



발행인 방하남
편집인 성재민
편집교정 정철

자료문의 KLI 학술출판팀
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원
TEL 044-287-6088
FAX 044-287-6089

발행일 2017년 1월 5일

2016년 노사관계 평가와 2017년 전망

조성재 | 한국노동연구원 노사관계연구본부장(chosj@kli.re.kr)

이정희 | 한국노동연구원 부연구위원(jhlee@kli.re.kr)

2016년 노사관계는 박근혜 정부의 노동개혁 정책에 대한 노동계의 반발과 저항에 따른 심각한 노정대립을 특징으로 한다. 노동개혁 5법과 더불어 2대 지침과 성과연봉제 도입, 단체협약 개선 지도 등이 쟁점이 된 노정갈등은 공기업들은 물론 국책은행과 공공 병원에도 영향을 미쳐 금융과 보건의료, 공공부문의 단체교섭이 파행을 거듭하고, 현대차 등 민간부문의 파업도 장기화되면서 근로손실일수는 외환위기 이후 최고 수준을 기록하였다. 일반적으로 정권 교체기에 노사관계가 불안정해지는 과거의 경험과 경기부진 상태를 감안했을 때 2017년 노사관계는 더욱 불안정해지지 않을까 우려된다.

I. 2016년 단체교섭과 분쟁

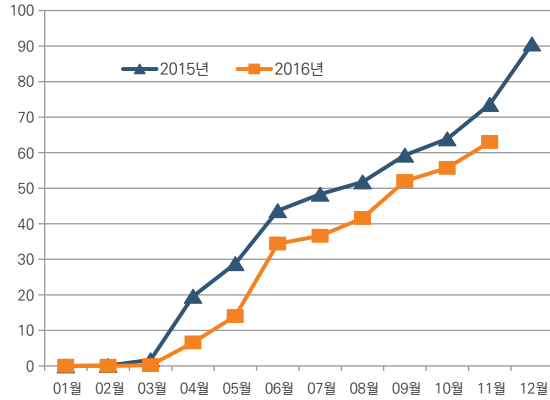
경제성장률이 3%에도 미치지 못할 정도로 경기가 부진한 가운데, 2016년 단체교섭은 힘겹게 진행되었다. 100인 이상 사업체를 조사대상으로 하는 고용노동부의 「임금결정현황조사」에 의하면, 2016년의 임금교섭 진도율은 5월까지 14% 정도로 매우 낮은 수준에 머물러 있었다. 6월 이후 교섭 진도율이 높아지긴 하였으나 여전히 전년에 비해서는 낮은 수준이 지속되었고, 12월 말까지도 금융부문 등 교섭이 타결

되지 않은 사업장이 많아 전년보다 낮은 수준에 머문 것으로 추정된다.

같은 자료에 의하면 월별 협약임금인상률 역시 전년에 비해 낮은 수준이 지속되었다. 1/4분기의 불안정한 시기를 지나, 경기부진이 뚜렷해진 2/4분기 이후 인상률은 전년 수준을 계속 하회하였다. 그리고 전년 동월과의 차이는 10월에 0.6%포인트, 11월에도 0.5%포인트에 달하였다. 결과적으로 최근 임금교섭이 타결된 사업장들의 인상률은 평균 3.5% 내외에 그치고 있다.

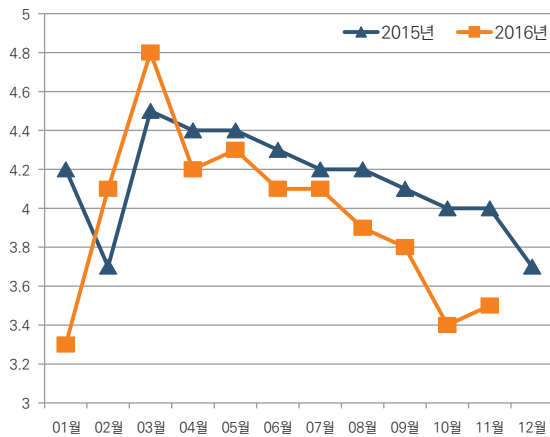
2016년 교섭 진도율 및
협약임금인상률 전년대비 저하

[그림 1] 2015~16년 월별 임금교섭 진도율



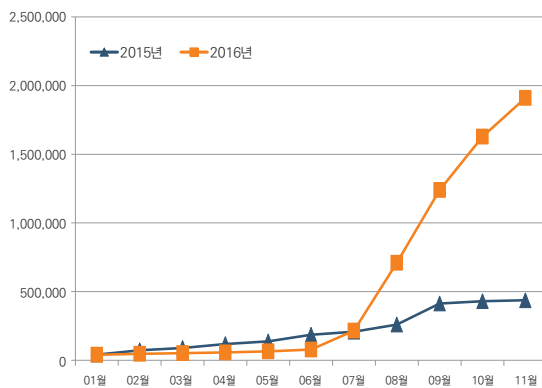
자료: 고용노동부, 「임금결정현황조사」.

[그림 2] 2015~16년 월별 협약임금인상률



자료: 고용노동부, 「임금결정현황조사」.

[그림 3] 2015~16년 근로손실일수 월별 누적 추이



자료: 고용노동부, 「노사분규 통계」.

파업건수 전년대비 소폭 증가,
근로손실일수 98년 외환위기 이후
최고치 기록

이렇게 임금교섭이 지지부진하고, 경기침체에 따라 임금인상률이 낮은 것은 파업 증가에 영향을 미칠 것으로 추측된다. 2016년 11월 말 현재 파업건수는 113건으로 전년동기의 100건에 비하여 13건 증가하였다. 그렇지만 파업참가자수와 파업지속일수를

곱하여 구해지는 근로손실일수는 [그림 3]에서 볼 수 있듯이 8월 이후 급증하였다. 즉 하반기 들어 대형 분규와 장기 분규가 크게 늘었다는 것인데, 2016년의 경우 심각한 노정대립 속에서 공공, 금융, 보건의료 부문 등의 총파업 투쟁이 빈발했고, 또한 조합원수가 5만 명, 3만 명에 달하는 현대차와 기아차 노조가 각각 20여 차례 파업을 진행하였으며, 철도노조가 74일간 파업을 지속하였기 때문이다. 결국 2016년은 1997년 외환위기 이후 근로손실일수가 가장 많은 해로 기록될 것이다. 이 같은 갈등은 현대차와 같이 민간부문의 단체교섭이 비효율적으로 진행되었기 때문이기도 하지만, 주요하게는 정부와 노동계 간의 힘겨루기가 영향을 미친 것으로 풀이된다. 또한 이러한 노정대립은 수치로 표현할 수 없는 2016년의 지배적인 노사관계 양태였다.

II. 2016년 노사관계 주요 사건과 쟁점

2016년 우리나라의 전반적 노사관계를 특징지은 용어가 있다면 그것은 ‘심각한 노정대립’이라고 할 수 있다. 노동시장의 이중구조와 양극화를 비롯하여 해묵은 노동 관련 과제를 해결하기 위한 다각적인 논의와 노력 끝에 2015년 9.15 사회적 합의를 이루었으나, 바로 그다음 날부터 합의의 이행을 둘러싼 노정간의 입장 차이가 부각되면서 심각한 갈등 양상을 빚었다. 마침내 2015년 12월 말 정부의 공정인사지침과 취업규칙지침, 즉 2대 지침 시안이 발표되면서 이러한 노정갈등은 폭발하게 되고, 결국 2016년은 그러한 첨예한 대립 속에서 시작하였다.

나아가 정부는 2016년 공공부문에 성과연봉제를 도입하여 성과 중심 조직문화를 구축하겠다는 목표를 제시하였다. 2014년 방만경영 해소와 2015년 임금피크제 도입에 이어 성과연봉제까지 도입함으로써, 공공부문의 개혁은 물론 민간부문의 노동개혁을 선도하는 효과도 겨냥하였다. 그러나 노동계는 2대 지침을 ‘쉬운 해고’ 정책으로 규정하고 격렬하게 저항하였으며, 성과연봉제가 저성과자 해고 문제와 결합

할 경우 고용불안이 상시화되고, 특히 공공부문에서는 공공성이 크게 훼손될 것으로 우려하였다.

이 밖에도 정부는 100인 이상 사업장 2,769곳의 단체협약에 대한 조사를 토대로 42% 사업장에서 위법한 내용, 즉 경영권을 침해하거나 노조 간부에 과도한 특혜를 부여한 사례 등을 포함하고 있다고 파악하고, 이를 지도하겠다는 계획을 발표하였다. 노동계는 노사의 자율적 단체교섭에 대한 정부의 부당한 개입이며, 2대 지침과 성과연봉제 등을 밀어붙이기 위한 노동계 약화 시도라고 비난하였다. 아울러 거시 정치적으로는 정부의 5개 노동개혁입법을 악법으로 규정하고 반대운동을 지속하였으며, 총선을 전후로 하여 야당과의 공조를 강화하기도 하였다.

이 같은 정부와 노동계의 치열한 공방 속에서 공공부문과 금융부문, 보건의료부문 등에서 총파업 전술이 채택되었다. 금융부문은 1970년대 중앙노사협의회, 2000년대 사용자단체를 활용한 산별교섭 등 기업단위를 넘어선 협의와 교섭의 오랜 전통이 있었지만, 2016년 공공 금융기관은 물론 시중은행들도 금융산업사용자단체에서 탈퇴하면서 단체교섭이 파행을 겪었다. 2010년 사용자단체 해산 이후 새로운 산별교섭을 탐색해 오던 보건의료노조 역시 사회적 대화와 노정 협의를 병행하는 유연한 접근에도 불구하고 2016년에 유의미한 산별 교섭의 진전을 보지 못하였다.

금융, 보건의료, 공공 등 주요 초기업단위 노조들이 이와 같이 사용자의 산별교섭 기피 혹은 해태 속에서 갈등이 지속된 것은 물론, 금융 산별 사례처럼 후퇴하는 양상으로 전개된 것이 2016년 단체교섭의 특징이다. 그리고 금융과 공공부문의 단체교섭이 이와 같이 파행으로 귀결된 가장 큰 요인은 노정대립이다. 특히 공공기관들에서는 성과연봉제를 노사 합의 없이 이사회 의결을 통해 도입함으로써 법적 쟁송에 휘말린 사업장이 많아서, 두고두고 노사, 노정 갈등의 불씨를 남겼다.

민간 노사관계의 유형설정자로 간주되는 현대자동차와 금속노조의 경우 2016년에 그룹사 교섭이라는 새로운 형태의 실험을 들고 나왔지만, 사용자를 설득하는 데 실패하였다. 기업의 경계를 넘어서는 교

섭을 통해 정채상태에 빠진 산별교섭의 진전을 이루고자 하는 시도였지만, 정작 금속노조 현대차지부의 임금교섭은 여전히 ‘그들만의 리그’에 머물고, 심지어 심각한 고용문제가 아닌 임금인상을 둘러싸고 최근 수년간 가장 많은 파업일수를 기록하게 되었다. 반면 불황과 구조조정 압력에 처한 조선산업에서는 무노조 삼성중공업의 노동자협의회 주도 파업을 시작으로 현대중공업, 대우조선 등 이른바 ‘빅3’ 사업장에서 모두 고용을 쟁점으로 파업이 발생하였다.

이렇듯 약 22만 명에 달하는 조합원을 지닌 공공부문과 15만 명의 민주노총 금속노조, 5만 명의 보건의료노조, 10만 명 이상의 금융노조 등에서 모두 교섭은 파행을 거듭하고, 갈등은 쉽게 총파업으로 비화되었다. 민간부문의 대표격인 현대자동차와 공공부문의 대표격인 철도공사에서 장기, 반복 파업이 이루어지면서 이러한 노사, 노정갈등이 하반기에 정점에 이르르게 되었으며, 대통령 탄핵 정국이 전개되면서 교섭과 갈등의 마무리는 제대로 이루어지지 못한 영역도 많은 것으로 보인다.

한편 이러한 대형, 선도 부문의 노사, 노정 갈등의 이면에서 우리나라의 고질적인 이종 노동시장과 노사관계의 규모별 이원화 현상, 그리고 이를 해결하기 위한 치열한 모색이 2016년에도 지속되었다. 대표적으로 서울지하철 구의역 사고를 계기로 사내하도급 문제가 다시 한번 불거지게 되었으며, <표 1>에서 볼 수 있듯이 위험의 외주화 쟁점이 크게 부각되었다. 사망사고의 90% 이상이 하청기업에서 발생하고 있는 상황에 대한 반성 속에서 무분별하고 무책임한 ‘위험의 외주화’를 막고, 직접고용하거나 원청의 책임성을 강화해야 한다는 목소리가 높아지게 되었다.

사내하도급 문제와 관련하여 민간부문의 대표적 갈등 사례인 현대자동차 문제가 특별고용합의를 통하여 어느 정도 해결된 것은 주목할 만하다. 불법과 건에 대한 법적 책임 등을 묻어둔 한계를 지니지만, 2016년 11월 말 현재 5,400여 명이 정규직으로 전환되고, 2017년 상반기에도 600여 명이 전환될 예정이어서, 2004년 노동부의 불법과건 판정 이후 12년간 끌어온 고질적 분쟁이 해결 국면으로 들어서게 되었다.

**심각한 노정대립 및 구조조정
여파로 파업 확산...산별교섭
정체·약화**

**노동시장 이종구조 해결 모색
지속**

〈표 1〉 최근 5년간(2011~2015) 주요 업종별 30개 기업 중대재해 사상자 현황

연도	사망자수(명)			부상자수(명)		
	계	원청	하청	계	원청	하청
2011	52	6	46(88.4%)	3		3
2012	53	14	39(73.5%)	19	4	15
2013	57	7	50(87.7%)	31	4	27
2014	45	4	41(91%)	3		3
2015	38	2	36(95%)	20	3	17
계	245	33	212(86.5%)	76	11	65

자료: 고용노동부(2016), 「최근 5년간(2011~2015) 주요 업종별 30개 기업 중대재해 사상자 현황」, 문진국 새누리당 의원실 제출자료.

이상의 노정갈등과 노사갈등 와중에 2015년 9.15 합의에 참여하지 않았던 민주노총은 물론 합의당사자였던 한국노총조차도 경제사회발전노사정위원회에 대한 참여를 거부하였다. 여소야대 국회를 만든 20대 총선 결과 등의 영향을 받아 정부여당이 추진해 오던 노동개혁입법은 표류하게 되었으며, 각종 갈등을 미래지향적으로 승화시키고 개혁 어젠다를 설정, 협의, 확산해야 할 노사정위원회는 기능 부전 상태에 빠지게 되었다.

다만, 최저임금위원회의 심의는 상반기에 노사와 공익대표들의 참여 속에서 진행되었는데, 예년과 비슷한 과정과 갈등을 거쳐 2017년 적용될 최저임금은 전년 대비 7.3% 오른 시간당 6,470원으로 고시되었다. 근로빈곤층에 대한 보호 필요성, 그리고 국제적인 최저임금 대폭 인상 러시 속에서 노동계는 최저임금 1만 원을 주장하였으며, 경영계는 영세 중소기업의 경영난과 경기부진, 그리고 지난 수년간 높은 수준의 인상률이 지속되었다는 점을 들어 동결을 주장하였다. 이렇듯 해가 갈수록 최저임금 결정이 노동시장은 물론 노사관계와 경제 전반에 미치는 영향이 더욱 커지고 있기 때문에 지난 수년간의 최저임금 결정 방식에 대한 성찰 속에서 복지제도 및 조세와의 연계 등 새로운 해법이 모색될 필요가 제기되고 있다.

III. 2016년 노사관계에 대한 총괄 평가

박근혜 정부 집권 4년차였던 2016년은 정부의 노

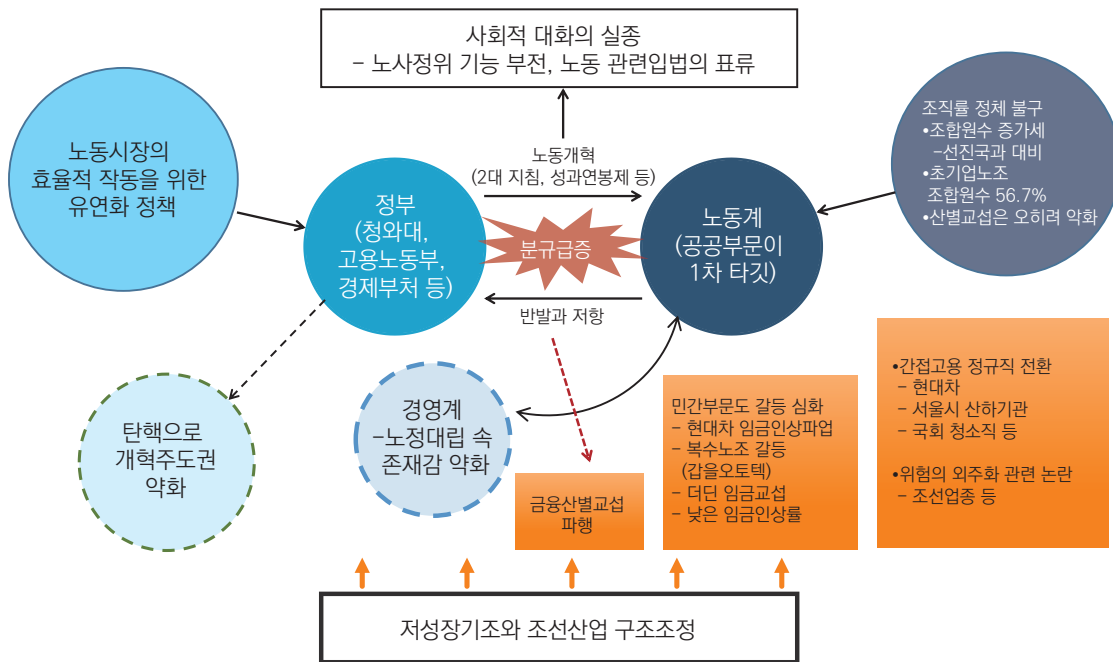
동개혁 입법과 2대 지침, 그리고 공공부문의 성과연봉제 확대 실시와 이들을 엄호하는 단체협약 개선 제도 등의 노동정책 드라이브가 강했던 한 해였다. 국정과제 중에서 노동부문 개혁은 중요한 순위로 항상 올라가 있었고, 그러한 점에서 노동문제가 정책의 중심을 차지한 것으로 특징지어진다.

다시 말해서 2015년 9.15 합의까지는 중앙의 거시 노동정치 차원에서 노사정위를 중심으로 노동개혁이 논의되고 합의에까지 이르기도 하였으나, 이후에는 합의의 이행과 정책의 실현을 위한 정부의 개혁 드라이브가 강했다. 그러나 노동계는 노동시장의 이중구조 개선이라는 총론에 동의하면서도 그 원인 분석과 해결책에 대해서까지 동의하지는 않았던 것으로 보인다. 심각한 청년실업 문제를 해결하기 위한 노동시장의 유연화가 정부의 정책기조였다면, 노동계는 막대한 사내유보를 쌓아두고 있는 사용자 측의 책임을 더 크게 바라보았으며, 이러한 노동계의 태도를 정부는 기득권을 지키기 위한 이기적인 행동이라고 비판하였다. 정부는 단협 개선 지도와 성과급제 확산, 그리고 저성과자에 대한 적절한 인사관리, 합리적 근거가 있으면 개정할 수 있는 취업규칙 등을 통하여 기업들의 인력운영에 있어서의 경직성을 완화해야 기업들이 청년들을 새로 뽑을 수 있다고 보았다. 나아가 기간제 기간 연장과 중고령자 파견 확대 등을 통해 일자리를 만들 수 있는 유연하고 효율적인 노동시장을 구축하는 것이 노동개혁이라고 판단하였다. 노동계는 이러한 정책에 대한 반발은 정규직의 기득권을 지키려는 이기적 동기에서 출발한 것이 아니라, 선도 부문의 기득권 해체가 가져올 전반적인 노동조건의 하향평준화를 우려하기 때문이라고 주장하였다.

노정대립은 공공부문에서 가장 극명하게 전개되었으며, 일반 공기업과 더불어 금융과 병원 부문 공기업에도 영향을 미쳐, 주요 산별 조직들에서 총파업 전술과 연대 투쟁을 추진하게 하는 동력이 되었다. 아울러 금속노조 지역지부 집단교섭 등 민간부문에서도 2대 지침과 단협 효력 유지 등이 주요쟁점과 교섭 안건으로 채택되기도 하였다.

노동개혁 입법 표류 속 사회적 대화기구 기능 부진

[그림 4] 2016년 노사관계에 대한 총괄 평가



공공부문에서는 2014년 방만경영 해소와 2015년 임금피크제 도입 과정에서 정부의 뜻이 관철되고, 노동조합들은 초기의 결연한 의지에 비하여 후반기로 갈수록 각개격파 당하는 모습을 보였기 때문에 2016년에도 동일한 양상이 전개될 것인지 귀추가 주목되었다. 결과적으로 공공부문 노조들은 잠적투쟁과 노숙농성, 총파업 투쟁, 마지막으로 선봉에 선 철도노조 파업에 이르기까지 견결한 대오를 유지하였으며, 이에 따라 정부와 사용자는 노조와의 합의 없이 이사회 의결을 통해 성과연봉제를 확대 도입하는 등의 전술을 채택할 수밖에 없었다.

이렇게 공공 금융기관과 공공 병원을 포함한 공공기관 노사관계를 중심으로 한 심각한 노정 대립 속에서 경영계는 설 자리가 좁아질 수밖에 없었다. 경영계로서는 충분한 노동시장 유연화 조치도 기대하기 어려운 상황에서 노사갈등만 심화되는 양상을 감수해야 했다. 여하튼 2016년은 1990년대 이후 우리나라에서 일관되게 추진해왔던 노사 자율주의(voluntarism)의 약화 속에 갈등으로 인한 비용은 노동계와 경영계가 함께 부담해야 했다.

[그림 4]는 이상에서 살펴본 2016년 노사관계를 종합하여 보여주고 있다. 그림의 아랫부분에서 보이듯

이 전반적으로 경기가 부진하고 조선산업을 필두로 구조조정이 전개되면서 공정인사지침(저성과자 해고 문제)이나 성과연봉제 도입에 대한 저항 전선은 더욱 강화되었던 것으로 풀이된다. 다만, 민간부문도 이러한 노정갈등에 어느 정도 영향을 받았으나, 현대차와 기아차 지부의 장기 파업은 임금인상을 둘러싼 파업이었기 때문에 다른 많은 사업장에서 임금교섭이 단지 다소 지연되거나, 협약임금인상률이 낮아진 것과는 달리 고비용 교섭구조의 고질적 문제를 다시 한번 드러낸 계기였다. 더욱이 산별교섭의 진전을 위하여 기업지부의 경계를 넘어선 교섭을 추진하고, 이에 따라 그룹사 교섭을 내세우고 사용자를 압박한 후의 행로였기 때문에 더욱더 외부인들의 공감을 얻지 못하였다. 기존의 관성대로 금속노조와 현대차지부 등은 산별 교섭의 형태와 구조를 만드는 데 지나치게 집착하고, 산별교섭의 긍정적 기능인 임금평준화 효과나 연대임금 전략의 실천 등에서는 대기업 지부의 모범적 모습을 보여주지 못하였다.

[그림 4]의 오른 편, 그리고 <표 2>에 보이듯이 우리나라 노동조합원수의 56.7%가 초기업단위에 속하고 있으나, 초기업단위 교섭의 진전은 지지부진하고 2016년은 금융산별 등에서 오히려 후퇴가 선명하게

노동개혁 필요성 공감, 그러나
원인 분석 및 해결방안에서 이견

〈표 2〉 조직형태별 조합수, 조합원수 비교

(단위: 개소, 명)

	조합수			조합원수		
	'14년	'15년	증감	'14년	'15년	증감
기업별 노조	4,885	5,218	333	828,517 (43.5%)	839,725 (43.3%)	11,208 (1.02%p)
초기업 노조	560	576	16	1,076,953 (56.5%)	1,099,020 (56.7%)	22,067 (0.2%p)
전체	5,445	5,794	349	1,905,470 (100%)	1,938,745 (100%)	33,275

주: 초기업노조는 산별노조, 지역별업종별 노조를 포함하는 개념. 다만, 여기에서 초기업노조수를 계산할 때는 총연맹수, 연맹수도 포함.
 자료: 고용노동부, 「2015년도 전국 노동조합 조직현황」.

〈표 3〉 사업체 규모별 조직현황

(단위: 명, %)

	30인 미만	30~99인	100~299인	300인 이상
임금근로자수	11,319,000	3,783,000	1,913,000	2,472,000
조합원수	14,901	102,228	235,279	1,554,335
조직률	0.1	2.7	12.3	62.9

자료: 경제활동인구조사 자료(2015년 12월 말 현재)로 고용노동부 계산.

나타났다. 노사관계리는 제도적 프레임이 노동시장의 양극화 극복을 견인할 수 있는 시스템으로서는 크게 부족한 현실인 것으로 보인다. 이러한 평가는 <표 3>을 통해서도 분명하게 알 수 있다. 300인 이상 사업체의 노조 조직률은 62.9%에 달하는 반면, 30인 미만 영세 기업은 말할 것도 없고, 30~99인 규모의 소기업 노조 조직률도 2.7%에 불과하다. 근로자들의 이익을 대표할 수 있는 노조가 부재한 상태에서 원하청 관계 등에 의한 지불능력의 격차는 그대로 임금격차로 나타나기 때문에 노동시장의 단점을 치유할 수 있는 제도적 틀이 약하다는 것이다.

다만, 2016년에는 비정규직이나 하청 문제와 관련하여 의미 있는 사건들이 주목된다. [그림 4]의 오른쪽 아래에는 위에서 설명한 간접고용의 정규직 전환과 위험의 외주화를 둘러싼 논란 등이 나타나 있다. 현대차뿐 아니라 구의역 사고를 계기로 서울시 산하기관 등에서 간접고용의 직접고용으로의 전환이 잇따랐으며, 국회 청소 근로자들의 정규직화도 단행되었다.

IV. 2017년 노사관계 전망

2017년 노사관계는 한마디로 매우 불안정할 것으로 전망된다. 경기침체가 본격화된 가운데, 정치적 불확실성과 사회적 불안정성이 심화되기 때문이다. 여기서는 우리나라 노사관계의 중장기적 맥락하에서 단기 전망을 제시해보고자 한다.

우선 [그림 5]는 우리나라 노조조직률과 조합원수의 지난 30년간 추이를 보여준다. 선으로 표현된 조직률은 1989년의 19.8%에서 2015년 10.2%로까지 하락하였다. 즉 노동조합은 임금근로자 10명 중 한 명 정도만 조직하고 있다는 것이다. 이에 따라 혹자는 낮은 대표성 때문에 노사정위와 같은 사회적 대화의 의미가 반감된다고 비판한다. 그렇지만 낮은 대표성은 사용자단체를 발전시켜오지 못한 경영계도 동일하게 안고 있는 구조적 문제점이다. 문제는 노사 모두 중앙단체들이 얼마나 미조직된 근로자들과 기업들까지도 대변하고, 그럼으로써 노동시장과 노사관계의 구조적, 순환적 문제들에 현명하게 대처할 수 있는가이다.

한편 이 그림에서 흥미로운 것은 1998년 외환위기 당시 140만 명까지 감소했던 조합원수가 이후 다시 증가하기 시작하여 2015년 말에는 역대 최고였던 1989년 수준을 넘어 193만 9천명에 이르게 되었다는 점이다. <표 4>에서 볼 수 있듯이 해외 선진국들의 경우 전반적인 노동운동의 퇴조 속에 노조 조직률과 조합원수가 함께 감소하지만, 우리나라의 경우 조직률은 10% 수준에서 더 이상 낮아지지 않으며, 적어도 조합원수는 증가세를 계속하여 역대 최고 수준에도달하게 되었다. 우리나라 노동운동은 대기업과 공기업, 그리고 제조업 중심으로 발전해왔지만, 그들이 포괄하지 못하는 중소기업이나, 서비스업, 비정규직 등의 조직화 수요는 항상 잠재해 있으며, 따라서 기회가 주어지면 조합원수의 증가로 나타날 수 있다는 것으로 풀이된다.

또한 이러한 조합원수의 증가는 기본권의 신장에 따른 새로운 조합 결성 자유에 힘입은 것일 수 있다. 그렇지만 2016년에 나타났듯이 전교조는 해고자의

조합원 자격을 둘러싼 2심에서의 패배로 합법적인 노조의 지위를 상실할 위기에 처해 있으며, 전국공무원노조 역시 합법성을 획득하고 있지 못하다. 이들과 화물연대 등 특수고용 종사자들의 조직을 포함할 경우 조합원수는 200만 명을 훌쩍 넘어서게 되며, 실제로 통계청의 경제활동인구조사에서 노조원수를 추계하면 220만~230만 명에 달한다는 보고도 제출되어 있다.

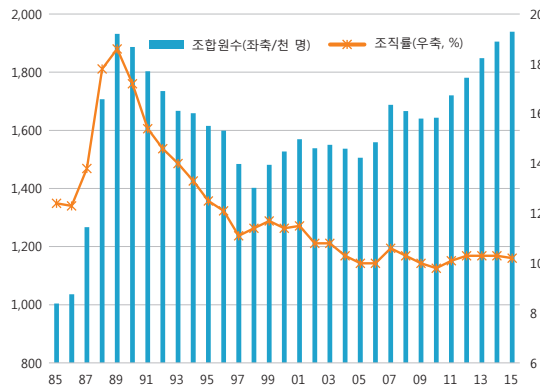
다른 한편으로 조합원수 증가는 복수노조 허용으로 인한 새로운 조직화에 힘입은 것일 수도 있다. 그렇지만 복수노조는 2010년을 넘어서 노동운동의 퇴조기에 도입되면서 오히려 사용자의 무기가 된 경우도 적지 않다. 수년 전부터 이어져오던 유성기업 등 금속노조 소속 지회들에 대한 사용자의 공격은 갑을 오토텍에서도 전형적으로 나타나 2016년에도 사용자와 이해를 같이하는 기업별 노조와 산별노조 지회의 갈등이 지속된바 있다.

이유야 여러 가지가 있겠지만, 중요한 것은 새로운 노조 조직화가 계속 이루어지고 있다는 것이고, 2016년 용인정신병원, 을지대병원, 서울시 건강증진센터 분쟁 등에서 볼 수 있듯이 경험이 적고, 노조에 대한 사용자의 반감이 큰 사업체들에서 분규가 일어날 가능성이 높다는 점이다. 2017년에도 경기부진과 정치 사회적 불안정 속에서 새로운 조직화와 갈등이 불가피할 가능성이 적지 않다고 할 것이다.

경기부진은 [그림 6]에서 볼 수 있듯이 그렇지 않아도 낮아져 온 협약임금인상률을 더욱 낮출 가능성이 높다. 낮은 인상률을 포함하여 우리나라 노사 주체들이 저성장 시대에 얼마나 적응하고 있는지는 또 다른 과제이다. 더욱이 15~64세 생산가능인구가 2017년부터 감소세로 접어들 것으로 예상되는 가운데, 고령화도 빠르게 진행되고 있어 임금수준뿐 아니라, 임금체계 합리화 등 많은 과제들을 안고 있다.

이처럼 경제적 환경 때문에 2017년 노사관계를 불안정하게 전망할 뿐 아니라, 정치적 전환기라는 점도 불안감을 더해주고 있다. [그림 7]에서 볼 수 있듯이 지난 다섯 번의 정권을 거치는 동안 대체로 파업건수와 근로손실일수는 감소 추세를 보여왔지만, 세세하

[그림 5] 연도별 노동조합원수와 노조조직률 추이



자료: 고용노동부, 「2015년도 전국 노동조합 조직현황」.

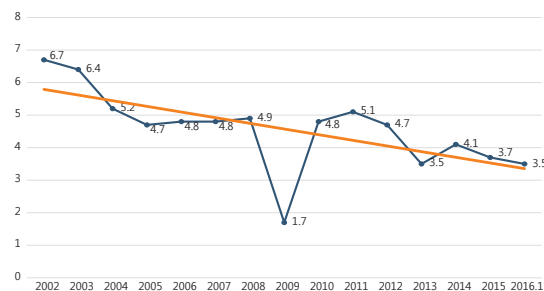
<표 4> 2000~2013년 주요 선진국 노동조합 조직률 및 조합원수 변화

(단위: %, 천 명)

	조직률 비교			조합원수 비교		
	2000년	2013년	증감	2000년	2013년	증감
미국	12.8	10.8	-2.0	16,258	14,528	-1,730
독일	24.6	18.1	-6.5	7,928	6,330	-1,598
영국	30.2	25.8	-4.4	7,108	6,455	-653
일본	21.5	17.8	-3.7	11,539	9,875	-1,664
한국	12.0	10.3	-1.7	1,527	1,939	+412

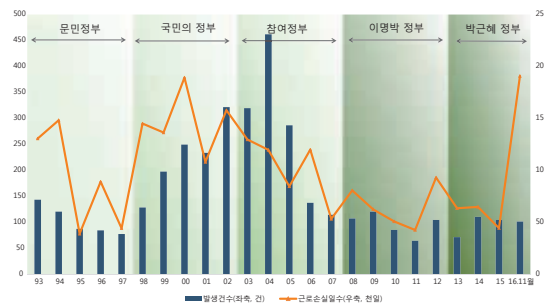
자료: OECD.Stat (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN_DEN).

[그림 6] 연도별 협약임금인상률 추이



자료: 고용노동부, 「임금결정현황조사」, 각 연도.

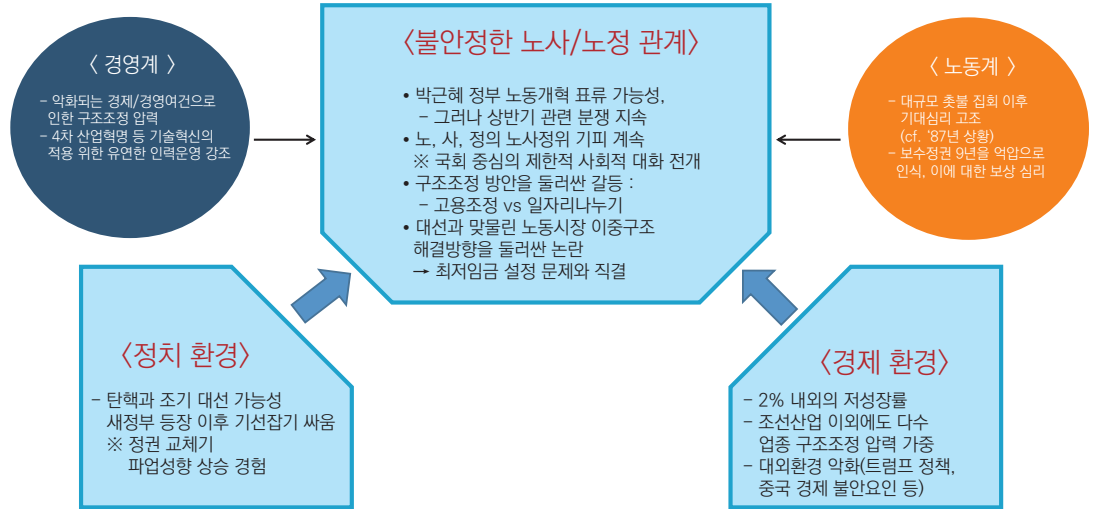
[그림 7] 연도별·정권별 파업발생건수와 근로손실일수 추이



자료: 고용노동부, 「노사분규 통계」, 각 연도.

저성장기, 정치적 불확실성 속
2017년 노사관계 불안정 전망

[그림 8] 2017년 노사관계 전망 요약



계 양상을 관찰하면 정권 1년차와 5년차에 대체로 파업성향이 높아지는 것을 알 수 있다.

파업건수는 참여정부 때 크게 높아진 것으로 보이지만, 이는 주로 당시 산별교섭을 둘러싼 교섭틀을 만드는 과정의 갈등들이었으며, 2000년대 후반 이후 복수 사업장의 산별 파업을 1건으로 세는 등 집계방식의 변화도 영향을 미쳐 건수는 크게 줄어든 것으로 보인다. 아울러 외환위기 직후 고용조정을 둘러싼 노사갈등으로 근로손실일수가 크게 증가한 바 있으나, 참여정부, 이명박 정부, 그리고 박근혜 정부 3년차까지 그 수치는 감소추세를 보여왔다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 2016년의 근로손실일수는 외환위기 이후 최고였던 2000년 수준을 넘어섰으며, 과거 정권교체기의 불안정한 노사관계를 감안할 때 2017년에도 이러한 높은 파업성향은 지속될 가능성이 높다.

이상의 내용을 요약하면 [그림 8]과 같이 정리될 수 있다. 대통령 탄핵과 조기대선 가능성에 따른 열려진 정치공간 속에서 각종 요구가 분출되는 것 이외에, 새 정부가 들어선 이후에도 노동계의 높은 기대감으로 인해 노사관계의 불안정성은 지속될 것으로 전망된다. 이는 정치적 민주화 이후 노동운동이 활성화된 1960년과 1987년의 경험에서도 유추할 수 있는 바이다.

또한 국내 경제환경이 악화되고 있을 뿐 아니라 트럼프의 당선 이후 미중 무역마찰 등 대외요인의 불확실성이 커지고 있는 것도 문제이다. 경영계는 이러한 불확실성과 매출액 및 수익성의 후퇴 속에서 노측의 양보를 요구할 가능성이 높다. 또한 4차 산업혁명 등 기술혁신의 가속화 속에서 인력활용의 유연성에 대한 요구는 더욱 높아질 것이다.

정치와 경제 환경이 이렇듯 노사관계에 부정적인 영향을 미치는 가운데, 2017년 상반기는 기존의 노정대립을 국회가 완화해주고 새로운 출구를 찾지 못하면 2016년의 노정대립 양상이 지속될 가능성도 있다. 또한 노사정위의 기능 부전이 계속되는 가운데, 역시 국회 중심의 노동법 개정과 사회적 대화가 이루어지지 않는다면 중앙 차원의 노사간 대화와 협력은 표류할 가능성이 높다. 아울러 산업현장에서는 경기부진이 심화되고 산업 구조조정의 압력이 높아지면서 고용조정인가, 근로시간 단축을 통한 일자리나누기인가를 둘러싼 노사갈등도 불거지게 될 것이다. 마지막으로 9.15 합의의 출발점으로 돌아가서 노동시장 이중구조의 원인은 무엇이고, 어떻게 해결할 것인가와 관련하여 제로베이스에서의 논란도 다시 부각될 것이다. 특히 상반기에 최저임금을 정해야하기 때문에 이를 계기로 더욱 뜨거운 논쟁이 전개될 것으로 전망된다.

전환기의 노사관계, 새로운 노동체제 구상 논쟁 활발할 듯