



발행인 김승택 원장직무대행

편집인 성재민

편집교정 정철

자료문의 KLI 학술출판팀

주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원

TEL 044-287-6088

FAX 044-287-6089

발행일 2018년 1월 10일

고용노동정책 전환기, 노사관계 평가와 전망

정흥준 | 한국노동연구원 부연구위원(hjunjung@kli.re.kr)

2017년 대한민국의 노사관계는 전환기였다. 촛불 민주주의로 시작된 우리 사회 곳곳의 부조리를 개조하는 변화는 노사관계 시스템에도 영향을 미치고 있다. 지난 정부에서 추진되던 2대 지침이 폐지되었고, 새 정부의 등장은 노동존중 실현 및 노동시장의 불평등 완화를 위한 노동정책을 추진하는 동력을 제공하고 있으며, 사회 부조리 안에는 노사관계의 잘못된 관행이나 노동조합의 한계도 포함되어 있기 때문이다. 그러나 2017년 노사관계를 장밋빛으로만 평가하긴 선부르다. 정부주도로 진행된 노동존중정책, 노동시장 불평등 완화, 노정대화 등을 시작했지만 동시에 많은 과제들을 2018년으로 미뤄둔 상태이기 때문이다. 논의를 시작했지만 채 끝내지 못한 공공부문 비정규직의 정규직화, 이해관계가 분명한 최저임금 인상, 노동3권과 관련된 특수형태근로종사자의 노조 할 권리 등 쟁점이 한둘이 아니다. 이 외에도 산별교섭의 확장, 동일가치노동 동일임금, 사용사유제한 등 비정규직 관련 법 개정, ILO 핵심협약 비준, 장기투쟁 사업장에 대한 사회적 해결 등 어느 것 하나 가벼운 사안이 없다.

I. 지표로 본 2017년 노사관계

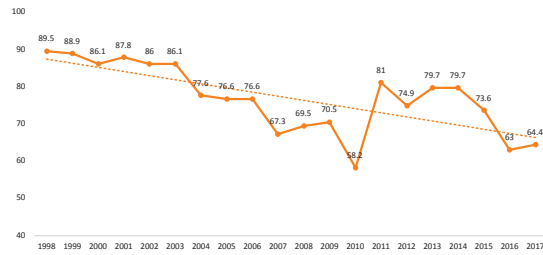
노사관계를 단편적으로 평가할 수 있는 통계적인 지표는 크게 세 가지로 교섭진도율, 근로손실일수, 그리고 노동조합 조직현황이다. 첫째, 2016년과 2017년 11월까지 임금교섭진도율은 모두 예년에 비해 10%p 이상 낮게 나타났다. 교섭진도율은 100인 이상 사업장 중 임금협상을 끝낸 사업장 비율로, 임금교섭

진도율이 낮다는 것은 임금을 둘러싼 노사 간에 이견이 큼을 의미한다. 실제 제조업 중 완성차들이 임금교섭을 마무리하지 못하고 해를 넘긴 상황이다. [그림 1]을 보면, 임금교섭진도율이 1998년 이래로 낮아지는 추세를 확인할 수 있는데, 이는 저성장, 조선업 등 일부 업종의 불황, 완성차 등 고임금 업종에서의 분배적 교섭의 한계 등으로 임금교섭이 점점 어려워지고 있음을 의미하며 향후 노사관계에서 주목되

노동조합 조합원 수 증가과
근로손실일수의 감소

[그림 1] 임금교섭진도율(매년 11월)

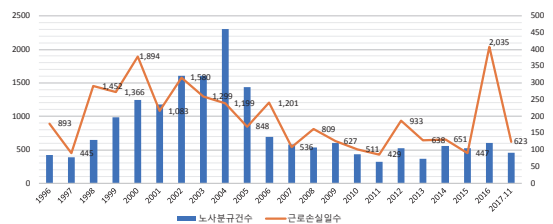
(단위: %)



자료: 통계청 홈페이지.

[그림 2] 노사분규건수 및 근로손실일수

(단위: 천일, 건)



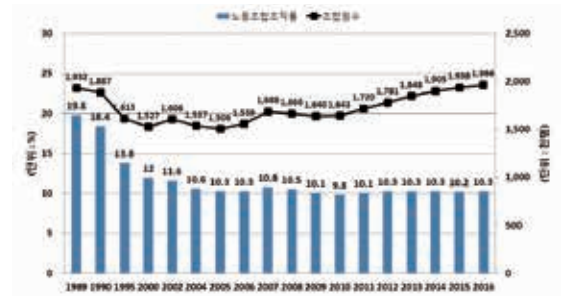
자료: 고용노동부(2017) 내부자료(잠정 집계).

는 지점이다.

둘째, 노사분규건수 및 근로손실일수가 크게 줄어 들었다(그림 2 참조). 2016년 말 노사분규건수는 120 건, 근로손실일수는 2,035천 일이었으나 2017년에는 11월 말까지 노사분규건수가 91건, 근로손실일수가 623천 일로 나타났다. 따라서 2016년 크게 늘어났던 근로손실일수가 예년 수준을 회복하였다. 세부적으로 보면 공공부문 등 전체적인 파업이 줄어든 대신 완성차, 방송 등 일부 산업에서 부분적인 노사갈등은 존재했다. 완성차 3사는 임금을 둘러싼 갈등이었으며 MBC, KBS 방송은 공정방송 및 경영진 퇴진을 둘러싼 갈등이 오랫동안 이어졌다. 이처럼 노사갈등이 안정화된 것은 정부가 노동조합 측의 요구를 적극적으로 조정하려고 하고 노동조합도 대화가 가능한 상황에서 파업 등 물리력보다 협상을 통해 해결하려고 노력했기 때문으로 평가할 수 있다.

셋째, 2017년 집계된 2016년에도 노동조합 조합원 수는 계속 늘어난 것으로 나타났다. 2017년 조사된 노동조합 조직현황에 따르면, 2016년 전체 조합원 수가 1,966,881명으로 2015년에 비해 2만 7천 명이 늘어난 것으로 나타났다(그림 3 참조). 다만 노동조합 조직현황에는 법외노조는 모두 제외되어 집계되

[그림 3] 노동조합 조직률 및 조합원 수(1989~2016)



자료: 고용노동부(2017), 「전국노동조합 조직현황」.

로 실제 노동조합 조합원 수는 더 많다고 볼 수 있다. 숫자만으로 보았을 때 조합원 수는 노조조직률이 정점을 기록했던 1989년(19.8%)의 1,932천 명을 뛰어넘은 상황이다. 비록 2017년 노동조합 조합원 수는 아직 집계되지 않고 있으나 총연맹 및 산별노조가 자체적으로 집계한 조합원 수에 따르면 크게 늘어나고 있음을 확인할 수 있다. 예를 들어 공공운수노조의 경우 2만 명 이상을 신규조직화했으며 금속노조도 1만 5천 명 이상이 신규가입한 것으로 나타났다. 이 외에도 서비스연맹, 한국노총 공공연맹 등에서 조합원 수가 늘어난 것으로 나타났다. 이러한 현상은 노동조합에 대한 노동자들의 기대를 반영한 것이며 노동조합이 차별적인 노동시장을 바로잡을 유력한 수단으로 인지되고 있음을 의미한다.

II. 전환기 노사관계 평가

2017년 노사관계를 한마디로 표현하면 고용노동정책의 전환기에서의 노사관계라고 할 수 있다. 노사관계가 변화의 흐름에 놓여 있음은 크게 두 가지 이유 때문이다. 첫째, 노사관계 내부적으로 1987 노동체제가 종식되면서 새로운 노동체제가 요구되고 있으며, 둘째, 노사관계 외부적으로는 노동존중정책을 국정방향으로 내세운 문재인 정부가 등장하여 노동정책의 질적 변화를 강하게 추진하고 있기 때문이다.

1. 1987 노동체제의 종식과 새로운 노동체제로의 전환

2017년은 87년 노동자대투쟁 이후 30년이 된 해로

각계에서 1987 노동체제의 현재적 성과와 한계에 대한 평가가 많았다. 대체로 모아진 의견은 지금의 노동시장, 노동운동, 노사관계, 노동법제도 등을 규율하는 데 있어서 1987 노동체제는 그 역할을 다했으며 새로운 노동체제로의 전환이 시대적 과제라는 것이었다. 1987 노동체제의 한계와 새로운 노동체제의 과제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 1987 노동체제에서의 기업전략은 효율성에 중심을 둔 노동유연화, 아웃소싱 등이었고 작업장 노사관계는 기업수준에서의 대립적인 관계를 토대로 한 분배적 교섭이 중심이었다. 그러나 효율성 중심의 기업전략은 고용불안, 비정규직 양산 및 그로 인해 기업의 장기적인 성장을 저해하고 있다는 평가를 받아 왔다. 또한 기업수준에서 대립적인 노사관계는 의도하지 않았지만 기업 간 근로조건의 격차를 확대해 왔는데, 이로 인해 대기업/고임금/정규직 노동자와 그렇지 않은 노동자들 간의 임금격차는 물론 사회적 지위가 달라지는 등 노동시장 내 왜곡이 문제점으로 지적되어 왔다. 따라서 새로운 노동체제는 기업의 공정성이 강조되는 전략을 필요로 하고 있으며 기업 내 울타리를 벗어난 노사관계의 지형변화를 요구하고 있다.

둘째, 1987 노동체제에서의 노동운동은 정규직 중심의 노동조합운동으로 미조직 노동자의 이해대변 측면에서 한계에 봉착했으며 새로운 전략적 대안들을 요구받고 있다. 1987 노동체제에서의 정규직 중심의 노동조합은 1998년 외환위기 이후 정규직과 비정규직으로 양극화된 노동시장을 바로잡지 못하고 정규직 조합원의 고용안정과 임금인상에만 매몰된 활동의 결과, 기존의 노동조합은 임금노동자의 90%나 되는 미조직 노동자를 대변할 수 있는 구심 역할을 하지 못하게 되었다. 나아가 노동조합은 리더십 부재 현상이 커지고 있으며 정책역량의 빈곤함이 갈수록 심화되고 있어 1987 노동체제에서의 정규직/대기업/남성 중심의 노동조합은 현실의 다양한 노동자 그룹을 대변하기 어려운 상황이다. 따라서 새로운 노동체제에서는 노동조합 내 비주류이자 소외받아 온 청년, 여성, 비정규직, 중장년 노동자들의 이해를 대변할

수 있을지에 대한 방안들을 필요로 한다.

셋째, 정부정책 및 법제도도 변화를 요구받고 있으며 핵심적인 방향은 노동시장 내 차별(예: 고용형태별 차별, 성별 차별, 연령대별 차별 등)을 축소하고 노동기본권을 확대하며 사회안전망을 강화하는 것이다. 이를 위해 새로운 노동체제에서 법, 제도의 정비가 불가피한데, 동일노동가치 동일임금 실현, 기간제 노동자의 사용사유제한, 특수형태근로종사자의 노동기본권 보장, 사회보험 확대, 생명안전업무의 외주화 금지 등과 관련된 내용들이다.

이상으로 2017년은 저물어가는 1987 노동체제를 대신하여 새로운 노동체제가 만들어져 가는 과정에 존재했던 해였다. 비록 새로운 노동체제가 어떤 형태와 내용으로 완성될지 아직은 장담하기 어려운 상황이지만 기존의 고용, 노동 그리고 노사관계는 다양한 측면에서 변화를 강하게 요구받고 있는 것만은 분명하며 효율성보다는 공정성과 차별보다는 포용이 새로운 노동체제의 기본철학으로 대두되고 있기도 하다.

노동시장의 차별완화와 포용적
노동체제에 대한 사회적 요구 증대

2. 전환하는 노동정책

5월 10일 문재인 정부의 출범 이후 진행된 노동정책은 양질의 일자리 확대, 노동존중, 차별적인 노동시장의 시정으로 요약되며, 이를 위해 정부는 노동정책 로드맵을 발표하였다. <표 1>은 핵심적인 내용들을 나열해 놓은 것으로 각각은 모두 노사관계에 미치는 영향이 매우 크다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

<표 1> 정부 노동정책 로드맵

<좋은 일자리 정책>

- 2022년까지 공공부문 일자리 81만 개 창출
- 사회서비스공단 설립을 통해 공공사회서비스 일자리 창출, 사회서비스 일자리 34만 개 창출
- 2018년부터 공공기관 청년고용 의무비율 상향(매년 정원의 3 → 5%)
- 중소기업이 청년 3명 정규직 채용 시 1명분 추가고용장려금 신설(2017년 5천 명, 2018~2020년은 매년 신규 2만 명)

<노동존중 정책>

- 2017년에 공공기관 성과연봉제 관련 조치 폐기, 위법·불합리한 단체협약 시정지도 등 개선
- ILO 핵심협약인 강제노동에 관한 제29호 및 제105호 협약, 결사의 자유 및 단결권·단체교섭권 보호에 관한 제87호 및 제98호 협약 비준 추진
- 2018년부터 근로자 이해대변 대표제도 기능 강화
- 체불근로자 생계보호 강화 및 체불사업주 제재 강화

- 2018년부터 부당해고 구제절차 개선
- 학교 노동인권교육 활성화
- 2018년에 직장 내 괴롭힘으로부터 근로자를 보호하기 위한 종합대책 마련 · 시행
- 감정노동자 보호를 위한 법적 근거 마련

〈차별해소 정책〉

- 비정규직 감축을 위한 사용사유제한 제도 도입
- 상시·지속, 생명·안전 관련 업무는 정규직 직접고용을 원칙
- 1년 미만 근로자(비정규직 포함) 퇴직급여 보장 등
- 원천 공동사용자 책임성 강화, 도급인의 임금지급 연대책임 및 안전보건조치 의무 강화
- 파견·도급 구별기준 재정립
- 2020년 최저임금 1만원 실현과 소상공인 등 부담 완화 방안 마련
- 특수고용노동자 등 산재보험대상 확대, 도급인의 산업재해 예방 의무에 대한 종합적인 개선방안 마련, 중대재해 발생 시 처벌강화 등

1) 공공부문이 선도하는 일자리 정책

공공부문이 선도하여 좋은 일자리를 창출하는 것이다. 예를 들어 공공부문에서 81만 개의 일자리를 창출하고 사회서비스공단을 통해 34만 개의 일자리를 새롭게 만들려고 하며 공공기관의 청년고용 의무 비율을 현행 3%에서 5%로 확대하는 등의 내용이다.

2) 근로감독의 강화

삼성중공업과 STX의 산재사고로 인한 노동자 사망사고에 대한 철저한 조사, MBC의 부당노동행위 조사, 파리바게뜨 불법파견 판정에서 보는 것처럼 과거 정부에서는 눈감아 주었던 기업들의 노골적인 노동법 위반 행위에 대해서 근로감독을 철저히 하고 노동법에 대한 엄격한 집행을 강화하고 있는 것이 특징이다. 또한 향후 체불임금, 최저임금 미준수에 대해서도 근로감독을 강화하겠다는 입장을 밝히고 있다.

3) 노동존중정책의 이행

정부는 그동안 문제가 되어 왔던 불합리한 단체협약 시정지도 개선, 부당해고구제절차 개선, 노동인권 교육 활성화, 감정노동 대책 마련 및 직장 내 괴롭힘 종합대책 마련 등을 통해 노동존중사회의 초석을 다지겠다는 입장이다.

4) 노동기본권 보장 확대

노동기본권 보장을 확대하는 방안으로의 제도개선도 중요한 변화지점이다. 이미 정부는 ILO 핵심협약을 비준하겠다는 입장을 밝혔으며 근로자 이해대

표제도를 개선하여 비정규직, 미조직 노동자들의 권리가 작업장에서 보장될 수 있도록 구체적인 방안을 마련하겠다고 밝혔다.

위와 같은 내용들에 대해 노동조합은 사안별로 비판적인 의견이 있기는 하지만 대체로 환영하는 입장이며, 사용자측은 비용부담 증가 등을 걱정하면서도 명시적인 반대는 하지 않고 있다. 언론도 긍정적인 부분이 많다는 입장이다. 그런데 5월 10일 출범한 문재인 정부가 인수위원회 등 별도의 준비기간 없이 위와 같은 노동정책들을 속도감 있게 추진할 수 있었던 주요 원인은 두 가지로 평가할 수 있다.

첫째, 경제적 환경이다. 우리나라 경제성장률이 애초 기대보다 상향조정되는 등 경제적으로 긍정적 신호가 이어지고 있으며 이는 노동정책에 영향을 미치고 있다. 예를 들어 2017년 경제성장률이 3.1%로 상향조정되어 OECD 회원국 중 상위권을 차지하였다. 비록 조선산업의 후퇴와 구조조정 등 부진한 산업도 있지만 세계경제 여건이 호전되고 있으며 반도체 등 특정 산업이 선전한 결과이다. 경제성장률과 함께 1인당 국민소득도 29,000달러 이상이 예상되며 내년에는 3만 달러로의 진입이 예상되고 있다. 경제호전은 정부가 주장하고 있는 소득주도성장을 추진할 수 있는 동력을 제공한다. 동시에 소득주도성장을 위해서는 분배정의를 실현할 수 있는 노동존중정책에 대한 국민적 지지를 이끌고 있다.

둘째, 사회적 지지도 중요한 요인이다. 특히 양질의 일자리 창출, 갑질문화로 대표되는 저급한 노동문화의 개선, 비정규직 차별완화 등에 대한 사회적 지지가 공무원 정원 확대, 공공부문 비정규직의 정규직화 등 굵직한 노동정책을 추진하는 동력이 되고 있으며 이러한 정책들은 앞서 총평에서 언급한 대로 노사관계에 많은 영향을 미치고 있다.

3. 총평: 전환기 노사관계의 성과와 과제

2017년 노사관계를 전반적으로 평가하면 크게 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 상당히 갈등적이었던 노정관계가 협력적인

불법파견 조사, 노동인권 강조,
노동기본권 확대 등
고용노동정책의 전환

관계로 바뀌었다. 우리나라는 노사관계를 규율하는데 있어 과거부터 정부가 중요한 역할을 해왔기 때문에 노정관계가 노사관계에 미치는 영향은 절대적이라고 할 정도이다. 문재인 정부는 당선 초기부터 잘못된 노동정책 및 사용자 중심으로 기울어져 있는 노사관계의 잘못된 관행을 바로잡겠다고 천명했으며 한국노총, 민주노총 등 양 노총은 새 정부의 노력에 대해 대체로 긍정적으로 평가하고 있다. 특히 양 노총은 정부의 주요 부처와 직접적인 대화채널을 확보한 상태에서 정부의 정보를 공유하고 노동조합의 의견을 개진하는 등 과거와 다른 소통방식을 갖게 되었고 이는 노정갈등을 줄이는 데 기여했다. 그러나 2017년 진행된 노정대화는 임시방편적인 성격이 강하며 지속가능성은 낮다고 볼 수 있다. 따라서 향후에는 보다 공식적이고 틀로 제도화하는 것이 안정적인 노정협의를 진행하는 데 바람직하며 이를 위해 기존의 일자리위원회나 노사정위원회 등 제도적 협의틀을 포함하여 논의를 어떻게 안정화할지 적극적인 고민이 필요하다.

둘째, 전환하는 노동정책이 노사관계의 질적 변화를 유도하고 있다. 정부 노동중정정책의 핵심은 비정규직의 정규직화 및 공공부문에서 양질의 일자리 창출, 노동3권 및 근로자 이해대변기구의 확대, 직장 내 괴롭힘 및 노동인권 보호 등으로 요약된다. 이러한 정부정책은 산별수준에서 10년 만에 공무원 중앙교섭을 성사시키고 산별교섭 노동인권에 대한 협약을 가능하게 했는데, 예를 들어 금속과 보건의료 노사는 직장 내 괴롭힘을 방지하는 데 노력하기로 합의하였다. 정부 정책은 산별수준만이 아니라 사업장 수준의 노사관계에도 질적 변화를 유도하고 있는데, 무엇보다 불법파견, 임금체불, 부당노동행위 등을 경계하도록 만드는 등 그릇된 노사관계의 관행들을 바로잡는데 기여하였다.

셋째, 정부 중심의 선도적인 노동정책은 사회적으로 긍정적인 효과를 낳고 있음에도 노동자들의 기대감과 사용자의 불안감을 모두 높여 향후 노사관계의 자율적 결정을 어렵게 할 수 있다. 정부가 많은 역할을 하면 할수록 정부 역할에 대한 노사 양 당사자의

의존이 커져서 중독효과(Narcotic Effect)를 낳을 수도 있기 때문에 정부는 이를 경계해야 한다. 노동조합도 스스로의 요구에 대해 정부만 바라볼 것이 아니라 대안을 제시해야 하며 사용자들을 설득하려는 노력을 해야 한다. 대안 없는 비판이나 요구는 사회적 동의를 확보하기 어렵기 때문이다. 사용자도 마찬가지로 노사관계의 어려움에 대해 노조나 정부에 책임을 전가할 것이 아니라 스스로 잘못된 관행을 바로잡고 사회적 책임을 실천해야 있다. 현재 사용자들은 잘못된 관행을 어떻게 바로잡을지에 대해서는 전략적 로드맵을 제시하지 않고 있다. 대신 전체적으로 정부 정책에 소극적 동의를 보이고, 개별적으로는 반대 입장을 보이는 파편화된 모습을 보이고 있다. 예를 들어 정부의 양질의 일자리 창출, 원-하청 공정거래, 노동인권신장 등의 정책에 대해 경총 등 사용자 단체는 원칙적인 수준에서 동의하고 있지만 개별 사용자들은 파리마게뜨 불법파견, 최저임금 인상, 노조할 권리 등에 대해선 적극적인 반대 입장을 개진하고 있다.

4. 주요 사안별 평가

1) 성과연봉제 폐기와 상생연대재단 설립

2017년 6월, 2016년 노사갈등의 핵심뇌관이었던 성과연봉제가 폐기되었다. 6월 16일 열린 공공기관 운영위원회는 성과연봉제 권고안을 없애고 각 기관이 기관별 특성과 여건을 반영하여 시행방안 및 시기를 자율적으로 결정할 수 있도록 하며, 기한 내 도입하지 않을 경우 적용하기로 한 패널티를 적용하지 않기로 했다. 이에 공공, 금융부문 노동조합은 노동자들이 반납한 성과연봉제의 재원(약 1,600여억 원)으로 사회적 연대를 현실화하기 위한 재단을 설립하였다. 2017년 11월 7일 발기인대회에서 재단법인 공공상생연대기금은 비정규직, 저임금노동자 및 해당 자녀들의 장학사업 등 사회적 격차를 해소하는 사업, 노동 상담 사업, 사회공공성 강화를 위한 사업을 해나갈 것이라고 천명하였다. 이로써 새 정부는 노동조합이 반대하는 성과연봉제를 폐기하고 대신 노동조

상생연대재단 설립, 산별교섭 정상화 시도, 공공부문 비정규직 정규직화 등 의미 있는 출발

합은 사용자 및 정부의 협조를 통해 성과연봉제의 재원으로 공공상생연대기금재단을 설립하는 모범사례를 만들어냈다.

2) 최저임금 대폭 인상

최저임금이 대폭적으로 인상되었다. 2018년 최저임금이 지난 7월 15일 숙고 끝에 16.4% 인상된 시간당 7,530원으로 결정되었다. 월 209시간을 기준으로 2018년 최저임금 157만 3,770원을 확보하게 된 것이다. 이번 최저임금 인상으로 정부는 3년 내 최저임금 1만 원 달성을 위한 토대를 마련한 것으로 평가한다. 또한 노동자의 입장에서 최저임금의 대폭인상은 저임금노동자의 실질적인 임금이 향상되어 고소득 임금노동자와의 소득격차를 줄일 수 있을 것으로 보고 있다. 다만, 사용자들은 최저임금의 가파른 인상이 영세자영업자의 부담을 늘리고 일자리 감소 등 부정적인 영향이 있을 것이라고 우려하고 있다. 따라서 최저임금 대폭인상 결정 이후 다양한 후속대책이 논의되고 있어 2018년 최저임금 인상 논의는 더욱 치열해 질 전망이다.

3) 산별교섭의 정상화 시도

2017년 노사관계를 종합적으로 평가할 수 있는 사안 중 하나는 산별교섭의 정상화라 할 수 있다. 비록 산별교섭이 산업 전체적으로 전면화되고 산별협약을 통해 산업 내 근로조건의 통일성이 확보되는 수준은 아니었지만 기존 산별 노조와 사용자단체 간에 교섭이 원만하게 이루어졌고 협약도 무난하게 체결되었다. 과거 산별교섭이 파행으로 끝난 사례를 보면 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 우선 보건의료노조가 2017년 7월 12일 열린 4차 교섭에서 산별교섭을 타결했으며 금속노조도 7월 18일 11차 교섭에서 잠정합의안을 도출하였다. 보건의료노동조합은 산별교섭에 참여하지 않는 사업장까지 포괄하는 96개 지부 집단조정신청을 제기하면서 사실상 산별적인 교섭타결을 시도하여 산별교섭의 외연을 확장하려는

노력이 돋보였다. 이 외에도 건설부문의 토목건축분과가 중앙산별교섭을 실시하여 그동안 지역적 차이가 있었던 근로조건을 통일하는 성과를 올렸으며 국가공무원노동조합과 인사혁신처가 10년 만에 단체교섭을 재개하여 주목을 받았다. 공공기관의 경우 중앙부처와 일상적인 노정교섭 테이블을 유지하면서 주요 현안을 협의하는 구조를 확보하였다.

4) 노동조합의 조직률 제고

2017년 조사에서도 2016년 노동조합 조합원 수는 늘어난 것으로 나타났다. 다만 모수인 임금노동자의 수도 함께 늘어나 조직률은 예년과 비교하여 차이가 없는 10.3%였다. 이러한 노동조합 조직원 수의 증가는 한국 사회에서 노동조합의 긍정적 역할에 대한 높은 기대가 있음을 보여주며 노동조합 내부도 조직화를 위해 다양한 노력¹⁾을 하고 있다고 평가할 수 있다. 또한 2017년 정부의 노동존중정책 등의 영향 및 노동조합을 통한 노동조건 개선에 대한 노동자들의 기대가 높아지면서 양대 노총의 조합원 수가 꾸준히 늘어났다. 예를 들어 민주노총 금속노조만 보더라도 현대중공업 재가입, 사내하청노조 조직화(현대모비스 사내하청 노조, 포스코 사내하청 엠택노조 등)로 조합원 수가 2016년 152,902명에서 2017년 168,172명으로 약 15,000명 이상이 늘어났다. 보건의료노동조합 역시 신규가입 노동자가 5,000명 이상인 것으로 확인되었으며 공공운수노조는 22,000명 이상을 신규조직화했다. 이러한 노동조합의 조직률 확대는 결과적으로 노동조합의 수단성에 대한 기대의식이 늘어난 것을 의미하며 노조의 사회적 영향력 확대를 의미하기도 한다.

5) 공공부문 비정규직의 정규직화

공공부문에서는 향후 노사관계에 큰 변화를 이끌 사안이 있었는데 바로 공공부문 무기계약직의 정규직화였다. 정부는 7월부터 12월까지 추진된 1단계 공공부문 비정규직의 정규직화 사업을 통해 상시업무

1) 최근 양 노총은 노동조합 조직화를 위해 라디오 광고를 시작했으며 각 산별 노조들도 조직화를 위한 캠페인 등 적극적으로 조직률 제고에 나서고 있다.

*최저임금, 자회사, 청소년 노동
인권, 산업재해, 장기분규 등을
둘러싼 다양한 쟁점 부각*

를 담당하는 기간제 및 파견 및 용역노동자 및 생명, 안전업무를 하고 있는 비정규직 20만 5천 명을 정규직화할 것이라고 밝혔다. 공공부문 비정규직의 정규직화는 상시업무에 대해 정규직 고용을 원칙으로 한다는 점에서 향후 공공부문의 비정규직 남용을 예방할 수 있는 조치로 평가할 수 있다. 또한 노사관계 측면에서도 공공부문 무기계약직이 확대되어 공공부문에서 노조조직을 제고 및 무기계약직의 처우개선 등에 대한 요구가 커질 것으로 예상된다. 다만, 2017년 정규직화의 전환방식이 무기계약직 혹은 별도직군으로의 직접고용만이 아니라 자회사의 정규직도 가능하도록 되어 있어 자회사로의 전환을 둘러싸고 노사정 간에 논란이 존재했다. 우선, 정부는 자회사를 포함할 경우 정규직 전환이 수월할 것이라는 장점에 주목하고 있으며 공공기관들은 경영부담을 줄이기 위해 자회사를 적극 활용하고 있다. 이에 비해 노동조합의 입장은 양분되었다. 일부에서는 자회사는 다시 외주용역으로 환원될 수 있는 구조이기 때문에 직접고용을 원칙으로 해야 한다고 주장하였지만, 정작 정규직 조합원들이나 정규직 중심의 노동조합에서는 직접고용에 대해 이견과 비판적 시각을 보여 1987 노동체제에서 강조되었던 노동계급의 연대가 크게 훼손되어 있음을 보여주었다.

6) 노동인권과 산업재해

2017년 2월 23일 특성화 고등학교 3학년 실습생이 LGU+의 콜센터 업무를 하다 생을 달리했다. 감내하긴 힘든 감정노동이 화근이었지만 사건 이후 연장근로 등 불법적인 노동실태가 밝혀졌고 LGU+의 하청업체인 LB휴넷은 청소년 실습생을 보호하기는커녕 말 잘 듣는 저임금 노동자로 다뤘음이 확인되었다. 비슷한 사건이 11월 제주에서도 발생했다. 이번에도 특성화고 3학년 남학생으로 음료제조공장에서 사건을 당해 19일 사망했다. 같은 달 29일에는 인천에서 특성화고 학생이 손가락이 잘리는 일을 당하였다. 일련의 사건을 계기로 특성화고 학생들의 현장실습제도만이 아니라 청소년의 노동인권 및 보호의 필요성이 강하게 제기되었으며 교육부는 현장실습제도를

2018년엔 폐지한다고 밝혔다. 그러나 이는 미봉책에 불과하며 청소년 노동에 대한 근본적인 대안들이 필요하다라는 의견이 많다.

한편 작업현장에서의 사고는 학생들에게만 국한되지 않았다. 삼성중공업과 STX에서 하청노동자들이 사망한 가운데 건설업 현장 사고도 많이 발생했던 해였다. 고용노동부의 자료에 따르면 2014~2016년 100대 건설사에서 시공한 현장에서 247명이 사망하여 매달 7명 정도가 공사 도중 사망한 것으로 나타났다. 또한 같은 기간 동안 발생한 산업재해는 총 4천 670여 건인 것으로 조사되었다. 특히 타워크레인 붕괴 등 대형 사고가 발생하면서 국민적으로 관심이 높아졌다. 2017년 발생한 주요 타워크레인 사고는 4월에 세종시와 울산시, 5월에 거제시와 남양주시, 6월에 부산시, 10월에 의정부시 등 전국 건설현장에서 발생하였다. 이상의 안전사고가 학생, 비정규직에 집중되면서 이에 대한 자성적 목소리가 높았으며, 세월호 침몰, 스크린도어 사건 등 안전에 대한 사회적 관심이 작업현장으로 확산되고 있다고 평가할 수 있다.

7) 장기투쟁 사업장의 사회적 해결

2017년 전반적으로 노사관계가 양호한 편이었으나 몇몇 사업장의 노사관계는 대립을 이어갔는데 장기분규 사업장이었다. 예를 들어 KTX 여승무원, 콜트렉 등 노동자들의 투쟁이 10년을 넘도록 거리에서 계속되고 있으며 하이디스에서 해고된 노동자들도 거리 곳곳에서 농성 중인 가운데 2017년 12월 25일 기점으로 투쟁 1,000일을 경과하였다. 사실 장기투쟁 사업장의 주된 갈등이슈는 고용문제였는데, 이는 해당 사업장만의 문제로 볼 수 없기 때문에 사회적 해결이 필요하다. 특히 장기투쟁 사업장의 사안은 이미 노사 당사자가 해결할 수 있는 한계선을 넘어섰고 법적 판단으로도 해결할 수 있는 부분이 많지 않다는 점에서 사회적 해결을 적극 고려해야 한다는 지적이 많았다. 다행히 새로 출범한 정부가 장기투쟁 사업장의 해결에 대해 관심을 보이면서 교섭이 재개되고 타협안이 제시되는 등 부분적인 진전이 이루어지고 있는 상황이다.

노사정의 대립과 조율에 따라
협력적 노사관계의 동력 확보와
노사/노동갈등으로의
회귀 가능성 모두 상존

III. 2018년 노사관계 전망

변화무쌍한 노사관계를 전망하는 것은 쉬운 일이 아니지만, 몇 가지 환경적 조건(행위자, 정치일정, 경제상황 등)들을 확인하면서 2018년 노사관계가 어떻게 전개될지 살펴보고자 한다. 우선, 노사관계 행위자 측면에서의 변화이다. 무엇보다 민주노총의 지도부(신임위원장 김명환)가 새롭게 출범했기 때문에 전국적 수준에서 노정관계 및 노사관계가 재편될 가능성이 크다. 새 정부 출범 이후 노동정책에 대한 높아진 노동자의 기대감도 노사관계에 영향을 미치게 될 것이다. 둘째, 정치적 측면에서 6월 지방선거가 예정되어 있어 선거결과에 따라 지역의 노동정책이 달라질 것이며 중앙정부의 노동정책도 부분적으로 영향을 받을 수 있다. 셋째, 경제적 측면에서 세계경제의 안정화가 2018년에도 이어질 것으로 예상되며 우리나라의 경제도 2017년과 비슷한 수준이 예측된다. 그럼에도 일자리 부족현상은 지속될 것으로 예상되며 조선업에 이어 다른 산업의 구조조정도 배제할 수 없는 상황이어서 일자리 창출만이 아니라 일자리 유지 또한 노사정의 과제일 수 있다.

1. 전체 전망: 의견개진과 대립의 본격화

2018년 노사관계는 2017년에 비해 더 많은 난관과 어려움이 있을 것으로 예상된다. 많은 숙제가 2017년에 마무리되지 못한 채 2018년으로 넘어왔기 때문이다. 2018년 쟁점이 되고 있는 노사관계 주요 사안은 <표 2>와 같다.

다양한 노사관계 쟁점이 존재하기 때문에 상황에 따라 노사 간에 협력이 증진될 수도 있으며 반대로 갈등적인 해가 될 수도 있다. 그럼에도 2018년 정부 주도의 전환기 노동정책 추진은 계속될 것으로 예상된다. 이에 대해 낙관적인 시나리오는 정부의 노동정책이 노사 간의 의견개진과 조율을 거쳐 사업장에 안착되는 것이다. 따라서 2018년 노사관계의 최선의 시나리오는 노사정이 적절한 타협을 통해 노동존중 정책에 대한 국민적 지지를 이끌어내고 이를 계기로

<표 2> 2018년 주요 노사관계 쟁점 사안 및 내용

2018년 주요 노사관계 쟁점사안	내용
사회적 대화	- 사회적 대화의 의제와 참여방식 - 노사정위원회의 개편
공공부문 비정규직 정규직화 (1단계 후속 및 2단계 실시)	- 전환방식(직접고용과 자회사) - 근로조건(임금체계 및 인사규정)의 내용
노동기본권 보장 확대	- 전교조, 공무원노조 법외노조 철폐 여부 - 특수형태근로종사자 노조법 적용 여부 - ILO 기본협약 국회비준 여부
근로시간 단축	- 할증률 적용기준과 근로시간단축 적용방안
최저임금	- 최저임금 산입범위와 인상률
고용노동관련 법 개정 사안	- 생명안전업무의 직접고용 - 기간제 사용사유제한
기업 내 원·하청관계 개선	- 불공정거래 및 원청의 책임범위 - 불법파견에 대한 근로감독
임금체계 개편	- 동일가치노동 동일임금의 적용방안 - 직무급 임금체계의 확대

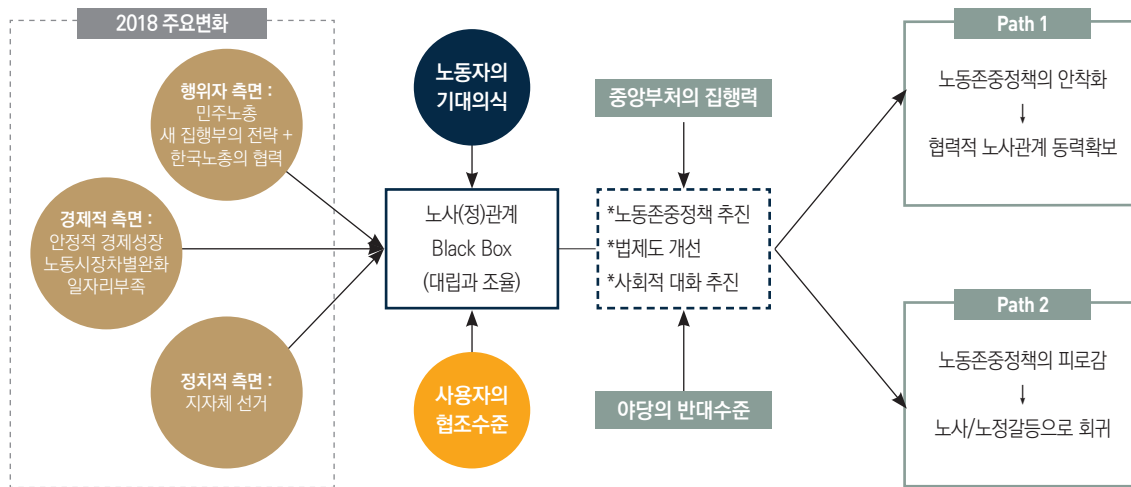
2019년 노동정책을 추진하는 동력을 확보하는 것이다. 그러나 비관적인 시나리오도 가능하다. 사용자의 소극적 반응, 노동조합의 높은 기대감, 노동개혁 전반에 대한 국민적 피로감이 확산될 경우 정부의 노동존중정책의 제도개선은 어렵게 되고 개혁이 지연될 것이다. 그 과정에서 노정갈등 및 노사갈등이 발생하는 상황으로 회귀하는 것이다.

구체적으로 2018년 상황을 전체적으로 조망하면 우선, 양대 노총의 한 축인 민주노총은 지도부가 교체되었기 때문에 새로운 집행부의 요구가 적극적으로 제기될 가능성이 많다. 한편 사용자는 정부의 노동정책에 대해 소극적일 가능성이 크다. 이와 관련 노동조합은 의견개진과 동시에 사용자들의 협력을 구할 대안들도 함께 제시하여 논의를 효과적으로 끌어들여야 할 필요가 있다. 야당도 사안별로 적극적이지 않을 수 있어 고용노동부, 기획재정부 등 중앙부처의 집행력이 중요하다. 이를 도식화하면 [그림 4]와 같다.

2. 사안별 전망

2018년 노사관계는 국가수준에서 많은 과제를 안고 있다. 노사정위원회의 실질적 정상화, ILO 기본협약의 국회비준, 최저임금 인상률 결정, 근로시간 단축방안 확정, 비정규직 관련 법, 제도개선 등이 그것

[그림 4] 2018년 노사관계 전망의 프레임



인데, 이를 둘러싸고 다양한 논의들이 예정되어 있다. 각각의 내용들은 노동기본권과도 관련되어 있으며 산업 및 사업장 수준의 노사관계를 규율하는 데 있어서도 중요한 함의를 갖기 때문에 간단히 전망해 보고자 한다.

1) 사회적 대화의 복원 가능성

많은 노사관계 전문가들이 노사정위원회를 통한 사회적 대화의 정상화를 바라고 있으므로 큰 작든 질적 변화가 예상된다. 노사정위원회의 활동과 역할에 대해선 2015년 9.15 노사정합의와 합의의 파행과정을 통해 개선의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 당사자인 정부는 물론 양 노총, 그리고 노사정위원회 신임 집행부도 위원회를 어떻게 개편할 것인지에 대해 많은 고민을 하고 있다. 그동안 노사정위원회에 공식적인 참여를 하지 않았던 민주노총도 지도부 교체에 따라 노사정위원회 및 사회적 대화에 대한 입장을 제출할 것으로 예상된다. 한국노총은 이미 적극적인 참여를 약속한 바 있다. 따라서 2018년 상반기 중으로 노사정위원회의 활동방향과 역할 그리고 세부적인 운영방안 등에 대한 구체적인 논의와 결정이 예상되지만 정부, 사용자, 노동조합 사이에 노사정위원회의 역할과 운영에 대해선 입장차이가 여전히 크고 노동조합 내부적으로 한국노총과 민주노총의 입장이 서로 다르기도 하다. 따라서 노사정위원회를 포함한 사회적 대화의 복원 논의는 사회적 대화를 통해

무엇을 해야만 하는지 혹은 할 수 있을지를 정하고 이를 위해 어떤 형식이 가장 바람직한지를 고민할 필요가 있다.

2) 산별교섭의 법제화 가능성

산별교섭을 통해 사용자들은 노동시장의 불확실성을 제거하고 노동자들은 통일적인 노동조건을 확대할 수 있다는 측면에서 산별교섭의 법제화가 거론되고 있지만 법제화 전망은 불투명하다. 산별교섭을 법으로 제도화할 수 있는지에 대한 법적 논란은 차치하더라도 대기업 노사가 산별교섭에 참여할지가 불분명하고, 산별교섭과 지부교섭 간의 교섭의제를 둘러싼 논의 및 교섭결과에 대한 거부권 등 해결해야 할 논의가 산적해 있기 때문에 당장 법제화를 할 수 있는 수준이 아니다. 따라서 2018년 노사는 기존의 산별교섭을 내실화하는 데 주력할 수밖에 없을 것으로 보이며 산별교섭의 법제화는 산별교섭을 실질적으로 확대할 수 있는 구체적인 방안들을 함께 모색하면서 준비하는 것이 바람직해졌다.

3) 노조조직률 제고 가능성

2016년 노동조합 조합원 수가 1,966,881명으로 역대 최고치를 기록했으나 이는 2017년에 다시 갱신될 예정이다. 특히 2018년 하반기 국회에서 ILO 기본협약이 비준될 경우 특수형태근로종사자들의 노동조합 조직화 권리가 광범위하게 인정받게 되어 노동조

사회적 대화의 복원, 산별교섭 강화, 비정규직 관련 제도 개선 등 어려운 현안 산적

합의 노력여하에 따라 노동조합 조직률이 크게 올라갈 수 있다. 노동조합법 2조의 개정을 통해 특수형태 근로종사자들에게 노동조합을 조직할 권리를 부여할 수도 있지만 국회 통과가 불확실하다. 따라서 노조법 개정은 뒤로 미루고 정책적 측면에서 노조 할 권리를 인정할 수도 있다. 예를 들어 2017년 고용노동부는 택배연대노동조합에 대해 설립신고필증을 내준 바 있다. 공공부문만이 아니라 민간부문에서도 노조를 통한 고용안정 및 근로조건 개선의 기대심리가 높아져 노조 조직률이 제고될 가능성이 있다. 마지막으로 해묵은 과제인 공무원노조, 전교조 등 법외노조에 대한 정부의 입장도 2018년에 정리될 것으로 예상된다. 결과적으로 노동조합 조직률은 여러 가지 호조건 속에서 제고될 수 있으며 이때 양 노총은 조직화 경쟁을 이어갈 것으로 예상된다. 한편 양 노총의 신규 조직화뿐만 아니라 상급단체 미가맹 노동조합들도 양 노총에 가입할 가능성도 늘어날 수 있어 양 노총의 조직적 영향력은 신장될 것이다.

4) 비정규직 관련 제도개선 가능성

비정규직의 규모를 줄이고 차별을 완화할 수 있는 제도개선 논의가 2018년에도 이어질 것으로 예상된다. 우선, 임금격차를 해소하기 위해 동일노동가치 동일임금에 대한 사회적 논의와 구체적인 방안이 더욱 확산될 것이다. 이 경우 직무평가와 연동된 보상정책이 설득력을 가질 수 있으므로 호봉제+직무급 중심의 임금체계에 대한 관심이 더욱 커질 것이다. 그러나 직무평가를 어떻게 할 것인지, 직무 간 임금격차는 어느 정도가 적절한지 등 많은 이슈가 있어 동일노동가치 동일임금에 대한 원칙적인 제안 외에 구체적인 실행방안은 마련하기 어려울 수 있으며 실행방안이 마련된다고 할지라도 현장에서 다양한 의견대립과 갈등이 발생할 수 있다.

한편 기간제 노동자의 남용을 막기 위한 사용사유 제한도 추진될 것으로 예상된다. 그동안 기간제노동자의 고용은 사용사유가 아니 사용기간 제한으로 통제해 왔으나 여기에 대해 대체근무 등 사용사유를 추가할 예정이다. 이 경우 법 개정 등이 필요한 사항이

어서 국회의 원만한 타협이 전제되어야 하며 법 개정이 이루어질 경우 기간제의 규모가 줄어들 것으로 예상된다. 한편 비정규직의 차별완화 및 규모축소와 관련하여 민간부문의 자발적인 참여를 유도할 예정이지만 아직 민간부문의 자발적 참여를 예측하기 어려운 상황이다. 다만, 민간부문이라고 할지라도 대기업 노동조합이 비정규직의 차별을 완화하기 위해 노사 합의 등을 통해 나서면 어느 정도 성과를 기대할 수도 있다.

5) 다양한 쟁점들 : 공공부문 정규직화 방안, 최저

임금 인상을 결정, 근로시간 단축을 둘러싼 논의 공공부문 비정규직의 정규직화가 상반기에도 계속 이어질 것이므로 대상 및 전환방법을 둘러싼 노사 간의 논의가 활발할 전망이다. 다만, 공공부문 비정규직의 정규직화 관련 일차적으로 고용안정, 이차적으로 처우개선이란 대원칙은 크게 달라지지 않을 것이며 2018년 말을 기점으로 공공부문 비정규직의 정규직화가 어느 정도 마무리될 것이다. 다만 그 과정에서 전환방식 외에도 주요 5개 직종의 표준임금체계나 무기계약직 인사관리규정 등을 둘러싸고 다양한 갈등적 논의가 예상된다. 최저임금의 인상률에 대한 논의도 5, 6월 본격화될 것인데 자영업자의 부담, 고용률 저하 등을 고려해 최저임금 산입범위 등에 대한 조정이 이루어질 것이다. 그 과정에서 최저임금에 대한 기준은 다소 달라질 수 있으나 2018년 최저임금 위원회는 높은 수준의 인상률을 결정할 것으로 예상되며 이는 저임금노동자의 실질임금 인상으로 이어질 것이다. 근로시간 단축에 대한 논의도 2018년 마무리될 것이다. 현재는 근로시간 할증률 산정을 두고 이견이 있으나 근로시간 단축을 통한 노동자의 삶의 질은 개인적으로나 사회적으로 중요한 영향을 미치게 되므로 휴일할증률에 대해 적절한 타협안이 마련되는 대로 근로시간 단축은 기업규모에 따라 단계적으로 적용될 것이다.

요약하면, 2018년에는 고용노동정책의 전환기가 지속되는 가운데 노사관계가 질적으로 한 단계 상승할 수 있을지, 아니면 노사, 노정갈등으로 회귀할지

가 결정될 중요한 해이다. 따라서 어느 해보다 노사 관계 행위자들의 전략적 의사결정과 소신 있는 행동이 중요한 역할을 하게 될 것이다. 정부는 노동존중 사회를 실현하고 노동시장의 차별을 줄일 수 있는 정책을 일관되게 추진하기 위해 정부부처를 조직해야 하고, 양 노총은 조합원 중심의 노동조합에서 벗어

나 노동운동의 전체적인 발전 방향을 우선에 두고 정책적 개입을 적극적으로 해야 할 것이며, 마지막으로 사용자는 고용노동정책의 전환기를 맞이하여 과거의 저임금, 노동유연화를 통한 경쟁우위 전략을 버리고 노동력 재생산과 고용안정을 바탕으로 하는 기업 성장모델을 재구축하도록 노력해야 할 것이다.

