

[2023 노동기본권 학교 강의자료]

※ 2023년 노동기본권 학교 강의자료입니다.

: 2023년 노동기본권 학교는 2023년 9월, 12월(서울, 대구), 2024년 3월(온라인)으로
진행되었습니다.

[자료순서]

<1강> 신자유주의와 불안정노동 / 2쪽

<2강> 1987년 이후 한국의 노동운동의 역사 / 11쪽

<2강_보충자료> 임금중심사회의 위기와 노동운동의 전망 / 37쪽

<3강> 노동자 권리 : 임금, 노동시간 / 48쪽

<4강> 노동3권과 노동조합 / 61쪽

<1강>

신자유주의와 불안정노동

장귀연(노동권연구소)

자본주의 변천 : 고전적 자유주의에서 케인스주의적 계급타협으로

‘신자유주의와 불안정노동’이라는 주제이니만큼, 우선 첫 단어 ‘신자유주의’를 설명하는 것부터 시작해보자. ‘신(新)자유주의’라는 말은 ‘구(舊)자유주의’가 존재한다는 뜻을 함축한다. 따라서 신자유주의가 무엇인지 말하기 위해서는 구자유주의부터 이야기해야 하고 결국 자본주의의 역사를 대강이나마 훑어볼 수밖에 없다.

다 알다시피 자유주의는 서구의 근대를 열어젖힌 사상적 토대이다. 정치적 자유주의는 신분과 세습에서 벗어난 ‘자유로운 개인들’이라는 관념을 지지하며 민주주의 정치체제로의 길을 닦았다. 자유주의는 경제 영역에도 적용되었다. 이른바 ‘보이지 않는 손’ 이론은 사회적 공익을 생각할 필요없이 자유로운 개인들이 자유롭게 자기 이익을 추구하면 보이지 않는 손인 시장 경쟁을 통해서 결과적으로 사회적 이익과 부가 최대화된다는 뜻이다.

하지만 시장경제란 자기 소유물을 팔아 이익을 내는 것인데, 가진 것이 없는 사람들은 무엇을 팔아 소득을 얻을 수 있을까? 이런 질문에 자유주의 경제학자들은 이렇게 대답할 수 있었다. ‘적어도 일을 할 능력을 갖고 있지 않는가. 자기 노동력을 상품으로 시장에서 팔아라!’ 그렇게 ‘노동시장’이라는 말이 등장했다.

노동시장에서 거래되는 상품은 노동력이고 가격은 임금을 비롯한 노동조건이다. 안 팔리면, 즉 고용이 되지 않으면 경쟁력이 없는 것이다. 그러니 가격을 내려라, 즉 더 저임금의 열악한 일자리에라도 취직해라! 비싸게 팔고 싶은가? 그러면 좋은 상품을 내놓아서, 즉 다른 노동력 판매자보다 능력을 키워서, 구매자들이 오히려 경쟁적으로 비싼 값에 사가도록 해라! 그렇지 않으면 영원히 팔리지 않는 실업자일 뿐이니! (지금도 많이 듣는 소리다. 우리도 여전히 자본주의 시장경제 안에서 살고 있기 때문이다. 더구나 뒤에서 얘기하겠지만 현재는 바로 이 고전적 자유주의를 되살린 신자유주의 시대라 더 그렇다.)

그런데 노동자들이 노동시장에서의 경쟁에서 밀려 노동력을 팔지 못하면, 또는 경쟁이 심해 가격이 너무 내려가 일을 해도 먹고살기조차 힘들어진다면, 그렇다면 굶어죽을 수밖에

에 없을 것이다. 이에 대한 자유주의 경제학자들의 답은, 말 그대로 “그렇다면 굶어죽어라!”였다. 경쟁력 없는 사람들이 도태되어 죽어버리면 차라리 노동력 공급이 줄어들어 임금이 올라갈 것이다. 냉혹해 보이더라도 사회 전체의 이익을 위해서는 이것이 최선이라고 믿었다.

자유주의 경제학에 따르면, 정부가 법이나 정책으로 시장을 규제하는 것은 사회에 최대의 이익을 가져다 줄 시장 경쟁을 억압하는 것으로 해서는 안될 일이었고, 뭔가를 해야 한다면 차라리 자유로운 시장 경쟁을 망가뜨릴 수 있는 판매자들의 독점이나 담합을 못하게 해야 했다. 이 역시 노동시장에 적용된다. 어린 아이가 탄광에서 하루 16시간을 일하더라도 그것은 자유로운 개인간의 계약에 따른 것이기 때문에 법적으로 규제해서는 안되는 일이었고, 반대로 노동조합은 노동시장의 판매자들인 노동자들이 담합을 하는 것이기 때문에 금지하고 탄압해야 하는 것이었다.

그러나 신념에 찬 경제학자들이라면 혹여 모르겠지만, 노동자들은 자신의 목숨과 삶을 그런 시장자유주의의 이상과 논리를 위해 순순히 바치려고 하지 않았고 인간다운 삶을 위해 싸웠다. 노동자들은 피어린 투쟁을 거쳐 투표권을 획득했고 아동노동 금지, 노동시간 제한, 산업안전 의무 등의 법들이 차례로 제정되었으며 노동조합을 금지하는 법도 마침내 폐기되어 반대로 노동3권을 명시하게 되었다.

사실 자유주의적 자본주의는 정치적으로뿐만 아니라 경제적으로도 계속 유지되기 어렵다는 것이 드러났다. 자본주의가 성장하면서 생산은 급증했지만, 생산량에 비해 그것을 살 사람들은 모자랐다. 결국 전쟁을 하거나 남는 돈을 금융투기로 돌려야 했다. 제1차, 제2차 세계대전은 경제적 관점에서 보면 시장 확보를 위한 것이라고 할 수 있다. 전쟁에 이겨 점령지가 생기면 시장이 넓어질 뿐 아니라 전쟁으로 어마어마한 군수품을 소비하기 때문에 그 자체로 소비시장이 되는 것이다. 그러나 사람들이 죽어나가는 전쟁의 비극은 어떻게든 정당화하기 어렵다. 또한 금융투기도 언젠가는 무너질 수밖에 없다. 화폐란 무언가를 구입할 수 있어서 가치가 있는 것이지, 실물 없이 화폐만 따먹는다고 실질적인 부가 증가되지는 않기 때문이다. 그 거품이 무너진 것이 1929년 미국에서 시작된 대공황이었다.

20세기 전반 동안 두 번의 전쟁과 대공황을 겪은 후, 완고하던 자본주의 경제학도 바뀌기 시작했다. 보이지 않는 손은 그다지 잘 작동하지 않는다는 것이 판명되었다. 보이는 손이 필요했다. 그리하여 자본주의 경제는 국가가 정책적으로 개입해 관리하는 것으로 그 방향을 바꾸게 되었다. 경제학자 케인스는 시장에 대한 국가의 역할이 무엇보다 유효수요를 증진하는 것이라고 주장했다. 유효수요란 시장에서 실제로 구매력을 가진 수요층을 말한다. 이미 소수 부유층에게만 상품을 팔아서는 자본주의 경제가 유지될 수 없는 시대가 되었다. 기술과 조직이 발전하면서 대량생산이 가능해졌고, 것처럼 많이 생산된 상품을 팔려면 노동자도 상품을 구매할 수 있어야 했다. 그러므로 케인스주의 경제학자들이 주장한 바 유효수요를 늘리기 위해서는, 노동자들이 상품들을 충분히 쉽게 구입할 수 있을 정도로 잘 살아야 한다는 것으로 귀결된다.

이처럼 정치적으로 노동자의 힘이 강해지고, 경제적으로도 노동자의 생활수준이 향상되지 못하면 자본주의도 유지될 수 없다는 것이 판명되자, 자본주의도 고전적 자유주의에서 수정되었다. 노동자를 보호하고 노동조합 활동을 보장하는 법 뿐 아니라, 노동자들의 고용과 임금을 안정시키는 정책들이 실시되었다. 고용과 임금이 안정되면 노동자들은 삶을 계획할 수 있고 다양한 상품을 구매하여 생활 편의를 높일 수 있다. 즉 구매력이 있는 유효수요가 되는 것이다. 사회보험 같은 복지 정책도 비슷한 효과를 낸다. 질병이나 실업, 노후를 크게 걱정하지 않아도 된다면, 사람들은 현재 생활을 위해 더 돈을 많이 쓸 것이다. 또 교육, 의료, 교통, 에너지 등 생활에 필수적인 부문을 국가가 맡아 싸게 공급한다면, 비록 사적 자본은 그 분야에 진출해 이윤을 낼 수는 없겠지만 그 대신 다른 부문들에서 이익을 얻을 수 있을 것이다. 사람들이 국가가 담당한 생활필수 부문에는 돈을 많이 쓰지 않아도 되므로 사기업 상품들을 많이 구매하고 소비할 것이기 때문이다.

이와 같은 케인스주의로 구미 선진 자본주의는 20세기 중후반까지 황금기를 누렸고 노동자의 생활 수준도 크게 향상되었다. 노동도 자본도 윈-윈(win-win)하는 것 같았다. 즉 당시의 이른바 수정 자본주의는 계급타협의 산물이다. 노동자들의 역사적인 투쟁이라는 정치학과 유효수요를 부양하려는 케인스주의 경제학이 만난 지점이다.

계급타협의 붕괴와 신자유주의의 공격

하지만 이 전성기는 오래 지속되지 않았다. 1970년대부터 조금씩 경제 침체가 나타나고, 그 틈을 타서 1980년대에 이르러 영국과 미국에서는 정치적 보수주의와 결합한 경제적 자유주의 이념이 다시 득세하기 시작했다. 영국의 대처 정권과 미국의 레이건 정권이 대표적이다. 이들은 경제 침체가 노동조합, 사회복지, 세금 등으로 시장을 규제한 탓이며 자유주의를 되살려야 한다고 주장했다. 1990년대에 들어서면서 사회주의 국가들이 붕괴하고 자본주의가 전 세계로 퍼져나가면서 이러한 이념과 정책도 세계적으로 확산되었다. 즉 자본주의가 세계화되면서 자본주의 초기의 자유주의도 부활한 것이다. 이것을 신자유주의라고 부른다.

자본주의 초기의 자유주의가 유지될 수 없어서 케인스주의로 수정되었고, 그래서 한동안 잘나가는 것처럼 보였는데, 왜 이것도 한계에 부딪혔던 것일까? 어떤 면에서 보면 케인스주의적 자본주의가 성공했기 때문에 성공의 역설이 나타난 것이며, 근본적으로 자본주의 동학 자체에 내재된 요인 때문이기도 하다. 즉 자본주의가 성장하면서 자본의 규모가 시장 규모보다 커져버린 것이다.

케인스주의 시대 자본주의가 번영한 결과 대자본들은 더욱 몸집이 커졌고, 국경을 넘어 다른 나라들에도 투자하는 초국적 자본, 초국적 기업으로 성장했다. 그 와중에 사회주의권의 붕괴로 자본주의는 완벽하게 전 지구를 덮게 되었다. 이제 자본은 한 나라의 경제가 아니라 전 세계를 무대로 활동할 수 있게 된 것이다. 그에 따라 국내 수요의 중요성은 감

소했다. 예전에는 국내 노동자들의 고용과 임금을 안정시켜 소비를 활성화하는 것이 자본에게도 이익이었지만, 이제는 별로 핵심적인 것이 아니게 되었다. 특히 대자본에게는 더욱 그러했다. 대자본의 입장에서서는 어차피 국내 시장이란 더 이상 이윤을 확대하기 어려운, 몸에 작은 옷이다. 이들에게는 이제 세계 시장에 진출하는 것이 오히려 더 중요해졌다. 그래서 외국 기업과 외국 자본이 자유롭게 활동할 수 있도록 시장을 개방하는 것이 자본주의 세계에서 중요한 의제로 떠올랐다. 이를 위해 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)를 비롯한 국제기구들과 국제협약들이 만들어졌다. 세계 시장에서 활동할 수 있는 대자본과 그런 대자본을 보유한 자본주의 선진국가들이 이를 주도했다.

사실 자본도 자기들끼리 경쟁하기 때문에 끊임없이 크기를 확대해야 한다. 개별 자본이 경쟁에서 살아남는 가장 쉬운 길, 그리고 길게 보았을 때 유일한 길은 크기를 키우는 것이다. 몸집이 커야 통상적인 경쟁에서도 유리하고 주기적인 불경기가 왔을 때도 생존하기 쉽기 때문이다. 따라서 자본의 확대는 자본주의의 내재적 경향이기도 하다. 케인스가 지적한 것처럼 노동자들이 잘 살아야 전체 자본주의 경제도 잘 돌아가지만, 설사 자본가가 그것을 깨달았다 해도 개별적으로는 실천을 할 수 없었다. 나만 혼자서 고용한 노동자들에게 잘해주면 다른 기업과의 경쟁에서 밀려버릴 터이므로, 바로 그래서 국가 개입이 필요한 것이다. 근로기준법 등 모든 기업들이 지켜야 하는 규칙을 법으로 정해놓으면, 적어도 그 점에서는 다른 자본들과의 경쟁에서 동등한 조건이 된다.

그런데 국가의 정책이란 국경 안에서만 효력을 갖는다. 사회복지 정책, 공공 부문에 대한 국가 운영이나 지원, 노동조합과 노동자를 보호하는 법 등 모두 한 나라 안에서 시행되는 것이다. 하지만 세계적으로 통합된 시장을 무대로 활약하게 된 초국적 대자본은 이러한 국가적인 노동자 보호 정책을 회피해갈 방법이 많아졌다. 자본과 기업은 이제 세계적으로 활동하지만 국가의 정책은 여전히 수많은 나라별로 다르다. 국가 정책 때문에 좋은 노동조건으로 노동자를 굳이 고용할 필요가 없다. 노동자 보호조치가 미비하거나 환율 등 금융시장의 편차로 말미암아 저임금으로 노동자를 사용할 수 있는 나라에 가서 싼 값으로 생산하면 된다. 생산자인 노동자가 상품시장의 수요자이기도 한 국내시장에서는 노동자의 생활수준을 높이는 것이 기업에도 이익이 되었지만, 전 세계를 대상으로 하는 대자본의 입장에서 이제 그것도 그리 중요한 유인이 되지 못한다. 어차피 전세계의 유효수요를 관리할 세계정부가 존재하지 않는 한, 개별 기업의 입장에서 신경 쓸 것은 가장 적은 비용으로 노동자를 사용하는 것이다.

케인스주의의 고삐가 풀린 자본은 구(舊)자유주의에서와 같이 노동자들을 최대한 값싸게 쓰려는 데 전념하게 되었다. 비정규직의 확산은 분명히 노동자들을 값싸게 쓰려는 자본의 전략에서 기인한 것이다. 그와 더불어 세계 자본주의의 통합은 다시 더 넓은 시장에서 자본간의 경쟁을 격화하였으며, 시장이 세계화된 만큼 예측하기 어려운 변수 또한 훨씬 더 많아졌다. 경제 상황의 변화에 대비해서 기업들은 이른바 ‘유연성’을 추구하고 있다. 비정규직 고용은 상황에 따라서 쉽게 해고하고 노동력의 양을 조절하는 데 기여한다.

해고가 쉬운 계약직이나 특수고용 노동자를 사용하고, 업무, 부서, 프로젝트 등등 기업조직을 쪼개어 외주화하고 경쟁시킴으로써 간접고용을 사용하기도 한다. 기업은 경쟁의 격화와 급변하는 경제 상황 때문에 언제든지 꼬리를 자르고 나갈 수 있는 유연한 조직 구조가 필요하다고 강변한다. 그런데 바로 그렇게 유연한 움직임에 휘돌리고 잘려나가는 것은 노동자의 삶이다.

또한 신자유주의 시대 자본은 노동시장 규제, 노동조합, 사회복지, 공공성 등을 공격한다. 어차피 케인스주의 계급타협의 균형이 깨진 이상 자본은 이를 감수하고 싶지 않은 것이다. 이러한 제도들은 더 값싸게 노동력을 사용하고 마음대로 해고하고 이윤을 낼 시장을 확대하는 데 방해가 된다. 물론 전적으로 옛 시절로 돌아갈 수야 없다. 예를 들어 역사적으로 수립된 노동3권이나 사회보험 제도 등을 완전히 폐지하지는 못할 것이다. 그러나 자본은 자유로운 시장경쟁이라는 옛 이데올로기를 다시 들고 나오면서 이러한 제도들을 최대한 공격하여 무력화하려고 하고 있다.

요약해서 말하자면, 자본주의에서 케인스주의 계급타협의 균형 지점이 깨진 후 다시 자본이 옛 자유주의 이데올로기를 되살려 노동을 공격하는 상황이 바로 지금의 신자유주의라고 할 수 있다. 노동자에게 그 결과는 (뒤에서 그 양상에 대해서 좀더 설명하겠지만) 노동과 삶의 불안정화, 빈곤화이다.

내부노동시장의 붕괴

위에서 말한바 자본주의 체제의 변천사가 거시적인 설명이었다면, 이제 좀더 미시적으로 노동시장에 초점을 맞추어 보자. 물론 노동시장의 변화 역시 당연히 자본주의 체제의 변화에 수반하는 것이지만, 특히 이에 초점을 맞추어 미시적으로 볼 때 좀더 세밀하게 변동을 설명할 수 있는 지점도 있기 때문이다.

불안정노동의 확산이란 다른 쪽에서 보면 ‘내부노동시장의 붕괴’라고도 할 수 있다. 내부노동시장은 특별한 일이 없는 한 해고되지 않는 안정적인 고용, 생활을 유지하고 미래를 계획할 만큼 안정적이고 높은 임금, 내부 승진 기회를 보장하는 체계 등의 특성을 갖는 경우를 지칭한다. 일단 내부노동시장에 진입을 하면(일단 취업을 하면) 외부의 노동자와 경쟁하지 않고 그 내에서 안정적인 고용과 임금, 승진을 할 수 있다는 뜻에서 내부노동시장이라는 이름을 붙였다.

그런데 기업의 입장에서 논리적으로 보면, 노동시장의 상황에 따라 그때그때 가장 싸게 쓸 수 있는 노동자들을 일시적으로 사용하는 것이 가장 비용을 절감할 수 있는 길일 것이다. 그런데 왜 그렇게 하지 않고 노동자들에게 안정적인 고용과 임금을 보장하는가. 노동시장 이론가들은 이에 대해서 몇 가지 답을 내놓았다.

첫째, 기업특수숙련 이론이다. 한 마디로 회사에서 오래 일할수록 생산성이 높다, 즉 일을 잘한다는 것이다. 설사 그렇게 어렵지 않아 쉽게 배울 수 있는 일이거나 표준화된 기

술을 사용하는 일이라 하더라도 기업마다 조금씩 차이가 있을 수밖에 없고, 임금 비용을 낮추기 위해서 계속 노동자를 새로 뽑아 초보자들로만 채우면 생산성이 떨어지기 마련이다. 따라서 일단 한 번 채용한 노동자는 좀더 임금을 주더라도 계속 고용하는 것이 더 낫다는 것이다.

둘째, 거래비용 이론으로 설명하기도 한다. 지금 일하는 노동자가 아닌 외부에 더 싼 임금을 받으면서도 일을 잘 하는 노동자가 존재할지도 모르지만, 그런 노동자를 찾고 채용하는 과정 자체가 시간과 비용이 든다는 것이다. 그런 비용을 들이느니 역시 좀더 임금을 주더라도 일하던 사람을 계속 일하게 하는 것이다.

셋째, 노동자 세력화 때문에 내부노동시장이 형성된 것으로 보는 이론가들도 있다. 강한 노동조합이 있으면 고용(해고), 임금, 승진 등의 문제에 대해서 노동조합과 교섭해야 하며, 기업 마음대로 해고하고 값싼 노동자를 찾아 쓸 수가 없다. 개별 노동조합이 없더라도, 노동자의 투쟁으로 획득한 노동자 보호 제도도 비슷한 작용을 한다. 예를 들어 해고를 규제하는 법이 있으면 외부에 싸게 사용할 수 있는 노동자가 있다 하더라도 지금 일하는 노동자를 해고하기 쉽지 않고 굳이 해고하려면 많은 비용이 들게 되어 결과적으로 새로 노동자를 채용하는 데 드는 거래비용을 높이는 것이 되어 버린다.

그런데 근래 기술의 급속한 발전이 이러한 유인들을 많이 없애버렸다. 현장에서 일하며 배우는 것이 많았던 예전과는 달리 외부에서 이미 교육받고 취업하여 일할 수 있는 표준화된 기술이 더 많아졌을 뿐 아니라, 기술 발전 속도가 급속해지면서 오래 일한 노동자들보다 오히려 신참 노동자들이 더 많이 알고 잘 하는 경우도 많아졌다. 즉 기업특수숙련의 의미가 훨씬 축소된 것이다. 적합한 노동자를 찾고 고용하는 데 드는 거래비용 역시 최근 정보통신 기술로 말미암아 극도로 낮아지게 되었다. 노동 플랫폼들을 생각해보면 쉽게 이해할 수 있다. 미숙련 일에서 매우 전문적인 일까지, 일하겠다는 사람들이 플랫폼에 줄을 서 있다. 각각의 경력을 나열하고 얼마에 일하겠다는 표찰까지 붙인 채. 이런 상황에서 굳이 안정적으로 고용할 이유가 없다. 거래비용을 거의 들이지 않으면서 그때그때 가장 값싼 노동자를 찾을 수 있는 것이다.

사실 가장 값싼 노동자를 찾고 최대한 노동자를 착취하려는 것은 자본의 기본적인 속성이다. 단지 케인스주의적 계급타협의 시기에는 국가적인 정책으로 인해 이에 대해 덜 노골적이 되었다고 할 수 있다. 그러나 신자유주의의 시대에 들어와 이 고삐가 풀렸다. 거기에 최근의 기술 발전이 날개를 달아준 셈이 된 것이다.

안정적인 고용, 상대적인 고임금, 승진 사다리 체계, 이 세 가지가 내부노동시장을 규정하는 특성이라고 했다. 쉽게 말해서 우리가 통상 생각하는 정규직 일자리이다. 한국에서는 21세기 들어오면서 내부노동시장의 붕괴가 급속하게 나타나기 시작했다.

이쯤에서 한국을 들여다보자. 앞서 말한 자본주의 체제 변천사는 서구 선진자본주의를 기준으로 한 것인데, 한국의 경우도 여기 적용될 수 있는가. 시기와 기간의 차이는 크지만, 큰 틀에서는 그렇다. 물론 엄격한 의미에서의 고전적 자유주의 체제는 존재하지 않았

다. 자본주의 경제는 시장에 맡겨놓고 정부는 개입하지 말아야 한다는 것이 고전적 자유주의 사고였지만, 한국에서 자본주의를 육성한 것은 ‘보이지 않는 손’이 아니라 국가 그 자체였으니까. 게다가 한국에서 자본주의적 산업발전을 시작했던 20세기 중반은 이미 서구 선진 자본주의에서 케인스주의가 최고로 강했던 시기였기 때문에 이데올로기로서도 ‘보이지 않는 손’ 따위의 얘기를 할 때가 아니었다. 그러나 노동시장에서 노동력을 파는 노동자에 대해 아무런 보호조치도 없이 착취를 최대화하고 노동조합과 노동운동을 탄압한 것은 서구의 초기 자본주의와 같았다. 한국의 특수한 상황에서, 자유주의 대신 이를 정당화한 기능적 등가성을 가진 이데올로기는 반공주의였다. 그 후 짧은 동안이나마 케인스주의적 계급타협의 시기도 존재했다고 할 수 있다. 1980년대와 1990년대. 좀 더 특정하자면 1987년부터 1997년의 10년 동안이 그에 해당한다고 볼 수 있다. 서구의 케인스주의 타협이 노동자투쟁을 배경으로 했던 것처럼 한국에서도 1987년 노동자대투쟁이 계기가 된 것이다. 보통 1987년부터 한국에서 내부노동시장이 형성되었다고 보고 있다. 그러나 한국에서 비로소 케인스주의적 계급타협이 가능했던 1980~90년대는 이미 선진 자본주의에서는 신자유주의가 본격화되기 시작했던 때이다. 그리하여 1997년 외환위기를 계기로 거의 강제적으로 신자유주의적인 세계시장 통합에 동참해야 했기 때문에 이 시기는 겨우 10년으로 짧게 끝났다.

이후로 21세기는 계속 내부노동시장이 축소되는 과정이었다. 이미 1998년 미증유의 대규모 실업 사태 때 내부노동시장은 크게 충격을 받고 무너졌다. 그 후로 경제 상황이 회복되어 다시 재고용이 이루어질 때 노동자들은 더 이상 예전과 같은 내부노동시장으로 진입할 수 없었다. 전에 명확히 내부노동시장이 형성되었던 부문들에서 비정규직 고용이 성행하기 시작했을 뿐 아니라, 경영합리화, 구조합리화, 구조조정 등의 이름으로 외주, 분사 등이 수시로 이루어졌다. 그때마다 내부노동시장이 흔들리고 축소되었다. 이렇게 된 지도 20여 년이 지나서 예전에는 분명히 내부노동시장에 포함되었던 부문들임에도 불구하고 지금은 2차노동시장을 이루는 것이 당연하게 느껴지는 영역들이 매우 많다(* 내부노동시장을 1차노동시장, 내부노동시장에 포함되지 못한 불안정노동의 영역을 2차노동시장이라고 부르기도 한다), 그 결과 이제 내부노동시장은 거대한 불안정노동의 바다에 떠 있는 작은 섬에 불과하게 되었다.

노동 불안정화의 양상

주제의 앞 단어인 ‘신자유주의’를 설명하기 위해서 구 자유주의부터 자본주의 체제의 변천사를 설명했고, 신자유주의는 자본주의 역사에서 케인스주의 계급타협의 균형이 붕괴되고 자본의 공격이 재개된 것으로서 내부노동시장을 제거하여 불안정노동을 확산시킨다는 것까지 설명하였다. 이제 주제의 뒷 단어인 ‘불안정노동’의 양상에 대해 좀더 구체적으로 들여다보기로 하자.

그런데 개인적으로는 ‘불안정노동’이라는 말보다는 ‘노동의 불안정화’라는 말을 좀더 선호한다. ‘불안정노동’이라는 범주가 따로 있는 것이라기보다 모든 종류의 노동에 대해서 공격이 들어오고 있고, 지금 ‘안정적인 노동’(?)처럼 보이는 것도 다양한 방식으로 불안정화의 과정 중에 있거나 불안정노동으로 떨어질 수 있기 때문이다. 구체적으로, 노동의 불안정화는 다음과 같은 양상으로 진행되고 있다.

첫째는 비정규직의 확산이다. 비정규직 확대 과정이나 문제점에 대해서는 잘 알려져 있으므로 여기서 굳이 설명할 필요가 없는 듯 하여 생략하겠다.

둘째로는 비임금노동자화다. 기업이 노동자를 고용하지 않고 개인사업자로 계약을 맺어 사용하는 것이다. 특수고용이 여기에 해당되지만, 엄밀히 특수고용이라고 말하기 어려운 경우들도 포함된다. 여러 프리랜서나 자영업자 중에서는 스스로 특수고용이라고 생각하지 않고 노동과정에서도 전통적인 사용-종속관계로 규정하기 어려울 만큼 어느 정도 자율성을 갖는 경우들도 있는 것이 사실이다. 그러나 어쨌든 기업이 예전에는 정규직으로 고용을 했던 일들을 프리랜서 계약으로 맡기는 것이 점점 늘어나고 있다. 이것은 앞서 말한 설명한 대로, 기업이 가급적 업무를 외주화하려는 경향, 정보통신기술의 발달로 인해 거래비용이 극히 낮아진 것 등에서 기인한다. 노동자의 입장에서 프리랜서로 일하는 것보다 임금노동자로 일하는 것이 반드시 더 바람직한 것이라고 단언할 수는 없다. 문제는 기업과의 관계에서 이들이 고용된 임금노동자만큼 또는 오히려 임금노동자보다 더 열위에 있음에도 불구하고, 근로기준법이나 노동3권 등 노동자 보호를 위한 제도에서 배제되고 마치 기업과 동등한 계약 당사자인 것처럼 취급된다는 점이다. 즉 노동자 삶의 안정을 보호하기 위한 각종 제도에서 배제되면서 다양한 차원의 불안정성에 그대로 노출된다.

셋째로, 기업 조직의 쪼개기와 외부화도 노동의 불안정화에 한 몫 한다. 대기업들 사이에 기업 내에서 하던 업무들을 조각조각 나누어 분사, 자회사화, 외주화하는 경향이 증가하였다. 실제로 21세기 들어와 이전에 수천 수만 명씩 고용하던 대기업들의 고용규모가 눈에 띄게 줄었다. 기업 조직을 쪼개어 각각 계열사화하거나 업무를 외주화하였기 때문이다. 외주 중 일부는 간접고용으로 포괄하기도 하지만 보통 간접고용은 노동자의 실제 사용주와 고용주가 다른 경우를 가리킨다. 고용하지 않은 사용주의 사업장에 직접 가서 일하는 것이 아니면 노동자도 굳이 간접고용이라고 생각하지 않는 게 보통이다. 물론 수천 수만 명씩 고용하는 대기업들이 경제를 지배하는 것이 딱히 좋은 것은 아니지만, 그렇다고 이처럼 형식적으로 다른 회사로 독립시켰다고 해서 대기업의 지배가 약화된 것도 전혀 아니다. 수많은 이른바 ‘협력업체’들은 특정 대기업의 거의 전적인 지배하에 있다. 노동의 불안정화라는 관점에서 볼 때는, 기업이 이러한 조직 구조조정을 하는 이유는 좀더 쉽게 꼬리 자르기를 하려는 유연 경영 전략의 일환이라는 점이 문제다. 기업이 유연하게 움직일 때 거기에 휘둘리는 노동은 불안정하게 되는 것이다.

마지막으로, 아직 그나마 남아 있는 내부노동시장의 일자리에서도 2차노동시장보다는 덜하지만 점점 더 불안정성이 강화되고 있다. 예를 들어 성과급 비중의 급격한 증가, 개

인 연봉제 등은 임금 불안정성을 강화한다. 많은 기업들이 (내부노동시장의 일자리라서 비록 외부 노동자와 경쟁하지 않는다 하더라도) 내부의 경쟁을 극대화하는 방향으로 임금 구조나 승진 체계를 재편하면서, 노동자들의 노동강도와 스트레스가 심각하게 악화되고 있으며 내부 경쟁에서 뒤지면 임금 뿐 아니라 고용도 불안정한 상황에 처하게 된다.

결국 불안정노동이라는 범주가 따로 존재하는 것이 아니다. 케인스주의 계급타협의 균형이 깨지고 자본의 공격이 재개된 신자유주의 체제 하에서 다양한 측면, 다양한 방식으로 노동에 대한 공격이 노골화되면서, 정도의 차이는 있을지언정 거의 모든 노동에서 불안정성이 점점 강화되고 있는 것이다.

나가며

‘신자유주의와 불안정노동’이라는 주제의 글을 쓸 때 좀 난감한 경험이 있다. 이 설명에 따르면 자본주의 체제가 신자유주의로 변화해 간 과정은 필연적이었던 것이며 신자유주의적 자본의 전략과 현대 기술 발전 등에 의해 불안정노동이 확산되는 것도 결국 어쩔 수 없는 것이 아닌가라고 받아들이는 사람들이 종종 있었기 때문이다. 그러나 앞서 설명에서 이야기했듯이 이른바 “좋은 시절”이라는 케인스주의 체제 또한 오직 자본의 내재적 속성에 따라 자연스럽게 이루어진 것이 아니다. 분명히 노동자들의 피 흘리는 투쟁이 있었기 때문에 케인스주의적 계급타협이 이루어졌던 것이며, 그러한 투쟁이 없었다면 역사적으로 자본주의가 어떤 모습으로 형성되어 나갔을지는 지금 알 수는 없는 노릇이다. 노동자 투쟁의 결과 자본이 주춤하면서 계급타협이 이루어지고 자본의 노동에 대한 착취와 공격이 덜 노골적으로 변하게 된 시대가 있었다. 그러나 자본의 속성에 따라 시간이 지나면서 결국 그 균형점이 깨어지고 다시 자본의 공격이 전면화되면서 노동의 불안정화를 경험하고 있는 것이 현재 상황이다. 그러나 구(舊) 자유주의 시대 노동자들의 격렬한 투쟁이 자본주의 역사의 진로를 결정했던 것처럼, 지금 현재 우리의 투쟁이 결국 사회의 방향을 결정한다. 물론 현재의 기술 및 자본의 발전 상태에는 이미 작아진 옷이 되어버린 전통적인 케인스주의 계급타협의 체제로 되돌아가지는 못할 것이다. 어떤 체제가 가능할지 예언(?)이나 전망을 하는 것도 필자의 능력 밖이다. 다만 역사적인 교훈은 불안정노동에 대한 노동자의 대응과 투쟁이 다시 새로운 체제를 형성해 갈 것이라는 점이다.

〈2강〉

1987년 이후 한국의 노동운동*

－ 노동시장 유연화의 진전과 민주노조운동의 해계모니 상실

김철식¹⁾

한글요약

이 글에서는 1987년 이후 30여 년간 전개된 한국 노동운동의 역사적 궤적을 검토한다. 1987년 노동자대투쟁을 통해 등장한 민주노조운동은 자주성, 민주성, 연대성이라는 노동운동의 원칙을 정립하고 정부와 자본의 탄압에 맞서 비타협적이고 전투적으로 투쟁함으로써 노동운동을 활성화함과 동시에 상당한 임금인상과 노동조건 개선, 그리고 노동권의 확립을 가져왔다. 그럼으로써 민주노조운동은 노동운동의 해계모니를 확립할 수 있었다. 그러나 외환위기 이후 일련의 과정을 거치면서 민주노조운동은 해계모니를 상실하게 된다. 이 글에서는 그러한 변화가 발생한 1997년 말 외환위기에서부터 2007년 기간제법이 제정될 때까지의 시기를 한국 노동운동 변화의 ‘결정적 국면’으로 해석한다. 외환위기 직후 정리해고와 근로자파견이 합법화되고 이후 구조조정과 비정규직이 확산되면서 노동시장의 유연화가 본격적으로 진행되었다. 노동시장 유연화는 기존 노동운동이 포괄하지 못하는 다양한 불안정한 노동 형태를 양산함으로써 노동운동의 활동 기반을 아래로부터 침식하게 되었다. 그에 따라 기존 노동운동 주요 주체들의 활동이 더 이상 노동계급을 대표하지 못하게 되었다. 2010년대 들어서는 비정규직, 청년, 플랫폼 노동자 등 기존 노동운동 주체들과 일정한 차별성을 보이는 새로운 노동운동의 흐름이 등장하는 한편으로 디지털화가 진전되고 이른바 ‘노동의 탈경계화’ 양상이 나타나는 가운데, 개별 노동운동 주체들이 각 개약진하면서 새로운 가능성과 한계를 동시에 드러내는 상황이 지속되고 있다.

주요어

노동운동, 노동자대투쟁, 민주노조운동, 결정적 국면, 노동시장 유연화

1) 김철식 한국학중앙연구원 한국학대학원 사회학전공 조교수

* 이 논문은 2022년 한국학중앙연구원 신집현전사업 연구과제로 수행된 연구임(AKSR2022-JH02).

1. 들어가며

1987년 7·8·9월의 ‘노동자대투쟁’은 한국노동운동의 역사적인 전환점이 되었다. 노동자대투쟁으로 그간 억눌려왔던 노동자들의 목소리가 폭발하면서 이른바 ‘민주노조’들이 본격적으로 결성되었고, 상당 수준으로 노동조건이 개선되었다. 이후 1990년대에 이어진 민주노조들의 비타협적이고 전투적 투쟁은 자기희생적인 투쟁으로 인식되었고, 그러한 실천을 통해 노동계급 전반의 임금인상과 노동환경 개선, 나아가 노동권에 대한 사회적 인식을 제고하는 데 큰 기여를 한 것으로 평가된다. 그 과정에서 ‘민주노조운동’의 사회적 영향력 또한 상당히 높아졌다. 노동운동은 한국사회의 민주화와 사회운동을 주도하는 운동으로 인식되었고, 노동조합의 파업은 전국적인 이슈로 제기되면서, 그것에 대한 비난이 있기도 했지만, 파업의 정당성에 대한 시민사회와 사회운동의 광범위한 지지를 받은 것도 사실이다.

이와는 대조적으로 현재의 한국 노동운동, 노동조합에 대한 시민 다수의 인식은 상당히 부정적이다. 일방적으로 불법을 일삼는 강성노조의 이미지, 저임금과 고용불안에 시달리는 비정규 노동자들과 대비되어 고임금과 높은 생활수준을 향유하는 귀족노동자의 이미지, 국민경제는 아랑곳하지 않고 자신의 이익만을 추구하는 이기주의적 이미지 등이 부각되고 있는 것이 현실이다.

노동조합에 대한, 노동운동에 대한 부정적 인식은 노동운동의 위기를 함의한다. 실제로 노동조합의 조직률은 2019년 기준 12.5%로서 OECD 국가들 중에서 미국, 프랑스 등과 함께 가장 낮은 축에 속한다(고용노동부, ‘전국노동조합조직현황’, 2019년). 노동조합은 물리적 규모에서나 사회적 인식의 측면에서나 위기에 처해있는 것이 사실이다.

노동운동의 위기와 관련하여 그것을 유발한 노동운동 내적 요인에 주목하여 다소 상반된 인식들이 제기되고 있다. 이는 노동운동의 운동노선과 관련된 쟁점이라고 할 수 있는데, 한편으로는 노동운동이 합법주의적, 개량적 운동 노선을 추구함으로써 1987년 이후 전노협 정신으로 대표되는 전투적이고 변혁지향적 노동운동 전통이 사라졌고, 그것이 현재의 위기를 유발했다고 본다(김창우, 2007; 2020). 이와는 반대로 오히려 노동운동의 과도한 전투적 노선이 국민으로부터 고립을 낳고 위기를 자초했다고 보면서 유연한 전술과 참여적 노동운동을 주장하는 시각도 있다(이병훈, 2004). 그러나 오늘날 노동운동 위기를 참여주체의, 노동운동 주도 세력의 실천상의 오류만으로 설명할 수 있는 것은 아니다. 노동운동 위기의 원인을 단지 주체의 전투성이나 타협성으로 치부할 수는 없는 것이다. 오히려 주어진 구조적, 제도적 제약 하에서 노사관계 행위자들의 실천을 통해 구성되는 노사관계, 노동시장 구조와 제도의 역사적 동학을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

이 글에서는 1987년 노동자대투쟁 이후 30여 년간 전개된 노동운동의 역사적 궤적을 검토한다. 이를 위해 1987년 이후의 노동운동 전개를 노사관계 제도화와 노동시장 유연화의 상호작용이라는 관점에서 분석한다. 우선, 1987년 노동자대투쟁과 이후 노동자들의 현

신적인 투쟁을 통해 국가와 자본의 일방적이고 억압적인 노동통제가 유지되기 어려워지면서 노동운동과 노동조합의 사회적 인정, 즉 제도화가 진전되었다. 한편, 노동시장 유연화도 진전되었다. 고용과 해고를 유연화하려는 경향은 1990년대 말의 외환위기를 계기로 본격화되었고, 2000년대를 거치면서 한국 노동운동의 기반을 규정하는 핵심 요인이 되었다. 그것은 기존 노동운동 주체들의 해계모니를 상실하게 함과 동시에 유연화된 다양한 노동자들을 노동운동의 주체로 끌어들였다. 이 글에서는 지금의 지형을 형성한 노동운동의 역사적 전개를 검토하면서 그것이 한국의 노동운동, 사회운동에 갖는 시사점과 함의를 도출한다.

2. 결정적 국면, 해계모니, 유연화와 제도화의 정치

이 글에서는 1987년 이후 한국 노동운동의 동학을 설명하기 위해 역사적 제도주의(historical institutionalism)의 ‘결정적 국면’(critical conjunctures) 개념을 도입한다. 결정적 국면은 사회 제도의 형성과 전개에 대한 역사적 분석을 수행하는 역사적 제도주의의 핵심 개념이다. 그것은 ‘새로운 자극을 통해 변화를 일으키고, 피드백 메커니즘을 촉발함으로써 그것을 지속하도록 만드는 사건’으로 정의된다(Skocpol and Pierson, 2002). 결정적 국면은 현재와 같은 형태로의 발전을 유발한 기원적 계기에 해당된다. 결정적 국면에서는 기존의 “경로의존적 균형은 급격한 변화에 의해 주기적으로 파괴되면서, 역사의 경로에 갑작스러운 굴곡을 만들어낸다”(쉴렌, 2011: 66).

이 글에서는 1997년 말 외환위기 이후부터 2007년 기간제법이 제정될 때까지의 시기를 한국 노동운동 변화의 결정적 국면으로 해석한다. 외환위기 직후 정리해고와 근로자파견이 합법화되고 이후 구조조정과 비정규직이 확산되면서 노동시장의 유연화가 본격적으로 진행되었다.

노동시장 유연화란 말 그대로 노동시장에서 거래되는 노동력 상품의 거래조건을 유연화하여, 노동력의 채용, 해고, 배치, 그리고 노동력 가격으로서의 임금을 상황에 따라 유연하게 적용하는 것을 말한다. 노동력 상품을 판매하여 생활을 영위해야 하는 노동자들의 입장에서 보면 노동시장 유연화는 자신의 고용이 불안정해지고, 임금이 상황 따라 변화하여 생활의 불안정성이 심화됨을 의미한다. 이제 노동은 단순히 분절(segmentation)되는 것을 넘어 파편화(fragmentation)되고 불안정화(insecurity and precariousness)된다(Atkinson, 1987; Heery and Salmon, 2000; 사회진보연대 불안정노동연구모임, 2000; Marchington, Grimshaw, Rubery and Willmott, 2005). 파편화된 노동시장에서 다양한 이해를 지닌 노동자들이 등장하게 되면, 이들을 대표할 수 있는 노동운동의 해계모니를 구축하는 것이 쉽지 않으며, 따라서 노동시장 유연화는 노동운동의 기반을 침해하는 효과를 지닌다.

해계모니(hegemony)란 물리적으로 억압하여 지배를 행사하는 억압적 지배와 구분되어,

구성원들의 동의에 의해 지배가 행사되는 것을 의미한다. 일반 구성원들이 헤게모니 세력의 방침을 따르면 자신에게도 이익이 발생할 수 있고 따라서 자발적으로 헤게모니 세력의 지도에 동의할 수 있어야 한다. 이런 점에서 헤게모니는 ‘지적, 도덕적 지도력’을 의미한다. 이 글에서는 민주노조운동 세력이 1987년 이후 노동운동 원칙에 기반한 헌신적이고 자기희생적 투쟁을 통해 노동계급 구성원들과 사회운동의 지지와 동의를 확보했고, 민주노조운동 세력의 이해가 노동계급의 이해를 대표하는 것으로 받아들여지게 되었다는 의미에서 이를 헤게모니로 지칭한다.

1987년 이후 한국 노동운동에서는 민주노조운동의 헤게모니 하에서 노동조합과 노동운동의 시민권을 획득하기 위한 다양한 실천이 있었고, 이에 맞서는 사용자와 정부의 대응이 나타나면서 노사관계가 전개되었다. 동시에 노동시장 유연화를 둘러싼 노사정 간의 힘겨루기도 진행되었다. 노동시장 유연화는 노동운동과 노동조합의 기반에 중요한 영향을 미치는 것으로서 소홀히 넘어갈 수 없는 사안이었기 때문이다. 노사정 간 상호작용 과정에서 때로는 노동조합의 사회적 인정과 노사관계 제도화의 진전을 댕가로 노동시장 유연화가 용인되는 일종의 맞교환이 이뤄지기도 했다. 노동조합, 노동운동의 사회적 인정과 시민권 획득이라는 쟁점, 그리고 노동시장 유연화 쟁점을 둘러싸고 전개되는 노사정 간의 힘겨루기와 상호작용을 이 글에서는 (노동시장) 유연화와 (노사관계) 제도화의 정치로 지칭한다.

그런데 노동시장 유연화가 진전되면 그것은 노사관계 제도화, 나아가 노동운동의 활동 기반을 침해하게 된다. 실제로 한국에서 1990년대 말 외환위기 이후 노동시장 유연화가 본격화되면서 기존 노동조합이 포괄하지 못하는 다양한 불안정한 노동 형태가 양산되었고, 이는 노동운동의 활동 기반을 아래로부터 침식하게 되었다. 그에 따라 자주성, 민주성, 연대성의 원칙에 근거한 선도적이고 비타협적인 투쟁을 통해 노동조건 개선과 노동권 확대를 가져왔던 기존 노동운동 주요 주체들의 활동이 더 이상 노동계급을 대표하지 못하게 되는 결과를 가져왔다. 민주노조운동을 주도해왔던 (제조업, 대공장, 정규직) 노동조합들의 비타협적 투쟁은 노동계급이나 시민사회의 폭넓은 지지를 받기보다는 오히려 귀족노조의 자기 밥그릇 챙기기로 치부되어 사회적 비난의 대상이 되었다.

이 글에서는 이와 같은 한국 노동운동 변화의 동학을 유연화와 제도화의 정치, 그로 인한 노동시장 구조변화와 관련하여 분석할 것이다. 이하의 논의 순서는 다음과 같다: 이어지는 3절에서는 1987년 노동자대투쟁으로 성립한 한국의 민주노조운동이 외환위기 이전까지 국가, 자본과의 상호작용 하에서 어떤 실천을 전개해왔는지를 분석한다. 세계적인 주목을 받았던 1997년 초의 총파업은 이 시기 민주노조운동이 구축한 물리적 역량과 사회적인 영향력이 외화된 사건으로 조명된다. 4절에서는 외환위기 이후 2007년 기간제법이 제정될 때까지의 노동운동을 분석한다. 외환위기 직후 노사정 합의에 의해 정리해고제, 파견근로제가 도입되면서 비정규직이 본격적으로 확산되기 시작했다. 구조조정과 이에 대한 투쟁은 모두 비정규직의 확산으로 귀결되었고 노동운동은 이러한 노동시장 유연화의 흐름

을 멈추거나 되돌리지 못했다. 이 시기는 현재와 같은 노동운동의 지형을 형성하는 핵심 계기가 되었던 ‘결정적 국면’이다. 5절에서는 2000년대 후반부터 현재까지의 노동운동을 분석한다. 새로운 노동환경 하에서 기존의 노동운동과 새롭게 등장하는 노동운동 흐름들이 교차하고 공존하면서 나타나는 현 노동운동의 상황과 과제를 조망한다. 결론에 해당되는 마지막 6절에서는 이 글의 논의를 정리하면서 한국 노동운동의 전망과 관련한 몇가지 쟁점을 제기한다.

3. 민주노조운동의 노동운동 헤게모니 구축:1987년~외환위기

이 시기는 1987년 6월 항쟁과 7·8·9월 노동자대투쟁으로 촉발된 한국의 민주노조운동이 발전하면서 민주노조운동 세력이 노동운동의 헤게모니를 구축한 시기라고 할 수 있다. 민주노조운동으로 대표되는 노동운동은 국가와 자본에 맞선 부단한 투쟁을 통해 사회적 정당성과 시민권을 획득해 나갔다. 자주적, 민주적 노조에 의한 비타협적 투쟁과 연대는 한국 노동운동이 견지해야 할 주요한 원칙이 되었다.

1. 1987년 노동자대투쟁과 민주노조운동의 전개

1987년 7·8·9월의 노동자대투쟁은 그간 억눌려왔던 노동자들의 울분과 요구가 그해 6월 민주화 항쟁을 통해 열린 정치적 공간에서 분출한 사건이었다. 울산에서부터 시작된 노동쟁의의 물결은 폭발적으로 전개되어 순식간에 전국으로 확산되었다. 당시 노동쟁의 현황을 보면, 1987년 3,700여 건에 이르는 노동쟁의가 발생했고, 그 흐름은 수년간 이어져, 이듬해인 1988년 1,800여 건, 그리고 1989년에도 1,600여 건의 노동쟁의가 발생했다(김준, 2001a: 369). 노동자들은 임금인상과 노동조건 개선, 인간다운 대접과 같은 노동기본권 확보를 주요 요구사항으로 내걸었고, 이러한 노동자 권익 보장을 위해 자주적인 조직을 확보하려고 했다.

노동자대투쟁의 결과 노동조합의 조직적 기반이 대폭 확장되었다. 노동자대투쟁 발생 직전인 1987년 6월 30일 기준 2,742개의 노동조합이 있었는데, 그해 12월 31일이 되면 노동조합 수는 4,086개로 거의 2배로 확대되었다. 조합원 수의 경우 6월 말 105만여 명에서 12월 말 126만여 명으로 늘어났다. 새로 결성된 노동조합은 국가나 자본이 노동자 순치를 위해 결성해왔던 ‘어용’노조가 아니라 노동자들에 의해 자발적으로 결성된 ‘민주’노조들이었다.²⁾ 이제 새로운 성격의 노동조합, 즉 민주성과 자발성을 기초로 하는 민주노조가 전면에 등장하여 한국 노동운동과 노사관계의 중심세력이 되었다.

노동자대투쟁은 노동자 권익 향상에도 상당한 성과를 가져왔다. 이전의 억압적이고 권위적인 노동통제 하에서 있었던 저임금과 열악한 노동조건, 그리고 비인간적 대우에 대한

2) 한편, 기존의 어용노조에 대해서는 지도부의 퇴진과 노조 민주화를 요구하는 투쟁이 진행되었다.

분노가 폭발한 것이기 때문에 임금인상과 노동조건 개선은 필연적인 것이었다. 이와 동시에 노동권 개념의 도입, 즉 노동자들이 적정한 임금과 노동조건, 인간다운 생활을 할 권리가 있으며, 나아가 자신의 목소리를 낼 수 있는 권리가 있다는 사회적 인식이 제고된 것도 노동자대투쟁의 중요한 성과라고 할 수 있다.

이제 더 이상 과거와 같은 억압적이고 사용자 일방적인 노사관계를 유지하는 것은 불가능해졌다. 이런 의미에서 1987년의 노동자대투쟁은 한국 산업화 과정에서 줄곧 관찰되었던 억압적이고 일방적 노동통제에 맞서는 폭발적 저항을 통해 등장한 새로운 노동운동, 즉 민주노조를 중심으로 하는 한국노동운동이 발전하게 되는 출발점이라고 할 수 있다.

II. 전노협 결성과 민주노조운동의 노동운동 헤게모니 확보

1980년대 한국에서 노동조합은 개별 기업단위로만 결성할 수 있었고 개별 기업을 넘어서는 산업별 노조나 지역별 노조 등은 허용되지 않았다. 기업별 노조 시스템에서 1987년 노동자대투쟁을 계기로 활성화된 개별 기업 단위 노조들은 상호 연대를 통해 국가와 자본의 억압에 맞서 운동을 전개해나갔다. 민주노조들의 연대 실천이 지속되면서 노동운동 지도조직인 총연합기구를 건설하려는 노력이 전개되었고, 그 결과 노동운동을 총괄하는 노동조합 연대기구로서 ‘전국노동조합협의회’(이하 ‘전노협’으로 지칭)가 결성되었다.

1990년 1월 22일 수원의 성균관대학교에서 전국에서 모인 노조 대의원 4백여 명과 학생, 재야인사 등 총 6백여 명이 참석한 가운데 전노협 창립대회가 개최되었다. 전국의 14개 지역노동조합협의회와 2개의 업종노동조합협의회 소속 602개 노조, 조합원 19만 3천여 명이 전노협에 회원으로 참여했고, 전국교직원노동조합, 전문기술노련, 화물운송연맹 등은 전노협의 참관 조직으로 참여했다(김준, 2001a: 292-293).

전노협의 결성과 이후 활동들은 한국노동운동의 지향과 원칙의 틀을 잘 보여준다. 전노협은 창립선언문에서 자신이 “한국노동으로 대표되는 노사협조주의와 어용적, 비민주적인 노동조합운동을 극복하고 자주적이고 민주적인 노동운동을 전개해 나갈 수 있는 한국노동조합운동의 새로운 조직적 주체”로서, “정권과 소수 재벌의 억압과 수탈을 제거하여 4천만 국민의 자유와 행복을 실현하기 위해 제 민주세력과 힘차게 연대해 나갈 수 있는 전국노동자의 조직적 대오”임을 선언하고 있다. 이로부터 ‘자주성’, ‘민주성’, ‘연대성’이라는 전노협의 주요 활동 원칙을 확인할 수 있다. 그것은 이후 한국 노동운동이 지켜나가야 할 핵심적인 운동 원칙으로 자리잡게 된다.

1990년대 민주노조운동은 이러한 자주성, 민주성, 연대성의 원칙을 견지한 가운데 국가와 자본의 노동억압에 맞서 비타협적이고 전투적으로 저항하면서 극한적인 자기희생적 실천을 보여주었다. 1989년부터 수년 간 반복적으로 발생했던 현대중공업 노동조합의 전투적이고 극한적 파업, 당시 전노협과 그 근간인 지역노동조합협의회를 주축으로 하는 노동조합들의 연대적 실천 등은 민주노조운동 주체들의 자기희생적 실천을 보여주었고, 이를

통해 1990년대 노동운동은 사회적 시민권을 획득하고, 전반적인 임금인상과 노동조건 개선의 성과를 낳았다. 자기희생적 투쟁의 실천과 성과를 바탕으로 민주노조운동은 한국 노동운동의 헤게모니를 획득할 수 있었고, 노동운동은 시민사회와 사회운동의 광범위한 지지와 연대를 확보할 수 있었다. 민주노조운동이 노동운동의 헤게모니를 확립한 것이다.

Ⅲ. 국가의 노동정책: 억압 정책 일변도에서 노동 포섭 모색으로

민주노조운동의 전개에 대해 당시 6공화국 정부는 강도 높은 물리적 억압으로 대처했다. 합법적, 비합법적 수단을 동원한 노조결성 억제 및 민주노조 와해 시도, 경찰력을 동원한 노동쟁의에 대한 엄정한 대처, 노동조합 활동가들의 구속이 광범위하게 진행되었다. 노동조합 활동을 하는 것은 해고는 물론이고 오랜 수배 생활과 구속에 노출되는, 따라서 자신의 삶의 파탄을 각오해야 하는 것이었다.

노동운동에 대한 국가의 강력한 물리적 억압의 결과 노동운동에 참여한 많은 노동자들이 ‘업무방해’, ‘폭력행위’, ‘노동쟁의조정법 위반’, ‘집회 및 시위법 위반’ 등의 사유로 구속되었다. 특히 전노협 건설을 전후로 한 1989-1991년에는 구속노동자 수가 매년 400~500여 명에 달했다(<표 1>참조).

<표 1> 적용 법조문 별 구속노동자 수 추이 (1988년-1995년 12월)

적용법조문	1988년	1989년	1990년	1991년	1992년 1)	1993년	1994년	1995년	누계
업무방해	17건	248	308	258	56	10	102	104	1,103 (59%)
폭력행위	50	247	96	133	35	11	34	130	736 (39%)
노동쟁의조정법	6	176	74	125	12	8	82	23	506 (27%)
집회 및 시위법	34	89	86	90	3	1	0	0	303 (16%)
공무방해	34	23	38	27	0	0	3	3	128 (7%)
국가보안법	1	31	29	28	5	1	0	0	95 (5%)
기타 2)	5	132	60	39	8	0	50	13	307 (16%) 3)
구속노동자 수	63명	534명	474명	451명	77명	23명	142명	113명	1,877명 4)

- 주 1) 1992년은 1월~4월까지의 통계임.
 2) 기타에는 공사문서 위조, 화염병, 자살방조, 명예훼손, 국가공무원법, 도로교통법, 병역법, 방화 등이 포함됨.
 3) ()안의 비율은 법조문 적용건수(3,178)를 전체 구속노동자의 수(1,877)로 나눈 수치임.
 4) 구속사유가 확인된 노동자 수 1,877명과 전체 법조문별 합계 3,178명이 다른 것은 동일인에게 둘 이상의 법조문이 적용된 것임.
 - 자료: 전노협 조사통계국 자료/ 김진균(1995: 220)에서 재인용.

그런데 1993년 문민정부가 등장하면서 노동정책에서 일정한 변화가 발생했다. 일방적

억압 위주의 노동정책에서 일정 정도 노동운동을 제도 내로 포섭하려는 시도들이 나타난 것이다. 가령 문민정부는 그간 자신이 일방적으로 임금 가이드라인을 설정하고 노사에게 그것을 강요하던 앞선 정부와 달리, 노총과 경총 간의 임금합의를 도모하는 정책을 추진했다. 또한 아직까지 법외 노조로 남아있는(법적으로 인정받지 못한) 민주노조 진영을 현실적인 존재로 인정하고 이를 제도 내로 끌어들이려는 모습을 보여주었다(김준, 2001b: 406).

IV. 민주노조운동에 대한 자본의 대응: 신경영전략

1990년대에는 자본의 노동정책에서도 변화가 발생했다. 민주노조에 대한 불인정과 일방적인 억압 일변도의 정책이 노동자들의 지속적인 저항을 불러일으키면서 이제 자본은 새로운 인사·노무관리정책을 모색하기 시작했다. 이러한 시도들은 ‘신경영전략’으로 지칭되었는데, 대체로 능력주의의 전개, 자동화의 급진전, 일본식 노동조직의 도입, 기업문화운동 등으로 요약될 수 있다(박준식, 1996).

신경영전략에서 가장 두드러지게 나타난 것은 자동화 전략이었다(김준, 2001a: 357). 기업들은 1990년대 초부터 자동화기기를 대거 도입하기 시작했다. 이 시기의 자동화는 유연한 생산보다는 노동력의 절감, 즉 노동력에 대한 의존도를 줄이는 노동대체적 자동화의 성격을 띠고 있었다.

자동화는 노동력의 유연한 활용, 즉 노동시장 유연화와 결합되었다. 자동화가 급진전되면서 기업들은 정규 노동력을 축소하거나, 신규 노동력이 필요로 할 때 이를 정규직보다는 비정규직으로 충원하기 시작했다. 자신이 직접 수행하던 공정의 일부를 하청으로 넘기는 외주화도 많이 진행되었다.

인사체계와 관련하여 능력주의적 인사관리체계가 도입되었다. 신인사제도로 지칭되는 직능자격제도가 도입되었고, 연봉제나 성과급 등 임금을 업적, 성과와 연계하는 제도들도 도입되어 확산되기 시작했다. 성과연계 임금제도는 팀제, 제안제도, 다기능화 등 일본식 작업조직의 도입과 연계되어, 노동자들을 개별화하고 상호 경쟁을 유도하는 데 활용되었다.

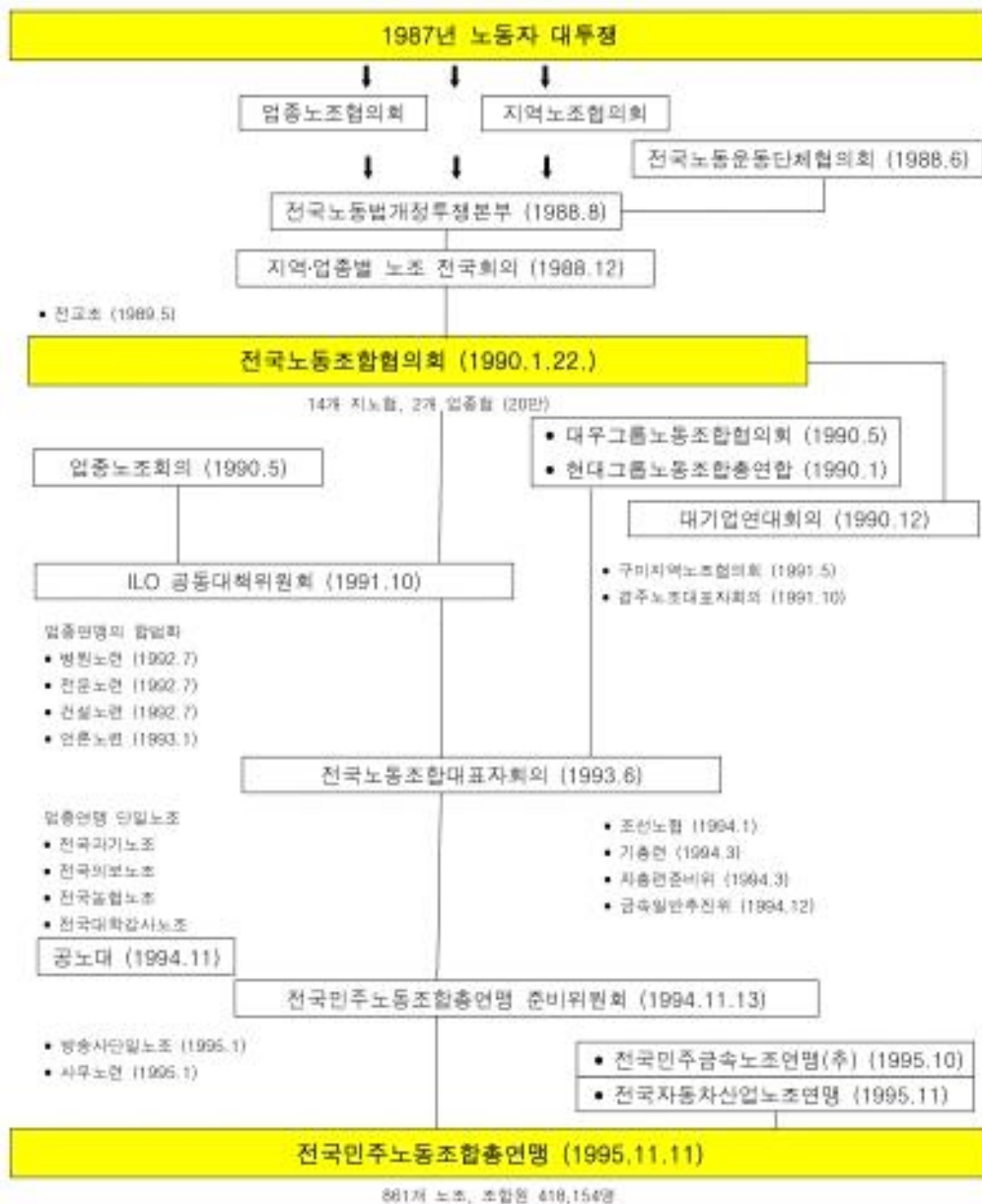
기업문화운동은 노동자들의 기업사회에 대한 정신적, 문화적 통합을 강조하는 전략이다. 대립적이고 ‘경직된’ 노사관계를 벗어나 기업 구성원들에 대한 ‘비공식적’, ‘소프트적’ 통합전략을 구상하면서 노동에 대한 실질적 통제의 완성을 지향했다(박준식, 1996: 161).

신경영전략은 1990년대 초에 시작되어 1990년대 중반에 본격화되었다. 그것은 기존의 강압적인 노동통제보다는 오히려 치밀하고 다양한 노무관리, 경영관리 기법을 도입하고 노동자들을 기업의 편으로 포섭함으로써 노사관계를 안정화하고 노무관리를 효율화하려는 시도였다고 할 수 있다.

V. 전국민주노동조합총연맹 건설

1995년 11월 11일 민주노조운동을 대표하는 전국중앙조직인 ‘전국민주노동조합총연맹’(이하 ‘민주노총’으로 지칭)이 건설되었다. 창립 당시 민주노총은 861개 노조 41만 8,154명의 조합원을 회원으로 하여 출발하게 된다.

〈그림 1〉 민주노조운동의 조직변천 과정 (1987-1995년)



- 자료: 김진균(1995: 231).

이미 민주노조운동의 연합조직인 전노협이 1990년에 건설되었으나 전노협은 주로 제조

업 생산직 중심의 연합조직이었고, 다수의 비제조업 노조들이나 대기업 노조들은 별도의 연합조직을 건설하고 노동운동을 전개해왔다. 다양한 노동운동 조직들이 시기와 필요에 따라 연합조직을 건설하고 투쟁을 전개한 가운데, 민주노조운동의 단일조직을 건설하려는 노력이 지속적으로 이어졌다(<그림 1> 참조). 민주노총의 건설은 “1987년 노동자대투쟁 이후 여러 갈래로 형성, 발전되어 온 민주노조진영의 여러 조직들이 하나로 뭉친 ‘민주노조 총단결’의 일차적 완성”을 의미하는 것이고, 그런 점에서 한국사회에서 민주노조운동의 조직적 위상과 세력이 확대되어 “대자본, 대 국가 관계에서 발언할 수 있는 몫이 커졌다는 것”을 의미한다(김준, 2001b: 444).

민주노총은 강령과 기본과제를 통해 △ 자주적이고 민주적인 노동조합 운동, △ 사회개혁투쟁 노선, △ 노동법 개정을 통한 노동운동의 시민권 획득과 노동자의 삶의 질 향상, △ 노동운동의 정치세력화 등을 기본적인 운동의 노선이자 과제로 제시했다. 주목할 만한 것은 사회개혁투쟁을 민주노총의 중심적 운동노선의 하나로 명시함으로써 정부의 정책형성 과정에 참여할 가능성을 열어 놓았다는 점이다(김준, 2001b: 439). 이는 전노협의 비타협적, 전투적 조합주의 노선과 일정한 차이를 보인다.

VI. 노사정 사회적 합의 시도의 실패: 노사관계개혁위원회

문민정부는 일정한 틀 내에서 노동을 포섭하려는 정책기조로 전환을 모색하면서 민주노총을 사회적 대화의 장으로 끌어내려 했다. 이에 따라 한국사회에서 최초로 노동과 자본, 그리고 정부가 사회적 현안에 대해 합의를 모색하는 노사정 합의기구가 출범하게 된다.

1996년 정부는 당시 현안인 노동법 개정을 노사정 합의로 추진하겠다는 구상에 따라 노사정 합의기구인 노사관계개혁위원회(이하 ‘노개위’로 지칭)를 구성했다. 노동조합의 참여를 현실화하기 위해 정부는 이미 이전부터 노동정책 파트너로 참여해온 한국노동조합총연맹(이하 ‘한국노총’으로 지칭)뿐만 아니라 민주노조운동의 대표조직인 민주노총까지 논의 테이블에 끌어들였다. 그 해 5월 9일 출범하여 11월 7일 노동관계법 개정 요강 확정으로 활동을 마무리할 때까지 노개위는 수십 차례에 걸쳐 공청회, 워크숍, 공개토론회, 여론조사, 전체회의 및 분과별 회의를 개최하는 등 활발한 활동을 전개했으나, 노동법 개정과 관련된 핵심 쟁점에 있어서는 거의 합의점을 찾지 못했다.

당시 노개위에서 논의된 노동법 개정의 방향은 노측이 요구하는 집단적 노사관계의 민주화·제도화와 사측이 요구하는 개별적 노사관계 즉 노동시장의 유연화를 교환하는 것이었다. 기존 노동법에서 규정하는 제3자개입금지와 복수노조 금지, 노조의 정치활동 금지, 공무원 및 교원의 단결 금지, 공익사업체의 쟁의행위에 대한 직권중재 등 집단적 노사관계의 제도화를 가로막는 독소조항들을 폐지하는 것과 정리해고 요건 완화와 변형근로시간제의 도입, 근로자파견법 제정, 시간제근로자제도 도입 등 노동보호기준을 완화하는 조항을 담은 내용이 핵심 쟁점들로 논의되었다.

노개위가 노동법 개정에 대한 노사정 합의를 도출하지 못한 채 마무리됨에 따라 노동법 개정은 정부의 몫으로 넘겨졌다. 그해 12월 3일 정부는 노동법 개정안을 확정하여 11일 국회에 제출하게 된다. 개정안은 중요 쟁점들에 대해 전반적으로 노측의 요구가 무시되거나 시차를 두고 유예 반영된 반면, 사측의 요구는 거의 대부분 반영된 것이었다.³⁾ 12월 26일 새벽 4시 여당이 단독으로 참여한 가운데 국회 본회의가 기습적으로 개최되었고, 여기에서 정부가 제출한 노동법 개정안이 안기부법을 비롯한 여타 법안들과 함께 통과되었다.

VII. 1997년 총파업

노동법 개정안의 이른바 ‘날치기 통과’는 노동조합뿐만 아니라 야당, 시민사회단체들의 격렬한 반발을 불러일으켰다. 민주노총은 한국노총과 함께 총파업투쟁에 돌입했다.

총파업은 국회 날치기 통과 단행 직후인 1996년 12월 말에 시작되어 이듬해인 1997년 2월까지 지속되었다. 당시의 총파업은 정부수립 이후 최대이자 최초의 정치적 총파업이었다. 531개 노조 40만 명이 한 번 이상 파업에 참여했으며, 전체 누계로는 3,422개 노조 388만 명이 파업에 참여했다. 집회에 참여한 총인원은 150만 명을 헤아리는 사상 최대의 동원 규모를 보였다(조돈문, 2011: 139). 당시의 총파업은 전 산업, 전 지역을 포괄하는 전국적 규모의 총파업이었다. 노동자 수와 파업기간에 있어서도 최대 규모였다.

1997년 총파업은 1990년대 노동운동의 역량과 민주노조운동이 구축한 노동운동 헤게모니의 위력을 상징적으로 보여주는 사건이었다. 1987년 이후 10년의 투쟁을 통해 확립한 민주노조운동의 헤게모니가 전 산업, 전지역을 포괄하는 최대규모 노동자 동원이라는 물리적 힘으로 외화된 것이다. 민주노조운동이 노동자와 노동운동에 대한 지적, 도덕적 지도력으로서의 헤게모니를 획득하고 있었다는 사실을 총파업은 확인해주었다.

한편 1997년 총파업은 성격에 있어서 날치기 노동법의 무효화를 목표로 내건 정치적 총파업이었다. 이는 민주주의의 후퇴와 노동자들의 경제적 희생을 요구하는 정권에 대해 국민들이 저항하는, 정치투쟁의 성격을 지녔다. 이런 점에서 총파업은 사회운동에서 노동운동의 중심성을 재확인하고 노동운동의 지위와 역할에 대한 인식을 새롭게 하는 계기가 되었다(조효래, 2001a: 507).

당시 총파업은 세계적으로도 주목받았다. 20세기 말에는 신자유주의 흐름 속에서 노동시장 유연화의 바람이 전세계에 불어닥치고 있었다. 1997년 총파업은 노동시장 유연화와

3) 개정안에서는 노측이 요구한 집단적 노사관계에서의 소위 ‘3금’ 조항, 즉 제3자개입금지, 복수노조 금지, 노조의 정치활동 금지 조항이 삭제되었다. 그러나 여기에서 복수노조는 상급단체만 우선 허용하고 기업단위의 복수노조 허용은 2002년부터 시행하는 것으로 유예되었다. 또한 노조전임자 임금지급 금지, 쟁의행위기간 중 임금지급 금지, 교원의 쟁의행위 금지 및 단결권 보장은 1999년으로 연기되었다. 노개위의 주요 쟁점 중의 하나였던 공익사업체의 쟁의행위에 대한 직권중재는 폐지되는 것이 아니라 오히려 그 범위가 확대되었다. 한편, 개별적 노사관계 즉 노동시장 유연화와 관련해서는 파견근로제를 제외하고, 정리해고제와 변형근로제를 도입하는 것으로 확정되었다.

노동조합을 향한 공격에 대한 노동운동의 저항으로 인식되었고, 따라서 국제 노동운동의 지지와 연대가 매우 적극적으로 이뤄졌다(조효래, 2001a: 507-508).

4. 노동시장 유연화와 민주노조운동의 노동운동 헤게모니 상실:외환위기 이후~2000년대 중반

외환위기 이후부터 2007년 ‘기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률’(이하 ‘기간제법’으로 지칭)이 제정될 때까지의 시기는 한국 노동운동의 현재적 틀을 형성하는 ‘결정적 국면’이다. 외환위기 이후 구조조정과 노동시장 유연화가 진행되면서 다양한 불안정노동이 양산되고, 기존 민주노조 운동의 주요 세력들이 노동운동의 헤게모니를 상실하게 되었다.

Ⅰ. 외환위기와 대량실업 발생

1997년 말의 외환위기를 계기로 촉발된 경제위기는 한국의 노동운동과 노사관계에 커다란 변화를 가져왔다. 과거와 같은 고성장 기조는 유지되기 어려워졌고, 구조조정과 정리해고가 일상화되면서 노사관계의 주요 쟁점이 임금과 노동조건 문제로부터 고용문제를 중심으로 재편되었다.

외환위기를 전후한 한국의 경제성장률을 보면 1995년 9.6%에 이르던 경제성장률(국내총생산 실질성장률)이 1996년 7.9%, 1997년 6.2%로 하락했으며, 외환위기의 직격탄을 받은 1998년은 -5.1%를 기록하여 1980년 이래 첫 마이너스 성장을 기록했다(한국은행, 국민계정, 각년도). 경기침체 뿐만 아니라 고금리 기조가 유지되면서 기업들의 부도와 도산이 연쇄적으로 발생했다. 외환위기가 본격화된 1997년 11월에서 1998년 4월까지 6개월 동안 총 7,643개 기업이 부도처리되었다(김상조, 1998).

기업들의 연쇄적 도산과 가동률 저하, 자영업의 몰락은 대량실업을 유발했다. 통계청이 매년 실시하는 ‘경제활동인구조사’ 결과에 따르면, 외환위기가 발생할 시점인 1997년 4/4분기에는 실업자 수 57만 3천여 명, 실업률 2.6%였는데, 이후 그 수치가 급상승하여 1999년 1/4분기에 이르면 실업자 수가 177만 6천여 명으로 실업률이 무려 8.5%에 달하게 되었다.

Ⅱ. 노사정 합의를 통한 정리해고, 근로자 파견제도 도입

IMF 구제금융을 계기로 각 기업들이 구조조정 계획을 발표하는 상황에서 민주노총은 12월 3일 ‘경제위기 극복과 고용안정을 위한 노사정 3자기구’를 구성할 것을 정부에 공식적으로 제안하게 된다(노중기, 1999: 209). 한편, 외환위기 상황에서 그해 12월 대통령

선거에서 승리한 김대중 당선자는 노사정 협의를 통한 경제위기 극복을 중요한 과제로 설정하고, 한국노총과 민주노총에게 ‘IMF체제 극복을 위한 노사정협의회’에 참여할 것을 공식적으로 요청했다. 당시 급박한 경제위기 상황, 그리고 구조조정 계획이 속속 발표되고, 여기에 대통령 당선자가 고통분담의 분위기를 조성하는 상황은 노사 주체들이 고통분담의 사회적 기구로서 노사정협의체에 참여하지 않을 수 없는 조건으로 작용했다(이병훈·유범상, 1998: 101).

노사정 협의체의 구성과 참여를 둘러싸고 노동운동 내부의 갈등, 그리고 노사정 간의 상호 견제와 힘겨루기가 지속된 가운데 1998년 1월 15일 제1기 노사정위원회가 정식으로 발족하게 되었다. 노사정은 1월 20일과 2월 6일 두 차례 ‘경제위기 극복을 위한 노사정 간의 공정한 고통분담에 관한 노사정 공동선언문’을 발표했고, 최종적으로 2월 9일 90개 합의사항과 21개 2차 협의과제를 담은 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’을 발표하고 활동을 마무리하게 된다.

노사정위원회 구성 이전부터, 그리고 노사정위원회 논의과정에서 지속적으로 쟁점이 되었던 것은 정리해고제와 근로자파견제도 등 노동시장 유연화 제도의 도입과 관련한 것이었다. 실제로 최종 발표된 사회협약에서는 정리해고와 근로자파견제도 등 노동시장 유연성 제고를 위한 제도를 도입하는 대신, 교원·공무원 단결권 보장, 실업자 노조 가입 등 노사관계의 민주화/제도화와 관련한 조항들의 도입이 교환되었다.⁴⁾

공표된 사회협약의 내용에 대해 노동운동의 주요 세력들은 강력히 비판했다. 특히 정리해고제와 근로자파견제도는 노동자들의 고용을 불안정하게 만드는 것이기 때문에 민주노조운동은 이를 받아들일 수가 없었다. 협약에 참여한 민주노총 지도부가 사퇴하고 새로운 지도부가 꾸려지면서 민주노총이 사회적 협약의 무효화를 선언하고 총파업을 결정하는 등 협약 내용에 대한 반발이 강력히 제기되었다.

그럼에도 불구하고 정부는 체결된 사회협약을 제도화하는 방향으로 2월 20일 노동관계법을 제·개정하게 된다. 근로기준법이 개정되어 해고의 요건을 규정한 가운데 정리해고가 인정되었다. 또한 ‘파견근로자 보호 등에 관한 법률’이 새로 제정되어 파견노동이 합법화되었다.⁵⁾

노사정위원회를 통한 사회적 합의는 한국에서 최초로 성사된 노사정 합의였다는 점에서 상당한 의미를 지닌다. 이미 1996년 노개위를 통해 노사정 합의를 모색한 시도는 있었으

4) 사회협약의 주요 합의내용을 보면, ① 노동시장 유연성 제고를 위한 고용조정제의 개정과 근로자파견제도에 대한 법률제정 합의, ② 교원과 공무원의 단결권 보장, 단체협약 일방해지에 따른 사전통고기간 연장, 노조 정치활동 보장, 실업자에 대한 초기업단위노조 가입자격 인정 등 노동기본권 보장에 대한 합의, ③ 고용안정과 실업대책을 위한 기금조성, 의료보험 일원화 추진과 적용범위 확대, 국민연금제 개선과 관련한 공공자금관리제도 개선 등 사회보장제도의 확충에 대한 합의, ④ 기업재무구조 개선, 지배주주의 책임규정과 경영진의 책임경영 강화 등 기업의 경영투명성 확보 및 구조조정 촉진에 대한 합의와 정부조직 개편, 정치권의 고통분담 요청 등 각 분야에 걸친 개혁방향에 대한 합의를 주요 골자로 하고 있다(조효래, 2001b: 565)

5) 한편 노동계가 요구했던 노사관계 제도화와 관련해서는 교원의 노동기본권을 인정하는 ‘교원의 노동조합 설립 및 운영에 관한 법률’이 이듬해인 1999년 1월에 제정되는 수준에 그쳤다.

나, 당시에는 노사정 합의에 실패했고 이후 노동법개정안 날치기 통과를 거치면서 한국 최대, 초유의 노동운동 총파업이 발생하는 것으로 귀결되었다. 이와 달리 1998년의 노사정 합의는 경제위기라는 조건에서 노사정이 중대 사안들에 대한 합의안을 도출해냈다는 점에서 주목할 만한 사건이었다. 합의의 내용은 노사관계의 민주화/제도화와 노동시장 유연화를 교환하는 것이었다. 당시의 합의를 통해 노동운동은 제도적 권리를 일정부분 확보했지만, 한편으로 노동자들은 정리해고제와 근로자파견제라는 고용에 관한 심각한 희생을 치러야 했다. 이후 노동시장 유연화가 본격화면서 고용불안과 비정규직 확산이 사회의 중요한 현안으로 부상하게 되었고, 그것은 노동운동의 활동 기반을 심각하게 침식했다. 더욱이 합의를 통해 노동운동이 일정 정도 확보했던 노사관계의 민주화/제도화의 부분도 실제로 제도가 입법화되는 과정에서 상당 부분 누락되거나 합의사항이 이행되지 않는 문제가 발생했다.

III. 구조조정과 정리해고 반대투쟁의 전개

외환위기 이후 기업들은 앞다투어 구조조정 계획을 발표하게 된다. 정리해고제와 근로자파견제도의 도입은 이러한 구조조정을 본격화하는 중요 계기가 되었다.

정리해고제도의 도입 직후 실제 정리해고제가 실행된 첫 사례로 사회적 주목을 받은 것은 현대자동차였다. 1998년 4월 23일 현대자동차는 8,189명을 정리해고하겠다는 방침을 발표한다. 노동조합이 정리해고를 반대하여 협상과 파업에 나서면서 현대자동차의 정리해고는 사회의 주요 이슈가 되었다. 이 사례는 국내 대표적인 재벌 대기업과 민주노총 소속 대표적 노동조합 간의 대결이었고, 이 투쟁의 결과가 어떻게 귀결될 것인가는 이후 노동시장 유연화의 전개에 결정적인 영향을 미치는 것이었다. 그런 점에서 현대자동차의 정리해고를 둘러싼 노사대립은 총자본과 총노동의 대리전이라는 성격을 갖고 있었다(조효래, 2001b: 592).

노사협상의 결렬과 노동조합의 36일간의 전면파업으로 파국으로 치닫는 국면에서, 정부의 적극적인 중재로 1998년 8월 24일 새벽 최종합의안이 도출되었다. 노조가 정리해고안을 받아들이는 대신, 정리해고의 규모를 최소화하여 최종적으로 277명을 정리해고하는 것으로 합의안이 도출되었다.

1998년 현대자동차 정리해고는 노동조합과 노동운동에 큰 변화를 유발하는 중요한 계기가 되었다. 현대자동차와 같은 한국을 대표하는 재벌 대기업에서도 정리해고가 이뤄질 수 있다는 사실은 대기업 정규직 노동자들로 하여금 상시적인 고용불안과 노사불신의 ‘트라우마’로 작용했다. 언젠가 자신도 정리해고의 대상이 될 수도 있다는 불확실한 미래 앞에서 대기업 노동자들은 지금의 자리에서 확보할 수 있는 가시적 이익에 집착하는 단기주의 성향을 보이게 된다(김철식, 2011: 185). 기업에 대한 불신 속에서 노동자들은 노동조합의 조직력과 힘을 동원하여 자신의 고용보장과 임금인상을 추구하게 된다(조형제·김철

식, 2013: 80). 각자도생의 규범 하에서 연대보다는 노동조합의 개별화가 진행된다. 또한 자신의 고용보호를 위해서라면 비정규직의 확산이나 비정규직으로의 모순전가 또한 암묵적으로 묵인될수 있는 것이 된다.⁶⁾ 이는 1987년 이후 형성된 자주성, 민주성, 연대성이라는 민주노조운동의 원칙, 특히 연대성의 원칙이 지켜질 수 없음을 함의한다. 비타협적, 자기희생적 투쟁을 통해 민주노조운동이 획득한 해계모니가 이제 더 이상 유지되기 힘든 상황에 놓이게 된 것이다.

한편, 정리해고 반대투쟁의 최종적 결과도 주목해볼 만하다. 처음 회사가 공표했던 정리해고 인원은 8천여 명이었지만, 최종 정리해고자의 숫자는 277명으로 최소화됐다. 그러나 노사협상 중간에 진행된 3차례 희망퇴직을 통해 6천여 명이 희망퇴직했고, 무급휴직자 2천여 명 등 총 8,700여 명의 노동자들이 사실상의 해고(정리해고, 희망퇴직, 무급휴직)를 당했다. 고용을 유지한 8,500여 명 중에서 임금삭감을 당한 6,800여 명과 함께 1,700여 명은 간접고용 비정규직인 (사내)하청으로 대체되었다(<표 2> 참조). 노동조합의 투쟁을 통해 어쨌든 정리해고가 최소화되었다고 하지만, 사실상의 정리해고는 대규모로 이뤄졌고, 정규직 일자리의 일부는 사내하청이라는 비정규직 일자리로 대체된 것이다. 36일간의 전면파업까지 감행하는 등 극한적이고 전투적인 투쟁으로 구조조정과 정리해고에 반대했지만, 어쨌든 구조조정은 진행되었고, 정리해고가 단행되고 비정규직이 확산되었다. 이러한 패턴은 이후 구조조정에 반대하는 많은 투쟁들에서 공통적으로 나타나는 현상이었다.

<표 2> 1998년 현대자동차의 정리해고 시행 결과 (단위: 명)

고용유지(8,564)		인력감축 (10,166)				여유인력 (합계)	전체 노동자 수
임금삭감	하청대체	고용조정 (8,764)			자연감소 등		
		무급휴직	희망퇴직	정리해고			
6,842	1,722	2,018 1)	6,451	277	1,420	18,730	46,132

주 1) 희망퇴직으로 인한 전환자 포함.

- 자료: 조형제(1999: 80).

구조조정이 본격화되면서 이에 반대하는 노동자들의 저항이 활발히 전개되었다. 구조조정과 정리해고 반대 투쟁은 이 시기 노동운동의 주요 투쟁 형태가 되었다. 1998년 현대자동차 정리해고 반대투쟁뿐만 아니라 그해 만도기계 노동조합의 정리해고 반대투쟁, 1998년과 1999년 공공부문 구조조정과 민영화 반대투쟁, 2001년 대우자동차의 1,750명 정리해고와 해외매각 반대 투쟁, 2002년 발전노조의 어용노조 민주화와 민영화 반대 투쟁, 2006년 KTX 승무원 외주화 반대 투쟁 등 다양한 업종과 지역에서 구조조정에 반대

6) 실제로 최종적으로 결정된 277명의 정리해고자에는 144명의 비정규직 식당종업원이 포함되었다. 정규직 노동자들의 대규모 정리해고를 최소화하기 위해 비정규직을 해고하는 결과가 발생한 것이다.

하는 노동조합의 투쟁이 활발히 전개되었다.

이 시기 활발히 전개된 노동조합의 구조조정 반대투쟁들은 실제로 구조조정과 정리해고, 민영화 등 신자유주의적 구조조정이 전면화되는 것을 막아냈다는 중요한 의의를 지닌다. 그렇지만 어쩔 수 없는 한계도 존재한다. 특히 현대자동차 노동조합 투쟁에서도 드러났듯이 노동조합과 노동자들의 헌신적인 반대투쟁에도 불구하고 어쨌든 정리해고 등을 통해 많은 노동자들이 일자리를 상실했고, 정규직의 일자리가 비정규직으로 대체되는 일이 발생했다. 구조조정이 진행되면서 비정규직은 확대되어 비정규직의 비중이 전체 노동자의 절반 이상을 유지하는 상황이 지속되었다. 구조조정과 그에 대한 저항 모두 비정규직의 확산과 노동의 불안정화로 귀결되었다. 그 가운데 노동시장 유연화는 점차 거스를 수 없는 대세로 자리잡기 시작했다.

IV. 비정규직 노동운동의 등장과 발전

정규직 노동조합들을 중심으로 하는 구조조정 반대 투쟁과 함께 비정규직 노동운동도 등장하여 발전하기 시작했다.

비정규직 노동자들의 노동운동으로 처음 주목받게 된 것은 2000년 한국통신 계약직 노동자들이었다. 2000년 10월 한국통신 계약직 노동조합이 설립인가를 받은 합법적 노동조합으로 설립되었다. 노조가 설립된 다음 달인 11월 약 1천 명에 달하는 계약직 노동자들이 해고됐다. 또한 6000명의 계약직 노동자들이 12월 말 해고예정 통보를 받았다. 이에 한국통신 계약직 노조는 ‘비정규직의 정규직화’를 내걸고 전면파업에 돌입하게 된다. 무려 517일이나 이어진 파업은 2002년 5월 노조의 해산과 도급업체로의 취업 알선을 한국통신과 합의하면서 마무리되었다.

한국통신 계약직 노조의 파업투쟁은 비정규직 문제를 대중화하는데 큰 기여를 했다. 그것은 노동운동이 비정규직 문제를 본격적으로 고민하게 만든 중요 계기가 되었다. 그러나 비정규직 노조의 결성과 파업 진행 과정에서 정규직 노동조합과의 연대가 무산되는 등 정규직-비정규직 간의 갈등문제가 노정되었다.

한국통신 계약직 노동조합 이외에도 비정규직 노동자들이 노동조합을 결성하고 노동운동에 나서는 경우가 많이 발생했다. 2001년 캐리어 사내하청 노조의 정규직화 투쟁, 2003년 특수고용인 레미콘노동자/화물연대의 조직화와 파업투쟁, 2005년 현대자동차, 그리고 기아자동차 사내하청 노조의 투쟁 등 비정규직 노동운동이 발전하기 시작했다.

비정규직 노동운동의 등장은 외환위기를 계기로 비정규직이 본격적으로 확산되면서 나타난 자연스러운 현상이라 할 수 있다. 그것은 기존의 정규직 노동조합 중심의 민주노조운동이 포괄하지 못하는 새로운 노동운동 주체가 등장했음을 함의한다.

그런데, 비정규직 노동운동의 발전은 노동운동에 정규직과 비정규직 간의 갈등이라는 새로운 문제를 발생시켰다. 앞의 한국통신 계약직 노조의 사례에서 드러난 정규직과 비정

규직의 갈등은 2001년 캐리어 사내하청 노조의 정규직화 투쟁에서 중요한 사회적 현상으로 부각되었다. 당시 캐리어 정규직 노조는 사내하청노조와의 연대에 매우 적극적이었다. 그러나 사내하청 노동자들이 정규직화되면 정규직 노동자들의 고용도 불안정해진다는 회사의 논리가 확산되었고, 급기야는 사내하청 노조의 점거파업농성을 정규직 노조가 막아서는 사건이 발생했다. 이 사건으로 인해 정규직 캐리어노조는 2002년 금속연맹에서 제명되었다.

2004년에는 사내하청 노동자 분신 사건에 대한 정규직 노조의 대응이 문제가 되어 현대중공업 노조가 금속연맹에서 제명되는 일이 발생했다. 한편, 2005년 현대자동차 사내하청 노조의 결성은 사내하청 노동자에 대한 식칼테러라는 엄청난 사건을 배경으로 하고 있다.

이렇게 정규직과 비정규직의 갈등이 노동운동 내부에서 지속적으로 발생하면서 민주노조운동이 구축한 노동운동의 체계모니는 약화되기 시작했다. 정규직 노동조합들의 비타협적 투쟁이 더 이상 비정규직 노동자들을 포괄하는, 노동계급을 대표하는 투쟁으로 인식되기가 어려워졌다.

V. 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 간의 격차 심화

외환위기 이후 세계화의 물결이 확산됨에 따라 2000년대 들어 한국의 기업들도 세계로 진출하기 시작했다. 굴지의 국내 재벌 대기업들을 중심으로 해외생산이 확대되었다. 재벌 대기업의 해외진출은 연관 하청업체들이 함께 진출하는 동반진출의 형식을 취했다. 국내에서 형성된 원하청 연계, 그리고 원하청간 위계와 격차는 해외생산의 확대에도 그대로 적용되었다(김철식·오중산, 2017).

한편, 해외생산과 더불어 수출도 다시 확대되었다. 이에 따라 2000년대 한국경제에서 수출기업과 내수기업 간의 격차가 확대되었다. 수출기업들은 주로 재벌을 중심으로 한 주요 산업의 대기업들이었고, 이들을 정점으로 하는 수직적 원하청 위계가 형성되었다.

그 결과 수출부문 대기업과 내수부문 중소기업, 그리고 원청 기업과 하청기업 간의 위계와 격차가 심화되었다. 또한 비정규직이 확산되면서 정규직과 비정규직 간의 임금과 노동조건 격차도 점차 심화되었다. 이렇게 노동자간 격차가 심화되면서 대기업과 중소기업 노동자, 원청과 하청 노동자, 정규직과 비정규직 노동자 사이에 이해관계가 수렴하지 못하는 현상이 발생하게 된다. 이는 민주노조운동의 노동운동 대표성에 심각한 문제를 제기했다.

VI. 노동운동의 대안적 실천: 산별노조운동과 노동자 정치세력화

외환위기를 계기로 신자유주의 물결이 본격화되고 1990년대와는 구분되는 새로운 노동

질서가 확산되는 상황에서 노동운동은 두가지 새로운 대안적 실천을 모색하게 된다. 산별 노조운동과 노동자 정치세력화가 바로 그것이다. 이른바 ‘양날개론’으로 지칭되는 이러한 기획은 “산별노조를 통해 계급적 동질성을 확보하고, 진보정당을 통해 노동자를 정치적 계급으로 각성시켜 힘으로 진보적 사회대개혁투쟁을 펼치는 기획”이었다(장석원, 2019:106).

1) 산별노조운동

기업별 노조 중심의 한국 노동조합들을 산별노조로 전환하려는 운동은 크게 세 가지 문제의식에서 기인한다. 무엇보다도 산별노조로의 전환은 노동조합의 연대성 회복의 문제의식에서 기인한다. 기업별 노조로 분단된 노동운동의 현실은 대기업 노조와 중소기업 노조, 원청기업 노조와 하청기업노조, 그리고 정규직 노조와 비정규직 노조 간의 이해관계의 차이와 대립을 발생시킨다. 따라서 이들 모두를 포괄하는 산별노조로 전환함으로써 노동조합운동의 시야를 기업을 넘어 확장하고 노동자 공동의 이해관계를 제고하려는 문제의식이 존재하는 것이다.

두 번째는 기업별 노조로 포괄할 수 없는 미조직 노동자들을 노동조합으로 조직화하려는 문제의식이다. 비정규직이 확산되었지만, 많은 비정규직 노동자들은 기업별 노조의 조직대상이 아닌 경우가 많다. 또한 중소기업사업장의 경우 노동조합 조직화 자체가 어렵다. 따라서 산별노조로 전환함으로써 기업별 노조로 조직화하기 힘든 다양한 불안정노동자들을 조직화하려는 것이다. 이런 문제의식에서는 산별노조로의 전환이 비정규직 노동자들을 포괄하는 조직화 전략과 연결된다.

마지막으로 노동조합의 규모를 키우려는 이해도 존재한다. 외환위기 이후 구조조정과 비정규직 확산으로 노동조합의 조직기반이 약화되는 상황에서 기업별 노조들을 산별노조로 통합하게 되면 노동조합의 규모를 키워 교섭력 향상을 꾀할 수 있는 것이다.

이러한 문제의식에 따라 기업별 노조의 산별노조로의 전환이 시도되었다. 민주노조운동의 최대조직인 금속연맹 산하 기업별 노조들이 금속노조라는 단일노조의 지역 지부들로 편제되었고, 이외에도 많은 산별노조들이 결성되었다. 특히 2006년 제조업 대기업 노조들의 산별 전환이 이뤄지면서 실질적인 산별노조로의 전환이 일단락되었다.

그러나 전환된 산별노조가 실제로는 ‘무늬만 산별’에 그친다는 비판이 제기되고 있다. 가령, 금속노조의 경우 산별교섭이 진행되었지만 핵심 당사자인 재벌 그룹이 산별 중앙교섭에 참여하지 않아 산별교섭의 의미가 퇴색되었다. 대기업 노조들이 산별로 전환되었지만, 그럼에도 이들 대기업 노조들은 산별노조의 지역 지부에 편제되는 것이 아니라 독자적인 기업 지부로 남았다. 기업 지부의 경우에도 1사1노조 원칙에 따라 사내하청 노조와 정규직 노조가 하나로 통합하는 것이 아니라 여전히 분리된 채 따로 활동하고 있고 이들 간에는 이해대립과 갈등이 발생하고 있다. 산별노조의 기업 지부 혹은 지회들은 자신이 속한 기업의 원하청 위계구조에 따라 이해관계에서 차이를 보이고 있다. 그에 따라 산별

노조로의 전환에도 불구하고 노동조합 지부, 지회는 개별화되어, 재벌을 정점으로 하는 기업간 위계구조에 노동조합이 포섭되는 형국이 나타나고 있다(김철식, 2011). 그 결과 “기업별 노조의 관행과 의식은 더욱 고착 및 강화되고 있는 실정이다”(노중기, 2022:141).

2) 노동자 정치세력화

노동조합을 산별로 전환하는 것과 함께 노동운동은 진보정당을 통해 정치적 영향력을 확대하는 노동자 정치세력화를 모색했다. 이를 위해 민주노총은 진보정당 결성에 인적, 물질적 자원을 집중 투입했다. 민주노총의 주도로 원내 진출을 목표로 하는 ‘민주노동당’이 창당되었다. 민주노총은 2002년 1월 정기대의원대회에서 다시 민주노동당을 집중적으로 지원하는 정치적 결의를 하게 된다. 집중 지원에는 정당 가입과 선거 후보 배출, 후원금 모금뿐만 아니라 노조 내부에 정치위원회를 구성해 각종 일상적 정치활동을 강화하는 것이 포함되었다(노중기, 2022: 208).

2004년 총선에서 민주노동당은 10석의 의석을 획득하여 국회 진출에 성공하게 된다. 그러나 이후 민주노동당 내부 권력 갈등이 심화되었다. 2004년 민주노동당 내부 주류세력들은 ‘국가보안법 폐지’에 집중했고, 2005년부터 진행된 기간제법에 대해서는 소극적 대응에 그쳤다.

민주노동당은 2006년 지방선거, 2007년 대선 등에서 현저히 낮은 지지율로 거듭된 선거 패배를 경험하게 된다. 내부 파벌 갈등이 심화되면서 2008년 분당 사태를 맞게 되었고 이후 정치세력화의 논의는 사실상 사라지게 되었다. 2011년 이후에는 2차 분당이 발생했고, 2014년 말 헌법재판소의 통합진보당 정당 해산 판결이 나면서 진보정당은 해체되었다. 이렇듯 진보정당 운동이 원내 기반을 상실하고 분열되면서 노동자 정치세력화 운동은 사실상 실패로 귀결되었다.

Ⅷ. 소결

1998년 정리해고제와 근로자과건제도가 도입된 이후, 노동시장 유연화가 본격화되고 비정규직이 확대되었다. 대기업과 중소기업, 원청과 하청, 정규직과 비정규직의 임금과 노동조건의 격차가 확대됨과 동시에 노동자집단 간의 이해관계 대립이 본격적으로 드러났다. 이런 조건에서 민주노조운동의 전통을 계승해온 민주노총과 조직노동의 실천은 조직화되지 못한 비정규직, 불안정 노동자들에게 자신의 문제로 인식되지 못했다. 아니 조직노동의 권리찾기가 오히려 자신의 권리와 배치되는 것으로 인식되면서 조직노동의 노동운동 실천은 귀족노조의 이기주의적 행동으로 치부되고 비난의 대상이 되었다. 그러나 노동운동 주체들이 대안적 실천으로 집중한 산별노조 운동과 노동자 정치세력화는 이상의 변화를 가져온 중요 요인인 비정규직 확대와 노동시장 유연화의 흐름에 유의미한 변화를 만들어내지 못했다.

5. 노동환경 변화와 새로운 노동운동의 모색:2000년대 후반 이후

결정적 국면을 거치면서 한국 노동운동의 지형은 크게 변화했다. 노동시장 유연화와 비정규직이 당연시되는 형국에서, 민주노조운동이 쌓아 올렸던 헤게모니는 이제 유효성을 상실했다. 기존의 노동운동과 새로운 형식의 노동운동이 공존하는 가운데, 변화한 노동환경에서 노동운동의 방향 모색이 진행되고 있다.

Ⅰ. 투쟁은 계속된다: 구조조정에 맞선 방어적 투쟁

2000년대 후반 이후에도 구조조정과 노동시장 유연화는 지속되었다. 특히 세계화의 효과가 가시적으로 드러나면서 산업공동화와 관련된 사안, 즉 사업의 해외 이전이나 해외자본의 철수와 관련된 구조조정이 사회적 이슈가 되었다. 2009년 쌍용자동차, 2011년 한진중공업, 2016년 조선산업, 2018년 한국지엠 등 국내 주요 산업의 대기업 사업장들에서 해외 자본 철수 혹은 해외 이전에 따른 사업장 축소/폐쇄, 정리해고가 연이어 발생했다. 구조조정 계획이 발표되면, 이에 반발하는 노동조합과 노동자들의 점거농성, 파업 등의 노동쟁의가 이어졌다.

해외에서 유입된 자본이 철수하는 등 글로벌 차원에서 진행되는 구조조정에 대해 노조가 대응할 수 있는 여지는 극히 취약했다. 구조조정 사업장 노조의 투쟁은 상당히 전투적이고 자기희생을 감내하는 투쟁이었지만, 대안을 마련하기가 쉽지 않았다. 탈출구를 찾기 힘든 막다른 골목에서 노조들은 탄압 저지, 조직 방어 등 방어적 대응에 몰두할 수밖에 없었고, 보다 나은 미래 전망을 그리기 힘든 상황이 반복되었다. 더욱이 조직노동이 노동운동의 헤게모니를 상실한 상황에서 이들의 투쟁에 대해 우호적이지 못한 외부 시선도 상당했다.

Ⅱ. 노동환경의 변화

21세기가 확연해지면서 산업과 노동의 영역에서 이전과는 구분되는 새로운 현상들이 나타나고 있다. 노동환경의 변화가 발생하고 있는 것이다.

무엇보다도 디지털화와 기후위기가 주요 현안으로 등장하면서 그와 관련된 산업 자체의 커다란 변화가 발생하고 있다. 가령, 자동차산업의 경우 전기차, 자율주행차 등의 새로운 기술이 등장하면서 산업 자체가 커다란 변화에 직면하고 있다. 산업전환이라고 할 수 있는 이러한 변화 속에서 기존 기업들의 새로운 전략들이 나타나고 있다. 생산의 세계화가 진전되면서 전세계를 단위로 사업과 생산이 배치되는 글로벌 가치사슬이 형성된다. 여기에서 글로벌 가치사슬을 주도하는 거대 기업의 글로벌 전략에 따라 지리적 생산의 배치가

달라지고 구조조정이 발생한다. 한 국가 단위에서 보면 이것은 산업 공동화나 구조조정으로 연결된다. 전술한 바와 같은 2000년대 후반 이후 진행되는 구조조정은 이러한 생산의 세계화 및 글로벌 가치사슬 형성과 관련되어 있다.

노동 형식에서도 새로운 변화가 나타나고 있다. 노동의 양상이 고용과 자영의 경계, 임금노동과 자영업의 경계 지점으로 수렴하면서 그 경계가 모호해지는, 이른바 ‘노동의 탈경계화’ 경향이 나타나고 있다(김철식 외, 2019: 5). 먼저, 노동시장 유연화가 갈수록 심화되면서 임금노동의 형식이 모호해지는 방향으로 변화가 나타나고 있다. 정규직과 구분되는 비정규직의 등장, 비정규직 중에서도 고용의 성격이 더 모호해지는 간접고용 비정규직의 확산, 나아가 고용의 형식을 생략한 특수고용의 확산이 나타나고 있다. 이렇게 고용, 임금노동 형식이 모호해지는 양상이 심화되는가 하면, 그 반대편에서는 전혀 노동으로 인식되지 못했던 형식들이 고용에 근거한 노동, 임금노동과 근접해지는 양상도 나타난다. 가령, 프랜차이즈 가맹거래 사업을 보면 가맹점주는 자영업자이지만, 사업상의 자율성을 지닌 독립사업자라기보다는 가맹본부의 지휘와 통제를 받는다는 점에서 기업에 종속된 임금노동자와 유사한 성격도 보이고 있다(김철식, 2015). 한편 디지털 기술이 발전하면서 플랫폼 노동과 같은 새로운 노동형태도 등장하고 있는데, 이러한 노동은 처음부터 임금노동의 성격이 모호한 노동으로서, 임금노동과 독립자영의 경계 지점에 위치하고 있다. 이렇게 노동의 탈경계화 경향이 진행됨에 따라 임금노동의 틀로 포괄할 수 없는 다양한 형식의 노동이 공존하는 새로운 노동환경이 형성되고 있다.

한편, 노동자로서의 정체성도 약화되고 있는 것처럼 보인다. 고용이 불안한 노동자들은 언제까지 현재의 직장에서 일을 할지 알 수 없기 때문에 지금 자신이 소속된 직장이나 업무에 대해 애착을 가지기 어렵다. 더욱이 오늘날 확산되고 있는 불안정하고 열악한 일 자리를 갖고 있는 노동자들 중에는 가급적 지금의 일을 벗어나고자 하는 노동자들도 많다. 이런 경우 노동에 대한 ‘과도기적 인식’(transitional perception)이 형성되는 경향이 있다(김철식·김준희, 2016). 지금의 업무를 장기적으로 자신이 경력을 쌓아나가야 할 업무로 간주하기보다는, 오히려 더 나은 미래를 위해 일시적으로 수행하는 노동으로 간주하는 경향이 있는 것이다. 노동자들의 과도기적 인식이 많아지면, 그만큼 노동운동에 대한 관심과 애착은 약화될 수밖에 없다.

Ⅲ. 새로운 노동운동 주체들의 등장

새로운 노동환경이 펼쳐짐에 따라 기존과는 구분되는 새로운 노동운동 주체들이 등장하고 있다. 2009년 12월 설립된 희망연대노조가 대표적이다. 케이블 설치기사와 콜센터 상담원, 방송 스태프 등을 조합원으로 하는 지역 노조인 희망연대는 케이블방송과 통신, 콜센터의 정규직, 비정규직을 함께 포괄하고 있다. 희망연대노조는 출발부터 정규직 조합원들이 비정규직 노조 설립을 적극 지원했고, 비정규직의 파업에 동참했다. 또한 ‘연대임금’

이란 명목으로 매년 정규직보다 비정규직 임금을 조금씩 더 올리며 임금격차를 줄이려 한다. 한편 설립 초기부터 단체협상에서 사회연대기금을 꾸준히 조성하여 지역의 청소년과 장애인, 이주노동자들을 돕는 사업을 진행하고 있다. 희망연대노조의 활동은 정규직, 비정규직의 연대를 중시하고 지역사회와 공존을 모색한다는 점에서 기존의 노동조합 활동과 구분된다.

이외에도 2010년 이후 나타난 학교 비정규직 노동자들의 집단화와 파업, 2010년 청년 유니온 등 세대별 노동조합의 형성, 2014년 대리운전노조를 비롯한 플랫폼 노조 등장 등 기존과 구분되는 새로운 노동조합, 노동운동의 양식이 나타나고 있다.

IV. 노동운동에 대한 사회적 연대의 가능성

노동운동에 대한 시민사회의 연대라는 새로운 흐름이 만들어지기도 했다. 대표적인 것으로 2011년 희망버스 운동을 들 수 있다. 한진중공업의 정리해고 반대투쟁으로 시작된 희망버스 운동은 전국에 수많은 시민들을 구조조정 반대 운동의 현장에 버스로 실어 나르면서 사회적 관심을 끌었고, 이후 희망버스는 사회적 연대를 상징하는 이름이 되었다.

한편 2009년의 쌍용차 정리해고 반대 투쟁에서도 노조의 옥쇄파업을 지지하는 시민들이 자발적으로 연대하고 지원하는 흐름이 이어졌다. 이때의 운동을 기점으로 노동운동을 옥죄는 ‘손배가압류’ 문제를 해결하는 것을 목적으로 하는 시민모임인 ‘손잡고’가 2014년 결성되었다(김혜진, 2022). 손잡고가 주도한 손배가압류 해결 운동은 이후 노란봉투법 제정 운동으로 이어졌고, 이에 공감하는 다양한 시민들의 자발적 참여가 이어졌다.⁷⁾

이러한 시민사회의 지지와 연대의 움직임은 노동운동이 주도하여 성사했다기보다는 시민들의 자발적 참여로 이루어졌다. 그런 면에서 노동운동에 대한 사회적 연대의 확장이라는 의미를 부여할 수 있다. 그러나 뒤집어 보면 구조조정이라는 노동운동에 영향을 미치는 중차대한 문제에 대해 노동운동이 자신의 역량과 연대자원을 동원하는 데 한계를 드러내고 있음을 의미하기도 한다. 이러한 사실은 2008년과 2017년 전국에 걸쳐 발생한 촛불 운동에서도 확인할 수 있다. 촛불운동에 노동운동은 적극적으로 참여했다. 그러나 노동운동 세력은 운동 참여자들이 공감할 수 있는 사회적 의제를 제시하지도 못했고, 촛불의 진행에 별다른 영향을 미치지도 못했다. 시민사회와 사회운동에서 노동운동은 주변화된 위치에 머물러 있는 것이 현실이다.

6. 맺음말: 쟁점과 함의

1987년 노동자대투쟁을 통해 등장한 민주노조운동은 자주성, 민주성, 연대성이라는 노동운동의 원칙을 정립하고 정부와 자본의 탄압에 맞서 비타협적이고 전투적으로 투쟁함으

7) 이 운동에 유명 연예인의 참여가 알려지면서 사회적 관심을 끌기도 했다.

로써 노동운동을 활성화함과 동시에 상당한 임금인상과 노동조건 개선, 그리고 노동권의 확립을 가져왔다. 그럼으로써 민주노조운동은 노동운동의 헤게모니를 확립할 수 있었다.

그러나 외환위기 이후 일련의 과정을 거치면서 민주노조운동은 헤게모니를 상실하게 된다. 이 글에서는 그러한 변화가 발생한 1997년 말 외환위기에서부터 2007년 기간제법이 제정될 때까지의 시기를 한국 노동운동 변화의 결정적 국면으로 해석했다. 외환위기 직후 정리해고와 근로자파견이 합법화되고 이후 구조조정과 비정규직이 확산되면서 노동시장 유연화가 본격적으로 진행되었다. 노동시장 유연화는 기존 노동운동이 포괄하지 못하는 다양한 불안정한 노동 형태를 양산함으로써 노동운동의 활동 기반을 아래로부터 침식하게 되었다. 그에 따라 기존 노동운동 주요 주체들의 활동이 더 이상 노동계급을 대표하지 못하게 되었다.

2010년대 들어서는 구조조정에 맞서는 방어적 투쟁이 지속적으로 이어지지만, 한편으로 새로운 노동환경의 변화가 가시화되는 가운데 새로운 노동운동 주체들이 무대에 등장하고 시민사회를 동반한 사회적 연대의 가능성도 나타나고 있는 상황이다.

노동시장 유연화가 당연시되고 산업전환, 노동의 탈경계화와 같은 노동환경의 변화가 진행되는 가운데 노동권의 보호를 받지 못하는 비제도적 영역에서 새로운 노동자들이 지속적으로 창출되고 있다. 한편, 노동권의 진전은 이루어졌지만, 그러한 제도의 보호를 받는 영역은 갈수록 축소되고 있다.

이런 상황은 투쟁을 통해 노사관계를 민주화, 제도화하고 노동운동의 시민권을 획득해 온 기존 민주노조운동의 구조적 위기를 함의한다. 노사관계는 과거보다 민주화, 제도화되었지만, 제도적 보호에서 배제된 영역이 지속적으로 확대되면서 이들을 포괄하지 못하는 노동운동 세력의 대표성 위기를 경험하고 있는 것이다.

한편, 기존 제도화된 영역 외부에 새로운 영역들이 창출됨에 따라 기존과 구분되는 새로운 운동이 분출하고 있는 상황이다. 새로운 주체들은 열악하고 불안정한 상황에서 기존과 다른 새로운 형식의 운동을 추구하지만, 아직은 제도적 보호를 받지 못하는 한계 속에서 취약성을 드러내고 있는 것도 사실이다.

이렇듯 어느 집단도 노동계급을 대표한다거나 노동운동의 새로운 전망을 제시하지 못하는 가운데 개별 노동운동 주체들이 새로운 활로를 찾아 각개 약진을 하는 상황이 지속되고 있다.

그렇다면 새로 등장하는 노동운동의 주체들은 산업전환과 노동환경의 변화 국면에서 노동운동의 새로운 대안으로 발전할 수 있을까? 그것에 대한 답은 아직은 유보적일 수밖에 없다. 새로운 노동운동 세력은 위낙 사회적 보호로부터 배제되어 있는 열악한 조건에 놓여있는 경우가 대부분이라서 조직의 생존 자체가 아직은 불확실한 상황이며, 새로운 노동운동 주체들이지만 운동방식에서 새로운 레퍼토리의 혁신을 보여주지 못하며, 이들도 여전히 노동계급을 대표할 수 있는 포괄성을 보여주지 못한 상황이다(유형근, 2022).

보다 근본적으로는 노동운동을 대표하는 헤게모니 세력이 새로운 노동환경에서 중요한

것인지에 대해 성찰할 필요가 있다. 이와 관련하여 사회운동에서 노동운동이 차지하는 위상에 대한 재정립이 필요하다. 사실 지금까지 민주노총으로 대표되는 노동운동의 지도부는 자신이 감당할 수 없는 과중한 기대와 부담을 떠안아 왔다. 이런 점에서 노동운동의, 노동운동 주체의, 그리고 노동운동 지도부의 역할에 대한 재정립이 필요해 보인다.

한편, 변화하는 노동환경에서 노동운동을 어떻게 재구성하는가에 대한 고민도 필요해 보인다. 노동의 탈경계화 경향이 지속되면서 노동자의 범위는 임금노동자를 훨씬 넘어서고 있다. 그러나 오늘날 노동에 대한 제도적 보호기제, 노동의 권리는 주로 임금노동자 범주에 국한되어 있는 것도 사실이다. 이런 점에서 노동권 개념 자체를 확장할 필요성이 제기된다.

노동시장 유연성이 본격화되면서 다양한 고용형태와 다양한 인식을 지닌 다양한 노동자층이 형성되고 있다. 2000년대 초중반의 결정적 국면을 거치면서 노동자는 하나라는 인식을 가로막는 사회적 과정이 진행되어 온 것이다. 한편, 과도기적 인식 개념에서 유추할 수 있듯이 오늘날 자신을 노동자로 인식하는 과정, 즉 노동자로서의 정체성은 점차 희박해지고 있다. 이런 상황에서 ‘노동자는 하나다’라는 인식에 근거한 노동운동의 헤게모니 형성은 쉽지 않아 보인다.

민주노조운동이 노동자들로부터 지적, 도덕적 지도력, 즉 노동운동의 헤게모니를 확보할 수 있었던 기저에는 민주노조운동이 보여주었던 자주성, 민주성, 연대성의 원칙이 있었다. 이러한 민주노조운동의 원칙이 오늘날 새로운 노동환경 즉 산업전환과 노동의 탈경계화의 시대에 어떻게 재구성 되어야 하는가의 문제는 노동운동이 고민해야 할 중요 과제가 될 것이다.

참고문헌

김동근(2019), 「세계 금융위기 이후 한국노동자운동 평가와 반성: 공멸인가 변혁을 향한 전진인가」, 사회진보연대 편, 2019 노동운동포럼.

김상조(1998), 「경제위기의 극복, 진정한 대안은 무엇인가」, 전국민주노동조합총연맹 편, 『IMF체제하의 정세전망과 민주노총의 대응방향』.

김준(2001a), 「노동운동의 분화와 경쟁(1990-1992)」, 최영기·김준·조효래·유범상, 『1987년 이후 한국의 노동운동』, 한국노동연구원.

_____(2001b), 「정부의 사회적 합의시도와 조직노동의 엇갈린 대응」, 최영기·김준·조효래·유범상, 『1987년 이후 한국의 노동운동』, 한국노동연구원.

김진균(1995), 「87년 이후 민주노조운동의 구조와 특징: ‘전국노동조합협의회’의 전개과정과 주요활동을 중심으로」, 『산업노동연구』 1(2), 197-255쪽.

김창우(2007), 『전노협 청산과 한국노동운동: 전노협은 왜 청산되었는가』, 후마니타스.

_____(2020), 『애도하지 마라 조직하라』, 회화나무.

김철식(2011), 『대기업 성장과 노동의 불안정화: 한국 자동차산업의 가치사슬, 생산방식, 고용관계 분석』, 백산서당.

_____(2015), 「표준화에 근거한 사업모델과 자영업자의 자본-노동관계로의 포섭: 프랜차이즈 편의점을 중심으로」, 『경제와사회』 105, 170-200쪽.

김철식·김준희(2016), 「부유하는 노동자: 시흥시 정왕동 1인 가구 노동자들의 노동과 생활세계」, 『산업노동연구』 22(1), 265-305쪽.

김철식·오중산(2017), 「한국형 초국적 기업 해외생산 특성 분석: 현대자동차 중부유럽 동반진출 부품업체들을 중심으로」, 『한국사회학』 51(1), 129-154쪽.

김철식·장귀연·김영선·윤애림·박주영·박찬임·홍석만(2019), 『플랫폼 노동 종사자 인권 상황 실태조사』, 국가인권위원회.

김혜진(2022), 「1990년대 이후의 노동운동」, 한국학중앙연구원 현대한국연구소 콜로키움 발표문(2022. 8. 10).

노중기(1999), 「노사정위원회」, 최영기·김준·노중기·유범상, 『한국의 노사관계와 노동정치1: 1987년 이후 사회적 합의를 중심으로』, 한국노동연구원.

_____(2022), 『신자유주의 노동체제와 민주 노조 운동』, 후마니타스.

박준식(1996), 『생산의 정치와 작업장 민주주의』, 한울.

사회진보연대 불안정노동연구모임(2000), 『신자유주의와 노동의 위기: 불안정노동 연구』, 문화과학사.

쉴렌, 캐슬린(2011), 신원철 역, 『제도는 어떻게 진화하는가: 독일·영국·미국·일본에서의 숙련의 정치경제』, 모티브북(원저 Kathleen Thelen(2004), How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan, Cambridge University Press).

유형근(2022), 『분절된 노동, 변형된 계급: 울산 대공장 노동자의 생애와 노동운동』, 산지니.

이병훈(2004), 「한국 노동조합운동의 연대성 위기」, 『아세아연구』 47(4), 65-89쪽.

이병훈·유범상(1998), 「한국 노동정치의 새로운 실험: 노사관계개혁위원회와 노사정위원회에 대한 비교 평가」, 『산업노동연구』 4(1), 83-116쪽.

이원보(2005), 『한국노동운동사: 100년의 기록』, 한국노동사회연구소.

장귀연(2015), 「자본의 노동 포섭 형태 변화와 자영노동의 실질적 종속」, 경제와사회 107, 79-106쪽.

장석원(2019), 「민주노조운동의 지금, 그리고 숙제」, 사회진보연대 편, 『2019 노동운동 포럼』 자료집 (2019.10.12.).

조돈문(2011), 『노동계급 형성과 민주노조운동의 사회학』, 후마니타스.

조형제(1999), 「현대자동차의 고용조정: ‘기업내 노사관계’를 중심으로」, 『산업노동연구』 5(1), 63-95쪽.

조형제·김철식(2013), 「유연생산방식과 노사관계의 전환: 현대자동차의 사례」, 산업노동연구 19(2), 67-96쪽.

조효래(2001a), 「노동법 개정 협상과 총파업투쟁(1996-97)」, 최영기·김준·조효래·유범상, 『1987년 이후 한국의 노동운동』, 한국노동연구원.

_____(2001b), 「경제위기와 고용안정 투쟁(1998-99)」, 최영기·김준·조효래·유범상, 『1987년 이후 한국의 노동운동』, 한국노동연구원.

Atkinson, John(1987), "Flexibility or Fragmentation? : The United Kingdom Labour Market in the Eighties," Labour and Society 12(1), pp. 87-105.

Heery, Edmund and John Salmon (eds.)(2000), The Insecure Workforce, London and New York: Routledge.

Marchington, Mick, Damian Grimshaw, Jill Rubery, and Hugh Willmott (eds.)(2005), Fragmenting Work: Blurring Organizational Boundaries and Disordering Hierarchies, Oxford: Oxford University Press.

Pierson, Paul and Theda Skocpol(2002), "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", in Ira Katznelson and Helen V. Milner (eds.), Political Science: The State of the Discipline, New York: W.W. Norton & Co.

〈2강_보충자료〉

임금중심사회의 위기와 노동운동의 전망

김철식 (한국학중앙연구원)

1. 들어가며

한국 노동운동이 위기에 빠졌다는 것은 관련 이해당사자나 활동가, 연구자, 그 외 노동운동에 관심이 있는 대부분의 사람들이 동의하는 사실처럼 보인다. 이를 반영하듯 한국의 노동조합 조직률은 OECD 국가 중에서 최저 수준에 머무르고 있다.

노동운동의 위기는 조직률과 같은 물리적 지표뿐만 아니라 사회적, 이데올로기적 측면에서도 쉽게 감지할 수 있다. 실제로 한국의 노동운동과 노동조합에 대한 부정적 인식은 시민사회 전반에 널리 퍼져있는 것처럼 보인다. 물론 예전에도 노동운동과 노동조합에 대한 부정적 이미지와 담론은 항상 존재해왔지만, 그것의 구체적 내용은 현재와 상당히 달랐다. 과거 노동운동에 대한 부정적 인식이 ‘빨갱이’, ‘경제성장의 걸림돌’ 등으로 재현되었다면, 오늘날 노동운동과 관련해서는 저임금과 고용불안에 시달리는 비정규직과 달리 고임금과 높은 생활수준을 향유하는 ‘귀족노동자’, ‘귀족노조’, 비정규직의 희생을 볼모로 자신의 이익을 추구하는 ‘이기주의’와 같은 담론이 부각되고 있다.

노동운동 위기의 원인을 노동운동 주체의 전투성 혹은 타협성에서 찾는 논의들도 있지만, 사실 노동운동 주체의 실천은 그 자체로 완결적이라기보다는 당대의 사회경제적 조건이나 제도적 환경에 구속된다. 따라서 작금의 노동운동 위기에 대해서는 주체들의 실천을 넘어, 보다 큰 노사관계 및 노동시장 제도 변화의 측면에서 접근할 필요가 있다. 노동운동의 위기는 어떻게 보면 한국의 노동현실을 둘러싼 역사적, 사회적 조건 변화 과정을 반영한다.

보다 시야를 확장하면 현재의 노동운동이 처한 상황은 21세기 자본주의의 변화라는 상황과 맞물려 있다. 노사관계의 측면에서 볼 때 자본주의의 역사는 노동권에 대한 규제를 피해 저렴하면서도 통제가 용이한 노동력을 확보하려는 자본과, 그에 맞서 자신의 권리를 확장하려는 노동의 상호작용 속에서 제도가 형성되고 발전해왔다. 특히 20세기 들어 저렴하고 통제가 용이한 미숙련, 반숙련 노동자들을 대량으로 창출해 낸 자본과, 새롭게 창출된 미숙련, 반숙련 노동자들을 조직하고 이들을 포함한 노동자 계급 전체로 권리를 확장하려는 노동 간의 투쟁을 통해 ‘임금중심사회’(wage-based society), 즉 고용과 임금노

동을 중심으로 권리를 부여하고 제도를 구축하는 사회가 발전했다. 그런데 오늘날 임금중심사회를 구성했던 주요 요소가 흔들리는 상황을 목도하고 있다. 이런 점에서 이 글에서는 지금의 상황을 노동운동의 위기 이전에 노자 간의 투쟁과 타협을 통해 발전시켜 온 임금중심사회의 위기로 본다. 노동운동의 위기는 임금중심사회의 위기가 진행되면서 나타난 노사관계와 노동시장의 지형 변화에 대해 제대로 대응하지 못한 결과이기도 하다.

이 글에서는 임금중심사회의 위기라는 관점에서 현재의 노동환경을 진단하고 노동운동의 전망을 모색해보고자 한다. 이하의 논의 순서는 다음과 같다. 우선 이어지는 2절에서는 한국 노동운동의 위기를 가져온 역사적 과정과 노동운동 주체의 실천을 개괄한다. 특히 1987년 노동자대투쟁 이후 헤게모니를 획득한 민주노조운동이 외환위기와 이후 노동시장 유연화를 경험하면서 노동계급의 대표성을 상실하게 되는 과정을 검토한다. 이어지는 3절에서는 노동운동의 위기담론이 장기간에 걸쳐 지속되고 있는 가운데 나타나고 있는 최근의 노동세계의 변화를 분석한다. 4절에서는 그러한 최근 노동세계의 특징을 임금중심사회의 위기라는 관점에서 해석한다. 맺음말인 5절에서는 임금중심사회의 위기 앞에서 노동운동의 미래와 과제를 조망한다.

2. 한국 노동운동의 역사적 전개와 변화

1970년 평화시장 노동자 전태일의 분신 이후 한국 노동운동은 노동계급 전체의 이익을 위해 극한의 희생을 감수하면서 비타협적으로 투쟁하는 이미지를 만들어왔다. 1987년 노동자대투쟁 이후 우후죽순처럼 건설된 이른바 ‘민주노조’들은 연대지향적이면서도 자기희생적 실천을 통해 상당한 노동권의 향상을 가져왔고, 그럼으로써 민주노조운동세력은 노동계급을 대표하는 세력으로 인식되었다. 그런데, 2000년대 들어 민주노조운동은 전체 노동계급에 대한 대표성을 상실한 가운데 위기를 경험하고 있다.

1) 민주노조운동의 발전과 노동운동 헤게모니 획득: 외환위기 이전

한국에서 노동운동이 본격적으로 분출하게 된 계기는 1987년 7·8·9월의 노동자대투쟁이라고 볼 수 있다. 그해 6월 민주항쟁으로 열린 정치적 공간에서 노동자들은 그간 억눌려 왔던 자신의 목소리를 폭발적으로 분출했다. 1987년 3,700여 건에 이르는 노동쟁의가 발생했고, 이듬해인 1988년 1,800여 건, 그 다음해인 1989년에도 1,600여 건의 노동쟁의가 발생했다.⁸⁾ 이렇게 폭발적인 노동쟁의의 물결을 거치면서 노동조합이 대규모로 건설되었다. 노동자대투쟁 직전인 1987년 6월 30일 기준 2,742개였던 국내 노동조합의 수는 그해 12월 31일이 되면 4,986개로 거의 두배로 그 수가 확대되었다. 이 시기 결성된 노동조합

8). 김준, 「정부의 사회적 합의시도와 조직노동의 엇갈린 대응」, 최영기·김준·조효래·유범상, 『1987년 이후 한국의 노동운동』, 한국노동연구원, 2001, 369쪽.

들은 국가나 자본의 주도로 만들어졌던 ‘어용’ 노조가 아니라 노동자들이 자주적으로 결성한 ‘민주’ 노조였다. 이제 새로운 성격의 노동조합, 즉 민주성과 자발성을 기초로 하는 민주노조가 전면에 등장하여 한국 노동운동과 노사관계의 중심세력이 되었다.⁹⁾

민주노조와 노동자들은 국가와 자본의 탄압에 맞서 비타협적이고 자기희생적 투쟁을 통해 상당한 수준의 임금인상과 노동조건 개선을 가져왔을 뿐만 아니라, 인간다운 대접을 비롯한 기본적인 노동권 획득의 측면에서도 상당한 진전을 가져왔다. 그 과정에서 민주노조운동은 한국 노동운동의 주요 원칙을 정립해왔다. 자주성, 민주성, 연대성이라는 민주노조운동의 주요 원칙은 1990년 1월 건설된 민주노조운동의 핵심 연대조직인 ‘전국노동조합협의회’의 창립선언문으로 명확히 드러났다.¹⁰⁾

민주노조운동은 1990년대 내내 국가와 자본의 억압에 맞서 비타협적이고 전투적으로 저항했고, 그것을 통해 노동자들의 임금인상과 노동조건 개선, 그리고 노동운동의 사회적 시민권을 획득하는 성과를 보여주었다. 그 과정에서 민주노조운동의 주체들은 해고는 물론이고 오랜 수배생활과 구속을 각오해야 하는 극한적인 자기희생적 실천을 보여주었다. 이러한 희생과 성과를 바탕으로 민주노조운동은 한국 노동운동의 헤게모니를 획득할 수 있었고, 노동운동은 시민사회와 사회운동의 광범위한 지지와 연대를 확보할 수 있었다.

민주노조운동이 구축해 온 노동운동 헤게모니의 위력은 1997년 초의 총파업을 통해 확인할 수 있다. 국회의 노동법 개정안 날치기 통과 직후인 1996년 12월 말에 단행된 총파업은 이듬해 2월까지 한겨울 내내 지속되었다. 전 산업, 전 지역을 포괄하는 전국적 규모의 파업이 진행됐으며, 전체 누계로 3,422개 노조 388만 명이 파업에 참여하고, 집회에 참여한 총인원이 150만 명을 헤아리는 등 사상 최대의 동원 규모를 보였다.¹¹⁾ 이렇듯 당시의 총파업은 민주노조운동세력이 노동자와 노동운동에 대한 지적, 도덕적 지도력으로서의 헤게모니를 확립하고 있었음을 잘 보여준다. 노동법 개악이라는 큰 사안을 맞이하여 노동자들이 노동운동 주류세력(지도부)의 리더십에 동조하면서 적극적으로 동원에 나섰고, 그럼으로써 정부수립 이후 최초이자 최대의 정치적 총파업이라는 엄청난 집합적 힘을 발휘할 수 있었던 것이다.

2) 신자유주의 노동시장 유연화와 민주노조운동의 계급대표성 상실: 외환위기 이후

1997년 말 외환위기는 급격한 산업화를 통해 성장한 한국사회가 경험한 유례없는 위기였다. 산업화 이후 최대의 위기 경험은 한국의 노사관계와 노동운동에도 커다란 영향을 미쳤다. 외환위기를 계기로 기업의 구조조정과 동시에 노동시장 유연화가 본격적으로 진

9). 김철식, 「1987년 이후 한국의 노동운동: 노동시장 유연화의 진전과 민주노조운동의 헤게모니 상실」, 『사회와역사』, 137, 2023, 57쪽.

10). 김준, 「정부의 사회적 합의시도와 조직노동의 엇갈린 대응」, 최영기·김준·조효래·유범상, 『1987년 이후 한국의 노동운동』, 한국노동연구원, 2001; 김창우, 『전노협 청산과 한국노동운동: 전노협은 왜 청산되었는가』, 후마니타스, 2007.

11). 조돈문, 『노동계급 형성과 민주노조운동의 사회학』, 후마니타스, 2011, 139쪽.

행되었다. 1998년 초 노사정위원회의 합의를 거쳐 정리해고와 근로자과전제도가 도입되었고, 이를 계기로 기업의 구조조정이 본격화되었다. 동시에 구조조정에 저항하는 노동자, 노동조합의 투쟁도 활발히 전개되었다. 1998년 현대자동차 노동조합의 정리해고 반대 투쟁, 그해 만도기계 노동조합의 정리해고 반대 투쟁, 1998년과 1999년 공공부문 구조조정과 민영화 반대투쟁, 2001년 대우자동차 정리해고와 해외매각 반대 투쟁, 2002년 발전노조의 어용노조 민주화와 민영화 반대 투쟁, 2006년 KTX 승무원 외주화 반대 투쟁 등 다양한 업종과 지역에서 구조조정에 반대하는 노동조합의 투쟁이 활발히 전개되었다.¹²⁾

구조조정 반대투쟁은 상당한 성과를 거두었음에도 불구하고 신자유주의적 구조조정의 물결을 되돌릴 수는 없었다. 노동조합과 노동자들은 헌신적으로 투쟁했지만, 그럼에도 불구하고 정리해고, 희망퇴직 등을 통해 수많은 노동자들이 일자리를 상실했고, 상당수의 정규직 일자리가 비정규직으로 대체되었다. 비정규직이 확대되면서 전체 노동자의 절반 이상이 비정규직이 되는 상황이 지속되었다.

비정규직이 확산되면서 비정규직 노동운동도 등장·발전하기 시작했다. 2000년 한국통신 계약직 노동자들의 노동조합 건설과 비정규직 정규직화 파업투쟁, 2001년 캐리어 사내하청 노조의 정규직화 투쟁, 2003년 화물연대 조직화와 파업투쟁, 2005년 현대자동차 2006년 기아자동차 사내하청 노조 투쟁 등이 발전하기 시작했다. 비정규직 노동운동의 등장은 기존 정규직 노동조합 중심의 민주노조운동이 포괄하지 못하는 새로운 노동운동 주체가 등장했음을 함의하지만, 한편으로 그것은 노동운동 내에서 정규직과 비정규직 간의 갈등이라는 새로운 문제를 발생시켰다. 노동운동 내에서도 정규직 노동조합과 비정규직 노동조합 간의 이해가 대립하는 양상이 나타나기 시작한 것이다. 이제 민주노조운동의 주축세력인 정규직 노동조합의 투쟁은 더 이상 비정규직 노동자들을 포괄하는, 노동계급을 대표하는 투쟁으로 인식되기 어려운 상황이 초래되었다.¹³⁾

한편, 2000년대 들어 수출과 해외생산이 확대되면서 그것을 주도한 재벌 대기업과 내수기업 간의 격차가 확대되었다. 재벌 대기업은 수직적 원하청 위계를 형성하고 대기업 정규직 노동자들이 수행하던 업무의 상당 부분을 중소 하청기업으로 외주화함으로써 비용을 절감하고자 했다. 그 결과 2000년대 들어 대기업과 중소기업, 원청기업과 하청기업, 그리고 정규직과 비정규직 간의 임금과 노동조건의 격차가 심화되었다. 한편, 기업들은 하청노동, 비정규직 노동의 확대를 통해 대기업 정규직 노동자들이 투쟁을 통해 획득한 노동의 권리를 우회하려 했다. 이처럼 노동자들 간의 격차가 확대되고 정규직 노동의 권리를 회피하는 수단으로 비정규직이 확대되면서 민주노조운동을 주도했던 대기업 정규직 노동자, 노동조합의 투쟁은 더 이상 비정규직 노동자들을 비롯한 다양한 조건의 노동자들을 포괄하는 투쟁이 되지 못했다.

외환위기 이후 2000년대 들어 노동시장 유연화가 본격화되면서 비정규직으로 대표되는

12). 김철식, 「1987년 이후 한국의 노동운동: 노동시장 유연화의 진전과 민주노조운동의 헤게모니 상실」, 『사회와역사』, 137, 2023, 71쪽.

13). 김철식, 위의 글, 71-73쪽.

유연하고 불안정한 노동이 널리 확산되고 일반화되었다. 기존의 노동운동이 포괄하지 못하는 새로운 노동자들이 양산되고, 노동자들 간 격차가 확대됨과 동시에 노동자 집단 간 이해관계 대립 양상도 나타났다. 이러한 조건에서 민주노조운동의 전통을 계승해 온 조직 노동의 실천은 조직화되지 못한 비정규직, 불안정 노동자들에게 자신의 문제로 인식되지 못하게 된다. 이들에게는 조직노동의 노동권 획득 투쟁이 오히려 자신의 권리와 배치되는 것으로 인식되었다. 그에 따라 자주성, 민주성, 연대성의 원칙에 근거하여 자기희생적 실천을 통해 확립해 온 민주노조운동의 노동운동 헤게모니는 심각한 위기에 처하게 되었다. 민주노조운동을 주도해 온 대기업 정규직 중심의 조직노동이 다양한 노동자층을 포괄하지 못하는, 노동계급의 대표성을 확보하지 못하는 상황에 놓이게 된 것이다.

이처럼 지금의 노동운동 상황은 20세기 말 투쟁을 통해 형성해 온 민주노조운동의 노동운동에 대한 헤게모니가 21세기 사회경제적 변화 속에서 구조적인 위기에 놓인 상황이라고 할 수 있다. 그간 민주노조운동이 투쟁을 통해 획득한 권리가 대기업 정규직 노조의 배타적 이익으로 치부되면서 노동시장 유연화로 등장한 비정규직, 불안정 노동자들을 민주노조운동이 대표하지 못하게 되는, 즉 민주노조운동이 노동계급 대표성을 상실하게 된 상황인 것이다.

노동운동의 위기는 어떤 점에서는 경제위기와 구조조정, 신자유주의와 노동시장 유연화 물결 속에서 불가항력적인 측면도 없지 않다. 그런 면에서 지금의 시점에서 노동운동의 위기를 넘어설 수 있는 대안을 모색하는 것도 쉽지 않다. 노동운동 내부에서도 2000년대 말 이래 변화된 노동환경에 대응하는 노동운동의 혁신과 전망에 대한 논의가 이어지고 있지만, 여전히 별다른 대안을 찾지 못한 채 논의만 지지부진하게 계속되고 있다. 사회경제적 조건이 변화된 상황에서 노동운동의 앞날을 전망하는 것이 쉽지 않은 것이다. 이런 점에서 차분하게 현재 노동이 처해있는 환경과 조건을 조망하고, 그것에 내재해있는 보다는 사회경제적 변화를 확인하면서, 그와 관련된 노동의 과제를 성찰해볼 필요가 있다.

3. 노동의 파편화, 위계화, 탈경계화

1) 파편화된 노동과 위계/분할의 심화

외환위기 이후 정규직의 비정규직으로의 대체, 비정규직 일자리의 확산이 광범위하게 전개되면서 이제 비정규직은 일상적인 것이 되었다. 과거에는 정규직 일자리였던 것이 비정규직 일자리로 전환된 경우도 많지만, 지금은 오히려 그런 일자리들이 처음부터 비정규직이 담당해온 것 같은, 그래서 비정규직이 담당하는 것이 자연스럽게 느껴지는 현상도 발생하고 있다. 더욱이 비정규직 내에서도 직접고용, 간접고용, 특수고용 등 다양한 노동형식의 분화가 발생하고 있고, 비정규직으로 규정하기도 쉽지 않은, 다양한 불안정 노동도 많이 나타나고 있다.

이렇듯 노동시장 유연화가 일상적인 현상으로 당연시되는 가운데 비정규직 또한 분화되고 다양화되는, 일종의 고용의 파편화 현상이 나타나고 있다. 그 가운데 오랜 투쟁을 통해 획득한 권리를 보장받는, 제도적 보호를 받는 영역은 축소되고 있으며, 대신 갈수록 노동권으로부터 배제되는 집단, 제도적 보호를 받지 못하는 영역이 창출되고 있다. 여기에 최근에는 기후위기와 디지털화 경향으로 산업전환, 노동전환 논의가 등장하고 있으며, 그에 따라 플랫폼 노동과 같은, 기존의 임금노동의 틀로 설명하기 어려운 다양한 노동형태가 등장하고 있다.

이렇게 고용이 파편화되고 불안정 노동이 당연시되는 한편으로 노동 내부의 위계와 분할도 정교화되고 있다. 노동 내부의 위계와 분할이 정교화되는 현상은 차별의 문제제기에 대한 자본의 대응이라는 맥락에서 이해할 수 있다.

비정규직이 확산되고 노동자 집단 내부의 격차가 확대되면서 비정규직 차별의 부당성에 대한 사회적 공감대가 확산되기도 했다. “정규직과 같은 일을 하는데도 비정규직은 고용이 불안하고 임금도 현저히 낮은 상황”이 비정규직 차별의 부당성에 대한 사회적 공감대 확산으로 이어진 것이다.

이러한 문제제기에 대해 기업들은 노동자들 간의 위계와 분할을 법적 테두리 내로 제도화하는 방식으로 대응했다. 정규직과 비정규직이 같은 일을 하는 상황을 분리하여 양자 간의 업무를 구분하고 별도 직군으로 분리함으로써, 양자가 같은 업무를 하는 것이 아니라 전혀 다른 직군에서 다른 업무를 하는 것으로 변화시킨 것이다. 이에 따라 기존에 같은 일을 하던 정규직과 비정규직 간의 차별은 비정규직이 정규직과 동등한 수준의 권리를 획득함으로써 해소되는 것이 아니라, 업무와 직군이 다르기 때문에 권리가 다른 것으로 정당화된다. 비정규직 정규직화의 방편으로 금융권에서부터 시작하여 공공부문으로 확산된 무기계약직 전환의 경우나, 공공부문 정규직화 프로그램의 일환이었던 자회사 정규직화, 즉 간접고용을 별도 설립한 자회사 정규직으로 전환하는 관행 또한 동일한 맥락에서 이해할 수 있다. 여기에서도 비정규직을 기존의 정규직과 동일한 권리를 지닌 동일한 정규직으로 전환하는 것이 아니라, 기존 정규직과 구분되는 별도의 직군, 법인으로 분리함으로써, 노동 내부에 새로운 분할과 위계를 양산한 것이다.

이와 관련하여 비정규직 차별에 대한 대응으로 등장한 노동운동 내부의 대안적 담론인 ‘동일 임금 동일 노동’ 원칙에 대해 다시 생각해볼 필요가 있다. 다양한 불안정한 고용형태가 확산되고 노동자 집단 간 차별이 문제가 되면서 노동운동 진영에서는 이를 극복할 수 있는 대안으로 ‘동일 노동 동일 임금’ 담론을 제기했다. 수행하는 업무가 동일하다면, 고용형태나 기업규모의 차이에도 불구하고 동일한 임금이 주어져야 한다는 원칙인데, 이러한 담론과 연계되어 동일한 직무에 동일한 임금을 지급하는 (사회적) 직무급으로 임금제도를 개편하자는 요구도 제기되었다.

그런데 기업들이 업무와 직군을 분리하여 노동을 위계화하고 그에 근거하여 서로 다른 대우를 하는 관행을 만들어내면서 이제 동일 노동에서 발생하는 불공정한 차별은 다른 업

무, 직군 사이에서 발생하는 공정한 차별이 되었다. 기업들이 만들어낸 위계와 분할 속에서 ‘동일 노동 동일 임금’ 원칙은 ‘다른 노동 다른 임금’을 정당화하는 효과를 갖게 된다. ‘같은 일을 하면 같은 임금을 받아야 한다’는 원칙이 위계와 분할이 심화된 상황에서는 ‘다른 일을 하면 차별적 임금을 받는 것이 정당하다’로 읽힐 수 있는 것이다. 최근 공정담론이 확산되면서 다른 노동 다른 임금의 담론은 새로운 현상을 낳고 있다. (능력과 자질이 부족한) 비정규직이 정규직과 동일한 대우를 받아서는 안되며, 이들이 차별을 받는 것은 능력주의 원칙에 근거한 공정한 차별이라는 담론이 많은 노동자들 사이에서 공감대를 얻고 있는 것이다.

2) 노동의 탈경계화

오늘날 노동이 파편화되고, 기존의 틀로는 파악하기 힘든 다양한 노동이 등장하고 있지만, 이러한 새로운 변화들이 제각각으로 진행되는 것이 아니라 일정한 경향성을 갖는다는 사실에 주목할 필요가 있다. 오늘날 노동과 일상생활, 임금노동과 자영업의 경계가 모호해지는 이른바 ‘노동의 탈경계화’ 경향이 나타나고 있는 것이다.

노동의 탈경계화는 두 가지 측면에서 진행되고 있다. 우선, 노동의 세계와 일상생활의 세계, 일과 여가, 일터와 집터의 경계가 약화되고 있다. 일과 여가, 일터와 집터의 분리는 현대 자본주의가 등장하면서 나타난 현상이다. 자본주의 사회에서 사람들은 일어나서 몇 시까지 일터로 ‘출근’한다. 하루 종일 일터에서 노동을 하고 저녁에 일터와 분리된 집으로 ‘퇴근’한다. 집으로 대표되는 퇴근 후의 공간은 노동으로부터 벗어난 공간, 여가와 휴식의 공간이 된다. 여기에서 일의 영역, 노동의 영역, 일터의 공간은 공적 영역이 되고 여가와 휴식의 영역, 집터의 공간은 사적 영역이 된다. 공적 영역인 일의 영역에서 사람들은 돈을 버는 활동으로 사회적으로 인정받는 노동을 수행한다. 반면 집의 영역에서는 사람들이 사회적 노동으로 인정받지 못하는 다양한 활동들을 수행하면서 일상생활을 영위한다.¹⁴⁾

그런데 오늘날 이러한 일과 여가, 노동과 일상생활의 경계가 흐려지고 있다. 보다 정확히 말하면 노동의 영역이 일상생활의 영역을 침범하는 상황이 발생하고 있다. 코로나19 팬데믹 이후 재택근무가 늘어나면서 이제 사회적 노동으로부터 분리된 것으로 간주되던 집이라는 공간이 일터가 되고 있다. SNS가 발전하면서 퇴근 후에도 직장 상사나 고객으로부터 혹은 학교의 경우 학생이나 학부모로부터 제기되는 요구사항, 민원을 처리해야 하는 부담을 안게 되었다. 온라인 플랫폼 상에서 일감을 얻고 노동을 제공하는 플랫폼 노동 중에서는 일상적으로 플랫폼을 켜놓고 대기하다가 일감이 생기면 바로 선택하고 업무를 수행해야 하는 업무들이 많다. 또한 노동을 수행한 후에도 계속 고객의 민원이나 평가,

14). 김철식·김혜진·신순영·안명희·엄진령·윤지영·이미숙·장귀연·최은실, 『모두를 위한 노동 교과서: 노동, 노동자, 노동권을 이해하는 첫걸음』, 오월의봄, 2021, 20쪽.

사후조치를 위해 온라인 플랫폼을 주시해야 한다. 따라서 플랫폼 노동자들은 집에 머무는 와중에도 공적 영역인 온라인 플랫폼을 떠나지 못한다.

한편, 온라인 플랫폼에서는 사람들의 일상적 활동과 소통이 플랫폼 기업의 수익 원천인 데이터를 생산하는 노동이 된다. 이는 자율주의 이론가들이 개념화하는 ‘비물질노동’(immaterial labour)의 맥락으로 이해할 수 있다.¹⁵⁾ 사람들은 온라인 플랫폼에서 이메일을 쓰고, 블로그에 글을 올리거나 댓글을 달며, 검색을 한다. 이러한 일상적인 활동의 결과는 플랫폼에서 데이터로 수집되어 인공지능(AI)의 학습이나 새로운 상품 개발, 맞춤형 광고, 추천 알고리즘 등에 투입되어 플랫폼 기업의 수익을 만들어낸다. 이렇게 사람들의 일상적 활동이 자본의 수익 영역으로 포섭되어 부가가치를 생산하는 노동이 되는 현상 또한 노동과 일상생활의 경계가 흐려지는 노동의 탈경계화 현상의 주요 사례라고 할 수 있을 것이다.

노동의 탈경계화의 두 번째 측면은 고용 및 일자리 변화와 관련된다. 오늘날 일자리의 변화 방향이 임금노동과 비임금노동, 고용과 자영의 경계 지점으로 수렴하면서 그 경계가 모호해지는 현상이 나타나고 있다.¹⁶⁾

이런 의미의 노동의 탈경계화는 크게 세 방향에서 진행되고 있다(<그림 1> 참조). 먼저 기존의 임금노동이 점차 임금노동적 성격이 약화되는 방향으로 변화하고 있다. 노동시장 유연화가 진전되면서 정규직과 구분되는 비정규직이 등장하고 확산되었다. 비정규직 중에서도 직접고용뿐만 아니라 사내하청, 용역, 파견 등 간접고용 비정규직이 확산되었다. 한편 ‘특수고용’ 노동자들도 확산되었다. 학습지 교사, 화물운송 지입차주, 골프장 캐디 등 그 사례는 무수히 많다. 특수고용 노동자들은 특정 사업체에 고용되어 임금을 받는 것이 아니라 자신이 독립적인 사업자로 간주되는, 고용의 형식을 생략한 노동형태를 보여주고 있다.

한편, 임금노동의 성격, 고용의 성격이 약화되고 모호해지는 변화의 반대편에서는 전혀 노동으로 인식되지 못했던 사람들이 임금노동자와 비슷해지는 양상이 나타나고 있다. ‘갑을관계’의 사례로 가장 많이 이야기되는 프랜차이즈 가맹거래사업을 중요한 예로 들 수 있다. 음식숙박업, 도소매업 등을 중심으로 오늘날 프랜차이즈 사업이 급속히 성장하면서 가맹본부와의 관계에서 ‘을’이 될 수밖에 없는 가맹점주의 취약한 존재 조건이 사회적 이슈로 제기되고 있다. 이런 조건에서 자영업자인 가맹점주를 사업상의 자율성을 지닌 독립 사업자로 이해하기는 어렵다. 자영업자이지만 가맹본부의 지휘와 통제를 받는다는 점에서 기업에 종속된 임금노동자와 유사한 성격도 보이고 있다.¹⁷⁾

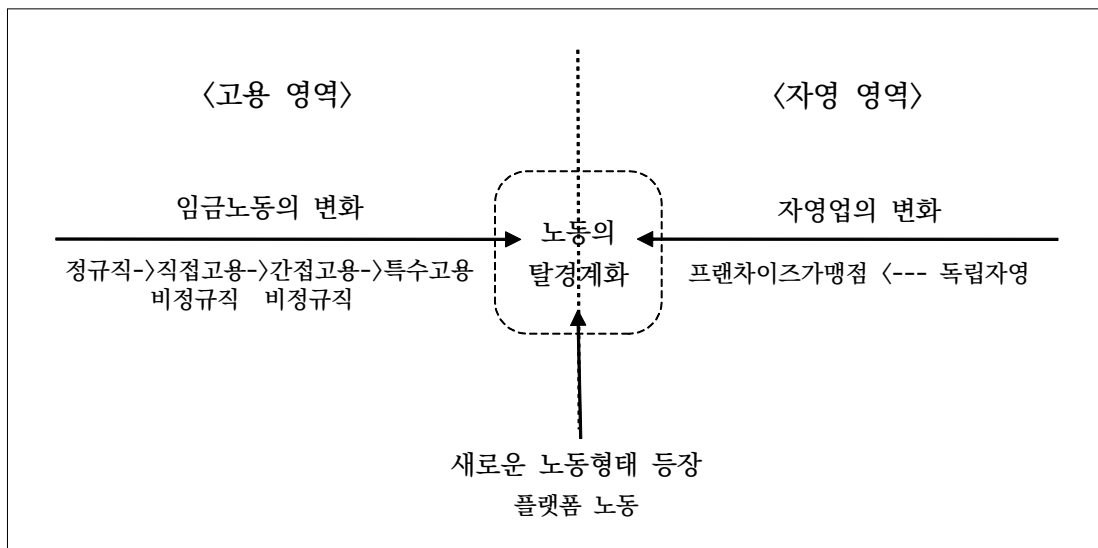
15). 들뢰즈, 질·안토니오 네그리·마우리쥬오 랏짜라또·빠올로 비르노·마이클 하트·조정환·정남영·승준 (서창현·김상운·자율평론번역모임 역), 『비물질노동과 다중』, 갈무리, 2005.

16). 김철식·장귀연·김영선·윤애림·박주영·박찬임·홍석만, 『플랫폼노동 종사자 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회, 2019, 5쪽.

17). 김철식, 「표준화에 근거한 사업모델과 자영업자의 자본-노동관계로의 포섭: 프랜차이즈 편의점을 중심으로」, 『경제와사회』, 105, 2015; 김철식, 「프랜차이즈 사업의 중층적 고용관계와 비용전가 연쇄: 편의점 사례를 중심으로」, 『한국사회학』, 52(3), 2018; 차유미, 「대기업 자동차정비 프랜차이즈 지배

마지막으로 임금노동과 자영업의 경계지대에, 임금노동의 성격이 모호한 새로운 일자리들이 대규모로 생겨나고 있다. 디지털 기술이 발전하면서 새롭게 등장하고 있는 플랫폼 노동이 대표적인 사례이다. 플랫폼 노동은 온라인 플랫폼을 매개로 수행되지만 플랫폼 기업은 플랫폼 노동자를 고용하지 않는다. 플랫폼은 플랫폼 노동자와 이들의 노동을 소비하고자 하는 플랫폼 수요자 사이의 거래를 중개할 뿐이다. 따라서 플랫폼 노동자는 플랫폼 기업에 고용된 노동자가 아니라 단지 플랫폼을 매개로 소비자와 거래하는 사업자의 형식을 취하는 경우가 많다. 심지어 플랫폼 노동자는 자신을 노동자나 사업자가 아니라 플랫폼의 이용자, 플랫폼 회원으로 인식하기도 한다. 이렇게 노동이 수행되지만 노동자를 고용한 주체가 없는, 비고용(non-employee) 형식의 노동이 오늘날 광범위하게 등장하고 있다.

〈그림 1〉 노동의 탈경계화 경향



4. 임금중심사회의 위기와 노동권의 재구성

이렇게 고용이 파편화되고 노동이 탈경계화되는 지금의 상황은 20세기 임금중심사회의 위기를 함의한다. 임금중심사회라는 개념은 프랑스의 철학자 앙드레 고르(A. Gorz)가 임금노동이 사회적으로 인정받는 주요 노동양식이 된 현대사회를 지칭하면서 등장한 개념이다.¹⁸⁾ 임금노동이 주요한 사회적 노동이 되면서 임금노동을 중심으로 사회적 제도가 발전하게 되는데 이 글에서는 이런 의미에서 20세기 현대사회를 임금중심사회로 이해한다.

구조와 가맹점주의 종속성에 관한 연구: SK네트웍스(주)의 스피드메이트와 현대자동차(주)의 블루핸즈 사례연구, 전북대학교 대학원 사회학과 박사학위논문, 2020.

18). Gorz, Andr  e, *Reclaiming Work: Beyond the Wage-Based Society*, Cambridge: Polity Press, 1999 (Translated by Chris Turner).

임금중심사회는 장기간의 노동과 자본 간의 투쟁과 타협으로 형성된 것이다. 자본주의 초창기에는 노동권 개념조차 없는 상태에서 아동 노동을 비롯한 미숙련 노동자들이 어마어마한 장시간 노동을 통해 절대적 잉여가치를 생산했다. 이 시기의 야만적인 노동 상황은 노동자, 시민의 저항을 유발했고, 그에 기반해 노동운동과 사회주의 운동이 활발히 전개되면서 19세기 자본주의 사회에 근본적 위협을 가했다. 체제 위협적 저항과 억압의 노자 간 대치가 이어지는 가운데, 20세기 전반기 2차례의 세계대전과 러시아 혁명, 1930년대의 대공황 등 격동의 갈등적 시기를 거치면서 노동과 자본의 역사적 대타협이 이뤄진다. 생산에서 자본의 지배를 인정하여 자본에 경제적으로 종속된 상태에서 노동이 획득할 수 있는 권리, 즉 작업장에서 임금, 노동시간, 단체결성 및 협상과 관련된 권리 등이 마련된 것이다. 20세기 자본주의가 발전하면서 이러한 노동의 권리를 보충 혹은 강화하는 다양한 제도들이 발전하게 된다. 케인즈주의 원리에 따라 국가가 유효수요관리 정책을 통해 고임금과 완전고용을 추구하면서 고용을 통한 사회적 삶의 향상을 도모했다. 사회보험 및 각종 사회복지 제도가 발전하면서 임금노동자의 부족한 생계비를 보충했다.

여기에서 권리의 주요 대상은 임금노동자였다. 노동은 곧 임금노동, 고용된 노동으로 간주되었다. 노동권 및 사회적 권리가 고용, 임금노동과 결합되었다. 사용자에게 종속된 임금노동자를 보호하기 위해 임금과 노동시간 등을 규제하는 근로기준법이 만들어졌다. 사용자와의 관계에서 구조적으로 취약할 수밖에 없는 노동자들이 집합적으로 사용자와 대면할 수 있도록 노동3권과 같은 집합적 노사관계를 보장하는 법제도가 확립되었다. 위험에 대한 사회적 보호를 제공하는 사회보험이 고용된 노동자를 중심으로 적용되었다. 임금노동의 지위에 기준하여, 임금노동자와 그의 가족들에게 제공되는 여러 사회복지 제도가 확립되었다. 임금노동을 중심으로 제도가 발전하고 사회가 조직되는 임금중심사회가 형성된 것이다.

그런데 오늘날 임금중심사회가 위기를 맞이하고 있다. 고용이 파편화되고 다양한 불안정 노동이 확산되면서 임금중심사회의 중심이 되는 노동자 즉 제도적으로 노동권을 보호받을 수 있는 임금노동자 층은 줄어들고 있다. 민주노조운동이 투쟁을 통해 획득해 온 노동의 권리는 소수 귀족노동자의 권리로 비난받으며, 노동운동은 사회적으로 이데올로기적으로 고립되고 있다. 노동의 탈경계화가 진행되면서 임금노동을 근거로 사회적 권리를 부여하던 사회적 틀이 흔들리고 있다. 탈경계화로 임금노동의 형식이 모호해짐에 따라 임금노동과 결합되어 온 사회적 보호망으로부터 배제된 노동자들이 늘어나고 있다. 실제로 코로나19 팬데믹을 경험하면서 고용이 명확하지 않은 상당수의 노동자들이 제도적 보호의 '사각지대'에 놓여 있으며, 그로 인해 생존의 위험에 내몰리게 된 상황을 목도해왔다.

이런 상황이 진행되면서 임금노동으로 먹고 살기가 갈수록 힘들어지고 있다. 그간 중심적 틀이 되었던 자본주의 임금노동관계에 근거한 사회운영이 어려워지는 상황이 진행되고 있다. 이제 임금중심사회를 넘어서는 사회적 전망과 노동권의 확장을 고민할 필요가 있다.

5. 맺음말

지금 노동운동의 위기는 신자유주의적 세계화, 노동시장 유연화라는 사회경제적 변화에 따라 노동이 파편화, 위계화, 분절되면서 그간 투쟁을 통해 형성해 온 민주노조운동의 노동운동 헤게모니가 유지될 수 없는 상황, 민주노조운동이 노동계급 대표성을 상실한 상황으로 볼 수 있다. 그런데 이러한 노동운동의 위기는 자본주의 역사에서 나타나는 보다 큰 변화 즉 임금중심사회의 형성과 위기라는 맥락에서 이해될 필요가 있다.

자본주의 역사를 보면 권리로부터 배제된 새로운 저임금 노동력 층을 창출하고자 하는 자본과 노동자들의 권리확보를 도모하는 노동 간의 지속적인 투쟁과 상호작용이 전개되어 왔다. 자본이 저렴하게 마음껏 활용할 수 있는 새로운 임금노동자 층을 창출하게 되면, 이제 이들 새로운 노동자들이 조직화되면서 투쟁을 통해 노동권 확장을 가져오게 되며, 이에 다시 자본이 노동권을 우회하는 새로운 노동층을 찾아나서는 과정이 반복적으로 이어져왔다. 조직화된 숙련 노동자를 우회하기 위해 미숙련, 반숙련 노동자들이 생산에 동원되었고, 이후 미숙련, 반숙련 노동자들이 조직화를 통해 자신들을 포함하는 것으로 노동권을 확장시켰다. 그 가운데 임금노동자들을 중심으로 사회가 형성되고 제도가 발전하는 임금중심사회가 발전해왔다. 그런데 신자유주의 시대에 노동시장 유연화를 통해 자본은 다시 기존 정규직 임금노동자들의 노동권을 우회하기 위해 비정규직 노동자, 나아가 다양한 비임금 노동자의 사용을 확대하고 있다. 노동의 탈경계화가 진행되면서 임금노동자를 중심으로 형성된 제도적 틀이 흔들리고 있다.

임금노동을 중심으로 형성된 노동권과 사회적 제도가 한계를 노정하는 탈경계화 시대에 이제 새로운 노동권의 확장을 모색할 필요가 있다. 임금노동을 넘어 이제 노동의 형식이 나 고용형태와 관계없이, 임금노동이든 비임금노동이든 모든 노동을 포괄할 수 있도록 노동권 개념을 확장하고 재구성할 필요가 있다. 탈경계화 시대에 새롭게 출현하는 노동층이 이른바 ‘노동자성’의 확보 즉 임금노동자로 인정받도록 하는 것을 넘어, 이제 임금노동 여부와 관계없이 모든 노동하는 사람들에게로 노동권이 확대될 필요가 있는 것이다. 고용이나 노동시간, 사용자에 대한 종속성에 근거해왔던 기존 노동권을 재구성할 필요가 있다. 새로운 노동형태를 포괄할 수 있는 새로운 노동권을 사고하고, 새로운 생산과 노동, 복지의 틀을 모색하는 작업이 요청된다.

〈3강〉

노동자 권리 : 임금, 노동시간

안명희 (철폐연대 상임활동가)

1. 윤석열 정부의 노동개혁 추진 상황¹⁹⁾

(1) 2022년 ‘노동시간 개혁 방향’ 발표

● 2022.06.23. 「노동시장 개혁 방향」 발표

우리 노동시장은 이중구조, 양질의 일자리 부족 등 구조적 문제가 여전한 가운데, 4차 산업혁명, 저출생·고령화 등 거대한 변화의 흐름 속에서 여러 도전에 직면해 있습니다. 그러나, 산업화 시대에 형성된 노동규범과 관행으로는 이러한 구조적 문제를 해결하거나 새로운 변화에 대응하기 어렵습니다. 정부는 이러한 문제 인식하에 변화하는 시대적 흐름에 맞게 고용노동 시스템을 현대화하는 「노동시장 개혁」을 추진하고자 합니다.

□ <우선 추진과제 : 근로시간 제도 및 임금체계 개편>

노동시장의 핵심 요소이자, 국민 대다수의 삶에 영향을 미치는 근로시간과 임금체계를 개선하는 것은 해묵은 숙제이자 현재 진행형 과제입니다.

(2) 미래노동시장연구회, 상생임금위원회

● 2022.07.18. 「미래노동시장 연구회」 발족

□ 목적 : 지속가능하고 미래지향적인 노동시장 구축을 본격적으로 추진 - 노동시장 개혁의 우선 추진과제인 근로시간 제도 및 임금체계 개편 집중 논의

● 2022.12.12. 미래노동시장 연구회 권고문 발표

□ 근로시간 : 자율과 선택을 통한 근로시간 단축

□ 임금체계 : 소수가 아닌 다수를 위한 공정한 임금체계

● 2023.01.09. 2023년 업무보고를 통해 노동개혁 추진 계획 발표

□ 근로시간 제도 개선 : 근로자의 선택권을 확대하면서 글로벌 스탠다드에 맞도록 ✓

19) 고용노동부 홈페이지에서 발췌.

근로시간 관리단위를 현재 주 단위에서 최대 연단위까지 다양화하고, ✓ 선택근로제 정산 기간을 전 업종 대상 3개월로 확대하는 등 제도 개선을 추진하는 한편, ✓ 근로일 간 11시간 연속휴식 보장 등 건강권 보호 방안도 병행할 예정이다. 2월 중 입법예고를 실시하는 등 속도감 있게 추진할 계획이다.

□ 상생형 임금체계 개편 : 노사관계, 노동법 등 학자와 현장 전문가가 참여하는 ✓ 「상생임금위원회」를 1월 중 발족한다. 임금체계 개편과 격차 해소를 촉진하기 위한 법·제도·정책 개선방안과, 임금체계 개편 기업에 대해 정부 지원을 차등화하는 등의 제도적 지원 방안을 논의한다. 아울러, 인사·노무 역량이 취약한 중소기업도 직무·성과 중심 임금체계 개편을 추진할 수 있도록 컨설팅을 확대하고, ✓ 임금정보시스템을 연내 구축하여 업종·직종별로 노사가 필요로 하는 정보를 제공한다.

● 2023.02.02. 「상생임금 위원회」 발족

□ 목적 : 임금체계 개편 및 임금의 공정성 확보, 격차 해소 등 이중구조 개선 및 임금 문제를 총괄하여 논의

(3) 2023년 ‘근로시간 제도 개편 방안’ 입법예고

● 2023.03.06. 고용노동부, 「근로시간 제도 개편 방안」 발표. 입법예고함.

- 현행 1주 외에 월, 분기, 반기, 연 단위로 연장근로를 운영
- 단위기간에 비례하여 연장근로 총량을 감축(주평균 근로시간: 월 12시간, 분기 10.8시간, 반기 9.6시간, 연 8.5시간)
- 근로시간 등 주요한 근로조건 결정에 있어 다양한 근로자들의 의사가 민주적으로 반영될 수 있도록 근로자대표를 제도화
- 3중 건강보호장치
 - 근로일간 11시간 연속휴식 또는 ‘1주 64시간’ 상한 준수
 - 4주 평균 64시간 이내 근로(산재인정 기준) 준수
 - 관리단위에 비례한 연장근로 총량 감축을 의무화
- 포괄임금 오남용 근절
- 야간근로에 대한 실효적인 보호방안도 강구
- 현행 보상휴가제를 ‘근로시간 저축계좌제’로 확대·개편
- 유연한 근무방식을 확산
 - 선택근로제 정산기간을 전업종 1개월, 연구개발 3개월에서 각각 3개월, 6개월로 확대

(4) 2023년 12월 현재

- 노동시간 : ‘주 69시간’ 논란으로 역풍을 맞으면서, 국민 6,000여 명을 대상으로 실태 조사 실시, 11월 13일 ‘근로시간 관련 설문조사’ 결과를 발표했다. 그러나 실태조사를 실시하며 예고한 새 개편안은 아직 내놓지 않고 있다.
- 임금체계 : 임금체계 개편안 등이 담긴 권고안을 예정하고 있으나 아직 내놓지 않고 있다.

2. 노동시간 단축을 위한 흐름, 정부가 바뀌어도 여전한 장시간 노동 정책

흔히 노동운동의 역사는 노동시간 단축의 역사라고 한다. 노동시간을 줄여나가기 위해, 노동시간의 유연화에 맞서 노동자들은 투쟁해왔고, 그 투쟁의 결과로 노동시간에 대한 노동자들의 권리가 확대되어왔다는 것이다. 노동시간의 단축은 자본가의 선의가 아닌 노동자의 투쟁으로 가능했다는 의미이다.

(1) 노동시간 제한 : 공장법

산업혁명 시기 노동자들은 하루 24시간 중 단 몇 시간을 제외하고 계속해서 일해야만 했다. 죽거나 다치는 사람들이 생겨나면서 노동자들은 저항하기 시작했고, 자본가는 노동력이 고갈되어 공장이 멈춰버릴까 우려했다. 그때 고안된 것이 바로 공장 노동자의 노동환경을 규제하는 ‘공장법(factory law)’이었다. 노동시간의 제한, 야간노동의 금지, 감독관 설치 등의 내용을 담고 있다.

1802년 영국에서 맨 처음 시행된 공장법은 우선 아동의 노동시간을 하루 12시간으로 제한했다. 1833년에는 아동의 야간노동이 금지되었으며, 1847년에 이르러서야 아동과 여성의 하루 노동시간이 10시간으로 제한되었다. 아동의 노동시간이 2시간 줄어드는 데 45년이라는 시간이 걸린 셈이다. 이렇게 유럽에서의 노동시간 단축은 공장법을 통해 제도화되었다.

(2) 하루 8시간 노동 : 메이데이, ILO 협약 제1호

1886년 5월 1일, 미국노동총동맹은 하루 8시간 노동을 요구하며 총파업을 벌였다. 경찰과 군대는 총으로 막아섰고, 노동자들이 숨졌으며, 격분한 노동자들이 헤이마켓 광장으로 모여들었다. 집회 도중 폭탄이 터졌고 사상자들이 발생했다. 시위를 주도했던 노동자들이 사형 선고를 받으며 사건은 일단락되었다. 그러나 이후 각국의 노동자들은 이날의 투쟁을 기억하며 매년 5월 1일 국제적 시위를 벌여나갔다. 메이데이(May Day, 노동절)는 이렇게

하루 8시간 노동을 위해 투쟁한 노동자들로부터 시작되었다.

하루 8시간 노동이 세계적 보편 기준이 된 것은 1919년 ILO(국제노동기구)가 ILO 협약 제1호로 하루 8시간, 주 48시간 노동제를 채택하면서부터였다. 이후 1935년에는 주 40시간 노동제가 제47호 협약으로 채택되었다.

(3) 2003년 1일 8시간, 1주 40시간

우리나라 근로기준법이 정한 노동시간은 국제 기준과 다를 바가 없다. 1953년 제정된 근로기준법상 법정 근로시간은 1일 8시간, 1주 48시간이었으며, 1989년에는 1일 8시간, 1주 44시간이었다. 2003년에 와서야 1일 8시간, 1주 40시간이 되었다.

(4) 2018년 주 52시간 상한제

2018년 근로기준법 개정 이전에 1주 최대 노동시간은 52시간이 아니라 68시간으로 계산되었다. “법정근로시간(40시간) + 연장근로시간(12시간) + 휴일근로시간(토요일 8시간 + 일요일 8시간) = 총 68시간”이라는 것이다. 근로기준법은 주 40시간에 더해 12시간의 연장근로를 허용하는데, 그동안 고용노동부는 휴일근로를 연장근로에 포함하지 않는 방식으로 주 노동시간을 늘려왔다. 그래서 근로기준법을 개정하여 <“1주”란 휴일을 포함한 7일을 말한다>라는 정의조항을 신설함으로써 1주당 최대 노동시간은 휴일근로를 포함한 52시간임을 분명히 하였다.

그렇다면 노동시간이 단축된 것은 맞는가? 1주 최대 노동시간을 68시간으로 해석하다가 52시간으로 명확해졌으니, 이것만 봐서는 단축된 것은 맞다. 다만 여기서 함정은 법정 근로시간은 주 52시간이 아니라 주 40시간이라는 것이다. <“당사자 간에 합의”해야만 1주 간에 12시간 한도로 근로시간을 연장>할 수 있음에도, 당사자 간 합의를 ‘전제’해서는 안 된다.

또한 상시 30명 미만의 사업장의 경우, 근로자대표와 서면 합의가 있을시 12시간에 더하여 8시간을 초과하지 않는 범위 내에서 노동시간을 연장할 수 있다. 특별한 사정이 있으면 고용노동부 장관의 인가와 근로자의 동의를 받아 연장할 수 있으며, 사태가 급박하면 사후 승인도 가능하다. 이렇게 한편으로는 주 52시간 상한제를 실시하면서, 또 한편으로는 여러 형태의 연장근로를 가능하게 하였다.

(5) 2023년 일부 업종과 직종에, 연장근로 관리단위 확대적용 시도

윤석열 정부는 지난 3월 연장근로 단위를 현행 1주 외에 월, 분기, 반기, 연으로 운영하겠다고 했다. 이에 주 69시간 노동이 가능해진다는 데 분노가 일었다.

연장근로시간 ‘월 단위’ 관리 방식으로 변경할 시

현행 1주 최대 52시간(기본 40시간+연장 12시간)

검토안(월 단위 경우)

단위 기간 내 평균 52시간

· 1일 최대 11.5시간 · 1주일 최대 69시간
(24시간마다 11시간 연속휴식 의무)

자료:미래노동시장연구회

연장근로 단위 기간을 한 달로 바꾸고 11시간 연속휴게시간을 보장한다고 할 때

* 하루 24시간 - 연속휴게시간 11시간 - 휴게시간 1.5시간(4시간마다 30분 휴식) = 11.5시간

* 11.5×6 (1주 1일이 주휴) = 69시간

* 11.5×7 (주휴는 수당으로 대체될 수 있으니) = 1주 최대 80.5시간 노동 가능

이에 역풍을 맞은 정부는 국민 6,000여 명을 대상으로 “근로시간 관련 설문조사”를 실시했고, 11월 13일 결과를 발표를 발표하면서 △ 현행 주 최대 52시간제를 유지한다, △ 그러나 일부 업종과 직종에 한해, △ 연장근로 관리단위 기간을 월, 분기 등으로 확대하겠다고 했다.

그러나 정부의 주장과는 달리 모든 산업/사업장에서 주 52시간 상한제가 실시되고 있는 것은 아니다. △ 2018년 법 개정 이후, 사업장의 규모에 따라 적용되기 시작했으며(2018년 300인 이상, 2020년 50인 이상, 2021년 5인 이상), 5인 미만 사업장에는 노동시간의 제한이 없다. △ 농림·축산·양잠·수산 사업의 경우 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 규정 모두가 적용되지 않는다. 2023년 민주노총 전국이주노동자대회 요구중 하나가 “근로기준법 63조 폐지 및 농어업 노동자 노동권 보장”인 까닭이 여기에 있다. △ 육상·파이프라인·수상·항공운송업, 보건업의 경우는 근로시간 특례업종으로 12시간을 초과한 연장근로가 가능하다. 여기에 ‘제조업’까지 더하겠다는 게 윤석열 정부의 의도이다.

3. 노동시간 유연화, 단시간 노동의 증가

1996년 12월 김영삼 정부의 노동법 개악 날치기에 노동자들은 대규모 파업투쟁으로 맞섰다. 기업의 생산성 및 경영상의 이유로도 노동자들을 해고할 수 있으며(정리해고제), 기업의 필요에 따라 노동시간을 탄력적으로 운용할 수 있으며(변형근로시간제), 중간착취를 가능하게 하는 제도(파견근로제)를 노동자들은 도저히 받아들일 수 없었기 때문이다. 이처럼 노동시간의 문제는 고용의 문제만큼이나 노동자에게 절박한 문제라는 것이 다시 한번 확인되었다.

2010년 이명박 정부는 ‘국가고용전략 2020’을 통해 공정하고 역동적인 노동시장을 구축하기 위한 방안 중 하나로 탄력적 근로시간제 단위기간 확대, 근로시간저축휴가제 도입을 제시하면서, 덧붙여 장시간 노동을 해소하고 여성과 청년의 일자리 창출을 위해 시간제 일자리를 만들겠다고 했다. 2013년 박근혜 정부 역시 고용률 70% 달성을 위해 ‘시간선택제’ 일자리를 창출하겠다고 했다. 고용 문제를 해결하기 위해 단시간 노동과 시간제 노동을 확대하겠다는 것이었다.

문재인 정부 들어서도 마찬가지였다. 2018년 근로기준법을 개정하면서 1주 최대 노동시간이 68시간에서 52시간으로 줄어들면서, 노동시간 단축이 거스를 수 없는 시대적 과제가 되자 기업은 탄력적 근로시간제 단위기간 확대를 강력하게 요구하기 시작했고, 결국 2021년 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제가 실시되었다. 그리고 2020년 1월 15일 관계부처 합동 ‘2019년 고용동향 및 향후 정책방향’ 브리핑에서 정부는 청년층의 고용률이 2006년 이후 가장 높은 수준을 보였으며, 여성의 고용률 역시 최고치를 기록했다고 자화자찬했다. 그러나 청년과 여성의 일자리가 시간제를 중심으로 늘어나고 있다는 것은 가려졌다.²⁰⁾

최근 통계청 조사에 따르면, 2013년부터 2022년, 10년 동안 초단시간 노동자가 두 배 이상 증가했다고 한다.

탄력적 근로시간제는 일이 많고 적음에 따라 노동시간을 조절하는 제도다. 탄력근로제를 실시했을 때의 노동시간을 살펴보면, 단위기간이 2주일 경우, 일이 많은 첫 주에는 주 58시간을 일하고, 다음 주에는 46시간을 일해 평균 노동시간을 주 52시간으로 맞추면 된다. 탄력근로제 단위기간을 6개월로 늘릴 경우, 석 달간 최대 64시간 연속 노동이 가능하다. 결국 장시간 노동은 유지되고, 강도 높은 노동은 계속된다는 것이다. 또한 연장근로에 대한 수당을 지급하지 않아도 되어서 노동자들은 더 많이 일하고도 더 적은 임금을 받게 된다.

시간제 일자리가 비정규직 일자리라는 말하는 것은 시간제 노동자들이 법제도로 온전히 노동권을 보장받지 못하는 데 있다. 근로기준법 제18조(단시간근로자의 근로조건)는 단시간 노동자의 노동조건은 노동시간을 기준으로 산정하며, 1주 15시간 미만의 초단시간 노동자에 대해서는 유급휴일과 연차 유급휴가를 적용하지 않는다고 명시하고 있다. 또한 초단시간 노동자는 산재보험을 제외한 4대보험 의무가입 대상이 아니다. 단지 노동시간이 짧다는 이유로 임금과 노동조건, 사회보장제도에 대해 차별받고 있는 것이다. 이를 활용해 공공기관과 기업은 단시간 노동자에게 권리를 주지 않기 위해 15시간 미만으로 계약을 하고 15시간 이상의 초과노동을 시키고 있다.

20) 2018년 8월 기준 여성 시간제 노동자는 197만 1,000명으로 전년 대비 6만 9,000명이 증가한 것으로 여성 비정규직 노동자 중 53.6%를 차지했다. 통계청·여성가족부, <2019 통계로 보는 여성의 삶>, 2019년 7월 1일.

정부와 기업은 한쪽에선 노동시간을 단축하고 있는 양 하면서 또 다른 한 축으로 예외를 허용하는 방식으로 장시간 노동체제를 유지하고 있다. 기업은 장시간 노동을 통해 경제적 효율을 가지려고 한다. 노동자를 고용하면 임금 외에도 여러 비용이 소요되고, 해고도 자유롭지 않기 때문에 가능하면 장시간 노동과 비정규 노동을 통해 이윤을 극대화하려는 것이다. 인력 증원과 인건비 증액 없이도 생산을 유지하는 데 장시간 노동만큼 유용한 게 없어서다. 노동자들은 저임금 상태에 놓여있어 생활임금을 확보하기 위해 잔업과 특근을 마다하지 않는다. 노동시간이 줄어든다는 것은 노동자에겐 임금이 줄어듦을 의미하기 때문에 환영할 수만은 없는 형편이다. 마치 노동자가 노동시간 단축을 원하지 않는 양 말하기도 하는데, 이는 ‘강요된 선택’이다. 기업은 책임져야 할 노동자를 고용하지 않고, 노동자들은 생활임금을 보존받기 위해 수당을 통해 더 일하는 것이다. 시간외근무가 조장되고 유인되는 것이다.

지금의 시간제 노동은 노동자들의 자발적 선택이라기보다는 여성의 돌봄노동을 전제로 일 가정 양립을 포장하고, 청년이 비정규직으로 시작할 수 없게 만들고 있고, 직무를 중심으로 비정규직 일자리를 더 많이 생산하고 있는 것에 불과하다. 시간제 노동이 온전한 시간 ‘선택’적 일자리가 되기 위해선, 그 선택은 기업이 아니라 노동자에게 주어질 때 가능하다. 또한 단시간 일자리 하나만으로는 생활이 가능하지 않기 때문에 노동자들은 어쩔 수 없이 2개 3개의 일을 해야만 하는 상황으로 내몰린다. 청년 노동자들이 알바를 몇 개씩 하는 것만 봐도 그렇다. 결국 노동자 개인으로 봐서는 (초)단시간 일자리를 전전하면서 법제도의 보호는 받지 못하고 장시간 노동을 하고 있는 셈이다.

4. 임금체제 개편, 직무성과급제, 무엇이 문제인가? ²¹⁾

임금체제에는 ① 임금 구성 항목, ② 임금 지급 방식, ③ 임금 결정 기준 등이 포함된다. ‘임금 구성 항목’은 기본급과 각종 수당, 상여금 등 임금을 구성하는 여러 항목을 의미한다. ‘임금 지급 방식’은 시급인지, 월급인지, 연봉제인지 등을 말한다. ‘임금 결정 기준’이란 근속년수에 따라 임금이 오르도록 할지, 직무 혹은 성과에 따라 임금을 다르게 할지에 대한 것으로서 말 그대로 임금을 결정하거나 조정하는 기준을 의미한다.

‘임금체제’는 취업규칙이나 단체협약에 담긴다. 따라서 임금체제를 변경하려면 노동자들의 집단적 동의가 필요하다. 임금 구성 항목, 즉 각종 수당이나 상여금은 노자 간 협상 결과에 따라 종종 달라진다. 그런데 지금 정부가 개편하려는 것은 ‘임금체제’ 중에서도 ‘임금 결정 기준’에 대한 것이다. 임금 결정 기준이 달라지면 임금의 구성 항목이나 지급 방식도 달라진다. 임금 결정 기준을 바꾸는 것은 무엇을 기준으로 임금을 결정할 것인지를 바꾸는 것이고, 기업의 시스템을 바꾸는 것이며, 노동자들의 입장에서 보면 현재의 임금만

21) 김혜진, 임금체제 개편 그리고 직무급제, 질라라비 2021년 4월호; 2023년 2월 발행 철폐연대 교육지에서 발췌.

이 아니라 미래의 임금에도 영향을 미친다. 따라서 노동자들은 임금체계 개편에 대해서도 관심을 기울여야 하는 것이다.

임금 결정 기준에 따른 임금체계는 연공급이나 직무급, 직능급 등으로 나뉜다. 정부는 한국 기업의 임금체계가 연공급 성격을 갖고 있으며 이것을 이후 직무급제로 바꾸어야 한다고 이야기한다. ‘임금 결정 기준’을 바꾸어서 임금체계를 근본적으로 변화시키려는 것이다.

* 연공급 : 근속년수에 따라 임금을 올리는 체계. 근속의 증가에 따른 노동자의 숙련이 증가하는 것에 대한 보상을 포함, 생애주기에 따른 임금 인상을 통해 노동자의 생계를 보장하는 것으로, 과거 기업들이 숙련된 인력의 보유를 위해 많이 취했던 임금체계

* 직무급 : 직무가치를 분석·평가하여 직무에 따라 임금이 결정되는 체계. 각 기업의 여러 가지 직무를 세분화하여 각 직무가 해당 기업의 목표달성에 기여하는 가치를 점수 매겨 이에 따라 임금을 차등지급하는 임금체계

* 직능급 : 노동자가 보유한 능력, 기능, 자격 등에 따라 임금이 결정되는 체계. 기본급 자체를 직능에 따라 정하는 경우는 흔치 않고, 수당을 책정할 때 주로 활용되는 형태. 토목건축 분야 건설노동자의 경우는 기능에 따라 임금을 책정하는 직능급의 드문 형태임.

* 성과급 : 개인 또는 집단의 성과에 따라 임금을 결정하는 체계. 100% 성과급으로 운영할 경우 노동자의 노동 강도 강화가 극심해지며, 임금의 불안정성이 높아짐. 예를 들어 특수고용 노동자의 경우 건당 수수료 체계를 가지고 있어 100% 성과급제에 해당.

정부나 일부 학자들은 정규직과 비정규직의 임금격차를 줄이기 위해서 ‘직무급제’가 필요하다고 이야기한다. 동일한 업무를 한다면 임금차별을 받지 않고 같은 임금을 받아야 한다는 것인데, 문제는 무엇을 ‘동일한 업무’로 간주할 것인가이다. 이미 기업들은 정규직이 하는 일과 비정규직이 하는 일을 분리하고 있다. 예전에 정규직과 비정규직이 함께하던 일도 지금은 대부분 분리하고 있다. 노동자들의 직무를 세부적으로 분리하고 그렇게 분리된 직무의 직무가치를 임의로 부여하고, 그에 따라 고용형태를 달리하면 노동자들은 완벽하게 위계화된다.

직무급제는 ‘동일가치노동 동일임금’의 원리에 기초해 있다고 하는데, 이것은 ‘다른 노동 다른 임금’의 원리로 변질되었다. 기업 안에서 직무급제가 도입되면 정규직과 비정규직의 임금격차가 직무 위계라는 이유로 정당화된다. 설령 사회적으로 직무가치를 평가한다고 하더라도 지금처럼 성과 연령, 학력, 결혼유무 등 여러 요소들이 ‘사회적 차별’로 작동하는 상황에서, 예컨대 여성중심 직무는 직무가치가 낮게 평가되고 저임금이 정당화될 가능성도 높다. 낮게 평가된 직무는 마치 청소직무에서의 최저임금이 정당화된 것처럼 저임금이 정당화될 것이다.

5. 불안정노동자들의 임금 및 노동시간 실태 (키워드를 중심으로)

비정규직은 비핵심 업무와 주변 업무를 하고 있다며 저임금을 당연시한다. 여성은 일·가정 양립 일자리라서, 청소년과 고령자는 생계가 목적이 아닌 사회 경험을 쌓기 위한, 사회적 관계를 유지하기 위한 아르바이트일 뿐이라서, 청년 일자리는 업무의 배움을 위해서라는 이유로 저임금이 정당화된다. 이처럼 임금 차별에 대한 사유는 계속해서 생겨난다. 노동을 개별화하고 특성을 부각하는 방식으로 저임금에 대한 합리적인 이유가 있는 것처럼 포장된다.

2023년 ‘모두를 위한 최저임금, 1만 2천원 운동본부’는 ‘플랫폼-프리랜서 노동자에게 최저임금을 보장하라’고 요구했다. 2021년 기준 플랫폼 노동자, 프리랜서와 같은 비임금노동자는 7,878,928명으로 전체 경제활동인구의 30%에 육박하지만, 이들은 헌법²²⁾에 따라 국민에게 보장되는 최저임금의 보호를 받지 못하고 있다. 최저임금위원회가 진행한 연구 결과에 따르면 플랫폼 노동자의 평균시급은 2021년 기준 7,289원으로 2021년 최저임금인 8,720원에 한참 못 미치는 것으로 나타났다.

2023년 서비스연맹이 연맹 소속 특수고용노동자(택배기사, 배달라이더, 대리운전기사, 퀵서비스기사, 가전방문점검원, 마트배송기사, 학습지교사, 방과후강사로 8개 업종 노동자)를 대상으로 한 노동실태 설문조사에 따르면, 사측이 노동자를 내모는 방법은 건당 수수료를 임금으로 책정하는 개수임금제다. 건당 수수료를 임금으로 받는 상황에서 특수고용노동자는 과중노동에 시달릴 수밖에 없다. 사전교육, 고객과의 약속 조율, 콜 취소로 인한 헛걸음 등 분명 업무의 연장선임에도 보상받지 못하는 공짜노동, 이동에 드는 유류비 등 본인 부담금 등도 심각한 문제다.

또한 40.5%의 특수고용노동자들은 당일 업무 종료 시간조차 모르는 상태에서 그날 그날 일감에 따라 자신의 일정을 맞추고 있는 것으로 나타났다. 1주 후 종료시간 업무를 예상할 수 없는 노동자는 60.6%에 달했다. 업무 시간, 업무량을 예측할 수 없다보니 시간에 쫓기며 일하는 노동자가 대다수였다. 조사에 응한 노동자 중 61.7%는 식사시간이 없었고 휴식시간이 없다는 응답 또한 46.1%에 달했다.

근로기준법 제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례)는 근로시간 특례 업종(운송, 보건업 등)에 해당하는 노동자들에게는 주 12시간 이상의 연장 근로를 허용하고 휴게시간도 변

22) 헌법 제32조 ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.

경할 수 있도록 하고 있다. 그리고 제63조(적용의 제외)는 농림, 축산, 수산, 감시단속적 일을 하는 노동자들에게는 근로시간과 휴게, 휴일에 관한 규정을 아예 적용하지 않아도 된다고 밝히고 있다. 5인 미만 사업장 노동자들도 무제한 노동이 가능하다.

준비시간, 연습시간, 대기시간, 이동시간 등에 대해서도 지적된다. 공연예술인들은 연습시간 등을 노동시간으로 인정해야 한다고 요구하고 있다. 영화 및 드라마 스태프들의 경우 이동시간, 준비시간, 정리시간 등을 노동시간에 포함하느냐 마느냐가 교섭에서 쟁점이다. 퀵서비스 기사는 하루 2.6시간, 대리운전기사는 2.5시간, 배달라이더는 1.7시간, 택배기사는 1.4시간을 대기, 이동에 쓰고 있었다.

대중문화예술산업발전법에는 미성년 연예인들에 대해 노동시간 상한을 정하고 있다. 15세 미만은 주 35시간, 15세 이상은 주 40시간이다. 연령과 상관없이 오후 10시부터 다음날 오전 6시까지의 일할 수 없다.²³⁾ 지난 5월 개정안이 발의되었는데, 12세 미만은 하루 6시간 주 25시간, 12~15세는 하루 7시간 주 30시간, 15세 이상은 하루 7시간 주 35시간으로 변경했다. 이에 제작사들이 반발하고 나섰다. 아이돌 산업, K-팝 산업의 성장에 걸림돌이 된다는 이유에서였다.

2012년 노동조합을 결성한 다산콜센터 노동자들의 경우, 파업을 통해 콜타임과 콜 수를 조절한 경험이 있다. 2023년 민주노총 ‘콜센터노동자 건강권 실태조사’ 결과에 따르면, 아파도 병가나 연차휴가를 낼 수 없었던 날은 평균 1.4일로 일반 노동자 평균보다 많았다. 아파도 출근한 일반 노동자는 17%이지만, 콜센터 노동자는 약 40%가 아파도 출근했다. 콜센터 노동자들은 병가나 휴가를 낼 수 없었던 이유로 관리자에게 밉보일까 봐, 소득이 줄어들까 봐, 동료에게 미안해서 등 순으로 꼽았다. 특히 이들은 방광염, 성대결절, 정신질환 등 질병을 일반 노동자보다 수십 배 더 많이 호소했다. 방광염은 화장실을 자주 갈 수 없어 걸리기 때문에 휴게시간 부족 문제와 맞닿아 있는 것으로 보인다.

6. 임금의 권리²⁴⁾

임금을 결정하는 것은 직무도, 성과도, 능력도 아닌 ‘자본에 맞선 노동의 투쟁’이다. “임금은 이런 노동과 자본의 힘겨루기로 결정된다. 개별 기업 차원에서도 그렇지만, 사회적으

23) 근로기준법은 15세 이상 18세 미만의 청소년은 1일에 7시간, 1주에 35시간을 초과해 일할 수 없다. 예외적으로 사용자와 청소년 사이에 합의를 한 경우에는 하루에 1시간, 1주에 5시간을 한도로 연장해 일할 수 있다. 18세 미만의 청소년은 오후 10시부터 오전 6시까지의 시간이나 휴일에는 일할 수 없다.

24) 엄진령, 임금 : 임금은 권리다, 모두를 위한 노동 교과서, 2021년; 2023년 2월 발행 철폐연대 교육지에서 발췌.

로도 그렇다. 노동조합이 많아지고 힘이 강해지면, 노동조합이 없는 회사들의 노동조건도 개선되는 효과를 얻을 수 있다. 하지만 반대로 노동조합이 억압받고 그 힘이 약해지거나, 노동조합이 없는 회사가 많아지면 한 사회의 노동조건은 전체적으로 그 수준이 낮아질 수밖에 없다. 노동자가 힘을 발휘하지 못하면 임금은 줄어 들고 기업의 규모나 노동자의 고용형태, 성별, 나이 등 모든 것이 임금차별을 만들어내는 요소가 된다. 반대로 노동자의 힘이 커지면 임금이 인상되고, 그 수준도 차별 없이 더욱 평등하게 나아갈 수 있다. 그것이 임금이 가지는 정치적 성격이다.”

모든 노동자의 노동할 권리가 제대로 보장되는 것이 중요!!

우리나라 노동조합 조직율은 14% 수준, 그나마도 공공부문과 대기업에 집중된 현실. 규모가 작은 기업이나 비정규직 노동자의 조직율은 극히 미약함. 중소기업, 작은 사업장, 비정규직의 권리를 보장하려면 노동조합 조직율을 높여야 함. 그래야 임금 격차 확대를 해소하는 방향으로 나아갈 수 있음.

ILO 기본협약에 따라 정부는 노동조합 조직 및 교섭의 활성화를 위한 정책을 펼쳐야 할 의무가 있음. 정부는 노동조합을 배척할 것이 아니라, 지원하고 활성화하기 위한 정책을 펼쳐야 함.

연공급이나, 직무급이나의 논쟁이 아니라, 임금의 원칙을 세우는 것이 중요!!

첫째, 임금은 ‘존엄하게 생활 가능한 노동소득’이어야 함.²⁵⁾

둘째, 임금은 ‘안정적인 생활이 가능한 노동소득’이어야 함.

셋째, 임금은 ‘미래를 꿈꿀 수 있는 전망을 주는 노동소득’이어야 함.

그리고 마지막으로 임금은 ‘집단적으로 결정되는 노동소득’이어야 함. 노동자들을 경쟁시키거나 비밀주의를 강요하면 안 됨. 임금 인상은 집단적인 교섭으로 이루어져야 모든 노동자의 권리 보장으로 나아갈 수 있음. 그래서 노동조합이 무엇보다 중요함.

정부가 책임을 다해야 할 것은 최저임금 기준의 직무급제를 강요하는 것이 아니라, 제대로 된 임금체계를 갖추도록 안내하는 것이다. 제대로 된 임금체계란 노동자가 ‘존중’을 느낄 수 있는 임금을 보장하는 것이다. 그를 위해서는 먼저 ‘임금의 원칙’이 세워져야 한다. 무엇보다 먼저 최저임금 위반만 아니면 괜찮다는 정부의 잘못된 시각부터 버려야 한다. 그리고 공공부문부터 정부가 무수히 양산해 낸 저임금을 일소하기 위해 노력해야 한다.

25) 대한민국 헌법의 기초가 된 세계인권선언은 “노동을 하는 모든 사람에게는 자신과 가족에게 인간의 존엄한 존재 가치를 보장하고, 필요한 경우에 여타의 사회적 보호 수단에 의해 보완되는 적절한 하고 알맞은 보수를 요구할 권리가 있다(제23조)” 고 한다.

7. 노동시간의 권리

노동시간이 중요한 이유는 인간의 삶과 밀접한 관계가 있어서다. 노동시간이 다양화되고 유연화되면서 노동자성이 거세되고 노동자들의 집합적 정체성이 사라지고 있다. 노동시간의 권리는 노동자가 가져야 한다. 노동의 시간도 노동 외 시간도 노동자가 주체가 되어 활용할 수 있어야 한다.

우선 절대적으로 노동시간을 단축해야 한다. 노동자들이 건강하고 행복한 삶을 구현할 수 있도록 실질적인 노동시간 단축이다. 세계인권선언은 제24조에서 “모든 사람에게는 노동시간의 합리적인 제한과 정기적인 유급 휴가를 포함하여 휴식과 여가를 요구할 권리가 있다”고 밝히고 있다. 노동자의 휴식은 그저 다시 일할 힘을 비축하는 데 있지 않다. 인간다운 생활을 위해 당연히 가져야 할 권리이다. 노동시간을 단축한다고 해서 임금이 하락되거나 노동강도가 높아져서도 안 된다. 기업의 생산량보다 노동자의 건강이 더 우선시되는 실질적인 노동시간 단축을 이뤄내야 한다.

이제 우리는 노동시간의 길이를 줄이는 것에 더해 노동시간의 배치 역시도 노동자의 몸과 삶을 기준으로 해야 한다. ILO ‘좋은 노동시간’의 기준에 따르는 노동시간의 배치는 “건강해야 하고, 가족 친화적이어야 하며, 성별 평등을 증진시키는 것이어야 하고, 기업의 생산성을 높이는 한편, 노동자가 스스로 노동시간을 선택하고 영향력을 가질 수 있어야 한다”는 것이다.²⁶⁾ 노동자의 삶이 지금보다 더 건강하고 나은 방향으로 나아가기 위해서는 노동시간의 선택이 노동자에게 있어야 한다. 자본의 필요에 의해서가 아니라 노동자의 필요에 의해서 길이도 배치도 선택되어야 한다는 것이다.

정부는 노동자가 스스로 노동할 시간과 쉴 시간을 ‘선택’할 수 있게 만든다고 하지만, 힘 없는 노동자가 과연 자신이 필요할 때 일하고 쉴 수 있을지 장담할 수 없다. 노동자가 진정 자신의 필요에 따라 노동시간을 조정할 수 있으려면, 현장의 힘이 커지지 않고서는 안 된다. 노동자가 일터에서 힘을 가져야만, 사회적인 힘을 가져야만 지금 정부와 기업에 빼앗긴 노동시간에 대한 통제권을 노동자가 되찾아올 수 있기 때문이다.

노동시간에 대한 새로운 상상을 해나가야 한다. 노동자의 삶에 절대적인 영향을 끼치는 노동시간에 대한 재구성이 필요하다는 것이다. 그리고 이것을 가능하게 만드는 힘은 조직화된 노동자에게서 나온다. 노사간 합의라는 허구에 속지 말아야 한다. 제아무리 정교하게 법제도를 운용한다고 하더라도 기울어진 운동장 위에서는 노동자는 강요된 선택을 당할

26) 노동시간센터 외, 우리는 왜 이런 시간을 견디고 있는가, 코난북스, 2015년, 172쪽.

뿐이다. 노동자들의 현장 통제력이 노동시간의 길이와 배치를 결정하는 데 아주 중요한 요인이라는 것을 잊지 말아야 한다.

<4강>

노동3권과 노동조합

엄진령(전국불안정노동철폐연대 상임집행위원)

1. 들어가며

노동3권이란 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 말한다. 노동조합으로 단결할 권리, 사용자를 상대로 교섭할 권리, 파업 등의 단체행동을 할 권리이다. 노동3권 보장의 근거는 헌법 제33조에서 찾는다. 우리 헌법은 ‘근로자는 근로조건 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다’라고 제33조 제1항에서 규정하고 있다.

이어 제2항과 제3항에서는 각 ‘공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여’ 노동3권을 가진다, ‘법률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다’고 정하여 그 한계를 두고 있다. 헌법 제33조 제1항에서 보장하는 노동3권의 제한은 일부 노동자에 대해 ‘법률’로써 가능하도록 하고 있는 것이다.

하지만 현실에서는 법률에 의한 노동3권 제한을 넘어 행정관청에 의해 자의적으로 이루어지는 제한들이 무수하다. 예를 들어, 고용노동부가 노동조합 설립신고증을 발급하지 않는다거나, 노동조합으로 보지 않겠다는 통보를 한다거나, 단체협약의 내용에 대해 시정명령을 내린다거나 하는 것들이 그렇다.

행정관청의 자의적인 개입과 통제만이 아니다. 노사관계에서 노동조합을 억압하고, 노동3권의 실현을 방해하는 데에는 노조법 자체에서 기인하는 바가 크다. 노동조합 및 노동관계조정법(이하 ‘노조법’)은 헌법 제33조 제1항에서 정한 노동3권 보장을 구체화하기 위한 법률이지만, 현실에서 노조법은 노동3권을 온전히 보장하지 못하고, 오히려 노동3권을 제한하고 불법화하는 근거 조항으로 작동할 때가 많다.

그 바탕에는 노동자의 권리 행사를 불온시 해 온 한국 사회의 인식, 역사가 존재

하며, ‘노동3권’ 보장의 역사, 노동3권이 가지는 법적 특수성 등에 대한 물이해에 기반해 있는 부분도 있다. 이하에서는 ▲ 노동3권이 확립되어 온 과정, 자본주의 사회에서 ‘인권’의 보루로서 노동3권을 위치 지워온 과정을 살피고, ▲ 한국에서의 노동3권 보장 역사, 그리고 ▲ 온전한 노동3권 보장을 위한 방향에 대한 논의를 통해, 노동3권 보장의 의미를 다시 살피고자 한다.

2. 노동3권 보장의 확립 과정과 의미

• 초기 자본주의, 노동법의 시작, 단결권의 쟁취

자본주의 등장 초기에는 과도한 노동으로 인해 노동자들이 빠르게 생명을 잃어 갔다. 노동자들은 자신을 지키기 위해 싸울 수밖에 없었고, 그 투쟁의 역사 속에서 노동법에 의한 노동자 보호가 형성되었다.

산업혁명의 과정에서 땅을 빼앗기고 공장에서, 광산에서 자신의 노동력을 팔아 생활해야 하는 노동자들은 자본을 상대로 약자일 수밖에 없었다. 노동관계에 개입해 자본의 무한착취로부터 노동자를 보호하는 것이 필요했고, 자본 역시 일정한 수준에서 자신들이 무한 착취하던 것들을 내어놓아야 했다.

19세기 초 영국의 공장법 제정으로부터 아동과 여성의 노동 보호가 시작되어, 차차 성인 남성을 비롯한 일반적인 노동자에 전반에 대한 권리 보장으로 확대되어 왔다. 지나치게 장시간이었던 노동시간을 제한하는 것에서부터 임금의 보장, 해고로부터의 보호, 사회보장 등 노동법제는 점차 그 품을 넓혀 일하는 사람들에 대한 보호를 확대해 왔다.

무엇보다 노동자들의 단결을 엄격히 금지하던 것에서 단결할 권리, 파업을 통해 자본의 이윤 창출을 저해하고 노동자의 권리와 지위 향상, 사회적 변화를 추동할 수 있는 권리를 또한 구축해 왔다.

이러한 과정이 열악한 실태로부터 그저 일어난 것은 아니다. ‘노동법제’를 자본주의 사회에서 노자가 양립하기 위한 타협물 정도로 이해하는 경우도 있지만, 노동권 보장 구조를 구축해 온 실제 역사는 억압받는 계층에 대한 국가의 개입, 자본의 양보 등의 타협물로 설명될 수 없는 투쟁의 과정을 담고 있다.

자본주의 초기 극악한 노동착취에 맞서는 노동자들의 집단행동이 일어났고, 당시

이같은 노동자들의 단결은 ‘금지’되었다. 1791년 프랑스에서, 1799년 영국에서 이른바 단결금지법이 제정되어, 노동자들의 결사를 억압했다. 노동조합 결성은 계약의 자유를 해치는 범죄로 간주되어 ‘공모죄’로 엄하게 처벌되었다. 그러나 단결금지법에 저항한 움직임은 그치지 않았고, 결국 노동조합에 대한 법적 인정을 쟁취하게 된다.

- 결사의 자유에 관한 국제협약의 의의

국제노동기구 헌장 전문은 “세계의 항구적 평화는 사회정의에 기초함으로써만 확립”될 수 있다고 밝히고 있다. 인류의 존엄성을 지키고 품위를 유지하며 살아가는데 있어 노동권의 보호, 결사의 자유 보장이 가지는 중요함을 확인하는 의미를 가진다.

ILO가 추구하는 바는 평화(Peace)이며 이는 사회적 정의(Social Justice)를 통해서 달성할 수 있다고 ILO 헌장 서문의 첫 번째 문장은 밝히고 있다. 평화와 사회정의, 보기에는 따라서는 너무 크고 이상적인 단어로 보통 사람들이 일상대화에서는 거의 쓸 일이 없는 용어이다. 하지만 이 두 단어가 ILO에 의미하는 바는 매우 크다. 현재로서는 상상하기 어렵지만, 1919년 1차 세계대전 이후 유럽은 큰 불안과 혼란에 휩싸이게 되었다. 혁명, 난민, 전쟁에서 돌아온 군인들로 인해서 유럽 전역에 실업과 시위 등 사회적 불안이 만연하게 된다. 이러한 상황에서 각 국가들에게 가장 시급한 것은 평화(Peace)의 복원이었다.

이러한 사회정의 구현을 위한 국제기구의 구상은 세계대전 이전부터 시작된 노동기준을 만들려는 움직임과 만나게 된다. ILO 설립 이전부터 노동자들의 사회운동이 활발해지고, 여러 법학자들을 중심으로 국제 노동기준 제정 노력이 지속되었다. 이러한 흐름과 노력들이 교차하면서 평화 및 사회정의 구현을 위한 노동기준을 정립 및 집행하는 기구인 ILO가 만들어지게 된다.

- 법조신문, 2021.7.26. 하창용 주제네바대표부 참사관 “사회적 정의, 국제노동기준 및 삼자주의로 보는 ILO”²⁷⁾

1944년 필라델피아 선언은 2차 세계대전의 경험으로 국제노동기구 헌장의 선언은 경험적으로 완전히 증명되었음을 밝히며, ‘노동은 상품이 아니다.’ ‘표현의 자유와 결사의 자유는 지속적인 진보에 필수적인 조건이다’, ‘일부의 빈곤은 전체의 번영을 위태롭게 한다’는 기본 원칙을 다시 확인한다.

이어 1948년 유엔 총회에서 채택된 ‘세계인권선언’은 평화적인 집회 및 결사의 자유로서 노동자를 포함한 모든 사람의 집단적인 권리를 보장하고 있고(제20조),

27) <http://news.koreanbar.or.kr/news/articleView.html?idxno=23392>

모든 사람이 지닌, 누구도 빼앗을 수 없는 권리와 자유 가운데 ‘노동조합을 결성하고, 가입할 권리’를 가짐을 명시하고 있다.(제23조 4항)

1919년 국제노동기구의 창립, 1944년 필라델피아 선언(국제노동기구의 목적에 관한 선언), 1948년 세계인권선언의 흐름은 1, 2차 세계대전 가운데 인류가 겪은 고통을 반복하지 않고자 하는 의지의 발현이었다.

- 노동3권 보장의 역사적 성격, 법적 특수성

결사의 자유 보장이 인간의 존엄과 인류의 번영을 위한 기본 원칙으로 확립되어 온 과정에는 노동권을 쟁취하기 위한 노동자들의 투쟁이 있었고, 또한 자본의 착취가 야기한 빈곤과 불평등이 ‘정의롭지 않다는 사실’의 경험적 증명이 있었다.

그래서 오늘날 노동3권을 이해할 때 약자이기에 취해진 보호 즉, 사적 자치의 보완이라거나 혹은 근대 시민법의 수정과 같은 맥락으로 이해하는 것은 충분하지 못하다고 생각한다.

노동3권 보장을 사적 자치의 보완으로 이해하는 것은 종종 노동3권을 현실적으로 제약하는 해석을 낳곤 하는데, 일례로 아래 사립학교 교원이 노동운동을 한 경우 면직시킬 수 있도록 규정한 사립학교법 제58조(면직사유)에 대한 헌법재판소의 결정에서 그를 확인할 수 있다.

헌재 1991. 7. 22. 89헌가106: 사립학교법 제55조 등에 관한 위헌심판

“사용자에 비하여 경제적으로 약한 지위에 있는 근로자로 하여금 사용자와 대등한 지위를 갖추도록 하기 위하여 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권 등 이른바 근로3권을 부여하고, 근로자가 이를 무기로 하여 사용자에 맞서서 그들의 생존권을 보장하고 근로조건을 개선하도록 하는 제도를 보장함으로써 사적자치의 원칙을 보완하고자 하는 것이다.”

정부가 노동시장 강자, 약자를 나누며 노동조합을 탄압하는 것, 현재 쟁점이 되고 있는 노동조합에 대한 손해배상 청구에 관한 노조법 개정 역시 같은 맥락에서 살펴볼 수 있다. 노동3권의 발현을 노동조건 개선에만 두고, 노사 양쪽 무게추의 균형을 맞추는 것에 시야를 제한하는 인식은 노동조합의 파업이나 쟁의에서 기업의 손해를 말하는 목소리에 손쉽게 힘을 신게 된다.

노동권을 보장하는 법제들이 가지는 독특한 성격은 자본주의의 폐해를 노동자에게 ‘권리’를 보장하는 방식으로 수정할 수 있는 힘을 부여했다는 점, 타인의 노동을

이용하고 착취해 무한한 이윤 경쟁에 몰입하는 자본을 통제할 수 있는 힘을 부여했다는 점, 그로써 노동관계에서의 쟁투가 인간성이 보장되는 더 나은 사회로 나아가는 지향을 품게 한다는 점에 있다.

즉, 노동3권은 생존권의 수단으로서가 아니라 자유권의 일환으로서 자본을 통제할 수 있는 힘이고, 인간의 존엄성을 표상하는 자유를 구현하기 위한 연장선상에서 노동자들에게 보장된 특별한 권리이다.

노동3권의 발현은 노동조합의 활동을 통해 일터에서 자율적인 규범을 형성해 내고, 나아가 인간으로서의 존엄성을 유지하는 버팀목으로서의 기능과 역할을 수행한다. 나아가 노동자들은 파업과 같은 집단적인 행동을 통해 세상에 목소리를 내고 개입한다. 노동3권 보장체계를 다만 노자간의 타협의 산물이라거나, 사적자치의 보완 등으로, 즉 노동조건의 개선이나 유지, 향상을 위해 존재하는 것만으로 바라보는 것은 얼마나 협소한 인식인가.

이러한 인식은 자칫 노동3권의 본질을 위협하는 것이 될 수도 있으며, 실제 한국의 노동3권에 대한 제도, 인식 등이 그를 잘 보여주고 있다. “세계의 항구적 평화는 사회정의에 기초함으로써만 확립”되고, “표현의 자유와 결사의 자유는 지속적인 진보에 필수적인 조건”이라는 국제노동기구의 선언의 의미를 기억하고, 더 나은 사회로의 진보, 인권이 보장되는 사회로 나아가는 그 바탕에 노동3권 보장이 있음을 기억해야 하겠다.

3. 한국의 노동3권 보장의 역사와 실태

- 대략적 개괄²⁸⁾

일제하에는 당연히 집회와 결사의 자유가 철저히 통제되었다. 형식적으로는 허용되었으나 실상은 달랐고, 정치투쟁적 성격을 가진 것은 물론 기본적인 생활조건을 유지하기 위한 것까지 철저히 미연에 방지, 파괴되었다. 노동운동가들은 집중감시대상이 되었고, 일상 업무까지 경찰의 참관이나 허가를 받아야 했다. 노동운동과 민족해방운동을 철저히 통제, 억압했던 치안유지법은 1945년 10월에야 폐지되었다.

이후 미군정의 태도는 노동자들을 직장에 복귀시켜 생산하도록 통제하는 것에 맞

28) 불평등 양극화 해소를 위한 산별(초기업) 교섭 활성화 방안 토론회 자료집, 29~33쪽 참조

추어졌다. 노동단체가 생산을 강탈하거나 동맹파업을 하는 것은 허락되지 않았고, 노동조합을 조직할 수 있지만 등록을 하도록 하고, 작업을 중지하지 않도록 신중한 감시가 이루어졌다. 그리고 노동조합을 정치와 분리해 노동조합의 정치운동을 불허했다. 미군정 시기 노동법 및 노동정책은 노동3권을 보장하기 위한 것이 아니라, 다분히 좌익억압책의 일환이었다.

한국전쟁 직후인 1953년에 노동조합법과 노동쟁의조정법이 제정되는데, 초기의 노동관계법은 노동조합의 활동을 철저히 정부의 통제하에 두고자 했다. 노동조합에 대해 ‘허가주의’를 취했으며²⁹⁾, “단체협약체결은 공장, 사업장 기타 직장단위로 한다”고 정해 사실상 기업별 노조로 조직형태를 제한하고 있었고, 복수노조 설립을 금지했다. 정치활동도 금지되었다. 1961년에는 ‘전국 단일 산업별 노동조합’으로의 재편을 발표하며, 산별노조 형태를 강제하고 한국노총을 설립해 관리했다. 그리고 기존 노조의 정상적인 운영을 방해하는 경우에는 노동조합을 해산시킬 수 있도록 규정했다.

1972년 유신헌법이 공포된 이후에는 노사협의회를 강화하고, 노동조합의 교섭 및 쟁의에 대해 정부에서 철저히 통제했으며, 노사협의회를 통해 ‘노사분규를 예방’하는 것에 초점을 두었다.

군사정부 시기에는 다시 노동조합 설립단위를 기업으로 강제하는 규정을 명문화하고(1980년 개정), 노동조합의 활동 전반에서 제3자 개입금지를 규정했으며, 사업장 외의 다른 장소에서는 쟁의행위를 할 수 없도록 쟁의 장소를 제한하였다.

1987년 박종철 고문치사사건이 폭로되고 대규모 민주화투쟁이 촉발, 6.29 선언 등이 동인이 되어 노동관계법 개정이 이루어지는데, 여전히 복수노조 금지 등의 악법 조항은 유지되었다.

노동악법철폐가(김호철 글, 곡, 1991)

정치활동금지 노동조합법 빨갱이라 국가 보안법
제3자 개입금지 쟁의 조정법 일천만이 하나되어 악/법/철폐
민중운동탄압 집시법에 있으나 마나 근로기준법
위장폐업 직장 폐쇄 판치는 세상 온몸으로 거부 하리라
참혹한 세월에 노예의 사슬을 끊고

29) 형식적으로는 자유설립주의를 취하고 있으나, 행정관청의 판단과 재량에 의거 설립을 인정하는 허가제의 형태를 취하고 있고, 이같이 신고제와 마찬가지로 운영된다는 비판은 현행 노조법의 운용에서도 마찬가지로 적용된다.

이제 외치나니 노동해방 피에 젖은 깃발높이
우리들의 노동해방 투쟁 악법으로 흔들린다면
악법은 어겨서 깨뜨리리라 불법으로 투쟁하리라

1997년 노동조합법과 노동쟁의조정법이 통합되어 현재의 노동조합 및 노동관계 조정법의 꼴을 갖추게 되는데, 이때 제3자 개입금지 조항 삭제, 복수노조 금지 조항 삭제(사업장 단위는 10년 유예) 등이 이루어진다. 그리고 1999년 교원노조법이 제정되고, 민주노총 합법화가 이루어진다.

이후 사업장 단위 복수노조 금지 조항이 완전히 사라지는 것은 2010년에야 이루어지는데(2011.7 시행), 오히려 교섭창구단일화제도를 통해 기업단위 교섭이 더욱 강제되는 상태가 되었다.

- ILO 협약 비준³⁰⁾과 노동3권

ILO 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 제87호 협약(1948)은 “노동자와 사용자는 누구나 그 단체의 규칙만을 따를 것을 조건으로 하여 사전 승인 없이 스스로가 선택한 단체를 조직하거나 그 단체에 가입할 권리를 가진다”(제2조)고 규정하고 있다.(군대와 경찰만이 예외적이다.)

제87호 협약이 정하는 바는 이 같은 결사의 자유 내용과 함께 국가가 이를 적극적으로 보호해야 할 의무이다. 단결권의 행사에 대해 국가의 개입은 최소화되어야 하며, 노조의 설립, 운영 및 활동에 가능한 개입하지 않아야 하고, 국내법이 결사의 자유를 방해하거나 침해하지 않도록 해야 할 국가의 책무가 또한 주어진다.

단결권과 단체교섭권에 관한 제98호 협약은 단결권 보장 조치와 단체교섭에 대해 정하고 있다. 반노조 차별행위로부터 노동자를 보호해야 하고, 사용자 혹은 사용자 단체 등이 노조에 가입하는 행위로부터의 보호, 단체교섭을 활성화하기 위한 적극적인 조치를 해야 할 의무를 또한 국가에 지운다.

한국은 이 기본협약을 2021년 4월 비준했고, 2022년 4월 발효되었다. 결사의 자유에 관한 ILO 기본협약 비준에 대한 요구와 기대가 높았던 것은 그간 노동3권을 온전히 누리지 못했던 비정규직 노동자들이었는데, 노동조합 설립조차 행정관청에

30) 한국이 2021년 비준한 ILO 기본협약은 제87호 협약과, 단결권과 단체교섭권에 관한 제98호 협약, 강제노동 금지에 관한 제29호 협약이다.

의해 가로막혀 왔던 특수고용, 플랫폼 노동자들에게 그랬고, 실질적으로 고용과 노동조건을 통제하는 원청을 상대로 노동3권을 행사하지 못하는, 그럼에도 원청에 의한 노조파괴에는 그대로 노출되어 왔던 간접고용 노동자들에게 그랬다.

그러나 협약은 비준되었지만 이 과정이 한국의 노동3권 보장을 다른 수준으로 끌어올리는 과정이 되지는 못했다. 비준과 함께 노조법은 일부 수정되었지만, 노동3권을 통제하는 노조법의 성격 자체는 변화하지 않았다. ILO 기본협약 비준 이후에도 한국 사회의 노동3권 실태는 크게 달라지지 않고 있다.

ILO 기본협약 비준을 촉구하는 과정이 운동 내에서도 결사의 자유를 보편적인 권리로 만들어내는 적극적인 운동이 되지는 못했다. 다만 보수정권 하에서 공무원, 교원 등에 대한 노동3권의 억압, 박탈을 되돌리는 수단의 의미가 컸고, 노조 설립신고 필증을 받지 못하고 있던 노조를 합법화하는 것 이상의 의미를 갖지는 못했다.

보편적 권리로서 노동3권을 세워내고, 그를 위한 노조법의 전면적인 개정의 움직임을 만들어내지 못하면서 기본협약 비준은 아직은 그저 협약의 비준이라는 사실에 그칠 뿐, 권리 확대의 의미를 남지는 못하고 있다.

- 노동3권을 보장 실태와 노동3권을 억압하는 노조법

이하 몇 가지 문제점을 살펴보자.³¹⁾

<설립신고제도의 문제>

고용노동부는 청년유니온의 설립신고를 무려 다섯차례 반려했고, 4년의 시간을 끌고서야 설립신고증을 교부했다. 마지막까지 쟁점이 되었던 ‘구직자의 조합원 자격’ 문제에 대해, 이미 실업자의 노조활동이 가능하다는 기존 판례가 있음에도 불구하고 대법원에서 노조의 손을 들어 주면서 최종적인 확인이 다시 이루어졌다. 이 대법원 판결까지 최초 노조설립신고로부터 5년의 시간이 걸렸다.

노동부, 청년유니온 설립신고 반려

청년유니온 "법적 근거 없는 정치적 판단" 반박

(매일노동뉴스, 김은성 기자, 2010.03.24)

노동부가 청년유니온(위원장 김영경)이 제출한 노조 설립신고를 반려했다.

31) 더 자세한 내용은 질라라비 2023년 2월호 “노동자의 힘으로 다시 써야 할 노조법” 참조

노동부는 23일 청년유니온이 제출한 설립신고서가 강령·규약에서 노동조합 및 노동관계 조정법(노조법)에 명시된 노조 결격요건에 해당한다고 밝혔다. 노동부는 '청년들의 정치·경제·사회·문화적 지위 향상'·'취업준비생과 실업상태 청년노동자 조직화'·'대한민국 민주주의 발전 및 한반도의 평화 실현' 등의 규약이 노조법상 결격요건에 해당한다고 지적했다.

노동부는 “근로자의 근로조건 유지나 개선보다는 결격요건의 하나인 주로 정치운동을 목적으로 하는 경우로 판단된다”고 밝혔다. 조합원의 자격요건도 문제가 됐다. 설립신고서에 등록된 전체 조합원 80명 중 특정 사업장에 소속된 노동자는 12명이었다. 임원의 일부도 재직 근로자가 아닌 것으로 판단돼 청년유니온을 노조법이 규정한 노조로 보기 어렵다고 노동부는 밝혔다.

특히 설립신고를 사실상 ‘허가제’와 같이 운영해 온 과정은 비정규직 노동자의 노동3권을 심각하게 위협해 왔었다. ILO 기본협약 비준이 한국 사회에서 논의되면서 고용노동부는 특수고용 노동자들로 조직된 노동조합들의 설립신고를 받아들였고 그로써 설립신고제도가 노동3권을 제한하지 않는 양하지만, 현 정부 하에서 공정거래 위원회를 앞세워 등장하는 건설기계 노동자, 화물운송 노동자들에 대한 탄압은 이러한 단결권 침해의 역사와 같은 맥락 속에 있다.

아래 기사의 내용처럼 노동자성을 부정하고, 노동조합을 부정한다. 나아가 설사 이들의 조직이 노동조합이라 하더라도 공정거래법상 사업자단체에도 해당한다는 이상한 결론을 도출한다. 이는 특수고용과 같은 노동형태에 대해 노동권 보장을 기피하는 것뿐만 아니라, ‘임금 또는 단체협약’을 통한 노동관계의 집단적 규율을 시장 질서에 위배되는 것으로 보는 인식에 바탕하고 있다.

공정위 “건설노조는 사업자” 과징금 부과

(경향신문, 반기웅기자, 2022.12.28)

‘경정 사업자 배제 요구’ 민주노총 부산건설기계지부 제재

“특고도 공정거래법 적용 대상”...노조 전방위 압박 신호탄

공정위는 민주노총 건설노조 부산건설기계지부에 대해 시정명령과 과징금 1억원을 부과한다고 28일 밝혔다. (...) 이번 사건의 최대 쟁점은 노조와 조합원의 사업자성 여부였다. 공정거래법은 사업자와 사업자단체에 대해서만 적용할 수 있기 때문이다. 부산건설기계지부 소속 조합원은 근로기준법상 특수형태근로자(특고)에 해당한다. 이 때문에 부산건설기계지부는 소속 조합원은 노동자이고, 건설노조는 적법한 노동조합이기 때문에 공정거래법 적용 대상이 아니라고 주장했다.

공정위의 판단은 달랐다. 부산건설기계지부 소속 조합원은 자신의 계산 아래 자신의 이름으로 건설사와 건설기계·임대차계약을 체결해 임대 서비스를 제공하고 그 대가로 임대료를 받는 공정거래법상 사업자라고 봤다. 조합원이 ‘특고’ 지위에 있다고 해도 노동

자성을 인정받은 것은 아니라고 했다. (...)

공정위는 또 노동조합 여부와 별개로 2인 이상의 건설기계 대여사업자가 공동의 이익을 증진할 목적으로 조직한 결합체이기 때문에 공정거래법상 사업자단체라고 결론내렸다. 공정위는 “부산건설기계지부는 건설기계 대여 사업자의 권익을 위해 만든 전국건설기계개별연명사업자협의회(건사협)와 다르지 않다”고 설명했다.

<노조 운영의 자주성을 해치는 조항들>

노조법은 노동조합의 설립 절차, 요건, 각종 신고, 노조 운영, 단체교섭의 절차, 쟁의행위의 절차, 교섭 및 쟁의행위의 내용 등에 대해 매우 상세히 규정하고 있는데, 벌칙을 포함해 총 96개 조항, 법률로서는 많지 않은 조문의 수에도 불구하고 노동조합의 설립과 활동, 교섭 및 쟁의행위 등에 대해 상세히 규정하고 있다.

그리고 이 상세한 규정은 대부분 노동3권의 발현을 제한하는 틀로 작동한다. 노동조합의 자주적 민주적 운영을 보장하기 위한 것이라고 하지만, 노동조합의 운영과 임원선출 등에 대한 상세한 법률 규정은 오히려 노동조합의 자주성을 해친다.

임원의 선출 및 임기 등에 대한 상세 규정, 임원의 자격(기업별 노조의 경우 해고자의 임원 자격이 문제 된다), 노동조합의 규약에 대한 행정관청의 시정명령, 운영상황 제출 요구 등 노동조합 운영에 대한 행정관청의 개입, 노동조합 활동 시간(근로시간 면제 제도)에 대한 법적 제한 등이 모두 그렇다.

공공부문 노사관계 끼어든 정부 “단협 37% 불법·무효” 시정명령

(한겨레, 장현은 기자, 2023-05-17)

고용노동부는 17일 지난 3월부터 공무원·교원·공공기관 등 공공부문 기관 479곳의 단협과 노조 규약 실태를 확인한 결과, 179개 기관(37.4%) 단협에서 불법·무효로 판단되는 사례를 확인했다고 밝혔다. 또 48곳 공무원·교원 노조 가운데 6곳의 규약에서 노조법 위반 소지를 발견했다고 덧붙였다. 노동부는 현재 등록된 공공부문 노조에 대한 사실상 전수조사라는 입장이다.

이번 조사에서 노동부는 정책 결정이나 임용권 행사처럼 노사 교섭사항이 아닌 내용을 단체협약에 넣은 것을 불법·무효에 해당한다고 봤다. 예를 들어, 인사 승진위원회에 노조 추천 외부인사를 포함시키거나 성과상여금 집행 전 노조와 합의하도록 한 내용 등이다. 소속기관의 지침·명령보다 단체협약 내용을 우선하는 경우나 특정 노조를 단협 체결의 유일한 단체로 규정하는 내용 등도 불법 사례로 제시했다. 관계법령에 따른 판단 없이 조합 활동 중 질병·사고를 공무상 재해로 간주한 조항 등은 무효에 해당한다고 판단했다.

위법 사항은 아니지만 불합리한 내용이 포함된 단체협약은 135곳(28.2%)에서 확인됐

다고 밝혔다. ‘경영합리화·조직개편 등 이유로 정원 축소 제한’ 조항으로 회사의 인사·경영권을 침해했다는 등의 내용이다. 이정식 노동부 장관은 브리핑에서 “불법인 단체협약 및 노조 규약에 대해 노동위원회의 의결을 얻어 시정명령하고, 불응할 경우 노동관계법 위반으로 형사 처벌할 계획”이라고 말했다.

<노동조합의 민주성을 해치는 조항들>

노조법상 노동조합의 자주성과 민주성을 해치는 노조법상의 내용은 다분하다. 일례로 제29조(교섭 및 체결권한) 제1항에서는 “노동조합의 대표자는 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다”고 정하고 있는데, 지금은 당연한 듯 받아들이는 이 조항은 사실 1997년에 기존 ‘노동조합법’, ‘노동쟁의조정법’ 두 개로 운영되던 법률을 현재의 ‘노동조합 및 노동관계조정법’으로 통합 제정하면서 개악된 조항이다.

구 노동조합법에서는 “노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자는 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 단체협약의 체결 기타의 사항에 관하여 교섭할 권한이 있다”고 규정하고 있었다. 이를 ‘노동조합의 대표자’에게 ‘단체협약 체결’의 권한을 명시하는 것으로 변경함으로써 노동조합의 민주적 운영을 위한 대표적 도구로서 총회인준조항(교섭된 사항에 대해 조합원의 총의를 물어 협약체결을 결정하도록 하는 노동조합의 규약)을 무력화시킨 조항이다.

총회인준조항에 대한 헌법재판소 결정례(결정요지)

헌법재판소 1998. 2. 27. 선고 94헌바13·26,95헌바44(병합) 전원재판부 [노동조합법제 33조제1항위헌소원] [헌집10-1, 32]

라. 노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자에게 단체교섭권과 함께 단체협약체결권을 부여한 이 사건 법률조항의 입법목적은 노동조합이 근로3권의 기능을 보다 효율적으로 이행하기 위한 조건을 규정함에 있다 할 것이다. 따라서 비록 이 사건 법률조항으로 말미암아 노동조합의 자주성이나 단체자치가 제한되는 경우가 있다고 하더라도 이는 근로3권의 기능을 보장함으로써 산업평화를 유지하고자 하는 중대한 공익을 위한 것으로서 그 수단 또한 필요·적정한 것이라 할 것이므로 헌법에 위반된다고 할 수 없다.

최근의 판결에서 해당 규약의 효력 자체는 인정하고 있지만, 그렇게 직권 조인된 단체협약 자체는 여전히 제29조 제1항에 의해 효력을 갖는다는 점에서 노동조합의 민주적 운영을 저해하는 대표적인 조항에 속한다.

<쟁의행위를 가로막는 조항들과 노조법의 구조적 문제>

우리나라는 단체행동에 앞서 조정절차를 거치도록 하고 있다(조정전치주의). 노동조합의 기획에 따라 파업을 할 수 있는 것이 아니라 사전에 노동위원회의 쟁의조정절차를 거친 후에야 파업을 할 수 있다는 것이다. 벌써 여기에서만 여러 가지 문제가 발생한다.

첫째, 노동위원회의 쟁의조정절차를 밟기 위해서는 ‘이 법에 의한’ 노동조합이어야 한다. 노동조합을 결성하더라도 설립신고필증을 교부받지 못하면 노동위원회의 행정서비스를 받을 수 없기 때문에 애초에 적법한 틀 내에서의 쟁의행위 자체가 불가능해진다. 때로 노동자들은 단결된 힘으로 이를 돌파하기도 한다. 화물연대의 투쟁이 대표적인 사례다. 그러나 힘이 없는 노조라면 법 테두리 내에서 보호받는 파업은 애초 불가능하다.

둘째, 교섭창구단일화 절차에서 교섭대표노조가 되면 교섭권과 교섭결렬시 파업으로 갈 수 있는 길이 일단 열린다고 볼 수 있지만, 소수노조의 경우에는 불가능하다. 노동쟁의가 발생하고, 그에 대한 조정절차를 거쳐 쟁의행위에 적법하게 돌입할 수 있는데, 교섭권이 없는 소수노조로서는 그 모든 게 불가능하다. 할 수 있는 것이 라곤 ‘공정대표의무’에 기댈 수밖에 없는데, 이의 판단은 노동위원회에서 이루어지기 때문에 또다시 행정관청의 개입이 이루어지고, 소수노조의 노동3권은 철저히 배제된다.

셋째, ‘노동쟁의’가 발생해야 한다는 점이다. 노동쟁의가 발생하면 노사 어느 일방은 상대방에게 이를 통보하고 노동위원회 조정절차로 들어가게 되는데, 이 노동쟁의는 ‘노동조건 결정에 관한 주장의 불일치’는 사실상 새로운 협약을 설정할 때만 가능한 개념으로 정의되어 있다. 그러니 단체협약 체결을 위한 교섭 국면에서만 단체행동이 가능한 상태로 제한될 수밖에 없다. 또 단체협약 유효기간은 1년에서 2년, 다시 3년으로 확대되어 왔는데, 이는 그만큼 법적 틀 내에서의 단체행동 가능성을 축소하는 법 개악의 과정이었다.

이에 대해 노조법 2, 3조 개정과 관련된 내용의 개정이 포함되어 있지만 법통과는 요원하고, 대통령은 거부권 행사를 선언하고 있는 것이 지금의 현실이다.

넷째, 쟁의행위의 목적에 관한 제한도 크다. 노동쟁의에 대한 정의 조항은 ‘임금·근로시간·복지·해고 기타 대우 등 근로조건 결정에 관한’ 사항으로 단체교섭 사항

을 제한하고 있다. 정부의 정책이 노동자의 권리를 대폭 후퇴시키는 경우, 연금제도의 개악, 공공부문의 구조조정이나 민영화, 노동법의 개악 등 수많은 정부의 제도 개악에 맞서 노동자들은 합법적 테두리 내에서 파업을 할 수 없다는 말이다.

다른 노동자의 투쟁을 함께하는 연대파업도 당연히 불법이 된다. 오로지 자신이 속한 기업 내에서, 임금 등에 대한 사항만을 목적으로 할 때에만 적법한 것으로 보는 법 규정은 노동조합의 시야를 좁히는 원인이다. 법을 지키면 이기적인 노동조합이 되고, 그 틀을 벗어나면 불법으로 처벌당하는 것이 법이 야기한 현실이다.

그러면 지금까지 민주노총 등이 했던 수많은 대정부 집회는 무엇이였을까? 그 대부분은 각각의 사업장에서 교섭창구단일화 절차를 거쳐, 근로조건에 관한 사항을 가지고 단체교섭을 하고, 노동쟁의 상태가 발생하고, 노동위원회 조정절차를 거쳐, 마지막으로 쟁의권이 확보되는 그 시기를 힘들게 맞추고 맞추어서 함께 거리로 나오는 과정인 것이다. 아니면 연차를 쓰고 집회에 나오거나.

그렇지 않은 대정부 투쟁의 경우 후폭풍은 각 노조, 각 노동자에게 징계와 손배, 대표자의 구속 등으로 쏟아지게 된다. 역대 수많은 정권들이 그렇게 노동자들을 탄압하고 구속시켰다.

노동부 장관 “민주노총, 경제에 찬물 끼얹는 ‘정치파업’ 중단해야”

(경향신문, 김지환기자, 2023.07.07)

이 장관은 이날 오전 10시 서울지방고용노동청에서 긴급 노사관계 상황 점검회의를 열고 “민주노총과 그 산별 조직들은 국민 경제를 무시하는 투쟁은 중단하고, 대화와 타협을 통해 합리적 해법을 모색해야 한다”고 밝혔다. 이 장관이 긴급 회의를 연 것은 민주노총 주요 산별노조인 금속노조, 보건의료노조 등이 다음주 총파업에 들어가기 때문이다.

이 장관은 “노동조합법은 노동자의 근로조건 유지·개선 등을 목적으로 한 쟁의행위를 허용한다”며 “그러나 민주노총은 7월 파업에 돌입하면서 정권 퇴진, 노조탄압 중단, 오염수 해양 방류 저지 등 근로조건의 개선과 무관한 사항을 요구하고 있다”고 말했다. 민주노총의 이번 총파업이 “정치파업”이라는 것이다.

그는 금속노조, 건설노조 등의 파업 동참에 대해 “회복되어가는 우리 경제에 찬물을 끼얹는 행동”이라고 비판했다. 특히 금속노조 현대차지부에 대해 “올해 임단협이 아직 초기 단계임에도 불구하고 노동위원회 조정 및 쟁의행위 찬반투표 등 쟁의권 확보 절차를 무시하고 12일 파업에 동참할 것을 결정했다”며 “이는 명백한 불법파업”이라고 했다. 민주노총 총파업·집회에 동참하는 일부 공무원과 교원에게는 “법과 원칙을 준수하고 공익을 실현해야 하는 여러분은 본분에 맞지 않거나 근로조건과 관련 없는 집단행동을 하는 등 불법행위에 가담하지 않도록 각별히 유의해달라”고 했다.

<단체행동권 제약으로부터 야기되는 손배와 형사처벌>

노조법 제3조(손해배상 청구의 제한)는 “사용자는 이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위로 인하여 손해를 입은 경우 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구할 수 없다”고 규정하고 있다. 비정규직 노동자들의 노동3권을 특히 제약하는 규정으로 문제가 되지만, 누구라도 ‘이 법에 의한’ 단체교섭 또는 쟁의행위를 제대로 행하기는 정말 쉽지 않다.

노동3권을 보장해야 할 노조법이 적법한 쟁의행위를 할 수 있는 길을 극도로 좁혀 두었기에 수많은 노동자들이 천문학적인 액수의 손해배상에 노출될 수밖에 없는 것이 지금의 현실이다.

쟁의행위 73% ‘불법’ 판단…그 후, ‘손배가압류 폭탄’이 날아왔다 (경향신문, 조해람기자, 2022.10.21)

21일 고용노동부가 발표한 ‘제2차 손배·가압류 실태조사 결과’를 보면 법원은 2009년부터 지난 8월까지 기업이 노조를 상대로 제기한 손배소 판결 63건 중 약 73%인 46건을 ‘불법 쟁의행위 및 불법행위’로 판단했다. 쟁의행위는 노사간 의견 불일치로 노조가 벌이는 파업이나 태업, 점거, 집회 등을 의미한다. 불법행위는 업무방해·명예훼손·상해·손괴 등이다.

‘불법 쟁의행위 및 불법행위’ 판단을 받은 46건 가운데 손배 책임이 인정된 것은 39건이다. 28건은 불법 쟁의행위라는 이유로 손배 책임이 인정됐고, 나머지 11건은 불법행위라서 인용됐다. 손배 책임이 인정되지 않은 7건은 불법 쟁의행위더라도 손해가 발생하지 않았거나 손해에 상당인과관계가 없는 경우였다. 전체 소송 63건 중 ‘노조의 쟁의행위가 정당했다’며 손배가 기각된 경우는 20.6%인 13건에 그쳤다.

그리고 손해배상청구를 이용한 노조탄압으로 이어지는 첫 단추를 꿰는 것이 바로 노동부의 ‘불법파업’이라는 판단, 낙인찍기에서 시작된다. 사회적으로 이슈가 되는 파업이 불거지면 정부는 일단 ‘불법’이라는 낙인부터 찍고 본다. 그 낙인 자체가 노동자들의 권리 행사를 위축시키고, 여론을 호도하는 행위이다.

적법한 쟁의행위의 가능성은 극도로 제한되어 있는데, 그를 벗어나면 형사처벌이 되고, 노조법 위반에 대한 처벌뿐만 아니라 업무방해죄가 씌워지고, 사용자는 손해배상까지 청구하는 현실. 그 시작은 헌법이 보장한 노동3권의 구체적 실현이라는 법의 취지를 망각하고 오히려 권리의 제약과 파괴를 의도하는 노조법의 악법성에 있다.

그 외에도 노동조합이 주도하지 않은 파업을 불법시하는 조항, 필수유지업무 범위를 광범위하게 규정하여 쟁의행위를 금지하고 있는 조항, 쟁의행위의 수단이나 구체적 방법 등에 대한 제한 규정 등이 모두 노동3권을 훼손하는 조항들이다.

4. 노동3권 보장의 방향

- 노동3권을 바라보는 인식의 변화 필요

질문1. 노사관계에서의 대등은 어떻게 이루어지나?

- 교섭창구단일화 제도 이후 용역폭력에 의한 민주노조 파괴
- 노사자치, 자율, 이를 회복하는 것은 파업, 노동3권의 적극적인 옹호가 필요

질문2. 파업은 없을수록 좋은 것인가?

- 산업 평화 논리, 분쟁을 비용으로 보는 시각, 근로손실일수의 산정
- 파업은 노동자가 사회를 향해 발언하는 통로

질문3. 단체만 만들 수 있으면 되나?

- 노동3권 분리 보장은 가능한가? (과거 특수고용 노동자에 대한 특별법 적용, 최근의 일하는 사람 기본법 등)
- 단체를 만들고 교섭 구조만 열리면 되나?

질문4. 파업은 노조를 만들고, 교섭을 하고, 그 다음에 할 수 있는 것?

- 조정전치주의의 문제
- 노동3권의 주체, 노동자, 파업은 노동자의 권리

질문5. 노동조합은 제도적으로 권리가 보증될 때만 활동할 수 있나?

- 설립신고제도의 문제
- 역사적으로 이름붙여진 것일 뿐, 노동조합, 모든 노동자의 권리

- 노동3권 보장을 위한 논의

권리 주체가 권리를 주장하지 못하는 사회는 균형을 유지할 수도 정의를 구현할 수도 없다. 자기 노동으로 살아가는 이들의 다양한 결집과 행동이 보장되고 그 속에서 발생하는 논쟁과 충돌, 대화와 투쟁이 권리로서 보장될 때 우리 사회는 지속

적으로 ‘정의’와 ‘평등’, ‘인권’에 대한 지향을 놓치지 않고 나아갈 수 있다. 부단한 진보를 위한 필수적인 조건으로서 결사의 자유 보장이 갖는 진의다.

노동자들은 파업을 통해 자본의 이윤추구를 중단시킴으로써 비로소 자본과 대등한 교섭력을 갖게 된다. 일손을 멈추고 목소리를 내는 것으로 노동자들은 사회의 일주체로서 세상에 등장하며, 사회의 운영에 참가한다. 정부는 조직된 노동조합을 노동시장 이중구조의 강자로 규정하지만, 노동조합을 통해 그제야 획득된 최소한의 균형일 뿐이다.

1953년 근로기준법과 함께 제정된 노조법은 구 노동조합법과 쟁의조정법으로 나뉘어 있던 시절을 포함해 70년의 역사를 가지고 있다. 고용노동부 장관은 노동개혁을 외치며 낡은 법제를 개혁해야 한다고 한다. 하지만 진짜 개혁되어야 할 낡은 것은 노동자를 비롯한 권리주체의 투쟁을 불온한 것으로 바라보는 인식 자체다.

물론 낡은 법제인 것은 맞다. 노동3권을 통제하는 노조법의 면면들에는 일제하 치안유지법, 미군정 시기 노조억압과 파업불허, 정치활동의 금지, 유신헌정권, 군사정권 내내 이어져오던 역사의 찌꺼기들이 여전히 남아있다. 이를 털어내고, 노동3권이 온전히 보장되도록 하는 권리보장구조를 다시 세우고, 이를 노동관계법에 담아내는 노력이 필요하다.

일하는 사람 기본법이 최근 제기되고 있다. 기존의 노동권 보장체계에 포섭되지 않는 불안정노동자들이 늘어나면서 이들의 권리보장을 어떻게 이룰 것인가에 대한 접근이다. 그러나 현재 제안되고 있는 법률들은 노동3권을 배제한다. 개별적인 노동조건에 대해 ‘노동자는 아니지만’ 보호하겠다는 취지의 접근은 여전히 결사의 자유를 박탈하고, 일부 노동조건을 보호하면 노동3권은 중요치 않다는 인식 왜곡에 바탕하고 있다.

지난 노동자 투쟁이 긴 시간 동안 걸어 낸 악법도 있지만, 여전히 노동자 투쟁에 대한 통제 기조는 면면히 살아남아 최근 보수정권하에서 다시 고개를 들고 있다. 노동관계에 관한 법과 제도가 노동자를 통제하고 탄압하는 것이 아니라, 결사의 자유 보장을 원칙으로 삼기까지의 인류 역사의 교훈을 담고, 그로부터 헌법적이 보장한 노동3권의 구현을 위해서는 현재의 노조법을 전면적으로 새로 써야 한다. 그 과정은 노조활동을 옥쇄는 몇몇 조항의 개정을 넘어, 결사의 자유를 보편적 권리로 확장하는 운동의 변화와 함께 맞이할 수 있지 않을까.