평택 '고용개발촉진지역' 지정의 의미와 한계

2009.8.28 | 이상동_새사연 경제연구센터장 | sdlee@saesayon.org

목 차

1. 배경
2. 평택시, 「고용개발촉진지역」 지정 과정
3. 「고용개발촉진지역」 의 주요 내용
4. 「고용개발촉진지역」 의 평가와 문제점
5. 시사점과 향후 과제

새로운사회를여는연구원

http://saesayon.org

1. 배경

■ 쌍용자동차 대량 정리해고 사태 발발

- 쌍용자동차 지난 1월, 외국계 대주주의 법정 관리(회생 절차) 신청으로 자본철수 결정
- 평택시 경제의 15퍼센트에 해당하는 비중을 갖고 있는 것으로 평가되는 쌍용자동차에서 대규모 정리해고 사태가 발생했음.
- 정리해고 이외의 고용조정과 기업회생을 요구한 노동조합은 이에 반발하면서 70여 일간의 파업을 벌였으나 지난 8월 6일 노사합의에 의해 정리해고는 현실화됨.

■ 「고용개발촉진지역」 지정에 대한 기대 고조

- 정부는 평택시의 대규모 고용불안이 현실화된 것에 대한 대책으로 「고용개발촉진지역」 지정을 서둘렀음.
- 이 제도는 해당 지역에 '특별한' 지원을 하도록 하고 있어 고용 불안에 불안해하고 있는 해고 노동자들과 지역민들의 많은 기대를 받고 있음.

■ 「고용개발촉진지역」의 실효성에 대한 면밀한 검토 필요

- 많은 기대를 얻고 있음에 비해 이번 제도의 내용에 대해서는 널리 알려져 있지 않은 상황
- 제도의 실효성에 대해 면밀한 검토가 필요하고 추가적인 조치가 어떻게 취해져야 하는지 알려져야 함.
- 더구나 이번 조치는 고용보험 등의 기존 고용안전망 제도의 틀 내에서 취해지는 것이기 때문에 기존 제도의 분명한 한계를 인식해야 할 필요가 있음.

2. 평택시, 「고용개발촉진지역」 지정 과정

■ 정부, 일주일 만에 「고용개발촉진지역」(이하 「촉진지역」) 지정

- 정부는 쌍용자동차와 협력업체의 장기간 가동 중단 등으로 평택 지역의 전반적인 고용사정이 어려운 점을 감안하여 노사합의 이후 일주일 만인 8월 13일에 평택시를 「고용개발촉진지역」(이하 「촉진지역」)으로 지정
- 이번 「촉진지역」 지정은 노동부장관을 위원장으로 하는 '고용정책심의회'의 심의를 걸쳐 결정된 것임
- 당시 휴가 기간에 겹쳐 관계 부처와의 협의에 시일이 걸린 것으로 보임. 이런

사실을 감안한다면 정부로서는 '즉각적으로' 「촉진지역」을 지정했다고 할 수 있음.

■ **평택시, 지정 신청을 위해 '평택시 고용정책심의회'를 구성**

- 이에 앞서 평택시는 이미 7월 30일 노동부에 지정을 신청한 바 있음.
- 평택시는 지정 신청을 위해 사전에 시장을 위원장으로 하는 '평택시 고용정책심의회'를 이번에 구성한 것으로 알려짐. 이전까지는 '경기도 고용정책심의회'는 존재했으나 시 차원의 심의회는 존재하지 않았음.
- 평택시 심의회는 이후 「촉진지역」 지정에 따른 각종 지원금의 배분 과정에서 중요한 역할을 할 것으로 보임.

■ **이번 평택시의 사례는 최초의 「고용개발촉진지역」 선정에 해당됨**

- 이번 지정은 전국 최초의 사례
- 공급자(정부)와 수요자(취업자, 사용주) 양측 모두 이번 조치에 대해 충분히 준비되었다고 할 수 없을 것임. 앞으로 시행착오가 발생할 가능성이 있음.
- 평택시가 직면한 '특별한' 고용위기를 헤쳐 나가는데 있어 이번 조치가 실효적으로 진행되어야 하고 나아가 한국사회 고용안전망 논의에 대한 시금석이 되어야 할 것임.

3. 「고용개발촉진지역」의 주요 내용

■ **「촉진지역」에 대한 지원은 크게 세 가지로 구분할 수 있음.**

① 특별 지원 - 기존에도 수행해왔던 고용보험기금 사업에 의한 지원을 의미. 해당 사업을 수행함에 있어 기존에 적시되어 있던 수준을 「촉진지역」에 대해서만 '특별히' 높이는 것을 의미함.

② 우선 지원 - 고용 및 기업활동을 위한 각종 정책 사업에 의한 지원을 의미함. 노동부와 중소기업청 등 기타 부처에서 실시하는 정책 사업 중에서 부처의 장이 시행할 수 있는 '우선적인 배려'를 의미함

③ 추가 특별 지원(미확정) - 기타 평택시에서 추가적으로 요청한 지원을 의미함.

① 특별 지원

- 특별 지원은 기존의 고용보험제도가 제공하는 있는 고용유지지원금, 전직지원금, 고용촉진지원금의 지원조치를 일정하게 강화하는 내용이 핵심
- 먼저 고용유지지원금이 임금 또는 수당의 90퍼센트 수준까지 대폭 상향 지원

됨. 고용유지지원금은 해고를 회피할 목적 등으로 휴업, 휴직, 훈련을 실시하는 데에 대해 사용주에 지급하는 각종 수당을 의미함. 1명당 1일 지원한도도 5만 원(미지정 지역: 1일 4만 원)으로 인상

- 또한 평택지역의 일자리 창출을 위해 사업주가 평택시에 사업을 이전하거나 신·증설하면서 3개월 이상 평택시 거주자를 채용하는 경우에는 지역고용촉진지원금으로 노동자 임금의 1/2(대규모기업 1/3)을 1년간 신규로 지원
- 실직 노동자의 재취업을 돕기 위해 전직지원장려금도 90퍼센트로 확대지원. 1명당 최고액도 400만 원(미지정 지역 300만 원)으로 인상

표1. 고용개발촉진지역의 지원 내역

전국단위 일반적 적용 기준	고용개발촉진지역 특별지원 내용
☐ **고용유지지원금** ◦휴업 : 휴업수당의 3/4(대규모기업 2/3) ◦유급휴직 : 휴직수당의 3/4(대규모기업 2/3) ◦훈련 : 임금의 3/4(대규모기업 2/3)와 훈련비 전액 ◦인력재배치 : 임금의 3/4(대규모기업 2/3) ※ 지원한도 : 1명당 1일 4만원 ※ 지원기간 : 휴업·훈련·휴직을 합하여 1년 동안 180일(인력재배치 1년)	◦휴업 : **휴업수당의 90퍼센트** ◦유급휴직 : **휴직수당의 90퍼센트** ◦훈련 : **임금의 90퍼센트**와 훈련비 전액 ◦인력재배치 : **임금의 90퍼센트** ※ **지급한도 : 1명당 1일 5만원** ※ 지원기간 : 현행유지
☐ **전직지원장려금** ◦소요비용 전액(대규모 기업 2/3)을 12월 개월 한도내 지급(최고한도 1명당 300만원)	◦소요비용 전액**(대규모 기업 90퍼센트)**을 12월 개월 한도내 지급(최고한도 **1명당 400만원**)
☐ **지역고용촉진지원금** ◦미지급	◦사업을 이전 또는 신·증설하면서 3월 이상 지역 거주자를 고용하는 사업주에게 1년간 임금의 1/2(대규모기업 1/3)를 지원
☐ **일자리 관련 사업비*)** ◦지역맞춤형일자리창출, 사회적일자리, 직업능력개발 등 일자리 사업비를 지역별로 균등 배분	◦다른 지역에 우선하여 지원할 수 있도록 함
☐ **중소기업창업 및 진흥기금** ◦지역별로 균등 지원	◦다른 지역에 우선하여 지원할 수 있도록 함
☐ **고용보험 미적용 사업주 지원*)** ◦특별지원 대책 없음	◦예산의 범위에서 특별지원

* 주 *. 해당 사업은 「촉진지역」 선정 이후의 설명 자료인 8.24일자 노동부 자료 "평택시의 고용개발촉진지역 지정.운영"에는 누락되어 있음.

** 자료: 노동부, "고용개발촉진지역" 지정 기준 제정. 보도자료. 2009. 7. 1. 3쪽.

② 우선 지원

· 특별 지원 이외에도 노동부 장관은 예산의 범위 내에서 일자리 관련 사업비를 평택시에 우선 지원(9개 분야 10,851명분 505억 원)하기로 확정

표2. 노동부 '우선지원' 내역

구분	사업명	지원금액		인원 (명)
		예산	금액 (백만원)	
			50,526	10,851
취업지원	소계		2,410	900
	빈일자리취업장려수당* (30만원*3월*300명)	일반회계	270	300
	디딤돌일자리* (892천원*4월*600명)	일반회계	2,140	600
창업지원	창업점포임대지원금 (7천만원*71명)	고용보험기금	5,000	71
직업훈련	소계		1,566	3,655
	우선선정직종훈련지원 (213명*60명)	고용보험기금	128	60
	신규실업자등 직업훈련 (40만원*1,010명)	일반회계	404	1,010
	전직실업자취업훈련지원 (40만원*2,585명)	고용보험기금	1,034	2,585
대부지원	소계		41,550	6,225
	임금체불생계비대부 (700만원*4,300명)	근로자복지진흥기금	30,000	4,300
	신규실업자 등 생계비 대부 (600만원*500명)	근로자복지진흥기금	3,000	500
	실직가정 대부 (600만원*1,425명)	근로자복지진흥기금	8,550	1,425

* 빈일자리취업장려수당 : 인력충원에 어려움을 겪는 중소기업에 취업하는 구직자에게 국가가 매월 30만원씩 지급하는 수당

** 디딤돌일자리 : 구직자가 일정기간 일 경험과 직장생활에 필요한 능력을 갖추도록 함으로써 더 나은 일자리로 이동할 수 있도록 매개하는 일자리

③ 추가 특별지원

· 이 지원 항목은 확정된 내용이 아님. 평택시가 중앙정부에 요청한 것일 뿐이며 현재 중앙정부의 검토 중에 있음.

· 노동부는 관련 부처와의 협의가 필요한 관계로 시일이 필요하며, 국무총리실 주관 하에 진행할 수 있도록 하겠다는 입장을 밝히고 있음.

연번	사업명	요청금액 (백만원)	재원	비고
	합계	127,871		
1	고용조정 이직자 채용장려금	30,874	일반회계	
2	실직자를 위한 창업지원사업	15,100	고용보험기금 정책자금 일반회계	창업점포임대지원금 100억 창업자금 50억 이차보전 국고보전 1억
3	분사 추진에 따른 고용창출 지원	5,037	고용보험기금	
4	실직자 취업교육 및 일자리 알선사업	2,214	일반회계	
5	희망근로 프로젝트 사업 연장 실시	21,146	일반회계	
6	중소기업 육성자금 지원 확대	53,500	정책자금 일반회계 일반회계	육성자금 500억 특례보증 국고지원 출연 25억 이차보전 국고지원 10억

4. 「고용개발촉진지역」 의 평가와 문제점

■ 결정을 지체함으로써 노사대립을 격화시킴

· 내용을 평가하기에 앞서 먼저 「촉진지역」 지정과정에서 나타난 절차적 문제를 지적하지 않을 수 없음.

· 사실 이번 「촉진지역」 선정은 지나치게 지체되었음. 돌이켜보면 작년 말부터 가시화된 쌍용차의 장기휴업 및 기업위기상태를 고려할 때, 올해 초 이러한 특별조치가 시행되었어야 함.

· 평택시는 올해 1월에 신청을 추진했고, 노동부도 3월에 지정대상이 된다는 것을 밝힌 바 있으나, 결국 발효된 시점은 격렬한 투쟁이 마무리된 이후인 지난 8월 13일이었음.

· 정부가 이러한 고용특별조치를 보다 적극적으로 사전에 추진했다면, 고용조정의 범위와 수준을 줄일 수 있었다는 지적이 있음.

· 예를 들어 쌍용차의 파업이 본격화되기 전에 [촉진지역]이 지정되었다고 한다면, 노사간의 고용조정에 대한 협상 폭은 상당히 넓혀질 수 있었음. 각종 고용유지지원금이 임금의 90퍼센트까지 보전해 주는 것이므로 임금을 일시적으로

유보하는 수준에서 순환근무 및 유급휴직을 통해 고용을 유지할 수 있었음.

- 특히 '일자리 나누기'를 통한 고용유지 방안인 현행 2조 2교대에서 3조 2교대로의 전환이 용이함. 정부의 고용유지지원금 신설조항인 고용유지 시 '교대제전환지원금'지금을 통해 노동시간축소분에 해당하는 임금손실분의 최소 1/3을 지원받을 수 있었음.
- 고용유지지원금의 제도적 조치 확대와 [고용개발촉진지역]의 조기지정이 가능했다면, 무급휴직과 희망퇴직의 비율을 두고 벌어진 지지부진한 노사대립은 일정하게 회피할 수 있을 것임.

■ 기존의 고용보험기금 사업의 단순한 확대에 불과

- 이번에 발표된 지원 내용은 기존에 고용보험기금의 "고용안정 및 직업능력개발" 사업의 지원규모를 단순 확대하는 선에서 그침. 해당 사업은 기본적으로 고용유지 및 전직과 고용촉진(재취업) 등을 위한 사업으로써 대부분의 수혜가 사업주로 향하는 것임.

- 따라서 이미 실직한 상태에 있는 자에게는 실질적인 지원책이 되지 못할 것으로 보임. 쌍용차에서 고용 조정된 약 2,000명을 포함해 협력업체 (최소) 1,400명 그리고 전년도 이직자 (최소) 1,000명을 포함해 총 4,400명 이상이 지원의 혜택이 사실상 전무.

- 고용보험제도는 헌법에서 보장한 '근로의 권리'(제32조 제1항)와 '인간다운 생활을 보장할 권리'(제34조 제1항, 제2항)에 대해 노력할 국가의 의무를 구체적으로 실현하기 위한 제도라 할 수 있음.

- 그러나 현행 고용보험 제도는 광범위한 사각지대를 갖고 있는 데다가 대상자에 대해서도 노동자의 '고용보장'의 측면에서는 소극적인데 반해 사업주의 '직업 자유의 권리'가 강조되었다는 비판을 받아 왔음. 결국 고용보험 제도가 갖고 있는 이런 한계를 이번 「촉진지역」 지원 내용이 그대로 담고 있다고 할 수 있겠음.

■ 자영업자 등 지역경제 몰락에 대한 고려 없음.

- 취업자 가운데 30퍼센트에 이르는 자영업자들은 고용보험에서 배제되어 있음. 지역경제가 위축될 경우 자영업자들의 고통이 더욱 심할 것으로 예상되지만, [촉진지역] 지정에 따른 혜택에서마저 제외
- IMF 위기 이후 대폭 확대된 자영업자들은 광범위한 저소득 취업자 군을 형성하면서 지역에서 고용 의제의 중요한 행위자가 되고 있음.

5. 시사점과 향후 과제

■ 자동차 산업 위기는 아직 끝나지 않았음.

- 이번 위기의 근본 성격으로 세 가지 차원을 지적할 수 있음. 1) 자동차 산업의 재편 2) '먹튀 자본'의 후유증 3) 산업은행 등 국가 지원의 결여. 이 세 가지가 해결되지 않은 상태에서 두 번째 라운드가 시작되었음.
- 쌍용자동차가 파업을 벌이고 있는 동안 정부는 자동차세제 혜택을 대폭 확대시켰고 그 수혜는 현대와 기아 등 비교적 안정적인 경영 상태에 있는 기업들에 돌아갔음.
- 정부의 산업정책을 통해 가장 큰 지원을 받아야 할 쌍용자동차와 GM대우의 문제는 여전히 남아 있다 하겠음.
- 정부는 이제라도 「촉진지역」에 대한 지원에 그치지 말고 산업 차원의 정책을 제시함으로써 향후 벌어질 수 있는 자동차 시장의 변화와 국내 산업 관계망의 안정화에 주목해야 할 것임

■ 지역 실직자와 그 가족에 대한 생계와 고용 지원 서비스 절실

- 이번 「촉진지역」 지원 내역에는 실직자와 그 가족을 위한 생계 보장과 일자리 마련에 대한 지원 내역이 거의 없다고 할 수 있음.
- 먼저 생계 보장의 경우는 기초 생활, 교육, 세금 등을 위한 대책이 시급히 마련되어야 함. 일자리의 회복에 시일이 걸릴 것으로 보이는 만큼 기초 생계를 보장하기 위한 대책이 필요하며, 이 대책에는 노동부 이외에도 보건복지부와 교육부, 기획재정부, 그리고 지방 정부와 교육청 등의 포괄적인 참여가 필요함.
- 일자리 마련의 경우에는 실직자를 위한 고용 지원 서비스가 절실함. 현재 평택시에 고용안정지원센터가 있으나 인력과 재원이 절대 부족한 상태. 왜냐하면 직원 1인당 약 9,000명의 인구를 상대하고 있어 형식적인 업무나 행정 업무

처리에 매몰될 수밖에 없음. 폭증하는 수요를 감당하기 위해서는 특별고용기구가 필요하고 이 기구는 일자리의 알선, 직업능력의 유지 또는 개발을 담당하는 '종합 고용센터'의 형식이 타당할 것으로 보임

■ 지역 정치의 부활과 지역 고용의제 발굴 필요

- 이번 쌍용차 파업과 「촉진지역」 선정의 과정을 보면, 지역 중추 산업의 고용이 위기에 봉착했으나 지역의 정치 세력들이 실질적인 기능을 하지 못했음.
- 경기도와 평택시 그리고 노동단체와 지역 경제주체들의 참여를 통해 민주적이고 장기적인 대책을 마련할 필요가 있음. 이상의 여러 주체들이 고용관련 사회적 협의체를 구성하고 독자적인 고용 지원망을 구성해야 할 것임.