

토론회 자료

2017년 제1차 토론회

새 정부 노동정책, 어디로 가야 하나?

- 일시 : 2017년 5월 23일(화) 14:00~17:00
- 장소 : 프레스센터(한국언론진흥재단) 19층

(사)노사공포럼

목 차

1. 모시는말씀	5
2. 진행순서	7
3. 주제발표	9
발제 1: 새 정부 노동정책 비전과 과제-한국노동체제의 위기와 중용 패러다임의 모색	9
김장호 교수(숙명여대 경제학부)	
발제 2: 노사관계 시스템의 전환과 새 정부 노동정책 과제	57
조성재 본부장(한국노동연구원 노사관계연구본부)	
4. 지정 토론자	
정문주 정책본부장(한국노총)	
이형준 이사(한국경총)	
박수근 교수(한양대 법학전문대학원)	
박현국 대표(노무법인 유앤)	

모시는 말씀

2017년 봄, 우리는 역사의 전환기에 서 있습니다. 온 나라를 충격으로 빠트린 최순실 게이트와 사상 초유의 대통령 탄핵이라는 중대한 사건이 이어졌습니다. 이제는 산업화 민주화를 넘어 4차 산업혁명시대를 이끌어 갈 국격과 비전을 심각하게 고민하여야 할 때입니다. 그러나 아직도 우리 산업노동계에서는 대화가 단절되고 대화체제도 정비되지 않아 혼란스럽기만 합니다.

(사)노사공포럼은 한국고용노사관계학회의 후원으로 새 정부 출범에 따른 노동정책 방향을 논의하는 자리를 마련하였습니다. 대통령 탄핵에 따른 역사적 의미를 감안하여 바쁘시겠지만 부디 참석하셔서 고견을 들려주시기 바랍니다.

2017년 5월

수석공동대표	유	용	태
공동대표	박	인	상
공동대표	조	남	홍
공동대표	신		홍

진행순서

등록 및 개회

13:00~14:00 등 록
14:00~14:10 국민의례
 개회사(유용태 수석공동대표)
 축 사(이정 한국고용노사관계학회장)

토론회

주제: 새 정부 노동정책, 어디로 가야 하나?

사회: 송위섭 교수(아주대 명예교수)

14:10~15:10 주제발표
 발제 1: 새 정부 노동정책 비전과 과제-한국노동체제의 위기와 중
 용 패러다임의 모색
 김장호 교수(숙명여대 경제학부)
 발제 2: 노사관계 시스템의 전환과 새 정부 노동정책 과제
 조성재 본부장(한국노동연구원 노사관계연구본부)
15:10~15:20 휴 식
15:20~16:20 지정토론
16:20~17:00 자유토론
17:00~ 폐 회

발제 1

새 정부 노동정책 비전과 과제

한국노동체제의 위기와 중용 패러다임의 모색

김 장 호 교수
(숙명여대 경제학부)

목 차

- I. '촛불민심'의 사회경제적 배경과 정권교체 / 13
- II. 윤리적 고용과 노동체제의 사회적 목표/ 15
- III. 1987 노동체제의 형성과 변질/ 20
- IV. 노동체제의 지속가능성 위기/ 26
- V. 중용 노동체제의 원리/ 36
- VI. 포용적 노동체제의 비전과 과제/ 41
- VII. 포용적 노동체제 구현을 위한 계기 마련/ 54

새 정부 노동정책 비전과 과제

한국노동체제의 위기와 중용 패러다임의 모색

김 장 호

(숙명여대 경제학부 교수)

I. '촛불민심'의 사회경제적 배경과 정권교체

대통령의 탄핵과 조기 대선으로 정권교체가 이루어졌다. 9년간의 보수정권이 막을 내리고 진보적인 문재인 정부가 들어섰다. 민주정부 3기라고 할 수 있다. 소위 '촛불민심'은 이러한 정치적 격변의 원동력이었다. '촛불민심'의 성격과 배경은 무엇인가? 이에 대한 올바른 대답은 새 정부의 정책방향과 과제를 설정하는 데에 있어서 대단히 중요한 의미를 갖는다.

'촛불민심'은 최순실 게이트나 국정농단, 보수정권의 실정에 따른 단순한 사건사적 결과만으로 볼 수 없다. 그것의 근저에는 87년 민주화 이후의 누적된 사회경제적 구조 왜곡이 자리하고 있다는 점을 직시해야한다. 정치적 민주화와 더불어 형성된 87년 민주체제는 97년 외환위기, 2007년 세계금융위기 등을 겪으면서 심한 불평등과 불공정, 갑질 문화 등으로 구조적 파행을 초래했다. 소위, '헬조선' 현상이다. 그러나 왜곡과 불공정을 해소하기 위한 정치와 정책은 부실했다. '노동 없는 민주주의'는 그 사회경제적 기반을 취약하게 만들었다. 특히 지난 보수정부 9년간에 이러한 문제들은 그 정도가 크게 심화되었다.

이중화의 고착이라는 구조 위기와 더불어 한국 자본주의의 가치 위기도

주목해야 한다. 지난 30년 신자유주의·시장주의가 전면화하면서 시장적 가치가 사회적 가치를 압도하고 있다. 이러한 규범 가치의 비대칭성 심화는 경제사회의 주요 주체들이 자기부터 먼저 살고보자는 각자도생(各自圖生)하는 주체성 위기로 전이되고 있다. 가치 위기는 한국 자본주의의 도덕적 기반을 허물고 있다. 윤리적 울타리가 부실한 자본주의 시장경제는 결코 풍요롭고 질서 있게 발전할 수 없다.

노동시장, 노동과정, 노동관계, 노동정치를 아우르는 사회경제적 유기체인 노동체제(labor regime)는 자본주의 체제의 윤리적이고 도덕적인 문제가 집결하는 중심 영역이다. 현대사회에서 고용노동은 경제적 차원뿐만 아니라 사회적, 심리적 측면을 포함하는 전방위적(全方位的) 인간 활동이기 때문이다. 노동체제의 기본 책무 중 하나는 자본주의 시장경제의 도덕적 울타리 기능의 수행이다. 인간의 얼굴을 하는 도덕적 자본주의는 윤리적 노동체제 없이 불가능하다.

촛불 민심의 핵심 요인은 노동체제의 지속가능성 위기에서 찾아야 한다. 과다한 불평등과 불공정의 문제는 노동체제의 구조, 전략, 성과의 중심적 의제이기 때문이다. 촛불 민심을 수렴하기 위해서는 1987년 민주화와 더불어 형성된 신자유주의적 노동체제를 대체하는 새로운 패러다임을 모색해야 한다. 새 노동 패러다임은 노동체제의 경제적 목표와 사회적 목표를 조화시키는 모델이어야 한다. 새 정부의 노동정책의 비전과 과제도 이러한 맥락에서 찾아야 할 것이다.

필자는 본 발제에서 보다 긴 호흡으로 우리 노동체제의 문제를 분석하고, 새 정부의 과제를 제시한다. 먼저, 노동체제의 지속가능성 위기를 구조 및 가치 측면에서 고찰하고, 포용적인 새 노동 패러다임의 비전과 과제를 모색한다. 이를 위해 먼저 윤리적 자본주의의 근간인 노동체제의 개념과 사회적 목표를 살펴본다.

II. 윤리적 고용과 노동체제의 사회적 목표

2.1 자본주의 고용모델과 윤리적 자본주의

자본주의 시장경제는 경쟁이라는 수평적 측면, 성장과 변동이라는 동태적 측면, 그리고 위계와 명령이라는 수직적 측면으로 구분된다. 노사관계, 노동시장, 노동과정을 포괄하는 노동체제는 자본주의 체제의 수직적 측면의 근간이다. 특히 수직적이고 명령적인 차원에서는 분리, 차별, 격차 등과 같은 비인간적인 양상의 초래는 자본주의 체제의 내재적 속성의 일부이다. 도덕과 윤리는 사회의 번영을 위해 구성원들이 바람직한 사회 규범을 공유하도록 하는 기반이다. 그러므로 자본주의 시장경제라는 물질기가 인간적인 모습으로 흐르기 위해서는 적절한 도덕과 윤리라는 튼실한 제방이 필수적이다.

경제활동은 사회생활의 중요한 일부이므로 경제활동에 참가하는 각 주체의 행동 규범과 관련 제도는 사회적 가치에 부합하지 못할 경우 도덕적 정당성을 보장하기 어렵다. 물질적 번영의 기초인 경제적 가치와 인간의 본성인 사회적 가치가 균형과 조화를 이룰 때 사회의 안정과 진보를 담보할 수 있다. 그러나 경제활동이 사회의 물질적 진보의 원동력이라는 이유로 경제적 논리 및 가치가 사회적이고 공공적인 가치를 압도하는 것을 당연시하는 경향이 시장주의 경제학이 주류를 이루면서 심화되고 있다. 오늘날 윤리 없는 경제, 윤리 없는 경제학이 횡행하는 것도 이러한 경향과 무관하지 않다.¹⁾

자본주의 사회에서 노동은 전방위적 인간 활동(a fully human activity)이다. 그러므로 노동을 둘러싼 사회적 관계는 경제적인 측면뿐만 아니라 사회적, 심리적, 윤리적인 여러 측면이 함께 묻어 들어있는 (embedded)

1) 시오노야 유이치(박영일 옮김), 『2006 경제와 윤리』, 필맥, p.104.

복합적인 성격을 갖는다. 자본주의 체제의 보편적 노동양식인 고용은 경제적인 가치와 인간적이고 사회적인 가치가 총체적으로 충돌하는 영역이다. 따라서 자본주의가 인간의 얼굴을 구현하기 위해서는 노동체제는 자본주의의 윤리적 울타리 기능을 충실하게 해야 한다.

자본주의가 발전하면서 정립된 노동제도의 전형은 종속(경제적 종속, 인적 종속)과 보장의 균형적 결합이라는 고용모델이다. 고용모델의 보편적인 법적, 제도적 형태는 소위 ‘기간의 정함이 없는 근로관계’, 다시 말해서 노동기본권이 완전하게 보장되는 정규직의 고용관계를 그 특징으로 한다. 이러한 종속과 보장의 결합이라는 자본주의 고용모델은 현대 노동법과 제도가 지향하는 가장 중요한 근본 원리이다. 각국에서 자본주의의 발전에 따라 이러한 사회법적 원리가 강화되면서 임금근로자들의 사회경제적 지위는 장기적으로 개선되어 왔다. 그러나 1980년대 이후 밀려오고 있는 시장근본주의 조류는 이 같은 고용모델의 성격을 변화시키고 있다. 그 핵심기제로는 노동의 유연화에 따른 고용형태의 다양화 즉, 비정규근로자 및 비정형 고용형태의 확산이다. 고용형태의 다양화는 불가피하게 고용안정 등 사회적 가치를 훼손시킬 가능성이 크므로, 자본주의 체제의 안정적 발전을 위해 노동체제가 담당해야 하는 윤리적 울타리 기능은 여전히 중요하다.

노동문제를 분석하는 틀의 하나로써 노동체제(labor regime)란 거시구조적 맥락에서 노동문제를 총체적(holistic)으로 인식하고 행위 주체의 전략적 대응에 따른 동태적 변화를 분석하기 위한 개념 도구이다. 노동체제는 노동시장, 노동과정과 작업장 체제, 노사관계, 국가의 노동통제 등 영역별로 분절된 연구방법의 한계를 넘어서 노동문제의 구조와 동학을 총체적으로 파악할 수 있는 장점을 가진다.²⁾

2) 장흥근 외(2016), 『대안적 노동체제의 탐색』, 한국노동연구원, p.3.

2.2 노동체제의 사회적 목표의 확장

노동체제의 윤리성 문제를 논의하기 위해서는 노동체제의 사회적 목표를 보다 포괄적으로 인식하는 것이 중요하다. 노동체제의 공과는 그것의 사회적 목표가 무엇이며, 각각 어떤 방식으로 구현되는가에 따라 달라지기 때문이다.

자본주의 노동체제의 주체는 근로자, 사용자, 국가로 구성된다. 노동이 생산요소의 하나라는 사실을 인정하더라도 그것은 생명 없는 실물자본의 투입과는 근본적으로 다르다. 노동은 인간의 전방위적 활동으로 경제적인 측면과 더불어 사회적이고 심리적인 측면도 동시에 중요하다. 노동의 방식 또는 노동 질서는 선형적으로 주어지는 자연 질서가 결코 아니다. 그것은 사회경제적 구조, 다양한 이해관계자들의 가치규범, 그들의 세력관계 등 여러 요인에 의해 재단되는 사회적 산물이다. 20세기 후반 주요 복지국가에서는 고용에 대한 각종 보호규제 제도의 도입, 노사자치주의를 조장하는 노동권의 보장, 사회안전망제도의 도입 등을 주요 내용으로 하는 사회적 시민권은 기본 공민권 및 정치적 시민권에 더하여 핵심적 기본권의 한 형태로 보장되었다. 이러한 기본권의 진화와 발전 과정은 노동 질서가 사회적 산물이라는 것임을 말해준다.

노동체제의 사회적 목표를 규정하기 위해서는 우선 관련 주체들 각자가 고용관계를 통해서 무엇을 얻고자 하는지를 알아야 한다. 고용모델의 핵심 주체는 노사 즉, 근로자와 사용자다. 이 두 주체는 고용관계를 통해 노동하는 목적이 동일한 부분도 있지만 서로 다른 경우가 더 일반적이다. 고용관계를 통해 근로자가 추구하는 기본 목표는 근로자의 경우 노동력의 원활한 재생산 보장이다. 그러나 사용자의 경우는 이윤추구를 통한 자본축적이 더 우선이다. 개별 노사가 추구하는 직접적인 목표와 더불어 국가가 추구하는 사회적 목표도 노동질서 또는 고용관계의 성격을 재단하

는 중요한 요인으로 기능한다. 고용관계는 사회의 안정 및 통합의 수준을 결정하는 주요 요인으로 작용하므로 국가는 이를 위해 고용과 관련되는 법적·제도적 장치를 도입한다. 고용관계 또는 노동체제의 사회적 목표는 각 주체들의 다양한 희망과 욕구, 이익과 권리 등을 종합하면 크게 경제적 효율성(efficiency), 사회적 형평성(equity), 그리고 정치적 민주성(voice and participation)의 세 영역으로 압축된다.³⁾

경제적 효율성은 생산 및 이윤의 극대화를 위한 노동력의 생산적 활용의 정도를 말한다. 이윤율, 생산성, 경쟁력, 경제성장률 등이 효율성과 관련되는 주요 지표다. 효율성은 고용관계에서 사용자가 우선적으로 강조하는 목표이다. 그러나 인간 삶의 문제가 전방위적으로 관련되는 고용관계의 사회적 목표는 경제적 효율성 하나에만 한정시킬 수 없으며, 형평성과 민주성을 포괄하는 확장이 필요하다. 주류경제학에서는 고용관계의 효율성 목표만을 강조하는 경우가 많다. 그러나 이러한 시각은 현대 사회에서 고용노동이 갖는 다양한 의미를 온전하게 담아내지 못한다.

노동체제의 사회적 형평성에는 인간 존엄 및 자유 존중의 차원에서 분배적 정의, 절차적 정의, 그리고 최소 기준을 포괄하는 차별 없는 고용 기준 등이 포함된다. 생활임금, 해고의 정당성, 작업장 안전의 보장, 각종 차별의 금지, 사회안전망의 제공 등이 형평성과 관련되는 주요 지표다.

노동체제의 정치적 민주성은 각 수준의 의사결정 과정에서 근로자에게 주어지는 의미 있는 투입과 참여의 수준과 정도를 말한다. 산업민주주의의 근간인 노사관계의 참여와 관련되는 지표에는 작업 현장에서의 자율적 발언기제, 노동조합 등과 같은 근로자의 집단적 대변 제도, 노사협의 제도, 각종 형태의 경영참가, 더 나아가 표현의 자유 등이 포함된다. 노동체제의 사회적 형평성은 수단적 준거(instrumental standard)인 반면,

3) Budd, John W. (2004), *Employment with a Human Face: Balancing Efficiency, Equity, and Voice*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

정치적 민주성은 민주주의 사회에서 인간이 추구하는 근본적인 목표라는 점에서 본질적 준거(intrinsic standard)의 성격이 강하다.⁴⁾ 노동체제의 사회적 목표로서 민주성은 형평성에 포함된다는 관점도 있다.⁵⁾ 그러나 이러한 관점은 민주성을 효율성 측면의 수단적 가치로만 고려하는 관점이다. 노동조합의 사회경제적 기능에 대한 현대적 고전인 프리먼과 메도프의 연구에서도 민주성을 수단적 준거로만 인식하고 있는 한계점을 보인다.⁶⁾ 주요한 본질적 준거의 하나로서 민주성이라는 사회적 목표는 형평성과 분리하는 것이 더 타당하다.

경제적 측면인 효율적인 노동체제는 근로자들에게 충분한 임금과 복리후생을 보장하기 위한 주요 원천으로 근로자의 소비생활의 수준을 결정하는 물질적 기반을 제공한다. 노동체제의 사회적 목표를 이러한 경제적 가치에 국한하는 것은 바람직하지 못하다. 사회구성원들의 삶을 압도적으로 지배하는 인간 노동은 물질적 기초를 제공하는 효율성뿐만 아니라 인간 삶의 궁극적 목표에 부응하기 위한 자아실현과 사회적 관계 형성을 튼실하게 만들어내는 모습으로 설계되어야 하기 때문이다. 또한 동태적 관점에서 볼 때, 노동체제의 효율성 자체도 형평성과 민주성과 같은 노동체제의 사회적 맥락에 의해 영향을 받지 않을 수 없다. 그러므로 노동체제의 사회적 목표는 효율성과 더불어 사회적이고 인간적인 측면이 상대적으로 강한 형평성 및 민주성의 목표도 함께 고려되어야 한다. 사회적 안정을 도모하기 위해서는 비인간적인 효율성 중심의 가치를 견제하는 사회적 울타리가 필요하다.

자본주의에 대한 민주적 통제는 사회 안정을 위해 필수적이라는 점은 여

4) 이러한 점은 도덕경제의 관점과도 부합하는 것이다. 제도로서의 노사관계의 궁극적 목표인 인간의 유덕한 삶, 인간개화, 역량개발 등에 부응하기 위해서는 정치적 민주성에 해당하는 여러 가지의 가치는 그 성격이 본질적인 것으로 인식되기 때문이다. 도덕경제와 노사관계 원리와의 관련성에 대해서는 김장호(2016), “도덕경제와 윤리적 노동관계”, 『노사공포럼』, 제38호 참조.

5) Barbash, Jack. (1984). *The Elements of Industrial Relations*. Madison: University of Wisconsin Press.

6) Freeman, Richard B., and James L. Medoff. (1984). *What Do Unions Do?* New York: Basic Books.

러 석학들이 꾸준히 지적하고 있다.⁷⁾ 노동체제의 사회적 목표로서 경제적 효율성뿐만 아니라 사회적 형평성과 정치적 민주성도 중요하다는 점은 주류 경제학자들 사이에서도 이제 다양하게 인정되고 있다. 현실의 노동시장에서는 다양한 형태의 정보 부족, 현장 숙련형성의 중요성, 노사 간 세력의 비대칭성 등으로 경쟁시장의 기본 가정에 부합되지 않는 특성이 존재하며, 경제적 효율성과 사회적 형평성 및 민주성은 상호작용하는 관계이기 때문이다.⁸⁾ 노동체제의 효율성과 형평성은 기본적으로 고용관계의 도구적 목표의 성격이 강하다. 여기에 민주성이라는 고용관계의 본질적 준거가 추가될 때 그 완결성을 제고할 수 있다.

Ⅲ. 1987 노동체제의 형성과 변질

한국 노동체제의 형성 및 변천과정은 크게 1987년 정치 민주화 시점을 기준으로 그 이전의 일방적인 국가 권위주의 노동체제와 그 이후의 신자유주의 노동체제로 구분된다. [표 1]은 개발연대 시기를 포함하여 한국 노동체제의 이행 단계별 특징을 요약해서 제시한다.

국가권위주의 노동체제 1960년대 이후의 개발연대, 고도성장 시기의 노동체제는 빠른 인구의 증가 및 대규모 이농을 토대로 하는 과잉인구의 온존(1970년대 초반까지 루이스의 무제한적 노동공급의 상존)을 바탕으로 저임금, 장시간근로, 전제적 노동통제, 취약한 사회안전망, 노동기본권의 제약, 국가에 의한 배제적 노동정치 등을 특징으로 하는 국가 권위주의적 코포라티즘이라고 할 수 있다. 근대화, 분단 및 반공주의를 토대

7) Osterman, P. T.Kochan, R.Locke, M.Piore (2002) *Working in America*, The MIT Press.; Streeck, W. (2008), "Flexible Market, Secure Society", MPIFG discussion paper.

8) Stiglitz, J.(2002), "Employment, Social Justice and Societal Well-being," *International Labour Review*, 141(1-2), 9-29.

로 하는 성장주의가 지배적 이데올로기였으며, 기업주도의 고용안정을 특징으로 하는 개발시대이다.

이러한 권위주의 개발연대 노동체제의 성과를 종합적으로 평가하면 고도 성장의 구현에 따라 경제적 효율성 측면에서는 나름의 긍정적 성과를 냈다고 할 수 있다. 그러나 분배 측면과 참여와 발언이라는 사회적 성과는 상대적으로 부실했다.

신자유주의 노동체제로의 이행기 (1987~1997) 이러한 국가권위주의 노동체제는 1987년 민주화와 더불어 폭발적으로 분출한 노동자 대투쟁으로 급속하게 와해되었다. 1990년대 중반까지 활발해진 노동운동에 힘입어 빠른 임금상승 및 임금격차의 축소, 기업복지의 확대, 노동기본권의 신장 등이 격렬한 노사갈등과 대립을 겪으면서 이루어졌다. 이 시기 노동체제의 성과는 효율성, 형평성, 민주성 측면 모두에서 상승과 개선 국면이라고 평가 된다. 그러나 노동의 세력과 발언권의 확대에 대응하여 기업은 자동화, 고용형태의 다양화, 외주화, 생산기지의 해외이전 등을 포함하는 새로운 경영합리화 및 노무관리 방식으로 대응해나갔다.

1987년 민주화와 더불어 분출한 공세적 노동운동은 대체로 대규모 사업장과 공공부문이 선도했으며, 이전의 권위주의국가 노동체제를 빠르게 해체시켜나갔다. 특히 작업장 노동과정에서 그 동안 일반화되었던 ‘병영적 전제적 노동체제’가 무너지고 작업장 통제권을 둘러싼 노사 간의 각축이 시작되었다. 대기업 조직노동 부문에서 노동과정 및 작업장 전반에 걸쳐 노동 기본권의 신장 및 작업장 민주화가 크게 진전되었으며, 그러한 대기업의 선도적 노동운동은 중소기업과 미조직 사업장으로도 확산되어 나갔다. 이러한 노동의 공세적 움직임을 뒷받침하는 노동 기본권의 확장도 이루어지면서 소위 ‘노동의 시민권’이 적어도 형식적으로는 보장되는 성과를 달성했다.

1987년 노동자 대투쟁에 대해 수세적이었던 기업과 정부의 대응은 1990년대 중반으로 접어들면서 노동의 유연화, 경영의 합리화, 법과 원칙이라는 이데올로기를 통하여 보다 정교한 방식을 동원하기 시작했다. 사측은 전투적 조합주의와 대중투쟁을 내세운 대규모 조직노동에 대해서는 회피 전략도 적극적으로 구사했다.

노동운동이 활성화 되면서 노동조합 조직률 증가, 노조의 교섭력 신장, 연대 및 평등을 지향하는 바람직한 노동운동 이념이 확산되고 각종 차별도 완화되는 추세를 보였다.

종합적으로 노동체제의 사회적 목표인 경제적 효율성과 더불어 사회적 가치인 형평성과 민주성 측면에서도 뚜렷한 개선을 보인 상승 국면의 기간이었다.

신자유주의 노동체제의 정립 (1997~현재)⁹⁾ 1997년의 외환위기는 노동체제 전환에 있어 중대한 분수령이 되었다. 대규모 고용위기가 초래되고 임금 상승 추세가 둔화되면서 그동안 완화되던 격차는 다시 확대되기 시작했다. 특히 고용형태에 따른 임금 및 근로조건의 격차가 심각한 문제로 대두하고, 기업규모별 임금격차도 빠르게 확대되었다. 그 이후 기업규모 간, 고용형태별 양극화 심화는 노동시장의 불평등 및 위험의 핵심요인으로 작용하고 있다. 노동 배제적인 기술혁신과 작업장 합리화가 가속적으로 진행되면서 양질의 정규직 일자리는 축소되고 그 대신에 계약직, 사내하청, 특수고용 등 불안정 고용의 비중이 빠르게 증대했다. 많은 기업들은 국내 투자보다 해외 투자를 선호했다.

중요한 새로운 형태의 인사노무전략으로는 △정규직 채용의 억제와 비정규직으로의 대체 △하청관계 특히 사내하청을 적극적으로 활용하는 아웃

9) 이 부분에 대한 논의는 장흥근 외(2016). 『대안적 노동체제의 탐색』, 한국노동연구원에 일부 의존하고 있다.

소싱 전략 △생산기지의 해외이전 등이다. 이러한 각종 노동의 분단화 및 유연화는 기업과 국가의 핵심적인 노동 전략으로 현재 시점까지 지속되고 있다.

이러한 기업의 노동 분단화 및 유연화 전략은 노동자를 다양한 형태로 분리시키는 결과를 초래했다. 그 결과 노동시장은 1차 중심의 내부자와 2차 주변부의 외부자로 이중화(dualization)가 고착되고 있다. 이중화란 노동시장의 상층부와 하층부 사이에 임금, 고용안정성, 사회적 보호, 대표성 등 모든 측면에서 격차가 나타나고 정치, 정책, 제도가 이러한 격차를 줄여나가는 것이 아니라 오히려 조장하는 방향으로 작동하는 현상을 말한다.¹⁰⁾

87년 민주화 이후 상승기조였던 노동운동의 역할과 기능은 1990년대 말에 접어들면서 퇴행과 왜곡의 단계로 반전되는 바람직하지 못한 양상이 전개되었다. 노사관계의 세력구도는 일부의 대기업 및 공공부문을 제외하고는 대부분의 사업장의 경우 사용자의 절대적 우위 구도로 변모해 나갔다. 또한 그동안 강조되었던 평등과 연대라는 노동운동 이념도 실천의 괴리, 그에 따른 노동 내부의 분화현상이 심화되었다. 분화의 주요 내용으로는 △대기업 공공부문의 조직노동 부문과 중소기업 및 미조직 부문과의 연결고리 약화와 노동운동 성과의 확산 메커니즘 저하 △기업규모와 고용형태, 노조조직 여부에 따른 격차 확대 △일부 대기업 사업장 중심의 노동조합의 조직이기주의 행태의 등장 등이다.

1990년대 말 경제위기 이후 노동체제는 일부 조직부문을 제외하고 시장의 힘이 국가와 사회의 규율을 압도하는 신자유주의형 노동 질서로 급속하게 재편되었다. 결과적으로 노동시장의 유연화와 양극화가 빠르게 진전되었고, 소수 대기업 및 공공부문의 조직 노동자들은 내부자로서 상당

10) Emmenegger, P. et al.(eds.)(2012), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford University Press.

부분의 부담을 을의 지위에 있는 주변부문으로 이전시켜 기득권을 보호 받았지만, 중소기업, 비정규직, 미조직 노동자들의 근로조건 및 노동 상황은 더욱 나빠지면서 노동시장의 이중화가 고착화되었다.

1990년대 경제위기 이후 사회보험의 확충, 근로장려세제의 도입 등 국가 주도의 복지 및 안전망 분야의 개선도 없지 않았으나 선택적이고 시혜적인 생산주의 복지체제의 기본 틀이 유지되면서 저출산, 고령화 등 인구 구조의 변화 등에 적극적으로 대응하는 노동력 재생산의 기반을 마련하지 못했다. 또한 경제위기와 고용위기를 극복하기 위한 몇 차례 사회적 타협 시도를 통해 복지체제를 개선하고 노동체제의 사회통합적 기능을 확대하기 위한 노력이 정부 주도로 시도되었지만, 근본적인 변화를 이끌어 내지는 못했다.

1987 노동체제는 초기 10년의 각축기에 이룩한 상향 개선의 성과를 반납하고 시장의 힘에 떠밀리면서 구조적으로 지속가능성이 의문시 되고 있다. 성장 동력과 일자리 창출력이 저하된 상황에서 노동시장의 이중화는 고착되고 있으며, 노동과정에서 참여 메커니즘이 부족할 뿐만 아니라 생산성 향상을 위한 작업장 혁신도 활성화 되지 못하고 있다. 노사 모두 사회적 존재라는 기본가치를 무시하고 혼자만 살겠다는 각자도생의 논리가 팽배하면서 주체의 위기를 따져야 하는 상황이다.

1998년 외환위기 이후 한국 노동체제의 성과는 종합적으로 경제적 효율성과 사회적 형평성, 정치적 민주성 모든 측면에서 기대에 크게 미달했다.

[표 1] 한국 노동체제의 이행 단계별 특징

구분		국가권위주의 노동체제	신자유주의 노동체제	
시기		1961 ~ 1987	이행기(1987 ~ 1997)	1998 ~ 현재
특징	노동 시장	·고도경제성장과 일자리 확장 ·저임금 기초 하 지속적 임금상승 ·기업 주도의 고용안정	·일자리 확충세 지속 ·높은 수준의 임금상승 ·고용안정 기초 ·이중노동시장의 형성	·고용의 양적, 질적 위기 도래 ·임금 정책과 실질 소득 감소 ·노동시장 양극화 심화
	노동 과정	·초장시간 노동 ·전제적 생산체제 ·높은 신재위험 ·노동집약적 노동과정과 낮은 노동생산성	·장시간 노동 ·노사각축장으로서의 작업장 ·작업장 합리화와 노동생산성 증가	·장시간 노동 ·노동절약적 기술혁신과 생력화 ·경영의 주도성 회복
	노동력 재 생산	·인구 증가와 도시화 ·열악한 사회복지 ·기업복지의 부재	·고령화와 인구증가 둔화 ·사회안전망 확대 ·분배 개선 ·기업복지 확대와 규모간 격차	·저출산, 고령화 심화 ·인력수급 미스매치 심화 ·분배구조 악화 ·기업복지 축소
	노동 정치	·억압·배제적 노동정치, 노동권 제약 ·기업별 노조, 교섭 ·종속된 파트너로서 조직노동 포섭 ·지배이데올로기(경제성장, 근대화, 반공, 분단)	·단결권, 단체행동권 등 노동기본권 확대 ·조직노동 신장 ·격렬한 노사갈등과 대립 ·국가와 자본의 노동 분할지배 전략 ·지배이데올로기(성장, 안정, 노사화합주의 vs 계급주의)	·노동운동 약화, 고립 ·사회적 대화 정치의 작동과 시행 착오 ·실질 노동기본권의 침식 ·지배이데올로기(경제위기, 노사상생, 사회적 책임, 대화)
	성과	·효율성 (O) ·형평성 (X) ·민주성 (X)	·효율성 (O) ·형평성 (O) ·민주성 (O)	·효율성 (X) ·형평성 (X) ·민주성 (X)

자료 : 장흥근 외 2016, p.186을 바탕으로 보완

IV. 노동체제의 지속가능성 위기

4.1 노동체제의 구조 위기, 이중화 심화

신자유주의의 부작용이 다양한 형태로 부각되면서 칼 폴라니, 볼프강 스트렉 등 도덕경제론자들이 강조한 바와 같이 다시 주목받고 있다. 도덕경제의 주요 시사점은 자본주의 체제에서 시장 가치와 공동체적이고 사회적인 가치가 적절하게 균형을 이루는 것이 안정적인 경제사회 발전의 요체라는 것이다. 특히 시장가치가 사회적 가치를 압도하는 시장사회는 지속가능하기가 어려우며, 그 반작용인 사회적 이중운동(counter movement)을 초래시킨다는 점을 강조한다.¹¹⁾

한국의 신자유주의 노동체제는 이중화라는 구조적 위기와 가치규범의 비대칭이라는 가치위기를 동시에 직면하고 있다. 1987년 민주화와 더불어 개발연대의 국가권위주의 노동체제에서 벗어나 다원적이고 자율적인 노동체제로 전환되었지만 1990년 말의 경제위기 이후의 지배적 이데올로기인 신자유주의, 시장근본주의라는 거대한 조류의 도전을 받으면서 구조적 양극화 및 이중화가 고착화되고 시장가치가 사회적이고 공공적인 가치를 압도하면서 그 지속가능성이 의문시되고 있다. 먼저 이중화를 중심으로 문제를 살펴본다.

노동체제의 문제점을 노동시장, 노동과정, 노동정치로 구분하여 간략히 살펴본다.¹²⁾ 노동시장의 특징으로는 여성, 청년층을 중심으로 고용률이 국제 기준에 크게 미달되어 상대적 과잉인구의 정도가 대단히 높다는 점을 들 수 있다. 이것은 일자리 부족, 고실업의 주요 원인이다. 또한 노동

11) Polanyi, Karl (1944), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Times*, Rinehart & Co. (『거대한 전환』, 홍기빈 옮김, 갈, 2009); Streeck(2011), "The crisis in context democratic capitalism and its contradictions.", MPIFG discussion paper 11/15.

12) 장홍근 (2014), "한국의 노동체제", 노사공포럼 발제자료.

시장은 심한 분단구조를 보이고 있다. 대-중소기업, 정규직-비정규직 등을 포함하여 고용구조가 부문별 · 특성별로 분절화 되어 있다. 단절된 부문 간의 이동통로의 제한은 노동시장의 양극화의 주요 요인으로 작용하고 있다. 노동과정의 주요 특징으로는 장시간 노동의 일상화와 억압적이고 비인간적 작업조직 관행이 만연되고 있다는 점을 들 수 있다. 이러한 억압적 노동과정은 노동의 질적 개선을 어렵게 하고 있을 뿐만 아니라, 낮은 노동생산성의 요인이 되고 있다. 노동체제의 지속가능성을 훼손하는 또 다른 중요한 요인으로서는 노동력의 원활한 재생산 구조의 미진이다. 유래 없는 저출산, 고령화라는 새로운 성격의 인구 압력은 노동체제의 범위를 크게 넘어서는 사회경제적 과제를 던지고 있다. 교육훈련체제는 현장과 유리되고 있으며, 그 수준도 양적·질적 모두 부족한 실정이다. 사회안전망이 충실하지 못한 상황에서 양극화에 따른 근로빈곤층의 빠른 확대는 노동력의 재생산 구조를 더욱 취약하게 만들고 있다.

행위 및 전략 측면에서는 노동체제의 분절화와 양극화를 억제하는 상호작용 기능이 크게 취약하다. 먼저 노동정치는 여전히 배타적이라고 볼 수밖에 없다. 노조 조직률 및 협약적용률은 10%에 머물고 있어 OECD 국가 가운데 가장 낮다. 이것은 실질적으로 근로자의 집단적 목소리 기능이 취약함을 보여주는 것이기도 하지만, 노사 간의 역학구조가 사용자 우위의 비대칭성을 갖도록 하는 요인으로도 작용한다. 한 마디로 노동체제의 정치적 민주성이 대단히 취약하다는 것을 말해준다.

노동관련 법제도도 국제기준에 상당정도 미달되고 있다. 노동기본권 보호 수준은 세계 최하위 수준에 머물고 있다. 한국은 ILO 8대 기본협약 중 4대 핵심 협약을 여전히 비준하지 않고 있다. ITCU(국제노조총연맹)가 2014년에 발표한 '세계노동자권리지수(GRI)'는 최하등급에 머물고 있다.

이상에서 제시한 노동체제의 주요 실태는 현 한국노동체제는 고용, 노동과정, 노동력재생산 그리고 노동정치 모든 면에서 구조적 악순환이 반복되는 형국이라는 점을 말해준다. 이러한 노동체제의 구조적 이중화와 이를 교정하기 위한 노동정치의 실종은 한국사회가 현재 경험하고 있는 양극화, 노동의 질적 저하, 사회적 불안정의 확대 등 사회경제적 문제의 기저적 요인이 되고 있다. 이러한 노동체제의 위기는 외환위기 이후 시장규율을 지나치게 강화시킨 정책의 실패이다. 노동체제의 이러한 문제점을 필자는 다음과 같이 요약한 바 있다.

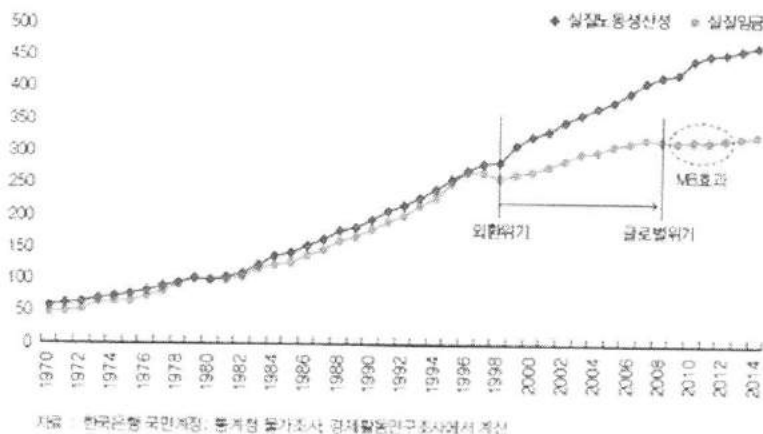
“ 한국노동체제의 뿌리는 87년 민주화와 더불어 만들어진 소위 ‘87년 노동체제’이다. 1987년 정치적 민주화에 따라 과거 개발연대의 권위주의적이고 억압적인 국가 코포라티즘 노동체제가 붕괴되면서 등장한 새로운 체제이다. 논란의 여지는 있지만, 그것은 노동의 시민권이 법적으로 주어지고 노사 자치주의의 공간이 확보된 체제라고 할 수 있다. 그러나 새 노동체제의 기본정신은 정치적 민주화와 더불어 1980년대 이후 전 세계적으로 불어온 신자유주의, 시장만능주의에 토대하는 노사 자율주의라는 점을 주목해야 한다. 다시 말해서 국가주도의 개발연대를 종료하고 시장 중심의 민간자율화가 당시의 정치적 민주화와 더불어 경제발전의 시대정신이였다. 더욱이 1980년대 이후 전 세계적으로 풍미하는 시장근본주의 조류의 확산과 두 번에 걸친 경제금융위기의 발생 등에 의해 시장주의 중심의 노동체제는 더욱 공고화되었다. 분절적이고 양극화된 생산체제의 구조가 시장주의 성격이 강한 노동체제를 분절화 시키고 양극화 시키는 결과를 초래했다. 공정성, 연대성 등 사회적 가치가 상대적으로 위축된 취약한 노동체제가 이러한 시장 압력을 이겨내기가 어렵기 때문이다. 시장 중심의 노동체제는 경제의 유연성 제고 요구를 기능적 노동유연화보다는 수량적 노동유연화로 수렴시킴에

따라, 노동의 상품화·시장화를 더욱 확대시켰다. 고용형태의 비정형화, 고용조정 의 일상화, 고용안정성의 저하 등과 같은 노동유연화를 비정상적인 속도로 이루어진 것은 이러한 시장주의 노동체제의 성격과 무관하지 않다.”¹³⁾

노동시장의 불안정성 및 불평등 심화, 경제적 안정성의 증가 등과 같은 이러한 신자유주의 노동체제의 성과를 종합하면 경제적 효율성, 사회적 형평성, 정치적 민주성 측면에서 대부분 나빠지고 있다. 이러한 평가는 이 기간에 나타난 관련 거시통계 지표를 통해서도 잘 알 수 있다.

먼저 신자유주의 노동체제가 확립되면서 실질임금의 증가율이 생산성 증가율에 비해 크게 미달하고 있어 소위 ‘임금 없는 성장’이 현실화 되고 있으며, [그림 1]은 이를 잘 보여준다.

[그림 1] 실질 임금과 실질 노동생산성의 추이

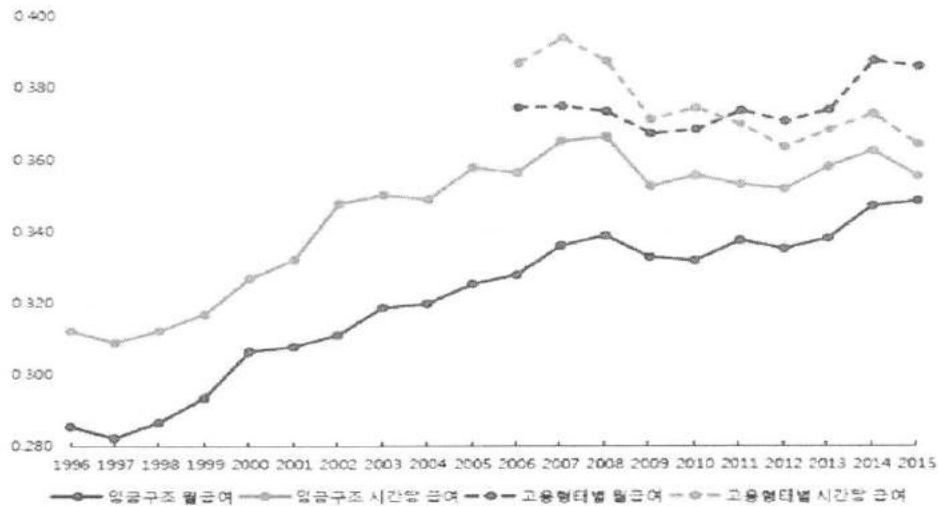


(김유선, 『한국의 노동 2016』, 2015. p.27)

13) 김장호 (2016), “도덕경제와 윤리적 노동관계”, 『노사공포럼』, 제38호. p.83~84.

또한 [그림 2]에서 알 수 있는 바와 같이 임금불평등 추이도 악화되고 있다.

[그림 2] 임금불평등 추이, 지니계수



자료: 고용노동부, 임금구조기본통계조사(5인 이상 사업장); 고용형태별근로 실태조사(전 사업장).

그 외에도 노동체제의 주요한 부정적인 성과 지표를 열거하면 다음과 같다.¹⁴⁾

- ✓ 경제 성장률의 급격한 하향 둔화(효율성)
- ✓ 비정규직의 비중 급증과 정규직과의 격차 확대
- ✓ 기업규모 간 임금 및 근로 조건 격차의 심화
- ✓ 높은 저임금 및 빈곤 근로자 비중의 급증
- ✓ 노동소득분배율의 악화, 가계소득 침체와 기업소득의 급증
- ✓ 노조조직률 및 단체협약적용률의 급속한 하락 (19% -> 10%)

14) 한국 노동체제의 현주소에 대한 주요 통계적 추이는 김유선, 『한국의 노동 2016』, 2015. 이 잘 보여준다.

4.2 노동체제의 주체성 위기, 규범가치의 비대칭

한국노동체제의 가치론적 규범성의 특징은 한 마디로 ‘시장적인 것(the economic)의 과잉과 사회적인 것(the social)의 과소’이다. 이 같은 가치규범의 비대칭성은 이제 주체의 위기로 전이되고 있다.¹⁵⁾ 재벌 중심의 불균형 성장 패러다임의 고수, 한 쪽으로 기운 노사관계, 분단된 노동시장 구조, 분리된 노동자 계급, 노동운동의 취약성, 시장근본주의 이데올로기의 확산 등이 이 같은 가치 및 주체성 위기를 초래하는 주요 요인이다. 이러한 노동체제 가치의 불균형적 발현은 체제 자체의 지속가능성이 위기 상황이라는 점을 상징적으로 보여주는 것이다.

노동체제 규범가치의 비대칭은 노동체제의 사회적 목표가 균형적으로 조화되고 있지 못함을 의미한다. 노동이 강조하는 형평성 및 민주성에 비해 기업(사용자)이 강조하는 효율성이 압도하고 있다는 것을 말해준다. 또한 이것은 노동체제 자체의 지속가능성이 위기임을 암시한다.

이러한 비대칭의 양상은 생산체제, 복지체제, 지배적 이데올로기 등을 포함하여 노동체제의 외생적 요인에 의해 초래되는 측면도 없지 않다. 그러나 기울어진 노사관계 구도, 노동운동의 취약성 등과 같은 97년 이후의 한국 노동체제 자체 요인에 더 주목해야 한다.

노사관계 세력 불균형 1987년 민주화 이후, 노동은 시민권을 법적, 제도적으로 획득하면서 행위 주체로서 지위를 공고히 할 수 있었으나, ‘짧은 성장-긴 쇠락’을 경험하면서 현재 정치사회적으로 고립되고 있는 상황이다.¹⁶⁾ 10% 대의 낮은 노조 조직률 및 협약 적용률은 노사 간의 세력 불

15) 신은종 (2013), “1987년 노동체제 이후의 새 노동체제의 규범적 가치에 관한 탐색: 공정의 가치론적 재구성을 중심으로”, 조성재 외, 『한국노사관계 시스템 진단과 발전방향 모색』, 한국노동연구원.

16) 김동원 (2003), “짧은 성공과 긴 좌절: 한국 노사정위원회에 대한 이론적 분석과 정책적 시사점” 『산업관계연구』 13(2).

균형의 심각성을 상징적으로 보여준다. 노동의 쇠락과는 달리 재벌 등 대자본은 과거의 정부 의존적 노사관계의 전략에서 탈피하여 독자성을 구축하고 노동시장의 유연화 전략을 추진하면서 세력의 우위를 더욱 확고히 하고 있다. 노사관계 행위 주체로서 정부의 역할은 과거 권위주의 시대에 비해 노동과 자본에 대한 통제력은 크게 후퇴하였다. 그러나 경제 살리기, 노동유연화 등의 정책 표방 과정에서 볼 수 있는 바와 같이 정부의 노동통제 전략은 강성에서 연성으로 그 성격이 바뀌었지만 사용자 편향의 노동정치를 변함없이 구사함에 따라 노사 간의 세력불균형을 공고히 하는데 기여하고 있다.

파편화된 교섭구조 기업 중심의 분권화된 교섭구조도 이러한 비대칭적 가치발현을 초래하는 요인으로 작용한다. 기업별 교섭체제는 노사협조주의를 강화시키는 경향도 없지 않지만, 노사 간 담합을 유인하는 부정적 효과도 내포하고 있다.¹⁷⁾ 또한 기업별 교섭체제는 조합원의 종업원 의식을 확장시켜 노동자의 계급적 연대를 저해하고 타 근로자에 대한 배타성을 높이는 결과를 초래할 수 있어 공정성, 연대성 등 사회적 성격의 가치발현을 억제시킬 가능성이 크다.

노동체제 주체성 위기 이러한 가치규범의 비대칭적 왜곡의 요인으로서는 구조적 요인과 더불어 행위 주체들의 주체성 위기도 중요한 요인이다. 규범적 가치의 비대칭 구조는 노동체제 행위 주체들의 행태를 이기적이고 기회주의적 행동에 더욱 의존하도록 하는 악순환적 상호작용을 초래시킨다. 시장근본주의를 전면화하는 노사 자율주의는 ‘사적 가치’가 사회와 개인의 삶에 최우선적으로 자리하게 만든다. 생존을 영위하기 위한 모든 책임을 개인에게 부과시키는 경향이 강하다. 각 개별 주체들은 생존을 위

17) 신은종 (2013), “1987년 노동체제 이후의 새 노동체제의 규범적 가치에 관한 탐색: 공정의 가치론적 재구성을 중심으로”, 조성재 외, 『한국노사관계 시스템 진단과 발전방향 모색』, 한국노동연구원.

한 각자도생(各自圖生)의 행동원리가 강요된다. 더 나아가 각 개별 주체는 그러한 시장이데올로기를 체질화하여 하나의 생존의 원리로 인식하게 되는 육화(肉化)현상이 보편화되어 사회적이고 공적인 것에 대한 신뢰기반을 훼손시키고 있다.¹⁸⁾

시장근본주의 중심의 취약한 노동체제는 세력과 자원 면에서 사용자 측에서 일방적으로 유리하도록 기울어진 경기장이라고 할 수 있는 한국경제의 실정에서는 그 가치 발현이 더욱 왜곡될 수밖에 없다. 다시 말해, 기업이 추구하는 가치가 노동이 더 강조하는 가치를 압도하게 되었다. 일반적으로 자본주의 사회에서 사측은 효율성, 경쟁력, 차별화 등과 같은 자유 시장의 가치 또는 경제적 가치를 더 선호한다. 반면에 근로자들은 공정성, 민주성, 공공성, 연대성 등과 같은 사회적 가치에 더 우선순위를 둔다.¹⁹⁾ 이러한 시장가치의 우위에 의한 왜곡은 각 개별 경제주체들이 시장주의를 하나의 이데올로기로 육화(肉化)하고 각자 살아남기 위한 행태를 하나의 원칙으로 간주하도록 하는 사회적 압력으로 작용함에 따라 사회적 가치는 상대적으로 더욱 왜소화되는 악순환이 초래된다.²⁰⁾

이러한 노동체제의 왜곡은 노동을 정치사회적으로 고립시킬 가능성에도 주목해야 한다. 좋은 민주주의의 조건의 핵심요인의 하나는 자유와 공정의 균형이다.²¹⁾ 그러나 기울어진 경기장에서 시장근본주의에 매몰된 노사관계의 행위 주체인 자본과 노동은 이 두 가치를 균형 있게 추구하지 못한 채, 노사 모두 책임을 수반하지 않는 자유만을 편향적으로 동원하

18) 김홍중 (2009), “육화된 신자유주의의 윤리적 해체”, 『사회와 이론』, 14, 173-212.

19) Budd, John W. (2004), *Employment with a Human Face: Balancing Efficiency, Equity, and Voice*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

20) 김장호(2016), “도덕경제와 윤리적 노동관계”, 『노사공포럼』, 제38호, p.84~85.

21) 신은종 (2013), “1987년 노동체제 이후의 새 노동체제의 규범적 가치에 관한 탐색: 공정의 가치론적 재구성을 중심으로”, 조성재 외, 『한국노사관계 시스템 진단과 발전방향 모색』, 한국노동연구원.

게 된다. 그 결과 자본은 자유라는 가치를 시장의 자유로 환치시키고 형평과 책임 등의 사회적 가치를 부정하게 되었다. 노동 역시 실리적 효과만을 확보하기 위해 노동운동의 기본목표인 공정과 연대라는 가치를 배제함으로써 정치사회적 고립을 자초하고 있다. 이러한 한국 노동체제의 민주주의 가치의 왜곡된 발현을 신은종 교수는 한 마디로 ‘자유의 과잉, 공정의 과소’로 요약한 바 있다.²²⁾

근래 노동체제 현장에서 나타나는 여러 가지 양태는 이러한 노동체제의 가치 왜곡 초래와 무관하지 않다. 흔히 볼 수 있는 사용자들의 노동조합에 대한 거부, 노사갈등을 교섭과 타협으로 해결하기보다는 손해배상과 임금가압류 등 시장경제적 수단에 의존하는 경향, 윤리적이고 사회적인 파장을 무시하는 하층계열화와 비정규직의 남용 등과 같은 사용자의 행태도 이러한 가치왜곡과 무관하지 않다. 노동조합의 행태에서도 가치왜곡의 문제는 여러 측면에서 볼 수 있다. 대공장 정규직 중심의 노동운동, 기업별 노조체제, 비정규직 등 취약노동자에 대한 무관심 또는 적대적 배타성 등 우리 노동운동이 보이고 있는 여러 가지 한계와 문제점은 이기적이고 시장적 자유를 추구하는 극단적 행태이다. 대규모 사업장의 노동조합의 이기주의적 행태에 대한 국민적 비판이 높아지고 노동운동의 정치사회적 고립이 심화되는 상황에서도 소외된 노동계층을 끌어안지 못하는 노조운동의 한계는 노조운동의 리더십 부재이기 때문이기도 하지만, 시장주의 가치 중심으로 형성된 집단 의식이 사회적 비난에 대한 무감각을 키운 결과라는 점을 인식해야 한다.²³⁾ 이러한 시장편향주의 노동운동은 미국노동운동의 특징으로 회자되는 예외적 몰락(exceptional crisis) 경험과 유사하다. 시장근본주의 노동체제가 갖는 왜곡된 가치의

22) 신은종 (2013), “1987년 노동체제 이후의 새 노동체제의 규범적 가치에 관한 탐색: 공정의 가치론적 재구성을 중심으로”, 조성재 외, 『한국노사관계 시스템 진단과 발전방향 모색』, 한국노동연구원, pp.161-163.

23) 신은종 (2013), “1987년 노동체제 이후의 새 노동체제의 규범적 가치에 관한 탐색: 공정의 가치론적 재구성을 중심으로”, 조성재 외, 『한국노사관계 시스템 진단과 발전방향 모색』, 한국노동연구원, pp.155-163.

발현 즉, 과잉시장성과 과소사회성은 자유·평등·박애라는 민주주의의 규범적 가치가 본래의 의미대로 발현되지 못한 채 각 주체들의 전략적 이해를 확장하는데 필요한 수단적 가치로 편향동원(biased mobilization)시키는 결과를 초래한다. 이는 노사 간에도 필요에 따라서는 담합을 초래하는 가치적 기반으로도 작용한다.²⁴⁾

[표 2] 노동체제의 과잉시장성과 과소사회성의 요인

영역	요인
이데올로기, 정책기조	<ul style="list-style-type: none"> - 시장근본주의의 조류의 확대와 육화에 따른 주체성 위기 - 성장 최우선의 생산주의 이념의 보편화 - 과다한 민영화 · 규제 완화
생산체제	<ul style="list-style-type: none"> - 재벌 중심의 독과점 성장체제 - 수출부문과 내수부문의 불균형 - 중소기업 부문의 위축 - 기타 각종 불균형 경쟁체제
노동관계	<ul style="list-style-type: none"> - 증대하는 상대적 과잉인구 - 취약한 사회적 안전망 - 수량적 노동유연화 - 낮은 최저 임금 - 비정규직의 남용과 차별 - 조직 우선의 인적자원관리(HRM) - 사용자 측의 반조합주의 정서 - 낮은 노조 조직률과 협약적용률 - 참여 · 산업민주주의 · 작업장 민주주의 · 연대주의의 비활성화 - 취약한 사회적 대화 - 개별적 노동법제의 보호적 성격 약화 - 집단적 노사관계 관련 규제 완화 - 노동법제의 司法化, 私法化 (업무방해죄, 손배소의 남용) - 기타 노동법의 사회법적 원리를 형해화하는 각종 조치

출처: 김장호 2016 p.114에서 재인용

24) 이러한 평가와 진단은 논리적으로 거칠고 실증적 근거 제시도 필요한 부분이지만, 필자는 이러한 점이 실제적 진실에서 크게 멀다고 판단하지 않는다. 박태주 (2014), 『현대자동차에는 한국 노사관계가 있다』, 매일노동뉴스. 는 자동차 산업의 노사 담합의 일면을 보여준다.

V. 중용 노동체제의 원리

노동체제의 성과는 크게 구조와 주체성의 상호작용으로 재단된다. 앞에서 현재 한국 노동체제는 이중화라는 구조위기와 규범적 가치의 불균형이라는 가치 위기를 함께 직면하고 있다는 점을 강조했다. 그러므로 구조개선과 더불어 보다 통합적인 규범적 가치의 정립이 요구된다. 특히 노동체제 개혁은 그것의 사회적 목표(social objectives)와 윤리적이고 도덕적인 기본가치에 대한 새로운 사회적 합의와 접근이 절실히 요구된다. 현재 우리가 당면하고 있는 노동체제의 왜곡은 노동관계의 다양한 사회적 목표들 사이에 균형이 이루어지지 못한데서 초래되는 측면이 크기 때문이다. 다시 말해서 효율성, 유연성 등 시장적 가치의 과잉과 공정성, 연대성, 공공성, 참여와 민주성 등의 사회적 가치의 왜소라는 비대칭이 구성원들의 유덕한 삶을 제약하고 사회불안을 초래시키는 숨겨진 요인이다.

윤리적인 노동체제는 윤리적 자본주의의 토대이다. 노동체제의 사회적 목표를 확장하여 경제적 목표와 사회적이고 정치적인 목표를 함께 고려해야 한다. [그림 3]은 노동체제의 사회적 목표를 확장시킨 삼원적 틀(trilogy)을 보여 준다. 이 틀은 효율성을 중심의 주류경제학이나 형평성을 더 강조하는 일부 사회이론의 인식 틀을 넘어서는 통합적인 관점(the frame of reference)이다.



[그림 3] 중용노사관계의 삼원론

윤리적 노동체제를 구축하기 위해서 이들 사회적 목표들을 어떤 원리에 따라 구성해야 하는가? 결론적으로 이 세 가지 사회적 목표는 균형적으로 구현되는 균형 원리가 사회정의에 부합한다. 이러한 균형 관점은 다양한 관계자들의 이해가 상충하는 영역에서 이해자들의 이해관계에 대한 시의적(時宜的) 균형의 달성이 가장 바람직하다는 중용의 관점과 맥을 함께 한다. 또한 이것은 동서고금을 막론하고 인간 사회가 오랜 기간에 도달한 상생원리이기도 하다.²⁵⁾

효율성, 형평성, 민주성이라는 노동체제의 세 가지 목표 사이에는 내부적으로 상호 보완적인 경우도 없지 않다. 그러나 노동체제의 여러 가지 목표 사이에는 서로 상충 또는 경합적인 경우가 더 자주 발생한다. 특히 노사관계의 갈등구조의 핵심은 효율성을 중시하는 하나의 축과 형평성 및 민주성을 더 강조하는 다른 하나의 축을 두고 발생하는 경우의 문제이다. 일반적으로 효율성 축은 자본이 더 강조하고, 형평성 및 민주성 축은 노동이 더 우선한다. 이러한 문제는 노사 갈등을 유발하는 핵심 원천이므로 노사관계가 해결해야 할 가장 중요한 도전적 과제다. 노사 갈등문제는 분권적 시장경제체제에서는 각 개별 수준에서 어떤 방식으로든지 해소될 수 있을 것이다. 그러나 이같은 방임적 접근은 사회적 불안과 갈등을 초래시키는 요인이 될 가능성이 크므로 이런 갈등에 대한 사회적 수준의 기본 규칙, 또는 윤리적 규범의 원칙을 설정할 필요가 있다. 그 기본 원칙은 고용관계의 상호 경합적인 목표들 사이에 균형을 구현하는 것이다. 그 이유로는 다음 두 논리적 근거가 중요하다.

먼저, 재산권과 노동권이라는 두 기본권 충돌에 대한 균형적 해결론이다.²⁶⁾ 효율성, 형평성, 민주성 사이의 상호 경합은 재산권과 노동권의 경합이라고 할 수 있다. 전통적으로 근대 시민혁명 이후 재산권은 개인의 자유보장의 기초로 간주되어 왔지만, 노사관계에서의 재산권은 개인의 자

25) 김장호 (2012), "윤리적 고용체제의 모색", 『산업관계연구』, 22(1).

26) Budd, John W. (2004), *Employment with a Human Face: Balancing Efficiency, Equity, and Voice*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

유 못지않게 경제적 효율성에도 봉사하므로 재산권은 신성불가침이라는 관점은 약화되고 있는 추세다. 이와는 달리 노동권은 기본 인권의 주요 내용으로 점차 부상하고 있다. 시민사회의 성숙과 더불어 인권사상은 꾸준히 진화되고 확장되어 왔다. 이제 제2세대의 경제적, 사회적 측면의 인권은 제1세대의 시민적, 정치적 인권에 버금갈 정도로 그 중요성에 대한 인식이 확대되고 있다. 사회적 기본권의 확대 추이는 우리 헌법의 기본권 정신과도 부합하는 것이다.²⁷⁾ 따라서 노사관계에서 재산권과 노동권의 충돌은 두 인권 또는 기본권 간의 충돌로 볼 수 있다. 이러한 두 인권은 이제 모두 원천적인 기본 인권으로 간주되고 있기 때문에 어느 하나의 가치만을 추구하는 것은 정당하지 못하며, 두 가치 사이에 상호 균형이 더 바람직하다. 이러한 기본권 사이의 균형론은 노사관계의 원리를 규정하는 데에도 함의가 크다.

다음으로는, 중용사상을 통한 설명이다. 노동체제 관련 재산권과 노동권 사이의 균형의 필요성을 필자는 중용의 윤리를 토대로 거칠지만 설명한 바 있다.²⁸⁾ 소위 중용 노동체제론이다. 노동체제의 핵심적 목표는 상호 경합적이고 충돌할 가능성이 크므로, 이러한 중용적 균형 원칙은 사회윤리적으로 바람직하다는 원리이다. 노동질서의 중용적 균형 패러다임은 고용관계의 세 가지 사회적 목표인 효율성, 형평성, 민주성의 솜(鼎) 발이 어느 한쪽으로 기울지 않고 세 발(足)로 안정감 있게 지지하는 형국, 즉 삼균 노동체제 모형이다. 중용 원리는 동서고금을 통해 오래 동안 인류가 도달한 사회정의의 지혜이다. 고대 그리스의 철학자 아리스토텔레스의 도덕철학은 중용 또는 황금률(golden rule) 개념을 사회윤리의 준거로 강조했다. 중국의 유학사상에서도 중용사상은 꾸준히 타당성을 이어오고 있다. 또한 이 균형 또는 평형 패러다임은 동양의 불가의 중도사상, 유가의 중용사상과도 기본적으로 맥을 같이 하는 것이다. 한국 불교의 거목인 원효 선사가 삼국통일을 위해서 주창했던 화쟁(和諍)사상에서 강조되

27) 권녕성(2005), 『헌법학원론』, 법문사

28) 김장호 (2012), “윤리적 고용체제의 모색”, 『산업관계연구』, 22(1).

는 ‘중간이 옳은 것이다’를 의미하는 중도의(中道義)도 같은 의미이며, 실학자 다산 정약용 선생이 주창한 시중지의(時中之義)도 이와 통한다고 하겠다. 오늘날과 같은 상대성의 시대에 중용사상의 의미는 더욱 커지고 있다.²⁹⁾ 필자는 이러한 노동체제의 삼균모형을 사회정의에 부합하는 윤리적 노동체제 모형이라는 점을 지적한 바 있다.³⁰⁾

중용 노동체제 모형은 노동체제의 사회적 목표인 효율성, 형평성, 민주성 사이의 기계적인 균형을 의미하는 것이 아니다. 또 중용적 균형이 언제 달성되고, 어느 정도 불균형한가를 현실적으로 정확하게 파악하고 인식하는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러므로 이러한 노동체제의 중용적 삼균원리는 하나의 지침 원리로 이해될 필요가 있다. 노동관련 연구와 정책 논의에서 우리는 노사관계의 사회적 목표를 잊어버리고, 지엽적인 사안 및 과정 등에 매몰되는 경우가 적지 않다. 특히 올바른 고용정책이나 노동개혁을 모색하기 위해서는 이같은 지침 원리를 강조하는 것은 중요하다. 항상 구현되지는 않는다고 하더라도 지향하는 철학과 원리, 즉 철학자들이 말하는 규제적 이상(regulative ideal)이 필요하다. 정치철학자 무어헤드는 노동질서는 사회적 요구(social fit)와 개인적 요구(individual fit)의 균형의 추구를 규제적 이상이라고 주장했다. ILO가 강조하는 번듯한 일(decent work) 개념도 하나의 규제적 이상이라고 할 수 있다.³¹⁾

효율성, 형평성, 민주성의 시중지의(時中之義) 앞에서 지적한 바와 같이 한국 노동체제는 구조적인 이중화와 함께 가치론적 규범성 차원에서 시장논리의 강화에 따른 사회적 가치의 과소 발현이라는 비대칭 구조가 핵심적인 문제점이다. 그 근거에는 노동체제의 튼실한 윤리적 기반의 부재가 있다. 노동체제의 왜곡 현상은 효율성, 경쟁력 등의 시장적 가치를 배타적으

29) 최상용 (2012). 『중용의 정치사상』. 까치.

30) 김장호 (2012), “윤리적 고용체제의 모색”, 『산업관계연구』, 22(1).

31) 중용 노사관계의 원리는 윤리학적 관점에서 볼 때, 자유공리주의 윤리론을 넘어서는 인간주의 윤리관에 더 가깝다 (김장호, 2012). 또한 중용의 윤리적 노사관계 패러다임은 단순히 규범적 논거를 넘어서서 실증적인 차원에서도 강력한 시사점을 제공한다. 이에 대해서는 김장호(2012)를 참조하라. 또한 Muirhead, R.(2004), *Just Work*, Cambridge, Ma., Harvard University Press.

로 지나치게 강조한 시장지상주의적인 정책기조에 기인하는 바가 크다.

윤리적 노동체제 구축의 기본방향은 중용 노동체제의 원리를 준수하는 것이다. 그것은 노동체제의 사회적 목표인 효율성, 형평성과 민주성을 솔밭처럼 균형적으로 정립(鼎立)하는 체제를 추구하는 것이다. 더 나아가 그것을 통해 인간 삶의 개화 등 인간 삶의 궁극적 목표와 적절하게 연계되도록 해야 한다. 현실적으로 이러한 사회적 균형은 일종의 지침원리로 간주될 필요가 있다. 중용 노동체제 패러다임의 사회윤리적 기초는 경쟁시장이론의 윤리적 기초인 자유공리주의를 넘어서는 것이다. 그것은 보다 인간주의적 윤리론에 토대해야 한다는 것을 의미한다.³²⁾

노동시장을 포함하여 사회경제체제의 윤리적 접근의 기본 원칙은 인간 삶의 궁극적 목표를 보다 명확히 하고 관련 이해관계자들의 이익과 권리에 대하여 보다 포괄적으로 그리고 장기적인 관점에서 결과를 종합하여 이에 대한 균형과 중용의 질서를 제시하고 정립하는 것이다. 이러한 인식들에서 볼 때 우리나라 노동체제는 그동안 신자유주의적 구조조정과 생산주의 복지 패러다임이 지배하면서 효율성에 비해 형평성과 민주성이 상대적으로 위축되어 왔다.³³⁾ 이것은 유덕한 삶이라는 윤리적 잉여에 대한 종합적 대차대조표에서 부정적 효과를 키우는 요인이 되어왔다. 이러한 노동체제의 불균형과 균형 이탈은 우리 경제의 건강성에서 문제가 있다는 것을 시사한다. 노동체제의 사회적 목표 사이의 균형을 존중하고 그러한 수단적 목표는 궁극적 목표와 적절하게 연계되도록 하는 것이 윤리적 노동체제 정립의 기본방향이다. 이를 위해서는 노동체제의 범주를 넘어서는 다양한 균형화 정책이 요구된다. 노동체제는 생산체제, 금융체제, 복지체제 등과 연계되어 있다. 노사정 당사자들은 노동과 노동체제에 대한 기본시각을 인간주의 윤리관에 부합하는 방향으로 전환하는 것도 윤리적 노동체제의 정립을 위해 대단히 중요한 의미를 갖는다.³⁴⁾

32) 김장호 (2012), “윤리적 고용체제의 모색”, 『산업관계연구』, 22(1).

33) 김장호 (2014), “노동과 복지”, 이근식 외, 『한국형 복지국가』, 철학과 현실사.

34) 김장호 (2012), “윤리적 고용체제의 모색”, 『산업관계연구』, 22(1).

윤리적인 중용 노동체제의 필요성은 21세기에 접어들어 신자유주의 조류에 대한 성찰적 반성의 흐름과 그 궤를 함께하는 것이다. 시장이 모든 것을 해결해준다는 신자유주의적 세계관에 대한 비판적 성찰은 사회적인 것의 재발견에 모아지고 있다. 특히 노동과 관련하여 사회적 측면의 재강조는 노동체제, 복지제도, 기업원리 등을 포함하여 다양하게 제기되고 있다. 칼 폴라니는 자본주의 시장경제의 안정적 발전의 기본조건으로 경제적 요인과 사회적 요인의 균형과 조화의 필요성을 제시하여 이러한 균형 모델이 도덕적이라는 점을 역설하여 도덕경제의 단초를 제시했다.³⁵⁾ ILO의 번듯한 노동(decent work), 노동법학계의 노동인권론, 공정한 노동(just work)의 철학적 기초를 제시한 정치철학자 무어헤드, 인간의 얼굴을 한 고용론을 주창한 노사관계학자 버드, 자본주의 민주적 통제의 필요성을 역설한 스트렉 등의 논의는 초점의 차이는 있지만 모두 노동체제의 경제적 측면과 더불어 사회적 측면을 동시에 균형적으로 함께 살려야 한다는 점을 강조한다.³⁶⁾

VI. 포용적 노동체제의 비전과 과제

6.1 비전

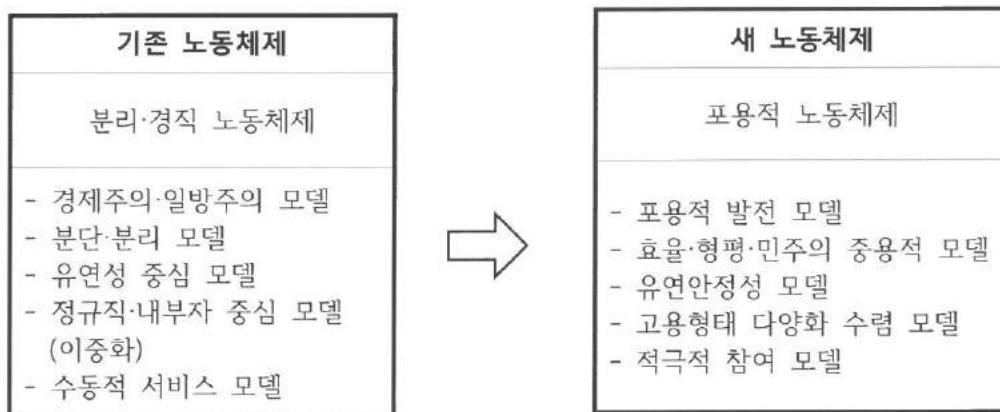
1987 노동체제의 기본 성격은 경직적이고 분단적인 모형이다. 그간 우리 한국경제의 성장 전략인 낙수경제(trickle-down economy)모형을 바탕으로 시장 중심적 경제 정책과 수동적인 사회 정책이 결합되어 이러한 왜곡된 노동체제를 온존시켜온 토양을 제공했다. 노동 시장 중심의 규율체

35) Polanyi, Karl (1944), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Times*, Rinehart & Co. (『거대한 전환』, 홍기빈 옮김, 길, 2009)

36) Muirhead, Russell (2004), *Just Work*, Cambridge: Harvard University Press.; Budd, John W. (2004), *Employment with a Human Face: Balancing Efficiency, Equity, and Voice*, Ithaca, NY: Cornell University Press.; Streeck, W. (2008), "Flexible Market, Secure Society", MPIFG discussion paper. Streeck, W. (2011), "The crisis in context democratic capitalism and its contradictions." MPIFG discussion paper, 11/15.

계인 노동의 유연화가 사회적으로 적절하게 제어되지 않은 시장 과잉 모델이며, 시장적이고 경제적인 가치가 사회적이고 공공적인 가치를 압도하는 규범가치의 비대칭 모델이다. 이러한 노동체제 패러다임은 이제 지속가능성 크게 떨어지고 있다.

노동체제의 이러한 왜곡 문제를 해소하고 지속가능성 위기를 극복하기 위해서 노동체제의 패러다임 자체의 전환이 요구된다. 노동체제 패러다임은 경제와 사회를 통합적으로 인식하는 포용적인 모형을 비전으로 삼아야 한다. 기본원리는 윤리적이고 도덕적인 중용의 노동체제의 원리에 부합해야 한다. 노동체제의 사회적 목표를 확장하여 경제적 효율성뿐만 아니라 사회적 형평성과 정치적 민주성이 함께 조화를 이루는 것을 기본 원리로 삼아야 한다. 이것은 노동체제의 규범적 가치가 경제적인 것(the economic)과 사회적인 것(the social)이 조화를 이루는 모형이며, 유연성과 안전성이 균형을 이루며, 연대, 참여, 혁신이 함께하는 패러다임이다.³⁷⁾



[그림 4] 중용 노동체제의 비전

37) 신은종 교수(2014), “공화주의 노사관계 탐색을 위한 시론적 검토: 가치와 주체 형성을 중심으로”, 한국노사관계학회 발제문. 그는 한국 노사관계의 위기를 자본에 의한 ‘처벌 없는 예측적 지배’에서 그 근본 원인을 찾고 있다. “따라서 대안적 노사관계를 상상함에 있어 비지배 자유와 정의로운 법치를 핵심으로 하는 공화주의를 소환할 필요가 있다고 주장한다. 자본의 일방적 지배가 관철되는 현 노사관계의 근본적 문제를 해소하고 권력-자본의 유착관계를 종식시켜 정의로운 법치의 기반을 마련하는 것이 향후 노사관계가 회복해야 할 목표”라는 점을 강조한다. 이러한 공화주의 노사관계의 원리는 필자가 현재 강조하고 있는 포용적 노동체제 패러다임의 원리와 강조점의 차이는 있으나 기본 방향은 유사하다.

6.2 포용적 노동을 위한 과제와 전략

새로운 노동체제 패러다임의 비전인 포용적 노동체제를 정립하기 위해서는 구조, 제도, 관행 등에서 변화와 개혁이 필요하다. 구조 측면과 주체의 행태 및 전략으로 구분하여 필요한 주요 과제를 간략히 제시한다.

포용적 성장 모델로 전환해야 한다 윤리적 노동체제를 구현하기 위해서는 노동체제의 성격을 결정하는 토대가 되는 생산체제를 보다 더 포용적인 모델로 전환해야 한다. 양극화의 심화, 각종 격차의 확대, 낮은 노조조직률, 발연 구조의 비대칭 등 우리 노동체제의 여러 가지 문제가 초래되는 바탕에는 우리 경제의 독특한 생산체제가 자리하고 있다. 재벌 대기업 중심의 불균형적 성장전략은 약탈적인 수직적 하청계열화를 초래하여 기업 규모 간 격차를 확대시키고 중소기업 부문의 발전을 억제하는 구조적 요인이 되고 있다. 이러한 불균형적 생산체제는 소수의 대기업 정규직 중심의 내부자 우선의 비대칭적 노동관계를 형성하는 중요한 토양을 제공한다.³⁸⁾ 또한 을의 지위에 있는 중소기업의 광범한 위축은 고용의 양적 감소와 질적 저하를 초래시키는 핵심 요인으로 작용하고 있다. 노동체제의 구조를 사회통합적이고 포용적인 모형으로 전환하기 위해서는 불균형적 생산 체제를 포용적이고 동반적인 모델로 전환해야 한다.

노동체제 이중화는 사회적 보호와 정치적 대표성에서의 이중화로도 나타난다. 한국 노동체제 이중화의 기본 패턴은 대기업-정규직 근로자와 중소기업-비정규직 근로자 사이의 이중화이다. 이 두 부문은 임금과 근로조건뿐만 아니라 사회보험 가입률과 노동조합 가입률 등 여러 측면에서 현격한 차이가 나고 있다. 주요 OECD 국가들의 경우 이중화는 주로 정치와 제도의 문제이고 이해관계자들의 행위 전략의 문제로 접근되고 있다.³⁹⁾ 우리나라의 경우 이중화는 고용보호제도와 노동정치에도 기인하지

38) 장흥근 외(2016). 『대안적 노동체제의 탐색』, 한국노동연구원

39) Emmenegger, P. et al.(eds.)(2012), *The Age of Dualization: The Changing Face of*

만, 경제구조의 이중화에서 초래되는 바가 크다.⁴⁰⁾ 따라서 노동체제의 혁신이 성공하기 위해서는 생산체제의 개편이 대단히 중요하다.

성장과 분배, 경쟁과 협력, 성장과 일자리 등을 이분법적으로 구분하는 사고를 탈피하여 통합적으로 파악하는 새로운 경제 철학이 시대정신에 부합한다. 분배, 협동이 성장을 낳고 성장은 일자리를 낳으며 일자리는 분배를 개선한다는 선순환 메커니즘을 살려야 한다. 복지 또한 성장과 일자리의 원천이 될 수 있다. 성장과 분배는 정태적 관점에서 서로 경쟁적(competing)인 경우가 없지 않지만, 장기적이고 동태적으로 볼 때 나쁜 분배는 성장 기반을 잠식할 가능성이 크다. 현재 우리의 심각한 소득 불평등이 사회통합의 기반을 허물어 성장잠재까지 훼손시키고 있다는 사실은 OECD, IMF 등 보수적인 국제기구의 최근 실증연구 결과에서도 밝혀지고 있다.⁴¹⁾

낙수경제(trickle-down economy) 논리와는 근본적으로 다른 포용적 성장 전략으로의 전환은 위기에 직면한 우리 경제사회의 지속가능성을 회복시킬 수 있는 주요 기반을 제공할 것이다. 이러한 방향으로의 생산체제의 전환은 ‘갑을관계’ 먹이사슬 메커니즘을 불식시키고, 한국자본주의의 튼실한 윤리적 제방을 구축하기 위해 필수적으로 요구되는 포용적 노동체제 구축의 핵심 기반을 제공한다는 사실에도 주목해야 한다. 최근 이러한 포용적 성장 모델의 의미와 가능성이 소득주도성장 모델 등을 포함하여 다양하게 제기되고 있는 것은 바람직하다.

유연성과 안정성의 균형을 통한 상생 윤리적이고 사회정의에 부합하는 노동체제의 원리는 노동체제의 세 가지 사회적 목표의 중용적 균형 구현이다. 이러한 중용 노동체제 원리는 고용형태가 다양화되는 새로운 노사관

Inequality in Deindustrializing Societies, Oxford University Press.

40) 전병유·정준호 (2015), '한국경제 이중화와 성장체제의 재구성', 『노사공포럼 재36호』.

41) IMF(2015), *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*; OECD(2013), *Strengthening Social Cohesion in Korea*.

계 환경에서도 여전히 유효하다. 기계적 중간이 아닌 충분하게 상황과 여건을 고려하는 균형, 즉 시중(時中)이 사회정의에 부합한다는 것이 중용사상의 핵심이라는 점은 앞에서 강조했다. 노동시장의 핵심 의제의 하나인 노동유연화 문제도 이러한 중용원리를 통해 올바른 방향을 찾아야 한다. 그것은 유연성과 안정성의 균형의 실현을 통해 성장과 분배의 선순환 구조를 구현하는 길이다.

한국 노동시장의 유연성 수준은 과잉상태라는 평가가 지배적이다. 한국은 OECD회원국들 가운데 유연성이 가장 높은 국가군에 속한다. 노동력 활용의 외적 수량적 유연성의 주요 척도로는 정규직 인력 감축의 용이성과 비정규직 사용의 규제 정도이다. 정규직 인력 감축의 실질적 용이성 정도를 국제적으로 비교할 수 있는 지표는 찾기 쉽지 않다. 그러나 국내 대기업들의 정리해고 과정을 보면 여러 형태의 편법이 동원되고, 수시로 정리해고가 시행되고 있다. 한국의 정규직에 대한 보호제도는 지나치게 경직적이고 강하다는 주장도 없지 않지만, 실제적으로는 이 부분의 유연성이 결코 낮다고 보기 어렵다.⁴²⁾

비정규직의 사용규제 정도는 OECD국가에서 가장 낮은 수준이다. 임시직 비율은 OECD 회원국가들 가운데 4위이다. 한국의 비정규직 근로자의 규모는 2015년 8월 현재 전체 피고용자의 44.7%에 달하고 있다. (통계청, 2015년 8월 경제활동 부가조사) 그러나 실질적으로는 비정규직이지만 자영업자로 분류되거나 사내하청 근로자 등은 여기에서 제외되고 있어 과소 추정되고 있다는 지적도 없지 않다.⁴³⁾ 이러한 여러 가지 요인이 작용하여 한국은 OECD국가 가운데 1년 미만 단기 근로자 비율이 가장 높고 10년 이상 장기 근속자 비율은 가장 낮다. 뿐만 아니라 장시간 노동과 높은 임금격차는 노동시간 유연성과 임금 유연성도 대단히 높다는 것을 보여주고 있다.

42) 조돈문 (2016). “노동시장의 유연성-안정성 균형을 위한 실험”. 후마니타스, pp.440~442.

43) 조돈문 (2016). “노동시장의 유연성-안정성 균형을 위한 실험”. 후마니타스.

한국 노동시장의 과도한 유연성은 안정적인 경제성장을 저해하고 사회 통합을 해치는 요인이 되고 있다. 이제 과도한 노동 유연성은 노동관계의 사회적 목표인 형평성과 민주성의 과소 발현의 문제를 초래할 뿐만 아니라 성장기반의 훼손을 초래하여 경제 효율성에도 부정적인 작용을 한다고 봐야 한다.⁴⁴⁾ 그럼에도 국가와 기업은 유연성 프로젝트를 멈추지 않고 추진하고 있다. 사측과 정부는 기간제 사용 연장과 파견노동 허용, 사유 확대 및 사용 기간 연장을 노동개혁의 주요 의제로 관철시키려고 하고 있다. 이러한 일방적 노동 유연화의 귀결은 유연성과 안정성의 불균형, 다시 말해서 안정성을 낮추면서 유연성을 높이려는 프레임의 성격을 갖고 있다.

노동 유연화와 관련하여 스웨덴, 덴마크, 네덜란드 등의 북구 여러 국가들의 유연안정성 실험은 시사하는 바가 크다.⁴⁵⁾ 유연성과 안정성을 서로 상충적으로 보지 않고 함께 균형을 이루는 노동체제가 가능하다는 것을 실험적으로 증명해주고 있다. 이들 국가는 노동유연화를 원천적으로 부정하기 보다는 이를 허용하되, 적절한 수준에서 사회적으로 규제하는 방식을 선택하여 양자의 균형을 구현하고 있다. 그 결과 노동시장은 효율적으로 작동하게 되어 사회통합과 경제성장을 동시에 달성할 수 있는 바탕을 제공한다. 노동시장의 효율성을 유지하면서도 노동계급의 이해관계를 적극적으로 보호하는 모형이다.

한국의 노동유연화는 안정성이 결여된 상황에서 무분별하게 유연화가 추진됨에 따라 유연성과 안정성 사이의 불균형이 지나친 상태이다. 그러므로 유연성의 억압과 안정성의 강화를 통해 유연성과 안정성의 균형을 이룰 수 있는 방향으로의 제도 개선과 정책 추진이 현 단계에서는 옳은 방향이다. 근래 우리 노동개혁의 장에서는 노동의 유연성이 부족하거나 유연성과 안정성의 균형을 전제로 하여 이 둘 사이의 교환이 필요하다는

44) IMF(2015), *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*.

45) 유럽의 유연안정성 실험에 대해서는 조돈문 (2016). “노동시장의 유연성-안정성 균형을 위한 실험”. 후마니타스.을 참조.

주장이 지배적이다. 그러나 이러한 교환전략은 과잉 유연화 상태인 우리의 노동현실에 적절한 대응책이라고 보기 어렵다.

노사자율주의를 보완하는 다층적, 사회적 대화의 활성화 많은 노사관계 학자들은 노사자율주의(voluntarism)와 다원주의(pluralism)노사관계를 자유 자본주의 노사관계의 전형으로 삼아왔다. 이 이론은 노사가 교섭력의 균형을 전제로 정부의 간섭 없이 자율적인 교섭을 통해 이해집단의 상호 공존과 성장을 자치적으로 실현할 수 있다고 보는 이론이다.

1980년대 이후의 디지털 기술혁명과 세계화라는 경제 환경의 변화는 이러한 노사자율주의에 새로운 도전이 되고 있다. 고용형태가 다양화되고 경쟁이 격화되면서 노동조합의 세력 위축과 대표성 위기가 나타나고 있으며 노동운동의 중심축이 제조업 부문에서 공공서비스 부문으로 이동하고 있다. 사측은 무노조경영, 분리전략 등과 같은 새로운 전략적 대응으로 영향력을 확대하고 있다.

이러한 일반적인 노동조합운동 환경의 변화는 한국의 경우에도 예외가 아니다. 1989년 19.8%였던 노조조직률은 이제 겨우 10%를 유지 하고 있다. IMF외환위기 이후 급격히 증가한 비정규직은 이제 전체 근로자의 절반에 육박하고 있으며, 이들의 노조가입률은 1% 이하로 정상적인 교섭이 거의 불가능한 실정이다. 노사관계 당사자 간의 힘의 균형이 붕괴되고 기존의 노사관계가 담아내지 못하는 사각지대가 늘어나면서 노사 자율주의 모형을 넘어서는 새로운 노사관계 패러다임이 필요한 시점이다.

노사 자율주의를 넘어서는 새로운 모델은 여러 가지가 제시되고 있다. 그 가운데 하나로는 국가의 역할을 강화하는 방향이다. 국가의 사법제도나 법률 또는 정부의 규제를 통해 기존 노동조합의 역할을 대신하여 힘의 균형을 맞추어 나가는 방향이다. 그러나 규제나 법제의 도입이나 개정만으로는 이 문제에 대한 효과적인 대응책이 되기 어렵다. 다양한 형태의

노사간의 교섭이 활성화 될 수 있도록 하는 조치가 필요하며, 동시에 새로운 사회적 규율체계가 정립되어야 한다. 구체적으로 제시되고 있는 모형의 하나로는 ‘확장된 코포라티즘(expanded corporatism)’이다.⁴⁶⁾ 이 모형은 궁극적으로 노사가 힘의 균형을 유지할 수 있는 상태를 지향한다. 비정규직을 포함하여 다양한 소외 근로자들은 현재의 노사관계 틀에서는 제도권 내에서 교섭력을 발휘할 수 없는 실정이므로 정부가 나서 이러한 교섭력의 문제를 일정 정도 해소시킬 필요가 있다는 것이다.

한국의 경우 그동안 노사정위원회를 중심으로 이루어진 일련의 사회적 대화는 경제위기 극복을 위한 사회적 대타협이나 노동제도 개편을 추진하기 위한 도구로 활용된 측면이 없지 않다. 그러나 이제는 사회적 대화가 전통적인 노사자율주의 모델의 한계를 보완하는 역할로 성격을 전환할 필요가 있다. 노사정위원회가 일종의 확장된 코포라티즘의 허브(hub) 역할을 수행하는 방안이다. 이러한 대안적 모델로서 작동하기 위해서는 전통적인 코포라티즘 모형을 여러 방향과 측면에서 확장할 필요가 있다. 수평적으로는 먼저 참여주체를 확대시켜야 한다. 특히 소외되고 있는 다양한 취약 집단을 우선적으로 참여시켜야 한다. 또한 논의 의제도 좁은 의미의 노사문제 뿐만 아니라 사회복지 의제 등으로 대폭 확대해야 한다. 다음으로는 수직적인 확대이다. 업종과 산업 수준에서 다양한 대화 채널이 가동될 필요가 있으며, 또한 지역 차원에서도 사회적 대화를 활성화해야 한다.

노동운동 이념의 확장 노동조합운동의 핵심 이념으로 한국노총은 경제적 조합주의를, 민주노총은 사회적 조합주의를 표방한다. 그러나 한국노동운동 이념은 전체적으로 볼 때 경제적 조합주의에 가깝다. 남북분단에 따른 강한 반공주의 이념의 작동, 국가 권위주의적 성장체제의 장기간 온존 등의 요인에 따라 사회 변혁적 노동운동 이념의 구현이 크게 위축되어온 것이 이러한 실리적인 경제적 조합주의의 토양을 제공했다. 그러나 고용

46) 김동원 (2003). “짧은 성공과 긴 좌절: 한국 노사정위원회에 대한 이론적 분석과 정책적 시사점” 『산업관계연구』 13(2).

관계의 다양화라는 새로운 노동현실에서 기존의 경제적 조합주의 운동이념으로는 자본주의의 윤리적 울타리라는 노사관계의 본원적 기능을 수행하기 어렵다. 이제 노동운동의 이념을 경제주의를 넘어서서 다양한 방향으로 확장해 나갈 필요가 있다. 경쟁과 협력이라는 시대적 화두를 수렴하여 자본주의 체제의 윤리적 울타리 기능을 충실히 할 수 있도록 노동운동 이념의 범위와 대응방식을 대폭 확장해야 한다. 소위 확장연대모형(extended network model)이 요구된다.

새로운 노동환경에 적극 부응하기 위한 노동이념의 확대는 우선 우리 노동조합운동의 기저에 뿌리내리고 있는 경제이익대표체로서의 노조 개념을 넘어설 필요가 있다. 경제이익대표체 관념에서 벗어나면 노동조합의 실리적 도구화 문제, 개별노동자 무임승차문제, 기업별노조주의 관행 등을 해소할 수 있는 이론적 기반을 획득할 수 있다. 경제이익대표체 관념에서 벗어나기 위한 사회적 기반 마련도 병행되어야 한다. ‘노동조합이 공장을 탈출해 사회공공성 의제를 포괄할 수 있는 정치사회적 주체로 발전해야 한다’⁴⁷⁾는 주장은 고용 형태의 다양화 시대에 그 적절성이 더 커진다.

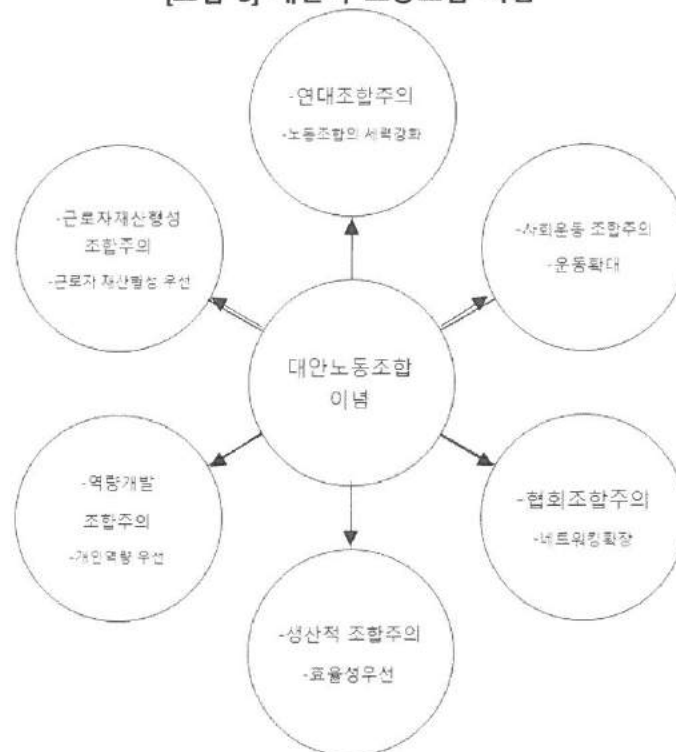
평조합원들의 참여를 확대하고 다양한 사회조직과 네트워킹을 확장하는 노동조합운동의 대표성 확대가 필요하다. 먼저, 대표성의 정신적 기반(Soul of Representation)을 종래의 수동적 서비스 모델(Passive Servicing Model)에서 능동적 참여 모델(Active Organizing Model)로 그 중심을 전환해야 한다. 다시 말해서 전통적인 조합 간부 중심 노동운동에서 탈피하여 다양한 영역과 수준에서 일반 조합원들의 다양한 참여를 대폭 활성화해야 한다. 일반 조합원들의 다양한 참여의 활성화는 윤리적 노사관계의 중요한 근간이다. 또한 디지털 기술변화는 이러한 참여의 활성화를 조장하는 기술적 기반이 되고 있다.

47) 신은종 (2014), “공화주의 노사관계 탐색을 위한 시론적 검토: 가치와 주체 형성을 중심으로”, 한국노사관계학회 발제문.

또한, 노동조합 대표의 범위(Scope of Representation)를 작업장 수준뿐만 아니라 사회적 수준으로 다양하게 확대해 나가야 한다. 이제 노동운동은 다양한 차원과 수준에서 연대주의를 실천해야 한다. 시민단체 등과의 협조운동도 다양하게 활성화 되어야 한다.

주요국에서는 21세기의 대안적 노조운동이념이 다양하게 나타나고 있다. 이러한 대안적 노동운동이념은 미래 노동의 성격 변화, 고용형태의 다양화 등을 수렴하여 노동운동의 재탄생을 모색하는 흐름의 일환이다. [그림 5]는 경제적 조합주의를 넘어서는 여러 가지 새로운 노조운동 이념의 모형을 6가지 방향에서 보여주고 있다. 이들 모형은 한국의 미래 노조운동의 방향과 관련하여 참고할 수 있는 것이다. 대안적 노동운동 이념은 부문과 업종에 따라 다양할 수밖에 없다. 그러나 중요한 것은 노동체제의 경제적인 가치와 사회적인 가치가 조화될 수 있도록 각 업종과 부문에 특화하여 적합한 운동이념을 구축해 나가야 한다.

[그림 5] 대안적 노동조합 이념



자료: Budd (2010), *Labor Relations: Striking a Balance*, Boston: McGraw-Hill/Irwin. p 455.

기업 존재론의 재인식⁴⁸⁾ 윤리적 노사관계의 정립을 위해서는 기업 존재론에 새로운 관점의 정립이 요구된다. 장기적인 시야에서 기업조직의 이해관계자들의 다양한 이해를 조화시키면서 사회적 책임을 제고하는 사회적 실체로 기업을 인식해야 한다. 이러한 기업의 존재론적 인식들은 단기적 시야가 지배하는 주주중심 모형에서 이해관계자 모형으로 전환되는 것을 의미한다.

오늘날 영·미와 같은 신자유주의적 시장근본주의가 지배하는 나라에서는 ‘기업은 본질은 이윤추구를 목적으로 하는 사적 실체’라는 소위 주주중심 모형(shareholder model)의 기업존재론이 여전히 지지를 얻고 있다. 한국에서도 이러한 사적 존재로서의 기업에 대한 인식론이 근래 시장근본주의의 강화와 함께 확대되고 있다. 기업을 하나의 사적 실체로만 보는 관점은 윤리적 노동체제의 정립을 어렵게 하는 측면이 강하다. 건전한 주체 형성을 왜곡시켜 사회성과 공공성을 담아내지 못하는 결과를 초래시킨다. 사적 기업 존재론은 노사 간 상호작용의 활성화를 방해하고, 건전한 주체 형성을 왜곡시켜 노동체제의 사회성과 공공성의 담보를 어렵게 하기 때문이다.

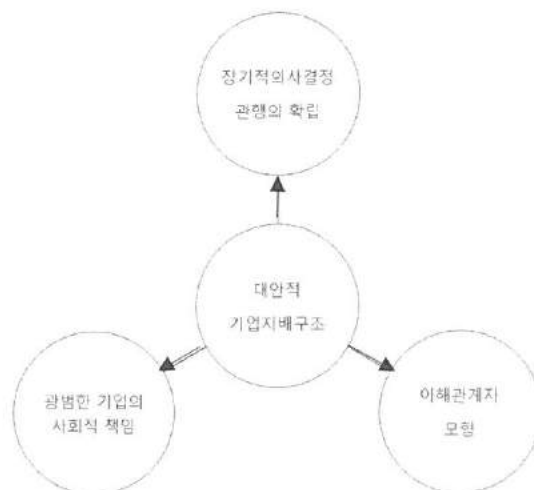
주주우선주의 모형의 대안적 기업관으로서는 이해관계자 모형(stakeholder model)을 들 수 있다. 이해관계자 모형은 기본적으로 관계중심으로 기업의 실체를 인식한다. 따라서 기업은 경제적 조직이면서 동시에 사회적 조직이라고 간주한다. 여기에서 기업은 시장, 경제, 사회를 함께 아우르며, 다양한 측면이 복합적으로 얹혀있는 하나의 사회적 조직으로 기업의 실체를 인식하고 있다. 기업조직은 두터운 사회적 관계의 결합체로 기능하는 것으로 본다.

오늘날 적어도 거대 기업은 완전한 사적존재로 보기 어려우며 공적인 성

48) 김장호(2016) pp.137~140에서 일부 재인용.

격이 강하다. 거대 기업의 궁극적 목적은 이윤추구로만 국한시킬 수 없으며 사회에 대해 내재적 책임을 지는 사회적 역할이 동시에 요구되고 있다. 기업은 공적이고 민주적인 실체이며, 다양한 관계자들의 두터운 관계를 통하여 관련되는 이해관계자들의 인간개화와 역량계발의 주요 거점이 되어야 한다. 이를 위해서는 기업의 사회적 책임도 크게 강화되어야 한다. 이러한 사회적 목표의 구현되는 기업의 존재는 윤리적 노사관계의 확립을 위해 대단히 중요한 의미를 갖는다.

[그림 6] 새로운 기업의 존재 모형



노동체제와 복지체제의 정합성 제고 윤리적인 노동체제의 구현을 위해서는 노동체제와 복지체제의 상호 정합성이 높아야 한다. 덴마크의 ‘유연안정성’ 개념은 복지와 노동이 정합적으로 다루어져야 한다는 문제의식에서 출발한 것이다. 둘 사이의 정합성 제고는 안정적인 복지국가의 길로 가기 위한 주요 기둥이다.

한국의 복지제도는 노동체제와 강한 동조성을 유지하면서 진화해온 생산주의 복지 패러다임의 성격이 강하다. 대부분의 복지 프로그램은 노동시장 진입을 유도하도록 설계되어 있어 노동시장 상황과 동조성이 크다. 이

러한 복지체제는 공식 부문의 고용률을 떨어뜨리는 장점과 함께 비공식 부문과의 격차를 확대시킬 소지가 크다. 한국 복지체제는 노동시장의 다양한 위험을 보편적으로 대체하지 못하는 파행성을 보인다. 한국의 사회 복지의 주요 특성으로는 사회보험 중심의 사회안전망, 낮은 조세부담률 및 재분배율, 낮은 복지지출, 낮은 공공부조, 낮은 실업급여 등을 들 수 있다. 이러한 생산주의 복지제도는 구조화된 노동시장에서 나타나는 근로자 특성별 임금 및 근로조건의 과다한 차이를 보완하지 못하고 오히려 이를 더욱 강화하고 확대시키는 작용을 수반하고 있다. 생산주의 복지제도는 노동체제의 형평성 제고를 위한 보완적 기능이 취약할 수밖에 없다. 또한 분절적 노동시장구조에서 노동운동이 취약계층을 포용하지 못함에 따라 광범한 복지 사각지대의 온존을 초래한다. 복지의 확충과 더불어 노동체제와의 정합성을 제고하여 노동체제의 사회적 목표들이 균형적으로 구현될 수 있도록 양 체제 간의 정합성을 제고해야 한다.⁴⁹⁾

노동법제의 탈규제(deregulation)와 재규제(reregulation)의 조화 노동 유연화의 요구에 따라 노동법제는 전반적으로 규제를 완화하는 방향으로 진행되어 왔다. 노동법의 탈규제는 종속과 보장의 결합이라는 전통적인 정규직 고용관계의 성격을 유연성과 다양성을 특징으로 하는 방향으로 그 성격을 변화시키고 있다. 탈규제는 노동시장을 정규직이라는 내부자와 비정규직이라는 외부자로 분단을 심화시키는 요인이다. 또한 이러한 탈규제는 고용관계의 특수성을 고려하는 사회적 기본권 보장이라는 노동법제의 핵심적 의미를 약화시키는 결과를 초래하고 있다.

그러나 일방적인 노동법제의 탈규제는 새로운 노사관계의 패러다임인 통합적 노사관계에 부정적인 효과를 초래하는 부분도 없지 않다. 노동시장이 심하게 분단되고 이질적인 근로자의 공존은 작금의 우리 노동현실이다. 과보호되고 있는 일부 내부자에 대해서는 어느 정도의 탈규제가 요구

49) 김장호 (2014), “노동과 복지”, 이근식 외, 『한국형 복지국가』, 철학과 현실사.

된다는 점은 부인하기 어렵다. 그러나 노동법제의 보호망으로부터 제외되고 있는 많은 취약 근로자에 대해서는 보호규제를 더 강화시키는 방향의 재규제가 절실히 요구되고 있다. 윤리적이고 사회통합적 노사관계를 구현하기 위해서 노동법 부문에서 지금까지의 일방적 탈규제를 지양하고, 탈규제와 재규제를 조화시키는 통합전략이 요구된다.⁵⁰⁾

Ⅶ 포용적 노동체제 구현을 위한 계기 마련

필자는 거시적이고 총체적(holistic)인 수준에서 우리 노동체제의 문제점과 윤리적 노동체제 패러다임의 비전과 과제를 검토했다. 고용의 다양화가 노동의 새로운 정상으로 대두하고 있다는 새로운 노동현실을 적극적으로 수렴하면서 자본주의의 윤리적 제방 기능을 할 수 있는 새로운 노동체제 패러다임의 정립이 필요하다는 점을 역설했다. 그것은 서로 충돌하는 고용관계의 사회적 목표 가치를 조화시키는 모델이다.

자본주의 시장경제라는 물줄기가 인간의 얼굴을 하면서 유장하게 흘러가기 위해서는 사회적 측면에서 튼실한 제방이 필수적이다. 노동체제는 이러한 윤리적 제방의 기능을 수행해야하는 주요한 제도적 장치이다. 그러한 장치는 결코 자연 질서가 아니라, 인간사회가 만들어서 작동시켜야 하는 질서이다. 유연화 · 다양화라는 새로운 노동 환경에서도 노동체제의 이 같은 사회적이고 윤리적인 기본적 기능은 더욱 유효하다. 기존의 경직적이고 분리적인 노동체제는 새로운 노동 현실 여건에 결코 적합하지 않다. 새로운 패러다임의 노동체제는 연대, 참여, 혁신이라는 화두를 적극적이고 균형적으로 수렴하는 사회통합적인 것이어야 한다. 그것은 경제적 가치와 사회적 가치를 조화시키는 도덕적이고 인간의 얼굴을 하는 모델

50) 김장호 (2016), “도덕경제와 윤리적 노동관계”, 『노사공포럼』 제38호.

이다. 유연하면서도 공공성 및 사회성이라는 가치를 담보하는 중용 노동체제 패러다임이 요구되는 시대에 우리는 살고 있다.

윤리적 노동체제로의 전환은 하루아침에 이루어 질 수는 없다. 관련되는 제도, 관행, 문화의 변화가 필요하다. 행위 주체들의 인식의 기본 틀도 달라져야 한다. 변화의 계기를 마련하기 위해서는 실천을 통한 학습이 중요하다. 지향하는 노동체제의 사회적 의제를 식별하고 이를 핵심의제로 공론화하여 윤리적 노동체제에 부합하도록 하는 실천 계기가 다양하게 이루어질 필요가 있다. 최근 민주노총 산하 공공운수노조가 근로시간 단축에 따른 임금삭감을 수용하겠다는 파격적인 제안을 전격적으로 한 바 있다. 또한, 문재인 대통령은 인천공항공사를 직접 방문하여 공공부문 비정규직의 획기적인 개선의 물꼬를 틀었다. 이러한 노조의 문제 제기를 사회적 대화로 수렴하여 실천에 이르도록 하는 것은 윤리적 노동체제로 나아가는 주요한 계기가 될 수 있다고 본다. 이러한 계기 마련 과정에서 특히 중요한 부분은 노조 및 근로자의 자발적이고 적극적인 참여를 전제로 문제를 풀어야 한다는 것이다. 비정규직 문제, 원하청 격차 문제 등 노동체제의 주요 의제들과 관련하여 핵심 주체들이 선도적으로 변화를 이끌어 내는 바람직한 계기가 다양하게 마련될 필요가 있다. 특히 법 개정 없이 할 수 있는 노동개혁은 속도감이 있게 추진하는 것이 중요한 계기 마련이라고 할 수 있다.

발제를 마무리하면서 한 가지 덧붙이고 싶다. 새 대통령의 노동관의 중요성이다. 지난 MB정부나 박근혜 정부의 노동정책이 궤도를 이탈하여 어렵게 된 원인 중 하나는 최고지도자인 대통령이 올바른 노동관을 가지지 못한 데에 있다. 취임하자마자 이명박 대통령은 비즈니스 프렌들리를 강조했다. 그러면 모든 수준의 노동정책 담당자와 집행자는 사용자 편향의 자세를 갖게 될 수밖에 없다는 것이 미셸 푸코가 강조한 미시적 권력의 속성이다. 박근혜 전 대통령의 노동관도 결코 공정했다고 보기 어렵

다. 새 대통령의 노동관이 균형 잡힌 중용적 시각을 견지하고 이러한 시각을 수시로 표출하는 것이 노동정책의 방향이 제대로 옳은 방향으로 갈 수 있는 중요한 신호등이 될 수 있다. 오랜 기간에 걸쳐 유명한 노동 변호사로서 활동을 한 문재인 대통령의 전력을 고려할 때, 이러한 점은 기우에 불과할지 모르겠다. 그러나 참여정부에서 노무현 대통령의 노동관도 집권 후기로 가면서 변화했던 경험이 시사하는 바가 크다. 또한 학계, 시민사회 등은 노동개혁을 포함하여 사회경제 문제에 대한 개혁의 필요성을 지속적으로 제기해야 한다. 이러한 문제제기는 최고 지도자가 초심을 유지하도록 하는 건전한 사회적 압력으로 작용할 것이다. 새 정부의 출범으로 왜곡된 노동체제가 정상으로 돌아가는 계기가 가급적 빨리 구현되기를 기대한다.

※ 본 발제문은 필자가 집필한 “도덕경제와 노동관계의 규범성”, 『산업관계연구』, 25(3).(2015), ‘도덕경제와 윤리적 노동관계’, <노사공포럼> 제38호 2016과 <고용관계 다양화와 노사관계 안정화 방안 연구>, (사)노사공포럼 연구보고서(2016.11)를 보고서, 3대 노동학회 주최 공동정책토론회(2017. 3. 29)에서 필자가 발제한 “노동체제의 위기와 새 패러다임”, <<2017 노동 미래를 묻다 (김장호 편저)>> 등을 토대로 재구성하고 보완한 것이다.

발제 2

노사관계 시스템의 전환과 새 정부 노동정책 과제

조 성 재 본부장
(한국노동연구원 노사관계연구본부)

목 차

- I. 머리말 / 61
- II. 우리나라의 노사관계 시스템의 현주소/ 63
- III. 노사관계시스템의 전환 방향/ 73
- IV. 노동정책의 과제/ 76
- V. 문재인 정부의 노동공약 검토/ 79
- VI. 맺음말/ 86

노사관계 시스템의 전환과 새 정부 노동정책 과제¹⁾

조 성 재

(한국노동연구원 노사관계연구본부장)

I. 머리말

사상 초유의 대통령 탄핵과 조기 대선을 통해 문재인 정부가 출범하면서, 새 정부의 고용노동정책이 어떤 방향으로 전개될 것인지에 대한 관심이 모아지고 있다. 그것은 단순히 정권이 바뀌었다는 통상적인 차원이 아니라, 기존의 질서가 초래한 참기 어려운 양극화 현상과 최고의 잠재력을 지닌 사람을 경시하는 생산과 사회시스템을 전환하고자 하는 희망을 담은 관심이다.

이러한 정권의 교체라는 사건 뿐 아니라 사실 2017년은 여러 가지 의미에서 전환기라고 명명할 수 있다. 2017년은 역사적으로 7,8,9월 노동자대투쟁에 따라 형성된 이른바 '87 노동체제'가 30주년을 맞이하는 해이다. 아울러 IMF 외환위기 이후 20년이 되는 해이며, 글로벌 금융위기 이후 10년째가 되는 등 다양한 시기 구분의 결절점에 위치해 있다. 무엇보다 이러한 숫자 이상으로 양극화, 저출산·고령화, 국내외 정치경제의 불확실성 증대 등 사회경제적 환경변화에 따라 체제 혹은 시스템의 전환이 요구되는 시기이기도 하다.

1) 본고는 필자의 “총론 : 노사관계 시스템의 전환과 노동정책 과제”, 한국노동연구원, 월간 『노동리뷰』, 2017년 4월호(통권 145호) 원고를 수정, 보완, 가필한 것이다.

본고에서는 노동체제의 관점²⁾을 참조하면서도 기본적으로 노사관계 시스템³⁾의 틀을 이용하여 기존 시스템의 특성은 무엇이고, 어떤 문제를 안고 있기 때문에 전환이 필요한지, 어느 방향으로 어떻게 전환을 이룰 것인지, 문재인 정부의 노동공약은 어떻게 평가할 수 있고 그에 따라 앞으로의 과제는 무엇인지 등에 대해 논의하고자 한다.

그런데, 본고는 2017년 상황에서 한국 노사관계는 시스템 실패(system failure)를 보다 선명하게 드러내고 있으며, 따라서 전환이 시급하다는 관점을 갖고 있다. 우리나라는 주지하다시피 중소기업과 비정규직, 특수고용 노동자, 그리고 영세자영업 종사자와 실업자, 취업포기자 등으로 구성되는 2차 노동시장이 대기업과 공기업 중심의 1차 노동시장과 분단되면서 각 부문이 다른 원리와 행태로 운영되는 이중화(dualization) 현상이 심각하다. 이 과정에서 노사관계의 주체들은 대표성이 취약하고, 정책역량이 빈약하며, 전략은 진부하고, 책임성이 부족하다. 결국 노사정간 게임의 규칙은 한편으로 약육강식의 원리로 움직이는 시장의 힘을 적절히 제어하지 못하고, 다른 한편으로 과거의 유제에 붙들려 있어서 변화하는 환경에 적응하지 못하고 있다. 한마디로 이중화된 노동시장과 효율성 일변도의 작동원리를 연

-
- 2) 노동체제는 노사관계와 노동시장, 노동정치, 노동통제 등의 종합으로 구성되기 때문에 노사관계보다는 넓은 개념으로 보이지만, 애초 덩롭의 노사관계 시스템 이론 역시 환경요인으로서 노동시장은 물론 이데올로기까지 다루고 있기 때문에 양자의 개념은 범위의 문제는 아니다. 본고는 집단적 노사관계를 중심으로 하되, 고용관계와 노동시장 전반에 걸친 관행 개선과 제도적 프레임에 대한 정책 방향을 염두에 두고 있기 때문에 노사관계 시스템 접근이 보다 유용하다고 판단하였다. 노동체제적 접근에 대해서는 장흥근(2017, 근간)과 노동관련 3대 학회에서 2017. 3. 29일 발표된 김장호 교수의 “노동체제의 위기와 새 패러다임”을 참조.
- 3) 본고는 노사관계 시스템을 환경, 주체, 규칙의 집합으로 보았던 Dunlop(1958)의 이론에 기반 하지만, 1980년대 이후 그것을 3층위 분석과 결합하면서 주체들의 전략적 선택을 강조했던 Kochan, Katz & McKersie(1986) 이론을 접목하게 될 것이다. 이러한 시각에 입각하여 우리나라 노사관계 시스템을 분석한 조성재 외(2013) 논의를 최근 양상에 맞도록 수정한 의미를 지니고 있기도 하다.

대와 형평성의 원리로 제어하지 못하는 것은 물론, 일부 하부 시스템은 노동시장 이중성을 더욱 촉진하고 있기조차 하다. 결과적으로 노사관계 시스템의 목표인 공정성과 민주성을 결여하고 있을 뿐 아니라 분단노동시장으로 인하여 자원의 이동과 배분이 원활치 않아 또 다른 목표인 효율성조차도 달성하고 있지 못하다.

물론 시스템은 경로의존성(path dependency)과 요소들간 상호보완성이 강하기 때문에 쉽게 전환되기 어려우며, 따라서 실제 실천은 상당한 시간과 인내심을 요구한다. 그렇지만, 현단계에서 중요한 것은 기존의 인식이나 정책에서 무엇이 잘못되었기 때문에 여전히 우리나라 노사관계 시스템은 개선되지 못하고 있는가에 대한 성찰과 토론이다. 이를 토대로 본고에서는 정부 정책과 더불어 노사의 전략 방향을 제시해보고자 한다. 아울러 새로 출범한 문재인 정부가 선거 과정에서 어떤 노동 관련 공약을 제시했는지를 검토하면서 향후 발전방향과 실천 과제에 대해 논의하도록 한다.

II. 우리나라 노사관계 시스템의 현주소

우리나라 노사관계 시스템은 국가 주도의 경제성장을 위한 권위주의적 노동력 동원 모델에서 1987년 노동자대투쟁에 의해 노동(운동)이 시민권을 획득하고 노사 대등의 원칙에 입각한 분배의 공정성을 지향했던 1990년대 중반까지의 시기를 경과한 바 있다. 그렇지만, 외환위기 이후 시장 중심의 효율성 가치를 전일화하려는 시도 앞에서 노사관계 시스템은 유효한 대응에 실패하고, 따라서 최근에는 대기업 중심의 경직성과 대비되는 만연된 아웃소싱과 특수고용, 비정규직 등 이중노동시장 문제와 그를 둘러싼 소모적인 갈등을 특징으로 한다.

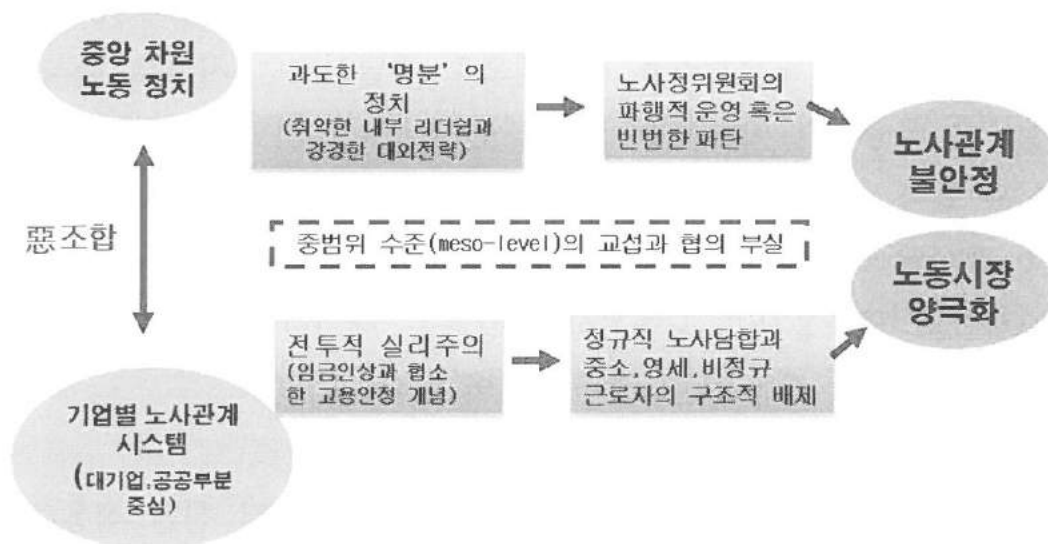
이러한 시스템 실패의 가장 근원적 요인 중 하나는 노동조합 조직률이 낮고 대표성이 취약하기 때문이다. 1987년 이후 노동운동이 활성화되어 1989년에는 조직률이 19% 선까지 상승하였지만, 이후 감소세가 지속되어 2015년 말 현재 10.2%에 불과하다. 이는 국제적으로도 낮은 수준으로서⁴⁾, 그만큼 노동자들의 이해대변 기능이 취약하다는 것을 의미한다. 더욱이 300인 이상 사업장의 조직률은 62.9%에 이르는 반면, 30인 미만 사업장의 그것은 0.1%에 불과한데서 알 수 있듯이 기업별 노사관계 시스템의 유제 하에서 이해대변의 구조적 불균등성은 심각하다. 따라서 사회적 대화 등에서 노동계의 대표성이 때로 의문시되는데, 그와 더불어 경영계의 대표성도 재벌 중심으로 흐르고 있는 것 역시 우리나라 노사관계 시스템이 안고 있는 근원적 한계라고 볼 수 있다.

그렇다면 이러한 노조 조직과 사용자와의 상호작용에 의한 갈등은 어떤 메커니즘을 통하여 발현되는 것일까? 그 상세한 과정과 행태를 일일이 설명하기에는 지면이 부족하지만, 그 구조를 한 눈에 보여주는 것이 <그림 1>이다. 이에 따르면 현재 우리나라의 노사관계는 중앙단 위에서는 과도한 명분의 정치에 휘말려 노사정위원회로 대표되는 사

4) 그렇지만, 조직률과 조합원수가 함께 하향 추세에 있는 다른 선진국과는 달리 적어도 조합원수의 경우는 1998년 이후 증가세를 계속하여 2015년에는 사상 최대인 194만명에 도달하게 되었다. 이는 조직화가 비교적 용이한 제조업 고용의 감소에도 불구하고 서비스업 부문에서 신규 조직화가 계속 되었고, 제한적이기는 하지만 일부 교원과 공무원 노조가 합법성을 획득하였으며, 복수노조 결성이 허용되었기 때문이다. 여기에 일부 비합법 노조와 특수고용노동자들의 조직까지 더할 경우 우리나라의 노조 조합원수는 236만명에 달한다는 보고도 제출되어 있다(김유선, “비정규직 규모와 실태: 통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사(2016.3) 결과’, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼, 2016년 4호). 여하튼 외환위기 이후 시장의 규정력이 강화되는 와중에서도 집단적으로 근로자들의 이해를 대변할 필요성은 꾸준히 제기되고, 노조 조직으로 轉化되어 왔다고 볼 수 있다. 따라서 우리나라에서 노조에 대한 수요가 높고 노동운동이 여전히 역동성을 보유하고 있다고 볼 수도 있는데, 그럼에도 불구하고 노사관계 시스템이 이러한 잠재성을 제대로 발현시키고 있지 못하다는 점은 올바른 제도와 관행을 발전시켜야 할 가장 기본적인 근거라고 할 것이다.

회적 대화가 파국을 맞는 경우가 많은 것으로 보인다. 또한 기업별 노사관계 시스템 하에서 힘이 센 대기업과 공공부문 노조는 자신만의 고용안정과 경제적 실리에 집착하고, 중소기업과 직·간접 비정규직 근로자들의 이해는 제대로 대변되지 않아 노동시장 양극화와 파편화된 노사관계 구조가 상승작용을 일으키고 있음을 보여준다. 이에 비해 지역 단위나 산별, 업종 단위의 중범위 수준(meso-level)에서는 교섭과 협의가 모두 부실하다. 한마디로 허리가 약한 노사관계 시스템이기 때문에 노사관계는 불안정하고 노동시장의 양극화를 극복하기 어려운 것으로 풀이된다.

<그림 1> 우리나라 노사관계 시스템의 특징



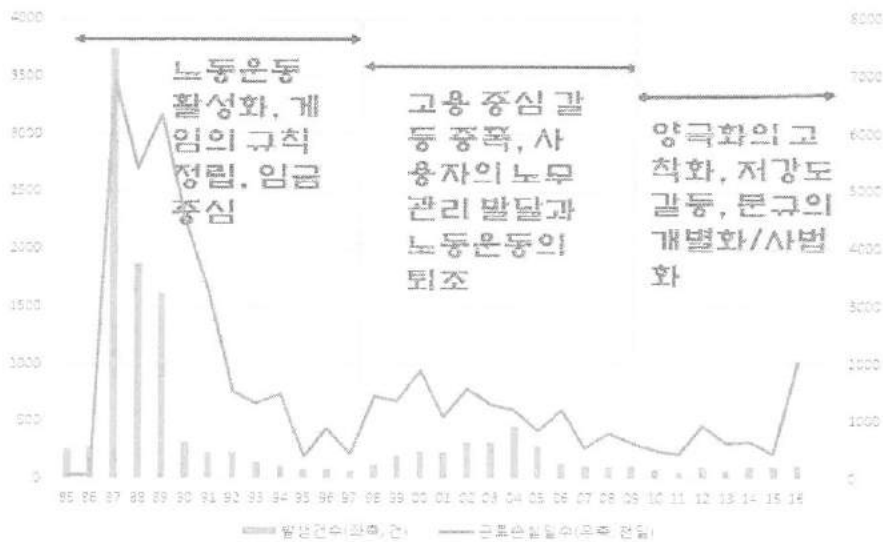
이러한 우리나라 노사관계 시스템의 대표적인 결과물(output)로서 파업건수와 근로손실일수의 추이를 살펴볼 수 있다. <그림 2>에서 볼 수 있듯이 1987년 노동자대투쟁에 따라 파업건수가 3,700건을 넘어서고 근로손실일수는 7백만일에 육박하기도 하였으나, 이후 10여년 동안 노사는 신속히 게임의 규칙을 익혀 1990년대 중반이 되면 파업성

향(근로손실일수/임금근로자수*1000)이 100 미만으로 떨어지면서 OECD 평균 정도의 갈등 수준을 나타냈다. 이는 한국 사회와 노사가 적어도 임금교섭과 관련해서는 갈등을 관리할 역량이 충분하다는 사실을 보여준 결과이다.

그렇지만, 외환위기 이후 노사간 쟁점이 주로 구조조정과 고용 문제로 옮겨가면서 다시 한 번 갈등이 크게 불거지게 된다. <그림 2>에서 보듯이 근로손실일수가 다시 증가하였으며, 2000년대 중반에는 산별교섭과 관련한 갈등까지 겹쳐지면서 근로손실일수가 높은 수준을 지속하였다. 2000년대 이후 노동운동이 확대되는 시장의 힘 앞에서 과거의 운동방식을 답습하면서 후퇴를 거듭하였던 것에 비하면, 사용자들은 손배·가압류와 외주화라는 수단 이외에 변호사, 노무사 등의 도움도 받아가면서 노무관리를 적극적으로 발달시켰던 시기로 해석된다. 글로벌 금융위기 이후로는 고용과 관련해서 대기업과 공기업 중심의 노사 협력 혹은 담합이 고착화되고, 다른 한편으로 중소기업과 비정규직 중심의 배제와 갈등이 심화되면서, 파업건수와 근로손실일수는 표면적으로 줄어들지만 노동현장의 갈등은 내연하거나 사법적 판단을 구하는 형태로 개별화되고 형식화되어 갔다.

다만, 2016년에 성과주의 임금체계를 공공부문부터 전면 적용하려는 정책을 포함한 박근혜 정부의 노동개혁에 대한 노동계의 반발과 저항이 심각하게 전개되면서 근로손실일수는 외환위기 이후 최대인 2백만 일을 넘어서서 90년대 초반 수준으로 회귀하기도 하였다. 이는 지난 15년 이상 기간 동안 지속되어 왔던 노동운동의 퇴조 경향을 한번에 역전시킨 움직임으로서, 여전히 우리나라 노동운동이 역동성을 보유하고 있음을 보여준 증표로 해석된다.

<그림 2> 파업건수와 근로손실일수로 본 노사관계의 흐름

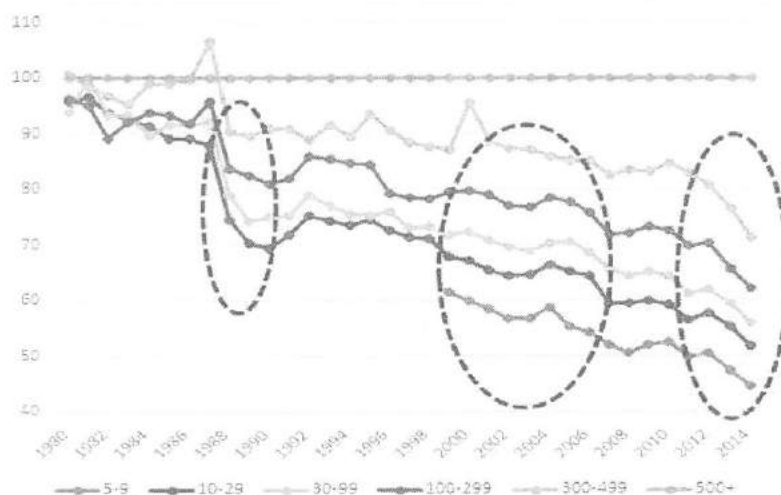


자료 : 고용노동부, 노사분규통계, 각년도

다른 한편으로는 이 그림에 포함되지 않는 특수고용 노동자들의 집단 행동을 비롯하여 수량적으로 계측하기 어려운 장기, 악성 분규 등에도 주목할 필요가 있다. 그것은 흔히 사내하청 등 간접고용을 둘러싼 사례가 많은데, 이는 사내하청이 근로자와 사용자의 양자 관계가 아니라, 영세한 (형식상의) 도급사업자를 사이에 둔 3자 관계로 나타나기 때문이다. 사내하청 업주는 근로조건을 개선하거나 고용을 보장해줄 능력이 부족하고, 원청은 책임성을 부정하는 상황 속에서 사내하청과 관련한 분규는 흔히 파업, 고공농성, 단식, 시민단체를 포함한 외부와의 연대 투쟁 등 격렬한 형태를 띠는 경우가 많았다. 이로 인해 국민들이 체감하는 우리나라의 노사 갈등 수준은 파업성향 등 공식적 수치로 나타나는 것 이상의 피로감을 주었던 것으로 보인다. 또한 전통적 제조업의 불공정한 원하청 거래 이외에 최근 IT 기술의 발달 속에서 서비스업 사내외 하청의 경우에도 하청 근로자들의 근로조건에 미치는 원청 사업자의 영향력은 날로 커지고 있다는 점에서 특수고용이나 프리랜서에서 사용자와 근로자라는 주체를 분명히 해야 하는 것과 마찬가지로 원청의 책임성을 어떻게 효과적으로 드러내고 규율할 것인가의 과제를 던져주고 있다(이정희 외, 2015).

노사관계 시스템의 결과물 중 임금격차와 임금체계의 왜곡은 더욱 심각하다. <그림 3>은 이와 관련하여 지난 35년여 동안 노동시장 내 사업체 규모간 격차가 얼마나 빨리 진행되어 왔는가를 보여준다. 1980년대 초반 10%도 되지 않았던 대-중소 사업체간 격차는 2010년대 중반이 되면서 50% 내외에 이르고 있다. 이는 몇 차례의 변곡점을 거쳐 이르게 된 결과인데, 1980년대 후반 대기업부터 노조 조직화가 이루어지면서 중소기업과의 격차가 확대되었음을 짐작해볼 수 있다. 이후 1990년대 초중반에는 대기업 노조의 선도투쟁의 성과가 중소기업 노조로 확산(trickle-down)⁵⁾되면서 더 이상 격차가 확대되지 않다가 외환위기 이후 이러한 확산 효과가 약화되면서 다시 한 번 임금격차가 확대됨을 보여준다. 외환위기 이후 구조조정과 고용조정이 빈번하게 이루어지고 제조업이든 서비스업이든 아웃소싱이 광범하게 확산되면서 소수로 남은 대기업과 공기업 노동자들의 임금은 더욱 상승하고, 주변 인력이 된 중소기업, 비정규직 임금은 이를 따라가지 못한 결과가 잘 드러나고 있다.

<그림 3> 1980년대 이후 사업체 규모간 임금격차 추이(500인 이상 = 100)

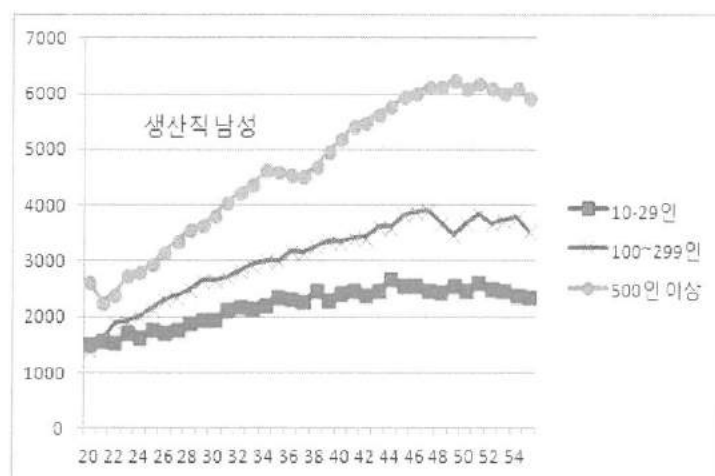


자료 : 고용노동부, 『임금구조기본통계조사』, 각년도 자료에서 계산

5) 장흥근 외(2015:122)는 이를 “선두는 후미를 보지 못하고 후미는 선두를 일견 부러워하면서 다른 한편으로 질시하는 상황으로까지 악화되었다”고 서술하면서 “대기업 주도 성장을 정당화했던 적하이론(Trickle Down Theory)이 파탄난 것처럼 일정의 ‘노동판 적하’ 가정이 현실에서 부정된 것”으로 평가한다.

더욱이 대기업과 공기업 근로자들은 양호한 근로조건 하에서 이직률이 낮고 우수한 인력이 몰리면서 학력, 연령, 근속년수 등 인적자본 측면에서 중소기업 및 비정규직과 차이가 확대되고, 지불능력 차이까지 겹쳐지면서 임금격차는 더욱 확대되어 왔는데, 2010년대 이후 그 폭이 더욱 커지고 있는 것으로 보인다. 요컨대, 지난 35년여 간의 사업체규모간 임금격차는 생산물 시장의 수익성 격차나 불공정한 원하청 거래관계가 기업단위로 파편화된 노사관계와 상승작용을 일으키면서 그대로 노동자간 격차로 이어졌음을 나타낸다. 우리 사회 비정규직의 다수가 중소기업에 분포되어 있다는 점에서 이러한 사업체규모간 격차는 정규직-비정규직 격차와 중첩되어 있다.

<그림 4> 제조업 생산직 남성 사업체규모별·연령별 임금곡선

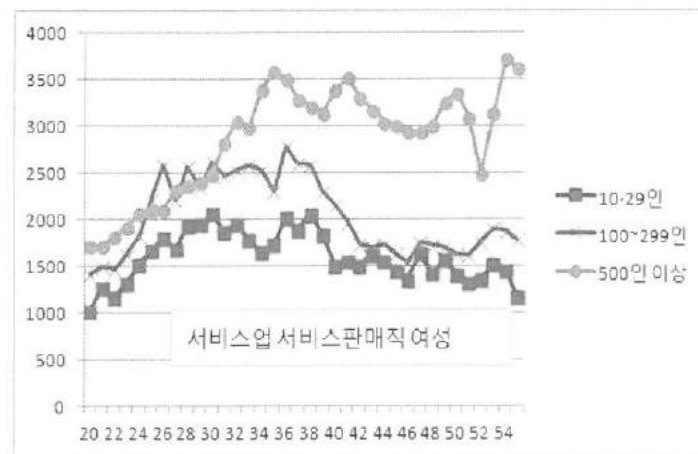


자료 : 고용노동부, 『고용형태별 근로실태조사』, 2012년. 조성재(2014:40)에서 재인용

이러한 임금격차는 그 내부적으로는 다시 직종별, 성별, 규모별 임금체계의 차별화와 연계되어 있다. <그림 4>는 우선 기업규모별 생산직 남성의 연령-임금곡선을 나타낸다. 이에 따르면 흔히 언급되는 연공임금은 대기업 노동자들에게만 해당되고, 중소기업에서는 직무노동시장과 유사하게 연령과 상관없이 임금이 일정수준에 머물러 있거나 소폭 상승에 그치고 있음을 보여준다. 또한 <그림 5>는 서비스업 서비스판

매직 여성의 연령-임금 곡선을 보여주고 있는데, 경력단절에 따른 임금하락 효과와 더불어 대기업의 유리천정 효과, 중고령 여성의 저임금 일자리로 집적되는 효과 등을 짐작해볼 수 있다⁶⁾. 결국 고도성장기에 유효했던 연공임금제 혹은 이연임금제(deferred wage system)는 일부 대기업과 공기업 정규직에게만 적용되고 있는데, 이는 남성 외벌이 모델(male bread winner model)과 정합성을 가지면서 장시간노동을 강제해온 측면도 강하다(배규식 외, 2011). 최근에는 1차 노동시장의 고용 비중이 줄어들고 저성장, 고령화 기조가 정착되면서 연공적 임금 체계가 격차만 확대시키고, 노동시장 내 공정성과 이동성은 저해하는 것으로 나타난다.

<그림 5> 서비스업 서비스판매직 여성 사업체규모별·연령별 임금곡선



자료 : 고용노동부, 『고용형태별 근로실태조사』, 2012년. 조성재(2014;40)에서 재인용

무엇보다 이러한 격차 확대 과정에서 노사관계는 환경과 구조 변화에 효과적으로 대응해오지 못했으며, 따라서 일부는 노사 담합의 영역으로 포섭되어 가지만, 대다수는 배제의 영역으로 떨어지는 이중화를 저

6) 여성의 사회적 지위 향상과 출산율 및 고용률 제고, OECD 최고 수준의 성별 임금격차 완화, 감정노동 치유 등을 위해서는 여성 노동운동 활동가나 상담 인력을 대폭 늘릴 필요가 있다. 현재 여성근로자들이 노사관계에서 과소 대표되고 있는 것도 노동시장에서의 차별의 배후 요인으로 진지하게 다루어져야 한다.

지하지 못했다는 사실에 주목할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 대기업 노조 등은 자신들의 선도투쟁이 노동계 전체의 이득에 봉사할 것이라고 믿고 있는 것은 아닌지 의심스럽다.

그렇지만 다른 한편으로 대기업 노동자들도 이러한 노동시장 이중화 속에서 자신들이 사회적으로 고립되고 전체 노동운동이 약화되고 있다는 것을 잘 알고 있으며, 따라서 2000년대 초중반에 산별노조로 전환하여 이러한 경향을 반전시켜보고자 노력한 바 있다. 그 결과 2015년말 현재 초기업단위 노조원수가 56.7%로 기업단위 노조원수보다 많지만, 교섭은 여전히 대기업 지부 중심으로 이루어짐으로써, ‘무늬만 산별’이라는 비판에 직면해있다. 산별노조의 대기업 지부 등 기업별 노사관계 전통 속에서 힘을 지녔던 세력은 산별로의 조직전환에 따른 교섭권, 체결권, 쟁의권, 인력, 재정 등을 중앙으로 집중시키는 데 인색하다. 따라서 산별 중앙의 리더쉽은 취약하며, 중앙 - 지부 - 지회에 이르는 이중·삼중 교섭, 그리고 중복 파업 속에서 사용자들의 산별 교섭에 대한 거부감만 커져온 것으로 보인다.

기업별 노조이든, 산별노조의 기업 지부이든 전통적 조직이 중소기업이나 비정규직과 제대로 연대활동을 발전시켜오지 못한 가운데, 사내 하청, 특수고용, 혹은 여성, 청년, 노인 등 특성별 집단의 새로운 이해대변 조직들이 등장하고 일부 교섭에 성공하기도 하였으나, 여전히 사용자를 획정하기 어렵거나 사용자가 교섭을 기피하고 있다는 점, 정규직 노조와 연대는 물론이거니와 때로 이해 자체가 상충되는 점, 그리고 공간적 분산성으로 인한 조직화의 어려움 등 때문에 취약 근로계층의 집단적 목소리 기능은 제대로 발현되지 못하며(박명준 외, 2014; 이정희 외, 근간), 그것은 공무원과 교원의 노조에 대한 제한적 승인 및 교섭 미발달 등과 더불어 이 사회가 여전히 노동기본권을 보장하는 데 성공적이지 못하다는 사실을 드러낼 뿐이다. 4차 산업혁명으로

인한 앱 노동자 등 디지털 특수고용의 확산, 혹은 새로운 근로형태와 계약관계 중심의 노동질서를 논하기 전에 전통적이고 기본적인 과제는 과연 제대로 완수하였는지에 대해 돌아볼 필요가 있다. 헌법이 정한 노동 3권을 행사하기 위해서 여전히 해고의 위협을 감수해야 하는 사회에서 노사관계 시스템을 논하는 것 자체가 사치일 수 있다. 그러한 점에서 우리 노사관계 시스템은 비동시적인 과제를 동시에 해결해야 하는 매우 어려운 국면에 처해있는 것으로 판단된다.

노사관계 시스템의 결과물 중 마지막으로 언급하고자 하는 것은 사업장 수준에서의 비생산적인 갈등과 생산시스템의 왜곡에 대한 것이다. 기업별 노사관계 시스템 하에서 기업들은 종업원 의식을 고취하면서 경영 상황에 부합한 노무관리를 발달시킬 가능성이 높고 실제로 우리나라의 많은 기업들이 그렇게 노사협력 문화를 발전시켜왔지만, 반대로 기업별 노조의 현장 기반이 강화되고 전투적 동원에 유리한 구조이기 때문에 흔히 작업장이 갈등의 공간으로 비화되기도 한다. 작업장 내 주도권을 장악하기 위한 노사 갈등의 와중에서, 그리고 기술에 대한 맹신 속에서 사용자는 노동배제적 자동화를 통하여 숙련보다 기술에 의존한 생산방식을 발달시켜오기도 하였다(조성재·전우석, 2011). 제조업 근로자 1만명당 로봇 대수로 측정되는 로봇 집약도에서 한국은 478대로, 미국 164대는 물론 제조업 강국인 독일 292대와 일본 314대를 훌쩍 뛰어넘는 압도적 1위이다⁷⁾. 이 같은 상황에서 잠재적 숙련은 사장되기 일쑤이며, 근로자들의 숙련 향상에 대한 의지가 약화되고, 무엇보다 사람을 중심으로 한 일터혁신, 참여를 토대로 한 노사간 윈윈 게임과 생산성 향상은 요원한 길이 될 것이다⁸⁾.

4차 산업혁명을 둘러싼 기존 논의들은 이러한 일방적 기술중심주의를

7) International Federation of Robotics, 2014 자료.

8) 조성재(2012)와 필자의 최근 분석에 의하면 우리나라의 일터혁신 지수는 시간이 갈수록 하락하고 있다.

더욱 강화시킬 우려가 있기 때문에 사람을 중심에 둔 생산방식에 대한 논의를 발전시키면서 여기에 첨단기술을 어떻게 접목시킬 것인가에 대한 새로운 일터혁신 전략이 요구되고 있다고 할 것이다. 그러기 위해서는 일터혁신을 함께 논의할 작업장내 근로자 대표 시스템을 어떻게 구축할 것인가에 대한 논의가 필요하며, 아울러 갈등적 사안들을 외부화하여 어떻게 작업장을 혁신의 공간으로 만들 수 있을 것인가에 대한 고민이 필요하다. 그러한 점에서 단체교섭 프레임을 재검토하고 노사협의회 제도를 발전시키고자 하는 정책적 고민은 단순히 근로자들의 권리를 확장하고 갈등을 완화하는 데만 기여하는 것이 아니라, 생산적인 노사관계로 나아가기 위한 교두보이기도 하다.

Ⅲ. 노사관계 시스템의 전환 방향

이제까지의 내용으로부터 현재의 노사관계 시스템을 격차와 소모적 갈등을 유발하는 “파편화된 노사관계”라고 규정할 수 있다. 임금 수준의 격차를 지속적으로 재생산하는 대기업 중심의 연공적 임금체계와 조율되지 않은 기업별 노사관계 시스템은 노동시장의 이중화를 촉진해왔으며, 이에 대한 2차 노동시장 근로자들의 저항을 공정한 게임의 장에서 해소할 수 있는 제도가 미비하여 90%에 이르는 근로자들은 무권리 상태에 놓여지거나 반대로 장기, 악성 분규로 비화하는 경우가 적지 않았다. 또한 1차 노동시장 내에서도 2차 노동시장으로 떨어지지 않으려는 근로자들의 고용안정에 대한 집착은 흔히 구조조정에 대한 격렬한 저항과 작업장 운영의 경직성으로 나타났으며, 이에 대한 사용자들의 자동화와 아웃소싱 중심의 대응은 일터혁신을 통한 인적자원개발과 인적자원관리 고도화의 계기를 약화시켰다. 이러한 미시 수준의 노사관계는 중앙 수준에서 사회적 타협이 이루어지기 어려운 노사 단체의 리더십 부족과 명분의 정치로 인하여 더욱 악화되어 왔을 뿐이다.

향후 노사관계는 이를 극복하여 괜찮은 일자리 중심의 “연대와 혁신의 노사관계”로 나아가야 한다. 아웃소싱과 특수고용의 확산 속에서 고용형태는 다양화되고 일자리의 질은 전반적으로 악화되어 왔다. 따라서 심각한 이중노동시장 현상을 극복할 수 있는 연대와 형평성의 원리가 작동해야 하며, 민주적 참여와 갈등의 외부화 속에서 작업장 내에서는 혁신적이고 생산적인 노사관계로 나아가야 현재의 저성장 기조 및 글로벌 경쟁을 헤쳐나갈 수 있는 근거지들을 마련할 수 있다. <그림 6>은 이와 관련하여 현재와 미래 노사관계 시스템의 구성 요소들을 세 축으로 나누어 보여주고 있다. 우선 상층 수준에서는 노사단체의 대표성과 리더십을 제고하고, 사회적 대화를 다층적, 다채널로 구축할 필요가 있다. 노사정위원회에 모든 것을 맡겨두는 것이 아니라, 필요하면 국회가 주도하여 사회적 대화와 타협을 선도할 필요도 있을 것이다. 이미 우리는 공무원 연금 개혁 시 국회를 중심으로 노사간 타협을 성공시킨 경험도 갖고 있다.

<그림 6> 노사관계의 현재와 미래



단체교섭 제도는 기업별 교섭의 오랜 관행으로 인하여 산별교섭으로 전환하고자 하는 일부 노동계의 노력에도 불구하고 여전히 기업 단위

로 이루어지고 있다. 즉, 조직 측면에서는 초기업단위 조합원수 비중이 56.7%(2015년말)에 이르고 있지만, 교섭은 여전히 기업 중심으로 이루어지고 있기 때문에 조직과 교섭 형태의 불균형이 심화되고 있다. 더욱이 지난 15년여 기간 동안 이중·삼중 교섭과 중복 파업 등으로 인해 사용자들의 산별교섭에 대한 거부감이 매우 크기 때문에 향후에도 산별교섭이 발전할 수 있을지를 전망하기는 무척 어렵다. 그러한 점에서 산별교섭의 진전에 저해가 되는 사업장단위 교섭창구 단일화 등 법제도 측면에서 불리한 요소들을 제거해 나가되, 다른 한편으로 단체교섭이 계속 기업단위를 중심으로 이루어진다고 하더라도 대기업과 중소기업 간 임금수준의 조율 등을 통하여 격차를 축소할 수 있도록 하는 노-노, 사-사, 노-사 간 조율(coordination) 행동이 중요할 것이다. 그러기 위해서는 앞서 언급한 사회적 대화도 중앙 단위에서뿐 아니라 업종별, 지역별 차원에서도 활성화될 필요가 있다. 마지막으로 그림에서 볼 수 있듯이 비생산적인 현장 수준의 노사관계도 일터혁신이 활성화되고, 기업내는 물론 기업간에도 공정성을 확보할 수 있도록 직무중심으로 임금체계를 개편하며, 직·간접 비정규직을 최소화할 수 있는 인력관리로 나아가도록 정부와 국회의 지원과 감독이 있어야 할 것이다.

아울러 우리나라가 ILO 협약 비준이 미흡한 원인은 무엇인지, 교원과 공무원을 포함하여 국제 기준에서 노동 기본권 보장이 제대로 이루어지고 있는지 등에 대한 진지한 분석과 성찰이 요구된다. 최근 한-EU FTA 등에서 무역을 노동 조건과 연계시키는 조항들의 증가와 우리나라 기업들의 대규모 해외진출로 국내외에서 근로조건 향상에 대한 요구가 높아지고 있는 점, 2019년 ILO 100주년을 앞두고 있는 점 등을 감안하여 노동부문에서 개도국에나 남아있을 법한 낡은 제도와 관행을 혁파하고 진정한 글로벌 스탠다드의 길을 찾는 것이 국내 노동문제 해결을 위한 또 다른 접근법이 될 수 있을 것이다.

IV. 노동정책의 과제

<그림 6>에서 제시하는 바와 같이 미래의 노사관계를 구축해나가기 위해서는 노와 사 주체들의 역량 강화가 무엇보다 요구된다. 대표성과 조직력, 그리고 정책역량 강화⁹⁾는 근로자 측뿐 아니라 사용자측에게도 절실히 요구되며, 그러한 점에서 경총과 더불어 대한상의나 중소기업중앙회 등도 노동문제에 대한 연구와 발언 등에 적극적으로 나설 필요가 있다. 우리나라는 개발국가의 전통이 강하게 잔존하여 노와 사는 정부가 많은 것을 해주길 원하고, 때로는 정부에 대해 신랄한 비판을 제기하기도 하지만, 정권의 성격에 좌우되지 않으면서 노사관계 시스템을 보다 안정적이고 실질적으로 운용하기 위해서는 노와 사의 자율적 질서 형성이 우선되어야 한다. 정부는 과도기적으로, 예컨대 10여년에 걸쳐 노와 사 주체 역량과 정책 기능 강화에 대한 지원을 획기적으로 늘릴 필요가 있다.

노, 사 주체에 대한 기대 위에서 우리는 노사관계 프레임을 <그림 7>과 같이 구성해보았다. 이에 기초하여 각 셀마다의 내용에 따라 노동정책을 구상해볼 수 있을 것이다. 주지하다시피 노사관계는 노동시장이 작동하는 제도적 틀거리이다. 그 프레임을 거시, 중범위, 미시 수준으로 나누어서 살펴볼 수 있고, 이러한 층위별로 적절한 의제를 갖고 교섭과 협의를 원만하게 진행하면서 노동시장의 양극화를 극복하고 일터혁신을 통해 파이를 키우는 생산적 노사관계로 발전해야 가야 함을 제시하고 있다.

각 층위별로 의제는 전국적이고, 일반적인 논의에서 업종과 지역에 특화된 논의로, 그리고 기업과 작업장 수준에서 구체적으로 다뤄야 할 이

9) 노동조합의 정책역량 강화에 대해서는 박명준 외(2013)을 참조

슈로 분화될 것이다. 가급적 작업장을 혁신의 공간으로 만들기 위해서는 노사간의 갈등적 현안은 산업, 업종이나, 지역, 전국 등 상급 수준에서 다루주는 '갈등의 외부화'가 필요하다. 또한 대기업 노조의 실리주의를 제어하여 중소기업 및 비정규직과의 양극화를 극복하기 위해서도 중범위 수준에서의 교섭 혹은 협의를 촉진하는 것이 도움이 될 것이다. 최상층에서의 사회적 대화는 '대타협'에 대한 신화를 쫓기보다는 실질적이고 건설적인 대화 촉진을 통하여 관련된 초기업단위 교섭, 업종별·지역별 노사정협의회, 혹은 국회나 勞政, 使政 사이의 직접 교섭에 준거틀로 작용하도록 해야 한다. 그러기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 노와 사 단체들의 정책역량과 리더쉽이 강화되어야 하며, 사회적 대화 기구는 '합의 지향의 협의기구'로 그 성격을 분명히 할 필요가 있다.

<그림 7> 층위별, 영역별 노동정책의 과제

	교섭	협의	의제
거시 수준 Macro-level (중앙 차원)	X	<ul style="list-style-type: none"> 노사정 위원회 (합의지향 협의기구) 국회 차원 대화 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 고용과 노동시장 정책 방향 고용노동 관련법 정비 복지제도, 최저임금, 물가, 조세 등
중범위 수준 Meso-level (업종·지역 차원)	<ul style="list-style-type: none"> 초기업별 교섭 제도 정비 ✓ 초기업 단위 노조원 56.7% 	<ul style="list-style-type: none"> 업종별·지역별 노사정 협의회 	<ul style="list-style-type: none"> 초기업수준 임금조정 강화 업종별·지역별 고용·훈련·자격제도 정비
미시 수준 Micro-level (기업·사업장 차원)	<ul style="list-style-type: none"> 기업별 교섭에서 기업간 조율 (coordination) 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 노사협의회(혹은 종업원 대표제) 활성화 ✓ 전직종, 사내 하도급 등 비정규 포함 	<ul style="list-style-type: none"> 일터혁신과 생산적 노사관계 저출산(여성친화적)·고령화·서비스화 대응 HRM 구축

+

합의지향
사내하도급등 비정규직 문제해

고용성지향·직무중심 임금체계
인프라 구축과 혁신

한편 초기업단위 조합원이 절반을 넘긴지가 이미 수년이 되었음에도 불구하고 여전히 기업별 노사관계를 전제로 짜여져 있는 제도적 프레임 바꾸려는 노력이 필요하다. 기업별 교섭의 전통이 강한 상황에서 산별교섭 이외에 근로자 특성별, 혹은 업종별, 지역별 교섭이 얼마나 발전할 수 있을지는 불확실하다. 그렇지만, 초기업단위 교섭을 저해하는 제도적 요소가 있다면 그것을 제거해주되, 실제로 초기업단위 교섭이 이루어질 수 있는가는 노사의 전략적 선택과 역량에 달려있다고 할 것이다. 설사 초기업단위 교섭이 여러 요인으로 제대로 발전하지 못한다고 하더라도, 업종별·지역별 노사정협의회 등을 활용한 기업간 근로조건의 조율을 통하여 이중노동시장의 폐해를 극복하고자 하는 노력은 강화되어야 한다. 그러한 점에서 다시 노, 사, 정의 격차 극복에 대한 일관되고 지속적인, 그러면서도 유연한 접근법이 요구된다고 할 것이다.

마지막으로 이러한 프레임에서 여러 쉐에 공통적으로 걸치는 사내하도급 문제와 각 의제와 협의의 이면에서 생산적 논의를 뒷받침할 수 있는 직무 중심 인적자원관리와 임금체계의 재편을 언급할 수 있다. 사내하도급은 지난 15년 이상의 시간 동안 우리나라 노동시장과 노사관계의 최대 이슈였으며, 현대차 사내하청과 KTX 여승무원 문제 등 대다수 장기분규의 근본 원인이었다. 사내하도급 문제에 우리 사회가 제대로 대응하지 못하는 와중에서 현재 워낙 많이 확산되어 있어서 불법파견 여부로 규율해나가는 것이 유의미한지 의문시되고 있지만, 그럼에도 불구하고 직접 고용 우선의 원칙을 다시 천명하고 사내하도급이 불가피한 영역에서는 원청의 책임성을 강화하는 정책이 요구되고 있다. 아울러 대기업과 공기업 노사 담합과 노동시장 양극화가 연공적 임금체계와 상승작용을 일으켜왔다는 점에서 공정 지향의 인적자원관리를 통해 기업형단적 노동시장 특성을 발전시켜 나가기 위해서는 직무 중심의 임금체계가 요구된다고 할 것이다. 나아가 임금체계

변경과 연대 임금 실천을 추진하기 위한 기반으로 대기업과 공기업을 중심으로 고용공시제에 비견되는 ‘임금공시제’를 적극 검토해야할 것이다.

그밖에 그림에는 표현되지 않았지만, 노동위원회 제도의 전문성과 독립성을 어떻게 제고할 것인지, 근로감독행정을 어떻게 강화할 것인지 등의 여러 가지 정책 과제를 안고 있기도 하다.

V. 문재인 정부의 노동공약 검토

현 시점에서 새 정부의 고용노동정책이 구체적으로 어떻게 전개될 것인지를 예상하기란 쉽지 않다. 일단 문재인 대통령과 더불어민주당의 노동 관련 공약 내용으로부터 향후 고용노동정책에 대한 전망을 엿보는 것이 필요할 것이다.

<표 1>에서 볼 수 있듯이 더불어민주당의 고용 및 노동 관련 공약은 주요하게는 세 가지 영역으로 나타나고 있다. 일자리 창출과 비정규직 감축 및 처우 개선, 그리고 노동존중 사회 실현이 그것이다. 문재인 대통령은 취임 후 1호 정책으로 일자리위원회 구성을 지시하였는데, 이로써 일자리의 양과 질 개선이 향후 수년간 가장 중요한 정책이 될 것임을 천명했다고 볼 수 있을 것이다. 그리고 그 구체적 목표로서 공공부문에서 81만개 일자리 창출, 그리고 실노동시간 단축 등 일자리 나누기로 민간부문 일자리 50만개 창출을 제시하고 있다. 어느 것 하나 쉬운 과제가 없을 것인 바, 일단 정부가 개입하고 책임질 수 있는 공공부문에서 일자리 창출의 모범을 보이면서 민간부문에서도 실노동시간 단축을 통한 일자리 창출을 독려해나갈 것으로 예상된다.

<표 1> 더불어민주당의 고용노동정책 공약 주요 내용

일자리 창출	<ol style="list-style-type: none"> 1. 대통령 직속 “일자리위원회” 설치를 통한 일자리정책 집중 관리 2. 공공부문 일자리 81만개 창출 3. 실노동시간 단축 등 일자리 나누기로 민간부문 일자리 50만개 창출 4. ‘성별·연령별 맞춤형 일자리 대책’ 실시
비정규직 감축 및 처우개선	<ol style="list-style-type: none"> 1. 상시·지속적 업무를 정규직으로 고용하도록 하는 원칙을 정착하여 비정규직 규모를 OECD 수준으로 감축 2. 「비정규직 차별금지 특별법」 제정 3. 사내하청 등 간접고용에 대해 원청기업에 ‘공동 사용자 책임’ 부과 4. 최저임금(시급)을 1만원으로 올리고 생활임금제를 확산
노동존중 사회 실현	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「한국형 사회적 대화기구」를 만들어 ‘노동존중사회 기본계획’ 수립 2. 노·사·정이 2010년 약속한 ‘1800시간대 노동시간’ 실현 3. ‘제불임금 제로시대’ 구축 4. 노동인권교육 의무화 및 ‘알바존중법’ 도입을 통해 전연령대의 노동기본권 보장 5. 국제노동기구(ILO) 핵심협약 비준으로 높은 수준의 노동기본권 보장 6. 노조가입율과 단협적용율 제고를 통한 ‘노동존중사회’ 구축 7. 90%의 중소·영세 미조직 노동자들의 권리 보장 8. 노동이사제를 공공기관에 도입하고 민간기업에 확산 9. 부당해고된 근로자가 원할 경우 최초 복직판정만으로 복직이 가능하도록 변경 10. 위험의 ‘외주화’ 방지, 산재발생 사업장에 대한 책임 강화 및 「감정노동자 보호법」 제정 11. 30만 택시운전자의 생존권 보장 및 권익 향상

자료 : 더불어민주당 제19대 대선 공약집

비정규직 감축 및 처우개선과 관련해서 상시·지속적 업무의 정규직 고용 원칙, 비정규직 차별금지, 간접고용에 대해 원청기업의 공동사용자 책임 부과, 최저임금 1만원으로 인상 등이 주요 내용을 이루고 있다. 격차와 차별의 대명사로 되어 있는 비정규직과 취약계층에 대한 전향

적 조치들을 담고 있는 것으로 보이는데, 이와 관련한 정책 실현 경로를 어떻게 확보할 것인가의 과제를 던져주고 있다.

세 번째로 노동존중 사회 실현 영역으로 들어가면 주로 집단적 노사관계와 근로기준 분야에서 그동안 제기되어 왔던 다양한 과제들이 제시되고 있음을 알 수 있다. 한국형 사회적 대화기구 구성, 1,800시간 대 노동시간 실현, 체불임금 제로시대 구축, 노동인권교육 의무화, ILO 핵심협약 비준을 통한 노동기본권 보장, 노조가입률과 단협 적용률 제고와 중소·영세 노동자들의 권리 보장, 노동이사제 도입, 부당해고된 근로자 신속 구제, 위험의 외주화 방지 등으로서 첫 번째와 두 번째가 주로 고용의 영역이라면 세 번째 영역은 주로 노동의 영역에서 어떠한 정책을 개발할 것인가가 제시되고 있다. 본고는 4장까지 세 번째 영역인 노동정책과 관련한 주제를 주로 다루었는데, 그것은 노동과 관련한 기본권의 확립과 집단적 노사관계의 발전이 전제되지 않으면 고용창출의 지속가능성이 담보되기 어려우며, 무엇보다 일자리의 질을 개선하기 어렵기 때문이다.

세가지 고용노동정책의 영역들은 상호 중첩되면서 서로가 서로를 강화하는 관계에 있다고 할 수 있지만, 그동안 기울어진 운동장에서 일자리의 양과 질 확보가 가능하지 않았다는 성찰에 기초할 때 노동시장의 공정한 질서를 만들어낼 수 있는 노사관계와 근로기준의 개혁은 매우 기본적이고 긴요한 과제라고 볼 수 있을 것이다. 다시 말해서 일자리의 창출이나 비정규직을 비롯한 차별과 배제의 노동시장 질서를 바로잡기 위해서는 현장에서 노사간의 세력 균형이 이루어지지 않으면 안된다. 미국의 1930년대 대공황 시기에 뉴딜 노동입법을 통해 근로자들의 단결권을 비롯한 노동권을 강화한 것은 당시의 시대적 요구, 사회경제적 여건을 반영한 정책이었으며(박경로, 2010), 그에 힘입어 이후 오랫동안 미국경제의 안정적인 성장을 가능하게 하였음을 떠올릴 필요가 있다.

다음 <표 2>와 <표 3>은 노동존중 사회의 실현을 위한 더불어민주당의 정책 공약이 구체적으로 어떤 내용들을 담고 있는가를 요약하여 보여주고 있다. 이에 따르면 한국형 사회적 대화를 발전시키는 것을 토대로 노동존중사회 기본계획을 수립할 것을 제안하고 있어서 다양한 관련 주체들이 참여하고 협의하여 큰 틀의 노동정책 방향 도출이 있을 것임을 짐작케 한다. 그러나 기존 노사정위원회를 구체적으로 어떻게 개혁할 것인가에 대한 구상은 향후의 과제로 남겨져 있는 것으로 보인다. 연간 노동시간을 1,800시간대로 단축하겠다는 기존 사회적 합의를 실현하겠다는 구상은 앞서 일자리 창출 정책 방향과 중복되지만, 이 부분에서는 주로 칼퇴근법 제정과 퇴근 후 카톡 업무지시 근절을 비롯하여 주로 노동생활의 질 향상에 초점을 두고 있는 것으로 보인다.

<표 2> 더불어민주당의 노동존중 사회 실현 구체 공약(1)

<p>1. 「한국형 사회적 대화기구」를 만들어 '노동존중사회 기본계획' 수립</p>	<p><input type="checkbox"/> 「한국형 사회적 대화기구」 설립</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공공부문부터 모든 노동자들을 대표하는 노동자 대표와 경영계 대표들, 대통령이 참여하는 사회적 대타협의 모범 창출 <p><input type="checkbox"/> 노사정 사회적 대타협으로 노동존중사회 기본계획 수립</p>
<p>2. 노·사·정이 2010년 약속한 '1800 시간대 노동시간' 실현</p>	<p><input type="checkbox"/> 임기 내 1800시간대 노동시간 실현</p> <ul style="list-style-type: none"> - “노동시간 단축 종합 점검 추진단” 구성 및 기업별 노동시간공시제도 도입 - 연장근로(휴일 포함)를 포함한 법정근로 주 52시간 상한제 이행 - 근로시간 및 휴게시간 특례업종 및 적용제외 산업 축소 <p><input type="checkbox"/> 「칼퇴근법」 도입</p> <ul style="list-style-type: none"> - 출퇴근시간기록의무제와 포괄임금제도 규제 - 퇴근 후 '카톡' 업무지시 근절 대책 마련

3. '체불임금 제로시대' 구축	<input type="checkbox"/> 체당금제도 확대해 임금체불 노동자 보호 강화 - 현행 퇴직자에 국한된 체당금제도를 재직자에 확대 <input type="checkbox"/> 체불임금 근절을 위한 제도 개선 - 고액·상습 체불사업주에 대한 처벌 강화 <input type="checkbox"/> "일자리 최소기준" 준수를 위한 노동행정·근로감독 강화 - 노동관계법 이행을 감독하는 근로감독관 추가 증원
4. 노동인권교육 의무화 및 '알바존중법' 도입을 통해 전연령대의 노동기본권 보장	<input type="checkbox"/> 청소년 노동에 대한 근로감독 강화 - 근로감독관 확대 및 최저임금 전담감독관 설치 <input type="checkbox"/> 청년·알바체당금제 도입 - '체불사실인정'만으로 먼저 임금 지급, 국가가 구상권 행사 <input type="checkbox"/> 노동인권교육을 교과과정에 연계하여 의무화 - 기초적인 노동관계법령 및 집단적 노사관계 영역 교육 <input type="checkbox"/> '알바존중법'을 도입하여 청년 일자리 기본권 보장 - 「근로기준법」 내에 부당한 업무 지시 제한 근거를 마련하고, 정신·정서적 학대 등을 폭행 유형에 포함
5. ILO 핵심협약 비준으로 높은 수준의 노동기본권 보장	<input type="checkbox"/> 핵심협약 중 '결사의 자유 및 단결권 보호 협약', '단결권 및 단체교섭 협약', '강제노동 협약', '강제노동 철폐 협약' 비준 <input type="checkbox"/> ILO 핵심협약 비준에 따른 국내법 개정 - 강제노동, 결사의 자유, 단결권·단체교섭권 관련 국내법 개정

자료 : 더불어민주당 제19대 대선 공약집

체불임금이 1조 4천억 원을 넘어서고 있는 현실을 감안하여 체불임금 제로시대를 선언한 것은 매우 현실적이고 긴급한 과제로 판단된다. 관련하여 근로감독관 추가 증원이 약속되고 있어서 체불임금을 비롯하여 노동현장의 다양한 문제를 해결할 수 있는 인프라에 대한 투자가 필요한 상황을 정확히 반영하고 있는 것으로 보인다. 알바존중법 도입

과 노동인권교육 확충, ILO 핵심협약 비준을 통한 노동기본권 보장 등은 우리 사회가 여전히 글로벌 스탠다드에 비해 노동을 존중하는 사회적 분위기가 미흡한 현실을 고려한 공약들로 해석된다. 더욱이 이를 알바 노동으로 확장하고 교과과정에서 노동권과 관련한 기본교육을 강화하겠다는 것은 청소년 시절부터 노동에 대한 인권감수성을 높이고자하는 매우 근본적이고 장기적인 접근법을 보여주고 있다.

또한 노조 조직률이 10%에 머물고 있는 현실을 감안하여 근로자들의 목소리 기능이 제대로 작동할 수 있도록 특수고용노동자와 실직자, 구직자 등의 노동기본권을 보장하며, 교섭창구단일화 제도의 개선방안 마련, 무분별한 손배·가압류 남용 제한, 박근혜 정부의 이대 지침 폐기와 노사 자치주의 복원, 노동회의소 설립 추진, 사업장내 종업원대표 제도 실질화, 공무원 직장협의회 적용 확대 등도 주목할 만한 공약이다. 이들 중 많은 내용이 이미 본고의 4장에서 다루어졌기 때문에 정책들간의 상호 관련성과 위계 등에 대해서 짐작해볼 수 있을 것이다. 그렇지만, 공약 자체는 평면적으로 나열되고 있기 때문에 앞으로 우선순위와 중요도의 차이 등에 대한 노사정 당사자들의 진솔한 협의와 토론이 필요한 것으로 보인다. 그것은 앞서 2, 3장에서 다룬 우리나라 노사관계 시스템의 전환 방향과 관련한 철학과 미래 비전을 전제로 해야 할 것임은 물론이다.

이밖에 공공기관부터 노동이사제 도입, 부당해고된 근로자의 신속 구제, 위험의 외주화 방지와 감정노동자 보호법 제정 등 다양한 항목들을 공약에 포함하고 있는데, 여전히 높은 수준인 산재 발생률을 낮추기 위한 획기적 대책들이 실천되기를 기대해 본다.

<표 3> 더불어민주당의 노동존중 사회 실현 구체 공약(2)

<p>6. 노조가입율과 단협 적용율 제고를 통한 '노동존중사회' 구축</p>	<p><input type="checkbox"/> 노조가입율과 단협적용율 제고를 위해 법·제도 개선 추진</p> <p><input type="checkbox"/> 헌법 상 노동기본권 보장</p> <ul style="list-style-type: none"> - 특수고용노동자, 실직자, 구직자 등의 노동기본권 보장 - 근로시간면제제도 및 교섭창구단일화제도 개선방안 마련 - 초기업단위 단체교섭 촉진, 단체협약 적용범위 확대 - 무분별한 손배·가압류 남용 제한 <p><input type="checkbox"/> 노사자치주의 원칙을 훼손하는 행정지침 폐기 및 행정 지도 중단</p> <ul style="list-style-type: none"> - 박근혜정부의 공공·금융 성과연봉제, '공정인사지침', '취업규칙 해석 및 변경지침'을 즉각 폐기하고, 행정 지도 중단
<p>7. 90%의 중소·영세 미조직 노동자들의 권리 보장</p>	<p><input type="checkbox"/> 미조직노동자를 지원하는 '한국형 노동회의소' 설립 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> - 상공회의소처럼 "노동회의소" 법정노동단체화하도록 제도 도입, 취약계층 노동자들에 대한 법률·복지지원, 능력개발 <p><input type="checkbox"/> 사업장내 근로자 이해대변기구인 "종업원대표"제도 실질화</p> <ul style="list-style-type: none"> - "근로자대표"의 선출, 임기, 구성, 권한 등을 보장 <p><input type="checkbox"/> 「공무원직장협의회 설립·운영에 관한 법률」 개정 추진</p>
<p>8. 노동이사제를 공공 기관에 도입하고 민간기업에 확산</p>	<p><input type="checkbox"/> 공공부문부터 노동이사제 도입한 후 민간기업으로 확산</p> <ul style="list-style-type: none"> - 근로자대표 1~2명이 이사회에 참여, 경영참여 보장
<p>9. 부당해고된 근로자가 원할 경우 최초 복직판정만으로 복직이 가능하도록 변경</p>	<p><input type="checkbox"/> 부당해고된 근로자가 노동위원회나 법원에서 최초 복직판정을 받은 경우 항소 여부와 관계없이 즉시 복직의무 도입</p> <ul style="list-style-type: none"> - 복직의무 불이행 시 임금상당액을 지급하도록 제도화
<p>10. 위험의 '외주화' 방지, 산재발생 사업장에 대한 책임 강화 및 「감정노동자 보호법」 제정</p>	<p><input type="checkbox"/> 산업현장 위험의 '외주화' 방지법 제·개정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 원청사업주의 사업상 영향권 내 근로자 모두 '근로자' 개념에 포함, 특수고용자 산재보험 적용확대 및 의무가입 - 유해·위험작업의 사내하도급 전면 금지

	<ul style="list-style-type: none"> - 안전·보건조치 위반에 대해 원청사업주 책임 강화 - 중대재해와 산재다발 사업장에 대한 민·형사상 책임 강화 <p><input type="checkbox"/> 산업재해 발생 사업장에 대한 책임 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 산업재해 발생 시 신고의무 위반 사용자에게 형벌 부과 및 양벌규정으로 규율, 은폐 사업장에는 모든 관련자 일벌백계 - 위험 발생 후 작업 재개 시 동의권을 원·하청 근로자 모두에 부여 <p><input type="checkbox"/> 감정노동보호법 제정으로 감정노동자의 긴급피난권·산재보험 보장</p>
11. 30만 택시운전자의 생존권 보장 및 권익 향상	<p><input type="checkbox"/> 낙후지역에 100원 행복택시 등 공공형 택시 지원</p> <p><input type="checkbox"/> 친환경 연료 다변화 지원</p> <p><input type="checkbox"/> 택시운전자 근로복지 지원</p> <p><input type="checkbox"/> 군지역 13인승 이하 승합택시 도입 지원</p> <p><input type="checkbox"/> 택시 고령운전자 자격유지 검사제도 불합리점 개선</p> <p><input type="checkbox"/> 운송비용 전가금지 등 택시업계 발전을 위한 협의체 가동</p>

자료 : 더불어민주당 제19대 대선 공약집

VI. 맺음말

새 정부의 노동정책은 우리나라 노사관계 시스템 전반에 대한 평가와 시스템 실패에 대한 처절한 반성 속에서 큰 틀의 전환에 부합하는 방향으로 제시되어야 한다. 본고의 내용을 통해볼 때 문재인 정부의 노동 관련 공약은 이러한 방향에 대체로 일치하는 것으로 판단된다. 그렇지만, 구체적인 정책으로 실현되기까지는 노사정 당사자들간의 풍부한 토론과 다양한 연관 과제들에 대한 세밀한 검토가 필요하다. 그 과정에서 일부는 수정과 변용이 불가피할 수도 있다. 公約(공약)이 空約(공약)이 되면 안되겠지만, 공약에만 발목 잡혀서 현장의 실태나 변화

하는 환경에 부응하지 못할 경우 애초에 목표로 했던 시스템 전환은 요원해질 수도 있다. 그러한 점에서 현장의 실태를 담지하고 있는 노동계와 경영계의 참여와 토론은 매우 중요한 절차이자 기반이라고 할 것이다.

따라서 이제 중요한 것은 정책 방향과 공약 항목들뿐 아니라, 바로 노와 사의 대응 전략과 양태이다. 그러한 점에서 과거와 같이 자신의 단기적 이익에 반한다고 무조건 반대하거나, 최고 수준의 요구만을 고집하거나, 정권의 뒤에 숨어서 무임승차하려는 태도를 버리고, 노와 사는 새로운 시스템을 만들어보고자 하는 의지와 자세를 갖추고 상대방과의 진솔한 토론에 나서는 것이 무엇보다 요구되고 있다.

한편 관료 사회는 기존 정책들에 대한 반성적 고찰을 통하여 새 정부의 노동정책에 대한 이해도를 높이고, 구체적 실천 과제를 도출할 필요가 있다. 이명박, 박근혜 정부에 대한 비판적 고찰 뿐 아니라, 그 이전의 참여 정부 하에서 미진했던 정책은 그 원인이 무엇이었는가를 반추해볼 필요가 있다. 중요한 것은 역대 정부의 노동정책을 평가하기 위한 잣대인데, 그러한 점에서 다시 노사관계 시스템에 대한 종합적 이해가 선행되어야 한다는 점을 강조하고 싶다. 문재인 정부 이전의 세 정권에서 실패한 점과 미진한 점이 철학의 문제였는지, 방향의 문제였는지, 아니면 여건이 무르익지 않았기 때문인지, 환경이 불리했기 때문인지, 정책수단이 부족했기 때문이었는지, 청와대나 관련부처의 협조가 부족했기 때문이었는지 등등을 꼼꼼히 따져볼 필요가 있다. 이러한 정책에 대한 반성적 고찰이야말로 새 정부의 노동정책을 성공으로 이끌 수 있는 지름길이 될 것이다.

마지막으로 문재인 대통령과 더불어민주당의 공약에는 법을 개정해야만 실현가능한 정책들과 대통령령이나 지침 개정, 혹은 예산 집행만으

로 가능한 정책들로 나누어지는데, 후자와 관련한 신속하고 책임있는 조치들이 노동 정책의 유리한 환경을 조성할 수 있음을 강조할 필요가 있다. 새로운 시스템의 이미지가 구체화될수록 법안 개정과 관련한 우호적인 여론이 형성될 수 있고, 그것은 국회에서의 타협을 한결 수월하게 만들 수 있을 것이다. 그래야만 여소야대 지형 하에서도 필요한 개혁을 밀고 나갈 수 있게 될 것이다.

[참고문헌]

- 박경로(2010), “1930년대 미국 대공황과 뉴딜 : 실업과 노동정책을 중심으로”, 황수경 외, 『경제위기와 고용』, 한국노동연구원, 제7장
- 박명준·김훈·이기구·채준호(2013), 『노동조합의 정책역량에 관한 연구 - 한국과 주요국 노동조합연맹의 탐색적 비교-』, 한국노동연구원
- 박명준·권혜원·유형근·진숙경(2014), 『노동이해대변의 다양화와 새로운 노사관계 형성 과정』, 한국노동연구원
- 배규식 외(2011), 『장시간 노동과 노동시간 단축(Ⅰ) - 장시간 노동 실태와 과제-』, 한국노동연구원
- 이정희·김종진·정경은(2015), 『서비스산업의 원하청관계와 노사관계 - 통신업종 전자제품 수리업 중심으로-』, 한국노동연구원
- 이정희·김종진·박종식·송용한·안정화·정재우·진숙경(근간), 『비정규직의 이해대변구조와 노사관계』, 한국노동연구원
- 장흥근 외(근간), 『대안적 노동체제의 탐색 - '87년 이후 30년, 한국노동체제의 구조와 동학』, 한국노동연구원
- 장흥근·박명준·박준식·강현주(2015), 『선진국 노동시장 개혁사례 연구 - 개혁 과정관리를 중심으로-』, 경제사회발전노사정위원회
- 조성재(2012), “작업장 혁신과 노동과정”, 배규식 외(2012), 『한국 고용관계의 현상 - 2005~2009년 사업체패널조사 분석 결과』, 한국노동연구원 제4장 2절.
- 조성재·전우석(2011), 『작업장 혁신과 기술의 관련성』, 한국노동연구원
- 조성재 외(2013), 『한국 노사관계 시스템 진단과 발전방향 모색』, 한국노동연구원
- 조성재·구승환(2014), 『제조업의 근로시간 단축과 통상임금 관련 갈등 해소방안』, 한국노동연구원
- Dunlop, John T.(1958), *Industrial Relations Systems*; 이규창 역(1982), 『노사관계론』 법문사.
- Kochan, T. A., Katz, H. and R. McKersie(1986), *The Transformation of American Industrial Relations*, New York: Basic Books.