

2023년 노사관계 평가와 2024년 전망*

박 명 준**

포스트 코로나 시대와 윤석열 정부 2년 차 상황을 맞이하여 2023년의 노사관계는 다양한 특성을 보였다. 익년도 최저임금은 2.5% 인상으로 결정되었고, 협약임금의 인상은 전년도에 전반적으로 높게 체결되었던 것에 비해서는 낮았지만, 고물가 상황을 반영하여 여전히 높은 양상을 보였다. 상대적으로 극심한 노사갈등이 발생하지는 않았으며, 분규로 인한 근로손실일수도 근래에 들어 가장 낮은 수준을 보였다. 다만, 사회-개인서비스업 부문을 중심으로 분규 건수가 급증하기도 했다. 정부의 노동개혁은 법치주의 노사관계 정립에 치중이 되었고, 근로시간개편, 노동시장 이중구조화 해소, 중대재해처벌법 확대적용 유예, 노란봉투법 입법 등의 의제에서는 실질적인 결론과 실행 내지 합의를 보지 못했다. 사회적 대화는 사실상 정지된 상태로 머물러 있다가 연말에 한국노총의 복귀선언으로 익년을 기약하게 되었다. 다양한 업종들에서의 노사관계는 기형성된 영역에서는 초기업적 교섭보다 기업중심의 교섭관행이 두드러졌고, 새로이 형성되는 영역에서는 일정하게 공고화경향을 나타내기도 했다. 전체적으로 2023년의 흐름은 노동개혁의 미진함, 이중구조화 역파의 더딘 진전, 전환의제의 주변화 등의 경향성으로 종합할 수 있다. 2024년에는 사회적 대화의 활성화를 동반하여 법치를 넘어서는 협치와 자치의 움직임이 상생과 혁신의 영역 모두에서 작동하는 것이 절실하지만, 일단 4월 국회의원 총선거를 통해 새로운 정치질서의 형성이 어떻게 되느냐가 그것의 향배에 중요한 영향을 끼칠 전망이다.

I. 도입

이 글에서는 2023년 한국의 노사관계의 전개를 다양한 측면에서 조망하고 2024년의 양상을 전망하고자 한다. 오늘날 대전환의 시대를 맞이하여 혁신을 통한 새로운 성장동력을 찾아내고

* 본고는 한국노동연구원이 고용노동부의 의뢰를 받아 수행한 수탁연구용역(박명준 외, 2023)의 내용을 토대로 한다. 그 세부적인 참조내용은 장별로 별도 언급하였다.

** 한국노동연구원 선임연구위원(mjnpark@kli.re.kr).

여러 일자리들의 지속가능성을 공정과 형평의 가치 위에 어떻게 세워 갈 것인가는 이 시대 우리나라 노사관계 행위자들이 감당해야 할 중차대한 보편 과제다. 동시에 한국의 노사관계 질서 위에서 지난 30년간 형성되어 온 노동시장 이중구조화라고 하는 부작용을 어떻게 효과적으로 제어해 가느냐도 노사정 삼자가 함께 풀어가야 할 무거운 과제이다. 이 두 가지 과제들을 제대로 감당하기 위해 필요한 법적, 제도적 질서를 정비하는 작업도 역시 반드시 요구될 것이며 그것을 위한 내용과 형식 모두에 있어서 고민이 필요하다.

2023년은 포스트 코로나 시대 경제상황, 윤석열 정부의 2년 차 노동정치 행보, 그리고 안팎으로 다양하고 굵직한 환경적 변화들이 작용을 하면서, 노사관계의 전개를 규정했다. 특히 양극화 해소를 향한 사회적 요구의 증대와 디지털 전환 및 기후전환에 대한 정책적 대응의 필요성 등이 여전히 산업과 일자리의 기저에서 작동을 지속했던 시기이기도 하다. 이렇게 도전들에 대응하고 전환의 요구들에 부응해야 하는 상황에서 노동시장을 이끌어 가는 주체들인 정부 및 조직화된 노사 이해당사자들의 역할은 2023년에도 사회적으로 그 어느 시기 못지않게 중요했다고 볼 수 있다. 과연 시대적 도전과 구조변동의 흐름 속에서 정부와 노사는 그에 부합하는 역할을 얼마나 제대로 수행했다고 할 수 있을까? 2023년에 노사관계의 사회적 기능은 어떠한 식으로 발현되었다고 할 수 있을까? 그 양상은 전반적으로 어떠한 특성을 보였고, 2024년에는 어떻게 전개될까?

이 글에서는 이러한 질문을 던지면서 2023년 노사관계를 평가하고 2024년을 전망해 보도록 하겠다. 먼저 제II장에서는 올해 경제, 노동시장 및 노사관계 전개 양상에 대한 거시적 개관을 다양한 통계자료를 활용하여 도모한다. 제III장에서는 노동정책의 전개양상과 그를 둘러싼 공방 및 사회적 대화의 전개 등을 중심으로 한 거시적 노동정책의 특징을 짚고, 이어서 주요 업종별로 노사교섭의 양태를 중심으로 올 한 해 노사관계의 전개양상을 짚는다. 제IV장에서는 2023년 노사관계를 종합적으로 진단한 후, 마지막 제V장에서는 2024년 노사관계의 전개양상을 전망하고 과제를 제시하면서 글을 맺도록 한다.

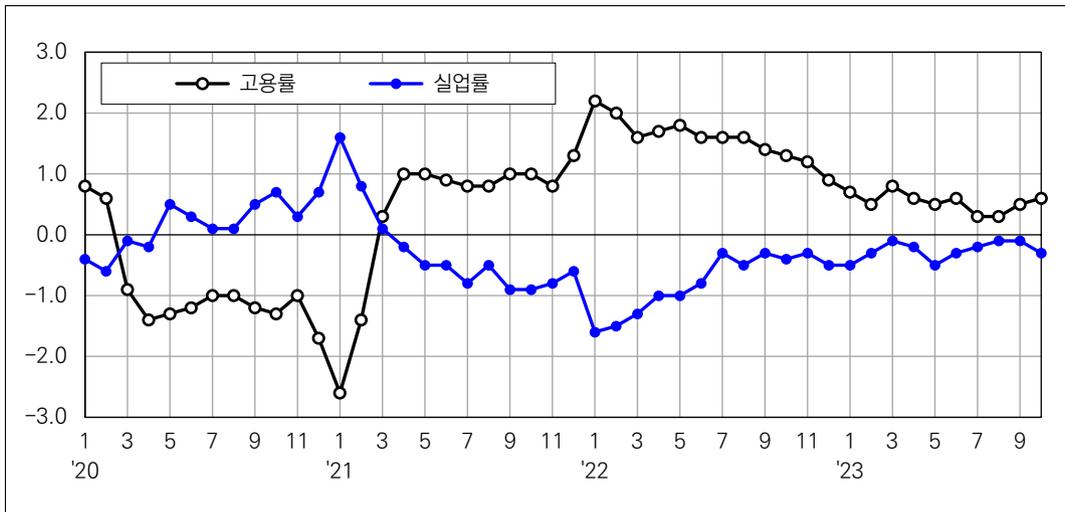
II. 거시적 경향 조망 : 경제, 고용상황, 임금교섭 및 노사갈등¹⁾

1. 경제와 고용의 경향적 흐름

2023년은 코로나19의 여파가 본격적으로 진정된 해이면서 그 후속 영향이 다양하게 나타났던 시기로, 우리 경제는 이른바 ‘포스트-코로나(post-corona)’ 현상을 고스란히 경험했다고 할 수 있다. 코로나 시기 양적 완화의 효과에 대한 대응으로 미국발 고금리 정책이 고수되었고, 한국의 금융시장도 그에 영향을 받지 않을 수 없었다. 전반적으로 우리 경제는 저성장과 고금리 및 고물가의 시기를 경험하며 어려움을 겪었다. 2023년에 당초의 기대보다 낮은 1.4% 성장(추정치)을 기록한 것으로 분석되고, 고물가의 지속 가운데 실질임금의 하락이 이어졌고, 고금리로 금융비용이 상승했으며 민간소비는 둔화되었다. 대표적으로 건설경기가 심하게 위축되었고, 일

[그림 1] 고용률, 실업률 증감 추이

(단위 : %p, 전년동월대비)



자료 : 한국노동연구원(2023).

1) 이 절의 내용의 일부는 한국노동연구원의 조규준 책임연구원이 자료정리를 해 주었다. 관행적으로 노동조합 조직의 변화도 본 절의 주된 내용이 되어야 할 것이나, 현재 고용노동부의 집계결과가 공표되지 않아 본고에는 담지 않았다.

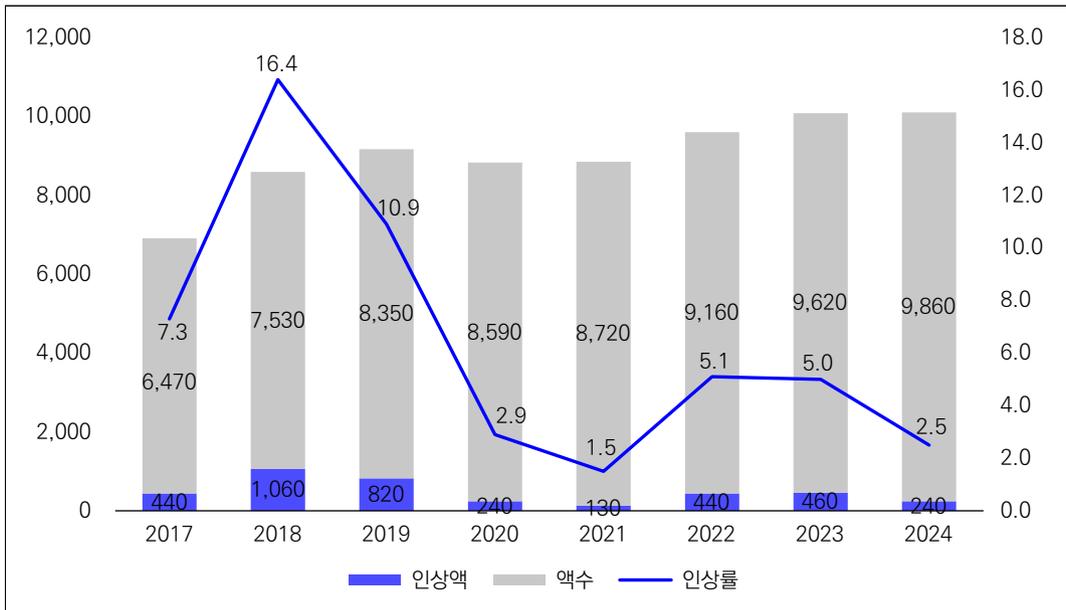
부 제조업종들도 전반적인 경기침체와 맞닥뜨려야 했다. 이러한 가운데에서도 정부는 긴축통화 정책을 고수해 이른바 '재정건전성'의 확보에 진력, 정부부문을 통한 경제활성화의 인위적 노력을 자제하면서 민간경제의 자생력을 키우는 쪽으로 정책의 초점을 두려 했다. 포스트 코로나의 여파가 단지 부정적인 것만은 아니었던바, 자동차나 조선 등의 산업에서는 적지 않은 호조가 나타났고, 금융산업도 디지털 스마트 금융의 활성화의 기회와 결합된 고금리의 조건이 주요 금융기관들의 수익증가의 계기로 작용했다. IT산업의 호황도 그러한 분위기와 연계되어 이어졌다. 이러한 배경하에서 전반적으로 고용과 관련해서는, 2022년에 고용률이 저하되고 실업률이 상승했던 경향과 달리, 2023년은 두 지표 모두 일정한 정체상태를 유지하면서 한 해를 보냈다(그림 1 참조).

2. 임금인상

가. 최저임금

2023년 7월 최저임금위원회는 2024년 최저임금을 시간당 9,860원으로 최종 결정했다. 이는 2023년의 최저시급 9,620원에 비해 2.5% 인상된 액수이다. 지난 2년간 연속적으로 5%대 인상을 기록한 후 그 절반 수준에 머문 셈이다(그림 2 참조). 최저임금위원회는 15차례의 공식회의(전원

[그림 2] 최저임금 결정액과 인상을 추이



회의)를 거쳐 7월 18일 노사 양측이 각각 제시한 최종안인 10,000원과 9,860원을 투표에 부쳤다. 투표 결과 경영계안이 17표, 노동계안이 8표, 그리고 기권이 1표로 나타나 공익위원들의 대다수가 경영계안을 지지한 것으로 확인되었다. 노동계는 그러한 결정에 대해 현재의 고물가 상황을 반영하지 못한 수준이라고 강하게 반발하였고, 특히 민주노총은 공식적인 이의제기 절차까지 밟았다. 결국 해당 이의가 수용되지 않았고, 위원회의 이러한 결정은 8월 초에 고용노동부가 정식으로 최저임금인상안을 고시하면서 확정되었다. 결정된 최저시급을 월급으로 환산하면 2,060,740원에 달하여²⁾, 최저시급 1만 원을 돌파하지는 못했지만, 사실상 최저월급 200만 원의 시대를 열게 되었다.

나. 협약임금

2023년 현장의 협약임금 결정 양상을 알아보기 위해 <표 1>에 나타난 2021년 10월부터 2023년 10월 사이에 진행된 임금교섭의 결과를 살펴보면, 2023년 협약임금인상률은 임금총액과 통상임금 모두 약 4%대 후반 수준임이 확인된다. 대기업과 중소기업(100~299인 사업장) 모두 이러한 흐름은 유사한 것으로 나타났다. 이는 2022년의 협약임금 인상률이 5%를 다소 상회했던 것에 비해 상대적으로 다소 낮아졌지만, 코로나19 위기가 한창이었던 2021년에 비해서는 약 1% 가량 높은 수준이다. 이러한 양태는 한편으로 포스트 코로나 경제하에서 우리나라 주요 기업들이 상대적으로 높은 이윤을 지속한 측면도 있고, 다른 한편으로 작년에 코로나19 위기 이후 주

<표 1> 협약임금인상률(2021~2023년, 매년 10월까지의 집계)

(단위: %)

	협약임금인상률					
	2021		2022		2023	
	임금총액	통상임금	임금총액	통상임금	임금총액	통상임금
총 계	3.9	4.1	5.1	5.1	4.6	4.8
100~299인	3.7	3.6	5.2	5.1	4.8	4.8
300인 이상	4.0	4.2	5.0	5.1	4.6	4.8
300~499인	3.4	4.7	5.2	5.1	4.9	4.9
500~999인	3.5	3.3	4.9	5.0	4.4	4.5
1,000인 이상	4.2	4.4	5.0	5.0	4.6	4.9

주: 2023년의 경우 확정된 데이터가 아닌 잠정치이므로 협약임금 결정 진행현황을 이전연도들과 비교하는 데 한계가 있음.
 자료: 고용노동부 자료(각 연도 10월(1~10월 누계) 임금결정현황 조사).

2) 1주 소정근로 40시간 근무, 월 209시간 기준.

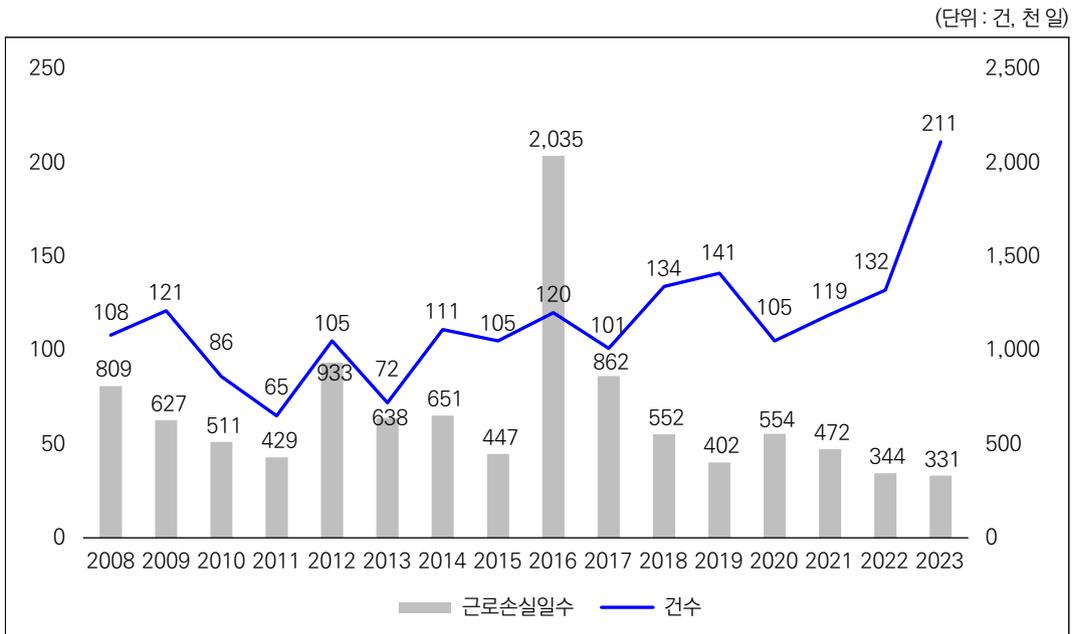
요 업종들에서 노동조합의 만회교섭이 확산되었던 양상이 - 다소 누그러졌지만 - 경향상으로 여전히 지속된 측면도 있다.3)

3. 노사갈등

2023년에도 크고 작은 노사분규가 발생했는데, 공식적인 분규 건수는 211건으로 근래에 들어 가장 잦은 빈도를 보였다. 특히 이는 최근 코로나19 위기 상황에서 약 100~130건 수준에 머물렀던 2020~2022년의 경향과 대조를 보이며 급등한 셈이다. 지난 2008년 이후 약 15년간의 집계 추이를 놓고 보아도 월등히 높은 모습이 아닐 수 없다. 이러한 양상은 크게 보아 포스트 코로나 경제 상황에서 고물가의 시기를 겪으면서 노동자들의 요구가 넓고 강하게 표출된 결과인 측면이 있다(그림 3 참조).

전반적으로 2020년 이후 우리나라에서 분규의 발생건수는 점차 늘어나는 반면, 근로손실일수는 감소하는 추세를 보여 왔는데, 2023년의 경우 임금·단체교섭 결렬에 따른 노사분규(파업)가

[그림 3] 연도별 노사분규 건수 및 근로손실일수(2008~2023년)



주: 노사분규 - 노동조합과 사용자(사용자단체) 간 근로조건의 결정에 관한 의견불일치로 인해 노조 측이 작업거부 등에 돌입함으로써 1일 근로시간(8시간) 이상 작업이 중단된 경우.

자료: 고용노동부, 노사누리.

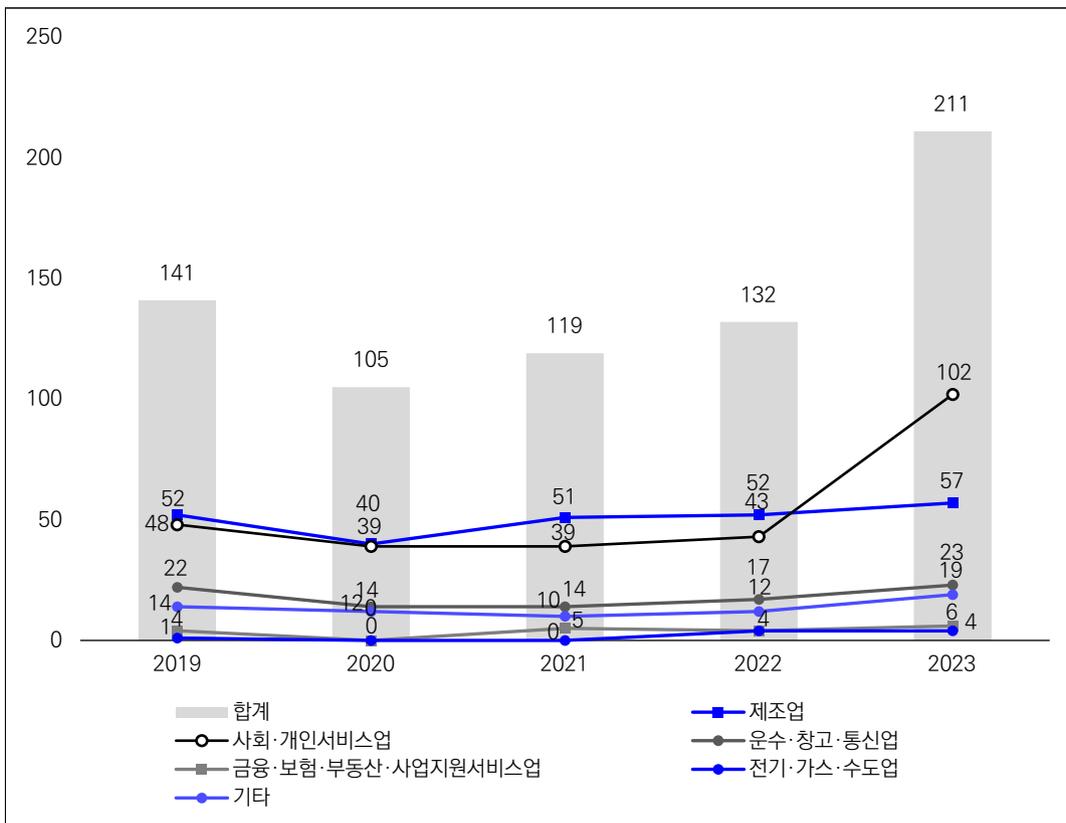
3) 협약임금 인상 경향과 그 정확한 원인에 대해서는 별도의 분석을 필요로 한다.

총 211건이었고, 그에 따른 근로손실일수는 331천 일로 양자의 격차는 최근 수년간 가장 크게 벌어졌다. 이는 노사갈등이 일정하게 발생했지만, 그것이 악성분규로 장기 지속하지 않고 상대적으로 빠른 시일 내에 타결로 이어졌다는 것을 의미하는바, 전반적으로 고물가 속에서도 경기 회복의 경향이 반영된 측면의 결과라고 해석할 여지가 있다. 혹은 - 후술할 것인바 - 정부가 강조한 법치주의 노사관계의 신호가 노사 모두에게 전달되어 상대적으로 자율적 타협의 길을 능동적으로 만들어 갔을 여지도 배제할 수 없을 것이다.

2023년에 찾아진 노사분규의 상황을 조금 더 깊게 이해하기 위해 업종별로 그 양상을 짚어 보면, 무엇보다 사회·개인서비스업 부문에서의 분규가 102건으로 최근 수년간 가장 크게 증가해 전체적인 분규 빈도 증가에 가장 큰 비중을 차지했음을 알 수 있다. 이는 작년의 43건에 비해 약 두 배 반가량의 증가세를 보인 것이다. 전체적으로 사회서비스업이나 개인서비스업의 경우 저임금 일자리들이 많으면서 일정하게 조직화된 영역들이 늘어나는 추세이고, 코로나19 위기의

[그림 4] 업종별 노사분규 건수 추이(2019~2023년)

(단위: 건)



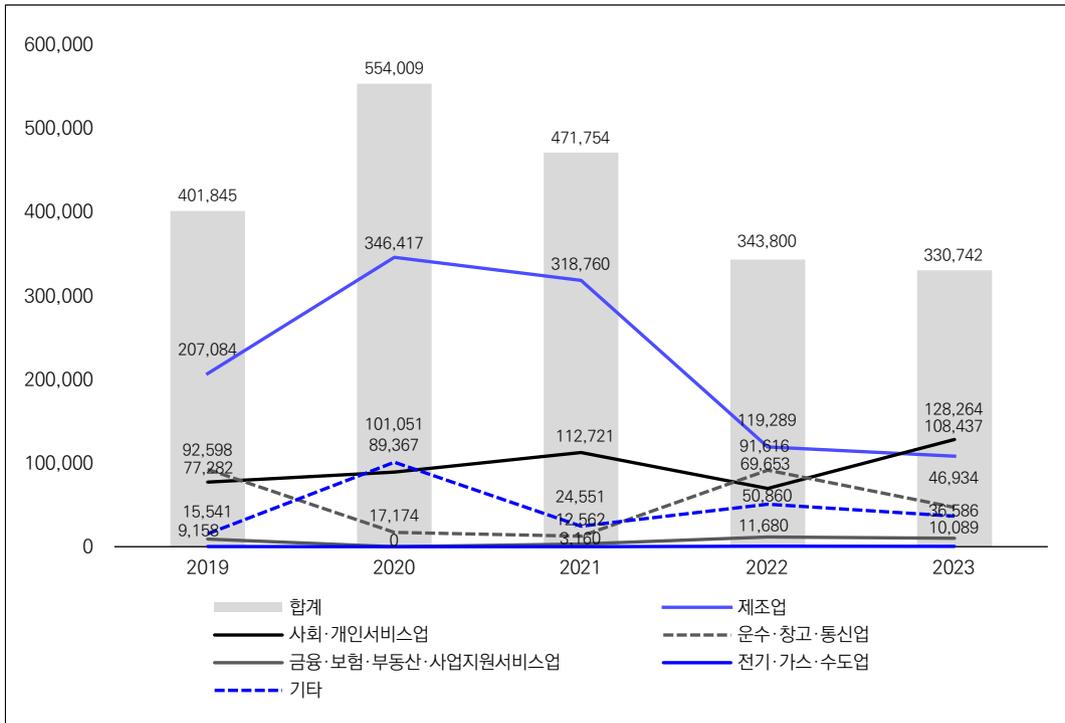
자료: 고용노동부 내부자료에서 발취·가공.

여파가 심했던 영역이기도 하다. 특히 2023년에 보건 의료노조가 조직화한 총파업의 경향도 이 부문 노사분규건수의 증가에 영향을 끼쳤다고 볼 수 있는데, 장기분규로 빠지지 않았지만 다수의 노조들이 참여한 결과라고 하겠다. 여타 업종들을 살펴보면, 제조업(57건), 운수·창고·통신업(23건), 금융·보험·부동산·사업지원 서비스업(6건), 전기·가스·수도업(4건) 순으로, 모두 최근 3년의 경향을 놓고 보았을 때, 미미한 증가세를 보였지만, 전체적인 흐름을 유지하는 편이었다(그림 4 참조).

한편, 근로손실일수도 업종별로 그 양상을 분해해서 살펴보면, [그림 5]에서 볼 수 있듯이, 역시 사회·개인서비스업 부문(128천 일)이 가장 두드러진 모습을 보였는데, 작년엔 비해 두 배 가량의 증가세를 나타냈다. 이는 올해 전체 근로손실일수 가운데 독자적으로 약 3분의 1을 차지한 수준이며, 지난 5년간의 추이 가운데에서도 2023년의 양상이 가장 높은 수치를 보여주는 것이다. 반면, 제조업(108천 일)의 경우 코로나 위기 시에 급증했던 분규양상이 2022년을 지나면서 하락세로 접어들어 2023년에도 근로손실일수의 지속적인 하락세를 보였다. 여타 업종들의 경우도 전반적으로 근로손실일수의 하락과 정체의 경향이 확인된다.

[그림 5] 업종별 근로손실일수 추이(2019~2023년)

(단위: 일)



자료 : 고용노동부 내부자료에서 발체·가공.

III. 노동정책의 추진과 업종별 노사관계의 전개

1. 노동정책과 공방들

2022년 5월에 출범한 윤석열 정부의 2년 차 해로, 노사관계와 관련해서도 이전 문재인 정부와 달라진 정부의 태도와 정책이 펼쳐졌던 시기가 2023년이다. 한국의 노사관계에서 정부가 차지하는 비중이 절대적이라는 점을 감안하면, 정부의 정책이 어떠한 특성을 갖고 어떻게 작동했는지를 이해하는 것은 노사가 그에 대해 어떻게 반응을 했는지를 살펴보기 전에 반드시 필요한 작업이라 하지 않을 수 없다. 대체로 노사관계에서 정부의 역할이 어떠한 프레임을 형성하면서 어떠한 측면의 문제를 부각시키고 그에 대한 해법을 제시하려 했느냐는, 노사관계의 환경적 요인이나 행위적 요인 모두로서의 중차대한 성격을 갖는다. 이러한 인식하에 2023년의 주요 노동정책과 관련한 내용과 그것의 추진과정에 대해서 짚어 보도록 하겠다.

가. 노사 법치주의

작년에 이어 2023년에도 윤석열 정부는 노동개혁을 추진하고자 했다. 그 기본 기조는 ‘미래세대를 위한 노동개혁’과 ‘약자를 위한 노동시장 이중구조 해소’ 두 가지로 정립되었다. 특히 전자 측면에서 정부는 핵심적으로 ‘법치주의 노사관계’를 강하게 역설했다. 그와 관련하여 연초부터 정부는 “우리 노동시장이 법 경시 풍조, 노사갈등 시 과도한 정부 의존 등 불합리한 관행을 지속하고 있다”고 평하면서, “불필요한 갈등을 예방하고 노동의 가치가 진정으로 존중될 수 있도록 노사 법치주의를 확립하겠다”는 입장을 밝혔다. 그 세부정책으로 노동조합 회계 투명성 제고, 불법·부당한 관행 개선, 5대 불법·부조리 근절, 근로시간제도 개선, 근로자대표제도 개선, 파견제도 선진화 등을 내세웠다. 특히 노사법치주의를 강조하며 행정규제와 각종 정부위원회 운영방식 변화 그리고 유관 의제들에 대한 정부입법을 추진했다. 행정규제 차원에서 정부는 단체협약과 노조규약에 대한 실태를 파악하고 그에 대해 유관 법령위반의 소지가 있는 경우 시정명령을 내렸다. 각종 자문위원회나 전문가 위원회 등에서 노동조합의 참여를 당연시해 왔던 그간의 관행에서 벗어나고자 하기도 했으며, 보다 강력하게 노동조합 회계의 투명성을 강화하고자 하는 조치를 취했다.

정부가 강조한 법치주의 노사관계 노선은 현장에 적지 않은 영향력을 끼쳤다고 볼 수 있다. 정부는 법과 원칙이 노사 모두에게 공평하게 작동하려는 취지임을 강조했지만, 실제로는 사용

자보다 노동자, 특히 노동조합에 보다 큰 압박으로 작용하는 내용과 실행흐름을 보여주었다고 볼 수 있다. 노동조합은 그것을 선별적 반노동적 처사로 간주하며 반발을 했고, 자연스럽게

윤석열 정부 노동개혁 어젠다(2023년)

I. 미래세대를 위한 노동개혁

[노동조합 회계 투명성 제고] 노동조합 운영과 회계의 투명성을 제고하고자, 자율점검 기간(2022. 12. 29~2023. 1. 31)을 운영하고 미이행 노조에 대해 과태료를 부과. 노동조합 회계감사원의 독립성·전문성 제고 등 회계 투명성을 목적으로 2023년 8월 16일 「노동조합 및 노동관계조정법」 시행령 제11조의9 제1항에 따른 공시시스템을 통한 결산결과 공표의 표준서식을 신설하여 이를 입법 예고한 상태

[불법·부당한 관행 개선] 1월 20일부터 고용노동부 홈페이지 내에 「온라인 노사 부조리 신고센터」를 운영한다. 폭력 등을 통한 노동조합 활동 방해, 노동조합 재정 부정사용, 포괄임금제 오남용 등 노사의 불법·부당행위 전반이 신고대상이며, 이러한 불법·부당행위에 대한 규율 신설도 추진

[5대 불법·부조리 근절] ① 포괄임금 오남용, ② 임금체불, ③ 부당노동행위, ④ 불공정 채용, ⑤ 직장 내 괴롭힘 등 노동시장의 5대 불법·부조리 근절을 위해 감독 역량을 집중하고 제도개선도 병행

[근로시간 제도 개선] 근로자의 선택권을 확대하고자 근로시간 관리단위를 현재 주 단위에서 최대 연 단위까지 다양화하고, 선택근로제 정산기간을 전 업종 대상 3개월로 확대하는 등 제도 개선을 추진하는 한편, 근로일 간 11시간 연속휴식 보장 등 건강권 보호방안도 병행할 예정

[근로자대표 제도 개선, 파견제도 선진화 등] 근로자대표의 민주적 선출절차와 권한 등을 명확히 규정하고, 사업장 내에서 특정 직군·직종 근로자가 근로시간 제도 등 자신에게 맞는 근로조건을 결정할 수 있도록 부분 근로자대표제도도 도입. 파견제도 선진화를 위한 법·제도 개선을 추진하고, 합리적 노사관계 지원을 위해 대체근로와 함께 노조설립, 단체교섭 등 제도 전반에 대한 개편방안을 마련할 예정

II. 노동시장 약자보호와 이중구조 해소

[상생형 임금체계 개편] 노사관계, 노동법 등 학자와 현장 전문가가 참여하는 「상생임금위원회」를 1월 중 발족. 임금체계 개편과 격차 해소를 촉진하기 위한 법·제도·정책 개선방안과, 임금체계 개편 기업에 대해 정부 지원을 차등화하는 등의 제도적 지원방안을 논의. 아울러, 인사·노무 역량이 취약한 중소기업도 직무·성과 중심 임금체계 개편을 추진할 수 있도록 컨설팅을 확대하고, 임금정보시스템을 연내 구축

[원하청 상생모델 확산] 2월 27일 조선업 '상생협력 실천협약'을 체결하고, 정부는 안정적 인력수급, 공정거래질서 확립, 임금·복지 격차 완화 등 관련 정책 패키지를 지원함으로써 '조선업 상생모델'을 구축. 이후 타 업종을 선정하고 확산을 유도

[법적 보호의 사각지대 해소] 노무제공자 권리보장을 위한 입법과 함께, 근로기준법도 근로자 인격권 보호를 중심으로 사업장 부담을 고려하면서 5인 미만 사업장에 단계적 적용 확대를 추진. 아울러, 차별시정제도 실효성 제고를 위해 비교대상 근로자 범위 확대, 신청기간 연장 등을 추진

자료 : 고용노동부(2023).

2023년 한 해 전반적으로 노정 간의 긴장관계가 펼쳐졌다. 정부의 이러한 기조에 맞추어 현장에서의 반응과 태도는 다양했다. 예컨대 건설산업 부문은 법치주의 노사관계를 표방한 정부의 개입이 상대적으로 깊은 편이었고, 보건의료 산업은 이전 정부하에서의 합의와 관행에 대해 일정하게 현 정부도 인정을 하면서 노정갈등이 격화되지 않는 방식으로 진행이 되었다.⁴⁾

나. 근로시간제도 개편

정부가 추진한 또 다른 노동개혁의 어젠다는 근로시간제도의 변화였다. 2023년 3월 정부는 관계부처합동으로 근로시간제도 개편방안을 발표하면서, 글로벌 스탠더드에 맞지 않는 획일적·경직적 제도, 근로자 건강권에 대한 실효적 조치 부족, 공짜야근·장시간근로 관행, 근로자대표제의 입법적 불비, 제한적 휴가 사용으로 충분한 휴식을 통한 재충전 미흡 등을 현실의 문제점으로 지적했다. 그와 관련한 가장 핵심적인 쟁점으로 연장근로 관리단위의 확대(연장근로 선택권 강화)가 대두했다. 이와 관련하여 정부는 ‘주 52시간’ 틀 내에서 노사 합의로 연장근로를 운영할 수 있도록 ‘월·분기·반기·연’ 단위 추가 선택지 부여(노사 재량 확대) 등을 추진하려 했다. 그러나 이러한 정책의 추진은 근로시간을 최장 69시간까지 가능케 하는 안이라고 하는 언론과 노동계의 비판에 직면했고, 청년세대들로부터조차 큰 반발을 샀다. 결국 고용노동부가 추진한 안에 대해 대통령이 회의적인 태도를 보이는 등 정부 내에서부터 정책추진에 혼선을 빚었고, 해당 개혁은 충분히 진전을 보지 못한 채 시간을 보냈다. 하반기에 한국노동연구원이 수행한 대국민 조사를 토대로 근로시간 변화에 대한 국민적 요구를 수렴한 후, 향후 사회적 대화를 통해 보다 구체적으로 다양한 업종들의 필요에 부응하는 식으로 보다 정교하게 정책을 추진하겠다는 정부의 의지 표명을 끝으로 해당 정책은 일단 표류의 시간을 마감했다.

다. 노동시장 이중구조 해소

정부는 약자 보호의 차원에서 대기업·정규직 노조 중심, 이동성 제약 및 격차 발생으로 인한 이중구조 심화 문제를 해소하겠다는 취지를 가지고, 상생과 연대의 산업·노동 생태계를 조성하여 이중구조를 개선하고 노동시장의 약자를 보호하겠다는 계획을 수립, 추진했다. 세부정책으로는 상생형 임금체계 개편(상생임금위원회), 원하청 상생모델 확산, 법적 보호의 사각지대 해소 등을 대안으로 제시했다. 상생임금위원회는 애당초 미래노동시장연구회의 이름으로 올해 추진하려 했던 근로시간개편 계획안을 마련한 후 직무성과 중심의 임금개혁을 도모하려는 취지에서 운영되었으나, 올해 근로시간개편 노동개혁이 엿박자를 내면서 소강상태에 빠져 전문가

4) 각 업종별 구체적 양태는 후술하였다.

들의 논의를 조용히 진행해 가는 수준에 머물렀다. 원하청 상생모델의 확산을 도모해 노동시장 이중구조화의 해소의 길을 연다는 취지의 일환으로 2022년 대우조선해양 하청노동자의 장기시위 사태를 겪은 이후 모색한 조선업상생협의체 구축 및 그 확산에 경주했다. 해당 정책은 일정한 진전을 보이며 진행 중이긴 하나, 2023년 안에 가시적으로 팔목할 성과가 난 것은 아니고, 내년까지 더 지켜보아야 할 상황이다. 특히 단순히 원하청관계를 넘어선 노사관계적 성과까지 도모하려면 더 긴 시간을 요할 것으로 보인다.

라. 이른바 ‘노란봉투법’

노동부문에서 2023년 입법정국을 뜨겁게 달구었던 가장 무거운 주제는 바로 이른바 ‘노란봉투법’이었다. 여소야대의 상황에서 노동계의 의견을 받아 야당이 강하게 추진한 이 법안은 하청기업 노동조합의 쟁의행위에 대해 원청기업이 직접 공식적 노사관계를 맺지 않고 있다는 이유에서 파업을 불법으로 간주하며 손해배상을 과도하게 청구해 온 관행의 개선을 통해 하청노조의 쟁의권을 증진시킨다는 취지에서 노동조합법 3조의 개정을 도모하려는 데에서 시작되었다. 이후 이러한 취지를 확대시켜 노동조합법 2조상에 명시된 사용자에 대한 정의규정을 개정하여, 원하청 관계하에서도 하청노동자들에게 실질적 권리를 행사하는 원청을 사용자로 볼 수 있도록 하는 내용을 가미시켰다. 이렇게 새로운 법안은 노동조합 2조와 3조의 개정안을 담은 법률로, 그것을 통해 하청노조의 노조할 권리의 증진을 도모한다는 취지를 담았고 그것을 통해 이중구조화 해소에 기여할 것으로 강조되었다. 해당 법안은 2023년 11월 초에 국회에서 원안이 가결되어 통과되었으나, 정부는 그것이 노사관계에 초래할 더 큰 혼란을 우려했고, 여당과 경영계 역시 비판을 가하며 대통령에게 거부권 행사를 요청했다. 법안 통과 후 약 3주 후인 12월 1일 국무회의는 이에 대해 국회재의를 요구하는 것으로 결의하여 대통령의 거부권을 실제로 발동했다. 결국 노란봉투법 추진은 일단 좌절되는 것으로 공방이 일단락되었다.

마. 중대재해처벌법 확대시행 유예

문재인 정부 시기에 입법화되어 2022년 1월부터 부분시행된 중대재해처벌법(약칭으로 ‘중처벌법’)은 그중에서 50인 미만 사업장의 경우 실행을 2년 유예시켜 2024년 1월 말에 확대실행을 앞둔 상태에 있다.⁵⁾ 2023년에는 50인 미만 사업장 확대적용의 재유예를 놓고 갑론을박이 전개

5) 중대재해처벌법은 2021년 1월 8일 국회 본회의를 통과해 이듬해인 2022년 1월 27일부터 시행됐다. 전면 도입에 앞서 상시 근로자 50인 미만(공사금액 50억 원 미만) 중소기업장에 대해서는 시행을 유예해 2024년 1월 27일부터 법이 적용되는 것으로 되어 있다.

되었다. 무엇보다 경영계는 중대재해처벌법의 확대적용의 유예를 재차 연장해야 한다고 역설했다. 경총은 “중처법이 시행(2022. 1. 27)된 지 2년을 앞두고 있으나 현재까지는 사망사고 예방 효과가 크지 않은 반면, 과도한 처벌로 인한 기업리스크만 증대되고 있다”고 지적하며 특히 현재 “중처법 기소와 처벌이 중소기업 대표에게 집중되고 있는 것으로 나타나, 내년 법 시행을 앞둔 소규모 기업의 부담이 매우 커진 상황”이라고 평가했다.⁶⁾ 여당과 고용노동부는 모두 이러한 경영계의 입장에 동조를 했고,⁷⁾ 특히 해당법안의 확대적용을 유예하면서 안전보건관리체계의 강화를 위해 1조 5천억 원의 예산을 투입하겠다고 나서기도 했다. 반면, 노동계는 경영계와 여당의 시도에 강하게 반발했다. 한국노총은 “50인 미만 사업장의 중대재해처벌법 적용을 다시 추가로 유예한다면 일터에서 국민의 생명과 안전을 단순히 사람 수로 차등하는 것이기에 국가가 작은 사업장에서 일하는 국민은 죽어도 무방하다는 신호를 주는 것”이라고 규탄했다. 민주노총도 “법 시행 이후 같은 기업에서 중대재해 7건, 5건이 연속 발생해도 (정부는) 수사조차 제대로 하지 않고 있다”면서, 중대재해처벌법 50인(억) 미만 적용이 유예되면 현재의 솜방망이 관행이 더 악화될 것이라는 취지의 비판을 했다. 해당 의제를 놓고 이른바 2+2협의체가 결성되어 입법과정에서 논의가 전개되었으나 연말 다양한 의제들을 놓고 여야 간의 공방이 험해지면서 논의가 매듭지어지지 못한 채 해를 넘겼고, 다수당인 더불어민주당은 해당법안의 실행연기에 대해 회의적인 입장을 고수하고 있다.

바. 사회적 대화

중앙사회적 대화기구이자 대통령자문기구인 경사노위를 중심으로 한 사회적 대화의 온전한 작동은 2022년에 이어 2023년에도 사실상 거의 이루어지지 못했다고 보아도 과언이 아니다. 그 이유는 노동계 대표인 양대노총이 참석을 하지 않았고, 그러면서 실질적인 정책대화가 힘 있게 전개되지 못했기 때문이다. 특히 노동계가 정부의 법치주의 노사관계 조치들을 노동조합에 대해 압박을 가하는 것으로 해석하며 불만을 표출하는 가운데, 상대적으로 온건한 태도를 보인 한국노총마저 6월에 발생한 김준영 금속노련 사무처장에 대한 구속에 반발해 경사노위 참여의 전면중단을 선언하고⁸⁾ 그러한 태도를 연말까지 이어갔다. 그 결과 경사노위는 주로 전문가들에

6) 이러한 주장을 담아 경총은 2023년 11월 「50인 미만 사업장 중대재해처벌법(중처법) 적용의 문제점 및 개선방안」 보고서를 발표한 바 있다.

7) 이미 2023년 9월 여당인 국민의힘은 중대재해처벌법 50명 미만 또는 공사금액 50억 원 미만 사업장 적용을 추가로 2년 유예하는 개정안을 발의하였다. 노동부 장관은 국정감사에서 적용유예 연장을 시사했으며, 윤석열 대통령은 ‘적용유예 연장이 민생’이라고 발언하기도 했다.

8) 2023년 6월 8일 경찰은 포스코의 부당노동행위 중단과 성실교섭을 요구하며 농성하던 한국노총 금속노련 김만재 위원장과 김준영 사무처장을 폭력적으로 진압·체포하고, 공권력에 대항하던 김준영 사무처장은 특수공무집행방해 처상 등의 혐의로 구속시켰다. 이를 계기로 한국노총은 경사노위 사회적 대화를 전면 중단하기로 했음을 선언했다.

의한 연구회 정도의 기능에 머물렀다. 정부는 기존의 양대노총에 의해 조직된 조합원들 말고 이른바 MZ노조로 불리는 새로운 노동이해대변자들을 발굴하고 그들과 보다 적극적으로 소통하려는 태도를 취하였으나, 그것으로 사회적 대화를 대체할 수는 없었다.

보편적으로 보수-진보를 막론하고 정부가 노동개혁을 추진하면서 그에 대한 공론화와 사회적 동의기제의 확보 및 실행방안의 정교화를 위해 사회적 대화 채널을 전략적으로 가동시켜 온 저간의 관행에 비춰 보았을 때, 2023년에 발생한 노동개혁의 엇박자 역시 전문가 중심의 논의의 한계를 여실히 드러낸 것으로 해석될 수 있다. 실제로 이러한 판단은 정부 내에서도 일정하게 인 것으로 보이며, 하반기에 들어서면서부터 근로시간 제도개혁방안을 재정비하면서 사회적 대화의 필요성을 강조하고 나섰다. 이러한 흐름과 맞물려 한국노총 역시 내부적으로 사회적 대화 채널의 재가동과 한국노총의 역할수행에 대한 요구가 부상하면서, 11월에 김동명 위원장이 경사노위 복귀선언을 단행했다. 다만, 2024년 4월 국회의원 선거를 앞두고 정부의 노동개혁 행보와 한국노총의 사회적 대화에의 참여 태도가 어떠한 식으로 맞물려 경사노위 체제의 활성화가 얼마나 이루어질 수 있을지는 아직 불확실한 상황이다. 2023년 말을 경과하면서 일단 노사정 대화채널의 재가동을 위한 워밍업 수준의 모색이 조심스럽게 이는 정도로 한 해를 마감했다.

2. 주요 업종별 노사관계 전개⁹⁾

오늘날 한국의 노사관계는 산업구조와 노동시장의 분화에 맞추어 일정한 분화경향을 보여 오고 있다. 그것은 먼저 노사관계가 형성된 영역에서의 관행과 새롭게 형성되어 가는 영역의 관행으로 나누어진다. 다음으로 이중구조화된 노동시장구조를 반영하여 이른바 '1차 노동시장'과 '2차 노동시장'의 영역으로 나누어진다. 이 두 요인들을 기준으로 한국의 노사관계를 구획한다면 크게 4개 영역으로 나누어지게 된다(박명준, 2022). 첫째, 1차 노동시장이 기형성된 노사관계 영역은 이른바 '87년 노동체제(장흥근 외, 2017)'하에서 기업별로 형성되어 작동해 온 한국 노사관계의 전형적인 양상을 띠는 부분으로, 금속산업, 금융산업, 보건의료산업, 공공부문 등이 대표적이다. 둘째, 1차 노동시장에서 새롭게 형성되는 영역은 산업과 노사관계의 역사가 짧은 영역들이지만, 그 비중이 점차 사회적으로 커가는 영역인바, IT산업 등이 대표적이다.¹⁰⁾ 2차 노동시장의 영역이 기형성되었다고 하거나 새롭게 형성 중이라고 해도 노사관계의 수준과 깊이 모두 1차 노동시장이 기형성된 영역과는 사뭇 다른 지대이다. 이 영역은 근래에 노동시장 이중

9) 이 절에서 도모된 각 산업별 노사관계 진단은 전술한 보고서(박명준 외 2023)의 해당 장들을 집필한 유병홍(금속, 금융), 이정희(보건의료), 채준호(공공), 이선미(IT), 박성국(건설, 플랫폼) 연구자들의 집필 내용을 필자가 요약, 재정리하여 활용한 것이다. 각 연구자들의 노력과 협조에 감사드리고, 보다 심도 있는 이해를 원하는 독자는 해당 보고서의 내용이나 『노동리뷰』 본호의 유관 원고들을 참조하길 권한다.

10) 최근 노동조합이 결성되어 노사관계가 형성되고 있는 삼성그룹도 여기에 속한다고 할 수 있다.

구조화 이슈와 관련하여, 또 미래 산업질서의 새로운 전개와 관련하여 그 향배가 주목되는 곳이며, 대체로 특수고용의 형태를 띠는 영역들이다. 그 가운데 노사관계의 기형성 영역으로는 화물 운송업과 건설업 등을 들 수 있고, 형성 중인 영역은 플랫폼 산업, 택배산업 등을 들 수 있다. 아래에서는 이러한 인식을 갖고 2023년 주요 업종별 노사관계의 전개양상을 크게 기형성 영역과 형성 중인 영역 두 부분으로 나누어서 개관해 보도록 한다.

가. 노사관계 기형성 영역 사례 : 금속, 금융, 보건의료, 공공부문, 건설산업

2023년 금속산업 노사관계를 간략히 진단하면, (i) 노동조합과 정부 사이의 갈등이 전면에 부각되면서 노조가 당사자로 참가하는 산업수준 노사관계가 약화되는 모양새를 보였다. (ii) 주요 대기업들의 경우 해당 기업지부(지회)와 사측 간의 교섭은 예년처럼 진행되어 큰 마찰 없이 타결되었다. 교섭의 요구에서 시작해 그 전개 및 타결에 이르기까지 예년의 양상에서 크게 벗어나지 않아 일정한 정형화 내지 안정화 경향을 보였다.¹¹⁾ (iii) 노정관계의 악화 속에서 노동조합의 파업과 투쟁이 펼쳐졌으나 그 양상은 조합원이나 국민들에게 큰 반향을 얻지 못하고, 일정하게 관성화되는 양상에 머문 측면이 있다.

제1금융권(은행업권)의 경우 2023년 이른바 중앙교섭은 큰 갈등 없이 평탄하게 진행되었다. 전반적으로 업권이 호황을 보이는 상황에서 기업별 노사관계도 안정성이 유지되었다. 중앙교섭 결과 그 타결내용을 보면, (i) 우선 저임금직군을 대상으로 기관 상황에 따라 기준인상률 이상으로 임금을 인상키로 했는데, 이는 그동안 금융노조가 취한 저임금직군의 노동조건 보호와 노동조건 격차 해소를 위한 행보의 연장이었다. (ii) ESG경영 노력과 적정인원 배치 등에 관하여 노사합의를 보았는데, 이는 기업과 노조의 사회적 책임 실현이란 면에서 의미를 둘 수 있어 보인다. (iii) 사내근로복지기금의 적극적 활용(파견·도급 근로자 포함) 및 콜센터(도급 포함) 종사자의 신체적·정신적 위해 방지 및 해소 노력 등 노동시장의 포용적 재구조화에 기여하려는 취지를 담은 합의를 거두었다. (iv) 노동시간 단축, 일·생활 균형과 관련해서는 지난해 주4일제 등의 조치를 내걸고 노조가 나선 것과 달리 2023년에는 큰 진척이 없었다.

제2금융권의 경우 2022년에 사무금융노조의 산별노조 전환 이후 산별노사관계 관행의 정착과 공고화가 이슈로 제기될 것이 전망되기도 했으나 2023년에 그와 관련한 실제적인 변화가 뚜렷하게 보이지는 않았다. 사무금융노조는 총연맹 수준 노정 갈등 과정에서 민주노총 방침에 따른 총파업 등을 진행키도 했으나, 그 과정에서 산업/업종 수준의 노사관계가 별도로 부각되지는 않았다. 노조가 산별노조 정착 사업 진행, 새로운 조직화 방향, 교섭 구조 논의, 사측에 대한 요구 등을 얼마나 추진할지가 관건이었으나 크게 전면화시키지는 못한 것이다. 향후 조직과 사

11) 이러한 양상은 앞서 통계지표에서 살펴본 바, 제조업의 분규건수와 근로손실일수의 감소에서 확인되기도 한다.

업의 변화가 일어나 기업 간 조율메커니즘이 소업종 수준에서나마 진척될 여지가 있을지 여전히 미지수로 보인다.

2023년 보건의료산업 노사관계는 (i) 우선 제도개선과 관련한 공방이 전개되었는데, 그 핵심은 간호법, 보험업법, 그리고 의료법의 제정과 개정 등이었다. 이 가운데 간호법은 정부의 거부권 행사로 제정되지 못했다. (ii) 7월에 보건의료노조는 2021년 〈9.2 노정합의〉에서 약속된 적정인력 확보, 의료공공성 확대 등과 관련한 정책이 제대로 집행되지 않아 현장의 어려움이 가중되고 있다고 주장하며, 현장 인력문제 해결과 노동개악 저지 등을 목적으로 내걸며 총파업을 조직했다. 파업으로 인한 의료공백 우려가 일면서 정부는 그에 단호한 대응의지를 표명했으나, 파업은 역대 최대 규모라 할 수 있을 정도로 진행되었다.¹²⁾ 보수정부하에서의 대규모 파업이었음에도 노조는 유연한 파업 전술을 구사해 정부와 큰 마찰을 빚지 않았던 점이 인상적이었다. (iii) 주4일제 시범운영이 이 부문에서 화제가 되었는데, 해당 정책은 한국노총 소속 의료노련이 주로 조직하고 있는 세브란스병원 신촌(2개 병동)과 강남(1개 병동)에서 시범운영이 되었고, 총 15명이 참여한 바 있다. 시행결과, 참여자와 참여병동 내에 긍정적인 변화가 확인되어 언론에 회자가 된 바 있다.

2023년 공무원 노사관계에 있어 가장 큰 쟁점 가운데 하나는 공무원 보수의 인상이었다. 공무원보수위원회에서는 예년과 마찬가지로 노사(노정) 간 협의를 전개해 인상안에 합의를 보았으나, 기재부(정부)가 그 합의와 무관하게 독자적으로 인상안을 결정해 논란을 불러 일으켰다. 그러한 결정 이후 공무원 노동조합들은 정부를 강력히 규탄하고 나섰다. 그 밖에 여타 임금이나 수당 등 각종 예산이 투입되는 결정에 있어서 인사혁신처나 행정안전부보다 기재부의 영향력이 절대적인 형국이 이어지고 있다. 또 다른 이슈는 공무원들에게 처음으로 도입될 예정인 공무원 노동조합 근무시간 면제를 둘러싼 공방이었다. 공무원 노동조합들은 민간부문과 마찬가지로 노동조합 활동에 대해 근무시간 면제를 요구하고 있고, 이를 윤석열 대통령이 후보 시절 수용하면서 관련 제도의 시행이 급물살을 타는 듯했다. 그러나 실제 이 제도를 시행하게 되면 오히려 현재보다 노동조합 활동이 위축될 수 있는 여지가 있기 때문에, 공무원 노동조합들은 공무원 특성을 고려해 민간부문과는 차별화된 정책의 도입을 요구하고 있는 실정이다. 해당 의제가 경사노위에서 다루어져야 하기 때문에 경사노위 채널의 정체는 해당 논의의 정체를 초래한 측면이 있다. 연말 한국노총의 경사노위 복귀로 이 의제는 2024년 공무원 노사관계의 뜨거운 이슈로 부상할 가능성이 있다.

공공기관 노사관계와 관련해서 2023년에는 우선 기재부의 혁신가이드라인 준수를 둘러싸고 정부와 노동조합 간 갈등이 심화되었다. 공공기관 노동조합들은 박근혜 정부 시절을 연상시키

12) 이는 앞서 언급한 바, 2023년 노사분규의 빈도집계와 관련해 사회-민간서비스업 부문의 급증과 관련이 있다.

는 ‘양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회(공대위)’를 설립해 정부 정책에 맞서면서, 정부 정책이 결국 공공기관의 정원감축, 임금체계 변경, 복리후생 축소로 귀결될 것이며, 이는 공공기관의 공공성을 훼손시킬 것으로 주장했다. 다음으로 정부는 공공기관을 대상으로 임금체계의 개편(연공급에서 직무성과 중심 임금체계로)을 도모해 갔는데, 추진방식상으로 한편에서는 ‘노사합의 전제’, ‘기관별 특성 고려’, ‘점진적 추진’ 등을 강조하면서, 다른 한편에서는 경영평가에 가점을 부여하고 선도입 기관에 대해 총인건비 인센티브를 부여하는 태도를 보여, 강압보다는 유인의 방식으로 정책을 추진했다.¹³⁾

2023년 건설업의 현황과 노사관계의 특성은 우선 (i) 코로나19의 일정한 수습 후에 업계에 누적된 수주액이 마이너스를 기록하면서 업황 자체가 전반적인 침체국면으로 돌입하면서 노사갈등과 분쟁의 소지가 되었다. 이러한 가운데 (ii) 건설업이 정부의 법치주의 노사관계 정책의 핵심 타깃이 되면서, 정부의 불법행위 특별단속이 집중적으로 이루어졌다. 그 결과 건설공사 현장에서 노사 충돌은 감소하였지만 경찰·검찰과 건설노조의 직접적 충돌이 증가하였다. 그러한 반면 제도개선과 관련된 정부(고용노동부, 국토교통부)의 역할은 상대적으로 미약하였는데, 이는 2023년 건설업 노사의 단체교섭과 세력관계에 중요한 영향을 끼쳤다. (iii) 경기침체와 노정충돌 등의 부정적 여건은 노사의 단체교섭 전반을 지연시켰고, 특히 노사 간 역관계의 변화를 반영해 사용자 측은 ‘공세적인 안’을 제기했으며, 그에 대해 노조는 ‘단체협약 유지와 양보교섭 병행전략’을 선택했다. 사측은 수세에서 공세로, 노측은 공세에서 방어로 의제와 태세를 전환한 셈이다.

나. 노사관계 형성 중인 영역 사례 : IT산업, 플랫폼산업

IT산업 노사관계는 지난 2018년에 민주노총 소속의 화학섬유노동조합 내에 IT위원회가 설치되어 네이버, 카카오, 넥슨, 스마일게이트 등의 IT기업들에 노동조합을 조직화하고 노사교섭을 전략적으로 전개하면서 시작되었고, 지난 6년간 일정하게 진화와 안정을 도모해 왔다. 사실상 노사 간의 상호작용 패턴이 어느 정도 정립이 되면서 일정한 협치의 관행이 자리를 잡았고, 그 과정에서 포괄임금제 폐지, 직장 내 괴롭힘 대응체계 구축, 전환배치의 추진원리에 대한 합의 등을 상호작용의 성과로 이루어냈다고 볼 수 있다. 이러한 이슈들은 그간 줄기차게 노사관계의 어젠다로 부상했으며, 이는 2023년에도 마찬가지였다. 한편, 기업구조의 분화로 인해 다양한 회사들이 만들어지면서 계열사의 수직적 분화 양상이 심화되는 가운데 노동시장의 분단과 노사관계의 불균형이 만들어지는 건 이 부문 노사관계의 도전점이다. 이를 극복하기 위한 방안으로

13) 이는 현 정부와 박근혜 정부 시절 성과연봉제 도입 추진방식과 차이를 보이는 대목이다. 당시는 기재부가 전체 공공기관을 향해 임금체계 개편을 위해 동일한 기준을 제시했다. 그 결과 기재부와 공공기관 노동계(공대위)와의 선명한 대립구조 속에 노정갈등이 노골화된 바 있다.

2023년에 네이버는 '5개 계열사 공통 상생협의체'라는 협의기구를 구성하는 데 합의했다. 상생협의체에서는 2차 계열사들의 특별 인센티브와 추가 복지 개선 방안을 논의했다. 이는 네이버의 성장을 모든 계열사가 공유해야 한다는 노측의 일관된 요구가 만든 첫 결과였다.

플랫폼산업은 대표적인 2차 노동시장 영역으로, 노사관계가 활발하게 형성 중인 영역이다. 그중에서도 대리운전과 배달직종의 영역이 가장 대표적인바, 이들에서는 근래에 노사관계적으로 의미 있는 진전을 보였다. 2022년 11월에 전국대리운전노조와 카카오톡 모빌리티가 체결한 단체협약과 2023년 7월에 민주노총 서비스연맹 배달플랫폼노조와 배민라이더스(우아한 청년)가 체결한 단체협약이 그것이다. 특히 후자는 한 차례 갱신된 단협이라 노사관계의 공고화 과정에서 그 의미가 더욱 크다. 해당 협약들은 노동조합들이 궁극에 기대하는 근로자성과 사용자성의 인정을 담고 있지는 않지만, 적어도 특수고용직이 중심이 된 플랫폼 노동시장에서의 노사관계적 관행의 형성과 제도화에는 진전된 모습을 보인다고 하겠다.

IV. 2023년 노사관계 종합진단

2023년 노사관계는 포스트 코로나 시기 경제적 조건의 전개 위에서 고물가, 고금리, 저성장의 기조를 유지하는 가운데 정부의 긴축재정 노선과 법치주의 노사관계론의 강한 기조가 작동하면서 펼쳐졌다. 정부와 노동계의 갈등이 전면화되지는 않았더라도 전반적으로 한 해 내내 이어졌고 그 과정에서 사회적 대화는 사실상 충분히 기능을 하지 못했다. 상생과 혁신을 향한 노동개혁의 진척도 충분한 진전을 보지 못했던 한 해였다. 이러한 정황은 다양한 업종이나 기업들의 노사관계 양태에도 영향을 끼쳤다. 본고의 도입부에서 언급한 이 시대 우리나라 노사관계의 과제와 목표를 염두에 두고 2023년 노사관계의 전개양상을 아래와 같이 종합적으로 평가할 수 있다.

첫째, 노동개혁의 미진함이다. 정부에 의해 노동개혁이라는 이름하에 추진된 정책들은 사실 법치주의 노사관계의 정립으로 환원되었고, 나머지는 가시적 성과를 거두지 못하고 한 해를 보냈다. 앞서 살펴보았듯이 근로시간 유연화와 재연장, 이종구조화 해소를 위한 상생의 질서 구축, 중대재해처벌법 확대시행 연기, 노란봉투법 등 굵직한 정책현안들은 모두 현실화되지 못했다. 특히 작년에 미래노동시장위원회와 올해 상생임금위원회 등의 전문가 협의체를 가동해서 안을 만들고 그것을 실행해 가려고 했던 기획은 올해에 일정하게 한계를 노정했다. 특히 가장 시급하고도 민감한 사안이었던 노동시간체제의 재규제와 관련한 방안이 개혁의 시작으로 부각되었지만, 정책의 내용과 과정 모두에 있어서 미흡했다. 정책내용의 측면에서 이른바 '주69시간

제 프레임'에 걸리고 말았고, 정책추진 과정에서는 MZ세대들의 의견 등이 충분히 수렴되지 못한 것에 대해 정권의 핵심부가 인정하면서 주무부처가 만들어낸 방안이 우회와 수정의 길을 가야 했다. 결과적으로 노동개혁은 애초의 그 목표설정에서부터 필요한 수단과 방안의 정립, 그리고 과정관리 모두 총체적인 재진단을 필요로 하는 상황으로 보인다. 특히 노동개혁 추진전략의 수립과 이행에 있어서, 전문가 중심성에 맡겨 사회적 대화 없이 개혁을 추진하다 결국 사회적 대화로 다시 회귀하는 모양새가 되었는데, 이후 다시 시작하는 사회적 대화의 궤적도 만만치 않을 것이기 때문에, 결국 향후 개혁의 향배도 계속 지켜보아야 하는 상황이 되었다.

둘째, 노사법치주의의 명암이다. 법치주의 프레임하에서 정부는 노사관계에서 자신의 역할을 작년과 마찬가지로 조정자 혹은 촉진자로서보다 판결자 내지 심판자로서의 그것에 보다 치중한다. 그 일환으로 건설업 등 현장의 갈등과 일탈적 관행이 과열되었던 영역에서 일정하게 질서와 규율을 잡아갔고, 노동조합 회계 투명성의 진작 등을 도모했다. 하지만 그를 통해 노사 자치의 궁극의 이상인 자율적 협력의 가치도 동시에 향상되었다고 평가하기는 쉽지 않다. 법치주의는 '기초적인 판을 깔아주고 노사의 상호작용을 구체화 주는' 정부 차원의 역할을 가리킨다고 볼 수 있다. 올해 정부가 추진한 법치주의 노사관계는 특히 노동조합의 자율적 행위공간을 침해하는 것으로 해석되며 노동조합의 강한 반발을 불러일으켜 노정관계의 경색을 초래한 측면도 없지 않다. 특히 건설업이나 화물운송업 등 이른바 2차 노동시장에서 노사관계가 그나마 형성되어 오던 영역에서, 법적 경계가 모호한 상태에서 관행이 앞서 나가면서 다소 과열되던 흐름에 물을 끼얹어, 열을 식히는 효과를 보기도 했으나, 현재 한국 사회에서 확산되고 있는 2차 노동시장 노사관계의 모순을 법치주의로 환원해서 충분한 답을 찾을 수 있다고 보기는 미흡한 것이 사실이다. 법치를 기초로 해서 새로운 포괄적 협치나 자치로 도약하는 것이 아니라면, 자칫 또 다른 방치로 흐름 가능성도 있다는 우려를 자아낼 수 있다.

셋째, 노동시장 이중구조화 해소를 위한 노력의 더딤이다. 노동시장 이중구조화의 해소는 정부의 노동약자에 대한 보호 노력 위에서 노사 양자 및 노사정 삼자의 공동노력이 크게 진척을 보아야 진전이 될 수 있다. 정부는 조선업 상생협의체 등을 가동시켜 실마리를 찾기 위한 노력을 진지하게 했지만, 그것은 대중소기업 간의 상생노력을 강화하는 쪽에 초점이 주로 맞추어져 있었다. 그것에 원천이든 하청이든 노동조합의 참여는 아직까지는 두드러지지 못하다. 기업 간 상생의 노력은 이중구조화 해소를 위해 반드시 필요하고 하나의 전략적 단계설정의 일환이라고 볼 수 있다. 하지만 그 과정에서 그리고 그 이후에 노동이해대변자들의 참여를 어떠한 식으로 이끌면서 그러한 전략에 시너지를 만들어낼 수 있을지는 당초 계획과 달리 아직까지 명확해 보이지 않는다.

한편, 야권에서 강조한 노란봉투법 등의 방안도 노동시장 이중구조화의 해소를 위한 방안으로 강조되었으나, 정부의 입장은 그것과 정면충돌을 보이며 대통령의 거부권 행사로 끝내 입법

이 무산되었다. 노란봉투법의 내용이 과도하게 포괄적이라 그것이 초래할 또 다른 의도하지 않은 부정적 효과들에 대한 정부의 비판 및 거부권 행사에 담긴 합리성과 타당성이 전혀 없다고 볼 수는 없다. 그러나 노란봉투법의 입법화 공방은 사회적 대화라고 하는 절차가 생략되면서 연말에 과도하게 정치화되었고, 결국에는 야당 주도의 국회에서의 일방적 결정과 대통령의 거부권 행사라고 하는 대결의 방식으로 일단락되고 말았다. 당사자들 간의 사회적 대화의 정교한 전개를 거치면서 의견을 좁히지 않고 도모된 이러한 방식의 거친 입법공방은 궁극에 개혁을 필요로 하는 이들에게 아무런 변화와 과실을 주지 못한다는 교훈만 남긴 셈이다. 이중구조화 해소를 위한 사회적 대화의 설계는 그 자체로 매우 힘겨운 일이지만, 입법 공방으로 비약해서만으로도 진행되기 어렵다는 것을 확인시켜 주었다. 결국 입법을 통해서도, 그것을 위한 사회적 대화를 통해서도, 또 현장의 다양한 업종과 지역들에서의 관행변화를 통해서도 노동시장 이중구조화 해소는 아무런 진척을 보지 못하고 한 해를 넘겼다. 이러한 결과에 대해서는 정부와 노사 이해대표체들, 그리고 야당들까지 함께 진지하게 성찰해 볼 필요가 있다.

넷째, 전환의제의 주변화이다. 2023년 노사관계의 전개에 있어서 복합대전환의 과제나 우리 경제의 새로운 성장동력을 향한 사회통합적 노력은 사실상 크게 부각되지 않았다. 그렇게 된 데에는 일각에서 도모하려던 업종수준에서의 전환협약의 사회적 대화 혹은 중앙교섭 내지 노정교섭 등의 시도가 현격히 약화된 데에서 그 단면을 읽을 수 있다. 애초에 그러한 수준에서의 협약의 장이 우리 사회에서 제도화되어 있지 않다는 데에서 일차적인 연원을 찾을 수 있겠으나, 그동안 나름 제도화되지 않은 조건 위에서도라도 관행을 통해 그러한 시도를 하려고 했던 맹아적 노력들조차 2023년에는 시도조차 되지 않거나 담보상태에 빠지고 말았다. 혁신과 성장의 새로운 동력을 찾고 위기와 도전에 대응하기 위한 노사관계 행위자들의 노력의 공간 자체가 축소된 점은 노사관계의 시대적합적이고 합리적인 기능을 바라보는 국민들의 입장에서 아쉬울 수 있는 대목이다.

다섯째, 노사관계 발전정도에 따른 전개방향의 다양성 표출이다. 특히 기형성 영역에서 포괄적인 노사관계 공간의 전반적 퇴행과, 형성 중인 영역의 노사관계의 일정한 진전과 공고화가 일어난다. 전반적으로 노정대립의 심화 속에서 정부의 의지와 역할이 약화되면서 자연스럽게 노사행위자들 간의 자발적 이니셔티브에 의한 중앙교섭 및 포괄적 교섭의 장이 약화되었고, 그것은 특히 1차 노동시장의 경우 주로 '노사관계의 재(再)기업화'로 이어진 측면이 있다. 금융산업, 금융산업 등 1차 노동시장의 주요 영역들에서 그러한 경향이 두드러졌고, 보건의료산업의 경우는 그나마 9.11 노정협약의 끈을 유지하는 수준에서 버텼다. 공공부문의 경우도 사실 사회적 대화나 노정협상의 공간은 크게 약화되었고 개별기관별 경쟁이 부추겨졌다. 2차 노동시장을 주로 담고 있는 건설업의 경우도 포괄적 응집성이 약화되면서 소업종별 개별화의 양태가 발견된다.

반면, 형성 중인 영역과 관련해서는 우선 1차 노동시장을 대표하는 IT산업의 경우, 지난 3~4

년의 시간을 겪으면서 나름의 질서와 패턴이 만들어져 가고 있다. 그것은 개별기업의 중심성을 유지하면서도 일정한 초기업적 조율의 영역을 부분적으로 형성한 양태로 보인다. 본고에서 다루지 않았지만 삼성그룹과 같은 영역도 여러 가지 혼돈 속에서 노사관계의 형성을 위한 주체들의 노력이 일정하게 진전을 본 한 해이기도 했다. 2차 노동시장에서의 노사관계 형성은 지난 정부에서 업종 내지 직종 단위의 사회적 합의와 같은 노력이 진전되지 못하고 말았으나, 그러한 가운데 플랫폼산업 등의 모습을 보면 이 역시 일정하게 노사관계의 관행과 패턴이 형성되면서 행위자들에게 관행과 문화가 정립되는 양태를 보였다. 결과적으로 기형성된 노사관계의 초기업적 응집력 약화와 재기업화 등 노사관계 공간의 전반적 퇴행을 한편으로 하고, 형성 중인 노사관계 영역의 일정한 공고화의 징후를 다른 한편으로 해서, 2023년 노사관계의 경향적 흐름을 요약할 수 있다.

V. 2024년 노사관계 전망

1. 주요 업종별 전망¹⁴⁾

금속산업의 경우 과거 한국의 금속산업 노조가 추구해 온 산별노조 전환에 따른 산별수준 노사관계의 형성의 지향성이 2023년에 큰 탄력을 보지 못한 흐름이 2024년에도 이어질 가능성이 있다. 수년간 이슈로 부각되고 있는 기후위기에 대한 대응은 보다 심화될 양상이다. 자동차 업종이 전기차를 중심으로 대응이 조금 빠른 편이고 조선과 철강은 이보다는 조금 뒤늦을 것으로 보인다. 특히 노동조합들은 모두 자동차 산업을 중심으로 '정의로운 산업전환'에 대한 요구를 내걸고 나설 전망이다. 조선업을 중심으로 이주노동자 고용, 노동조건에 대한 논의가 활성화되고 있는바, 이 역시 정책적으로나 노사관계적으로 쟁점으로 부각될 여지가 있다. 지방 제조업들의 노동력 부족현상 전반에 대해 정부가 이주노동자들을 대거 유입하여 해결하려는 정책을 펴며 적극적으로 대응할 것인바, 이는 금속산업 노동시장의 기저에 큰 영향이 있을 것이다. 이러한 정책의제들에 대한 산별 차원의 포괄적 대응전략을 노동조합이 얼마나 펼쳐나가느냐에 따라 노사관계의 새로운 역동성이 형성될 수 있을 것이다.

금융산업은 일단 향후 제1금융권 노사관계의 안정성 또는 정체성이 지속될지, 아니면 새로운 혁신으로 나타날지 미지수이나, 당분간 저임금직군의 노동조건 보호와 노동조건 격차 해소, 다

14) 이 절의 내용도 앞의 제3장 2절과 동일하게 해당 필자들의 집필에 도움을 얻어 구성되었다.

양한 이해관계자·취약 계층 보호를 위한 기업과 노조의 사회적 책임 실현, 비정규직 노동자 보호라는 포용적 기조는 계속 유지할 것으로 보인다. 2023년에는 큰 진척이 없었으나, 금융노조가 계속해서 요구하고 노사가 논의해 온 노동시간 단축, 일-생활 균형과 관련한 의제의 협의와 방안에 실험은 지속될 것으로 보인다. 금융권의 전반적인 호황이 이어지는 가운데, 2023년 후반 기부터 사회적으로 공론화된 바 있는 이른바 '횡재세'의 도입이나 '상생금융'의 추진 등의 의제는 계속해서 회자될 전망이다. 이는 은행업권의 노사관계에도 직간접적으로 영향을 미칠 것으로 보인다. 산업은행 지방이전을 둘러싼 노정갈등은 보다 본격적으로 심화될 전망이다.

보건의료산업은 2023년에 행한 노조의 요구와 대응이 2024년에도 지속될 것으로 보인다. 4월의 국회의원 총선거에서 간호법이나 비대면진료 등과 같은 제도개선 사항과 인력확충, 인력기준 마련, 불법의료 근절 등과 같은 노사관계 쟁점사항이 정쟁화되면서 정치상황과 맞물려 노사관계의 주요 의제가 될 수 있다. 세브란스병원이 2023년에 이어 2024년에도 주4일제 시범사업을 시행하기로 한바, 노동시간 단축의 필요와 의지가 전 사회적으로 강한 만큼 주4일제 의제 역시 총선의 쟁점이 될 수 있다. 근로시간 유연화 의제와 맞물려 노동시간 길이 및 배치의 문제가 어떻게 정치적 어젠다로 부상할지 주목된다.

IT산업의 경우 교섭 구조의 개선을 추진하는 노동조합 측의 움직임은 뚜렷한 단기 성과를 보이지 않아도 장기적으로 계속될 것으로 보인다. 대표적으로 네이버와 카카오 그룹은 공히 수많은 계열사를 지닌 기업구조를 갖고 있는바, 여기에서 계열사 간 이중구조를 해소하고 노동조건 표준화에 다가서기 위해 기업별 교섭의 한계를 넘어서는 것이 관건이다. 노조 측은 장기적으로는 산별 교섭을 활성화하는 법·제도 개선을 추진하면서도, 지회 단위 혹은 화섬 IT업종 단위로 '공동요구안'을 제시하고 분리된 여러 협상에서 동일한 효과를 얻는 등의 조정과 확장 전략을 동시에 펼쳐 나갈 것으로 보인다. 이 부문의 주된 노조조직인 화섬노조는 2023년 12월에 산하의 7개 IT노조(네이버지회, 넥슨지회, 스마일게이트지회, 카카오지회, 엔씨소프트지회, 웹젠지회, 한글과컴퓨터지회)를 대상으로 이른바 IT 임금협약 연대를 구성하고 교섭법인 32곳의 임금협약 체결에 공동 대응하기로 했다. 이는 여러 사업장의 노동조건을 수평적으로 조정하는 역할을 수행했던 화섬노조 IT위원회 기능을 공식화한 것으로 이해할 수 있다. 향후 그것의 작동과 성과가 주목이 된다.

2. 종합전망 및 과제설정

2023년의 시간을 겪고 나서 향후 전개될 2024년 노사관계를 전망했을 때, 정부와 노사 이해당사자들 및 제반 정치세력들에게 요구되는 과제는 무엇일까? 한마디로 상생과 혁신을 향한 파트너십의 구축 내지 복원이 가장 절실하다고 하겠다. 끝으로 이에 대해서 언급을 하면서 본고를

마치고자 한다.

첫째, 노동시장 이중구조화의 해결을 위한 노력은 정권을 초월해 시대적인 개혁과제로 여전히 대두해 있다. 조선업상생협약체 등의 방식을 통해 원하청 간의 새로운 관행을 만들어 가고 그것을 위해 필요한 지원을 정부가 한다고 했을 때, 결국 원청이든 하청이든 노동이해대변체의 참여와 그들의 목소리를 반영하며 포괄적 파트너십을 형성해 문제해결의 실마리를 만들어 내는 작업은 여전히 노사관계적으로 중차대한 과제이다. 시장의 강자와 약자 간의 교섭력 차이 속에서 시장 내 행위자들만으로는 답을 찾기 어렵다는 문제의식하에 정부가 개입할 여지와 정당성이 있는바, 그것은 현재 정부의 성격과 무관하게 보편적인 과제로 우리 사회에 부상해 있다. 이 역시 새로운 사회적 대화 관행수립의 연장에서 사고되어야 하며, 혁신과 함께 상생의 질서의 마련에 노사정의 노력이 중앙, 지역, 그리고 업종을 망라해 실효성 있게 확산되어야 할 것이다.

특히 법치주의 노사관계의 적실성은 정권 초기 2년간 나름 소기의 목적을 달성한 것으로 보이는 반면, 노동개혁의 다른 성과는 미흡한 상황에서 2024년에는 법치주의를 넘어 '상생을 향한 자치'의 노력을 노사가 자발적으로 전개하도록 정부가 넛징(nudging)해 가는 방식의 노동정치가 전개되는 것이 바람직하다.¹⁵⁾ 그것을 위해 필요한 입법과제가 2023년에 노란봉투법으로 집약되어 표출되었지만 결국 무위로 돌아간 것을 감안하면, 노사와 제반 정치세력이 합의할 수 있는 정도라도 상생과 균형의 노사관계를 노동시장 전반에 고루 만들어 내기 위한 입법과제를 도출하고 현실화시켜야 한다. 전술한 바 1차 노동시장 노사관계의 '재기업화' 경향은 개별 기업 노사관계의 활성화로서 의미가 있을지 모르지만, 노사관계의 사회적 기능과 역할의 측면에서는 퇴행적인 모습이다. 2차 노동시장에서 그나마 일정하게 형성되어 가는 노사관계 질서가 보다 지속 가능하면서도 협력과 상생의 모양을 띠도록 정부가 나름의 방식대로 유도하는 것도 필요하다.

둘째, 혁신을 향한 연대는 오늘날 다양한 도전과 위기에 처한 한국경제를 생각했을 때, 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 복합대전환의 위기상황이 산업과 경제의 영역들 전반을 휘감고 있는 상황에서, 정부와 노사 모두 그러한 위기와 도전에 대해 민감성을 높이고 선제적으로 답을 찾기 위한 노력을 기울여야 함은 명약관화하다. 이미 선진국에서는 2010년대 중반을 거치면서 신성장전략(new growth strategy)을 표방하며 자유화(liberalization)의 다양한 경로를 놓고 타당한 방안을 모색 중에 있다(Thelen, 2014). 디지털화와 기후위기라고 하는 보편적 도전은 말할 것도 없고 저출산, 고령화, 지역소멸, 양극화 등의 문제까지 복합적으로 안고 있는 우리 사회

15) 참고로 지난 2023년 11월 13일 개최된 노사공 포럼에서는 “노동개혁과 노사관계 관행개선 과제”에 관한 발표가 있었는데(발표자 : 조준모), 여기에서는 향후 노사관계의 바람직한 방향을 ‘법치-자치-상생’이라는 건축학적 시각에서 제시한 바 있다. 이는 경사노위 산하 ‘관행개선자문단’의 논의를 압축적으로 담고 있는 듯하며, 필자의 생각과 유사하게 향후 정부정책이 법치를 넘어 자치와 상생의 노사관계 활성화로 나아갈 것을 주문하는 것으로 보인다. 다만, 그러한 구조화의 가능성, 각 층별 행위주체의 설정 및 구체적 상호작용의 설계 등이 관건인바, 그것은 정부와 노사당사자들이 협치와 대화를 통해 함께 모색해 가야 하며, 그 지점이 정부 넛징의 핵심 관건일 것이다.

에서 새롭게 성장의 동력을 찾고 일자리를 재구조화해 가는 과제는 너무나 절실하다.

이러한 과정에서도 전국수준에서의 노사정 사회적 합의의 노력, 업종과 지역별로 초기업적 조율의 노력, 그리고 개별 기업들에서의 전환의 노력 등은 모두 노사관계의 틀 및 관행과 교집합을 형성하는 영역이다. 2023년을 거치면서 많은 갈등과 마찰도 있었지만, 연말에 한국노총의 사회적 대화 복귀결정과 법치주의 노사관계의 일정한 성과 확인 등을 토대로 2024년을 새롭게 사회적 대화를 통하여 개혁의 시간으로 만들려는 정부의 노력에 대해 기대한다면 그것이야말로 한마디로 혁신을 향한 연대일 것이다. 한마디를 더 첨언한다면, 그것은 혁신을 향한 “중층적” 연대로 그 다차원성을 강조할 수 있다. 새로운 사회적 대화가 중앙에서부터 시작해서 업종과 지역 그리고 기업들에서 그러한 정신을 갖고 파급되면서 위기에 대한 선제적 대응과 혁신을 통한 돌파의 양상으로 작동할 수 있다면 금상첨화일 것이다. 그러기 위해서는 노사정 간에 보다 깊은 신뢰와 역지사지의 노력, 상호 존중의 태도를 함양해 가야 할 것이다. 과연 현실적으로 이러한 혁신을 향한 중층적 연대가 사회적 대화를 통해 2024년에 꽃을 피울 수 있을 것인가? 당장 4월의 국회의원 총선거라고 하는 굵직한 정치일정의 변화에 1차적으로 그 향배가 달려 있다고 볼 수 있다. 그러나 정부의 노력이 동반된 일정한 사회적 이니셔티브와 파트너십의 구축이 진지하게 추구되지 않는다면, 그 성사도 성공적 기능도 쉽지는 않을 것이다. **KLI**

[참고문헌]

고용노동부(2023), 「노동 개혁, 이중구조 해소를 위한 흔들림 없는 전진」, 2023. 1. 9.자 보도 자료.

박명준(2022), 「노동시장 이중구조화와 노사관계의 균열 및 갈등 : 해법으로서 ‘비제도적 사회적 합의 모델」, 『노동리뷰』 11월호, pp.9~26.

박명준 외(2023), 『2023년도 노사관계 실태분석 및 평가』, 고용노동부 연구용역, 한국노동연구원.

장홍근 외(2017), 『1987년 이후 30년 : 새로운 노동체제의 탐색』, 한국노동연구원.

한국노동연구원(2023), 「2023년 하반기 노동시장 평가와 2024년 노동시장 전망」, 『노동리뷰』 12월호, pp.45~88.

Thelen, K.(2014), *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press.