

• 주소: 서울시 영등포구 대림3동 739-4 철노회관 5층 사회공공연구소(우: 150-815) • 전화: 02-832-4211~2 • 전송: 02-832-4213 • 날짜: 2013년 5월 28일(화) • 담당: 이상훈·이승우 사회공공연구소 연구위원 • 홈페이지: www.ppip.or.kr • 제목: 박근혜 정부의 노동 정책 분석과 전망

1. 정론 보도를 위한 노고에 감사드립니다.
2. 공공운수정책연구원(원장: 윤영삼 부경대 교수) 산하 사회공공연구소는, 박근혜정부의 노동정책을 다룬 이슈페이퍼인 “**박근혜정부의 노동 정책 분석과 전망: 노동의 부재와 신자유주의적 고용체제의 공고화**”(담당: 이상훈·이승우 연구위원)를 발표했습니다. 본 이슈페이퍼는, 박근혜정부의 사회공공성 관련정책 및 노동정책 분석을 토대로 이번 정권의 특징과 주요 정책의 효과를 조망하기 위하여, 사회공공연구소가 4회에 걸쳐 발표하는 연속기획물의 마지막 편입니다.
3. 박근혜정부는 일자리 중심의 창조경제와 복지체제 수립 등을 주요 국정운영계획으로 제출하였으며, 노동정책 역시 그러한 틀에 따라 수립되어 있습니다. 문제는 고용을 복지와 긴밀히 연계시키려는 정책 지향 속에, 실제 한국 사회 곳곳에서 분출하고 있는 노동문제를 해소할 정책은 실종되어 있다는 점입니다. 정리해고, 임금억제, 노동강도 심화 등 신자유주의적 유연화로 인해 노동권 전반은 후퇴되어 왔지만, 도리어 일자리는 목숨과도 같다는 역설적 인식이 우리의 현실에 자리 잡았습니다. 이같은 상황에서, 고용과 ‘생산적 복지(workfare)’를 앞세운 박근혜정부의 노동정책은, 고용을 지렛대로 노동자를 세련되고도, 효과적으로 통제하는 효과를 낼 것으로 전망됩니다. 이를 신자유주의적 고용체제라고 볼 수 있을텐데, 박근혜정부가 제시하고 있는 고용률 70% 달성, 근로시간 단축, 일자리 나누기, 임금피크제, 비정규직 대책, 노사정 사회적 대타협 등은 신자유주의적 고용체제를 더욱 공고화시키는 데 활용될 것으로 예상됩니다. 본문에서 각각의 정책에 대한 비판적 논평을 신고 있습니다.
4. 아래에서는 이슈페이퍼의 원문을 첨부합니다.

[편집자 주] 박근혜 정부 분석 및 예측을 위한 이슈페이퍼 시리즈

공공운수정책연구원(원장: 윤영삼 부경대 교수) 산하 사회공공연구소는 박근혜 정부의 사회공공성 관련정책 및 노동정책 분석을 통해 정권의 특징 및 주요 정책의 기대 효과를 예측하기 위한 이슈페이퍼 시리즈를 4회에 걸쳐 발간한다. 박근혜 정부 정책을 분석하는 데에는 분야에 따라 구체성 부족 및 정책 누락 등으로 인한 자료의 한계가 존재한다. 그러나 새누리당 제18대 대통령 선거공약집, 인수위 제출 국정과제 및 백서, 부처별 업무보고 등을 활용하여 박근혜 정권의 성격 규정 및 정부 대응 의제 형성이 가능할 것이며, 그 필요성을 부각시키는 것이 본 이슈페이퍼 시리즈 발간의 주요 배경이다.

이슈페이퍼 시리즈는 다음과 같은 순서로 일주일 간격으로 발간된다.

1. 박근혜 정부의 공공기관 정책, 분석과 전망 (김 철)
2. 박근혜 정부의 사회복지레짐 분석 및 전망 (제갈현숙)
3. 박근혜 정부의 친재벌 에너지(전력·가스) 정책 (송유나)
4. 박근혜 정부의 노동 정책 분석과 전망 (이상훈·이승우)

이슈페이퍼

2013-05

박근혜 정부의 노동정책 분석과 전망 : 노동의 부재와 신자유주의적 고용체제의 공고화

이상훈 · 이승우(사회공공연구소 연구위원)

1. 들어가며: 노동 없는 ‘고용의 시대’

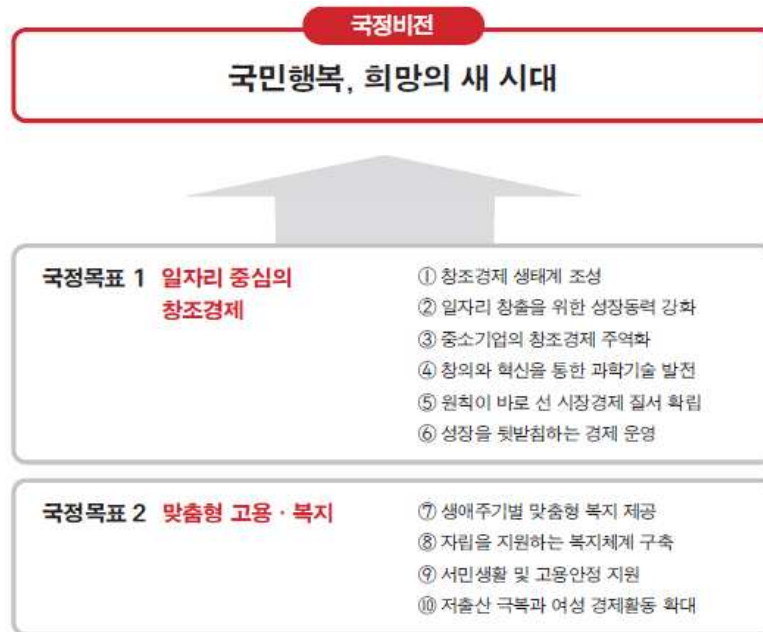
“복지가 일자리를 통해 구현될 때, 이것이 진정한 복지이고 지속가능한 복지가 될 것이다.”

“우리 국민에게 최대 복지는 일자리이다.” (2013. 1. 박근혜 당선자)

바야흐로 ‘고용’의 전성기이다. 박근혜정부는 인수위 보고서를 통해 제1과 제2의 국정과제를 각각 ‘일자리 중심의 창조경제’, ‘맞춤형 고용·복지’를 제시함으로써, 고용 창출을

국정 운영의 중추로 삼겠다고 천명했다. 일자리가 최고의 복지라고 외쳤던 이명박 정부의 바통을 이어받아, 새로운 정부에서도 일자리는 시대적 과제가 된 것이다. 노동정책을 크게 노동시장 분야와 노사관계 분야로 구분했을 때, 현재 박근혜정부의 노동정책은 전자에만 집중되어 있다고 해도 과언이 아니다. 청와대 및 내각의 주요 인사들 역시 고용 복지전문가들로 채워졌다. 이미 여러 언론이 다루었듯이 대선 공약부터 현재에 이르기까지 박근혜정부의 노동정책에서 ‘노동’은 철저히 배제되었다. 오로지 고용만 앙상하게 남아있는 이러한 정책 방향은 낫설지 않다. 지난 5년 간 이명박 정부의 반노동적 기조와 행태 속에서 한국 노동자 계급은 크나큰 타격을 입었다. 박근혜정부는 이러한 정책 기조를 고스란히 인수한 느낌이다.

<그림 1> 박근혜정부 국정방향



박근혜정부가 다양한 정책 과제 가운데 고용 문제를 1순위로 배치했다는 점은, 현 시기 한국 신자유주의 체제의 몇 가지 속성을 드러내는 징후이다.

우선 그동안 한국 신자유주의 체제는 경제위기와 경쟁력 강화를 앞세운 노동시장에서의 수량적 유연화를 통해 노동자 계급에 대해서 효과적인 통제를 수행해 왔다. 지난 정부는 세계적 추세와 유사하게 임금억제책을 구사하였는데, 지난 5년 동안(이명박 정부 시절)의 실질임금상승률은 -0.9%로 곤두박질쳤다(노무현 정부 시기 상승률 평균은 3.6%). 또한 정리해고 요건의 완화 속에서 부과되는 해고의 공포는 노동 운동의 전반적 위축을 초래했다. 지난 몇 년 동안 진보 진영이 내세웠던 ‘해고는 살인이다’라는 구호는 이 흐름을 잘 반영한다(조건준, 2012). 노동자 계급에게 일자리가 목숨이 되어버린 상황에서, 고

용이라는 이데올로기는 가장 확실한 국가와 자본의 무기가 되었다. 노동 없는 이른바 ‘고용의 시대’는 고용을 지렛대로 삼아 노동을 세련되고도, 효과적으로 통제하는 시대이다.

이상과 같은 정치·사회적 관점 위에서, 본 이슈페이퍼는 박근혜정부의 노동정책을 노동시장, 비정규직, 노사관계 분야로 구분하여 각각을 개괄하고 이에 대한 비판적 논평을 진행하고자 한다.

2. 노동시장 정책 분야

일자리 대책 개관 및 각론 비판

박근혜정부의 고용 및 노동정책의 핵심은 대선공약부터 제시되어 있는 ‘고용률 70%’라고 할 수 있다. 지난 2월 인수위보고서로 제출된 ‘박근혜정부 국정과제’는 편제상 5개 국정목표 — 23개 추진전략 — 140개 국정과제로 편제되어 있다. 앞서 언급한 대로 5개의 국정목표 중 상위 2가지가 일자리 창출과 직간접적으로 관련되어 있다는 점에서, 일자리 문제가 신정부의 정책과제에서 차지하는 위상은 분명해 상대적으로 보인다. 그러나 첫 번째, 두 번째 국정목표 산하 68개의 국정과제 중 대부분은 이른바 ‘창조경제’로 명명되는 신성장동력 산업분야에 대한 모색이거나, 일반적 복지정책에 할당되어 있어 실제로 일자리와 직접적으로 관련된 국정과제는 20여 개로 압축될 수 있다.

<표 1> 박근혜정부 140대 국정과제 중 고용관련 추진과제 목록>1)

연번 (추진전략-국정과제)	추진과제 목록
	<국정목표 1. '일자리 중심의 창조경제'>
1-3.	산·학·연·지역 연계를 통한 창조산업 생태계 조성
1-4.	서비스 산업 전략적 육성기반 구축
1-8.	청년 친화적 일자리 확충기반 조성
1-9.	고용친화적 정부정책을 위한 고용영향평가제 강화
1-10.	협동조합 및 사회적기업의 활성화로 따뜻한 성장 도모
2-11.	정보통신 최강국 건설
2-12.	농림축산업의 신성장 동력화
2-15.	보건산업을 미래성장산업으로 육성
2-16.	고령 친화산업 육성
2-17.	물류·해양·교통체계 선진화
3-20.	중소·중견기업의 수출경쟁력 강화
3-21.	창업·벤처 활성화를 통한 일자리 창출

1) 물론 고용창출은 경제전반의 활성화와 깊은 관련성을 가지며, 정부의 독자적 고용창출전략을 논외로 할 경

<국정목표 2 - '맞춤형 고용·복지'>	
8-52.	일을 통한 빈곤탈출 지원
8-53.	맞춤형 취업지원 및 고용서비스망 강화
8-54.	복지 일자리 확충 및 처우개선
8-55.	고부가가치 사회서비스일자리 확충
9-62.	비정규직 차별해소 및 근로자 생활보장
9-63.	장시간 근로개선 및 정년연장으로 함께 일하기
9-64.	경기변동 대비 고용안정 노력 및 지원 강화
9-68.	여성 경제활동 확대 및 양성평등 확산

출처) 제18대 대통령 인수위원회 박근혜정부 국정과제 (2013.2.20)

첫번째 국정목표인 '창조경제' 분야를 통해 노동시장의 수요측면에 대한 정책과제로서 과학기술 혁신 및 관련분야 육성, 융·복합적 산업체계 구축, 서비스·정보통신·농림축산·해양수산·보건산업의 확충 및 선진화를 통해 고용을 창출하겠다는 목표가 제시되고 있다. 적어도 정권초기 일자리창출을 위한 현 정부의 의지는 적지 않은 곳에서 포착되고 있는 것이 현실이다. 일자리 정책관련 노사정 협력방안 마련을 위해 지난 4월 말 정부 출범이후 처음으로 노사정위원회가 가동된 바 있으며, 이른바 '고용친화적' 정부로의 변화를 위해 중앙정부 차원의 고용 컨트롤 타워로서 (가칭) '국민일자리 행복회의'가 5월 말 가동되어 구체적인 로드맵 형태로 제시될 예정이라 한다.

이른바 '고용률 70%'로 대표되는 박근혜정부의 일자리 창출 정책은 보다 구체적으로 임기 중 총 238만개(연간 47만 6천개)의 일자리를 만들어 고용률을 70%까지 올리겠다는 계획이다.

<표 2> 고용노동부 고용률 상승 및 일자리 창출 목표

		2012년 현재	2017년 목표	증가 목표치	일자리 개수
성별	여성	53.5%	61.9%	8.4%	165만
	남성	74.9%	78.1%	3.2%	73만
연령별	청년	40.4%	47.7%	7.3%	49만
	중년(30~54세)	75.6%	81%	5.4%	45만
	장년(55~64세)	66.0%	67.8%	4.8%	144만
주요업종별	보건업 및 사회복지	-	-	-	80만
	전문/과학 및 기술	-	-	-	34만
	출판, 영상, 방송통신	-	-	-	21만
	제조업	-	-	-	20만
	공공행정/국방	-	-	-	12만
전체 목표		64.2%	70%	5.8%	238만 (연간 47만 6천)

우 제반 경제추진책 자체 고용정책으로 해석될 수 있다는 점에서 이러한 구분은 다소간의 위험성을 가진다고 볼 수 있다. 따라서 고용과 관련된 현 정부의 인식을 개괄하기 위한 편의상의 분류임을 지적할 필요가 있을 것이다.

현 정부 출범 초기 고용노동부는 보다 구체화된 계획을 발표한 바 있는데, 일자리 창출의 주요한 대상은 성별로는 여성, 연령대로는 장년과 청년계층에 집중되었다. 2012년 현재 53.5%에 그쳤던 여성고용률의 경우 2017년 8.4%가 오른 61.9%로 끌어올리며, 이를 위해 모두 165만 개의 여성 일자리를 창출하겠다는 계획이다. 55~64세의 장년고용률의 경우 모두 144만개의 일자리 창출을 통해 작년의 66.0%에서 4.8% 오른 67.8%로 증가시키겠다는 것이다. 더불어 청년고용률의 경우, 대통령 임기 말까지 무려 7.3%를 끌어올려 47.7%에 맞추겠다는 계획이다. 참고로 산업별로는 보건업 및 사회복지(80만개), 전문/과학 및 기술(34만개), 출판·영상·방송통신(21만개), 제조업(20만개), 공공행정/국방(12만개) 등 핵심 산업에서 전체 증가분의 70%에 달하는 167만개의 일자리를 창출하겠다고 한다.

각 프로그램별로 간단히 살펴보자. 먼저 근로시간 단축과 관련하여 현 정부는 2020년까지 연평균 근로시간을 OECD 평균수준으로 단축한다는 목표 아래, 이를 위해 노사정위원회 내에서 협의를 통해 논의를 진행하고, 각종 입법안을 종합하여 근기법 개정을 추진한다는 입장이다. 보다 구체적으로 △휴일근로를 연장근로 한도에 포함, △근로시간 특례업종의 조정, △탄력적 근로시간제 확대 및 근로시간저축계좌제 도입 등을 모색한다는 계획이다. 문제는 근로시간의 단축이 일자리 나누기와 가지는 관계에 대한 깊이 있는 성찰이 부재하다는 것이다. 당초 공약에는 일자리 나눔형 근로시간 단축 프로그램의 운영으로 제시되었던 것이 ‘국정과제’에서는 일자리나누기 지원으로 변경된 것과 관계가 있을 것으로 추정된다(김철, 2013). 즉 근로시간 단축이 고용수준의 전체적인 조정을 통한 일자리 창출로 나누어질 것인지, 혹은 근로시간의 유연화에 국한될 것인지에 대한 정책목표가 불분명하다는 것이다. 또한 근로시간 단축을 너무 장기과제로 설정하고 있기 때문에 그 실현의지가 불투명하다는 점도 지적될 수 있을 것이다(노광표, 2013). 더불어 고령화사회에 대한 초기적 대응으로 읽힐 수 있는 대목인 60세 정년 법제화는 2017년부터 임금피크제와 연동되게 되어 있다. 임금피크제는 여러 차례 지적되듯 임금피크시기와 고용연장기간의 함수관계 그리고 퇴직금 산정에 대한 논의로 인해 불가피하게 노사 간 지리한 논쟁을 피할 수 없을 것으로 보인다. 더불어 임금피크제의 확산이 양질의 일자리로 이어질 가능성이 없다는 데 또 다른 문제가 있다. 임금피크제를 통한 기업의 지불능력 증가를 비정규직 노동으로 대체할 것으로 보이기 때문이다. 결국 임금피크제는 노동에게 있어 고용을 대가로 한 임금의 하락이나, 비정규직의 확산이나라는 최악의 선택지만 주어질 것으로 보인다.

다음으로 청년, 고령자, 여성 일자리에 대한 것이다. 고용노동부도 고용률 진작을 위해서는 여성, 청년노동자에 대한 고용률을 올려야 한다는 점을 인식하고 있다. 이른바 늘지오(창조경제를 통해 일자리를 늘리고, 현재의 일자리를 지키고, 일자리의 질을 올리고)는 이전의 ‘줄푸세’보다는 분명 진일보한 내용이라는 점은 부인할 필요가 없다. 그러나 정부

가 여성, 청년, 고령자에 대해 일자리 창출의 주요한 대상으로 주목하고 있기는 하나, 그 일자리 질의 문제는 진지하게 고려되고 있지 않다. 이미 고용노동부의 직제개편상 여성 및 고령자 일자리에 대한 주무부서가 인력수급과로 일원화된 바 있는데, 이는 해당 계층을 단기적 인력창출의 대상으로 국한하고 있는 현 정부의 인식을 단적으로 보여주고 있다. 더불어 이러한 단기적 인력창출을 제외한 제반 노동문제, 그리고 일자리의 질 저하문제에 대한 우려는 여전하다. 일례로 여성고용과 관련하여 고용노동부는 직제 개편 후 4월 1일 국정보고에서 고용평등과 관련한 정책은 내놓지 않았다. 육아휴직 대상 자녀 연령 확대, 임신 중 근로시간 단축 신청제 지원, 반듯한 시간제 일자리 발굴, 적극적 고용개선 조치 강화 방안 등 단편적인 정책만 제출되었을 뿐이다. 요컨대 여성노동과 관련하여 경력단절문제의 해결, 돌봄의 사회화와 관련된 주제들은 일자리 창출과 분리된 정책영역이 아니다. 또한 비정규직화와 사회보험의 사각지대로 몰리는 여성의 현실을 어떻게 극복할 것인가 하는 문제는 단지 일자리의 창출로만 해결되는 것이 아니다.

고용률 70%, 모순적 기대와 숨겨진 의도 사이에서

주지한 바 있듯이 박근혜정부의 고용정책은 ‘고용률 70% 달성’이라는 상위의 정책목표에 따라 위계화되어 있다고 볼 수 있다. 먼저 한국의 경우 경제활동참여인구 자체가 작고, 실업자에 대한 사회적 안전망의 미비로 인해 실업상태로 남아있기 보다는 비경황로 빠지는 비율이 극히 높다는 점에서 국정목표가 ‘실업률’이 아닌 ‘고용률’로 맞춰진 것에는 분명 진일보한 측면이 있다는 점을 지적해야 할 것이다. 그러나 이러한 ‘고용률 70%’가 새로운 것은 아니다. 이전 정권인 이명박 정부 시기에도 소위 ‘747 공약’의 구체적인 추진전략에도 이러한 고용률 70%가 이미 포함되어 있었다. 물론 이미 잘 알려진 바와 같이 이명박 정부의 이러한 고용정책은 기업육성전략에 철저히 압도되었으며, 이는 다시 서민경제의 몰락으로 이어진바 있다.²⁾ 따라서 더욱 중요한 것은 ‘고용률 70%’라는 목표가 전체적인 정책방향 아래에서 작동하는 방식에 대해 주목하는 것이다. 보다 구체적으로는 이러한 ‘고용률 70%’라는 담론 아래서 말해진 것과 말해지지 않은 것을 구분하는 작업으로부터 출발할 수 있다.

적어도 현재까지 현 정부가 가장 야심차게 주장한 ‘고용률 70%’에서 가장 명시적으로 확인할 수 있는 바는 ‘향후 5년간 238만 개의 일자리를 만들겠다’는 일종의 선언이다. 그

2) 현 정부 당국자는 “고용률 70%는 이명박 정부의 ‘747공약’과는 다르다. 정치적 구호가 아니라 진짜 2017년까지 고용률을 70%로 올리겠다는 게 대통령의 뜻”이라는 말로 현 정부의 정책방향을 강조한 바 있다. (아시아경제, 2013. 3. 22) 그러나 문제는 이전 정부의 실패는 ‘노골적인 자본친화’라는 사실상의 정책지향성과 함께 잘못된 진단과 처방이 혼재된 문제라는 점에서 문제의 복잡성이 존재하며, 따라서 ‘진심을 알아달라’식의 강변이 또 다른 전망의 가능성을 자체를 제약하는 것은 아니다.

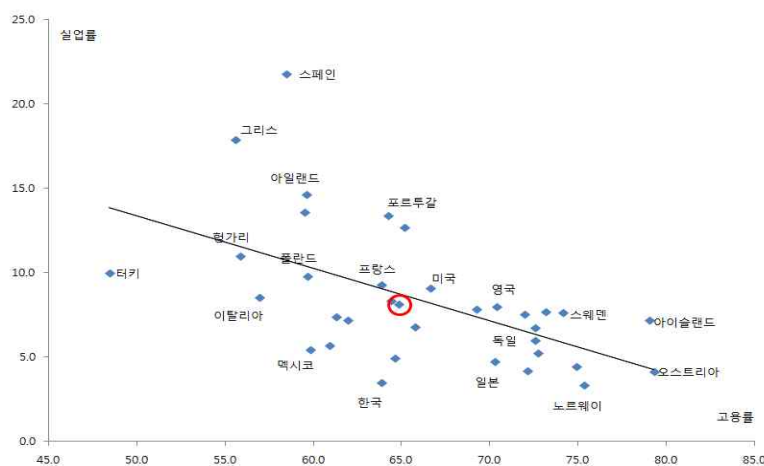
러나 상대적으로 보다 비가시적인 것은 누구의, 어떤 일자리인가에 대한 것이며, 전혀 말해지지 않은 것은 (달성여부를 떠나) 그렇게 창출된 고용의 질이다.

하나씩 살펴보자. 첫째, 노동시장의 수요측면에서 창조경제의 모호성이다. 모호한 것은 차치하더라도 창조경제라는 우산 아래 제시되고 있는 일자리 창출영역은 비교적 신성장동력 산업이라 부를 수 있는 과학기술, 정보통신, 문화 콘텐츠 분야와 상대적으로 한국의 자본주의적 발전과정을 통해 그 산업적 성장의 한계가 이미 충분히 드러난 바 있는 산업 분야인 농림축산, 해양수산, 보건산업 분야가 혼재되어 있다. 창조경제를 대통령이 역설하고 이에 따라 이른바 정부의 ‘의지’는 대외적으로 표방되었으나, 그 각론이 없다. DJ시기의 ‘벤처산업 육성’, 노무현 시기의 ‘IT, NT, BT 육성’, MB 시기의 ‘신산업동력 육성’ 등과 어떠한 차별성이 있는지가 전혀 제시되지 않고 있다. 표면적으로 제시되는 중소기업 육성에 대한 강조는 이전의 연이은 정부들에서도 항상 제시어 왔다는 점에서 현 정부의 차별성은 사실상 없다고 보아야 할 것이다.

둘째, 현 정부의 노동시장 정책이 가지는 공급중시적 측면이다. 일반적으로 정부의 실업정책은 공급중시적 정책과 수요중시적 정책으로 나눌 수 있다. 공급중시적 정책은 실업의 원인을 노동시장 진입(대기)자 규모의 증가, 눈높이 격차, 교육과 산업수요의 불일치 등으로 파악하여 노동시장 수요(즉, 기업의 기호)에 맞게 실업자를 개발하고 규율하는 것에 초점이 맞춰진다. 반면 수요중시적 정책은 거시경제적 측면에서 산업구조 변화에 따른 고용창출력의 약화에 주목하면서 일자리 자체의 증가를 도모하는 것이라 할 수 있다. 약간 돌아가 보자.

아래 그림에서 알 수 있듯이, OECD 회원국의 고용률과 실업률의 관계를 살펴보면 반비례 관계를 가진다는 것을 알 수 있다. 실업은 말 그대로 고용의 부정적 정의이기 때문에

<그림 2> 고용률과 실업률의 국제비교(2011)



출처: OECD, Employment datasheet
 주) 가운데 빨간 원은 OECD 평균

어찌보면 당연한 것이다. 그런데 한국의 경우 전통적으로 고용률과 실업률이 모두 낮다. 실업률의 경우 사실상 현실적 완전고용 수치에 가까운 4% 이내를 유지하고 있다. 반면 고용률의 경우 OECD 평균보다 낮은 수치를 보인다. 현 정부가 일자리창출의 목표로 삼고 있는 청년과 여성의 경우, 우리와 여타 국가의 고용률 격차는 보다 큰 차이를 보인다. 이는 단적으로 상당한 규모로 비경제활동인구가 존재함을 말하고 있다. 실제로 한국은 실업률의 감소가 고용률의 증가로 이어지지 않는 경향을 보인다. 오히려 고용률이 감소할 때, 실업률도 같이 감소하거나, 고용률이 정체함에도 실업률이 감소하는 경향을 보일 때가 있다.

낮은 고용률과 실업률은 대규모의 실망실업자의 존재를, 그리고 이미 많은 사람들이 불안정노동에 노출되어 있다는 것을 의미한다. 임금소득의 단절 상태에 따라 기본적인 생계가 불가능한 사람들이 불안정한 고용을 이어가고 있다는 것이다. 전체 임금노동자의 절반에 해당하는 비정규직 규모는 이를 단적으로 보여준다. 보다 심층적으로 보면 이는 한국의 노동시장 내에는 높은 진입장벽이 존재한다는 것을 의미한다. 노동시장 내의 진입장벽은 노동시장 자체에 대한 장벽인가 혹은 임금 및 고용조건에 따른 노동시장 내부의 진입장벽인가로 나누어 생각해 볼 수 있는데, 이주노동자의 경우 전자에 해당하고, 청년의 경우 후자에 해당하며, 여성의 경우는 양자 모두에 해당한다고 할 수 있다. 문제는 노동시장의 분절과 양극화에 따른 진입장벽을 어떻게 해소할 수 있는가의 문제이다. 공적 서비스의 부재 및 공적복지 수준의 저발전 및 교육, 보육, 주택 등 많은 소비증가요인의 존재는 구직보다는 소비-대체적 목적의 구직포기가 다수를 이루고 있다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 생계를 유지하는데 필요한 적절한 임금 및 노동조건에 대한 보장은 한국의 노동시장의 제반 문제를 해결하는 데 핵심이 된다. 이러한 재생산조건에 충분한 고려 없는 노동시장정책은 ‘사회적 동면기간(social hibernation)’의 역설적인 단축과 생존조건에 악화로 인해 노동시장으로 나올 수밖에 없는 상황을 만드는 방식으로 귀결될 가능성이 매우 높다. 이른바 불안정 일자리의 확충이다. 현 정부에서 일을 통한 빈곤탈출 지원을 위해 일-복지 연계 프로그램을 강조하는 것 역시 이를 뒷받침하는 대목이라고 볼 수 있다. 이러한 우울한 전망은 이미 현 정부에서 공공연히 공표되고 있다. 지난 23일 현 오석 국무총리는 경총을 방문한 자리에서 풀타임 근로를 개선하여 청년과 여성을 위한 ‘반듯한 시간제 근로’로 충원하며, 이를 위해 공공부문부터 시행하겠다고 발표한 바 있다. 백번 양보하여 비정규직에 대한 자발적 선택의 가능성도 존재하기 때문에 비정규직의 양적 확대 자체가 문제가 아니라는 점에는 동의할 수 있을지 모른다. 그러나 비정규직이 정규직으로 선택적으로 이동가능한 교각(bridge)이 아니라, 덫(trap)으로 작동하고 있는 한국의 현실에서 이러한 ‘반듯한 시간제 근로’에 대한 언급은 기껏해야 형용모순에 지나지 않는다고 볼 수 있다.

‘두 개의 70%’라는 딜레마

더 큰 문제는 현 정부의 이러한 반노동적 해법에 대해 단순히 비판하고 그칠 일이 아니라는 데 있다. 즉 이러한 정책프로그램이 현 정부 내에서의 지속적 혼란으로 이어질 공산이 매우 크다. 박근혜 대통령이 강조하는 가장 핵심적인 캐치프레이즈는 잘 알려진 바와 같이 ‘중산층 70% 재건’과 ‘고용률 70% 달성’이다. 요컨대 현 정부는 ‘70% 목표’라는 두 개의 고리를 양손에 쥐고 있다. 이는 역설적으로 전반적인 분배중심의 구조변화를 동반하지 않으면 불가능한 과제이다. 그러나 현 정부는 이러한 철학도, 거창한 구호를 뒷받침할 각론도 보유하고 있지 못하다는 것이다. 현재의 상황에서 고용률이 정부의 목표대로 현실화될 경우, 이는 열악한 일자리(junk job)의 확산으로 이어지며, 나아가 양극화의 심화를 수반하게 될 것이다. 이른바 두 개의 70% 사이에 놓인 딜레마이다. 보다 냉정하게 판단할 경우 이 딜레마는 국정기간 내내 확대 재생산될 것이며, 국정후반기로 갈수록 오히려 ‘70%’라는 수치에 집착하는 도그마에 빠질 가능성이 크다.

3. 비정규직 분야

비정규직 대책 개관

대선공간에서 박근혜 후보는 비정규직과 관련하여 △상시적/지속적 업무를 담당하는 비정규직에 대해 대기업과 (2015년까지) 공공부문에서 정규직 전환, △사내 하도급법 제정, △200만 명 규모의 비정규직에 대한 보험료 지원, △특수고용노동자 보호, △대기업 고용형태 공시 등을 약속한 바 있다. 그러나 비정규직 사회보험 지원의 경우 월 130만원 미만 비정규직에 대해 고용보험과 국민연금을 100% 지원하겠다는 공약은 은근슬쩍 사라졌다.³⁾ 또한, 불법파견에 대한 사내하청노동자 보호 역시 직접고용 행정명령 부분 역시 사라졌으며, 현재 정치권에서 논의되고 있는 사내하도급법은 도급과 파견의 기준을 모호하게 할 뿐만 아니라, 불법파견으로 간주되는 고용형태를 합법화하는 소지를 갖고 있다는 문제가 존재한다(노광표, 2013).

3) 인수위 국정과제에는 비정규직 사회보험료 지원을 ‘현행 1/3에서 1/2까지 차등 지원’에서 ‘1/2 수준으로 상향’으로 명기되어 있다. 그러나 이는 현 정부의 정책이라기보다는 이전 정부부터 추진되어온 기 계획에 불과하다. 실제로 국정과제가 제출된 이후인 2013년 4월부터 1/2로 일괄 지원이 현실화 되었다. 결국 ‘보험료 100%’지원 공약은 사라진 것으로 보는 것이 타당할 것이다.

<표 3> 대선시기 박근혜 후보의 비정규직 관련 공약

항목	박근혜 후보 공약
비정규직 정규직화	- 상시적·지속적 업무를 담당하는 비정규직의 실질적인 고용안정 보장 - 2015년까지 공공부문 상시적·지속적 업무 정규직 전환 - 대기업의 정규직 전환 유도
사내하청노동자 보호	- 사내하도급 보호법 제정 - 불법파견 사업장 특별근로감독 실시, 원청 직접고용 행정명령
비정규직 사회보험 지원	- 월 130만원 미만 비정규직 고용보험·국민연금 보험료 100% 지원(약 200만 명)
특수고용노동자 보호	- 특수고용노동자 산재보험 고용보험 적용 - 표준계약서 작성 의무화 통한 근로조건 보호
대기업 고용형태 공시	- 대기업 고용형태를 정규직과 비정규직으로 구분하여 공시 - 비정규직 차별 회사에 징벌적 금전보상제 도입

공공부문 비정규직 대책 역시 공약을 통해 제시된 ‘2015년까지 정규직 전환’이 ‘정규직 전환 등 고용개선 추진’으로 모호한 내용으로 변화했다는 점에서 그 추진의지를 의심케 하고 있다. 더불어 주목해야 할 것은 정부추산 공공부문 비정규직 221천 명 중 이른바 정규직(하지만 실제로는 무기계약직) 전환대상인 상시적·지속적 업무가 아닌 일시적·간헐적 업무로 분류된 규모가 157천명으로 전체의 71.2%에 달한다는 점에서 정책이 포괄하는 규모가 상대적으로 소수에 불과하다는 점, 그리고 공공부문에 존재하는 현재의 비정규직에 대한 대량해고로 이어질 것이라는 추측을 가능케 한다는 점은 크게 우려할 만한 부분이다(박점규, 2013).

공공부문 비정규직과 관련된 공약은 2012년 2월 당시 박근혜 새누리당 비상대책위원장이 발표한, ‘2015년까지 공공부문(국가, 지자체, 공기업, 국책은행 등)의 비정규직 고용 전면 폐지’의 연장선상에 있다. 2015년까지 공공부문 내의 비정규직을 없애겠다는 야심찬 선언은 상당한 반향을 불러일으켰다. 그러나 이렇듯 선언적 형태로 제시된 정책은 대선과 인수위 단계를 거치면서 구체화되기는커녕, 선거공간의 선심성 구호로 제시되었다가 대폭 축소된 형태로 변질되었다. 대선 이전 기획재정부, 고용노동부 등 실무 부서의 정책을 통해 발표된 내용들은 변죽만 울리고 만 꼴이다.

핵심을 외면한 공공부문 비정규직 대책

인수위 국정과제에서부터 고용노동부의 실행계획을 일괄할 때, 진단의 부재와 빈약한 처방의 연속선이라는 평가가 가능하다. 공공부문에서 비정규직이 양산되어 온 가장 큰 원인은 △ 공공기관에서 정원 감축 방식의 인력 운용을 평가지표로 강제하고 있는 경영평가와 △ 정부부처 및 지자체의 업무 외주화를 부채질하고 구속하는 총액인건비제에 있다고 할 수 있다. 법령에 의한 구조적 제약이 상존하는 가운데, 공공부문은 정원을 줄이

기 위해 혹은 총액인건비를 초과하지 않기 위해 정원 외 인력을 고용하거나, 업무 외주화를 끊임없이 확대되어 왔다. 그 결과, 직접고용 기간제 노동자와 간접고용 비정규직은 폭발적으로 늘어났다.

논리적으로 보면 공공부문 비정규직 대책은 핵심은 바로 이 두 가지 제도를 개혁하는데 있다고 볼 수 있다. 나아가 그것이 가능하기 위해서는 중앙정부 차원이든 지자체 차원이든 제도 개혁에 불가피하게 수반되는 지출 비용, 즉 예산을 제대로 확보해야만 한다. 그러나 박근혜정부의 공약 어디에서도 이와 관련된 언급이나 정책을 찾아볼 수가 없다. 단지 정부는 특별한 추가 예산 없이 당장 전환이 가능한 고용형태인 무기계약직화를 추진하겠다고 한다. 비정규직을 무기계약직으로 전환하는 데에는 비용이 들지 않는다는 말은, 곧 고용조건에서만 정함이 없는 계약일 뿐이고, 그 이상의 임금 인상이나 복지 등의 처우개선은 이뤄지지 않음을 의미한다. 이와 같은 무기계약직 고용형태는 노무현 정부 시기 수립된 공공 비정규직 종합대책을 통해 크게 확산되기 시작했다. 비록 무기계약이라고는 하나, 지자체나 공공기관 조직에서 총액인건비 축소나 프로젝트 사업 종료 등의 상황이 벌어지면 해당 예산에 의해 근무하던 무기계약직은 결국 해고의 위험에 직면할 수밖에 없다. 다시 말해 통상적 의미의 정규직과는 엄연히 상이한 불안정 고용형태에 불과하다.

<표 4> 공공부문 비정규직 관련 대책

대선 공약	인수위 국정과제(백서)	고용노동부 업무보고
공공부문부터 상시·지속적인 업무는 2015년까지 정규직으로 전환	- 공공기관의 상시·지속적 업무 수행 비정규직의 정규직 전환 등 고용 개선 추진	- (공공부문선도) 상시·지속적 업무를 하는 기간제근로자는 원칙적으로 정규직(무기계약직) 전환 추진(~'15년) - 비정규직 대책 TF*(4월, 고용부 차관 주재·관계부처 국장)를 통해 공공부문 비정규직 고용개선 대책('11.11) 보완('13.4) * 정규직(무기계약직) 전환대상 확대. 전환시기 수정. 향후 일정 등 협의
	- 비정규직 다수고용 사업장을 중심으로 비정규직 차별시정 지도·점검 강화	- (제도개선) 차별시정제도 효과 제고 위한 법·제도 개선 - (감독 강화) 비정규직 다수 고용 사업장을 중심으로 향후 5년에 걸쳐 주요 업종에 대한 집중 점검을 통해 기업의 차별시정 지도 - (자율 개선) 고용형태별 차별개선 가이드라인 준수 실태 점검 및 차별예방 교육 - 비정규직 대상 직업능력개발 실시 기업에 대한 인센티브(인건비, 훈련비, 대체인력비 등) 부여 등 지원

따라서 현재 박근혜정부가 기간제 노동자들을 원칙적으로 무기계약직으로 전환시키겠다는 정책은 사실상 진정한 의미의 정규직화라고 볼 수 없다. 앞서 언급했듯이 인력 운용과 관련된 제도적 모순으로 인해 공공부문에서는 외주화라고 일컬어지는 간접고용 비정규직 문제가 임금, 제반 노동조건 측면에서 직접고용 비정규직보다 대단히 심각한 상

황이다.

그럼에도 현재 정부는 이 간접고용 노동자들에 대한 정확한 통계조차 가지고 있지 못하며, 대선 공약부터 고용노동부 및 기획재정부의 업무보고에서도 관련 대책은 전무한 형편이다. 외려 무기계약직이 정규직이라고 사태로 호도하고 있는 것이 고용노동부이다. 당장이라도 외주화 예외 사유에 대한 재검토를 통해 최대한 직접고용을 장려할 수도 있겠지만, 박근혜정부는 오랫동안 지속된 학계와 노동계의 요청에는 아랑곳없이 전시성 정책만을 남발하고 있다.

최저임금 현실화의 외면

대선 당시 박근혜 후보는 “경제성장률과 물가상승률을 기본적으로 반영하고, 여기에 노동시장 상황을 감안하여 소득분배 조정분율” 추가하며, “최저임금법 반복 위반 사업주 징벌적 배상제도 도입”을 약속한 바 있다. 그러나 국정과제에는 “합리적인 최저임금 최저인상률 가이드라인 마련”으로 후퇴했으며, 최저임금제 위반 시 징벌적 배상제도는 삭제되었다.

우리의 경우 높은 임금불평등에 크게 기여한 것이 최저임금제도라는 점은 이미 잘 알려진 부분이다. 특히 이명박 정부 들어 최저임금의 상승률은 크게 줄어들었다. 지난해 최저임금은 4,860원으로 2012년보다 6.1% 상승했는데, 이는 최저임금제도의 도입 이후 가장 낮은 증가폭이었다.(노무현 정부 최저임금상승률 평균은 10.6%) 우리나라의 상용직 평균 임금 대비 최저임금은 34% 수준으로 OECD 회원국 가운데 가장 낮은 편에 속한다. 물가상승률을 반영한 실질최저임금상승률 역시 지난 5년 간 가장 악화되었다. 고용유연성, 임금 수준, 산업안전 등 비정규직 노동자의 전반적인 노동조건은 급격히 열악해졌으며, 그로 인해 삶의 질 역시 최악의 지경으로 내몰리고 있다.

이러한 상황에서 최저임금제도의 개선과 이를 통한 최저임금 현실화는, 어찌 보면 고용의 확대가 저소득층의 실제 유효구매력을 증가시켜 그들의 삶의 질을 보장할 수 있는 최소한의 조치일 수 있다. 실제로 해외의 사례를 볼 때, 최근 최저임금이 중산층 형성 및 빈곤율 감소에 대한 주요한 정책프로그램으로 자리 잡고 있는 현상이 발견되고 있다.⁴⁾ 대선 당시 박근혜 후보 역시 경제민주화와 함께 최저임금제도 개편을 들고 나왔다는 점

4) 미국 오바마 행정부는 지난 2월 연두 교서를 통해, 최저임금을 2015년까지 2~3단계에 걸쳐 시간당 7.25달러에서 9달러로 높이며, 2015년 이후에는 최저임금을 물가상승률에 연동하여 매년 인상하자는 내용의 연방최저임금 인상방안을 제출했다. 물론 이러한 제안의 목표는 빈곤완화와 저임금 노동자 지원을 통한 ‘중산층 재건’에 있다. OECD는 최저임금 산정기준으로 노동자 평균임금의 50%를 권고하고 있으며, 브라질의 룰라 정부 역시 상용직 평균 임금 대비 최저임금을 50% 수준으로 인상해 빈곤율을 11% 감소시키고, 일자리 1200만개를 만드는 성과를 올린 바 있다. 이에 대해서는 최저임금연대 2013. 5. 8 ‘기자회견문’ 참조.

에서 적어도 다소간의 전향적 제도개편이 가능하리라는 약간의 기대를 가지게 만들었던 것이 사실이다. 그러나 막상 출범 이후의 정책방향에서 저임금노동자에 대해 고용창출을 제외한 모든 정책대안이 부차화되고 있다.

4. 노사관계 분야

노사관계 대책, 그 의도된 공백

대통령 인수위보고서에 나온 국정과제 140개 항목 중 고용관련 사항은 20개에 달하는데 반해, 노사관계에 나온 사항은 단 하나에 불과하다. ‘대화와 상생의 노사문화 구축’라는 제하로 단출하게 제시되어 있을 뿐이다. 명문화된 내용에 국한할 때, △ 사회적 대타협: 노사정위원회 개편을 통한 사회적 대화 지원, △ 신뢰와 상생의 노사관계: 법질서 준수 및 노사자율 해결기조 준수, △ 노동위원회 기능강화: 부당해고 및 부당노동행위 판정 기능 강화 및 특수형태업무종사자 관련 노동분쟁 해결 지원으로 요약될 수 있다.

일단 공약과 국정과제를 통해 판단할 수 있는 바는 노사관계에 대한 인식 부재와 대안의 공허함이다. 특히 노동 3권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)과 관련된 내용은 찾아볼 수 없으며, 그나마 대선기간 중 새누리당이 노조법 개정과 관련하여 복수노조 및 근로시간면제제도의 합리적 제도 개선의 공약 역시 국정과제에서는 노사정 합의라는 전제조건을 달면서 후퇴하였다. 당선 이후 해당 제도들의 문제점부터 파악하자는 박근혜 대통령의 언급대로 고용노동부는 구체적 개선 내용 없이 노사·공익 주체들로 구성된 합동조사단을 통해 실태 분석부터 하겠다고 나섰다. 또한 대통령이 정기적으로 노사 대표와 노동현안에 대해서 논의하겠다는 대선 공약은, 그 이후엔 흔적조차 남지 않았다.

<표 5> 노사관계 관련 정책 비교

과제명	대선 공약	인수위 국정과제(백서)	고용노동부 업무보고
대화와 상생의 노사관계 정착	<ul style="list-style-type: none"> - 일자리 만들기, 비정규직 보호, 노동기본권 강화 등 노사관계 주요 쟁점들에 대해 노사정위원회에서 사회적 대타협으로 해결 - 노사정위원회 역할과 기능 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 노사정간 양보와 타협을 통한 사회적 대화 활성화, 노사정위원회 개편 - 일자리를 중심으로 노사정위원회 등 중앙단위 노사정간 대화소통을 강화 - 지역노사민정협의회를 활성화하는 등 중앙·지역 단위의 중층적인 사회적 대화를 적극 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 장시간근로 개선, 정년연장, 비정규직 등 일자리 문제와 고용률 제고를 위한 노사정 대타협 추진 - 중앙 단위 노사정 대화 강화, 지역 노사민정협의회, 노사협의회 활성화 등 중층적 대화협력체계 구축 - (중앙) 노사정위원회를 실질적인 사회적 대화기구로 개편, 역할 강화 - (지역) 노사민정협의회 활성화, 일자리·노사관계 현안 등을 논의

		- 사회적 대화를 강화하고 개별사업장 노사갈등은 법과 원칙을 바탕으로 노사의 자율적 해결을 적극 지원	- (현장) 노사협의회를 사업장협의회로 개편, 비정규직·사내하도급 근로자 등 현장노사의 민주적 참여, 협력을 제도적으로 지원(법안개정)
	- 노사관계에서 대화와 타협을 통한 상생의 노사관계가 정착될 수 있도록 정부의 공정한 조정중재자 역할 강화 - 노동위원회 기능 강화	- 노동위원회 조정 역할 확대·강화 등 노사 갈등 예방	- 노동위원회의 분쟁해결 조정 기능 강화(조정대상확대, 역량 강화, 공정성 제고)
	- 대통령이 정기적으로 노사 대표와 만나 노동현안에 대해서 의견을 듣고 대책 논의		
복수노조 및 근로시간 면제제도 합리적 보완	- 근로시간면제제도 및 복수노조제도 시행과정에서의 쟁점들에 대해 노사정위원회 논의를 통한 제도 보완 방안 도출 - 자유로운 노조활동과 노동기본권을 보장하도록 제도개선을 추진 - 노사정위원회 합의를 「노동조합 및 노동관계조정법」 개정	- 복수노조·근로시간면제 제도 합리적 보완	- 노사관계 지원 TF팀 운영(47개소), 교육·컨설팅 등 제도정착 지원 - 제도 시행상황을 평가, 필요시 노사정이 합리적 보완방안 강구 * 실태조사단을 통해 제도의 효과분석 및 현장 실태조사

집단적 노사관계의 공백

현 정부의 노사관계에 대한 국정과제와 관련하여 몇 가지 병렬적인 해석과 평가가 가능할 것으로 보인다.

먼저, 노동위원회의 공정한 중재 역할을 강화하겠다는 정책 역시 큰 기대를 불러일으키지는 않는다. 이미 너무나 보수화되어있는 노동위원회에서 부당노동행위, 부당해고 인정률은 급감한 상황이다. 이명박 정부가 들어선 이후 노동위원회의 인적 구성이나 심판 자체가 급격히 사용자 편향적으로 전환되어 온 것이다. 노동위원회는 구조적으로 고용노동부에 대단히 종속되어 있다 보니, 보수적 정권이 들어서게 되면, 중립적이며 불편부당한 심판을 내리기 쉽지 않다. 현재 고용노동부가 추진하는 단순한 회피제도 도입이나 위원의 도덕적 규범 제고 등으로는 해소되기 어려운 근원적 구조가 존재하는 것이다. 노동계는 오래 전부터 총리실 산하로의 이관처럼 기관 자체를 독립시킬 것을 요구해 왔으나, 박근혜정부에서 수용될 것으로는 보이지 않는다.

다음으로 주목해야 할 것은 대선을 전후로 특별히 강조된 바 있는 ‘노사자율’이 가지는 위상이다. 박대통령은 지난 2월 20일 경총을 방문한 자리에서 ‘노사자율 존중 및 불법행위 근절’하겠다고 천명한 바 있다. 해방 이후 한국의 노사관계는 억압적 정부개입으로 인해 기형화되었다는 점에서 노사자율주의의 대안적 필요성은 공히 지적되어 온 바이기도 하다. 그러나 문제는 노사자율에 대한 강조는 그것이 노사 대등성을 전제로 해야 한다는

것이다. 이러한 노사대등성은 노사 간 실질적인 사회적 영향력의 차이라는 측면과 법제도적 형평성의 측면을 기준으로 한다. 10% 내외의 노조조직률, 노조배제적 경영관의 확산, 노조조직률에 미치지 못하는 협약적용률, 기업에 절대적으로 유리한 노사관계법, 후진적 기업별 노사관계 등은 한국사회에서 노사 간 구조적 불균형을 말해주는 최소한의 징표일 뿐이다. 이러한 상황에서 ‘노사자율’은 한진중공업, 쌍용차, 현대차 문제 등 여러 산적한 노동문제를 포함하여 일체의 집단적 노사관계에 대한 ‘불개입’ 천명에 지나지 않는다.⁵⁾ 다른 한편으로 현 정부에서 말하는 노사자율의 원칙에는 ‘법·질서 존중’에 대한 강조가 수반된다. 따라서 정부가 말하는 노사자율은 철학의 부재이거나, 가속화하는 친자본적 사회구조 변형에 대한 노동의 저항을 최소화하기 위한 보수적 언사에 지나지 않는다.

또 다시 화두로 던져진 ‘사회적 대타협’

허울뿐인 ‘노사자율’을 강조하는 다양한 언급이 수렴하는 지점은, 대통령 본인이 수차례 언급한 ‘한국형 노사협력 모델’의 창출에 있다. 박근혜 대통령은 지난 2월 한국노총을 방문한 자리에서 한국형 노사관계 모델에 대해 “정부는 고용·복지를 책임지고 기업은 일자리 창출과 고용안정을 위해 노력하고 노동조합은 생산성 향상과 임금 안정을 위해 협력하는 대타협의 정신이 필요”하다고 강변한 바 있다. 국정과제에 국한해 보았을 때, 이러한 한국형 노사협력 모델은 ‘경제사회 전반의 이슈를 포괄하는 사회적 대타협’을 지향하고 있으며, 이는 다시 ‘참여주체 확대, 논의 의제 다양화 등 노사정위원회 개편을 통해 사회적 대화의 국민기구의 추진 및 확대’로 제시되고 있다. 그러나 이러한 ‘새로운 노사협력 모델’에 대한 강조는 전혀 새로운 것이 아니다. 적어도 2000년대 중반 이후 한나라당, 민주당을 막론하고 제출되어 온 것이기도 하다. 정부주도의 노사관계에 대한 발전적 해소라는 목표 아래, 기존의 노사정위원회를 강화할 것인가, 노사 중심의 사회적 대화 모델로 개편할 것인가, 혹은 노사정을 넘어선 참여주체의 확대로 나아갈 것인가 등의 논의는 이미 수차례 진행된 바 있으며⁶⁾, 이를 위해 네덜란드와 아일랜드 등의 노사타협 모델이 벤치마킹 된 바 있다(이상훈, 2004). 그러나 결과적으로 모두 논의에 그쳤으며, 원점으로 회귀된 바 있다. 물론 표면적으로 거론되어 온 것은 노사정위원회가 1999년 이래로 민주노총의 불참으로 인한 절름발이 상태가 오랫동안 지속되어 왔다는 점이다. 그러나

5) 흥미로운 것은 지난 4월 방하남 신임 고용노동부 장관이 쌍용차와 현대차 노동자들의 장기 고공농성과 관련하여 개인적인 안타까움을 표현하며, “정부가 그런 지점까지 가지 않기 위해서 좀더 노력을 체계적으로 세심하게 해야하지 않나 생각한다”고 말한 바 있다. 불개입을 천명한 현 정부의 주무장관이 이전 정부의 개입 행태를 한탄한 꼴이라고 볼 수 있다.

6) 2차적 노사관계에 대한 고민(?)은 한국노총의 달래기로 마무리된 ‘노사발전재단’으로, 다자적 협의체에 대한 논의는 일회적으로 마무리된 ‘국민대통합 연석회의’로 수렴된 바 있다.

이른바 한국적 사회적 대타협모델의 지속적 실패의 원인은 보다 근본적인 데 있다. 심층적 논의를 위해서 보다 우회적인 논의를 진행해 보자.

박근혜 대통령 본인이 네덜란드의 사회적 합의모델에 관심이 크다는 사실은 이미 언론을 통해 여러 차례 알려진 바 있으며, 그녀는 네덜란드의 사회적 협약과 유사한 방식으로 한국형 노사관계 모델을 만들어야 한다고 주장했다. 그러나 적어도 각국의 사회 협약 사례로부터 확인되는 바는 한편으로 해당 모델의 성패는 사회적 타협을 위한 물적 토대가 존재하거나 혹은 적어도 향후 구비될 수 있는가에 있으며, 다른 한편으로 어느 한 측이라도 협약의 필요성에 공감하지 않고, 나아가 서로가 주고받을 유인요소가 뚜렷하지 않을 경우 사회적 대타협은 좌절되었다는 점이다. 전자와 관련하여, 현재 우리의 경우 고용-임금협약이 성립하기 위한 적절한 노동시장 정책 및 사회안전망이 부재한다고 볼 수 있다. 박근혜 대통령이 자주 인용하는 네덜란드의 경우, 노동시장정책에 쓰이는 예산은 2009년 기준으로 GDP 대비 2.31%로 OECD 회원국 가운데 4위에 위치해 있다. 반면 한국은 0.49%로 조사대상국 가운데 끝에서 두 번째이다. 이러한 필요 예산과 시스템 부재는 일련의 노사합의적 사회모델이 유연화 조치의 강화와 불안정노동의 확산이라는 결과를 초래할 것임을 예견하는 것에 불과하다. 더불어 후자와 관련하여 과연 무엇을 ‘주고 받을’ 것인가에 대한 것이다. 소위 ‘네덜란드 모델’을 소개하는 우파적 시선은 그러한 협약의 표면적 내용 중 네덜란드의 노동운동이 임금완화에 동의한 것만을 노골적으로 강조하고 있다. 그러나 임금완화정책에 대한 동의로 대표되는 노동의 물질적 양보가 다양한 노동기본권의 확장으로 연결되었다는 점, 그리고 노사가 적극적으로 개입했던 복지개혁 및 노동시장 정책의 근본적 기조변화⁷⁾였다는 점은 전혀 조망되고 있지 않다.

다시 우리의 얘기로 돌아와 보자. 이제까지 주기적으로 선거공간을 통해 제기된 바 있는 새로운 타협모델의 지속적 실패는 친자본적 기획이 명문화되어 성장 중심의 경제정책이 국정목표의 최우선 과제가 된 상황에서 경제, 산업, 노동, 복지를 광범위하게 논의될 수 있는 물적 토대가 전무했기 때문이다. 따라서 기존의 노사정위원회에서 논의할 수 있는 의제, 그리고 그것의 실행가능성은 항상 좁게 ‘상수화’되었기 때문이다. 이러한 상황에서 (적어도 90년대 중반 이후) 사회적 대화와 관련하여 정부의 태도는 항상 거칠고 큰 의제를 상정하고 이를 일거에 밀어붙이는 방식이었다. 소위 ‘부과의 정치학(politics of

7) 예를 들어 공무원노조와 관련하여 네덜란드 정부는 공무원이 누리왔던 고용보장제나 연금특혜를 폐지하는 대신, 교섭권과 파업권이 폭넓게 인정되었다. 더불어 민간부문의 경우에도 업종별 협약 및 단체협약 확장의 관행이 새로이 확장되어 단체협약의 적용범위가 크게 확대되었다. 예를 들어, 80년대 중반 네덜란드 공무원노조는 파업권을 획득하여 온전한 노동3권을 확보하였으며, 95년에는 민간기업과 마찬가지로 노동평의회가 법률적으로 보장되었다. 또한 일반적으로 파업에 비조합원들의 참여가 보장되며, 경우에 따라 파업에 의한 임금손실분을 사측이 보상한 바 있다. 이는 상대적으로 낮은 노조조직율(96년 기준 30%선)에도 불구하고 노조의 정치적 영향력(대표성)을 유지할 수 있었던 요인임과 동시에 80년대 이후 네덜란드 고유의 조합주의적 전통이 새롭게 부활한 것을 의미한다(이상훈, 2004).

imposition)’이다. 이는 주기적으로 여론몰이식 ‘노사정 대타협’ 논의로 연결되었다(이상훈, 2007).

박근혜정부의 ‘사회적 대타협’은 이로부터 얼마나 벗어날 수 있을 것인가? 전망은 어두워 보인다. 먼저, 노사정 대타협과 같은 사회적 협약 자체가 항상 참여자들에게 균등한 결과를 가져다주지는 않는다는 점에서 볼 때, 현재와 같이 노동이 자본에 비해 세(勢)가 극히 왜소해진 상태에서의 사회적 협약은 노동에게 매우 불리할 수밖에 없다. 더불어, 거칠게 밀어붙이는 태도 역시 현 정부에서 크게 벗어나지 않는다. 새누리당 대선 공약부터 인수위 백서, 고용노동부 국정운영보고 등은 한결같이 일자리 문제 해결을 위한 사회적 대타협 혹은 노사정 대타협을 강조하고 있으며, 특수고용노동자부터 비정규직, 장시간 근로, 타임오프 등 복잡다단한 노동 문제들을 모두 노사정을 통해 협의하고, 해결책을 도출하자고 주장한다. 흥미로운 점은 지난 4월 현 정부 출범 이후 최초로 가동된 노사정위의 의제는 대통령 공약인 ‘고용률 70%’ 달성이었다는 점이다.⁸⁾ 노동이, 혹은 자본이 제기하는 의제가 아닌 정부가 원하는 의제를 시한에 맞게 논의하고 결과를 내오라는 것이다. 각론 없는 대통령의 공백을 메우기 위한 보조기구로 전락했다는 평가를 벗어날 수 없다.

요컨대 사회적 대화를 강조하는 한편 법과 원칙을 강조하는 것은 MB정부의 출범 초기와 전혀 다르지 않다는 점, 그리고 지난 정부 하에서 노사정위원회는 사실상의 식물위원회로 전락했다는 점 역시 지적해야 할 것이다. 물론 현 정부가 다양한 노사 간 중층적 논의방안을 적시하여 약간 더 구체화되었다는 평가가 가능할지는 몰라도, 심층적 변화를 수반하지 않는 한, 지난 정부와 마찬가지로 노사정위원회가 노사협조주의를 강요하는 기구로 전락할 수밖에 없다는 우려는 매우 합리적인 추론에 가깝다.

부가적으로 중층적인 사회적 대화구조를 수립하겠다는 고용노동부의 국정운영보고 가운데 눈에 띄는 부분은, ‘근로자참여 및 협력증진에 관한 법률(근참법)’을 개정하여 기존 노사협의회를 사업장협의회로 개편하겠다는 내용이다. 마치 프랑스의 ‘기업위원회’를 떠올리게 하는 사업장협의회는, 겉으로는 그동안 기존 노동조합이 비정규직이나 사내하도급 노동자들을 대변하지 못해왔다는 사회적 비판을 반영하려는 시도처럼 보인다. 진보진영의 자성이라는 맥락에서 이러한 비판은 일면 타당한 구석이 있기도 하다. 하지만 정부나 사용자단체들이 이 논리를 들고 나올 때는 그 저의가 의심스럽다. 프랑스의 기업위원회는, 하나의 사업장 내에서 노동자들의 경영 참여를 증진시키는 미명 하에 도입되었으나, 실상은 강력한 노동조합을 대체하거나 견제함으로써, 사용자의 입김을 강화하기 위한 수단으로 활용되었음이 드러났다. 현재 한국 대부분 사업장들에서 노사협의회는 거의 유

8) 지난 4월 29일 개최된 노사정 대표자회의에서는 △청년·장년·여성 등 일자리 기회 확대 △고용안정과 근로자 간 격차 해소 △기업 지원을 통한 일자리 창출 기반 조성 △근로시간·임금체계 개선과 노사정 협력방안을 다루기로 합의한 바 있다.

명무실하게 운영되고 있으나, 이것은 기업협의회와 마찬가지로 기존 노동조합 중심의 작업장 권력관계를 약화시킬 수 있는 제도적 장치의 성격도 지니고 있다. 박근혜 정부가 비정규직 및 하도급 노동자의 사회적 대표성을 언급하며 도입하겠다고 하는 사업장협회는, 노사협의회로는 부족했던 노동조합 견제를 보다 확실하게 하기 위한 정치적 의도에서 추진되는 것으로 보인다.

태풍의 눈, 임금체계 개편

끝으로 대통령의 방미기간 중 발언으로 확대된 통상임금에 대한 논쟁 역시 중대 이슈이다. 일국의 대통령이 개별 사업장(즉, GM)의 노사관계 문제에 대한 해결을 그것도 외국에 나가 개별사용자에게 언급했다는 것이 — MB식으로 말하자면 — ‘국격’에 맞지 않는 행동이었다는 점은 분명하나, 문제는 이러한 한가한 ‘격’ 논쟁이 아니라는 점이다. 현재의 통상임금 논쟁은 표면적으로 볼 때 통상임금 산입범위에 대한 사법부와 노동부간의 해석 차이에 있다고 볼 수 있다. 따라서 작게는 노동부가 대법원 판례에 맞게 법령을 어떻게 조절할 것인가, 혹은 대법원의 판례를 근거로 여러 사업장에 소급 적용될 수 있는가가 쟁점이 될 것이다. 그러나 실제로 이 사안의 근거에는 기본급 인상을 피하면서 임금인상 명목으로 각종 조정수당들이 만들어져 왔던 한국 임금체계의 기형적 발전이라는 역사적 사실이 존재한다. 따라서 이는 임금체계의 개편논의로 확대재생산될 가능성이 매우 크다. 노사 공히 다양한 수당체계를 단순화해야 한다는 점에서 동의하고 있으나, 그 방향은 극과 극이라고 볼 수 있다. 예컨대 일련의 수당들을 기본급 중심의 체계로 재편할 것인가, 아니면 개인성과급으로 혹은 포괄임금제의 형태로 재편할 것인가의 문제이다. 결국 이러한 임금체계 개편 논의는 그 무엇보다 날카로운 노사 간 대립으로 전화할 공산이 크며, ‘당사자 간 합의를 존중하겠다’며 노사정위원회를 중용하고 있는 정부의 태도로 볼 때 노사정 모두를 상당기간 공동결정의 덫에 빠지게 할 가능성이 있다고 볼 수 있다.

5. 나가며: 신자유주의적 안전국가로의 이행(?)

이미 대통령 취임사에서 ‘노동’이라는 단어를 언급하지 않은데서 MB의 ‘노동배제’를 넘어 아예 ‘노동’이 안중에도 없는 것 아니냐는 푸념이 나온 바 있다. 고용을 중심으로 구축된 작업장에서 국가와 자본은 고용유지와 노사화합(노사파트너십)이라는 미명 하에 노동의 양보를 더욱 강조할 뿐이다. 더 이상 노동자 계급을 교섭 대상으로 간주하지 않는다. 다만 노동자는 노동자성을 유보하거나, 사용자에 저당 잡힌 채 고용을 유지하는 하

나의 인적 자본에 불과하다. 다시 말해 고용의 사다리를 올라서서 정규직에 입성한 노동자를 맞이하는 것은, 이들을 신자유주의 체제의 산업시민이자 인적자원으로 육성하는 고용 관계이다. 박근혜정부의 노동정책에 노동은 없고, 고용만 남아 있는 것이 이를 잘 보여준다. 국민교육현장의 요구에 부응했던 박정희 시대의 국민처럼, 정규직 노동자는 노동자성을 상실한 채 회사가 원하는 인적자원으로 끊임없이 자신을 계발해 나가야 할 뿐이다. 반면 고용사다리에서 낙오된 자들은 작업장에서 인적 자원도 아닌 ‘몸빵’만을 담당하게 된다. 소위 ‘괜찮은 직업(decent job)’을 획득한 자들에게 비정규직은 결코 추락해서는 안될 공포의 영역이다. 그리고 다수의 비정규직(혹은 산업예비군)이 존재하는 노동시장에서는 정규직 노동자에 대한 임금하향 압박이 상존하게 되고, 이는 임금억제의 동인으로 작동한다. 하지만 인적자원화된 정규직 노동자 상태와 비교해 더 큰 문제는 수량적 유연화와 복지의 부실함 속에서 비정규직 노동자들이 생존마저도 위협받고 있는 현실이다. 신자유주의적 작업장에서 비정규직 노동자는 교육도, 자기계발도, 안전에의 투자도 할 필요가 없는 대상으로 전락했다. 최근 산업단지에서 몇 차례 발생한 중대사고의 피해자들이 거의 모두 비정규직이었다는 사실이 단적으로 이를 보여준다. 나아가 정규직과 비정규직 간 월 단위 임금 격차는 지난 13년 동안 거의 두 배로 확대되었다(2000년 73만/2012년 140만원).

이는 지금의 체제가 현재 심각한 사회통합의 위기에 직면해 있음을 시사한다. OECD 국가 내에서 사회복지 지출비중이 멕시코와 더불어 최하위권인 한국에서 우선적으로 고려해야 하는 정책은 소득보장형 복지의 강화일 것이다. 그러나 박근혜정부가 선택한 노선은 현금급여형 복지 지출이 아닌 생산적 복지(workfare) 중심의 사회서비스 강화전략이다. 사회투자국가로의 전환을 선언하고, 오랫동안 생산적 복지정책을 수행해 왔던 영국은 이미 상당한 실패를 맞본 상태이다. 그럼에도 박근혜정부는 역사적 시효를 상실해 가고 있는, 생산적 복지라는 낡은 카드를 들고 나왔다. 현재 노동시장에서의 1차적 분배가 제대로 작동하지 않는 상황에서, 박근혜정부가 여성, 청년, 고령층, 저소득층 등에 대한 생산적 복지를 장려하는 것은, 이를 해소하기 위한 것으로 보인다. 하지만 문제는 기본적인 사회안전망조차 구축되지 않은 조건 위에서 노동유연화를 전제로 한 생산적 복지 정책이 어느 정도로 적실한가에 있다. 나아가 그러한 고용정책이 생산하게 될 일자리가 어느 정도로 양질인가이다. 생산적 복지 정책은 그 효과성에 있어서, 구직자들의 구직 가능성을 높인다는 점이 입증되기 어려우며, 오히려 조기취업을 강조로 말미암아 취약한 비정규직 노동시장으로 구직자들을 내몰 뿐이다(Crisp & Fletcher, 2008). 고용의 질보다 양적 확대를 목적으로 고안된 생산적 복지정책은 저숙련, 저임금 등 대단히 열악한 고용조건으로의 입직을 강요함으로써, 이중적인 분단 노동시장을 더욱 고착화시킬 뿐이다. 박근혜정부는 현 시점에서 저소득층을 사회보장체계 내로 끌어들이려는 사회적 포섭(social inclusion)

과 통합의 전략으로 생산적 복지를 들고 나왔지만, 아무리 좋게 보아도 그러한 포섭 방식 자체는 그들을 벼랑 끝에 간신히 서게 하는 정도라 할 수 있다.

결국 해법은 사회정책과 경제정책 가운데서 전자에 우선순위를 줌으로써 기본적인 사회적 삶이 먼저 가능하도록 하는 데 있다. 그러기 위해서는 사회적 부의 재분배 과정에 손을 댈 수밖에 없다. 나아가 공공과 민간부문 모두에서 사용자에게 매우 유리하게 형성된 작업장 권력관계를 교정함으로써, 노동자들의 노동권을 회복해 나가야 한다. 이러한 차원에서 박근혜정부가 진정으로 고용의 질을 높이고자 한다면 수량적 유연화의 부작용을 해소할 수 있는 노사관계 정책을 심도 깊게 고민하고, 입안해야 할 것이다.

그러나 현재까지 박근혜정부가 제출한 노사관계 정책은 거시적인 노사정 대타협으로 한정되어 있으며, 더불어 언급하는 것이 법에 바탕을 둔 노사자율이다. 하나의 패키지로 이것들의 정책적 목표는, 노동 없는 고용패러다임의 사회적 지형을 노동자 계급에게 장기적으로 강제함으로써, 사후적인 저항의 여지마저 제거하려는 데 있을 것이다. 박근혜정부가 법질서 확립과 치안유지, 안전 등을 강조하는 것은, 결코 이러한 노사관계 정책과 동떨어지지 않는다. 기실 서구 우파 이데올로그들은 강력한 법치에 따른 사회통합을 주장해 왔다. 표면적으로 내세운 논리와 달리 그것이 실제 역사 속에서 구현된 방식은, 기성 체제에 비판적인 노동자 계급 탄압이었다.

일자리 중심의 복지체제를 만들고, 치안질서를 확실히 유지함으로써 안전을 달성해 누구나 행복한 국가를 만들겠다는 박근혜정부는 — 히르쉬(J. Hirsch)의 개념을 차용하자면 — ‘신자유주의적 안전국가(Neo-liberalist security state)’⁹⁾로 이행될 개연성이 다분하다. 신자유주의적 안전국가란, 포드주의 시대의 복지국가를 해체한 채 대다수 구성원들의 물질적 생존은 최소 수준에서 보장하면서, 오히려 ‘복지’와 ‘안전’이라는 명목으로 개개인의 일상생활을 국가가 세밀하게 관리·통제하는 국가 형태라고 규정지을 수 있다. 박근혜정부는 현 시대 인민이 갈구하는 생존과 일자리 문제를 제대로 포착하고는, 이를 ‘고용복지체제의 구축’이라는 세련된 담론 속으로 숨써 좋게 끌어들이며 마치 이전 정권들과는 매우 다른 행복과 희망시대를 열 것처럼 요란을 떨고 있다. 하지만 실상은, 철저히 신자유주의적 고용체제를 공고화하는 동시에, 그 과정에서 확장된 국가부문을 통해 사회구성원의 삶을 더욱 감시, 통제하는 국가형태로 발전될 것으로 예상된다. 한국 지배계급은 박근혜 정부를 내세워 자신이 직면한 사회통합과 축적의 위기를, 신자유주의적 고용체제를 통해 돌파하고자 하는 상황에서, 그렇다면 이미 고용이데올로기에 상당히 잠식당한 노동자 계급은 어떤 길을 모색해야 할 것인가.

9) 히르쉬가 개념화한 ‘포드주의적 안전국가’란 “사회구성원들의 기능적 적응과 조절, 그들에 대한 사회적 규제와 감시를 보증할 뿐만 아니라 사회구성원의 물질적 생존을 동시에 보장”하는 국가로서, 중앙집중적인 관료 네트워크와 통제기구(경찰력 등)의 도움을 통해 사회 전체에 더욱 깊숙이 침투하게 된다. 안전국가에는 ‘복지국가’와 ‘감시국가’라는 이중적 속성이 내재되어 있다(Hirsch, 1983).

<참고문헌>

- 박점규(2013), 「박근혜 정권 출범과 비정규직 노동운동의 대응방향」, 『노동사회』, 통권 169권.
- 김철(2013), 「박근혜정부 공공부문 대선공약-국정과제 비교 분석」, 사회공공연구소 이슈페이퍼 2013-01.
- 이상훈(2004), 「네덜란드형 대타협, 기적과 환상」, 『연대와 실천』, 2004년 9월호.
- 이상훈(2007), 「중앙교섭기구의 개편과 노사발전재단」, 민주노동당 정책위원회 2007년 연례정책보고서.
- 조건준(2012), 「노동을 지배하는 배신의 프레임들」, 『진보평론』, 2012년 54호.
- Crisp, R. & D. R. Fletcher(2008), “A comparative review of workfare programmes in the United States, Canada and Australia”, *Department for Work and Pensions Research Report. No 533.* HMSO.
- Hirsch, Joahim(1983), “Fordist Security State and New Social Movements”, *Kapitaliste*, No.10/11, pp.75-87, 김호기·김영범·김정훈 편역(1995), 『포스트 포드주의와 신보수주의의 미래』, 한울아카데미.