

# 2014년 노사관계 평가와 2015년 전망\*

박 명 준\*\*

## I. 머리말

이 글은 2014년 한국의 노사관계, 그 중에서도 집단적 노사관계의 주요한 측면들을 분석·평가하고, 2015년 노사관계의 전개를 전망하려는 취지에서 작성되었다. 주지하듯이, 근래 우리나라의 노사관계는 과거 ‘정규직 근로자’와 ‘원청 사용자’를 중심으로 성립된 노동시장 내 이해관계 질서가 ‘비정규직 근로자’와 ‘하청 사용자’가 새롭게 등장하면서 새로운 전환을 겪고 있는 가운데, 각 집단별로 관계의 새로운 구축을 향하여 갈등적 상호작용을 전개하는 내용이 주를 이루고 있다. 2014년의 경우, 거대한 노사분규가 발생하거나 노동조합의 조직률이 급속히 증가하거나 하는 변화는 없었으나, 근래에 들어 일고 있는 조직화와 분규상의 새로운 흐름들이 계속된 해였다. 그 중에서도 핵심은 노동시장 전반의 거시적 재구조화, 다시 말해서 ‘고용’ 혹은 ‘일자리’의 양과 질을 재구성하는 방식을 놓고 노사관계 행위자들이 각축을 벌인 것이었다. 그 결과 한편으로 노동시장 질서의 새로운 원칙들을 탄생시켰고, 다른 한편으로 노사관계 관행의 변화를 초래했다.

본고에서는 우선 2014년 노사관계의 기본적인 전개양상을 개관해 보고(II장), 이어서 주요 이슈 및 의제별로 전개된 행위자들 간의 각축상황을 개략해서 짚은 후(III장), 2015년 노사관계를 전망하고(IV장), 마지막에 종합적인 정리와 평가를 내리겠다(V장).

\* 본고의 집필은 2014년 12월 2일에 한국노동연구원이 주관하여 개최한 제11차 노사관계 현안회의에 참석한 관계자 및 전문가들의 적극적인 의견제시에 크게 힘입어 이루어졌음을 밝힌다. 당일 현장에서 귀한 의견을 들려준 여러 인사들에게 감사드린다. 더불어 본고의 집필을 위하여 유익한 조언과 아이디어를 제공해 준 한국노동연구원의 배규식, 조성재 두 연구자들에게도 감사의 뜻을 전한다.

\*\* 한국노동연구원 연구위원(mjnpark@kli.re.kr).

## II. 노사관계의 기본적인 전개양상

먼저 노동조합 조직측면의 변화, 임단협과 노사분규의 양상, 그리고 사회적 대화 등의 측면으로 나누어 2014년 노사관계의 기본 전개양상을 개관해 보자.

### 1. 노동조합 조직

2014년은 노동조합 조직화의 측면에서 양적으로 큰 변동이 발견되지는 않는다. 다만, 내적으로 두 가지 측면의 변화에 주목할 필요가 있다. 우선, 국민노총이 스스로의 자기 동력을 상실하고 한국노총으로 통합하기로 결정을 내린 점이 눈에 띈다. 국민노총의 이러한 결정은 지난 정권에서 정부주도로 인위적으로 추진된 대안적 노동운동 조직체 구축의 시도가 현실에 뿌리를 내리지 못한 채 실패했음을 자인하는 모습이다. 이는 노동운동 조직체는 원론적으로 노동자들의 자주적이고 능동적인 조직화への 의지를 담은 시도여야 함을 다시 한 번 확인시켜 주는 대목이다. 이로써 양대노총 중심의 노동운동이 큰 축을 형성하는 식으로 우리나라 노동운동은 회귀하게 되었다.

다음으로 몇몇 부문들에서 비정규직 노동자들의 자발적이고 능동적인 조직화 시도가 일정한 성과를 거두었다. 특히 간접/특수/초단시간(아르바이트)고용 등을 중심으로 한 노동시장 내 취약근로계층의 이해를 대변하려는 조직체들의 대두가 주목할 만했다. 우선 2013년에 합법화된 청년, 노년, 아르바이트생들의 이른바 ‘유니온’ 운동이 올해에도 일정하게 조직적 성장세를 보였다. 서비스부문에서는 기간제 교사 등을 중심으로 한 학교비정규직 노조의 강화, 그리고 케이블 및 인터넷 TV 부문의 노사갈등의 핵으로 등장한 희망연대노조의 성장 등이 두드러졌다. 이들은 향후 노동시장 문제의 확대와 현행 노사관계의 틀 간의 괴리가 심화될수록, 그리고 각 추진 주체들의 안목과 역량이 강화될수록 향후 한국의 노동이해대변의 새로운 행위자로 성장하며 기존의 노사관계의 틀의 개혁을 촉발시킬 가능성이 있다.

### 2. 임단협과 노사분규

2014년 상반기에는 대체로 통상임금이나 정년연장 등 노사간에 견해차가 큰 쟁점이 임단협의 의제로 부각되었다. 초반에는 타결이 다소 지연적으로 전개되는 양상을 띠었다가, 8월 이후부터는 전년과 유사한 수준에서 타결이 이루어졌다. 2014년 11월 말을 기준으로

했을 때, 임금협약의 타결률은 79.7%에 달하며, 이는 지난 연도 같은 시기와 동일한 수준을 보였다. 다만, 협약임금 인상률은 4.2%로 전년(3.5%)에 비해 소폭 증가한 모습을 나타냈다.

한편, 2014년에는 대체로 국민경제상 큰 영향을 미치는 대형 분규는 발생하지 않았다. 대신 청소용역 및 여타 서비스분야 협력업체, 신설노조 사업장 등을 중심으로 노사분규의 증가세가 두드러졌다. 고용노동부의 집계에 따르면, 청소용역 및 서비스 분야 협력업체 분규가 32건이었고, 신설노조가 주도하여 체결한 신규 단체협약과 관련한 분규가 27건에 달했다. 올해 노사관계의 큰 이슈 가운데 하나였던 통상임금과 관련한 분규는 31건이 발생했다.

전체 분규의 81.0%는 제조업(45건)과 사회·개인서비스업(40건)에서 발생했다. 제조업의 경우, 예년에 비해 통상임금·정년연장 등 노사간 이견이 많은 쟁점이 다수를 차지했다. 경기침체로 인한 경영 악화가 촉발시킨 분규들도 적지 않았다. 그리고 사회·개인서비스업 부문의 경우, 간접고용 사회이슈화, 민주노총 산하연맹(금속노조, 공공운수노조, 희망연대노조 등)의 조직화 전략, 취약한 근로조건 등이 원인이 되어 발생한 분규들이 다수를 차지했다.

〈표 1〉 최근 수년간 노사분규 양상

	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14. 11월
노사분규	108	121	86	65	105	72	105
근로손실일수(천 일)	809	627	511	429	933	638	585

자료: 고용노동부 내부자료.

### 3. 사회적 대화

주지하듯이, 현 정부 초기에 사회적 대화의 활성화가 기대되었으나, 2013년에 타결된 이른바 ‘5.30 합의’와 이를 비판하면서 등장한 한국노총 김동만 집행부의 선출을 계기로, 나아가 2013년 말에 철도산업의 개혁을 놓고 정부와 철도노조(민주노총)의 대립이 극에 달한 후, 2014년 초에 한국노총이 노사정위를 탈퇴하면서 노사정 사회적 대화는 중단된 바 있다. 경제사회발전 노사정위원회(이하 ‘노사정위’)는 미래지향적 노동시장 재구축과 관련된 주요 쟁점들을 준비하며 사회적 대화의 활성화를 모색했으나, 한국노총의 불참으로 노사정위를 통한 사회적 대화의 시도는 복구되지 못한 채 상반기를 보였다.

그러한 가운데, 국회 환경노동위원회는 2014년 2월 중순 통상임금, 휴일근로시간의 연장근로시간 포함을 비롯한 근로시간 단축, 정년연장 등 노동 현안 이슈를 중심으로 노사

정 대표자회의를 주선하였고, 그에 따라 노사정 사회적 대화가 노사정위가 아니라 국회를 통하여 추진되었다. 그 일환으로 2014년 2월 중순부터 4월 말까지 약 두 달 남짓한 기간 동안 노사정대표자회의를 지원하는 전문가 지원단이 국회 환노위에 마련되어 여러 차례 회의가 개최되었다. 그를 통해 휴일근로시간의 연장근로시간 포함을 비롯한 근로시간 단축 문제를 중심으로 노사정 타협이 시도되었으나 결국 실패로 돌아갔다.

2014년 하반기에는 다시 노사정위가 가동이 되었다. 그것은 7월 말 정부가 주도한 공공 부문 방만경영 해소정책 문제점의 시정 등 공공부문 노사관계의 정상화를 명분으로 내세우며 한국노총이 노사정위원회에 복귀함으로써 가능했다. 비록 노총이 복귀 명분으로 택한 공공부문 노사관계에 대한 정부의 지나친 개입 중단이라는 목표는 대부분의 공공기관에서 정부가 정한 방만경영 해소를 위해 노사가 노력을 하기로 함으로써 달성되지 못하였으나, 노사정위에서 노동시장 구조개혁과 관련한 논의는 계속되었고, 노총도 그에 참석을 이어갔다. 2014년 8월 노사정위는 노동시장 구조개혁이라는 중장기적인 과제 해결을 위해 ‘노동시장구조개혁특별위원회’를 구성하였다.

전문가단에서의 수차례의 논의를 바탕으로, 2014년 12월 23일 노사정위에서는 노동시장 구조개혁의 원칙과 방향의 기본틀에 대해 가까스로 합의가 이루어졌다. 이는 이후 노동시장 구조개혁을 위한 세부 과제를 논의할 수 있는 출발점을 제공했다는 점에서 중요한 의미를 담고 있으나, 개혁에 대한 노사정 사이의 이견이 매우 크고, 그것의 사회적 공론화도 매우 제한적으로 이루어져 있는 상태라 향후 논의가 쉽지 않을 전망이다.

### Ⅲ. 정책과 제도를 둘러싼 주요 쟁점별 각축

2014년 한 해 동안 노동시장의 구조변화와 관계된 정책 및 제도를 둘러싸고 거시적 및 미시적 차원에서 노사관계 행위자들 간의 다양한 각축이 전개되었다. 그것은 대체로 현재 정규직과 비정규직으로 양분된 한국 노동시장의 구조적 상황을 반영하면서 두 영역별로 상이한 이슈와 쟁점을 담았다. 정규직 노사관계와 관련해서는 크게 두 가지 범주가 핵심적이었다. 하나는 통상임금, 근로시간 단축, 정년연장, 그리고 시간제 일자리 등 고용조건상의 새로운 정책과 제도의 원리의 구축과 실행을 놓고 전개된 노사정 간의 상호작용이었다. 다른 하나는 공공부문의 구조개혁과 관련한 주제들로, 여기에서는 정부가 추진한 ‘공공기관 방만경영 해소’를 위한 조치들(‘비정상의 정상화’)과 공무원 연금의 개혁 등이 주요했으며, 이들은 공공부문이라고 하는 특성을 반영하여 대체로 노(勞와) 정(政간)의 대립이 주를 이루었다. 그 밖에 비정규직과 관련해서는 사내하청, 간접/특수고용

등의 이슈들을 둘러싸고 노사정 간 법리적 타당성을 둘러싼 각축을 벌이거나- 주로 서비스 산업에서- 교섭을 둘러싼 새로운 노사갈등이 발생, 진화해 간 것이 핵심 면이었다. 이 장에서는 각 주제별로 노사관계의 전개양상을 개략적으로 살펴보겠다.

## 1. 고용조건 관련 제도개혁

### 가. 통상임금

2013년 12월에 대법원에서 통상임금과 관련한 판결이 내려짐으로써, 우리 산업현장에는 정기상여금과 각종 수당의 통상임금의 포함 여부, 그에 따른 연장, 야간, 휴일근로수당의 증가, 그리고 기본급 중심의 임금체계 변화라는 큰 충격이 불가피하게 발생하게 되었고, 2014년에는 그것을 어떻게 흡수할 것인지를 둘러싸고 노사간에 심한 갈등이 발생할 것에 대한 우려가 컸었다. 이에 정부(고용노동부)는 법원의 판결이 사업장에 끼칠 영향에 주의를 기울이며 현실에서 단행되어야 할 조치와 관련된 가이드라인을 제시하기도 했다.

올 초부터 통상임금과 관련한 주제는 주요 산업현장에서, 특히 단체협상의 과정에서 핵심적인 이슈로 부상해 왔으나, 실제 사업장별로 정기상여금을 통상임금에 반영하는 방식과 과정은 그다지 큰 충격을 가져오지 않았고, 노사갈등도 심하게 나타나지 않았다. 통상임금 논란에도 불구하고 2014년 협약임금 인상률은 그다지 높지 않았고, 임금인상으로 인한 노사갈등도 상대적으로 적었다.

애초에 통상임금과 관련한 논란의 공익적 쟁점은 그간 필요 이상으로 복잡해진 임금체계를 기본급을 늘리는 방식으로 간소화, 효율화하면서, 그것이 우리 사회에 만연한 연장근로의 관행을 제어시키려는 것에 있었다. 더불어 그 과정에서 기업들의 부담을 극대화시키지 않고, 동시에 노동자들의 실질임금을 저하시키지 않도록 하는 길을 동시에 찾는 것도 관건이었다. 더 나아가 그것이 우리 사회에서 점차 심화되고 있는 임금격차의 문제를 심화시키지 않는 쪽으로 작용해 줄 것에 대한 기대까지 담겨 있었다.

2014년 한 해 동안 전개된 통상임금을 둘러싼 개별 사업장들에서의 노사간 각축과 협상의 양상들을 살펴보면, 지불 능력이 있는 기업들의 경우는 상대적으로 그 범위를 노동조합의 의견을 수용하는 방식으로 결론지었으나 - 예컨대 GM -, 현대자동차와 같이 계속해서 그를 둘러싼 노사간의 대립이 장기화된 사업장도 있었다. 몇몇 곳에서는 노사가 기업의 부담을 우려하여 통상임금의 적용을 단계적으로 3년 정도에 걸쳐서 하기로 정해서, 그 효과가 2014년으로 끝나지 않고 2015, 2016년까지 이어지기도 했다.

당초의 우려를 불식시키며 노사간 조정능력이 일정하게 발휘되어 다양한 타협들에 도달한 것은 긍정적 성격을 지닌다. 그러나 대부분의 경우, 그러한 논의가 임금체계 개편으

〈표 2〉 2014년 통상임금 관련 주요 부문별 노사합의 양상

부문	주요 양상
전자	삼성 및 LG전자 계열사: 정기상여금의 전부 또는 일부를 통상임금에 포함시킴.
자동차	한국GM, 쌍용차: 대법원 판결에 맞추어 정기상여금을 통상임금에 포함기로 함. 현대·기아차: 별도 위원회를 구성하여 논의하기로 합의
금융	산별교섭에서 통상임금은 TF를 구성하여 별도 논의하기로 합의함.
병원	주요 대학병원: 정기상여금 일부(600~750%)를 3년간 통상임금에 반영기로 함.

자료: 고용노동부 내부자료.

로까지 이어지지는 못하였으며, 대개는 기존의 임금체계를 사실상 유지한 채 정기상여금이나 각종 부가적인 수당의 통상임금 포함 여부를 결정하는 식으로 마감되곤 했다. 현재 통상임금의 적용과 관련한 논의는 여전히 다양한 사업장들에서 진행 중이기 때문에 일단 그 결과를 더 지켜봐야 할 것이나, 이제 그로부터 임금체계 전반의 중장기적 혁신의 핵심 체계가 만들어질 것을 예측하기는 어려워 보인다.

#### 나. 근로시간 단축

장시간 근로의 관행을 지양하고 근로시간 전반을 단축시키는 일은 오늘날 우리 사회에 게 기대되는 숙원 과제이다. 현재 휴일근로시간을 연장근로시간에 산입하는 문제가 대법원까지 올라가 계류 중인 상태에 있으며, 이는 2014년 근로시간 단축과 관련한 핵심적인 제도개혁 의제였다. 향후 휴일근로시간이 연장근로시간에 포함되고 그것에 따라 중복할 중수당의 지불을 인정할지에 관한 판결 여부에 따라, 과거 3년간의 체불임금 발생 여부 등이 결정될 수 있고, 그러한 판결이 휴일근로를 수행하는 모든 사업장에 적용되기 때문에, 이는 노사 모두에게 실리적으로도 큰 의미를 지니며, 통상임금 못지 않게 심각한 주제가 될 수 있었다.

2014년에 노사정은 대법원의 판결을 앞둔 가운데, 사회적 타협을 통해서 그 구체적인 실행방안을 마련하려는 노력을 기울였으나 의미 있는 수준의 합의에 도달하지 못했다. 기본적으로 노사정과 여야 모두 주당 근로시간을 현행 68시간에서 향후 52시간으로 줄이는 방안에 동의를 하였으나, 새로운 안의 시행시기와 유예기간을 놓고 발생한 이견을

1) 참고로 2000년도 고용노동부 행정해석은 휴일근로시간은 연장근로시간에 포함되지 않는다고 보았다. 우리나라 노사는 주 40시간 근무와 함께 일주일에 12시간의 연장근로를 할 수 있도록 합의를 한 바 있다. 그렇게 되면 주 52시간 근무가 가능하다. 그런데 여기에서 휴일근로시간이 포함되지 않게 되면, 토요일 8시간과 일요일 8시간 총 16시간을 휴일근로로 추가적으로 일할 수 있다. 결과적으로 일주일에 총 68시간을 일할 수 있다는 것이 지금까지의 고용노동부의 행정해석이었다.

끝내 좁히지 못하였다. 그러한 가운데, 일부 사업장에서는 근로시간 단축의 이슈와 통상 임금과의 연계를 통한 개혁이 모색되기도 하였으나, 대부분 입법상황을 관망하면서 입단 협에 있어서 이 주제를 적극적으로 다루는 것을 회피하는 경향을 보였다.<sup>2)</sup> 결과적으로 올해에도 사회적으로 만연한 장시간 근로의 단축과 그러한 개혁을 통한 고용증진 및 삶의 질 향상을 향한 노력을 노사정간의 합리적 타협과 진정성 있는 노력을 통해 이루어내는데 실패했고, 계속해서 대법원의 판결을 기다리게 되었다.

#### 다. 정년연장

정년연장은 현재 지나치게 짧은 정년의 관행으로 인해 고령자들이 너무 빨리 정규 노동시장에서 퇴출되고 마는 사회적 문제의 해결을 위한 하나의 방편이다. 다만, 그것이 기업의 부담을 증가시킬 수 있는 문제로 인해서 그 비용을 최소화하면서도 문제를 해결하는 창의적인 대안의 구축을 동반할 필요가 있으며, 그에 따라 대체로 퇴직을 하기 수년 전에 고령 노동자들의 임금을 일부 삭감하는 이른바 ‘임금피크제’의 도입이 유력하게 모색되고 있다. 특히 2013년에 여야가 입법을 완료하여 제정된 ‘만60세 정년연장법’이 2016년부터 실행될 예정이라, 산업현장에서는 그에 대한 대비책을 어떻게 강구할지가 커다란 관건인 상황이다.

2014년에도 임금피크제의 도입 여부 및 도입 시 삭감되는 임금의 수준이나 속도 등의 문제를 놓고 노사간의 각축이 일정하게 전개되었다. 일부 사업장들은 정년연장을 하되 임금피크제의 방식을 함께 도입하는 전형적인 길을 가기로 결정을 내렸으나,<sup>3)</sup> 전반적으로 노동조합들이 임금피크제의 도입으로 인한 임금삭감에 대해 알레르기 반응을 나타내면서, 새로운 방안에 대한 논의가 전 사회적으로 활성화되지 못하였다. 대표적으로 금융산업의 경우, 산별교섭에서 임금피크제 도입 여부를 논하였으나, 끝내 노조가 반대함으로써 성사되지 못하였다.

2014년 이 주제와 관련한 노사관계의 경험은, 향후 현장적합적이면서 다원화된 대안의 모색, 그리고 그것이 고령자들의 정년 이후 삶의 유기적 연계성이 사회적 지원과 함께 보장되도록 하는 방식의 모색이 절실함에도 아직까지 우리나라의 노사가 그러한 개혁을 감당하기에 여러모로 부족한 상황임을 드러냈다. 일각에서는 현장에서 노사의 자율적이고 창의적인 대안이 모색되기도 전에 임금피크제와 같은 제도가 선형적이자 반강제적으

2) 다만, 금속산업부문의 경우 산별교섭에서 주 52시간제의 운용을 개별 사업장별로 노사가 합의해서 정하는 것으로 합의를 본 바 있다.

3) 예컨대, 삼성, LG 등의 대기업 계열사들과 SK텔레콤, KT 등 주요 이동통신사들은 2014년 60세로 정년을 연장하고, 임금피크제를 도입하기로 정한 바 있다.

로 제시되는 상황이 노사간의 창의적이고 자율적인 협상을 제약함을 지적하고 있기도 하다.

#### 라. 시간선택제 일자리

현 정부는 출범 시부터 고용의 증대를 주요 정책공약으로 삼았고, 그 일환으로 2013년부터 시간선택제의 활성화를 추진해 오고 있다. 그와 함께 정부는 고용의 새로운 관행을 창출하고 기존의 풀타임(full-time) 위주의 일자리 패러다임을 전환시키려는 의도를 함께 지니고 있다. 2014년에 정부는 시간제 일자리에 대한 종래의 부정적 이미지를 불식시키기 위하여 다양한 노력을 기울이면서, 주요 기업들로 하여금 시간선택제 일자리의 창출을 추진토록 독려하는 등 새로운 정책의 확산과 정착을 도모했다. 결과적으로 최근 비정규직 일자리들 가운데 이 부문의 증가세가 두드러지고 있는 상황으로 파악되고 있는 상황이다.

그러나 시간제 일자리를 낮은 질의 일자리가 되지 않게끔 하려는 정책적 의도는 현실적으로 여러 면에서 부딪히고 있고, 그것을 돌파할 주변환경상의 여건도 충분히 형성되어 있지 못한 것으로 보여진다. 이 제도의 성공을 위해서는 기존의 풀타임 정규직 근로자들의 시간선택제로의 전환을 촉진하는 이른바 ‘전환형시간선택제’의 활성화가 우선적으로 필요했으나 현실에서는 신규고용의 영역에서만 그것이 주로 모색되었다는 비판이 일각에서 제기되고 있다. 그 결과 새로운 정책이 양극화된 노동시장 구조의 개선에 이바지하지 못한 채, 결국 정부는 고용률의 양적 지표상의 성과에만 집착하는 것이 아니냐는 지적이다.

시간선택제 일자리는 향후 임금과 직무에 관한 발본적인 제도개혁을 통해 그것을 기업 내 직군, 숙련, 책임 등의 주제들과 연계 짓고, 사회적 공정성과 형평성 등의 가치들과 결합시킴으로써, 보다 정교하게 가꾸어질 필요가 있다. 궁극에 그러한 일자리가 일정한 질을 담보하면서 확산되게 하여, 고용창출 및 일자리 양극화 해소라고 하는 본래의 정책 목표에 성공적으로 이바지하는 쪽으로 결실을 맺는 혁신적인 방안을 지속적으로 모색할 필요가 있다.

## 2. 공공부문 개혁

### 가. 공공기관 방만경영 해소

2014년에 정부는 ‘공공기관 임금지침과 방만경영 해소 방침’에 따라 일정한 요건을 충



족하지 못한 기관에 대해 벌점을 주거나 평가점수를 낮게 주어, 명년에 해당기관이 공공기관 임금인상률의 적용을 받지 못하게 하는 사실상 강제적 방법을 동원하였다. 이에 대해 각 기관의 노조들은 단체협약상 확보된 권리를 제한하는 것이라며 반발하였고, 양 노총의 공공기관노조들은 공동대책위원회(이하 ‘공대위’)를 구성하여 정부의 방침을 거부하고 나섰다.

정부가 각 기관별 방만경영 해소를 강조하며 압박을 강하게 해 나가는 과정에서 많은 공공기관들이 이면합의 등 노사간 담합을 통하여 임금 이외에도 비공식적으로 각종 복지 혜택을 상당히 누리고 있었음이 드러나기도 했다. 각 기관별로 그 액수는 상당한 차이를 보이나, 기관이 크고 사업규모가 클수록, 또 직접사업을 하기보다 서비스 수수료를 챙기는 기관일수록 그러한 액수의 규모가 크다는 것이 밝혀지면서 공공기관의 신뢰성과 도덕성에 타격이 입혀졌다. 이는 그간 각 기관들이 주장해 온 공공성, 공공서비스의 질, 공공적 보편적 서비스 등의 개념을 무색하게 했다.

상대적으로 온건하다고 평해지는 한국노총 산하 노조들의 반발이 예상외로 강한 듯 했으나, 결국 공대위가 거부하기로 했던 여러 문제점들에 대해 각 기관별로 끝내 정부의 방침을 수용하는 쪽으로 노사간 결정이 내려졌다. 결국 양 노총 공대위의 원래 방침은 무산되었고, 개별 기관별로 정부의 의지에 맞추어 방만경영 해소 문제를 해결하는 것으로 귀결되었다.

2014년의 경험은 분명 객관적으로 개혁의 필요성은 존재하는 것이었으나, 과연 정부가 방만경영을 앞세워 노사관계의 자율성을 무시한 채 기존 단체협약을 변경케 하는 등 압박한 것이 이 부문 노사관계의 중장기적 발전을 위해 바람직한 선택이었는지 의구심을 자아내게 한다. 공공기관에서 책임경영을 훼손하고 노사담합을 낳는 요인이라고 할 수 있는 낙하산 인사문제가 이번 개혁에서 제대로 부각되지 못한 것도 아쉬운 점이다. 2014년과 같은 식으로 공공기관 노사관계를 이끌어가는 것은, 당장 목표로 한 방만경영 해소, 임금지침의 준수에는 도움이 되겠으나, 공공기관의 책임성, 자율성 그리고 공공기관별 특수성 등의 강화에는 오히려 악역향을 끼친 측면이 있다.

#### 나. 공무원 연금 개혁

2014년에 공무원 연금개혁은 종래에 공무원들이 노동삼권 가운데 일부를 양보하면서 고용과 노후대비에 있어 혜택을 입어 왔던 관행을 축소시키는 방안이 주된 논란이 되었다. 연말에 정부는 ‘연금학회’ 등의 기관으로 하여금 대안적인 방안을 구축케 하고, 그러한 방향으로의 개혁을 강하게 시도하였다. 공무원 전체, 퇴직 공무원, 공무원 가족들이 정부가 추진하는 개혁을 한결같이 반대하였으나, 정부는 공무원 연금의 지속가능성의 한

계를 강하게 부각시켰고, 결국 그 필요성에 대해 공무원 노동단체들도 일정하게 인정할 수밖에 없게 되었다. 하지만 최종적인 논의의 결말은 이루어지지 못한 채 주요 의사결정은 이듬해로 넘겨진 상태에 있다.

현재 개혁을 둘러싸고 공무원, 퇴직공무원, 그리고 공무원 가족과 정부와 민간부문의 종사자들 사이에 인식격차는 크다. 민간부문의 노사 대부분은 (하위직) 공무원들의 생애 임금이 민간부문에 비해 많으며, 공무원들이 연금에 있어 민간부문에 비해 지나치게 혜택을 받고 있다고 인식하면서, 정부의 개혁 드라이브에 찬성을 보내고 있다. 반면 공무원 연금개혁도 필요하지만, 연금제도 개혁의 방향이 우리처럼 사회보장의 수준이 낮은 나라에서 민간부문의 연금수준으로 하향 평준화하는 것은 바람직하지 못하며, 이번 기회에 민간부문의 국민연금도 노사의 부담률을 높이거나 퇴직금이나 퇴직연금제도를 국민연금에 통합해서라도 나중에 국민연금 수급액의 소득대체율을 높여야 한다는 주장도 제기되고 있다.

2014년은 개혁의 필요성을 부각시킨 성과에도 불구하고, 공무원 연금개혁에 대한 문제제기와 해법의 측면을 보았을 때, 초기에 정부와 여당의 행보에 있어서 한계를 드러낸 해였다. 개혁을 사회적 대화를 위시한 합리적인 소통절차를 따르기보다 온건하다고 판단되는 공노총만을 상대로 교섭을 진행하며 공무원 연금개혁의 정당성을 확보하려다가 오히려 공무원 연금개혁을 반대하는 공무원노동단체들의 공동대책위원회의 단결만 더욱 공고하게 만들어 주며, 결국 효과적인 성과를 거두지 못한 것으로 볼 수 있다.

정부 여당이 시도한 해법이 좌절됨에 따라 국회에서 사회적 대화기구를 구성하여 공무원 연금개혁 문제를 찾되 국회에서는 별도로 연금특별위원회를 만들어 공무원 연금문제를 논의하기로 하는 등 별도의 해법이 제시되어 있는 상태에 있다. 그러나 사회적 대화기구의 구성, 연금특위와의 관계 및 논의 순서 등을 둘러싸고 여야간 그리고 여당과 공무원 노동단체의 공대위 사이에 논란이 계속되는 가운데, 향후 개혁을 둘러싼 합의점의 도출은 쉽지 않은 상황이다.

### 3. 비정규직 부문 갈등

#### 가. 사내하도급 문제

사내하도급(사내하청) 문제는 기존의 정규직 신분에서 벗어난 고용형태를 취하는 동일 사업장 내의 또 다른 노동자 집단들에 대한 차별적 처우의 정당성을 놓고 우리 사회에서 사회적 담론상 및 법리상으로 큰 논란이 되고 있다. 그간 노동계에서는 원청 근로자들과의 차별 문제를 중심으로 간접고용의 문제를 제기하면서, 주로 자동차나 부품 생산라인

에 배치된 사내하청 노동자들의 불법파견 여부에 관한 법원의 판결을 통해 그 해법을 추구해 왔다.

그러한 논란은 2014년에 여러 법원들의 판결을 통해 심화되었다. 특히 논란의 핵심에 있는 현대자동차와 기아자동차의 사내하청 근로자들이 제기한 근로자 지위확인 소송은 일련의 판결을 거치며 대체로 근로자들의 승소로 판결이 나곤 했다. 이에 대해 현대자동차의 사측은 사내하청 노동자들 일부를 정규직으로 전환하는 조치들을 추진하면서도, 근로자들의 소송에 지속적으로 맞서며, 그간의 관행의 적법성을 주장하는 시도를 동시에 전개하고 있다. 심지어 대법원의 판결에도 불구하고 그 해결을 미루며 완강한 저항을 고수하고 있는 상황이다.

한편, 사내하도급은 자동차나 부품회사와 같이 근로자들이 라인생산에 배치된 형태만 있는 것이 아니라, 조선산업이나 건설업과 같이 산업 구조적으로 생산과정이 분리되어 있는 곳에서도 존재한다. 이는 자동차 생산라인에 배치된 사내하청 근로자들의 문제가 불법파견이라는 법원의 판결이 제조업 사내하청 문제 전부를 해결하지 못할 수 있음을 암시한다. 여전히 다수의 제조업, 특히 중소기업에까지 확산되어 있는 사내하청 문제는 여전히 남아 있는 상태이다.

2014년에는 이른바 ‘고용공시제’를 통해, 300인 이상 사업체의 사내하청 근로자 비중이 전체 직접고용의 20.1%에 달하는 것으로 나타났다. 여기에 기간제 고용 비중 15.5%를 합치면 대기업 전체 근로자 가운데 비정규직 고용의 비중이 35.6%로, 이는 우리나라 전체 고용 중 비정규직 고용이 차지하는 비중(34% 미만)을 웃도는 수준이다. 이는 비정규직 이슈를 주로 중소기업 이슈로 제기해 온 것이 잘못된 것임을 말해준다.

#### 나. 간접/특수고용문제

서비스부문의 간접고용 및 특수고용과 관련한 노사갈등도 2014년의 중요한 주제였다. 그와 관련해서는 크게 두 가지 의제가 핵심이라고 할 수 있다. 하나는 이른바 원청 대기업들이 산하의 외주협력업체들에 속해 있는 근로자들에게 어느 정도의 근로감독을 행하며, 그들의 사용자로서 실체성을 지니고 있는지에 관한 논란이다. 다른 하나는 상대적으로 열악한 협력업체 근로자들의 고용조건 개선과 단체교섭의 활성화를 어떻게 이룰 것인가의 문제이다.

2014년 서비스산업 간접고용 이슈는 연초에 프랜차이즈(대리점)의 갑을관계라는 형태로 간접적으로 잠깐 드러났으나, 본격적으로는 케이블 및 인터넷 방송, 그리고 삼성전자 서비스 협력업체의 하청노동의 영역에서 부각되었다. 씨앤앰과 티브로드 등 케이블 TV 부문과 SK브로드밴드와 LG유플러스 등 인터넷 TV부문에 ‘XX센터’의 이름으로 불리는

서비스협력업체 근로자 다수가 최근 희망연대노조의 노조원으로 가입하면서, 현재 갈등과 교섭의 집단적 노사관계가 이 부문에서 형성되고 있는 상황이다. 대체로 이 부문의 하청근로자들은 2013년에 이어 2014년에도 불법과건 이슈는 제기하지 않고, 임금과 근로조건 개선문제에 주로 천착하고 있다. 그러면서, 의사결정권이 없는 하청사업주와 교섭하기보다 원청기업의 보증이나 참여를 요구하고 있고, 사회연대기금이나 복지기금 등 새로운 의제를 교섭주제로 부각시키고 있다.

이 부문의 교섭에서 노조는 2013년 다산콜센터와 씨앤엠 등에서 타결된 경험을 준거로 삼으며 공식적으로 원청기업의 임금교섭 참여를 요구하고 있으나, 2014년에는 원청기업들이 그런 역할을 하는 것을 거부하여 임금교섭이 진도를 나가지 못하고 장기분규에 빠져 있다. 삼성전자서비스 협력업체들의 경우, 비공식적 교섭에서 원청기업의 지원과 확인을 받아, 같은 원청기업 산하 여러 하청기업들에서 교섭을 마무리할 수 있었는데, 여기에서는 경총이 교섭권을 위임받아 대리교섭의 주체로 역할을 수행한 바 있다. 이러한 관행은 특히 아이피티비 부문에서 유사하게 이어지고 있는 상황이다. 그러나 이 부문에는 협력업체들의 정규직인 보수/수리 담당기사와 달리 개통업무를 담당하는 독립도급업자들이 함께 포진하고 있어, 통일적인 노사관계의 형성이 단기간 내에 쉽지 않을 전망이다.

#### IV. 2015년 노사관계 전망

2015년은 전년도와 마찬가지로 경제성장률이 4% 미만이 될 것으로 예상된다. 따라서 임금인상액을 둘러싸고 노사관계가 특별한 긴장이나 갈등을 형성할 것으로 보이지는 않는다. 대신에 노동시장 개혁을 둘러싼 전국적인 수준에서의 논의, 즉 중앙수준의 노사정 사회적 대화 및 합의를 놓고 갈등이 불거질 가능성이 크다. 나아가 2014년에 해결이 되지 않은 금속산업부문 일각에서의 통상임금 문제와 정년연장 등 시급한 정책시행 과제들을 놓고 각 기업 수준에서 노사간 논란과 갈등이 예상된다. 더불어 비정규직 문제와 공무원 연금개혁은 2015년에도 계속적으로 노사관계의 핵심 주제로 부각되리라 예상된다. 이러한 주제들 각각을 놓고 2015년 노사관계를 전망해 보겠다.

##### 1. 노동시장 개혁

2015년 노사관계의 국면을 지배할 가장 큰 계기는 뭐니뭐니해도 노사정위에서 논의될 예정인 노동시장 구조개혁과 관련한 주제들이다. 2014년 12월 23일 이루어진 개혁의 원

칙과 방향의 기본틀에 대한 합의에 따라, 2015년 3월 말까지 노동시장 구조개혁의 14개 세부과제에 대해 타협안이 마련될 전망이다. 2014년 12월 29일 정부는 노동시장 이중구조 해소를 위한 이른바 비정규직 정책을 일방적으로 발표하는 대신, 먼저 노사정위에 보고하였고, 노동계와 경영계도 각자의 개혁안을 노사정위에 제출하기로 한 상태이다.

따라서 2015년에 접어들자마자 보다 구체적이고 세부적인 이슈들에 대한 논의의 활성화가 예상된다. 그것은 노사정 간의 긴장, 사회적 논란, 갈등과 대립, 타협과 합의 등의 역동적 상호작용을 동반할 것이다. 한편으로는 노사정위 노동시장구조개선 특위에서의 논의를 중심으로 사회적 공론화가 이루어지고, 다른 한편으로는 노사정위 바깥에서 각종 언론을 통한 토론회와 세미나, 각종 보도, 성명서 발표, 집회 등을 통해서도 사회적 공론화가 비교적 광범위하게 이루어질 전망이다.

향후 개혁을 둘러싼 노사정위에서의 논의의 핵심쟁점은 노동시장 이중구조 해소와 연계된 비정규직법 개정(기간제 근로자 고용을 2년에서 4년으로 연장하는 안, 55세 이상 중 고령자의 파견노동 허용 등), 통상임금(정기상여금의 통상임금 포함여부와 3년치 임금소급 문제), 근로시간 단축(휴일근로시간의 연장근로시간 포함, 주당 최대근로시간, 단계적 적용 등), 그리고 정년연장(임금피크제 적용) 문제 등이 주를 이룰 것이다. 더불어 사회보장 사각지대 해소, 직업능력개발과 같이 별다른 이해갈등이 적거나 없는 의제들도 다루어질 것인바, 이들은 대략 기존의 노사정위에서의 논의를 바탕으로 상대적으로 쉽게 합의가 이루어질 가능성이 크다.

반면 노사정이 이해관계를 달리하는 비정규직 관련 법 개정, 통상임금, 근로시간, 정년연장 등의 쟁점, 그리고 노동시장 구조개혁 전반적인 방향과 14개 세부과제에 대해서는 노사정 간에 입장이 갈리면서 파란이 예고된다. 현재 경영계와 노동계 그리고 정부 모두 사회경제적 환경 변화, 노동시장 환경 변화, 현 고용노동시스템의 문제점과 원인에 대한 인식, 처방을 놓고 개혁방향과 지향이 매우 다를 뿐 아니라 때로는 정면으로 충돌하는 지점이 적지 않다. 이미 2014년 12월 29일 정부의 노사정위 보고안에 대해서도 노사는 모두 강하게 반발하고 나선 바 있다.

개혁 당사자들 간의 인식차이가 큰 것뿐 아니라 그것의 공론화가 충분히 이루어지지 못한 것도 문제이다. 노동시장 구조개혁은 현 노동시장의 내부자만이 아니라 외부자인 중소기업, 비정규직, 그리고 여성, 청년, 고령자, 특수고용직들까지 모두 크게 영향을 받는 문제이다. 그런데 이들의 이해관계가 걸려 있는 집단인 중소기업 경영자, 비정규직 근로자, 여성, 청년, 고령자들은 노사정위에서 무슨 논의가 진행되는지 제대로 인지하고 있지도 못하다. 참여의 부재는 말할 것도 없다.

상황이 이러할진대, 2014년 12월 23일에 합의한 일정, 즉 2015년 3월 말까지 5대 과제, 14개 세부과제에 대해 과연 노사정이 합의를 이루어낼 수 있을지는 사실상 미지수다. 그

중에서도 기간제의 사용기간 연장이나 중고령자의 파견노동 허용 등의 주제는 핵심적으로 가장 크게 논란과 갈등을 불러올 것으로 보인다. 근로기준법상 해고 조항을 손대는 문제는 법률을 바꾸지 않더라도, 기존 판례를 반영해서 해고의 요건 및 절차에 관한 정부의 가이드라인이 마련될 수 있겠으나, 이 역시 궁극에 해고완화를 위한 사전조치로 간주되는 등 오해와 불신을 초래할 여지도 있다. 다만 논의순서나 절차에 따라 부분적인 소규모(small package) 형식의 합의에 도달할 가능성도 없지 않다.

이런 상황에서 정부가 너무 서두르거나 밀어붙이는 모양새를 취할 경우, 노사정위에서의 논의는 또다시 중단과 파행으로 치달을 가능성이 있다. 노동시장 구조개혁은 향후 10년여의 시간이 소요되는 중장기적 과제이다. 우선 큰 방향에 관해 사회적으로 공감과 일정한 합의를 이루고, 그것을 바탕으로 체계적이고 단계적으로 준비하며 추진해야 원래 도모했던 소기의 목표를 성공적으로 달성할 수 있을 것이다.

끝으로 우리나라 노동운동의 중요한 축을 형성하고 있는 민주노총은 이번에도 노사정위에서의 참여를 거부한 채, 노동시장 구조개혁이 논의되는 배경이나 구조적인 문제점, 그 원인에 대한 진단 등에서 매우 거친 인식에 머물며 원론적인 반대투쟁에 머무를 가능성이 있다. 만일 민주노총이 노동시장 구조개혁에 대한 현실적이고 구체적인 대안을 고민하고 제시하지 못한 채 비판에만 몰입할 경우, 오히려 스스로의 사회적 존재감을 더욱 약화시킬 우려도 제기된다.

## 2. 비정규직 문제

현장에서 이미 문제가 제기되어 오고 있는 간접고용과 하청노동과 관련한 문제도 노동조합이 조직되어 있는 곳들을 중심으로 분규를 촉발할 수 있는 뇌관을 여전히 품고 있는 상황인바, 2015년 노사갈등의 중요한 축으로 부상할 가능성이 크다. 그것은 최저임금 인상과 최저임금 위반자에 대한 처벌, 비공식 고용의 공식화, 법과 원칙의 적용, 사회보장의 적용범위 확대 등의 주제들과 결합되어 지속적으로 제기될 전망이다. 무엇보다도 간접고용, 하청노동, 비정규직 근로자들이 노동조합으로 조직화되는 것에 비례하여 다양하게 문제를 제기하면서 노사분규가 늘어날 수 있다. 통신서비스와 케이블서비스 산업에서 제기된 하청노동 문제는 다른 업종이나 산업으로 확대되어 갈 수도 있다. 이는 양극화된 노동시장 구조 일반에서 제기되고 비롯되는 이슈이기 때문이다.

현재 정부의 정책이나 노사정의 공동 노력은 일단 이 부문 노동시장의 하층 수준을 끌어올리는 것에 맞추어져 있다. 2015년에는 한편으로 아래로부터 간접고용, 하청노동, 비정규직 노동자들이 노조를 결성하여 문제를 제기하는 것을 계기로 하고, 다른 한편으로 정부의 노동시장 이중구조 해소정책과 결합되면서, 이 영역의 문제들에 대하여 보다 효

과적인 해결방안이 마련되고 새로운 규율시스템이 도입되는 등 제도개선이 이루어질 여지가 있다. 반면, 형식적인 사용자와 실제 힘과 의사결정권한을 가진 사용자가 분리되어 있어 문제해결의 실마리를 마련하지 못한 채, 갈등이 장기화되거나 해결되지 않은 채 문제가 지속적으로 누적되는 쪽으로 빠질 가능성도 존재한다. 그럴 경우 지속적으로 발생하고 제기되는 노사분쟁을 해결하지 못하는 현재의 노사분쟁 시스템에 대한 문제제기가 함께 대두될 가능성이 있다.

### 3. 공무원 연금 개혁

공무원 연금개혁의 이슈는 2014년에 이어 지속적으로 2015년에도 크게 부각될 것이다. 그것은 사학연금과 군인연금의 개혁 문제도 함께 불러일으킬 것인 바, 우선은 공무원 연금개혁이 해결의 가닥을 잡아나가는 것이 주요한 과제라고 할 수 있고, 다른 연금의 개혁은 그것의 방향과 수준에 맞추어 결정될 것이다.

일단 국회의 여야가 사회적 대화기구를 구성하여 관련 공무원노조들이 참여한 가운데 공무원 연금개혁문제를 2015년 4월 말까지 논의하기로 합의한 상황에 있기 때문에, 그 논의의 경과를 지켜볼 필요가 있다. 그러나 사회적 대화기구의 운영시한, 국회의 공무원 연금 특위의 별도 활동 가능성, 공무원노동단체 대표의 구성 원칙 등에 관해 여전히 이견이 제출되고 논란이 일고 있다. 결국 공무원 연금개혁 이슈가 향후 어떻게 전개될 수 있을지는 여전히 예측하기 어렵다.

공공부문 노사관계와 관련해서도 공무원 연금개혁은 아마도 2015년 최대의 쟁점이 될 것이다. 현직 공무원, 퇴직 공무원과 그 가족들은 그와 관련하여 직접적인 이해관계를 가진 당사자들이다. 현재 그들의 이해관계는 비교적 단일하게 일치되고 있어, 향후 상당한 교섭력을 발휘할 수 있다. 이러한 상황에서 개혁안이 2015년 4월 말까지 사회적 대화기구를 통해서 마련되는 것이 쉽지 않을 전망이며, 그것은 더 많은 시간이 걸릴 공산이 크다.

## V. 맺음말

바야흐로 고용이 화두가 된 시대에, 고용의 형태변화와 질, 그리고 고용의 양적변동 등 말하자면 일자리의 성격을 재구조화하는 문제, 즉 고용시스템의 개혁은 2014년 노사관계에서 핵심적인 자리를 차지하였다. 그러한 개혁은 거시적·중장기적으로 우리나라 노동시장의 체질을 개선하고 상이한 당사자들의 이해를 재구성하는 데 있어 그 의미가 매우

크기에, 각각의 쟁점들에 대해 노사정 모두 민감하게 반응하고 있는 상황이다. 그러한 만큼 각각의 세부주제별로 및 전체적인 방향성과 관련하여 노사 내지 노사정 간의 소타협과 대타협이 활성화되는 것이 계속적으로 기대되고 있다. 그러나 2014년은 이해당사자들의 상호작용 과정상으로는, 개혁의 결과의 측면에서나 모두 기대를 만족시키지 못했다. 노사의 개혁지향적 몰입은 약했고, 정부의 일방적 주도성이 지배적이었다. 즉, 삼자간 상호이해(mutual interest)에 대한 존중이 동반되는 유기적 조율과 협력적 소통이 활발히 이루어지면서, 생산적이고 창의적인 결론을 대거 창출해 냈다고 보기 힘들다. 결과적으로 여러 개혁의제들은 2015년으로 다시 넘어가게 되었고, 그것들은 다시 새로운 갈등을 예고하고 있는 상황이다.

주지하듯이, 거시경제적인 활력저하와 인구의 고령화 경향의 심화와 같은 구조적 조건 하에서 고용의 유연성과 안정성을 확보하고, 그것이 국민의 삶의 기회의 증진, 사회통합의 강화, 그리고 새로운 성장동력의 촉진과 같은 가치들을 어떻게 창출토록 할지는 우리 사회가 당면한 핵심 과제로 부상해 있다. 그와 관련한 준비한 주제들이 다루어질 2015년 노사관계의 전개는 우리 사회의 미래와 관련하여 그 의미가 클 것이다. 가장 핵심적으로는 2016년 정년연장법의 시행을 앞두고 올해보다 더 빠르게 임금피크제 등의 대안을 모색하면서 여러 기업들에서 노사간의 각축이 전개될 것이 예상되며, 올해 마무리 짓지 못한 공무원 연금 및 그를 포함한 고령자 사회보장과 관련한 이슈가 고령자 고용의 문제와 함께 큰 화두로 떠오를 가능성이 크다. 더불어 지난 2~3년 동안 사회갈등의 핵으로 부상해 있는 사내하청, 간접고용, 특수고용 등 비정규직의 처우개선 및 구조개선을 둘러싼 문제는 쉽사리 해소되기 어려울 전망이다. 올 한 해 답을 뽀족이 찾지 못한 고용과 관련한 여러 가지 문제들 가운데 우리 사회의 지속가능성과 통합의 걸림돌이 되고 있는 정규직과 비정규직 간의 격차의 문제, 청년실업의 해소문제 등과 관련해서 2015년에 보다 실효성 있는 고용노동정책의 구축과 실행이 이루어지도록 노사정 모두 힘을 쏟아야 할 것이다. **KL**