

2024. 봄 통권 제5호

전북노동 브리프

JEONBUK LABOR BRIEF

초점

- 2024년 정세전망
- 전북특별자치도법의 주요 내용과 쟁점

리뷰

- ILO 지적에도 여전히 동문서답하는 한국 정부, 이유는?
- 징계 정당성의 모든 것

칼럼

- 전주 리싸이클링타운 집단해고 사건

동향

- 2023년 전북지역 고용·노동·산업·가계 동향

현장

- 2024년 1분기 전라북도 주요 노동 소식



민주노동총연맹 전북본부 부설

전북노동정책연구원·법률지원센터

2024년 봄
통권 제5호

계간 전북노동브리프

목차

초점

- 2024년 정세전망 3
- 전북특별자치도법의 주요 내용과 쟁점 25

리뷰

- ILO 지적에도 여전히 동문서답하는 한국 정부, 이유는? 37
- 징계 정당성의 모든 것 41

칼럼

- 전주 리싸이클링타운 집단해고 사건 55

동향

- 2023년 전북지역 고용 · 노동 · 산업 · 가계 동향 65

현장

- 2024년 1분기 전라북도 주요 노동 소식 89

전북노동브리프

JEONBUK LABOR BRIEF

편집위원

강문식(전북노동정책연구원 기획실장)
김연탁(전북노동정책연구원 객원연구위원)
김음표(법률지원센터 공인노무사)
박영민(법률지원센터 공인노무사)
조용화(전북노동정책연구원 연구위원)
황선호(법률지원센터 공인노무사)

발행일 | 2024년 3월 31일

발행인 | 염경석 · 박영민

발행처 | 민주노동총본부 부설
전북노동정책연구원 · 법률지원센터

주 소 | 전북 전주시 덕진구 벚꽃로 57 3층

전 화 | 063.256.5003

이메일 | kctu.jbli@gmail.com

ISSN | 2982-6101

값 7,000원

01

전북노동브리프



초점

- 2024년 정세전망
- 전북특별자치도법의 주요 내용과 쟁점



전북노동브리프 Jeonbuk Labor Brief_____

2024년 정세전망

강문식(전북노동정책연구원 기획실장)

1. 들어가며

작년 한 해 인플레이션의 지속과 경기침체의 현실화를 점쳤던 주류 경제학자, 운동 단체 등의 전망과 달리 우리는 인플레이션은 진정될 것이고 경기침체의 가능성도 낮다고 전망한 바 있다. 또한 중국의 부상이라는 전망과 기대에 이견을 제시하고 중국 경제가 구조적 한계에 직면했을 가능성을 제기했다. 미국의 견조한 성장세와 인플레이션 완화라는 작년 경제 지표는 우리의 전망이 타당했음을 보여준다. 중국 경제의 성장률 둔화, 부동산 위기 심화 역시 중국 경제가 새로운 자본주의 축적 모델로 등극하기 쉽지 않을 것임을 확인시켜주고 있다.

우리는 올해에도 미국 경제의 완만한 성장을 전망한다. 그러나 한국 경제의 대외 종속성에 더해 윤석열 정부의 통화주의적 경제정책의 결과로 미국과 한국의 비동조화 추세는 반전되기 어려울 것이다. 보호주의가 확산되고 미국 해게모니가 약화되는 세계 정세 변화의 가운데 한반도를 둘러싼 전쟁 위기는 높아지고 있다. 전세계에서 점증하는 극우적 포퓰리즘 세력의 준동도 인류의 미래를 위협하는 중요한 쟁점이다.

2. 헤게모니국과 나머지 국가의 경제 비동조화

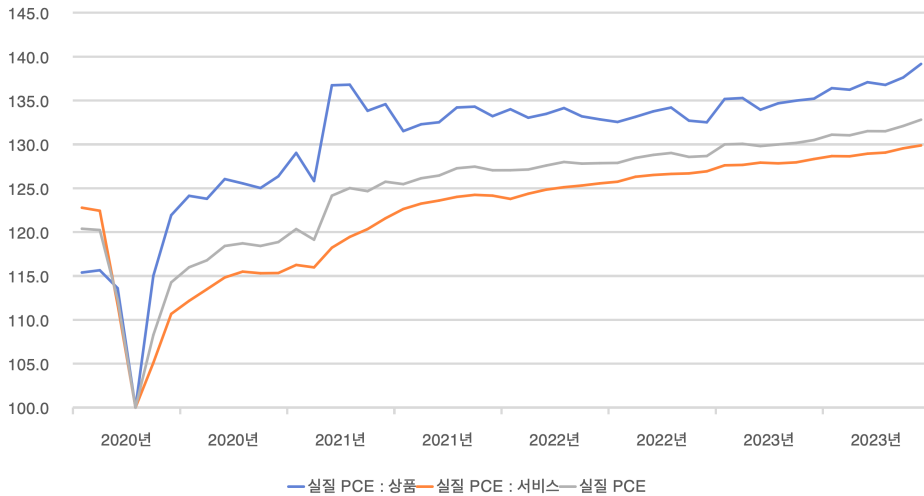
1) 침체를 전망하기 이른 미국 경제

미 연준, IMF 등 주요 경제 관련 기구들은 작년 미국의 성장률을 0.3%로 전망했으나 매분기 예상을 크게 뛰어넘어 연 2.5% 성장했을 것으로 추정된다. 2023년 내에 경기침체, 혹은 인플레이션에 경기침체를 더한 스태그플레이션이 도래할 것이라는 전망은 크게 어긋나게 되었다. 비관적 전망은 대개 인플레이션이 쉽게 둔화되지 않을 것이므로 긴축을 지속할 수밖에 없고 경기를 냉각시키는 과정에서 실업률 상승에 직면할 수 밖에 없을 것이라는 분석에 기대고 있었다. 우리는 1980년대 신자유주의 구조조정으로 노동자계급의 조직력·협상력이 크게 훼손되었기 때문에 한국을 비롯한 세계 경제에서 나선효과는 관찰되지 않을 것이며 실질임금 하락이 오히려 문제일 것임을 지적한 바 있다.

보다 근본적인 문제는 자본주의 경제에서의 공황이 반복되고, 이윤율이 하락하는 이유를 설명할 수 없는 주류 경제학의 이론적 빈곤에 있다. 통화정책의 부작용으로 실업률의 등락이 발생한다는 통화주의의 설명이나 생산성, 기술변화 충격으로 경기순환이 발생한다는 실물적경기순환이론(새고전학파) 모두 경기순환의 원인을 경제 외부에서 찾고 있으며 2023년 경제 예측에서 보듯이 현실 경제를 예측하는데 자주 실패한다.

마르크스 경제학에 기초해 2020년 이후 미국 경제를 다시 살펴보면, 2020년 공황으로 과잉생산의 조건이 청산된 이후 다음 공황이 도래할 것인 만큼 만큼 고정자본의 축적, 생산 과잉, 불균형의 누적이 이루어지지 못한 것으로 보인다. 2020년 공황 이후 상품소비, 제조업 설비 가동률은 빠른 속도로 회복되었는데 이는 lockdown으로 인해 서비스 소비가 급격하게 둔화되며 상품소비 수요가 급증한데 따른 것이지 고정자본 증대와는 거리가 있다. 또한 2022년 하반기부터 제조업 PMI가 50 이하로 하락했고 상품소비와 서비스소비 사이의 불균형이 축소된 이후인 2023년 하반기 들어 제조업 신규주문이 다시 증가하고 있다.

[그림 1] 미국 실질 개인 소비지출

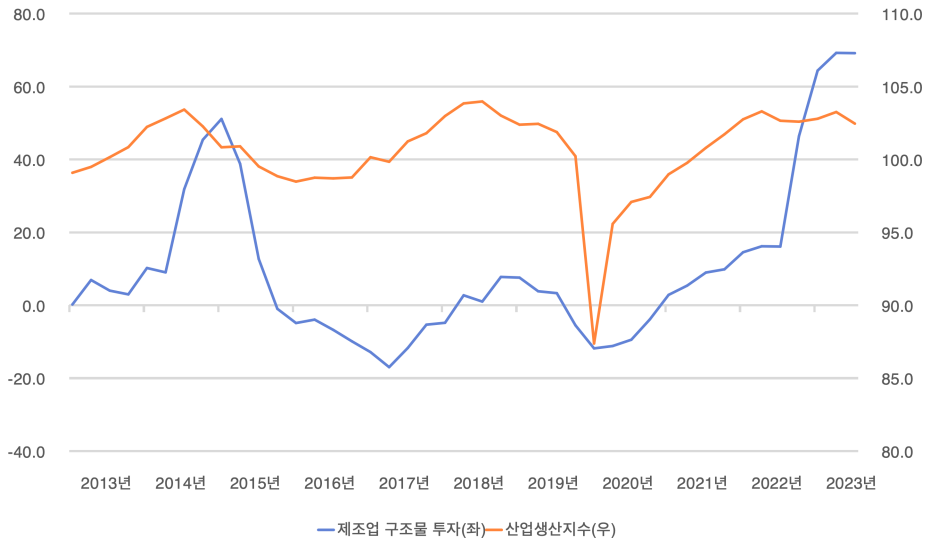


자료:Fred
비교:2020=100

미국 제조업의 고정자본 투자는 2022년 4분기 이후에 큰 폭으로 증가하기 시작했다. 자본주의 경제의 기본 순환에 더해 미국의 보호주의 회귀를 상징하는 인플레이션 감축법(IRA) 발효 결과이다. 구조물 준공 기간과 설비 가동까지의 시간을 고려하면 생산과잉까지는 수 년의 시간이 경과해야 할 것으로 예상된다. 직전 제조업 설비 투자 정점(2015년 2분기)과 산업생산 정점(2018년 4분기) 사이에도 3.5년 정도의 시차가 있었다.

[그림 2] 미국 제조업 구조물 투자와 산업생산지수

(단위 : %)



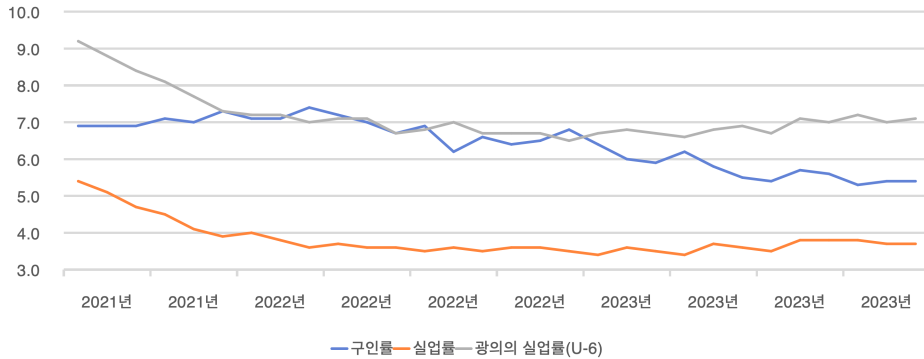
자료:Fred

비고:산업생산지수 2017=100

미국의 실업률은 2023년 내내 4%를 넘지 않았고 4분기에는 3.7%에 머물렀다. 구인률은 2022년 1월 7.1%에서 지속적으로 낮아져 2023년 말에는 5.4%에 도달했다. 미국 노동시장은 실업률의 증가 없이 구인률의 감소만으로 긴축의 충격을 흡수한 것으로 보인다. 실업률은 강력한 경기선행지표라는 점에서 4% 미만의 낮은 실업률을 유지하는 미국 경제가 조만간 침체로 전환될 것이라고 전망하기에는 어렵다. 다만 노동인구의 조기은퇴, 비자발적 실업 등으로 미국의 경제활동참가율은 2020년 공황 이후 위기 이전 수준으로 회복하지 못하고 있다. 구직단념자 등 비자발적 실업을 포괄하는 광의의 실업률은 실업률과 달리 2023년 4분기에 상승하는 모습을 보였다. 다양한 노동시장 요인을 고려할 때 실제 실업률이 완전고용 수준으로 여겨지는 4%에 근접했거나 초과했을 가능성이 있어 긴축 일변도의 정책이 지속되었을 때 노동자 계급에게 돌아올 피해는 정책결정자들의 예측보다 클 수 있다.

[그림 3] 미국의 구인율과 실업률

(단위: %)



자료:Fred

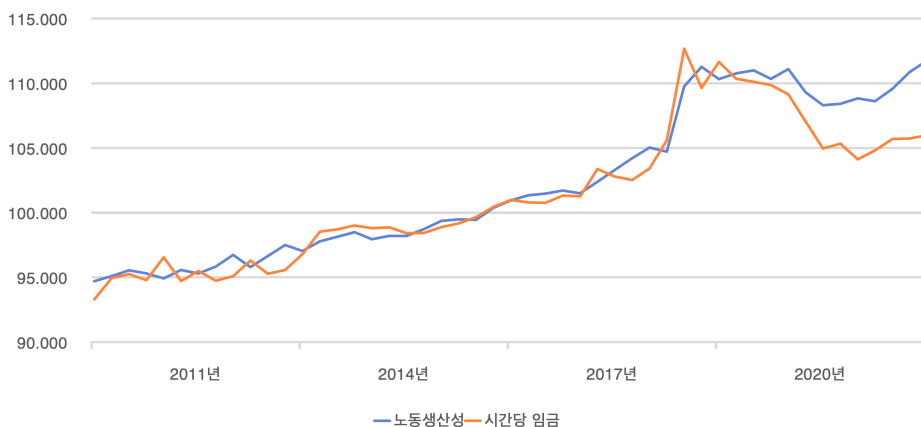
Fed가 금리 결정의 핵심 지표로 사용한다고 알려진 슈퍼코어 CPI물가지수(에너지, 주거비 제외)는 팬데믹 이전 수준으로 낮아졌다. 여전히 물가상승률이 Fed의 목표인 2%대로 낮아지기 어려울 것이라는 비관적 전망이 있지만, 이 같은 전망에 앞서 ‘왜’ 2%여야 하는지에 대한 설명이 필요하다. 올리비에 블랑샤르, 폴 크루그먼 등 미 자유주의 진영의 경제학자들이 이미 지적한 바와 같이 물가상승률이 3%, 4%이면 안 될 마땅한 근거가 존재하지는 않는다. 앞서 언급했듯 이미 실업률의 저점을 통과했다면 물가와 실업률을 교환하는 주류경제학의 관점에서도 2% 물가는 현실적으로 불가능한 목표일 뿐만 아니라, 불가능한 목표의 달성을 위해 다수 노동계급이 희생을 감수하라는 주문이 된다.

미국 경제의 불확실성 요인으로서는 부채와 부동산이 꼽힌다. 2022년 기준, 미국의 GDP 대비 공공 부채비율은 97%로, 부채상환에 GDP의 1% 가량을 사용한다. 올해 금리가 하락한다면 공공 부채가 경제에 큰 부담이 될 것으로 보이지는 않는다. 미국의 가계부채는 2023년 3분기에 17조 2,900억 달러로 통계가 집계된 이후 최대 규모를 기록했다. 특히 저소득 가구의 신용카드 연체율이 2019년 수준으로 높아지고 있다. 그

러나 규모의 확대에도 불구하고 GDP 대비 가계부채 비율은 2023년 3분기 기준 75.2%로 2007-08년 위기 당시 100%를 초과했던 데 비하면 20%p 이상 낮은 수준이다. 상업용 부동산 공실 문제가 금융 부문으로 확산될지 모른다는 우려가 있으나, SVB 파산은 위기의 확산 없이 지나갔고 금리 인하 여력이 있어 대응 가능할 것이라는 의견이 중론이다.

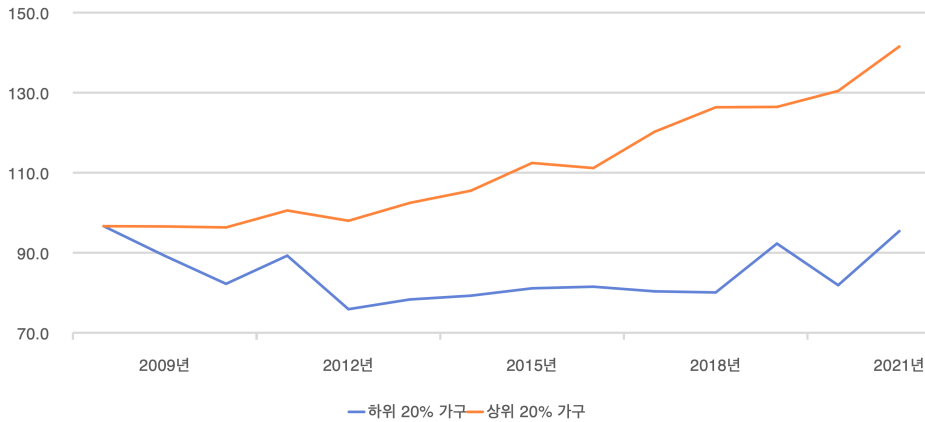
2024년에 미국 경제가 경기침체, 스태그플레이션을 겪을 가능성이 낮을 것이라는 전망이 이전의 성장 추세선으로 복귀를 의미하는 것은 당연히 아니다. 자본의 수익성이 회복될 특별한 계기는 보이지 않으며, 1970년대 이후 저성장은 고착되었고 2020년 공황 이후 실질임금의 감소, 노동소득분배율의 하락, 가구 간 소득 격차 확대 등 불평등 요인은 심화되고 있다.

[그림 4] 미국 비농업 부문 노동생산성과 시간당 임금



자료:Fred
비교:2017=100

[그림 5] 미국 소득 분위별 가구 소득 추이



자료:Fred
비고:2018=100

2) 보호주의의 확대와 자본주의 열강국의 위기

미국의 보호주의 강화가 미국 경제에 단기적 효용을 가져다주는 것처럼 보이지만 상품생산 경제라는 자본주의에 고유한 성격에서 비롯하는 주기적 공황과 이윤율 하락을 피해갈 수는 없다. 앞서 살폈듯 미국의 제조업 고정자본 투자는 IRA법 발효 이후 급격히 증가했는데, 이는 역설적으로 자본의 유기적 구성을 높여 이윤율 하락폭을 키울 것이다. 또한 다음 과잉생산 공황까지의 기간을 단축하고 과잉생산의 규모를 키우는 결과를 낳을 것이다.

미국의 보호주의가 강화되면서 미국과 유럽, 한국 등 미국을 제외한 미 주변국 사이에 비동조화 현상이 나타나고 있다. OECD가 11월에 발표한 2023년 GDP 성장률 추정치에 따르면 독일은 -0.1% 역성장하고, 유로존 평균은 0.5% 성장에 머무를 것으로 예상된다. 유럽 국가들의 고용률, 실업률은 Covid-19 대유행 이전 수준을 회복했고, 파트타임 노동자 비율도 2009년 이후 최저 수준이다(2009년 17.3%, 2022년 17.0%). 그러함에도 유럽 국가들의 성장이 부진한 이유로는 미국의 보호주의, 러시아-우크라이나

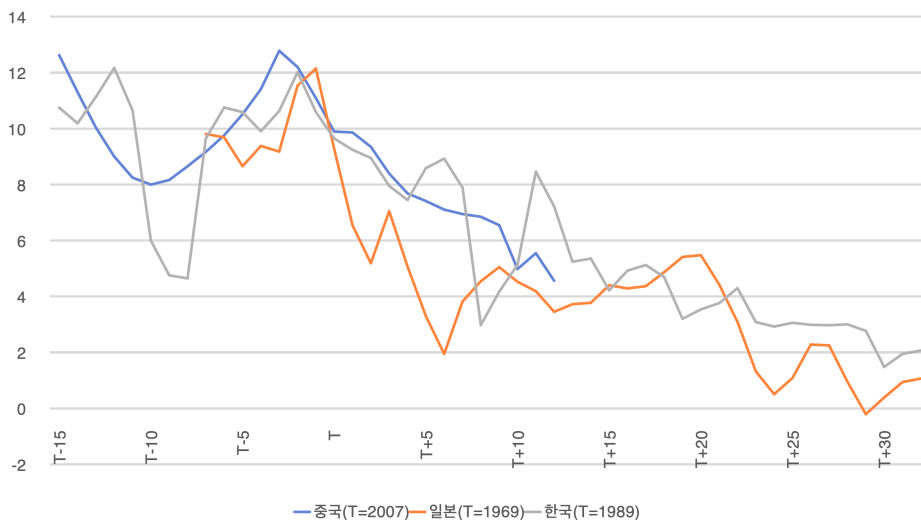
나 전쟁의 영향을 고려해야 하고, 구조적인 요인으로는 생산연령인구 감소를 중요하게 다뤄야 한다.

우리는 중국이 미국 해게모니와 다른 새로운 축적 모델을 보여주지 못하였고 중국 경제가 수익성 하락, 인구 감소, 빈부격차 등의 문제를 겪고 있음을 2022년, 2023년에 제출했던 전망에서 일관되게 지적해왔다. 중국의 통제·억압적 정치사회 제도가 새로운 국제 질서로 수용되기 어려울 것임도 지적했다¹⁾.

2007년에 정점을 찍은 이후 하락을 이어가고 있는 중국 경제는 2024년에도 성장률이 둔화 추세를 이어갈 것으로 보인다. 주요 요인은 부동산 과잉 공급, 회사채 및 지방 정부 부채 위기, 인구 구조 변화에 따른 노동력 공급과 수요 감소이다.

[그림 6] GDP 성장을 저하 시점(T) 이후 GDP 추이

(단위: %)



자료:OECD
비고:3년 이동평균

1) 이와 관련해서는 「JBLI이슈페이퍼 2022-02」, 「JBLI이슈페이퍼 2023-01」을 참조하라.

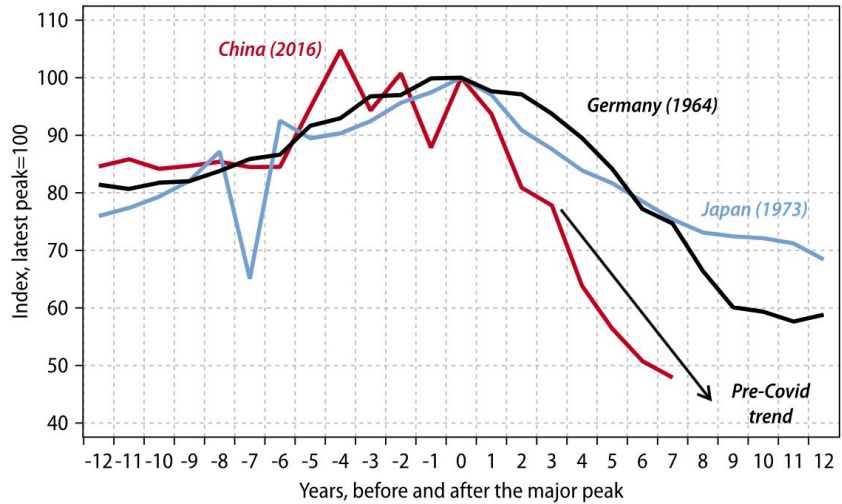
부동산 부문은 2010년 대 이후 중국 경제를 지탱해왔으나 현재는 중국 경제의 위기를 초래하는 내적 모순으로 작용하고 있다. 중국의 회사채 디폴트(채무불이행) 규모는 2022년에 이어 2023년에도 연중 증가했고, 명목상으로만 존속하고 있을 뿐인 헝다 그룹에 더해 비구이위안 등 사실상 파산을 맞은 부동산 개발기업이 수는 늘어나고 있다. 부채 문제는 부동산 개발기업에 재정을 의존해왔던 중국 지방정부에서도 심각하다. 중국 지방정부의 부채 잔액은 2023년 12월 말 기준 40조 7,373억 위안으로 전년에 비해 5조 6,755위안이 증가했고, 이자 비용도 1조 2천억 위안을 초과한다. 특히 일부 시·성은 부채비율이 200%를 초과할 정도로 재정이 악화되어 문제를 겪고 있다. 중국 정부는 2010년대 말 부동산 부문에 의존한 성장을 전환하려는 계획이 있었으나 Covid-19 확산 시기 락다운으로 경기가 악화된 데에다 부동산 연관 회사채 문제가 겹치면서 재차 부동산 경기 부양책(특별 국채 1조 위안 발행 등)을 펼치고 있다. 그러나 이는 문제를 지연시키면서 확대시키는 효과에 그칠 것이다.

경제가 일정 규모 이상 도달한 국가들에서 공통적으로 출산률이 감소해왔지만 중국은 그 감소 추세가 주요 선진국, 고소득 국가에 비해 훨씬 가파르다는 점에서 우려를 더한다. 중국은 장기 예측보다 빠른 시기인 2022년에 인구가 감소하기 시작한 것으로 기록되었고 2023년 4월에는 인도가 인구에서 중국을 추월한 것으로 집계된다. 중국의 초혼 평균 연령도 2010년 24.89세에서 2021년에 31.3세로 증가세가 가파르다.

[그림 7] 중국·독일·일본의 출산률 비교

Births are declining much faster in China than other countries

No. of births, years before and after the latest major peak



Gavekal Dragonomics/Macrobond

자료:The Newdaily

비교:중국 0=2016년, 독일 0=1964년, 일본 0=1973년

중국 정부는 2020년 쌍순환 전략을 발표하고 국내순환(국내 소비)을 경제 정책의 주요 기동으로 삼는 것을 공식화했다. 그러나 출산률 감소와 결혼 연령 증가 등 인구 구조 변화는 장기적으로 수요를 둔화시킬 것이므로 내수 확대 전략에 제약이 있을 것으로 예상된다. 단기적으로도 인구 감소, 결혼 연령 증가가 부동산 부문에 수요 회복에 부정적 영향을 미치고 있다.

3) 한국 경제 전망

한국 경제는 2023년 1.4%의 낮은 성장률을 보일 것으로 예상되고 있다. 이는 만성적인 저성장에 시달리던 일본이 2.0% 성장할 것이라는 전망에 비해서도 낮은 수치이다. 윤석열 정부가 삼각동맹을 추구하는 대상국 미국, 일본이 전망(미국 0.5%, 일본 1.8%) 대비 높은 성장률을 기록한 데 비해 한국만 연초 전망(1.8%) 대비 저조한 결과

를 보였다.

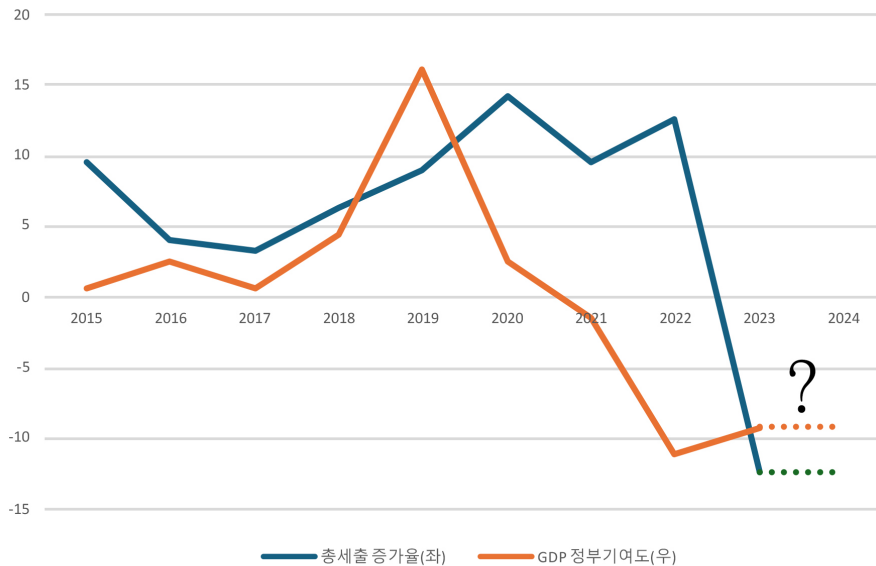
윤석열 정부가 미국, 일본과의 경제·군사 결속을 강화하려는 노력에 매진했음에도 오히려 경제의 비동조화가 나타난 이유는 무엇보다 윤석열 정부의 긴축 정책에서 찾을 수 있다. 한국은행은 기준금리를 3.5%로 유지하면서 통화긴축을 지속하고 있다. 여기에 재정긴축이 더해져 경기가 급격히 위축되고 있다. 반면 미국은 통화긴축 정책을 펼치면서 동시에 IRA법 등 보호주의와 확장재정정책을 분명히 하고 있고, 일본도 자국의 주요 산업에 막대한 보조금을 지급하며 설비투자를 견인했다.

긴축재정은 문재인 정부에서도 문제였으나, 문재인 정부의 국가회계가 흑자를 반복하는 긴축재정이었다는 점에서 문제였다면 윤석열 정부의 국가회계는 총수입이 감소하여 적자가 지속 되는 긴축재정이라는 점에서 더욱 심각한 문제다. 정부는 2023년 국세수입 예산을 400조 5천억 원으로 수립했지만, 9월 발표한 세수 재추계 결과 국세수입 전망값은 341조 4천 억 원으로 59조 1천억원 줄어들었다. 이에 따라 관리재정수지는 예산상 규모 58조2천억 원에서 94조3천억 원으로 늘어날 것으로 예상된다. 국세수입 감소는 윤석열 정부의 세제개편 때문이다. 윤석열 정부는 2022년, 2023년 연달아 세법을 개정하여 국세수입을 축소했다. 2022년 세법 개정에서는 소득세 과세표준을 상향했고, 법인세 최고세율을 낮추고 구간을 4단계에서 2·3단계로 단순화했다. 종합부동산세는 중과제도를 폐지하고 기본공제 금액을 상향했다. 2023년에도 소득세, 부가세를 추가로 감세했고 법인 세액공제 대상 범위를 넓혀 법인세를 감면해줬다.

윤석열 정부의 긴축 기조로 2023년 정부소비의 GDP 성장 기여도는 0.3%p(정부소비 0.2%p, 정부고정자본형성 0.1%p)에 머무르는 수준이다. 2024년에도 세입·세출 긴축 기조가 이어지는 만큼 올해 경제 성장에 정부의 역할은 없을 것으로 전망된다. 윤석열 정부의 긴축 기조는 감세가 기업의 투자를 유도한다는 레이건·대처 시절에 통용되던 신념에서 비롯한다. 미 바이든 행정부의 ‘자유’가 보호주의·고립주의의 외피일 따름인데 비해 윤석열 정부의 ‘자유’는 그 방향과 내용, 현실성 모두가 불분명하다.

[그림 8] 한국 GDP 정부기여도와 총세출 증가율

(단위: %)

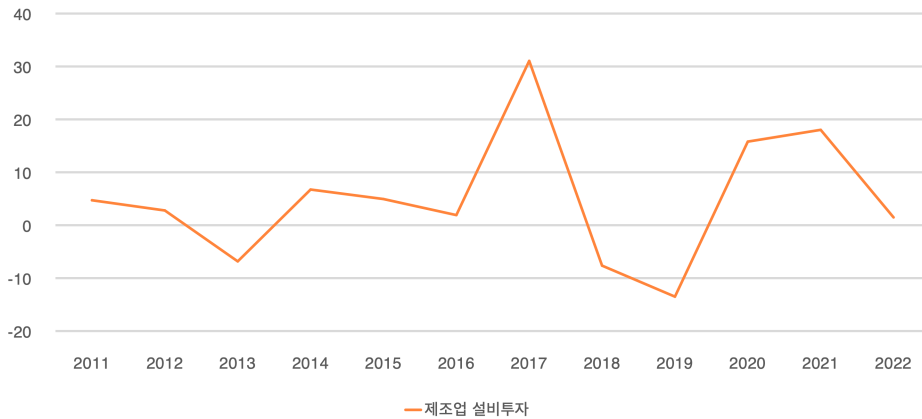


자료:한국은행, 기획재정부

한편 최근 한국 경제의 부진에는 미국의 보호주의·고립주의 정책의 효과가 있다. 무엇보다 미국의 금리 인상 기조에 따라 한국은행도 기준금리를 높이는 통화긴축에 나서게 되면서 경제에 큰 부담을 안겼다. 또한 미국과 유럽 사이의 경제 비동조화와 유사하게 한국이 미국의 프렌드쇼어링에 깊숙이 편입될수록 보호주의와 근린궁핍화의 영향이 더욱 커지고 있다. 미국과 달리 한국의 고정자본 투자는 2022년부터 둔화되었는데 IRA법 시행에 따라 한국 대자본이 미국 내 설비투자를 진행하면서 한국의 고정자본 투자는 오히려 감소한 것으로 볼 수 있다. 이러한 결과는 윤석열 정부의 감세 정책이 신념에 불과할 뿐 대외의존도가 높은 개방경제인 한국 경제 현실에서는 기업의 투자유인이 되지 못한다는 사실을 보여주는 것이기도 하다.

[그림 9] 제조업 설비투자 증가율

(단위: %)

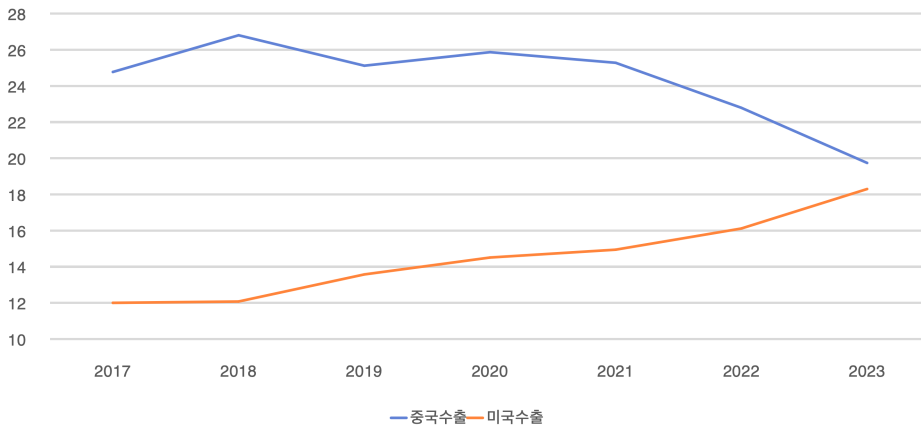


자료:한국은행

미국의 중국 고립 정책에 동참한 데 따른 경기 위축도 있다. 중국으로의 수출 비중은 2021년 이후 빠르게 감소했고 반면 미국으로의 수출은 증가했다. 중국과의 관계 조정은 2023년 한국 경제 성장률 둔화에 영향을 미쳤으며 앞으로도 영향이 지속 될 것이다. 그러나 이 영향을 과대 해석하는 것도 경계해야 한다. 대중 수출, 수입액이 감소한 반면 대미 수출액은 증가하고 있다.

[그림 10] 한국의 대중·대미 수출액 비중

(단위: %)



자료: UN Comtrade, 한국무역협회

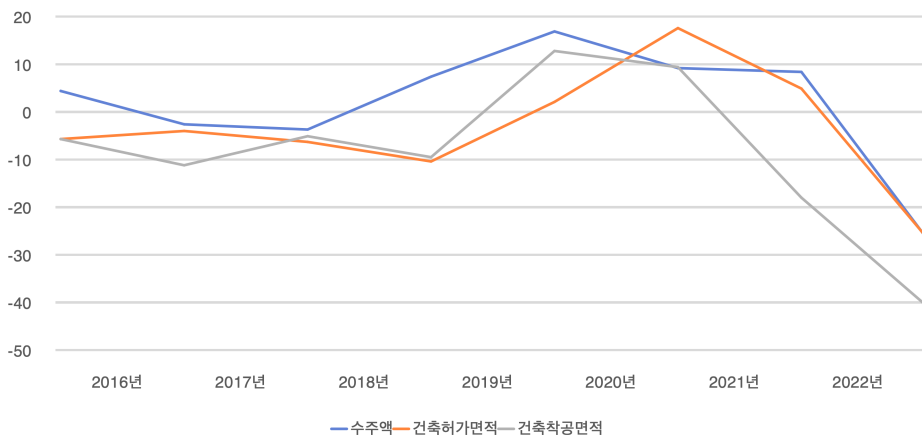
한국 경제의 주요 위험 요인으로는 고금리 지속에 따른 건설·부동산 부문의 유동성 위기가 있다. 통화긴축으로 유동성이 축소되면서 부동산 가격 상승 기대가 낮아진 데다 가계의 주택담보대출 비중은 이미 2023년 말 기준 59.6%로 높아져 부동산 수요는 한계에 부딪힌 상황이다. 결국 차입에 의존하는 건설 사업 시행에 차질이 생기면서, 부동산 PF 관련 대출의 부실이 발생하고 PF대출 보증을 선 대형 건설사로까지 부실이 번지고 있다. PF 유동화증권은 파생상품과 달리 제2, 제3 유동화를 거치지 않는다는 점에서 부실이 전체 금융시장으로 파급될 가능성은 낮을 것으로 보이지만 유동성에 의존하는 건설업 전반의 부실과 위축은 피하기 어려울 것이다. 주요 건설 선행지표인 건설착공면적은 2022년부터, 건설수주액, 건축허가면적은 2023년 들어 크게 감소하고 있어 건설업 위축은 향후 수년간 지속될 것으로 보인다.

문제는 손실의 책임을 누가 질 것인가이다. 이미 워크아웃 절차에 들어간 태영건설은 자구책 마련보다는 자신의 부도가 경제 전반에 미칠 피해를 무기로 버티는 모습을 보여줬다. 손실의 사회화가 반복되어서는 안 될 것이며, 공공주택 매입을 전격적으로

늘리며 부동산 부문 위기를 대응해야 할 것이다. 또한 차입에 의존하는 건설업이 실질적으로는 금융부문화 된 만큼 자기자본비율 등 금융 규제 적용으로 건설 부문의 불안정성을 축소해야 할 것이다.

[그림 11] 건설수주액, 건축허가면적, 건축착공면적 전년(동기)대비 증감

(단위: %)

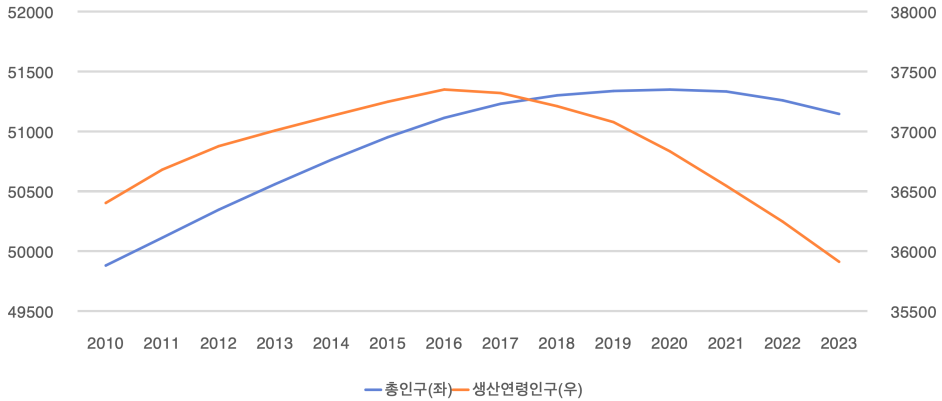


자료: 대한건설협회, 국토교통부
비고: 2023년은 9월까지 자료

한국 경제 둔화의 구조적인 요인으로는 생산연령인구의 가파른 감소가 있다. 인구 감소, 특히 생산연령인구의 감소는 유럽, 중국 등 대다수 나라가 공유하고 있는 문제다. 한국은 2021년부터 인구 감소가 시작됐지만 생산연령인구는 이미 2016년에 정점을 찍었고 하락 속도도 가파르다. 한국 인구 그래프의 기울기는 주요 선진국 보다는 중국과 유사하다.

[그림 12] 한국의 인구 변화

(단위:천 명)



자료: 통계청 「인구동향조사」

인구와 국민회계를 분석한 Fernández-Villaverde 등의 최근 연구²⁾에 따르면 G7 국가들 사이에 GDP 연간 성장률에서는 차이가 크지만, 생산연령인구 1인당 GDP 연간 성장률은 간격이 대단히 좁혀지며 국가 간 양상도 달라진다. 미국은 1990~2019년에 노동인구 1인당 GDP 연간 성장률이 1.56%였는데 일본(1.44%), 독일(1.58%), 영국(1.52%)은 미국과 큰 차이가 없었다. 다시 말해 1인당 GDP 연간 성장률, 1인당 노동생산성 증가율의 둔화는 총인구 중 노동인구 비중이 감소하는 것과 관련이 있으며 향후 경제 전망에 있어 인구구조의 변화가 경제에 미치는 영향을 주요하게 고려해야 함을 의미한다. 이 연구는 한국은 설사 노동인구 당 노동생산성이 유지된다 해도 가파른 노동인구 감소로 인해 국민회계의 역성장을 막을 수 없을 것임을 자명하게 시사한다. 인구 당 산출물이 줄어들 때, 산출물의 분배를 둘러싼 세대 간, 계층 간 갈등은 매우 치열해질 것이다.

2) Jesus Fernandez-Villaverde, Gustavo Ventura, and Wen Yao. (2023). The Wealth of Working Nations.

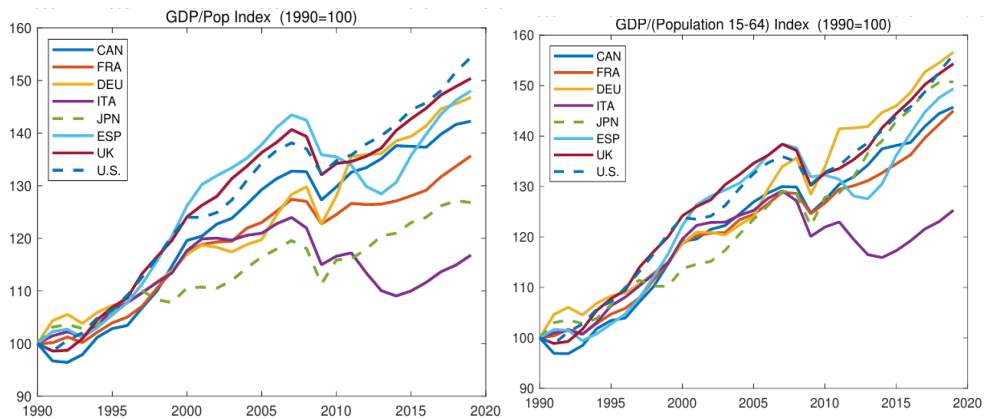
〈표 2〉 1990~2019년 경제성장과 인구

(단위: %)

	캐나다	프랑스	독일	이탈리아	일본	스페인	영국	미국
GDP 연간 성장률	2.31	1.59	1.51	0.73	0.93	2.06	1.97	2.49
인구1인당 GDP 연간 성장률	1.24	1.07	1.35	0.56	0.84	1.39	1.43	1.52
인구 연간 성장률	1.06	0.52	0.16	0.18	0.09	0.67	0.54	0.95
노동인구 1인당 GDP 연간 성장률	1.32	1.30	1.58	0.80	1.44	1.41	1.52	1.56
노동인구 연간 성장률	0.98	0.29	-0.07	-0.06	-0.51	0.64	0.45	0.91
총인구 중 노동인구 비율	0.68	0.65	0.67	0.66	0.65	0.68	0.65	0.66

출처 : Fernández-Villaverde et al.(2023)

[그림 13] G7, 스페인의 인구 당 GDP, 노동인구 당 GDP



출처 : Fernández-Villaverde et al.(2023)

연구에서 한국에 견줘 주목할 나라는 이탈리아인데 이탈리아는 1981~2007년의 노동인구 1인당 GDP 연간 성장률은 1.67%로 미국 2.06%, 독일 1.84%와 차이가 크지 않았지만 금융위기 이후인 2008~2019년 노동인구 1인당 연간성장률은 -0.11%로 미국 1.34%, 독일 1.35%와 격차가 커졌다. 이탈리아는 2000년대 들어 성장이 둔화했고, 2008년 경제위기 당시에는 부채위기를 동시에 겪으며 재정정책을 사용할 수 없었다. 이탈리아의 생산성 하락은 성장의 한계에 경제위기와 긴축재정이 겹쳤을 때 민족

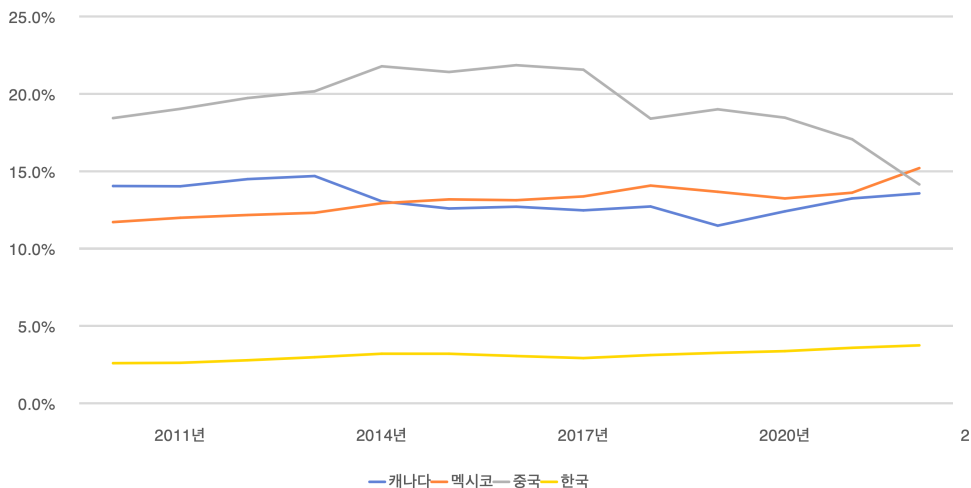
경제가 마주할 수 있는 경로 중 하나이다.

3. 경제·안보 블록화와 극우/포퓰리즘의 확산, 그리고 동북아시아의 위기

1) 미국 주도 경제·안보 블록화

미국 대외정책의 초점은 중국에 맞춰져 있다. 미국은 중국을 국제 질서를 재편하려는 의도를 가진 유일한 경쟁자로 규정하고 중국의 부상을 막겠다는 의지를 분명히 하고 있다³⁾⁴⁾. 중국을 공급망에서 배제하자는 이른바 프렌드쇼어링(friend-shoring) 정책은 바이든 행정부의 핵심 전략 목표가 되었고 공급망 재편이 진행 중이다. 미국 주도의 보호주의 질서는 세계 경제의 공급망 사슬을 길어지게 하면서 공급 비용을 상승 요인으로도 작용하게 될 것이다.

[그림 14] 미국의 국가별 수입 비중



자료 : UN Comtrade

3) “국제 질서를 재편하려는 의도, 그런 목적을 진전시키기 위한 경제적·외교적·군사적·기술적 힘을 함께 지닌 유일한 경쟁자”, 미국 국가안보전략(2022)

4) 그러나 두 국가의 경제 분쟁에서 핵심적인 쟁점은 결국 지식재산권이다. 미국은 중국이 지식재산권을 무시하여 반도체 등 첨단 산업에서 컨닝을 통해 우위를 점하려 한다는 것이다.

그러나 앞서 언급했듯 중국의 부상은 미국과 대립·갈등하는 새로운 자본주의 헤게모니 국가의 등장으로 평가하기 어렵다. 민주주의 대 권위주의 구도로 중국, 러시아를 겨냥하는 미국의 대외 정책은 경제·안보 블록화에 ‘규칙 기반 질서’라는 그럴듯한 정치적 포장을 씌우는 데 불과하다는 평가가 더 적합할 것이다. 반대 측면에서 중국이 미국 다음의 헤게모니 국가가 될 것이라는 일각의 전망 역시 중국 경제·정치체제에 대한 객관적 진단이 결여되었다.

한편 미국의 대중국 포위 과정은 미국 헤게모니의 약화를 보여주기도 한다. 2023년 5월 23일에 공식 출범한 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)는 대중국 포위망에 참여한 국가들에 제공할 뚜렷한 인센티브(시장접근)를 제시하지 못했고 그 위상도 의회의 승인을 거치지 않는 행정협정에 그쳤다. 한국을 미·일의 중국(·러시아) 포위망에 깊숙이 편입시킨 미·일·한 캠프 데이비드 합의도 그 내용에서의 문제를 뒤로 하더라도 미 의회 승인을 거치지 않았다(못했다)는 점에서 그 한계가 노정되어 있다.

자본주의 경제의 구조적 위기가 지속되는 가운데 열강들의 경제·안보 블록화로 대규모 전쟁 가능성이 점증하고 있다. 현재 미국의 블록화 정책이 가장 첨예하게 부딪히는 공간은 동북아시아이다. 미국은 중국(·러시아·북한)을 포위하기 위해 한국을 미·일 동맹에 합류시키는 블록화 정책을 전개하고 있다. 그러나 미국의 블록화는 반대급부로 중·러·북의 결속을 강화시키며 군사적 위기를 양측에서 고조시키고 있다. 2017년 이후 5년 만인 2022년 9월에 동해 공해 상에서 미·일·한 합동 군사훈련이 실시됐고, 중·러 군사훈련의 횟수도 증가하고 있다. 아직 중국의 입장이 유보적이기는 하지만 중·러·북 연합훈련까지 거론된다.

2) 극우/포퓰리즘 확대라는 전 세계적 흐름

미국과 소위 ‘자유세계’는 경제·안보 블록화를 위해 독일의 재무장, 일본의 정상국가화를 지지하고 있다. ‘자유세계’는 이스라엘의 극우정권 역시 자신들의 일원으로 승인

하여 이스라엘의 팔레스타인 학살을 방조했다. 이렇듯 경제·안보 블록화는 배타적 민족주의, 고립주의, 극우적 이념의 확산과 공명하고 있다.

미국은 중국, 러시아 등이 민주주의, 인권이라는 규칙을 따르지 않는다고 문제를 제기하지만, 미국 사정도 만만하지 않다. 올해 말 치러질 미 대선은 바이든과 트럼프의 양자 대결로 예상되며, 현재 추세대로면 트럼프의 재선 가능성이 높다. 트럼프는 연일 반이민 혐오 발언을 일삼으며, 배타적 민족주의를 외치고 있다.

최근 미국에서 민감한 정치적 쟁점 중 하나는 이민자 문제다. 텍사스주는 멕시코에서 이민자가 넘어오는 것을 막기 위해 남부 국경에 가시 철조망을 설치했는데 2024년 1월 연방대법원은 연방 정부가 이를 철거할 수 있도록 허가했다. 그러나 텍사스 주지사 그렉 애버트가 주방위군을 투입해 연방 요원의 국경 접근을 차단하면서 갈등이 고조되고 있다. 텍사스 주는 2023년에도 이민자를 태운 버스를 워싱턴, 뉴욕 등 민주당 지지세가 강한 대도시로 보내면서 문제를 확산시켜왔다. 연방정부에 대립하는 텍사스주의 행보는 분리주의 지지 여론과도 무관하지 않다. 여기에 트럼프는 텍사스를 지지하는 다른 주에서 텍사스로 주방위군을 파견해야 한다고 선동하며 갈등을 심화시키고 있다. 공화당도 가세해 미국 공화당 소속 주지사들이 텍사스 국경에 모여 세력을 과시했고, 2월 13일에는 미 하원에서 마요르카스 국토안보부 장관 탄핵 소추안을 채택했다.

재임 기간 주 이스라엘 대사관을 예루살렘으로 옮겼던 트럼프의 전적을 보면, 트럼프와 공화당이 우크라이나 지원에 반대한다 해서 이들의 득세가 평화의 진전에 도움이 되지 못할 것임은 분명하다. 그렇다고 미 민주당, 바이든의 블록화 정책을 지지하는 것이 대안일 수도 없다.

유럽의 상황도 날이 갈수록 심각해지고 있다. 헝가리, 이탈리아 등에서 극우 정당이 집권했고 독일, 프랑스, 오스트리아, 스페인 등 유럽 주요국에서 극우 정당이 2~3당 지위를 획득하고 있다.

3) 한국의 정치 지형과 사회운동

극우 정치세력의 성장이라는 전 세계적 흐름은 한국에서도 마찬가지다.

윤석열 정부가 드러내는 극우적 색채는 한층 더 심각한 수준으로 나아갔다. 2023년에 이루어진 인사에서 극우 인사들을 정부 요직에 추가로 입각했고, 적을 힘으로 제압해야 평화라는 발언이 쏟아졌다. 정부 비판 세력을 반국가 세력으로 낙인찍으며 증오의 감정을 숨기지 않는다는 점에서도 그렇다. 안전 이슈를 안보로 치환하는 장면도 지나칠 수 없다. 신림역, 서현역에서 발생한 불특정 다수를 대상으로 한 폭력 행위를 명분으로 시민의 안전을 지키겠다며 완전무장한 경찰 특공대가 도심을 순찰하는 모습을 전시했다. 이승만, 박정희, 전두환 등에 대한 사회적 합의가 훼손되는 현상에서도 윤석열 정부 및 국민의힘 주요 인사들의 역할이 크다. 이들은 운동권청산론을 제기하며 저항운동의 역사를 왜곡·훼손하는데 앞장서고 있다. 극우 이념의 확산이 정치세력만의 문제는 아니다. 이들은 극우화 되어가는 대중 이데올로기에 적극적으로 편승하는 것이기도 하다.

2024년 총선을 앞두고 한국의 정치 지형은 더불어민주당과 국민의힘 양당의 편가르기 정치 심화에 더불어 진보정당의 민주당 하위파트너화가 가속화되고 있다. 여기에 제3지대론자들의 합종연횡도 이루어졌다.

민주당은 검찰독재론을 제기하며 정부·여당과 대립하고 있으나, 검찰독재론은 스스로를 국가권력의 피해자로 위치 짓기 위한 전략이라는 점에서 지지층을 규합하여 양당 편가르기를 강화시키는 결과에 이를 뿐이다. 양당 편가르기를 벗어나겠다는 제3지대론자들이 합종연횡하였으나 정치적 지향이 혼재한 만큼 2016년 국민의당의 경과를 넘어 서기 어려울 것으로 보인다.

문제는 운동사회와 진보정당이다. 운동사회의 상당 세력과 인사가 ‘정권 퇴진’을 매개로 민주당 세력을 포함하는 연합을 추구하고 있다. 진보당, 정의당 등 여러 진보정당

들 역시 민주당 위성 비례정당 참여 혹은 민주당과의 선거 연대를 추진 중이다. 운동사회가 거시 전망, 의제를 분명히 수립하지 못하면서 민주당과의 분별·정립에도 실패하고 있는 것으로 볼 수 있다.

사회의 우경화, 편가르기 정치, 민주당으로의 흡수에 따른 운동사회 영역의 축소 등 산적인 당면 문제는 운동사회 공통의 전망과 원칙을 모아내는 데에서부터 풀어가야 할 것이다.

현재의 세계 정세가 자본주의 세계 경제가 위기에 빠지고 열강국 사이에 블록화가 진행되었던 제1, 2차 세계대전 전간기의 상황과 유사함은 지난 전망에서 지적한 바 있다. 과거에서 배운다면, 현 정세에서 운동사회가 견지할 핵심 원칙과 요구는 단연 국제주의와 평화다. 이민자 문제는 한국 운동사회에서도 이미 구체적인 쟁점이 되었다. 민주노총 가맹조직인 건설노조에서 미등록 이주노동자 단속을 요구하는 집회를 개최한 사실이 민주노총 대의원대회에서도 심각하게 논의되었고 위원장 명의의 입장문이 발표되기에 이르렀다. 이민자 권리는 운동사회의 각별한 관여가 필요한 의제다. 북한이 남한을 적성국으로 규정하며 통일 가능성을 부정하고 나선 것 역시 블록화라는 전세계적 흐름 속에서 바라봐야 한다. 북한은 미국의 정치 상황을 주시하며 추가 핵실험 내지 국지적 군사분쟁까지 검토하고 있을 것으로 예상된다. 운동사회는 군축 입장을 분명히 하고, 미·일·한의 군사위협뿐만 아니라 북한의 군사위협에도 반대 목소리를 밝혀야 할 것이다. 덧붙이면 미·일·한과 중·러·북 사이의 양자 택일에 갇히는 것이 운동사회의 입장이어서는 안 될 것이다.

전북특별자치도법의 주요 내용과 쟁점

조용화(전북노동정책연구원 연구위원)

1. 전라북도에서 전북특별자치도로

지난 2024년 1월 18일, 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」에 따라 전라북도는 전북특별자치도가 되었다. ‘글로벌 생명경제도시’라는 비전과 ‘새로운 전북, 특별한 기회’란 브랜드 슬로건을 내세워 출범한 전라북도특별자치도는 제주, 세종, 강원에 이어 4번째 특별광역자치단체이며, 이에 따라 전라북도가 지방분권의 특별 지위를 부여받는 동시에 관련 행정기구의 명칭도 모두 변경되었다. 이후 개정된 특례 조항은 오는 12월 27일을 기점으로 시행된다.

그런데 구체적으로 무엇이 변했고 변할 것인가? 김관영 도지사는 전북특별자치도 전후로 “고도의 자치권이 보장되는 전북자치도는 자유로운 경제활동과 지역에 특화된 자원을 활용해 스스로 발전하고 도전할 기회를 얻었다”, “농생명산업, 문화관광산업, 고령친화산업 등 5대 핵심 산업을 육성해 글로벌 경제생명 도시로 도약하겠다”며 장밋빛 전망을 쏟아냈고, 난개발과 확대된 도지사 권한에 대한 우려에 “주어진 권한 안에서 개발과 보전이 조화를 이루는 지속 가능한 발전을 모색하겠다”고 응답했다.¹⁾ 그러나

이러한 수사 안에 포함되어있는 내용을 명확히 살피기는 쉽지 않다. 특례 조항 시행까지 약 8개월이 남은 현재 시점에서 전북특별법에 명시된 사업의 구체적인 세부계획과 지침이 확정되지 않은 부분이 많기 때문이다.

이 글에서는 전북특별자치도 출범을 위해 설치 근거 등 최소한의 조항 28개만을 담아 1월에 정식 공포된 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」과, 구체적인 내용을 131개 조항에 담아 올해 12월부터 공포될 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」의 구체적인 내용을 개괄적으로 정리하고, 이러한 변화가 전북에 미칠 영향을 확인한다. 또한 그 안에 포함되어 있는 주요 쟁점들을 비판적으로 검토한다.

2. 「전북 특별법」 개괄

전북특별자치도가 직접 소개하고 있는 내용을 보자. 전북특별자치도가 표방하고 있는 핵심내용은 ‘글로벌 생명경제도시’다. 전북특별자치도는 이에 대해 홈페이지에서 다음과 같이 설명하고 있다.

[그림 1] 전북특별자치도 비전

전북특별자치도의 비전, ‘글로벌 생명경제도시 전북특별자치도’

생명경제란 생명과 안전을 목표로 친환경 자원을 활용해 경제적 가치를 창출하는 지속가능한 성장방식의 경제활동을 말합니다. 앞으로 전북은 대한민국 생명경제 중심지를 넘어 세계 생명경제를 선도하는 글로벌 도시로 도약할 것입니다.

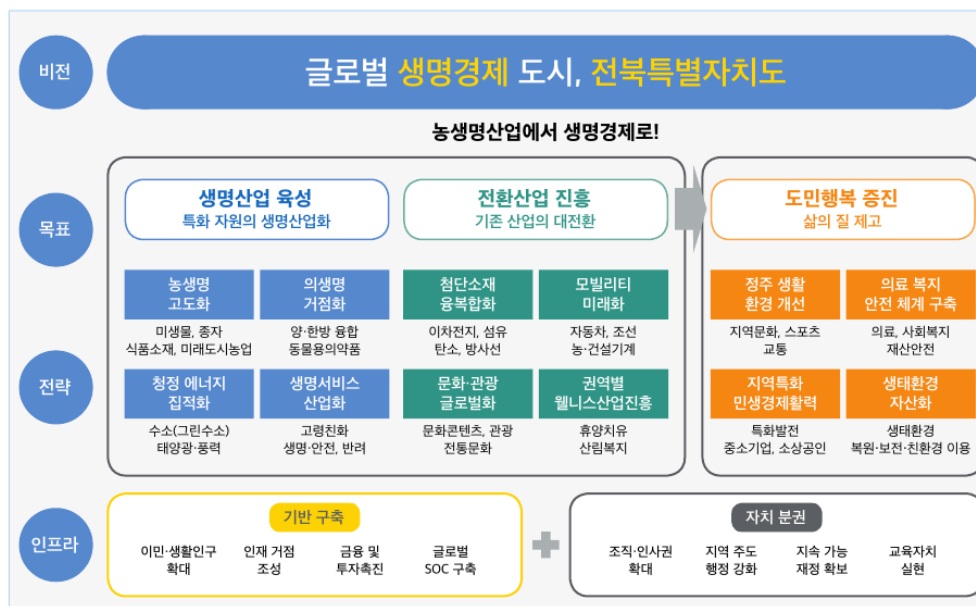
자료 : 천지은(2023)

[그림 1]의 전북특별자치도 비전에 따르면 글로벌 생명경제도시란 전북을 “친환경 자원을 활용해 경제적 가치를 창출”하는 “지속가능한 성장”을 도모하는 공간으로 만들겠다는 내용이다. 이 설명은 프랑스의 경제학자 자크 아탈리의 ‘생명경제’ 개념에 기대고 있다. 아탈리는 코로나19 대유행 상황을 겪으며 확인했듯 기존의 화석연료-제조업

1) 김관영 도지사의 24.1.18자 전북특별자치도 출범 기념사

중심의 적자생존식 성장 방식은 지속 불가능하고, 세계가 이전으로 돌아갈 수 없다고 단언하며 ‘죽음의 경제’에서 벗어나 ‘생명경제로의 전환’이란 미래를 그려야 한다고 주장한다. 그것은 수명이 긴 내구재 생산, 사고 팔고 소비하는 시간 외의 다른 것에 쓸 수 있는 시간 등을 포함하는, 인류의 생명과 안전, 건강을 지키는 일을 목표로 삼고 후대가 살아갈 수 있도록 돕는 경제다. 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」 제2조는 이 내용을 기반으로 생명경제를 “생명과 친환경 성장을 목표로 지속가능성을 유지하면서 공익적 부가가치를 창출하는 활동”으로 정의하고, 글로벌생명경제도시를 “생명경제 활동이 최대한 보장되도록 규제를 완화하고 국제적 기준을 적용하는 지역적 단위”로 규정한다.

[그림 2] 전북특별자치도 비전 체계



자료 : 천지은(2023)

그 구체적인 방안으로 전북특별자치도가 제시하고 있는 내용은 [그림2]에서 확인 가능한 것처럼 ‘생명산업 육성’과 ‘전환산업 진흥’이다. 이를 위해 인프라-인력-제도 기반(외국인 비자, 인재 거점, 금융·투자 촉진, 글로벌 SOC)을 구축하고, 농생명, 문화관광, 고령친화, 미래첨단, 민생특화 등 5대 핵심산업을 육성한다는 것이다.

전북특별자치도가 소개하고 있는 비전의 구체적인 내용을 확인하기 위해서는 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」(이하 전북특별법)의 131개 세부조항을 들여다봐야 한다. 전북특별법은 그 목적과 책무, 설치와 운영 등의 영역에서 자치권의 보장과 법이 정한 특수 지위를 부여한다는 내용 등을 담은 강원특별자치도법의 내용과 거의 유사하다. 전북특별법에 따라 국가는 관련 법령의 지속적 정비, 행정적·재정적 지원, 지역개발 활성화를 위한 규제 완화 등의 책무를 가지며, 전북자치도는 이러한 국가정책에 적극 협력하는 동시에 성과목표와 평가에 관해 국무총리와 협약(자치경찰과 교육자치 관련 사항 포함)을 체결할 책무를 갖는다. 또한 국가균형발전 특별회계(균특회계)에서 전북에 대한 안정적인 별도계정 설치 요구가 가능해진다. 그 외에도 인사 교류 및 지역인재 선발채용에 관한 특례, 지방행정과 교육·학예의 직무상 독립된 감사위원회 설치, 주민투표 청구권자 수 조정(30분의 1 이상 5분의 1 이하) 등의 내용을 포함한다.

〈표 1〉 전북특별자치도법의 주요 내용과 기대효과

주요 내용	기대효과
■전북특별자치도 격상	중앙행정기관 권한이양 등으로 자치권 보장
■국가의 책무 및 특별지원	지방자치 보장 및 지역 역량 강화, 지방분권 실현 등을 위한 국가의 행정·재정상의 특별지원을 명시
■국가균형발전특별회계 설치	국가균형발전특별회계 내 '전북특별자치계정'을 별도로 설치해 안정적으로 재정을 지원
■지원위원회 설치	국무총리 소속 지원위원회 설치를 통해 전북의 중장기적 발전 방안과 행정·재정적 지원 방안을 마련
■주민투표	주민투표 실시청구 요건이 청구권자 총수의 1/20에서 1/30으로 완화
■자치인사 운영	공무원 인사교류 및 파견, 지역인재의 선발채용 등을 통한 자치행정 수행 능력 및 인사운영 능력 향상
■감사위원회 설치	자치행정 강화, 감사의 공정성과 투명성을 제고
■특례부여	행정안전부장관은 협의를 거쳐 도내 시·군에 대한 특례 부여 가능

자료: 전라북도

강원특별법에는 없는 사회협약, 해외 협력, 국가 공기업 협조 등의 조항을 포함한다는 점이 전북특별법의 차별점이다. 전북특별법에 따라 도지사는 정책 방향의 결정과 사회문제 해결을 위해 분야별 사회협약이 체결될 수 있도록 지원하고 사회협약위원회를 구성·운영할 수 있다. 그리고 전북자치도가 외국의 지방자치단체와 다양한 분야에서 상호협력·교류할 수 있다는 내용이 조항에 담겨있으며, 도지사는 전북자치도에 소재한 공공기관 등에 업무협조를 요청하고 발전협의회를 구성하여 운영할 수 있다. 한편 도지사가 관할 시장·군수 의견을 들어 시군 통합을 지방시대위원회에 건의할 수 있게 한 조항도 눈에 띈다.

전북특별법이 통과된 내용이 담긴 전부개정법률안은 안의 주요 내용을 아래 〈표 1〉의 6가지로 요약하고 있다. 이는 앞서 살핀 특별자치도 법령 적용상의 특례 외에 글로벌생명경제도시 종합계획 수립, 농생명산업 육성, 외국인에 대한 사증발급 절차 및 체류기간 상한 특례, 금융산업 및 투자유치 진흥, 환경영향평가 등 권한이양의 내용을 포함한다.

〈표 2〉 전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법 전부개정법률안 주요내용

가. 관계 법령에 규정된 ‘특별자치도지사·시장·군수’ 등의 해석상 혼란을 줄이기 위하여 관계 법령에서 특별자치도를 시 또는 군과 동격의 지방자치단체로 보도록 규정하려는 경우에는 특별자치도에 전북특별자치도가 포함되지 아니한 것으로 보도록 하는 등의 법령 적용상의 특례를 마련함(안 제11조제8항 및 제9항).

나. 글로벌생명경제도시의 개발을 위하여 도지사에게 종합계획심의회의 심의를 거치고 도의회의 동의를 받아 종합계획을 수립하도록 함(제3편제1장, 안 제15조부터 제17조까지).

다. 농생명산업 육성(안 제3편제2장제1절, 안 제18조부터 제25조까지)

- 1) 도지사는 농생명산업을 전북자치도의 특화산업으로 육성하고 국가적으로 거점화하기 위하여 5년마다 농생명산업 기본계획을 수립하여야 함.
- 2) 도지사는 농생명자원의 생산, 가공, 유통, 연구개발 등 산업이 집적화되고 전후방 산업과 연계하여 농업의 혁신성장을 도모할 수 있는 거점 지역을 농생명산업지구로 지정할 수 있음.
- 3) 농생명산업지구에서 「농지법」에 따른 농업진흥지역 지정해제 등에 관한 농림축산식품부장관의 권한을 도지사에게 이양함.
- 4) 도지사는 농생명산업지구 내 식품 및 바이오산업, 곤충산업 육성 등을 위해 필요한 시책을 마련·추진하여야 하며, 국가는 이에 필요한 행·재정적 지원을 할 수 있음.

라. 법무부장관이 농생명산업지구 등 이 법에 따른 지구 등에서 근무하는 외국인에 대한 사증 발급의 절차와 체류기간 상한을 달리 정할 수 있도록 하는 특례를 마련하고, 특례의 존속기한을 지구 등이 지정된 날부터 3년으로 함(안 제63조).

마. 금융산업 및 투자유치 진흥(제3편제4장제2절, 안 제68조부터 제78조까지)

- 1) 도지사는 금융전문인력의 양성을 위해 양성기관을 지정하고, 금융기관에 대한 자금지원, 금융교육 등을 실시할 수 있음.
- 2) 총 자산의 일정비율 이상을 전북자치도의 부동산으로 구성하는 등의 요건을 만족하는 부동산 투자회사는 「부동산투자회사법」에도 불구하고 주식을 일반의 청약에 제공하지 아니할 수 있음.

바. 환경영향평가 등 권한이양(제4편제3장, 안 제93조부터 제97조까지)

- 1) 전략환경영향평가 협의를 거쳐 지정된 이 법에 따른 지구에서 시행되는 사업 등에 대한 환경부장관의 환경영향평가, 소규모 환경영향평가 협의 권한을 도지사에게 이양함
- 2) 환경영향평가 권한에 부수하는 자연경관영향협의, 기후변화영향평가, 건강영향 항목의 추가·평가 등에 관한 환경부장관의 권한을 도지사에게 이양함
- 3) 환경영향평가 등 권한의 이양은 이 법에 따른 지구가 지정된 날부터 3년간 효력을 가짐

종합계획에는 지역산업의 진흥에 더해 이민 및 생활인구 확대, 천연자원의 이용·개발, 개발사업에 필요한 투자재원 조달 등에 대한 내용이 포함되어있는 것이 눈에 띈다. 구체적인 산업 육성·개발에 관한 내용은 농생명산업 육성, 탄소소재 의료기술·바이오융복합산업 진흥 등의 내용을 포함하는 의생명산업 거점 조성, 청정에너지산업 진흥, 생명서비스산업 육성, 이차전지산업·자동차 대체부품산업·새만금 무인이동체산업 진흥 등의 내용을 포함하는 전환산업 진흥, 국제케이팝학교 설립과 문화산업진흥지구 지정 등의 내용을 포함하는 국제 문화관광 거점 조성, 친환경 산악관광진흥지구 지정, 「출입국관리법」에 대한 특례와 새만금 고용특구 지정을 골자로 하는 생명경제 기반 구축, 부동산간접투자 활성화 등 금융 특례가 포함된 금융산업 및 투자유치 진흥, 환경영향평가 등 권한 이양 등으로 구성되어 있다.

3. 「전북 특별법」, 규제 완화 성장 전략을 통한 비상?

전북특별자치도는 올해 말 법안의 구체적인 내용이 공포될 때까지 각종 산업을 진흥하기 위한 예산을 최대한 확보하는 데 집중하고 있다. 지난 3월 27일 있었던「전북특별자치도 국가예산 신규사업 3차 발굴보고회」에서 발굴한 주요 신규사업의 목록은 전북특별법에서 규제를 완화하고 기업을 유치하고 개발하는 것으로 육성한다는 핵심산업들과 거의 겹친다. 전북특별법이 시행되기까지 도의 방향성은 크게 변하지 않을 것이다.

전북특별법의 핵심은 도지사의 개발 허가 권한 강화와 규제자유화다. 일례로 농생명산업지구 지정의 경우 부지 확보에 절대농지 전용을 위한 농림축산식품부 장관의 허가가 필요하지만 전북특별법에 따라 도지사가 허가 권한을 넘겨받는다. 환경영향평가와 각종 보호구역 지정 및 해제 등 중앙 권한의 지방 이전은 난개발에 대한 우려를 피할 수 없다. 생태계 훼손이나 난개발 등을 막는 조항이 부재하기 때문이다. 한편 새만금 산업단지에 이차전지·자동차 대체부품·무인이동체산업 등의 전환산업 진흥과 관련된

조항은 전라북도가 그동안 좇아온 대기업 유치란 도정 목표의 연장선에 있다. 이차전지는 원료 가공 과정에서 많은 환경오염을 유발하고 폐기물 처리가 쉽지 않은 유해 산업으로 국내외 많은 지역에서 기피되고 있으나, 유독 전북에서는 기업유치를 위해 입주 허가를 내주고 있는 실정이다. 전북특별법은 이러한 방향성에 강력한 힘을 실어 규제를 완화하려 한다.

「출입국관리법」 특례와 전북자치도 이민비자자격 신설, 기술연수자격 확대, 새만금 고용특구특례 등 외국인 체류에 관련된 규제 완화도 법안에 대거 반영되어 있다. 전라북도는 지속적으로 이민·비자 관련 권한의 지방정부 이양을 요구해 왔으며, 전북특별법에는 이러한 요구가 반영되어 이주노동자의 파견업종 규제 완화, 외국인 유학생 취업 활동 허용시간 확대 등의 내용이 포함된 이주노동자 관련 규제 완화에 많은 지면이 할애되어 있다.

전북특별법이 담고 있는 의미는 명확하다, 전북은 규제 완화와 개발 확대를 통해 지역의 위기를 극복할 것이다. 그러나 전북특별자치도의 ‘생명경제’에는 생명이 없다. “생명과 친환경 성장을 목표로 지속가능성을 유지하면서 공익적 부가가치를 창출”한다는 정의는 간데없이 “규제를 완화”하는 개발만이 남아있을 뿐이다. 그러한 ‘규제 완화 성장 전략’의 방향성으로 위기를 돌파할 수 있을지도 미지수다. 전북은 기업유치 및 산업지원·기업지원을 통한 일자리 창출에 정책역량을 집중해왔으나 그 결과는 전국 최하위 수준의 노동지표다. 작금의 위기는 수도권에 모든 자원이 몰려들며 발생하는 지역 격차에서 기인하지만 ‘특별자치도’는 그 상황을 지역의 자원을 활용해 돌파할 수 있다는 말로 은폐한다. 자치 권한의 확대에 집중하는 정책은 중앙정부의 지역 격차 문제에 대한 책임을 우회하는 것이다.

전북은 수십 년간 새만금의 신기루에 붙잡혀 말라붙은 독에서 물을 퍼내려 해왔다. 잼버리는 애물단지가 되었고, 군산형 일자리는 무수한 예산을 삼킨 채 가라앉았다. 무분별한 규제 완화와 개발은 지역을 발전시키지 않는다. 오히려 다르게 쓰일 수 있었던

예산이 개발을 위해 투입되어 지역의 성장을 가로막기도 한다. 규제 완화를 통한 지역 성장이란 수식어에 우리가 의문을 가져야 하는 이유다.

참고문헌

- 천지은. (2023). 전북특별자치도 비전체계와 전북특별법 전부개정안. 한국행정연구원, 행정 포커스 164), 28-33.
- Attali, Jacques. (2020). 생명경제로의 전환 (양영란 역). 한국경제신문.

02

전북노동브리프



리뷰

- ILO 지적에도 여전히 동문서답하는 한국 정부, 이유는?
- 징계 정당성의 모든 것



전북노동브리프 Jeonbuk Labor Brief_____

ILO 지적에도 여전히 동문서답하는 한국 정부, 이유는?

ILO 전문가위원회, “현장실습제도는 ILO 138호 협약 위반”

강문식(전북노동정책연구원 기획실장)

ILO 협약·권고 적용에 따른 전문가위원회(이하 전문가위원회)가 한국의 현장실습제도 및 일·학습 병행제도가 ILO 138호 협약을 위반하고 있다는 우려를 제기했다. 지난 2월 9일 발간된 전문가위원회 보고서에는 전문가위원회가 2022년에 한국 정부가 제출한 비준협약 이행보고서와 민주노총의 견해를 종합 검토하였으며, 한국 정부는 민주노총의 견해에 대한 답변을 제공해야 한다는 내용이 담겼다.

ILO 138호 협약은 「취업최저연령에 관한 협약(Convention Concerning Minimum Age for Admission to Employment)」으로 한국은 1999년에 비준했다. 138호 협약은 취업최저연령을 15세 이상으로 해야 하되, 청소년의 건강·안전 또는 도덕이 위태로워질 수 있는 경우에는 18세 이상이어야 한다고 정한다(제3조). 협약 비준국은 이 협약의 적용 범위를 정하기 위해 노동자 단체와 협의해야 하고(제4조, 5조, 6조), 협약 규정의 시행을 보장하기 위해 처벌부과 등의 조치를 취해야 한다(제9조).

직업계고(특성화고, 마이스터고)에서 시행되는 현장실습 제도는 형식상으로는 교육과정의 일환이지만 사실상 조기 취업의 형태로 운영되어 왔다. 학교에서 배우고 익힌 지식을 기업에서 실습한다는 현장실습제도의 취지와 달리 대다수 현장실습 참여자들은

자신들의 ‘실습’이 실상은 ‘노동’이었으며, 그것도 숙련이 필요하지 않은 단순반복 업무였다고 호소했다. 현장실습 기업은 대체로 영세했으며 실습 담당자를 별도로 선임하지 못하는 곳이 대부분이었다. 심지어 실습생이 혼자서 근무를 하다 중대재해를 당하는 사건이 발생하기도 했다.

매년 현장실습생 중대재해 사건이 연이어 발생하면서 한국 정부는 실습을 노동과 분리하겠다고 2018년부터 ‘학습중심 현장실습제도’를 시행한다. 그러나 2018년 이후에도 현장실습은 여전히 비숙련 단순반복 노동이었고, 현장실습 기업은 실습생에게 실습 교육을 제공하지 못했다. 특성화고 학생, 교사, 정부관계자 등은 현장실습제도를 효율적인 노동시장 진입통로로 인식하고 있었으나, 이와 같은 통념과 달리 실제로는 임금, 고용형태, 노사관계 등에 있어 현장실습 비참여자의 노동시장 이행 성과가 참여자에 비해 더욱 우수했음이 확인된다. 한국의 현장실습 제도는 직업교육의 목표를 취업으로 상정하고 기능 교육에 치중하는 직업주의적 교육관과 공명한다. 직업주의적 교육관 아래 특성화고는 학생들이 향후 사회의 일원으로 살아가는데 필요한 기초교육의 제공을 도외시하고 있다. 결국 현장실습 제도는 특성화고 학생의 노동권, 학습권, 건강권 등 각종 기본권을 광범위하게 제약하는 매개로서 작동한다(강문식 외, 2022).

교육 현장의 모든 주체는 현장실습 제도를 조기취업으로 인식하고 있지만 제도가 이를 부정하는 데에서 발생하는 모순도 적지 않다. 대표적인 사례가 노동자성 부정이다. 한국 정부는 실습생은 노동자가 아닌 학생이므로 노동자성을 갖지 않는다고 주장한다. 한국 정부는 여기에서 더 나아가 현장실습생은 노동자가 아니므로 ILO 협약, 권고의 적용 대상이 아니라고 해석한다. 한국 정부는 2022년 이행보고서에서도 현장실습은 ILO 138호 협약 적용 대상이 아니라고 주장했고, 전문가위원회 보고서 공개 후 2월 17일에 배포한 해명 보도자료에서도 현행 현장실습이 ‘학습 중심’으로 운영되고 있다는 동문서답을 내놓고 있다. 2023년에 ILO 제111차 총회에서 「양질의 도제제도 권고(Quality Apprenticeships Recommendation)」(권고 제208호)(이하 「도제 권고」)가

채택됐을 때에도 한국 정부는 현장실습생은 기업에 선채용되지 않으므로 도제 제도와 다르다며 해당 권고가 현장실습생에게는 적용되지 않는다고 해명했다.

그러나 민주노총은 2022년에 ILO에 제출한 의견서에서 현장실습 제도가 138호 협약의 적용 대상이라는 점을 지적했고, 전문가위원회 역시 이를 받아들였다. 전문가위원회는 아동이 위험한 노동으로부터의 보호받아야 한다는 협약 제3조의 요건은 직업훈련, 도제제도 참여자를 포함한 모든 아동 및 청소년에게 적용된다고 지적한다. 따라서 현장실습 역시 실습생에 대한 건강, 안전, 도덕이 완전하게 보장되고 이들이 충분한 지도 또는 훈련을 받았을 때에만 허용되어야 한다고 촉구했다. 또한 현장실습제도에서 현장점검이 느슨하게 이루어지는 것과 관련하여 협약 제9조에 따라 청소년을 안전 및 훈련 조건을 준수하지 않고 고용할 시 그 행위를 단념시킬 만큼 충분한 처벌을 부과할 것을 한국 정부에 요청했다.

「도제 권고」 역시도 한국 정부의 시각과는 달리 도제 협약에 당사자의 역할, 권리와 의무, 실습 장소, 실습에 따른 보수 등을 다루도록 했을 뿐 노동 계약 여부를 문제 삼지 않는다. 이는 교육부가 마련한 현행 현장실습 표준협약서에 담긴 내용과 다르지 않다. 「도제 권고」 권고안을 마련하는 논의 과정에서도 이미 권고의 범위가 쟁점이 된 바 있으며 최종적으로는 도제(Apprenticeship)를 도제 계약(agreement)을 통해, 체계적이고 재정적 보상을 받는 훈련을 받으며, 공인 자격을 취득하는 제도로 정의된다. 이 같은 정의는 한국의 현장실습제도와 일치한다.

우리 사회에서 권리의 사각지대에 놓인 현장실습생의 문제를 다룰 때 이들의 신분이 ‘학생이냐, 노동자냐’라는 이분법적 질문이 던져져 온 게 사실이다. 때로는 현장실습생들에게 벌어진 중대재해 참사에 슬퍼하고 분노하며 왜 ‘학생’이 그 같은 참사를 당해야 했는지에 의문을 품기도 했다. 현장실습생 중대재해를 다뤄 화제가 된 영화 ‘다음 소회’ 역시 비슷한 질문을 던진다. 그러나 한국 정부는 사회적 슬픔과 분노를 편의적으로 왜곡하여 학생과 노동자라는 이분법을 실습생 권리를 부정하는 방패막이로 삼고 있다.

필자는 관련 연구에서 학생과 노동자라는 이분법이 오히려 실습생의 권리를 제한하고 있으며, 노동권·학습권 등의 기본권은 계약 상 신분에 따라 차등적으로 적용되는 것이 아닌 인간으로서 갖는 보편적 권리로 접근되어야 함을 지적한 바 있다. 이미 한국의 노동관계법은 노동자성 여부를 판단할 때 계약의 형식이 아니라 실질을 판단하고 있으며, 국제 규범도 다양한 형태의 노동관계의 출현에 따라 종래의 인적 종속(subordination)을 넘어 다양한 계약관계를 포괄하도록 확장할 것을 권고한다. 그런데도 노동계약서 작성 여부로 권리의 적용을 가름하겠다는 한국 정부의 인식은 보편적 가치 규범을 비롯해 법률과 국제기준에도 크게 미달하는 것이다.

한국 정부의 반복되는 동문서답은 국제기구의 지적을 이해하지 못해서가 아니라 어떻게든 ILO 138호 협약, 「도제 권고」의 적용을 회피하고 싶어서로 보인다. 그러나 정부의 희망과 달리 전문가위원회는 한국 정부에 현장실습제도와 관련하여 노사 단체와 진행한 협의에 대해 정보를 제공하라고 분명하게 요청했다. 그동안 교육부, 고용노동부는 민주노총과 도제제도, 현장실습제도와 관련한 협의를 진행한 적이 없다. 한국 정부는 노동단체와 그 목적을 달성하지 못하거나 오히려 스스로 목적을 훼손하고 있음이 반복적으로 확인된 현장실습제도의 존폐를 포함하여 관련 논의를 조속히 시작해야 한다.

참고문헌

- 강문식·김성호·노현정·이수정·임동현·조용화·하인호. (2022). 특성화고 현장실습생 인권개선 방안마련 실태조사. 국가인권위원회.
- 고용노동부. (2023.6.19.) 「우리 도제제도는 이미 일학습병행법을 통해 이번 국제기준에 준하는 노동기준을 갖추고 있습니다」
- _____. (2024.2.17.). 「(설명) 뉴시스, “18세 미만 청소년 ‘현장실습제도’ ILO 협약 위반 우려 첫 판단” 등 기사 관련」

리뷰

징계 정당성의 모든 것

김음표 (민주노총전북본부 부설 법률지원센터 공인노무사)

‘직장 내 분위기를 명랑하게 만드는 것에 성실하게 기여할 것.’ 어떤 회사의 사규 내용이다. 분위기를 명랑하게 만들 자신이 없던 A 노동자는 항상 진지한 표정으로 그저 묵묵히 본인의 업무만을 수행해왔다. 그런데 웬걸, 직장동료 B는 A가 인사도 잘 하지 않고 항상 무뚝뚝한 표정을 일삼았으므로 사내 공포감을 조성했다는 주장으로 고충 처리를 신청해버렸다. 이후 사용자는 직장 내 분위기를 명랑하게 만들라는 규정 위반과 직장 내 갈등 조장, 소란행위 등의 징계 사유를 들어 A에게 징계를 내렸고, 이를 ‘정당한 징계’라고 주장했다. 「회사의 취업규칙에는 A 노동자의 행위를 징계 사유로 든 규정이 있었고, 사용자는 이를 근거하여 적절한 절차를 밟아 징계했기 때문이다. 과연 이를 정당한 징계로 볼 수 있을까?

1. 징계권 행사의 기본 대원칙

사용자는 기업질서 유지를 위하여 노동자의 기업질서 위반행위에 대하여 견책이나 감봉, 정직, 해고 등의 불이익조치를 취할 수 있는데, 이와 같은 불이익 조치를 징계(처분)라고 한다. 즉 노동자에 대한 ‘벌’인 셈이다. 이처럼 노동자에 대한 징계는 질서 위반자에 대하여 가해지는 ‘질서벌’의 성격을 가진다는 점에서, 계약위반에 대한 제재

로서 가해지는 ‘계약별’과 구별된다. ‘계약별’은 근로계약상 의무위반에 대한 문책이 금전적인 채무불이행의 손해배상 형태로 이루어지는 반면, ‘질서별’은 해고나 정직 등 기업에서의 지위에 가해지는 신분상의 제재의 형태로 이루어짐에 따라, 징계권의 행사는 법률에 의해 권한이 부여되거나 특별한 관계에 의하여 정당화되어야 한다.¹⁾

이때 근로기준법 제23조 제1항에서는 ‘사용자는 근로자에게 정당한 이유 없이 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉, 그 밖의 징벌을 하지 못한다’고 규정하고 있으며, 동법 제93조에는 노동자의 제재에 관한 사항을 취업규칙의 필요적 기재사항으로 규정하고 있다. 즉 사용자는 ‘기업 질서와 규율을 유지하기 위한 것’이라는 뚜렷한 목적이 있어야 하며, 반드시 ‘필요하고도 합리적인 범위 내’에서만 징계권을 행사할 수 있다. 그리고 이러한 징계를 하려면 근로기준법 제23조 제1항에서 정하고 있는 ‘정당한 이유’가 있어야 하는데, 여기서 ‘정당한 이유’는 ‘사유’, ‘양정’, ‘절차’의 정당성을 갖추어야 함을 의미한다.²⁾

2. 징계 사유의 정당성 판단

범죄나 형벌을 규정하고 있는 ‘형법’과는 달리, ‘근기법’은 징계 대상이 되는 노동자의 행위에 대해 아무런 규정을 두고 있지 않은데, 취업규칙에서 구체적으로 정하고 있는 것이 일반적이다. 징계 사유의 정당성에 대하여 대법원 판례³⁾는 「사용자는 기업질서를 유지하기 위해 ‘필요하고도 합리적인 범위 내’에서만 징계권을 행사할 수 있는 바, 취업규칙 등에 징계사유 규정이 있어 이를 근거로 징계하더라도 그 사유가 반드시 정당하다고 볼 수 없고, 근로기준법 제23조 제1항에 따라 사회통념에 비취 구체적으로 판단돼야 한다.」고 말한다. 즉 ① 우선 취업규칙 등에 징계의 사유가 규정되어 있어야 하고, ② 노동자의 구체적인 비위행위가 취업규칙 상의 징계 사유에 해당할 뿐만 아니라,

1) 노동법실무연구회, 「근로기준법주해 II」, 박영사, 2010, P.147

2) 개별노동법실무, 중앙경제, 최영우, 2023

3) 대판 91다 27518

③ 취업규칙 등의 징계 사유 그 자체가 정당한 것으로 평가될 수 있어야 한다.

취업규칙이나 단체협약 등에서 해고사유가 제한적으로 열거되어 있는 경우 ‘그 밖의 사유’로는 해고할 수 없는 것이 원칙이다.⁴⁾ 그러나 예외적으로 취업규칙에 열거되지 않은 사유라도 ‘타당성’이 인정된다면 해당 사유로 해고할 수 있으나, 타당성을 인정받으려면 사용자의 자의적 처분이 아니어야 하고, 노동자에게 예기치 못한 불리함을 주지 말아야 하며, 징계의 일반원칙에 위반되지 아니하여야 한다.⁵⁾

1) 사생활 비행

징계사유의 ‘정당한 이유’는 개별 사안에 따라 구체적으로 판단되어야 하는데, 판례에서는 「근로자의 기업 질서 위반행위가 사회통념상 더 이상 근로관계를 유지할 수 없을 정도로 근로자에게 책임있는 사유가 있는 경우」에 한하여 그 정당성을 인정한다.⁶⁾ 원칙적으로 노동자들의 사생활에서의 비행은 징계 사유가 되지 않는다. 그러나 그러한 비행이 ① 사업 활동에 직접 관련이 있거나 ② 기업의 사회적 평가를 훼손할 염려가 있는 경우에 한하여는 정당한 징계 사유가 될 수 있다.⁷⁾ 징계처분은 사용자에게 인정되는 재량권이므로 기업 질서와 무관한 사생활의 비위행위는 당연히 징계 대상이 될 수 없으나, 예외적으로 사업 활동과 직접 관련이 있거나, 사회적 평가를 훼손하는 등으로 기업 질서나 규율에 악영향을 끼친 경우에는 징계할 수 있다는 것이다.

최근 기혼자인 여성 장교와 불륜 정황으로 견책받은 남성 장교가 징계가 부당하다면 서 소송을 냈지만 패소했다. 본인의 명예나 품위뿐만 아니라 소속된 기관의 명예나 국민으로부터의 신뢰가 실추됐다면 사생활에 속하는 행위라 해도 품위유지 의무위반에 해당할 수 있다며, 사회 통념상 부적절하고 공직자의 품위를 손상하는 행위라고 판시

4) 대판 2002.5.28. 2001두10455

5) 하갑래, 「근로기준법」(제31판), 중앙경제, 2018, p884.

6) 대법 1998.11.10. 97누18189; 대법 2017.3.15. 2013두26750

7) 대판 93누23275

한 사례가 있다.

2) 노동조합의 내부문제

항공사 객실 승무원들이 객실노조 설립추진위원회를 결성하고 노조 설립을 위한 후원금의 관리·사용과 관련하여 승무원들 사이에 발생한 분쟁을 이유로 회사가 핵심인물들을 해고한 사안에 대하여 대법원은 사용자의 재량권의 범위를 일탈한 것으로 판단했다.⁸⁾ 따라서 노동조합의 내부의 문제는 원칙적으로 징계 사유가 되지 않으나, 그로 인하여 회사의 손실 등이 초래되는 경우에는 회사 취업규칙 등에서 규정하는 징계 사유에 해당할 수 있다.

3) 반성문 의미의 시말서 제출명령 거부

사용자의 정당한 업무 지시의 거부 및 해태는 징계사유가 될 수 있다. 따라서 취업규칙에서 비위행위 등을 저지른 노동자에 대한 시말서 제출 명령을 규정하고 있는 경우, 이를 제출하지 않은 행위는 그 자체만 봤을 때 사용자의 업무상 정당한 명령을 거부한 것으로서 징계사유가 될 수 있다.

그러나 실제 많은 징계결정서를 받아보면 노동자에게 ‘자신의 언행에 대하여 반성의 기미가 없는 것’을 고려하여 징계 수위를 심의했다고 한다. 이는 헌법이 보장하는 내심의 윤리적 판단에 대한 강제로서 ‘양심의 자유’를 침해하는 행위다. 따라서 시말서가 단순히 사건 경위 보고에 그치지 않고 나아가 근로관계에서 발생한 사고 등에 관하여 ‘자신의 잘못을 반성하고 사죄한다는 내용’이 포함된 사죄문 또는 반성문을 의미하는 취업규칙 규정은 헌법에 위배되어 효력이 없고, 그에 근거한 사용자의 시말서 제출명령 역시 업무상 정당한 명령으로 볼 수 없다.⁹⁾

8) 대판 2008두 22211

9) 대판 2009두 6605

3. 징계 절차의 정당성 판단

징계는 노동자에게 직접적인 불이익을 주는 것이므로 사용자의 공정한 판단이 요구된다. 따라서 사용자의 징계처분이 정당하려면 ‘실체적 정당성’ 뿐만 아니라 ‘절차적 정당성’도 갖추어야 하는데, 아쉽게도 우리 근기법에는 해고 이외의 징계 절차에 대하여는 특별한 규정이 없다. 다만 동법 제96조 제11호에서 취업규칙의 필수적 기재사항으로 ‘제재에 관한 사항’을 규정하고 있는데, 취업규칙에 절차에 관해 규정할지 여부는 사용자의 재량에 속한다. 따라서 취업규칙이나 단체협약 등에서 징계에 대한 절차 규정이 없는 경우에는, 변명의 기회 부여 등의 절차를 거치지 않고 징계하더라도 그 징계의 정당성이 부정되지 않는다.¹⁰⁾ 징계에 대한 절차 규정의 존재 그 자체가 얼마나 중요한지 알 수 있는 대목이다. 규정이 있는데 위반하면 사유의 당부와 관계없이 그 징계의 정당성이 부정되기 때문이다.

1) 징계절차규정이 없는 경우

절차규정이 없으면 징계위원회를 개최하거나, 소명기회를 부여하도록 하는 등의 어떠한 절차 없이도 사용자는 노동자를 일방적으로 징계할 수 있고, 이때 절차상의 잘못은 없는 것으로 본다.¹¹⁾(징계해고를 하는 경우에는 근기법 제27조 해고사유 등의 서면 통지규정을 준수해야하며, 동법 제24조 경영상 해고의 경우에는 해고회피노력 등의 절차를 준수해야함.) 참으로 규정의 중요성을 다시 한번 알 수 있다. 앞서 말했듯, 우리 근로기준법은 징계 절차에 대하여 구체적으로 정해두고 있지 않다. 기본적으로 징계권은 사용자가 기업의 질서와 규율을 유지하기 위한 것으로 상당한 재량을 가지고 있다고 보기 때문이다. 심지어 대법원은 회사의 규정에서 당연퇴직(노동자의 정년이나 사

10) 대판 91다 4775

11) 대법 1998.11.27., 97누14132

망, 계약기간 만료 등 근로관계의 자동 소멸사유로 퇴직하는 경우), 징계면직이나 직권 면직(직권면직사유를 징계처분과 구분해 놓고 절차규정을 두지 않은 경우 등)을 징계절차의 적용 없이 근로관계를 일방적으로 종료하는 대상으로 규정하였다면, 이 자체도 유효하다¹²⁾고 해석한다.

2) 징계절차규정이 있는 경우

취업규칙이나 단체협약 등에서 절차규정이 있는 경우 이에 위반한 징계처분은 원칙적으로 무효이지만, 무조건 무효가 되는 것은 아니다. 징계절차규정이 있더라도 임의규정의 성격을 가진 경우(‘~할 수 있다.’), 경미한 하자인 경우(예: 징계위원회 개최사실의 사전통지기간을 지키지 않은 경우), 하자의 치유가 된 경우(예: 징계위원회 절차의 사전통지를 누락하였으나 추후 보충한 경우)등은 징계의 효력에 영향을 미치지 않는 것으로 본다.

(1) 징계위원회 노·사 동수구성의 규정이 있는 경우

징계위원회에 노동자들의 참여권을 보장하는 규정을 통하여 절차적 공정성을 확보하고, 사용자의 징계권 남용을 견제할 수 있다. 징계위원회 구성에 노동자측 대표자를 참여시키도록 하는 규정이 단체협약에 있음에도 불구하고 이를 위반한 징계권의 행사는, 사유의 당부에 관계 없이 절차적 정의에 반하는 처사로서 무효인 것이다. 그러나 노동조합 등 노동자측에 징계위원 선정권을 행사할 기회를 부여하였는데도 불구하고, 노동자 측이 스스로 징계위원 선정을 포기 또는 거부한 것이라면 이는 무효로 볼 수 없다.¹³⁾

12) 대법 2009.3.26., 2008다62724

13) 대판98두4672

(2) 징계위원회 노·사 동수구성의 규정이 있으나, 노측 징계위원에 대한 선임 방법이나 자격 등 세부적 규정이 없는 경우

단체협약에 징계위원회의 노사동수 규정만 있으며, 구체적으로 징계위원 선정이나 방법에 대하여 별도의 규정이 없는 경우가 문제 된다. 이러한 경우 단체협약의 체결경위 및 취지, 그간의 징계위원회 구성과 운영 관행 등을 고려하여 단체협약 당사자가 협의하여 결정하는 것이 바람직하다.¹⁴⁾ 노사의 의견이 상반될 경우에는 달리 볼 사정이 없는 한 노동조합의 의견에 따라 노동자측 징계위원을 선정하는 것이 타당하다. 따라서 사용자가 임의로 노측 징계위원을 위촉할 수는 없다. 또한 위원 자격에 대하여 아무런 규정을 두지 않은 경우, 원칙적으로 사용자 회사에 소속된 노동자에 한정하여야 한다.¹⁵⁾

3) 징계위원회 출석 통보와 진술 기회의 부여

절차적 공정성을 확보하고 사측의 징계권 남용을 견제하기 위하여 취업규칙이나 단체협약에 징계위원회에 출석하여 징계에 대하여 충분한 변명과 소명자료 제출 기회를 부여하는 규정이 있다면 이러한 규정을 위반한 징계는 원칙적으로 무효이다. 그러나 ‘시기나 방법’과 같은 구체적인 규정이 없는 경우가 문제되는데, 대법원은 징계 대상자가 변명과 소명자료 등을 준비할 만한 ‘상당한 시간’을 두고 통보해야 하며, 시간적 여유를 주지 않고 촉박하게 이루어진 통보는 실질적으로 노동자의 기회를 박탈하고, 통보의 취지를 몰각한 것으로 부적법 하므로 그 징계위원회에서 의결한 징계는 무효라고 판시하였다.¹⁶⁾

14) 노동조합과-203, 2004.1.26

15) 대법 2015.5.28. 2013두3351

16) 대판 2003두 15317

4. 징계 양정의 정당성 판단

징계양정이란 징계의 종류(또는 크기)를 말한다. 즉 노동자의 비위사실에 대하여 적절한 징계처분의 내용을 확정하는 것이다. 이에 대하여 판례는 징계 처분시 어떠한 처분을 할 것인가 하는 것은 징계권자의 재량에 맡겨진 것이지만, 이러한 재량은 징계권자의 자의적이고 편의적인 재량이 아니며, 징계의 사유와 처분 사이에 <사회통념상 상당성>이 인정되는 균형의 존재가 요구된다.¹⁷⁾ 따라서 경미한 징계사유에 대하여 가혹한 제재를 하는 것은 징계권 남용으로서 무효가 되는 것이다.

1) 징계양정의 종류

경고, 주의	노동자의 비위나 과실등에 대하여 구두나 서면으로 잘못을 지적하고, 앞으로 근무에 충실하라는 내용의 권고행위 내지 지도행위.
견책	사용자가 노동자의 위법·부당한 행위에 대하여 이를 반성하게 하고 장래에 다시 반복되지 않도록 하는 행위로서, 일반적으로 시달서를 제출하게 하는 방식.
감급, 감봉	노동자가 실제로 제공한 근로에 대하여 본래 지급되어야 할 임금액에서 일정액을 공제하는 것.
정직, 출근정지	노동자의 신분을 그대로 유지한 채 일정기간 출근을 정지시켜 노무수령을 거부함으로써 임금을 지급하지 않는 처분.
강급, 강등, 강경	일정한 직위나 직급, 자격, 호봉등을 상위에서 아래로 내리는 처분.
권고사직	중징계대상자에게 사직을 권고하여, 만약 사표를 제출하면 의원사직으로 처리하되 사표를 제출하지 않으면 징계처리함.
징계해고	노동자와의 근로관계를 단절하는 것으로, 가장 중한 징계처분.

17) 대법 2017.5.17. 2014다13457

2) 징계권자의 재량과 사회통념상 타당성

대법원은 징계양정의 정도에 관해서 ‘징계해고’와 ‘일반징계’에 대해 그 판단 기준을 달리 표현하고 있는데, ①‘징계해고’의 경우 사회 통념상 근로관계를 계속 시킬 수 없을 정도로 노동자에게 책임 있는 사유가 있어야 하고, 해당 여부는 당해 사용자의 사업의 목적과 성격, 사업장의 여건, 당해 노동자의 지위 및 담당 직무의 내용, 비위행위의 동기와 경위, 이로 인하여 기업의 위계질서가 문란하게 될 위험성 등 기업 질서에 미칠 영향, 과거의 근무 태도 등 여러 가지 사정을 종합적으로 검토하여 판단해야 한다는 기준을 제시하고 있으며 ②‘일반징계’의 경우 사회 통념상 타당성은 비위행위의 내용과 성질, 징계의 목적, 징계양정의 기준 등 여러 요소를 종합적으로 검토하여 판단해야 하며, 단지 내부의 인사기준에 따라 징계했다고 하여 그 징계처분이 적법하다고 할 수 없다고 판시하고 있다.

(1) 형평의 원칙

형평의 원칙이란 ‘객관적인 사실’을 기초로 합리적 근거에 의하여 징계권이 행사되어야 한다는 의미이다. 즉 같은 정도의 비위행위를 행사한 두 노동자에게 각각 큰 차이가 나는 징계처분을 내리는 것은 형평에 어긋난다는 것이다. 이처럼 같은 정도의 비위행위에 대하여 일반적으로 적용하여 온 기준과 어긋나게 공평을 잃은 징계처분은 평등의 원칙에 반한다. 현실적으로 단순히 다른 노동자들보다 무거운 징계가 내려졌다는 사실만으로는 인정되기 어려우며, 징계 양정의 기준이 전혀 합리성이 없다거나 특정 노동자만을 징계하기 위한 수단이라는 등의 사정이 입증되어야 인정될 수 있다.

(2) 공익의 원칙, 비례의 원칙

징계권의 행사가 공익의 원칙에 반하거나 징계사유와 징계처분 사이에 사회 통념상 상당하다고 인정되는 비례의 원칙을 위반한 징계처분은 재량권의 한계를 벗어난 처분으로서 위법하다. (대법2000.6.9.,98두16613)

(3) 징계양정 결정시 참작사유

심문회의에서 종종 사용자 측은 ‘왜 해당 노동자가 해당 수준의 징계를 받아야 하는지’에 대하여 해당 노동자의 평소 언행이나 인성을 깎아내리며 설명하기 바쁘다. 그 이유는 피징계자의 평소의 소행이나 근무성적, 징계처분 전력 이외에도 당해 징계처분 사유 전후에 저지른 (징계 사유로 되지 않은) 비위 사실도 징계 양정에 참작될 수 있기 때문이다.

〈표 3〉 징계양정 결정시 고려요소

구분	고려요소
비위행위	비위행위의 내용과 성질 비위행위의 동기와 경위 징계처분 사유 전후에 발생한 비위행위 사실 면책합의, 징계시효의 도과 등
징계대상자	평소 소행과 근무성적 과거 근무태도와 전력 과거 징계전력과 포상경력 징계발생 이후의 태도 (반성 정도 등) 5. 노동자의 지위(권한과 책임의 정도), 담당직무의 내용 등
사용자	사업의 목적과 성격 (공공기관, 금융기관 등) 사업장의 여건, 기업규모 징계를 통해 달성하고자 하는 목적 기업질서에 미치는 영향 등

반대로 징계 대상자의 과거 근무 태도나 징계전력, 포상 경력 등이 정상참작의 여지가 되기도 한다. 한 사례로는 징계 대상자의 징계사유는 인정되었으나, 대상자가 20년 가량 근무하여 오면서 인사 규정상 징계로 취급되지 아니하는 정도의 주의나 경고 처

분은 수회 받은 적이 있으나 징계처분을 받은 적은 없었던 점, 장관 표창이나 이사장 표창을 각 두 차례씩이나 받은 점, 한편 일부 징계 사유는 직장상사를 보호하기 위한 동기에서 나온 행동이라고 볼 수 있어 정상참작의 여지가 없지 않은 점 등이 종합적으로 고려되어, 징계 대상자를 해임한 징계처분이 그 징계양정에 있어 재량권의 범위를 일탈 또는 남용한 것으로 판단되기도 했다.¹⁸⁾

5. 나가며

서두에서 밝힌 이야기는 실제 사례다. 그리고 당연히 A에 대한 부당징계가 인용되어 징계는 취소되었다. 사유, 양정, 절차. 이 세 가지 부분에서 모두 정당성이 인정되어야 하는 것은 물론이거니와, ‘사회통념’에 비춰 사용자가 기업 질서를 유지하기 위해 반드시 ‘필요하고도 합리적인 범위 내’에서만 징계권을 행사해야 정당한 징계가 되는 것이다. ‘직장 내 분위기를 명랑하게 만드는 것에 성실하게 기여할 것’이라는 취업규칙의 규정이 존재할 수는 있겠으나, 이를 위반했다는 이유로 징계처분을 내리는 것은 사회 통념상 불필요하고 비합리적인 징계권의 행사임이 분명하다.

징계의 근본적인 목적은 ‘반성’과 ‘개선’이라고 할 수 있다. 비위행위에 대하여 제재(벌)를 내림으로써 피징계자의 반성을 이끌어 내고, 동일한 비위행위가 재발되지 않도록 하는 것이 가장 큰 목적인 것이다. 그럼에도 불구하고 지금 이 순간에도 그저 ‘벌주기’, ‘보복하기’, ‘깃뺏기’ 식인 목적을 잃은 징계들이 남발되고 있다. 징계가 상신 되는 그 순간부터 노동자에게는 매 순간이 불이익이고, 그 자체가 너무나도 큰 고통임을 잊은 채 말이다. 부디 회사는 징계를 남발하기에 앞서 한 사람의 인생에서 징계가 갖는 그 무거움을 먼저 살피고, 징계권이라는 재량권을 사회 통념상 필요하고도 합리적인 범위 내에서 정당하게 사용하길 바라는 바이다.

18) 서울고법 2003.3.13., 2001누19959

03

전북노동브리프



칼럼

- 전주 리싸이클링타운 집단해고 사건



전북노동브리프 Jeonbuk Labor Brief_____

전주 리사이클링타운 집단해고 사건

박영민(민주노총전북본부 부설 법률지원센터, 공인노무사)

1. 전주 리사이클링타운의 시작

전주시 리사이클링타운은 전주시가 주무관청으로 하는 종합리사이클링타운 민간투자사업(BTO)사업의 일환으로 운영되고 있으며 음식물 폐기물, 재활용품 선별, 하수슬러지 자원화 등의 리사이클링 사업이다.

2000년부터 전주 팔복동에 설치되어 운영되던 음식물자원화시설장이 잦은 악취 등 주민들의 반발에 부딪히면서 전주시는 2005년 5월에 팔복동 주민들과 협약을 체결하고 시설을 이전하기로 하였고, 2008년에는 신규 음식물자원화시설 설치 후보지의 공모 절차를 밟았고 최종적으로 신규 음식물자원화시설의 위치는 삼천동 3가 749-5번지 일원 소재로 정해지게 되었다.

전주시는 2011년 6월, 사전환경성검토 협의를 진행하여 같은 해 12월 열린 기획재정부 민간투자사업심의위원회에서 리사이클링타운 사업을 수익형 민간투자사업(BTO)으로 지정하였고, 2012년 2월에 시설사업기본계획¹⁾이 고시를 통해 한국환경공단이 진행

1) 「전주시 고시 제2012-09호」

한 사전등록 절차에 단독으로 참여한 태영건설이 우선협상대상자로 선정되었다. 2013년 12월에는 전주시와 사업시행자 전주리싸이클링에너지(주)가 실시협약을 체결하면서, 2014년 6월 30일 착공과 2016년 9월 30일 완공으로, 전주리싸이클링타운은 2016년 11월 1일부터 정식 가동되었다.

2. 전주 리싸이클링타운의 집단해고의 경위

전주 리싸이클링타운의 노동자들은 2016. 11. 1. 전주시종합리싸이클링타운이 완공 후 운영중인 시점부터 현재까지 전주시 리싸이클링타운에서 근무해왔다. 그 사이에 주관운영사는 (주)태영건설에서 (주)티에스케이워터(現 에코비트워터)로 변경되었다가, 2024년 1월 1일부로 에코비트워터에서 (주)성우건설로 주관운영사가 변경되었다.

문제가 된건 2023년 말 경 부터이다. 2023년 10월 17일경 전주리싸이클링타운의 주관운영사가 성우건설로 변경되었다는 것을 통보받고, 해고된 11명의 노동자들이 가입되었던 공공운수노조가 수차례 전주시, 리싸이클링타운, 에코비트워터, 성우건설 등을 상대로 특별한 사정이 없는 이상 신속하게 고용승계와 노동조건을 유지할 것을 수차례 요구하였으나, 2023년 12월 15일 (주)성우건설은 신규채용절차기간 내에 이 사건 신청인들이 서류를 제출하지 않고, 서류제출을 늦게 했다는 이유로 조합원들 전체의 고용승계를 거부하였다.

3. 모두가 해고의 책임을 회피하고 있다

현재도 해고된 11명의 노동자들은 여전히 원직복직을 요구하며 전주리싸이클링타운으로 복귀하기를 바라고 있다. 이들이 가장 궁금해 하는 것은 누가 해고된 자들의 진정한 사용자인지이다. 전주시, 리싸이클링타운, 태영건설, 에코비트워터, 성우건설 모두

자신들은 사용자가 아니라며 법적 책임을 회피하고 있으며, 이로 인해 가장 피해를 입는 자는 역시 해고된 당사자들이다. 피해자는 있는데 정작 가해자들은 자신의 책임을 회피하고 있는 형국이다.

[그림 1] 공공운수노조 전북평등지부 천막 농성



▲ 공공운수노조 전북평등지부는 2024년 1월 3일 오후 전주시청 민원실 앞에 전주리싸이클링타운 노조파괴 공작·노동자 집단해고 규탄 및 원직복직 쟁취, 전주리싸이클링타운의 민자투자사업을 즉각 중단할 것을 요구하면서 무기한 천막농성에 돌입했다.

(1) 전주시 리싸이클링타운의 관리운영의 주체

결국 이 사건을 이해하기 위해서는 전주시와 리싸이클링타운에너지와 체결한 BTO사업의 성격을 파악해야 한다. 전주리싸이클링타운은 태영건설, 한백종합건설, 에코비트위터, 성우건설이라는 4개의 업체가 관리운영계획을 체결하고 공동수급운영협약을 통하여 수탁자 중 주관운영사가 리싸이클링타운을 관리운영하고 운영상 발생하는 비용 및 이익은 지분별로 분배하는 내용을 골자로 한다. 즉 전주리싸이클링타운은 (주)태영건설, (주)성우건설, 한백종합건설, 에코비트위터 네 개의 업체가 공동수급체를 구성하여 운영하고 있다.

(2) 공동수급체의 법적 성격

공동수급체란 구성원을 2인 이상으로 하여 수급인이 해당계약을 공동으로 수행하기 위하여 잠정적으로 결성한 실체를 말하며, 공동수급체의 법적 성질에 관하여 법원은 분담이행방식 공동수급체에 대하여 도급인과 수급인 사이의 개별적인 도급계약관계²⁾가 있는 것으로 보고 있는데 반하여, 공동이행방식 공동수급체의 법적 성질에 관하여는 대법원은 전원합의체 판결을 통하여 민법상 조합³⁾⁴⁾임을 확인하고 있다. 전주리싸이클링타운은 공동이행방식의 공동수급체로서 개별적인 도급계약관계가 아닌 민법상 조합의 성격을 지닌 사업체로서 위 4개의 공동수급체가 해당 사업장에서 발생하는 업무 일체에 대하여 연대하여 책임을 지도록 규정하고 있는 것이다.

4. 주관 운영사 변경을 통한 해고의 편법

이들의 주장은 『자신들이 사용자가 아니라는 것과 주관운영사 변경은 영업양도가 아니므로 본인들에게 고용승계 의무도 없다』라는 것이다. 그러나 우리 법원은 영업양도의 경우 근로관계가 포괄적으로 승계되고 합리적인 이유없이 고용승계를 배제하는 행위는 고용승계에 대한 기대권을 침해하는 행위로서 부당해고에 해당한다고 판시하고 있으며, 주관운영사 변경을 통한 고용승계를 배제하는 것이 정당하다는 논리로 다수의 노동자들에게 해고를 합리화하는 행위는 노동법에 대한 중대한 도전이자 지금까지 법원과 노동위원회가 공들여 쌓아온 법리에 대한 중대한 파괴행위라 할 수 있다.

2) 대법원 1998. 10. 2. 선고 98다33888 판결

3) 대법원 2000. 12. 12. 선고 99다49620 판결

4) 대법원 2012. 5. 17. 선고 2009다501406 전원합의체 판결

(1) 영업 양도와 사업 이전

주관운영사 변경의 법적 성질에 대하여 검토하기 위해서는 영업양도와 사업이전의 개념에 대하여 검토할 필요가 있다.

영업양도의 경우 원칙적으로 근로관계가 포괄적으로 승계됨에도 불구하고, 노동자의 입장에서는 해고를 당할 가능성이 있는데 노동자들의 개인적인 과실없이 사용자들 사이의 거래행위로 인하여 노동자의 권리가 침해되는 결과가 발생할 가능성이 있다. 이와 다르게 사업이전⁵⁾은 사업이 완전히 폐지되는 것이 아니라 사업주만 바뀐 채로 동일한 사업이 계속 영위되고 있는지에 초점을 맞추게 되므로 고용관계는 인수인에게 이전되는 것이 원칙⁵⁾이다.

(2) 주관운영사 변경은 사업 이전에 가깝다

이 사건 주관운영사 변경에 대한 명확한 법적 개념 자체에 대한 다툼이 있지만, 주관운영사 변경은 하나의 사업이 운영 주체의 변경에도 불구하고 폐지되지 않고 계속 영위되고 있다는 점에서 엄밀히 말하면 “영업 양도”가 아니라 “사업 이전”에 더 가까운 개념이다. 주관운영사 변경이 사업이전에 해당한다면 해당 노동자들은 고용 승계보다 더 보호받아야 할 고용이전이 되어야 한다. 고용 이전이 된다는 것은 근로계약상의 임금 및 근로조건이 변경없이 그대로 이전된다는 것을 의미하며 근속연수도 계속 이어져야 한다. 고용 이전은 재고용이 아니라 종전의 고용이 그대로 유지되는 것이기 때문이다.

5) 대법원 1991. 8. 9 선고 91다15225판결, 대법원 2005. 6. 9. 선고 2002다70822 판결 등

5. 특정 조합원들만을 대상으로 고용 승계 배제행위는 무효

무엇보다 특정 조합원들만을 대상으로 고용 승계 배제행위는 정당한 이유 없는 해고로서 무효에 해당하며 이는 부당노동행위의 소지가 다분하다.

노동조합법 제81조 제1호는 사용자가 노동조합을 조직하려고 하였거나 기타 노동조합 업무를 위한 정당한 행위를 한 것을 이유로 근로자에게 불이익을 주는 행위를, 동법 제81조 제4호는 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 행위를 각 부당노동행위로 규정하고 엄격히 금지하고 있다.

성우건설이 공공운수노조 조합원들 11명 전체에 대하여 고용 승계를 배제하고 해고한 것은 부당노동행위로 강하게 추정되며, 특히 고용 승계 배제 직전 공공운수노조가 전주 리싸이클링타운을 운영하는 사업시행자들이 외부음식물 폐수를 밀반입해 처리함으로써 전주시 지원금 외의 별도 수익을 내고 있다는 사실을 공익제보하는 조합활동을 한 것에 대한 반감을 품은 공동수급체들이 공모하여 고용승계를 배제하는 것으로 의심할 수 밖에 없는 상황이다.

6. 마치며

해고된 공공운수노조 평등지부 리싸이클링타운의 노동자들 11명은 전주시민의 음식물쓰레기처리를 담당하는 것에 자부심과 봉사심을 가지고 근무해 온 노동자들이다. 이들에게 주관운영사 변경 등은 해고되기 전까지는 중요한 일이 아니었다. 그저 리싸이클링타운에 종속되어 계속 근무해왔고 온 몸에 음식물 쓰레기 냄새를 풍기면서도 전주시민을 위해 봉사하며 매일매일 땀 흘려 살아온 분들이다.

주관운영사 변경이라는 편법을 이용하며 자신들이 직접적으로 고용계약을 체결하지

않다는 이유로 노동법상 사용자 책임을 회피하고 전형적인 근로계약이 아니라는 이유로 공동사업체를 이용하여 노동자들에게 무차별적으로 해고하고 노동조합을 탄압하는 용도로 공동사용자 개념을 악용하고 있는 것이 2024년 공공기관에서 벌어지고 있는 현실이다.

법은 변화하는 현실에 맞게 변형되어야 하고 전형적인 계약관계 뿐만이 아니라 동태적인 근로계약과 사업현장에 맞게 진화되어야 한다. 특히 공동사용자 개념을 애써 축소하며 법리를 축소해석하여 노동자들을 탄압하는 용도로 악용하는 행태에 대하여 엄하게 단죄할 필요가 있다. 해고된 다수의 노동자들이 본인의 일터로 돌아가길 바라며, 노동위원회와 법원의 현명한 판단을 기대한다.

04

전북노동브리프



동향

- 2023년 전북지역 고용·노동·산업·가계 동향



전북노동브리프 Jeonbuk Labor Brief_____

2023년 전북지역 고용·노동·산업·가계 동향*

김연탁(전북노동정책연구원 객원연구위원)

1. 전북지역 고용·노동현황

1) 취업자 현황

〈표 1〉 전라북도 2018~2023년 취업자 현황

(단위 : 천명, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023
15세 이상 인구		1,569	1,563	1,555	1,555	1,556	1,553
경제활동인구		940	953	956	974	992	1,008
성별	남성	543	543	541	548	549	548
	참가율	70.7	70.8	70.9	71.6	71.7	71.4
	여성	397	410	414	426	443	426
	참가율	49.6	51.5	52.3	53.9	56.1	58.6
실업자		26	26	24	21	24	25
	실업률	2.7	2.7	2.5	2.2	2.4	2.5
	청년실업률	10.0	9.3	9.1	5.9	6.6	9.0
취업자		915	928	932	953	968	983
	고용률	58.3	59.3	59.9	61.2	62.2	63.3

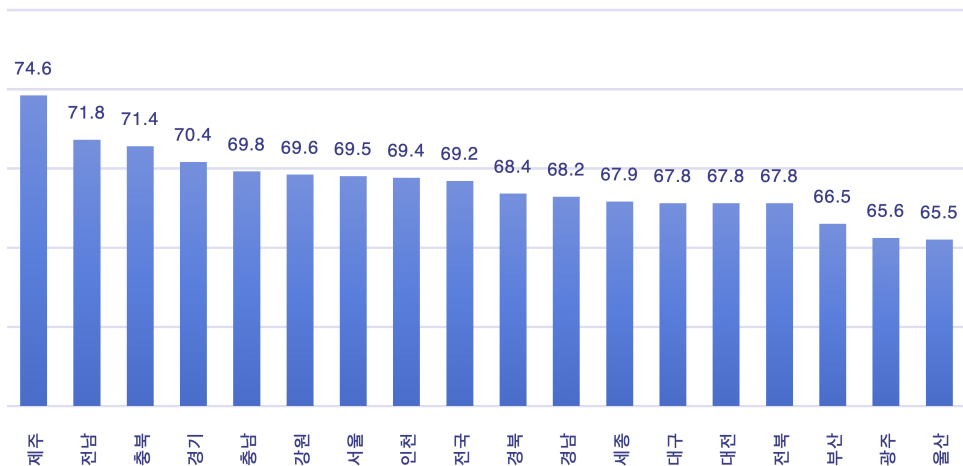
* 본 문서는 고용노동부 및 한국은행, 통계청 자료를 토대로 작성되었습니다. 자세한 목록은 참고자료 참조

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023
연령별	15~29세	100	101	94	106	109	107
	고용률	31.7	32.7	31.5	36.5	38.6	36.3
	30대	159	153	149	140	138	143
	고용률	75.6	75.7	76.9	74.7	75.0	79.5
	40대	222	214	206	206	205	195
	고용률	79.9	79.5	78.0	79.9	81.4	79.6
	50대	221	224	225	222	225	233
	고용률	75.4	75.7	77.0	76.5	77.2	79.6
	60세 이상	213	236	258	278	291	305
	고용률	45.1	48.4	50.9	52.6	53.2	54.4
산업별	15~64세	780	778	766	775	775	776
	고용률	63.9	64.4	64.6	66.1	66.8	67.8
	농림어업	157	168	179	169	172	166
	제조업	123	123	123	120	119	128
	건설업	72	84	77	76	72	74
	도소매음식숙박업	158	152	148	170	179	162
	사업개인공공서비스업	323	321	326	336	360	379
	전기운수통신금융업	82	78	79	81	66	74

원자료: KOSIS, 경제활동인구조사

[그림 1] 2023년 각 시도별 15~64세 고용률 비교

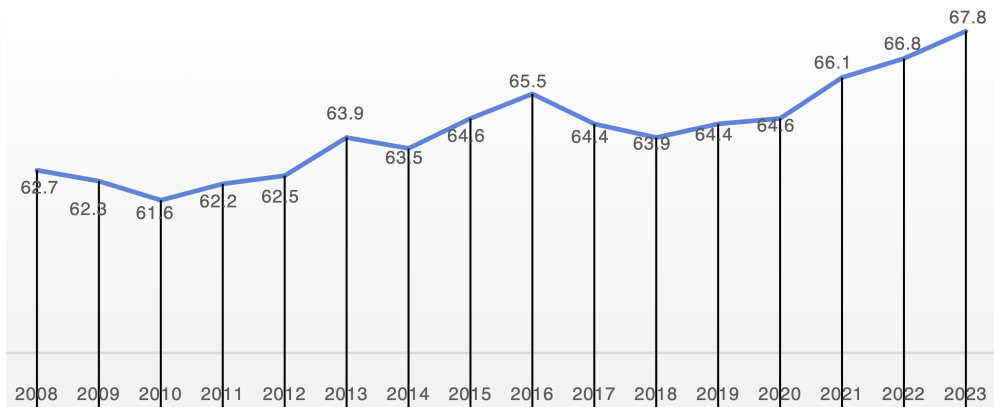
(단위: %)



주: 높은순, 원자료: KOSIS, 경제활동인구조사

[그림 2] 전북지역 연평균 고용률 추이(15~64세, OECD 기준)

(단위: %)



원자료: KOSIS, 경제활동인구조사

- 2023년 기준, 15세 이상 인구는 1,553천명으로 전년에 비해 3천명, 2018년에 비해 16천명 각각 감소하였다.
- 경제활동인구는 1,008천명으로 전년 대비 16천명, 2018년에 비해 68천명이 각각 증가하였다.
- 경제활동참가율은 전년대비 남성은 71.4%로 0.3%p 감소한 반면, 여성은 58.6%로 2.5%p 상승하였다. 2018년에 비해 남성은 0.7%p, 여성은 9.0%p 각각 상승하였다.
- 전년 대비 실업자는 1천명 증가하고, 실업률은 0.1%p 상승하였다. 청년실업률은 전년대비 2.4%p 상승하여 청년실업문제의 심각성이 심화되었다. 2018년에 비해 실업자는 1천명 감소하였고, 실업률은 0.2%p, 청년 실업률은 1.0%p 각각 하락하였다.
- 고용률은 63.3%로 2022년에 비해 1.1%p 상승하였고, 연령별 고용률은 29세 이하와 40대를 제외하고 상승하였다. 15~64세(OECD 기준) 고용률은 67.8%로 전

년에 비해 1.0%p 상승하였다. 29세 이하의 낮은 청년고용율의 수치는 안정적이고 좋은 노동조건의 일자리가 부족한 현실을 반영하며, 다른 지역으로 청년들의 등을 떠미는 결과를 초래하고 있다.

- 산업별 취업자 현황의 경우, 농림어업과 도소매음식숙박업 취업자 수는 감소한 반면, 제조업, 건설업, 사업개인공공서비스업, 전기운수통신금융업의 취업자수는 증가하였다.
- 2023년 기준 전북의 고용율(15~64세, OECD 기준)은 67.8%로 전국평균(69.2%)에 비해 1.4%p 낮으며, 17개 광역시도중 14번째이다.
- 2008년부터 2023년까지 전북지역 고용율의 추이를 보면, 2010년, 2014년, 2018년 저점을 찍었으며, 2018년 이후 상승세이다.

2) 종사상 지위별 고용 현황

(1) 비임금 취업자 현황

〈표 2〉 연평균 비임금 취업자 현황

(단위 : 천명, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023
전국	비임금취업자	6,739	6,683	6,573	6,520	6,588	6,588
		25.1	24.7	24.5	23.9	23.5	23.2
	자영업자	5,638	5,606	5,531	5,513	5,632	5,689
		21.0	20.7	20.6	20.2	20.1	20.0
	고용원이 있는 자영업자	1,651	1,538	1,372	1,307	1,365	1,420
		29.3	27.4	24.8	23.7	24.2	25.0
	고용원이 없는 자영업자	3,987	4,068	4,159	4,206	4,267	4,269
		70.7	72.6	75.2	76.3	75.8	75.0
	무급 가족종사자	1,101	1,077	1,042	1,007	955	899
		4.1	4.0	3.9	3.7	3.4	3.2

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023
전북	비임금취업자	309	314	329	332	336	335
		33.8	33.8	35.3	34.9	34.8	34.1
	자영업자	239	244	254	260	260	261
		26.1	26.3	27.3	27.3	26.9	26.6
	고용원이 있는 자영업자	38	34	35	37	43	40
		15.9	13.9	13.8	14.2	16.5	15.3
	고용원이 없는 자영업자	201	211	218	223	218	221
		84.1	86.1	86.2	85.8	83.5	84.7
	무급 가족종사자	70	70	75	72	76	74
		7.7	7.5	8.0	7.6	7.9	7.5

출처: KOSIS, 경제활동인구조사

- 전국적으로 비임금 취업자 비중은 지속적으로 낮아지고 있다. 전북지역은 2020년 정점을 찍은 후 서서히 낮아지기는 했으나, 코로나 대유행 전에 비해서는 높다.
- 2023년 기준 전북지역 비임금취업자 비중은 34.1%로 2022년에 비해 0.7%p 하락했으나, 코로나 대유행 이전인 2018년(33.8%)에 비해 0.3%p 높고, 2023년 전국(23.2%)에 비해 10.9%p 높다.
- 전국적으로 자영업자 비중 역시 지속적으로 낮아지고 있으나, 전북지역은 2021년까지 상승세였으며, 이후 하락하고 있다. 2023년 기준 자영업자 비중은 26.6%로 2022년 26.9%에 비해 0.3%p 하락했으나, 2018년(26.1%)에 비해서는 높다.
- 전국적으로 고용원이 있는 자영업자 비중이 하락하다가 2021년을 계기로 상승하고 있다. 전북지역은 코로나 대유행 이전에 하락하다가 2020년 저점을 찍은 후 반등하였으나, 2023년에는 상승세가 꺾였다. 2023년 기준, 전북지역은 15.3%로 전국(25.0%)에 비해 9.7%p 낮으며 전년에 비해 1.2%p 낮다.
- 무급가족종사자의 비중은 전국적으로는 지속적으로 하락하는 추세이나, 전북지역은 매년 등락을 반복하고 있다. 2023년 기준 7.5%로 전년 대비 0.4%p 낮으며,

2023년 전국현황(3.2%)에 비해 4.3%p가 높다.

- 많은 자영업 종사자들이 실질적으로 노동시장에서 배제(또는 퇴출)되고, 생계를 위해 자영업을 창업하거나 자영업으로 분류되는 농업, 특수고용직 직종(플랫폼 등)에 취업한다는 점을 감안할 때, 자영업 종사자가 많은 현실은 전북지역의 고용구조가 열악하다는 것을 방증한다. 또한, 자영업의 영세성과 열악한 근로조건과 수입규모(2019년 기준 연 1,300만원으로 전국 최저)를 감안할 때, 경제적 약자로서의 사회적 지원과 구조적인 해결이 요구된다.

(2) 임금취업자 현황

〈표 3〉 전라북도 임금노동자 고용형태별 현황

(단위 : 천명, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023
전국	임금노동자 비중(%)	74.8	75.4	75.6	76.1	76.5	76.8
	전체	20,084	20,440	20,332	20,753	21,502	21,828
	상용	13,722	14,216	14,521	14,887	15,692	16,170
		68.3	69.5	71.4	71.7	73.0	74.1
	임시	4,851	4,795	4,483	4,634	4,678	4,617
		24.2	23.5	22.0	22.3	22.8	21.2
	일용	1,460	1,429	1,328	1,231	1,132	1,042
		7.5	7.0	6.6	6.0	4.2	4.7
전북	임금노동자 비중(%)	66.1	66.1	64.8	65.2	65.3	65.9
	전체	605	613	604	621	632	648
	상용	386	400	412	432	438	456
		63.8	65.3	68.2	69.6	69.3	70.4
	임시	155	149	141	148	159	151
		25.6	24.3	23.3	23.8	25.2	23.3
	일용	64	63	50	42	35	41
		10.6	8.4	8.5	6.6	5.5	6.3

출처: KOSIS, 경제활동인구조사

- 전북지역 전체취업자대비 임금노동자 비중은 2020년 저점을 찍은 이후 상승하고 있으나, 코로나 대유행 이전에 비해 낮다. 2023년 기준 전북지역 현황은 65.9%로 전국(76.8%)에 비해 10.9%p 낮다.
- 전북지역 상용노동자비중은 전반적으로 상승세이며, 2023년 기준 70.4%로 전년에 비해 1.1%p 상승하였으나, 전국평균(74.1%)에 비해 3.7%p 낮다. 전북지역은 2018년부터 2023년까지 6.6% 상승하여, 같은 기간 전국(5.8%)에 비해 0.8%p 높다.
- 전북지역 임시직 노동자 비중은 하락하다가, 2020년을 경과하며 반등했으나, 2023년 다시 하락했다. 전국적 추세도 같다. 2023년 기준 23.3%로 전국평균(21.2%)에 비해 2.1%p 높은 반면, 전년에 비해 1.9%p 낮다.
- 일용노동자 비중은 2018년 이래 하락하였으나, 2023년 반등했다. 전국적 추세도 같다. 2023년 기준 6.3%로 전국평균(4.7%)에 비해 1.6%p 높으며, 2022년에 비해서도 0.8%p 높다.
- 전북지역노동자들의 고용형태는 전국에 비해 상용직 비중이 낮고 임시직과 일용직 비중이 높다. 이를 통해 고용안정성, 임금 등 노동조건 역시 열악하다는 것을 짐작할 수 있다.

3) 노동조건 현황

(1) 취업시간대별 취업자 현황

〈표 4〉 취업시간대별 취업자 현황

(단위 : 천명, 시간, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023
전국	〈전 체〉	26,822	27,123	26,904	27,273	28,089	28,416
	1~14시간	1,095	1,302	1,304	1,512	1,577	1,600
		4.1	4.8	4.8	5.5	5.6	5.6
	15~35시간	4,115	4,100	4,652	5,194	6,451	5,195
		15.3	15.1	17.3	19.0	23.0	18.3
	36~52시간	16,704	17,287	16,770	16,970	16,628	18,128
		62.3	63.7	62.3	62.2	59.2	63.8
	53시간 이상	4,505	4,027	3,342	3,108	2,950	3,067
		16.8	14.8	12.4	11.4	10.5	10.8
	일시휴직	403	407	837	490	483	426
1.5		1.5	3.1	1.8	1.7	1.5	
주당평균 취업시간		41.5	40.7	39.0	38.9	38.3	38.9
전북	〈전 체〉	915	928	932	953	968	983
	1~14시간	48	57	56	70	82	87
		5.2	6.1	6.0	7.3	8.5	8.9
	15~35시간	156	165	183	196	229	198
		17.0	17.8	19.6	20.6	23.7	20.1
	36~52시간	559	571	558	564	546	587
		61.1	61.5	59.9	59.2	56.4	59.7
	53시간 이상	141	125	113	114	99	101
		15.4	13.5	12.1	12.0	10.2	10.3
	일시휴직	10	9	22	8	12	10
1.1		1.0	2.4	0.8	1.2	1.0	
주당평균 취업시간		40.2	39.5	38.3	38.4	37.2	37.3

출처: KOSIS, 경제활동인구조사

- 2018년부터 2023년까지 15시간 미만 단시간 노동자의 비중은 전반적으로 상승세이다. 전북지역 현황은 39천명(+3.7%), 전국 현황은 505천명(+1.5%)가 각각 증가(상승)하였다. 2023년 기준 전북지역 비중은 8.9%로 전국(5.6%)에 비해 3.3%p가 높으며, 전년에 비해서도 0.4%p 상승하였다.

- 전북지역 15시간 이상 36시간 미만 노동자의 비중은 상승세였으나, 2023년 큰 폭으로 하락하였다. 2023년 기준 20.1%로 전국(18.3%)에 비해 1.8%p 높은 반면, 2022년 대비 3.6%p 하락하였다.
- 전북지역 36시간 이상 52시간 미만 노동자의 비중은 2019년 이후 하락세였으나, 2023년 반등하였다. 2023년 기준 59.7%로 전년대비 3.3%p가 상승하였으나, 코로나 대유행 전에 비해 낮다. 또한 같은 기간 전국(63.8%)에 비해서도 낮다.
- 전북지역 53시간 이상 노동자의 비중은 하락세였으나, 2023년 약간 반등하였다. 2023년 기준 10.3%로 전년대비 0.1%p 상승하였고, 같은 기간 전국(10.8%) 대비 0.5%p 낮다.
- 일시휴직자 비중은 2020년에 급등하였으나, 이후 평년수준을 유지하고 있다. 2023년 기준 전북지역 비중은 1.0%로 전국(1.5%)에 비해 0.5%p 낮으며, 전년대비 0.2%p 하락하였다.
- 전북지역 주당 평균 취업시간은 전반적으로 감소세였다가 2023년 약간 반등하였다. 2018년부터 2023년까지 전북지역은 2.9시간, 전국은 2.6시간 각각 감소하였다. 2023년 기준 전북지역은 37.3시간으로 전국평균(38.9시간)에 비해 1.6시간 적다.

(2) 상용노동자 월평균 임금

〈표 5〉 전라북도 상용노동자 월평균 임금

(단위 : 원, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023
전국	월평균임금	3,259,281	3,405,769	3,447,287	3,581,564	3,717,328	3,843,191
	(상승률)	4.3	4.5	1.2	3.9	3.8	3.4
전북	월평균임금	2,901,251	2,992,628	3,028,036	3,082,279	3,192,759	3,271,052
	(상승률)	5.5	3.1	1.2	1.8	3.6	2.5
전국-전북 차이		358,030	413,141	419,251	499,285	524,569	572,139

원자료: KOSIS, e-지방지표, 월별 전북지역고용노동가계산업동향(김연탁)

- 최근 5년(2018년~2023년) 상용노동자 월평균임금 추이를 전국평균과 비교했을 때, 격차가 계속 벌어지고 있음을 확인할 수 있다. 특히, 코로나 대유행 이후 격차가 심화되었다.
- 2018년부터 2023년까지 전국적으로 583,910원(17.9%)이 인상되었으나, 전북지역은 369,801원(12.7%)이 인상되는 데 그쳤다.

2. 산업 경기 현황

1) 제조업

(1) 전북지역 제조업 현황

〈표 6〉 전라북도 제조업 업황 및 전망

구분		장기 평균 ¹⁾	2018	2019	2020	2021	2022	2023
전북	BSI ²⁾	75	62	64	56	83	81	68
	전망	79	64	64	57	82	83	71
전국	BSI ²⁾	79	75	72	66	92	80	69
	전망	81	78	73	68	91	83	69

주 : 1) 2003.1월 ~ 2023.12월까지 평균치이며, 매년 수정됨

2) BSI = 「좋은」응답업체 구성비(%) - 「나쁨」응답업체 구성비(%) + 100

원자료: 월별 전북지역 기업경기조사 결과(한국은행 전북본부)

- 2023년 평균 전북지역 제조업 BSI^a전망은 71로 전년 대비 12p, 업황은 68로 전년 대비 13p 각각 하락하였다. 전국 전망(69)은 전년 대비 14p, 업황(69)도 전년 대비 11p 각각 하락하였다.

〈표 7〉 전라북도 제조업 BSI

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023
매 출 ¹⁾	BSI	73	78	64	101	95	77
	전망	(75)	(70)	(66)	(99)	(97)	(79)
생 산 ¹⁾	BSI	77	83	70	100	94	80
	전망	(81)	(85)	(72)	(100)	(97)	(80)
신규수주 ¹⁾	BSI	74	79	69	97	89	76
	전망	(78)	(80)	(69)	(98)	(92)	(78)
가 동 률 ³⁾	BSI	76	80	70	98	92	78
	전망	(80)	(81)	(71)	(99)	(95)	(81)
채 산 성 ⁵⁾	BSI	77	80	76	82	76	77
	전망	(78)	(80)	(76)	(84)	(78)	(77)
원자재구입가격 ³⁾	BSI	121	111	113	147	145	119
	전망	(121)	(114)	(111)	(141)	(143)	(119)
제품판매가격 ³⁾	BSI	95	90	90	109	110	98
	전망	(95)	(89)	(88)	(108)	(110)	(99)
자금사정 ⁵⁾	BSI	71	77	69	81	81	79
	전망	(71)	(77)	(69)	(82)	(82)	(78)
제품재고수준 ²⁾	BSI	108	110	108	109	99	107
	전망	(107)	(111)	(107)	(109)	(98)	(105)
생산설비수준 ²⁾	BSI	107	108	110	103	101	103
	전망	(107)	(108)	(110)	(104)	(101)	(103)
설비투자실행	BSI	91	92	88	100	96	93
	전망	(91)	(93)	(89)	(99)	(98)	(93)
인력사정 ²⁾	BSI	91	94	101	84	76	90
	전망	(93)	(96)	(102)	(88)	(77)	(90)

주 : 1)「확대」응답업체 구성비(%) - 「둔화」응답업체 구성비(%) + 100
 2)「과잉」응답업체 구성비(%) - 「부족」응답업체 구성비(%) + 100 으로,
 일반적으로 경기 상승기에는 하락하고 경기 하강기에는 상승하는 역계열임
 3)「상승」응답업체 구성비(%) - 「하락」응답업체 구성비(%) + 100
 4)「계획대비 수정증액」응답업체 구성비(%) - 「계획대비 수정감액」응답업체 구성비(%) + 100
 5)「호전」응답업체 구성비(%) - 「악화」응답업체 구성비(%) + 100
 6) () 내는 당해 9-11월에 조사된 해당월(10-12월) 전망치 평균
 원자료: 월별 전북지역 기업경기조사 결과(한국은행 전북본부)

- 매출 BSI: 2023년 전망(79)과 실적(77)은 전년 대비 18p 각각 하락하였다.
- 생산 BSI: 2023년 전망(80) 및 실적(80)은 전년 대비 17p, 14p 각각 하락하였다.
- 재산성 BSI: 2023년 전망(77)은 전년 대비 1p 하락한 반면, 실적(77)은 전년 대비 1p 상승하였다.
- 자금사정 BSI: 2023년 전망(78)은 전년 대비 4p, 실적(79)은 전년 대비 2p 각각

하락하였다.

- 2023년 거의 모든 부문에서의 전망 및 실적이 전년에 비해 악화되었다.

(2) 광공업²⁾ 생산동향

〈표 8〉 전라북도 광공업 생산지수

(단위 : %p)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023				
							연간 ^p	1/4	2/4	3/4	4/4 ^p
지수	원계열	113.3	106.1	100.0	107.3	110.6	103.8	102.6	109.8	101.1	101.6
	계절조정계열	-	-	-	-	-	-	105.3	108.2	103.1	100.1
증감률	전년(동분기)비	-3.3	-6.4	-5.7	7.3	3.1	-6.1	-3.8	-2.6	-7.6	-10.6
	전분기 대비	-	-	-	-	-	-	-3.3	2.7	-4.7	-2.9

주: 2020=100, p는 추정치 출처: KOSIS 광업제조업동향조사(2024.03.04.)

- 2023년 전북지역 광공업 생산지수(추정치)는 103.8로 전년 대비 6.1% 감소하였다.
생산지수는 2020년, 증감률은 2019년을 제외하고 가장 낮은 수치이다.

2) 산업분류에 따르면 대분류로 광공업이고 중분류로 하면, 광업(B)과 제조업(C)로 나뉜다. 실질적으로 광업에 의한 생산이 거의 없으므로, 제조업으로 봐도 무방하다.

〈표 9〉 전라북도 제조업 주요 업종별 생산 동향

(단위 : %, %p)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ^p
광공업생산지수(불변)	113.3	106.1	100.0	107.3	110.6	103.8
광업	93.4	94.0	100.0	80.8	72.3	77.6
제조업	113.5	106.3	100.0	107.5	110.9	104.0
식료품	95.3	100.6	100.0	98.5	102.1	95.2
음료	79.9	90.4	100.0	97.7	111.0	117.8
섬유(의복제외)	112.3	105.5	100.0	90.7	78.0	65.3
화학물질 및 화학제품 (의약품 제외)	126.4	112.4	100.0	98.5	94.3	87.7
비금속광물	114.5	110.7	100.0	111.8	98.1	88.9
1차 금속	127.0	109.4	100.0	130.7	125.5	110.5
전자부품 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비	128.3	110.3	100.0	103.0	83.7	72.5
기타 기계 및 장비	113.0	99.5	100.0	144.9	156.8	133.8
자동차 및 트레일러	127.5	116.3	100.0	116.8	135.7	136.8
전기·가스업	107.0	102.8	100.0	111.0	116.8	117.8

주: 2020=100, p는 추정치, 출처: KOSIS 광업제조업동향조사, 전북지역산업활동동향(매월, 호남지방통계청)

- 2023년 기준, 산업별 생산동향은 전년대비 광업은 5.9% 증가, 제조업은 6.2% 감소, 전기·가스업은 0.9% 증가하였다.
- 전년에 비해 음료(6.1%), 자동차 및 트레일러(0.7%)는 증가하였으나, 식료품(-6.8%), 섬유(-16.3%), 화학물질 및 화학제품(-7.0%), 비금속광물(-9.4%), 1차금속(-12.0%) 전자부품·컴퓨터·영상·음향통신(-13.4%), 기타 기계 및 장비(-14.7%) 등에서는 감소하였다.

2) 비제조업

(1) 비제조업 일반현황(2018~2023)

〈표 10〉 전라북도 서비스업 업황 및 전망

구분	장기 평균 ¹⁾	2018	2019	2020	2021	2022	2023
전북	BSI ²⁾	65	61	64	59	67	68
	전망 ³⁾	69	63	66	58	66	69
전국	BSI ²⁾	75	78	73	63	79	81
	전망 ³⁾	77	78	73	64	78	81

주 : 1) 2003.1월 ~ 2023.12월까지 평균치이며, 매년 수정됨

2) BSI = 「좋은」응답업체 구성비(%) - 「나쁨」응답업체 구성비(%) + 100

3) 전월에 조사된 당해(1~12월)에 전망BSI 평균

원자료: 전북지역 기업경기조사 결과(매월, 한국은행 전북본부)

- 2023년 평균 전북지역 비제조업 전망 BSI(65)는 전년 대비 3p, 업황 BSI(64)는 전년 대비 4p 각각 하락하였다. 전국의 경우 전망 및 업황 BSI(74)는 전년대비 각각 7p 하락하였다.

〈표 11〉 전라북도 서비스업 BSI

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023
매출 ¹⁾	BSI	71	72	57	74	79	75
	전망	(72)	(74)	(60)	(73)	(80)	(76)
채산성 ²⁾	BSI	76	79	65	76	75	70
	전망	(78)	(79)	(67)	(76)	(78)	(72)
자금사정 ²⁾	BSI	73	73	63	74	74	68
	전망	(75)	(75)	(63)	(73)	(74)	(69)
인력사정 ³⁾	BSI	82	81	84	80	72	71
	전망	(83)	(83)	(84)	(82)	(75)	(71)

주 : 1) 「확대」응답업체 구성비(%) - 「둔화」응답업체 구성비(%) + 100(전년동월비)

2) 「호전」응답업체 구성비(%) - 「악화」응답업체 구성비(%) + 100(전월비)

3) 현재 수준「과잉」응답업체 구성비(%) - 「부족」응답업체 구성비(%) + 100으로, 일반적으로 경기 상승기에는 하락하고 경기 하강기에는 상승하는 역계열임

4) () 내는 전월에 조사된 당해년(01-12월) 전망BSI 평균치

원자료: 전북지역 기업경기조사 결과(매월, 한국은행 전북본부)

- 매출 BSI: 2023년 전망(76) 및 업황(75)은 전년 대비 각각 4p 하락하였다.
- 재산성 BSI: 2023년 전망(72) 및 업황(70)은 전년 대비 각각 6p, 5p 하락하였다.
- 자금사정 BSI: 2023년 전망(69) 및 업황(68)은 전년 대비 각각 5p, 6p 하락하였다.
- 인력사정 BSI: 2023년 전망(71) 및 업황(71)은 전년 대비 각각 4p, 1p 하락하였다.
- 2022년에 대체로 상승했던 전망 및 업황이 2023년 들어 하락하였다. 특히, 재산성과 인력사정이 심각하며, 자금사정 또한 윤석열정권의 긴축 재정정책으로 인해 악화된 것으로 보인다.

(2) 업종별 서비스업 생산 증감률(2018~2023)

〈표 12〉 전라북도 서비스업 주요 업종별 생산 증감

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ^a
서비스업생산지수(불변)	100.3	101.3	100.0	103.3	109.3	112.1
수도·하수·폐기물처리	99.8	98.6	100.0	102.4	100.8	100.5
도소매	101.6	101.0	100.0	102.8	105.6	104.2
운수·창고	116.7	115.5	100.0	106.0	112.4	121.6
숙박·음식점	126.9	123.4	100.0	101.0	122.1	120.1
정보통신	98.5	100.0	100.0	102.8	104.7	100.7
금융·보험	84.8	87.5	100.0	105.3	114.1	117.5
부동산	87.4	90.6	100.0	101.3	117.0	129.8
전문·과학·기술	97.0	98.7	100.0	104.8	107.4	103.1
사업시설관리·사업지원·임대	108.2	109.3	100.0	102.5	102.4	108.4
교육	104.0	102.8	100.0	99.6	99.9	100.9
보건·사회복지	92.3	98.4	100.0	103.1	110.1	112.9
예술·스포츠·여가	103.7	106.9	100.0	118.0	161.6	183.3
협화·수리·개인	111.4	108.2	100.0	107.1	111.1	132.9

주: 2020=100, 출처: KOSIS, 통계청 서비스업동향조사

- 2023년 전북지역 서비스업 생산지수(불변)는 112.1로 전년 대비 2.6% 증가하였다.
- 수도·하수·폐기물 처리(-0.3%), 도소매(-1.3%), 숙박·음식점(-1.6%), 정보통신

(-3.8%), 전문과학기술(-4.0%)에서 감소하였으나, 운수.창고(8.2%), 금융.보험(3.0%), 부동산(10.9%), 사업시설관리·사업지원·임대등(5.9%), 교육(1.0%), 보건.사회복지(2.5%), 예술·스포츠·여가(13.4%), 협회.수리.개인(20.5%)에서 증가하였다.

(3) 소매판매 현황(2018~2023)

〈표 13〉 전라북도 소매판매액지수

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ^p
소매판매액지수(불변)	98.7	99.2	100.0	101.1	100.2	100.8
백화점						
대형마트	113.1	101.9	100.0	95.6	90.2	92.2
슈퍼마켓 잡화점 및 편의점	98.3	97.9	100.0	99.2	98.1	98.6
승용차 및 연료소매점	92.7	95.3	100.0	100.2	98.4	106.6
전문소매점	100.9	101.8	100.0	102.6	102.9	98.1

주: 2020=100, 출처: KOSIS, 서비스업 동향조사

- 2023년 소매판매액지수(추정치)는 100.8로 전년 대비 0.6% 증가하였다. 전문소매점(-4.7%)에서 감소하였으나, 대형마트(2.2%), 슈퍼마켓·잡화점 및 편의점(0.5%), 승용차 및 연료소매점(2.2%)에서 증가하였다. 전반적으로 소비자들은 물가 상승 및 향후 불안정한 경기에 대비하여 합리적 소비 경향을 보이고 있다.

3) 건설업

〈표 14〉 전북지역 건설수주 현황

(단위 : 백만원, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023 ^p
전체수주액		4,734,038	2,651,338	3,410,642	4,620,994	4,244,164	4,184,794
공종별	건축	2,200,134	1,886,999	2,376,951	2,804,052	2,800,602	2,567,524
	토목	2,533,904	764,339	1,033,691	1,816,942	1,443,562	1,617,270
발주자별	공공	2,287,118	1,145,081	1,104,511	1,960,164	1,584,500	1,567,453
	민간	2,389,698	1,501,187	2,268,523	2,639,050	2,599,008	2,597,898
	국내외국기관	1,890	920	471	12,350	14,172	19,443
	민자	55,332	4,150	37,137	9,430	46,484	0

출처: KOSIS, 건설경기동향조사

- 2023년 건설수주(추정)액은 4조 1,847억으로 2022년에 비해 약 594억이 감소함.
- 공종별에서는 2022년에 비해 건축이 2,744억 감소한 반면, 토목이 1,737억 증가하였다. 발주자별에서는 2022년에 비해 공공이 170억 감소했으며, 민간이 11억 감소하였다.
- 2023년 건설수주현황의 특징은 2022년에 이어 수주액이 감소하였고, 공공발주가 2022년에 이어 2023년에도 감소했다는 것이다.

4) 수출입 통계

(1) 주요품목별 수출 동향(2019-2023)

〈표 15〉 전라북도 주요품목별 수출액 및 증감

(단위 : 백만\$, %, p:추정)

구분	2019	2020	2021	2022	2023 ^p	증감 ¹⁾
전체	6,537.4	5,841.7	7,818.6	8,219.0	7,051.0	-14.2
기타 음식료 소비재		246.1	292.1	364.8	339.5	-6.9

구분	2019	2020	2021	2022	2023 ^p	증감 ¹⁾
금		3.8	4.7	4.7	16.5	251.1
기타 금속제품		25.8	39.7	53.9	55.8	3.5
경공업 기타 제품	46.7	68.9	87.8	119.5	177.7	48.7
합금강 판		72.1	101.5	108.6	106.3	-2.1
기타 화학제품	578.8	510.2	758.2	712.2	649.7	8.8
기타 유기 및 무기화합물	850.6	601.7	765.3	822.3	567.5	-31.0
비철금속	483.5	504.3	895.2	993.3	741.1	-25.4
기타 일반기계류	660.3	705.8	781.6	929.5	1,011.6	8.8
철강 봉 및 형강	295.8	208.1	335.7	331.4	152.1	-54.1

주 : 전년 대비 출처: 4분기 및 연간 호남권 지역경제동향(2019~2023, 호남지방 통계청), KOSIS e-지방지표

- 2023년 수출(추정)액은 전년 대비 1,168백만 달러(14.2%)가 감소한 7,051백만 달러를 기록하였다.
- 기타 화학제품(8.8%), 기타일반기계류(8.8%) 등이 증가하였으나, 기타 유기 및 무기화합물(-31.0), 비철금속(-25.4%), 철강 봉 및 형강(-54.1%), 기타 음식료 소비재(-6.9%) 등이 감소하였다.
- 2020년 이후 수출액은 증가해 왔으나, 2023년 큰 폭으로 감소하였다.

(2) 주요품목별 수입 동향(2019-2023)

〈표 16〉 전라북도 주요품목별 수입액 및 증감

(단위 : 백만\$, %, p: 추정)

구분	2019	2020	2021	2022	2023 ^p	증감 ¹
전체	4,986.9	4,771.6	6,100.2	6,497.8	5,495.2	-15.4
소맥		56.4	87.0	109.3	130.8	19.7
무쇠	113.5	46.8	125.6	140.2	144.2	2.9
강판	45.6	69.0	107.7	59.6	41.0	-31.2
화물차		81.5	89.3	86.7	97.0	11.9
식물성 유지		2.3	1.7	2.8	10.0	257.1
펄프	62.7	51.4	62.6	80.6	37.8	-53.1

구분	2019	2020	2021	2022	2023 ^p	증감 ¹
발전기	129.1	139.2	108.0	139.2	21.1	-84.8
목재	203.4	158.9	165.8	296.0	231.6	-21.8
사료	579.2	542.0	634.9	882.2	827.7	-6.2
기타 유기화합물	675.5	681.3	1058.0	917.0	724.0	-21.0

주: 전년 대비 출처: 4분기 및 연간 호남권 지역경제동향(2019~2023, 호남지방 통계청), KOSIS e-지방지표

- 2023년 수입(추정)액은 전년 대비 1,002.6백만달러(15.4%)가 감소한 5,495.2백만달러를 기록하였다.
- 소맥(19.7%), 무쇠(2.9%) 등이 증가하였으나, 발전기(-84.8%), 목재(-21.8%), 기타 유기화합물(-21.0%), 사료(-6.2%) 등이 감소하였다.
- 수입액도 수출액과 같은 추세로 2020년까지 감소세였다가, 2021년 반등하여 증가해왔으나, 2023년 큰 폭으로 감소하였다.

3. 가계동향³⁾

1) 소비자심리지수(CCSI^b, 2018~2023)

〈표 17〉 소비자심리지수

(단위 : %p)

구분	2018	2019	2020	2021	2022(b)	2023(a)	a-b
전북	105.3	101.0	92.1	102.9	95.1	91.5	-3.6
전국	103.2	98.3	88.1	103.2	95.5	97.3	1.8

주: 2022년 3분기(7월)부터는 실태본을 대상으로 한 결과임, 원자료: 매월 소비자동향조사 결과(한국은행 전북본부)

- 2023년 중 전북지역 소비자의 경제상황에 대한 심리를 종합적으로 보여주는 소비자심리지수는 91.5로 전년 대비 3.6p 하락했다. 반면, 전국 소비자심리지수는 97.3으로 전년 대비 1.8p 상승하였다.

3) 월 또는 분기별로 발표되는 각 지수의 연 단위 평균값임.

2) 소비자동향지수(CSI^c, 2018~2023)

〈표 18〉 전라북도 소비자동향지수

구분		2018	2019	2020	2021	2022(b)	2023(a)	a-b
주요지수	현재생활형편 ¹⁾	95	93	87	91	88	85	-3
	생활형편전망 ²⁾	100	96	92	98	89	86	-3
	가계수입전망 ²⁾	100	98	92	98	95	93	-2
	소비지출전망 ²⁾	108	108	99	107	109	106	-3
	현재경기판단 ¹⁾	83	75	60	79	63	58	-5
	향후경기전망 ²⁾	93	83	80	96	72	67	-5
여타지수	취업기회전망 ²⁾	93	86	78	91	80	71	-9
	금리수준전망 ²⁾	126	101	87	118	140	114	-26
	가계저축전망 ²⁾	97	95	92	96	95	88	-7
	가계부채전망 ²⁾	97	99	99	100	101	102	1
	주택가격전망 ³⁾	103	98	108	122	92	96	4
	임금수준전망 ³⁾	124	118	110	117	115	115	-

주: 1) 6개월전과 비교한 현재 2) 현재와 비교한 6개월 후 전망 3) 현재와 비교한 1년후 전망
원자료: 매월 소비자동향조사 결과(한국은행 전북본부)

- 2023년 소비자동향지수(CSI)는 전반적으로 현황 및 전망에 대해 부정적인 의견이 우세하다. 코로나대유행 이전과 비교했을때도 현황과 전망 모두 악화되었다는 결과를 수치로 보여준다.

3) 소비자 물가동향(2018~2023)

〈표 19〉 전라북도 소비자물가지수

(단위 : %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023	증감
소비자 물가지수		99.2	99.5	100.0	102.6	108.1	111.6	3.2
지출목적별	생활물가지수	99.4	99.5	100.0	103.4	109.9	113.9	3.6
상품물가		99.6	99.1	100.0	103.2	110.3	114.4	3.7

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023	증감
	농축산물	93.8	92.8	100.0	108.2	111.3	116.6	4.8
	공업체	101.2	100.6	100.0	102.6	110.1	112.3	2.0
	전기 수도 가스	99.9	101.3	100.0	97.8	109.4	130.1	18.9
서비스물가		98.7	99.8	100.0	101.9	105.6	108.5	2.7
	집세	100.2	100.2	100.0	100.3	100.9	101.3	0.4
	공공서비스	102.6	102.0	100.0	101.4	102.9	103.1	0.2
	개인서비스	96.8	98.8	100.0	102.4	107.7	112.3	4.3

주: 2020=100, 증감은 전년대비, 출처: KOSIS, 소비자물가지수

- 2023년 기준 물가상승율은 전년에 비해 3.2% 상승하였다. 체감물가를 반영하는 생활물가지수^d는 전년 대비 3.6% 상승하였다.
- 상품물가지수는 전년 대비 3.7%가 상승하였으며, 특히, 전기·수도·가스의 물가가 18.9% 상승하였다.
- 서비스물가는 전년 대비 2.7% 상승하였다. 특히 개인서비스(오락 및 문화, 음식 및 숙박)가 4.3% 상승하였다.

참고 자료

- 광주·전남·전북·제주 노동시장동향 (매월, 고용노동부)
- 전북지역 산업활동동향 (매월, 호남지방통계청 전주사무소)
- 전라북도 고용동향 (매월, 호남지방통계청 전주사무소)
- 전북지역 소비자 물가동향(매월, 호남지방통계청 전주사무소)
- 호남권 지역경제동향 (분기별, 호남지방통계청)
- 전북지역 소비자동향조사 결과 (매월, 한국은행 전북본부)
- 전북지역 기업경기조사 결과 (매월, 한국은행 전북본부)
- 분기별 전북경제 모니터링 결과(한국은행 전북본부)
- 수출입현황 (매월, 관세청 통관기획과)
- 통계청 국가통계포털(KOSIS), 경제활동인구조사, 광업제조업동향조사, 건설경기동향조사, 서비스업동향조사, 소비자물가지수, e-지방지표 등
- 전북지역 고용·노동·산업·가계 동향 보고서(매월, 분기별, 연도별- 김연탁)

-
- a 기업경기실사지수(BSI): 기업가의 경기에 대한 판단, 전망 등이 생산, 매출, 투자 등에 중대한 영향을 미치는 점을 감안. 설문조사에 의해 수집된 정보를 바탕으로 작성되는 지수로서 0~200의 값을 가지며, 100보다 클 때는 긍정적 시각의 기업의 수가 부정적 시각의 기업의 수보다 많다는 의미임.
- b 소비자심리지수(CCSI): 한국은행이 소비자의 응답결과를 집계하여 작성하고 있는 17개 개별지수 중 소비자의 심리를 종합적으로 판단하는 데 유용한 현재생활형편, 가계수입전망, 소비자출전망 등 6개의 주요 개별지수를 선택, 이를 합성하여 작성한 종합지수임. 장기평균치(2003년~2021년)를 기준값 100으로 하여 100보다 크면 낙관적, 100보다 작으면 비관적 의미임. 매년 변경될 수 있음.
- c 소비자동향(태도)지수(CSI): 장래의 소비자출계획이나 경기전망에 대한 소비자들의 설문조사결과를 지수로 환산해 나타낸 지표. 경제상황과 생활형편, 가계수입, 소비자출, 고용, 물가 등에 대한 소비자의 응답을 가중평균해 작성한 이 지수는 일반 소비자들의 체감경기를 보여주는 대표적 지표로서 경기동향 파악 및 예측에 유용한 정보로 사용됨. 지수의 값은 0~200사이에서 기준치인 100보다 낮으면 향후 경제상황이 지금보다 나빠질 것으로 보는 소비자가 많다는 뜻이며, 100보다 크면 그 반대임.
- d 생활물가지수: 구입빈도와 가격변동에 민감한 쌀, 배추 등 141개 생활필수품을 대상으로 작성한 물가지수임.

05

전북노동브리프



현장

- 2024년 1분기 전라북도 주요 노동 소식



전북노동브리프 Jeonbuk Labor Brief_____

2024년 1분기 전라북도 주요 노동 소식

정리 : 강문식(전북노동정책연구원 기획실장)

○ 전주시종합리싸이클링타운 노동자들, 끝내 해고 당해

성우건설(주)이 2024년 1월 1일부터 전주시종합리싸이클링타운 운영을 시작¹⁾하면서 끝내 민주노총 조합원 11명이 고용승계 되지 못한 채 해고당했다. 회사는 해고당한 노동자들이 에코비트위터 소속이므로 자신들이 고용을 승계할 의무가 없다고 주장한다.

이 같은 문제는 전주시리싸이클링타운 운영 구조가 다단계로 얽혀 있기 때문에 발생한다. 전주시리싸이클링타운의 운영사는 특수목적법인인 전주시리싸이클링에너지(주)이고, 전주시리싸이클링에너지(주)는 시설의 운영을 재차 태영건설, 에코비트위터, 한백종합건설, 성우건설 4개 회사에게 공동 수탁을 맡겼다. 이 4개 회사는 전주시리싸이클링에너지(주)의 지분 50%를 보유한 실질 지배사이다. 업체들은 자신들이 공동 수탁을 받았으므로 수탁자들 사이에서 임의로 계약관계를 변경해도 문제되지 않는다는 것이다.

그러나 회사 측의 주장이 성립된다면 사업의 운영을 복수의 기업에 공동위탁한 경우 노동권이 전면적으로 제한되는 결과에 이른다는 우려가 제기되고 있다²⁾.

1) 관련 소식은 「전북노동브리프 4호」 참조.

2) 「전북지노위는 리싸이클링타운 부당해고/부당노동행위 인정해야」(2024.4.3., 전북노동연대)

○ 노조파괴 기업 일진다이아몬드, JTV 전주방송 대주주 되나

올해 1월 18일에 일진다이아몬드가 방송통신위원회에 JTV전주방송 최대액출자자 변경승인을 신청했다. 현재 전주방송의 대주주는 일진다이아몬드의 지주회사인 일진홀딩스로 지분의 40%를 보유하고 있다.

일진다이아몬드는 2019년에 금속노조 조합원을 상대로 직장폐쇄하고 손해배상을 청구해 노조파괴 기업이라는 비판을 받은 바 있다. 일진다이아몬드의 자회사인 일진하이솔루스 역시 2023년에 전북 완주 사업장에서 금속노조 조합원을 대상으로 직장폐쇄하여 논란이 되었다.

일진다이아몬드가 전주방송의 대주주가 된다면 노동3권 보도에서의 공적 책임성이 담보될 수 있을 것인지 의문이 제기된다.

○ 「상용차 산업 혁신전략 추진단」 출범

3월 19일에 전북도청에서 「상용차 산업 혁신전략 추진단」(이하 추진단)을 출범했다. 추진단은 전라북도와 금속노조, 현대자동차, 타타대우상용차 노사가 참여했다. 추진단은 1년 동안 상용차 산업의 발전을 위한 방안을 모색할 예정이다.

12톤이 넘는 대형화물차는 전체 영업용 화물차의 23%에 불과하지만 CO₂ 배출량은 51.8%를 차지하고 있어 탄소배출 저감 정책에 중대형 상용차 산업이 큰 영향을 받을 것으로 예상된다. 전라북도는 우리나라 중대형 상용차 생산의 95%를 담당하고 있고 부품산업 종사자도 2만 명이 넘어 중대형 상용차의 탈내연기관 전환에 따른 대응의 필요성이 제기되어 왔다.

현대자동차가 수소 연료전지 개발을 중단했거나 속도조절에 나섰다는 보도가 이어지고 있으나 추진단에 현대자동차 본사가 참여하지 않아 중대형 상용차 산업 전환의 구체적 논의가 진행될 수 있을지 미지수이다.

전북노동정책연구원은

전북노동정책연구원은 2021년 3월 창립되어 다양한 분야의 노동연구·정책사업을 수행하고 있는 민주노총전북본부의 부설연구원입니다. 연구원은 지역노동의 제반을 조사·연구하며 지역노동 문제를 시의성 있게 발굴하고 의제화함으로써 지역사회와 노동운동에 기여하고자 합니다.

펴낸 주요 저서 및 연구보고서로는 『민주노총전북본부 20년사』, 《전라북도 보건의료노동자 노동조건 실태조사 연구》, 《전라북도 사회서비스원 공공성 강화 방안 연구》, 《전라북도 노동정책 발전 방안 연구》, 《전주 종합리싸이클링타운 노동조건 실태조사》 등이 있으며, 《전라북도 자동차 부품산업 조사》(금속노조), 《특성화고 현장실습생 인권개선 방안 마련 실태조사》(국가인권위) 등 수탁연구 또한 수행해왔습니다.

그 외 〈전북노동경제동향브리핑〉, 〈전라북도 상용차 산업 동향브리핑〉 등 지역의 노동산업 현황을 담은 분석을 정기적으로 펴내 왔으며, 2023년부터는 민주노총전북본부 부설 법률지원센터와 함께 전라북도의 노동 현안을 시의성 있게 살피는 〈계간 전북노동브리프〉를 발간하고 있습니다.

법률지원센터는

민주노총 전북본부 법률지원센터는 민주노총 전북본부 부속기관으로 노동조합과 노동자들을 위한 법률상담과 사건대리, 교육을 통해 법률적인 지원과 연대를 하고 있습니다. 노동인권실현을 위한 노무사모임 소속 공인노무사들이 상근하고 있으며 노동자들의 권익보호를 위해 최선을 다하겠습니다.

전북노동정책연구원

노동연구 공모사업

전북노동정책연구원에서
2024년
전라북도 노동연구 공모사업을
진행합니다.
많은 참여를 부탁드립니다.



- 참가대상** 전북자치도에 주소지를 둔 학생, 연구자, 시민 누구나(개인, 단체 무관)
- 연구주제** 노동 경험, 노동 정책, 노동시장 분석, 일자리 정책 등 노동과 관련된 자유 주제
- 응모기간** 2024년 4월 17일(수) ~ 5월 7일(화)
- 응모방법** 홈페이지 응모 양식을 작성하여 이메일(kctu.jbli@gmail.com)로 제출
- 지원내용** 총 세 건 선정하여 연구 건별 200만 원 지원

* 문의 : kctu.jbli@gmail.com, 010-6419-2499(조용화 연구위원)

* 자세한 내용은 **연구원 홈페이지**(<https://www.jbli.re.kr>)
공지사항을 참고하세요.

2024년 봄 | 통권 제5호

전북노동브리프



민주노총전북본부 부설

전북노동정책연구원 · 법률지원센터

전북특별자치도 전주시 덕진구 벚꽃로 57 우성상가 3층
063-256-5003 | kctu.jbli@gmail.com