



제43회 인도 노동대회: 주요 의제와 정부 정책방향

신진영 (인도 네루대학교 사회학 박사과정)

■ 머리말

인도 노동부 주최 인도 노동대회(Indian Labour Conference)가 이 달 23~24일 양일간 개최된다. 인도 노동대회는 1942년부터 시작되어 1944년에 정기적인 노동대회로 자리를 잡았고, 올해 43회를 맞게 되었다. 노동대회는 노사정 3자 대표들이 모여 노동관련 현안을 점검하고 노동관련 사안의 방향에 대해 논의한다. 지난해 노동대회에서는 건설업 근로자들의 근로 환경과 경기침체가 고용에 미친 영향, 그리고 인적자원 개발에서 정부의 역할에 대해 논의하였다.

인도 노동부는 자료집을 통해 이번 노동대회의 주요 의제를 미리 발표하였다. 이번 노동대회의 첫 번째 의제는 2008년 세계 경기침체의 영향으로 발생한 실업과 이에 대한 근로자 보호 방향에 대한 내용이다. 두 번째 의제는 계약직 근로자(Contract Labourer)의 사회적 안전망과 저임금 문제 그리고 이에 대한 노동법 개정 방향이다. 세 번째 의제는 고용창출과 직업교육에 대한 내용이다. 이 세 가지 의제는 모두 현재 인도 노동계에서 중요한 사안이나 각 의제에 대한 정부의 입장은 결국 고용창출과 활성화로 수렴되는 경향을 뚜렷이 보인다. 또한 고용창출과 이를 위한 직업교육은 앞의 두 의제와도 긴밀한 관련이 있을 뿐 아니라, 현재 정부 전체가 고심하는 핵심적인 문제이기 때문이다.

이 글에서는 2010년 노동부에서 발간한 '제43회 인도 노동대회' 자료집의 내용을 토대로 인도 노동 문제의 현안을 짚어보고 인도 정부의 고용관련 정책 현황과 향후 방향에 대해 살펴보고자 한다.

■ 노동대회의 주요 의제

인도 노동대회의 첫 번째 의제는 작년 노동대회에서도 이미 논의된 것으로, 경기침체가 시작된 2008년 하반기부터 올해 3월까지 경기침체가 각 산업 분야별 고용에 미친 영향에 대한 보고서의 발표와 이에 대한 정부의 대응에 대한 내용이 주를 이루었다. 금융위기가 시작된 2008년 4/4분기에 산업 전반, 특히 제조업에서 타격이 컸지만, 작년 하반기부터 고용이 빠르게 회복되었다. 인도 정부는 2008년 경기침체기간 동안 제조업에 대한 보조금을 지급하고, 기업에 각종 세금감면 혜택을 제공하였다. 또한 소비를 촉진하기 위하여 각종 서비스 세율을 낮추었으며, 차량 구입시 특별 대출을 해주는 등 경기부양책을 실시하였다. 인도 정부의 경기부양책과 내수 소비에 힘입어 현재 인도는 경기침체에서 거의 벗어났으며, 이와 더불어 고용도 빠르게 회복되었다. 1/4분기에 조사된 자료에 따르면, 제조업을 제외한 전 분야에서 고용이 늘어났다.

이번 노동대회의 두 번째 의제는 계약직 근로자(Contract Labourer)의 사회적 안전망과 낮은 임금, 그리고 이들에 대한 법률 개정 방향에 대한 내용이다. 계약직 근로자가 최근 급속히 늘어나고 있고 이들의 처우에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있으나, 노조측과 사측이 팽팽히 맞서고 있는 문제이다. 노조측은 계약근로법을 폐지하고 현재 계약근로 상태에 있는 근로자들을 정규직으로 전환하도록 요구하고 있지만, 사측은 계약근로에 대한 각종 규제사항을 없애고 확대 적용할 수 있도록 요구하고 있다. 정부는 계약직 근로자의 처우개선에 대한 문제를 인식하고 개선을 고려하고 있지만, 계약근로법이 일자리 창출에 긍정적인 측면이 있기 때문에 명확한 입장 표명을 피하고 있다.

인도 정부가 가장 중점을 두는 사안은 세 번째 고용창출 문제이다. 평가기관에 따라 다르나 인도의 실업률은 2009년 기준으로 약 8~10%에 이르는 것으로 파악하고 있다. 실업률이 높은 것도 문제지만, 취업자의 약 6%는 공식부문에, 나머지 94%는 비공식부문에 종사하고 있어 일자리의 질적인 문제도 심각하다. 특히 일을 하고 있음에도 불구하고 생계가 어려운 '근로빈곤층(working

1) Government of India (2010), *43 Session of The Indian Labour Conference*, Ministry of Labour, www.labour.nic.in/lc/43ilcAgenda.pdf

poor)'이 28%에 달한다. 경제성장으로 일자리는 창출되고 있지만, 국민의 56% 가량이 농업에 종사하는 산업구조도 여전히 문제로 남아 있다²⁾.

일자리 문제 해결을 위해 인도 정부는 제11차 경제개발계획(2007~12년)에서 5,800만 개의 새로운 일자리를 창출할 계획을 밝혔다. 특히 수익이 높은 일자리를 창출하기 위해 서비스 산업과 제조업에서의 고용창출에 주력할 것이라고 밝혔다. 노동집약적인 산업인 식품가공업, 가죽가공업, 신발, 의류, 건설업을 활성화시키는 한편, 관광 부문의 일자리를 확대하겠다고 밝혔다. 이번 노동대회에서는 이에 대한 확인과 함께 거시적인 경제정책과 산업부문별 정책, 노동관련 정책, 직업훈련 정책, 여성과 장애인 관련 정책을 마련할 것을 시사했다.

인도 노동부는 이번 노동대회 자료집에서 사회기반시설에 투자하여 일자리를 창출하겠다는 입장을 강조하였다. <표 1>에서 보는 바와 같이 건설업은 호텔 및 요식업과 제조업 다음으로 많은 일자리 창출을 유도할 분야로, 정부가 대규모 예산을 사회기반시설 건설에 투자하여 건설업 일자리 창출을 주도하겠다고 밝혔다. 인도 정부는 제11차 경제개발계획에서 GDP의 9%, 약 Rs. 2,002,000

<표 1> 2007 ~ 12년 인도 정부의 분야별 일자리 창출 계획

(단위: 명)

분 야	고용 창출 계획
제조업	11,940,000
수자원 및 전기	20,000
건설업	11,920,000
호텔 및 요식업	17,400,000
교통, 통신, 물류	9,020,000
금융, 부동산, 비즈니스 서비스	3,430,000
복지 분야 및 전문직 서비스업	4,340,000
전 체	58,090,000

자료: 인도 노동부(2010).

2) UN(2010), *Trade and Development Report 2010*, http://www.unctad.org/en/docs/tdr2010_en.pdf

crore(한화 약 505조 원) 규모를 도로·항만·공항 건설 등 사회기반시설 확충에 투자하겠다고 발표했다. 정부는 올해 총 Rs 981,119 crore(한화 약 247조 원) 규모로 투자할 계획이었으며, 이미 Rs.1,065,828 crore(한화 약 269조 원)를 투자하여 투자 목표를 이미 달성하였다³⁾. 올해 초 정부 건설개발위원회(Construction Industry Development Council)에서는 사회기반시설 투자와 각종 주택건설사업의 활성화로 엔지니어와 화이트 칼라 직종에서 약 17만 명의 일자리 창출이 기대되고, 건설 노동자는 180만 명의 일자리 창출이 있을 것이라고 발표했었다⁴⁾. 그러나 정부의 노동대회에서는 사회기반시설 투자로 창출된 일자리에 대한 심도 있는 논의는 없이 사회기반시설 투자금액을 확인하는 것에 그쳤다.

■ 고용 프로그램과 직업훈련 프로그램

노동부는 이번 노동대회에서 현재 진행 중인 고용 프로그램에 대해 점검하고 고용 가능성을 높이기 위해 인도 정부에서 주력하고 있는 정부의 직업훈련 프로그램의 내용을 공개했다. 이번 노동대회에서 논의될 인도의 대표적인 고용 프로그램은 아래와 같다.

고용 프로그램

1) 농촌지역 고용보장제도(National Rural Employment Guarantee Act): 농촌지역 고용보장제도는 2005년 하반기에 시작되었다. 이는 농촌지역 빈곤층의 생계를 보장하기 위해 연간 가구당 최소 100일의 고용일을 보장하는 제도이다. 이 제도는 최저임금의 보장과, 여성과 소외계층에 30% 이상의 일자리를 할당하여 평등한 일자리 배분에도 기여한다. 또한 고용된 지역민을 통해 해당 지역의 사회기반시설을 확충한다는 측면에서도 지역민의 호응도가 높다. 따라서 정부는 이

3) <http://www.commodityonline.com/news/India-infrastructure-investments-to-zoom-in-XII-Plan-31070-3-1.html>

4) http://www.businessworld.in/bw/2010_02_13_Click_Here_To_Apply.html

제도를 확대 실시하는 한편, 지원자가 일자리를 신청한 후 15일 이내에 일자리를 제공하지 못할 경우 실업수당을 제공하여 빈곤층의 최저 생활을 보장하도록 하고 있다.

- 2) 촌락자생 프로그램(Swamjayati Gram Swarozgar Yojana): 이 프로그램의 취지는 취업 기회가 적은 농촌 지역민을 위해 자영업이나 지방에서 운영 가능한 소기업 육성을 지원하는 것이다. 이 프로그램은 농촌지역의 경제적 자생 그룹을 포괄적으로 지원하는 것으로, 기술교육과 보조금 지원, 정부 대출 보증 등이 포함되며, 특히 청년들을 위해 자영업 교육기관을 설립하여 직업교육도 지원한다. 인도 정부는 이 프로그램의 활성화를 위해 공기업 은행과 연계한 파트너십을 계획하고 있으며, 500여 개의 농촌지역에 자영업 교육기관 설립을 목표로 하고 있다.
- 3) 도시고용 프로그램(Swamajayati Shahari Rozgar Yojana): 이 프로그램은 1997년 도시지역 고용 활성화를 위해 '주택 및 도시 빈곤 개선부(Ministry of Housing & Urban Poverty Alleviation)'에서 시행한 제도이다. 이 제도는 도시지역 실업자들과 근로빈곤 상태에 있는 성인을 대상으로 자영업 개업을 지원하는 한편, 공공시설 건축과 사회기반시설 건설을 통해 일자리를 제공한다.
- 4) 총리령 고용촉진 프로그램(Prime Minister's Employment Generation Programme): 2008년에 시행된 총리령 고용촉진 프로그램은 2008년 8월 중소기업을 대상으로 시행된 것이다. 이 프로그램은 농촌지역고용보장 프로그램과 총리령 고용 프로그램(Pradhan Mantri Rozgar Yojana)을 합친 것으로, 보조금을 지원하여 자영업 및 소기업 설립을 지원하는 프로그램이다. 이 프로그램의 시행을 위해 2013년까지 약 474억 루피(한화 약 1조 2,000억 원)의 예산이 지원되며, 이를 통해 370만 개의 일자리를 창출할 계획이다.

직업교육 프로그램

인도는 전체 인구의 54%가 25세 이하로 노동력의 양적인 측면에서는 풍부하지만 노동력의 질을 높이는 문제가 심각하다. 특히 중학교 재학생의 60%와 고등학교 재학생의 90% 이상이 경제적인 이유로 중퇴하여 정규 교육을 제대로 받지 못하고 있는 실정이어서 청년을 위한 직업교육이

시급하다. 이러한 현실 인식을 바탕으로 인도 노동부는 경제성장을 뒷받침할 인력 양성과 더 나은 일자리를 얻을 수 있는 기회를 제공하기 위해 직업교육을 강조하고 있다. 2010년 현재 정부 직영 직업교육원인 직업교육원(Industrial Training Institutes)은 인도 전역에 2,140개소, 정부·민간 파트너십을 통한 직업교육기관인 직업교육센터(Industrial Training Centers)는 6,166개소가 있다. 이들 교육기관에서는 정보통신과 각종 엔지니어 과정을 포함한 115개 과목을 교육한다.

인도 정부가 직간접적으로 참여하고 있는 직업교육 프로그램의 수용 인원은 현재 120만 명에 달하며, 300만 명으로 늘릴 계획이다. 직업교육생을 늘리는 것과 동시에 수련생 제도를 통한 직업 교육에도 힘쓰고 있다. 수련생 제도는 기업에서 직업교육을 담당하기 때문에 정부 비용을 줄이는 한편, 실제 산업 현장에서 기술 및 기능을 습득할 수 있다는 장점이 있다. 2010년 현재 공식적으로 약 30만 명이 각 관련산업 현장에서 수련생으로 입사하여 기술을 습득하고 있다. 인도의 일반적인 학력수준을 고려하여 중졸 이상이면 수련생으로 입소 가능한 곳이 많다.

이번 노동대회에서 노동부는 ① 정부 직영 직업교육 ② 정부 직영 직업교육기관과 민관 파트너십을 통한 교육기관 확대 ③ 실질적으로 산업에 필요한 직업교육 분야 확대 ④ 새로운 직업교육

〈표 2〉 2010년 인도 정부의 직업교육 프로그램 현황

총 직업교육시설	8,306 개소 (ITIs - 2,140, ITC - 6,166)
총 수용 인원	1,160,000명 (ITIs - 442,000, ITC - 718,000)
교육 기간	6개월 ~ 3년
교육 연령	만 14세 이상
직업훈련 분야	기술기능 관련 115개 분야

〈표 3〉 2010년 수련생 제도를 통한 직업교육 프로그램 현황

수련생 입소 기업	25,472 개소
총 수련생 인원	286,000 명
지도 분야	215개 분야
최저 학력	분야별 중졸 및 고졸
교육 기간	6개월 ~ 4년

프로그램 개발 ⑤ 전 산업 분야에 다양한 기간별 교육 프로그램 확대 ⑥ 부족한 직업교육 교사 총원과 교육 ⑦ 최신 정보통신 기술을 활용한 교육 확대 ⑧ 직업교육을 지원하기 위해 정부 각 부처에 체계적인 부서 설치 등이 향후 방향으로 제시되었다.

평가 및 논의

이번 노동대회에서 정부가 강조하는 고용 프로그램은 최근 몇 년 내에 수립된 것으로, 산업구조를 개선하여 공식부문의 일자리 창출에 치중하기보다는 각 지역의 자영업을 활성화하는 데 집중되어 있다. 인도 정부가 자영업 분야에 치중한 원인은 비교적 정부가 단독으로 실시 가능하기 때문이다. 산업 전반에 총체적인 협력이 필요한 포괄적인 고용정책은 의회와 각 부문의 협력이 필요하나, 정부와 의회, 중앙정부와 지방정부간의 합일이 현실적으로 어려운 것을 고려할 때, 자영업 육성은 가장 쉽게 접근할 수 있는 고용정책 방법인 것이다. 결과적으로 인도 정부의 고용정책이 단편적으로 흐를 수밖에 없는 한계를 드러내고 있다. 특히 자영업은 지역산업 활성화에 크게 영향을 받는 것으로 독립 산업으로 발전하기 어려운 것이며, 인도의 자영업자들은 자발적인 선택이라기보다는 일자리를 찾기 어려워 차선책으로 선택하고 있다. 그럼에도 불구하고 정부의 고용 프로그램은 자영업 창출에 치중되었으며, 이렇게 창출된 자영업 종사자의 근로 환경 및 수입에 대한 평가나 검토는 다루지 않았다. 인도 정부가 추진하고 있는 사회기반시설 투자를 통한 일자리 창출도 엔지니어를 비롯한 고급 일자리 창출도 있지만 90% 이상이 단순노동의 일용직인 경우가 많고, 현재 건설업에 종사하는 단순직 근로자의 경우 최저임금 수준이다. 결국 인도 정부가 추진하고 있는 정책과 각종 프로그램은 실업률을 낮추는 데 기여하겠지만, 현재 인도의 고용구조에서 문제로 지적되고 있는 ‘비공식부문 근로자’와 ‘근로빈곤층’을 양산하는 결과를 가져올 수 있다.

인도 정부는 직업교육 프로그램을 통해 인적자원 양성에 힘을 기울이고 있으나, 매년 새롭게 노동시장에 편입되는 인구를 고려할 때 수용 인원이 매우 적은 수준이다. 인도는 매년 약 1,300만 명이 노동시장에 편입되고 있으나, 현재 인도 직업교육 프로그램의 수용 인원은 120만 명에 불과하다. 비록 수련생 제도를 통해 이를 보충하려 하고 있지만, 수련생 제도의 활성화에 대한 정부의 노력도 의심스럽다. 정부 발표에서는 현재 기업체에서 활동 중인 수련생을 30만 명으로 집계되고 있으나, 각종 언론매체를 통해 발표된 수련생은 이보다 훨씬 많아 정부의 기본 조사부터 현실

적인 상황이 제대로 반영된 것인지 의심스럽다. 비록 정부는 직업교육 프로그램을 대표적인 정부 고용정책으로 내세우고 있으나, 교육생의 진로에 대한 지원이나 평가가 없다는 면에서 실질적인 성과를 판단하기 어려운 문제가 있다.

■ 맺음말

2010년 노동대회에서 다루어질 주요 의제들은 현재 인도 노동관련 문제의 핵심적인 사안들이다. 인도 정부는 일자리를 창출하는 방향에 주력할 것을 시사했으며, 각종 정책 방향을 고용창출에 맞추고 있다. 특히 노동력의 질적인 향상을 위해 제조업, 특히 노동집약적인 산업의 육성과 서비스업의 활성화의 필요성을 강조하였다. 인도 노동부가 밝힌 고용 활성화 정책의 방향은 고용 프로그램과 사회기반시설 확충을 통해 일자리를 늘리고 직업교육을 활성화함으로써 인적자원을 질적으로 향상시킨다는 것이다. 그러나 인도 정부는 현재 제조업이나 서비스 산업과 연계된 구체적인 고용 프로그램을 제시하는 대신 자영업 활성화에 치중하고 있고, 이는 다시 인도의 노동계에서 주요 문제가 되는 비공식부문 근로자와 근로빈곤층을 양산하는 결과를 가져올 수 있다. 비록 이러한 한계를 가지고 있지만, 인도 정부는 인적자원 향상을 위해 직업교육을 꾸준히 강조하고 있다. 교육생의 수용 인원이 부족하지만 질적인 측면에서 개선을 위해 꾸준히 노력하고 있고, 직업교육을 통해 비조직화 부문에 종사하고 있는 과반수의 근로자들이 조직화 부문으로 옮겨갈 기회를 제공한다는 면에서 긍정적이다. **KLI**