

노사관계정책 분야

이 성 희*

2013년 노사관계는 박근혜 정부 출범을 계기로 새로운 전환점을 앞두고 있다. 일자리 창출, 근로시간 단축 및 일자리 나누기, 비정규직 고용안정, 정리해고 요건 강화, 최저임금제도 개선, 비정규직과 특수고용직 근로자 사회보험 적용확대 등 박근혜 정부의 정책공약은 기존의 고용정책과 노사관계 정책 전반에 새로운 변화를 몰고올 가능성이 크다.

새 정부 출범을 앞두고 노사관계에서는 새 정부 노동정책의 향배와 앞으로의 개선과제에 관심이 쏠리고 있다. 새 정부 노동정책이 가져올 변화의 방향과 잠재력을 확인하기 위해서는 먼저 우리나라 노사관계가 어떠한 과제를 안고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 그리고 이러한 과제에 대해 박근혜 정부는 어떠한 정책공약을 제시하고 있는지를 살펴보는 것이 필요할 것이다. 이를 통해 우리나라의 노사관계 과제가 앞으로 어떻게 해결돼 나갈 수 있을 것인지를 전망하고, 또 앞으로의 과제가 무엇인지도 그 모습을 드러낼 수 있을 것이다.

◆ 우리나라의 중장기 노동정책 과제

우리나라 노동정책이 안고 있는 핵심 과제는 크게 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째 과제는 일자리 창출의 문제이다. 우리나라의 경제성장률은 2000년대 이후 하향 안정세를 보이고 있다. KDI의 경제성장률 전망에 의하면 2011~20년간에는 연평균 4.1% 수준을 유지할 것으로 예측되고 있다. 2000년대 이후 고용탄력성은 점점 낮아져 성장을 해도 일자리는 별로 늘어나지 않는 ‘고용 없는 성장’이 지속되고 있다. 여기에 유럽 경제 위기로부터 시작된 전 세계적인 경기침체의 어두운 그림자는 경제성장률과 일자리 문제를 더 어렵게 만들 가능성이 있다. 일자리 문제가 심각해지면서 청년층 취업문제, 여성 일자리, 고령층 정년연장 문제도 더욱 중요한 쟁점과제가 되고 있다.

* 한국노동연구원 연구위원(musedori@kli.re.kr).

둘째 과제는 노동시장 양극화 심화 문제이다. 우리나라는 98년 외환위기 이후 대기업-중소기업 근로자, 정규직-비정규직 근로자들의 임금 및 근로조건 격차가 확대되는 등 노동시장 이중구조가 심화되고 있다. 시장지배력이 높은 대기업들은 독점적 지배력을 바탕으로 고성장-고임금을 유지하지만 중소하청업체 근로자들은 저성장-저임금 구조의 늪에 빠져 노동시장 양극화가 심화되고 있다. 노동시장에서 6.5%를 차지하는 대기업·유노조·정규직 근로자에 비해 중소기업·무노조·비정규직 근로자는 1/3 수준의 임금을 받고, 고용보험 등 사회보험 가입비율도 절반 수준밖에 되지 않고 있는 실정이다.

셋째 과제는 비정규직 등 고용불안정성 문제이다. 우리나라 노동시장은 비정규직의 비중은 높고 정규직의 고용안정성은 낮아 전체적으로 고용불안 지수가 높다. 1년 미만 단기근속자의 비율이 36.2%로 OECD 국가 중에서 최고 수준이고, 10년 이상 장기근속자의 비중은 16.9%로 OECD 국가 중에서 가장 낮은 수준이다. 1998년 IMF 외환위기 이후 이러한 노동시장 불안정성은 더 높아지고 있다.

넷째 과제는 대립적 노사관계 관행의 문제이다. 우리나라 노사관계에서 노사 모두 힘으로 요구를 관철하려는 경향이 강하다. 단체교섭 때마다 노조는 파업을 동원해 요구를 관철하려 하고, 사용자는 노조를 무력화하는 데 관심을 갖다 보니 대립적인 노사관계 관행이 고착화되어 왔다. 2000년대 이후 파업발생건수와 노동손실일수는 줄어들었지만 노사간의 갈등과 대립은 별로 개선되지 않고 있는 실정이다. 노사정 사회적 대화도 대화와 타협보다는 노사 양측의 권리주장이 평행선을 그리는 경우가 더 많은 실정이다. 이러한 우리나라의 대립적 노사관계와 고비용 교섭구조는 노사관계 경쟁력 저하의 원인이 되고 있다. 실제로 스위스 국제경영개발원(IMD)의 국가경쟁력 평가에서 노사관계 생산성 분야는 59개국 중 53위로 최하위 수준이다.

이러한 노동정책 과제들은 새 정부가 해결해야 할 핵심적인 정책과제가 될 수밖에 없다. 다시 말해 박근혜 정부가 이런 중장기 노동정책 과제들을 어떻게 해결해 나가느냐에 따라 우리나라 노사관계 발전의 미래가 달려 있다는 것이다.

◆ 새 정부의 고용정책, ‘일자리 늘리고, 지키고, 올리는’ 정책

그러면 이러한 노동정책 과제들에 대한 새 정부의 해법은 무엇일까. 박근혜 후보의 정책공약에서는 ‘일하는 사람이 행복한 사회’라는 정책비전을 제시하고 있다. 이러한 정책비전을 실현하기 위해 일자리를 늘리고, 일자리를 지키고, 일자리의 질을 올리는 ‘일자리 늘·지·오’ 정책과 대화와 상생의 노사관계 구축 정책을 중심축으로 하고 있다.

앞서 우리나라 중장기 노동정책 과제에 대해 첫째 과제인 일자리 문제 해결을 위해서는 일자리 만들기 정책을, 둘째, 과제인 노동시장 양극화 문제 해결을 위해서는 일자리의

질 높이기 정책을, 셋째 과제인 고용안정 문제 해결을 위해서는 일자리 지키기 정책을 제시하고 있다. 또한 넷째 과제인 대립적 노사관계 관행 문제 해결을 위해서는 대화와 상생의 노사관계 구축방안을 제시하고 있다.

먼저 일자리 만들기 정책으로는 과학기술과 정보통신기술을 전통산업과 융합하여 고부가가치 산업분야에 중소기업을 육성하는 창조경제를 실현하여 좋은 일자리를 늘리는 정책을 제시하고 있다. 이와 함께 근로시간 단축과 일자리 나누기를 통해 새로운 일자리를 만드는 동반고용전략을 제시하고 있다. 이 외에도 스펙초월 취업지원 시스템을 통해 청년층의 취업기회를 확대하는 정책을 제시하고 있다.

일자리 지키기 정책은 기업 구조조정 시에 무급휴직, 근로시간단축, 업무재배치 등 정리하고 요건을 강화하여 구조조정에 따른 고용불안을 최소화하는 정책을 제시하고 있다. 이 외에도 2009년 쌍용차 정리해고와 같이 대규모 정리해고가 발생할 경우 고용재난지역으로 선포하여 실직자 재취업 및 전직을 위한 직업훈련, 생활비 지원이 원활하게 이뤄질 수 있도록 정부의 집중적인 재정지원이 가능하도록 하였다. 대규모 정리해고 시 고용보험 서비스 지원만으로는 해결하기 어렵기 때문에 정부의 재정지원을 통해 실직의 고통을 최소화하겠다는 것이다. 이 외에도 중고령층 고용안정을 위해 정년연장을 의무화하고 임금피크제를 도입하는 정책도 제시하고 있다.

일자리 질을 높이는 정책으로는 비정규직의 정규직 전환을 위해 상시·지속적인 업무는 정규직으로 고용하는 관행을 정착시키는 방안이 제시되고 있다. 이를 위해 먼저 공공부문에서 상시·지속적인 업무는 2015년까지 정규직으로 전환하고, 대기업을 대상으로 고용공시제도를 도입하여 상시·지속적인 업무에 대한 정규직 전환을 유도하겠다는 정책을 제시하고 있다. 또한 비정규직 차별을 없애기 위해서 반복되는 차별행위에 대해서는 징벌적금전보상제도를 도입하는 등 비정규직 차별시정제도를 대폭 강화하는 방안을 제시하고 있다. 또한 사내하도급 근로자 보호법을 제정하여 적법한 사내하도급 근로자의 경우 고용안정과 차별해소에 주력하고, 불법 사내하도급(불법파견) 문제 해결을 위해 법원에서 불법파견 판결을 받은 사업장에 대해서 근로감독을 실시하여 동일한 조건의 사내하도급 근로자 직접고용을 명령하도록 하는 방안도 제시하고 있다.

비정규직 근로자들에 대한 사회안전망 강화를 위한 정책 공약도 제시되고 있다. 월급여 130만 원 미만 비정규직 근로자에 대해서는 고용보험과 국민연금 보험료를 정부재정에서 지원하고, 특수고용직 근로자에 맞는 산재보험과 고용보험을 설계하여 사회안전망의 보호를 받을 수 있도록 하는 방안이 제시되고 있다.

이 외에도 근로자의 기본적인 생활을 보장하기 위해 최저임금인상률을 결정할 때 물가상승률과 경제성장률을 기본으로 하고, 여기에 최저임금위원회에서 결정하는 소득분배 조정분을 더하여 최저임금인상률을 정하는 방안을 정책공약으로 제시하고 있다.

◆ 새 정부의 노사관계 정책, ‘대화와 상생의 노사관계’ 구축

새 정부는 노사가 상호 존중하고, 대화와 타협으로 상생하는 ‘대화와 상생의 노사관계’를 정책비전으로 제시하고 있다. 노사관계에서 힘이나 투쟁이 아니라 대화와 타협으로 문제를 해결하는 교섭문화를 정착시켜 나가겠다는 것이다.

상생의 노사관계를 구축하기 위해 정부의 공정한 조정중재자 역할을 강화해 나가겠다는 공약도 제시하고 있다. 이를 위해 노동위원회가 공정한 심판과 조정중재자 역할을 할 수 있도록 노동위원회의 공정성을 확립하고 전문성을 강화하여 신속한 노동분쟁 해결과 공정한 노사관계 규칙 수호자로서의 기능을 강화하는 방안을 제시하고 있다.

이와 함께 일자리 만들기, 고용안정, 비정규직 보호, 노동기본권 강화 등 노사관계 주요 쟁점들에 대해 노사정위원회에서 사회적 대타협으로 해결하겠다는 공약을 제시하고 있다. 이 밖에도 복수노조 및 근로시간면제제도에 대해서는 노조법 개정보다는 제도보완 방안을 제시하고 있다. 복수노조와 근로시간면제제도 범시행 과정에서 나타난 제반 쟁점들에 대해 노사정위원회 논의를 통해 합리적인 제도 보완을 해나가겠다는 것이다.

◆ 정책공약 실행을 위한 변화관리의 중요성

이러한 새 정부의 노동정책 공약을 전체적으로 보면 일자리 창출, 고용안정, 노동시장 양극화 문제 등을 해결하기 위한 고용정책 과제와 대립적인 노사관계 관행 극복, 노사정 사회적 대화체제의 강화를 위한 노사관계 정책과제를 담고 있다. 고용 및 노사관계의 패러다임을 전환하는 거대한 비전 제시보다는 지금까지 제기돼온 노동정책 과제에 대한 구체적인 해법을 제시하고 있다. 이것은 새 정부의 노동정책이 ‘안정 속의 변화’를 추구할 가능성이 크다는 것을 말해주고 있다.

새 정부 노동정책의 일차적인 과제는 지금까지 제시한 노동정책 공약들을 제대로 이행하는 것이다. 매번 선거기간 동안에 공약을 남발했다가 집권하면 슬그머니 말을 바꾸는 나쁜 관행을 개혁하는 것부터 중요한 개혁이 될 수 있다. 박근혜 당선인은 약속과 신뢰를 지키는 정치를 강조해 왔다는 점을 감안하면 더욱더 공약을 실천하는 것이 중요한 정책 과제라고 할 수 있다.

이러한 정책공약이 제대로 이행될 수 있으려면 현실적인 실천 로드맵이 필요할 것이다. 노동정책은 노사 이해당사자 간 이해관계가 엇갈리는 경우가 많고, 그만큼 노동정책 변화에 대한 저항도 만만치 않다. 또한 여러 가지 정책공약을 한꺼번에 추진할 경우 추진력이 고갈되어 어느 것도 개혁하기 어려운 상황으로 몰릴 수도 있다. 이러한 현실적인 어려움을 감안하면 새 정부 초기에는 정책개혁 추진과정에서 변화관리(Change Management)

가 더 중요한 과제일 수도 있을 것이다.

노동정책 공약 이행을 위한 체계적인 변화관리를 위해서는 첫째, 지금의 사회경제적인 여건을 감안한 정책공약 추진방안을 찾아야 한다. 둘째, 정책개혁과 관련된 이해당사자인 노사의 대응전략과 정부의 추진여건을 감안하여 정책공약 추진방안을 설계할 필요가 있다. 셋째, 이러한 정책 추진여건에 대한 분석을 토대로 정책 추진의 우선 순위와 정책개혁의 성격에 맞는 추진 방법론을 검토할 필요가 있을 것이다.

◆ 경기침체와 구조조정에 대응한 노동정책 개혁 로드맵 설계

먼저 새 정부의 노동정책 추진 여건을 보면 정부 출범 초기의 경제상황이 녹록지 않다는 점을 고려할 필요가 있다. 유럽 경제위기의 여파 등으로 우리나라의 2013년 경제성장률은 3% 수준에 그칠 것으로 전망되고 있다. 특히 2013년 상반기에는 더욱 심한 경기침체가 예상되고 있다.

지난해부터 계속되는 경기침체로 올해부터 구조조정이 본격적으로 나타날 가능성도 있다. 이미 건설, 조선업종에서 구조조정은 시작됐고, 금융업종 등으로 확산될 조짐을 보이고 있다. 이러한 경기침체와 구조조정 찬바람은 청년실업 문제와 중장년층 고용안정, 정리해고 요건 강화 등과 같은 정책이 주요한 쟁점으로 부상할 가능성이 커질 수 있음을 예고한다.

노사단체 조직 내 상황도 중요한 변수가 될 수 있다. 노동계의 경우 한국노총은 지난 18대 대선 과정에서 내부적으로 엇갈린 정치행보를 보여 왔고, 보궐선거로 선출된 집행부로서는 조직전체를 하나로 통합하는 것이 우선적인 과제가 될 수밖에 없다. 민주노총의 경우 지난해 말 위원장 선거가 무산되면서 비상대책위원회 체제로 운영되고 있다. 이렇게 조직 지도력이 취약한 상황에서는 노사정 정책협약이 난항을 겪을 가능성도 있다. 노사정 정책 협약에 대한 참가결정이 쉽지 않고, 참여를 한다 해도 책임 있는 의사결정이 쉽지 않아 정책협약이 난항을 겪을 가능성이 커질 수 있다. 경영계의 경우 경영계 전체를 책임성을 갖고 대표하는 대표성의 문제가 제기돼 왔다.

이러한 정책공약 추진여건의 장애요인들을 감안하면, 새 정부의 정책공약 추진을 위해서는 먼저 고용창출과 고용안정을 우선적인 정책 추진과제로 할 필요가 있을 것으로 보인다. 청년 일자리 창출과 근로시간 단축을 통한 일자리 동반성장 전략, 정리해고 요건 강화, 고용재난지역선포제도, 정년연장과 임금피크제 도입, 비정규직 사회안전망 강화 등 일자리 지키기 위한 정책공약을 우선적으로 추진하는 것이 필요할 것으로 보인다.

◆ 노사정 정책협의를 통한 대화와 상생의 노사관계 구축

이러한 노동정책 공약 추진과정에서 가장 중요한 과제는 경영계와 노동계의 참여와 협력을 통해 정책공약의 효과를 극대화하는 것이다. 일자리 창출과 고용안정, 일자리의 질 높이기가 효과적으로 이뤄지기 위해서는 정부의 정책제도 개선뿐만 아니라 경영계와 노동계의 적극적인 동참이 필요하다. 예를 들어 근로시간 단축으로 일자리 창출 효과를 극대화하기 위해서 정부가 초과근로시간을 단축하는 제도개선만 추진하는 것은 한계가 있다. 여기에 노사가 작업장 혁신과 임금체계 개편 등을 통해 일자리를 늘리면서 경쟁력을 유지할 수 있는 노사관계 관행을 함께 만들어 갈 때 일자리 창출 효과가 극대화될 수 있을 것이다. 정년연장의 경우도 노사합의로 임금피크제와 연계하여 시행할 때 실질적인 정년연장 효과가 커질 수 있다.

이렇게 노동정책 공약의 효과를 극대화하기 위해 노사의 참여와 협력을 이끌어 내기 위해서는 노사정 정책협이라는 소통채널을 잘 활용하는 것이 중요한 과제가 될 수 있다. 노사의 책임있는 참여와 논의를 통해 정책 실효성을 높일 수 있는 노사관계 관행을 만들어 낼 수 있을 것이기 때문이다.

새 정부는 노사정 사회적 대화를 통해 정책 및 제도개선을 추진하겠다고 공약을 한 바 있다. 이를 감안하면 노사정 사회적 대화를 통해 노동정책 공약의 효과를 극대화하고 대화와 상생의 노사관계를 구축하는 과정이 되도록 하는 것이 중요한 과제가 될 것이다. 그런데 새 정부의 정책공약을 보면 ‘국민대통합위원회’, ‘노사정 사회적 대타협’, ‘노사정 위원회’ 등 여러 가지 소통채널을 운영하겠다는 공약을 제시하고 있다. 실제 정책공약 추진 로드맵을 짜는 단계에서는 정책공약 추진에 대한 명확한 교통정리가 필요할 수 있다. 현재 국민대통합위원회는 지역, 세대 간 갈등을 포함하여 제반 정치적 갈등을 통합하는데 주안점을 두고 있다. 이에 비해 일자리 늘·지·오 정책이나 대화와 상생의 노사관계 구축 정책 등은 구체적인 정책협의를 필요로 하는 영역이다. 이런 정책협의를 하기 위해서는 직접적인 이해당사자들이 참여하는 정책협의체가 더 효과적일 수 있다. 이런 점을 감안하면 노사정 정책협회는 국민대타협위원회보다는 노사정이 참여하는 사회적 대화 형식이 더 효과적인 논의방법이 될 수 있을 것이다.

이 점에서 노사정위원회의 기능을 대폭 확대 강화하는 방안을 검토해볼 수 있을 것이다. 지금까지 노사정위원회는 정부의 소극적인 참여, 위원 구성의 대표성과 전문성, 의결구조의 비효율성으로 인해 실질적인 정책협의 기능이 약하다는 평가를 받아 왔다. 이런 점을 감안하면 정부의 책임 있는 참여와 위원 구성의 대표성 강화, 정책협의의 효율성을 높일 수 있는 의결구조의 확립 등 대폭적인 리모델링이 필요할 것으로 보인다.

◆ **효과적 노동정책 추진을 위한 ‘노동현안’의 징검다리 건너기**

새 정부의 노동정책 개혁이 효과적으로 이뤄지기 위해서는 노사관계에 현안 쟁점이 되고 있는 쌍용차 무급휴직자 복직, 현대차 사내하청 정규직 채용, 한진중공업 노조간부 사망 등과 같은 노동현안을 슬기롭게 헤쳐나가는 것도 중요한 과제가 될 수 있다.

정권 출범 초기의 노동현안 문제는 개별 사업장 문제의 성격을 띠고 있지만 또 한편으로는 새 정부 노동정책의 시금석으로 해석되는 경향이 강하다. 실제로 노동계는 새 정부 출범 초기부터 이 문제를 집중적으로 제기할 가능성이 크다. 아무런 해결 없이 그냥 지나가기 어려운 문제라는 것이다. 그렇다고 이들 노동현안을 정부가 직접 나서서 해결하는 것은 새 정부 출범 초기부터 개별 사업장 문제에 정부가 개입하는 선례를 만든다는 점에서 부담이 될 수 있다. 이런 사정을 감안하면 노사가 문제의 실마리를 풀어갈 수 있도록 하는 슬기로운 묘수풀이가 필요할 수 있을 것이다. 새 정부의 노동정책을 효과적으로 추진하기 위해서라도 이러한 묘수풀이가 중요할 수 있다는 것이다. 지난 선거 과정에서 ‘악마’는 디테일에 숨어 있다는 말이 유행한 적이 있다. 어쩌면 노동현안을 해결하는 ‘천사’는 묘수풀이에 숨어 있지 않을까. **KL**