

# 노사관계 중장기 전망과 발전전략

이 성 희\*

## I. 들어가며

우리나라 노사관계는 1987년 노동조합 운동의 비약적인 성장기, 1998년 IMF 경제위기 와 노동시장 유연화 과정을 거치면서 다양한 굴곡을 겪어 왔다. 2000년대 중반 이후 우리나라 노사관계는 외형적으로는 안정화되는 추세를 보이고 있지만, 또 다른 한편으로는 2011년 희망버스 투쟁에서 보았듯이 비정형화된 불안정성을 보여주고 있다. 여기에 2011년부터는 유럽발 경기침체의 여파로 우리나라도 경기침체의 먹구름이 드리우고 있고, 2012년 대통령 선거를 계기로 정치지형의 변화가 예고되고 있다.

곳곳에서 노사관계 전환기적인 징후들이 나타나고 있다. 이러한 노사관계 전환기에는 현실에 대한 객관적인 진단과 새로운 방향설정이 중요하다. 이에 본 논문에서는 우리나라 노사관계의 현주소를 진단하고, 중장기 노사관계를 전망하면서 새로운 노사관계 비전과 전략을 검토해 보고자 한다.

## II. 우리나라 노사관계 현주소

### 1. 우리나라의 기업별 노사관계 체제

우리나라의 노사관계는 기업별노조-기업별 단체교섭이라는 특징을 갖고 있다. 우리나라의 기업별 노사관계 체제에서는 노조활동, 단체교섭 등 노사관계가 기업단위 중심으로

\* 한국노동연구원 연구위원(musedori@kli.re.kr).

이루어진다. 이러한 기업별 노사관계 체제는 유럽의 산업별 노사관계 체제와는 다른 노사관계 특징을 만들어 왔다.

기업별 노조활동과 기업별 단체교섭은 임금 및 근로조건이 기업내부 노동시장 구조에 의해 결정되는 기업별 노동시장 시스템으로 정착되어 왔다. 이러한 기업별 노사관계 체제에 의해서 형성된 임금 및 근로조건 결정시스템은 기업단위로 차별화되는 구조를 만들어 냈다. 즉 기업의 지불능력과 기업별노조의 교섭력에 의해 대기업과 중소기업 간의 임금 및 근로조건이 차별화되고 양극화되는 구조가 만들어지게 되었다는 것이다.

1990년대 하반기 이후 노동계에서는 이러한 기업별 노사관계 체제를 극복하기 위한 산업별노조·산업별 교섭으로의 전환운동이 전개되었다. 그 결과 2010년에는 전체 조합원의 절반 이상이 산별노조·지역업종별노조 소속일 정도로 산업별노조 체제로의 전환이 이루어져 왔다.

그러나 산별노조 운동과 함께 추진되었던 산업별 교섭운동은 더디게 추진되었다. 2000년대 들어서 병원, 금속, 금융산업에서 산별교섭이 이루어지는 등 일부 성과가 있긴 했으나 사용자측의 저항으로 지배적인 교섭형태로 확산되지는 않고 있다. 여기에 2011년부터 복수노조제도가 시행되고 교섭단위를 ‘사업 또는 사업장’ 단위로 규정하면서 기업별 교섭제도가 더 구조화되는 경향도 나타나고 있다.

## 2. 대립적 노사관계와 고비용 교섭관행

우리나라의 노사관계 특징 중 하나는 노사갈등지수가 높다는 것이다. 노조와 사용자는 상호 신뢰수준이 낮고, 단체교섭에서도 파업과 직장폐쇄 등 실력행사를 무기로 요구를 관철시키려는 경향이 강하다. 그러다 보니 노사갈등지수도 높고, 단체교섭 비용도 높은 노사관계 특성을 갖고 있다.

이러한 대립적 노사관계 특성은 1987년 노동체제의 산물이라고 할 수 있다. 1987년 이전의 노사관계는 사용자 주도의 가부장적인 온정주의 성향이 강했던 반면, 1987년 노동자 대투쟁 이후로 설립된 노조들은 사용자로부터 자주적인 노조활동과 사용자와 노조 간의 대등한 관계를 강조하는 노조활동 성향을 강하게 띠고 있었다. 사용자들은 노조의 투쟁력에 밀려 임금 및 근로조건을 양보하면서도 또 한편으로는 노조활동에 대한 부정적인 태도와 노조회피 전략을 강화해 왔고, 이러한 노사갈등은 대립적인 노사관계 특징을 형성해 왔다.

우리나라의 대립적 노사관계 체제는 기업별 교섭체제와 맞물리면서 고비용 교섭이라는 구조적 특징을 나타내게 되었다. 기업별 교섭을 하다 보니 교섭단위가 많을 수밖에 없다. 여기에 기업내부의 단체교섭 당사자들은 수시로 교체되는 구조라서 전문적인 교섭

이 이루어지기 어렵다. 기업단위의 대립적인 노사관계 구조하에서 단체교섭 전문성도 부족한 당사자들이 교섭을 하다 보니 고비용 교섭구조가 될 수밖에 없게 된 것이다.

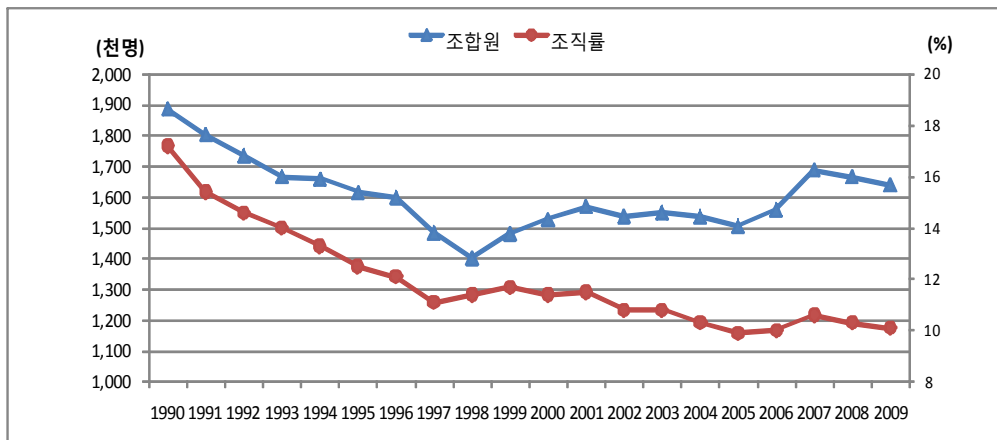
### 3. 노조활동의 안정화 추세와 국지적인 불안정성의 증가

우리나라 노동조합 조직률은 1990년을 기점으로 점차 하향 안정세를 보이고 있다. 2009년에는 10% 아래로 내려가는 등 노조 조직률은 하향 안정추세를 보이고 있는데, 이는 전반적인 노동조합 운동의 중장기 흐름을 반영하고 있다.

노조운동의 조직력을 반영하는 파업발생건수 및 노동손실일수 지표를 보면 전반적으로 하향 안정추세를 보이고 있다. 특히 2000년대 중반 이후 투쟁력이 안정화되는 추세가 분명해지고 있다. 실제로 파업발생건수를 보면 2004년까지는 지속적으로 높은 수준을 유지하다 2004년을 기점으로 급격히 감소추세를 보이고 있고, 파업으로 인한 노동손실일수도 2002년을 기점으로 점차 하락하는 추세를 보이고 있다.

이러한 노조운동의 하향 안정세와는 다른 흐름으로 비정규직, 구조조정 사업장의 노사관계에서 예측불허의 극단적인 투쟁이 발생하는 등 노사관계 한편에서는 불안정한 역동성이 커지는 현상이 나타나고 있다. 대기업 구조조정 발생시 격렬한 대립으로 전국적인 노사분쟁으로 확산되면서 대립적인 노사관계가 재생산되는 경향도 나타나고 있다. 또한 정규직-비정규직 간 양극화로 인해 비정규직 노조단체의 정규직화 요구, 차별시정 요구를 둘러싼 투쟁은 격렬하고 예측불허의 비정형화된 투쟁방식으로 나타나고 있다. 이러한 비정형화된 투쟁은 노동조합이라는 조직형태를 벗어나거나 시민단체, 청년 등이 연대하는 식으로 기존 노조운동과는 다른 양상을 보여주고 있다.

[그림 1] 노동조합 조합원 수 및 조직률 추이



자료 : 이성희(2011)의 연구보고서 재인용.

### Ⅲ. 향후 노사관계 환경변화 전망

#### 1. 노동시장의 일자리 창출력 저하와 고용문제의 부상

우리나라의 경제성장률은 향후 10년간 4%대의 성장률을 기록할 것으로 전망되고 있다. KDI의 경제성장률 전망에 의하면 향후 2011~2020년 간에는 연평균 4.1% 성장을 할 것으로 전망하고 있다. 이러한 성장률의 하향 추세는 일자리 증가율 감소로 이어질 가능성이 크다. 1984~2002년간에 0.30 수준이었던 고용탄력성도 2003년 이후 0.26~0.27로 낮아져 실질적인 고용창출력은 과거보다 낮아지고 있는 실정이다.

이러한 추세는 향후에도 당분간 지속될 가능성을 예고하고 있다. 여기에 최근 유럽경제 위기로부터 시작된 전세계적인 경기침체의 어두운 그림자는 이러한 경제성장률과 고용창출력에 더 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 이렇게 고용문제가 심각해질수록 노사관계의 핵심 과제는 일자리 문제가 될 가능성이 크다. 노사관계에서 고용안정과 새로운 일자리 창출, 일자리의 질 향상 등 고용과 관련된 쟁점들이 점점 더 중요한 위치를 차지하게 될 것이다.

이러한 고용 중심의 노사관계 쟁점 변화는 노조활동, 단체교섭 등 노사관계의 성격 변화로 이어질 가능성도 있다. 기존의 임금 및 근로조건을 둘러싼 분배적인 갈등보다는 고용안정 문제가 중심적인 화두가 되고, 단체교섭에서도 임금 및 근로조건과 고용안정을 연계하는 쟁점이 대두될 가능성이 커질 수 있다.

노동정책도 일자리 창출형 산업의 육성, 일자리를 만들기 위한 근로시간 단축 문제, 청년층 실업문제, 고령화 시대에 대비한 정년연장 문제 등 고용관련 쟁점들이 중심적인 위치를 차지할 가능성이 크다. 여기에 직업능력개발, 고용안정정책 및 고용서비스 등 고용관련 정책도 중요한 정책과제로 부상할 가능성이 크다.

#### 2. 노동시장 이중구조와 경제민주화 쟁점

우리나라 노동시장에서 비정규직의 비중은 높고, 정규직의 고용안정성은 낮아 전체적으로 고용불안지수가 높은 특성을 갖고 있다. 또한 대기업 정규직과 중소기업, 비정규직 근로자 간의 임금 및 근로조건 격차는 더 커지는 추세에 있다.

더 심각한 문제는 앞으로의 경제환경 변화가 이중구조를 확대하는 경향을 지닐 뿐만 아니라 기업별 노사관계 체제 구조가 대기업·공공부문 정규직과 중소기업 근로자들 간

의 이중구조를 더욱 고착화시키는 경향을 띠고 있다는 것이다. 시장 지배력이 높은 대기업들의 경쟁력은 높아지는 것에 반비례해서 중소기업의 지불능력은 하락하는 추세를 보이고 있다. 이러한 추세가 계속될 경우 노동시장에서 유노조·대기업 정규직과 여타 중소기업·무노조·비정규직 근로자 간의 근로조건 격차는 더욱 커지고 구조화될 가능성도 배제할 수 없다.

이러한 노동시장 이중구조 문제가 구조화되면 될수록 이 문제가 정치사회적인 쟁점으로 부상할 가능성은 커지게 된다. 2012년 대선에서 경제민주화 쟁점이 부상하고 있는 것도 이러한 정치사회적인 변화추세를 잘 반영하고 있다. 더 중요한 것은 노동시장 이중구조의 고착화 문제에 대한 정치적인 쟁점이 앞으로 더 거세질 수 있다는 것이다. 특히 청년층 실업률 문제, 비정규직 문제, 대기업과 중소기업 간 격차 문제, 사회안전망 사각지대 문제 등이 노동시장 이중구조 문제의 핵심적인 어젠다로 부상할 가능성이 커지고 있다.

### 3. 고용·직업능력교육과 연계한 복지제도 수요의 확대

기술변화의 영향력과 국제시장에서의 경쟁압력이 점점 더 커짐에 따라 작업조직과 고용안정성의 변화, 고용관계와 노사관계의 변화는 향후에도 지속될 것으로 전망되고 있다. 또한 평생직장의 개념보다는 특정 직업을 중심으로 직업생활을 하는 노동인구가 증가하고 근무형태가 다양화될 것으로 전망되고 있다. 산업화 시대에는 남성 가장이 노동력의 핵심이었으나 앞으로는 여성, 고령자, 외국인 근로자 등이 차지하는 구성비가 증가하여 노동력의 다양성이 증대될 것으로 보인다.

이러한 노사관계 환경하에서는 획일적·집단적형태의 노사관계가 쇠퇴하고 직업·기술 특수적 고용관계와 고용계약의 개별화가 진척됨에 따라 고용관계의 다양성이 더욱 높아질 것으로 보인다. 이에 따라 노사관계 쟁점도 기존의 임금과 부가급여 중심의 쟁점에서 고용안정, 생애경력개발, 인간적 근로조건, 노후연금으로 다양화될 것으로 전망되고 있다. 이러한 기술변화와 노동력 구성의 변화는 고용문제 중심의 노사관계 체제로의 전환과 맞물리면서 일자리를 만들고, 일자리와 연계하는 복지제도 및 직업능력교육의 수요를 빠르게 확대할 가능성이 있다.

고용문제가 노사관계의 핵심적인 쟁점으로 부상하면서 이제는 복지제도를 통해서 좋은 일자리를 찾고, 지금 일자리를 지키고, 더 좋은 일자리로 만드는 식의 고용친화적 복지제도의 수요가 커질 수밖에 없다. 또한 직업능력교육을 통해 좋은 일자리를 찾고, 일자리의 질을 높여려는 수요도 더 커질 수 있을 것이다. 이러한 고용·직업능력교육과 연계한 복지제도의 수요 확대는 새로운 고용친화적 복지제도, 고용친화적 노사관계의 형성과 발전을 요구할 가능성이 크다.

## IV. 새로운 노사관계 비전의 모색

### 1. 노사관계 협치 중심의 노사관계 구축

#### 가. 단체교섭제도와 생산적인 협치의 상호 보완기능 강화

단체교섭에서 노사간의 협치(concertation)를 통한 교섭관행을 정착하여 생산적인 노사관계 기본 토대를 구축해 나갈 필요가 있다. 지금까지 단체교섭 관행은 노사의 요구를 단체협약에 ‘합의사항’으로 확정하는데 주력하다 보니 교섭이 대립적인 투쟁방식으로 전개되어 왔다. 이렇게 단체협약에 ‘합의’조항을 둘 것인지 여부를 놓고 투쟁하고 대립하는 관계가 아니라 노사가 상호 존중하며 문제해결을 위해 머리를 맞대는 ‘협치’기능을 강화하여 협치기능 중심의 단체교섭 관행을 정착시켜 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 단체협약의 합의는 기본원칙 중심으로 정하고, 구체적인 내용은 협의를 통해서 해결하는 단체교섭제도 운영으로 전환할 필요가 있다.

또한 노사관계 협치의 영역을 넓혀서 기존의 단체교섭 대상범위인 이익분쟁에 한정하지 않고 작업장 혁신, 경영합리화 등 권리분쟁 영역까지 넓혀 근로조건 전반에 노사간 참여와 협력 범위를 확대하는 것도 검토할 필요가 있다. 노사가 교섭과정에서 대립적인 태도가 아닌 협치의 방식으로 접근할 경우 이익분쟁뿐만 아니라 권리분쟁 영역까지 폭넓게 협의해 나갈 수 있을 것이다.

노조가 조직되어 있지 않은 사업장에서도 근로자 대표권을 확대 강화할 필요가 있다. 노사협의회를 통해 근로조건 전반에 대하여 근로자들의 이익이 대표되고, 노사협의기능이 작동될 수 있도록 근로자참여협력증진법의 노사협의회 기능을 강화할 필요가 있다. 근참법상의 노사협의회를 통해 근로자들의 이익대표성을 강화하기 위하여 근로자위원의 자격에 사용자를 위하여 일하는 자 제외, 근로자대표 직선제 선출 절차 및 선거관리위원회 운영규정 신설 등 제도 개선을 검토할 필요가 있다. 노사협의회 구성 범위에 직접고용 비정규직뿐만 아니라 파견업체 근로자도 포함시킬 수 있도록 하여 근로자들의 대표성 인정 범위를 확대할 필요도 있다.

#### 나. 직업능력개발·고용안정을 위한 노사 파트너십 구축

기업내부 노동시장에서 직업능력개발, 고용안정에 대한 노사간의 협치(concertation)를

통한 생산적인 노사관계를 구축해 나갈 필요가 있다. 기업 내에서 근로자들이 직업능력 개발(Career Development Program : CDP)을 통해 고용안정이 유지될 수 있도록 다양한 교육훈련 프로그램을 개발·운영하고, 노조와 사용자가 대립적인 관계가 아니라 공동으로 생산적인 대안을 만들어 가는 노사 파트너십을 구축해 나가야 한다.

기업 노사간에 직업능력개발, 고용안정, 작업장 혁신 등에 대한 전문성을 토대로 노사 파트너십 구축하고, 근로자의 직업능력개발과 이를 통한 고용안정을 달성할 수 있도록 다양한 교육프로그램을 공동으로 개발하며, 운영의 효과성과 효율성을 높이기 위해 노조 또는 근로자 대표의 적극적 참여를 확대할 필요가 있다. 이를 위해서는 직업능력개발, 작업장 혁신 등에 대해 노사가 전문적인 문제해결 능력을 토대로 노사 파트너십을 구축해야 하고, 이를 위한 노조 또는 근로자 대표의 전문성 제고가 필수적일 것이다.

#### 다. 교섭의 집중도는 높이고, 조정기능은 강화

산업별 교섭은 노사가 교섭에 참여할 수 있도록 노사 양측의 ‘교섭이익의 공통성’을 만드는 방식으로 추진될 필요가 있다. 산업별 교섭이 노조운동의 일방적인 요구에 의해서가 아니라 사용자측도 동의할 수 있는 교섭방식이 될 수 있도록 추진될 필요가 있다는 것이다. 이러한 교섭이익의 공통성을 기반으로 교섭비용을 줄일 수 있는 교섭구조를 만드는 것이 중요하다. 또한 교섭단위의 범위를 교섭이익의 공통성을 만들 수 있도록 설정할 필요가 있다. 같은 산업 내에서 유사한 근로조건과 노조활동을 중심으로 소산별 단위로 묶어서 초기업단위 교섭을 추진하는 방안을 모색해 볼 필요가 있을 것이다.

또한 초기업단위 교섭에서 단체협약기능과 정책협약기능을 분화시켜 나가는 것도 검토할 필요가 있다. 지금까지 산업별 교섭은 단체협약기능과 정책협약기능이 혼재되어 있었다. 단체교섭이 활성화되기 위해서는 이러한 기능적 혼선은 최소화하는 것이 바람직할 것이다. 단체교섭에서는 임금 및 근로조건 등 노사가 책임을 지고 이행할 수 있는 사항을 중심으로 다루고, 정책적으로 해결할 쟁점들은 업종별 노사정 정책협약기능을 활성화하여 다루는 방식으로 기능적 분화를 발전시킬 필요가 있다는 것이다.

이런 노사간 교섭이익의 공통성을 높이는 것과 함께 노사갈등 발생시 투쟁이 아니라 조정을 통해서 해결할 수 있는 분쟁조정시스템이 작동될 수 있도록 해야 한다.

#### 라. 정부의 노사관계 조정중재자 역할 강화

사업장 노사갈등은 노사자율 원칙에 근거하여 노사의 문제해결 능력에 의하여 해결되도록 하고, 정부는 ‘조정 중재자’로서 개입하는 원칙을 확립할 필요가 있다. 사업장 노사

갈등에 대해서 정부는 조정중재자 역할에만 충실하고, 노사의 대화와 타협을 통한 자율적인 문제해결 능력을 제고하도록 지원하자는 것이다. 정부의 조정중재자 역할을 강화하기 위해서는 노동위원회가 공정하고 전문적인 분쟁해결 능력을 갖추고 노동분쟁 해결의 중추적인 역할을 하도록 노동위원회를 독립적인 행정기관으로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

또한 노동위원회의 공정한 심판기능을 강화하고, 조정 전문성을 높여서 실질적인 분쟁 해결 능력을 높일 필요가 있다. 이와 함께 집단적 권리분쟁도 조정대상에 포함시키고, 개별적 노동분쟁에 대해서는 화해전치주의를 도입하여 조정(화해)을 통한 분쟁해결 범위를 확대할 필요가 있을 것이다. 나아가 노사간의 갈등을 노사가 자율적으로 신속하게 해결할 수 있도록 노사협상 전문성 및 분쟁해결 예방지원기능을 강화할 필요가 있다.

## 2. 고용친화적 노사관계 모델의 구축

### 가. 고용 어젠다 중심의 노사정 사회적 대화체제의 구축

노사정 사회적 대화체제를 구축하여 일자리 창출, 노동시장 양극화 완화, 고용친화적 복지 등과 관련한 정책협의기능을 강화하고, 기업단위 노사관계 구조하에서 해결할 수 없는 고용-복지정책, 사회안전망 등의 정책협의를 활성화할 필요가 있다.

이를 위해서는 노사정 사회적 대화체제에서 노사 당사자의 책임있는 참여, 정책협의 기능 강화, 노사정위 인프라 보완이 필요할 것이다. 노사정 사회적 대화에서 어젠다별로 직접적인 이해당사자가 참여하는 것을 원칙으로 하고(예를 들어, 비정규직 쟁점에는 비정규직 노사 대표 참여), 이해당사자 대표는 책임있게 참여하며, ‘협의’의 원칙에 따라 생산적인 논의가 진행되도록 운영절차를 체계화할 필요가 있다.

또한 정부의 고용-복지-노사관계 정책 결정시 노사정 사회적 대화체제를 통해 의견수렴과 협의를 하는 것을 원칙으로 확립하고, 이를 통해 고용노동정책 전반에 노사정간에 정책적인 공감대를 넓혀 나갈 필요가 있다. 또 한편으로 노사정 사회적 협의시스템을 강화하기 위해서는 중층적 노사정 정책협의시스템을 구축해 나갈 필요가 있다. 중앙단위 노사정 사회적 대화체제와 별도로 지역 및 업종 노사단체를 중심으로 업종과 지역단위에서 근로조건 동질성, 단체교섭 비용 최소화 등 노사간 이익의 공통성을 토대로 노사가 합의하는 업종별·지역별 협의가 추진되어야 한다. 지역차원에서 고용지원서비스·사회복지·직업능력개발에 대한 정책실무 협의체제를 구축하고, 여기에 노사단체, 지자체, 시민단체 등이 참여하고 협력할 수 있는 운영시스템을 구축할 필요가 있다.



나. 고용-복지친화적 노사관계 모델 구축

고용문제 중심의 노사관계에서는 노동시장의 유연성과 안전성을 제고하는 고용-복지친화적 노사관계 모델을 구축해 나가야 한다. 이를 위해서 일자리 창출력 제고를 위한 근로시간 단축과 교대제 개편, 직업능력교육의 확대, 유연성과 안정성을 보장하는 작업장 혁신 등을 노사관계 현장에서 실현할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 새로운 노사관계 관행, 교육프로그램을 발굴하고, 확산해 나갈 필요가 있다. 또한 이러한 고용친화적인 노사관계 관행 정착을 지원할 수 있도록 유연안정성 고용정책의 개발과 추진이 이루어져야 할 것이다.

또한 증가하는 복지욕구를 단지 비용부담의 관점에서만 접근할 것이 아니라 노사정이 훈련, 일-가정 양립, 실직과 은퇴와 같이 노동시장과 관련된 사회적 위험을 관리하는 시스템 개혁을 협의함으로써 지속가능한 복지체계를 구축해 나가야 할 것이다. 이러한 고용-복지친화적 노사관계 구축을 위해서 ① 종합적인 평생학습 지원, ② 일-가정 양립, 훈련-고용 양립을 위한 휴가 및 근로시간제도 확립, ③ 고용친화적인 고용보험 및 국민연금 운영시스템 개발, ④ 노동시장 이중구조 개선 등의 정책 어젠다에 대한 기본 정책방향을 설계하고, 이를 노사정 협의를 통해 실천해 나가는 노력이 필요할 것이다.

## V. 맺음말

지금까지 노사관계의 역사를 돌이켜 보면 노사관계 발전은 노사정 어느 일방의 의지나 기대만 가지고 변화하지 않는다는 평범한 진리를 확인하게 된다. 새로운 노사관계 변화는 노사관계의 각 주체들이 상호작용을 통해서 그 모습을 드러내기 때문이다.

이러한 점을 감안하면 우리나라 노사관계의 미래지향적인 발전을 위해서는 먼저 현재 노사관계 상황에 대한 진단과 전망, 그리고 노사관계 발전전략에 대한 노사정 간의 공감대를 형성하는 과정이 선행될 필요가 있을 것이다. 노사정이 머리를 맞대고 논의를 하는 과정에서 서로의 시각이 반영되고, 이해를 조정하며 새로운 노사관계 발전방향을 찾아나가는 과정이 필요하다는 것이다.

지금 필요한 것은 노사정이 좀더 열린 마음으로 대화하고, 공감대를 넓히는 것이다. 이런 노사정 간의 대화가 2013년 새로운 정부의 노동정책 과제가 되길 기대해 본다. **KLI**