

한국노동사회연구소 창립 20주년 기념토론회

# 노동, 미래를 위한 연대와 전진

2015년 4월 22일(수) 15:00~18:00

한국프레스센터 19층 기자회견장

한국노동사회연구소  
Korea Labor & Society Institute

## 프로그램

---

### 한국노동사회연구소 창립 20주년 기념토론회 “노동, 미래를 위한 연대와 전진”

#### ■ 사회

노광표(한국노동사회연구소 소장)

#### ■ 발제

김유선(한국노동사회연구소 선임연구위원)

이병훈(중앙대학교 사회학과 교수)

#### ■ 지정토론

김태현(민주노총 정책연구원 연구위원)

노진귀(한국노총 중앙연구원 상임자문위원)

배규식(한국노동연구원 노사·사회정책본부 본부장)

정이환(서울과학기술대학교 기초교육학부 교수)

#### ■ 질의응답 및 토론

## 목차

---

### 한국노동사회연구소 창립 20주년 기념토론회 “노동, 미래를 위한 연대와 전진”

- 한국의 노동시장 진단과 과제 | 5  
김유선(한국노동사회연구소 선임연구위원)
  
- 노사관계와 노조운동의 평가와 과제 | 43  
이병훈(중앙대학교 사회학과 교수)
  
- 토론문1 | 65  
김태현(민주노총 정책연구원 연구위원)
  
- 토론문2 | 69  
노진귀(한국노총 중앙연구원 상임자문위원)
  
- 토론문3 | 74  
배규식(한국노동연구원 노사·사회정책본부 본부장)
  
- 토론문4 | 78  
정이환(서울과학기술대학교 기초교육학부 교수)



# 한국의 노동시장 진단과 과제

김유선

한국노동사회연구소 선임연구위원

## I. 들어가는 말

1974년 석유과동부터 2008년 글로벌 금융위기까지 30여년은, 전 세계적으로 신자유주의가 맹위를 떨치고, 노동시장 유연화가 글로벌 스탠더드(global standard)라도 되는 양 행세하던 시기였다. 2008년 글로벌 금융위기를 겪은 뒤 사정은 크게 달라져, 국제노동기구(ILO)와 주요 선진국을 중심으로 신자유주의와 노동시장 유연화에 대한 비판과 재검토가 활발하게 이루어지고 있다. 대표적인 사례로 국제노동기구(ILO)의 임금주도 성장모델(wage-led growth model)과 피케티(Piketty)의 『21세기 자본(Capital in the Twenty-First Century)』 열풍을 들 수 있다. 그러나 아직 뚜렷한 반전의 주체와 계기를 마련하지는 못 하고 있다.

한국에서 신자유주의가 확산되고 노동시장 유연화가 추진된 것은 1994년 김영삼 정부 때부터다. 그 뒤 20년 가까이 노동시장 유연화는 한국 사회에서 지배적 담론으로 자리 잡았다. 김영삼 정부에서 김대중 정부, 노무현 정부에서 이명박 정부로 정권이 바뀌어도, 노동시장 유연화는 제1의 노동정책 과제로 흔들림 없이 추진되었고, 고용불안정, 소득불평등 등 노동시장 양극화의 부정적 폐해는 갈수록 확대되었다.

2012년 총선과 대선 때 재벌개혁과 골목상권 보호 등 경제민주화와 복지국가가 핵심 이슈로 떠올랐지만, 정작 그 뿌리인 노동시장과 노사관계 개혁은 주요 이슈가

되지 못 했다. 그러나 여야 모두 대선 공약에서 ‘노동시장 유연화’라는 용어 자체를 찾아볼 수 없었고, 과거보다 전향적인 노동시장(일자리) 공약을 제시했다. 이는 지난 20여 년 동안 추진된 노동시장 유연화가 노동시장 양극화(고용불안정, 소득불평등)로 이어지면서, 대중적 반감이 확산된 저간의 사정을 반영하는 것으로 해석된다.

제18대 대통령에 당선된 박근혜 후보는 대선 때 ‘고용률 70% 달성, 상시·지속적 업무 정규직 고용관행 정착, 2020년까지 연평균 노동시간 OECD 수준으로 단축, 최저임금 수준 개선과 근로감독 강화, 정리해고 요건과 절차 강화’ 등을 공약했다. 그러나 지난 2년 동안 ‘고용률 70% 달성’ 이외의 공약은 실종되었고, 그 빈자리는 공약에 없던 ‘양질의(?) 시간제 일자리 창출’이 대신했다.

2014년 말에는 최경환 부총리의 ‘정규직 과보호론’ 발언을 시작으로, ‘노동시장 유연화’가 다시 노동정책 제1의 과제로 부활하기 시작했다. ‘2015년 경제정책 방향(안)’과 ‘비정규직 종합대책(안)’은 정규직과 비정규직의 하향평준화를 공식 천명한 것으로 평가된다. 제2절에서는 고용불안정, 소득불평등, 노사관계 파편화 순으로 노동시장 실태를 진단하고, 제3절에서는 노동시장 과제를 살펴본다.

## II. 진단

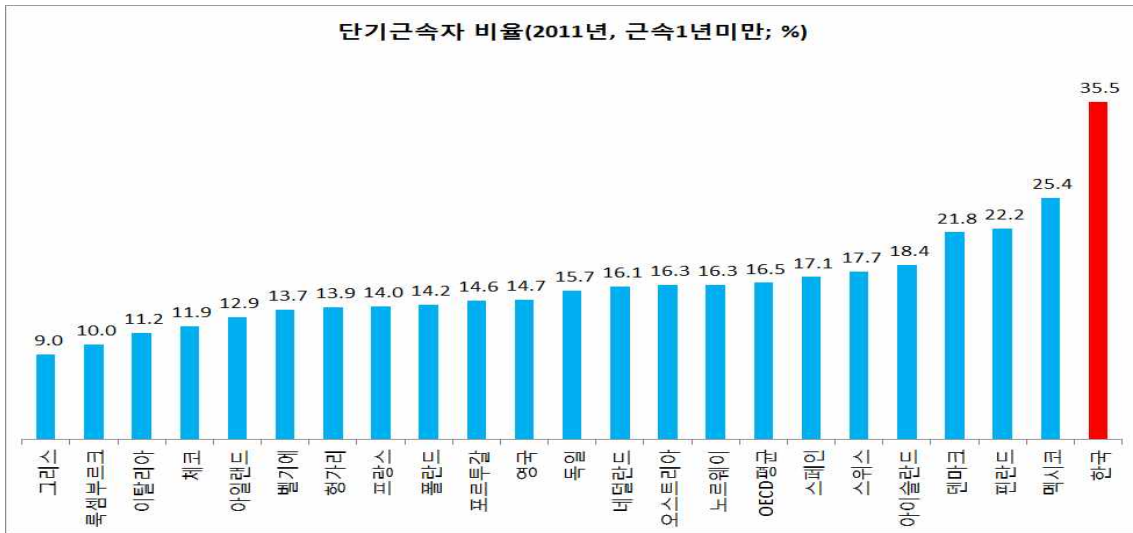
### 1. 고용불안정

#### 가. 근속년수

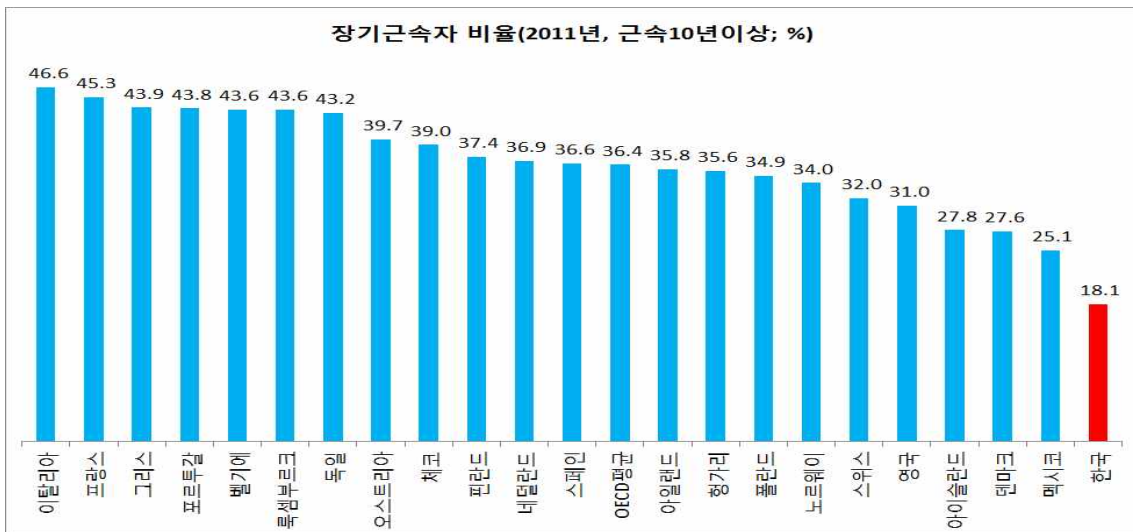
ILO와 OECD 등 국제기구는 고용안정의 대위변수로 근속년수를 사용한다. 한국은 근속년수 1년 미만의 단기근속자 비율이 35.5%로, OECD 회원국 중 가장 많다. 이는 매년 노동자 3명 중 1명이 직장을 옮기거나 새로이 취업하고 있음을 말해준다. 이에 비해 OECD 회원국 평균은 16.5%고, 단기근속자가 가장 적은 그리스는 9%다.

근속년수가 10년 이상인 장기근속자 비율은 한국이 18.1%로, OECD 회원국 중 가장 적다. OECD 회원국 평균은 36.4%고, 장기근속자가 가장 많은 이탈리아는 46.6%다. 한국은 OECD 국가 중 근속년수가 가장 짧은 ‘초단기근속’의 나라로, 고용이 가장 불안정한 나라다. 하르츠 개혁으로 노동시장이 유연화 되었다는 독일은 단기근속자 비율이 15.7%, 장기근속자 비율이 43.2%로, 우리와는 비교할 수 없을 정도로 고용이 안정된 나라다.

[그림 1] 단기근속자 비율 국제비교(2011년,%)



[그림 2] 장기근속자 비율 국제비교(2011년,%)



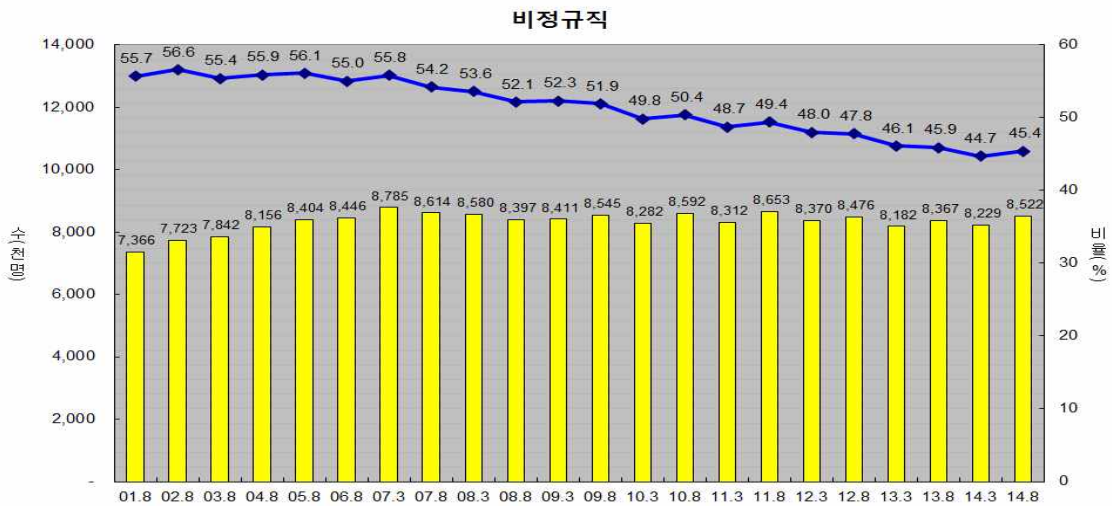
### 나. 비정규직

통계청의 경제활동인구조사부가조사에서 2014년 8월 현재 비정규직은 852만 명 (임금노동자의 45.4%)이고 정규직은 1,025만 명(54.6%)이다. 그러나 사내하청 노동자는 정규직으로 잘못 분류되고, 특수고용 노동자는 자영업으로 잘못 분류되고 있어, 실제 비정규직 규모는 50%를 넘어설 것으로 보인다. 한국의 비정규직은 대부분 임시근로자거나 임시근로를 겸하고 있어, 다른 나라에 비해 고용이 매우 불안정한

특징을 보이고 있다.

비정규직 규모를 연도별로 살펴보면 2001년 8월 737만 명에서 2007년 3월 879만 명까지 꾸준히 증가하다가 2007년 8월부터 2014년 8월까지 818~865만 명 사이를 오르내리고 있다. 비정규직 비율은 2001년 8월부터 2007년 3월까지 55~56% 수준을 유지하다가 2007년 8월 54.2%를 시작으로 2014년 3월에는 44.7%로 꾸준히 감소했다. 그러나 2014년 8월에는 45.4%로 조금 증가했다.

[그림 3] 비정규직 규모 추이(단위: 천명, %)

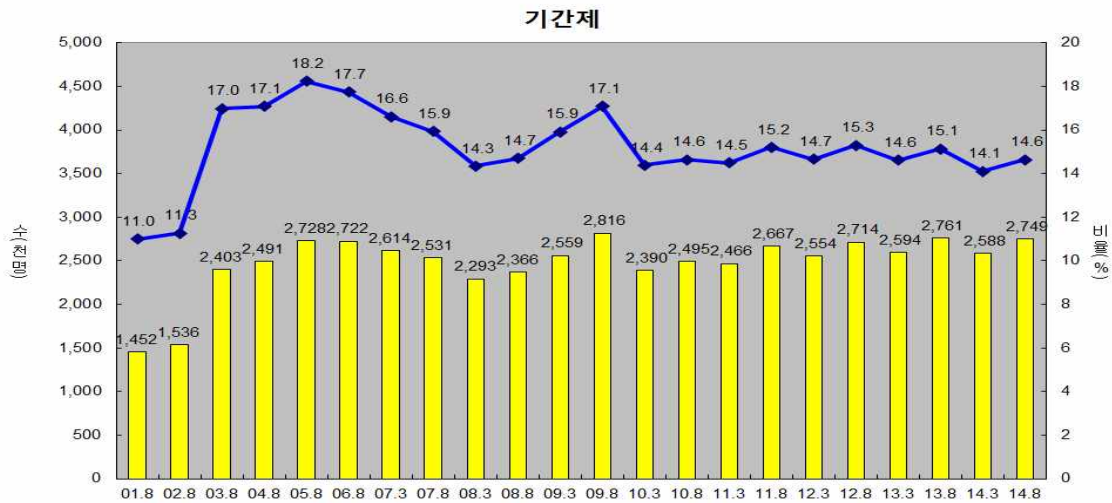


### (1) 기간제

기간제 근로는 2005년 8월 273만 명(18.2%)을 정점으로 기간제보호법에 힘입어 2008년 3월에는 229만 명(14.3%)으로 감소했다. 2009년 8월에는 희망근로 때문에 282만 명(17.1%)으로 늘어나지만, 2010년 3월 239만 명(14.4%)에서 2014년 8월 275만 명(14.6%)으로 14~15%대에서 고착화되고 있다.



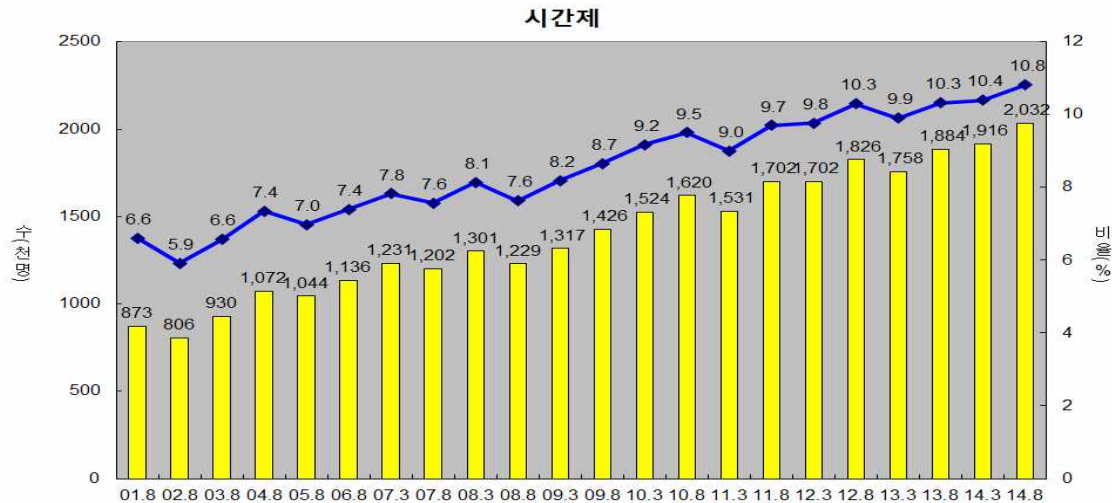
[그림 4] 기간제 근로 추이(단위: 천명, %)



(2) 시간제

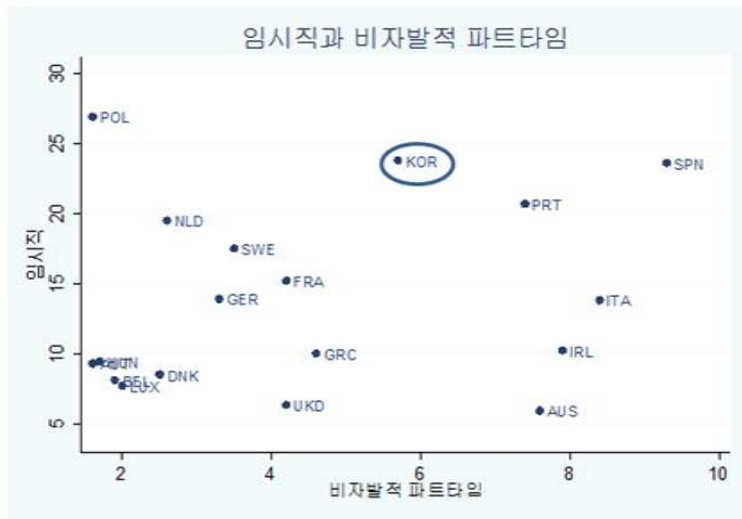
시간제 근로는 2002년 8월 81만 명(5.9%)에서 2014년 8월 203만 명(10.8%)으로 꾸준히 증가하고 있다. 시간제 근로자들을 종사상 지위별로 살펴보면 상용직은 19만 명(9.5%), 임시직은 130만 명(64.0%), 일용직은 54만 명(26.5%)이다. 정부가 강조하는 상용형 시간제는 9.5%밖에 안 되고, 90.5%가 임시적이거나 일용직이면서 시간제로 일하고 있다.

[그림 5] 시간제 근로 추이(단위: 천명, %)



정부는 ‘시간제 근로라고 다 나쁜 일자리는 아니다. 한국은 다른 OECD 국가보다 시간제 근로 비중이 낮다’고 얘기한다. 틀린 말은 아니다. 하지만 ‘한국에서 시간제 일자리는 대부분 나쁜 일자리고, 비자발적 시간제 비중이 높다’가 더 정확한 얘기가 될 것이다. 임시직과 비자발적 파트타임이 나쁜 일자리라는 데는 대부분 동의한다. 한국은 OECD 국가 중 임시직 비율은 폴란드에 이어 두 번째로 높고, 비자발적 파트타임 비율은 스페인, 이탈리아, 아일랜드, 호주, 포르투갈에 이어 여섯 번째로 높다. 임시직과 비자발적 파트타임 비율을 합하면 스페인에 이어 두 번째로 높다.

[그림 6] 임시직과 비자발적 파트타임 국제비교(2012년,%)



시간제 근로자의 월임금총액은 2001년 8월 45만원(정규직의 26.7%)에서 2014년 8월 66만원(22.9%)으로, 금액은 21만원 증가했지만 정규직 대비 임금격차는 3.8%p 확대되었다. 시간당 임금은 6,497원(정규직의 79.8%)에서 7,645원(48.0%)으로, 금액은 1,148원 증가했지만 정규직 대비 임금격차는 31.8%p 확대되었다. 법정 최저임금 미달 자도 14만 명(16.3%)에서 80만 명(39.2%)으로 66만 명(22.9%p) 증가했다. 고용의 질이 나쁜 저임금 시간제 일자리가 빠른 속도로 확산되고 있는 것이다.

<표 1> 시간제 근로자 수와 임금, 노동시간, 최저임금 미달자 실태

	시간제근로		노동 시간	월임금		시간당임금		최저임금 미달자	
	천명	%		만원	정규직= 100	원	정규직= 100	천명	%
2001.8	873	6.6	21.6	45	26.7	6,497	79.8	142	16.3
2002.8	806	5.9	21.6	50	27.4	6,921	78.6	127	15.8
2003.8	930	6.6	23.0	50	24.8	6,862	69.5	137	14.7
2004.8	1,072	7.4	22.6	54	25.6	6,954	65.9	184	17.2
2005.8	1,044	7.0	22.2	52	23.7	7,036	62.8	226	21.6
2006.8	1,136	7.4	21.5	55	24.3	7,005	60.1	253	22.3
2007.8	1,202	7.6	21.7	56	23.4	6,802	54.6	295	24.5
2008.8	1,229	7.6	21.5	57	23.0	7,138	53.9	326	26.5
2009.8	1,426	8.7	21.3	54	21.0	6,533	47.6	516	36.2
2010.8	1,620	9.5	21.0	56	21.2	6,758	46.9	514	31.7
2011.8	1,702	9.7	20.7	60	22.2	7,578	51.1	517	30.4
2012.8	1,826	10.3	21.0	61	21.9	7,117	46.6	520	28.5
2013.8	1,884	10.3	21.2	65	23.1	7,683	49.1	685	36.3
2014.8	2,032	10.8	21.0	66	22.9	7,645	48.0	797	39.2

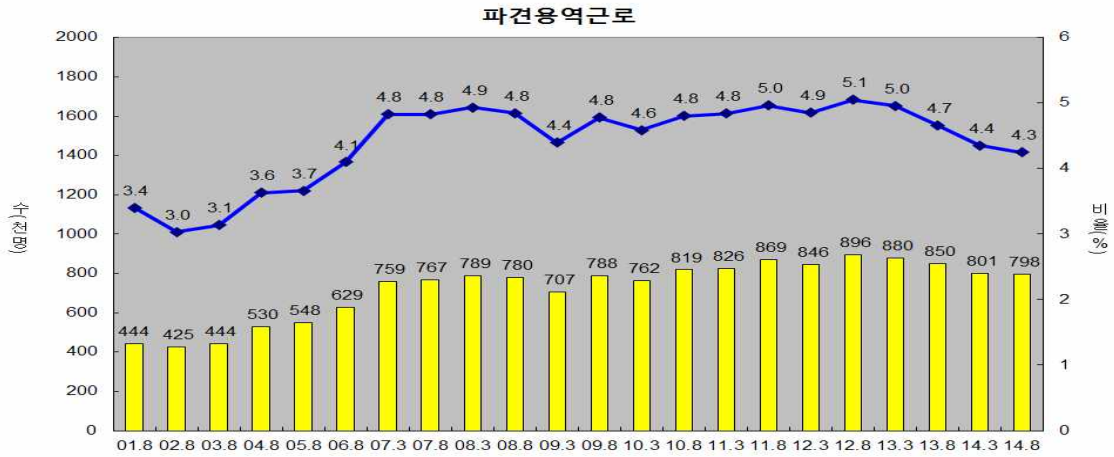
자료: 통계청 경제활동인구조사부가조사 원자료

### (3) 파견(용역), 사내하청

경제활동인구조사 부가조사(2014년 8월)에서 파견근로는 20만 명(1.0%), 용역근로는 60만 명(3.2%)으로 집계되고, 사내하청은 설문 문항이 없어 정규직으로 분류된다. 한데 설문조사에서 임금을 파견업체에서 받았다고 응답하면 파견근로, 용역업체에서 받았다고 응답하면 용역근로로 분류될 뿐, 파견근로와 용역근로를 구분해야 할 근거가 없다. 파견업체가 용역업체를 겸하는 경우가 많고, 현장 노동자들에게는 파견보다 용역이 더 익숙한 용어기 때문에, 파견근로가 용역근로로 분류될 뿐이다.

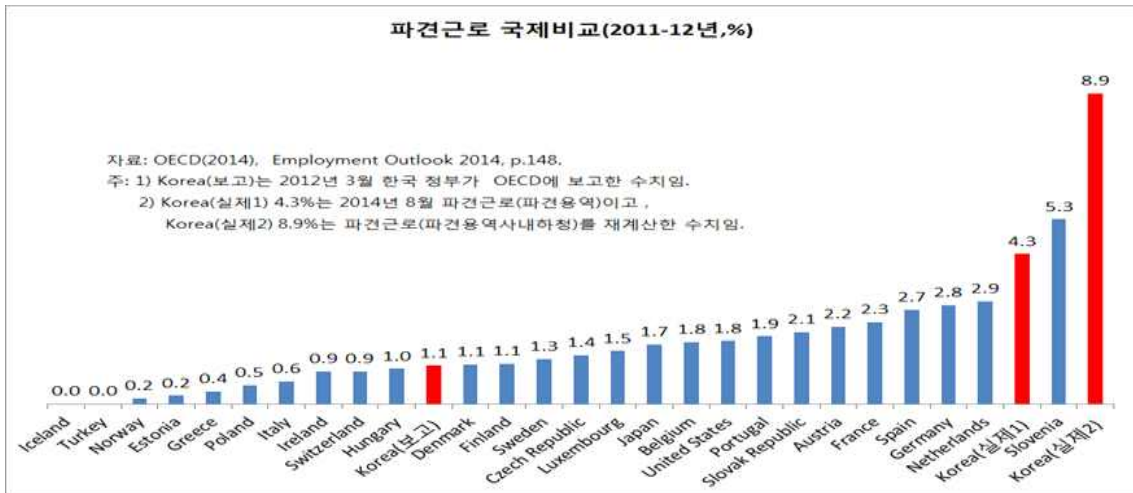
파견근로와 용역근로를 합친 파견용역근로 규모를 살펴보면, 2002년 8월 43만 명(3.0%)에서 2007년 3월 76만 명(4.8%)까지 빠른 속도로 증가했고, 2007~2012년에는 같은 수준을 유지하거나 매우 완만하게 증가하다가 2012년 8월 90만 명(5.1%)을 정점으로 감소세로 돌아섰다.

[그림 7] 파견용역근로 추이(단위: 천명,%)



노동부 ‘고용형태 공시제 결과’(2014년 3월)에서 300인 이상 대기업 사내하청은 87만 명이다. 이들 사내하청은 대부분 불법파견인 바, 한국에서 파견근로(파견·용역·사내하청)는 167만 명(8.9%)을 넘어설 것으로 추정된다. 한국은 파견(용역)근로 비율이 4.3%로 OECD 국가 중 슬로베니아(5.3%) 다음으로 높고, 사내하청까지 합치면 8.9%로 가장 높다.

[그림 8] 파견근로 국제비교(단위:%)



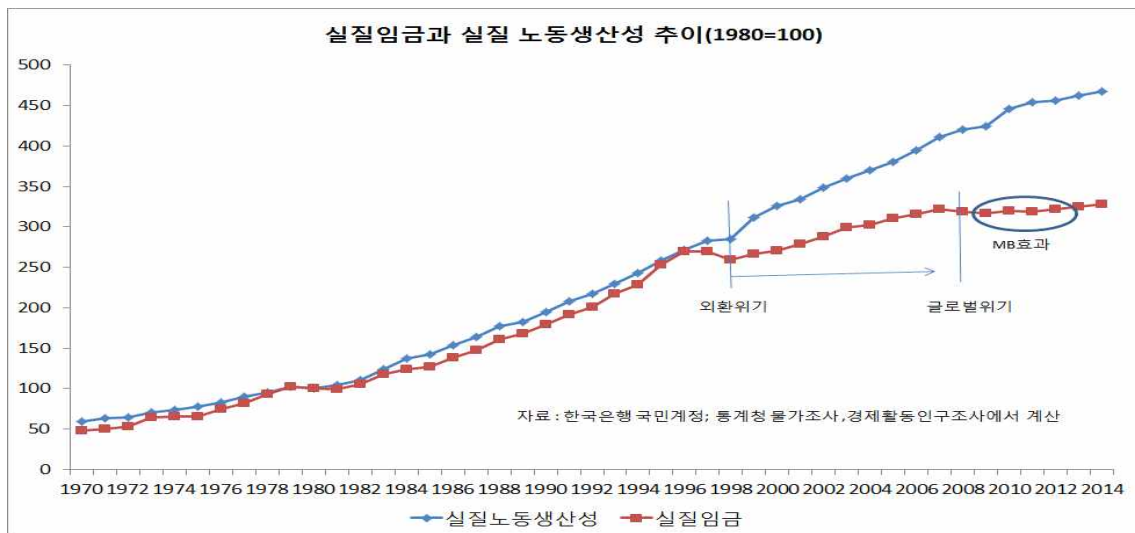
## 2. 소득불평등

### 가. 성장에 못 미치는 임금인상

외환위기 전에도 임금인상률은 생산성증가율에 조금 못 미쳤다. 그러나 외환위기 이후 저임금 비정규직이 양산되고, 정규직도 성장에 못 미치는 임금인상이 이어지면서, 임금인상률과 생산성증가율 격차는 크게 벌어지기 시작했다. 특히 이명박 정부가 집권하고 글로벌 위기를 겪은 1998년 이후 생산성은 증가해도 임금은 상승하지 않는 ‘임금 없는 성장’이 이루어지고 있다.

2000년부터 2014년까지 연평균 경제성장률은 4.4%였다. 노동부가 조사한 5인 이상 사업체 상용직의 실질임금 인상률은 2.5%고, 한국은행 국민소득 통계에서 1인당 피용자 보수총액 인상률은 1.4%다. 노동부에 따르면 매년 1.9%p, 한국은행에 따르면 매년 3.0%p 만큼 성장에 못 미치는 임금인상이 이루어진 것이다. 노동부에 따르면 지난 15년 동안 실질임금 인상률이 경제성장률보다 높았던 해는 2002~3년과 2012년 세 해고, 한국은행에 따르면 2003년 단 한 해 뿐이다.

[그림 9] 성장에 못 미치는 임금인상



<표 2> 실질임금 인상률 추이(2000~2014년, 단위:%, 천원)

	주요 경제지표			실질임금 (월, 천원, 2010년=100)			실질임금 인상률 (%)		
	경제 성장률	물가 상승률	성장률 +물가 상승률	노동부 상용직		한은 피용자	노동부 상용직		한은 피용자
				10인 이상	5인 이상	1인당 보수	10인 이상	5인 이상	1인당 보수
2000	8.9	2.3	11.2	2,362	2,282	2,227	5.6	5.6	1.7
2001	4.5	4.1	8.6	2,399	2,303	2,294	1.5	0.9	3.0
2002	7.4	2.8	10.2	2,604	2,492	2,372	8.6	8.2	3.4
2003	2.9	3.5	6.4	2,753	2,628	2,460	5.7	5.5	3.7
2004	4.9	3.6	8.5	2,831	2,690	2,487	2.8	2.3	1.1
2005	3.9	2.8	6.7	2,931	2,791	2,560	3.6	3.7	2.9
2006	5.2	2.2	7.4	3,028	2,886	2,594	3.3	3.4	1.4
2007	5.5	2.5	8.0	3,093	3,008	2,647	2.1	4.2	2.0
2008	2.8	4.7	7.5	3,110	2,964	2,626	0.6	-1.4	-0.8
2009	0.7	2.8	3.5	3,090	2,948	2,608	-0.7	-0.6	-0.7
2010	6.5	3.0	9.5	3,196	3,047	2,629	3.4	3.4	0.8
2011	3.7	4.0	7.7	3,054	2,903	2,622	-4.4	-4.7	-0.2
2012	2.3	2.2	4.5	3,154	2,990	2,649	3.3	3.0	1.0
2013	2.9	1.3	4.2	3,228	3,064	2,673	2.4	2.5	0.9
2014	3.3	1.3	4.6	3,279	3,098	2,702	1.6	1.1	1.1
연평균	4.4	2.9	7.2	2,941	2,806	2,543	2.6	2.5	1.4
김대중	5.3	3.5	8.8	2,323	2,309	2,244	3.5	4.9	1.4
노무현	4.5	2.9	7.4	2,927	2,801	2,549	3.5	3.8	2.2
이명박	3.2	3.3	6.5	3,121	2,970	2,627	0.4	0.1	0.0
박근혜	3.1	1.3	4.4	3,253	3,081	2,688	2.0	1.8	1.0

자료: 노동부 사업체노동력조사, 통계청 KOSIS, 한국은행 국민계정

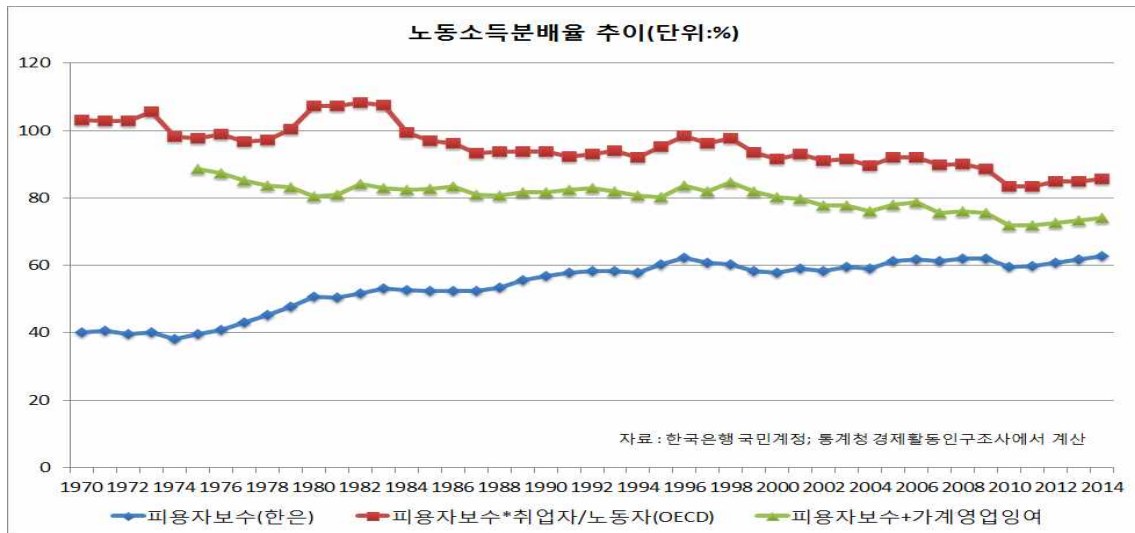
### 나. 노동소득분배율 하락

저임금 비정규직이 양산되고, 정규직도 성장에 못 미치는 임금인상이 이루어지고, 골목상권 붕괴로 자영업자가 몰락하면서, 노동소득분배율은 빠른 속도로 하락하고 있다.

한국은행이 공식 발표한 노동소득분배율(피용자보수총액)은 1996년 62.4%에서 2002년 58.2%로 4.2%p 감소했다가 2014년에는 62.6%로 외환위기 직전 수준을 회복했다. 하지만 이것은 노동자들의 상대적 지위가 회복되어서가 아니라, 임금노동자가 1996년 1,320만 명(취업자의 63.3%)에서 2014년 1,874만 명(취업자의 73.2%)으로 554만 명(9.9%p) 증가했기 때문이다. 노동자들 머릿수는 절반 가까이 늘었는데, 가져가는 몫은 똑같은 것이다. 둘째, 한국은행 노동소득분배율은 자영업자 노동소득을 반영하지 않고 있다. 자영업자들의 노동소득을 노동자들의 임금과 동일하다고 가정하는 OECD 방식으로 노동소득분배율(피용자보수총액×취업자/노동자)을 추정하면, 1996년 98.5%에서 2014년 85.5%로 13.0%p 하락했다. 이는 노동자 비중

증가를 고려한 조정 노동소득분배율을 의미하기도 하는데, 그만큼 노동자들의 상대적 지위가 하락했음을 보여준다. 셋째, 자영업자 노동소득은 노동자들 임금에 못 미치기 때문에 OECD 방식은 한국의 노동소득분배율을 과대평가하게 된다. 가계영업잉여를 자영업자 노동소득으로 가정하고 노동소득분배율(피용자보수총액+가계영업잉여)을 추정하면, 1996년 83.7%에서 2014년 74.0%로 9.7%p 하락했다.

[그림 10] 노동소득 분배율 추이 (1970~2014년, 단위:%)



<표 3> 노동소득분배율 추이

<계산방식>	1996년	2014년	증감폭
피용자보수(한국은행)	62.4%	62.6%	0.2%p
피용자보수*취업자/노동자(OECD)	98.5%	85.5%	-13.0%p
피용자보수+가계영업잉여	83.7%	74.0%	-9.7%p

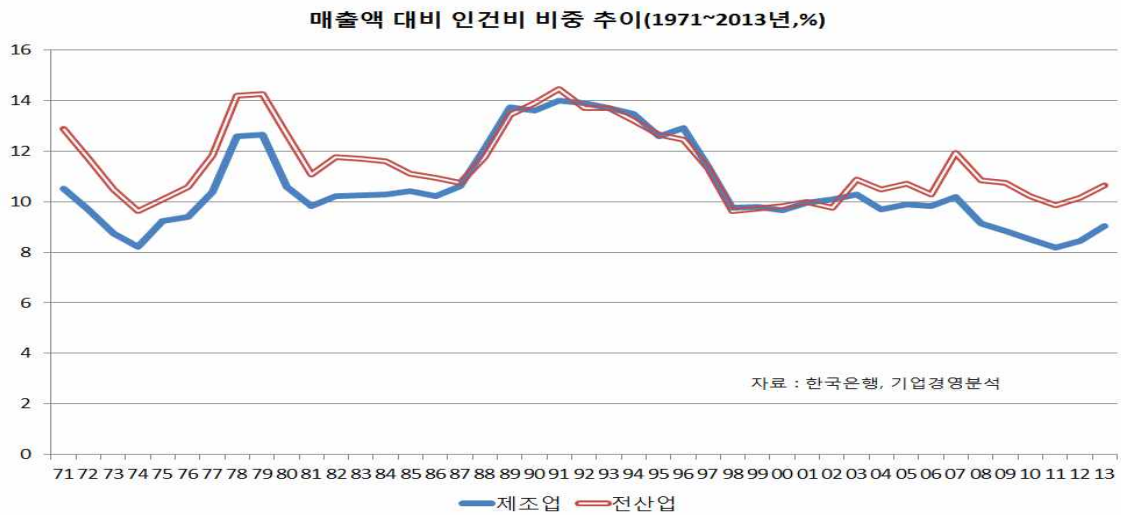
### 다. 가파르게 하락하는 인건비 비중

한국은행 기업경영분석에서 전산업 매출액 대비 인건비 비중은 1991년 14.5%를 정점으로 외환위기 직전인 1996년에는 12.5%로 하락했고, 외환위기 직후인 김대중 정부(1998~2002년) 때는 9.8%로 떨어졌다. 노무현 정부(2003~2007년) 때는 10.9%로 조금 높아지다가, 이명박 정부(2008~2012년) 때 다시 10.4%로 떨어졌다.

제조업도 1991년 14.0%를 정점으로 외환위기 직전인 1996년에는 12.9%로 하락했고, 외환위기 직후인 김대중 정부(1998~2002년) 때는 9.8%로 떨어졌다. 노무현 정부(2003~2007년) 때는 10.0%로 조금 높아졌다가, 이명박 정부(2009~2012년) 때 다시 8.6%로 떨어졌다. 이에 따라 2010년대 인건비 비중은 1970년대 초반 이래 40여 년 만에 가장 낮은 수준을 기록하고 있다.

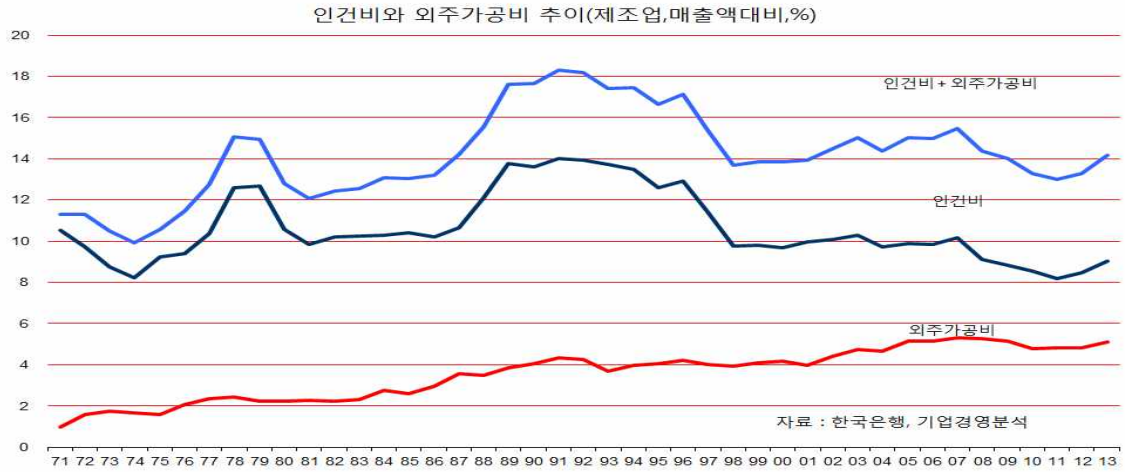
‘외환위기 이후 기업이 아웃소싱(하도급, 외주가공)을 많이 했기 때문에 외형상 인건비 비중이 감소한 것처럼 보일 뿐’이라는 반론이 있을 수 있다. 그러나 이러한 주장은 타당성이 없다. 2003년 이후 제조업 매출액 대비 외주가공비는 4.7~5.3%로 거의 같은 수준을 유지하고 있기 때문이다.

[그림 11] 매출액 대비 인건비 비중 추이(1971~2013년, 단위:%)





[그림 12] 매출액 대비 인건비와 외주가공비 추이(1971~2013년, 단위:%)



라. 임금불평등과 저임금계층

노동소득분배율이 악화되면서 노동자들 내부적으로 임금불평등이 심화되고 있다. OECD에 따르면 한국의 임금불평등은 4.85배로 미국, 이스라엘에 이어 세 번째로 높다. 그러나 이것은 노동부가 ‘5인 이상 사업체 상용직’을 대상으로 집계한 것일 뿐이다. 경제활동인구조사 부가조사에서 지난 10년(2004~2014년) 동안 ‘하위 10% 대비 상위 10% 임금’(p9010)은 월 임금 기준으로 평균 5.2배고, 시간당 임금 기준으로는 5.1배다. 매년 조금씩 오르내리고 있지만, OECD 국가 중 멕시코 다음으로 높은 수준에서 임금불평등이 고착화되어 있다.

[그림 13] OECD 국가 임금불평등 비교(2011년, D9/D1, 단위: 배)



노동자들 내부적으로 불평등이 심화되면 그만큼 저임금계층이 늘어난다. 경제활동 인구조사 부가조사에서 지난 10년(2004~2014년) 동안 저임금계층(중위임금의 2/3 미만) 비율은 월 임금총액 기준으로 평균 24.3%다. 매년 조금씩 오르내리고 있지만, OECD 국가 중 미국과 함께 저임금계층 비율이 가장 높다.

[그림 14] OECD 국가 저임금계층 비교(2011년, 중위임금의 2/3 미만, 단위: %)

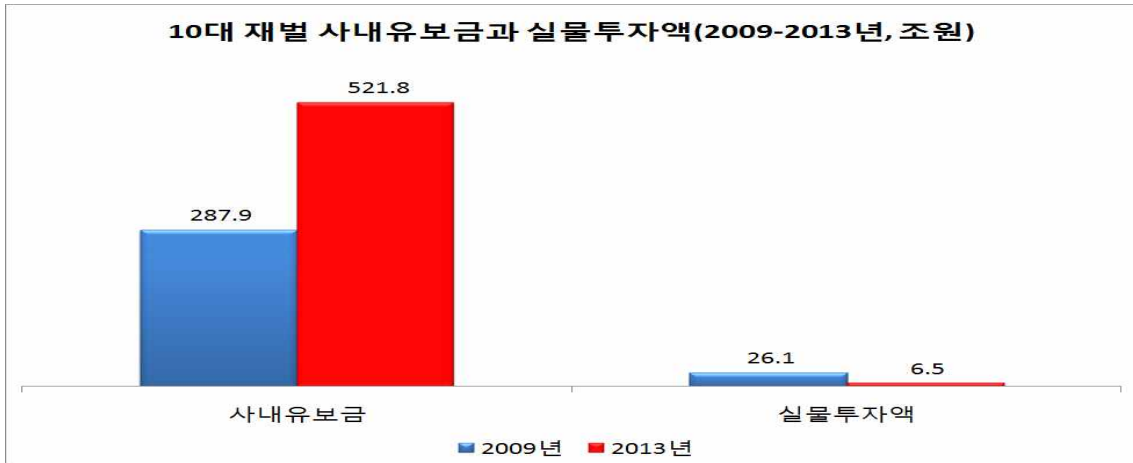


#### 마. 10대 재벌 사내유보금 증가와 실물투자 감소

10대 재벌 사내유보금은 2009년 288조원에서 2013년 522조원으로 4년 만에 234조원(81.2%) 증가했다. 이명박 정부 4년 만에 재벌기업 사내유보금이 이처럼 엄청나게 증가한 것은, 중소기업체 비정규직의 저임금과 고용불안, 성장에 못 미치는 정규직 임금인상, 골목상권 붕괴와 자영업자 몰락, 하도급단가 후려치기, 재벌 감세 등으로 거둬들인 초과이윤이 몇몇 거대 재벌에게 빨려 들어가고 있기 때문이다.

10대 재벌 실물투자액은 2009년 26조원에서 2013년 7조원으로 20조원(-75%) 감소했다. 이는 다수 국민이 소비 여력을 상실하고 안팎의 경제 환경이 불확실한 상태에서 재벌 기업들이 투자할 곳을 찾지 못하고 있음을 말해준다. 또한 정부나 정치권이 아무리 ‘투자 확대, 일자리 확대’를 호소하더라도, 법률로 강제하거나 돈벌이가 되지 않는 한 재벌들은 투자를 확대하거나 일자리를 늘리지 않을 것임을 말해준다.

[그림 15] 10대 재벌 사내유보금과 실물투자액 추이(2009-2013년, 조원)



<표 4> 10대 재벌 사내유보금과 실물투자액(단위: 10억 원, %)

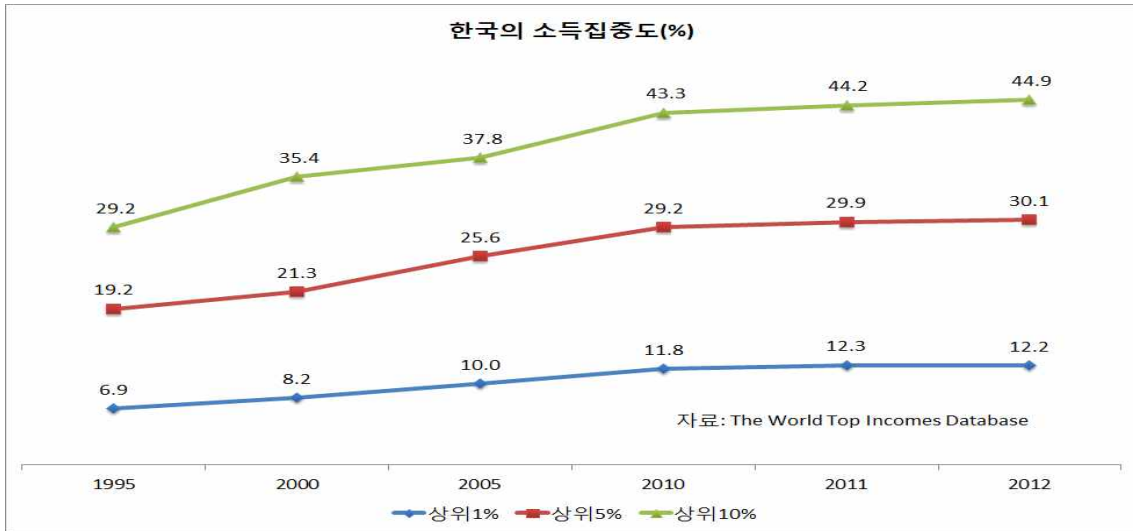
	(10억원)				실물투자액(10억원)			
	2009년	2013년	증가액	증가율	2009년	2013년	증가액	증가율
삼성	86,592	176,526	89,934	103.9	6,986	221	-6,765	-96.8
현대자동차	44,935	98,249	53,314	118.6	5,548	523	-5,025	-90.6
SK	24,160	47,111	22,951	95.0	2,884	2,754	-130	-4.5
LG	29,301	38,935	9,634	32.9	1,504	153	-1,351	-89.8
롯데	32,538	48,268	15,730	48.3	1,579	245	-1,334	-84.5
포스코	30,607	48,653	18,046	59.0	853	905	52	6.1
현대중공업	12,539	22,835	10,296	82.1	2,276	40	-2,236	-98.2
GS	14,373	20,124	5,751	40.0	2,322	1,356	-966	-41.6
한진	2,735	4,335	1,600	58.5	1,564	217	-1,347	-86.1
한화	10,142	16,794	6,652	65.6	578	122	-456	-78.9
10대재벌	287,922	521,830	233,908	81.2	26,094	6,536	-19,558	-75.0
11-20대재벌	34,527	67,120	32,593	94.4	6,909	3,070	-3,839	-55.6
20대재벌	322,449	588,950	266,501	82.6	33,003	9,606	-23,397	-70.9

자료: 국회예산정책처가 추미애 의원실에 제출한 자료로 아시아경제(2014.11.3.)에서 재인용

### 바. 상위 10% 소득 집중도

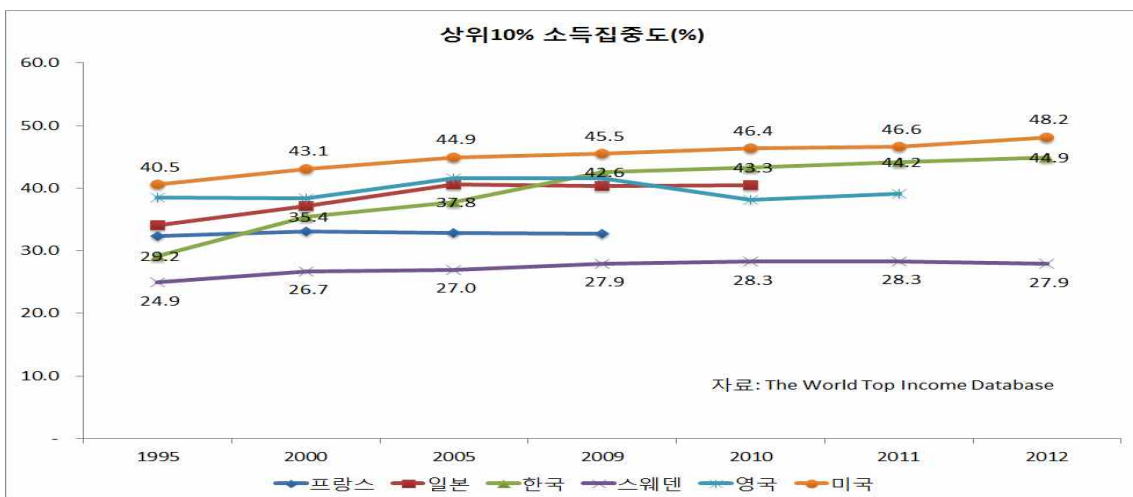
피케티 등이 운영하는 The World Top Incomes Database에서 한국의 소득집중도는 외환위기 이후 매우 빠른 속도로 증가하고 있다. 상위 1% 소득은 1995년 6.9%에서 2012년 12.2%로 5.3%p 증가했고, 상위 5% 소득은 19.2%에서 30.1%로 10.9%p 증가했으며, 상위 10% 소득은 29.2%에서 44.9%로 15.7%p 증가했다.

[그림 16] 한국의 소득집중도(1995-2012년, 단위:%)



한국의 상위10% 소득집중도를 미국, 영국, 프랑스, 일본, 스웨덴 5개국과 비교하면, 1995년에는 미국>영국>일본>프랑스>한국>스웨덴 순으로, 한국이 스웨덴 다음으로 낮다. 하지만 2012년에는 미국>한국>영국>일본>프랑스>스웨덴 순으로, 한국이 미국 다음으로 높다. 외환위기 이후 소득집중도가 매우 빠른 속도로 증가하면서, 한국은 상대적으로 평등한 나라에서 매우 불평등한 나라로 탈바꿈한 것이다.

[그림 17] 소득집중도 국제비교(1995-2012년, 단위:%)



### 사. 소결

지금까지 살펴본 실태를 요약하면 저임금 비정규직이 양산되고, 정규직도 성장에

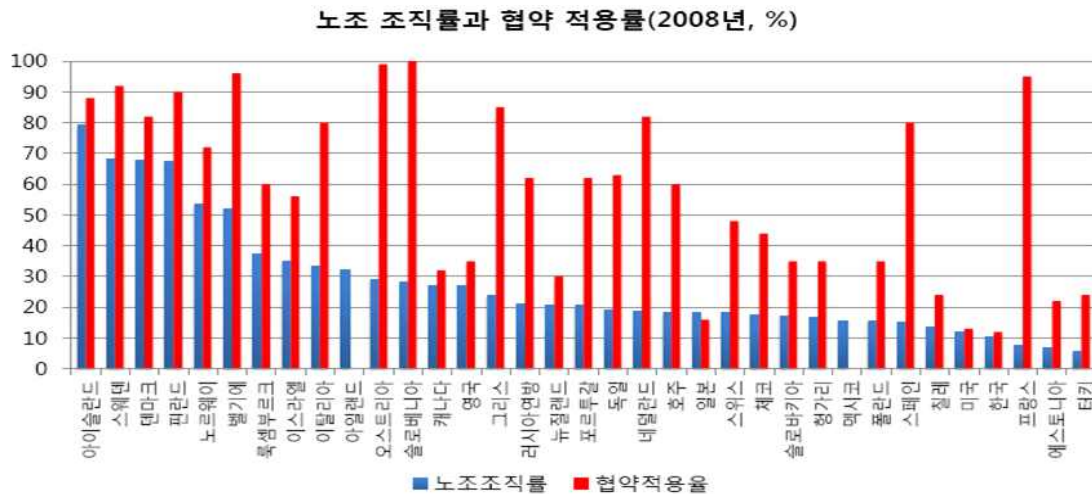
상응하는 임금인상이 이루어지지 않고, 골목상권 붕괴 등으로 자영업자가 몰락하면서 노동소득분배율이 하락하고 있다. 여기에 법인세 인하 등 부자감세가 더해지면서 10대 재벌 내부유보금은 천문학적으로 증가하고 상위 10%에게 소득이 집중되고 있다. 이는 노동시장 양극화(고용불안정, 소득불평등)가 ‘정규직 과보호’에서 비롯된 것이 아니라 ‘재벌 과보호’에서 비롯된 것임을 말해준다.

### 3. 노사관계 파편화

#### 가. 노조 조직률과 단체협약 적용률 10%대

World Bank(2002)와 OECD(2004), ILO(2004)는 같은 시기에 같은 실증분석 결과를 내놓았다. ‘노조 조직률이 높고 단체협약 적용률이 높을수록, 임금교섭이 전국이나 산업으로 집중되고 상하 조직 간에 조정이 원활할수록 임금불평등이 낮다’는 것이다.

[그림 18] 노동조합 조직률과 단체협약 적용률 국제 비교 (단위:%)



한국에서 단체교섭은 기업별로 분권화되어 있고, <전국-산업-기업> 간에 조정은 원활하지 않다. OECD(2004)는 한국을 미국, 영국, 폴란드 등과 함께 단체교섭 집중도와 조정도가 가장 낮은 나라로 평가한다. 한국의 노조 조직률은 OECD 34개 회원국 중 31위고, 단체협약 적용률은 34위로 가장 낮다. 한국보다 조직률이 낮은 프랑스에서 단체협약 적용률이 90%가 넘는 것은, 프랑스 정부가 단체협약 효력확장 제도를 통해 노사 간에 체결된 단체협약을 미조직 노동자에게 확대 적용하기 때문이

다. 한국의 임금불평등은 OECD 회원국 중 멕시코 다음으로 심하다. 이는 임금정책과 산업정책에서 비롯된 측면도 있지만, 노조 조직률과 단체협약 적용률이 낮고, <전국-산업-기업> 간에 조정이 원활하지 않고, 기업별 교섭이 지배적인 노사관계에서 비롯된 측면도 크다.

#### 나. 파업 감소, 부당노동행위와 부당해고 급증

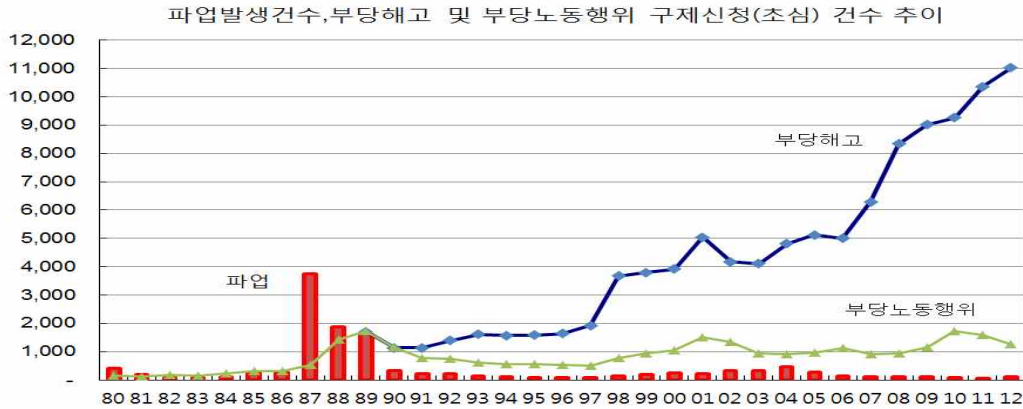
노사갈등의 지표로 파업발생건수, 파업손실일수, 피용자 1인당 파업손실일수를 사용한다. 1980년대 초반 연간 파업발생건수는 1~2백건, 파업손실일수는 1~7만일이 었다. 1987년에는 파업이 3,749건 발생했고, 파업손실일수가 695만일로 증가했다. 파업의 폭발적 증가는 1988년과 1989년에도 이어졌지만, 1990년대 들어서는 파업 발생건수와 파업손실일수 모두 뚜렷이 감소했다. 이는 노사 모두 교섭과 파업 경협이 축적되면서 불필요한 마찰과 쟁의를 자제하는 등 노사관계가 제도화되었기 때문이다.

외환위기 이후 파업은 다시 증가세로 돌아서 파업발생건수와 파업손실일수 모두 증가했다. 이는 노동소득분배율이 저하되고 사용자의 부당노동행위가 증가하는 등 노동시장 상황이 악화되고 사업장 단위 노사관계가 악화되었기 때문이다(김유선 2006). 최근에는 다시 파업발생건수와 파업손실일수 모두 감소하고 있는데, 이는 노동조합의 힘이 대폭 약화된 데서 비롯된 것으로 해석된다.<sup>1)</sup>

부당노동행위 구제신청 건수(초심)를 기준으로 사용자의 부당노동행위 추이를 살펴보면, 1989년(1,721건)을 정점으로 감소하다가 외환위기 직후 증가세로 돌아서 2001년(1,502건)에 급증했다. 그 뒤 매년 1천 건 안팎을 오르내리다가 2010년(1,723건)에 다시 급증해 사상 최대치를 기록했다. 노조 조직률과 단체협약 적용률이 10% 남짓밖에 안 되고, 노사 간의 힘 관계가 사용자 우위로 쏠리면서, 집단적 노사관계는 ‘노사갈등 해소’라는 제 역할을 다하지 못 하고 있고, 그 결과 노동자 개 개인이 법적 구제절차에 호소하는 사례가 급증하고 있다. 노동위원회가 집계한 부당해고 구제신청(초심) 건수는, 1990년 1,134건, 1995년 1,578건, 2000년 3,918건, 2005년 5,119건, 2010년 9,266건에 이어 2012년에는 1만 1,021건으로 빠른 속도로 늘고 있다.

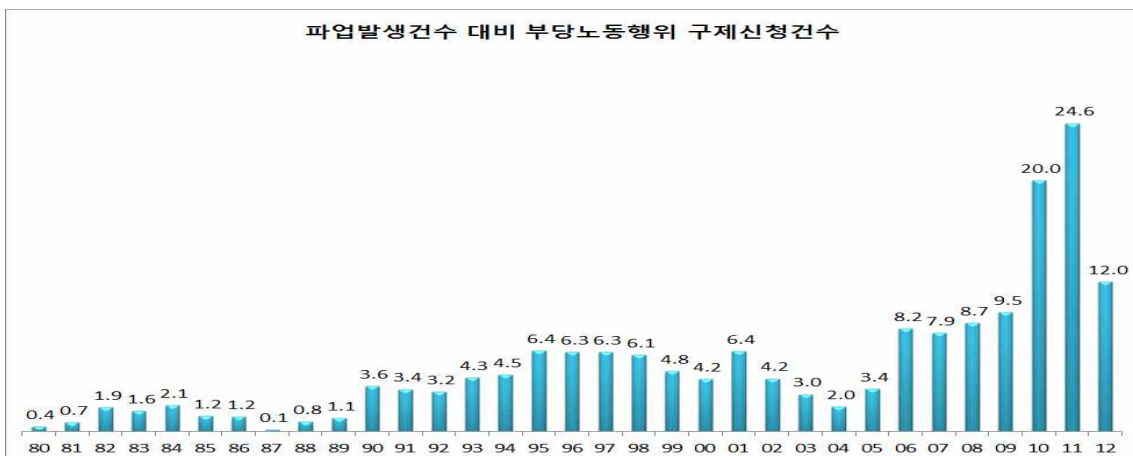
1) 흔히 파업이 줄면 노사갈등이 줄고 노사협력이 확대되는 것으로 인식한다. 하지만 노동연구원 사업체 패널 자료(2005, 2007, 2009년)를 사용해서 패널 분석한 결과에 따르면, 파업은 줄어도 노사대립은 확대되고 노사협력은 약화되고 있다(김유선 2013).

[그림 19] 파업발생과 부당노동행위, 부당해고 추이(단위: 건)



사용자들의 부당노동행위 성향을 파악하기 위해 ‘파업발생건수 대비 부당노동행위 구제신청건수’를 살펴보면, 참여정부 초기(2003~05년)는 2.0~3.4배, 참여정부 후기(2006~07년)는 7.9~8.2배, MB정부 초기(2008~09년)는 8.7~9.5배, MB정부 후기(2010~12년)는 12.0~24.6로, 2000년대 들어 꾸준히 증가하고 있다. 특히 2010년에는 20배, 2011년에는 25배로 이명박 정부 말기에 사용자들은 매우 높은 공격성을 보이고 있다. 이는 이명박 정부가 민주노총 탈퇴 공작을 벌이고, 노조파괴 컨설팅 업체들이 ‘파업유도→직장폐쇄→용역폭력→제2노조 결성→기존노조 무력화’ 수순으로 민주노총의 핵심 사업장을 파괴하던 시기와 일치한다.

[그림 20] 파업발생건수 대비 부당노동행위 구제신청건수(단위: 배)



### III. 과제

#### 1. 상시·지속적 일자리는 정규직 직접고용

1) 정부가 관계부처 합동으로 조사한 공공부문 비정규직 규모는, 2003년 23만 명(18.8%)에서 2006년 31만 명(20.1%), 2011년 34만 명(20.1%), 2012년 36만 명(20.5%)으로 계속 늘어나다가 2013년에는 35만 명(20.0%)으로 조금 감소했다. 기간제 등 직접고용 비율은 조금씩 줄고 있지만, 파견·용역 등 간접고용 비율은 계속 늘고 있다. 이는 기간제보호법에 따라 사용기간 2년이 지난 기간제 노동자를 무기계약직으로 전환하거나 계약을 해지하는 방식으로 진행된, 그동안 정부가 추진한 공공부문 대책의 예정된 실패라 할 수 있다.

<표 5> 공공부문 비정규직 인원(단위: 명, %)

			정규직	비정규직	직접고용	간접고용
수 (명)	2003년	1,249,151	1,014,836	234,315		
	2006년	1,553,704	1,242,038	311,666	246,844	64,822
	2011년	1,690,856	1,350,220	340,636	240,993	99,643
	2012년	1,754,144	1,393,889	360,255	249,614	110,641
	2013년	1,760,647	1,408,866	351,781	239,841	111,940
비율 (%)	2003년	100.0	81.2	18.8		
	2006년	100.0	79.9	20.1	15.9	4.2
	2011년	100.0	79.9	20.1	14.3	5.9
	2012년	100.0	79.5	20.5	14.2	6.3
	2013년	100.0	80.0	20.0	13.6	6.4

자료: 고용노동부 보도자료에서 재정리

2) 박근혜 정부는 대선 때 ‘상시·지속적 업무는 정규직 고용관행 정착’을 공약했다. ‘공공부문에서 상시·지속적 업무는 2015년까지 정규직으로 전환하고, 민간부문 대기업은 고용형태 공시제 등을 통해 정규직 전환을 유도하겠다.’는 것이다.

이는 비정규직 남용을 막으려면 사용사유 제한이 필요하다는 사실을 인정한 것으로, 제대로 시행한다면 고용구조 개선효과가 클 것으로 보인다. 하지만 공공부문 직접고용 비정규직으로 적용대상을 한정하면서 효과는 매우 제한적으로 나타나고 있다.

파견·용역 등 간접고용 비정규직도 상시·지속적 일자리면 정규직 전환대상에 포함해야 한다. 서울시는 사용기간 2년이 지나지 않았더라도 상시·지속적 업무는 정규직(무기계약직)으로 전환하고, 청소·경비 등 간접고용도 정규직 직접고용으로 전환했다.



지금까지 공공부문 비정규직 대책은 일시·간헐적 업무와 정규직 전환 예외 조항을 너무 넓게 허용해 왔는바, 전면적인 재정비가 필요하다. 공공기관 정원의 합리적 조정, 인건비 총액관리제와 국·시비 매칭 사업 재검토, 경영평가와 기관장평가에 정규직 전환 실적 반영, 무기계약 전환자에 적합한 직급체계와 임금체계 신설, 합리적 근거 없는 민간위탁사업은 공공부문이 직접 시행 등도 함께 추진해야 할 것이다.

3) 민간부문도 상시·지속적 일자리는 정규직 직접고용 원칙을 적용해야 한다. 노동부 고용형태 공시제 결과에 따르면 2014년 3월 현재 300인 이상 대기업에서 일하는 노동자 436만 명 중 비정규직은 162만 명(37.3%)이고, 직접고용 비정규직은 75만 명(17.2%), 간접고용 비정규직은 87만 명(20.0%)이다. 10대 재벌 노동자 120만 명 중 비정규직은 43만 명(36.3%)이고, 기간제 등 직접고용 비정규직은 7만 명(6.1%), 사내하청 등 간접고용 비정규직은 36만 명(30.2%)이다.

10대 재벌이 비정규직 43만 명을 정규직으로 전환하고, 연봉을 1천만 원씩 인상한다고 가정해 보자. 이 때 드는 재원은 4조 3천억 원이다. 지난 4년 동안(2009-13년) 10대 재벌 사내유보금 증가액 234조원의 1.8%면, 비정규직 43만 명을 정규직으로 전환하고 연봉도 1천만 원씩 올릴 수 있다. 좋은 일자리 43만 개가 만들어지는 것이다.

재벌 계열사 사내하청은 대부분 상시·지속적 일자리이자 불법파견이다. 재벌개혁(경제민주화)과 소득주도 성장정책은 사내하청 노동자들의 정규직 전환에서 출발해야 한다. 이 때 ‘상시·지속적 일자리는 정규직 직접 고용 원칙’과 ‘법과 원칙’ 모두 실현 가능해진다.

이를 실현하기 위한 정책수단으로는 ① 법률로 적용대상을 단계적으로 확대하는 방안과, ② 고용형태 공시제와 조달계약 입찰 등을 연계해서 정규직을 많이 사용하는 기업은 가점을 주고 비정규직을 많이 사용하는 기업은 감점을 주는 방안이 있다. 대법원이 불법파견으로 확정 판결한 현대자동차 사내하청은 공약대로 특별근로감독을 실시하고, 전원 정규직으로 전환시켜야 할 것이다.

<표 6> 10대 재벌 비정규직 현황(2014년 3월 현재)

	(개)	수(명)					비정규직 비율(%)		
		노동자	정규직	비 정규직	직접 고용	간접 고용	전체	직접 고용	간접 고용
삼성	30	362,826	233,641	129,185	10,909	118,276	35.6	3.0	32.6
현대자동차	27	212,183	140,369	71,814	11,974	59,840	33.8	5.6	28.2
SK	27	92,332	65,284	27,048	5,095	21,953	29.3	5.5	23.8
LG	26	158,769	132,511	26,258	5,064	21,194	16.5	3.2	13.3
롯데	23	74,876	36,964	37,912	19,220	18,692	50.6	25.7	25.0
포스코	16	71,550	34,189	37,361	4,043	33,318	52.2	5.7	46.6
현대중공업	7	101,674	37,801	63,873	1,954	61,919	62.8	1.9	60.9
GS	15	40,312	21,611	18,701	6,735	11,966	46.4	16.7	29.7
한진	12	40,146	28,570	11,576	3,489	8,087	28.8	8.7	20.1
한화	18	41,389	31,401	9,988	4,578	5,410	24.1	11.1	13.1
10대 재벌	201	1,196,057	762,341	433,716	73,061	360,655	36.3	6.1	30.2
20대 재벌	299	1,578,536	992,317	586,219	97,522	488,697	37.1	6.2	31.0
고용형태 공시제대상	2,941	4,357,469	2,734,140	1,623,329	750,240	873,089	37.3	17.2	20.0

자료: 노동부 '고용형태 공시제 현황'(2014.3)에서 계산, 김유선·전사량(2014)에서 재인용

**<보론1> '9988'? 정부 부문과 민간 대기업 노동자가 696만 명(44%)**

통계청 경제활동인구조사에서 2014년 8월 현재 300인 이상 사업체에서 일하는 노동자는 231만 명(12.3%)이고, 이 가운데 비정규직은 34만 명(14.9%)이다. 이에 따라 '노동자 대다수(사업체 99%, 노동자 88%)가 중소기업체에서 일하고 있다'는 9988 신조어(新造語)가 생겨났고, '기업 경영상태가 워낙 열악한 중소기업체에 비정규직이 몰려 있다 보니 비정규직 문제해결이 쉽지 않다.'는 핑계거리가 되고 있다.

하지만 통계청 '임금근로일자리 행정통계'에서 2012년 정부부문 노동자는 210만 명(13.2%)이고, 민간부문 300인 이상 대기업 노동자는 486만 명(30.5%)으로, 정부부문과 민간 대기업 노동자를 합치면 696만 명(43.7%)이다. 노동부 고용형태 공시제 결과도 민간부문 300인 이상 대기업 노동자는 436만 명이고, 이 가운데 비정규직은 162만 명(37.3%)이다. 기간제 등 직접고용 비정규직이 75만 명(17.2%), 사내하청 등 간접고용 비정규직이 87만 명(20.0%)이다.

정부와 민간 대기업이 700만 명을 고용하고 있다는 사실은, 정부와 대기업의 노동정책 방향이 노동시장에 매우 직접적이면서도 광범위한 영향을 미치며, 정부와 대기업이 저임금 비정규직을 해소하는 방향에서 노동정책을 운용한다면 노동시장에서 발생하는 문제를 상당부분 해소할 수 있음을 의미한다.

흔히 사업체 규모를 기준으로 분석한 결과와 기업체 규모를 기준으로 분석한 결과가 비슷할 것으로 생각한다. 하지만 적어도 한국에서는 둘 중 어느 것을 기준으로 분석하느냐에 따라, 현실 진단이 달라지고 정책적 함의와 처방이 달라진다.

사업체 기준으로는 중소기업체 노동자가 1,647만 명(88%)으로 압도적 다수를 차지하지만, 기업체 기준으로는 정부와 대기업 노동자가 696만 명(44%)으로 절반가량을 차지한다. 예컨대 자동차 완성업체 영업판매소 직원이라면, 기업체 기준으로는 대기업 소속이지만 사업체 기준으로는 중소기업체 소속이다. 은행 지점에서 일하는 은행원도 마찬가지다. 공립학교 교사나 동사무소 직원은 정부 부문 공무원이지만, 사업체 기준으로는 중소기업체 소속이다.

그동안 정부는 경영사정이 열악한 중소기업체가 워낙 많고 이들 중소기업체에 비정규직이 몰려 있기 때문에 문제 해결이 쉽지 않다고 얘기해 왔다. 하지만 기업체 기준으로는 정부와 대기업이 절반의 노동자를 고용하고 있다. 여기에 중소기업체와 사내하청업체에 미치는 절대적 영향력까지 감안하면, 정부와 대기업이 저임금 비정규직 문제를 해소하는 방향에서 노동정책을 운용한다면 비정규직 등 노동시장에서 발생하는 문제를 상당부분 해소할 수 있다는 함의를 도출할 수 있다.

지금까지 한국의 노동통계는 대부분 사업체 기준으로 생산되어 왔다. 앞으로 기업체 규모를 기준으로 하는 노동통계를 함께 생산하여 착시(錯視) 현상을 해소함으로써, 올바른 현실 진단과 그에 따른 처방을 도모해야 할 것이다.

## 2. 실 노동시간 단축

1) 2003년 8월 근로기준법이 개정되고, 2004년 7월부터 2011년 7월까지 주40시간 근무제가 단계적으로 확대되면서, 실 근로시간이 단축되어 왔다. 경제활동인구조사가 조사에서 주5일 근무제는 2005년 8월 30.2%에서 2014년 8월 66.4%로 36.2%p 증가했고, 실 근로시간은 47.5시간에서 41.5시간으로 6시간 감소했다. 하지만 최근에는 2013년 8월 66.4%를 정점으로 주5일 근무제가 더 이상 늘지 않고, 실 근로시간도 거의 변함이 없다. 법정 근로시간 단축에 따른 실 근로시간 단축효과가 소진된 것이다.

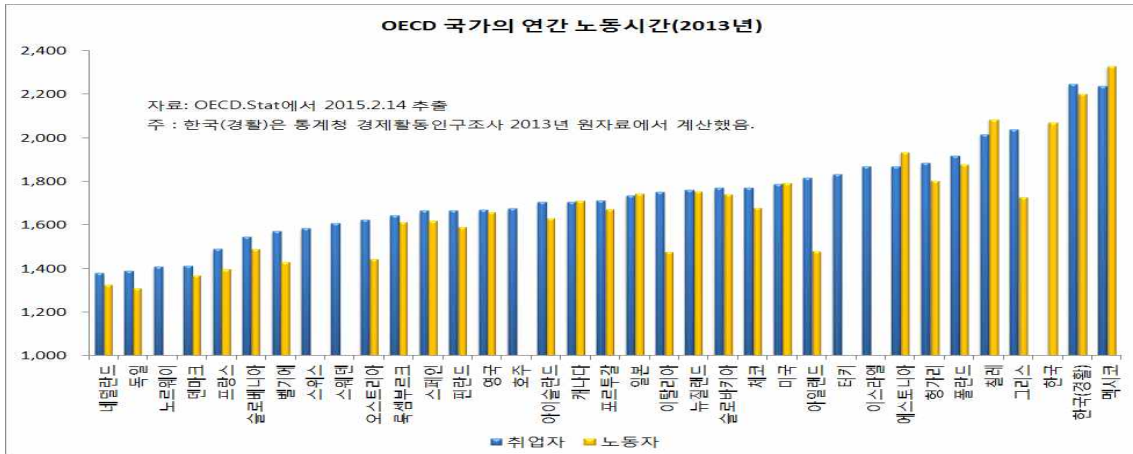
[그림 21] 주5일 근무제 적용률과 실 근로시간 추이



2) 주5일 근무제로 노동시간이 단축되긴 하였지만, 2013년 한국 취업자들의 연간 노동시간은 2,245시간(주43.1시간)으로 OECD 34개 회원국 중 가장 길고, OECD 평균 1,770시간(가중평균)보다 475시간 길다. 노동자들의 연간 노동시간은 2,201시간(주42.2시간)으로 멕시코(2,328시간) 다음으로 길다.<sup>2)</sup>

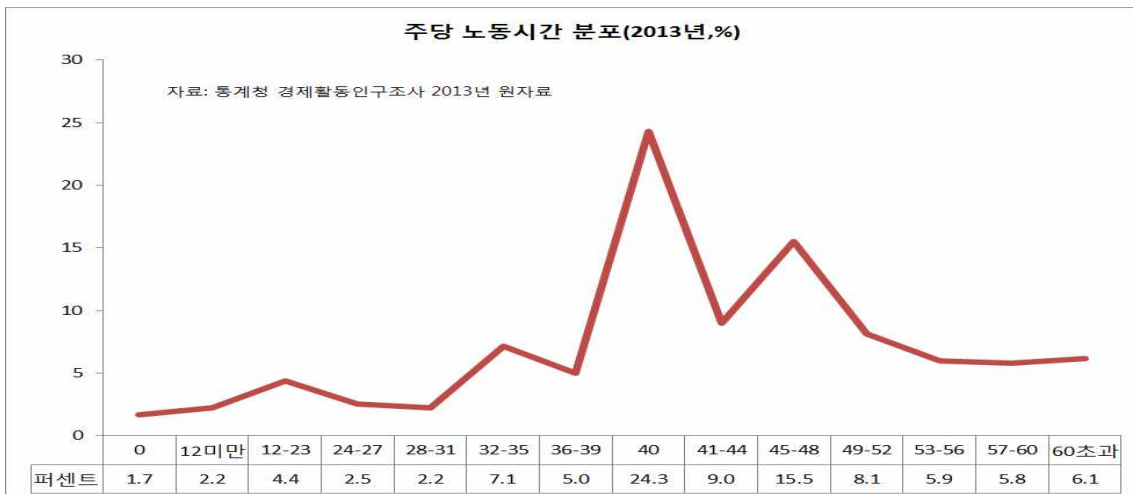
2) 노동부가 OECD에 보고한 한국 노동자들의 연간 노동시간은 2,071시간이다. 동 자료의 출처를 알 수 없으나 노동부 보고에 따르면 한국 노동자들의 노동시간은 멕시코와 칠레 다음으로 길다.

[그림 22] OECD 국가의 연간 노동시간 비교(2013년)



3) 2013년 주당 노동시간이 36시간 미만인 단시간 노동자는 20.2%고, 36시간 이상 52시간 이하인 노동자는 61.9%며, 법정 초과근로한도인 주52시간을 초과해서 탈법적으로 장시간 노동을 하는 노동자는 17.9%(325만 명)다.

[그림 23] 주당 실 노동시간 분포(2013년)



4) 이처럼 장시간 노동이 고착화된 것은 그동안 정부와 재계가 장시간 노동체제를 유지하기 위해 탈법적으로 근로기준법을 해석하고 운용해 왔기 때문이다.

첫째, 근로기준법 제53조는 연장근로 한도를 주당 12시간으로 제한하고 있다. 하지만 ‘휴일근로는 연장근로 한도에 포함되지 않는다.’는 노동부 해석(2000.9.19. 근기 68207-2855, 2002.10.28. 근기 68207-3125)과 근로기준법 제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례)는 탈법적인 장시간 노동을 합리화하는 근거로 악용되어 왔다.

둘째, 근로기준법 제56조(연장 야간 및 휴일근로)는 ‘연장, 야간, 휴일근로에 대하여 통상임금의 100분의 50 이상을 가산 지급’하도록 하고 있다. 이는 노동자에게 장시간 노동을 보상함과 동시에, 사용자에게 (-) 인센티브를 줌으로써 장시간 노동을 억제하는데 목적이 있다. 하지만 노동부는 통상임금 산정지침(1988.1.4. 제정 노동부예규 제150호; 2012.9.25. 개정 고용노동부예규 제47호)에서 통상임금 범위를 대폭 축소함으로써, 사용자에게 장시간근로에 대한 인센티브를 제공해 왔다.

2012년 5인 이상 사업체 상용직 노동자는 매달 소정근로시간(167.2시간) 노동으로 300만원(정액급여+특별급여) 받고, 초과근로시간(12.8시간) 노동으로 18만원(초과급여) 받았다. 이를 시간당 임금으로 환산하면 소정근로시간 시급은 1만8천원이고, 초과근로시간 시급은 1만4천원이다. 초과근로시간 시급이 소정근로시간 시급보다 1.5배 많은 게 아니라 0.8배밖에 안 되는 것이다. 한국의 기업이 장시간 노동 체제를 선호하는 데는 다 이유가 있었던 것이다.

게다가 초과근로수당 지급률(초과근로시간 시급/소정근로시간 시급)은 5인 이상 10인 미만 사업장은 97%고, 300인 이상 사업장은 64%다. 상여금 지급률이 높은 대기업일수록 장시간 근로에 대한 유혹이 컸음을 알 수 있다.

<표 7> 근로시간과 임금(2012년, 5인 이상 사업체 상용직, 단위: 시간, 원, %)

규모	월근로시간		월임금		시간당임금		초과근로수당지급률	상여금지급률
	소정근로	초과근로	정액+특별급여	초과급여	정액+특별급여	초과급여		
전규모(5인이상)	167.2	12.8	2,996,870	181,290	17,924	14,163	79.0	256
10인이상	165.3	14.5	3,144,994	207,348	19,026	14,300	75.2	279
30인이상	162.5	17.0	3,390,196	250,286	20,863	14,723	70.6	326
중소규모(5~299인)	169.9	11.8	2,678,569	155,547	15,766	13,182	83.6	178
1규모 (5~9인)	176.9	4.0	2,246,176	49,228	12,697	12,307	96.9	111
2규모(10~29인)	171.3	8.9	2,599,211	111,775	15,173	12,559	82.8	157
3규모(30~99인)	166.5	16.7	2,825,245	221,236	16,968	13,248	78.1	188
4규모(100~299인)	164.2	18.6	3,096,988	257,548	18,861	13,847	73.4	257
5규모(300인이상)	157.4	16.2	4,149,393	274,502	26,362	16,945	64.3	479

자료: 고용노동부, 사업체노동력조사

5) 박근혜 정부는 대선 때 ‘2020년까지 OECD 수준으로 노동시간 단축’을 공약하면서, ‘근로기준법상 초과근로시간 한도 지키기, 휴일근로 초과근로시간 산입, 근로시간 특례업종 축소, 장시간 근로를 강제하는 교대제 개편 등’을 정책수단으로 제시했다.

하지만 실제로는 법정 근로시간 한도를 주52시간에서 주60시간으로 연장하고, 재직자 요건이 있는 고정상여금은 통상임금에서 제외하려 하고 있다. 말로는 노동시간

을 단축시키겠다면서 실제로는 노동시간 연장을 도모하고 있는 것이다.

연간 노동시간을 1,800시간 이하로 단축하고 고용률 70% 목표를 달성하려면, 주5일제를 전면 실시하고, 근로기준법에서 연장근로시간 한도 주12시간을 지키고, 휴일 휴가를 확대하고, 교대제를 개선하고, 통상임금 산정방식을 정상화 해 기업의 장시간 노동유인을 억제해야 한다. 통상임금을 산정할 때 고정 상여금과 기타수당을 포함하면 기업은 비용부담을 줄이기 위해 연장근로를 줄이려 할 것이며, 기업의 장시간 노동 유인이 줄면 연장근로시간이 줄고 신규 일자리가 늘어날 것이다.

### 3. 최저임금 현실화와 근로감독 강화

1) 임금불평등이 커지고 저임금계층이 늘면서 최저임금에 대한 관심이 높아지고 있다. 2012년말 대통령선거 때 박근혜 후보는 ‘경제성장률+물가상승률+소득분배 조정치’만큼 최저임금을 인상하겠다고 공약했다. 문재인 후보는 평균임금의 50% 이상으로 인상을 공약했다. 올 3월엔 최경환 부총리가 ‘내수 진작을 위해서라도 최저임금의 빠른 인상이 필요하다’고 하면서 어느 때보다 최저임금 인상에 대한 기대치가 높아지고 있다.

그러나 노사 간 견해 차이는 여전히 크다. 올해 최저임금이 5,580원인데 노동계는 1만원을 요구하고, 재계는 1.6% 인상을 얘기한다. 최저임금 논의에 불을 지핀 정부와 여당은 지난해처럼 ‘7% 인상’을 말하고 있어, 자칫 최저임금 인상이 ‘말잔치’에 그치는 것 아니냐는 우려마저 나오고 있다.

최저임금이 저임금 일소, 임금격차 해소, 분배구조 개선 등 원래 목표에 충실하려면, 저임금 경계선인 ‘중위임금의 2/3’를 최저임금으로 정해야 한다. 한데 임금실태 조사 중 가장 대표성을 갖는 사업체노동력조사는 중위임금은 구할 수 없고 평균임금만 구할 수 있다. 따라서 ‘중위임금의 2/3’에는 못 미치지만 이에 근접하는 ‘평균임금의 50%’를 최저임금으로 정하는 게 바람직하다. 여기서 평균임금이란 사업체노동력조사에서 5인 이상 사업체 상용직의 시간당 정액급여 평균값을 뜻한다.

2) 중소기업중앙회는 매년 9월 중소기업 직종별 임금조사를 실시한다. 정부는 청소·경비·시설물관리 등 단순노무용역을 대상으로 용역계약을 체결할 때 근로자의 기본급 단가로 중소기업중앙회가 조사한 시중노임단가(보통인부 노임)를 적용하도록 하고 있다. 사실상 공공부문 최저임금이라 할 수 있는데, 2014년 시중노임단가 8,019원은 평균임금의 49.5%다. 이는 ‘평균임금의 50%’ 목표가 현실적임을 말해준다.

생산성임금제에 따르면, 전체 노동자의 임금인상률이 ‘경제성장률+물가상승률’에 못 미치면 분배구조가 악화되고, 이를 넘어서면 분배구조가 개선된다. 이명박정부 5년 동안 ‘경제성장률+물가상승률’은 연평균 6.5%인데, 5인 이상 사업체 상용직 임금인상률은 3.2%로 매년 3.3%p 덜 올랐다. 이명박정부 때 악화된 분배구조만 개선하려 해도 앞으로 5년 동안 노동자들의 임금인상률은 매년 ‘경제성장률+물가상승률+3.3%’ 이상이 되어야 한다. 게다가 이것은 어디까지나 전체 노동자들의 임금인상률이다. 저임금 노동자들에게 적용되는 최저임금 인상률이 이보다 높아야 함은 물론이다.

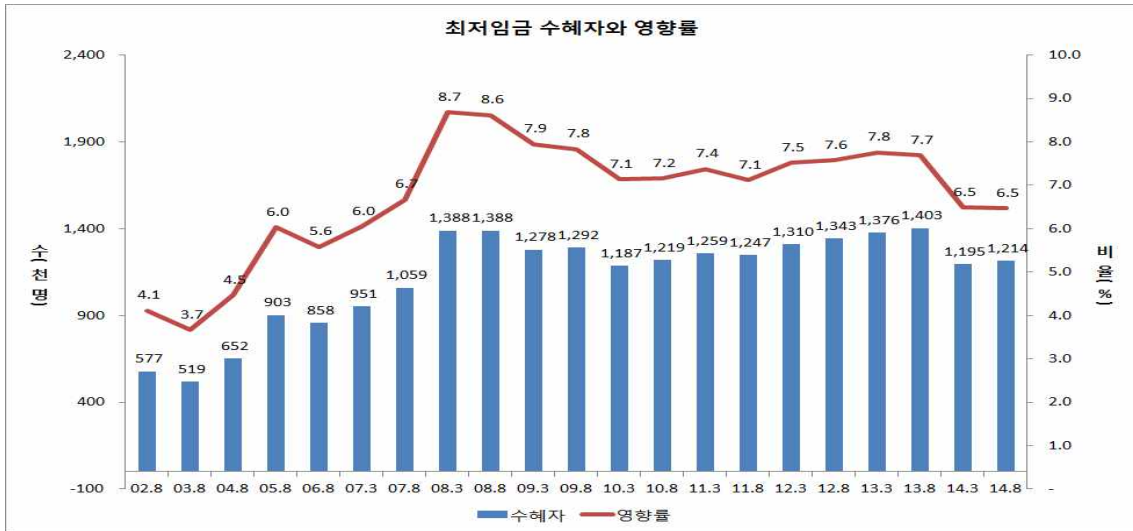
3) 많은 사람들이 최저임금제를 저임금 노동자에게 공정한 임금을 보장함으로써 임금불평등을 완화하고 소득분배구조를 개선하는 바람직한 제도라고 생각한다. 그렇지만 반드시 모든 사람이 그렇게 생각하는 것은 아니다. 신고전과 경제학자들은 ‘최저임금제는 저임금 일자리를 파괴한다.’고 주장한다. 이에 따라 경제학자들 사이에는 영미권을 중심으로 최저임금의 고용효과를 둘러싼 논란이 수십년째 계속되어 왔다. 1980년대에는 ‘최저임금은 고용에 부정적 영향을 미친다’는 견해가 다수를 이루었지만, 1990년대부터는 ‘최저임금이 고용에 미치는 부정적 고용효과가 발견되지 않는다’는 견해가 대세를 이루고 있다.

최저임금 인상 필요성이 제기되자 자영업자들의 부담 증가를 우려하는 목소리가 들린다. 전체 자영업자 565만명 가운데 고용원이 없는 경우는 410만명이고 고용원이 있는 자영업자가 155만명이다. 최저임금이 인상되면 이들 155만 명의 부담이 느는 건 사실이다. 하지만 이는 골목상권 보호, 적정 하도급 단가 보장 등 경제민주화를 통해 해결해야 할 것으로, ‘사람에게 일을 시키면 생활하는 데 필요한 임금을 지불해야 한다’는 대원칙을 훼손해서는 아니 될 것이다. 최저임금 인상으로 내수가 활성화되면 자영업자가 직접적인 수혜자가 될 것이며, 자영업자의 배우자와 자녀 등 가족구성원이 저임금 노동자인 경우도 무수히 많다.

4) 2014년 8월 경제활동인구조사 부가조사에서 최저임금 수혜자(최저임금의 90~110% 수령 노동자)는 121만 명이고 최저임금 영향률은 6.5%다. 최저임금 수혜자는 여성, 학생과 저학력층, 청년과 고령자, 숙박음식점업, 서비스직과 단순노무직, 영세사업체, 비정규직 그 가운데서도 시간제 근로자, 임시직과 일용직, 무노조 사업장, 비조합원 등 사회적 약자들이다. 최저임금은 여성 친화적이고, 청년 학생과 저학력 고령자 친화적이며, 무노조 비조합원 친화적이고, 비정규직 친화적이다. 최저임금을 인상하면 사회적 약자 120~140만 명에게 혜택이 돌아간다.

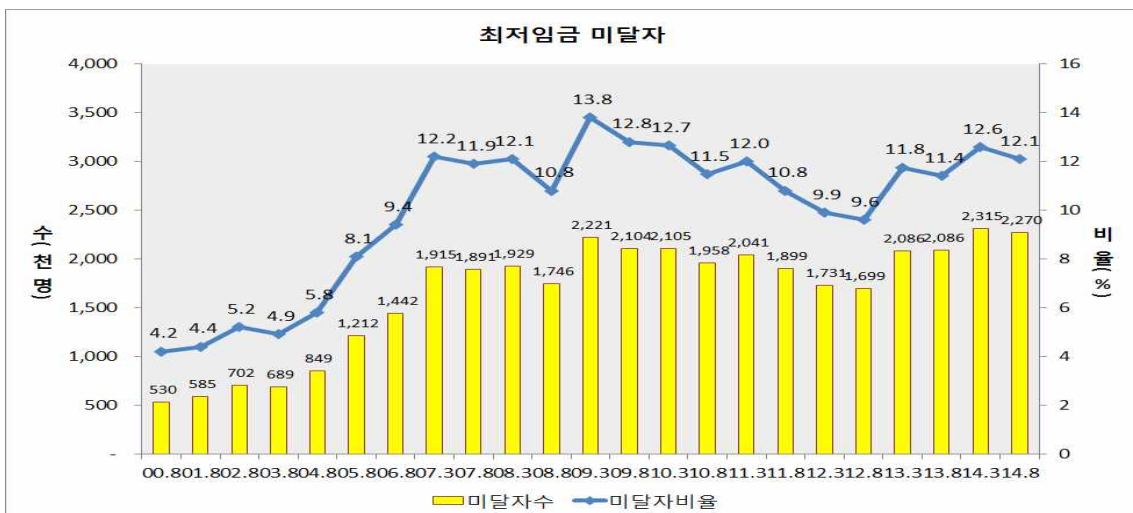


[그림 24] 최저임금 수혜자와 영향률(2002~2014년, 단위: 천명,%)



5) 2014년 8월 최저임금 미달 자는 227만 명(전체 노동자의 12.1%)이다. 이처럼 법정 최저임금 미달 자가 많은데 대해, 정부와 재계는 “최저임금이 비현실적으로 높아서”라고 답한다. 하지만 이는 각종 여론조사에서 최저임금이 너무 낮다고 답하는 대다수 국민의 인식과 배치된다. 기업으로서는 “법을 안 지켜도 손해 볼 게 없고 문제될 게 없으니 일단 안 지키고 보는 거다.”가 솔직한 답변일 것이다.

[그림 25] 최저임금 미달자와 미달자 비율(2000~2014년, 단위: 천명,%)



6) ILO(2008)는 “최저임금 준수는 근로감독관의 사업장 방문 확률과 최저임금을 준수하지 않을 때 벌칙 수준의 함수다. 근로감독 행정의 취약하고 벌칙 수준이 낮으면 최저임금은 종이호랑이가 된다.”라 하고 있다. D'Souza(2010)는 “정책담당자들은 법률을 개정해 규제를 완화하고 기업의 유연화 수요를 충족시키는 방식을 택하기보다, 법률을 제대로 집행하지 않음으로써 구조조정을 뒷받침하는 방식을 선호한다. 그 결과 사용자와 근로감독관의 담합이 늘고, 비정규직과 법 위반이 증가했다. 중요한 건 입법이 아니라 집행이며, 엄격한 노동입법과 집행 모두 중요하다.”라 하고 있다.

영국 저임금위원회는 최저임금법 준수가 중요하다는 인식 아래 2009년 정부에게, (1) 최저임금 위반업주 명단을 공개해서 망신을 줄 것(Naming and Shaming) (2) 비공식 부문(informal economy)에 더 많은 시간과 자원을 투자할 것 (3) 형사 기소(prosecution)에 충분한 인력을 배치할 것 3가지를 권고했다.

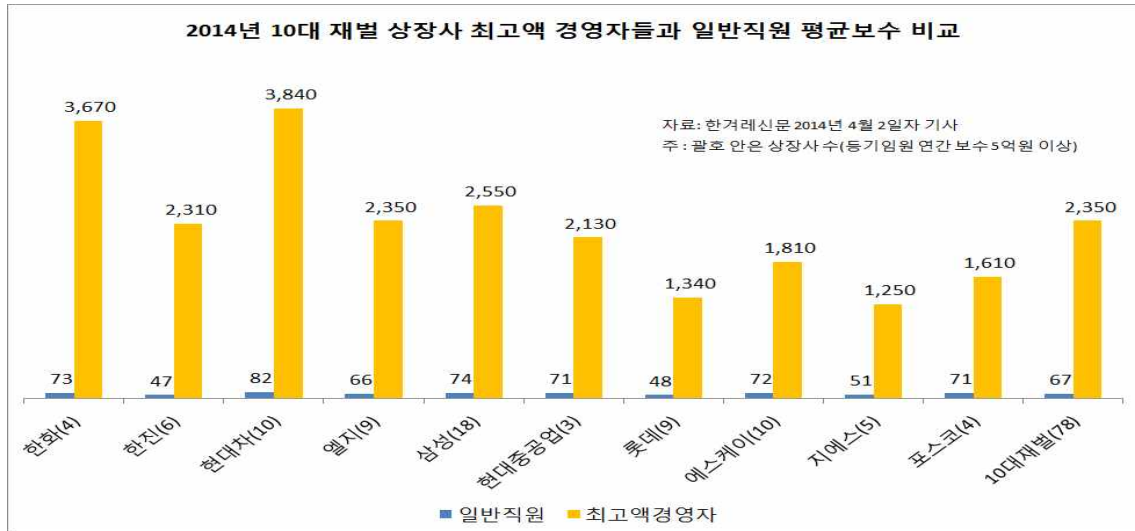
7) 탈법적 사각지대를 해소하려면 ① 징벌적 손해배상제도 도입 ② 최저임금 위반 적발 즉시 과태료 부과 ③ 반복적으로 최저임금을 위반한 사업주 처벌 ④ 최저임금 전담 근로감독관, 명예 근로감독관 운영 ⑤ 최저임금 위반 신고 간소화 ⑥ 최저임금 준수 입증 책임을 노동자에서 사용자로 전환 ⑦ 최저임금 체불임금 노동부 선 지급, 후 대위권 행사 등을 보완할 필요가 있다. 이밖에 ⑧ 가사사용인을 최저임금 적용대상에 포함하고, ⑨ 수습사용중인 자를 최저임금 감액적용 대상에서 제외하는 방향에서 최저임금법을 개정할 필요가 있다.

#### 4. 최고임금제 도입

1) 한겨레신문이 삼성·현대차 등 10대 그룹 상장사 78곳의 2014년도 사업보고서를 분석한 결과에 따르면, 지난해 최고액을 받은 경영자들 보수는 평균 23억5000만원으로, 이들 회사에서 일하는 일반 직원들의 평균 보수 6700만원보다 35배 많고, 최저임금 1300만원보다 180배 많다.

기업의 높은 경영성과에 따른 정당한 보상이니, 최상의 경영능력을 가진 사람을 영입하고 유지하기 위한 비용이니 하는 옹호론도 있지만, 이처럼 높은 CEO 보수를 합리화하긴 어렵다. 저임금 비정규직 양산, 중소기업영업자 몰락, 법인세 감면 등으로 거둬들인 막대한 초과이윤 중 일부를 ‘보수’ 명목으로 가져가는 것일 뿐이다. 경쟁이 치열해서 높은 보수를 받는 것이 아니라, 적절한 규제와 경쟁이 없기 때문에 높은 보수를 받는 것이다(Kaufman 1994).

[그림 26] 10대 재벌 상장사 최고액 경영자들과 일반직원 평균보수 비교  
(2014년, 단위: 백만원)



<표 8> 2014년 10대 그룹 최고액 경영자들과 일반직원간 평균 보수 격차

	연봉(백만원)			격차(배)		
	최저임금	일반직원	최고액 경영자	일반직원 / 최저임금	최고액 경영자 / 최저임금	최고액 경영자 / 일반직원
한화(4)	13	73	3,670	5.6	280.8	50.1
한진(6)	13	47	2,310	3.6	176.8	49.5
현대차(10)	13	82	3,840	6.3	293.8	46.9
엘지(9)	13	66	2,350	5.1	179.8	35.6
삼성(18)	13	74	2,550	5.7	195.1	34.3
현대중공업(3)	13	71	2,130	5.4	163.0	29.8
롯데(9)	13	48	1,340	3.7	102.5	28.0
에스케이(10)	13	72	1,810	5.5	138.5	25.0
지에스(5)	13	51	1,250	3.9	95.7	24.4
포스코(4)	13	71	1,610	5.4	123.2	22.6
10대재벌(78)	13	67	2,350	5.1	179.8	35.0

자료: 한겨레신문 2015.4.2.자 보도에서 인용.  
주: 괄호 안은 상장사 수(등기임원 연간 보수 5억원 이상)

2) 경영실패로 노동자들을 대량 해고한 CEO들도 막대한 보수를 챙기고 있다. 지난 해 1조 7,546억원 적자를 보고 올해 초 사무직 1,500여명을 명예퇴직으로 내보낸 현대중공업의 이재성 전 회장은 퇴직금 24억3천만원을 포함해 모두 37억원을 받았다. 지난 해 1조 1,418억원 적자를 보고 8,300여명의 직원을 명예퇴직으로 내보낸 케이티의 황창규 회장은 5억원을 받았다. 지난 해 483억원 적자를 보고 250여명의 직원을 희망퇴직 형식으로 내보낸 두산중공업의 박지원 부회장은 17억6천만원을

보수로 받았다.

<표 9> 2014년 당기순손실 기록한 기업의 총수들 보수 현황

이름	기업	적자규모 당기순이익( 억원)	보수 (억원)	비고
김준기회장	동부제철	-13,410	10.3	구조조정 중
	동부메탈	-747	12.1	
장세주회장	동국제강	-2,298	14.2	100억대 비자금 조성 혐의로 검찰 압수수색
장세욱사장			11.1	
박지원부회장	두산중공업	-483	17.6	2014년 250여명 명예퇴직
황창규회장	케이티	-11,418	5.1	2014년 8300여명 명예퇴직
조양호 회장	대한항공	-2,054	26.2	망콩회항 사건으로 기소
조현아 전부사장			14.7	
최은영 회장	한진해운	-4,634	57.0	경영실패, 한진에 경영권 넘김
	유수홀딩스	-197	12.2	
현정은 회장	현대엘리베이터	-2,207	10.9	구조조정 중
	현대로지스틱스	-529	6.0	
이재성 전회장	현대중공업	-17,546	37.0	2015년초 1500여명 명예퇴직

자료: 한겨레신문 2015.4.3.자 보도에서 인용.

주: 보수총액은 퇴직금 포함

3) 과거 고소득자에게 높은 한계세율을 적용할 때는 경영진이 연봉 인상에 관심을 덜 가졌다. 연봉을 올려봤자 대부분 세금으로 빠져 나가 실익이 없었기 때문이다. 당시 경영진은 직원들보다 너무 많은 연봉을 가져가는 것을 부끄러운 일로 생각하기도 했다. 하지만 최상위 한계소득세율이 낮아지자 경영진은 자기 연봉을 늘리는데 관심을 갖기 시작했고, 고용과 성장을 희생시키는 대가로 임원진의 보수와 상여금이 증가하기 시작했다.

실제로 1960년 이후 최상위 한계소득세율을 47%p 인하한 미국은 최상위 1% 소득 몫이 10%p 증가한데 비해, 세율을 인하하지 않은 독일, 스페인, 스위스는 최상위 1% 소득 몫도 증가하지 않았다. 최상위 한계소득세율의 변화와 최상위 1% 소득 몫의 변화 사이에 강한 부(-)의 상관관계가 성립하고 있는 것이다(Alvaredo, Atkinson, Piketty, and Saez, 2013).

4) 한국에서 임금불평등은 OECD 국가 중 멕시코 다음으로 심하다. 기업별 노사관계에 집착하는 정부와 기업의 태도로 볼 때 가까운 시일 내에 대다수 산업에서 산업별 교섭이 진전되고 단체협약이 체결될 가능성도 희박하다. 따라서 최저임금제와 연동해서 최고임금제를 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다. 아직 최고임금제를 실시하는 나라가 없다는 반론이 있을 수 있다. 하지만 그만큼 임금불평등이 심하고, 최저임금제만으로는 임금불평등을 해소하는데 역부족이라는 점에서 적극적인 검토가 필요하다. 최상위 한계소득세율(38%)의 상향 조정도 병행해야 한다.

## 5. 중층적 노사관계 구축 : 중앙-산업/지역-기업 교섭·협약

1) 중소기업업체 비정규직 조직화를 위해 총력을 기울여도, 앞으로도 상당 기간 ‘조직률 10%대’의 벽을 넘어서진 못 할 것이며, 전체 노동자의 80~90%가 노조가입조차 못 하는 ‘노동인권 사각지대’에 방치될 전망이다. 이는 1987~89년처럼 노동운동이 폭발적으로 고양된 정치·사회적 격변기에도 조직률 10%대의 벽을 넘어서지 못했고, 당시와 같은 정치·사회적 격변기가 다시 찾아오기도 쉽지 않을 것이기 때문이다. 따라서 전체 노동자의 80~90%에 이르는 미조직 노동자들을 어떻게 보호할 것인가에 대한 집중적인 검토가 필요하다.

2) 미조직 노동자들을 보호하기 위해서는 우선 단체협약 효력확장 제도부터 개선해야 한다. 현행 노동조합법 제36조(지역적 구속력)는 “하나의 지역에 있어서 종업하는 동종의 근로자 3분의 2 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 행정관청은 당해 단체협약의 당사자의 쌍방 또는 일방의 신청에 의하거나 그 직권으로 노동위원회의 의결을 얻어 당해 지역에서 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자에게 대하여도 당해 단체협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다”라 하고 있다. 하지만 이 조항은 “동종의 근로자 3분의 2 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때”라는 요건이 지나치게 엄격해 사실상 사문화된 것이나 다름없다. 노동조합법 제36조는 “노사 쌍방이 초기업 수준에서 체결한 단체협약에 대해 노동부장관은 노동위원회의 의결을 얻어 해당 부문에 확대 적용할 수 있다”로 개정하는 것이 필요하다.

이밖에도 미조직 노동자의 요구와 의사를 수렴하려면 노사협의회 등 종업원대표기구 확대 강화하는 방안도 검토할 필요가 있다.

3) 단체교섭은 노사관계의 핵심이지만 상대방이 응하지 않으면 불가능하고 이를 강제할 수단도 별로 없다. 단체협약 효력확장 제도를 개선해도 산업 등 초기업 수준에서 단체교섭이 진전되지 않으면 아무런 쓸모가 없게 된다. 따라서 산별교섭을 안착시키는 게 필요한데 이를 위해서는 좀 더 장기적인 시야와 유연한 자세가 필요하다. 특히 한국처럼 노동자들의 노동조건과 기업의 지불능력 격차가 크고, 초기업 수준에서 노사관계가 형성되지 않은 나라에서, 중앙교섭 성사에 지나치게 매달리는 것은 역량 낭비다. 구체적으로 확인되는 동질성에 기초해 부문, 분과, 지역, 대각선 교섭 등 유연하면서도 다양한 교섭방식을 활성화 시켜나가는 게 바람직하다.

4) 이밖에도 산업, 지역 등 초기업 수준 노사관계를 진전시키기 위한 다양한 모색과 실천이 필요하다. 산업별 노사협의회나 노사정협의체에서 산업정책, 고용지원서비스, 직업훈련 등에 관한 정책협의를 활성화하고, 산업별 취업알선, 직업훈련, 복지사업 등을 통해 산업별 노사관계와 주체 형성을 촉진할 필요가 있다. 기업 수준에서 교섭창구 단일화 강제조항을 삭제하거나, 교섭창구 단일화 대상에서 산별교섭을 제

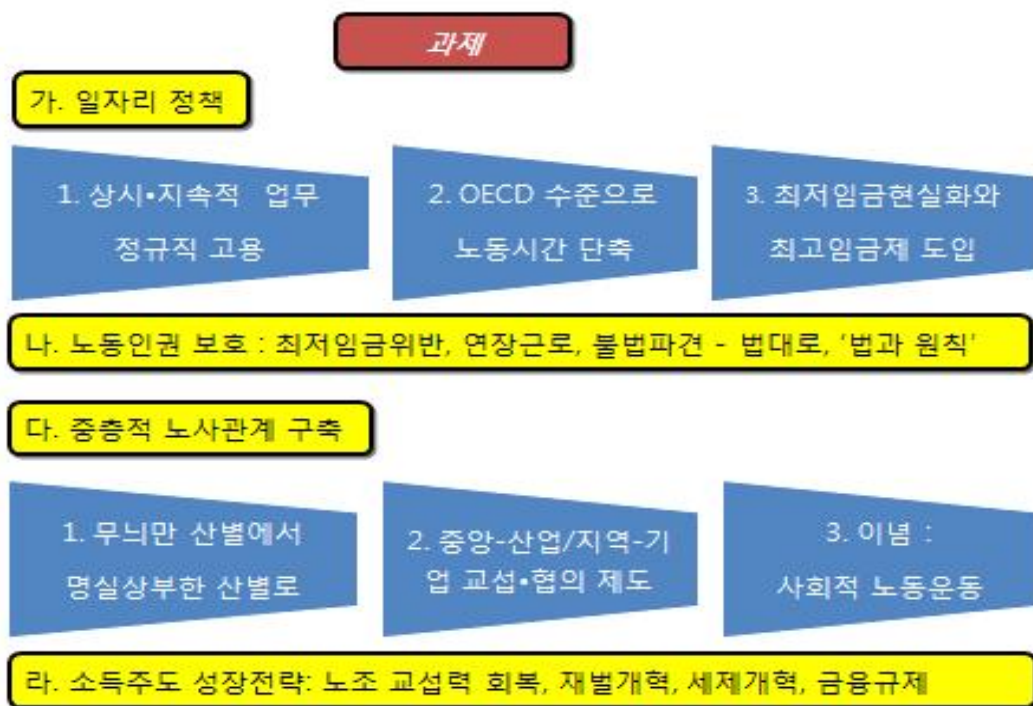
외함으로써, 산별교섭을 가로막는 걸림돌을 제거해야 한다.

5) 일각에선 중앙 차원의 사회적 대화나 사회협약 정치를 강조한다. 실제로 1996년 노사관계개혁위원회와 1998년 노사정위원회는 나름대로 의미 있는 역할을 한 것으로 평가할 수 있다. 하지만 ‘짧은 성공과 긴 좌절’(김동원, 2003), ‘형식과 실질 간의 괴리’(이덕재, 2009), ‘사회협약정치의 출현과 교착 지속’(김용철, 2010) 등에서 알 수 있듯이 그 뒤 15년은 긍정적으로 평가하기 어렵다.

그 원인으로는 “한국의 사회협약은 구조결정론자들의 주장과는 달리 코포라티즘적 전통이 부재한 가운데 성립되었으나, 전략적 선택론자들이 간과한 구조적 기반들의 부재가 이후 협약질서의 불안정성을 낳는 주요 요인으로 작용했다. ... 한국의 사회협약정치는 노동이익의 보호보다는 국가의 노동시장 유연화 정책을 정당화하는 효과적인 수단으로 작동했다. 이러한 노동 비우호적인 사회협약질서의 배경에는 상호신뢰의 노사문화 부재, 노동시장 정상조직들의 계급대표성 결여, 국가의 편협한 정과 성과 같은 구조적 결함이 작동했다.”(김용철, 2010)는 진단이 적절할 것이다.

현재 상태에서는 중앙 수준에서 사회협약 정치에 역량을 쏟기보다는 지역이나 산업 수준에서 사회적 대화 또는 협의 기구를 작동시키고, 초기업 수준에서 노사관계를 진전시키는데 필요한 인프라를 구축하는데 역량을 쏟는 것이 타당할 것이다. 물론 중앙 수준에서도 사안에 따라 필요한 범위 내에서 대화나 협의 정도는 필요할 것이다.

[그림 27] 노동시장 과제(요약)

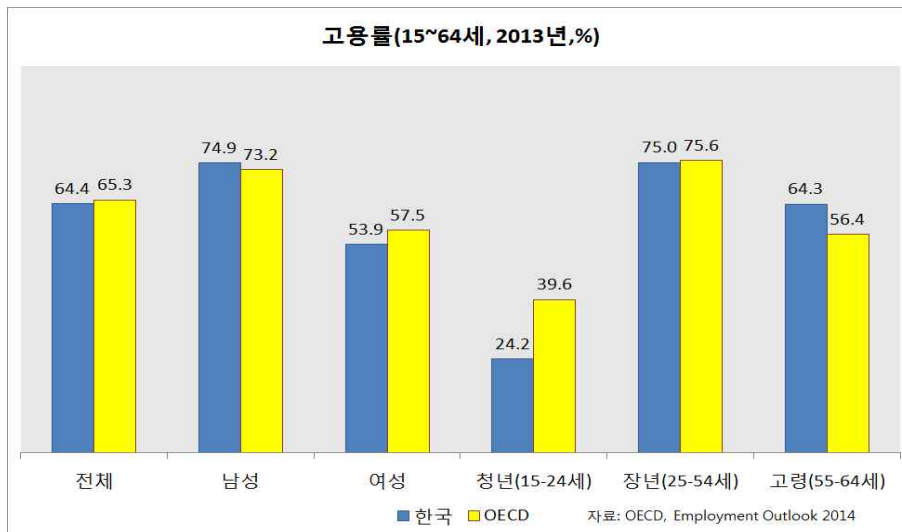


<보론2> 고용률과 고용의 질

2013년 한국의 고용률(15~64세)은 64.4%로 OECD 평균(65.3%)보다 1.1%p 낮다. 남성은 74.9%로 1.7%p 높고, 여성은 53.9%로 3.6%p 낮다. 청년(15~24세)은 24.2%로 15.4%p 낮고, 장년(25~54세)은 75.0%로 0.6%p 낮고, 고령자(55~64세)는 64.3%로 7.9%p 높다.

한국에서 청년 고용률이 OECD 평균보다 낮은 것은 저임금 비정규직 일자리가 부족해서가 아니라, 청년들이 꿈과 희망을 갖고 일할 만한 괜찮은 일자리가 없어서다. 한국에서 고령자 고용률이 높고 노인 빈곤율도 높은 것은, 사회보장제도의 미비로 노후 생활이 보장되지 않기 때문이다.

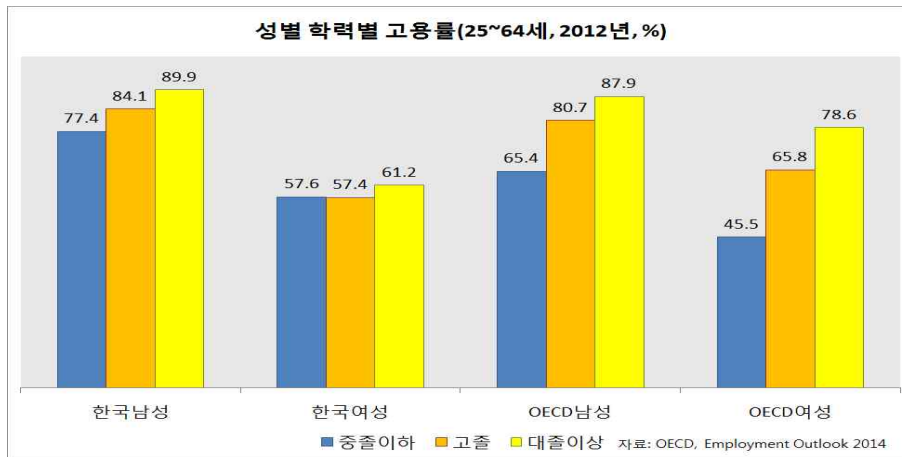
[그림 28] 성별 연령별 고용률 국제비교



성별 학력별로 살펴보면 남성은 한국과 OECD 평균 모두 학력이 높을수록 고용률이 높다. 한국의 남성 고용률은 OECD 평균보다 중졸이하는 12.0%p, 고졸은 3.4%p, 대졸은 2.0%p 높다. OECD 평균은 남녀 모두 학력이 높을수록 고용률이 높지만, 한국의 여성 고용률은 학력수준에 관계없이 거의 동일하다. 그 결과 한국의 여성 고용률은 OECD 평균보다 중졸이하는 12.1%p 높지만, 고졸은 8.4%p 대졸은 17.4%p 낮다.

한국에서 고학력 여성의 고용률이 낮은 것은 자녀출산과 양육 등으로 경력단절을 경험한 뒤 노동시장에 다시 진입하려 할 때 주어지는 일자리가 대부분 저임금 비정규직이어서 취업을 포기하기 때문이다. 저학력 여성의 고용률이 높은 것은 본인과 가족의 생계를 위해서는 저임금 비정규직 일자리라도 수용할 수밖에 없기 때문이다.

[그림29] 성별 학력별 고용률 국제비교



이상으로부터 우리는 다음과 같은 함의를 도출할 수 있다. “박근혜 정부의 공약인 고용률 70%를 달성하려면 청년과 고학력 여성의 고용률을 높여야 하며, 이를 위해서는 이들의 눈높이에 걸 맞는 양질의 일자리를 제공해야 한다. 고용의 양과 질은 서로 밀접하게 연결되어 있으며, 고용의 양을 늘리려면 고용의 질을 개선해야 한다.”

이를 실현하기 위한 정책수단으로는 ① 상시·지속적 일자리는 정규직 직접고용 ② 실 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기 ③ 최저임금 수준 현실화와 근로감독 강화 ④ 성장에 상응하는 임금인상 ⑤ 노조 조직률 제고와 단체협약 효력확장 ⑥ 여성의 경력단절 해소 등이 있다. 그러나 지금까지 정부 정책은 청년 인턴 확대, 시간제 일자리 확대, 직업교육훈련에 집중되어 왔다.



## 참고문헌

- 고용노동부(2014), “비정규직 종합대책(안)”, 2014.12.29.
- 김동원(2003), “짧은 성공과 긴 좌절: 한국 노사정위원회에 대한 이론적 분석과 정책적 시사점”, 『산업관계연구』 13(2)
- 김용철(2010), “사회협약정치의 출현 교착 지속에 대한 분석”, 『산업노동연구』 16(2)
- 김유선(2006), “외환위기 이후 파업발생 증가원인”, 『아세아연구』 제49권 제3호.
- 김유선(2007), 『한국의 노동 2007』, 한국노동사회연구소.
- 김유선(2013), “노동시장 제도변화가 노사관계와 경영성과에 미친 영향”, 『사업체패널조사를 활용한 사업체의 동학 연구』, 한국노동연구원.
- 김유선(2014a), “임금체계가 임금수준과 고용구조 및 경영성과에 미친 영향”, KLSI 이슈페이퍼 2014-04, 한국노동사회연구소.
- 김유선(2014b), “임금체계 개편 논의, 비판적 검토와 대안 모색”, KLSI 이슈페이퍼 2014-10, 한국노동사회연구소.
- 김유선(2014c), “노동통계와 노동정책: 사업체 규모와 기업체 규모별 고용비중 차이”, KLSI 이슈페이퍼 2014-16, 한국노동사회연구소.
- 김유선(2014d), “300인 이상 대기업 비정규직 규모: 고용형태 공시제 결과(2014년 3월 현재)”, KLSI 이슈페이퍼 2014-19, 한국노동사회연구소.
- 김유선(2015a), “기간제법 시행효과”, KLSI 이슈페이퍼 2015-01, 한국노동사회연구소.
- 김유선(2015b), “박근혜 정부 ‘비정규직 종합대책’ 진단”, KLSI 이슈페이퍼 2015-02, 한국노동사회연구소.
- 김유선·전사랑(2014), “10대 재벌 비정규직 현황”, KLSI 이슈페이퍼 2014-23, 한국노동사회연구소.
- 노동부, 『전국노동조합 조직현황』 각 년도.
- 이덕재(2009), “우리나라 사회합의주의의 형식과 실질 간의 괴리: 노사정위원회를 중심으로”, 『경제와사회』 2009년 가을호(통권 제83호)
- 이원보외(2012), 『한국 산별노조의 문제진단과 발전방안』, 한국노동사회연구소.
- 조성재외(2013), 『한국 노사관계 시스템 진단과 발전방향 모색』, 한국노동연구원.

통계청, KOSIS.

Aidt and Tzannatos(2002), *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, World Bank.

Alvaredo, Atkinson, Piketty, and Saez(2013), “The Top 1 Percent in International and Historical Perspective”, *Journal of Economic Perspectives* 27:3, pp.3–20

Hyman(2001), *Understanding European Trade Unionism : Between market, class and society*, SAGE.

Kaufman(1994), *The Economics of Labor Markets*, 4<sup>th</sup> edition.

OECD(2013), “Protecting jobs, enhancing flexibility: A new look at employment protection legislation”, *Employment Outlook 2013*, Ch.2.

OECD(2014), “Non-regular employment, Job security and Labour market divide”, *Employment Outlook 2014*, Ch.4.

OECD.stat

The World Top Incomes Database.

Venn(2009), "Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators", OECD Social, Employment and Migration Working Papers 89, pp.16–18.

# 노사관계와 노조운동의 평가와 과제

이병훈

중앙대학교 사회학과 교수

## I. 머리말

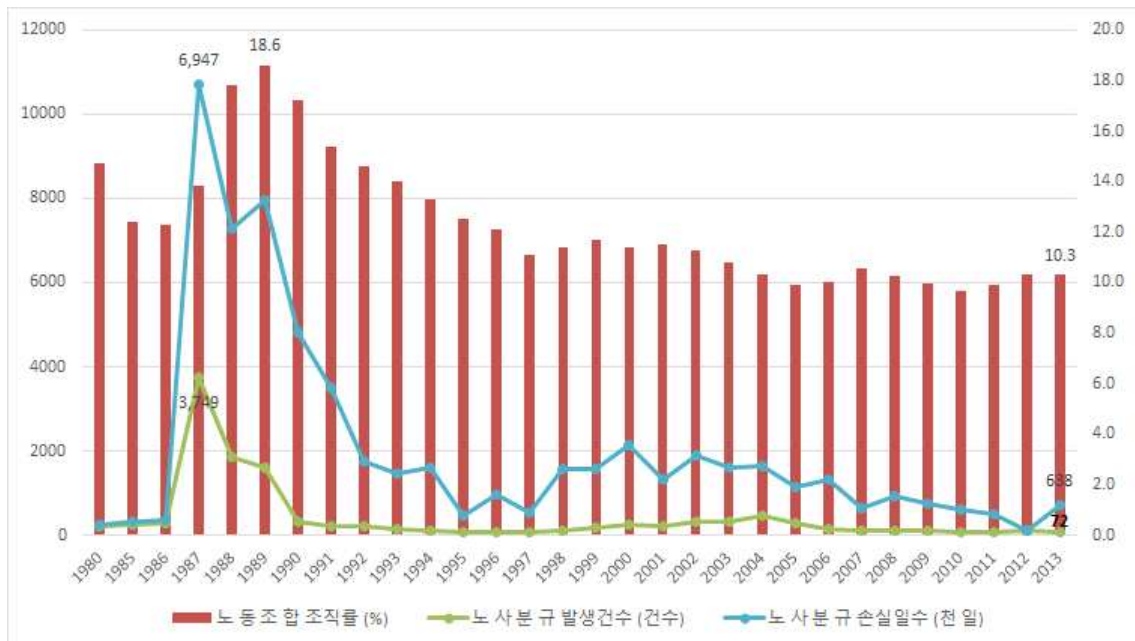
1987년 민주화와 1997년 외환위기를 거치며 크나큰 변화를 겪어온 우리사회의 노사관계와 노조운동이 2015년 오늘의 시점에서 과연 어떠한 모습을 보이고 있는가? [그림 1]에서 보여주듯이 2010년 이후 노사분규가 100건 미만으로 감소하고 노사분규 손실일수 역시 전반적으로 하락하여 노사관계가 대립-갈등의 양상에서 벗어나는 추세를 나타내고 있다. 또한, 외견상으로 우리 노사관계는 국가 수준의 노사정위원회와 지역 수준의 노사민정위원회 그리고 사업체 차원의 단체교섭과 노사협의회 등으로 제도적 기틀을 잘 갖추고 있는 것처럼 보인다. 하지만, 우리 노사관계는 그 당사자인 노·사·정에게 뿐 아니라 전문 연구자들이나 일반 국민들에게 불신과 갈등으로 점철되는 후진성에서 여전히 헤어나질 못하고 있는 것으로 인식되고 있다. 경영계와 정부는 노사관계가 기업 또는 나라경제의 경쟁력을 훼손하는 후진적이며 비정상적인 골칫덩어리로 간주하고 있다.<sup>1)</sup> 한편, 노동계 및 시민사회단체들은 노조를 백안시하는 사용자와 정부의 구태스런 반노조태도로 인해 노동권이 제대로 보장되지 않는 가운데 사측지배의 파행적인 노사관계가 더욱 공고히 되고 있음을 문제 삼고

1) 정부나 언론에서 국제경영개발원(IMD)나 세계경제포럼(WEF)에서 연례적으로 발표하는 국가경쟁력 비교순위에서 노사관계가 줄곧 최하권이라는 점을 들어 그 개혁 필요성을 늘 강조하곤 한다. 2014년의 경우 IMD와 WEF에 따르면 한국의 노사관계 경쟁력이 조사대상 60개국 중 57위와 144개국 중 132위에 해당하는 것으로 평가되고 있다.

있다. 이처럼, 우리 노사관계는 1987년 민주화와 노동자대투쟁을 계기로 제도화되어 30년 가까운 세월이 지났음에도 발전적인 방향으로 성숙하기보다 여전히 상호 불신과 갈등, 또는 지배와 투쟁으로 점철되는 문제투성이의 지진(遲進)이 계속되고 있다.

노동조합운동을 돌아보면 그 상황 역시 그리 다르지 않다. 1987년 노동자대투쟁을 계기로 폭발적으로 고양되었던 노조운동은 1990년대 들어 작업장 안팎으로 노동시민권의 쟁취와 민주적 사회개혁을 선도하며 한동안 막강한 영향력을 행사하기도 하였다. 그러나, 1998년 외환위기를 겪으며 노조운동은 그 위세를 급격히 잃어가며 온갖 노동운동 위기론<sup>2)</sup>에 휩싸이는 상황에 놓이게 되었다. 노조운동의 위기상황은 [그림 1]의 노조조직율 추이에서 단적으로 드러나고 있는 바, 1989년에 18.6%의 최고점에 이르렀던 노조조직율이 1990년대에 들어 지속적인 하락세를 보이다가 2000년대에는 10% 수준에 턱걸이로 유지하고 있다. 노조운동은 조직율의 하락세를 보일 뿐 아니라 지도집행력의 취약화, 조직분열과 정파갈등, 간부비리, 조합원정서의 보수화 등의 많은 문제를 드러냄으로써 사회적 영향력을 크게 상실하며 '날개 잃은 추락'을 경험하고 있다.

[그림 1] 노사관계의 주요 지표 추이

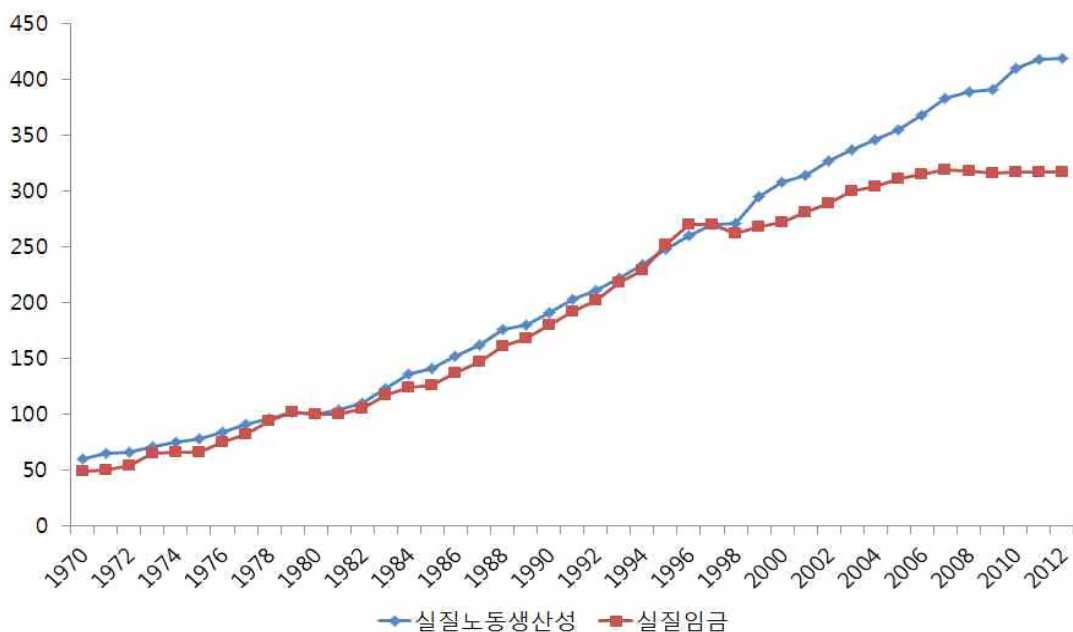


출처: 한국노동연구원(2015)

2) 노조운동이 직면하거나 표출하고 있는 심각한 문제상황을 진단하며 다양한 노동운동 위기론이 제기되어 왔는데, 이를 일별해보면 공공성의 위기, 계급대표성의 위기, 전략빈곤의 위기, 연대성의 위기, 자주성의 위기, 정당성의 위기, 조직민주주의의 위기, 도덕성의 위기 등을 열거해볼 수 있다.(이병훈 2004)

퇴행적인 노사관계와 침체일로의 노조운동은 날로 악화되는 노동시장 이중구조/양극화와 노동자생활의 질과 무관치 않을 것이다. [그림 2]에서 예시하듯이 1997년 외환위기를 전후하여 노동생산성과 실질임금의 격차가 갈수록 벌어지는 이른바 “임금 없는 성장”이 고착화되고 있으며, 그 결과 [그림 3]에서 드러나듯이 비슷한 시기부터 노동소득분배율이 가파르게 하락하고 있다. 또한, [그림 4]에서 보여주듯이 외환위기 이후 기업규모간 임금 격차가 지속적으로 확대되는 가운데, 비정규직 고용의 급증과 더불어 정규직-비정규직 노동자집단간의 임금·근로조건 격차가 가중됨으로써 우리 노동시장의 분절구조는 더욱 심화되고 있다. 노동시장 양극화와 노동자 소득분배의 악화가 두드러지게 나타나는 1998년 외환위기 직후부터, 특히 MB정부 이후의 보수정권 시기는 노사간의 세력관계가 사측 우위로 확연히 기울어지고 노조운동의 연대적 결집이나 대중적 동원력이 크게 약화된 기간과 일치한다. 외환위기를 배경으로, 특히 친기업적 보수정권의 집권에 따라 신자유주의적 고용유연화와 노조 무력화의 공세가 더욱 강화되는 가운데 이에 맞서는 노조운동이 전체 노동자의 권익을 지켜내려는 계급적 전략과 연대사업/투쟁을 온전히 전개치 못하고 기업별 울타리에 갇혀 기득권 방어에 매몰되어 사회적 정당성과 투쟁적 파괴력을 잃어갔다. 이같이, 노조운동의 약화와 노사관계의 사측지배력이 강화됨에 따라 노동체제의 피폐화와 양극화가 더욱 심화되고, 이는 다시 노조운동의 침체와 자본 우위의 노사관계를 더한층 강화하는 악순환의 굴레에 빠져들고 있는 것으로 요약해 볼 수 있다.

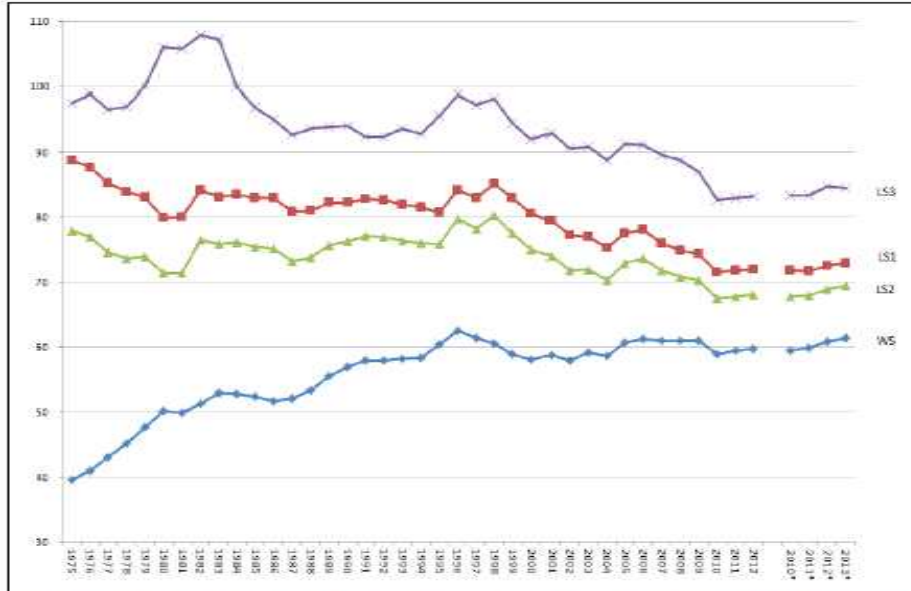
[그림 2] 실질 임금과 실질 노동생산성의 변화 추이 (1980=100)



노동, 미래를 위한 연대와 전진

출처: 김유선(2015)

[그림 3] 노동소득분배율의 다양한 측정지표 추이 (단위: %)



주: \*는 새로운 국민계정체계(2008 SNA)로 전환과 기준 연도를 2010년으로 개편한 통계임.

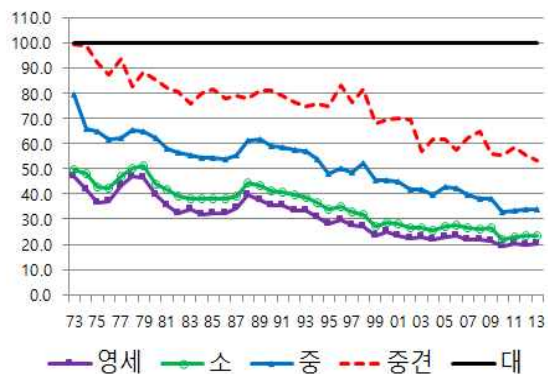
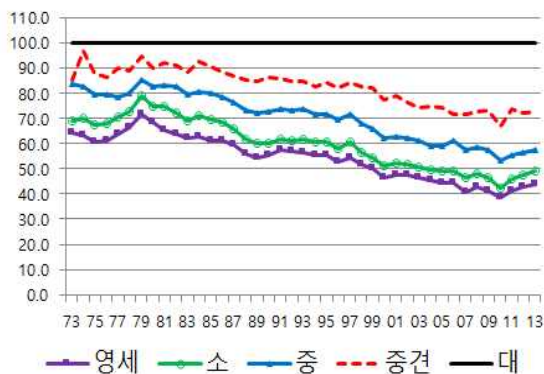
출처: 이병희 외(2014)

주: WS- 자영자소득을 자본소득 간주법(한국은행 계산방법); LS1- 자영자소득 전부를 노동소득으로 간주; LS2- 자영자소득을 여타부문의 노동소득-자본소득의 구성비율로 구분하여 적용; LS3- 자영자소득을 임금근로자의 평균소득과 동일하다고 가정(OECD 계산방법)

[그림 4] 광공업부문의 기업규모별 임금과 부가가치 추이 (대기업 =100)

① 1인당 급여액 비중 (%)

② 1인당 부가가치 비중 (%)



출처: 김상조 (2013)

주: 영세기업 10~19인; 소기업 20~49인; 중기업 50~299인; 중견기업 300~499인; 대기업 500인 이상

요컨대, 우리 사회가 당면하고 있는 핵심적인 난제인 “노동시장 이중구조와 노동 없는 성장”은 노조운동의 심화되는 무기력함과 자본우위의 비대칭적 노사관계와 서로 맞물리면서 노동체제 전반의 문제상황을 더욱 고착화하고 있는 것으로 이해될 수

있다. 이 같은 문제의식에 기반하여 이 글에서는 노사관계와 노조운동이 보이고 있는 작금의 상황- 계속되는 침체와 새로운 변화 시도들로 채워진 -에 대해 국가 수준의 사회적 대화, 산별·지역 수준, 그리고 사업장 수준으로 나누어 살펴보고 노동체제의 전향적 개혁을 이끌어내기 위한 과제를 제언코자 한다.

## II. 반쪽의 노사정위원회와 사회적 대화의 정책수단화

우리나라에서 사회적 대화(social dialogue)가 처음으로 등장한 것은 1990년대 초반으로서 1987년의 노동자대투쟁 이후 노조운동의 폭발적 성장에 따른 노사분규 빈발과 가파른 임금인상을 진정시키려는 노태우 정부의 노사관계 안정화정책에 따른 것이다.(Lee 2010) 1993~1994년 총액임금제의 도입을 위한 한국노총과 경총의 중앙협약 체결은 당시 정부의 주도하에서 실현된 것이었지만, 임금인상 억제의 노·경총 합의에 대한 산하 노조들의 강한 반발에 부딪쳐 단명에 그치고 말았다. 1995년 설립된 민주노총을 포함한 본격적인 사회적 대화는 김영삼 대통령의 문민정부가 주도한 노사관계개혁위원회(약칭 노개위)와 1997년 말에 발발한 외환위기 상황에서 선출된 김대중 대통령의 국민의 정부가 설립한 노사정위원회를 통해서 이뤄지게 된다. 노개위는 김영삼정부에 의한 1996년 말 날치기 법개정으로 인해 양노총의 총파업과 시민사회의 거센 반대투쟁을 불러일으켜 노동관계법을 재개정하는 초유의 사태를 초래함으로써 실패된 결말로 그치게 되었다. 절체절명의 외환위기를 배경으로 1998년 1월 출범한 노사정위원회는 당시 경제위기 극복을 위한 역사적인 사회협약(90개항)을 체결하였으며, 4대부문 구조개혁 관련 정책협의를 추진하는 성과를 거두기도 하였다. 하지만, 노사정위원회는 노동시장 유연화를 위한 정리해고제와 파견근로법의 제개정에 대해 강한 반발을 보이던 민주노총이 정부 주도의 구조개혁 추진을 문제 삼으며 1999년 초 공식적으로 탈퇴함으로써 노동계 대표로서 한국노총만이 참여하는 반쪽의 사회적 대화기구로 전락하였다.

1999년 9월에 법적 자문기구로 제도화된 노사정위원회는 참여정부 시기의 「일자리만들기 사회협약」(55개항)과 MB정부 시기의 「경제위기 극복을 위한 노사민정 합의문」(전문 및 64개항)을 체결하는 등 사회경제적 주요 현안에 대한 정책협의(policy consultation)의 장으로서 기능하여 왔다. 하지만, 노사정위원회가 주도해온 사회적 대화가 노동양극화, 비정규직 문제, 그리고 청년실업 등과 같은 중대 현안들을 해결하는 데에는 역부족이거나 그리 생산적이지 못한 것으로 평가되고 있다. 최근에는 박근혜정부가 핵심 국정과제로 추진해온 노동시장 구조개혁을 위한 노사정위원회 차원의 정책협상이 한국노총의 결렬선언으로 합의 도출에 실패하였다. 이처럼

노사정위원회 중심의 사회적 대화가 국가적 난제들을 해결하는 데에 별로 상생적 성과를 거두지 못한 것은 슈미터(Schmitter 1974)가 제시하는 민주적 조합주의(democratic corporatism)의 성공조건- 노사단체의 배타적 이익대표성, 노사간의 대등한 세력관계, 그리고 정부의 중립적 중재역할 및 정치경제적 협상여건 -을 갖추지 못한 우리나라의 현실에서는 어찌 보면 당연한 결과일 수 있다. 현행 노사정위원회의 구성에서 노동계의 대표성에는 민주노총이 불참하고 있을 뿐 아니라 비정규직·중소기업·여성·청년 등의 미조직 노동자들이 제대로 대변된다고 보기 어렵고, 역시 경영계의 대표성에서도 중소기업이나 자영업자의 이해대변이 제대로 포괄되지 못하는 실정이다. 이에 더하여 노사간의 뿌리 깊은 불신과 비타협적 이해충돌이 엄존하여 사회적 대화의 진전과 성과를 가로막기도 한다. 무엇보다 사회적 대화체제의 성숙을 저해하는 가장 큰 문제로 정부의 편향성을 꼽지 않을 수 없다. 사회적 대화는 1990년대 초반의 노-경총합의에서부터 노개위 활동과 외환위기국면의 노사정위원회, 그리고 현재의 경제사회발전노사정위원회에 이르기까지 정부의 정책적 필요(예: 임금인상 억제, 고용유연화, 경제위기 타개, 일자리창출 등)에 의해 수단적 기구 또는 요식적 절차로서 활용되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 특히, 정부는 민주화 이후에도 발전주의 관성에서 벗어나지 못한 채 외환위기 이후 신자유주의적 성장담론에 경도되어 경제정책논리에 입각하여 고용유연화와 노동비용억제를 관철하려는 친기업적 편향의 태도를 주되게 취해옴으로써 사회적 대화에 대한 노동계 및 시민사회단체의 불신과 반발을 불러일으켜 정책협의를 실효성을 크게 떨어뜨리고 있는 것이다.<sup>3)</sup>

실제, 노사정위원회에서 노동시장의 이중구조를 개선하고 양극화를 해소한다는 명분하에 추진하였던 노동시장 구조개혁을 둘러싼 이번의 3자협에서도 정부가 짜놓은 개혁의제(고용유연화와 노동비용절감 위주의)와 협상시한(3개월의)은 노동계에게 ‘받는 것 없이 줄 것만 요구하는’ 일방적 양보를 강요하는 불균등 교환의 정책협상구도였던 만큼 한국노총의 합의거부와 민주노총의 총파업 추진 등으로 파국에 빠져들 것으로 충분히 예상되기도 하였다. 이처럼, 정부의 신자유주의적 성장정책담론은 사회적 대화를 통해 경제와 노동시장 전반에서의 이중구조/양극화와 고용질 악화를 치유하기보다 오히려 이를 방치-조장하는 비대칭적 정책협의로 초래함으로써 중앙차원의 노사관계를 파행시키는 주범이라 지적될 만하다.

3) 그동안 사회적 대화기구에는 일정수의 공익위원들이 참여하고 있는데, 공익위원 대부분이 정부에 의해 선호되는 전문가들로 선임됨으로써 정부 주도의 비대칭적 정책협지구도를 더욱 편향적으로 기울게 하거나 ‘공익’을 내세워 정당화하는 역할을 수행해오고 있다. 아울러, 민주노총의 경우에는 1998년 정리해고·파견제의 수용합의 트라우마에 여전히 벗어나지 못하며 1999년초 이래 노사정위원회의 불참을 고수함으로써 스스로 주요 현안의 정책협상에서 배제-고립화되는 상황에 놓임과 동시에 사회적 대화의 실효성을 더욱 낮추고 있다.



### III. 침체에 빠진 산별노조운동, 그리고 노동권익개선의 지역적 돌파구

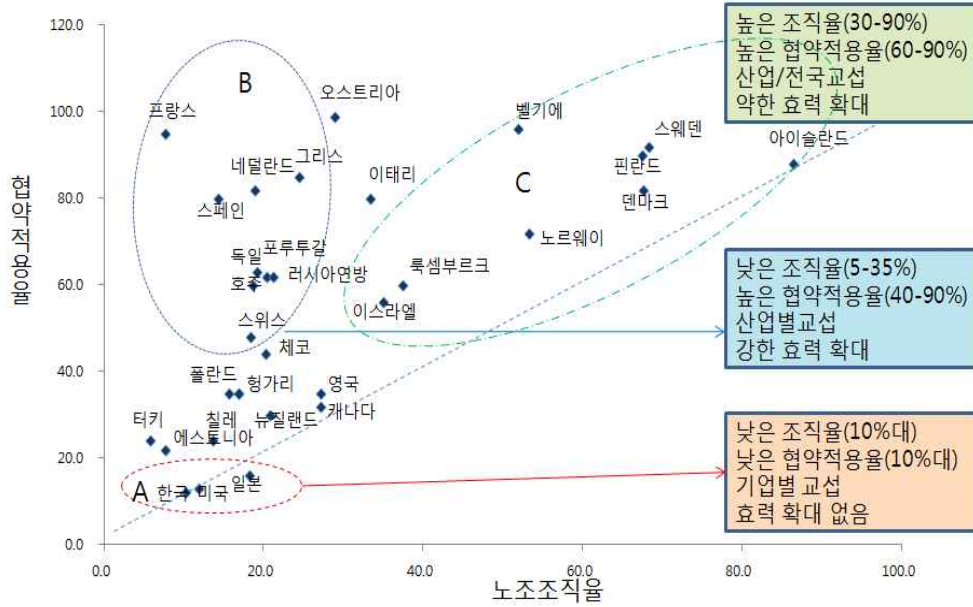
1990년대 말 이후 노사관계와 노조운동에서 나타난 주목할 만한 변화는 산별노조의 건설과 산별적 노사관계의 형성이었다. 1998년 보건의료노조의 출범 이래 한국노총의 금융노조 그리고 민주노총 산하의 금속노조·건설노조·공공운수노조 등이 연이어 산별 전환을 이룸으로써 초기업노조에 속한 조합원 수가 전체 조합원의 다수를 차지하는 산별노조시대가 열리게 되었다. 실제, 2013년 현재 전체 조합원의 55.7%가 산별노조 등의 초기업노조에 속하고 있으며, 민주노총의 경우에는 그 비중이 79.9%에 달하고 있다.<sup>4)</sup>(고용노동부 2014) 특히 민주노총은 기업별 노조체제의 운동적 한계를 극복하기 위해 산별 체계로의 재편을 목적의식적으로 추진하여 7~8년의 짧은 기간에 대부분의 산별연맹체를 산별노조 조직형태로 전환하는 데에 성공하는, 괄목할 만한 성과를 거두었다.

[그림 5]에서 예시하듯이 기업별 노조체제에 기반하는 우리나라의 노사관계는 낮은 노조 조직율의 여건하에서 단체협약의 적용대상도 해당 기업에 소속된 조합원에 국한되어 임금 노동자 전반의 근로조건을 개선하는 파급효과를 기대할 수 없을 뿐 아니라 유노조-미조직 노동자집단간의 격차를 확대하는 결과를 낳기도 하였다. 이런 점에서 우리 노조운동이 고용 질의 전반적인 악화와 격차 확대에 대응하여 계급적 단결-연대와 강력한 중앙집권적 지도집행력을 체현하려는 산별 체계로의 전환을 추진하였다는 점은 높게 평가할 만하다.<sup>5)</sup> 실제, 일부 산별노조는 조직자원의 집중과 전략적 활용을 통해 비정규직 등의 미조직노동에 대한 조직화와 투쟁사업장의 효과적인 지원에 일정한 성과를 거두기도 하였으며, 산별교섭을 통해 비정규직의 정규직화 및 처우개선과 산업적 최저임금 그리고 산업별 정책의제의 공론화를 성취하기도 하였다.

4) 한국노총의 경우 초기업노조 소속의 조합원 비중이 46.0%에 이른다.

5) 이병훈·김직수(2013)은 산별노조운동의 핵심 원리를 ① 계급적 단결, ② 중앙집권적 집행, ③ 노동자 지위개선으로 집약하고 있다.

[그림 5] 노조 조직율과 단체협약 적용율의 국제비교



하지만, 지난 15년여 동안 노조운동은 산별노조로의 조직전환에는 상당한 진전을 이뤄내기도 하였으나 그 조직형식에 걸맞는 교섭구조와 지도집행력을 창출-구축하는 데에는 적잖은 문제점들을 드러내고 있다. 우선, 산별노조들이 추진해온 산별 교섭이 사용자들(특히 대기업)의 저항과 정부의 비협조로 인해 제대로 진척되지 못함으로써 대기업-중소기업과 정규직-비정규직의 임금격차와 차별적 근로조건을 해소하는 데에는 실패하였다. 일부 산별노조의 경우, 사용자단체의 구성과 중앙교섭 성사 등과 같은 성과를 거두기도 하였으나, 대기업 사용자들의 산별교섭 거부로 가로막혀 통일된 산업별 노동기준을 강제하는 데 별 진전을 보이지 못함에 따라 산별 교섭에 대한 조합원들의 실망감이 널리 확산되는 상황에 놓이게 되었다. 더욱이, 이명박 정부의 반노조정책기조에 편승하여 산별노조에 대한 사용자의 거부심리가 강화됨에 따라 기존의 산별교섭조차 상당히 후퇴-위축되기도 하였다.

산별노조들은 한국적 현실에 부합하는 산별운동모델의 미정립, 산별 정체성의 제고를 위한 체계적 사업 미비, 산별적 연대의 제도화 실패, 업종별 부문주의의 고착화, 산별집행체계의 관료화와 현장기반 공동화, 정파적 분열 등과 같은 많은 내부분쟁을 드러내면서, 산별 전환에도 불구하고 정규직-비정규직, 대공장-중소사업장 간의 운동적 분절구조가 뿌리깊게 지속되고 있다.(이병훈·김직수 2013) 그러다보니, 현재의 산별노조들은 ‘무늬만 산별’일 뿐, 종래의 기업별 운동관성에 벗어나지 못한 채 온전한 산별운동을 전개하고 있지 못하다는 따가운 비판과 회의론에 휩싸이고 있다. 이처럼, 단기간에 조직 전환에 성공한 산별노조들이 내부적으로 계급적 단결-연대를 제대로 강화시키지 못하고, 노동자 지위개선을 위한 가시적인 성과들을 쟁취하

지 못함으로써 산별운동에 대한 조합원들의 효능감과 신뢰성을 잃고 있는 침체의 악순환 탓에 빠져드는 형국이라 요약할 수 있다. 한편, 보수정권하에서 정부의 일방적인 공공부문 구조개혁(예: 이명박정부의 공공부문 선진화정책, 박근혜정부의 공공부문 정상화대책)에 맞서 양노총의 공공부문 노동조합들이 공대위를 꾸려 공동대응의 연대전선을 구축하기도 하였으나, 노조간의 내부분열로 산별적 공동투쟁을 힘있게 전개하지 못한 채 무기력하게 각개 격파되어 정부의 강압적 단협개약을 수용하는 것으로 그치고 말았다.

보수정권하에서 산별노조운동이 전반적으로 침체된 상황에 놓인 가운데, 일부 지자체를 중심으로 진보적 단체장이나 교육감의 집권에 따른 우호적인 정치 기회구조(political opportunity structure)를 살려 비정규직 등 취약노동자집단의 노동 삶을 개선하는 전향적인 변화가 이뤄지고 있는 점이 특기할 만하다. 구체적으로, 박원순 시장이 당선된 서울시에서는 2012~2013년에 1,369명의 직접고용 비정규직을 정규직화하였으며, 2단계로 2014~2018년의 기간에 간접고용 비정규직 6천여명을 정규직화하는 것으로 추진하고 있어 세간의 큰 주목을 받았다. 또한, 서울시는 근로자권리보호조례(2014년 3월)을 제정한 데 이어 노동권익센터의 개설(2015년 2월)과 시민명예노동음부즈만제의 도입-시행 등을 통해 취약노동자의 노동 삶 질 개선을 독자적으로 추진해오고 있다.<sup>6)</sup> 서울시 노원구와 성북구에서 시범적으로 도입-시행한 생활임금제는 서울시와 경기도(교육청 포함) 그리고 부천시·수원시·광주 광산구로 확대되고 있다는 점도 취약노동자집단의 권익 개선을 도모하려는 지역 차원의 또다른 진전으로 평가된다. 이들 지자체에서는 행정명령이나 조례제정을 통해 최저임금을 일부(대략 130% 내외 수준) 상회하는 생활임금의 제도화를 추진하고 있어 적용범위와 급여수준 그리고 결정방식 등에 대한 개선 필요성이 제기되고 있으나 저임금노동자집단의 생계보호를 위한 진일보한 기반을 확충하는 것으로 평가할 수 있다. (김종진 2014) 아울러, 2010년부터 진보적 교육감이 선출된 지역교육청을 상대로 처우개선을 요구하는 학교비정규직 노동자들이 유리한 정치적 기회구조를 전략적으로 활용하여 노조 조직화를 이뤄낸 것 역시 지역수준의 또다른 성공사례로 꼽을 수 있을 것이다. 이처럼, 보수적인 중앙정부의 반노조정책으로 인해 기존 노조운동이 침체를 겪고 있는 상황속에서 진보적 단체장이나 교육감이 집권한 일부 지자체 및 교육청에서 확보된 친노동적인 정치 기회구조를 활용하여 취약노동자집단의 노동조건을 개선하거나 노조 조직화를 성취하여 노동자 삶 질의 전향적 개선을 이룰 수 있는 교두보를 확보하였다. 이처럼, 일부 지역에서 성취한 노동 질 개선의 전향적인

6) 아울러, 서울시는 노동존중의 시정비전을 담은 노동정책 기본계획을 2015년 5월 초에 발표할 예정인데, 이 계획에는 서울형 노동시간 단축모델 개발, 노동이사제를 비롯한 참여형 노사관계 모델 도입, 근로자보호 가이드라인 마련 등이 포함되어 있다.(서울시 노동정책과 2015)

정책성과는 다른 지자체로의 확산을 통해서 뿐 아니라 중앙 차원의 노동정책(예: 야당의 소득주도성장론에서 생활임금제의 정책의제화)에 대한 전향적인 영향을 미치고 있다는 점에서 높게 평가할 만하다. 다만, 지자체 수준의 진보적 노동정책 형성-실행과정에서 기존 노조들이 참여하여 수행하는 역할이 미흡하였다는 점, 그리고 지자체 사업과 학비 조직화의 추진과정에서 노조들 또는 정파들간의 분열-경합이 과열되게 표출된 점은 노조운동 차원에서 반성적으로 되짚어보아야 할 대목이라 하겠다.

#### IV. 사업장수준의 노사관계 양극화, 노조 파괴공세 그리고 새로운 노동운동

노동시장 이중구조는 사업장 노사관계의 양극화를 통해서 현재화(顯在化)되고 있다. <표 1>에서 보여주듯이, 중소기업 무노조 사업장의 비정규직은 대기업 유노조 사업장의 정규직에 비해 1/3 수준의 저임금과 1/6 정도의 근속년수에 그치고 있으며, 사회보험(국민연금·건강보험)과 퇴직금 및 상여금의 적용에 있어 99% 이상을 받는 대기업 정규직과 달리 34~41% 수준에 그치고 있다. 다시 말해, 중소기업 비정규직 노동자들은 대기업 정규직에 비해 임금 및 고용안정성에 있어 현저한 격차를 보이고 있을 뿐 아니라 불법 또는 탈법의 비공식적 고용관행에 놓여 있는 것이다.

<표 1> 핵심 노동시장과 주변 노동시장의 고용조건 비교

	대기업 ∩ 유노조 ∩ 정규직	중소기업 ∩ 무노조 ∩ 비정규직	전체 평균
월평균임금(만원)	392.0 (100.0)	134.5(34.3)	223.4(57.0)
근속년수(년)	13.4	2.3	5.6
신규채용률(%)	6.2	54.4	31.3
국민연금 가입(%)	99.5	34.2	68.4
건강보험 가입(%)	99.8	40.9	71.8
퇴직금 적용(%)	99.6	36.4	68.9
상여금 적용(%)	99.1	36.6	70.4
근로자수 (천명)	1,363 (7.4)	4,852 (26.4)	18,397 (100.0)

출처: 배규식 (2014)

자료: 2014년 3월 경제활동인구조사 부가조사

이같이 대기업 정규직과 중소기업-비정규직의 임금·근로조건 격차는 대기업-중소기업의 지불능력 차이에 비롯되는 것이기도 하지만, 노사관계 측면에서는 노조 조직화의 차이에 따른 것으로 이해될 수 있다. 실제, <표 2>에서 예시하듯이 300인 이상 사업체의 노조 조직률은 47.7%에 달하는 것에 비해 30~99명 규모의 중소기업에서는 2.0%, 30명 미만의 영세사업체에서는 단지 1%에 그치고 있다.<sup>7)</sup> 또한, 2014

7) 고용노동부(2014)에 따르면, 민간부문의 노조조직율이 9.1%으로 교원 16.6%, 공무원 63.5%에 비해

년 8월 경제활동인구조사 부가조사에 따르면, 정규직의 노조 조직률이 16.9%인 것에 비해 비정규직의 노조 조직률은 3.1% 수준인 것으로 분석되고 있다.

<표 2> 사업체 규모별 노조 조직률 비교 (2013년 기준)

구분	30명 미만	30~99명	100~299명	300명 이상
임금근로자수	10,884,000	3,581,000	1,754,000	2,195,000
조합원수	105,558	72,259	151,254	1,046,683
조직률	1.0	2.0	8.6	47.7

출처: 고용노동부 (2014)

1987년 이후 임금인상과 근로조건 개선에 선도적인 역할을 담당하였던 대기업 노조들이 1998년 외환위기 이후 고용위기를 경험하며 사측의 노사관계 안정화공세에 포획되어 ‘순치화’되거나 기득권 사수를 위한 ‘탈연대’적인 운동경향을 보여오고 있다.<sup>8)</sup> 1997년 총파업을 비롯해 2000년대에 들어서도 한동안 신자유주의적 노동정책이나 정치적 현안(예: FTA반대투쟁)을 반대하는 총파업에서 대공장노조들이 투쟁동력의 주축으로 나서기도 하였으나, 이제는 그들의 사업장문제에 매몰되어 안주하는 모습이 역력하다.<sup>9)</sup> 대공장노조들은 산별노조로의 전환과정에서 이탈하거나, 그 조직전환에 동참하였더라도 독자행보를 보임으로써 산별노조운동에의 큰 걸림돌이 되기도 한다. 심지어, 대공장노조들이 조합원들의 조직이기주의와 노사담합구조에 사로잡혀 사업장 안팎의 노동격차 문제를 외면함으로써 노동운동의 공공성과 연대성을 저해-약화시키는 주범으로 비판받고 있다<sup>10)</sup>. (이병훈 2004; 임혁백 2007) 이처럼, 우리 노조운동에서 막강한 영향력과 상당한 조직자원을 갖고 있는 대공장노조가 연대적 선도성을 잃고 있는 상황하에서 조직노동의 주도하에 노동시장 이중구조의 극복을 이뤄가기는 거의 난망하고, 오히려 노동시장 이중구조의 고착화를 방조하고 있다고 지적될 수 있다.

2010년 이후 유노조 사업장의 노사관계에서 나타나는 주목할 만한 변화로서는 복수노조의 확산과 노사분쟁의 사법화를 꼽을 수 있다. 2011년 7월부터 사업장단위의

상대적으로 낮은 것으로 보고되고 있다.

- 8) 김동춘(1996)은 대공장 노조들이 1990년대 초반부터 전투적 투쟁을 통한 경제적 성과를 누리게 된 조합원들의 보수화가 뚜렷하게 나타나고 있었다고 지적하고 있다.
- 9) 일부 대공장노조(예: 쌍용차, 한진중공업, 철도노조 등)의 치열한 파업이 전국적인 이슈로 등장하였으며, 그들의 투쟁(고용조정과 KTX분할 반대)에 공감-지지하는 시민사회차원의 뜨거운 연대운동이 전개되었던 점이 특기할 만하다.
- 10) 신정완(2004)는 대공장노조들이 임금인상을 관대하게 허용하는 자본과 국가의 ‘단기적 이익실현의 정치’ 전략에 포획되어 초기업적 사회개혁의제를 구현-실천하려는 ‘장기적 지형형성의 정치’에 실패함으로써 기득권 추구의 이익단체로 변질되었다고 지적하고 있다.

복수노조 설립이 허용됨에 따라 단기적으로 많은 복수노조가 설립되었다.<sup>11)</sup> 복수노조 법조항이 시행된 2011년 7월에는 하루 11.7개 신규노조가 되기도 하였으며, 복수노조가 설립되는 경우 기존 노조에서 분화되어 설립된 분할형 복수노조가 전체(669개)의 77%를 차지하였고 비조합원 주도의 추가형 복수노조는 18.4%에 달하였다.(이성희 외 2012) 이성희 등(2012)의 복수노조 실태조사에 따르면, 복수노조의 설립이 주로 민주노총 계열의 강성노조 또는 산별노조 소속 사업장에서 이뤄진 것으로 나타나고 있다. 이는 복수노조의 설립이 노조 내부의 운동노선 차이에서 비롯된 측면도 있겠으나, 강성노조와 산별조직을 약화-대체하려는 사용자의 비호-지원하에 친회사파의 신규노조가 상당수 설립되었음을 여러 사례(예: KEC, 동서발전, 세종호텔, 유성기업 등)를 통해 확인해볼 수 있다.(김종진 외 2012) 사업장 수준의 단결권을 확장하려던 본래 취지와 달리 복수노조제도는 많은 사용자들이 자주적인 노조들의 무력화에 동원되는 노조파괴의 위력적인 무기로 변질되어 활용되고 있는 것이다. 특히, 보수정부의 반노조 국정기조에 편승하여 창조건설팅<sup>12)</sup> 등과 같은 반노조노무(또는 법무)기관의 치밀한 기획하에 헌법상의 노동권을 무력화하는 사용자의 노조파괴 공세가 공공연하게 벌어지고 있다는 점에서 심히 개탄스럽기만 하다. 이처럼, 복수노조시대에 진입하면서 단체교섭창구 단일화와 노조 전임자 축소 등의 새로운 제도적 지형하에서 사용자들에 의한 노조 파괴 또는 분할-지배의 공세가 더욱 노골화되는 가운데 사업장수준의 노사관계에서 사측 지배력이 한층 강화되고 있는 것으로 평가된다.

한편, 노사분쟁의 사법화는 사업장의 노사가 갈등현안을 자율적으로 해결치 못하고 외부의 법원 심판에 타율적으로 의존하는 최근의 노사관계 경향을 지칭한다.(배규식 2014) 실제, 통상임금과 휴일근로 그리고 불법파견 등과 같이 근로기준이나 고용관행에 심대한 영향을 미치는 사업장의 노사문제가 최근 수년 동안 사법적 쟁송 이슈로 부각되어 사회적으로 주목받고 있다. 이같이 노사갈등의 해결을 사법부의 판단에 의존하는 최근 동향은 사업장 현안을 노사의 주체적 협상을 통해 스스로 풀어나가지 못하고 사법부의 판결에 좌우된다는 점에서 노사관계의 파행적인 난맥을 드러내는 현상이라 할 것이다. 또한, 최근 노사현안에 대한 사법적 판결의 효과는 해당

---

11) 이성희 등(2012)의 실태조사에 따르면, 사업장 단위의 복수노조 설립이 허용되는 법 시행 1년 여의 기간에 무려 956개의 신규노조(복수노조 669개, 신설노조 287개)가 설립되어 1987년 이후 가장 많은 노조가 조직화된 것으로 확인되었다. 또한, 고용노동부(2014)에 따르면 복수노조와 노조전임자 타임오프제의 법시행이후 양노총으로부터 이탈된 미가맹노조의 수가 크게 늘어나 2,536개(381,575명)에 달하는 것으로 보고하고 있는데, 이같이 미가맹노조의 급증은 노조운동의 분열과 파편화로 귀결되는 것으로 이해될 수 있다.

12) 언론보도에 따르면 창조건설팅은 7년 동안 14개의 노조를 파괴하는 자문기획을 주도한 것으로 확인되고 있다. 창조건설팅이 주도한 노조파괴의 충격적인 사건들이 세상에 알려지면서 노사관계 지배개입의 부당노동행위를 이유로 공인노무사 자격이 박탈되기도 하였다.

소송의 당사자 또는 사업장에 국한되므로 전체 노동자, 특히 미조직 노동자들에 대해 근로조건의 일반적 기준으로 적용될 수 없다는 점이나 법원 판결과 관련해 입법적 조치가 따르지 않는 가운데 고용노동부가 경제정책적 고려나 정치상황적 논리에 따라 노동측에게 불리한 행정가이드라인을 제시해오고 있다는 점에서 문제시될 수 있다. 더욱이, 노조가 노사현안의 사법적 해결에 주되게 의존하고 있다는 사실은 사업장 교섭에서 사용자를 압박-강제할 만한 노조의 조합원 동원능력과 물리적 투쟁력이 현저히 약화되고 있음을 단적으로 드러내는 것으로 볼 수 있는 만큼 노조운동의 취약해지는 현장권력에 대해 깊은 우려를 갖게 된다. 아울러, 노사분쟁 사법화와 관련된 또다른 문제로서 노조의 분쟁행위를 억지-타격하려는 수단으로 사용자의 손해배상소송이 과도하게 남용되고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 참여정부 시절부터 사용자의 손배 및 가압류 활용에 대한 문제가 지속적으로 제기되었음에도 불구하고 관련 법개정의 조치가 취해지지 않은 가운데 이로 인해 노조의 단체행동권이 크게 제약받고 있을 뿐 아니라 심지어 노조 조직이 무력화되는 결과를 낳고 있기 때문이다.

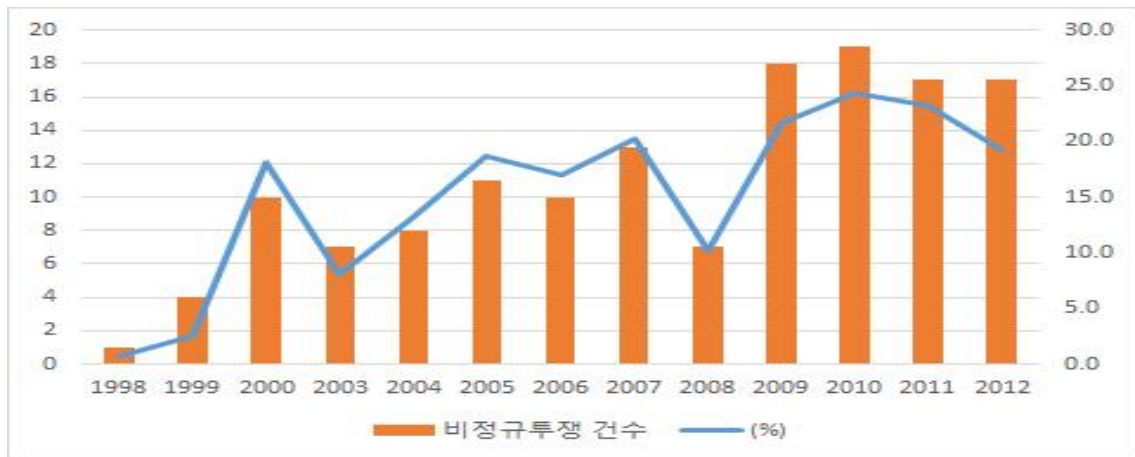
2000년대에 들어서 비정규직 문제가 우리 사회의 핵심 이슈로 부각되는 가운데, 비정규직 노동자들의 가열찬 투쟁이 터져나오며 노사갈등의 태풍 핵으로 등장하였다. [그림 6]에서 보여주듯이, 비정규직 노동자들의 투쟁이 2000년대에 들어 늘어나기 시작하여 2010년대에는 매년 17~19건을 기록하였으며, 노사분규 발생이 전체적으로 감소하는 가운데 자연히 비정규직 분규의 비중이 전체 분규건수의 20%를 상회하기도 하였다.<sup>13)</sup> 1998~2014년(상반기까지)의 기간에 발생한 비정규직 노동자의 주요 투쟁을 살펴보면(<표 3> 참조), 몇 가지의 두드러진 공통점을 확인해볼 수 있다<sup>14)</sup>: (1) 비정규직 투쟁은 대량해고 및 외주화·노조 파괴·정규직화 및 고용안정·최저생계 보장 등과 같은 방어적인 요구에서 비롯되었다는 점; (2) 비정규직 노조에 대한 사용자들의 집요한 파괴 공세가 전개되었다는 점; (3) 비정규직 투쟁은 사업장 밖에서 매우 장기화된 양상을 보여주고 있다는 점; (4) 전통적인 투쟁전술 이외의 새로운 투쟁레퍼터리(예: 사업장봉쇄, 고공투쟁, 가두캠페인, 전국순회-수상투쟁 등)와 시민사회 연대 지원이 동원-활용되고 있다는 점; (5) 외부 3자 개입을 통해 분쟁문제가 해결되고, 문제해결 후에도 노사분쟁이 재발하거나 노조 조직이 약화-와해되었다는 점; (6) 대부분의 비정규직 투쟁이 대기업을 상대하여 발생하였다는 점

13) 고용노동부가 집계하는 노사분규 발생건수에는 특고나 해고 비정규직의 투쟁이 제외되므로 [그림 6]의 비정규직 노사분규 건수는 다소 과소추정되어 있음을 유의할 필요 있다. 참고로, 노동문헌을 통해 확인되는 비정규직 노동자의 첫 쟁의행동은 1998년 사북 광업소의 폐쇄에 저항하는 용역직 노동자들의 투쟁이었다.(Lee 2014)

14) Lee(2014)는 상기 기간에 발생한 150여건의 비정규직 투쟁 중에서 사회적 파급 및 언론 관심도 그리고 관련 자료의 풍부성 등을 감안하여 30개 주요 사례를 선정하여 비교 분석하고 있다.

등을 꼽을 수 있다. 아울러, 이들 비정규직 투쟁은 사업장 안의 정규직 노조와 외부의 시민/지역사회(예: 홍익대와 기륭전자 등의 투쟁사례)로부터 연대네트워크가 얼마나 확보-지원하는가에 따라 그 투쟁성과의 뚜렷한 차이를 보이며, 상반된 순환동학(spiral dynamics), 즉 온건화 경로(저위험 투쟁전술 - 단기 투쟁 - 유리한 투쟁 성과)와 극단화 경로(고위험 투쟁전술 - 장기 투쟁 - 투쟁성과 미흡)로 나뉘지고 있다는 점이 특기할 만하다.

[그림 6] 비정규 노동자투쟁의 추이



출처: Lee (2014)

<표 3> 주요 비정규직 투쟁사례의 주요 현황

구분		사례 수
고용형태	기간제 또는 계약직	5
	일용직	2
	용역/하청 노동자	15
	파견 노동자	2
	특수고용 종사자	6
투쟁기간	100일 미만	7
	100일 ~ 299일	7
	300일 ~ 999일	5
	1000일 이상	6
	단기 재발 유형	5
투쟁 레퍼토리	파업	22
	사업장 봉쇄	12
	단식 삭발 투쟁	12
	점거농성	13
	고공투쟁	15
	가두캠페인 <sup>1</sup>	25
	자살투쟁 <sup>2</sup>	9
	기타 <sup>3</sup>	7



구분		사례 수
분쟁 이슈	노조탄압	24
	대량 해고/계약해지	19
	외주화	7
	생계보장과 제도개선	10
	정규직화/고용보장	11
	차별처우	2
합계		30

출처: Lee (2014)

주: 1- 일인시위, 가두시위/농성, 촛불집회, 서명운동, 3보1배 등 포함; 2- 1회의 자살시도와 용역깡패·진압경찰의 폭력에 따른 2인 사망 포함; 3- 해외본사 방문투쟁, 한강수상시위, 전국순회투쟁, 사장면담항의 등 포함

기존 노사관계와 노조운동의 사각지대에서 새로운 노동운동의 움직임이 활발하게 전개되고 있는 것이 특기할 만하다. 취업난의 청년이나 열정페이와 알바노동자 그리고 열악한 노후생계의 고령노동자 및 사각지대의 특수직종 노동자 등이 기성 노조운동의 무관심 속에서 독자적인 노조 건설과 다양한 활동을 전개해오고 있는 것이다.(박명준 외 2015) 청년유니온을 비롯한 노년(시니어)유니온·알바노조·패션노조·희망연대노조 등이 기존 노조운동의 틀에서 벗어나 독자적인 조직화와 색다른 운동 방식(예: 특정세대/집단 타겟 및 개별가입 조직화, 위법고용관행의 고발캠페인과 사회적 이슈화활동 그리고 관련 정책형성에의 적극적 개입, 개별가입 등)을 실천해오고 있다. 1990년대 말에 등장하였던 지역일반노조들의 새로운 조직화 및 활동 움직임이 당시 기존 노조들이 주도하던 산별운동에 밀려 성장치 못하고 급속히 쇠락하였던 것과는 달리 최근의 신종 노조운동은 기성 노조운동이 심각한 침체국면에 놓여 있는 최근의 상황 속에서 두드러진 신장세와 신선한 활동성과를 보여주고 있어 크게 주목받고 있는 것이다.

대표적으로 청년유니온의 경우에는 ‘고용 여부/형태에 상관없이 만 15-39세’의 청년들이 참여하는 방식으로 2010년에 설립되어 짧은 기간에 전국적으로 1,000 여명의 조직규모(2014년 6월 현재 8개 지역지부와 청소년유니온 인큐베이팅 진행중)로 급성장하였으며, 편의점·피자배달·커피전문점 및 블랙기업에 종사하는 청년들의 불법적 고용관행 실태조사 및 근로감독 고발 등을 통해 가시적인 성과를 거둔 데에 이어 서울시와의 사회적 교섭과 일자리협약(공공기관의 채용할당제 포함)를 성사시키고 최저임금 인상을 위한 청년연대활동을 활발하게 전개하고 있다. 이같이 청년유니온의 성공적인 활약에 자극되어 또다른 세대노조인 노년유니온(2012년 설립, 만50세 이상의 중고령 조합원 500여명 가입)과 단기계약의 알바노동자들을 대변-조직화하고 있는 알바노조(2013년 설립, 300여명 조합원 가입) 그리고 노동법이나 노조 보호의 사각지대에 놓여 있는 케이블방송 및 콜센터·패션·미용업계의 특수직종 노동자

들을 대상으로 권익대변과 조직화활동을 벌이고 있는 희망연대노조(2009년)·패션노조(2014년) 및 미용노조(2015년) 등이 연이어 설립되어 공동연대 또는 독자적 사업을 전개하고 있다.

이처럼, 노조운동의 전반적 침체국면에서 노동시장의 주변부/사각지대에 놓여 있는 취약노동자집단 내부에서 새로운 노동운동의 움직임이 다양하게 펼쳐지는 것은 매우 긍정적으로 판단되는데, 다만 이들 대안적 노조단체에서 (기성 노조운동의 병폐로 지적되는) 정파적 영향이나 조직분열 등이 나타나는 것은 경계해야 할 것이다. 아울러, 전반적으로 침체된 상황에 빠져든 노조운동이 정규직의 정리해고, 비정규직 계약해지, 노조파괴의 손배-가압류 등과 같은 문제를 힘 있게 지지하지 못하는 가운데 우리 사회의 심각한 고용/노동문제를 공감하는 시민사회 차원의 연대네트워크가 작동하여 그 문제의 해결이나 공론화에 상당한 영향을 주었다. ‘노동-시민’의 대표적인 연대네트워킹 운동사례로는 희망버스나 ‘노란봉투’ 및 홍대 청소부투쟁 지원의 날라리외부세력 등을 꼽을 수 있다.

## V. 맺음말: 요약과 제언

우리 사회의 소득불평등과 민생경제 파탄을 초래하고 있는 노동시장 이중구조와 노동 없는 성장이 고착화되는 배경에는 노사관계의 양극화와 노조운동의 침체가 주요 원인으로 작용하고 있음을 부인키 어렵다. 이상에서 살펴본 바와 같이, 중앙수준의 사회적 대화와 산별적 노사관계는 정부의 신자유주의적 정책논리와 (시장 지배력을 갖고 있는) 대기업들의 노동배제적인 태도로 인해 현행 노동체제의 고질적 문제를 치유-해결하는 전향적 변화의 진전이나 성과를 만들지 못하고 있다. 노조운동 역시 계급적 대표성을 구현하며 사회 정의의 칼(sword of social justice, Flanders 1970)로 역할하기 보다 (특히 대공장노조의 경우) 조합원의 기득권 보호에 사로잡힘으로써 노동양극화를 비롯한 비정규직·청년실업 등의 심각한 노동문제를 조장-방치하고 있다는 책임론에서 자유롭지 못하다. 최근 수년 동안 일부 지자체에서의 진보적인 노동정책 추진과 비정규직 조직화 및 노동-시민 연대활동의 확산 그리고 새로운 노동운동의 등장 등과 같은 주목할 만한 변화가 나타나기도 하였지만, 이들의 움직임은 ‘국지적 성공’에 머물러 있고 분절적 노동시장과 사용자 우위의 노사관계의 고착화된 구조를 전면적으로 뒤흔들어 바뀌어가는 데에는 아직 갈 길이 멀다고 하겠다.

다행스럽게도 외환위기 이후 17년 그리고 보수정권의 7년 여를 지난 요즘 그동안 신자유주의적 정책기조에 기반하는 투자-부채주도적 ‘친기업’ 성장패러다임이 노동

양극화와 고용 질 악화 그리고 민생경제 파탄과 성장동력 소실 등으로 우리 사회경제의 임계적 상황을 초래함에 따라 대안적 국정담론으로 이른바 ‘소득-공정-복지주도’ 성장 패러다임이 공론화되어 부각되고 있다. 특히, 2016년 총선과 2017년 대선의 권력재편기를 맞이하여 노동자서민의 소득분배를 확대하려는 소득주도성장을 둘러싼 정책경쟁이 예상되는 만큼, 노사관계의 퇴행적 분절구조와 노조운동의 고착화된 침체상황에서 벗어날 수 있는 시대적 변화의 계기가 마련되기를 기대케 된다. 그런데, 최근 논의되는 소득주도성장론에서 노조운동을 경제패러다임 개혁의 동반적 주체로 인식하기 보다 그 개혁의 대상으로 간주하거나 노조 역할을 배제하는 시각을 제시하고 있는 것은 수궁하기 어려운 대목이라 생각된다.<sup>15)</sup> 왜냐하면, 조직노동의 협조나 지지 없이는 소득주도성장을 구현하려는 일자리창출이나 소득재분배(대-중 소기업 수익재분배를 통한) 그리고 복지확충(증세와 함께) 등의 진보적인 사회경제 정책들이 사용자집단의 저항과 노노간 이해갈등에 부딪쳐 힘 있게 추진되기 어려울 것이기 때문이다.

따라서, 내후년의 총-대선을 통해 집권하는 새 정부가 소득주도성장을 진정성 있게 추진할 수 있기를 바라지만, 노동시장 이중구조와 노동 없는 경제-복지의 엄중한 문제들을 치유함에 있어 노조운동의 적극적인 참여와 협조를 이끌어낼 수 있도록 노사관계체제의 전향적인 개혁을 소망한다. 구체적으로, 소득주도성장을 온전히 뒷받침하는 사회연대적 노사관계체제의 구축을 위한 정책과제로서는 (1) 민주노총의 참여를 비롯하여 취약노동자집단(예: 비정규직, 청년, 여성, 고령자 등)의 이해대변을 보장하고 사회공공성 원칙에 따라 심의민주적인 정책협의를 구현하는 사회적 대화기구로의 전면 개편, (2) 산별적 노사관계의 안착과 발전을 위해 산별교섭의 실효성 제고(특히, 단체협약 효력 확장 포함)와 산별노조의 역할 확충을 보장하는 제도 정비와 정책적 지원, (3) 노동기본권을 제약하는 손배·가압류제도의 개선과 노동보호의 사각지대 해소를 위한 근로감독체제의 전면적 확충 등을 우선적으로 제안하고자 한다.

노조운동 역시 작금의 ‘바닥 없는 추락’의 침체국면에서 벗어나기 위해, 그리고 노동시장 이중구조와 노동 없는 민주주의-성장체제를 온전히 바꿔나가려는 개혁의 주체로 나서기 위해서는 ‘환골탈태’의 자기성찰과 전면적 쇄신이 요망된다. 물론, 노조운동의 혁신을 가로막는 실로 많은 난제가 존재하고 있음을 모르는 바가 아니지만, 그럼에도 더 이상의 추락과 위기에서 벗어나기 위해, 그리고 ‘당당하고 정의로운’ 노

15) 최근 소득주도성장론을 주창하고 있는 대표적인 진보 경제학자인 홍장표·전강수(2013)와 김상조(2013)는 산별노조운동의 실패와 기득권적 노조활동관행 그리고 현행의 노사정 담합구조 등을 문제 삼으며 노조 교섭력에 기반하는 임금주도 성장(wage-led growth)을 대신하여 진보적인 정부 주도하에 고용창출·소득재분배·복지분배 등을 구현해나가는 (국가주도의) 소득주도성장(income-led growth)을 바람직한 사회경제정책 모델로 제안하고 있다.

동운동으로 거듭나기 위해 세 가지의 혁신원칙으로 ‘공공성’, ‘연대성’ 그리고 ‘전략적 지도집행력’을 강조하여 제언코자 한다.

첫째, 공공성의 혁신원칙은 노동조합이 노조간부/활동가와 조합원의 기득권 이익을 추구하는 활동관성에서 벗어나 전체 노동자의 권익을 대표하고 이를 성취하는 운동을 실현해야 한다는 것이다. 노조운동이 그동안 국가정책의 공공성이나 자본의 사회적 책임성을 요구하는 것을 넘어 자신의 공공성, 즉 미조직 노동으로서 비정규직-청년-여성-고령자-자영자 등을 대변하려는 운동적 관점을 제대로 실천하고 있는지를 끊임없이 성찰하고 활동하는 것이 요구된다고 하겠다.

둘째, 연대성의 혁신원칙은 노조운동이 기업별·고용형태별·업종별·성과 등의 내부 분열을 지양하고 사회공공성을 지향하는 시민사회운동과의 전략적 연대를 강화하는 실천을 강화해 나간다는 것이다. 연대성의 온전한 실천을 위해서는 조직 안팎에 존재하는 다양한 운동주체들의 이해관계-운동관점-감수성 차이를 포괄하여 공동 목표의 활동대오로 통합시켜 나갈 수 있는 유기적 연대(organic solidarity)의 리더십(Zoll 2000)이 선결적으로 요구된다는 점에서 특히 총연맹과 산별조직 그리고 대공장 노조의 지도부가 자기/집단중심적 독선에서 벗어나 연대적 소통-관계맺기-포용적 설득력을 갖출 수 있어야 할 것이다. 아울러, 기업별 노사관계의 뿌리 깊은 관성이 노조운동의 연대성을 가로막은 핵심적인 장애가 되고 있는 만큼, 초기업적(예: 업종별 또는 지역별) 고용복지체제로의 전환을 의식적으로 추구해 나가는 것이 연대의 운동적 기반을 확충-강화하는 관건적 과제라 할 수 있다.

셋째, 전략적 지도집행력의 혁신원칙은 노조운동이 공공성과 연대성의 운동목표를 온전히 성취할 수 있는 조직적 실천능력-종이호랑이에서 진짜 호랑이로 탈바꿈하는-을 발휘할 수 있어야 한다는 것이다. 그동안 노조운동의 전략 부재와 지도집행력의 약화에 대한 적잖은 우려와 비판이 제기되어 왔음을 유념하여 사회적 명분과 대중적 효능감을 높일 수 있는 운동전략의 구사와 조직적 결정에 대해 계통적으로 책임지는 지도집행체계의 구축이 시급한 과제로 요망된다.

당면과제인 노동시장 이중구조의 개혁과 관련해 정부와 자본이 지향해온 고용유연성 위주의 개혁방향에 대해 노조운동이 수세적 입장에서 벗어나 대기업 정규직의 임금인상(고령자의 임금피크제 포함)을 양보하는 대신 그들의 노동시간을 단축함과 동시에 비정규직이나 미취업 청년들의 안정된 일자리 창출을 유도함으로써 공공성과 연대성의 사회적 명분과 위상을 제고하는 전략적 결단도 고려해볼 만하지 않을까 생각한다. 또한, 산별교섭이 대기업의 저항으로 제동 걸린 상황을 타개하기 위한 또다른 전략적 발상전환으로서 한국적 산업-경제질서의 현실적 여건을 감안하여 업종별 공급사슬체계나 기업그룹의 지배구조에 대해 중심적 연쇄고리를 타격-압박하는 초

기업적 통합교섭모델을 만들어가는 것도 검토해볼 수 있을 것이다.<sup>16)</sup> 아울러, 노조운동의 약화된 지도집행력은 일회적 투쟁이나 활동성과로서 회복될 수 있는 것이 아닌 만큼, 체계적인 조직진단과 더불어 지속적인 조직문화의 혁신을 추진하는 것이 요망된다.

노동시장 이중구조와 노동 없는 성장의 고착화로 인해 그동안 우리 사회경제를 지배해온 신자유주의적 국정기조가 한계점에 봉착할 것이라는 희망 섞인 전망을 하면서 칼 폴라니(1944)의 진자운동이 우리나라에서 시장만능의 시대로부터 노동존중의 시대로 옮겨지기를 소망케 된다. 이런 소망이 현실화되기 위해서는 소득주도성장을 주도할 정치세력의 집권이 이뤄지는 것 못지 않게 평등세상과 노동자행복을 책임질 수 있는 노조운동의 전면적인 혁신이 요구된다는 점을 아무리 강조해도 지나칠 수 없을 것이다.

---

16) 일본의 기업집단에 대한 노조의 교섭전략으로 기업그룹차원의 교섭단위를 구성토록 요구하여 해당 그룹의 계열사 및 협력업체에 대한 통일적인 협약조건을 강제할 수 있었다는 오학수(2013)의 사례연구가 유사한 기업그룹구조를 가진 우리나라에서도 유용한 시사점을 주리라 판단된다.

## 참고문헌

- 강병구 (2015), “세계개편의 방향과 내용에 대한 검토”, 한국형비버리지복지모델연구회 발제문
- 고용노동부 (2014), 『2013년 전국노동조합 조직현황 보고서』 .
- 김동춘 (1996), 『한국사회 노동자연구 - 1987년 이후를 중심으로』 , 역사비평사.
- 김상조 (2013), “진보적 경제질서 모색을 위한 시론- 한국 경제의 과거·현재·미래”, 「정책네트워크 내일」의 창립 심포지엄 발제문.
- 김유선 (2015), “박근혜 정부 ‘비정규직 종합대책(안)’검토”, 민주정책연구원 정책간담회 발제문.
- 김종진 (2014), “서울지역 생활임금 도입 논의와 지자체 노동정책 검토”, 「제대로 된 서울시 생활임금제도를 위한 노동·시민사회 토론회」 발제문.
- 김종진·이상훈·이명규·이경환 (2012), 『복수노조 시행 이후 노사관계 변화 연구』, 민주노총 정책연구원.
- 박명준·권혜원·유형근·진숙경 (2015), 『노동단체 분화양상과 정책과제』, 한국노동연구원.
- 배규식 (2014), “노동시장 이중구조 개선과제와 쟁점”, 노사정위원회 전문가 간단회 발표문.
- 서울특별시 노동정책과 (2015), 「노동존중 서울을 위한 ‘서울시 노동정책 기본계획(안)」. .
- 신정완 (2004), “1987-1997년 기간의 한국 거시 노사관계 변동에 대한 게임이론적 분석”, 『산업노동연구』 10권 1호 pp. 187-222.
- 오학수 (2013), 『노사관계의 새로운 지평: 일본의 노사혁신과 노조운동 부활전략』 (이병훈·이지은·강민정 옮김), 한울.
- 이병훈·김직수 (2013), 『제2 산별노조운동의 발전전략』, 전국민주노동조합총연맹.
- 이병훈 (2007), “1997년 노동체제의 진단과 개혁과제”, 한국사회학회 특별심포지엄 발표문.
- \_\_\_\_\_ (2004), “한국 노동조합운동의 연대성 위기”, 『아세아연구』 제47권 4호, pp. 65-89.
- 이병희·황덕순·홍민기·오상봉·전병유·이상헌 (2014), 『노동소득분배율과 경제적 불평등』, 한국노동연구원.
- 이성희·노용진·조용만·진숙경 (2012), 『복수노조 시대 노사관계 쟁점과 정책 제도 개선방안 연구』, 한국노동연구원.
- 임혁백 (2007), “공공성의 붕괴인가, 공공성의 미발달인가”, 『사회비평』 38호, pp. 34-68.
- 한국노동연구원 (2014), 「KLI 노동통계」. .

홍장표·전강수 (2013), 「민주당 경제·민생정책의 비전과 의제」, 『민주당의 정책비전과 의제: 제1편 경제분야』 민주정책연구원 정책토론회 발제문.

Flanders, Allan (1970) *Management and Unions*. London: Faber.

Lee, Byoung-Hoon (2014), "Militant activism at margins: struggles of non-regular workers", paper presented to ISA Congress, held in Yokohama, Japan.

\_\_\_\_\_ (2010), "Employment relations in South Korea", in Bamber, Greg, Russell Lansbury, and Nick Wailes (eds.), *International and Comparative Employment Relations 5th edition*, London: Sage.

Polanyi, Karl (1944), *The Great Transformation: The Political And Economic Origins Of Our Time*, London: Beacon Press.

Schmitter, Philippe (1974), "Still the century of corporatism?", *The Review of Politics*, Vol. 36, No. 1, pp. 85-131.

Zoll, Rainer (2000), *Was ist Solidarität heute?* Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main. (최성환 옮김, 『연대란 무엇인가?』, 한울아카데미, 2008)





# 토론문1

김태현

민주노총 정책연구원 연구위원

## 1. 들어가는 말

한국노동사회연구소 20주년을 맞이하여 기념토론회를 개최하게 된 것을 우선 축하하는 바임. 민주노총이 출범하는 해에 한국노동사회연구소가 출범하였으며, 이는 내셔널센터로서 민주노총이 출범함으로써 갖는 시대적 변화 속에서 노동운동단체들의 자리찾기라고 할 수 있음. 그동안 여러 노동운동 관련 연구소가 부침하였지만 20주년을 경과하여 실질적 활동을 활발하게 전개하고 존속하고 있는 연구소는 한국노동사회연구소가 유일하다는 점에서 그 의의를 높이 평가하지 않을 수 없음.

20주년을 기념한 토론회답게 주제도 “노동-미래를 위한 연대와 전진”이란 포괄적이고 무게있는 주제를 선택하여 한국사회에서 노동이 처한 현실과 미래의 대안을 제시하고자 한 점에서 오늘의 토론회 주제도 시의적절하다고 판단됨.

## 2. 발제문에 대한 전반적 동의

김유선 연구위원은 한국의 노동시장은 “저임금 비정규직이 양산되고, 정규직도 성장에 상응하는 임금인상이 이루어지지 않고, 골목상권 붕괴 등으로 자영업자가 몰락하면서 노동소득분배율이 하락하고 있다. 여기에 법인세 인하 등 부자감세가 더해지면서 10대 재벌 내부유보금은 천문학적으로 증가하고 상위 10%에게 소득이 집중되고 있다. 이는 노동시장 양극화(고용불안정, 소득불평등)가 ‘정규직 과보호’에서 비롯된 것이 아니라 ‘재벌 과보호’에서 비롯된 것임”을 밝히고 1. 일자리 정책으로는 1) 상시지속적 업무의 정규직 고용 2) OECD 수준의 노동시간 단축 3) 최저임금 현실화와 최고임금제 도입을 들고 2. 노동인권 보호를 위해 최저임금 위반, 연장근로, 불법 파견 등에 대한 법과 원칙 도입, 3. 중층적 노사관계 도입을 위해 1)

무늬만 산별에서 명실상부한 산별로 2) 중앙,산업/지역, 기업 교섭·협약제도 3) 사회적 노동운동을 이념으로 마지막으로 소득주도 성장전략으로 생산성 임금제, 재벌·세제개혁, 금융규제를 들고 있음

이병훈교수는 노사관계와 노조운동의 평가와 과제라는 발제문을 통해 노조운동의 심화되는 무기력과 자본우위의 비대칭적 노사관계를 주목하면서 주된 특징으로 반쪽의 노사정위와 사회적 대화의 정책수단화. 침체에 빠진 산별노조운동, 사업장 수준의 노사관계 양극화, 복수노조의 확산과 노사분쟁의 사법화, 비정규투쟁의 확산과 노동권익운동의 지역적 돌파구를 들고 있음. 제언으로는 소득주도성장을 뒷받침하는 사회연대적 노사관계체제의 구축을 위해 1) 민주노총 및 취약노동자집단의 이해대변을 보장하고 심의민주적 정책협의를 구현하는 사회적 대화기구로의 전면 개편 2) 산별교섭의 실효성 확장과 산별노조의 역할 확충을 보장하는 제도정비와 정책적 지원 3) 손배·가압류제의 개선과 노동보호의 사각지대해소를 위한 근로감독체제의 전면적 확충을 정책과제로 제안하고 있음. 노조운동의 자기성찰과 전면적 쇄신을 위해 노조운동의 혁신원칙으로 ‘공공성’ ‘연대성’ ‘전략적 지도집행력’을 강조하여 제언하고 있음.

양 발제문 모두 현재의 한국노동체제의 특징을 재벌과보호에서 비롯된 노동시장의 양극화와 파편화된 노사관계를 들고 이를 극복하기 위한 대안을 제시하고 있다는 점을 특징으로 하며 김연구위원의 발제가 포괄적이며, 이병훈 교수의 발제는 노사관계와 노동조합에 특화되어 있음.

### 3. 보완되어야 할 점

양 발제자의 전반적 글의 기조에 동의하면서, 토론자의 입장에서 몇 가지 보완되어야 할 점을 지적하고자 함.

두 발제문은 노사정 사회적 대화와 관련해서 의견을 달리하고 있는 것으로 보임. 이병훈 교수는 심의민주적 정책협의를 구현하는 사회적 대화기구로의 전면재편을 핵심적 제안으로 하고 있는데 비해 김유선 연구위원은 중앙수준의 사안별 대화, 협의는 필요하다고 인정하면서도 “중앙수준의 사회적 협약정치에 역량을 쏟기보다는 지역, 산업 수준의 사회적 대화 또는 협의기구를 작동시키고, 초기업 수준에서 노사관계를 진전시키는데 필요한 인프라를 구축하는데 역량을 쏟는 것이 타당할 것이다”고 제안하고 있음.

실제로 한국의 노사정 대화는 중앙 차원의 사회적 대화의 구조적 토대도 취약하고 DJ, 노무현 등 자유주의 정권을 포함해서도 역사적 경험에서도 부정적이었다는 점에서 중앙차원 사회적 대화에 대한 적극적 제안은 기대사항에 불과하다고 판단

됨. 이에 대한 양 발제자의 의견은 어떠한지 좀 더 심도깊은 논의가 필요함.

양 발제자는 공히 소득주도 성장전략을 주된 전략으로 제시하고 있는데, 세계적인 유행에도 불구하고 이 담론의 구체적인 함의와 내용을 보다 명확히 하지 않으면 담론 수준 이상의 진전이 이루어지기는 힘들다고 판단됨. 이교수의 글은 현재 한국의 주된 소득주도성장론이 노조를 배제하거나 개혁대상으로 간주하는 한계를 지적하면서 노조운동의 적극 참여와 협조를 이끌어낼 수 있는 방안이 되어야 함을 강조하고 있음. 한편으로 김위원의 글은 과제 요약에서 생산성 임금제, 재벌개혁, 금융규제라고만 언급하고 있음.

소득불평등의 심화라는 조건에서 노동자 임금을 비롯한 소득의 대폭적 상승이 필요하다는 점에서는 동의하면서도 아베노믹스부터 오바마이즘까지 매우 폭넓게 제시되고 있는 소득주도성장전략은 보다 명확한 내용과 함의가 정리되는 것이 필요하다고 판단됨. 아울러 발제자들이 지적하였듯이 노동의 역할이 규명되고, 한편으로는 신자유주의 득세하의 소득불평등을 벗어나서 금융세계화에 대한 규제, 재벌개혁과 결합되지 않으면 근본적 해법으로서 한계를 드러내고 일시적 유행으로 끝날 가능성도 있음.

김유선 연구위원의 글에서 상시, 지속적 업무의 정규직 고용 원칙이 중요함에도 불구하고, 또 하나 중요한 측면은 비정규직 노동자, 특히 악화되고 있는 간접고용 비정규직 노동자의 노동기본권 보장 측면이 제외되어 있는게 아닌가 판단됨. 김유선 연구위원의 글에서도 한국의 간접고용 규모가 대기업 사내하청까지 포함하면 167만 명(8.9%)에 달할 것으로 추정하고 있으며, 원청의 사용자성이 인정되지 않기 때문에 직접적 책임이 있는 원청이 노사관계의 책임을 지지 않고 있음. 특수고용 노동자의 경우에 노동자성조차 인정되지 않고 있음. 따라서 최소한 이들에 대한 노동자성 인정과 원청의 사용자성 인정이야말로 가장 원천적으로 요구되어야 할 요구라고 판단됨.

발제자들은 다양한 노동시장의 양극화를 극복할 대안들을 제출하고 있으나 실질적으로 정책적 대안을 실현하는 것은 정치이며, 노동시장 양극화를 해결할 핵심적 열쇠는 노동정치의 활성화와 재생에 달려있음. 현재의 신자유주의 보수정권이나 자유주의 정권이 이러한 정책적 제안을 시행하기를 기대하기는 솔직히 난망하다고 보여짐. 따라서 이러한 정책의 실현을 위해서도 사실상 기대되는 것은 분산되고 파편화된 노동정치의 재편과 재생이라고 판단되는데 이에 대해서 양 발제자는 아무런 언급도 없는데 양 발제자의 의견은 어떠한지?

또한 발제자들도 지적하였듯이 기존 구조를 극복할 정책적 대안의 실행여부는 노동운동의 재활성화와 혁신에 달려있음. 혁신원칙으로서 이병훈 교수는 공공성, 연

대성, 전략적 지도집행력을 강조하여 제안하였으며 이는 중요한 과제이기도 함. 그러나 한국의 노동운동은 산별노조 전환에도 불구하고 기업별 노사관계들을 극복하지 못하였다는 점이 구조적 한계로 판단됨. 공공성, 연대성 등의 새로운 운동요소들이 없지는 않으나 이들이 전면화되기에는 기업별 노사관계와 노동조합운동의 틀이 구조적 제약으로 작동하고 있다고 판단되고 미조직 조직화나 노동시장의 격차 해소 역시 노동조합의 산별적 강화와 제도화된 단체교섭없이 불가능하다고 판단됨. 제도적 틀로서 산별교섭의 효력확장이나 산별노조에 대한 지원은 정책적 수단이고 실질적으로 노동운동 자체가 기업단위 노사관계를 극복하고 전면적 연대성을 강화할 수 있는 제2의 산별노조운동으로 전환하지 않고서는 해결불가능함. 이를 실행하기 위한 핵심적 전략이나 과제가 무엇이라고 발제자들은 생각하는지 의견을 듣고 싶음.

## 토론문2

노진귀  
한국노총 중앙연구원 상임자문위원

주제발표에서 현재까지의 노동시장에 대한 진단과 노동시장, 노사관계, 노조운동의 과제들을 제시하였다.

필자는 노조운동의 대안을 중심으로 사건을 제시하고자 한다. 노동시장 문제의 해결을 위해서는 정치적 과제, 노사관계상의 과제도 동시적으로 해결해야 하나, 이들 문제는 국가나 사용자와의 관계 속에서 해결될 문제들이다. 현재의 노조운동 역량을 감안할 때 정치적 과제나 노사관계상의 과제를 의미있게 해결하기는 용이하지 않을 것으로 보인다. 따라서 노조운동 스스로의 노력으로 이를 수 있는 노조운동상의 개선에 공력을 들어가면서 정치적 과제든 노사관계상 과제든 해결해가야 할 것으로 보인다. 노조운동의 힘이 뒷받침되지 않는 한 집권층이든 자본이든 자신들의 정치적, 경제적 이익에 부합하지 않는 한 합리적 제안이라도 수용하지 않을 것이기 때문이다.

주제발표에서는 노조운동의 혁신원칙으로 ‘공공성’, ‘연대성’ 그리고 ‘전략적 지도집행력’을 제언했다. 보다 구체적인 과제는 노조운동 스스로 고안해내야 할 것이다.

필자는 노조운동이 1987년 노동자투쟁 시기부터 가지고 있는 주관주의의 관성을 내려놓고 ‘기본’으로 돌아가야 할 때라고 생각한다. 지난 4반세기 동안 환경변화도 급변했고, 노조운동의 역량도 달라졌기 때문에 그래야 하는 것이 당연할 것이다. 1987년 노동자투쟁이 벌여준 노조운동의 힘을 다 까먹은 현재에도 여전히 힘을 만들지 않고 까먹는 일만 한다면 초라해질 수밖에 없다.

그러나 혁신을 추동할 경쟁이나 위기의식이 충분치 않은 것으로 보인다. 노조운동 약화와 함께 양대노총 간 일상적 경쟁도 거의 사그라들었고, 노조의 약화 가능성에

도 불구하고 위기의식은 강하지 않은 것으로 보인다. 노조약화가 점진적으로 나타나고, 또 노조약화를 명확히 보여주는 측정기가 있는 것도 아니기 때문에, 또 통상적인 노조약화가 노조 헤게모니 경쟁에 의미있는 영향을 주는 것은 아니기 때문에 위기의식이 잘 생기지 않고 있다. 그리고 노사관계란 세력관계 변화에도 불구하고 일정기간은 기존의 관계를 유지하는 관성이 있어서 노조약화로 인한 노조 대표성의 약화가 바로 나타나는 것은 아니기 때문이다. 또 노조에 따라서는 힘의 약화에 따라 사용자에게 대한 태도를 유화적으로 바꿈으로써 사용자의 공격 가능성을 막고 있다. 그리고 외주.하청.자동화 등에 대한 사용자의 요구를 용인함으로써 노조에 대한 저항을 줄이고, 정규직 근로조건 개선을 위한 지불능력을 유지시키기도 하고 있다.

노조운동의 '기본'이란 조직확대 및 강화, 단체교섭 강화 등으로 어느 교과서에도 흔히 나와 있는 그런 것들이다. 그러나 이들은 쉬운 과제도 아니고 쉽게 빛이 날 수 있는 과제들도 아니다. 시간.비용소모적일 가능성이 높다. 그래서 임기 2-3년 내에 실적을 보여주어야 하는 노조 헤게모니 경쟁자들에게는 매력이 아닐 수 있다.

조직확대의 문제는 2000년대 전반에는 주요하게 부각되었으나 일부 지역이나 비정규직 노조 등을 제외하고는 전반적으로 소강상태에 있지 않나 생각된다. 전반적으로 낮은 조직률에 대한 위기의식이 크지 않은 것으로 보인다.

조직확대 하면 비정규직이 우선 떠오르는 것이지만 정규직도 다수가 미조직 상태에 있고, 독립노조 급증으로 조직력이 분산되고 있다. 한가지 문제는 조직화를 일선에서 담당할 산별연맹(노조) 지역조직들의 인적자원이 근로시간 면제제 이후 더 줄어들었다는 점이다. 현재는 다수가 겨우 숨만 쉬고 있는 상태이다.

한국에서 조직확대역량의 문제는 조직화 유인이 낮은 기업별 노조로 재정이 집중되어 있다는 점이다. 현재의 기업별 노조체제나 상급단체의 리더십으로 미루어 판단할 때 이런 현실을 타개하기는 용이하지 않을 것으로 보인다. 산별연맹(노조)은 산하 단사노조 조직률부터 끌어올리는 일을 해야 할 것으로 보인다. 또 할 수 있으면 생산직 이외의 직종으로 조직범위를 확대해야 한다.

비정규직 조직화와 관련하여서는 보다 다양한 형태의 조직화를 탐색하면서 그들간의 경쟁.협력체제로 갈 필요가 있을 것으로 보인다. 대중적으로 볼 때 비정규직은 계약해지의 위험 때문에 노조에 참여하는 것이 어려운 실정이다. 그리고 비정규직 보호를 강화할 수 있는 것은 일반적으로 노사교섭보다는 대정부교섭을 통해서일 가능성이 더 크다. 노조형태로 비정규직을 조직하는 것이 어렵고, 조직하더라도 유지하기가 어려우며 효과성을 발휘하기가 용이하지 않다는 것을 시사해주는 부분이다. 때문에 비정규직이 반드시 노조형식으로만 조직되어야 한다고 생각할 수는 없다. 조직형식에 대해 보다 열린 시각으로 볼 필요가 있다. 사용자와 구체적으로 부딪치지

않게 될 준정치조직과 같은 것들도 생각해볼 필요가 있다. 국회 직능대표에 비정규직 대표를 포함시키도록 정당들에 요구하는 것도 방법일 수 있다.

조직강화 및 역량강화와 관련해서는 소통과 교육강화, 노조운영의 효율성 제고를 생각해볼 수 있다. 노조운동이 환경변화에 적절히 대응해갈 수 있도록 하기 위해서는 체계적인 교육이 있어야 하고 그래야 그런 리더십 발휘가 가능하다. 그러나 환경이 크게 변화했음에도 노조운동을 지배하는 사고방식은 옛날이나 비슷한 것으로 보인다. 관성으로부터 벗어나 환경 적응성이 높아질 수 있도록 인내심 있게 교육할 필요가 있다.

또한 노조운동은 대체로 손에 잡히는 그때그때의 이익을 중심으로 추진되고 있다. 직접적 이익으로부터 조금만 거리가 생겨도 비현실적인 것으로 간주된다. 때문에 눈에 보이지 않는 장기적 이익은 취급이 거의 어렵다. 눈에 보이는 이익 중심으로 노조운동을 전개할 경우 별도의 교육 등이 필요하지 않고 바로 동원이 가능하기 때문에 편리하고 저비용적이기는 하지만 장기적 이익을 놓칠 가능성이 있다. 때문에 단기적으로는 이익이 되나 장기적으로는 손해인 노조운동이 전개될 가능성도 있다. 전술적으로는 성공하나 전략적으로는 패배한다는 그런 얘기일 수 있다

노조운동의 공공성, 연대성 추구도 현재의 일반적 의식상태를 고려할 때 현실적으로 추구가 녹록하지 않을 것이다. 노조운동의 이념이 바뀌거나 공공성, 연대성이 결국은 노동자에게 이익이라는 것이 받아들여질 때만이 그런 운동의 추구가 가능해진다. 그러나 지금은 대체로 옳다는 생각만 가지고 현장 설득과정 없이 운동을 전개해 보려는 경우가 많다. 당연히 그 목소리는 현장으로 들어가지 못한다.

임단투 강화는 현재의 노조운동이 중요하게 생각해 봐야 할 지점이다. 노조운동이 현장에 힘을 구축할 수 있는 것은 궁극적으로는 임단투를 통해서이다. 2000년대 들어서 대체로 임단투는 침체되어온 것으로 보인다. 민간부문의 경우 신자유주의화의 본질적 부분이 정부의 제도개편보다는 사용자의 경영전략에 의해 이루어졌다. 현장의 방어벽이 충분치 않았다고 할 수 있다.

한편 기업별 교섭체제 하에서 기업 간 근로조건 격차가 확대되고 그 결과 산별연맹의 단체교섭 지도력은 매우 약화되어 기업별 노조화를 더욱 가속시키게 된다. 현장의 힘 약화는 중앙수준 대정부 정책제도교섭의 위력도 약화시킨다. 현장의 교섭력은 대정부교섭력의 토대이고, 노사교섭과 대정부교섭은 별도 전선이 아니라 긴밀히 연계되어 있기 때문이다. 때문에 보다 분명한 목표를 내걸고 임단투를 일정 방향으로 이끌고 갈 수 있도록 교섭규율을 세워가야 한다. 기업간 근로조건 격차가 확대되고 있는 현실을 감안할 때 1970년대처럼 일정수준 이하의 저임금을 일소하는 임투를 강력히 전개하는 것도 방법일 것이다. 이 경우 원하청 불공정거래문제도 결합할

수 있을 것이다.

노조운영의 효율화와 관련해서는 전략과 목표, 평가가 있는 노조운동 방식으로서의 사업작품 개선, 인적자원 등 전문적 자원관리가 중요할 것으로 보인다. 지금까지 한국의 노조운동은 대체로 장기전략 없이 그때그때의 도전에 대응하는 방식으로 이루어졌다. 이런 운동방식은 충분한 교육선전 등이 없이도 운동의 전개가 용이하기 때문에 접근이 쉽고 비용절약적일 수 있다. 또 유연한 운동의 전개가 가능하고 대중적으로는 일하는 것처럼 보이게 한다는 잇점도 있을 수 있다. 그러나 이런 운동방식에서는 장기적으로 추진하여야 할 사업, 즉 성과가 쉽게 나타나지 않는 사업은 전개가 잘 안될 것이라는 문제점이 있다. 장기이익의 추구도 어려울 것이다. 때문에 양자를 적절히 배합하는 방식을 취해야 할 것이다.

자원관리 전문성 측면은 노조운동이 일반적으로 매우 취약한 분야이다. 대체로 관리능력도 부족하고, 정치적 고려가 많이 작용하기 때문이다. 경쟁의 논리가 별로 작용하지 않는 조직의 특성이다. 근로시간 면제제 도입에 따라 노조운동은 비록 대외적으로는 전입자임금 자율결정을 내걸더라도 내적으로는 자원관리의 합리화를 기했어야 했을 것이다. 자원관리를 합리화하면 조직화나 정책활동 등에 더 많은 역량을 투입할 수 있을 것이다. 그러나 그런 노력들은 별로 기울여지지 않았던 것으로 보이며, 자원축소에 따라 노조활동을 축소시키는 방향을 취했지 않나 생각된다.

노조운동의 기업별 과편화는 2000년대 하반기 들어서 급격히 진전된 것으로 보인다. 기업간 경쟁이 강화되고 기업간 격차가 확대된 영행도 상당히 컸겠지만 노조운동이 그러한 흐름을 막지 못했던 것도 한 요인일 것이다. 때문에 지금이라도 산별연맹(노조)의 역할을 강화시켜야 한다. 단체교섭 지도력을 높이고 산업정책 형성의 한 주체로 나설 수 있게 해야 한다. 이런 측면에서 산별전환운동은 긍정적으로 기여한 측면이 있다. 산별전환을 한 조직의 경우 기업별노조화의 급격한 진전을 저지하였을 것으로 보인다. 또 산별전환을 토대로 주5일제나 비정규직의 정규직화에 중요하게 기여하였던 측면도 있다.

노사정위원회는 현 노사관계체제 하에서는 이해조정 기능을 수행하기 어려울 것으로 보인다. 가능한 한 노사 이해공통적인 이슈를 처리하도록 시스템화해가고 관련기구들을 연계시켜 가는 것이 필요할 것으로 보인다. 완전히 노사공통적인 이해란 있을 수 없는 것이지만 그래도 산업안전보건, 직업훈련, 산업정책, 작업장 참여, 사회적 책임 등 이슈는 상당정도 이해공통성을 가질 수 있다. 이러한 이슈들은 초산업수준과 산업수준의 논의를 연계시켜서 진행시킬 필요가 있다. 산업별 논의의 강화가 필요하다. 또한 노사발전재단과의 연계를 강화시킬 필요가 있다. 다양한 계층의 대표성도 인정하여야 한다. 노사정위원회는 폐기보다는 개선방향을 취하는 것이 옳다



고 본다.

한편 노조의 참여와 관련해서는 참여역량 강화가 매우 중요하다. 노사협의회, 정부 심의기구, 노사정위원회 등 참여기구 자체가 효과를 담보할 수 있는 것은 아니다. 역량과 지난한 노력이 수반되어야 한다.

끝으로 노조운동은 국정운영의 방향을 위한 담론형성을 적극 주도해야 한다. 앞으로 총선과 대선국면은 그런 기회들을 중요하게 주게 될 것이다. 양대노총은 비록 지정당은 다를 수 있지만 국정방향 형성에 있어서는 연대하는 것이 필요할 것이다. 현재의 노동시장 구조, 노사관계시스템, 노조운동의 역량을 고려할 때 노조의 혁신과 노력을 전제로 하더라도 현재의 노동시장 특성들은 그것이 자본의 이익에 배치되지 않는 한 쉽게 개선될 것으로 보이지는 않는다. 때문에 조세제도나 사회보장제도 개선을 통해서 어느 정도 격차를 완화해갈 수밖에 없을 것으로 보인다. 때문에 이러한 점들이 향후의 국정운영 원칙에 중요하게 반영될 수 있도록 해야 한다.

# 토론문3

배규식

한국노동연구원 노사·사회정책연구 본부장

## 1. 김유선 박사와 이병훈 교수의

- 노동시장 이중화에 대한 현상 진단에 대해서는 공감하고 그동안 연구에서보다 심층적인 분석이나 진단에서 배울 점이 적지 않았음.

## 2. 노동시장의 이중구조 개선과 관련된 대안

- 발제문 가운데 이중화된 노동시장을 어떻게 개혁할 것인지에 대해서는 우리 현실에 적합한 좀 더 건설적인 대안 제시에서는 부족하지 않았는지

- 저임금층, 취약근로자, 비정규직들의 수준을 끌어올리자는데 대해서도 동의하지만, 수준을 끌어올리는데 따라 발생할 수 있는 문제점에 대한 고민도 필요.

최저임금 인상 - 최저임금의 인상에 따른 문제점 극복방안에 대해서도 고민 필요  
- 한계산업의 구조조정과 한계산업에 종사했던 근로자들의 다른 부문으로의 이동 촉진, 저임금 외국인 근로자들의 공급 축소, 최저임금 인상에 따른 편법 방지(경비직이나 택시에서 실제 근로시간이 동일함에도 불구하고 인정근로시간의 축소를 통한 편법 만연), 기존 하청기업이나 대리점(franchisee)에서 근로자들을 특수고용 형태로의 편법전환 방지 등

대기업과 중소기업 간의 임금과 근로조건의 큰 격차에 따라 대기업들이 그 격차를 이용한 이익을 늘리기 위해 아웃소싱을 이용하는데, 대·중소기업 간의 격차를 단시간 내에 줄이는 것이 어렵기 때문에 직접 고용 비정규직의 규제를 강화하는 경우 대

기업들의 아웃소싱 움직임이 더욱 강화될텐데, 이를 포괄적으로 규율하기 위해 필요한 조치 즉 영업의 양도양수에 대한 규율과부터 사업의 양도양수(the transfer of undertakings)에 따른 임금과 근로조건의 보호 입법 논의

또한 보다 중요하게는 이를 뒷받침하기 위해 원청에 의한 수직통제형의 원하청관계 구조 개혁을 위한 대기업의 독점적 횡포에 대한 공정거래상의 강력한 제재와 동시에 공동책임 부과 그리고 독점적 지대 추구행위 견제를 위한 사회경제적 개혁

원하청관계의 외부에 있는 수많은 소기업이나 영세기업의 혁신이나 생산성 향상을 위한 방안

#### - 산업 업종별로 직군 직종 직무 정의와 그에 따른 표준화의 필요성

노동조합운동이나 많은 근로자들이 기업 내 차이와 차등에 대해서는 그토록 민감하면서 기업간 차이와 차별에 대해서는 그렇게 둔감한 것을 극복하지 않으면 노동시장 이중구조 극복 곤란

노동조합운동이 기업내 차등을 인정하지 않고 기계적 균등주의를 추구하는 것의 문제점도 극복해야 할 과제 - 연공주의와 동일임금 동일노동의 원칙에 대한 편의적 적용, 동일노동이 무엇인지에 대한 정의도 새롭게 해야 할 필요성, 기업 내에서도 숙련, 책임성, 경험, 지식, 난이도, 위험도의 차이를 과감하게 인정하고 기업 간 숙련, 책임성, 경험, 지식, 난이도, 위험도가 같거나 유사한 노동에도 동일노동을 적용해야 공정한 노동시장이라 할 수 있는 것이 아닌가?

즉 같은 학력을 가졌더라도 숙련 수준에 차이가 있거나 수행하는 업무의 책임성, 지식, 난이도, 위험도에서 차이가 있는 경우 임금체계나 수준에서 차이가 나는 것은 당연한 것이 아닌가? 입사 시에 호봉을 잘못 받으면, 기업 내에서 근무하는 동안 평생 그 격차가 줄어들지 않는 연공주의나 호봉제의 웃기는 현실? 도대체 호봉제라는 것이 숙련, 경험, 지식, 책임성과 연계되지 않는 경우 무슨 객관적, 도덕적, 사회적 근거가 있는가?

기업 간의 임금격차가 가장 큰 문제 가운데 하나일 때, 현대차 사내하청노조의 투쟁과 같이 사내하청를 이용한 기업내 차별을 없앤다고 해도 이중노동시장에 얼마나 중요한 개선이 이루어질 것인가에 대해서는 적어도 기업 간 임금격차 해소에는 거의 도움이 되지 않을 것이라는 판단.

### 3. 산업, 업종별 교섭과 임금과 근로조건의 표준화 이슈

- 산업별, 업종별 교섭에서 무엇을 규율하고 결정할 것인가? 금속노조나 보건의료

노조의 경험은 업종별 최저임금 인상, 임금인상률의 통일과 조정 등이었지, 비교가능한 직종, 직무에 대해서 기업을 넘어서는 임금과 근로조건의 표준화나 범위의 표준화를 위한 노력이 있었는가? 그런 점에서 산업별, 업종별 교섭에서 규율하고 결정할 것이 임금의 표준화라는 것이 없다면, 그 교섭이 노동자들의 연대와 단결에 무슨 의미가 있는 것인가? 기업별 임금수준과 격차를 유지하는 수준의 교섭이 산업별, 업종별 교섭으로서의 내용을 갖추고 있는가?

- 물론 금속노조나 보건의료노조가 비정규직의 조직화, 비정규직의 처우개선, 유노조 중소기업에서의 임금인상이나 처우개선을 통해서 노동시장의 아래쪽에 있는 근로자들의 수준을 높여 온 노력은 노동시장에서 임금과 근로조건의 표준화를 향해 가는 과정에서 일정한 기여 있음.

- 산업별, 업종별 중소기업 간에는 일정한 표준화를 위한 노력은 있었는가? 일부에서는 비정규직 노동시장, 중소기업의 노동시장에서는 직무급 형식으로 임금의 표준화가 진행되어 왔고 현재 존재하고 있다는 주장도 있음.

- 그러나 중소기업의 노동시장이나 비정규직 노동시장에도 가령 최저임금 수준에서 임금의 표준화가 이루어지고 있다는 단순한 주장을 할 수 있을지 모르나 여전히 임금의 표준화가 이루어졌다고는 할 수 없으며 여전히 업종별 직군, 직종의 분류, 구분도 제대로 되지 않고 있으며, 따라서 산업별, 업종별 같거나 유사한 직군, 직종, 직업이나 직무의 임금과 근로조건의 표준화에는 근접하고 있지 않고 있다고 말할 수 있음.

#### 4. 고령화 이슈에 대한 검토도 동시에 필요.

- 고령화가 이미 우리의 핵심문제로 등장하고 있으며 2016년 정년연장을 앞두고 이 문제를 어떻게 보고 접근할 것인지도 핵심 이슈 가운데 하나인데 별로 중요하게 다루어지고 있지 않음.

- 사업장 내 고령화 이슈는 주로 대기업과 공공부문 등 근속연수가 긴 곳에서의 연공주의, 조기퇴직, 정년보장문제로 제기되고 있으며 중소기업들의 경우 근속연수가 짧아 고령화에 따른 문제가 별로 드러나지 않고 있음.

- 고령화에 따른 정년보장 문제를 해결하기 위해서는 현재의 승진, 승급구조, 임금상승 곡선을 크게 수정하지 않으면 지속가능성이 없으며 또한 정년 60세의 법적 보장에도 불구하고 명예퇴직, 희망퇴직이라는 미명 아래 조기퇴직 관행이 여전히 강하게 살아남아 있을 것임. 더구나 이미 과거 고도성장 시대에서 저성장 시대로 접어들어 과거 고도성장의 전제 아래 만들어지고 운영된 대기업과 공공부문의 고용시스

템을 저성장시대, 고령화 시대에 맞게 대폭 개혁해야만 할 필요가 있을 것이지만, 이 이슈도 별로 중요하게 다루어지지 않고 있어 주의 환기 필요

## 5. 노동시간 단축 이슈

- 노동시간 이야말로 장시간 노동을 둘러싼 노사간의 담합관계가 장시간 노동을 유지해 온 중요한 기반이었다는 점에서 노동운동측에서의 노동시간 단축에 따른 입장을 분명히 할 필요가 있음.

- 2004년부터 2011년 사이에 주 44시간에서 주 40시간으로 단축되는 시기에 노조들이 보여준 전형적인 입장은 실 노동시간을 줄이기 보다 4시간분의 연장근로수당을 더 받는 것에 주된 관심을 보여주었고 우리나라에서는 노동운동이 노동시간 단축에 진정성을 보였던 적이 있는가 할 정도로 근로시간 단축에는 무심했고 임금에만 집착하는 경향이 있었음.

- 노동시간 단축을 위해서는 노동시간 단축에 따라 연장근로수당, 휴일근로수당, 야간근로수당 등으로 받아온 임금의 일부를 받지 못할 가능성에 대해 어떤 대안을 마련해야만 가능할 것임. 이런 대안없이는 노조들도 노동시간 단축에 주춤거리는 입장을 보여 옴.

- 휴일근로시간의 연장근로 포함 문제는 근로시간 법제를 어떻게 하느냐에 따라 다르지만, 근로시간이 단축되는 대신 중복할증료(휴일근로시간은 연장근로시간에 당연히 포함되기 때문에)을 받게 되므로 전체적으로 임금이 줄어들지 않거나 줄어들더라도 줄어드는 폭이 적은 것이 특징임.

- 노동시간의 단축에도 불구하고 임금을 유지하기 위해서는 두 가지 방안 밖에 없음. 하나는 생산성 향상으로 커버하는 것과 다른 하나는 사용자측이 그 부담을 해야 하는 것인데, 개별 기업 수준에서 가장 쉬운 방안은 생산성 향상으로 커버하는 것임.

- 하청업체나 중소기업의 경우 근로시간 단축비용을 사용자측이 부담하는 것이 쉽지 않기 때문에 원하청의 가치사슬에 편입되어 있는 산업, 업종의 중소기업들에서 근로시간을 단축하기 위해서는 이미 생산성 향상을 하기가 쉽지 않을 정도로 높은 편성률과 높은 노동강도로 차 있다면, 결국은 사용자측이 부담을 하도록 하거나 혹은 근로자들이 근로시간 단축 비용을 사용자 측과 나누어 부담하는 것도 방법이 될 수 있을 것임. 그렇지 않으면 원청에서 그 비용을 부담하도록 해야 하는데, 이렇게 되기 위해서는 그야말로 원청노조까지 포함하는 산업별 노조 등에서 강력한 교섭력을 바탕으로 하지 않으면 불가능할 것으로 여겨짐.

# 교수의 『노사관계와 노조운동의 평가와 과제』에 대한 토론문

정이환

서울과학기술대학교 기초교육학부 교수

- 발제자는 오래전부터 우리나라 노동운동과 노사관계의 성숙을 위해 수많은 연구작업을 해왔을 뿐만 아니라 주요 행위자들에 대한 고언을 아끼지 않았다. 특히 노동운동에 대해서는 애정어린 비판을 계속해 왔다. 나는 이런 고언과 비판에 늘 적극 공감해 왔다. 오늘의 발제문에 대해서도 별 이견이 없으며 진단과 제언에 적극 동의한다. 다만 우리나라 노사관계의 금후 변화 또는 발전에 관련된 몇 가지 쟁점에 대해 발제자는 어떻게 생각하는지 생각을 듣고 싶다.

- 발제자는 결론에서 노조운동의 혁신 필요성과 함께 그 방향으로 공공성, 연대성, 지도집행력을 제안하고 있다. 문제는 이런 제안이나 호소가 상당히 오래전부터 이루어진 것임에도 불구하고 현실에서의 변화는 거의 없다는 것이다. 최근 소득주도성장론을 제시하는 사람들이 기존 노조에 의한 임금인상을 중요한 수단으로 간주하지 않는 이유도 여기에 있을 것이다. 과연 한국 주류 노동운동의 혁신가능성은 있는가?

- 정규직 중심의 주류 노동운동이 아니라면, 발제자도 언급한 새로운 노동운동으로서의 비정규 노동운동이 노사관계 변화의 동력이 될 수 있을까? 적어도 지금까지의 상황을 보면 회의적 전망이 우세하다.

- 노동운동이 아니라면 오히려 정치 영역에서의 변화에 기대를 거는 것이 더 현실적일지도 모른다. 지자체에서의 성과도 있고, 심지어 현 정부도 최저임금을 올리

겠다고 말하고 있는 판이다. 여기서 더 중요한 문제는 정권 교체를 계기로 한 국가 노동정책의 변화와 그것에 기초한 노사관계의 혁신 전망이다. 발제자 역시 이 문제를 중요하게 제시했다. 그리고 구체적 과제로 사회적 대화기구의 전면 개편, 산별노조 역할 보장을 위한 제도정비, 그리고 노동기본권의 확실한 보장을 들었다. 기실 이것은 노동계가 오래전부터 숙원해 온 과제들이다. 그런데 한국의 정치지형을 고려할 때 이런 정책들을 노동계의 희망만큼 밀어붙일 정권이 들어설 수 있을까? 한국에서 그런 세력연합의 형성이 가능할까? 더 큰 의문은 이런 정책들이 상당히 전향적으로 추진된다고 하더라도 실제 노사관계의 기본 틀이 바뀔까라는 것이다. 현재의 노사관계 행위자들의 행동양식을 고려하면 오히려 기존 노사관계의 틀이 더 강화되는 결과로 이어질 가능성도 있지 않은가? 행위자들의 가치지향이나 전략의 변화없이 국가가 주도하는 제도변화만으로 노사관계는 혁신될 수 있을까? 한국의 산별노조나 산별교섭이 ‘무늬만 산별’로 된 것은 국가와 제도 탓인가?