지역개발연구 제44권 제2호(통권 59집). 2012년 12월, pp.111-123

최근 노정갈등의 현황과 극복방안

홍 성 우*

민주화 이후 억압적인 노정관계는 사회적 협의구조로 바뀌면서 사회적 비용이 감소하였다. 최근 노정갈등은 노동시장 유연화와 노동운동에 대한 강력한 법치주의에서 비롯되고 있으며 비정규직 사용제한, 근로자개념 확대, 정리해고 제한, 최저임금 결정제도 개선 등 노동계의 노동법개정요구는 이를 잘 반영하고 있다. 노정갈등은 특별한 사건이 아니고 경제적, 사회적 상황의 변화에 따라 항상 발생하는 것이고 사회적 협의구조를 잘 운용함으로써 사회적 비용을 최소화하면서 극복하여야 한다. 현단계 노정갈등은 법을 엄격하게 집행하는 것보다 유연하게 상대방의 입장을 이해하려는 노력이 필요함을 최저임금위원회 사례연구에서 확인하였다.

주제어 : 노정갈등, 사회적 협의구조, 노동법 개정, 노동시장 유연화, 최저임금위원회

Ⅰ. 노정갈등의 정의

최근 쌍용차사태, 복수노조 교섭창구 단일화, 근로시간면제제도로 인한 노조전임자 임금지급금지, 청년유니온에 대한 노조불인정, 최저임금위원회 파행운영 등 노정갈등이 누적되고 있다. 전세계적으로 경기전망이 불투명한 상황에서 노사관계마저 안정되지 않아 이에 대한 우려가 높으므로 노정갈등의 실태를 파악하고 이에 대한 극복방안을 논의할 필요가 있다.

"갈등이란 경쟁적 상황에서 둘 이상 편들이 목적있는 상호작용을 한 결과로서, 이때 경쟁적 상황이란 집단들이 상대방의 희망과 양립할 수 없는 위치를 차지하려는 것이다. 사회적 갈등은 각 편들이 집단인 경우로 사회집단이 사회적 지위, 권력, 희소한 자원 등을 차지하기 위하여 싸우는 것이며 계급적, 인종적, 종교적, 공동체적 갈등 등이 있고, 폭동, 반란, 혁명, 파업, 민간인 난동, 행진, 시위, 항의집회 등 광범한 사회적 현상을 포함한다."[1] "사회갈등이 표출되는 방식은 선거, 공적인 토론, 로비, 입법청원 등의 제도적 방식과 집회, 시위, 폭동, 내전 등의 물리적 방식으로 구분될 수 있다."[2]

노정갈등을 위의 정의에 그대로 따를 경우 무리가 따른다. 정부를 지배계급의 집합 또는 대리인으로 정의한다면 노와 정이 경쟁적인 집단이라고 볼 수도 있겠으나 권력을 가지고 있는 조정자라고 한다면 노는 정부의 조정대상의 한 편에 불과하기 때문이다. 정부의 조정대상의 다른 편에는 사용자집단이 있고 이들과 정부 간에도 갈등이 있을 수 있다. 다만 갈등의 표출방법이 노정갈등과 차이가 있고, 노(勞)가 사(史)에 비해 사회적 약자이므로 노정갈등에 비해 사회적으로 주목을 덜 받을 뿐이다. 이 글에서 노정갈등은 경쟁집단으로서 노정간의 관계에서 발생하는 갈등이 아니고 권력을 가진 조정자인 정부가 조정대상인 노의 입장을 여러 가지 이유로 수용하지 않거나 더 적극적으로 거부하는 과정에서 발생하는 대립 및 행동들을 의미한다.

정부는 노사관계의 한 당사자로서[3] 노동법, 노동행정 등 노사관계의 중요한 환경을 형성한다. 정부는

* 전남대학교 경제학부 교수

1) Oberschall, A. "Theories of Social Conflict," Annual Review of Sociology vol.4, 1978, pp.291-315.

2) 삼성경제연구소, 한국의 사회갈등과 경제적 비용, 『CEO Information』 제710호, 2009.6.24, 1쪽.

경제적, 사회적, 정치적 상황의 변화에 지속적으로 대응하고, 이 과정에서 노와 또는 사와 갈등이 발생할 수 있다. 즉 노정갈등은 그 원인, 규모 및 기간 등의 차이는 있으나 항상 존재하는 것이다. 갈등의 규모가 크고 기간이 길어질 경우 사회적 비용이 커지게 되므로 문제의 소재를 신속하고 정확하게 파악하여 이를 잘 극복할 수 있는 시스템을 만들고 운용하는 것이 중요하다. 노정갈등을 해소하는 방법은 정부의 운영방식에 따라 상이한 모습을 보여 준다. 비민주적인 정부 하에서는 억압적, 폭력적으로 해소된 경우가 많고, 민주적 정부에서는 동의를 얻거나 협의를 통해 해소된 경우가 많다.

이 글의 목적은 최근 노정갈등의 내용을 정리하여 파악하고 바람직한 해소방안을 모색하는 것이다. 이를 위해 Ⅱ에서 최근 노정갈등의 배경이 되는 경제 사회적 배경을 알아본 후 노동법개정 논의를 중심으로 갈등의 내용을 파악하고, Ⅲ에서는 갈등의 바람직한 해소시스템에 대해 서술하며, Ⅳ에서는 보다 구체적인 사례로서 최저임금위원회를 둘러싼 최근 노정갈등에 대해 검토하고, Ⅴ에서 결론을 맺기로 한다.

Ⅱ. 노정갈등의 주요내용

1. 경제사회적 배경

경제적, 사회적, 정치적 환경이 변화하면서 노사정의 이해가 변화하고 이에 대한 상황인식과 대응에 따라 노사정관계가 부드럽게 변화하기도 하지만 갈등이 표출되기도 한다. 최근 노정갈등의 경제적, 사회적 배경에 대해 간략히 알아보자.

전세계적으로 국제경쟁의 격화, 유연생산체제의 도입은 유연한 노동시장을 요구하였다. 그러나 한국은 1987년 노동자대투쟁의 결과 노조조직률 상승, 급속한 임금상승 등에 힘입어 대기업을 중심으로 내부노동시장이 오히려 강화되고 고용조정 속도가 느려졌다[4]. 기업들은 핵심적인 업무를 제외하고 가능한 한 해고비용이 크게 상승한 정규직 신규채용을 회피하게 되었다. 또 경비, 포장 등과 같이 분할이 용이한 업무뿐 아니라 회계, 인사 등과 같이 관리자들이 중요하게 생각하여 직접 수행해왔던 업무도 분할하여 아웃소싱을 함으로써 유연성 증대를 도모하였다. 괜찮은 일자리는 감소하고 대학을 졸업한 청년들이 안정적으로 정착하고 싶은 직장은 절대적으로 부족하게 되었다. 실업과 비정규직을 오가는 청년들은 청년유니온을 결성하고, 실업에 빠질 가능성이 증가하면서 실업자의 노조가입 요구도 크게 증가하였다.

1997년말 외환위기는 이러한 흐름을 저항할 수 없게 만드는 결정적 계기가 되었다. 노사정이 합의하여 정리해고 요건이 완화되었고, 제한적이기는 하지만 근로자파견이 합법화되었다. 다양한 고용형태가 등장하고 그 규모가 커져서 비정규직은 특수한 고용형태가 아니고 주변에서 얼마든지 관찰할 수 있게 되었다. 외환위기가 극복된 후에도 이러한 경향은 더욱 강화되고 견고해졌다. 김대중, 노무현 정부는 민주노총, 전교조를 합법화하고 근로자들의 기본권을 보호하는 방향으로 나아가면서도 다른 한편으로는 신자유주의적 경제정책을 폄으로써 비정규직 확대경향을 고착시켰다. 다른한편 그 부작용이 급속히 커짐에 따라 이를 치유하기 위해 복지예산을 확대하였다. 노동위원회에 차별시정위원회를 설치하고, 기간제법을 제정하는 등 비정규직 차별을 구제하고 제어할 법적 근거를 마련하였지만 그러한 경향을 약화시키려는 의도라고 보기는 어렵다.

'비즈니스 프렌들리'를 내세우면서 집권한 이명박 정부가 '신자유주의 노동유연화와 법치주의 노동정

3) J. T. Dunlop, Industrial Relations Systems, 1958, 이규창역, 『노사관계론』, 법문사, 1982, 25쪽.

4) 홍성우, "한국 제조업의 수량적 유연성에 관한 연구," 『산업노동연구』 제1권 제2호, 1995.12, 1-23쪽.

책'을 펴온 것은 이전 두 정부정책의 연속성상에 있지만[5] 이전 정부에 비해 더 편향되고 강력하였다. 예를 들어 쌍용자동차 사태는 물리적 폭력을 불사하는 법치주의를 잘 보여준다. 법개정을 위한 노사정 협의과정에서도 노동조합은 힘을 발휘하지 못했다. 그 결과 오랫동안 미루어왔던 복수노조 설립자유화는 ILO 핵심노동기준 중 하나로서 단결권을 확대하는 것이지만 교섭창구가 단일화됨으로써 소수노조가 실제로는 아무런 세력을 형성할 수 없게 되어 그 의미가 축소되었다. 근로시간면제제도로 노조 전임자가 감소함으로써 실질적으로 기업별노조를 기반으로 하는 노동조합은 그 물적 기반이 더욱 약화되었다.

2. 노동계의 노동법 개정요구

노동계의 노동 관련 법개정 요구사항은 이러한 배경 하에서 나타난 노정갈등의 내용을 집약하고 있다. 한국노총은 민주통합당과 정책연대를 취하고, 민주노총, 통합진보당 등도 법개정 협의에 참가하고 있다. 노동계의 대응방식은 입법 추진방식으로 의견이 공개적이면서도 합법적으로 표출되고 있으므로 바람직하지만 지난 정부에서 일정한 역할을 수행해왔던 경제사회발전노사정위원회가 이러한 논의를 모두 끌어안는 사회적 협의기구로서의 역할을 제대로 하지 못하는 아쉬움이 있다.

노동계라고 하더라도 한국노총과 민주노총의 요구내용이 완전히 일치하지 않지만 여기서는 입장차이를 무시하고 주요한 논점을 중심으로 그 내용을 정리해본다.[6] 첫째, 노동기본권의 보장이다. 노조법상 근로자와 사용자의 개념을 확대하여 실업자, 구직자, 특수고용노동자 등을 근로자에 포함하고, 실질적인 지배력을 가진 자도 사용자에 포함하여 사내하도급 등 간접고용을 제한하는 것이다. 복수노조 교섭창구단일화를 없애고 자율로 하고 전임자임금도 자율로 지급함으로써 노조활동의 활성화를 꾀한다. 또 상당히 많은 노조가 산별노조로 전환되었음에도 불구하고 정착하지 못하고 있으므로 이를 제도화하고 협약의 효력확장을 꾀하며 사용자들의 공격적 직장폐쇄, 손해가압류 등을 제한함으로써 쟁의가 위축되는 것을 막겠다는 것이다.

둘째, 비정규직 사용을 제한하고 차별을 시정하는 것이다. 사내하도급을 위장한 불법파견이 법원에서 확정판결이 났음에도 불구하고 불법파견이 근절되지 않고 기업에 대한 행정처분도 내려지지 않으므로[7] 파견법의 폐지 또는 파견제한, 상시업무 외주금지, 위장도급 금지, 불법파견 직접고용 간주 등 요구가 있다. 또 기간제 사용사유를 제한하고 차별시정 신청권을 확대하며, 특수고용근로자들을 노조법상 근로자에 포함하는 것을 요구한다.

셋째, 양극화로 급증하고 있는 저임금근로자들에게 적용되는 최저임금수준을 높이고, 최저임금위원회가 독립성을 가지고 운영될 수 있도록 공익위원 위촉방법을 변경하자는 요구이다.

넷째, 쌍용자동차 정리해고와 물리적 진압, 계속되는 농성 및 연이은 죽음을 겪으면서 이에 대한 대응으로 정리해고요건 강화, 계속 고용노력 의무화, 해고자 우선 재고용의무화 등에 대한 요구이다.

---

5) 노중기, "한국노동정치와 국가 프로젝트 변동 : 이명박정부 노동통제전략에 대한 해석," 『산업노동연구』, 16(2), 2010, 1-32쪽.

6) 정문주, "19대 국회와 한국노총의 사업방향 노동입법과제 제도화를 중심으로," 및 이광규, "민주노총의 19대 국회 대응방향과 하반기 사업계획," 『노동사회』165호, 한국노동사회연구소, 2012.8. 한국노동조합총연맹, 『한국노총』 487호, 2012.11.

7) 한겨레신문, 2012.11.26.

〈표 1〉 노동계의 노동법 개정요구 내용

의 제	주요 개정요구 내용	
노동기본권	- 노동자성 및 사용자성 확대 - 효력확장요건 완화 - 노조설립절차 개선 - 복수노조 자율교섭 보장 - 필수업무유지 삭제 및 최소유지업무 신설 - 교사/공무원 노동기본권 보장	- 산별교섭 제도화, 단체협약 - 손해가압류 제한 및 쟁의권확대 - 전임자임금지급 노사자율 - 단체협약 일방해지 제한 - 공격적 직장폐쇄 제한
비정규직	- 간접고용 제한 - 기간제 사용사유 제한	- 불법파견 직접고용 간주 - 차별시정 신청권 확대
최저임금	- 최저임금수준을 평균임금 50% 이상	- 공익위원 선정절차
정리해고	- 정리해고 최후수단 원칙 - 쌍용차 정리해고자와 가족들의 명예회복, 원직복직, 국가배·보상	- 해고자 우선 재고용 의무화
근로시간	- 5인 미만 사업장 주40시간 적용 - 근로기준법상 초과근로시간 규정 신설, 휴일특근의 초과근로 포함 - 근로시간 및 휴게시간 특례규정 삭제 - 실질적 노동시간 단축 및 일자리창출 실효성강화를 위한 특별법 제정	

다섯째, 법정근로시간이 주40시간이면서도 초과근로가 감소하지 않고 OECD 국가들 여타국가들보다 근로시간이 크게 길어서 근로자들의 건강, 노동생산성, 경쟁력 등에 문제가 생기고, 일자리 나누기가 되지 않아 실질적인 근로시간 단축이 가능하도록 하는 것으로 이 내용은 노정갈등보다는 고용노동부가 오히려 선도적으로 해결하려고 노력하는 입법요구내용이다.[8)]

이상에서 보았듯이 노동계의 노동법개정 내용은 정부와 기업이 추진해온 단기적인 국제경쟁력 제고를 위한 노동시장유연화 추진의 결과 나타난 여러 가지 문제점들에 대해 보완하고,[9)] 약화된 노조의 활동을 법개정을 통해 제도적으로 회복하고자 하는 것들이다. 안정적인 노사정관계가 국가경쟁력에 필수적이라면 이러한 노동계의 요구는 갈등으로 폭발할 것이 아니고 서로 협의하여 극복하여야 할 과제이며 효과적인 극복시스템이 작동하도록 하여 사회적 비용을 최소화하여야 한다.

Ⅲ. 노정갈등 극복 시스템

1. 노동계의 대응방식 변화

1970, 80년대 노동운동에 대한 군사정부의 폭압은 어용노조운동과 민주노동운동의 비합법투쟁을 생산해냈다. 1987년 노동자대투쟁과 이후 정치적인 민주화를 획득하면서 법외 노동운동은 모두 합법적인 제도권으로 편입되었다. 노사관계는 제도적 정합성과 주체적 정통성에 의해 변화하는데[10)] 정치적 민주화

8) 휴일근로의 연장근로에 포함 요구는 새누리당에서 발의한 법률개정내용에도 포함되어있다. 새누리당은 노동계나 다른 정당과 반대로 모든 산업과 업무에 파견기한 제한 없이 파견을 허용하면서 차별을 해소하는 '사내하도급법'을 발의한 바 있다.

9) 비정규직 사용 제한도 '비정규직노동문제에 대한 구조화된 노동운동 내부의 균열'(노중기, 2010)을 줄임으로써 노동운동이 활성화되는 데 도움이 될 수 있다.

10) 이원덕, 『미국의 고능율생산체제와 신노사관계』, 한국노동연구원, 1995, 52쪽.

가 진전되면서 주체적 정통성이 확보되었다. 김영삼 정부에서 출범한 노사관계개혁위원회는 노사정이 민주적인 방식으로 운영하는 합의체제로서 노동정치에서 절차적 민주주의를 제도화하여 민주노조운동까지를 포괄하였다. 그후 김대중 정부 들어서 1998년 노사정위원회 구성과 노사정합의, 공무원과 교원의 단결권 보장, 정치활동보장, 근로시간 단축, 민주노총 합법화, 직권중재제도 철폐, 기초적 복지의 제도화 등 노동정치에서의 민주화는 노동계를 공개적이고 합법적인 공간으로 이끌어내어 노정관계를 안정시켜왔다.[11)]

특히 노동계는 각종 노사정이 공동으로 참여하는 위원회에 참여함으로써 협조적 노정관계의 시대를 열었다. 노사정위원회에 양대노총이 참여하였다가 몇 개월 후 민주노총이 탈퇴하고 현재까지 복귀하지 않고, 지역노사정협의회와 최근 지역노사민정협의회에도 한국노총만 참가하는 등 정책을 논의하는 협의체에 민주노총이 참여하고 있지 않지만 근로자들의 직접적인 이해와 관련 있는 최저임금위원회, 노동위원회 등에는 계속하여 참여하여왔다.

2. 정부의 양면성

정부는 경제전체의 효율성과 형평성을 고려하여 의사결정을 한다. 그러나 어디에 중점을 두느냐에 따라 집단 또는 개인에 미치는 영향이 다르다. 근대경제학의 사회후생함수이든 마르크스주의자들의 국가론이든[12)] 정부는 집단들의 상충되는 이해관계를 조정하여 사회통합을 이루고 이를 바탕으로 성장 또는 자본축적을 달성해야한다는 점에서는 동일하다. 한국정부는 1980년대까지 선성장 후분배를 내세우며 정부가 경제성장을 주도해오면서 사회통합을 경시하여왔다. 근로자들의 기본권이 법적으로 제약되었고, 노동운동은 물리적인 탄압에 직면함으로써 노정갈등은 공개적으로 표출되지 못하거나 폭력적인 충돌로 나타났다. 당시 노동계의 입장에서 정부는 집단간의 이해를 조정하기보다는 경제적 지배층과 행동을 같이하는 조직으로 인식되기에 충분하였다.

1980년대말 군사정권이 종말을 고하고 민주화가 이루어지면서 노동정치에서도 상황이 변화하였다. 앞에서 보았듯이 김영삼, 김대중, 노무현 정부를 지나면서 사회통합적인 정책들이 증가하고, 형식적으로도 민주주의가 갖추어져 왔다. 그러나 국제경쟁이 치열해지고 세계경제에 노출된 국가경제가 위기를 맞으면서 노동유연화가 급진전되었고 그 과정에서 발생하는 문제를 한편으로는 복지정책으로 다른 한편으로는 노동측에 대한 엄격한 법집행으로 대응하였다.[13)] 즉 정부의 사회통합과 경제성장을 동시에 달성해야하는 정부정책의 양면성을 보여주었다.

이명박 정부에 들어서 신자유주의정책과 형식적 민주주의라는 기본적인 틀은 이전 정부를 계승하였지만 성장에 중점을 두면서 사회통합에 대한 관심이 감소하였다.[14)] 갈등해소 방법으로는 쌍용차진입에서 보듯이 노동측에 가혹하고 엄격한 법집행에 더욱 의존하였다.[15)] 이에 대한 노동측의 대응은 쌍용차쟁의, 한진중공업 고공농성, 현대비정규직 고공농성 등과 같이 극단적으로 나타나고 갈등은 극단적으로 해결되

11) 이에 대해 민주노조운동이 지나치게 법에 호소하는 법물신주의에 빠져있어서 문제라는 입장(예를들면 노중기, 2010)이 있을 정도로 노동계는 합법적인 방법에 의존하고 있다.

12) 예를 들어 Jessop은 국가를 "정치적 투쟁과 정치와 관련된 투쟁에서 이루어지는 세력균형의 형태결정된 응축으로 간주"할 수 있다. 노중기(2010)

13) 구속노동자수는 연평균 노태우정부 395명에서 김영삼정부에 들어 126명으로 감소하였으나 김대중정부 178명, 노무현정부 211명으로 증가하였다. 김태현, "OECD 특별감시과정 종료 이후 악화된 노동기본권," 이명박정부의 노동기본권 탄압토론회 발표자료, 전국민주노동조합총연맹, 2010.4.16.

14) 반면 야당 자치단체장들은 지방정부에서 비정규직을 해소하는 노력을 하였다. 서울시와 광주광역시 광산구는 전체는 아니지만 계약직을 무기계약직으로 전환하였다.

15) 이러한 정부의 태도는 현대자동차 사내하도급의 불법파견 법원판결에 대한 행정조치 미흡과 대비된다.

거나 사회적으로 큰 트라우마를 남겼다. 한편 노사가 조직의 이해관계 때문에 오랫동안 해결하지 못하고 미루어왔던 문제들을 강한 추진력으로 해결하였다. 복수노조를 인정하면서 교섭창구단일화를 제도화함으로써 노조의 세력을 억제하고 교섭비용을 줄였다. 또한 장기적인 국제경쟁력 제고를 위해 근로조건 개선이 필요하다는 인식하에 근로시간 단축을 강조하면서 현대차 노사가 오랫동안 미루어온 2교대제를 합의하도록 압박하였고, 중소기업의 근로조건 개선을 역설하기도 하였다.

3. 노사정 협의 시스템의 활용

노사정의 관계는 경제적, 사회적, 정치적 환경변화에 따라 계속적으로 변화하고 갈등은 지속적으로 발생한다. 따라서 사회적 비용을 적게 치르면서 각 주체들의 후생을 극대화하는 방향으로 나가도록 하는 조정시스템이 중요하다. D. Quinn Mills & J. McCormick에 의하면 노사관계는 산업사회가 발전하면서 주종관계에서 사용자지배단계, 노사대등단계, 경쟁력지향(협조적)단계로 나아가고 20세기 후반부터 선진국 노사관계는 경쟁력지향단계로 발전한다고 하였다.[16] 한국의 노사관계도 1980년대말 민주화에 의해 대등단계로 나아갔고 경제위기를 겪으면서 협조적 단계로 발전하여왔다고 볼 수 있다. 노정갈등은 공개적이고 합법적 공간에서 사회적 협의과정에 노출하여 해결하려고 노력하였고 성과도 거두었다. 노사관계개혁위원회, (경제사회발전)노사정위원회에서 노사정이 의견을 조율하고 지역에서는 지역노사정협의회, 노사민정협의체 등을 통해 동의를 구하는 과정을 거침으로써 노정갈등이 해소되고 물리적인 충돌이 감소하였다.

Hollingsworth and Boyer(1997)는 경제주체의 권력배분 양식, 곧 조정양식(수직적 조정과 수평적 조정)과 행위동기(자기이익과 의무)를 기준으로 생산시스템의 거버넌스 유형을 크게 시장(market), 위계조직(hierarchy), 공동체(communities), 국가(state), 네트워크(networks), 협의체(associations)의 여섯 개 모델로 구분하였다. 이 중 협의체 모델은 노사정, 전문가 등 다양한 이해당사자들이 공동의 기능적 이익을 추구하는 형태로서, 협상과 협의의 원칙에 따라 이익조정이 이루어지며 세계화, 지식경제화에 따라 사회경제시스템의 복합성과 불가측성이 높아지는 상황에서는 전통적인 국가, 시장, 기업조직, 공동체 모델에 비해 협의체 모델의 유효성이 훨씬 크다고 한다.[17]

사회적 협의는 노동계를 합법적인 대화의 장으로 이끌어내는 데 유용한 시스템이면서[18] 국가경쟁력 강화에 긍정적 역할을 한다[19]. 첫째, 소극적인 측면에서 사회적 협의는 국가경쟁력을 둘러싼 불확실성을 감소시킨다. 노사정 주체들이 환경의 불확실성 자체를 제거하지 못하더라도 서로 취할 수 있는 선택을 조정하여 그 결과에 대해 예측가능성을 높일 수 있다. 둘째, 적극적인 측면에서 사회적 협의는 노사정이 국가경쟁력 향상을 위한 현실적 차선책을 마련하도록 한다. 사회적 협의과정은 서로 충돌하는 이해를 재

16) D. Quinn Mills & J. McCormick, Industrial Relations in Tradition: Cases and Test, John Wileys & Sons, 1985, Ch.1. 이강옥, 김동조,『소프트노사관계론』, 2판, 청람, 2009, 433쪽 재인용.

17) Hollingsworth J. Rogers, and Robert Boyer(1997), Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions, Cambridge and New York: Cambridge University Press. 장홍근, "지역노사민정 파트너십의 현황과 과제,"『월간 노동리뷰』, 한국노동연구원, 2009.7 3-17쪽에서 재인용.

18) 사회적 합의주의에 대해 민주노조운동 내부에서 의견이 엇갈린다. 1990년대 전반까지는 노총과 경총의 총액임금합의 등 국가통제기구의 성격이 명확하였으나 민주노총 합법화 이후 노사관계개혁위원회나 노사정위에 대해서는 운동주체들이 해석을 둘러싸고 대립과 갈등이 계속되었다. 합의과정에 참가하는 것이 실패와 패배를 가져왔다는 평가가 많지만 민주노조운동 내부에서 합의기구 참가의 필요성을 옹호하는 입장이 많다. 그 이유는 합의기구 참가 없이 정부정책에 영향을 줄 수 있는 통로가 없고, 시민권을 회복한 민주노조운동이 노동계급의 이익을 확보하는 과제는 개별기업이나 산업단위 단체교섭에서 해결될 수 없기 때문이다. 노중기, "민주노조운동 20년과 사회적 합의주의," 조돈문·이수봉 엮음,『민주노조운동 20년』, 후마니타스, 2008, 401-431쪽.

19) 임상훈, "노사정 협력을 위한 사회적 협의의 발전," 이원덕외,『노사관계와 국가경쟁력』, 나남, 2003, 제8장.

평가하면서 각 주체에게는 차선이지만 상호 공감하는 방안을 모색하고 변화하는 환경에 유연하게 대응하도록 한다.

세계화와 함께 좌파정부든 우파정부든 사회적 협의는 중요하다.[20] 우파정부는 경제적 세계화 흐름에 대항하기보다는 하나의 조건으로 상정하고 자국에게 유리한 방향으로 수용하는 것을 목적으로 하므로 노조와의 관계가 세계화 수용과정에서 발생하는 갈등을 최소화하게 되고, 좌파정부는 세계경제기구나 해외투자가들의 압력에 대해 정책적 자율성을 획득하기 위해 국내주체들을 동원할 필요가 있기 때문이다.

즉 사회적 협의는 노사정 당사자들이 참가함으로써 주체적 정통성을 갖게 되고 협의과정에서 제도적 정합성을 만들어낼 수 있는 구조로 노정갈등을 가장 적은 비용으로 해소할 수 있는 시스템이다. 최근의 노동법개정을 둘러싼 논의가 노사정 협의구조가 아닌 노동계와 야당의 정책연대에 의해 이루어지고 있어서 여당 및 사용자측의 저항에 의해 갈등해소가 원만하게 이루어지지 않을 가능성이 있음이 우려된다.

Ⅳ. 노정갈등 사례 – 최저임금위원회

1. 노정갈등 주요내용

최근 최저임금위원회를 둘러싼 노정갈등은 노동시장유연화 결과 나타난 것으로 사회적 합의제도 운영방식에 시사점을 주는 사례이므로 더 구체적으로 검토해보기로 한다. 2012년 4월 4일 최저임금위원회 전원회의에서 양대노총은 ILO협약 제131호에 따라[21] [공익위원추천 시 노사단체 의견수렴 요청 의견서]를 전달하였으나 4월 24일 고용노동부와 대통령은 그 의견을 수용하지 않고 최저임금위원회 위원들을 위촉하였다. 양대노총은 새로 임기가 시작되는 전원회의인 4월 27일부터 불참하고 집회, 기자회견, ILO협약 위반 한국정부 제소 등으로 맞섰지만 6월 29일 2013년 적용 최저임금이 심의·의결되었고, 7월 9일에 양대노총은 "최저임금법 개정 촉구 및 양대노총 최저임금위원회 위원 사퇴" 기자회견을 하였다.[22]

노사정협의제도 중 한국노총만 참여하고 민주노총이 참여하지 않는 경우가 상당수 있지만 최저임금위원회에는 양대노총이 모두 참여왔다. 또 이제까지 한국노총은 노선의 차이 때문에 민주노총과 연대하지 않고 행동하는 경우가 많았지만 이번에는 양대노총이 힘을 합하여 위원을 사퇴하는 총강경 대응을 하였다. 이유는 첫째, 노동계로서 최저임금결정이 과거에 비해 중요성이 증가하였고, 둘째, 위원 위촉에서 정부가 노조를 대화 파트너로서의 의사를 존중하지 않는다고 판단하였기 때문이다.

2. 최저임금결정의 중요성 증가

최저임금제는 저임금근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 목적으로 하고 있다. 중소기업의 노동조합조직률이 미미하고 임금협상의 효력확장이 거의 없는 현실에서 최저임금제는 근로장려세제를 보완하면서 저임금근로자들을 지지해주는 중요한 제도이다. 즉 근로장려세제에 의해 저숙련근로자들의 노동공급이 증가할 경우 최저임금제는 저숙련근로자들의 임금하락을 방지하면서 근로장려세제의 소득지원효과를 강화해주기 때문이다.[23]

---

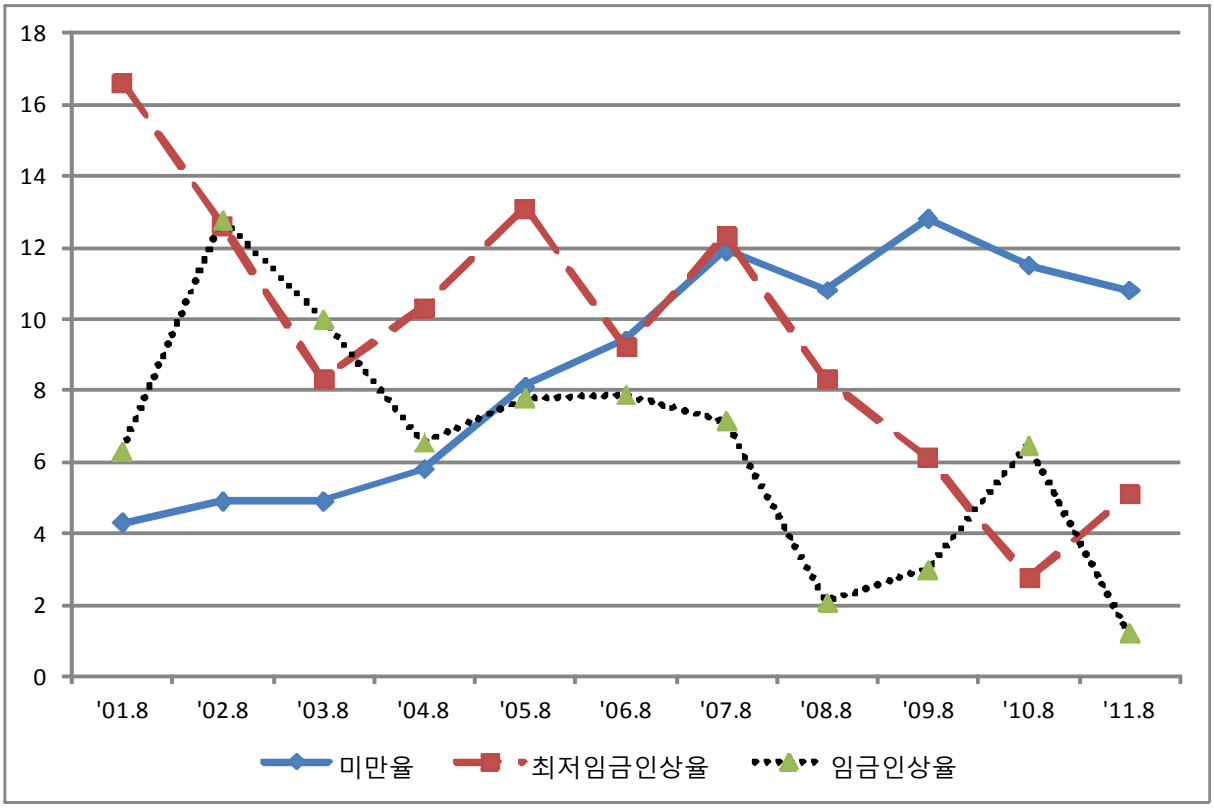
20) 손영우, "사회적 협의에서 노동조합의 영향력 측정에 관한 연구: 역동적이고 관계적인 접근의 도입,"『비교민주주의연구』 제7집 제1호, 2011, 65- 93쪽.

21) 최저임금결정방식은 각국이 다르므로 공익위원의 위촉과 관련된 구체적인 내용이 ILO협약에 명시되어 있지는 않다. 제131호 협약(개발도상국을 특히 고려한 최저임금결정에 관한 협약) 제4조에 의하면 최저임금결정제도 수립, 운용, 수정과 관련하여 관련 노사대표와 충분히 협의하도록 규정하고 있다.

22) 김은기, "2012년 최저임금위원회 파행이 남긴 과제,"『노동사회』제166호, 한국노동사회연구소, 2012.10.

최저임금제가 1988년 도입될 당시 법정최저임금에 미치지 못한 임금을 받고 있는 근로자의 비율은 극히 낮았다. 경제위기 기간을 제외하고 2002년 적용 최저임금까지 최저임금인상률은 거의 매년 전체근로자 임금인상율을 넘어서 연평균 10% 이상을 보여주었지만 최저임금 미만 근로자비율인 미만율은 5%에 미치지 못하였다. 따라서 최저임금인상율 결정은 노사정간의 대립이 심하지 않았다. 그러나 <그림 1>에서 보여주듯이 2004년 이후 최저임금 미만율이 지속적으로 상승하여 2007년 10%를 넘어섰고 그후 그 비율이 유지됨으로써 상황은 바뀌었다. 이와 같이 미만율이 높아진 것은 최저임금인상율이 임금인상율을 지속적으로 상회하였고, 다른 한편 노동시장유연화에 따라 양극화가 심화되어 저임금근로자 분포가 많아졌기 때문으로 2013년 적용 최저임금 시급 4,860원의 영향을 받는 근로자의 비율은 14.7%에 이르고 있다.

최저임금은 현재 임금수준으로 보아 영향을 받을 것으로 예상되는 영향율에 포함된 근로자뿐 아니라 더 광범위한 임금근로자에게 영향을 준다. 정부의 많은 급여가 최저임금수준에 연동되어있고, 외국인근로자들의 임금, 중소제조업 근로자들의 임금, 시간제 및 계약직 근로자들의 임금 등이 최저임금수준에 의해 직접적으로 영향을 받고 있다. 즉 최저임금의 결정은 이들 광범위한 저임금근로자들의 임금결정이 되기 때문에 최저임금위원회의 노사공익위원들의 최저임금 결정과정은 이들의 다음해 임금협상이 되는 셈이다.



자료 : 최저임금 인상율과 미만율은 최저임금위원회 홈페이지, 임금인상율은 노동부, 사업체노동력조사.

〈그림 1〉 임금인상율과 최저임금 인상율 및 미만율

23) 정진호외, 『최저임금 효과분석』, 한국노동연구원, 2011, 22쪽.

3. 위원구성

최저임금위원회 위원위촉과 관련하여 노동계는 정부에 대해 두 가지 불만을 표시하였다. 국민노총 몫으로 근로자위원을 위촉하였고, 노동계의 의견이 반영되지 않은 채 전문성이 결여된 공익위원이 위촉되었다는 주장이다.

최저임금법시행령 제12조는 위원은 고용노동부장관의 제청에 의해 대통령이 위촉한다고 규정하고 있다. 근로자위원은 총연합단체인 노동조합에서 추천한 사람 중에서 제청하므로 지난 4월 임기가 종료된 제8대 위원회에서는 한국노총 5명, 민주노총 4명이 추천하여 위원이 위촉되었다. 제9대 위원회에서는 한국노총 4명, 민주노총 4명, 국민노총 1명을 위촉하였는데 양대노총의 주장에 의하면 국민노총은 조합원이 3만명에 불과한 소규모인 신설 연합단체이어서 한국노총이나 민주노총과 같이 대우할 수 있는 단체가 아닐 뿐 아니라 국민노총 소속 위원 1명이 서울지하철노동조합 소속 조합원이고 서울지하철노조가 민주노총에서 국민노총으로 상급단체를 변경하였는데 법원에서 상급단체 변경 무효판결이 난 것이다. 이에 대해 고용노동부는 국민노총이 합법적인 연합단체이므로 문제가 없다는 입장이다.

더욱 문제가 되어있는 것은 공익위원 위촉이다. 노사공익위원이 각각 9명씩으로 되어있는 위원회 구조에서 노사가 의견이 엇갈리면 공익위원이 결정적인 역할을 하게 되는데 위촉과정의 문제 때문에 공익위원들이 독립성을 가지고 공정하게 행동하지 못하고 정부의 의견을 대변한다는 것이 노동계의 입장이다. 지난 8대 최저임금인상률이 낮은 것은 바로 공익위원들이 전문성이 결여되고 정부입장을 대변하였기 때문이라고 한다. 이에 대해 고용노동부는 공익위원들의 주장이 많이 반영되었고, 공익위원들의 의사를 노사가 얼마나 수용하는지는 다른 사안이라고 주장한다.[24] 시행령 제13조는 공익위원의 자격을 규정하고 있고 고용노동부는 거기에 맞추어 위촉하였다고 한다. 또 ILO 제131호 협약에도 제도와 운영에서 노사와 협의하지만 국내법의 범위 내에서 하도록 하고 있으므로 적법하게 되었다고 한다. 노동계는 권고 제30호 II-2조가 “중립적 인사는 가능한 한 임금결정기구에 참여하는 사용자대표 및 노동자대표의 동의 또는 협의를 거쳐 선정되어야 한다”고 하고 있고, 관행상 고용노동부가 사전에 노사와 공익위원 추천을 협의해왔는데 현 정부에서는 일방적으로 결정하여 최저임금위원회는 사회적 합의기구임에도 실질적으로는 고용노동부 산하기관으로 전락되어 있다고 한다. 이것은 절차상 문제이기도 하지만 공익위원들이 노동계의 입장을 충분히 수용해주지 못하고 있다는 불만이다.

〈표 2〉 제9대 최저임금위원회 위원구성

	근로자위원	사용자위원	공익위원
소속	한국노총 4명 민주노총 4명 국민노총 1명	경총 2명 중소기업중앙회 1명 전경연 1명 한국무역협회 1명 전국택시연합회 1명 한국프랜차이즈협회 1명 (중소)기업대표 2명	상임위원(공무원) 1명 경영학 교수 2명 경제학과 교수 2명 소비자학과 교수 2명 노동연구원 1명 여성정책연구원 1명

자료: 최저임금위원회 홈페이지(http://www.minimumwage.go.kr)

24) 참세상, 2012.07.12. http://2mb18noma.jinbo.net/pbpb/127

4. 갈등의 극복

최저임금위원회를 둘러싼 노정갈등은 경제적, 사회적, 정치적 상황이 변화하였고, 이에 대한 노정의 대응이 엇갈리면서 발생하고 있다. 비정규직 근로자가 높은 비중을 차지하고 양극화가 심화되면서 최저임금의 적용을 받는 근로자가 증가하고 있고, 노동조합의 영향력이 크지 못한 상황에서 노동계는 최저임금 인상률을 이전에 비해 크게 중요시하고 있다. 예년에 없이 공식적으로 공익위원 위촉에 사전협의를 주장한 노동계는 그들의 입장을 수용해줄 수 있는 공익위원을 확보하려는 의도였다. 그러나 공익위원은 말할 것 없고 근로자위원도 1명을 국민노총에 배정함으로써 노동계의 위원회에서 힘은 더욱 약화되었다. 한국노총, 민주노총으로 구성되어있었던 경우에도 양대노총의 입장차이 때문에 근로자위원들이 힘을 결집하기 어려웠던 적이 있었던 것이다.

정부는 모든 과정이 적법하게 이루어졌다고 주장한다. 적법성을 판단하는 것은 접어두고 노사정관계가 상호작용에 의해 형성되고, 위원회가 노사정 합의구조라는 속성을 고려한다면 노동계의 현실인식과 이에 대한 대응방향을 정부가 고려하였다면 하는 아쉬움이 있다. 2011년 최저임금을 결정하는 과정에서 양대노총이 모두 퇴장하는 파행을 경험했으므로 차기 위원회 구성과정에서는 노사의 의견을 법에 따라 무시하기보다는 유연하게 수용하려는 모습을 보였다면 신뢰가 더 형성되고 극단적인 결과는 피할 수도 있었을 것이다.

위원회가 갈등으로 치달으면서도 자체적으로 갈등을 극복하는 방안을 찾지 못하고 있으므로 외부에서 해법을 제시하고 있다. 새로 구성된 국회에서는 최저임금법 개정안이 6개나 발의되어 계류 중이다. 내용은 조금씩 차이가 있지만 첫째, 최저임금결정에 결정적인 역할을 하는 공익위원 위촉을 분권화하는 것이다. 공익위원을 고용노동부장관이 혼자 추천하는 현재의 제도를 변경하여 노사정 또는 국회,대통령,대법원장이 나누어 추천하고 결정도 대통령이 하는 안과 노사위원이 하는 안이다. 둘째, 최저임금위원회의 최저임금결정권한을 축소하는 것이다. 한시적이지만 국회가 결정하자는 안과 국회가 권고안을 제시하면 위원회가 존중해서 결정하는 안으로 위원회의 결정권을 실제로 박탈하는 안이다. 또한 위원회에서 결정하는 경우 평균임금의 50% 이상이라는 제약조건을 부여하는 안도 발의되었다.

〈표 3〉 최저임금법 개정 국회 발의내용

일자	발의자	주요 내용
5.30	문재인	- 최소한 전체노동자 평균 정액급여의 50% 이상 - 공익위원을 노·사·정이 3명씩 추천
6.29	이목희 등 11명	- 국회가 최저임금에 관한 권고안을 제시하고 위원회가 의결
7. 3	심상정 등 13명	- 전체근로자 임금 평균의 50% 이하 불가 규정 - 공익위원을 장관·노·사 추천으로 노·사위원 투표로 선출
7.12	전병헌 등 10명	- 공익위원을 국회, 대통령, 대법원장이 3명씩 선출 또는 지명
7.18	김 현 등 10명	- 최저임금감독관 위촉
10.31	유성엽 등 10명	- 국회가 5년간 한시적으로 최저임금 결정

자료 : 국회 홈페이지.http://www.assembly.go.kr/

발의된 법안 각각의 내용에 대해 장단점을 논의하기보다는 원칙만 이야기한다면, 현단계에서 노사정협의체가 노사정의 갈등을 가장 효과적으로 극복할 수 있는 제도인 만큼 노사정합의기구인 최저임금위원회를 무력화하는 법개정은 노정관계를 후퇴시키는 것이다. 상황의 변화에 따라 갈등은 항상 발생하는 것이고 해결 또한 항상 곧바로 되는 것은 아니다. 그렇다고 그 제도를 무력화하는 것은 신중하게 생각해야한다. 갈등은 당사자들의 의사가 합법적인 공간에서 공개되고 대화통로가 가동됨으로써 극복되는 것이므로 현재와 같이 위원회구조를 유지하는 것이 중요하다.[25] 그러나 구체적인 운영방식과 관련하여 신뢰형성을 위해 제도를 변경하여야 한다면 노사정간에 그에 대한 논의를 해야한다.[26]

Ⅴ. 맺음말

최근 노정갈등은 노동시장 유연화와 노동운동에 대한 강력한 법치주의에서 발생하고 있으며 노동계의 노동법개정요구는 이를 잘 반영하고 있다. 억압적인 노정관계는 민주화가 진전되면서 사회적 협의구조로 바뀌었고 노정관계가 합법적인 공간에서 가장 원만하게 해결되어 사회적비용을 최소화시키는 구조임을 경험하였다. 노정갈등은 특별한 사건이 아니고 경제적, 사회적, 정치적 상황의 변화에 따라 항상 발생하는 것이고 사회적 협의구조를 잘 운용함으로써 사회적 비용을 최소화하면서 극복하여야 한다. 따라서 법을 엄격하게 집행하는 것도 중요하지만 유연하게 상대방의 입장을 이해하려는 노력이 갈등을 완화하는데 필요함을 최저임금위원회 사태를 보면서 다시한번 확인하게 된다.

이 글은 정책논문적 성격을 지니고 있고 많은 반론이 있을 수 있다. 사회적 협의가 최선의 갈등극복 방식이라는 주장은 이 글에서 엄밀한 논증을 하지 않았고 앞으로 다른 대안에 대한 추가적인 논의가 필요하다. 이해관계가 첨예한 이슈는 정부가 빠지고 전문가들이 결정하도록 하는 것이 갈등비용을 최소화한다는 주장도 있다. 이 경우 전문가들의 위촉과정이 노사정의 정치과정이라고 생각된다. 어떤 논자들은 이 글의 주장과 달리 노동계는 통치의 대상이고 일관성 있고 엄격한 법집행이야말로 최소의 비용으로 갈등을 극복하는 방법이라고 주장한다. 사회경제적인 배경이 지속적으로 변화하면서 성문화된 법을 경직적으로 집행함에 따른 사회적 비용에 대한 검토가 필요하다. 다양한 노정갈등 해소방안의 단기적인 성과와 장기적인 성과에 대한 향후 실증적 검토가 이루어져야 하고 이를 토대로 제도가 보완되어야 한다고 생각된다.

참고문헌

국회 홈페이지. http://www.assembly.go.kr/

김은기, “2012년 최저임금위원회 파행이 남긴 과제,” 『노동사회』 제166호, 한국노동사회연구소, 2012.10.

김태현, “OECD 특별감시과정 종료 이후 악화된 노동기본권,” 이명박정부의 노동기본권 탄압토론회 발표자료, 전국민주노동조합총연맹, 2010.4.16.

노동부, 사업체노동력조사.

25) 사용자측은 위원회결정방식에 대해 의문을 제기하는 의견을 제시한 바 있다.

26) 지방노동위원회에서도 부당해고, 부당노동행위 판정에 노사가 첨예하게 대립된다. 판정을 담당하는 공익위원은 노사정이 추천하고 노사가 배제를 요청하는 방식으로 결정됨으로써 공익위원의 판정에 불만이 있다고 하더라도 승복하여 제도적으로 신뢰가 형성되고 있다고 생각된다.

노중기, “민주노조운동 20년과 사회적 합의주의,” 조돈문・이수봉 엮음, 『민주노조운동 20년』, 후마니타스, 2008, 401-431쪽.

노중기, “한국노동정치와 국가 프로젝트 변동 : 이명박정부 노동통제전략에 대한 해석,” 『산업노동연구』, 16(2), 2010, 1-32쪽.

삼성경제연구소, 한국의 사회갈등과 경제적 비용, 『CEO Information』 제710호, 2009.6.24.

손영우, “사회적 협의에서 노동조합의 영향력 측정에 관한 연구: 역동적이고 관계적인 접근의 도입, 『비교민주주의 연구』 제7집 제1호, 2011, 65-93쪽.

이강옥, 김동조, 『소프트노사관계론』, 2판, 청람, 2009,

이광규, “민주노총의 19대 국회 대응방향과 하반기 사업계획,” 『노동사회』 165호, 한국노동사회연구소, 2012.8.

이원덕, 『미국의 고능율생산체제와 신노사관계』, 한국노동연구원, 1995.

임상훈, “노사정 협력을 위한 사회적 협의의 발전,” 이원덕외, 『노사관계와 국가경쟁력』, 나남, 2003, 제8장.

장홍근, “지역노사민정 파트너십의 현황과 과제,” 『월간 노동리뷰』, 한국노동연구원, 2009.7 3-17쪽

정문주, “19대 국회와 한국노총의 사업방향 노동입법과제 제도화를 중심으로,” 『노동사회』 165호, 한국노동사회연구소, 2012.8.

정진호외, 『최저임금 효과분석』, 한국노동연구원, 2011, 22쪽.

참세상, 2012.07.12. http://2mb18noma.jinbo.net/pbpb/127

최저임금위원회 홈페이지. http://www.minimumwage.go.kr

한겨레신문, 2012.11.26

한국노동조합총연맹, 『한국노총』 487호, 2012.11.

홍성우, “한국 제조업의 수량적 유연성에 관한 연구,” 『산업노동연구』제1권 제2호, 1995.12, 1-23쪽.

Dunlop, J. T. Industrial Relations Systems, 1958, 이규창역, 『노사관계론』, 법문사, 1982.

Mills, D. Quinn & J. McCormick, Industrial Relations in Tradition: Cases and Test, John Wileys & Sons, 1985.

Oberschall, A. “Theories of Social Conflict,” Annual Review of Sociology vol.4, 1978, pp291-315.

Rogers, Hollingsworth J. and Robert Boyer, Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1997.

<Abstract>

Recent Labor-Government Conflicts and a Solution

Seong-Woo Hong

Professor, Department of Economics, Chonnam National University

We identified recent labor-government conflicts through a lot of introduced revised labor bills. They include restriction of non-regular workers, expansion of worker concept in labor laws, limitation of layoff, minimum wage increase and so on. Most of them reflect labor side opinion and originate from side actions of labor market flexibility. Korea has overcome labor-government conflicts successfully by the tripartite system after recent political democratization. It is important to build mutual confidence again. Strict law enforcement sometimes may spoil good relations between labor and government and must be re-looked seriously.

Key Words : labor-government conflict, tripartite system, labor law revision, labor market flexibility

논문접수일 : 2012.12.21
심사완료일 : 2012.12.26
게재확정일 : 2012.12.27