



2024.3.11.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 89호

‘광주형’ 일자리는 어떻게 ‘상생 없는’ 일자리가 되었나



박상훈(거버넌스그룹 연구위원)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

ISSN

2733-8258

발행일

2024년 3월 11일

발행처

국회미래연구원

서울시 영등포구 의사당대로 1

Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 발행하는 단기 심층연구결과물로, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

Contents

01

02

왜 광주형 일자리인가

02

03

당사자들이 말하는 광주형 일자리의 현실

03

06

누가 어떻게 기획한 사업인가

04

08

현대차와의 협상에서 무슨 일이 있었나

05

13

협약의 구조와 제약

06

20

평가를 둘러싼 갈등

07

25

남겨진 질문들



요약

■ 광주형 일자리란,

- 노동조합이 일자리 사업에 책임 있게 참여하고 그 연장선에서 노사와 민정이 협력해 지역경제를 이끌 수 있는 미래를 생각했던 사람들이 기획했던 '지역사회 발전모델'
- 광주시 노사민정협의회가 의결한 '노사상생발전협정서'에 따라 광주시가 21%, 현대차가 19%를 출자해서 완성차 생산을 위한 합작 법인으로 광주글로벌모터스를 신설해 실현하고자 했던 '공공 주도의 산업 정책'
- ① 적정 임금, ② 적정 노동시간, ③ 동반 성장과 상생 협력, ④ 소통·투명 경영을 구현하고, 이를 '상생일자리재단'과 '상생위원회'를 제도화해 뒷받침하기로 했던 '노사 상생형 일자리 정책'

■ (무노조·무교섭·무파업의) 권리 없는 사업장 출현

- 기업은 적정 임금으로 노동자를 고용하고, 동종 업종의 통상 임금과의 격차는 정부와 광주시가 주거·교통·교육·의료·문화 등 프로그램을 통해 '사회적 임금'을 제공함으로써 보완하는 것을 골자로 한 임금보장 정책부터가 실패
- 동종 업계의 절반도 안 되는 저임금, 작업 투입률 90%를 상회하는 노동 강도로 인해 노동자들의 불만과 이직률이 높고 향후 어떤 형태로든 갈등이 예상되는 상황. 산단 내 주거 문제가 해결되지 않아 공동 복지 프로그램은 1200억 원 가까이 지출하고도 종사자들에게 혜택을 주지 못하는 현실
- 노사민정협의회는 사회적 대화도, 협의 및 심의 기관도 아닌 하나의 형식으로 기능함. 상생일자리재단은 해산 후 다른 기관에 통폐합되었음. 상생위원회는 특별할 것이 없는 노사협의회로 이어짐. 상생도 동반도 실체가 없는 무권리 일자리에 가까운 '광주형'이 됨

■ 기업별, 대립적 노사 관계로의 퇴락?

- 종사자들 대부분이 자동차 분야 최악의 일자리로 알려진 '동희오토'보다 못한 일자리로 인식하고 있음에 따라, 안정된 일자리 사업이 되기 어려운 상황
- 2023년 12월 현대차 출신이 기업 대표로 선임되고 2024년 1월 상급단체 없는 기업 노조가 출범함으로써, 현대차 주도의 새로운 형태의 상생형 일자리로 발전할지 아니면 대기업 노사 관계의 전형적 특징인 대립적 노사 관계 사업장으로 퇴행할지의 시험대에 들어섬
- 기존 사업에 대한 냉정한 평가와 함께 애초의 취지와 목표를 살릴 수 있도록 지역 노사민정의 새 합의가 모색되길 희망함

01

왜 광주형 일자리인가

광주형 일자리는 '제1호 상생형 지역 일자리'로 선정되어 정부로부터 법률적·행정적·재정적 지원을 받았다. 이후 울산, 구미, 밀양, 황성, 군산형 일자리로 이어진 후속 사업의 자극제가 되기도 했다. 광주형 일자리 정책을 주도한 것으로 알려진 광주광역시노사민정협의회는 임기 2년의 위원 25명으로 구성되었는데, 광주광역시의회 의원이 23명인 것을 생각하면 그 규모가 작지 않았다.

광주형 일자리 사례는 일종의 '선도 모델'로서의 지위를 갖는다. 지역 노동시장의 구조는 물론, 대립과 갈등 중심의 노사 관계도 변화시키겠다는 목표로 출발했고, 원-하청 관계 개선과 사회 통합의 의제까지 포괄해서 다루겠다는 의지를 보였던 첫 번째 시도이기도 하다. 따라서 향후 지역에서 노동문제를 둘러싸고 변화의 한계나 가능성이 어디까지 일지를 살펴볼 수 있는, 시금석의 역할을 할 수 있는 사례가 아닐 수 없다.

'광주에서 성공한다면' 혹은 '광주에서도 불가능하다면', 그것도 아니고 '광주도 별다르지 않을 거라면' 등의 반사실적

가정(counter-factual assumption)을 통해 한국의 지역 노사민정 체제가 안고 있는 문제를 훨씬 더 깊이 들여다볼 기회 또한 제공한다.

나아가 울산, 포항, 마산, 창원처럼 권위주의 산업화의 상징적 도시이자 한국의 대기업 노동 체제를 대표하는 지역과는 달리, 민주화 이후의 시점, 그것도 과거 권위주의 산업화 시기에는 만년 야당이었던 정당이 집권한 시기에, 더 나아가 그 정당이 확고한 지배 정당(dominant party)¹⁾인 지역에서 산업 정책과 연계된 노동 정책이 야심 있게 실천된 사례로서도 특별한 가치가 있다.

권위주의 발전국가가 만들어 낸 노사 대립적 산업도시 유형과는 달리, 과거 권위주의 체제와 맞섰고 한국의 민주화를 이끈 주역으로서 광주는 새로운 지역 발전 모델을 구현해 낼 수 있었을까. 이해 당사자들이 대립이 아닌 협력과 상생을 하는 새로운 산업도시를 만들어 낼 수 있었을까. 이는 그 자체로 흥미로운 질문이 아닐 수 없다.

1) 지배 정당, 특히 전국적으로는 양당 체계이면서 지역에서는 하나의 지배 정당이 존재하는 일당 우위 체계의 개념과 그 다이내믹스에 대해서는 조반니 사르토리 지음, 정현주 옮김, 『정당과 정당 체계』(후마니타스, 2023)를 참고할 것.

02

당사자들이 말하는 광주형 일자리의 현실

광주광역시의 정의에 따르면 광주형 일자리란 “사회적 대화 기반의 노사민정 대타협을 바탕으로 기존의 대립적 노사 관계를 탈피하여 협력적 노사 관계를 구현하는 새로운 사회 통합형·연대형 일자리 모델”이다.²⁾ 이 모델의 최초 사례는 2019년 1월 31일 광주광역시와 현대자동차 간의 투자 협약 결과 만들어진 완성차 공장 법인인 ‘광주글로벌 모터스’(GGM) 설립으로 구현되었고, 아직 이에 상응할 만한 규모의 사례나 사업은 없다. 따라서 후속 신규 사업이 시작되기 전까지 광주형 일자리란 곧 GGM을 대표 모델로 하는 사업이라고 봐도 무방하다.

GGM은 광주시와 현대차 간의 투자 협약 체결 이후 5개월 만인 2019년 6월 28일에 투자자 모집을 마치고, 8월 20일에 발기인 총회를 거쳐, 9월 20일에 법인 설립을 완료했다. 같은 해 11월 4일 신설 법인 GGM은 현대차와 업무 지원 계약을 체결했고, 마침내 12월 26일, 공장 기공식을 했다. 공장이 완공된 것은 그로부터 1년 4개월 뒤인 2021년 4월 29일이었는데, 그 사이 두 방향에서 준비 작업이 이루어졌다. 한편으로는 경력직 채용과 생산 설비 설치가 이루어졌다. 다른 한편으로는 광주시-한국노총 광주지역본부-㈜광주글로벌모터스 간의 합의문이 2020년 4월 29일 발표되었다.

합의문의 중심 내용은 세 가지였다. 광주시는 ‘광주상생 일자리재단 설치’를 책임지고, GGM은 ‘상생위원회 설치’를 책임지며, 한국노총 광주지역본부는 ‘상생협약 이행’을 책임진다는 것이다. 그로부터 약 한 달 반 뒤인 2020년 6월

15일 산업통상자원부는 GGM을 ‘제1호 상생형 지역 일자리’로 선정했다. 선정의 의미에 대해서는 뒤에서 살펴 보겠다.

공장 완공을 전후해서는 생산직 인력 채용이 이루어졌고 시운전 및 시험 생산을 거쳐 2021년 9월 이후 본격 생산에 들어갔다. 협약 체결 이후 2년 8개월 만에, 독립법인 설립 이후 2년 만에, 공장 완공 이후 4개월 만에 본격적으로 완성차를 생산하게 된 것이다. GGM이 생산하는 차종은 소형 SUV(스포츠퉄유틸리티차량) 캐스퍼로 전량 현대차로부터 위탁받아 생산한다. 2021년에는 9월 이후 3개월 동안 1만2181대를 생산했으며, 2022년에는 정해진 5만 대를 위탁 생산했다. 2023년에는 4만5000대를 위탁 생산했다. 3년 차인 2023년 말을 기준으로 보면 누적 생산량 10만 7181대를 기록한 것이다.

비교를 위해 기아차 광주 공장(기아 오토랜드 광주)을 보면, 2023년 7월 현재 7800여 명이 고용되어 있다. 여기서는 SUV 셀토스와 수출 효자 상품인 쏘울 부스터, 봉고 트럭 등의 차종을 연간 60만 대 정도 생산한다.³⁾ 무노조, 무파업, 전원 비정규직 일자리로 유명하고, 현대 기아의 경차인 모닝과 레이, 니로 플러스를 위탁 생산하는 동희오토는 또 다른 비교 대상이다. ^{(주)동희산업이 45%, 기아가 35.1%, 한국파워트레인이 19.9%의 지분을 보유해 운영하는 동희오토는 2023년 8월 현재 일반직 170여 명, 기술직 1200여 명이 연간 27만 대를 생산한다.⁴⁾}

2) 광주형 일자리에 대한 공식 설명은 모두 광주광역시의 누리집, “광주형 일자리” 코너에서 인용한다. <https://www.gwangjujob.org/index.php?cate=001001>

3) 『한국경제』, “한때 문 달을 뵈... 수출효자 만드는 ‘기아 광주 공장’ 가보니,” 2023년 7월 4일 자.

4) 『참여와혁신』, “기아차지부 ‘동희오토분회’ 출범... 정규직화 투쟁 등 예고,” 2023년 8월 21일 자.

이들과 비교해 GGM의 고용 인원은 2023년 9월 시점으로 660명(일반직 144명, 기술직 462명)이다. 인력 규모로만 보면 기아차 광주공장의 11분의 1 수준이고, 동희오토의 절반 수준이다. 자본금은 2300억 원으로, 이 가운데 광주시(광주그린카진흥원)가 21%인 483억 원, 현대차가 19%인 437억 원을 출자했다. 나머지는 금융기관, 자동차 부품 업체, 광주지역 기반 기업체들이 투자자로 참여했다. 차입금을 포함해 현재까지 소요된 총투자비는 2023년 9월 기준 5754억 원이다. 총투자비로 보면 현대차의 비중은 8%가 안 된다.

GGM은 기업의 정체성을 “지역 경제 활성화와 일자리 창출을 위하여, 사회적 대화 기반의 노사민정 대타협을 바탕으로 한, 상생형 일자리 모델의 완성차 생산 공장 신설 법인”으로 정의한다.⁵⁾ 요컨대 취지는 ‘지역 경제 활성화와 일자리 창출’이고, 중심 주체는 ‘사회적 대화 기반의 노사민정’이며, 목표는 ‘상생형 일자리 모델’을 구현하는 데 있는 것이 광주형 일자리이고, 그 첫 번째 사업으로 완성차 생산 공장 GGM의 건립과 운영이 성공적으로 이루어졌다는 것이다.

문제는 광주형 일자리에 대한 광주시와 GGM의 정의는 향후 그렇게 발전했으면 하는 바람이나 목표일 수는 있어도 실제 현실은 그와 거리가 멀다는 점이다. 이 연구를 위해 만났던 광주형 일자리 관련 주체들⁶⁾은 광주형 일자리가 얼마나 ‘사회적 대화 기반’을 갖춘 사업인지, 노사민정이 충분한 정보를 공유한 수평적 ‘대타협’이었는지에 대해

긍정적으로 평가하지 않았다. 오히려 일자리의 기본 틀은 광주시와 현대차 사이의 비밀 협상을 통해 이루어졌으며, 그 과정에서 현대차는 원하는 모든 것을 얻고 투자액에 해당하는 수익을 얻은 반면, 노와 민은 철저히 배제되었다는 의견이 많았다. 현대차와의 투자 협약조차 최종 결과만 알고 있을 뿐, 누가 어떤 과정을 거쳐 어떤 내용을 어떻게 조정해서 합의에 이르게 되었는지에 대해서는 지금까지도 공개되지 않고 있다는 점을 강조하기도 했다.

현재 광주형 일자리 공장에 다니는 노동자들도 실망하는 분위기다. 연구자가 만난 GGM 노동자이자 빛그린 산단 노조위원장은 애초 기대했던 수준의 일자리가 아니라고 답했다.⁷⁾ 그렇다고 불만을 조직하거나 목소리를 내자는 주장이 힘을 얻고 있지는 않지만, 조만간 어떤 변화가 나타날지는 알 수 없다고도 말했다. 일단 “누적 생산 대수 35만 대”라는 최초 협약이 완수될 때까지는 지켜보자는 의견이 많지만, 그와 동시에 그때까지 공장이 유지될 것인지에 대해서조차 불안해하는 상황이라는 것이다.⁸⁾

또 다른 GGM 노동자는 작업 투입률이 90%를 상회할 정도로 노동 강도가 심해짐에 따라 적정 노동시간의 취지는 퇴색했고, 급여는 이것저것 다 합해도 연봉 2500만 원에서 3000만 원 정도라며 “친구들에게 급여 이야기하는 것이 창피할 정도”라고 말했다. 전원이 비정규직이고 사실상 노사 상생과는 정반대 모델이라 할 수 있는 동희오토를 부러워하는 노동자들도 많다고 한다. 노사 관계는 나빠도 “생산직 평균

5) 광주글로벌모터스, <홍보자료>, 2021년, 1쪽.

6) 이 연구를 위해 2023년 9월 6일과 14일, 10월 30일과 11월 8일, 2024년 1월 29일 등 다섯 차례에 걸쳐 광주형 일자리 관련 인사들을 개별적으로 인터뷰했다. 광주광역시 노사민정협의회 참여 경험이 있는 4인과 함께, 전·현직 시의원 2인, GGM 생산직 비조합원 노동자와 GGM 생산직 노동자이자 빛그린 산단 노조원, 한국노총 광주지역본부 의장, 민주노총 광주전남지역본부 간부, 그리고 관련 지원센터 등에 참여한 광주지역 활동가 등이 인터뷰에 응해 주었다. 이외에도 관련 질문에 의견을 준 관계자는 7명이었다. 실명 사용을 허락한 당사자를 제외하고 모두 익명으로 언급한다.

인터뷰 참여 및 의견 진술자

노사민정협의회	5기 2인 / 6기 2인	광주 시민단체	관련 활동가 1인
시의회	2인 (전, 현직 의원)	비공식 의견 청취자	경총 관계자 1인
GGM	산단노조 위원장 1인		현대차 국회 대관 업무자 1인
	비노조원 1인		광역시 고위정책결정자 2인
한국노총 지역본부	본부장 1인		경사노위 관계자 2인
민주노총 지역본부	간부 1인		민주당 원내대표실 1인

총 15인 (3인은 노사민정협의회 위원을 겸함)

7) 2023년 9월 6일, 14일, 11월 8일 본 연구자와의 인터뷰에서.

8) 이런 분위기 때문에 GGM 노동자들의 노조 참여는 지극히 저조한 것이 현실이다. 현재 빛그린 산단 노조원은 모두 합해 8명에 불과하다. 2023년 9월 6일 빛그린 산단 노조위원장과 인터뷰에서, “누적 대수 35만대”가 중요한 이유에 대해서는 5장에서 자세히 분석한다.

임금이 4800만 원에서 6500만 원 정도인 동희오토처럼 되는 게 차라리 낫다.”는 것이다. “퇴직자 수도 10%를 상회할 정도이며, 현대기아차 1차 벤더(1차 하도급업체)에 자리가 나면 이직하려 한다.”고도 했다. 한국노총 광주지역본부 윤종해 의장의 다음과 같은 평가는 광주형 일자리의 현 상황을 잘 집약해 준다.

“GGM 설립 이유는 사회적 대화를 통해 양질의 일자리를 만드는 것이었다. 임금이나 단체협약을 보류하고자 했던 것이 아니라, 집단적 힘의 논리가 아닌 사회적 대화를 통해 구현하려고 했던 것이 광주형 일자리 정신이었다. 그런데 지금 GGM은 일하고 있는 노동자에게 어떠한 희망도 갖지 못하게 하는 고통스러운 일자리로 전락하고 있다. 노동 강도에 비해 임금이 상대적으로 적고, 이직률도 상대적으로 높은 편이다. 노사민정의 사회적 대화나 지역사회와의 소통 및 대화 창구는 사라졌다. 이런 상태에서 양질의 일자리나 제2의 광주형 일자리가 탄생할 수 있느냐를 생각하면 회의적이다.”⁹⁾

2018년에서 2020년 사이 광주시의회 산업건설위원을 지내고 2021년부터 광주광역시노사민정협의회 위원으로 참석한 경험이 있는 장연주 전 시의원(정의당)은 광주형 일자리 사업이 처음부터 “시장 개인의 인맥”으로 움직였고, 당시 시장은 “현대차와의 협약서와 다섯 개의 부속서류에서 규정된 내용대로 운영될 것”이라고 말하면서도 협약서 원문과 부속서류는 시의회에조차 1년 반 동안 공개하지 않았다고 증언했다.¹⁰⁾ “노사민정협의회는 유명무실한 형식적 모임이었다고 할 만큼, 일방통행식 행정”이 주도했으며 “누구도 실질적인

참여를 할 수 없는 구조”였다는 것이다.¹¹⁾

지금처럼 가다가는 광주형 일자리는 애초 기대와 취지를 살릴 수 없을 것이라며 노사민정 체제를 새롭게 재편해 “광주형 일자리 2기”를 기획해야 한다고 말하는 박미정 시의원(민주당)은 애초 약속했던 복지사업이 제대로 작동하지 않는 현실을 지적한다. 애초 목적은 “빛그린 산단 내 공동 복지 서비스 제공으로 근로자의 실질소득 지원 및 삶의 질 향상 도모”에 있었는데 현실은 그와 점점 멀어지고 있다는 것이다. 2022년 3월에 개원한 ‘광주 빛그린산단 직장어린이집은 건립비용만 93억 원을 쓰고도 70명의 정원 가운데 2023년 11월 현재 원아는 12명으로 총족률이 17%이다. 100억 원을 들여 지은 스포츠 센터의 수영장은 예상 수요자가 적어 개장하지 못하고 있다. 이는 출퇴근에 걸리는 시간이 다른 직장에 비해 매우 길고, 산단 내 주거 단지 조성 약속을 어떻게 실현할 것인지 알 수 없기에 발생한 문제로, 단기간에 개선될 수 없을 만큼 사태의 심각성은 크다는 것이다.¹²⁾

그간 GGM이 “현대차의 소유처럼 운영”되고 있는 문제와, “시민의 감시, 견제를 거부하고 입찰 등 운영 과정에서 지역 업체를 외면”한 점을 지적해 온 언론들¹³⁾도 최근 광주형 일자리의 좌초 위기를 여론화하기 시작했다.¹⁴⁾

왜 이렇게 되었을까? 여전히 광주형 일자리 사업을 성공적 이라고 보는 광주시와는 달리 왜 다른 당사자들은 회의적이고 특히 GGM 노동자들은 불안해하고 있는 걸까? 이 문제를 이해하기 위해서는 광주형 일자리의 초기 기획 과정부터 단계를 나눠 살펴봐야 한다.

9) 2023년 11월 8일 본 연구자와의 인터뷰에서.

10) 부속서류를 포함한 협약서 전문은 정혜윤, 이상직, 박현석, 박상훈, 박운, 고민지, 강경희, 이병권, 『한국 노동정치와 거버넌스와 정책과정』, 국가미래연구원 2023년 연구보고서의 ‘부록’에 전재했고, 그 내용은 이 글의 5장에서 자세히 분석한다.

11) 2023년 11월 8일 본 연구자와의 인터뷰에서.

12) 2023년 11월 8일 본 연구자와의 인터뷰에서.

13) 대표적으로 <뉴스스>, “시의회, 박광태·박광식·배정찬 ‘광주형 일자리’ 인사 증인 채택,” 2020년 11월 5일 자.

14) 『한겨레』, “광주형 일자리 ‘사회적 임금보장’ 약속 깨지나,” 2023년 11월 22일 자.

03

누가 어떻게 기획한 사업인가

광주형 일자리의 첫 번째 단계는 2년 이상 공들여 준비했다고 볼 수 있는 기획 과정이다. 광주형 일자리에 대한 개념의 형성, 추진 방향의 설정 등이 이루어진 긴 준비 과정이 있었다는 뜻이다. 이 과정을 주도한 것은 '양질의 지역 일자리' 창출에 문제 의식을 가졌던 지역 내 노동 측 인사들이었다. 이 사실의 중요성은 나중에 이 기획을 집행, 즉 현실화하는 과정에서 초기 기획자들이 완전히 배제되었을 때 분명히 드러난다.

처음 광주형 일자리는 2014년 7월 민선 6기 지자체의 핵심 사업으로 선정된 것에서 출발했다. 이를 뒷받침하기 위해 같은 해 9월 광주형 일자리 추진 전담 부서인 '사회통합 추진단(추진단장 박병규)'¹⁵⁾이 신설되고 지역에서 오랫동안 노동운동을 했던 주역들이 이 사업을 이끌었다.¹⁶⁾ 광주형 일자리의 기본 개념은 한국노동연구원이 맡은 연구 용역(연구 책임 박명준)¹⁷⁾과 전남대 박해광 교수가 주도한 연구팀을 통해 만들어졌다.

2015년 7월에 나온 한국노동연구원 용역 보고서에 따라 광주시는 같은 달 '더나은일자리위원회 및 실무위원회

(위원장 박해광)'를 설치함으로써 사실상 사업 지원 체계를 확립하게 된다. 광주형 일자리의 논의를 위한 사회적 대화 기구로 더나은일자리위원회가 구성을 완료한 것은 2016년 7월이었다.

초기 기획의 성격과 문제의식은 이상의 과정을 거쳐 체결된 2017년 6월 광주형 일자리에 관한 최초의 사회 협약으로 구현되었다. 그 핵심은 이른바 '4대 의제', 즉 ① 적정 임금, ② 적정 노동시간, ③ 노사 책임 경영, ④ 원하청 관계 개선으로 명문화한 것과, 이를 빛그린 산업 단지에 선도적으로 적용함으로써 모델을 실현해 가기로 한 것에 있었다. 2018년 3월 광주광역시와 지역노사민정협의회가 이를 채택해 공동 결의문을 공포했다.

확실히 이 단계까지 광주형 일자리는 이른바 고진로 전략(high road strategy)을 지향하는 친노동적 성격을 가졌다고 할 수 있다. 이때의 '고진로' 목표가 현대차와의 협상과 이후 과정을 거치며 '중진로' 혹은 '저진로'로 퇴락하는 과정은 다음 장에서 살펴보기로 하고, 초기 기획 과정을 연표로 정리하면 다음과 같다.

15) 박병규는 광주형 일자리의 '정신'을 상징하는 인물이다. 30년간 노동 현장에 몸담으면서 광주 기아차 노조 지회장을 세 번이나 지냈다. 2017년 7월에는 광주형 일자리를 설명하고 관련 예산을 확보하기 위해 일자리 정책 특보로 임명되었으며, 2018년 10월에는 광주시 경제 부시장에 취임했다. 하지만 현대차와의 협상 과정에 박병규조차 참여할 수 없었고, 오로지 사후적이고 간접적으로만 진행 상황을 알 수 있었다고 한국노총 광주지역본부 윤중해 의장은 증언했다(2023년 9월 6일, 본 연구자와의 인터뷰에서).

16) 초기부터 이 사업을 이끌었던 윤중해 의장은 본 연구자와의 만남에서 "초기에는 반신반의했지만 일자리 사업에 대한 진심을 이해하고 적극적으로 참여"하게 되었다며, 시 행정 체계 안에서 "노동의 언어를 이해하고자 노력"하는 모습을 보며 보람 있었다고 증언했다. "노동 존중의 담론, 가치가 수용되고 제도화되는 것을 보면서 자신감을 얻게 되었다."고도 말했다. 그런 사업을 준비하는 일은 "매년 지역 인재들이 일자리를 찾아 외부로 유출되는 상황에서 대비와 같은 일이었다. 지역 경제 활성화에도 많은 도움을 주고 있어 좋은 일자리가 만들어지면 지역의 문제가 상당 부분 해결될 수 있다는 기대"도 있었다고 말했다.

17) 한국노동연구원, "광주형 일자리 창출 모델," 2015년 수탁연구사업.

표 1 광주형 일자리 기획 단계 주요 일지

2014년	9월	광주형 일자리 정책 추진 전담 조직으로 사회통합추진단 신설
2015년	7월	광주형 일자리 창출 모델을 위한 한국노동연구원 연구 용역
2016년	7월	빛그린 산단이 친환경 자동차 부품 클러스터로 지정(예타 통과로 3030억 예산 지원 확정)
	7월	광주시 더 나은 일자리위원회 설치 및 운영에 관한 조례 제정
2017년	6월	광주형 일자리 모델 실현을 위한 기초 협약 체결
	12월	빛그린 산단 내 광주형 일자리 선도 모델 적용 방안 연구
2018년	3월	광주형 일자리 모델의 실현을 위한 노사민정 공동 결의문 채택
	3~7월	광주형 일자리 기업 발굴 인증 평가 기준 개발 연구
	4월	친환경 전기 자동차 중심 광주형 일자리 선도 모델 적용 방안 연구 발표
	5월	광주형 일자리 촉진에 관한 조례 제정

위 연표가 보여 주듯 광주형 일자리는 4년 가까운 기간 동안 꾸준한 노력의 과정을 거쳐 형성된 모델이라는 특징을 갖는다. 이때 주도권은 지역의 노동계 인사에 있었고, 기초 협약과 조례의 형식으로 일정한 제도화의 문턱을 넘었다는 점도 주목할 만하다. 다만 기획의 제도적 주체가 될 수도 있는 시의회나 정당의 참여가 거의 없었다는 사실은 생각해 볼 점이다. 열의를 가진 지방의원들이 비공식적으로 도움을 주고 조례 제정에 힘을 보태기는 했으나, 크게 보아 지역의 노사민정 체제는 의회정치나 정당정치와 거리를 둔 채 단체장 중심으로, 혹은 단체장이 임명한 노동 측 인사들이 움직여 왔기 때문이다.

문제는 그다음이었다. 기획 단계의 끝은 광주형 일자리 개념을 현실화하는 집행의 단계라 할 수 있는데, 바로 이때부터 초기 기획자들의 참여가 배제되고 투자자와의 협상 및 협약이 순전히 단체장과 관료행정 체계를 중심으로 전개되었기 때문이다. 이에 대해 시의회나 지역 정당이

사실상 아무런 견제의 역할이나 기능을 할 수 없었다는 점도 돌아볼 지점이다. 한국의 지방자치가 '과도한 단체장 권력'과 '과소한 지역 정당과 지방의회 권한'을 특징으로 작동하는 것은 정책의 추진과 결정을 신속하게 하는 대신, 정책의 집행과 결과를 두고는 누구도 책임지기 어렵게 만들기 때문이다.

확실히 한국의 지방 정치와 지방 행정은 민주화 이후보다 민주화 이전의 특성을 여전히 더 많이 갖는 것으로 보인다. 과거 군부 권위주의하에서 작동했던 '국가 코포리티즘'¹⁸⁾의 기본 구조가 '중앙의 노사정 체제' 수준에서는 (조직적으로 크게 성장한 노동운동의 반대로) 지속될 수 없을지 몰라도, 지방 차원에서는 여전히 영향력을 갖는 것으로 볼 수 있다. 자치단체장 중심의 강한 행정 독주 체제와 약한 지방의회, 게다가 야당이 역할을 할 수 없는 일당 우위의 정당 체계가 이를 가능케 하는 측면에도 주목해야 할 일이다. 이제 이런 특징들이 본격적으로 드러나는 단계를 살펴보자.

18) 국가 코포리티즘의 개념과 한국적 적용에 관해서는 최장집, 『한국의 노동운동과 국가』(나남, 1997) 참고할 것..

04

현대차와의 협상에서 무슨 일이 있었나

두 번째는 투자 기업 선정과 협상 및 합의 추진 단계인데, 시기적으로는 초기 기획 단계의 마지막 단계와 일부 겹친다. 다시 말해 초기 기획자들이 개념을 형성하고 제도화 노력을 하고 있는 동안, 이와는 별도로 혹은 그와는 무관하게 다른 곳에서, 투자할 기업과 보이지 않는 거래가 이미 시작되었다는 뜻이다. 바로 이때 등장한 주체가 중앙정부, 특히 청와대였다.

2017년 3월 문재인 대선 후보의 공약으로 ‘광주형 일자리 모델 전국화’가 채택되었다. 광주와 호남의 지지가 절실했던 당시의 문재인 후보로서는 광주형 일자리가 공약으로서 가치 있는 사안이었고, 집권한 이후에도 해당 공약에 대한 책임을 져야 했다. 그 결과 집권 초인 2017년 7월에는 ‘노사 상생형 일자리 모델(광주) 전국 확산’이 국정 과제로 선정되었다.

흥미로운 것은 다음과 같은 사실이다. 배준영 당시 사회통합 지원센터 연구원에 따르면,¹⁹⁾ 2017년 초에 이미 광주형 일자리 의제는 지역사회에서 사라진 이슈였다고 한다. 2018년 지방선거에서 격돌하게 된 같은 당의 윤장현 당시 시장 쪽과 이용섭 차기 후보 쪽 사이에서 경쟁이 시작되었고, 이때 이용섭 시장 후보를 지지하는 시의원들이 광주형 일자리 관련 사업을 ‘윤장현 예산’으로 보고, 사업의 미래가 불투명하다며 예산을 전액 삭감해 버렸기 때문이다. 하지만 광주형 일자리 의제는 사라지지 않고 다시 살아났는데, 이번에도 그 주체는 광주가 아니라 중앙, 그것도 청와대였다.

현대차와의 협상 단계에서 광주형 일자리의 성격을 결정지은

것은 2018년 6월 지방선거였다. 청와대는 지방선거 승리를 위해 광주형 일자리의 가시적 성과를 필요로 했고, 무리를 해서라도 현대차로 하여금 투자 의향서를 2018년 6월 1일 제출하게 했다.²⁰⁾ 문제는 현대차로 하여금 투자 의향서를 내게 하는 과정에서 현대차가 발언권과 영향력을 크게 가질 수밖에 없는 협상의 구조가 만들어졌고, 이는 광주형 일자리의 기본 틀에도 심대한 변화를 가져왔다는 사실이다.²¹⁾

당시 자동차연합회 그리고 기업 측의 노사 관계 자문을 전담해 온 경총은 현대차가 광주형 일자리에 참여하는 것에 반대했다. 경총에서 광주형 일자리 관련 보고서를 작성한 담당자는 비공식 증언에서 현대차와 자동차연합회, 경총이 모두 반대 입장이었음을 확인해 주었다. 다만 당시 경총이 작성한 보고서의 열람은 허용하지 않았다. 본 연구자가 만난 현대차 국회 대관 담당자도 현대차의 투자 의향서 제출은 “정권에 의해 억지로 끌려 들어간 것”이라는 비공식 증언을 해주었다. 하지만 이런 주장이 실제 사실에 부합하는지, 아니면 현대차가 협상을 유리하게 이끌기 위한 과정에서 나온 것인지는 정확히 알 수 없다.

광주형 일자리 사업을 주도했던 광주광역시 고위 정책 결정자는 익명임을 전제로 2017년 6월 이미 현대차는 투자 의향이 있음을 밝혔다고 증언해 주었다. 현대차가 억지로 끌려 들어왔다는 것은 사실과 다르다는 것이다. 그보다는 청와대가 자신들의 필요 때문에 현대차의 협상 전략에 이끌려 저임금의 무권리 일자리라도 광주시가 수용하기를 바란 것이 더 중요한 사실이라고 말했다. “연봉 1천만 원

19) 2023년 11월 8일 본 연구자와의 인터뷰에서.

20) 경산노위 상임위원을 역임한 박태주 박사는 이를 “청와대가 현대차 팔을 비틀어” 광주형 일자리를 하게 했다고 표현했다. 2023년 11월 22일, 본 연구 보고서 평가 세미나에서.

21) 광주형 일자리 사업의 한계로 “기업이 주도했다는 것”을 꼽는 논의에 대해서는 이상민·노광표·김주일·채준호·박용철, 『지역 일자리와 사회적 대화 연구』(경제사회노동위원회, 2019)도 참고할 수 있다.

이라도 일자리가 늘면 좋은 것 아니냐”는 태도를 보인 청와대 당국자도 있었다고 한다. 당시 현대차는 소형 SUV 개발에 성공했으나 국내 생산비용 때문에 공장 설립을 주저하고 있었는데, 투자 유치에 급급한 청와대 덕분에 저비용 생산기지를 광주에 설립할 기회를 얻게 되었다고 말하기도 했다.

문제를 이렇게 보면 중요한 것은 협상의 구조에 있게 된다. 즉 ‘원치 않는 일을 강요받은 현대차에 대가를 제공 해서라도 일을 성사시키자’는 방향으로 협상이 진행될 수밖에 없게 된 것이 문제의 핵심이라는 것이다. 여기에 덧붙여 민주노총이 광주형 일자리 정책에 반대하는 것도 현대차의 협상력을 키우는 쪽으로 작용했는데, 이 부분이 광주형 일자리 사업을 주도했던 고위 정책 결정자가 안타깝게 생각하는 대목이었다. “노조가 지역 경제나 지역 일자리 사업에 책임을 공유하길 바라는 것이 광주형 일자리의 출발점”이었는데, 현실에서는 이것이 진척되지 못했다는 것이다.

당시 협상의 국면에서 나타난 정책 변화에는 다음과 같은 것들이 있다. 우선 중앙정부 차원에서는 4년간 표류 중이던 현대차의 삼성동 신사옥 글로벌비즈니스센터(GBC) 개발 사업에 대한 조기 지원을 공식화했다.²²⁾ 수소 경제 로드맵을 발표하면서 현대차를 적극 지원하겠다고도 약속했다.²³⁾ 지방 정부인 광주시에는 현대차와의 조기 협약을 압박했다. 조기 협약을 위해 광주시는 기획 단계를 주도했던 ‘더 나은 일자리위원회’와 노동계 인사들을 현대차와의 협상 전략 준비는 물론 실제 협상 과정에서 완전히 배제했다. ‘노동 측과의 직접 대면 불가’라는 현대차의 완고한 입장 때문에 어쩔 수 없다는 것이 광주시의 설명이었다. 광주시 노사민정의 노동 측 대표이자 광주형 일자리 기획에 참여했던 윤종해 의장은 당시 상황을 이렇게 증언했다.

“제아무리 협상 과정을 공개하라고 해도 무엇이든, 현대차가 반대하니 진행 상황조차 얘기해 줄 수 없다는 말만 반복했다. …… 광주시가 현대차와의 협상 과정에서 노동계를 배제하고 은밀하게 추진하고, 노동법에 무지한 광주시 실무자들이 법을 위반하는 합의 사항을 가지고 들이밀 때도 있었다.”

광주시와 현대차의 최초 협상은 조기에 타결되었다. 하지만 누가 협상하고 어떻게 합의했는지는 지금까지도 알려져 있지 않았다. 다만 협상 내용 가운데 임금이 ‘적정’은 커녕 최저임금 수준에 불과하다는 것²⁴⁾과 ‘근로자 참여 및 협력 증진에 관한 법’이 규정하고 있는 권리조차 인정되지 않는 일종의 탈법적 협약이라는 사실이 알려지면서 노동계의 격렬한 반발과 항의가 있었다.²⁵⁾ 민주노총의 광주전남 금속노조 간부도 당시 상황을 이렇게 평가했다.

“일설에는 노동자 평균 임금을 3000만 원으로 협상이 이루어졌다고도 하고, 다른 설에는 2800만 원이라고도 했다. 자동차 업종의 평균 임금은 통상 20~30%가 잔업 및 특근으로 이루어지므로, 이를 적용하면 이 금액은 사실상 최저임금에 맞춘 협상이었다고 할 수 있다. 고진로는 커녕 저임금에 근로자 참여의 권리도 박탈된 최악의 저진로 공장이 될 판이었다.”²⁶⁾

이런 비판적 분위기 때문에 광주시는 현대차와 재협상에 나섰고 그 결과가 2019년 1월 31일에 발표된 (그러나 협약서 원문과 부속서류는 2020년 4월까지 공개하지 않았던) 광주시와 현대차 사이의 ‘사업 투자 협약’이다. 이 협약은 광주형 일자리 사업의 전개에 있어서 결정적 계기가 되었고, 사실상 이것이 향후에도 광주형 일자리의 기본 틀이 될 수밖에 없었다. 이 말은 광주형 일자리의 미래에 대한 불안과 회의감은 처음부터 예정되어 있었다는 것, 결국 그

22) 서울경제, “[GBC 심의 통과] 현대차 미래 플랫폼 시동...경제 유발 265조·고용효과 122만 명,” 2018년 12월 19일 자.

23) <뉴스핌>, “[수소경제] 6개월 준비한 수소경제 로드맵...바탕은 현대차 수소차 2030,” 2019년 1월 17일 자.

24) 윤종해 의장은 물론 민주노총 광주전남 지역본부 간부 역시 당시 광주시와 현대차는 주 44시간에 기본급 2100만~2250만 원으로 협약을 했을 것으로 추측했다. 2019년 기준 최저임금이 주 40시간 근무 기준 2094만 원인 것을 고려하면 정확히 최저임금에 맞는 저임금 협약이었다는 것이다. 2023년 9월 14일 인터뷰에서.

25) 2024년 1월 29일 인터뷰에서 5기 노사민정협의회 위원으로 활동했던 김설 청년유니온 위원장은 최초 타결된 협상 내용이 얼마나 황당한 내용이었는지, 그래서 자신이 어떻게 항의하고 다녔는지를 자세히 설명해주었다.

26) 2023년 9월 14일 본 연구자와의 인터뷰에서.

미래는 현대차의 결정에 달려 있는 구조였다는 뜻이다. 민주노총의 광주전남 금속노조 간부는 이렇게 표현했다.

“현대가 키를 쥐고 있다. 그런데 현대는 책임이 없다. 최대 주주는 현대가 아니다. 동희오토처럼 실체는 현대차이지만 기업 지배 구조에서 현대는 책임을 피할 수 있게 해 놓았다.”²⁷⁾

광주시 노사민정 체제의 한 축이라 할 수 있는 한국노총 지역 본부의 윤종해 의장은 2020년 4월 2일 “광주시가 처음부터 끝까지 아집과 독선, 비밀 협상으로 일관”하며 “광주형 일자리가 비민주적이고 비상식적으로 추진”되어 온 것을 문제 삼아 광주형 일자리 사업 불참을 선언하기도 했고, 광주형 일자리 사업을 처음부터 반대해 온 민주노총 소속의 현대차 노조는 “현대차의 투자 철회”를 주장하고 나서기도 했다. 그런데 바로 이 단계에서 광주의 시민사회가 모습을 드러냈다.

당시 지역사회는 현대차의 투자에 큰 기대를 갖는 상황 이었고, 그래서 노동계의 탈퇴 및 이탈 이유를 이해하려 하지 않았다. 무조건적인 합의 종용이 당시 지역 시민사회 대다수의 태도였다.²⁸⁾ 이때 노동계가 겪어야 했던 어려움을 윤종해 의장은 이렇게 설명했다.

“노동계가 불참 선언을 한 이후 현대차 완성 공장 설립 성사를 요구하는 목소리가 높았고 매일 언론사 한두 곳에서 전화가 왔다. 그리고 여러 시민단체가 노동계의

참여를 촉구하는 기자회견을 했다. …… 노동계가 참여하지 않은 게 아니고 광주시가 비밀 협상을 하느라 노동계를 배제했던 것인데, 비난은 노동계로 왔다. 한국노총 광주시 지역본부는 항의 전화에 시달리고 여직원들은 눈물로 욕설 전화를 받아야 했다. 길에서나 식당에서조차 ‘왜 합의해 주지 그러냐.’는 항의를 받았고 그걸 피하느라 집에 들어갈 때도 나올 때도 엘리베이터를 탈 수 없었다. 그만큼 노동의 권리보다 지역 경제를 걱정하는 여론이 압도적이었다.”

결국 공장 완공을 앞두고 광주형 일자리의 기본 가치를 구현할 수 있는 보완책의 일환으로 광주시-한국노총 광주 지역본부-㈜광주글로벌모터스 사이에서 합의를 마련하는 것으로 상황은 종결되었다. 이때 등장한 것이 앞서 언급한 일자리재단과 상생위원회였다. 광주시는 노동정책 수행 역량과 노동 관련 시설의 운영 효율을 제고하기 위해 ‘광주상생일자리재단’(가칭) 설립의 책임을 맡기로 했다. ㈜광주글로벌모터스는 ‘노사상생발전협정서’에서 설치키로 한 ‘상생노사발전협의회(약칭 상생협의회)’가 구성되기 전까지 노사 관련 제반 문제를 논의하는 것을 목적으로 노사 및 전문가가 참여하는 독립적이고 자율적인 자문 기구인 ‘상생위원회’를 설치할 책임을 맡았다. 이로써 최종적으로 광주형 일자리 사업에 한국노총은 참여하게 되었고 민주노총은 불참이 확정되었다. 그 이듬해 발족한 광주광역시 노사민정협의회는 이 합의문 구현을 위한 협의 및 심의 기구의 성격을 갖게 되었다. 이상의 과정을 연표로 정리하면 다음과 같다.

27) 2023년 9월 14일 본 연구자와의 인터뷰에서.

28) 배준영은 2023년 11월 8일 인터뷰에서 광주 시민사회 안에서 다른 목소리도 있었다는 사실을 ‘광주형일자리 성공 시민모임(준)’의 사례를 들어 설명해 주었다.

표 2 현대차와의 협상 과정 주요 일지

2017년	7월	문재인 행정부 100대 국정 과제 반영
2018년	6월 1일	현대차 자동차 공장 사업 참여 의향서 제출
	8월	광주 노사민정이 참여한 사회적 대화 기구인 더나은일자리위원회 출범
		광주형 일자리 투자 유치 추진단 출범
	11월	이용섭 시장 현대차 노조 면담
12월	현대차 노조, 광주형 일자리 추진 반대 4시간 부분 파업	
2019년	1월	현대차, 노조를 상대로 불법 파업으로 인한 10억 원 규모의 손해배상 청구 소송
	1월 14일	광주시 전국 최초 노사 상생 도시 광주 선언
	1월 31일	광주시 현대차 투자 협약 체결 / 현대차 노조 간부 600명 부분 파업
	2월	자동차 공장 합작 법인 출자 및 출연을 위한 법 개정 추진
	4월	광주시 총사업비 7천억 원에서 5754억 원으로 조정
	5월 23일	자동차 공장 추진 계획, 국가균형발전위원회에서 심의 및 의결
	6월 28일	자동차 공장 합작 법인 투자 협약식 개최
	9월 20일	광주글로벌모터스 법인 설립 완료
12월 26일	광주글로벌모터스 공장 착공	
2020년	4월 26일	광주시-한국노총 광주지역본부-(주)광주글로벌모터스 합의문 마련
	6월 15일	산업통상자원부 제1호 상생형 지역 일자리 선정

크게 보면 광주형 일자리는 현대차의 참여를 얻어내기 위해 애초의 광주형 일자리의 개념과 가치를 상당 부분 약화시킨 결과로 구현되었다고 할 수 있다. 혹은 형식과 개념으로만 남았고, 여기에 어떻게든 이 사업을 지속시키고자 하는 지역사회의 요구가 투영된 매우 불완전한 타협의 산물이라고 할 수도 있다. 윤종해 의장은 당시 상황을 이렇게 회고했다.

“돌이켜 생각해 보면 지난 5년은 협력과 갈등의 반복이었다. 수없이 많은 협력과 갈등이 반복되었기에 지금의 협력이 언제 다시 갈등으로 치달지 않을 것이라고 누가 장담할 수 있단 말인가. 이는 대한민국 노사 관계 현실이 그렇듯이, 우리의 앞날도 다르지 않다고 생각한다.”

확실히 광주형 일자리 사업의 미래는 출범 당시는 물론 지금도 불확정적이다. 대기업 유치를 위한 중앙정부와 지방 정부의 특혜 지원 사업으로 퇴행할 수도 있다. 노동 측의 항의와 반발로 새로운 갈등이 전개될 수도 있다. 박미정 시의원의 바람대로, “지방 정부와 지역의 이해 당사자들이 새로운 노력을 기울여 광주형 일자리 2기 사회적 합의를 마련함으로써 애초 기획 단계에서 목표했던 방향으로 조금씩 나아가는 길”이 완전히 사라진 것은 아닐지 모른다.

하지만 중앙정부는 교체되었고, 더불어민주당과 현직 단체장은 광주형 일자리 문제에 더는 관심이 없다는 게 노동계의 일반적 평가다. 강기정 현 시장에게 광주형 일자리는 자신과 선거에서 경쟁했던 전 이용섭 시장의 사업이고, 이용섭 시장의 사람들이 주도하고 있는 사업이기 때문이다.²⁹⁾ 광주형 일자리의 정치적 효과는 지난 지방선거를 끝으로

29) 장연주 전 시의원은 “지역 일당제에서 사람들은 단체장 위주의 관직 배분에만 과도한 관심이 있다. 누구 라인인지가 중요할 뿐 정당은 보이지 않는 게

사라졌기에, 더욱 그렇기도 하다.

완공된 GGM 공장 이후를 책임졌던 6기 노사민정 협의회는 2023년 8월을 끝으로 임기가 만료되었다. 새로 취임한 강기정 광주광역시장은 임기 시작과 더불어 광주 상생일자리재단을 광주고용경제진흥원으로 통폐합할 계획을 밝혔다. 광주형 일자리의 독자적 발전의 길 대신 지역 경제 발전의 하위 관심사의 하나로 해당 사안의 목표를 재조정하고 싶다는 의사라 할 수 있다. 한국노총 광주지역본부가 44일간 시청 앞 천막 농성으로 반대했지만, 지역 시민 사회나 지역 여론 역시 광주형 일자리의 미래에 큰 관심이 없음을 보여 주었다.

지금 지역의 시민사회는 현대가 뒤늦게 경쟁에 참여해 주도권을 행사하고 있는 대형 복합쇼핑몰 등의 지역 개발이나 지역 경제 활성화를 위한 새로운 의제로 관심이 옮겨갔을 뿐, 광주형 일자리는 한물간 이슈처럼 취급받고 있다. 결국 단체장의 뜻대로 광주상생일자리재단은 이사회 해산 결의를 마치고 통폐합되었다. 광주형 일자리는 처음 이 사업을 기획한 노동 측 인사들과 GGM 노동자들만이 붙잡고 있는 의제인지도 모를 상황이 되었다. 상황이 이렇게 된 데에는 2019년 1월 투자 협약 이후의 여러 변화 때문인 면도 있지만, 2019년 1월의 투자 협약과 여기에 첨부된 부속 자료로 담긴 기본 틀 자체에서 발원하는 바가 더 커 보인다. 이제 이 문제로 돌아가 보자.

05

협약의 구조와 제약

1. 비교의 사례로서 독일의 아우토 5000 모델

광주시와 현대차 사이의 투자 협약을 통해 실현된 광주형 일자리가 어떤 성격을 갖는지를 이해하기 위해서는 비교가 도움이 된다. 대표적으로 광주형 일자리 사업 구상과 기획 단계에서 벤치마킹한 것으로 알려져 있는 독일의 '아우토 5000 모델'을 들 수 있다. 이 모델은 일종의 불황기 노사 관계의 독일적 특징을 잘 보여 준다. 자동차 제조 기업 폭스바겐사가 경영 압박에 처하게 되자 임금이 저렴한 동유럽으로 생산 시설 이전을 심각하게 고려하는 상황에서, 노사가 변화를 만들어 간 대표적인 사례이기 때문이다.³⁰⁾

2001년 8월 폭스바겐사와 금속노조 하노버 지부는 '5000 mal 5000'으로 불리는 새로운 일자리 프로젝트를 추진하기로 합의했다. 자동차 생산 공장을 해외로 이전하지 않는 대신, 유한회사 'Auto 5000'을 설립하기로 한 것이다. 새로 고용되는 노동자들은 기존의 폭스바겐 노동자들보다 약 20% 적은 임금을 받으며 그들보다 더 많은 주당 35시간을 근무하는 조건이었다. 이러한 합의에 도달하기 까지 1년 반이 걸렸고, 그 주역은 폭스바겐사의 인사 담당 임원이었던 페터 하르츠와 금속노조 지역 위원장이었던 하르트무트 마이네였다. 기업 측은 구체적인 세부안을 냈고, 노조 측도 기본 구상안을 발표한 뒤 2001년 3월 30일부터 교섭이 시작되었다. 교섭이 순조로웠던 것은 아니다. 같은 해 6월 교섭은 잠정 결렬되었고, 재교섭과 합의, 단체협약에 이르게 된 것은 2001년 8월이었다. 이 과정에서 연방 정부를 이끌던 수상의 중재 노력은 있었지만, 협상과 합의를 이끈 것은 노사였고 실제로 이들에 의해

새로운 일자리 프로젝트가 추진되었다.

아우토 5000 공장이 본격적으로 채용을 시작한 것은 2002년 3월이었고 다목적 밴 투란을 생산하기 시작한 것은 2002년 11월이었다. 2005년에 이르러 아우토 5000 공장은 폭스바겐 공장 가운데 가장 많은 흑자를 낸 공장이 되었다. 이를 바탕으로 2005년 9월에는 SUV 모델 티구안 생산을 위한 노사 협약이 체결되었고, 2007년 8월에 티구안 생산을 시작했다. 2008년 11월 모기업인 폭스바겐사와 동일한 근로조건을 적용하기 위한 통합 단체협약을 체결했고, 2009년 1월을 기점으로 아우토 5000의 노동자들은 모기업인 폭스바겐사 소속이 되었다. 이들을 통합한 폭스바겐 볼프스부르크 공장은 연간 75만 대 생산 능력을 갖춘, 세계에서 두 번째로 큰 자동차 공장이 되었다.

처음 2001년에 이루어진 협약은 폭스바겐주식회사와 아우토 5000 유한회사 그리고 독일 금속노조 하노버 지부 사이에서 체결되었고, 크게 네 부분으로 이루어졌다. 주요 내용은 다음과 같다. 첫째는 근로조건에 대한 것으로 ① 정규 노동시간은 연평균 기준 주당 35시간, ② 월 급여는 세전 4500마르크이며, 최소 상여금은 연 6000마르크, ③ 개인 성과급과 추가로 성과 참여 수당, ④ 매년 6주의 유급 휴가 등의 조항이 있다.

둘째는 숙련 교육에 대한 것으로 ① 전문 지식 이외에 소통 능력, 작업 분배에 대한 개방성, 협력을 통한 갈등 해결 능력, 팀 조직 내에서의 고품질 생산 능력, 개인 책임의 업무 완수 능력 신장, ② 전체 과정은 준비 단계, 시작 단계, 지속 교육의 3단계로 구성, ③ 교육생은 6개월간의 시작 단계

30) 독일의 아우토 5000 모델에 대해서는 최균호, "독일 폭스바겐사의 혁신적인 일자리 프로젝트와 시사점 : '5000 mal 5000' 프로젝트를 중심으로," 『브레히트와 현대연구』(2019); 박용석, "광주형-상생형 일자리로 본 문재인정부의 일자리 정책 진단", <광주형 일자리 모델의 가능성 : 쟁점과 과제>(참여연대부설참여사회연구소, 2019년 7월 17일 참여사회포럼 자료집)에서 가장 자세히 다루고 있다. 이하 내용은 두 글의 주요 내용을 요약하고 있다.

교육을 이수하고 인격과 태도 등의 문제가 없으면 무기 계약직으로 전환 등의 조항이 있다.

셋째는 공동 경영 협의회에 대한 것으로 주요 내용은 ① 폭스바겐 주식회사와 Auto 5000 유한회사가 소재한 볼프스부르크에서 선출된 경영협의회가 두 사업장 모두를 담당하며, ② 경영협의회는 숙련노동의 방식과 내용, 프로그램과 인원 배치, 개인별 성과급 및 성과 참여 수당들에 대한 결정권을 갖는다는 조항이 있다.

넷째는 공동 결정에 대한 것으로 Auto 5000 유한회사의 감독이사회 설치와 구성에 대한 조항이다. 감독이사회는 12명으로 구성하며 그 가운데 6명은 노조 측 위원이다. 이와 별도로 노동자는 결사의 자유와 금속노조 간부로 일할 권리를 행사할 수 있고 이로 인한 불이익이나 해고를 당하지 않는다는 내용이다.

아우토 5000 모델은 기업이 제안하고, 노사가 협약으로 만들었다. 노사가 책임의 주체였다. 독일의 산업별 노조 체제하에서 이룬 공동 경영, 공동 결정 제도의 틀도 그대로 적용되었다. 다만 불황기의 어려움을 극복하기 위해 임금과 노동조건에서 제한이 있었는데, 그 제한은 불황을 벗어나자마자 풀렸다. 아우토 5000 노동자들은 폭스바겐사가 책임지는 공장에서 동일노동 동일임금을 받는 노동자가 된 것이다.

2. 광주형 일자리 : 노사 없는 투자 협약과 공적 지원

광주형 일자리는 아우토 5000 프로그램과 처음부터 달랐다. 우선 광주형 일자리는 노사 합의가 아니라 광주시와 현대차 사이의 투자 협약으로 이루어졌다. 주요 내용은 다음과 같다. 첫째는 현대차가 아니라 광주시를 최다 출자자로 하는 독립 신설 법인을 세운다는 내용이다. 아우토 5000에서의 폭스바겐 사와는 달리 현대는 이 프로그램에 책임을 지지 않는다. 신설 법인 자본금 및 주주 구성은 광주시가 21%인 약 590억 원, 현대차가 19%인 약 530억 원, 기타 지역사회와 산업계, 공공 기관, 재무적 투자자로 60%를 구성하는 내용이다.³¹⁾ 한마디로 말해 현대차가 참여는 하되 책임은 지지 않는 구조였다.

둘째로 현대차의 역할은 “경차급 SUV 차종을 신규 개발 하여 신설 법인에 생산을 위탁”하는 것과 “신설 법인의 공장 건설 및 생산 운영, 품질관리 등을 위한 기술 지원”을 한다는 것이다. 하지만 이에 해당하는 부속서류는 없다. “위탁 생산 및 기술 지원의 내용은 별도 협의한다.”는 조항만 있다. 결국 광주형 일자리를 책임지는 기업은 신설 법인인 GGM인데, 공장을 짓고 생산을 하고 품질관리를 하고, 판매를 하고, 애프터서비스를 하는 것은 현대차다. 현대차는 기업으로서의 책임은 없이 자신들을 위한 자동차를 자유롭게 만들어 팔 수 있는 구조다.³²⁾

셋째는 “신설 법인에 보조금 지급, 세제 감면, 근로자 복지 등 인센티브 제공”의 조항으로, ‘광주시 인센티브’는 다음과 같은 표로 내용이 적시되었다. 한마디로 투자를 하면 그에 상응하는 보조금 및 조세 혜택을 제공한다는 것이다.

31) 앞서 살펴본 대로, 나중에 실제 투자액은 자본금 2800억에서 2300억 원으로 조정되면서 광주시(광주그린카진흥원)가 483억 원, 현대차가 437억 원을 출자했다.

32) 이와 관련해 노사민정의 노동 측 대표이자 한국노총 광주지역본부 윤중해 의장은 이렇게 말했다. “현대차는 장막 뒤에서 자신들의 요구를 관철하기 위해 주변을 압박하면서도 책임은 회피하고 있다. 주요 산업이라는 이유로 엄청난 지원과 혜택을 누리면서 현대자동차의 노사 관계가 얼마나 후진적인지, 어느 정도 국민에게 존경받는 기업이 되지 못하는지를 보여 주는 것 같아 안타까운 마음마저 든다.” 2023년 9월 14일 본 연구자와의 인터뷰에서.

표 3 광주시가 제공해야 할 인센티브

구분	내용
투자 보조금	신설 법인 실투자 규모 10%에 상응하는 보조금을 신설 법인의 사업 개시일(공장 가동일) 이후 신청 시 지급
취득세 감면	신설 법인 취득세의 75% 감면
재산세 감면	신설 법인의 최초 납세 의무일로부터 5년간 재산세 75% 감면

‘광주시 지원 공동 복지 프로그램’은 광주시가 “산단 일원에” 구축하도록 노력하겠다는 사업들이다. 투자 협약의 대가로 “국가와 지방자치단체가 산단에 주거·교육·의료·문화 등의 다양한 복지 프로그램”을 제공하는 내용인데, 핵심은 낮은 급여에 대한 보상을 국비와 시비로 일부 보상하겠다는 것이다.³³⁾

표 4 광주시가 지원할 공동 복지 프로그램

구분	내용
주거 및 교통	<ul style="list-style-type: none"> • 행복주택 건설 및 공공 임대주택 건설 등 주거 지원 • 통근 버스 등 교통 지원
교육	<ul style="list-style-type: none"> • 산단형 공동 직장 어린이집 • 지역 산업 맞춤형 인력 양성 사업 지원 • 맞춤형 재직자 교육 지원
의료	<ul style="list-style-type: none"> • 근로자 건강 증진 사업
문화	<ul style="list-style-type: none"> • 문화 예술 교육 지원 • 개방형 체육관 지원 • 산단 환경 개선을 위한 공동 사업
근로 환경 제고 및 기업 생산성 혁신	<ul style="list-style-type: none"> • 산재 예방 시설 지원 • 일터 혁신 컨설팅 지원 • 혁신지원센터 구축 등

2022년 8월 광주광역시 노사민정협의회 회의 자료인 “공동 복지 프로그램 구축 예산”에 따르면 GGM 근로자 주거비 지원(총사업비 12억5000만 원), 노사동반성장지원센터 건립(총사업비 400억 원), 직장어린이집 건립(총사업비 94억 원), 빛그린 산단 개방형 체육관 건립(총사업비 100억 원), 빛그린 산단 진입도로 개설(총사업비 696억 원), 빛그린 산학융합지구 조성(총사업비 408억 원) 등에 국비(1128억 원)와 시비(431억 원) 그리고 민자(159억 원)

모두 합해 1718억 원이 잡혀 있는 것을 볼 수 있다.

넷째는 임금 조건 관련 협약이다. “적정 임금 관련 부속 협약서”에는 “임금 경쟁력” 확보를 위해 “신설 법인은 전체 근로자 평균 초임 연봉을 3500만 원 수준(주 44시간 근무 기준)으로 한다.”라고 명기되어 있다. 향후 임금체계는 “외부 전문가 연계 연구 용역을 발주하고 그 결과를 참고하여 (신설 법인)이 결정·도입”하고 “추후 필요 시 노사

33) 바로 이 부분 때문에 GGM 생산직 노동자를 고용할 당시 지역에서는 “연봉은 3000만 원 정도이지만 실제 연봉은 4800만 원짜리 직장”이라는 소문이 났었다고 한다. 당시 GGM 취업에는 지역사회 안에서 가용한 “모든 백이 청탁에 동원”되었고, 그 결과 “학생들에게 취업 기회가 열렸다고 기대했던, 자동차 학과를 가진 실업계 고등학교 교장 선생님들의 낙담”이 이만저만이 아니었다고 한다. 자세한 내용은 2023년 9월 14일 박미정 시의원과의 윤종해 의장의 인터뷰에서 들을 수 있었다.

합의로 수정·보완한다.”고 적시했다. 사실상 임금이 노사 간의 임단협을 통해 결정되는 통상적인 노사 관계로부터 신설 법인의 부담을 없애 주겠다는 것이다.

다섯째는 가장 중요한 내용으로 광주시와 노사민정협의회 사이의 협정서이다. 핵심 내용은 두 가지인데 하나는 ‘근로자 참여 및 협력 증진에 관한 법률’상의 제4조 노사협의회 조항을 원용하여 ‘상생노사발전협의회(약칭 상생협의회)’를 구성, 운영하기로 한 것이고, 다른 하나는 상생협의회 결정 사항의 유효기간을 “안정적인 근로조건의 유지와 예측 가능한 노사 상생 모델을 구축함으로써 신설 법인이 초기 경영 안정 및 지속 가능성을 확보하기 위한 지역공동체 차원의 특별 결의로서” 누적 생산 목표 35만 대를 달성할 때까지로 못 박아 둔 것에 있었다.

이것이 결정적이다. 2019년 1월 31일 광주시와 현대차 사이의 투자 협약 시 결정된 노동조건에 관련한 결정 사항의 유효기간은 사실상 35만 대 차량을 생산할 때까지 보장하겠다는 것으로 이해되었기 때문이다. 이는 추후 상생협의회가 구성되어 활동하더라도 애초 결정된 상생 협정서의 기본 틀은 바꿀 수 없다는 뜻이다. 나아가 이 협정서가 안정된 근로조건 유지와 초기 경영 안정을 위한 것인 만큼 독립적인 노조 결성은 물론이고 단체교섭, 파업의 가능성 또한 사실상 허용하지 않는다는 뜻이 된다. 실제로 GGM 노동자들은 35만 대 생산 목표를 달성한 이후에나 노조 활동과 이를 통한 요구의 표출이 가능할 것이라 예상하고 있었다. 그렇다면 35만 대는 언제쯤 달성될까. 아래는 2023년 12월 현재까지 지난 3년간의 자동차 생산 실적을 보여 준다.

표 5 GGM 연도별 완성차 생산 대수

구분	누계	2021년(9~12월)	2022년	2023년
생산목표	107,181대	12,181	50,000	45,000
생산실적	107,181대	12,181	50,000	45,500

이 표의 추세대로라면 앞으로도 연평균 5만 대 안팎을 생산하게 될 것으로 예측할 수 있는바, 무노조·무교섭·무파업의 일자리는 최대 7년 정도 유지될 것이다. 물론 GGM 노동자들이 헌법상의 기본권이라 할 자주 노조 결성을 시도할 수도 있고, 단체교섭 유예를 2년으로 제한하고 있는 노동조합법에 따라 교섭을 요구하고 상황에 따라 파업을 하는 것이 법으로 금지된 것은 아니다. 하지만 지금과 같은 투자 협약과 상생협정서의 심리적 압박을 뚫고 그런 시도를 한다는 것은 사실상 협약의 틀을 깨는 것으로 여겨져 왔다.³⁴⁾ 다른 누구보다도 GGM 노동자들 스스로가 노조 가입에 소극적이고, 적어도 누적 생산 35만 대에 이를 때까지는 무노조·무교섭·무쟁의는 불가피한 것으로 받아들이고 있는 현실이다.³⁵⁾

3. 광주의 노사민정협의회 : 누가 무엇을 협의하고 심의 했을까

혹자는 노사상생발전 협정서가 협력적 노사 관계와 소통·투명 경영 실현, 나아가 지역 공동의 협조 체제 확보 등을 내용으로 하고 있으며, 이를 광주시와 노사민정협의회가 뒷받침하면 되는 게 아니냐고 말할지 모르겠다. 그러나 현실은 다르다. 우선 대부분의 협약 조항은 그런 방향을 지향하겠다는 선언이거나 권고 사항이다. 더 큰 문제는 독립 신설 법인인 GGM을 공적으로 제재할 수 있는 법률상의 권한이 없다는 사실이다.

투자 협약 및 상생협정서가 체결된 뒤 1년이 지난 2020년 2월 4일 ‘국가균형발전 특별법 제11조 2 제6항’으로 명문화된

34) 2024년 1월 GGM 기업 노조가 출범한 것을 “상생의 핵심이었던 무노조 원칙은 깨(진)” 것으로 이해하는 대표적인 기사로는 「조선일보」, “‘열악한 처우’ 광주형 일자리, 결국 노조가 생겼다”, 2024년 2월 16일 자 참조할 것.

35) 2023년 9월 6일, 빛그린 산단 노조위원장과의 인터뷰에서. 이때로부터 4개월 만인 2024년 1월에 기업 내 노조가 출범했는데, 이후 사태가 어떻게 전개될지는 아직 알 수 없는 상황이다.

것이 있다. 그것은 산업자원부가 상생형 지역 일자리 사업의 법적 지원 체계를 위해 상생형 일자리 신설 법인에 대하여는 ‘지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률’의 적용을 받지 않는다는 것이다. 이로써 지역 상생형 일자리로 지정된 법인의 경우, 공적 자금이 2000억 원 이상이 들어감에도 불구하고 “경영 독립성 보장”을 위해 사실상 일반 주식회사와 똑같은 보호를 받을 수 있게 만들어 버렸다.

단순히 법·제도적인 차원의 문제만도 아니다. 시의원들은 시정 질의를 통해 취업자 남녀 비율, 퇴사자 자료 등을 요구했으나 GGM은 받아들이지 않았다. 하지만 시의원들이 그 이상을 요구하거나 문제 삼지도 않았다. 현대차라는 대기업을 유치한 이후에는 노동문제로서 광주형 일자리에 대한 지역사회나 언론의 관심도 급격히 약화되었다. 그런 의미에서 광주의 진보성은 반독재 민주화까지는 맞을지 몰라도, ‘노동권을 보장하는 민주주의’의 수준은 아닌지 모른다. 아니면 다른 지역들과 마찬가지로 대기업 유치를 통한 발전의 혜택을 바라는 것이 실제 현실에 가까운 것일 수도 있다. 수도권 중심의 한국 사회에서 어느 지역이든 가질 수밖에 없는 기대와 요구를 넘지 않는 것이다.

노사민정협의회가 잘 운영되면 되지 않을까? 이것도 한계가 있을 수밖에 없다. 법과 조례에 따라 협의회는 1년에 2회 이상 회의를 열게 되어 있다. 아래 표는 GGM 공장이 본격 가동된 이후 열린 6기 노사민정협의회 출범 시 위촉된

위원 명단이다.³⁶⁾ 임기는 2021년 8월부터 2023년 8월 까지 2년이고 위원장은 광주광역시장이다. 이들이 과연 공동의 문제의식이나 목표 의식을 가지고 광주형 일자리 사업을 이끌 수 있었을까.

중앙의 노사정 ‘위원회’에 비해 지역은 처음부터 노사정 ‘협의회’였다.³⁷⁾ 그 목적과 위상은 ‘협력 증진’이라고 하는 포괄적 표현으로 규정되었다. 협의회의 인적 구성에 있어서 노(勞)와 사(使)의 대표성 등에 대한 사안도 상호 양해 되거나 정해진 것은 없었다. 따라서 노동자 측 혹은 사용자 측의 대표성을 가진 것으로 가정된, 일종의 ‘가상적 대표(virtual representation)’의 성격을 갖는 인물들을 자치단체장이 알아서 선임하는 방식이 일반적이다. 당사자들에 의한 선출과 파견의 방식이 아니라는 점에서 ‘책임성을 부과할 수 없는 대표’ 혹은 자치단체장에 의한 자의적 선임이라는 점에서 사실상 ‘대표가 아닌 대표’라고도 볼 수 있다.³⁸⁾ 민(民)과 정(政)의 경우도 특징적인데, 정당 소속이거나 시의원의 경우는 어디에 속할까? ‘정’이 아니라 ‘민’에 속한다. ‘정’은 순전히 지방 행정 관료제 구성원들로 채워지기 때문이다. ‘민’을 구성하는 지역 시민사회의 대표들은 누구일까. 대부분은 직전 자치단체장 선거에서 캠프에 참여했던 인물들이거나, 최소한 자치단체장과 개인적 인연이 있는 사람들이다.³⁹⁾

36) 6기 노사민정협의회 관련 자료는 장연주 전 시의원이 소장하고 있는 ‘광주형 일자리 자료 파일’에서 도움을 받았다.

37) 왜 지역 노사정 ‘위원회’가 아니고 지역 노사(민)정 ‘협의회’였는지에 대해서는 관련자 누구도 만족할만한 대답을 하지 못했다.

38) 대표의 다양한 개념과 그 역할에 대해서는 모니카 비에이라·데이비드 런시먼 지음, 노시내 옮김, 『대표: 역사, 논리, 정치』, (후마니타스 2020)을 참조할 것.

39) 광주광역시 노사민정협의회 구성원 가운데 민(民)을 대표하는 8명의 선거 캠프 참여 경력에 대해서는, 광주형 일자리 관련 지원센터에 참여했던 활동가와의 2023년 11월 8일 인터뷰에서 자세히 들을 수 있었다.

표 6 6기 노사민정협의회 구성

구분	소속 및 직위	성명
행정 (6명)	광주광역시장	이용섭
	광주광역시 교육감	장○○
	광주지방고용노동청장	황○○
	광주전남지방중소벤처기업청장	장○○
	전남지방노동위원장	김○○
	광주광역시 문화경제부시장	조○○
노동자 대표 (4명)	한국노총 광주지역본부 의장	윤○○
	한국노총 광주지역본부 수석 부의장	최○○
	한국노총 광주지역본부 부의장	박○○
	한국노동연구원 선임연구위원	박○○
사용자 대표 (4명)	광주경영자총협회장	김○○
	광주상공회의소 회장	정○○
	한국여성경제인협회 광주지회장	배○○
	세방전지(주) 공장장	김○○
시민 대표 (8명)	더불어민주당 광주광역시장 수석부위원장	박○○
	광주광역시의회 의원	장○○
	광주 YMCA 서구지회 관장	장○○
	광주 YWCA 사무총장	김○○
	광주여성노동자회장	서○○
	광주시민단체협의회 상임대표	박○○
	청년센터 아카이브 대표	박○○
	광주지방변호사회 회장	진○○
학계 (1명)	전남대학교 총장	정○○
산업계 (2명)	(재)광주그린카진흥원 원장	김○○
	(재)광주테크노파크 원장	김○○

6기 노사민정협의회 회의는 임기 2년 동안 겨우 4회가 열렸다. 첫 번째 회의는 90분이 소요되었지만 안건은 없는, 사실상 위원 위촉 행사였다. 나머지 3회의 회의 시간은 매회 50분이었다. 그 가운데 매회 12분에서 13분은 국민여례 및 기념 촬영, 참석자 소개, 시장님 인사 말씀으로 진행되었다. 그 뒤 일자리경제실장이나 노동정책관 등 광주광역시 행정

관료로부터 ‘회의 안건 보고’를 들었다. 노사민정협의회 의원들의 발언은 ‘안건 논의 및 의견 수렴’이라는 순서 때 가능하다. 이때부터는 비공식 회의로 진행되는데, 이때 토론된 안건과 회의 시간은 아래와 같다. 요컨대 협의와 심의에 걸린 시간은 1년에 두 번, 길어야 안건 보고를 포함해 35분 정도일 뿐이다.

표 7 6기 노사민정협의회 회의 현황

개최 일자	회의 안건	논의 및 의견 수렴 시간
2021년 10월 29일	<ul style="list-style-type: none"> • 제6기 노사민정협의회 의원 위촉장 수여 • GGM 주주총회 관련 사항 	30분
2022년 1월 24일	(안건) '22년 GGM근로자 임금 인상 기준(안) * 협정서에 명시된 대로 '직전 년도 소비자 물가상승률' 반영 (보고) '22년 GGM 근로자 주거비 지원 계획(안)/ 광주상생일자리재단 설립 및 추진 현황 및 계획	35분
2022년 8월 22일	(안건) '22년 GGM 근로자 주거비 지원 확대 방안 * 지원 대상(무주택 근로자 → 전체 근로자), 지원 금액 (월 200천 원 → 월 272천 원) 확대 (보고) 공동근로복지기금 조성 계획(안)	30분
2023년 2월 7일	(안건) GGM '23년도 근로자 임금 인상(안) (보고) 근로자 조식 지원 사업 추진 계획(안)/ 노사민정협의회 운영 개선 방안/ 지역 산업 맞춤형 일자리 창출 지원 사업 추진 계획(안)	32분

2년 동안 안건은 고작 3개 처리했다. 대부분은 보고를 듣고 사후적으로 질문을 하는 정도에 불과했다. 안건 역시 수정, 개폐된 적이 없다. 행정 관료의 보고, 이에 대해 위원 1명당 평균 1분도 안 되는 질문 및 의견 개진, 다시 이에 대해 보고를 담당한 실, 국장의 답변이 노사민정협의회 역할의 모든 것이었다.⁴⁰⁾ 사실상 노사민정협의회란 25명의 위원들이

지자체 행정 관료가 주도하는 회의에 1년에 2회 모여 이야기를 나누고 회의비를 지급받는 것으로 그치는 것이 실제 역할이라 할 수 있다. 따라서 앞서 살펴본 대로 적지 않은 갈등 의제를 내포하고 있는 광주형 일자리의 가치 구현이 이런 형식적인 협의체에 의해 보장될 수 있으리라는 애초부터 기대하기 어려운 상황이었다.

40) 5기 노사민정협의회에 참여한 김설 위원은 실무자 브리핑이 끝나고 위원들이 발언할 수 있는 실질적인 전체 시간은 보통 15분에서 20분 정도에 불과했다고 증언했다.

06

평가를 둘러싼 갈등

앞서 살펴보았듯이, 광주형 일자리 정책은 ① 노동계가 중심이 되어 기획이 이루어진 최초 단계와, ② 청와대와 광주시가 주도했던 현대차와의 투자 협약 단계에서 그 주체나 성격이 매우 다르게 전개되었다. 현대차와의 협상 과정에서 초기 기획 단계를 이끌었던 노동계 인사들은 배제되었다. 협상은 비밀리에 이루어졌다. 누가 어떤 내용으로 협상 전략을 세우고 실제 협상을 진행했는지, 그 과정에서 누가 어떤 제안을 했고 어떻게 서로 수용했는지, 투자 의사가 없다고 말하는, 혹은 협상을 위해 없다고 주장하는 현대차를 참여시키기 위해 누가 어떤 노력을 했는지 등에 대해 자세히 알려진 바가 없다. 하다못해 현대차와의 투자 협약서가 공개된 것도 1년이 훨씬 더 지나 한국노총이 사업 탈퇴를 선언하고 나서야 급하게 이루어졌다. 한마디로 광주형 일자리는 기획 단계와 협약 단계가 거의 단절적으로 이루어졌다는 특징을 갖는다. 이 과정에서 나타난 여러 평가를 통해 지금까지 논의한 것들을 다시 한번 살펴보자.

광주형 일자리에 대한 그야말로 찬사 일색의 평가는 중앙정부에서 볼 수 있다. 앞서 살펴본 대로 중앙정부, 특히 청와대는 2018년 지방선거와 2020년 국회의원 총선을 위한 정치 기획의 일환으로 광주형 일자리 정책에 접근했다. 그 핵심은 경제 활성화를 기대하는 지역 유권자의 욕구에

부응하고자 대기업 투자를 통해 광주형 일자리의 성과를 조기에 가시화하고자 한 데 있었다. 실제로 현대차로 하여금 지방선거 직전에 투자 의향서를 내게 했고 총선 이전에 투자 협약 및 법인 설립, 공장 기공식을 모두 마칠 수 있었다.⁴¹⁾

정부 정책의 홍보를 전담하는 <대한민국 정책 브리핑>에는 광주형 일자리 내용을 담은 250건의 브리핑 자료가 있다.⁴²⁾ 여기서 광주형 일자리 정책은 “지역사회가 양극화 해소와 양질의 일자리 창출에 대한 해법을 사회적 대화로 모색하고 노사 관계와 산업 혁신을 통해 사회 통합형 일자리를 창출함으로써 좋은 공동체를 만들려는 지역 혁신 운동”으로 정의되고 있다. 나아가 “광주형 일자리 첫 번째 모델인 완성차 합작 법인 설립 사업은 지방자치단체와 민간 기업이 사회적 대타협을 기반으로 함께 법인을 설립하고 추진”한 사례로 상찬되고 있다.

하지만 광주형 일자리 사업의 주축 기업인 현대차가 일관되게 보여 준 것은 ‘노동 촉과는 교섭도 대면도 하지 않는다.’는 것과 자신들은 제한적인 역할만 할 뿐, 책임을 지는 것은 광주시와, 광주시가 최대 주주인 GGM이라는 태도였다. 그 점에서 현대차로서는 정부의 홍보물에서 강조하는 ‘사회적 대화’도 ‘사회적 대타협’도 사실로 인정할 수 있는 입장이 아니었다. 평가와 관련해 현대차는 ‘무입장이 곧 입장’이라는 태도로 일관했다. 지금까지 현대차는 광주형

41) 공장 설립 및 생산 설비 설치 과정에서 두 명의 노동자가 산재 사고로 사망했다. 한 명은 후진하는 지게차에 희생된 60대 여성 노동자였고(2020년 8월), 다른 한 명은 9미터 높이에서 용접 작업을 하던 50대 중반 남성 노동자였다(2021년 1월). 두 노동자 모두 ‘하청의 하청’을 받은 작은 업체 소속이었다. 사고는 당시 시점에서 1년 뒤 시행될 예정이었던 중대재해처벌법의 전형적인 적용 대상이었다. 하지만 조사와 사고 예방을 위해 생산 설비 설치 작업이 중단되는 일은 없었다. 광주시와 GGM 측은 청와대가 기다리고 있는 공장 완공과 자동차 생산 개시를 먼저 하고 안전 문제는 그 뒤에 철저히 대비하겠다는 입장이었다. 당시 고용노동부는 중대재해처벌법 시행 이전이라도 본사와 원청 등의 안전 보건 관리 체계를 구축하겠다고 하며 ‘2021년 산업안전보건감독 종합 계획’을 발표했다. 도급 관계에서 본사나 원청의 책임을 강화하고, 특히 2년 연속으로 중대 재해가 발생한 건설 업체에 대해서는 본사와 전국 현장 감독을 병행해 실시하겠다고도 했다. 하지만 6개월 만에 두 명의 산재 사망 사고가 발생한 GGM에 대해 고용노동부가 취한 조치는 알려진 바가 없다. 이에 대해서는 박상훈, “어느 산재 사망자 이야기,” 『노동과 희망』(한국노총, 2021)을 참조할 것.

42) <대한민국 정책 브리핑>, 2019년 2월의 브리핑.

일자리나 GGM에 대해 아무런 의견이나 주장을 하고 있지 않다. 책임을 질 의사는 없지만, GGM의 운영과 생산에 대한 실질적인 주도권은 행사하고자 하는 것, 아마도 현대차의 생각은 이 언저리에 있을 것이다.

〈대한민국 정책 브리핑〉에는 사실과 다른 평가도 있다. “독일 모델을 벤치마킹한 ‘광주형 일자리’ 사업은 광주시와 현대차, 지역 기업이 직접 투자자로 나서 독립 신설 법인을 설립하고 기반 시설과 복리 후생 비용을 지원하는 상생의 일자리 창출 프로젝트라는 점에서 세계에서 찾아보기 힘든 실험적 모델”이라는 평가가 그것이다. 한마디로 현실과는 너무 거리가 먼 평가다. 앞서 살펴봤듯이 독일의 아우토 5000 모델과 광주형 일자리 모델은 사실상 완전히 다른 모델이다. 현대차가 투자는 했지만 상생이나 복리 후생은 물론이고 노사 관계에서 그 어떤 책임도 지지 않으려는 것이 실제 모습이었다. 그런 의미에서 “기존의 대립적이고 소모적인 노사 관계에서 탈피, 지역의 다양한 주체들이 참여하는 사회적 대화 기구인 노사민정협의회에 적극적 역할을 부여해 노사가 상생할 수 있는 지속가능한 모델을 만들었다.”는 것이야말로 어쩌면 사실에 반하는 평가다. 현대차와의 협약은 사실상 노조 없는 일자리, 무교섭- 무파업의 일자리를 만들고자 한 것이었거나, 아니면 노사 관계 없는 일자리를 노사민정이라는 틀로 정당화한 것이라 봐도 사실과 크게 다르지 않기 때문이다. 1년에 고작 두 번 개최되고, 25명의 위원이 사실상 1분도 제대로 발언할 수 없는 노사민정협의회가 할 수 있고 또 했던 역할은 조례에 따라 회의를 개최했다는 것, 그뿐이었다.

이상과 같은 점에서 광주형 일자리를 “한국 경제의 고비용 구조와 대립적 노사 관계를 혁신적으로 극복하기 위한 대안으로, ‘기업하기 좋고 일하기 좋은 사회’를 구현해 기업은 경쟁력을 높일 수 있고, 근로자는 고용 안정과 삶의 질을 향상시킬 수 있는 노사 상생의 사회 통합형 일자리 사업”이라고 정의하는 것이 ① 순응적인 노동자, ② 노조와의 교섭 부담에서 벗어난 기업 운영, ③ 그 대가로 낮은

임금을 보상할 복지의 제공을 말하는 것이라면 틀린 것은 아닐지 모른다. 하지만 이를 두고 “5월 광주가 민주주의의 촛불이 됐듯이 광주형 일자리는 경제 민주주의의 불씨가 될 것”이라고 본다면⁴³⁾ 이 역시 현실을 크게 왜곡하는 일이 아닐 수 없다.

2015년 광주시 용역의 책임 연구원을 맡았고, 이후 광주시 6기 노사민정협의회 위원이자, 상생협의회에 참여한 박명준 박사의 평가도 긍정적인 쪽에 속한다.⁴⁴⁾ 현대차와의 협약은 잘못된 것이 아니라 애초 기획을 현실에서 구현할 때 나타나는 불가피한 조정이라는 관점이다. 그에 따르면 우선 “광주형 일자리 모델의 가장 가시적이고 획기적인 측면은 투자와 일자리 간 우선순위를 바꾸었다는 점”에 있다. “과거 신자유주의 시대에는 투자를 위해 일자리의 질을 낮추었다면, 이번 모델은 양질의 일자리를 창출하기 위해 투자를 도모” 했고, 현대차와의 협약은 한마디로 ‘일자리를 위한 투자’이자 ‘노동을 위한 자본의 동원’이라는 특징을 갖는다는 평가다.

GGM의 지배 구조에 대한 평가도 다르지 않다. “광주시-현대차의 합자 투자 신설 법인은 광주시라는 비경제적 주체가 투자 주체로 나섬”으로써 “신규 법인은 시민 기업과 유사한 형태를 띠며, 기업의 지배 구조 역시 ‘공’과 ‘사’가 조화를 이루게” 되었다는 것이다. 전망과 관련해서도 낙관적이다. 현대차와의 협약으로 나타난 “광주형 일자리의 다양한 개혁 방안 중 가장 핵심은 일자리의 격차 해소를 지향한다는 점”이고, 이는 “기업 내 노동시장의 경직성을 상징하는 장치들을 획기적으로 전환시킬 의미 있는 계기”가 될 수 있으며, 특히나 향후 “지역노사민정협의회 역할의 획기적인 증진”을 기대할 수 있게 되었다는 것이다. 이런 관점에서 문제를 보면 현대차의 태도나, 지역노사 민정협의회 현실, GGM 상생협의회 등에서 나타나고 있는 문제들은 향후 개선해 가야 할 사안일 뿐, 그 자체가 광주형 일자리의 내재적 한계는 아니다. 또한 애초 기획 단계에서의 광주형 일자리와, 현대차와의 협약으로 구현된 광주형 일자리가 같은 성격의 연장으로 이해된다.

43) 2019년 1월 31일, 광주형 일자리 투자 협약식에 참여한 문재인 대통령의 축사 중에서.

44) 박명준, “광주형 일자리 4대역제 실현전략”(더나은일자리위원회 실무위 2017); “노사책임경영 실현전략”(광주형 일자리 정책 토론회, 2017); “적정 노동시간 실현전략”(광주형 일자리 정책 토론회, 2017); “광주형 일자리, 새로운 모델이 될 수 있을까?” 『녹색평론』 166호(2019); “광주형 일자리의 의의, 쟁점과 과제,” 한국노총중앙연구원, 〈노동N이슈〉 29호(2019); 박명준, “광주형 일자리에서 상생형 일자리로: 사회합의-격차축소적 일자리 창출 방안의 경과와 전망,” 〈광주형 일자리 모델의 가능성: 쟁점과 과제〉, 참여연대부설참여사회연구소, 2019년 7월 17일 참여사회포럼 자료집.

조선대 지병근 교수는 두 광주형 일자리는 다르다고 본다.⁴⁵⁾ 애초 구상은 2015년 노동연구원 보고서에서 밝혔듯이 “지역 노동시장 구조의 질적 측면 개선(upgrade)을 도모하여, 그 지역 노동시장 전반의 상향 평준화를 추구하겠다.”는 것이었지만, 현대차와의 협약에 의해 만들어진 광주형 일자리는 “노동의 기본권을 희생시킨 지역 발전 정책”에 불과하며, 이마저도 “다른 지방자치단체들과 달리 용지 제공, 세금 인하, SOC 제공 이외에 노사 간의 협약 사항인 임금과 단체 협상을 투자 조건에 명시하였다는 점에서 훨씬 투자자에게 유리한 것”이었다고 평가한다.

지병근 교수의 평가에서 주목할 지점은 두 가지다. 하나는 “윤장현 시장 재직 시 …… 대기업 유치에 얽매이기보다 중견 기업을 육성하고 지역 유망 산업 및 성장산업을 육성하는 방안이 마련되어야 한다는 제안이 지속적으로 제기되어” 왔던 것에서 현대차 투자에 의존하는 방향으로 바뀌었다는 점이다. 다른 하나는 지역 발전에 관한 시민 의식 조사(2020년 3월 16~24일 실시된 엠브레인 온라인 조사)를 분석해 보면 “기업 유치를 통해 지역 경제를 활성화시키려면 노동자들이 권리의 일부를 포기하는 것(임금 인하, 단체 협상권 제한)도 감수해야 한다.’는 주장에 대해 반대 입장을 보인 이들(49.1%)이 찬성 입장을 보인 이들보다 두 배 가까이 많았다. 특히 실업자, 비정규직 노동자, 학생들의 부정적 태도가 많았고 20대의 경우 광주형 일자리에 대해 부정적 태도를 표현한 이들의 비율(58.1%)이 50대보다 14%, 60대보다 무려 36%나 높은 것으로 나타났다.”는 사실이다. 요컨대 대기업 유치에 대한 지역민의 열망 때문에 현대차와 서둘러 협약을 하지 않으면 안 되었다는 것도 사실과 다르다는 것이다.

지병근의 평가대로라면 광주형 일자리를 두고 “고정된 저임금과 헌법에 명시된 노동3권도 보장받지 못하는 나쁜 일자리”라거나, 이를 정부쪽이 추진하면서 “정경 유착 의심”이 제기된다거나, “2019년 3월 상정된 국가 균형 발전 특별법이 2020년 1월에 통과되어 광주형 일자리가 ‘지방자치단체 출자 출연 기관의 운영에 관한 법률’ 적용

대상에서 제외되고 공유재산 사용료 및 대부료 감면 규정을 마련”한 것에 비판적이었던 지역 내 의견에 새삼 주목해야 할지 모른다. 이런 부정적 평가는 인권 운동 진영 안에서도 있었다. 광주형 일자리를 “노동자 권리 죽이고 ‘상생하자’는” 이율배반적인 정책으로 본 주장이 대표적이다.⁴⁶⁾ 그들이 보기에 현대차와의 투자 협약은 다음과 같은 내용을 갖는 것이었다.

우선 “기업은 일정 규모 이상의 고용 투자 계획을 집행하기만 하면 된다.” 그러면 지자체는 기업의 “투자비 일부에 보조금을 지급하고, 부동산 장기 임대 및 임대율을 인하 하고, 각종 지방세 감면 조치도 시행”한다. 중앙정부는 “지방 투자 보조금의 보조율을 인상해 지원하고, 법인세 감면과 같은 세제 지원을 추가로 한다. 과거에 비해 대폭 늘어난 지원금 집행을 위해 정부는 ‘국유재산특례제한법’, ‘조세특례제한법’, ‘국가균형발전특별법’을 개정”하기로 약속한다.

노동자의 역할은 이런 합의된 내용을 수동적으로 받아 들이는 데 있다. 첫째는 광주시와 현대차가 합의한 “노동 시간과 노동조건에 따르는 것”이다. 둘째, “단체 행동을 지양하며 생산성 향상을 위한 직업훈련에 참여하는 것”이다. 셋째, “‘상생협의회’라는 노사민정 차원의 협의 기구에서 임금과 노동조건을 협의”하는 것을 받아들이는 것이다. 이는 “헌법에 명시된 노동기본권인 노동자의 단결권과 단체행동권, 단체교섭권을 제약”하는 내용이 아닐 수 없으며, 한마디로 ‘상생’을 위해 노동자의 권리가 양보, 유예, 포기되는 것이 광주형 일자리의 기본 틀이라는 것이다.

김경근의 평가도 같은 맥락으로 볼 수 있다.⁴⁷⁾ 핵심은 두 가지다. 하나는 “노동조건을 하락시키기만 하면, 즉 노동권과 노동조합을 공격하기만 하면 일자리가 생겨나는 것으로 문제를 단순화하고 왜곡”시킨다는 비판이다. 다른 하나는 임금, 노동시간, 노동강도, 작업 방식 등에 대한 “결정을 노사 관계 외부에서 이루어지도록 했다는 비판이다. 요컨대 광주형 일자리는 “임금을 어떻게 하락시킬지, 단협을 어떻게 회피할 수 있을지를 고민한 결과로 등장” 했고,

45) 지병근, “‘광주형 일자리’ 정책에 대한 시민들의 태도,” 『한국지방정치학회보』 11집 1호(2021).

46) 정록, “노동자 권리 죽이고 ‘상생하자’는 지역형 일자리,” 〈비마이너〉, 2019년 11월 7일 자.

47) 김경근, “광주형 일자리 논의의 쟁점과 민주노조운동의 대응방향,” 금속노조 노동페이퍼(2018); “광주형 일자리의 문제점과 반대의 이유,” 『노동법률』 2019년 1월호.

“노사민정 거버넌스와 사회적 대화는 노동조합 가입 배제를 위한 장치”라는 것이다. 이는 “그동안의 민주 노조 운동의 성과를 원점으로” 만드는 일이자 “재벌의 경영 전략을 그대로 방치한 채, 노동조합만 공격하는 것” 혹은 “기업의 잘못된 관행을 정부가 고쳐 나가는 것이 아니라 오히려 국민 세금을 통해 지원하고 지자체의 공적 권위를 통해 정당화하고 합리화”하는 것, “대기업의 책임에 면죄부”를 주고 “노사 관계에서 기업이라는 책임 주체가 사라지는 것” 이상이 될 수 없으며 “경제 민주주의를 후퇴시키고 부정하는 역할”을 한다는 평가로 이어진다.

보수적인 관점에서의 평가도 주목할 만하다. 카이스트 경영대의 이병태 교수는 “민간이 충분히 잘해 나가고 있는 분야에 왜 정부나 지자체가 개입”하는가를 문제 삼는다.⁴⁸⁾ 자동차 산업이 “공기업이 나서야 할 분야가 맞는가?”라는 질문이기도 하다. 덧붙여 “위험의 외주화를 막겠다면서 (GGM처럼 - 연구자) 외주 회사를 만들어 하청을 맡기는 방식”이 맞는가에 대해서도 비판한다. 그리고 이는 “임금 격차를 용인하는 것이자, 동일노동, 동일임금 원칙을 스스로 위반하는 것”이며 “왜 현대차에만 낮은 임금으로 같은 제품을 생산할 기회를 주는 것일까”에 대한 물음으로 이어진다. 사회적 대타협이라고 중앙정부나 광주시가 정의하는 것에 대해서도 “이 사업에 돈을 대야 하는 국민은 이번 합의에 참여한 적이 없다.”고 비판하면서 “현대차는 530억 정도⁴⁹⁾ 사회 공헌 활동으로 만족”하는 일이자 그 뒤에는 “수상쩍은 현대차 지원”이 있으며, 결국은 “국민과 노동자가 빠진 대타협”일 뿐이라고 비판한다.

윤상용·정현우는 광주형 일자리의 딜레마를 이렇게 표현한다.⁵⁰⁾

“(광주형 일자리란) 광주시의 산하 법인 기업의 정규직으로 고용하는 것인데, 이는 결국 현대차 직원도 아니고 공기업 직원도 아닌 간접 고용의 형태로 분류될 수 있다.

…만약 광주형 일자리의 실험이 실패로 돌아갈 경우 이들의 고용과 복지 문제는 누가 감당해야 하는 것인가에 대한 의문이 존재한다. …공적 자금으로 투자되는 현대차의 위탁 생산 공장으로 지속 가능성이 불확실하다 (44쪽). …타인 자본 투자액의 상당 부분이 공적 자금의 성격으로 민간의 자발적 투자의 비중은 높지 않아, 향후 사업의 운영과 수익 창출을 위한 자원 운용을 어떻게 가져갈 것인지, 향후 수익 배분 및 투자 원금 상황 등은 어떻게 운영할 것인지 등에 관한 구체적 계획은 불명확 (하고) …광주광역시 책임질 것으로 알려진 근로자 복지 지원의 재정 부담은 지속적으로 어떻게 감당할 것인지에 대한 계획도 구체적이지 않다(49쪽). …결과적으로 현대차의 입장만 구체적이고 명확하며 강한 상황이고, 노민정은 계속 끌려다니고 있다(64쪽).”

이지은·염지선의 지적도 생각해 볼 만하다.⁵¹⁾ “지금까지 우리나라에는 없었던 사회 실험”이면서도 “현대차로서는 손해가 될 것이 없다. 기존 현대차의 문법이 적용되지 않는 새로운 법인을 만들어 노동자들의 단체 협상을 효과적으로 회피하고 훨씬 낮은 임금을 줄 수 있으니 비용 측면에서 엄청난 절감”이기 때문이다. “근참법 12조에는 노사협의회는 3개월마다 정기적으로 회의를 개최해야 한다고 명시”되어 있고 “임단협은 통상 1년 단위, 단체 협상 유예는 2년을 넘을 수 없”게 되어 있지만, 이런 문제도 현대차는 신경 쓰지 않아도 된다. “대통령, 여당이 연초부터 광주형 일자리를 압박”했는데, “현대차 평균 연봉(생산직 - 연구자)이 9200만 원 정도”인 것을 감안하고, “현대차가 19%만 투자하고 완성형 공장을 짓는 것”은 어느 모로 보나 현대차로서는 나쁠 것이 없다.⁵²⁾ 평균 임금의 80%로 출발했던 아우토 5000이나 평균 임금의 90%로 시작했던 미국 GM의 새턴 프로젝트에 비해서도 좋은 조건이다. 따라서 독일의 아우토 5000, 미국의 새턴 프로젝트는 “노사가 서로 필요해서 만든 모델”인 데 반해 광주형 일자리는 “지자체가 현대를 끌어들이며 현대가 원하는 것을 보장”하는 모델이라는 점에서 차이가

48) “광주형 일자리의 아홉 가지 문제점,” 『이코노미조선』, 2019년 3월 9일 자.

49) 이 액수는 최초 협약 단계에서 발표된 투자 규모였을 뿐, 실 집행된 투자 액수는 앞서 보았듯이 437억 원이었다.

50) 윤상용·정현우, “광주형 일자리 정책 효과성 제고를 위한 추진전략 및 추진체계 연구,” 한국재정정책학회, 『재정정책논총』 22/1(2020).

51) 이지은·염지선, “광주형 일자리에 내재된 갈등 관계 파악을 통한 정책적 함의 : 갈등 해결의 실마리를 찾아서,” 『공존협력연구』 5-1(2019).

52) 실제로 “연구개발, 생산라인 구축, 판매, 애프터서비스 등 모든 것은 현대차가 주도”하는 것으로 협상이 시작되었다. “‘반값 연봉’ 광주형 일자리 실험 첫 단추 끼웠지만 …,” 『매일경제』, 2018년 6월 1일 자.

있다는 것이다.

임금의 적정성과 일자리 창출 규모에 대한 비판적 관점도 있다.⁵³⁾ 2022년 광주의 “기아 직원의 평균 연봉(사무직 포함 - 연구자)은 1억1200만 원”으로 알려졌고, 18개 하청사에 흠어져 소속된 1200명의 동희오토의 경우 연봉은 기아차의 50~60%로 추산된다.⁵⁴⁾ 그렇다면 광주형 일자리가 제공하는 복지 혜택을 별도로 하고 단순 연봉으로만 보면 광주형 일자리의 평균 연봉 3500만 원은 적정 임금이라 보기 어렵다. 이 가운데 사무직을 뺀 생산직 노동자만 본다면 실질적인 임금은 3000만 원 미만일 것이고, 더 낮게는 2100만 원에서 2250만 원 수준일 것이라고 추정하는 사람도 있다. 현재 462명이라는 생산직 일자리 규모가 얼마나 늘어날지에 대해서도 비판적 평가가 많다. 기아차 7800명이나 동희오토 1200명과 비교해도 아직은 작은 편이기 때문이다. 복지 혜택에 대해서도 불만이 없는 게 아니다. “광주광역시와 빛그린 산단 내에 주거 단지를 조성한다는 합의”를 지키지 않고 “목적이 전혀 다른 행복주택을 전용한다는 것은 책임 회피에 불과할 뿐”이라는 것이 대표적이다.⁵⁵⁾

이 밖에도 논란, 우려, 고민을 토로하는 평가들은 많지만, 아마도 초기 기획 단계에서부터 참여해 온 한국노총 광주시 지역본부 윤종해 의장의 이야기는 광주형 일자리의 여제와 오늘 그리고 내일과 관련해 시사하는 바가 많기에, 그대로 인용해 본다. 우선 광주시와 현대차 간의 비밀 협상 과정과 관련해 이렇게 말한다.

“광주글로벌모터스 설립 과정은 광주형 일자리라는 명칭이 부끄럽게도 추진 초기부터 노동의 참여 공간을 허락하지 않았고 최저임금에도 못 미치는 수준의 보상 체계를 제공하려는 시도도 있었다.”⁵⁶⁾

노동 측 대표로 참여해 온 노사민정협의회에 대해서도 이렇게 말했다.

“상당한 진통이 있었다. 가장 큰 원인은 광주광역시 그 이외의 당사자들을 주체가 아닌 대상으로만 대했기 때문이다. 참여 주체들의 최고 의결 기구인 광주지역노사민정협의회는 사업의 추진 과정을 심의, 의결해야 하지만, 지금까지의 과정에서 거수기 이상의 역할을 하지 못했다.”⁵⁷⁾

이사로 참여해 온 광주상생일자리재단과 관련해서도 이렇게 평가했다.

“광주형 일자리재단은 앞으로 언제 발생할지 모를 지역 내 노사 갈등에 대한 사적 조정 기능도 가진다. …… GGM에서도 현재는 투자 협정서에 따라 누적 생산 목표 대수 35만 대 달성까지는 노동조합과 임단협을 하지 않고 (노사협의회 격인) 상생협의회의와 대화를 하고 있는데, 이 약속이 끝나면 어떤 상황이 벌어질지 모른다. 이를 재단에서 사전에 조정해 주는 역할도 해야 한다. 강기정 시장 체제에 들어와 그 기능은 타 기관으로 통폐합되고 말았다. 광주형 일자리의 한 축이 꺾였다.”

훨씬 더 근본적인 평가도 있다. 박태주 전 경사노위 상임위원의 평가가 그것이다. 그는 광주형 일자리를 가리켜 “청와대 사업을 광주시가 대행한 것이나 다름없다.”는 것으로 그 성격을 정의하면서, “한국에서 청와대 정부, 즉 대통령 비서실이라고 하는 당파적 정부는 사회적 대화를 필요로 했고 또 주도적으로 사회적 대화를 파탄 낸 ‘principal architect(중심 설계자)’였다.”고 평가했다.⁵⁸⁾ 한마디로 말해 광주형 일자리는 청와대가 정치적 목적을 위해 필요로 했던 사업이었을 뿐, 사실상 광주라는 지역 사회의 현실이나 요구와 관련이 없는 기획이었다는 것이다.

53) “문 정부 작품 광주형 일자리 강기정 시장체제서 흔들,” <매일노동뉴스>, 2023년 5월 17일 자.

54) “기아차 노동자가 동희오토 인수 주장하는 이유?” <매일노동뉴스>, 2023년 1월 20일 자.

55) “광주형 일자리 실현은 민주주의 실현,” <참여와 혁신>, 2020년 6월 22일 자.

56) “문 정부 작품 광주형 일자리 강기정 시장체제서 흔들,” <매일노동뉴스>, 2023년 5월 17일 자.

57) “광주형 일자리 ‘상징’ 지우는 광주시?” <참여와 혁신>, 2023년 2월 27일 자.

58) 2023년 11월 22일, 본 연구 보고서 평가 세미나에서. 위의 표현은 본인의 확인을 거쳐 인용했음을 밝혀 둔다.

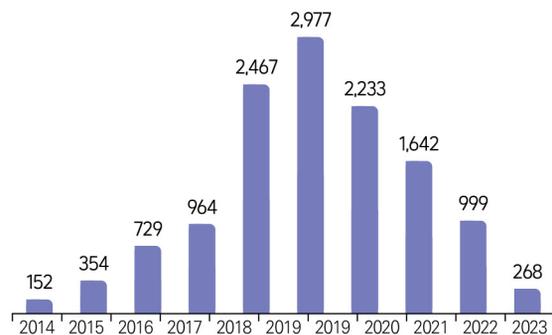
07

남겨진 질문들

2023년 11월 10일 기준으로, 현재 광주광역시 지역 언론이나 자치단체, 시의회에서 ‘광주형 일자리’는 사실상 ‘거의’ 사라진 의제인 것처럼 보인다. <그림 1>은 광주광역시에 출입 기사를 보내는 지역 언론(광주매일, 무등일보, 전남일보, 전남매일, 광남일보, 남도일보, 연합뉴스)을 대상으로 지난 10년 동안 보도된 ‘광주형 일자리’ 기사의 출현 빈도를 보여 준다.

광주시와 현대차의 협약이 이루어진 2019년을 정점으로 그 뒤 관심은 매년 빠르게 줄어들었음을 볼 수 있다. 광주형 일자리가 대기업 유치 사업의 성격을 갖는 것이 아니라, 긴 기간 동안 새로운 종류의 지역 일자리로 자리 잡을 수 있도록 관련 이해 당사자는 물론 지역 시민사회에서도 지속적인 관심과 노력을 기울여야 할 기획으로 본다면 다소 의아한 면이 있다. 게다가 GGM 노동자들조차 광주형 일자리에 대해 특별한 기대를 갖지 않게 된 상황인데도, 이슈가 되지 않는 것은 특별한 일이다. 이제 광주형 일자리는 지나간 정책이고 이미 마무리가 된 정책일까.

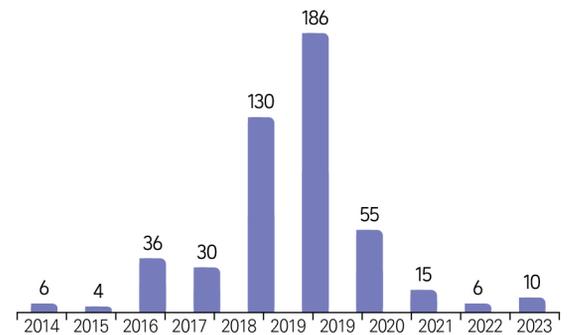
그림 1 지역 언론에서 ‘광주형 일자리’ 언급 횟수



자료 : 서대균, “광주형 일자리 조사 보고서” (국회미래연구원, 2023)

시의회 의사록에서 시 의원들과 시장, 시 행정 관료들이 ‘광주형 일자리’에 대해 얼마나 언급했는지를 보여 주는 <그림 2>는 상황을 더 비관적으로 보게 만든다. 우선 2020년 이후부터는 언급되는 횟수가 급격히 줄었다. 사실상 2021년부터는 거의 언급 자체가 없다고 볼 수 있다. 해당 상임위원 산업건설위원회 차원에서 (이정환, 장재성, 박미정, 김점기, 김익주, 반제신 의원 등이) 노동자 산재 사망 관련 공개 사과 및 조문, 행정사무감사 증인 참석 등을 요청했지만 독립된 주식회사라는 이유로 거절되었다. 다만 유족 보상을 서운치 않게 할 테니 협조해달라고만 했다.

그림 2 시의회 의사록에서 ‘광주형 일자리’ 언급 횟수



자료 : 서대균, “광주형 일자리 조사 보고서” (국회미래연구원, 2023)

2022년 6월 지방선거로 민선 8기 의회가 출범한 후인 2023년에는 제320회 5차 본회의가 열렸던 10월 18일에만 언급이 있다. 새로운 노동특별위원회 위원장인 채은지 시의원이 시정 질의를 통해 시장과 경제창업국장의 답변을 들었고, 해당 상임위원회에서 상생일자리재단 통폐합 등의 문제들을 질의하고 다루었다. 하지만 그 이상은 없다. 광주형 일자리는 지난 자치단체장 당시에나 유효한 의제

내지, 논란이 되지 않고 그만 잊혔으면 하는 불편한 이슈가 되어 버린 듯하다.

2022년 8월 광주광역시시는 ‘창업하기 좋은 광주’를 모토로 조직 개편을 시작했다. ‘일자리경제실’은 ‘경제 창업실’이 되었고, ‘창업진흥과’가 신설되었다. 이는 일자리나 노동, 복지 대신 ‘창업’과 ‘경제 진흥’ 쪽으로 ‘광주형’의 초점을 옮기겠다는 의미라 할 수 있다. 한마디로 말해, ‘광주’라고 해서 특별할 수 없다는 선언이라 할 수 있다.

광주형 일자리의 초기 기획자들은 결국 현대가 원했던 대로, 노조 걱정은 물론 교섭 걱정도 안 해도 되고, 투명·책임 경영의 압박도 면제된, 그러면서도 저임금으로 자신들이 필요로 하는 차종을 강도 높은 작업 규율로 만들어 낼 수 있는 사기업이 되어 가고 있다고 걱정한다. 그렇게 본다면 현대라는 기업의 입장에서 광주는 자신들의 이해관계를 광주시를 앞세워 매우 효과적으로 실현할 수 있는 관심 지역이고 앞으로도 그렇게 이해될 지역인지 모른다.

광주형 일자리가 결국 누구를 위한 정책인지 결론 내리기 위해서는, 이번 연구에서는 충분히 다루지 못한 ‘현대의 역할’에 대한 분석이 있어야 할 것이다. 청와대와 중앙정부, 지자체 안에서 현대의 대리자 역할을 누가, 어떻게 한 것인지에 대해서도 충분한 조사가 있어야 할지 모르겠다.⁵⁹⁾ 아마도 그 중심인물의 한 사람은 이용섭 당시 시장일 것이다.

이 연구를 진행하면서 가장 만나고 싶었던 사람이 이용섭 전 시장이었다. 이 시장은 2018년 7월부터 2022년 6월까지 광주광역시의 최고 책임자였고, 그 이전 2017년 5월부터 2018년 2월까지의 청와대에서 일자리위원회 부위원장이었다. 광주형 일자리의 초기 기획을 사실상 집행하고 구현하는 핵심 위치에 있었던 사람이다. 이용섭 광주광역시장이 광주형 일자리의 취지를 무시한 것은 아닐 것이다. 그가 민선 7기 지방선거에 나서면서 내걸었던 시정 방향은 “정의롭고 풍요로운 도시 광주”였다. 2019년 신년 초부터 5개 산하 자치구, 7개 공공기관과 ‘노사상생도시’ 협약식을

갖기도 했다. 이를 통해 “노동이 존중받고 기업하기 좋은 도시, 근로자에게는 안정된 일자리를, 기업에게는 높은 수익을 제공할 수 있는 도시, 이른바 노사 상생의 도시의 실현”을 선언했다.⁶⁰⁾ 그렇지만 그 앞과 뒤 시기에 그는 청와대에서 일자리 부위원장을 지냈고 광주광역시장에 선출되었으며 우리가 알 수 없는 공간에서 현대차와 문제의 협상을 추진했고 지금까지 우리가 살펴본 광주형 일자리를 구현해 낸 사람이다. 당시 그는 어떤 생각과 어떤 마음으로 광주형 일자리를 추진했고, 지금의 GGM과 노사를 또 어떻게 보고 있을까?

한동안 우리 사회에서는 중앙의 노사정 체제가 갈등의 반복과 참여자의 이탈 속에서 노동의 참여를 안정적으로 제도화하지 못했던 것에 비해, 지역의 노사민정 체제는 이곳저곳에서 ‘무슨 무슨 지역의 모델’로 호명함으로써 어느 정도 성공적으로 실현된 것처럼 소개된 바 있다.⁶¹⁾ 그 가운데 광주형 일자리는 가장 주목받은 사례이자, 기존의 기업 유치 사업의 한계를 넘어 노사 상생과 사회 통합적 일자리를 지향하고 있다는 점에서 ‘노동 존중’과 ‘경제 민주화’라는 가치를 실현해 갈 수 있다는 기대를 받았다. 그런 관점에서 문제를 보면, 광주형 일자리 사례를 통해 우리는 지역 노사민정 체제의 성과가 그간 어떻게 누적 발전해 왔고, 그 토대 위에서 어떤 새로운 실험과 도전이 이루어지고 있으며, 현재까지 도달한 성취는 무엇이고, 향후 지역의 노사민정 체제가 어떻게 발전하게 될지를 알 수 있어야 했다. 하지만 지금까지 살펴보았듯이, 그 질문에 긍정적으로 답할 수 있는 근거나 실증 기반은 너무나 빈약한 것이 현실이다.

중앙 혹은 전국 차원에서 할 수 없는 것을 지역이 할 수 있을까. 오히려 중앙보다 지역이 구조적으로 더 어려운 조건은 아닐까. 지역노사민정협의회의 성과로 알려진 여러 지역 사업들은 역설적으로 ‘노동 없는’ 지역 시민사회와 자치단체장 위주의 관료행정 체제의 강함 때문에 가능했던 것은 아닐까. 그 가운데 선도적인 모델로 알려진 광주형

59) 진리 탐구를 위한 전제 조건은 편파적이지 않은 기계적 균형에 있는 것이 아니라 ‘투명한 편파성’(transparent partisanship)에 있다는 사실에서, 당시의 청와대와 광주광역시시 나아가 현대차의 입장을 충분히 알 수 있는 조사 연구가 있기를 희망한다. 투명한 편파성의 개념에 대해서는 안 베르너 뮐러, 『민주주의 공부』(월북, 2022)을 참고할 것.

60) 『광주드림』, “광주시-7개 공공기관 노사 ‘노사상생 도시’ 협약,” 2019년 3월 27일자.

61) 대표적으로 정상호, “한국의 ‘지역의 사회적 협의’에 관한 연구,” 『NGO연구』 제15권 제3호(2020)를 참고할 것.

일자리조차 대기업 유치를 바라는 지역 시민사회의 바람을 바탕으로 재벌 대기업에 유리한 합의를 통해 지역 발전의 성과를 선거 승리의 발판으로 삼으려 했던 ‘정치 기획’이자, 단체장-대기업-지역시민사회 사이의 ‘발전 동맹’의 성격을 갖는 것은 아니었을까.

지역의 노사민정 체제는 단체장과 대기업이 합의한 협약 범위 안에서만 작동할 수 있는 일종의 구조적 제약하에서 사실상 형식적인 정당화의 기제로서 역할을 했다고 봐야 하는 것은 아닐까. 결국 대기업 현대차의 관점에서 보면, ① 실제로는 보이지 않는 비공식 협상의 장에서 최대의 영향력을 발휘하면서도 ② 그 책임은 일종의 공식 채널로서 사(지역 기업)와 민(지역 시민사회), 정(지역 자치단체)이 대신 감당하게 하는 ‘특별한 이중구조’ 속에서, ③ 한편으로 지역사회로부터는 발전의 시혜자로 존중받고 다른 한편 사실상 최대 실리 추구의 혜택을 자연스럽게 편취할 기회를 향유함으로써, 광주형 일자리 사업의 ‘진정한 승자’가 된 것은 아닐까.

중앙 차원에서는 조직 노동의 영향력이 커짐에 따라 과거처럼 노동이 희생하고 양보하는 발전국가 모델의 지속이 어려워진 반면, 지역에서는 자치단체장과 대기업이 상호 이익을 바탕으로 선거 승리와 중앙정부로부터 예산 지원, 탈규제의 혜택을 교환하는 ‘변형된 발전국가 모델’이 여전히 강력하게 작동하는 것은 아닐까. 다시 말해 (글로벌 선진국의 시간을 향해 달려가는) 중앙과 (노동이 양보하고 국가가 기업을 지원하는 발전국가의 시간이 여전히 지배하는) 지방이 서로 다른 ‘불균등 발전의 시간’을 나란히 걷고 있는 것은 아닐까. ‘전국적으로는 양당제이면서 지역적으로는 일당제’로 작동하는, 덜 경쟁적인 정당 체계⁶²⁾가 이 구조를 온존, 가능케 했던 것은 아닐까.

더 근본적인 질문도 생각해 볼 수 있다. 왜 자동차이고, 왜

현대차여야 했을까. 자동차 공장이 필요했다 해도 현대처럼 다소 후진적인 노사 관계를 가진 대기업에 매달려야 했을까.⁶³⁾ 최소 2천억 원 이상의 공적 자금을 들인 것의 편익은 누구에게 돌아갔다고 봐야 할까. 현대에 이끌려 협약을 하고 현대가 손을 놓을까 봐 불안해하는 불합리한 미래 대신 광주의 경제 주체들이 감이 되고 주도권을 행사할, 진짜 지역형은 과연 상상할 수 없는 일, 구조적으로 불가능한 일이었을까. 누구나 광주를 한국 민주화의 ‘정신적 고향’이라고 정의하는 데는 주저하지 않는다. 하지만 그런 상징 자본 안에 광주를 묶어 두는 한편, 평등의 가치와 자본주의의 문제가 오히려 외면되는 아이러니한 상황, 즉 ‘민주화 이후 한국 사회에서 광주의 문제’ 또한 따져 볼 일이 아닌가 한다.

2023년 12월 임시 주주총회에서는 GGM의 새로운 대표이사가 선임되었다. 최대 주주인 광주시(광주그린카진흥원)가 복수 추천하고 임원 추천위원회가 최종 추천한 인사는 현대자동차에서 30년 이상 근무한 윤몽현 전 부사장이다. 이렇게 되면 GGM의 지배 구조는 “공과 사의 균형”이라거나 “시민 기업과 유사한 형태”라는 박명준의 평가와는 달리, 공과 사의 결탁 내지 현대차의 실질적 지배 구조 쪽으로 다가가게 된다. GGM 종사자들은 무책임한 광주시보다 현대차가 기업을 책임지는 쪽을 더 선호하는 것으로 알려져 있다. 그게 아니 라면 “차라리 동희오토처럼” 되는 게 지금보다는 낫다고도 본다. 절망적인 상황에 대한 불만을 이렇게라도 표현하는 것이라 하겠다.

물론 지역 노동계에서는 노동강도가 강해지고 노동시간이 길어질 것을 우려하긴 한다. 2020년 한국노총 광주지역 본부를 포함해 지역 언론들이 현대차 출신의 박광식 씨가 부사장으로 취임하는 데 반대하고 나섰던 때도 있었다. 그런데 이제는 부사장이 아니라 대표이사에 현대차 출신

62) 민주화 이후 한국의 정당 체계가 전국적으로는 경쟁적이면서 지역적으로는 독점적인 구조로 발전하게 된 변화에 대해서는 박상훈, 『만들어진 현실 : 한국의 지역주의, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가』(후마니타스, 2009)를 참조할 것.

63) 참고로 공식, 비공식 인터뷰를 해준 광주형 일자리 초기 기획자들은 2012년 박근혜 후보와 2017년 문재인 후보가 동일하게 “광주의 자동차 100만 대 생산 기지화” 공약을 내건 사실을 강조했다. 광주를 자동차 생산의 거점으로 만들겠다는 것이 적어도 정치적으로는 일종의 ‘합의 의제’였다든 것이다. 광주가 (1965년 설립되었고 1999년 기아차에 흡수 합병된) ‘아시아자동차’의 전통을 가진 도시라는 점을 강조한 사람도 있었고, 자동차가 GGM 이전에도 광주에서 가장 많은 일자리를 가진 산업이었다는 사실을 말해주는 사람도 있었다. 이런 이유로 자동차여야 하고 친환경 자동차여야 한다는 목표로 추진을 했지만, 다만 그 대상이 반드시 현대차여야 한다는 생각하지 않았다고 한다. 현대차는 당시 청와대가 교섭 상대로 삼았는데, 자신들은 이를 ‘양날의 칼’로 여겼다고도 한다. 즉 “지역의 힘만으로는 어렵고 중앙의 힘을 빌려” 문제를 해결해 수 있기를 바랐지만 동시에, 중앙의 정치 경제적 힘에 끌려갈 수도 있었기에 우려도 컸다는 것이다. 돌아보면 노동의 문제를 두고 여러 각축하는 힘의 역관계를 어떻게 이해하고 풀어가야 할 것인지, 지역 내 사회적 합의는 어떻게 심화시켜 가야 할지를 배운 과정이었다고 말하기도 했다. 지금 시점에서 생각해 볼 수 있는, 의미 있는 평가라고 본다.

인사가 선임되는 것에 누구도 나서서 반대하지 않는다. 광주형 일자리의 현 상황을 이보다 잘 보여 주는 모습은 없을 것이다. 공식화된 선언은 아니지만, GGM은 ‘현대 것’이 되는 게 좋고 그래야 한다는 것이 지금의 광주시와 광주의 지역사회 나아가 GGM 노동자들 사이의 사실상 ‘일치된 의견’인지 모른다.

오랜 저발전의 상처를 안고 있는 광주가 발전의 혜택을 기대하는 것은 너무나 자연스러운 일이다. 그럼에도 불구하고 견제받지 않는 행정 권력과 노동 배제적 대기업 헤게모니를 특징으로 했던 과거 ‘권위주의 발전 동맹’이 새로운 형태로 재현된 것은 당연한 일이 아니다. 민주화에도 불구하고 수도권 중심 체제가 심화되어 지역 스스로 자족적 발전의 전망을 개척할 수 없게 된 문제야말로 더 깊이 성찰되어야 할 것이다. 성장과 발전의 기회를 두고 지역들이 떠나없이 경쟁적으로 중앙정부의 지원과 대기업의 투자 결정에 의존하지 않으면 안 되는 악순환의 구조, 이 구조에 변화가 동반되지 않고 지역이 자립적 상생 발전 모델을 상상할 수 없기 때문이다. 어떤 관점에서 보더라도, 광주형 일자리의 관형어 ‘광주형’은 복잡한 감정으로 읽히는 것이 지금의 현실이 아닌가 한다.

처한 상황이 어렵고 제약조건이 구조적이라 할지라도, 교훈을 얻을 수는 있다고 본다. 광주형 일자리의 기획과 사업의 경험은 더 자세히 조사되고 분석되고 기록되어야 하는 것이 그 첫 번째 일이다. 이 일은 광주의 시민사회와 학계가 맡아야 할 과업이 아닌가 한다. 애초 기획의 취지로부터 더 멀어져 결국 대기업 유치에 막대한 공적 예산을 지원한 것으로 끝난다면 ‘신개념 정경유착’의 한 사례가 되고 말 이기에, 할 수 있는 최대한의 범위 안에서 보완 대책을 강구 하는 일이 두 번째 할 일이다. 이 일이야말로 광주광역시의 자치단체와 시의회 그리고 정당이 책임질 일일 것이다.

세 번째 가장 중요한 과제는 지역의 노사민정이 새롭게 힘을 모아 2기 광주형 일자리 기획에 나서는 일이다. 지금까지는 현대라는 대기업이 원하는 바를 얻었으니, 이제는 지역이 그 혜택을 볼 차례다. ‘기업하기만 좋게 하는 것’이 광주형 일자리가 아니라면 이제 기업도 책임 있는 지역사회의 일원으로서 상생의 한 축을 담당해야 할 것이다. GGM은 물론 현대차도 더 이상 광주형 일자리 사업의 아웃사이드가 아니어야 한다. 그보다는 책임 있는 내부자로서 자신들이 해야 할 일을 찾아 나서야만 현대도 살고 GGM도 살고 광주도 살 수 있는 길이 열릴 것이라고 본다.

이것이 이 짧은 연구를 통해 도달한 작은 결론이다.

이 자료는 **국회미래연구원 홈페이지**(www.nafi.re.kr) 및
열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

