

2017년 노동3대학회 공동정책토론회

87년 노동체제 30년과 새 정부의 노동정책

일시 : 2017년 3월 29일(수) 14:00~17:30

장소 : 광화문 프레스센터 19층 기자회견장

주최 : 한국노동법학회, 한국고용노사관계학회, 한국노동경제학회

후원 : 고용노동부, 한국노동연구원

한국노동법학회 · 한국고용노사관계학회 · 한국노동경제학회

프로그램

시 간	일 정
14:00-14:20	▶등록 및 안내
14:20~14:30	▶개회식 ○ 개회사
14:30~16:00	▶주제 발표 ● 사회: 박종희(고려대 법전원)
	[제1주제] 노동체제의 위기와 새 패러다임 - 김장호(숙명여대 경제학부)
	[제2주제] 노사관계는 지속가능한가? - 단절과 연속의 87년체제 - - 권순원(숙명여대 경영학부)
	[제3주제] 87년 노동체제 30년과 노동법의 과제 - 도재형(이화여대 법전원)
16:00-16:20	▶휴식
16:20~17:30	▶종합토론 - 김태현(전국민주노동조합총연맹 정책연구원 연구위원) - 이정식(한국노동조합총연맹 좋은친구산업복지재단 상임이사) - 이형준(한국경영자총협회 노동법제연구실장) - 장홍근(한국노동연구원) - 전운구(경기대학교 법학과) - 조성재(한국노동연구원)

목 차

【제1주제】

노동체제의 위기와 새 패러다임	김 장 호	1
------------------------	-------	---

【제2주제】

노사관계는 지속가능한가? - 단절과 연속의 87년체제 -	권 순 원	47
---------------------------------------	-------	----

【제3주제】

87년 노동체제 30년과 노동법의 과제	도 재 형	89
-----------------------------	-------	----

【토론】

제1 토론	김 태 현	115
제2 토론	이 정 식	117
제3 토론	이 형 준	119
제4 토론	장 홍 근	129
제5 토론	전 윤 구	133
제6 토론	조 성 재	137

【제1주제】

노동체제의 위기와 새 패러다임

김 장 호*

- I. 서론
- II. 노동체제의 개념과 사회적 목표
- III. 1987 노동체제의 특성과 위기
- IV. 윤리적 노동체제 패러다임, 비전과 과제
- V. 맺음말 - 포용적 노동체제 구현을 위한
계기 마련

I. 서론

□ ‘촛불’의 시대정신, ‘사회적인 것’의 복원

○ 대통령 탄핵의 원동력인 촛불민심은 한국 민주주의의 한계가 무엇인가에 대한 질문과 더불어 여러 사회경제적 과제를 던지고 있다.

✓ 전대미문의 대규모 시민의 평화로운 저항권 발현은 우리 사회에 고착된 각종 불평등과 기득권 구조가 일반 국민들의 용인 수준을 넘어서고 있어 재구성해야 한다는 열망의 표출이다.

✓ 각종 불공정, 갑질 문화, 기득권구조 등의 사회경제적 왜곡이 누적되어

* 숙명여자대학교 경제학부.

왔지만, 이를 해소하기 위한 정치적 과정이나 정책은 크게 부족했다. 권력의 분산 및 견제, 대중의 다양한 참여 장치가 제대로 작동하지 못한 우리의 대의 민주주의의 한계에 대한 반증이다. 특히 노동 없는 민주주의의 취약한 기반을 보여준다.

- ✓ 국민 다수는 권력 중심의 개헌이 아니라 기본권의 확대, 자치지방분권 등 권리 확대 중심의 개헌을 바란다.

- 촛불 민심의 사회경제적 배경이 되고 있는 이 같은 왜곡된 사회경제 질서는 지난 30년간의 신자유주의 전면화에 따라 경제적이고 시장적 가치가 공동체적이고 사회적인 가치를 압도하고 있는 비대칭적인 가치규범에서 자유롭지 않다. 시장이라는 사적 가치가 사회와 개인의 삶에 최우선적 가치로 공고해졌기 때문이다 (신은중, 2014). 촛불민심의 시대정신은 사회적이고 공동체적인 가치의 복원을 통해 ‘경제적인 가치’와 ‘사회적인 가치’가 중용적이고 균형적으로 발현되는 경제사회체제를 구축하는 것이다.

□ 윤리적 노동체제는 윤리적 자본주의의 근간

- ‘시장의 과잉’에 따른 사적 가치가 압도하는 비대칭은 자본주의의 지속적이고 안정적 발전을 담보하지 못한다. 자본주의 시장경제라는 물줄기가 유장하고 질서 있게 흘러 풍요로운 경제사회 발전을 구현하기 위해서는 튼실한 윤리적 제방의 구축은 필수적 토대이다 (시오노야 유이지, 2006).
- 현대 사회에서 인간의 노동은 경제적 차원뿐만 아니라 사회적, 심리적 측면을 포함하는 전방위적(全方位的) 의미를 갖는다. 노동시장, 노동과정, 노동관계, 노동정치를 포함하는 사회경제적 유기체인 노동체제(labor regime)는 자본주의 체제의 윤리적이고 도덕적인 문제가 집결하는 중심 영역이다. 노동체제는 자본주의 시장경제의 윤리적 제방 기능을 튼실하게 수행하는 것이 기본 책무의 하나이다. 인간의 얼굴을 하는 윤리적 자본주의는 윤리적 노동체제 없이 불가능하다.

- 노동체제의 사회적 목표(social objectives)는 크게 경제적 효율성(efficiency), 사회적 형평성(equity), 정치적 민주성(voice)로 구분되며, (Budd, 2004). 이들 사회적 목표들은 함께 묻어들어 있는 복합적인(embedded) 성격을 갖는다. 자본주의 체제의 보편적 노동양식인 고용은 경제적인 가치와 인간적이고 사회적인 가치가 충돌하는 영역이다. 그러므로 이들 사회적 목표들 간의 조화로운 중용적 균형의 구현은 윤리적 노동체제, 더 나아가 인간적 자본주의의 근간이다 (김장호, 2012).

□ 포스트 ‘87 노동체제’ 구상

- 왜곡된 노동체제는 ‘촛불민심’의 주요한 배경이 되고 있다. 과도한 각종 불평등, 격차, 차별 등 불공정 및 부정의의 문제는 노동체제의 구조, 관행, 성과 등의 중심적 의제이기 때문이다. 촛불민심의 도도한 요구를 수렴하기 위해서도 현재 한국 노동체제의 규범적 가치의 문제를 명시적(explicit)으로 고려하는 대안적인 노동체제 패러다임을 모색하는 것은 중요한 의미를 갖는다.
- 노동체제(labor regime)는 노동시장, 노동과정, 노동력 재생산, 그리고 이러한 구조를 유지 또는 변화시키려는 주체들의 상호작용인 노동정치를 모두 포괄하는 개념이다 (장홍근 외, 2016). 노동체제론은 노동문제의 구조적 측면과 행위 주체들의 전략 측면을 함께 아우르는 종합적 접근(holistic approach)이다. 이것은 거시적 비교분석 방법의 하나로서 노동문제의 거시적 성격과 과제를 설명하는데 있어 유용한 분석 틀로 활용되고 있으며, 자본주의 다양성 논의 등과 결합되어 다양하게 원용되고 있다.
- 한국의 현 노동체제는 1987년 정치적 민주화와 더불어 이전의 국가 권위적 노동체제가 붕괴되면서 등장한 패러다임이다. 87 노동체제는 1997년 경제위기까지 10여 년간의 이행기 또는 각축기에 전반적 상황 개선이 이루어졌지만, 그 이후에는 시장의 힘과 논리가 지배하는 신자유주의 성격의 노동체제로 고착화되었다 (장홍근 외, 2016). 이 체제는 구조적인 측면과 규범적인 측면에서 지속

가능성이 한계에 직면하고 있다는 평가가 지배적이다 (신은중, 2013, 2014; 장흥근 외, 2016; 김장호, 2016).

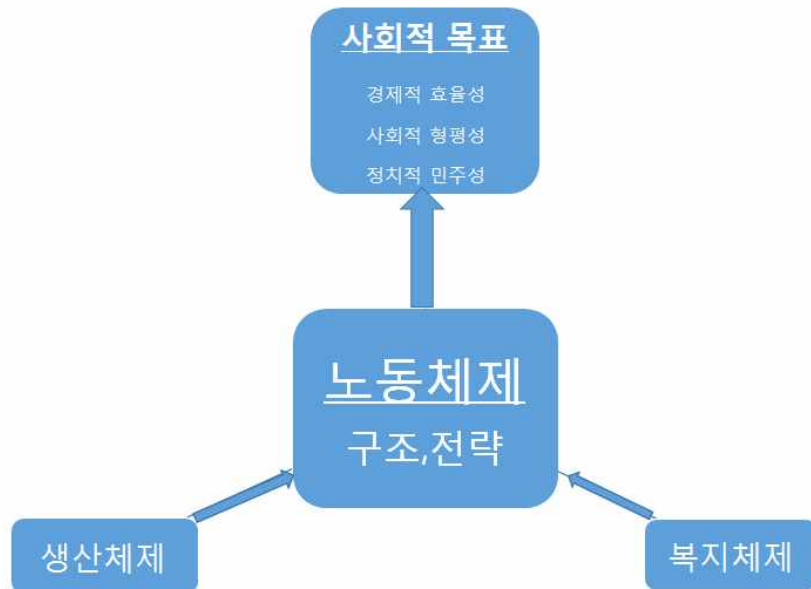
- ✓ 구조적인 양극화, 이중화, 심한 격차는 사회적 형평성뿐만 아니라 경제적 효율성도 약화시킨다는 실증분석도 다양하게 나오고 있다 (OECD, 2013; IMF, 2015).
 - ✓ 경제적이고 시장적 가치가 지배하면서 사회적이고 공공적인 가치가 크게 위축되고 있다.
 - ✓ 낮은 노조조직률 및 단체협약적용률 등으로 노동체제의 민주성이 후퇴하고 있다. ‘노동 없는 민주주의’는 취약성을 노출시키고 있다.
- 1997년 경제위기 이후 시장만능주의가 지배적 가치로 자리하면서, 생존책임을 전적으로 개인에게 부과하여 각자도생의 행동원리를 강요한다. 이에 따라 공적이고 사회적인 신뢰의 기반이 훼손되면서 ‘가치의 위기’가 일반화되고, 이것은 또한 행위 주체들의 ‘주체성 위기’로 전이되고 있다. 1987년 이후 민주화 과정, 특히 1997년 외환위기 이후 노동체제의 궁극적 가치가 무엇이 되어야 하며 이를 구현하기 위해 어떠한 행위주체를 형성해야 하는지에 대한 기획이 부족했기 때문이다 (신은중, 2014).
- K. Polanyi(1944), E. P.Thompson(1971), Streeck(2008) 등 도덕경제론자들은 자본주의 시장경제의 안정적 발전을 위해서는 사회적 가치와 시장적 가치가 조화되어야 한다는 점을 비교역사사회학 방법론을 통하여 밝히고 있다. 본 발제문은 도덕경제의 관점에서 노동체제의 사회적 목표를 명시적으로 고려하여 한국 노동체제의 지속가능성 위기를 구조적인 측면과 규범적인 측면에서 고찰하고, 포용적인 새 노동 패러다임의 비전과 과제를 모색한다.

II. 노동체제의 개념과 사회적 목표

1. 노동체제의 개념

- “노동체제(labor regime)란 거시구조적 맥락에서 노동문제를 총체적으로 살펴보고 행위 주체의 전략적 대응에 의해 체제 변화의 동학을 분석하기 위한 개념 도구이다. ... 노동체제는, 종래 노동시장 또는 고용체제, 노동과정과 작업장 체제, 노사관계, 국가의 노동통제 등의 영역별로 분절된 채 수행되어 온 연구의 한계를 뛰어넘어 노동문제의 구조와 동학을 총체적으로 파악하기 위한 개념 도구로서의 의미를 지닌다.”(장흥근 외, 2016, p.3).
- 노동체제는 크게 구조적 요소와 행위 주체들의 전략적 대응 요소로 크게 구분된다. 노동력의 재생산 및 배분을 포함하는 노동시장 수급구조, 노동력의 사용 단계인 노동과정 등이 구조적 요소의 주요 부분이다. 노·사·정으로 구성되는 행위 주체들 사이에 체제의 구조와 재구성을 둘러싼 각축이나 투쟁, 타협 등의 상호작용 곧 노동정치는 전략적 대응 요소에 해당된다. 따라서 노동체제는 구조적 요소와 전략적 요인이 상호작용하여 변화하고 발전한다.
- 유명한 영국의 노동학자 Hyman(1987)은 노동문제는 ‘구조와 행위 주체들의 전략의 변증법’이라 한 바 있다. 노동문제는 노동을 포괄하는 다양한 사회경제적 제도 및 구조와 관련 주체들 사이의 상호작용이라는 관점에서 인식할 수 있으며, 노동체제론은 이러한 관점에서 노동문제를 구조적인 측면과 전략적인 측면을 통합적으로 인식하는 분석 틀이다. 노동체제의 중요한 구조영역으로는 노동시장, 노동과정, 노동력 재생산을 들 수 있다. 노동운동, 노사관계, 노동정책, 노동관련 법제 등은 노동체제의 동학적 상호작용에 해당된다.
- 노동체제는 이러한 구조와 주체의 동학에 따라 역사적으로 변화하고 발전하는 전체 사회체제의 주요 하부체제의 하나이다. 노동체제를 규정하고 상호작용하는

다른 영역으로는 생산체제와 복지체제가 중요하다. [그림 1] 참조



[그림 1] 노동체제의 개념도

2. 자본주의 고용모델과 윤리적 자본주의

- 자본주의 시장경제는 크게 세 가지 측면으로 구분하여 볼 수 있다. 시장경쟁이라는 수평적 측면, 성장과 변동이라는 동태적 측면, 그리고 위계와 명령이라는 수직적 측면이 그것이다. 노사관계, 노동시장과 과정을 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 변형을 위해 구성원들이 바람직한 사회 규범을 공유하도록 하는 기반이다. 그러므로 “자본주의 시장경제라는 물줄기가 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. (시오노야 유이치, 2006; 김장호, 2016, p.104)

- 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) 복합적인 성격을 갖는다. 자본주의 체제의 보편적 노동양식인 고용은 경제적인 가치와 인간적이고 사회적인 가치가 총체적으로 충돌하는 영역이다. 그러므로 노동시장, 노동과정, 고용관계, 노동정치를 포괄하는 개념인 노동체제(labor regime)는 자본주의 시장경제의 윤리적 문제가 발생하는 핵심 거점이다. 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 노동법이 지향하는 가장 중요한 근본 원리이다. 각국에서 자본주의의 발전에 따라 이러한 사회법적 원리가 강화되면서 임금근로자들의 사회경제적 지위는 장기적으로 개선되어 왔다 (박제성, 2006). 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 율타리 기능은 여전히 중요하다.

3. 노동체제의 사회적 목표

- 자본주의 노동체제의 사회적 관계의 고용관계의 주체는 크게 근로자, 사용자, 그리고 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 선험적으로 주어지는 자연 질서가 결코 아니다. 그것은 사회경제적 구조, 다양한 이해관계자들의 가치규범, 그들의 세력 관계 등 여러 요인에 의해 재단되는 사회적 산물이다. 20세기 후반 주요 복지 국가에서는 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 노동질서가 사회적 산물이라는 것임을 잘 말해준다.
- 노동체제의 공과는 그것의 사회적 목표가 무엇이며, 각각 어떤 방식으로 구현되는가에 따라 달라진다. 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 우선

이다. 개별 노사가 추구하는 직접적인 목표와 더불어 국가가 추구하는 사회적 목표도 노동질서 또는 고용관계의 성격을 재단하는 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. (Budd, 2004).

- 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 못하는 것이다.
- 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. 산업민주주의 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, 정치적 민주성은 민주주의 사회에서 인간이 추

구하는 근본적인 목표라는 점에서 본질적 준거(intrinsic standard)의 성격이 강하다 (김장호, 2012).¹⁾ 노동체제의 사회적 목표로서 민주성은 형평성에 포함된다라는 관점도 있다 (Barbash, 1984). 그러나 이러한 관점은 민주성을 효율성 측면의 수단적 가치로만 고려하는 관점이다. 노동조합의 사회경제적 기능에 대한 현대적 고전인 Freeman and Medoff (1984)의 연구에서도 민주성을 수단적 준거로만 인식하고 있는데, 이것은 한계점이라고 하겠다. 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 중요하게 함께 고려되어야 한다. 사회적 안정을 도모하기 위해서는 비인간적인 효율성 중심의 가치를 견제하는 사회적 울타리가 필요하다.
- 자본주의에 대한 민주적 통제는 사회 안정을 위해 필수적이라는 점은 여러 석학들이 꾸준히 지적하고 있다 (Osterman et al., 2001; Streeck, 2008; 2011). 노동체제의 사회적 목표로서 경제적 효율성뿐만 아니라 사회적 형평성과 정치적 민주성도 중요하다는 점은 주류 경제학자들 사이에서도 이제 다양하게 인정

1) 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) 참조.

되고 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 (Stiglitz, 2002). 노동체제의 효율성과 형평성은 기본적으로 고용관계의 도구적 목표의 성격이 강하다. 여기에 민주성이라는 고용관계의 본질적 준거가 추가될 때 그 완결성을 제고할 수 있다.

III. 1987 노동체제의 특성과 위기

1. 한국 노동체제의 전환 단계별 특징

□ 국가권위주의 노동체제

- 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.

- 1960년대 이후의 개발연대, 고도성장 시기의 노동체제는 빠른 인구의 증가 및 대규모 이농을 토대로 하는 과잉인구의 온존(1970년대 초반까지 Lewisian 무제한적 노동공급의 상존)을 바탕으로 저임금, 장시간근로, 전제적 노동통제, 취약한 사회안전망, 노동기본권의 제약, 국가에 의한 배제적 노동정치 등을 특징으로 하는 국가 권위주의적 코프라티즘이라고 할 수 있다. 근대화, 분단 및 반공주의를 토대로 하는 성장주의가 지배적 이데올로기였으며 기업주도의 고용안정을 특징으로 하는 개발시대이다. 고도성장의 구현에 따라 노동체제의 경제적 효

율성 측면에서는 나름의 긍정적 성과를 냈다고 할 수 있다. 그러나 분배 측면과 참여와 발언이라는 사회적 성과는 상대적으로 크게 부신했다.

□ 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)²⁾

- 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 기업 규모 간, 고용형태별 양극화 심화는 노동시장의 불평등 및 위협의 핵심요인으로 작용하고 있다. 노동 배제적인 기술혁신과 작업장 합리화가 가속적으로 진행되면서 양질의 정규직 일자리는 크게 축소되고 그 대신에 계약직, 사내하청, 특수고용 등 불안정 고용의 비중이 크게 증대했다. 많은 기업들은 국내 투자보다 해외 투자를 선호했다.

✓ 중요한 새로운 형태의 인사노무전략으로는 △정규직 채용의 억제와 비정규직으로의 대체 △하청관계 특히 사내하청을 적극적으로 활용하는 아웃소싱 전략 △생산기지의 해외이전 등이다.

✓ 이러한 각종 노동의 분단화 및 유연화는 기업과 국가의 핵심적인 노동전략으로 현재 시점까지 지속되고 있다.

- 이러한 기업의 노동 분단화 및 유연화 전략은 노동자를 다양한 형태로 분리시키는 결과를 초래했다 ('Segmented work, Divided workers'). 그 결과 노동시장은 1차 중심의 내부자와 2차 주변부의 외부자로 이중화(dualization)가 고착되

2) 이 부분에 대한 논의는 장흥근 외(2016)에 일부 의존하고 있다.

고 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(Emmenegger et al., 2012).

○ 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.

- ✓ 대기업 공공부문의 조직노동 부문과 중소기업, 미조직 연계부분과의 연결 고리 약화와 노동운동 성과의 확산 메커니즘 저하
- ✓ 기업규모와 고용형태, 노조조직 여부에 따른 격차 확대
- ✓ 일부 대기업 사업장을 중심으로 노동조합의 조직이기주의 행태의 등장

○ 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 부분의 부담을 을의 지위에 있는 부문으로 이전시켜 기득권을 보호받았지만, 중소기업, 비정규직, 미조직 노동자들의 근로조건 및 노동 상황은 더욱 나빠지면서 노동시장의 이중화가 고착화되었다.

○ 1990년대 경제위기 이후 사회보험의 확충, 근로장려제도의 도입 등 국가 주도

의 복지 및 안전망 분야의 개선도 없지 않았으나 선택적이고 시혜적인 생산주의 복지체제의 기본 틀이 유지되면서 저출산, 고령화 등 인구구조의 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 상황이다.

[표 1] 한국 노동체제의 이행 단계별 특징

구분		국가권위주의 노동체제	신자유주의 노동체제	
시기		1961 ~ 1987	이행기(1987 ~ 1997)	1998 ~ 현재
특징	노동 시장	<ul style="list-style-type: none"> · 고도경제성장과 일자리 확장 · 저임금 기조 하 지속적 임금상승 · 기업 주도의 고용안정 	<ul style="list-style-type: none"> · 일자리 확충세 지속 · 높은 수준의 임금상승 · 고용안정 기조 · 이중노동시장의 형성 	<ul style="list-style-type: none"> · 고용의 양적, 질적 위기 도래 · 임금 정체와 실질 소득 감소 · 노동시장 양극화 심화
	노동 과정	<ul style="list-style-type: none"> · 초장시간 노동 · 전제적 생산체제 · 높은 산재위험 · 노동집약적 노동과정과 낮은 노동생산성 	<ul style="list-style-type: none"> · 장시간 노동 · 노사각축장으로서의 작업장 · 작업장 합리화와 노동생산성 증가 	<ul style="list-style-type: none"> · 장시간 노동 · 노동절약적 기술혁신과 생력화 · 경영의 주도성 회복
	노동력재 생산	<ul style="list-style-type: none"> · 인구 증가와 도시화 · 열악한 사회복지 · 기업복지의 부재 	<ul style="list-style-type: none"> · 고령화와 인구증가 둔화 · 사회안전망 확대 · 분배 개선 · 기업복지 확대와 규모간 격차 	<ul style="list-style-type: none"> · 저출산, 고령화 심화 · 인력수급 미스매치 심화 · 분배구조 악화 · 기업복지 축소

노동 정치	<ul style="list-style-type: none"> · 억압·배제적 노동정치, 노동권 제약 · 기업별 노조, 교섭 · 종속된 파트너로서 조직 노동 포섭 · 지배이데올로기(경제성장, 근대화, 반공, 분단) 	<ul style="list-style-type: none"> · 단결권, 단체행동권 등 노동기본권 확대 · 조직노동 신장 · 격렬한 노사갈등과 대립 · 국가와 자본의 노동 분할지배전략 · 지배이데올로기(성장, 안정, 노사화합주의 vs 계급주의) 	<ul style="list-style-type: none"> · 노동운동 약화, 고립 · 사회적 대화 정치의 작동과 시행착오 · 실질 노동기본권의 침식 · 지배이데올로기(경제위기, 노사상생, 사회적 책임, 대화)
성과	<ul style="list-style-type: none"> · 효율성 (O) · 형평성 (X) · 민주성 (X) 	<ul style="list-style-type: none"> · 효율성 (△) · 형평성 (O) · 민주성 (O) 	<ul style="list-style-type: none"> · 효율성 (X) · 형평성 (X) · 민주성 (X)

자료 : 장흥근 외 2016, p.186을 바탕으로 보완

2. 노동체제의 지속가능성 위기(1) - 이중화 고착

- K.Polanyi (1944), E.P.Thompson (1971), Streeck (2011) 등 도덕 경제론자들이 강조한 바와 같이 자본주의 체제에서 시장 가치와 공동체적이고 사회적인 가치가 적절하게 균형을 이루는 것이 안정적인 경제사회 발전의 요체이다. 특히 시장가치가 사회적 가치를 압도하는 시장사회는 지속가능하기가 어렵다. 그 반작용인 사회적 이중운동(counter movement)을 초래시킬 수 밖에 없다는 것이 비교역사적 고찰을 통해 입증되고 있다.
- 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.³⁾ 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 노동시장은 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 요인으로는 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 제

3) 장흥근(2014) 참조.

시한 노동체제의 주요 실태는 현 한국노동체제는 고용, 노동과정, 노동력재생산 그리고 노동정치 모든 면에서 구조적 악순환이 반복되는 형국이라는 점을 말해 준다.

- 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.

“ 한국노동체제의 뿌리는 87년 민주화와 더불어 만들어진 소위 ‘87년 노동체제’이다. 1987년 정치적 민주화에 따라 과거 개발연대의 권위주의적이고 억압적인 국가 코프라티즘 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 분절화시키고 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, 고용조정의 일상화, 고용안정성의 저하 등과 같은 노동유연화를 비정상적인 속도로 이루어진 것은 이러한 시장주의 노동체제의 성격과 무관하지 않다.” (김장호, 2016, pp.83-84)

- 노동시장의 불안정성 및 불평등 심화, 경제적 변동성의 증가 등과 같은 이러한 신자유주의 노동체제는 경제적 효율성, 사회적 형평성, 정치적 민주성 측면 모두 대체로 퇴보하는 부정적인 성과를 보였다. 이러한 평가는 이 기간에 나타난 관련 통계 지표를 통해서도 분명히 알 수 있다.

✓ 경제 성장률의 급격한 하향 둔화(효율성)

- ✓ 각종 임금불평등 지수의 악화
- ✓ 생산성 증가율에 크게 미진한 실질임금증가율, 임금 없는 성장 현상 초래
- ✓ 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%)

※ 한국 노동체제의 현주소에 대한 주요 통계적 추이는 김유선(2015)이 잘 보여준다.

3. 노동체제의 지속가능성 위기(2) - 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 (신은중, 2013). 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 (김동원, 2003). 10% 대의 낮은 노조 조직률 및 협약 적용률은 노사 간의 세력 불균형의 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.⁴⁾ 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 가치 발현을 억제시킬 가능성이 크다.
- **[노동체제 주체성 위기]** 이러한 가치규범의 비대칭적 왜곡의 요인으로는 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 자리하

4) 신은중(2013) 참조.

게 만든다. 생존을 영위하기 위한 모든 책임을 개인에게 부과시키는 경향이 강하다. 각 개별 주체들은 생존을 위한 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.⁵⁾

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.⁶⁾ 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.⁷⁾ (김장호, 2016, pp.84-85)

- 이러한 노동체제의 왜곡은 노동을 정치사회적으로 고립시킬 가능성에도 주목해야 한다. 좋은 민주주의의 조건의 핵심요인의 하나는 자유와 공정의 균형이다.⁸⁾ 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 동원하게 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 한

5) 김홍중(2009) 참조.

6) Budd(2004) 참조.

7) 김홍중(2009), 신은중(2014) 참조.

8) Morlino(2002), 신은중(2013) 참조.

국 노동체제의 민주주의 가치의 왜곡된 발현을 신은종 교수는 한 마디로 ‘자유
의 과잉, 공정의 과소’로 요약한 바 있다.⁹⁾

- 근래 노동체제 현장에서 나타나는 여러 가지 양태는 이러한 노동체제의 가치
왜곡 초래와 무관하지 않다. 흔히 볼 수 있는 사용자들의 노동조합에 대한 거
부, 노사갈등을 교섭과 타협으로 해결하기보다는 손해배상과 임금가압류 등 시
장경제적 수단에 의존하는 경향, 윤리적이고 사회적인 파장을 무시하는 하층계
열화와 비정규직의 남용 등과 같은 사용자의 행태도 이러한 가치왜곡과 무관하
지 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 노동운
동의 정치사회적 고립이 심화되는 상황에서도 소외된 노동계층을 끌어안지 못
하는 노조운동의 한계는 노조운동의 리더십 부재이기 때문이기도 하지만, 시장
주의 가치 중심으로 형성된 집단 의식이 사회적 비난에 대한 무감각을 키운 결
과라는 점을 인식해야 한다.¹⁰⁾ 이러한 시장편향주의 노동운동은 미국노동운동의
특징으로 회자되는 예외적 몰락(exceptional crisis) 경험과 유사하다. 시장근본
주의 노동체제가 갖는 왜곡된 가치의 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 따라서
는 담합을 초래하는 가치적 기반으로도 작용한다.¹¹⁾

9) 신은종(2013), pp.161-163.

10) 신은종(2013), pp.155-163.

11) 이러한 평가와 진단은 논리적으로 거칠고 실증적 근거 제시도 필요한 부분이지만, 필자는 이러한 점이 실제적 진실에서 크게 멀다고 판단하지 않는다. 박태주(2014)는 자동차 산업의 노사 담합의 일면을 보여준다.

[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 - 과도한 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

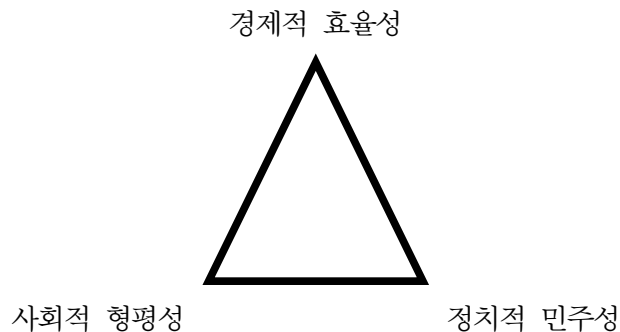
IV. 윤리적 노동체제 패러다임, 비전과 과제

1. 윤리적 노동체제의 원리 - 중용 노동체제론

- 노동체제의 성과는 크게 구조와 주체성의 상호작용으로 재단된다. 현재 한국 노동체제는 이중화라는 구조위기와 규범적 가치의 불균형이라는 가치 위기를 함

게 직면하고 있다. 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 2]는 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 2] 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 (김장호, 2012).

- 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.¹²⁾ 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 자유 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.¹³⁾ 따라서 노사관계에서 재산권과 노

¹²⁾ Budd(2004) 참조.

동권의 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 (김장호, 2012). 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 솥(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 강조되는 ‘중간이 옳은 것이다’를 의미하는 中道義도 같은 의미이며, 실학자 다산 정약용 선생이 주창한 時中之義도 이와 통한다고 하겠다. 오늘날과 같은 상대성의 시대에 중용사상의 의미는 더욱 커지고 있다.¹⁴⁾ 필자는 이러한 노동체제의 삼균모형을 사회정의에 부합하는 윤리적 노동체제 모형이라는 점을 지적한 바 있다 (김장호, 2012).

- 중용 노동체제 모형은 노동체제의 사회적 목표인 효율성, 형평성, 민주성 사이

¹³⁾ 권녕성(2005)의 기본권 내용 참조.

¹⁴⁾ 최상용(2012) 참조.

의 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 Muirhead(2004)는 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.¹⁵⁾

- 새로운 노동체제 패러다임; 효율성, 형평성, 민주성의 시중지의(時中之義)
- 한국 노동체제는 구조적인 이중화와 함께 가치론적 규범성 차원에서 시장논리의 강화에 따른 사회적 가치의 과소 발현이라는 비대칭 구조가 핵심적인 문제점이다. 이러한 문제의 이면에는 노동체제의 튼실한 윤리적 기반의 부재가 존재한다. 노동체제의 왜곡 현상은 효율성, 경쟁력 등의 시장적 가치를 배타적으로 지나치게 강조한 시장지상주의적인 정책기조에 기인하는 바가 크다.
- 윤리적 노동체제 구축의 기본방향은 중용 노동체제의 원리를 준수하는 것이다. 그것은 노동체제의 사회적 목표인 효율성, 형평성과 민주성을 숭발처럼 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 자유공리주

15) 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.

의를 넘어서는 것이다. 그것은 보다 인간주의적 윤리론에 토대해야 한다는 것을 의미한다.¹⁶⁾

- 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 인식 틀에서 볼 때 우리나라 노동체제는 그동안 신자유주의적 구조조정과 생산주의 복지 패러다임이 지배하면서 효율성에 비해 형평성과 민주성이 상대적으로 위축되어 왔다 (김장호, 2014). 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.¹⁷⁾

- 윤리적인 중용 노동체제의 필요성은 21세기에 접어들어 신자유주의 조류에 대한 성찰적 반성의 흐름과 그 궤를 함께하는 것이다. 시장이 모든 것을 해결해 준다는 신자유주의적 세계관에 대한 비판적 성찰은 사회성의 재발견에 모아지고 있다. 특히 노동과 관련하여 사회적 측면의 재강조는 노동체제, 복지제도, 기업원리 등을 포함하여 다양하게 제기되고 있다. K. Polanyi(1944)는 자본주의 시장경제의 안정적 발전의 기본조건으로 경제적 요인과 사회적 요인의 균형과 조화의 필요성을 제시하여 이러한 균형 모델이 도덕적이라는 점을 역설하여 도

¹⁶⁾ 김장호(2012) 참조.

¹⁷⁾ 김장호(2012) 참조.

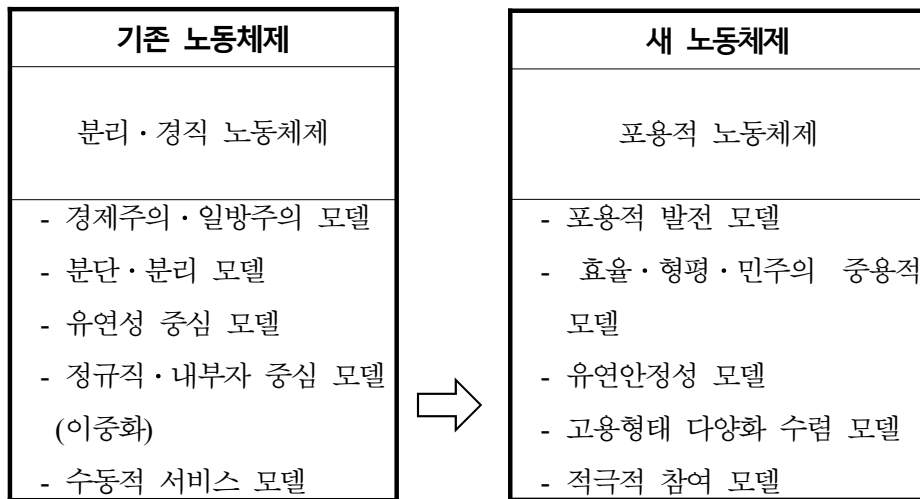
덕경제의 단초를 제시했다. ILO의 번듯한 노동(decent work), 노동법학계의 노동인권론, 공정한 노동(just work)의 철학적 기초를 제시한 정치철학자 Muirhead(2004), 인간의 얼굴을 한 고용론을 주창한 노사관계학자 Budd(2004), 자본주의 민주적 통제의 필요성을 역설한 Streeck(2008; 2011) 등의 논의는 초점의 차이는 있지만 모두 노동체제의 경제적 측면과 더불어 사회적 측면을 동시에 균형적으로 함께 살려야 한다는 점을 강조한다.

2. 윤리적 노동체제의 비전과 과제

□ 비전

- 1987 노동체제의 기본 성격은 경직적이고 분단적인 모형이다. 그간 우리 한국 경제의 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 규율체계인 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.

※ 신은중 교수(2014)는 한국 노사관계의 위기를 자본에 의한 ‘처벌 없는 예측적 지배’에서 그 근본 원인을 찾고 있다. “따라서 대안적 노사관계를 상상함에 있어 비 지배 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.



[그림 3] 중용 노동체제의 비전

□ 주요 과제

- 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 모델로의 전환

- 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 (장흥근 외, 2016). 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 보다 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 (Emmenegger, et. al., 2012). 우리나라의 경우 이중화는 고용보호제도와 노동정치에도 기인하지만, 경제구조의 이중화에서 초래되는 바가 크다는 분석이 지배적이다(전병유·정준호, 2015). 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 경합적(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. (OECD, 2013; IMF, 2015)

- 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 노사관계 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. [표 2]는 한국의 노동 유연성 정도에 대한 몇 가지 지표를 보여준다. 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 있

는 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.¹⁸⁾

- 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.¹⁹⁾ 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.

[표 2] 한국 노동시장 유연성의 국제 비교

	한국	OECE 평균	OECD 내 한국 순위	기준 년도
임시직 비율(%)	21.7%	11.1%	3위/28국	2014
1년 미만 단기 근속자 비율(%)	30.8%	17.5%	1위/29국	2014
10년 이상 장기 근속자 비율(%)	18.1%	36.4%	22위/22국	2011
연 총 노동시간	2,163시간	1,770시간	2위/34국	2013
소득 배수 9분위/1분위	4.70배	3.46배	4위/34국	2013
성별 임금격차 지수	37	15	1위/34국	2002~12

주: 성별 임금격차 지수 = 남녀 중위 임금격차/ 남성 중위 임금.

자료: OECD(2015), OECD Statistics(stats.oede.org), 한국고용조사관계학회(2013).

(조돈문, 2016, p 441에서 재인용)

- 한국 노동시장의 과도한 유연성은 안정적인 경제성장을 저해하고 사회 통합을

¹⁸⁾ 조돈문(2016), pp.440-442.

¹⁹⁾ 조돈문(2016) 참조.

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 (IMF, 2015). 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.²⁰⁾ 유연성과 안정성을 서로 상충적으로 보지 않고 함께 균형을 이루는 노동체제가 가능하다는 것을 실험적으로 증명해 주고 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 주장이 지배적이다. 그러나 이러한 교환 전략은 과잉 유연화 상태인 우리의 노동현실에 적절한 대응책이라고 보기 어렵다.

20) 유럽의 유연안정성 실험에 대해서는 조돈문(2016)을 참조.

□ 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 경제환경의 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 무노 조정영, 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 당사자간의 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 (김동원, 2013). 이 모형은 궁극적으로 노사가 힘의 균형을

유지할 수 있는 상태를 지향한다. 비정규직을 포함하여 다양한 소외 근로자들은 현재의 노사관계 틀에서는 제도권내에서 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 코프라티즘의 허브(hub) 역할을 수행하는 방안이다. 이러한 대안적 모델로서 작동하기 위해서는 전통적인 코프라티즘 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 노사문제뿐만 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.

□ 노동운동의 이념 확장

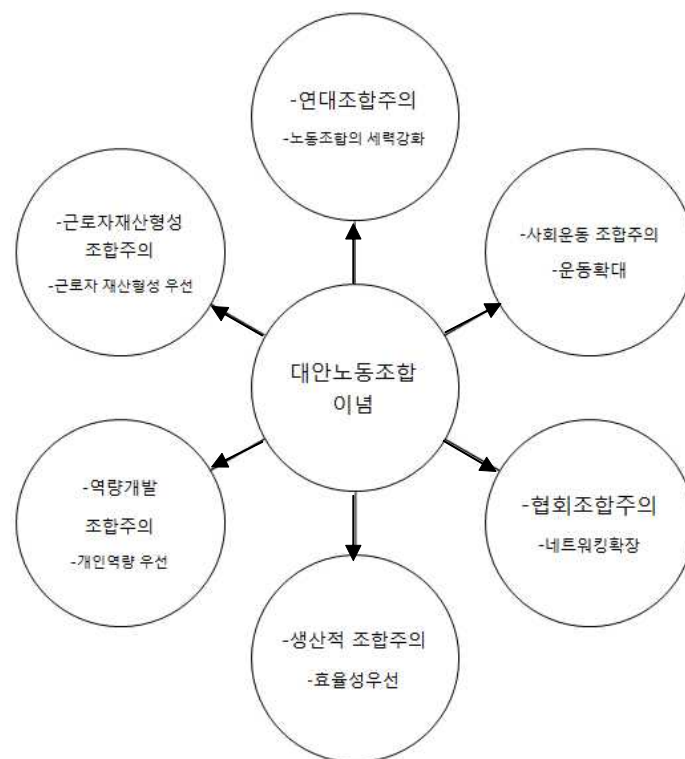
- 노동조합운동의 핵심 이념으로 한국노총은 경제적 조합주의를, 민주노총은 사회적 조합주의를 표방한다. 그러나 한국노동운동 이념은 전체적으로 볼 때 경제적 조합주의에 가깝다. 남북분단에 따른 강한 반공주의 이념의 작동, 국가 권위주의적 성장체제의 장기간 온존 등의 요인에 따라 사회 변혁적 노동운동 이념의 구현이 크게 위축되어온 것이 이러한 실리적인 경제적 조합주의의 토양을 제공했다. 그러나 고용관계의 다양화라는 새로운 노동현실에서 기존의 경제적 조합주의 운동이념으로는 자본주의의 윤리적 율타리라는 노사관계의 본원적 기능을 수행하기 어렵다. 이제 노동운동의 이념을 경제주의를 넘어서서 다양한 방향으로 확장해 나갈 필요가 있다. 경쟁과 협력이라는 시대적 화두를 수렴하여 자본

주의 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 노동조합 운동의 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’ (신은중, 2014)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.
- 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 4]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 수 밖에 없다. 그러나 중요한 것은 노동체제의 경제적인 가치와 사회적인 가치가 조화될 수 있도록 각 업종과 부문에 특화하여 적합한 운동이념을 구축해 나가야한다.

[그림 4] 대안적 노동조합 이념



자료: Budd(2010), p 455.

□ 기업 존재론의 재인식²¹⁾

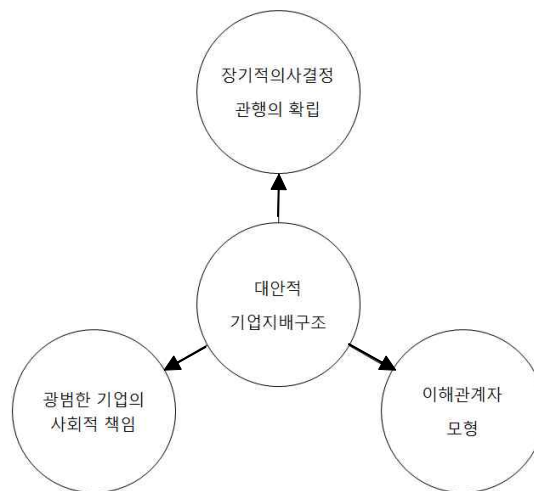
- 윤리적 노사관계의 정립을 위해서는 기업 존재론에 새로운 관점의 정립이 요구된다. 장기적인 시야에서 기업조직의 이해관계자들의 다양한 이해를 조화시키면서 사회적 책임을 제고하는 사회적 실체로 기업을 인식해야 한다. 이러한 기업의 존재론적 인식들은 단기적 시야가 지배하는 주주중심 모형에서 이해관계자 모형으로 전환되는 것을 의미한다.
- 오늘날 영·미와 같은 신자유주의적 시장근본주의가 지배하는 나라에서는 ‘기업은 본질은 이윤추구를 목적으로 하는 사적 실체’라는 소위 주주중심 모형(shareholder model)의 기업존재론이 여전히 지지를 얻고 있다. 한국에서도 이러한 사적 존재로서의 기업에 대한 인식론이 근래 시장근본주의의 강화와 함께 확대되고 있다. 기업을 하나의 사적 실체로 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 기업관으로는 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. 기업 조직은 두터운 사회적 관계의 결합체로 기능하는 것으로 본다.

오늘날 적어도 거대 기업은 완전한 사적존재로 보기 어려우며 공적인 성격이 강하다. 거대 기업의 궁극적 목적은 이윤추구로만 국한시킬 수 없으며 사회에 대해 내재적 책임을 지는 사회적 역할이 동시에 요구되고 있다. 기업은 공적이고 민주적인 실

21) 김장호(2016) pp.137-140에서 일부 재인용.

체이며, 다양한 관계자들의 두터운 관계를 통하여 관련되는 이해관계자들의 인간개화와 역량계발의 주요 거점이 되어야 한다. 이러한 사회적 목표의 구현되는 기업의 존재는 윤리적 노사관계의 확립을 위해 대단히 중요한 의미를 갖는다.

[그림 5] 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. 이러한 복지체제는 공식 부문의 고용률을 떨어뜨리는 장점과 함께 비공식 부문과의 격차를 확대시킬 소지가 크다. 한국 복지체제는 노동시장의 다양한 위험을 보편적으로 대체하지 못하는 파행성을 보인다. 한국의 사회복지의 주요 특성으로는 사회보험 중심의 사

회안전망, 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(김장호, 2014).

□ 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 근로자가 공존하는 작금의 우리 노동현실이다. 과보호되고 있는 일부 내부자에 대해서는 어느 정도의 탈규제가 요구된다는 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(김장호, 2014).

V. 맺음말 - 포용적 노동체제 구현을 위한 계기 마련

- 본고는 거시적이고 총체적(holistic)인 수준에서 새로운 노동체제 패러다임의 문제를 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 강조했다. 그것은 서로 충돌하는 고용관계의 사회적 목표 가치를 조화시키는 모델이 필요하다.
- 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 모델이다. 유연하면서도 공공성 및 사회성이라는 가치를 담보하는 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 실천계기가 다양하게 이루어질 필요가 있다. 며칠 전 민주노총 산하 공공운수노조가 근로시간 단축에 따른 임금삭감을 수용하겠다는 파격적인 제안을 전격적으로 한 바 있다. 이러한 노조의 문제제기를 사회적 대화로 수렴하여 실천에 이르도록 하는 것은 윤리적 노동체제로 나아가는 주요한

하나의 계기가 될 수 있다고 본다. 비정규직 문제, 원하청 격차 문제 등 노동체제의 주요 의제들과 관련하여 핵심 주체들이 선도적으로 변화를 이끌어 내는 바람직한 계기가 마련될 필요가 있다.

※ 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 토대로 재구성하고 보완한 것이다.

참고문헌

- 김동원 (2003). “짧은 성공과 긴 좌절: 한국 노사정위원회에 대한 이론적 분석과 정책적 시사점” 『산업관계연구』 13(2).
- 김수철 (1993), “기업철학과 기업윤리”, 『한국동서철학연구회논문집』, 15, 157-180.
- 김유선 (2015). 『한국의 노동 2016』, 한국노동사회연구소,
- 김장호 (2012), “윤리적 고용체제의 모색”, 『산업관계연구』, 22(1).
- _____ (2014), “노동과 복지”, 이근식 외, 『한국형 복지국가』, 철학과 현실사.
- _____ (2015) “도덕경제와 노동관계의 규범성”, 『산업관계연구』, 25(3).
- _____ (2016), “도덕경제와 윤리적 노동관계”, 『노사공포럼』. 제38호.
- 김홍중 (2009), “육화된 신자유주의의 윤리적 해체”, 『사회와 이론』, 14, 173-212.
- 박제성 (2006). “사회적 형평화, 사회적 양극화 그리고 사회적 연대”, 『노동법연구』, 제20호.
- 박태주 (2014), 『현대자동차에는 한국 노사관계가 있다』, 매일노동뉴스.
- 시오노야 유이치(박영일 옮김). 『2006 경제와 윤리』, 필맥.
- 신은중 (2013), “1987년 노동체제 이후의 새 노동체제의 규범적 가치에 관한 탐색: 공정의 가치론적 재구성을 중심으로”, 조성재 외, 『한국노사관계 시스템 진단과 발전방향 모색』, 한국노동연구원,
- _____ (2014), “공화주의 노사관계 탐색을 위한 시론적 검토: 가치와 주체 형성을 중심으로”, 한국노사관계학회 발제문, 2014.
- 장홍근 (2014), “한국의 노동체제”, 노사공포럼 발제자료.
- 장홍근 외(2016). 『대안적 노동체제의 탐색』, 한국노동연구원
- 조돈문 (2016). “노동시장의 유연성-안정성 균형을 위한 실험”. 후마니타스.
- 최상용 (2012). 『중용의 정치사상』. 까치.
- Barbash, Jack. (1984). *The Elements of Industrial Relations*. Madison: Universith of Wisconsin Press.
- Budd, John W. (2004), *Employment with a Human Face: Balancing Efficiency, Equity, and Voice*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

- _____ (2005), “Ideas versus Ideology: The Origins of Modern Labor Economics Comment on Gallaway and Vedder.”, *Journal of Labor Research*, 26(1)(Winter), 177-80.
- _____ (2010), *Labor Relations: Striking a Balance*, Boston: McGraw-Hill/Irwin.
- Emmenegger, P. et al.(eds.)(2012), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford University Press.
- Freeman, Richard B.,and James L. Medoff. (1984). *What Do Unions Do?* New York: Basic Books.
- Hyman, R. (1987), Strategy or Structure? Capital, labour and control. *Work Employment and Society* 1(1):25-55.
- IMF(2015), *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*.
- Muirhead, Russell (2004), *Just Work*, Cambridge: Harvard University Press.
- OECD(2013). *Strengthening Social Cohesion in Korea*.
- Osterman, P. T.Kochan, R.Locke, M.Piore (2002) *Working in America*, The MIT Press.
- Polanyi, Karl (1944), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Times*, Rinehart & Co. (『거대한 전환』, 홍기빈 옮김, 길, 2009)
- Stiglitz, J.(2002), “Employment, Social Justice and Societal Well-being,” *International Labour Review*, 141(1-2), 9-29.
- Streeck, W. (2008), “Flexible Market, Secure Society”, MPIFG discussion paper.
- _____ (2011), “The crisis in context democratic capitalism and its contradictions.” MPIFG discussion paper, 11/15.

【제2주제】

2017년 노동관련 3대 학회
공동 정책토론회

노사관계는 지속가능한가?: 단절과 연속의 87년 체제



권순원 (숙명여대 경영학부)

87년 체제

- 우리나라 노동계급은 60년대 산업화 시작 이후 급속한 양적 성장을 해 왔음에도 불구하고 무려 30년 가까이 자신들의 집단적 이익을 관철시키기 위한 조직을 만들고 발전시킬 기회를 차단당함. (박정희: 산업화 이데올로기와 발전론적 억압)
- 87년 민주화 운동을 통한 시민사회의 정치적 동원과 뒤이은 노동자대투쟁으로 전환
- 87년은 투쟁을 계기로 우리나라 근로자들의 개별적 또는 집단적 권리는 제도적 차원과 실질적 차원 모두에서 향상.
- 개별적 차원: 근로기준이 향상, 최저임금제도의 도입, 임금수준 및 근로조건 향상, 고용안정.
- 집단적 차원: 노동조합의 새로운 설립, 조직 확대 및 법외노조의 합법화 등 (1980년대 초반 노동조합의 조직률은 높았으나 이는 회사에 종속된 어용노조(dependent unionism). 87년 이후 민주화 열기에 힘입어 노동조합의 교섭구조 확장을 위한 시도(전노협 등을 통한 산별노조화)가 지속되었으나 집단적 노사관계는 기업단위로 구조화
- 1987년 노동자 대투쟁을 계기로 노동조합은 독립 선언. 작업장 내에서는 노동조합의 조직력과 교섭력이 강화. 이렇듯 조직된 노동조합을 통해 (대기업을 중심으로) 개별 작업장체제 내에서 노동의 공급과 배분을 둘러싼 계약적 질서가 제도화. 이를 매개로 내부노동시장이 성장하고 확대
- 이러한 내부노동시장에 기반해 임금, 노동시간, 교육훈련, 노동조직 등 다양한 영역에서 기업단위의 미시적 조합주의(micro corporatism)가 구축.



87년 체제: (유사)조절자본주의

- 87년 노동자 대투쟁과 뒤이은 노동조합의 조직화, 노사관계의 규율체계 변화 및 제도 개혁 등은 미시적 협력체계라고 할 수 있는 '기업형 노사관계'의 독특한 노동체제를 창출했으며 그 기반은 고용안정과 내부노동시장의 형성: 연공형 임금체계, 기업복지, 기업별단체교섭 그리고 온정주의적 인사관행

노사관계	단일노조의 배타적 교섭력(복수노조 불허) 자본가와 노동자(노동조합)의 계약적 질서 형성 노동조합을 매개로 한 고용, 근로조건 및 임금의 결정
노동조합	기업별노동조합 (산업별노동조합 부재) 제조업 대기업, 생산기능직 중심
노동시장	광범위한 생산직 외부노동시장 발달 생산직 내부노동시장의 형성 대기업 사무직 내부노동시장의 발달
인사관리	입직구(entry point)의 하위직 고정 중간직 직무공백은 승진으로 기업특수적 교육훈련 연공형 임금체계 기업복지주의 기업별 단체교섭 기업과 노동자, 기업과 노동조합간 일체주의 온정주의적 인사관행
지배구조	자본과 경영의 미분리(owner management)



87년 체제: (유사)조절자본주의

87년 노동자투쟁은 우리나라 노동시장과 노사관계를 근본적으로 재편하는 계기가 됨.

87년투쟁과 뒤이은 노동조합의 조직화, 노동정치의 활성화 등에 힘입어 조절자본주의와 유사한 특징과 패턴이 형성됨.

따라서 본 논문은 우리나라의 87년 체제를 (유사)조절자본주의로 정의함

	조절자본주의	시장자본주의
Finance	安定株主 Cross-Shareholding + Bank	Equity Market
M&A	낮은 관심	일반적 관행+CEO Discipline
경영자의 목표	기업의 성장 + 장기지속	주가의 유지 + 주주배당
경영평가	시장점유율, 판매수익, 부가가치, 성장률 그리고 해고회피능력	기업소득과 성장의 핵심지표로서의 주식 가격
노동시장	내부시장 장기고용 입직구(entry point)의 하단 고정 신규진입자, 신입사원채용	외부시장 자유고용(employment at will) 입직구 다층적 경력직, 종도채용
임금(Wage)	기업에 대한 종업원의 공헌 보상 Compensation for the Contributions	종업원이 소유한 기술과 지식의 시장 가치
임금체계	보상의 이연 연공형 임금	현재적 보상 직무급, 성과급
경기위축기 기업의 인사 전략	해고회피노력	Redundancy Dismissals
교육훈련	기업특수적 기술과 기업주도의 교육훈련	보편적 기술과 시장주도형 교육훈련
노사관계	협조적 노동조합주의 기업별 노동조합 교섭구조의 분권화	대립적 노동조합주의 노동조합 경계의 다층화 다양한 교섭구조



87년 체제: (유사)조절자본주의

- 사무직뿐만 아니라 생산직 근로자들에게도 정기승급제가 확대적용
- 기업내 장기고용 관행 정착 및 이에 따른 기업간 노동력 이동 약화
- 기업으로 진입하는 입직구는 하단에 고정되어 대규모 신규채용 방식의 인력 수급이 보편화 됨.
- 내부노동시장이 형성되면서 시장경쟁형 보상시스템은 연공형 호봉제로 수렴
- 장기고용 관행에 기반한 인적자원의 전략적 활용 방법으로 기업특수적 훈련이 활성화됨. 일부 자
동차 기업에서는 사무관리직 근로자에게까지 수개월의 현장 OJT를 요구.
- 노사관계와 교섭구조는 기업별 단위로 분화(Decentralized)
- 교섭의 주요 의제와 이슈 또한 분배와 근로조건 개선에 집중됨(보건의료나 전교조 등이 사회공
공적 이슈를 제기한 사례는 있으나 이는 직무특성과 연계)
- 이러한 시장, 근로자, 노동조합의 상호작용으로 강력한 기업복지 메카니즘이 형성



97년 체제

- 노동조합과 노동권의 때늦은 성장은 1997년 외환위기를 계기로 좌절.
- 97년 외환위기에 따른 자본시장 자유화로 국제간의 자본의 대차, 유가증권의 매매, 자본투자 등의 거래에
관한 제한 등이 폐지
- 노동시장은 경영상의 이유로 인한 집단해고(근기법 24조, 정리해고)와 근로자 파견 등이 제도적으로 허용
- 노동법개정(정리해고 법제화) 직후인 1998년 현대자동차에서 수십일간 파업, 결국 144명의 식당 여성노동
자들이 정리해고 되는 것으로 마무리 되었지만 그 과정에서 8천명이 넘는 근로자들이 명예퇴직
- 97년 트라우마: 기업의 경영사정에 따라 고용지위가 불안해 질 수 있다는 경험과 고용을 둘러싼 다툼의 비
용은 노사 모두에게 트라우마로 각인
- 자동차, 철강, 전자 및 금융 등 조절자본주의의 기초가 되었던 산업에서 고용불안, 비정규직 확대, 사업 외주
화 등의 경향이 확산.
- 노사관계의 탈조합 무노조화와 그에따른 근로조건 및 임금교섭의 개별화.
- 이에 따라 노동시장내 노동력 구성은 다양한 균열을 경험: 정규직과 계약직, 도급과 용역, 핵심과 주변, 원청
과 하청 등 다양한 요소에 의한 균열구조(cleavage structure)를 형성하면서 고용형태, 근로조건 및 임금수
준 등이 다양화되고 분절.
- 무엇보다 이러한 균열구조가 위계적으로 재조직 되면서 근로자 상하간 양극화와 이중구조화가 확대 재생산
됨. 특히 중층적 하도급의 위계적 연계는 핵심 대기업이 자사 근로자들의 임금 인상 부담을 전가하는 터널로
활용되기도 함.



97년 체제

- 무엇보다 노동조합의 쇠퇴에 따라 기업내적 자원의 배분 구조가 탈집단화 되었으며 노동시장 유연화의 제도적 허용으로 고용안정에 대한 사회적 신뢰가 무너짐. 이는 1987년 이후 10여년간 우리나라 노사관계의 기반을 형성해 온 '87년체제' 즉 조절자본주의의 플랫폼이 와해되었음을 상징.
- 1997년을 계기로 우리 노동시장은 (유사)조절시장(coordinated market)에서 자유주의시장(liberal market)으로 전환.
- 자유주의 시장의 노사관계
 1. 1997년 이후 노동조합은 단체교섭을 통해 현재의 이익(contemporary interest)을 극대화 하는 방향으로 전략 수정. 노동조합의 입장에서 근로자들의 고용안정이 전제되지 않는 조건에서 중장기 미래의 이익(return)을 목표로 현재의 가치를 양보할 수는 없는 노릇. 87년 체제속에서는 고용안정과 내부노동시장에 기반해 노동조합의 임금양보와 생산성 협력 등을 기대할 수 있었지만 97년 이후 이러한 협력은 어려움. 이로 인해 조합원의 배타적 이익 추구 경향이 강해졌으며 강한 임금요구(wage militancy)가 지속됨.
 2. 1997년 3월 노조법(노동조합 및 노동관계 조정법)에 도입된 이후 세 차례 미루다 2011년에야 시행되긴 했지만 사업장에서의 복수노조 설립 허용은 노동시장의 자유화를 초래하는 중요한 요인. 복수노조 설립의 제도화와 더불어 노동조합 또한 시장에서 경쟁하는 시장형위자의 지위로 변화됨. 물론 교섭창구 단일화 등을 통해 노동조합간 이해통합의 제도적 요구가 있긴 했지만 궁극적으로 노동조합도 조합원 경쟁을 해야 하는 처지.
 3. 87년체제에서 대기업과 중소기업은 공존과 착취의 위계적 연계인 하청제도를 매개로 성장의 과실을 공유했으며 이에 기반해 중소기업 근로자들도 중산층 대열에 합류. 이와 같은 상하간 동반성장엔 기초해 산업 또는 업종 단위의 임금과 근로조건이 정상기업(peak enterprise)을 벤치마크로 패턴화 됨. 그러나 이러한 노사관계의 하청체계도 외환위기를 계기로 파산. 1997년 이후 외하청간 종속적 위계는 대기업의 위기 관리 비용을 전가하는 터널로 기능. 그 결과 중소기업의 일자리는 폐허가 됨. 요컨대, 노사관계 자유화의 비용을 중소기업 근로자들이 전담.
- 전통적인 노동조합의 역할이 임금을 시장으로부터 분리(take wage out of market)함으로써 개별 근로자들의 노동력 공급경쟁이 초래하는 임금 및 근로조건 하락을 방지하고 이를 집단적 차원에서 결정하는 제도로 이해할 때 조직을 하락에 따른 노동조합의 쇠퇴와 무노조화, 사업장내 복수노조 허용에 따른 교섭구조의 탈집중화 등은 노동조합에 기반한 집단적 노사관계의 쇠퇴와 노동시장의 자유화를 초래하는 매우 중요한 징후



97년체제: 지배구조와 노동

- 87년체제의 와해와 시장자본주의로의 전환을 촉진한 중요한 요인은 자본시장의 개방과 기업지배구조의 변화. 97년 외환위기를 계기로 해외 자본의 자본시장 진입과 유가증권 거래장벽이 전면 해체
- 이후 해외의 기관 및 개별 투자자들의 한국 기업 매입 지속되었고 대부분의 우량 대기업 지분 가운데 과반 이상을 해외자본이 잠식. 여러 기업들의 지배구조 관련 다툼과 분쟁
- 2005년 소버린의 SK 경영권 공격, 2006년 칼 아이컨의 KT&G 경영권 공격, 2016년 삼성물산과 제일모직 합병 반대 등
- 이러한 변화는 노동체제에도 큰 영향을 미침



97년체제: 지배구조와 노동

1. 우선 경영의 중장기적 계획이 어려움. 소유권이 자본시장에 분산되는 경우 경영자들은 시장의 평가주기인 1년 단위의 성과에 몰입할 수밖에 없으며 그렇지 않은 경우 자신의 경영지위가 위협해 질 가능성이 높음. 따라서 비용관리 중심의 전략, 단기 수익추구의 전략 등에 집중하게 되고 그리 되면 장기고용과 내부노동시장 그리고 노사협력주의의 조절자본주의적 고용노사관계는 유지되기 어려움.
2. 지배구조가 분산되고 소유자(equity owner)가 다양해지면 기업은 배당의 요구에 직면. 자료에서 보듯 최근 우리 기업의 평균배당률은 과거에 비해 매우 높아졌으며 배당성향이 높은 기업들의 노동소득분배율은 점진적으로 감소하는 추세. 무엇보다 기업의 당기순이익중 배당이익으로 소진되는 비중이 높아지면 내부 이해관계자인 근로자의 고용안정과 임금수준이 악화될 가능성이 높음.
3. 기업의 성과가 배당의 형태로 해외주주들에게 지불되는 경우 투자를 위한 재무적 여력이 약화되고, 국내의 일자리 창출 역량 또한 위축될 수밖에 없으며 임직원의 복지도 점차 악화될 가능성 높음.

▪ 고유의 기업내적 노사관계에 기반한 (유사)조절자본주의는 노동자의 삶, 근로의 위험과 기회를 특정 기업에 배타적으로 종속시키고 기업은 이에 상응해 장기고용, 기업특수적 숙련, 연공형 평생보상을 제공하는 시스템으로써 지배구조의 안정성이 전제된 기반위에 성장한 체제인데 1997년 이후 우리사회에서 이러한 토대가 와해. 이제 우리 노동시장에서도 R&D 등 일부 직종의 경우 외부노동시장이 발달함에 따라 경력직 중도채용이 활성화 되고 있으며, 특정기업에서 근로하는 평균 재직기간이 짧아지고, 한 사람이 평생 갖는 직장인 개수 또한 최근에 늘어나고 있는 추세. 보상 시스템과 관련해서도 특정기업에 대한 평생 기여의 몫으로 지급되던 연공형 호봉제는 사회적 논란속에 직무급 또는 성과급에 그 자리를 내주고 있는 상황.



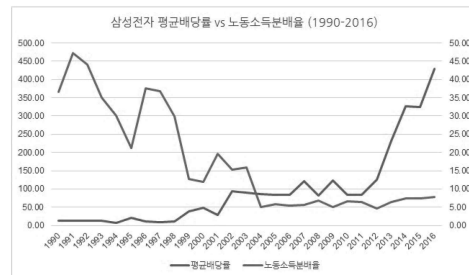
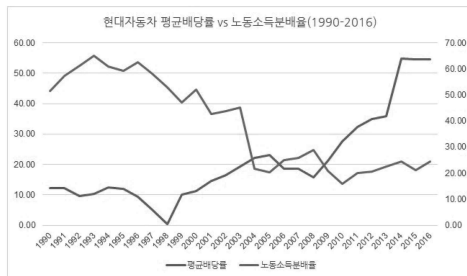
97년체제: 지배구조와 노동

2015	외국인 주식비율	영업이익 증가율	평균배당률	노동소득 분배율	종업원1인 당 부가가치	종업원수 증가율
삼성전자	52.89	-3.78	325.32	7.41	272.36	-2.50
SK텔레콤	39.38	-4.51	1,423.60	14.21	1,208.62	-4.87
현대자동차	50.61	14.24	54.46	21.03	127.77	2.23

1990	외국인 주식비율	영업이익 증가율	평균배당률	노동소득 분배율	종업원1인 당 부가가치	종업원수 증가율
삼성전자	1.59	12.62	12.56	36.59	30.82	0.85
SK텔레콤	3.43	95.95	8.75	17.58	73.70	54.76
현대자동차	12.86	31.38	12.25	51.55	27.34	1.85

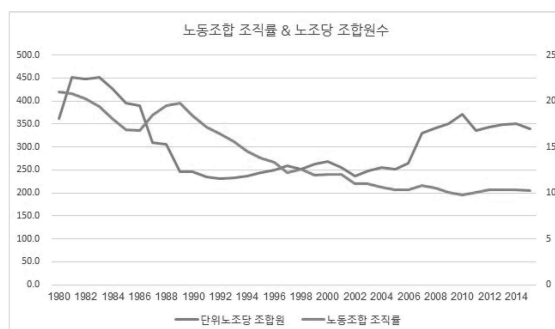


97년체제: 지배구조와 노동



자유주의 노동체제의 특징 1: 탈조직화(무노조화)

- 우리나라의 노동조합 조직률은 2016년 기준 10.3%로서 OECD 국가들 가운데 최저 수준
- 노동조합의 낮은 성장세를 고려할 때 그 쇠퇴속도가 너무 가파름
- 노동조합의 쇠퇴는 노동조합으로 조직된 부문과 미조직부문간 분단을 고착화함으로써 조직부문의 프리미엄은 강화되고 미조직부문의 일자리 질은 급격하게 위축되는 결과 초래



자유주의 노동체제의 특징 2: 산업구조의 변화

- 산업구조의 변화와 노동력 구성의 다양화
- 외환위기 이후 우리나라의 산업구조는 급격하게 변화. 제조업의 비중 급속히 축소, 서비스업의 비중이 압도적으로 성장. 2016년 현재 전산업에서 차지하는 제조업(광공업)의 취업자 비중은 17.2%이며 서비스업의 비중은 77.9%
- 서비스업 가운데도 도소매·숙박서비스업 또는 사업 및 공공서비스업의 비중이 높아 노동조합 조직화 기반은 점차 위축
- 제조업의 경우 다수의 노동자들이 제한된 공간(작업장)에 집중되어 있고, 핵심 근로자가 남성으로 구성되며 연령이 유사할 뿐만 아니라 삶의 경험과 문화가 동질적이어서 노동조합을 조직하기 용이
- 하지만 서비스업의 경우 그 특성상 사업장이 원거리에 분산되어 있을 뿐만 아니라 사업장별 근로자의 수가 상대적으로 적으며, 무엇보다 노동력의 구성이 매우 다양. 노동력의 성별 구성이 다양하며, 연령 또한 청년부터 장년, 노년에 이르기까지 범위가 넓음. 게다가 고용유형 또한 매우 다양해 정규직, 계약직(기간제), 단시간 근로자 및 촉탁근로자 등 복잡한 구성
- 이러한 조건에서는 근로자들의 불만이 매우 큰 경우라도 이해관계의 조정과 통합을 조건으로 하는 노동조합의 조직화가 매우 어려우며, 노동조합이 조직되는 경우에도 지속을 담보하기 쉽지 않음. 서비스업 부문에서 수많은 노동조합 조직화 시도가 있었음에도 불구하고 성공적인 사례를 찾아보기 쉽지 않은 이면에 이러한 특성이 내재

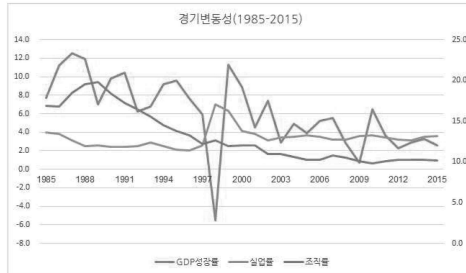


자유주의 노동체제의 특징 3: 글로벌화와 변동성 강화

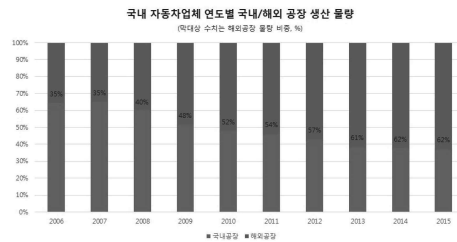
- 노동체제 전환의 주요 특징 가운데 하나는 생산과 판매의 글로벌화와 부가가치 생산의 다변화
- 공장폐쇄, 무노조 사업장으로의 생산이전, 그리고 자본의 해외투자 압력은 단체교섭의 과정에서 기업이 공세적으로 나올 수 있는 강력한 레버리지 제공. 요컨대 기업은 이러한 공장이전 전략을 노동조합으로부터 양보를 얻어내는 강력한 수단으로 사용(미국)
- 산업의 전 지구적 확산과 그에 따른 공장의 폐쇄와 이전 등은 신자유주의시대 지배적인 경영전략이 되었으며, 이는 노동조합의 상대적 교섭력(bargaining power)을 현저하게 약화시키는 결과를 초래.
- 하지만 이러한 공장철수 및 이전에 대한 노동조합과 기업간 합리적 솔루션은 아직 개발되지 못하고 있으며 이것은 신자유주의적 노동체제를 강화하는 주요한 원인
- 우리나라의 경우도 예외가 아니며 2000년대 들어 매우 급속하게 진행되고 있음. 현대자동차는 최근 10여년간 국내에 신규투자를 하지 않았음. 그 결과 2006년 65%에 달하던 국내생산비중은 2015년 38%로 역전



자유주의 노동체제의 특징 3: 글로벌화와 변동성 강화



- 이러한 생산과 판매의 글로벌화는 노동조합의 기반인 제조업 일자리의 위축과 그에 따른 잠재적 조합원의 감소로 결과하고 있으며 결국 노동시장의 탈노동조합화가 지속 되는 결과를 초래할 가능성이 높음.
- 이러한 사업의 글로벌화는 경제상황과 사업에 대한 국가적 통제와 개입을 불가능하게 하며 결국 경기 예측이 어려울 뿐만 아니라 변동성이 빨라지는 결과를 초래.
- 하나의 시장으로 연결된 국제 사회는 이제 국지적 위기가 실시간으로 세계화되는 시대에 진입하게 되었으며 이는 안정을 기조로 하는 노사관계와 노동체제의 변화를 불 기피하게 하는 매우 중요한 요인



자본주의 노동체제의 특징 4: 시장 양극화

고용유형간 격차: 정규직 vs 비정규직

- 2016년 8월 경제활동인구조사 부가조사 결과에 따르면 우리나라의 비정규직 규모와 비중은 644만4천명으로 전체 임금근로자(1,962만 7천명) 가운데 32.8%를 차지. 비정규직 근로자들의 취업 여건은 평균 근속기간 2년 5개월, 주당 평균 취업시간은 33.2시간. 이들의 월평균 급여는 149만 4천원으로 최저임금 수준이며 사회보험 가입률은 40% 수준

기업규모별 격차: 대기업 vs 중소기업

- 우리나라의 경우 어떤 나라보다도 기업규모별 임금 및 근로조건 격차가 큼. 고용노동부의 2015년 고용형태별 근로실태조사에 따르면 300인 이상 대기업에 종사하는 임금근로자의 월 임금총액은 493만 9천원인데 반해, 300인 미만 중소기업에 종사자의 월 임금총액은 240만 7천원으로 대기업 대비 48.7% 수준.
- 이러한 조건과 더불어 임금근로자의 86.9%는 300인 미만 사업체에 종사. 고용노동부의 2015년 고용형태별 근로실태조사에 따르면 300인 미만 중소기업에 종사하는 임금근로자의 규모는 1,217만 8천명 수준이며, 300인 이상 대기업 종사자는 184만 1천명 수준

자본주의 노동체제의 특징 4: 시장 양극화

- 기업규모별 임금수준의 격차는 노동조합 조직화 유무를 통해 확대 재생산. 우리나라 노동조합 조직화 경험 가운데 가장 중요한 특징은 노동조합 조직화의 대부분이 대기업 정규직에 집중되어 있다는 점. 아울러 노동조합이 조직된 사업장의 경우 비노조 부문에 비해 임금, 근로조건 및 고용안정의 수준이 월등하게 우월하다는 점도 중요한 특징
- 2015년말 기준 조합원수 50명 미만 노동조합이 54.6%(3,133개)를 차지하고 있으나 조합원수는 2.6%(49,986명)에 지나지 않음. 반면 조합원 1,000명 이상인 노동조합수는 4.2%(243개)에 불과하나 조합원수는 전체의 73.2%(1,418,839명)를 차지하고 있어, 전체 조합원수 대비 대규모 노조의 조합원수 비중이 큼.

조합원 규모별 조직현황

구분	50인 미만	50~99	100~299	300~499	500~999	1000인 이상	총계
노조수 (비율)	3,133 (54.6)	887 (15.5)	1,018 (17.7)	244 (4.3)	211 (3.7)	243 (4.2)	5,736 (100)
조합원수 (비율)	49,986 (2.6)	62,898 (3.2)	167,970 (8.7)	93,639 (4.8)	145,413 (7.5)	1,418,839 (73.2)	1938745 (100)

사업체 규모별 조직현황

구분	30명 미만	30~99명	100~299명	300명 이상
임금근로자수	11,319,000	3,783,000	1,913,000	2,472,000
조합원수	14,901	102,228	235,279	1,554,335
조직률	0.1	2.7	12.3	62.9

새로운 노동체제

- 우리나라 노동체제는 신자유주의적 성격이 지배적: 그 특징은 기업 소유권의 분산과 지배구조의 주주중심형 전환, 탈노동 조합화와 단체교섭 분권화, 생산자본의 해외이전 확대와 국내 일자리 공동화, 노동시장의 상하간 분단과 양극화 심화 그리고 제조업 일자리의 쇠퇴와 저임금 서비스업의 진면화 등으로 요약. 이러한 특징 가운데 어느 것 하나 그 진행 방향을 되돌리기 어려워며 변화의 속도를 제어하기 힘들.
- 노동체제의 이러한 특징을 전제할 때 강한 노동조합과 계급타협의 전통에 기반한 유럽 사민주의의 정책과 협약을 수입하는 것은 쉬운 일이 아니며 개별적 실험들을 제한적으로 적용하는 경우 그 부작용이 심각함. 왜냐하면 하나의 체제는 시너지를 가능하게 하는 개별 제도의 통합적 결과물(bundle)이기 때문.
- 우리사회가 갖고 있는 여러 조건과 그 동안 쌓아 온 제도적 경험을 고려할 때 우리에게 가능한 선택지는 그리 많지 않음. 우선 고려해 볼 수 있는 방법은 위계적 하청구조를 연대임금과 복지순환의 단위로 설정하는 것. 우리나라의 경우 유럽처럼 산업별 연대임금 또는 산업단위 교섭을 통한 임금수준 통일 경험 없으며 현재 노동시장과 노사관계의 여러 가지 조건을 고려할 때 앞으로도 이와 같은 해법은 적용 가능성이 높지 않음. 오히려 정상기업을 중심으로 한 하청의 위계구조를 '연대임금'과 '복지순환'을 위한 주요 단위로 설정해 정상기업의 경영성과가 하청으로 수월되고 하청근로자의 노동생산성이 정상기업 제품의 경쟁력 기반으로 가능할 수 있도록 조정하는 것이 합리적인 방법. 이 과정에서 대기업 근로자와 노동조합 그리고 사용자의 양보가 필요
- 두 번째는 최저임금의 과감한 인상을 통해 저임금 근로자의 생활안정을 도모하고 중비상태에 있는 한계기업을 정리하는 것. 앞서 언급했다시피 우리나라가 처한 현재 조건에서 수평적 차원의 산업별 연대임금 전략을 활용한 저임금계층의 소득 인상은 불가능. 한계상태에 있는 중소기업 및 영세자영업자의 지불능력이 매우 낮기 때문. 이들은 세금을 낼 여력도, 근로자 임금을 올려줄 재원도 충분하지 않으며 경영의 단순재생산도 힘든 상황. 최저임금을 인상하는 경우 대규모의 도산 및 실업이 예상되는 바 이들을 위한 사회보험의 전면적용, 재구성된 (중소기업) 일자리 알선 등이 모색되어야 함.

토론

- 자유주의적 조절자본주의의 가능성?
- 노동시장 구조 개혁



【제2주제】

노사관계는 지속가능한가?

－ 단절과 연속의 87년체제 －

권 순 원*

- I. 서론: 노동체제와 그 변화
- II. 87년 체제와 조절자본주의
- III. 자본시장, 지배구조 그리고 노동시장
- IV. 97년 이후 노동체제와 노사관계
- V. 결론: 신자유주의적 노동체제의 지속가능성

I. 서론: 노동체제와 그 변화

노동사회학자 뷰러웨이(Michael Burawoy)는 노동력의 고용 및 관리 체계가 기업단위로 제도화 된 것을 작업장 체제(factory regime)로 이름 했다. 이러한 체제는 작업장의 생산관계를 둘러싼 이해관계자인 자본가, 경영자 그리고 노동자 간의 경쟁과 협력의 상호작용을 통해 형성되며 변화한다. 대체로 자본주의 작업장 체제에서는 자본가들의 이해관심을 구현시키는 규칙과 제도들이 일방적으로 적용되며 이에 대한 근로자들의 저항은 처벌과 제재, 관용과 수용, 교섭과 계약 등의 방법으로 해소된다. 이들에 대한 선택은 경영자들이 지불하게 될 비용과 효익에 의해 결정되는 것이 일반적이다. 억압의 비용이 관용의 비용보다 적은 경우 경영자는 처벌과 제재의 수단 선택

* 숙명여자대학교 경영학부.

하게 되는 반면, 억압의 비용에 비해 관용의 비용이 낮아지면 수용과 계약 등의 방법이 선택된다. 이는 자본주의와 산업발달의 역사적 과정과 궤를 같이 하는 것이 일반적이다.

1. 87년 체제에 앞서

노사관계의 87년 체제를 논의하기에 앞서 고려해야 하는 전제는 우리나라 기업의 지배구조와 경영체제에 대한 이해이다. 이는 노사관계의 한 축인 자본가들의 존재와 역할이 제도화 되었는지 중요하기 때문이다. 주지하다시피 우리나라의 많은 기업들은 국가의 정책적 후원과 보호 그리고 육성 하에 등장하고 발달했다는 것, 시장원리에 기반한 자율적 성장이라기보다는 국가에 의한 시장의 인위적 분할과 경쟁 제한에 따라 고속 성장이 가능했다는 점, 노동의 시민적, 정치적, 시장적 권리를 국가 권력이 제한 해 왔다는 것 따라서 우리나라의 기업 특히 대기업들은 노동계급의 양적 성장에도 불구하고 노동계급의 도전을 경험하지 못했다는 점, 요컨대 노사관계의 핵심인 단체교섭과 그에 따른 이해관계의 시장주의적 배분을 제도로서 경험하지 못했다는 것이 매우 중요한 특징이다.

노동자 의식의 발달과 노동조합의 성장도 기업 못지않게 지체되었다. 우리나라의 노동계급은 60년대 산업화의 시작이후 급속한 양적성장을 해 왔음에도 불구하고 무려 30년 가까이 자신들의 집단적 이해관심을 관철시키기 위한 조직을 만들고 발전시키기 위한 기회를 차단당해 왔다. 권위주의적 국가의 노동 억압이 그 주요한 수단 이었다. 그 결과 상품 공급자로서의 노동자와 구매자로서의 자본가 사이에는 교섭과 계약의 필요가 부재했으며 사용자가 일방적으로 설계한 임금과 근로조건이 적용되었을 뿐만 아니라 이에 대한 저항은 국가에 의한 처벌과 억압으로 제도화 되었다. 요컨대, 자본주의 산업화가 매우 빠른 속도로 발전해 성숙하던 시점까지도 우리나라 노사관계의 시스템은 이렇다 할 특징을 형성하지 못했다. 요컨대 1987년 이전 한국의 고용체제는 ‘자본의 사적 소유권 강화, 인격적·자의적 통제의 제도화, 노동계급의 정치적 도전 약화, 계약적 질서의 부재, 그리고 배타적 이익집단으로서의 국가’(송호근 1991; 65) 등의 면모를 갖는다.

2. 87년 체제

자본주의 생산양식의 발달과 성장 뒤에서 오랜 시간 발육부진을 지속해 온 우리나라 노동체제와 노사관계는 1987년 시민사회의 정치적 동원에 뒤이은 노동자 대투쟁으로 그 전환의 계기를 맞는다. 1987년까지만 해도 자율적인 독립노조가 미미했던 우리나라 노동시장에 미조직 노동자들의 자발적 동원과 노동조합의 대규모 조직화를 계기로 우리나라 노동시장의 노동력 거래 관행과 제도는 급격한 변화를 경험하게 되었다.

87년 노동자 대투쟁을 계기로 우리나라 근로자들의 개별적 또는 집단적 권리는 제도적 차원과 실질적 차원 모두에서 향상되었다. 개별적 차원에서 노동자들의 근로기준이 향상되었고, 최저임금제도의 도입으로 저임금 노동력의 소득 보호가 제도화되었다. 아울러 그동안 관료제적 억압하에서 저임금을 지속해 왔던 노동자들의 임금수준도 향상되었으며, 근로조건 개선과 고용안정이 모색되었다. 이 결과 1987년 이후 대기업을 중심으로 인적자원의 기업내적 배분 및 활용 메커니즘인 내부노동시장이 도입 확산되었다. 이러한 내부노동시장에 기반해 임금, 노동시간, 교육훈련, 노동조직 등 다양한 영역에서 기업단위의 미시적 조합주의(micro corporatism)가 구축되었다. 이러한 조합주의적 체제에 기반해 사용자는 노동자에게 고용안정을 선사했으며 노동조합은 기업에게 임금양보를 제공했다.

집단적 차원에서는 노동조합의 새로운 설립, 조직 확대 및 범외노조의 합법화 등이 시도되었다. 1980년대 초반 노동조합의 조직률은 높았으나 이는 자율성 없이 회사에 종속된 어용노조(dependent unionism)였으며 그들의 이해관계는 기업단위로 조직되었다.

그러나 1987년 노동자 대투쟁을 계기로 노동조합은 독립을 선언했으며, 작업장 내에서는 노동조합의 조직력과 교섭력이 강화되었다. 이렇듯 조직된 노동조합을 통해 개별 작업장체제 내에서 고용과 노동의 공급과 배분을 둘러싼 계약적 질서가 제도화되었으며, 이를 매개로 내부노동시장이 성장하고 확대되었다. 기업으로의 입직구가 관료제적 조직위계의 하단에 고정되었고 대규모 신입사원들이 이 통로를 통해 기업에 입사했다. 조직의 말단으로 입직한 신입 노동자들은 시간의 경과에 따라 입사순서대로 승진을 통해 상위직으로 이동했다. 노동조합의 교섭력을 매개로 기업복지시스템이 구축되었으며 기업별 단체교섭이 확산되었다.

II. 87년 체제와 조절자본주의

1. 노동자투쟁과 ‘87년체제’의 형성

87년 노동자 대투쟁과 뒤이은 노동조합의 조직화, 노사관계의 규율체계 변화 및 제도 개혁 등은 미시적 협력체계라고 할 수 있는 ‘기업형 노사관계’의 독특한 노동체제를 창출했으며 그 기반은 고용안정과 내부노동시장의 형성이었다. 이에 기초해 노사간 계약적 질서가 형성되었으며 기업 특수적 인사관리 시스템이 구축되었다. 그 핵심적 기반은 연공형 임금체계, 기업복지, 기업별단체교섭 그리고 온정주의적 인사관행 등이었다.

87년 노동자 대투쟁 이후의 노사관계

노사관계	단일노조의 배타적 교섭력(복수노조 불허) 자본가와 노동자(노동조합)의 계약적 질서 형성 노동조합을 매개로 한 고용, 근로조건 및 임금의 결정
노동조합	기업별노동조합 (산업별노동조합 부재) 제조업 대기업, 생산기능직 중심
노동시장	광범위한 생산직 외부노동시장 발달 생산직 내부노동시장의 형성 대기업 사무직 내부노동시장의 발달
인사관리	입직구(entry point)의 하위직 고정 중간직 직무공백은 승진으로 기업특수적 교육훈련 연공형 임금체계 기업복지주의 기업별 단체교섭 기업과 노동자, 기업과 노동조합간 일체주의 온정주의적 인사관행
지배구조	자본과 경영의 미분리(owner management)

이 시스템은 관리직 사원으로 분류되는 사무직 노동자와 기술적인 생산직 노동자 모두를 주요한 관리 대상으로 포괄하는 것이었으며, 기술과 숙련 수준 보다는 연공에 따른 질서가 작업장 직무 및 노동 배분 그리고 임금 결정의 원리로 작용했다. 아울러 관리직 사원과 생산직 노동자간에는 뚜렷한 칸막이가 구축되어 고용조건과 임금 등의 차이를 발생시켰다. 또한 관리직과 생산직의 입직구는 완전히 분리 단절되었으며 그것을 관할하는 규칙 또한 매우 상이하게 설계되었다. 그 결과 기업내의 생산직과 사무직 사이에 구조적 단절이 형성되었으며 그 결과 일부 사무직 중심의 사업장(언론 및 방송, 보건의료 등)을 제외하면 제조업 사업체의 노동조합은 생산직 근로자를 중심으로 조직화 되었다.

2. 87년 체제: 조절자본주의의 실험

이렇듯 1987년 노동자 투쟁은 우리나라 노동시장과 노사관계를 근본적으로 재편하는 계기가 되었으며 이에 기초해 기업과 조직노동은 ‘조절자본주의’(coordinated market economy)의 유형에 근접한 체제(유사조절자본주의)를 발전시켜 왔다.

자본주의 유형별 노동체제

	조절자본주의	시장자본주의
Finance	安定株主 Cross-Shareholding + Bank	Equity Market
M&A	낮은 관심	일반적 관행+CEO Discipline
경영자의 목표	기업의 성장 + 장기지속	주가의 유지 + 주주배당
경영평가	시장점유율, 판매수익, 부가가치, 성장률 그리고 해고회피능력	기업소득과 성장의 핵심지표로서의 주식 가격
노동시장	내부시장 장기고용 입직구(entry point)의 하단 고정 신규진입자, 신입사원채용	외부시장 자유고용(employment at will) 입직구 다층적 경력직, 중도채용
임금(Wage)	기업에 대한 종업원의 공헌 보상 Compensation for the Contributions	종업원이 소유한 기술과 지식의 시장 가치
임금체계	보상의 이연 연공형 임금	현재적 보상 직무급, 성과급

경기위축기 기업의 인사 전략	해고회피노력	Redundancy Dismissals
교육훈련	기업특수적 기술과 기업주도의 교육훈련	보편적 기술과 시장주도형 교육훈련
노사관계	협조적 노동조합주의 기업별 노동조합 교섭구조의 분권화	대립적 노동조합주의 노동조합 경계의 다층화 다양한 교섭구조

노동조합의 조직화 확대에 따른 조직노동의 성장으로 제조업 생산직 근로자들을 중심으로 장기고용과 연공형 임금체계가 자리 잡기 시작했다. 사무직뿐만 아니라 생산직 근로자들에게도 정기승급제가 확대적용 되는 등 내부노동시장 체계가 구축되었다. 기업내 장기고용 관행이 정착되었으며 이에 따라 기업간 노동력 이동이 약화되었고, 기업으로 진입하는 입직구는 하단에 고정되어 대규모 신규채용 방식의 인력 수급이 보편화 되었다.

내부노동시장이 형성되면서 시장경쟁형 보상시스템은 연공형 호봉제로 수렴되었고, 장기고용 관행에 기반한 인적자원의 전략적 활용 방법으로 기업특수적 훈련이 활성화 되었다. 일부 자동차 기업에서는 사무관리직 근로자에게까지 수개월의 현장 OJT를 요구하는 경우도 있었다.

노사관계와 교섭구조는 기업별 단위로 분화되었고 교섭의 주요 의제와 이슈 또한 분배와 근로조건 개선에 집중되었으며 이를 기반으로 강력한 기업복지의 메카니즘이 형성되었다.

3. 뒤늦은 성장과 때 이른 쇠퇴: 87년 체제의 와해

1997년 외환파동을 핵심으로 하는 한국경제 미증유의 위기는 우리나라 노동시장과 노사관계 그리고 근로자들의 삶을 극적으로 변화시켰다. 1987년을 계기로 근로자들의 노동조합 가입이 확대되었고 기업의 경영자들은 ‘성실한’ 태도로 노조와 교섭에 임해야 했다. 1989년에는 우리나라 전체 근로자의 약 5분의 1이 노동조합에 가입되어 있었다.

기업의 사용자들도 근로자들의 목소리에 귀를 기울였다. 높아진 임금은 대한민국의

사회경제 시스템이 어느 때보다 효과적으로 돌아가도록 만들었다. 적어도 1987년 이후 10년간은 우리나라의 근로자들이 한 번도 경험하지 못했던 사회경제적 지위향상을 경험한 시기였다. 노동조합 조직과 교섭력에 힘입어 임금은 가파르게 상승했으며, 노동자로서의 사회적 권리와 위상 또한 전에 없이 신장되었다.

그러나 이러한 노동조합과 노동권의 때늦은 성장은 1997년 외환위기를 계기로 좌절하고 말았다. 1997년 외환위기와 이의 극복과정에서 우리나라 시장은 극적인 변화를 경험하기 시작했다. 자본시장 자유화로 국제간의 자본의 대차, 유가증권의 매매, 자본투자 등의 거래에 관한 제한 등이 폐지되었고, 노동시장은 경영상의 이유로 인한 집단해고(정리해고)와 근로자 파견 등이 제도적으로 허용되었다. 정리해고 법제화 직후인 1998년 현대자동차에서는 수십일의 파업이 지속되었고 결국 144명의 식당 여성 노동자들이 정리해고 되는 것으로 마무리 되었지만 그 과정에서 8천명이 넘는 근로자들이 명예퇴직으로 회사를 떠나고 말았다. 이듬해 현대자동차 경영이 정상화 되면서 다수 근로자들이 복직했지만 기업의 경영사정에 따라 고용지위가 불안해 질 수 있다는 경험은 노동조합과 노동자들에게 트라우마로 각인되었다. 무엇보다 정리해고 법제화에 따른 고용 위기는 87년 체제를 지탱해 온 장기고용과 내부노동시장에 기반한 조절자본주의의 근간을 뿌리째 흔들어 놓았다. 고용안정에 대한 제도적 담보가 사라진 공장에는 고용보호와 임금인상을 둘러싼 노사간 다툼이 지속되었고, 이러한 이해 경쟁의 비용은 비정규직 확산과 외주화 확대 등으로 외부화 되었다.

자동차, 철강, 전자 및 금융 등 조절자본주의의 기초가 되었던 산업에서 고용불안, 비정규직 확대, 사업 외주화 등의 경향이 확대되면서 노사관계의 탈조합주의화 그에 따른 임금·근로조건 교섭의 탈집중화가 급속히 진행되었다. 이러한 변화의 영향으로 노동시장내 노동력 구성은 다양한 균열을 경험하게 되었다. 정규직과 계약직, 도급과 용역, 핵심과 주변, 원청과 하청 등 다양한 요소에 의한 균열구조(cleavage structure)를 형성하면서 고용형태, 근로조건 및 임금수준 등이 다양화되고 분절되었다. 무엇보다 이러한 균열구조가 위계적으로 재조직 되면서 근로자 상하간 양극화와 이중구조화가 확대 재생산되었다. 특히 중층적 하도급의 위계적 연계는 핵심 대기업이 자사 근로자들의 임금 인상 부담을 전가하는 터널로 활용되었다.

무엇보다 노동조합의 쇠퇴에 따라 기업내적 자원의 배분 구조가 탈집단화 되었으며

노동시장 유연화의 제도적 허용으로 고용안정에 대한 사회적 신뢰가 무너지게 되었다. 이는 1987년 이후 10여년간 우리나라 노사관계의 기반을 형성해 온 ‘87년체제’ 즉 조절자본주의의 플랫폼이 와해되었음을 상징하는 것이었다. 1997년을 계기로 우리 노동시장은 조절시장(coordinated market)에서 자유주의시장(liberal market)으로 전환되었다. 물론 일부 소수 대기업과 공공기관을 중심으로 여전히 존재하는 내부노동시장과 장기고용 그리고 노동조합을 매개로 한 집단적 이해관계 교환의 존재를 이유로 ‘87년체제’의 지속을 주장할 수 있으나 전체 맥락에서 보면 이는 부적절한 주장으로 보인다.

우선, 1997년 이후 노동조합은 단체교섭을 통해 현재의 이익(contemporary interest)을 극대화 하는 방향으로 전략을 수정했다. 노동조합의 입장에서 근로자들의 고용안정이 전제되지 않는 조건에서 중장기 미래의 이익(return)을 목표로 현재의 가치를 양보할 수는 없는 노릇이었다. 즉, 과거 87년 체제속에서는 고용안정과 내부노동시장에 기반해 노동조합의 임금양보와 생산성 협력 등을 기대할 수 있었지만 97년 이후 이러한 협력은 어렵게 되었다. 이로 인해 조합원의 배타적 이익 추구 경향이 강해졌으며 강한 임금요구(wage militancy)가 지속되었다.

두 번째, 1997년 3월 노조법(노동조합 및 노동관계 조정법)에 도입된 이후 세 차례 미루다 2011년에야 시행되긴 했지만 사업장에서의 복수노조 설립 허용은 노동시장의 자유화를 초래하는 중요한 요인이 되었다. 복수노조 설립의 제도화와 더불어 노동조합 또한 시장에서 경쟁하는 시장행위자의 지위로 변화되었다. 물론 교섭창구 단일화 등을 통해 노동조합간 이해통합의 제도적 요구가 있긴 했지만 궁극적으로 노동조합도 조합원 경쟁을 해야 하는 처지에 놓이게 된 것이다.

세 번째, 87년체제에서 대기업과 중소기업은 공존과 착취의 위계적 연계인 하청제도를 매개로 성장의 과실을 공유했으며 이에 기반해 중소기업 근로자들도 중산층 대열에 합류할 수 있었다. 이와 같은 상하간 동반성장에 기초해 산업 또는 업종 단위의 임금과 근로조건은 정상기업(peak enterprise)을 벤치마크로 패턴화 되었다. 그러나 이러한 노사관계의 하청체계도 외환위기를 계기로 파산하고 말았다. 1997년 이후 원하청간 종속적 위계는 대기업의 위기관리 비용을 전가하는 터널로 기능했으며 그 결과 중소기업의 일자리는 폐허가 되었다. 대기업 근로자의 고용안정과 임금보호에 필요한

비용은 하청 중소기업이 부담했다. 요컨대, 노사관계 자유화의 비용을 중소기업 근로자들이 전담하게 된 셈이다.

전통적인 노동조합의 역할이 임금을 시장으로부터 분리(take wage out of market)함으로써 개별 근로자들의 노동력 공급경쟁이 초래하는 임금 및 근로조건의 하락을 방지하고 이를 집단적 차원에서 결정하는 제도로 이해할 때 조직률 하락에 따른 노동조합의 쇠퇴와 무노조화, 사업장내 복수노조 허용에 따른 교섭구조의 탈집중화 등은 노동조합에 기반한 집단적 노사관계의 쇠퇴와 노동시장의 자유화를 초래하는 매우 중요한 징후가 된다.

Ⅲ. 자본시장, 지배구조 그리고 노동시장

1. 지배구조와 고용체제

소유와 경영의 분리에서 발생하는 대리인 문제는 기업지배구조 이론의 핵심적인 고민거리이며, 각 국의 기업관련 법률은 이런 대리인 비용을 최소화하기 위한 노력의 산물이다. 그 연유로 각 나라의 기업지배구조는 고유한 자본시장, 소유구조 및 경영 방식에 따라 다양한 형태로 존재한다.

미국의 기업들은 재화의 생산을 위한 자본을 주로 주식시장에 의존한다. 다수의 자본시장 참여자들이 특정기업의 소유권을 분점하는 시스템이다. 이런 미국식 자본주의의 핵심은 신뢰할 수 있는 정보 메커니즘으로서의 시장과 책임감 있는 정보 제공자로서 주주들의 투자 수익을 제일 가치로 간주하는 기업에 있다. 반면 독일과 일본의 기업들은 기업의 생산 자본을 주식시장에 일방적으로 의존하기 보다는 은행 또는 기업간 상호 투자를 통해 획득함으로써 시장 메커니즘이 기업 경영에 개입하는 것을 최소화하고 경영의 안정성을 유지하고자 한다. 요컨대, 미국은 주주 중심의 자본주의적 성격이, 독일과 일본은 이해관계자 중심의 자본주의적 성격이 강하다.

이러한 기업지배 구조는 기업의 고용관리 및 노사관계 전략이 설계되고 운용되는데 매우 중요한 영향을 미치며 지배구조의 변화는 고용·노사관계의 패턴에도 근본적 변

화를 초래한다. 기업의 지배구조적 특성과 고용관계의 연계는 특히 다음과 같은 요소들에 있어 중요하게 나타난다.

우선 고용과 임금의 교환 메커니즘이다. 자본시장의 수익 요구에 민감할 수밖에 없는 주주자본주의적 지배구조하에서 예외적 경우가 아니라면 기업은 노동조합에게 임금 양보를 기대하기 어렵다. 언제 해고될지 모르는 상황이라면 근로자들에게 주어진 최적의 선택은 현재가치의 극대화이며, 그 결과 노동조합의 임금 요구가 강해질 가능성이 높기 때문이다. 반면 이해관계자 중심의 체제하에서 기업은 주식시장의 동향에 민감하게 반응할 필요성이 적으며, 따라서 경기의 하향기에도 고용조정이 절실하지 않다. 이는 기업들이 시장의 압력으로부터 상대적으로 자유롭기 때문이다. 따라서 근로자와 노동조합 또한 임금 극대화를 요구할 유인이 작다. 고용안정과 연공형 임금체계의 바탕에 이러한 시장 압력 보호 메커니즘이 존재한다.

다음은 근로자들에 대한 교육 및 훈련의 이슈다. 주주중심의 지배구조 하에서 기업이 종업원들의 교육에 비용을 투자하는 것은 난센스다. 왜냐하면 자본시장에 대한 긴장도가 높아 해고가 자유롭고, 외부 노동시장이 발달돼 이직이 빈번한 환경에서 특정 기업이 숙련노동력의 계발, 유지를 위해 종업원에 대한 기술 및 교육 투자를 진행한다면 그 종업원은 다른 기업에 포섭돼 이직할 가능성이 높기 때문이다. 이런 지배구조라면 기업 내 교육훈련에 대한 전략적 투자는 최소화돼야 한다. 반면 이해관계자 중심의 기업지배구조하에서는 시장 변동에 따라 고용을 조정해야 할 필요성이 적으며, 따라서 종업원들을 장기 고용할 수 있는 가능성이 높기 때문에 고용안정을 전제로 기업 특수적 교육훈련을 제공함으로써 인적 자본의 전략적 경쟁력을 확보할 유인이 존재한다.

마지막 이슈는 노동력 관리 시스템이다. 주주중심형 자본주의에서는 종업원들의 도덕적 해이 및 기회주의 등을 방지하기 위해 기업이 필요로 하는 기술 및 인적 자원을 경쟁적 외부시장에 의존하며, 시장을 주요한 규율 메커니즘으로 동원한다. 반면 이해관계자 중심형 자본주의 하에서 기업들은 종업원들의 능력을 기업의 내부노동시장 메커니즘을 이용해 극대화하고자 하며, 조직적인 의사소통 채널을 활용해 적극적인 정보교환을 모색하고 이를 통해 종업원들의 기회주의 지향을 극복하고자 한다. 요컨대, 전자가 외부노동시장과의 지속적 상호작용을 통해 우수한 인력을 탐색, 확보하

고 부적절한 인력을 퇴출하는 시스템이라면 후자의 시스템은 잠재적 능력을 보유한 청년 노동력들을 채용해 지속적인 교육훈련 및 인적자원의 개발을 통해 경쟁력 있는 자원을 유지하는 시스템이다. 기업의 임금체계도 이런 특성에 따라 달리 구성되며, 전자의 경우 성과형 직무급이, 후자의 경우 연공형 호봉급이 지배적이다.

우리의 경우 1987년 체제를 설계하고 지탱해 온 기반은 기업의 내부 이해관계자인 노동자를 중심으로 한 조절자본주의 체제로서 앞서 설명한 바의 특징을 중심으로 성장해 왔다. 하지만 이러한 실험은 1997년 외환위기를 계기로 해체되고 말았다.

2. 외환위기 이후의 지배구조와 노동체제

87년체제의 와해와 시장자본주의로의 전환을 촉진한 중요한 요인은 자본시장의 개방과 기업지배구조의 변화다. 1997년 외환위기를 계기로 우리나라 해외 자본의 자본 시장 진입과 유가증권 거래 장벽이 전면 해체되었다. 이후 해외의 기관 및 개별 투자자들의 한국 기업 매입이 지속되었고 대부분의 우량 대기업 지분 가운데 과반 이상을 해외자본이 잠식했다. 이를 계기로 여러 기업들의 지배구조 관련 다툼과 분쟁이 등장하기 시작했다.

우리나라 대표기업의 외국인 주식비율과 배당성향 (1990년 vs 2015년)

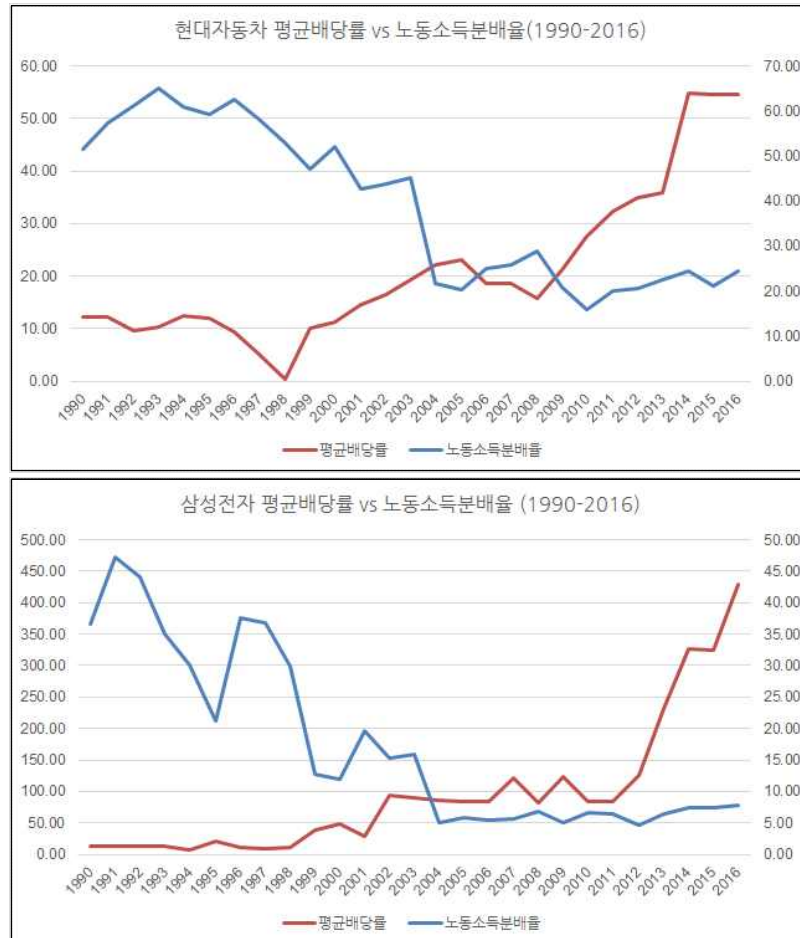
2015	외국인 주식비율	영업이익 증가율	평균배당률	노동소득 분배율	종업원1인당 부가가치	종업원수 증가율
삼성전자	52.89	-3.78	325.32	7.41	272.36	-2.50
SK텔레콤	39.38	-4.51	1,423.60	14.21	1,208.62	-4.87
현대자동차	50.61	14.24	54.46	21.03	127.77	2.23

1990	외국인 주식비율	영업이익 증가율	평균배당률	노동소득 분배율	종업원1인당 부가가치	종업원수 증가율
삼성전자	1.59	12.62	12.56	36.59	30.82	0.85
SK텔레콤	3.43	95.95	8.75	17.58	73.70	54.76
현대자동차	12.86	31.38	12.25	51.55	27.34	1.85

자료: 상장기업 DB

2005년 소비어의 SK 경영권 공격, 2006년 칼 아이콘의 KT&G 경영권 공격 경험에 이어 지금까지도 논란이 되고 있는 삼성물산과 제일모직 합병 과정에서의 엘리엇의 요구 등은 기업에게 트라우마를 남겼다. 이 중 칼 아이콘은 KT&G 지분(14.99%)을 매집한 뒤 집중투표제, 감사위원 분리 선출을 적극 주장해 이사회 진출에 성공했다. 이들 외국계 기업들은 투자기업들을 대상으로 주가의 유지, 배당의 요구 등에 관심을 집중하며 이사회에 적극적인 진출 등을 통해 기업의 경영과정에 개입하고자 한다. 기관투자자들의 경우 이러한 기업 경영에의 개입 성향이 점점 확대되고 있는데 이들의 1차적인 관심은 주가로 표현되는 기업가치의 유지와 제고다.

삼성전자와 현대자동차의 평균배당률과 노동소득분배율 (1990-2016)



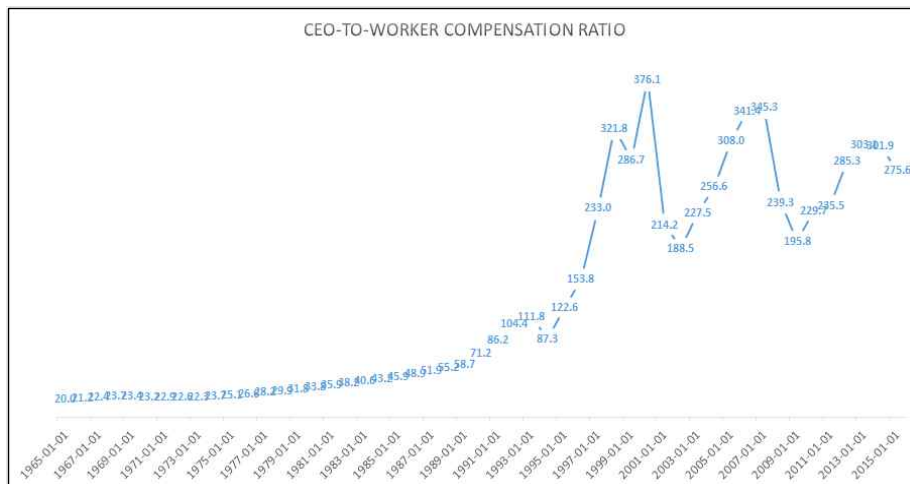
자료: 상장기업 DB

위의 표에서 보는 바와 같이 주요기업의 외국인 지분률은 50%를 넘거나 그에 근접해 있다. 1990년 1.59%였던 삼성전자의 외국인 지분률은 52.89%에 이른다(삼성전자의 지분률은 2005년 57.9%였다). 이와 같이 외국인 지분이 높아지면 기업의 경영 전략은 변화가 불가피하다.

우선 경영의 중장기적 계획이 어렵다. 소유권이 자본시장에 분산되는 경우 경영자들은 시장의 평가주기인 1년 단위의 성과에 몰입할 수밖에 없으며 그렇지 않은 경우 자신의 경영지위가 위협해 질 가능성이 높다. 따라서 비용관리 중심의 전략, 단기 수익추구의 전략 등에 집중하게 되고 그리 되면 장기고용과 내부노동시장 그리고 노사 협력주의의 조절자본주의적 고용노사관계는 유지되기 어렵다. 물론 우리나라 재벌 대기업의 경우 여전히 대주주(오너)가 경영의 전권을 장악한 ‘오너경영자’라 기업 인수 합병(M&A)등의 위협에 쉽게 노출되지 않았기에 당장 영미식 주주자본주의로 전환될 가능성은 없지만 지배구조의 전환이 이루어지는 경우 변화는 불가피하다.

지분구조가 분산되고 소유자(equity owner)가 다양해지면 기업은 배당의 요구에 직면하게 된다. 위 그림에서 보듯 최근 우리 기업의 평균배당률은 과거에 비해 매우 높아졌으며 배당성향이 높은 기업들의 노동소득분배율은 점진적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 무엇보다 기업의 당기순이익중 배당이익으로 소진되는 비중이 높아지면 내부 이해관계자인 근로자의 고용안정과 임금수준이 악화될 가능성이 높다.

미국의 노동자와 최고경영자간 보상비(1965-2015)



자료: Economic Policy Institute

아울러 기업의 성과가 배당의 형태로 해외주주들에게 지불되는 경우 투자를 위한 재무적 여력이 약화되고, 국내의 일자리 창출을 위한 역량 또한 위축될 수밖에 없으며 임직원의 복지 또한 점차 약화될 가능성이 높다.

고유의 기업내적 노사관계에 기반한 조절자본주의는 노동자의 삶, 근로의 위험과 기회를 특정 기업에 배타적으로 종속시키고 기업은 이에 상응해 장기고용, 기업특수적 숙련, 연공형 평생보상을 제공하는 시스템으로써 지배구조의 안정성이 전제된 기반위에 성장한 체제인데 1997년 이후 우리사회에서 이러한 토대가 와해된 것이다. 이제 우리 노동시장에서도 R&D 등 일부 직종의 경우 외부노동시장이 발달함에 따라 경력직 중도채용이 활성화 되고 있으며, 특정기업에서 근로하는 평균 재직기간이 짧아지고, 한 사람이 평생 갖는 직장의 개수 또한 최근에 늘어나고 있는 추세이다. 보상 시스템과 관련해서도 특정기업에 대한 평생 기여의 몫으로 지급되던 연공형 호봉제는 사회적 논란속에 직무급 또는 성과급에 그 자리를 내주고 있는 상황이다.

IV. 97년이후 노동체제와 노사관계

87년체제의 변화를 초래한 1997년의 외환위기와 이를 가속화 시킨 2008년 금융위기를 계기로 우리나라 노동시장과 노사관계를 규율하는 노동체제는 새로운 국면으로 전환했으며 새로운 노동체제의 설계와 형성을 둘러싸고 논쟁이 지속되고 있다. 87년 체제를 조절자본주의로 정의 한다면 97년 이후의 새로운 체제는 ‘신자유주의적 노동체제’로 이해할 수 있다. 우리나라의 신자유주의적 노동체제를 구성하는 요인 가운데 대표적인 특징들은 다음과 같이 설명될 수 있다.

1. 노동조합의 쇠퇴

우리나라의 노동조합 조직률은 2016년 기준 10.3%로서 OECD 국가들 가운데 최저 수준이다. 역사적으로도 다른 나라에 비해 높은 조직화 수준을 경험하지는 못했지만 노동조합의 때 늦은 성장사를 고려할 때 그 쇠퇴속도가 너무 가파르게 진행되었다.

주요 국가별 노동조합 조직률

연도	미국	영국	호주	독일	일본	싱가포르	대만	한국
1987	17.0	46.9	-	38.9	27.6	20.5	34.2	18.5
1988	16.8	45.9	41.2	38.7	26.8	19.9	37.6	19.5
1989	16.4	44.4	-	38.4	25.9	19.5	38.1	19.8
1990	16.1	38.0	41.0	37.5	25.2	16.3	43.3	18.4
1991	16.1	37.0	-	41.6	24.5	16.4	48.0	17.2
1992	15.8	36.0	40.0	40.1	24.4	16.8	48.1	16.4
1993	15.8	35.0	-	38.4	24.2	17.1	49.5	15.6
1994	15.5	33.0	35.0	37.2	24.1	14.1	48.9	14.5
1995	14.9	32.6	32.7	36.0	23.8	15.7	46.6	13.8
1996	14.5	31.7	31.1	35.3	23.2	13.8	44.6	13.3
1997	14.1	31.0	30.3	28.2	22.6	14.2	42.2	12.2
1998	13.9	30.1	28.1	27.1	22.4	14.6	41.1	12.6
1999	13.9	29.8	25.7	26.1	22.2	15.4	40.0	11.9
2000	13.5	29.7	24.7	22.4	21.5	15.0	38.5	12.0
2001	13.4	29.3	24.5	22.7	20.7	16.5	39.4	12.0
2002	13.3	29.2	23.1	22.3	20.2	18.1	38.4	11.6
2003	12.9	29.3	23.0	-	19.6	19.5	38.3	11.0
2004	12.5	28.8	22.7	-	19.2	20.1	37.7	10.6
2005	12.5	29.0	22.4	-	18.7	19.4	37.0	10.3
2006	12.0	28.3	22.0	-	18.2	-	-	10.3
2007	12.1	28.0	18.9	-	18.1	-	-	10.8
2008	12.4	27.4	18.9	-	18.1	-	-	10.5
2009	12.3	27.4	19.7	-	18.5	-	-	10.1
2010	11.9	26.6	18.0	-	18.5	-	-	9.8
2011	11.8	26.0	18.3	-	17.6	-	34.8	10.1
2012	11.3	26.0	18.2	-	17.9	-	34.9	10.3
2013	11.3	25.6	17.0	-	17.7	-	34.3	10.3
2014	11.1	25.0	-	-	17.5	-	33.7	10.3

자료: 통계청

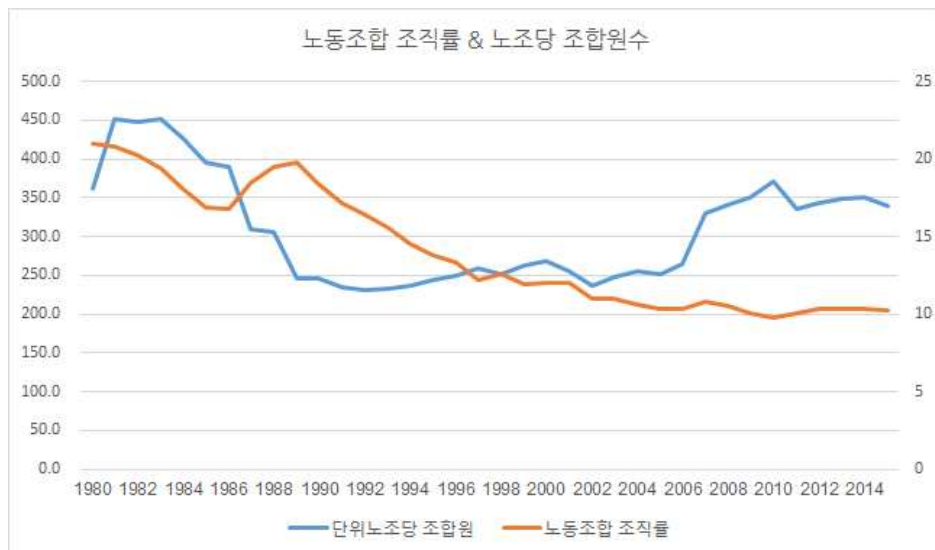
제한된 자료이긴 하지만 위의 조직률 비교표에서 나타나듯 우리나라의 노동조합 조직률은 다른 나라들에 비해 현저하게 낮다. 특히 일본, 대만 등 유사한 경제구조와 노사관계 패턴을 형성해 온 국가들에 비해 조직률 하락의 폭이 예외적으로 가파르다. 전통적으로 낮은 조직률 수준을 유지해 온 미국과 비교해도 낮은 수준이다.

노동조합의 역할이 임금과 근로조건을 시장 경쟁으로부터 분리해 노동력 공급자간 경쟁이 초래하는 폐해로부터 노동자를 보호하고 집단적 조건을 형성함으로써 평등주

의적 가치를 실현하는데 있다고 할 때 이러한 탈노동조합화로 노동자들간 시장경쟁은 강화될 가능성이 높아졌다.

이와 같은 노동조합의 쇠퇴는 노동조합으로 조직된 부문과 미조직부문간 분단을 고착화함으로써 조직부문의 프리미엄은 강화되고 미조직부문의 일자리 질은 급격하게 위축되는 결과를 초래했다. 1987년체제와 97년이후의 상황을 비교해 보면 이러한 변화의 양상은 명확하다. 아래 그림이 설명하는 바와 같이 우리나라의 노동조합 조직률은 지속적으로 하락해 왔으나 단위노조당 조합원수는 외환위기를 기점으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 이는 노동조합 조합원의 다수가 대기업 노동조합이거나 또는 대형 산별노동조합에 집중되고 있음을 나타낸다.

우리나라의 노동조합 조직률과 노조당 조합원수



요컨대 일반적 수준에서는 탈노동조합화가 진행됨에 따라 근로자 일반의 임금 및 근로조건이 지속적으로 하향하는 반면 대기업의 조직부문은 시장화의 효과로 인한 프리미엄의 증가가 나타나고 있다. 즉, 신자유주의적 노동체제의 첫 번째 특징은 소수 조직부문의 보호는 강화되는 반면 다수 근로계층의 고용지위와 근로조건 및 임금수준은 열악해지는 경향이 있다. 이러한 경향의 이면에는 조직부문의 고용 및 임금 보호

비용이 다수의 탈조직부문으로 이전된(externalize) 결과로도 이해 할 수 있다.

2. 다양화와 다변화: 산업구조 변화 노동력 구성 다양화

신자유주의적 노동체제의 두 번째 특징은 산업구조의 변화와 노동력 구성의 다양화를 내용으로 한다.

노동문제와 노사관계는 상품으로서의 노동력과 구매자로서의 사용자를 생산양식의 핵심으로 구성하는 자본주의를 전제로 하며 노동력 상품의 매매가 실현되는 고용계약을 조건으로 한다. 즉, 노사관계와 노동문제는 자본주의적 생산양식에 고유한 범주이며 노동조합을 조직해 집단적 권리를 주장하도록 허용한 것은 자본주의 생산양식에서 불가피한 구매자와 판매자 즉 사용자와 노동자간 힘의 불균형을 제도적으로 보완하기 위한 방편이다. 요컨대, 자본주의에 존재하는 모든 상품 가운데 유일하게 노동력 상품에만 가격의 집단적 거래를 허용한 셈이다.

이러한 경제철학에 기반해 산업혁명과 산업 발달에 따라 성장한 산업노동자들은 노동조합을 조직했으며, 급속한 경제발전은 노동조합 성장의 발판이 되었다. 이러한 경제성장과 노동조합 확산의 주력은 제조업 근로자들이었으며 노동조합의 조직력이 가장 왕성했던 시점은 제조업의 산업비중이 압도적이던 시절이었다.

산업별 취업자 비중변화 (%)

	1차산업	2차산업	3차산업
2004	0.081	0.186	0.733
2005	0.079	0.181	0.739
2006	0.077	0.176	0.747
2007	0.074	0.172	0.754
2008	0.072	0.169	0.759
2009	0.070	0.164	0.766
2010	0.066	0.170	0.764
2011	0.064	0.169	0.767
2012	0.062	0.167	0.771
2013	0.061	0.168	0.772
2014	0.057	0.170	0.774
2015	0.052	0.174	0.775
2016	0.049	0.172	0.779

자료: 경제활동인구조사(통계청)

하지만 외환위기 이후 우리나라의 산업구조는 급격하게 변화되었다. 제조업의 비중은 급속히 축소되었고 서비스업의 비중이 압도적으로 성장했다. 2016년 현재 전산업에서 차지하는 제조업(광공업)의 취업자 비중은 17.2%이며 서비스업의 비중은 77.9%에 달한다.

서비스업의 업종별 취업자 비중

	전기, 가스, 증기 및 수도사업	하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원	건설업	도소매·숙박 음식점업	사업·개인· 공공서비스 및 기타	전기·운수 통신·금융
2004	0.003	0.002	0.081	0.260	0.280	0.113
2005	0.003	0.002	0.079	0.254	0.291	0.115
2006	0.003	0.003	0.079	0.249	0.302	0.117
2007	0.004	0.003	0.079	0.244	0.313	0.118
2008	0.004	0.003	0.077	0.241	0.324	0.118
2009	0.004	0.003	0.073	0.236	0.340	0.117
2010	0.003	0.003	0.074	0.230	0.342	0.119
2011	0.003	0.003	0.072	0.227	0.346	0.122
2012	0.003	0.003	0.072	0.227	0.351	0.121
2013	0.004	0.003	0.070	0.225	0.355	0.122
2014	0.003	0.003	0.070	0.230	0.355	0.119
2015	0.004	0.003	0.070	0.230	0.356	0.118
2016	0.003	0.004	0.070	0.229	0.363	0.118

자료: 경제활동인구조사(통계청)

서비스업 가운데도 도소매·숙박서비스업 또는 사업 및 공공서비스업의 비중이 높아 노동조합 조직화 기반은 점차 위축되고 있는 것으로 보인다. 이러한 우리나라 노동시장의 급격한 서비스산업화는 다른 나라와 비교해도 그 속도가 빠르며 전면적이다.

제조업의 경우 다수의 노동자들이 제한된 공간(작업장)에 집중되어 있고, 핵심 근로자가 남성으로 구성되며 연령이 유사할 뿐만 아니라 삶의 경험과 문화가 동질적이어서 노동조합을 조직하기 용이하다. 아울러 이와 같은 조건에서는 이해관계의 조정과 통합이 쉬울 뿐만 아니라 단체행동의 조직화 비용 또한 크게 요구되지 않는다.

하지만 서비스업의 경우 그 특성상 사업장이 원거리에 분산되어 있을 뿐만 아니라

사업장별 근로자의 수가 상대적으로 적으며, 무엇보다 노동력의 구성이 매우 다양하다. 노동력의 성별 구성이 다양하며, 연령 또한 청년부터 장년·노년에 이르기까지 범위가 넓다. 게다가 고용유형 또한 매우 다양해 정규직, 계약직(기간제), 단시간 근로자 및 축락근로자 등 복잡한 구성비를 갖는다.

이러한 조건에서는 근로자들의 불만이 매우 큰 경우라도 이해관계의 조정과 통합을 조건으로 하는 노동조합의 조직화가 매우 어려우며, 노동조합이 조직되는 경우에도 지속을 담보하기 쉽지 않다. 서비스업 부문에서 수많은 노동조합 조직화 시도가 있었음에도 불구하고 성공적인 사례를 찾아보기 쉽지 않은 이면에 이러한 특성이 내재한다.

3. 글로벌화와 경기 변동성 강화

노동체제 전환의 주요 특징 가운데 하나는 생산과 판매의 글로벌화와 부가가치 생산의 다변화다. 사실 주요 제조업의 자본이동과 그에 따른 산업공동화, 일자리 감소 및 노동조합의 쇠퇴와 관련된 우려는 1980년대 미국에서 시작되었다.

50년대 세계 산업 생산의 절반을 담당하고 있던 미국의 생산 규모는 1990년대에 1/4로 줄어들었으며, 미국 기업 총고용 인력 가운데 해외채용 비중이 자국 노동력 규모를 넘어서게 되었다. IMB 피고용자의 60%가 미국 밖에서 채용된 해외노동력이며, 월풀(Whirlpool)은 제품의 대부분을 멕시코와 유럽에서 생산하고 있다. 제너럴 일렉트릭(GE)은 이미 1990년대 후반 고용규모 10만명을 넘어서는 싱가포르 최대의 민간기업이 되었다.

이러한 공장 재배치(relocation)와 미국 내 산업시설의 해외이전과정에서 추진된 공장폐쇄로 인해 수백만 명의 미국 노동자들이 영구적 혹은 일시적으로 일자리를 잃었다. 1980년대와 90년대 동안에 이루어진 영구해고(permanent layoffs)는 거의 대부분 이러한 공장폐쇄 및 이전에 관련되어 있었다.

공장폐쇄 및 자본이동의 투자 전략이 가장 활발하게 이루어진 부문이 자동차 산업이었다. UAW가 명명한 제너럴 모터스의 남부전략은 2차 대전이 끝난 바로 직후부터 시작되었다. 1975년에서 84년의 10년간 GM은 총 14개의 새로운 공장을 건설했는데,

그 가운데 8개의 공장이 남부지역에 건설되었고 하나가 멕시코에 건설되었다. 당시 건설되었던 신규 생산설비 가운데 2/3가 전통의 자동차 생산지구 (snow-belt)밖에 위치했던 것이다. 또한 미국내의 13개 신설공장 가운데 9개가 유니언숍을 금지하는 곳에 위치하게 되었다. 이와 더불어 GM은 80년대 초반의 경기침체를 지나면서 5개 공장의 문을 닫아버렸다.

80년대 초 공장폐쇄에 따른 고용위기를 가장 심각하게 경험한 것은 크라이슬러였다. 1978년 대규모 적자(2억불)로 인해 도산의 위기에 직면했던 크라이슬러는 정부의 긴급구제기금을 통해 기사회생한 후 위기 극복을 위한 전략으로 1979년부터 공장폐쇄와 일시해고를 단행하기 시작, 1982년 말까지 18개의 공장을 폐쇄했다. 이시기 동안 신설된 공장은 3곳에 불과했다. 대대적 ‘구조조정’이 단행된 시기 동안 크라이슬러는 전체 고용인력의 절반을 축소했다. 포드도 또한 예외는 아니어서, 80년대의 위기국면에서 8개에 달하는 공장을 폐쇄해 버렸다.

자국내 생산설비의 폐쇄와 더불어 자동차 빅쓰리는 1980년 이후 본격적으로 공장의 해외이전을 추진하기 시작했다. 이러한 해외이전은 두 가지의 상호 연관된 목표를 가지고 있었다. 첫 번째 목표는 북미지역의 ‘강성’ 노동조합을 피하는 것이었으며, 두 번째는 임금비용의 절감이었다. 당시 새로운 투자처로 떠오르고 있던 곳이 멕시코였다. 북미 지역의 조직 노동자들은 시간당 18불을 받고 있었지만, 노조가 없거나 매우 약했던 멕시코 노동자들의 시간당 임금은 1불에 불과했다¹⁾.

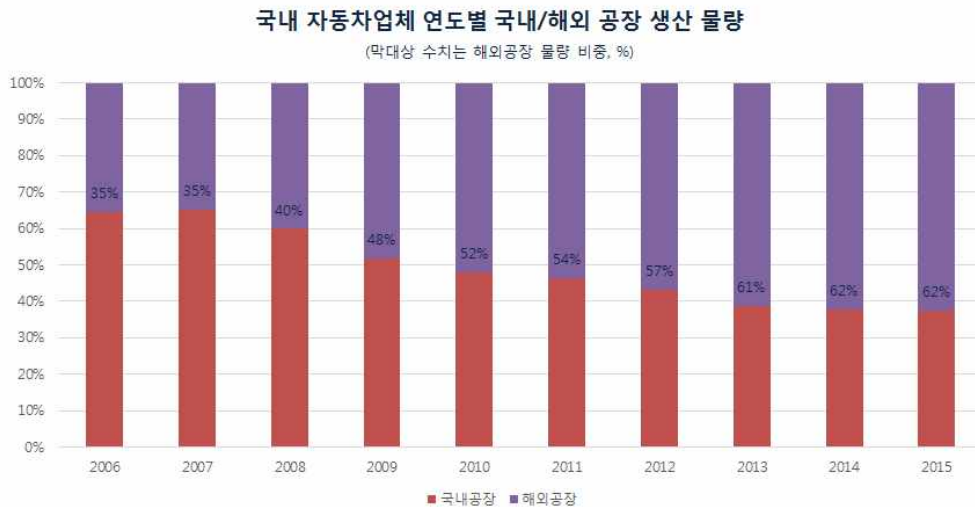
공장폐쇄, 무노조 사업장으로의 생산이전, 그리고 자본의 해외투자 압력은 단체교섭의 과정에서 자동차 빅쓰리가 공세적으로 나올 수 있는 강력한 레버리지를 제공했다. 요컨대 기업은 이러한 공장이전 전략을 노동조합으로부터 양보를 얻어내는 강력한 수단으로 사용했던 것이다. 1980년대 초반 UAW가 크라이슬러의 위기사태에 직면해 ‘양보협약’안을 수용한 것 또한 이러한 경기불황 및 생산지정확의 변화에 기인한 고용위기 때문이었다.

요컨대, 산업의 전 지구적 확산과 그에 따른 공장의 폐쇄와 이전 등은 지배적인 경영전략이 되었으며, 이는 노동조합의 상대적 교섭력(bargaining power)을 현저하게 약

1) Babson, S. 1998. “Ambiguous Mandate: Lean Production and Labor Relations in the U.S.”, 이영희, 1998, “미국 자동차산업의 구조조정과 노동조합의 대응”, 조돈문 외, 구조 조정의 정치, 문화과학사. p. 48에서 재인용.

화시키는 결과를 초래했다. 하지만 이러한 공장철수 및 이전에 대한 노동조합과 기업 간 합리적 솔루션은 아직 개발되지 못하고 있으며 이것은 신자유주의적 노동체제를 강화하는 주요한 원인이 되고 있다.

이러한 자본의 해외 이동과 해외 생산의 확대 경향은 우리나라의 경우도 예외가 아니며 2000년대 들어 매우 급속하게 진행되고 있다. 현대자동차는 최근 10여년간 국내에 신규투자를 하지 않았다. 그 결과 2006년 65%에 달하던 국내생산비중은 2015년 38%로 역전되었다. 10년간 국내와 해외의 생산량 비중이 정확히 역전된 것이다.



삼성전자와 현대자동차의 제품별 매출액 구성비(2015년)

회사명	제품명	매출액구성비
삼성전자	HHP, 네트워크시스템, 컴퓨터, 디지털카메라 등	51.60
	DRAM, NAND Flash, 모바일AP 등	23.71
	TV, 모니터, 냉장고, 세탁기, 에어컨, 프린터 등	23.37
	기타	-12.38
	TFT-LCD, OLED 등	13.70
현대자동차	기타부문	7.44
	차량부문	79.04
	금융부문	13.52

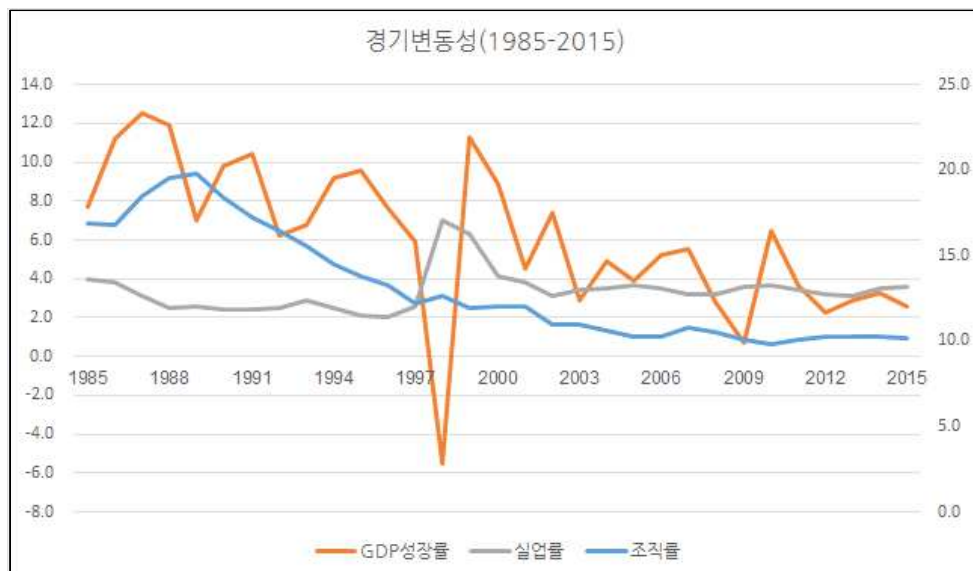
자료: 상장협DB

삼성전자 또한 예외가 아니다. 삼성전자는 베트남 하노이 인근 박린 지역에 11만명 규모의 휴대폰 공장을 가동하고 있다. 삼성전자의 휴대폰은 이제 베트남을 경유하지 않으면 상품화가 어려운 국면으로 접어들었다. 삼성전자 마이크로웨이브(전자레인지) 사업은 사업부 본사가 말레이시아 세렘반 지역에 위치해 있다. 주요 사업의 헤드쿼터가 해외에 주재하는 경우는 드문데 삼성전자 전자레인지 사업부를 계기로 확산 가능성이 높아졌다.

이러한 생산과 판매의 글로벌화는 앞서 미국의 사례에서 본 바와 같이 노동조합의 기반인 제조업 일자리의 위축과 그에 따른 잠재적 조합원의 감소로 결과하고 있으며 결국 노동시장의 탈노동조합화가 지속되는 결과를 초래할 가능성이 높다.

이러한 사업의 글로벌화는 경제상황과 사업에 대한 국가적 통제와 개입을 불가능하게 하며 결국 경기 예측이 어려울 뿐만 아니라 변동성이 빨라지는 결과를 초래하게 되었다. 하나의 시장으로 연결된 국제 사회는 이제 국지적 위기가 실시간으로 세계화되는 시대에 진입하게 되었으며 이는 안정을 기초로 하는 노사관계와 노동체제의 변화를 불가피하게 하는 매우 중요한 요인이 되고 있다.

우리나라 노조조직률과 거시경제 성과



자료: 경찰부가조사 및 각종 노동동계

위의 표에서 확인할 수 있는 바와 같이 1997년 이후 GDP 성장률은 그 이전 시기에 비해 변화의 폭이 클 뿐만 아니라 변동의 주기 또한 짧아짐을 확인할 수 있다. 이러한 추세에 따라 실업률은 점차적으로 증가하고 있으며 노동조합 조직률은 지속적으로 낮아지는 추세에 있다.

4. 노동시장 양극화

신자유주의적 노동체제의 또 다른 특징은 노동시장의 구조적 분단과 양극화의 심화 현상이다. 자본주의적 시장 실패의 대표적 사례는 독점에 의한 자원배분의 왜곡이며 이러한 현상은 노동시장에도 그대로 재현된다. 앞서 논의한 생산과 유통의 글로벌화로 계획과 설계는 내부화 하는 반면 생산은 지속적으로 외부화 되는 전지구적 분업 체계를 형성한다. 따라서 핵심 노동력의 지위는 지속적으로 향상되지만 생산기능을 중심으로 형성되었던 양질의 일자리는 다수의 저임금 서비스 직무로 대체되며 이를 담당하는 노동력은 정규직 비정규직 가릴 것 없이 열악한 지위로 재생산된다.

1) 정규직과 비정규직

2016년 8월 경제활동인구조사 부가조사 결과에 따르면 우리나라의 비정규직 규모와 비중은 644만4천명으로 전체 임금근로자(1,962만 7천명) 가운데 32.8%를 차지한다. 비정규직 근로자들의 취업 여건은 평균 근속기간 2년 5개월, 주당 평균 취업시간은 33.2시간이다. 이들의 월평균 급여는 149만 4천원으로 최저임금 수준이며 사회보험 가입률은 40% 수준이다. 참고로 2016년 최저임금 월급 환산액(40시간기준)은 135만 2,230원이다

근로형태별 근로자규모

	2015.08		2016.03		2016.08		증감률
	근로자	구성비	근로자	구성비	근로자	구성비	
임금근로자	19,312	100.0	19,233	100.0	19,627	100.0	315 (1.6)
정규직	13,041	67.5	13,077	68.0	13,183	67.2	142 (1.1)
비정규직	6,271	32.5	6,156	32.0	6,444	32.8	173 (2.8)

한시직	3,638	18.8	3,577	18.6	3,657	18.6	19 (0.5)
시간제	2,236	11.6	2,222	11.6	2,483	12.6	247 (11.0)
비전형	2,206	11.4	2,138	11.1	2,220	11.3	14 (0.6)

자료: 경찰 부가조사 2016년 8월

사회보험 적용률

	2015.08			2016.08					
	국민 연금	건강 보험	고용 보험	국민연금		건강보험		고용보험	
					증감		증감		증감
임금근로자	67.4	71.5	68.6	67.6	0.2	72.6	1.1	69.6	1.0
정규직	82.0	84.8	82.4	82.9	0.9	86.2	1.4	84.1	1.7
비정규직	36.9	43.8	42.5	36.3	-0.6	44.8	1.0	42.8	0.3
한시직	54.4	64.1	60.4	53.1	-1.3	65.1	1.0	60.9	0.5
시간제	13.3	17.5	18.8	15.3	2.0	19.3	1.8	20.9	2.1
비전형	21.0	31.1	29.0	19.9	-1.1	32.6	1.5	29.2	0.2

자료: 경찰 부가조사 2016년 8월

비정규직의 사회보험 가입률은 50%를 넘지 못하고 있다. 특히 고용위험의 완충장치 역할을 해야 하는 고용보험 가입률은 정규직의 절반 수준인 것으로 나타나고 있다.

근로조건별 특성의 측면에서도 정규직 근로자들과 비정규직 근로자들간 격차는 두드러진다. 우선 평균 근속기간에서 비정규직 근로자들의 평균 근속기간은 2년 6개월 수준인데 비해 정규직 근로자들의 평균 근속년은 약 7.5년이다.

정규직과 비정규직의 근로조건별 특성

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
평균 근속기간 (개월)	임금근로자	59	59	61	64	67	67	68	69
	정규직	79	77	79	82	85	85	87	89
	비정규직	21	24	27	28	30	30	28	29
평균 취업시간 (시간)	임금근로자	43.1	43.7	45.2	39.2	38.2	38.1	39.0	38.1
	정규직	45.4	46.5	42.8	41.4	40.2	40.1	41.3	40.5
	비정규직	38.8	38.2	35.9	34.8	34.1	33.8	34.2	33.2
월평균 임금 (만원)	임금근로자	185.2	194.9	203.2	210.4	218.1	223.1	229.7	236.8
	정규직	220.1	229.4	238.8	246.0	254.6	260.4	269.6	279.5
	비정규직	120.2	125.8	134.8	139.3	142.8	145.3	146.7	149.4

고용보험 가입률	임금근로자	58.9	63.3	64.6	66.2	67.7	68.8	68.6	69.6
	정규직	67.6	75.7	77.4	78.9	80.6	82.0	82.4	84.1
	비정규직	42.7	41.0	42.3	43.3	43.6	43.8	42.5	42.8
퇴직급여 수혜율	임금근로자	61.5	63.1	64.7	66.7	68.2	68.3	69.9	70.9
	정규직	76.9	76.6	78.4	80.2	81.8	82.0	84.0	85.5
	비정규직	32.7	35.9	38.4	39.6	39.9	39.5	40.5	40.9
상여금 수혜율	임금근로자	61.0	64.7	65.0	66.6	69.5	69.3	70.0	69.9
	정규직	77.7	79.3	80.4	81.8	83.6	83.5	85.0	85.4
	비정규직	29.8	35.5	35.5	36.4	40.2	39.7	39.0	38.2
시간외수당 수혜율	임금근로자	43.3	44.4	43.7	45.2	47.5	47.6	47.2	47.3
	정규직	55.5	55.4	55.0	56.2	58.4	58.8	58.4	58.4
	비정규직	20.4	22.5	22.0	23.2	24.9	24.3	23.7	24.4
유급휴가 수혜율	임금근로자	57.0	58.7	56.0	58.0	60.0	60.2	60.3	60.2
	정규직	70.6	71.3	69.2	71.0	73.0	73.7	73.9	74.3
	비정규직	31.7	33.6	30.5	32.1	33.0	32.0	31.9	31.4

자료: 경찰 부가조사 2016년 8월

이러한 근속기간은 기업내부시장 형성을 위한 가장 핵심적인 기반이라는 점에서 중요하다. 상여금 퇴직금 등의 수혜 여부에 있어서도 정규직과 비정규직 근로자들 사이의 격차는 두 배를 넘는다.

2) 기업규모별 격차

우리나라의 경우 어떤 나라보다도 기업규모별 임금 및 근로조건 격차가 크다. 고용노동부의 2015년 고용형태별 근로실태조사에 따르면 300인 이상 대기업에 종사하는 임금근로자의 월 임금총액²⁾은 493만 9천원인데 반해, 300인 미만 중소기업에 종사하는 임금근로자의 월 임금총액은 240만 7천원으로 대기업 대비 48.7% 수준에 머물러 있다.

이러한 조건과 더불어 임금근로자의 86.9%는 300인 미만 사업체에 종사한다. 고용노동부의 2015년 고용형태별 근로실태조사에 따르면 300인 미만 중소기업에 종사하는 임금근로자의 규모는 1,217만 8천명 수준이며, 300인 이상 대기업 종사자는 184만 1천명 수준이다.

2) 고용노동부는 2015년 6월 기준 월급여액(정액급여+초과급여)과 2014년 연간 특별급여를 12로 나눈 금액을 더해 월 임금총액을 계산하고 있음.

기업규모 및 분위별 시간당 임금수준

연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
300인 이상 1분위	5,952	6,196	6,538	6,188	6,739	7,165	7,863	8,472	8,875	8,688
300인 이상 5분위	12,190	12,762	13,278	12,738	13,946	14,417	15,769	17,472	18,533	18,108
300인 이상 9분위	24,625	27,481	28,873	27,102	29,744	31,339	33,969	37,409	39,349	37,443
300인 미만 1분위	3,596	3,862	4,100	4,167	4,368	4,861	5,424	5,797	6,000	6,000
300인 미만 5분위	6,771	7,440	8,031	7,955	8,197	8,807	9,738	10,325	10,526	10,000
300인 미만 9분위	15,405	17,031	18,767	17,505	18,413	19,696	21,577	23,099	23,816	22,098

자료: 고용형태별 근로실태조사 원자료

이러한 기업규모별 임금수준의 격차는 노동조합 조직화 유무를 통해 확대 재생산되고 있다. 우리나라 노동조합 조직화 경향 가운데 가장 중요한 특징은 노동조합 조직화의 대부분이 대기업 정규직에 집중되어 있다는 점이다. 아울러 노동조합이 조직된 사업장의 경우 비노조 부문에 비해 임금, 근로조건 및 고용안정의 수준이 월등하게 우월하다는 점도 중요한 특징이다.

조합원 규모별 조직현황

구분	50인 미만	50~99	100~299	300~499	500~999	1000인 이상	총계
노조수 (비율)	3,133 (54.6)	887 (15.5)	1,018 (17.7)	244 (4.3)	211 (3.7)	243 (4.2)	5,736 (100)
조합원수 (비율)	49,986 (2.6)	62,898 (3.2)	167,970 (8.7)	93,639 (4.8)	145,413 (7.5)	1,418,839 (73.2)	1938745 (100)

자료: 고용노동부 (노사관계법제과), 2015년 전국노동조합 현황분석

2015년말 기준 조합원수 50명 미만 노동조합이 54.6%(3,133개)를 차지하고 있으나 조합원수는 2.6%(49,986명)에 지나지 않는다. 반면 조합원 1,000명 이상인 노동조합수는 4.2%(243개)에 불과하나 조합원수는 전체의 73.2%(1,418,839명)를 차지하고 있

어, 전체 조합원수 대비 대규모 노조의 조합원수 비중이 크다.

이를 사업체 규모별로 분류해 분석해 보면 대기업 부문의 노동조합 조직화 경향이 월등하게 높은 것을 확인 할 수 있다. 300인 이상 상시노동력 고용 사업체의 노동조합 조직률은 62.9%에 이르는 반면 노동조합의 보호가 필요한 100인 미만 사업장의 노동조합 조직률은 1%에도 못 미치는 상황이다.

사업체규모별 노동조합 조직현황

구분	30명 미만	30~99명	100~299명	300명 이상
임금근로자수	11,319,000	3,783,000	1,913,000	2,472,000
조합원수	14,901	102,228	235,279	1,554,335
조직률	0.1	2.7	12.3	62.9

자료: 고용노동부 (노사관계법제과), 2015년 전국노동조합 현황분석

V. 결론: 신자유주의적 노동체제의 지속가능성

주지하다시피 우리사회와 노동시장은 지금까지 누구도 경험하지 못했던 ‘가 보지 않은 길’ 위에 서 있다. 소위 인공지능(AI)로 대표되는 4차산업 혁명의 도래, 세계적 경기침체에 따른 저성장 균형, 저출산 고령화에 따른 경제위축 그리고 지속적으로 확대되고 있는 산업생산의 글로벌화 등은 우리나라 노동시장과 노동체제에 미증유의 변화를 초래 할 가능성이 매우 높다. 이러한 변화의 영향으로 우리사회는 이미 수년 동안 ‘신자유주의 노동체제’를 경험해 왔다.

1997년 이후 발빠르게 진행된 생산의 글로벌화로 국내의 생산규모는 지속적으로 축소되었으며 그에 따라 중산층 형성의 물리적 기반이 되어 온 제조업 일자리의 대부분이 해외로 유출되었다. 삼성전자, 엘지전자, 현대자동차 등 양질의 일자리 생산자였던 대기업들의 총매출 가운데 80%이상이 해외에서 생산되고 있으며 이들을 따라나선 협력업체들까지 고려하면 해외로 유출된 일자리는 수를 헤아리기 힘들다. 물론 이

들이 나간 자리에 고급의 전략기획 및 설계 그리고 R&D 일자리가 새롭게 구축된 것은 부인하기 어렵지만 일자리의 절대수를 비교하면 그 손실은 실로 막대하다.

노동조합의 입장에서 보면 이러한 일자리의 해외유출은 곧 잠재적 조합원이 사라지는 것이며 노동조합의 조직화 기반이 와해되는 것으로써 90년대 이후 지속적으로 하락하기 시작한 노동조합 조직률 이면에 이러한 일자리의 해외 유출이 자리하고 있음을 부인하기 어렵다.

이러한 제조업 일자리의 해외이전은 산업구조의 재편과 맞물려 있다. 앞서 통계로써 살펴 본 바와 같이 최근 우리나라의 산업구조에서 차지하는 제조업 비중은 17%까지 내려 앉았다. 우리나라 전체 근로자의 80% 가까이가 서비스 산업에 존재하며 이러한 서비스 산업 일자리의 대부분은 제조업 일자리에 비해 열악해 고용 및 임금 안정성 측면에서 현저히 취약하다. 노동조합의 조직화 가능성도 사업의 특성, 노동력의 구성적 특징, 그리고 제도적 차원의 한계 등으로 인해 점점 약화되고 있다. 그 결과 노동시장은 분단되고 양극화는 지속적으로 확대 재생산 되고 있다.

1987년 노동자 대투쟁을 계기로 우리나라 노사관계는 새로운 국면을 형성했다. 노동조합이 존재하지 않았던 작업장에 근로자들의 자발적 투쟁과 노력으로 87년 이후 3년간 약 1만여 개의 노동조합이 조직화되었다. 이후 10여 년간 대기업과 그 협력업체에는 정규직 중심의 안정된 조직기반을 갖는 기업별 노동조합이 성장했으며 이에 기반해 소위 조절자본주의의 역사가 실험되었다.

그러나 이러한 실험은 오래가지 못했다. 87년 체제가 자리를 잡아가던 1996년 우리나라는 역사상 경험하지 못한 경기침체와 기업부도 그리고 연이은 외환위기를 경험해야 했다. 이후 노동조합 조직률의 지속적 하락, 조직구성의 변화, 경영자의 역할 및 주도권 강화 및 노사간 공유 이념의 제고 등에 따라 노동조합의 위상도 크게 변화하게 되었다.

기업별 경계에 머물러 있기는 했어도 조절자본주의 시대의 노동조합은 보편계급으로서의 노동자를 대표하며 노동자 계급의 이해를 조직하고 동원해야 한다는 시대적 요청을 자임했고 이를 위한 노력에도 열심이었음을 부인하기 어렵다. 하지만 1997년 외환위기 이후 상황은 극적으로 변했다. 가장 큰 충격은 고용불안이었다. 그 때까지 한 번도 경험하지 못했던 집단해고의 위협은 노동자와 노동조합의 전략과 행위 선택

에 근본적 변화를 초래했으며 이를 계기로 비정규직 등 불완전 고용계층(은행창구의 비정규직화, 생산공정의 하도급화 등)이 확대되었고 고용형태가 다양화 되었다. 기업 간 노동이동이 확대되었을 뿐만 아니라 유연생산시스템 등 생산혁신을 통한 위기극복의 노력 또한 전면화 되었다.

노동조합 조직화에 경쟁적 시장원리가 도입된 것 또한 긍정적 효과보다는 부정적 영향을 초래할 가능성이 높다. 복수노조의 제도적 허용은 민주노조 운동의 전략으로 고려된 측면이 크지만 이는 노동조합의 조직적 힘을 분산하고 조합원을 둘러싼 노동조합간 경쟁을 초래했다는 점에서 신자유주의적 노동체제 형성의 일면을 구성한다. 무엇보다 기업단위에서 이루어지는 노동조합간 조합원 멤버쉽 경쟁은 노동조합의 조직력과 교섭력을 약화시키는 원인이 되고 있으며 궁극적으로 미국의 노동조합들처럼 관할권 경쟁(jurisdictional conflict)이 첨예화 하는 기반이 될 가능성도 배제하기 어렵다. 지금까지는 교섭창구 단일화를 통해 노동조합의 교섭력 결집을 제도화하고 있어 이러한 경쟁이 첨예화 되고 있지는 않으나 창구단일화의 제도적 요구가 사라지거나 상황의 변화가 초래되면 조합원 경쟁이 치열해질 가능성이 높다.

보다 근본적인 차원의 변화는 기업지배구조에서 초래되었다. 대부분의 핵심 대기업에 해외 자본이 유입되었고 일부 기업의 경우 외환위기와 금융위기를 거치는 동안 과반이상의 지분이 해외자본으로 구성되었다. 이러한 소유구조의 변화는 기업의 경영과 고용관행, 노사관계 및 고용체제를 급진적으로 변화시켰다. 자본의 해외유출, 단기적 수익 극대화, 보수적 채용, 근로형태의 다변화, 반노조 경영의 확산 등은 이러한 지배구조의 변화가 초래한 결과로 이해 할 수 있다.

이러한 변화를 계기로 노동조합은 비정규직, 협력업체 근로자 및 소비자를 조합원들의 임금 및 복지 프리미엄을 보호·확대하기 위한 버퍼로 활용했다. 하지만 조직부문의 임금 및 고용보호 수준이 향상될수록 노동조합의 조직력 확대 및 지속가능성은 침식되는 결과를 초래했으며 그 결과가 최근들어 가시화 되고 있다. 노동조합에 의한 임금 프리미엄은 국내시장에서 기업의 보수적 채용과 생산의 해외유출을 초래하고 일자리의 비정규직화를 유인함으로써 잠재적 조직화의 풀(pool)인 정규직 고용의 비중이 확대되지 못하는 결과를 만들고 말았다.

새로운 노동체제: ‘자유주의적 조절자본주의’의 가능성?

이상에서 살펴 본 우리나라 노동체제는 신자유주의적 성격을 지배적이며 그 특징은 기업 소유권의 분산과 지배구조의 주주중심형 전환, 탈노동조합화와 단체교섭 분권화, 생산자본의 해외이전 확대와 국내 일자리 공동화, 노동시장의 상하간 분단과 양극화 심화 그리고 제조업 일자리의 쇠퇴와 저임금 서비스업의 전면화 등으로 요약된다. 이러한 특징 가운데 어느 것 하나 그 진행 방향을 되돌리기 어려우며 변화의 속도를 제어하기 힘들다.

노동체제의 이러한 특징을 전제할 때 강한 노동조합과 계급타협의 전통에 기반한 유럽 사민주의의 정책과 협약을 수입하는 것은 쉬운 일이 아니며 개별적 실험들을 제한적으로 적용하는 경우 그 부작용의 효과를 가늠하기 어렵다. 왜냐하면 하나의 체제는 시너지를 가능하게 하는 개별 제도의 통합적 결과물(bundle)이기 때문이며, 그 요소들은 기업 지배구조의 안정성, 장기고용과 내부노동시장, 기업특수적 훈련과 연공 임금, 산업별 근로조건 표준화, 강한 노동조합과 노사협약의 역사적 전통, 노동력의 탈상품화와 사회복지 등으로 구성된다.

우리사회가 앓고 있는 여러 조건과 그동안 쌓아 온 제도적 경험을 고려할 때 우리에게 가능한 선택지는 그리 많지 않다. 우선 고려해 볼 수 있는 방법은 위계적 하청 구조를 연대임금과 복지순환의 단위로 설정하는 것이다. 우리나라의 경우 유럽처럼 산업별 연대임금 또는 산업단위 교섭을 통한 임금수준 통일의 경험이 없으며 현재 노동시장과 노사관계의 여러 가지 조건을 고려할 때 앞으로도 이와 같은 해법은 적용될 가능성이 높지 않다. 오히려 정상기업을 중심으로 한 하청의 위계구조를 ‘연대임금’과 ‘복지순환’을 위한 주요 단위로 설정해 정상기업의 경영성과가 하청으로 수혈되고 하청근로자의 노동생산성이 정상기업 제품의 경쟁력 기반으로 기능할 수 있도록 조정하는 것이 합리적인 방법이다. 이 과정에서 대기업 근로자와 노동조합 그리고 사용자의 합리적 양보는 필수적이다.

두 번째는 최저임금의 과감한 인상을 통해 저임금 근로자의 생활안정을 도모하고 쉼비상태에 있는 한계기업을 정리하는 것이다. 앞서 언급했다시피 우리나라가 처한 현재 조건에서 수평적 차원의 산업별 연대임금 전략을 활용한 저임금계층의 소득인상은 불가능하다. 한계상태에 있는 중소기업 및 영세자영업자의 지불능력이 매우 낮기

때문이다. 이들은 세금을 낼 여력도, 근로자 임금을 올려줄 재원도 충분하지 않으며 경영의 단순재생산도 힘든 상황이다. 최저임금을 인상하는 경우 대규모의 도산 및 실업이 예상되는 바 이들을 위한 사회보험의 전면적용, 재구성된 (중소기업) 일자리 알선 등이 모색되어야 한다. 요컨대, 사회안전망이 취약한 조건에서 다수 근로자들이 구조적 적자 상태에 있는 중소기업 노동시장의 개선을 위해서는 최적임금이 가장 적절한 수단이 될 수 있다.

원하청 연대에 기반한 자원과 성과의 순환 및 공유와 최저임금을 활용한 저임금노동시장의 제도적 보호는 새로운 유형의 노동체제 즉 자유주의적 조절자본주의의 기반이 될 수 있을 것이다.

참고문헌

- Clark, Rodney, *The Japanese Company* (New Heaven: Yale University Press, 1979)
- Doeringer, P.B. and M. Piore, *Internal Labor Market and Manpower Analysis* (Lexington: Health, 1971)
- Edwards, Richard, *Contested Terrain* (New York: Basic Books, 1979)
- Alec Ross, *The industries of the future*, 2016.
- Botsman, Rachel and Roo Rogers(2010), *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*, HarperCollins.
- Frank Levy and Richard J. Murnane, *The New Division of Labor: How Computers are Creating the next job market*, Princeton University Press. 2004.
- Frey, C. B. & Osborne, M. A.(2013), “The future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?”, Oxford Martin School.
- Gratton, Lynda(2011), *The Shift*, 2011.
- Klaus Schwab, *The fourth industrial Revolution*, World Economic Forum, 2016.

【제3주제】

87년 노동체제 30년과 노동법의 과제

도 재 형*

- | |
|-----------------------|
| I. 서론 |
| II. 87년 노동체제 30년과 노동법 |
| III. 노동법의 과제 |
| IV. 결론 |

I. 서론

‘87년 노동체제’란 민주화를 계기로 형성되어 현재까지 지속돼 온 노동 영역을 둘러싼 노동, 자본, 국가 간 상호작용의 틀로서, 이전 체제가 ‘강한 국가’의 권위주의적 통제를 중심으로 하는 일방적 단원주의(unilateralism)적 성격을 띠었다면, 87년 노동체제는 민주화를 계기로 자율성을 획득한 노동과 자본, 상대적으로 통제 능력이 약화된 국가가 복잡한 상호작용을 이룬다는 점에서 다원주의(pluralism)적 성격을 보인다고 한다.¹⁾ 그리고 그 중요한 특징으로는 대기업 정규직 중심성, 교섭중심주의, 대중투쟁 중심 활동 등을 든다.²⁾

87년 노동체제는 30년에 이른 오늘날에도 여전히 유지되고 있다. 경제체제를 주목

* 이화여자대학교 법학전문대학원 교수.

1) 신은중, “1987년 노동체제 이후의 새 노동체제의 규범적 가치에 관한 탐색”, 『한국 노사관계 시스템 진단과 발전방향 모색』, 한국노동연구원, 2013, 149면.

2) 최영기·이장원, “노동 20년의 평가와 미래전망 : 한국형 노동시장 구축방안”, 『’87년 이후 20년 노동체제의 평가와 미래구상』, 한국노동연구원, 2008, 4면.

할 때, 1987년보다는 1997년이 더 중요한 전환적 계기라는 견해가 있다. 즉, 1997년을 기점으로 우리 경제가 박정희식 발전국가에서 신자유주의적 경제모델로 전환하는 이른바 ‘97년 체제’가 등장하고 비정규 근로의 확산, 사회적 양극화의 강화와 같은 새로운 문제가 야기되었다는 것이다.³⁾ 그러나 1997년 외환위기로 인해 신자유주의적 구조조정 정책이 한국사회 전체를 압도한 점을 부정할 수는 없으나, 노동의 관점에서 볼 때 97년 체제는 그 뿌리를 87년 노동체제에 두고 있다. 법률가로서는, 현행 노동법의 법이념이자 상위 규범인 헌법이 1987년 개정 이래 계속되고 있다는 점도 무시하기 어렵다. 이 점에서 ‘87년 노동체제’가 지속되고 있다는 주장이 더 설득력을 갖는다.

노동법학에서 1987년은 매우 의미 있는 시기이다. 제정 당시 누구로부터도 주목받지 못하던 노동법은 경제성장에 맞춰 1970년대 초 무렵부터는 근로기준법 등이, 1987년 노동자 대투쟁 이후에는 노동조합법 등 집단적 노사관계법이 규범으로서 기능하기 시작했다.⁴⁾⁵⁾ 특히 1987년 노동자 대투쟁을 통한 노동조합의 조직 확대는 근로자들이 법전(法典)에 있던 권리를 실제 행사할 수 있는 토대가 되었다. 이후 그 규범력이 팽창하면서 노동 판례는 급격히 증가하고, 노동법학 역시 입법론뿐만 아니라 해석론으로까지 지평을 확대할 수 있었다.⁶⁾

오늘 발제에서는 87년 노동체제 30년의 과정과 그 공과를 살피고, 변화된 사회·경제적 상황에 조응하는 노동법적 과제를 검토하고자 한다. 이를 위해서 87년 노동체제 이후 노동법은 어떤 변화를 거쳐 왔는지, 그리고 그 과정에서 노동법이 한국 사회의 시대적 요청에 적절히 응답했는지, 만약 부족한 부분이 있다면 그 이유는 무엇인

3) 김호기, “87년 체제인가, 97년 체제인가 - 민주화 시대에서 세계화 시대로”, 『사회비평』 제36호, 나남출판사, 2007, 16-17면.

4) 김형배, “한국에 있어서의 노동법 패러다임의 전환”, 『노동법학』 제28호, 한국노동법학회, 2008, 2면; 도재형, 『노동법의 회생』, 이화여자대학교출판문화원, 2016, 17면.

5) 헌법재판소는 이 과정을 “우리나라에서 근대적 의미의 노사관계는 1960년대 이후 근대화, 공업화가 본격적으로 이루어지면서 비로소 형성되기 시작하여, 1970년대까지는 긴급조치 등 여러가지 정치·사회적 상황으로 인하여 노동쟁의의 해결에 있어서 노동관계법의 규정이 제대로 적용되지 못하였으며, 1980년대 중반 이후에 와서야 사회의 전반적 민주화 추세에 힘입어 노동관계법에 따른 근로3권의 행사가 가능하게 되었다.”라고 설명한 바 있다(헌법재판소 2003. 5. 15. 선고 2001헌가31 결정).

6) 도재형, 앞의 책, 17면.

지를 살피고자 한다. 이러한 작업 이후 87년 노동체제 30년의 시점에서 노동법에게 제기되는 여러 과제들을 생각하는 시간을 갖는다.

II. 87년 노동체제 30년과 노동법

1. 87년 노동체제의 헌법적 기초

87년 노동체제를 설명하기 위해서는 먼저 1987. 10. 27. 국민투표를 통해 개정되어 1988. 2. 25. 시행된 ‘87년 헌법’을 살펴볼 필요가 있다. 87년 헌법의 경제·노동 관련 조항을 살펴보는 것은 1987년 이후 30년의 기간 동안 노동법의 이념 또는 규범적 기초를 확인하는 기회가 되기 때문이다.

구 헌법 제120조 제1항은 우리나라가 자본주의적 시장경제질서를 채택했다는 점을 “대한민국의 경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.”라는 문언을 통해 밝혔다. 그런데 87년 헌법 제119조 제1항은 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.”라고 규정하여 시장경제질서의 주체에 ‘기업’을 병기함으로써 기업이 국가의 규제로부터 벗어나 자유로운 시민으로서의 권리를 획득했음을 천명했다.

그리고 구 헌법 제120조 제2항과 제3항은 경제에 관한 국가의 규제 권한을 “국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위 안에서 경제에 관한 규제와 조정을 한다.”, “독과점의 폐단은 적절히 규제·조정한다.”라고 규정하였다. 구 헌법에 의하면, 국가의 규제 권한은 ‘사회정의’의 실현과 균형있는 국민경제의 ‘발전’을 위해 행사되어야 하고 재벌 기업의 독과점은 그 규제의 대상이었다. 그런데 87년 헌법은 위 두 개 조항을 하나로 합쳐 제119조 제2항에서 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”라고 규정함으로써 ‘사회정의’의 실현이라는 목표를 삭제하고, 국민경제의 ‘성장’을 전면에

내세웠다. 이 점에 비춰 볼 때, 앞에서 설명한 87년 노동체제의 특징인 ‘자율성을 획득한 노동과 자본, 상대적으로 통제 능력이 약화된 국가’는 87년 헌법이 이미 상정하고 있었다고 말할 수 있다. 그리고 87년 노동체제의 다원주의적이고 자율주의(voluntarism) 중심의 모형⁷⁾ 역시 87년 헌법이라는 규범적 기초를 가지고 있었던 것이다.

국가 규제 권한의 약화는 노동3권 영역에서도 분명하게 나타난다. 구 헌법 제31조 제1항 단서는 근로자의 단체행동권과 관련하여 “단체행동권의 행사는 법률이 정하는 바에 의한다”라는 법률유보 조항을 두었으나, 87년 헌법 제33조 제1항은 이 법률유보 조항을 삭제함으로써 일반 근로자의 단체행동권에 대한 법률적 제한 가능성을 없앴다. 그리고 구 헌법 제31조 제3항이 “국가·지방자치단체·국공영기업체·방위산업체·공익사업체 또는 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.”라고 규정함으로써 근로자들의 파업권을 광범위하게 제한했으나, 87년 헌법 제33조 제2항은 이렇게 파업권을 제한할 수 있는 근로자의 범위를 “법률이 정하는 주요 방위사업체”로 대폭 축소했다. 결국 87년 헌법이 선택한 일반 근로자, 특히 그 중에서도 대규모 사업장 소속 근로자의 파업권에 대한 규제 철폐는, 87년 노동체제의 특징 중 하나인 대규모 사업장 소속 정규직 근로자의 조직력 확대라는 결과를 이끌어내는 규범적 근거로 작용하게 된다.

위와 같은 점에 비춰볼 때 노동과 관련하여 87년 헌법의 특징을 한 마디로 표현하면, ‘기업(企業)의 시민권 획득과 국가 규제 권한의 약화’라고 말할 수 있다. 즉, 87년 노동체제는 ‘노동의 시민권이 법적으로 주어지고 노사 자치주의의 공간이 확보된 체제’이지만, 그 체제의 기본 정신은 ‘신자유주의, 시장만능주의에 토대하는 노사 자율주의’라는 지적은 타당하다.⁸⁾

2. 87년 노동체제 30년과 노동법

7) 김장호, “유연성과 공공성이 함께 하는 노사관계 패러다임”, 『노사공포럼』 제40호, (사)노사공포럼, 2016, 79면.

8) 김장호, 앞의 글, 84면.

가. 노동법적 시각에서 87년 노동체제의 기간 구분⁹⁾

고용 유연화 측면에서 한국의 노사관계 및 고용 법리의 변화 추세를 3개의 기간으로 구분할 수 있다. 아래에서 설명하는 바와 같이 제1기는 1987년부터 1997년까지, 제2기는 1998년부터 2005년까지 그리고 제3기는 2006년부터 현재까지의 기간이다. 이를 좀 더 크게 구분하면 제1기와 제2기는 1987년 노동자 대투쟁을 통해 획득한 노동법의 규범력이 쇠퇴하던 시기였고, 제3기는 그 규범력이 회복되던 기간이라고 평가할 수 있다. 이는 노동법 특히 그 중에서도 고용 관련 법리 혹은 법제에서 중요한 변화가 일어난 시기를 중심으로, 노사관계 및 사회·경제적 변화 추세를 감안하여 구분한 것이다. 아래에서는 해당 기간에 나타나는 특징을 간략하게 설명한다.

제1기(생성기)는 1987년부터 1997년까지의 기간이다. 1987년 노동자 대투쟁 이후 노동조합의 숫자와 조직률이 급증하고 교섭력은 폭발적으로 강화되었다. 갑자기 증가한 노동분쟁의 해결을 법원이 맡게 되면서 법원이 구체적 분쟁에 적용할 노동 법리를 고민하여야 했고, 노동 판례가 축적되기 시작했다. 이렇게 강화된 근로자측의 교섭력에 대응하기 위해 경영계는 1990년대 이후 고용 유연화 정책을 추진했다. 고용 유연화 정책은 주변부 노동력에 집중되었고, 이로 인해 비정규 근로자들이 증가하기 시작했다. 그 무렵 법원은 기간제 근로에 대한 제한 법리를 없앴으며, 정리하고 요건 중 ‘긴박한 경영상 필요성’을 넓게 인정하고 절차적 요건도 탄력적으로 적용함으로써 고용 유연화 정책에 대한 우호적 태도를 드러냈다.¹⁰⁾

제2기(쇠퇴기)는 1998년부터 2005년까지의 기간이다. 이 기간 동안 고용 유연화 정책은 적극적으로 추진되었다. 1997년 말 시작된 외환위기로 기업들의 도산이 이어졌고 실업률은 급격하게 상승했다. IMF의 구제금융을 받기 위해 한국은 근로기준법을 개정하여 정리하고 2년 유예 조항을 삭제하고, 근로자파견 제도를 도입했다. 정부는 구조조정 작업을 빠르게 진행하고 고용 유연화 정책을 본격적으로 추진했다. 법원 역시 정리하고 조항을 탄력적으로 적용하고, 구조조정에 대항하는 노동조합의 파업을 불법화함으로써 그 정책에 협력했다. 2001년 정부는 외환위기 이후 진행된 구조조정

9) 이 부분은 도재형, 앞의 책, 27-29면을 인용했다.

10) 도재형, “구조조정의 상시화와 고용법리의 변화”, 「노동법학」 제26호, 한국노동법학회, 2008, 3면.

작업을 마무리하며 이른바 ‘상시적 구조조정 시스템’으로의 전환을 발표하였다.¹¹⁾

이 기간 동안 노동의 상품성은 다시 강화되고 노동법의 규범력은 약화되었다. 그리고 1990년대 초반 이후 진행된 고용 유연화 정책의 부작용도 드러났다. 경제성장 혹은 그 회복에도 불구하고 좋은 일자리는 복원되지 않았다. 구조조정 과정에서 사라진 정규직 일자리는 비정규 근로자들에 의해 채워졌다. 사회적 양극화는 더욱 심해졌다. 이로 인해 비정규 근로는 노동시장뿐만 한국 사회 전체의 문제로 인식되기 시작했다.

제3기(회생기)는 2006년 이후부터 현재까지의 기간이다. 이 기간에는 노동법의 규범력이 일정 정도 회복되었다. 사회적 양극화가 경기 회복만으로 해결될 수 없다는 점이 분명해졌고, 이에 대한 우리 사회의 문제의식도 강화되었다. 법원은 주변부 노동력 즉 비정규 근로자를 보호하는 법리를 마련하기 시작했다. 근로자 개념에 관한 판례 법리를 변경함으로써 특수형태근로종사자들에 대한 노동법 적용 범위를 확대하고, 갱신기대권 법리를 도입하여 기간제 근로계약에 대한 사용자의 갱신 거절권을 제한하였다.

노동법의 시각에서 볼 때, 2006년이 중요하게 평가되는 이유는 이 해에 기간제법이 마련되고, 이를 통해 기간제 근로자의 사용 기간이 제한되었기 때문이다. 그 이전까지 정부는 일자리 창출이라는 기간제 근로의 긍정적 기능을 강조하고 정규직 근로자와의 차별 문제를 시정하는 데에 관심을 기울였는데 반해, 2006년 기간제법 제정을 통해 최초로 그 사용을 제한하는 입법을 시도한 것이다. 이는 그 만큼 비정규 근로에 대해 한국 사회가 심각한 문제의식이 가졌음을 드러내는 것이기도 하다.

아래에서는 제목을 바꿔 제3기에 나타난 노동 판례와 입법을 중심으로, 비정규 근로와 정규직 근로로 구분해서 87년 노동체제에 대한 노동법의 대응 내용을 살펴본다.

나. 비정규 근로 보호 법제의 형성¹²⁾

첫째, 노동법상 근로자 범위를 확대하였다. 근로자성 판단과 관련하여 실질적 요소를 중요시함으로써 특수형태근로종사자 중 일부가 근로자로 포섭될 수 있게 되었다. 그 출발점은 실업자가 지역별 노동조합의 조합원 자격이 있다고 판결한, 즉 노동조합

11) 도재형(2008), 앞의 글, 3-4면.

12) 이 부분은 도재형, 앞의 책, 56-63면을 발췌·요약했다.

법상 근로자에 포함된다고 본 2004년 서울여성노동조합 사건이었다.¹³⁾ 나아가 대법원 2006. 12. 7. 선고 2004다29736 판결에서 법원은 실질적인 관점에서 근로자성을 판단함으로써 사용자의 노동법 회피 의도에 좀 더 적극적으로 대응할 수 있게 되었다. 그 결과 노동법의 적용 범위도 확대되었다.

둘째, 기간제 근로자에 대한 고용 보호 법리가 도입되었다. 1997년 외환위기 이후 기간제 근로자의 비중은 전 산업에 걸쳐 빠르게 증가했으며, 상시적인 업무에까지 기간제 근로 사용이 남용됨으로써 기업은 해고 제한 법제를 회피하면서 사실상 상시 고용을 대체할 수 있게 되는 등 기간제 근로 문제는 커다란 사회문제로 등장했다. 이러한 한국의 사회·경제적 상황에서 2000년대 중반 이후 법원과 정부는 기간제 근로자들의 고용 불안과 낮은 근로조건, 그로 인한 빈부 격차의 심화 등에 대한 문제의식을 갖게 되었다.¹⁴⁾ 그 결과 기간제 근로계약에 대한 판례 법리는 변화되고 기간제 근로자를 위한 보호 입법이 마련되었다.

법원은 사실상 기간의 정함이 없는 근로계약을 인정하는 범위를 확대했다.¹⁵⁾ 기간제 근로계약에 대한 사용자의 갱신 거절에 대해서도 사법적 통제를 시작했다. 법원은 근로계약 기간의 만료라는 사실이 있더라도, 갱신기대권이 인정되는 경우에는 사용자의 계약 갱신 거절을 해고와 같다고 봄으로써 기간제 근로자의 고용 보호 법리를 도입했다.¹⁶⁾

셋째, 사내하도급 관계에 대한 사법적 통제도 강화되었다. 이른바 ‘사내하도급 삼부작 판결’을 통해 원청업체의 노동법적 책임의 범위는 넓혀졌다. 현대미포조선 사건에서 법원은 현대미포조선과 선박 수리 부분에서 도급계약을 체결한 사내하청업체와의 관계를 위장도급으로 파악하고, 현대미포조선과 하청업체 소속 근로자들 사이에 묵시적 근로계약 관계가 있다고 판단했다.¹⁷⁾ 예스코 사건에서는 파견법상 직접고용간주

13) 대법원 2004. 2. 27. 선고 2001두8568 판결.

14) 이미선, “기간제 근로계약에 있어서 근로자의 근로계약 갱신에 관한 기대권의 인정 문제”, 『대법원판례해설』 제87호(2011 상반기), 법원도서관, 2011, 482-483면; 최은배, “기간제 근로계약의 규제”, 『대법원판례해설』 제72호(2007 하반기), 법원도서관, 2008, 365면.

15) 대법원 2006. 2. 24. 선고 2005두5673 판결.

16) 대법원 2005. 7. 8. 선고 2002두8640 판결, 2007. 10. 11. 선고 2007두11566 판결, 2011. 4. 14. 선고 2007두1729 판결, 2011. 7. 28. 선고 2009두2665 판결.

17) 대법원 2008. 7. 10. 선고 2005다75088 판결.

규정은 적법한 근로자파견 관계에 대해서만 적용된다고 판단한 원심을 파기하고, 그 규정을 “근로자파견이 2년을 초과하여 계속되는 사실로부터 곧바로 사용사업주와 파견근로자 사이에 직접근로관계가 성립한다는 의미”라고 판시했다. 사내하도급 삼부작 판결의 마지막인 2010년 현대중공업 사건에서 법원은, 그 동안 노동법학계에서 집단적 노사관계에서 사용자 범위의 확대를 위한 논거로 주장하던 실질적 영향력·지배력 설을 받아들여 원청업체가 부당노동행위법상 사용자 지위에 있을 수 있다고 판시했다.¹⁸⁾

한편, 2000년대 중반 노동법 분야에서 일어난 변화 중 특기할 점은 비정규 근로자 보호 입법의 제정이다. 그 이전까지 정부는 비정규 근로의 일자리 창출 기능을 긍정적으로 평가했고, 따라서 기업의 비정규 근로자의 사용 자체를 제한할 의사가 없었다. 단지 비정규 근로자와 정규직 사이의 차별 문제에 대해서만 정책적 관심을 기울였다. 그러나 위와 같이 그 부작용에 대한 사회적 관심이 늘어나자, 정부는 비정규 근로자 보호 입법을 준비하게 되었다. 그리고 2004년 정부가 마련한 ‘기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률안’을 토대로 2006년에 기간제법이 제정되어 2007년 7월부터 시행되었다.

2010년대에 들어서는 비정규 근로 관련 판례 법리가 좀 더 체계적으로 정립되었다. 기간제법과 파견법 등 비정규 근로 관련 법률 역시 운용 시 드러난 문제점을 보완하는 입법이 추진되는 등 안정적으로 정착되고 있다.

다. 중심부 노동력 관련 판례의 변화¹⁹⁾

중심부 노동력에 대한 판례 법리도 변화하고 있다. 법원은 외환위기 이후 사용자의 인사재량권을 확대하던 추세에서 벗어나 2010년 무렵부터 구조조정 정책에 대한 과거의 태도를 수정하였다. 법원은 쌍용자동차 사건에서 드러나듯 기업 구조조정과 관련하여 여전히 우호적인 태도를 취하고 있으나,²⁰⁾ 정리하고 대상자의 선정 기준에 대해서 객관적 합리성을 강조하는 판례가 나타났다.²¹⁾ 그리고 사용자가 직위해제 또는

18) 대법원 2010. 3. 25. 선고 2007두8881 판결.

19) 이 부분은 도재형, 앞의 책, 63-66면을 발췌·요약했다.

20) 대법원 2014. 11. 13. 선고 2014다20875,20882 판결.

21) 대법원 2012. 5. 24. 선고 2011두11310 판결.

대기발령 등 인사조치를 이른바 ‘간접적 고용조정’의 수단으로 사용할 경우 정리해고의 정당요건에 관한 법리를 준용해야 한다는 노동법 학계의 주장을²²⁾ 받아들여, 인사조치 대상자의 선정 기준에 대한 제한 법리를 제시했다.²³⁾ 나아가 사실상 기간의 제한 없이 행해져 근로자의 퇴직을 유도하는 수단으로 사용되곤 하던 대기발령 등 인사조치와 관련해서도 사법적 통제가 시도되었다.²⁴⁾

외환위기 이후에도 상대적으로 안정적인 고용 상태를 유지하던 중심부 근로자 혹은 정규직 근로자에 대해, 법원은 취업규칙의 불리한 변경 시 사회통념상 합리성론의 인정 범위를 확대하고 단체협약의 제·개정을 통한 근로조건의 불리한 변경을 거의 제한 없이 허용함으로써 정부와 기업의 고용 유연화 정책을 지원했다. 그런데 2010년대 들어서는 좀 더 엄격한 적용을 강조하는 추세로 전환되었다. 먼저, 사회통념상 합리성론에 관한 기존의 판례 법리를 유지하면서도 “취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 경우에는 그 동의를 받도록 한 근로기준법을 사실상 배제하는 것이므로 제한적으로 엄격하게 해석하여야” 한다는 점을 강조했다.²⁵⁾ 그리고 현저히 합리성을 결한 노사합의는 무효라는 점을 강조하며, 기존 정년을 단축한 단체협약을 일부 근로자에 대해 사실상 정리해고의 효과를 도모하기 위하여 마련된 것으로서 무효라고 판단한 사례도 나타났다.²⁶⁾

단순 파업에 대한 업무방해죄 적용 여부와 관련하여 선고된 대법원 2011. 3. 17. 선고 2007도482 전원합의체 판결을 통해 노동조합의 교섭력도 부분적이거나 회복될 수 있었다. 전원합의체 판결은 “파업이 [...] 사용자가 예측할 수 없는 시기에 전격적으로 이루어져 사용자의 사업운영에 심대한 혼란 내지 막대한 손해를 초래하는 등으로 사용자의 사업계속에 관한 자유의사가 제압·혼란될 수 있다고 평가할 수 있는 경우에 비로소 그 집단적 노무제공의 거부가 위력에 해당하여 업무방해죄가 성립한다”라고 판시하며 파업이 업무방해죄 구성요건요소인 ‘위력’을 충족할 수 있는 기준을 추가함으로써 근로자들의 파업이 원칙적으로 적법하다는 점을 분명히 했다.²⁷⁾

22) 박수근, “직위해제의 노동법상 쟁점과 해석”, 『노동법학』 제26호, 한국노동법학회, 2008, 393면.

23) 대법원 2009. 9. 10. 선고 2007두10440 판결.

24) 대법원 2013. 5. 9. 선고 2012다64833 판결.

25) 대법원 2010. 1. 28. 선고 2009다32362 판결, 2015. 8. 13. 선고 2012다43522 판결.

26) 대법원 2011. 7. 28. 선고 2009두7790 판결.

중심부 노동력 또는 정규직 근로자에 대한 보호 입법은 새로 마련되지 않았다. 최근 노동개혁 논의에서 드러나는 것처럼 정부와 여당은 오히려 중심부 노동력의 보호 정도가 너무 강하고 이로 인해 기업의 경쟁력이 약화되고 있다고 보고 있다.

3. 87년 노동체제에 대한 노동법적 문제의식

가. 87년 노동체제 30년이 남긴 것²⁸⁾

87년 노동체제 30년의 기간 동안, 특히 1990년대 중반 이후 한국의 사회적 양극화는 심화되었다. 이 기간의 두드러진 현상은 저소득층의 상황이 악화되고, 단기적 현상으로 치부하기 어려운 지속성이 나타났다는 점이다.²⁹⁾ 어떤 지표로 측정하든 최근의 소득불평등은 외환위기 이전보다 높게 나타난다.³⁰⁾ 그리고 이러한 소득불평등 증가의 주된 요인은 노동시장에서의 근로소득 불평등의 확대인 것으로 분석된다.³¹⁾

소득계층별 시장소득 점유율의 추이는 저소득층으로 귀속되는 비중이 지속적으로 감소하고 있다는 것을 보여주는데,³²⁾ 노동소득분배율의 변화 추이에서도 동일한 현상이 목격된다. 노동소득분배율은 1996년 73.4%였다가 이후 지속적으로 하락하여 2010년에는 64.2%까지 하락했다. 이렇게 노동소득분배율은 외환위기 이후 약 9%p 감소했는데, 그 영향은 전적으로 하위 집단에 집중되었다. 1995년부터 2012년 사이에 임금 상위 10~20% 집단의 노동소득분배율은 9.3%에서 11.0%로 상승했고, 임금 상위 20~30% 집단의 노동소득분배율도 7.3%에서 7.8%로 약간 상승했다. 그러나 임금 하위 70% 집단의 노동소득분배율은 1995년 23.9%에서 2012년 13.9%로 10%p 하락했다. 즉, 노동소득분배율이 하락한 것은 임금 하위 70% 집단이 가져가는 몫이 줄었

27) 대법원 2014. 11. 13. 선고 2011도393 판결; 도재형, “업무방해죄 전원합의체 판결의 의의와 과제”, 『노동법연구』 제33호, 서울대학교 노동법연구회, 2012, 441-443면.

28) 세 번째 문단을 제외한 이 부분의 설명은 도재형, 앞의 책, 52-56면을 발췌·요약했다.

29) 윤희숙, “근로빈곤층의 빈곤현황과 정책평가”, 『보건복지포럼』 2013년 3월호, 한국보건사회연구원, 2013, 34면.

30) 이병희, “노동시장 불평등과 가구소득 불평등”, 『보건복지포럼』 2014년 9월호, 한국보건사회연구원, 2014, 32면.

31) 장지연·이병희, “소득불평등 심화의 메커니즘과 정책 선택”, 『민주사회와 정책연구』 2013년 상반기(통권 23호), 민주사회정책연구원, 2013, 85면.

32) 윤희숙, 앞의 글, 34-35면.

기 때문이다.³³⁾

기업 규모별, 고용 형태별, 성별 고용구조의 분절성도 심화되고 있다. 공공 부문, 대기업 정규직 근로자들은 안정된 고용과 상대적 고임금을 구가하는 반면 민간의 중소기업 비정규직, 사내하청 근로자들은 불안정 고용과 저임금의 덫에 빠져 있다. 최저임금 미만율도 2015년 현재 11.5%(222만 명)에 이른다. 고용불안정성 문제도 심각하다. 6개월 이하 단기 고용 근로자의 비율, 10년 이상 장기 근속자의 비율, 근로자 평균근속연수 등 지표에서 우리나라는 OECD 회원국 중 바닥 수준이다.³⁴⁾

위 상황이 한국 경제의 성장과 함께 일어났다는 점이 모든 사람을 당혹하게 했다. 외환위기 이후 진행된 구조조정의 결과로서 2000년대 초반 이후 한국 경제는 안정적 단계로 복귀했다. 그러나 한국의 고용은 이전 단계로 복귀하지 못했다. 오히려 경제가 회복된 2000년대 초에 비정규 근로의 규모는 폭발적으로 증가했다. 이는 당초 법원이 신자유주의적 구조조정 정책에 대해 가졌던 전제와 상반되는 것이었다. 법원은 “경영권과 노동3권이 서로 충돌하는 경우 [...] 기업의 경쟁력을 강화하는 방향으로 해결책을 찾아야” 한다며 공기업 민영화 조치에 반대한 파업을 불법이라고 판단하며 그 전제로서 “기업이 쇠퇴하고 투자가 줄어들면 근로의 기회가 감소하고 실업이 증가하게 되는 반면, 기업이 잘 되고 새로운 투자가 일어나면 근로자의 지위도 향상되고 새로운 고용도 창출되어 결과적으로 기업과 근로자가 다 함께 승자가 되기 때문”이라는 점을 들었으나,³⁵⁾ 한국에서 그런 일은 일어나지 않았다. 외환위기를 거치면서 기업은 승자가 되었으나, 근로자는 패자로 남겨졌다.

이러한 사회·경제적 상황 하에서 위에서 설명한 바와 같이 노동 판례도 변화했다. 그러나 이는 법원의 주도 아래 노동법의 규범력을 일부 회복하는 정도여서 그 영향력은 제한적이었다.

33) 홍민기, “노동소득분배율과 개인소득”, 『노동소득분배율과 경제적 불평등』, 한국노동연구원, 2014, 109-110면.

34) 이 문단은 장흥근, “노동체제 전환기의 사회적 대화 발전 방안”, 『노사공포럼』 제40호, (사)노사공포럼, 2016(2016b), 120면을 인용했다.

35) 대법원 2003. 7. 22. 선고 2002도7225 판결.

나. 비정규 근로의 확대와 노동 법리의 분절화³⁶⁾

생산 조직의 수직적 해체는 1990년대 이래 가속화되고 그 결과물인 비정규 근로는 이제 우리 사회의 주요한 고용 형태로 자리잡았다. 전통적인 노동법은 생산 조직의 수직적 통합(vertical integration) 개념에 기초하여 사업 개념을 정립하고 이에 맞춰 노동법적 책임을 부과하는 구조로 이루어져 있다. 그리고 근로자는 개인 기업 또는 법인격을 갖춘 하나의 기업에 소속되어 노무를 제공하는 것을 전제로 하여 보호 법제가 마련되었다. 그러나 1990년대 이후 생산 조직의 수직적 해체(vertical disintegration)가 빠르게 진행되었다. 이는 애당초 법원이 믿었던 것과 달리, 경기 침체를 극복하기 위한 잠정적 조치가 아니라 생산 조직의 일반적 형태로 자리 잡았다. 그로 인해 사내하도급, 특수형태근로종사자, 기간제·단시간 근로자, 파견 근로자 등 다양한 형태의 간접고용 및 비정규 고용 방식이 새로운 노동력 이용 수단으로 정착되었다.³⁷⁾

통계청이 2016년 3월에 실시한 ‘경제활동인구조사 부가조사’에 의하면, 비정규 근로자는 839만 명이고 전체 임금 노동자의 43.6%를 점하고 있다. 임금 소득과 사회보험 가입 비율 등에서 비정규직과 정규직의 극심한 격차는 여전하다. 2016년 3월 현재 비정규직의 월 평균임금 총액은 정규직의 311만 원의 48.7%인 151만 원에 불과하다. 그리고 전체 근로자 1,923만 명 가운데 452만 명(23.5%)이 저임금 계층인데, 정규직 중 저임금 계층은 72만 명(6.7%)에 불과하지만 비정규직은 380만 명(45.3%)에 이른다. 사회보험 가입률 역시 보험 유형별로 정규직은 85~99%인데, 비정규직은 20~39%에 불과하다.³⁸⁾

노동법이 작동하는 노동분쟁 영역에서 비정규직 근로자는 더 이상 주변부가 아니다. 오히려 소득활동 기간 중 상시적으로 해고 또는 근로관계의 단절을 경험하고, 임

36) 이 부분은 도재형, “노동분쟁의 새로운 경향과 미래”, 「노동분쟁해결절차의 법적 현실과 미래 제언」 2016년도 공동심포지엄 자료집, (사)노동법연구소 해밀·한국노동법학회·사법정책연구원, 2016. 11. 18, 50-53면에서 인용했다.

37) 이 문단은 Hugh Collins, Independent Contractors and the Challenge of Vertical Disintegration to Employment Protection Laws, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 10, No. 3, 1990, 353, 356면; 도재형, 앞의 책, 409면에서 인용했다.

38) 이 문단은 김유선, 「비정규직 규모와 실태」 이슈 페이퍼 제4호, 한국노동사회연구소, 2016, 1면 및 15, 19, 26면; 도재형, 앞의 책, 76면에서 인용했다.

금 체불이나 최저임금법 위반 사례도 정규직보다 더 많이 겪는다. 과거 정규직 근로자가 생애에서 많아도 한, 두 번 경험하던 고용 불안정, 소득 불안정은 비정규 근로자에게는 상시적 현상이다. 그들에게 노동분쟁은 우연한 사고가 아니라 필연적으로 일어나는 사건이다.

비정규직이 일으킨 변화는 단지 숫자의 문제만은 아니다. 이중적 노동시장이 고착되고 노무 제공 유형도 더욱 다양해지고 있다. 기업의 노무 관리 기법이 정교해지면서 고용 형태에 따라 근로조건이 분리되는 현상도 고착화되고 있다. 분절된 노동시장에서 새로운 노동 문제와 새로운 노무 제공 형태가 나타남으로써 전통적인 노동 법리만으로는 노동분쟁의 당부를 판단하는 것이 점점 더 어려워지고 있다.³⁹⁾ 이것은 또한 고용 형태별로 상이한 법리가 형성되는 계기로 작용한다. 한국의 노동 법리는 1987년 노동자 대투쟁 이후 정규직 풀타임 근로자들의 고용 관계를 중심으로 형성되었다. 그러나 1998년 외환위기 이후 노동시장은 급변했다. 이중적 노동시장 구조는 심화되고, 비정규 근로자의 고용과 소득의 불안정성은 더욱 심화되고 있다. 그로 인해 2000년대 중반 이후 주변부 노동력과 관련한 새로운 법률과 판례 법리가 출현하고 있다.⁴⁰⁾

다. 노동법의 두 개의 사법화 - 私法化와 司法化⁴¹⁾

자본주의 체제가 정립될 무렵에는 개인들 사이의 자유로운 거래관계를 규율하는 민사법이 ‘노동’이라는 상품을 거래할 때도 적용할 수도 있다고 생각했다. 그러나 곧바로 사적 자치의 원칙이 근로자의 생존 자체를 위협한다는 것을 깨닫고 새로운 법 체제로서 노동법을 구상하게 된다. 노동법은 구체적인 인간상을 상정하고 사적 자치의

39) 예컨대 스마트 폰의 앱(App)을 통해 배달을 하거나 대리기사 업무를 수행하는 사람들의 사용자는 누구인지, 이들에게 사회보험을 적용한다면 누구에게 보험료를 징수해야 하는지 등 우리가 아는 노동법 지식만으로는 해결하기 어려운 낯선 노동분쟁이 늘어나고 있는 것이다.

40) 한편, 정규직 근로자 즉 중심부 노동력과 관련한 법리도 새로운 변화가 일어났다. 외환위기 이후 정규직 역시 상시적 실업 위기와 고용 불안이 일상화되고 있다. 기업의 고용조정 기법은 더욱 다양해지고 그에 대응하여 판례 법리 역시 정교해지고 있다. 그리고 복수노조 및 교섭창구 단일화 제도, 필수유지업무 제도 등 새로운 집단적 노사관계 제도의 도입과 맞물려 관련 판례 법리를 정비할 필요성도 점점 더 커지고 있다.

41) 마지막 두 문단을 제외한 이 부분의 설명은 도재형(2016), 앞의 글, 54-55면에서 인용했다.

원칙을 수정했으며 근로자들의 단결을 허용했다. 그리고 그 이행 확보 수단으로서 일반 법원에 대한 소구(訴求) 외에도 근로감독 제도와 법규 위반자에 대한 형사제재를 추가했다. 이는 종속적 지위에 있는 근로자에게 권리를 부여하는 방식만으로는 노동법의 이행을 확보하는 것이 불가능하다는 점을 고려했기 때문이다.

우리나라 노동법 역시 위와 같은 취지에서 노동법을 통해 개별 근로자에게 권리를 부여하는 것 외에도 근로감독관 제도와 형사제재를 통해 국가에게 노동법의 이행을 확보할 의무를 부과하고 있다. 하지만 지금 우리나라에서 노동법의 이행 확보 수단은 제대로 기능하지 못하고 있다. 신자유주의적 구조조정 정책은 정부의 이런 태도에 정당성을 부여했고, 그로 인해 노동분쟁 해결의 책임은 민사법원의 손에 맡겨졌다. 통상임금 논쟁이 그 대표적 예이다. 근로감독관으로부터 적절한 보호를 받지 못한 근로자들은 임금 소송 외에 자신의 권리를 주장할 만한 다른 수단이 없었다. 이것은 결국 근로기준법이 예정한 근로감독 기능의 약화로 연결되었다. 이와 같은 근로감독 기능의 약화 현상을 거칠게, 노동법의 사법화(私法化)라고 말할 수 있다.⁴²⁾

노동법의 사법화는 비정규직 근로자를 노동법적 보호 범위에서 배제하는 결과를 초래했다. 정규직 근로자는 소구(訴求)의 방식으로 자신의 권리를 보호받을 여력이 있지만, 불안정 고용과 소득에 노출된 비정규 근로자는 소송을 통한 권리 구제를 할 수 없기 때문이다. 이는 짧은 근속기간 등으로 인해 개별 비정규 근로자가 입는 재산상 손실이 작다는 점에도 기인한다. 즉, 다수의 비정규 근로자들이 노동법적 권리를 침해당할 가능성이 높은데도 불구하고, 이것이 소송으로 이어질 가능성은 낮은 것이다. 이런 상황에서 형사처벌과 근로감독 기능의 약화 또는 정부의 방임은 기업이 저지르는 노동 범죄를 시민들 사이의 채권·채무 문제로 보는 착시 효과를 발휘했다.

노동조합이 단체교섭 제도 바깥에서 소송을 통해 노동분쟁을 해결하는 비중이 커지는 또 다른 사법화(司法化) 현상이 심화되고 있다. 통상임금, 휴일근로 등 조직 근로자와 관련된 현안들조차도 노사 협상으로 해결하지 못하고 사법부의 판단만 기다리며 손을 놓고 있는 실정이다. 이렇게 노·사·정 교섭 시스템이 노동 현안을 해결하지 못한 채 법원이 문제 해결의 이니셔티브를 쥐게 된 상황은 제4차 산업혁명, 비정규 근로 등 우리나라의 노동 쟁점을 극복하는 데 나쁜 영향을 미치고 있다.

42) 도재형, 앞의 책, 346면.

이는 87년 노동체제의 특징인 노동조합의 약화, 기업의 배타적 교섭 태도, 정부의 친기업적 역할 치중 등에 기인한 바가 크다. 87년 노동체제에서 노·사, 노·정은 단기 이익 중심으로 상호배타적이고 기회주의적인 노동 정치를 지속했고 장기 교착 상태에 있다. 기업별 노동 조직과 단체교섭의 관행이 고착화되고 노조 조직률과 단체협약 적용률이 10% 대에 머물 정도로 노동조합의 대표성이 취약하다. 이러한 조건 아래 대화와 타협의 관행보다 노사 대립과 갈등, 상호 불신이 팽배하고 전투적인 노동 운동이 온존하고 있다. 이로 인해 국가 수준에서 노사정 사회적 대화와 타협을 기대하기 어려운 상황이다.⁴³⁾

III. 노동법의 과제

1. 노동법이 바라봐야 할 곳

1990년대 이래 추진된 고용 유연화 정책의 결과 고용관계의 안정성, 사회성, 공공성 등이 크게 저하되고, 노동시장의 이중 구조가 심화됨으로써 노동법의 보호 범위에 포섭되지 못하는 사각지대의 규모가 지나치게 확장되었다.⁴⁴⁾ 신은종 교수는 이러한 상황을 ‘자유의 과잉, 공정의 과소’로 요약한 바 있다.⁴⁵⁾ 이렇게 왜곡된 고용 유연화는 노동체제의 지속가능성을 저해하는 요인으로 작동한다.⁴⁶⁾ 이 상황을 해결하기 위해서는 어느 곳에서 ‘자유의 과잉, 공정의 과소’ 현상이 일어나는지를 살필 필요가 있다. 그리고 그 곳은 우리 모두가 알듯이 비정규 근로이다. 사회학자인 지그문트 바우만은 「부수적 피해」 서문에서 “다리는 경간(徑間, 교각과 교각 사이)들의 평균 강도를 초과하는 하중이 걸리는 시점에서 붕괴되지 않는다. 그보다 훨씬 전에, 하중이 경간들 가운데 하나(가장 약한 경간)의 지지 능력을 넘어서는 순간 붕괴된다. [...] 전체의 운명을 결정하는 것은 가장 약한 경간 하나다.”란 비유를 한 바 있다.⁴⁷⁾ 이는

43) 이 문단은 장흥근(2016b), 앞의 글, 125면에서 인용했다.

44) 김장호, 앞의 글, 76면.

45) 신은종, 앞의 글, 160면; 김장호, 앞의 글, 85면.

46) 김장호, 앞의 글, 76면.

“일부의 빈곤은 전체의 번영을 위협하게 한다.”라고 천명한 필라델피아 선언의 문제 의식과 연결된다. 즉, 노동법은 87년 노동체제의 부수적 피해자이자 우리 사회에서 가장 약한 경간인 비정규 근로에 주목해야 한다.

첫째, 자본주의적 고용 모델인 ‘종속(경제적 종속, 인적 종속)과 보장의 결합’ 원칙은⁴⁸⁾ 비정규 근로 영역에서도 관철되어야 한다. 설령 그것이 비정규 근로라 하더라도, 타인의 노동을 사용하여 이익을 얻는 자는 그에 부합하는 노동법적 책임을 부담해야 한다.

기업에서 ‘사회적 신분’으로 작동하는 비정규 근로자의 근로조건을 향상할 수 있도록 동일노동 동일임금 원칙의 헌법적 기초를 마련하여야 한다.⁴⁹⁾ 그리고 이 원칙과 관련된 개별 법령의 내용을 더욱 구체화함으로써 개별 기업에서 고착화되고 있는 비정규 근로자에 대한 차별적 근로조건을 입법적·사법적 방법으로 개선하는 노력을 기울여야 할 것이다. 특수형태근로종사자 및 새로운 기업의 노무 관리 기법에 의해 출현하는 다양한 노무제공자 유형과 관련해서도, 사회보험법적 권리를 부여하고 그들이 자주적 단결체를 만들 수 있는 법제도를 마련할 필요가 있다.

기업 내 근로자 대표 제도를 정비하여 비정규 근로자들이 자신의 이익을 보호받을 수 있는 기반을 마련해야 한다. 지금 노동조합 제도에서 비정규 근로자들 대부분은 배제되고, 그들의 근로조건은 사용자와 근로계약에 의해 규율된다. 사업장에서 사용자의 단독 결정을 제어한다는 노동법의 정신은 비정규 근로 영역에서 전혀 작동하지 않는 것이다. 이런 현실은 비정규 근로자의 근로조건 악화와 고용 불안정으로 이어진다. 과거 87년 노동체제에서 작동된 기업 내 근로자 대표 체제를 지금의 고용 상황에 맞게 재정비하고, 이것이 비정규 근로자의 근로조건을 향상시키는 계기가 되어야 한다.

둘째, 비정규 근로의 확대라는 고용 현실을 반영하여 노동법의 이행력을 확보하는 방안을 마련해야 한다. 전통적인 노동법은 정규직 풀타임 근로자를 전제해서 노동분쟁을 바라보고, 그에 맞춰 노동법의 이행 확보 수단을 마련했다. 그런데 이러한 접근

47) 지그문트 바우만, 정일준 역, 「부수적 피해」, 민음사, 2013.

48) 김장호, 앞의 글, 78면.

49) 비정규 근로자의 사회적 신분으로서의 성격에 대해서는 SATOSHI NISHITANI, 한국노동법학회·한국비교노동법학회 편역, 「노동법의 기초구조」, 박영사, 2016, 208-209면 참조.

방식은 1990년대 이후 비정규 근로와 간접고용의 확대 등과 같은 변화된 노동분쟁의 실태를 과소평가하는 착각을 야기했다. 나아가 노동법의 사법화(私法化)는 근로감독과 형사제재를 노동법에서 밀어내고 민사법원을 노동분쟁 해결의 주요한 메커니즘으로 만들어버렸다. 이는 민사법이 노동의 법제였던 자본주의 초기로 회귀하는 것과 같은 결과를 초래했다. 그로 인해 자본주의 초기 노동자와 같은 처지에 놓인, 비정규 근로자들은 노동법적 보호에서 배제되었다.⁵⁰⁾

1990년대 중반 이후 우리나라의 노동분쟁 해결 제도 또는 노동법 이행 확보 수단은 제 역할을 수행하지 못했다. 법원은 신자유주의적 구조조정 정책에 협력하며 노동법의 보호 범위를 확대하는 데에 소극적이었다. 기업에 우호적인 정부 역시 근로감독 기능을 형해화시켰다. 이렇게 노동법의 이행 확보 메커니즘이 작동하지 않는 상황에서 기업의 자율적 이행은 윤리적 측면에서 권장되는 것에 불과하다고 인식되곤 했다. 이런 상황을 개선하고 기업이 노동법을 자율적으로 이행하는 풍토가 정착되기 위해서는 노동법의 이행력을 제고하는 것이 요청된다. 이를 위해서는 비정규 근로의 확대 등과 같은 노동분쟁의 새로운 경향에 맞춰 근로감독 기능을 강화하고, 노동·사회보장법원의 설치 및 노동위원회의 독립성 제도 등을 통해 노동법의 이행 확보 제도를 개선함으로써 근로자들이 자신의 권리를 제대로 행사할 수 있도록 하는 것이 필요하다.⁵¹⁾

2. 비정규 근로 보호 입법의 강화

가. 동일노동 동일임금 원칙의 실현

사용자가 비정규 근로자를 확대하고 비근로자화 정책을 추진하는 1차적 동기는 인건비 절약에 있다.⁵²⁾ 따라서 비정규 근로자의 확대를 억제하고, 저임금으로 인한 사회보장 제도로부터의 배제를 막기 위해서는 무엇보다도 동일노동 동일임금 원칙을 노동시장에서 실현해야 한다.

50) 이 문단은 도재형(2016), 앞의 글, 49면에서 인용했다.

51) 이 문단은 도재형(2016), 앞의 글, 56면에서 인용했다.

52) SATOSHI NISHITANI, 앞의 책, 205면.

이러한 취지에서 우리나라 노동법은 동일노동 동일임금 원칙을 일반 원칙으로 규정하고 있다. 예컨대 근로기준법 제6조는 “사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성(性)을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다.”라고, 기간제법 제8조는 “① 사용자는 기간제근로자임을 이유로 당해 사업 또는 사업장에서 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자에 비하여 차별적 처우를 하여서는 아니 된다. ② 사용자는 단시간근로자임을 이유로 당해 사업 또는 사업장의 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 통상근로자에 비하여 차별적 처우를 하여서는 아니 된다.”라고, 남녀고용평등법 제8조 제1항은 “사업주는 동일한 사업 내의 동일 가치 노동에 대하여는 동일한 임금을 지급하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

그런데 위 규정들만으로 지금 일어나는 정규직과 비정규 근로자 사이의 소득 격차를 줄이는 것에 한계가 있다. 우리나라 기업의 복잡한 임금 체계와 이것을 정당화하는 판례 법리도 이런 상황을 악화시키는 요인 중 하나이다. 예컨대 호봉제와 같이 근속기간을 근거로 한 임금 격차, 정규직과 비정규직의 책임에서의 차이를 근거로 한 격차 등을 법원은 수긍한다.⁵³⁾ 이런 판례 법리는 우리 헌법이 최저임금법상 최저임금을 위반하지 않는 한 기업 내 임금 제도에 관한 규범적 통제를 하지 않는 것을 원칙으로 삼고 있다는 점에 근거한 것으로 짐작된다.

그 해결 방법으로는 동일노동 동일임금 원칙을 헌법상 기본원리로 천명하고, 그에 맞춰 개별 노동법령의 내용을 더욱 구체적으로 다듬는 것을 생각할 수 있다. 예컨대 헌법에서 동일 가치 노동에 대해 동일한 임금을 지급해야 한다는 점, 국가와 기업은 동일노동 동일임금 원칙의 실현을 저해하는 관행과 제도를 개선하기 위하여 노력해야 한다는 점 등을 규정할 수 있을 것이다.

나. 특수형태근로종사자 보호 입법의 제정

근래에는 기간제·단시간 근로자 등 전통적인 비정규직 문제에서 나아가 고용과 탈고용의 경계선에 있는 노동, 즉 ‘경계의 노동’이 빠르게 늘어나면서 고용 및 취업 형

⁵³⁾ 대법원 2014. 11. 27. 선고 2011두6592 판결; 노상헌, “노동법은 노동법적 가치 담아야 한다”, 『노사공포럼』 제40호, (사)노사공포럼, 2016, 249면.

태의 다양화에 따른 복합적 문제들이 나타나고 있다. 프리랜서, 프랜차이즈 가맹점주 등 사실상 근로자와 다름없지만 법적·형식적으로는 근로자가 아닌, 그로 인해 전통적인 노동법의 보호 범위 바깥으로 내몰리는 노무공급자가 급증하고 있다.⁵⁴⁾ 새롭게 출현한 플랫폼 이코노미에 종사하는 노무공급자의 경우도 동일한 문제가 발생한다.⁵⁵⁾

이러한 특수형태근로종사자(이는 산재법상 개념이 아니라 위에서 언급한 노무공급자 유형을 모두 포괄하여 지칭한다)에 대한 보호 입법과 관련해서는 다양한 방안이 논의되었다. 그런데 이 문제는 옳고 그름의 문제가 아니라 어떤 방안이 현실에 더 적합한 것인가라는 입법정책적 결단의 문제이다.⁵⁶⁾ 즉 무엇이 이들의 생활보장과 사회·경제적 지위 향상에 실질적 도움이 되는지를 따지고, 타인의 노동을 통해 이익을 얻는 자에게 그에 상응하는 책임을 부과한다는 취지에 맞춰 실제 입법을 실행해야 한다. 그리고 그 입법에는 특수형태근로종사자에 대한 사회보험법적 보호 방안 등의 논의와 함께, 이들이 스스로 단결하여 집단적으로 거래 조건을 협상할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다. 이와 관련해서는 다음과 같은 점을 생각할 수 있다.

첫째, 보호 대상자의 범위는 넓고 개방적으로 규정해야 한다. 현행 산재법 제125조 제1항와 같이 특정 직종으로 제한하는 방식은, 빠르게 진행되는 산업 변화 및 기업의 노무 관리 기법을 따라잡는 것이 불가능하다. 따라서 지금의 직종 규정 방식은 삭제하거나 예시하는 것으로 개정하고, 특정 기업에의 전속성 요소도 완화해야 한다.

둘째, 특수형태근로종사자의 재정적 능력이 전형적인 자영인에 미치지 못하고 생계 수단의 대부분을 특정 사업주로부터 받는 수입에 의존한다는 점을 고려할 때, 이들을 사회보험법의 적용 대상에 포함시켜 사회적 위험에 대비할 수 있도록 해야 한다. 그리고 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 사용자는 사회보험법상 사업주와 동일한 책임을 부담해야 한다.⁵⁷⁾

셋째, 이들이 스스로 단결하고 교섭하여 적절한 근무 조건을 형성할 수 있는 법적

54) 장흥근, “사회적 대화! 우리 사회에 왜 절실한가?”, 월간 「노사정」 2016년 7월호(통권 86호), 경제사회발전노사정위원회, 2016(2016a), 3면[장흥근(2016b), 앞의 글, 120-121면에서 재인용].

55) 김기선, “디지털화와 노동: 디지털시대 노동의 과제”, 「노동정책연구」 2016년 제16권 제4호, 한국노동연구원, 26면.

56) 김기선, 앞의 글, 28면.

57) 도재형, 앞의 책, 205면.

근거를 마련해야 한다.

다. 기업 내 근로자 대표 제도의 개선

노동법의 취지는 사용자에 의한 근로조건을 단독 결정을 규제하는 데 있다.⁵⁸⁾ 그런데 지금 우리나라의 집단적 노사관계는 노동시장에서 양극화 극복을 견인할 수 있는 시스템으로서의 역할을 수행하지 못하고 있다. 예컨대 300명 이상 사업장의 노동조합 조직률은 62.9%에 달하는 반면, 30명 미만 영세 사업장은 물론 30-99명 규모 기업의 조직률도 2.7%에 불과하다. 노동조합이 조직된 사업장의 경우에도 대부분의 비정규 근로자들은 배제되어 있다.⁵⁹⁾ 그 밖에 근로기준법상의 근로자대표와 취업규칙 불이의 변경 절차, 노사협의회 제도 역시 분절되어 있으며 비정규 근로자들의 이익을 대변하지 못한다.

우리나라의 근로자 대표 제도의 문제점으로는 다음과 같은 점이 지적된다. ① 법률은 대표성 강화를 위한 적극적 조치를 하지 않았고 종종 약화시켰다. ② 각 대표의 대표 범위, 법적 지위, 권한과 역할, 상호 관계 등이 명확하지 않다. ③ 각 대표가 만들거나 관여한 규범(단체협약, 노사협의회 의결, 서면 합의, 취업규칙)의 서열이 모호하고 그 구속력도 의문스럽다. ④ 각 대표의 대표성은 단편적이다.⁶⁰⁾

위와 같은 문제에 대한 해결책으로는 잡다한 근로자 대표 제도를 노동조합과 종업원대표기구라는 2원적 체제로 단순화하지는 제안이 있다. 여기에는 취업규칙을 독일의 사업장협정과 같이 노사 합의에 기초한 협정으로 전환한다는 내용도 포함된다.⁶¹⁾ 이러한 제안에 수긍할 때 다음으로 생각할 문제는 근로자 대표 제도의 개선이다. 이것은 민주적 과정을 통해 근로자 대표를 선출함으로써 대표성을 확보하고 근로자 대표의 권한을 명확히 하는 것으로 이어진다.⁶²⁾

58) 노상현(2016), 앞의 글, 237면; SATOSHI NISHITANI, 앞의 책, 7면.

59) 조성재·이정희, “2016년 노사관계 평가와 2017년 전망” KLI 고용·노동브리프 제68호, 한국노동연구원, 2017, 6면.

60) 이 문단은 강성태, “노동조합의 근로자 대표성에 관한 단상”, 월간 「노동리뷰」, 2015년 3월호, 한국노동연구원, 2015, 39면을 인용했다.

61) 강성태(2015), 앞의 글, 39면.

62) 아래 내용은 김기선, “4차 산업혁명과 근로자대표시스템”, 「2011년 동계학술대회」 자료집, 한국고용노사관계학회, 2017. 2. 10, 18-25면을 인용했다.

첫째, 과반수 노조가 자동적으로 근로자 대표 자격을 갖는 현행 규정을 고쳐 근로자 대표가 기업 내 모든 근로자가 참여하는 선거 과정을 통해 선출되도록 해야 한다. 선거권자는 원칙적으로 비정규 근로자를 포함한 전체 근로자이고, 근로자 대표 선출 관련 규정을 명문화하며 선거 과정에서 사용자의 개입을 막고 공정한 선거를 진행할 수 있는 제도를 마련해야 한다.

둘째, 근로자 대표가 계속성을 갖고 활동할 수 있도록 하고, 그 지위의 독립성과 민주적 운영을 담보할 수 있는 제도를 마련해야 한다. 그리고 기업 정보에 접근할 수 있는 권리, 협의·동의권 등 근로자 대표의 권한을 명확히 하고 근로자 대표가 체결한 합의의 효력에 대한 명문 규정을 둘 필요가 있다.

3. 노동법의 이행 확보를 위한 새로운 틀⁶³⁾

가. 근로감독 제도의 개선

비정규 영역을 비롯하여 우리나라 노동법에 광범위한 사각지대가 존재하는 이유 중 하나는 근로감독관 제도가 제대로 기능하고 있지 않기 때문이다. 노동법의 규범력을 확보하기 위해서는 우선적으로 근로감독 기능을 활성화해야 한다.

첫째, 근로감독청(가칭)을 설치해서 근로감독 기능을 일반 고용노동 행정으로부터 독립시켜 근로감독관의 전문성과 독립성을 확보해야 한다. 지금과 같은 순환 보직 형태의 인력 운용 방식은 인적 자원의 다양성과 업무의 전문성을 담보하는 방향으로 개선되어야 한다.⁶⁴⁾ 따라서 근로감독관은 별도의 정원을 두어 특정직공무원으로 충원하는 방식이 바람직하다.⁶⁵⁾ 그와 함께 근로감독관의 정원 확대도 필요하다. 근로감독관의 업무량은 계속 증가하는데 인원은 정제되어 있고, 이는 근로감독 업무의 지연 처리와 초과근로시간의 증가로 이어지고 있다. 현업 근로감독관들에 대한 설문 조사

63) 이 부분은 도재형(2016), 앞의 글, 57-60면; 도재형, “노동법의 이행 확보를 위한 새로운 틀”, 『노동사회』 통권 192호, 한국노동사회연구소, 2017, 110-114면을 수정·인용한 것이다.

64) 노상현, “영세사업장에 대한 노동법 적용과 근로감독”, 『노동법연구』 제37호, 서울대학교 노동법연구회, 2014, 23-24면; 도재형, 앞의 책, 406면.

65) 이와 관련하여 국제노동기구의 「공업 및 상업부문에서 근로감독에 관한 협약」(1947년) 제6조는 “근로감독관은 신분 및 근로조건의 안정이 보장되어야 하고, 정부의 교체 및 외부의 부당한 영향으로부터 독립적인 공무원으로 구성되어야 한다.”라고 규정하고 있다.

결과에 따르면, 정상적인 업무 처리를 위해서는 현 인원 대비 약 45% 정도의 인원 충원이 필요하다고 한다.⁶⁶⁾

둘째, 현재 집단적 노사관계법 영역까지 확대되어 있는 근로감독관의 업무 영역을 일본처럼 개별적 근로관계법 분야(부당노동행위 포함)로 축소함으로써 근로감독관의 업무 범위를 근로자의 근로조건 보호에 집중해야 한다.⁶⁷⁾ 지금과 같이 근로감독관이 개별 사업장의 집단적 분쟁에 개입하며, 때로는 이들이 수집한 쟁의행위 관련 증거를 근거로 근로자에 대한 형사처벌이 이뤄지는 것은 근로감독관 제도의 본래 취지에 맞지 않다.⁶⁸⁾ 국제노동기구의 「공업 및 상업부문에서 근로감독에 관한 협약」(1947년) 제3조도 근로감독의 대상으로 “근로시간, 임금, 안전, 건강 및 복지, 아동 및 연소자의 고용, 그 밖의 관련 사항에 관한 규정 등 근로조건 및 작업 중인 근로자 보호에 관한 법규정”을 규정하고 있을 따름이다.

셋째, 근로감독청에 노동검사를 두어 노동 범죄에 대한 형사법적 기능을 보완하는 것이 필요하다. 우리나라 근로감독 제도의 결정적 한계는 근로자의 권리를 침해하는 범죄에 대한 수사·기소 권한이 근로감독 기구와 단절된 채 행사된다는 점이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 근로감독 결과에 따라 필요한 경우에는 근로감독청이 수사·기소 권한을 행사할 수 있도록 해야 한다. 이미 아일랜드와 프랑스 등의 근로감독 기구가 이런 권한을 행사하고 있다고 한다.⁶⁹⁾

나. 노동·사회보장법원의 설치

실체법이 존재한다는 이유만으로, 즉 실체법을 통해 권리를 부여했다는 것만으로 그 법체계가 정립되었다고 볼 수는 없다. 노동법이 노동시장의 이중화 및 노동분쟁의 복잡화 현상에 대응하기 위해서는 실체법뿐만 아니라 그에 대응한 소송 체계가 마련되어야 한다. 이를 통해 비정규 영역에서 일어나는 다양한 사건 등 새로운 노동분쟁

66) 송민수, “근로감독관의 업무강도 현황”, 월간 「노동리뷰」 2016년 11월호, 한국노동연구원, 2016, 112-113면.

67) 노상현(2014), 앞의 글, 13면.

68) 도재형, 앞의 책, 405-406면.

69) 김정한·옥우석, 「선진국 근로감독 운영실태조사」 용역보고서, 한국노동연구원, 2008, 84면 및 173-174면.

을 해결할 수 있는 전문성도 갖추 수 있다.

노동법이 독립된 법체계로 완성되기 위해서는 독자적인 소송 절차와 노동법원 체계가 필요하다. 모든 법이 그렇듯이 노동법 역시 적절한 절차와 결합될 때 더욱 효과적으로 기능한다.⁷⁰⁾ 오세혁 교수의 비유처럼 “실체법 없는 소송법(절차법)은 공허하며, 소송법(절차법) 없는 실체법은 맹목이다”.⁷¹⁾ 실체법은 그 이념과 인간상에 부합하는 소송 절차를 갖춰야 법체계로서 온전하게 운용될 수 있다. 예컨대 민사소송 절차는 민사법이 상정한 자유롭고 평등한 인간에 맞춰 설계된 논쟁 과정이고, 그 이념인 처분권주의와 변론주의는 사적 자치 원칙의 소송법적 변용이다. 따라서 민사법과 다른 이념과 인간상을 전제한 노동법에서도 독자적인 소송 절차와 법원이 마련되어야 한다.⁷²⁾

한편, 이 문제는 노동법과 동일한 인간상에 기초한 사회보장법 분야와 함께 고민되어야 한다. 사회보장 관련 분쟁을 일반 행정소송에 맡기는 것은 사회보장수급권자의 생존을 위협하거나 빈곤 상태에 빠지는 것을 방임하는 것에 다름 아니다. 사회보장 분쟁의 해결 절차는 신속하게 진행되고 확정판결 전이더라도 임시적인 보호 조치가 가능하도록 설계되어야 한다. 따라서 이러한 특성을 반영한 소송법(절차법)과 법원 제도가 필요하다.⁷³⁾

노동·사회보장법원은 법원이 다루고 있는 기존 노동·사회보장 사건을 통일적으로 관장하는 특수법원 형태로 설치할 수 있을 것이다. 이를 통해 노동·사회보장 분쟁 해결에 관한 법원의 전문 역량을 키우고 관련 분쟁의 성격에 조응하는 절차를 마련함으로써 노동·사회보장 분야에 적절한 분쟁 해결 수단을 제공할 수 있다. 또한 이 방안은 노동위원회의 권한을 그대로 유지함으로써 노동법원 설치와 관련된 노·사의 우려를 불식시키고 불필요한 논쟁이 발생하는 것을 예방할 수 있을 것이다.

70) Lord Wedderburn of Charlton, *The Social Charter in Britain: Labor Law and Labour Courts?*, *The Modern Law Review*, Vol. 54, No. 1, 1991, 35면; 도재형, 앞의 책, 403면.

71) 오세혁, “법철학의 관점에서 본 민사소송법”, 『법철학연구』 제8권 제1호, 한국법철학회, 2005, 92면.

72) 이 문단은 도재형, 앞의 책, 403-404면에서 인용했다.

73) 이 문단은 김남근, “공공부조와 사회보장기본법”, 『한국사회보장법학회 학술대회지』, 한국사회보장법학회, 2012. 4, 113-114면; 도재형, 앞의 책, 404면을 인용했다.

다. 노동위원회 제도의 독립성 제고

노동·사회보장법원에 관한 논의와 별도로, 가장 대표적인 노동분쟁 해결 절차인 노동위원회 제도의 개선이 필요하다. 노동위원회 제도는 비용 부담 없이 신속하게 노동분쟁을 해결한다는 장점 때문에 비정규 근로자들이 가장 쉽게 접근할 수 있고, 실제 많이 이용하는 분쟁 해결 제도이다. 따라서 비정규 근로자의 권익 보호를 위해서는 노동위원회가 더욱 활성화될 필요가 있다.

그런데 현행 노동위원회는 형식적으로는 고용노동부와 분리되어 있지만 인사와 재정 등에서 고용노동부의 실질적 영향력 아래 놓여 있다. 중앙노동위원회의 위원장을 제외한 대부분의 고위직 인사는 정부가 임명하고 그 재정 역시 고용노동부에 종속되어 있는 것이다. 이 때문에 중요 사건을 처리하는 과정에서 노동위원회의 정부로부터의 독립성과 중립성이 의심받곤 한다.⁷⁴⁾ 고용노동부가 노사관계에서 가장 전문적인 행정기관인 이상 노동위원회의 전문성 확보를 위해 그 조력을 굳이 배제할 이유가 없다고 생각할 수도 있으나, 심판 기구로서의 신뢰 제고를 위해서는 인력과 재정 운영의 독립성을 갖추어야 할 것이다.⁷⁵⁾

이를 위해서는 먼저, 노동위원회의 공무원 정원을 고용노동부와 별도로 둬으로써 인적 독립성을 갖추는 것이 필요하고, 재정상의 독립성을 확보하는 방안도 마련해야 할 것이다.

그와 함께 노동위원회가 비정규 근로자의 권리 구제 제도로 기능할 수 있는 절차도 보완되어야 한다. 예컨대 판례에 따르면, 근로자가 부당해고구제신청을 하여 해고의 효력을 다투던 중 근로계약기간이 만료되면 그 구제이익이 소멸된다고 보는데,⁷⁶⁾ 이는 기간제 근로자에게 새로운 민사소송을 제기하도록 하는 부담만 지울 뿐이고 노동법의 이행 확보에 도움이 되지 않는다. 따라서 이러한 경우에도 구제이익을 유지할 수 있도록 하는 입법을 마련해야 할 것이다.

74) 강성태, “노동에서의 정상(正常)”, 『새로운 사회경제 패러다임, 새로운 사회정책』 학술대회 자료집, 한국노동연구원, 2012. 10. 19, 211면; 도재형, 앞의 책, 404면.

75) 도재형, “노동위원회와 법원, 그 갈등과 조절”, 『노동법학』 제29호, 한국노동법학회, 2009, 70면; 도재형, 앞의 책, 404면.

76) 대법원 2009. 12. 10. 선고 2008두22136 판결.

IV. 결론

위에서 살펴본 것처럼 87년 노동체제 30년은 비정규 근로자들에게 가혹한 현실을 떠넘겼다. 그럼에도 지금 노·사·정의 경우 국가 수준의 사회적 대화와 타협을 기대하기 어려운 상황이 계속되고 있다. 비정규 근로 등 노동 쟁점이 사법부의 판결에 의지해서 해결되기도 했으나, 그것만으로 역부족이었다.

지금 노동법은 87년 노동체제의 초기 고용 체계에 기초해서 만들어진 것이다. 몇 차례의 개정은 고용 유연화 정책을 관철하는 것을 1차적 목표로 삼았고, 비정규 근로자의 근로조건 개선·향상은 후순위로 밀려나곤 했다. 그런데 노동법은 노사관계의 현실과 결코 분리될 수 없다. 대부분의 사람들이 그 존재를 인정하는 이중적 노동시장은 노동분쟁의 실체를 변화시키는 등 노동법에 영향을 미친다.⁷⁷⁾ 이를 도외시하는 노동법은 그 미래를 보장하기 어렵다. 이 점에서 비정규 근로자의 근로조건을 보호하기 위한 동일노동 동일임금 원칙의 실현, 특수형태근로종사자 및 근로자 대표 제도의 혁신이 필요하다.

비정규 근로자의 규모 확대, 노무 제공 방식과 기업 조직의 변화는 과거 정규직 근로자들을 전제로 해서 마련된 노동법 이행 수단의 정당성에 대해서 의문을 갖게 한다.⁷⁸⁾ 비정규 근로의 보편화에 맞춰 노동법의 이행력을 확보하는 방안도 고민해야 한다. 비정규 근로 영역이더라도 노동법이 기업에게 그 이행을 구걸해서는 안 된다. 그럼에도 1990년대 이래 우리는 새로운 유형의 노무제공자들의 권리 보호 책임을 민사법원에 맡겨 놓고, 절반의 노무제공자들이 노동법의 사각지대에 놓인 상황을 방관하고 있다.

이중적 노동시장의 존재, 절반에 가까운 비정규 근로자의 존재를 인정한다면, 그에 맞춰 노동법의 이행 확보 수단도 새로 마련해야 한다. 노동법의 정당성은 궁극적으로 기업의 자율적 이행을 통해 달성되는 것이지만, 이를 위해서는 이행력 확보를 위한 수단을 재정비하는 것이 필요하기 때문이다. 이와 관련하여 오늘 발제에서는 노동분

77) 도재형(2016), 앞의 글, 60면; 도재형(2017), 앞의 글, 114면.

78) 도재형(2017), 앞의 글, 115면.

쟁의 새로운 경향에 맞춰 근로감독 제도의 개선, 노동·사회보장법원의 설치 및 노동위원회의 독립성 제고 등이 필요하다는 점을 지적하였다.⁷⁹⁾

⁷⁹⁾ 이 문단은 도재형(2016), 앞의 글, 60면; 도재형(2017), 앞의 글, 115면을 인용했다.

【종합토론 1】

토론문

김 태 현*

별 첨

* 전국민주노동조합총연맹 정책연구원 연구위원.

【종합토론 2】

토론문

이 정 식*

— 문제의 제기와 개념틀

- 촛불민심과 민주주의
- 노동없는 민주주의
- Post Democracy, 콜린 크라우치. 2008
- Golden Triangle, equity effeciency voice, Budd. 2004
- 노동체제(장홍근) VS 노사관계의 PDR이론(이효수)

— 진단

- 만개조로
- 한국의 노동체제
- 77-87-97-07-17체제
- 전환점-조절-신자유-복수 등 정글-대안

— 대안 수립 시 고려사항 및 정세

- 노동운동 발전의 합법칙성
- 위기의 노동운동, 정당성 도덕성 대표성
- 위기의식의 존재와 대안

* 한국노동조합총연맹 좋은친구산업복지재단 상임이사.

- 비가역적 변화와 4차 산업혁명, 슈밥
- 제도, 의식 및 관행
- 제도의 경로 의존성과 상호작용 및 보완성
- 잘될수록 그 존재기반을 침식한다?
- 이해대변체계의 중요성.. 핵심적 안전망으로서의 조직
- 최소 VS 최대강령주의
- 존재의 합리성

— 결론 및 대안

- 이념과 목표.. 포용적, 지속 가능한 발전과 연대, 상생의 생태계 조성
- 최저임금의 수단성
- 최대, 최고의 안전망으로서 조직 및 이해대변 체계
- 민주주의의 일상화, 내면화 및 확장
- 실사구시, 원칙과 이상 및 현실.. 둘다의 유연성과 변증법.. 예(산별노조 등 VS 노동회의소의 현실적 대안성)

토론문

이 형 준*

■ 지난 30여년과 관련하여

- 1987년 ‘6·29 선언’으로 우리 산업현장의 노사관계는 노사분규 폭발로 극도의 불안정한 모습을 보이며, 경제·사회 전반에 커다란 충격을 주었고, 노동운동도 일대 전환기를 맞게 되었다.
 - 당시 노사분규의 격렬·장기화, 고율 임금인상 요구, 先농성 後협상, 勞勞대립, 정치행위 병행 양상이 두드러지면서, 이전에 비해 근로의욕 저하로 노동생산성이 낮아져 합리적·준법적인 노사(교섭)관행 정립의 필요성을 인식케 했고, 기업들도 성공적인 경영을 위한 근로자들의 협력의 필요성을 각성하기 시작하였다.
- 1986년 하반기부터 나타난 3저 현상에 따른 반사이익과 1988년 올림픽 개최로 1990년대 초반에 노사분규가 상대적으로 현저히 감소했지만, 고율의 임금 상승과 연공서열적 임금체계로 인해 임금안정화를 둘러싼 노정·노사간 갈등과 충돌은 지속되었다.
 - 복수노조 허용문제가 쟁점으로 부각되었는 반면에, 최저임금제 및 국민연금제(1988년 1월 시행), 全국민 의료보험제(1989년 7월 시행) 등 저소득 근로자 보호와 사회보장제도 체계가 본격적인 궤도에 진입하였다.

* 경총 노동경제연구원 노동법제연구실장.

○ 6·29 선언 이후 우리나라 노사관계는 투쟁적이고 대립적인 관계가 주류였지만, 1990년대 중반에 들어서면서 과격한 노동운동에 대한 반성과 함께 참여를 통한 협력적 노사관계를 구축하여 실리를 모색하려는 새로운 움직임이 나타났다. 이러한 노사협력적 분위기의 확산은 대립적·투쟁적 노사관계로부터 협력적·생산적 노사관계로의 전환 가능성을 보여주었다.

- 1993년~1996년 시기는 국내 경기 침체와 UR, WTO 체제의 본격 출범으로 국제화·개방화의 무한경쟁 속에서 대내적으로는 고비용·저효율 구조의 고착화 등으로 경제상 위기가 본격적으로 가시화되기 시작한 시기였는데, 이를 타개하기 위한 현장노사의 적극적 노력이라고 볼 수 있다.
- 또한 이 시기는 이전의 대립적 노사관계가 다소 완화되기는 했지만, 표면상 노사관계 안정과 달리 경제여건 변화에 따라 굴곡을 보였고, 특히 1995년 민주노총의 공식 출범에 따른 노노경쟁으로 다시 대립적 노사관계가 재연될 조짐도 보였다.

○ 1997년 말 발생한 외환위기는 우리 경제의 가장 큰 고비이자 전환점이었는데, 1998년 초에 경제위기 극복과 경제재도약을 위한 노사정의 공동선언문 채택과 금 모으기 운동 등 범국민적 노력이 전개되었지만, 우리 경제가 새로운 패러다임으로 이행하는 과정에서 산업현장은 상당한 고통과 시련을 겪었다.

- 악화된 경제상황과 기업 구조조정으로 이전과 비교할 수 없는 고용사정 악화(고용증가세 둔화), 중소기업의 지불능력 약화, IMF의 노동시장 유연화 요구 등은 양 노총 시대 도래와 맞물려 산업현장의 노사관계가 악화되는 양상을 보이면서 사회경제적 정체와 혼돈을 극복하기 위한 노력들도 함께 나타났다.
- 1998년 노사정 대타협을 계기로 노동법제 변화 논의가 노사정위원회 등 사회적 대화 체계 틀내에서 이루어지는 한편, 노동계 및 시민단체의 정치적 영향력 증대 및 정치세력화 달성은 정치적 지형 변화로 이어져 노사관계에 직접 영향을 미치는 노동관련 법제도 및 정책의 균형성 확보를 어렵게 하면서 노

동계의 산별노조 조직화 확대 추진과 맞물려 현장 노사관계에 혼란을 초래하였다.

- 2003년에 주 40시간제 법제화와 함께 우리나라 노사관계의 선진화를 위한 근본적인 제도 개선으로 마련된 노동법제의 개선 방안은 기업단위 복수노조 허용 및 전임자 급여지급 금지 관련 ‘유예 합의’, 기간제근로자, 파견근로자 관련 법을 포함한 노동시장법(고용관계법) 제·개정으로 2006년~2007년까지 진행되었다.
- 동시에 노동시장(내지 고용 측면)에서는 외환위기 시기 구조조정과정에서의 노동조합이나 근로자의 극심한 반발 경험들이 정규직 고용이 줄어들고 비정규직 활용이 늘어나는 양상을 촉진하면서 노동시장 양극화 확대 문제와 일자리 만들기 과제에 대한 해법 찾기를 노사정에게 요구하였다.
 - 이 시기는 세계적으로 정보화 진전, 서비스산업 발달에 따른 고용형태 다양화, 기업의 인력운용(생산)방식 변화, 노동시장 유연화 정책 방향 설정 등의 큰 흐름을 보였다.
- 2007년 하반기부터 조짐을 보이기 시작한 미국 금융시장 불안이 2008년 9월 리먼브라더스의 파산보호 신청을 계기로 글로벌 금융위기로의 도미노 현상으로 인해 ‘세계적인 경기침체 확산과 실물경기 위축에 따른 고용·노동시장 충격 심화’라는 위기 극복을 위한 또 한 번의 사회적 합의(노사민정합의문)를 2009년 2월에 이끌어냈다.
 - 그러나 이미 저출산·고령화 현상으로 인한 미래 성장동력 부족, 사회보장비용 부담 가중, 세대간 갈등 확대, 취약계층의 빈곤 가속화 등 다양한 문제가 글로벌 시장에서의 우리 기업의 시장 확보력 저하와 겹쳐지면서 우리나라 노사관계는 물론 경제·사회 전반의 기존 시스템의 한계에 대한 인식이 확산되

기 시작했다.

- 그리고 13년간 미루어졌던 복수노조 허용과 전임자 급여지급 금지 문제 와 관련된 제도개선에 2009년 12월 한국노총, 경총, 노동부가 합의하였고, 2010년 1월 1일 근로시간면제제도와 교섭창구 단일화제도 도입을 중심으로 하는 노동조합및노동관계조정법 개정으로 우리나라 현장 노사관계 틀의 실질적 패러다임 전환이 이루어지게 되었다.
- 2010년 11월의 G20 정상회의 서울 개최 등 우리나라의 국제위상 제고 노력에도 세계 경제 위기에 대응한 각국의 경기 부양 효과가 글로벌 불균형 문제 해소와 우리 경제 재도약에 실효적 기여를 했다고 평가하기는 어렵고, 지금까지도 각국이 ‘경제 재건과 빈곤 해소, 일자리 만들기’라는 난제에 대한 해법 찾기(대응방안 마련)을 다양한 측면에서 진행 중이라고 할 수 있다.
- 오히려 보호무역주의 내지 자국 우선주의로의 방향 선회가 더욱 가시화되는 속에서 각국은 자국 경제·사회의 지속가능성 내지 생존력 제고를 강화하기 위한 정책 추진과 법제도 마련을 가속화할 가능성을 배제할 수 없다고 볼 수 있다.

■ 노사관계의 바탕과 관련하여

- 노사관계는 그 바탕이 되는 경제·노동시장 변화와 무관할 수 없고, 그 흐름을 쫓아 법제도적 변화까지도 요구하지만, 그에 대한 인식과 공감대 형성 여부가 노사관계에 영향을 미친다.
- 지금까지 국가 전체 차원에서 의미있었던 노사간 사회적 대화 및 합의에서 확인되는 경제·노동시장에 대한 인식과 공감대는 주로 ‘위기 극복’이라는 반박되는 공통점이 있었지만, 그 원인에 대한 진단과 분석은 노사간 완전히 일

치했다고 할 수는 없다.

[경제위기 극복을 위한 사회협약 (1998년 2월 9일)]

- 그동안 경제위기 극복을 위한 구조개혁과 이에 따르는 공정한 고통분담 방안에 관하여 집중적으로 논의한 결과, 우리 경제를 보다 투명하고 개방적이며 경쟁촉진적인 체질로 바꾸는 근본적인 구조개혁이 없이는 지금의 국가 위기를 벗어날 수 없다는 결론을 얻었다.
- 각 경제주체들이 솔선수범의 자세로 합심·협력해야만 개혁조치들이 성과를 거둘 수 있으며, 그에 따른 고통의 공정한 분담과 사회적 평화의 유지가 가능할 것이라는 공통의 인식을 갖게 되었다.
- 기업은 부당한 해고 및 부당노동행위 근절, 고용안정을 위해 최선을 다하고, 노동조합은 기업경쟁력 제고와 고용안정을 위하여 생산성 향상 및 품질개선에 적극 노력하며, ……

[일자리만들기 사회협약 (2004년 2월 10일)]

- 최근 우리경제는 ……., 특히 경제성장에도 불구하고 일자리가 감소하는 등 경제의 전반적인 고용창출 능력이 둔화되고 있다. 아울러 제조업의 해외이전 가속 등 산업공동화가 진행되고 노동시장의 양극화와 청년실업의 증가 등으로 고용불안 심리가 가중되고 있으며, 이는 다시 내수침체와 기업의 투자부진, 노사관계의 악화로 이어지는 악순환을 초래하여 급기야 우리 경제의 성장잠재력의 훼손까지 우려되는 상황에 이르렀다.
- 양질의 일자리를 늘려 청년실업 등 당면한 고용불안을 해소하고 여성·고령자 등 잠재인력이 최대한 노동시장에 진입할 수 있도록 하며, 부문간 소득 격차를 완화하여 성장과 고용과 분배가 선순환되는 지속 가능한 경제·사회발전을 뒷받침하는데 목적을 두고 …….
- 노사정협력체제의 정착이야말로 지속적인 국가발전의 관건이라는 공동 인식을 바탕으로 ……., 이번 대타협의 정신이 노사관계의 새로운 패러다임을 정립하는 계기가 되도록 함께 노력할 것을 …….

[경제위기 극복을 위한 노·사·민·정 합의문 (2009년 2월 23일)]

- 우리 노사민정은 핵심 경제 주체들 간의 사회적 대화와 협의를 통해 지속적인 경제 성장과 사회통합이 가능하다는데 인식을 같이 하고,
 - 노와 사는 고통분담을 통해 일자리 유지와 나누기에 최선을 다하고 정부는 경제위기 극복기간 동안 물가안정을 통해 국민들의 고통이 최소화될 수 있도록 노력하며,
 - 위기는 새로운 기회이기도 하다. 우리가 합의한 사항들이 성실하게 이행되고 미래를 향한 신뢰와 협력이 지속될 경우, 한국 경제는 현재의 어려움을 조기에 극복함은 물론 나아가 새롭게 구축될 21세기 세계경제를 이끌 수 있는 선진 강국으로 발전할 것이라고
 - 신뢰와 협력을 통한 상생의 노사문화 정착
 - 노동계는 불법파업이 근절되도록 하고 경제위기 극복과정에서 파업을 자제하며, 경영계는 부당노동행위가 근절되도록 한다.
 - 노동계는 기업의 인사·경영권을 존중하여 불합리한 참여요구를 하지 아니하며, 경영계는 투명경영·윤리경영·성실한 노사협의 등을 통하여 노사간 신뢰 기반을 조성한다.
- 맞닥드린 현실 내지 극복해야 할 상황에서 늘 제시되었던 노·사가 상대방에 대해, 그리고 함께 할 것과는 다른 관점에서 노사관계에서 보다 중·장기적이고 근본적으로 명확히 요구되는 경제·노동시장에 대한 인식과 공감대가 최근 제시되었다.

[고용률 70% 달성을 위한 노사정 일자리협약 (2013년 5월 30일)]

- 최근 세계 경제의 침체와 경쟁 심화에 따라 우리 경제도 수출과 내수의 동반 부진, 투자 위축 등으로 전반적인 고용창출 능력이 저하되고 삶의 기반인 일자리 문제에 대한 국민들의 우려도 깊어지고 있다.
- 저성장·저고용 추세 속에 좋은 일자리는 구하기 어렵고, 기업간 치열한 경쟁으로 일자리 유지에 대한 불안이 확산되고 있으며, 일하는 사람 간의 격차와 노사

간·세대간 갈등의 확산은 사회 통합을 위협하고 있다.

- 이번 일자리협약의 기본 목표는 국민 누구나 원하는 일을 할 수 있도록 기본적인 근로조건이 보장되는 “양질의 일자리”를 많이 만들어 나가는 것이다.
- 아울러 양질의 일자리를 더 많이 만들기 위해서는 우리 노동시장의 기존 제도와 관행에 대한 반성과 새로운 변화가 필요하다는데 인식을 같이 하면서 노동시장 구조 개편에 따른 어려움은 노사정의 긴밀한 협력으로 극복해 나갈 것이다.

[노동시장 구조개선을 위한 노사정합의문 (2015년 9월 15일)]

- 현재 한국 사회는 새로운 재도약과 기약 없는 정체 사이의 분수령에 서 있다. 급속한 세계화, 저출산·고령화, 지식·정보·서비스 중심으로의 산업구조 변동 등 우리 경제가 직면하고 있는 도전은 매우 엄중하다. 그러나 이를 극복하기 위한 노동시장 기능은 효율적으로 작동하지 않을 뿐 아니라 경제성장과 일자리 창출에 제대로 기여하지 못하고 있다. 노동시장 내 기업규모, 고용형태 등에 따른 양극화가 심화되고 있으며, 특히 우리의 미래인 청년층은 극심한 취업난을 겪고 있는 실정이다.
 - 이에 노사정은 한국 경제사회의 새로운 도약과 일자리 문제 해결을 위해 산업화 시대에 형성된 현재의 노동시장에 대한 근본적인 혁신이 필요하다는 공동 인식 아래, …… .
 - 우리 노사정은 노동시장의 이중구조 개선, 비정규직 등 취약계층 근로자의 고용 안정과 보호, 장시간 근로의 개선과 아울러 노동시장의 불확실성을 제거하고 노동시장의 효율성을 높이는 것이 시급하고 중요하다는 점을 확인하였으며 …… .
 - 우리 노사정은 오늘의 대타협이 우리 경제의 지속가능한 성장을 가능케 하고 사회통합을 공고히 하며, 청년과 미래세대가 희망을 가질 수 있는 사회, 일하기 원하는 사람 누구나 능력을 마음껏 발휘하며 오랫동안 일할 수 있는 사회로 가는 중요한 계기가 될 것으로 확신하면서 …… .
- 세계경제가 돌파구를 찾기 어려운 상당기간 침체에 직면하면서, 우리나라 기업들의 투자 하락세와 아울러 소비자들의 지갑이 급격히 닫히면서 내수 회복 조

짐을 보이지 않는 등 경제 전반이 활력을 잃으면서 새로운 성장시스템 구축 등 총체적인 경제시스템의 새 판짜기가 필요한 상황이다.

- 더군다나 기술혁신(소위 ‘4차 산업혁명’)에 따른 미래의 노동시장, 일자리 모습에 대한 전망들이 제시되면서 이전과는 패러다임을 완전히 달리하는 새로운 과제를 노사관계에 안겨주고 있다.

[2014년 영국의 ‘미래의 일터 : 2030년 일자리와 기술’ 보고서]

- 전후 베이비붐 세대로부터 디지털 이전세대, 디지털 세대 그리고 터치스크린으로 대변되는 모바일 세대에 이르기까지 네 세대가 같은 일터에서 함께 일하는 시대가 곧 온다. 이렇게 되면 전통적인 위계질서나 연공서열은 중요치 않다.
- 글로벌 환경에서 비즈니스 경쟁력은 업무의 유연성에서 나온다. 앞으로 업무의 성격도 달라진다. 지역 중심이나 시간 중심(9 a.m-6 p.m)의 업무는 점차 사라진다. 모든 업무는 한 지역에 국한하지 않고 프로젝트 중심으로 네트워크에 연결되며 기술집약적인 성격이 강해진다. 일자리의 국경도 사라지게 된다.
- 기술력이 강한 인력이 우선적으로 채용된다. 핵심 비즈니스 능력은 물론이고 자기관리, 예를 들면 프로젝트 관리의 전문성이나 개인의 명성관리도 고용의 중요한 판단기준이 된다. 근로자들은 민첩하고 탄력적으로 변화에 적응하고 적극적으로 변화를 수용하는 능력을 갖춰야 한다.

[2016년 12월 우리나라 「노동시장 전략연구회」의

‘4차 산업혁명과 새로운 일자리의 모습’ 발표]

- ① 세분화된 작은 업무(microtask)와 온라인 업무 증가
- ② 이는 일자리가 단기간 또는 프로젝트 형으로 전환되는 것 의미, 따라서 계약은 없거나 짧으며 일은 단속적으로 진행
- ③ 근로자는 사용자를 만날 필요가 없이 상호합의된 업무만 수행
- ④ 근로자는 동시에 여러 사용자를 위해 일할 수 있음(동시에 여러가지 job)
- ⑤ 근로시간과 장소의 제약은 없거나 과거에 비해 현저히 감소. 일하는 날과 휴

일, 근로장소(집 vs 회사)의 구분이 모호해짐에 따라 근로기준에 관한 법·제도의 영향력이 감소

- ⑥ 근로자는 근로시간의 유연성을 갖지만 원하는 만큼 일하지 못할 가능성
 - ⑦ 근로시간이 아닌 말은 바 task에 따라 보상이 이루어짐
 - ⑧ 고용주·피고용자의 경계가 느슨해짐에 따라, 고용주에 의한 직접 고용·훈련은 줄어들고 근로자는 당장 쓸 수 있는 기술력을 스스로 갖출 것을 요구받음
 - ⑨ 집단보다 개인에 초점을 맞추게 됨(고용관계의 개별화)
 - ⑩ 일은 여러 사람이 네트워크를 통해 같이 하는 형태로 수행됨. 개인은 그 중 한 모듈이나 업무를 맡아서 함
 - ⑪ 정형화된 업무는 자동화·프로그램화되고, 사람은 정형화되기 어려운 업무를 수행
 - ⑫ 근로자 간에도 글로벌 경쟁 심화됨
 - ⑬ 근로환경의 유비쿼터스화, 투명한 네트워크, 근무자의 익명성 등으로 회사 정보가 부정적 방향으로 노출 가능
 - ⑭ 도전적이고 문제해결 능력이 있는 근로자가 환영받음
 - ⑮ 이런 근로자는 스스로 결정하고 통제할 수 있는 근무환경을 선호
- 이러한 전망대로라면 지속적인 일자리 창출을 도모하고, 미래 노동시장의 역동성을 제고하며, 노사관계를 미래지향적으로 설계하고 만들어가는 과제가 향후 우리 노사에게 주어졌다. 이는 이전과 전혀 다른 노동시장 변화에 주체적으로 노사가 적응하고, 새로운 노동시장 패러다임에 대응하기 위한 노사관계의 혁신들을 필요로 할 것이다.
- 특히 4차 산업혁명의 도래 등 일하는 방식의 변화가 불가피하고 관련 시스템의 혁신이 요구됨에도 불구하고, 과거 산업시대에 형성된 노동법제가 변화와 혁신이라는 시대적 흐름의 걸림돌이 되고 있는 현실에 주목해야 할 것이다.

■ 새 정부의 노동정책과 관련하여

- 4차 산업혁명 등 새로운 환경변화에 맞게 과거에 머물러 있던 노동법·제도를 개선하여 근로조건을 개별화·유연화 하고, 생산방식을 다양화 하는 한편 공정한 노동시장을 구축함으로써 개인과 기업, 나아가 국가 전체의 경쟁력을 더욱 강화해야 하며, 특히 선진국에 비해 뒤쳐진 노사관계 경쟁력을 제고할 수 있게 합리적인 노사관계를 위한 환경 조성을 적극 도모해야 한다.
 - 산업생태계 변화에 대응한 맞춤형 근로조건 결정이 가능한 근로계약 시스템 과, 취업준비자와 구직자까지 고려하는 공정하고 유연한 노동시장을 구축하는 법·제도 및 인프라 를 마련해야 한다.
 - 또한 노사관계 안정과 균형 회복을 위한 법제도 정비함으로써 막대한 사회·경제적 손실이 발생하는 생산적이지 못한 교섭문화와 불합리한 노사관행을 개선하고, 노사협력과 대화로 상생의 합리적인 노사관계로 나아가는 환경을 적극적으로 조성해야 한다.
- 동시에 일자리 최우선 정책 기반위에 맞춤형 일자리 정책을 추진하는 한편 합리적인 안전시스템과 사회보장시스템을 구축함으로써 선진국에 뒤지지 않는 지속가능한 발전이 가능하도록 해야 한다.
- 물론 현재 우리 경제가 직면한 과제들의 해법을 찾는 동시에 미래의 일자리 전쟁에서 살아남기 위해서는 고비용·저효율 경제구조를 개편해 투자환경을 조성하는 한편 서비스산업의 경쟁력을 높이는 경제정책의 수립·시행이 뒷받침되어야 한다.

“노사관계는 지속가능한가? 단절과 연속의 87 노동체제” 발제에 대한 토론

장 홍 근*

권순원 교수의 발표 논문은 노동체제 논의를 기업 혹은 작업장 수준으로 심화시켜 살펴볼 때 적지 않은 함의를 도출해 낼 수 있음을 보여준다. 특히 논문 서두에서 언급한대로 “우리나라 기업의 지배구조와 경영체제에 대한 이해”가 87 노동체제의 형성 및 이후의 변동을 해석하는 데 있어 전제가 되어야 한다는 지적은 타당으로 생각된다. 1987년 노동자 대투쟁 이후 노사관계와 노동조합, 노동시장, 인사관리, 기업 지배구조의 주요 특징들도 일목요연하게 정리되어 있어 87 체제를 이해하는 데 크게 도움이 된다. 또한 2장 2절에서 노동체제를 자본주의 다양성론(VoC)에서의 논의와 연결하여, 자본주의 유형에 따른 노동체제를 조절자본주의 (노동체제), 시장자본주의 (노동체제)로 구분하여 제시한 것은 앞으로 노동체제 유형론의 지평을 확대하고 일반화하는 데 좋은 참고가 될 것으로 판단된다.

다만, 87 노동자대투쟁으로 형성된 노동체제의 성격과 이 체제의 존속기간 혹은 이후의 시기 구분에 대해서는 이견이 있을 수 있다고 본다. 권교수는 87 대투쟁 이후 한국의 노동체제를 “조절자본주의 유형에 근접한 체제(유사조절자본주의)”로 보고 있는데 과연 그렇게 해석할 수 있는지 의문이다. 물론 권교수가 정리한 조절자본주의 (노동체제)의 특징들이 조직노동의 성장에 힘입어 부분적으로 발현된 것은 사실이나 그렇지 않은 측면도 적지 않다. 대표적인 것이 노사관계 측면에서 시장자본주의 유형의 두드러진 특징 중의 하나인 대립적 노동조합주의가 전면화되었다는 점을 들 수 있다. 따라서 1987 노동자대투쟁을 기점으로 형성되기 시작한 새로운 노동체제를 이들 중 어느 하나의 유형으로 파악하기는 어렵다고 생각된다. 또한 권교수는 유사조절

* 한국노동연구원, 선임연구위원.

자본주의 노동체제로 특징지어지는 1987 노동체제가 1997년 말 외환위기를 거치면서 와해되었고 이후 신자유주의 노동체제로 전환한 것으로 보고 있는데 여기에 대해서도 다른 해석이 가능하다는 것이 논평자의 입장이다.

권교수처럼 한국의 노동운동이 “뒤늦은 성장과 때 이른 쇠퇴”를 보였고 이와 연동된 노동조합 조직률이나 노동 기본권의 변화들에 초점을 두고 본다면, “1987년 이후 10여년간 우리나라 노사관계의 기반을 형성해온 1987년 체제가 와해”된 것으로 볼 수도 있겠지만, 기업 작업장 수준의 노사관계를 넘어 보다 거시적이고 중장기적인 관점에서 본다면 한국의 노동체제는 십여년의 각축기를 거쳐 1997-98년간의 경제위기를 계기로 신자유주의 체제로 급진화된 것으로 볼 수도 있을 것이다.

이러한 논평자의 입장은 권교수가 주장하는 바, ‘87년 체제를 조절자본주의로 보고 “1997년을 계기로 우리 노동시장은 조절시장(coordinated market)에서 자유주의시장(liberal market)으로 전환되었다”는 해석에 선뜻 동의하기 어렵기 때문이다. 1987년에서 1997년 시기 한국 기업의 지배구조와 고용관계를 이해관계자 중심의 자본주의 형태로 볼 수 있는지는 의문이다. 이런 맥락에서 과연 1987~1997년 시기 한국의 경제체제 조절된 시장경제로 볼 수 있는지에 대해서는 앞으로 더 치밀한 논증과 논의가 필요할 것으로 보인다. 가설적이긴 하지만 오히려 이 시기야말로 신자유주의적 노동체제의 씨앗들이 노동시장과 노동과정, 노동력재생산구조 나아가 노동정치 영역 등 도처에 뿌려진 것으로 볼 여지가 더 많다는 것이 논평자의 시각이다.

외환위기 이후 지배구조와 노동체제, 노사관계에 대한 권교수의 설명에는 거의 전적으로 동의한다. 권교수는 다양한 통계와 지표 등을 바탕으로 노동조합의 전반적인 쇠퇴 혹은 영향력 및 사회적 지지의 약화, 산업구조 변화와 노동력 구성의 다양화, 글로벌화와 경기변동성 강화, 노동시장의 고용형태 및 기업규모별 양극화 양상 등을 보여주었으며, 이를 통해 우리나라 노동체제가 신자유주의적 성격을 지니며 그 특징으로서 기업소유권의 분산과 지배구조의 주주중심형 전환, 탈노동조합화와 단체교섭 분권화, 생산자본의 해외이전 확대와 국내 일자리 공동화, 노동시장의 분단과 양극화 심화, 제조업 일자리의 쇠퇴와 저임금 서비스업의 전면화 등으로 요약하고 있다. 기존의 노동체제 관련 논의에서 제대로 포착하지 못했던 부분을 예리하게 파헤친 발표자의 탁월한 식견에 경의를 표한다.

결론부에서 권교수는 대안적 노동체제로 ‘자유주의적 조절자본주의’의 가능성을 타진하고 있다. 그리고 그것을 가능케 할 방안의 하나로 대중소기업간 위계적 하청구조를 연대임금과 복지순환의 단위로 설정할 것을 제시하고 이를 위해 대기업 근로자와 노동조합 그리고 사용자의 합리적 양보가 필수적임을 지적하고 있다. 이러한 주장은 한국 자본주의가 선진국의 자유시장경제나 조절시장경제 어느 하나로 귀속되지 않는 특성을 지닌다는 인식에 기반한 것으로 보인다. 논평자 역시 당면한 경제사회위기를 헤쳐나가기 위해서는 더 이상 선진국 사례들의 혼성모방만으로는 불가능하며 한국 자본주의의 역사적 궤적과 특성, 총체적인 제도 구성물에 적합한 대안 노동체제를 창조적으로 모색해야 한다는 입장이며 이 점에서 발표자의 문제의식에 상당 부분 공감한다. 이와 관련하여 마지막으로 덧붙이고 싶은 말은 “대안 노동체제는 노동정치의 재구성 없이는 불가능하다”는 것이다.

87년 노동체제 30년과 노동법의 과제 (도재형 교수)에 대한 토론문

전 윤 구*

○ 도재형 교수의 발제문이 정리한 87년 노동체제 이후의 시기구분(87년, 97년 내지 98년과 2006년을 기준)과 그것이 가져다 준 영향과 결과들에 대한 문제의식에 동의할 뿐만 아니라 특수형태근로 종사자 보호입법의 제정, 기업 내 근로자 대표제도의 개선과 같은 비정규 근로 보호 과제나 노동법의 이행 확보를 위한 새로운 틀로서 근로감독 제도의 개선이나 노동(사회보장)법원의 설치 및 노동위원회의 독립성 제고에 관한 노동법의 과제에 대해서 토론자도 원칙적으로 찬성합니다.

다만 87년 노동법 체제 이후의 특징을 다룬 발제문을 다른 관점에서 보충한다면 개인적인 견해로는 우리나라의 87년 노동법체제의 변화의 특징은 일본 노동법제, 특히 개별적 근로관계법에 있어서의 극복과정이라는 인식도 중요하다고 생각합니다. 연합국 점령 당시인 1947년 처음 제정된 일본 노동기준법은 다른 집단법과 달리 일본의 입법자들에 의한 자체적 입법이라고 알려져 있습니다. 이를 우리나라의 근로기준법이 상당부분 계수하여 입법한 측면(물론 일본과 다른 규율내용을 취한 것도 있습니다만)이 큼니다. 따라서 우리 법률제도는 60년대 이후 5공화국까지의 압축적인 경제성장 단계에서 일본의 법령을 손쉽게 참고함으로써 경제제도 구축에 필수적인 법제도를 마련하는 시간과 비용을 획기적으로 줄일 수 있었고 이는 우리나라의 경제성장에 일정부분 기여해 왔다고 봅니다. 다만 이렇듯 낮은 입법비용을 치르는 대신에 우리 법제도는 점점 일본의 경제구조와 산업구조를 닮고 공고화하는 결과를 가져 왔다고 봅니다. 노동법 측면에서도 87년 이전까지는 근로기준법 등 개별적 근로관계법률과 시행령 및 시행규칙, 그리고 이를 뒷받침하는 행정지침이 일정 부분 일본을 쫓아갔다

* 경기대학교.

고 할 것입니다. 그러나 87년 노동체제는 이러한 일본식 노동입법 모델을 모방해 오던 것에서 탈피하여 새로운 노동법 발전 과정으로 나아가게 된 계기가 되었다고 볼 수 있습니다.

실제로 87년에는 근로기준법상 종래 80년에 도입되었던 임금채권우선변제 제도를 보완해 ‘최우선’변제제도가 도입되었고, 일본과 달리 남녀고용차별을 포괄적으로 규제하는 남녀 고용평등법이 제정된 해(89년 개정)입니다. 또한 1989년에는 부당하고 구제신청을 노동위원회에 제기할 수 있도록 함으로써 집단적 노사관계에 대해서만 관할권을 가진 일본의 노동위원회 제도와 다른 발전경로를 걷게 됩니다. 특히 1989년의 부당하고 구제신청의 관할권을 노동위원회에 부여한 것은 법리상으로는 논란의 여지는 많지만 결과적으로는 한국의 87년 노동체제가 가졌던 자신감의 발현이라고도 평가할 수 있을 것입니다. 실제로 1989년의 법개정은 여소야대 국회에서 종래의 정부입법 방식이 아닌 의원입법 형태로 진행되었다는 점도 주목해야 합니다. 그 외에 1997년 정리해고규정을 담은 근로기준법의 폐지 및 제정, 2006년도의 기간제법 등 비정규보호 입법은 일본 노동법제의 대응과는 다른 한국만의 입법이라고 할 것입니다.

나아가 2006년 기간제법의 제정과 파견법의 개정은 일본 노동법제와 다른 독자적인 입법경로를 채택했다고 볼 수도 있을 것입니다. 실제로 일본은 2001년에 도도부현 노동국의 지도조언과 분쟁조정위원회의 알선조정을 중심으로 하는 개별분쟁해결촉진법을 제정하고 2004년에 법원에 설치되는 노동심판소를 규정한 노동심판법이, 2007년에 노동계약법(2008년도 시행)이 제정되었습니다. 이런 점들을 고려하면 한국의 노동법이 과거에 취했던 일본 노동법제에의 의존성에서 탈피하기 시작한 원인과 동기, 앞으로의 영향에 대해 연구해 보는 것도 향후 노동법의 발전방향을 세우는 데에도 기여할 것으로 기대됩니다.

여전히 중요한 것은 한일간 이러한 노동법제의 간극과는 별개로 혹은 이러한 간극 아래에서도 일본 최고재판소의 판례법리가 우리나라의 대법원에 소개되고 그 판례법리에 미친 영향을 재검토하는 것도 앞으로의 커다란 과제라고 할 수 있을 것입니다. 왜냐하면 고용형태가 다양화되고 비정규직이 점점 확대되는 상황에서 일본의 장기고용 시스템 속에서 발전해 온 최고재판소 판례법리가 우리나라에 적절한 지에 대해서

는 주요 판례법리별로 비판적으로 검토될 필요가 있다고 보기 때문입니다(예 : 일본은 합리적 이유가 있는 경우 취업규칙 불이익변경의 효력을 명시적으로 인정함으로써 우리 근로기준법의 관련 조문과 더 큰 차이점을 드러내게 되었음).

○ 한편 동일노동 동일임금 원칙의 실현을 헌법상 기본원리로 천명하자는 주장(Ⅲ. 2. 가.)에 대해서는 과연 그 실현가능성이 있는지 의문이 듭니다. 동일노동 동일임금 원칙이 차별에 취약한 고용취약계층의 보호에 한정함으로써 입법적으로 정당성을 확보하는 것(즉, 개별 법률차원에서의 임금차별금지로서의 동일임금원칙의 입법)을 넘어서 모든 고용형태 내외 간에 이를 관철하고자 한다면 그것이 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중”한다는 우리 헌법의 시장경제원리(헌법 제119조 제1항)와 조화되기 어렵기 때문에 그 말이 주는 추상적 매력에도 불구하고 실제로는 헌법적 구현은 쉽지 않다고 봅니다. 무엇보다도 헌법에 이를 규율하기에는 동일노동에 대한 가치판단이 제각각 다를 것이기 때문에 더욱 곤란할 것입니다. 이러한 지적에 대해 어떻게 생각하시는지 의견을 여쭙고 싶습니다.

○ 마지막으로 발제의 주제와 직접 관련된 것은 아니지만, 노동법의 과제와 관련하여 87년 체제 이후의 단계에서 노동법의 역할과 기능을 어디에 맞출 것인지에 대해서도 노동법의 지속가능성이라는 관점에서 미리 고민할 필요가 있다고 봅니다. 즉 종속노동에 대한 단일한 규제원리와 획일적인 보호 시스템에 의한, 다시 말해서 다양한 형태의 근로‘종사자’를 종속노동 내지 경제적 종속성이라는 패러다임 아래에서 단일하게 묶어 국가의 후견적 보호대상으로 인식하는 시스템이 4차 산업혁명시대에 도래가 예상되는 다양한 고용형태에 적절하게 대응할 수 있을 것인가에 대해 진지하게 고민해야 할 것입니다. 앞으로 예상되는 4차산업혁명 시대에 각종의 다양다기한 비정규노동 중에는 전통적인 노동법적 보호대상인 비정규노동과는 성격이 다른 노동(토론자는 이를 구분하여 비전형적인 노동이라고 칭하고자 합니다. 계속하여 새롭게 출현할 특수형태근로종사자도 여기에 포함될 수 있다고 봅니다)의 출현도 빈번하게 일어날 수 있다는 점을 인식할 필요가 있지 않을까 싶습니다. 물론 노동법은 인간의 존엄성을 보장하는 노동의 틀을 정함으로써 시장참여자(기업)의 경쟁조건을 만들어 내는

기능이 있긴 하지만, 동시에 그것은 하나의 국가단위 내에서의 규율이라는 한계를 갖는 방식입니다. 때문에 규제 중심의 방식은 자본의 이동이 점점 국제화되고 세계화되는 시대에는 지속가능성 측면에서 취약할 수밖에 없을 것입니다. 이러한 문제의 원인을 사용자의 기회주의적 행태로만 환원시키거나 규제의 부족 탓으로만 인식하는 것은 문제가 있다고 봅니다. 오히려 문제는 지난 세기 산업화 기간 동안 노동보호법의 주된 관심이 오로지 전형적인 정규근로자, 특히 생산직 근로자를 상정하여 법적 보호를 강화해 오면서도 그 적용범위의 다층화 필요성에 대해서는 진지하게 고민하지 않은 측면에 있다고 봅니다. 즉 강행법규 중심의 노동보호법의 적용대상을 all or nothing 방식으로 획일화하여 보호확대위주로 나아간다면 노동시장의 분절화가 심화되고 노동법의 현실적응력은 점점 떨어질 수 있습니다. 핵심근로조건과 그 이상의 근로조건을 구분하여 강행법규의 보호의 정도를 다층화하는 것이 필요하다고 봅니다. 핵심근로조건 외에는 그 고용형태의 실태에 따라 당사자간 개별적 교섭이나 노동조합 내지 근로자대표(종업원대표제)를 통한 집단적 교섭을 통해 구체적 타당성을 갖춘 자체 규율이 이루어지도록 하는 방안도 있다고 봅니다. 중요한 것은 노동법이 더 이상 근로조건을 경제적 관점에서만 한계지우지 말고 직업적 공공성(예컨대 방송인에게 공정방송의 가치나 교직원의 교육공공성 보장요구 등)과 인격권 보장 등이라는 가치에 대해서 좀 더 관심을 보이는 것이 중요하다고 봅니다.

【종합토론 6】

노동체제의 전환을 위한 철학과 방향

- 김장호 교수님 발표문, “노동체제의 위기와 새 패러다임”에 대한 토론 -

조 성 재*

- ‘87년 노동체제, ’98년 노동체제(혹은 ‘87 노동체제의 2기) 등이 전환기에 처해 있다는 점에 대해서 많은 연구자와 노,사,정 당사자들이 공감
- 그렇지만, 과거 체제의 문제점이 무엇이고, 미래 체제는 어떠해야하는가에 대한 연구와 논의는 턱없이 부족한 상황에서 김장호 교수님의 글은 탄탄한 철학과 과학적 분석에 기초하여 과거와 현재를 진단하고 미래 방향을 제시했다는 점에서 반드시 일독을 권하고 싶음. 선배 연구자가 제시할 수 있는 큰 틀의 인식 프레임을 제공하고 있음.
- 경제적인 가치와 사회적인 가치가 중용적으로 발현되는 경제사회체제를 지향하면서, 그를 위한 사회적 목표로 경제적 효율성, 사회적 형평성, 정치적 민주성을 제시. 역으로 기존 체제가 지나치게 경제적 효율성 일변도로 흘러왔음을 비판적으로 고찰하고 있음. 예를 들어 ‘효율성, 유연성 등 시장적 가치의 과잉과 공정성, 연대성, 공공성, 참여와 민주성 등의 사회적 가치의 왜소’, ‘노동 없는 민주주의’, ‘자유의 과잉, 공정의 과소’(신은중)
- 이 글에서 가장 주목해야할 부분은 도덕경제와 윤리의 개념을 도입한 것임. 기존 노동경제와 노사관계 연구들은 그 점에서 매우 기술적이고 말단적인 부분에만 집착해온 것은 아닌지 성찰할 필요가 있음. 필자가 언급하고 있는 ‘시장주의 경제학’의 전제들을 무비판적으로 수용하면서 분석의 화려함 뒤에 자리잡고 있는 철학적 기초에 대해서는 비판적으로 성찰해오지 못함. 이제 선배 연구자들을 중심

* 한국노동연구원 선임연구위원.

으로 이러한 방향 제시와 철학적 기초에 대한 토론을 활성화하면서 후배 연구자들이 세세한 분석에서 그러한 프레임을 적극 활용할 필요가 있음.

- 그러한 프레임 중 하나로 필자가 제안하고 있는 윤리적 노동체제 패러다임, 즉 중용 노동체제론은 매우 주목할 만함. 그것은 필자가 서술하고 있듯이 자유공리주의를 넘어서는 것으로서, ‘재산권과 노동권이라는 두 기본권 충돌에 대한 균형적 해결론’이며, ‘고용관계의 세가지 사회적 목표인 효율성, 형평성, 민주성의 삼균 노동체제 모형’이고 ‘사회적 요구와 개인적 요구를 균형시키는 규제적 이상(regulative ideal)’이다.
- 이제 필자는 과거에 대한 기존 연구들을 섭렵하면서 87 노동체제를 경직적이고 분단적인 모형으로 규정하고, 낙수경제 모형을 넘어서서 포용적인 모델형을 비전으로 삼아야한다고 주장하면서 노동운동의 이념을 가다듬고, 기업 존재론을 재구성하며, 노동체제와 복지체제의 정합성을 제고하면서 노동법제의 탈규제와 재규제를 조화시킬 것을 주장한다. 한마디로 노동체제의 하부 구성 요소들에까지 일관된 철학과 논리를 적용하면서 포용적 노동체제론으로 나아가고 있다고 할 것이다.
- 이상의 긍정적 논평에 기초하면서 조금 더 진전된 논의가 필요한 영역을 이하에서 몇가지 언급하고자 함.
- 우선 기존 생산체제에 대한 논의를 ‘재벌 중심의 독과점 성장체제’로 규정한 것에 전적으로 동의하지만, 그보다 생산체제 개념과 전략을 순수한 형태, 그리고 미시적인 수준에서 더욱 발전시킬 필요가 있음. 포드주의 축적체제를 넘어서는 포스트 포드주의 생산체제 논의는 1980년대 이후 신자유주의 광풍이 불면서 실종되어 버렸음. 기술발달과 글로벌화가 초래하는 각국의 양극화를 극복하기 위해서는 매우 미시적인 단위에서의 작업조직과 노동과정에서 새로운 생산조직 혹은 생산방식이 구축되어야 함. 그것은 한편으로 필자가 “노동체제의 정치적 민주성은 각 수준의 의사결정 과정에서 근로자에게 주어지는 의미 있는 투입과 참여의 수준과 정도를 말한다”고 언급한 것에서 알 수 있듯이 작업장 수준에서의 참여적 작업조직으로부터 출발함.

- 그렇게 민주성을 확보하는 것이 필자가 주장하듯이 경제적 효율성에도 보탬이 되는 것은 물론이며, 우리는 그것을 이제까지 ‘일터(작업장) 혁신’의 주요 구성요소로 간주해왔음. 따라서 필자의 철학적 논의는 정책과 전략의 구체성으로 충분히 개발될 수 있음을 알 수 있음. 더욱이 4차 산업혁명에 대한 논의가 우리사회의 냄비기질에 의해 필요 이상으로 증폭되고, 기술 중심주의에 의해 일터의 암묵적 지식을 사장시키는 방향으로 흐른다면 필자가 지향하는 노동체제는 영원히 도달하기 어렵다는 점에서 다시 한번 체제의 미시적 기초이자 중요한 구성 축으로서의 생산체제와 그에 대한 노동의 민주적 참여에 대해 고찰할 것을 강조하고자 함.
- 그것이 바로 필자가 주장한 “분배, 협동이 성장을 낳고, 성장은 일자리를 낳으며, 일자리는 분배를 개선한다는 선순환 메커니즘”의 출발점이며, 필자가 간단히 언급한 소득주도성장론의 논리이기도 하다.
- 둘째, 필자는 포용적 노동체제를 위해서 시장근본주의를 전면화하는 노사 자율주의 모형을 넘어서는 새로운 노사관계 패러다임이 필요하다고 지적하고, 그 대안으로 ‘확장된 코포라티즘(expanded corporatism)’을 주장한다. 그것은 국가의 역할을 강화하는 방향이며, 노사가 힘의 균형을 유지할 수 있는 상태를 지향한다. 구체적으로는 노사정위원회가 허브 역할을 수행해야한다고 본다. 기울어진 운동장에서 중소기업, 비정규직 노동자들이 노동3권을 누리지 못하는 상황을 획기적으로 개선할 필요성에 전적으로 동감하지만, 확장된 코포라티즘이 노사자율주의와 다원주의를 대체해야 하는가, 대체할 수 있는가에 대해서는 논쟁의 여지를 남기고 있다. 더욱이 날로 그 위상이 떨어져온 노사정위원회를 코포라티즘의 허브로 역할하게 하는 것이 가능한지, 또 바람직한지에 대해서도 검토할 필요가 있다. 노와 사 주체를 장기에 걸쳐서 탄실하게 바로 설 수 있도록 도와주어(조직, 대표성, 정책역량 등), 그들이 주도하고 정부가 뒷받침하는 교섭과 협의의 중층적 틀을 구축하는 것이 요구된다고 할 것이다.
- 셋째, 사소한 논점으로 유연성에 대한 언급이 지나치게 포괄적이라는 점을 언급

하고자 한다. 필자가 정리한 대로 우리나라 노동현실이 과잉유연화 상태인 것에는 동의하나, 실제로 노동시장과 노사관계의 작동은 매우 불균등하게 진행되고 있다는 점에 대한 고찰이 필요할 것으로 보인다. 유연성과 안정성의 부조화와 불균형은 1차 노동시장과 2차 노동시장에서 완전히 다르게 발현되고 있으며, 따라서 향후 유연안정성 노동시장을 구축하기 위해서는 이러한 불균등성에 천착할 필요가 있을 것이다. 이명박, 박근혜 정부를 비롯하여 경제관료와 보수언론은 1차 노동시장의 경직성에 주목하여 그것을 깨는 데 주력해왔으나, 그것이 노동조건의 하향평준화로 이어질 것이라는 우려를 불식시키지 못하였으며, 결국 노동개혁에 대한 저항전선만 강화하고, 중요한 과제를 다음 정부로 넘기게 되었다. 박근혜 정부의 노동개혁은 왜 실패하게 되었던 것일까? 이에 대한 분석과 토론이 더욱 활성화될 필요가 있다. 그리고 그것이 필자가 주장하는 윤리적 노동체제로 나아갈 수 있는 첫걸음이 될 것이다.