

# 격차 축소를 위한 연대임금과 일터혁신\*

조 성 재\*\*

## 1. 문제 제기

양극화, 이중화 등으로 표현되는 노동시장 내 격차의 확대는 2000년대 이후 세계 자본주의의 공통적인 현상으로 보인다. 그리고 그에 대한 저항 역시 점차 거세지고 있는데, 2011년 발생한 월가 시위('Occupy Wall Street')는 그 대표적인 사례라고 할 것이다. 그것은 부도덕한 금융 자본의 행태에 대한 분노를 넘어서 1%의 소수에 부가 편중되고 있는 현상을 더 이상 방치할 수 없다는 의지를 부각시키는 계기가 되었다. 그렇지만 자본주의 내에서 이러한 격차를 체제 내적으로 사전에 방지하거나, 사후적으로 보정하는 제도는 사실 노사관계 시스템이다. 그런데 OECD Employment Outlook 2017년판은 여전히 선진각국의 노사관계에 상당한 국가간 차이가 존재한다는 것을 보여주고 있다. 영미형 국가들은 주로 기업단위에서 교섭이 이루어지면서 노·사 주체들에 의한 조정행동이 미발달했을 뿐 아니라 시장에 의존하는 경향이 날로 강화되어 온 반면, 북구와 대륙 유럽의 여러 나라들은 여전히 높은 노조 조직률이 유지되거나, 산별협약의 효력확장제도와 같은 법제도에 힘입어 높은 비율로 노동자들의 고용과 근로조건을 보호하고 있는 것으로 나타났다.

우리나라는 영미형 국가들과 마찬가지로 이러한 분권화된(decentralized) 교섭구조를 보이고 있지만, 훨씬 더 파편화된 양상을 나타내고 있다. 이를테면 일본의 경우 우리나라와 유사한 기업별 노사관계가 지배적이지만, 노-노, 사-사, 노-사 간의 조정(coordination) 행동이 매우 발달해 있다. 반면 우리나라는 노·사 양쪽 모두 대기업과 중소기업 사이의 조정과 연대행동이 매우 미흡하다. 이러한 파편화된 기업별 노사관계는 수출 대기업 중심의 산업발달 과정과 기업별 노사관계를 강제해온 법제도와 관행들로 인한 것이다. 결국 양극화는 세계적인 현상이기는 하

\* 이 글은 장지연 외, 『노동시장 이중구조 해소를 위한 통합적 노동시장정책 패러다임』(한국노동연구원, 2018년 발간예정)의 일부 내용을 요약·정리한 것이다.

\*\* 한국노동연구원 노사관계연구본부장(chosj@kli.re.kr).

지만, 우리나라에서는 재벌 중심의 산업구조와 파편화된 노사관계 시스템까지 더해져 이중화 현상으로 나아간 것으로 판단된다. 이중화란 양극화가 심화되어 1차 노동시장과 2차 노동시장이 완전히 서로 다른 원리에 의하여 작동되는 현상을 일컫는다(Emmenegger, Häusermann, Palier & Seeleib-Kaiser ed., 2012).

양극화와 이중화는 사회통합성을 저해할 뿐 아니라, 인적자원을 포함한 각종 자원의 원활한 이동을 저해하여 성장잠재력을 갉아먹는 것은 물론이다. 1차 노동시장 노동자들은 자신의 지위를 유지하기 위하여 지대추구 행위(rent seeking behavior)에 매몰될 수 있으며, 2차 노동시장 노동자들은 1차 노동시장으로의 진입이 좌절되면서 자신의 고용가능성을 높일 수 있는 인적자원 투자에 소극적이게 되고, 결국 생산성이 떨어지게 된다. 한마디로 사회통합이 위기에 처하면서 경제의 생산성과 혁신성도 떨어지는 악순환에 빠지게 된다.

이러한 양극화와 이중화 현상을 넘어서서 사회통합을 회복하고 혁신 잠재력을 확충할 수 있는 방안은 없는가? 본고는 이러한 시대적 과제를 해결하는 데 있어서 주로 노사관계 관점에서 연대임금과 일터혁신 주제를 제기해 보고자 한다.

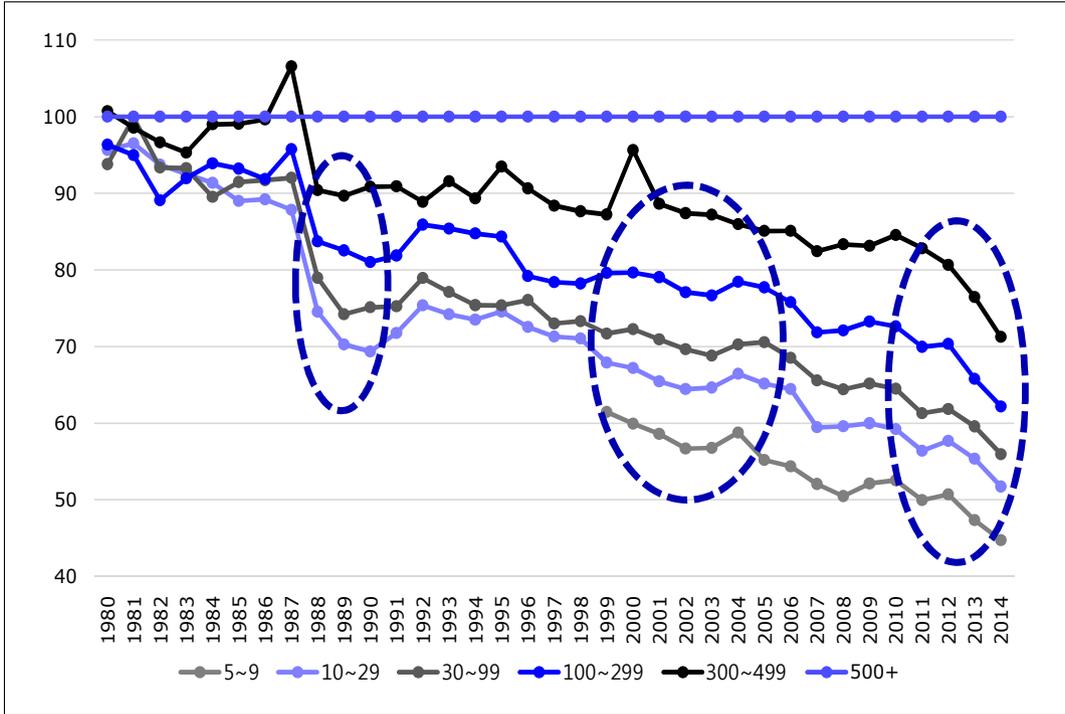
## II. 임금격차 실태와 노사관계 지형

오늘날 대-중소기업간 임금격차가 심각한 수준이라는 것을 부정하는 사람은 없을 것이다. 또한 우리나라 비정규직의 90% 이상이 중소기업에 몰려 있고, 여성의 비정규직 비율이 남성보다 높기 때문에 현실에서는 규모, 고용형태, 성별 임금격차가 중첩되어 있다. 그 중에서도 대기업 중심으로 발전해온 우리나라의 산업구조를 고려하면 기업규모간 격차가 가장 중심적인 문제임을 쉽게 추론해 볼 수 있다.

[그림 1]은 지난 35년여 동안 우리나라의 사업체 규모별 상대임금이 어떻게 변화해 왔는가를 보여주고 있다. 500인 이상 사업체를 100으로 두었을 때 중소기업 사업체 임금이 상대적으로 얼마인가를 연도별로 보여주고 있는데, 수십년간 일관되게 격차가 확대되어 왔음을 알게 된다. 거꾸로 말하면 오늘날 기업규모간 임금격차를 당연한 것처럼 얘기하지만, 1980년대 전반에는 중소기업 사업체의 임금수준이 대규모의 90% 이상에 달한 것을 확인할 수 있다.

이러한 통합된 노동시장에 최초의 구조적 변화가 발생한 것은 1987년 노동자대투쟁 이후였다. 1985년 이후 3저 호황에 따라 대기업들의 지불능력이 풍부한 상태에서 민주화에 힘입어 1987년 이후 노동운동이 활성화되었고, 우선 조직화가 용이한 대공장들을 중심으로 빠른 임금 인상이 이루어지게 되자, 중소기업과의 임금격차가 확대되었다. 다른 한편 조영철(1993)의 연

[그림 1] 사업체규모별 상대 임금격차 장기 추이(500인 이상 사업체=100)



자료 : 고용노동부, 「임금구조기본통계조사」, 각 연도.

구에 따르면 노동시장에서 인력난에 처한 대기업들이 내부노동시장을 구축하는 시기와도 맞물렸다. 즉 내부 승진과 임금인상 체계를 갖추으로써 우수한 인력을 안정적으로 확보하고자 했다는 것이다. [그림 1]에 따르면 1980년대 후반에 대-중소기업간 임금격차는 한 계단 변화한 것으로 나타난다. 이후 1990년대 초중반 동안에는 더 이상의 격차 확대가 일어나지는 않았는데, 이는 노사관계 차원에서 보면 대기업 노조의 선도투쟁이 중소기업 노조들에게도 긍정적인 효과를 미친 시기로 기록될 수 있을 것이다.

그러나 1998년 외환위기로 인하여 고용조정이 일상화되면서 대-중소기업간 임금격차는 다시 한번 크게 확대되는데, 이는 고용조정 후 남은 소수의 인력에게는 높은 보상을 통해 충성도를 확보하는 대신에 아웃소싱 혹은 원하청 관계에 의하여 외부인력에게는 낮은 임금을 강제하는 구조적 변화와 동시에 진행되었다. 외환위기 이후 일상화된 주가 중심의 경영하에서 특히 상장된 대기업들은 단기 수익을 극대화하는 데 주력하였고, 그를 위하여 하도급 기업들에게 단가인하를 강제하는 등 불공정거래도 서슴지 않았다. 2000년대까지 우리나라 제조업 중소기업의 2/3 정도가 원하청거래에 종사했는데, 수출 대기업 위주의 성장전략에 포섭된 중소기업들은 한편으로 원청의 물량 증가의 혜택을 입으면서도 수익성 측면에서는 끝없는 압박에 시달려

야 했다. 결국 지불능력의 제약에 처한 중소기업들은 임금을 충분히 인상할 수 없었기 때문에 그림에서와 같이 2000년대 초반에 임금격차가 한 계단 더 내려앉은 것으로 나타났다.<sup>1)</sup>

[그림 1]에 의하면 글로벌 금융위기 이후인 2010년대 들어서 다시 한 계단 임금격차가 확대 되는 것으로 보이는데, 이에 대해서는 추가적인 분석을 필요로 한다. 다만, 잠정적으로 추론할 수 있는 것은 이제까지의 요인들이 중첩 작용하면서 이중화 현상이 고착화하는 것으로 보인다는 점이다. 2000년대 이후 만성화된 아웃소싱 와중에서 대기업과 공기업 등 1차 노동시장에는 소수의 인원만 남았는데, 이들은 근속연수, 학력, 숙련 수준 등이 높아서 이러한 인적자본 변수들이 약한 중소기업이나 비정규직 노동자들과 임금격차가 더욱 확대된다는 것이다.

요컨대, 지난 30여년간의 임금격차 확대 흐름을 보면, 기술수준 혹은 불공정한 원하청거래 등으로 인한 대-중소기업간 지불능력 격차 확대, 이로 인한 임금격차 확대, 외부노동시장에 광범한 저임금 노동자계층이 존재하므로 아웃소싱을 통해 이를 활용하면서 단가를 추가적으로 인하하는 나선형 격차 확대과정이 작동해온 것으로 보인다. 결국 수출 대기업 중심의 경제성장 패턴이 지속되는 과정에서 임금격차의 확대로 인해 이른바 낙수효과(trickle down effect)가 고장나게 된 것으로 보인다.

그렇다면 이렇게 임금격차가 확대되는 과정에서 연대원리를 핵심으로 하는 노동운동은 무엇을 하고 있었는가? 일반적으로 노동운동이 격차를 축소시킨다는 이론들<sup>2)</sup>에 비추어 보면 결국 우리나라의 노동운동이 제역할을 하지 못해왔음을 들여다보지 않을 수 없다. 실제로 우리나라의 노조 조직률은 다른 OECD국가들보다 낮은 10% 수준에 불과하며, 그나마도 기업별로 분산되어 활동하기 때문에 응집성과 사회경제에 대한 영향력이 약한 것으로 판단된다. 더욱이 제I절에서 언급한 바와 같이 노조간, 사용자간, 노사 상하급단체간 조정행동이 미약하여 근로조건의 조정을 기대하기는 어려운 상황이다.

이러한 파편화된 기업별 노사관계하에서 결국 1998년 외환위기 당시 대량실직을 초래한 구조조정을 저지하지 못했다고 판단한 노동계는 산별노조 운동을 본격화하는데, 이에 따라 조직형태를 기업별에서 산별로 전환하는 사례가 늘고, 초기업단위 비정규직 노조 등이 잇따라 등장하면서 2000년대 후반이 되면 초기업단위 노조에 속한 조합원의 비중이 50%를 넘어서기도 하였다(2015년 말 현재 56.7%). 그렇지만 조직구조와 달리 교섭구조 측면에서는 여전히 기업단위 교섭이 지배적이어서, 산별노조 등 초기업단위 노조의 지도력과 조정능력은 매우 취약한 상태인 것으로 보인다. 이는 생애적으로 초기업단위 교섭에 부정적인 경영계의 입장에 더하여 2000년대 초반 이후 실험적 산별교섭 시행과정에서 이중·삼중 교섭과 중복파업 등을 경험한 사용자들의 산별교섭에 대한 거부감이 작용하는 가운데, 노동조합도 대기업 지부로부터 교섭권, 체

1) 이에 대한 자동차산업을 소재로 한 종합적 연구로는 조성재 외(2004)를 참조.

2) Freeman(1982) 등.

결권, 파업권, 인력, 재정 등을 중앙집중화하는 데 그다지 성공적이지 않았기 때문이다. 2010년대 들어서도 산별교섭은 과행을 거듭하거나 영향력이 축소되는 과정을 겪어왔는데, 과연 향후 어떠한 교섭구조를 구축 혹은 형성해 나가야할지에 대해서 깊은 고민을 남기고 있다.

요컨대, 위에서 서술한 바와 같이 산업구조와 노동시장의 이중화가 악순환을 그리는 가운데, 이를 제어할 것으로 기대되는 노사관계는 기업별로 파편화되어 별다른 작용을 하지 못했던 것으로 보인다.<sup>3)</sup> 따라서 이제 의도적, 체계적으로 연대임금전략을 구사하지 않으면 노동운동의 기반 자체가 허물어지고, 사회로부터의 지지도 상실하는 위기에 처해 있다. 국가 전체적으로 사회통합적 성장(김주훈·조성재 편, 2017)이 가능하기 위해서는 노동운동이 제자리를 찾는 것과 더불어 그에 상응하여 정부와 사용자단체도 노동조합에 대해 전향적 자세를 취하고 기업의 경계를 넘어선 노사관계에서 그 역할이 강화되어야 함은 물론이다.

### Ⅲ. 격차 축소를 위한 연대전략

연대임금(solidarity wage)전략은 고임금 노동자들의 임금인상 자제 속에서 저임금 노동자들의 높은 인상률로 임금격차를 축소함으로써 노동자들의 단결력과 전반적 교섭력을 높이고자 하는 전략이다. 이는 스웨덴에서 1938년 살췌바덴 노사 대타협 전후로도 나타났지만(홍기빈, 2011), 주되게는 1950년대 이후 30여년간 지속되어 상당한 격차 완화 효과를 올렸으며, 이에 따라 사회민주주의 복지국가 구축의 기반으로 일컬어지기도 한다. 스웨덴은 우리나라 재벌과 같은 발렌베리 가문 등에 의한 대기업 주도 경제였는데, 이로 인한 임금격차가 적지 않았다. 결국 연대임금전략에 의하여 대기업 노동자들은 임금인상을 자제했으며, 중소기업들의 임금을 빠르게 올리는 것에 의하여 격차를 축소해 나갔다. 이 과정에서 스웨덴 노사는 한계에 처한 중소기업들이 임금인상 여력이 없다는 것을 알았지만, 이들이 도산함으로써 오히려 자원이 성장 부문으로 갈 수 있다고 여겼다. 특히 이 과정에서 적극적 노동시장 정책을 통하여 실직한 노동자들의 생계를 보장하면서, 그들이 새로운 직무를 익혀 다른 기업에 취업할 수 있도록 하는 제도적 기반을 구축하였으며, 이것이 이후 다른 나라들로도 퍼져나가게 되었다.

한 가지 흥미로운 것은 대기업은 원래 지불능력이 양호해서 고임금을 주고 있었는데, 연대임금 정책을 채택하면 초과이윤이 더 많이 쌓이게 된다는 점이다. 반대로 지불능력이 약한 중소기업은 퇴출되거나 최소한 이윤이 줄어들 위험에 처하게 된다. 이러한 연대임금전략의 의도

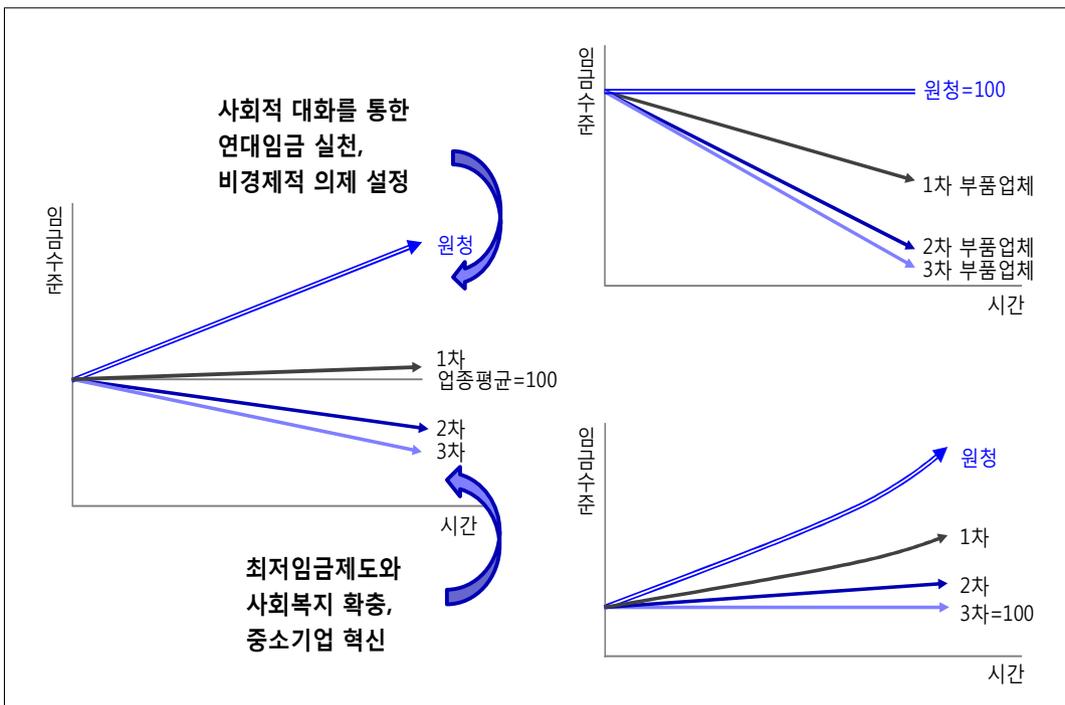
3) 대기업 노조의 선도투쟁론은 1990년대에는 통용되었을지 모르나, 2000년대 이후는 중소기업들의 지불능력이 더욱 제약되는 상황에서 과거의 전투적 경제주의 운동노선은 유효성을 상실했던 것으로 판단된다.

치 않은 결과를 보정하기 위하여 스웨덴에서는 임노동자기금으로 대기업들의 초과이윤을 흡수해야 한다는 논쟁이 벌어지게 되었다(신정완, 1998). 실제로 임노동자기금은 스웨덴에서는 충분히 활용되지 못했지만, 연대임금의 보완전략으로서 유념할 필요가 있을 것이다.

제II장에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 대-중소기업간 임금격차가 지난 35년여 동안 꾸준히 확대되어 왔으며, 이로 인한 사회통합성의 위기와 혁신성의 저하는 심각한 수준이다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 스웨덴 노사가 채택한 연대임금전략으로부터 시사점을 얻을 필요가 있을 것이다.

[그림 2]의 오른쪽 위에는 [그림 1]과 유사한 패턴으로 원하청간 임금격차 확대과정이 나타나 있다. 반대로 오른쪽 아래에는 3차 하청업체의 임금을 100으로 둔 상대임금의 추이를 추상화해서 보여주고 있다. 실제로 일부 초대형 기업 노사는 외부노동시장 상황을 고려하지 않고, 지불능력을 노사가 나눠 갖는데 주력해 오기도 한 것으로 보인다. 그렇지만 일반적으로 보면 [그림 2]의 왼쪽과 같이 업종평균의 추이를 100으로 두었을 때 2,3차 하청기업들은 평균 인상률도 따라가지 못했고, 원청기업들은 평균 이상으로 임금인상이 거듭되면서 격차가 확대되어 온 것으로 해석할 수 있다. 이제 아랫부분의 2,3차 하청이나 중소기업, 비정규직 등에 대해서는 비정규직의 정규직화, 혹은 최저임금의 빠른 인상 등에 의하여 밑에서 받쳐주는 정책이 바

[그림 2] 원하청간(기업규모간) 임금격차 확대의 다양한 이미지와 격차 축소전략



람직하고, 또 가능할 것으로 보인다. 반면 윗부분에 있는 대기업 노사의 경우는 어떻게 임금인상률을 낮출 수 있는가? 과거 10여년간 우리 사회는 대기업 노조 이기주의 담론에 의하여 이들을 공격하는 데 주력해온 것으로 보인다. 그렇지만 1980년대 전두환 정권이 기업별 노조를 강제한 이후 경로의존적으로 형성되어온 파편화된 기업별 노사관계의 부정적 결과를 대기업 노조만 책임지는 것은 공정하지 않다. 대기업 노조가 사회적인 지지를 받으면서 당당하게 연대 임금전략을 채택할 수 있도록 도와주는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 경제적 실리를 쫓는 기존의 운동노선을 전환할 수 있는 새로운 의제와 전략이 필요하다. 비경제적 의제로서 이제 장시간 노동과 소외된 노동을 넘어서는 노동의 인간화와 같은 것을 탐색할 필요가 있다.

그런데 우리나라의 경우 기업규모간 임금격차에서 핵심적인 과제는 경제의 주력을 형성하고 있는 초대형 원청기업들과 하청기업들 사이의 격차 축소이다. 이를 위해서는 하청기업들의 지불능력을 확충할 수 있는 단가의 보증이 뒤따라야 한다. 이제까지는 불공정한 원하청거래에 대한 사회적 비난과 감시 등에 의하여 지불능력이 개선되면 중소기업 노동자들의 임금도 올라갈 수 있을 것이란 암묵적인 기대가 있었지만, 노무현, 이명박, 박근혜 정부를 지나면서 솔하게 이러한 논의가 전개되었음에도 불구하고 실제로는 격차가 오히려 더욱 확대되었을 뿐이다. 이는 단가인하 방식이 날로 교묘해질 뿐 아니라, 글로벌 생산기지의 확대 등에 의하여 단가인하가 간접적, 우회적 방식으로 이루어지기 때문에 외부자가 이를 파악하기 어려운 반면 당사자들은 거래 중단이 두려워 이를 드러낼 수 없기 때문이다. 결국 공정거래질서 확립을 통해 중소 하청기업들의 지불능력을 개선하여 임금격차를 축소하려는 노력을 포기해서는 안되지만, 실제로 임금격차를 핵심적인 전략 목표로 설정한다면 임금을 중심에 두고, 오히려 단가를 상향조정해 나가는 접근법이 필요하다.

이와 유사한 접근법을 취한 경우가 최근 동반성장위원회와 이랜드리테일 등이 체결한 ‘임금격차 해소운동 협약’이다. 이는 대기업이 하청 중소기업 노동자의 임금인상을 문서로 보장해주는 방안으로서, 제대로 하청단가를 주더라도 노동자들에게까지 그 혜택이 돌아가지 못할 것을 우려한 데 대한 대응이라고 볼 수 있다. 실제로 대기업 노조들의 경우 자신이 임금인상을 자제할 경우 그 몫이 중소기업이나 비정규직 노동자들에게 돌아갈 것을 의심한다. 이러한 상황에서 2018년에 나타나고 있는 임금격차 해소운동 협약은 새로운 접근법이라고 할 수 있을 것이다. 다만, 아직은 참여대기업 수가 8개에 불과한 점, 그리고 최근 원청과 1차 하청 사이의 문제보다 더욱 심각한 1~2차 하청 사이의 문제에 대해서는 아직까지 대책이 없다는 점에서 향후 더욱 발전시킬 여지가 있다고 할 것이다.

한편 앞서 언급한 바와 같이 연대임금전략이 대-중소기업 사이의 임금인상률을 조정하는 것 뿐 아니라, 지불능력 격차와의 괴리를 해소하기 위한 연대기금 활용방식으로도 전개될 수 있다. 2017년 이후 보건의료노조와 공공운수노조, 사무금융노조 등을 중심으로 사회연대기금에

대한 논의가 활성화되고, 실제로 이를 위한 위원회와 기구 등이 만들어지고 있는 것은 대단히 고무적인 일이라 할 것이다. 그런데 이것이 보다 지속성과 체계성을 갖추기 위해서는 정부에 의한 지원과 제도적 보증이 필요하다. 임금 이외의 경우 우리는 1991년 이후 사내근로복지기금 제도를 운영해 왔는데, 이는 주로 대기업과 공기업 위주로 설치되어 있다. 결국 임금격차에 더한 복지격차로까지 이어지고 있다면 이의 활용을 기업내 정규직으로 국한하는 것이 아닌, 공동기금 형태로 발전시킬 필요가 있다. 정부는 이미 2015년에 근로복지기본법을 개정하여 ‘공동근로복지기금’ 제도를 도입한 바 있다. 그러나 2017년 현재 기금 지원사업의 집행액은 9억 2,500만 원에 불과하고, 2018년 1월 현재 공동기금수는 30개 법인에 불과하며, 2016년 현재 수혜대상 근로자 수는 5만 6천 명에 그치고 있다. 이는 제도적 지원이 아직은 걸음마 단계에 있기 때문으로 보이는데, 기업단위 사내근로복지기금은 격차를 오히려 확대하고 있으므로 세제 혜택을 중단하고, 공동근로복지기금에 대한 세제혜택과 기금지원한도 증액(현재 2억 원 한도) 등을 적극 추진해야 할 것이다.

또한 내일채움공제 등을 응용한 강원도의 안심일자리공제사업 등도 참조할 필요가 있다. 수년간 지방정부와 사용자, 노동자가 공동으로 목돈을 마련하도록 도와주는(강원도의 경우 근로자 15만 원, 기업 15만 원, 도/시군 20만 원, 합계 월 50만 원) 이러한 제도를 확장하여 원청기업이 공동으로 재직자들 대상으로 2~5년 기한으로 적립함으로써 하청노동자들의 소득을 높여주는 것이다. 일반적으로 대-중소기업간 통상임금의 차이는 크지 않은 데 비하여 특별급여(상여금 등)의 차이가 크다는 점을 감안하면, 이러한 별도의 목돈마련 저축에 원청기업이 기여함으로써 격차 축소에 이바지함은 물론, 중소기업의 핵심인력이 이탈하는 것을 방지하는 효과도 기대된다. 정부는 이에 대해서 대기업과 중소기업에 대해 세제혜택을 부여해야 할 것인데, 예를 들어 원청기업에는 기금 출연에 대한 조세 혜택, 중소기업에는 25%의 세액공제<sup>4)</sup> 등을 제공하는 방법 등이 있다. 중요한 것은 1차 하청을 넘어, 2차 하청노동자들에게까지 이러한 혜택이 어떻게 미치도록 할 것인가이다. 대대적인 격차 축소 운동 속에서 해법을 찾는 것이 요구되는 시점이다.

#### IV. 일터혁신을 통한 격차 축소의 기반 구축

매우 심각한 수준으로 확대된 규모간 임금격차를 완화하기 위해서는 연대임금전략이 필요

4) 현재 연구개발비와 인력개발비의 경우 25%의 공제율을 나타내고 있다.

함을 역설하였다. 그것은 일시적으로 보여주거나, 일부 노사의 시혜적 과시로 끝날 문제가 아니라 국가적 의제로 삼고 장기에 걸쳐 추진해야 한다. 현재 최고 대 최저의 임금격차가 100대 40 정도에 이를 정도로 현격하기 때문에 이를 1980년대 초반 수준으로 돌리려면 마찬가지로 30여년의 시간이 필요할지도 모른다. 문제는 그렇게 장기에 걸쳐서 꾸준히 격차 축소를 실천해 나갈 수 있는가이다.

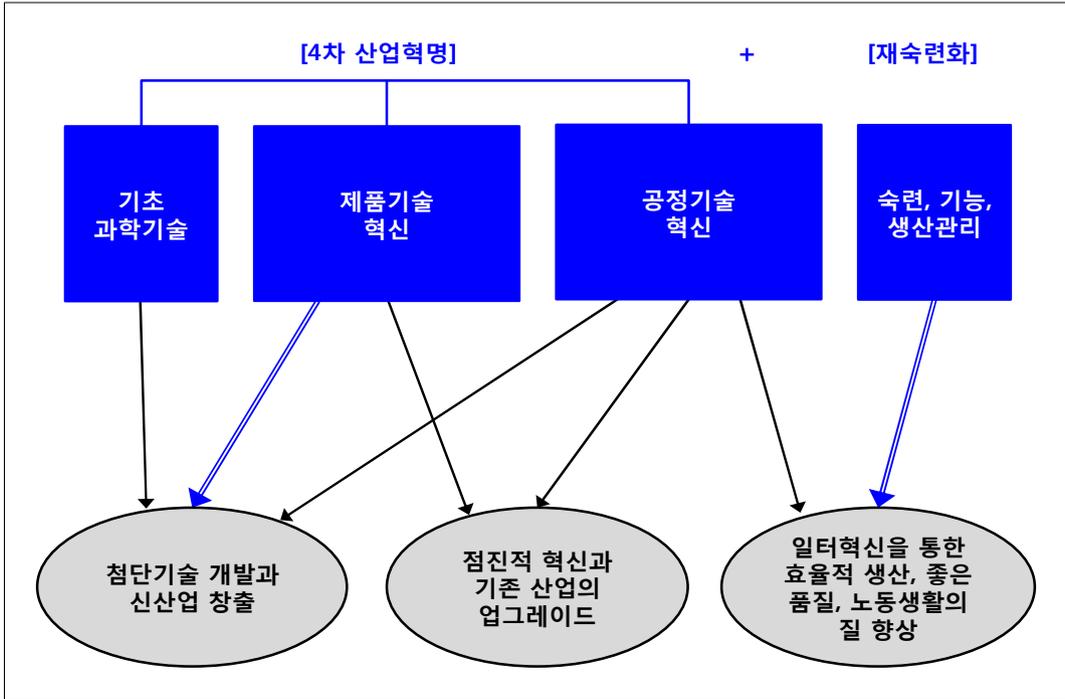
이러한 지속가능성을 담보하기 위해서라도 중소기업들의 혁신 역량이 강화되지 않으면 안 된다. 지불능력의 개선이란 원청 대기업이 단가인하를 하지 않는 상태를 넘어서 중소기업의 자체적인 혁신 역량을 통해 확보되어야 한다는 것이다. 그리고 이를 통해야만 국제경쟁력을 유지하면서 격차 축소라는 목표에 도달할 수 있음은 물론이다. 무엇보다 최저임금이 빠르게 인상되는 만큼, 그리고 근로시간 단축이 제도화된 만큼 노동자들의 생산성이 상응하여 오르지 않으면 고용 감소를 피하기 어렵다. 그런데 생산성 향상은 꼭 로봇을 도입하고, 인력을 축소해야만 하는 것일까?

혁신하면 일반적으로 기술개발 혹은 제품개발을 떠올리고, 최근에는 4차 산업혁명에 뒤처지지 않기 위해 많은 노력을 기울이고 있지만, 스펀터의 혁신 개념은 마케팅과 조직 혁신을 포함한 보다 폭넓은 것이었다. [그림 3]에서 볼 수 있듯이 기술에는 기초과학기술과 제품기술만 있는 것이 아니라 공정기술과 기능도 대단히 중요하다. 첨단기술 개발에 의존한 신산업 창출과 그를 통한 고용창출은 노동절약적 기술에 의해 기대에 미치지 못할 수 있다. 더욱이 낙수효과가 고장난 데서 알 수 있듯이 첨단기술과 신산업화의 혜택이 일부에게만 국한될 우려도 존재한다. 따라서 우리는 첨단기술 개발과 더불어 점진적 혁신과 기존 산업의 업그레이드를 가져다 줄 수 있는 제품기술과 공정기술의 새로운 조합에도 노력해야 한다. 더욱 중요한 것은 공정기술 혁신과 숙련, 기능, 생산관리를 결합한 일터혁신을 통해 주어진 제품을 보다 효율적으로 생산할 뿐 아니라, 노동생활의 질(Quality of Working Life)을 개선함으로써 경제적 목표와 사회적 목표, 즉 사회통합적 성장의 미시적 기초를 동시에 달성할 필요가 있다는 점이다.

일터혁신은 이렇게 기업경쟁력 강화와 노동생활의 질을 양립시킬 수 있는 노사간 윈윈(win-win) 게임으로 설정되는데, 특히 학습조직 구축과 인적자원개발, 고몰입 인적자원관리(high commitment HRM)와 같은 기업내 제도의 지원을 받는 참여적 작업조직을 통해 달성된다. 현장노동자가 갖고 있는 암묵적 지식을 조직적으로 발굴하고 활용함으로써 일하는 방식이 변화되면, 다른 기업이 쉽게 모방할 수 없는 혁신 역량을 갖게 될 것이다. 일터혁신은 도요타 생산방식을 비롯해서 여러 이론과 모델을 갖고 있는데, 어느 것이라고 하더라도 우리나라는 국제 비교를 통해 볼 때 일터혁신이 매우 지체되어 있고 시간의 흐름에 따라 오히려 퇴보하고 있는 것으로 나타난다(오계택, 2017). 더욱이 이를 만회해야 할 일터혁신 정책은 지난 10여년 동안 오히려 후퇴하고 표류해 왔던 것으로 판단된다. 우리보다 현장의 혁신 역량이 뛰어나거나 노동

의 인간화 프로그램 등에서 훨씬 앞서 있는 유럽 여러 나라들에서도 최근 일터혁신 정책을 더욱 강화하고 있는 것에 주목할 필요가 있다(Oeij, Rus & Pot ed., 2017).

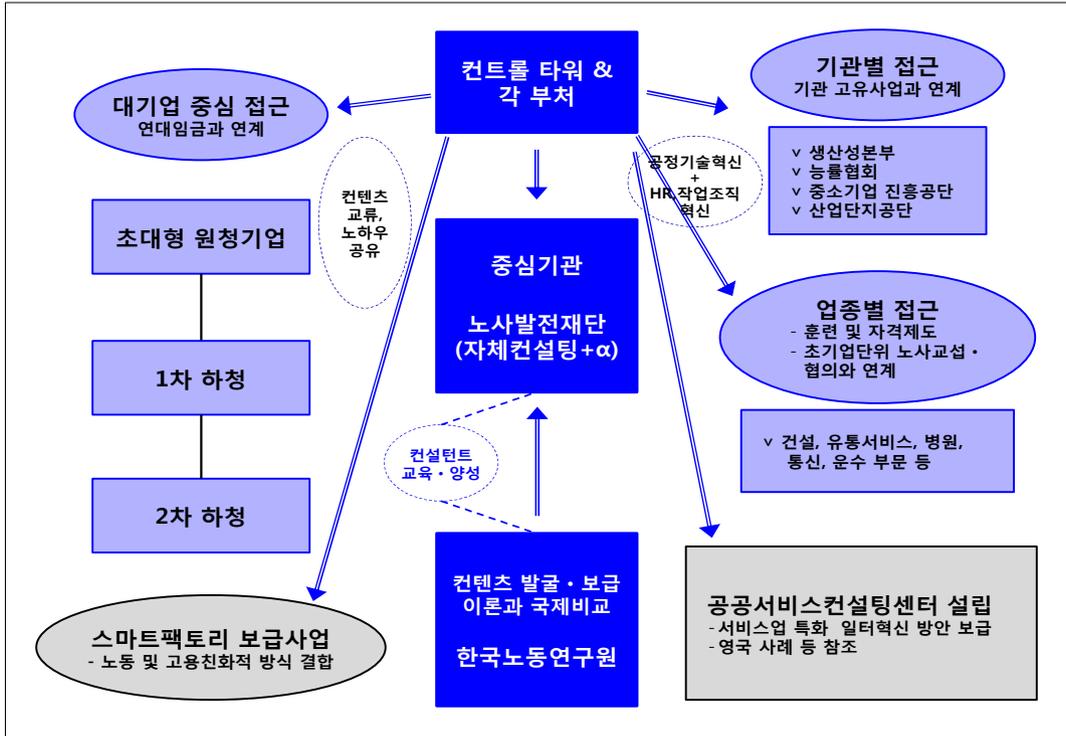
[그림 3] 기술의 종류와 혁신 영역의 구분



일터혁신을 추진하기 위해서는 모델과 콘텐츠를 부단히 개발하는 가운데, 여러 경로에 걸친 확산정책을 수립하고 집행할 필요가 있다. 우선 기존의 노사발전재단의 컨설팅 사업을 참여적 작업조직 중심으로 재편하면서, 다른 인적자원관리와 평생학습체계, 근로시간 단축 등과 연계하는 것이 필요하다. 아울러 기존에도 일부 초대형 원청기업이 수행해오던 하청 중소기업들에 대한 현장 혁신 지원들(예: 자동차부품산업진흥재단)을 보다 체계적으로 확대할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 원하청기업간의 연대임금이 대단히 중요한데, 이를 가능하게 하기 위해서는 중소 하청기업들의 생산성과 품질 수준을 제고할 수 있는 일터혁신이 병행되어야만 한다. 현재의 지원 수준을 대폭 확대하기 위해서는 현장 혁신의 여러 노하우와 인재를 보유한 원청기업들에 대해서 정부가 퇴직자 재고용 경비 등을 지원하고, 원청기업 중심으로 2차 하청에 이르는 일터혁신 확산을 겨냥해야 할 것이다. 다시 강조하지만, 이러한 원하청 공동혁신과 연대임금은 동시에 추진되는 것이 바람직하며, 그래야 생산성과 지불능력의 개선 속에서 실질적이고 지속가능한 임금격차 축소가 가능할 것이다. 그리고 그 추진체계로서 업종별 노사정협의

회와 같은 중범위 수준(meso level)의 사회적 대화를 통하는 것이 참여와 책임의 실천을 가능하게 할 것으로 판단된다.

[그림 4] 일터혁신 전달체계 구성



그런데 일터혁신을 노사발전재단이나 초대형 원청기업들에만 의존하는 방식은 확산에 한계가 있다. 실제로는 우리나라 제조업 고용의 절반을 차지하고 있는 전국 곳곳의 산업단지나 업종별 협회 등을 통해 집단적으로 일터혁신에 대한 중요성과 구체적 기법 등을 공유하면서 우수 사례를 상호 벤치마킹하도록 유도할 필요가 있다. 이를 위해 지역별, 업종별 노사정협의회 등이 도움이 될 수도 있다. 한편 현재 4차 산업혁명 관련하여 스마트공장이 대대적으로 추진되고 있으며, 그 이전부터 중소기업진흥공단이나 생산성본부, 능률협회 등 민간 차원의 현장혁신 컨설팅도 꾸준히 이루어져 온 바 있다. 그렇지만 이들은 대부분 공정혁신에만 초점을 맞추어 그를 지속적이고 조직적으로 추진할 수 있는 ‘사람’에 대한 관심이 부족했던 것으로 판단된다. 따라서 기술이나 관리 차원의 공정혁신을 넘어서는 일터혁신으로 나아가도록 인적자원관리나 인적자원개발, 그리고 참여적 작업조직과 생산적 노사관계의 관점을 결합하도록 하는 조정이 시급히 이루어져야 한다. 즉, 정책은 공급자가 주체별, 부처별로 집행하는 것이 아니라, 현장의

필요에 따라 통합적으로 수행되어야 할 것이다. 또한 기존에 제조업 중심으로 이루어져 오던 일터혁신 논의를 서비스업으로도 확대 적용할 수 있으며, 또 해야만 한다. 영국의 경우에도 서비스업과 자영업 등에 대한 컨설팅 등을 통하여 산업 업그레이드를 추진하고 있는 것으로 알려져 있는데,<sup>5)</sup> 이러한 서비스산업과 공공부문, 사회복지 영역을 포괄하는 일터혁신 종합대책이 수립·추진되어야 할 것이다. 필요하다면 [그림 4]에서 보는 바와 같이 공공서비스컨설팅센터를 설립하여 자영업을 포함한 광범한 서비스업자와 관련 노조들에게 사업 업그레이드와 관련한 컨설팅을 제공하는 것을 적극 검토해야 한다.

## V. 격차 축소와 노사관계 전환과제

파편화된 기업별 노사관계하에서 분단노동시장이 고착되고, 양극화·이중화가 진행되는 것을 저지하지 못하며, 일부 노·사의 경우 의도치 않게 이를 방조하거나 오히려 촉진한 측면도 있음을 지적하였다. 물론 이를 구조화한 것은 기업지배구조와 금융시스템, 산업발달의 경로와 수출 대기업 위주의 산업구조, 그리고 분단노동시장하에서 저임금 노동을 활용하려는 아웃소싱과 하도급거래, 그리고 단가인하 등 불공정거래의 상승작용이었다.

이제 사회통합성을 회복하면서 사람의 창의성에 기반한 혁신성장을 지속하기 위해서는 임금격차의 축소를 중심에 둔 노·사·정의 실천전략이 필요하다. 혹자는 노동자 내부의 임금격차 축소보다 노동 대 자본의 격차 축소가 더욱 중요하다고 주장한다. 당연히 그동안 노동생산성 증가를 따라가지 못했던 임금증가를 수준을 만회하기 위해서는 전반적인 노동소득의 증대가 필요하고, 또 노동 대 자본의 격차를 축소하기 위해서는 자본소득 과세 강화 등의 조세체계 정비가 필요하다. 그런데 기존에 노동의 분배 몫이 적었던 이유는 바로 이중노동시장으로 인해 자본측이 이득을 보았기 때문이며, 그 중요한 메커니즘은 하도급과 아웃소싱을 통한 중소기업에 대한 지불능력 압박과 광범한 저임금 노동시장의 활용이었다. 따라서 공정거래정책과 더불어 기업의 경계를 넘어서 동일가치노동 동일임금이 실현된다면 현재와 같이 만연된 하도급거래는 줄어들 것이며, 임금격차를 겨냥한 아웃소싱이 줄어들 것이다. 그러한 점에서 격차 축소는 노동 대 자본의 분배 몫을 정상화하는 과정에서 필수적으로 달성해야 할 목표이다.

격차 축소는 산별교섭과 같은 초기업단위 교섭과 협의, 조정을 강화함으로써 촉진된다. 그런데 우리나라 사용자는 초기업단위 교섭에 대해 매우 방어적이다. 그렇다면 적어도 일본과 같이

5) Catapult Center, Creative Credits 등.

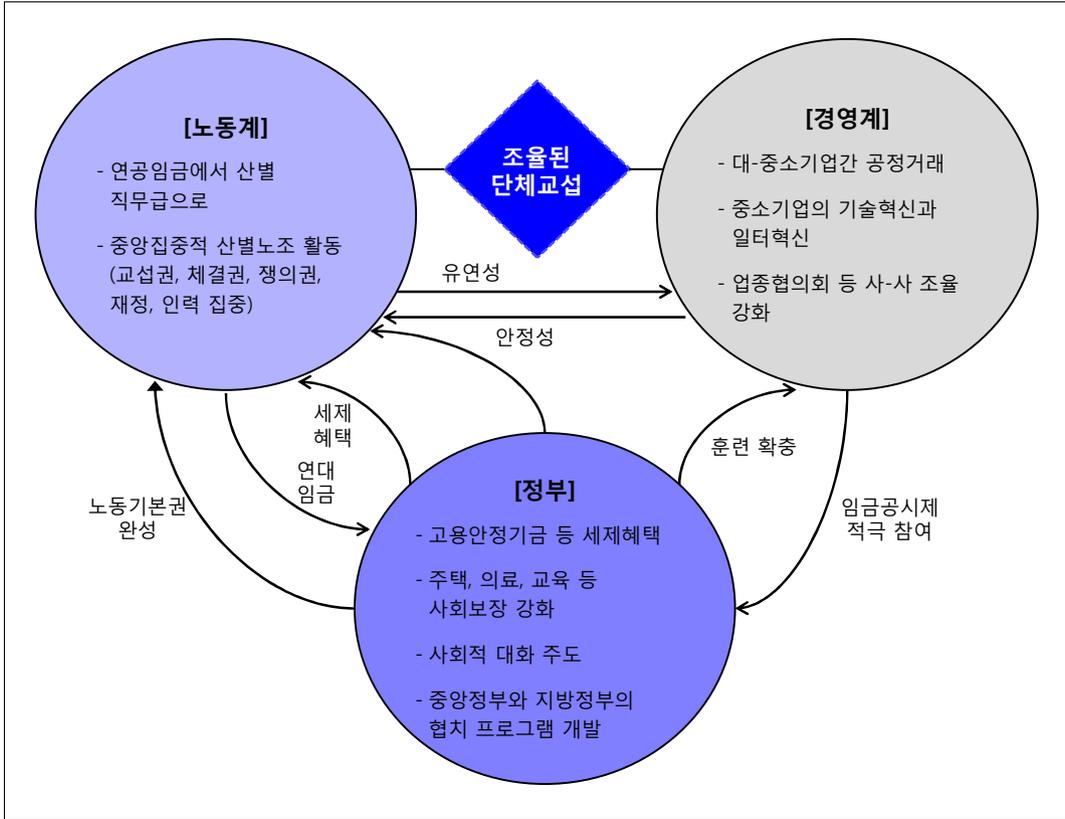
사용자들 사이의 조정행동을 통하여 임금격차가 지나치게 확대되는 것을 방지하는 노력을 자체적으로 보여줄 필요가 있다. 주지하는 바와 같이 일본의 경우 대졸 초임에서 대·중소기업간 격차는 10%를 넘지 않는다. 그리고 이것이 가능한 이유는 춘투 등에서 보이듯이 기업간 임금 인상률의 조정이 원활하게 이루어지기 때문이다.

또한 노동계의 경우도 산별교섭의 구조를 만드는 것도 중요하지만, 기업의 경계를 넘어선 직무기반 임금체계에 대해 전향적으로 사고하면서 임금수준을 조정해 나가려는 연대활동을 강화하고, 임금과 복지 기금을 조성해야 할 것이다. 정부는 이러한 노사의 노력에 대해 연대기금에 대한 세제혜택, 취약계층을 위한 사회보장 강화 등으로 화답하고 사회적 대화를 통해 사회통합적 성장전략의 여건을 조성해야 한다.

무엇보다 노·사·정은 일터혁신을 통해 중소기업의 지불능력 개선이 조직적이고 지속적인 것이 되도록 해야 한다. 일터혁신은 첨단기술 혁신 위주로 경도된 이 사회의 담론을 바로잡아 현장의 숙련과 암묵적 지식을 조직적으로 활용함으로써 기업들의 경쟁력을 강화하여 일자리를 지키고 만드는 데 기여하게 될 것이다. 더욱이 일터혁신은 노동자 참여를 통해 일하는 방식의 변화를 모색하기 때문에 노동의 인간화와 생산적 노사관계에 기여한다. 대기업 노조가 임금 인상을 자제한 대신에 얻을 수 있는 것은 무엇인가? 바로 노동생활의 질 향상이며, 그러한 점에서 일터혁신은 중소기업만을 위한 프로그램이 아니라, 모든 노동과 기업을 위한 필수적인 전략이다. 그리고 이것은 4차 산업혁명 시대에도 여전히 유효하다. 산업 4.0의 본고장인 독일에서 노동 4.0을 왜 함께 추진하는지에 대해 충분히 숙고할 필요가 있다.

이상의 내용을 임금격차 축소를 위한 노사정의 역할 중심으로 재정리한 것이 [그림 5]이다. 경영계에 특별히 주문하고자 하는 것은 업종별 협회나 지역 상공회의소 등을 중심으로 사용자간의 노동 및 고용 문제에 대한 조율을 강화하면서 노동포섭적인 관행을 만들어나가는 것이며, 노동계에 대해서는 초기업단위 교섭을 위한 실질적 행동에 나서면서 사용자에게도 그것이 교섭비용 절감 등에서 더 유리하다는 것을 보여주어야 한다는 점을 강조하고자 한다. 정부는 격차 축소를 위하여 임금분포 공시제를 비롯하여 관련 인프라를 강화하고, 국제수준으로 노동권을 강화하여 특히 중소기업과 비정규직에게 불리한 ‘기울어진 운동장’을 바로잡으며, 나아가 일터혁신을 지원하면서 현장수요 중심의 훈련이 이루어지도록 해야 할 것이다. OECD 어느 나라에서도 찾아볼 수 없는 심각한 규모간 격차를 축소하고 사회통합적 성장을 이루기 위한 긴 여정을 이제 바로 시작할 때이다. **KLI**

[그림 5] 임금격차 축소를 위한 각계의 전략 방향



[참고문헌]

김주훈·조성재 편(2017), 『사회통합과 경제성장』, 경제인문사회연구회 협동연구총서 17-22-01, 한국개발연구원·한국노동연구원.  
 신정완(1998), 「임노동자기금 논쟁을 통해 본 스웨덴 사회민주주의의 딜레마」, 서울대학교 경제학과 박사학위논문.  
 오계택(2017), 「지수를 통해본 일터혁신의 현주소」(제4장), 조성재 외(2017), 『일터혁신의 현단계와 발전방향』, 한국노동연구원.  
 조성재 외(2004), 『자동차산업의 도급구조와 고용관계의 계층성』, 한국노동연구원.  
 조영철(1993), 「분단노동시장과 노동의 효율적 배분-제조업 생산직 노동시장을 중심으로」, 고려대학교 경제학과 박사학위논문.

홍기빈(2011), 『비그포르스, 복지국가와 잠정적 유토피아』, 책세상.

Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B., & M. Seeleib-Kaiser eds.(2012), *The age of dualization: the changing face of inequality in deindustrializing societies*, OUP USA.

Freeman, R. B.(1982). "Union wage practices and wage dispersion within establishments," *ILR Review* 36(1), pp.3~21.

Oeij, Peter R. A., Diana Rus & Frank D. Pot ed.(2017), *Workplace Innovation - Theory, Research and Practice*, Springer.