



발행인 배규식
편집인 성재민
편집교정 정철

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

발행일 2020년 1월 15일

2019년 노사관계 평가 및 2020년 전망

이정희 | 한국노동연구원 연구위원(jhlee@kli.re.kr)

노사관계가 정부 정책 추진속도와 방향에 크게 의존하고 있는 현실을 감안하면 한 해 노사관계를 평가하고 차기 연도를 전망하는 과정에서 정부 정책을 먼저 살필 수밖에 없다. 문재인 정부 집권 3년차인 2019년에는 노동개혁 정책 집행 속도와 방향에 변화가 노사관계 쟁점으로 더욱 부각되었다. 이때 변화는 개혁 정책의 '속도조절' 또는 '후퇴'로 평가된다. 고용효과와 시장 반발을 이유로 달성 목표가 폐기되거나(최저임금 1만 원), 시장 수용성을 이유로 계도기간이 부여되거나(주52시간 상한제), 타이밍을 실기하였거나(ILO 기본협약 비준), 정책 현안 해결에 과도한 역할이 부여되었거나(사회적 대화), 아니면 추진조차 되지 않았다(비정규직 사용사유제한제도 도입)는 이유에서다. 이러한 변화는 노사관계에도 큰 영향을 미쳤다. 이 글에서는 2019년 노사관계를 평가하고, 2020년 노사관계 쟁점과 과제를 정리하고자 한다.

I. 통계로 보는 2019년 노사관계

1. 단체교섭

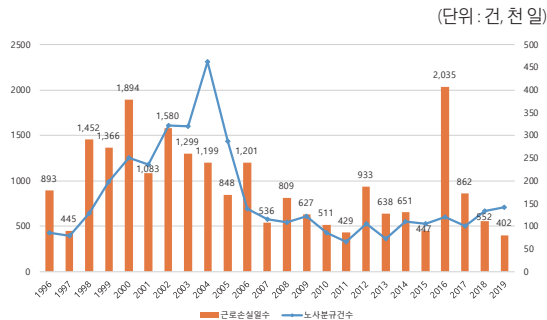
임금교섭은 전년과 견줘 조금 늦어지고 있다. 2019년 11월 말 기준 임금교섭 진도율은 63.4%로 전년(69.0%)보다 낮았다. 교섭 진도율은 상용근로자 100인 이상 사업장 가운데 임금교섭을 끝낸 사업장의 비율을 말하는데, 진도율이 전년보다 낮다는 것은 임금을 둘러싼 노사 간 이견을 좁히지 못해 교섭 타결이 늦춰지고 있다는 것을 의미한다. 추세적으로 보면,

1998년 이래 교섭 진도율은 낮아지고 있다. 타결 시점이 하반기 혹은 연말로 늦춰지고 있고, 차기 연도로 넘어가는 경우도 있다. 임금인상 수준은 전년보다 낮았다. 11월 말 현재, 전 산업 평균 협약임금인상률은 임금총액 기준 4.0%로 전년(4.5%)보다 낮았다.

2. 단체행동

임금단체교섭 결렬에 따른 노사분규(파업)는 2019년 한 해 동안 총 141건으로 전년(134건)보다 약간 높았다. 연간 파업건수는 2004년 462건을 기록한 이후

[그림 1] 각 연도 파업건수 및 근로손실일수 비교



자료: 고용노동부 노사분규 발생건수 집계 자료

근로손실일수 감소

하향세를 보이고 있다. 근로손실일수¹⁾는 박근혜 정부 시절이었던 2016년 203만 5천 일로 압도적으로 높았으나 문재인 정부 들어선 이후 86만 2천 일(2017년), 55만 2천 일(2018년), 40만 2천 일(2019년)로 낮아졌다. 대규모 사업장에서의 파업이 상대적으로 적었기 때문인 것으로 보인다. 한편 근로손실일수가 역대 최저에 가깝게 적은 것으로 집계되었지만 채감되는 노사 갈등, 노정 갈등 양상과 비교하면 차이가 나는 것도 사실이다. 이는 노사관계에 관한 양적 통계가 제한되어 있기 때문일텐데, 파업 이외의 집회, 농성 등의 빈도와 강도를 함께 살펴봐야 할 것으로 보인다.

2019년 한 해 주요 파업은 크게 세 가지로 유형화하여 정리할 수 있다. 우선 임금인상과 기업 구조조정 등에 따른 고용보장 등이 주된 쟁점이었던 전통적인 파업 유형이다. 둘째, 노동안전, 신규 인력충원 문제가 주요한 노사갈등의 이슈가 된 유형이다. 안전을 위한 인력충원, 4조2교대로의 근무형태 개편 등을 쟁점으로 한 철도노조, 안전사고에 취약한 소형 무인타워크레인에 대한 규제 등을 쟁점으로 타워크레인노조 등이 대표적이다. 셋째, 정부의 정책이나 법제도 시행 과정에서 노사갈등이 빚어진 유형이다. 이전 보수정부에서는 정부 정책의 폐기가 주요 요구였다면, 이번 정부에서는 정책 시행의 속도, 시행에 따른 파급효과 등을 둘러싼 내용이 주된 쟁점이었다.

한편 정부 통계에는 이른바 ‘범외노조’의 파업이 포함되지 않는다. 현재 범외노조로 분류되는 전교조의 범외노조 통보 취소 등을 요구하는 연가투쟁, 특수형

태근로 종사자(특수고용노동자)들로 조직된 노조들의 파업 등은 공식 통계와 별도로 살펴봐야 한다.

3. 노동조합 조직 현황

노동조합 조직 확대가 두드러졌다. 2019년 12월 말에 발표된 고용노동부의 「2018년 노동조합 조직 현황」 자료를 기반으로 그 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2018년 말 현재 조합원 수는 233만 1천 명으로 전년보다 24만 3천 명이 늘었다. 노조 조직률은 전년(10.7%)보다 1.1%p 높아진 11.8%로 집계되었다. 노조 가입 확대는 양대 노총 모두 전략조직화 사업을 지속적으로 추진하고 있는 가운데, 특히 촛불집회 이후 민주주의와 인권에 대한 인식의 제고가 노동기본권 확보로 이어졌고, 정부의 공공부문 정규직 전환 과정에서 다수의 전환자들이 노조에 가입한 효과 등이 맞물린 결과인 것으로 보인다.

둘째, 조직률에서 사업장 규모 간 격차가 여전히 확인된다. 300명 이상 사업장의 노조 조직률은 50.6%인 반면, 100~299명 10.8%, 30~99명 2.2%, 30명 미만 0.1% 순이었다. 조합원 수를 기준으로 하면 전체 조합원의 87.5%가 300인 이상 사업장에 종사하고 있다.

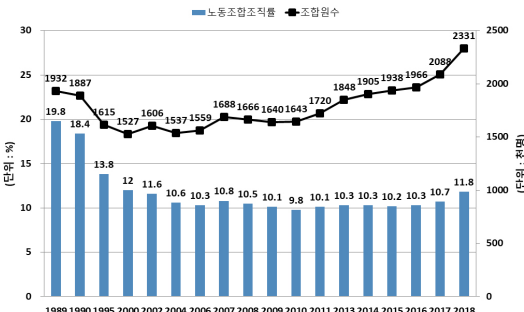
셋째, 노동조합 개수가 줄었고, 초기업단위 노조 조합원이 증가하였다. 노동조합 개수는 5,868개로 2017년과 견줘 371개(5.9%) 줄었다. 다수의 휴면 노조를 통계에서 제외했고, 기업의 폐업·합병 등으로 기존 노조가 해산된 사례가 포함되었기 때문이다. 노조 조직형태로는 복수의 기업, 지역 및 산업·업종·직종 단위로 조직된 초기업노조 소속 조합원이 전체 조합원 중 57.9%(134만 9천 명)로 늘었다. 이 같은 조직형태 변화는 기업별 교섭이 지배적인 한국에서 초기업단위 단체교섭 활성화를 위한 노사 주체의 노력과 함께 제도적 뒷받침의 필요성을 제기하고 있다.

넷째, 조직 현황을 상급단체별로 구분하면 민주노총 조합원이 96만 8천 명(전체 조합원 중 41.5%)으로 가장 많았고 한국노총은 93만 3천 명(40.0%)으로 집

조합원수 증가, 조직률 11.8%, 노동기본권 인식 제고 및 정부 정책 효과

1) 근로손실일수=(파업참가자수×파업시간)÷1일 근로시간(8시간)

[그림 2] 노동조합 조직률 및 조합원 수 추이(1989~2018)



자료: 고용노동부(2019), 「2018년 노동조합 조직 현황」.

계되었다. 1995년 민주노총 출범으로 복수의 총연맹 체제가 구축되었는데,²⁾ 조합원 수에서는 늘 한국노총이 우위를 차지해 왔다가 이번에 역전되었다. 전년과 견줘보면, 한국노총 조합원 수는 6만 1천여 명이 증가한 반면, 민주노총 조합원 수는 25만 7천 명 증가하였다. 2018년 설립신고증을 교부받은 전국공무원노조(조합원 9만여 명)가 민주노총 조합원 수 증가세를 주도한 가운데, 공공부문에서 신규 조합원 증가세가 두드러진 것으로 확인된다. 민주노총의 이른바 ‘제1노총’ 지위 확보는 노동조합 운동 진영의 사회적 책임과 위상, 노-정 관계, 조직화 경쟁, 복수노조 교섭권 분쟁 증가 등의 측면에서 다양한 과제를 던지고 있다.

II. 2019년 노사관계 평가

1. 노동개혁, 속도와 방향성의 조합

문재인 정부 1년차 노동개혁 추진은 긍정적 평가를 받았지만 2년차부터 정책적 후퇴에 대한 우려가 커졌다. 일부에서는 노동개혁 정책의 시행이 노동시장에 미치는 부정적인 영향이 예상보다 컸고, 개혁 동반 추진세력들의 협조가 원활하지 않았기 때문에 개혁정책의 일부 수정이 불가피했다고 주장한다. 또 일부에서는 정부의 기획력, 관리능력, 정책대상 집단 및 협력 추진세력과의 소통능력, 추진전략 및 실행력이 미비했다는 점을 지적한다.

먼저 평가할 대목은 노사관계가 정부 정책 추진 속도와 방향에 지나치게 의존하고 있다는 점이 2019년에도 드러났다는 점이다. 정부도 노사관계의 한 주체(actor)이긴 하지만 노사가 주도하는 규칙/규범의 설정은 거의 진행되지 못한 채 행정부와 입법부를 상대로 한 노사의 요구와 반발이 주를 이루었다. 여전히 노사관계 사범화가 만연한 가운데 노사관계가 노동 정책에 종속되는 현상이 두드러졌다고 볼 수 있다.

둘째, 정부 정책이 추진되다가 이른바 ‘속도조절’에 들어가면서 노동계의 반발을 불러일으킨 쟁점들도 있다. 최저임금과 노동시간 단축이 대표적이다. 고용지표와 맞물린 최저임금 인상률 수준 논란으로 2020년 1만 원 공약은 달성이 어렵게 되었다. 기업 규모별로 달리 정한 주 52시간 상한제 시행일을 앞두고 각각 9개월(300인 이상), 1년(50~300인 미만)의 계도 기간을 부여했다. 사실상 시행시기를 연기한 것이라는 비판이 제기된다.

셋째, 정책 추진 과정에서 부정적 관행이 답습되었다거나, 성급한 정책목표 제시로 정책 대상집단의 기대감과 실제 정책추진 실적과의 괴리가 발생하여 불거진 쟁점들이다. 공공부문 비정규직 정규직 전환과 사회적 대화를 꼽을 수 있다. ILO 기본협약 비준은 ‘선 입법 후 비준’, ‘선 비준 후 입법’ 논란 속에 정부가 타이밍을 실기한 것으로 평가된다.

2. 쟁점별 평가

1) 최저임금

문재인 정부 출범 첫째 16.4%였던 최저임금 인상률은 이듬해 10.9%로 낮아진 데 이어 3년차에 3%대 이하(2.87%)로 낮아졌다. 1988년 최저임금이 결정된 이래 3번째로 낮은 인상률이다. 2018년 최저임금 인상이 상대적 빈곤율³⁾을 떨어뜨렸고, 소득 분포 상위 20% 소득 배율⁴⁾과 지니계수로 평가한 불평등 수준도 개선된 것으로 분석되는데(황선웅, 2019), 고용지표와 맞물린 최저임금 인상률 수준 논란으로 2020

노사관계, 노동정책 종속 현상
더 두드러져

2) 한국에서 유일노총 시대가 사실상 무너진 것은 1990년 전국노동조합협의회(전노협) 출범이 계기가 되었다 할 것이다.

년 1만 원 공약은 달성이 어렵게 되었다. 노동계는 인상률도 예상에 미치지 못하는 상황에서 최저임금 산입범위도 확대되어 실질임금 인상효과를 보기 어렵다고 비판하고 있다.

정규직 전환 성과, 자회사 전환 및 임금 차이 야기 등 과제도 남겨

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. 상시·지속 업무의 정규직 고용원칙 확립, 20만 개 이상 일자리 창출 등과 같은 성과를 낳았다는 평가(정홍준, 2019)를 받고 있지만 풀어야 할 과제도 함께 던졌다. 첫째, 자회사를 통한 정규직화가 이루어진 곳이 적지 않다는 점이다. 공공기관의 경우 전환자의 41.0%가 자회사로 고용되었다. 자회사 운영의 독립성, 자율성, 지속가능성 등의 문제를 태생적으로 안고 있다고 할 수 있다. 둘째, 정규직 전환 이후 임금체계와 수준이 기관별로, 직종별로 차이가 난다는 점이다. 같은 직종 내에서도 적용한 임금체계가 달라 기관별 임금 차이를 야기할 소지가 있다. 셋째, 정규직 전환 사업이 민간부문을 포함한 전체 고용구조를 개선하는 ‘마중물’ 역할을 하는 데 취약했다는 점이다. 비정규직의 사용사유제한제도 도입 등이 추진되지 못한 것은 한계로 지적할 수 있다.

3) 노동시간

2018년 개정된 근로기준법에서는 그동안 해석상 다툼이 있었던 1주를 “휴일을 포함하는 7일”로 명확하게 규정하는 한편 근로시간 특례업종을 축소(26개 → 5개)하면서 공휴일을 민간영역에 확대하였다. 제도적 관점에서만 보면 기존에 논의되었던 문제점들을 재정비한 것에 지나지 않는다(김근주, 2019). 법정 노동시간은 주 40시간, 1주 최대 노동시간은 52시간이라는 점은 바뀌지 않았기 때문이다. 하지만 그동안 노동시간 원칙과 관리에 큰 신경을 쓰지 않았던 기업

들의 경우, 교대제 개편, 인력 충원, 작업방식 변화 등에 대한 부담을 느끼고 있다. 이를 이유로 정부는 제도기간을 부여했다. 탄력적 근로시간제 관련 보완입법 미비 등을 이유로 들었지만 정부가 제도기간 부여와 함께 특별연장근로 인가요건 확대 조치까지 발표하여 노동시간 단축 흐름에 역행한다는 노동진영의 비판을 받고 있다.

4) 노동기본권 - ILO 기본협약 기준

정부의 ILO 기본협약(‘결사의 자유(87호, 98호)’와 ‘강제노동 철폐(29호, 105호)’ 기준 문제는 국제노동기구(ILO) 출범 100주년을 맞았던 2019년에 마무리되지 못하고 해를 넘겼다. 경제사회노동위원회(이하 경사노위) 논의에서 합의안을 마련하지 못하자 정부는 ‘선 입법 후 비준’ 방침을 수정하였다. 정부는 10월, ILO 기본협약 비준을 위한 비준동의안과 노동관계법 개정안을 국무회의에서 의결하여 국회에 제출하였다(표 1 참조).

이 같은 정부 발표에 대해 노동계는 경사노위 공의위원안에 포함된 특수형태근로 종사자 단결권 보장 방안, 노동조합 설립신고 제도 정비 등을 포함시키지 않은 채 대신 ILO 협약 비준과 관계없는 사업장 접거금지, 단체협약 유효기간 연장 등을 포함시켰다고 비판하고 있다. 반면 경영계는 노동자들의 단결권만 강화한 채 대체근로 허용, 부당노동행위 처벌 규정 삭제 등을 담지 않아 기업의 어려움이 가중될 것이라고 개정안에 반대 입장을 밝혔다.

5) 사회적 대화

경사노위는 2019년 2월, 탄력적 근로시간제 단위기간 확대 관련 합의에 대한 노동자 계층 대표 3명의 반발로 2월 이후부터 한동안 본위원회를 개최하지 못한 채 공전하였다. 경사노위는 7월 26일 6인 대표자회의를 열어 위원 교체 등을 포함한 기구 재편 작업에 나선 결과 인적 변화를 통한 사실상 제2기 출범을 알렸고, 10월 11일 본위원회 회의를 열어 논란이

ILO 기본협약 비준과 노동법 개정 움직임 ... 특수형태근로 종사자 단결권 빠져

3) 중위소득 50~60% 이하 인구 비율.
4) 상위 20% 소득을 하위 20% 소득으로 나눈 값.

〈표 1〉 정부 입법안 주요 내용

구분	주요 내용	
노동조합법	실업자·해고자	<ul style="list-style-type: none"> • 노동조합 조직형태와 무관하게 실업자·해고자 노조가입 인정 • 실업자·해고자 조합원의 사업장 내 조합 활동은 사용자의 효율적인 사업 운영에 지장을 주지 않는 범위 내에서 가능
	임원 자격	<ul style="list-style-type: none"> • 노조 임원자격은 노조 규약으로 결정 • 기업별 노조의 경우 노조 임원 및 대의원 자격을 종사자인 조합원으로 한정
	전임자 급여 지급	<ul style="list-style-type: none"> • 전임자 급여지급 금지규정 및 면제항도 초과요구 정의행위에 대한 노조 처벌규정 삭제 • 근로자는 단협 또는 사용자 동의가 있는 경우 노동조합 업무에만 종사하면서 사용자로부터 급여를 지급받을 수 있으나, 이 경우 근로시간제한도를 초과하지 않는 범위 내에서만 교섭 등 법상 정해진 업무만 수행 가능 • 근로시간제한도를 초과한다는 내용의 단체협약 또는 사용자 동의를 무효로 하는 규정 신설 • 근로시간면제심의위원회를 경제사회노동위원회에 설치
	교섭창구 단일화 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 사용자 동의로 개별교섭 진행 시, 사용자에게 모든 노조에 대해 성실 교섭 및 차별금지 의무 부과 • 분리된 교섭단위에 대한 통합 근거 규정 신설 • 국가 및 지자체는 노사가 자율적으로 교섭방식(기업·산업·지역 별 등)을 선택하고 촉진할 수 있도록 노력(신설)
	사업장 점거	<ul style="list-style-type: none"> • 사용자의 시설관리권과 노동조합의 쟁의권 간 조화를 위해, 사업장 내 생산·주요 업무시설 등에 대한 전부 또는 일부 점거 금지
	단협 유효기간	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 2년 상한을 3년 상한으로 확대
	공무원노조법	<ul style="list-style-type: none"> • 퇴직공무원 조합원 자격은 노조 규약으로 정함 • 가입대상 직급 기준 삭제, 소방공무원 가입 허용
교원노조법	<ul style="list-style-type: none"> • 퇴직교원 조합원 자격은 노동조합 규약으로 정함 • 대학교원 교원노조 설립·가입 허용, 교섭창구단일화 절차 규정 	

자료 : 고용노동부 보도자료(2019.7.30).

되었던 탄력근로제 개선 합의안을 포함해 3개의 의제별 위원회 합의문과 신규 위원회 설치 등을 의결하였다. 이에 따라 의제별로는 '양극화 해소와 고용플러스위원회'가, 업종별로는 공공기관, 보건의료, 버스운수산업 등 3개의 위원회가 각각 신설되었다.

지역 단위 사회적 대화를 통한 상생형 지역일자리 사업도 광주를 시작으로 경남 밀양, 대구, 경북 구미, 강원 횡성 등으로 확산되고 있다. 지방정부와 기업, 노동계가 함께 거버넌스를 꾸리고 생산과 일자리, 노사관계 등을 아우르는 제반 문제를 논의하고 있어 사회적 대화를 통한 '좋은 일자리' 만들기 실행이 어떤 결과를 낳을지 관심이 모아지고 있다. 특히 군산형 일자리 추진 과정에서는 지역 공동교섭을 통한 원·하청 상생 모색, 선진형 임금체계 구축, 노동자 경영참여 등을 함께 추진하기로 합의한 만큼 귀추가 주목된다.

6) 산업안전

2018년 12월 발생한 태안화력발전소 하청노동자 김용균 씨 사망사고 이후 노동안전 문제는 핵심 노동 문제 중 하나로 관심을 모았다. 법 개정을 통한 안전보건 확보 노력도 이루어졌다. 국회를 통과한 산업안전보건법 전부개정안이 2020년 1월 16일 시행을 앞두고 있다. 개정안은 법의 적용대상을 근로기준법상의 '근로자'에서 '노무를 제공하는 자'로 확대하여 이른바 특수형태근로 종사자나 플랫폼 노동자들을 포함하는 한편, 안전보건에 대한 원청 사업주의 책임 확대(다단계 하청도 원청 책임 범위에 포함), 유해물질 취급 업무의 도급 금지, 안전 및 보건조치 위반 사업주에 대한 처벌 강화 등을 뼈대로 하고 있다. 다만 위험업무 도급 금지 범위가 좁고 도급 승인 대상이 제한적이라는 점 등의 측면에서 한계가 있다는 지적도 제기된다. 한편 2019년 산업재해 사고로 사망한 노동자 수가 통계를 작성한 1999년 이래 처음으로 800명 대(855명)로 낮아진 것으로 집계되었다.

7) 산업·부문별 단체교섭

2019년에 산업별 단체교섭은 두 차례 노조 차원의 파업이 진행되었던 금속산업을 제외하고는 금융산업과 보건의료산업에서 대체로 큰 갈등 없이 마무리되었다. 언론노조가 지상파 3사(KBS, MBC, EBS)와 '2019년 지상파 공영방송 산별협약'을 체결한 것은 특기할 만하다. 이 협약에서는 특히 장시간 노동과 저임금 직종으로 알려진 방송작가들의 권익 보호를 위해 표준계약서 제도의 안착을 위한 특별협의체를 구성하고 2020년 2월부터 운영하기로 하였다. 플랫폼 노동자들의 단체교섭 상황도 특기할 만하다. 그동안 플랫폼 노동자들의 단체교섭은 지역별 대리운전 노사 간 진행한 사례 외에 찾기 어려웠는데, 최근 빠르게 성장하고 있는 음식배달 플랫폼업계에서도 임금과 노동조건에 관한 집단적인 규율 사례가 확인된 것이다.

8) 노동조합 주도의 사회연대활동

2018년에 이어 2019년에는 노동조합 주도의 사회연

상생형 지역일자리 사업 확산 ... 사회적 대화와 좋은 일자리 만들기

대활동이 확산되고 있다는 점도 평가할 필요가 있다. 공공부문 5개 노조(한국노총 금융노조·공공노련·공공연맹, 민주노총 공공운수노조·보건의료노조)가 박근혜 정부의 성과연봉제 인센티브를 반납하여 조성한 ‘공공상생연대기금’, 한국노총 금융노조와 민주노총 사무금융노조가 산별협약에 따라 출범시킨 ‘금융산업공익재단’, ‘우분투재단’ 등이 청년, 비정규직, 취약계층 지원, 일자리 창출 등의 사업을 펼치고 있다. 2019년 7월, 부산지하철공사 노사의 합의도 주목할 만하다. 노조는 통상임금 인정 범위를 확대한 대법원 판결에 따라 발생한 매년 300억 원의 재원을 조합원 개인에게 지급하지 않고 신규인력 채용에 활용하자고 제안했고, 그 결과 540명 신규인력 채용에 합의하였다. 이번 합의는 안전 문제의 심각성, 노동조건 개선을 위한 적정 인력 확충의 필요성 등에 대한 사회적 여론을 환기하였다는 점에서, 또한 노동조합의 사회적 가치를 입증하였다는 점에서 의미가 적지 않다고 하겠다.

III. 2020년 노사관계 전망과 과제

1. 전체 전망

2020년은 문재인 정부 집권 후반기에 본격적으로 접어드는 해다. 정부는 그동안 추진해 온 개혁과제들에 대해 국민들이 변화를 체감할 수 있도록 ‘성과’를 내는 것을 주된 과제로 삼고 있다. 문 대통령은 더불어 민주당 정세균 의원을 신임 국무총리로 지명하면서 통합과 화합, 개혁과제의 성과를 강조하였다. 성과 창출의 핵심은 고용과 집값 안정 등 경제·민생분야다.

2020년 경제성장률은 2019년보다 상대적으로 높아질 것으로 예상되고 있다. 한국은행과 KDI는 각각 2.3% 전망을 내렸고, OECD(2.3%), IMF(2.2%) 등도 유사한 전망을 하고 있다. 노동시장 여건은 경기의 소폭 상승 영향으로 전년과 견주 상대적으로 나아질 것으로 전망된다. 한국노동연구원 동향분석실(2019)에 따르면, 2020년 취업자는 전년대비 20만 7천 명 증가하는 한편, 고용률은 연간 0.1%p 증가하고 실업률

은 0.1%p 하락할 것으로 전망된다. 다만 산업부문별로는 제조업, 건설업 등에서, 성별·연령대별로는 남성 30~50대에서 고용둔화가 예상된다.

고용지표는 집권 후반기 정부의 노동정책 방향과 속도를 가늠하게 한다는 점에서 노사관계 전망에서도 주목해야 할 지표다. 집권 2년차였던 2018년 중반에 ‘고용참사’, ‘고용쇼크’ 비판이 제기된 이후 문재인 정부의 대표 노동정책들이 조금씩 수정되었기 때문이다. 2020년에 고용상황이 어떻게 전개될지 주목된다. 여기에 총선(2020년 4월)과 대선(2022년 3월)이라는 정치 일정도 고려되어야 할 것이다. 총선 이후 대선 준비가 본격화될 시점까지, 즉 2020년 하반기와 2021년 상반기가 현 정부로서는 마지막 타이밍이 될 것으로 보이는데, 국면의 전환이 이루어질지 주목된다. 한편에서는 4월 총선에서 여당이 승리를 하더라도 대선이 2년여 남은 시점이기 때문에 이미 추진하고 있는 정책의 안착을 위한 ‘관리’에 더 집중할 것이라는 전망도 제시된다. 이럴 경우 공약과 국정과제에서 제시된 노동정책을 제대로 이행하라는, 정책 추진과정에서 발생한 문제들을 해결하라는 노동진영의 요구와 불가피하게 갈등할 것으로 보인다.

노·정 갈등 양상은 비정규직의 정규직 전환이 진행되고 있는, 또한 임금체계 개편 등을 추진하고 있는 공공부문에 집중될 것으로 예상된다. 민간 사업장에서는 제조업 등 기업의 구조조정 추진에 따른 고용과 임금 문제를 둘러싼 노사갈등이 예상되는데 이 과정에서도 정부를 상대로 한 요구가 함께 제시될 것으로 보인다.

정부 정책의 방향과 속도 문제와 함께 기업들이 실제 어떠한 인사노무 전략을 펼 것인지도 주목된다. 한국경영자총협회가 12월 9일 내놓은 「2020년 기업 경영전망 조사」에 따르면, 기업들은 2020년 주된 경영계획 기초를 ‘긴축경영’(47.4%)이나 ‘현상유지’(34.1%)에 두고 있다고 답하였다. 경영계획 기초를 긴축경영이라고 응답한 기업들의 경우, ‘생산규모 축소’(3.2%), ‘자산매각’(3.2%) 등과 같이 기업 활동 그 자체를 줄이기보다는 ‘전사적 원가절감’(29.0%), ‘인력부문 경영합리화’(25.0%), ‘신규투자 축소’(15.3%), ‘사업부문 구조조정’

(13.7%) 등의 시행방안을 고려하고 있었다. 이는 인력 활용의 유연성 증대, 노동비용 축소, 생산성 증대 등에 무게를 실겠다는 것으로 해석되는 만큼 이를 둘러싼 노사관계 측면에서의 이슈가 부상할 수 있을 것으로 보인다.

민주노총이 이른바 ‘제1노총’ 지위를 확보한 것도 2020년 노사관계를 전망할 때 주요하게 고려할 사항이다. 정부정책 수립 및 집행 과정에서 민주노총의 발언력이 더 커질 수 있음을 의미한다. 최저임금위원회와 같은 노동계가 참여하는 각종 정부위원회 노동자위원 수 재배정 요구도 제시되었다. 경사노위를 통한 사회적 합의 추진과정에도 영향을 미칠 것으로 보인다. 현재 민주노총은 경사노위 이외의 대화기구를 통해 정부 및 다른 경제주체들과 소통을 하고 있기 때문에 경사노위 참여 동인이 아주 크지 않은 것으로 보인다. 실제 보건의료노조는 대통령 직속 일자리위원회와, 금속노조는 산업자원부와, 건설·화물·택시노조 등은 국토교통부와 대화를 이어가고 있다. 김명환 위원장은 2019년 연말에 가진 기자간담회에서 “정부는 사회적 대화의 창구로 경사노위만 고집해선 안 된다. (...) 경사노위가 아닐지라도 정부와 다양한 방면에서 교섭과 대화를 통해 중요한 개혁의제를 놓고 대안을 만들어나갈 것”이라고 말했다.⁵⁾ 이와 함께 민주노총은 노동시간 단축 형해화 중단, ILO 기본협약 비준, 도로공사 톨게이트 노동자 직접고용, 전교조 법외노조 철회 등 현안 문제에 대한 정부의 해법이 향후 노정관계를 결정짓는 열쇠가 될 것이라고 강조하고 있어 정부와 이른바 ‘제1노총’과의 관계 맺기가 2020년 노사관계에서 주요한 변수가 될 것으로 보인다. 한국노총은 2020년 1월 21일, 제27대 위원장-사무총장을 선출할 예정이다. 위원장-사무총장 후보로 금속노련-금용노조 출신의 기호 1번 김만재-허권 후보와 화학노련-우정노조 출신의 기호 2번 김동명-이동호 후보가 출마하였는데, 어떤 결과를 낳을지 주목된다.

한국노총과 민주노총 간 조직화 경쟁은 좀 더 치열

해질 것으로 보인다. 양대 노총 모두 ‘200만 조합원 시대’를 목표로 내걸고 조직화에 박차를 가하고 있는 가운데, 기업 단위에서는 복수노조 교섭권 등을 둘러싼 노-노 갈등도 심화될 것으로 전망된다.

플랫폼 노동자들의 노동기본권 보장 문제도 2020년 노사관계에서 주요한 쟁점 중 하나가 될 것으로 예상된다. 대리운전, 퀵서비스, 음식배달(라이더) 노동자들은 이미 노동조합을 설립하여 지역 단위 사용자연합체 혹은 개별 업체와의 단체교섭을 통해 단체협약을 체결하고 있다. 하지만 이들 노동조합의 법적 지위는 대부분 지방정부를 통해 확보한 것이고 중앙정부는 상대적으로 소극적이다. 현재 국회에 제출한 노조법 개정안에도 이른바 특수형태근로종사자들의 노동조합 설립에 관한 권리 부여는 포함되어 있지 않다. 플랫폼 노동자들의 규모는 점점 커지고 있고, 이들의 임금(수수료)과 노동조건, 노동안전 문제는 사회문제로도 확산되고 있다. 최소한 이들이 노동조합으로 단결하여 자신들의 임금·노동조건에 대해 목소리를 낼 수 있도록 권리를 부여하는 방안이 적극 추진될 필요가 있다고 본다.

2. 2020년 노사관계 쟁점별 전망과 과제

첫째, 최저임금 인상률과 제도개선 방향이다. 최저임금이 여전히 저임금 노동자들의 임금 수준을 끌어올리는 데 주효한 정책수단인 만큼 2021년 적용될 최저임금이 얼마나 인상될지 관심을 받고 있다. 최저임금 결정체계 개편 관련 논의도 주목된다. 현재 국회에는 정부가 제출한 최저임금법 개정안이 계류되어 있는데, 최저임금 결정구조 이원화를 뼈대로 하고 있다. 한편에서는 최저임금위원회를 이원화하는 방안보다는 현재의 구조를 그대로 두되 최저임금 결정을 위한 기준 지표를 마련하여 이를 논의의 기준점으로 삼아야 한다는 주장도 제기된다.

둘째, 공공부문의 비정규직 정규직 전환이다. 1단계(중앙정부·공공기관), 2단계(지자체 출연기관·공공

5) 한겨레(2019.12.30), 「김명환 민주노총 위원장 “정부, 대화 창구로 경사노위만 고집해선 안 돼”」.

기관(사회사)에서 전환 대상자의 대다수가 정규직 전환이 결정되는 성과를 거뒀음에도 사회사로의 전환, 처우개선 미비 등의 문제가 지적되고 있다. 2019년 2월부터 추진된 3단계 민간위탁 분야에서는 전환 대상과 방식을 둘러싼 논란이 계속되고 있다. 2020년에도 관련 논란과 갈등은 이어질 것으로 보인다.

셋째, ILO기본협약 비준 등 노동기본권 이슈다. 국회에 제출된 노동관련법 개정안은 여전히 계류 중인 가운데 2020년 4월 총선 때까지는 법안 심의가 제대로 이루어지기 어려울 것으로 보인다. 한편 근로시간면제 제도 관련 실태조사 결과와 후속대책도 주목된다.

넷째, 경사노위의 역할과 기능이다. 경사노위가 2기 출범을 알렸지만 민주노총은 여전히 참여하고 있지 않은 가운데, 노동자 계층 대표자 3인의 사퇴와 해촉을 포함한 위원 교체로 추진동력이 상대적으로 약화된 것으로 평가된다. 2기 경사노위가 문재인 정부 하반기 운영과정에서 어떤 변화를 꾀할 수 있을지 주목된다.

다섯째, 공공부문 임금체계 개편이다. 정부는 공공기관부터 임금체계 개편을 추진할 계획인데, 직무의 가치를 반영하고 연공성은 완화하되, 공공기관별 특성을 반영하고 노사합의·자율로 단계적 도입을 추진할 계획이다. 관련 논의는 2019년 11월 출범한 경사노위 공공기관위원회를 중심으로 진행될 것으로 보인다. 노동계는 정부가 발표한 공공부문 임금체계 개편을 평가와 성과차등이 반영될 직무급제 도입 시도

로 보고 반대해 왔는데, 지속가능한 공공기관 임금제도(임금체계 개편, 임금피크제 개선 등) 마련을 위한 논의가 어떻게 진행될지 주목된다.

여섯째, 초기업단위 노사관계 구축이다. 문 정부 공약에도 명시되었던 산별교섭 등 초기업단위 단체교섭 촉진과 단체협약 적용범위 확대 등은 구체적인 정책으로 추진되지 못하였다. 노동기본권의 확장과 중앙집중화되고 조정기제가 발현되는 단체교섭 제도가 노동시장 내 격차 완화에 긍정적 영향을 주는 것으로 확인되고 있는 만큼 공약의 실천을 위한 노력이 경주될 필요가 있다고 본다. 노사 주체들의 노사관계 형성·발전을 위한 실천도 더욱 구체화되어야 한다고 생각한다. 사용자들은 기본적인 노동법 준수를 전제로, 사업장 수준을 뛰어넘는 산업·업종 수준에서 산업정책과 고용정책, 노동시장 내 불평등 완화 등과 같은 의제들을 갖고 초기업단위 노동조합들과의 노사관계를 형성·발전시키는 데 적극 나서야 할 것이다. 노동조합 진영은 지난 20여 년간의 산별 실험이 왜 성공하지 못했는지를 점검하면서, 교착상태를 돌파하기 위한 대책을 마련해야 할 것이다. 이를 위해 1년마다 반복되는 교섭, 2중 3중 교섭과 과업 전술도 재검토할 필요가 있다고 본다. 나아가 그동안 집중해 왔던 임금을 둘러싼 분배투쟁에서 앞으로 시간빈곤 문제, 안전하게 일할 권리, 사회임금 확대, 사회안전망 확충 등과 같은 의제로 노동조합 활동의 영역을 확장하는 것을 적극 고민할 때라고 판단한다.

임금분배 중심에서
노동시간·안전·사회임금 등으로
의제 확대 필요

참고문헌

- 고용노동부(2019), 「2018년 노동조합 조직현황」.
- 김근주(2019), 「근로시간 단축 정책의 과제」, 『노동리뷰』 통권 제177호, pp.3~4.
- 정흥준(2019), 「비정규직 정규직화의 성과와 시사점: 한국 공공부문의 경험을 중심으로」, 한국노동연구원·한일 '노동개혁' 포럼 실행위원회 공동 주최 『한일 '노동개혁' 포럼』 발표문.
- 한국경영자총협회(2019), 「2020년 기업 경영전망 조사 결과」.
- 한국노동연구원 동향분석실(2019), 「2019년 노동시장 평가와 2020년 전망」, 『노동리뷰』 통권 제177호, pp.7~36.
- 황선웅(2019), 「2018년 최저임금 인상이 가계소득 분포에 미친 영향」, 한국노동연구원 주최 『2019 한국노동패널 학술대회』 발표문.

※ 본 「KLI 고용·노동브리프」에 수록된 내용은 연구자의 의견이며, 본원의 공식 견해와 다를 수 있음을 밝힌다.