기 상환 및 누적 결손금 해소 이후 가시적 경영성과 창출 등 중대한 사정 변경시 합리적 대안 협의, 시행 가능 - 신설법인 상생협의회는 본 협정서를 신의성실에 따라 성실히 이행 - 상생협의회 운영은 제반 법령을 존중하며, 협정서에 명시되지 않은 사항은 근접법상 노사협의회 운영 원칙에 따름
<적정임금 부속 협정서> ☐ 전체 근로자 평균초임 3,500만원 : 주 44시간 근무기준 ☐ 선진임금체계에 대한 외부전문가 연계 연구용역 후 결정·도입 ☐ 신설법인 경쟁력 강화 및 근로자 고용안정을 위한 연봉 구성 원칙 - 임금체계 단순화 및 안정화/ 직무·직능급 설정/ 경영실적과 연동한 합리적 성과배분 기준 마련 ☐ 소비자 물가상승률을 고려하여 협의회가 객관적 합리적 기준을 제시하고 신설 법인은 이를 준수하여 임금 인상을 결정 후 1.1부 적용 <공공복지 프로그램> ☐ 광주시, 중앙부처 공모사업 등을 포함하는 공동복지 프로그램 운영 - 행복주택/ 공공임대주택 건설 등 주거지원 및 통근버스 등 교통지원 - 공동 직장 어린이집 및 지역산업 맞춤형 인력양성사업 지원 - 근로자 건강증진 산업 및 산단환경 개선을 위한 공동사업 등

(3) 부속합의서 3,4,5(자본금 및 주주 구성, 광주시 인센티브, 지속가능 협력방안)

- 이 밖에, 신설법인의 자본금 구조, 광주시의 인센티브, 광주시와 현대차 간 협력 방안 등을 중심으로 부속 합의서를 체결하였고, 노사민정협의회를 통한 선진 노사 관계 조기 확립이라는 시대에 맞지 않는 내용이 포함되었다.

[표 3] 광주형 일자리 협약 부속합의서 3,4,5

<자본금 및 주주 구성> ☐ 자본금 2,800억원(투자규모 7천억원), 지분율(광주시측 21%, 현대차 19%, 지역사회 등 60%)
--

☐ 이사 3인, 감사 2인으로 하되 선임은 추후 별도 협의

<광주시 인센티브>

☐ 현대차 실 투자규모의 10%에 상응하는 보조금, 취득세 75% 감면, 재산세 5년간 75% 감면
- 보조금은 신설법인 공장 가동 이후 지급

<지속가능 협력방안>

☐ 광주시, 노사민정협의회의 원활한 운영으로 선진 노사관계 조기 확립
☐ 현대차, 신설법인 생산차량의 판매 확대 노력 및 신설법인 안정적 운영 지원

4) 상생형 지역 일자리 정책 주요 내용

(1) 상생형 일자리 모델의 기본 원칙

○ 정부는 관련 부처(기재부, 산업부, 노동부, 중소기업부) 공동으로 광주형 일자리 투자 협약 후속 조치인 「상생형 지역일자리 모델 확산방안」(2019.2.21.)을 통해, 노·사·민·지자체가 상생 협약을 통해 일자리를 창출할 경우 지자체·중앙정부가 패키지로 지원하겠다는 입장을 발표하였다. 여기에는 일자리 정책에 대한 문재인정부의 기본적 발상이 담겨 있다. 한국경제가 △성장 잠재력 저하 △주력산업 경쟁력 약화 △신산업 발굴 지체 △노동시장 이중구조 등 일자리 여건의 구조적 어려움이 지속되고 있다는 전제 아래, 어려운 고용상황을 타개하고 지속가능한 일자리 창출 기반을 마련하기 위해서는 경제 주체간 양보와 타협을 통한 상생 협력이 중요하다는 것이었다. 물론, 경제 주체간 양보와 타협이라는 수사적 표현은 노동자의 양보와 타협을 당연히 포함한 것이었다.

○ 상생형 지역 일자리 모델의 기본 원칙으로, △지역이 주도하는 창의적 일자리 창출 모델 유도(지자체가 주도하여 지역 노·사·민·정의 양보와 타협을 도출하고, 지역 실정에 맞는 다양한 창의적 모델 도출) △지속가능성을 보장하기 위한 협약 체결(노사간 양보·타협을 전제로 한 투자·일자리 창출을 규정하고 이행을 보장하는 상생 협약 체결이 필수 요건으로서, 지자체와 지역사회가 상생협약의 이행을 독려하고 감시하는 심판 역할 수행) △지자체·중앙정부가 함께 맞춤형 패키지 지원 제공(노·사 상생협약 준수시 지역별 특성에 맞는 패키지 지원을 제공하여 상생형 지역 일자리 모델의 성공과 확산을 도모) 등을 제시했다.

(2) 상생형 일자리 모델의 주요 내용

○ 먼저, 상생형 일자리 협약은, 통상적인 기업 투자, 일자리 창출을 넘어 △지역 경제주체 간(노·사·민·정) △상생협약을 체결하여 △적정 근로조건, 노사관계 안정, 생산성 향상, 원·하청 개선, 인프라·복지 협력 등을 함께 도모하면서 △신규 일자리를 창출하는 것으로 규정되었다.

[표 4] 상생협약 관련 지역 경제주체들의 핵심적 역할(예시)

주체	주요 협약 내용 (*)
勞	☐ 적정 근로조건 합의 - 지속가능한 고용을 위한 합리적 근로조건(임금 등) 수용
	☐ 합리적 노사관계 구축 - 안정적 근로환경을 위한 협력체계 유지 적극 협조
	☐ 생산성 향상 - 숙련향상을 위한 훈련 프로그램 적극 참여 등
使	☐ 고용·투자확대 - 일정 규모 이상의 고용·투자계획 수립
	☐ 원·하청 상생 - 적정수준 납품단가 계약 등 공정거래 질서 확립
	☐ 고용안정 보장 - 적정 고용형태(정규직)·근로시간 보장
民 (시민사회 등)	☐ 지역경제 발전을 위한 비전 제시(지역별 연구원 참여 등)
	☐ 협의체 참여를 통한 상생협약 지속가능성 강화 - 모델 추진의 우호적 여건 조성 및 상생협약 준수 감시
政 (지자체·중앙정부)	☐ 기업 투자자금 지원 - 지방세감면, 부지제공, 투자보조금 지급 등
	☐ 근로자 복지 제공 - 생활 인프라 확충 등 근로자 복지혜택 제공

* 상생협약 내용은 지역·산업·기업별 특성을 고려하여 자율적·선택적으로 구성

○ 상생형 일자리의 대상으로는, △기업 기준으로, 중소·중견·대기업 모두 해당 △업종 기준으로, 제조업 및 서비스업(유통·사행산업 등 제외) △지역 기준으로, 수도권 외 지역을 대상으로 했다. 상생형 일자리의 요건으로는, △지역 경제주체 간 역할이 명확하게 규정된 상생협약 체결 △지역·업종 특성을 감안한 최소 고용규모 및 투자 규모 설정 등이었다. 상생형 일자리 기업이 되기 위해서는, ① 통상적인 기업투자, 일자리 창출을 넘어, 노·사·민·정의 상생협약이 없었다면 어려웠을 사업모델을 이끌

어내고, ② 노·사·민·정이 각자의 역할을 충실히 규정하는 상생협약을 체결하며, ③ 상생협약에 적정 근로조건 수용, 노사관계 안정, 생산성 향상, 고용·투자 확대, 원·하청 개선, 고용안정 보장 등의 내용이 포함되어야 한다.

- 상생형 일자리는 지역·산업·기업 특성에 따라, 대기업의 신규 투자를 유도하기 위한 ‘임금 협력형’과 중소·중견기업의 투자 애로 완화를 위한 ‘투자 촉진형’으로 구분되었다. 그러나, 각 지역별로는 ‘임금 협력형’모델과 ‘투자 촉진형’모델이 구분되지 않고 사용되고 있다. 광주형 일자리 모델이 임금 삭감 논란이 제기되자, 구미 일자리처럼 중소·중견기업의 투자 애로 완화 목적이 아님(대기업 투자 유지)에도 ‘투자 촉진형’으로 불리워지고 있기 때문이다.

[표 5] 임금 협력형 모델 및 투자 촉진형 모델 세부 비교

구 분	임금 협력형	투자 촉진형
기본 원칙	대기업의 신규투자(예 : 광주형 일자리 사례)	생산성 저조, 입지 확보 등에 애로를 겪는 중소·중견기업의 신속 투자(예 : 고용·산업위기지역)
상생 내용	지속가능한 고용을 위한 적정임금 수용 및 노사관계 안정 하에서 대기업의 안정적 투자·일자리 창출	숙련향상 교육훈련 등 생산성 향상 협력 및 입지 애로 해소 지원 하에서 중소·중견기업의 투자·일자리 창출
지원	근로자 실질소득 증대 등을 위한 복지혜택 서비스·인프라 구축 중심 패키지 지원	입지지원, 설비 고도화를 위한 재정·금융 지원 등 생산성 향상 중심 패키지 지원
기타(세부 지원)	▶ (근로자) 공공임대·행복주택 공급, 직장 어린이집 확대, 산단 복합문화센터 등 ▶ (기업) 지방투자 촉진 보조금(대기업 9~14%), 지방세 감면, 관내 도로건설 등	▶ (근로자) 맞춤형 교육훈련 프로그램 및 훈련비 지원 등 ▶ (기업) 지방투자 촉진 보조금(중소·중견기업 13~34%), 법인세 감면, 공장부지 임대료 경감, 스마트공장 구축 지원, 설비투자 금융 등

- 노사가 상생 협약을 성실히 이행하는 것을 전제로 지자체·중앙정부는 지역·산업·기업별 특성에 따라 적용 가능한 방안을 조합하여 패키지로 지원하겠다고 밝혔다.

[표 6] 지자체·중앙정부 패키지 지원 주요 내용

구분	지자체	중앙정부
기업	▪재정사업 투자보조금 (투자규모 일부 보조, 예:10%) ▪국유지 대부요율 인하(5→1%), 수의계약 허용 ▪관내 도로건설 등 인프라 구축 ▪부동산 취득세 50%이상 감면·재산세 75% 감면(5년)	▪임대전용 산단 임대료 할인 (年 임대료 인하 : 조성원가 3→1%) ▪펀드지원, 中企 전용자금 마련, 우대보증 공급(보증료를 감면 등) ▪지방투자촉진보조금 보조율 가산 (+3~10%p) 및 한도 상향(*) ▪국유지 대부요율 인하(5→1%), 장기임대(최대 50년), 수의계약(*) ▪투자세액공제 우대 등 법인세 감면(*)
근로자	▪행복주택 및 공공임대주택 공모사업 공동지원 ▪근로자 건강증진 사업 ▪청년내일채움공제 추가 지원 (예: 3년형 3,000만원(청년600, 기업 600, 정부 1,800 + 지자체 추가 지원금))	▪직장 어린이집 설치비 확대 ▪거점형 공공어린이집 우대 지원 ▪산단 기숙사·통근버스 지원(3년) ▪복합문화센터(문화·복지·편의 기능) 등 산단내 편의시설 확충 ▪지역 직업계고·전문대 상생형 기업 맞춤형 교육

* 해당 사항은 법 개정 필요한 내용임.

5) 확산되는 상생형 지역 일자리

(1) 정부의 상생형 일자리 확대 추진

○ 광주형 일자리 협약 체결과 함께, 곧바로 발표된 정부의 「상생형 지역일자리 모델 확산방안」 추진으로 인해 상생형 지역 일자리는 전국적으로 확산되고 있다. 산업자원부와 고용노동부는 2019년 3월부터 마치 경쟁하기라도 하듯 상생형 지역 일자리 순회 설명회를 개최하고 있다. 이미 2018년 12월부터 상생 일자리 확산을 구체화했던 고용노동부는 2019년 5월 들어 8개 지역(전북 군산·익산, 경북 경주·구미, 충북 충주, 울산광역시, 전라남도, 강원도, 경상남도)에 대해 「2019년도 노사상생형 지역일자리 컨설팅 지원사업」을 본격화했다. 여당(더불어민주당) 역시 「상생형지역일자리특별위원회」 구성(2019.3.7.)을 통해, 전국 각 지역별로 상생형 일자리 추진 책임자(8명의 국회의원 선임)를 설정하여, 상생형 일자리 확산에 나서고 있다.

○ 이러한 정부·여당의 상생형 일자리 확대 정책은 정부가 ‘고용위기지역’으로 지정된

지자체들로 하여금 정부의 「상생형 지역일자리 모델 확산방안」을 적극 추진하도록 권장하는 계기로 작용했고, 전국 각 지역에서 경쟁적으로 상생형 일자리가 확대 추진될 전망이다.⁵⁾ 현재 전북 군산, 경북 구미, 경남 밀양, 울산시 등에서 상생형 일자리 정책이 추진되고 있는데, 현재는 노사 상생형 모델(노사 파트너십 확대)보다는, 정부 재정 지원에 근거한 대기업 투자 유치 중심으로 정책이 추진되고 있다. 실제, 구미, 울산 등 일자리 모델의 경우 현재로서는 정부가 설정한 상생형 모델의 범주에 포함되는지에 대해 확인된 바가 없기 때문에 상생형 일자리 정책에 대한 논란도 계속될 전망이다.

(2) 군산, 구미, 밀양, 울산 등의 일자리 정책 추진

○ 2018년 한국GM 군산공장 철수로 고용 위기 상황에 직면한 전북 군산시가 3월 29일 MS그룹 컨소시엄(명신 주도)과 투자 협약을 체결기로 했다는 발표를 통해, 제일 먼저 본격적인 지역 일자리 정책 추진을 공론화했다. MS그룹 컨소시엄은 한국GM 군산공장을 인수하여 위탁생산을 통해 2021년까지 연간 5만대의 전기차 생산목표를 정하고, 고용 규모는 정규직 900명(간접고용 2,000명 예상)으로 설정했다. 전북도와 명신은 6월 19일 투자협약 체결을 거쳐, 6월 28일 잔금을 치루고 GM 군산공장 인수 절차를 마무리했다. 명신은 군산 공장에서 전기승용SUV의 위탁생산(OEM)방식으로 시작해서 ODM(자체 개발생산)으로 확대할 계획임을 밝히고 있다. 군산의 경우 중소벤처기업진흥공단이 ‘새만금 전기·자율 미래차 클러스터 조성사업’을 추진하면서, 정부가 별도의 지원 방안을 강구하고 있는 것으로 알려지고 있다.

○ 군산 일자리를 주도하는 MS그룹은 명신을 지배기업으로 하여 5월 현재 국내 8개, 해외 5개 법인을 두고 있는데, 이들 모두가 현대차의 1차 협력사로 알려져 있다.⁶⁾ 실제, 군산 일자리의 경우 한국GM 군산공장 부지 인수 및 초기 설비 투자로 약 2천억여원 이상이 소요되는데, 명신의 자본 규모로 이러한 막대한 재정을 감당할 수 있을까 하는 논란이 제기되고 있다. 결국 현대차의 위탁생산이 구체화되는 것이 아

5) 정부는 2018년 4월 6개 지역(전북 군산, 경남 통영·거제·고성, 창원 진해구, 울산 동구)을 ‘고용위기지역’으로 지정했고, 이후 6월에 전남 목포시·영암군을 추가로 지정함. 지난 4월에 정부는 이들 지역에 대한 고용위기지역을 일괄적으로 2020년까지 연장함.

6) 이러한 현대차와 하청구조에 있는 MS그룹에 대해 현대차가 전기차의 외주화를 추진하고 있는 것이 아닌가 하는 의혹을 낳고 있음. 이는 결국, MS그룹의 군산 자동차 위탁생산이 광주형 일자리 정책 추진 과정에서 노동연구원 연구진들이 부정적 사례로 거론했던 동희오토의 모델과 닮아갈 수 있다는 우려를 낳을 수도 있으나, 이에 대한 구체적인 내용은 추후에 드러날 것으로 보임.

닌가 하는 의혹도 있는 것이다. 문제는, 이 MS그룹 중 하나인 MS오토텍이 2차 협력사에 대해 납품단가 후려치기, 어음 지급 거절, 일방적 거래 중단 등 갑질 논란을 야기한 것으로 밝혀졌는데, 7) 결국 다단계 하청구조 하의 갑질로 사회적 물의를 일으킨 기업이 상생형 일자리 투자를 추진하고 있는 셈이다. 다만, 군산시의 경우 최근 현대중공업 및 한국GM 공장 철수로 지역경제에 대한 위기감이 매우 높은 상황이기 때문에, 지역 노동단체도 이같은 MS그룹 투자에 대해 신중한 태도를 보이고 있다. 군산의 지역 여론 역시 군산의 상생형 일자리는 대기업 주도가 아닌, 여러 중소기업이 협력하는 ‘전기차 클러스터’ 구축과 원·하청 노동자 차별을 극복하기 위한 지역의 초기업단위 교섭구조를 희망하고 있다.⁸⁾

○ 군산에 이어, 고용위기지역으로 지정된 구미에서도 이미 5월23일 상생형 지역 일자리 창출을 위한 ‘노사민정 상생협약’을 체결한 바 있고, 6월 들어 투자 요청을 받아 온 LG화학이 1,000명 규모의 일자리가 포함된 전기자동차 배터리 투자 협약을 추진할 것이라고 밝혔다. 구미시의 일자리 추진은 광주형 일자리의 두번째 모델(임금 억제 전제 대기업 투자 유치)일 가능성이 높으나, 현재 구체적인 내용은 아직 밝혀지지 않고 있다. 고용위기지역으로 지정될 만큼 급격하게 일자리가 줄어드는 상황 속에서 일자리 확대에 대한 기대가 높은 구미지역이지만, 현재까지 지역여론은 환영 분위기 속에서 광주형 일자리와 유사한 지역내 갈등에 대한 조심스런 우려 분위기도 나타나고 있다.⁹⁾ 실제 LG화학은 7월 25일에 이르러서야 투자협약을 체결하였다.

○ 구미시의 경기 침체에 대해 한국 전자산업을 주도한 LG그룹 입장에서 정치적 부담이 작용하였고, LG화학이 전기차 배터리 선도 기업으로서 최근 글로벌 브랜드 Volvo(스웨덴)의 차세대 전기차용 배터리 공급업체로 선정된 상황에서 구미 일자리에 대해서는 LG화학이 투자 가능성이 높다고 예측이 되어왔다.¹⁰⁾ 다만, LG화학의 경우는 해외 진출 가능성이 있는 공장 설비를 국내 투자로 돌렸다는 점에서는 한편으로 긍정적 측면이 있는 것으로 언론에서 진단하고 있다. ¹¹⁾ LG화학은 7월25일 투

7) 언론 보도(뉴시스, 2018.6.7.)에 따르면, MS그룹의 이 갑질 경영으로 인해 2차 협력사 중 하나인 가진테크 사장이 자살에 이르게 한 것으로 나타남.

8) ‘죽은도시 군산 상생 희망 찾기’(경향신문, 2019.8.13.).

9) ‘구미형 일자리 사업 윤곽... 현지 반응 들어보니’(중앙일보, 2019.6.10.).

10) 삼성과 함께 국내 전자산업을 선도해 온 LG 입장에서는 구미 전자단지를 기반으로 과거에 성장해왔지만, 지난 2000년대초 LG디스플레이 일부 생산시설이 파주지역으로 이전하여 구미지역 경제에 심각한 영향을 미쳤고, 최근 LG스마트폰 생산설비의 베트남 이전 결정으로 지역내 비판적 여론에 직면한 상황에서, LG화학의 전기 배터리 투자의 필요성이 제기된 것임(이데일리, 2019.5.21.). 이미 구미시는 LG화학의 투자 유치를 위해, △공단 부지 가격 임대 △대출 규제 완화 △세제 혜택 등의 인센티브를 준비하고 있는 것으로 알려짐.

11) ‘구미형 일자리, 모두 상생하는 모델 돼야’(디지털타임스, 2019.6.9.).

자협약 체결을 통해, 구미 국가 5산업단지 내 2만평 부지에 2020년부터 4년간 5,000억원을 투자해서 이차전지 최첨단 양극재 6만톤 규모의 공장을 건설하겠다고 밝혔다.

○ 경남 밀양에서도 6월10일 2023년까지 3500억원의 투자를 통해 밀양 하남산단을 스마트 친환경 산업단지를 조성하고 지역의 기존 기업(30여개 주물기업)들의 공장을 유치하면서, 560여명을 신규 고용(밀양 주민 우선)할 계획이라고 밝혔다. 밀양시 일자리는 광주형 일자리와 같은 임금 하향조정형 방식이 아닌 기업 공장을 산단으로 이전하여 일자리를 확대하는 방식이라는 점을 강조하고 있다.¹²⁾ 6월10일 산업통상자원부는 광주, 구미에 이어 밀양 일자리를 세번째 상생형 일자리 모델로 추진하겠다고 밝혔고, 6월24일 산단 준공식과 함께 상생형 일자리 모델 추진을 위한 협약식을 체결했다. 한편, 울산광역시도 현대모비스 투자(3,300억원)를 통해 울산 일자리를 추진하겠다고 7월29일 밝힌 바 있다. 울산 일자리 모델 역시 구미 일자리와 유사한 대기업 투자 유치를 중심으로 추진되고 있다. 다만, 울산에 현대모비스가 투자하기로 예정된 친환경차 부품회사에 대해 광주지역 노동단체가 문제를 제기함으로써, 울산 일자리는 시작부터 논란에 직면하고 있다.¹³⁾

○ 2019년 7월 현재까지 광주시, 구미시, 울산시에는 <표5>에서 정한‘임금협력형’으로서 대기업의 신규 투자 방식이 적용될 전망(광주 현대차는 위탁생산, 구미 LG화학은 직접 생산 방식)이다. 군산시와 밀양시는 <표5>의 ‘투자촉진형’으로 예상되는데, 군산시는 기존 유희 생산시설을 복구하여 활용하는 자동차 협력업체의 투자방식, 밀양시는 새로운 산업단지를 조성하여 지역 기업의 공장들을 유치하면서 신규 일자리를 확대하는 방식이 각각 적용될 전망이다. 따라서, 군산·구미·밀양·울산 등의 지역 일자리 모델(지방정부 출자, 대기업 투자+ 위탁생산, 노사 상생협약 추진 등)은 광주형 일자리 모델과는 상이한 모습을 지니고 있다. 실제, 각 지역별로 상생형 일자리를 추진중인 지자체들이 이구동성으로 광주형 일자리와의 차별성을 내세우고 있고, 광주형 일자리의 성공 가능성에 회의적 태도를 취하고 있는 점은 매우 아이러니한 모습이다.¹⁴⁾ 실제, 구미 일자리 모델 등이 과연 정부가 내세우는 상생형 일자리 모델인지에 대해서도 아직 구체적으로 확인되고 있지 않은 상황이다.

12) ‘밀양에 세번째 상생 일자리... 뿌리기업 스마트 산단 조성’(서울경제신문, 2019.6.10.).

13) ‘비정규 양산 울산형 일자리 반대’(뉴시스, 2019.8.12.)

14) 노사발전재단(2019), 「2019년도 노사상생형 지역일자리 컨설팅지원 사업 이해관계자 및 전문가 설문조사 결과」 (내부자료)

3. 광주형·상생형 일자리 모델 관련 문재인정부 정책 진단

1) 광주형 일자리 정책 진단

(1) 해외 사례(폭스바겐 AUTO5000) 비교 검토에서 드러난 한계

○ 광주형 일자리 모델 검토를 위해서는, 2015년 광주형 일자리 모델 연구 당시 해외 혁신사례로 원용한 독일 폭스바겐(Volkswagen)과 독일 금속노조(IG-Metal)간 교섭 추진 과정 및 이후의 협약 내용에 대한 연구 용역 결과를 먼저 살펴볼 필요가 있다(이문호외, 2015, 2018). 연구 과정에서는 독일 폭스바겐 모델 뿐 아니라, 미국의 새턴(Saturn) 모델도 검토한 것으로 알려져 있다. 미국 GM자동차와 미 자동차노조(UAW)가 1985년 ‘완전한 파트너십’에 기초한 별도의 독립회사 협약 체결을 하였는데, GM사가 출자한 새턴자동차의 경우 1990년 출범 당시 ‘새턴의 인간 철학’이 반영된 공동결정제도를 시행했던 경험이 있다. 미국의 새턴 모델 역시 폭스바겐 모델과 비슷한 내용(교섭구조, 공동결정제도 등)이 포함되어 있는 것을 알 수 있다.

○ 폭스바겐(VW) 본사가 위치한 볼프스부르크의 경제 공동화가 심화되던 1999년 11월 VW사의 인사책임자가 독일 금속노조에 VW이 독립법인을 만들어 5,000명의 실업자를 월급 5,000마르크의 정규직으로 채용한다면 금속노조가 이를 수용할 의사가 있는가 공개적으로 물었다. 사회적 반향이 확산되는 가운데 금속노조는 2000년 2월 원칙적인 찬성 의사를 표시하면서, VW의 AUTO5000 프로젝트 관련 교섭이 시작되었다. 당시 VW사는 이러한 프로젝트를 추진하는 과정에서, 임금이 상대적으로 낮은 동구권 국가에서 생산라인을 확대하는 방안도 병행하여 검토한 것으로 알려졌다. 5,000마르크의 월급은 당시 VW사 수준보다는 20% 낮지만, 독일 금속노조가 지역(니더작센주) 사업자들과 체결한 지역협약 임금과 동일한 수준으로서, 금속노조와 VW사간 교섭은 1년 6개월간 지속된 끝에 2001년 8월 극적인 합의에 이르렀다. 당시 가장 큰 쟁점은 노동시간이었는데, 장기간 교섭 끝에 회사측 제안(주 48시간)은 철회되었고(독일 수상의 중재), 금속노조의 협약안(주 35시간)을 받아들이는 대신 일부 유연성 조건(숙련화 시간, 생산목표 달성 잔업시간 등)이 추가되었다.

○ VW사와 금속노조는 AUTO5000 추진과 관련하여 독립 법인(자회사)을 만들고 기존의 VW사와는 다른 독자적 단체협약을 체결하는데 합의했다. 볼프스부르크에 3,500명(1,500명 하노버공장)에 채용하는 조건으로, 통일임금 5,000마르크 및 성과급(개인 성과급, 집합 성과급) 임금, 노동시간(주35시간+유연성 조건) 등과 함께, 혁신적 작업 공정(팀작업·학습공장, 성과측정시 공동결정, 프로그램 임금 등) 등도 합의에 이르렀다. 이후 2002년 3월 AUTO5000 유한회사(GmbH)를 설립되고, 볼프스부르크 공장에 3,500명 채용이 이뤄졌으며(하노버공장 투자 미이행, 볼프스부르크공장 이후 4,200명으로 증원), 독립 법인의 공장은 볼프스부르크공장 내 유희라인(1990년대 말 스페인으로 이전된 Polo 생산라인)을 활용키로 하고, 미니밴 투란(Turan)을 제작하기 시작했다. 미니밴 시장에서 높은 경쟁력이 확인되자 노사는 2005년 신모델 티구안(Tiguan)을 AUTO5000 생산라인에 투입하는 등 프로젝트가 성공 단계에 이르렀고, 임금 수준이 계속 인상되면서 자회사 독립 운영의 불필요하게 되자 2009년에 결국 VW사와 통합되었다. 2011년에는 자회사에 대해서도 VW사의 단체협약이 통일적으로 적용되면서 완전히 통합되기에 이르렀다.

○ 독일 금속노조와 VW사간의 협약 추진 및 이후 AUTO5000 추진과정을 보면, 광주형 일자리에서의 협약 추진 과정과 매우 다른 시사점을 확인할 수 있다. 우선, 독립법인 프로젝트 추진이 독일 금속노조와 VW간의 직접 교섭으로 추진되었다(독일식 산별교섭구조의 흐름 반영)는 점이다. 또한, 별도 법인의 위탁생산이 아닌, 자회사 방식을 통해 생산라인을 기존 볼프스부르크공장 내 유희시설을 활용하면서 동구권 국가에 대한 투자 계획을 바꿔 금속노조와의 교섭을 통한 국내 지역 투자를 시도했다는 점이 광주형 일자리 모델과는 상이했다. 실제 VW 본사가 위치한 볼프스부르크에서도 1900년대 후반 자동차산업의 불황 국면에서 노사민정이 공동으로 출자한 지역 단위 민관협력기구(RESON)가 존재하고 있었으나, 결국 AUTO5000 프로젝트는 VW사와 금속노조간 직접 교섭으로 추진되었다는 것이 시사적이다. 소위 노사 상생형의 파트너십의 전형을 보여주는 사례이다.

○ 한편, 독일은 산별교섭 체제가 오랫동안 정착되어온 데다, 기업 단위의 공동결정제도(감사회) 및 사업장 단위 공동결정제도(사업장평의회)가 동시에 작동되면서 생산 목표, 신차종(자동차산업) 개발, 작업 숙련화 등과 관련한 노사간 협력 체제가 정착되어 있기 때문에, 노사간 갈등이 원만하게 해결되는 구조를 지니고 있다. 이 점에서, 노동조합의 경영 개입을 극도로 꺼려하고, 노골적으로 무노조 경영을 선호하는

한국의 후진적 노사관계 질서와는 전혀 다른 측면을 지닌다.¹⁵⁾ VW사는 민영화된 직후인 1966년부터 국제금속노조(IBM)의 지원으로 ‘VW세계콘체른위원회’ 구성을 통해 생산기간 경쟁을 완화하는 노력을 기울였고, 1990년에는 독일·스페인·벨기에 공장의 노동자대표로 구성된 ‘VW유럽사업장평의회’가 VW사로부터 공동 결정 주체로 인정을 받게 되는 등 공동결정제도의 국제적 확대 노력을 선도적으로 추진해오고 있었다. 2002년 VW사는 폭스바겐의 노사관계와 사회적 책임에 대한 노사공동 선언을 통해 사회헌장(Socialcharta)이 만들어졌는데, 여기에는 전세계 폭스바겐 그룹사가 지켜야 할 최소한의 노동조건(노동시간·임금·안전), 노동자 권리 및 노조활동 보장 등을 구체적으로 규정하고 있다.

- 결국, 광주형 일자리는 해외 혁신사례로부터 고작 임금수준 하향 조정, 독립법인 등만 원용했을 뿐 노사상생의 이름에 걸맞는 선진적 교섭구조, 노동권 보호 및 민주적 경영참여 등에 대한 핵심 내용들을 사실상 무시하였다. 앞서 서술한 내용을 토대로 <표7>에서와 같이 광주형 일자리 모델과 VW AUTO5000 모델을 요약해서 비교한 결과, 결정적인 차이는 노동권 문제였다. 특히, 노조와의 직접 교섭 절차를 거친 AUTO5000 모델과는 달리, 노조를 기피해 온 현대차의 투자 유치를 위해 무노조 경영을 지향했다는 점이 결정적인 차이이다.

[표 7] 광주형 일자리 모델과 폭스바겐 AUTO5000 모델 비교

구 분	광주형 일자리 모델	폭스바겐(VW) AUTO5000 모델
일자리 모델 거버넌스	광주지역 노-사-민-정 협의회	VW사와 금속노조간 직접 교섭
일자리 협약 체결	현대차와 광주시간 투자 협약	VW사와 금속노조간 단체협약
임금 수준	현대차 평균의 50%, 1차 하청 임금	VW사 평균 80%, 노조 지역협약 임금
생산 방식	현대차 위탁 생산 방식	VW사 자회사 생산 방식(직접 관리)
생산 설비	별도 생산 공장 설립(과잉공급 논란)	기존 유휴 설비 활용(과잉공급 논란 x)
생산 차종	투자 검토 없는 소형SUV 추가 생산	외국 투자 검토 모델의 국내 생산

15) 이 폭스바겐 AUTO5000에 대해 임금 양보 협약(임금수준 20% 하향조정, 성과금 임금체계 등)으로 인해 기존 폭스바겐 노동자들의 노동조건 악화로 이어졌다는 비판도 일부 존재하고 있지만(‘정부의 광주형 일자리가 겨냥하는 것’, 2017.6. 참세상), 독일의 산별교섭 및 공동결정제도가 폭스바겐 AUTO5000 프로젝트가 노사간 협약의 바탕이 된 것 만큼은 분명함.

단체교섭·행동권 제한	제한(협약 내용 기준)	제한 없음(협약 내용 기준)
생산관리 노동자 참여	불명확	명확(VW사 통일적 공동결정제도)

○ 한편, 광주시와 현대차는 광주형 일자리 모델이 애당초 연구용역에서 벤치마킹 사례로 언급했던 폭스바겐 AUTO5000 모델과 전혀 다르다는 비판이 제기되자, 마치 폭스바겐 AUTO5000 모델이 실패한 사례인양 규정하면서, 2019년 4월 해외 위탁 생산 모델 기업들을 방문하여 또다른 벤치마킹을 시도하고 있다. 광주시와 현대차가 방문한 해외 기업은 오스트리아의 마그나 슈타이어(Magna Styer) 및 핀란드의 발멧 오토모티브(Valmet Automotive)로 알려졌다.¹⁶⁾ 폭스바겐 AUTO5000 모델은 성공 단계에 이르면서 더 이상 자회사 독립 운영을 할 필요가 없어 2009년에 폭스바겐과 통합되었던 것이다. 그럼에도 불구하고, 폭스바겐 모델과 전혀 부합치 않은 광주형 일자리 모델의 문제점이 공론화되자 이를 실패 사례로 규정하고, 뒤늦게 위탁생산 업체 중심의 벤치마킹을 다시 추진하는 광주시와 현대차의 입장은 좀 궁색한 변명이 아닐 수 없다.

(2) 광주형 일자리 정책 추진 과정의 한계

○ 2015년 광주형 일자리 모델 연구에서는, 광주형 일자리를 ‘전략적 연대’(solidarity), 생산관계 ‘혁신’(innovation), 노사 파트너십 등을 통해 지역내 사회 통합(social integration)을 지향하는 모델로 설정하고 있었다. 구체적으로, “광주시가 주도하고 지역의 이해당사자들 및 시민들이 참여하여 형성하는 차별화된 전략적 연대의 활성화를 통하여, 생산관계의 다양한 혁신을 지향하는 자동화산업의 신규투자를 유치함으로써 광주지역에 새롭게 일자리를 창출함과 동시에, 그것을 계기로 광주지역 (자동차산업) 노동시장의 구조화된 왜곡을 완화시켜, 이 지역 노동시장에 사회 통합적 가치를 고양시키고 지역경제의 활력을 도모하려는 방법론”이라고 규정한 바 있다. 과연, 이러한 광주형 일자리 모델이 지향하는 가치가 실제 추진과정 및 투자 협약 내용에서 어느 정도 구체화되었으며, 바람직한 일자리 정책의 모델로 자리잡고 있는지 검토하고자 한다.

○ 비록 지역 차원의 일자리 정책이지만, 한국경제를 주도하는 자동차산업이고, 문제

16) 머니투데이 보도(2019.4.23.)

인정부의 핵심 국정과제(좋은 일자리 확대 + 사회적 대화)가 반영된 광주형 일자리 정책은 임기 초기부터 관심이 집중될 수밖에 없었다. 그러나, 실제 사회적 대화 추진과정에서는 대화의 주체를 노동자 대표 조직이 아닌 기존의 낡은 지역 노-사-민-정 대화기구에 의존했다는데서, 첫 단추가 잘못 꿰어졌다는 비판을 면키 어려울 것이다. 앞선 연구에서는 혁신적 자동차공장의 파트너십 모델(partnership model)과 관련하여, 강한 노조의 존재 아래 노사간 이해 대립을 인정한 가운데 노조의 경영 참가를 통한 협력적 관계로 전환시켜 상호 이익을 추구한다고 규정했었다.¹⁷⁾ 그러나, 실제 광주형 일자리 추진과정에서 이같은 강한 노조가 참여하는 파트너십은 거의 작동되지 않고, 오히려 노조 기피·배제를 전제로 한 투자 협약이 주된 흐름으로 작용했다.

- 분명 완성차 노동조합을 대표하는 전국금속노조가 존재하고 있었고, 광주에도 지역 조직과 60만대 이상을 생산하는 자동차공장이 존재하고 있었다면, 독일 폭스바겐의 AUTO5000 사례를 준용하여, 비록 어렵더라도 일자리 협약의 주체는 1차적으로 금속노조를 설정하고, 금속노조와의 교섭을 보완하기 위한 지역 노사정협의체 작동이 추진되었어야 했다. 금속노조와의 교섭구조 틀 속에서 노조 스스로 지역내 노동시장 이중구조(완성차 대기업 - 하청 부품사) 문제를 적극적으로 풀어낼 수 있는 기회를 제공해야 함에도, 이를 회피함으로써 우리 사회의 후진적인 사회적 대화 체제의 단면을 드러내었을 뿐 아니라, 노사 상생형 일자리 모델에 대한 불신만을 확대하였다.¹⁸⁾ 한국노동연구원의 연구 결과에서나 정부의 노사 상생 일자리 정책을 언급할 때 대기업 노조를 공격하는 주된 메뉴가 기업 단위 분절 노동시장 이중구조임에도, 정작 이러한 문제 해결을 위한 노조의 산업정책 참여나 초기 기업 단위 교섭구조 제도화에 대해서는 외면하고 있다. 이러한 노조 기피·배제 중심의 광주형 일자리 정책을 노사 상생 모델로 제시하고 있는 셈이다.¹⁹⁾

17) 광주형 일자리 정책의 초기 기반 구축에 관여한 박태주(현 경사노위 상임위원) 역시 노사 파트너십은 노조에 대한 인정을 전제로 하며, 노사간 이해 대립을 인정한다는 것은 강한 노조의 존재를 인정한다는 것을 의미한다고 밝힘(박태주, 2015).

18) 물론, 이에 대해 신실 자동차공장 추진 주체가 독일 사례(AUTO5000)처럼 자동차기업이 아닌 상황에서 이같은 교섭구조가 작동되기 어려울 수밖에 없다는 비판도 가능함. 그러나, 이같은 비판은 강한 노조의 존재와 이해 대립의 조정을 통한 파트너십 모델의 필요성에 대한 인식 부족에서 비롯된 것임. 광주시가 처음부터 금속노조와의 교섭을 통해 광주형 일자리를 추진하려 했다면 현대차까지 아우르는 노사정교섭 구조를 작동할 수 있었고, 금속노조 스스로 이러한 노동시장의 이중 구조 문제를 적극적으로 해결하도록 주문을 했어야 했음. 결국, 노사상생 일자리는 허울좋은 명목에 불과하고, 지역내 대기업의 투자 유치에 1차 관심이 집중되고, 일자리 연대와 혁신적 공장에 걸맞는 노사관계 질서에 대한 관심이 거의 없었다는 것으로 이해될 수밖에 없음.

19) 금속노조 현대·기아차지부는 2018년 단체교섭에서 하후상박 연대임금을 통한 임금격차 완화를 교섭 의제로 제시했지만, 현대차그룹은 원청의 하청사 임금관리의 법적 한계(공정거래법과 하도급법의 '하청사 경영 지배개입' 규제)를 이유로 거부하였지만, 이러한 문제는 제대로 공론화되지 못한 채 일방적인 대기업노조의 '노동시장

○ 6월 초 공정거래위원장이 기아자동차 광주공장을 방문하여 ‘협력사와의 상생’과 ‘일자리 창출’건을 논의하면서, 현대·기아차가 모범적 상생협력에 선도적 역할을 하도록 주문한 것으로 알려졌다. 그런데, 지금와서 보면 매우 부질없는 가정이지만, 광주형 일자리 정책 추진은 처음부터 이러한 수순을 밟는 것이 차라리 옳았다. 문재인정부가 이전에 지지부진했던 광주형 일자리 정책을 전면 수정하여, 새롭게 기아차 광주공장을 중심으로 광주형 일자리 정책을 추진(AUTO5000의 자회사 추진과 유사)하고, 노사 상생 기반 구축을 위한 1차 교섭 주체 역시 당연히 금속노조(기아차지부)를 설정했으면 어떠했을까 하는 가정이었다. 강력한 산별노조로 조직된 노동조합과의 교섭과정을 기피하기 위해, 낯은 지역 노사민정협의회 중심으로 별도의 독립 위탁생산 모델의 일자리를 추진하고, 또다른 정부 책임자는 다시 지역의 유력 자동차 기업 노사에 대해 상생 협력을 거론하는 모양새가 된 것이다.

○ 혁신형 자동차 공장의 모범적 사례로 폭스바겐 AUTO5000 모델과 같은 참여적이고 노동 포용적인 노사관계 구축과 고용·숙련 친화적 생산방식이 제시되었지만, 정작 일자리 정책 추진과정에서는 이에 대한 구체적 언급이 거의 없었다. 결국, 기존 완성차 기업이 갖는 강한 노조(현 금속노조)에 대한 거부감을 극복하지 못한채 이를 사회적 대화 및 노사 상생 모델이라는 명분으로 포장하면서 자동차 대기업의 투자 유치만을 염두에 둔 프로젝트라는 비판을 면키 어려울 것이다.

○ 문재인정부는 노동존중 사회 실현을 국정과제로 제시했고, 새로운 한국형 사회적 대화 추진을 주요 실천과제로 제시했다는 점에서, 분명히 이전 박근혜정부와는 차별화된 노동정책 전망을 밝힌 바 있었다. 따라서, 박근혜정부 시기 제한적으로 추진되었던 광주에서의 사회적 대화 추진 역시 변화된 모델이 필요했는데도, 여전히 이전의 낯은 모델(왜곡된 노사 상생)을 유지한 것으로 나타났다. 먼저, 광주형 일자리 거버넌스에서 어렵더라도 민주노총의 참여를 지속적으로 관철하기 위한 제도적 방안을 모색해야 옳았을 것이다. 2014년 광주형 일자리 초기 준비 당시 민주노총의 조합원수는 34,143명이었고, 한국노총 조합원수는 17,187명으로 민주노총 조합원수가 월등히 많았고, 무엇보다 민주노총 소속 자동차 공장이 지역 경제의 중심으로 자리잡고 있었기 때문이다.

○ 문제는, 이용섭 광주시장 취임 후 정부 주도하에 현대차와 밀실에서 투자 조건을

이중구조 책임론'이 계속 제기되고 있음.

협의해서 일방적으로 발표하려다 협의회에 참여하는 노동단체의 반발(한국노총 광주본부 불참 선언)에 직면하는 등 노동존중 국정방향과는 전혀 다른 현실이 전개되었다. 이러한 왜곡된 상황 속에서도 정부와 광주시는 언론에 대해 민주노총 조직(지역본부, 현대차지부 등)의 참여와 협력만을 요청하는 이율 배반적 모습을 보였다. 실제, 광주형 일자리 정책 추진 과정에서 정부가 일관되게 주문한 것은, 노동운동 진영의 주체적 참여형이 아닌 정부 정책에 대한 동원형 사회적 대화 체제로서, 전형적인 과거 노사정위원회의 낡은 모델에 기반하고 있었다. 노동운동 진영이 적극 동의하지 않고 사회적 공감대가 취약한 상황 속에서 잘못된 정부 정책 추진에 노동운동 세력을 동원코자 했던 것이 과거 노사정위 모델이었다. 과거 노사민정협의회의 거버넌스 수준에서 편의적으로 지역 노사 상생 모델을 추진하고, 지자체와 현대차 등이 껴끄러워하는 민주노총의 불참을 당연시하며 노동운동 세력을 여전히 동원 세력으로 접근하고 있는 낡은 모델은 광주형 일자리에서 극복되지 못했다.

(3) 광주형 일자리 협약 내용의 문제점

가. 왜곡된 진단·왜곡된 처방

○ 광주형 일자리의 주된 문제의식은, 일자리를 만들기 위해 필요한 것이 노동시장·노사관계의 변화라는 것이다. 즉, 일자리가 생기지 않는 것은 노동시장의 '왜곡' 때문이며, 따라서 현재 노동자들의 임금-노동시간-노동강도-작업방식을 결정하는 메커니즘(고집구조)을 바꿔야 한다고 진단하고 있다(김경근, 2018). 광주형 일자리 정책의 기본 전제로 작용하고 있는 한국 자동차산업의 이중 구조 문제에 대해, 앞선 한국노동연구원 보고서에서도 마치 완성차 대기업 노동자들의 임금수준이 원하청 불공정거래 하에서의 지대(고비용·저효율)로 규정하고 있다.²⁰⁾ 결국 왜곡된 진단에서 광주형 일자리 정책은 추진되었다.

○ 완성차 대기업 정규직과 하청 중소기업·비정규직 간의 노동시장내 이중 구조는, 재벌 대기업이 원-하청 불공정거래 및 사익 편취 속에 하청 중소기업의 임금 인상 기반이 원천적으로 취약한 한국경제의 후진성에서 기인하고 있는데도, 마치 대기업 정규직 노동자들이 부당한 편익을 누리는 것으로 접근하는 것이 광주형 일자리 모

20) 결국 이러한 한계로 인해, 광주형 일자리 모델의 핵심 내용인 '반값 임금' 정책이 한국사회의 기술경쟁력 강화라는 본질적 문제를 왜곡하고, 노조 탓, 고임금 탓을 앞세워 거짓으로 국민을 속이며 노동자들의 임금을 삭감하여 기업의 수익성을 보장하려는 친기업적 정책으로 규정될 수밖에 없음(하부영, 2019).

텔의 잘못된 전제이다. 오히려, 지금 문제되는 것은 정부가 재벌 독점 경제구조를 극복하여, 중소·하청 노동자들의 적정 이윤이 보장되도록 올바른 경제정책을 추진해야 함에도 이를 방치하고, 오히려 일자리 창출을 위해 노동자의 임금 및 노동조건 양보만을 요구하고 있는 것이다. 완성차 대기업 노동자의 상대적으로 높은 임금 역시 장시간 노동 체제 및 한국사회의 취약한 사회 복지(주거·사교육·의료체계 등)로 인한 기업 복지 확대 요구가 맞물려 나타난 결과라는 점 역시 간과하고 있다. 사회 복지의 취약함은 외면하고, 기업 복지가 상대적으로 안정되었다고 비판하는 것 또한 한국사회 노동시장에 대한 잘못된 진단에 기초하고 있다.

- 결국, 이러한 잘못된 진단 및 잘못된 정책 추진과정 속에서 마치 임금 억제 정책만이 유일한 일자리 정책 방향인 것으로 제시하고, 이를 합리화하기 위해 노사간 상생 협약을 체결했으며, 대기업 투자 유치를 위해 무노조 경영 및 노동권 배제를 협약 조건으로 제시하는 왜곡된 처방으로 결론지워졌다. 이 구조 속에서 재벌 대기업의 사회적 책임(CSR)은 희석되고, 사실상 은폐되고 있다.²¹⁾

나. 신설 법인의 생산차종 및 위탁 생산 방식의 문제

- 현재 광주형 일자리의 지속 가능성에 대한 회의론은 현재까지 계속 제기되고 있다(이상호, 2019). 생산차종으로 정한 경차 SUV, 연간 7만대 생산을 목표로 한 생산모델이 지속 가능한가에 대한 의문이 제기되고 있다. 이는 광주시가 제1 주주로 출자를 하고, 현대차는 제2 주주로서 위탁생산하는 모델이 흔치 않은 데다, 현대차의 출자 비중(19%)이 지극히 낮고, 이미 다른 생산라인에서 소형 SUV 차종(현대차 울산공장의 QX, 기아차의 QS)이 개발되고 있기 때문이다.²²⁾ 더구나, 우리의 자동차산업은 이미 생산 설비의 과잉 논란이 제기될 정도로 자동차의 생산·판매가 감소

21) 광주형 일자리 모델의 '반값 임금 논란' 관련해서, 광주형 일자리는 현대차 비정규직의 1년차 임금수준(연 4,700만원)에도 못 미치는 저임금임은 분명함. 고임금 완성차기업과 저임금 하청기업의 노동시장 이중구조가 존재하는 상황 속에서 중간 수준의 통일임금(원-하청 통일)으로 출발하는 것은 한편 이해되는 측면도 없지 않으나, 이는 어디까지나 제대로 된 교섭구조가 작동되고, 이후 협약에서도 이와 관련한 노동권이 반영되어 있을 것을 전제로 함. 실제로 광주형 일자리 모델은 이러한 과정이 생략되고, 임금동결, 교섭권·쟁의권 배제 등이 현대차 투자유치 조건에 포함되고 있었음.

22) 광주형 일자리를 가장 강력하게 반대해온 현대차지부는 국내 경차 판매가 2013년 20만대에서 2018년 13.5만대로 대폭 축소·하락되는 경영환경 속에 광주형 일자리에서 신규 소형SUV 차종 10만대가 생산된다면, 이는 결국 남의 일자리를 빼앗는 풍선효과가 발생할 수밖에 없고, 수익성이 낮은 경차의 특성상 10만대 생산공장으로는 독자적인 지속가능성이 없다는 판단을 하고 있음. 실제 현대차는 이미 인도의 첸나이공장에 연간 70만대 이상을 생산하는 경차 생산시설을 갖추고 있기 때문에, 국제적으로도 광주형 공장의 소형SUV는 현대차가 위탁 생산을 하는 구조(직접 품질관리 제한)로 인해 국제 경쟁력을 확보하기 어렵게 되어 있음(하부영, 2018).

하는 추세를 보이고, 전세계적으로도 자동차 산업은 이후 미래차 개발을 염두에 둔 구조조정이 확산되는 상황이다. 따라서, 이같은 신설 법인의 생산 차종 확대가 과연 자동차산업에 대한 올바른 진단에서 도출된 것인지 의문일 수밖에 없다.²³⁾ 실제 언론에서도 경차 수요가 감소하는 상황에서 광주 위탁공장에서 생산되는 소형 SUV의 공급 과잉 문제가 서서히 제기되고 있다.²⁴⁾

○ 현대차 입장에서는 낮은 출자 비중, 그것도 광주시의 출자금(21%)과 나머지 공모액(60%)이 확보된 뒤에 투자하면서, 소형차 생산라인을 하나 더 확보하는 편익을 취한 셈이다. 이후 현대차는 생산목표 미달 또는 시장 환경 불투명 상황의 경우 지자체의 지원(사실상 산업은행 지원)을 요구하거나 구조조정을 추진하면 될 것이고, 극단적으로 소액의 출자금 포기하면 그만이다. 거꾸로, 시장 환경이 개선되거나 투자 위탁 생산에 대한 투자 수익이 개선되면, 낮은 임금, 노동권 배제의 편익을 누릴 수 있다. 결국 현대차의 투자는 ‘꽃놀이패’ 효과를 누릴 수밖에 없을 것이다.²⁵⁾ 실제 이러한 생산 방식은 비정규직·저임금 위탁생산 방식의 대명사격인 동희오토 모델이 언제라도 재연될 가능성을 열어두고 있다. 이는 폭스바겐의 AUTO5000 프로젝트와는 전혀 다른 모델이다. 기존 공장에 생산라인을 설치하고 동구권 투자 검토 차량을 자회사 방식으로 직접 생산하면서, 프로젝트 추진시 산별노조와 충분히 교섭하고 이후 경영에서도 독일 특유의 공동결정제도 틀 속에서 생산 공정을 노사가 직접 공동으로 관리했던 것이 폭스바겐의 AUTO5000모델 아닌가?

○ 실제 문재인정부의 광주형 일자리 대선 공약에는, 현대의 소형 내연차가 아닌 친환경 수소·전기차 중심의 자동차산업 전망이 제시되었고, 2017년 6월 「광주형 일자리 모델 실현을 위한 기초협약」에서도, 광주형 일자리가 ‘친환경 자동차 부품 클러스터 조성’사업과 연계되도록 되었다. 그러나, 광주형 일자리 협약 체결시 실제 생산 차종의 선택은 문재인정부의 공약이나 기초 협약의 취지와는 전혀 다른 결과로 나타났다. 현대차 자본의 투자 유치에 급급한 상황에서 애당초 광주형 일자리 추진의 기본 방향이 어긋난 것으로 볼 수 있다.²⁶⁾

23) 실제, 2018년 자동차 생산은 전년 대비 2.1%(2011년 대비 13.5%) 감소했고, 자동차 판매 역시 2.2%가 감소했듯이 자동차 산업의 과잉 공급 논란이 제기되고 있고, 자동차산업의 일자리 또한 포화상태에 이르고 있음. 게다가 파리기후협약에 따라 2025년에는 친환경차 의무 비중제가 시행될 예정이기 때문에 현재의 내연기관차 중심의 자동차산업의 변화 역시 불가피한 상황에 있음. 광주형 일자리 모델의 지속가능성에 대한 회의 역시 이러한 자동차산업의 미래에 대한 진단 속에서 제기되고 있음(이항구, 2019).

24) “쫓그라드는 경차 시장... ‘광주형 일자리’ 물량 소화될까”, 아시아경제, 2019.8.7.

25) 노동자운동연구공동체 뿌리, ‘광주형 일자리가 민주노조운동에게 던지는 질문’, 2019.1.

26) 이와 관련하여, 2015년 연구용역 책임자인 박명준(한국노동연구원)은, 빛그린산단의 친환경 자동차산업 클러

다. 기존 단체협약·노동기본권 회피한 독립 법인 발상

○ 일자리 협약 내용의 결정적 문제점은, 현대차의 투자 유치에 치중한 사업 추진 과정에서 드러난 독립 위탁 생산 방식, 그리고 이에 기초한 기존 현대차 단체협약 및 노동관계법상의 노동기본권 배제 발상을 노골화하는 것이다. 결과적으로, 광주형 일자리는 △무노조 경영 △변칙적인 노사민정 통제방식 △임금 억제(임금 동결) 등의 한계를 명확하게 내포하고 있다는 비판(하부영, 2018)을 면키 어려울 것이다. 실제 현대차는 지금까지 일관되게 무노조 경영을 선호하면서 노조와의 파트너십을 거부해온 상황이었기 때문에, 결과적으로 이러한 현대차의 투자 유치는 처음부터 한계가 분명할 수밖에 없다. 결과적으로 광주형 일자리는 현대차 자본의 전략에 갇힌 모델이다.

○ 실제 협약 내용을 보면, 임금·노동조건 비교섭 결정 방식이 가장 대표적이다. 임금과 노동조건에 대한 세부 결정을 단체교섭 방식이 아니라 근로자참여및협력증진에 관한법률(근참법)에 근거한 ‘상생노사발전협의회’의 노사협의로 대체하고 있다. 또한, △단체교섭권 배제(비단체교섭의 유효기간을 누적 생산대수 35만대 달성으로 설정) △무조건 임금억제(5년간 임금 동결) △단체행동권 배제(‘중재조정위원회’라는 사실상의 고충처리기구를 통한 노사 갈등 처리) 등으로 인해 노동기본권을 심각하게 훼손하고 있다(이상호, 2019). 임금수준 역시 광주시와 현대차가 정한 내용(연 3,500만원, 주 44시간)을 그대로 받아들이고, 직무성과형 임금체계와 함께, 유연 근무제, 물량 이관 및 전환 배치 가능성 등의 노동 유연화 정책방향을 구체화하면서도, 이에 대한 교섭 권한을 역시 보장하지 않고 있다. 광주형 일자리 협약에는 경영참가의 요소(노동이사제 도입, 노사협의회 강화, 자율적 작업팀 형성 등)들이 예시되어 있으나, 경영참가가 노사간 교섭구조가 안정적으로 작동될 때 이를 보조하는 기제로서 가능하다는 점 역시 간과하고 있다.

○ 이러한 교섭구조 배제와 관련하여, 2015년의 연구 용역 결과에서는, 노조 개입을 통해 매년 기본적으로 인상되는 협약 임금의 적용 구조(통상적인 임금교섭구조)와

스터 조성(1번)과 신설법인의 현대차 투자 유치와 관련한 프로젝트(2번)가 순서(1번 추진 → 2번 추진) 결국 문재인정부의 공약인 빛그린산단의 친환경 자동차산업 프로젝트가 혼선을 빚고 있고, 원래의 광주형 일자리 추진 전략이 훼손될 수 있다는 진단(박명준, 2018)을 한 바 있는데, 광주형 일자리와 빛그린산단 클러스터간 엇박자 논란을 인정함.

관련하여, 노조가 조직화된 부문과 그렇지 못한 부문의 격차가 이러한 교섭구조로 인해 발생할 수 있다는 점을 고려하여, 적정임금 유지를 위해 교섭구조가 아닌 다른 관리전략(결과적으로, 노사상생협의회 관리)이 필요함을 제시한 바 있었다. 처음부터 광주형 일자리는 노조의 교섭권을 노동시장 격차 확대의 원인으로 진단하고, 배제하는 방안을 전제로 출발한 것(박명준, 2015)으로 이해될 수밖에 없다. 결국, 광주형 일자리의 독립법인 추진은 현대차의 임금·단체협약을 확장하는 것을 차단함과 아울러, 무노조 경영 및 임금 억제를 기본으로, 노동관계법에서 정한 노동기본권마저 노사 상생발전 명목으로 제한하기 위한 현대 자본의 뜻에 간혀 추진되었다는 비판을 면키 어려울 것이다.

- 문재인정부는 광주형 일자리를 주요 국정과제로 설정하고 투자 협약식에 대통령까지 참여하는 관심을 보였지만, 정작 이 협약 추진 및 내용 설정 과정에서 스스로 공약으로 제시한 노동존중 사회의 전망은 전혀 보이지 않고 있다. 독립법인으로서, 원-하청을 포괄하는 임금 및 노동조건을 결정하기 위해서라면, 노사관계법 상의 교섭구조가 배제한 상생발전협의회가 아닌, 초기업 단위 교섭구조를 선도적으로 반영했어야 그나마 노동존중 국정 공약의 최소한이나마 실현될 수 있지 않았는가 판단된다. 문재인정부는 노동 부문 대신 공약으로 “산별교섭 등 초기업 단위 단체교섭 촉진”을 설정했던 만큼, 적어도 초기업 단위 교섭이 불가피한 광주형 일자리 모델에서는 당연히 이를 선도적으로 반영하기 위한 정책 노력을 기울여야 했다.

2) 상생형 일자리 정책 진단

(1) 상생형 지역 일자리 모델의 노사 상생 협약의 한계

- 이미 광주형 일자리에 제시된 상생형 일자리가 노동권 양보를 전제로 하고 있다는 데서, 상생형 지역 일자리 모델 역시 노동권 없는 노사 상생의 기본 흐름은 그대로 재연될 것으로 보인다. 임금·고용 등의 노동조건 결정시 제대로 된 교섭구조가 없는 상태에서, 정부 정책에 노동운동 세력을 동원하기 위해 활용되는 노사민정협의회는 노(노동)-사(자본)-민(시민사회)-정(지자체)간 왜곡된 대화만을 강요할 가능성이 높다.²⁷⁾

27) 이는 극단적으로, 노(노동)에는 양보와 손해를 강요하고, 사(자본)에는 특혜와 지원을 보장하며, 민(시민사회)는 실체가 불분명하거나 친정부 경향이고, 정(지자체)는 정부 눈치만 보는 기형적 대화체제로 이어질 수밖에 없다.

○ 우리나라 노조 조직률이 10%대에 머물고 있고 거의 모든 산업·업종의 대기업들이 노조를 기피하거나, 노조할 권리조차 인정치 않고 있는 상황에서, 이러한 노동권 없는 상생형 일자리는 무노조 경영을 권장하거나 노조할 권리를 배제하는 후진적 노동체제를 가속화할 수밖에 없다. 정부는 끊임없이 노동시장 이중 구조의 노동자 책임론(공공·금속대기업 정규직 공격)을 제기하고, 원-하청 불공정 거래 및 노동시장 이중 구조 극복을 위한 노사관계 발전(초기업 단위 교섭구조 발전)은 외면하면서도 그나마 취약한 노동권의 양보를 전제로 한 노사 상생 협약을 마치 국정과제인양 권장하고 있다. 더구나, 이미 경제 규모(GDP 기준) 세계 11위의 경제대국 위치에 올라있는 우리나라이고, 노동 존중 실현을 국정 공약으로 내세우는 문재인정부에서도 이러한 후진적 노동체제는 극복되지 않고 있다.

(2) 상생형 일자리 정책 추진의 중심, 대기업 투자 유치

○ 광주형 일자리에 이어 구미 일자리 역시 대기업 투자 유치 중심의 일자리 모델이 구체화되고 있고, 군산시 사례에서도 결국 대기업의 협력업체(하청)가 운영하는 모델로 나타남에 따라, 이러한 상생형 일자리는 이전부터 지방정부가 일관되게 추진해왔던 대기업 투자 유치 중심의 일자리 창출 모델에서 크게 벗어나지 않은 공통점을 지니고 있다. 이러한 대기업의 투자 유치에 저임금 및 노동권 배제의 편익을 제공할 경우, 광주형 일자리에 이은 상생형 지역 일자리 모델은 임금 하향 평준화를 넘어 '바닥을 향한 경주'(the race to bottom)를 촉발할 위험성을 지닐 수밖에 없다. 각 지자체가 앞서 <표5>에서 정한 '임금협력형 모델'을 앞세워 경쟁적으로 임금 억제 및 노동권 배제의 편익을 전제로 한 기업 투자 유치가 본격화될 것임은 불을 보듯 뻔하고, 이는 상생형 지역 일자리에 투자하는 대기업의 다른 노동자들의 임금 및 노동권 압박 요인으로 작용할 수밖에 없다(김경근, 2018).

○ 이는 기술 발전 및 혁신을 통한 품질 고도화를 통해 제품의 경쟁력을 높이는 선진 국가의 모델이 아닌, 과거 임금 경쟁력을 앞세운 개발도상국 모델로 산업정책이 후퇴하는 것으로, 세계 11위의 경제대국으로 취할 정책은 아닌 것으로 판단된다. 군산시 역시 2018년 한국GM 군산공장 철수 당시 지역 제조업의 공동화에 대한 정부 차원의 최소한 정책 대안조차 준비하지 못한 상황에서, 이같은 후진적 모델을 통한

음(임순광, 2019).

뒤늦은 일자리 정책이 과연 적절한지 의문이다. 더구나, 군산시 투자 예정 기업인 MS그룹의 경우 원-하청 불공정거래가 만연하는 후진적 경제구조 속에서 갑질 경험 이 있는 소위‘적폐 기업’이 공정경제를 앞세운 문재인정부에서 노사 상생형 모범 기업으로 자리매김되는 것 또한 현재로서는 우려스런 눈길로 볼 수밖에 없다. 또한, 광주의 현대차, 구미의 LG화학 모두 정부를 의식하며 지역 일자리 투자에 참여하는 모양새를 지니고 있기 때문에, 과거의 정경 유착의 어두운 단면이 연상된다.

- 문재인정부는, 과거 지역 일자리 창출이 민선 지자체장의 정치적 성과 차원에서 기업 투자 유치에 급급한 나머지, 일자리 창출 과정에서 지역내 이해당사자(특히, 노조 조직)간 교섭 및 사회적 대화 등을 통한 조정 역할이 매우 소홀해진 상황을 주목하고, 노사 상생형 협약을 통해 지속가능한 모델을 권장하고 있으나, 실제 광주·군산·구미·울산 등 사례에서 보듯 여전히 지자체의 주된 관심사는 이러한 이해당사자간 이해 조정(파트너십)이 아닌 기업의 투자 유치에 있었다. 실제, ‘상생형 일자리’에 대한 정책 목표에 대해서도, 경제부처(통상산업자원부)와 노동부처(고용노동부)가 다르게 접근하고 있다. 그간 일자리 정책이 경제부처 중심으로 작동되어온 과정을 되돌아볼 때, 결국 노사 상생형 지역 일자리 전망은 기업의 투자 유치를 통한 지역 경쟁력 강화라는 과거 정책 방향으로 자리잡을 가능성이 높다.²⁸⁾

3) 문재인정부 일자리 정책 총괄 진단

- 광주형 일자리 및 이를 기초로 한 상생형 지역 일자리 정책이 왜곡되고 있는 현재의 상황은, 첫째 문재인정부의 경제개혁 후퇴 흐름과, 둘째 일자리 정책에 대한 국정 콘트롤타워 미흡 상황을 반영하고 있다.

(1) 경제 개혁 후퇴 흐름

- 문재인정부의 일자리 정책은 <표8>에서와 같이 2017년 정권 출범 이후 7월에 발표된 「새정부 경제정책방향」에서 4대 경제정책(일자리 중심 경제)으로 자리매김되었고, 이에 근거하여 11월에 「일자리정책 5년 로드맵」을 통해 일자리 정책에

28) ‘상생형 일자리’에 대해 산업통상자원부는 “각 경제주체간 상호 양보를 통해 새로운 투자와 고용을 창출하고 중장기적으로 산업경쟁력을 강화해 나가는 것”(2019.3.12. 상생형 지역일자리 순회 설명회)이라고 정의했고, 고용노동부는 “상생의 노사관계를 형성하고 신뢰와 소통을 기반으로 고용안정과 지역산업 및 기업의 경쟁력 강화 방안을 마련하여 지속가능한 일자리를 창출하는 것”(2018.10.30. 일자리정책 설명회)이라고 정의함.

대한 전반적 국정과제가 구체화 된 바 있다. 문재인정부의 초기 경제 패러다임은 지난 50여년간 유지되어온 성장(수출 대기업 주도의 이윤 성장 및 낙수 효과) 정책을 전면 개선하여 분배와 성장이 선순환을 이루는 사람중심 지속성장 경제로 구체화되었다. 일자리 정책 역시 질 개선 중심 정책을 뒷받침하는 소득주도 성장 정책으로 인해 분명히 이전과는 차별화된 방향을 지니고 있었다. 여기에는, △고용친화적 경제·사회시스템 △사용자 중심 노동시장 제도·관행 개선 △노동존중 사회 실현과 일자리 창출을 위한 사회적 대타협 추진 등을 주요 정책방향으로 설정함으로써, 과거 정부와는 분명히 차별화된 경제정책 방향을 제시했다.

[표 8] 새정부 경제정책방향(2017.7.25)

◇ 저성장·양극화 동시 극복을 위해 경제 패러다임 대전환 분배 성장이 선순환을 이루는 사람중심 지속성장 경제 구현	
사람 중심의 경제	
소득주도 성장 ● 가계의 실질 가처분 소득 증대 적극 유도 - 최저임금 1만원 달성 지원 - 주거·의료·교육·통신비 등 핵심생계비 경감 ● 사회안전망 확충으로 취약가구의 적정소득 보장 - 소득분배 OECD 평균수준으로 개선 - 생애주기별 맞춤형 소득지원제도 운영 ● 인적자원 투자 확대로 가계소득의 근원적 기반 강화 - 맞춤형 교육으로 창의인재 육성 - 저소득층에 대한 지원 강화 등 희망사다리 복원	일자리 중심 경제 ● 고용친화적 경제·사회시스템으로 고용없는 성장 극복 - 일자리 중심의 국정운영 인프라 구축 - 공공부문이 모범 고용주로서 선도적 역할 강화 ● 사용자 중심 노동시장 제도·관행 개선으로 일자리 질 제고 - 상시·지속업무 비정규직 사용사유제한 제도 도입 ● 적극적 노동시장정책 강화 ● 노동존중 사회 실현과 일자리 창출을 위한 사회적 대타협 추진 - ‘한국형 사회적 대화기구’ 정비 - 노사 상생형 지역일자리 모델 확산
공정 경제 ● 불공정 거래관행 근절로 공정한 성장기반 강화 - 갑을 문제 해소 위한 ‘을지로위원회’ 설치 - 하도급·가맹·대리점 등 고질적 불공정행위 근절 ● 담합행위 근절 및 소비자 권익 강화 ● 기업 지배구조 개선으로 경제력집중 완화	혁신 성장 ● 협력·혁신 생태계 구축을 통한 중소기업의 성장 동력화 추진 - 중소기업 성장 사다리 복원으로 글로벌 강소기업 육성 ● 경제·산업 전영역의 4차 산업혁명 대응태세 강화 - 4차 산업혁명 핵심인프라 초지능·초연결 기반 구축

- 총수일가의 편법적 지배력 차단 ● 동반성장 촉진 및 골목상권 강화 ● 협력성장·포용성장의 사회적경제 활성화	● 포용적 대외개방 확대. 전략적 해외진출 추진 - 중소·중견기업 수출비중 40% 이상 확대
리스크 관리 등 경제 안정 + 정책 인프라 혁신	

○ 그러나, 문재인정부의 2019년 경제정책 방향을 보면 기본 목표(‘함께 잘사는 혁신적 포용국가’하의 소득주도 성장, 혁신성장, 공정경제 목표)는 2017년 정부 출범 초기와 큰 차이는 없지만, 소득주도 성장 정책 및 일자리 정책의 세부 실천과제 상당수가 사라졌다. 세부 실천과제만을 보면 과거 정부와 크게 다를 바 없는 것으로 보인다. 이러한 경제개혁 후퇴는 이미 2018년 최저임금제도 개악 이후 계속된 △규제 완화 △대기업의 일자리 창출 유도 △공공 일자리 확대 중심이 아닌 민간 창업·규제완화 중심의 정책 등에서 어느 정도 예측된 것이었다. 스스로 촛불정부를 표방한 문재인정부에서 이같은 개혁 후퇴가 노골화면서 심각한 논란마저 제기되었다.²⁹⁾ 일자리 정책과 연관된 주요 정책방향으로 제시된 전방위적 경제활력 제고, 경제 체질개선 및 구조개혁 등을 보면, 이미 문재인정부의 일자리 정책은 과거 정부로 이미 되돌아가고 있음을 엿볼 수 있다.³⁰⁾

○ 문제는, 단순히 공약 불이행의 차원에 머무르는 것이 아니라 정책의 방향성 자체가 근본적으로 변화했다는 점이다. 노동 문제의 원인을 파악하는 인식 체계에서부터 해결방안을 모색하는 사고방식에 이르기까지, 노동 정책의 패러다임 자체가 급속도로 과거로 회귀하고 있다. 그 결과, 현 정부는 과거에 자신들이 반대하고 비판했던 정책들을 지금은 적극적으로 추진하고 있다(김경근, 2019). 특히, 재벌 체제의 문제점(재벌독점 경제구조, 원-하청 불공정거래, 재벌총수 사익편취 등)을 개혁하겠다고던 문재인정부에서 2018년 8월 경제부총리가 이재용 삼성전자 부회장 등 재벌총수들에게 일자리 확대를 요청하는 과정에서, 일자리 정책의 향방(기업하기 좋은 나라 → 일자리 확대)도 어느 정도 예견될 수밖에 없었다.

29) 진보지식인으로 구성된 <진보지식인선언네트워크>는 2018년 8월 시국선언을 통해 문재인정부의 경제정책이 촛불정부로부터 멀어지고 있다고 밝힌 바 있고, 이후 5차례의 정책 토론회를 통해 경제정책·사회정책 모두 심각한 궤도 이탈을 하고 있다고 평가한 바 있음.

30) 참고로 박근혜정부의 역주행 경제정책이 본격화되는 2015년의 경제정책 방향(2014.12 발표)을 보면, 당시 정부의 핵심 경제정책은 △ 핵심분야 구조개혁으로 경제체질 개선 △ 구조개혁 뒷받침하는 경제활력 제고 △ 「리스크관리 3중 세트」로 위험요인 사전 제거 등으로 구체화되고 있음. 과연 박근혜정부 임기 중반부의 경제정책 방향 및 문재인정부 임기 중반부의 경제정책 방향이 명확한 차별성을 보이고 있는지 분명치 않음.

[표 9] 2019년 경제정책방향(2018.12.17)

함께 잘사는 혁신적 포용국가 (소득주도 성장 + 혁신성장 + 공정경제)	
사람 중심의 경제 패러다임 정착	
전방위적 경제활력 제고 ● 투자활력 제고 ● 창업-성장-회수-재도전 지원 ● 소비·관광 활성화 ● 수출 경쟁력 강화 ● 거시경제 안정적 관리	경제 체질개선 및 구조개혁 ● 핵심규제 혁신 ● 주력산업 경쟁력·생산성 제고 ● 신기술·신산업 창출 지원 강화 ● 서비스산업 획기적 육성 ● 지속가능한 고용 모델 구축
경제·사회의 포용성 강화 ● 자영업자 등 취약계층 일자리·소득 지원 ● 삶의 질 개선을 위한 기반투자 확대 ● 사회안전망 강화 ● 최저임금, 탄력근로 제도 보완	미래 대비 투자 및 준비 ● 4차 산업혁명 대비 ● 저출산·고령화 대응 ● 남북경협 준비 본격화 ● 중장기 비전과 전략 제시
시장경제의 공정성 강화를 위한 인프라 구축 (엄정한 법집행 + 경제민주화 입법 추진 + 대·중소 상생협력)	

○ 문재인정부가 최근 제시한 「2019년 하반기 경제정책방향」 역시 이러한 2019년 경제정책 방향의 한계를 고스란히 확대하고 있는데, <표10>의 3대 정책방향 및 10개 중점 관리과제를 보면 문재인정부의 경제정책은 이제 더 이상 촛불정부의 정책으로 자부하기는 어려울 듯하다.

[표 10] 2019년 하반기 경제정책 방향(2019.7.3.)

	Ⅰ. 경제활력·리스크 관리	Ⅱ. 체질개선과 미래 대비	Ⅲ. 포용성 강화
3대 정책 방향	투자촉진에 총력 소비 등 내수 활성화 수출 활력 제고 지역경제 활성화 리스크 관리 만전	혁신성장 가속화 혁신성과 창출 및 확산 제조업 비전·전략 신속 추진 서비스산업 혁신 본격화 인구정책등 사회적 의제화	사회안전망 강화 청년 희망사다리 보강 금융 포용성 강화 공정경제 기반 강화 최저임금·주52시간 보완
10대 중점과제	① 10조원+α 수준 프로젝트 추진 ② 규제샌드박스 사례 창출·확산 지원 ③ 제조업 업종별 전략 수립 및 4대 선도 신산업 추가 발굴 ④ 서비스업·제조업 차별시정 및 서비스 핵심규제 개선	⑥ 최저임금 수용성 제고 및 주52시간 확대 대비 ⑦ 취약계층 일자리사업 확대 및 청년 희망사다리 강화 ⑧ 혁신형 사회적경제 모델 발굴 ⑨ 인구정책TF 과제 추진 및 중장	

⑤ 수출금융 지원 강화 및 수출시장구조 혁신 방안 수립	기 분야별 심층 전략 추진 ⑩ 대내외 리스크의 안정적 관리
--------------------------------	-------------------------------------

(2) 일자리 국정 로드맵 혼란 및 국정 컨트롤타워 기능 미흡

○ 2017년 7월 문재인정부는 출범 직후 국정의 기본 방향을 ‘소득주도성장’정책(성장·고용·복지가 함께 가는 황금 삼각형 구축을 통해 완성)으로 설정하고 이에 근거한 일자리 정책 로드맵을 곧이어 10월에 설정한 바 있다. 일자리 정책의 로드맵 핵심 과제는 △일자리 인프라 구축(일자리중심 국정운영 시스템 구축, 일자리 안전망 강화 및 혁신형 인적자원 개발) △일자리 창출(공공일자리 81만명 확충, 민간의 혁신형 창업 촉진, 산업 경쟁력 제고 및 신산업·서비스업 육성, 사회적경제 활성화, 지역일자리 창출) △일자리 질 개선(비정규직 남용 방지 및 차별없는 일터 조성, 최저임금 1만원 등 근로여건 개선) △맞춤형 일자리 지원(청년·여성·신중년 등 맞춤형 일자리 지원) 등이었는데, 이중 공공 일자리 창출 및 일자리 질 개선 과제가 주목되었다.

○ 특히, 정부가 모범 사용자로서 직접적으로 정책 수단을 구사할 수 있는 공공부문에 대해, 문재인 대통령이 대선 공약에서 OECD 평균의 1/3 수준에 불과한 공공부문 인력을 확충하겠다고 선언한 바 있었다.³¹⁾ 실제, 지난 1997년 IMF 외환위기 이후 공공부문에 대한 시장화 전략 속에 공공부문의 정규직 인력의 감축, 비정규직 및 외주화·민간위탁 확산 등으로 인해 우리의 공공부문은 OECD 평균 수준에 턱없이 못미치는 공공부문의 인력 규모 뿐 아니라, 오히려 공공부문이 한국사회의 불안정 노동을 선도한다는 후진적 단면을 동시에 지니고 있었기 때문이다. 따라서, 이러한 공공부문 인력 확충은 한국사회의 ‘고용없는 성장’흐름을 전환할 수 있는 촉매 역할을 할 것이라고 기대를 모았다. 실제 민간 대기업의 상당수가 이러한 정부의 일자리 정책에 맞춰 인력 확충 및 비정규직 정규직화를 준비하고 있었던 것으로 알려졌다.

31) 정부가 문재인정부의 공공부문 인력 확충 국정 공약 추진을 위해 파악한 「우리나라와 OECD 공공일자리 비교」(‘18.2.28. 통계청)에 따르면, 2015년 기준 전체 취업자수 대비 일반정부(중앙정부+지방정부+사회보장기금)의 고용 비율은 7.6%(199만개)로서 OECD 평균(18.1%)에 비해 현저히 미달함(전체 공공부문은 233만6천개로 8.9%). 일본(5.9%)에 이어 하위 2번째 수준임(미국 15.3%, 영국 16.4%, 독일 10.6%, 프랑스 21.4%). 실제, 정부가 일자리 로드맵에서 밝힌 공공부문 일자리 81만개 중 20만개가 비정규직의 정규직 전환이라 가정했을 때, 61만개 일자리는 전체 취업자수 대비 2.3% 증가하는 수준에 그치는 수준이었음.

○ 그러나, 이러한 문재인정부의 일자리정책 로드맵은 2018년을 거치며 핵심 과제에서 궤도 이탈하면서 실제 정책 추진과정에서 멀어져 갔다. 정부가 소득주도 성장 정책의 핵심 과제로 제시한 최저임금 1만원 과제는 △최저임금 산입범위 개편 △1만원 인상 공약 ‘속도 조절’ △결정구조 개편 시도 등으로 이미 정책의 기본 취지가 왜곡되었고, 노동시간 단축은 일자리 창출의 계기로 작용하기는커녕 탄력근로 단위기간 확대 시도로 오히려 과거보다 못한 정책으로 후퇴하고 있다. 공공부문 비정규직 정규직화는 △정규직 전환 범위 축소(전환 예외, 민간위탁 전환 유보) △정규직과의 차별 해소 포기(최저임금 수준의 표준임금모델) △‘묻지마’자회사 전환 등으로 공공부문 비정규직의 ‘희망 고문’대상으로 전락한 상태 속에, 일자리 정책의 근간마저 흔들리게 하고 있다. 임금 정책 또한 비정규직의 차별 해소 노력은 실종된 채 대기업·공공부문의 임금 억제 및 직무성과형 임금체계 등만을 정책과제로 제시하면서 어느덧 박근혜정부 시기로 되돌아가고 있다. 광주형 일자리에서 구체화된 임금 억제 및 직무성과형 임금체계는 어느덧 문재인정부의 국정과제로 자리잡고 있는 상황이다.

○ 정부는 2018년 내내 소득주도성장 정책 방향을 유지하겠다고 했지만, 수출 대기업 중심의 일자리 창출을 위한 규제 완화 및 대기업의 투자 유치를 위한 상생형 일자리 모델을 확산시켜가는 등 모순된 정책 추진을 계속하고 있다. 이런 상황에서 정규직(정부 통계상 ‘상용직’) 비중이 일부 증가하고, 임금 격차(대기업-중소기업)는 일부 감소하고 있지만, 제조업의 일자리 감소(2019년 4월 기준 2년 전 대비 121천명 감소) 추세는 지속되고 있고, 소득 격차(하위 20% 대비 상위 20%간)는 최근들어 오히려 악화되는 상황이 계속되고 있다. 이러한 일자리 정책의 로드맵 혼란 속에 정부는 광주형 일자리 및 상생형 지역 일자리 모델을 앞세워 정부의 일자리 정책의 한계를 은폐하려는 정치적 시도를 하고 있고, 이 과정에서 촛불정부로서 지켜야 할 국정방향을 포기(노동존중 역행 + 기업하기 좋은 나라)하는 수준에 이르고 있다. 결국, 광주형·상생형 일자리 정책은 문재인정부의 개혁 후퇴 및 과거로의 역주행 흐름이 종합적으로 반영된 결과로 풀이된다.

○ 일자리정책의 컨트롤타워로 자리잡고 있는 일자리위원회 역시 2년이 다가오는 지금 정책 혼선을 바로잡지 못하고 있고, 스스로의 존립 가치를 떨어뜨리고 있다. 2017년 10월 일자리정책 로드맵 발표 이후 2019년 5월까지 계속된 일자리위원회(본위원회)는 24개의 일자리정책 과제를 발표했지만, 이중 정부가 직접 정책수단을

행사할 수 있는 공공부문의 일자리 정책과제는 단 1개(사회서비스원 운영계획)에 불과했다. 건설 일자리 정책과제를 제외한 일자리 정책 과제의 대부분은 민간에 대한 창업·규제완화·기업지원 등으로 추진되고 있어, 일자리정책 컨트롤타워로서의 역할에 심각한 문제가 발생하고 있다. 특히, 규제 완화가 신중하게 검토되어야 하는 보건의료 일자리 정책과제에까지 의료 영리화 확대를 위한 규제 완화 방안이 추진 중에 있다.

- 공공일자리전문위원회 역시 15차례의 전문위원회를 개최했으나, 이중 사회서비스원에 대해 10차례 회의에서 논의해서 본위원회에 올렸을 뿐,³²⁾ 공공부문 비정규직의 정규직화 과제나, 노동시간 단축 및 공공서비스 확대 차원에서 필수적이었던 공공기관의 인력 확충 방안에 대해서는 제대로 논의조차 하지 않았다. 정부 스스로 OECD 평균 수준에 훨씬 못미치는 공공부문의 일자리를 대폭 확충하겠다고 했고, 일자리 정책의 핵심 과제로 비정규직의 정규직화를 국정 공약으로 제시하고도 정작 공공일자리전문위원회에서는 제대로 논의조차 하지 않고, 핵심 정책들의 한계 논란은 여전히 방치되고 있는 것이 결국 일자리정책 컨트롤타워의 현 주소이다.

4. 광주형·상생형 일자리 모델에 대한 정책적 대안

1) 광주형·상생형 일자리 모델 재검토 및 일자리 정책의 전면적 전환

- 광주형 일자리 모델은, △해외 선진 프로젝트 사례(VW의 AUTO5000)의 시사점 배제 △미래 자동차산업의 지속가능성에 대한 회의적 전망 △왜곡되고 기형적인 사회적 대화 추진 △임금억제·노동권배제 중심의 일자리 협약 등으로 구성됨으로써, 문재인정부 일자리 정책의 대표적 실패 모델일 수밖에 없다. 따라서, 광주형 일자리 정책은 더 이상 추진되어서는 아니되고, 이 모델을 기초로 확산되고 있는 상생형 일자리 정책 역시 전면 재검토되어야 한다.

32) 공공일자리전문위원회에서 핵심 의제로 논의된 사회서비스원 역시 초라한 수준을 넘지 못하고 있음. 임기중 사회서비스원 인력 34만명을 확충할 것이며, 이중 상당수를 사회서비스공단(원)으로 전환하겠다고 일자리정책에서 밝히고 있으면서도, 2019년 4개 광역지자체에 대해 사회서비스원 시범사업을 준비하고 관련 예산으로 고작 59.7억원을 편성한 것이 일자리위원회에서 논의된 사회서비스원 운영 계획임.

-
- 정부는 왜곡된 광주형·상생형 일자리 정책 추진을 중단하고, 일자리 정책 전반에 대한 재검토를 통해 임기 초 제시한 촛불정부의 정책방향으로 시급히 되돌아갈 필요가 있다. 소득주도성장 및 노동존중 사회 실현의 국정방향에 결맞는 일자리 정책을 다시금 재구성해야 한다. 지역별로 일자리 확대 요구가 절실한 상황은 충분히 이해할 수 있지만, 그 일자리 정책 추진과정에서 노동권이 결여되거나 배제된 채 기업의 투자 유치 중심의 일자리가 확산되는 것이 마치 ‘좋은 일자리’정책으로 정당화되는 것은 적어도 촛불정부를 자처한 문재인정부 하에서는 어불성설이다.

2) 친 노동 산업정책 전환 등의 새로운 일자리 정책 패러다임 추진

- 신자유주의가 확산되었던 지난 20여년간의 우리의 제조업은 자본의 단기 이윤 전략 하에 다단계 하청 및 비정규직 고용 확대, 그리고 해외 설비 확대 등을 통한 저임금-저기술-저부가가치 중심의 저진로 전략(low-road strategy)을 주로 채택해왔고, 정부의 산업정책 역시 이러한 후진적 단면을 극복하는 데 한계를 보여왔다. 광주형·상생형 일자리 정책 역시 기업의 투자 유치를 위한 노사 상생 및 지역정부의 재정 지원의 외피를 둘렀지만 실제 그 속에서의 산업정책은 결국 이러한 저진로 전략의 틀 속에 갇혀 있었고, 이로 인해 문재인정부 시기의 이러한 산업·일자리정책 역시 후진적 모델로 간주될 수밖에 없다.
- 세계 11위의 경제대국, 그리고 포용적 성장(소득주도성장 등) 국정방향을 내세운 문재인정부라면, 과거 진보진영에서 계속 제기했던 고기술·고품질·고부가가치를 중심으로 한 고진로 전략(high-road strategy) 중심의 산업정책으로 시급히 전환될 필요가 있다(조돈문외, 2005). 기업 차원에서는, 신기술 개발 및 높은 숙련에 의한 고부가가치 생산을 통해 임금 상향 평준화를 지향해야 할 것이고, 정부 차원에서는 대기업·중소기업간 공정거래 및 동반성장의 기반을 제대로 구축하고 무분별한 해외 진출의 규제를 제도화하는 조치들을 통해, 고진로 전략 수준의 산업정책이 뿌리내리는 것이 바람직하다. 최근 일본의 부품·소재산업의 무역 보복의 배경에도, 일본과 한국의 제조업 구조의 차이(고기술의 부품·소재산업 중심 ↔ 가격경쟁 조립·가공 중심) 및 노동시장 차이(종신고용·고임금 ↔ 불안전고용·저임금)를 전제로 하는 산업정책 차이가 존재하고 있었다는 지적이 있듯이, 분명히 우리의 산업정책은 전환이 불가피한 상황이다(김양태, 2019).

○ 아울러, △기업 단위 분절된 노동시장 및 노사관계 △대기업 중심의 독점 경제구조 △낮은 노조 조직률 하에서의 노조 배제·협오 분위기 확산 등의 후진적 노동체제 하에서 제대로 된 사회적 대화 기반이 정착될 수 없고, 이러한 취약한 사회적 대화 기반을 토대로 추진된 광주형 일자리 모델 역시 제대로 자리잡을 수 없을 것이다. 따라서, 기업 단위의 생산공정, 인적자원 관리 및 투자, 직무능력 강화 등과 관련한 정책 결정에 노조 참여 기반을 확대하고, 노조할 권리를 보장하며, 산업 및 국가 단위의 산업정책에 노조 개입을 우선적으로 제도화하는 경제 민주주의의 발상이 필요할 것이다.

○ 이와 함께, 만연한 대기업-중소기업간 불공정거래, 기업별 노사관계 하의 노동시장 이중구조 극복을 위한 초기업(그룹, 산업·업종) 단위의 교섭구조를 제도화하는 것을 기본으로 하는 노사관계의 실질적 개선 조치가 매우 시급하다. 이러한 산업정책 개입 및 초기업 단위 교섭구조의 제도화를 기반으로, 노-사-정이 민주적으로 참여하는 산업·업종·지역별 사회적 대화 체제의 정착이 필요할 것이다. 분명한 것은, 정부의 잘못된 정책 추진에 동원된 채 존립 취지를 상실한 중앙 단위 경제사회노동위원회 및 지역 단위 노사민정협의회 역시, 근본적인 변화가 필요하다는 것이다.³³⁾

3) 일자리 정책과 관련한 포괄적인 국정 패러다임 전환

○ 광주형·상생형 일자리 정책의 혼란과 왜곡 과정을 거치면서, 이제 문재인정부의 일자리 정책과 관련한 국정 패러다임은 스스로 촛불정부를 자처하며, 노동존중 사회 실현 및 소득주도 성장 전략을 내세웠던 취임 초의 국정방향으로 전면 전환되어야 할 것이다. 더구나, 주요 제조업의 경기 부진에다, 기술혁신에 따른 불안정 노동 확산에 이어, 최근 국제경제 불안상황(일본의 수출 규제, 미중 무역 갈등 등)이 계속되는 상황이다.

○ 구체적으로, △성장전략(대기업 독점 성장 전략 → 대기업·중소기업 동반 성장 전략) △일자리 전략(양 확대 전략 → 일자리 양·질 균형 확대 전략) △산업전략(저임

33) 이와 관련하여, 광주형 일자리가 왜곡되게 추진되어온 과정에 대해, 마치 현대차지부 반발 등 노동운동 조직에도 일정한 책임은 것으로 진단한 주장(이상호, 2019)에 대해서는 다소 과도한 비판이라는 점을 밝히면서도, 이후 노동운동의 산업정책 개입이라는 전략적 차원에서 제대로 된 사회적 대화 체제에는 적극적인 참여가 필요하다고 판단됨.

금-저기술-저부가가치 중심의 저진로 산업 전략 → 고품질-고기술-고부가가치 중심의 고진로 산업 전략) △노조 참여(노조 배제 전략 → 노조 참여·협력 전략) △노사관계·교섭구조(기업 단위 → 초기업단위) △사회적 대화(동원형 사회적 대화 전략 → 주체적 참여형 사회적 대화 전략) 등에서 국정 패러다임이 전면적으로 전환될 수 있는 사회·경제적 조치가 시급할 것이다. 바람직한 일자리 정책은 이러한 국정 패러다임의 기초 하에서 구체화될 수 있을 것이다.

4) 노동운동 진영의 적극적인 산업정책 개입 및 새로운 노동운동 전략 구축

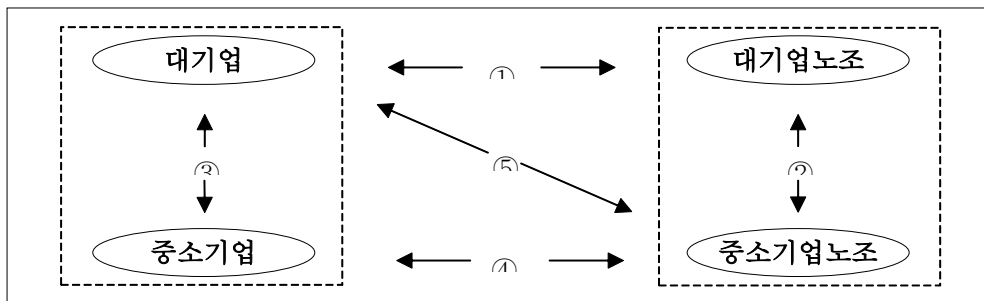
○ 현재 노동운동 진영 역시 책임있는 산업정책 개입 전략이 필요하다. 즉, 주요 제조업의 구조조정이 확산되고 있고, 수출 대기업의 해외 공장 이전이 계속되는 데다, 노동시장의 이중구조 역시 심화될 전망을 보이고, 게다가 기술 혁신(디지털화·자동화·모듈화 등)에 따른 불안정 노동이 확산되는 상황에서 정부 차원의 산업정책 개입 및 초기업 단위 교섭구조 제도화 추진과 무관하게 노동운동 차원에서도 적극적인 산업정책 개입 전략이 필요하다. 노동운동의 역동적 실천을 통해 노동 친화적 산업정책을 사회적으로 공론화하는 것도 매우 중요하다. 지역 일자리 정책이 잘못되었다고 비판하는 것 못지 않게, 잘못된 일자리 정책을 올바르게 세우도록 적극적으로 참여해서 문제 제기하는 것도 중요하다. 현재 각 지역별 일자리 모델이 광주형 일자리 모델과의 차별화(임금억제·노동권배제 부인)를 내세우는 것도 주목해야 할 상황이다.

○ 적극적인 산업정책 개입을 위해서는, △산별노조운동 확산 및 초기업단위 교섭구조 확보를 위한 전략 목표 수립 △노동시장의 이중 구조 극복을 위한 적극적 임금연대 전략 △고진로 산업 전략을 적극적으로 추동하기 위한 산업·업종·지역별 사회적 대화에 대한 전략적 참여 방안 등과 관련한 실천과제가 필요할 것이다. 특히, 왜곡된 상생형 일자리가 확산되는 과정에서 민주노총 중앙과 각 지역본부 등이 적극적으로 개입해서 이를 바꿔내는 노력을 기울이는 것도 진지하게 고려할 필요가 있다. 여기에는, 노동운동 진영이 일자리 정책 진단과 대안 전략 형성 과정에서 노동운동 연대전략에 대한 인식 전환 및 적극적 실천 준비가 뒤따라야 한다. 특히, △대기업-중소기업과의 불공정거래 △노조 혐오·배제 분위기 하의 노조할 권리 제한 △기업별 노동시장·교섭구조 하에서의 노동시장 이중구조 △노동운동의 연대 차단

등의 후진적 노동체제 극복을 위한 새로운 산별운동 전략이 무엇보다 우선적으로 준비되어야 할 것이다.³⁴⁾

- 정세 변화에 걸맞는 ‘새로운 산별노조운동 전략’ 실천은, △산별노조운동(대기업노조 ↔ 중소기업노조) △경제민주화(대기업 ↔ 중소기업) △노조할권리(중소기업 ↔ 중소기업노조) △초기업단위교섭(대기업 ↔ 중소기업노조)이 모두 유기적으로 작동되는 구조를 전제로 하고, 이를 통해 노동운동의 연대 전략이 사회 대개혁의 지렛대 역할을 할 수 있어야 한다는 것이다.³⁵⁾ 물론, 이러한 운동 전략은 노동현장에서 보다 실천적인 과제로 구체화 되어야 할 것이다. 실제 현대자동차지부 등에서 이러한 연대운동 전략을 당면 임단협 투쟁과 연계해서 실천코자 노력하는 것은 시사하는 바가 적지 않다.³⁶⁾

[그림 1] ‘새로운 산별노조운동’ 전략



34) ‘새로운 산별노조운동 전략’은 이미 2009년 ‘사회연대노총’을 민주노총이 표방하면서, 이러한 민주노총의 운동 방향을 새롭게 재구성하기 위해 2010년에 추진한 바 있으나, 이명박 정부 이후 권위주의 정부와의 대립·갈등 국면이 지속되면서 주요 산별조직(금속, 공공운수 등)의 산별노조운동 발전 전략이 장애에 직면하는 등 제대로 실천되지 못한 상황이었음. 2018년 민주노총 정책대대(10.17)에서는 이러한 과거 경험에도 불구하고 민주노총은 여전히 사회연대운동 전략이 필요하다는 점을 공유함.

35) <표11>의 ‘새로운 산별노조운동 전략’ 모델은 광주형 일자리 연구용역(2015, 한국노동연구원)에서 원-하청 상생방안으로 제시한 결합교섭(combi-bargaining) 모델(원청의 노-사, 하청의 노-사 대표들이 함께 교섭하는 방안)을 기초로 재구성한 것임. <표11>의 ①유형은 현재의 보편적 교섭구조 및 노사관계, ②유형은 대기업노조와 중소기업노조간 연대(산별노조운동, 연대임금), ③유형은 대기업과 중소기업의 경제민주화·동반성장(재벌 시장 지배구조, 원하청 하도급구조 전면 개선), ④유형은 중소기업과 중소기업노조의 공존 기반(노조할 권리 확보), ⑤유형은 대기업과 중소기업노조간 교섭구조(원청 사용자성 인정, 불법파견 철폐, 간접고용(하청·용역) 개선) 각각 설정함.

36) 현대차지부는 2019년 임단협 요구에서 제기하는 △원-하청 불공정거래 개선 △동일노동 동일임금에 기초한 산별 임금체계 마련 △완성사와 1차 하청계약 임을 70% 보장 △사내하청 비정규직 성과공유제 도입 △사회적 임금(사회보장제도) 확장 등은 전체 민주노조운동의 교섭전략으로 발전시켜 확대할 필요가 있음. 현대자동차지부(2019), ‘광주주형 일자리 대응 현대차지부 실천전략’, 민주노총 일자리대책팀(내부자료),

5. 맺는 말

- 문재인정부가 국정과제로 설정하고 강하게 추진해온 광주형 일자리 모델 및 이를 기초로 전국으로 확산시키고 있는 상생형 지역 일자리 모델은 노동존중 사회 실현이라는 국정방향에 어긋난 잘못된 정책방향으로 진단할 수밖에 없다. 따라서, 권장해서도 아니되고, 지속 가능한 모델이 되어서도 안된다.
- 따라서, 민간의 일자리 확대는 해당 산업 정책 추진시 노동존중의 가치가 반영될 수 있도록 제도적 조치를 취하고, 재벌 대기업의 독점 경제구조에서 비롯된 한국사회의 양극화(이중구조) 문제 역시 공정경제라는 국정과제의 신속한 이행을 통해 대응하는 것이 중요하다. 재벌 대기업의 일자리 투자 유치를 위해 임금억제 및 노동권 배제를 노사 상생 협약으로 제시하는 후진 모델은 이제 멈춰야 한다. 재벌의 사회적 책임(CSR)이 구체화되고 고기술-고숙력-고부가가치가 중심이 되는 선진 모델 중심의 산업·일자리정책으로의 패러다임 전환이 필요한 때이다. 무엇보다, 산업·일자리정책 추진시 노조의 경영 참여 및 산업정책 개입을 보장하고, 민주적 참여 중심의 사회적 대화 체제를 구축하는 것이 노동존중 시대 일자리 정책의 기본이다.
- 노동운동 역시 이러한 산업·일자리정책이 제대로 추진될 수 있도록 적극적인 산업정책 개입 및 노동시장 이중구조 극복을 위한 노력을 기울여야 한다. 사회 대개혁을 위한 연대운동 전략 역시 현 시기 노동운동에게 필수적으로 요구되는 시대정신이기 때문이다.

<참고문헌>

- 국정기획자문위원회(2017), 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」
- 일자리위원회·관계부처 합동(2017), 「일자리정책 5년 로드맵」
- 김정근(2018), ‘광주형 일자리 추진의 문제점’, 김종훈의원실·현대자동차지부 토론회.
- 김정근(2019), ‘광주형 일자리, 사슴과 말의 구분법’, 금속 노동정책연구원.
- 김양태(2019), ‘일본의 경제 제재의 현황과 시사점’, 「한일관계: 갈등의 해법을 찾아서」 정세토론회, 민교협·학단협 등.
- 박명준외(2015), 「광주형 일자리 창출 모델 구축 연구」, 한국노동연구원.
- 박명준(2018), ‘광주형 일자리 모델의 의의와 도입방안’, 「노동시장 격차 완화와 소득주도성장 토론회」, 소득주도성장특별위원회외.
- 박태주(2015), ‘한국자동차산업의 새로운 도전과 광주형 일자리 모델의 과제’, 「광주형 일자리 모델 심포지움」, 한겨레경제사회연구원.
- 이문호(2015), ‘혁신적 자동차공장 사례(독일 VW의 Auto5000)’, 「광주형 일자리 창출 모델 구축 연구」, 한국노동연구원
- 이문호외(2018), ‘독일 폭스바겐 아우토 5000에서 무엇을 배울 것인가’, 「광주, 노동을 만나다」, 레이버플러스.
- 이상호(2019), ‘광주형 일자리 모델의 평가와 과제’, 「한국의 노동운동 발전방향과 노사관계 모색」 토론회, 한국산업노동학회외.
- 이항구(2019), ‘한국 자동차산업의 현실과 과제’, 「광주형·상생형 일자리 정책 비판과 한국 자동차산업의 현실진단 및 대안모색 토론회」, 민주노총·산업노동학회.
- 임순광(2019), ‘소위 지역상생형 일자리 정책과 재벌개혁 등’, 「문재인정부 2주년 경제산업-노동정책 평가 기획토론회」, 민주노총.
- 조돈문외(2005), 「산업 공동화와 노동의 대응 방향」, 한국산업노동학회외.
- 하부영(2018), ‘왜 우리는 광주형 일자리에 반대하는가’, 「광주형 일자리 긴급진단 토론회」, 금속노조 현대차지부외.
- 하부영(2019), ‘왜 우리는 반값 임금 광주형 일자리에 반대하는가’, 「문재인정부 2주년 경제산업-노동정책 평가 기획토론회」, 민주노총.