



발행인 배규식
편집인 성재민
편집교정 정철

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

발행일 2019년 1월 11일

2018년 노사관계 평가 및 2019년 전망

이정희 | 한국노동연구원 부연구위원(jhlee@kli.re.kr)

한국형 참여민주주의로 불리는 ‘촛불항쟁’ 결과로 탄생한 문재인 정부는 일자리 창출, 비정규직 축소와 처우 개선, 노동존중사회 실현을 주요 노동공약으로 제시하였다. 이는 1987년 노동체제를 넘어선 대안적 노동체제로의 이행을 일정 부분 가능하게 할 것이라는 기대감을 높였다. 하지만 집권 2년차였던 2018년 노사관계에서는 기대감 보다 우려가 더 크게 분출되는 양상을 띠었다. 고용지표 악화, 소득분배 악화, 소상공인들의 반발 등과 같은 반대에 부딪혀 정책 추진 과정에 ‘성장론’이 다시 부상하고 있는 형국이다. 최저임금은 인상되었지만 산입범위가 확대되었고, 주당 최대 노동시간은 52시간으로 제한되었지만 정부여당은 탄력적 근로시간제¹⁾ 단위기간 확대 의지를 밝혔고, ILO 기본협약 비준과 노조 할 권리 보장 등이 약속되었지만 제한적인 기본권 확대 보장을 추진하는 등 노동존중 사회 실현을 위한 공약들이 더디게, 부분적으로 추진되고 있다는 평가를 받고 있다. 이 글에서는 2018년 노사관계를 평가하면서 2019년을 전망하고자 한다.

I. 통계로 보는 2018년 노사관계

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(그림 1 참조). 교섭 진도율은 상

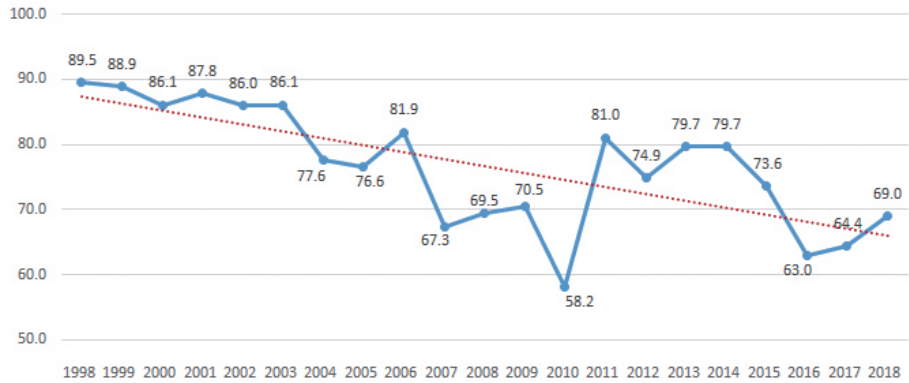
용근로자 100인 이상 사업장 가운데 임금교섭을 끝낸 사업장 비율을 말하는데, 진도율이 전년보다 높다는 것은 임금을 둘러싼 노사 간의 이견이 상대적으로 크지 않다는 것을 의미한다. 추세적으로 교섭 진도율이 1998년 이래로 낮아지고 있는 가운데 올해 약간 상승한 것은 경기침체와 산업 구조조정 위기 속에서 양보 교섭 전략을 취한 곳이 많았기 때문인 것으로 보인다.

1) 탄력적 근로시간제란 일정한 기간의 근무시간을 평균하여 1일간 또는 1주일간 근로시간이 법정근로시간(주52시간)을 초과하지 않으면 특정일 또는 특정주에 법정근로시간을 초과하더라도 사용자는 연장근로수당 지급의무 및 처벌의무를 부담하지 않아도 되는 근로시간제도를 말한다.

임금교섭 진도를 전년보다 상승...근로손실일수 감소

[그림 1] 각 연도 11월 말 기준 임금교섭 진도율

(단위: %)

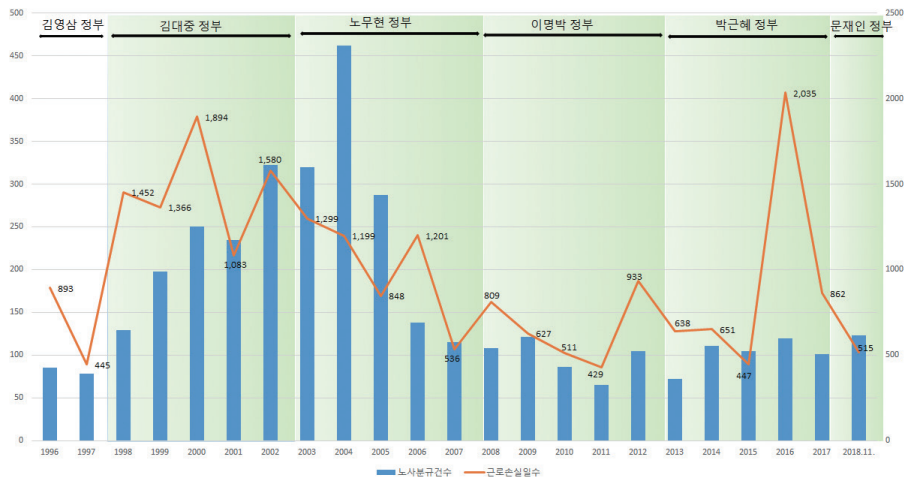


주: 상용근로자 100인 이상 사업장 대상.

자료: 고용노동부, 「임금결정현황조사」.

[그림 2] 파업건수 및 근로손실일수

(단위: 건, 천 일)



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

자료: 고용노동부, 「지방노동관서의 노동동향보고서 및 근로손실일수 보고서」.

두 번째 지표로 파업건수 및 근로손실일수를 살펴 보면, 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 등이 장기화되었기 때문이다(그림 2 참조).

세 번째이자 가장 중요한 지표는 노동조합 조직현황이다. 조합원 수가 꾸준히 증가하고 있다는 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

노동조합 조합원수 사상 처음 200만 명 넘어서

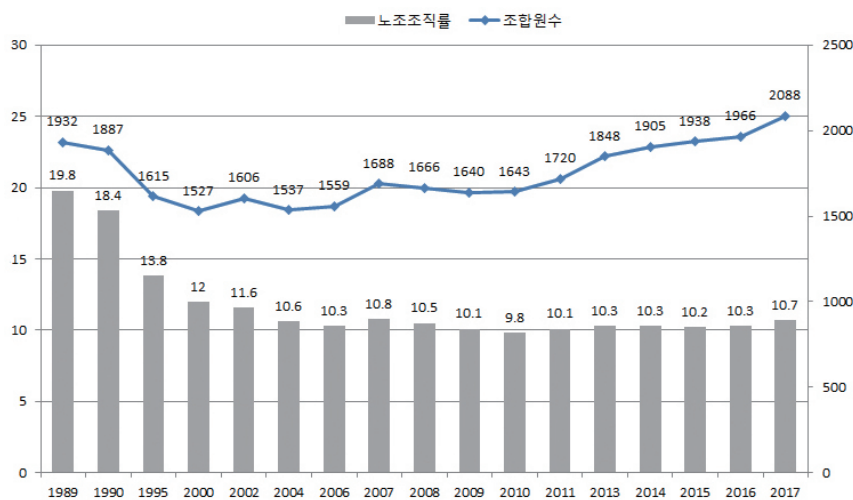
208만 9천 명으로 전년(196만 7천 명)보다 12만 2천 명 증가하였다. 조직률이 19.8%로 가장 높았던 1989년(193만 2천 명)보다도 15만 6천여 명 많다. 2017년 조사에 범외노조로 분류된 전국공무원노조 조합원 중 4만 7천여 명²⁾과 전국교직원노조(4만 9천여 명), 대리운전기사 등 특수고용노동자들의 노조 등이 포함되지 않았다는 점을 감안하면 실제 조합원 수는 최소 10만 명 이상 더 많은 것으로 추정된다. 조합원 수 증가에 힘입어 2017년 조직률은 10.7%로 전년(10.3%)보다 0.4%p 상승하였다. 둘째, 신규 조합원들은 주로 정규직 전환이 이루어진 사업장, 사용자 ‘갑질’ 논란 사업장, 무노조 경영전략 기업, 하청·용역업체, 서비스산업, IT업계 등에서 일하는 노동자들인 것으로 분석된다. 그동안 노조를 통한 발언권을 확보하지 못하였던 취약노동계층의 노조 결성과 가입이 두드러진다고 볼 수 있다. 이 같은 조직 확대는 노동기본권 보장 등을 포함한 노동존중사회 공약을 내건 정부 효과와 노동조합 진영의 전략조직화 사업, 노동자들의 노동기본권에 대한 인식 제고 등이 맞물린 결과인 것으로 보인다. 셋째, 초기업단위 노조 조합원 증가세가 확인된다. 2016년과 2017년을 비교하면 전

체 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 민주노총 조합원 수 증가규모가 한국노총보다 2배가량 크다. 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 명을 넘거나 이에 육박하는 것으로 자체 집계하고 있다.

노사관계 총괄 평가로 넘어가기 전에 하나 짚어야 할 것은 한국 노사관계에 관한 양적 지표 가운데 사용자단체에 관한 것은 찾아보기 어렵다는 점이다. 사

[그림 3] 노동조합 조직률 및 조합원 수 추이

(단위: %, 천 명)



자료: 고용노동부(2018).

취약계층 노조 결성·확대...
초기업단위 노조 조합원 증가세

2) 2018년 합법성을 획득한 전국공무원노조 조합원 9만여 명 중 옛 법원공무원노조(9천 명)와 옛 민주공무원노조(3만4천 명) 조합원들만 2017년 조직현황 조사에 반영되었다(매일노동뉴스, 2018.12.21.자).

전경련 역할 줄고
대한상의-소상공인연합회
활동 상대적으로 활발

용자단체 조직 현황, 규모, 산업별 분포, 조직률 등에 관한 신뢰할 만한 통계는 없다. 사용자단체의 의의와 역할에 관한 연구와 논의가 노사관계 개편 과정에서 반드시 필요하다고 판단된다. 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.

II. 노동체제 전환기, 2018년 노사관계 평가

1. 새로운 노동체제로의 전환과 방향성

문재인 정부가 출범한 2017년은 '87년 노동자대투쟁 이후 30년, '97년 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 기업법 노사관계, 정규직 중심 노조운동의 이해대변 기능 취약, 경제성장 중심의 정부정책 등으로 대표되는 기존 노동체제에 대한 비판이 제기되었고, 참여와 협력, 공정과 조율, 이해대변의 확대, 포용성과 이를 뒷받침하는 정부정책 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 2년차 노동정책은 새로운 노동체제로의 이행 과정에 있다기보다 정체되어 있다는 비판이 나오고 있다. 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. 혁신성장 슬로건 아래 제조업 고도화와 4차 산업혁명 대응 등을 약속하였지만 현장에서는 산업정책이 없고, 특히 자동차, 조선, 철강 등 주력산업의 혁신전략이 미흡하다는 지적도 나오고 있다. 이런 상황이다 보니 노동진영에서는 '노동존중 재벌개혁' 정책이 '재벌존중 노동개혁'으로 선회하는 것이 아닌가 우려하고 있다.

노동문제로 좁혀서 보면, 노동존중사회 실현의 3가지 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·중소기업 간 임금격차 해소, 장기적으로는 동일가치노동 동일임금 실현 등으로 구체화될 수 있을 것이다. 집권 2년차까지의 정책에서 최저임금 인상과 비정규직 정규직 전환 등을 통한 일정 수준의 임금 인상 등이 이루어졌지만 차별적인 분배구조의 개선이 본격화되고 있다고 보긴 어렵다. 정부 내에서도 집권 1, 2년차의 최저임금 인상이 '급격'했던 것으로 평가되면서 속도조절론이 제기되고 있고, 소상공인 및 저임금 노동자 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 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.

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 단결하고 교섭할 권리의 보장, 경영참가와 사회적 대화의 활성화를 말한다. 단결권·교섭권 측면에서 보면 교사와 특정 직종 및 직급의 공무원, 특수고용형태 노동자들의 노동기본권 보장 방안이 여전히 논의 중인 상태다. 기업 내부 경영적 의사결정과정에서 노동자의 참여 측면에서 제기되었던 노동이사제 도입 등의 대신 공약은 제도 도입을 위한 검토 수준에 머물러 있다. 정책적 의사결정 과정에서의 참가를 말하는 사회적 대화는 경사노위 출범으로 가시화되었으나 여전히 주요 이해당사자 중 하나인 민주노총은 참여하지 않고 있다. 특히 정부가 노동정책 추진 과정에서 정책의 방향을 일정하게 제시하면서도 논란이 예견되는 많은 쟁점들을 경사노위 의제로 넘기고 있다는 점에서 사회적 대화의 과잉정치화 우려도 제기된다. 이미 정부의 정책기조가 제시된 상황에서 사회적 대화기구를 활용하려는 듯한 모양새로 읽히기도 한다. 또한 노사관계 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 구조를 초기업단위로 재편하기 위한 정책적 노력은 가시화되지 않았다.

2. 사안별 평가

1) 최저임금

최저임금은 2년 연속 두 자릿수 인상률을 기록하였다. 2018년 적용 최저임금이 7,530원(전년대비 인상률 16.4%) 인상된 데 이어 2019년 적용 최저임금이 8,350원(10.9%)으로 각각 결정되었다. 2020년까

지 최저임금 1만 원을 이룬다는 목표는 사실상 달성하기 어려워졌다. 인상수준에 대한 평가는 엇갈렸다. 기대에 미치지 못한다는 노동계와 영세·중소기업과 소상공인을 한계상황에 내몰고 오히려 일자리를 축소할 우려가 크다는 경영계 간 입장차는 컸다. 최저임금 수준을 둘러싼 공방은 2018년 한 해 고용지표 악화 및 맞물려 현 정부의 경제정책 기조의 문제로까지 확산되었다. 이런 가운데 국회는 5월, 최저임금 산입범위를 확대하는 것을 주 내용으로 하는 최저임금법 개정안을 통과시켰다. 노동계는 최저임금 효과가 저임금 노동자들의 실질적인 임금인상으로 이어지지 않을 것이라고 반발하였다. 산입범위 논란은 세밑까지 이어졌는데, 주휴시간을 최저임금 산정기준에 포함시키는 내용의 최저임금법 시행령 개정안이 2018년 마지막 날 국무회의에서 심의, 의결되었다.

2) 비정규직 정규직화

공공부문을 중심으로 한 비정규직의 정규직 전환은 지속적으로 추진되었다. 집권 1년차와 2년차에 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, 직접고용(기간제)이 아닌 간접고용노동자들까지도 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 공정채용 원칙 훼손 등을 지적하기도 한다.

노동존중사회 실현 성과,
제한적으로만 확인

3) 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 직접고용하고 출산·휴직 결원 등 예외적 경우에만 비정규직을 사용하도록 하는 ‘사용사유 제한 제도’ 도입으로 비정규직 진입 입구를 규율하겠다고 밝혔다. 2018년 2월부터 전문가가 참여하는 태스크포스(TF)를 두고 기간제법과 파견법 개정 방안을 논의하였으나 정기국회 중점법안에 이를 포함시키지 않았다.

비정규직 사용사유 제한 더딘 논의... 차별 해소 정책 추진

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. 둘째, 성별에 따라 임금이나 승진, 정년 등에 차별을 두는 것을 금지하고 있는 남녀고용평등법은 2019년 1월부터 5인 미만 사업장에 대해서도 확대 적용된다. 셋째, 2018년 1월 1일부터 10인 미만 사업장의 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. 이차림 사회보험 적용대상과 혜택이 확대되고 있고, 차별이 금지되는 사업장 범위가 확대되는 등 공약 추진의 성과가 확인되지만 여전히 노동시장 내 다층적인 차별, 격차가 확인되고 있는 만큼 정책집행 속도를 높여야 한다는 지적이 제기되고 있다.

4) 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 연

장근로에 포함되는지 여부를 둘러싸고 주68시간(행정해석), 60시간, 52시간 등 견해가 대립되어 온 가운데, 이번 법 개정에서 “1주란 휴일을 포함한 7일을 말한다”(근로기준법 제2조1항)라고 명시하면서 1주당 최대 근로시간이 휴일근로를 포함해 52시간임을 분명히 하였다. 이를 기업 규모별로 단계적으로 적용하기로 하였다. 둘째, 관공서 공휴일을 민간부문에 확대 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, 근로시간 특례업종 범위를 축소하였다. 기존 26종에서 21종을 폐지하고 5종(육상운송업, 수상운송업, 항공운송업, 기타운송서비스업, 보건업)만 유지하기로 하였다. 근로시간 특례가 유지되는 업종에 대해서도 근로일 사이에 11시간 이상의 연속휴식시간을 부여하도록 하였다.

한편 경영계는 노동시간 단축에 따라 기업 활동 위축이 우려된다며 제도개선을 요구해 왔다. 특정 기간장시간 노동이 불가피한 기업 특성을 반영하여 탄력적 근로시간제의 단위기간 확대 및 특별연장근로제 개선이 필요하다고 주장하였다. 이에 정부는 현장 애로를 해소하겠다는 이유로 탄력적 근로시간제 단위기간 확대 방안을 구체화하겠다고 약속하였고, 현재 관련 논의는 경사노위에 설치된 노동시간제도개선 위원회에서 진행 중이다. 노동계는 노동시간 상한제 의미가 사실상 퇴색되고 건강권 침해 등의 부작용을 낳을 것이라며 반발하고 있어 논의과정에서 공방이 예상된다.

5) 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. 경

사노위 산하 노사관계제도·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 노조가입 문제가 불거져 법외노조로 분류되었다. 문재인 정부 출범 이후 수차례 고용노동부와 실무협의를 하면서 전공노는 2018년 초 해직자에게도 조합원 자격을 주는 규약을 일부 수정하여 다시 설립신고서를 제출하고 필증을 교부받았다. 하지만 전공노와 유사하게 해직자 조합원 자격을 문제로 법외노조로 통보받은 전국교직원노조는 아직도 현행 노조법상 노조로 인정받고 있지 못하다.

6) 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. 수차례 논의를 거쳐 명칭(경제사회노동위원회), 기구의 성격(노사 중심성), 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.

III. 2019년 노사관계 전망

1. 전체 전망

2019년은 문재인 정부 집권 3년차가 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. 2019년은 총선을 불과 1년을 앞둔 상황이라는 점에서 개혁정책이 시간이 갈수록 추진력을 확보하기 어려울 것으로 예상된다.

이런 가운데 정부는 12월 17일 대통령이 주재한 확대경제관계장관회의에서 2019년 경제정책 방향을 확정, 발표하였다. 최저임금 인상이나 주52시간 노동시간 상한제 실시 등에 대해서는 속도조절에 들어가겠다고 하였고, 공공기관 직무급제 도입을 통한 노동시장의 경직적인 임금구조 개혁에 나서겠다고 밝혔다. 당장 손에 잡힐 만한 경제적 성과를 내면서 경기침체 국면에서 벗어나겠다는 뜻으로 해석된다. 하지만 노동계는 집권 1년차와 2년차에 진행되었던 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 ‘꿨다 뺏은 식’으로 추진되고 있는 반면, 집단적 노사관계 측면에서 단결할 권리, 교섭할 권리의 보장은 상대적으로 더디게 추진되고 있기 때문이다.

새로운 노동체제로의
전환 논의 지체

2. 새로운 노동체제 형성 논의 지체

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 전환시키는 계기가 될 것이라는 기대를 갖게 하였다. 하지만 현 체제의 과도기가 어떤 방향으로 전환될지 심각하게 고민하지 않을 수 없다. 특히 2018년 세밑에 발생한 2가지 사건은 우리에게 시사하는 바가 크다.

첫째는 태안화력발전소 하청노동자 고 김용균 씨의 사망사고다. 구체제의 부정적인 효과가 압축적으로 드러났다. 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 2018년 12월 말, 산업안전보건법 개정안이 가까스로 국회 본회의를 통과하였다. 개정안은 원청의 책임범위 확대, 처벌 강화, 산재보호 대상 확대, 작업중지권 부여 등을 뼈대로 하고 있다. 현행보다는 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 하지만 원청 책임범위와 도급 금지범위가 여전히 협소하다는 점 등에서 비판을 받고 있다.

둘째는 승차공유제(카풀)를 둘러싼 택시업계와 카풀업계 간의 논란이다. 기존 택시업계 노사는 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, 노동과정, 노사관계 등 일자리 질서 전반에 영향을 미칠 것으로 예상되는데 이번 갈등은 우리 사회가 이 문제를 어떻게 다루어야 하는지 중요한 과제를 던지고 있다. 새로운 노동체제의 형성과정에서도 정보통신기술 발전에 따른 공유경제 확산이 기존 유사업계에 주는 충격을 어떻게 사회화할 것인지, 이 과정에서 부의 분배방식, 공정성 실현, 일자리 질 향상, 안전성 확보 등의 문제를 어떻게 다룰 것인지 논의가 본격화될 필요가 있다.

3. 사안별 전망

첫째, 2019년은 국제노동기구(ILO) 출범 100주년을 맞는 해이기 때문에 현 정부의 공약실현 의지에 대한 기대감이 더 높을 수밖에 없을 것으로 보인다. 결사의 자유와 교섭의 권리를 보장한 ILO 기본협약(제87호와 제98호) 비준 여부가 가장 큰 관심사다. 경사노위 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. 초기업단위 단체교섭 활성화 여부도 관심이다. 정부 공약에도 포함된 단체협약 적용률 확대는 노조 조직률 제고와 함께 초기업 단위 교섭구조 마련을 전제로 하고 있다. 이를 실현하기 위한 정부의 노력과 노·사 이해당사자들의 전략적 선택이 어떻게 구현될지 주목된다.

둘째, 2020년에 적용될 최저임금 인상폭과 결정 방식도 관심사다. 이미 정부는 시장수용성, 기업 지불능력, 경제파급영향 등을 종합적으로 고려하겠다고 최저임금 인상 속도조절 필요성을 수차례 언급하였다. 또한 최저임금 결정방식의 이원화 방안도 제시하였다. 이 방안은 최저임금위원회 내부에 구간설정위원회와 결정위원회를 설치하고, 전자에서는 각종 경

ILO 기본협약, 최저임금, 노동시간, 사회적 대화 등 다양한 쟁점 주목

제지표와 지불능력, 수용성 등을 반영하여 최저임금 인상의 합리적인 구간을 설정하고, 후자를 통해 그 구간 안에서 최저임금을 결정하는 것을 말한다. 정부는 2019년 1월 말까지 안을 확정할 계획이라고 밝혔는데, 노동계는 최저임금 결정 과정에서 노사 당사자의 역할을 축소시킬 우려가 클 뿐 아니라 정부가 일방적으로 제도 개편을 추진하고 있다며 반발하고 있다.

셋째, 2018년 7월부터 300인 이상 기업에서부터 먼저 시행한 노동시간 주52시간 상한제에 따라 기업들은 실 노동시간을 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. 탄력적 근로시간제를 둘러싼 갈등도 예상된다. 관련 논의는 경사노위에 설치된 노동시간제도개선위원회에서 진행하고 있는데, 정부 여당은 2019년 2월 국회 처리 입장을 이미 밝혔다.

넷째, 비정규직 축소와 처우개선 측면에서 보면, 정부가 추진 중인 공공부문 비정규직 정규직 전환이 성과를 내고 있는 가운데 전환된 기존 비정규직들의 처우개선 등을 둘러싼 논란이 예상된다. 특히 기존 파견·용역업체 소속이던 이른바 간접고용 노동자들을 원청으로의 직접고용이 아니라 ‘자회사’로의 고용이라는 우회로를 택한 사업장들에서는 노동자들이 이를 비판하면서 원청기업의 직접고용을 요구하며 집단행동을 하고 있는 사례가 많아 2019년에도 관련 논란은 지속될 것으로 보인다.

다섯째, 경사노위가 명실상부한 사회적 대화를 이끌어낼 수 있을지 주목된다. 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. 하지만 한국에서 진행되었던 그동안의 사회적 대화에 대해 노동계는 ‘정부정책의 들러리’라는 트라우마를 갖고 있다. 아직까지 경사노위 참여를 공식 결정하지 않은 민주노총은 2019년 1월

정기대의원대회에서 이 문제를 논의할 것으로 보이는데, 섣범이 간단치만은 않아 보인다.

IV. 맺음말

한 해가 가고 새해가 올 때마다 각 부문별로 평가와 전망 작업이 이루어지고 있는데, 노사관계만큼 “전년보다 더 악화, 더 불안”이라는 수식어를 매년 동반하는 영역이 있을까 싶을 정도로 다루기 어렵다. 촛불정부라 자임하는 문재인 정부의 출범은 노사관계 영역에서 정치적 기회의 확장으로 여겨졌으나 집권 2년차 평가는 긍정적이지 못하다. 최저임금 인상, 노동시간 단축 등 개혁 정책을 둘러싼 속도조절론은 개별 노동관계법 시행 관련 처벌 유예조치 확대로 이어지고 있다. 2018년 말까지 제한적으로 연장하였던 주52시간 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 ‘적발’보다는 ‘자율시정’ 중심으로 근로감독을 실시할 방침임을 밝혔다. 경영상황과 고용지표가 호전되기 어렵다는 판단에 따른 것이다. 이런 가운데 노사가 주체가 되는 ‘관계’의 형성이 이루어지지 못한 채 노동계는 정부를 ‘향’해, 경영계는 정부 ‘뒤’에서 각자의 요구를 관철시키려 노력하는 모습이 지속되고 있다. 2019년 노사관계는 낙관적이지 않은 경기전망, 고용전망 속에 연 초부터 노동시간과 최저임금 등을 둘러싼 압초를 안고 출발하고 있다.

2019년 낙관적이지 않은
경기전망·고용전망 속 노동개혁
정책 속도조절론 부각

참고문헌

- 고용노동부(2018), 「2017년 노동조합 조직현황」.
- 신광영(2018), 「노동존중사회와 균형적 사회성장」, 한국사회학회-경제사회발전노사정위원회 토론회 『노동존중사회: 21세기 한국의 노동과 사회발전』.
- 정흥준(2018), 「고용노동정책의 전환기, 2017년 노사관계 평가와 2018년 전망」, 『노동리뷰』 1월호, pp.7~26.
- 조성재·이정희(2017), 「2016년 노사관계 평가와 2017년 전망」, 『고용-노동브리프』 제68호, pp.1~8.
- 한국노동연구원 동향분석실(2018), 「2018년 노동시장 평가와 2019년 전망」, 『고용-노동브리프』 제85호, pp.1~8.