

2024년 노사관계 평가와 2025년 전망*

박종식 · 조규준**

2024년 노사관계는 다양한 특성을 보였다. 법정 최저임금 인상률과 사업장 협약임금 인상률은 2022년 이후 지속적으로 낮아지는 가운데, 파업 건수는 감소했다. 하지만 근로손실일수는 증가하는 양상을 보였다. 정부의 노동정책은 법치주의를 토대로 노동약자 보호를 추진했지만, 노동계와의 대화를 통한 노동정책 추진이 부족한 점이 아쉬운 한 해였다. 노동계에서는 정년연장 및 노조법 2조, 3조의 개정을 요구하고 있지만, 가시적인 성과를 얻어내지는 못하였다. 대통령의 재의요구권로 노조법 2조, 3조가 시행되지는 않았지만 사용자들은 사법부가 원청 사용자성을 확대하는 흐름에 대응할 필요가 있다.

2025년에도 노동시장 이중구조 개선 노력은 지속될 것이다. 정부는 근로기준법 확대 적용이나 '노동약자지원법'을 추진하는 반면 노동계에서는 노조법 2조, 3조의 재개정을 추진할 것으로 예상된다. 외국인 노동자 확대에 따른 노사 간 공방도 예상된다. 2024년 말 통상임금 요건을 완화한(고정성 폐기) 대법원 판결로 2025년 기업별 노사관계에서는 통상임금이 핵심 쟁점이 될 것으로 예상된다. 노동시간 의제도 52시간 예외 적용과 주 4일제/4.5일제 주장이 팽팽하게 대립할 것이다. 정치적 격변이 예정된 가운데, 정치적 불안정 국면에서 노사가 다양한 쟁점 현안에 어떻게 대응하는지가 2025년도 노사관계의 양상을 결정할 것이다.

I. 머리말

이 글은 1차적으로 2024년 한국의 노사관계를 다양한 측면에서 검토하고, 2025년 노사관계를 전망하고자 한다. 대내적으로는 노동시장 내부의 격차 문제와 함께 저출생-고령화의 문제가 지속되면서 정년연장-계속고용, 외국인 노동력 유입 등의 이슈가 부각될 것이다. 대외적으로는

* 이 글은 한국노동연구원이 고용노동부의 의뢰를 받아 수행한 『2024년도 노사관계 실태분석 및 평가』(박종식 외, 2024)의 내용을 바탕으로 작성하였다.

** 박종식=한국노동연구원 연구위원(foral@kli.re.kr), 조규준=한국노동연구원 책임연구원(0012hi@kli.re.kr).

기후위기 대응 기조의 변화와 트럼프 2기 정부의 미국 우선주의로 인해 국제교역 양상이 재편되면서 한국 기업, 특히 수출기업의 생산활동에 커다란 변화가 예상된다. 이러한 대내외적 변화 속에서 한국의 노사관계는 한국경제의 성장동력을 유지하면서도 수십 년간 누적된 노동시장 이중구조 문제로 인한 격차 해소 문제를 국가 차원에서 해결할 방안을 모색해야 할 것이다. 아울러 업종 및 기업 수준에서는 신규채용과 정년 문제, 임금체계 개편 및 확대된 통상임금 문제를 풀어가야 하는 과제를 안고 있다. 이를 위해서는 무엇보다 노사정 3주체의 적극적인 노력이 절실하고, 이를 바탕으로 새로운 법적/제도적 노사관계 질서를 만들어가는 것이 필요하다.

2024년 노사관계에 대한 평가를 위해 우선 노사관계와 관련된 객관적인 지표들의 흐름을 살펴볼 것이다. 그리고 정부의 노동정책의 전반적인 기조와 흐름들을 검토하고, 이에 대한 노사의 대응을 중심으로 평가하고자 한다(개별 업종 차원의 노사관계 흐름은 특집 II '산업별 노사관계 평가와 전망'을 참고). 대내외적인 시대적 화두에 대해서 노사정 당사자들은 어떠한 목소리를 내고 활동을 했는지, 마지막으로 2024년 대응의 특징은 무엇으로 규정할 수 있는지를 살펴보고자 한다. 마지막으로 2024년 노사관계에 대한 진단과 2025년 노사관계의 전개 양상을 전망하고 과제를 제시하면서 글을 마무리하고자 한다.

II. 노사관계 지표 개관

1. 2024년 임금 관련 동향

가. 법정 최저임금

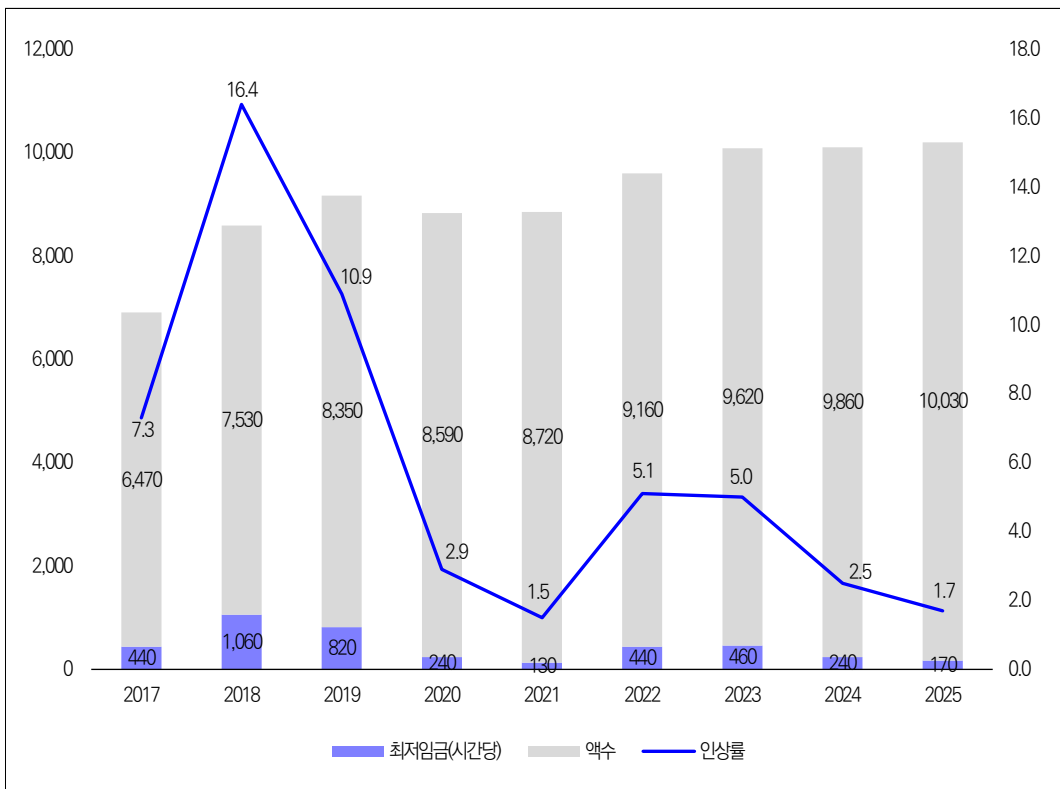
2024년 7월 최저임금위원회는 2025년 최저임금을 시간당 10,030원으로 최종 의결했다. 이는 2024년의 최저시급 9,860원에 비해 1.7% 인상된 액수로, 인상률은 전년보다 더 낮아졌다(그림 1 참조). 최저임금위원회는 11차례의 공식회의(전원회의)를 거쳐 7월 12일 노사 양측이 각각 제시한 최종안인 10,120원과 10,030원을 투표에 부쳤다. 투표 결과, 경영계 안이 14표, 노동계 안이 9표로(근로자위원 9명 중 4명은 심의촉진구간¹⁾에 동의하지 못하고 퇴장) 확인되었다. 노동계에서는 지난 몇 년 동안 저임금 노동자의 생활수준 향상 및 노동시간 단축을 위해서 지속적으로

1) 공익위원은 노사 양측 의견에 따라 심의촉진구간을 제시, 공익위원이 제시한 심의촉진구간은 △ 중위 임금의 60% 수준 감인 △ 2023년 노동계 최종제시안을 고려한 '하한선 1만 원'과 2024년 국민경제 생산성 상승률 전망치(경제성장률 2.6%+소비자물가상승률 2.6%-취업자증가율 0.8%)를 고려한 '상한선 1만 290원'이었다.

최저시급 1만 원을 요구했었는데, 2025년부터 한국의 최저시급 1만 원 시대를 열게 되었다.²⁾ 결정된 최저시급을 월급으로 환산하면 2,096,270원이다.³⁾

이 외에도 2024년 최저임금위원회는 과거와 달리 1986년 최저임금법 제정 이후 논의되지 않던 5조 3항(도급제 노동자 최저임금) 논의를 처음 시작했다는 점에서 주목할 필요가 있다. 최저임금위원회는 현재 특고·플랫폼 노동자가 급격히 늘어나고 있는 상황에서 도급제 노동자의 최저임금을 심의에서 제외하는 것은 부적절하며, 심의과정에서 논의하거나 중장기적으로 연구해야 한다고 했으며, 고용노동부 역시 2024년 6월 13일 제4차 전원회의에서 해당 사안이 최저임금위원회가 심의해야 할 사안임을 재차 확인하였다. 그러나 자료 부족 등의 이유로 당장 올해부터 논의하기는 어렵다고 판단했고, 2025년에 다시 논의를 이어나갈 것으로 예상된다.

[그림 1] 연도별 최저임금 결정액과 인상을 추이



자료 : 최저임금위원회(2024), 「연도별 최저임금 결정현황」.

- 2) 2025년 적용 최저임금안의 영향을 받는 근로자는 고용형태별 근로실태 조사 기준 47만 9,000명(영향률 2.8%), 경제활동인구 부가조사 기준 301만 1,000명(영향률 13.7%)으로 추정된다.
- 3) 소정근로는 주 40시간 근무, 월 209시간 기준이다.

나. 사업장 협약임금 동향

2024년 사업장 현장의 협약임금 결정 양상은 <표 2>를 통해 살펴보도록 하자. 2022~2024년 매년 9월까지 진행된 임금교섭 결과를 살펴보면, 2024년 협약임금 인상률은 임금총액과 통상임금이 약 3%대 후반에서 4%대 중반 수준이었으며, 대기업과 중소기업(100~299인 사업장) 간 임금인상률의 차이가 여전하다. 중소기업(100~299인 사업장)은 임금총액과 통상임금 인상률이 3.8%인 반면, 대기업(1,000인 이상)은 임금총액 인상률 4.4%, 통상임금 인상률은 4.7%로 중소기업보다 높다. 이러한 결과는 고금리·고환율이 지속되는 가운데에도 대기업 제조업 현장에서는 꾸준한 투자가 이뤄지면서 전반적으로 양호한 실적을 냈기 때문으로 보인다. 반면, 상대적으로 규모가 작은 중소·중견업체의 경우 소폭 인상됨으로써 대기업의 '낙수효과'가 제대로 나타나지 않은 것으로 짐작된다.⁴⁾

<표 2> 협약임금 인상률(2022~2024년)

(단위 : %)

	협약임금 인상률					
	2022		2023		2024	
	임금총액	통상임금	임금총액	통상임금	임금총액	통상임금
전 체	5.1	5.1	4.7	4.9	4.1	4.3
100~299인	5.2	5.1	4.8	4.8	3.8	3.8
300인 이상	5.0	5.1	4.6	4.9	4.2	4.5
300~499인	5.3	5.4	5.0	5.1	4.1	4.2
500~999인	5.0	5.1	4.5	4.6	3.7	3.7
1,000인 이상	5.0	5.1	4.5	4.9	4.4	4.7

주 : 2024년의 경우 확정된 데이터가 아닌 잠정치이므로 협약임금 결정 진행현황을 이전연도들과 비교하는 데 한계가 있다.
 자료 : 고용노동부(2024) 「임금결정현황 조사」, 각 연도 9월(1~9월 누계)

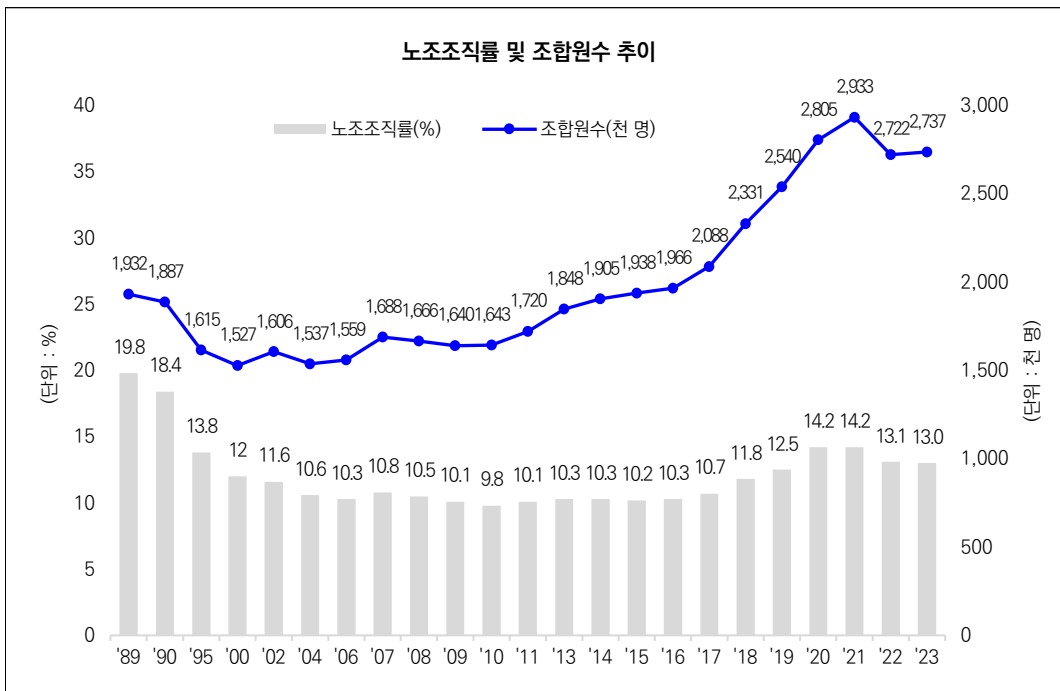
2. 2023년 노동조합 현황

2017년 이후 꾸준한 증가 추세에 있던 한국의 노동조합 조직률은 2022년에 이어 2023년에도 약간 감소한 것으로 나타났다. 조직률의 감소는 고용노동부가 정확한 통계를 작성하기 위해 그 간 관행대로 신고되어 처리된 사항에 대해 오류가 있는 부분을 적극적으로 확인하고 수정하는 과정을 거쳤기 때문인 것으로 볼 수 있다.⁵⁾ 고용노동부가 발표한 『2023 전국노동조합 조직현

4) 협약임금 인상 원인에 대해서는 별도의 다양한 분석이 필요할 것이다.

황』에 따르면 우리나라 노조원 수의 총규모는 273.7만 명으로 집계되었고, 노조 조직률의 경우 전년보다 0.1%p 감소한 13.0%로 확인되었다. 조직률의 경우 2016년(10.3%)부터 2021년(14.2%)까지 증가 추세를 보이다가 2022년에 이어 2023년에도 13.0%로 감소하고 있다(그림 2 참조).

[그림 2] 노동조합 조직률 및 조합원 수 추이(1989~2023년)



자료 : 고용노동부(2024), 『2023 전국노동조합 조직현황』.

다만, 조직률은 감소하였지만, 조합원 수는 2023년에도 증가하고 있는데, 이는 노조 가입대상 근로자 수가 증가했기 때문이다. 조합원 수 증감에서 주목할 점은 2023년 7월 서이초 사건 발생 직후 교사들의 노조 가입이 많이 증가했다는 점이다(YTN. 2023. 9. 21.). 특히 한국노총 교사노조 조합원이 2022년 대비 2023년에 약 5.9만명 증가했다.

그리고 노동조합 수는 2021년 7,105개에서 고용노동부가 유령노조를 대거 정리하면서 2022년 6,005개로 큰 폭으로 줄었으며, 2023년에는 2022년 수준에서 소폭 증가했는데, 이는 주로 한국노총 가입 사업장이 증가한 영향이다.

- 5) 노동조합 현황 정기통보서를 제출하지 않은 노동조합을 대상으로 노동조합 실제 여부를 확인하였다. 이 중 ① 장기간 활동을 하지 않는 노동조합은 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 노동조합법) 제28조 ①에 따라 노동위원회 의결을 거쳐 해산하였고, ② 사업장 폐업 여부, 조합원 유무 등을 확인하여 이미 노동조합의 실체가 없는 것으로 확인된 경우 노동조합 목록에서 삭제하였다.

2023년 전국 단위 총연합단체별 조합원 수는 한국노총 116.0만 명, 민주노총 108.7만 명으로 양자가 계속해서 근소한 차이를 보이면서 우리나라의 조합원들을 양분하고 있음을 알 수 있다. 2022년과 비교해 한국노총의 조합원 수는 4만여 명 증가했으나 민주노총은 조합원 수가 소폭 감소한 것으로 나타나고 있는데, 앞서 언급한 교사노조 조합원 수가 6만 명 가까이 증가한 것이 한국노총 조합원 수 증가의 주요 동력이다(표 4 참조).

〈표 3〉 노동조합 수 및 조합원 수, 노조 조직률

(단위: 명, 개, %)

	2020년	2021년	2022년	2023년
노동조합 수	6,564	7,105	6,005	6,169
조합원 수	2,804,633	2,932,672	2,722,484	2,737,379
조직 대상 근로자 수	19,791,194	20,586,100	20,707,096	21,031,131
조직률	14.2	14.2	13.1	13.0

자료: 고용노동부(2024), 『2023 전국노동조합 조직현황』.

〈표 4〉 총연합단체별 조합원 수

(단위: 천 명)

	2020년	2021년	2022년	2023년
한국노총	1,154	1,238	1,122	1,160
민주노총	1,134	1,213	1,100	1,087
미가맹	417	477	483	480

자료: 고용노동부(2024), 『2023 전국노동조합 조직현황』.

〈표 5〉 기업 규모별 노조 조직현황 추정

(단위: 명, %)

	30명 미만	30~99명	100~299명	300명 이상
임금근로자 수	12,296,000	4,170,000	2,178,000	3,096,000
노동조합원 수	17,134	56,204	120,436	1,107,528
노조 조직률	0.1	1.3	5.6	36.8

자료: 고용노동부(2024), 『2023 전국노동조합 조직현황』.

한편, 기업규모에 따른 노동조합 조직화 정도를 추정해보면⁶⁾ 기업규모별 차이를 확인할 수 있다(표 5 참조). 2023년 300명 이상 사업체의 노조 조합원의 비율은 36.8%일 것으로 추정되는

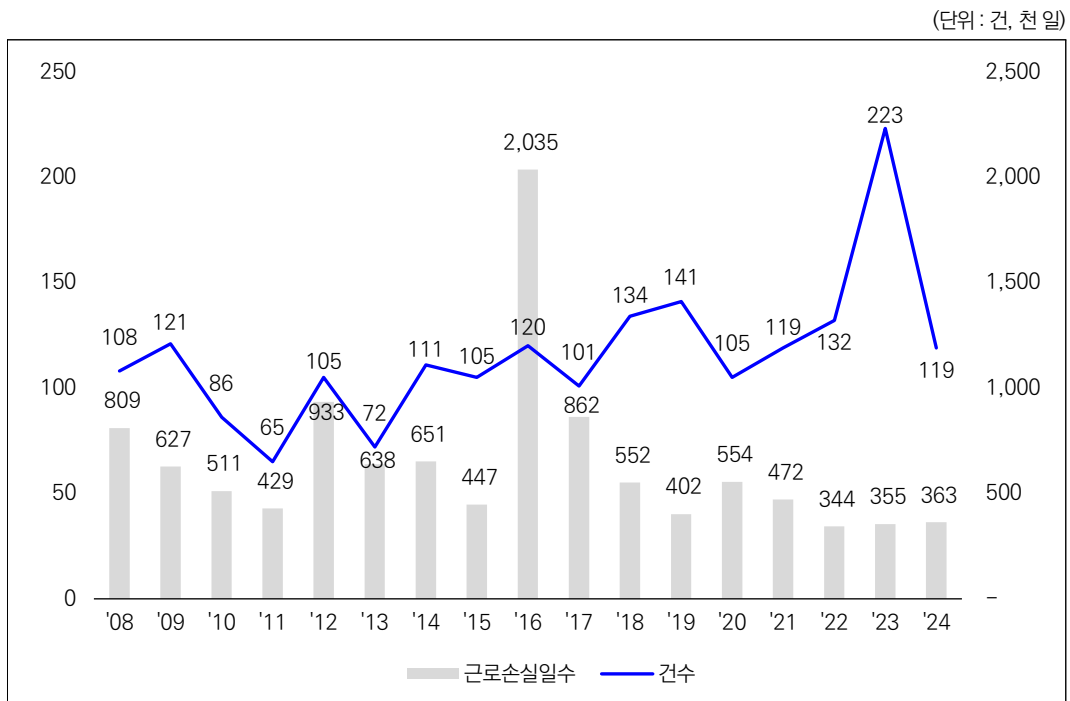
6) 전체 2,737천여 명의 노조 조합원 수 중에서 1,301천여 명의 노조 조합원만이 기업규모에 대한 정보를 확인할 수 있다는 점에서, 기업규모별 노조 현황은 제한적으로 해석할 필요가 있다.

반면, 100~299명 규모는 5.6%, 30~99명 규모는 1.3%, 30명 미만 규모 0.1% 순으로 기업규모에 따라 노조 가입 비율에 차이가 있는 것으로 추정된다. 대체로 근로조건이 양호한 규모가 큰 기업의 조합원 비율이 높으며, 상대적으로 임금·노동조건이 좋지 않은 중소기업에 속한 노동자들은 노조를 통한 근로조건 개선이 필요할 수 있으나, 실제로는 반대의 양상이 나타나고 있다. 이와 같은 기업규모별 노조 조직률의 차이는 오늘날 한국의 이중화된 노동시장의 구조를 전형적으로 반영하고 있다고 할 수 있다.

4. 2024년 노사갈등 현황

2024년 11월까지 크고 작은 노사분규가 119건 발생하였다. 이는 지난 2023년과 비교해보면 분규 건수 자체는 크게 줄어들었는데, 2023년에 건수가 급증했다가 다시 평균 수준으로 발생하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 그런데 노사분규 건수는 감소하였음에도 2024년 파업으로 인한 근로손실일수는 2024년 11월까지 이미 2023년 전체 근로손실일수를 추월했다(그림 3 참조). 이

[그림 3] 연도별 노사분규 건수 및 근로손실일수(2008~2024년)



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

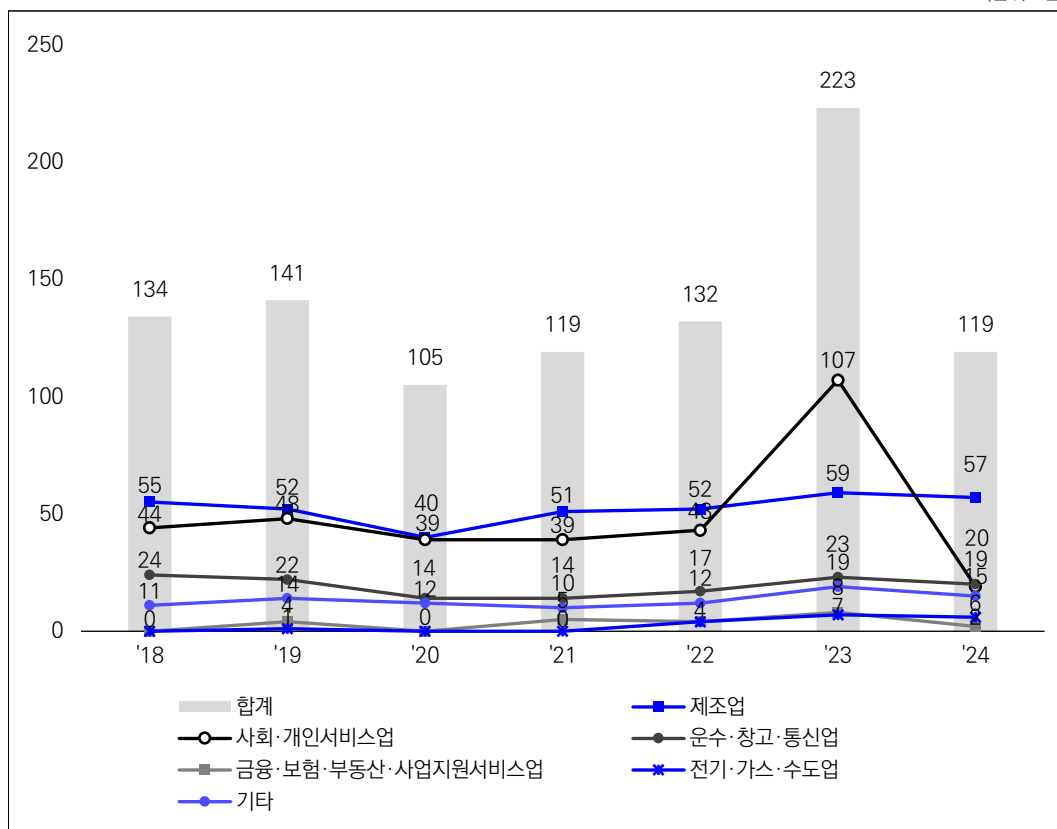
자료: 고용노동부, 노사누리(2024년은 11월까지 현황).

는 노사분규 건수는 상대적으로 줄어들었다고 하더라도 파업참가자가 많은 대기업에서의 파업이나 파업 기간의 증가 등으로 원인을 해석할 수 있다. 2024년 파업 건수는 줄어들었지만 근로손실일수가 증가한 원인으로는 삼성전자 및 GM과 같은 조합원 규모가 큰 대기업의 파업이 있었기 때문이며, 2024년 12월 초 전국학교비정규직노동조합, 전국철도노동조합 파업까지 포함되면 2024년의 분규 건수 및 근로손실일수는 2023년보다 증가할 것으로 예상된다.

2024년의 노사분규 상황을 업종별로 살펴보면, 제조업종 분규가 57건으로 2023년 59건 대비 2건 감소했으나 전체 노사분규 건수 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 반대로 2023년 보건 의료노조가 진행한 산별 파업의 영향으로 분규 건수가 107건으로 가장 많았던 사회·개인서비스업은 2024년에는 19건으로 분규건수가 크게 감소했다. 여타 업종들을 살펴보면, 운수·창고·통신업(20건), 전기·가스·수도업(6건), 금융·보험·부동산·사업지원 서비스업(2건) 순이었으며, 전체적으로 최근의 분규건수 추이와 비슷한 흐름을 보여주고 있다(그림 4 참조).

[그림 4] 업종별 노사분규 건수 추이(2019~2024년)

(단위: 건)

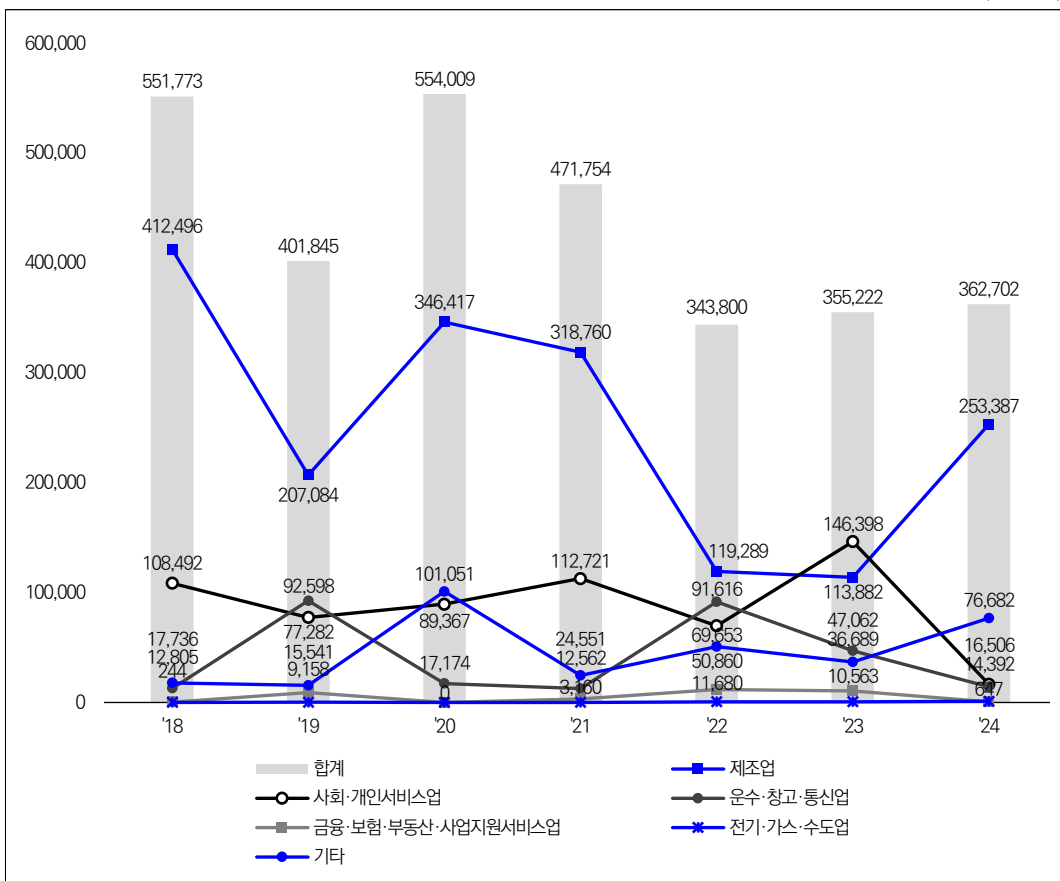


자료: 고용노동부 내부자료. 2024년은 11월까지 현황.

한편, 근로손실일수도 업종별로 그 양상을 분해해서 살펴보면(그림 5 참조), 제조업 (25.3만 일) 근로손실일수가 가장 많았는데, 2023년과 비교하면 두 배 이상 증가했다. 제조업 부문은 2024년 11월까지 전체 근로손실일수의 약 3분의 2를 기록하고 있다. 제조업 근로손실일수 증가 원인은 2024년 여름부터 삼성전자노동조합과 GM노조가 진행한 파업의 영향이 컸다. 반면, 사회·개인서비스업(1.6만 일)의 근로손실일수는 2024년에는 2023년의 10분의 1 수준으로 감소하여 가장 두드러진 감소를 보이고 있다. 다른 업종들의 경우 전반적으로 2024년 근로손실일수의 감소 또는 정체 경향이 확인된다.

[그림 5] 업종별 근로손실일수 추이(2019~2024년)

(단위: 일)



자료: 고용노동부 내부자료. 2024년은 11월까지 현황.

Ⅲ. 2024년 정부의 노동정책과 노사관계

2024년은 윤석열 정부의 집권 3년차로 반환점을 지나는 시기이다. 5년 임기의 절반이 지나가는 시기로서 노동정책의 구체적인 성과가 도출되어야 하는 전환점이라고 볼 수 있다. 이와 같은 시기에 대내외적으로 제기되고 있는 사회변화에 대한 과제들을 2024년 정부 노동정책의 흐름과 노사관계의 대응양상을 통해 살펴보도록 하자.

1. 2024년 정부의 주요 노동정책

가. 노사 법치주의 기반으로 노사관계 안정화 시도

2022년 5월에 출범한 윤석열 정부는 지난 2년여 시간 동안 노사 법치주의를 강조해왔다. 2023년 초 “우리 노동시장이 법 경시 풍조, 노사갈등 시 과도한 정부 의존 등 불합리한 관행을 지속하고 있다”고 지적하면서 노동조합의 회계 투명성 문제, 불법 부당한 관행, 5대 불법·부조리(포괄임금 오남용, 임금체불, 부당노동행위, 불공정 채용, 직장 내 괴롭힘) 개선, 근로시간제도, 근로자대표제도 및 파견제도 선진화 등의 어젠다를 제시하면서 노사 법치주의 확립을 강조했다. 정부의 이와 같은 조치로 2023년에는 노조와의 갈등이 표출되기도 했지만, 정부의 강력한 의지로 불법적인 관행을 개선하기 위한 노력을 지속해왔다. 노동조합 회계공시제 도입의 경우에도 일부 노조의 거부도 있었지만 2024년에 90% 가까운 노조가 참여하였다. 정부가 노사의 범위만 사항에 대해서는 처벌하겠다는 의사를 강하게 밝히면서 기존 노사관계의 암묵적인 관행들에 대해서 엄격하게 준수할 것을 정부에서 요구하였다. 이와 같은 정부의 노사 법치 기조가 앞서 확인한 바와 같이 노사분규 건수의 감소로 이어졌다고 할 수 있을 것이다.

노사 법치주의 확립은 일정한 성과를 거두었다고 할 수 있지만, 노사 법치주의 확립이 노사관계의 최종적인 목표는 아니다. 이후 노사 법치주의의 토대 위에서 노사자치, 노사자율로 나아가야 할 것이다.

나. 노조 밖 노동약자 보호 노력

한국의 노동조합 조직률은 2023년 기준 13.0%이다. 이는 임금노동자 100명 중 87명은 노동조

합 외부에 있다는 의미이다. 또한 대부분 조합원은 대기업이나 공기업과 같은 안정적인 사업장 소속이다. 근무환경을 개선하고 임금 및 복지혜택을 상승시키는 강력한 울타리인 노동조합의 보호를 받는 노동자들은 역설적으로 근무환경이 열악하고 임금수준이 낮은 노동자가 아니라 대부분 대기업·공기업 노동자이다. 따라서 한국에서는 2000년대 초반부터 노동시장 이중구조 문제에 대한 문제제기가 있었으며, 2010년대 중반부터 노조 밖에 있는 노동자들을 보호하기 위한 제도적인 개선방안을 모색해야 한다는 논의(대표적으로 '이해대변 기제' 연구)가 있었다. 윤석열 정부에서는 앞서 언급한 노사 법치주의 확립과 함께 노조 밖 노동약자를 보호하겠다는 노동정책의 방향을 세웠다. 특히 2022년 6~7월 대우조선해양(현 한화오션) 사내협력사 노동자의 도크 점거 시위를 계기로 노동시장 이중구조 해소를 정부 노동정책의 주요한 과제로 상정하였다. '노조 밖 노동약자 보호'가 기존 노조에 대한 우회적인 비판이라는 시각도 있기는 하지만 노동 약자를 정부에서 적극적으로 보호하겠다는 정책 방향은 그 자체로서 의미가 있다.

대표적으로 정부에서는 2022년 11월 조선업종을 시작으로 업종별로 원하청 상생협의를체를 운영하고, 자율적인 상생협약 체결을 지원하였다. 대기업과 연계된 중소기업에 대한 대기업의 자발적인 지원과 정부의 뒷받침을 통해서 격차를 줄여서 노동약자들을 보호하겠다는 시도라고 평가할 수 있다. 다만 정부 주도 이중구조 개선 노력에 대해서 노동계의 불만(노조 배제) 및 사용자 측의 참여 기피(원청 책임론의 인정으로 비쳐질 수 있다는 의견)로 이중구조 개선 노력이 활발하게 전개되지 못한 점은 다소 아쉽다. 그렇지만 향후 원하청 및 노사가 대화를 통해서 상생의 모멘텀을 형성해가는 노력은 지속되어야 할 것이다.

정부에서는 2024년 5인 미만 사업장 근로자를 대상으로 근로기준법을 적용하겠다는 방침과 함께 근로기준법의 적용 대상이 아닌 애매한 위치의 특수형태근로종사자 및 플랫폼 종사자를 대상으로 (가칭) '노동약자지원법'을 추진하였다. 5인 미만 사업장 노동자들과 특고 종사자를 대상으로 기존 근로기준법 적용보다는 다소 낮은 수준의 법적인 보호제도를 마련하겠다는 시도로, 노조 밖에 있는 노동자들에게 보호의 울타리를 제공할겠다는 시도라고 할 수 있다. 다만 이러한 시도에 대해서 노동계에서는 5인 미만 사업장 노동자이든 특고 종사자이든 현재의 근로기준법 전면 적용을 요구하고 있다.

임금체불 건수가 2024년에 크게 증가하면서 정부의 노사 법치주의 노력을 다소 무색하게 하였다. 정부에서도 노동자들의 생계 문제와 직결되는 임금체불 문제에 대해서 강력한 단속과 처벌 의지를 수차례 보였지만, 2024년 상반기에만 체불임금이 1조 원을 넘어섰으며, 체불 피해 노동자는 15만 503명이었다. 2023년 상반기와 비교하면 체불액은 2,204억 원(26.8%), 피해 노동자는 1만 8,636명(14.1%) 증가했다(연합뉴스, 2024. 8. 1.). 이에 노동자들을 보호하기 위해 근로기준법 일부 개정안인 (가칭) '상습체불 근절법'이 발의되어 2024년 9월 26일 국회를 통과했다. 임금체불의 고통을 겪는 노동약자들을 보호하기 위한 적극적인 노력이라고 평가할

수 있다.

마지막으로 정부에서는 노동약자들의 자율적인 커뮤니티 구축 및 활성화를 위해서 전국에 ‘근로자 이음센터’ 6개소를 설치하였다. 노조라는 울타리는 아니지만 노조 이전에 소통의 물리적 공간을 제공하기 위한 시도라고 평가할 수 있다. 이 외에 ‘노동약자 원탁회의’를 2024년에 7차례 진행했다.

이와 같은 노동약자 지원 제도들이 어떠한 성과로 이어질 것인지는 지켜볼 필요가 있다. 아울러 이러한 시도들이 87%의 미조직 노동자들의 체감도를 높이는 것은 향후 과제라고 할 수 있다.

다. 중대재해 감축 노력

한국에서는 2022년 1월 ‘중대재해처벌법’(이하, 중처법)이 시행되었는데, 시행 초기에는 50인 이상 기업을 대상으로 시작했고, 2024년 1월말부터는 50인 미만 기업까지 법 적용이 확대되었다(5인 미만 사업장은 지금도 법적용 제외대상). 정부에서는 2024년 1월 29일부터 5~50인 미만 사업장 안전보건관리체계 구축 및 이행을 통한 중대재해 예방을 위해서 ‘산업안전 대진단’ 사업을 진행하여, 중소기업의 중처법 대응의 어려움을 덜어주고자 하였다. 대기업의 협력업체인 중소기업들의 경우에는 ‘대중소기업 안전보건 상생협력사업’을 확대하여 공동의 상생협력 노력을 유도하고자 하였다.

2022년 11월 말 정부에서 ‘중대재해감축 로드맵’을 발표하면서 산재예방 노력에 대한 인식의 전환을 위해서 기존의 법제도를 통한 규율방식의 지시적 규제에 한계에서 벗어나 ‘자기규율 예방체계’ 확립을 강조하였으며, 이를 위해서 사업장 단위 위험성평가를 핵심 수단으로 제안하고 있다. 2013년 이후 의무화되었던 위험성평가의 실효성이 크지 않았던 점을 개선하기 위해서 다양한 위험성평가 방식을 제안하고 있다. 또한 자기규율 예방체계 확립을 위해서 노동자 참여 확대를 강조하는 것도 특징이다. 중처법 시행과 감축 로드맵 시행이 수십년간 관행화된 사업장 안전보건활동을 일거에 바뀌나갈 수는 없다는 점에서 단기적인 지표 변화에 집착하기보다는 시간을 두고 안전문화 형성과 정착에 중점을 둘 필요가 있다.

이러한 점에서 중장기적인 지표의 흐름을 살펴보면 한국의 사고사망 만인율은 2017년 0.52에서 2023년 0.39로 꾸준히 감소 추세라는 점은 확인할 수 있다. 하지만 산업안전 선진국과 비교하면 여전히 매우 높은 수준(10만 명당 치명적 재해자 수 : 한국 4.3명(22년) vs. 영국, 독일, 일본 0.7~1.5명)이라는 점도 분명하며, 이러한 점에서 중대재해 감축을 위한 정부의 노력은 지속될 필요가 있다. 특히 앞으로는 중소기업의 중대재해 감축에 정책적인 주안점을 둘 필요가 있다. 다만 50인 미만 사업장 중처법 확대 적용에 대해 중소기업의 중처법 대응에 대한 어려움을 여전

히 호소하고 있는데, 50인 미만 사업장에서 실행가능한 안전보건관리체계를 제안하는 등 제도적 보완방안을 모색해야 할 것이다.

2. 2024년 노사의 주요 현안

가. 노동계의 주요 활동

노동계에서는 2023년부터 노조법 2조, 3조 개정(소위 ‘노란봉투법’)을 야당과 함께 지속적으로 추진하고 있다. 노조법 개정 내용을 핵심만 간략히 살펴보면, 사용자 개념을 ‘실질적 지배력’ 개념을 통해 확대해서 원청에서 하청 부문에 대해 포괄적으로 책임을 지도록 하는 것(2조 개정)과 파업으로 인한 피해에 대해 과도하게 손해배상을 청구하는 것을 개선(3조 개정)하자는 법안이다. 2024년에도 여소야대 상황이 계속되면서 야당의 주도하에 개정안이 2차례 국회 본회의를 통과했는데, 2차례 모두 대통령이 재의요구권을 행사하고 국회에서 최종 부결되었다. 그렇지만 노조법 2조, 3조 개정 논의는 2025년에도 지속될 것으로 예상된다.

아울러 노동계에서는 근로시간 면제제도(타임오프)에 대한 문제제기를 하고 있는데, 실제 타임오프 사용현황(전임자 수 문제)에 대한 정부의 감독에 불만을 제기하고 있다. 다른 한편으로는 공무원 교원의 근로시간 면제제도 도입에 대해서는 민간부문의 절반 정도 수준으로 경사노위 차원의 면제 한도를 결정했는데, 이에 대해 노동계 내에서 입장 차이도 존재한다.

다음으로 노동계에서는 정년연장 요구를 본격적으로 제기하고 있다. 일단 노동계에서는 ‘퇴직 후 계속고용’보다는 ‘정년연장’에 방점을 두고 대국민 상대 담론 형성을 시도하고 있다. 행정안전부에서는 소속 공무원 간 정년의 형평성을 고려하여 행정안전부 및 소속기관의 공무원의 정년을 최대 65세까지 연장하는 것을 발표(2024년 10월 20일)했다. 행정안전부 공무원의 정년연장 사례가 향후 제조업 및 서비스업 등 민간부문 고용관계에서 어떠한 영향을 미칠 것인지 살펴볼 필요가 있을 것이다.

나. 재계의 주요 활동

2024년 재계에서는 22대 국회에 대한 입법 제안, 2024년 최저임금 결정, 정부가 추진하는 연금개혁안, 그리고 AI 도입 확산에 대한 대응 등 다양한 현안에 대해 재계의 입장을 제출하고 있다. 우선 정부에서 2023년까지 추진한 산업현장 노사 법치주의 확립을 위해서 이와 같은 법치주의 확립이 일회성 조치로 그칠 것이 아니라 제도화될 필요성을 강조하고 있다.

그리고 2024년 1월 27일부터 50인 미만 사업장으로 확대 적용된 중대재해처벌법의 적용 유예

를 강력하게 요구했다. 특히 중소기업중앙회를 중심으로 준비기간이 필요하다면서 초기 2년 유예 주장에서 1년이라도 추가 유예를 요구했고, 이에 여당에서 법률 개정안을 발의했으나 여소야대 국면하에서 국회를 통과하지 못한 채 2024년이 지나면서 50인 미만 중처법 적용 유예는 사실상 무산되었다고 할 수 있을 것이다.

노동계에서 제기하고 있는 정년연장 요구에 대해서 재계는 인건비 부담 증가에 대한 우려와 함께 정년연장을 위한 임금체계 개편(호봉제 적용 사업장의 직무성과급제 도입 등)과 연동할 것을 요구하고 있다.

노조법 2조, 3조 개정에 대해서 재계에서는 수차례 반대 성명을 제출하였다. 한편 법원에서는 하청 부문 노동자/특고 종사자의 실제 사용자가 원청이라는 판결이 꾸준히 이어지고 있다. 대표적으로 현대중공업의 원청 사용자성을 인정한 2010년 대법원 판결, CJ대한통운이 택배노조의 노조법상 사용자라는 2024년 서울고등법원의 판결 등이 있다. 이러한 점에서 노조법 2조, 3조 개정 시도에 대한 반대와는 별도로 원청의 사용자성 확대 흐름에 대해 재계의 준비가 필요할 것이다. 특히 '상생협력'의 강조와 불법파견 논란이 증첩되는 지점에서 제도 개선 방향에 대한 재계의 선제적인 대응이 필요한 시점이다.

다. 삼성전자 및 삼성그룹 노사관계

이 외 2024년 주목할 만한 노사관계 사안으로 삼성그룹의 노사관계가 있다. 노조 주장에 따르면 삼성전자 노동조합 조합원 수가 3만 명을 넘어섰고, 임단협이 결렬되면서 삼성전자에서 처음으로 파업이 진행되었다는 점을 지적할 필요가 있다. 삼성전자노조의 파업 이후 노사 합의안이 도출되었으나, 조합원 투표에서 부결되었고 그룹에도 집행부는 재신임을 받아서 2025년까지 교섭을 이어가기로 했다. 과거 삼성그룹사 차원에서 특수고용형태종사자로 구성된 삼성전자서비스노조가 2015년 설립되고 장기투쟁을 진행한 적이 있었으나 2020년대 이후 삼성그룹의 무노조 방침이 철회되면서 여러 계열사에서 노동조합이 설립되고, 단체교섭을 체결하고 있다는 점은 민간부문 노사관계에서 중요한 의미를 갖는다.

아울러 삼성전자 노동조합의 조합원 수가 직원의 과반에 미치지 못하면서 노사협의회 교섭과 노조의 단체교섭 간의 긴장과 갈등이 남아 있다. 아울러 한국노총을 상급 단체로 한 삼성그룹사 노조들이 삼성그룹 노동조합연대회의를 결성해서 향후 공동 행보를 펼쳐나갈 것으로 예상되는데, 이 또한 삼성전자 노사관계와 함께 2025년 노사관계에서 어떠한 변화 양상을 가져올 것인지를 주목된다.

3. 2024년 사회적 대화

윤석열 정부 출범 이후 한동안은 전문가 중심으로 사회적 대화의 의제를 발굴하고, 운영방안 개선 논의가 중심이었다. 2023년 6월 경사노위에 참여하던 한국노총이 금속노련 김준영 사무처장에 대한 구속에 반발하며 경사노위 불참을 선언하면서 한동안 사회적 대화는 중단되었다. 한국노총이 2023년 11월 노동자대회 이후 경사노위 복귀를 선언하면서 경사노위 2기가 가동되기 시작되었다고 할 수 있다.

이후 경사노위에서는 노사 대표자 및 정부 간 조율을 통해 5월 말 ‘지속가능한 일자리와 미래 세대를 위한 특별위원회’(미래세대 특위)를 발족했다. 미래세대 특위에서는 산업전환, 불공정 격차 해소, 유연안정성 및 노동시장 활력 제고, 대화와 타협의 노사관계 등 4개의 중점 논의의제를 선정하였으며, 이와 함께 의제별 위원회로 ‘일생활 균형위원회’와 ‘인구구조 변화 대응 계속고용 위원회’를 구성하여 운영을 시작했다. 그리고 특별위원회로 민간부문의 ‘근로시간면제심의위원회’와는 별도로 ‘공무원근무시간면제심의위원회’와 ‘교원근무시간면제심의위원회’를 통해 공무원과 교사의 타임오프에 대한 합의안 도출로 이어지는 성과도 있었다. 다만 합의안에 대해 공무원 및 교사 노조 간의 입장 차이가 있어서 향후 과제도 확인할 수 있다. 다만 경사노위 본위원회와 함께 핵심이라고 할 수 있는 업종별 및 계층별 위원회는 2023년 말 이후 운영되지 않고, 의제별 위원회만 운영되면서 사회적 대화가 활성화되지 못한 아쉬움이 있다.

경사노위에 공식적으로 참여하지 않고 있는 민주노총 및 산하 산별노조들은 각종 정부 위원회에 노동계, 특히 민주노총을 배재하는 흐름 속에서 별도의 노정 교섭을 요구하고 있다. 한편 민주노총 조합원 7,827명이 참여한 민주노총의 자체 설문조사에서 “조합원과 노동자에게 이익이 된다면 사회적 대화를 모색할 수 있다”는 응답에 85.6%가 찬성했는데, 그동안 민주노총의 ‘사회적 대화 불참’ 기조에 변화가 있을지 기대된다.

아울러 국회에서 우원식 국회의장의 제안으로 경사노위와는 별도의 노사정 사회적 대화기구를 추진하고 있다. 민주노총은 국회 주도의 사회적 대화기구에 대한 참여 여부를 내부에서 논의하고 있는 것으로 알려져 있다. 국회 차원의 사회적 대화를 위해서 국회입법조사처에서 국회 차원 사회적 대화를 위한 연구용역을 발주했는데, 향후 국회 차원의 노사정 사회적 대화 추이를 살펴볼 필요가 있을 것이다.

IV. 2025년 노사관계 전망

고용노동부는 2024년 11월 12일, 임기 반환점을 지나면서 '윤석열 정부의 고용노동정책 성과'를 발표했다. 주요 성과를 ① 노사법치, ② 임금체불 엄정대응, ③ 노동약자 보호, ④ 저출생 대응, ⑤ 안정적 고용흐름, ⑥ 중대재해 감소, ⑦ 사회적 대화 정상화 7개 영역으로 구분해서 제시하였다. 세부적으로는 노동현장 불법관행 개선, 노조회계 공시 도입, 근로손실일수 감소, 임금체불 강제수사 강화, 상습체불 사업주 경제제재를 강화하는 근로기준법 개정, 근로자이음센터 신설, 육아지원 3법 개정, 고용률·실업률 등 고용지표 호조, 사고사망만인률 감소, 사회적 대화 복원 등을 꼽고 있다.

그렇지만 정부에서 노동개혁의 성과로 내세우는 내용들에 있어서 노동계와의 소통이 충분했다고 보기는 어려울 것이다. 노동계에서는 보다 적극적으로 소통하는 방향으로 노동정책의 전환을 요구하였다.

1. 2025년 대내외적인 환경 변수

한국은행은 2024년 11월, 2025년 경제성장률 전망치를 1.9%로 하향 조정했으며, KDI 역시 성장 둔화를 전망했다. OECD 또한 2024년 12월 4일 한국의 2025년 성장률 전망을 기존 2.2%에서 2.1%로 낮췄다. 한국노동연구원 동향분석실(2024)은 2025년 취업자가 전년 대비 약 12만 명 증가할 것으로 전망하고 있는데, 이는 2024년 취업자 증가폭(18.2만 명)보다 6.2만 명 감소한 수치다. 이러한 증가폭 둔화의 주요 원인으로는 경기 둔화의 영향과 함께 인구효과와 정부 직접일자리사업 증가세의 둔화를 지적하고 있다. 생산가능인구(15~64세)는 2024년 34만 명 줄어들었으며, 2025년에는 감소폭이 38만 명으로 확대될 전망이다. 이는 취업자 증가폭을 약 2만 명 감소시키는 요인으로 작용할 것으로 보인다.

이와 같은 국내의 경제상황과 함께 2024년 12월부터 불확실한 정치상황이 이어지고 있고, 대외적으로는 미국 트럼프 2기 정부의 출범 이후 보호무역주의로 변화가 예상되고 있다. 미국의 견제를 받는 중국이 미국 외의 시장에서 어떤 행태를 보이며 한국 기업에 어려운 상황을 초래할지는 예상하기 어렵다. 이와 같은 변수들은 2025년 한국의 노사관계 전망을 어렵게 하는 요인이다.

2. 노사관계 과제 및 전망

한국의 노동문제에서 노동시장의 불평등 완화는 지속적으로 추진해야 할 과제이다. 이를 위해서 정부와 노사 당사자들 간의 상생과 혁신을 위한 균형적인 교섭환경 조성이 가장 중차대한 과제일 것이다.

이러한 점에서 노동시장 이중구조의 해소 또는 완화는 2025년에도 중요한 노사관계의 과제가 될 것으로 예상된다. 하도급 기업이 다수인 중소기업 노동자들의 처우 개선을 위한 노력은 5인 미만 사업장 근로기준법 확대 적용이나 노동약자지원법 등으로 계속 추진될 것으로 전망된다. 5인 미만 사업장 근로기준법 적용의 경우 전면 적용이나, 우선순위에 따른 점진적인 적용 확대냐에 대한 논의가 있을 것으로 예상된다. 아울러 공제회나 근로복지기금 등 다양한 노동복지 활성화 방안들도 2025년에 논의가 진전될 것으로 예상된다. 중소기업사업장을 중심으로 공제회의 확대 논의가, 하청업체들의 경우에는 원하청 공동근로복지기금 조성을 중심으로 노동복지 활성화를 통해 대기업 노동자 중심의 노동복지를 중소기업 하청 부문으로까지 확대하려는 시도들이 활성화될 것으로 예상된다.

이중구조 해소 노력의 일환으로 노동계에서는 ‘노란봉투법’으로 상징화된 노조법 2조, 3조 개정을 지속적으로 추진할 것으로 예상된다. 중소하청업체 노동자들의 근로조건을 실질적으로 지배하는 대기업의 책임을 확대하는 것이 노동시장 이중구조를 해소하는 방법이라고 노동계에서 주장하고 있다. 반면, 경영계는 노조법 2조, 3조 개정은 사용자 범위를 확대해 원·하청 간 산업생태계를 붕괴시키고, 불법 쟁의행위에 대한 손해배상 책임을 제한하여 노사분규와 불법행위를 조장하여 경제에 악영향을 끼칠 것이라고 주장하고 있다. 2025년 노조법 2, 3조 개정과 관련한 노사 간 입장 차는 여전할 것으로 예상되는 가운데, 법 개정이 이루어지지 않더라도 일부 현장에서 원청을 상대로 한 교섭 요구는 이어질 것이며, 만약 법이 개정된다면 개정된 법 문구 해석과 관련한 논의들이 이어질 것이다.

국내에서 외국인 노동자에 대한 수요가 증가하면서 외국인 노동자는 증가할 것이다. 이미 음식숙박업, 건설업, 제조업, 농림어업 등의 업종에서는 외국인 노동자 없이 산업이 유지되기 어려운 상황이기도 하다. 외국인 노동자의 확대가 예상되는 가운데, 이들 외국인 노동자를 둘러싼 노사 간 입장 차이도 나타날 것으로 예상된다. 사용자 측에서는 내국인 노동자를 구하기 어렵다는 이유 등으로 2024년 수준으로 고용허가 외국인 근로자 도입, 도입규모(쿼터) 폐지 등으로 요구하고 있다. 한편 일부 지자체 등에서는 최저임금 이하로 외국인 근로자 활용 요구를 지속할 가능성도 있다. 반면 노동계에서는 내국인의 고용과 노동조건에의 악영향 등을 이유로 고용허가제 도입 규모 확대 등에 대해서 비판적인 입장을 견지할 것이다. 외국인 노동력 활용을 둘러싼 노사의 공방이 2025년에도 이어질 것으로 예상되는 가운데, 외국인 노동자들과의 공생에 대

한 고민도 본격적으로 필요한 시기이다.

2013년 대법원에서는 통상임금의 3대 요건으로 정기성, 고정성, 일률성을 제시하였다, 그런데 2024년 12월 19일 대법원 전원합의체에서는 재직 여부를 조건으로 지급하는 조건부 상여금의 '재직자 조건 효력'을 무효로 판단했다. 이는 통상임금의 요건 중의 하나인 '고정성'을 폐기한 첫 번째 판결이라고 할 수 있다. 이번 대법원 판결로 통상임금의 범위가 이전보다 확대되면서 개별 사업장에서 통상임금을 둘러싼 논란이 2025년 기업별 노사관계에서 핵심 쟁점이 될 것으로 예상된다. 즉, 조건부 상여금도 통상임금에 포함해서 각종 수당을 다시 산정해달라는 요구들이 쏟아질 것이며, 노사 모두 이에 대한 대응으로 분주한 2025년이 될 것이다.

한국은 OECD 회원국 중에서는 장시간노동을 하는 국가이기는 하지만 한국의 노동시간은 지속적으로 줄어들고 있다는 점은 분명하다. 그런데 노동시간을 둘러싼 노사관계의 지형은 엇갈리고 있다. 근로시간 유연화를 요구하는 주장들이 사용자 중심으로 지속적으로 제기되고 있지만, 노동계에서는 주 4일제 또는 주 4.5일제를 요구하고 있다. 사용자 측에서는 반도체산업의 연구개발 집중 근무를 통한 산업 경쟁력 강화 등을 이유로 일부 산업에 대해서 근로기준법상 근로시간 규정 적용을 예외로 해야 한다거나, 임금소득이 일정 수준 이상인 근로자에 대해서는 노동시간 상한은 없어야 한다는 노동시간 확대 방안에 대한 요구를 하고 있다. 반면 노동계에서는 일-생활 균형, 일자리 공유 등의 명분으로 노동시간 단축을 요구하고 있다. 이와 같은 노동시간을 둘러싼 상반된 요구가 2025년에도 노사관계의 쟁점이 될 것으로 전망된다.

2025년에는 고용 문제와 함께 기후위기·산업전환에 대한 노동조합의 요구가 부각될 것으로 보인다. 석탄화력발전 산업의 산업전환 문제와 고용 조정에 대한 논의는 2025년 정부의 '산업전환 고용안정 위원회'의 가동과 함께 본격적으로 진행될 것으로 예상되며, 자동차 산업에서도 친환경차 전환과 함께 공급망 차원에서의 정의로운 전환 요구 및 기후위기 대응 요구들이 구체화될 것으로 예상된다. 금융산업에서도 기후위기에 대한 대응 차원에서 노동시간 단축 논의 및 출퇴근 시간 조정 등에 대한 논의가 등장하고 있다. 한편 석유화학산업 등 일부 업종에서는 2025년에도 지속적인 적자와 함께 업종 차원의 구조조정이 진행될 가능성도 있을 것으로 보이며, 이는 해당 업종 노사관계의 불안요인이 될 수 있다.

공무원 노사관계에서는 노동계에서 '공무원보수위원회의 법제화'를 요구하고 있는데, 이 내용이 핵심이 될 것으로 예상된다. 교원 노사관계에서는 한국노총 교사노조와 민주노총 전교조 모두 30대 신입 위원장이 선출되었고, 전교조의 경우 조직 명칭 변경(교직원→교사)을 추진하고 있다. 2025년에는 교사 노조운동의 세대교체 및 조합원 확보 경쟁이 활발하게 진행될 것으로 예상된다.

마지막으로 특수고용 및 플랫폼 고용 중 현재 일부 노무제공자에게는 고용보험과 산재보험 등의 사회보험은 적용되고 있으나, 여전히 사회보험의 혜택을 받지 못하는 노무제공자도 많이

존재하고 있다. 이들에 대한 사회보험 확대 적용 및 사회안전망 제공 등의 논의도 2025년에는 꾸준히 제기될 것으로 예상된다. 또한 노무제공자의 고용보험 적용 시 소득 감소에 따른 부분 실업급여를 인정할 것인지도 쟁점이 될 것으로 예상된다. 노사관계 차원에서는 특고 플랫폼의 최저임금 확대 적용 논의와 함께 다양한 수준의 단체협약들이 등장할 것으로 예상된다. 특히 기업별 노사관계의 관행에서 벗어나는 지역 및 업종 수준에서의 노사관계 실험들이 특고 플랫폼 노사관계 영역에서 2025년에도 꾸준히 이어질 것으로 전망된다.

무엇보다 2025년은 정치적 격변의 시기가 될 것으로 예상된다. 이와 같은 정치적 불안정 국면에서 노사는 다양한 쟁점 현안에 대해 자신들의 요구사항을 표현하고 노사 간 대화를 통해서 어떻게 대응해 가는지 주목해서 살펴볼 필요가 있다. 

[참고문헌]

고용노동부(2024), 『2023 전국노동조합 조직현황』.

_____ (2024), 「임금결정현황 조사」.

박종식 외(2024), 『2024년도 노사관계 실태분석 및 평가』, 고용노동부 용역보고서.

최저임금위원회(2024), 「연도별 최저임금 결정현황」.

통계청(각 연도), 「경제활동인구조사」, 원자료.

한국노동연구원 동향분석실(2024), 「2024년 노동시장 평가와 2025년 노동시장 전망」, 『노동리뷰』 12월호.

연합뉴스(2024. 8. 1), 「상반기 임금체불액 1조 원 넘어…‘사상최대’ 작년보다 27% 늘었다」.

YTN(2023. 9. 21), 「서이초 사건 이후 … 노조 문 두드리는 젊은 교사들」.