

# ‘임중도원<sup>1)</sup>’의 노사관계 : 2018년 평가와 2019년 전망

이 정 희\*

## I. 머리말

‘촛불정부’를 자임하는 문재인 정부가 집권 2년 차를 맞은 2018년 노사관계는 기대감과 우려가 교차하는 시기였다고 평가할 수 있다. ‘노동존중사회 실현’을 내건 현 정부의 출범은 노사관계에도 긍정적인 변화를 줄 것으로 기대되었다. 실제 집권 1년 차인 2017년 노사관계는 지난 보수정권 집권기의 대립과 갈등을 넘어 참여와 협력의 관계로 전환하는 양상을 띤 것으로 평가되었다. 개혁정책 추진 과정에서 속도와 방향에 대한 비판이 제기되지 않은 것은 아니지만 적어도 우려보다는 기대감이 더 컸던 것으로 보인다.

하지만 2018년 들어 양상은 조금 달라졌다. 노동시간 주52시간 상한제를 뼈대로 한 2월 근로기준법 개정 과정에서부터 감지되던 균열조짐은 5월, 국회에서 최저임금 산입범위를 확대하는 내용의 최저임금법 개정안이 의결되는 과정에서 가시화되었다. 전년대비 취업자 수 증가폭 축소 등에 따라 보수야당을 중심으로 한 이른바 ‘고용쇼크’ 논란과 최저임금 인상 책임론이 거론되던 상황에서 최저임금 산입범위 확대는 노동정책 속도와 방향에 대한 우려를 야기하였다. 공공부문 비정규직 정규직 전환은 지속적으로 추진되었으나 이 과정에서 자회사로의 고용, 전환대상자 범위 제한 등의 이유로 기관별로 노사 갈등이 빚어지기도 하였다. 국제노동기구(ILO) 기본 협약 비준, 초기업단위 단체교섭 활성화 및 단체협약 효력 확장 등을 위한 법 개정과 비정규직 사용사유제한 등의 공약 실현을 위한 정부 대책은 당장 가시화되지 않았다. 사회적 대화기구인 경제사회노동위원회(이하 경사노위)는 민주노총이 불참한 가운데 출범하였고, 정부여당이 탄력적 근로시간제 단위기간을 확대하는 내용의 법 개정 등을 추진하자 잠재되었던 우려가 조금씩 분출하고 있는 형국이다. 이 글에서는 문재인 정부 집권 2년 차인 2018년 노사관계

\* 한국노동연구원 부연구위원(jhlee@kli.re.kr).

1) <교수신문>이 꼽은 2018년 올해의 사자성어인 ‘임중도원(任重道遠)’은 ‘짐은 무겁고 갈 길은 멀다’는 뜻을 담고 있다.

를 평가하고 2019년을 전망하고자 한다.

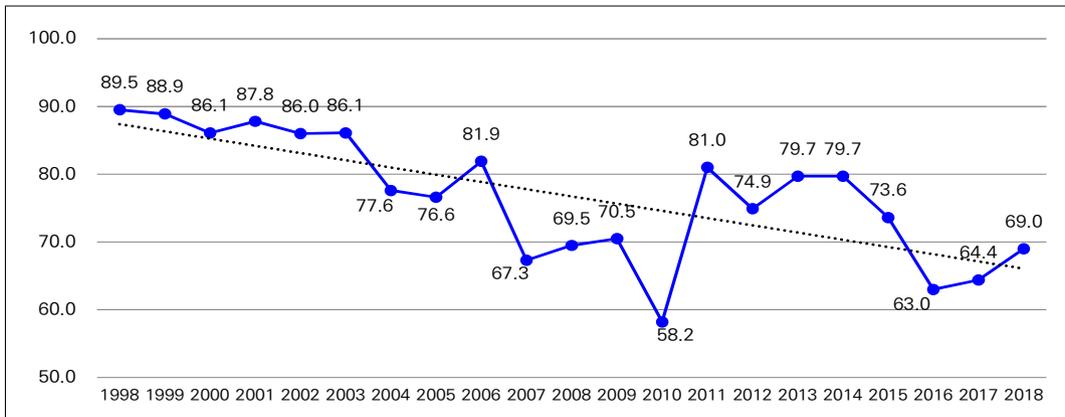
## II. 통계로 보는 2018년 노사관계

먼저 주요 통계 지표를 중심으로 2018년 노사관계 특징을 살펴보겠다. 첫 번째 지표로 임금교섭 진도율을 보면, 임금교섭은 예년에 비해 조금 빠르게 마무리되고 있다. 11월 말 기준 임금교섭 진도율은 69.0%로 전년(64.4%)보다 높았다. 교섭진도율은 상용근로자 100인 이상 사업장 가운데 임금교섭을 끝낸 사업장 비율을 말하는데, 진도율이 전년보다 높다는 것은 임금을 둘러싼 노사 간의 이견이 상대적으로 크지 않다는 것을 의미한다. 추세적으로 교섭진도율이 1998년 이래로 낮아지고 있는 가운데 올해 약간 상승한 것은 경기 침체와 산업 구조조정 위기 속에서 양보교섭 전략을 취한 곳이 많았기 때문인 것으로 보인다. 특히 12월 27일 임단협 잠정합의안을 도출한 조선업 사례를 보면, 고용보장을 전제로 기본급 동결(현대중공업) 또는 1% 미만의 인상(대우조선해양)에 합의하였다.

다만 임금인상 수준은 전년보다 높았다. 양보교섭을 진행한 사업장들의 임금인상 수준이 상대적으로 낮았지만 전 산업 평균으로 보면 임금인상률은 상승하였다. 2018년 11월말 현재, 협약임금 인상률은 임금총액 기준 4.5%로 전년(3.7%)보다 높았다. 사업장 규모로 보면, 1,000인 이상 사업장의 인상률이 3.8%인 반면 100~299인 사업장은 5.3%로 상대적으로 높았다.

[그림 1] 각 연도 11월 말 기준 임금교섭 진도율

(단위 : %)



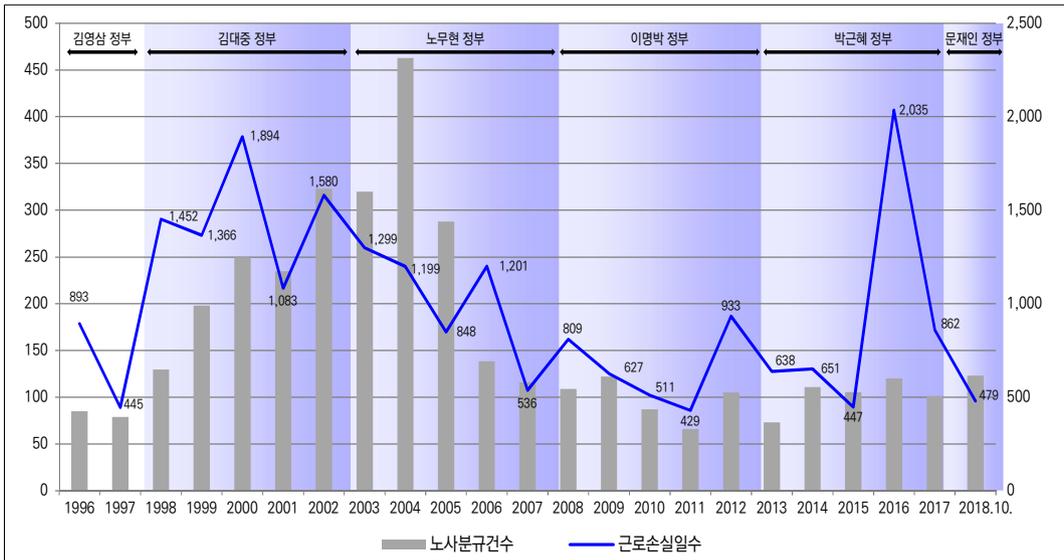
주 : 상용근로자 100인 이상 사업장 전수 대상.  
 자료 : 고용노동부 임금결정현황조사.

두 번째 지표로 파업건수 및 근로손실일수를 살펴보면, 11월 말 기준 파업건수는 123건으로 전년 같은 기간(91건)보다 많았다. 조선업 등 구조조정 사업장, 비정규직 정규직 전환 및 인력 충원 등으로 갈등을 빚고 있는 공공기관 및 병원 사업장 등에서 파업이 발생한 결과인 것으로 보인다. 하지만 근로손실일수는 51만 5,347일로 전년 같은 기간(62만 3,381일)보다 줄었다. 예년과 달리 산업·부문별 연대파업이나 대기업·공공부문 사업장에서의 장기파업이 상대적으로 적었기 때문인 것으로 보인다.

2000년 이후 근로손실일수가 가장 많았던 때는 박근혜 정부 마지막 집권기였던 2016년인데, 당시 정부의 성과연봉제 추진에 반대하는 공공부문의 파업, 방송산업 노동조합들의 공정방송과 경영진 퇴진을 요구하는 파업, 자동차산업을 중심으로 한 임금을 둘러싼 파업 등이 장기화되었기 때문이다. 현장 노사관계는 이처럼 정부의 노동정책 내용과 방향에 따라 차이를 보인다. [그림 2]에서 볼 수 있듯이 근로손실일수는 박근혜 정부 시절에, 파업건수는 노무현 정부 시절에 가장 많았다. 정부별 집권 기간 동안의 파업건수 변화를 보면, 대체로 집권 2년 차의 파업건수가 1년 차에 비해 조금 많다는 것을 확인할 수 있다.

[그림 2] 파업건수 및 근로손실일수

(단위 : 건, 천 일)



자료 : 고용노동부, 지방노동관서의 노동동향보고서 및 근로손실일수 보고서.

- 1) 파업건수는 집계방식의 변화를 감안하여 해석할 필요가 있다. 기존에는 사업장별로 파업건수를 집계하였으나 2000년대 후반부터는 산별노조의 파업에 복수의 사업장 단위 지부가 참여한 경우에도 '1건의 산별노조 파업'으로 집계하고 있다. 따라서 파업건수보다는 근로손실일수의 변화가 노사관계를 더 객관적으로 보여준다고 볼 수 있다(조성재·이정희, 2017)

집단적 노사관계 관련, 빼놓을 수 없는 사건은 장기화되고 있는 2건의 고공농성이다. 공공운수노조 택시지부 소속 노동자 김재주 씨는 법인택시 사납금제 폐지와 완전한 월급제 시행을 요구하며 2017년 9월 4일부터 전주시청 앞 조명탑 위에서 농성 중이다. 금속노조 파인텍지회 소속 2명의 노동자 홍기탁, 박준호 씨는 고용승계, 단체협약 체결 등을 요구하며 2017년 1월 12일부터 서울 목동 열병합발전소 굴뚝에서 농성을 벌인 지 426일째인 2019년 1월 11일, 고용보장 등에 합의하고 농성을 풀었다.

세 번째이자 가장 중요한 지표는 노동조합 조직현황이다. 2017년은 물론 2018년에도 노동조합 조합원 수가 꾸준히 증가하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 고용노동부 집계로 확인된 2017년 현황을 중심으로 몇 가지 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 전체 조합원 수가 사상 처음으로 200만 명을 넘어섰다. 2018년 12월에 집계된 2017년 노동조합 조직현황(고용노동부, 2018)을 보면, 조합원 수는 208만 9천 명으로 전년(196만 7천 명)보다 12만 2천 명 증가하였다. 조직률이 19.8%로 가장 높았던 1989년(193만 2천 명)보다도 15만 6천여 명 많다. 2017년 조사에 법외노조로 분류된 전국공무원노조 조합원 중 4만 7천여 명)과 전국교직원노조(4만 9천여 명), 대리운전기사 등 특수고용노동자들의 노조 등이 포함되지 않았다는 점을 감안하면 실제 조합원 수는 최소 10만 명 이상 더 많은 것으로 추정된다. 조합원 수 증가에 힘입어 2017년 조직률은 10.7%로 전년(10.3%)보다 0.4%p 상승하였다.

둘째, 신규 조합원들은 주로 정규직으로 전환된 공공부문과 민간부문 사업장, 사용자 ‘갑질’ 논란 사업장, 무노조 경영 전략 기업, 하청·용역업체, 서비스산업, IT업계 등에서 일하는 노동자들로 분석된다. 전 산업에 걸쳐 조직 확대가 이루어지고 있는 가운데 그동안 노조를 통한 발언권을 확보하지 못하였던 취약계층의 노조 결성과 가입이 두드러진다고 볼 수 있다. 이 같은 ‘을들의 민주주의’로 불리는 노조 조직 확대는 노동기본권 보장 등을 포함한 노동존중 사회 공약을 내건 정권 효과와 노동조합 진영의 지속적인 전략조직화 사업, 노동자들의 노동기본권에 대한 인식 제고 등이 맞물린 결과인 것으로 보인다.

셋째, 초기업단위 노조 조합원 증가세가 확인된다. 2016년과 2017년을 비교하면 전체 조합원 가운데 기업별노조 조합원 비율은 44.7%에서 43.4%로 줄어든 반면 초기업노조 조합원 비율은 55.3%에서 56.6%로 늘었다. 민주노총은 조합원의 83.1%가 초기업노조 조합원으로, 한국노총(45.8%)보다 높았다. 이 같은 조직형태 변화는 기업별 교섭이 지배적인 한국에서 초기업단위 단체교섭 활성화를 위한 주체의 노력과 제도적 뒷받침의 필요성을 제기하고 있다.

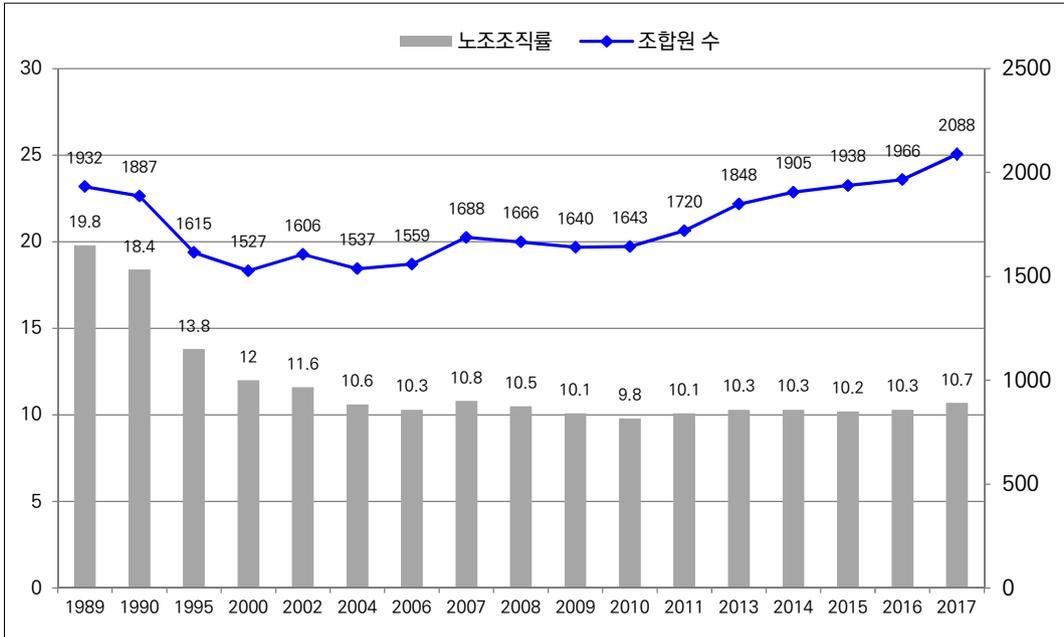
넷째, 총연맹별 조합원 수를 보면, 2017년 현재 한국노총은 87만 2,923명, 민주노총은 71만 1,143명으로 집계되었다. 전년과 비교할 때 증가 규모는 각각 3만 1,206명과 6만 1,816명으로

2) 2018년 합법성을 획득한 전국공무원노조 조합원 9만여 명 중 옛 법원공무원노조(9천 명)와 옛 민주공무원노조(3만 4천 명) 조합원들만 2017년 조직현황 조사에 반영되었다. (매일노동뉴스 2018. 12. 21. 자)

민주노총 조합원 수 증가규모가 한국노총의 2배가량 된다. 총연맹 조합원 수 비중을 전체 조합원 대비로 보면, 한국노총이 41.8%로 전년(42.8%)보다 1%p 줄어든 반면 민주노총은 34.0%로 전년(33.0%)보다 1%p 늘었다. 2018년에도 조합원 수는 증가한 것으로 확인되는데 양대 노총은 각각 조합원 수가 100만 명에 육박하는 것으로 자체 집계하고 있다.

[그림 3] 노동조합 조직률 및 조합원 수 추이

(단위: %, 천 명)



자료: 고용노동부(2018).

노사관계 총괄 평가로 넘어가기 전에 하나 짚어야 할 것은 한국 노사관계에 관한 양적 지표 가운데 사용자단체에 관한 것은 찾아보기 어렵다는 점이다. 사용자단체 조직 현황, 규모, 산업별 분포, 조직률 등에 관한 신뢰할 만한 통계는 없다. OECD에는 한국의 사용자단체 조직률이 10%를 갖 넘는 것으로 보고되는데, 포함되는 사용자단체 범위와 조직률 산정 기준은 모호하다. 노동조합및노동관계조정법(이하 노조법)에 따라 법인으로 설립된 사용자단체는 산업별로 볼 때 금속과 금융산업 사용자단체 2곳에 불과하다. 최저임금법, 경제사회노동위원회법 등 이른바 사회적 대화기구나 정책협의기구 구성의 근거가 되는 각종 법에 '사용자단체'가 명시되어 있으나 포괄되는 사용자단체가 어디까지인지 명확한 기준은 없다. 다만 2018년 노사관계에서는 전통적으로 사용자단체로 기능해 왔던 조직 가운데 전경련의 역할이 대폭 줄어든 반면 대한상의와 소상공인연합회 등의 활동이 상대적으로 활발해졌다는 점을 특징으로 꼽을 수 있다.

### III. 노동체제 전환기, 2018년 노사관계 평가

한국형 참여민주주의로 불리는 ‘촛불항쟁’ 결과로 탄생한 문재인 정부는 노동 및 노사관계 측면에서 일자리 창출, 비정규직 축소와 처우개선, 노동존중사회 실현을 주요 노동공약으로 내걸었다. 집권 1년차에는 노동공약 실현을 위한 조치들이 분야별로 시행되면서 기대감이 높았다. 그러나 2년차에 접어들어 2018년 들어 고용지표상의 부진에 따른 일자리 정책의 실효성 논란, 최저임금 인상에 따른 기업의 인건비 부담과 이에 따른 고용 효과 논란, 최저임금 산입범위 확대 및 상대적으로 더딘 노동기본권 보장 관련 조치에 따른 정책 실행 의지 논란 등으로 우려가 조금씩 커지고 있다. 이상의 내용을 바탕으로 2018년 노사관계를 평가하면 다음과 같다.

#### 1. 새로운 노동체제로의 전환과 방향성

문재인 정부가 출범한 2017년은 1987년 노동자대투쟁 이후 30년, 1997년 외환위기 이후 20년을 맞은 해로 기존 노동체제에 대한 비판적 성찰이 이루어지면서 새로운 노동체제로의 전환을 둘러싼 논의가 진행되었다. 권위주의 국가에 의한 노동통제, 효율성 중심 기업의 노동유연화 전략, 분배적 교섭 중심의 대립적 기업별 노사관계, 정규직 중심 노조운동의 이해대변 기능 취약, 경제성장 중심의 정부 정책 등으로 대표되는 기존 노동체제에 대한 비판이 제기되었고, 참여와 협력, 공정과 조율, 이해대변의 확대, 포용성장과 이를 뒷받침하는 정부 정책 등이 새로운 노동체제 방향으로 제시되었다(정홍준, 2018). 이런 가운데 문재인 정부의 노동정책이 새로운 노동체제로의 전환을 위한 디딤돌 역할을 할지 주목되었다.

정부는 소득주도성장, 혁신성장, 공정경제라는 3대 경제정책 기조를 제시하였고, 소득양극화와 불공정 경제를 야기했던 과거의 패러다임에서 벗어나 ‘사람중심 경제’ 패러다임으로 전환하겠다고 약속하였다. 하지만 집권 2년 차 노동정책은 새로운 노동체제로의 이행 과정에 있다기보다 정체되어 있다는 비판이 나오고 있다.

현 정부는 산업화 시기, 권위주의 정부 정치무대에서 핵심을 이루었던 ‘안보’와 ‘경제성장’ 이슈를 ‘평화’와 ‘복지’, ‘분배’ 등으로 전환시키는 데에는 큰 역할을 하였지만 집권 2년 차에 접어들어 개혁의 동력이 약화되었다는 평가를 받고 있다(노진귀, 2018). 소득주도성장을 위한 정책은 최저임금 인상 외에 가시화된 것이 별로 없고, 한국 경제의 구조적 체질개선을 위한 재벌개혁 관련 노력, 골목상권 등 소상공인 활성화 대책, 부동산 세제개편 등은 미흡하다는 지적이 제기되었다.<sup>3)</sup> 혁신성장 슬로건 아래 제조업 고도화와 4차 산업혁명 대응 등을 약속하였

지만 현장에서는 산업정책이 없고, 특히 자동차, 조선, 철강 등 주력산업의 혁신전략이 미흡하다는 지적도 나오고 있다. 이런 상황이다 보니 노동진영에서는 '노동존중 재벌개혁' 정책이 '재벌존중 노동개혁'으로 선화하는 것 아닌가 우려하고 있다. 반면 경영계는 최저임금 인상과 노동시간 단축 등으로 기업 활동이 더욱 위축되고 있다며 보완책 마련과 규제 완화를 요구하고 있다.

노동문제로 좁혀서 보면, 노동존중사회 실현의 세 가지 요소(신광영, 2018), 즉 공정한 보상, 사회적 인정, 참여 측면에서 가시적인 성과가 제한적으로 확인된다. 첫째, 공정한 보상(fair reward)은 경제적 보상의 공정한 분배를 말하는데, 저임금과 근로빈곤 문제 해결과 함께 대·중·소기업 간 임금격차 해소, 장기적으로는 동일가치노동 동일임금 실현 등으로 구체화될 수 있을 것이다. 집권 2년 차까지의 정책에서는 최저임금 인상과 비정규직 정규직 전환 등을 통한 일정 수준의 임금 인상 등이 이루어졌다. 하지만 차별적인 분배구조의 개선이 본격화되고 있다고 보긴 어렵다. 정부 내에서도 집권 1, 2년 차의 최저임금 인상이 '급격'했던 것으로 평가되면서 속도조절론이 제기되고 있고, 소상공인 및 저임금노동자 고용에 대한 효과가 부정적이라는 비판에 직면하였다. 이에 산업범위 확대 등을 주 내용으로 최저임금법을 개정하였고, 노동진영으로부터 공약 이행 의지가 퇴색되었다는 비판을 받고 있다. 반면 분배구조 개선을 위한 대기업과 중소기업, 원청과 하청 간의 불공정 거래 관행 개선 등 경제체질 개선을 위한 노력은 상대적으로 덜 조명되었다.

둘째, 사회적 인정(social recognition)은 일하는 사람이 일터에서 고용주와 동료들로부터 인격적 대우를 받는 것을 말하는데, 한국 사회는 '갑질 공화국'이라 불릴 만큼 노동자들에 대한 사회적 인정은 취약하다고 평가할 수 있다. 이런 가운데 최근 일터에서의 갑질 논란이 신체적·언어적·성적 폭력 등의 측면에서 분출되었는데, 그동안 폭로조차 어려웠던 사회적, 노동현장의 분위기가 조금씩 바뀌고 있다는 점에서는 매우 긍정적이다. 하지만 그뿐 아니라 장시간 노동 근절을 통한 적정 노동시간 확보, 다치지 않고·죽지 않고 일할 권리와 같이 인간으로서의 존엄을 유지하며 일을 할 수 있는 제도적 장치의 마련을 위한 노력이 더욱 경주될 필요가 있다. 이런 가운데 일터에서 지위 등을 이용한 괴롭힘을 금지하는 내용의 법률 개정이 이루어진 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 국회는 12월 27일, 직장 내에서 지위를 이용해 다른 노동자에게 신체적, 정신적 고통을 주는 행위를 금지하고, 정신적 스트레스로 질병이 생기면 업무상 재해로 인정하는 내용을 뼈대로 하는 근로기준법 및 산업재해보상보험법 개정안을 의결하였다.

셋째, 참여(participation)는 자신에게 영향을 미치는 의사결정에 대해 발언하고 참여할 수 있는 권리를 의미한다. 즉 노동조합을 통해 자신의 임금·노동조건 결정 과정에 참여하기 위해

3) 대표적으로 지식인 선언 네트워크의 '문재인 정부의 담대한 사회경제 개혁을 촉구하는 지식인 선언' 참조 (한겨레 2018. 7. 18. 자, "진보지식인 323명 "문재인 정부, 사회경제 개혁 포기 우려").

단결하고 교섭할 권리의 보장, 경영참여와 사회적 대화의 활성화를 말한다. 먼저 단결권, 교섭권 측면에서 보면 교사와 특정 직종 및 직급의 공무원, 특수고용형태 노동자들의 노동기본권 보장 방안이 여전히 논의 중인 상태다. 또한 단체교섭 구조 측면에서도 현재 지배적인 형태인 기업 단위에서 초기업 단위로의 재편 필요성이 제기되고 있음에도 이를 위한 정책은 구체화되지 않았다. 기업 내부 경영적 의사결정과정에 대한 노동자의 참여 측면에서 제기되었던 노동이사제 도입 등의 대신 공약은 아직 제도도입을 위한 검토 수준에 머물러 있다. 정책적 의사결정 과정에의 참여를 말하는 사회적 대화는 경사노위 출범으로 가시화되었으나 여전히 주요 이해당사자 중 하나인 민주노총은 참여하지 않고 있다.

이처럼 문제인 정부가 대신 공약에서 밝힌 노동정책은 새로운 노동체제로의 이행을 일정 부분 가능하게 할 것이라는 기대감을 높였으나 집권 2년 차의 평가를 긍정적으로 내리기는 어려운 상황이다. 특히 고용지표 악화, 소득분배 악화, 소상공인들의 반발 등과 같은 반대에 부딪혀 정책 추진 과정에 ‘성장론’이 다시 부상하고 있는 형국이다. 실제 최저임금은 인상되었지만 산업범위가 확대되었고, 주당 최대 노동시간은 52시간으로 제한되었지만 정부여당은 탄력적 근로시간제<sup>4)</sup> 단위기간 확대 의지를 밝혔고, ILO 기본협약 비준과 노조 할 권리 보장 등이 약속되었지만 제한적인 기본권 확대 보장을 추진하는 등 노동존중사회 실현을 위한 공약들이 더디게, 부분적으로 추진되고 있다는 평가를 받고 있다.

노사관계를 평가하고 전망하는 측면에서, 정부가 노동정책 추진 과정에서 정책의 방향을 일정하게 제시하면서도 논란이 예견되는 많은 쟁점들을 경사노위 의제로 넘기고 있다는 점에 주목한다. 사회적 대화의 과잉정치화 우려 때문이다. 사회적 대화기구에서 다양한 이해관계 당사자들이 쟁점들에 대해 논의하여 최대한 공통분모를 만들 수 있도록 하자는 측면에서는 긍정적이다. 하지만 이미 정부의 정책기조가 제시된 상황에서 마치 사회적 대화기구를 활용하려는 듯한 모양새로 읽히기도 한다. 이러한 태도가 명실상부한 사회적 대화를 촉진하지 못할 것이라는 우려도 제기된다. 또한 전국 단위 사회적 대화기구 이외에 노사관계의 핵심 축인 단체교섭 재구조화 방안에 대한 논의가 상대적으로 이루어지고 있지 않은 점은 문제로 지적할 수 있다. 기업 단위로 분절되어 있고 조정기제(coordination mechanism)도 작동하지 않는 현재의 단체교섭 구조로는 우리 사회의 가장 큰 문제로 꼽히는 불평등, 격차 문제를 해결하기 어려운 만큼 초기업단위 단체교섭 체제의 구축을 위한 노력도 요구된다.

4) 탄력적 근로시간제란 일정한 기간의 근무시간을 평균하여 1일간 또는 1주일간 근로시간이 법정근로시간(주 52시간)을 초과하지 않으면 특정일 또는 특정주에 법정근로시간을 초과하더라도 사용자는 연장근로수당 지급의무 및 처벌의무를 부담하지 않아도 되는 근로시간제도를 말한다.

## 2. 사안별 평가

노사관계 총괄 평가에 이어 아래에서는 최저임금, 비정규직 정규직화, 고용구조 개선, 노동시간 단축, 노동기본권 보장, 사회적 대화 활성화 등 주요 사안별로 2018년을 평가하고자 한다.

### 가. 최저임금

최저임금은 2년 연속 두 자릿수 인상률을 기록하였다. 2018년 적용 최저임금이 7,530원(전년 대비 인상률 16.4%) 인상된 데 이어 2019년 적용 최저임금이 8,350원(10.9%)으로 각각 결정되었다. 2020년까지 최저임금 1만 원을 이룬다는 목표는 사실상 달성하기 어려워졌다. 인상수준에 대한 평가는 엇갈렸다. 기대에 미치지 못한다는 노동계와 영세·중소기업, 소상공인을 한계 상황에 내몰고 오히려 일자리를 축소할 우려가 크다는 경영계 간 입장차는 컸다. 최저임금 수준을 둘러싼 공방은 2018년 한 해 고용지표 악화와 맞물려 현 정부의 경제정책 기초의 문제로까지 확산되었다. 정부는 최저임금 인상으로 인한 소상공인, 영세·중소기업 사업주 부담을 덜기 위해 3조 원 한도 내에서 일자리안정자금<sup>5)</sup>을 집행하였고, 상가임대차 보호, 합리적 카드수수료, 가맹점 보호 등 후속 보완대책 마련을 약속하였다.

이런 가운데 국회는 5월 28일 최저임금 산입범위를 확대하는 것을 주 내용으로 하는 최저임금법 개정안을 통과시켰다. 최저임금의 급격한 인상에 따른 부작용을 최소화하면서도 최저임금 적용 대상을 실질적인 저임금 노동자들에 맞추겠다는 취지에서다. 기존에는 기본급과 매달 정기적으로 나오는 수당(직책수당, 직무수당 등)을 기준으로 최저임금 준수 여부를 따졌으나 법 개정으로 최저임금 산입범위에 매달 정기적으로 지급되는 상여급과 현금으로 지급되는 복리후생비가 단계적으로 일정 비율 포함된다. 노동계는 산입범위 개정으로 최저임금 효과가 저임금 노동자들의 실질적인 임금인상으로 이어지지 않을 것이라고 반발하고 있다. 최저임금 산입범위 논란은 세밑까지도 이어졌다. 주휴시간을 최저임금 산정기준에 포함시키는 내용의 최저임금법 시행령 개정안이 2018년 마지막 날 국무회의에서 심의·의결되었다.

### 나. 비정규직 정규직화

공공부문을 중심으로 한 비정규직의 정규직 전환은 지속적으로 추진되었다. 집권 1년 차와

5) 일자리안정자금은 최저임금 인상에 따른 기업의 인건비 부담을 줄여주기 위해 30인 미만 고용사업주에게 월급 190만 원 미만 노동자 1인당 월 13만 원을 지원하는 제도이다. 정부는 2019년에는 대상을 210만 원 이하(최저임금의 120%) 노동자로까지 확대하고 월 지원금액도 인상(5인 미만 사업장은 1인당 15만 원, 5인 이상 사업장은 1인당 13만 원)하겠다고 밝혔다.

2년 차에 정규직 전환을 추진한 결과, 기존 공공부문 비정규직 17만 2천 명의 정규직 전환이 결정되었고, 이 가운데 약 13만 4천 명이 전환을 완료하였다(고용노동부, 2018. 12. 31. 기준). 비정규직 정규직화 정책은 이전 노무현, 이명박, 박근혜 정부 때에도 추진되어 왔던 것이지만 현 정부의 정규직화 정책의 집행 속도와 규모가 예년보다 훨씬 빠르고 큰 것으로 평가되고 있다. 정부가 비정규직 문제 해결을 공공부문에서부터 선도하면서 집권 초반 주요 정책으로 집행하고 있고, 비정규직 가운데에서 직접고용(기간제)이 아닌 간접고용 노동자들까지도 전환 대상에 포함시켰다는 점 등에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 하지만 상시·지속적 업무 수행자 가운데 전환대상 제외자가 있고, 기관의 직접고용이 아닌 ‘자회사’ 설립을 통한 전환이 추진되고 있다는 점 등에서 노사 갈등이 빚어지고 있다. 또 한편에서는 정규직 전환의 부작용으로 공정 채용 원칙 훼손 등을 지적하기도 한다.

#### 다. 비정규직 사용사유 제한 및 취약노동자 보호

현 정부의 고용구조 개선 관련 정책의 핵심은 비정규직 남용 방지를 위한 사용사유 제한 제도 도입이라고 할 수 있다. 상시·지속적 업무 및 생명·안전 관련 업무는 정규직으로만 직접 고용하고 출산·휴직 결원 등 예외적 경우에만 비정규직을 사용하도록 하는 ‘사용사유 제한 제도’ 도입으로 비정규직 진입 입구를 규율하겠다고 밝혔다. 집권 초기 정부가 공공부문 비정규직 제로화를 선언하면서 비정규직 사용사유제한 법제화에 대한 기대감이 높았다. 2018년 2월부터 전문가가 참여하는 태스크포스(TF)를 두고 기간제법<sup>6)</sup>과 파견법<sup>7)</sup> 개정 방안을 논의하였으나 정기국회 중점법안에 이를 포함시키지 않았다. 공공부문 비정규직 정규직 전환 마무리가 급선무라는 이유 때문이었다.

비정규직 사용사유 제한 관련 논의가 속도를 내지 못하고 있는 가운데 비정규직에 대한 차별 완화를 위한 몇몇 법 개정은 추진되었다. 첫째, 5월 29일 남녀고용평등법 시행령 개정안이 시행됨에 따라 6개월 이상 근속한 모든 노동자는 육아휴직을 신청할 수 있도록 하였다. 그동안은 사업주가 육아휴직을 줄 의무가 있는 대상자가 ‘1년 이상’ 근속자로 제한되어 있었기 때문에 비정규직이나 신규 입사자는 휴직을 보장받기 어려웠다. 둘째, 성별에 따라 임금이나 승진, 정년 등에 차별을 두는 것을 금지하고 있는 남녀고용평등법은 2019년 1월부터 5인 미만 사업장에 대해서도 확대 적용된다. 따라서 2019년부터는 사업장 규모에 관계없이 모든 사업장에서 성별에 따른 임금·승진·정년 차별이 금지된다. 5인 미만 사업장에서 불합리한 차별이 발생할 경우 근로감독을 할 법적 근거가 마련되었다. 셋째, 2018년 1월 1일부터 10인 미만 사업장의

6) 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률.

7) 파견근로자보호 등에 관한 법률.

저임금 노동자는 사회보험료(국민연금·고용보험)를 최대 90%까지 지원받게 되었다. 저임금의 기준은 월 140만 원 미만에서 월 190만 원 미만으로 인상되었다. 넷째, 산재보험은 2018년 7월 1일부터 1인 이상 모든 사업장으로 적용 확대되었다. 사업주는 노동자를 최초 고용한 날로부터 14일 이내에 고용보험과 산재보험에 의무적으로 가입하여야 한다. 이처럼 일부 사회보험 적용 대상과 혜택이 확대되고 있고, 임금 등에서의 차별이 금지되는 사업장 범위가 1인 이상으로 확대되는 등 공약 추진의 성과가 확인된다. 하지만 여전히 노동시장 내 다층적인 차별, 격차가 확인되고 있는 만큼 정책집행의 속도를 높여야 한다는 지적이 제기되고 있다.

#### 라. 노동시간 단축(일-생활 균형 실현)

노동시간 단축을 위한 공약은 2018년 3월 근로기준법 개정으로 구체화되었다. 그 내용을 보면 첫째, 1주 최대 52시간 상한제가 도입되었다. 2003년 9월 법 개정으로 주40시간제가 도입된 이후 휴일근로가 연장근로에 포함되는지 여부를 둘러싸고 주68시간(행정해석), 60시간, 52시간 등 견해가 대립되어 온 가운데, 이번 법 개정에서 “1주란 휴일을 포함한 7일을 말한다”(근로기준법 제2조 제1항)라고 명시하면서 1주당 최대 근로시간이 휴일근로를 포함해 52시간임을 분명히 하였다. 이를 기업 규모별로 단계적으로 적용하기로 하였다. 둘째, 관공서 공휴일을 민간에 확대 적용하기로 하였다. 공무원과 일반 노동자가 공평하게 휴일을 향유할 수 있도록 ‘관공서의 공휴일에 관한 규정’에 따른 공휴일을 유급휴일로 하되, 기업 부담을 감안하여 단계적으로 적용하기로 하였다. 셋째, 중복할증을 폐지하고 휴일근로 수당을 명시하였다. 8시간 이내의 휴일근로에 대해서는 통상임금의 100분의 50을, 8시간을 초과하는 휴일근로에 대해서는 통상임금의 100분의 100을 가산하여 지급하도록 하였다. 넷째, 특례업종 범위를 축소하였다. 기존 26개 업종에서 5개 업종(육상운송업, 수상운송업, 항공운송업, 기타운송서비스업, 보건업)만 유지하기로 하였다. 근로시간 특례가 유지되는 업종에 대해서도 근로일 사이의 11시간 이상의 연속휴식시간을 부여하도록 하였다. 다섯째, 연소자 1주 근로시간의 한도를 현행 40시간에서 35시간으로 축소하였다. 이상의 근로시간 관련 법 개정 내용을 정리하면 <표 1>과 같다.

한편 경영계는 노동시간 단축에 따라 기업 활동 위축이 우려된다며 제도개선을 요구해 왔다. 특정 기간 장시간 노동이 불가피한 기업 특성을 반영하여 탄력적 근로시간제의 단위기간 확대 및 특별연장근로제 개선이 필요하다고 주장하였다. 정부는 노동시장의 현장 애로를 해소하겠다는 이유로 탄력적 근로시간제 단위기간 확대 방안을 구체화하겠다고 약속하였고,<sup>8)</sup> 문재인 대통령과 여야 원내대표들이 참석한 국정상설협의체 회의(2018. 11. 5)에서 탄력근로제 확대 적용 등 보완입법을 마련하기로 합의하였다. 현재 관련 논의는 경사노위에 설치된 노동시간제도

8) 2018. 10. 24., 18차 경제관계장관회의.

개선위원회에서 진행 중이다. 노동계는 탄력적 근로시간제 단위기간을 확대하면 노동시간 상한제 의미가 사실상 퇴색되고 노동자들의 건강권 침해 등의 부작용을 낳을 것이라며 반발하고 있어 논의과정에서 공방이 예상된다.

〈표 1〉 2018년 노동시간 법 개정 내용

법 개정 내용		2018	2019	2020	2021	2022
주52시간 상한제	300인 이상 (특례업종제외 21개 업종)	7월부터				
	50~300인 미만		7월부터			
	5~50인 미만			1월부터		
	(5~30인 미만)				7월부터	
	(5~30인 미만)				특별연장근로허용 (2021. 7~2022. 12)	
특례업종 축소	특례업종축소(26 → 5개)	7월부터				
	특례업종연속휴식시간보장	9월부터				
관공서 공휴일 민간기업 유급휴일	300인 이상			1월부터		
	30~300인 미만				1월부터	
	5~30인 미만					1월부터
연소자	기준노동시간 주40 → 35시간	7월부터				
	연장노동시간 주6 → 5시간	7월부터				

자료 : 김유선(2018), p.17.

#### 마. 노동기본권 보장

현 정부가 제시한 ‘노동존중사회 실현’의 핵심 중 하나는 노동기본권 보장이고, 이는 국제노동기구(ILO) 기본협약 비준 공약에서도 확인된다. 공약에서는 ILO 기본협약 중 ‘결사의 자유 및 단결권 보호 협약’(제87호), ‘단결권 및 단체교섭 협약’(제98호), ‘강제노동 협약’(제29호), ‘강제노동 철폐 협약’(제105호) 등 4개 기본협약을 비준하겠다고 밝혔다. 경사노위 산하 노사관계 제도·관행 개선위원회는 비준을 위한 국내법 개정 논의를 진행하고 있는데, 지난 11월 20일 공익위원안으로 우선 입법과제를 제시하였다. 공익위원들은 해고자와 실업자 등의 노조 가입 자격을 제한하는 노조법과 교원노조법, 공무원 노조 가입을 직급·직무 등에 따라 제한하는 공무원노조법 관련 조항 등의 개정을 권고하였다.

한편 전국공무원노조(이하 전공노)가 설립 9년 만에 합법노조로 인정된 것은 특기할 만하다. 2002년 설립된 전공노가 2009년 민주공무원노조, 법원공무원노조 등과 통합하면서 새로 노동조합 설립신고를 하는 과정에서 해고자의 노조 가입 문제가 불거져 법외노조로 분류되었다. 문제인 정부 출범 이후 수차례 고용노동부와의 실무협의 이후 전공노는 2018년 초 해직자에게

도 조합원 자격을 주는 규약을 일부 수정하여 3월 26일 다시 설립신고서를 제출하고 필증을 교부받았다. 하지만 전공노와 유사하게 해직자 조합원 자격을 문제로 범외노조로 통보받은 전국교직원노조는 아직도 현행 노조법상 노동조합으로 인정받고 있지 못하다.

#### 바. 한국형 사회적 대화기구

공약에서는 한국형 사회적 대화기구를 설립하여 노동시장 이중구조 개선과 4차 산업혁명에 따른 고용·취업형태의 다양화 대비를 위해, 노사정 사회적 대타협으로 노동존중사회 기본계획을 수립하겠다고 제시하였다. 기존 사회적 대화기구에 대한 노동진영의 비판을 감안하여 새로운 사회적 대화기구는 노사정대표자회의 형태로 먼저 발족하였다. 노동계 대표로 한국노총과 민주노총 위원장, 사용자 대표로 경총과 대한상의 회장, 노사정위원장, 그리고 고용노동부장관으로 구성된 대표자회의는 2018년 1월 31일 첫 회의를 시작으로 사회적 대화기구 출범을 준비하였다. 수차례의 대표자회의 논의를 거쳐 명칭(경제사회노동위원회), 기구의 성격(노사중심성), 취약계층 주체 참여확대(청년, 여성, 비정규직 및 중견기업, 중소기업, 소상공인), 의제·산업(업종)별 위원회 설치 등과 관련된 쟁점에 의견을 모았고, 이러한 내용을 담은 경제사회노동위원회법은 5월 28일 국회에서 의결되었다. 새로운 사회적 대화기구의 그릇은 만들어졌으나 주요 참여 주체 중 하나인 민주노총은 경사노위 참여 여부를 결정하지 못해 11월 22일, 전국 단위 노동계 대표로는 한국노총만이 참여한 가운데 경사노위가 공식 출범하였다. 경사노위는 산하에 의제별, 업종별 특별위원회 등을 두고 다양한 쟁점들을 논의하고 있다. 의제별로 노사관계 제도·관행개선위원회, 디지털 전환과 노동의 미래위원회, 사회안전망개선위원회, 안전하고 건강한 일터를 위한 산업안전보건위원회, 노동시간 제도개선 위원회가 활동 중이다. 또한 국민연금개혁과 노후소득보장 방안 논의를 위한 특별위원회를 두었다. 업종별 위원회는 다양한 산업·업종별 위원회 설치가 논의 중인 가운데 현재 금융산업과 해운산업 위원회가 운영되고 있다.

### 3. 주요 산업·부문별 노사관계 평가

전국 수준에서 노사관계를 살펴본 데 이어 아래에서는 금속, 금융, 보건의료, 유통 등 주요 산업·업종과 최저임금 인상을 둘러싼 갈등이 빚어진 청소용역업종 노사관계를 평가하고자 한다.

## 가. 금속

금속산업 노사관계는 크게 다섯 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 조직 규모 확대다. 금속산업을 조직대상으로 하고 있는 한국노총 금속노련과 민주노총 금속노조 모두 조직 규모가 확대되었다. 둘째, 산별교섭의 성과가 기대만큼 크지 않았다. 금속노조는 올해 산별교섭 교두보를 마련하는 전략을 수립하고 여기에 조직 자원을 상당히 투입했다. 그러나 자원을 투입한 만큼 성과를 거두지 못했다고 평가할 수 있다. 금속노사공동위에 참여할 핵심 사업장에 해당하는 완성차 사용자들이 불참을 결정하면서 금속노사공동위는 동력을 확보하지 못하였다. 그러나 금속노조가 2중 파업 문제에 대해서 사용자들을 유인할 수준까지 정책 변화를 보인다면, 산별교섭에 대한 논의가 빠르게 진행할 가능성이 없지 않은 것으로 보인다. 셋째, 교섭과정에서 노조가 강경 선택을 하지 않았다. 이는 완성차와 조선업종에서 두드러지게 드러났다. 노조의 양보교섭으로 구조조정을 둘러싼 갈등이 비교적 조용하게 진행되었다. 넷째, 사업장별로 보면, 임금체계 개편에 관한 노사합의가 있는 사업장이 다수 확인되고 있다. 현대차와 기아차 모두 올해 단체교섭에서 임금체계 개편을 주요 의제로 다루었다. 현대기아차 그룹이 가지는 영향력을 고려했을 때 기아차의 통상임금 관련 개편 작업이 2019년 노사관계의 핵심 이슈로 등장할 가능성이 크다. 다섯째, 사회적 대화를 통한 노사관계 진전 가능성을 확인하였다. 올해 금속산업 노사관계에서 가장 평가할 만한 성과는 쌍용자동차 해고자의 복직이라고 할 수 있다. 쌍용차의 해고자 복직 문제 해결에는 경사노위 위원장의 중재자 역할이 컸다.

## 나. 금융

금융산업 노사관계 특징을 살펴보면, 첫째, 금융권 노조 내부의 고유한 이슈 해결을 위한 노력이 일정부분 성과를 거뒀다는 점을 들 수 있다. 금융노조는 관치금융 철폐, 양성평등 및 모성보호, 사회공헌, 경영참여, 양극화 해소, 노동조건 개선 등을 관철시키기 위해 다양한 요구안을 제시하다. 그 중 임금피크제 진입 1년 연장, 주52시간 상한제 연내 도입, 1일 1시간 중식시간 보장을 위한 PC-OFF제 도입, 과당경쟁 KPI 제도<sup>9)</sup> 개선, 임신 중인 여성 노동자 1일 2시간 단축근무 등 모성보호 등에서 의미 있는 합의를 하였다. 둘째, 사회연대기금 등 사회공헌활동과 사회적 대화로의 관심이 확산되었다. 금융노조에서는 금융산업공익재단을 설립하고 노사공동으로 2,000억 원을 출연하기로 하였으며, 사무금융노조에서도 사회연대기금(우분투 프로젝트)을 조성하기로 합의하였다. 이와 함께 금융노조가 경사노위 금융업종위원회에 참여하여 노동시간 단축과 일자리창출 등을 비롯하여 사회적 이슈에 대한 논의를 진행하기로 하였다는 점

9) 성과평가제도(Key Performance Index : KPI).

에서 의미가 있다. 셋째, 최근 쟁점이 되고 있는 다양한 현안들에 대한 해결 노력도 주목된다. 경영참여, 정규직 전환 등에 대하여 교섭에서 다양한 요구를 하였으며, 일정부분 성과를 거뒀다. 특히 금융 노사는 임금체계 개선, 산별교섭제도 개선, 과당경쟁 해소, 금융선진화 등 4개의 태스크포스(TF)를 구성하기로 하였고, 사무금융 노사는 노동시간 단축과 실질적인 휴게시간 보장, 포괄임금제 폐지 등에 합의하였다.

#### 다. 보건의료

보건의료산업 노사관계는 2017년과 마찬가지로 2018년에도 노사정 협의와 산별중앙교섭, 병원별 교섭이라는 3개 층위에서 진행되었다. 산별 수준의 논의와 전국 단위 노사정 수준의 논의가 상호보완적인 특성을 가지는 반면에, 노사단체의 파편성과 산별중앙교섭의 취약성으로 인해 개별 병원 수준에서는 노사 갈등이 빚어졌다. 이렇게 다차원적인 협의·교섭구조는 2004년 서울대병원지부의 보건의료노조 탈퇴, 2009년 보건의료산업사용자협의회 해산 이후 보건의료산업 노사관계를 규정하는 특징이라고 볼 수 있다.

전국 단위 노사정 대화 수준을 살펴보면, 노사의 공동 의제인 인력확충 방안은 2018년 5월 일자리위원회 산하에 보건의료일자리 특별위원회가 출범하면서 논의에 들어갔다. 보건의료산업 노사와 정부가 인력 확충을 위해 포괄적인 합의를 하였으나 긴장도 존재한다. 사측이 요구하던 바이오헬스 대책이 일자리위원회 본회의를 통과한 반면, 노측이 선호하는 '모성정원제'를 비롯한 대부분의 정책은 연구·협의 중인 상태로 현실화되기까지 시간이 소요될 것으로 보인다. 산별 노사관계 측면에서 보면, 2018년에도 노조와 지방의료원, 민간부문 중소병원, 특수목적병원 등 46개 병원이 산별중앙교섭에서 파업 없이 주요 쟁점에 합의하였다. 노사 갈등 요인은 근로시간 특례업종 유지, 공공병원 비정규직 정규직 전환, 직장 내 괴롭힘 근절, 의료기관평가인증제 개편, 산별 노사관계 정상화 등이었다. 2017년에는 일자리 창출 중심으로 4차례 교섭 끝에 합의한 반면, 2018년에는 노사갈등 요인이 다양해지며 8차례 교섭 끝에 중노위 조정안을 수용하여 합의하였다. 한편 공공병원 노사정 TF회의 논의 결과를 반영한 산별중앙협약에 포함된 표준임금체계 가이드라인에 대해 노동진영 내부의 해석 차이로 갈등이 발생하였다.

#### 라. 유통

마트산업 중심으로 유통업 노사관계를 평가하면 크게 네 가지 특징으로 요약할 수 있다. 첫째, 2010년대 초중반 기업별 노조로 조직되어 있던 마트노동자들이 2017년 11월 마트노조를 결성하면서 소산별 형태의 노사관계 출발을 알렸다. 마트산업 특성상 기업 운영방식이 유사하

고, 고용구조와 노동조건 또한 비슷한 형태를 갖고 있다는 점에서 산업별 노사관계 형성에 유리한 구조라고 볼 수 있다. 마트노조 출범 이후 2018년 한 해 동안은 소산별 형태의 노사관계 형성을 위한 노력이 추진되었다. 둘째, 임금교섭에서는 최저임금 인상에 따른 임금인상 효과(인상률 약 10%)가 두드러진 것이 특징으로 꼽힌다. 이런 이유로 마트노조는 사업장 단위 임금교섭 못지않게 최저임금 인상 1만 원 투쟁에 적극 나섰다. 셋째, 마트산업 전반에 걸쳐 산업안전과 건강(이마트 노동자 사망사고), 불법과건과 구조조정(매장 매각, 위탁 업체 계약 종료), 감정노동, 의무휴점제 등이 주요한 이슈가 되었다. 유통업 사업장이 주로 여성·중고령 노동자들이 많은 곳이기 때문에 작업장 내 건강권 문제가 특히 중요할 수밖에 없어서 휴게공간 마련, 의자 비치와 같은 노동환경 문제가 쟁점을 이루었다. 넷째, 복수노조 설립과 부당노동행위 등을 둘러싼 갈등 상황도 발생하였다. 이마트, 홈플러스, 롯데마트 등 마트 3사 모두 노조가 복수로 설립되어 있고, 이마트와 롯데마트에서는 지난 수년간 노조활동을 둘러싸고 부당노동행위 논란이 벌어졌다. 특히 이마트는 2013년 불법과건 판정 이후 노조가 3개나 설립되는 과정에서 교섭대표노조 요건인 과반수노조 지위를 둘러싼 갈등을 빚고 있다.

#### 마. 청소용역

2018년 대학 청소용역서비스산업 노사관계는 사립대학과 국·공립대학이 판이하게 다른 경험을 하였다고 평가할 수 있다. 사립대학에서는 최저임금 인상으로 인한 사측의 인원 감축 시도가 벌어졌고, 노동조합 측에서는 인원감축을 저지하기 위한 고강도 투쟁을 전개하였다. 반면 국·공립 대학에서는 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책이 시행되면서 청소노동자들이 대학이 직접 고용한 직원으로서의 고용 안정성을 얻게 되었다고 평가할 수 있다. 최저임금 인상과 국·공립 대학 청소노동자들의 정규직 전환은 우리 사회에서 가장 낮은 곳에서 일한다고 여겨지는 청소노동자들의 처우를 개선하는 하나의 시작으로 평가할 수 있다. 그러나 이러한 시도들이 난관에 부딪혀서 제대로 실행되기 어려운 상황들이 존재하는 것도 사실이다. 2018년 초 연세대 및 동국대 등에서 발생하였던 노사갈등은 앞으로도 발생할 가능성이 높다. 노사분규로 인한 사회적 손실을 최소화하고 청소노동자의 삶의 질 개선을 위해서는 사립대학의 경우에도 국가의 재정지원을 받는 만큼 사회적 공공성 실현을 위해 현재 국·공립 대학에서 진행하고 있는 파견 및 용역노동자의 정규직 전환 등과 같은 고용안정성 방안을 추진할 필요가 있다.

## Ⅳ. 2019년 노사관계 전망

### 1. 전체 전망

2019년은 문재인 정부 집권 3년 차가 되는 해이자 2020년 총선을 목전에 둔 해다. 경제성장률과 취업자 수 증가폭 예상치를 보면 2019년에 긍정적인 변화가 감지되지는 않는다. 한국노동연구원 동향분석실(2018)에 따르면, 경제성장률은 2018년과 견줄 때 0.1% 내외의 감소와 증가 정도 수준의 전망이 제시되고 있다. 급격한 경기위축 가능성은 낮지만 고용을 크게 개선할 만한 힘으로 작용하긴 어려울 것으로 예상된다. 취업자 수는 12만 9천 명가량 증가할 것으로 전망되지만 2018년 9만 5천 명보다 소폭 개선된 수준이다. 올해와 크게 다르지 않은 노동시장 흐름이 지속될 것으로 보인다. 이러한 전망과 함께 2019년은 총선을 불과 1년을 앞둔 상황이라는 점에서 개혁정책이 시간이 갈수록 추진력을 확보하기 어려울 것으로 예상된다. 이런 가운데 정부는 12월 17일 대통령이 주재한 확대경제관계장관회의에서 2019년 경제정책방향을 확정, 발표하였다. 최저임금 인상이나 주52시간 노동시간 상한제 실시 등에 대해서는 속도조절에 들어가겠다고 발표하였다. 또한 공공기관 직무급제 도입을 통한 노동시장의 경직적인 임금구조를 개혁하겠다고 밝혔다.

이러한 정책방향은 당장 손에 잡힐 만한 경제적 성과를 내면서 경기침체 국면에서 벗어나겠다는 뜻으로 해석된다. 하지만 이처럼 현 정부 대표 공약 집행과정에서의 속도조절과 노동계가 누차 반대 입장을 밝혀온 평가 기반 직무급제 도입이 공식화되면서 노동진영과의 갈등이 2019년에 더 확산될 것으로 우려된다. 노동존중사회 실현에 기대를 걸었던 노동계는 집권 1년 차와 2년 차에 진행되었던 성과연봉제 폐지 등 이른바 노동적폐 해소, 공공기관 비정규직의 정규직화, 최저임금 인상, 노동시간 상한제 시행 등에 박수를 보냈지만 실제 해당 정책들이 노동현장에 안착하는 과정에서 정부가 방향키를 선회한 것이라고 반발하고 있다. 특히 임금과 노동시간 등 개별적 근로관계에 관한 쟁점들이 '쫓다 뺏는 식'으로 추진되고 있는 반면 집단적 노사관계 측면에서 단결할 권리, 교섭할 권리의 보장은 상대적으로 더디게 추진되고 있기 때문이다.

이러한 우려의 조짐은 새로운 노동체제 형성 논의도 지체시킬 가능성이 크다. 문재인 정부의 출범은 통제, 대립, 갈등, 노동유연화 등으로 대표되는 구 노동체제를 포용과 연대, 참여와 협력의 새로운 노동체제로 전환이 가능하게 하는 기대를 갖게 하였다. 하지만 현 체제의 과도기가 어떤 방향으로 전환될지 심각하게 고민하지 않을 수 없다. 특히 2018년 세밑에 발생한 두 가지 사건은 우리에게 시사하는 바가 크다.

첫째는 태안화력발전소 하청노동자 고 김용균 씨의 사망사고다. 구체제의 부정적인 효과가 압축적으로 드러났기 때문이다. 비용 절감, 효율성 증대 등의 목적으로 추진되었던 기업의 노동유연화 전략은 사용자 책임 회피와 임금·노동조건에서의 격차 확대는 물론 ‘위험의 외주화’, 심지어 ‘죽음의 외주화’를 초래했다는 비판을 받고 있다. 개선의 필요성은 지속적으로 제기되었다. 유사한 사건은 2016년 5월 구의역에서도 발생하였다. 당시 야당이었던 민주당은 구의역 사망사고 재발을 막기 위해 위험작업 하도급 금지, 사업주의 안전보건 조처 의무 강화 등을 뼈대로 하는 산업안전보건법 개정안 등 이른바 ‘위험의 외주화 방지법’ 7개를 발의하였지만, 지난 2년여 동안 논의는 진척되지 않았다. 고 김용균 씨 사망사고(12.11) 이후에도 여야 공방만 거듭하다가 12월 27일 산업안전보건법 개정안이 가까스로 국회 본회의를 통과하였다. 개정안은 원청의 책임 범위 확대, 처벌 강화, 산재보호 대상 확대, 작업중지권 부여 등을 뼈대로 하고 있다. 현행보다는 진일보한 것으로 평가할 수 있겠다. 하지만 위험작업의 외주화가 금지된 것도 아니고 원청 책임 범위는 여전히 협소하며, 특히 고 김용균 씨가 하던 발전소 운영 하청 업무 등은 이 법에서 금지되는 사내도급 대상에 포함되지 못했다는 점 등에서 비판을 받고 있다. 또한 이번 사고 관련 진상규명과 책임자 처벌은 12월 31일 현재까지 이루어지지 않은 상태다. 비용 절감보다 죽지 않고 일할 권리를 우선하도록 구체제를 극복하는 것이 여전히 우리가 추진해야 할 시급한 과제를 확인시켜 준다.

둘째는 승차공유제(카풀)를 둘러싼 택시업계와 카풀업계 간의 논란이다. 기존 택시업계 노·사는 카풀사업이 그렇지 않아도 열악한 택시업계를 더욱 약화시키고 노동자들의 생존권을 위협한다고 강하게 반발하고 있다. 카풀업계는 택시노동자의 분신사망사건까지 발생하자 사업 확대 속도를 조절하는 듯한 모양새를 취하고 있지만 새로운 서비스의 도입은 거스를 수 없는 대세라는 입장에는 변함이 없는 듯하다. 디지털 기술변화, 이른바 4차 산업혁명 등으로 일컬어지는 최근의 변화는 단지 기업 경영방식의 문제만이 아니라 일자리의 성격, 고용, 노동 과정, 노사관계 등 일자리 질서 전반에 영향을 미칠 것으로 예상되는데 이번 갈등은 우리 사회가 이 문제를 어떻게 다루어야 하는지 아주 중요한 과제를 던지고 있다. 새로운 노동체제의 형성과정에서도 정보통신기술 발전에 따른 공유경제 확산이 기존 유사업계에 주는 충격을 어떻게 사회화할 것인지, 이 과정에서 부의 분배 방식, 공정성 실현, 일자리 질 향상, 안전성 확보 등의 문제를 어떻게 다룰 것인지 본격적으로 논의할 필요가 있다. 새로운 경제모델을 거부할 수는 없지만 기존 업계에 주는 충격을 최소화하면서 연착륙하겠다는 원론적 입장만으로는 당면 상황을 대응하는 데 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다.

## 2. 사안별 전망

### 가. 노동기본권 및 초기업단위 노사관계

2019년은 특히 국제노동기구(ILO) 출범 100주년을 맞는 해이기 때문에 현 정부의 공약실현 의지에 대한 기대감이 더 높을 수밖에 없을 것으로 보인다. 노동존중사회의 핵심 키워드가 노동기본권 실현이라고 보았을 때 결사의 자유와 교섭의 권리를 보장한 ILO 기본 협약(제87호와 제98호) 비준 여부가 가장 큰 관심사다. 앞서 언급한 것처럼 해당 논의를 진행 중인 경사노위에서는 노사와의 합의를 끌어내지 못한 채 공익위원안으로 일부 법 개정을 권고한 상황이다. 공익위원안이 입법 논의 활성화에 마중물 역할을 할 것으로 기대되지만, 한편에서는 경영계가 단체협약 유효기간 확대, 파업 시 대체근로 허용 등과 같은 법 개정을 ILO 협약 비준 문제와 함께 논의해야 한다고 주장하고 있어 입법화 과정이 순탄치는 않을 것으로 전망된다.

이와 함께 2019년 노사관계에서 주목할 것은 초기업 단위 단체교섭 활성화 여부다. 한국 사회 핵심 문제 중 하나인 노동시장 이중구조화, 양극화 등을 풀어내기 위해서라도 현재 지배적인 기업별 노사관계를 초기업 단위로 끌어올려야 한다는 지적은 꾸준히 제기되어 왔다. 정부 공약에도 포함된 단체협약 적용률 확대는 노조 조직률 제고와 함께 초기업 단위 교섭구조 마련을 전제로 하고 있다. 따라서 초기업단위 단체교섭 구조 마련을 위한 정부의 노력과 노·사 이해당사자들의 전략적 선택이 어떻게 구현될지 주목된다.

### 나. 최저임금

2020년에 적용될 최저임금 인상폭도 관심사다. 현 정부 집권 이후 이만큼 뜨거운 이슈가 있었나 싶을 정도로 최저임금은 정치권뿐 아니라 사회 전반적으로 논란의 대상이 되었다. 이미 정부는 시장수용성, 지불여력, 경제과급영향 등을 종합적으로 고려하겠다고 최저임금 속도조절 필요성을 수차례 언급하였다. 이미 최저임금법을 개정하여 매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 상여금과 현금으로 지급하는 복리후생비의 일정 비율이 최저임금에 포함되도록 하였고, 2019년부터 적용된다. 이와 함께 최저임금 결정방식의 이원화 방안도 제시되었다. 이 방안은 최저임금위원회 내부에 구간설정위원회와 결정위원회를 설치하고, 전자에서는 각종 경제지표와 지불능력, 수용성 등을 반영하여 최저임금 인상의 합리적인 구간을 설정하고, 후자를 통해 그 구간 안에서 최저임금을 결정하는 것을 말한다. 정부는 2019년 1월까지 최저임금 결정구조 개편방안을 마련하여 2월까지 후속 법 개정을 마무리한 뒤 2020년에 적용될 최저임금을 결정

할 방침이다. 최저임금 인상은 2017년 대선 당시 여야 막론하고 주요 후보들이 공히 내걸었던 공약임에도 문재인 정부의 최저임금은 마치 위기와 갈등의 주범으로 이해되고 있는 형국이다. ‘저소득층 임금소득 증가-소비 진작-내수 증대-기업 투자와 일자리 증가’의 선순환 구조를 만들자는 소득주도성장이 최저임금 인상만으로 달성되는 것은 아니겠지만, 최저임금이 저소득층 소득 증가에 긍정적 영향을 미치고 있다는 연구결과들도 제출되고 있는 만큼 이를 둘러싼 면밀한 검토가 필요하다.

#### 다. 노동시간

2018년 7월부터 300인 이상 기업에서부터 먼저 시행한 노동시간 주52시간 상한제에 따라 기업들은 실노동시간을 1주 최대 52시간으로 줄여야 하는데, 이를 위한 교대제 개편, 인력 충원, 업무방식 변화 등을 둘러싼 논란이 한동안 지속될 것으로 보인다. 50~300인 미만 사업장은 2020년 1월부터 적용되기 때문에 2019년에 주52시간 상한제 실현을 위한 준비를 해야 할 것이다. 이와 관련, 탄력적 근로시간제를 둘러싼 갈등도 예상된다. 정부여당은 탄력적 근로시간 단 위기간을 현행 3개월에서 6개월 이상 등으로 늘려야 기업들이 노동시간 상한제 시행에 따른 인력운용의 유연성을 확보할 수 있을 것이라고 보고 있다. 노동계는 장시간 노동 및 연장근무 수당 축소 등 악용 우려가 있다며 반대하고 있다. 관련 논의는 경사노위에 설치된 노동시간제 도개선위원회에서 진행하고 있는데, 정부·여당은 2019년 2월 국회 처리 입장을 이미 밝혔다.

#### 라. 비정규직 정규직화

비정규직 축소와 처우개선 측면에서 보면, 정부가 추진 중인 공공부문 비정규직 정규직 전환이 차근차근 성과를 내고 있는 가운데 전환된 기존 비정규직들의 처우개선 등을 둘러싼 논란이 예상된다. 특히 기존 파견·용역업체 소속이던 이른바 간접고용 노동자들이 전환 과정에서 원청으로의 직접고용이 아니라 ‘자회사’라는 우회로를 택한 사업장들에서는 노동자들이 이를 비판하면서 원청기업의 직접고용, 임금과 복지 등에서 차별 해소를 요구하며 집단행동을 하고 있는 사례가 많아 2019년에도 관련 논란은 지속될 것으로 보인다. 정규직으로 전환된 경우 고용안정성은 기존 비정규직일 때보다 높아졌으나 임금, 노동시간, 복지혜택 등에서는 기존 정규직과 차이가 나는 경우도 적지 않아 임금체계 및 처우개선 관련 논의도 지속적으로 제기될 것으로 예상된다. 공공부문에서만이 아니라 민간부문에서도 파리바게뜨, SK브로드밴드 등 일부 기업에서 비정규직 정규직 전환이 이루어졌다. 이들 사업장의 정규직 전환은 주로 간접고용 노동자들이 불법파견 혐의를 제기한 뒤 정부가 실시한 근로감독 결과 등에 따른 것으로,

앞으로 민간부문에서도 정규직 전환 사례가 확산될지 주목된다.

#### 마. 사회적 대화

사회적 대화기구인 경사노위는 민주노총이 불참한 채 11월 22일 공식 출범하였다. 2019년 본격화될 위원회 활동을 통해 명실상부한 사회적 대화를 이끌어낼 수 있을지 주목된다. 경사노위는 사회양극화 개선과 노동존중 사회 실현을 위해 사회적 대화의 조직, 내용, 제도 측면에서 변화를 시도하였다. 취약계층의 참여확대와 노사단체의 대표성 제고, 사회적 의제의 내용적 심화와 시공간적 확장 그리고 초기업단위 사회적 대화의 실질적 전개 등을 과제로 제시하면서 업종별, 의제별, 계층별 위원회를 3개의 축으로 하여 사회적 대화의 혁신을 이끌겠다고 밝혔다(손영우, 2018). 노동시장 이중구조 개선, 노동빈곤층 보호, 디지털 기술발전예 따른 고용형태 다양화에 따른 노동정책 마련 등의 시급성을 감안할 때 사회적 대화기구의 안정적 운영은 중요한 과제가 아닐 수 없다. 노동존중사회 기본계획 속에 포용적 코포라티즘을 구현하려는 정부의 의지가 실현되는 시험대일 뿐 아니라 노사 이해당사자들도 기업별 분권화된 노사관계 의제를 전국 수준으로 끌어올려 사회적인 대타협을 만들어낼 수 있을지 가능성을 점칠 수 있는 기회의 장이기 때문이다. 하지만 한국에서 진행되었던 그동안의 사회적 대화에 대해 노동계는 ‘정부 정책의 들러리’라는 트라우마를 갖고 있다. 김주영 한국노총 위원장이 “솔직히 피할 수 있다면 피하고 싶은 것이 바로 사회적 대화”<sup>10)</sup>라고 할 정도다. 하지만 한국노총은 노동의 문제를 국회나 정부에만 맡길 수는 없다며 경사노위에 참여하고 있다. 아직까지 참여를 공식 결정하지 않은 민주노총은 2019년 1월 정기대의원대회에서 이 문제를 논의할 것으로 보이는데, 선택이 간단치만은 않아 보인다.

#### 바. 산업·부문별 노사관계 전망

산업·부문별로 살펴보면, 우선 금속산업의 경우 주력 산업이 전반적으로 둔화될 것으로 보인다. 유가상승, 금리인상과 통상환경 악화 등의 영향으로 자동차시장에서 글로벌 수요부진에 따른 마이너스 성장이 예상되고, 이는 특히 중소부품업체 생산 위축으로 이어질 것으로 우려된다. 조선업종은 서서히 회복기에 접어든 것으로 평가되지만 2015년 이후 대규모 구조조정 이후유증으로 여전히 노사 갈등을 겪고 있다. 제조업 경기 하락은 노사관계 측면에서 볼 때 사업장 단위 교섭력을 약화시킬 가능성이 크다. 이와 관련, 금속노조는 2018년 특히 금속노사공동위 구성이라는 다소 유연한 전술을 구사하면서 초기업 단위 교섭구조 마련을 위해 노력하였으

10) 김주영 위원장 12월 메시지. <http://inochong.org/report/219739>

나 가시적인 성과를 거두지 못하였다. 2019년에도 이 기초를 이어가면서 중복과업 등의 문제에 대해 사용자들을 유인할 방안을 마련한다면 초기업 교섭에 대한 논의가 진행될 가능성도 없지 않다. 이와 함께 현대·기아차 그룹사를 중심으로 논의되고 있는 임금체계 개편은 2019년, 특히 금속산업 노사관계의 핵심 이슈로 등장할 가능성이 있다.

금융산업에서는 2018년 산별 단체교섭에서 노사가 임금체계 개선, 산별교섭 제도 개선, 과당 경쟁 해소, 금융선진화 등과 관련된 4개의 태스크포스(TF)를 구성하기로 한 만큼 이 TF를 중심으로 쟁점들에 대한 노사 간 집중적인 논의가 진행될 것으로 보인다. 또한 경사노위에 업종별 위원회인 금융산업위원회가 출범하였기 때문에 금융산업 발전과 좋은 일자리 등에 관한 사회적 대화가 본격화될 것으로 예상된다.

보건의료산업에서는 인력 부족과 장시간 노동, 태움문화와 같은 위계적 조직문화 등으로 지속적으로 노사 갈등을 빚으면서 산별 노사관계 구축을 통해 이를 해소하려는 노력이 진행되어 왔는데 2019년에도 유사한 기초가 이어질 것으로 보인다. 다만 보건업의 근로시간 특례업종 제외, 비정규직 정규직 전환 등 일자리 정책이 노동비용 증가를 수반하는 만큼 갈등 요소도 잠복되어 있다. 또한 민주노총의 경사노위 참여가 여전히 불투명하다는 점에서 산업 차원의 좋은 일자리 관련 논의 틀이 여전히 불안정하다고 할 수 있다. 이는 병원 수준의 노사관계 불안정성을 유발하는 요인으로 작용하는 패턴이 지속될 것으로 보인다.

금속, 금융, 보건의료산업과 비교할 때 상대적으로 덜 조명되었던 유통산업 노사관계는 2019년 좀 더 활성화될 것으로 보인다. 주요 대형할인점 노동자들이 소산별 형태로 결성한 마트노조가 출범 3년째가 되는데, 노조는 조직 확대를 포함하여 감정노동, 앓을 권리 등 마트노동자 건강권 확보, 디지털기술 도입에 따른 고용 축소 저지, 저임금 구조 타파, 협력업체 표준근로계약서 마련 등의 의제를 중심으로 산별 노사관계 측면에서 해법 모색에 나설 것으로 예상된다.

청소·경비·주차용역의 경우, 공공기관에서는 비정규직 정규직 전환 지침에 따라 고용형태 전환이 이루어졌으나 임금체계, 임금수준, 정년 등을 둘러싸고 논란은 이어질 것으로 보인다. 또한 휴게시간 확대, 신기계 도입, 노동강도 강화 등으로 일자리의 양과 질을 둘러싼 갈등도 예상된다.

## V. 맺음말

한 해가 가고 새 해가 올 때마다 각 부문별로 평가와 전망 작업이 이루어지고 있는데, 노사관계만큼 “전년보다 더 악화, 더 불안”이라는 수식어를 매번 동반하는 영역이 있을까 싶을 정

도로 다루기 어렵다. 촛불정부라 자임하는 문재인 정부의 출범은 노사관계 영역에서 정치적 기회의 확장으로 여겨졌으나 집권 2년 차 평가는 긍정적이지 못하다. 특히 최저임금 인상, 노동시간 단축 등 개혁 정책을 둘러싼 속도조절론은 개별 노동관계법 시행 관련 처벌 유예조치 확대로 이어지고 있다. 2018년 말까지 제한적으로 연장하였던 주당 52시간 노동시간 상한제 시행 관련 사업주 처벌 유예기간은 2019년 3월까지로 추가 연장하였고, 2019년 1월부터 시행되어야 하는 최저임금 산입범위 개편에도 최장 6개월의 자율시정기간을 부여하였다. 또한 정부는 노동관계법 위반사항에 대한 적발보다는 자율시정 중심으로 근로감독을 실시할 방침임을 밝혔다. 경영상황과 고용지표가 호전되기 어렵다는 판단에 따른 것이다.

이런 가운데 노사가 주체가 되는 '관계'의 형성은 이루어지지 못한 채 노동계는 정부를 '향해', 경영계는 정부 '뒤'에서 각자의 요구를 관철시키려 노력하는 모습이 지속되고 있다. 이 글에서 지나치게 정부 역할을 평가 기준으로 삼았다고 볼 수도 있겠지만 노사 중심성, 노사 자율성이 그만큼 취약한 한국 노사관계 현실이 반영된 것이기도 하다. 2019년 노사관계는 낙관적이지 않은 경기전망, 고용전망 속에 연 초부터 노동시간과 최저임금 등을 둘러싼 암초를 안고 출발하고 있다. 새로운 노동체제 형성을 위한 실험이 2020년 총선 등 정치 일정을 고려할 때 하반기로 갈수록 더 진척되기 어렵다는 점을 감안하면 정부는 최대한 2019년 상반기 중에 국면전환을 도모할 수 있는 방안을 적극 모색해야 할 것으로 보인다. 임무는 무겁고(임중, 任重) 갈 길은 멀다(도원, 道遠). 어쩔 수 없이 정부의 역할을 가장 주목할 수밖에 없겠지만 노사관계 주요 당사자인 노사의 자율성에 기반한 새로운 관계 형성 노력도 절실해 보인다. **KLI**

### [참고문헌]

- 고용노동부(2018), 「2017년 노동조합 조직현황」, 고용노동부.
- 김유선(2018), 「노동시간 단축」, 국제고용노사관계학회 춘계토론회 발표문.
- 노진귀(2018), 「정치무대의 중앙을 다시 점령해 들어오고 있는 '경제성장' 이슈」, 『국제노동』 2018년 가을호, pp.9~12.
- 손영우(2018), 「사회적 대화 혁신을 이끌 트로이카: 업종, 의제, 계층」, 경제노동연구회 월례 토론회 발표문.
- 신광영(2018), 「노동존중사회와 균형적 사회성장」, 한국사회학회·경제사회발전노사정위원회 토론회 '노동존중사회: 21세기 한국의 노동과 사회발전'.
- 정홍준(2018), 「고용노동정책의 전환기, 2017년 노사관계 평가와 2018년 전망」, 『노동리뷰』 1월호, pp.7~26.

조성재·이정희(2017), 「2016년 노사관계 평가와 2017년 전망」, 『고용·노동브리프』 68, pp. 1~8.

한국노동연구원 동향분석실(2018), 「2018년 노동시장 평가와 2019년 전망」, 『고용·노동브리프』 85, pp.1~8.