

# 2021년 노사관계 평가와 2022년 전망

박 명 준

## I. 서 론

전환의 시대다. 인류가 코로나19 위기로부터 좀처럼 빠져 나오지 못하는 가운데, 전 세계적으로 사회경제체제상에 다양한 도전과 변화들이 강하게 일고 있다. 대표적으로 디지털 기술에 기반한 새로운 비즈니스의 생성, 기후위기의 도전 속에서 탈탄소화 시대를 향한 정부들의 굼직한 행보의 개진, 기존의 질서에 도전하고 문제를 제기하는 새로운 젊은 세대들의 부상, 고령화 사회와 양극화의 심화 속에서 사회안전망 개혁과 고용질서의 재구성 필요성 대두 등을 들 수 있다. 다양한 도전들이 한꺼번에 일고 있는 가운데 이러한 흐름은 경제, 산업, 사회질서를 새롭게 이끌어가는 동력으로 작용하고 있다.

한마디로 지구 전체가 ‘복합대전환’의 시대를 겪고 있다고 해도 과언이 아니며, 그러한 도전의 영역들마다 노동의 이슈가 오버랩되어 있다. 노사관계<sup>1)</sup>도 이러한 시대적 압력을 고스란히 받을 수밖에 없다. 현재의 노사관계를 이해하려는 시도도 그러한 시대적 변화상을 깊이 염두에 두고 이루어져야 한다. 노사관계의 대응양태는 전환과정의 특성을 규정하는 하나의 중요한 요소가 될 수 있다. 노사관계는 전환의 후속작업에서 역할을 찾는 식으로 수동적으로 머물러 있을 수도 있고, 전환을 선도해 가면서 일자리와 경제가 처하게 되는 부담을 해결해 가는 데에 능동적으로 기여할 수도 있다.

한국 노사관계의 행위자들도 분명 다양한 폭과 깊이로 전환의 요구를 경험하고 있다. 우리의 경우 아직은 전환이라는 키워드가 노사관계의 의식적 상호작용에서 전면적으로 가시화되고 있지는 못한 듯하다. 전환의 의미와 과제를 적극 감지하고, 이러한 도전에 타당하면서도 경로쇄신적(path-reshaping)으로 응전하는 행위자들, 그리고 그들의 ‘합주행동(concerted action)’은 아직

\* 한국노동연구원 선임연구위원(mjnpark@kli.re.kr).

1) 여기에서 노사관계라 함은 한국의 현행제도적 틀 내에서 - 대체로 개별 기업 내에서 - 조직화된 노동자들과 그들의 사측이 형성하는 전형적인 상호작용과 관계에 국한되지 않는다.

뚜렷하게 나타나지는 않고 있다. 일부에서 우려와 갈등이 생겨나면서 어렵풋하게 그러한 인식을 반영한 실천들이 모색되고 있는 수준이다.

이때, 노동시장의 분단된 구조를 반영하여 자연스럽게 노사관계 행위자들의 분화가 이루어지고 있는 양상에 주목할 필요가 있다. 그러한 구조하에서 노사관계의 관행, 어젠다의 성격, 행위자 간 관계의 특성은 노동시장 전반에 걸쳐 동일하지 않다. 아니 그것은 사실상 ‘균열’이라고 칭하는 것이 더 타당할 지도 모른다. 균열은 두 가지 측면에서 두드러진다. 하나는 ‘지위적 균열’로서, 이른바 ‘노동시장 이중구조화’가 노사관계의 이중구조화까지 초래한 결과다. 다른 하나는 ‘세대적 균열’이다. 기성세대와 후속세대 사이에 노동조합에 대한 태도와 이해가 큰 간극을 보이면서, 노사관계를 꾸려 가는 양상에도 질적인 차이가 나타나고 있는 것이다.

전환의 도전을 맞이함에 있어서도, 이처럼 그에 응전하는 균열된 행위자들의 서로 상이한 위치에 따라 오늘날 한국 사회에서는 다양한 노사관계의 모습들이 만들어지고 있다. 크게 보아 어떤 영역은 ‘기형성된(established) 노사관계’의 범주(기존영역)에 속하고, 어떤 영역은 ‘형성 중인(emerging) 노사관계’의 영역(태동영역)에 속한다.<sup>2)</sup> 여기에는 이른바 ‘비동시적인 것의 동시적 공존’이라고 할 수 있을 정도로, 다양한 영역들에서 상이한 쟁점과 행위자들의 관계 양상이 확인된다.

이 글은 ‘전환’과 ‘균열’이라는 두 단어를 2021년 현재 한국의 노사관계를 관통하는 굵직한 주제로 삼으면서, 현재 전개되고 있는 노사관계의 다양한 양상들을 살펴보고자 한다. 우선 정부정책과 전국 수준 노사관계라고 할 수 있는 주제들의 진행을 개관해 보고(제Ⅱ장), 노조조직, 임금인상, 노사갈등 등 노사관계의 주요 양상들을 통계적으로 조망해 보았다(제Ⅲ장). 이어서 크게 기형성 영역과 형성 중인 영역으로 나누어 노사관계의 다양한 전개상을 살펴본 후(Ⅳ절), 전환 및 균열의 주제들과 관련된 노사관계의 전개양상들을 스케치해 보았다(제Ⅴ장). 끝으로 2021년을 종합해서 평가하고 2022년에 펼쳐질 노사관계의 양상을 간략하게 전망했다(제Ⅵ장).

2) 물론 이러한 이분법적 구분은 분석적 효과를 극대화하기 위한 이념형적인 것이고, 현실에서는 다양한 성격의 관계성들이 혼재되어 있다고 할 수 있다.

## II. 정부정책과 전국수준의 노사관계

### 1. 정부정책과 제도의 변화<sup>3)</sup>

주지하듯이 2021년은 코로나19 위기가 2년차의 그림자를 길게 드리우며 지속된 시기였으면 서 동시에 ‘노동존중사회’를 표방한 문재인 정부의 집권 5년차 마지막 해였다. 최저임금 인상, 공공부문 비정규직 정규직화, 그리고 근로시간 단축 등 현 정부가 표방한 이른바 ‘소득주도성장’하에서 강조된 개혁정책들의 마무리와 심화가 기대되는 시기였다고 할 수 있다. 정책에 대한 집권 초기의 사회적 논란과 갈등이 심화된 후 코로나19 위기를 경험하면서, 정부가 애초에 기대 하고 도모하려던 개혁안은 일부 관철되어 효과를 발휘되기도 했고, 일부 수정이 불가피하기도 했다. 최저임금 1만 원 공약 달성은 이미 대통령이 달성 불가능함을 선언한 상태에서 2021년에 는 시급을 8,720원에 맞춘 바 있고, 익년도를 위한 교섭 결과 2022년부터 시급 9,000원대(9,160 원)에 돌입하게 되었다. 공공부문 비정규직 정규직화는 2021년에 보다 심화된 정책적 모색이 있었는데, 바로 민간위탁 영역에서의 처우개선 이슈와 전환 이후 공무원들의 형평성 있는 처우 문제를 놓고 진행된 것이었다. 한편 근로시간 단축의 경우 상대적으로 사회적인 호응과 정책적 순응이 컸던바, 특히 2021년부터는 주 40시간제(휴일 - 연장근로 포함 최장 주 52시간)의 적용대 상에 속하는 사업장이 대폭 늘어났다.

코로나19 위기의 지속은 업종별로 상이한 영향을 끼쳤다. 백신과 사회적 거리두기 등 방역대 책이 강화되면서, 도시의 중소자영업자들은 심각한 타격을 받았다. 관광산업 등 서비스업의 일 부에서는 코로나19의 타격으로부터 헤어나오지 못하면서 저조한 매출이 지속되었다. 반면, 제 조업 등의 영역은 방역대책이 체계화되면서 경영지표가 부분적으로 호조를 보였다. 심지어 금 융서비스나 배달서비스 등의 영역은 디지털-플랫폼 기술과 결합하여 비즈니스가 오히려 더 활 성화되는 모습을 보여주었다. 이러한 가운데 2021년 경제사회정책의 초점은 자영업자들을 겨냥 한 보상과 위로에 맞추어졌다. 그러한 만큼 여타 고용 및 노동정책과 관련한 논란은 집권 초중 반기 때보다 상대적으로 덜했다.

주지하듯이 2020년 코로나19 위기의 한가운데에서 정부는 산업질서의 패러다임 변화를 예고 하는 이른바 ‘한국판 뉴딜’ 정책 패키지를 고안한 바 있다. 2021년에도 그 정책은 보다 심화되며

3) 원론적으로 정부정책과 제도의 변화는 노사관계의 변화를 일으키는 하나의 중요한 요인이며, 한국에서는 더더욱 그러하다.

실행되었다. 이는 산업 패러다임의 변화와 관련한 새로운 시도를 담고 있음과 동시에 그 동전의 뒷면에는 고용의 양과 고용체제의 질적 변화가 동반된다는 의미가 새겨진 것이었다. 아직까지 산업과 일자리 모두를 어떠한 방식으로 동시에 전환시켜 갈지에 대해 구체화된 청사진이 그려져 있지는 않다. 휴먼뉴딜이라는 관점과 전 국민 고용보험 도입 등을 중심으로 한 사회안전망의 강화가 함께 고려되고 있는데, 다만, 이러한 전환이 효과적으로 되기 위해서는 경제사회 주체들의 역량동원이 불가피하다. 자연스럽게 이는 노동시장 거버넌스의 주체들인 노사 각각에게 새로운 도전 기회와 과제를 안겨줄 것으로 예견된다.

새로운 일자리 창출 노력인 상생형 일자리 정책도 계속 확산되어 가면서 동시에 구체적 성과를 보기도 했다. 2019년 광주형 일자리 협상 타결 이후 확산되기 시작한 이 사업은 2021년 하반기에 상생형 지역일자리 1호 지역 광주의 GGM(광주글로벌모터스)에서 캐스퍼가 양산된 것을 시작으로 시장에서 긍정적 반향을 뜨겁게 불러 일으키며 정책적 효능감을 일깨우기 시작했다. 이러한 시도 안에는 노사-지역-원·하청 상생 등의 가치들이 담겨 있고, 더불어 그 과정에서 지역노사민정 사회적 대화의 활성화를 동시에 동반하는 것이어서, 노사관계적으로도 참신한 개혁적 함의를 일정하게 담고 있다.

한편, 노사관계를 겨냥한 제도적 기반의 변화도 이루어졌다. 특히 2021년의 경우 크게 두 가지의 개혁이 굵직한 함의를 띠었다. 하나는 ILO ‘결사의 자유협약’(87호와 98호) 비준과 관련하여 2020년 말에 도모된 노동법 개정과 그 효력 발생으로 일기 시작한 노동조합 조직 및 활동과 관련한 변화이다. 한국 사회에서 오래된 숙원이자 논쟁거리였던 결사의 자유 관련 제도 개혁과 협약비준은 민주화 이후 진행된 노동법 개혁의 한 흐름이라고 할 수 있는 노동기본권 기초정비의 한 매듭을 짓는 의미를 지녔다. 이는 2018년부터 본격화된 문재인 정부하의 사회적 대화가 만들어 낸 일정한 성과이기도 했다. 제도 개혁의 결과 공무원노조법, 교원노조법이 개정되어 공무원과 교원의 노동기본권이 확대 보장되었고, 그 결과 소방공무원노조 결성 등이 이루어졌다.<sup>4)</sup>

다른 하나는 연일 이어지는 산재사고 속에서 신속히 추진된 「중대재해처벌법」의 제정이었다. 이를 통해 산업현장에서 사망자나 부상자가 발생했을 시 그에 대해 개인사업주나 법인에게 벌금과 처벌을 강하게 부과하고, 상해를 입은 노동자를 위하여 높은 손해배상을 의무적으로 적용할 수 있게 되었다.<sup>5)</sup> 해당 법안은 상시근로자 50인 이상 사업장을 대상으로 하여 2022년 1월 말부터 효력이 발휘된다. 이 법의 시행으로 산업안전위원회 등 기업 내 유관 기체들의 활성화가 기대되며, 이는 노사관계의 변화에도 일정 부분 기여할 것으로 보인다.

4) 대표적으로 소방공무원의 경우 2021년 7월 6일부터 노조 설립이 허용되었다.

5) 규정에 따르면, 근로자 사망 시 1년 이상의 징역 또는 10억 원 이하 벌금에 처하고, 최대 5배의 징벌적 손해배상도 적용받을 수 있다. 50인 미만 사업장은 2024년 1월부터 법이 적용된다.

## 2. 중앙 수준 노사관계 : 사회적 대화의 노동정치

노사관계의 중요한 층위 중 하나인 전국 수준 노사관계에서, 한국은 제도화된 사회적 대화기구 안팎으로 전개되는 이른바 노동정치(labor politics)가 현실 노사관계상 중요한 의미를 갖는 나라 중 하나다. 경제사회노동위원회와 최저임금위원회 등은 2021년에도 여전히 활발히 가동되었으나, 새로운 변화와 전환을 능동적으로 개척해 가는 도상에서 그 역할이 파격적이거나 두드러지지 않았다.

① 경사노위에서의 중앙사회적 대화: 2020년에 이른바 원 포인트(one-point) 사회적 대화를 경사노위 외곽에서 추진하다가 민주노총이 끝내 합의하지 않으면서 사회협약 정치는 쇠퇴하게 되었다. 이후 올해(2021년)에는 기설치된 다양한 하부위원회들을 통한 사회적 대화를 꾸준히 진행해 가며, 저장도로 내실을 다지는 시간이 이어졌다. 올해 민주노총 집행부의 관련 기초 변화로 경사노위를 통한 협약정치는 더 이상 민주노총과 접점을 만들 여지가 없어졌다. 대신 한국노총이 노동계의 목소리를 주도하는 가운데 의제, 업종, 계층별 위원회 및 다양한 연구회 등이 나름 활발히 가동되었다.

2021년 9월 말 현재 경사노위에는 3개의 의제별 위원회, 4개의 업종별 위원회, 1개의 계층별 위원회, 1개의 특별위원회, 그리고 4개의 연구회가 가동되고 있다.<sup>6)</sup> 특히 2020년에 하부위원회들에서 합의된 6개의 합의문을 연초인 2월에 본회의를 열어 최종 의결하며 사회협약으로 정립했다. 그것은 관광산업, 배달노동자 산재보험, 스마트공장, 근로자대표제, 버스산업, 공공기관을 대상으로 한 주요 제도 및 정책의 개혁과 관련한 합의들이었다. 경사노위 산하 공공기관위원회의 합의사항인 공공기관 노동이사제 도입 관련 내용은 여당이 추진한 공공기관운영법 개정안에 담겨졌고, 해당 방안은 2021년 연말 국회 본회의에서 처리되었다. 또한 2020년의 합의 결과로 근로시간면제심의위원회를 2021년 7월부터 경사노위 내에 설치하여 운영하기 시작했다. 협의 기구인 사회적 대화 기구에 심의기능을 부여하는 것이 타당한지에 대한 논란을 불러일으키기도 했다. 향후 경사노위의 근로시간면제심의의 결과가 노사관계에 끼칠 파장은 적지 않을 것으로 예상된다. 나아가 2021년 하반기에는 전년도에 출범한 청년, 여성, 비정규직 위원회 등 계층별 위원회들이 1년차를 마감하고 2년차 활동에 돌입해 새로운 사회적 대화의 역량을 다져 나가기도

6) \* 의제별위원회: (i) 산업안전망개선위원회(건강-장기요양보험제도 개선 분과위) (ii) 노사관계제도관행개선위원회 (iii) 양극화 해소와 고용플러스위원회  
\* 업종별위원회: (i) 관광산업위원회 (ii) 어선원고용노동환경개선위원회 (iii) 플랫폼산업위원회 (iv) 공공기관위원회/계층위: 소상공인위원회  
\* 연구회: (i) 기후위기와 산업노동전환연구회 (ii) 단체교섭체계개선연구회 (iii) 고령사회대응연구회 (iv) 자영업자고용보험적용확대연구회

했다.

조망컨대 2021년 경사노위의 활동은 전반적으로 '전환'과 '균열의 해소'라고 하는 시대적 과제에 대한 응전에 어느 정도 방향을 맞추고 이루어졌다고 볼 수 있다. 플랫폼위원회 등의 설치나 스마트공장에 대한 합의 등은 디지털 사회로의 전환 속에서 산업과 노동질서의 원칙을 정비하려는 노력이고, 계층별 위원회의 활성화를 위한 꾸준한 노력은 균열을 해소하려는 시도라고 이해할 수 있다. 여기에 근로자대표체계 정비, 공공기관 노동체제 개혁, 근로시간면제심의위원회 운영 등은 기존 노사관계 제도의 미흡함을 타개하면서 보다 민주적이고 노사중심적인 노사관계를 향한 혁신의 노력들이다. 당장 거창하고 굵은 대타협은 없었다고 해도, 2019년 하반기에 이른바 2기 경사노위가 출범한 이후 도모해 온 약 2년여의 사회적 대화 노력들이 일정하게 결실을 맺어갔고, 이러한 성과들은 사회적 대화의 필요성과 그것을 위한 제도적 공간 마련이 현실의 변화를 도모하는 데에 '더디더라도 유의미함'을 입증하고 있다고 볼 수 있다.

② 최저임금 인상: 2021년의 경우 최저임금과 관련한 논쟁의 강도와 진폭은 상대적으로 이전에 비해 덜했다. 처음 두 해에 두 자릿수 인상(16.4%, 10.9%) 이후 다시 두 해 동안 낮은 인상에 머물렀기 때문에(2.9%, 1.5%), 또 코로나19 위기의 악영향이 경제전반에 지속되는 터여서 정권 임기 내 마지막 협상에서 과연 어느 정도의 인상합의가 이뤄질 것인지를 놓고 관심을 끌었다(표 1 참조).

2021년 최저임금 협상은 6월부터 시작되어 8월에 종결되었으며, 그 과정은 예년과 마찬가지로 쉽지 않았다. 공익위원들의 권고안을 놓고 노사에 대한 설득이 도모되었으나, 끝내 모두가 합의하는 방안을 도출하는 데에 실패했다. 막판까지 노동계는 9.8% 인상(시급 9,430원)을, 경영계는 1% 삭감(시급 8,500원)을 주장하면서 팽팽히 맞섰고<sup>7)</sup>, 사측의 삭감요구에 반발해 노동계의 일부가 집단퇴장하기도 했다. 결국 공익위원들의 권고안을 정부가 수용하여 채택하는 방식으로 마무리 지어졌으며, 그 결과로 2022년 최저임금 인상률은 5.0%로 정해졌다(액수로 시급 9,160원). 코로나 위기가 지속되는 속에서 사회적으로 크게 터져 나온 자영업자들의 호소와 함께, 2년간의 숨고르기에 대한 노동계의 커다란 불만 역시 고려된 결과였다고 보여진다.

주지하듯이 문재인 정부 5년간 최저임금 인상과 관련한 논란은 우리 사회에서 노동정치의 뜨거운 이슈로 부상했다. 심지어 최저임금 인상이 마치 소득주도성장의 전부인 것처럼 비화되기도 했고, 그것으로 인해 영세자영업자들과 취약노동자 간의 이른바 '을들의 전쟁'으로 전화되기도 했다. 한국에서의 최저임금 인상 시도는 2010년대 하반기 전 세계적으로 강조되었던 정책적 수단을 도입하는 일환이기도 했고, 애초 2017년 대선 기간에 모든 후보들이 하나같이 합의한

7) 이는 당초 노동계 요구안 1만 원에서 570원 하향, 사측 요구안 8,410원에서 90원 상향으로 노사 모두 일정하게 양보를 한 결과이기도 했다.



〈표 1〉 최저임금위원회 인상을 결정 과정

(단위: %)

	최초안		최종안		최종 결정	결정 과정
	노동계	경영계	노동계	경영계		
2018	54.6	2.4	16.4	12.8	16.4	27명 전원 참석 ▶ 노동계안 15:12 채택
2019	43.3	0.0	15.3	0.0	10.9	14명 참석(민주노총 4, 경영계 9 불참) ▶ 공약안 8:6 채택
2020	19.8	-4.2	6.3	2.9	2.9	27명 전원 참석 ▶ 경영계안 15:11 채택(기권 1)
2021	16.4	-2.1	9.8	-1.0	1.5	16명 참석(노동계 9, 경영계 2 불참) ▶ 공약안 9:7 채택
2022	23.9	0.0	14.7	1.5	5.0	23명 참석(민주노총 4 불참) ▶ 공약안 13:0(기권 10) 채택

자료 : 소득주도성장특별위원회(2021: 6).

일종의 정치적 컨센서스인 사안이기도 했다. 2021년 하반기 소득주도성장특별위원회에서 제시한 분석결과에 따르면, 최저임금의 과감한 인상엔 힘입어 노동자 1인당 최저임금 수령액은 2018년에서 2021년 4년 사이에 월급수준으로 약 38만 원이 인상되었다.<sup>8)</sup> 그러한 인상 효과는 대부분 저임금 취약노동자들에게로 돌아갔으며, 그 결과 저임금노동자의 비율과 함께 임금노동간 소득격차가 적지 않게 줄어들었다<sup>9)</sup>(소득주도성장특별위원회, 2021). 다만 최저임금결정방식의 타당성에 대한 검토나 최저임금의 인상과 연동된 자영업자 지원 등 부대조치와 관련하여 보다 효과적인 보완책을 마련할 필요는 계속해서 제기될 것이다.

### III. 현장 노사관계 상황전개 개관<sup>10)</sup>

현장의 노사관계 전개상을 이해하기 위하여 2020~21년 시기 동안 노동조합의 조직화, 협약임금의 인상, 그리고 파업 발발 등에 관한 통계수치를 살펴보겠다. 요약하면, 노동의 조직적 약진

8) 2018년 10만 8천 원, 2019년 10만 7천 원, 2020년 8만 4천 원, 2021년 8만 1천 원(소득주도성장특위 2021: 9).

9) 분석결과에 따르면, P9010(상위 10%/하위 10%)은 노무현 정부에서 5.1배였던 것이 박근혜 정부 시기 4.7배로 큰 변화가 없다가, 문재인 정부에서 3.9배로 크게 개선이 되었다. 특히, P9050(상위 10%/중위값)은 큰 변화가 없었던 반면, P5010(중위값/하위 10%)은 박근혜 정부 2.0배에서 문재인 정부 1.7배로 크게 개선이 되었다. 소득주도성장특위에서는 이를 최근 임금불평등 축소가 최저임금 인상에서 비롯되었음을 시사하는 것으로 해석한다(소득주도성장특별위원회 2021: 12).

10) 제3장의 집필을 위한 자료 수집, 정리에는 한국노동연구원의 조규준 연구원이 도움을 주었다.

이 두드러지는 가운데 특히 초기업별 노조원의 비중이 늘고 있고, 최저임금 인상을 웃도는 협약 임금의 인상 및 대기업의 고임금화 경향의 강화가 발견되며, 계속되는 코로나19 위기 국면에서 노사 갈등이 상대적으로 심하게 나타나지는 않았다고 말할 수 있다.

## 1. 노동조합 조직화 양상

2017년 이후 증가 추세에 있는 한국의 노동조합 조직률은 최근까지 지속되고 있다. 이는 노동계의 조직화 노력과 함께 문재인 정부의 노동존중사회 지향 정책이 간접적으로 영향을 끼친 결과일 수 있다. 고용노동부가 2021년 12월 말 발표한 ‘2020년 노동조합 조직현황’에 따르면 한국노총과 민주노총 모두 조합원 수가 증가하여, 총규모는 2,804,633명에 달한다. 문재인 정부가 처음 출범한 2017년의 노조원 수가 총 2,088,540명으로 집계된 바 있으므로, 그간 총 716,093명이 증가한 셈이다(그림 1 참조).

2020년 말 현재 노동조합원 수(280만 5천 명대)는 전년보다 26만 5천 명가량 증가한 규모이며, 노조 조직률은 전년(12.5%)보다 1.7%p 높아진 14.2%를 보여, 과거의 증가 폭과 비교하더라도 높은 증가세를 보여주었다. 이는 노동조합이 조직화 사업을 적극적으로 추진한 결과이기도 하지만, 모수인 임금근로자 규모가 코로나19로 인해 줄어든 측면도 있다. 전국 단위 총연맹별로 구분하면, 한국노총이 1,153,863명, 민주노총이 1,134,056명에 달해, 양자가 계속해서 근소한 차이로 우리나라 노조원들을 양분하고 있다는 것을 알 수 있다(그림 2 참조).<sup>11)</sup> 업종 및 직종별 주요 연합단체 상황을 들여다보면, 한국노총에서는 전택노련, 항공노련, 공공노련 등에서, 민주노총에서는 공공운수사회서비스노동조합 등에서 조합원 수의 증가세가 확인된다. 민주노총의 경우는 산하의 전국교직원노동조합을 둘러싼 법외노조통보 처분취소 소송이 대법원의 상고심 선고 결과 수용되어 그만큼 조합원 수 증가효과를 보기도 했다(고용노동부, 2021).

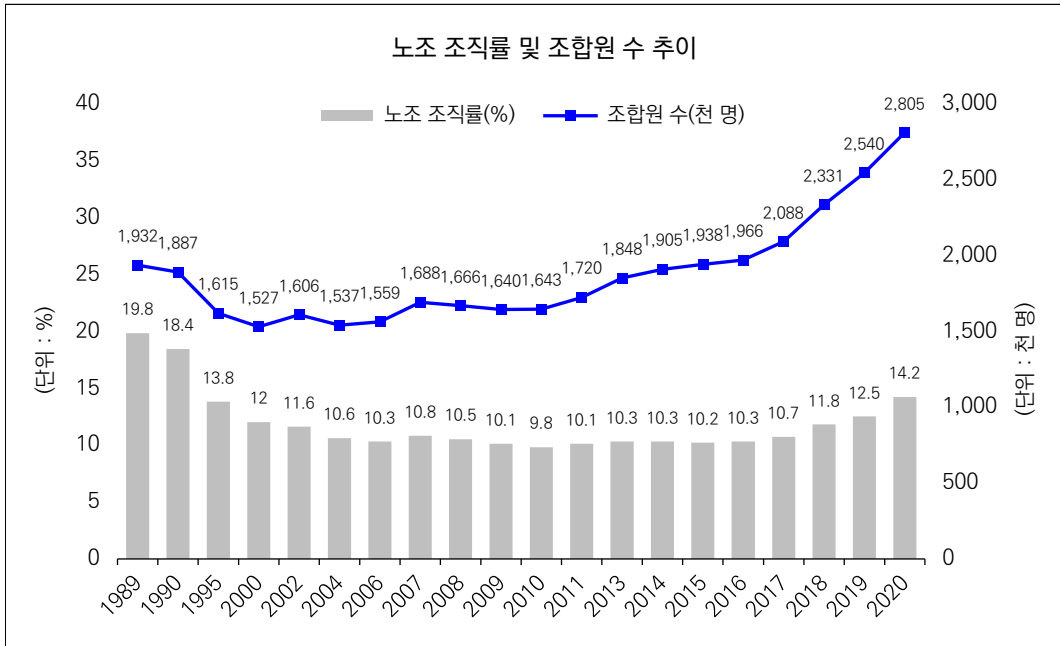
사업장 규모에 따른 노동조합 조직화 정도의 차이는 꾸준히 확인된다. 현재 300명 이상 사업장의 노조 조직률은 51.5%에 달한다. 반면, 100~299명 10.7%, 30~99명 2.9%, 30명 미만 0.2% 순으로 사업장의 규모에 따라 조직률 차이가 현격히 증화되어 있다. 노조원 수 전체를 모수로 했을 때 전체의 88.7%가 300인 이상 사업장에 종사하고 있는 셈이다(표 2 참조). 대체로 규모가 있는 사업장의 근로조건이 양호한 편이기 때문에 상대적으로 임금·노동조건이 좋지 않은 영세 사업장에 속한 노동자들은 노조 가입과 조직화의 필요가 더 있으나, 실제로는 그 반대의 양상을 보이고 있는 것이다.

끝으로, 노동조합의 개수는 2020년 말 현재 6,564개에 달했다. 이는 2019년과 비교하여 408개

11) 이는 2020년 상황으로, 만일 2021년 공공노총과의 통합, 그리고 ILO 핵심협약 비준에 따른 소방공무원노동조합 설립 등을 더하면 한국노총과 민주노총의 격차가 조금 더 벌어져 있을 수 있다.

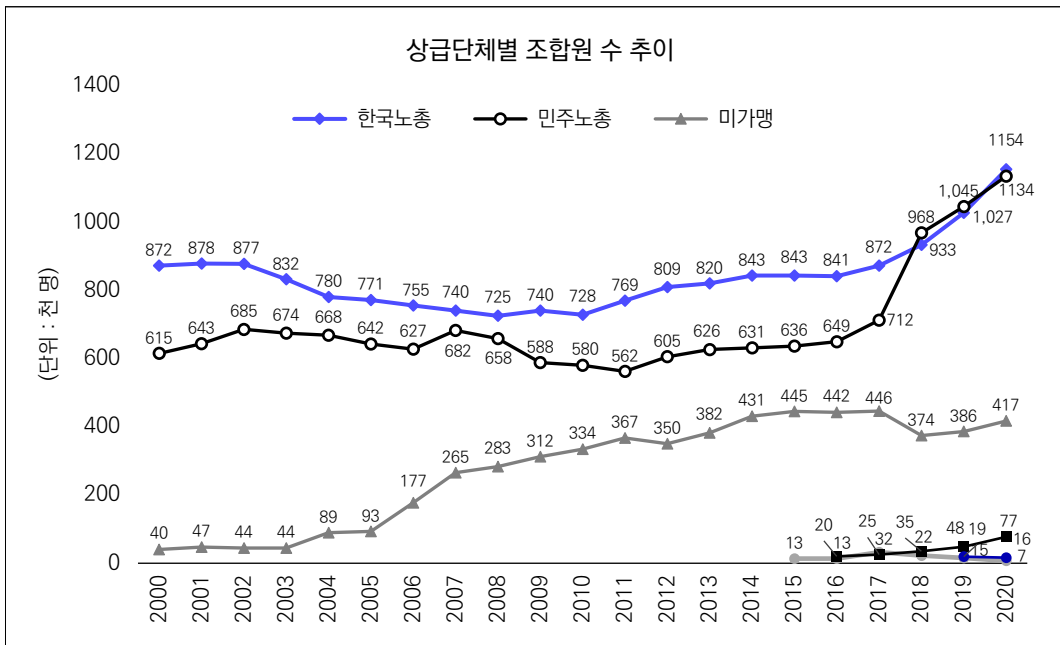


[그림 1] 노동조합 조직률 및 조합원 수 추이(1989~2020)



자료 : 고용노동부(2021).

[그림 2] 상급단체별 노동조합 조합원 수 추이(2000~2020)



자료 : 고용노동부(2021).

〈표 2〉 조직형태별 조합 수, 조합원 수 비교

	노동조합 개수			노동조합원 수		
	2019	2020	증 감	2019	2020	증 감
기업별 노조	5,632	5,941	309	1,058,273 (41.7%)	1,109,480 (39.6%)	51,207 ( 4.8%)
초기업노조	524	623	99	1,481,379 (58.3%)	1,695,153 (60.4%)	213,774 (14.4%)
전 체	6,156	6,564	408	2,539,652 (100.0%)	2,804,633 (100.0%)	264,981 (10.4%)

자료 : 고용노동부(2021).

가 늘어난 규모인데, 그중 기업별 노동조합은 309개, 초기업노조는 99개가 증가한 양상이다. 각각의 범주별로 노조원 수를 살펴보면, 기업별 노조 소속 조합원은 2019년에 전체의 41.7%를 차지했고, 2020년에는 전체의 39.6%로 그 비율이 다수 줄어들었다. 이는 초기업별 노조 소속 조합원의 양적 비중이 더욱 커지는 상황임을 보여준다(표 2 참조).

## 2. 임금교섭과 노사분규

이번에는 2021년에 다양한 사업장에서 어떠한 방식으로 임금인상이 이루어졌는지를 살펴보고자 한다. 한국의 산업 및 노사관계 구조를 고려했을 때 사업장 규모별로 진단을 해 보는 것이 의미적이다. 〈표 3〉은 2019년 10월부터 2021년 10월까지 해당 연도에서 그 시기까지 진행된 임금교섭 결과 집계된 협약임금인상률을 기업규모에 따라 구분한 것이다.

지표상으로만 놓고 보면, 임금총액을 기준으로 했을 때, 2019년과 2020년에 100~299인 사업장은 300인 이상 사업장보다 협약임금인상률이 높았다. 반면 300인 이상 사업장은 2020년 3.2%에서 2021년 4.1%로 100~299인 사업장보다 인상률이 상대적으로 더 높았다. 기업규모별 임금인상률 차이가 갖는 의미에 대해서는 보다 심도있는 진단이 필요할 것으로 보인다. 협약임금 결정 진행을 살펴보면, 2021년의 경우(46.6%) 2020년(47.6%)과 2019년(49.4%)에 비해 10월까지 임금인상을 확정된 비율(B/A\*100)이 다소 떨어졌다.

이어서 노사분규의 경향에 대해 개관해 보겠다. [그림 3]에 나타난 2020년 상황을 보면, 임금·단체교섭 결렬에 따른 노사분규(파업)는 총 105건이었고 근로손실 일수는 554천 일이었다. 2019년의 141건에 비해 코로나19 위기 상황에서 분규의 발생 건수는 상대적으로 줄어든 반면 근로손실 일수는 증가했음을 알 수 있다.<sup>12)</sup> 2021년의 경우 노사분규 건수는 2020년에 비해 다

12) 이는 한국지엠과 기아 등 완성차업계에서 전개한 파업의 영향으로 보여진다.

〈표 3〉 협약임금인상률(2019~21년, 매년 10월까지의 집계)

(단위: 개소, %)

	사업장 수(A)			임금결정 사업장 수(B)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
총 계	9,744	11,113	10,756	4,813	5,282	5,012
100~299인	7,278	8,010	7,673	3,598	3,871	3,564
300인 이상	2,466	3,103	3,083	1,215	1,411	1,448
300~499인	1,229	1,389	1,336	628	665	646
500~999인	784	1,013	1,016	387	478	494
1,000인 이상	453	701	731	200	268	308
	협약임금인상률					
	2019		2020		2021	
	임금총액	통상임금	임금총액	통상임금	임금총액	통상임금
총 계	4.0	4.4	3.3	3.5	4.0	4.1
100~299인	4.8	5.1	3.6	3.8	3.6	3.6
300인 이상	3.7	4.0	3.2	3.4	4.1	4.3
300~499인	3.7	4.3	3.4	3.5	3.3	5.0
500~999인	3.6	4.1	3.3	3.4	3.6	3.4
1,000인 이상	3.7	3.9	3.1	3.3	4.3	4.4

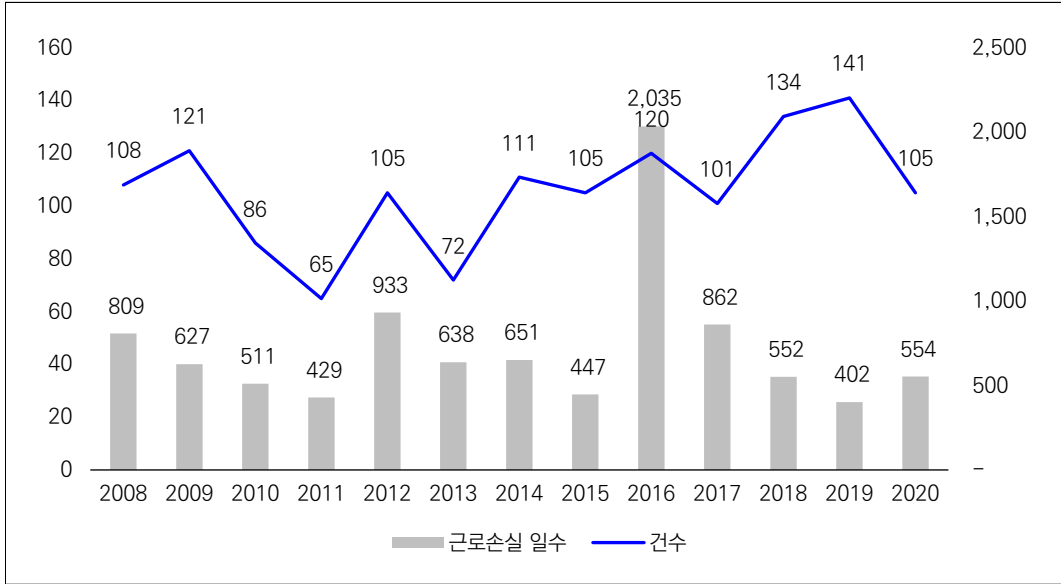
자료: 고용노동부 자료(각 연도 10월(1~10월 누계) 임금결정현황 조사).

소 감소한 수치를 보인다. [그림 4와 같이 11월까지의 집계 결과 총분규 건수는 106건, 근로손실 일수는 387천 일로 전년도에 비해 줄었다. 여기에는 2021년에 현대·기아 자동차를 비롯한 여러 기업들이 무분규 합의를 한 것들이 영향을 끼쳤다고 판단된다.<sup>13)</sup>

13) 그럼에도 불구하고, 2021년 근로손실 일수에 있어서 가장 큰 비중을 차지하는 업종은 여전히 제조업이었고, 전체에서 약 60% 이상을 차지한 것으로 잠정집계된다(고용노동부 자료를 한국노동연구원에서 자체 잠정집계한 결과).

[그림 3] 연도별 노사분규 건수

(단위: 건, 천일)

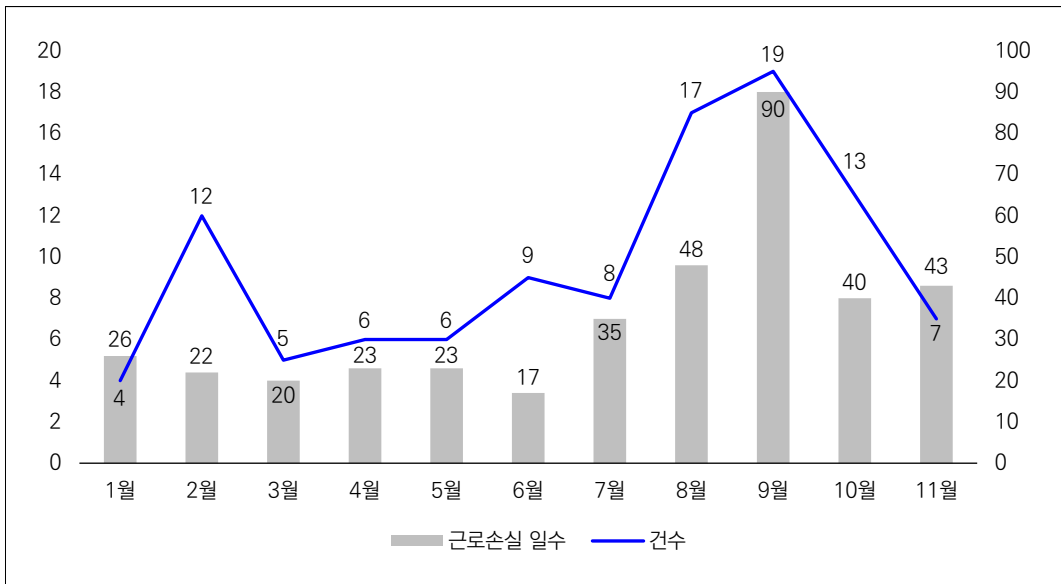


자료: 고용노동부, 노사누리.

\* 노사분규: 노동조합과 사용자(사용자단체) 간 근로조건의 결정에 관한 의견불일치로 인해 노조 측이 작업거부 등에 돌입함으로써 1일 근로시간(8시간) 이상 작업이 중단된 경우.

[그림 4] 2021년 월별 노사분규 건수

(단위: 건, 천일)



자료: 고용노동부, 노사누리.

## IV. 노사관계의 세부적 전개 개관

### 1. 기존영역

여기에서는 기존영역의 노사관계 사례로 금속, 금융, 보건의료 부문에서의 교섭과정과 결과에 대해 개관해 보겠다. 전반적으로 전환의 이슈들이 노사관계에 녹아들어 있고, 노조의 주도로 연대지향적인 분배방안이 일정하게 관철되어 가고 있는 상황이 확인된다. 다만, 노사관계 채널을 통해 전체 전환을 주도하면서 구속력이 강한 구체적인 합의가 이루어진 건 아니었다. 그럼에도 보건의료산업 영역에서 정부와 직접 대화를 통해 산업의 공공성 강화와 인력 충원 및 근로조건 개선에 합의한 것 등은 포스트코로나 시대로의 전환과 관련하여 큰 의미를 찾을 수 있는 사례라고 하겠다.

① 금속산업 : 2021년 중앙교섭을 통해 임금인상 합의<sup>14)</sup>를 적용하는 대상에 ‘관계사 노동자’를 새롭게 포함시켰다. 그 내용이 포괄적이어서 누구를 대상으로 할지에 여전히 논란의 여지는 있으나, 그 취지가 정규직 노동자만이 아니라 비정규직, 하청, 이주노동자 등 다양한 취약노동자 계층에도 이 합의 내용을 적용하겠다는 것이어서, 사회통합적으로 긍정적인 합의를 지니고 있다.

또한 중앙교섭에서는 ‘전환’과 관련한 시도가 획기적으로 이루어졌다. 4월에 시작된 중앙교섭은 8월 11일 ‘2021년도 중앙교섭(산별교섭) 합의안’ 도출로 이어졌고, 그 결과 한국 산별노조 최초로 ‘산업전환협약’이 체결되었다. 디지털화·자동화·전동화와 기후위기에 따른 산업전환 대응 계획을 노사가 함께 수립·실행하기로 한 것이다.<sup>15)</sup> 더불어 금속노조가 기후위기 대응과 최저임금을 중심으로 하는 요구안을 정립한 후 노사협상 결과 ‘기후위기대응 노·사 공동선언’을 도출한 것 또한 의미 있는 성과였다.<sup>16)</sup>

이러한 합의는 기후위기에 대해 노사가 적극적인 관심을 두어 나가고, 산업전환을 이유로 노

14) 금속노조와 사용자협의회는 내년도 금속산업 최저임금을 통상시급 9,250원과 월 통상임금 2,090,500원 중 높은 금액으로 적용하기로 했다. 이는 2021년 금속산업 최저임금보다 5.11%(450원) 높고, 2022년 법정최저임금인 9,160원보다 90원 많은 금액이다. 법정최저임금보다 90원 많은 것은 산별교섭의 취지를 살리려 한 것이었다.

15) 구체적으로 ▲ 고용안정과 양질의 일자리 확보 ▲ 신기술 도입 관련 직무 교육·훈련 ▲ 노동안전과 인권보호 ▲ 기후위기 대응 ▲ 공정거래 등 다섯 가지 의제와 방향에 합의를 했다.

16) 이를 통해 ▲ 탄소배출 저감 정책이 노사 모두 힘을 모아 신속하고 일관하게 추진할 과제를 인식 ▲ 회사는 자체 운영 공정뿐 아니라 회사를 넘어서는 전·후방 공정 전반에 걸쳐 탄소배출을 줄이기 위한 사업환경 구축과 재원 마련 ▲ 사업 확장과 전환 등을 위한 투자가 기후위기를 심화하는 방향이 되지 않도록 함 등에 합의했다.

동자에 대한 해고와 실직을 초래하지 않고 일자리를 확보해 간다는 원칙을 천명한 점, 그리고 전환과정이 정의롭게 이루어져 노동자의 안전과 인권을 보호해야 함을 밝힌 점 등에서 참신함이 있다. 노사교섭 의제를 좁은 의미의 노동조건만이 아니라 산업전환 정책 관련사항까지 넓힌 것도 고무적이었다. 다른 산업정책과 관련해서도 노사가 교섭을 진행할 수 있는 여지를 만들었기 때문에, 중장기적으로 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대할 수 있다.

한편, 2021년은 그간 무노조 경영을 해왔던 삼성그룹사에서 단체교섭과 체결이 이루어진 해이기도 했다. 최근 몇 년간 삼성전자를 비롯한 그룹 내 계열사 노조 설립을 바탕으로 이번에 노동조합이 공동교섭단을 꾸려 단체협약을 체결한 것이다. 다만, 단체교섭 내용을 놓고 볼 때 아직 새로운 내용보다는 기존 노동조건 확인 정도에 그치고 있는 상황이다. 향후 노조 간 연대를 그룹차원으로 진행할지 그와 함께 산업·업종별로 진행할지는 여전히 논란이 있다.

② 금융산업: 2021년 금융산업은 디지털화의 영향으로 많은 산업적 변화가 있었음에도 공식적인 노사관계의 영역에서는 그것이 크게 부각되지 않았다. 은행업을 대상으로 한 제1금융권의 경우만 놓고 보면, 10차례 이상 교섭 라운드가 열리고 막판에 노조위원장의 단식투쟁까지 이어졌다. 이후 중앙노동위원회의 조정 끝에 2.4%의 기준인상률 합의에 이르렀다. 임금격차 완화를 위해서는 저임금직군에 기준인상률 이상을 적용키로 하였고, 사용자는 2020년 노측의 연대임금 출연 취지를 감안하여 코로나 위기로 어려움을 겪고 있는 자영업자 및 청년 등 취약계층 지원을 위해 노력키로 하였다(표 4 참조).

한편, 중식시간 PC-OFF제를 도입한 지 2년이 지났지만 여전히 1시간 휴게 보장이 되지 않고 있는 은행권의 중식시간 PC-OFF제와 관련해서는 중식시간 동시사용에 대한 노사 간 이견이 좁혀지지 않아 난항을 겪었다. 그러나 결국에는 코로나19로 인해 단축 중인 영업시간을 2022년

〈표 4〉 금융노조(은행권) 2021년 노사교섭 주요 쟁점과 결과

임금인상	기준인상률 2.4%
저임금직군 임금인상	저임금직군은 기준인상률 이상
중식시간 동시사용	중식시간 1시간 보장 위해 동시사용 또는 PC-OFF제도 개선
감염병 예방 및 안전	방역지침 해제 전까지 영업시간 1시간 단축 2+1 백신후가
일자리 창출 및 유지	영업점 폐쇄 시 고객불편 최소화와 금융취약계층의 금융접근성 보호 우선 고려 '4차 산업혁명 대비 노사공동 TF'에서 고용안정 방안 논의
일·가정 양립	남성 육아휴직 적극 권장 및 직장 내 괴롭힘 근절 위한 예방교육과 캠페인 실시

자료: 박한진(2021: 3).



산별합의 시까지 유지하는 것으로 하였다. 2021년 점포폐쇄 급증이 심각해져<sup>17)</sup> 금융당국이 사전영향평가 등 사전절차를 신설하면서 여기에 직접 영향을 받는 노동조합과의 합의절차가 미흡하다는 문제도 있었다. 이에 대한 보완을 요구하는 노조의 입장을 사측은 경영권을 명분으로 완강하게 거부하였는데, 결국 '4차 산업혁명 대비 노사공동 TF'에서 고용안정을 논의하는 정도로 마무리되었다.

③ 보건의료산업 : 2021년 노사관계에서 가장 역동적이고 의미있는 장면은 보건의료노조와 정부가 진행한 이른바 '노정교섭'에서 찾을 수 있다. 코로나19의 피로감이 지속되는 가운데, 병원인력들의 고초가 커지고 의료산업의 공공성 미흡이 초래한 방역 대응력의 한계가 나타나는 등 일련의 문제가 대두하자, 보건의료노조는 상황을 타개하기 위한 의식적인 실천을 조직했다.<sup>18)</sup> 2021년 4월 말 임시대의원대회에서 총파업을 결의한 후 5월 말 노정교섭에 돌입, 이후 총 13차례 교섭을 이어갔으며, 동시에 6월부터 산별중앙교섭과 현장교섭을 병행해 갔다. 6월 말 총파업투쟁을 결의한 후, 8월 중순 동시 쟁의조정신청을 하였고(136개), 9월 2일에 노정교섭이 극적으로 타결되었다. 노정합의를 통해 '사회적 의제(코로나 19가 던진 과제 해결)의 전면화'에서 큰 진척이 이루어졌는데, 그 내용은 공공의료 확충과 의료인력 확충, 이 두 가지와 관련된 것들이었다.

2021년 보건의료부문에서 이루어진 노사 및 노정 간의 상호작용과 그 결과는 코로나19 위기 상황하에서 남다른 의미를 갖는다. 대체로 방역정책 추진 과정에서 개인의 자유권 침해 이슈를 놓고 다양한 시위와 저항이 전개된 여타 국가와 달리, 한국에서는 공공성의 강화와 사회적 연대의 실현을 향한 노동조합의 주장이 교섭테이블에 올려져 정부를 설득해 냈다는 점이 특이하다. 이를 통해 대전환 시대에 노동의 이해와 국민 보편의 이해를 일치시켜 공공성을 강화하는 정책이 필요하다는 것을 공론화시켰고, 실제 파업에 돌입하지는 않았지만 체계적인 준비를 통해 정부정책의 변화를 이끌어 냈다는 점에서, 향후 노동운동 및 사회운동론적으로도 교훈을 남긴 실천이었다.

## 2. 태동영역

노사관계가 형성 중인 이른바 태동영역은 사실 여기에 동일한 정체성을 부여하는 것도 실험

17) 금융노조에 따르면, 2012년 7,698개에 이르던 점포 수가 2020년 6,409개로 8년간 1,289개 축소되었고, 2021년 에도 지속적으로 축소되고 있다. 또 2015년 83,924명(시중은행+지방은행)에 이르던 직원 수는 2020년 74,311명으로 5년간 9,613명이 감소하였다(박한진, 2021).

18) 보건의료산업의 노동조합이 삼분되어 있는 상태에서, 가장 다수를 차지하고 있으면서 높은 정책역량과 조직역량을 보유하고 있는 조직이 보건의료노조이다.

적이라 할 수 있을 정도로 범주화가 쉽지 않다. 그럼에도 최근의 제도개혁으로 새롭게 조직화의 권한을 부여받았거나, 기성 노동조합과 다르게 새로운 조직화가 진행되고 있거나, 해당 조직들이 일종의 '인정투쟁' 방식과 내용으로 운동성을 발휘하며 노사관계를 역동적으로 형성해 가고 있다는 등의 대체적인 특징들은 꼽을 수 있다. 아래에서는 IT산업 분야와 플랫폼산업 분야 등을 중심으로 2021년 태동영역의 노사관계 양상을 조망해 본다.

① IT산업 분야: 주지하듯이 우리나라 IT산업 분야는 계속해서 확대일로에 있으면서 그 영역이 매우 광범위하다. 최근 노사관계의 형성과 관련해서는 판교와 그 인근에 입지한 포털 및 게임업체들이 주목을 끈다. 네이버, 카카오, 넥슨, 스마일게이트 등 업계를 주도하는 회사들에서 노사협의회를 넘어 노동조합들이 태동하고 단체교섭이 시작된 것이다. 이들 회사 및 자회사들에는 다양한 직군의 정규직들이 채용되어 있다. 다른 한편, IT산업의 주축을 이루는 개발자들의 경우 이들 기업과 프로젝트를 매개로 한시적이되 상용직이라고 할 수 있는 형태의 고용관계를 맺기도 하는데, 그러한 이들이 현재 이 영역의 주력 노조원이라고 할 수 있다. 대체로 이 산업의 상층 노동시장을 차지하는 이 주력업체 노조들은 기업별 조직체의 외관을 취하기도 하지만, 다수가 민주노총 산하 민주화섬식품노조 - 특히 노조 내부의 IT 위원회 - 에 속한 지회의 형식을 취하는 식으로 산별노조화되어 있다. 특히 조합원들의 조직 가입도 개별 기업조직 단위로 이뤄지는 것이 아니라 산별노조원 각자가 직가입하는 형식을 취하는데, 이는 이들 IT기업의 노사관계가 새롭게 전개되는 데에 하나의 중요한 기반이 되고 있다.

2021년에 네이버, 카카오, 넥슨, 스마일게이트 등 주요 업체들에서는 다양한 모습의 노사관계적 행위들이 전개되었는데, 일단 단체교섭이 대표적이다. 교섭관행과 관련하여 흥미로운 것은 교섭의 형식이 산별노조와 개별기업 간 대각선교섭의 형태를 취한다는 것이다. 구체적으로는 교섭위원이 해당 기업의 단체교섭을 위임받아 수행하는 형태이며, 타 지회의 위원장들도 특정 지회의 교섭위원이 되어 참여하는 방식으로 일종의 공동교섭적 효과를 보기도 한다. 이는 일종의 '조율된 분권화(coordinated decentralization)'의 양상을 취한다고 볼 여지가 있어 향후 이러한 교섭관행의 진화가 주목을 끈다. 대체로 회사별로 수차례의 교섭이 진행되었고, 다양한 자회사들에 구속력을 갖는 단체협약들이 체결되었다. 일부는 여러 자회사들이 동시에 교섭을 하기도 하고(네이버), 일부는 순차적으로 교섭을 진행하기도 했다(카카오). 교섭의제는 대개 평가 및 보상방식, 직장 내 괴롭힘 방지책, 그리고 근로시간의 합리적 개혁을 통한 장시간 노동체제 해소 등이 주를 이루었다.

② 플랫폼산업 분야: 플랫폼산업은 형성기 노사관계의 대표적인 업종이다. 산업 자체는 새롭게 확대되고 있으나 해당 업종에서 노동하는 이들 간의 사회적 관계는 공식적인 노사관계로 인정되지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 현실에서는 해당 산업의 확장과 연동되어 광범위하게 노

사관계적 현상이 나타나고 있다. 여전히 현행 노동법 적용의 사각지대로 남아 있기 때문에 관계 형성에 한계가 있긴 하나, 이미 노동조합적 방식으로 종사자들을 조직화하려는 시도가 꽤 진척되어 왔고<sup>19)</sup>, 시민단체와의 연대적 실천을 통해 권익을 증진하려는 움직임도 발견되고 있다.<sup>20)</sup> 또 2021년에는 비노조적 방식의 노동이해 대변기제의 하나로 노동자공제회 등의 운영 방식이 큰 반향을 불러일으켰고, 여기에는 한국노총 같은 기존 노동조합의 적극적인 사업화 전략이 영향력을 발휘한 측면이 있다.

2021년 플랫폼산업 노사관계에 직간접적으로 관여되어 있으면서 사회적으로 이슈가 부각된 사례로 택배산업에서의 노사갈등과 합의를 들 수 있다.<sup>21)</sup> 2020년부터 코로나19 위기하에서 사회적 거리두기가 본격화되면서 배달주문이 폭증하게 되었고, 그에 따라 택배기사들은 전보다 훨씬 더 많은 배달 물량을 소화해야 했다. 폭증하는 주문량을 감당하느라 장시간, 철야 노동을 반복해야 했으며, 특히 E-커머스 플랫폼에서 익일 새벽 배송, 당일 배송 등의 업태를 마케팅 전략의 일환으로 추진하면서, 택배기사들의 과로는 더욱 심해졌다.

결국 2020년에 택배기사 과로사 문제가 사회적으로 불거졌고 2021년 1월 말 전국택배노조는 이른바 ‘사회적 총파업’을 감행하게 된다. 그러한 갈등을 거쳐 이루어진 노사정 합의를 통해 업무와 노동시간 관련 규율에 대해 합의를 하였다. 그러나 협약의 이행이 충실치 못하면서 6월 초 전국택배노조가 전면파업을 재차 추진했고, 정치권이 중재하여 만든 이른바 ‘택배기사 과로사 대책을 위한 합의기구’를 통해 제2차 사회적 합의에 도달했다. 1, 2차 파업과 합의 모두 분류작업을 택배업무에 포함시키느냐가 관건이었다. 결국 9월부터 추가로 분류인력을 투입하기로 하였고 2022년 1월 1일부터 분류작업을 택배기사업무에서 완전히 제외키로 했다. 또한 분류인력 투입에 따른 택배원가 상승은 170원으로 책정하며 근로시간을 주 60시간으로 제한하는 등 표준계약서에 세부 이행계획을 반영하자는 데 합의가 이루어졌다.

온라인을 기반으로 한 배달업이 팽창해 가는 가운데 택배산업에서 형성되는 새로운 노사관계 모델은 향후 플랫폼산업 전반으로까지 파급력을 지닐 가능성이 적지 않다. 향후 이 분야의 노사관계 양상은 계속해서 갈등의 소지를 안고 있으며, 그러한 갈등을 경험해 가면서 노사관계의

19) 이는 지난 정부하에서 서울시 등이 주도한 바 있다. 이번 정부에서 비임금노동자들이 결성한 노조의 설립신고를 반력하지 않고 대체로 수용한 것도 기여한 면이 있다. 그 결과 플랫폼 노동 영역에서도 고용계약에 기반한 종사자들이 아니어도 그들의 이해를 대변하는 노동조합들이 다수 결성될 수 있었다. 특히 그들의 상당수는 직종 기반 조직체들이어서 새로운 역할수행과 영향력 발휘가 주목을 끈다.

20) 음식배달업의 경우 크게 3대 노동조합이 대표적인데, 그들은 각각 라이더유니온, 민주노총 서비스연맹 산하 서비스일반노조 배달서비스지부, 그리고 한국노총 전국연대노조 플랫폼 배달지부 등이다. 이들 가운데 라이더유니온의 활동과 실천이 매우 활발하며, 이 외에 대리운전이나 웹툰산업 등에서도 노동조합 활동이 활발히 전개되고 있다.

21) 택배기사가 전적으로 플랫폼산업의 영역에 속한다고 단정짓기는 어려우나 근래 온라인을 기반으로 한 비즈니스의 활성화 속에서 택배업무가 그러한 사업에 점차 속하는 것으로 인식되어 왔다.

관행이 형성될 것으로 보인다.

### 3. 지방정부의 일자리 · 노동정책과 지역 수준 노사관계

2010년대 중반 이후 한국의 지방정부는 일자리 · 노동정책과 관련하여 일정하게 독자적인 역할을 수행하기 시작했다. 노동정책 행위자로서 지방정부의 역할 강화는 넓은 의미에서 지역 수준 노사관계의 발전 혹은 지역고용 거버넌스 개혁이라는 함의를 갖는다. 이러한 시각 아래 노사관계의 또 하나의 형성 영역으로 '지역'을 염두에 둘 필요가 생겼다. 이 주제와 관련하여 2021년에는 코로나19 위기의 한가운데에서 크게 두 가지 이슈가 주목을 끌었다. 그 하나는 필수노동자들에 대한 지원방안이었고, 다른 하나는 상생형 지역일자리 정책의 확산이었다.

① 필수노동자 보호 및 지원정책과 지방정부: 필수노동자(essential workers)<sup>22)</sup>는 계속되는 코로나19 위기의 한가운데에서 우리 사회의 기저현장을 지키는 큰 노고를 감내하며 다양한 사회적 서비스들을 묵묵히 제공함으로써 위기비용을 감당해 준 이들이다. 이들이 위험을 감내하면서도 대국민 서비스를 이어가 주었기 때문에 국민들의 일상은 돌아갈 수 있었고, 취약층들에 대한 보호도 가능했다. 이들에 대한 보호와 지원이 체계화되지 못한 상태였다가, 2021년에 법제도상으로 관련 근거가 마련되었다. 특히 일부 지자체들은 선도적으로 이들에 대한 보호와 지원을 가능케 하는 조례를 제정해 적극적으로 움직이는 모습을 보이기도 했다(대표적으로 서울 성동구나 논산시 등).

그러나 아직까지 필수노동자들의 이해를 대변하거나 그들이 노사관계적 주체로 부상하는 상황은 나타나지 않고 있다. 노동자 측의 조직화된 주체 형성과 그들의 이해 주장 움직임이 없는 상황에서 이들을 둘러싼 노사관계를 논하는 것 자체가 성급할 수는 있다. 다만, 적어도 필수노동자들을 하나의 독자적인 정체성을 갖는 사회집단으로 우리 사회가 인식하기 시작했다는 점, 그리고 지자체가 나서서 이들에 대한 지원과 보호 방안을 강구하기 시작했다는 점 등에서 당사자들의 단일 정체성 함양 및 조직적 주체 형성의 가능성을 거론할 수는 있을 것이다. 워낙 다양한 직종들로 구성되어 있기 때문에 임단협과 같은 방식의 경성(hard) 노사관계 형성이 당장은 어려울 것이다. 대신 지자체를 대상으로 한 사회적 대화 등 연성(soft) 노사관계 측면에서의 발전은 가능할 수 있고, 이는 지자체들의 정책의지와 관련이 깊다. 우리 사회 취약계층의 노동이해 대변의 발전이 필요하고 코로나19 위기 속에서 필수노동자들의 '부불추가노동'에 사회 전체가 빚을 지고 있는 상황이 지속되는 가운데 이러한 최근의 움직임은 의미심장한 발걸음이라고 하겠다.

22) 필수노동자라 함은 재난 상황에서 필수적인 공익을 실현하기 위해 제공되어야만 하는 서비스 업무를 수행하는 노동자를 가리킨다. 다양한 돌봄서비스 제공자, 보육시설이나 양로시설 종사자, 병원종사자, 대중교통서비스 종사자, 배달서비스 기사 등이 대표적이다.

② 상생형 지역일자리 사업의 노사관계적 함의 : 전반적으로 일자리위원회 사업 중에<sup>23)</sup> 특히 상생형 지역일자리 사업은 일자리 창출뿐 아니라 노사관계와 관련하여 적지 않은 함의와 가능성을 지니고 있는 프로젝트이다. 노사관계가 강하게 작동하는 영역은 아니지만, 이 프로젝트를 매개로 새로운 노사관계 거버넌스의 틀이 형성되어 가고 있는 상황이라 향후 주목할 여지가 있다. 광주에서는 2021년 말의 광주상생일자리재단 설립을 위한 발기인 대회 개최 이후 12월 창립 이사회가 열렸고, 본격적으로 2022년 초에 재단의 공식적인 출범을 앞두고 있다. 다른 지역에서도 대체로 상생형 지역일자리 프로젝트라는 사회협약의 체결이 의무화되면서, 이를 매개로 지역노사민정협의회의가 활성화되는 효과를 나타내고 있다. 상생형 지역일자리 사업에서 새로운 노사관계가 확실히 작동하려면 아직 더 많은 시간을 요한다고 보여진다. 그래도 이처럼 일자리 정책을 매개로 노사관계의 새로운 활성화가 도모되는 양상은 고무적이다. 향후 이 사업의 진화 속에서 지역 내 초기업적 노사관계의 형성과 안정화가 특히 사회적 대화를 중심으로 이루어질 가능성이 있고, 그것을 매개로 사회적 대화의 증충화와 더불어 한국판 뉴딜 같은 산업정책의 지역화도 심화될 수 있을 것으로 기대된다.

## V. 거대 어젠다의 도전과 노사관계의 응전 : 산업전환의 과제와 세대균열 문제 앞에서의 노사관계

### 1. 산업전환과 노사관계

코로나 위기를 겪으면서 디지털화와 탈탄소화를 향한 산업전환의 논리가 보다 강하게 강조되고 있다. 전술하였듯이, 정부는 2020년에 선언한 한국판 뉴딜의 심화를 위한 노력을 2021년에도 기울였다. 한국판 뉴딜의 큰 축은 3가지인데, 그중에서도 산업전환과 직접 관련되는 이슈는 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜이다. 뉴딜과의 관련성을 차치하고라도 해당 주제들은 오늘날 한국의 산업질서에 자발적 변화를 추동함에 있어서도 매우 중차대하다.

디지털 전환은 오늘날 다양한 산업들에서 일고 있다. 제조업의 경우 스마트공장의 도입이 매

23) 문재인 정부 초기부터 설치, 운영되고 있는 대통령 직속 일자리위원회는 그 자체로 명시적인 사회적 대화기구가 아니지만, 준사회적 대화기구와 같은 기능을 부분적으로 수행해 왔다. 일자리위원회는 정부 일자리 정책의 중심에 있으면서 필요한 자원들의 배분을 조율하고 유관이해를 조정하는 역할을 맡아 왔다. 노사관계적으로도 함의를 갖는 영역들이 위원회 내에 형성되기도 했고, 특히 경사노위와 다르게 민주노총 소속 조직체들이 참여하며 해당 장을 적극 활용하기도 했다.



우 두드러진 정책적 시도로 현실에 파급력을 발휘하기 시작한 것으로 보인다. 서비스업의 경우는 이른바 빅테크(Big-Tech)의 약진이 대표적 양상이라고 할 수 있으며, 새로운 IT기술로 무장한 플랫폼 업체들이 금융과 도소매업 등에서 부상하고 있다. 이러한 변화는 자연스럽게 노동시장의 변화를 추동하고 있다. 인력이동이 매우 활발해지고 있고, 특히 IT기술인력들의 산업 내 진입으로 기업의 기술인력 구성에도 변화가 목격된다. 더불어 기업 내부의 조직적 소통에 있어서나 대고객 상대 서비스에 있어서도 IT기술을 기반으로 한 변화들이 나타나고 있어, 노동자들의 직무와 업무방식에서 커다란 혁신을 야기하고 있다. 고용의 양과 질과 관련해서도 이러한 발전된 기술의 적용은 그 직간접적 영향을 점점 더 키워 가고 있는 상황이다.

그렇다면 디지털 전환 속에서 노사관계는 어떻게 작동하고 있을까? 향후 보다 본격적이고 광범위한 조사가 필요하겠으나, 아직까지는 상호연동성이 긴밀해 보이지 않는다. 예컨대, 필자가 2021년에 수행한 금융권의 디지털 전환에 관한, 한 연구에서 파악한 바에 따르면, 이 주제에 대한 해당 노동조합의 민감도는 그리 높지 않다. 금융권 노조들은 대체로 기존 노사관계의 행위 패턴 안에 머물러 있다고 보여지며, 그러한 가운데 산업정책상 빅테크 기업들에 보다 우호적이라고 할 수 있는 정부 정책을 비판하고 견제하는 쪽으로 움직여 왔다. 실제로 그러한 노동조합의 요구와 주장은 일정하게 정부정책에 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다.

그러나 정작 기업 내에서 일어나고 있는 다양한 변화들이 노사관계의 쟁점으로 부상하지는 않고 있는 상황이다. 대체로 정규직들은 고용안정이 유지되는 가운데 부서이동이나 일하는 방식상의 부분적 변화를 경험하고 있으나 그것이 디지털화를 넘어 디지털 전환으로까지 이해될 정도는 아니다. 은행권의 경우 시중은행을 중심으로 연일 점포 축소와 희망퇴직에 대한 언론보도가 자주 나오고 있음에도 정작 이러한 주제들이 노사관계의 쟁점으로 부상하지 않는 상황도 확인되었다. 게다가 국책은행이나 지방은행들은 오히려 시중은행의 희망퇴직 관행을 부러움의 시각으로 바라보는 등, 은행권 내에서도 편차가 있는 상황이라 전환의 패턴과 영향의 불균등성 문제까지 일어날 것으로 예견된다.

제조업의 경우는 어떨까? 예컨대, 자동차산업의 미래차로의 전환도 디지털 전환과 연관된 초미의 관심사이다. 특히 그중에서도 부품업체들이 어떠한 식으로 전환의 길을 가는가는 향후 해당 산업과 일자리의 미래에 있어 중차대한 함의를 갖는다. 최근 필자가 참여하여 파악한 자동차 부품기업들의 다양한 미래차 전환과정에는 한마디로 '노사관계가 없었다'고 해도 과언이 아니다. 전환을 주도하는 주체는 거의 전적으로 사측이며, 노동조합은 정규직들의 고용안정이 훼손되지 않는 한 그 과정에 적극적으로 참여할 기회를 그다지 추구하지 않고 있다. 그러나 대부분 사측은 자동화에 대한 환상과 기대에 빠져 있으며, 미래차 부품을 생산하는 새로운 공장은 외주인력을 적극 활용하면서 경제적, 사회적 비용을 절감하겠다는 계획을 가지고 있는 것으로 느껴진다. 디지털 전환과 휴먼 뉴딜이 상호 배치되고 있는 상황인 것이다. 다만, 초기업 수준 노사관



계의 영역에서는 일정한 움직임이 있었는데, 문제는 그것과 현장의 흐름 간에 연계가 매우 미흡했다는 것이다.

한편, 그린뉴딜과 관련된 이른바 탄소중립화 정책이 본격적으로 추진되면서 우리나라에서도 산업질서의 큰 변화가 수년간 계속해서 일어날 것으로 예견되고 있다. 특히 석탄화력발전의 경우 전력수급계획에 맞추어 단계적인 폐쇄일정을 마련해 추진이 시작되었다. 그에 따라 향후 전국의 다양한 석탄화력발전소들의 폐쇄가 연이어 진행될 전망이다. 그린뉴딜이 현실적으로 타당한 정책방안으로 역할을 하려면, 그와 연계된 다양한 이해당사자들을 염두에 두고, 환경-산업-일자리 모두의 총체적인 재디자인이 필요할 것이다. 이를 위해 많은 이들이 사회적 대화의 필요성을 강조하고 있다. 실제로도 이해충돌의 조율 면에서, 무엇보다 일자리와 인력의 전환방식을 놓고, 소통에의 요구가 커질 것으로 보인다.

그러나 아직까지 노사관계는 이러한 논쟁의 중심에서 선제적이고 협의적인 전환의 추동자로도, 발생한 긴장의 사후적인 해결자로도 중심적인 역할을 하지 못하고 있다. 최근 필자가 수행한 인터뷰 결과 석탄화력발전 노동조합들은 현재의 전환방식에 대해서 강한 불만을 표출하고 있다. 환경-산업-일자리의 삼박자 가운데 산업과 일자리에 대한 고려는 전혀 없이 환경논리로만 정책이 입안되고 실행되고 있기 때문에, “이를 과연 정책이라고 할 수 있겠는가?”라고 비판을 한다. 기존 발전방식에서 벗어나 새로운 발전방식을 취한다고 했을 때, 현재 기존방식에서 경력과 역량을 축적한 이들에 대한 적절한 안배, 그리고 새로운 방식에서의 일자리 이전 및 기능보완책에 대한 방안이 크게 미흡한 상황이다. 공공부문의 발전 5사들은 최근 TF를 꾸려 이에 대한 대응을 본격화하기로 했고, 현재 조직 통합을 추진하는 상황이다. 전환의 기획과 노사관계적 대응의 기획은 선제적이고 유기적일 필요가 있다. 수많은 상징적 구호와 정책들에도 불구하고, 현재까지는 그러한 모습이 충분히 확인되지 못하고 있는 실정이다.

## 2. 세대균열과 노사관계

2021년은 전환의 시대를 맞이한 우리 사회에서 세대 간 균열이 심화되고 있음이 다양하게 드러난 해였다. 전반적으로 청년과 관련해서는 양질의 일자리 접근과 자산 형성에 있어서 그들에게 기회가 차단되어 있는 상황이 가장 심각한 문제로 지적되고 있다. 많은 청년세대들이 계속해서 사회적 약자의 지위에 머무는 가운데 그러한 상황을 타개할 정책수단들은 뚜렷한 효과를 보이지 못하고 있다.

2021년은 또한 노사관계 면에서 청년이슈가 인상적으로 부상된 해이기도 했다. 이른바 ‘MZ세대 노조’로 칭해지는 제조업 사무직 노동조합의 형성이 공론장에서 크게 회자된 것도 그 한 사례다. 이는 청년들이 ‘공정담론’을 내세워 기성 노동조합의 행태와 문화에 대한 비판을 전개한

시도로 알려지며, 노동운동 세대의 분화가 일어난 시작점으로 인식되기도 했다. 특히 노동시장 상층에 성공적으로 진입한 청년들이기 때문에, 상대적으로 약자라고 할 수 없는 그들의 조직화와 발언은 사회적 무게감과 파급력에서 더욱 강하게 영향을 미치는 면이 있다.

다만, 그러한 움직임은 과연 노동운동 내의 본격적인 세대균열을 의미하는 것으로 해석할 수 있을지는 아직 의문이다. 일각에서는 이러한 현상이, 일부 제조업 대기업 내의 젊은 사무직 종사자들이 성과급 등을 중심으로 한 보상기회가 여타 대기업들에 비해 상대적으로 약한 것에 보여준 즉자적 반발이라고 해석한다. 그러면서 노동조합으로 강하게 무장되어 있는 생산직이 누리는 높은 고용안정과 보상기회에 대해서 자연스럽게 문제의식을 갖게 된 것이 함께 증첩되어 표출된 것이라는 판단이다. 말하자면, 새로운 흐름은 단지 노동시장 상층의 일각에서 경험하는 보상기회와 이해대변의 상대적 열위에 대한 즉자적 대응일 뿐, 그들이 세대를 대표하는 새로운 노동운동으로 현현한다고 볼 수는 없다는 것이다. 어디까지나 제조업 내에서도 일부 대기업의 젊은 사무직들이 갖는 보상희구심리의 발현이 세대적 균열을 대표하는 것으로 비추어질 뿐이라는 주장이다.

하나의 사회현상을 놓고 침소봉대식 해석을 우려하며 제시된 이러한 분석적 비판은 분명 타당한 측면이 있다. 그러나 한국 사회에서 새로운 세대의 도전이 다양하게 나타나고 있는 가운데 한국 노사관계의 핵심을 형성하는 제조산업 대기업들 안에서도 이렇듯 종전과 다른 새로운 목소리가 나오는 것은 이미 현실이다. 이는 전환의 시대가 균열의 심화로 빠지는 또 다른 전조일 수 있다. 특히 한국 민간제조업의 경우 가입대상의 상당수가 사무직과 영업직들을 포함하고 있지만, 조직화된 부대의 주력은 생산직에 쏠려 있는 것이 사실이다. 그간 형성되어 온 힘의 불균형 내지 불균등성을 염두에 둔다면, 현 시점에서 젊은 사무직들이 펼치는 움직임은 기존의 힘의 공백을 메우고 새로운 균형을 지향하는 자연스런 선택일 수 있고, 그러한 흐름이 지속적으로 이어질 여지도 있다. 나아가 앞서 다룬 IT산업의 노사관계를 보면, 노동조합들이 기성 노동운동 조직과 연계를 맺어가지만 그러면서도 분명 매우 상이한 문화와 관행을 지향하고 있음이 확인된다. 이 역시 엄연히 세대의 균열을 반영한다. 이러한 흐름을 종합적으로 보았을 때, 향후 노사관계에서 세대균열 이슈는 다양하게 확산되며 보다 큰 반향을 불러일으킬 가능성이 있다.

## VI. 종합과 전망

종합적으로 2021년 노사관계의 특징들을 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 집권 마지막 해를 맞이하면서 정부의 노동정책은, 약속한 노동기본권의 함양을 비롯하여 기존에 추구하던 정책들

의 '다지기' 위주로 진행되었고, 파격적인 변화나 그로 인한 새로운 갈등을 낳지는 않았다. 전반적으로 정부의 고용노동정책에서 노사관계가 차지하는 비중이 상대적으로 크지 않았는데, 사회적 대타협의 시도도 없었고, 사회적 대화의 존재감도 그렇게 크지 않은 가운데, 사회적 대화기구는 저항도로 내실을 기하는 방식으로 작동했다. 대체로 코로나19 위기가 이어지는 가운데 포용적인 일자리 정책이 이어졌고 많은 정부자원을 투입하여 사회통합이 모색되었다. 그럼에도 방역대책이 영세자영업자들의 이해와 충돌하면서 사회적 갈등을 피할 수 없었고, 노사관계의 영역은 그러한 흐름에서 벗어나 있었다.

둘째, 노동존중사회를 지향하는 정부정책이 지속되는 가운데 노동조합 조직률이 꾸준히 성장세를 보였다. 양질의 일자리가 부족한 가운데 근로조건 개선의 필요가 큰 영역에서 노동조합으로의 가입유인이 더 강하게 작동했을 수 있고, 특히 초기업노조의 비중이 더 늘어난 점이 주목할 만하다. 다만 여전히 대기업의 조직률이 높고, 단정할 순 없지만 협약임금인상도 대기업 부문에서 보다 두드러진 징후가 읽힌다. 파업은 작년에 비해 다소 늘어났지만 근로손실 일수는 오히려 줄어들었다.

셋째, 기형성 영역에서 올해 일부 노동조합들이 연대지향적, 공공지향적 실천에서 작은 성과들을 나타냈고, 전환을 대비한 모색을 시작했다. 금속노조의 중앙교섭에서 이루어진 산업전환 협약이나 기후위기대응 논의 등은 의미있는 첫걸음이었다. 오래된 노조 불모지대 삼성그룹에서 노동조합의 결성과 교섭이 시작된 것도 사실상 형성기 노사관계에 속할 사안으로 역시 주목할 만하다. 은행권에서 노사 간에 지속하고 있는 연대임금적 실천이나 점심시간 유급화 논의도 관심을 끈다. 보건의료노조의 '준비된 투쟁'은 상층과 하층의 괴리를 극복해 내고, 국민과 사회의 필요에 노동의 이해를 일치시키며 정부의 변화를 촉발시킨 인상적인 실천이었다.

넷째, 형성기 노사관계의 경우 IT나 플랫폼 업종을 중심으로 기존과 다른 노사관계 양상이 전개되고 있다. IT산업에서 노동조합 가입을 아예 산별조직체로 하면서 공동교섭과 기업 간 조율의 관행이 활성화되는 모습은 일종의 조율된 분권화가 현실화되는 양상으로 적극적인 해석을 할 여지도 있다. 플랫폼 산업에서는 택배기사직종에서 파업과 합의가 반복적으로 이루어지면서 이 영역 노사관계의 형성적(formative) 다지기가 전개되었으나 아직까지 중재기구나 당사자들의 신뢰가 그다지 높지 않아 갈등의 지속이 예견된다.

다섯째, 지자체가 일자리 및 노동정책 행위자로 부상하면서 지역에서의 사회적 대화와 지역 노동거버넌스의 의제들이 부상하기 시작했다. 필수노동자들에 대해서 지자체들이 능동적 역할을 수행하고자 하면서 그에 힘입어 법률제도적인 보호방안까지 마련되었다. 상생형 지역일자리 매개로 한 지역노사민정 활성화도 주목할 만한 변화이다. 다만, 아직까지도 지역 노사관계는 안정적으로 활성화되었다고 보기 어려우며, 계속해서 행위자들의 의지와 노력을 요한다고 볼 수 있다.

여섯째, 우리 사회 노사관계가 현재 대두되고 있는 전환을 선도할 위치에 있다고 보기는 아직 힘들다. 전환의 논리는 기술과 환경의 논리뿐 아니라 산업과 일자리의 문제가 유기적으로 결합될 때라야, 그리고 실행가능한 정책과 함께 사회적 호응을 동반해야만이 시의적절한 성과를 도출할 수 있다. 현재 그러한 결합력은 미진한 상태이다. 일부 노사관계 행위자들은 그러한 노력을 시작했으나 아직 그 실천의 수준은 한계가 크다. 상층단위에서의 ‘담론전’이 하층의 ‘물질전’과 깊이 연계되지 못한 가운데 많은 논의들이 상층에 머물러 있고, 현장에서는 관성적인 노사관계가 재현되고 있는 상황으로 보인다.

일곱째, 세대의 이슈가 한국 사회 전체의 핵심적 균열구조를 형성하는 가운데, MZ세대의 도전이 노동운동계 내에서도 나타나기 시작했다. IT나 플랫폼 등 형성부문의 노사관계 역시 일부 세대적 균열을 반영해서 새로운 양태가 나타나고 있는 것이라고 볼 수 있다. 해당 실천이 ‘이기적 공정성 주장’을 넘어서는 노동운동의 새로운 연대를 주도하는 흐름이 될 수 있을 것으로는 아직 단정하기 어렵다. 다만, 당분간 다양한 결을 따라 주체의 균열과 분화가 심화될 것으로 예상되며, 이는 향후 한국 노사관계의 지형변화에 무시할 수 없는 함의를 지닐 것이라는 점은 언급해 두려 한다.

한편, 전환기는 2021년에서 끝나지 않고 2022년으로 고스란히 이어질 전망이다. 아니 전환의 도전과 압력은 내년에 더욱더 심화될 것으로 예견된다. 그 과정에서 우리 사회의 균열상을 해소하기 위한 다양한 행위자들의 움직임은 노동정책뿐 아니라 노사관계에 있어서도 새로운 변화의 추동력이 될 가능성이 크다. 끝으로 이러한 관점을 염두에 두고 2022년 노사관계를 간략히 전망해 보면서 글을 마감토록 하겠다.

첫째, 2022년 노사관계를 가를 중요한 변수가 3월에 있을 대통령 선거에 있음은 두말할 나위 없다. 현재 각 후보진영들에서 노동분야 대선공약의 청사진이 아직까지 총체적이고 뚜렷하게 나타나 있지는 않다. 후보들이 다양한 발언들을 통해 다양한 주제와 정책들에 대해 파편적인 언급을 하고 있는 가운데, 선거전을 거치며 향후 그 윤곽과 쟁점이 보다 뚜렷해질 것이다. 기존 영역은 기존영역대로 형성 중인 영역은 또 그것 나름대로 노동의 요구가 거세게 대두할 것으로 보이며, 정치권이 대선국면에서 그것을 어느 정도로 끌어안고 받아들일느냐에 따라 새로운 제도화의 물꼬가 형성될 수 있다. 현재까지는 노동시간 단축 이슈, 비정규직에 대한 처우 개선, 그리고 여타 취약노동자들에 대한 사회안전망 및 처우 개선과 관련한 의제들이 제시되고 있으며, 향후 연금개혁이나 고용안전망 개혁 등의 시스템 개혁도 다루어질 것으로 기대된다. 다만 대통령 선거와 무관하게 현재의 국회상황은 현 여당인 더불어민주당이 압도적인 의석을 차지한 상황이라 정권교체가 되어도 이전 기조를 뒤흐드는 획기적 변화가 이루어지기는 쉽지 않은 것이 객관적인 상황이다. 만일 현 집권세력이 집권연장에 성공한다면 문재인 정부의 노동존중정책 기조를 이어가면서 미흡했던 점들을 보완하는 쪽으로 나아갈 것으로 예견된다.

둘째, 중앙의 사회적 대화 활성화나 사회적 대타협의 시도가 정권 초기에 있을 수 있다. 특히 여소야대 상황이나 집권당의 권력자원이 미비한 상태에서 사회적 대화의 정치를 활용하려는 시도들이 보편적으로 강했다는 점에서, 대선결과에 따라 그러한 양상의 도래도 배제할 수 없다. 다만 민주노총 집행부의 강성기조가 향후 2년간 지속될 것이라 그러한 시도가 큰 결실을 보기는 쉽지 않다. 경사노위의 제도적 기능은 한계 속에서도 순기능을 확인하고 있는바, 현재의 조건대로 계속 역할을 하게 할 필요가 있다. 하지만, 이 역시 민주노총이 빠진 상태에서 갖는 근본적인 한계를 무시할 수 없다. 택배기사나 플랫폼노동 전반을 둘러싼 사회적 대화체의 자발적 구성과 역할이 나타나고 있는 점을 보았을 때, 경사노위뿐 아니라 그 외곽에서 사회적 대화의 활성화 가능성은 계속해서 존재한다. 우리 사회가 이를 어떻게 잘 활용하면서 새로운 제도화의 계기로 삼을지가 관건이다.

셋째, 정치적 일정과 무관하게 우리 사회 산업과 경제의 영역에서 기술발전과 기후위기로 인한 전환의 압력은 더욱더 거세어질 전망이다. 이러한 상황은 합의적 전환(consensual transformation)에 대한 새로운 디자인의 필요성을 키워내며, 자연스럽게 사회적 대화체제의 중층적 강화를 요청한다. 다양한 전환의제를 다양한 단위들에서 복합적으로 다루어 나가면서 전환대상자들의 목소리를 그 과정에 온당하게 반영하려는 세심한 노력이 요구된다. 그래야 전환의 과정과 결과 모두에서 정당성이 살고 사회통합력이 증진될 수 있다. 특히 전환기를 맞이하여 노동조합에게는 일정한 '전략적 유연성(strategic flexibility)'이 요구된다. 일자리를 중심으로 하는 노동운동, 특히 기존 노조원들의 고용안정을 지키면서도 그들에게 새로운 숙련을 부여하여 계속 고용기회의 증진을 도모하는 것과 함께, 사회 전반적으로 일자리의 질이 약화되지 않도록 하려는 노력을 산업전환과 동시에 이루어내야 하는 길을 고민해야 할 것이다. 사용자들도 새로운 시대적 규범에 부합하는 방식으로 노동을 대해야 할 것이다. 이미 ESG경영의 규범적 압력이 거센 가운데 그에 대한 대비들이 요구되지만, ESG에서의 핵심은 결국 노사관계를 어떻게 만들어 나가느냐에 있다고 보여진다.

넷째, 향후 기형성된 노사관계의 영역들에서는 전환의 이슈가 보다 많이 포괄될 것으로 예견된다. 앞서 살펴보았듯이 이미 일부 업종들에서는 그러한 흐름들이 만들어지고 있다. 전환의 선택들이 보다 구체화되고 또 현장의 결합력과 맞물려 노사관계를 통한 전환의 강화, 전환을 통한 노사관계의 강화가 함께 이루어지는 길이 필요하다. 만일 기형성된 노사관계 지대에서 임금과 복지를 중심으로 한 담합적 노사관계가 주로 작동하고 연대적 실천이 심화되지 못한다면, 노사관계의 사회적 정당성에 대한 문제제기를 촉발할 수 있다. 자칫 노동시장의 균열을 반영하는 일종의 '노사관계 균열'을 더욱더 부추길 수도 있는 것이다.

다섯째, 형성 중인 노사관계의 영역들에서 다가한 변화들이 계속 이어질 것으로 보인다. 특히 커지고 있는 노조 조직력에 힘입어 노동조합으로의 집결과 다양한 비임금노동의 영역에서 '인

정투쟁'이 확대될 수 있다. 그것은 한국의 기업별 노사관계 시스템의 사회적 효용성이 지닌 한계를 더욱 드러낼 수 있으며, 그 과정에서 직종별, 부문별로 새로운 노사관계 단위가 발전될 수 있다. 향후 이러한 변동을 주시하며, 정치권과 함께 노사 주체들 모두 노사관계의 새로운 패러다임을 향한 큰 그림을 만들어 나가려 노력해야 할 것이다. 특히 이 영역은 세대균열 이슈와도 관련이 크므로 그 가운데에서 균열을 메우는 쪽으로 노사관계가 형성되도록 해당 주체들 모두가 이끌어 가야 한다. 때론 그것이 기존 영역에 대한 도전과 참신한 문제제기가 되어 한국 노사관계 시스템 전체의 체질개선이 이루어지도록 할 필요도 있을 것이다.

여섯째, 계속해서 지역단위에서 노사관계의 성숙과 진화를 모색해 가야 한다. 상생형 지역일자리 사업이 확산될 경우, 그것이 동반하는 새로운 지역 노동거버넌스 기제들이 자리를 잡아갈 수 있다. 그 과정에서 일정한 갈등도 나타날 수 있지만, 중앙이 아니면서도 초기업 수준에서 폭넓은 노동개혁 의제들을 동시에 효과적으로 다루어낼 수 있다는 점에서 지역 수준 노사관계의 발전은 필요하다. **KLI**

## [참고문헌]

고용노동부(2021), 『2020년 노동조합 조직현황』.

박명준 외(2021), 『2021년도 노사관계 실태분석 및 평가』(근간).

이주호(2021), 「보건의료산업 2021년 노사 및 노정교섭 의미와 향후 전망」, 『KLI 노동포럼 발표자료』.

박한진(2021), 「2021년 금융노조 산별교섭 쟁점과 향후 과제」, 『KLI 노동포럼 발표자료』.

소득주도성장특별위원회(2021), 『문재인 정부 5년 최저임금정책 평가와 과제』(2021년 9월 간행 보고서, 위원회 홈페이지, [http://ilg.go.kr/html/sub3\\_2\\_view\\_01.do](http://ilg.go.kr/html/sub3_2_view_01.do)).