

정책연구
2019-24

지역과 일터혁신

박명준 · 조혁진 · 황세원

한국노동연구원

목 차

요 약	i
제1장 서 론	(박명준) 1
제1절 문제의식	1
1. 연구배경	1
2. 연구목적	10
제2절 연구개관	13
1. 연구질문과 분석대상	13
2. 사례선정과 자료분석	14
3. 보고서 개관	16
제2장 새로운 접근의 구상 : 지역단위 일터혁신의 분석틀 (황세원 · 박명준)	17
제1절 기존의 접근방식과 그에 대한 도전	17
1. 일터혁신의 기본개념	17
2. 새로운 도전	20
제2절 새로운 접근의 구상	27
1. 지역단위 일터혁신의 작동방식과 유용성	27
2. 실천적 및 분석적 쟁점	32
3. 소 결	34
제3장 지역단위 일터혁신(I) : 기존 일자리들의 포용적, 집단적 혁신	(조혁진 · 황세원 · 박명준) 36

제1절 노동조합 주도형: 서울 성수동 수제화 클러스터 사례	36
1. 도 입	36
2. 배경 및 사업 추진 현황	37
3. 새로운 일터혁신의 노력: 전개 및 성과	44
4. 평 가	51
제2절 기업주도형: 포스코 주도 포항지역 일터혁신 사례	56
1. 배경과 전개	56
2. 추진 경과 및 성과	61
3. 지역 일터혁신 거버넌스 구축: 포항시 QSS 활성화 추진위원회	68
4. 평 가	71
제3절 지자체 주도형: 대전형 좋은 일터 만들기 사업 사례	72
1. 배경과 전개	72
2. 추진 경과와 성과	78
3. 성공 요인	88
4. 평 가	95
제4절 소 결	97

제4장 지역단위 일터혁신(II) : 지역적 노력을 통한

혁신개념 신규 일자리 창출 (박명준 · 황세원) 100

제1절 구례 자연드림파크 사례	100
1. 도 입	100
2. 구례 자연드림파크 형성 배경과 추진 현황	104
3. 전개 및 성과, 한계	107
4. 평 가	114
5. 소 결	118
제2절 광주형 일자리 모델 창출 시도: ‘빛그린산단’과 ‘광주 글로벌 모터스’ 사례	120

1. 도 입	120
2. 혁신의 내용과 추진경과	121
3. 일자리 창출을 통한 지역단위 일터혁신의 새로운 가능성	125
4. 평가와 전망	130
제3절 군산형 일자리 모델: ‘군산 전기차 상생 클러스터’ 사례	132
1. 도 입	132
2. 사업의 내용과 전개과정	133
3. 혁신의 내용과 상	136
4. 평가와 전망	139
제4절 소 결	140
제5장 결 론	(박명준) 142
참고문헌	148

표 목 차

<표 2- 1> 지역단위 일터혁신의 실천적, 분석적 쟁점: 전통적 일터혁신과의 비교	33
<표 3- 1> 서울 성수동 수제화 클러스터 관계자 인터뷰 목록	37
<표 3- 2> 성수동 수제화 업계의 수익배분 구조	40
<표 3- 3> 혁신허브 QSS 활동 지원 로드맵	59
<표 3- 4> QSS 혁신활동의 내용	60
<표 3- 5> 포스코 QSS 혁신허브활동 참여기업 현황	64
<표 3- 6> 대전형 좋은 일터 사업 추진과제(2018년)	75
<표 3- 7> 대전형 좋은 일터 사업 2차년도 추진과제	77
<표 3- 8> 2018년 대전형 노사상생 좋은 일터 조성사업 추진예산 ·	79
<표 3- 9> 대전형 좋은 일터 조성사업 1차년도(2018년) 참여기업 현황	81
<표 3-10> 대전형 좋은 일터 사업 2차년도(2019년) 참여기업	82
<표 3-11> 대전형 좋은 일터 참여기업 자문항목 및 수행건수	83
<표 3-12> 대전형 좋은 일터 사업 2018년도 성과	84
<표 3-13> 2018년 대전형 좋은 일터 사업 참여기업(제조업 A기업) 소요예산안	95
<표 4- 1> 구례 자연드림파크 관계자 인터뷰 목록	103
<표 4- 2> 구례 자연드림파크 노사 갈등 경과(2017년)	112
<표 4- 3> 구례 자연드림파크 노사 갈등 경과(2018~2019년)	113
<표 4- 4> 군산 전기차 상생 클러스터의 두 컨소시엄별 투자 · 고용 계획	133

그림목차

[그림 2-1] 전통적인 일터혁신: 작동 및 효과의 범위	20
[그림 2-2] 지역을 단위로 한 일터혁신: 작동 및 효과의 범위	28
[그림 2-3] 지역단위 일터혁신의 확장된 작동범위	29
[그림 3-1] 성수동 수제화 구두 한 켤레의 수익분배 구조	41
[그림 3-2] 포스코 QSS 활동의 배경과 특징	57
[그림 3-3] 포항시 QSS 활성화 추진위원회 조직도	69
[그림 3-4] 혁신허브 QSS 소식지(2017년 12월호)	70
[그림 3-5] 대전형 좋은 일터 사업 추진단계별 계획	79
[그림 3-6] 2018년 좋은 일터 조성사업 약속사항 선포식	90
[그림 3-7] 대전광역시 노사민정 좋은 일터 공동실천 선언문	90
[그림 4-1] 구례 자연드림파크 입주기업 현황	101
[그림 4-2] 구례 자연드림파크 시설 및 운영 현황	106
[그림 4-3] 세이프넷 직원복지제도 현황	108
[그림 4-4] 군산 전기차 클러스터 상생협회의의 구조	137

요 약

이 연구는 핵심적으로 일자리 개혁과 일터혁신의 유기적 결합을 도모할 전략적 실천단위로서 지역의 가능성에 대해서 탐구한다. 이러한 문제의식은 자연스럽게 다음의 세 가지 질문들을 던지도록 한다. 첫째, 일터혁신은 일자리 개혁과 함께 갈 수 있는가? 둘째, 지역은 그러한 새로운 개혁적 일터혁신 모델의 추진단위로 탈바꿈할 수 있는가? 셋째, 지역이 그러한 역할을 수행하기 위해서 필요한 요건들은 무엇인가?

연구대상으로 기존에 한국에서 도모해 온 실천양상들을 분석하고 진단해 보고자 한다. 기존의 실천들 가운데 우리에게 일정하게 알려져 있는 시도들을 사례로 삼아 본고의 문제의식에 맞추어 재조명해 보고 그로부터 함의를 찾아보려는 것이다.

크게 두 가지의 연구대상으로 구분하여 접근하였다. 하나는 지역을 단위로 하여 - 그것이 비록 명시적이지는 않을지라도 - 이미 일자리 개혁과 일터혁신의 시도를 도모한 사례들이다. 또 다른 하나는 지역을 단위로 하여 새롭게 개혁적 일자리를 창출하여 개혁을 도모하려는 시도들이다. 여기에는 특히 상생형 지역일자리 선진사례들이 포함된다.

연구는 문헌연구와 인터뷰 등 질적 방법론을 주로 택하며, 사례분석에 주안점을 둔다. 지역과 일터혁신을 결합하는 새로운 시도에 있어서 맹아적으로 의미를 둘 수 있는 실천들이 그렇게 많지 않기 때문에, 또 그들의 성취와 한계를 심층적으로 이해하기 위해서는 사례분석이 타당하다고 보았기 때문이다. 각 대상별로 핵심관계자들과 연구진이 직접 인터뷰를 도모하였고, 그 내용은 보고서의 내용에 적절하게 담겨져 있다.

제3장에서는 기존에 존재하고 있는 일자리들을 지역이라고 하는 시각에서 접근해 가며 혁신해 나간 시도들 세 가지를 살펴보았다. 서울 성수동, 포스코 주도의 포항, 그리고 대전 사례 모두 일정하게 크고 작게 지역을 단위로 일자리 개혁과 일터혁신을 도모하기 위한 실천들이 전개되었고 일정하게 성과를 보였으며 이러저러한 한계도 노정하고 있다.

일터혁신의 추진 방식 및 내용과 관련하여 세 사례는 분명 동일하지 않다. 서울 성수동은 사실상 노동조합이 주도한 근로조건 개선의 노력을 지역의 다른 기관들과 연대하며 지방정부를 비롯한 여타 공식적인 주체들로부터 지원을 받아 성공적으로 제도화해 낸 경우이다. 포항의 사례는 포스코에서 도모한 전형적인 일터혁신 프로그램들을 지역의 다른 업종으로 확산시켜 내기 위해 다양한 실천들을 벌이고 그것을 효과적으로 지속해 가기 위한 거버넌스를 구축해 낸 사례이다. 대전의 경우는 지자체가 주도하여 정부의 일터혁신 지원 프로그램을 수행하되, 사업의 추진방식을 쇄신하여 지역에 보다 밀착하고 지속력을 갖추도록 해낸 사례로, 이 역시 전형적인 국내의 공식적인 일터혁신의 시도들을 그 내용으로 삼고 있다.

세 사례들은 각각 노조주도형, 기업주도형, 그리고 지자체주도형의 지역형 일터혁신의 시도들이라고 간주할 수 있다. 중요한 것은 누가 주도를 하든 그것이 단지 개별 기업 노사관계의 틀 내에서 진행된 사안이 아니라, 지역의 행위자들이 함께 결합해 가면서 문제를 지역의 시각에서 바라보고 답을 찾으며 실천을 도모해 갔다는 것이다. 사례들은 기존의 개별화된 일터혁신이 아니라 지역을 단위로 하는 집단적 일터혁신의 시도가 노사정 모두에 의해 주도될 수 있고, 기초적인 근로조건 개선, 사소한 낭비 제거, 일하는 방식의 효율화, 휴게공간의 확보를 통한 쉼과 일의 조화 등 다양한 주제들을 건드리며 실현될 수 있다는 것을 보여준다.

기존의 시각에서 하나로 묶기 어려웠던 이러한 시도들을 본고에서는 향후 우리가 미래지향적으로 추진해 나갈 지역형 일터혁신의 의

미있는 유형들로 삼을 수 있다. 첫째, 근로조건을 개선하려는 노동운동은 그 자체로 일터혁신의 일부일 수 있을 뿐 아니라 일터혁신을 도모하기 위해 중요한 기초적 조건을 형성해 낸다. 둘째, 적지 않은 지역에 위치한 대기업들은 자신들 내부의 일터혁신에만 머물지 말고 그것의 지역적 확산을 위한 노력을 기울여 나갈 필요가 있다. 셋째, 중앙정부와 지방정부가 협력해서 전개하는 일터혁신 컨설팅과 일자리 개혁의 시도를 보다 더 지방화(localization)시켜서, 나아가 민이 주도하고 관이 후원하는 방식으로 전개할 필요가 있다.

제4장에서는 혁신적 가치를 담은 새로운 일자리 창출을 통한 지역 차원의 일터혁신 가능성에 대해서 논하기 위해 세 가지 사례를 살펴 보았다. 첫 번째 사례인 구례 자연드림파크는 ‘노사민정의 진중한 파트너십 없는’ 일자리 개혁의 아이디어는 신규 일자리 창출 이후에 지속되기 쉽지 않음을 보여준다.

두 번째 사례인 광주형 일자리는 애초에 노동시장의 개혁을 목표로 하면서 실제로는 노사관계의 개혁을 도모하려는 시도이다. 즉, 일 자리를 둘러싼 권력관계의 협력적 전환의 길을 찾아내야 이 사업의 진정한 성공이 이루어지는 고도의 게임이라 할 수 있다. 광주형 일자리의 일반화된 형태인 상생형 지역일자리 역시 마찬가지일 것이다. 그러나 현 정부가 이 사업을 대하는 태도나, 지방정부들이 그에 임하는 태도 등에서 아직까지 이러한 ‘고도의 게임’을 감당해 내려는 적극적인 노력이 엿보이지는 않는다. 중앙정부가 나서서 갈등의 소지를 봉합해 보려는 노력 정도이지, 관계의 전환 자체가 정책의 목표로 설정되어 있지 않다. 결국 일자리 개수 늘리기의 치적을 위해 노동과 자본이 동원되는 양상으로 빠질 여지가 있다. 그럴 경우 이 사업은 진정한 일터혁신과 사회혁신으로 열매맺기 어려울 것이다.

세 번째 사례인 군산의 경우 광주에서 이어져 나온 보다 진화된 내용의 혁신시도이다. 특히 지역의 절박함이 큰 군산에서는 민주노총까지 참여하고, 명시적으로 광주에서 거두지 못한 원·하청 관계 개선을 위한 공동교섭까지도 도모할 계획을 수립해 놓고 있다. 이러

한 양상은 일단 그 실행력에서 우려를 씻을 수는 없지만, 분명히 광주형 일자리 가치가 심화된 모습이라, 일정하게 기대감을 불러일으킨다. 광주에서 군산을 거쳐 또 다른 지역에서 보다 심화된 모양새가 나오지 말란 법도 없을 것이다. 상생형 일자리 모델의 가치와 의미는 결국 일자리 개혁과 일터혁신의 과제를 잘 접맥한 내용을 실현해 나가느냐, 그것을 위한 지역차원의 새로운 일자리 거버넌스를 어떻게 꾸리고 작동시켜 내느냐에 달려 있다. 논란을 거치면서 결국 원심력보다 구심력이 발동하고 있는 현 상황에서는 해당 사업을 매개로 해당 지역에서 파트너십과 공존의 질서를 만들어 내는 것이 중차대한 과제로 우리 앞에 놓여 있다.

결론적으로 지역을 단위로 한 일자리 개혁성 일터혁신을 잘 이루기 위해서는 다음의 것들이 필요하다고 볼 수 있다(제5장). 첫째, 혁신단위를 전략적으로 재설정해 갈 필요가 있다. 종래의 ‘일터’라고 하는 개념에서 ‘일자리’라고 하는 개념을 보다 강조해 본다.

둘째, 지역의 공적 자원의 권위적 공급체인 지방자치단체의 역할에 적극성을 부여해 본다. 지자체는 분명 혁신을 창출하고 지속해 가고 심화시키는 중요한 행위자가 될 수 있다. 공적 자원을 제대로 투입하고 동원하는 것은 지역별 일자리 혁신의 중요한 촉매제가 될 수 있으며, 지자체는 그러한 역할을 수행함에 있어 전략적으로 중요한 위치에 있다. 그러나 현실적으로 여전히 한국의 지자체가 지역별 일자리 개혁과 일터혁신의 촉진자로 충실히 기능할 수 있다고 보기는 어렵다. 특히 그러한 두 가지 과제를 복합적으로 담아 내도록 하는 방안을 스스로 고안해 낼 역량은 지니고 있지 못하다. 이는 이중혁신(double innovation)의 과제, 즉 대상의 혁신을 도모하면서 주체의 혁신까지 동시에 추구해야 하는 상황에 우리가 처해 있음을 암시한다.

셋째, 향후 지역별 일자리 혁신의 개념은 현재 추진되고 있는 상생형 지역일자리 내지는 혁신지향적 지역차원의 새로운 일자리 모델의 창출 시도를 뒷받침하고 그것의 이론적 기반이 될 수 있도록 계속 심화될 필요가 있다. 기존의 일터혁신 개념은 모두 기존의 일자리 개

조형을 지향했고, 기업 단위, 작업장 단위의 혁신에 초점을 두었다. 반면, 현재 추구하는 지역별 일자리 혁신은 전략적인 신규일자리를 창출하면서 그 안에 혁신적 요소를 담는 방식, 그리고 기존의 일자리를 개조하되 여기에 지역차원에서 ‘혁신적 포용(innovative inclusiveness)’의 일자리 질서를 지향하는 요소들을 담아내는 방식 두 가지 모두가 가능하다.

넷째, 지역별 일자리 혁신의 주체는 당연히 해당 일자리의 영위자들과 그것에 영향을 끼치는 핵심적인 이해당사자들이어야 한다. 대체로 핵심적 이해당사자라 함은 1차적으로는 해당 일자리에 종사하는 노동자들과 그들의 이해대변체, 그리고 해당 일자리를 제공하는 사용자와 그들의 직간접 이해대변체를 들 수 있다. 여기에 더하여 - 신규일자리를 창출하든 기존의 일자리를 개혁하든 - 해당 일자리와 관계를 맺으며 같은 지역 내에 존재하는 유관기업체들의 노동자들과 사용자들도 또 다른 당사자가 될 수 있다. 포괄성의 원칙에 의거하여 지역별 일자리 혁신에서 혁신의 대상이 되는 일자리는 이들이 지역에서 형성하는 ‘일자리 질서’ 전체의 변화를 염두에 두면서 혁신되어야 한다

다섯째, 지역별 일자리 혁신은 공적 자원과 사적 노력 및 자원들을 다 함께 결합하여 도모해 나가야 한다. 오늘날 지역일자리 사업, 지역고용전략 차원의 거버넌스가 지닌 문제점은 단지 거버넌스의 외형을 바꾼다거나 새로운 기구를 만드는 식으로 해결되지 않는다. 진정한 혁신은 기구 중심의 연역적 접근이 아니라 다양한 구체적 사례별로 접근하는 귀납적 접근 속에서 만들어질 수 있다. 중요한 것은 그러한 사례들을 중심으로 포괄적이고 다층적이며 실질적인 사회적 대화가 지역일자리 혁신을 주제로 활성화되어야 한다는 점이다.

제1장 서론

제1절 문제의식

1. 연구배경

가. 일자리 개혁, 시대의 화두

본 연구의 출발은 일자리 개혁이다. 일자리 질서의 개혁이야말로 오늘날 한국 사회가 풀어야 할 절대절명의 과제다. 전반적으로 정부의 일자리 정책은 여전히 “일자리를 어떻게 창출할까” 내지 “기업들이 일자리를 창출해 내도록 어떻게 지원할까”의 수준에 머물러 있다. 우리가 경험한 한에서 이는 보수정부나 진보정부나 크게 다르지 않다. 일자리 창출을 놓고 정치세력 간에 ‘개수 경쟁’을 벌이는 게 주된 쟁점이다. 그러나 문제의 본질은 언제부터인가 과거와 같은 방식을 가지고 일자리 창출의 동력을 확보하기 힘든 조건이 되었다는 데에 있다.

주지하듯이 우리의 일자리 질서는 양극화와 이중구조화의 수렁에 빠진 채 헤어나오지 못하고 있다. 지난 1990년대 후반 외환위기 이후 한국의 일자리 질서는 본격적으로 분화해 갔다. 다수의 저질 일자리들이 양산되었고, 그로 인해 기존의 일자리들은 상대적으로 양질화되는 일종의 반사

이익을 본 셈이 되었다. 특별한 노력을 기울여 별도로 질을 향상시킨 혁신적 일자리가 아님에도 말이다. 한편에선 비정규직이 만연하게 되는 노동시장의 수량적 유연화(numerical flexibilization)가 대폭 단행되었고 다른 한편에서는 기업별 노조의 보호를 받는 대기업과 공기업을 중심으로 하는 안정적인 정규직 일자리들이 지속적으로 유지되었다.

그 결과 현재 한국사회에서는 일종의 일자리군(群) 내지 일정한 집락들(clusters)이 형성되면서 일자리 질서가 수직적으로 분화되어 있고, 그러한 일자리군 간의 질적인 간극은 점점 벌어지고 있다. 가장 중요하게는 기업규모에 따른 격차이나, 고용형태에 따른 격차도 그에 못지않게 중요하다. 특히 단순 비정규직이 아니라 특수고용, 프리랜서 등의 일자리가 형성하는 하층부 노동시장은 노동권의 취약지대로 전락해 있다. 공무원이나 생산직 대기업 직원들은 호봉제의 수혜를 입어 매년 자동으로 월급이 오르지만, 중소기업으로 갈수록 임금상승의 기회를 충분히 누리지 못한다. 고용형태의 측면에서도, 정규직과 비정규직 간의 임금격차가 계속 커지고 있다. 고용인 듯 고용 아닌 고용 같은 노동(대표적으로 플랫폼 노동)을 품은 비즈니스도 점점 커지고 있다. 이른바 ‘특수고용’이 자연스럽게 미래로 보편화되는 듯한 추세다. 영리한 청년들은 20대에 몇 년의 시간을 투자해서라도 공무원이 되려는 쪽에 줄을 선다. 첫 일자리가 평생을 좌우한다. 사회안전망의 취약 속에서 노인들은 허드렛일이라도 못 구해서 안달이다. 지방 중소기업체의 현장은 값싼 외국인 노동자들로 가득하다.

지금은 일자리 질서의 총체적 개혁 내지 기존 패러다임의 코페르니쿠스적 전환을 요구받는 시기라 해도 과언이 아니다. 1차 노동시장이든, 2차 노동시장이든 노동세계의 사회통합성을 증진시켜 경쟁력을 확보하기 위한 노력이 심화되어야 한다. 이른바 ‘포용적 성장(inclusive growth)’의 기본 아이디어가 바로 그것이다. 더 나아가 스마트공장의 실현을 향한 노력이 심화되고, 디지털화로 인해 인간노동의 설 자리가 줄어들든다고 해도 인간의 몫은 계속적으로 또 새로운 방식으로 남을 것이다. 기계화, 자동화 못지않게 그 부분을 어떻게 관리해 가느냐에 따라 기업의 경쟁력은 영향을 받을 것이며, 새로운 최적화를 위해 새로운 접근방식의 혁신기획이

필요하다.¹⁾

원론적으로 일자리는 기업의 생산현장에 존재하며 기업이윤의 원천인 가치를 창출하는 과정에 위치한다. 다른 한편으로 그것은 노동자의 생활 기반을 마련해 주고 노동력의 투입을 통한 ‘1차 분배’가 이루어지는 장이기도 하다. 더불어 일자리는 그것을 영위하는 이의 사회적 신분을 의미하며, 어떤 이가 가진 숙련을 포함한 역량자원(capacity resource)과 그것의 발현(performance)에 대한 사회적 평가가 이루어지는 단위라고도 볼 수 있다. 이러한 복합적인 사회적 기능을 갖는 일자리가 형성하는 질서는 결국 사회질서(social order)의 핵심적인 모습을 반영한다. 따라서 일자리 질서의 개혁이야말로 중요한 사회개혁 프로그램이라고 볼 수 있다. 모든 사회개혁이 그러하듯 일자리 개혁도 일자리를 중심으로 형성되어 있는 한 사회의 권력관계 변화를 유발하고 이해구도의 재정립을 초래한다. 그렇기 때문에 일정한 갈등이 불가피하고 그것을 원만히 해결하기 위한 조정기제(coordination apparatus)의 작동을 요구한다.²⁾

요컨대, 이제 우리는 일자리 창출과 개별 일자리들의 질 향상을 넘어서 전반적인 일자리들의 질을 균형있게 재정립하는 과제를 안게 되었다. 이러한 불균형한(unbalanced) 구조를 바꿔 내고 격차를 줄이면서 일자리의 상향 재균형화(upward re-balancing)를 도모하는 것은 오늘날 보편적인 시대적 과제가 되어 버린 것이다.³⁾ 허나 그에 대한 답을 찾는 것은 마치 ‘고양이 목에 방울 달기’와 같은 ‘희망사고(wishful thinking)’에 다름 아니게 보인다. 누가 이 거대한 이해조정 기제를 주도적으로 도모할 것인가

1) 필자는 이를 ‘포용적 디지털화’라고 명명한 바 있다(박명준 외, 2017).

2) 그렇기 때문에 일자리 질서의 개혁을 위해서는 핵심 이해당사자들의 참여를 필요 조건으로 하는 ‘사회적 대화(social dialogue)’가 불가피하다고 할 수 있다. 한국의 사회적 대화기구인 경제사회노동위원회는 그러한 모토를 가지고 출범을 하였으나, 핵심 이해당사자인 민주노총이 정작 이 장의 온전한 작동가능성에 회의를 표하며 참여를 거부하고 있는 상황이다.

3) 이러한 문제의식은 이미 지난 10여 년간 신자유주의의 폐해를 인정하고 그것의 극복을 위한 경제정책 및 고용노동정책의 새로운 패러다임을 강조해 온 다양한 국제기구와 그것을 실천해 온 해외의 다양한 국가가 보여주는 정책들에 잘 반영되어 있다. 이른바 ‘포용화’로 칭할 수 있는 이러한 새로운 패러다임에 대해서는 박명준 외(2017)를 참조하라.

가? 새로운 일자리 모델의 상은 무엇이며 그것에 대한 사회적 정당성은 어떻게 도모할 것인가? 그러한 변동을 기획한다고 해도 그 과정에서 발생하는 사회갈등은 어떻게 감당할 것이며 그것을 해소하기 위해 드는 사회적 비용은 누가 지불할 것인가?

나. 다시 일터혁신으로, 다만 일자리 개혁과 더불어

오랫동안 일터혁신(workplace innovation)을 이야기해 왔다. 그것은 노사가 상호 이해를 도모하며 ‘참여 증진’과 ‘탈경직화’로써 공동의 파이를 키워 나가는 시도라고 볼 수 있다. 고용안정과 노동주권을 보장하면서 혁신을 향해 노동자 참여를 증진시키는 참신한 방안들을 실행하여 생산성을 증대시키고 시장에서의 기업경쟁력을 증진시키도록 해보자는 것이다. 그것은 다시 선순환(virtuous circle)적으로 노동자에게 다양한 혜택으로 돌아갈 수 있다.

앞서 언급하였듯이, 일터혁신의 아이디어에는 두 가지의 정치적 교환 기제가 담겨 있다. 하나는 참여이고, 다른 하나는 유연화, 즉 직무의 경직성을 탈피하는 것이다. 말하자면, 노동자에게 더 많은 책임과 권한을 부여하고 그로 하여금 판단하게 하며, 이로써 외부의 환경에 생산현장이 보다 유연하고 효율적으로 대응해 나가려는 것이 일터혁신에 담긴 대표적인 교환구도이다.

이렇게 ‘참여 증진’과 ‘탈경직화’의 다양한 패키지를 성공적으로 또 지속적으로 구현해 내고 있는 대표적인 회사가 바로 일본의 세계적인 자동차 메이커 도요타(Toyota)이다. 도요타는 1970년대부터 그러한 길을 걸어가 일상을 혁신으로 시스템화해 냈고, 아직까지 그러한 시도를 계속해서 이어가며, 세계 제1의 자동차 메이커로서 위상을 굳건히 하고 있다. 심지어 도요타는 단순한 기업 내 일터혁신뿐 아니라 협력업체들과 ‘동반혁신’의 길도 이미 오랫동안 도모하고 있어, 도요타와 그 부품업체들이 위치한 지역은 자동차산업의 일터혁신이 폭넓게 이루어지고 혁신의 집단적 효과(collective effectivity)를 향유한다.

그에 반해 한국에서 일터혁신은 여전히 그 깊이와 넓이 모두에서 제한

적으로 보여진다. 주지하듯이, 지난 87년 이후 노동운동의 성장으로 일정하게 주요 사업장들에 노동조합이 자리 잡고 대기업이 글로벌화해 가면서 우리의 일터에 민주주의가 부분적으로 신장된 면이 있다. 그러나 그렇게 ‘민주주의의 수혜를 입는’ 일자리들은 대개 ‘경직적(rigid)으로’ 영위되는 편이다. 노사 간에 높은 신뢰를 토대로 하면서 민주적 원리에 기초한 노동의 유기적 참여가 결부된 생산방식과 혁신체제의 구축은 한국 작업장의 전형적인 모습이라고 보기 힘들다. 민주주의의 기본을 갖추면서도 유연함⁴⁾으로 안정성을 겸비한 일자리 모델의 구축, 바로 ‘한국형 일터혁신’의 활성화가 절실하다.

그간 여러 정책가들과 연구자들은 일터혁신을 고민해 오고, 과제로 삼고, 나름 그것의 실현을 위해 노력을 기울여 왔다. 그러나 지금은 그러한 일터혁신을 향한 노력 자체도 약화되어 있을 뿐 아니라, 어쩌면 과거와 같은 패러다임의 일터혁신이 무용한 것이 아니냐는 성찰을 해야 할 지경이 되어 있다. 일터혁신의 전제조건은 일차적으로 고용안정에 있다. 안정되지 않은 고용상황에서 어떤 노동자가 자신의 무덤을 팔 것이 예견되는 혁신활동에 참여하겠는가? 또 혁신을 하지 않아도 고용이 유지되고 임금 인상이 보장되는 상황에서 어떤 노동자가 굳이 그런 시도에 호응을 할 것인가? 비용절감을 위해 아웃소싱한 노동자들을 사내에 들여 놓더라도 이미 1차 시민과 2차 시민으로 나뉜 작업장에서 어떠한 식으로 유기적 통합이 증진될 수 있을 것인가?

현재의 이러한 상태는 지속가능하지도 않고 대안적이지도 않다. 우리는 다시 새로운 맥락 위에서 새로운 해법의 일환으로 일터혁신을 고민해야 한다. 양극화 해소를 지향하는 일터혁신 말이다. 특히 기존에 개별 기업을 대상으로 해서 도모된 일터혁신에 관한 접근은 무의미하지는 않지만 한계를 지닌다. 개별기업의 일터혁신을 통한 생산성 증진과 경쟁력 증진은 양극화된 노동시장 구조하에서 상충부보다 하충부에 더욱더 필요하나, 하충부에 속한 개별기업들에는 (i) 일터혁신의 유인이 부족하며, (ii) 아무리 일터혁신이 이루어진다고 해도 산업생태계 전반의 조율적인 질서

4) 유연화 내지 유연성이라는 표현이 한국에서 오해를 살 여지가 있으므로, ‘탈경직화’라는 표현이 오히려 타당할지 모른다.

변화 없이는 그것이 지속가능하기가 힘들다. 이제 과거의 일터혁신이 노사 간 파트너십 증진을 통한 효율화와 생산성 증진을 도모하는 것에 주안점을 두고 만 것을 넘어서서, 단순히 특정 기업의 생산성 혁신을 목표로 하는 것이 아니라 불평등 해소와 지속가능한 산업구조의 최적화를 향한 사회혁신의 관점에서 일터혁신에 접근할 필요가 있다. 한마디로 새로운 일터혁신은 ‘포용적 일터혁신’이 되어야 한다. 그 과정과 결과 모두에서 ‘더불어’의 가치가 담겨 있는 일터혁신이 필요한 것이다.

그것은 현재 우리에게 절실한 과제인 일자리 개혁에 복무할 수 있어야 한다. 따라서 탈양극화와 포용화를 위한 수단으로 일터혁신이 역할을 할 수 있도록 어떤 물꼬를 마련해야 한다. 새로운 일터혁신은 안 좋은 일자리들의 질의 개선(qualitative improvement)까지 포괄해 내야 하는 임무를 부여받는다. 이는 단순히 최저임금 등 국가의 정책수단에 의해서만이 아니라, 해당 일자리와 관계를 맺는 - 이른바 ‘일자리 관계’(박명준, 2018) - 다양한 이해당사자 간의 이해조정(interest coordination)으로 이루어 가야 지속가능하고 질적인 혁신으로 나아갈 수 있는 법이다.

과거의 일터혁신이 하나의 ‘포용적 일자리 혁신’으로 패러다임 전환을 하려면, 개별기업 수준을 넘어서 ‘포괄적인 기획(comprehensive design)’이 필요하다. 전략적으로 혁신을 논하는 단위를 일자리로 나누면서도 그로써 새로운 일자리들의 묶음체, 단위(unit)로 초기업체 구성체(hyper-enterprise arrangements)의 상을 그려 나갈 필요가 있다. 나아가 포용성이 지속가능하기 위해서는 고전적 의미의 혁신성의 요소도 갖추어야 하는 법이다. 기업 내 노동자들의 사회통합력 증진을 통한 사회혁신이 생산성 혁신으로 이어지게 하려는 것이 일터혁신이라면, 포용적 일자리 혁신은 단지 하후상박식의 이해조정만이 아니라, 그것을 통해 새로운 혁신과 경쟁력 증진의 공간 마련과 돌파구 형성의 계기가 되어주어야 한다.

다. 지역, ‘일자리 개혁적 일터혁신’을 위한 전략적 실천단위

일자리가 본원적으로 노사정 간의 협치 공간이라고 한다면, 기존의 일자리 거버넌스 메커니즘은 작금의 문제를 낳은 원인제공 요인 가운데 하

나라고 볼 수 있다. 일자리 개혁은 일자리 거버넌스의 변화를 필요로 하며, 그러한 구조변화를 위해서는 행위자의 혁신 내지 새로운 행위자의 역할수행이 요구된다. 혁신은 인식의 변화를 포함한 주체의 쇄신에서 시작될 수밖에 없기 때문이다.

전통적으로 국가주도의, 일종의 ‘영도된 시장경제(guided market economy)’의 나라인 한국에서 - 일터혁신이든 일자리 창출이든 - 기존의 일자리 거버넌스는 대개 중앙정부가 직접 기업들을 대상으로 혁신을 요구하고 일자리의 질적, 양적 변화를 영도하는 방식을 취해 왔다. 그러나 지금은 그러한 방식만으로 더 이상 실질적이고 지속가능한 개혁을 달성할 수 없는 상황이며, 혁신을 향한 새로운 거버넌스를 필요로 한다. 특정 기업을 대상으로 하는 마이크로한 컨설팅(micro-consulting)만으로는 현재의 구조적 왜곡이 있는 산업생태계를 교정할 수 있는 혁신에 이르기엔 충분치 못하다.

무엇보다 현재 필요로 하는 개혁성을 갖춘 새로운 일자리 모델은 반드시 초기업수준의 조율을 필요로 한다. 그것을 위해 중앙정부와 기업 사이에 새로운 전략적 공간으로서 일종의 ‘중범위수준(meso-level)’의 행위지대를 둔다면, 작금의 과제를 보다 효과적으로 풀어갈 여지가 있다고 보여진다. 그렇다고 당장 산업수준 전반을 아우르는 혁신의 시도, 새로운 일자리 모델의 시도를 도모하기는 힘든 것이 사실이다. 오히려 이러한 문제의식하에 ‘지역’을 일자리 개혁의 새로운 단위로 사고해 볼 수 있다.

지역이라고 하는 공간은 일자리 개혁과 개혁적 일자리 창출의 전략적 단위로 설정하기에 참신한 적절성을 갖는다. 지역을 단위로 삼아 정책을 구상할 경우, 일터혁신이 포용성과 사회혁신을 겸비해 내면서 일자리 개혁으로 이어지도록 만드는 데에 효과적일 수 있다. 즉 전략적으로, 또 귀납적으로 특정 지역(local arena)에서 일정한 실험들을 전개해 갈 필요가 있다. 지역을 단위로 한 일터혁신은 새로운 중앙정부가 개별기업을 지원했던 시도를 극복하고 지역이라고 하는 중위수준에서 사회적 대화의 활성화를 도모해 정책의 효과성을 증진시켜 낸다는 의미를 내포한다.

결론적으로 지역은 일자리 거버넌스 내지 일터혁신 거버넌스 쇄신의 기제가 될 수 있다. 이미 일부 지역들에서는 자체적으로 다양하게 지역차

원의 혹은 지역의 특정한 산업을 중심으로 일터혁신의 노력들이 전개되어 왔다. 이는 중앙정부나 지자체의 정책적 노력의 결과이기도 하고, 일부 기업이 주도적으로 그러한 관점에서 혁신을 전개한 것이기도 하다. 그렇다면 우리 사회에서 일고 있는 지역 단위의 다양한 일터혁신 시도들은 어떠한 것들이 있고 그것들은 어떠한 성취를 거두고 있는가? 또한 그것들이 지속성과 개혁성을 담지하면서 일터혁신의 성공사례로 나아가기 위해서는 어떠한 관점에서 어떠한 요소들을 더 갖추어 나가야 하는가?

라. 상생형 지역일자리?

우리는 일자리 개혁이라고 하는 사회적 필요를 감당해 내기 위해 뜻밖에도 노동계와 지방정부가 의기투합함으로써 답을 찾기 위해 진지한 노력을 수년간 전개한 지역을 알고 있다. 바로 광주다. 광주에서는 약 4~5년 전부터 이른바 ‘광주형 일자리 모델’이라고 불리는 총체적인 개혁 아이디어를 구상하고 그것을 실현하기 위한 노력을 지역 내에서 다각도로 전개해 왔다. 2017년 5월에 중앙정부의 정권이 바뀌면서, 이 모델은 아예 국정과제로 채택이 되어 중앙정부가 바톤을 이어받아 보다 본격적으로 물질화되어 갔다. 결국 해당 모델의 근간을 실현하는 것을 전제로 대기업의 투자유치가 성사되는 데에까지 이르렀다. 2019년 1월 말 대통령까지 참여하는 투자협약서가 광주에서 체결되었고 2019년 12월에는 광주형 일자리를 담당할 기업 ‘광주 글로벌 모터스(GGM: Gwangju Global Motors)’의 생산공장 착공식까지 열렸다. 어느새 광주형 일자리라는 표현을 들어 보지 못한 국민들이 거의 없을 정도로 2019년 말 현재 이 모델은 전 국민적 관심사가 되어버렸다.

광주에서의 투자유치 성공 이후 중앙정부는 이러한 모델을 확산시키기 위한 노력을 가속화해 가면서, 여기에 ‘상생형 지역일자리’라는 보다 보편적인 표현의 옷을 입혔다. 2019년에는 광주에 이어 구미, 밀양, 군산 등이 상생형 지역일자리를 향한 새로운 투자기회를 만들어 내고 지역경제의 활력과 일자리 개혁을 실현하기 위해 시동을 걸었다. 상생형 지역일자리 모델의 보편적 성립을 가능케 하는 법률안(국토균형발전특별법)도 개정

이 되어 이 프로젝트의 체계적인 추진이 이루어질 전망이다. 일자리 개혁이 부진한 상태에서 정부와 여당은 이 새로운 정책에 큰 힘을 싣고 2020년에도 계속해서 국민들에게 다가설 태세다. 이렇게 광주형 일자리로부터 시작되어 상생형 지역일자리로 보편화되고 있는 일자리 개혁의 새로운 실천모델은 문재인 정부 집권 만 2년을 전후로 하여 본격화할 조짐을 보이고 있다. 광주형 일자리가 새로운 일자리 개혁의 마중물로서 역할을 하는 듯하다.

광주형 일자리에는 앞서 언급한 일터혁신과 일자리 개혁 그리고 그것을 감당할 지역이라고 하는 전략적 단위 설정의 삼박자가 정확히 담겨 있다. 상생형 지역일자리 역시 어느 정도 마찬가지이다. 특히 흥미로운 것은 이 새로운 모델은 기존의 일자리를 변화시키는 것이 아니라, 아예 별도의 목적을 갖고 새로운 개혁적 일자리를 창출해 낸다는 측면에 있다. 거기에 '지역적 정체성'을 담아 내면서 일자리 개혁의 비전까지 넣어 혁신기제를 배태시키는 것이다. 이러한 측면에서 일터혁신의 필요성을 느끼고 그것이 일자리 개혁과 접맥되어야 하며 지역을 단위로 그러한 실천을 도모할 필요가 있다는 본 연구의 문제의식과 광주형 일자리, 상생형 지역일자리는 궤를 같이할 수 있다고 보여진다.

그렇지만, 현실에서는 여전히 '광주형 일자리, 상생형 지역일자리란 무엇인가?'라는 물음에 대한 속 시원한 답이 공유되고 있지 못한 듯 보인다. 광주지역만 해도 노사민정이 합의하고 핵심 투자주체들이 함께 인정한 협약서가 있음에도 GGM의 형성과 운영 과정에서 끊임없는 잡음과 불협화음이 나타나고, 광주형 일자리의 정체성에 대한 논란이 사라지지 않고 있다. 또 다른 지역들도 아직 상생형 지역일자리의 요소란 어떻게 구성되는 것인지, 무엇을 어떻게 하자는 것인지 역시 또렷한 상이 정립되어 있지 못한 상태로 판단된다. 어떤 지역은 '상생' 개념을 온전히 숙지하며 해당 지역마다 추구하는 신규 투자유치와 일자리 창출의 과정에 잘 녹여내고 있다고 보기 힘들게 하거나, 화려한 말잔치와 야심적인 조치들이 넘쳐나는 가운데 실제 추진역량에 대해서는 의심을 품게 만들기도 한다.⁵⁾

5) 이는 어찌보면 지역사회운동(local social movement) 차원에서 자발적으로 일었던 참신한 아이디어와 실천을 중앙정부의 관료적인 문법으로 번역하면서 발생하는

그렇다면, 향후 각 지역에서는 일터혁신을 포함한 일자리 개혁의 복합적인 전략 및 문제의식들을 실현시킬 저마다의 요소들을 제대로 결합해 나갈 수 있을 것인가? 그것이 성공을 하려면 어떠한 것들이 필요하며, 그에 견주어 작금의 현실은 어떠한 측면이 미흡한 상태인가?

2. 연구목적

앞서의 문제의식과 문제제기는 오늘날 우리에게 정책적으로 필요한 ‘가려운 데들을 긁어 줄’ 것으로 기대된다. 이 연구가 기여할 수 있는 정책적 주제들을 고려하면서 세 가지의 연구목적을 제시해 본다.

가. 이론적 확장 : 일터혁신의 ‘지역화’ 모델링

이 연구는 현재 일터혁신에 관한 이론적, 정책적 접근방식을 변화해 나갈 필요성에 부응하고자 한다. 기존의 일터혁신 논의는 기업을 단위로 하여 정규직 근로자들을 중심으로 그들의 참여, 즉 작업장 내 사회통합력의 증진을 도모하려는 접근이 주를 이루었다. 오늘날 이른바 ‘균열일터(Weil, 2014)’가 확산되어 기업 내 사회통합력이 약화되어 있는 상황에서 기존의 접근방식은 새롭게 혁신될 것을 요구받는다. 특히 개별기업만을 혁신의 단위로 간주하는 것은 ‘혁신의 사회적 효과’와 일자리 질서의 포용적 재구성의 지향점에 비추었을 때 미흡하다. 요는 일터혁신을 일자리의 포용적 개혁이라고 하는 시대적 목표 및 지역이라고 하는 새로운 실천단위와 적극적으로 결합시켜 갈 필요가 있다는 것이다.

이러한 취지에서 이 연구는 기존의 일터혁신 이론을 기업단위에서 지역 및 산단을 단위로 한 시각으로 재정립하고, 종래의 지역고용 이론에(거버넌스의 형식적 측면과 포용화의 내용적 측면을 가미하는 방안을 모

자연스런 어려움일 수 있다.

- 6) 기존에 지역고용과 관련한 논의는 주로 산업혁신, 구조조정 등 고용위기에 대한 대응 차원에서 도모되었으나 여기에 ‘혁신의 집단화’ 내지 ‘일자리 모델의 포용적 재구성’이라고 하는 접근이 적극적으로 결부되지 못하였다.

색하고자 한다. 이는 일터혁신이 단순히 개별기업의 생산성 증진이나 노동생활의 만족도 증진을 도모하는 것을 넘어 포용적 노동체제의 정립에 기여하도록 지역과 지역 내 산업단지 등을 중심으로 추진될 수 있는 새로운 이론적 확장(theoretical expansion)의 기회를 도모하는 것이다. 그것은 자연스럽게 기존의 지역고용 및 지역고용 거버넌스와 관련한 논의가 노사관계, 지역사회적 대화 활성화, 그리고 포용적 노동체제 구축의 비전과 관련하여 심화되지 못한 한계를 극복하고 이를 보다 시의성 있게 발전시켜 가야 한다는 또 다른 필요에도 부응할 수 있다.

나. 일자리 개혁에 부응하는 일터혁신의 지역차원 실현방안 강구

현재 실천적, 정책적으로 문재인 정부가 추진하는 ‘혁신적 포용국가’와 같은 거대한 정책 어젠다가 단순한 텍스트(text)에서 벗어나 현실의 컨텍스트(context)와 화학반응을 일으키려면, 혁신과 포용이 이루어져야 하는 현장에서의 실천론이 필요하다. 지역단위 일자리 개혁 및 일터혁신 전략의 체계화는 그 일환이 될 수 있으며, 본 연구는 그러한 과제의 달성을 위해 일정하게 기여할 수 있다. 주지하듯이 소득주도성장, 혁신성장, 공정경제를 국정과제로 내세우고 있는 현 정부에서 기업 간 임금격차 해소와 공정거래를 기반으로 한 기업 간 관계의 재정립은 일자리 질서의 혁신을 위한 핵심과제이다. 이러한 거시적이고 구조적인 시각에 입각하여 일자리 개혁을 도모함과 동시에 미시적으로 그것을 일터혁신으로 연계해 어떻게 실현해 갈 것인가를 논구하며 방안을 찾을 필요가 있다.

기업 간 임금격차, 즉 대기업과 중소기업 간 균열구조(cleavage structure)가 심각한 한국의 현실에서 중소기업의 혁신역량 증진과 양질의 일자리 창출력 강화는 비단 개별기업 차원의 접근만으로는 한계를 지닌다. 이른바 ‘포용적 노동체제(inclusive labor regime)’의 구축(김장호, 2017; 장흥근 외, 2017)과 소득주도성장의 핵심인 일자리 개혁, 그중에서도 가장 중요한 중소기업 일자리의 혁신을 위해서는 다양한 직간접적 이해관계자들의 사회적 공조(mutual support)가 필요하다.

그러한 복합적인 행위자들을 포괄하는 새로운 실천 및 분석단위의 구

축이 요구되는바, 특히 기업을 넘어 ‘지역’ 혹은 지역 내 특정 산업이라고 하는 구체적이면서도 확대된 공간을 새롭게 일자리 혁신의 ‘전략적 행위 단위’로 설정하여, 그 안에서 산업과 일자리의 동시적 혁신 기회를 모색하는 정책과 실천이 요구되는 상황이다. 이러한 문제의식하에서 지역과 산업단지를 단위로 일자리 혁신을 도모하는 복합적인 공공정책적 수단의 개발이 필요하다.

다양한 지역들, 특히 지자체와 주요 기업체들 그리고 노동조합, 나아가 시민사회까지 지역경제 증진의 시각에서 일자리 혁신의 주체로 나설 수 있는 방안을 강구하여, 자연스럽게 ‘일자리를 위한 포용적 혁신(inclusive innovation for jobs)’을 중심에 둔 지역 내 사회적 대화 활성화 방안을 어떻게 추진해 갈 것인가에 대해 보다 구체적이고 진전된 답을 찾아내야 한다. 이 연구는 2020년대를 목전에 둔 한국에서 정책가들, 실천가들 및 이론가들이 그러한 방안을 찾는 데에 작게나마 기여하고자 한다.

다. 상생형 지역일자리 정책의 인식적 심화

현 정부가 주도하는 ‘상생형 지역일자리 사업’이 본격화되고 있는 가운데, 이에 대한 보다 풍부하고 세심한 접근이 필요한바, 이 연구로써 그에 필요한 인식을 정립해 가는 데에 기여하고자 한다. 새로운 일자리 모델의 중심에 존재하는 이른바 ‘광주형 일자리 창출 모델’이 4~5년의 숙성기를 거쳐 이제 본격적으로 실현되어 갈 태세를 취하고 있는 가운데, 이의 확산 및 일반화의 논리구축이 절실하다. 광주형 일자리 모델의 핵심은 산업 질서와 노사관계 질서의 혁신에 있으며, 이는 기업 내부의 일터혁신과 함께 산업단지(빛그린산단) 전반을 중심에 둔 ‘혁신을 향한 포괄적 조율(comprehensive coordination towards innovation)’의 실현을 동시에 추구하는 것이다. 그 연장에서 추진되는 ‘상생형 지역일자리 사업’이 제대로 정립되기 위해서는 그에 대한 적절한 개념정립, 요소구성 그리고 전략적 방향의 수립이 타당한 연구를 토대로 이루어져야 한다.

전술했듯이, 광주형 일자리 모델 역시 여전히 그것을 통한 일자리 질서 개혁의 실체가 무엇인지에 대해 논의가 분분한 상황인바, 자칫 상대적으

로 저임금 일자리를 만연시킬 수 있다는 우려를 불식시키기 위해서는 그것의 개혁적 의미를 제대로 진단하고 필요한 요소들을 제대로 배치해 실천으로 이끌어 내야 할 상황이다. 특히 투자협약의 기반으로 정립되어 있는 ‘노사상생발전협정서’의 내용을 온전히 구현하기 위해 지역노사민정협 의회의 역량 강화가 절실한 상황에서 이 연구는 그러한 비전을 만들어 가는 데에 일정하게 기여할 수 있다.

또한 광주형 일자리의 경험과 상생형 지역일자리 정책의 추진은 종래의 협소한 일터혁신 이론의 확장을 위해 귀중한 경험적 자원이 될 수 있기도 하다. 현재 추진되고 있는 이른바 ‘상생형 지역일자리 정책’이 성공적으로 전개되기 위해서도 일자리 개혁과 일터혁신의 원리들을 정립하고 그것이 가능할 수 있도록 하기 위해 필요한 정책적 수단을 고안해 나갈 필요가 있다. 이 연구에서의 분석과 통찰은 막 시작된 이러한 실천적 흐름의 타당한 물길을 만들어 내는 데에 작게나마 이바지할 수 있다고 기대된다.

제2절 연구개관

1. 연구질문과 분석대상

이 연구는 핵심적으로 일자리 개혁과 일터혁신의 유기적 결합을 도모할 전략적 실천단위로서 지역의 가능성에 대해 탐구하고자 한다. 이러한 문제의식하에 본 연구에서 던지는 핵심적인 질문들은 다음과 같이 형성될 수 있다. 일자리 질서의 포용적 개혁을 내용으로 하는 일터혁신을 지역이라고 하는 추진단위를 통해 어떻게 실현할 수 있는가? 그것이 가능하기 위한 조건은 무엇이며, 그것의 유용성은 무엇인가? 그러한 방안이 가능하고 안착하는 데에 현실에는 어떠한 걸림돌이 있는가? 향후 지역을 단위로 일자리 질서를 개혁하는 일터혁신의 활성화를 위해 필요한 정책적 방안은 어떻게 구축되어야 할까?

이러한 질문을 다룸에 있어 본 연구는 일정한 유형화를 도모하면서 연구의 취지를 고려할 사례분석을 시도하고자 한다. 분석대상은 기존에 한국에서 도모해 온 다양한 실천양상들이다. 기존의 실천들 가운데 우리에게 일정하게 알려져 있는 시도들을 사례로 삼아 본고의 문제의식에 맞추어 재조명해 보고 그로부터 함의를 찾아보는 전략이다.

기존의 실천과 관련하여 우리는 크게 두 가지의 연구대상들을 구분하여 접근하고자 한다. 하나는 지역을 단위로 하여 - 그것이 비록 명시적이지는 않을지라도 - 이미 일자리 개혁과 일터혁신의 시도를 도모한 사례들이다. 또 다른 하나는 지역을 단위로 하여 새롭게 개혁적 일자리를 창출하여 혁신을 도모하려는 시도들이다. 여기에는 특히 전술한 바, 곧 상생형 지역일자리의 선진사례들도 포함될 수 있다.

이렇게 연구대상을 크게 둘로 나누는 이유는 두 가지가 다소 질적으로 다른 접근방식이기 때문이며, 특히 앞서 제시한 문제의식에 기반하여 상생형 지역일자리 정책대상들에 특화된 접근이 필요하다는 점을 염두에 둔 것이다.

2. 사례선정과 자료분석

앞서 언급한 두 가지 군의 연구대상들 가운데 본 연구에서는 각각 세 지역의 사례들을 선정해서 분석해 보고자 한다. 첫 번째 대상군인 기존의 일자리를 개혁하며 일터혁신을 도모하려는 지역차원의 실천사례들로는 서울 성수동, 포항, 그리고 대전을 선정하였다. 이들은 각각 노동조합 주도형, 기업 주도형 그리고 지자체(+전문가) 주도형 등으로 분류가 가능하다. 먼저 서울의 성수동은 일찍부터 서울시가 지원하고 자체적으로 지역의 업체들이 노력하여 일자리 개혁을 도모하기 위해 노력한 곳인데, 특히 노동조합이 근로조건 개선 투쟁을 전개하다가 이를 지역단위의 일터혁신으로 발전시켜 나간 경우이다. 포항은 포스코라고 하는 대기업에서 먼저 주도적으로 구축한 일터혁신의 개념을 기업의 사회적 책임 차원에서 지역의 다양한 부문들에 - 심지어 서비스 산업까지 - 적용하기 위해 노력하면서 혁신의 지역적 확산을 도모한 곳이다. 끝으로 대전은 정부의 재정 지

원하에 지자체가 주도하여 최근 다양한 일자리 개혁 및 일터혁신의 시도들을 전개함으로써 참신한 성과를 내는 곳으로 알려진 지역이다. 본고에서 살펴보겠지만, 그 안에는 지역 내 기반이 있는 전문가의 헌신적인 노력이 결합되어 있었다.

두 번째 대상군인 개혁적 개념을 담은 새로운 일자리를 창출해 낸, 혹은 창출해 내려는 시도들로서 본고에서는 구례 자연드림파크, 광주에 빛그린 산업단지, 그리고 군산의 전기차 상생 클러스터 사례를 다뤄본다. 구례의 경험은 이해조정과 참여라는 가치의 필요성에 대해 일정하게 타산지석과 같은 교훈을 주는 것으로, 이는 광주와 군산 등 상생형 지역일자리 프로젝트를 추진함에 있어 유용한 정책적 함의를 제공해 줄 수 있다. 상생형 지역일자리 대표사례인 광주는 현재 노동계가 불참을 선언하는 등 난관에 처해 있으면서 일자리 개혁-일터혁신-지역의 결합방식에 대해 성찰할 거리들을 던져준다. 군산의 사례는 이제 막 출발한 경우이지만, 그 안에 흥미로운 개혁적 요소들을 교과서처럼 잘 담고 있다. 다만 그것이 충실히 실현될 수 있을지에 대해서는 여전히 미지수인 상태이다.

본고에서 분석하겠으나, 지역단위 일터혁신의 실천에서 기존의 일터를 개혁하는 것도 쉽지 않지만, 혁신개념의 신규일자리를 창출해 가기 위한 시도는 더욱더 용이치 않은 것이 사실이다. 본 연구에서 다루는 사례들은 단지 성공사례, 실패사례로 칭하기 어려울 만큼 성공적인 측면과 실패한 측면이, 또 획기적인 측면과 위험스런 요소들이 공존한다. 모두 다 한국이라고 하는 동일한 사회적 맥락 위에서 근래에 도모하는 실천들이지만, 두 유형별로 또 각 유형 내에서도 서로 시사하는 교훈점들은 공통점뿐만 아니라 상이점도 지닌다. 그러한 경험들로부터 의미있는 시사점을 끌어냄으로써 본 연구는 위에서 던진 핵심적인 질문에 대한 답을 찾으면서 문제의식을 심화시키고 필요한 정책적 및 이론적 기여를 도모해 볼 것이다.

본 연구는 문헌연구와 인터뷰 등 질적 방법론이 주로 동원되며, 사례분석에 주안점을 둔다. 지역과 일터혁신을 결합하는 새로운 시도에 있어서 맹아적으로 의미를 둘 수 있는 실천들이 그렇게 많지 않기 때문에, 또 그들의 성취와 한계를 심층적으로 이해하기 위해서는 사례분석이 타당하다고 보았기 때문이다. 각 대상별로 핵심관계자들과 연구진이 직접 인터뷰

에 응하였고, 그 내용은 보고서의 내용에 적절하게 담겨져 있다.

3. 보고서 개관

제2장에서는 지역과 일터혁신의 결합에 대한 새로운 논리적 구상을 시도해 본다. 이를 위해 기존 접근들의 한계를 정리한 후 본 연구의 문제의식들을 담아 분석틀과 접근방식을 새롭게 마련해 보았다. 그것을 통해 기존의 일터와 일자리를 향한 지역 중심 혁신 거버넌스의 필요성, 새로운 혁신 일자리 창출을 매개로 일자리 거버넌스 전반을 지역단위로 새롭게 재편하는 전략 구분의 필요성, 그리고 각각의 경우에 유용한 분석방식을 모색해 보았다.

제3장에서는 기존의 일터와 일자리 들을 혁신하려는 지역중심의 시도들을 살펴보았다. 전술한 바, 서울 성수동, 포항, 그리고 대전의 사례들이 그것이다.

제4장에서는 새롭게 혁신된 일자리 모델을 지역의 행위자들이 주도해서 정립하면서 신규투자를 매개로 해당 모델을 실현해 나가려는 시도들에 대해서 살펴보았다. 마찬가지로 구례, 광주, 그리고 군산의 사례를 다루었다.

제5장에서는 제3장과 제4장에서의 맹아적 실천들이 지닌 함의를 정리하며 그로부터 교훈을 끌어내 보았다. 일자리 개혁과 일터혁신을 결합한, 혹은 일터혁신의 개념을 가미한 일자리 개혁을 지역이 중심이 되어서 이끌어 가는 시도의 유용성과 위험을 동시에 고려하면서, 향후 어떻게 정책을 끌고 가야 할지에 대한 나름의 방안을 제시해 보았다.

제 2 장

새로운 접근의 구상 : 지역단위 일터혁신의 분석틀

제1절 기존의 접근방식과 그에 대한 도전

1. 일터혁신의 기본개념

가. 정의와 작동원리

통상 일터혁신(workplace innovation)이라 함은 일하는 방식의 변화를 통해 노동생활의 질(QWL: Quality of Working Life)과 생산성 및 품질 수준을 동시에 제고하고자 하는 지속적이고 조직적인 활동을 가리킨다(오계택 외, 2018: 2). 협의의 의미에서 일터혁신은 일자리를 구성하는 여러 측면의 질을 개선하는 행위 중에서 특히 작업 공정, 즉 작업장 내의 개선에 초점을 맞춘 개념이다. 대개는 연구개발부서 등이 아니라 제품이나 서비스를 생산하는 작업 현장에서부터 이루어지는 혁신을 가리켜 일터혁신으로 칭한다(노용진 외, 2019: 59). 넓게는 제품개선 관련 작은 아이디어의 제시, 작업공정과 관련한 낭비 제거, 각 공정별 최적화, 사업장 내외의 물류 개선, 다기능화, 작업동작과 방식 및 품질관리 방식의 개선 등과 같이 공정, 작업단위 내지는 각종 사업영역에서의 작고 점진적인 개선(incremental improvements) 모두를 가리킨다. 일터의 청결, 정리정돈, 안전한 일터를 만들기 위한 작업환경 개선과 같은 기본적인 부분에서부터,

중·고령 인력을 배려한 작업공정 배치, 공정 최적화, 품질관리 방식 개선, 그리고 인적자원관리 방식 개선 등과 같은 영역을 포함하는 매우 광범위한 개념으로 바라보기도 한다(배규식 외, 2017: 43).

그 구성요소로부터 우리는 일터혁신의 범위가 작업장에 주로 해당함을 알 수 있다. 일터혁신 컨설팅을 담당하는 주요한 기관 중 하나인 노사발전재단이 구축해 놓은 일터혁신지수(workplace innovation index)상에 정립된 일터혁신의 구성 요소는 (i) (참여적) 작업조직, (ii) (고속련) 인적자원개발(HRD), (iii) (고몰입) 인적자원관리(HRM), 그리고 (iv) (협력적) 노사관계 등이다. 이 가운데 핵심은 작업 조직으로, 말하자면 ‘일하는 방식의 변화’를 뒷받침하기 위해 인적자원관리(HRM), 인적자원개발(HRD), 노사관계 등을 함께 변화시키는 것을 일터혁신이라고 할 수 있다(오계택 외, 2018: 2).

우웨이(Oeji) 등은 기업의 구성원들이 일터혁신을 실행하게 되는 주된 이유를 다음과 같이 정식화했다. 사용자 측은 (작업) 효율성 증대, 경쟁력 확보, 혁신역량 제고 등에 도움이 되기 때문에 일터혁신을 회구한다. 관리자 및 노동자의 입장에서는 학습, 발전할 기회, 숙련도 증진 등의 기회로 일터혁신이 작용할 수 있다(Oeij et al., 2015: 1~2). 일터혁신은 노사가 서로 ‘윈-윈(win-win)’할 수 있는 일종의 ‘포지티브섬(positive sum)’ 게임의 수단인 것이다.

일터혁신의 중요성을 강조하는 연구는 작업 공정 혁신으로 생산성 향상이 일어나야 기업의 지불 능력이 생기고, 그에 따라 임금 상승, 근로시간 단축 등 일자리의 질과 관련된 개선이 가능하다는 전제에 근거한다. 일터혁신이 지체되면 기업의 경쟁력이 떨어지고 그것은 결국 기업의 쇠퇴로 이어진다. 따라서 산업 및 기업, 고용의 측면 모두에서 일터혁신의 의미는 크다(배규식 외, 2017: 46).

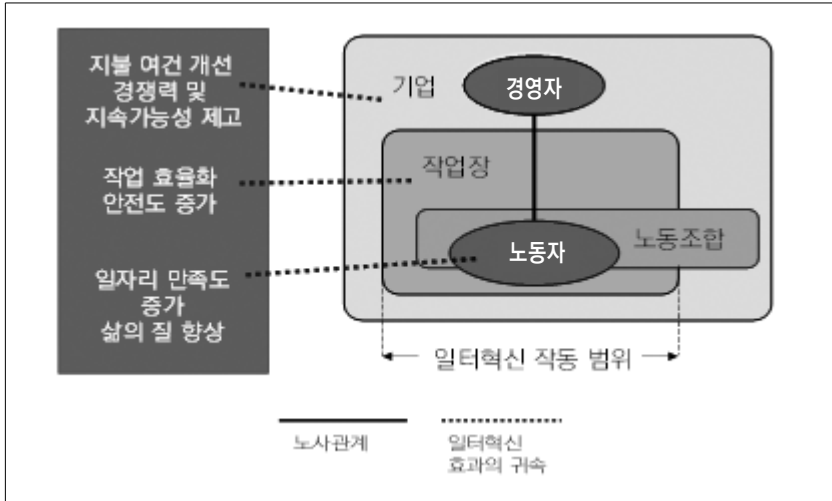
나. 일터혁신의 경로와 효과

일터혁신이 시작되는 경로를 우웨이 등은 다섯 가지로 정식화한 바 있다. 첫째는 이른바 톱다운(top-down) 방식이다. 이는 대표적으로 한국에

서 많이 발견되는 것으로, 혁신의 시작이 경영자의 의지에 의해 도모되는 경우를 말한다. 다만, 톱다운 방식으로 시작된다고 해도 실제 현장의 변화와 개선을 위해 노동자들의 참여 증진 프로세스는 중요하다(Oeij et al., 2015: 2). 둘째는 자율성 주도 방식이다. 노동자들이 조직의 개선 작업에 참여해 본 경험이 있는 기업에서는 자율성에 기반해서 일터혁신을 도모할 수 있다. 이는 분업 구조가 발전한 조직에서 주로 나타난다. 세 번째는 통합 방식으로, 이는 기업과 노동자가 함께 주도하는 방식이다. 여기에서 일터혁신 프로세스의 실행은 바텀업(bottom-up) 방식이고 노동자들은 혁신적인 역할을 맡는다. 네 번째는 노동자 주도 방식이다. 일터혁신 프로세스가 참여적이고 이 역시 전형적인 바텀업 방식인데, 두 번째에 비해 보다 더 목적의식적이고 적극적인 경우이다. 끝으로 다섯 번째는 혁신 행위 주도 방식이다. 이는 노동자들이 조직 개선 작업에 참여해 보지 않은 상태에서 도모되는 것으로, 노동자들은 혁신적인 행동을 보이며 조직은 분업을 지양한다. 위의 다섯 가지 중에서 어떤 경로를 따르는 일터혁신의 성공을 위해서는 노동자들이 핵심적 역할을 수행해야 한다. 일터혁신 경험자들이 동의하는 세 가지 필수 요소는 노동자 참여, 최고 관리자의 적극적 역할, 그리고 리더십 등이라고 할 수 있다(Oeij et al., 2015: 2).

전통적인 일터혁신 개념에서는 혁신의 작동 범위와 효과를 작업장 안에 한정시킨다(그림 2-1 참조). 그 효과를 단계적으로 살펴보면, 첫째는 작업장의 작업 효율화와 안전도 증가다. 이 효과가 일차적, 직접적으로 귀속되는 대상은 확실히 작업장 자체다. 둘째는 그 효과가 기업에 귀속되는 것으로, 기업의 지불여건 개선, 경쟁력 및 지속가능성의 제고이다. 셋째는 그 효과가 노동자에 귀속되는 것으로, 일자리에 대한 만족도 증가, 이를 통한 삶의 질 향상이다. 그런데 이 세 가지의 효과는 서로 영향을 주며 긴밀하게 연결돼 있다. 기존 연구 및 관련 정책이 일터혁신의 작동 범위를 작업장 안으로 한정해 놓은 것은, 그로부터 나오는 동력과 경험, 거기서 쌓은 노사 간의 상호 신뢰가 있어야 지속적으로 기업과 노동의 협력적 관계가 유지될 수 있고, 그로 인해 기업과 일자리의 지속가능성도 확보된다고 보기 때문이다. 그러나 이러한 종래의 접근법은 오늘날 새로운 도전들 앞에서 일정하게 한계를 맞이하고 있다.

〔그림 2-1〕 전통적인 일터혁신 : 작동 및 효과의 범위



2. 새로운 도전

가. 산업, 고용, 노사관계적 구조 및 관행과 일터혁신의 부조응

현실적으로 한국 사회에서 전통적인 의미의 일터혁신이 효과를 내고 있으며 광범위하게 확산되고 있다고 보기 어렵다. 그 원인을 찾기 위해서는 먼저 한국 특유의 기업 및 고용 관행을 살펴볼 필요가 있다. 동시에 4차 산업혁명으로 대변되는 비약적 기술발전 현상으로 인해서 산업 및 고용 상황이 빠르게 변하고 있는 시대적 여건도 고려해야 한다. 그리하여 새로운, 작동가능하고 시대의 흐름과 우리의 상황을 제대로 처방할 수 있는 일터혁신 접근법을 구상해 내야 한다. 그러나 오늘날 한국의 산업, 고용 및 노사관계의 구조와 관행은 새로운 시대적 흐름에 맞게 일터혁신이 활성화하는 것을 가로막고 있는 형국이다. 이는 크게 세 가지 측면에서 조명할 수 있다.

첫째, 현재 한국은 작업공정의 혁신으로 인한 생산성 향상이 도리어 일자리의 축소로 귀결될 수 있는 상황이다. 기업들로 하여금 일터혁신에 일정 기간 자원과 역량을 투입하도록 하려면 이 투자가 이윤 증대로 이어진

다는 확신이 필요하다. 기업 경영자들은 작업 공정 효율화를 노동자의 수를 줄이기 위한 과정으로 생각하기 쉽다. 노동자의 수를 유지하고 생산량 증가분을 매출화해서 경쟁력을 높이는 방법과 고용 비용을 절감해서 경쟁력을 높이는 방법 중에서 후자가 훨씬 쉽기 때문이다. 중소 및 하청 기업들의 경우는 판로와 납품량이 고정되어 있어 생산량이 늘어도 매출을 그만큼 늘리기 어렵다. 주지하듯이 실제 한국은 이미 제조업 부문에서의 로봇 도입 비율이 세계 최고 수준이다.⁷⁾ 한국의 제조업 대기업들은 적극적으로 고용을 줄이는 방식의 공정 혁신을 진행해 왔고 일부에서는 상당 부분 달성돼 있다.⁸⁾ 따라서 작업장 내 생산성 제고의 노력 자체를 일터혁신과 전적으로 동일시해서는 안 된다. 일터혁신을 통해 생산성을 올림과 동시에 고용도 유지, 강화되는 방식의 길을 찾아야 한다.

둘째, 생산성 향상과 함께 일자리가 유지되더라도, 임금상승, 근로시간 단축 등 일자리의 질을 높이는 추동력이 그 자체만으로 실현되는 것은 아니다. 기업의 지불능력이 높아지더라도 이를 노동자의 몫으로 가져올 협상력이 없고 정보가 노동자들에게 투명하게 공유되지 않는다면, 자동으로 일자리의 질이 높아지기를 기대하기란 어렵다. 한국은 노조 조직률이 낮고, 특히 중소 및 하청 기업 소속으로, 또는 파견 등의 비정규직으로 일하는 노동자들이 많다. 이러한 상황에서는 기업단위 일터혁신을 유도하기도 어렵지만 그 결과를 일자리의 질 향상으로 연결시키는 것도 쉽지 않다.

셋째, 일터혁신이 이루어진다고 해서 이것이 기업의 경쟁력을 높이거나 기업의 쇠퇴를 막는 데 결정적인 역할을 할 것이라는 점에는 일정하게 회의적인 시선이 존재한다. 오늘날 우리는 글로벌 무역 환경의 보수화, 국가별 산업 경쟁력의 변화, 각 기업의 전략적 판단 실수 등에 따라 일자리 수가 수천~수만 개 단위로 한꺼번에 사라질 수 있는 환경에 처해

7) 한국은 제조업 고용자 1만 명당 산업용 로봇 대수가 631대로 싱가포르 488대(2위), 독일 309대(3위), 일본 303대(4위), 세계 평균 74대를 훨씬 넘는 1위 수준이다 (World Robotics, 2017).

8) LG디스플레이 파주단지의 P7 공장의 경우 전 공정의 완전 로봇화로 100% 노동 대체가 이뤄졌고, 이 단지 내의 인력은 모듈공장과 연구개발(R&D) 부문의 인력만 1만여 명 정도 종사하고 있다. 또한 넥센타이어 양산공장은 창고의 보관 및 출고 서비스에 10명씩 2교대로 총 20명만 근무하며, 창녕공장은 완전 자동화로 창고 노동자가 전무하다(김현철, 2018).

있다. 단순 제조업의 조립라인 인력은 이미 로봇 등을 통한 무인화가 가능한 상황인데, 고용을 유지하면서 그 이상의 생산성 제고를 하는 것이 과연 얼마나 가능한지도 생각해 볼 문제다.

이러한 한계점들은 한국의 노동 상황이 쉽게 개선되기 어려우며, 개별 기업의 노사 간 협력 및 협상만으로 해답을 찾기가 쉽지 않다는 점을 보여준다. 한국에서 일터혁신이 잘 작동되지 않는 이유는 일터혁신이 일자리 질의 개선, 즉 일자리 개혁으로 이어지지 않는 이유와 동일하다. 기존에도 한국에서는 노사관계가 협력적이지 못하기 때문에 일터혁신이 일어나기 어렵다는 분석이 있다(조성재, 2014: 42). 노동자들의 자발적인 참여를 이끌어내기 어렵다는 이유다. 협력적이지 못한 노사관계는 경영자들로 하여금 더욱더 노동자에 대한 통제를 강화하거나 자동화로 대체하도록 이끈다. 이에 따라 작업장의 효율화로 생산성이 향상되더라도 기업은 그 결과로 노동자를 줄이려 할 뿐, 노동을 유지하면서 그 질을 높이려 하지 않을 것이다. 대기업과 중소 및 하청기업, 정규직과 비정규직 간의 이중화가 상당히 진행돼 있는 한국의 상황은 일터혁신이 일어나기 어려운 이유이기도 하고, 일터혁신이 일어나도 일자리의 질 상승으로 이어지기 어려운 이유이기도 하다.⁹⁾

이런 점들로 볼 때, 일터혁신은 상황과 환경에 따라 그 자체로만 작동되기 어려울 수 있다. 실제로 일터혁신이 작동되고 또 긍정적인 결과로

9) 중소 및 하청 기업들은 스스로 일터혁신을 진행할 만큼 내부 역량이나 전략을 갖추지 못한 상태이다(배규식 외, 2017). 제조업의 하청기업들 중에서는 원청 대기업과의 독점거래만 가능하기 때문에 자체적인 경쟁력을 가지지 못한 경우가 많다. 그런 가운데 기업들은 정규직과 비정규직의 이중화 전략을 고용 비용을 줄이는 데 적극 활용해 왔다. 노동조합을 배경으로 협상력을 가진 노동자들은 대기업 정규직, 그중에서도 제조업 등 특정 산업에 속한 일부에 불과하기 때문에, 여기 속한 노동자들은 일자리를 지키면서 그 질을 높여 올 수 있었지만, 이를 위해 필요한 자원은 생산성 향상 및 매출 증대에서만 나온 것이 아니라 아웃소싱, 비정규직화 등으로 절감된 비용에서 나온 것이기도 했다. 이런 상황에서 생산성 향상 노력은 일자리를 유지한 채 매출을 높여서 기업의 경쟁력을 올리는 방향으로 이뤄지기보다는 일자리의 수를 줄여서 기업의 고용 비용을 줄임으로써 기업의 경쟁력 및 지속가능성을 확보하는 식으로 이뤄질 가능성이 높다. 이 때문에 일터혁신 시도는 더욱더 노동자의 자발적인 참여를 이끌어내기 어렵게 되고, 기업은 일터혁신을 추구하기보다는 이를 건너뛰어 바로 자동화 등 고용 비용을 축소하는 쪽을 시도하게 된다.

이어지기 위해서는 이를 가능하게 하는 여타 조건들까지 포괄해서 탐색해 보아야 한다.

나. 일에 대한 인식과 태도의 변화

일터혁신의 작동 원리와 관련해서 고려해야 할 또 다른 측면은 노동자들의 인식과 정체성의 측면, 즉 보다 소프트(soft)한 요인들이다. 근래에 들어 한국에서 노동자들의 의식변화가 감지되고 있는데, 이는 기존의 일터와 일터혁신에 대한 태도의 변화를 추동하고 있다고 해석된다.

1) 노동자들의 정체성 확장

애초에 노동자에게는 기업 안에서의 정체성만 있는 것이 아니라 기업 밖에서의 정체성도 있다. 최근 보편적으로 사용되고 있는 ‘일과 삶의 균형’이라는 말은 이를 새삼스럽게 강조하기 위한 것이다. 고용 및 노사관계의 측면에서는 이 당연한 사실을 포괄하지 못해 온 것이 사실이다. 사람들에게는 노동시간을 줄이는 것 못지않게 중요한 것이 ‘좋은 삶’에 기여하는 ‘좋은 노동’을 하는 것이다. 토마스 바셰크(Thomas Vašek)는 이것이 노동의 질을 높여가야 하는 이유라고 했다(바셰크, 2014: 15, 19).

노동자가 노동자인 동시에 시민이기도 하다는 것, 지역사회의 책임 있는 구성원으로서 공동체 전체의 이익을 고민하고 그에 기여하는 주체라는 점을 고려할 경우, 일터혁신도 다르게 해석될 수 있다. 노동자들의 역할 또는 힘이 기업 내, 작업장 내에만 한정되지 않는다는 것이다. 그동안 일터혁신의 추동력은 기업의 생산력을 높이기 위한 경영자의 결단 및 리더십, 노사의 협력적 관계 등에서 주로 모색되었다.

그러나 노동자(이면서 동시에 시민인 자)들이 ‘좋은 삶’을 살면서 공동체 안에서 안정적이고 책임감 있는 구성원으로 제 역할을 할 수 있기를 바라는 ‘다른 주체들’로부터 일터혁신의 추동력이 주어질 수도 있다. 여기서 다른 주체들은 예컨대 지방정부, 지역 시민사회단체들, 노동조합 지역지부, 지역 경제단체들 및 전문가 집단 등이며, 국가 단위로 확대하면 중앙정부, 국회, 노동조합 총연맹 등으로 광범위하다.

2) ‘일자리의 질’에 대한 관심 증대와 그 기준의 변화

오늘날 일에 대한 노동자들의 인식이 달라지고 있는 점은 일터혁신을 새롭게 사고해야 할 또 다른 도전 요소이다. 전통적인 일터혁신 개념 안에서의 노동자는 작업장 내의 업무(task)와 노동시간, 일의 결과로 주어지는 급여 수준에만 관심이 있는 존재로 설정되어 있다. 이는 일에 대한 대중들의 최근 변모한 의식과 일치하지 않는다.

국제노동기구(ILO)는 1999년 양질의 일자리(Decent Work: DW), EU는 고용의 질(Quality in Work)이라는 화두를 던지고 DW지표 개발을 해왔다(황준욱, 2005: 23). DW지표가 주로 국가 간 비교를 위한 것이라는 한계를 지적하면서, 한 국가 내의 일자리 질 측정에 적합하지 않은 점을 보완하기 위해 기업 수준, 개인 수준의 미시지표를 병용해야 한다는 문제 의식하에서 방하남 등은 한국에 적용할 수 있는 고용의 질 지표를 개발한 바 있다. 여기에서 만든 개인차원의 고용의 질 지표에는 ‘고용안정성’과 ‘보상’, ‘근무조건’ 등 전통적인 일자리 지표 외에도 권한(할 일을 스스로 정해서 일할 수 있는 권리)을 포함한 ‘직업/직무 특성’, 개인의 발전 가능성을 포함한 ‘발전 가능성’ 등도 일자리 질의 구성요소로 포함되었다(방하남 외, 2007).

오늘날 노동자들, 특히 밀레니얼 세대¹⁰⁾로 지칭되는 청년세대 노동자들에게는 특히 일에 있어서의 주관적 만족도가 상당히 중요하다. 황세원(2017)에 따르면, 한국의 20~30대가 ‘어떤 측면이 충족될 때 현재 하는 일을 좋은 일이라고 느끼는지’에 대한 조사 결과, ‘업무 자체에서 재미를 느낄 수 있을 때’, ‘현재 업무 및 조직에서 배울 점이 많을 때’인 것으로 나타났다.¹¹⁾ 이에 근거해서 본다면 일터혁신으로 효율성과 생산량이 증

10) 1980년대 초~2000년대 초 출생 세대를 지칭하는 말로 정보기술(IT) 활용에 능하고 대학 진학을 등 학력 수준이 높은 특징을 지닌다(네이버지식백과).

11) 이는 2016년 7월~2017년 1월 사이에 진행된 한 조사의 참가자 중 20~30대 2,686명의 응답을 분석한 결과이다(희망제작소 네이버 블로그를 통해 진행된 온라인 설문조사). 설문은 응답자들로 하여금 현재 하고 있는 일에 대한 만족도를 여섯 가지 요건[고용안정, 임금·사내복지, 노동시간, 스트레스, 적성(업무 만족도), 개인의 발전 가능성]에 따른 25개 세부 문항을 제시한 뒤 각각에 대한 만족도를 5점 척도로 답하도록 했다. 이어 ‘전반적 만족도’에 대한 (5점 척도) 응답 결과와 상관관계를 분석한 결과 일의 전반적 만족도에 가장 크게 영향을 미친 문항은

가했다고 해도, 그로 인해 노동자들이 할 일을 스스로 정할 권한이 줄어들다면 오히려 만족도가 줄어들 수 있다. 또한 직무가 지나치게 단순해져서 개인이 학습하거나 숙련도를 높일 전망이 보이지 않을 경우도 역시 만족도를 저하시키는 요인이 될 수 있다.

주지하듯이 한국은 1년 이내에 직장을 옮긴 단기근속자 비율(31.9%)이 OECD 국가 중 최고 수준인 초단기 근속국가이다(OECD, 2016).¹²⁾ 한국경영자총협회(2016)에 따르면, 대졸 신입사원의 1년 이내 퇴사 비율은 27.7% (2016년 기준)에 달한다. 특히 300인 미만 규모의 중소기업 신입사원의 1년 이내 퇴사율은 32.5%에 달했다. 즉, 3명 중 1명은 입사 1년 이내에 직장을 그만두고 있다는 것이다. 이러한 모습은 한국의 노동자들이 일터 안에서의 개선으로 노동의 질을 높이려고 하기보다는 ‘나쁜 노동’을 거절하는 쪽으로 좀 더 노력을 기울이고 있는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 상황에서 기업 내 일터혁신을 강변하는 것만으로 답이 될 수는 없을 것이다. 이상과 같은 노동에 대한 새로운 인식 및 경향을 감안할 때, 일터혁신의 시도 역시 노동자들의 주관적인 만족도(권한, 개인적 발전 가능성 등)를 높이는 쪽으로 시도돼야 효과를 거둘 수 있을 것이다.

다. 지방정부의 부상과 지역의 위기

현재 고용 문제는 우리 정부의 가장 큰 관심사 중 하나다. 그중에서도 고용의 양적 측면만이 아니라 질적 측면까지 함께 강조해 오고 있다. 대표적으로 문재인 대통령이 후보 시절 공약으로 ‘광주형 일자리의 전국적 확산 지원’을 제시한 것도 일자리의 양적·질적 측면을 동시에 강조한 것으로 해석 가능하다. 정부의 ‘광주형 일자리의 전국 확산’ 정책이라 할 수 있는 2019년 ‘상생형 지역일자리 모델 확산 사업’은 ‘지역이 주도하고 정부가 도와 어려운 고용상황을 타개하고 실질적인 일자리 창출 돌파구를

‘업무 자체에서 재미를 느낄 수 있다’와 ‘현재 업무 및 조직에서 배울 점이 많다’였다.

12) 10년 이상 장기근속자 비율(20.1%)은 OECD 최하위 수준이다. 회원국 평균은 33.2%이다.

제시’하며, ‘적정 근로조건, 노사관계 안정, 생산성 향상, 원·하청 개선, 인프라·복지 협력’을 도모하려는 시도이다.

이렇게 현 정부의 새로운 일자리 모델의 기획안에는 일터혁신의 지향성이 담겨 있다. 향후 새로운 모델의 일자리들을 구현해 가는 과정에서 자생적으로, 즉 노사관계 주체들의 힘으로 일터혁신이 시작되고 지속되도록 여건을 만들고 인센티브를 주는 쪽으로 정부의 역할이 정교하게 자리매김해야 할 것이다. 특히 그러한 역할을 수행하는 데에 단지 중앙정부가 아닌 지방정부의 적극적인 역할수행 가능성을 고려해 볼 필요가 있다. 우리 사회에서 일자리 개혁 및 일터혁신과 관련하여 지역단위 노력이 필요한 이유가 있다. 바로, 지역불균형의 문제를 직접적으로 경험하고 있고 그것을 타개할 필요성을 가장 절실히 요구받는 주체가 지역이고 또 지방정부이기 때문이다.

한국은 현재 인구 감소에 따른 ‘지방 소멸’의 위험, 그리고 일자리 생성과 소멸의 지역적 불균형 현상을 깊이 경험하고 있다. OECD(2018)에 따르면 빠른 기술 변화 및 자동화의 영향으로 전 세계적으로 많은 일자리가 사라지고 있는데, 이 일자리들은 주로 중간 수준의 임금, 중간 수준의 숙련도를 가진 것들이다. 이러한 변화는 지역별로 차이가 있다. 한국의 경우 일자리들이 전 지역에서 사라지는 반면에 새로 생겨나는 일자리는 수도권 주위에 집중되는 현상이 있다. 고학력, 연구개발 인력 등이 수도권에 집중돼 있기 때문에 나타나는 현상이다. 이 때문에 한국의 지방 제조업 도시들은 고용위기의 위험이 커지고 있는 상황이다(황세원 외, 2018).

갈수록 심화되는 수도권 집중화 현상으로 현 상태로 두면 수도권 외 지역에서는 일자리, 특히 ‘좋은 일자리’라 할 만한 일자리들이 계속 줄어들기만 할 것이다. 현재 있는 일자리를 유지하고 그 질을 높이는 한편, 되도록 좋은 일자리들이 하나라도 더 창출되도록 하기 위해서는 지방의 주체들, 특히 지방정부의 적극적 역할이 절실하다.

제2절 새로운 접근의 구상

1. 지역단위 일터혁신의 작동방식과 유용성

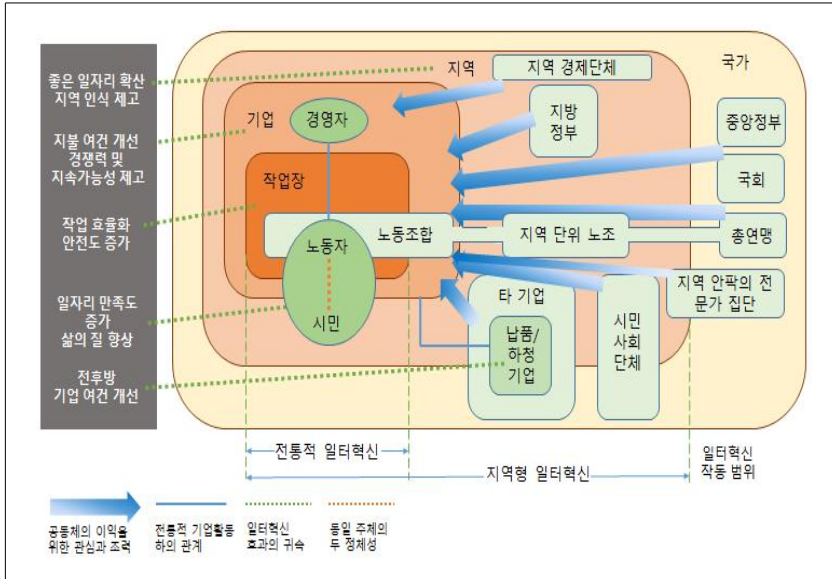
가. 지역단위 일터혁신의 작동 범위

앞서 일터혁신은 본래는 작업장 안에서 일어나는, 노사 간의 협력과 상생 관계에 따른 작업 효율성 개선 활동이나, 이 시대 한국 상황에서의 요구를 감안할 때 그 의미 및 범위가 확장될 필요가 있음을 강조했다. 이러한 시각에서 일터혁신의 작동 범위는 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 하나는 전통적 일터혁신의 정의에 따른 작업장(또는 기업 안)이다. 다른 하나는 기업을 중심으로 한 지역사회다. 국가의 범위까지 확대해서 볼 수도 있지만 지역 단위 밖에서 오는 조력의 힘은 직접적으로 그 작업장(또는 기업)으로 온다고 보기 어렵기 때문에 국가 영역은 지역형 일터혁신의 범위에 포함되는 것으로 보는 것이 타당하다(그림 2-2 참조).

이 중에서 해당 기업과 납품 또는 하청 관계(가치사슬상의 전·후방 관계)에 있는 기업들은 보다 직접적인 관계에 있다. 해당 기업의 성과 및 매출에 영향을 받기 때문에 그들은 공동체의 이익을 위해 진력하는 지방 정부, 지역의 노사단체 및 시민사회단체(또는 시민들)와는 입장의 차이가 있을 수 있다. 허나 기업들이 꼭 일터혁신을 통한 생산성 증가를 피하지 않고 자동화 등 다른 방법을 취할 수 있듯이, 납품 또는 하청 관계 기업들 역시 일터혁신을 반드시 지지할 이유는 없다. 일터혁신이 매출로 이어져서 그 영향을 받든, 자동화를 통한 매출로 영향을 받든 납품 및 하청업체 입장에서는 차이가 없을 수 있기 때문이다. 그럼에도 일터혁신에 관심을 가지고 지지를 한다면 이는 역시 공동체 전체의 이익을 위한 동기에 어느 정도 근거한 것이라 할 수 있다.

이와 같은 관계는 꼭 납품 및 하청 기업과의 사이에서만 성립되는 것은 아니다. 지역 내의 다른 사업체들과도 간접적인 거래 관계 또는 일정

[그림 2-2] 지역을 단위로 한 일터혁신 : 작동 및 효과의 범위

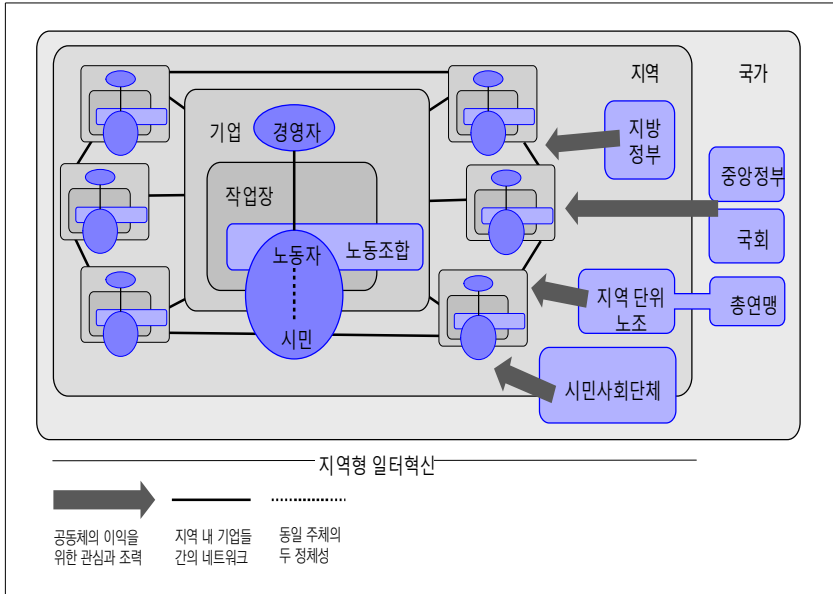


한 영향을 주고받는 관계에 있다면, 여기에도 적용될 수 있다. 예를 들어 어느 기업의 노동자들이 작업장 주위의 식당 서너 곳에서 집중적으로 점심식사를 한다면, 그 식당들과 이 기업은 영향을 주고받는 관계에 있다. 그럴 때 이 식당들, 또는 지역의 외식업경영자협회 등의 단위에서는 이 기업이 고용을 유지하면서 지불여건이 나아지기를 바랄 것이기 때문에 노사관계 및 일터혁신에 관심을 가질 수 있다. 거꾸로, 지역의 대표적인 선도기업(대기업)이 같은 지역의 하청중소기업이나 혹은 하청관계가 없더라도 중소기업들에 대해 그 사업장 내에서의 작업 효율화, 노사 간의 상호 협력 등을 위해서 노하우를 전수하거나 일정한 지원을 할 수도 있다.¹³⁾

지역 내에서 다양하게 존재하는 복수의 기업들을 염두에 두고 지역단위에서 일터혁신을 바라보자면, [그림 2-2]를 [그림 2-3]과 같은 형태로 확장시켜 사고할 수 있다. 이는 지역 내 여러 기업들 안에서 일터혁신이

13) 이와 같은 구체적인 사례가 본고의 제3장 제3절 '기업주도형: 포스코 주도 포항 지역 일터혁신 사례'라 할 수 있다.

[그림 2-3] 지역단위 일터혁신의 확장된 작동범위



일어나고, 이 효과가 서로 연결되며, 지역의 여러 주체들에게 확산될 수 있도록 지역 및 국가 단위의 주체들이 관심과 조력을 기울이게 되는 구도를 그리고 있다.

사실 지역단위 일터혁신에서도 핵심 작동 범위는 작업장 안이긴 하다. 일터혁신으로 작동시켜야 하는 중심 프로세스가 노사관계를 향상하여 작업 효율성을 높이고, 일터의 조건을 개선해 나가는 데 있음은 기업을 단위로 한 일터혁신의 시도나 지역을 단위로 한 그것이나 동일하다. 그것으로 기업의 지불여건을 개선하고 노동자의 임금, 그리고 삶의 질을 높이는 것은 일터혁신의 근본적인 목표이다. 그런데 이것이 지금과 같은 환경 속에서 제대로 작동하도록 하기 위해, 즉 노사 간에 상생협력을 하고 그 결과가 다시 일자리의 질을 높이는 것으로 돌아올 수 있도록 하기 위해서는 일정하게 기업 외부 주체들의 조력이 있어야 한다.

지역 단위 안에서는 대표적으로 지방정부, 지역 시민사회단체(또는 시민들), 지역 내의 선도적인 기업들(또는 경영자 단체), (지역 안팎의) 전문가 집단, 노동조합 지역 지부 등이 외부 조력자들이다. 특히 해당 기업 노

동조합이 가입돼 있는 지역 노조는 단순한 공동체 구성원보다 더 직접적인 관계를 가진다. 지역 단위 노조는 지역이 처한 상황과 공동체의 지향점 등을 잘 알고 있으며 지역 주민(시민)이기도 한 노동자들과 이를 공유할 수 있기 때문에, 지역 단위 일터혁신의 조력자 역할을 어느 경우에도 할 수 있다. 다만 기업 노조가 상급단체와 독립적으로 의사결정을 하거나, 산업별 노조에 가입돼 있는 경우 등 여러 가지 상황이 있기 때문에 일률적으로 말하기는 어렵다. 국가 단위의 주체들(중앙정부, 국회, 노동조합총연맹, 전국 단위 시민사회단체, 전국 단위 대기업 등)도 위에서 서술한 것처럼 지역형 일터혁신의 범위 안에서 조력에 힘을 보태는 식으로 역할을 할 수 있다.

나. 지역단위 일터혁신의 유용성 : 일터혁신 효과의 지역 내 환류

일터혁신에의 참여 및 조력은 다시 주체들에게 일정한 수혜로 돌아온다. 먼저, 전통적(핵심) 작동 범위 내부를 살펴보면, 노동자들은 작업장 안에서 업무 효율 증대, 작업장의 안전도 증가 등의 수혜를 보고, 기업(경영자)은 이로 인한 생산성 증대와 매출 증대(지불여건 제고), 경쟁력 및 지속가능성 확보라는 수혜를 본다. 이는 다시 노동자에게 근로시간 단축, 임금 상승, 주관적인 일자리 만족도 증가 등의 효과로 돌아가고, 이는 작업장 밖에서의 노동자, 즉 시민이자 지역 주민인 주체가 누리는 효과로 확대된다. 즉, 혁신의 선순환 고리, 긍정적 환류의 흐름이 지역 내에서 생기게 되는 것이다.

지역 단위 일터혁신에 의해 확장된 범위에서의 수혜가 다시 지역으로 귀결되는 원리는 다음과 같다. 첫째, 해당 기업 노동자들의 임금 상승 및 근로시간 단축, 주관적인 만족도 제고는 지역 주민이기도 한 이 주체가 누리는 효과로 확대된다. 또한, 이는 직접적으로 노동자의 가족이 누리는 효과라고도 볼 수 있다. 노동자이기도 한 이 지역 주민의 근로시간이 단축되면, 즉 작업장(기업) 바깥에서의 시간이 길어지면 이는 일정 부분 지역 공동체의 이익으로 연결된다. 지역에서의 봉사활동, 자율방범활동, 주민참여예산제 등 직접민주주의의 활동 참여 등에 할애할 수 있는 시간이 많

아지기 때문이다. 이 시간 동안 취미활동을 하거나 소비를 더 해도 역시 지역 공동체에 일정 부분 이익이 돌아갈 수 있다.

여기에서 또 다른 효과가 파생된다. 지역 주민들이 지역 사회에서 서로 만나고, 함께 다양한 활동을 하고, 공동체의 이익을 위해서 시간과 자원을 할애하는 경험을 하는 데서부터 사회적 신뢰 자본¹⁴⁾이 창출된다. 이와 같은 사회적 신뢰 자본은 지역 사회의 문제를 기존의 행정적 힘 또는 시장경제의 원리가 아닌 새로운 방식으로 해결하는 ‘사회혁신(social innovation)’의 기반이자 원동력이 된다(Murphy et al., 2015: 1031).

이와 같은 효과가 단지 노동자인 지역 주민들의 근로시간이 단축되는 것만으로 비롯된다고 보기는 어렵다. 기업(작업장) 안에서도 노동자들이 주체적, 주도적으로 문제 해결을 위한 의견을 내고, 이를 노사 간의 신뢰와 협력하에 긍정적인 결과로 만들어 내는 ‘전통적 일터혁신’의 경험을 하고, 이것이 시민의 정체성을 통해서 지역으로 확장될 때 그 가능성이 높아질 수 있다.

둘째, 일터혁신의 성공은 궁극적으로 지역 전체가 누릴 수 있는 이익으로 귀결되기도 한다. 지역에 노동자에게 좋은 기업, 좋은 일자리가 있다는 것은 지역에 대한 인식 제고에 도움이 되기 때문이다. 앞에서 서술한 것처럼 인구의 감소 및 유출로 ‘지역 소멸’까지 우려되는 곳들이 적지 않다는 점에서 이는 상당한 효과를 가지는 지역 경쟁력 제고 요인이 될 수 있다.

일터혁신이 기업 단위보다는 지역 단위에서 추진되어야 할 중요한 이유를 여기에서 찾을 수 있다. 한 지역 안에서 일터혁신에 대한 확실한 목표 의식이 있고, 지방정부, 시민사회단체, 노동조합, 타 기업들 등의 주체들이 확실한 조력 의지를 보여줄 때에 일터혁신은 여러 기업에서 동시에 일어날 수 있고, 이것은 지역 전체에 좋은 일자리가 확대되고 있다는 인식 제고로 이어질 것이다. 이 같은 결과는 지역균형발전, 좋은 일자리 확산을 고민하는 중앙정부 단위에서 볼 때도 긍정적인 결과이기 때문에 그 수혜는 지역 범위 밖까지 확산된다고도 할 수 있다.

14) 이는 다른 말로 사회적 자본(social capital)이라고도 부를 수 있다(Murphy et al., 2015: 1028).

2. 실천적 및 분석적 쟁점

아직 지역단위 일터혁신의 시도는 어디까지나 실험적이다. 그 자체로 정책적 성공이 보장되어 있지 않다. 그것은 오히려 전통적인 일터혁신보다 더 어려울 수 있다. 그것이 잘 되기 위한 조건을 마련해 가기 위해서는 그 작동방식과 효과에 대한 분석과 측정이 필요하다. 그러나 아직까지 지역단위 일터혁신을 분석하고 평가하는 엄밀한 툴(tool)이 존재하지 않는 상태이다.

이러한 한계를 감안하여 지역단위 일터혁신을 바라봄에 있어 우리는 기존의 일터혁신과 비교하면서 그 실천적 쟁점들을 분석적으로 구상해 볼 수 있다. 이와 관련하여 아래의 <표 2-1>과 같이 크게 주체, 효과 그리고 효과의 귀속을 쟁점으로 해서 지역단위 일터혁신 시도가 전통적인 일터혁신과 비교했을 때 어떠한 양상들을 차별적으로 보여주는지 가름해 볼 수 있다.¹⁵⁾

주체의 측면에서 지역단위 일터혁신은 훨씬 복수의 행위자들이 참가하는바, 그것이 특정 기업들에서의 혁신을 잘 지원하고 지속해 갈 수 있도록 진용(constellation)을 타당하게 짜 가야 할 것이다. 특히 상생형 지역 일자리처럼 일자리 창출형 시도 가운데에서 신규투자자도 아직 피고용인이 부재한 상황에서 혁신을 담보할 주체를 어떻게 설정하느냐 하는 것은 매우 중요한 주제이다. 나아가 일자리 창출 이후 안정 단계에서, 혹은 지역 행위자들의 힘을 빌어 기존의 일터들에서 혁신을 도모할 경우 지역 행위자들의 적절한 개입을 통해 혁신의 지속이 담보되도록 하는 방안을 잘 강구할 필요가 있다.

효과의 측면에서 지역단위 일터혁신 시도가 전통적인 일터혁신이 목표로 하는 성취점들을 마찬가지로 이루어낼 수 있느냐 하는 것이 기본적인 관건이다. 여기에서 한발 더 나아가 그것이 지역의 경제사회적 필요에 부응하는 일자리질서를 만들어 가는 쪽으로 역할을 하는지(예컨대, 원·하청관계 개선), 또 그러한 효과를 만들어 가는 데에 특히 지역 행위자들의

15) 이는 본고의 모태가 된 보고서에서 선택한 사례들을 분석하고, 가능성과 한계, 개선 필요성을 점검하는 데에 일정하게 활용되었다.

〈표 2-1〉 지역단위 일터혁신의 실천적, 분석적 쟁점 : 전통적 일터혁신과의 비교

	전통적 일터혁신	지역단위 일터혁신	실천적, 분석적 쟁점들
주체	노동자· 경영자	노동자·경영자 + 지역 주체들 + 중앙정부	1. 노동자들로부터 제안되고 추진되는(bottom-up) 방식인가? 2. 지역 주체들의 기여가 얼마나, 어떻게 있는가? 3. 일자리 창출형이라면 누가 초기에 노동자(피고용인)를 대체하여 혁신의 주체로서 역할을 하는가? 4. 일자리 창출 이후 및 안정 단계에서 계속해서 (노동자로부터 제안되고 추진되며 노사 간의 협력적 관계에 기반한) 일터혁신이 작동하는가?
효과	작업 프로세스 개선 등을 통한 생산성 증대, 매출 증대, 작업장 안전도 증가	전통적 일터혁신 효과 + 시민(노동자)의 삶의 질 향상, 공동체 활동 증대, 거래 기업들의 매출 증대, 지역 내 좋은 일자리 확산, 지역 이미지 제고 등	1. 작업 효율화가 노동자의 임금, 근로조건, 주관적 만족도 증진과 연결되는가? 2. 일터혁신을 통한 생산성 증대가 기업의 경쟁력 및 지속가능성에 영향을 미치는가? 3. 노동 배제적인 기술 적용이 이뤄지지 않는가?(고용 축소로 연결되지 않는가?) 4. 일터혁신이 지역의 필요와 서로 조응하는가?(지역 문제 해결에 기여, 좋은 일자리 증가, 지역 이미지 제고)
효과의 귀속 (확대)	노동자· 경영자	노동자·경영자 + 시민(노동자)의 가족 및 지역 공동체, 지역의 각 주체들	1. 일터혁신의 효과가 작업장(기업) 단위를 넘어서 확산될 수 있는 구조인가? 2. 지역 주체들의 관심과 조력이 지역 내 기업들의 일터혁신에 고르게 영향을 미치는가? 3. 지역 주체들이 일터혁신의 확산을 위해 논의하는 구조(노사민정 거버넌스 등)가 작동하는가? 4. 지역 차원의 일터혁신은 국가 단위의 일자리 및 지역균형발전 정책과 조응하는가?

역할이 주요할 수 있는지도 가름해 보아야 한다.

끝으로 효과의 귀속 측면에서 지역단위 일터혁신은 전통적인 기업단위 일터혁신에 비해 보다 집합적이고 거시적인 성취와 연결점을 찾아야 할 것이다. 그것은 지역단위에서 일자리를 매개로 한 사회혁신을 추구하는

새로운 거버넌스의 구축과 지속, 나아가 지역균형 발전을 추구하는 국가 정책과의 유기적인 연계성 확립 같은 목표점과 구체적으로 어떻게 조응할 수 있는지 등의 측면에서 파악될 수 있다.

3. 소 결

지금까지 일터혁신에 대한 기존의 접근을 살펴본 후에 그것이 새로운 도전에 직면해 적실성의 한계를 보이고 있다는 것을 지적하며 새로운 접근의 필요성을 역설하였다. 새로운 도전으로 한국의 산업과 고용 그리고 노사관계의 구조적 특성, 노동자들의 인식 변화, 정부 및 지방정부에 점점 기대되는 역할의 증대 등을 언급하며, 지역으로 확장시켜 일자리 개혁 과제에 부응하는 일터혁신 방안의 필요성을 강조하고, 그에 맞는 새로운 접근방법을 구상해 보았다.

지역을 단위로 하는 일터혁신으로의 접근은 기업들에게 단지 지역이라고 하는 물리적으로 근접한 공간에 위치해 있음으로써 거래비용을 줄이고 집적의 효과를 볼 수 있다는 점에서만 의미 있는 것이 아니다. 그것은 일정한 지역적 정체성이라고 하는 문화적, 인식적 요소들에 기대어 개혁의 동력을 만들어 갈 수 있다는 점에서 - 다분히 사회학적 - 유용성을 지닌다. 지역이라고 하는 문화적 동질성과 친밀성의 자원은 일자리라고 하는 경제영역에서의 집단적인 ‘질 보장(quality assurance)’을 공공정책의 공동목표로 삼을 수 있게 한다.

그러한 의미에서 지역을 일자리 개혁과 일터혁신의 전략적 단위로 삼는 것은 분명히 유용성이 있다. 지역을 단위로 하는 일터혁신의 실천은 오늘날 우리 사회가 기대하는 일자리 개혁을 위해 일정한 효과를 발휘할 수 있다. 지역이라고 하는 공간은 일자리 개혁과 개혁적 일자리 창출의 전략적 단위로 설정하기에 참신하며 전략적으로 새로운 잠재성을 가지고 있는 장이다. 특히 지역은 일터혁신이 포용성과 사회혁신을 겸비해 내면서 일자리 개혁으로 이어지게 만드는 데에 적합할 수 있다.

한편으로는 이로써 일자리 거버넌스 내지 일터혁신 거버넌스 쉼신의 기제가 될 수 있기도 하다. 지역을 단위로 한 일터혁신은 새로운 중앙정

부가 개별기업을 지원했던 시도를 극복하고, 지역이라고 하는 중위수준의 사회적 대화의 활성화를 도모해 정책의 효과성을 증진할 수 있다. 지역을 단위로 하여 일터혁신 작동 메커니즘을 새롭게 구축·실행하는 것의 관건은 관계의 확장과 질적 개선에 있다. 일터혁신으로 기업 내부 및 외부의 주체들 간에 진정한 의미의 파트너십 형성과 심도 있는 문제과악 및 해결을 도모해 가야 한다. 노동조합, 기업, 경영단체, 전문가 집단, 지역 시민사회 그리고 지방정부는 여기에서 각각 나름대로 혁신을 주도하고 집합적인 대안을 마련해 가는 역할을 할 수 있고 일정한 효과를 발휘할 수 있다. 다만, 혁신이 이루어질 구체적인 장은 여전히 기업과 일터이기 때문에 지역의 행위자들만으로는 섬세한 개입과 실행을 담보해 내지 못할 수 있다. 결국 지역단위 일터혁신은 기업단위 일터혁신을 대체하는 것이 아니라 보완하는 것으로 사고해야 할 것이다.

제3장

지역단위 일터혁신(I) : 기존 일자리들의 포용적, 집단적 혁신

제1절 노동조합 주도형 : 서울 성수동 수제화 클러스터 사례

1. 도입

서울 성수동의 수제화 클러스터는 서울 안에 남은 유일한 제조업 집적단지다. 비교적 짧은 기간에 자생적으로 형성된 도시형 산업집적지(남기범 외, 2016: 198)라는 특징도 가지고 있다. 해외 공장 제품들의 저가 공세, 공장 자동화 등의 추세 속에서도 2,000명 이상의 수제화 장인들이 여전히 고품질의 수제화를 만들고 있는 곳이기도 하다.

그러나 지금대로라면 길면 10여 년, 짧으면 5년여 만에도 이 단지는 사라질 수 있다. 수제화 장인들 대부분이 60대일 정도로 고령화가 심각하기 때문이다. 열악한 작업 환경, 높은 유통 수수료 탓에 낮은 수준에 머물러 있는 공임 단가, 성수기에는 하루 18시간 동안 꼼짝 않고 앉아서 일해야 할 정도의 장시간·고강도 노동 관행, 개인사업자이면서도 사실상 유통 구조에 종속돼 있는 지위 등의 문제가 복합적으로 작용한 결과다.

이런 문제를 해결하고 산업을 지속시키기 위해 서울시와 성동구, 중소기업벤처부 등 정부 주체들이 적지 않은 지원 사업을 펼쳤다. 몇몇 시도들은 의미가 있었지만 본질적인 문제를 해결하지는 못했다. 이 사례를 분

〈표 3-1〉 서울 성수동 수제화 클러스터 관계자 인터뷰 목록

	대상	주요 내용
2019. 8. 22.	정○만 민주노총 서울 일반노조 제화지부장	제화 노동자 및 노동조합 현황, 정부 지원의 실효성, 향후 전망 및 필요한 지원 등
2019. 8. 27.	김○호 성동근로자복지센터 공인노무사	제화지부(노동조합)의 성장 이유, 정부 지원의 한계, 지역 주체들의 역할 및 기여, 지속가능성을 위한 제안 등

석해 볼 필요가 있는 것은, 노동자로부터 시작된 일터혁신이 작업장을 넘어 지역 범위로 확장된 ‘지역단위 일터혁신’에 부합하는 사례라고 볼 수 있기 때문이다. 이로써 지역단위 일터혁신이 일어나고 지속되기 위해서는 어떤 주체들의 역할과 조력이 필요한 것인지 잘 보여준다고 판단된다.

분석은 문헌연구와 인터뷰를 거쳐 수집된 자료를 토대로 이루어졌다. 먼저 서울 성수동 수제화 클러스터의 형성 과정과 현황, 당면한 문제, 서울시와 성동구 등 지방정부가 실시한 지원 정책들과 그 효과 등에 대해 먼저 선행연구들을 통해서 파악했다.¹⁶⁾ 이를 바탕으로, 더 자세한 현황 파악 및 분석을 위한 인터뷰를 진행했다.¹⁷⁾

2. 배경 및 사업 추진 현황

가. 성수동 수제화 클러스터의 형성 과정

성수동 수제화 산업단지의 기원은 1960년대로 거슬러 올라간다. 당시

16) 「성수동 수제화산업의 지역산업생태계의 구조와 발전방향: 지역산업생태계의 구성요소와 특성」(남기범 외, 2016), 성동근로자복지센터의 『성동지역 노동복지 요구조사 연구』(남우근 외, 2018) 중 제화업 부분, 한국산업기술진흥원의 「성수동 제화산업 구조고도화를 위한 현황 심층조사」(정재철 외, 2019)를 주로 참고했다.

17) 핵심적으로 성수동 수제화 노동자들의 노동조합인 민주노총 산하 서울일반노조 제화지부의 정○만 지부장을 인터뷰(2019. 8. 22.)했다. 그리고 앞에서 언급한 『성동지역 노동복지 요구조사 연구』를 진행하는 등 제화 노동자들의 현황을 파악하고 제화지부를 돕는 역할을 해 오고 있는 성동근로자복지센터 소속 김○호 공인노무사도 인터뷰(2019. 8. 27.)했다.

금강, 에스콰이어 등 대형 제화업체가 성수동과 인근 지역에 입지함에 따라 하청업체와 부속품 제조업체, 원단 유통업체들이 성수동에 집적되기 시작했다. 관련업체의 집적으로 인해 업체 간 구매의 거래비용이 최소화될 수 있었고, 하청-협력업체 간 원활한 교류와 소통으로 신제품을 빠르게 생산할 수 있었다. 수제화 완제품을 생산할 수 있는 산업생태계가 지역 내에 완전하게 구축돼 있었던 것이다.

구두 제조 숙련자(장인)의 일하는 방식에서도 경쟁력이 발생했다. 이탈리아의 장인은 구두의 밑창부터 윗부분까지 한 사람이 만들지만, 성수동의 장인은 ‘저부(신발 밑창)’를 만드는 사람과 ‘갑피(틀 부분, 박음질)’를 만드는 사람이 분리돼 있었다. 이런 공정 분업의 강점까지 작용해서 성수동 수제화 산업은 1990년대까지 큰 성장을 이뤘다.

IMF 경제 위기 이후로 대형 제화업체가 이전 및 도산한 후에도 700여 개 관련업체가 남아서 산업생태계를 유지했다. 성수동 수제화 공장들은 대부분 대기업의 하청 구조 안에서 여성화 생산을 담당해 왔다. 대기업들이 성남, 하남 등에 공장을 두고 구두를 대량생산하는 가운데서도 유행에 민감하고 모양이 다양한 여성화는 성수동을 통해서 주로 만들어졌다.

나. 산업 쇠퇴와 소멸 위기

2000년대에 들어 성수동 수제화 산업단지는 전반적으로 쇠퇴와 위기의 시간을 겪는다. 2001~2012년의 11년 사이 성동구 구두 제조업체 수는 30% 감소했다. 세부 업종별로 보면 구두부품 제조업체의 수가 절반 이하로 줄어든 반면 구두 제조업체는 꾸준히 증가해 왔다. 이는 기존 업체들이 영세업체로 쪼개지고, 노동자들이 개인사업자화하면서 나타난 현상이다. 종사자 수는 2001년 5,774명에서 2012년 3,960명까지 감소했다(남기범 외 2016: 200). 이 중에서 제화 노동자의 수를 정확하게 집계하기는 어렵다. 근로계약을 맺은 경우, 개인사업자로 등록된 경우, 등록 없이 프리랜서의 형태로 일하는 경우 등이 혼재돼 있기 때문이다. 서울일반노조 제화지부에 의하면 장인 또는 기술자라고 할 수 있는 제화 노동자는 2019년 8월 현재 2,700여 명으로 추산된다.

산업이 지속적으로 쇠퇴한 데에는 여러 원인이 작용했다. 중국, 인도네시아, 스페인 등 해외에서 제작된 구두들이 저가로 유입되는 점, 홈쇼핑 업체들이 일부 공정 자동화된 공장들에 하청을 주는 식으로 생산 원가를 낮춘 점, 이런 영향들로 공임이 오르지 않고 노동 환경이 개선되지 않은 점 등이다. 이 때문에 신규 노동력이 진입하지 않음으로써 노동력의 고령화가 심각해진 것, 그리고 최근 성수동 일대의 개발로 인해 임대료가 오르는 ‘고급화의 역설(젠트리피케이션, gentrification)’ 현상이 생긴 것도 원인이다. 정장에도 운동화를 신는 패션이 유행하면서 구두에 대한 수요가 줄어든 것도 중요한 원인 중 하나다.¹⁸⁾

이런 상황에서 성수동 클러스터의 가장 큰 강점이었던, 고숙련 장인들의 맥이 끊어질 위기다. 성수동 장인들은 심부름 사원 정도의 역할을 하는 ‘하견습’으로 진입해서 ‘중견습’, ‘상견습’, ‘선생’ 등을 각 단계마다 7~10년 동안 거치면서 성장하는 도제식 숙련 시스템을 가지고 있었다. 그런데 현재는 이 시스템이 거의 사라졌다.

“젊은 인력들이 들어오지 않으면서 도제 시스템은 사라졌고, 장인들 대부분은 혼자서 일하고 있습니다. 거의가 60대 이상이어서 이대로 가면 5년 정도 후에는 명맥이 끊어질 수 있습니다.” (정○만)

젊은 인력들의 유입이 없는 가장 큰 이유는 열악한 노동 환경이다. 제화 노동자들은 IMF 외환위기 이전까지만 해도 소규모 업체들에 고용된 노동자였으나 이후 대부분 생산한 수량만큼 공임을 받는 도급제(都給制) 임금 체계하에서 일하는 개인사업자(특수고용노동자)화 됐다.¹⁹⁾

그런 가운데 20년 이상 공임이 오르지 않은 데다 전체 물량의 축소에 따라 비성수기가 길어지면서 제화 노동자들의 상황은 더 안 좋아졌다. 그

18) 서울일반노조 제화지부의 분석을 인용했다.

19) 2000년대 초부터 구두업계에서는 제화공에게 사업자등록을 해서 ‘소사장’이 되도록 하는 ‘소사장제’가 확산됐다. 이전까지 제화공들은 하청업체에 고용된 노동자 신분이었고 4대 보험과 연월차 사용, 퇴직금 지급 등이 이뤄졌으나 이후로는 구두 켤레당 고정된 공임을 받고 그중 3.3%를 사업소득세로 내며 개인사업자화 됐다. 4대보험, 연월차, 퇴직금 보장도 없어졌다. 오달란, 「[프로] 텐디가 쏘아올린 작은 공… 제화공의 삶은 달라졌을까」, 서울신문(2019. 2. 24).

동안 성수기가 8개월, 비성수기가 4개월 정도였는데 점점 비성수기 기간이 늘어나 성수기보다 길어진 상황이다. 그러다 보니 성수기에는 최대한 많은 양의 구두를 만들어야 하기 때문에 하루 18시간에 이르는 초장시간 노동이 이루어진다.

“개인사업자라지만 우리는 어떤 디자인으로 언제까지 몇 개를 만들라는 지시를 납품할 업체로부터 받기 때문에 스스로 일을 조절하기 어렵습니다. 구두 10족을 만드는 데 6시간 정도가 걸리는데 성수기에는 30~35족까지도 물량이 옵니다. 30족을 18시간 걸려 만들면 하루 16만 5,000원(공임 단가 5,500원 기준)을 버는데, 이렇게 한 달 내내 벌면 300만 원대를 벌기도 합니다. 그렇지만 1년 중 그런 성수기는 절반 정도이기 때문에 연간 기준으로 최저임금보다 약간 더 버는 것에 지나지 않습니다. 노동자들은 벌 수 있을 때 최대한 벌기 위해서 하루 18시간씩, 근처 찜질방에서 눈만 붙이고 와서 다시 일하고, 점심을 3~5분 만에 먹으면서 몇 개월씩 일하게 됩니다.” (정○만)

이렇게 장시간·고강도 노동 관행이 자리 잡은 탓에 젊은 인력들은 업계로 들어올 엄두를 내지 못한다는 설명이다. 오랜 기간 공임이 동결된 원인에는 구두산업 전반의 어려움도 있지만 백화점·홈쇼핑업체가 가져가는 유통수수료가 높게 책정된 점도 있다. 제화 노동자 위에 하청업체,

〈표 3-2〉 성수동 수제화 업계의 수익배분 구조

	내역	수익 배분	비고
백화점 및 홈쇼핑기업	유통수수료	35~41%	노조에서 3%p 인하 요청 중
원청기업	본사 인건비, 백화점 매장 인테리어, 물류비용, 재고 관리, 부가세	44%	
하청기업	직원 인건비, 원재료비, 사무실 운영비	13%	
제화 노동자	인건비	5%	갑피·저부 노동자 절반씩 가져감. 구두 가격과 관계 없이 단가 5,500원(인상 전)~7,000원 고정

자료: 민주노총 서울일반노조 제화지부.

〔그림 3-1〕 성수동 수제화 구두 한 켤레의 수익분배 구조



그 위에 원청업체(구두 브랜드 기업), 그 위에 백화점·홈쇼핑업체가 있는 구조이기 때문에 제화 노동자들이 공임 인상을 요구해도 반영될 수 없었다(표 3-2, 그림 3-1 참조).

또 하나의 위기 원인은 중국산 OEM 구두의 유입이다. 저가공세의 문제도 있지만 저품질 구두를 국산 수제화인 것처럼 둔갑시키는 문제가 더 크다. 서울일반노조 제화지부는 이를 ‘라벨갈이’라고 지칭하며 이 관행의 근절을 주요 과제로 삼고 있다.

다. 정부 주체들의 지원 성과 및 한계

서울 성수동 수제화 클러스터를 활성화하기 위한 정부의 지원은 크게 두 방향으로 이뤄져 왔다. 하나는 공동 판매장 개설, 마케팅 지원 등 판로 개척이다. 다른 하나는 영세성을 극복하고 사업 단위를 규모화 할 수 있도록 협동조합 및 협회 설립을 지원해 온 것이다. 판로 개척을 위한 지원 중 대표적인 것이 서울시가 2012년부터 성동구, 서울디자인재단, 서울산업진흥원 등과 함께 진행한 성수동 수제화 산업 활성화 정책이다(김지연 외, 2018).²⁰⁾ 2013년 12월에는 서울시와 서울디자인재단이 주도해서 서울

지하철 2호선 성수역을 구두 테마역으로 만든 ‘슈스팟 성수(SHOESPOT SEONGSU)’²¹⁾가 공개됐으며 수제화 브랜드 ‘프롬에스에스(fromSS)’ 브랜드를 만들었다. 역사 하부 교각 사이에 7개의 박스 매장 형태로 이 브랜드 매장이 조성됐고 여기에 10개 업체가 입점해서 수제화 1,000여 점을 전시, 판매하고 있다. 이러한 지원은 성수동 수제화 브랜드를 대중에 알리는 데 일정한 기여를 했지만 수제화 생산 구조 자체의 문제를 해결하는 데는 역할을 하지 못했다. 결과적으로 효과성과 종사자들의 만족도 측면에서 낮은 평가를 받았다.²²⁾

“공동 판매점 운영은 성수동 수제화 업계에 크게 도움을 주지 못하고 있습니다. 여기서 일하는 사람들 다수가 신뢰할 수 있는 운영 체계를 만들고 시작됐어야 하는데, 그러지 못하다 보니 초기에 일부 업체들이 이용 기회를 선점한 뒤에는 이 기회를 다른 주체들에 순환, 재분배할 방법이 없다는 것이 가장 큰 문제입니다.” (정○만)

두 번째 방향은 협동조합 및 협회 설립 지원이다. 이 중 2013년 1월, 수제화 업체 11개가 모여 설립한 성수동 수제화 생산협동조합은 2012년 서울시 마을기업 사업 대상에 포함됐고, 성동구 마을기업에 선정되기도 했다.²³⁾ 수제화 업체 380여 개가 성동제화협회를 설립하기도 했다. 협회는

20) 정재철 외(2019: 20)에 따르면 성수동 수제화 클러스터에 대한 정부 지원은 서울시와 성동구, 중소기업벤처부의 세 주체에 의해 주도됐다. 서울시는 수제화 관련 콘텐츠를 발굴, 개발하는 역할을 담당하고 있고, 성동구는 수제화 거리와 관련하여 지역적(지리적) 인프라를 구축하고 개선하는 방향의 정책을 주로 실시하고 있다. 중소벤처기업부는 수제화에 특화된 직접적인 지원 정책보다는 전체 소상공인을 대상으로 한 정책의 범위 안에서 지원을 수행하고 있으며, 이는 지방자치단체에서 수행하기 어려운 규모의 종합적이고 포괄적인 지원에 해당된다.

21) 이 사업에는 2013년 4월부터 총 11억 5,000만 원의 서울시 예산이 투입됐다(정재철 외, 2019: 16).

22) 김지연 외(2018: 161)는 정책의 단발성, 정책 수행 과정에서 산업 종사자의 참여를 어렵게 만드는 요인 등 정책 자체의 구조적 문제점과 정책의 홍보 방식, 위탁업체 관련 정책 시행 방법 등이 성수동 수제화 산업의 현실을 반영하고 있지 못하다고 평가했다. 성수동 수제화 산업 종사자들을 대상으로 한 이 질적 연구에서 대상자들은 위 사업들에 대해 전반적으로 낮은 인지도와 효과성, 만족도를 나타냈다.

23) 서울시 홈페이지>새소식>장인과 마을의 만남, 성동구 성수수제화생산협동조합

성동구중소기업종합지원센터의 지원을 받아서 ‘한국제화 아카데미’를 개설, 운영했다. 그리고 ‘구두의 장인’이라는 공동 브랜드를 론칭했으며, 앞서 설명한 ‘프롬에스에스(fromSS)’ 브랜드를 마을기업 형태로 운영하기도 했다. 2018년에는 시민참여예산으로 성수동 지역 소상공인과 장인들이 모여 다섯 개의 협동조합을 설립한 후, 성수동 수제화의 새로운 기회를 만드는 것을 목표로 공동 브랜드 오에스유(OSU)를 론칭했다(정재철 외, 2019: 18). 이밖에도 성수동 수제화 업계에서는 수많은 협동조합들이 설립됐으나 장기간 꾸준히 활동을 이어간 예는 찾아보기 어렵다.²⁴⁾

“협동조합 방식으로 이 클러스터의 문제를 풀 수 있다고 생각했다면 내부 사정을 잘 몰랐던 것입니다. 대부분 개인사업자인 것으로 보이기는 하지만 이는 원청업체의 압력에 따라 어쩔 수 없이 사업자등록을 한 결과일 뿐, 이곳 장인들은 예전이나 지금이나 똑같이 ‘노동자’로 일하고 있으며 계속 그렇게 일하고 싶어 합니다. 사회적 경제, 협동조합이 일반 기업과 다르다고는 하지만 본질적으로는 비즈니스이고 경영 능력이 있어야 하는데 이 분들은 그런 능력도 없고, 경영에 나서고 싶어 하지도 않습니다. 노동자로서 보장을 받으면서 지금 하던 일을 안정적으로 하도록 해주는 지원이 있어야 하는데 그렇지 못했던 것이 문제입니다.” (김○호)²⁵⁾

이상과 같이, 두 가지 방향의 정부 지원은 각각 한계를 보인다. 공통적인 문제는 3,000명에 가까운 제화 기술자(장인)들이 처해 있는 열악한 상황의 원인, 높은 유통 수수료로 인한 구조적 문제를 해결하는 데 도움이 되지 않았다는 점이다.

<http://news.seoul.go.kr/gov/archives/54699>

24) 남기범 외(2016: 206~207)에 의하면 2012년 협동조합기본법의 제정 후 협동조합이 폭발적으로 늘어난 현상이 성수동 수제화산업에도 영향을 끼쳤다. 이 연구는 디자인 기술자 및 부자재 사업주들로 이루어진 몇몇 협동조합들은 활동이 거의 없는 페이퍼 조직으로 파악된다면서 협동조합들이 조직 결성만을 목적으로 하는 것이 아니라 지속가능한 활동을 담보하기 위한 준비가 필요하다고 지적했다.

25) 남우근 외(2015: 14) 역시 성수동 제화 기술자 5명의 면접 조사 결과에 근거해서 서울시 및 성동구의 수제화 관련 산업 정책은 수제화 판매 및 홍보에 강조점이 놓여져 있다는 점에서 한계가 있다고 지적했다. 아울러 지역산업정책이 단순히 지역에서 생산되는 상품을 어떻게 판매할지에 집중하기보다는 그 상품을 생산하는 노동자들의 노동권 문제에도 관심을 기울일 필요가 있다고 강조했다.

3. 새로운 일터혁신의 노력 : 전개 및 성과

가. 노동조합의 투쟁과 근로조건의 개선

성수동 수제화 클러스터에서 최근 몇 년 사이 일어난 일들 중에 그나마 산업의 지속가능성에 희망을 가지게 하는 것은 노동조합을 통해서 노동조건이 일부 개선된 것이다. 20여 년 동안 20명 수준이었던 서울일반노조 제화지부의 조합원은 2018년 이후 폭발적으로 늘어나서 2019년 700명 선을 넘겼다.

이에 영향을 준 사건은 두 가지다. 하나는 제화지부 분회 중에서 구두업체 ‘탠디’와 고용관계로 일하고 있는 노동자들의 조합인 탠디 분회가 2018년 4월 탠디 본사 점거 농성을 통해서 공임 단가를 7,000원으로 인상한 일이다.²⁶⁾ 탠디 분회 노동자들은 탠디 본사가 위치한 서울 관악구 지역에서 일하고 있어서 성수동 노동자들과의 연결고리가 느슨한 편이었으나, 이 투쟁을 통해서 양쪽의 연대가 강해졌다.

“탠디 분회(관악구)와 성수동 노동자들 중에는 예전에 같이 일한 적이 있어 형님, 동생 사이인 사람들이 있어서 투쟁 소식이 금세 전해졌습니다. 탠디 분회가 파업을 시작하면서 먼저 성수동에 찾아와서 연대를 요청했고, 성수동 노동자들 사이에서 힘을 보태주자는 흐름이 생겨났습니다. ‘파업은 노동자의 학교’라는 말처럼 파업을 계기로 노동자성에 대한 자각과 연대의식이 생긴 것이지요. 조합원이 크게 늘어나기 시작한 계기는 여기에 있었던 것으로 보입니다.” (김○호)

제화지부는 2018년 5월, 26개 제화 사업장과 단체협약을 맺기도 했다. 저부와 갑피 공임 단가를 각각 1,300~1,700원 인상하는 내용이었다.²⁷⁾

26) 2018년 4월 26일, 탠디 분회 조합원(제화 노동자) 100여 명이 서울 관악구 인현동 탠디 본사를 기습 점거했다. 탠디 분회는 이로부터 6일 전에 이미 ‘공임 단가를 기존 7,000원에서 9,000원으로 2,000원 인상하라’고 주장하며 파업에 들어가 있었다. 공임은 지난 8년간 동결돼 있었다. 그런 가운데 사측(탠디)에서 ‘회사 사정이 나빠졌다’면서 500원을 더 깎으려 하자 노동자들의 분노가 폭발한 것이다. 점거농성이 16일간 이어진 끝에 노사는 단가를 1,300원 인상하는 데 합의했다.

27) 사측은 노동자의 작업 중 부상에 따른 치료비를 부담할 것, 주 5일 근무, 작업 환

단협 체결 이후 26개 사업장 이외의 영세사업장들도 이 단가에 준해서 공임을 지급했다. 이로써 20여 년 동안 5,500원에 묶여 있던 성수동 제화 공임이 7,000원 수준까지 올랐다.

다른 하나는 퇴직금 소송이다. 제화지부의 주도로 2016년 노동자 9명이 탤디를 상대로 퇴직금 지급 민사소송을 제기한 것이 시작이었다.

“이른바 ‘소사장제’가 일반화된 후에도 하청업체 사장님들 중에는 그만두는 사람에게 퇴직위로금이라고 해서 한 달치 월급 정도를 주는 경우가 꽤 있었습니다. 그런데 탤디(원청)에서 직접 일을 받아서 10여 년 일하던 노동자들이 그만둔다고 했을 때 이 기업에서 ‘개인사업자에게 퇴직금 줄 수 없다, 법대로 하라’고 나오면서 소송으로 가게 됐습니다. 처음에는 저희 쪽 변호사도 쉽지 않을 것이라고 했는데 3심까지 모두 승소했습니다. 판사님들이 현장에 직접 나와서 일하는 형태를 보고는 노동자가 맞다고 판단한 것이지요.” (정○만)²⁸⁾

이후 퇴직금 소송은 다른 업체들을 대상으로도 진행돼 총 7건 중 5건에서 노동자들이 승소했다. 이후로는 업계에 퇴직금을 주는 문화가 정착되기도 했지만 다른 한편으로는 패소한 업체가 퇴직금 지불을 거부하고 공장 문을 닫아버리는 일도 있었다.²⁹⁾ 2019년 1월 한 하청업체는 중국으로 공장을 이전하기도 했다.

“퇴직금 소송의 의미는 제화공들의 ‘노동자성’을 대법원 판례를 통해 인정받았다는 것입니다. ‘소사장제’가 사실상 의미가 없다고 인정받은 것이기

경 개선 등의 노력을 할 것과 같은 내용도 단협에 포함됐다.

28) 재판부는 탤디가 2000년까지는 제화공을 직접 고용해 4대 보험에 가입시키고 근로소득세를 내게 한 점, 이후 일괄 사업자로 등록하게 한 점, 작업 분량을 사전에 정해준 점, 제화공들의 독자적 구상이나 생각이 작업에 반영돼오지 않은 점 등을 근거로 제화공을 임금을 목적으로 피고(탤디)에게 종속돼 근로를 제공한 근로기준법상 근로자에 해당된다고 판시했다. 오달란, 「[르포] 탤디가 쏘아올린 작은 공... 제화공의 삶은 달라졌을까」, 서울신문(2019. 2. 24.).

29) 대표적인 사례가 미소페 하청업체 ‘원준’이 2019년 5월 폐업한 일이다. 이 업체 대표는 2019년 4월 “제화공 2명에게 퇴직금 2,000만 원을 지급하라”는 1심 판결 이후 11명이 추가로 소송을 내자 폐업하고 잠적했다. 심윤지, 「“30만 원짜리 구두에 공임은 고작 7,000원”... 제화공들이 ‘유통수수료 인하’ 촉구한 사정문」, 경향신문(2019. 5. 29.).

도 합니다. 앞으로 제화지부가 계획 중인 4대보험 가입 투쟁에도 도움이 될 것입니다.” (김○호)

여기에서 더 나아가 제화지부는 2019년 5월부터 백화점과 홈쇼핑의 유통수수료를 낮추기 위한 투쟁을 벌이고 있다.³⁰⁾ 이는 노동조합의 근로조건 개선투쟁을 노사관계의 영역에만 두지 않고 산업 내 거래관계의 공정화를 향한 노력으로까지 이어졌다는 점에서 고무적이다.

“공임 단가가 7,000원이면 하루 20족(켈레) 만들어 14만 원 벌 수 있습니다. 그러나 그 정도로는 노동조건이 크게 달라졌다고 할 수 없습니다. 20족을 만들기 위해서는 쉬지 않고 12시간 일해야 하기 때문입니다. 정상적인 노동 환경과 강도에서라면 하루 10족 정도 만드는 것이 적절하다고 봅니다. 10족을 만들어도 적정한 수입을 얻기 위해서는 공임 단가가 1만 원 이상으로 올라야 합니다. 그러기 위해서는 우선 백화점(38%), 홈쇼핑(41%)이 지나치게 많이 가져가는 수익 구조를 바꿔야 합니다. 3%p만 낮춰주면 판매가 30만 원인 구두 기준으로 9,000원의 여지가 생깁니다. 이것을 다 노동자가 가져가겠다는 것이 아니고 원청업체(3,000원), 하청업체(3,000원), 노동자(3,000원) 정도로 더 가져가는 구조로 만들자는 것이지요. 노동자들이 싸워서 얻어내는 만큼 업체들은 4대보험 가입 요구를 들어주는 식으로 연대, 협력할 수 있다고 봅니다.” (정○만)

“노동조합이 원하는 것은 당장의 이익을 높이는 것이 아니라 성수동에서 수제화 산업이 지속되도록 하는 것입니다. 지금처럼 장시간·고강도 노동이 계속되고 고령화가 심해지면 5~10년 사이에 수제화 장인들은 사라질 수 있습니다. 한 번 명맥이 끊어지면 다시 이을 수 없을 거예요. 노동자들이 건강하고 행복하게 일하도록 하는 것이 이 산업의 경쟁력과 지속가능성을 높이는 길이라는 점을 유통업체, 원청과 하청업체 등 이해관계자들도

30) 제화지부 소속 노동자들은 2019년 5월 29일 국회 앞에서 구두업체 유통수수료 인하 요구 기자회견을 열고 유통업체 수수료 인하 투쟁을 시작했다. 2019년 9월 5일에는 유통수수료인하추진모임 주최로 9월 5일 오전 국회도서관 소회의실에서 열린 ‘불공정 유통수수료 문제 해결과 제화업계 상생발전을 위한 토론회’에서 정기만 민주노총 제화지부장이 제화노동자 실태에 대해 발표하기도 했다. 김시연, 「최저지급도 못 받는 40년차 제화공들의 ‘소박한 소원’」, 오마이뉴스(2019. 9. 5.).

알아야 합니다.” (김○호)

이상과 같이, 성수동 수제화 클러스터에서 노동조합은 노동조건을 높이고, 노동의 질이 나아질 수 있도록 하는 데 실질적인 역할을 했다. 이 활동이 노사관계 안에서의 협상 및 투쟁에 머물지 않고 유통구조의 불합리성을 바꾸는 데까지 확장되고 있다는 데 주목할 필요가 있다. 그리고 이 활동은 다음에 이어질 지역단위 일터혁신 범위에서 주체들의 역할과 밀접하게 연결된다.

나. 확장된 주체들의 기여와 지원

서울일반노조 제화지부가 앞에서 서술한 것과 같이 짧은 기간 안에 크게 성장하고 의미 있는 성과를 거둘 수 있었던 데에는 여러 주체들의 관심과 조력이 있었다. 첫째는 다른 지역에서 일하는 동종 업계 노동자들로 부터의 지지와 연대다. 둘째는 지역의 노동 관련 단체들의 도움이다. 셋째는 참여연대, 더불어민주당 을지로위원회 등 공적 단체들의 도움이다. 아울러 현재까지는 노동조합으로부터 시작된 변화에 동참하고 있지는 않지만 성동구청 등 지방정부가 앞으로 큰 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

지금도 지역 주민들과 제화 노동자들 간의 소통과 협력이 조금씩 이뤄지고 있으나 향후 보다 적극적인 연결이 이뤄질 때 이 역시 성수동 수제화 클러스터의 일터혁신이 이뤄지고 지속되는 데 영향을 미칠 것으로 보인다. 아래에서는 기업 외부행위자들의 참여와 혁신지원 양상 각각에 대해서 좀 더 살펴해보도록 하겠다.

1) 연대와 지원의 경험

첫째, 동종 업계 노동자들(노동조합)이 함께했다. 서울 관악구 제화 노동자들로 구성된 탠디 분회와 서울 성수동의 제화지부는 서로의 투쟁에 연대하는 관계다. 탠디 분회의 파업과 본사 점거 등 투쟁이 제화지부의 성장에 직접적인 영향을 미쳤고, 탠디 분회도 제화지부의 퇴직금 소송과 단체협약 체결, 유통 수수료 인하 투쟁에 대해 적극적으로 지지해왔다.

이와 같은 연대는 전통적인 지역·산업·총연맹 단위의 노동조합 구조에 따른 조직적 연대와는 다른 형태로, 투쟁의 필요성에 서로 공감하면서 조합원들이 자발적으로 참여하면서 이뤄졌다.

둘째, 지역의 노동 관련 단체들이 지원과 개입을 했다. 구체적으로 서울일반노조 제화지부의 활동에는 서울동부비정규노동센터, 성동근로자복지센터³¹⁾, 금속노조 서울동부지역지회 등의 도움이 있었다.

“제화지부가 생길 때부터 가능한 지원들을 지역 노동 단체들이 해 왔고, 이번 투쟁 과정의 뒷준비, 모임 공간 마련 등을 보이지 않게 도와 주셨습니다. 정치권, 지자체 공무원들하고 연결하는 등의 역할도 했습니다.” (김○호)

가까운 거리에서 관계를 맺으며 도움을 준 지역 노동 단체들의 존재는 학력 수준이 높지 않고 개별적인 공간에서 각기 떨어져 일해 온 제화 노동자들이 2018년 이후로 단시간 내에 제화지부 중심으로 모이고, 공동으로 소송을 진행할 수 있게 하는 힘이 되었다.

셋째, 정당, 시민단체 등 공적 단체들의 지지와 지원도 요긴했다. 서울일반노조 제화지부와 참여연대 민생희망본부가 주축이 된 ‘유통수수료인하추진모임’은 성수동 제화 노동자들의 열악한 노동 현실을 알리며 2019년 5~7월 범국민 서명운동을 벌이고, 9월 5일 국회에서 토론회를 열기도 했다. 이 토론회는 더불어민주당 을지로위원회가 주관했다.

이렇게 전국 단위 시민단체와 정당 단체가 협력할 수 있었던 것은 제화지부가 의제를 공론화하는 데 성공했기 때문이다. 예컨대, 제화지부는 백화점, 홈쇼핑의 유통수수료를 내려야 하는 이유를 노동자들의 이익 측면에서만 설명하지 않았다. 3%p의 유통수수료 인하로 구두 한 켤레당 9,000원(판매가 30만 원 기준)의 이익이 확보되면 이를 원청, 하청, 노동자가 1/3씩 나누자고 제안했다. 노동조합의 노력으로 이렇게 이익이 늘어

31) 성동근로자복지센터는 성동구청의 사업을 서울동부비정규노동센터, 성동협동사회경제추진단, 성동희망나눔, 한결미래정치연구소가 함께 수탁받아 운영 중인 기관이다. 중소기업사업장 노동자, 취약계층 노동자(비정규직, 이주노동자, 저임금 노동자, 청소년 노동자 등)의 노동인권 보호와 복지증진에 기여한다는 목적을 가지고 있다. 이 중 서울동부비정규노동센터는 소규모 사업장, 비정규 노동자의 권익 보호와 연대를 위한 활동을 해오던 민간 단체다(<http://sdlabor.or.kr>).

나게 되는 대신 원청, 하청, 노동자 간에 노사관계를 회복하고, 4대보험 가입 등 노동자에 대한 기본적 보장을 회복하자는 것이다. 이미 대법원 판례로 인해 제화 노동자들의 ‘노동자성’이 인정받은 가운데, 추가 소송이나 투쟁을 통해서 관철할 수도 있는 부분을 이렇게 노사 간의 협력을 통해서 해결하자고 제안한 것은 상당히 이례적이다. 덕분에 유통수수료 인하는 제화업계 전체의 이해가 걸린 공동의 문제가 될 수 있었다. 제화지부는 이 문제를 소비자의 권리 측면으로도 공론화했다.

“유통업체들이 판매가 대부분을 가져가고 제화 노동자들을 이렇게 열악한 상태로 몰아 놓으면 불가피하게 신발의 품질이 떨어집니다. 하루에 18시간씩 일하는데 어떻게 ‘장인’이라는 호칭에 걸맞게 하나하나 다 잘 만들 수가 있겠습니까? 신발을 그냥 보면 처음에는 잘 모르겠지만 장기적으로는 차이가 나게 마련입니다. 또, 지금 추세대로 제화 노동자들이 고령화돼서 맥이 끊기면 중국산 등 저품질 신발이 시장을 평정하게 됩니다. 따라서 제화 노동자의 노동 조건을 높이는 일은 궁극적으로는 소비자를 위한 일입니다.” (정○만)

제화지부가 이런 식으로 의제를 공론화하면서 이해관계의 범위를 넓혀왔기 때문에, 참여연대와 을지로위원회 등 전국 단위의 공적 단체들이 협력할 수 있었다고 하겠다.

2) 향후 기대되는 협력 주제

현재까지 성수동 수제화 클러스터의 지역 범위 일터혁신 과정에 적극적으로 동참하고 있지는 않지만 향후 협력자가 될 수 있을 것으로 기대되는 주체로는 성동구청 등 지방정부, 그리고 지역 주민들이 있다.

먼저, 성동구청은 앞서 설명한 것과 같이 판로 개척 측면에서만 현재까지 지원을 해 왔지만 제화지부는 단협의 유지 및 갱신, 범위 및 내용의 확대 등에 있어서 구청이 일정한 역할을 해 줄 것을 기대하고 있다. ‘노사정’ 단위의 협상 구조를 필요로 하는 것이다.

“노조가 정말 원하는 것은 지역 안에서 이 산업이 지속할 수 있게 노사정이 만나서 핵심적인 문제를 풀어가는 것입니다. 제화지부와 개별 사업주들

일부가 단체협약을 맺기는 했지만 민사적 구속력이 없습니다. 언제든지 사업주들이 단체교섭 안 한다고 나오면, 교섭을 하자는 요구만을 위해서 또 싸워야 합니다. 만일 사업주들이 단협을 거부하기로 하고 그런 방법들을 학습하기 시작하면 노조의 힘만으로 교섭을 이어갈 수 없을 것입니다. 서울시나 성동구가 제화산업의 지속가능성을 고민한다면 최소한의 구속력을 갖는 테이블을 만들어줬으면 합니다. 노동자 대표, 사용자 대표, 양쪽을 컨트롤 할 수 있는 공무원이 함께 앉는 테이블이 있어야 안정적으로 갈 수 있습니다. 사회적 대화가 필요한 것이지요. 이런 구도가 상호 신뢰를 얻으면 단체협약의 체결을 넘어서 유통업체 수수료 인하, 중국산 라벨같이 근절 등을 위한 대책도 함께 마련할 수 있을 것입니다.” (김○호)

제화지부는 서울시와 성동구가 그간 해 온 공동판매장 개설, 판로 개척 지원, 협동조합 설립 지원 등도 의미가 있다고 평가한다. 단, 노동조건 개선과 병행될 때만 그렇다는 것이다. 그 이유는, 노동조건이 개선돼서 청년층의 인력이 유입될 때에야 자체 판로 개척과 협동조합 운영도 가능하다고 보기 때문이다.

“성동구 지원으로 한국제화아카데미가 개설돼서 2년 전까지 운영됐는데 배우려고 찾아오는 청년들이 많았습니다. 가르칠 여유가 있는 장인들이 거의 없고, 근로환경이 이렇다 보니 업계로 들어오라고 유인할 수가 없었습니다. 공임 단가가 1만 원대 중반까지 오르거나, 협동조합 등 형태로 업체를 만들어서 청년들을 월급제로 고용할 수 있다면 수제화의 명맥을 이어갈 수도 있을 것 같습니다. 그럴 때는 공동판매장이나 마케팅 지원이 중요한 역할을 할 수 있을 것입니다.” (정○만)

또한 성동구에 사는 주민들도 수제화 산업 지속을 위한 지원자가 될 수 있다. 그와 같은 연결이 가능할 것이라는 실마리는 이미 보이고 있다.

“제화지부는 어떻게 하면 지역주민들과 상생할 수 있을까 하는 고민을 이미 하고 있습니다. 여력이 없기는 하지만 지역사회가 도움을 요청해 오면 ‘저희가 할 수 있는 일이면 해야죠, 도와야죠’ 하는 반응입니다. 지역사회의 지원이 없었으면 최근의 투쟁이 성공할 수 없었다는 것을 알기 때문입니다. 그래서 마을축제가 열렸을 때 노조원들이 부스를 차리고 무료로 구

두 뒷굽 갈아주는 일을 한 적도 있습니다. 이런 기회와 여건만 더 생긴다면 노조가 지역사회에 더욱 기여할 수 있을 것입니다.” (김○호)

이러한 식으로 성수동 수제화 클러스터에서는 제화지부와 일부 업체들 간의 노사관계에 따른 일터혁신과 함께 지역을 중심으로 한 여러 주체들의 관심과 조력에 의해 노동의 질을 더욱 높이고 지속가능성을 확보하는 지역단위 일터혁신이 진행되고 있다고 볼 수 있다. 향후 더 많은 주체들이 여기에 참여하는 식으로 확대될 가능성이 있다.

4. 평 가

성수동 수제화 클러스터 사례는 노동자들(노동조합)로부터 제안되고 추진되는 방식의 지역단위 일터혁신 시도였다. 극도로 열악한 노동환경 때문에 이곳의 문제가 알려졌고, 언론과 시민단체, 국회의원들이 관심을 갖게 되기는 했지만 그렇다고 제화 노동자들이 힘이 없다고는 할 수 없다. 숙련된 기술과 수십 년에 이르는 경력, 그에 따른 어느 정도의 네트워크가 있기 때문에 일정한 여건이 형성되자 바로 노동조합을 중심으로 집단적 활동에 나설 수 있었고, 소송 승소와 단체협약 체결 등의 성과를 낼 수 있었던 것으로 보인다.

노동환경이 극도로 열악한 상태까지 치달은 것으로 알려진 뒤 서울시, 성동구 등 지방정부 주체들로부터 이를 개선하려는 지원이 시작됐으나 이는 노동의 질을 올리는 일터혁신으로는 이어지지 못했다. 노동자들 스스로 노동조건을 개선하기 위해 노동조합에 가입하고, 공동으로 퇴직금 소송과 단협 요구를 하면서 비로소 실질적인 노동조건 개선의 길이 열렸다. 이로써 공임 단가를 5,500원에서 7,000원대로 올렸고, 퇴직금을 정상화 했다. 유통수수료 인하 등 노사관계의 범위를 넘어서 수익배분 구조를 바꾸기 위한 시도도 하고 있다. 이 과정에서 일터혁신 과정에 일정 부분 조력하는 방식으로 참여하는 주체들이 타 지역 노동자들(노동조합), 지역 노동 단체들, 참여연대와 더불어민주당 을지로위원회 등의 공적 단체들로 확대됐고, 지자체와 지역 주민으로의 확대까지 기대되고 있다. 이렇게

노동자들로부터 시작된 일터혁신이 지역단위 일터혁신으로 확대되어 일정한 성과를 거두었다.

가. 혁신의 성과

이 사례에서 파악되는 혁신의 성과(효과)는 크게 네 가지로 요약된다. 첫째, 근로자의 만족도를 증진시켰다. 애초에 공임 단가에 따라 노동시간과 노동강도가 결정되는 구조인지라, 노동자들이 공임 단가를 올리는 데 집중한 것은 임금인상의 효과도 있지만 동시에 노동시간과 강도를 줄이는 효과도 있었다. 제화 노동자 1명이 하루에 만드는 수량을 기존의 최대 30~35족에서 20족, 장기적으로는 10족 정도로 줄임으로써 전반적인 노동환경을 개선했다. 단협에는 사측의 작업환경 개선, 작업 중 부상에 대한 치료비 의무도 명시함으로써 임금 이외의 개선도 이뤄질 것으로 보인다. 이와 같은 변화가 노동자들 스스로의 단결과 연대, 노력으로 이뤄지고 있기 때문에 주관적인 만족도 증진과도 연결된다고 할 수 있다.

둘째, 생산성 증대를 통해 기업의 경쟁력과 지속가능성에 긍정적 영향을 끼쳤는지 실증되지는 않았지만, 긍정적인 작용이 일어날 것으로 기대된다. 물론 공임 단가 인상으로 노동 강도가 낮아지면 제화 노동자 1인당 생산량 자체는 줄어든 것이다. 그러나 그동안 지나친 장시간·고강도 작업으로 품질 저하 현상이 일부에서 나타난 것을 감안하면, 장기적으로는 품질 개선 현상이 나타날 것으로 기대되는 것이다. 이는 수제화에 대한 소비자의 인식 제고, 판매 증대로 이어질 수 있다. 나아가 열악한 근로환경 때문에 청년층의 유입이 단절돼 고령화가 심했던 점이 개선되면, 성수동 수제화 클러스터로의 인력유입과 산업의 지속가능성이 확대될 것으로 보인다.

셋째, 성수동 사례는 지역의 필요와 조응한다. 앞서 살펴보았듯이, 성수동 수제화 클러스터의 일터혁신은 개별 업체 및 노동자 단위를 넘어서서 이 클러스터 전체에 영향을 주는 방식으로 전개되고 있다. 단협을 체결한 업체 외에 다른 업체들, 영세한 업체들까지도 단협에 의한 공임 단가를 적용하고 있다. 또한, 앞서 기술했듯이 혁신이 작업장을 넘어서 지역 범

위에서 일어나고 있으며 청년층이 원하는 좋은 일자리 창출, 지역 이미지 제고 등의 효과가 나타날 경우 지역의 주체들이 공동으로 수혜자가 될 것으로 보인다.

그것은 하나의 작업장 범위를 넘어 지역 단위에서 일어나는 혁신으로, 그 효과는 지역 전체로 귀속된다. 현재 성수동 수제화 산업의 존속은 지역사회에 중요한 문제다. 서울시와 성동구가 적극적으로 지원 사업을 펼쳐 온 이유도 여기에 있다. 따라서 자칫하면 고령화로 5~10년 이내에 명맥이 끊길 위험이 있는 산업이 일터혁신으로 지속가능성을 확보한다면 그 자체로 지역에 기여하는 것이다. 또 제화 노동자의 일터 환경이 좋아져서 청년층이 적극적으로 유입된다면 이로써 산업이 더 활기를 띠고 연관된 일자리들이 창출될 수 있다. 지역 이미지 제고 측면에도 긍정적이다. 기존에 영세하고 열악한 업체 및 노동자가 많은 것으로 알려진 이 지역이 좋은 일자리가 많은 지역, 성장 가능성이 있는 곳으로 알려질 것이다.

넷째, 성수동의 일터혁신 시도는 국가차원의 일자리 정책 및 지역균형발전 정책 등과 일정하게 조응을 한다. 노동시간 단축, 청년을 위한 좋은 일자리 창출, 지속가능한 지역 일자리 등은 현 정부의 일자리 정책 방향에 부합한다. 또한 서울 안에 남은 유일한 제조업 집적 단지인 만큼 이곳이 유지될 뿐만 아니라 노동환경이 개선되고 지속적인 혁신이 일어날 수 있는 형태로 발전하는 것은 지역균형발전의 측면에서도 중요하다고 할 수 있겠다.

나. 한 계

첫째, 솔직히 향후 현재의 흐름이 온전히 유지, 강화되리라고 강하게 낙관하기는 쉽지 않다. 퇴직금 소송에 패하자 바로 폐업하고 잠적한 업체들이 나온 것처럼 사용자가 노사관계를 회피할 방법은 얼마든지 있기 때문이다. 단협도 노동자들의 힘으로는 계속 유지하거나 발전시켜 가기 어려울 것으로 제화지부는 보고 있다.

둘째, 성수동에서의 시도가 곧바로 고용축소와 노동배제로 귀결되지는 않았으나, 일정하게 그러한 위험이 존재하며 그에 대한 별도의 대책이 필

요한 상태이다. 정재철 외(2019: 35)에 따르면 성수동 수제화 업계에서는 청년층 유입이 단절된 문제를 위한 해법으로 자동화 기계 도입을 희망하고 있다.³²⁾ 이는 곧 기계 도입으로 제화 노동자(숙련공)를 대체하고자 하는 수요가 있다는 것이다. 다만, 현재로서는 영세한 업체들마다 고가의 기계를 들여놓는 것이 어렵기 때문에 실현되지 않고 있다.

업체 대표들은 외부 지원을 통해서라도 자동화를 이뤄야만 수제화의 명맥을 이을 수 있다는 의견을 가지고 있다. 그러나 숙련 노동자들 없이 자동화 기계와 신규 인력으로 생산 방식을 대체한다면 기존에 성수동에 쌓여온 암묵지로서의 숙련 자원은 사라지게 된다. 청년층이 신규로 유입된다고 해도 기술조차 없는 이들의 처우가 기존 노동자들보다 높거나, 일터혁신이 일어날 것으로 기대하기도 어렵다. 따라서 준비되지 않은 자동화 단계로 넘어가는 것을 막기 위해서라도 성수동 수제화 클러스터에서 숙련중시적 일터혁신은 꼭 필요하다. 그것은 노동 배제적인 기술 도입 및 고용 축소를 막는 길이기도 하다.

셋째, 성수동 사례에 관심 갖고 조력해 온 주체들은 지역 내 다른 기업들의 일터혁신에 초보적인 영향력 외에 강한 힘을 발휘하고 있지는 못하다. 예컨대, 성동근로자복지센터, 서울동부비정규노동센터 등 노동 관련 단체들은 중소기업사업장 노동자, 취약계층 노동자(비정규직, 이주노동자, 저임금노동자, 청소년노동자 등)의 노동인권 보호와 복지증진을 위한 활동을 해온 곳들이다. 즉, 성수동 이외 지역 업체들의 노동조건 개선에도 관심과 조력을 기울이고 있다고 볼 수 있다.

다만, 이들은 취약계층이 아닌 지역 내 일반 노동자 전반을 대상으로는 활동하고 있지 않다. 서울시와 성동구는 다양한 행정 자원으로 여러 사업을 펼치고 있지만 그중에 일터혁신을 지원하는 방식의 사업은 없다.³³⁾ 참

32) 정재철 외(2019: 35)의 연구 중 수제화 업체 대표들과 가진 FGI에서 대표들은 젊은 층 인재 유입을 위해서는 자동화 기계 도입이 필요하다고 했으며, 발 스캔, 3D 밀링 머신, 자동재단기, 소형 토라(밀창을 가죽으로 감싸는 기계), 컴퓨터 재봉틀 등이 도입되면 경력이 짧은 젊은 사람도 구두 완성품을 만들 수 있다고 했다. 즉, 제화 장인(기술자)을 기계가 대체할 수 있다는 것이다.

33) 서울시의 공공기관 비정규직 정규직화 정책이 일터혁신과 접점이 있다고도 할 수 있으나, 정규직화 이후에도 노동자들로부터 제안되는 일터혁신이 일어나고 지속되게 하는 방식까지 포괄하는 정책이라고 보기는 어렵다.

여연대, 더불어민주당 을지로위원회 등 공적 단체들이 제화지부의 활동에 협력한 것은 이 문제를 개선함으로써 수제화 산업의 지속가능성과 소비자의 편익을 높일 수 있다는 공익적 효과가 있기 때문이다. 그런데 이는 사실 성동구 또는 서울시 지역의 전반적인 일터혁신 증진을 위한 협력이라고 보기는 어렵다.

넷째, 지역주체들의 일터혁신 거버넌스의 구축까지 나아가지는 못했다. 현재 그와 같은 거버넌스 구조는 존재하지 않는다. 노사관계에 지역 노동단체, 참여연대 등 공적 단체들이 영향을 주고 있기는 하지만 제한적이고, 서울시 또는 성수동은 이 측면에서 역할을 하지 못하고 있다. 앞서 언급하였듯이, 제화지부는 향후 서울시 또는 성동구가 노사관계를 조율할 수 있는 주요 주체로 단협 과정에 참여하기를 희망하고 있다. 노사정 구도의 사회적 대화를 기대하고 있는 것이다. 여기에 지역 노동 단체와 참여연대 등 공적 단체들까지 참여한다면 지역 산업에서의 일터혁신을 위한 노사민정 거버넌스의 모델이 만들어질 가능성도 있다.

다. 과 제

이 산업은 서울 성수동이라는 비교적 작은 범위에 밀집돼 있어서 뚜렷한 ‘지역 산업’이라는 특징도 가진다. 지역 주민들, 지역의 단체들 사이에서 수제화 산업이 ‘우리 지역의 대표 산업’, ‘꼭 필요한 산업’이라는 인식이 강하게 자리 잡는다면 이것도 일터혁신에 중요한 자원이 될 수 있다. 또한 서울시와 성동구가 성수동 수제화 산업의 활성화에 큰 관심을 가지고 있으며 지금까지도 적지 않은 예산을 투입해서 지원해 오고 있다는 것도 중요하다. 이와 같은 자원들을 활용해서 일터혁신을 지속할 수 있다면, 그 결과로 ‘좋은 일자리’에 부합하는 노동조건을 확립하고 산업의 경쟁력도 높일 수 있다면, 성수동 수제화 클러스터는 지속될 수 있을 것이다. 반대로, 이와 같은 자원을 적절히 활용하지 못하고, 당장 눈앞의 성과를 개인화할 뿐 청년 일자리 창출 등 사회적 효과로 연결하지 못 한다면 서울시에 마지막 남은 제조업 클러스터는 오래지 않아 사라질 수 있을 것이다.

제2절 기업주도형 : 포스코 주도 포항지역 일터혁신 사례

제2절에서는 지역 내 유력 기업이 주도하여 여타 기업들에게 집단적으로 일터혁신의 실천을 확장시켜 낸 사례를 살펴봄에 기업 주도형 지역 일터혁신에 대해서 논구해 보고자 한다. 이러한 유형에 주목하는 이유는 특정 지역에서 특정 기업이 차지하는 위치를 어떻게 볼 것인가의 문제와 연결된다. 특정 지역에 특정 기업이 존재한다는 것은 단순히 기업의 지리적 위치뿐만 아니라 해당 기업에서 일하는 노동자가 바로 해당 지역의 시민이라는 점에서도 중요하다. 곧 일터혁신이 사업장 내로 한정되지 않고 지역으로 확장된다는 것은 지역 사회 내 기업 역할의 확장과 더불어 지역 사회에서 기업의 생산성 확대와 지역의 지속가능성을 동시에 높이는 중요한 전략이 될 수 있는 것이다.

본 절에서는 기업 주도형 지역 일터혁신의 한 유형으로 포스코에서 출발하여 포항 지역 내로 확장된 QSS 혁신 활동에 주목하고자 한다. 이 절의 집필을 위해서 연구진은 포항을 직접 방문하여 포스코 일터혁신 담당 부서의 담당자들과 면담을 진행하였고, 일터혁신 참여기업들을 방문하여 사업주와 노동자들을 만나서 일터혁신 추진 배경 및 과정에 대해 면담을 실시하였으며 각종 문헌자료를 수집하였다.

1. 배경과 전개

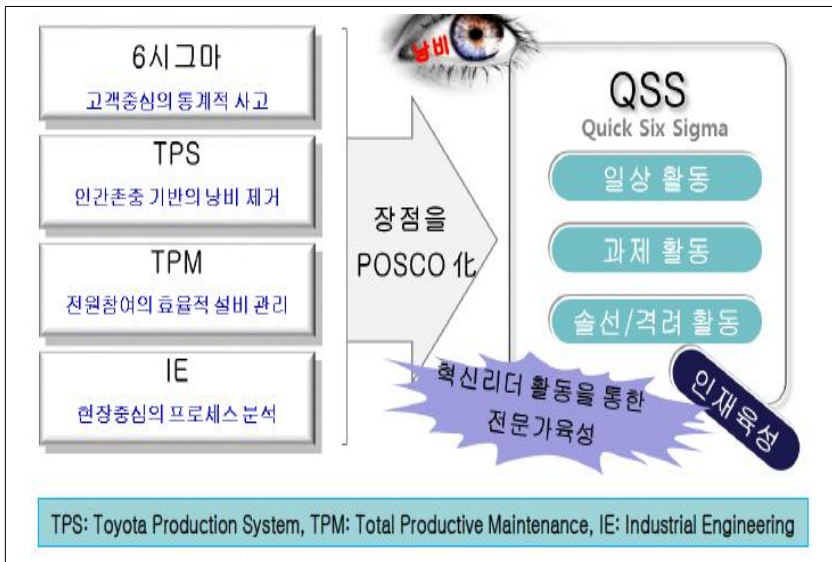
가. 지역 일터혁신의 배경 : 포스코의 사내 QSS 활동

경상북도 포항시에서 지역의 대표 기업 포스코를 중심으로 진행되고 있는 지역 일터혁신은 포스코 내부에서 시작한 사내 일터혁신 QSS(Quick Six Sigma)의 지역 내 확장 시도라고 볼 수 있다. 이 사업의 지역적 차원의 확산을 본격적으로 분석하기 위해서는 먼저 해당 시도의 역사적 전개과정을 살펴봐야 한다. 그 시초는 포스코 사내에서 시작된 QSS

활동이다. 포스코는 자사의 QSS 활동에 대해 “인간존중 철학에 기반한, 포스코 패밀리 고유의 일하는 방식의 하나로 전원이 낭비를 보는 눈으로 매일 개선하고, 실천하고, 학습함으로써 즐겁고 보람 있는 일터를 만들어 기업의 경쟁력을 높여가는 활동”(포항제철소, 2018)이라고 정의하고 있다.

포스코의 QSS 활동은 기존에 추진해오던 여러 가지 일터혁신들의 기법들을 종합하고 수정 및 보완하여 포스코 체질에 맞는 혁신 기법들을 고안해낸 것이다. 구체적으로 보면, 이 활동은 기존의 일터혁신 기법들 중 고객 중심의 통계적 사고에 기반한 ‘6시그마’, 인간존중 기반의 낭비 제거를 추진하는 ‘TPS’, 전원참여의 효율적 설비 관리를 목표로 하는 ‘TPM’, 현장 중심의 프로세스 분석을 추구하는 ‘IE’ 등을 포스코에 맞게 수정·보완하여 2005년 9월에 탄생하였다. QSS 활동은 일상활동, 과제활동, 술선/격려 활동으로 이루어져 있으며, 이러한 활동을 추진할 ‘혁신 리더’를 양성하는 것 역시 중요한 과제이자 목표라고 볼 수 있다.

[그림 3-2] 포스코 QSS 활동의 배경과 특징



자료: 포항제철소(2018).

나. 지역 일터혁신의 추진 경과

1) 포스코의 사회적 공헌활동으로서의 일터혁신 컨설팅

포스코는 자사의 일하는 방식 개선 프로그램인 QSS의 성공 체험을 지역 사회에 전파하여 지역 내 기업의 경쟁력을 제고하고, 클린포항 만들기 활동 지원으로 지역 사회와의 동반 성장을 목적으로 한 사회공헌활동으로서의 혁신허브활동을 시작하게 되었다. 포스코의 이러한 활동은 기업이 지역에 기금을 출연하는 기존의 사회공헌 방식이 아닌 새로운 사회공헌활동의 시작이었다.

“그러니까 우리 회사(포스코)도 어떻게 생각했냐 하면 그 전에는 포항시에서 ‘이런 거 좀 하나 해줘’ 그러면 항상 기금 형식으로 몇 백 억씩 그렇게 했는데 그게 일반 포항시민들에게는 별로 피부에 와닿지 않는다는 거죠… QSS 활동이… 포항 시내에 곳곳에 침투해서 포항시민 한 분, 한 분이 처음에는 거부감을 느끼다가 이게 쉽고 편하고 자기네들한테 좋은 거라. 그래서 이걸 하다 보니까 이제는 입소문이 많이 났어요.” (포스코 QSS 혁신허브 관계자)

QSS 혁신허브활동은 2011년 3월에 포항철강공단 내 30개 기업에 일터혁신 컨설팅을 지원하는 것으로 시작하여, 2012년에는 보건소 및 29개 읍·면·동 등 포항시 행정기관 및 공공기관으로 컨설팅 대상을 확대하였고, 2013년에는 경찰서, 소방서, 각급 학교, 언론, 수협 등의 행정기관 및 공공기관으로 확대되었다. 2014년에는 포항시 시설관리공단 등으로 지원대상 기관이 확대되었고, 지역 내 음식점 등 서비스업 사업장으로까지 확대되었다.

2) 혁신활동의 내용

혁신허브 QSS 활동 지원 로드맵에 따르면, 이 프로그램으로 일터혁신 지원 대상 기업 또는 기관에게 변화관리를 교육하고자 한다. 그것은 일상에서 발생하는 여러 문제의 개선활동에 대한 교육, 문제해결 과제활동 및 설비 솔루션 지원, 혁신인재 양성 활동 등으로 구성된다. 이러한 실천적

개혁프로그램을 해당 기업에 맞게 기획하여, 도입, 정착, 체질화의 3단계 프로그램을 3년에 걸쳐 참여기업별 특성에 적합하게 일종의 ‘맞춤형 지원’을 하도록 되어 있다.

먼저 1단계인 ‘도입’ 단계에서는 혁신문화 기반 조성을 목표로, 환경 개선을 토대로 한 기본 준수 현장 표준 만들기를 지원한다. 1년차 1단계에서 중요한 혁신 기법은 정리, 정돈, 청소, 청결, 습관화의 5S와 눈으로 보는 관리를 뜻하는 VM(Visual Management) 등이다. 다음으로 2년차인 2단계는 개선의 성과가 가시화되는 ‘정착’단계다. 이 시기에는 이른바 자신이 다루는 기계 등의 도구를 자신이 직접 관리하는 ‘마이 머신(My Machine)’ 활동 등으로 일터 내 각종 설비의 제 모습 찾기 및 수익 창출형 과제활동을 실시한다. 끝으로 3년차 3단계에서는 자율적 혁신 역량 확보를 목표로 하는 ‘체질화’를 이루도록 지원한다.

QSS 혁신활동의 세부활동은 “일상개선활동”, “문제해결과제활동”, “설비슬루션 지원활동”, “인재양성활동” 등 크게 4가지로 나뉜다.

첫째, 일상개선활동은 일터 내에서 노동자들이 마주치는 일상에서의 혁신을 추구한다. 그것은 다시 ‘현장 표준 만들기’와 ‘설비 제 모습 찾기’ 활동으로 나뉜다. 현장 표준 만들기 활동은 생산 현장에서 표준화를 적용해 효율적인 생산이 가능하도록 만드는 활동으로, 이는 5S와 VM(Visual Management)으로 이루어진다. 5S 활동은 정리, 정돈, 청소, 청결, 습관화로 이루어져 있다. 여기에서 “정리”는 불필요한 것을 버리는 활동이며, “정

〈표 3-3〉 혁신허브 QSS 활동 지원 로드맵

단계	1단계 “도입” (혁신문화 기반조성)		2단계 “정착” (개선성과 가시화)		3단계 “체질화” (자율적 혁신 역량 확보)
목표	환경 개선을 통한 기본 준수 현장 만들기	⇨	설비 제 모습 찾기 활동 및 수익 창출형 과제활동	⇨	자율적 혁신 역량 조성을 위한 인프라 구축
주요 혁신 기법	5S, VM		My Machine		

자료: 포항제철소(2018)의 내용을 필자가 정리.

〈표 3-4〉 QSS 혁신활동의 내용

활동 단계	세부 내용	
① 일상개선활동	현장표준 만들기 활동	5S: 정리, 정돈, 청소, 청결, 습관화 VM: 눈으로 보는 관리
	설비 제 모습 찾기 활동	My Machine 활동
② 문제해결과제활동	경영목표를 달성하는 데 장애가 되는 낭비 항목 선정, 개선 프로세스를 적용한 문제 해결	
③ 설비솔루션 지원활동		
④ 인재양성활동		

자료: 포항제철소(2018)의 유관 내용을 필자가 요약, 재구성.

돈”은 생산활동에 필요한 물품의 정품, 정량, 정위치를 맞추는 활동이다. “청소”는 생산활동에서 깨끗한 환경을 조성하며, 낭비 요소를 찾아내는 활동이고, “청결”은 정리, 정돈, 청소 활동을 유지·발전시키는 것을 의미한다. 끝으로 “습관화”는 표준을 습관화하는 활동을 의미한다. 5S 활동이란, 예컨대 제조업 현장에서 작업자들이 생산활동에 사용하는 각종 공구들의 쓰임과 크기 등에 따라 불필요한 것들은 버리고, 필요한 공구들을 필요한 수량에 맞추어서 공구함에 깨끗하게 정리 및 정돈하며, 이러한 정리, 정돈, 청소가 유지·발전되고 작업자들이 이러한 표준들을 습관화하게 하는 활동이다.

다음으로 VM 활동은 ‘눈으로 보는 관리’를 뜻한다. 이는 일터에서 어떠한 모습이 정상인지 이상인지를 누구라도 한눈에 알아볼 수 있도록 하는 것을 의미한다. 이러한 활동은 누구라도 현장에 왔을 때 어떠한 장비가 어디에 설치되어 있으며, 일의 흐름은 어떤 방식과 과정으로 진행되는지 등 설비 및 작업 상황을 빠르게 파악할 수 있도록 하는 것이다. 이는 궁극적으로 생산성 향상으로 이어지게 하는 것을 목표로 한다.

일상개선활동의 두 번째 영역은 ‘설비 제 모습 찾기’ 활동(My Machine) 활동이다. 이 활동은 설비 점검 및 청소를 통해 눈에 보이는 문제점을 발견하고, 오염, 환경, 불량, 고장, 재해 등의 문제 발생 원인을 개선하는 활동을 의미한다.

둘째, 문제해결과제활동은 “경영목표를 달성하는 데 장애가 되는 낭비 항목을 선정하고, 개선 프로세스를 통해 문제를 해결해 나가는 활동”을 의미한다. 그것의 수행 단계는 총 5개로 이루어져 있다. 첫 번째는 정의(Define) 단계로 이는 문제가 되는 것이 정확히 무엇인지를 명확하게 정의 내리는 단계이다. 두 번째는 현상을 수집하고 측정하는 측정(Measure) 단계이며, 세 번째는 근본원인이 무엇인지 도출해내는 분석(Analyze) 단계이다. 네 번째는 개선안을 도출하고 실제로 개선을 이루어 내는 개선(Improve) 단계이며, 마지막 다섯 번째는 개선된 사항을 계속해서 유지(Maintain) 및 관리하며 표준화시키는 단계이다. 이러한 과제 수행으로 개별 일터에서 남는 것, 부족한 것, 불필요하거나 불합리한 것이 무엇인지를 파악하여 개선을 시도함으로써 경영목표를 달성하는 데 한걸음 더 나아갈 수 있다.

셋째, 설비솔루션 지원활동에서는 포스코의 설비솔루션 기술지원단이 참여기업의 고질적인 생산·품질·설비 문제 해결을 지원하며, 이를 위해 참여기업의 설비 종합진단을 진행한다. 포스코가 참여기업에 대해 기술지원을 제공하는 항목은 Balancing, Centering, 열효율, 계측장비, 감속기, 유압 펌프 등이다. 나아가 환경 진단 및 안전 진단, 안전체험과 활동 등으로 환경 및 안전 지원 활동도 제공된다.

넷째, 포스코의 QSS 활동 지원의 마지막 단계는 인재양성활동이다. QSS 혁신허브는 참여기업 및 참여기관이 추천하는 인재를 대상으로 체계적인 교육훈련을 토대로 혁신활동을 리드할 수 있는 능력과 기술을 갖춘 혁신 전문가를 양성하여 지속적인 자율 혁신활동을 추진하도록 지원하고 있다.

2. 추진 경과 및 성과

가. 지역 일터혁신 추진 주체 : QSS 혁신허브

혁신허브활동은 2011년 3월부터 포스코에서 진행된 QSS 활동의 성공 체험을 지역사회에 전파하여 지역 기업의 경쟁력을 제고하고, 클린포항

만들기 활동을 지원하여 지역 사회와 동반성장을 도모하는 사회공헌활동으로 시작되었다. 그것은 혁신마스터가 참여 기업 및 기관에 파견되어 활동을 전개하는 방식으로 진행되었다. 혁신마스터는 단순히 컨설팅을 지원하는 것이 아니라 컨설팅을 지원받는 기업에서 자생적인 일터혁신이 정착되는 것을 목표로 삼는다.

혁신마스터는 그러한 혁신의 정착에서 가장 중요한 것이 CEO의 의지임을 강조한다. CEO가 관심을 가지고 직원들을 독려하면서 과제활동을 진행하는 것이 가장 중요하다. 분기별로 포상을 하는 등 종업원에 동기부여가 잘 진행된다면 QSS가 잘 진행된다. 각 개별기업에서 QSS 혁신활동이 자생적으로 뿌리내리게 하는 것 역시 CEO의 의지다.

“종업원에 대한 CEO의 관심과 격려는 정말 중요하죠. 구성원들은 사실 처음에 강제적으로 시작을 하는 경우가 대부분이거든요. 그러다가 ‘혁신의 맛’, 즉 성공체험을 경험하면 그 재미에 스스로가 QSS를 열심히 하게 되는데... 이 단계까지 종업원을 끌고 가려면 다양한 이벤트 등을 통한 동기부여가 필요합니다... 그리고 QSS 혁신활동 참여 이후에도 그 문화가 조직에 계속 뿌리내리게 하기 위해서는 그 기업 내에서 혁신리더를 양성해서 그 리더들이 조직의 혁신을 이끌어야 합니다.” (QSS 혁신리더)

QSS 혁신허브섹션은 단순히 개별기업 내 혁신활동을 지원한 것이 아니라 포항시 지역 내 일터혁신 과제 발굴 및 성과 확산을 위해 다양한 활동을 전개하였다. 이 과정에서 - 일터혁신이 기본적으로는 일터 내에서 이루어지는 것이지만 - 동일한 또는 유사한 업종의 경우 타 사업장의 일터혁신 현황 및 개선과제를 참고로 더 나은 일터혁신을 이룰 수 있는 가능성이 존재한다는 공감대가 형성되었다. 이를 위해 QSS 혁신허브에서는 QSS 혁신활동 발대식 개최, 타 기업 견학, QSS 혁신활동에 참여하는 유사한 업종의 참여 기업 및 기관 간 워크숍, 혁신활동 성과공유회 등을 진행하여 작업장 내 일터혁신뿐만 아니라, 작업장의 범위를 넘어 지역 일터혁신을 도모하였다.

QSS 혁신활동 발대식은 전 직원이 참여하여 QSS 활동 선포, QSS 활동계획 발표, 사업주(기관장)의 환영사 및 직원 대표의 결의문 낭독, 혁신

구호 제창 등으로 행사가 진행된다. 이는 처음 QSS 활동을 시작하는 결의를 노사가 함께 다지는 자리이다. 이를 계기로 QSS 활동 참여 기업은 QSS 활동 참여를 대내외적으로 알리고 혁신 의지를 세우는 기회로 삼는다. 포항시에서는 참여기업의 관할 부서에서 해당 기업의 QSS 혁신활동 소식을 보도자료로 배포함으로써 시 차원의 관심과 홍보 지원 등의 역할을 수행한다.

QSS 혁신활동 참여기업들은 이미 이 활동에 참여하여 우수한 성과를 내고 있는 타 기업을 견학하며 자신의 일터에서 QSS 활동을 어떻게 전개할 것인지에 대한 시사점을 얻기도 한다. 이러한 타 기업 견학 활동이 중요한 이유는, 실제 일터에서 일터혁신이 어떻게 전개되는지를 보고 배움으로써 일터혁신에 대한 단순한 지식 전달 및 습득에 그치는 것이 아니라 ‘살아있는 일터혁신 방법’을 배울 수 있기 때문이다. 이는 곧 ‘눈으로 보는 관리(Visual Management)’가 ‘눈으로 보는 학습(Visual Learning)’으로 전환되는 기회가 되는 것이다.

QSS 혁신허브에서는 QSS 혁신활동에 참여하는 기업 또는 기관들이 동종 및 유사 기업 및 기관들과 함께 일터혁신의 내용과 방법을 공유할 수 있는 워크숍을 개최하기도 한다. 대표적인 예가 포항시 어린이집 QSS 활동 워크숍 사례이다. QSS 활동에 참여하는 포항시 관내 어린이집 8개소는 어린이집 QSS 활동의 진행상황 공유 및 문제점 발제 후 개선방향을 모색하고 우수사례를 공유하기 위한 워크숍을 개최하였다. 이 워크숍에는 QSS 혁신활동을 일터에서 수행하는 어린이집 원장들을 비롯하여 공무원 및 포스코 QSS 혁신허브 마스터 등이 참여하여 포항시 어린이집이 QSS 혁신활동으로 전국 최고의 보육 환경을 조성할 수 있는 방안에 대해 토론을 전개하였다. 그 밖에 QSS 혁신활동 성과공유회 역시 개별 참여기업뿐만 아니라 동종 및 유사 참여기업 그리고 다른 참여기업에게도 혁신활동의 방향과 시사점을 얻을 수 있는 기회로 작용한다.

이렇게 QSS 혁신활동의 지역 내 확산 및 시행은 지역 내 성과 확산의 기제를 매우 다양하게 가지고 있다는 것이 특징적이다. 이러한 성과 공유 방식들은 각 참여기업들이 일하기 좋은 일터를 만든다는 기업 이미지 개선 및 홍보에 효과적이라고 판단할 수 있다.

나. QSS 혁신활동 참여 현황 및 주요 사례

2011년부터 시작한 포스코 주도의 포항 지역 일터혁신에 참여한 기관 및 기업 수는 2019년 현재 총 353개에 달한다. 포항 지역에서 포스코를 중심으로 전개된 지역 일터혁신의 범위는 포스코와 사업 분야에서 직접 연관된 철강 관련 사내 협력업체뿐만 아니라, 전통시장, 도시락 제조업, 지역아동센터, 군부대, 보건소 등의 공공기관, 식당 밀집지구 등 제조업부터 서비스업, 그리고 공공부문까지 전 영역에 걸쳐서 확대되어 왔다(표 3-5 참조).

포스코에서 시작한 QSS 혁신활동은 제조업을 기반으로 한 특징을 지니지만, QSS 혁신허브에서는 일터혁신 기법이 반드시 제조업에 국한된 것은 아니라는 것을 보여준다. 제조업을 기본 배경으로 하되, 제조업 이외 다른 업종에도 해당 업종에 적합한 방식으로 QSS 혁신 콘텐츠를 개발하여 컨설팅을 진행하는 것이 특징이다. 크게 제조업과 서비스업으로 나누어서 볼 때, QSS 혁신허브섹션의 혁신리더들은 일반적으로 제조업에서는 1년차에 5S활동을 진행하고, 2년차에 My Machine 활동을 전개하

〈표 3-5〉 포스코 QSS 혁신허브활동 참여기업 현황

	관공서	교육재단	중소기업	공공/복지/ 군/언론	외식/숙박/ 병원	계
2011	2		21			23
2012	33	2	18		10	63
2013	37	6	15	5	23	86
2014	23		12	1		36
2015	5	1	12		1	19
2016	11		9	4	13	37
2017	1		11	3	13	28
2018			8	5	8	21
2019			6	20	14	40
계	112	9	112	38	82	353

자료 : 포스코 QSS 혁신허브섹션 내부 자료.

고, 3년차에 과제활동 순서로 QSS 혁신 프로그램을 진행한다. 이에 비해 서비스업에서는 1년차에 5S활동을 진행하고, 2년차에 눈으로 보는 관리(VM)를 진행하고, 3년차에 과제활동을 진행한다.

흥미로운 점은 포스코의 컨설팅을 받고 일터혁신을 추진한 포항 지역 기업 중 우수 사례를 선정하여 신규 일터혁신 컨설팅 대상 기업으로 하여금 우수 기업의 일터혁신 기법을 보고 배울 수 있는 벤치마킹 기회가 제공되고 있다는 점이다. 그것은 포스코에서 경험한 일터혁신의 도구 및 방법을 확일적으로 적용하는 것이 아니라, 일터에 맞는 혁신 기법을 연구하고 적용하려는 시도인 것이다.

제조업 포스코에서 시작한 QSS 혁신활동이 서비스업인 음식점에서 적용되었을 때의 변화로써 판단할 때, 일터혁신 방법이 제조업과 서비스업이 따로 동떨어져 있는 것이 아니라, 일터혁신의 핵심 방법이 존재하며, 업종별로 추가로 적용할 수 있는 방법이 존재한다고 판단할 수 있다. 포항 지역 QSS 혁신활동에 참여한 기업 사례로 볼 때, 5S 활동과 VM 활동은 업종의 구별 없이 적용가능하며, 5S와 VM이 작업장 내 생산성 향상 효과를 가져오는 것으로 판단할 수 있다.

5S 활동의 경우 작업장 내에서 정리정돈 등을 활성화하면서 효율적인 재고 관리 및 생산 투입이 가능해지는 일터혁신 활동이다. 제조업에서 재고 관리 및 생산에 투입되는 부품관리가 중요하듯이, 서비스 음식점에서도 주로 식자재와 관련한 재고 관리에서 5S의 중요성이 매우 효율적인 생산성 향상으로 이어지게 된다고 판단할 수 있다. 특히 음식점에서는 ‘선입선출법’이 중요한 일터혁신의 방법으로 사용된다.

“재료 면에서 어떻게 하면 저희 식당들 같은 경우 크게 규모가 되는 호텔이나 이런 데는 주방이나 정리정돈도 잘 되고 관리가 잘 되겠지만 우리 같은 일반업소들은 잘 안 되잖아요. 구석에서 썩어도 모르는 거예요. 유통기한이 지나도 보이는 대로 앞의 것만 빼서 쓰고 나중에는 전부 버리는 거예요. 그런 불량률이 많거든요. 그래서 선입선출법 이렇게 하는 거예요. 먼저 들어온 재료는 앞으로 진열을 해서 쓰니까, QSS를 배우고 우리가 만약 업소에 마요네즈가 평소에 (한 유통기한 내에) 일주일에 몇 통을 쓴다, 한 달에 몇 개를 쓴다고 하면 재고가 많이 남으면 안 되잖아요. 쓸 양만, 재고

는 5개만 줘라. 5라고 적어놓는 거예요. 5안에 들면 주문이 들어가는 거예요. 그래서 그렇게 하다 보면 신선한 재료를 오래 두어 못 쓰고 이런 게 없고 그게 되는 거죠.” (QSS 혁신활동 참여 음식점 관계자)

QSS 혁신활동에 참여한 한 음식점 대표는 이 활동에 참여하면서 시행한 눈으로 보는 관리(Visual Management) 이후 음식점 안에서 직원 움직임의 낭비를 줄일 수 있고 어느 누가 보더라도 일의 진행 상황을 파악할 수 있는 방식으로 일터가 변화되는 모습을 긍정적으로 평가하였다.

“동선을 여기 가는 것도 이렇게 거쳐 가는 게 아니라 딱 일하면 갈 수 있는 이런 것 하고, 뭐 장갑, 수건 같은 이런 집기들도 딱 다 보이도록... 보이는 통을 만들어서 여기는 장갑, 여기는 수세미, 여기는 뭐 국자, 집게, 포크 이런 식으로 딱 진열을 해놓으면 어느 종업원이 와도 뭘 찾는데 국자가 여기 있나 저기 있나 안 찾아도 되는 거예요. 딱 거기! 하면 되고, 장갑도 새로운 직원들이나 일용들이 와도 ‘아 여기가 면장갑이 있는 곳이구나’, 딱 빼어서 쓰면 노동력도 많이 아낄 수 있고 모든 면이 그렇죠.” (QSS 활동 참여 음식점 대표)

움직임의 낭비를 줄일 수 있고, 어느 누가 보더라도 일의 진행상황을 파악할 수 있는 방식으로 일터가 변화되는 모습은 제조업과 서비스업에 큰 차이가 없는 법이다.

한편, 포스코 주도의 QSS 활동에 참여한 한 의료기관 역시, VM을 중요한 일터혁신 기법으로 꼽았다. 병원의 경우 사용하는 의약품의 배열을 자주 사용하는 의약품 위주로 바꾸고, 재고가 한눈에 보이도록 배열을 바꾸므로써 눈으로 보는 관리의 중요성을 실감할 수 있게 되었다고 말한다.

다음으로는 생산성을 향상시키는 My Machine 활동이 서비스업에서 변형된 경우이다. 노동자가 자신의 생산도구를 자신이 스스로 책임지는 방식인 My Machine 활동은 제조업의 경우 노동자의 작업 책임성을 향상시키는 방식으로 진행된다. 그런데 서비스업종에서는 작업 책임성 향상을 위한 다소간의 변형이 필요했다. 서비스업인 음식점에서 직원들의 책임감을 높이기 위해 이름표를 부착하도록 한 것이다. 고객에게 서비스를 제공하는 음식점 노동자들이 자신의 이름이 적힌 이름표를 가슴에 달고

서비스를 제공하면서 책임감이 높아지는 경험들을 계기로 일터 내 책임감 향상과 함께 서비스 능률 향상을 기대할 수 있게 된 것이다.

다. 향후 과제

QSS 혁신활동 컨설팅을 제공한 포스코의 혁신리더와 참여기업 측이 모두 공통적으로 인정한 문제는 각 개별 기업에서 QSS 혁신활동에 처음 참여할 때 일터 내 노동자들의 거부감이 존재했다는 점이다. 각 개별기업의 노동자들이 원래 해야 하는 업무 이외에 추가적으로 과제 활동에 참여해야 하기 때문이었다.

“처음 QSS를 하고자 했을 때는 종업원의 저항이 심했으나, 막상 변화를 하니 업무가 편리해지고 효율성이 높아지면서 종업원 만족도가 높아졌고 공간도 추가로 확보할 수 있었습니다.” (QSS 혁신허브활동 참여기업)

“과거 진행했던 ○○병원 사례를 말씀드리면, 당시 직원이 1,500명 이상으로 큰 병원이었는데, QSS를 하면서 어려웠던 점은 병동 의료인력의 교대제 근무 때문에 직원들이 기본적으로 쉬는 시간이 별로 없었다는 점입니다. 환자들을 상대해야 하는 업무 특성상 업무시간에는 QSS를 할 수 없고 그 외 시간에 해야 했는데 업무 강도가 높는데 쉴 시간은 부족하니 QSS 진행에 어려움이 있었습니다.” (QSS 혁신리더)

이러한 사례들은 QSS 활동이 일터의 노동자들에게 추가적이고 성가신 과업이 아니라 일터를 변화시키고 노동자의 삶의 질 향상과 일을 조화시키는 것임을 인식시키는 활동 역시 중요함을 알려준다. 이를 위해서는 QSS 활동 참여와 관련하여 근로자 대표 또는 노동조합과 함께 의사결정을 만들어내는 과정이 필요하다고 볼 수 있다.

한편, 포항에서의 QSS 혁신허브의 향후 과제 중 하나로 더 언급할 수 있는 것이 있다. 포스코 혁신허브섹션에서 제공하는 QSS 혁신 프로그램 종료 이후에도 혁신의 성과들이 어떻게 지속될 수 있을 것인가라는 점이다. 혁신을 경험한 기업에서 자율적으로 혁신을 이어갈 수 있는 역량의 축적이 필요하다. QSS 혁신허브섹션에서도 혁신활동에서 얻은 성과들이

지속적으로 이어지지 못하고, 조직 문화 등 일터의 상황이 혁신활동 참여 이전으로 원상복귀되는 것을 가장 경계하고 있다.

이런 점에서 포스코의 혁신허브섹션에서는 각 참여기업들에서 자율적인 혁신 역량을 키우고, 해당 기업에 맞는 혁신이 지속되도록 지도하고 있으며, 혁신허브활동 참여 이전으로 조직 문화 등이 원상복귀되는 것의 두려움을 극복하기 위해 계속해서 혁신활동 성과공유회 등을 개최하며 대내외적으로 홍보하도록 유도하는 방식을 추진하고 있다.

“이렇게만 활동해서 끝나면 시간 지나면 다시 원상복귀될 수밖에 없는 게 인간의 심리잖아요. 그러니까 혁신을 계속적으로 이렇게 할 수 있게 이 사람들의 생각, 정신, 마인드를 바꿔주는... 변화관리라고 저희가 이야기를 하는데, 그런 교육들을 수시로 하는 게 중요합니다.” (QSS 혁신리더)

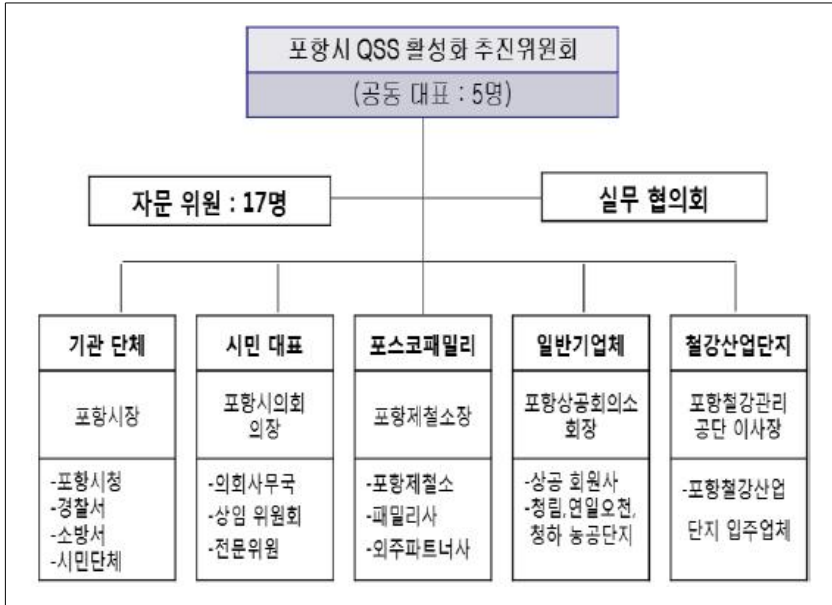
3. 지역 일터혁신 거버넌스 구축 : 포항시 QSS 활성화 추진위원회

포항시에서 포스코 주도로 이루어진 QSS 혁신활동은 포항제철소의 단독 진행이 아니라 포항시의 다수 행위자들이 참여하여 이루어졌다는 점이 중요하다. 공공과 민간을 포함하여 포항시의 지역 수준 행위자들은 일터혁신의 활성화를 위해 ‘포항시 QSS 활성화 추진위원회’를 발족시켰고, 이 위원회는 지역 수준의 일터혁신 거버넌스로 작동하게 되었다. 오늘날 포항시 QSS 활성화 추진위원회는 포항시에서 어떻게 QSS 활동을 활성화할 것인지를 논의하는 기구로 역할을 하고 있다. 그것은 “대한민국 1% 혁신 명품도시 포항 실현!”이라는 비전을 세우고, i) 행복하고 지속 성장하는 포항 만들기, ii) 최고의 경쟁력을 갖춘 문화 만들기, iii) 기본이 바로 선 즐거운 직장 만들기라는 3대 미션을 세우고 출범하였다.

여기에는 포항시청, 포항시의회, 포항상공회의소, 포항철강산업단지관리공단, 포스코 등 5개의 기관이 참여한다(그림 3-3 참조). 다만 참여하는 기관들을 볼 때 지역사회에서 추진된 일터혁신 과정에서 주요 행위자인 노동조합이 배제된 측면은 이 사업의 한계로 지적할 수 있다.

포항시 QSS 활성화 추진위원회는 포스코 주도의 QSS 혁신허브활동에 참여할 기업을 발굴하고 발굴된 기업을 연결시키고, QSS 혁신활동 홍보

〔그림 3-3〕 포항시 QSS 활성화 추진위원회 조직도



자료 : 포항제철소(2018).

등을 진행하고 있다. 그것의 주요 활동에는 먼저 『혁신허브 QSS 소식지』 발간이 있다. 소식지 발간으로 추진위원회는 각 참여기업에서 어떤 활동이 진행되었는지를 소개하면서, 중요한 일터혁신 기법들에 대한 안내를 제공하고 있다. 소식지 발간활동은 QSS 혁신허브활동에 참여하는 기업들에게 다른 기업들에서 펼쳐지는 활동 등에 대한 정보를 제공함으로써, 각 개별기업이 타 기업의 사례를 참고하여 자신들의 일터혁신 기법을 배우고 수정할 수 있는 계기를 제공한다.

위원회의 또 다른 주요 활동에는 QSS 활동 성과공유회를 개최하는 것이 있다. 매년 말 각 연도 참여기업 중 우수 성과를 보인 기업들이 어떤 활동을 펼쳤는지를 성과공유회를 개최하여 발표하게 함으로써 지역 사회에 QSS 활동 우수 사례를 확산하는 활동을 진행하는 것이다. 참여 우수 기업에 대해서는 QSS 활성화 추진위원회 중 한 주체이자 가장 중요한 주체라고 할 수 있는 포항시청이 참여 우수 기업 인증을 한다는 점 역시 중요하다. 포항시청의 우수 기업 인증 등의 활동은 포항시청이 지방자치

[그림 3-4] 혁신허브 QSS 소식지(2017년 12월호)

혁신Hub QSS 2017년 12월호
통권 제5호

발행기관 : 포항시QSS활성화추진위원회
편집기관 : 포항제철소 혁신허브혁신
발행일자 : 2017년 12월 26일

포항제철소장 동정
혁신허브 참여사 휴먼산업과 클레드코리아 방문 QSS 활동 격려

안동일 제철소장은 10월 31일 2개사를 방문하여 QSS활동 현장을 돌아 보고 격려하였다.

革社一言
UA컨설팅/파트너스 정기현 사장
POSCO의 QSS활동이야말로 외식업과 기업의 성장에 매우 중요한 역할을 하며, 직원들의 변화관리를 통해 개선하는데 아주 중요한 혁신기법이라고 봅니다.

QSS OPL (One Point Lesson)
Loss 파악방법
• 통계기법을 이용, Data를 기초로 결과로 부터 원유로 기술력 올라가 Loss와 원인을 찾는 방법
• 4M을 이용하여 생산활동의 원인에로 부터 찾아가는 방법

Man Machine Material Method
현물4개 Input

2017 혁신허브 QSS활동 성과 공유회 가져

12월 14일 포스코 본사 대회의장에서 포항시의회 의장 및 상공회의소 회장, 철강관리공단 이사장, 포항제철소장 등 포항시QSS활성화추진위원회 5개 단체인 혁신허브 참여사 등 300여명이 모인 자리에서 2017년 혁신허브 7기 성과 공유회 행사를 가졌다. 이 자리에서 혁신사례 공유 및 우수 참여사에 대한 포상을 실시하고, 올해의 QSS활동 성과와 2018년도 계획을 공유하였다.

Action Learning형 연구과제 합동 중간 공유회 가져
11월 15일 포항의료원에서 혁신허브 참여 제조기업 및 의료기관, 외주파트너사 합동 Action Learning형 연구과제 중간 공유회를 가지고 과제 진행사항 공유와 함께 성과가 도출될 수 있도록 지속적인 활동을 다짐하는 자리를 가졌다.

외주파트너사 QSS 활동
외주제철이라서 7기 FT 인증서 실시
11월 1일 협력회관에서 외주제철이라서 7기 FT 12월에 대하여 포스코 회장 겸 의장의 인증서를 전달하였다.

KPI평가 결과에 대한 멘토링 실시
11월 20일부터 11월 28일까지 2017년 KPI 평가 결과를 반영한 8개사의 VOC를 중점하고 멘토링을 실시하였다.

설머리문화지구' 전국 우수 외식업 지구' 대상 수상
설머리문화지구가 11월 30일 안양에서 농식품부가 주관한 워크숍에서 전국 우수 외식업 지구 평가 결과 대상 수상하였다.

2018.1월 추진계획
□ 포항시QSS활성화추진위 R&R 정립 및 연간 활동계획 수립
- 추진위 역할 명확화를 통한 활성화
□ Action Learning형 연구과제 2차 합동 중간 공유회
- 1월 17일 15:00. 상공회의소 2층
□ '18년도 혁신허브 신규 참여사 선정 및 지원계획 수립
□ 외주파트너사 '18년도 Master Plan Mentoring

최종진 상무 인텔칩강주 임원등반 성장활동 11월 정기회합 가져

11월 1일 포스코 본사에서 포항제철소 최종진 행정부소장을 비롯한 인텔칩강주 대표, 혁신허브 리더 등이 참여한 가운데 인텔칩강주에 대한 안원 등반성장활동 진행 보고회를 가지고 전력사용량 남비Point 등의 QSS활동 현황 등을 보고하고 공유하는 자리를 가졌다.

선린대학교, 전통산업과 산학협력 체결

10월 18일 두 기관은 산학협력 체결을 통해 산학연계 체계 확립과 고교 과정 연계 및 학습정보(강의)를 위한 인적교류, 현직연수 기회 제공 및 학생의 취업 연계 등 다양하고 실질적인 협력이 노력 하기로 했다.

KAIZEN 마당
※ KAIZEN : 지속적인 개선

[코스팅]
자재 보관창고로 재고확인 남비 발생
자재분류별 보관으로 재고파악 용이

[세면기동명]
서류 및 악물 유출로 인한 남비 발생
수납공간 정리정돈으로 업무효율 향상

자료 : 포항시 QSS 활성화 추진위원회.

단체라는 권위를 가지고 일터혁신 정책을 보증하고, 일터혁신 콘텐츠를 포스코에서 채워주는 방식의 협력의 결과라고 볼 수 있다. 이는 포스코가 사기업으로서 강제성 또는 공공성이 미흡한 가운데 지역 기업들이 참여할 수 있는 유인으로 작용하였다.

“시가 개입되어 같이 하면 사람들이 아무래도 시에서 하라고 하는 거 하고 그냥 우리 여기 사람들끼리 하는 거 하고 다르거든요... 우리가 지금 개별적으로 하다가도 말을 잘 안 듣고 그러면 ‘시에서 하란다’ 하고 하면 아무래도 기관이니까... 사람들이 잘 하도록 압박감을 느끼게 하는 것도 있고... 개인적으로 하면 잘 안 될 수 있는데 시에는 공신력이 있으니까... 옛날에는 행정이 그저 단속만하고 그랬는데... 요즘에는 현장에서 잘 안 되는 곳은 마스터님이 일 대 일로 해서 투입되고 시에서도 이야기해주고... 저희는 현장에서 장사하는 사람들이다 보니 행정적인건 잘 모르잖아요... 그런 부분들을 뚫어주고 그러다 보니... 우리도 빨리 발전할 수 있는 것이

고….” (QSS 혁신활동 참여 음식업체 대표)

4. 평 가

포스코 주도의 포항지역 일터혁신은 지역사회에 뿌리내린 대표 기업의 사회공헌활동으로서 지속가능한 지역사회 만들기 프로젝트의 일환으로 자리매김할 수 있다. 포스코에서 먼저 시작된 일터혁신의 기법들이 지역 내 기관 및 기업에 확산됨으로써 대기업의 사회적 공헌활동이 곧 대기업과 중소기업의 상생으로 이어지는 하나의 계기로 작용했다.

이는 지역 내 기업과 주민들이 하나의 공동체로서 지역사회의 발전을 위해 노력한 사례이다. 포스코의 경우 포항 지역에서 가장 중요한 기업으로서 포항 지역 내 여러 협력업체와 연결되어 있으며, 포스코에 근무하는 직원들은 포항 지역 주민이라는 점이 중요하다. 자사에서 시작된 일터혁신의 성공 경험을 지역사회로 확대하고자 한 포스코의 노력은 지역의 동반 성장에 대한 기틀을 마련한 것이라고 볼 수 있다.

이 사례는 한국 사회의 지방과 수도권 격차가 심해지는 가운데 어떻게 지역의 지속가능성을 높일 수 있을 것인가의 문제에 대한 시사점 역시 제공해준다. 지역 내 대표기업이 주축이 된 일터혁신은 지역 내 중소기업들의 생산성 향상은 물론 이를 통한 지역 경제 활성화 그리고 지역 인구 유출 방지 등에 시사하는 바가 크다.

또한 제조업 중심의 일터혁신 기법들이 서비스업에 어떻게 적용될지와 관련해서도 이 사례는 일정한 시사점을 준다. 기업 단위를 넘어서면서 동시에 업종을 초월하여 지역경제와 지역사회 전체의 혁신역량을 증진시키는 시도라는 점에서 포스코 주도의 포항 지역 일터혁신은 주목할 가치가 있다. 실제로 VM과 같은 정도의 기법이 서비스업종들에서 활용되어 일정한 성과를 내고 있음을 앞서 확인했다.

포스코의 QSS 혁신 역시 기존의 일터혁신 기법을 보고 배우고 응용하여 자사 현실에 맞는 일터혁신의 기법들을 발전시켜온 것처럼, 포항 지역 내 기관 및 기업들도 포스코의 일터혁신 기법들을 각 사업장의 특성에 맞게 변형시켜서 적용하며 새로운 일터혁신 기법들을 만들어낸 점 역시 주목할

만하다. 이는 곧 일터혁신 기법의 끊임없는 적응과 변화를 보여주는 것으로써, 지역 일반에 공통적인 일터혁신 기법과 각 기업의 자체적 일터혁신 기법을 조화시키고 성과를 확산하며 지역 일터혁신의 여러 가지 방식들을 고민해볼 수 있는 기회를 제공해준다고 볼 수 있다.

제3절 지자체 주도형 : 대전형 좋은 일터 만들기 사업 사례

이 절에서는 지방자치단체의 주도로 기존 일자리 대상의 일터혁신을 추구하기 위해서는 어떤 요인이 중요한가를 살펴볼 수 있는 좋은 사례로서 대전형 좋은 일터 조성 사업을 분석하고자 한다. 대전광역시에서 추진한 대전형 좋은 일터 만들기 사업은 2017년 그 시초가 마련되어, 2018년 1차년도 사업, 2019년 2차년도 사업이 진행되었고, 2020년 3차년도 사업을 추진 중에 있다. 대전시의 ‘좋은 일터’ 추진 사업은 지역 사회 행위자들의 상호 협력과 논의에 기초하여 지역 내 기존 기업을 중심으로 일터혁신을 추진한 사례이다.

이 절의 분석을 위해서 연구진은 대전형 좋은 일터 사업 추진단장, 대전형 좋은 일터 사업 주무 부서인 대전시청 일자리노동경제과 공무원 및 대전형 좋은 일터 사업 참여 기업 인사 담당자 등과 면담을 진행하였으며, 대전형 좋은 일터 사업 시행 주무 부서인 일자리노동경제과 및 주관 기관인 대전경제통상진흥원으로부터 1차 자료를 제공받아 분석에 활용하였다.

1. 배경과 전개

가. 추진 배경

좋은 일자리 만들기는 국가의 정책과제일 뿐만 아니라 지방자치단체의 주요 목표이기도 하다. 지역 내 좋은 일자리를 만들기 위해서는 먼저 지역의 산업 및 고용 환경과 인구 구성, 지리적 조건 등이 중요하게 고려되

어야 할 것이다. 이 사업을 추진한 대전시는 대전지역 산업 및 고용환경을 크게 3가지로 진단하였다. 첫 번째 진단은 대전의 경우 중소기업 위주의 산업구조를 보이고 있는 것이 특징적이라는 점이었다. 2017년 사업체 규모별 사업체 수 자료에 따르면, 대전의 경우 종사자 수 1~9명의 영세기업이 92.7%를 차지하고 종사자 수 1,000명 이상의 사업장은 대전지역 전체 사업체 중 0.02%에 불과한 26개이다.

두 번째 진단은 대전지역에서 고용 증가가 영세 서비스업으로 한정되고 있는 현실이었다. 대전지역의 산업별 취업자 수를 보면 2018년에는 전년 대비 도소매 및 숙박음식점업에서만 10.3% 증가하였고 나머지 산업은 모두 취업자 수가 감소한 것으로 나타났다. 특히 건설업은 전년 대비 9.8% 감소, 광공업은 전년 대비 6.7%가 감소하는 등 취업자 수 증가 추이가 불균등한 상황이다.

세 번째 진단은 대전지역 임금근로자의 종사상 지위가 하락하고 있는 현실이었다. 2017년부터 대전시 근로자들 중 상용근로자와 임시근로자의 수는 감소하고 일용근로자는 크게 증가하여 고용의 질적 측면이 악화되고 있었다. 이는 앞서 두 번째 진단 내용인 영세 서비스업에 한정된 고용 증가와 관련있는 것으로 판단되었다. 주로 영세기업에 해당하는 도소매 및 숙박음식점업 종사자 취업이 증가했으나, 이러한 영역의 취업자는 대개 일용근로자가 많기 때문인 것으로 추정되었다.

이러한 진단은 지역일자리 양의 확대와 질의 개선과제 중에서 타 지방자치단체에서 수행하고 있는 방식과는 다른 접근을 필요로 하였다. 대전은 광주의 광주형 일자리가 추구하는 방식인 지역 내 대규모 산업단지의 조성으로 신규 기업을 유치하여 일자리를 창출하려는 방안과는 다른 환경에 놓여있다. 대전에서는 신규 산업단지를 조성할 지리적 여건에 한계가 존재하기 때문이다. 이에 따라 대전시에서는 노동환경을 개선하여 고용창출과 일자리의 질적 개선 사업을 추진하는 것으로 결정하였다. 정리하자면, 대전의 경우 새로운 사업장을 유치하는 것이 아니라 기존의 사업장을 더 좋은 일터로 만드는 전략을 선택한 것이었다.

나. 대전형 좋은 일터 사업의 내용

지방자치단체의 예산을 투입하여 실행하는 사업에서 이른바 ‘돈을 내는 주체’로서 지방자치단체의 역할을 어디까지 규정해야 할 것인가는 사업의 성공과 지속가능성을 위해 짚어봐야 할 중요한 문제다. 예산 제공이라는 명목하에 지방자치단체가 원하는 사업 내용을 일방적으로 추진할 경우 지역의 노동현장 분위기와는 맞지 않는 내용들이 사업 과제로 설정될 우려가 존재하기 때문이다.

현장과 동떨어진 사업 과제를 설정할 경우 사업 추진이 제대로 이루어지지 않고 사업의 효과가 떨어지게 될 것이라 점에서 대전형 좋은 일터 추진단에서는 좋은 일터 사업의 내용을 어떻게 구성할 것인가의 문제를 놓고 활발한 토론을 벌였다. 그 과정은 단순히 지역 전문가들의 전문적 식견과 입장을 반영하는 것이 아니라 ‘좋은 일터 포럼’을 거쳐 어떤 과제를 어떻게 추진할지를 지역 사회 구성원들과 함께 토론하는 형태로 진행되었다.

좋은 일터 포럼에서는 각 기업이 당면한 문제 그리고 지역 사회의 지속가능성을 높이기 위한 과제들을 중심으로 사업 과제를 설정하였다. 대전형 노사상생모델 ‘좋은 일터’ 조성사업에서 추진하기로 한 핵심과제들은 2017년 10월 발표된 정부의 일자리 정책 5년 로드맵이 제시한 “일자리의 양은 늘리고”, “질은 높이고”, “격차는 줄이고”라는 3대 기본 방향과 부합하는 계획으로 수립된 것들이다. 1차년도인 2018년도에 대전형 좋은 일터 사업에 선정된 과제들은 <표 3-6>에 나와 있다.

첫째, 대전형 좋은 일터 사업과 관련하여 일자리의 양적 확대를 위해 대전시는 근로시간 단축을 통한 일자리 나누기, 노사관계를 협력적인 방향으로 개선함으로써 기업의 경쟁력을 강화시켜 신규일자리 창출하는 과제 계획을 수립하였다. 이를 위한 세부 실천 사항은 주 52시간 상한 근무제를 법률에 의거해 기업 규모 등에 따라 정해진 시행 시기보다 먼저 시행하는 것을 추진하였으며 협력적 노사관계 구축, 생산성 향상 및 비용절감운동 전개, 품질개선활동 활성화 등의 목표를 설정하였다.

두 번째는 일자리의 질적 개선이었다. 대전시는 일자리의 질적 개선을 위해서는 비정규직의 정규직 전환 및 근로조건 개선이 필요하며, 유연근

〈표 3-6〉 대전형 좋은 일터 사업 추진과제(2018년)

	대전형 핵심과제	예시
필수 과제	① 근로시간 단축	- 교대근무제도 개편(교대제 전환 등), 근로시간 관리시스템 구축 등
선택 과제	② 원·하청관계 개선	- 원·하청기업협의회 구성 등 소통 창구 도입
	③ 비정규직의 정규직 전환	- 인사규정 개선(취업규칙, 근로계약서 등), 정규직 전환 평가제도 수립 및 전환 후 보상·근로조건 설계 등
	④ 기업문화 개선	- 카톡 지시·강제회식 금지, 상호존중 분위기 조성, 남성육아휴직 장려 등 일 문화 개선을 통한 근로자 삶의 질 향상
	⑤ 다양한 근로 방법 도입	- 시간선택제, 유연근무제, 재택근무 등 다양성 있는 근무방법 도입 활성화
	⑥ 노동자 안전 및 편의시설 확충	- 근로환경개선시설(체력단련실, 휴게실, 샤워실, 어린이집 등), 회사 내 안전시설 구축 등

자료 : 대전광역시 보도자료(2018. 2. 13.).

무제를 도입하는 방안과 기업 내 육아휴직을 장려하는 문화를 만들고 작업장 내 안전 및 환경보호 시설을 설치하거나 개선하는 과제, 그리고 작업장 내 각종 복리후생시설을 확충하고 기업 내 노동자들로 구성된 동아리 활동을 지원하는 계획을 수립하였다.

세 번째로 대전시는 일자리의 격차를 완화하기 위해 원청과 하청이 상호 협의체를 운영하고 하청단가를 현실화하는 방안, 이익공유제 도입 및 원-하청 간 역차별적 임금인상 및 대금결제 기일 단축 등의 대안을 제시하였다.

대전형 좋은 일터 사업의 핵심과제 중 주목해볼 부분은 필수과제로 지정된 근로시간 단축 과제이다. 대전형 좋은 일터 사업에 참여하는 기업들은 필수과제로 “근로시간 단축”을 이행해야 하며, 나머지 2,3,4,5,6번 과제 중 해당 기업이 할 수 있는 과제를 수행하는 방식으로 추진되었다. 근로시간 단축 문제를 가장 핵심적인 필수과제로 선정한 이유는 좋은 일터 사업에서 근로시간 단축 문제가 “가장 어렵지만, 가장 중요한 문제”라는 추진단 내부의 공감대가 형성되었기 때문이었다.

좋은 일터 포럼에서 의견을 수렴한 후 근로시간 단축 문제가 필수과제가 아닌 선택과제로 설정될 경우 가장 중요한 근로시간 단축 문제를 참여 기업들이 선택하지 않을 수도 있다는 판단하에, 좋은 일터 포럼에서는 근로시간 단축을 핵심과제로 설정하였다. 근로시간 단축 과제를 필수과제로 설정한 이후, 대전에서는 노동자와 지방자치단체는 물론 기업들도 장시간 근로가 가져오는 여러 가지 문제들을 다시금 인식하는 계기가 되었다.

일반적으로 근로시간 단축을 시행하기 위해서는 해당 기업에서 노동자들이 얼마나 장시간 근로를 하고 있는가를 측정해야 한다. 근로시간 단축을 하려면 근로시간 관리가 전제되어야 하기 때문에 근로시간 단축 과제는 근로시간 관리의 선진화가 우선 달성되어야 한다. 대전형 좋은 일터 사업에서는 근로시간 단축을 핵심과제로 세움으로써 각 참여기업이 기존의 재래식 근태관리를 탈피하는 계기가 될 수 있었다.

근로시간 단축 과제를 필수과제로 지정하면서, 장시간 근로가 노동자에게는 물론 회사의 사업 지속가능성을 위해서라도 결코 좋지 않은 것임을 사업체들이 인식하기 시작했다. 2018년도 대전형 좋은 일터 사업에 참여한 기업 중 택배 및 물류 업무를 하는 D사의 경우 좋은 일터 사업 신청서에 다음과 같이 적고 있다.

“택배물류는 보통 10~10.5시간 체류하고 이 중 1.5시간 휴게하여 1일 8.5~9시간, 주 6일 근로하여 연장근로가 필수적으로 발생합니다. 이 중 야간작업 또한 병행되기 때문에 연장 등 추가수당 지출이 상당한 상황입니다. 또한 신속히 일정량을 분류/상·하차해야 하기 때문에 업무강도가 상당히 높은 편이어서, 건강한 성인 남자라 하더라도 장시간 및 야간근로에 따른 피로축적으로 산재사고 발생률이 높으며, 근속기간도 짧은 편이어서 인력확보에 어려움이 많습니다. 따라서 근로시간 관리를 통해 가산수당 지출의 적정성, 산재사고 감소, 근속기간 증대 등의 효과를 달성하고자 합니다.” (D사의 ‘좋은 일터 사업 신청서’ 중)

2018년과 2019년의 2개 연도 연속 참여기업인 제과업체 S사의 경우도 근로시간과 관련하여 “매장 운영시간에 비례하여 판매직 근로자의 장시간 근로가 지속적으로 발생하여 근로자들의 피로도가 높아지면, 이는 고

객 서비스에 부정적인 영향을 미치고 있음”을 인식하면서 근로시간 단축의 필요성을 절감하고 있었다.

한편, 2018년 처음 시행한 대전형 좋은 일터 사업의 성과를 바탕으로 2차년도에서는 핵심과제를 8개로 확대하고 각 과제의 예시 사항을 더욱 구체적으로 제시하였다. 2차년도 추진과제에서 주목할 것은 기존의 과제 목록보다 더욱 구체적인 과제명과 과제 예시를 제시하고 있다는 점이다.

〈표 3-7〉 대전형 좋은 일터 사업 2차년도 추진과제

	대전형 핵심과제	예 시
필수 과제	근로시간 단축 및 고용인원 증원	- 교대근무제, 일자리 쪼개기 등, 일자리 창출 * 고용인원 증원율(가점부여)
선택 과제	원·하청관계 개선	- 임금 및 기타 근로조건 격차 개선을 위한 노력 (예) 협의체 운영, 이익공유제 도입, 대금결제 기일 단축 등
	비정규직 보호	- 비정규직 처우 개선 (예) 비정규직의 정규직 전환, 고용안정 보장, 근로조건 개선 등
	일·가정 양립 환경조성	- 일·가정 양립 환경 조성을 위한 노력 (예) 육아기 근로시간 단축기간 확대, 연차휴가 사용률 제 고, 정시 출퇴근, 가정의 날, 직장보육시설, 유연근무· 스마트워크제(시차출근, 재택·원격 근무) 도입 등
	노사관계 개선	- 노사가 화합하고 상생할 수 있는 기업문화 조성 (예) 노사협력 선언, 스마트 팩토링 등 4차 산업혁명 대 비 노사 간 협의 전개, 기타 노사화합 관련 교육 및 행사 등
	안전시설 및 작업장환경 개선	- 작업장 안전 및 편의시설 확충 (예) 안전 및 환경보호시설 설치·개선, 휴게실, 체력단련 장 등
	인적자원관리 선진화(HRM)	- 직원들의 직무능력 향상 및 각종 인사관리제도 선진화 조치 등 (예) 직무능력 향상 교육, 급여체계 합리화, 인사평가제도 개선 등
	문화여가 활동 지원	- 직원들의 문화 및 여가활동 지원 (예) 문화예술동아리 활동 지원, 공연·전시 단체관람, 지 역문화예술인 초청 공연·전시 등

자료 : 대전광역시청 보도자료(2019. 3. 14.).

1차년도 사업의 성과 및 참여기업들의 피드백을 바탕으로 더욱 구체적이고 시대의 흐름에 맞춘 과제들이 제시됨으로써 ‘좋은 일터’란 무엇인가에 대한 고민의 흐름을 잘 반영하고 있다고 평가할 수 있다.

특히, 노사관계 개선 과제 중 ‘스마트 팩토링 등 4차 산업혁명 대비 노사 간 협의의 전개’ 과제 예시의 경우, 4차 산업혁명 등으로 자동화가 진행됨으로써 일터의 변화에 대해 개별 작업장 수준에서 어떻게 대처해야 할지 노사 간 협의를 전개하도록 함으로써 시대 변화에 따른 일터의 변화 과정 속에서 노사 간의 협력을 제시하고 있다는 점은 노사 상생의 실천이 어떠해야 하는가에 시사점을 제공해줄 수 있는 지점이라고 평가할 수 있다. 앞의 <표 3-7>은 대전형 좋은 일터 사업 2차년도 추진과제를 보여준다.

2. 추진 경과와 성과

가. 대전형 좋은 일터 사업 추진과정

대전형 좋은 일터 사업의 시행 계획은 2017년 12월에 대통령 직속 일자리위원회, 행정안전부 및 고용노동부가 주최한 ‘지방 공공부문 일자리 우수사례 발표대회’에서 구체화되었다. 대전시는 대전형 노사상생 모델 ‘좋은 일터’ 사업의 사업 목적 및 추진 배경, 사업 개요, 단계별 추진 계획을 발표하면서 해당 사업의 기대효과로 ① 사회적 합의를 통한 지속가능한 양질의 일자리 창출, ② 지역 노사민정협의회 활성화, ③ 좋은 기업 인지도 향상 및 우수 인재 지역 채용률 제고를 꼽았다.

대전형 좋은 일터 사업의 2018년도 추진 세부 일정을 보면, 사업비지급(4월, 3천만 원) ⇒ 사업 추진(4~9월) ⇒ 성과 평가 및 발표(10월) ⇒ 추가 인센티브 지급(10월, 최대 2천만 원) ⇒ 사업결과 피드백(12월)으로 구성되었다. 대전시는 1차년도 대전형 좋은 일터 사업을 위해 대전시 예산 10억 원을 투입하여 사업을 시작한바, 좋은 일터 사업을 위한 추진예산은 <표 3-8>과 같다.

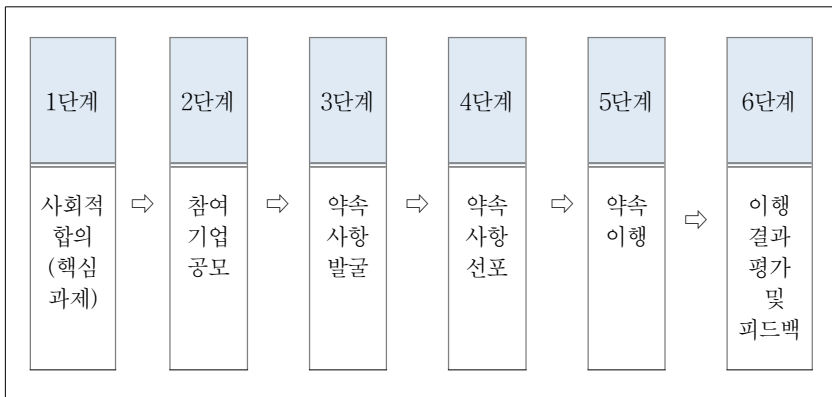
대전시는 좋은 일터 사업을 6단계로 계획하였다(그림 3-5 참조). 그에 앞서 사업의 핵심 및 선택과제를 선정했는데, 이를 위해 2017년 10월부터

〈표 3-8〉 2018년 대전형 노사상생 좋은 일터 조성사업 추진예산

사용항목		금액(만 원)	산출기초	비고	
직접비	참여기업 지원금		80,000	5,000*5개 4,000*10개 3,000*10개	20개 선정기업 인센티브
	추진단 자문수당		10,000	1,000*10명	1인당 2개 컨설팅
	소계		90,000		
간접비	홍보비	홍보물	2,000	홍보물 디자인, 제작	포스터, 현수막, 리플렛
		광고비	900	300*3회	언론 광고료
	행사업무 추진비		2,100	워크숍 및 포럼위원 수당 등	
	소계		5,000		
	위탁수수료		5,000	총사업비 5%	대전경제통상진흥원
합 계		100,000			

자료 : 대전경제통상진흥원 내부자료.

〔그림 3-5〕 대전형 좋은 일터 사업 추진단계별 계획



자료 : 대전광역시 보도자료(2018. 3. 26.).

12월까지 대전 지역 내 노동단체, 기업인, 학계 등 전문가들로 구성된 ‘좋은 일터 포럼’을 구성하였다. 이 포럼에서 전문가들은 좋은 일터 사업의 계획과 핵심과제를 도출하고 노사민정 협약(안)을 작성하였다.

1단계에서는 일터를 둘러싼 지역사회 행위자들의 다양한 시선과 인식 등을 통해 좋은 일터를 어떻게 만들지에 대한 사회적 합의가 추진되었다.

1단계에서 또 하나 눈여겨볼 점은 지역노사민정협의회의 활성화를 목표로 한 점이다. 지역노사민정협의회가 형식적이고 수동적인 모습으로 진행되어온 관행을 벗어나, 지역사회 행위자들의 협의를 토대로 사회적 대화를 수행하는 본래의 모습을 추구하고자 한 것이다. 이는 일터에서의 민주주의와 지역사회 민주주의의 점점 가능성을 심화시키는 시도였다.

2단계에는 좋은 일터 사업에 참여하는 기업을 공개모집하는 계획을 담았다. 참여기업을 공개모집하면서 대전시는 이 사업의 참여기업에 대해 좋은 일터 인증 및 현판, 환경개선지원금을 제공하는 홍보지원을 약속하였다. 또 좋은 일터 사업 참여기업에게 시 사업 입찰 등에 가산점을 제공하는 등의 간접지원 및 지역대학 등에 기업을 홍보하는 직접지원 등도 약속하였다.

3단계는 대전형 좋은 일터에 참여하는 기업이 좋은 일터 만들기를 위한 약속사항을 발굴하는 단계다. 여기에서 대전시는 기업이 신뢰할 수 있는 지역사회 내 대학 교수 및 공인노무사 등으로 구성된 10명의 ‘좋은 일터 자문단’을 구성하였다. 이 자문단은 워크숍을 거쳐 컨설팅 방법과 이행과정 점검 방법, 피드백 절차 등 좋은 일터 조성을 위한 로드맵을 구체화하는 한편 노사민정 약속사항을 발굴하고 구체화하는 노력을 기울였다.

4단계에서는 약속사항을 시민들에게 선포하는 행사를 개최하여 좋은 일터 조성 사업을 공개적으로 추진하고, 이로써 기업 이미지 제고는 물론 지방정부의 좋은 일자리 만들기 사업 의지를 천명하는 계기를 마련하였다. 이후 5단계의 실행을 거쳐, 6단계는 각 참여기업들의 약속사항 이행에 대한 평가 및 피드백이 제공되는 것으로 구상되었다.

나. 대전형 좋은 일터 사업 참여 기업과 주요 성과

대전형 좋은 일터 1차년도 사업 추진을 위해 대전시는 대전경제통상진흥원에 의뢰하여 대전지역에 본사를 두고 있거나 공장이 소재하고 있는 상시근로자 50인 이상 기업 중 3년 이상 정상가동 중인 기업을 대상으로 참여 신청을 받아 20개 기업을 1차년도 참여기업으로 선정하기로 하였다. 2018년 2월 9일부터 3월 5일까지의 신청 접수 결과, 총 21개 업체가 참여

신청을 하였고, 그중 20개 업체가 선정되었다(표 3-9 참조).

2차년도 사업에서는 15개 기업을 모집하여 사업을 수행하기로 결정되었다. 15개 기업을 모집하는 사업에서 33개 기업이 참여를 신청하였고, 이 단계에서는 각 기업에게 사업 시작 시 5,000만 원, 성과평가 후 최대 5,000만 원까지 인센티브를 지원하는 방식으로 사업 예산을 최대 1억 원까지 증액하였다. 2차년도 사업에 참여한 기업의 목록은 <표 3-10>과 같다.

1차년도 사업 참여 기업들의 성과가 지역사회에 ‘입소문’이 나게 되면서, 2차년도에는 15개 기업 모집에 33개 기업이 지원하였다. 2차년도 신청 기업들 중에는 근로환경 개선 의지를 가지고 있으나 여러 가지 사정으

<표 3-9> 대전형 좋은 일터 조성사업 1차년도(2018년) 참여기업 현황

연번	기업명	업종	종업원 수
1	한국타이어(주)	타이어 제조업	2,420
2	(주)알에프세미	반도체소자 및 LED 제조업	430
3	로쏘(주) 성심당	빵 및 과자류 제조업	385
4	(주)바이오니아	합성유전자, 분자진단장비 및 키트 제조업	373
5	(주)윙트론텍	광학필터 제조업	371
6	(주)대화산기	고무플라스틱 성형기 제조	356
7	(주)트루윈	자동차 센서 부품 제조업	195
8	(주)젼백스앤카엘	케미컬 필터 제조업	150
9	CMB대전방송	종합유선방송	125
10	비전세미콘(주)	반도체 장비 및 부품 제조업	112
11	(주)삼진정밀	수처리용 밸브 제조업	105
12	(주)솔탐	위성지상체시스템 개발공급	87
13	(주)남선기공	절삭가공기계 제조업	86
14	(주)플랜아이	소프트웨어 개발 및 서비스	74
15	(주)지오넷	소프트웨어개발 서비스업	67
16	(주)에브리트	식품판매업 외	59
17	(주)세이퍼존	보안 USB 솔루션 서비스 외	58
18	(주)대성퍼스트	아웃소싱 컨설팅 및 공급업	56
19	대전열병합발전(주)	증기, 전기, 온수 제조업	52
20	(주)에르코스	도소매, 수출입, 제조업	52

자료 : 대전광역시 보도자료(2018. 3. 18.).

〈표 3-10〉 대전형 좋은 일터 사업 2차년도(2019년) 참여기업

연번	기업명	업종	비고
1	(주)케이티서비스남부	정보통신 서비스	
2	계룡건설산업(주)	종합건설업	
3	(의)대전선병원	보건의료 서비스	
4	(주)진합	자동차부품 제조	
5	로쏘(주) 성심당	제과 제빵	
6	(주)라이온캡텍	인조대리석 제조	
7	케이맥(주)	반도체 및 디스플레이 측정장비 제조	
8	(주)제이오텍	연구용 실험기기 제조	
9	(주)이노바이오써지	치과용 임플란트 제조	
10	엔스코(주)	안전성 용역, 컨설팅, 초음파, 품질검사 등 서비스	
11	한국타이어(주) 대전공장	타이어 제조	
12	(주)메디오스	광학렌즈, 기계장비 제조	
13	대전문화방송(주)	방송 서비스	
14	케이.엘.이.에스(주)	에너지산업 토탈 솔루션 제조	
15	(유)충무타올	타월(수건) 제조	

자료 : 대전광역시 보도자료(2019. 4. 8.).

로 실행하기가 힘든 상황을 극복하고자 참여한 곳들이 있었다.

대전형 좋은 일터 사업의 특징 중 하나는 대전시에서 제공하는 사업비를 참여기업이 자율적으로 사용할 수 있다는 점이다. 이러한 방식의 자금 지원은 전국적 단위의 사업체 중 대전에 기반을 두고 있는 참여기업이 이 사업에 참여할 유인이 되기에 충분했다. 대표적으로 K사의 경우 전국적으로 지점을 보유하고 있는 상황에서 대전 사업장 내 근무환경 개선을 개별적으로 추진할 수 있는 기반이 마련되어 있지 않은 터였다. 이처럼 각 지역별로 지점에서 근로환경 개선을 위한 사업을 독자적으로 추진하기 어려운 상황에서 외부 사업비 수주로써 대전 사업장 내 근로환경 개선 사업이 가능하다는 점에 착안하여 대전형 좋은 일터 사업에 참여 신청서를 제출하게 되었다.

다. 2018년도 사업의 성과³⁴⁾

<표 3-11>이 보여주듯이 2018년 제1차년도에는 총 16개의 어젠다를 일터혁신의 프로그램으로 삼았다. 해당 어젠다를 내용으로 하는 컨설팅의 항목은 총 101개로 잡혀서 자문과 지원이 이루어졌다. 특히 근로시간과 관련된 과제는 좋은 일터 사업 참여기업들에게 가장 중요한 이슈로 다루어졌다. 참여기업들이 좋은 일터 추진단으로부터 받은 자문 내용 중

<표 3-11> 대전형 좋은 일터 참여기업 자문항목 및 수행건수

순위	자문항목	항목 수	비중(%)
1	유연근무(탄력, 시차, 선택, 집중 등) 도입 자문	16	15.8
2	근로시간 단축방법 컨설팅	12	11.9
3	일·가정양립제도(가정의 날, 조기, 정시 퇴근 등)	11	10.9
4	주 52시간 근로도입방안 현장관리자 교육안내	9	8.9
4	협력적 노사관계 개선제도 구축 자문	9	8.9
6	근로자 휴가학습 지원 기업문화 개선 자문	8	7.9
7	교대제 개편 법률검토 전환 설계	5	5.0
7	신규채용 필요성 관련 정부지원 자문	5	5.0
7	문화 개선(퇴근 후 카톡, 지시 금지 등)	5	5.0
7	근무작업 환경개선 휴게시설 여건 자문	5	5.0
11	근태관리 시스템 구축 자문	3	3.0
11	원·하청관계 제도개선 노하우 임금공유제	3	3.0
11	비정규직 정규직 전환 관련 제도 자문	3	3.0
11	수직 수평 소통체계 수립과 상호존중 및 시상제도	3	3.0
11	육아기근로시간 단축 기업문화 개선 자문	3	3.0
16	연장근로 단축 임금보전방안 자문	1	1.0
계		101	100.0

자료: 대전경제통상진흥원(2019), 『대전형 노사상생모델 좋은 일터 조성사업』, 성과 분석용역, p.75.

34) 이 절의 대전형 좋은 일터 사업 1차년도 성과에 대한 서술은 대전광역시 보도자료(2019. 3. 17.)를 참조하여 집필하였다.

〈표 3-12〉 대전형 좋은 일터 사업 2018년도 성과

과제명	목표 또는 전년도	결과	달성률(%)	참여 기업 수
① 근로시간 단축(주간 근로시간)	50.02	45.62	8.8%(1주 4.4시간) 단축	20
② 신규채용인원(명)	192	584	304.2%(392명 초과)	15
③ 원·하청 관계 개선(건)	12	13	추가이행 1건	8
④ 비정규직 정규직화(명)	52	133	81명 초과달성	8
⑤ 조기퇴근, 출산육아휴가 등	28	48	추가이행 20건	19
⑥ 조직문화 개선	19	18	미이행 1건	19
⑦ 노사관계 개선	22	37	추가이행 15건	18
⑧ 안전편의시설, 작업장환경 개선	46	51	추가이행 5건	17
⑨ 인적자원관리 선진화	2	6	추가이행 4건	5
⑩ 문화여가활동 지원	10	11	추가이행 1건	7

자료 : 대전광역시 보도자료(2019. 3. 17.).

상위 4개 분야는 유연근무 도입 관련, 근로시간 단축방법 컨설팅, 일·가정양립제도, 주 52시간 근로도입방안 관련 등 모두 근로시간과 관련된 문제였다.

2018년도 사업 성과를 정리해보면, 참여기업들은 기업문화를 어떻게 개선할 것인가에 관심을 보였으며, 이 과정에서 지방자치단체의 지원 정책을 적극적으로 활용한 편이었다. 특히 근로시간 단축 등의 법정 의무를 규정보다 빨리 달성할 수 있었고, 노와 사가 화합하여 일터에서 근로자의 삶의 질 향상에 관심을 기울인 것이 중요하다. 주요 의제별로 컨설팅의 성과를 정리해 보면 다음과 같다(표 3-12 참조).

① 근로시간단축 성과(1주): 핵심 과제인 근로시간 단축과 관련하여 참여기업들은 법적 기준을 조기 달성한 성과를 거두었다. 현행 규정 상 300인 미만 근로자기업의 경우 주 52시간 근로시간 상한제가 2020년 1월 1일부터 시행되는 것으로 되어 있으나, 성과 평가시점인 2018년 9월에 이미 52시간 이하 근로시간 목표를 달성한 기업들이 여럿 나타났다.³⁵⁾

35) 참여기업 중 300인 미만 기업인 CMB대전방송, 삼진정밀, 남전기공, 플랜아이, 지오넷, 대전열병합발전, 에코코스 등이 그 예이다.

② 신규채용인원 성과: 당초 사업계획을 제출할 당시 6개 기업이 계획한 신규채용인원 규모는 192명이었다. 1차년도 사업 평가 당시, 대전형 좋은 일터 사업 참여기업의 총신규채용인원은 584명이었다. 개별기업별 실적을 살펴보면, 1명을 신규 채용한 기업부터 224명을 신규 채용한 기업까지 있다. 신규채용인원 중 224명을 채용한 기업의 경우 위탁업체 간접고용 노동자들을 모두 직접고용으로 전환한 사례이다.

③ 원·하청 관계 개선 성과: 사업 신청 당시 원·하청 관계 개선과제를 선택한 기업은 모두 8개 기업으로 신청과제는 12건이었다.(컨설팅, 소통창구 도입, 잔업 해결, 일정시간근로 등), 이 중 2건이 이행되지 않았으나, 대금시일 단축, 원·하청소통창구 도입 및 고충처리, 협력업체 관리자 교육 등 3건이 추가로 이행되었다.

④ 비정규직의 정규직화 성과: 사업 신청 당시 비정규직의 정규직화 과제를 선택한 기업은 총 6개였고, 총 52명을 정규직 전환하는 것으로 계획되었다. 참여기업들은 계획보다 많은 인원의 정규직 전환을 달성하였다. R사에서 55명, S사에서 38명, O사에서 19명, E사 4명, B사 7명, J사 6명 등 총 133명이 정규직으로 전환되었다.

⑤ 조기퇴근, 출산육아휴가 활성화 성과: 참여기업들에서 7개사가 가정의 날 정시퇴근제도 시행을 하게 되었고, 12개사가 연가사용축진제도를 도입하고, 14개사가 육아휴직 활성화를 진행하면서, 일·가정 양립을 위한 노력을 전개하였다.

⑥ 조직문화 개선 성과: 참여기업들은 7개사가 퇴근 후 카톡금지 과제를 이행하였고, 1개사가 개인용무 지양 과제를 이행하고, 회의문화 개선, 강제회식 금지(1개사 이행), 상호존중분위기 조성(3개사 이행), 자율출근복제도 도입, 사내외 봉사활동 활성화 등의 성과를 거두었다.

⑦ 노사관계 개선: 노사관계 개선에 대해서는 참여기업들이 총 22건 계획을 제출하였고, 계획보다 많은 37건을 이행하였다. 참여기업들은 워크숍, 세미나, 체육회, 휴가지원, 이익공유제, 제안대회, 전문가 육성 등을 시행하며 노사관계 개선을 위해 노력하였다.

⑧ 안전편의시설 및 작업장환경 개선: 안전하고 쾌적한 작업장환경 개선을 위해 참여기업들은 46건을 계획하였고, 총 51건이 이행되었다. 시설

설치 및 개선 사항에 대해 세부적으로 살펴보면, 휴게 카페 15건, 교육회의실 10건, 체력단련실 5건, 직원식당 5건, 기타 편의시설 5건. 안전보건 시설장구 4건, 목욕탕/샤워실 4건, 여성편의시설 수유실 설치 2건, 화장실 개선 2건 등이 이행되었다.

⑨ 인적자원관리 선진화: 인적자원관리 선진화를 위해 각 참여기업에서 HR관리제도 선진화조치가 2건, 개인역량 강화교육은 2건, 학습휴가(대학, 대학원 등) 부여 2건 등이 이행되었다.

⑩ 문화여가활동 지원: 노동자들의 일터 밖에서의 여유로운 삶을 위한 문화여가활동과 관련하여 10건이 계획되었고, 11건이 이행되었다. 세부적으로 살펴보면, 회사의 사내 동호회 지원이 3건, 단체관람 3건, 영화관람 4건, 축제참여 1건 등이 이행되었다.

라. 주요 우수 사례

1) 원·하청 관계 개선 우수 사례: 하청과 함께 하는 H사

대전형 좋은 일터 사업 중 원·하청 관계 개선 과제에 대한 우수 사례는 H사의 경우이다. 대전형 좋은 일터 사업 시행 이전 H사 원청과 하청 업체의 임금격차의 대체적인 수준은 원청을 100으로 했을 때 하청이 85% 수준이었다. H사에서는 노사교섭으로 임금인상률을 결정해왔는데, 임금인상률은 원청과 하청이 동일한 비율로 적용해왔다. 이 사업에 참여하면서, H사는 원·하청 관계 개선 과제 수행을 위해 원청과 하청의 격차를 줄이기 위한 시도를 전개하게 되었다.

원·하청 관계개선 과제 실현을 위해 추진단장이 직접 H사 노조위원장을 만나서 설득하는 과정을 진행하였다. 이 당시 H사 노조 측에서는 조합원을 설득하기가 쉽지 않음을 토로하였으나, 추진단의 권고와 노사 간의 의견 조율을 통해 하청의 임금상승률을 원청의 임금상승률보다 높게 설정하는, 이른바 ‘하후상박’을 실현하는 것으로 원·하청 관계 개선 의견이 모아졌다. 이 과제를 수행하기 위한 좋은 일터 사업 추진단장의 설득 요지는 원·하청 관계 개선이 기업 이미지에 개선을 가져올 것이라는 기대를 심어주는 것이었다.

“기업이미지 개선을 위한 하나의 조치로 생각해달라고 하면서 설득을 했습니다. 이 당시에 H사에서 산재 사고 이런 게 좀 있었는데, 회사가 재해 사업장으로 인식되는 상황 속에서, 하청기업과 함께하는 기업이미지를 만들자고… 그래서 이런 걸 통해서 기업이미지 개선하기에 좋다, 이렇게 설득했죠.” (좋은 일터 사업 추진단장)

H사의 원·하청 관계 개선을 위한 역차별적 임금 인상은 2018년 임금 인상률을 원청이 3.9% 인상, 하청이 4.9% 인상하는 것으로 결정되었다. 이후 H사는 2018년에 이어 2019년에도 대전형 좋은 일터 사업에 연속해서 참여하게 되었다. 1차년도에 하후상박 방식의 임금인상률을 결정한 것에 이어 2019년에는 원·하청 상생기금 마련을 추진하기로 결정하면서, 원·하청 간 통한 격차 축소라는 목표를 실현해 나가고 있다고 평가할 수 있다.

2) 비정규직의 정규직 전환 과제 : 비정규직 없는 S사

대전형 좋은 일터 사업 추진 과제 중 비정규직의 정규직 전환 과제와 관련한 우수 사례 기업은 지역 향토 기업인 S사이다. 대전 지역 향토 제과업체인 S사는 대전형 좋은 일터 사업에 참여하면서 비정규직 노동자를 정규직으로 전환하는 성과를 거두었다. S사는 기업 규모별로 보면 중소기업에 해당하고, 이 회사가 속한 제과제빵업계는 이직률이 높은 업종에 속한다. S사에서는 기업의 지속적인 운영을 위해서는 ‘노동자가 일하기 좋은 일터’를 만들어야 한다는 생각으로 대전형 좋은 일터 사업에 참여하기로 결정하였다.

“대전형 좋은 일터 사업이 지원금이 그렇게 크진 않았지만… 복지나 이런 부분을 좀 강화해서 직원들 장기근속을 늘리기 위한 하나의 계기로 삼자… 이런 점에서 저희가 대전형 좋은 일터 사업을 신청했습니다.” (S사 경영지원부 담당자)

S사 사측에서는 직원의 장기근속을 늘리기 위해서 가장 중요한 것이 고용 안정이라고 생각했고, 이를 위해 당초 기간제로 근무하던 생산보조 직군의 노동자들을 정규직으로 전환하는 조치를 시행하였다. 당초 기간

제 계약을 맺고 일하던 노동자들은 제과제빵업계에서 이른바 사전 작업이라고 할 수 있는 팔 삶기 등의 단순 반복 업무를 담당하고 있었다. 이러한 생산보조직군에는 경력단절여성이 주로 근무하였다. S사에서는 제과제빵업계의 높은 이직률 상황 속에서 생산보조직군을 기간제로 계약하였지만, 그러면서도 복리후생은 정규직에 근접하게 맞춰주고 있던 상황이었다. 그러던 차에 대전형 좋은 일터 사업 참여를 계기로 생산보조직군의 장기근속 유도를 위해 정규직 전환을 시행한 것이었다.

생산보조직군의 정규직 전환에 대해 기존 정규직의 반응 역시 매우 긍정적이었다. 생산직군에서 정규직은 셰프들인데, 셰프들의 경우 채소 씻고, 팔 끓이고 하는 업무들을 하는 노동자들의 고용 안정을 매우 반기는 분위기가 조성되었다고 한다. S사 인사담당자에 따르면, 고용 안정이 되면 생산성에 긍정적인 영향을 끼친다는 것을 직원들이 모두 공감하고 있었기 때문이라고 한다.

S사 비정규직의 정규직 전환이 매우 중요한 이유 중 하나는 시대의 흐름과 관련이 있다고 볼 수 있다. 오늘날 여성의 경제활동 여부는 매우 중요한 이슈라고 볼 수 있다.³⁶⁾ S사에서 생산보조직군으로 일하던 경력단절여성들을 정규직으로 전환한 것은 여성노동자들에게 회사에 대한 자부심을 생기게 하고 이로써 생산성을 향상할 수 있는 기회로 인식되도록 한 것으로 평가할 수 있다.

3. 성공 요인

대전형 좋은 일터 사업이 첫해부터 일정한 성공을 거두고 계속적으로 성장, 진화해 나간 데에는 세 가지의 중요한 성공요인이 자리한다. 그것

36) 이른바 M자형 곡선은 오늘날 여성들이 결혼과 임신·출산, 육아 등으로 경력이 단절되며, 경제활동에 다시 참여할 때 비정규직 등으로 고용 형태가 불안정한 경우가 다수인 한국 사회의 독특한 특징을 잘 보여준다. 출산과 육아 이후에 노동시장에 재진입한 여성들은 비정규직 등으로 일하게 되면서 이직률이 높아지고, 노동을 통한 자아실현 등의 가능성이 점차 사라지게 되면서 다시 노동시장에서 이탈하게 되는 경우가 많은 것이 일반적이다. 이러한 상황은 노동력이 제대로 활용되지 못함으로써 사회적으로 부정적인 영향을 끼칠 수 있는 상황이라고 볼 수 있다.

은 지역사회 내 대화의 활성화와 그것을 계기로 홍보효과와 성취, 지역 내 인재 주도성과 지역의 축적된 사회적 자본의 활용, 그리고 비관료적인 사업 집행방식 등의 과감한 도입 등이다.

가. 사회적 대화의 효과적 구축과 홍보효과

대전형 좋은 일터 사업의 추진은 ‘지역 수준의 사회적 대화가 어떻게 작동하는가’라는 관점에서 꽤 괜찮은 사례라고 볼 수 있다. 구체적으로 대전지역 노사민정협의회를 중심으로 사업의 추진 방향, 사업의 추진 과제, 사업의 내용 등에 대해서 지역사회 행위자들 사이에 활발한 토론을 전개해 갔는데, 이는 지역 수준의 사회적 대화가 나름 원활하게 작동한 사례라고 평가할 수 있다.

지역노사민정협의회가 공식적이고 하드(hard)한 사회적 대화기구였다면, 보다 실질적이고 소프트(soft)한 역할을 한 논의체가 존재했다. 바로 좋은 일터 사업의 최초 입안부터 실행에 이르기까지 핵심적 기구로 작동한 ‘좋은 일터 포럼’이었다. 좋은 일터 포럼은 대전 시민 각계 각층으로 구성되어 대전에서 어떻게 좋은 일터를 만들 것인가를 지속적으로 고민한 공론의 장이었다. 좋은 일터 포럼에서는 좋은 일터 사업을 추진하면서 단순히 지방자치단체가 각 기업에 근로환경 개선 등의 일터혁신을 지원하는 예산 제공 차원에 머무는 것이 아니라 지역 사회의 주체들이 함께 일터혁신을 고민하는 방안을 마련하였다.

이 과정에서 제시된 방안들로는 먼저, 좋은 일터 사업에 참여하는 기업과 노동자들이 대(對) 시민 선포식 등으로 좋은 일터 조성의 다짐을 대내외에 천명하게 만드는 행사가 있었다. 지역 내 기업 이미지 상승의 계기로 삼고자 한 이 같은 ‘약속사항 선포식’, 그리고 이와 함께 고안한 ‘좋은 일터 공동실천 선언문’은 각 개별 기업이 좋은 일터를 만들기 위해 공개적으로 사회적인 약속을 한다는 것을 의미했다.

〔그림 3-6〕 2018년 좋은 일터 조성사업 약속사항 선포식



자료: 대전광역시 보도자료(2018. 4. 10.).

(그림 3-7) 대전광역시 노사민정 좋은 일터 공동실천 선언문

- 열사가 행복하고 지속가능한 일자리 조성을 위한 -

공동실천 선언문

대전광역시 노·사·관은 대전의 발전을 개선했고 앞날의 일자리를 창출하기 위하여 「좋은일터」 만들기에 참여해 다음과 같이 공동의 노력으로 실천할 것을 다짐한다.

하나, 직장인 근로시간의 실태를 위해 노력한다.

- 과도한 근로시간을 개선하여 일과 가정이 양립하고 노동자의 삶의 질을 높이며 신규 일자의 창출에 기여한다.

하나, 원화정관계를 개선한다.

- 권경과 하청은 소통과 협력으로 함께 성과를 창출하고 이익을 공유하며, 공정하고 발전적인 관계를 지향한다.

하나, 비정규직은 정규직으로 전환한다.

- 비정규직은 최소하여 정규직으로 전환하고, 동일가치 노동 동일임금 원칙을 준수한다.

하나, 일하는 문화를 개선한다.

- 노사는 서로 대화와 소통으로 협력하고, 상호존중의 기업문화를 조성한다.

하나, 다양한 근무제도를 도입한다.

- 시간단위제, 유연근무제, 재택근무제 등 다양한 근무제도를 도입한다.

하나, 노동자 안전 및 편의시설을 확충한다.

- 노동자의 일하는 환경을 개선하여 안전하고 쾌적한 노동환경을 조성한다.

대전광역시 노·사·민정체는 오늘의 약속을 성실하게 실천하고, 적극 지원할 것을 대전 시민 앞에 선언한다.

(주)삼에스이	대표		(주)솔솔	대표	
	근로자 대표			근로자 대표	
	대표			대표	
모보(주) 정철업	대표		(주)남원기업	대표	
	근로자 대표			근로자 대표	
	대표			대표	
(주)에이치오아	대표		(주)동원기업	대표	
	근로자 대표			근로자 대표	
	대표			대표	
(주)효도엔텍	대표		(주)이코넷	대표	
	근로자 대표			근로자 대표	
	대표			대표	
(주)대우건설	대표		(주)에코넷	대표	
	근로자 대표			근로자 대표	
	대표			대표	
(주)이도부원	대표		(주)에이치비	대표	
	근로자 대표			근로자 대표	
	대표			대표	
(주)백제소재산업	대표		(주)대원소재산업	대표	
	근로자 대표			근로자 대표	
	대표			대표	
CMC대한건설	대표		대한건설(주)한진	대표	
	근로자 대표			근로자 대표	
	대표			대표	
에스케이(주)한진	대표		(주)에스케이	대표	
	근로자 대표			근로자 대표	
	대표			대표	
(주)삼정엔지니어	대표				
	근로자 대표				

2018년 4월 10일

지원기업대표
HANKOOK

대전광역시
대전광역시청

대전경제자유도시청
Daehan Kwangmyong Agency

대표

근로자 대표

시정자치청
행정부시장 이 세 권 장 이 구

자료: 대전경제통상진흥원.

나. 지역 인재 주도성과 지역 내 축적된 사회적 자본의 활용

대전형 좋은 일터 사업은 지역 사회의 인재 풀(pool)을 활용하여 좋은 일터 사업 참여기업에게 참여를 권유하고 사업 참여 이후 컨설팅을 제공하였다는 점이 특징적이다. 이 사업 1차년도에 ‘좋은 일터 추진단’으로 참여한 인사들은 지역사회 대학 교수 5인과 지역사회에서 활동하는 공인노무사 5인 등이었다. 이 추진단은 지역사회의 교수 및 노무사 등의 전문가들이 참여하여 함께 지역사회 내 기업의 일터혁신을 고민하고 컨설팅을 제공하는 역할을 수행하였다. 사업 과제를 선정하는 것에서부터 좋은 일터 사업에 참여할 기업을 공모하는 과정에서도 추진단은 중요한 역할을 담당하였다.

대전형 좋은 일터 사업의 계획이 수립되고 나서 대전시 및 대전형 좋은 일터 포럼 등이 당면한 가장 큰 문제는 이 사업에 참여할 기업을 어떻게 모집하는가의 문제였다. 참여기업을 선정하는 과정에서 추진단은 자연스럽게 이 사업을 지역 기업들에게 알리는 활동을 전개하였다. 그 과정은 추진단에 속한 교수와 노무사 등이 지역의 네트워크를 이용하여 참여기업 공모를 설득하는 과정이었다.

추진단의 활동에서 무엇보다 눈여겨볼 지점은 지역 수준의 사회적 자본(social capital)이 이미 축적된 자원을 적극 활용한 점이다. 지역 수준의 사회적 자본 축적의 거점은 대전 지역 내 사립대학인 H대학교에서 진행되는 노사관계지도자과정이었다. 이 과정은 대전충청 지역 기업의 노측 및 사측 인사들을 대상으로 12년간 수행되어온 것으로써 지역 수준에서 밀접한 관계들이 이미 형성되어 있었다. 이 과정을 담당하고 있는 허○영 교수를 비롯하여 지역 대학 교수와 노무사 등은 개인적 네트워크를 이용하여 대전형 좋은 일터 사업을 알리고 기업들에게 참여를 권유하였다. 이 점을 볼 때, 노사관계전문가과정이 기업 내 노사관계에서의 상생과 협력뿐만 아니라 지역 노사관계에서도 큰 역할을 하고 있다고 해석할 수 있을 것이다.

좋은 일터 사업 추진단은 사업 참여 권고뿐만 아니라 참여기업들에게 각각의 과제에 맞는 컨설팅을 제공하였다. 1차년도 사업 중 공인노무사 1

명과 대학교수 1명이 팀을 이루어 팀당 4개의 참여기업 컨설팅을 수행하였다. 1차년도 사업기간 중 해당 컨설팅은 총 101건이 수행되었으며, 대전형 좋은 일터 추진 과제와 관련하여 참여기업의 자문 요청에 지역사회 전문가가 자문하는 방식으로 진행되었다.

대전형 좋은 일터 추진단의 컨설팅이 기타 다른 방식의 일터혁신 컨설팅과 다른 특이점은 컨설팅을 하는 주체와 받는 주체 모두 지역사회 행위자라는 점이었다. 이른바 ‘지역 밀착 컨설팅’이라고 이름 붙일 수 있는 이러한 방법은 지역사회 행위자들 사이에 물리적 거리 및 심리적 거리가 가깝다는 것이 큰 장점으로 작용하였다고 평가할 수 있다. 이러한 면에서 추진단의 컨설팅은 기존 노사발전재단 등의 일터혁신 컨설팅과 차이점을 보인다. 기존의 중앙 중심 일터혁신 컨설팅 등의 단점 중 하나는 컨설팅을 제공하는 전문가와 제공받는 기업 또는 노·사 당사자의 물리적·심리적 거리 문제였다. 컨설팅 제공 주체와 컨설팅 대상 주체 사이의 물리적·심리적 거리는 기업에서 발생하는 다양한 문제에 즉각적인 반응이 쉽지 않다는 단점이 존재한다고 볼 수 있다. 이런 점에서 대전의 경우 ‘지역 밀착 컨설팅’이 큰 효과를 발휘한 것으로 평가할 수 있다.

좋은 일터 사업에서 참여기업들에게 자문을 해줄 전문가를 대전 지역에 기반을 둔 대학의 교수 및 노무사 들로 구성했다는 점도 그러한 효과와 무관하지 않다. 지역 기업의 일터혁신을 위해 해당 지역을 가장 잘 알고 애향심이 있는 지역 내 전문가들을 활용함으로써, 지역 사회의 지속가능성을 지역 주민의 입장에서 함께 고민한 것이다. 특히, 대전형 좋은 일터 사업에 참여하는 기업과 컨설팅을 담당하는 노무사들이 근거리에서 활동하였기에 공식적 컨설팅 이외에도 비공식적 접촉으로 사업 추진 과정에서 일어나는 여러 문제들에 신속히 대응할 수 있었던 것도 중요한 장점이었다.

“노사발전재단이나 다른 기관에서 하는 컨설팅이 분명 우리가 하는 컨설팅보다 퀄리티는 더 높을 겁니다. 그런데 우리는 지역 내에서 살고 일하는 전문가들이 밀착형·맞춤형 컨설팅을 제공한다는 게 중요한 거죠... 사업을 수행하면서 기업에서 실시간으로 수정되어야 하거나 하는 상황에 대해 참여기업 노사와 자문단이 서로 협의하는 과정을 아주 가까이서 진행할

수 있다는 게 가장 중요하죠.” (대전형 좋은 일터 사업 추진단장)

좋은 일터 추진단장 허○영 교수에 따르면, 지속가능한 좋은 일터를 만들기 위해서는 일터혁신 컨설팅의 내용도 중요하지만, 문제가 생길 때마다 바로바로 연락 가능하고 만나서 이야기할 수 있는 환경 조성이 더 중요하게 여겨진다고 한다. 즉 좋은 일터 사업 추진에서 지역 내 전문인력의 참여가 중요하다는 것이다.

“이런 사업을 추진하려면 컨설팅하는 사람이나 컨설팅 받는 사람이나 서로 마음이 편해야 하죠… 똑같이 충청도 사투리 쓰면서 해야 서로 마음이 편해져서 일이 잘돼요…” (대전형 좋은 일터 사업 추진단장)

좋은 일터 사업에 참여하면서, 실제로 추진단으로부터 컨설팅을 제공 받은 기업 역시 지역 밀착형 컨설팅의 장점에 대해 긍정적으로 평가하고 있었다.

“시간선택제와 관련해서 노사발전재단에서 하는 컨설팅도 저희가 받아봤는데요… 확실히 컨설턴트가 서울에 계신 거랑, 여기 대전에 가까이 계신 거랑 다르죠… 궁금한 거 물어보기도 편하고 자주 만날 수 있고, 아무래도 지역에 계신 분은 사업장 방문도 더 편하니까요 그런 점에서 대전형 좋은 일터 사업은 분명히 긍정적인 측면이 강하다고 봅니다.” (대전형 좋은 일터 사업 참여기업 인사담당자)

좋은 일터 추진단에서는 사용자를 설득하기 위해 노측의 노력사항을 강조하는 방향 역시 추진하였다. 추진단에서는 좋은 일터를 만들기 위해서는 사측의 노력뿐만 아니라 노측의 역할 역시 중요하다는 판단을 하였다. 이를 위해 추진단은 노측이 좋은 일터 만들기를 위해서 무얼 할 수 있을까라는 이슈를 가지고 토론을 진행하였고, 노측의 노력 사항으로 비용 절감운동, 생산성향상운동, 불량률감소운동을 제안하였다. 좋은 일터를 만드는 것은 결국 노와 사가 상생하는 것을 의미한다는 전제하에 추진단이 권고한 것들이었다. 결국 노와 사 모두 이에 동의하면서 좋은 일터를 만들어나가고 있다고 평가할 수 있다.

다. 비관료적 사업진행 : 예산집행의 개방성과 자율성

대전형 좋은 일터 사업의 성공을 이끈 세 번째 요인은 사업 자금의 용도를 한정하지 않고 참여기업이 자율적으로 과제 추진을 위해 사용하도록 하였다는 점이다. 즉, 참여기업이 선택한 과제를 추진하면서 자율적으로 비용을 지출할 수 있게 한 것이다. 각 개별기업의 상황에 맞게 노사가 서로 협의하여 사용 예산을 정할 수 있도록 한 것은 일터 안에서의 의사결정을 공동으로 할 수 있는 일터 민주주의에 한 걸음 더 다가선 것이라고 평가할 수 있다.

중앙정부 등의 일터혁신 지원 등에서 대체로 지원금의 사용 항목이 정해져있다는 점은 투명한 예산 집행을 위해 반드시 필요한 부분이라고 평가할 수 있다. 그러나 실제로 사업 자금을 집행하는 현장에서는 해당 항목이 아닌 항목에 실제 자금 집행이 꼭 필요하더라도 지정 항목이 아니라는 이유로 자금을 집행할 수 없는 단점이 존재하는 것도 사실이다. 이런 점에서 대전형 좋은 일터 사업에서는 지원금의 사용 내역을 특정 항목으로 한정하지 않음으로써 좋은 일터 사업에 참여하는 기업들이 자신들의 상황에 맞는 부분에 지원금을 사용하도록 하였고, 이로써 참여기업이 자신들의 상황에 맞는 일터혁신 사업을 추진할 수 있었다고 평가할 수 있다.

또 좋은 일터 사업에서는 참여기업들이 필수과제 및 선택과제를 수행하는 데 필요한 예산을 자체적으로 구성하도록 하였으며, 대전시가 제공하는 사업비에 더하여 이른바 매칭 펀드라고 할 수 있는 개별기업 출연금도 사용할 수 있는 방안이 도입되었다. 시의 지원금에 더하여 기업 자체의 출연금을 가용함으로써 각 기업이 더 좋은 일터를 만들기 위한 활동을 전개하고자 한 것이다.

<표 3-13>은 대전형 좋은 일터 기업에 참여신청서를 낸 제조업 A기업의 사업비 사용 예산안이다. 여기에는 전술한 대전형 좋은 일터 사업 예산집행상의 특징점들이 담겨져 있다.

〈표 3-13〉 2018년 대전형 좋은 일터 사업 참여기업(제조업 A기업) 소요예산안

항목	예산	시기	방법	사측 추가 지원안
근로시간 단축		4.30	조기퇴근 시 근태관리 가능하게 시스템 구축/근태관리시스템 자체 업그레이드	
팀별 단합행사 지원	1,200만 원	작수 월 1회	각팀당 40만 원*10팀 (인원수 비례)	월 1회 2시간 조기퇴근, 볼링, 스트린야구 등 단합대회
문화 활동비 지원	700만 원	홀수 월 1회	인당 문화상품권 2만 원 지급(직원수 110명 내외)	월 1회 2시간 조기퇴근 영화 관람 등 문화생활
노동자 작업 안정물품 구비	700만 원	6. 30.	자재보관함구매(30만 원*10개) 공용작업장 노후공구 신규 구매 -공용작업장 작업대: 200만 원 -탁상글라인더: 40만 원 -탁상바이스: 30만 원 각종치공구: 130만 원	노후화 된 제조용 개인 구매(인당 10만 원 치공구 한도)
편의시설 확충	400만 원	5. 30.	탁구대 및 라켓 구매(100만 원) 재테크 및 전문지식 서적(300만 원)	직원 의견 접수 후 추가 구비

자료: 대전경제통상진흥원 내부자료.

4. 평 가

좋은 일터란 일터 내에서 구성원들이 함께 의사결정에 참여함으로써 일하기 좋은 환경을 만들고 그로 인해 생산성 향상, 기업의 이익 증가와 노동자의 소득 및 만족도 증가가 실현되는 일터를 의미한다. 대전형 좋은 일터 조성 사업은 지역사회 구성원들이 각 지역의 당면 문제에 대한 현실 인식을 바탕으로 그들 스스로 지역사회의 문제를 공동 해결해야 한다는 취지로 시작되었다. 그것은 점차 지역적으로 좋은 일터 만들기를 전개하여 지역 경제 활성화 및 지역의 지속가능성을 높이는 경로로 진행하는 과정을 보여주고 있다.

사업의 주체들은 지역 내 일터에서 발생하는 여러 문제들을 한꺼번에 바꾸려는 시도를 전개하기보다 각 기업이 처한 상황에 맞게 ‘할 수 있는 것부터’ 변화시키려는 방식으로 사업을 전개하였다. 지역사회 행위자들이

두루두루 참여할 수 있는 여건을 마련하고, 노사가 함께 약속 사항을 발굴하여 선포 및 이행하는 과정으로 진행되었다. 휴게실, 구내식당 등 일터에서 꼭 필요한 시설에 대한 환경 개선으로 노사가 하나되는 무형의 자산을 형성할 수 있었던 것도 중요한 성과일 수 있다. 사업에 참여하면서 기업 입장에서는 좋은 일터 사업의 홍보로 인해 기업이미지를 상승시키는 효과도 기대하고 있다.

지자체가 주도를 하였으나, 실상 지역의 전문가들로 하여금 실질적인 주도를 하도록 하였고, 예산 항목 설정 및 지출에 대해서도 기업들에게 열린 자율성을 부여하는 등, 통제의 기제를 대폭 완화하고 후원과 지원의 개념을 적극 부각시켰다. 그 과정에서 기업 이미지 홍보의 유인도 활용하고 지역노사민정협의회를 활성화시키는 등 ‘탈관료적’인 사업추진을 도모했다. 이러한 모양은 보편적으로 지자체 주도형 지역단위 일터혁신 사업의 성공을 위한 주요한 요체라고 판단된다.

특히 이 사업은 지역 네트워크를 튼실하게 가지고 있는 사람들이 일터혁신을 추진하는 것이 바람직하고, 처음 시작하는 단계에서는 지역 단위의 내재화된 사회적 자본이 작동할 때 성공가능성을 높인다고 할 수 있다. 사업의 추진 및 실행과정에 있어서 기업의 참여 의지를 촉진할 때에 자율적인 사업비 사용 방식이 중요하게 작용했고, 지역 내 전문가들이 제공하는 밀착형 컨설팅이 내실 있는 성과 창출에 주요 요인으로 작용하였다. 이러한 모습은 지역 일터혁신의 가장 중요한 요소로서 지역 당사자들을 중심으로 지역 여건에 맞는 사업 추진 방식이 중요함을 환기시켜 준다. 그것으로 지역일자리의 질을 향상시키고, 노동자들이 자기 일터에 대한 애사심을 키움은 물론 인재의 지역 이탈을 방지할 수 있다.

향후 지역에서 좋은 일터를 만들고자 하는 기업들이 이 사업에 참여함으로써 자신들이 현재 처한 상황을 진단하고 혁신 참여의 효과를 봄으로써 좋은 일터 사업은 지속적으로 성장해 갈 것으로 기대된다. 다만, 아직까지 초기단계이고, 일터혁신의 구체적인 효과 면에서, 현재 추진 중인 혁신의 어젠다나 그것들의 현장밀착성 등의 측면에서 이 사업이 성공적이며 기존의 기업 단위 일터혁신을 충분히 대체할 만하다고 단언하기는 쉽지 않다. 향후 여러 시행착오를 거치면서 보다 더 진화해 가야 할 것이

며, 그 과정에서 지자체의 역할, 특히 자자체, 전문가, 기업, 노조 등의 역할이 보다 역동적으로 재구성되어야 할 것이다.

제4절 소 결

지금까지 지역이라고 하는 시각에서 접근하며 기존의 일자리들을 혁신해 나간 시도들 세 가지를 살펴보았다. 노동조합이 주도한 서울 성수동, 포스코가 주도한 포항, 그리고 지자체가 주도한 대전사례 모두 크든 작든 일정하게 지역을 단위로 일자리 개혁과 일터혁신을 도모하기 위한 실천들이 전개되었고 일정한 성과를 보였으며 이러저러한 한계도 노정하고 있다. 사례들은 기존의 개별화된 일터혁신이 아니라 지역을 단위로 하는 집단적 일터혁신의 시도가 노사정 모두에 의해 주도될 수 있고, 기초적인 근로조건 개선, 사소한 낭비 제거, 일하는 방식의 효율화, 휴게공간의 확보를 통한 쉼과 일의 조화 등 다양한 주제들을 건드리며 실현될 수 있다는 것을 보여준다.

일터혁신의 추진 방식과 내용에 관련하여 세 사례는 분명 동일하지 않다. 따라서 그 효과에 대해 엄밀한 비교를 한다는 것은 불가능하다. 서울 성수동의 사례는 사실상 노동조합이 주도한 근로조건 개선의 노력을 지역의 다른 기관들과 연대를 하며 지방정부를 비롯한 여타 공식적 주체들의 지원을 이끌어 냈으로써 성공적으로 제도화해 낸 경우이다. 그런 식으로 초기업 수준의 노사관계가 형성되고 근로조건 개선이 이루어지면서 노동운동의 전형적인 연대지향적 실천이 성공한 사례라고 볼 수 있다. 포항의 사례는 포스코에서 도모한 전형적인 일터혁신 프로그램들을 지역의 다른 업종으로 확산시켜 내기 위해 다양한 실천들을 벌이고 그것을 효과적으로 지속해 가기 위한 거버넌스를 구축해 낸 경우이다. 그리고 대전의 경우는 지자체가 주도하여 정부의 일터혁신 지원 프로그램을 수행하되, 사업의 추진방식을 쇄신하여 지역에 보다 밀착하고 지속력을 갖추도록 전문가들을 활용해 낸 사례로서, 그 안에는 국내의 전형적인 ‘공식’ 일터

혁신 시도 프로그램들이 내용으로 담겨 있다.

어찌되었든 이 장에서 다룬 세 사례들은 각각 노조 주도형, 기업 주도형, 그리고 지자체 주도형의 지역형 일터혁신 시도들이라고 간주할 수 있다. 중요한 것은 누가 주도를 하든 그것이 단지 개별기업 노사관계의 틀 내에서의 문제가 아니라, 지역의 행위자들이 함께 결합해 가면서 문제를 지역의 시각에서 바라보고 답을 찾으며 실천을 도모해 간다는 것이 의미심장하다는 점이다. 기존의 시각에서 하나로 묶기 어려웠던 이러한 시도들을 본고에서는 향후 우리가 미래지향적으로 추진해 나갈 지역형 일터혁신의 의미있는 유형들로 삼을 수 있다는 것을 강조하려는 취지에서 이들을 다루어 본 것이다. 각각의 사례들이 주는 함의를 간략히 정리해 보면 아래와 같다.

첫째, 성수동의 사례는 근로조건을 개선하려는 노동운동이 그 자체로 일터혁신의 일부일 수 있을 뿐 아니라 일터혁신을 도모하기 위한 중요한 기초적 조건을 형성해 냄을 보여준다. 특히 그것이 - 성수동처럼 - 영세사업장들을 대상으로 하는 경우, 하나의 지역적 클러스터를 형성해서 그러한 실천에 ‘지역성’을 가미함으로써 지역 수준의 노동시장 및 산업업그레이트에 기여할 수 있다. 이 경우 일터혁신과 산업혁신의 경계가 뚜렷하지 않다는 특징을 갖는다. 근로조건 개선, 생산성 향상 그리고 산업지소 기반 확충 모두가 사실상 오버랩되어 있는 것이다.

둘째, 포항의 사례는 적지 않은 지역들에 위치한 대기업들이 자신들 내부의 일터혁신에만 머물지 말고 그것의 지역적 확산을 위한 노력을 기울여 나갈 필요가 있음을 보여준다. 그것은 포스코라고 하는 ‘포용적 경영 철학’을 지니고 있는 기업이 지역차원의 혁신촉진자로서 일정하게 역할을 수행할 수 있음을 보여준다.³⁷⁾ 이는 일터혁신을 개별기업에 한정하지 않고 지역 내로 확산시켜 지역경제를 업그레이트시키는 데에 지역에 뿌리 깊게 기반을 두고 있는 대기업이 일정하게 기여할 수 있음을 알려준다. 이로써 타 부문의 영세한 사업장들도 일터혁신의 효과를 누릴 수 있고 지역 전반에서 일자리의 질과 일터의 조건을 조율하면서 협력적으로

37) 포스코는 지역차원뿐 아니라 자신들과 거래관계를 맺고 있는 타 지역 협력업체와도 자사가 거둔 혁신을 공유하려는 노력을 적극 전개하는 것으로 알려져 있다.

발전시켜 갈 수 있는 기반을 마련할 수 있는 것이다.

셋째, 중앙정부와 지방정부가 협력해서 전개하는 일터혁신 컨설팅과 일자리 개혁의 시도를 보다 더 지방화(localization)시켜서, 나아가 민이 주도하고 관이 후원하는 방식으로 전개할 필요가 있다. 대전형 좋은 일터 만들기 사업은 궁극적으로는 개별기업들을 컨설팅하는 것이지만, 그것을 지역차원에서 바라보고 묶어내고 집단화시켜 가며 일종의 ‘집적 효과’를 보고 있는 셈이다. 그것이 보다 잘 작동하기 위해서는 지자체가 관료적 방식으로 기획, 집행하는 것이 아니라 지역의 민간주체들에게 보다 많은 자율성과 자기주도성을 부여하며 신뢰와 역량을 갖춘 전문가들의 결합을 이루어서 시행해 가는 것이 의미가 있음을 대전 사례는 보여준다.

제 4 장

지역단위 일터혁신(II) : 지역적 노력을 통한 혁신개념 신규
일자리 창출

제1절 구례 자연드림파크 사례

1. 도 입

가. 사례 선정 배경

전남 구례에 위치한 자연드림파크는 2012년부터 조성이 시작돼 2014년 4월 정식으로 문을 연 제조-유통-문화 복합 산업 단지다. 이 단지를 조성한 사업적 주체가 소비자생활협동조합인 ‘아이쿱(iCOOP)’이기 때문에 초기에는 협동조합의 이상을 공간적으로 재현한 곳으로 알려졌고(염찬희 2018), 개장 이후 2018년까지 60만 명 이상이 견학 등으로 방문했을 만큼 관심을 끌어 왔다.³⁸⁾

그간 자연드림파크가 일터혁신 사례로 분석되거나 주목받은 바는 없다. 대략적인 일자리 창출 수치가 홍보 자료로 알려지기는 했으나, 그 일자의 질과 지속가능성에 대해서 자세히 조명되지는 못해 왔다. 본 연구에서 지역단위 일터혁신 사례 중 하나로 구례 자연드림파크를 선정한 것

38) 2016~2018 『아이쿱연차보고서』, 구례 자연드림파크 방문객 데이터 종합 결과이다.

아이쿱을 유치하면서 노동자의 주거, 의료, 돌봄은 지자체가 책임진다는 선언을 했다.

전체 고용 규모는 500여 명이지만 작은 단위로 기업들이 모여 있는 형태이고, 산업단지를 단위로 한 노사 관계가 형성돼 있다. 자연드림파크 안에는 29개의 공방(공장) 및 사업장, 유통센터가 각각 개별 법인으로 운영되고 있다.

특히, 이들의 노사관계는 상당히 집합적으로 형성 및 진행되어 있다. 사실 제조, 유통, 서비스업이 복합적으로 자리 잡고 있는 단위여서 산업별 노사관계라기보다는 지역 단위별 노사관계라고 보는 것이 더 적절하다.

구례 자연드림파크가 갖는 이러한 특징들은 현 정부가 추진하고 있는 광주형 일자리 모델과 일정하게 유사성을 갖는 모습이라 특히 의미심장하다. 광주의 빛그린산단은 2019년 10월 현재 아직 본격적으로 건설되어 있지는 않다. 광주가 상상과 미래 속에 있는 경우라면, 구례 자연드림파크는 이미 5년 이상 운영된 ‘현실’ 속의 존재이다. 자연드림파크가 실제로 어떻게 작동했는지, 특히 지역의 질 높은 일자리를 창출하고 이를 지속시키려고 한 처음의 의도가 현실 속에서 어떤 성과를 도출했고 어떤 도전을 받았는지 살펴본다면, 빛그린산단, 그리고 그 확장 모델로 시도되고 있는 ‘상생형 지역일자리’ 사업이 새로운 일자리 모델을 현실화하는 과정에서 야기할 수 있는 시행착오를 줄이는 데에 도움이 될 수 있다. 무엇보다도 일터혁신이 지역 단위로 추진된다는 것의 의미, 그리고 지역형 일터혁신이 지속가능성을 가지려면 어떤 요건들이 필요한지를 살펴볼 수 있게 해 줄 현존 사례라는 점에서도 이는 의미가 있다.

나. 조사 방법과 자료

구례 자연드림파크의 형성 배경은 선행연구와 언론 보도 등을 참고해 파악했고 그 현황은 『2018 아이쿱 연차보고서』를 참고했다. 노사 간의 갈등 전개 과정 정리에는 한 매체의 관련 시리즈 기사³⁹⁾를 주로 인용했다.

39) 구체적으로 박남일, 「협동조합에는 노동자가 없다」, 『사회주의자』(2018. 1. 10)/박남일, 「구례 자연드림파크 노조 탄압, 이제 아이쿱생협 25만 조합원이 나서야 한

〈표 4-1〉 구례 자연드림파크 관계자 인터뷰 목록

날짜	대상	주요 내용
2019. 7. 9.	김○훈 세이프넷지원센터장	구례 자연드림파크 설립 과정 및 운영 현황, 세이프넷 운영 원칙 및 방법 등
2019. 7. 23.	김○택 전 구례군 투자유치계장	구례 자연드림파크 설립 당시 구례군의 상황 및 유치 이유, 협력 과정, 현재 구례군 구성원으로서의 입장
	오○수 구례 자연드림파크 입주기업협의회 대표	구례 자연드림파크 설립 당시 상황 및 전개 과정, 현재 운영 현황 및 입주기업들의 입장
	이○규 민주노총 공공운수노조 자연드림파크 지회장	구례 자연드림파크 노사 갈등 원인과 전개 과정, 현황 및 전망, 노동자 관점에서 본 구례 자연드림파크의 장단점 및 운영 현황

그에 더하여 보다 자세한 배경 및 현황 파악을 위해서 관계자 인터뷰를 진행했다. 구례 자연드림파크의 설립 과정 및 운영 현황을 파악하기 위해서 먼저 김○훈 세이프넷 지원센터장을 인터뷰했다(2019. 7. 9).⁴⁰⁾ 구례 자연드림파크 형성 당시 구례군의 상황 및 이 파크를 유치한 이유, 협력 과정 등을 파악하기 위해 당시 구례군 투자유치계장이었던 김○택 씨를 인터뷰했다. 그리고 구례 자연드림파크의 노사 관계를 파악하기 위해서 오○수 입주기업협의회 대표와 이○규 민주노총 공공운수노조 자연드림파크 지회장도 인터뷰했다. 오○수 대표는 구례 자연드림파크 형성 당시에 아이쿱 소속 실무자이기도 했다.

다.」, 『사회주의자』(2018. 8. 1) / 박남일, 「“우리 요구가 관철되는 것이 협동조합을 살리는 길”—구례 자연드림파크지회 이○규 사무장과의 현장 인터뷰」, 『사회주의자』(2019. 4. 15) 기사를 참조하였다.

- 40) 세이프넷(SAPENet)은 아이쿱생협그룹(소비자 조합원의 아이쿱생협과 연합회, 공동사업법인 등), 파머스 그룹(농민 조합원의 생산자협동조합과 농업회사법인, 농민투자법인 등), 협력업체 협의회(구례, 괴산 자연드림파크 입주기업들의 협의회), 사회적경제기업/비영리조직(협동조합, 사회적기업, 재단법인, 사단법인, 학교 등) 등 아이쿱을 중심으로 한 관련 조직들의 네트워크를 말한다. 이 조직들이 고용원칙, 임금, 직원복지 등에 같은 기준을 적용하기로 하고 ‘세이프넷 공동 경영회의’를 통해서 주요 결정을 하고 있기 때문에 구례 자연드림파크의 현황 파악을 위해 세이프넷지원센터장을 인터뷰했다. 김○훈 센터장은 구례 자연드림파크가 형성될 당시에는 아이쿱의 대외협력팀장이었다.

2. 구례 자연드림파크 형성 배경과 추진 현황

가. 자연드림파크 조성 전 구례군의 상황

지리산 서남쪽에 위치해 있는 전라남도 구례군은 지역의 77%가 지리산 국립공원을 포함한 임야로 주요 산업은 농업이다. 지리산 등산객, 1997년 관광 특구로 지정되기도 한 지리산 온천 방문객 등을 대상으로 한 관광 산업도 일부 존재한다. 국가적인 산업화 과정 중에도 단 한 번 규모 있는 제조업이 들어선 적이 없는 지역이기도 하다. 주로 수학여행객을 상대하던 관광업이 쇠퇴하면서 지역 경제는 하락하기 시작했으며 꾸준하던 인구 감소 추세가 더 심해졌다. 군의 인구는 1965년 78,385명에서 2012년 27,077명으로, 4분의 1 수준으로 급감했다.

특이한 점은 구례군이 제조업 유치에 적극적으로 나서지 않아왔다는 것이다. 지리산 자락의 청정한 자원이 공장 폐수나 매연에 의해 오염되던 궁극적으로 지역 경쟁력이 더 악화될 것이라는 공감대가 지역민들 및 행정 전반에 형성돼 있었다(서기동, 2017: 30).

“실제로 농공단지를 조성해서 몇몇 기업을 유치한 적도 있지만, 이 기업들이 고용은 하지 않고 빈 건물을 창고처럼 쓰다가 폐기물만 남기고 떠나는 등 좋지 않은 선례를 남기는 바람에 한동안 더 추진되지 않았습니다.”(김○택)

이런 경험을 바탕으로 구례군은 지역의 비전을 ‘청년이 돌아오는 구례’라는 슬로건으로 정했다. 여기에는 ‘많은 사람이 산다고 해서 행복한 도시가 되는 것은 아니다. 지역과 궁합이 맞고 상생, 성장할 수 있는 기업, 환경을 훼손하지 않고 지역 농산물 유통을 책임질 수 있는 친환경기업을 찾자. 그리고 도시와 차별화된 농촌만의 정주여건을 만들자’라는 지역 이해관계자들의 공감대, 그리고 이런 시도를 할 때 청년들이 살고 싶어 하는 지역이 될 것이라는 전망이 들어 있었다. 이에 따라 군은 구체적으로 친환경 농산물 가공유통전문 기업유치를 위한 3단계 유치 전략을 수립해 추진해 나갔고, 그러면서 군의회 협력 강화, 밀착형 투자 유치, 맞춤형 서

비스 제공 등을 도모하였다. 또 그간 미개발 상태로 있던 용방면 일대 144,009㎡ 부지에 농공단지를 조성⁴¹⁾하고, 투자 유치 전담 조직 신설을 위해 조례도 개정했다.

나. 자연드림파크 유치 과정과 구례군의 역할

조례를 개정하고 투자 유치 전담 조직을 만들었다고는 하지만 당장 효과가 나타나지는 않았다. 군의회와 군청이 기업 설명회 등을 해 봤으나 큰 호응은 없었다. ‘친환경’ 기업 유치라는 전제가 있었기 때문에 친환경 비료 기업, 대나무 가공 제조업체 등이 지원을 해 오긴 했다. 그러나 면밀히 따져 보니 악취, 소음, 폐기물 배출 등의 영향이 발생할 수 있는 기업들이었다.

그러한 가운데 이 기업들과 계약 체결 직전 단계였을 2011년 2월 협동조합 ‘아이쿱’에서 농공단지 입주를 타진해 왔다. 당시 아이쿱은 단지 전체에 대한 사용 계획은 전혀 없었고, 전남 순천에 있는 물류센터가 과밀한 상태에서 이를 옮기기 위해 좀 더 넓은 부지를 알아보고 있을 뿐이었다.

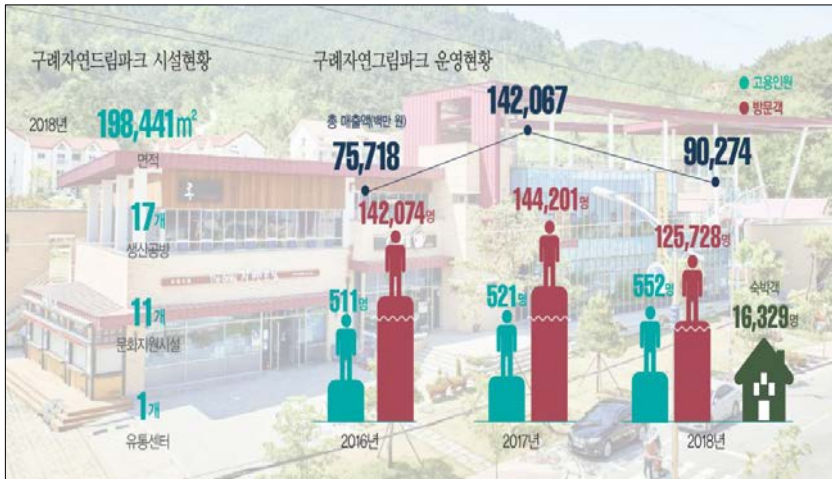
“아이쿱이라는 기업에 대해 그때 구례군 담당자들 모두 처음 들어 본 상태였습니다. 그런데 조사를 해 보니 이윤 추구를 최우선으로 하지 않는 협동조합 조직이라는 점, 친환경 농산물을 유통하는 기업이라는 점 등에 매력을 느꼈지요.”(김○택)

이후 투자유치계 직원들은 순천의 아이쿱 물류센터를 방문하는 등 조사를 실시한 결과, 아이쿱이 2011년 당시 한창 성장하며 영역을 확장 중인 생활협동조합이며, 친환경 및 윤리적 소비 등의 가치관이 강한 기업이라는 점을 확인했다. 또 괴산군에 복합 단지를 조성하려고 시도하고 있지만 군청의 비협조적인 태도 때문에 어려움을 겪는 중이라는 점도 파악할 수 있었다.

“군청에서는 구례의 미래를 위해서 꼭 이 기업을 유치해야겠다고 입장을

41) 2008년도 농림식품부 신규 농공단지 조성사업에 선정됨으로써 추진한 사업이라는 측면도 있다.

〔그림 4-2〕 구례 자연드림파크 시설 및 운영 현황



자료: 『2018 아이쿱 연차보고서』.

세웠습니다. 저와 6급 공무원 1명 둘이서 아이쿱과의 협상, 계약부터 단지 조성 작업 전반에 필요한 행정 업무를 ‘원스톱’으로 해결해 주는 역할을 했습니다. 보통은 투자 유치, 기업 지원, 허가, 세무 등 업무가 여러 부서에 나뉘어 있어서 일이 더디지만, 군청 내에서 내가 협조를 구하기 쉬운 위치에 있었기 때문에 협상 창구를 단일화해서 모든 일을 처리하는 것이 가능했습니다.”(김○택)

“아이쿱으로서는 괴산 단지를 추진 중이었기 때문에 구례군에서 그렇게 적극적으로, 빠르게 일 처리를 해 주지 않았다면 굳이 여기에 단지를 크게 조성할 이유가 없었습니다. 마침 와서 보니까 지리산과 섬진강 등 자연 환경이 깨끗한 것이 지역 강점이었고, 아이쿱의 ‘친환경’ 이미지와도 부합했습니다.”(오○수)

그렇게 해서 구례군은 용방면의 농공단지 전체를 아이쿱에 분양하기로 하고 2011년 11월 투자협약을 체결했다. 639억 원을 투자해서 96,090m² 부지에 14개 기업, 17개 공방⁴²⁾을 단지에 입주시키며, 농산물 가공과 유통, 체험을 접목한 신산업 단지를 조성한다는 내용이었다. 그 결과, 2012

42) 아이쿱은 공장을 공방으로 지칭한다.

년부터 단계적으로 공방이 문을 열기 시작했으며, 2014년 4월 자연드림파크가 ‘그랜드 오픈’을 했다. 입주 기업 및 공방은 아이쿱에 납품되는 가공 식품 생산 및 물류시설이며, 노동자들을 위한 생활·문화 공간인 영화관, 레스토랑, 게스트하우스, 휴센터, 피트니스센터, 체험공방, 비어락카페 등도 조성되었다.

3. 전개 및 성과, 한계

가. 혁신의 면모

구례 자연드림파크는 2016년 현재 511명을 고용하고 있고,⁴³⁾ 이 중 428명이 구례군민이다. 이 곳의 일자리들이 기존의 일자리들에 비해 혁신적인 측면은 다음의 다섯 가지다.

첫째는 전원 정규직 채용 원칙이다. 한국 사회에서 일반적이라고까지 할 수 있는, 제조업 생산 라인 노동자 중 일부는 정규직, 일부는 비정규직 및 파견직으로 일하는 형태를 구례 자연드림파크에서는 볼 수 없다.

둘째, 채용에 있어서 성별과 연령, 학력, 국적 등에 대한 차별을 두지 않는다. 이에 따라 지역 다문화 가정 구성원(주로 결혼이주민 여성)과 지역 고교 졸업생들이 우선 채용됐다. 심지어 퇴직 연령도 70세로 높였다. 이에 따라 2019년 8월 현재 자연드림파크 내에는 67세, 68세의 노동자도 일을 하고 있다.

셋째, 임금의 최저선을 최저임금보다 높은 수준으로 책정한다는 원칙을 적용한다. 자연드림파크를 비롯한 아이쿱 관계사들의 최저시급은 법정 최저시급보다 1.2배 정도 높은 수준으로 책정돼 있다. 2018년 기준으로 9,300원이고, 2019년 8월 현재 이 시급이 적용되고 있다. 그리고 1년 이내에 1만 원 수준으로 올리는 것을 목표로 하고 있다.

넷째, 구례 자연드림파크 노동자에 적용되는 기업 복지는 그 수준이 높은 편이다. 또 그 안에는 ‘일과 삶의 균형’에 대한 고려가 상당히 내재해

43) 『2018년 아이쿱 연차보고서』 기준 구례 자연드림파크 고용 인원은 522명. 이 중 지역주민 비중은 집계돼 있지 않다.

〔그림 4-3〕 세이프넷 직원복지제도 현황



자료: 『2018 아이쿱 연차보고서』.

있다. ‘세이프넷 공동 경영회의’에서 정해진 직원복지제도가 구례 자연드림파크의 여러 법인 노동자들에게도 동일하게 적용되는 식이다. 그 주요 내용은 ‘아이사랑 휴직 제도’, ‘예비 엄마 돌봄 제도’, ‘패밀리데이’, ‘아이돌봄 근무제’, ‘직무관련 학습 지원 제도’, ‘연차 사용 캠페인’, ‘건강검진비용 지원’ 등이다. 이밖에도 구례 자연드림파크 안에는 직원들이 이용할 수 있는 사우나, 헬스클럽, 카페, 영화관, 수제 맥주 공방 등의 시설들이 들어서 있다.

심지어 자연드림파크의 공간 구획을 넘어선 복지도 있다. 주거와 의료, 교육에 대한 지원이 그것이다. 노동자 중 80%가량은 지역 주민이기에 주거 지원이 따로 필요하지 않지만, 조성 초기 서울에서 내려온 70~80명의 직원들에게는 인근에 조성한 주택단지의 필지를 분양받아 그 위에 자비로 집을 짓도록 했다. 혹은 단지 내에 독신자 또는 가족 단위 용도로 지은 세 동의 기숙사에 살거나 아니면 읍내의 아파트에서 사는 등의 선택지도 제공했다. 이들 이주해 온 직원들을 위해 주거지원수당이 지급됐다. 향후 자연드림파크 안에 조성될 2단지에는 8개 기업이 새로 들어올 뿐만 아니라 110세대의 주택도 지어질 예정인데, 자연드림파크의 조합원 및 직원들에게 분양될 계획이다. 또 자연드림파크는 의료 지원 차원에서 구례군에 없었던 산부인과를 구례군 보건의료원에 개설하고, 그 운영비와 의사 1인, 간호사 2인의 인건비에 해당하는 연간 2억여 원을 지원했다. 그밖에 인근 초중고교의 방과후 활동과 해외국제교류 지원, 장학금 지원 등도 하

고 있다.

다섯째, 자연드림파크를 비롯한 ‘세이프넷’ 기업들은 ‘사람이 할 수 있는 일에 대해서는 최대한 고용을 유지한다’는 원칙을 정해두고 있다. 파크 내 만두공장, 라면공장 등은 자동화의 여지가 크다. 설비 투자 비용이 든다고 해도 고용 비용 절감에 따른 이익이 더 큰 것으로 보이는 곳들이 있다.⁴⁴⁾ 그러나 자연드림파크는 최대한 고용을 유지하는 쪽으로 운영되고 있다. 기계 및 로봇으로 대체하는 것은 ‘사람이 할 경우 위험하거나 힘든 부문’에 한정하고 있다. 구례 물류센터에 2018년경 2억여 원을 들여 로봇팔을 설치한 것이 그런 경우이다. 주로 30kg 이상의 상자를 옮기는 업무에서 구인이 잘 되지 않는다는 이유였다.

정리하면, 구례 자연드림파크는 ▲높은 고용안정성(전원 정규직 채용), ▲차별 없는 채용, ▲생활임금 수준의 임금, ▲부가적인 복지혜택, ▲기술 변화에도 고용을 최대한 유지한다는 원칙 등 다섯 가지 고용 상의 원칙을 가지고 있으며, 조성 초기부터 현재까지 이를 유지해 오고 있다. 객관적인 측면에서 볼 때 일자리의 질이 꽤 높다고 볼 수 있으며, 한국 사회의 일반적인 일자리 현황에 비추어 볼 때 높은 수준의 포용성을 지니고 있다고 할 수 있다.

이렇게 구례 자연드림파크를 조성할 당시의 투자자 및 사업 주체는 고용의 원칙에 있어서 일자리의 질을 높은 수준으로 설정하고 지속적으로 높여 가려는 의지가 있었다. 이는 곧 일터혁신이 지속적으로 일어나는 구조를 의도했다고 볼 수 있다. 그러나 실제 고용이 이뤄지고 안정적 운영이 시작된 이후의 실제 작동 구조를 들여다보면 여러 가지 문제를 발견할 수 있다. 구례 자연드림파크의 사례가 비록 추진 단계에서부터 일자리의 질이 높은 고용을 목표로 했고 앞에 기술한 다섯 가지 원칙에 혁신적인 면이 있다고 하더라도, 일자리 창출 상황에서는 노동자가 존재하지 않으므로 이 원칙은 ‘고용하는’ 측면에서 결정됐다고 할 수 있다. 그래도 긍정적인 것은 노동자들이 작업장을 벗어나면 가족들과의 생활, 여가, 배움 등을 누릴 권리가 있는 ‘시민’이라는 점에 대한 고려가 나타나는 점이다.⁴⁵⁾ 각종 편의시설이 전무한 지역 환경을 고려해서 처음부터 여가생활

44) 김○훈 세이프넷지원센터장이 인터뷰에서 설명한 내용이다.

을 위한 각종 시설을 농공단지 안에 함께 조성한 것⁴⁶⁾, ‘아이사랑 휴직 제도’, ‘예비 엄마 돌봄 제도’, ‘가족의 날(family day)’, ‘아이 돌봄 근무제’, ‘직무관련 학습 지원 제도’ 등의 제도들을 둔 것 등이 이에 해당된다. 신규 일자리를 창출하는 단계에서는 노동자가 원할 만한 노동조건을 최대한 다각도로 ‘고려’하고 ‘배려해’ 나가기도 했다.

나. 혁신 지속의 실패와 노사갈등

사실 일자리 창출 단계를 넘어 일자리의 지속 단계에서 일터혁신의 성공 여부를 판단해 보면, 구례 자연드림파크 사례는 심각한 문제가 발견된다. 주지하듯이 노동자들이 작업장에서 발견한 문제에 대해서 개선을 요구하고 노사협력의 관계 속에서 자유롭게 의견을 개진할 수 있어야만 원론적 의미에서 지속적인 일터혁신이 가능한 구조라고 할 수 있을 것이다. 그러나 구례 자연드림파크는 노사 간의 소통 구조가 상당히 취약하다. 앞에서 설명한 세이프넷 공동 경영회의가 있기는 하지만 위에 기술한 대로 여러 이해관계자 간의 협의 기구이자 전국 단위 공통의 조건을 정하기 위한 회의이기 때문에,⁴⁷⁾ 구례 자연드림파크만의 노동 조건 개선을 위한 논의를 집중적으로 하기 어렵다. 여기 참여하는 직원 대표도 노동조합 위원장과 같이 노동자들로부터 대표성을 공식적으로 위임받은 대표자는 아니

45) 이 점에 대해서 “‘임노동을 하는 존재’ 이상의 주체적인 ‘사람’으로 존중하려는 의미가 있었다”는 설명이 있는데(염찬희, 2018: 11), 이는 노동자가 시민으로서의 정체성도 있다는 점을 인정하고 존중하고자 했다는 취지로 해석할 수 있겠다. 다만, ‘임노동을 하는 존재’를 ‘주체적이지 못한’ 존재와 동일한 선상에 둔 설명이라는 점에서 일터혁신의 관점과는 동떨어진 분석이기도 하다.

46) 애초에 구례 자연드림파크 자리는 농공단지로, 노동자를 위한 휴게 시설로 활용할 수 있는 공간 범위에 제한이 있었다. 그러나 아이쿱은 처음부터 이 단지 면적의 상당 부분을 할애해 위와 같은 시설들을 짓고자 했고, 협력 관계의 구례군청 공무원들이 적극적으로 나서서 규제를 풀어준 덕분에 현실화될 수 있었다.

47) 『2018 아이쿱 연차보고서』에 따르면 세이프넷에 포함된 일자리는 총 66개 조직 3,910명이다. 아이쿱생협 그룹 22개 조직에 2,819명, 파머스 그룹 10개 조직에 380명, 협력업체 협의회 26개 조직에 555명, 기타 사회적경제기업 및 비영리 조직 8곳에 156명이다. 연간 2차례 열리는 공동회의가 이렇게 다양한 조직의 많은 노동자 의사를 반영해서 임금과 처우를 결정해 나갈 수 있으리라고 보기 어렵다.

다. 지역에서 노동자를 대표할 수 있는 노동조합(지역 지부 등)을 논의 구조에 참여시키는 등의 노력도 없었다.

그 결과 실제로 구례 자연드림파크는 극심한 노사 갈등을 겪었다. 2017년 3월부터 시작된 노사 간의 갈등과 분쟁은 2019년 5월 27일 단체협약이 타결되면서 해결된 것처럼 보이기도 한다. 그러나 갈등의 원인이 된 구조와 불신은 그대로 남아 있는 상태이고 향후 노조 활동이 보장될 것으로 보이지도 않는다.

구례 자연드림파크의 노사 갈등이 촉발된 원인은 노동자들이 현장에서 느낀 불만에 대한 의사 표현이 협력적인 소통으로 해결되지 못한 데 있었다. 표면적으로는 ‘점간 이동’이라는 정책에 대한 불만이 가장 컸지만, 그 간 쌓여 온 임금 및 근로조건에 대한 불만도 상당했다.⁴⁸⁾ 앞서서 ‘세이프넷’에 포함된 사업장들은 최저임금을 법정 최저임금보다 1.2배 정도 높은 수준에서 책정한다고 설명했다. 아이쿱은 이를 『2018년 연차보고서』에서도 비중 있게 설명할 만큼 자랑스럽게 여기고 있지만, 구례 자연드림파크 노동자들의 만족도는 그에 못 미쳤다.

“공방 생산직이나 식당 매니저 등의 업무 강도가 상당하고, 동종 업계의 임금 수준이 이미 최저임금을 기준으로 하고 있지 않으므로 법정 최저임금보다 약간 높은 수준의 임금에 만족하기는 어렵습니다. 이 밖에도 상여금, 식대, 성과급 등의 추가적인 임금이 없고, 시급과 연장근로수당으로만 구성된 임금 체계에 대한 불만도 있었고, 근무 중 휴게시간이 충분하지 않다는 점에 문제제기를 하는 조합원도 있었습니다. 관리자들은 이런 불만을 해결해 줄 만한 권한을 가지고 있지도 않기 때문에 현장에서의 소통만으로는 개선을 기대할 수 없었습니다.”(이○규)

사실 이 때문에 노동조합 결성이 추진된 것이라 할 수 있는데 그 과정에서 내려진 사측의 징계, 발령 등 인사조치는 노사 간의 신뢰를 심각하게 훼손시켰다. 노동자들이 노동청에 부당징계 및 부당노동행위 구제신청을 한 결과, 조합 간부 및 조합원들에 대한 인사 조치들은 지방노동위원회, 중앙노동위원회에서 모두 ‘부당징계’로 결론을 내렸지만, ‘부당노동

48) 이○규 공공운수노조 자연드림파크 지회장이 인터뷰에서 설명한 내용이다.

〈표 4-2〉 구례 자연드림파크 노사 갈등 경과(2017년)

2017. 3.	- ‘점간 이동’이라는 잔여 식자재 재활용 지시로 노동 강도가 높아진 식당 노동자들이 상부에 문제 제기를 했으나 받아들여지지 않자 문○호 서비스팀장과 이○규 식당매니저를 중심으로 노동조합 결성 준비
2017. 5.	- 문 팀장 직위 해제 후 카페로 보직 변경. 이○규 매니저에 사직 권고 후 거부하자 비어락하우스 홀 서빙과 청소 업무로 보직 변경
2017. 6.	- 문○호, 이○규 징계를 위한 사내 인사위 결과 감봉 및 정직 등 징계 조치, 청소 업무로 보직 변경, 문○호가 청소 보직으로의 근로계약 체결을 거부하자 6월 30일자로 해고 통보
2017. 7.	- 문○호, 광주지방노동청에 부당해고 및 부당노동행위 구제신청 접수 - 공공운수노조 광주전남지부 구례 자연드림파크지회 설립 총회 개최, 문○호 지회장 선출, 사측에 노동조합 설립과 조합원 33명 가입 사실 통보
2017. 8.	- 문○호 해고 철회 후 청소 업무 복직 통보, 직위 해제 상태는 유지 - 노조 조직부장 맡은 비어락하우스 주방장에 대해 ‘식자재 횡령’ 이유로 대기발령 후 식당 설거지 업무로 보직 이동 - 노조 총무인 비어락하우스 직원도 대기발령 후 정직 처분
2017. 9.	- 전남지방노동위, 문○호 직위 해제에 대해 부당 판결. 사측, 팀장 직위 복직 통보 - 노조 여성부장인 비어락하우스 주방 조리사, 청소 업무로 보직 변경 - 조합원인 비어락하우스 주방 조리사, ‘식자재 횡령’ 등의 이유로 정직 1개월 처분 - 사측, 문○호 지회장을 명예훼손, 주거침입, 사기 등 혐의로 경찰 고소
2017. 10.	- 다시 인사위원회 열어 문○호 팀장 직위 해제

자료: 필자가 작성.

행위’는 입증 자료 및 증거 부족으로 받아들여지지 않았다. 이를 놓고 노측은 사측의 부당징계를 비판하고, 사측은 노조가 ‘부당노동행위’라는 근거 없는 비방을 해 왔다고 비판하는 식으로 갈등이 심화되었다.

2019년 5월에 이르러서야 단체교섭의 원칙을 정하고, 노동조합의 활동을 보장하는 등의 내용에 노사가 합의했다. 그러나 2년여 동안 계속된 징계와 보직 이동, 파업 등의 갈등 상황 속에서 33명으로 출발했던 노조원은 13명으로 줄었고, 사측의 법인 소유 구조 변경으로 협상 주체가 아이쿱에서 소규모 협동조합들의 연합회 형태인 ‘구례 자연드림파크 입주기업 협의회’로 바뀌었다. 이러한 소유 구조 변경은 아이쿱이 초기 투자금을 회수하고 납품기업 등으로 이뤄진 협동조합들과 ‘세이프넷’ 차원의 협력 관계를 이루기 위한 것으로 볼 수도 있다. 그러나 이로 인해서 ‘사측’

〈표 4-3〉 구례 자연드림파크 노사 갈등 경과(2018~2019년)

2018. 3.	- 사측, 구례 자연드림파크 건물에 노동조합에 대해 ‘도둑질, 횡령 감싸는’, ‘식자재 횡령뿐만 아니라 법인카드 횡령’ 등의 표현을 쓴 비난 현수막 게시
2018. 4.	- 노조 측의 경찰 고소 후 사측 현수막 철거 - 사측, 식당, 비어락하우스, 청소, 극장 등 구례 자연드림파크 내 문화서비스 사업부를 소규모 협동조합들에 외주화한 후 노동조합 간부 7명에게 외주 용역회사로의 이직 권고
2018. 5.	- 이직 권고 거부한 노동조합 간부 5인 피산 자연드림파크로 발령
2018. 6.	- 노조 파업 돌입
2018. 8.	- 첫 노사 교섭, ‘고용 보장’ 주체에 대한 의견 차이로 결렬
2019. 1.	- 두 번째 노사 교섭 개최 직후 사측, 노조의 ‘노조 탄압’ 주장에 대한 사과 요구, 노측 거부로 교섭 중단
2019. 4.	- 서울남부지법, 아이쿱생협사업연합회의 ‘비방금지가처분’ 신청 일부 인정, 문○호 지회장과 이○규 사무장 두 사람에게 ‘아이쿱’이 노동탄압의 주체라는 의미의 표현을 하거나 그런 내용을 게시할 수 없으며 위반하면 회당 50만 원의 배상금을 물도록 한 것.
2019. 5.	- (사)구례 자연드림파크임주기업체 대표와 전국공공운수노조 광주전남 본부장 간 교섭, 잠정합의안 서명. 조합원 임시총회, 찬반투표 거쳐 최종 합의
2019. 6.	구례 자연드림파크 노사합의서 조인식, 노동조합 활동 보장, 단체교섭 원칙, 조합원의 고용승계와 노사상생 프로그램 진행 등 합의
2019. 7.	노조 총회로 이○규 위원장 선출

자료: 필자가 작성.

의 실체가 모호해지고, 그에 따라 단체협약 등 협상의 실효성이 의심되는 상황이 된 것을 볼 때, 노동조합 활동을 약화시키기 위한 의도도 있는 것으로 보인다.

아이쿱생협사업연합회는 서울남부지법에 ‘비방금지가처분’ 신청을 할 만큼 구례 자연드림파크의 사용자가 ‘아이쿱’이 아니며, 심지어 구례 자연드림파크와 아이쿱은 관계가 없다는 주장까지 하고 있다. 단지 내의 건물마다 부착돼 있었고, 직원 유니폼에도 새겨져 있던 ‘iCOOP’이라는 명칭을 급하게 떼어내고 없애는 조치를 취하기도 했다. 그럼에도 여전히 ‘아이쿱’이 구례 자연드림파크의 사용자인 것으로 보이는 이유는, 노조 간부들의

고용 승계 과정에서 다시 물류 창고로 발령을 내는 등, 서로 다른 법인 간의 이동을 마치 한 조직 내의 인사 이동처럼 지시하고 있기 때문이다. 심지어 구례 자연드림파크에서 괴산 자연드림파크로 발령도 내고 있는 것을 볼 때, ‘아이쿱’은 각 법인들을 연결하는 지주회사 정도의 지위는 유지하고 있는 것으로 보인다. 이처럼 아이쿱이 노사협상의 상황에서는 사용자성을 부정하고 다른 상황에서는 사용자의 역할을 하는 상황에서는 노사 간의 신뢰가 정립되고 상생과 소통의 구조가 만들어지기 어려워 보인다. 결론적으로 구례 자연드림파크는 고용 원칙에 있어서, 그리고 초기에 그 실천에 있어서 나름대로의 혁신성을 지녔음에도 불구하고, 궁극에는 일터혁신으로 건강하게 지속되어 가지 못하고 말았다.

4. 평 가

가. 혁신의 주체

파크 설립 후 초기에 일하게 될 노동자들이 원하는 노동조건을 최대한 다각도로 고려하고, 노동자인 동시에 시민이고 지역의 주민인 주체들에게 최대한의 배려를 하려는 시도가 있던 것이 사실이다. 되도록 지역 주민들이 채용되도록 한 데에는 구례군청의 영향도 크게 작용했을 것이다.

그러나 이후의 전개 과정을 보면 그러한 창출 단계에서 노동자 존중적인 관점이 직접적으로 반영되지 않았다. 지역 노동조합 또는 제조업, 서비스업, 유통업 등 업종에 따른 노동조합과의 논의, 자문 등을 통해 노동자의 관점을 더 반영하는 방법이 있었을 것이나, 아이쿱과 구례군은 그 필요성까지는 느끼지 못했다. 전술했듯이, 일자리 창출 이후 및 안정 단계에서도 계속해서 (노동자로부터 제안되고 추진되며 노사 간의 협력적 관계에 기반한) 일터혁신이 작동했다고 보기 힘들다. 사실상 노사 간의 상호 신뢰가 깨진 상황이고, 따라서 이후로도 노사 간의 협력적 소통이 가능할지 의문이다.

이런 상황에서 노동자들로부터 제안되고 추진되는(bottom-up) 방식의 일터혁신이 시작되고 지속되리라고 기대하기는 어렵다. 현재는 지역 단

위에서 일터혁신에 기여하고 있는 주체를 찾기 어렵다. 다만, 지방정부(구례군청)는 일자리 창출 과정에 상당한 기여를 했고, 지역 주민들을 차별 없이 고용하게 한 데에 영향을 미친 것으로 보인다. 향후 일터혁신을 위한 노력이 전개될 때 지역 공동체의 이익이라는 관점에서 군청이 일정하게 조율 및 조력 역할을 할 여지는 있어 보인다. 그렇지만, 그러한 외부자의 지원은 절대적인 한계를 노정할 수밖에 없다.

나. 효 과

여러 한계에도 불구하고 이 프로젝트의 효과는 몇 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 구례 자연드림파크가 가진 고용 원칙들은 신규 일자리 창출 단계에서 가질 수 있는 혁신성 측면에 어느 정도 부합하는 것이 사실이다. 그러나 이 혁신성이 노동자의 임금, 근로조건, 주관적 만족도와 연결됐는지를 분명하게 답하기는 어렵다. 기존에 실업 또는 비경제활동 상태였던 주민들에게 차별 없이 일자리가 주어졌다는 점, 새로 조성된 근무 환경, 문화 및 여가 활동이 가능한 시설 등을 감안할 때 주관적 만족도가 높을 수도 있어 보이지만 노조의 의견은 달랐다.

“예쁜 건물, 깨끗한 환경에서 일하니까 즐겁게 일할 것 같지만, 보이는 것 보다는 처우가 열악합니다. 임금, 근로조건, 소통 측면에서 다 그렇습니다. 기본급만 있고 식비나 별도의 수당 등이 없는 단순한 구조인데도 최저임금에서 약간 높은 수준에 불과한 임금에 대해서도 그렇고, 화장실 갈 시간도 없을 정도로 노동 강도가 강하다는 점, 관리자에 업무 환경에 대한 개선 건의를 해도 반영되지 않을 만큼 권위가 강한 문화도 문제입니다. 그런 불만들이 쌓여서 노동조합이 결성된 것이지요. 젊은 직원들의 이직률이 높은 것도 열악한 환경을 보여주지요.”(이○규)

둘째, 구례 자연드림파크는 개장 이후 60만 명이 방문했고, 순천 등 인근지역에서도 영화관과 비어락카페(Beer Rock Cafe) 등을 이용하기 위해 넘어올 정도로 지역 명물이 됐다. 이는 이곳에서 생산하는 재화나 이곳에서 제공하는 서비스의 질이 상대적으로 높다는 것을 의미한다. 여기에는

상생협력적이고 질 높은 지역 일자리를 창출했다는 측면도 어느 정도 작용했을 것이다. 만일 비정규직 위주의 불안정 고용, 착취적인 고용으로 작동되는 곳이라고 알려졌으면, 지금과 같이 좋은 이미지를 유지할 수 없었을 것이기 때문이다. 그런 측면에서 노사 갈등 내용이 언론을 통해 알려진 것은 구례 자연드림파크와 아이쿱의 이미지에 적지 않은 타격을 줬다. 남아있는 문제들을 잘 해결하고 상생협력적인 노사 관계를 견지해야 향후 경쟁력 및 지속가능성을 회복할 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 이곳에서 정립한 고용의 다섯 가지 원칙 중 마지막인 ‘사람이 할 수 있는 일에 대해서는 최대한 고용을 유지한다’는 원칙이 유효한 이상, 구례 자연드림파크에서 노동 배제적인 기술이 적극적으로 도입되거나 대규모 고용 축소가 이뤄질 것으로 보이지는 않는다. 다만, 노사 갈등 상황 중에 노동자들(주로 노동조합 조합원들)에 대한 업무 배치가 임의대로 이뤄진 것을 볼 때, 향후 이 원칙이 자동적으로 지켜지리라 확신하기는 사실 어렵다. 제조 및 유통 부문에서 특히 고용을 대체할 만한 기술 개발이 빠르게 이뤄지고 있는 현 상황에서, 노사 간에 협력 및 상생 관계를 유지하고 그에 따른 신뢰가 형성되지 않는다면 위의 원칙은 쉽게 깨질 수밖에 없을 것이다.

넷째, 구례 자연드림파크는 최대한 지역민을 고용한다는 점에서 지역 경제와 사회에 큰 기여를 하고 있는 것이 분명하다. 파크가 조성되고 400여 명의 지역 주민을 채용했을 때, 이 인원은 구례군 내 인근 지역의 구직 활동인구 전체와 비슷한 수준이었다. 지역에서 일자리를 원하는 사람 거의 대부분이 채용된 것이다. 이들 중 상당수가 다른 지역으로 가서 일자리를 찾기 어려운 고령자, 결혼이주 여성, 고교 졸업생들이었기 때문에 구례 자연드림파크는 큰 환영을 받았다. 일종의 포용적 채용행위였다고 할 수 있다. 비록 앞서 기술한 것과 같은 임금 불만, 노사 갈등 등이 있기는 했지만 빈자리가 생기면 바로 채워지고, 인근 순천 등에서도 지원자가 올 만큼 지역에서는 일하고 싶은 일자리로 인식되고 있다.

청년 인구 유지, 그리고 인근 청년 인구의 방문으로 인해 지역의 상권이 젊어지고 있다는 것도 의미가 있다. 구례 읍내에는 그동안 유명 프랜차이즈 패스트푸드점이나 카페가 없었으나 최근 속속 문을 열고 있다. 그

리고 이전에는 유동인구가 일몰 후에는 거의 없었지만 최근에는 밤 늦은 시간까지 유지되고 있다. 나아가 지역 농민들의 작물이 구례 자연드림파크의 김치, 만두 등 공방에 납품되는 효과도 기대할 만하다. 아이쿱에 납품되는 농작물은 친환경 인증 등 까다로운 선별 작업을 거쳐야 하기 때문에 아직은 납품 농민이 많지는 않지만 갈수록 늘어날 것으로 전망되고 있다. 또 환경 측면에서 볼 때도 일반적인 제조업 단지가 조성됐을 경우와 비교해 보면 비교적 부정적 영향이 적다고 할 수 있다.

지역민의 삶의 질 제고의 측면도 존재한다. 구례 자연드림파크 노동자들을 위한 것이기는 하지만 단지 내에 조성한 극장과 비어락카페, 그리고 영화제와 락페스티벌(Rock Festival) 등은 지역 주민들의 문화생활에도 기여하고 있다. 산부인과 개설 및 운영, 초등학교의 방과후활동 지원, 초중고교 장학금 지원 등도 지역주민이 함께 누리는 혜택이라 할 수 있다.

이렇게 나름의 긍정적인 영향이 꽤 존재할 수 있었던 데에는 하나의 원칙이 크게 작용했다. 바로 ‘지역에 있는 것은 따로 만들지 않는다’는 원칙이 그것이다. 대표적으로 이 원칙에 따라, 단지 내에 직장어린이집을 개설하지 않았다. 구례 자연드림파크 규모라면 직장어린이집을 개설하는 것이 자연스럽지만 그렇게 할 경우 지역에 이미 존재하는 어린이집들과 비교되고, 격차가 발생할 수 있다는 판단에서 그렇게 하지 않은 것이다. 이는 다른 지역의 일자리 창출 시도에 있어서도 참고할 만한 원칙으로 여겨진다.

다. 효과의 귀속

구례 자연드림파크가 의의를 가지려면 이 성공으로 인해 구례 및 인근 지역에 비슷한 일자리 창출 시도가 더 일어나야 할 것인데 현재까지 그런 사례는 보고되지 않고 있다. 한국의 상황에서 워낙 드문 시도였고, 아이쿱과 같이 가치지향적인 기업, 구례군과 같이 환경을 우선시하는 지방정부가 드물다는 이유도 있을 것이다. 다만, 세이프넷 그룹의 사업 확장에 따라서 고용 원칙의 혁신성이 이어질 수는 있을 것이다. 본래 구례 자연드림파크보다 먼저 계획했던 괴산 자연드림파크(2018년 11월 개장)에도

어느 정도 적용됐으나 구례에 비해서 수도권과 가까운 피산 지역에서는 지역주민 우선 채용 등 원칙에 대한 호응은 그다지 크지 않았다.⁴⁹⁾

한편, 구례군은 구례 자연드림파크 조성에 결정적 역할을 한 중요한 지역 주체다. 다만 이는 구례군청 본연의 특징이라기보다는 김○택 당시 구례군 투자유치계장 등 몇몇 공무원들이 적극적으로 나선 결과이다. 또한 구례군의 규모는 자연드림파크가 성공했다고 해서 그 정도 규모의 단지를 계속 조성해 나갈 정도는 아니다. 신규 일자리 창출이 아니더라도 구례군의 다른 제조업, 음식숙박업 등 작업장의 일터혁신을 유도하는 역할을 구례군청이 할 수도 있겠지만, 현재 그런 활동이 이뤄지고 있지는 않다.

끝으로 구례 자연드림파크는 ‘세이프넷 공동 경영회의’라는 기구에 의해 주요한 의사결정들이 이뤄지는 구조를 가지고 있다. 이는 어떻게 보면 노사민정 거버넌스와 유사한 것 같지만 실제로는 차이가 있다. 노사민정 거버넌스가 노사협상이 더 잘 이뤄질 수 있도록 정부와 시민단체 등 다른 이해관계자들이 참여하는 구조라면, ‘세이프넷 공동 경영회의’는 경영상의 의사결정을 더 잘하기 위한 구조다. 즉, 노동이사제가 있는 기업의 이사회에 가깝다.

현재 구례 자연드림파크의 일터혁신을 위해서는 지역 노사민정 거버넌스가 필요하다. 노사 갈등이 상호 신뢰가 훼손되는 정도까지 진행된 반면, 사업 주체와 지역 주민, 사업 주체와 구례군청과의 관계는 여전히 우호적이다. 지역 노사민정 거버넌스가 만들어질 가능성은 충분히 있다. 이로써 4자 간의 신뢰가 잘 형성된다면 노사 간의 협력적 관계도 보다 긍정적으로 만들어 갈 여지가 있다.

5. 소 결

구례 자연드림파크는 한국에서 보기 드문, 지방 정부와의 협조 및 협력 하에 지역 주민을 위한 일자리를 대규모로 창출한 사례다. 환경에 악영향을 끼치지도 않았으며, 지역의 기존 주민들과의 마찰도 없이, 경제적 측

49) 김○훈 세이프넷지원센터장 인터뷰 내용을 토대로 하였다.

면에서 여러 가지 긍정적인 영향을 미치고 있다. 친환경, 유기농 먹거리를 선호하고 사회적 가치를 중시하는 소비자층에 호소한다는 점에서 경쟁력과 지속가능성도 가지고 있다.

하나의 개혁적인 일자리 창출 시도로서 이 사례는 특별한 시사점을 준다. 아무리 고용조건을 개혁적이고 포용적으로 설정한다고 해도 그것이 자동적으로 사회혁신으로서의 일터혁신을 지속적으로 창출해 내지는 못한다는 점이다. 혁신은 어디까지나 소통과 관계의 산물이며, 진정한 ‘노사상생’의 실현이 중요하다. 진정한 일터혁신을 기대한다면, 노동자들의 의견이 처음부터 반영되어야 하며, 노사가 상호 신뢰하며 소통할 수 있는 구조가 만들어져야 한다. 이런 구조가 있어야 실제 작업장에서 일터혁신으로 이어질 수 있을 있는 법이다. 이 사례는 거기까지 나아가지 못한 것이 사실이다.

이 사례가 주는 또 하나의 시사점은 혁신의 지속과 관련해 타당한 거버넌스 기제의 구축이 필요하다는 것이다. 일자리 창출 단계에서 협력한 지방정부 등 주체들은 이후 운영 단계에서도 노사민정 거버넌스로 지속적으로 참여할 수 있어야 했다. 개혁적인 일자리를 품은 기업이 지역에서 관심을 받으며 탄생한 이후 다시 지역과 동떨어져서 존재한다면, 혁신이 지속되지 못하는 법이다.

사실 이 사례는 지방정부와 기업이 협력해서 지역 일자리를 창출한 사례라는 점, 지역 내 단위별(산단) 노사관계가 작동한다는 점 등에서 광주형 일자리로 조성되는 빛그린산단과 유사한 형태다. 광주형 일자리의 확장 모델로 정부에 의해 추진되고 있는 ‘상생형 지역일자리’와도 연결된다. 그런 점에서 구례 자연드림파크는 정부의 일자리 정책 및 지역균형발전 정책에 부합하는 사례라고 할 수 있다.

이와 관련하여 이 사례는 빛그린산단과 향후 상생형 지역일자리 사업에 따라 조성될 산단 및 일자리들이 고용 원칙을 세울 때 노동자의 관점을 직접적으로 반영해야 하며, 이를 위해 지역 및 업종을 대표하는 노동조합과의 충분한 협의가 필요하다는 시사점을 준다. 뒤에서 다룰 광주형 일자리의 결과인 빛그린산단, 그리고 상생형 지역일자리 사업에 따른 신규 일자리들도 이 점을 고려해서 노력을 할 때에 비로소 지속적인 일터혁

신, 지역 범위로 확장되는 일터혁신으로 나아갈 수 있을 것이다.

제2절 광주형 일자리 모델 창출 시도 : ‘빛그린산단’과 ‘광주 글로벌 모터스’ 사례

1. 도입

광주는 일자리 개혁이라고 하는 사회적 필요를 감당해 내기 위해 노동계와 시민사회 그리고 지방정부가 의기투합하여 진지한 해법 모색의 노력을 최근 수년간 전개한 지역이다. 광주에서는 지자체가 주도하여 2015년부터 이른바 ‘광주형 일자리 모델’이라고 칭하여지는 총체적인 개혁 아이디어를 구상하고, 그것을 실현하기 위한 지역적 노력을 다각도로 전개해 왔다. 2017년 5월에 중앙정부의 정권교체 이후 이 모델은 아예 국정과제로 채택이 되어 중앙정부와 함께 추진이 되었고, 결국 해당모델의 근간을 실현하는 것을 전제로 대기업인 현대자동차의 투자를 유치하기에 이르렀다. 온갖 우여곡절 끝에 2019년 1월 말 광주에서는 대통령까지 참여하는 투자협약식이 개최되었고, 광주시, 현대자동차 대표, 그리고 지역노동계 대표가 서명하는 투자협정서가 체결되었다. 이후 이 사업을 담당할 신설법인인 광주글로벌모터스(Gwangju Global Motors : GGM)가 설립이 되었고, 2019년 12월 말 이 사업이 추진될 공장의 준공식이 열리기에 이르렀다.

오늘날 광주형 일자리라는 표현을 들어보지 못한 국민들이 거의 없을 정도로 어느새 이 모델은 전 국민적 관심사가 되어버렸다. 그 핵심은 현대자동차와 광주시 그리고 광주시민과 광주지역 부품업체 등을 위시로 하는 추가 투자자들이 합자투자를 도모하여 새로운 완성차 공장(GGM)을 광주와 함평의 경계지점에 자리한 ‘빛그린산단’에 짓고, 해당 일자리를 새롭게 기획한다는 내용을 담고 있다. 투자협정서를 체결하면서, 노사정 3주체는 지역노사민정협의회가 의결한 이른바 ‘노사상생발전협정서’를 근

간으로 새로운 일자리 모델을 설계하기로 합의하였는데, 바로 그 안에 새로운 일자리의 핵심적인 구성 및 작동원리가 담겨 있다. 새로운 공장과 일자리의 실체가 아직 구현되지 않은 상태에서, 우리가 기대하는 광주형 일자리의 혁신성을 담보하고 있는 핵심적인 설계도는 바로 이 ‘협정서’의 내용에 있다고 할 수 있다.⁵⁰⁾ 이 절에서는 아직 실현되지는 않았지만 지역적 노력으로 혁신적인 신규일job 자리를 창출함으로써 일자리 질서의 개혁을 도모해 보려는 광주형 일자리 모델의 전개양상과 개혁안을 짚어 보며, 본 연구와 관련한 함의를 찾아보고자 한다.⁵¹⁾

2. 혁신의 내용과 추진경과

가. 개혁된 일자리 모델의 상 : ‘노사상생발전협정서’의 핵심 내용

광주형 일자리의 장전(章典)이라고 할 수 있는, 앞서 언급한 ‘노사상생발전협정서’는 새로운 일자리 모델의 기본내용을 담고 있다. 해당 협정서를 살펴보면, 신설법인을 포함하여 빛그린산단의 새로운 일자리 질서는 지역노사민정협의회와 광주시가 주도적으로 형성해 내는 것으로 되어 있다. 여기에는 광주시와 현대차가 투자하는 신설법인의 임금체계가 평균 연봉 3,500만 원(주44시간 기준) 수준에 맞추어 설계된다는 내용도 포함된다. 또 기본급의 비중을 대폭 높이고 직무급적 원리에 따라 임금이 설계되도록 한다. 전환배치의 경우도 노사가 합리적인 논의를 거쳐 가능하게 하고, 유연한 근로시간도 적용한다. 임금의 인상은 물가인상률을 고려하여 만들어지는 지역노사민정협의회의 권고 사항을 준수하도록 한다. 기존의 완성차 공장에 비해 평균임금이 대폭 낮아진 반면, 정부의 복지지

50) 그러나 안타깝게도 현실에서 2019년 한 해 동안 GGM의 출범 및 운영과정에서 협정서의 정신과 내용은 그다지 빛을 발하지 못하였고, 그에 대한 우려도 점점 더 커지고 있는 상황이다.

51) 필자는 개인적으로 2015년 광주형 일자리 모델 연구의 연구책임자를 맡았고, 또 이후의 사회적 대화 과정 및 투자협상 과정에 참여하면서 일정하게 역할을 수행한 바 있다. 본 절의 내용은 주로 그러한 과정에서 경험한 바와 수집된 자료 및 나름의 통찰을 토대로 한다.

원이 이루어지도록 하여 주거, 의료, 교육 등에 있어서 양질의 복지혜택을 향유하게 함으로써 기업복지의 부담을 줄인다. 이 모든 것들이 잘 작동되도록 현재의 노사협의회를 노사상생협의회라고 칭하고, 이를 빛그린 산단 전역의 사업장에 의무적으로 설치하게 한다. 노사갈등도 산단 내에 중재위원회를 두어 보다 적극적인 갈등해소를 도모한다.

이렇게 광주형 일자리 모델은 일자리를 만들어 내는 방식과 일자리의 내용적 구성 및 운용방식 등에 있어서 우리 사회에서 찾기 어려운 획기적인 요소들을 담고 있다. 현재 ‘노사상생발전협정서’에 정립된 내용을 놓고 보았을 때, 광주형 일자리를 통한 일자리 개혁 시도는 한국의 일자리 및 노사관계의 상황에서 상당히 파격적이고 실험적이라 하지 않을 수 없다. 그 안에는 노사관계를 포함한 고용체제의 획기적 개혁의 단초들이 담겨 있다. 특히 본고에서 주목하는 지역단위 일터혁신으로서의 의미를 찾을 수 있다는 점에서 더욱 고무적이다.

나. 태동과 경과

애초에 광주형 일자리 모델은 ‘양극화 해소’와 ‘일자리 창출’을 동시에 달성한다는 목표 아래 광주지역에 자동차 산업 신규투자를 유치해 ‘연대’와 ‘혁신’의 가치를 불어 넣은 신규 일자리 모델을 만들어낸다는 목표에서 고안되었다. 구체적으로 2015년 상반기에 한국노동연구원이 수행한 ‘광주형 일자리 창출 모델에 관한 연구’는 그러한 목표를 담고 있다. 당시 지방자치단체로서는 꽤 고액의 연구비가 소요된 대규모 연구였다.⁵²⁾

이 연구 결과를 토대로 2016년 중반에 광주시는 광주형 일자리 실현을 목표로 하는 새로운 사회적 대화기구로서 ‘더 나은 일자리 위원회’를 출범시켰고, 그것을 약 2년 가까이 운영했다. 2016년 말에 더 나은 일자리 위원회는 광주형 일자리 개혁의 초점을 이른바 ‘4대 의제’로 정식화하여 추진가능한 정책 프로그램의 형태로 만들었다. 4대 의제란 적정임금, 적정노동시간, 노사책임경영, 원·하청 관계 개선 등으로 규정되었다.

52) 당시 연구는 2억 원을 웃도는 예산을 지출했고 참여연구진만 13인에 달했다. 연구결과로 4권의 보고서가 만들어졌으며, 그것은 총 500쪽을 넘는 분량에 달했다.

이어 문재인 정부가 출범한 직후였던 2017년 6월에는 더 나은 일자리 위원회가 주도하여 광주형 일자리 실현을 위한 ‘포괄적 기초협약’을 체결하였다. 광주형 일자리를 놓고 거둔 최초의 사회협약인 이 기초협약에는 4대 의제의 목표점들이 명문화되어 정립되었다. 그러면서 그것을 빛그린 산단에 선도적으로 적용해 가기로 다양한 이해당사자들끼리 뜻을 모았다. 이는 광주형 일자리와 관련한 최초의 지역수준 사회협약이었다. 이러한 노력은 이후 지역사회에 적지 않은 영향을 끼쳐 2017년 가을에는 지역노동계와 시민사회가 단합하여 투자유치와 광주형 일자리 실현을 위한 대규모 행사를 개최하기에 이르렀다.

2017년 말부터 광주시는 보다 적극적으로 투자유치를 위한 노력을 전개해 갔다. 그러한 노력의 결과 2018년 초에 현대자동차로부터 투자의사를 확인하고 투자조건과 관련한 구체적인 발걸음을 내 뒀다. 2018년 3월, 사전에 광주시와 현대차가 물밑에서 상호교감하며 구축한 투자조건 관련 내용에 지역노사민정협의회가 동의하면서 투자유치 회귀의사를 표명한 후, 현대차가 투자의사를 밝히는 모양새를 취했다. 5월에 광주시장과 현대차는 사실상의 투자조건에 합의를 했다.

그러나 더 나은 일자리를 중심으로 했던 사회적 대화와 광주시가 자체적으로 현대차와 도모한 투자합의는 내용에 있어서 결이 달랐다. 무엇보다 후자의 내용에는 전자가 고민하여 정립한 4대 의제라든지 2017년 6월의 기초협약에 대한 깊은 고려가 있지 않았다. 지역 노동계는 현대차의 투자를 환영하면서도, 더 나은 일자리 위원회에서 정립한 4대 의제가 담겨야 할 필요성을 역설했고, 본인들도 투자와 관련한 소통에 참여할 기회를 보장받기를 원하였다. 사회적 대화와 투자유치협상이 별개로 진행되면서 양자 간에 괴리가 발생했고, 시는 그것을 제대로 조율하지 못한 채 민선 6기(윤장현 시장)를 마감하고 민선 7기(이용섭 시장)로 넘어갔다.

이후 광주형 일자리의 실현을 위해 필요했던 투자협약의 체결을 위해 2018년 하반기 내내 갈등과 공방 속에서 협상이 전개되어 갔다. 이는 바로 광주형 일자리의 정체성과 관련한 논쟁으로, 어떤 개혁의 정신과 내용을 담은 투자조건이 되어야 하는지에 대해 현대차, 광주시, 노동계가 상호 일치하지 않은 태도를 보였기 때문에 발생했다. 문제를 해결하기 위해

광주시는 ‘원탁회의’, ‘투자유치추진단’ 등의 이름을 갖는 임시적인 논의체를 꾸려 노동계와 전문가가 참여하는 협상테이블을 마련했다. 이 과정에 현대차가 직접 참여하지 않았으나, 광주시는 한편으로는 노동계, 다른 한편으로는 공동투자자인 현대차와 조율을 하며 협상에 임했다.

여러 우여곡절 끝에 결국 합의에 도달하게 된다. 그 결과로 전술하였듯이 2019년 1월 말 지역노사민정협의회가 그러한 합의내용을 담은 노사상생발전협정서를 의결하였다. 그 내용은 4대 의제의 기본적인 틀거리를 최대한 따르고 있으나, 애초에 4대 의제가 추구하려던 개혁안보다 훨씬 ‘톤다운(tone down)’된 형태로 여러 방안들이 정립되어 있다. 말하자면 타이틀로 4대 의제의 모습을 최대한 갖추되, 내용적으로는 합의 가능한 것들 위주로 낮은 수준에서 협정을 체결한 것이라고 보아도 무방하다. 뒤이어 광주시장과 지역노동계 대표, 그리고 현대차 사장이 참석하여 조인을 한 투자협약문을 채택한 투자협약식이 개최된 것이다.

결과적으로 일자리 개혁과 관련하여 광주형 일자리는 이념형적으로 두 가지의 개혁 버전을 갖게 되었다. 두 버전은 이루려는 개혁의 수준을 기준으로 각각 ‘로우톤(low tone)’과 ‘하이톤(high tone)’, 혹은 현실론과 이상론 등으로 칭할 수 있다. 애초에 광주형 일자리 모델은 이론적으로 하이톤, 즉 이상론을 지향하며 시작되었다. 그러다 문재인 정부에 들어서면서 정부가 노력하고 현대차가 화답하면서 현실 모델인 로우톤으로 일단 명시적으로 합의되었던 것이다. 현대차의 투자유치를 이뤄내기 위해 노사상생발전협정에서 그것을 하나로 만들었지만, 여전히 노동계 및 시민사회가 희망하는 바, 곧 당초 더 나은 일자리 위원회가 합의한 4대 의제를 토대로 한 방안을 광주형 일자리의 원론으로 이해하고 있다. 현대차가 제시하고 광주시가 수용한 투자계획안에 결부된 방안으로 광주형 일자리가 필요충분하다고 여기지 않는 것이다. 특히 둘 가운데 적정임금과 적정노동시간에 관한 내용은 일정하게 불합이 되었으나, 노사책임경영 및 원·하청 관계 개선과 관련한 내용에서는 시간이 흐를수록 큰 이견이 조정되고 있다.

현재는 이 두 가지 버전 각각을 주창하는 노측과 사측이 광주시를 매개로 대립을 벌이는 형국이다. 그간 광주시는 이 갈등을 해소하고 새로운

합의를 주도해 갔다가보다는 중간에 끼여서 좌충우돌한 측면이 크다. 투자협약식 이후 광주시는 현대차와 협의하며 새로운 법인을 만들어 갖고, 그렇게 광주글로벌모터스가 출범하게 되었다. 그런데 이러한 과정에서 선임된 대표이사과 이사진들에 대해 노동계는 다시금 문제제기를 하고 나섰다. 그것은 사실 법인의 설립과 경영방침의 확립 과정에 노동계가 참여할 수 있는 기회가 원천적으로 배제된 양상에 대한 불만의 표출이었다. 노동계는 시민사회의 뜻을 모아 보다 적합한 대표이사과 이사진을 요구했고, 광주글로벌모터스의 운영에 참여할 수 있도록 노동이사제, 최고임금제 등의 제도를 도입, 시행할 것을 요구했다. 그러나 이러한 요구에 대해 현대차는 강하게 알레르기 반응을 보인 것으로 알려졌고, 광주시는 미온적으로 응대하면서 별다른 해법을 마련하지 못하고 말았다. 결국 2019년 12월 말 GGM 공장 준공식에 노동계는 전격 불참했고, 준공식에 참석할 가능성이 있던 대통령의 참석도 취소되었다. 이러한 모습은 향후 광주형 일자리의 실현이 호락호락하지 않을 것임을 암시할 뿐 아니라, 과연 상생형 지역일자리 모델의 모범이자 1호로서 광주 GGM의 사례가 계속해서 부각될 수 있을지 의심을 자아내게 하는 것이 사실이다.

3. 일자리 창출을 통한 지역단위 일터혁신의 새로운 가능성⁵³⁾

신규 투자를 유치하여 새로운 일자리를 창출해 낸과 동시에 그 안에 지역단위 일터혁신의 새로운 가능성을 담지하고 있는 것이 바로 광주형 일자리이다. 여기에서는 광주형 일자리가 어떠한 의미에서 지역단위 일터혁신의 새로운 의미를 갖는 것인지 분석해 보도록 하겠다.

가. 지역단위 행위자들의 의기투합을 통한 일자리 창출

광주형 일자리 모델은 투자와 일자리 창출의 목적과 수단관계를 바꾸었다. 투자를 위해 탈규제화의 명목으로 일자리의 질을 낮추었던 과거 신

53) 이 소절의 내용은 박명준(2019: 77~82)의 내용을 토대로 하되, 그것을 본고의 논지에 맞게 전면 재구성하였다.

자유주의 시대의 시도와 달리, 이 모델 속에는 양질의 일자리를 창출해 내기 위해 투자를 도모한다는 사고의 전환이 담겨 있다. 즉 그것은 ‘일자리’를 위한 투자(investment for job)이며, 나아가 ‘노동을 위한 자본의 동원(mobilization of capital for labor)’이라고 말할 수 있다.

나아가 광주형 일자리에선 그 시작부터 뿌리 깊게 ‘지역’에 대한 고려가 들어 있다. 핵심적으로 지자체의 역할이 매우 적극적이고 주요하게 정의되어 있다. 광주형 일자리 모델에서 지자체 광주시는 세 가지의 역할을 담당한다. 첫째는 혁신적 신설법인이 위치할 빛그린산단에 적용될 일자리 모델의 헤드쿼터라고 할 수 있는 지역노사민정협의회의 주관자로서이다. 둘째는 새로운 일자리 질서의 마중물로 역할을 할 신설법인(GGM)의 제1투자자이다. 셋째는 지자체로서 중앙정부가 지원하는 상생형 지역일자리 사업에 지원을 신청하고 공공정책적 개혁안을 구상하고 실행하는 행정체이다.

첫째, 지자체는 모델기업의 투자주체이기 이전에 해당 기업이 위치할 산업단지, 즉 빛그린산단 일자리 질서의 성격을 정립하는 데 핵심 역할을 해야 했다. 특히 이러한 새로운 시도에서는 아직 투자가 이루어지지 않았음에도 불가피하게 일자리의 성격에 대한 새로운 상을 먼저 잡는 것이 필요하다. 그것은 자연스럽게 투자조건으로 상정된 ‘개혁된 일자리’의 상이 어떤 것이냐를 놓고 사회적 대화의 전개를 요구했다. 아직 직접적인 노사관계가 성립할 수 없는 상황에서 현실에서는 불가피하게 지방정부를 매개로 해서 대자본과 지역노동계 간의 사회적 대화가 전개된 것이다. 물론 그것은 그 이전에 지방정부가 지역의 이해당사자들과 고민하며 전개한 1단계 사회적 대화의 결과물을 받아 안은 2차 사회적 대화였다. 두 단계의 사회적 대화가 있었기에 새로운 일자리에 대한 원칙과 변형 정립이 가능했으며, 이 모든 과정에는 우연적 요소도 상당히 가미되었다.

둘째, 광주형 일자리를 담지해 갈 신설법인 GGM에 광주시라고 하는 비경제적 투자주체가 새롭게 투자주체로 나서는 것은 이 모델이 참고로 삼은 2000년대 독일의 ‘AUTO 5000’ 공장이나 과거 1990년대 미국 GM이 주도해서 만든 SATURN 공장 등과 질적인 차이를 갖는 모습이었다. 지자체가 보다 적극적으로 일자리 창출 과정에 개입하며 그 일환으로 투자

주체로서까지 역할을 하는 것은 독일과 미국에서는 보이지 않았던 모습이다. 이로써 개혁실험 대상으로서의 신설법인인 대자본이 일부 투자를 하는 시민기업과 같은 모양새를 띠고 기업의 지배구조가 공(public)과 사(private)의 개입이 조화를 이루는 식이 된다.

셋째, 이 사업에는 중앙정부의 지원과 장려가 약속되어 있는바, 지자체는 중앙정부와의 소통에 있어서 핵심적인 역할을 수행하게 된다. 애초에 광주시는 이 모델의 설계에서 중앙정부 및 대기업과의 소통을 주도해 왔다.

나. 격차 해소지향성의 내재화 : 포용과 연대의 노동시장

광주형 일자리의 다양한 개혁방안 중 가장 핵심적인 것은 일자리 영역에 있어서 ‘격차해소’를 지향한다는 점이다. 그것은 이 모델을 담지할 기업인 GGM이 평균임금을 3,500만 원 수준으로 정하면서 그것을 적정임금으로 칭하는 방안에 깊게 내재되어 있는 가치이다.

격차 해소를 위해 임금구조의 변화도 불가피하다. 앞서 언급하였듯이 직무급의 도입이나 기본급 비중의 획기적 향상과 같은 임금체계의 변화는 이미 상생발전협정서에 명시된 바 있다. 결국 광주형 일자리의 노동자들은 상대적으로 기울기가 완만한 임금체계를 따르게 될 것이다. 그러하기에 복지와 관련한 부분에서의 만족도를 높이는 것이 상당히 중요할 수 있으며, 기업들 전반이 동의할 수 있는 숙련구조에 대한 사회적 설정이 매우 중요하다.

적정임금은 연대임금적 성격을 갖는다. 비록 협정서상으로는 미약하고 추상적으로 언급되었지만 원·하청 관계에서 동반성장과 공정거래를 향한 노력을 원칙화한 것과 간접적으로나마 관련이 있다. 즉, 적정임금은 격차해소를 위해 의미있는 출발점이라고 볼 수 있다.

한편, 적정임금은 기본적으로 사회임금의 증진이라는 성격을 내재적으로 갖는다. 즉, 적정임금 설정의 전제조건으로 여타 노동자들의 기본생활과 관련된 임금부대비용을 사측(투자주체)이 아니라 정부가 일정하게 지원해 주는 식인 것이다.⁵⁴⁾ 이른바 2차분배의 메커니즘, 즉 사회복지를 강

화시키고 기업복지를 약화시키는 쪽으로 복지정책을 이끌어 간다는 것이다. 기업에게는 비용을 줄이도록 하여 투자유인을 높이고, 노동계에게는 최대한 가처분소득을 유지시켜 주는 방식으로 교환구도를 만드는 것이다. 광주형 일자리에 딸린 다양한 복지를 어느 정도 수준에서 언제까지 어떤 조건의 사람들에게 제공할 것인가, 그것을 지탱하게 하는 사회계약의 지속을 어떻게 잘 유지해 갈 것인가 하는 문제들은 지속적인 과제로 남아 있다.

다. 시간과 조직의 유연한 운영 : 유연성의 가치 존중

적정임금의 설정은 개인들이 장시간 노동을 피하게 만드는 유인으로 자연스럽게 작용할 수 있다. 그리고 노동시간의 단축은 노동시간 및 조직 운영의 유연화를 동반할 수 있다. 노사상생발전협정서에 따르면, 새로운 일자리에서는 시간과 조직의 유연성이 높아진다. 그 일환으로 유연근로 시간제를 도입하기로 했고, 이를 위한 연구를 지역노사민정협의회의 책임하에 본격화하기로 했다. 또 배치전환과 관련해서 합리적인 근거를 갖고 노사합의에 기초해 추진하는 것으로 정하였다.

이러한 조치들은 오랜시간 한국의 기업 내 노동시장의 경직성을 상징하는 장치들을 획기적으로 전환시켜 낼 의미있는 계기가 될 수 있다. 말하자면 광주형 일자리는 연대와 안정을 지향하면서도 유연성이라고 하는 가치 역시 그것과 병립하는 요소로 삼은 경우라고 하겠다. 이는 ‘한국형 유연안전성’의 새로운 모델링을 조심스럽게 예견케 하는 모습이다.

라. 협력적, 안정적 노사관계

광주형 일자리에 노사관계의 개혁을 향한 노력이 담겨 있다. 그것은 크게 두 가지 측면이 있다. 그 하나는 협력적 노사관계의 획기적 강화이고 다른 하나는 노사관계의 초기업화이다. 양자는 물론 서로 맞물려 있다.

54) 대개 언론에서나 정치권에서 광주형 일자리에 관해 이야기를 하면 주로 이 두 가지의 교환관계 위주로 언급을 한다.

이 둘을 분석적으로 분리해서 짚어 볼 필요가 있는바, 일단 여기에서는 전자의 측면에 대해 살펴보겠다.

상생발전협정서의 첫 번째 파트는 바로 협력적 노사관계의 강화와 관련된 내용이다. 그 일환으로 상생협회의의 설치와 노사갈등 중재 메커니즘의 강화 방안이 언급되어 있다. 그리고 해당 파트는 아니지만, 노사책임경영 대신 들어간 투명경영의 강화에 관한 파트 역시 협력적 노사관계를 강화시키는 기제라고 볼 수 있다.

상생협회의는 사실 노사협의회에 다름 아니다. 그렇지만 명칭을 이렇게 바꾸면서 특별히 빛그린산단에서 그것의 활성화를 추구하는 것으로 명문화되어 있다. 2018년 12월 초 광주형 일자리 투자협상을 무위로 돌렸던 사안인 ‘생산대수 35만 대에 달할 때까지 상생협회의 결정사항을 유지시킨다’고 하는 방안도 상생협회의의 역할에 더욱 무게감을 부여하는 내용이다.

노사상생발전협정서에서는 노사갈등에 대한 중재 메커니즘을 별도로 산단에 구축해서 새로운 시스템의 실현과정에서 발생하는 다양한 갈등요인들을 능동적으로 해결할 수 있는 근거를 마련했다. 기업과 종래의 제도화된 공적 중재기관인 노동위원회 사이에 별도의 중재위원회를 두기로 했는데, 이러한 시도는 앞서 언급한 ‘산단노동시장체제’를 형성케 하는 또 다른 중요한 기제라고 하겠다.

끝으로 투명경영은 당초 4대 의제 가운데 하나인 노사책임경영을 훨씬 톤다운시킨 방안이지만 이 역시 신설법인을 포함한 산단 전반에 협력적 노사관계를 실현시키는 의미있는 계기가 된다고 볼 수 있다.

마. 노사관계의 초기업화 : 산단노동체제

광주형 일자리가 노사관계의 초기업화를 명시적으로 추구하는 것은 아니다. 그렇지만 현재 합의된 바를 살펴보면 자연스럽게 노사관계의 ‘탈개별화(de-particularization)’ 경향을 촉진한다는 함의를 강하게 품고 있다고 해석된다. 가장 대표적인 것이 바로 지역노사민정협의회 역할의 획기적인 증진을 약속하고 있는 점이다.

앞서 언급한 대로 다양한 구체적 개혁방안의 구상과 실현에 있어서 지역노사민정협의회는 핵심 책임주체로서 역할을 부여받고 있다. 대표적으로 임금결정방식과 관련해 노사상생발전협정서에서는 지역노사민정협의회가 물가인상을 고려해 임금 결정의 폭을 제시하는 것으로 되어 있다. 이는 자연스럽게 하나의 기업에만 적용되는 것이 아니라 빛그린산단 전체를 겨냥한 합리적 권고안이라고 볼 수 있다. 암묵적으로 산단이라고 하는 공간을 하나의 노사관계 원리가 실현되어야 할 집합적 단위로 설정하고 있다.

비단 임금결정과 관련한 권고안의 마련뿐 아니라 근로시간, 배치전환, 갈등중재 등 여타의 새로운 조치들에 있어서도 지역노사민정협의회가 핵심역할을 해야 한다. 이는 자연스럽게 ‘산단노동시장’이라고 하는 새로운 방식의 고용체제 실험을 유발할 것이다.

결국 산단노동시장과 산단노사관계는 자연스럽게 산단노동체제라고 하는 새로운 구성체를 성립시킬 전망이다. 그리고 지역노사민정협의회는 바로 이러한 임무를 구현해 나갈 핵심적인 추진자로 역할을 수행해야 한다. 이는 앞서 언급한 협력적 노사관계의 실현, 격차해소를 위한 노동시장질서의 정립, 그리고 유연화를 향한 조치들 모두의 책임있는 컨트롤 타워(control tower)로 지역노사민정협의회의 거듭남을 암시한다.

4. 평가와 전망

지금까지 살펴보았듯이, 광주형 일자리 시도는 아직 존재하지 않는 신규일 자리를 만들기 위해 지역에서 지자체의 주도로 확장된 이해당사자들이 의기투합하여 방안을 만들고, 그것에 중앙정부와 대기업이 일정하게 호응을 하면서 현실화되어 가는 과정에 있다. 이 모델은 적어도 투자를 할 유인이 없는 자본으로 하여금 투자를 하도록 만들었다는 점, 지역차원의 새로운 임금기준을 제시하면서 결과적으로 조직노동으로 하여금 동종 업계 같은 직종의 노동자들에 비해 상대적으로 낮은 임금의 설정을 인정하게 했다는 점, 그리고 지방정부로 하여금 일자리 개혁을 향한 지역사회적 대화의 활성화를 주도하고, 새로운 혁신기업에의 투자주체로 나섬과

동시에 일자리 복지 강화를 위한 중앙정부의 지출을 매개해 냈다는 점 등에서 노사정 간 조율을 통한 일자리 질서의 개혁을 도모하는 시도이다. 세 주체 모두 낯설고 꺼려지는 선택을 했고, 이로써 지금의 노동시장의 문제인 격차와 일자리 창출력 부진을 타개하려 했다.

지역단위 일터혁신이라고 하는 시각에서 광주형 일자리의 시도를 살펴보면 매우 획기적이고 고무적이라고 할 수 있다. 지역노사민정협의회의 개입을 제도화하면서 새로운 기업을 대기업과 지자체가 함께 만들고, 여기에 지역의 노동계가 일정하게 그 시도를 공인해 주는 방식으로 일종의 관계 혁신을 도모한 면이 일차적으로 주목할 점이다. 나아가 개혁적 일자리 자체가 지자체의 복합적 역할수행을 통해 형성되고 영위될 수 있도록 구성되었고, 그 안에 격차해소, 유연안전성, 상생과 협력 및 초기업적 노사관계의 발전까지 내포하게 되었다. 지금까지의 과정 및 노사상생발전협정서의 혁신안 자체만으로도 획기적이지만, 앞으로 이러한 일자리가 성공적으로 만들어지고 유지, 발전해 갈 수 있다면 그것의 파급력과 교훈은 상당할 수 있다. 무엇보다 지역이 주체이자 주인으로서 이러한 시도를 꾸려가고 확산해 간다는 점이 가장 고무적이고, 그것으로 초기업적 수준의 일자리 질서가 재조정되고 새로운 일자리 거버넌스의 전형을 창출해 낼 수 있다.

다만, 이러한 시도는 그 과정과 결과에 있어서 다양한 쟁점들을 내포하고 있다. 특히 노동계 일각에서는 이에 대해서 강한 비판이 있고, 이 모델의 지속가능성을 놓고 사회적인 우려가 적지 않다. 특히 그것이 노동권의 후퇴를 초래할 것이라는 측면과 현재 자동차산업의 시장상황을 무시한 일종의 ‘묻지마 투자’와 같은 맹목적인 발상이라는 비판이 크다. 그러나 이러한 비판은 그럴 수 있는 가능성을 극대화시킨 정치적 비판의 성격이 강할 뿐이며, 현실은 그렇게 되지 않을 수 있다. 이러한 우려에도 불구하고 광주형 일자리가 실현될 빛그린산단은 우리 사회에서 일자리가 존재하는 그 어떤 시대보다 참신하고 혁신적인 성격을 갖는다. 그리고 그것의 실현을 선도해 가는 기업이 바로 광주시와 현대차가 합자투자하여 가동하게 될 GGM이다.

제3절 군산형 일자리 모델 : ‘군산 전기차 상생 클러스터’ 사례

1. 도 입

광주에서의 투자유치 성공 이후 중앙정부는 2019년 한 해 동안 이러한 모델을 확산시키기 위한 노력을 가속화해 가면서 여기에 ‘상생형 지역일자리’라는 보다 보편적인 표현의 옷을 입혔다. 이듬해의 총선을 앞두고 정부와 여당은 이 새로운 정책에 큰 힘을 싣고 국민들에게 강하게 어필(appeal)하려는 듯하다. 문재인 정부의 새로운 일자리 정책은 이렇게 광주형 일자리로부터 시작되어 상생형 지역일자리로 보편화되어지고 있는 추세이다. 광주형 일자리가 새로운 일자리 개혁의 마중물로서 역할을 한 셈이다.

상생형 일자리의 다양한 기획들 가운데 이 절에서는 이른바 “군산형 일자리 모델”로 알려진 군산의 전기차 상생 클러스터 사업 유치와 추진 경험을 간략하게 살펴보도록 하겠다. 군산형 일자리 모델의 구상은 광주형 일자리 모델에서 애초에 기획되었던 내용들이 그 안에 상당히 포함되어 있다는 점에서 흥미롭다. 그러면서도 광주와는 또 다른 차별적인 성격의 개혁안을 담았다. 특히 민주노총의 참여와 지역 내 공동교섭이라고 하는 노사관계적 측면에서 개혁적 시도를 담아 낸 것은 매우 인상적이다. 하지만, 임단협 유예 등 노동기본권을 제약하는 듯한 처사를 용인한 것이나, 과연 전기차의 시장성을 얼마나 확보해 내고 지속가능한 산업질서를 구현해 낼 수 있을지 하는 문제 등은 이 사업에 대한 우려를 자아내게 하는 부분이기도 하다.

아래에서는 군산형 일자리의 기초적인 내용과 그것이 태동하는 데까지의 전개과정을 개관하고, 그것의 개혁안을 보다 상세히 소개한 후, 그에 대해서 평가를 하면서 본 연구의 논점인 지역단위 일터혁신 실천과의 관련성을 정리해 보았다.

2. 사업의 내용과 전개과정

가. 정의와 방안

이 프로젝트는 GM사의 투자철회가 결정된 GM군산공장, 새만금산단 등의 지역 인프라를 활용하여 새로이 전기차 클러스터를 조성하고, 그것을 매개로 양질의 일자리를 창출한다는 취지 아래 추진되었다. 수량적으로 이 사업의 목표는 2022년까지 4,122억 원의 투자를 유치하고 총 1,961명을 고용하여, 전기차(SUV 등) 17.7만여 대를 생산한다는 내용을 담고 있다. 이 클러스터의 구성에 참여하는 전기차 생산업체는 크게 두 범주로 나뉜다. 하나는 GM군산공장을 인수, 개조하여 전기차 생산을 도모해 나갈 (주)명신이다. 다른 하나는 에디슨모터스 등 4개사와 11개 부품업체로 이루어지는 이른바 ‘새만금 컨소시엄’이다. 다시 말해 명신 컨소시엄과 새만금 컨소시엄 2개의 컨소시엄이 각각 전기차 생산을 위한 투자·고용계획을 수립하고 추진해 나간다는 것이다.

이러한 목표를 갖는 업체들이 성공적으로 투자를 도모하고 비즈니스를 추진해 가기 위해서는 전기차 클러스터 조성을 위한 인프라의 적절한 구성이 중요하다. 군산지역에는 그것을 충족시켜 줄 조건이 이미 일정하게 형성되어 있는 것으로 간주되며, 여기에 더하여 전기차 업종의 신규투자가 이루어지면 그러한 조건의 의미가 살아날 것으로 기대된다. 군산은 구

〈표 4-4〉 군산 전기차 상생 클러스터의 두 컨소시엄별 투자·고용 계획

항목	명신 컨소시엄	새만금 컨소시엄
참여기업	- 명신, MS오토텍 등 MS관련 계열사	- 에디슨모터스, 대창모터스, 코스텍, 엠피에스 등
위치	- GM 군산공장 부지(129만㎡)	- 새만금산단 제1공구(39만㎡)
투자 규모	- 2,675억 원(~2022년)	- 1,447억 원(~2022년)
품목	- 전기 완성차(SUV 등)	- 전기 완성차(버스, 트럭 등)
생산 규모	- 2022년까지 12만 대 생산 목표	- 2022년까지 5.7만여 대 생산 목표
인원	- 2022년까지 900명 직접고용 목표	- 2022년까지 1,061명 직접고용 목표

자료: 정부문서

체적으로 과거 대우자동차시절부터 이어져 온 자동차부품 및 협력업체가 총 800여 개 존재하고 있고, 최근 전기차 업종 신규 투자 증가로 산업생태계 조성 및 시너지효과가 기대되고 있다. 나아가 군산 외항, 새만금 신항만, 새만금국제공항 등 최적의 물류 및 수출 인프라가 갖추어져 있거나 갖추어질 계획으로 있으며, 특히 전기차와 관련하여 세계 최대 전기차 시장이라고 할 수 있는 중국과 인접해 있다는 강점을 갖고 있다.

군산에는 R&D 인프라의 측면에서도 기존의 자원에 더해서 새로운 계획이 추가되어 있다. 먼저 전기차 관련 연구기관 및 기반시설의 집적화가 이루어지는데, 연구기관으로는 자동차융합기술원, 탄소융합기술원, 전자부품연구원, 건설기계부품연구원, 한국생산기술연구원, 군산대 기술혁신센터, 코랩(Co-Lab) 등이 존재한다. 기반시설로는 새만금 주행시험장이 있으며, 2022년까지 전기자율차 테스트베드를 건립하기로 되어 있다.

한편, 이 사업에 ‘상생’이라고 하는 타이틀이 붙는 이유는 이러한 하드웨어(hardware)적 측면에 더하여 해당 컨소시엄들을 운영하는, 일종의 사회적 내지 소프트웨어적 측면에서 상생이라는 가치의 추구가 사업 주체들 간에 합의되어 있기 때문이다. 공식문건상으로는 군산형 일자리에서의 상생을 “임단협 유예 등 노사 상생요소를 골자로 하되 원·하청 공동복지기금 조성, 임금격차 해소 등 원·하청 상생요소 가미”라고 기술하고 있다. 여기에서 ‘임단협 유예’는 매우 문제적 소지를 지니는 것이긴 하나, 여하튼 ‘노동의 양보’까지 포함하는 상생의 정신을 지향하는 것으로 해석되고 있다. 특히 이 시도에는 두 가지 성격의 인상적인 내용이 담겨져 있는데, 하나는 민주노총의 지역지부가 참여함으로써 “양대노총이 참여하는 최초의 일자리 모델”이라는 성격을 갖는 것이고, 다른 하나는 이른바 “지역공동교섭”으로 원·하청 간 상생이 실질적 개혁성을 갖도록 한다는 점이다.

이와 관련하여, 군산형 일자리 관련 공식 문건에서는 다음과 같이 군산형 일자리와 그 안에 담긴 상생의 의미를 정리하며, 이것들이 향후 이 사업의 성공요인이 될 것이라고 긍정적으로 점친다: “① 기존 대기업 중심의 불공정한 원·하청 관계를 개선할 수 있는 중소·중견기업 간 수평계열화·공정경제 모델, ② 지자체 합작법인이 아닌 민간 주도적 투자로 빠

른 성과 기대, ③ 지역 노·사·민·정의 상생형 일자리 타결에 대한 강력한 의지(군산지역이 유일하게 민주노총이 적극 참여한 곳인 데다 숙련 노동자들의 강력한 취업의지와 기업친화적 분위기가 확산된다는 점).”

나. 추진 과정

군산형 일자리 사업의 추진은 이미 그 이전부터 모색되고 있었지만, 이 사업이 가시적으로 시작된 것은 2019년 1월 23일에 개최된 행사를 통해서다. 당일 군산시청에서는 군산형 일자리의 구체화 논의를 위한 군산시 노사민정 실무협의회가 구성되었는데, 여기에는 민주노총관계자(조직국장)를 포함하여 총 15명이 참석하였다. 이를 시작으로 이 사업의 추진주체들이 논의를 전개해 나갔고, 그 결과 4월 15일에 상생형 지역일자리 추진을 위한 거버넌스가 구축되었다. 여기에는 민주노총도 참여하는 군산시 노사민정협의회, 참여기업, 참여기업의 노조, 전라북도, 그리고 시민단체 등이 구성원이 되었다.

이후 논의가 매우 빠르게 구체화되어 5월 30일 새만금 컨소시엄(에디슨모터스 등 4개사 참여)과 투자협약이 체결되었다. 6월 3일에는 군산시청에서 참여기업 사업설명회가 개최되었는데, 여기에는 군산시 노사민정협의회, (주)명신, (주)에디슨모터스, (주)대창, (주)코스텍 등이 참석해 참여기업 투자계획 발표 및 사업추진 계획에 대한 설명과 질의응답 등이 이루어졌다.

6월 17일에는 군산시 노사민정 실무협의회 15명이 에디슨모터스 함양 공장에 가서 기업생산 현장을 견학하고, 이 회사가 보유한 기술력에 대한 소개를 받았다. 또한 한국노총·민주노총 전북본부에서 군산형 일자리 추진 간담회를 개최하였는데, 여기에는 한국노총 전북본부장, 민주노총 전북본부장은 물론이고 전라북도 정부부지사 등이 참석하여 상생형 일자리의 취지를 설명하고, 공론화 과정으로의 참여를 요청하였다.

6월 19일에는 이 사업에 참여하는 두 번째 주체인 (주)명신이 전라북도 및 군산시와 투자협약을 체결하였다. 같은 날 상생형 일자리 공론화를 위한 노사민정 컨퍼런스가 개최되어 군산시민 등 100여 명의 참석하에 전

북-군산 상생형 일자리 취지 및 추진계획을 설명하고 시민의 의견을 청취하는 시간을 가졌다.

7월 19일부터 8월 21일 사이에 군산지역에서는 상생협약안과 관련한 토론회가 총 3회 개최되었다. 여기에는 노사민정협의회, 상생형 일자리 컨설팅 추진단, 참여기업 등이 참석하여, 적정임금, 상생협의회 구성, 공동교섭 등 핵심협약안을 논의하였다. 7월 24~25일에는 군산대학교에서 상생협약안 공론화 프로그램을 운영하였고, 군산시민 50여 명과 사업 참여기업 관계자들이 참석하여 당시 논의되고 있던 상생협약안에 대한 의제별 숙의토론을 진행하였다.

이러한 심도 있는 노력을 전개한 끝에 9월 17일에는 군산시 노사민정협의회에서 상생협약안을 상정하고 공식적으로 의결했다. 이어 10월 21일에는 군산시민 200여 명이 참석한 가운데 군산 상생형 일자리 시민보고대회를 열어 상생협약안 시민보고 및 소감발표를 진행하였다.

3. 혁신의 내용과 상

군산형 일자리는 노사 상생, 원·하청 상생, 지역 상생 등 이른바 3대 상생을 충실히 추구한다는 가치를 담고 있다. 첫 번째 ‘노사 상생’의 일환으로는 근로시간 계좌제 및 우리사주제 등 선진적 임금체계 도입, 갈등 발생 시 상생협의회 조정안 수용 등의 방안이 담겨 있다. 두 번째 ‘원·하청 상생’으로는 공동교섭을 토대로 한 적정임금 설정, 공동복지기금 조성, 수평계열화 기반의 밸류체인 형성, 하청업체와 수익공유(5:5) 등의 원리를 담았다. 끝으로 ‘지역 상생’의 일환으로 역내 부품 10% 이상 의무구매, 지역인재 우선채용, 교육훈련기관과 연계한 전기차 인력공급, JIAT R&D 지원 등의 방안을 명문화하고 있다. 이렇게 복합적인 상생의 가치를 추구하는 것은 광주보다 더욱 진일보한 모습이다.

가. 적정임금과 공동교섭

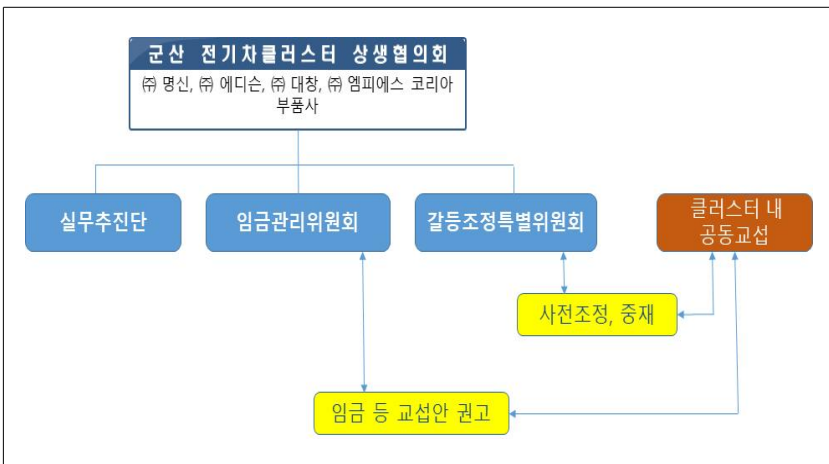
군산도 광주와 유사하게 적정임금이라는 개념을 가지고 임금세팅을 한

경우이다. 새 일자리들은 전북지역 제조업 평균임금을 지향하되 고용규모별 차등화를 도입하기로 했다.⁵⁵⁾ 여기에서 더 나아가 클러스터 내 모든 기업의 노조와 사용자가 모여 동시에 교섭하는 이른바 공동교섭을 시행하기로 하였다. 이 방식은 기업별 교섭과 산업별 교섭의 절충형태를 의미하며, 이 프로젝트에 참여하는 모든 기업에 적용키로 하였다. 구체적으로는 1단계로 공동교섭을 하고, 2단계로 사업장별 교섭을 하는 방식이다. 교섭안에는 특히 ① 원·하청 상생방안(협약안 제18조, 제24조), ② 기준임금 합의(협약안 제19조) 등의 사항을 교섭내용으로 담는다.

나. 새로운 노동시장 거버넌스

흥미로운 것은 공동교섭의 결과가 갖는 구속력의 범위이다. 군산 상생클러스터에는 이른바 갈등조정특별위원회와 임금관리위원회가 설치되어(협약안 제6·7조) 노사관계와 관련한 적극적인 역할을 수행토록 한다. 임금관리위원회의 기능은 ① 선진형 임금체계 구축·운영, ② 적정임금

[그림 4-4] 군산 전기차 클러스터 상생협의회의 구조



자료: 정부문건.

55) 그에 따라 30~99인 사이는 월 2,979천 원, 100~299인 규모는 월 3,542천 원, 그리고 300인 이상은 월 3,709천 원을 기준으로 정하였다.

기준 마련·적용·관리, ③ 임금교섭 기초자료 제공 등에 맞추어져 있다. 해당기업의 노사는 초기 5년간 위원회의 조정안을 수용해야 한다(협약안 제20조). 만일 협약안을 불이행할 시에는 해당 기업의 노사에게 강제적인 제재를 할 수 있도록 규정해 두었다(협약안 제39조).

다. 원·하청 상생을 위한 기타 다양한 방안

군산형 일자리에서는 전술한 바 공동교섭에 기초한 원·하청 임금격차 축소 방안 이외에도 다양한 상생방안을 채택한다. 먼저, 공동복지기금을 조성기로 했다. 그에 따라 원·하청 공동복지기금(60억 원 규모)을 조성 하되, 이를 지역화폐와 연계하여 지역경제 활성화를 도모하는 쪽으로 유도한다. 이로써 참여기업 간의 상생 협력을 강조하는 것을 원칙으로 하고, 노사 간의 공동체 의식을 고취한다. 구체적으로 원·하청 간 복지 격차의 해소를 실현해 근로자들의 실질소득 증대에 이바지할 것으로 기대 된다. 군산형 일자리에서는 또 원·하청 공동복지물을 조성하여 운영함으로써 복지 격차의 축소를 도모기로 했다. 여기에서 더 나아가 심지어 하청기업의 노력으로 납품 단가를 인하할 시에는 인하분의 50%를 하청 업체 이익으로 귀속시키도록 함으로써 일정하게 수익공유가 일어나도록 했다.

라. 노사 상생 : 투명경영과 근로시간 유연화

노사 상생을 위한 투명 경영의 원칙을 명문화하여, 상장 전에는 노동자 이사회 참관제를 도입하고, 상장 후에는 우리사주제를 도입, 실행하기로 했다. 근로시간의 유연화도 도모한다. 그 일환으로 군산 모델에서는 근로 시간 저축계좌제를 도입기로 하였다. 이는 초과 근로시간을 노동자의 계좌에 저축한 후 필요에 따라 사용하는 비물질적 보상으로 인건비 절감 및 일·가정 양립의 기회를 증진시키려는 시도다. 주당 초과근로 12시간 중 4시간만 수당을 지급하고, 8시간은 계좌에 저축한 후 노동자의 필요에 따라 사용할 수 있도록 한다(단, 만 3개월 미사용 시 수당으로 지급).

마. 지역사회와의 상생

전기차 상생 클러스터에서는 기업들의 거래관계에 있어서 지역화를 적극적으로 도모하기로 합의되었다. 우선 지역물품 의무구매제를 실시하기로 하여, 클러스터 내 기업들은 지역 내 생산품(부품, 물품 등)의 10% 이상을 의무적으로 구매해야 한다. 또한 지역사회 공헌 차원에서 지역 차원의 중소기업지원기금을 조성하고 채용 시 지역인재 우선을 적극적으로 고려하기로 하였다.

4. 평가와 전망

지금까지 살펴보았듯이 군산형 일자리는 일단 지자체의 주도로 투자유치를 도모하고 새로운 일자리를 만들어 낸다는 측면에서 광주형 일자리 시도와 유사한 모습을 하고 있다. 물론 광주와 마찬가지로 그 배후에는 중앙정부의 적지 않은 지원 내지 후원이 전제되어 있었지만 말이다.

군산형 일자리 사업 참여기업들 가운데에는 이미 2020년부터 직원을 모집해 2021년부터 생산에 들어가는 경우가 나올 것으로 예견된다. 광주에서의 길었던, 그리고 꽤 갈등적이고 다이내믹했던 경과와 달리 GM의 철수 이후 지역적 절박함이 워낙 큰 상황에서 군산에서는 심지어 민주노총 지역지부까지 이러한 방안에 대해 빠른 동의와 합의가 이뤄질 수 있었다. 게다가 광주에서는 현대차라고 하는 재벌기업의 참여로 인해 존재했던 개혁방안의 제한적 실현을 감내해야 했던 것과 달리, 군산의 경우는 보다 가벼운 사이즈의 다양한 기업들이 참여하면서 훨씬 획기적인 개혁안들을 담을 수 있었다. 대표적으로 원·하청 공동교섭도 그렇고 상생 클러스터 위원회의 지위와 역할도 광주의 노사민정협의회보다 훨씬 구체적이고 역동적으로 보여진다.

다만, 임단협 유예라고 하는 노동의 측면에서 매우 불리할 뿐 아니라, 노동기본권 침해의 소지가 있는 조항까지 합의를 한 것은 다소 ‘과유불급’한 인상을 자아낸다. 여하튼 적어도 내용상으로는 상생형 지역일자리에 담긴 광주형 일자리의 개혁안에 비해 훨씬 더 진일보한 상생의 가치들을 다양하게, 또 무게감 있게 담고 있다는 면에서 광주 못지않게 향후 그것

의 정착과 진화를 주목해볼 만하다.

그런데 어떠한 안을 담아 냈는가를 넘어 과연 현실적으로 그러한 안들이 온전히 실현될 수 있는 조건과 역량을 핵심 관계자들이 지니고 있는지, 그들이 그러한 식으로 서로의 관계를 전환해 파트너십을 형성하고 있는지는 보다 본질적으로 중요한 문제일 수 있다. 이러한 측면에서 군산의 현재 기획은 주체들의 역량과 의지에 비해 과도하게 참신한 측면이 있다. 향후 그것의 실행양상을 조심스럽게 지켜보아야 할 것이다.

제4절 소 결

기대와 우려가 공존하는 가운데, 구례, 광주, 군산의 시도들은 공히 지역이 주체가 되어 개혁적인 성향을 갖는 새로운 일자리 모델을 만들어 내거나 내기로 했다는 측면에서 매우 흥미로운 공통점을 갖는다. 지역단위의 일터혁신을 도모하되, 전략적인 신규일자리 창출을 타깃으로 삼아 마치 진공상태와 같은 사업모델의 내부를 필요한 혁신 방안들로 채워내는 것이다. 그것이 실제로 구체화되었을 때, 파트너십이 결여될 경우 발생할 부작용이나 무책임성은 분명 우려되는 부분이다. 하지만 적어도 이러한 식의 시도는 기존의 일자리에서 부분적이고 점진적인 개혁을 도모하는 것과는 사뭇 다르게 보다 파격적인 혁신의 계기를 만들어 낼 수 있다는 장점을 갖는다.

여기에서는 새로운 일자리 창출 그 자체가 혁신의 새로운 기회가 되는 것이다. 그렇지만 모든 기회가 다 성공으로 이어지는 것은 아니듯이 그것으로써 진정한 혁신을 이루기 위해서는 일정한 전제조건들을 갖추어야 한다. 지금까지 살펴본 세 사례의 지역별 일터혁신 시도들 가운데 성공의 필요충분조건을 갖춘 곳은 없다. 다만, 일정한 제약조건과 미흡함 속에서 의미있는 시도들을 전개했거나 해 가고 있다고 볼 수 있다. 지켜보는 이들로서는 사실 아슬아슬하게 느껴진다.

처음 소개한 구례 자연드림파크는 ‘노사민정의 진중한 파트너십 없는’

일자리 개혁이 신규 일자리의 창출 이후로 지속되기 어려움을 보여준다. 사업이 그러한 방식으로 전개된다면, 광주나 군산 역시 구례의 길을 가지 말라는 법이 없다. 물론 그러한 결과에 빠지지 않는 방안이 강구되어야 하고, 그것을 위한 적절한 리더십이 발휘되어야 할 것이다.

앞서 언급하였듯이, 애초에 광주형 일자리는 노동시장의 개혁을 목표로 하면서 실제로는 노사관계의 개혁을 도모하려는 시도이다. 즉, 일자리를 둘러싼 권력관계의 협력적 전환의 길을 찾아내야 이 사업의 진정한 성공이 이루어지는 고도의 게임이다. 상생형 지역일자리 역시 마찬가지이다. 그러나 현 정부가 이 사업을 대하는 태도나, 지방정부들이 그에 임하는 태도 등에서 아직까지 이러한 ‘고도의 게임’을 감당해 내려는 적극적인 노력이 엿보이지는 않는다. 중앙정부가 나서서 갈등의 소지를 봉합해 보려는 노력 정도이지 관계의 전환 자체가 정책의 목표로 설정되어 있지 않다. 결국 일자리 개수 늘리기의 치적을 위해 노동과 자본이 동원되는 양상으로 빠질 여지가 있는 것이다. 만일 그렇다면 한다면 이 사업은 진정한 일터혁신과 사회혁신으로 열매 맺기 어려울 것이다.

다만 광주에서 군산으로 이어지는 혁신의 시도는 일정하게 진화하는 양상을 보여주고 있다. 특히 지역의 절박함이 큰 군산에서는 민주노총이 참여하기까지 하고, 명시적으로 광주에서 거두지 못한 원·하청 관계 개선을 위한 공동교섭까지도 도모할 계획이다. 이러한 양상은 일단 그 실행력에서 우려를 씻을 수는 없지만 분명히 광주형 일자리 가치의 심화된 양상이라 일정하게 기대감을 불러일으킨다. 광주에서 군산을 거쳐 또 다른 지역에서 보다 심화된 모양새가 나오지 말란 법도 없을 것이다.

상생형 일자리 모델의 가치와 의미는 결국 일자리 개혁과 일터혁신의 과제를 잘 접맥한 내용을 실현해 나가느냐, 그것을 위한 지역차원의 새로운 일자리 거버넌스를 잘 꾸려내고 작동시켜 내느냐에 달려 있다. 이것이 본 연구의 핵심적인 메시지이다. 2019년을 거쳐 2020년, 2021년 계속해서 상생형 지역일자리는 문제인 정부의 대표적인 일자리 정책의 브랜드로 부상할 것이고, 논란이 될 것이다. 논란을 거치면서 결국 원심력보다 구심력이 발동하여 해당 사업을 매개로 해당 지역에서 파트너십과 공존의 질서를 만들어 내야 하는 중차대한 과제가 우리 앞에 놓여 있다.

제5장

결론

오늘날 일터 구성원들은 일터 내에서는 노동자나 사용자이지만, 일터 밖에서는 지역과 국가의 시민들이라는 점에서 일터의 안과 밖을 함께 연결하는 혁신이 필요하다. 이런 점에서 일터혁신을 기업 내, 작업장 내로 한정하지 않고 지역으로 넓혀서 살펴보는 것이 필요하다. 지방과 수도권 의 격차가 커지고 있는 상황에서 일터혁신의 지역 내 확산은 지방의 지속 가능성을 증대시킬 수 있는 요소로 작용할 수 있으며, 이는 궁극적으로 일터혁신의 모범 사례가 전국 단위로 확산되는 것을 목표로 한다.

앞서 제2장에서 우리는 일터혁신에 대한 기존의 접근을 살펴본 후에 그것이 새로운 도전에 직면해 적실성의 한계를 보이고 있다는 것을 지적하고 본 연구의 필요성을 역설하였다. 새로운 도전으로 한국의 산업과 고용 그리고 노사관계의 구조적 특성, 노동자들의 인식 변화, 정부 및 지방 정부에 점점 기대되는 역할의 증대 등을 언급하며, 지역으로 확장시켜서 일자리 개혁 과제에 부응하는 일터혁신 방안의 필요성을 강조하고, 그에 걸맞는 새로운 접근방법을 구상해 보았다. 이후 이러한 ‘포용적 일자리 개혁의 가치를 담보한 일터혁신을 지역 단위로 추진하는 방안’의 이상에 비추어 제3장과 제4장에서 두 가지 범주의 사례들을 각각 세 가지씩 다루어 분석해 보았다. 검토한 사례들은 한편으로 지역단위의 일터혁신 및 일자리 개혁이 유용하고 가능하다는 것을 알려주고, 다른 한편으로 그것에는 일정한 위험이 따를 수 있으며, 성공하기 쉽지 않다는 것을 알려주었다. 가능성은 가능성대로, 제약과 한계는 그 나름대로 우리에게 그것이

잘 작동하기 위해 어떠한 요소와 조건이 갖추어져야 하는지에 대한 교훈을 제공해 준다고 하겠다.

지역을 단위로 하여 기존의 일자리를 개혁해 가려는 시도든 개혁적 일자리를 새롭게 창출해 가려는 시도든, 기업에게 그저 지역이라는 물리적 인접 공간의 효용, 곧 거래비용을 줄이고 집적의 효과를 볼 수 있다는 점에서만 의미 있는 것이 아니다. 그것은 일정한 지역적 정체성이라고 하는 문화적, 인식적 요소들에 기대어 개혁의 동력을 만들어 갈 수 있다는 점에서 - 다분히 사회학적인 - 유용성을 지닌다. 이는 본 연구에서 다룬 모든 사례들에서 깊게 분석하지 않았지만 내재해 있는 바라고 볼 수 있다. 지역이라고 하는 문화적 동질성과 친밀성의 자원은 일자리라고 하는 경제영역에서의 집단적인 ‘질 보장(quality assurance)’을 공공정책의 공동 목표로 삼을 수 있게 한다. 그러한 의미에서 지역을 일자리 개혁과 일터 혁신의 전략적 단위로 삼는 것은 유용성이 있다.

본고의 제2장에 제시한 새로운 지역형 일터혁신의 작동 메커니즘은 그것이 기존 일자리 개혁형이든 신규일자리 창출형이든 일정하게 타당성을 지닌다. 관건은 - 해당 그림에서는 보여지지 않으나 - 관계의 질적 개선, 즉 진정한 의미의 파트너십 형성과 심도 있는 문제 파악과 해결로써 도모해 가는 것이다. 본고에서 다룬 6가지 사례들은 모두 아직까지 높은 수준의 파트너십과 거버넌스, 개혁의 심화로 이어지지는 못하고 있다. 그렇지만 노동조합, 기업, 지방정부 각각 나름대로 혁신을 주도하고 집합적인 대안을 마련해 가는 역할을 할 수 있고 일정한 효과를 발휘한다는 것을 보여주고 있다. 다만, 향후 연구를 심화하면서 중요한 결절점들이 무엇인지, 하위공간별로 어떠한 약점들이 있을 수 있고 그것을 극복한 모양태는 어떠한 것일 수 있는지, 또 극복의 경로는 어떠한 것이 되어야 하는지 등에 대한 보다 심도 있는 진단들이 나타나야 할 것이다.

지역을 단위로 하는 일터혁신의 실천은 일자리 개혁을 위해서 일정한 효과를 발휘할 수 있으나, 실행의 장이 여전히 기업과 일터이기 때문에 그것 자체로는 섬세한 개입과 실행을 담보해 내지 못할 수 있다. 이 역시 본고의 사례들이 대체로 보여주는 바이다. 결국 지역단위 일터혁신은 기업단위 일터혁신을 대체하는 것이 아니라 보완하는 것으로 사고되어야

할 것이다.

이 연구는 기존 지역고용정책의 접근방식과 기업중심 일터혁신의 접근방식이 노정한 한계를 극복하며 양자의 통합을 도모해 본다는 문제의식을 가지고 출발을 했다. 그것이 성공적으로 이루어지기 위해서, 즉 지역별 일자리 혁신의 활성화를 위하여 정부를 포함한 각 주체들은 어떻게 움직여야 하나? 어떠한 태도와 방안이 주요할 것인가?

첫째, 혁신단위를 전략적으로 재설정해 갈 필요가 있다. 종래의 ‘일터’라고 하는 개념에서 ‘일자리’라고 하는 개념을 보다 강조하는 것이다. 비유를 하자면, 일터가 개혁정책의 분자(molecular)와 같은 단위였다면, 일자리는 원자(atom)와 같은 의미를 지닌다고 할 수 있다. 일자리는 하나의 ‘직무’만을 의미하는 것이 아니라, 그 안에 다양한 직무들이 결합되어 있으면서 고용이라고 하는 제도화된 계약조건 위에 존립하는 사회적 관계의 현장이라고 할 수 있다. 일자리는 그것을 영위하는 자(노동자)의 사회적 시민권(social citizenship, TH Marshall)과 생활기회(life chance, Max Weber)를 규정하는 결정적 역할을 한다. 이는 고용 및 사회안전과 관련한 다양한 제도적 요소들이 결부된, 복합적 요소들의 집합체이다. 향후 일자리와 관련한 혁신에서는 탈경직성과 포용성이라고 하는 두 가지 요소를 핵심에 두면서, 일자리 혁신의 내용을 고용안정, 생활기회, 삶의 질 등의 획기적 변화에 주목할 필요가 있다.

둘째, 분명 지역의 공적 자원의 권위적 공급체인 지방자치단체는 혁신을 창출하고 지속해 가며 심화시키는 중요한 행위자가 될 수 있다. 특히 ‘지역성(locality)’을 개혁의 한 전략적 단위로 사고할 때에 지자체가 일자리 혁신을 위하여 어떠한 공적 자원을 제공하느냐는 매우 중요한 관건이 될 수 있다. 한국에서 일자리 개혁과 일터혁신을 향한 지역에서의 자발적 움직임은 매우 제한적인 것이 사실이다. 일자리를 영위하는 시장행위자들(노와 사)의 행위공간이 제도적으로 공적 영역과의 접점이 미흡하고 또 그에 수동적인 상태인 것이 사실이다. 따라서 공적 자원을 제대로 투입하고 동원하는 것은 지역별 일자리 혁신의 중요한 촉매제가 될 수 있으며, 지자체는 그러한 역할을 수행하는데 전략적으로 중요한 위치에 있다.

그러나 현실적으로 여전히 한국의 지자체가 지역별 일자리 개혁과 일

터혁신의 촉진자로 충실히 기능할 수 있다고 보기는 어렵다. 특히 그러한 두 가지 과제를 복합적으로 담아내도록 하는 방안을 스스로 고안해 낼 역량은 지니고 있지 못하다. 이는 이중혁신(double innovation)의 과제, 즉 대상의 혁신을 도모하면서 주체의 혁신까지 동시에 추구해야 하는 상황에 우리가 처해 있음을 암시한다. 게다가 중앙정부에서 과편적으로 형성해 놓은 다양한 지역일자리 사업들과 정책들의 집행 관행과 방향은 오늘날 우리가 새로운 지역별 일자리 혁신을 고민할 때에 긍정적이지만은 않은 영향을 미친다. 그것은 사업의 내용과 작품뿐 아니라 거버넌스 차원에서 기본 관념상에서도 문제성을 드러내고 있다. 지역이 주도를 하고 중앙은 지원을 하는 위상을 분명히 해야 한다.

셋째, 향후 지역별 일자리 혁신의 개념은 현재 추진되고 있는 상생형 지역일자리 내지 혁신지향적 지역차원의 신규 일자리 모델의 창출 시도를 뒷받침하고 그것의 이론적 기반이 될 수 있도록 계속 심화될 필요가 있다. 그것은 신규투자로써 새로운 일자리 질서를 지향하는 신규일자리 창출 내지 포용적 구조조정에 바탕한 일자리 모델의 재구조화를 추구하는 것이라고 할 수 있다. 이를 전략적 신규 일자리 창출형이라고 한다면, 향후 지역일자리 혁신은 본고에서 구분하여 다루었듯이 크게 (i) ‘전략적인 신규 일자리 창출형’과 (ii) ‘기존 일자리 개조형’으로 크게 구분 가능하다. 기존의 일터혁신 개념이 모두 기존의 일자리 개조형을 지향했고 기업 단위, 작업장 단위의 혁신에 초점을 두었다면, 현재 추구하는 지역별 일자리 혁신은 전략적인 신규 일자리를 창출하면서 그 안에 혁신적 요소를 담는 방식과 기존의 일자리를 개조하더라도 이를 지역차원의 ‘혁신적 포용(innovative inclusivness)’으로 일자리 질서를 지향하는 요소들을 담아내는 방식을 의미한다고 하겠다.

넷째, 지역별 일자리 혁신의 주체는 당연히 해당 일자리의 영위자들과 그것에 영향을 끼치는 핵심 이해당사자들이어야 한다. 대체로 핵심 이해당사자라 함은 1차적으로는 해당 일자리에 종사하는 노동자들과 그들의 이해대변체, 그리고 해당 일자리를 제공하는 사용자와 그들의 직간접 이해대변체를 들 수 있다. 여기에 더하여 우리가 신규 일자리를 창출하든 기존의 일자리를 개혁하든 해당 일자리와 관계를 맺으며 같은 지역 내에

존재하는 유관기업체 노동자와 사용자 들도 또 다른 당사자가 될 수 있다. 포괄성의 원칙에 의거하여 지역별 일자리 혁신에서 혁신의 대상이 되는 일자리는 이들이 지역에서 형성하는 ‘일자리 질서’ 전체의 변화를 염두에 두면서 혁신되어야 한다

다섯째, 지역별 일자리 혁신은 공적 자원과 사적 노력 및 자원 들이 다 함께 결합되는 방식으로 도모해 나가야 한다. 오늘날 지역일자리 사업, 지역고용전략 차원에서 거버넌스의 문제점은 단지 거버넌스의 외형을 바꾼다거나 새로운 기구를 만드는 식으로 해결되지 않는다. 위에서 언급한 바대로 탈경직화와 포용화를 내용으로 하면서 신규 일자리 창출(상생형 지역일자리 모델)과 기존 일자리 전환 모두 각각의 경우에 적용될 새로운 내용성을 구상하는 것이 먼저이며, 그것을 실현할 수 있는 주체와 경로를 구축해야 한다. 이는 자연스럽게 거버넌스의 혁신을 요구한다. 다만, 반드시 새로운 기구나 위원회 등을 만들 필요는 없다. 진정한 혁신은 오히려 그러한 연역적 접근이 아니라 다양한 구체적 사례별로 접근하는 귀납적 접근 속에서 만들어질 수 있다. 중요한 것은 그러한 사례들을 중심으로 포괄적이고 다층적이며 실질적인 사회적 대화가 지역일자리 혁신을 주제로 활성화되어야 한다는 점이다.

본 연구에서는 일터혁신의 가치를 일자리 개혁을 필요로 하는 오늘날 활성화하기 위해 지역이라고 하는 전략적 단위를 확장된 실천 공간으로 삼는 것의 유용성과 가능성을 탐색하고, 그것을 위해 필요한 방안을 찾아보았다. 이 주제는 현실에서 매우 적실하다고 보여지지만, 이 보고서에 담긴 내용으로 충분히 논구되었다고 할 수는 없다. 오히려 이 연구는 그러한 방향으로의 담론과 정책을 개발하고 또 실천을 심화시키기 위한 첫 걸음이라고 볼 수 있다. 현실에서 존재하는 실천들은 이론의 부재 속에 존재하고, 종래의 이론은 현실을 날카롭게 해석하고 길을 찾는 역할을 하지 못하는 형국에서, 어쩌면 이 연구는 하나의 문제제기로서의 성격을 더욱 진하게 갖는다고 할 수도 있다.

본 연구의 유형화와 사례들은 모두 적절하다고 보여지지만, 보다 많은 사례들의 검토가 필요하고 또 현재의 사례들을 놓고도 보다 체계적인 해석과 함의 도출 노력이 더 진행되어야 함을 고백한다. 경험과 이론이 서

로 상호작용하면서 우리의 인식이 심화되어질진대, 향후의 후속연구들로써 그러한 진일보한 방향으로의 발전이 이루어지기를 고대한다.

참고문헌

- 기획재정부(2019), 「상생형 지역일자리 모델 확산 일자리, 함께 만들어요」, 기획재정부 네이버 블로그 <http://moef.blog/221471600659>
- 김장호(2017), 「노동체제의 위기와 새 패러다임」, 『'87년 노동체제 30년과 새 정부의 노동정책』, 2017년 노동3대학회 공동정책토론회, pp.1-46.
- 김지연·정재철·상정선·박명자(2018), 「성수동 수제화 산업 활성화 정책의 효과 평가」, 『Journal of the Korea Fashion & Costume Design Association』 20(4), pp.147~162.
- 김현철(2018), 「4차 산업혁명에 따른 제조업 일자리 전망」, LAB2050 좋은노동포럼 “한국판 러스트벨트의 시작, 위기의 시그널을 읽다” 발제문, LAB2050.
- 남기범·장원호(2016), 「성수동 수제화산업의 지역산업생태계의 구조와 발전방향 - 지역산업생태계의 구성요소와 특성」, 『국토지리학회지』 50(2), pp.197~210.
- 남우근·손정순·조혁진(2018), 『성동지역 노동복지 요구조사 연구』, 성동근로자복지센터, pp.10~25.
- 노용진·노세리(2019), 「중소기업 일터혁신 사례 연구」, 『노동리뷰』 4월호, pp.58~72.
- 박명준(2018), 「노동불평등 해소를 위한 ‘일자리 관계’의 재구성: ‘다면적 교섭’을 통한 노동시장의 포괄적 안정화 전략」, 『경제와 사회』, 통권 119호, pp.42~72.
- _____(2019), 「지역 중심의 사회연대와 개혁적 일자리 창출: 광주형 일자리에서 상생형 지역일자리로」, 전북 상생형 일자리 추진전략 심포지엄.
- _____(2019), 「광주형 일자리, 새로운 모델이 될 수 있을까」, 『녹색평론』 5~6월호(통권 166호), pp.73~83.

- 박명준·장지연·정민주(2017), 『고용노동정책 패러다임의 전환 모색』, 한국노동연구원.
- 방하남·이영면·김기현·김한준·이상호(2007), 『고용의 질-거시 기업 개인 수준에서의 지표개발 및 평가』, 한국노동연구원.
- 배규식·이장원(2017), 「일터혁신 정책의 혁신이 필요하다」, 『노동리뷰』 4월호, pp.43~52.
- 서기동(2017), 「청년이 돌아오는 구레」, 자치발전(2017. 4), pp.29~39.
- 염찬희(2018), 「협동조합의 공간적 재현 - 구레 자연드림파크의 사회문화적 의미」, 연구행동(재단법인 아이쿱협동조합연구소).
- 오계택·조성재·김동배·노용진·임주환·이문호·정승국(2018), 「일터 혁신의 정책과제」, 『정책연구』, 2018-17, 한국노동연구원.
- 이상현(2005), 「Decent work: 무엇을 어떻게 측정할 것인가?」, 『국제노동브리프』 3(7), 한국노동연구원, pp.4~11.
- 장홍근(2013), 「일터혁신, 현황과 정책적 함의」, 『노동리뷰』 2월호, pp.62~72.
- 장홍근 외(2017), 『1987년 이후 30년: 새로운 노동체제의 탐색』, 한국노동연구원.
- 정재철·윤순익·김동윤(2019), 「2019 성수동 제화산업 구조고도화를 위한 현황 심층조사」, 한국산업기술진흥원.
- 조성재(2014), 「근로시간 단축을 위한 생산성 향상과 일터혁신」, 『노동리뷰』 8월호, pp.33~45.
- 최지용(2017), 「첫 민생 행보는 ‘1만 명 정규직화’ 문재인 등장에 인천공항 노동자들 ‘환호」, 오마이뉴스(http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002325056).
- 토마스 바세크(2014), 『노동에 대한 새로운 철학』, 열림원.
- 포항제철소(2018), 「혁신허브 QSS 활동 지원 안내서」.
- 한국경영자총협회(2016), 「2016년 신입사원 채용실태 조사」(<http://daily.hankooki.com/lpage/economy/201606/dh20160606120429138150.htm>).
- 황세원(2017), 「좋은 일의 새로운 기준-좋은 일, 공정한 노동 2 사업결과

- 보고서」, 『희망리포트』, 2017-02, 희망제작소.
- 황세원 · 고동현 · 서재교 (2018), 「제조업 도시들이 흔들린다: 지역별 고용위기 시그널과 위기 대응 모델」, LAB2050 보고서 솔루션 2050-02.
- 황준욱(2005), 「ILO의 ‘일다운 일(decent work)’에 대한 발전적 논의」, 『노동리뷰』 4월호, pp.21~34.
- 아이쿱(2018), 『아이쿱 2018 연차보고서』.
- Fountain, J. E.(1998), “Social capital: Its relationship to innovation in science and technology,” *Science and Public Policy* 25(2), pp.103~116.
- ILO(2013), “Decent work indicators: Guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators,” *ILO manual: second version*, International Labour Office, Geneva.
- Murphy, Lyndon, Robert Huggins, and Piers Thompson(2015), “Social capital and innovation: A comparative analysis of regional policies,” *Environment and Planning C: Government and Policy* 34(6), pp.1025~1057.
- OECD(2016), 『한국의 노동 2016』.
- _____(2018), “Job Creation and Local Economic Development 2018: Preparing for the Future of Work.”
- Oeij, Ziau and Rapry Eetal(2015), Workplace innovation in European companies Case studies and Executive summary, Workplace Innovation in European companies-51 case studies and summary, Eurofound, pp.1~2.
- International Federation of Robotics(2017), *World Robotics*.

◆ 執筆陣

- 박명준(한국노동연구원 연구위원)
- 조혁진(한국노동연구원 부연구위원)
- 황세원(LAB2050 연구실장)

지역과 일터혁신

▪ 발행연월일	2019년 12월 26일 인쇄 2019년 12월 30일 발행
▪ 발 행 인	배 규 식
▪ 발 행 처	한국노동연구원 30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동 ☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089
▪ 조판 · 인쇄	거목정보산업(주) (044) 863-6566
▪ 등 록 일 자	1988년 9월 13일
▪ 등 록 번 호	제13-155호

© 한국노동연구원 2019 정가 7,000원

ISBN 979-11-260-0401-0