



발행인 방하남
편집인 성재민
편집교정 정철

자료문의 KLI 학술출판팀
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원
TEL 044-287-6088
FAX 044-287-6089

발행일 2017년 4월 10일

노사관계 시스템의 전환과 노동정책 과제

조성재 | 한국노동연구원 노사관계연구본부장(chosj@kli.re.kr)

우리나라는 격차와 소모적 갈등을 유발하는 파편화된 노사관계로 인하여 노동시장 이중화를 저지하지 못해 왔다. 향후 연대와 혁신의 노사관계로 나아가기 위하여 사회적 대화를 복원하는 한편 중범위 수준의 업종별·지역별 노사정협의회를 강화하고, 초기업단위 교섭에 불리한 제도적 장벽을 제거하되, 기업단위 교섭이라도 기업간 근로 조건 조율이 가능한 연대의 원리를 실천해야 할 것이다. 아울러 사업장 수준의 근로자 대표 시스템을 강화하는 가운데 사람을 중심에 두는 일터혁신을 적극 추진하는 한편, 직무 중심의 임금체계 확산을 통해 기업 내외적으로 공정한 노동시장과 인적자원관리로 나아가야 할 것이다.

I. 머리말

2017년은 여러 가지 의미에서 전환기라고 명명할 수 있다. 사상 초유의 대통령 탄핵과 조기 대선을 통해 정치적 공간이 활짝 열릴 뿐 아니라, 역사적으로 7,8,9월 노동자대투쟁에 따라 형성된 이른바 ‘87 노동체제’가 30주년을 맞이하는 해이다. 아울러 IMF 외환위기 이후 20년이 되는 해이며, 글로벌 금융위기 이후 10년째가 되는 등 다양한 시기 구분의 결절점에 위치해 있다. 무엇보다 이러한 숫자 이상으로 양극화, 저출산·고령화, 북한 문제를 포함한 국내외 정치경제의 불확실성

증대 등 사회경제적 환경변화에 따라 체제 혹은 시스템의 전환이 요구되는 시기이기도 하다.

본고에서는 2017년 상황에서 한국 노사관계는 시스템 실패(system failure)를 보다 선명하게 드러내고 있으며, 따라서 전환이 시급하다는 관점을 갖고 있다. 우리나라는 주지하다시피 중소기업과 비정규직, 특수고용 노동자, 그리고 영세자영업 종사자와 실업자, 취업포기자 등으로 구성되는 2차 노동시장이 대기업과 공기업 중심의 한 1차 노동시장과 분단되면서 각 부문이 다른 원리와 행태로 운영되는 이중화(dualization) 현상이 심각하다. 이 과정에서 노사관계

한국 노사관계는 시스템 실패를 드러내고 있어 전환이 시급

의 주체들은 대표성이 취약하고, 정책역량이 빈약하며, 전략은 진부하고, 책임성이 부족하다. 결국 노사관계 게임의 규칙은 한편으로 약육강식의 원리로 움직이는 시장의 힘을 적절히 제어하지 못하고, 다른 한편으로 과거의 유제에 붙들려 있어서 변화하는 환경에 적응하지 못하고 있다. 한마디로 이중화된 노동시장과 효율성 일변도의 작동원리를 연대와 형평성의 원리로 제어하지 못하고 있다. 결과적으로 노사관계 시스템의 목표인 공정성과 민주성을 결여하고 있을 뿐 아니라 분단노동시장으로 인하여 자원의 이동과 배분이 원활치 않아 또 다른 목표인 효율성조차도 달성하고 있지 못하다.

물론 시스템은 경로의존성(path dependency)과 요소들 간 상호보완성이 강하기 때문에 쉽게 전환되기 어려우며, 따라서 실제 실천은 상당한 시간과 인내심을 요구한다. 그렇지만, 현 단계에서 중요한 것은 기존의 인식이나 정책에서 무엇이 잘못되었기 때문에 여전히 우리나라 노사관계 시스템은 개선되지 못하고 있는가에 대한 성찰과 토론이다. 이를 토대로 본고에서는 정부 정책과 더불어 노사의 전략 방향을 제시해보고자 한다.

II. 우리나라 노사관계 시스템의 현주소

우리나라 노사관계 시스템은 국가 주도의 경제성장을 위한 권위주의적 노동력 동원 모델에서 1987년 노동자대투쟁에 의해 노동(운동)이 시민권을 획득하고 노사 대등의 원칙에 입각한 분배의 공정성을 지향했던 1990년대 중반까지의 시기를 경과한 바 있다. 그렇지만, 외환위기 이후 시장 중심의 효율성 가치를 전일화하려는 시도 앞에서 노사관계 시스템은 유효한 대응에 실패하고, 따라서 최근에는 대기업 중심의 경직성과 대비되는 만연된 아웃소싱과 특수고용, 비정규직 등 이중노동시장 문제와 그를 둘러싼 소모적인 갈등을 특징으로 한다.

이러한 시스템 실패의 근원적 요인 중 하나는 노동조합 조직률이 낮고 대표성이 취약하기 때문이다. 1987년 이후 노동운동이 활성화되어 1989년에는 조

직률이 19% 선까지 상승하였지만, 이후 감소세가 지속되어 2015년 말 현재 10.2%에 불과하다. 이는 국제적으로도 낮은 수준으로서, 그만큼 노동자들의 이해대변 기능이 취약하다는 것을 의미한다. 더욱이 300인 이상 사업장의 조직률은 62.9%에 이르는 반면, 30인 미만 사업장의 그것은 0.1%에 불과한데서 알 수 있듯이 기업별 노사관계 시스템의 유제하에서 이해대변의 구조적 불균등성은 심각하다. 따라서 사회적 대화 등에서 노동계의 대표성이 때로 의문시되는데, 그와 더불어 경영계의 대표성도 재벌 중심으로 흐르고 있는 것 역시 우리나라 노사관계 시스템이 안고 있는 근원적 한계라고 볼 수 있다.

그렇다면 이러한 노조 조직과 사용자와의 상호작용에 의한 갈등은 어떤 메커니즘을 통하여 발현되는 것일까? 그 상세한 과정과 행태를 일일이 설명하기에는 지면이 부족하지만, 그 구조를 한눈에 보여주는 것이 [그림 1]이다. 이에 따르면 현재 우리나라의 노사관계는 중앙단위에서는 과도한 명분의 정치에 휘말려 노사정위원회로 대표되는 사회적 대화가 과국을 맞는 경우가 많은 것으로 보인다. 또한 기업별 노사관계 시스템하에서 힘이 센 대기업과 공공부문 노조는 자신만의 고용안정과 경제적 실리에 집착하고, 중소기업과 직·간접 비정규직 근로자들의 이해는 제대로 대변되지 않아 노동시장 양극화와 파편화된 노사관계 구조가 상승작용을 일으키고 있음을 보여준다. 이에 비해 지역 단위나 산별, 업종 단위의 중범위 수준(meso-level)에서는 교섭과 협의가 모두 부실하다. 한마디로 허리가 약한 노사관계 시스템이기 때문에 노사관계는 불안정하고 노동시장의 양극화를 극복하기 어려운 것으로 풀이된다.

이러한 우리나라 노사관계 시스템의 대표적인 결과물(output)로서 파업건수와 근로손실일수의 추이를 살펴볼 수 있다. [그림 2]에서 볼 수 있듯이 1987년 노동자대투쟁에 따라 파업건수가 3,700건을 넘어서고 근로손실일수는 7백만 일에 육박하기도 하였으나, 이후 10여 년 동안 노사는 신속히 게임의 규칙을 익혀 1990년대 중반이 되면 파업성향(근로손실일수/임금 근로자수×1000)이 100 미만으로 떨어지면서 OECD

낮은 조직률과 기업별
노사관계 시스템의
유제하에서 이해대변의
구조적 불균등성이 심각

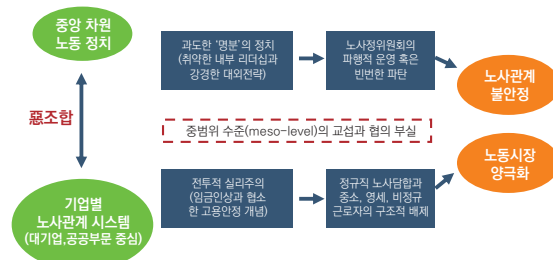
평균 정도의 갈등 수준을 나타냈다. 이는 한국 사회와 노사가 적어도 임금교섭과 관련해서는 갈등을 관리할 역량이 충분하다는 사실을 보여준 결과이다.

그렇지만, 외환위기 이후 노사간 쟁점이 주로 구조 조정과 고용 문제로 옮겨가면서 다시 한번 갈등이 크게 불거지게 된다. [그림 2]에서 보듯이 근로손실일수가 다시 증가하였으며, 2000년대 중반에는 산별교섭과 관련한 갈등까지 겹쳐지면서 근로손실일수가 높은 수준을 지속하였다. 2000년대 이후 노동운동이 확대되는 시장의 힘 앞에서 과거의 운동방식을 답습하면서 후퇴를 거듭하였던 것에 비하면, 사용자들은 손배·가압류와 외주화라는 수단 이외에 변호사, 노무사 등의 도움도 받아가면서 노무관리를 적극적으로 발달시켰던 시기로 해석된다. 글로벌 금융위기 이후로는 고용과 관련해서 대기업과 공기업 중심의 노사 협력 혹은 담합이 고착화되고, 다른 한편으로 중소기업과 비정규직 중심의 배제와 갈등이 심화되면서, 파업건수와 근로손실일수는 표면적으로 줄어들지만 노동현장의 갈등은 내면하거나 사법적 판단을 구하는 형태로 개별화되고 형식화되어 갔다.

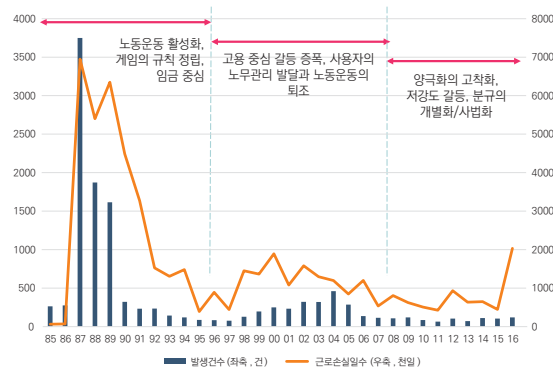
다만, 2016년에 성과주의 임금체계를 공공부문부터 전면 적용하려는 정책을 포함한 박근혜 정부의 노동개혁에 대한 노동계의 반발과 저항이 심각하게 전개되면서 근로손실일수는 외환위기 이후 최대인 2백만 일을 넘어서서 90년대 초반 수준으로 회귀하기도 하였다. 이는 지난 15년 이상 기간 동안 지속되어 왔던 노동운동의 퇴조 경향을 한번에 역전시킨 움직임으로서, 여전히 우리나라 노동운동이 역동성을 보유하고 있음을 보여준 지표로 해석된다.

다른 한편으로는 이 그림에 포함되지 않는 특수고용 노동자들의 집단행동을 비롯하여 수량적으로 계측하기 어려운 장기, 악성 분규 등에도 주목할 필요가 있다. 그것은 흔히 사내하청 등 간접고용을 둘러싼 사례가 많은데, 이는 사내하청이 근로자와 사용자의 양자 관계가 아니라, 영세한 (형식상의) 도급사업자를 사이에 둔 3자 관계로 나타나기 때문이다. 사내하청 업주는 근로조건을 개선하거나 고용을 보장해줄 능력이 부족하고, 원청은 책임성을 부정하는 상황 속에서 사

[그림 1] 우리나라 노사관계 시스템의 특징



[그림 2] 파업건수와 근로손실일수로 본 노사관계의 흐름



자료: 고용노동부, 「노사분규통계」, 각 연도.

내하청과 관련한 분규는 흔히 파업, 고공농성, 단식, 시민단체를 포함한 외부와의 연대투쟁 등 격렬한 형태를 띠는 경우가 많았다. 이로 인해 국민들이 체감하는 우리나라의 노사 갈등 수준은 파업성향 등 공식적 수치로 나타나는 것 이상의 피로감을 주었던 것으로 보인다. 또한 전통적 제조업의 불공정한 원하청 거래 이외에 최근 IT 기술의 발달 속에서 서비스업 사내의 하청의 경우에도 하청 근로자들의 근로조건에 미치는 원청 사업자의 영향력은 날로 커지고 있다는 점에서 특수고용이나 프리랜서에서 사용자와 근로자라는 주체를 분명히 해야 하는 것과 마찬가지로 원청의 책임성을 어떻게 효과적으로 드러내고 규율할 것인가의 과제를 던져주고 있다.

노사관계 시스템의 결과물 중 임금격차와 임금체계의 왜곡은 더욱 심각하다. [그림 3]은 이와 관련하여 지난 35년여 동안 노동시장 내 사업체 규모 간 격차가 얼마나 빨리 진행되어 왔는가를 보여준다. 1980년대 초반 10%도 되지 않았던 대-중소 사업체 간 격차는 2010년대 중반이 되면서 50% 내외에 이르고 있다. 이는 몇 차례의 변곡점을 거쳐 이르게 된 결과인데, 1980

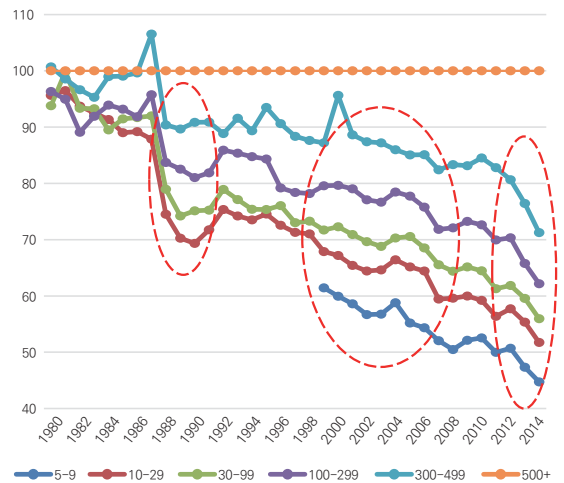
**파업건수와 근로손실일수는
표면적으로 줄어들지만
노동현장의 갈등은 내면하거나
사법적 판단을 구하는 형태로 전개**

년대 후반 대기업부터 노조 조직화가 이루어지면서 중소기업과의 격차가 확대되었음을 짐작해볼 수 있다. 이후 1990년대 초중반에는 대기업 노조의 선도투쟁의 성과가 중소기업 노조로 확산(trickle-down)되면서 더 이상 격차가 확대되지 않다가 외환위기 이후 이러한 확산 효과가 약화되면서 다시 한번 임금격차가 확대됨을 보여준다. 외환위기 이후 구조조정과 고용조정이 빈번하게 이루어지고 제조업이든 서비스업이든 아웃소싱이 광범하게 확산되면서 소수로 남은 대기업과 공기업 노동자들의 임금은 더욱 상승하고, 주변 인력이 된 중소기업, 비정규직 임금은 이를 따라가지 못한 결과가 잘 드러나고 있다.

더욱이 대기업과 공기업 근로자들은 양호한 근로조건하에서 이직률이 낮고 우수한 인력이 몰리면서 학력, 연령, 근속년수 등 인적자본 측면에서 중소기업 및 비정규직과 차이가 확대되고, 지불능력 차이까지 겹쳐지면서 임금격차는 더욱 확대되어 왔는데, 2010년대 이후 그 폭이 더욱 커지고 있는 것으로 보인다. 요컨대, 지난 35년여간의 사업체 규모 간 임금격차는 생산물 시장의 수익성 격차나 불공정한 원하청 거래관계가 기업단위로 파편화된 노사관계와 상승작용을 일으키면서 그대로 노동자 간 격차로 이어졌음을 나타낸다. 우리 사회 비정규직의 다수가 중소기업에 분포되어 있다는 점에서 이러한 사업체 규모 간 격차는 정규직-비정규직 격차와 중첩되어 있다.

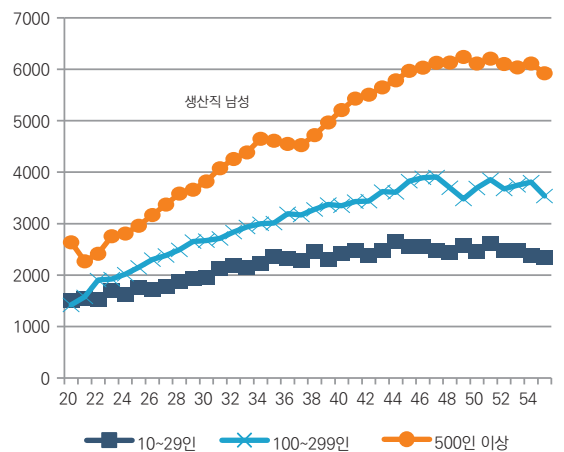
이러한 임금격차는 그 내부적으로는 다시 직종별, 성별, 규모별 임금체계의 차별화와 연계되어 있다. [그림 4]는 우선 기업규모별 생산직 남성의 연령-임금곡선을 나타낸다. 이에 따르면 흔히 언급되는 연공임금은 대기업 노동자들에게만 해당되고, 중소기업에서는 직무노동시장과 유사하게 연령과 상관없이 임금이 일정 수준에 머물러 있거나 소폭 상승에 그치고 있음을 보여준다. 또한 [그림 5]는 서비스업 서비스판매직 여성의 연령-임금 곡선을 보여주고 있는데, 경력단절에 따른 임금하락 효과와 더불어 대기업의 유리천장 효과, 중고령 여성의 저임금 일자리로 집적되는 효과 등을 짐작해볼 수 있다. 결국 고도성장기에 유효했던 연공임금제 혹은 이연임금제(deferred wage system)는

[그림 3] 1980년대 이후 사업체 규모 간 임금격차 추이
(500인 이상 = 100)



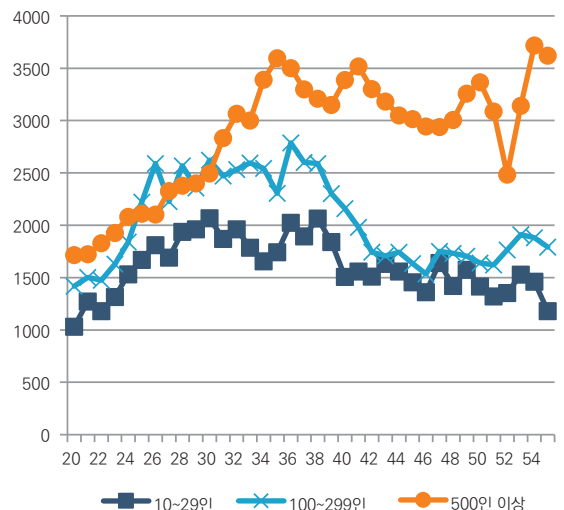
자료: 고용노동부, 『임금구조기본통계조사』, 각 연도 자료에서 계산

[그림 4] 제조업 생산직 남성 사업체 규모별·연령별 임금곡선



자료: 고용노동부, 『고용형태별 근로실태조사』, 2012.

[그림 5] 서비스업 서비스판매직 여성
사업체 규모별·연령별 임금곡선



자료: 고용노동부, 『고용형태별 근로실태조사』, 2012.

생산물 시장의 수익성 격차나
불공정한 원하청 거래관계가
기업단위로 파편화된
노사관계와 상승작용을 일으켜

일부 대기업과 공기업 정규직에게만 적용되고 있는데, 이는 남성 외벌이모델(male bread winner model)과 정합성을 가지면서 장시간 노동을 강제해온 측면도 강하다. 최근에는 1차 노동시장의 고용 비중이 줄어 들고 저성장, 고령화 기조가 정착되면서 연공제 임금체계가 격차만 확대시키고, 노동시장 내 공정성과 이동성은 저해하는 것으로 나타난다.

무엇보다 이러한 격차 확대 과정에서 노사관계는 환경과 구조 변화에 효과적으로 대응해오지 못했으며, 따라서 일부는 노사 담합의 영역으로 포섭되어 가지만, 대다수는 배제의 영역으로 떨어지는 이중화를 저지하지 못했다는 사실에 주목할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 대기업 노조 등은 자신들의 선도 투쟁이 노동계 전체의 이득에 봉사할 것이라고 믿고 있는 것은 아닌지 의심스럽다.

그렇지만 다른 한편으로 대기업 노동자들도 이러한 노동시장 이중화 속에서 자신들이 사회적으로 고립되고 전체 노동운동이 약화되고 있다는 것을 잘 알고 있으며, 따라서 2000년대 초중반에 산별노조로 전환하여 이러한 경향을 반전시켜보고자 노력한 바 있다. 그 결과 2015년 말 현재 초기업단위 노조원 수가 56.7%로 기업단위 노조원수보다 많지만, 교섭은 여전히 대기업 지부 중심으로 이루어짐으로써, '무늬만 산별'이라는 비판에 직면해 있다. 산별노조의 대기업 지부 등 기업별 노사관계 전통 속에서 힘을 지녔던 세력은 산별로의 조직전환에 따른 교섭권, 체결권, 쟁의권, 인력, 재정 등을 중앙으로 집중시키는 데 인색하다. 따라서 산별 중앙의 리더십은 취약하며, 중앙-지부-사회에 이르는 이중삼중 교섭, 그리고 중북 파업 속에서 사용자들의 산별교섭에 대한 거부감만 커져온 것으로 보인다.

기업별 노조이든, 산별노조의 기업 지부이든 전통적 조직이 중소기업이나 비정규직과 제대로 연대활동을 발전시켜오지 못한 가운데, 사내하청, 특수고용, 혹은 여성, 청년, 노인 등 특성별 집단의 새로운 이해대변 조직들이 등장하고 일부 교섭에 성공하기도 하였으나, 여전히 사용자를 확정하기 어렵거나 사용자가 교섭을 기피하고 있다는 점, 정규직 노조와 연대는 물론이거니와 때로 이해 자체가 상충되는 점, 그리고 공간적 분

산성으로 인한 조직화의 어려움 등 때문에 취약 근로계층의 집단적 목소리 기능은 제대로 발휘되지 못하며, 그것은 공무원과 교원의 노조에 대한 제한적 승인 및 교섭 미발달 등과 더불어 이 사회가 여전히 노동기본권을 보장하는 데 성공적이지 못하다는 사실을 드러낼 뿐이다. 4차 산업혁명으로 인한 애플 노동자 등 디지털 특수고용의 확산, 혹은 새로운 근로형태와 계약관계 중심의 노동질서를 논하기 전에 전통적이고 기본적인 과제는 과연 제대로 완수하였는지에 대해 돌아볼 필요가 있다. 헌법이 정한 노동 3권을 행사하기 위해서 여전히 해고의 위협을 감수해야 하는 사회에서 노사관계 시스템을 논하는 것 자체가 사치일 수 있다. 그러한 점에서 우리 노사관계 시스템은 비동시적인 과제를 동시에 해결해야 하는 매우 어려운 국면에 처해 있는 것으로 판단된다.

노사관계 시스템의 결과물 중 마지막으로 언급하고자 하는 것은 사업장 수준에서의 비생산적인 갈등과 생산시스템의 왜곡에 대한 것이다. 기업별 노사관계 시스템하에서 기업들은 종업원 의식을 고취하면서 경영 상황에 부합한 노무관리를 발달시킬 가능성이 높고 실제로 우리나라의 많은 기업들이 그렇게 노사협력 문화를 발전시켜왔지만, 반대로 기업별 노조의 현장 기반이 강화되고 전투적 동원에 유리한 구조이기 때문에 흔히 작업장이 갈등의 공간으로 비화되기도 한다. 작업장 내 주도권을 장악하기 위한 노사 갈등의 와중에서, 그리고 기술에 대한 맹신 속에서 사용자는 노동배제적 자동화를 통하여 숙련보다 기술에 의존한 생산방식을 발달시켜오기도 하였다. 제조업 근로자 1만 명당 로봇 대수로 측정되는 로봇 집약도에서 한국은 478대로, 미국 164대는 물론 제조업 강국인 독일 292대와 일본 314대를 훌쩍 뛰어넘는 압도적 1위이다(International Federation of Robotics, 2014 자료). 이 같은 상황에서 잠재적 숙련은 사장되기 일쑤이며, 근로자들의 숙련향상에 대한 의지가 약화되고, 무엇보다 사람을 중심으로 한 일터혁신, 참여를 토대로 한 노사간 윈윈 게임과 생산성 향상은 요원한 길이 될 것이다.

4차 산업혁명을 둘러싼 기존 논의들은 이러한 일방적 기술중심주의를 더욱 강화시킬 우려가 있기 때문

*취약 근로계층의 집단적 목소리
기능은 제대로 발휘되지
못하며, 그것은 사회가 여전히
노동기본권을 보장하는 데
성공적이지 못하다는 사실을
드러낼 뿐*

에 사람을 중심에 둔 생산방식에 대한 논의를 발전시키면서 여기에 첨단기술을 어떻게 접목시킬 것인가에 대한 새로운 일터혁신 전략이 요구되고 있다고 할 것이다. 그러기 위해서는 일터혁신을 함께 논의할 작업장내 근로자 대표 시스템을 어떻게 구축할 것인가에 대한 논의가 필요하며, 아울러 갈등적 사안들을 외부화하여 어떻게 작업장을 혁신의 공간으로 만들 수 있을 것인가에 대한 고민이 필요하다. 그러한 점에서 단체교섭 프레임에 재검토하고 노사협의회 제도를 발전시키고자 하는 정책적 고민은 단순히 근로자들의 권리를 확장하고 갈등을 완화하는 데만 기여하는 것이 아니라, 생산적인 노사관계로 나아가기 위한 교두보이기도 하다.

III. 노사관계 시스템의 전환 방향

이제까지의 내용으로부터 현재의 노사관계 시스템을 격차와 소모적 갈등을 유발하는 “파편화된 노사관계”라고 규정할 수 있다. 임금 수준의 격차를 지속적으로 재생산하는 대기업 중심의 연공적 임금체계와 조율되지 않은 기업별 노사관계 시스템은 노동시장의 이중화를 촉진해왔으며, 이에 대한 2차 노동시장 근로자들의 저항을 공정한 게임의 장에서 해소할 수 있는 제도가 미비하여 90%에 이르는 근로자들은 무권리 상태에 놓여지거나 반대로 장기, 악성 분규로 비화하는 경우가 적지 않았다. 또한 1차 노동시장 내에서도 2차 노동시장으로 떨어지지 않으려는 근로자들의 고용 안정에 대한 집착은 흔히 구조조정에 대한 격렬한 저항과 작업장 운영의 경직성으로 나타났으며, 이에 대한 사용자들의 자동화와 아웃소싱 중심의 대응은 일터혁신을 통한 인적자원개발과 인적자원관리 고도화의 계기를 약화시켰다. 이러한 미시 수준의 노사관계는 중앙 수준에서 사회적 타협이 이루어지기 어려운 노사 단체의 리더십 부족과 명분의 정치로 인하여 더욱 악화되어 왔을 뿐이다.

향후 노사관계는 이를 극복하여 괜찮은 일자리 중심의 “연대와 혁신의 노사관계”로 나아가야 한다. 아웃싱과 특수고용의 확산 속에서 고용형태는 다양화되고

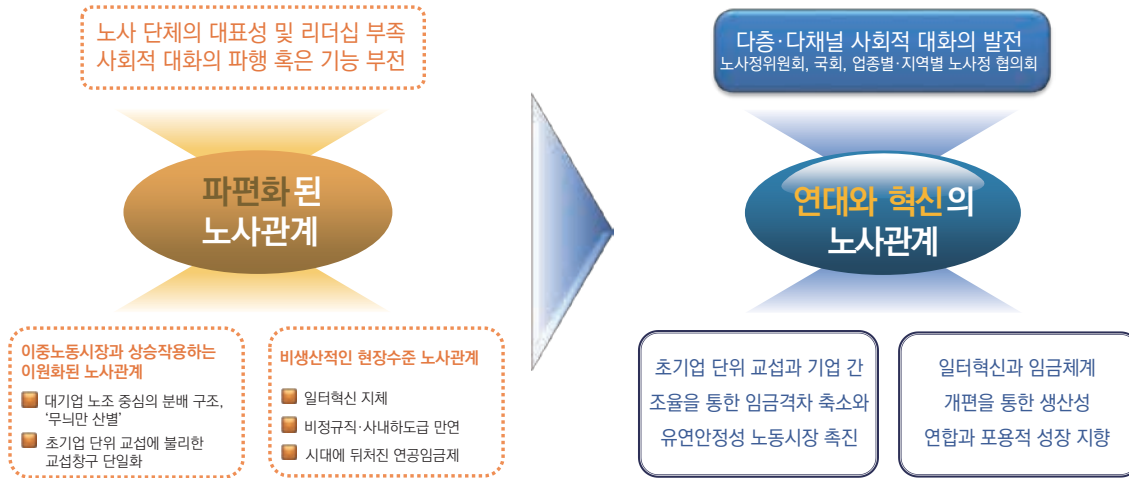
일자리의 질은 전반적으로 악화되어 왔다. 따라서 심각한 이중노동시장 현상을 극복할 수 있는 연대와 형평성의 원리가 작동해야 하며, 민주적 참여와 갈등의 외부화 속에서 작업장 내에서는 혁신적이고 생산적인 노사관계로 나아가야 현재의 저성장 기조 및 글로벌 경쟁을 헤쳐나갈 수 있는 근거지들을 마련할 수 있다.

[그림 6]은 이와 관련하여 현재와 미래 노사관계 시스템의 구성 요소들을 세 축으로 나누어 보여주고 있다. 우선 상층 수준에서는 노사단체의 대표성과 리더십을 제고하고, 사회적 대화를 다층적, 다채널로 구축할 필요가 있다. 노사정위원회에 모든 것을 맡겨두는 것이 아니라, 필요하면 국가가 주도하여 사회적 대화와 타협을 선도할 필요도 있을 것이다. 이미 우리는 공무원 연금 개혁 시 국회를 중심으로 노사간 타협을 성공시킨 경험도 갖고 있다.

단체교섭 제도는 기업별 교섭의 오랜 관행으로 인하여 산별교섭으로 전환하고자 하는 일부 노동계의 노력에도 불구하고 여전히 기업단위로 이루어지고 있기 때문에 조직과 교섭 형태의 불균형이 심화되고 있다. 더욱이 지난 15년여 기간 동안 이중·삼중 교섭과 중복 파업 등으로 인해 사용자들의 산별교섭에 대한 거부감이 매우 크기 때문에 향후에도 산별교섭이 발전할 수 있을지를 전망하기는 무척 어렵다. 그러한 점에서 산별교섭의 진전에 저해가 되는 사업장단위 교섭창구 단일화 등 법제도 측면에서 불리한 요소들을 제거해 나가되, 다른 한편으로 단체교섭이 계속 기업단위를 중심으로 이루어진다고 하더라도 대기업과 중소기업 간 임금수준의 조율 등을 통하여 격차를 축소할 수 있도록 하는 노-노, 사-사, 노-사 간 조율(coordination) 행동이 중요할 것이다. 그러기 위해서는 앞서 언급한 사회적 대화도 중앙단위에서 뿐 아니라 업종별, 지역별 차원에서도 활성화될 필요가 있다. 마지막으로 그림에서 볼 수 있듯이 비생산적인 현장 수준의 노사관계도 일터혁신이 활성화되고, 기업 내는 물론 기업 간에도 공정성을 확보할 수 있도록 직무중심으로 임금체계를 개편하며, 직·간접 비정규직을 최소화할 수 있는 인력관리로 나아가도록 정부와 국회의 지원과 감독이 있어야 할 것이다.

격차와 소모적 갈등을 유발하는
“파편화된 노사관계”를 극복하여
괜찮은 일자리 중심의 “연대와
혁신의 노사관계”로 나아가야

[그림 6] 노사관계의 현재와 미래



아울러 우리나라가 ILO 협약 비준이 미흡한 원인은 무엇인지, 교원과 공무원을 포함하여 국제 기준에서 노동 기본권 보장이 제대로 이루어지고 있는지 등에 대한 진지한 분석과 성찰이 요구된다. 최근 한-EU FTA 등에서 무역을 노동 조건과 연계시키는 조항들의 증가와 우리나라 기업들의 대규모 해외진출로 국내외에서 근로조건 향상에 대한 요구가 높아지고 있는 점, 2019년 ILO 100주년을 앞두고 있는 점 등을 감안하여 노동부에서 개도국에나 남아 있을 법한 낡은 제도와 관행을 혁파하고 진정한 글로벌 스탠다드의 길을 찾는 것이 국내 노동문제 해결을 위한 또 다른 접근법이 될 수 있을 것이다.

IV. 노동정책의 과제

[그림 6]에서 제시하는 바와 같이 미래의 노사관계를 구축해나가기 위해서는 노와 사 주체들의 역량 강화가 무엇보다 요구된다. 대표성과 조직력, 그리고 정책역량 강화는 근로자측뿐 아니라 사용자측에게도 절실히 요구되며, 그러한 점에서 경총과 더불어 대한상의나 중소기업중앙회 등도 노동문제에 대한 연구와 발언 등에 적극적으로 나설 필요가 있다. 우리나라는 개발국가의 전통이 강하게 잔존하여 노와 사는 정부가 많은 것을 해주길 원하고, 때로는 정부에 대해 신랄한 비판을 제기하기도 하지만, 정권의 성격에 좌우되지 않으면서 노사관계 시스템을 보다 안정적이고 실질

적으로 운용하기 위해서는 노와 사의 자율적 질서 형성이 우선되어야 한다. 정부는 과도기적으로, 예컨대 10여 년에 걸쳐 노와 사 주체 역량과 정책 기능 강화에 대한 지원을 획기적으로 늘릴 필요가 있다.

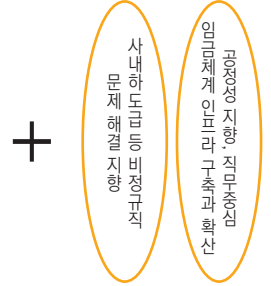
노, 사 주체에 대한 기대 위에서 우리는 노사관계 프레임 [그림 7]과 같이 구성해보았다. 이에 기초하여 각 셀마다의 내용에 따라 노동정책을 구상해볼 수 있을 것이다. 주지하다시피 노사관계는 노동시장이 작동하는 제도적 틀거리이다. 그 프레임을 거시, 중범위, 미시 수준으로 나누어서 살펴볼 수 있고, 이러한 층위별로 적절한 의제를 갖고 교섭과 협의를 원만하게 진행하면서 노동시장의 양극화를 극복하고 일터혁신을 통해 파이를 키우는 생산적 노사관계로 발전해야 가야 함을 제시하고 있다.

각 층위별로 의제는 전국적이고, 일반적인 논의에서 업종과 지역에 특화된 논의로, 그리고 기업과 작업장 수준에서 구체적으로 다뤄야 할 이슈로 분화될 것이다. 가급적 작업장을 혁신의 공간으로 만들기 위해서는 노사간의 갈등적 현안을 산업, 업종이나, 지역, 전국 등 상급 수준에서 다뤄주는 '갈등의 외부화'가 필요하다. 또한 대기업 노조의 실리주의를 제어하여 중소기업 및 비정규직과의 양극화를 극복하기 위해서도 중범위 수준에서의 교섭 혹은 협의를 촉진하는 것이 도움이 될 것이다. 최상층에서의 사회적 대화는 '대타협'에 대한 신화를 쫓기보다는 실질적이고 건설적인 대화 촉진을 통하여 관련된 초기업단위 교섭, 업종별·지역별

작업장을 혁신의 공간으로 만들기 위해서는 노사간의 갈등적 현안은 산업, 업종이나, 지역, 전국 등 상급 수준에서 다뤄주는 '갈등의 외부화'가 필요

[그림 7] 층위별, 영역별 노동정책의 과제

	교섭	협약	의제
거시 수준 Macro-level (중앙 차원)	X	<ul style="list-style-type: none"> 노사정 위원회 (협의지향 협의의 기구) 국회 차원 대화 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 고용과 노동시장 정책 방향 고용노동 관련법 정비 복지제도, 최저임금, 물가, 조세 등
중범위 수준 Meso-level (업종·지역 차원)	<ul style="list-style-type: none"> 초기업별 교섭 제도 정비 - 초기업 단위 노조원 56.7% 	<ul style="list-style-type: none"> 업종별·지역별 노사정 협의회 	<ul style="list-style-type: none"> 초기업수준 임금조정 강화 업종별·지역별 고용·훈련·자격제도 정비
미시 수준 Micro-level (기업·사업장 차원)	<ul style="list-style-type: none"> 기업별 교섭에서 기업간 조율 (coordination) 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 노사협의회(혹은 종업원 대표제) 활성화 - 전직종, 사내하도급 등 비정규 포함 	<ul style="list-style-type: none"> 일터혁신과 생산적 노사관계 저출산(여성친화적)·고령화·서비스화 대응 HRM 구축



노사정협의회, 혹은 국회나 勞政, 使政 사이의 직접 교섭에 준거틀로 작용하도록 해야 한다. 그러기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 노와 사 단체들의 정책역량과 리더십이 강화되어야 하며, 사회적 대화 기구는 ‘협의 지향의 협의기구’로 그 성격을 분명히 할 필요가 있다.

한편 초기업단위 조합원이 절반을 넘긴지가 이미 수 년이 되었음에도 불구하고 여전히 기업별 노사관계를 전제로 짜여져 있는 제도적 프레임에 바꾸려는 노력이 필요하다. 기업별 교섭의 전통이 강한 상황에서 산별교섭 이외에 근로자 특성별, 혹은 업종별, 지역별 교섭이 얼마나 발전할 수 있을지는 불확실하다. 그렇지만, 초기업단위 교섭을 저해하는 제도적 요소가 있다면 그것을 제거해주되, 실제로 초기업단위 교섭이 이루어질 수 있는가는 노사의 전략적 선택과 역량이 달려있다고 할 것이다. 설사 초기업단위 교섭이 여러 요인으로 제대로 발전하지 못한다고 하더라도, 업종별·지역별 노사정협의회 등을 활용한 기업간 근로조건의 조율을 통하여 이중노동시장의 폐해를 극복하고자 하는 노력은 강화되어야 한다. 그러한 점에서 다시 노, 사, 정의 격차 극복에 대한 일관되고 지속적인, 그러면서도 유연한 접근법이 요구된다고 할 것이다. 한편 이러한 단체교섭 프레임 재조직하는 것과 별개로 노사협의회 등 근로자 대표 제도를 정돈하는 것은 조직률이 10% 대에 불과한 우리나라에서 매우 긴요한 과제이다. 단일한 근로자 대표를 구축하면서 사내하도급을 포함하여 비정규직 근로자도 참여하여 대표를 민주적으로 선출하도록 하고, 사업체에서 기업집단, 업종에 이르는 중층적 대표체계를 구상해볼 수도 있다. 사업장 내 근로자대표는 파업권을 갖지는 않지만, 각종 정보에 대한 접근권

과 협의권을 가짐으로써, 특히 미조직 근로자들의 근로조건 향상에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로 이러한 프레임에서 여러 쉐에 공통적으로 걸치는 사내하도급 문제와 각 의제와 협의의 이면에서 생산적 논의를 뒷받침할 수 있는 직무 중심 인적자원관리와 임금체계의 재편을 언급할 수 있다. 사내하도급은 지난 15년 이상의 시간 동안 우리나라 노동시장과 노사관계의 최대 이슈였으며, 대다수 장기분규의 근본 원인이다. 따라서 직접 고용 우선의 원칙을 다시 천명하고 사내하도급이 불가피한 영역에서는 원청의 책임성을 강화하는 정책이 요구되고 있다. 아울러 대기업과 공기업 노사 담합과 노동시장 양극화가 연공적 임금체계와 상승작용을 일으켜왔다는 점에서 공정 지향의 인적자원관리를 통해 기업형단적 노동시장 특성을 발전시켜 나가기 위해서는 직무 중심의 임금체계가 요구된다. 나아가 임금체계 변경과 연대 임금 실천을 추진하기 위한 기반으로 대기업과 공기업을 중심으로 고용공시제에 비견되는 ‘임금공시제’를 적극 검토해야 할 것이다. 그 밖에 노동위원회 제도의 전문성과 독립성을 어떻게 제고할 것인지, 근로감독행정을 어떻게 강화할 것인지 등의 여러 가지 정책 과제를 안고 있기도 하다.

노사관계 시스템 혹은 노동체제 ‘전환’이 한 두 해의 정책, 한 두 가지의 전략으로 완수되리라고 기대할 수는 없다. 적어도 10여 년의 시평(time horizon)을 갖고 꾸준히 개혁을 추진해나갈 때에만 보다 나은 세계를 기대할 수 있다는 점에서, 지금 노사정과 시민들이 첫 단추를 끼우기 위한 치열한 토론에 나설 필요가 있다.

임금체계 변경과 연대 임금 실천을 추진하기 위한 기반으로
대기업과 공기업을 중심으로
고용공시제에 비견되는
‘임금공시제’를 적극 검토