



발행인 배규식  
편집인 성재민  
편집교정 정철

자료문의 KLI 홍보전략팀  
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원  
TEL 044-287-6022  
FAX 044-287-6029

발행일 2019년 8월 10일

# 2019년 상반기 노사관계 평가 및 하반기 쟁점과 과제

이정희 | 한국노동연구원 연구위원(jhlee@kli.re.kr)

문재인 정부 임기 절반을 지나는 시점이다. 1년차 정부 노동정책에 대한 평가는 상대적으로 긍정적이었지만 2년차를 지나면서 부정적 평가들이 조금씩 더 부상하고 있다. 노동진영은 최저임금 인상은 산업범위 확대로, 주52시간 상한제는 탄력적 근로시간제 단위기간 확대로, ILO 기본협약 비준은 '선입법 후비준' 논리로, 공공부문 비정규직의 정규직 전환은 자회사 고용 및 처우개선 미비 등으로 현 정부의 노동개혁이 후퇴했다고 평가하고 있다. 2020년 적용 최저임금이 전년대비 2.87% 인상으로 결정된 이후 양대 노총 최저임금위원회 노동자위원 모두가 사퇴하였다. 경제사회노동위원회는 탄력적 근로시간제 합의 문제 등을 둘러싼 이견으로 정상 운영에 어려움을 겪고 있다. '소득주도성장', '노동존중사회'라는 정책기조는 새롭고 획기적이라는 평가를 받았지만 2년차를 지나면서 공약 추진이 개별적 근로관계 측면에서는 '속도조절'에, 집단적 노사관계 측면에서는 '정체상태'에 놓인 모양새다. 이 글에서는 2019년 상반기 노사관계를 평가하고, 하반기 노사관계 쟁점과 과제를 정리하고자 한다.

## I. 상반기 노사관계 평가

### 1. 집단행동과 조직화를 통해 본 노사관계

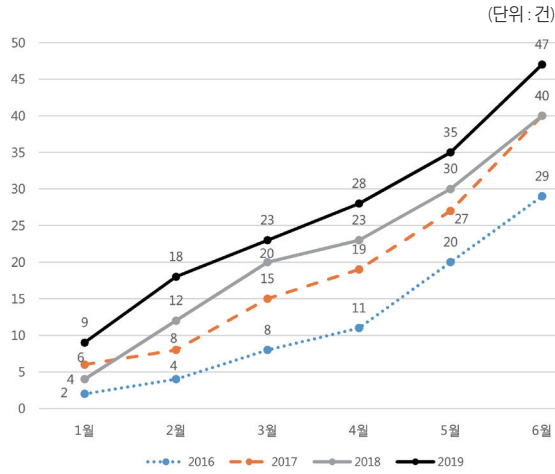
#### 1) 파업 등 집단행동

단체교섭 결렬에 따른 파업(노사분규)은 1월부터 6월까지 총 47건이었다. 예년 같은 기간과 비교하면, 2016년(29건), 2017년(40건), 2018년(40건)보다 증가하였다(그림 1 참조). 상반기 주요 파업은 인력채

용과 노동강도 완화, 배당구조 정상화 등을 쟁점으로 한 르노 삼성, 법인의 물적 분할과 인수 및 기본급 동결 등을 쟁점으로 한 현대중공업과 대우조선, 정부가 가이드라인에 따른 파견·용역노동자들의 정규직 전환이 주된 요구였던 국립대병원, 안전사고에 취약한 건설현장의 소형 무인타워크레인에 대한 규제를 쟁점으로 한 타워크레인업 등에서 진행되었다. 노동시간 단축, 인력 충원, 임금인상 등을 쟁점으로 한 버스업종의 파업은 대부분 지역에서 철회되었지만 울산

*파업 등 집단행동 전년동기대비 증가, 노조 조직화도 확산*

[그림 1] 각 연도 월별 노사분규 건수 누적집계 비교



자료: 고용노동부 노사분규 발생건수 집계 자료.

등 일부 지역에서는 강행되었다. 상반기(1~6월) 고용노동부 통계에는 포함되지 않지만 7월에는 임금인상률과 통상임금 증가분을 활용한 신규 인력채용 등을 둘러싼 갈등으로 부산지하철노조가, 정규직 대비 80% 수준으로의 임금인상을 통한 차별 완화 등을 쟁점으로 학교 비정규직(급식, 돌봄교실 등) 노동자들이 파업을 하였다.

파업에 따른 근로손실일수는 2019년 1월부터 6월까지 총 11만 8,130일인데, 이는 2017년 같은 기간과 유사하고, 2016년보다는 약 1.5배 많다. 2018년은 1월에 자동차 등 대규모 사업장 노조의 해를 넘긴 임금교섭 결렬에 따른 파업으로 이례적으로 근로손실일수가 많았는데, 이를 제외하면 2018년과 견줘 2019년 상반기 월별 근로손실일수가 상대적으로 많다는 것을 알 수 있다(표 1 참조).

정부 통계로 보더라도 2019년 상반기 노사관계는 예년과 비교할 때 상대적으로 갈등양상을 띠고 있는데, 통계로 잡히지 않는 노동현장 상황까지 함께 보면 이런 현상이 더욱 두드러진다. 대표적으로 주 최대 52시간 노동시간제 적용을 앞두고 임금감소분 보전과 인력충원을 요구하며 파업을 예고했던 버스업종을 들 수 있다. 노조가 쟁의조정을 신청한 곳은 전국 버스업체 479곳 가운데 234곳이고, 이들 사업장 조합원 4만 1천여 명이다. 우정사업본부 소속 집배노동자들은 끊이지 않는 사망사고, 특히 2019년 들어 6월까지 9명의 집배원이 사망하는 등 취약한 노동안

<표 1> 각 연도 월별 근로손실일수 비교

	2016	2017	2018	2019
1월	39,732	11,159	219,886	27,402
2월	7,120	14,745	12,610	22,537
3월	4,419	14,141	18,657	18,951
4월	6,059	19,655	7,152	12,675
5월	7,610	10,491	7,914	20,177
6월	12,645	47,180	12,325	16,388
총계	77,585	117,371	278,544	118,130

자료: 고용노동부, 각 연도 근로손실일수 집계 자료.

전 문제 해결을 위해 인력충원과 토요일근무 폐지를 요구하며 93%의 찬성률로 파업을 결의하였다가 위탁택배원 포함한 인력 증원 등에 합의하며 파업을 철회하였다. 정부가 추진 중인 공공부문 비정규직의 정규직화 과정에서 갈등이 불거진 사례도 있다. 부산대병원과 전남대병원, 충남대병원 등에서는 노조가 가이드라인에 따른 파견·용역노동자 정규직 전환을 요구하며 6월 말부터 단식을 포함한 농성을 벌였다. 한국도로공사 톨게이트 요금수납 업무를 담당하는 일부 노동자들은 공사가 자회사로 고용형태 전환을 결정하자 이에 반발하며 6월 30일부터 서울 톨게이트에서 고공농성에 들어갔다.

올해로 결성 30주년을 맞이한 전국교직원노조는 정부의 법외노조 통보 직권취소를 요구하며 6월 12일 조합원 1,500여 명이 참여한 가운데 연가투쟁을 벌였다. 복직을 요구하는 해고자들의 농성도 영남대병원(2006년 해고, 2019년 7월부터 고공농성), 삼성(1995년 해고, 2019년 6월부터 고공농성) 등을 상대로 진행 중이다.

2) 노동조합 조직화

2017년 이후 두드러졌던 노조 조직화 확대가 2019년 상반기에도 지속되고 있다. 양대 노총은 2018년 말과 올 3월 기준으로 산하 가맹조직 조합원 수가 각각 100만 명을 넘어섰다고 발표하였다. 이 같은 조직 확대는 노동조합 진영의 지속적인 조직화 사업의 효과이기도 하겠지만 노동존중사회를 공약으로 내건 정권 효과와 노동기본권에 대한 인식 제고 등

이 맞물린 결과인 것으로 분석된다. 집단적인 발언권 (collective voice)을 확보하기 어려웠던 취약계층의 노조 결성과 가입이 확대되고 있는 가운데, 2018년 IT산업에서 노동조합이 속속 조직되었고 2019년에는 배달앱을 통해 음식배달을 하고 있는 노동자들의 노조인 '라이더유니온'이 5월 1일 출범하였다. 웅진코웨이·청호나이스·SK매직 등 가전통신 업체에서 일하는 노동자들은 6월 29일 소산별 형태인 전국가전통신서비스노조를 출범시켰다.

### 3) 산업별 단체교섭

산업별 단체교섭은 2018년과 큰 차이를 보이지 않았다. 금속노조는 올해 중앙교섭 요구안으로 △산업 최저임금 통상시급 10,000원, △원·하청 불공정거래 개선, △일터 괴롭힘 금지 관련 조항 개정을 요구하였고, 모든 사용자들에게 금속산업노사공동위원회 참가를 요구하였다. 하지만 이견을 좁히지 못해 노조는 6월 28일 교섭 결렬을 선언하고 7월 5일 중앙노동위원회에 일괄 쟁의조정 신청을 냈다. 금융산업 노사 교섭도 합의에 이르지 못하고 7월 말 현재 조정절차를 밟고 있다. 노조는 총액임금 기준 4.4% 인상과 저임금직군 일반 정규직 대비 80% 이상 수준으로 임금인상(현재 55% 수준임), 임금피크 적용 시 임금지급률 최소 평균임금 70% 이상 보장, 정년연장 TF 구성, 노동이사제 도입 등을 요구하고 있다. 보건의료산업에서는 상대적으로 단기간 안에 산별중앙교섭이 마무리되었다. 보건의료 노사는 산별중앙교섭에서는 노동존중 일터를 만들기 위한 정책교섭 및 일자리 교섭으로 진행하고 임금인상은 특성별 교섭 또는 사업장 단위 현장교섭에서 다루기로 함에 따라 산업 차원에서의 노사 갈등을 빚지 않았다. 6월 19일, 환자와 직원이 안전한 병원 만들기과 보건의료분야 좋은 일자리 창출을 위한 노사 공동선언식을 개최하는 것으로 교섭을 마무리하였다.

한편 플랫폼을 매개로 한 노동자들의 집단적인 노동조건 규율을 위한 단체협약이 체결된 것은 특기할 만하다. 라이더유니온은 출범 2개월여 만인 7월, 서울 강서지역 배달대행업체인 '배달은형제들'과 배달

대행업체 최초로 단체협약을 체결하였다. 노사는 안전을 위한 적정배달단가 보장을 핵심으로 하는 표준계약서를 체결하였다.

## 2. 쟁점별 평가

### 1) 최저임금

7월 12일 최저임금위원회 전원회의 투표 결과, 2020년 적용될 최저임금이 전년보다 2.87% 오른 시급 8,590원으로 결정되었다(그림 2 참조). 인상률은 문 정부 출범 첫해 16.4%였다가 이듬해 10.9%로 낮아진 데 이어 3년차에 3%대 이하로 낮아졌다. 외환위기 시기인 1998년 9월~1999년 8월 적용 최저임금(2.7%), 금융위기 시기인 2010년 적용 최저임금(2.75%)에 이어 세 번째로 낮은 수치다.

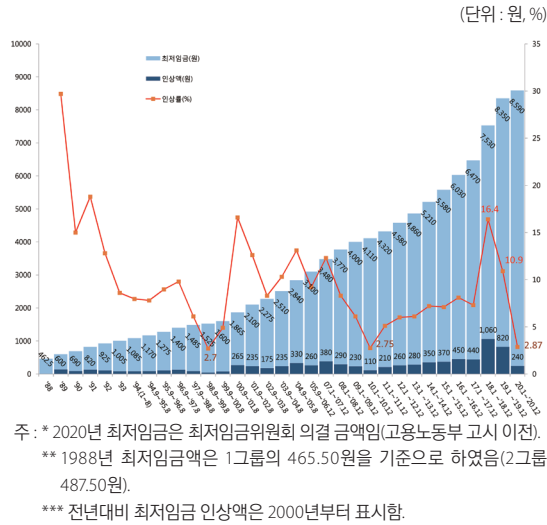
최저임금 속도조절은 어느 정도 예상된 일이긴 했다. 정부 노동정책 추진이 일자리에 부정적 영향을 주고, 소상공인과 자영업자들에게 부담을 준다는 비판이 제기되면서 정부가 주춤하기 시작했다. 실제 2018년 7월 취업자 증가 폭이 전년대비 5천명에서 8월 3천 명으로 떨어지는 등 고용지표가 악화되자 재계와 보수진영의 목소리는 더욱 힘을 얻었고 정부는 최저임금 1만 원 공약 달성보다는 속도조절에 무게를 더 신는 모양새였다. 경제부총리는 공공연하게 “최저임금 인상이 최소화되어야 한다”고 발언하였고, 최저임금위원회 논의가 진행 중이던 7월 3일, 정부는 ‘하반기 경제정책방향’을 발표하면서 최저임금 결정 시 고려해야 할 사항으로 ‘경제·고용영향’, ‘부담능력’, ‘시장수용성’ 등을 제시하였다. 현행 최저임금법에서 정한 최저임금의 목적과 결정기준(근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등)에 명시되지 않은 항목들이다. 2018년 최저임금 산입범위 확대에 따라 인상 효과가 상쇄되었다는 노동진영의 비판이 2019년에는 낮은 인상률로 더욱 거세지고 있다.

최저임금 인상에 따라 저임금 노동자 비중이 감소하는 등 소득분위별 임금 격차가 축소되고 임시·일용직이 아닌 상시직 근로자의 비중이 늘어난 것으로 분

*최저임금 인상 속도조절론  
고용효과 논란속 '프레임' 싸움*

15만 7천 명 정규직 전환 성과 불구  
자회사 고용, 전환 이후 임금과  
인사관리 등에서 차별 논란

[그림 2] 연도별 최저임금 수준, 인상액 및 인상률



석되지만 현장 체감도는 통계적인 분석과는 차이가 있었다. 비용 부담이라는 소상공인들의 불만과 산업 범위 확대에 의한 인상 효과 상쇄라는 노동진영의 불만이 겹쳤다. 고용지표 악화 원인이 최저임금 때문인지 인구구조 변화 때문인지, 아니면 저성장 때문인지 불분명한 상황에서 최저임금은 일종의 ‘프레임’ 싸움의 핵심이 되었다. 저임금층의 임금 개선, 소득분배 개선, 고용구조의 개선 등 최저임금 인상의 긍정적인 효과가 ‘일자리 개수’에 대한 논쟁으로 축소되었다.

최저임금 인상만으로 소득주도성장과 양극화 해소 목표가 달성되는 것은 아닐 텐데 경제의 체질 개선을 위한 종합적인 노력은 상대적으로 덜 조명되었다. 또한 노사관계 측면에서도 산업·업종별 단체교섭이나 협의를 통한 격차 해소 노력이 미흡해 이 조정

기제가 작동하지 못하는 기업 단위로 분절화된 노사관계의 취약성도 부각되었다.

2) 공공부문 비정규직 정규직화

고용노동부는 2019년 6월 말 기준, 공공부문 정규직 전환 대상 중 90.1%인 18만 5천 명의 정규직 전환이 결정되었고, 이 가운데 84.9%인 15만 7천 명이 실제 정규직으로 전환되었다고 발표하였다. 2019년에는 민간위탁 분야 정규직 전환 작업을 추진 중이다. 규모로 보면 성공적이라고 평가할 수 있다. 하지만 전환방식, 전환 이후 처우 등을 둘러싸고 새로운 노사갈등이 빚어지고 있다. 가장 큰 반발은 자회사 고용이라는 전환방식에 관한 것인데, 전환된 노동자의 19.0%(3만여 명)가 해당 기관이 아닌 자회사로 전환되었다(표 2 참조). 유형별로 보면, 중앙행정기관·자치단체·교육기관은 거의 100% 직접 고용하였지만 공공기관의 경우 직접 고용비율은 58.9%이고, 41.0%가 자회사로의 전환이었다. 또한 전환이 된 이후에도 임금체계와 수준, 인사관리 등에서 차별을 받고 있다는 불만이 제기되고 있다.

더욱 주목해야 할 것은, 공공부문 비정규직의 정규직 전환 사업으로 대표되는 정부의 정책이 민간부문을 포함한 전체 고용구조를 개선하는 ‘마중물’ 역할을 하고 있지 못하다는 점이다. 정부가 공약에서 밝힌 것은 단지 비정규직 규모의 축소만이 아니라 고용구조의 개선이었다. 사용자유제한제도 도입을 통한 비정규직 진입 규율, 간접고용에 대한 원청기업의 공동사용자 책임 부여, 특수고용노동자 노동기본권 보

<표 2> 정규직 전환방식별 현황

(단위: 개소, 명)

구분	대상기관	전환결정 인원	전환원료 인원						
			합계	직접채용	자회사전환	제3섹터*			
합계	853	184,726	156,821 (84.90%)	126,478 (80.70%)	29,914 (19.00%)	429 (0.30%)			
중앙부처	49	23,099	21,687 (93.90%)	21,678 (100%)	0 (0.00%)	9 (0.00%)			
자치단체	245	23,686	21,778 (91.90%)	21,778 (100%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)			
공공기관	334	95,760	71,549 (74.70%)	42,130 (58.90%)	29,333 (41.00%)	86 (0.10%)			
지방공기업	149	5,589	5,517 (98.70%)	4,936 (89.50%)	581 (10.50%)	0 (0.00%)			
교육기관	76	36,592	36,290 (99.20%)	35,956 (99.10%)	0 (0.00%)	334 (0.90%)			

주 : \* 제3섹터 방식은 사회적기업·협동조합에 고용된 경우임.  
자료 : 고용노동부 보도자료.

장 등의 방안을 추진하겠다고 밝혔다. 하지만 임기 절반에 가까워지는 현 시점까지도 가시화된 대책이 잘 보이지 않는다. 비정규직에 대한 차별 완화를 위한 일부 법 개정이 추진되었지만 고용구조 개선 정책은 공공부문 정규직 전환 외에 찾기 어렵다.

### 3) ILO 기본협약 비준

ILO 출범 100주년 총회가 열렸던 올해 6월을 전후로 한국 정부의 기본협약 비준 문제는 앞으로의 노사관계 향배를 가늠할 잣대라고 평가될 정도로 관심을 모았다. 한국이 아직 비준하지 않은 4개의 기본협약은 '결사의 자유(87호, 98호)'와 '강제노동 철폐(29호, 105호)' 관련 협약이다. 현 정부 대선공약에서는 협약 비준으로 국가 위상에 걸맞는 노동기본권 보장을 이루겠다고 약속하였다. 하지만 그 방법으로 '선입법 후비준' 주장과 '선비준 후입법' 주장이 맞섰다. 정부는 전자를 택했고, 경제사회노동위원회(경사노위)에 그 속제를 넘겼다. 이 과정에서 사용자측은 파업 시 대체근로 허용, 부당노동행위 형사처벌 조항 삭제, 직장 점거 금지 등을 요구하였다. 결사의 자유 보장(87호), 단체교섭권 보장을 위한 사용자의 부당노동행위 금지 의무(98호), 국가에 의한 노동력 동원 금지(29호) 등 인권과 노동권 보장을 목적으로 한 자리에서 사용자 방어권이 교환의 카드로 제시된 것이다.

논의는 공전하였다. 경사노위는 지난해 7월부터 약 9개월간 25차례 회의를 열었지만 합의에 이르지 못하였다. 경사노위 합의 추진이 불발로 끝나자 정부는 그제서야 '선입법 후비준' 방침을 수정하였다. 이재갑 고용노동부 장관은 6월 ILO 총회에 참석하여 기본협약 비준을 위한 입법과 비준을 동시에 추진하겠다고 밝혔다. 이런 가운데 2018년 말 유럽연합(EU)은 한국 정부가 자유무역협정(FTA) 체결 시 약속한 기본협약 비준 미이행을 이유로 분쟁절차를 개시하였다. EU는 7월 4일, 자유무역협정(한-EU FTA)의 노동조항 위반, 즉 국제노동기구 기본협약 비준 노력 등에 대한 한국의 이행조치가 충분하지 않다는 것을 이유로 한국 정부에 '전문가 패널(Panel of experts)' 소집을 공식 요청하였다.

### 4) 사회적 대화

새로운 사회적 대화 체제를 만들기 위해 민주노총까지 포함한 6자 대표자회의가 소집되어 1년여 동안 새로운 사회적 대화기구의 참여주체와 의제를 논의하였다. 노사 중심성을 강화하되, 대표성 확대를 위해 청년·비정규직·여성·중소기업·소상공인 대표까지 참여 범위를 넓혔다. 기존 고용노동 정책 중심에서 복지정책으로까지 의제를 확장하였다. 경제사회노동위원회로 이름을 바꾼 새로운 대화기구는 2018년 11월 출범하였다. 하지만 올 상반기 탄력적 근로시간제 단위기간 확대 관련 합의에 대한 노동자위원 3인의 반발로 4개월째 본위원회를 개최하지 못한 채 공전하고 있다. 공전의 이유는 첫째 탄력적 근로시간제 단위기간의 확대가 노동유연성을 확대시켰다는 비판이 제기된다는 점, 둘째 비정규직, 청년, 여성 등 계층을 대표하는 3인이 이를 이유로 본위원회 참석을 거부하고 있다는 점 등이다. 이와 함께 민주노총이 정부의 노동정책 방향이 후퇴하고 있고, 여전히 정부가 사회적 대화를 입법화 과정에서 '도구'로 활용하고 있다고 반발하면서 참여 여부를 결정하지 못하고 있다는 점도 공전의 이유로 꼽을 수 있다.

*ILO 기본협약 '선입법 후비준'  
논란 속 골든타임 놓쳐  
EU, 분쟁절차 개시*

## II. 하반기 노사관계 전망과 과제

### 1. 하반기 노사관계 쟁점별 전망

#### 1) 최저임금

낮은 인상률과 산입범위 확대 등에 따라 실질적인 최저임금 수준을 둘러싼 논란이 계속될 것으로 보인다. 노동계는 2019년 1월부터 최저임금의 25%를 초과하는 정기상여금과 최저임금의 7%를 넘는 식대·교통비·숙박비 등 복리후생비가 최저임금 산입범위에 포함되어 최저임금 인상의 실질적 효과가 상쇄되었다고 비판하고 있다. 더군다나 최저임금법 부칙조항에 따라 정기상여금 산입범위 포함 비율은 2020년 20%, 2021년 15% 등으로, 복리후생비 포함 비율은 2020년 5%, 2021년 3% 등으로 낮아져 2024년부터는

*산입범위 확대 속 인상효과 논란  
지속, 주휴수당 문제 및 최저임금  
결정체계 개편 논의 주목*

정기상여금과 복리후생비로 지급되는 전체 금액이 최저임금에 포함된다. 인상률을 일정하게 유지하되 최저임금 산입범위를 넓혀 경영계 불만에 대응하는 조치로 이해되었던 산입범위 확대가 최저임금의 실질적인 수준까지 낮추는 것 아닌지 노동계의 우려와 반발이 확산되고 있다. 정부는 이를 감안하여 근로장려세제의 확대·강화, 한국형 실업부조 제도, 건강보험료 보장성 강화 등 간접임금을 보전하는 방향으로 저임금층의 소득보전에 나서겠다고 밝혔지만 정부 노동정책의 기초가 선회한 것이라는 비판까지 무마하기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

최근 주휴수당을 최저임금 산입범위에 포함시키거나, 폐지해달라는 경영계 요구가 거세지고 있는데 정부가 실태조사에 착수하기로 함에 따라 주휴수당 문제가 하반기 쟁점으로 부상할 것으로 보인다.

최저임금 결정체계 개편 관련 논의도 주목된다. 현재 국회 계류된 법안은 최저임금 결정구조 이원화를 뼈대로 하고 있다. 최저임금위원회를 전문가만 참여하는 '구간설정위원회'와 노·사·공익이 참여하는 '결정위원회'로 이원화한 뒤, 전문가들이 설정한 최저임금 인상 구간 내에서 노·사·공익위원이 최저임금을 결정하자는 것이다. 최저임금 결정체계 개편 방안 역시 노동계와 대립하고 있는데, 노동계는 정부의 제도 개선이 조금하게 또한 일방적으로 추진되고 있다는 점과, 노동계가 위원 추천 등의 방식으로 대변해 오던 청년·여성·비정규직 대표를 별도로 위촉하면서 노동계의 대표성을 축소시키려 하고 있다는 점 등을 들어 반대하고 있다.

## 2) 공공부문 비정규직 정규직 전환

정부는 2017년 7월부터 1단계 중앙정부·공공기관, 2단계 지자체 출연기관·공공기관 자회사 비정규직의 정규직 전환을 추진한 데 이어 올 2월부터는 정규직 전환의 마지막 단계라 할 수 있는 민간위탁 분야 정규직 전환을 추진하고 있다. 고용노동부가 전수조사를 한 결과, 전체 민간위탁 사무는 1만여 개이고, 종사자는 19만 6천여 명에 달한다.

정부의 정규직 전환 추진에 따라 1, 2단계에서 전

환 대상자 90.1%의 정규직 전환이 결정되었다는 성과를 거뒀음에도 자회사로의 전환, 처우개선 미비 등의 문제가 제기되고 있는 가운데, 3단계에서는 전환 대상과 전환방식을 둘러싼 논란이 계속되고 있다. 3단계 민간위탁 분야에서 논란이 발생하는 것은 크게 2가지 이유 때문이다. 첫째, 정규직 전환 대상 업무에 대한 판단기준과 판단주체이다. 정부가 지난 2월 발표한 '공공부문 정규직 전환 실적 및 민간위탁 정책 추진방향'에서는 각 기관이 자율적으로 민간위탁 사무의 타당성 여부를 판단할 수 있도록 하였다. 하지만 타당성 여부 판단주체가 개별 기관이라는 점, 또한 개별 기관에서 검토할 때 필요한 민간위탁과 용역 구분 기준이 제대로 제시되지 못했다는 점이 주된 비판의 근거다. 해당 업무가 용역임에도 민간위탁으로 오분류된 경우, 해당 기관은 상시·지속업무를 하는 비정규직을 정규직으로 전환하여야 한다. 하지만 그 기준이 모호하고, 개별기관이 자율적으로 민간위탁 사무의 타당성을 검토해 적정 수행방식을 결정토록 하고 있어 논란이 끊이지 않고 있다. 둘째, 1, 2단계에서는 노사와 전문가가 협의기구(노사전협의체)를 꾸려 정규직 전환 대상과 방식을 논의하도록 했지만 3단계에서는 이해관계자 의견수렴을 통해 타당성을 검토하라고 권고했을 뿐 강제력 있는 거버넌스 구성에 대해서는 언급하지 않았다.

## 3) ILO 기본협약 비준 등 노동기본권

ILO 기본협약 비준과 이와 연동된 노동법 개정이 어떻게 마무리될 것인가도 관심사다. 고용노동부는 7월 30일 비준 절차 및 법 개정안을 발표하였다. 정부 법 개정안은 실업자·해고자의 기업별 노조 가입 허용, 기업별노조 임원 자격 재직자로 제한, 노조전임자 급여 지급 금지 규정 삭제하되 현행 근로시간면제제도 틀 내에서 급여 지급, 교원·소방공무원·대학 교원 노조 가입 허용, 사용자가 복수노조와 개별 교섭에 동의하는 경우 성실 교섭 및 차별금지 의무 부여, 단체협약 유효기간 3년으로 연장 및 쟁의행위 시 사업장 내 생산·주요 업무 시설의 점거 금지 등을 담고 있다. 이 같은 정부 발표에 대해 노동계는 ILO 기

정부 비준절차 착수 및 법개정안 발표, 9월 정기국회 처리 여부 불투명

본협약 기준에 미치지 못할 뿐 아니라 경사노위 공익위원(안)보다 후퇴했다며 반발하고 있다. 반면 경영계는 노동자들의 단결권만 강화한 채 대체근로 허용, 부당노동행위 처벌 규정 삭제 등을 담지 않았다며 반대 입장을 밝혔다. 이처럼 정부 개정안이 노사 모두로부터 반발을 사고 있는 가운데, 국회에서도 일본과의 무역 분쟁 등과 같은 외교·안보 현안을 중심으로 쟁점이 형성되어 있어 노동법 개정 관련 심도 깊은 논의가 이뤄질 수 있을지 의문이다

#### 4) 사회적 대화 개편

탄력적 근로시간제 합의에 따른 문제제기로 한동안 공전을 거듭했던 경사노위가 하반기 기구 재편 작업에 나섰다. 7월 26일 경사노위는 한국노총, 경총, 대한상의, 기재부, 노동부, 경사노위를 대표하는 6인 대표자회의를 열고 문성현 위원장을 비롯한 위촉직 9명 위원 전원이 사퇴하기로 했고, 또한 본위원회 참가를 거부해 온 계층별 대표 3명의 해촉을 대통령에게 건의하기로 했다. 사실상 2기 경사노위 체제 출범을 선언한 것으로 해석된다.

기구 개편 작업에 나선 이유는 4개월째 본위원회를 개최하지 못하고 있는 한국형 사회적 대화기구의 표류사태를 이제는 끝내야 한다는 판단과, 본위원회에서 처리해야 할 3개의 합의안(탄력근로제 개선, 디지털 전환에 대한 정책과제, 한국형 실업부조 도입 등)을 의결하고 운영시한이 종료된 산하 의제별·업종별위원회 활동을 정상화하는 한편, 신규 의제별, 업종별위원회도 발족시켜야 한다는 판단 등이 맞물린 것으로 보인다. 또한 현행법에서 '2년'으로 정한 위원장의 임기 만료일이 8월 말로 도래하기 때문에 그 전에 체제 개편방안을 정리하지는 취지도 고려된 것으로 판단된다. 물론 위원장과 위원은 연임할 수 있다.

이러한 2기 경사노위 체제로의 개편 방안이 어떻게 마무리될지 귀추가 주목된다. 일각에서는 '입법 도구화', '과잉정치화' 되어 있는 현행 사회적 대화기구를 일상적인 논의가 가능한 협의기구로 개편하고, 합의가 필요하다고 판단되는 사항에 대해서는 노사정대표자회의를 활용하는 등 좀 더 느슨하고 유연한

형태로의 재편이 필요하다는 의견도 제출하고 있다. 현 정부 역시 역대 정부가 해왔던 것처럼 노사갈등이 우려되고 사회적 저항이 예견되는 노동관련 법안 처리에 사회적 대화를 '도구'로 활용하고 있다는 데 대한 비판이자 새로운 사회적 대화를 가능하게 하는 조건에 대한 재검토가 필요하다는 지적이다.

#### 5) 공공부문 임금체계 개편

하반기 노사관계에서 또 다른 쟁점은 공공부문 임금체계 개편이다. 정부는 지난 7월 3일 발표한 '2019년 하반기 경제정책방향'에서 임금체계 개편을 통한 지속가능한 고용모델을 구축하겠다고 밝혔다. 주요 내용은 경제·사회 전반에 동일노동 동일임금 확산을 위해 내부 공감대가 형성된 공공기관부터 임금체계 개편을 우선 추진하겠다는 것이다. 이를 위해 직무의 가치를 반영하고 연공성은 완화하되, 공공기관별 특성을 반영하고 노사합의·자율로 단계적으로 도입을 추진할 계획이다. 또한 노사협의를 거쳐 직무중심의 보수체계를 도입한 기관에 대해서는 경영상의 인센티브를 확대할 방침이다.

노동계는 이를 평가와 성과차등이 반영된 직무급제 도입 시도로 보고 반대하고 있다. 양대 노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회(이하 공대위)는 정부의 직무성과급제 도입 반대와 임금피크제 폐지를 촉구하며 7월 들어 연일 집회를 개최하고 있다. 정부가 방침을 철회하지 않을 경우 하반기 더욱 투쟁수위를 높일 것이라는 방침이다. 직무중심의 보수체계는 연공성을 완화하는 대신 직무 난이도와 성과에 따라 임금을 차등화하겠다는 것인데, 노동조합 진영은 직무성과급제와 같은 차별적인 임금체계가 내부 갈등, 협업체계 붕괴 등의 부작용을 초래할 것이라고 반대하고 있다.

#### 6) 초기업 단위 노사관계 구축

초기업 단위 노사관계 구축을 위한 노력이 얼마나 경주될 것인가도 관심이다. 집중화되고 조율된 단체교섭이 노동시장에 긍정적인 영향을 준다는 것은 이미 여러 연구를 통해 확인되었다. 한국 사회가 시급

경사노위 기구 개편 작업 착수  
입법도구화, 과잉정치화 논란 속  
한국형 사회적대화기구 순항 여부  
주목

공공부문 임금체계 개편 착수  
연공성 완화, 직무가치 반영 등  
노-정 갈등 우려

하반기 근로시간 단축 및 유연한  
근로시간제 도입 둘러싼 갈등 우려

하게 풀어야 할 숙제가 노동시장 불평등 문제라는 데에 공감한다면 현재와 같은 조율되지 않고 분절화된 기업별 노사관계를 시급히 개편해야 한다는 데에도 이견이 없을 것이다. 연대, 평등을 기치로 하는 노동조합 운동 진영은 이를 위해 이미 약 20년 전에 산별노조로의 조직형태 전환을 추진하였고, 지속적으로 산별교섭 성사를 위해 노력하고 있다. 하지만 대표적인 산별노조인 금속, 금융, 보건 모두 산별교섭의 실질적인 형식과 내용을 확보하는 데에는 어려움을 겪고 있다. 현 정부 공약에도 명시되었던 산별교섭 등 초기업단위 단체교섭 촉진과 단체협약 적용범위 확대 등은 여전히 공약집에 ‘활자’로만 존재하고 있다. 정부는 조직 노동과 경제적 약자들이 단결하여 목소리를 낼 수 있는 기본권의 보장과 중앙집중화되고 조정기제가 발현되는 단체교섭 제도의 마련이 소득주도성장을 위한 기초체력을 기르는 길임을 인지하고 총선 등 정치일정 속에서 이를 구체화하는 방안을 제시할 필요가 있다고 판단된다.

한편 올 하반기에는 주52시간 상한제 적용을 위한 사업장 단위 노동시간 제도 개편과 7월부터 시행된 직장 내 괴롭힘 방지법에 따른 노동현장의 문제제기 등에 따라 갈등이 불거질 소지도 있다. 특히 노동시간 관련해서는 주52시간 상한제가 2020년 1월부터 50~300인 미만 사업장으로 확대 적용되는 가운데, 사업장별

로 유연한 근로시간제(탄력적·선택적·간주·재량근로시간제 등) 도입을 둘러싼 노사 갈등이 주목된다.

2. 향후 과제

이 글에서는 2019년 상반기 노사관계를 파업 등 집 단행동과 조직화 측면과 대선 당시 제시한 공약사항 이행 과정에서 불거진 쟁점 이슈 측면에서 살펴본다. 노사관계 측면에서는 임금분배 갈등에서 양극화, 불평등의 노동시장 체질 개선 노력이 더욱 필요한 시기다. 내년 4월 총선이 임박한 상황에서, 특히 최근 일본과의 무역분쟁 여파로 지속적인 노동 개혁의 추진이 어느 정도 동력을 가질 것인지 우려의 시각도 있지만 오히려 그렇기 때문에 정치일정 속에서 개혁의 동력을 함께 신는 것이 중요하다는 지적도 있다. 선거 캠페인 당시 공약의 제시보다 중요한 것은 그 공약의 구체적인 실현 방안일 것이다. 공약으로 제시되었으나 구체화하지 못한 개혁과제들을 지속적으로 추진할 필요가 있다. 당장 제도 개혁을 피하기 어렵다면 산업안전을 포함한 제반 근로조건에 관한 근로감독 강화 등 행정권한으로 할 수 있는 것부터 해 나가면서 노동현장의 변화를 노동자들이 체감할 수 있도록 할 필요가 있다. 여전히 현 정부가 제시한 ‘노동존중’이라는 가치는 중요하고, 유효하기 때문이다.