

# 총론 : 노동존중사회 실현의 의의와 정책방향

조성재\*

## I. 현 시대 노동의 위기

노동은 전통적 의미에서 보자면 인간이 목적의식적으로 도구를 사용하여 자연을 변화시키는 과정으로서 인간을 동물과 구별짓게 하는 핵심적인 행위이다. 현대 사회에서 인간의 노동은 매우 다양화, 고도화, 조직화되었지만, 인간을 인간답게 만드는 존귀함의 근거라고 하는 본질은 변함이 없다. 그럼에도 불구하고 노동을 천시하거나 차별하고, 노조 등을 통하여 자신의 목소리를 내려는 움직임을 불순하게 바라보는 시각이 만연되어 있는 것은 안타까운 일이다.

최근 발생한 기업체 회장들의 부하 직원에 대한 막말과 욕설, 인격모독, 그리고 그 이전의 이른 바 땅콩회항 사건, 여전히 빈발하는 산업재해와 과로사 등은 이러한 노동천시 철학을 반영한 행동과 사건들이라고 볼 수 있다. 본래 자본주의하의 노동은 노예나 농노의 노동과는 달리 본인의 의사에 입각한 노동력의 자유로운 교환을 의미하는 것이지만, 일단 조직 내로 들어오게 되면 수직적 위계질서하에서 기업주나 상급자의 갑질의 희생양이 되기 십상이다. 그러한 점에서 현대 기업문화는 자유주의의 철학에 기초해야 하지만, 여전히 봉건주의의 습속(習俗)을 탈피하지 못한 일부 사용자들은 노동과 노동자에 대한 뼈뺏어진 시각을 여과 없이 드러내곤 한다.

더욱이 우리나라에서 자유주의 과제도 완전히 달성하지 못한 상태에서 1980년대 이후 몰아닥친 신자유주의 속에서 시장과 소비자는 노동에 대한 우월적 지위를 유감없이 발휘한다. 그 대표적인 사례가 바로 감정노동이다. 자신의 감정을 억제하고 고객의 비위를 맞추기 위하여 끝없이 노력해야 하는 감정노동자의 처지는 이 사회에서 노동자와 소비자의 상대적 위상을 여실히 보여준다. 또한 소비자에 대한 신속한 서비스와 상품 제공을 위하여 잔업 등 불규칙한 노동을 감수해야 하는 여러 업종의 노동자들 처지 또한 소비와 노동 사이의 불균형을 보여주

\* 한국노동연구원 노사관계연구본부장(chosj@klii.re.kr).

는 사례들이다. 개별적으로 보면 소비자는 대부분 노동자이며, 노동자는 곧 소비자임에도 불구하고, 집합적이고 구조적으로 자기모순에 빠져 있는 것이다.<sup>1)</sup>

이러한 상황을 극복하고자 하는 노력들은 흔히 노조결성 움직임으로 나타나지만, 다양한 합법적, 불법적 수단을 동원한 사용자의 조치들에 의하여 노조 결성은 헌법 문구이나 존재하는 권리로 전락하기도 한다. 특히 사내하도급과 관련한 간접고용 비정규직 문제는 하청노동자, 하청기업, 원청 사용자라는 3자 사이의 실제적 관계와 형식적 관계의 교차 속에 흔히 장기, 악성 분류로 비화하는 경우도 적지 않았다. 나아가 유성기업 사태 등에서 보았듯이 기존 노조를 약화시키거나 붕괴시키기 위하여 복수노조 제도를 악용하는 사례도 여럿 대두한 바 있다. 그럼에도 불구하고 복지시스템이 충분치 않은 사회 속에서 비정규직, 영세기업, 실업, 비경제활동인구 사이를 전전하는 근로빈곤층은 다시 노동시장에 재진입할 수밖에 없고, 때로는 조직내 상급자의 갑질을 감내해야 할 수도 있다.

한마디로 봉건주의의 잔재를 완전히 청산하지 못한 상태에서 닥쳐온 신자유주의의 광풍 속에서 노동은 위기에 처해있다. 이에 따라 노동 현실을 고발하고, 해결을 촉구하는 대중문화 작품도 적지 않게 제출되어 온 바 있다. 대형마트의 판매서비스직 노동자의 처지를 고발하면서 노조결성 활동을 부각시킨 영화 ‘카트’와 유사한 소재의 웹툰을 영화화한 ‘송곳’, 비정규직의 실태를 조명한 TV 드라마 ‘미생’과 ‘직장의 신’, 반도체 노동자의 죽음을 고발한 ‘또 하나의 약속’, 그리고 널리 알려지진 않았지만, 감정노동 문제를 소비자와의 관계 속에서 입체적으로 드러낸 연극인 ‘불멸의 여자’ 등에 이르기까지 시간이 흐를수록 수많은 작품들이 노동문제의 심각성을 다루게 되었다. 이는 노동에 대한 우리 사회의 빼놓아진 인식과 구조적 문제점이 더 이상 감내할 수 없는 수준에 이르렀음을 보여주는 것으로 해석된다.

지난 19대 대선에서 문재인 대통령을 비롯하여 대부분의 후보들이 노동 문제에 대한 공약을 앞다투어 내놓은 것은 이러한 시대적 상황을 반영하였기 때문일 것이다. 이 글에서는 문재인 정부의 노동존중사회 실현을 위한 공약들을 짚어보면서 이를 구체적으로 어떻게 정책으로 만들어내갈 것인가에 대한 문제의식을 발전시켜 보고자 한다.

1) 물론 금리생활자, 지대수취자, 고위경영자나 기업소유주 등은 노동으로부터 벗어나 있으며, 따라서 언제나 소비자로서의 권리만을 주장하기도 한다. 그러한 점에서 소비와 노동의 불균형을 촉진하는 세력이 누구인가는 더욱 분명해진다고 할 것이다.

## II. 문재인 정부의 노동존중사회 공약

문재인 정부는 노동과 관련하여 일자리 창출, 비정규직 감축 및 처우개선, 노동존중사회 실현이라는 크게 세 가지 공약을 제시한 바 있다. 세 가지 영역은 서로가 서로를 강화하면서 일자의 양과 질을 동시에 제고하는 효과를 기대하게 한다. 그 중에서도 노동존중사회 실현을 위한 공약들은 오랫동안 선성장 후분배 논리, 혹은 경제우선주의하에서 뒷전으로 밀려있던 묵은 과제들과 우리 노사관계의 구조적 취약점들을 극복하고자 하는 방향성을 제시하고 있는 것으로 풀이된다.

<표 1>은 이와 관련하여 더불어민주당의 대선 공약집 가운데, 지면관계상 몇 가지를 생략하고 주요 내용을 제시한 것이다. 새 정부의 인수위원회 역할을 대신한 국정기획자문위원회는 문재인 정부의 100대 과제 중 63번에서 노동존중사회 실현을 명기하였는데, 그 세부 항목들은 공약집의 내용과 크게 다르지 않다. 이는 문재인 정부가 선거과정에서 제시한 공약을 중심으로 노동존중사회 실현을 위한 정책을 펴나갈 것임을 재확인해준 것으로 해석된다.

<표 1> 문재인 정부의 노동존중사회 실현을 위한 공약 중 주요 내용

1. 「한국형 사회적 대화기구」를 만들어 ‘노동존중사회 기본계획’ 수립	<input type="checkbox"/> 「한국형 사회적 대화기구」 설립 - 공공부문에서부터 모든 노동자들을 대표하는 노동자 대표와 경영계 대표들, 대통령이 참여하는 사회적 대화협의의 모범 창출 - 논의 의제를 고용과 연계된 복지영역으로 확대 <input type="checkbox"/> 노사정 사회적 대화협의로 노동존중사회 기본계획 수립
3. ‘체불임금 제로시대’ 구축	<input type="checkbox"/> 체당금제도 확대해 임금체불 노동자 보호 강화 - 현행 퇴직자에 국한된 체당금제도를 재직자에 확대 <input type="checkbox"/> 체불임금 근절을 위한 제도 개선 - 체불임금에 대한 지연이자를 재직근로자에게도 적용 - 고액·상습 체불사업주에 대한 처벌 강화 - 임금채권의 소멸 시효를 3년에서 5년으로 연장 <input type="checkbox"/> “일자리 최소기준” 준수를 위한 노동행정·근로감독 강화 - 노동관계법 이행을 감독하는 근로감독관 추가 증원 - 노동관계법 합동수사 TF 운영
4. 노동인권교육 의무화 및 ‘알바존중법’ 도입을 통해 전 연령대의 노동기본권 보장	<input type="checkbox"/> 청소년 노동에 대한 근로감독 강화 - 근로감독관 확대 및 최저임금 전담감독관 설치 <input type="checkbox"/> 노동인권교육을 교과과정에 연계하여 의무화 - 기초적인 노동관계법령 및 집단적 노사관계 영역 교육 <input type="checkbox"/> ‘알바존중법’을 도입하여 청년 일자리 기본권 보장 - 「근로기준법」 내에 부당한 업무지시 제한 근거를 마련하고, 정신·정서적 확대 등을 폭행 유형에 포함 - 3개월 계속 근로한 청년알바에게 실업급여 확대 및 퇴직급여 지급

〈표 1〉의 계속

5. ILO 핵심협약 비준으로 높은 수준의 노동기본권 보장	<input type="checkbox"/> 핵심협약 중 '결사의 자유 및 단결권 보호 협약', '단결권 및 단체교섭 협약', '강제노동 협약', '강제노동 철폐 협약' 비준 <input type="checkbox"/> ILO 핵심협약 비준에 따른 국내법 개정 - 강제노동, 결사의 자유, 단결권·단체교섭권 관련 국내법 개정
6. 노조가입률과 단협적용률 제고를 통한 '노동존중사회' 구축	<input type="checkbox"/> 노조가입률과 단협적용률 제고를 위해 법·제도 개선 추진 <input type="checkbox"/> 헌법상 노동기본권 보장 - 특수고용노동자, 실직자, 구직자 등의 노동기본권 보장 - 근로시간면제제도 및 교섭창구단일화제도 개선방안 마련 - 초기업단위 단체교섭을 촉진하고, 단체협약 적용범위 확대 - 정당한 단체행동권 행사에 대한 무분별한 손해·가압류 남용 제한
7. 90%의 중소기업·영세 미조직노동자들의 권리 보장	<input type="checkbox"/> 사업장 내 근로자 이해대변기구인 "종업원대표"제도 실질화 - "근로자대표"의 선출, 임기, 구성, 권한 등을 보장 <input type="checkbox"/> 「공무원직장협회의 설립·운영에 관한 법률」 개정 추진
8. 노동이사제를 공공기관에 도입하고 민간기업에 확산	<input type="checkbox"/> 공공부문부터 노동이사제를 도입한 후 민간기업으로 확산 - 근로자 대표 1~2명이 이사회에 참여하여 의사결정 참여 보장

주: 기타 주요 내용은 2. 노·사·정이 2010년 약속한 '1800시간대 노동시간' 실현, 9. 부당해고된 근로자가 원할 경우 최초 복직판정만으로 복직이 가능하도록 변경, 10. 위험의 '외주화' 방지, 산재발생 사업장에 대한 책임 강화 및 「감정노동자 보호법」 제정, 11. 30만 택시운전자의 생존권 보장 및 권익 향상 등이며, 세부 항목에서도 지면제약상 일부 내용 생략하였음.

자료: 더불어민주당 제19대 대통령 선거 정책공약집, 『나라를 나라답게』에서 발췌.

### Ⅲ. 노동존중사회 실현의 당위성과 의미

#### 1. 노동존중의 사회적, 국제적 당위성

앞에서 언급했듯이 이 사회의 노동은 위기에 처해 있기 때문에 문제인 정부의 노동존중사회 공약은 대단히 중요하며, 구체적인 정책으로 구현되어야 한다. 양극화된 사회 속에서 일부 대기업과 공기업 노조의 행태를 빌어 '귀족노조' 운운하고, 마치 양극화의 모든 책임을 져야하는 것처럼 몰고 가는 것은 정당하지 않다. 더욱이 대기업 노조 이기주의 담론을 넘어 노동조합 전반에 대한 부정적 인식이 널리 퍼져 있는 것은 노동을 천시하는 문제와 직결되어 있다. 노동조합은 기본적으로 약자들의 목소리 기능을 위한 조직인데, 일부 문제를 과장하여 약자들의 권리 자체를 차단하려는 의도와 연결되기 때문이다.

본래 우리 사회경제의 양극화는 두 가지 차원이 있는데, 하나는 자본소득(기업소득, 금융소득, 지대 등)과 노동소득 사이의 양극화이며, 다른 하나는 노동 내부의 고임금계층과 저임금계

층 사이의 양극화이다. 지난 20여 년간 광범하게 확산된 아웃소싱 속에서 노동 내부의 양극화를 활용한 자본과 노동의 양극화가 빠르게 전개되어 왔다. 즉 소수의 대기업 정규직을 포섭한 가운데 하청과 재하청의 연쇄 속에서 2차 노동시장의 저임금을 활용하는 기제가 발달해온 것이다. 따라서 이제 강력한 조직력을 보유한 대기업 노조들은 연대 전략을 통하여 중소기업, 비정규직 노동자들과 임금격차를 축소하려는 노력을 기울여야 하지만, 그것은 양극화 극복을 위한 노력 중 일부일 뿐이다. 정부는 2차 노동시장 노동자들의 소득 증대와 권리 확대를 위해 노력함으로써 노동 내부의 양극화 극복에 도움을 주고, 그럼으로써 자본 대 노동 사이의 양극화를 극복하는 길로 나아가야 한다. 대기업 노조들에게는 상관없는 일일 수 있으나, 2차 노동시장을 중심으로 전반적인 노동 권리를 확충하는 것은 양극화를 극복하여 사회통합을 복원하는 데 기여할 것이다.

한편 우리나라는 1996년 OECD 가입 시 결사의 자유 등을 보장하는 노동법 개정을 약속한 바 있으며, 이에 따라 1997년, 1998년 노동법 개정으로 일부 진전을 보기도 하였다. 그렇지만 여전히 노동존중사회 실현을 위한 기본과제인 ILO 핵심협약을 비준하고, 노조가입률과 단협적용률을 제고하며, 90%의 중소·영세 미조직노동자들의 권리를 보장하는 것은 크게 미흡하다. 이것은 국제사회와의 외교적 약속일 뿐 아니라, 한-EU FTA 노동조항 등에서 규정한 바로서 통상과 경제에 관련되는 이슈이기도 하다. 선진국과 대등한 무역협정을 맺고, 또 OECD 등 선진국 클럽에 가입한다는 것은 노동자들을 비롯하여 약자들의 권리를 충분히 보장하여 공정한 경쟁질서를 구축하며, 보편적인 인권을 실현할 준비가 되어 있다는 것을 의미한다. 산업화와 민주화에 이어 한국사회가 나아가야 할 과제는 노동 문제를 포함하여 문화적으로 품격 있는 국가로 다시 서는 것이다. 아시아 지역에 진출한 많은 한국 기업들에서 여전히 현지 노동자들을 억압하고 거친 노무관리를 구사하는 사례들이 보고되고 있는 것은 국내의 사업 경험에서부터 노동과 공존하는 방법에 익숙치 않기 때문이다. 아시아지역에서 문화적 리더십을 발휘하기 위해서는 명실상부한 노동 선진국이 되어야 하며, 그 핵심 과제는 노동존중사회의 구현이다.

## 2. 소득주도성장의 핵심 과제로서의 노동존중사회

노동존중사회 실현은 사회적, 인권적 의미로 국한되는 것이 아니며, 노동자들에게만 유리하고 경영을 어렵게 만드는 정책이 아니다. 미시적으로 보면 저인건비와 노동자들의 무권리에 의존한 경영에 머무르는 것이 아니라, 혁신을 통해 고부가가치 경영으로 나아갈 수 있는 계기로 작용할 것이다. 주지하다시피 일터혁신은 노동자들의 작업장내 자발적 참여에 의하여 발전한다. 권리를 보장받을 뿐 아니라, 적절히 보호받고 보상받는 노동자들은 기꺼이 협력할 자세

를 가질 수 있다. 높은 임금과 작업장내 보장된 발언권이 일에 대한 헌신과 제안활동에 대한 열정을 불러온다는 것은 수많은 이론과 현실에서 입증되어 왔다(조성재·이준협, 2010).

거시적으로는 이른 바 소득주도성장의 지속성을 담보하는 핵심기제가 바로 노동존중사회 실현이다. 새 정부의 경제정책 기조로 소득주도성장론이 언급되고 있는데, 널리 알려진 바와 같이 그것은 가계소득 증가가 내수 소비를 자극하여 생산의 증가를 가져올 수 있다는 케인즈 경제학적 사고이다. 이에 따라 고율의 최저임금 인상 정책 등이 제시되고 합의된 바 있다. 그러나 그 이외의 정책수단이 마땅치 않은 것처럼 보인다.

그렇지만 미국에서 1930년대 대공황을 극복할 수 있었던 것은 후버담 건설 등 때문만은 아니며, 바로 와그너법으로 대표되는 뉴딜 노동입법이 있었기 때문이다. 노동권에 대한 전반적 강화 속에서 산별노조들이 대거 결성되고 각종 권리를 신장할 수 있었던 것이 노사간의 균형을 맞추어 민간부문에서 노동소득의 안정성을 밑받침해 준 것이다.

결국 소득주도성장을 위해서는 특히 한계소비성향이 높은 2차 노동시장 노동자들의 임금 증대와 그것을 지속가능하게 하는 노동권의 강화가 필요함을 알 수 있다. 최저임금 인상 등 정부의 단기적이고 일회적인 정책수단보다 기울어진 운동장을 바로잡는 항구적인 세력균형 회복 노력이 필요한 근거는 인권적 차원뿐 아니라, 바로 경제적 이유에서 찾을 수 있을 것이다. 그러한 점에서 청소년 알바노동을 보호하고, 체불임금을 해소하며, 경영참가를 촉진하는 정책들 역시 사회적이며, 동시에 경제적인 정당성을 갖는다.

당연히 2차 노동시장의 빠른 임금상승과 권리 확대는 인건비의 증가를 가져올 것이다. 지속 가능한 성장을 위해서는 비용증가를 상쇄할 수 있을 만큼의 생산성 향상 노력이 필요하며, 결국 다시 미시적 논의로 돌아가게 된다. 즉, 소득주도성과 양립하는 혁신주도경제가 구현되어야 하며, 그를 위한 인간노동의 창의성과 헌신성에 주목할 때이다. 그러한 점에서 일터혁신은 법제도 개혁과 더불어 노동존중사회가 정착하기 위한 양날개 중 하나라고 할 것이다.

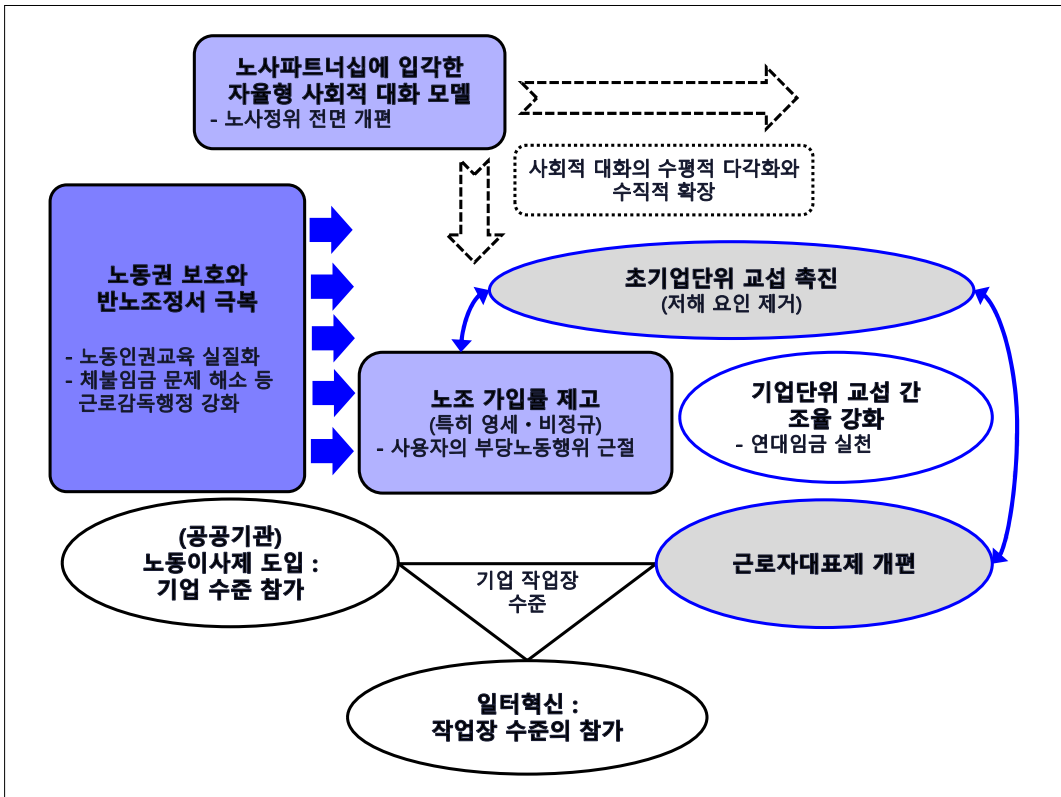
## Ⅳ. 노동정책 방향

민주화와 산업화에 이어 한국 사회를 근본적으로 변모시켜 아시아지역의 품격 있는 문화국가로 도약하게 할 노동존중사회의 실현은 이렇듯 사회적, 경제적 의미가 지대하다. 그럼에도 불구하고 현재 노동이 위기에 처해있다고 규정할 데서 알 수 있듯이 출발선은 매우 뒤처져 있고, 가는 길은 험난하기만 하다. 따라서 장기에 걸친 시야를 갖고 꾸준히 인식을 제고하면서 단계별로 정책을 펴는 것이 요구된다.

노동존중사회 실현이 정치사회적 권리 확대와 인본주의 실천뿐 아니라 소득주도성장에 대해 갖는 의미를 생각해 볼 때 그것이 지속가능하기 위해서는 노사관계시스템 자체를 재편할 수 있어야 한다. [그림 1]은 그러한 점에서 노동존중사회 구현 정책이 어떻게 노사관계시스템과 연계되는지를 보여준다. 최상층의 사회적 대화와 중범위 수준의 초기업단위 교섭, 그리고 미시수준의 근로자대표제에 이르는 시스템의 정비 속에서 포괄적 의미의 노동존중사회가 안착될 수 있을 것이다.

정부는 노동인권교육의 실질화와 1조 4천억 원이 넘어버린 체불임금 해결 등에서 드러날 근로감독행정의 강화 속에서 전반적으로 노동권 보호 의지를 천명하고 왜곡된 반노조 정서를 극복할 수 있는 길을 열어야 한다. 그를 위해서는 노동계의 협조, 특히 힘이 강한 대기업, 공기업 노조들의 연대 전략이 조응해야만 한다. 이러한 분위기 속에서 영세기업과 비정규 노동자들을 중심으로 그동안의 좌절된 노조 수요가 현실의 조직률로 전환될 수 있는 제도적 보호조치가 무엇인가를 고민할 필요가 있다. 기업단위 조직으로는 영세, 비정규직 노동자들의 이해대변이 수월치 않다는 점에서 초기업단위 교섭에 불리한 제도적 요인들을 제거하는 법률 개정 등

[그림 1] 노동존중사회 실현을 위한 노사관계시스템 개편 과제



이 요구될 것이다. 그럼에도 불구하고 그동안의 불신 속에서 사용자들은 산별교섭에 여전히 주저할 가능성이 높으며, 대기업 노조 등은 교섭권, 체결권, 쟁의권, 인력, 재정 등을 산별중앙으로 흔쾌히 집중하려 하지 않을 것이다. 너무나 커져버린 기업규모간 임금격차와 연공임금체계 등도 초기업단위 교섭의 발전에 장애요인이다. 따라서 초기업단위 교섭의 발달을 위한 노력의 한편에서 기업별로 발전해온 우리나라 노사관계시스템의 유산을 인정하고 기업단위 교섭간 조율(coordination)을 강화하려는 전략이 동시에 구사될 필요가 있다. 그러한 점에서 초기업단위 교섭의 틀거리를 만드는 제도 개선보다 행태적 측면에서 노사정간의 중층적 사회적 대화와 연대 행동을 실질화하려는 노력이 더욱 절실히 요구된다고 할 것이다.

사회적 대화는 불신의 아이콘이 되어버린 노사정위원회를 전면 개편하되, 그 원칙은 노사자율에 기반해야 한다. 정부가 억지로 사회적 대화를 이끌고 가거나 편의적으로 노사정위원회의 외피만 활용하려는 시대는 종식되어야 한다. 정부가 사회적 대화를 촉진하되, 주체는 분명 노사가 중심이 되어야 하며, 대타협에 목매다는 것이 아니라, 합의 지향의 협의기구를 만들어 나가야 한다. 아울러 이러한 사회적 대화를 수평적으로 다각화하고, 수직적으로 확장하는 것은 사회적 대화의 유효성을 더욱 높이게 될 것이다.

기업과 작업장 수준에서도 노사간 참여와 대화는 대단히 필요하다. 기존의 메뉴만 다양하고 실질은 부족했던 노사협의회 노측 대표, 근로기준법상 근로자 대표, 취업규칙과 관련한 근로자 과반수 대표 등을 통합하면서 민주적 선거에 의해 실질적 대표를 선출하고, 그들의 권리를 보장해야 한다. 그것은 작업장내 일터혁신을 위한 지렛대가 될 것이며, 아울러 기업수준의 경영참가를 위한 토대가 될 것이다.

요컨대, 중앙의 최상위 수준에서 말단 작업장 수준에 이르기까지 참여를 통한 노동의 위상제고와 그를 위한 권리보장과 사회적 기반 조성이 새 정부의 노동정책 방향이 되어야 한다. 그렇게 노동존중사회가 실현된다면 노동계 또한 사회 운영의 당연한 한 주체로서 노사관계와 경제에 대한 책임을 공유해야만 한다. 그렇게 높은 수준에서 노사정 간의 책임 있는 파트너십이 구현되는 것이 한국 사회의 또 한번의 업그레이드로 이어질 것이다. 이하 본 특집에서 다루는 사회적 대화, 노조가입률 제고, 근로자대표제의 개편, 체불임금의 해소, 노동인권교육의 실질화, 공공기관 노동이사제 도입 등의 개별 주제들은 위와 같은 배경적 의의와 모두 긴밀한 상호 관계를 갖고 있다. **KLI**

## [참고문헌]

조성재 · 이준협(2010), 『작업장 유형과 혁신 성과』, 한국노동연구원.