

1987년 노동체제를 넘어선 신노동체제의 부상(浮上)

배 규 식*

1987년 체제는 경제성장과 민주화를 계기로 정치, 경제, 사회, 노동 등 우리 사회의 모든 분야에서 과거 산업화시대 및 권위주의 체제와는 질적으로 대별되는 내용과 특징을 갖고 있다. 한편으로는 경제성장과 산업화의 결과, 과거와는 다른 수준의 소득향상과 일정한 경제적 번영을 누리게 되었고, 정치적으로도 권위주의 체제를 청산하는 과정을 밟았다. 뿐만 아니라 사회적으로도 공공조직, 산업현장, 학교, 종교단체, 문화단체, 지역사회에 이르기까지 우리 사회의 구석구석에서 양시양레짐을 없애고 민주화가 진행되는 과정이었다. 미국과 서유럽이 1945년부터 1970년대까지 경제적 지속성장, 복지국가, 완전고용 등을 특징으로 하는 전후 체제(post-war settlement)가 있었다고 한다면, 한국에서는 1987년 체제가 복지국가의 요소가 없지만 여기에 비견된다고 하겠다.

어느 한 체제의 유효성은 외부환경의 변화와 그에 따라 발생하는 체제 내부의 모순에 의해 오래가지 못하는 법이다. 어느 한 체제를 구성하는 각종 제도들은 어느 시기에는 그 제도들의 배경이 되는 외부적 환경, 주체들의 목표, 선호도, 인식과 정합적이어서 순기능을 발휘한다. 그러나 그 시기가 지나 외부적 환경이 바뀌면서 기존 체제의 문제점과 모순들이 나타나면, 주체들의 목표, 선호도, 인식이 변화하여 기존 체제를 구성하는 각종 제도들은 외부적 환경이나 주체들의 목표나 인식과의 정합성을 잃게 된다. 이럴 때 기존 체제의 유효성과 수명이 다해 역기능이 더욱 두드러지게 되고 사회적 갈등이 더욱 표면화된다. 노동체제 - 노동의 질서를 규정하고 있는 노동시장 제도, 법, 관행, 구조 등을 의미 - 도 마찬가지라고 할 수 있다. 1987년 노동체제가 1997년 금융위기를 계기로 질적 전환을 했다고 주장하는 사람들도 있으나, 1997년 금융위기 이후 1987년 노동체제가 적지 않은 변화를 겪었고, 그에 따라 많은 모순을 내재하고 있었음에도 불구하고 그 근본적인 틀은 바뀌지 않았다는 인식이 오히려 지배적인 것으로 보인다. 그런 점에서 1987년 노동체제는 오히려 문재인 정부로부터 시작될 다양한 변화를 계기로 하여 근본적으로 변화되면서 다른 성격과 내용을 가진 노동체제로 넘어갈 것으로 예상되고 있다.

이번 호 『노동리뷰』에서는 네 분의 필자가 경제성장, 민주화, 일시적 금융위기, 저출산 고령

* 한국노동연구원 선임연구위원(baekiusik@kli.re.kr).

화라는 정치, 경제, 사회적인 환경변화 속에서 1987년 체제 속의 노동시장, 노사관계, 노동조합, 작업장(생산) 체제와 그 변화를 개괄적으로 서술하거나 분석하고 있다. 1987년 노동체제 속의 노동시장 및 노동력 재생산구조의 변화와 관련해서는 노동시장의 기본지표(경제활동참가율, 고용률, 실업률, 비정규직, 임금, 청년고용, 중산층 비중과 소득분배) 등을 중심으로 통계적 변화를 서술하며 노동시장의 변화와 관련된 사실을 충실하게 서술하고 있다.

1987년 노동체제와 사회적 대화와 관련해서는 1987년부터 현재까지의 노동체제를 ‘신자유주의적 노동체제’라고 규정하고 2010년대 들어서는 노동시장의 이중구조, 일자리 창출, 노동력 재생산구조라는 면에서 심각한 위기에 빠져 있다고 진단하고 있다. 이런 위기를 극복할 수 있는 계기는 사회적 대화를 통한 노동정치에서 찾을 수 있으나, 사회적 대화체제는 1998년 1기 노사정위원회에서의 성공 이후에는 그다지 성공적이지 못했던 것으로 평가하고 있다. 2000년대 이후 사회적 대화는 국가와 자본 전체의 필요에 따라 국가에 의해 ‘동원된 사회적 대화 모델’의 특성을 가졌으며 노동계와의 타협에 실패했다고 보고 있다. 따라서 지속가능성을 상실한 현재의 노동체제가 자주 의지해 온 ‘동원된 사회적 대화 모델’은 새로운 대안적 노동체제와 함께 개혁되어야 한다는 메시지를 던지고 있다.

1987년 노동체제의 일부이면서 그 속에서 성장한 노동운동도 1990년대 전반기까지의 활력과 직장민주화, 분배에 대한 초기의 기여가 적지 않았지만 기업별 노조 체제에 갇히면서 많은 문제들을 드러내고 있다고 진단한다. 노동운동이 수많은 중소기업의 저임금 노동자, 비정규직 노동자들의 이해 대변기능 부족, 산별교섭 시도의 실패, 조직노동의 고립, 낡은 리더십, 대안 없는 투쟁과 주장 속에 사용자들의 개별적 인사관행, 때로는 반노조 전략을 맞아서 고전하고 있다고 보고 있다. 이러한 기존 노동운동의 한계를 넘어서는 새로운 체제하에서의 대안적 노동운동의 방향으로 기업별 노조를 넘어서는 젊고 건강한 리더십의 재생산, 변화된 환경에 적합한 정책역량 강화, 그리고 노동자 내부의 연대는 물론 사회적 연대의 실현 등을 제시하고 있다.

1987년 노동체제의 중요한 구성 요소인 작업장 체제는 미시적 수준에서 노사관계와 노동시장이 작동하는 각축과 교환의 장으로서 대기업 중심의 작업장 원하청 구조화, 대결적 교섭을 통한 독과점이익의 수직적 배분과 연계된 교착적 조합주의 속에서 노동시장의 이중화, 불평등의 구조화, 미시 교섭구조와 거시 조정능력의 괴리 등이 초래되었다고 보고 있다. 1987년 노동체제가 2000년대 이후 변화하면서 1차 노동시장 참여자인 내부자들과 2차 노동시장 참여자인 외부자들 사이에 노동시장에서의 신분적 구조가 굳어졌다고 진단하고 있다. 기업별 노사관계를 반영하는 작업장 조합주의는 외부환경변화에 대한 유연성과 적응능력, 그리고 노동자들 내부의 이익 조정과 통합능력을 상실하면서 제조업의 해외이전, 고용리스크의 외부전가, 이중적 고용질서의 신분화 등을 통해 1987년 작업장체제의 시스템적 위기를 낳고 있는 것으로 파악되고 있다.

그러면 1987년 노동체제를 넘어선 대안적 노동체제는 어떤 것이고 어떻게 대안적 노동체제로 이행하는 것이 가능할까? 아마도 신정부 그리고 우리 노사가 2017년을 맞아 외부의 사회경제적 환경 변화에 정합적이면서도 세계적 가치사슬상의 사다리를 올라가는 데 도움이 되고 노동시장 이중구조의 개혁을 담은 ‘새로운 포용적 고용시스템’이라는 타협질서를 만들어 내는 것에 성공한다면, 대안적 노동체제로 서서히 이행해 갈 것이다. 새로운 노동체제는 1차와 2차 노동시장으로 분절되어 격차가 심화되어 있을 뿐 아니라 양자 사이를 이동할 수 있게 해 주는 사다리가 약한 노동시장의 이중구조와 기업별 노동조합주의(작업장 조합주의)를 내부에 구조화된 형태로 안고 있는 1987년 노동체제를 개혁하고 탈피하여 포용적 고용시스템을 구축하는 가운데 형성될 것이다.

대기업 중심의 작업장 조합주의가 높게 쌓아올린 성채와 노사담합주의 때문에 대기업의 노사는 포용적 고용시스템을 구축하는 과정에서 잘해야 방어적일 수밖에 없다. 따라서 대기업 노사로부터 떨어져 있으면서도 조직화되어 있는 노동운동, 정부, 사용자들이 업종, 산업별로 새로운 노사(정) 협의와 타협을 통해 임금과 근로조건의 초기업별 표준화, 일자리 창출을 해내는 과정에서 기업을 넘어서는 노동시장의 질서를 새롭게 구축해 나가는 과정을 밟을 것으로 예상된다. 기존의 대기업 노사가 주도하는 노사관계가 아니라 대기업 노사의 사회적 위상과 힘이 약화되는 가운데 오히려 점차 조직화되는 비정규직 노동과 대기업에 대해 을의 위치에 있는 사용자들이, 정부의 지지를 받아가면서 새로운 포용적 고용시스템을 만들어 내는 새로운 주체로 등장할 것으로 기대된다. 물론 새로운 포용적 고용시스템이 최저임금 인상, 근로기준법이 지켜지는 기초노동질서 확립, 기존의 비정규직, 중소기업 근로자들의 임금과 근로조건 향상 속에 성립될 수 있으려면 중소기업들의 경쟁력과 지불능력 향상이라는 물질 기반에 의해 뒷받침되어야 한다. 즉 중소기업의 일터에서 다양하고 체계적인 일터혁신, 기존 작업조직의 효율화, 노동자들의 숙련제고를 위한 다양한 훈련을 통해서 고효율의 작업조직을 구축해야 한다. 아울러 갑을관계로 상징되는 원·하청의 불공정 거래관계, 본사-가맹점의 불공정 거래관계도 제대로 개혁되어야만 한다.

노사관계에서도 향후 정부의 인내심 있고 일관된 노사관계 정책, 단기 실적주의를 벗어난 노동운동의 연대, 업종별로 기업들이 집단적인 생존과 경쟁력을 갖추려 하면서도 새로운 타협적 질서를 이루려는 공동의 노력을 할 때, 포용적 고용시스템과 대안적 노동체제를 만들어낼 수 있을 것이다. 처음부터 제도적으로 잘 디자인된 모습으로 일직선적으로 새로운 노동체제가 만들어지는 것이 아니다. 여러 가지 시행착오, 좌절, 상호 갈등을 겪으면서도 정부와 노사 그리고 시민사회가 함께 우리 시대의 공통과제인 ‘양질의 일자리 창출’, ‘노동시장의 이중구조 개혁’, ‘일터혁신’을 가능하게 하는 방안을 공동으로 찾아 나설 때 서서히 때로는 실패와 시행착오의 거꾸집 속에서 새로운 노동체제의 싹이 틀 것이다. **KL**