

# 2005년 노사관계 평가와 2006년 전망

은 수 미\*

## I. 2005년 노사관계 평가

2005년 노사관계는 ‘이원화’와 ‘불안정성’을 특징으로 한다. 첫째, 대기업의 노사분규가 상대적으로 줄어든 반면 중소기업이나 비정규직의 분규가 빈발하는 ‘분규 이원화’ 현상이 지속되었다. 둘째, ‘기업별 노사관계’와 ‘기업을 넘어서는 노사관계’의 ‘공존’에 따른 불안정성이 심화되었다. 셋째, 중앙차원 사회적 대화는 지체된 반면 지역·업종 등 중범위 수준 사회적 대화가 출현하였다. 넷째, 노동운동의 위기, 즉 노조 비리 및 현장과 중앙 간의 괴리에 따른 대표성 및 지도력 훼손이 노사관계 이원화와 불안정성을 강화시켰다.

### 1. 노사분규 이원화

#### 가. 대기업·제도화된 노사분규의 상대적 안정

2005년 12월 현재 노사분규는 전년대비 분규건수 60.4%, 분규 참가자수 63.6% 수준으로 대기업 및 공공부문 노사관계의 안정화 경향이 뚜렷하다(표 1 참조). 임금인상률은 점차 하락하고 임금이 분규에서 차지하는 비중도 저하되었다. 2005년 전체 임금교섭 동향은 총액기준 4.9%로 2001년 6.0%, 2002년 6.7%, 2003년 6.4%, 2004년 5.2%에 비해 하락하는 추세이다<sup>1)</sup>. 또 임금이 노사분규에서 차지하는 비중도 2004년 12.1%로 1995년

\* 한국노동연구원 연구위원(esumi@kli.re.kr).

1) 100인 이상 기업을 대상으로 한 경총 발표 임금인상률은 2002년 7.6%, 2003년 7.5%, 2004년 5.7%.

〈표 1〉 노사분규 주요지표동향

	2003. 12. 31	2004. 12. 31	2005. 12. 15
노사분규발생건수(개소)	320	462	279
분규참가자수(명)	137,241	184,969	117,577
근로손실일수(일)	1,298,663	1,197,201	835,023

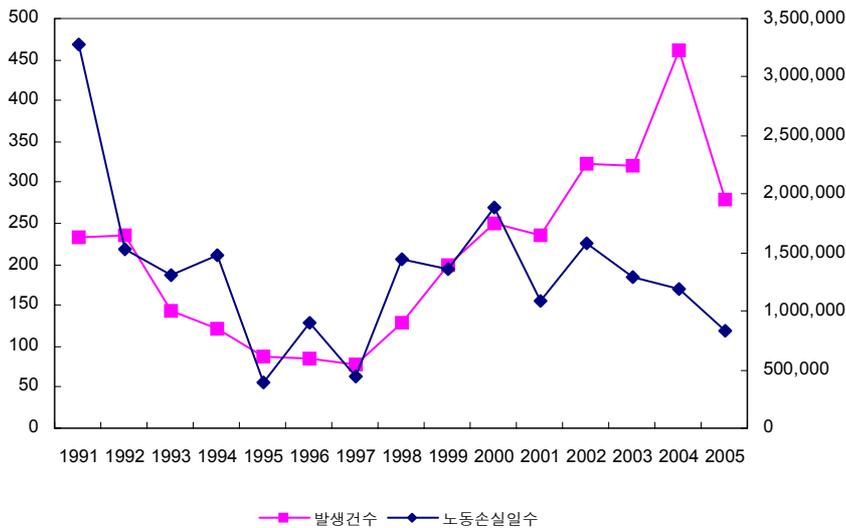
자료 : 노동부.

37.5%의 절반 이하 수준이다<sup>2)</sup>).

나. U자형 분규 추세와 중소기업 노사분규 확대

2005년 12월 15일까지 노동손실일수는 전년 동기간 대비 71%에 불과하고, 1991년 이후의 지표도 지속적으로 하락하는 추세이다. 대기업에서의 분규가 산발적일 뿐만 아니라 분규지속일수 역시 짧아지는 안정화 경향을 띠고 있음을 다시 한번 입증하는 것이다. 그러나 2005년을 제외하면 노사분규 발생건수의 추세는 U자형을 나타내고 있다.

〔그림 1〕 노사분규 변화추이 : 1991~2005년

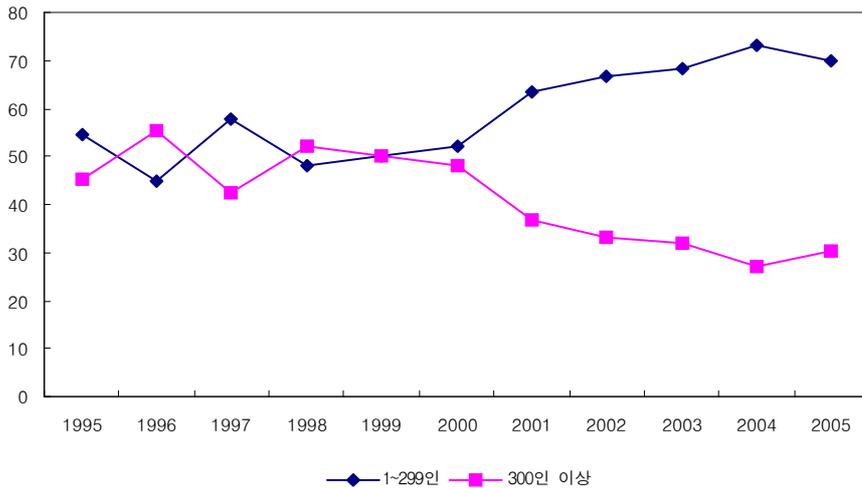


주 : 2005년은 12월 15일까지의 분규통계, 1991~2004년까지는 12월 말까지의 분규통계.  
 자료 : 한국노동연구원, 『노동리뷰』, 2005년 11월호에서 필자가 재구성.

2005년 5.5%, 민주노총 사업장의 경우 2002년 9.5%, 2003년 7.8%, 2004년 7.5%, 2005년 6.7%이다.  
 2) 임금비중의 저하와 달리 단체협약 비중은 1995년 55.7%에서 2004년 83.5%로 증가하였다.

또 2005년 10월 현재 300인 이상 대규모 사업장은 2002년 107건, 2003년 102건, 2004년 125건, 2005년 83건<sup>3)</sup>으로 안정화된 반면, 1~299인 중소기업은 2002년 215건, 2003년 218건, 2004년 337건, 2005년 191건으로 노사분규의 70%가 중소기업에서 발생하고 있다(그림 2 참조). 1차 노동시장과 달리 2차 노동시장에서는 배제와 차별에 대한 저항이 강한 것이다.

[그림 2] 규모별 노사분규(비중) : 1995~2005년



자료: 한국노동연구원, 『노동리뷰』, 2005년 11월호에서 필자가 재구성.

이와 같은 분규이원화의 원인은 정규직보다는 비정규직으로, 제조업보다는 운수·창고·통신·서비스업 등으로 분규 주체가 이전하고 있으며, 기존의 제도화된 노사관계보다는 산별 등 비제도화된 노사관계가 등장하고 있다는 사실에 기인하는 것으로 보인다.

다. 개별적 노사분쟁 증가

개별적 노사갈등도 지속적인 증가추세이다. <표 2>에 따르면 부당해고 구제신청건수가 2003년 4,859건에서 2005년 6,528건으로 증가하였다. 또한 부당해고 구제신청건수는 개별적 노사갈등의 형태이기도 하지만 실질적으로는 노동조합 활동과 관련하여 불법행위의 가능성이 많다는 것을 의미한다. 중소기업의 급증은 말할 것도 없고 대기업 등 전략사업장에서의 노사관계 안정화의 이면에도 노사갈등이 도사리고 있음을 뜻하는 것이다.

3) 2005년은 12월 12일 현재 노동부 통계 기준.

〈표 2〉 부당노동행위 및 부당해고 구제신청건수 : 2002~2005년

(단위: 건)

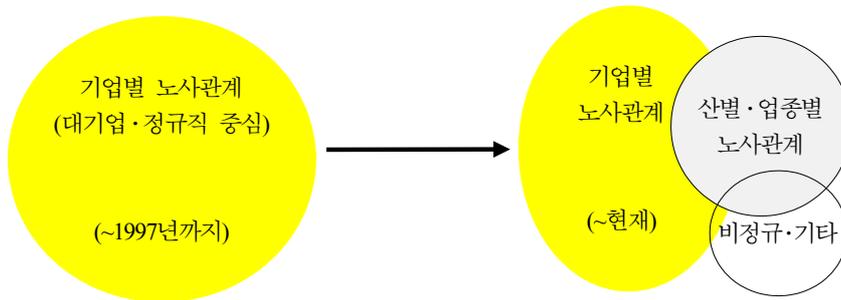
	2002.11	2003.11	2004.11	2005.11
부당노동행위	1,691	1,265	1,129	1,275
부당해고	5,047	4,859	5,615	6,258

자료: 2002~2004년은 중앙노동위원회 홈페이지, 2005년은 중앙노동위원회 심판통계과.

## 2. 기업별 노사관계와 초기업수준 노사관계의 공존

1950년대 이래 온존되었던 기업별 노사관계 체계가 뒤흔들리고 있다.

〔그림 3〕 한국 노사관계 시스템 변화



2004년 12월 현재 초기업별 노조는 391개의 지역·업종노조(조합원 365,231명)와 8개의 전국규모 산별노조(조합원 239,840명)로 구성되어 있으며 전체 조합원(1,536,843명)의 39.3%가 여기에 속한다. 물론 지역·업종노조 및 산별노조의 출현이 곧바로 업종별, 산업별 교섭체제의 확립을 뜻하는 것은 아니다. 산업별 노사관계를 시도하고 있는 경우는 보건, 금속, 금융 등에 불과하고 기업별 노사관계가 여전히 대세이다. 그러나 2007년 복수노조 허용 및 전임자임금 지급 금지를 앞두고 노동계에서 산별전환을 서두르는 움직임이 매우 뚜렷하며 지역·업종별 공동교섭 역시 확대되는 추세이다.

그리고 비정규직 노사관계가 제도화된 기업별 노사관계 체계를 뒤흔드는 또 다른 요인이 되고 있으며, 비정규직 노조들이 산별노조에 적극적으로 가입하고 있다는 점에서 비정규직 노사관계와 산업별 노사관계가 상호 보완적인 양상을 드러내고 있다.

## 3. 중앙수준 사회적 대화의 지체와 지역·업종·사회적 대화의 대두

또한 거시적 수준에서의 노·사·정 사회적 대화는 지난 5월 비정규직 보호법안을 둘러싼 노·정 갈등 이후 전체적으로 지체되고 있다. 반면 지역 및 업종 등 중범위 수준의

사회적 대화가 새로이 출현하였다. 울산건설플랜트 및 현대하이스코 사례 등 지역 수준의 사회적 대화가 기존 기업별 노사관계로는 도저히 포괄할 수 없는 비정규직 노사분류를 해소할 수 있는 방법으로 대두된 것이 그 예이다. 이와 같은 해결방식은 2006년에도 반복될 가능성이 크다. 다른 한편 2005년 6월, 공공기관 지방이전에 관한 노정 합의, 금속산업의 경우 2005년 산별교섭에서 산별고용안정시스템 구축을 위한 ‘금속노사공동위원회’ 합의 등 업종·산별수준에서의 사회적 대화도 지속적으로 이루어지고 있다.

#### 4. 노동운동의 위기심화

연이어 터진 노조 비리 및 강승규 민주노총 수석부위원장의 비리와 민주노총 집행부 총사퇴 및 비상대책위원회 출범으로 노동계의 도덕성이 급격하게 떨어졌다. 다른 한편 노동계의 ‘대표성 위기’도 심각하였다.

비정규직 및 중소기업 노동자에 대한 조직화 사업 부진으로 2004년 12월 현재 노조 조직률은 10.6%로 역대 최저이다. 또 정규직·비정규직 간의 갈등, 노동계 내부의 계파갈등 등이 주요 의제로 대두하였다. 하지만 기업별로 파편화된 의식과 조직체계 그리고 의사결정시스템으로 인해 적절한 대응을 하지 못하고 있다. 특히 비정규법을 둘러싼 12월 총파업에서 극명하게 나타난 현장과 중앙 간의 괴리, 즉 단기적 이해에 집착하는 현장과 식발투쟁 및 총파업을 단행하는 명분 위주의 중앙 간의 괴리는 노동운동을 약화시키는 주요한 원인이다.

## II. 2006년 노사관계 전망

### 1. 2006년 노사관계 환경

#### 가. 정치·경제적 환경

2006년은 세계경제가 1995년부터 2004년까지의 평균 성장률 3.8%보다 높은 4% 성장률을 보여 양호한 성장세를 유지하는 가운데, 국내 GDP 성장률도 5%대로 경제전반에 걸친 회복세가 예상된다.

그러나 2006년에도 일부 대기업 내부노동시장을 제외하면 노동시장 유연화 및 양극화 구조가 유지될 것이다. 비정규직 비중이 2002년 27.4%에서 2005년 36.6%로 증가하였

고, 2005년은 전년보다 소폭 감소하였으나 증가추세 자체는 계속되었다. 또한 고용률은 소폭 개선되나 고용위기, 즉 고용창출 잠재력의 위축과 고용 질의 저하 그리고 고용불안 심리의 확산 자체가 개선되기는 어려울 것이다.

게다가 2006년 예정된 지방자치단체 선거가 정치적 원심력으로 작용하여 참여정부의 정책 추진력을 떨어뜨릴 가능성이 있으며, 노사 쟁점의 정치화 역시 배제할 수 없다. 마지막으로 2006년 1월 28일 발효될 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 시행령과 비정규직 입법안의 통과여부 및 후속조치, 노사관계 로드맵 등 법·제도적 환경변화가 노사관계에 다면적인 영향을 끼칠 것으로 보인다.

#### 나. 노사 단체의 조건과 태도

사용자측은 기업별 노사관계와 초기기업별 노사관계의 공존, 복수노조 시대의 도래 등에 직면하여 기존의 소극적 태도에서 조금씩 벗어나고 있는 것으로 보인다. 산별교섭 혹은 공동교섭을 요구하는 노조에 대응하여 일부 사용자들이 산별 사용자단체의 구성, 노무관리 및 교섭전문가의 양성 등을 적극적으로 고려하고 있다. 또 복수노조의 전면 허용에 대비하여 기업단위에서도 노무관리의 선진화에 주력할 가능성이 없지 않다. 특히 법·제도 변화와 관련하여, 2005년 10월 경총 주도의 제1회 노사대토론회가 성사된 이후 2005년 12월 8일 노사관계로드맵을 핵심의제로 하는 2회 노사대토론회가 개최된 것에서 알 수 있듯이, 경총 중심의 적극적인 개입이 지속될 것이다. 하지만 여전히 다수의 사용자들은 노조를 파트너로 인정하는 데 소극적이며, 노무관리 역시 충분하지 않거나 전근대적인 경우가 많다.

노동계의 경우 국민과 일반 노동자들로부터 영향력을 잃고 고립되어 있는 한편, 내부적으로는 다양한 이해관계가 엇갈리고 있다. 대기업과 공공부문 등 상대적으로 임금과 노동조건이 좋은 사업장의 노동조합은 단기적인 이익을 추구하고 실리적이며 현실안주적인 데 비해 비정규직, 특수고용직, 중소규모 사업장 노조들은 지역사회와의 연대도 마다하지 않으며 상대적으로 전투적이다. 또 민주노총과 한국노총 간의 공조체제 균열 그리고 계파갈등도 노동내부의 갈등요인이다.

그러나 2006년에는 노동계 내부의 이해관계 충돌이나 갈등이 전면화되지는 않을 것이며 제3노총의 출범도 당분간은 큰 영향을 끼치지 어려울 것으로 보인다. 우선 2007년 예정된 ‘복수노조 허용’과 ‘전임자급여지급 금지’ 등의 법·제도적 변화를 앞두고 노동계가 조직체계 개편 등 전열 정비에 나설 것이며, 산별노조 결성, 조직분쟁 해소, 법·제도 변화에 대한 대응에 집중할 가능성이 높다. 또 노조 중앙이 대표성과 도덕성의 위기를 극복하고 단일하고 새로운 리더십과 지배구조를 확보하는 것이 필요함을 상당정도

인지하고 있지만 2006년은 위기를 봉합하는 수준에 머무를 것이다. 물론 민주노총의 경우 조직내부 문제에 훨씬 더 집중하고 산별노조 결성을 전면에 내세우는 반면, 한국노총은 노정 갈등 완화 등 노사관계를 둘러싼 환경 개선과 전임자 급여지급 금지 문제에 보다 주력하는 등 차이는 있을 것으로 보인다.

또한 민주노총과 한국노총 간의 연대가 2005년처럼 이루어지기는 어려울 것이며, 중앙수준의 노사정 관계 역시 매끄럽지 못할 것이다. 특히 향후 노사관계 시스템에 대한 노사정의 견해가 공유되거나 합의가 이루어지지 못하고 있다는 사실이 중앙수준의 사회적 대화를 더욱 어렵게 하는 요인이다. 다른 한편 교섭구조 변화 및 중범위 사회적 대화(노사정 지역협력사업 등)와 관련하여 전문인력 취약도 하나의 문제이다. 그러나 2005년과 같이 노사정 관계가 악화할 것으로는 보이지 않는다.

## 2. 2006년 노사관계 전망

2006년 노사관계에서도 노사관계 ‘이원화’와 불안정성이 지속될 것이지만 몇 가지 점에서 2005년과 차이를 보일 것이다.

첫째, 노사분규 이원화는 계속될 것이다. 이원화를 강제하는 요인 중의 하나인 노동시장 양극화가 완화될 가능성이 적다. 2005년과 차이를 보인다면 우선 경기 회복세가 끼치는 효과 때문이다. 경기회복에 대한 기대심리가 노조의 임금인상 요구를 좀 더 강화시킬 수 있기 때문이다. 다른 한편 비정규직 입법 등 법·제도의 효과가 있을 것이나 2006년에 당장 두드러지지는 않을 것이다. 마지막으로 산별교섭의 사회적 비용과 관련해서는 두 가지 측면이 존재한다. 하나는 사용자측의 소극적 방어와 노조측의 적극적 추진이 예상된다는 점에서 산별교섭의 사회적 비용이 여전히 높을 가능성과 초기 비용을 어느 정도 치렀다는 점에서 낮아질 가능성이 그것이다.

둘째, 기업별 노사관계와 기업을 넘어서는 노사관계의 공존은 보다 뚜렷해질 것이다. 비정규직 및 산별노조의 조직화가 증가될 것이고 단체교섭 요구 역시 증대할 것이다. 또 공무원노조가 범외노조로 남을 경우 덤프연대 및 화물연대 등과 함께 비제도화된 노사관계 문제를 부각시킬 것이다. 그러나 로드맵 등 법·제도 변화와 대기업의 산별노조 가입정도에 따라 영향을 받을 것이라는 점에 주목해야 한다.

셋째, 중앙차원에서의 사회적 대화 전망은 밝지 않다. 비정규입법이 현재처럼 민주노총의 반대 속에서 국회에서 통과된다면 거시적 수준에서의 노사정 사회적 대화에 민주노총이 참여하기 어려울 것이며, 노사관계 로드맵 역시 제도화 과정에서 노사정간의 공감과 노동계의 충분한 참여가 이루어지기 어려울 것으로 보이기 때문이다.

또 법·제도 변화에 대한 대응으로 노동계가 그 어느 때보다 내부 조직개편과 조직

강화에 주력할 가능성이 높고, 특히 민주노총은 보궐선거를 통해 상대적으로 강성인 ‘연합 지도부’를 구성할 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 단일한 의사결정이 필요한 사회적 대화에의 참여 등은 유보될 수밖에 없다. 게다가 지자체 선거로 인해 사회적 대화와 관련된 의제가 유명무실해질 가능성도 배제할 수 없다.

넷째, 산별 및 지역 수준에서의 노사정 대화는 2005년에 비해 좀 더 활성화될 것이다. 비정규직 노사분규 및 여타 분규에 대한 지역수준의 사회적 대화가 이루어질 가능성이 있다. 지역수준에서의 노사정 협력사업이 확대될 경우 중범위 사회적 협의의 여건은 보다 좋아진다. 특히 기존의 지역 노사정 협력사업에 관해 정부 주도형이었던 한계를 비판하고, 지자체와 노동계의 관심과 참여를 독려하겠다는 정부의 태도가 지속된다면 전망은 보다 밝다. 또한 창원지역의 경우 민주노총 경남 본부장이 협력사업에 참여하고 있으며 부천의 경우 노조단체가 ‘노사정 협의회’ 사무국 설치 필요성을 강력히 제기하고 있다는 사실에 주목해야 한다. 산별 수준에서도 노사 양 당사자를 넘어선 문제에 대한 협의를 요구할 가능성이 매우 높다. 보건의료노조는 의료공공성 관련 노사정 특별위원회 설치 및 운영을 보다 강하게 제안할 것이며, 금속부분에서도 이와 같은 요구가 불거질 것으로 예측된다.

다섯째, 노동운동의 위기는 재정투명성을 높이는 수준에서 봉합되어 문제해결이 지연될 것이지만 2005년보다는 두드러지지 않을 것이다.

따라서 노사분규 주도세력의 변화, 비제도적 노사관계의 증가 등을 고려한 정책방향 수립 및 제도설계가 필요한 시기이다.

### III. 2006년 노사관계 주요 쟁점 및 정책적 고려사항

#### 1. 비정규직 관련 의제

2006년의 최대 이슈는 비정규직 관련 의제이다. 금속산업분야의 사내하청노조와 지역 건설플랜트 노조 및 특수고용직 노조 그리고 서비스분야의 계약직 노조들을 중심으로 비정규직 저항이 더욱 거세질 것이기 때문이다. 또한 현대 하이스코 노사분규에서 보았듯이 긍정적 국민여론을 기반으로 양 노총 및 민주노동당 그리고 시민사회단체의 적극적 지원이 이루어질 것이며, 2005년 10월 16일 공식 출범한 전국비정규직노조연대회의(전비연) 등을 중심으로 한 비정규 노조간 연대로 비정규 노사분규의 규모가 커질 가능성이 높다. 또 비정규직 입법의 내용 및 통과여부 그리고 후속조치를 둘러싼 갈등도 무

시할 수 없다.

특히 비정규직과 정규직 간의 임금 및 노동조건 격차 완화 문제는 여전히 주요한 쟁점이다. 2005년 비정규직 시간당 임금은 정규직의 70.5%로 2002년 80.7%보다 10.2% 하락했다(표 3 참조).

그런데 이것을 규모별 격차와 결합해 보면, 300인 이상 정규직을 기준으로 할 경우 사업장 규모가 작을수록 정규직-비정규직 간의 시간당 임금격차가 줄어든다는 것을 알 수 있다. 또 비정규직만 보아도 300인 이상과 이하에서는 현저한 차이가 있다(표 4 참조). 이것은 노사분규 이원화가 정규-비정규뿐만 아니라 대기업-중소기업 간 격차에 기초한 혼합효과일 가능성을 드러내는 것이다.

다른 한편 비정규직 입법과 관련된 의제도 제기될 것이다. 또한 법이 통과될 경우 곧바로 특수고용직 문제가 전면화될 것으로 보인다.

더불어 비정규직 조직화 역시 가속화될 것이며, 비정규직 노사관계의 제도화와 관련하여 산별노조 및 산별교섭 문제가 동시에 제기될 가능성이 있다. 비정규직의 조직률은 4.6%로 매우 낮으나<sup>4)</sup> 산별노조의 경우 비정규직 조직화율이 상대적으로 높다. 예를 들어 보건의료노조의 비정규직 조직화율은 8.89%이며, 금속노조의 경우 금속 분야 18개

〈표 3〉 정규직과 비정규직 간의 시간당 임금격차 : 2002~2005년

(단위 : 원)

	2002	2003	2004	2005
전 체	6,489	7,289	7,796	8,152
정 규 직	6,851(100)	8,033(100)	8,641(100)	9,141(100)
비정규직	5,529(80.7)	5,748(71.6)	6,356(73.6)	6,441(70.5)

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』, 각년도.

〈표 4〉 2005년 규모별 · 고용지위별 시간당 임금격차

(단위 : 원)

		300인 이상	100~299인	30~99인	10~29인	5~9인	1~4인
정 규 직		13,862 (100)	10,513 (100)	10,238 (100)	8,607 (100)	6,634 (100)	5,054 (100)
비정규직		10,433 (75.3)	8,278 (78.7)	7,317 (71.5)	6,342 (73.7)	5,590 (84.3)	4,995 (98.8)
300인 이상 정규직 기준	정 규 직	100	75.8	73.9	62.1	47.9	36.5
	비정규직	75.3	59.7	52.8	45.8	40.3	36.0

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』, 각년도.

4) 비정규직 개념에 따라 조직률이 다르다. 4.6%는 비전형으로 규정한 노동부 통계에 따른 것이며, 노동계 통계일 경우 3.1% 정도이다.

비정규 노조 중 17개가 자발적으로 가입하였다. 비정규직 문제와 산업별 노사관계 구축이 상호보완적일 수밖에 없는 것이다.

따라서 비정규직 문제와 관련된 정책적 고려사항은 ① 고용지위별 격차완화뿐만 아니라 규모별 격차완화를 위한 대안 모색, ② 비정규직 노사관계 제도화 방법 등에 집중될 필요가 있다. 전자와 관련해서는 원·하청 하도급문제 등을 포함한 거시적인 경제구조 변화에서부터 실질적인 격차완화를 위한 다양한 정책적 고려가 필요하고, 후자를 위해서는 산별교섭과 지역·업종 사회적 대화 등 중범위 조절기제의 활성화가 모색되어야 한다.

## 2. 법·제도적 문제

노조전임자 급여지급 금지와 복수노조 등의 노사관계 로드맵 관련 이슈와 비정규직 법안 관련 이슈가 2006년의 중요한 쟁점일 것이다.

우선 비정규입법의 경우, 2005년 12월 한국노총 안으로 통과될 경우에도 후속조치 및 법적용과 관련된 제반 사안들이 여전히 쟁점으로 남는다. 또 법적용 및 해석과 관련된 개별적인 분쟁이 많아질 것이다. 뿐만 아니라 특수고용직 문제가 곧바로 쟁점으로 떠오를 것이며 이때 근로자성 판단기준 및 근로자성 개념<sup>5)</sup>, 노동3권 인정여부, 사회보장법상 권리인정여부 등이 대두될 것이다. 그리고 울산건설플랜트 노사분규나 현대 하이스코 노사분규에서 드러나듯이 노조측의 주요 요구사항이 이미 법으로 보장된 것을 시행해 달라는 것이었다는 점에서 시행여부 점검 등 정부의 적극적 행정지도 등이 쟁점이 될 것으로 보인다. 따라서 법 시행 점검과 함께 제기되는 문제들을 합리적으로 타결하기 위해 지역수준에서 노사정 협력(예를 들어 법시행 점검을 위한 노사정위원회 등)을 모색해 볼 필요가 있다.

다른 한편 비정규직법이 통과되지 않을 경우, 2월 임시국회에서 다루어질 것이며 노동계 내부가 비정규직 법안처리와 관련하여 이해갈등을 보다 뚜렷하게 드러낼 가능성이 있다. 예를 들어 현재 비정규직 노조인 전국여성노조의 경우 한국노총의 안에 찬성하였지만 전비연은 그것과 입장을 달리하고 있다. 물론 비정규직 법안처리를 둘러싸고 노사정간의 갈등이 심화될 것인지 여부는 1월에 구성될 민주노총 집행부의 태도, 정부의 사

5) 근로자성의 판단기준은 첫째, 종속성에 의한 판단: 사용종속관계의 존재여부에 따라 근로자성을 정하는 것, 둘째, 실질적 판단: 사용종속관계의 존재여부는 계약의 형식이나 명칭이 아니라 노무공급관계의 실질에 따라 정한다는 입장, 셋째, 종합적 고려: 노무공급관계의 실질은 그것을 둘러싼 제반 요소를 종합적으로 고려하여 판단한다는 입장 등으로 나뉘며, 대개의 경우 이 세 가지 기준을 부분적으로 혼합하여 사용한다.

회적 대화에 대한 적극성 정도에 따라 좌우될 것이다.

다음으로 로드맵 관련법안 중 핵심적인 의제 중의 하나는 전임자 급여지급금지이다. 노동계는 급여지급의 정당성을 주장하며 노동조합 및 노동관계조정법 제24조 제2항(전임자 임금지급 금지) 및 제81조 제4호(노조전임자에게 급여를 지급하는 행위를 부당노동행위로 간주)의 폐지를 요구하는 반면 경영계는 현행 노조법 관련 조항의 존치를 주장하고 있다. 또 노사관계제도선진화 연구위원회는 최소범위 내에서 급여지원을 허용하는 기준설정을 제기하고 있다. 이것은 전임자 제도의 남용으로 인한 기업효율성 훼손을 방지하고, 노동자에 대한 사용자의 지배·개입 및 경비원조를 금하여 노조의 자주성을 보장해야 한다는 입장과 급여지급금지에 따른 노동조합의 재정적 문제 등이 발생한다는 입장을 고려한 절충안의 성격이 크다. 특히 중소기업의 비중이 큰 한국노동의 경우 전임자 급여지급 금지에 매우 부정적이며 사용자측도 완강하다는 점에서 가장 합의가 어려운 사항이다. 물론 민주노동도 산별노조 및 산별교섭에 대한 법·제도적 지원, 단체교섭 효력확대 등의 문제가 개선되지 않는 한 전임자 급여지급금지를 받아들이기 어렵다는 입장이다.

또 다른 의제는 복수노조 창구단일화 문제이다. 창구단일화에서 가장 큰 이슈는 단일화의 기본단위인데, ① 하나의 사업 혹은 사업장을 기본단위로 간주하자는 의견과 ② 조직대상이 중복되는 경우로만 한정해야 한다는 의견이 있으며, 이외에도 ③ 교섭절차라는 입구보다는 교섭결과, 즉 단체협약이라는 출구에 초점을 맞추어 교섭단위별로 1개의 협약을 적용하는 방안, ④ 단일화 자체는 노사 자율에 맡겨야 하며 법적인 규정을 해서는 안된다는 주장 등이 있다. 현재 정부에서는 단일화의 기본단위를 사업장으로 하되 업무 혹은 직종과 관련하여 교섭단위를 분리할 필요가 있을 경우 노동위원회의 승인을 얻는 방식을 검토 중인 것으로 알려져 있다.

단일화의 기본단위를 사업장으로 할 경우 발생 가능한 문제는 ① 다른 직종의 노동자들을 대상으로 조직된 복수노조에 대해 사업장별 창구단일화를 강제할 경우 생산직, 사무직, 전문직 등의 상이한 이해관계 조율이 어렵고 오히려 노노갈등을 부추겨 노사관계 안정화에 역행할 수 있으며, ② 취약한 직무의 노동자들이 상대적으로 소수일 경우 이들의 이해가 대변되기 어렵고, ③ 산별교섭을 사실상 가로막을 수 있어 비정규직 문제를 산별교섭을 통해 해결하려는 시도와 충돌한다는 점이다. 양극화와 이원화 그리고 불안정성의 완화에도 도움이 되지 않는다는 것이다. ④ 마지막으로 노동위원회의 결정에 맡길 경우 현 노동위원회가 그것을 충분히 감당할 수 있겠는가 하는 문제도 제기된다. 상당수의 사업장에서 직무 및 업무 차이가 존재한다는 점에서 노동위원회 승인이라는 단계를 하나 더 설정하여 추가 비용을 지불하는 것일 수도 있기 때문이다.

다음으로 창구단일화의 방식과 관련하여 ① 과반수 교섭(혹은 배타적 과반수) 대표제,

② 비례 대표제, ③ 자율교섭제 등이 제기되고 있는데 교섭단위에 비해서는 부차적인 쟁점인 것으로 보인다.

이와 같은 차이는 복수노조 설립시 단체교섭구조에 대한 기본적인 방향차이에 따른 이해갈등이기도 하다. 즉 교섭비용 최소화와 노사관계 합리화의 관점에서 보는가<sup>6)</sup> 아니면 근로3권의 보장 및 부당노동행위 가능성의 차단이라는 관점에서 보는가에 따라 차이가 있다<sup>7)</sup>. 또한 향후 바람직한 노사관계 구조에 대한 현저한 입장 차이 혹은 입장의 부재 역시 합의를 어렵게 한다.

따라서 양 입장을 보완하여 단일화의 단위를 적절한 규모에서 설정하고(예를 들어 교섭대상의 중복으로 제한하고 산별지부의 경우 별도의 교섭을 인정하는 등), 단일화의 방식 역시 노사 자율성이 최대한 증진되는 방향으로 설계할 필요가 있다. 더욱이 로드맵이 일방적으로 처리될 경우에는 2006년 상반기에 노사정간의 갈등이 매우 커져 거시적 수준의 노사정 대화에 부정적 영향을 끼칠 것이다.

정부가 공표한 대로 노사관계 로드맵 가운데 24개 사항을 2006년 2월까지 처리하겠다는 것은 현재 노사관계 로드맵의 공론화 정도, 노사정의 타협가능성, 국회 입법과정에서의 추가적 공론화 가능성을 고려할 때 비현실적이다. 또 2006년 2월을 넘길 경우 지방선거 결과에 따른 정치국면의 불확실성으로 노사관계 로드맵의 입법화가 매우 불투명해질 가능성도 있다.

따라서 당장의 입법화보다는 노사관계 로드맵의 공론화 방식, 처리방식 등 운영과 관련된 사항을 보다 구체적으로 다루어 거시적 수준의 노사정 협력관계를 모색하는 한편, 복수노조 창구단일화와 전임자 급여지급 문제 등 최소한의 사항만을 집중적으로 검토하는 것도 적극적으로 고려할 필요가 있다. 게다가 법·제도가 모든 것을 해결할 수 없으며 법·제도가 제대로 정착하고 집행되기 위해서는 노사관계 전체의 방향에 대한 합의가 어느 정도 필요하다는 점에서 단계적인 처리가 하나의 해결책일 수 있는 것이다.

### 3. 산별노조 결성 및 산별교섭구조 관련 의제

2006년은 산별노조 및 산별교섭구조 관련 의제가 중요하게 부상할 것이나 산별노조

6) 이 입장에서는 ① 노노갈등과 노사갈등을 최소화하고, ② 동일사업장내 근로조건 통일성을 도모하며, ③ 반복되는 교섭에 따른 사용자측 교섭비용을 최소화하는 것을 단체교섭구조 설계의 기본방향으로 간주한다.

7) 이 입장에서는 ① 위헌소지를 없애거나 최소화하고 헌법상 근로3권 보장 취지에 부합해야 하며, ② 사용자에게 의한 단체교섭거부 또는 노조에 대한 지배개입 등 부당노동행위의 가능성이 차단되어야 하고, ③ 노동조합의 조직형태와 교섭구조를 노사 자율적으로 선택할 수 있어야 하며, ④ 교섭비용 감소 및 노노갈등을 최소화, 근로조건 통일성도 동시에 고려해야 한다고 주장한다.

로의 전환이 보다 중요한 이슈로 대두될 것이다. 민주노총을 중심으로 한 노동계가 2006년 산별노조로의 전환에 총력을 기울일 것인 반면, 산업별 교섭구조는 이미 진행되고 있는 보건의료, 금속 그리고 금융산업을 중심으로 부분적으로 진척될 것이다.

우선 산별교섭구조와 관련된 의제는 ① 조직분쟁 해소방안 및 산별구획, ② 조직 확대 및 비정규직 조직화, ③ 산업별 의제개발(예를 들어, 임금 및 직무구조, 인사관리체계 개선, 일자리 창출 등), ④ 교섭집중력 확보를 위한 본조-지부관계 정립, ⑤ 단체교섭효력확장제도 도입 등을 중심으로 다루어질 가능성이 높다.

다음으로 산별노조와 관련해서는 전 업종에 걸친 건설 움직임이 두드러질 것으로 보인다. 보건 및 금속, 운수, 공공 등 전체 업종에서 명실상부한 산별노조 완성에 총력을 기울일 것이다<sup>8)</sup>. 또 운수, 공공 등 여타 업종에서는 2006년을 산별전환의 원년으로 상정하고 있다. 예를 들어 2005년 8월 31일 공공연맹이 추진 중인 공공운수사회서비스노조(가칭 공공산별노조) 건설 토론안이 공공연맹 중앙집행위원회에 제출되었다<sup>9)</sup>. 그리고 한국노총 산하 자동차 노련 역시 2005년 6월 조직혁신을 내걸고 2007년 산별노조 건설을 결의하였다.

2006년 산별노조로의 전환의 속도와 범위는 상당히 중요하다. 왜냐하면 산별체계로의 전환이 어려울 경우 노동계 내부 문제가 보다 부각될 것이기 때문이다. 현대자동차 등 대기업 노조의 산별가입이 시금석<sup>10)</sup>이 될 것이며, 이들 대기업 노조들의 산별가입이 어려워질 경우 노조의 성격, 역할, 리더십 등과 관련된 문제들이 불거질 가능성이 높고 향후 대규모 조직재편 가능성도 배제할 수 없다. 다른 한편 노동계 내부에서 산별노조에 동의하는 경우에도 산별구획에 따른 조직분쟁<sup>11)</sup> 및 내부 이견이 존재한다.

사실 노·사간 신뢰와 존중의 문화가 존재하지 않는 한국의 경우 자율적인 교섭틀 전

8) 이미 금속연맹은 2006년 10월 16일 산별완성을 목표로 2005년 7월부터 산별완성위원회를 가동하고, 12월 대의원대회에서 산별전환을 결의하며, 2006년 4월 동시산별전환을 추진할 예정임을 표방하였다. 또 보건의료의 경우는 한편으로 의료공공성 확보와 고용안정에 전력투구하면서 다른 한편으로는 조직체계 개편을 시작할 것임을 밝힌바 있다.

9) 그 주요한 내용은 ▲공공연맹을 하나의 노조로 건설, ▲미조직, 비정규직 노동자의 조직화를 핵심과제로 삼는 노조 건설, ▲사회공공성 강화, 공공노동자 노동조건 개선투쟁과제, ▲투쟁을 통한 산별노조 건설 등의 네 가지로 요약된다. 특히 지부는 지역의 특성에 따라 설치할 수 있지만 기업 지부는 설치할 수 없다는 토론안은 관심을 끌지 않을 수 없다.

10) 현대자동차 노조 집행부선거 결과 3차 투표에서 박유기 씨가 위원장으로 당선되어 현대자동차 노조의 산별가입 가능성이 보다 높아졌다.

11) 서울대 지부탈퇴와 공공연맹에의 가입에 따른 2005년 공공연맹-보건의료노조 간의 조직분쟁, 2004년 7월 KT 노조가 공공연맹을 탈퇴해 KTF노조와 함께 IT연맹을 결성한 뒤 민주노총에 가입 신청을 한 것, 시설노련과 갈등을 겪던 단위노조들이 1996년부터 2000년 사이에 시설노련으로부터 탈퇴해 시설노조를 만든 후 2004년 8월 공공연맹에 가입한 것 등이 성격은 조금씩 다르지만 조직대상 중복 및 산별구획과 관련된 분쟁사례이다.

환이 매우 어렵다. 법·제도 변화 및 정부의 태도가 상당한 영향을 끼칠 수밖에 없는 것도 이 때문이다. 따라서 노동계의 분화보다는 통일성을 확대할 수 있어야 한다는 원칙적 방향 속에서 교섭구조의 문제를 바라보아야 한다. 특정 교섭구조의 선택이 노사의 자율적 선택일 수 있도록 법·제도적 환경을 열어두어야 한다. 또한 법·제도는 중립적이기는 하나 한국의 경우 기업별 노사관계가 정착되어 왔기 때문에 이와 같은 현실이 법·제도에도 반영될 수밖에 없다는 점에서 산별교섭구조로의 전환에 장애가 되어서는 안된다.

#### 4. 사회적 대화를 둘러싼 쟁점

2006년 사회적 대화와 관련해서는 ① 노사정위원회의 기능 및 역할 재조정, ② 국민대통합 연석회의의 틀과 내용, ③ 지역·업종 수준의 노사정 사회적 대화 등이 주요한 쟁점이 될 것이다. 2005년 노·정관계의 악화로 노사정위원회가 일종의 업무정지 상태이나 한국노총이 본회의와 상임위를 제외한 모든 소위에의 복귀를 이미 선언했고, 정부는 여전히 사회적 양극화와 일자리창출 등의 문제에 대한 사회적 해결을 포기하지 않고 있다. 국민대통합 연석회의 제의나 양노총의 노·사간 조율기구의 활성화 제안 등도 바로 그런 맥락에서 나온 것이라는 점에서 거시적 수준에서의 사회적 대화의 전망이 반드시 어두운 것은 아니다.

그러나 비정규입법 및 노사관계 로드맵의 처리방식이 노·정 갈등을 재연시킬 가능성이 있고 민주노총의 경우 내부 조직개편 및 조직 강화에 보다 총력을 기울일 것으로 보이기 때문에, 2005년과 같은 노정 갈등이 반복될 것으로 보이진 않지만 그것이 거꾸로 거시적 수준의 사회적 대화를 촉진시키는 방향으로 바뀌지는 않을 것이다. 따라서 법·제도적인 문제가 사회적 대화를 가로막지 않도록 노력하면서 장기적으로 파트너십을 형성하는 것이 필요하다.

다른 한편 지역·업종 수준의 노사정 사회적 대화와 관련된 쟁점이 부각될 것이다. 지역 수준에서는 지역에서 발생하는 비정규직 노사분규 해결이나, 고용·인적자원 개발을 위한 지역 노사정 협력이 주요한 의제로 대두될 것이다. 정부에서 적극적으로 추진하고 있는 노사정 협력의 주요한 내용을 보면 ① 노동단체, 경제단체, 지자체, 사회복지단체, 기타 시민사회 단체 등 지역 사회주체들의 파트너십 형성을 위해 노력하며, ② 기본적인 협력사업으로 지역발전을 위한 사회협약, 지역발전 연대기금 조성, 지역 노동시장 통계구축 사업추진, 지역·광역-중앙 간의 협력 방안을 개발하고, ③ 그 외에도 교육 및 연구, 지역내 새로운 일자리 및 사회적 일자리 창출, 지역제조업 공동화를 위한 공동 대응, 취업취약계층 지원 및 양극화 해소 등이다.

물론 현재 지역 노사정협의회가 60곳에 설치되어 있지만 그 중 부천·창원 등 극히 일부만 활성화되어 있어 선불리 낙관할 수 없다. 또 창원에서는 민주노총 경남본부장이 협력사업에 참여하는 등 참여의 폭이 확대될 가능성도 있지만 지방자치단체의 능력과 시각 부족, 적절한 의제 개발 노력부족 등으로 당분간 어려움을 겪을 것이다.

그러나 지역 노사정 협력은 비정규직 노사분규 및 비정규 입법의 시행과 관련하여서도 필요하다. 따라서 이를 위한 지자체의 관심과 인적·물적 지원뿐만 아니라 중앙정부 차원에서의 지원도 요구된다. 그리고 업종별로도 노사정 대화가 모색되고 있다는 사실에도 주의를 기울여야 한다. 보건의료노조가 의료공공화 문제를 노사정 협의에 제기한 것과 금속산업 노사정위원회 결성이 합의된 것 등이 대표적 사례이다. 지금까지 정부는 산별 혹은 업종 수준의 사회적 대화에는 소극적이었다. 그러나 산별교섭과 별도로 산별 협의 의제를 분리하고 이에 대해 정부가 적극적인 태도를 보인다면, 한편으로 산별교섭을 활성화시킬 수 있고 다른 한편 산별교섭이 지연된다 하더라도 필요한 업종별 산별 문제들을 해소해 나갈 수 있다는 점에서 정책적인 고려가 필요하다.

### 5. 공공부문 관련 의제

마지막으로 2006년은 공공부문 관련 의제가 태풍의 핵으로 등장할 것이다. 2006년 1월 28일 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 시행령이 발효되면 조합원 범위, 법외노조와의 단체교섭 등의 문제들이 전면에서 부각될 것이기 때문이다.

현재 공무원 노총과 전국공무원노조(전공노) 등은 법외노조로 남겠다는 기존의 입장을 재차 천명하고 있어 법외노조와 단체교섭을 해야 하는 문제가 제기된다. 특히 합법화를 거부하는 전공노측의 입장과 관련하여 상충부를 제외한 지역 지부들은 합법적 영역 내로 들어오고 상충부만 법외노조로 남는 방법도 제기되었으나 현재는 전체가 비제도적인 영역에 남을 가능성이 크다. 제도적 노사관계와 비제도적 노사관계의 공존 및 노사관계의 불안정성을 강화시키는 효과가 있을 것이다.

현재 합법화 거부는 공무원 노조법이 단체교섭 및 단체행동뿐만 아니라 단결권의 일부조항도 제한하고 있다는 점이 주요한 이유 중의 하나이다.<sup>12)</sup> 특히 단결권의 제한은

12) 공무원노조법에 따르면 6급 이하만 단결권이 보장되는데 여기에도 제한이 있다. 즉 △다른 공무원에 대해 지휘·감독권을 갖거나 △인사보수에 관한 업무를 수행하면서 노동조합과의 관계에서 행정기관의 입장을 취하는 공무원, △교정·수사 등의 업무에 종사하는 공무원, 그리고 △기타 노동조합원으로서 업무수행에 적절하지 않다고 인정되는 공무원은 노동조합에 가입할 수 없다. 이러한 제한 규정은 시행령(안)에 의해 한번 더 제한되어 법률이나 조례는 물론 “그 위임을 받아 규정되는 규칙이나 훈령·사무분장에 의하여 다른 공무원을 지휘·감독”하거나 “부서장을 보조하여 그러한 업무를 주로 수행하는 공무원”의 노조가입은 금지된다. 6급 중 여기에 해당되는 공무원은 3만 8천

현역 공무원의 상당수가 노조가입이 어려워진다는 점에서 조합원 범위, 노동기본권의 보장범위 등과 관련한 갈등을 불러일으킬 수밖에 없다. 이미 2004년 11월 전공노의 불법파업에 참여했던 울산 동구와 북구청 소속 공무원 517명에 대한 징계가 2005년 12월 8일 공식적으로 시작되어 공무원 노조가 노동문제의 새로운 핵으로 등장할 것임을 예고하고 있다. 다른 한편 전공노 간부들의 상당수가 해고자들이어서 법적 설립이 불가능하다는 사실도 합법화를 어렵게 하는 요인이다.

이와 관련된 정부의 태도는 매우 단호한데 외국의 경우 단체교섭권과 단체행동권을 제한하더라도 단결권, 특히 조합원 가입범위는 대폭 허용하고 있다는 점에서 정책적 유연성이 필요하다고 생각된다. 또 공무원노조와 공무원직장협의회와의 관계 설정 역시 여전히 중요한 쟁점이다. 이와 관련해서는 노조의 사업장 통제를 막고 공무원노사관계의 중장기적 안정화를 위해서는 공무원노조가 각 개별관서(군청, 시청, 구청, 각 부처와 기관) 외부에 존재하도록 하고 각 개별관서에는 공무원직장협의회를 통해 노사간의 이해를 조정하는 구조가 필요하다는 의견이 제기된 바 있다.

현재 공무원노조는 설립 이후 세력 확장과 더불어 개별관서에서 노동조합 활동을 개시함으로써 내용적으로는 공무원직장협의회보다 더욱 공세적이고 개별관서에서 더 큰 영향력을 확보해 가고 있다. 민간부문에서 기업별 노조가 현장 통제력을 키웠던 것과 마찬가지로 공무원 영역에서도 공무원 노조가 현장에 뿌리를 내리고 있는 것으로 보인다. 특히 2006년 1월 25~26일 예정되어 있는 제3기 지도부 선거 및 민주노총 가입투표를 통해 민주노총 가입이 가결될 경우 향후 산별노조 전환 및 지도력 재편 등에 상당한 영향을 끼칠 것으로 보인다. 더불어 2006년 예정된 지방선거와 결합되어 공무원 노조의 요구가 정치화될 가능성을 배제할 수 없다.

#### IV. 결론

2006년은 한국 노사관계에 있어 하나의 매듭을 짓는 시기이자 새로운 시작을 준비하는 해이기도 하다. 특히 주목해야 할 것은 다음의 몇 가지 사항이다.

첫째, 1987년 이후 노사관계의 주체였던 대기업·정규직 그리고 제조업 노동자들을 대체할 새로운 주체가 떠오를 것인가 하는 문제이다. 2000년 이래로 대기업·정규직 그리고 제조업 노동자들이 노사관계에서 차지하는 비중 및 영향력이 줄어들었다. 특히

---

명으로 시군구의 93%, 광역시도의 18%, 그리고 중앙부처 공무원의 32%에 이른다.

2005년에는 도덕성에서도 치명적 타격을 입었다. 반면 비정규직·중소규모 또 운수·창고·통신·서비스 업종의 노동자들이 저항세력으로 등장하였다. 그러나 이들의 조직화율은 상대적으로 낮으며 동원할 수 있는 자원 역시 취약하다.

둘째, 기업별 노사관계를 넘어서는 산업별 노사관계가 형성될 것인가 하는 문제이다. 현재로서는 대기업 노사관계는 여전히 기업별 형태를 띠되 중소기업의 경우 산업별 관계를 구성하고 양자가 공존하는 방식이다. 그러나 복수노조허용 등 법·제도적 환경변화까지 포함하여 이와 같은 공존이 가능할지, 또한 사회적 비용이 낮추어질 수 있을지는 여전히 논란이 되지 않을 수 없다.

셋째, 노사 양측이 신뢰와 존중의 문화를 형성하는 한편, 사회적으로 책임있는 주체로 나설 수 있는가 하는 점이다. 한국 노사는 모두 기업별 노사관계 및 의식에 젖어 있다. 특히 대기업 노사일수록 그 경향이 강하다. 때문에 사회적 문제에 소극적이고 이것이 최근 비정규직 문제 등을 양산하여 왔다고도 할 수 있다. 물론 대기업 노조의 경우 최근 사내 비정규직을 위한 대리교섭에 적극적이다. 그러나 그 효과 역시 기업 내로 제한되어 대기업 비정규직의 임금만 높아졌으나 그 부담이 중소기업 노사에 전가되고 있는 현실이다. 노사 양측이 기업을 넘어서서 사회적인 해결로 눈을 돌려야 하는 이유가 이와 같은 점에 있다.

넷째, 거시 및 중범위 수준에서의 사회적 대화가 가능한가 하는 점이다. 한국 노사정 관계는 갈등적이고 대립적이다. 또한 사회적 대화를 안정적으로 유지할 수 있는 조건, 예를 들어 대표성과 신뢰성 등이 매우 취약하다. 그럼에도 불구하고 끊임없이 사회적 대화가 제기되고 있는 것은 기업별 단체교섭과 지속적인 갈등구조로는 더 이상 노동시장 양극화 및 노사관계 이원화를 감당하기 어렵기 때문이다.

마지막으로 2006년에는 노조가 노조 내부뿐만 아니라 시민사회로부터 도덕성과 신뢰성을 회복할 수 있는가 하는 것 역시 중요한 문제이다. 그 결과에 따라 노조 및 민주노동당의 한국사회에서의 역할과 위상이 달라질 것이다.

이와 같은 커다란 변화가 예상되는 시기라는 점에서 2006년 노사관계는 그 어느 때보다 중요하다. 또한 노사정 모두 상생적인 노사관계의 틀을 위한 기본방향과 정책적 대안을 함께 고민해야 할 시기이다. 이미 앞에서 제기한 중요한 쟁점들과 관련하여 그 추이에 주목하는 한편, 정책적인 고려사항을 보다 구체적으로 검토해야 할 것이다. **KL**