

대전환 시대

노동운동 진단

김성혁 · 김장호 · 남우근 · 박영민 · 정경윤

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는
민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

발간사	xiv
요약	xviii
1장 서론	2
2장 외부 환경의 변화	8
I. 세계질서의 변화	8
1. 신자유주의 세계화에서 다극화 질서로의 전환	8
2. 세계 공급망의 재편과 세계화의 균열	10
3. 탈달러와 금융자본주의의 위기	19
4. 전환기 양상과 시사점	28
II. 기술·기후·인구구조의 변화	38
1. 디지털 전환과 노동의 대항전략	38
2. 녹색 전환과 노동의 대항전략	55
3. 인구구조의 변화와 노동의 대항전략	75
III. 소결	95
3장 노동시장과 노사관계의 변화	100
I. 들어가며	100

II. 노동시장 분절 양상 및 요인	103
1. 한국 노동시장 분절의 전개 과정	103
2. 노동시장 분절과 불평등 양상	116
3. 노동시장 분절 요인과 과제	123
III. 대 전환 시기 주변부 노동시장의 부문별 특성	127
1. 전형적인 비정규직 노동시장 특성	127
2. 기술발전에 따른 노동시장 특성	140
3. 인구구조 변화에 따른 노동시장 특성	148
IV. 노사관계 변화 양상 및 특징	166
1. 87년 체제 이후 노동정책과 노사관계 변화	166
2. 초기업교섭 사례와 과제	174
3. 새로운 이해 대변 조직의 형성	177
V. 소결	183
1. 노동시장 및 노사관계 변화 요약	183
2. 조직노동의 대응 방향	186
4장 민주노총 조직진단	190
I. 연구 목적 및 방법	190
1. 확대 간부 설문조사	191
2. 심층면접	194
3. 민주노총 문헌자료	196
II. 민주노총 조직상태 진단	197
1. 조직 확대	197

2. 조직 운영	209
3. 산별 운동	222
4. 노동자 정치세력화	233
III. 사회변화와 노동시장 변화 대응	245
1. 사회변화에 대한 인식과 대응	245
2. 노동시장, 노사관계 변화에 대한 대응	263
IV. 종합진단	273
1. 중장기적인 발전전략의 부재	273
2. 사회변화 대응을 위한 조직혁신	280
V. 소결	292
제5장 시사점	294
1. 외부 환경과 노동시장의 변화	294
2. 민주노총의 조직상태	297
3. 민주노총의 향후 과제	299
1. 민주노총의 운동 방향 정립	299
2. 민주노총의 혁신과제	302
참고문헌	308
부록: 확대 간부 설문조사 통계표	319

표 목차

[표 2-1] 세계금융자산 규모 증가 추이	20
[표 2-2] 산업혁명의 역사와 핵심 추동력	39
[표 2-3] 미래 노동시장 변혁에 대한 추정	42
[표 2-4] 직업별 일자리의 변화	43
[표 2-5] 인간중심의제 : 3대 핵심의제와 10대 권고	50
[표 2-6] 각 부문별 발전 시장 점유율	65
[표 2-7] 약탈적 전환과 정의로운 전환	73
[표 2-8] 대전환기 주요 내용과 시사점	96
[표 3-1] 인적자본론과 이중/분절노동시장론 비교	104
[표 3-2] 한국 노동시장 시기 구분	104
[표 3-3] 기업규모별 일자리 이동	122
[표 3-4] 공무원 직무 구분	127
[표 3-5] 공무원 규모	128
[표 3-6] 간접고용 규모 추정	132
[표 3-7] 특수고용 개념 구분	136
[표 3-8] 플랫폼노동자 규모	144
[표 3-9] 직종별 플랫폼노동자 규모	145
[표 3-10] 돌봄노동자 현황	149
[표 3-11] 고령노동자 주요 산업 현황	154
[표 3-12] 임금 비교	156

[표 3-13] 고용형태 비교	157
[표 3-14] 실제 이주민 취업자(추산 포함)	161
[표 3-15] 87년 이후 노사관계 및 노동운동의 시기 구분	172
[표 3-16] 초기업교섭 사례	176
[표 3-17] 노동이해대변의 네 가지 유형 : 주체와 형태의 변화에 따른 구분	179
[표 3-18] 노동시장 및 노사관계 변화에 대한 대응 과제	186
[표 4-1] 설문 문항 구성	191
[표 4-2] 응답자 특성	193
[표 4-3] 심층면접 내용 구성과 질문 내용	194
[표 4-4] 심층면접 참여자	195
[표 4-5] 가맹별 조합원 수(2023년 말 기준)	198
[표 4-6] 부문별 조합원 수 현황	201
[표 4-7] 산별연맹 부문별 조합원 수 비교	202
[표 4-8] 조직 확대 어려운 내부적 원인: 집단 간 비교	206
[표 4-9] 민주노총 의결기구 구성과 기능	213
[표 4-10] 민주노총 2024년 예산	220
[표 4-11] 민주노총 총수입과 총지출 추이	220
[표 4-12] 민주노총 의무금 변화 추이	221
[표 4-13] 산별노조 운동이 성과적이지 못하다고 생각하는 이유	226
[표 4-14] 사회변화에 대한 인식	246
[표 4-15] 의제 간 평균 비교	270
[표 4-16] 민주노총 집행부별 발전(조직혁신)전략 비교	277
[표 4-17] 외부 환경변화에 대응이 느린 이유	280
[표 4-18] 변화에 대응이 느린 이유: 소속별 비교	281
[표 4-19] 혁신이 시급한 과제 1~3순위	285

[표 4-20] 혁신이 시급한 과제 : 소속별 비교	286
[표 5-1] 체제전환 운동 주요 의제(예시)	301
[표 5-2] 주요 이슈에 대한 해법(예시)	307
[표 6-1] 가맹조직별 응답자 소속 및 활동기간	319
[표 6-2] 총연맹 및 산하조직 응답자 지역 및 간부 활동기간	320
[표 6-3] 가맹조직 할당 대비 응답률	321
[표 6-4] 민주노총 참여 수준 빈도 분석	321
[표 6-5] 집단별 민주노총 참여 수준 빈도 및 교차 분석	322
[표 6-6] 민주노총 조직 확대 어려운 내부적 요인(2개 응답)	323
[표 6-7] 민주노총 조직 확대 어려운 외부적 요인(2개 응답)	324
[표 6-8] 민주노총 활동 지지도에 대한 인식	325
[표 6-9] 민주노총 운영에 대한 평가와 전망	325
[표 6-10] 각급 단위 협력관계에 대한 경력별 인식 차이	325
[표 6-11] 전반적인 산별노조 운동에 대한 평가	326
[표 6-12] 전반적 산별노조 운동 평가 관련 집단별 평균 차이	326
[표 6-13] 산별노조 운동 관련 인식(응답 분포)	326
[표 6-14] 산별노조 운동 인식에 관한 집단별 평균 차이(1)	327
[표 6-15] 산별노조 운동 인식에 관한 집단별 평균 차이(2)	327
[표 6-16] 전반적 산별노조 운동에 대한 평가 : 가맹조직별	328
[표 6-17] 산별노조 운동 인식에 관한 가맹조직별 평균 차이(1)	328
[표 6-18] 산별노조 운동 인식에 관한 가맹조직별 평균 차이(2)	329
[표 6-19] 정치세력화 관련 인식 (응답 분포)	329
[표 6-20] 정치세력화에 관한 집단별 평균 차이	330
[표 6-21] 정치세력화 견해에 관한 가맹조직별 평균 차이(1)	330
[표 6-22] 정치세력화 견해에 관한 가맹조직별 평균 차이(2)	331

[표 6-23] 정당 지지도 관련 집단 비교	332
[표 6-24] 인구구조 변화 관련 주관적 인식 정도	333
[표 6-25] 산업전환 관련 주관적 인식 정도	334
[표 6-26] 이주민, 기후 위기 관련 주관적 인식 정도	335
[표 6-27] 자본주의 체제 변화 관련 주관적 인식 정도	336
[표 6-28] 인구구조 변화 관련 인식(응답 분포)	337
[표 6-29] 인구구조 변화 인식에 관한 집단별 평균 차이	338
[표 6-30] 기후위기 관련 인식(응답 분포)	338
[표 6-31] 기후위기 인식 관련 집단별 평균 차이	338
[표 6-32] 이주노동자 관련 인식(응답 분포)	339
[표 6-33] 이주노동자 인식 관련 집단별 평균 차이	339
[표 6-34] 산업 및 체제 전환 관련 인식(응답 분포)	340
[표 6-35] 산업 및 체제 전환 관련 집단별 평균 차이	340
[표 6-36] 사회변화에 대한 민주노총 대응의 중요성 인식	341
[표 6-37] 민주노총 대응이 중요한 환경변화 분야 : 가맹조직별 순위	343
[표 6-38] 사회변화에 대한 민주노총 대응 평가	344
[표 6-39] 민주노총의 사회변화 전반적인 대응에 대한 평가	346
[표 6-40] 노동시장 및 노사관계 대응의 중요성 인식 (응답 분포)	347
[표 6-41] 노동시장 및 노사관계 대응의 중요성 인식 (집단별 평균 차이)	347
[표 6-42] 노동시장 및 노사관계 대응 평가 (응답 분포)	351
[표 6-43] 노동시장 및 노사관계 대응에 대한 평가 (집단별 평균 차이)	352
[표 6-44] 민주노총의 노동시장 및 노사관계 전반적인 변화에 대한 평가	356

그림 목차

[그림 2-1] 글로벌 가치사슬의 스마일 곡선	11
[그림 2-2] 미 달러 발행량 추이	19
[그림 2-3] 세계경제성장률 추이	22
[그림 2-4] 미국 빈부 격차	23
[그림 2-5] 세계 빈부격차	24
[그림 2-6] 미국 정부 부채 추이	27
[그림 2-7] 브릭스와 G7의 세계 GDP(PPP기반) 점유 비중	31
[그림 2-8] 기업 유연화와 업무조직의 변화	45
[그림 2-9] 브릭스와 G7의 세계 GDP(PPP기반) 점유 비중	56
[그림 2-10] 초과배출 책임성	57
[그림 2-11] 소득별 1인당 탄소배출량	57
[그림 2-12] 주요국 고령화 추이	77
[그림 2-13] 합계출산율	77
[그림 2-14] 인구상황판	78
[그림 2-15] 성별·연령대별 서울로 이주하는 1인 이동변화	81
[그림 3-1] 종사상지위별 규모 추이	108
[그림 3-2] 경제활동인구조사 상의 특수고용 규모와 비중 추이(명) ...	112
[그림 3-3] 자영업자 규모 추이	113
[그림 3-4] 종합소득세 납부자 규모 추이	114
[그림 3-5] 비임금노동자(인적용역사업소득자) 추이	115
[그림 3-6] 소득 2천만 원 이하 사업소득자 증가 추이	116
[그림 3-7] 비정규직 규모와 비율	117

[그림 3-8] 정규직-비정규직 임금 격차	118
[그림 3-9] 사업체 규모별 임금 격차	118
[그림 3-10] 사업체 규모별 고용형태별 월 평균임금 추이	119
[그림 3-11] 성별, 고용형태별 임금 추이	120
[그림 3-12] 사업체 규모별 고용형태별 국민연금 직장가입율 추이 ..	121
[그림 3-13] 고용형태별 노동이동 비중 변화	122
[그림 3-14] 기업의 고용전략	123
[그림 3-15] 파견, 용역 규모	131
[그림 3-16] 특수고용 규모 추이	137
[그림 3-17] 특수고용 규모 추산	137
[그림 3-18] 노동노동의 실태	150
[그림 3-19] 고령노동자 고용 추이	155
[그림 3-20] 노동자의 산업별 비중	155
[그림 3-21] 고용허가제(E-9) 도입쿼터의 변화 추이	161
[그림 3-22] 노동조합 조직률 및 노조원 수(명)	167
[그림 3-23] 조합원 중 산별노조 조합원 비중	174
[그림 4-1] 산별 연맹 변천사	199
[그림 4-2] 민주노총 조합원 수 추이	200
[그림 4-3] 조직 확대가 어려운 외부적 원인	204
[그림 4-4] 조직 확대가 어려운 내부적 원인	205
[그림 4-5] 민주노총 운영에 대한 평가	210
[그림 4-6] 민주노총 운영에 대한 평가 : 집단별 평균 비교	212
[그림 4-7] 각급 단위 협력관계에 대한 인식	217
[그림 4-8] 각급 단위 협력관계에 대한 경력별 인식 차이	217
[그림 4-9] 전반적인 산별노조 운동에 대한 평가	225
[그림 4-10] 전반적인 산별노조 운동에 대한 평가 : 가맹별 비교	225
[그림 4-11] 산별노조 운동 관련 인식	229
[그림 4-12] 산별노조 운동 관련 인식 (5점 척도 평균)	230

[그림 4-13] 전반적인 산별노조 운동에 대한 평가 : 가맹별 비교	231
[그림 4-14] 노동자 정치세력화 관련 인식	235
[그림 4-15] 정치세력화 관련 인식 (5점 척도 평균)	235
[그림 4-16] 확대 간부 지지 정당	236
[그림 4-17] 확대간부 지지 정당 비율 : 경력별, 소속별	237
[그림 4-18] 확대간부 지지 정당 비율 : 민주노총 참여 수준별	238
[그림 4-19] 노동자 정치세력화 관련 인식	240
[그림 4-20] 노동자 정치세력화 관련 인식 : 가맹별 비교	241
[그림 4-21] 인구구조 변화 관련 인식	247
[그림 4-22] 법정 정년 연장에 대한 인식: 가맹별 비교	248
[그림 4-23] 기후위기 인식	250
[그림 4-24] 이주노동자 관련 인식	251
[그림 4-25] 이주민, 이주노동자에 대한 인식: 가맹별 비교	253
[그림 4-26] 산업 및 체제 전환 관련 인식	256
[그림 4-27] 주요 환경변화에 대한 민주노총 대응의 중요성	258
[그림 4-28] 주요 환경변화에 대한 민주노총 대응 평가	259
[그림 4-29] 민주노총 대응의 중요성과 현재 평가 사이의 갭	261
[그림 4-30] 중요성 및 현재 평가 : 가맹별 비교	262
[그림 4-31] 노동시장 및 노사관계 변화에 대한 민주노총 대응의 중요성	265
[그림 4-32] 노동시장 및 노사관계 변화 관련 민주노총 대응 평가	267
[그림 4-33] 민주노총 대응의 중요성 인식 - 현재 대응에 대한 평가 비교	268
[그림 4-34] 노동시장 및 노사관계 변화 관련 민주노총 대응 평가	271
[그림 4-35] 민주노총 발전 전망에 대한 인식	274
[그림 4-36] 민주노총 발전 전망에 대한 인식: 집단별 평균 비교	274
[그림 4-37] 민주노총 활동 지도도에 대한 인식	283
[그림 4-38] 민주노총 활동 지도도(위: 조합원, 아래: 시민 대상)에 대한 인식	284

KECTU

발간사

발간사

민주노총은 2025년이면 창립 30년을 맞이합니다. 그동안 민주노총은 권력과 자본에 맞서 노동조합을 사수하고, 조직노동자뿐만 아니라 2,500만 전체 노동자를 대변하기 위해 제도개선, 산별노조운동, 노동자 정치세력화, 사회연대 등을 추진해 왔습니다. 이제 민주노총은 한국 진보운동의 가장 힘 있는 조직이며 연대운동의 중심이 되었습니다.

그러나 민주노총을 둘러싼 외부 환경이 빠르게 변하고 있고, 노동자들과 국민들의 의식과 생활도 크게 달라지고 있어, 변화하는 주객관적 정세를 주도하기 위해서는 과거의 방법과 관성을 넘어선 새로운 노동운동 전략과 조직혁신이 필요합니다.

외부 환경의 변화를 보면 지난 30년간 극성을 부린 신자유주의가 쇠퇴하고 미국주도 세계질서가 다극 질서로 바뀌고 있습니다. 신자유주의를 주도했던 미국, 나토 등은 패권을 고수하기 위해 경제제재, 군사적 압박 등을 실시하여 경제의 블록화와 전쟁위기가 고조되고 있습니다. 또한 신자유주의 불평등과 양극화 속에서 기후위기, 기술변화, 저출생 고령화 등의 사회문제가 인류의 지속가능성을 위협하는 수준에 이르고 있습니다.

이러한 대전환의 시대, 종속적 신자유주의 체제를 온존하거나 자본·시장·기술 주도의 전환은 한국 노동자 민중의 희생을 강요할 것입니다. 노동운동은 자본과 정권에게 주도권을 뺏기고 사후 대응에 급급할 것이 아니라 스스로 대안을 제시하고 한국 사회를 바꾸어 가는 체제전환 운동이 필요합니다.

민주노총이 체제전환 운동을 전개하기 위해서는 조직혁신을 동반해야 합니다. 대전환 시대 노동운동의 기초와 방향을 분명히 세워 조직적 단결을 강화하고, 사업의 우선순위를 정하되 소수 의견을 배려하며 모든 계급계층과 연대해야 합니다. 민주노총은 의결구조, 재정문제, 집회문화, 총파업과 투쟁방식, 내부소통구조 등을 혁신하여 사회적 지지를 받는 운동방식을 개발하고 공공성 확대 사업을 강화하며, 계급적 단결을 실현하는 초기업교섭 돌파 방안을 마련해야 합니다.

이번 연구는 민주노총을 둘러싼 외부 환경의 변화를 분석하고 이에 대응할 주체의 조직상태를 진단하여, 노동운동 전략을 마련하기 위한 목적으로 진행하였습니다. 세상을 바꾸기 위해서는 먼저 자신을 혁신해야 하기 때문입니다. 연구 범위가 워낙 방대하여 2~3개의 연구가 필요하였으나, 외부 환경 변화와 조직진단에 초점을 두고 하나의 연구로 종합적으로 접근하였고, 노동운동 대안 전략은 후속 과제로 남겼습니다.

이번 연구를 위해 연초부터 워크숍과 설문조사, 인터뷰 등을 풍부하게 진행하여 마무리까지 8개월의 기간이 소요되었습니다. 4월까지 사회변화를 분석하기 위해 ‘세계자본주의 체제 변화’, ‘저출생 고령화 진단과 대책’, ‘기술 변화와 노동의 대응’, ‘이주노동자, 이주민 정책분석’, ‘기후위기 진단과 대응’ 등 다섯 차례의 워크숍을 진행하였습니다.

끝으로 연구 기초를 잡기 위한 사전 인터뷰에 응해 주신 양경수(민주노총), 조상수·현정희(공공운수노조), 강규혁(서비스연맹), 김진억(서울본부), 김재남(부산본부), 이주호(보건의료노조) 등 전현직 간부들, 그리고 연구를 자문해 주신 이문호(워크인노동혁신연구소), 김유선(한국노동사회연구소), 박용석(민주노동연구원 정책자문위원)님, 설문조사에 협조해 주신 산별연맹(노조) 정책담당자들, 면접조사에 참여해 주신 가맹·산하 임원들께 깊은 감사를 드립니다.

대전환 시대 민주노총 조직진단이, 향후 체계적인 노동운동 조직발전 전략(혁신전략) 수립에 보탬이 되기 바랍니다.

2024년 9월 7일

전국민주노동조합총연맹 부설 민주노동연구원 원장 김성혁

KCTU
KCTU
KCTU
KCTU

요약

요약

저출생 고령화, 기후변화와 기후재난, 기술변화, 신냉전 다극화 등의 거대한 사회변화는 노동시장, 노동과정, 노사관계뿐만 아니라 정치·경제·사회복지 등 사회 전반의 재편을 불러오고 있다. 이러한 문제들은 단체협약 등 노사관계로 접근할 영역도 있지만, 정부 정책과 제도의 영역이 대부분이므로 민주노총의 대정부, 대국회, 산업 차원, 지자체 차원의 사회정치적 개입이 필요하다. 급격한 사회변화에 대한 민주노총 대응에 있어 중요성을 얼마나 공감하며 실제로 대응을 잘하고 있는지 다방면의 평가가 필요한 시점이다. 이러한 진단과 평가는 앞으로의 발전전략 수립에 유의미한 근거가 될 수 있다. 그동안 민주노총은 사회변화와 조직혁신을 위해 여러 번 노동운동 발전전략(또는 조직혁신방안)을 제출하고 내부 논의하면서 해법을 모색하였으나 조직적 합의를 이루지 못한 경험이 있기 때문이다. 이 연구의 목적은 외부 환경 및 노동시장 변화의 양상을 종합적으로 분석한 후, 이에 대응할 민주노총의 조직상태를 진단하고 운동 방향을 제시하는 것이다. 연구방법은 문헌조사, 설문조사, 심층면접 등을 실행하여 종합적으로 분석하였다

외부 환경의 변화

2장은 대 전환시대 외부 환경의 변화의 내용을 크게 “신자유주의 세계화 질서에서 다극화로 전환”, “기술·기후·인구구조변의 변화”, “외부현

경 변화에 대한 노동운동의 시사점”을 다룬다.

1절은 신자유주의 세계화에서 다극화 질서로의 세계질서의 전환, 그리고 이러한 변화가 국제 경제와 정치에 미치는 영향을 분석한다. 신자유주의 세계화는 1980년대 이후 미국을 중심으로 전개된 경제 질서로, 자본의 자유화, 민영화, 규제 완화를 통해 국가의 공적 기능을 축소하고, 글로벌 자본 권력을 강화해왔다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기 이후 신자유주의 질서는 쇠퇴하고, 미국의 일극패권은 약화되고 있으며, 중국과 러시아를 중심으로 한 다극화 질서가 부상하고 있다.

신자유주의 국제분업체제는 중국의 성장을 촉진하며, 저비용 노동력을 활용한 글로벌 가치사슬(GVC)을 구축했으나 중국의 경제적 부상과 함께 신자유주의 세계화는 균열을 보이기 시작했다. 미국은 보호무역주의로의 전환을 통해 경제 패권을 유지하려 하고 있으며, 정부 주도의 경제 전략을 강화하고 있다. 바이든 행정부는 ‘뉴 워싱턴 컨센서스’를 제시하며, 시장보다 정부의 역할을 강화하고 경제와 안보의 통합을 추구하고 있다.

또한 달러 패권과 금융자본주의의 위기가 심화되고 있다. 달러체제를 기반으로 한 금융세계화는 빈부격차를 확대하고, 자산 불평등을 심화시키며, 금융 시스템의 불안정성을 초래했다. 미국의 금융 자본주의는 부채 위기와 금융공황을 야기했고, 2008년 금융위기 이후 세계 경제는 장기적인 저성장 기조를 이어가고 있다. 이와 함께 탈달러 움직임과 브릭스 플러스(BRICS+)를 중심으로 한 새로운 경제 블록의 부상은 다극화 질서를 더욱 촉진하고 있다.

결론적으로, 미국 일극패권의 쇠퇴와 함께 브릭스 플러스와 같은 새로운 경제 세력의 부상, 그리고 글로벌 공급망과 금융 시스템의 재편되고 있는 전환기는 지정학적 관점에서 국가와 계급의 운명을 결정짓는 중요한 시기이다. 이에 노동운동은 능동적이고 자주적인 주권기반 전략을 통

해 다극화 시대에 대비해야 하며, 특히 체제전환적 관점에서 신자유주의 세계화의 모순을 극복하고, 새로운 정치경제체제를 설계할 필요가 있다.

2절은 기술 발전, 기후 변화, 인구구조 변동은 현재와 미래의 경제 및 사회 구조에 심대한 영향을 미치는 중요한 요소로 부각되고 있음을 분석한다. 디지털 전환은 기존의 산업 구조를 급격히 변화시키고 있으며, 특히 인공지능과 자동화 기술이 노동 시장, 고용과 노동기본권에 큰 영향을 미치고 있다. 기후 위기는 산업 전반에 녹색 전환을 요구하며, 각국에 이에 따른 새로운 경제 전략을 모색 중이나 대한민국은 기후약당국가 약탈전환국가로서 정의로운 전환을 위한 노동운동의 대응이 시급한 상황이다. 인구구조의 변동, 특히 한국에서 저출생 고령화 문제는 ‘속도’와 ‘격차’ 문제이며, 종속적 신자유주의 체제의 필연적 결과로서, 노동력 부족과 경제 성장 둔화를 비롯하여, 지방소멸, 주거, 교육, 의료 등의 각종 사회문제와 노동, 노인, 청년, 여성, 이주 노동자 등 각계각층의 기본권을 심각하게 위협하며 사회적 파급효과가 확산되는 양상이다.

기술 발전, 기후 변화, 인구구조 변동은 개별적으로도 큰 영향을 미치지만, 상호작용을 통해 더욱 복잡하고 심각한 문제를 초래할 수 있다. 따라서 이러한 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 노동운동과 사회 전반의 전략적 대응이 필수적이며, 기존의 경제 구조와 사회 시스템을 재검토하고 재설계할 필요성이 있다. 이러한 변화는 기존의 신자유주의적 질서틀을 넘어서는 새로운 정치경제체제의 필요성을 더욱 부각시키고 있다.

2장은 이러한 거대 의제들이 노동운동과 사회 전반에 미치는 영향과 함께, 각국의 대응 사례를 분석하고 시사점을 찾아보았다. 2절 소결에서는 탈세계화 다극화 질서에 맞게 주권기반의 다극화 전략에 기초하여, 디지털 전환과 기후 변화, 인구구조 변동에 맞게 기층의 기본권 운동을

바탕으로 민주주의, 공공성을 위한 노동운동전략이 필요하며, 종합적으로 체제전환운동으로 지향되어야 할 필요성을 제기한다.

노동시장과 노사관계의 변화

3장에서는 1987년 이후 노동시장과 노사관계 변화 양상, 시기별 · 고용형태별 특징, 조직노동의 과제 등에 대해 살펴보았다.

1987년 노동자대투쟁은 노동이 한국사회에서 시민권을 획득하는 중요한 분기점이 됐지만, 대기업 중심의 내부노동시장이 형성되는 변화를 가져왔다. 이러한 노동시장 변화는 1997년 외환위기를 통해 신자유주의 노동유연화 정책이 본격적으로 도입되는 것과 함께 노동시장 분절화가 고착화되는 흐름으로 이어진다. 또한 2010년대 후반부터는 임금노동자 중심으로 노동시장 분절이 고착화되는 것에 더해서 비임금노동자의 빠른 증가라는 고용의 초유연화 시대로 접어들게 된다.

노동시장 분절로 인한 불평등을 해소하기 위해서는 고용 불안정성을 축소하고 보편적인 노동권을 보장하기 위한 노동법 개선, 최저임금 현실화와 적용 확대, 사회안전망의 실질적 확충이 필요하다. 또한 낮은 조직률로 인한 노조효과의 제한성을 극복하기 위한 협약적용률 제고, 산별교섭 활성화방안이 적극 모색되어야 한다.

노사관계 차원에서 보면, 87년 노동자 대투쟁을 통해 권위주의적 노동체제가 부분적으로 해체되었으나, 이후 협력적 노사관계를 제도화하기 위한 정부의 시도가 이어진다. 김영삼 정부의 노사관계개혁위원회, 김대중 정부 이후의 노사정위원회라는 노사관계 제도화 정책은 협력적, 사회통합적 노사관계 구축을 표방했지만 실질에 있어서는 변혁적 노동운동을 고립시키면서 파견법, 정리해고법, 비정규법이라는 신자유주의 노동유연

화 제도를 도입하는 외피 역할을 했다. 조직노동의 대응은 민주노조 합법화라는 부분적인 성과를 거두기도 했지만 노동유연화 정책을 막아내지는 못했다. 2000년대 들어서 노동조합운동은 비정규직 투쟁의 본격화와 산별노조 건설, 전략조직화 등 노동운동을 재활성화하기 위한 노력을 기울이고 있고, 조합원 규모도 일정하게 증가했지만 노동시장 및 노사관계 변화에 대한 대응력의 한계를 드러내기도 했다.

노동시장 불평등 해소를 위한 조직노동의 대응 방향을 정리해보면 다음과 같다. 우선, 제도개선 과제별 해당 노동자의 조직화가 선행되어야 한다. 작은사업장, 플랫폼·프리랜서 등 비임금노동자, 이주노동자, 돌봄노동자 등 조직화가 미약한 영역에 대한 전략조직화 사업을 강화해야 한다. 둘째, 입법을 위한 노동정치력을 높여야 한다. 궁극적으로는 노동자 정치세력화가 과제이지만 단기적 의회전략을 구사하기 위한 노동시민사회와의 연대 전략이 필요하다. 셋째, 제도개선 과제에 대한 사회적 설득력을 높이기 위해 정책역량을 강화해야 한다. 제도개선의 필요성에 대해 다양한 연구조사를 통해 근거를 마련하고, 시민들에게 효과적으로 홍보하기 위한 역량이 필요하다.

노사관계 변화에 대응하기 위해서는 기존에 진행되고 있는 산별노조운동에 대한 평가와 추진동력을 확보하기 위한 고민이 필요하다. 기존 산별운동이 조직 내 편제 문제나 조직화전략 중심이었다면, 초기업교섭 전략, 산별조직 간 협력방안 모색으로 확대되어야 한다. 또한 노동이해대변 다양화 흐름에 맞춰서 노동연대를 확대하고, 조직노동의 책임성을 높여야 한다.

민주노총 조직진단

민주노총 조직진단으로 조직 확대, 조직 운영, 산별 운동, 정치세력화 등을 진단하고 사회변화와 노동시장 변환에 대한 인식 수준을 분석하였다. 이를 위해 확대 간부 설문조사(1,300여명 참여), 가맹·산하 조직 임원 심층 면접, 민주노총 문헌조사를 실시하였다.

민주노총 조직 확대가 어려운 이유는 외부적으로는 정권의 탄압, 제도 미흡 등이며 내부적으로는 ‘조직 확대 사업의 전략 및 운영체계 미흡’, ‘산별노조 간 조직 갈등’, ‘산별교섭의 성과 미흡’, ‘청년·프리랜서·작은 사업장 등 다양한 계층 부문 포섭 부족’, ‘기업 현안 중심의 개별적 실리주의 활동’ 등으로 나타났다.

민주노총 지침은 행정적인 측면에서는 잘 전달된다고 할 수 있으나 조합원까지 소통이 어렵고 현장의 실천과 연결되지 않는 상황은 조직 운영의 현주소를 그대로 보여준다. 대의원대회는 2,000여 명의 너무 큰 규모에서 의견그룹 간 경쟁 등으로 효율적 진행이 어려운 상태이므로 대의원 수를 조합원 1,000명 1명(약 1,000명 대의원)으로 조정하여 충분한 숙의와 책임있는 결정을 보장할 필요가 있다. 재정의 경우 사업비 비중의 축소와 운영비(인건비 등) 비중의 확대, 차등납부 등으로 매우 열악한데다 물가수준을 반영하지 못하는 정액제로 인해 갈수록 심각한 상황이므로 경과 기간을 두고 정률제로 개선할 필요가 있다.

산별 운동은 산별교섭이 정체되고 계급적 단결이 실현되지 못하고 있다. 산별 운동의 성과가 미흡한 원인으로는 ‘조직 형태만 형식적인 산별에 불과’, ‘산별 내 분절과 산별 간 경쟁 구도’, ‘실질적인 성과 미흡/기획·운영 체계 부족’, ‘취약한 제도와 사회적 영향력’, ‘민주노조 정신 후퇴 및 투쟁력 약화’ 등이 지적되었다.

노동자 정치세력화는 진보정당의 분열·분화로 정체되어 있다. 정치인에게 위임하는 위탁정치로 조합원이 정치의 주인이 되지 못했고, 의회 중심주의로 대중투쟁과 대중 정치활동이 약화하고 국회 의석 등을 둘러싼 과도한 경쟁이 발생했다. 설문조사에서는 여전히 민주노총이 독자적인 정치세력화를 주도하고 지방선거까지 진보 정치 연합정당을 추진해야 한다는 응답이 다수였다. 확대 간부들의 지지 정당은 진보 4당 42%, 민주당계 30.3%, 없음 22.5%, 국힘계 2.8%, 기타 2.5%로 나타났지만, 민주노총이나 산별 중앙에 비해 현장 간부일수록 진보정당에 대한 지지가 낮았다.

확대 간부들은 저출생 고령화, 디지털 전환과 산업변화, 이주민 및 이주노동자 확대, 기후위기, 미국 주도 세계화의 쇠퇴와 다극 체제 등 사회 변화에 대한 민주노총의 대응은 매우 중요한데, 민주노총의 현재 대응 수준은 매우 낮다고 응답하여 중요성과 대응 수준 간의 갭이 매우 컸다. 노동시장 변화도 비슷한 모습을 보였으나 그 갭은 상대적으로 작았다.

종합진단으로 민주노총이 외부 환경 변화에 대응이 느린 이유는 ‘소속 노조들의 기업 현안 중심의 경제적 실리주의’, ‘민주노총과 산별에서 지도부와 현장의 괴리’, ‘간부들의 사회변혁 의식과 실천의 부족’, ‘노동기본권의 제약’, ‘간부 고령화와 세대교체 지체’, ‘산별교섭·산별 운동의 성과 미흡’, ‘산별 간 조직 확대 경쟁’, ‘노조 운동 이념과 명분의 과잉’ 순으로 응답했다.

민주노총 혁신이 시급한 과제로는 ‘노동자 독자적인 정치세력화와 현장 정치운동 활성화’, ‘산별교섭 체계구축 및 산별 운동 강화’, ‘현안 및 과제에 대한 선전·교육’, ‘다양한 노동자 노조결성과 가입 추진’, ‘정책역량 강화와 중장기 연구사업 활성화’, ‘집회·캠페인·조합원 모임 등 노조 문화 혁신’, ‘의결구조 개선’, ‘진보 시민사회운동과의 적극적 연대’ 순으로 나타났다.

시사점

미국 주도의 질서가 약화되고 다극화되는 세계적 흐름을 외면하는 한국의 낡은 사회체제는 불평등과 빈곤, 주기적인 경제위기, 예측과 전쟁위기, 기후재난과 저출생 문제 등을 심화시키고 있다.

대전환 시대에서 종속적 세계화 체제가 온전하거나 자본·기술·시장 주도의 전환은 한국의 노동자 민중의 희생을 초래하므로, 노동운동은 자본과 정권의 전략에 갇히거나 사후 저항이 아니라, 체제 전환 운동으로 스스로 대안을 세워 한국 사회를 바꾸어 가야 한다.

체제 전환 운동의 주요 의제는 ‘모든 노동자에게 노동기본권 보장’, ‘일자리 국가책임’, ‘초기업교섭으로 격차 해소’, ‘교사·공무원 정치기본권 보장’, ‘직접민주주의 강화’, ‘불로소득 환수와 부의 세습 방지를 위한 제도 개혁’, ‘교육·의료·주택·돌봄·교통 등 공공서비스의 공영화 및 무상화 대폭 확대’, ‘직종·성·국적·학력·나이에 따른 차별금지’, ‘주권 확립, 대미 종속 탈피, 동북아 평화 안보 체제 구축’ 등이 될 수 있다.

민주노총이 체제 전환 수준의 사회대전환을 주도하기 위해서는 단결에 기초한 의사결정과 힘 있는 집행, 재정 안정, 조직 확대, 산별교섭 돌파 및 정치세력화 복원, 사회적 영향력 확대 등이 필요하다. 구체적으로 ‘조합원 소통방식 개선’, ‘의결기구 효율화’, ‘의무금 안정화(정률제)’, ‘사회적 지지 확보와 공공성 확대 사업역량 강화’, ‘공동투쟁이 가능한 업종·특성별 교섭 등 초기업교섭을 활성화해 산별 중앙교섭으로 나아가는 경로 마련’, ‘총연맹 중심으로 관련 노조들의 공동실천과 공동교섭, 조직 질서 확립 등으로 산별 조직 갈등 해소’, ‘민주노총과 진보정당 간의 관계 정립 및 진보정당 간 협력과 연합으로 정치세력화 복원’ 등 조직혁신이 요구된다.

KECTU

1장

서론

김성혁

1995년 11월 창립한 민주노총은 2025년이면 30년의 역사를 기록한다. 30년 동안 민주노총은 권력과 자본에 맞서 투쟁해 온 민주노조들의 전국 중앙조직으로서 노동 억압·배제가 만연한 후진적 한국 사회에서 노동자들의 삶의 질 향상 및 노동기본권 확대를 선도함으로써 2,500만 노동계급의 희망으로 자리 잡아왔다. 기업별 노동체제 및 보수 정치체제의 근간을 바꿔내기 위한 민주노조의 기본 전략으로서 산별노조운동 발전 및 노동자 정치세력화를 지속적으로 실천해왔으며, 분단과 억압, 차별이 지배하는 한국 사회를 자주통일, 평등 세상으로 바꿔내기 위해 부단히 투쟁함으로써 정치·경제·사회 전반의 민주화가 실현되는 데 이바지하였다.

그러나 급격한 사회변화 속에서 기존 견해와 관성만으로는 해결할 수 없는 새로운 문제들이 발생하고 있고, 기득권 세력의 노조 고립화 책동 속에서 민주노총의 사회적 영향력이 정체되고 있어 이를 돌파할 노동운동의 방향 정립과 내부 혁신이 요구된다.

지난 30년간 세계적으로 신자유주의 체제가 서서히 그 한계를 드러내고 있고 미국 주도의 세계질서도 다극화되고 있는 가운데 디지털화 및 탈탄소화에 따른 산업 구조조정이 광범위하게 진행되고 있다. 한국 사회는 한반도 분단 체제 속에 미국 주도의 세계 군사경제 질서에 깊숙이 갇혀있으며, 내부적으로는 신자유주의의 질곡(불평등·노동억압 등)이 심화하면서 저출생·고령화에 따른 사회안전망 불안, 산업구조 조정 및 일자리

불안의 문제가 가속화되고 있다. 이러한 대내외적 조건 속에서 민주노총은 최근 조직 증가 정체 및 내부 조직 갈등, 산별노조운동의 질적 발전 정체, 정치세력화 논의의 분열 등으로 인해 2,500만 노동계급의 희망으로 자리잡기 위한 사회적 책무가 제대로 이행되고 있는지에 대해 의문이 제기된다.

현재 급격한 사회변화에 대한 민주노총 대응에 있어 중요성을 얼마나 공감하며 실제로 대응을 잘하고 있는지 다방면의 평가가 필요한 시점이다. 이러한 진단과 평가는 앞으로의 발전전략 수립에 유의미한 근거가 될 수 있다. 그동안 민주노총은 사회변화와 조직혁신을 위해 여러 번 노동운동 발전전략(또는 조직혁신방안)을 제출하고 내부 논의하면서 해법을 모색하였으나 조직적 합의를 이루지 못한 경험이 있기 때문이다.

이 연구의 목적은 외부 환경 및 노동시장 변화의 양상을 종합적으로 분석한 후, 이에 대응할 민주노총의 조직상태를 진단하고 운동 방향을 제시하는 것이다.

여기서는 종합적 해법을 마련하기 위해 저출생 고령화, 기후변화, 기술 변화, 신냉전 다극화를 주요한 외부 환경의 변화로 보고 4가지 현상의 공통성을 중심으로 접근한다. 이 4가지 사회변화는 원인과 양상, 노동에 미치는 영향, 발생 시기와 과정 등이 각기 달라 원래는 별도의 연구가 필요하지만, 민주노총의 대응 전략을 마련하기 위해서는 종합적인 분석이 요구된다. 따라서 사회변화가 노동자 민중에게 불리하게 구조화된 것은 신자유주의 세계화로 인한 불평등과 미국 주도 질서에 종속되었기 때문이라는 공통분모를 도출하고, 이를 극복할 수 있는 해법으로 체제 전환 수준의 사회대전환을 제시한다.

2장 외부 환경의 변화에서는 문헌분석을 통해, 현시대를 세계질서, 기후, 기술, 인구구조 등의 급격한 변화가 진행되는 대전환의 시대로 규정

하고 그 특징을 분석하였다. 먼저 세계질서가 소련 몰락 이후 30년 동안 진행된 신자유주의 세계화에서 다극화로 바뀌고 있다. 신자유주의 국제 분업체제에서 공급망이 재편되면서 보호무역과 경제블록이 가시화되고 있고 저성장과 부채 경제, 불평등이 구조화되면서 탈달러와 금융자본주의의 위기가 발생하고 있다. 대전환기의 특징은 미국 일극 패권의 쇠퇴, 브릭스 등 대항 세력의 성장, 동맹의 재구성과 전쟁 위기의 확대 등으로 볼 수 있다. 다음으로 기술변화가 자본 주도로 진행되면서 나쁜 일자리가 늘어나고 민주주의 후퇴가 우려되고 있다. 이에 ILO는 평생학습 등 인간 능력, 노동기본권 확대 등 노동제도, 양질의 지속가능한 일자리 등에 대한 투자 확대를 요구한다. 또한 기후위기는 인류의 지속가능성을 위협하는 수준인데도 사회적 대응이 취약하다. 산업화 이후 온실가스를 배출해 온 북반구 국가들의 책임회피로 기후재난의 피해가 남반구 국가나 노동자, 서민 등 사회약자에게 집중되고 있다. 녹색성장주의, 기술주의, 시장주의 해법으로는 기후위기를 해결할 수 없고 공공 에너지정책 등 정의로운 산업전환이 필요하다. 끝으로 인구구조의 변화에서 가장 빠른 저출생 고령화 속도로 기록하고 있는 한국은 사회전반의 위기를 맞고 있다. 생산가능인구의 감소로 성장잠재력이 약화하고 노년부양비가 급증한다. 나아가 노동력부족, 지방소멸, 국가소멸이 우려되며 청년, 노인, 여성, 이주노동자 등에서 차별과 사회적 갈등 등 계층 문제를 초래하고 있다.

3장은 문헌분석을 통해 노동시장과 노사관계의 변화를 분석하였다. 외환위기 이후 비정규직의 확대로 노동시장 이중구조가 고착되었고, 2010년대 후반 이후에는 고용의 '초유연화'로 플랫폼노동, 특수고용 등 비임금 노동자가 증가하고 있다. 사회변화 속에서 노동시장 분절은 공무직, 간접고용, 특수고용, 플랫폼노동, 돌봄노동, 고령노동, 이주노동 등 주변부 노동시장을 확대했고, 주변부 노동시장은 정규직 노동과 격차가 커지

고 노동기본권이 적용되지 않는 사각지대가 되고 있다. 해결 과제는 보편적 노동권 확대, 노동소득 불평등 해소, 공공성 강화, 초기업교섭 활성화, 다양한 이해 대변의 확대 등이다.

4장은 1,300여 명이 참여한 확대 간부 설문조사와 가맹산하 조직 임원 면접조사를 비롯하여 각종 문헌조사를 바탕으로 민주노총 조직 진단을 시행하였다. 민주노총이 110만 조합원 시대를 열었으나 조직 확대가 정체되고 있고, 조합원과 의사소통이 미흡하며 대의원대회 등 의사결정구조는 효율적이지 못하며, 부족한 재정으로 사업비 비중은 계속 감소하고 있다. 양 날개로 추진했던 산별 운동과 정치세력화는 정체되어 있다. 외부 환경 변화에 대응이 느린 이유는 기업 중심의 경제적 실리주의, 상층과 현장의 괴리, 간부들의 사회변혁 의식의 부족 등을 들 수 있다.

5장은 이 연구의 결론에 해당하는데, 시사점을 중심으로, 민주노총이 나아가야 할 운동 방향과 내부 혁신 과제를 제시하였다. 대전환 시대에 종속적 세계화 체제에 온존하거나 자본·기술·시장 주도의 전환을 방지하면 필연적으로 노동자 민중의 희생이 발생한다. 따라서 민주노총은 자본과 정권의 전략에 갇히거나 사후 저항에 머물지 말고 체제 전환적 관점에서 스스로 대안을 세워 한국 사회를 바꾸어 내야 한다. 현 단계 체제 전환이란 대미 종속 동맹을 탈피하고 신자유주의 불평등을 타파한, 노동자 민중이 주도하는 자주평화체제, 평등복지사회를 의미한다. 이는 모든 노동자에게 노동기본권 보장·확대, 민주주의와 공공성 확대, 재분배로 불평등 해소, 정치경제군사적 주권 확립을 주요 내용으로 한다. 민주노총 내부 혁신 과제로는 조합원 소통방식의 개선, 의사결정기구의 효율화, 정액제로 의무금 안정화, 사회적 지지를 받는 운동방식 개발과 공공성 확대 사업역량 강화, 업종·특성별 교섭 등 다양한 초기업교섭 활성화 등을 말할 수 있다.

KECTULI

2장

외부 환경의 변화

김장호

I. 세계질서의 변화

1. 신자유주의 세계화에서 다극화 질서로의 전환

국제질서가 급변하고 있다. 40여 년을 풍미했던 신자유주의 세계화 질서가 쇠퇴하고 새로운 국제질서가 등장하고 있다.

신자유주의 세계화 질서는 2차 대전 후 자본주의 황금기를 이끌었던 케인즈주의적 조절경제가 70년대 스태그플레이션 위기에 처하자 이에 대한 반동으로 본격화되었다. 신자유주의¹⁾는 80년대 미국 레이건 행정부와 영국 대처정부가 노동계급의 저항을 무자비하게 탄압하며 세계화되기 시작했다. 신자유주의 세계화 질서는 90년대 소련동구사회주의 붕괴와 냉전체제 해체를 계기로 전지구적 범위로 확대되었고, 2001년 중국이 WTO(세계무역기구)에 가입하면서 내용적으로 완성되었다.

신자유주의 세계화는 미국주도의 일극패권질서였다. 미국은 자본자유화, 민영화, 규제완화 등을 글로벌 규칙으로 강제하고 국가의 공적 기능

1) 신자유주의 세계화 이데올로기는 “모든 것을 시장에 맡기자”는 시장주의라는 점에서 구자유주의와 공통점을 가지고 있으나 세계대공황 이후 확장된 공공복지와 노사타협체제를 부정하는데 역점을 둔다는 점에서 구자유주의와 차이가 있다.

을 축소하며 사적 이윤을 추구하는 자본 권력을 강화하였다. 월가의 대형은행들은 달러팽창과 금융화, 증권화, 유동화 기법을 활용하여 세계 금융시장을 장악하고 자본 이득을 극대화했다. 반면 자본회전이 느린 제조업은 해외로 이전하여 비용을 절감하는 국제분업체제를 구축하였다. IMF와 WTO 등 국제기구들은 자본자유화와 자유무역 등 미국의 입장을 관철하여 세계화를 확산했다(김성혁, 2023:154).

영원할 것 같던 신자본주의 세계화는 2008년 금융공황을 계기로 쇠퇴하기 시작하였다. 고삐 풀린 금융의 무한한 탐욕으로 발생한 세계금융위기는 2011년 유럽재정위기로 이어졌고, 제로금리와 양적완화에도 불구하고 세계경제는 10년 이상의 장기대침체에 빠졌다. 한편 금융화로 위기를 맞은 미국·서방진영과는 달리 제조업 등 실물경제에 기반한 중국은 G2로 성장하여 미국을 바짝 추격하였다. 미국의 대중무역전쟁으로 시작된 미중대결은 신자본주의 세계화의 균열을 알리는 신호탄이었다. 코로나19 팬데믹은 세계 공급망 재편으로 이어지고, 이후 확산된 인플레이션은 부채위기를 가중시키며 금융세계화 질서를 더욱 수렁으로 몰아넣었다. 러시아-우크라이나 전쟁은 더 이상 신자본주의 세계화가 유지될 수 없고, 미국일극패권 질서가 지속가능하지 않다는 점을 뚜렷하게 보여주었다. 미국은 일극패권을 유지하기 위하여 중국과 러시아를 제재하고 공급망 재편과 달러가치 방어에 나서고 있으나, 중국과 러시아는 이에 맞서 브릭스를 중심으로 유라시아 대륙을 연결하며 탈달러 다극화를 추동하고 있다. 이로써 신자본주의 세계화질서가 탈세계화 다극화 질서로 재편되는 대전환의 시대가 열리기 시작했다.²⁾

2) ‘미 일극 패권질서에서 다극화로의 전환’이라는 설정이 옳다는 주장이 있으나, 신자본주의 세계화 질서가 직전 단계의 미국 일극패권질서이고, 세계질서의 변화의 내용이 무엇인가를 규명하기 위해서도 ‘신자본주의 세계화’ 질서를 규명하는 것이 필요하다고 판단하여 ‘신자본주의 세계화에서 다극화 질서로의 전환’이라는 접근법

세계질서의 대전환은 아직 미국패권세력이 쉽게 물러날 조짐을 보이지 않고 있고, 브릭스를 중심으로 발전하고 있는 신흥세력은 여전히 충분하지 않다는 점에서 진입 초기 단계이고, 신구세력간의 격렬한 대결을 수반하게 된다. 그럼에도 인류는 미국과 서구제국주의진영의 식민주의적 영향에서 벗어나 '주권기반의 다극화 국제질서'로 전환해가는 긴 여정에 들어섰다고 할 수 있다.

전환기에는 낡은 가치, 정치, 경제, 동맹체제가 무너지고 새롭고 다양한 체제가 등장한다. 새로운 다극화 시대는 사회주의-자본주의로 구획된 냉전시대와는 다르고, 미국 일극패권과 금융자본주의가 풍미했던 신자유주의 세계화 시대와는 다르다. 다극화의 시대적 내용은 세계 공급망과 금융망, 국가별 세력판도의 변화에 의해 결정될 것이다.

2. 세계 공급망의 재편과 세계화의 균열

1) 신자유주의 국제분업체제와 중국의 성장

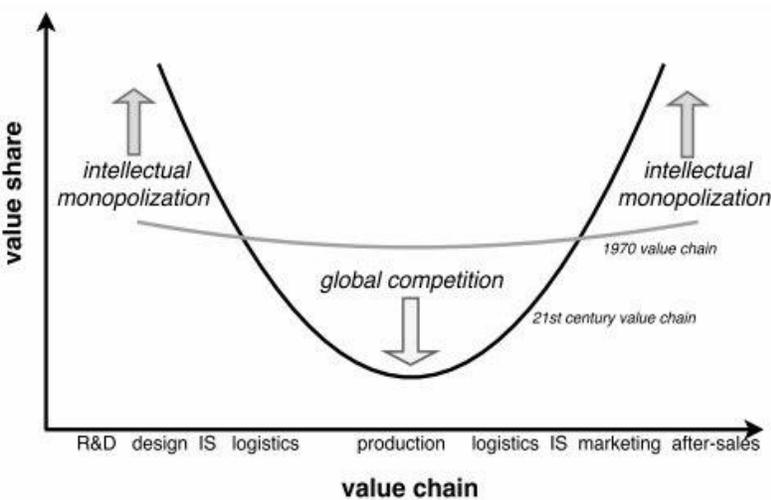
신자유주의 국제분업체제는 미국의 군사패권, 금융세계화와 함께 신자유주의 세계화의 주요 구성부분의 하나이다. 1970년대 초국적 기업의 등장으로 확대일로에 있던 제국주의 국제분업체제는 2001년 중국을 편입시킴으로써 가성비 높은 글로벌 가치사슬(GVC, Global Value Chain)체제로 고도화되었다.

미국 등 독점자본은 이윤율 하락과 과잉달러를 해소하는 투자처가 절실히 필요했다. 미국 자본의 일반 이윤율은 1950, 60년대 19.3%를 기록

을 택하였다.

했으나 1970년대 들어 15.4%로 떨어졌다. 신자유주의가 전개된 1990년대 일반 이윤율은 16.2%로 회복되는데 이를 가속화할 필요가 있었다. 또한 세계시장에 달러유동성의 과잉상태를 해소하고, 수익성이 높은 투자처를 찾을 필요가 있었다. 이런 점에서 잘 숙련된 값싼 노동력과 투자조건을 갖춘 중국만큼 좋은 곳은 없었다.(임수강, 2023:98~106)

[그림 2-1] 글로벌 가치사슬의 스마일 곡선



[그림 2-1]의 스마일곡선은 신자유주의 국제분업체계의 특징을 두 가지로 보여준다(Cédric Durand&William Milberg, 2018). 첫째, 서열화된 국제분업체계라는 점이다. [그림 2-1]에서 앞공정은 제품 개념설계와 디자인 등이고, 뒷공정은 마케팅, 판매 서비스 등 지식집약적 고부가가치 공정이다. 중간단계의 공정은 단순가공과 조립에 해당하는 저부가가치 노동집약적 공정이다. 즉 미국과 독일 등 일부 선진국이 설계를 담당하고, 독일, 일본 등이 고부가가치 소·부·장(소재·부품·장비)이 담당하며, 한

국, 대만 등이 중저가가치 소·부·장을 담당하고 중국이 값싼 노동력으로 조립을 담당하는 체제이다.

둘째, 국제분업을 통한 다단계 수탈체제라는 점이다. [그림 2-1]을 보면 1970년대에 비해 2000년대가, 고부가치 공정과 저부가가치 공정간 분배몫 크기의 집중도가 현저히 크다는 것을 알 수 있다. 2015년 사무·통신 장비의 세계수출금액 중 중국은 33%, 미국은 6.3%를 차지했지만, 이익분배몫은 중국이 5.5%에 불과했고, 미국은 61%를 차지했다(임수강, 2023:111~112).

제국주의적 글로벌 가치사슬을 통해 획득한 이윤의 대부분을 미국은 주주가치 밸류업을 위한 금융자본확대에 재투자했고, 중국은 산업확대재 생산에 재투자했다. 미국자본은 중국을 결합시킨 글로벌 가치사슬을 통하여 미국내 인플레이션을 막으면서 국제적 약탈이 가능한 최상의 신자유주의 세계화 질서를 완성하였다.

1970년대 자본주의 불균등발전 속에서 독일과 일본은 미국 GDP 절반까지 추격하였지만, 곧바로 미국에 의해 제압당하였다. 그러나 사회주의 시장경제를 유지한 중국은 달랐다. 2001년만 해도 중국 경제는 미국 경제 규모의 1/8에 지나지 않았지만, 2010년 GDP에서 일본을 따라잡아 세계 2위 국가로 등극하였다. 현재 중국의 명목 GDP는 미국의 78% 수준에 이르렀고, 구매력 기준으로는 이미 미국을 추월하였다. 코로나19 펜데믹 직전 중국은 세계 제조업의 30%를 차지하는 ‘세계의 공장’으로 도약했다. 중국은 막대한 출혈수출을 감수하면서도 저부가가치 생산에서 점차 고부가치 생산으로 전환해가는 데 성공하고, 반도체 등 첨단산업으로 제조업 굴기에 나섰다(나원준, 2024).

결국 미국은 자기가 만든 신자유주의 국제공급망을 스스로 해체, 재편하기 시작한다.

2) 미중 갈등과 신자유주의 세계화 질서의 균열

(1) 자유무역주의에서 보호무역주의로 전환

역사에서 세계화 물결은 언제나 자유무역주의를 기치로 내걸었다. 영국이 주도한 1차 세계화 물결도 자유무역주의에 입각했고, 미국이 주도한 2차, 3차 세계화 물결 역시 자유무역주의의 확산과정이었다.³⁾

이러던 미국이 최근 보호무역주의를 강화하면서 신자유주의 세계화의 균열이 본격화되었다. 트럼프 행정부는 2018년부터 수백억 달러 규모의 중국산 제품에 대해 최대 25%의 관세를 부과했고, 바이든 행정부는 중국산 전기차에 대한 관세를 매기고, 철강·알루미늄 제품의 관세를 7.5%에서 25%로 올렸다.

세계무역기구(WTO)에서 무역분쟁도 증가했다. 중국은 ‘상호주의’에 입각한 보복관세를 부과하는 새로운 관세법⁴⁾을 통과시켰는데, 무역분쟁을 WTO 분쟁기구가 아니라 직접 보복에 나서는 양상이다.

자유무역협정(FTA), 지역무역협정(RTA), 거대 FTA 협정 역시 주춤하거나 약화되고 있다. NAFTA를 대체한 USMCA(미국-멕시코-캐나다 협정)는 미국의 강력한 요구로 무역 조건이 재조정되었고, 영국은 2020년 EU에서 탈퇴(브렉시트)하고 미래관계협정으로 대체했다.

최근 추세는 2차 대전 이후 자본주의가 지향했던 자유무역체제가 쇠퇴

3) 세계화 물결은 크게 1차 세계화 물결(19세기~1914), 2차 세계화 물결(1945~80년대 후반), 3차 세계화 물결(80년대 후반~2008년)로 나눈다. 2차, 3차를 묶어서 2차 세계화라고도 한다.(A brief history of globalization, World Economic Forum) 3차 세계화는 미국 주도로 제도화된 자유무역체제로서, 정보통신 기술을 바탕으로 자본, 상품, 서비스, 농산물, 노동력 등을 포괄하는 전면적 자유화가 진행된 시기를 말한다.

4) 2024년 5월 제14기 전국인민대표회의

하고 다시 보호무역주의가 강화되고 있음을 보여준다.⁵⁾

(2) 정부주도 경제전략의 강화

신자유주의 세계화가 내건 핵심가치는 ‘시장제일주의’였다. 그런데 미국을 선두로 신자유주의적 시장경제만능론에서 벗어나 정부의 역할을 강화하는 추세로 변하고 있다.⁶⁾

미국의 인플레이션 감축법(IRA)이나 유럽연합(EU)의 산업정책 등이 대표적 사례이다. 인플레이션 감축법(IRA)은 친환경 에너지, 헬스케어 등의 분야에 4조 3700억 달러 규모의 재정을 투입한다. 칩 및 과학법(CHIPS Act)은 반도체와 첨단기술 생태계 육성에 총 2조 8000억 달러를 투자하는 내용이다. 미국산 구매 정책(Buy American)은 연간 6000억 달러(약 690조원)가 넘는 연방정부 조달 시장에서 미국산 비중을 확대하려는 정책이다(오윤환, 2023).

유럽 역시 유럽 그린 딜(European Green Deal), 디지털 유럽 프로그

5) 1929년 대공황 이후에도 보호무역주의가 대두된 적이 있었다. 대공황의 영향으로 각국은 자국 경제를 보호하기 위해 보호무역주의 정책을 도입했다. 관세 인상, 수입 쿼터 설정, 환율 조작 등을 남발했다. 미국은 스무트-홀리 관세법을 통해 2만 여 개 품목의 관세를 대폭 인상했다. 결과적으로 다른 국가들의 보복관세를 초래하여 국제 무역을 더욱 악화시켰다. 영국은 자국과 영연방 국가들간의 무역을 촉진하기 위해 오타와 협정을 체결하고, 비영연방 국가들에 대해서는 관세를 인상했다. 프랑스 역시 수입 쿼터를 설정하여 특정 상품의 수입량을 제한함으로써 자국의 농업과 산업을 보호했다. 각국의 관세 인상과 무역 장벽 강화, 경제블록 형성은 국제 무역을 위축시켜 세계 경제 회복을 더욱 어렵게 만들었고, 결국 2차 세계 대전으로 이어졌다.(Irwin, D. A. (2011). "Peddling Protectionism: Smoot-Hawley and the Great Depression". Princeton University Press.)

6) 역사적으로 자유주의, 시장만능론은 두 차례에 걸쳐 파산했다. 산업자본주의 시기 자유방임주의는 1929년 대공황으로 파산했고, 신자유주의 세계화는 2008년 금융공황으로 파산했다. ‘시장실패’, 즉 경제운영에서 정부의 역할을 부정하는 시장만능주의는 더 이상 유효한 경제이론이 아니다.

램(Digital Europe Programme), 유럽 산업 전략(European Industrial Strategy), 중소기업 전략(SME Strategy) 등의 정책을 통해 유럽 제조업의 현대화와 지속 가능성을 강화하고, 글로벌 경쟁에서 우위를 점하기 위해 산업전략을 강화하고 있다(김수현 등, 2020).

정부가 경제전략, 산업전략을 주도하는 양상은 이제 일반적 추세로 되었다. 이는 단순히 작은정부에서 큰 정부로 회귀하는 현상을 의미하는 것은 아니다.⁷⁾ 사회주의, 자본주의 선진국, 개발도상국 등 다양한 형태로 정부가 경제발전에서 중요한 역할을 하는 것이 ‘뉴노말’이 되는 시대로 전환되고 있음을 뜻한다.

한국 역시 미국 자신도 내던진 ‘시장만능’이라는 허상에 매달릴 것이 아니라, 중국, 러시아, 인도 등의 사례를 잘 참고할 필요가 있다. 중국은 공산당이 주도하고 정부가 이끄는 경제전략, 산업전략을 통해 세계의 공

7) ‘큰정부 대 작은정부’론의 대립은 신자유주의가 뿌려놓은 자본의 프레임을. 신자유주의는 70년대 발생한 스태그플레이션의 원인을 케인즈주의적 ‘큰정부론’에 있다고 보고, ‘작은정부론’, ‘시장만능론’을 내세웠다. 그럼에도 불구하고, 신자유주의 세계화를 추진한 핵심기구는 미 정부였다. 미 정부를 비롯한 자본주의 국가권력은 단 한 번도 작은 정부인 적이 없었다. 작은 정부란 정부의 공공복지 역할 방기, 민영화 추진, 시장경쟁과 약육강식, 노동자계급에 대한 착취와 수탈의 강화, 금융자본과 독점자본의 탐욕에 대한 무한한 자유의 보장을 의미할 뿐이다. 조지프 스티글리츠(노벨경제학상 수상자)는 지난 2008년 금융공황을 야기한 거대 투자은행들을 미 정부가 국민혜제로 지원한 사실을 두고, “미국의 부자들을 위한 사회주의”라고 비판한 바 있다(조선비즈, 2009). 마르크스주의에 의하면, 2차대전 이후 자본주의 국가는 대자본이 국가권력을 직접 장악한 국가독점자본주의로서, 신자유주의라고 해서 국가독점자본주의가 약화된 것은 아니다. 케인즈주의 시대에는 정부가 군산복합체에 중심으로 하는 집행기구였다면, 신자유주의 세계화 시대에는 군산복합체에 금융독점자본, 정보독점자본의 이익까지 대변하고 집행하는 기구로 강화되었다. 특히 신자유주의 세계화는 미국 정부가 앞장서서, 한국이나 개발도상국의 경제주권을 약화시키고 독자적인 경제정책 수립을 억제한다는 점에서 철저히 제국주의적 침략정책이기도 하다. 한국 경제학자와 관료들이 이런 제국주의 침략논리를 수용하여 ‘신자유주의적 시장경제론’으로 한국경제를 발전시켜야 한다고 주장하는 것은 심각한 경제이론적, 정책적 착오이다.

장으로 성장하고, 제조업을 석권하였다. 전쟁과 제재 속에서도 안정적 경제성장을 이룩하고 있는 러시아, 최근 급성장하는 인도 등 대다수 국가의 경제적 성공에는 그들 국가 정부의 효과적인 경제전략, 산업전략이 작용하고 있다.

이제 ‘모든 것을 시장에 넘기라’에서 ‘정부는 뭐하고 있냐’는 목소리로 바뀌어 가고 있다. 신자유주의 다음에 오는 새로운 세계에서 각 국가의 성공 여부는 해당 국가의 정부가 어떤 경제전략을 펼치는가에 의해서 결정될 것으로 보인다.

(3) 뉴 워싱턴 컨센서스와 동맹궁핍화

바이든 행정부 제이크 설리번 안보보좌관은 2023년 4월 27일 브루킹스연구소에서 한 연설에서 ‘뉴 워싱턴 컨센서스’를 발표했다. 워싱턴 컨센서스에 입각한 신자유주의 세계화 질서 속에서 중국의 부상에 따른 ‘차이나 쇼크’를 대비하지 못했다는 점을 반성하고 새로운 국제질서를 세워야 한다는 취지이다. ‘시장보다 정부의 역할 강화, 경제와 안보의 통합, 중국 부상에 따른 공급망 리쇼어링, 무역 및 경제의 혼란을 줄이기 위한 산업정책, 현대 세계의 기후 및 지정학적 변동을 헤쳐나갈 수 있는 기술 역량 구축 등’이 주요 내용이다(한국경제, 2023).

뉴 워싱턴 컨센서스는 대중 디커플링에 이어 디리스팅 전략으로 이어졌다.⁸⁾ 선택적 위험관리를 의미하는 디리스팅 전략은 당장 중국과 단절

8) 대(對)중국 디커플링은 기존의 틀을 아예 바꿔 중국을 배제하자는 의미다. 중국을 빼고 공급망을 재편해 사실상 '왕따' 시키려는 것이다. 이와는 달리 디리스팅은 중국발(發) 위험 요인 제거에 초점을 맞춘 것이다. 디커플링보다는 압박의 강도가 약하다. 우르줄라 폰데어라이엔 유럽연합 집행위원장은 "중국으로부터 디커플링 하는 것이 가능하지도, 유럽의 이익에 들어맞지도 않는다고 생각한다"며 "디커플링이 아닌 디리스팅에 초점을 맞춰야 한다"고 강조했다, 미국이 이 용어를 수용하였다.

할 수 없는 조건에서 미국의 패권질서를 회복하기 위한 대중전략의 일환이다. 주요 내용은 반도체 등 핵심첨단산업과 제조업에서 중국의 굴기를 차단하는 것, 핵심전략산업을 미국내 유치하는 것, 이를 위해 동맹국들과 협조하는 것, 기술개발경쟁을 가속화하여 중국과 초격차를 유지하는 것 등이다.

미국은 국가안보를 명분으로 반도체, 통신장비, 인공지능 기술 등과 관련하여 화웨이나 ZTE, SMIC(중국 최대의 반도체 제조업체)에 대해 엄격한 수출제한 조치를 가했다. 제재범위는 AI 및 양자 컴퓨팅 관련 기술로, 중국으로부터의 희토류 원소 수입 제한 등 자원 분야로 확대되었다. 나아가 중국기업의 미국 내 상장과 중국 합자법인 지분을 제한하는 것은 물론이고, 중국정부의 제조 2025, 국유기업 보조금 등 국가 정책까지 문제를 제기하더니, 틱톡을 강제 매각하도록 하는 법령을 통과시키는데 이르렀다(조재환 등, 2024).

이와 함께 미국은 반도체, 전기차, 배터리 등 핵심 첨단산업의 생산기지를 미국에 유치하는 데 심혈을 기울이고 있다. 반도체 공급망 검토 행정 명령, 혁신 및 경쟁 법안(USICA), 반도체 및 과학법(CHIPS Act), 쿼드 동맹, 2030년까지 50% 전기차 목표 발표, 전기차 충전소 건설을 위한 인프라 투자 및 일자리 법, 배터리 제조 인센티브 프로그램 등 다양한 행정, 입법, 재정 조치들이 진행 중이다.

신자유주의 세계화 시대에는 세계 각국에 생산기지를 배치했던 오프쇼어링(Offshoring)이 대세였지만, 이제는 반대로다. 해외 기업의 자국 유치나 자국 기업의 국내 아웃소싱 확대하는 온쇼어링(Onshoring), 해외로 이전했던 생산 시설이 자국으로 돌아오는 리쇼어링(Reshoring), 이에 더해 니어쇼어링(Nearshoring : 인접국에 생산라인 분산)과 프렌드쇼어링(F

(연합뉴스, 2023.6.5)

riendshoring : 외교 갈등에서 자유로운 우호국에 생산 시설 재배치) 등 탈세계화 흐름이 강화되고 있다(송승환, 2022). HP와 애플의 주요 공급 업체인 폭스콘이 생산기지를 중국에서 멕시코로 옮긴 것, 제너럴모터스, 포드, 테슬라 등 미 자동차 기업들이 멕시코에 공장을 설립한 것, 삼성전자와 LG전자가 멕시코에 생산기지를 구축한 것 등은 니어쇼어링의 대표적 사례이다(박주영, 2022). 미, 한, 일, 대만 등의 반도체 동맹은 프렌드쇼어링의 대표적 사례이다.

미국의 프렌드쇼어링⁹⁾은 동맹국간의 공급망협력을 강화하는 전략이지만 다른 한편으로는 동맹국뺀화로 이어지기도 한다. 예를 들어 러·우 전쟁을 계기로 독일을 비롯한 유럽 동맹국은 심각한 경제적 피해를 보았다. 유럽은 값싼 러시아 석유와 천연가스 대신 4배가 비싼 가격으로 미국산 천연가스를 수입하고, 파이프기반 가스시설을 LNG기반 가스시설로 전환해야 했다. 에너지 가격상승은 인플레이션을 야기하여 제조업, 서비스업, 소비 분야에서 유럽경제에 심각한 타격을 가하였다. 한국 역시 프렌드쇼어링이라는 이름으로 삼성, SK, LG 등 재벌의 대규모 대미투자를 강요당하면서 외적으로는 중국시장을 상실하고, 내적으로는 국내경제가 공동화되는 위험에 빠지게 되었다. 한국의 대미투자는 2020년 153억 달러에서 2021년 2022년 각각 280억, 278억 달러로 크게 늘어났다. 이같은 현상은 국민경제 차원에서 보면, 총생산이 감소하고, 현지생산에 따른 수출물량의 감소, 기술이전으로 한국의 독과점 지위 약화, 국내 연관산업 쇠퇴(부품·소재 등), 법인세 세수 감소, 고용감소와 지역경제 쇠퇴 등 한국경제의 궁핍화로 이어질 가능성이 크다(김성혁, 2023:188).

9) 프렌드쇼어링(friendshoring)정책은 2022년 4월 재닛 옐런(Janet Yellen) 재무장관이 처음 언급한 개념으로, 글로벌 공급망을 중국과 같은 경쟁국에서 미국의 동맹국으로 이동시키는 것을 목표로 한다.

3. 탈달러와 금융자본주의의 위기

1) 달러패권의 성립과 금융 세계화

신자유주의 세계화의 또 하나의 구성부분은 달러패권에 기반한 금융세계화이다. 2차대전 직후 세계질서가 산업주도의 세계질서였다면, 신자유주의 세계화 시대는 금융주도의 세계화 질서라 할만하다.

[그림 2-2] 미 달러 발행량 추이



금융세계화는 달러팽창과 관련되어 있다. [그림 2-2]에서 보듯이 1971년 미국이 금태환 정지(닉슨쇼크)를 선언한 이래 달러 발행량은 10년 주기로 두 배씩 증가했다. 1965년 약 380억 달러였던 달러 발행량이 1975년에는 776억 달러, 1985년에는 1,820억 달러, 1995년에는 4,015억 달러, 2005년에는 7,766억 달러로 증가했다.

2008년 금융공황 이후에는 양적완화정책으로 달러발행량이 2010년에

1조 9,700억 달러, 2015년에는 3조 6,100억 달러로 증가하고, 2020년 세계 달러유통량은 5조 3,484억 달러에 이르렀다(임수강, 2021). 코로나19 팬데믹 이후에는 6년간 3차례 양적완화보다 더 많은 5조 달러나 되는 규모를 불과 3개월 만에 풀었다.

[표 2-1] 세계금융자산 규모 증가 추이 (단위 : 조 달러)

	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
총생산	11	22	29	32	45	63	75	85
금융자산	12	56	75	119	165	219	345	469

주) 금융자산은 주식, 국채, 회사채, 구조화 증권, 대출채권을 포함한다.

자료 : Mckinsey&Company(2013), World Bank Indicator, 2015, 2020년 필자추가

달러발행량이 늘어남에 따라 1980년대 이후 실물투자보다 금융투자가 증가하고, 금융자산이 급격하게 증가하였다. [표 2-1]에서 보듯이 금융자산은 실물자산보다 더 빨리 증가하여 1980년 엇비슷했던 규모가 2000년 이후에는 금융자산규모가 실물총생산의 4배, 5배에 달했다.¹⁰⁾

달러팽창과 금융자본의 성장은 신자유주의 세계화의 주요 축적체제로 작용하였다. 제2차 대전 직후 달러체제는 미국의 해외 원조나 전비 지출로 유출된 달러가 수출을 통해 미국 내로 환류하는 구조였다. 이 시기 미국은 무역흑자국가였다. 그런데 1970년대 이후 달러체제는 미국의 무역적자로 달러가 유출되고, 수출국 해외중앙은행이 미 국채(미 재무성증권)를 매입하는 것을 통하여 다시 미국으로 환류되는 구조로 바뀌었다(나원준, 2024:2). 새로운 달러 환류체계 안에서 ‘종이 금’에 불과한 달러는 괴력을 발휘한다. 한국 등 대미수출국은 무역흑자로 달러를 벌어들인

10) 국제결제은행(BIS)과 블룸버그 데이터베이스는 2018년 세계금융자산이 1000조 달러로 실물자산 약 78조 달러에 비해 12배 많다고 밝힌 바 있다.(강남규, 2018)

다. 이 달러로 각국 중앙은행들은 미 재무성 증권(미 국채)를 사들여 달러표시 외환보유고로 보유한다. 미국은 환류된 달러를 이용해 세계 자본 시장에 투자하여 고수익을 남기고, 해외 기업을 인수함과 동시에 군사비 지출에도 사용한다. 이런 달러 리사이클 구조 속에서 미국은 원하는 만큼 해외상품을 값싸게 수입해 소비하고, 국내 물가를 낮추었다. 그뿐만 아니라 무역적자, 재정적자로 빚이 늘어도 어느 나라도 미국이 부채를 떼어먹을 거라는 생각을 안 하고, 미국도 당장 값을 생각이 없으니 아무 걱정이 없었다. 이것이 달러가 세계 기축통화로써 얻게 된 특혜이자 무임승차였다. 게다가 저금리 시대에는 유동성 확대로 달러 지배력을 높여서 좋았고, 고금리 시대에는 외환위기로 급격하게 무너진 개발도상국을 양털깎기¹¹⁾를 할 수 있어 좋았다. 이것이 이른바 신자유주의 세계화가 만들어 낸 달러제국주의, 금융제국주의의 실체이다.

2) 달러체제와 금융자본주의의 위기

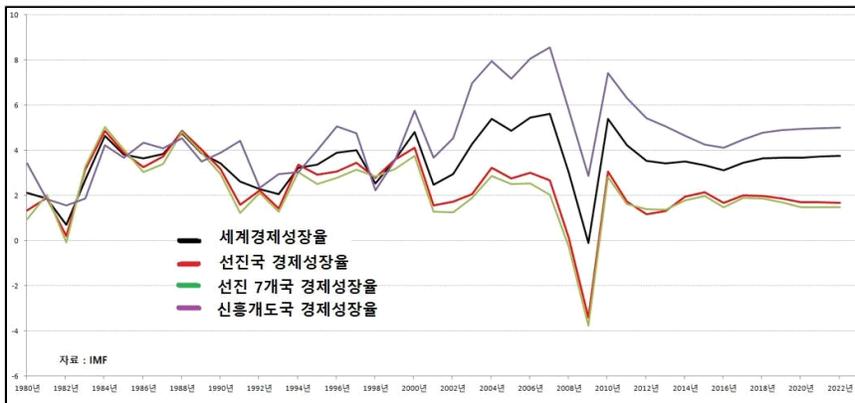
(1) 금융공황과 장기 저성장

금융자본주의의 탐욕이 빚어낸 금융기관의 과도한 레버리지와 부실 자산은 2008년 금융공황으로 폭발하고, 유럽재정위기, 제3세계의 외환위기로 전이되었다. 금융 시스템의 불안정성, 위기 직후 각국의 긴축재정정책, 소득 불평등의 확대로 인한 소비와 투자의 축소 등은 심각한 세계경제의 저성장을 야기했다. 각국 정부는 제로금리에 가까운 저금리를 통해 완화적 통화정책을 시행했다. 주요국 중앙은행도 양적완화(QE)와 같은

11) 쑹홍빙의 '화폐전쟁'에 나온 용어로, 선진제국이 후진국에 대출 확대, 금리 인하로 자산버블을 일으키고, 양털이 자랄 때까지 기다렸다가 고금리, 긴축 정책으로 버블붕괴, 자산폭락을 야기한 후, 헐값에 이들 자산을 쓸어담는다는 뜻.

비전통적 통화정책을 동원하여, 금융시장의 유동성을 증가시켰지만, 장기적인 경제성장을 자극하는 데는 한계가 있었다. 유동성이 실물경제로 들어오지 않고 자산경제 구조 안에서 머물러 있었기 때문이었다. 결국 세계 경제는 금융위기 이전의 성장 수준을 회복하지 못하고 장기적인 저성장 기조를 이어갔다.

[그림 2-3] 세계경제성장률 추이



[그림 2-3]에서 보듯 1980년대 세계 경제성장률은 평균 약 3.5%였다가 1990년대 3.2%로 소폭 하락한다. 2000년대 초반 4%이상 상승하나 2008년 금융공황 이후 급격히 둔화하여 약 2.7%로 낮아진다. 2010년대에는 약 2.5%로 더 떨어졌다. 코로나19 팬데믹 시기에는 -3.5%로 급락했고, 이후 회복기에도 약 3%를 넘지 못했다. 특히 OECD국가들은 1980년대 약 3%에서 1990년대 약 2.5%로 둔화되었다가, 2000년대는 약 2.7%였지만, 금융위기 이후 평균 성장률은 약 1.7%를 밑돌았고, 2010년대에도 약 1.5%의 저성장을 지속했다. 신흥국의 경우 1980년대 약 4.5% 성장률을 보이다가 90년대에는 약 4.3%, 2000년대에는 약 6.0%까지 상승

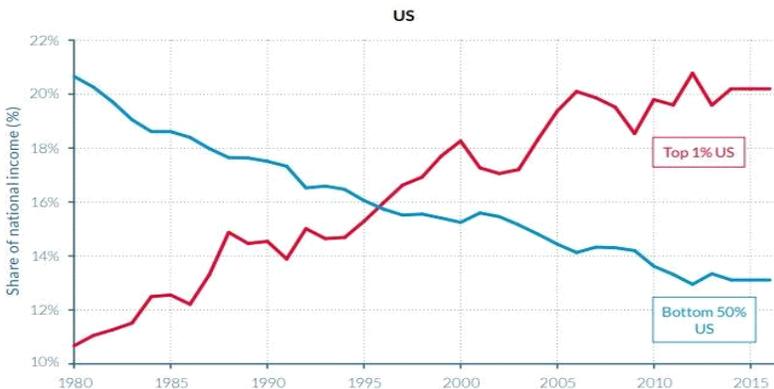
하였는데 주로 중국과 인도의 고성장에 힘입은 것이다. 신흥국도 2010년 대는 평균 약 4.5%로 약화되었다.

(2) 자산 불평등과 빈부격차의 확대

금융자본주의는 미국 내 빈부격차와 세계적 차원의 빈부격차, 그리고 국가별 빈부격차를 확대했다. 이는 금융자본주의가 부동산, 금융자산을 가진 자들에게 유리한 경제정책을 수행함으로써 불평등을 더욱 확대했기 때문이다.

미 연준을 비롯한 주요 금융기관은 인플레이션 목표를 2%로 설정하면서, 부동산과 금융자산 가격상승을 인플레이션 계산에 포함하지 않는다. 그 결과 금융자산과 부동산 가격이 폭등하더라도 소비자 물가지수(CPI)는 오르지 않아 마치 인플레이션이 없는 것처럼 느껴진다. 이런 조건에서 금융세력은 마음놓고 부동산과 금융자산의 거품을 일으켜 부를 축적하게 되고, 결과적으로 자산격차를 통한 불평등이 심화되었다.

[그림 2-4] 미국 빈부 격차



Source: WID.world (2017). See wii2018.wid.world for data series and notes.

프랑스 경제학자 토마 피케티 교수를 비롯해 소득분배를 연구하는 각국 학자 100여 명이 참여한 네트워크인 '세계 부와 소득 데이터베이스'(WID.world)는 2018년 '세계의 불평등 보고서'를 발표하였다. [그림 2-4]는 1980년대 중반 약 10%를 약간 상회하던 상위 1%의 소득 점유율이 신자유주의 세계화가 본격화된 이후 2015년에 이르면 약 20%대로 상승함으로 알 수 있다. 거꾸로 하위 50%는 1980년대초 20%를 넘던 소득점유율이 2015년에는 14% 이하로 급락했다. 세계 빈부격차를 놓고 보아도 [그림 2-5]에서 보여지듯 상위 1%의 소득점유율은 약 16%(1980)에서 20% 이상(2015) 상승한 반면 하위 50%는 약 7%(1980)에서 10% 이하(2015)로 여전히 정체하고 있어 빈부격차가 심해지고 있다(WID.world Report, 2018).

[그림 2-5] 세계 빈부격차



Source: WID.world (2017). See wir2018.wid.world for data series and notes.

미연준 보고서에 따르면, 2019년 미국 전체 자산 중 상위 10%가 전체 자산의 77%를 소유하고 있었고, 중위 50%~90%는 전체 자산의 22%를

소유했으며, 하위 50%에 해당하는 약 6,430만 가구는 전체 자산의 1%만을 소유한 것으로 나타났다(FED of ST.LOUIS, 2020).

한국의 경우 2022년 상위 10%가 보유한 부는 평균 약 12억2508만원으로 전체 부의 58.5%를 차지했고, 하위 50%는 평균 2354만원으로 5.6%를 차지한 것으로 나타났다. 소득을 기준으로 하면 상위 10%와 하위 50% 격차는 14배, 부를 기준으로 하면 상위 10%와 하위 50% 격차가 52배가 나는 셈이다(세계불평등 연구소, 2021).

(3) 인플레이션의 발생

2021년부터 2023년까지 세계 인플레이션이 크게 상승했다. 세계 평균 인플레이율은 2022년 8.8%, 2023년 6.9%를 기록했다. 2022년의 경우, 선진국은 6.6%, 신흥 시장 및 개발도상국은 9.5%로 더 높았다.

인플레이션 발생의 구조적 요인은 미국을 비롯한 세계가 팬데믹 대응으로 대규모 재정 및 통화 부양책을 도입한 데 있었다. 인플레이션의 직접적 원인은 팬데믹 이후 수요 회복과 공급망의 붕괴이다. 공급망 붕괴를 가속화한 요인은 팬데믹에 의한 생산과 운송의 섯다운, 러·우 전쟁의 발생에 따른 에너지와 식량 가격의 상승에 있었다. 기후위기와 대중 디커플링에 따른 비용상승도 인플레이션에 영향을 주었다.

인플레이션을 잡기 위한 금리인상으로 금융비용이 증가하여 소비가 줄고 경제활동이 둔화하였다. 높아진 생활비는 저소득층에 타격을 주어 사회적 불평등을 심화시켰다. 한편 미국은 고금리와 강달러를 이용해 전세계에 인플레이션을 수출함으로써 나홀로 성장을 구가했다. 인플레이션은 하락추세에 있으나 여전히 끈적끈적하게(스티키 인플레이션) 길어지고 있다(Global Inflation Tracker Q4 2023).

(4) 부채위기

미국을 비롯해 세계 경제는 현재 심각한 부채 문제에 직면해 있다. 글로벌 금융위기 이후 각국 정부와 기업, 가계의 부채가 급격히 증가했다. 미국과 일본은 국가부채, 중국은 기업부채, 한국은 가계부채가 문제이다. 국제통화기금(IMF)에 따르면, 전 세계 부채는 2021년 기준으로 GDP의 226%에 달한다. 이처럼 높은 부채 수준은 경제성장을 저해하고, 금융 안정을 위협한다.

특히 달러순환체제의 중심에 있는 미국부채문제가 심각하다. 미국의 정부 부채는 2024년 3월에 34조 5,865억 3300만 달러로 증가했다[그림 2-6]. 2020년에 비해 11조 달러가 증가한 수치이다. 엄청난 부채 증가는 코로나19 팬데믹 대응을 위한 대규모 경기 부양책에 이어 바이든 행정부가 추진한 지속적인 재정확대정책 때문이다. 미국 의회예산국(CBO)에 따르면, 공공부채는 GDP 대비 123%에 달하는데, 국가 역사상 최고 수준이다. 특히 높은 이자 비용이 문제로, 올해 미국이 정부 부채에 대해 지불해야 하는 이자 총액은 8700억 달러(약 1162조원)에 이른다. 이 금액은 미국 국방예산 8500억 달러(약 1135조원)를 뛰어넘는 액수이며, 미 교육예산의 4배이다.

미국의 부채위기는 미 국채위기로 이어진다. 미 국채의 최대 수요자였던 중국이 미 국채 보유를 계속 줄이고 있는 가운데, 고금리로 미 국채 수익률이 하락하여 국채 수요가 더욱 줄었다. 여기에 바이든 정부가 계속 국채발행규모를 늘리고 있는 반면, 새로운 최대 수요자인 일본이 엔화약세를 방어하기 위해 미 국채를 파는 상황이 연출되며, 미 국채위기가 가중되어 미국 중소기업의 파산위기로 이어지는 형국이다. 중국의 미 국채보유량은 2013년 1조2701억 달러로 최고를 찍은 이래 지속적으로

하락하여, 2023년 현재 8594억 달러(약 1100조원)로 32.3%나 줄었다. 바이든 행정부 들어 미 국채발행량은 2021년 1.4조 달러에서 2022년 1.7조 달러, 2023년 1.9조 달러로 계속 증가했다. 2024년 상반기만 해도 약 7760억 달러의 국채를 발행하였다. 그러나 중국, 일본 등 외국인의 수요부진, 미국내 상업은행의 미 국채에 대한 수요위축, 미연준의 긴축기조 등으로 미 국채가격의 하락이 예상된다. 이는 장기적으로 미 달러가치의 하락으로 이어질 수 있다.

[그림 2-6] 미국 정부 부채 추이



달러패권에 기초한 금융세계화는 심각한 빈부격차와 금융종속, 금융공황과 인플레이션 위기, 부채위기를 확산시켰다. 통제되지 않은 금융자본주의의 무제한한 확대는 더 이상 지속가능하지 않다. 무엇보다 금융세계화는 금융과 실물경제의 괴리를 심화시키고, 금융불안정성을 확대한다. 금융자본은 단기 이익을 추구하는 투기적 투자를 증가시키고, 한 국가의 위기가 전 세계의 위기로 급격히 확산되는 불안정성을 높인다. 다음으로 금융세계화는 자본 이동의 자유화로 주권 국가의 독립적인 경제정책 운영에 어려움을 초래하고, 외환위기, 부채위기를 증폭시킨다. 특히 금융세계화는 자산격차에 따른 빈부격차를 심화시키고, 금융을 통한 제도적 약

탈을 더욱 심화시킨다.

이 때문에 미국 노동자민중은 월가 점령운동을 전개하였다. 달러체제에 종속된 세계 여러 나라들도 달러지배에 의한 자본시장 종속과 국부수탈, 달러표시 외환준비금 부담 증가, 환율관리 비용의 증대와 외환위기 가능성, 미국 금리변동에 따른 주기적인 양털깎기의 희생양이 되기를 거부해 나서기 시작했다(임수강, 2021). 달러 중심 금융자본주의 체제는 재조정이 불가피한 세상으로 가고 있다.

4. 전환기 양상과 시사점

1) 미국 일극패권의 쇠퇴

80년대부터 시작된 신자유주의 세계화는 세계의 변영을 약속했지만, 결과는 참혹했다. 신자유주의 세계화는 빈곤, 예측, 전쟁, 공황의 세계화에 불과했다. 신자유주의 세계화란 곧 미국 일극패권시대를 의미한다. 글로벌 스탠다는 ‘미국의 규칙’이었다. ‘세계화’는 곧 ‘미국화’였다. 따라서 탈세계화의 원인도 미국 일극패권의 쇠퇴에 있다.

군사적 측면에서 미국 주도의 핵독점체제가 무력화되고, 첨단무기경쟁에서 밀리고 있으며, 재래식 전력에서도 군사적 우위가 약화되고 있다. 소련동구 사회주의 몰락 이후 미국이 강력하게 구축하고자 했던 NPT(핵무기확산방지조약)와 MTCR(미사일 기술통제) 체제가 무력화되고 있다. 북은 미국의 강도 높은 제재에도 불구하고 핵무력과 대륙간탄도미사일을 보유하고, 북, 이란, 예멘 등은 비대칭 전력으로써 상당 수준의 미사일을 보유하고 있다. ICBM(대륙간 탄도미사일) 경쟁에서 미국은 러시아에

2세대 이상 뒤떨어진 상태이며, 극초음속 무기 개발에서도 뒤처진 상태이다. 미국은 세계에서 가장 많은 군사비를 지출하고 있으나 그 가성비에서는 러시아, 중국에 뒤지고 있다. 아프카니스탄과 예멘 해역 철수에서 보여지듯이 재래식 전쟁에서도 미국이 승리하지 못하는 양상이다. 최근 러·우 전쟁에서는 패퇴를 거듭하고 있고, 이·팔 전쟁에서는 국제적 고립과 전략적 패배를 자초하고 있다. 세계 80개국에 분포되어 있는 750개 이상의 미군 기지는 미국과 예측적인 친미정부를 보호해주는 역할로부터 오히려 시리아, 니제르 등 일부 국가에서는 공격대상으로 변하고 있다. 북대서양조약기구(NATO) 내부조차도 방위비 분담 문제로 인한 갈등이 발생하고 있으며, 동맹국들이 미국의 군사적 리더십에 의문을 제기하는 사례가 늘고 있다.

정치적 측면에서 미국 내 정치적 분열과 대외적 일방주의적 행태로 제국적 리더십을 유지하기가 힘들어졌다. 민주주의와 인권을 주도한다는 미국식 민주주의는 수시로 발생하는 인종폭동과 2021년 1월 6일 발생한 국회의사당 난입사건, 최근 캘리포니아주 연방 탈퇴 움직임과 이민자를 둘러싼 국경차단문제로 텍사스주와 연방정부의 갈등 등으로 정치적 갈등이 격화되고 있다. 국제적으로도 친미동맹국들이 등을 돌리는 사태가 확산되고 있다. 미국의 인도태평양 전략의 한 축인 인도는 독자행보에 나섰다. 중동의 친미 중의 친미국가인 사우디아라비아는 중국의 중재로 이란과 화해의 길에 들어섰다. 아프리카에서는 말리, 부르키나파소에 이어 니제르에서 반프랑스, 반미성향의 국가가 들어서고, 미국의 안마당인 남미에서는 2차 핑크타이드로 노동자 좌파 정부가 확대일로에 있다. 트럼프 행정부 시기 파리기후협약 탈퇴, 유네스코 탈퇴, WHO탈퇴 등으로 국제기구에 대한 영향력이 감소되었으며, 러시아, 중국과의 갈등으로 유엔 안보리는 사실상 무력화되었다. 이스라엘의 팔레스타인 가자지구 학

살관련 휴전결의와 팔레스타인 유엔 성원국 인정 투표에서 미국은 국제적으로 고립된 상태이며, 미국내 대학생들의 반이스라엘 시위 역시 미국 기득권 정치세력을 궁지에 몰아넣고 있다.

경제적 측면에서도 미국경제는 쇠퇴하고 있다. 2023년 세계 GDP 순위에서 미국은 약 25조 달러, 중국은 18조 3천억 달러로 여전히 1위를 유지하고 있으나, PPP(구매력지수)에서는 중국이 33억 달러로 1위, 미국이 26억 달러로 2위를 차지하여 이미 중국에 추월당했다. 미국 재정적자 역시 2023년 34조 달러(약 4경원)로 미국 GDP 대비 99%를 넘어섰고, 미국 국방비 예산을 초과했으며, 연방예산의 17%를 부채상환에 쓰고 있는데, 이자만 1분당 27억원을 지출하는 형편이다. 탈달러 현상도 확산추세에 있다. 2024년 현재 러시아와 중국의 무역결제에서 루블과 위안화가 차지하는 비율이 90%를 넘어섰고, 사우디아라비아와 중국은 석유거래를 위안화로 결제하면서 페트로 달러가 무너졌다. 인도-러시아(루피-루블), 인도-이란 석유거래(루피), 브라질-중국(헤알-위안), 태국-말레이시아 및 튀르키예, 이란 등은 자국화폐 결제를 늘려나가고 있다. 상하이협력기구(SCO), 아세안(ASEAN), 아메리카 볼리바르 동맹(ALBL) 회원국 사이에서도 자국화폐 결제를 촉진하고 있으며, 유럽연합마저 미국의 이란제재를 우회하기 위해 INSTEX(무역촉진기구)를 설립해 유로화로 이란과 거래하고 있다.

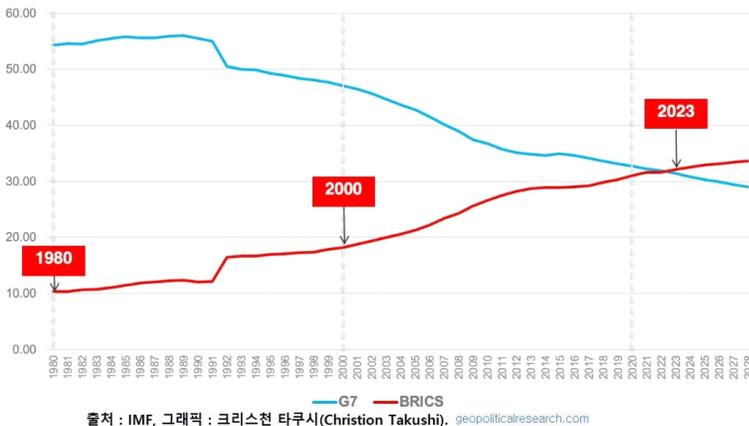
2) 브릭스 플러스 등 대항세력의 성장

미국 일극패권이 쇠퇴한다고 하여 다극화 시대가 저절로 오는 것은 아니다. 미국 패권의 공백을 채울 수 있는 신흥세력이 등장할 때 시대의 대전환은 비로소 시작된다. 브릭스 플러스(BRICS+)는 다극세계를 형성할

수 있는 신흥세력으로 등장하고 있다(김성혁 외, 2023).

[그림 2-7]에서 보듯이 브릭스 5개국은 이미 세계 GDP 규모(PPP 조 정기준)에서 G7을 추월하였다. 브릭스:G7의 세계경제 기여도는 2012년 28.28%:32.82%에서 2023년 36%:29.9%로 역전되었다. IMF는 2028년에는 33.65%:27.77%로 그 격차가 더 벌어질 것으로 예상했다. 브릭스는 2023년 8월 브릭스 정상회의에서 사우디아라비아·이란·UAE·이집트·에티오피아 5개국이 추가 가입함으로써 브릭스 플러스로 확대되었다. 향후 브릭스 플러스에는 튀르키예, 인도네시아, 멕시코 등 신흥 경제국을 포함 20여개국이 가입의사를 밝히고 있어 영향력은 더욱 확대될 전망이다(박준우, 문화일보, 2023).

[그림 2-7] 브릭스와 G7의 세계 GDP(PPP기반) 점유 비중



브릭스는 정상회의, 외무장관 회의를 정기적으로 개최하고, 공동성명 발표를 통해 국제무대에서 공동의 목소리를 내고 정치적 영향력을 확대하고 있다. 2020년 모스크바 정상회의에서는 코로나19 팬데믹 대응과 다

자주의 지지에 대한 공동성명을 발표하였다. 브릭스는 유엔 등 국제기구에서 공동의 입장을 취하며, 글로벌 거버넌스에서의 영향력을 확대하고 있다. 브릭스 회원국들은 유엔 총회와 안전보장이사회에서 협력하여 다자주의와 국제법 존중을 촉진하고, 개발도상국의 목소리를 반영하기 위해 노력하고 있다. 예를 들어, 브릭스는 유엔 개혁을 통해 개발도상국의 대표성을 확대하는 방안을 지지한다. G20 회의에서도 긴밀히 협력하여 글로벌 경제정책 조율과 금융 안정성 강화에 기여하고 있다. 브릭스는 지역 분쟁과 국제 문제에서의 협력을 통해 정치적 영향력을 강화하고 있다. 시리아 내전에서 정치적 해결을 지지하며, 외부 군사개입에 반대하는 입장을 공동으로 표명하였고, 이란 핵 문제에 대한 외교적 해결을 촉진하고, 이란과의 협력을 통해 지역 안정을 도모하고 있다.

브릭스는 대안적 국제기구의 창설을 통해 다극화된 대안질서를 선도하고 있다. 브릭스 신개발은행(NDB)과 같은 자체 금융 기구를 설립하여, 회원국 내 인프라 개발 프로젝트에 자금을 지원하여 경제발전을 촉진하고 있다. NDB는 약 4조 달러의 공통 통화 보유고를 통해 서방 중심의 세계 금융 시스템에 대한 대안을 제시하고 있다. 브릭스는 유닛(UNIT)이라는 새로운 브릭스 국제통화를 통해 달러체제에 대항하고자 한다. 유닛은 “금 40%와 신청국가들을 포함한 BRICS+ 통화 60%를 기반으로 하는 신개념 국제통화”이다(김장호, 2024).

그 결과 미국 패권이 더욱 약화되고 다극화가 촉진되고 있다. 브릭스 국가들의 부상 은 세계질서의 다극화를 촉진하는 중요한 요인이다. 이는 미국의 일극적 지배력에 도전하는 형태로 나타나며, 세계 정치와 경제에서 미국의 독점적 영향력을 상대적으로 약화하고 있다. 브릭스 국가들은 미국이 주도해 왔던 무역, 기술, 환경 정책 등의 분야에서 대항세력으로 등장하고 있으며, 국제무대에서 영향력을 확대하고 있다.

3) 동맹의 재구성과 전쟁위기의 확대

자본주의의 위기는 언제나 전쟁을 부른다. 제1차, 2차 세계대전이 그랬고, 지금은 새로운 전쟁 위기가 도래하고 있다.

미국 일극패권의 위기는 자본운동의 견지에서 볼 때, 미 군산복합체의 위기이다. 미국은 일극패권의 추락을 방어하기 위하여, 내적으로 지배세력간의 연합과 갈등을 반복하고 있다. 바이든 행정부의 대외 정책은 자유주의적 개입주의 노선과 네오콘의 전략적 연합의 결과이다. 미국 브루킹스연구소 등을 활동 무대로 해온 민주당의 자유주의적 개입주의 전통은 민주주의와 인권 가치를 전 세계 범위로 확산시켜야 한다는 이념에 입각하여 베트남전쟁에 개입했다. 바이든의 가치동맹은 이러한 경향의 표현이다. 한편 헤리티지 재단을 본거지로 하는 공화당의 네오콘은 소련 붕괴를 계기로 일방주의를 주도했다. 네오콘의 대러시아정책의 목표는 러시아가 강대국으로 재부상하는 것을 막는다는 것이며, 이는 우크라이나를 포함한 나토의 동진으로 이어졌다(나원준, 2024). 자유주의적 개입주의자들은 표면적으로는 다자주의를 지향하며, 서방 동맹국과 공동 군사개입을 선호하고, 네오콘은 국제기구를 무시하고 국제법 위반을 꺼리지 않으며 일방적인 직접 개입을 불사하는 정도의 차이는 있지만, 큰 의미가 없다. 이들 모두 이제 힘을 합쳐 군산복합체, 에너지 재벌, 금융자본, 빅테크산업의 이익을 사수하지 않으면 안 되는 상황에 처했다.

오히려 중하층 백인과 대자본 일부를 대변하는 트럼프가 자유주의적 개입주의자들과 네오콘의 연합체에 대해 축소지향적이고 고립주의적인 ‘미국 우선주의’를 주도하고 있다. 그러나 이 역시 결정적 차이라고 볼 수 없다. 바이든이 러시아가 약한 고리이고 먼저 러시아를 무력화시키고 그다음에 중국에 집중하려는 정책을 채택했다면, 트럼프는 중국과 러

아를 분리해야 한다는 전략 정도의 차이이지, 미국의 패권을 지켜야 한다는 점에서는 차이가 없다.

미국 패권유지를 위한 대외정책은 동맹정책, 전쟁정책으로 나타나며 지구촌 곳곳에서 전쟁위기를 확대하고 있다. 바이든 행정부는 세계를 민주주의 가치동맹세력과 권위주의 세력으로 나누고, 나토를 글로벌 동맹으로 확대함과 동시에 아시아판 나토를 창설하는 길로 나아갔다. 2022년 나토정상회의에서 미국과 서방진영은 러시아를 당면한 도전으로, 중국을 규칙기반 질서를 위협하는 구조적 도전으로 규정했다.

러·우전쟁은 미국이 러시아와 자원연합을 형성한 독일을 분리, 약화하고, 러시아를 전화의 늪에 빠지게 하여 약소국으로 분열약화하는 목표로 진행된 것이었다. 그러나 독일과 유럽은 약화되고, 우크라이나는 국가소멸의 위기에 빠지게 되었다. 미국의 패권은 지정학적으로 중국과 러시아 중 한쪽과 손을 잡아 다른 한쪽을 고립궤멸시키는 전통적 전략을 강화하는 것인데, 이에 실패하였다. 오히려 브레진스키가 ‘거대한 체스판’에서 경고했던 이란-러시아-중국-북을 잇는 거대한 유라시아 동맹을 강화하는 결과를 낳고 있다(브레진스키, 2017). 이는 미국과 서방진영이 필연적으로 패배할 수밖에 없다는 지정학적 결론에 이르게 한다.

그럼에도 전쟁위기는 언제라도 러·우전쟁이 핵전쟁으로, 이·팔 전쟁이 5차 중동전으로 확산될 조짐을 보이고 있다. 아시아에서는 오커스(AUKUS)와 일본이 결합한 아시아판 나토 구축이 현실화되고 있다. 미-일-영은 아시아 지역에서 연합훈련을 정례화하기로 하였고, 미일동맹은 최상의 수준으로 발전하여 첨단무기 공동생산과 더불어 지휘체계의 단일화를 논의하는 단계로 발전하고 있다. 미국은 일본을 앞세워 센카쿠열도에서 중국과 직접 대결하도록 하고, 일본, 필리핀을 내세워 남중국해 분쟁에 앞장서도록 유도하고 있다. 이렇게 되면 동아시아에서 뜨거운 분쟁 지역은

대만과 한반도에 이어 동중국해, 남중국해로 열점들이 늘어나게 된다. 여기에 한미일 군사동맹에 기초한 한미연합훈련이 핵확장억제 기획, 운용 협의를 포함하고, 구체적인 실행연습단계로 나아가면서 핵전쟁 위협이 가장 높은 지역으로 떠오르고 있다.

미국의 패권유지전략은 러·우전쟁, 이·팔전쟁, 대만위기, 한반도 위기로 증폭되면서 지역별 동시다발 전쟁 위기가 현실화되고 있다. 새로운 전쟁은 전술핵 무기를 먼저 사용하는 핵전쟁으로 이어질 가능성이 크다.

4) 대전환기가 주는 시사점

(1) 지정학적 관점

대전환기에는 지정학적, 지경학적 선택이 한 국가, 한 계급, 주요 정치 집단의 운명을 좌우하게 된다. 따라서 모든 전략집단은 전략적 선택과 결정에서 지정학적, 지경학적 접근에 기초해야 한다.

지정학은 국가의 지리적 위치가 그 나라의 외교 정책과 군사 전략에 미치는 영향을 고려한다. 한국의 경우 해양과 대륙이 만나고, 남북이 분단되어 있으며, 미일한-북중러라는 신냉전구도가 형성되는 조건에 있다는 점을 고려하여 전략적 선택을 해나가야 한다.

지정학은 국가의 경제적 이익을 최우선으로 하여 국제관계를 형성하는 관점이다. 여기에는 자원의 분포, 경제적 연결성, 무역 루트의 안정성 등이 중요한 요소가 된다.

이러한 지정학적, 지경학적 관점은 다극화 시대의 복잡한 국제관계 속에서 나라마다의 독특한 전략을 수립하는 데서 필수적 요소이다. 이렇게 볼 때 한미동맹에 올인하는 것이 올바른 선택인지에 대해 심각한 성찰이

필요하며, 새로운 전략적 선택지점이 무엇인지에 대해 근본적인 전환이 필요하다(나원준, 2024).

지정학적, 지정학적 전략이 능동적인 선택인가, 수동적으로 외압을 수용하는 것인가 여부는 결국 얼마나 주권을 행사할 수 있는가에 달려 있다. 러·우전쟁에서는 우크라이나가 미국 대리전의 도구로 전략하는 비참한 상황을 목도하게 된다. 주권을 상실했기 때문이다. 러시아의 에너지와 자원을 바탕으로 제조업 강국, 수출강국, 유럽연합 중심국가로 성장했던 독일이 비참하게 추락하는 것 역시 독일이 미국의 군사전략, 대러시아 정책에 맹종하다가 발생한 비극이다. 지정학적 대전환기에 능동적인 전략선택이 가능하려면 주권 문제를 먼저 해결해야 한다. 오직 주권국가만이 능동적인 전략적 선택이 가능하다.

(2) 체제전환적 관점

다극화를 지향하는 대전환기에는 한두 가지 정책적 변화를 추구하는 것이 아니라 정치경제사회문화 전반에 걸쳐 체제전환적 관점에서 설계해야 한다.

무엇보다 현재 세계질서에서는 신자유주의 세계화가 낳은 모순이 폭발하고 있고, 신자유주의 체제를 그대로 두고서는 어떠한 모순도 해결할 수 없기 때문이다. 신자유주의 세계화는 빈곤, 예속, 공황, 전쟁의 세계화를 낳았다. 한국사회는 신자유주의 세계화 모순의 집결점 중의 하나이다. 동맹의 위기, 디지털전환의 위기, 기후위기, 저출생고령화 등 인구구조변화의 위기가 모두 신자유주의 세계화 모순과 결합되어 나타난다. 대전환기에는 이러한 모순이 폭발적으로 나타난다. 따라서 대전환기 노동운동의 대항전략은 체제전환적 관점에서 접근하여야 한다.

대전환기 체전전환은 이전과는 다른 다양한 정치경제체제를 상상하고 설계할 것을 요구한다. 이전까지 대표적인 정치경제모델은 자본주의에는 자유민주주의, 사회민주주의, 파시즘 등이 있었고, 사회주의에서는 소련식 사회주의, 중국식 사회주의, 쿠바식, 이슬람식 사회주의 등이었다. 신자유주의 세계화 시대에는 미국식 모델을 글로벌 스탠다드로 받아들여라고 강요받았다. 최근 중미대결의 본질도 미국이 중국식 사회주의 시장경제 모델을 부정하고 미국식 자본주의로의 변화를 압박하는 과정이기도 하다. 한편 남미에게서는 나라별 차이는 있지만 새로운 21세기 사회주의에 대한 다양한 실험을 진행하고 있다. 중동과 아프리카에서는 사회체제와 종교, 문화는 다르지만 각자의 자주적인 발전의 길을 모색하고 있다. 이처럼 미국식 정치경제 체제를 강요하던 신자유주의 세계화가 쇠퇴하고 탈세계화 다극화 시대를 살아가려면 세계 각국의 정치경제 체제에 대한 이해와 존중이 필수적이다. 뿐만아니라 각국 정치경제체제의 장단점, 성공과 실패의 교훈을 잘 찾아내야 한다. 다극화 시대에는 많은 나라들이 자신의 독립적인 주권에 기초하여 나라의 가치체계-정치체계-경제체계를 가지고, 다양한 국가관계를 수립할 수 있다. 이걸 인정하여야 제국주의적 침략과 약탈의 국제관계가 아니라 상호 존중과 호혜의 국제관계를 수립할 수 있다. 한국사회가 대전환기, 다극화 시대에 어떤 가치체계-정치체계-경제체계-동맹체계를 갖출 것인지 대해서도 훨씬 더 개방적이고 폭넓게 사고하여야 한다. 그렇지 않고 자유민주주의-친미보수정당체제-미국식시장경제-한미동맹이라는 틀에 갇혀서는 심각한 국가적 위기에 직면하게 될 것이다.

한국 노동운동은 체제전환적 관점에서 다양한 체제에 대한 창조적이고 개방적인 입장에서 한국사회의 가치-정치-경제-동맹체제에 대한 뚜렷한 대안을 가지고 노동전략을 세워나가야 한다.

Ⅱ. 기술·기후·인구구조의 변화

최근 인공지능을 비롯한 디지털전환, 기후위기와 녹색전환, 인구구조의 급격한 변동 문제는 심각한 국제적, 사회적 거대 의제이다. ILO(국제노동기구) 역시 디지털 전환, 기후위기, 인구구조변동을 일자리를 위협하는 3대 도전으로 꼽았다(ILO, 2019). 이같은 거대 의제들은 노동계급에게 다양한 영역에서 심각한 충격을 주지만, 노동운동의 대응전략은 취약하다. 특히 거대 의제에 대한 흐름을 제국과 자본이 주도하면서, 노동계급은 고용과 노동기본권, 민주주의와 공공성 영역에서 심각한 악영향을 받는 것이 현실이다.

이에 디지털 전환, 기후위기, 인구구조변동의 현황 및 노동에 미치는 영향, 국제노동운동의 대응사례 등에 대해 다루고자 한다.

1. 디지털 전환과 노동의 대항전략

1) 디지털 전환이 산업에 주는 영향

(1) 디지털 전환의 의미

인류의 생산기술발전은 농업혁명-기계혁명-전기혁명-컴퓨터혁명-인공지능 혁명의 순으로 발전해 왔다.¹²⁾

12) 4차 산업혁명의 실체에 대해서는 논란이 분분하다. Robert J. Gordon과 같은 경제학자는 4차 산업혁명이 실재가 없다는 입장이고, Brynjolfsson and McAfee나

[표 2-2] 산업혁명의 역사와 핵심 추동력

농업혁명		자연력 이용	
기계 혁명	제1의 기계시대	1차산업혁명	기계화
		2차산업혁명	기계화 + 전기화
	제2의 기계시대	3차산업혁명	기계화 + 전기화 + 컴퓨터화
		4차산업혁명	기계화 + 전기화 + 컴퓨터화 + 지능화

출처 : 박장현, 4차산업혁명과 자본주의, 44쪽, 재인용

[표 2-2]에서 보는 바와 같이 농업혁명은 사육기술과 재배기술에 기반한 농업생산에서의 거대한 변화이다. 1차 산업혁명은 증기엔진기술에 기반한 기계의 발명으로부터 시작된 산업혁명이다. 2차 산업혁명은 전기기술에 의해 에너지 변환을 보다 자유롭게 할 수 있게 되었다. 3차 산업혁명은 컴퓨터 기술발전에 의해 아날로그 신호를 디지털 신호로 전환시킬 수 있게 되었다. 컴퓨터는 인간의 신체를 대신하는 기계가 아니라 두뇌를 대신하는 역할을 하기 시작했다. 4차 산업혁명의 핵심은 인지자동화에 있다. 즉 컴퓨터화 시대에는 인간이 직접 프로그래밍한 대로 기계가 움직였다면, 인공지능 시대에는 인지와 판단에 이르는 과정을 기계가 자동적으로 수행한다는 점이다.

최근에는 디지털 전환과 관련해서 ‘디지털화(Digitalization)’와 구별하여 ‘디지털 전환(Digital Transformation, DX)’이라는 말을 많이 쓴다. ‘디지털화’가 아날로그 형태의 정보를 디지털 형태의 정보로 변환하는 과정에 초점을 둔다면, ‘디지털 전환’은 “디지털 기술을 기반으로 기업의 비즈니스 관련 모든 활동이 근본적으로 변화돼 산업과 사회 전반의 가치 그리고 삶의 모든 측면을 바꾸는 하나의 혁명”(김승연, 2024)으로 이해하

슈밥은 실체가 있다는 입장이다.(이명호, 디지털경제의 개념, 특징, 및 쟁점이슈).
본 글은 4차 산업혁명이 실체가 있다는 입장에 따른다.

고 있다.

산업혁명은 범용기술과 밀접한 관련이 있다. 증기기관, 전기기술, 전자·정보통신기술 등이 그것이다. 정보통신기술은 디지털에 기반한다. 디지털 기술은 1974년 PC로 우리 앞에 나타났고, 2007년 아이폰으로 진화하여 나타났다. 디지털은 텍스트, 소리, 그림, 영상 등 서로 성질이 다른 아날로그정보를 비트(bit, 0과 1)단위로 통합이 가능하다. 또한 무한 복제성, 전파성, 축적성 등의 성질로 인해 디지털 콘텐츠의 복제와 유통에서 비용이 거의 안 들고, 빅데이터 수집이 가능한 조건을 형성하였다. 이러한 특성들이 연결(Link)되면서, 누구나 동시에 사용 가능하고, 다수가 많이 사용할수록 가치가 증대하는 네트워크효과를 일으킨다. 이 디지털이 데이터와 인간행위의 프로세스를 다루는 프로그램을 개발 운영하는 지식기술로 발전하면서 디지털 범용기술이 탄생하게 되었다(이명호, 2020). 최근 디지털 전환을 주도하고 있는 대표적인 디지털 범용기술에는 인공지능(AI), 사물인터넷(Iot), 클라우드 컴퓨팅, 빅데이터, 모바일5G 통신, VR(가상현실)·AR(증강현실)·MR(혼합현실), 3D프린팅, 스마트 로봇, 드론, 블록체인, 유전자 편집, 나노신소재 등의 기술이 있다. 이러한 기술들이 빠른 속도로 디지털 인프라, 디지털 플랫폼, 디지털 애플리케이션, 디지털 서비스 등 다양한 영역에서 디지털 경제의 생태계를 새롭게 구축하고 있다.

(2) 디지털 전환이 산업에 미치는 영향

디지털 경제는 빠르게 성장하여 2024년 현재 전 세계 GDP의 약 30%를 차지하고 있다. 디지털 경제의 성장은 미중이 선도한다. 미국의 디지털 경제 비중은 2022년 미국 GDP의 11.5%를 차지했다(미국 경제분석

국). 중국의 디지털 경제는 2022년에 GDP의 41.5%를 차지했다(CHINA IN NUMBERS, 2023). 정보통신기술(ICT) 부문은 지난 10년간 OECD 국가에서 전체 경제보다 약 3배 빠르게 성장했으며, 2023년에는 평균 7.6%의 성장률을 기록했다(OECD Digital Economy Outlook 2024). 한국의 디지털경제 규모는 2017년 기준 약 200조원, GDP에서 차지하는 비중이 11.86%로 집계됐다. 2011년 기준 약 117조원, GDP 비중 8.82%에서 2배 정도 성장했다. 디지털경제는 2012년부터 2017년까지 한국 경제 성장에 약 22.38% 정도 기여했고(이명호, 2020), 2024년 현재 전체 GDP의 약 13%를 차지하고 있다.

2000년대 이후 한국의 디지털 전환은 정보기술 및 로봇기술의 발전과 같은 기존 디지털 혁신 분야에서 강점을 보였으나 4차산업혁명의 핵심 기술을 활용하는 분야에서는 다소 약점을 드러냈다. 특히 산업용 로봇은 전부 제조업에 집중되어 있으며, 전자기기, 전기기기, 자동차, 운송기기 제조업에서 두드러진다. 반면 대표 4차 산업기술인 3D프린팅, 사물인터넷, 클라우드 컴퓨팅, 빅데이터 분석, 인공지능 기술을 활용하는 기업의 비중은 상당히 뒤처진다. 2018~2020년의 경우 신기술을 생산에 활용하는 기업의 비중은 빅데이터 분석 분야를 제외하면 OECD 평균을 크게 하회한다. 한국의 AI기술력과 민간 투자 크기는 11개국 주요국에서 중위권에 속한다. 또한 대기업과 중소기업 간 기술 활용 정도, 기술 관련 전문인력, 전략 수립 여부 등에서 큰 차이를 보인다. 중소기업 역시 필요성은 인지하나 실제로 추진하지 못하는 등 괴리가 크다. 디지털 기술 불균형은 대기업과 중소기업 간 생산성 차이의 원인으로 지목되는 만큼 원활한 기술도입을 위한 산업정책이 필요하다(박지원 등, 2023).

2) 디지털 전환이 노동에 주는 영향

(1) 일자리의 변화

[표 2-3] 미래 노동시장 변혁에 대한 추정

	출처	추정
기술	Frey and Osborne, 2015	미국 노동자 47%가 자동화에 의해 일자리를 잃을 위험이 있다.
	Chang and Phu, 2016	아세안-5: 향후 20년 동안 일자리의 56%가 자동화될 위험이 있다.
	Mckinsey Global Institutue, 2017	기계에 의해 완전히 대체되는 직종은 전체의 5% 미만이나 전체 직종의 약 60% 정도는 자동화 가능한 일자리를 30% 정도 포함한다.
	OECD, 2016	OECD국가의 평균 약 9% 일자리가 자동화될 위험이 있다. 상당수 일자리(50%~70%)는 완전히 자동화되지 않으나 많은 업무가 자동화되면서 업무수행방식을 변화시킬 것이다.
	세계은행, 2016	개도국 일자리 3분의 2가 자동화될 위험에 있다.
	세계경제포럼, 2018	기업의 약 50%가 2022년까지 자동화로 인해 정규직 인력이 감소할 것이라 예상한다.

출처 : ILO. 일의 미래 보고서(2019)

디지털 전환은 고용체제에 큰 변화를 불러와 “기계와의 경쟁”(Brynjolfsson and McAfee, 2015), 또는 “고용없는 미래”(Ford, 2015)가 나타날 것이라는 우려가 대두되고 있다. ILO는 “인공지능, 자동화, 로봇공학 등 기술진보는 새로운 일자리를 창출할 것이나 준비가 안 된 노동자들은 기술발전으로 인해 일자리를 잃게 될 것”이라고 우려하고, “현 상태가 지속된다면 디지털 경제는 지역, 성별 격차를 더욱 확대할 가능성이 높다”고 보았다. 나아가 “플랫폼 경제를 구성하는 크라우드워킹(crowd-working), 웹사이트와 앱 기반 노동은 19세기 노동 관행과 차세대 ‘디지털 일용직

노동자'를 다시 만들어 낼 수 있다"고 지적했다(ILO, 2019). [표 2-3]은 ILO가 2019년 발표한 '일의 미래보고서' 중 미래 노동시장에 대한 추정 에 관한 자료이다.

우리나라의 경우 전체 일자리의 55~57%가 향후 수십년 사이에 컴퓨터에 의해 대체될 확률이 높은 고위험군에 속한다(김세움, 2015).

[표 2-4] 직업별 일자리의 변화

	빠르게 증가	빠르게 감소
1	AI와 기계학습 전문가	은행원과 관련 사무원
2	지속가능성 전문가(ESG 경영 등)	우편서비스 사무원
3	비즈니스 인텔리전스(BI) : 데이터 가시화 시스템	계산원과 대표원
4	정보보안 전문가	데이터 입력원
5	핀테크 엔지니어	행정 비서
6	데이터 분석가	자료 기록 및 재고관리직
7	로봇 엔지니어	회계, 부기, 급여 사무원
8	전기기술 엔지니어	입법자 및 공무원
9	농업 장비 운영자	통계, 금융, 보험직
10	디지털 전환 전문가	방문판매원, 노점상, 소매판매원

출처 : ILO. 일의 미래 보고서(2019)

세계경제포럼(WEF) 역시 "일자리의 미래 보고서 2023"에서 향후 5년 동안 총 6,900만 개의 새로운 일자리가 창출되고 8,300만 개의 일자리가 대체되면서 전 세계적으로 약 1,400만 개(2%)의 일자리가 감소할 것으로 예상하였다. 특히 미디어, IT, 금융 서비스 등 산업에서 노동시장의 변화가 클 것으로 보았다. 반면, 숙박, 음식 및 레저 분야는 변화 폭이 상대적으로 낮을 것으로 분석하였다. [표 2-4]는 빠르게 증가하는 일자리와 빠르게 감소하는 일자리를 크게 대별하여 보여주는데, 미디어·엔터테인먼트 및 스포츠, 정부 및 공공부문, 정보기술 및 디지털 통신, 부동

산, 금융서비스, 공급망 및 운송 등에서 평균(23%)보다 높은 증가가 예상되는 반면 도소매, 에너지 및 자재, 제조업, 자동차 및 항공, 숙박·음식·레저는 평균보다 감소가 예상된다(WEF, 2023).

(2) 고용체제와 노동의 변화

디지털 전환은 전통적인 자본주의 고용체제를 변경시킨다.

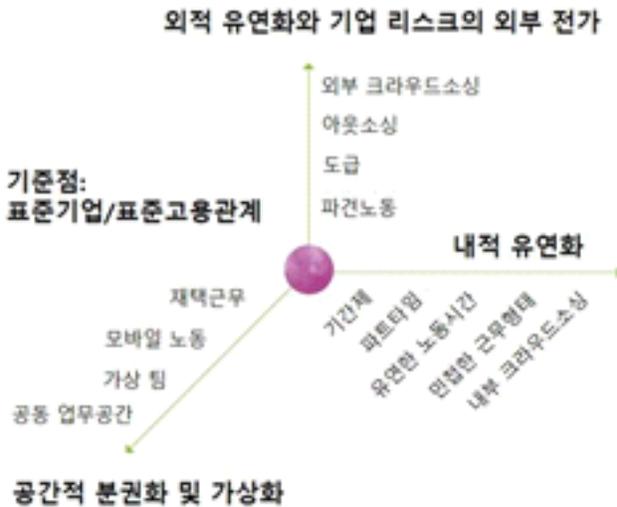
먼저 양적 측면에서 일자리의 절대적 감소와 양극화로 이어질 가능성이 높다. 저숙련, 단순반복 업무에 종사하는 일자리는 기계로 대체된다. 저숙련, 단순반복 작업 노동자들이 그대로 방치된다면 심각한 대규모 실업의 재앙에 노출될 것이다. 오늘날 디지털화는 지능형 알고리즘에 기반하기 때문에 중숙련, 고숙련업무에도 ‘노동의 종말’을 불러일으킬 수 있다(노동 4.0 백서, 2015). 디지털 전환은 고숙련 지능노동자와 기계로 대체된 다수의 단순노동자, 중숙련, 일부 고숙련 노동자로 양극화될 가능성이 높다. 이는 지능노동영역에서의 치열한 무한경쟁을 예고하는 것이기도 하다.

디지털 전환은 고용의 질적 측면에서도 심각한 변화를 일으킨다. 독일 노동4.0은 전통적인 정규직 고용관계를 기준으로 할 때, 디지털 전환에 따라 아래 [그림 2-8]처럼 외부유연화, 내부유연화, 공간 분산화를 통해 미래 일자리가 유연화될 것으로 진단했다.

외부유연화는 파견근무, 도급계약, 아웃소싱, 외부 클라우드 소싱 등으로 고용유연성을 확대하는 것이다. 기존에는 정규직을 대체하는 방식으로 아웃소싱을 많이 진행하였으나, 최근에는 클라우드 소싱이 확대되는 추세이다. 디지털상에서 클라우드(Crowd)에게 업무를 공모하는 방식이다. 인공지능의 발전은 ‘마이크로태스크 근로자(microtask workers)’로 구성된 보이지 않는 집단을 양산한다. 디지털 플랫폼을 통해 기업이 아

웃소싱하고 경매 방식으로 배분되는 다양한 종류의 반복적이며 지루한 작업들을 수행한다. 나아가 클라우드 소싱을 넘어선 가상 조직형태가 등장할 수도 있다.

[그림 2-8] 기업 유연화와 업무조직의 변화



출처 : 노동4.0 백서(2017)

내부유연화는 기간제 고용, 단시간 근로, 유연근무시간모델 도입, 민첩한 업무형태, 내부 클라우드 소싱으로 유연화된다. 민첩한 업무형태란, ‘민첩한(agile)’ 형태의 프로젝트 매니지먼트와 제품개발을 확산하는 것으로, 전통적인 관료체계를 뛰어넘어, 팀별로 제품개발권을 주고 속도를 요구하는 방식이다. 유연근무제나 민첩한 업무형태는 한편으로는 노동자의 자발성을 높인다는 측면에 있지만, 다른 한편으로는 경영자 리스크를 노동자에게 전가하고, 자발적인 노예화가 심화되기도 한다.

공간의 분산화는 재택근무, 이동 중 근무, 기업내 가상공간을 통한 협

업 등으로 표현된다. 하나의 프로젝트를 수행하기 위해 부서와 입지를 초월하여 팀을 결성하고, 다시 해산시키는 민첩한 기업활동이 가능하며, 이같은 내부 크라우드에 외부자도 유연한 참가가 가능하다.

이같은 변화는 전통적인 고용관계에 큰 변화를 일으킨다. 정규직과 비정규직, 정년보장 일자리와 계약직의 일자리 경계가 모호해지고, 노동시간과 휴식시간의 분명한 경계도 사라진다. 기업내적으로는 일시적 프로젝트 형태, 가상 또는 다국적 집합 형태로 팀구성이 수시로 바뀌고, 위계적인 경영문화가 사라지고 업무편성이 시공간적으로 유연하고 독립적인 노동형태로 전환한다. 기업외적으로는 여러 기업과 프로젝트별로 관계를 맺는 프리랜서가 확대된다. 이는 고용주와 노동자가 명확한 관계 안에서 책임과 권한을 나누어 갖는 장기적인 고용형태 자체가 해체될 가능성이 있다는 뜻이다. 나아가 노동시간, 노동방식, 노동장소가 다양한 형태로 변화하여 일터에 대한 고정된 관념이 사라진다. 자격증 획득, 기업내 교육연수방식이 개인학습으로 전환되고, 노동시간과 학습시간이 분리하기 힘들게 된다. 디지털 전환은 새로운 업무와 직업을 창출하기도 하지만, 전반적으로는 불안정 노동, 격심한 경쟁노동을 증가시키게 될 것이다.

특히 노동배제 산업전환으로 고용감소, 숙련 해체, 노동의 파편화, 플랫폼노동 등 확대라는 극심한 고통을 겪게 된다. 취약지대에 있는 플랫폼노동은 초단시간 노동, 긴 대기시간, 고용관계-작업장 소멸, 생산도구 직접 구입, 사회보험 미적용, 노동법과 근기법의 사각지대라는 고통을 감수해야 한다(김성혁, 2024).

디지털 전환은 고용과 노동 문제에서 단기적으로나 장기적으로 기성의 전통적 자본주의 고용체제를 뛰어넘는 새로운 유연화, 파편화 질서를 만들게 되고, 노동기본권 차원에서 심각한 도전과제로 등장하였다. 따라서 최소 근로기준과 최저임금, 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 디지털 전

환 시대에 맞게 확대 재구성하는 문제가 중요하게 제기된다.

3) 디지털 전환에 대한 세계 노동운동의 대응

(1) '기술과 노동'의 역사

자본 주도의 기술 발전에 대해 노동계급 역시 대항의 역사를 가지고 있다.

산업화 초기(1차 산업혁명)에는 리다이트 운동과 마르크스의 자본주의 비판이 대표적이다. 기계화는 임금 저하, 여성 및 아동 노동, 장시간 노동 등의 문제를 야기했다. 이 시기 노동계급은 노동조합 건설, 노동3권 쟁취, 8시간 노동제 쟁취와 민주주의, 사회주의 건설을 위해 투쟁했다.

20세기 초(2차 산업혁명) 시기에는 컨베이어와 테일러 시스템 도입으로 인해 노동의 '탈숙련화'가 진행되었다. 그러나 노동운동의 성장과 생산성 향상으로 노동3권의 확장, 임금 상승이 실현되었다. 이 시기는 포디즘과 노자의 대타협이 이루어져 노동조합 확대, 완전고용, 노동3권 신장, 복지확대가 이루어졌다. 자본주의 세계에서 사회민주주의가 확대되었다.

1970년대 이후(3차 산업혁명: 자동화)에는 탈숙련화와 재전문화가 동시에 진행되면서 '양극화'가 심화되었다. 과학기술적 발전은 유연생산, 비정규직 확대를 낳은 신자본주의의 기술적 기초로 되었다. 이에 따라 기술결정론에 대한 비판이 제기되었으나 노동계급은 효과적인 대응을 하지 못하고 방어투쟁에 들어갔다.

현재(4차 산업혁명, 디지털 전환)는 '제2의 기계시대'가 도래하면서 기술에 대한 긍정론과 회의론이 다시 대두되고 있다. 기술의 양면성이 강조되며, 기술결정론에 대한 비판이 이어지고 있다. 이에 따라 설계와 기

술 활용 방식의 문제가 중요하게 다루어지고 있으며, 자본주의 비판과 함께 노조의 역량, 정책, 힘이 중요해지고 있다(이문호, 2024).

오늘날 디지털 전환 문제는 노동기본권 문제이자, 민주주의와 공공성, 체제전환적 문제를 모두 안고 있다. 디지털 전환이 ‘노동의 종말’을 야기하며, 노동계급의 생존자체를 위협한다는 점에서 심각한 노동기본권의 문제이다. 마치 자본주의 태동기에 “양이 인간을 잡아먹는다”처럼, 최고도로 발전한 자본주의는 “(인공지능과 로봇) 기계가 인간을 잡아 먹는다”는 현실로 재현하고 있다. 디지털 경제는 플랫폼과 네트워크적 성격으로 인해 ‘승자독식형’ 정보독점자본주의 체제를 구축하고 있다는 점에서 민주주의 문제이기도 하다. 개인정보와 노동에 대한 통제를 강화하고, 빅브라더의 등장을 예고한다는 점에서 인권과 민주주의의 심각한 위기이기도 하다. 또한 다중이 빅데이터의 생산자이자 소비자로 등장하였지만 그 과정은 소수 빅테크가 독점하는 모순이 발생하고, 플랫폼과 디지털 산업이 야말로 가장 공공재적 성격을 띠는 점에서는 공공성의 문제이다. 미국 주도의 디지털 산업의 독주에 맞선 디지털 주권문제가 각국 사이에 제기된다는 점에서 주권문제이기도 하다. 본질적으로는 소수 독점 디지털 경제가 다중의 노동과 소비 없이는 단 한 순간도 존재할 수 없는 깊은 소비자 의존성을 가지고 있다는 점에서 탈자본주의적 체제전환적 성격을 띠기도 한다. 그런 만큼 자본주의는 자기암시적 종말로 가고 있고, 노동계급 역시 역사적 반전을 준비해야 한다.

자본주의적 기술발전과 노동의 대항의 역사는 기술발전이 일방적인 자본주도로 진행된다면, 노동계급의 일자리, 노동과 삶은 무한하게 비참해지며, 노동의 힘이 상승하여 적절한 대항이 이루어질 경우에는 일정한 타협이 이루어짐을 알 수 있다. 결국 힘의 문제이다.

(2) ILO의 ‘더 나은 미래의 일’에 관한 보고서

ILO는 창립 100주년이 되는 2019년에 “더 나은 미래를 위한 일”에 관한 보고서를 발표했다. 이 보고서의 논의 과정에서 1944년의 “노동은 상품이 아니다”라는 선언을 100주년을 맞이하여 “일은 인간의 가치를 실현하는 것이다”라고 바꾸자는 제안도 나왔다(정진성, 2019).

보고서의 핵심의제는 “인간중심(human-centred)”이다. 기술변화에 인간이 수동적으로 매몰되는 것이 아니라, 인간이 주도적으로 기회로서 활용해서, 인간의 역량을 높이고 안전한 노동을 보장하자는 취지이다. [표 2-5]에서 보는 것처럼 보고서는 다음의 세 가지 인간 중심 의제를 제기한다. 사람들의 역량강화를 위한 투자확대, 일과 관련된 제도에 대한 투자확대, 지속가능한 양질의 일¹³⁾에 대한 투자확대가 그것이다.

13) 흔히 ‘양질의 일자리’라고 번역되는 ‘Decent Work’는 ‘양질의 일’이라고 번역하는 것이 옳다. ‘양질의 일’은 단순히 ‘좋은 일자리’라는 의미보다 더 가치지향적인 노동을 반영한 개념이며, 실업자에 대한 사회보장체계까지 포함한 노동이라는 의미까지 담고 있기 때문이다.

[표 2-5] 인간중심적 : 3대 핵심의제와 10대 권고

인간능력에 대한 투자 확대
1. 평생학습에 대한 보편적 권리 인정, 생애과정 동안 효과적인 평생학습체계 구축 2. 청년층 노동시장 진입경로 구축, 고령근로자 경제활동 지속 선택지 확대, 근로자 노동시장 이행 과정 대비 선제적 지원 3. 남성과 여성의 돌봄 동등 책임, 여성 집단적 이해대변 강화와 성차별 해소, 직장내 폭력 금지 등 성평등을 위한 변혁적 측정가능한 의제 이행 4. 지속가능한 자원과 연대의 원칙, 위험분담원칙 기반, 자영업자 포함 모든 형태의 근로자에 대한 출생에서 노년까지 보편적 사회보호체계 강화
노동제도에 대한 투자 확대
5. 노동기본권, '적절한 생활임금', 근로시간 제한, 안전하고 건강한 일터 보장 포함 노동보호 최저선(a labour protection floor)을 모든 근로자에게 제공하는 보편적 노동권(Universal Labour Guarantee) 6. 최저근로시간 보장, 유연근무제 확대, 일과 생활의 균형을 위한 근무시간 선택지 확대를 위한 근로시간조정제도, 시간주권(Time Sovereignty) 확대 7. 공공정책을 통해 근로자와 사용자의 집단적 이해대변, 사회적 대화 강화 8. 양질의 일자리 지원 기술 활용, 기술에 대한 '인간 주도적' 접근방식
양질의 지속가능한 일자리에 대한 투자 확대
9. 양질의 지속가능한 일자리 창출 핵심분야에 대한 투자 촉진 인센티브 도입 10. 실물경제 장기투자 장려, 기업 인센티브 구조 개편, 웰빙, 환경적 지속가능성 및 평등을 향한 성과 측정 보충지표 개발

자료 : 일의 미래 글로벌위원회(2019), 『더 나은 미래를 위한 일』

디지털 전환기 노동기본권 문제와 관련하여 보고서에서 주목할 점은 사회계약의 강화, 보편적 노동권, 인간중심적 기준, 성평등을 위한 변혁적 의제, 평생학습에 대한 보편적 권리에 대한 강조이다. 강화된 사회계약이란 “근로자들이 경제에 지속적인 기여를 한 것에 대한 대가로 경제적 진보의 정당한 몫, 권리에 대한 존중 및 위험으로부터의 보호”를 근로자들에게 제공하기 위한 당사자들의 협력을 촉구한 것이다. 보편적 노동권이란 모든 형태의 고용에 종사하는 모든 근로자에게 기본권 및 기본적인 근로조건(적절한 생활임금, 근로시간 제한 및 안전한 일터를 포함)을

보장한다는 것을 뜻한다. 이를 위해서는 디지털 전환 등 다양한 전환과정을 ‘인간중심적’ 발전경로로 이끌 수 있도록 새로운 기준이 마련되어야 함을 의미한다. 나아가 이를 실현할 인간능력의 성장에 있어서 여성과 남성 모두가 디지털 전환에 맞는 숙련과 능력을 습득할 수 있도록 성평등에 대한 변혁적 의제설정과 평생학습에 대한 보편적 권리가 보장되어야 함을 강조한다.

(3) 디지털 전환에 대한 유럽노총과 독일노조의 대응 사례

국제노동운동에서 디지털 전환에 대해 유의미한 대응을 하고 있는 세력은 유럽노총과 독일노동조합이다. 유럽연합 자본이 미국주도의 디지털 전환에 대해 경쟁과 규제를 동시에 추구하고 있다는 점도 유럽과 독일 노동운동에 유리한 조건으로 작용한다. 유럽 노동계급은 기술변화에 대해 맹종하거나 무시하는 양 편향을 극복하고 기술이 가지는 양 측면을 고려하며, 자본의 기술결정론을 극복하고, 노동중심의 디지털 전환을 실현하기 위해 노력해 왔다(이문호, 2024).

유럽노총(ETUC)은 디지털화가 노동에 기회와 위험을 동시에 제공한다고 보고, 이를 기회로 만들기 위해 노동자와 노조의 참여가 필수적이라고 강조한다. 특히 아웃소싱과 플랫폼 노동으로 인한 불안정 노동 증가에 대한 대책이 중요하다고 본다.

이를 위해 내부 핵심 권고사항으로 ▷ 노동조합은 기업의 아웃소싱을 면밀히 검토하고 단체협약 또는 표준노동조건을 적용할 것, ▷ 새로운 기술과 경영전략 도입 초기부터 감시가 필요하며, ICT 도입 과정에 노동자 대표가 참여하도록 할 것, ▷ 정의로운 디지털화 협약을 통해 고용 및 데이터 보호, 성과와 행동 감시 또는 원격 통제, 연결 차단 권한 등을

보장할 것, ▷ 신기술 도입과 관련된 경영진의 결정에 대해 일시적 보류 권리를 도입할 것, ▷ 특고 및 자영업자를 조직할 것 등을 권고했다.

유럽노총의 결의안들은 이러한 노력을 잘 보여준다. 2016년 6월 결의안(TUC resolution on digitalisation: "towards fair digital work", 2016)에는 일관된 EU의 디지털 전환 정책을 촉구하며, 직업교육과 훈련, 일과 생활의 균형, 임금과 노동조건 개선, 사회적 불평등과 지역 격차, 성차별 해소, 정보 보호 등이 담겼다. 2020년 7월 결의안에는 인공지능 및 데이터에 관한 유럽 전략으로 '통제권은 인간에게 있다'는 원칙을 적용하며, 부당한 감시 방지, 편향된 알고리즘에 의한 차별 금지, 데이터 보호 및 개인정보 남용 방지, 노동자의 권리와 노동조건에 영향을 미치는 AI 애플리케이션에 대한 규제를 강조하였다. 2023~2027년 행동프로그램에는 디지털 전환이 성별 고정관념과 규범을 강화하는 성 편향적 경향이 있음을 지적하며, 젠더 변혁적 프로그램의 필요성을 강조하였다. 또한, 플랫폼을 적극 활용하여 연대 네트워크를 구축하고, 캠페인을 강화하며, 노조와 노동자, 대중 참여를 확대하도록 하였다.

독일노조총연맹(DGB)은 디지털 조사, 영향분석, 디지털 전환 현장 채택의 경로를 밟으며 대응책을 발전시켜 나갔다. 2022년 1~6월 동안 무작위 표본을 통해 6,689명을 대상으로 전화 인터뷰를 실시하여, 산업별, 직무별, 디지털 형태별로 분석 및 대응 조치를 취했다. 여기로부터 디지털화로 작업량이 늘어나고 업무 성과에 대한 모니터링 및 통제가 더욱 광범위해지며, 디지털 기술의 잠재력이 제대로 활용되지 못한다는 결론을 도출하였다. 2021년 디지털 전환 현장을 채택하고, 디지털화, 글로벌 정치적·경제적 권력관계 변화, 기후 중립에 대응하는 노조의 10대 원칙과 투쟁 방향을 제시하였다(REPORT 2022).

독일 금속노조(IG Metall) 역시 '디지털화와 노동의 인간화'라는 시대

적 과제를 놓고 ‘디지털화를 통해 노동의 인간화와 생산성 향상을 동시에 추구한다’는 전략을 채택했다. 예를 들어, BMW는 로봇과 인간이 함께 작업할 때 생산성이 85% 높아졌다. 또한 하이로드 전략으로 고속련-고부가가치-고임금을 지향하며, 노동시간 단축과 주 4일제를 추진하였다. 예를 들어 철강산업에서는 전환기 고용 압박 시 주 32시간으로 단축하고 임금을 보전하는 합의를 이루어 내었다. 이와 함께 ‘전환지도와 미래협약’을 추진하여 노사정 협력체를 통해 지역의 전환 역량과 전략을 개발하는 방향으로 나아가고 있다.

독일 통합서비스노조(ver.di)는 “디지털 시대의 좋은 노동” 선언(2014), “디지털 시대의 좋은 노동과 좋은 서비스” 공동선언(2014), “디지털 사회에서 좋은 일을 위한 다음 단계” 공동선언(2015) 등 각종 사회적 선언을 통해 디지털화에 대한 방향을 제시하였다. 또한 2019년 ‘AI에 대한 입장’을 발표하여 AI는 기회와 위험을 모두 내포하므로, 이를 위해 명확한 규칙과 법적 가이드라인의 채택을 촉구하였다.

(4) 유럽 경험의 시사점

한국 정부와 기업은 기술결정론을 위주로 기술혁신과 산업전환을 추진해 왔다. 한국은 제조업 분야에서 로봇 도입율이 가장 높은 나라이다. 디지털 전환에 관한 사회적 거버넌스도 취약하다. 4차산업혁명 위원회 구성에서도 노동자 대표는 없다.¹⁴⁾ 문재인 정부는 인권차원에서 2018년 헌법 개정안에 정보기본권을 포함한 적이 있다.¹⁵⁾

14) 40여 명의 위원 중 한국노총 연구원 1인이 포함되었다가 제외되었고, 학계 전문가, 기업, 정부 관료가 주도하고 있다.

15) 헌법 제22조 개정안 ① 모든 국민은 알권리를 가진다. ② 모든 사람은 자신에 관한 정보를 보호받고 그 처리에 관하여 통제할 권리를 가진다. ③ 국가는 정보의

유럽 노동조합운동의 경험과 한국의 노동현실을 살펴볼 때, 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다. 노동의 관점에서 디지털화에 대한 사회적 담론을 형성하는 것이 선행 공정이란 점이다. 또한 새로운 플랫폼 경제에서 노조의 전통적 의제(임금/고용/노동시간/불평등 등)가 사라지는 것이 아니라 오히려 더욱 부각되고 있다는 점에 주목하여 민주노총은 산별이나 현장에서 논쟁 대상이 되고 있는 AI, 플랫폼/모바일 노동 등에 대한 조직적이고 통일된 입장과 가이드라인을 제시할 필요가 있다. 이를 바탕으로 노정교섭과 노사 단체교섭의 의제로 삼고 투쟁하도록 안내하는 것이 요구된다.

중앙/지역/사업장 차원에서 중층적, 체계적 노동의 이해 대변 구조를 형성하는 것도 중요하다. IT, 모빌리티, 재생에너지 부문 등 신산업분야에서 전략조직화사업을 강화하는 것도 고려해야 한다.

제도와 정치적 환경이 다른 유럽의 경험을 그대로 모방하기보다는 초보적인 노동기본권에 대한 보장도 잘 안되어 있는 척박한 조건이라는 점을 감안하면, 전통적인 노동기본권 쟁취투쟁과 디지털 전환이 야기하는 새로운 노동기본권 문제를 유기적으로 결합시키는 저항전략이 필요해 보인다. 특히 조직율이 떨어지는 조건에서 조직화 전략을 앞세우는 것이 중요하며, 산발적인 현장투쟁을 개별적으로 대응하기보다는 효과적인 사회적 연대투쟁, 정치투쟁을 통해 사회적 쟁점과 담론을 형성하는 방식이 더 빠른 길일 수 있다.

독점과 격차로 인한 피해를 예방하고 시정하기 위하여 노력해야 한다.

2. 녹색 전환과 노동의 대항전략

1) 기후위기의 충격

(1) 기후위기의 현황과 심각성

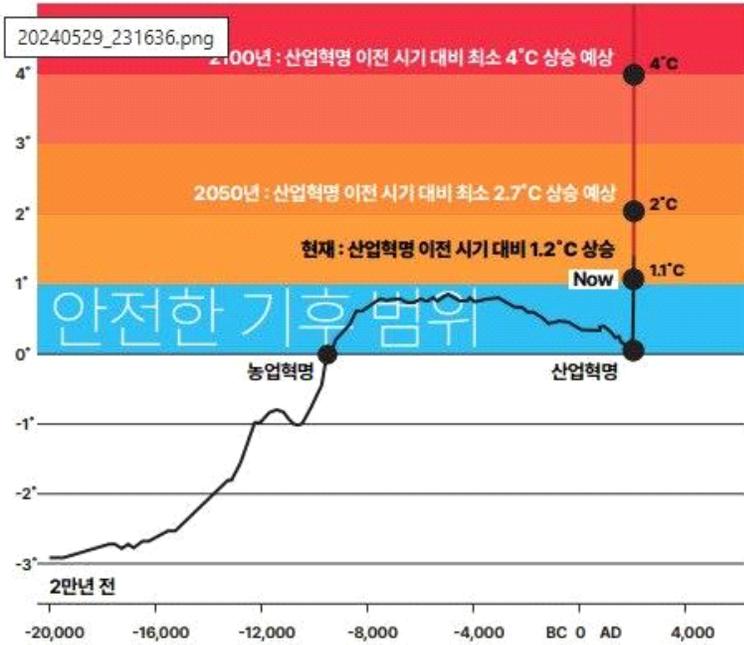
기후위기란 “기후변화가 극단적인 날씨뿐만 아니라 물 부족, 식량 부족, 해양산성화, 해수면 상승, 생태계 붕괴 등 인류 문명에 회복할 수 없는 위험을 초래하여 획기적인 온실가스 감축이 필요한 상태”를 말한다.¹⁶⁾

기후위기는 인류의 사회적 삶과 생존에 큰 위협이 되고 있다. [그림 2-9]의 그래프와 같이 산업혁명 이후 석탄, 석유, 가스 등 화석연료 사용이 급증하면서 대기 중 온실가스 농도가 급격히 증가했다. 지구 평균 기온은 산업혁명 이전에 비해 섭씨 1.1° C 상승했다. 이로 인해 지구의 생태적 균형이 무너지면서, 인류의 생존 조건을 심각하게 위협하는 기후위기가 발생했다(김선철 등, 2024).

영국 엑서터대 지구시스템연구소는 ‘글로벌 터핑포인트 2023’ 보고서에서 지구의 25개의 생태지점 중 5개 지점이 한계에 도달했다고 분석했다.

16) 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 제2조

[그림 2-9] 브릭스와 G7의 세계 GDP(PPP기반) 점유 비중



출처 : 기후위기와 정의로운 전환. 민주노총 기후 교재

티핑포인트(tipping point)란 지구온난화로 생태계가 회복불가능한 상태가 되는 지점을 의미하는데, △산호초 △그린란드 빙하 △서남극 빙하 △영구동토층 △아한대환류 등이 위험하다고 보았다. 해양 수온상승과 오염 그리고 해양 산성화가 반복되면서 이미 약 1,000km를 넘는 산호초 군락이 백화현상¹⁷⁾을 겪었다. 그린란드·서남극 빙하 등 육상빙하와 영구 동토층이 빠르게 녹아 이번 세기말 평균 해수면은 10m가 상승할 것으로 예측된다. 해수면 상승으로 남태평양의 일부 섬 국가들은 이미 물에 잠기고 있다. 기후변화로 인해 동식물의 서식지가 파괴되고 생태계 전체의

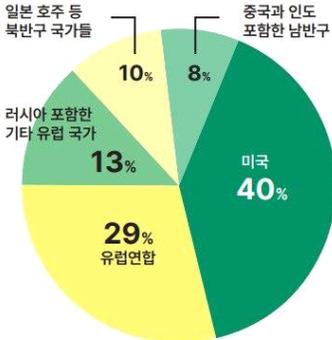
17) 백화현상은 산호가 급격히 죽어갈 때 나타나는 현상으로 바다사막화라고도 부른다.

균형을 깨트리고 있다.

과거 다섯 차례 대멸종이 자연적 원인으로 일어난 것과 달리, 현재의 잠재적 대멸종은 인류의 무분별한 산업화와 개발로 촉발되었다. 따라서 기후변화를 넘어 기후위기라고 불러야 한다(김선철 등, 2024).

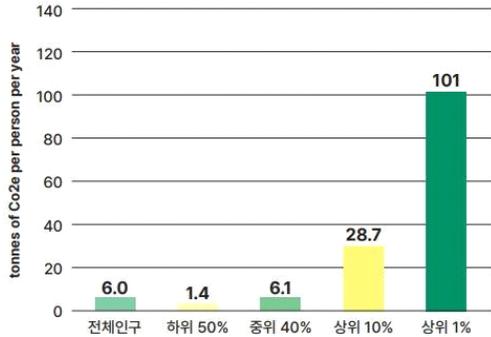
(2) 기후위기의 원인과 차별적 영향

[그림 2-10] 초과배출 책임성



출처: 제이슨 히켈, <적을수록 풍요롭다>

[그림 2-11] 소득별 1인당 탄소배출량



출처: 세계불평등연구소, <2023 기후불평등보고서> (연간/톤, 전세계평균)

경제인류학자 히켈의 조사 결과 [그림 2-10]은 1850년부터 2015년까지 국가별 탄소 배출량을 산정하고, 이를 기반으로 기후위기의 책임이 누구에게 있는가를 보여준다. 탄소중립을 위한 목표치를 미국은 40%, 유럽연합 28개국은 29%, 호주와 일본을 포함하는 그외 북반구 나라들은 10%, 이들 나라 전체가 79%를 초과하고 있다. 반면, 중국과 인도까지 포함된 남반구의 초과량 비중은 8%이다. 현재 탄소 배출량은 중국이 가장 많지만, 역사적 누적 배출량에서는 미국과 유럽연합 국가들의 탄소 배출량이 더 많아, 기후위기의 원인이 서구 제국에 더 있다고 볼 수 있다.

1인당 탄소배출량을 놓고도 같은 이야기를 할 수 있다. 전 세계 1인당 연간 탄소 배출량 평균은 6톤이다. 세계불평등연구소가 조사한 [그림 2-11] 결과에 따르면, 소득 하위 50%의 1인당 평균 배출량이 1.4톤인데 비해, 상위 10%는 28.7톤, 상위 1%는 101톤으로 각각 21배, 73배 더 많다. 지구 인구의 절반을 차지하는 하위 50%가 전 세계 탄소의 11.5%를 배출하는 반면, 상위 10%는 64.9%나 배출한다. 부유층이 기후위기에 대한 책임이 더 크다는 뜻이다.

그러나 기후위기에 대한 피해는 거꾸로다. 북반구의 선진국들은 산업 혁명 이후 화석연료를 대량으로 사용하며 경제성장을 이루었다. 이 과정에서 대량의 온실가스를 배출하여 기후변화를 촉발했다. 반면 남반구의 개발도상국들은 상대적으로 늦게 산업화하였고, 온실가스 배출량도 적다. 그러나 기후변화로 인한 피해는 북반구보다 남반구에서 더 심각하게 나타나고 있다.

해수면 상승으로 남태평양의 작은 섬 국가들은 생존의 위협에 직면해 있으나, 해수면 상승을 막거나 피해를 복구할 자원이 부족하다. 가뭄과 홍수는 농업에 의존하는 남반구 국가들의 식량 안보를 위협하며, 이는 경제적 불안정을 가중시킨다. 파키스탄의 2022년 대홍수는 국토의 1/3을 물에 잠기게 했고, 수천 명이 목숨을 잃었다. 인도네시아의 수도 자카르타는 침수를 피해 새로운 수도를 건설하고 있다. 세계은행은 2050년까지 남반구에서 2억 2천만 명의 기후난민이 발생할 것으로 예측하고 있다(민정희, 2024).

(3) 기후위기 대응의 역사와 실패의 원인

유엔기후변화협약(UNFCCC)은 기후위기 대응의 두 축으로 ‘저감’과

‘적응’을 설정하였다. ‘저감(mitigation)’은 대기 중 탄소의 농도를 줄이는 것을 목표로 온실가스 배출을 줄이는 노력을 포함한다. ‘적응(adaptation)’은 기후변화의 영향을 최소화하고 적응하는 것이다.

1988년 기후변화에 관한 정부간 협의체(IPCC)가 설립되었고, 1992년 브라질 리우 환경회의에서 유엔기후변화협약(UNFCCC)¹⁸⁾이 채택되었다. 1997년 교토의정서에서는 37개 선발 산업화 국가들에게 1990년대 대비 5.2%의 온실가스 배출 감축 의무를 부과하였다. 2015년 파리협약에 전 세계 197개 국가가 서명하고 ‘최소 섭씨 2도 이내, 최대한 1.5도 이내’로 지구 기온 상승을 막자는 공동 목표를 설정하였다.¹⁹⁾

그러나 국제사회의 노력에도 불구하고, 기후위기에 대한 국제적 노력은 실패했다. 2023년 3월, IPCC 6차 보고서는 지구평균온도가 이미 1.1° C에 도달해 임계점까지 0.4° C밖에 남지 않았으며, 2040년이 되기 전에 임계점에 다다를 거라는 전망을 내놓았다. 이전 보고서보다 10년이나 앞당겨졌다(IPCC, 2023).

국제적인 기후위기 대응이 실패하게 된 이유는 여러 가지이다. 첫째, 녹색제국주의 문제이다. 유엔차원에서의 지구온난화 대응이 탄소배출량을 줄이기 위해 ‘탈탄소’에만 맞추고, ‘탈자본주의’, ‘탈성장’으로 일컬어지는 지구온난화의 원인의 원인, 즉 녹색제국주의²⁰⁾ 문제를 분명하게 하지 못했기 때문이다. 예를 들어 ‘친환경’을 강조하며 전기차를 만드는 기업이

18) 이 협약은 부유한 국가들이 기후위기에 대한 책임을 지고, 후발국을 지원해야 한다는 “공동의, 하지만 차별화된 책임과 역량”이라는 원칙을 설정하였다.

19) 파리협약은 교토의정서 이후 진전된 새로운 기후체제로서 인류 생존을 위한 목표 온도(2°C)에 합의한 점, 온실가스 배출량 감축과 함께, 적응, 재원, 역량배양, 투명성 등 다양한 분야를 포괄한 점, 국가별 탄소배출량 감축 목표(NDC, Nationally Determined Contribution)를 스스로 설정하도록 한 점, 모든 나라가 의무적으로 감축하되, 선진국과 개발도상국간 다른 의무를 부과한 점, 목표달성에 대한 주기적 점검과 지속적인 감축 목표 상향 등이 주요 특징이다.(대한민국 정책브리핑)

20) 환경제국주의, 환경식민주의라고도 한다.

핵심 재료인 코발트를 저렴하게 공급하기 위해 아프리카 아동들을 노역 시키거나, ‘친환경’ 바이오 에너지를 얻기 위해 숲을 밀고 옥수수만 단일 경작하며 생태계를 파괴하고 농민들을 몰아내거나, 자원 채굴을 위해 원주민 사회를 파괴하는 경우 등이다(국제개발협력 뉴스레터, 2023).

둘째, 녹색제국주의는 기술주의와 연결되며, 기후위기 문제해결을 더욱 어렵게 만들고 있다. 예를 들어 전기차 전환은 내연기관차를 대체하고 화석연료를 줄이는 대안으로 제시된다. 그러나 전기차 생산 및 운영에서 사용하는 전기가 여전히 화석연료에 의존하고 있고, 전기차 배터리 생산에 필요한 리튬, 코발트, 니켈 등의 자원을 채굴하는 과정에서 환경 파괴와 노동 착취가 발생하고 있다.

셋째, 녹색제국주의가 녹색보호주의로 이어지며, 개도국의 기후위기 극복을 더 어렵게 만들고 있다. 녹색보호주의(Green Protectionism)란 기후변화 대응이나 환경정책을 표면적 이유로 내세운 새로운 형태의 보호무역주의이다. 예를 들어 유럽연합은 2023년 10월 ‘탄소국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM)’를 도입하고, 탄소국경제도 도입을 본격화했다. 이러한 조치는 환경후진국에 탄소저감제품 개발을 압박하고 촉진하는 효과도 있지만, 실제로는 개도국 환경기술 개발을 차단하거나 종속시키고, 환경을 명분으로 환경자본과 녹색경제의 초격차를 노린다는 측면이 강하다.

넷째, 자본주의 시장주의적 접근에 의존함으로써 기후위기 극복을 근본적으로 왜곡하고 있다. 탄소 배출권 거래제(ETS, Emissions Trading System)²¹⁾와 같은 제도는 오히려 기업들에게 배출권을 구매함으로써 계속

21) 탄소배출권거래제는 교토의정서 제17조에 규정되어 있는 온실가스감축체제로서, 기업이 정부가 정한 탄소 배출 허용량을 초과해 경영 활동을 할 때에는 비용을 지불하고 탄소 배출권을 시장에서 구매해 쓰도록 한 제도이다. 반대로 허용량보다 탄소 배출을 적게 한 기업은 남은 부분만큼 시장에 내다 팔 수 있도록 한 시장주

해서 온실가스를 배출할 수 있는 길을 열어주었다. 유럽의 경우 배출권 거래제와 탄소제를 통한 전반적인 탄소배출 감축효과는 연간 0~2% 정도라고 한다(류승민, 2021). 한국정부는 탄소배출권 거래제를 2015년부터 도입하였지만, 넉넉한 배출권 할당량을 받은 포스코, 삼성전자, GS, SK 등은 배출권 거래제를 통해 온실가스 배출을 줄이지 않고도 오히려 수익을 올렸다. 상위 10개 기업이 2021~22년 2년 동안 배출권을 거래해 총 3,021억 원의 수익을 얻었고, 온실가스 감축은 이루어지지 않았다.

다섯째, 성장주의가 문제이다. '녹색성장'이라는 이름 아래 그린워싱(Greenwashing)²²⁾이라는 위장 환경주의가 확대되는 양상이다. 폭스바겐은 '클린 디젤'을 광고했지만, 조작과 거짓임이 판명되었다. 네슬레는 커피의 탄소중립화, 친환경순환 등을 기업비전으로 홍보하고 캡슐 커피에 사용된 알루미늄 캡슐을 수거해 재활용하는 시스템을 구축했다고 밝혔지만, 실제로는 1톤의 알루미늄을 생산하면서 약 8톤에 달하는 이산화탄소를 배출하고 있었다. 한국의 경우 SK에너지의 '탄소중립 휘발유' 광고, 포스코와 삼성이 탄소중립 약속하면서 석탄발전소를 건설하는 것 등의 사례가 그것이다(김선철 등, 2024).

녹색제국주의, 기술주의, 녹색보호주의, 시장주의와 성장주의 등으로 인해 기후위기는 더욱 심각해졌고, 실질적인 해결책을 찾기 어렵게 만들고 있다.

의적 녹색전환제도를 말한다. 2022년 현재 글로벌 탄소 배출권 시장 규모는 2377억1800만유로(약 317조원)로 2년 만에 65%나 성장했다.(시장조사업체 레피니티브)

22) 그린워싱(Greenwashing)은 녹색(green)과 세탁(washing)의 합성어로 실제로는 친환경적이지 않지만, 상품이나 서비스가 친환경적인 것처럼 홍보하는 '위장환경주의'를 의미한다. 기업에서 '에코,'친환경' 등의 표현을 마케팅 수단으로 활용하는 것을 의미한다.

(4) 기후위기와 산업전환

정의로운 녹색전환은 먼저 산업전환에서 정의로운 전환이 이루어져야 한다. 그렇지 않으면, 정의로운 노동전환이라는 것은 언제나 사후 대응이 될 수밖에 없기 때문이다. 녹색산업전환은 디지털 전환과 상호작용하면서 글로벌 공급망 재편에 영향을 미치고 있는데, 각국 산업정책이 중요한 역할을 한다.

중국의 경우 매우 공세적인 녹색발전, 에너지 전환정책을 추구하고 있다. 지난 10년 동안 태양광과 배터리 단가를 10분의 1로 줄였는데, 이는 국가적 추진력 덕분에 가능한 것이었다. 중국은 태양전지, 배터리, 풍력, 전기차 등 녹색관련 기술과 제조에서 세계적으로 압도적 비중을 차지하고 있으며, 중국을 중심으로 강한 글로벌 공급망을 연결하고 있다(김병권, 2024). 미국의 녹색산업전략은 인플레이션 감축법(IRA)을 통해 에너지와 기후대응에 특화된 법안을 통해 시행하고 있다. IRA법은 주로 재생에너지 전력과 녹색산업 생산에 집중되어 있으며, 이를 통해 2030년까지 온실가스 40% 감축을 예상하고 있다. 유럽은 2019년 그린딜을 시작으로 여러 녹색산업 정책을 잇달아 도입하고 있다. Fit for 55²³⁾, 리파워 유럽 계획²⁴⁾, 그린딜 산업계획²⁵⁾ 등을 통해 지속적으로 정책을 강화하고 있다.

23) 2030년까지 탄소배출량을 1990년 수준 대비 55% 감축하기 위한 유럽연합 입법안 패키지

24) 러·우 전쟁 이후 유럽의 러시아산 화석연료 의존도를 빠르게 낮추고 녹색경제 전환을 촉진해 ‘2050 탄소중립’ 목표를 달성하기 위한 계획

25) 2050년까지 EU경제를 온실가스 배출제로 경제로 전환시키는 것을 최상위 목표로 설정하고, 이를 위해 기후변화, 에너지, 순환경제, 빌딩, 수송, 농업, 생물다양성·생태계, 재정지원, 연구·혁신, 교육·훈련, 국제협력, 이해관계자 참여 등 여러 분야에서 향후 정책방향, 구체적 실행계획, 일정 등을 제시한 로드맵

문제는 이러한 기후위기를 극복하기 위한 각국 또는 국제적 노력이 대체로 ‘녹색성장논리’에 입각해있다는 점이다. 지구온난화는 인류 구성원 개개인 모두의 책임이라고만 할 수 없다. 자연에 대한 인간의 추출적 개입과 파괴는 인간에 의한 인간의 착취와 밀접하게 결합되어 있고, 자본주의 출현으로 더욱 극단화되었다. 자본주의적 농업, 산업화와 기술발전은 인간의 노동과 삶뿐 아니라 공유지인 공간과 자연의 상품화로 확대되고, 가사·돌봄·공동체 노동 등 재생산 가치를 주변화하며, 물질과 에너지 처리량을 생태계 수용력을 넘어 부단히 증가시켜 왔다. 특히 자본주의가 제국주의 단계로 이행하면서, 더욱이 신자유주의 세계화 체제로 진화하면서 기후재난은 세계적으로는 남반구 민중에게, 국내적으로는 노동자, 농어민, 그리고 저소득 노동자, 빈민, 유색인종, 이주민, 장애인 등 주가·에너지 취약계층과 사회적 소수자에게 더 치명적인 타격을 입히고 있다.

시장·기술 기반 녹색성장주의로는 녹색전환을 달성할 수 없고, 남반구와 노동자민중의 재앙으로 이어질 것이 분명하다. 정의로운 산업전환은 반드시 체제전환과 밀접히 결합되어 진행되어야 한다. 체제전환없는 정의로운 산업전환은 불가능하다. 또한 정의로운 녹색산업정책이 전제되어야 정의로운 노동전환도 가능해진다. 정의로운 체제전환 - 산업전환 - 노동전환이 하나인 이유이다.

(5) 한국은 기후약당 국가이자 약탈전환 국가

한국은 사우디아라비아, 오스트레일리아, 뉴질랜드와 함께 4대 ‘기후약당국가’(한겨레21, 2020)로 뽑혔다. 2019년 한국의 재생에너지 비중은 전체 전력 생산의 약 6%에 불과하다. 국가온실가스 감축 목표(NDC)는 경제규모에 비해 매우 불충분하다는 국제사회의 비판을 받고 있다.²⁶⁾ 한국

은 1인당 온실가스 배출량 증가속도가 가장 빠른 국가 중 하나로 1990년 대비 2배 이상 증가했다. 또한 한국은 석탄화력발전 세계3위 국가이기도 하다(장다울, 2020).

한국은 기후약당국가일 뿐만 아니라 가장 약탈적인 녹색전환이 진행되고 있는 국가이다. 한국 녹색전환의 약탈적 성격은 에너지 전환과정을 통해서 더욱 뚜렷하게 알 수 있다. 한국 전력산업 구조개편의 역사는 IMF 외환위기 직후 발전사를 분할, 매각하는 ‘급진적 민영화’에서, 노무현 정권에서 중단되었다가, 이명박 정권 이후 외주화와 시장개방 확대라는 ‘우회적 민영화’ 전략으로 변화해 왔다(남태섭, 2023).

민간 대기업의 발전산업 진입은 주로 LNG민자발전의 형태로 확산되고 있는데, [표 2-6]에서 보는 바와 같이 민자발전 설비용량은 2010년 14.2%에서 2020년 35.2%로 2.5배나 증가했다. 한국수력원자력과 5개 화력발전사 등 공공부문 발전의 설비용량, 발전량, 거래금액 모두 그 비중이 지속적으로 감소하고 있다. 반면에 민자발전은 설비요량, 발전량 비중 모두 10% 이상 증가하였다. 그런데 공기업은 앞으로 사라질 석탄화력발전이 92%를 차지하고, 앞으로 늘어날 재생에너지는 민간이 88.9%를 차지한다. 다시 말해 한국에서 에너지 전환이 끝나고 나면 발전부문은 완전히 민영화된다. 결국 한국은 에너지 전환을 통해 핵발전만 공공발전으로 남고, 신재생에너지는 모두 민영화된다는 이상한 형태의 전력산업구조가 예견되는 상황이다(구준모, 2024).

26) 현재 한국이 제출한 NDC는 박근혜 정부 시절인 2015년 6월 30일 제출된 ‘2030년까지 배출전망치(Business As Usual·BAU: 온실가스 감축을 위한 인위적 조치를 취하지 않았을 때 배출량) 대비 37% 감축’이다. 온실가스 감축 정책이 없다면 한국의 연간 온실가스 배출량이 2030년에 약 851백만 톤까지 늘어날 것으로 예상되나, 이를 37% 줄여 약 536백만 톤을 배출하겠다는 계획인데, 이것이 부족하다는 것이다.

[표 2-6] 각 부문별 발전 시장 점유율

(단위:%)

구분		2016	2017	2018	2019	2020	증감(%p)
한국수력원 자력	설비용량	26.9	23.8	22.9	22.8	22.1	-4.8
	발전량	31.2	27.7	24.3	26.7	29.8	-1.4
	거래금액	27.0	20.7	17.5	18.1	23.0	-4.0
5개 화력발전	설비용량	47.0	46.3	45.3	43.8	42.7	-5.2
	발전량	50.3	49.3	49.0	45.9	41.6	-8.7
	거래금액	51.7	52.8	51.4	49.8	47.2	-4.5
기타(민간)	설비용량	25.2	29.9	31.8	33.4	35.2	10.0
	발전량	18.5	23.0	26.7	27.4	28.6	10.1
	거래금액	21.3	26.5	31.1	32.1	29.8	8.5

자료 : 금융감독원 전자공시시스템 기준, 박용석 '공공기관 시장화전략 폐해 진단'

우회적 민영화와 약탈적 방식의 전력산업구조의 문제점은 이미 지난 2022년, 2023년 2년간 한국전력 적자는 37조원, 가스공사는 미수금은 15조원에 달하는데, SK, GS, 포스코 등 3대 민자발전회사의 영업이익은 매년 2조원을 넘었다는 사례에서 잘 보여주었다.

또한 문재인 정부 시절 2030년까지 재생에너지 발전 비중을 20%로 확대한다는 '재생에너지 3020 이행계획'은 농어촌을 무자비하게 파괴하고 대자본의 이익만 추구하는 문제로 연일 문제가 된 바 있다. 농어촌 파괴형, 이윤 추구형 태양광 설치사업으로 갈등을 겪은 지역은 2021년 전남지역만 해도 13개 시·군 39개 읍·면에 달했다(한국농정신문, 2021).

해상풍력 발전사업의 경우 90% 이상이 민간 기업에 발전사업 허가권이 넘어간 상황인데, 맥쿼리와 같은 호주의 초국적 금융자본이 절대 비중을 차지한다. 해상풍력은 태양광 발전보다는 용량이 적지만 재생에너지 산업의 거점적 역할이 높고, 대규모 시설을 하기 때문에 재생에너지 산업의 핵심분야라 할 수 있으며, 2050년까지 100조원 이상 투자가 일어나야 하는 부문이다(구준모, 2024).

2) 기후위기가 노동에 주는 영향

(1) 기후위기가 야기하는 불평등 문제

기후위기는 전 세계적으로 다양한 불평등 문제를 야기한다. 기후위기는 경제적 불평등을 심화시킨다. 2020년 미국 캘리포니아에서 발생한 대규모 산불은 부유층과 빈곤층에 미치는 영향이 현저히 달랐다. 부유한 사람들은 보험을 통해 재산을 보상받고, 새로운 거주지로 쉽게 이주할 수 있었지만, 저소득층은 보험에 가입하지 못하거나 보상금이 충분하지 않아 큰 경제적 타격을 입었다. 이에 따라 빈곤층은 주거 불안정과 경제적 어려움에 시달리게 되었다(Aanvi Jhaveri, 2024). 한국의 경우 2021년 여름의 폭염으로 전기 사용량이 급증하면서 전기요금이 크게 상승했다. 많은 저소득층 가정이 전기요금 부담으로 인해 에어컨 사용을 자제하거나, 아예 사용하지 못하는 상황이 발생했다.

기후위기는 건강 불평등에도 영향을 미친다. 2021년 여름 미국의 북서부 지역과 캐나다에서는 기록적인 폭염이 발생해 많은 사람들이 열사병으로 사망했다. 폭염으로 사망한 사람들 중 대부분이 저소득층과 노인층이었다. 기후변화로 인해 전염병이 널리 퍼지고 있는데, 아프리카 사하라 이남 지역에서는 말라리아로 수백만 명이 감염되고 많은 이들이 사망하고 있다.

기후위기는 주거 불평등을 악화시킨다. 2022년 여름, 서울과 인천 등 한국의 중부지방에서 기록적인 폭우가 쏟아져 큰 피해를 줬다. 특히, 서울 신림동 반지하에 거주하던 한 가족이 폭우로 인한 침수로 목숨을 잃었다.

기후재난은 교육 기회에도 영향을 미친다. 2020년 한반도를 강타한 태

풍으로 인해 많은 학교가 피해를 보았고, 특히 농촌 지역의 학교들이 큰 타격을 받아 학생들이 장기간 학교에 가지 못하고, 교육 기회가 제한되었다.

기후위기는 세계적으로나, 한국 사회 내적으로 불평등 문제를 다양한 측면에서 악화시킨다. 주거, 건강, 노동, 경제, 교육 등 여러 분야에서 기후변화로 인한 피해는 주로 취약계층에 집중된다. 기후변화 대응 정책을 마련할 때, 이러한 불평등 문제를 고려하여 취약계층을 보호하고 지원하는 방안을 마련하는 것이 필수적이다.

(2) 기후위기가 노동자의 일자리에 미치는 영향

기후위기는 노동자의 일자리 안정성을 위협하며, 노동조건을 악화시킨다. 무엇보다 석탄화력발전소가 폐쇄되면서 많은 발전소 노동자의 일자리가 위협받고 있다. 2022년 발전소 운영과 관련한 고용규모는 약 2만 2천명이다. 10차 전력수급기본계획에 따르면, 2030년까지 삼천포화력 1,2호기를 포함하여 10여기의 석탄화력발전소가 폐기되면 약 1만 6천명의 고용이 감소한다(오상봉, 2022). 그런데 발전소에서 일하는 정규직 노동자들은 다른 곳으로 재배치될 수 있지만, 비정규직 노동자들은 일자리를 잃을 가능성이 크다. 예를 들어, 2021년 호남화력발전소 폐쇄로 인해 정규직 노동자들은 전원 재배치되었지만, 청소 및 경비 업무를 하던 자회사 노동자들 중 상당수는 일자리를 잃었다(강정의, 2024).

기후변화에 대응하기 위해 자동차 산업도 큰 변화를 겪고 있다. 내연기관차에서 전기차로의 전환은 자동차 부품 산업에 큰 영향을 미친다. 엔진 부품을 생산하는 협력업체 노동자들은 내연기관차 생산이 중단되면 일자리를 잃게 된다. 기술력과 자본 여력이 있는 업체들은 자구책을 마

련하려 하지만, 소규모 협력업체 노동자들은 일자리를 잃을 가능성이 크다.

기후재난은 서비스업 노동자들에게도 영향을 미친다. 2020년 코로나19 팬데믹은 기후변화와 관련된 건강 위기 중 하나로, 전 세계 서비스업에 큰 타격을 입혔다. 한국에서도 많은 서비스업 종사자들이 일자리를 잃거나 근무시간이 줄어드는 등 경제적 어려움을 겪었다.

기후위기는 다양한 산업의 노동자들에게 일자리 상실, 경제적 불안정, 건강과 안전의 위협 등 심각한 영향을 미친다.

(3) 기후위기가 노동조건에 미치는 영향

극한 기후 현상은 노동자들의 안전을 위협한다. 폭염 속에서 일하는 건설 노동자들은 열사병과 같은 온열질환에 걸릴 위험이 높아졌다. 폭염 속에서 작업을 하다 쓰러져 병원에 실려가는 경우가 늘고 있다. 폭염 속 노동은 노동강도는 높이나 작업 효율이 떨어지고, 사고 발생 가능성이 높아진다.

기후재해는 노동자들에게 심리적 부담과 상처를 안긴다. 재난 자체로 인한 피해 뿐만 아니라 재해 현장에서 구조 활동을 하는 노동자들은 참혹한 현장을 목격하며 심리적 상처를 입게 된다(민정희, 2024). 기후위기는 극한 기후 현상, 자연재해, 해양 생태계 변화 등 다양한 요인을 통해 노동조건에 부정적인 영향을 미친다. 노동자들의 안전과 건강이 위협받고, 노동강도가 증가하며, 수입이 감소하고, 심리적 부담이 커지는 등의 문제를 야기한다.

3) 기후정의와 정의로운 전환을 위한 세계 노동운동의 대응

(1) 기후정의와 정의로운 전환운동에 대한 개괄

‘기후정의’, ‘정의로운 전환’이라는 담론은 자본주도의 녹색전환을 극복하고, 노동자민중중심의 녹색전환을 이룩하는데서 전환점이 되었다. 정의로운 전환은 1970~80년대 미국에서 신자유주의적 전환과정에서 발생한 일자리 위협에 대한 노동운동의 대응으로 탄생했다. 미국의 석유·화학·원자력노조(OCAW) 지도자 토니 마조치는 환경문제를 사회문제를 동시에 제기하기 위해 노력했다. 1973년 마조치는 환경운동가들과 함께 쉘사의 석유정제공장에서 노동자의 건강과 안전에 관한 최초의 환경파업을 벌였다.

1990년대 초반 '노동자를 위한 슈퍼펀드'가 제안되었고, 이는 정의로운 전환의 초기 형태였다. 1995년 레스 리오폴드와 브라이언 콜러는 ‘정의로운 전환’이라는 용어를 처음 사용했다. 1997년 정의로운 전환 동맹(JTA)이 결성되고, JTA는 노동운동과 환경운동을 결합시켜 새로운 사회적 정치의 장을 마련했다.

2000년대 초반 국제노총(ICFTU)과 세계노동연맹(WCL)이 통합한 국제노총(ITUC)은 정의로운 전환을 국제적으로 확산시키는 데 중요한 역할을 했다. 2009년 유엔기후변화협약당사국총회에서는 정의로운 전환이 “지속가능한 사회로의 전환을 용이하게 하고 모두를 위해 좋은 일자리를 제공할 녹색 경제를 창조하는 과정”으로 소개되었다(구준모, 2021). 2015년 ‘정의로운 전환’이라는 용어가 파리협정 서문에 실리면서 주류화된 담론으로 자리잡았다.²⁷⁾

27) 파리협정에 실린 내용은 다음과 같다. “국가별로 정의된 발전의 우선순위에 따라

‘정의로운 전환’은 국제적으로 주류적 개념으로 자리잡았으나, 본래의 취지가 희석, 왜곡되는 측면도 동시에 발생하고 있다. 국제노총은 2016년 ‘지속가능한 노동’의 문을 닫고, 정의로운 전환센터(JTC)를 발족시켰는데, 기업과의 파트너십을 강조하는 활동이 주였다. 심지어 2015년 발족한 애플래치아 탄광 지역의 정의로운 전환 기금은 록펠러 가족기금, 코러스 재단 등이 지원하였다.

2020년 그린뉴딜과 2050 탄소중립을 발표한 문재인 정부도 정의로운 전환을 수용해 사용하고 있다.²⁸⁾ 그러나 2020년 12월 발표한 ‘2050 탄소중립 추진전략’에서 ‘공정 전환’은 기업에 대한 지원책으로 탈바꿈하였다. 노동자에게는 ‘맞춤형 직업훈련과 재취업 지원’이라는 명목을 정책을 제시했는데 기존의 구조조정 대책 수준을 넘지 못했다.

정의로운 전환이라는 담론이 자본주도의 녹색전환에 포획됨에 따라 본래의 의미를 살리기 위한 급진적 운동이 분화발전하였다. 미국 풀뿌리 지역사회에 기반을 둔 노동운동이나 환경정의운동의 경우 정의로운 전환의 의미를 문화, 젠더, 인종적 ‘부정의’ 문제에도 확장해서 적용하고, 추출적인 자본주의에 대한 비판으로 나아가고 있다.

현재 정의로운 전환 운동은 대체로 자본주도의 신자유주의적 녹색전환에 포섭되어 있거나, 정부주도, 사회적 대화를 강조하는 녹색케인즈주의적 접근 사이에 광범위하게 존재한다. 급진적인 정의로운 전환운동은 기후정의동맹(CJA)과 같은 북미의 풀뿌리 기후정의운동과 여성환경개발기구(WEDO)등의 급진적인 사회운동이 대표하고 있다.

노동력의 정의로운 전환과 관철은 노동과 양질의 일자리 창출의 긴요함을 고려해야 한다.”

28) 문재인 정부는 Just Transition을 정의로운 전환이 아니라, ‘공정 전환’이라고 번역해 사용하고 있다.

(2) 국제적인 기후정의와 정의로운 전환 운동 사례

기후정의운동의 초기 사례는 1982년 미국 노스캐롤라이나주의 흑인 커뮤니티인 워렌 카운티에서 PCB(폴리염화비페닐)로 오염된 토양을 매립하는 것에 반대하여 일어난 비폭력 시위였다(위키백과). 이 시위는 유해한 환경 조건이 소수 인종과 저소득층 지역에 집중된다는 문제를 제기하며 환경정의운동의 출발점이 되었다.

1989년 해수면 상승으로 큰 위협을 받은 인도양과 남태평양의 작은 섬나라들은 1989년 ‘말레 선언’을 통해 전지구적 기후행동이 필요하다고 주장했다. 1990년에는 39개 도서 국가가 연합하여 기후위기에 책임 있는 북반구 산업국가들이 비용을 지불해야 한다고 요구했다. 이는 국제사회에서 기후위기 ‘책임성’ 문제를 처음 정식화한 사례로, 결국 2022년 ‘손실과 피해’ 기금 조성에 합의하게 된다(녹색아카데미).

환경운동은 노동계급이 주체로 서면서 운동모형을 창조하였다. 1980년대 슈퍼펀드(Superfund) 프로그램이 도입되고, 환경을 파괴한 기업이 문을 닫았을 경우, 노동자들의 일자리 전환과 보상을 위해 ‘노동자를 위한 슈퍼펀드’를 제안했다. 이는 노동자와 환경을 동시에 보호하는 정책의 시초가 되었다(한노사연, 2013).

정의로운 전환의 가장 혁신적인 사례는 우루과이에서 나왔다. 2005년 좌파연합 정당인 광역전선(Frente Amplio)을 구성하고 타바레 바스케스, 호세 무히카²⁹⁾를 통해 연속집권하며, 모든 정당의 동의를 이끌어내며 기초하여 2010년 ‘2005-2030 에너지 전략계획’을 입법화했다. 우루과이는 풍력 발전에 주력하여 2013년에는 거의 없었던 풍력 발전량이 2018년에는 전체 전력량의 25%를 차지할 정도로 급성장했고, 2022년 말 기준으

29) 전세계에서 가장 가난하고 검소한 대통령으로 유명하다.

로 재생에너지가 우루과이 전력의 90% 이상을 차지하게 되었다. 이 과정에서 약 5만 개의 새로운 일자리가 창출되었고, 빈곤층 비율이 40%에서 10% 가까이 감소했다. 이러한 빠른 전환이 가능했던 것은 우루과이 전력공사(UTE)³⁰라는 공공부문의 핵심 주체를 튼튼히 세웠기 때문이었다. 우루과이의 재생에너지 전환은 정치적 합의, 대규모 투자, 기술혁신, 사회적 합의 등의 다양한 요인이 결합된 결과로서, 진보적 정치주체가 강력한 공기업을 주체로 세우고, 국민적 동의를 이끌어내면 얼마든지 정의로운 전환이 가능함으로 보여주었다(스티브 헨리, 2023).

지방정부 차원에서의 정의로운 전환 노력의 사례로는 미국 뉴욕주가 있다. 2023년 5월, 뉴욕주는 ‘공공재생에너지건설법’(Build Public Renewables Act, BPRA)을 제정했다. 이 법안은 뉴욕주의 공공 전력 공급자인 뉴욕전력청(NYPA)에게 재생에너지 프로젝트를 계획, 건설, 운영할 수 있는 권한을 부여하며, 뉴욕주의 기후 목표를 달성하는 데 중점을 두고 있다. BPRA를 통해 뉴욕주는 2030년까지 전력의 70%, 2040년까지 100%를 재생에너지로 공급하는 것이 목표이다. 이 법안은 프로젝트 노동 계약 및 임금 보호조항을 포함하고 있으며, 에너지 전환 과정에서 일자리를 잃을 수 있는 노동자들을 위한 재훈련 프로그램도 지원한다. BPRA는 여러 해 동안의 조직적 노력과 공공전력 운동가들의 캠페인을 통해 이루어진 성과이다(한재각, 2023).

(3) 국제적인 정의로운 전환 운동의 시사점

녹색전환의 핵심은 에너지 전환이다. 디지털 전환이 4차산업혁명 단계

30) 우루과이 전력공사는 수직통합 전력 공기업으로 송배전 및 판매 독점, 발전용량의 약 50%를 소유하였으며, 재무지표 및 신용등급이 우수한 공기업으로서 전력사업역량을 내부에 보유하고 있었다.(구준모, 2024)

를 논의하고 있는 것에 반해 에너지 전환은 여전히 3차산업혁명 단계도 지나지 못했다. 석탄위에서 떼는 데이터 센터, 석유기반 인공지능이라는 식으로 여전히 화석연료 기반의 디지털 혁명이 진행되고 있으며, 더욱더 많은 전기에너지를 추가적으로 요구하고 있기 때문이다. 따라서 에너지 전환에서 정의로운 전환을 앞세우면서 나머지 공공적인 도로교통, 자동차, 돌봄, 의료, 교육 분야의 전환을 병행해야 녹색전환의 연속적인 고리가 풀릴 수 있다.

[표 2-7]은 자본주도의 부정의나 또는 약탈적 전환의 흐름이 지배적인 조건을 극복하고 공공적인 에너지 전환의 흐름을 만드는 것이 중요한 과제임을 보여준다(구준모, 2024). 특히 미국, 영국, 한국 등 지구촌 곳곳에서 공공부문에 대한 신자유주의적 민영화, 사유화의 폐해가 심각하여 재공영화가 중요한 화두로 제기되고 있다. 따라서 정의로운 에너지 전환의 기본경로는 공공성 회복에 있다.

[표 2-7] 약탈적 전환과 정의로운 전환

약탈적 전환	정의로운 전환
민영화, 시장화를 통한 에너지 전환	공공적 에너지 전환
노동자 배제한 탈석탄	노동조합과 비정규직 포함한 정의로운 전환
기업의 RE100 캠페인과 ESG	오염 기업에 대한 공적 감시와 책임 부과
대기업과 중산층 중심 전기차 지원 비정규직 확대 및 노동조건 악화	공공교통 강화와 자가용 소유 억제 비정규직 철폐, 노동권 강화
기본권과 주거권 배제한 기후 적응 정책	주거권, 이동권, 사회권 강화, 기후 적응 정책

출처 : 민영화된 재생에너지의 문제점과 공공재생에너지의 필요성(구준모)

에너지 전환과 관련하여 외국 경험을 참고함에 있어 유의해야 할 점이 몇 가지가 있다. 첫째로 독일 등 유럽경험을 그대로 받아들여 분산형 에

너지 믹스를 형성해서 민주화하고 탈탄소화해야 한다는 식의 접근은 경계해야 한다. 일차적으로 전력산업의 재통합과 재공공화를 통한 모든 지리적 규모에서 전면적 공영화와 민주화, 공공협력이 진행되는 방식의 공공주도 재생에너지체제의 구축이 필요하다. 에너지 공기업 재공영화, 민주적 통제가 핵심이라는 점이다. 다음으로 태양광 등 분산형 에너지인 재생에너지의 확산과정에서 민영화 시장화의 침투를 억제하고, 지방에너지 공기업, 사회적 기업체계를 구축하는 방식으로 통해 에너지 수요지역인 수도권과 에너지 공급지역인 강원, 경남, 충청 등 지방의 불균형을 해소해 가야 한다.

둘째로 정부의 '마중물론'도 경계해야 한다. 이는 녹색자본주의가 추구하는 '위험제거 국가론'의 한국판으로서, 민간투자자의 녹색산업투자에 서 발생하는 수익성의 리스크를 정부가 보존해 주어야 한다는 강도적 논리이기 때문이다. 한전, 가스공사 등 주요 에너지 공기업의 적자가 다 이런 구조 속에서 발생하고 있다. 그런데 다시 재생에너지조차 이런 논리로 정부가 마중물 역할을 하고 민간자본이 참여하여, 정부가 수익성을 담보하는 방식으로 진행되는 것은 결국 시장주의적 녹색전환으로, 재앙 밖에는 가져올 것이 없다.

셋째로 공공주도의 재생에너지 구축전략은 기후일자리 전략과 연계하여 진행할 수 있다. 한국 사회가 빠른 속도로 탈탄소 전환을 이루려면 최소한 수십만 개 이상의 기후일자리가 필요하다. 게다가 기후위기 대응 과정에서 화력발전 산업에서 1만, 자동차산업에서 약 10만, 원전 산업에 수천 개 등의 일자리가 사라질 수 있다.

이에 우선은 노동시간 단축과 일자리 나누기를 통해서 사라지는 일자리의 숫자를 크게 줄일 수 있다. 나아가 보다 적극적인 국가책임 하의 기후일자리 창출전략이 필요하다. ①재생에너지 대규모 투자에 필요한

제조, 설치, 유지·관리에 필요한 재생에너지 일자리. ②자동차 중심의 사적 교통 시스템에서 공공교통 중심의 시스템으로 전환과정에 필요한 공공교통 일자리. ③모든 건물을 대상으로 한 에너지 효율을 개선과 단열 보강에 필요한 건물 리모델링 일자리. ④기후변화로 인한 충격을 완화시키고 생태계 복원을 촉진할 수 있는 생태적 농림축산어업 일자리. ⑤지역사회를 대상으로 한 일자리와 보건의료·양육·요양 등 돌봄 노동 일자리 등이다. 특히 다양한 기후일 자리를 만들고 운영하는 과정이 전 사회적인 노동시간 감소와 결합된다면 일자리 창출의 잠재적 가능성은 더욱 늘어날 수 있다.

3. 인구구조의 변화와 노동의 대항전략

1) 인구구조변화의 충격

한국의 저출생 추세가 지금처럼 계속되면, “2750년에는 국가가 소멸” 함으로써 “1호 인구소멸국가”가 될 것이라는 전망이 나왔다(김영신, 연합뉴스). 인구감소추세는 세계적인 현상이다. 세계인구는 2086년 104억을 정점으로 줄어들기 시작할 것이며, 2050년에는 17%까지 고령인구가 증가할 것으로 예측된다(삼일PwC경영연구원, 2023). 인구감소추세는 일본, 중국, 대만, 한국이 두드러진다. 그중 한국의 인구감소 속도는 2023년 합계출산율 0.72로 세계 1위이다.

너무 빠른 저출생·고령화 속도로 인한 인구구조의 급격한 변화는 한국 사회에 큰 충격을 주고 있다. 성장의 잠식, 복지비 증가, 불평등의 심화와 지방소멸 등의 강력한 여파로 지금까지 겪어온 것과는 전혀 다른 사

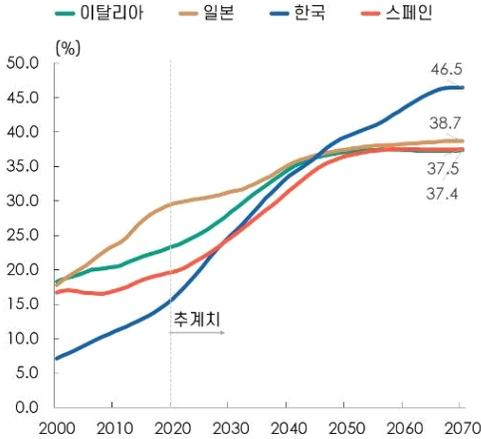
회가 출현할 가능성이 높다. 노동과 진보는 저출생·고령화 문제에 대해 자기 입장을 가지고 적극 대응해야 한다. 저출생·고령화 문제는 기형적인 한국자본주의 모순의 집결점이다. 한국사회의 온갖 모순이 저출생·고령화 문제로 터지고 있다고 봐야 한다. 이런 점에서 저출생·고령화 문제는 운동의 대중화와 대안세력으로서의 성장에서 의미있는 지렛대가 될 수도 있다.

(1) 저출생 위기의 심각성 : 속도

대한민국 저출생·고령화 문제의 핵심은 ‘속도’이다. 유엔은 국가 전체 인구 중 65세 이상의 인구가 7%를 넘어서면 ‘고령화 사회’, 14%를 넘어서면 ‘고령 사회’, 20%를 넘으면 ‘초고령사회’로 분류한다. 한국의 경우 현시점에서는 의외로 OECD 37개국 회원국 중 29번째로 높은 노인인구를 기록하여 고령화 수준이 가장 낮은 국가에 속한다.

그러나 30년 안에 세계에서 가장 높은 고령화 수준에 이르게 될 전망이다. [그림 2-12]에서 보이듯 한국의 전체 인구대비 고령인구비율은 2000년 7.2%로 고령화 사회로 진입한 이래 2018년 14.3%로 고령사회로, 2024년 19.2%로 가파르게 치솟고 있으며, 2025년에는 20%를 넘어 초고령사회로 진입한다(통계청). 일본은 고령사회(1994년)에서 초고령사회(2005년)로 이행하는데 24년이 걸렸고, 프랑스는 115년, 미국은 72년, 독일은 40년이 걸렸다. 한국은 2000년 고령화 사회로 진입한 이후 2018년 고령사회에 도달했고, 2025년 초고령사회로 이행하는데 불과 7년밖에 걸리지 않고 있다. 한국의 인구구조문제는 ‘속도’문제라는 것을 말해준다(이상립, 2021).

[그림 2-12] 주요국 고령화 추이



자료 : UN World Population Prospects, the 2022 revision

[그림 2-13] 합계출산율



자료 : 통계청

[그림 2-13]에서 보는 바와 같이 한국의 합계출산율³¹⁾은 1993년 1.65

31) 합계출산율이란 한 여성이 가임기(15~49세) 동안 낳을 것으로 기대되는 평균 출생아 수를 나타내는 지표이다.

(전국)에서 30년 만에 0.72로 내려앉았다. 합계출산율이 0.7이라는 것은 전쟁발생 수준의 극단적인 저출생으로, 200명이 1.5세대 만에 25명으로 줄어드는 수치이다.

[그림 2-14]의 통계청 인구상황판에서 보듯 한국의 인구구조는 1960년대 피라미드형에서 최근 항아리형으로 변했고, 2070년대가 되면 역피라미드 구조를 보이며 3,900만 정도로 급격한 인구소멸을 겪게될 것이다.³²⁾

[그림 2-14] 인구상황판



이처럼 빠른 저출생·고령화 속도는 압축성장에 사회안전망이 부족한 한국사회에 심각한 충격을 주고, 불평등과 양극화를 더욱 심화시키며, 다양한 분야에서 연쇄파급효과를 미치면서 노동자민중의 미래에 어두운 그림자를 드리울 것이다.

32) 한국의 출산율은 2005년에 1.08명을 기록한 이후 반등하기도 했으나, 2016년 이후로 지속적인 하락세를 보이고 있다. 2016년(40만6천200명)까지 40만명을 웃돌던 연간 출생아 수는 2017년(35만7천800명) 40만명을 하회한 데 이어 2020년(27만2천300명)과 2022년(24만9천200명) 각각 30만명, 25만명 선이 무너졌다.

(2) 한국 저출생·고령화의 원인과 특징 : 격차

저출생·고령화는 여러 요인에 의해 발생한다.

경제적 요인으로는 한국형 종속적 신자유주의 세계화에 있다. 그간의 한국경제의 압축성장과 고성장은 일반적 의미에서 저출생·고령화의 조건으로 작용하였다. 그러나 ‘세계 최고속도의 저출생·고령화’ 현상은 한국만의 특별한 요인이 있다. 바로 종속적 신자유주의 세계화가 가져온 양극화이다. 수출과 내수, 정규직과 비정규직, 수도권과 지방의 양극화이다. 신자유주의 세계화란 무한경쟁체제를 의미하고, 수출대기업의 사다리는 좁았다. 그 결과 수많은 청년들이 취업경쟁에 돌입하고 수도권으로 몰렸다.

우리나라 청년(15-29세) 고용률은 2022년 46.6%로 OECD 평균(54.6%)보다 크게 낮다. 25~39세 고용률을 보아도, 우리나라는 75.3%로 OECD 평균(87.4%)보다 12.1% 낮다. 질적인 측면에서도 청년층 임금근로자 중 비정규직 비중이 2003년 31.8%에서 2022년 41.4%로 증가하였고, 전연령대 임시직 근로자 비중은 27.3%(2022년)으로 OECD(평균 11.3%) 34개국 중 두번째로 높아 고용안정성이 좋지 않다. 대기업을 둘러싼 대졸 신입사원 취업경쟁률은 2008년 26.3:1에서 2017년 35.7:1로 상승하였다. 최근에는 경력직 중심의 채용흐름으로 신입채용기회가 줄면서 청년들의 취업난이 가중되고 있다. 게다가 MZ세대(24-40세, 19년 기준)의 근로소득 증가세는 다른 세대에 비해 상대적으로 부진하였던 반면 부채는 급증하였다(이하림 등, 2023).

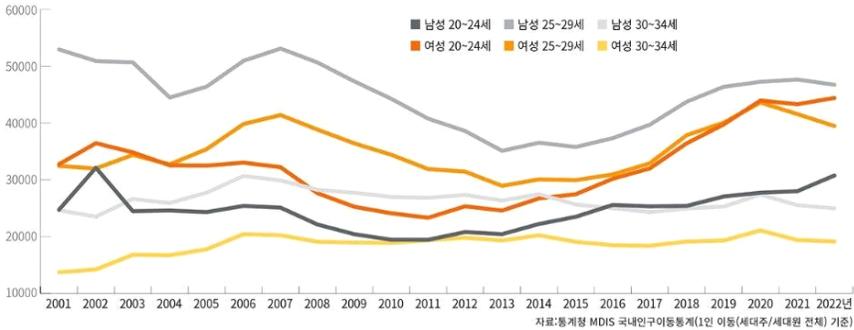
수도권 집중은 일반적 현상이지만 한국의 수도권 집중은 유별나다. 서울, 경기, 인천 수도권은 국토의 약 12%에 불과하나 전체 인구의 50.6%가 집중되어 있다. OECD국가 중 가장 높은 수준이다. 기업분포 역시 매

출 기준 1000대 기업의 74.9%가 수도권에 위치(2022기준)하며, 이는 2012년 70.6%보다 증가한 수치이다. 수도권은 전국 매출의 86%를 차지하고, 수도권과 지역간의 월평균 실질임금 격차는 2015년 34만원에서 2021년 53만원으로 확대되었다. 수도권과 지역의 고용율 격차 역시 2015년 3.8%에서 2021년 6.7%로 확대되었다. 교통인프라 역시 수도권에 집중되고, KTX 확대는 수도권 집중현상을 오히려 가속화하고 있다. 수도권 인구집중현상은 저출생·고령화 문제도 있지만 본질적으로는 ‘인구이동’ 문제이다. 2015년~2021년 수도권 인구 증가에 대한 청년 유입의 기여율은 78.5%이며, 반대로 인구가 감소한 동남, 호남, 대경권에서 청년 유출의 기여율은 각각 75.3%, 87.8%, 77.2%에 달한다(정민수 등, 2023).

서울 청년 유입의 핵심에는 여성 청년이 있다. [그림 2-15]를 보면 20~24세, 25~29세 여성 이동이 급증하고 있다. 전통적인 ‘상경’은 20대 후반 남성이 주도했다. 2000년대 내내 25~29세 남성의 서울 이주가 전체를 압도한다. 그런데 2010년 중반부터 20대 여성의 서울 이주가 폭증하고 있음을 알 수 있다(김동인, 시사IN, 2023). 핵심은 ‘일자리’이다. 20대 여성이 선호하는 미디어나 디자인, IT관련 업종 취업 자리는 서울 말고는 찾아보기 어렵기 때문이다.

한국은행 조사(이하림 등, 2023)에 따르면, 초저출생은 ‘청년’이 느끼는 높은 ‘경쟁압력’, ‘불안’과 관계가 깊은 것으로 나타났다. 경쟁압력을 많이 느끼는 청년일수록 희망자녀수가 적고, 주택마련비용에 압박감이 큰 경우에 결혼의향이 낮고 희망자녀수가 적게 나타났다. 저출생의 가장 중요한 원인은 고용·주거·양육 불안임을 시사했다. 이것은 97년 이후 급속하게 진행된 종속적 신자유주의 세계화의 결과 고용, 지역의 양극화가 심화되고, 무한경쟁과 고용불안정과 수도권 주거비 상승, 교육비 상승에 따른 필연적 결과이다.

[그림 2-15] 성별·연령대별 서울로 이주하는 1인 이동변화 (단위:명)



저출생에는 사회문화적 요인도 크게 작용한다. 한국사회는 교육열이 매우 높은 나라이며, 대학진학율과 사교육비도 지속적으로 상승해왔다. 또한 여성의 사회적 진출과 경제활동이 증가한 반면에 일-가정을 양립하기 어려운 한국사회상황이 저출생의 원인이기도 하다. 여성의 고학력화와 경제활동참가율 증가에 따라 출산과 양육에 대한 부담이 커지고 있는데 비해, 직장에서 경력단절 위험, 가정과 직장 양 측면에서 여성이 출산과 양육을 홀로 책임져야 하는 상황이 구조적으로 개선되지 못하면서 더욱더 저출생이 심화되었다(최은영 등, 2005).

개인의 삶의 질을 중시하는 경향이 증가하고 1인 가족, 미혼, 비혼이 늘어나고, 결혼, 출산을 필수적으로 여기지 않는 문화가 확산되고 있다.

기대수명의 연장으로 고령화 현상도 강화되고 있다. 2024년부터 우리나라 단일 세대 중 규모가 가장 큰 2차 베이비부머(64~74년생, 954만명, 비중 18.6%)가 향후 11년에 걸쳐 법정은퇴연령(60세)에 진입할 예정이다. 2023년 1차 베이비부머(55~63년생, 705만명, 13.7%)의 은퇴연령 진입이 완료되었다(이재호 등, 2024).

2) 인구구조변화가 노동과 사회에 주는 영향

(1) 저출생·고령화가 경제와 노동에 미치는 영향

첫째로 생산가능인구의 감소로 성장잠재력 약화가 예상된다. 생산연령 인구는 2019년을 정점으로 매년 30~50만명씩 감소하여 2050년에 이르면, 1/3(2019년대비)로 축소된다. 특히 청년인구가 빠른 속도로 감소하는데, 2020년에서 2040년까지 19세~34세의 인구감소율은 35.3%에 달한다. 이 같은 노동공급의 감소는 소비·투자를 위축시키고 성장잠재력의 약화를 가져온다. 노동투입은 2000년대 이후 급격하게 감소하기 시작하여 잠재성장 기여도가 2020년 0.1%로 떨어지고, 2022년에는 -0.1로 떨어졌다(저출산고령사회위원회, 2022).

둘째로 저출생·고령화로 노년부양비 급증이 예상된다. 한국의 노년부양비는 2070년까지 236개국 중 독보적인 1위를 차지할 것으로 전망된다. 2030년 이후 베이비붐 세대의 초고령층(만 75세 이상) 진입 등으로 노년부양비 급등할 것이다. 15~64세 100명당 65세 이상 부양인구수는 2020년 21.8명에서 2070년에 이르면 생산연령인구 1명당 고령층 1명 이상을 부양해야 할 정도로 고강도 노년부양비 증가가 진행될 것이다. 복지제도 역시 불안정성이 높아져, 2023년부터 이미 건강보험 당기수지가 적자로 전환했고, 국민연금 적자는 2042년으로 예상된다(저출산고령사회위원회, 2022).

셋째로 노동시장의 양극화도 심화될 것으로 우려된다. 거의 대부분 산업에서 향후 20년 동안 취업인구가 감소할 것이나 고학력화로 인하여 저학력의 중년 및 고령 인력이 감소하는 현상이 두드러질 것이다. 이들 산업에서는 노동력부족을 해결하기 위해 자동화, 이주노동자 확대에 대응

하려고 할 것이다. 이는 인구변동이 학력격차를 매개로 노동시장의 양극화를 불러온다는 것을 뜻한다(이철희, 2023).

넷째로 저출생·고령화는 일자리와 노동에서 다양한 사회적 쟁점을 제기한다. 정년연장, 일·가정 양립을 위한 여성 경력단절의 해소나 남녀임금차별의 해소, 노동시간 단축 등의 문제가 주요 쟁점으로 등장할 것이다.

(2) 인구구조변동의 사회적 파급효과

저출생·고령화는 전사회적인 파급효과를 가진다. 그 대표적인 현상이 가족의 변화, 지역소멸, 미래 교육과 정치적 위기이다.

첫째로 가족의 변화와 격차의 확대이다. 1인 가구의 비중은 2020년 30.3%에서 2040년에는 36.4%까지 증가할 것으로 예상된다. 1인 가구는 고령가구와 청년가구로 나누어 볼 수 있는데, 60대 이상 고령층 1인 가구가 늘어나는 추세이다.

한국의 계층사이에 평등도를 살펴보면 청년내 불평등보다 고령층내 불평등이 훨씬 심각하다. 현재 하위 소득 20%를 차지하는 계층은 고령층 계층이고 이들은 대부분 비상근 임시직종에 있거나 은퇴한 계층이다. 이것이 노인빈곤의 실체이다.

노년 세대 내의 불평등은 자녀 세대에 대한 자산 이전과정에서 가족을 매개로 불평등이 심화된다. 35%의 청년가구들은 상속증여를 전혀 받지 못하며 자립에 필요한 자원을 부모에게 받을 수 없다. 최근 취업, 결혼 시기가 늦어지면서 상속과 증여를 통해 청년기의 충분치 않은 소득과 자산을 보충하는 청년세대들이 늘어나고 있다. 이는 인구변동이 진전됨에 따라 가족을 통한 자산 불평등이 더욱 심화될 수 있음을 보여준다(이상

림, 2022).

둘째로 지방의 인구감소와 지방소멸의 위기이다. 수도권으로의 인구 집중은 지방의 인구감소를 가속화시키고 있다. 지방의 인적 자원 감소는 직접적으로 지역 경제력의 하락으로 이어진다. 특히 생산가능인구의 감소는 지역 산업의 침체와 중산층의 붕괴로 연결된다. 지방의 인구감소는 지역 공동체의 지속 가능성을 위협한다. 필수 행정체계 유지 및 기본 인프라의 유지 관리에 필요한 비용은 인구가 줄어도 감소하지 않아 지방 재정에 부담을 준다. 지방 인구감소는 또한 교육 기회의 감소와 고령화 문제를 심화시킨다(같은 책).

셋째로 지방대학의 소멸 위기가 심각하다. 지방대학의 학생 수 감소와 재정적 어려움은 교육 및 연구의 질을 저하시킨다. 이는 장기적으로 지방대학의 학문적 경쟁력 손실로 이어진다. 이는 지역사회 전반의 경쟁력을 떨어뜨려 지방소멸을 더욱 재촉하게 된다.

넷째로 급격한 인구변동은 사회정치적 갈등을 격화시키고 정치적 위기로 이어진다. 노인인구의 증가와 청년인구의 감소는 정책 자원의 배분을 둘러싼 사회정치적 갈등을 증가시킨다. 노동력 부족과 자동화 채택 등을 둘러싸고 노사, 노사정간 대립이 강화된다. 건강보험, 국민연금 등 복지와 재정정책을 둘러싼 갈등도 심화되고, 지역간 불균형의 심화와 이민정책을 둘러싼 갈등 역시 강화된다. 인구변동의 불균등한 파장은 주로 빈곤층, 청년, 지방에 더 집중될 위험이 있으며, 다양한 사회 계층 간 불평등을 심화시킬 수 있다. 한편 저출생·고령화 사회에서는 노년층의 정치적 입지는 강화되지만, 청년들의 정치적 소외감이 커질 수 있다.

급속한 인구구조의 변동은 가족, 지방, 교육과 정책에 연쇄적 파급효과를 미치며, 이에 대해 적절히 준비되지 않았을 때, 사회적 위기가 증폭될 수 있다.

(3) 역대 정부의 저출생·고령화 대책

한국정부는 2006년부터 5년 단위로 저출산·고령사회기본계획을 수립하고 시행해 왔으며, 현재 제4차 기본계획(2021~2025)이 진행 중이다. 그러나 역대 정부의 저출생·고령화 대책은 실패했다. 2006년부터 지난 15년 동안 저출생 극복을 위해 무려 380조 원이라는 역대급 재정을 투입했다. 하지만 합계출산율은 2006년 1.13명에서 2023년 0.72명으로 오히려 곤두박질쳤다(손우현, 2024).

윤석열 정부는 2024년 6월 19일 ‘인구 국가비상사태’를 선언하고 ‘인구전략기획부’를 신설하며, 사회부총리가 장관을 맡도록 하였지만 해결 전망은 여전히 어둡다.

정부정책의 실패요인은 주로 출산율을 높이고 고령화 속도를 늦추는데 초점을 맞추는 식으로 단기적인 ‘완화’ 정책에 치중했기 때문이다. 급속하게 진행되는 저출생·고령화에 대해 노동인력, 산업구조, 연금, 재정 등이 연차륙할 수 있는 ‘적응’ 정책을 병행했어야 했다. 나아가 높은 경쟁압력, 고용·주거 불안, 노동시장 양극구조, 수도권 인구 집중 등 저출생의 근본원인에 대한 해결책을 추진해야 했다. 특히 고용·주거 불안과 경쟁압력을 낮추려면 ‘구조정책’이 절실하며, 양육 불안 완화 하기 위해 정부 지원 확대, 실질적인 일·가정 양립환경 조성, 아이 중심 지원체계로의 전환이 필요했다(조태형, 2023).

(4) 인구구조 변동과 계층 문제

인구문제는 사람 문제이며, 한 사회 대다수를 차지하는 노동자민중의 문제이다. 인구문제의 기본은 노동문제이나 다양한 계층문제를 심화시킨

다. 대표적으로 청년문제, 노인문제, 여성문제, 이주노동자 문제를 들 수 있다.

첫째로 청년문제이다. 가장 꿈이 많아야 할 세대가 청년이지만, 지금 청년은 ‘N포세대’로 불린다. 핵심에 ‘취업’과 ‘경쟁’문제가 놓여있다. 원자화된 도시의 유목민이 청년이다. 저출생·고령화는 청년문제를 더욱 심화시킨다.

청년실업 취업난과 불안정한 고용상황, 주거난 결혼과 출산을 미루게 하고, 이는 다시 저출생을 악화시킨다. 저출생으로 인한 인구감소는 장기적으로 노동시장의 축소로 이어져 취업난을 가중시킨다. 저출생·고령화로 생산가능인구가 감소하면서 청년층의 부양부담이 증가한다. 이는 청년들의 경제적 불안정성을 높이고, 다시 결혼과 출산을 미루게 한다. 부양인구에 대한 청년층의 부담이 커지면, 보건의료시스템의 지속가능성 문제로 이어질 수 있다. 이같은 미래에 대한 불안은 다시 저출생·고령화를 악화시킨다(김은영, 2023).

청년 문제를 해결하기 위해서는 경쟁체제 완화, 청년 일자리 창출, 경제적 안정성 향상, 출산 및 양육 지원 정책, 공동체의 복원, 균형발전 등이 거론된다. 그러나 이러한 정책이 실현가능하려면 대한민국 전체가 체제수준에서 바뀌어야 한다.

둘째로 노인문제이다. 무병장수는 인류의 세기적 염원이지만, 가난하고 고독하며 아픈 장수는 그야말로 재앙이다. 2024년 한국은 노인인구 1천만 시대를 맞았다. OECD 회원국 중 최악 수준인 한국의 노인빈곤율³³⁾이 2011년 49.18%에서 2020년 38.97%로 낮아졌지만, 85세 이상 초고령노인은 48.23%에서 54.31%로 오히려 빈곤율이 높아졌다. 한국은 노인

33) 노인빈곤율은 노인 인구 중 중위소득의 50%(상대빈곤선) 이하인 사람의 비율이다.

의 소득 중 노동소득이 차지하는 비중이 다른 나라에 비해 유독 크다. 2016년 노인 소득 중 노동소득이 차지하는 비중은 한국이 42.8%로 일본(2013년·30.5%), 미국(2019년·24.7%), 영국(2018년·10.3%)보다 월등히 높았다. 반면 공적연금 소득은 29.7%로 일본(63.3%), 미국(64.8%), 영국(76.6%)에 비해 절반도 안되었다(김병규, 2023). 한국의 노인자살률(인구 10만명당 46.6명)은 2020년 OECD 국가(평균 17.2명) 중에서도 압도적인 1위이다(원동욱, 2022). 노인자살률은 노인빈곤이 원인이다. 빈곤은 고립을 부른다. 노인 무연고 사망자(고독사)의 수는 2012년 1025명에서 2021년 3159명으로 증가했다. 그러나 노인에 대한 돌봄체계는 서 있지 못하다. 저출생과 결합된 급속한 고령화는 노후를 준비할 시간을 주지 않고 있다. 노인부양, 노인복지를 위한 비용부담도 급증할 전망이다 녹녹치 않다. 복지문제에 대한 근본적인 전환이 있지 않고서는 노인빈곤을 완화하기 힘들다.

셋째로 여성문제이다. 여성은 인류의 절반이나 동등한 대접을 받지 못했다. 저출생·고령화는 여성의 삶과 경력, 사회적 지위 등에 더욱 심각한 위협이 되고 있다. 다른 한편 저출생·고령화 해결과정은 여성의 사회적 지위를 향상하는데 중요한 고리이기도 하다.

많은 여성들이 출산과 양육으로 인해 경력 단절을 경험하게 된다. 이는 여성의 경제적 자립과 직업 발전에 큰 장애가 된다. 출산휴가와 육아휴직을 사용하더라도, 직장 내에서의 복귀가 어렵거나 승진 기회가 줄어드는 등의 차별을 받을 수 있다. 전통적으로 여성들이 주요 양육자의 역할을 맡아 왔으며, 이는 여성의 시간과 에너지를 상당히 요구한다. 이는 여성의 직장 생활과 개인 생활에도 큰 영향을 미친다. 양육비 부담 또한 여성들의 경제적 부담을 가중시킨다.

고령화로 인해 노인 돌봄의 필요성이 증가하고 있으며, 이는 주로 여

성들이 담당하는 경우가 많다. 특히, 전통적인 가족 구조에서는 여성들이 부모나 시부모를 돌보는 역할을 맡게 된다. 이는 여성의 경제 활동 참여를 저해하고, 개인적인 삶의 질에도 영향을 미친다. 또한 여성들은 남성보다 기대수명이 길기 때문에, 고령화로 인한 경제적 어려움을 더 오래 겪을 가능성이 크다. 충분한 연금이나 저축이 없는 경우, 노년기에 빈곤 문제에 직면할 수 있다.

여성의 경제활동 참여를 높이는 것은 저출생·고령화 문제를 해결할 뿐만 아니라 여성평등과 사회적 지위를 강화하는데 중요한 요소이다. 여성의 노동시장 참여를 촉진하기 위해서는 노동자의 자주권이 실현된 노동주도의 유연근무제, 재택근무, 시간제 일자리 등의 정책을 실현해야 한다. 특히 일과 가정의 양립을 지원하는 제도를 정치적 구호가 아니라 실질적으로 실현해 가야 한다(임윤옥, 2024).

성별 임금 격차는 여성의 경제적 독립을 저해하는 주요 요인이다. 동등한 노동에 대한 공정한 보상을 보장해야 한다. 나아가 직장 내 성평등을 촉진하고, 여성의 경력 발전을 지원하는 다양한 프로그램이 필요하다. 여성의 출산과 양육, 그리고 노인 돌봄의 책임을 사회 전체가 함께 나누는 인식 변화가 필요하다.

넷째로 이주노동자 문제이다. 이주노동자는 대한민국의 어두운 자화상 중 하나이다. 2024년 현재 국내 체류 외국인 노동자는 251만명으로 전체 인구의 약 5% 수준에 이른다. 1994년 산업연수생 제도로 본격화된 이주노동자 유입은 노동자가 아닌 ‘연수생’으로 노동법 적용에서 제외되었다. 이는 송출비리, 욕설과 폭행, 인권 침해의 일상화, 여권과 통장 압류, 강제적립, 외출 금지 등 감옥같은 통제와 임금(연수수당)체불, 미등록 체류로 이어졌다. 2003년 전체 이주노동자의 약 80%가 미등록 노동자로 되었다(정영섭, 2024). 2003년 고용허가제³⁴)가 도입하였다. 그러나 고용허

가제는 이주노동자에 대한 차별적인 반인권적 조항을 포함하여 많은 문제를 낳고 있다. 우선 고용허가제의 사업장 변경제한 제도는 영세 업체의 구인난을 방지하기 위해 사업주의 동의 없이는 이주노동자가 사업장을 변경하지 못하게 하며, 사업주의 동의를 받더라도 3년간 4회 이상, 재고용시 1년 10개월간 3회 이상 사업장을 변경할 수 없도록 규제하고 있다. 사업장이 휴업하거나 폐업한 경우와 임금체불, 폭행, 성폭행 등의 중대한 인권침해를 당했을 경우에는 사업주 동의 없이 사업장 이동이 가능하지만, 인정기준이 높고 증거가 어렵다. 심지어 사업주의 귀책 사유를 노동자가 증명해야 하는데, 한국어에 서투른 이주노동자가 외부 조력 없이 스스로의 힘으로 법적 절차를 밟는 것은 사실상 불가능하다. 아울러 작년 9월부터 지역 소멸 방지를 명목으로 추가 적용된 권역 내 이동제한 조치 또한 이주노동자의 이동할 권리를 침해한다. 권역 내 이동제한조치는 전국을 다섯 개 권역으로 나누고 이주노동자가 직장을 옮겨도 그 권역을 벗어나지 못하게 하는 제도로, 실질적 강제 노동에 해당돼 강제근로의 위법성을 규정한 국제노동기구(ILO)협약 제29호 강제근로 협약 위반이다.

한국 자본과 정부는 이주노동자 유입을 적정 규모의 외국인 노동력의 활용이라기보다 국내노동력이 기피하는 산업에서 저임금과 열악한 노동환경을 그대로 둔 채 하층노동계층을 외국인 노동자로 만든다는 식으로 접근하고 있다. 한발 더 나아가 국내 노동자들의 노동조건을 더욱 악화시켜 하방경쟁을 만들려는 전략적 의도에서 진행되고 있다. 이런 점에서

34) 고용허가제는 내국인 인력을 구하지 못한 중소기업이 정부의 허가를 받고 외국인 비숙련 인력을 고용하는 제도로, 정부는 2023년 11월부터 기존 12만 명이었던 고용허가제 외국인력 쿼터를 2024년 16만 5,000명으로 대폭 늘려 일손 부족을 해결하며, 고용허가제가 적용되는 업종도 인력 확충이 필요한 음식점업, 광업까지 확대할 계획이라고 밝혔다.

무분별한 이주노동자의 확대에 대해서는 반대하는 것이 마땅하다.

그러나 노동력의 이동은 살아 숨쉬는 ‘인간의 이동’이다. 따라서 노동력 이동과정에서 노동기본권과 복지권에 대한 차별이 없어야 한다. 그럼에도 90년대 이후 이주노동자의 역사는 그야말로 잔혹사 자체였다. 처음에는 중소기업과 건설분야였다면 지금은 서비스업과 농업 분야 등 다양한 영역으로 한국에 함께 존재하며 살고 있다. 이주노동자는 이제 다양한 이유로 장기 거주자가 늘고 있다. 여전히 불법체류자도 많다. 이런 조건에서 강제노동과 심각한 노동기본권 침해를 그대로 방치해서는 안된다. 그리고 가족을 이루고 사는 이주노동자에게 ‘거주’를 기준으로 하는 건강보험과 육아, 교육 지원 등의 필수적 복지가 차별없이 제공되어야 한다. 이렇게 하려면 국내노동운동의 전략조직화와 수준 높은 연대가 절실하다.

3) 인구구조변화에 대한 세계 각국의 대응

(1) 인구구조변동에 대한 세계 노동운동의 대응 사례

인구구조 변동, 특히 저출생과 고령화는 노동시장에 큰 영향을 미치며, 이에 따라 세계 각국의 노동운동은 다양한 대응을 해왔다. 일본노동조합은 고령 노동자의 재고용과 노동시간단축운동을 통해 저출생·고령화에 대응하였다. 일본의 대형 제조업체인 도요타는 정년 후에도 재고용할 수 있는 프로그램을 도입하여 고령 노동자의 경험과 기술을 활용하고 있다 (이영희, 2024). 일본 노동조합총연합회(RENGO) 역시 고령 노동자의 근로조건 개선과 재교육 프로그램을 통해 이들의 노동시장 재진입을 지원하고 있다.

일본의 과로 문화는 저출생의 원인 중 하나로 지적되어 왔다. 이를 해결하기 위해 일본노총(렌고)을 중심으로 연간 근로시간 1천800시간 달성을 위해 ‘렌고 1천800시간 모델’을 만들어 정부에 제도개선을 강력히 요구하였다(윤자은, 2011). 2018년, 일본 정부는 ‘일하는 방식 개혁법’을 시행하여 법정 노동시간을 줄이고, 초과 근무를 제한하는 조치를 취했다. 노동조합들은 이를 적극 지지하며, 기업들이 법을 준수하도록 감시하고 있다(정성춘 등, 2018).

독일노조는 노동시간 단축, 자율적 유연근무제 도입과 이민자 노동자의 권익 보호에 앞장섰다. 독일 금속노조(IG Metall)는 2018년 대규모 파업을 통해 주당 근로시간을 줄이고, 직원들이 자율적으로 근무시간을 조정할 수 있는 권리를 확보했다. 2019년 1월부터 IG Metall이 대표하는 노동자들은 최대 2년 동안 주당 28시간으로 근무시간을 단축할 수 있는 권리를 쟁취했다. 노동자들은 28시간 근무와 전일제(35시간) 근무 사이에서 선택할 수 있게 되었으며, 단축 근무 후 전일제로 복귀할 권리도 보장받았다. 근로시간단축과 함께 4.3%의 임금 인상도 이루어졌다. 이 협약은 자녀 양육이나 노인 돌봄 등 개인적 필요에 따라 근무시간을 조절할 수 있게 함으로써 일과 생활의 균형을 개선하는 데 기여했다. IG Metall의 성과는 다른 산업 분야에도 영향을 미쳐, 독일 우편 서비스와 같은 다른 부문에서도 유사한 유연 근무 옵션이 도입되기 시작했다(Philip Oltermann, 2018).

독일은 저출생으로 인한 노동력부족을 해결하기 위해 이민자 노동자를 적극적으로 받아들이고 있다. 연방 노동청은 매년 약 40만 명의 외국인 노동자가 필요하다고 밝혔다. 고용허가제로 들어온 이주노동자가 변변한 교육 없이 정해진 기간만 일하고 나가야 하는 한국과 달리, 노동허가제로 취업이 자유로운 독일은 이주노동자에 대한 교육을 정책적으로 지원

하고 있다. 독일의 종업원평의회법은 이미 외국인 근로자에 대한 차별을 금지하고 있다. 독일노동조합총연맹(DGB)은 외국인 노동자와 독일 노동자 간의 동등한 노동조건을 요구하고, 사용자가 외국인 근로자라는 이유로 부당한 차별적 처우를 하는 것을 금지하고 있다(이용일, 2007).

스웨덴 노조는 성 평등 노동정책 강화를 통해 저출생·고령화 문제에 대응했다. 스웨덴노동조합연맹(LO)은 성 평등 노동정책을 강화하여 여성의 경제활동 참여를 촉진하고 있다. LO의 성 평등 노동정책은 주로 여성과 남성의 노동시간, 권력, 그리고 임금의 균등 분배에 중점을 두었다. 주요 정책으로는 전체 노동시장에서의 전일제 근무를 표준화함으로써 여성들이 많이 종사하는 분야의 시간제 근무를 줄이고, 공공부문에서 전일제 근무를 촉진하며 불안정 고용을 줄였다. 또한 부모가 균등하게 육아휴직을 사용할 수 있도록 육아휴직 보험 제도를 개선하고 있으며, 저녁과 주말에도 보육 서비스를 제공하여 부모가 더 유연하게 일할 수 있도록 지원한다. 특히 여성들이 많이 일하는 분야에서 임시 고용 계약을 제한하고, 반복적인 단기 계약을 금지하고 있다. 나아가 의료, 교육, 사회서비스 분야 등 공공부문에 대한 인적, 경제적 지원을 강화하여 여성의 권한을 강화하고 있다. 모든 성인 근로자가 평균 월급의 최소 75%를 받을 수 있도록 최저임금을 인상하고 남녀 임금격차 해소에 주력하고 있다. 정부 역시 여성과 남성이 평생동안 경제적 독립을 유지할 수 있도록 하는 정책을 추진하고 있다. 이러한 노력은 여성의 경제적 자립을 높이고, 성 평등을 증진시키며, 전체 노동시장의 구조적 문제를 해결하는 데 기여하고 있다(Sweden's gender equality barometer 2017).

일본, 독일, 스웨덴 등의 사례를 통해 알 수 있듯이, 노동시간 단축, 자율적 유연근무제 도입, 고령 노동자의 재취업 지원, 이민자 노동자의 권익 보호, 성 평등 노동 등 다양한 대응이 이루어지고 있다. 이러한 노력

은 인구구조 변동에 따른 노동시장의 도전에 효과적으로 대응하고, 노동자의 권익을 보호하는 데 중요한 역할을 하고 있다.

(2) 인구구조 변동에 대한 세계 각국 대응의 시사점

저출생과 고령화 문제는 한국 사회가 직면한 중대한 도전과제이다. 이러한 인구구조변동에 대응하기 위해 민주노총은 다양한 정책과 대응 방안을 마련해야 한다.

주요 국가 노동운동의 대응사례에서 보듯이 노동진영 저출생·고령화에 대한 대표적인 대응대책은 ‘노동시간 단축’이다. 이는 디지털 전환 대책에서 ‘노동시간단축과 일자리 나누기 전략’과도 연계된다. 민주노총은 장시간 노동이 저출생의 주요 원인 중 하나라는 인식을 추가하여 노동시간 단축을 위한 운동을 적극 전개하는 것이 중요하다. 특히 노동시간단축운동을 노동자들이 일과 가정의 균형을 맞추고, 출산과 육아에 보다 전념할 수 있는 환경을 조성하는 운동으로 연결할 필요가 있다.

‘자율적 유연근무제 도입’도 중요하다. 이 역시 디지털 전환과 관련하여 비정규직 확대, 재택근무, 이동근무 등이 늘어나면서 유연근무제가 늘어나는 추세이다. 따라서 고용안정성을 유지하는 가운데, 노동시간의 유연성을 노동자의 주도성, 자율성에 기반하여 선택할 수 있는 자율형 유연근무제가 되도록 노력해야 한다. 특히 자율형 유연근무제가 육아와 가사를 병행할 수 있는 유력한 방도임을 자본과 정부, 당사자와 사회에 적극 설파할 필요가 있다.

‘정년연장’이나 ‘이주노동자’ 대책 등 내부 이견이 있는 사안에 대한 접근도 원칙과 신중성을 결합시켜 단계적으로 전조합원, 전사회적으로 인식을 확대하는 노력이 중요하다.

한국의 저출생·고령화 문제는 오랜 기간을 통하여 고령사회로 진입한 서구사회의 경험과 달리 매우 급속한 변화를 겪고 있기 때문에 긴 시간을 통하여 사회적 의제를 만들어간 외국 사례를 그대로 옮겨 실천하기에는 무리가 있을 수 있다. 때문에 외국경험을 참고하되 철저하게 한국현실에 기초하여 대응해야 한다. 이를 위한 기본관점은 저출생·고령화문제가 한국자본주의의 온갖 모순의 집결점이라는 관점에 서는 것이다. 실제로 저출생·고령화는 노동, 청년, 노인, 여성, 이주노동자 등 온갖 계급계층의 고통과 문제를 담고 있으며, 교육, 주거, 건강, 노후, 지방소멸 등 한국사회가 다루어야 할 모든 의제를 안고 있다. 따라서 민주노총과 진보는 현장, 산업, 지역에서 매우 공세적인 저출생·고령화 해결투쟁을 벌여나갈 수 있다.

노동과 진보가 대안정책을 수립함에 있어서도 서구식 진보와 보수의 이분법인 보편주의와 선별주의라는 이분법에 갇힐 필요가 없다. 가족의 변화는 이미 사회구성의 기본주체를 가족(가구)에서 ‘개인’으로 이동하였고, 사회모순은 매우 복잡다단해졌다. 이러한 조건에서 어떠한 의제도 보편이냐, 선별이냐라는 식으로 선택하기가 매우 힘들다. 민주노총은 원칙을 고수하면서도 실제 정책에서는 맞춤형 선별주의 정책도 과감히 수용하는 태도를 보임으로써 복잡하게 연결된 사회문제에서 추상적 담론에 얽매이거나 피동에 빠지지 말고 구체적이고 공세적인 입장에서 대응해 나가는 관점이 필요하다.

Ⅲ. 소결

대전환기에는 지정학적, 체제전환적 관점에 입각한 전환기적 선택이 필요하다. 한국 자본주의 성장 모델 역시 중대한 선택의 기로에 서 있으며, 노동운동은 여기에 전략적으로 대응해야 한다.

〈달리체제-신자유주의 국제분업체제〉 속에서 〈달리종속-수출주도-추격성장-재벌선단체제-비정규직기반 양극화 경제〉는 노동자민중에게 희생을 강요하는 체제이며, 대전환기에 더 이상 유효하지 않을 가능성이 높다. 종속적 신자유주의 세계화 체제의 온존 유지나 자본·시장·기술 주도의 전환들이 일어날 경우 그 최대의 피해자는 한국의 노동자·민중이다. 따라서 노동운동은 제국의 강요, 자본과 정권의 선택에 적응하거나 사후적 저항에 급급할 것이 아니라 스스로 대안을 마련하고 한국 사회를 바꾸어 가는 전략이 필요하다. [표 2-8]은 지금까지의 논의를 간단히 표로 정리한 것이다.

신자유주의 세계화 질서에 균열이 발생하고 다극화 질서로 이동하고 있는 대전환기에는 어떤 다극화인가가 중요하다. 새로운 패권질서가 아니라 공정하고 민주적인 다극화로 가려면 ‘주권기반 다극화’가 필요하다.

모든 전환에는 전통적 기본권의 위기가 다가오고, 새로운 기본권 문제를 제기한다. 일자리 문제는 이제 중대한 기본권상의 문제가 되었다. 최저임금과 노동3권으로 대변되는 전통적 고용체제에 기반한 노동기본권 체제를 넘어, 새롭게 발생하는 유연화된 노동의 기본권 문제를 다루어야 한다. 전환기에는 공공복지영역에서도 교육, 의료, 돌봄, 주거와 관련한 심각한 기본권 문제가 발생하고, 대기업-중소기업, 수도권-지방, 노동,

청년, 노인, 여성, 이주노동자 등의 차별, 격차, 불평등에 관한 문제들이 심각한 양상으로 표출된다.

[표 2-8] 대전환기 주요 내용과 시사점

대전환의 내용	주요 시사점		
	주요 의제	운동 방향	
신자유주의 세계화 → 다극화	<ul style="list-style-type: none"> · 국제공급망의 재편 · 탈달러와 금융자본주의 약화 · 신흥대안세력의 등장 · 동맹재편과 전쟁위기 - 반제반전평화 → 지정학적 관점 + 체제전환적 관점	주권 기반 다극화	
디지털 전환	<ul style="list-style-type: none"> · 일자리와 노동기본권의 위기 · 인간, 노동중심 디지털 전환 · 재벌과 중소기업 격차 해소 → 민간영역 주도 보편적 노동권과 민주주의를 위한 운동	민주주의 · 공공성 · 차별과 격차 해소	
녹색 전환	<ul style="list-style-type: none"> · 기후약당국가 - 약탈전환 정책 극복 · 체제전환적 정의로운 녹색전환 담론 · 에너지 전환을 핵심으로 도로교통, 돌봄, 의료, 교육 분야 병행 → 공공부문 주도 정의로운 전환과 민주적 통제 확대를 위한 운동		기본권
인구구조 변동	<ul style="list-style-type: none"> · 심각한 저출생·고령화 속도 · 수도권 인구 집중과 지방소멸의 위기 · 노동, 청년, 노인, 여성, 이주노동자 등 각계각층 문제 심화 · 일자리, 주거, 교육 등 기본권 문제 심화 · 한국 종속적 신자유주의 체제 모순의 집결점 → 지역사회와 연계한 인구변화 대응 운동		
사회적 변화	노동중심 새로운 공화국(예시)	체제전환운동	

모든 것의 기초에는 기본권 문제가 가로 놓여있으며, 문제해결은 결국 기본권의 확장, 민주주의와 공공성의 확대에 있다. 기본권, 민주주의, 공공성의 확대는 서로 연결되고 겹치는 문제이다.

보다 효과적인 결과를 달성하려면 민간영역(예 : 금속, 서비스 산병노조 등)에서 보편적 노동기본권을 확장하고 재벌체제를 청산하는 민주주의를 위한 운동을 밀고 나가고, 공공부문(예 : 공공운수, 전교조, 보건 등)은 녹색전환에서 정의로운 에너지 전환을 핵으로 교육, 의료, 돌봄, 주거, 교통 등 다양한 공공성 문제를 밀고 나가면 효율적일 수 있다. 각 지역(예 : 지역본부)은 인구변동 문제에 내포된 일자리, 노동, 청년, 노인, 여성, 이주노동자 등 각계각층 문제와 교육, 의료, 교통, 돌봄 등 다양한 기본권과 민주주의, 공공성, 차별해소 문제를 다루어 나갈 수밖에 없다. 이렇게 현장에서의 기본권을 위한 투쟁이 산별연맹과 지역본부 차원의 민주주의와 공공성, 차별과 격차해소를 위한 운동으로 모아지고 아래로부터 축적될 때 체제전환을 위한 힘이 만들어질 수 있을 것이다. 이 운동의 총적 방향은 ‘노동중심 새로운 공화국(예시)’과 같은 체제전환운동으로 지향될 수 있다.

KECTUN

3장

노동시장과 노사관계의 변화

남우근

I. 들어가며

노동시장 구조에 대한 해석은 노동 불평등 현상을 설명하는 토대이다. 인적자본론, 단일노동시장론은 현실 설명력을 잃은 지 오래되었고, 이중(분절)노동시장론, 노동시장 유연화론 등이 노동 양극화를 둘러싼 정치, 사회정책, 기업의 유연화 전략 등을 설명하는 중심이론으로 역할하고 있다.

한국 노동시장도 노동자 대투쟁(1987년), 외환위기(1997년), 세계 금융 위기(2008년) 등을 변곡점으로 해서 내부노동시장의 형성, 분절노동시장의 고착화가 진행되었다. 이런 결과로 노동시장의 기업 규모별 격차, 고용형태별 격차, 성별 격차 등 노동시장의 불평등 문제가 사회 양극화 양상을 띠면서 대두되었고, 노동조합운동도 이에 착목해서 운동전략을 수립해왔으나 효과적인 대응을 하지 못하고 있다.

그동안 노동시장 분석에서 활용되는 통계자료에 잡히지 않는 새롭거나 배제된 유형의 비임금노동(플랫폼, 프리랜서노동)도 노동 불평등 문제를 논할 때 빼놓을 수 없는 영역이다. 기술발달에 따른 플랫폼노동의 확산은 공식부문 노동을 다룰 때 사용하는 법제도적 기제들의 무기력함을 확

인해주며 새로운 접근을 요구한다. 이주노동 역시 한국 노동사회의 어두운 이면을 차지하면서 향후 그 비중을 키워갈 것이다.

87년 노동체제는 권위주의 국가의 노동통제 방식에 큰 변화를 가져왔고, 노동조합운동이 노사관계의 일주체로서 노동사회의 시민권을 획득하는 과정이었다. 하지만 외환위기를 지나면서 내부노동시장의 위축, 전반적 고용불안정화로 인해 정규직 중심의 노동조합운동은 계급 대표성에 한계를 노정하고 있다.

한국의 노사관계는 기본적으로 실리주의에 기반한 기업별 노사관계를 주축으로 하고 있으며, 근래에 노조운동 차원에서 산별노조로의 전환을 상당히 진척시키고 있으나 여전히 기업별 교섭구조를 변화시키지는 못하고 있다.

노동양극화 문제, 비정규직 문제를 노사관계적 차원에서 해결하기 위해서는 산업별 노동기준을 수립하는 것이 필요하지만 기업별 노사관계구조 하에서는 아직 요원하다. 최근에 초기업교섭 사례가 생겨나고 있고, 이를 산별교섭구조로 발전시키기 위한 노력들이 진행 중이다.

1차 노동시장의 노사관계와 달리 2차 노동시장은 한동안 노동3권의 사각지대에 놓여져 있었지만 2000년대 들어서 건설, 사내하청, 2010년대 학교비정규직, 공무원직, 2020년대 플랫폼노동(대리운전, 배달라이더) 등 비정규직 투쟁과 함께 노사관계의 새로운 변수로 부각되고 있다. 또한 비정규직의 이해를 반영하기 위한 이해대변 방식이 다양화되고 있고, 노조 밖 노동자들의 이해를 대변하는 것과 함께 새로운 조직화방식을 실험 중에 있다.

이번 연구는 향후 노동운동의 과제를 수립하기 위한 기초분석 차원에서 노동시장 분절로 인한 불평등 심화 현상을 살펴보고, 노사관계의 변화 양상을 분석하고자 한다. 노동시장 분석은 기존 문헌을 활용하여 분

절 요인에 대해 살펴보고, 노동시장 분절로 인한 불평등 심화 현상에 대해서는 통계자료를 활용하여 살펴본다. 노동시장 분절의 결과로서 주변 부화된 노동시장의 특성을 고용형태별, 직종별로 현황과 특징을 살펴보고자 한다.

노사관계 변화에 대해서는 87년 이후 정부 노동정책과 기업별 노사관계의 고착화, 초기업교섭의 현황과 가능성을 살펴보고, 특히 비정규직 등 새로운 노사관계 실태를 살펴본다. 노동시장 및 노사관계 변화에 대한 분석을 토대로 노동운동 전략을 모색하기 위한 몇 가지 제언을 도출하고자 한다.

II. 노동시장 분절 양상 및 요인

1. 한국 노동시장 분절의 전개 과정

노동력에 대한 수요, 공급이 이뤄지는 노동시장은 단일한 경쟁원리가 적용되는 완전경쟁시장이 아니다. 제도적인 요인, 기업의 노동유연화 전략으로 인해 노동력 이동이 매우 제한적이고, 노동시장 간 격차가 고착화되고 있다는 노동시장 이중구조론, 분절노동시장론이 설득력을 얻고 있다. 고도 경제성장 시기, 완전고용에 가까운 시기에는 단일노동시장론이 통용되기도 했지만, 실업률이 높아지고 노동양극화가 심화되고 있는 현실에서는 더 이상 설명력을 갖기 어렵다.

주류 경제학자들은 단일노동시장을 가정한 상태에서 인적자본론으로 노동시장 격차나 차별을 설명하려 했다. 그러나 현실에서 단일노동시장 가정은 성립하지 않고, 2차 노동시장은 교육훈련의 효과가 나타나기 어려운 곳이다. 이에 비해 비주류 경제학자들은 전통적으로 이중노동시장론이나 분절노동시장론으로 설명해 왔고, 최근에는 노동시장 유연화론과 균열일터 가설에 근거해서 포용노동시장을 위한 재규제화와 사용자 책임 강화를 강조하고 있다(김유선, 2019).

한국의 노동시장도 단일노동시장에서 1987년 노동자 대투쟁을 통해 내부노동시장이 형성되기 시작했다. 이후 1997년 외환위기는 노동시장 분절을 고착화시키는 계기가 되었다. 2010년대 후반 이후에는 플랫폼경제의 성장과 함께 비임금노동자층이 급격히 늘어나면서 고용의 초유연화

시기로 접어들게 된다. 이 글에서는 한국 노동시장의 전개과정을 아래와 같이 시기를 구분해서 살펴본다.

[표 3-1] 인적자본론과 이중/분절노동시장론 비교

구분	신고전파	제도학파
이론	인적자본론	이중/분절노동시장론
노동시장 구조	단일 노동시장 (시장원리에 따라 자유경쟁)	이중/분절노동시장 (시장마다 서로 다른 원리)
임금, 고용의 결정	노동의 수요, 공급에 따라 임금과 고용 동시 결정	관리 규칙과 절차에 따라 임금과 고용 분리 결정
중시하는 요인	노동의 공급 측면 강조	노동의 수요 측면 강조
임금불평등 발생원인	개인의 선택 / 개인 책임	시장/직무/계급구조 등 제도, 구조적 요인
정치적 입장	현실 긍정적, 보수적	현실 개혁적, 급진적

- 자료: 김유선(2019)

[표 3-2] 한국 노동시장 시기 구분

시기	노동시장 특성	노동시장 상황
1987년 이전	단일노동시장	고용, 규모 간 낮은 임금격차, 높은 이동성
1987년 ~ 1997년	내부노동시장 형성	임금, 근속 격차 확대, 낮은 이동성
1997년 ~ 2010년대 후반	노동시장 분절 고착화	비정규직 확대 등 노동유연화
2010년대 후반 이후	고용의 초유연화	비임금노동자 증가

- 필자 작성

1) 1987년 이전 : 단일노동시장

1987년 이전까지는 노동시장의 분절현상이 거의 나타나지 않는 것으로 분석되고 있다. 정규직과 비정규직이라는 고용형태 구분이 노동조건에서 별다른 의미를 갖지 않았고, 기업규모별 임금격차도 크지 않았다. 정이환(1992)에 따르면, 노동자의 인적 자본 변수(교육수준, 근속기간, 경력년수)를 조정한 후의 생산직 남성노동자의 기업규모별 임금격차를 보면, 1987년 이전에는 규모 간 임금격차가 거의 나타나지 않았으나 1987년 이후에는 규모 간 임금격차가 크게 확대되었다. 종업원 99인 이하 사업체에 대한 종업원 500인 이상 사업체의 임금비율이 1981년에 103.3%, 1987년에 102.9%, 1990년에 122.5%이다.

임금에 비해 고용안정성은 1987년 이전에도 대기업과 소기업 간에 차이가 있었고, 1987년 이후에는 그 차이가 더 커졌다. 대기업 생산직 남자노동자들의 고용안정성은 1987년 이후 크게 높아졌다(500인 이상 사업체에서의 월간 이직률은 1984년 3.6%에서 1990년에는 1.7%로 하락). 이것은 대기업의 생산직 노동자층에도 내부노동시장이 발전되었음을 반영한다. 반면 중소기업에서의 이직률은 별로 하락하지 않고 매우 높은 수준이어서(30~99인 사업체의 월간 이직률은 1984년 7.7%, 1990년 7.1%) 고용안정성의 규모별 격차가 크다.(정이환, 1992: 66)

1987년 이전에 기업규모별로 임금 차이는 거의 없었지만 고용안정성(이직률)은 차이가 있는 것으로 설명되고 있는데, 이에 대해 요코타 노부코(2020)는 1980년대 중반부터 대기업의 안정적 노동력 확보라는 노무관리의 결과로 해석하고 있다.

1980년대 초까지 한국의 도시 하층으로 이뤄진 생산노동자의 노동시장은 중소기업과 대기업 사이를 노동자가 빈번히 오가는, 노동력의 유동성

이 높은 횡단적인 단일노동시장이라고 특징지을 수 있다. 그러나 80년대 중반에는 대기업의 노동자 정착책으로 노동자의 기업 내 양성이 시작되었기 때문에, 그에 따라 대기업 생산노동자가 기업에 정착하게 된다. 그 결과 중소기업에서는 80년대를 관통해 단기근속 노동자가 대부분을 점한 것과는 대조적으로 대기업에서는 80년대 중반부터 근속 10년 이상인 중견노동자층이 형성되어 증대하기 시작한다. (중략) (대기업 노동자가 중심이 된) 노동자대투쟁을 계기로 한국의 노동시장은 대기업과 중소기업의 분단적 구조가 결정적으로 형성되었으며, 여기에서 분단 노동시장 체제인 87년 체제가 성립된 것이다.(요코타 노부코, 2020: 113)

2) 1987년 ~ 1997년 : 내부노동시장의 형성

87년 노동자 대투쟁을 계기로 대기업 중심의 내부노동시장이 형성되기 시작했다. 장기근속자 비율이 소기업에 비해 높았던 대기업이 87년 투쟁의 중심이 되었고, 투쟁의 과실로 고용안정은 강화되었고, 임금은 상대적으로 크게 인상되었다. 큰 폭의 임금인상과 고용안정은 대기업의 내부노동시장이 외부노동시장과 분절되는 계기가 된다.

1987년 이후 생산직 노동자의 이직률 감소와 고용안정, 고졸의 임금인상과 규모별 격차의 확대, 승진 및 인사제도 등의 관료적 규칙 명문화 등 내부노동시장의 특징들이 대기업을 중심으로 발전되었다. 물론 그 이전부터 제조업 생산직 노동자들의 내부노동시장이 등장했었지만, 87년 이후 그것이 대기업을 중심으로 일반화되고 강화되었던 것은 분명했다. (정이환, 2013) 1987년 노동자 대투쟁으로 형성된 노동시장의 제도적 규율시스템이 기업별 노조 시스템 하에서 사회적으로 확산되지 못하고 매우 제한된 영역으로 국한되면서, 한국 노동시장의 분절화는 시작되었다.

(장흥근 외, 2017)

유형근(2022)은 울산대공장의 내부노동시장 형성을 확인하기 위해 이직률과 근속 추이를 살펴보고 있다. 내부노동시장 형성의 가장 중요한 기준인 외부노동시장의 경쟁 압력으로부터 보호되는지 여부를 확인할 수 있는 것이 고용안정성이기 때문이다. 현대중공업 기능직 사원들의 연간 이직률 추이를 살펴본 결과, 1975년~1980년에는 이직률이 25.2%~57.6%로 널뛰기를 하다가 1983년~1987년에는 12.7%~22.8%로 어느 정도 하락하게 되고, 1988년~1990년에는 2.8%~4.5%로 매우 낮아지게 됨을 확인할 수 있다. 근속의 증가도 뚜렷이 확인된다. 현대중공업의 경우 1987년 6.3년이었던 평균근속이 꾸준히 증가해서 1996년에는 12.1년이다. 현대자동차 역시 1989년 3.2년이었던 평균근속이 1996년에는 8.1년이 된다. 근속기간이 길어지고 이직률이 낮은, 즉 노동자 입장에서는 기업 내에 머물러있게 되고, 기업 입장에서는 외부노동시장과 구분해서 내부인력을 보유하게 되는 내외부 노동시장의 분절이 본격화한 것이다.

3) 1997년 ~ 2010년대 후반 : 노동유연화와 노동시장 분절의 고착화

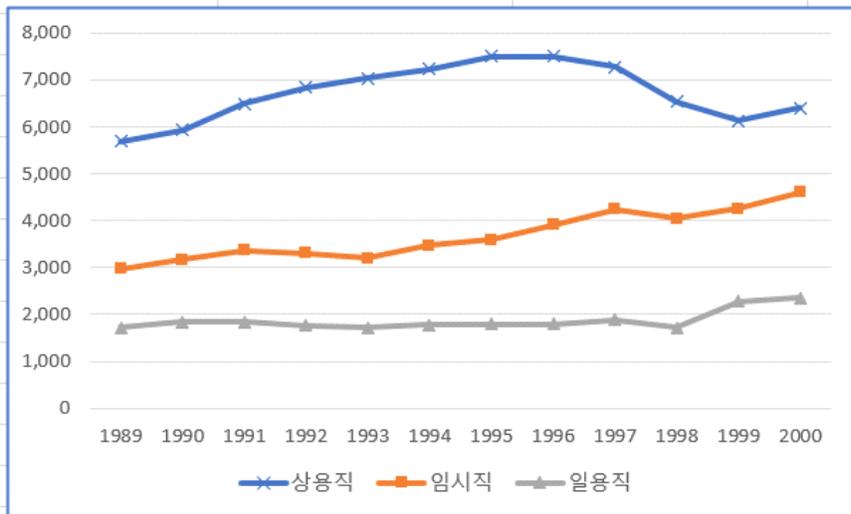
87년 이후 97년까지가 대기업을 중심으로 임금과 고용안정이라는 내부 노동시장의 형성 시기였다면, 1997년 외환위기를 겪으면서 노동시장 분절의 양상이 바뀌게 된다. 외환위기로 인해 내부노동시장의 고용안정성이 부분적으로 허물어지면서 임시일용직으로 대체하는 경향이 나타나게 된다. 고용의 수량적 유연화 흐름이 만들어진 것이다. 97년 외환위기는 한국 정부가 IMF와 노동시장 유연화 약속을 하게 만들고, 그 결과로서 1998년 파견법 제정, 정리해고제 도입 등 제도적인 노동유연화 정책이

본격화되는 계기가 되었다. 노동유연화 정책이 노동시장에 미친 영향은 외환위기 직후 상용직 고용량 축소, 임시일용직 비중 확대로 확인할 수 있다. 고용의 질이 악화된 것이다.

통계청 「경제활동인구조사」에서 1989년 이후 꾸준히 증가하던 상용직 규모가 1996년을 정점으로 감소하다가 2000년부터 다시 증가하기 시작한다. 1998년은 전년 대비 임시직, 일용직도 규모가 감소했으나 1999년은 전년 대비 상용직은 감소했으나 임시직, 일용직은 증가했다. 이 시기를 거치면서 상용직을 임시일용직으로 대체하는 노동의 수량적 유연화가 진행되었다고 할 수 있다.

80년대 중후반 임시직 증가는 기업내부노동시장 형성 및 노동운동 활성화와 밀접한 관련이 있고, 90년대 중반 이후 임시직 증가는 노동시장 유연화와 밀접한 관련이 있는 것으로 해석된다.(김유선, 2004)

[그림 3-1] 종사상지위별 규모 추이(단위: 천명)



- 자료: 통계청, 경제활동인구조사(KOSIS)

97년 이후 노동시장 분절의 고착화는 노동유연화를 촉진하는 노동법제의 변화와 함께 기업의 노무관리전략이 맞물린 결과이다. 87년 노동자대투쟁으로 인해 노동조합의 존재를 더 이상 부정하기 어렵게 되자 기업들은 1990년대에 들어서면서 노동조합에 대한 지배개입 전략을 구사하면서 성과급제, 능력급제 도입을 통해 노동자 내부의 경쟁을 강화시키는 인사노무제도를 도입하게 된다. 능력주의 인사제도의 도입과 탈숙련화, 다기능화를 통해 내부노동시장에 대한 기능적 유연화를 추구함과 동시에, 외주화 및 사내하청, 임시직 및 단시간 고용, 계약직 확대 등 수량적 유연성을 확대하는 노무관리전략을 동시에 구사하게 된다. 1997년 외환위기는 기업의 급격한 구조조정과 함께 수량적 유연화를 일상화·구조화하는 계기가 되었다. 2007년에 기간 제한 방식을 적용한 기간제법 제정과, 고용의제 조항을 고용의무 조항으로 개악한 파견법 개정 등 제도적 유연화 기제 도입은 자본의 유연 관리 체계를 제도적으로 뒷받침하게 된다.

1997년 외환위기 이후 한국 노동시장의 가장 현저한 변화는 노동시장 분절 현상이 고착화되고 있다는 사실이다. 노동시장의 이중구조가 강화되는 경향을 가장 집약적으로 표출하고 있는 현상은 비정규직 노동자들의 비중이 증가함과 동시에 이들 노동자와 정규직들 사이의 노동조건상의 격차가 커지고 있다는 사실이다. 비정규직 노동자들이 처한 가장 큰 문제는 고용안정성의 문제이겠지만, 기타 노동조건에서 존재하는 차별 역시 간과할 수 없는 문제이다. 왜냐하면 이러한 차별은 비정규직에 대한 수요를 확대재생산함으로써 노동시장의 이중구조를 더욱 공고하게 하는 역할을 하기 때문이다.(서울사회경제연구소, 2011)

한편, 97년 이후 노동시장 분절 현상은 단지 ‘노동시장 이중구조’로 설명하기 힘들 정도로 비정규직 내에서도 분화현상이 나타나고 있다. 직접고용 비정규직(무기계약직, 기간제, 일용직, 단시간 등), 공공부문 비정규

직, 간접고용 비정규직(파견, 용역, 사내하청, 도급, 자회사 등), 특수고용 비정규직(전통적인 특수고용, 플랫폼노동, 프리랜서 노동 등) 등 고용지위와 노동조건에서 다변화하고 있고, 노동법적 지위에 있어서도 노동자성 유무만으로 법적 권리를 구분짓기가 어려운 상황이기도 하다. 무기계약직, 자회사 등 정규직 여부를 구분하는 것이 애매한 경우도 있다. 노동시장의 ‘다층적 분절화’라 할 수 있다.

4) 2010년대 후반 이후 : 비임금노동자 증가 등 고용의 초유연화 심화

2010년대 후반 이후는 노동통계에서 잘 파악되지 않는 비임금노동자의 증가로 인해 노동시장의 분절화 현상은 새로운 국면을 맞고 있다. 기존의 전형적인 특수고용과는 다른 플랫폼노동·프리랜서 등 1인 자영업자로 취급되는 비임금노동자의 증가는 노동법 밖의 노동자를 양산하며 고용의 새로운 유연화 방식으로 확산되고 있다.

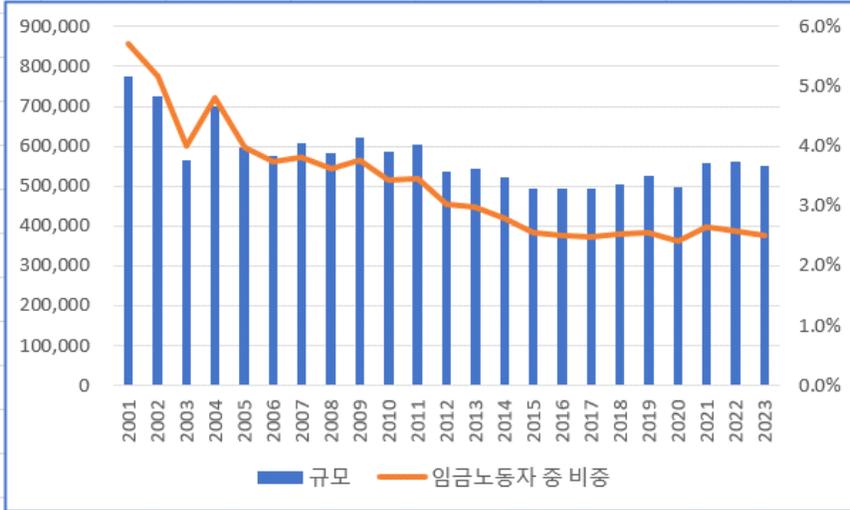
2008년 금융위기로 휘청했던 세계자본주의체제는 플랫폼산업을 통해 다시 한번 성장동력을 확보하고 있다. 20세기가 석유의 시대였다면 21세기는 정보가 그 자리를 대체하고 있다. 플랫폼산업의 선두주자들은 정보를 선점하고, 이를 추출, 분석, 판매하면서 점점 더 지배적인 사업방식을 선보이고 있다. 애플, 마이크로소프트, 아마존 등 거대 플랫폼 기업들이 2021년 기준으로 기업 역사상 최초로 시가총액 1조 달러를 넘는 기록을 세웠고, 한국의 경우도 네이버, 카카오가 기업 순위 10위권을 넘나들고 있다. 산업자본이 반세기 넘어서 도달한 기업규모를 플랫폼자본들은 불과 10년도 안 되어서 달성한 셈이다. 플랫폼자본의 초고속 확장과 함께 노동유연화도 새로운 국면으로 접어들게 된다. 특히 2020년에 전세계를

강타한 코로나19 대유행은 비대면 문화를 확산시키면서 플랫폼경제의 성장을 촉진하는 계기가 되었다.

플랫폼 자본주의는 저고용을 특징으로 하는 글로벌 플랫폼 공룡기업들의 독점과 경쟁상대 구축, 그리고 무인화와 같은 자동경제화를 통해, 전반적 고용축소를 선도하는 동시에, 자체의 사업을 지속시키는데 필수적으로 요구되는 노동자들의 고용 형태와 관련해서는 이들의 개인사업자화 즉 ‘비노동자화’를 포함하는 새로운 유연화 혹은 ‘초유연화’라는 양대 경향을 현저하게 만든다.(장진호, 2020)

비임금노동자는 노동자성이 부정되는 특수고용에 해당되지만 기존에 통계청 경제활동인구조사 근로형태별부가조사를 통해서 파악되어온 특수고용과는 다른 차원에서 파악되어야 한다. 경제활동인구조사에서 파악된 특수고용은 임금노동자 중 “개인적으로 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 제공하고 그 일한 만큼(실적에 따라) 소득을 얻는 형태”에 해당하는 고용형태이다. 2001년 77만 명이었던가 점차 감소해서 현재는 50만 명 내외에 머물러있다. 임금노동자 중 차지하는 비중도 2001년 5.7%에서 점차 감소해서 현재 2.5% 내외로 수렴되고 있다. 이렇게 파악된 노동자들은 실제 특수고용의 매우 일부분에 해당한다.

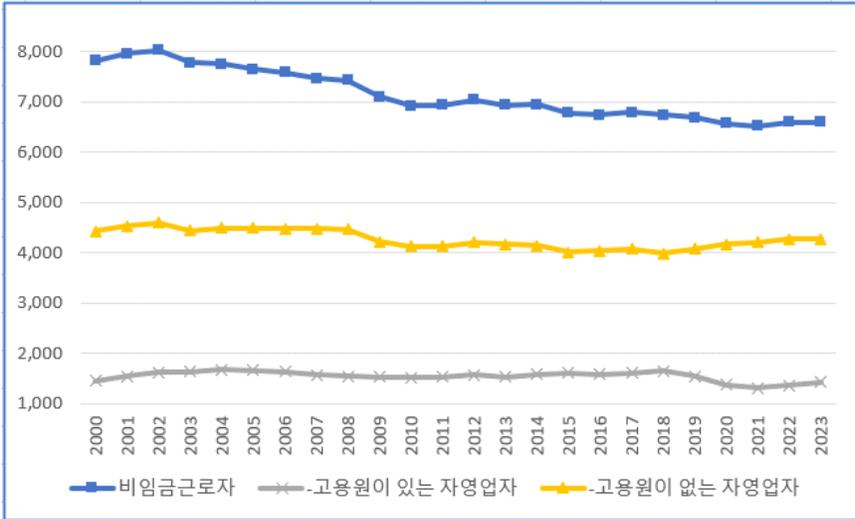
[그림 3-2] 경제활동인구조사 상의 특수고용 규모와 비중 추이(명)



- 자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 각 년도.

현재는 기존의 특수고용이 플랫폼노동만이 아니라 개인위탁, 프리랜서 등 1인 자영업자라는 형태로 전산업에 확산되고 있다. 통계청 경제활동인구조사를 보면, 비임금노동자 중 ‘고용원이 없는 자영업자’는 2002년 460만 명으로 정점을 찍은 2018년까지 400만 명 수준으로 점차 감소하다가 다시 증가세로 돌아서서 2023년 현재 427만 명에 달하고 있다. 특히 ‘고용원이 있는 자영업자’는 2018년 이후 빠르게 감소하고 있는데 반해, ‘고용원이 없는 자영업자’는 오히려 증가하는 반대현상을 보이고 있다.

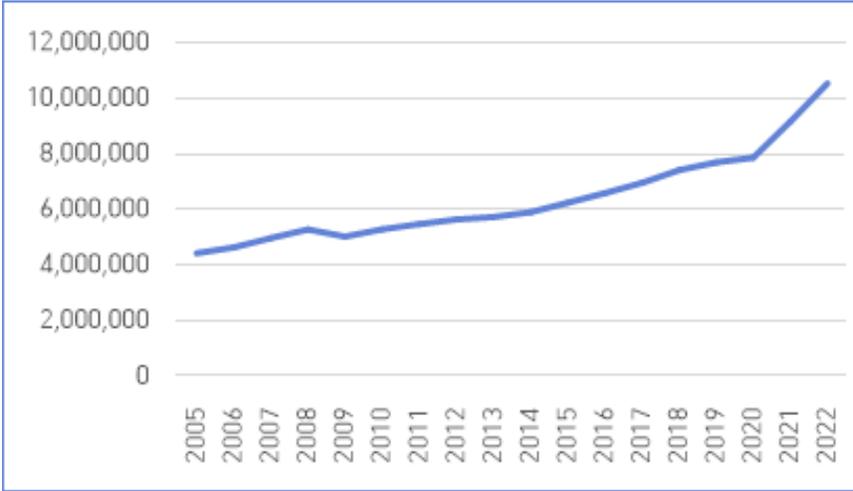
[그림 3-3] 자영업자 규모 추이(단위: 천명)



- 자료: 통계청, 경제활동인구조사(KOSIS)

종합소득세 납부자(사업소득 또는 부동산 임대소득이 있는 자) 현황을 살펴보면 ‘고용원이 없는 자영업자’ 등 비임금노동자의 증가세를 뚜렷이 확인할 수 있다. 2009년에 잠시 하락했지만 종합소득세 납부자는 꾸준히 증가해왔고, 특히 2021년(2020년 소득에 대한 납세자)과 2022년에는 전년 대비 16% 가량의 증가율을 보이고 있다.

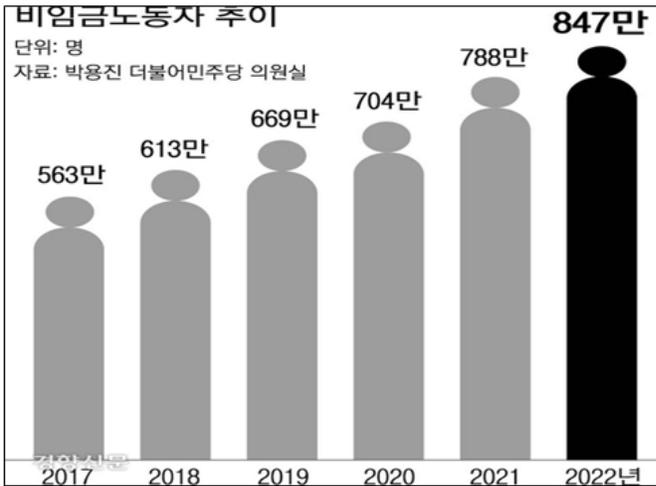
[그림 3-4] 종합소득세 납부자 규모 추이(단위: 명)



- 자료: 국세청, 국세통계. KOSIS

종합소득세 납부자가 모두 비임금노동자는 아니지만, 국세청 자료를 보면 보다 정확한 비임금노동자 규모가 나타난다. 종합소득세 납부자 중 ‘인적용역 사업소득’(고용관계 없이 노무를 제공하고 받는 소득) 원천징수 대상 인원은 2011년 328만 명가량이었고, 매년 50만 명 안팎의 증가세를 거듭해서 2022년에는 847만 명이다. 회사(원천징수 의무자)는 인적용역 소득자에게 보수 지급 시 3.3%의 사업소득세를 원천징수하게 된다.

[그림 3-5] 비임금노동자(인적용역사업소득자) 추이



- 자료: 경향신문(2024. 5. 7.)

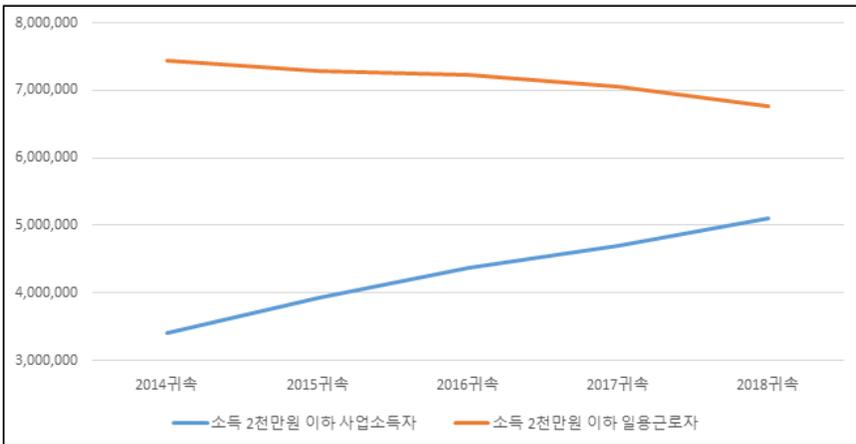
독립사업자라면 독자적으로 사업을 운영해야 하기에, 사업자등록을 해야 세금계산서 발급 등 사업자로서 의무를 할 수 있고, 경비를 비용처리하는 것이 가능하다. 그런데 사업소득세를 내는 자영업자 중 단 2만5천명(0.3%)만이 사업자등록증이 있다. 비임금노동자 1,000명 기준 3명만이 그나마 ‘자영업자’의 외형을 갖춘 것이다. 국세청의 ‘연 매출(수입) 2천 5백만원 이하 자영업자’에 대한 업종별·연령별·지급액 통계를 보면 비임금노동자 847만 명 중 730만 명(86.3%)이 연 매출 2천5백만 원 이하이다.³⁵⁾

결국 최저임금 수준의 수입을 얻고 있는 개인사업자는 노동법 적용을 받지 못할 뿐 저임금 노동자와 다를 바 없는 경제적 지위에 놓여져 있다. 그러한 비임금노동자의 규모가 매년 빠르게 증가하고 있다. 한국 노

35) 국세청이 박용진 의원실, 장혜영 의원실에 제출한 자료. 플랫폼노동희망찾기 보도 자료(2024. 6. 20.)

동시장은 이제 임금노동자 중 ‘비정규직’만으로 노동시장 유연화를 논하기가 어렵게 되었다. 비임금노동자 증가가 전반적인 노동지형을 바꾸고 있고, 노동시장의 초유연화를 심화시키고 있다.

[그림 3-6] 소득 2천만 원 이하 사업소득자 증가 추이(단위: 명)



- 자료: 국세청, 양경숙 의원실 보도자료(2020)

2. 노동시장 분절과 불평등 양상

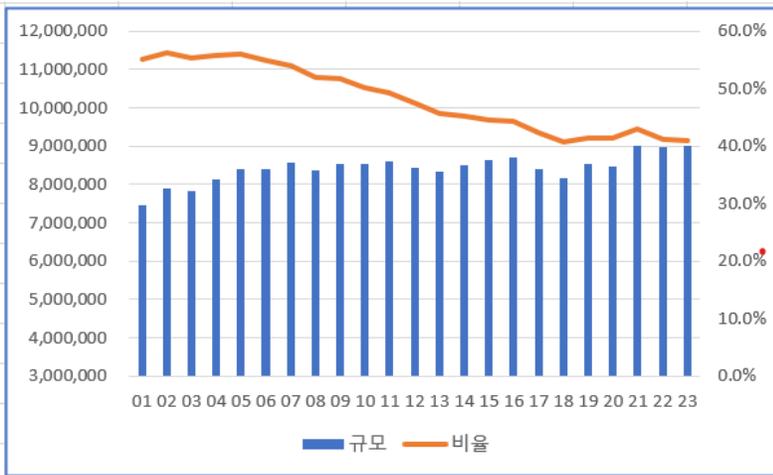
1) 비정규직 추이

비정규직 실태를 파악하기 위해 2001년부터 시작된 「경제활동인구조사 부가조사」는 비정규직 고용형태별 규모, 노동조합 및 사회보험 가입 현황, 사내복지 현황 등을 파악할 수 있다.

2002년 비정규직 비율이 56.2%로 가장 높았고, 점차 비율이 감소하여 2023년에는 41.0%이다. 비정규직 규모는 등락을 보이는 기간도 있지만

점차 증가하여 2023년에는 899만 명이다. 비정규직 비율은 줄어들고 있지만 규모는 꾸준히 증가세를 보이고 있다.

[그림 3-7] 비정규직 규모와 비율



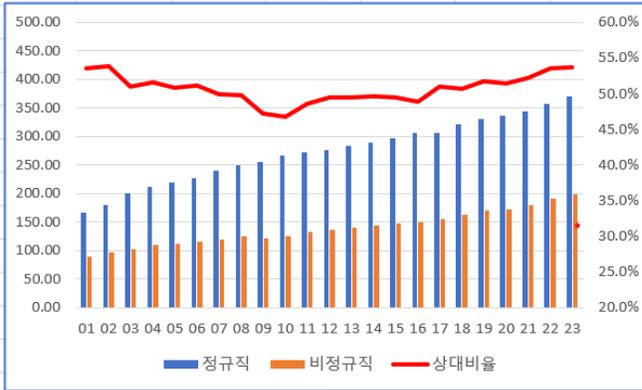
- 자료: 경제활동인구조사 부가조사 각년도

2) 임금 격차

정규직 월 임금은 2001년 167만 원에서 2023년 371만 원으로 2.2배 증가했다. 비정규직 임금은 2001년 89만 원에서 2023년 199만 원으로 정규직과 동일하게 2.2배 증가했다. 정규직과 비정규직의 임금격차는 2001년 78만 원에서 2023년 172만 원으로 증가했다.

정규직 대비 비정규직의 상대임금 비율을 보면 2001년 53.5%, 2002년 53.9%에서 점차 낮아졌고, 2010년 46.8%로 최저점을 보인 후 점차 증가해서 2023년에는 53.7%로 2002년 수준에 가까워졌다. 상대임금 비율이 46%~53% 사이를 기록하는 사이 임금액 차이는 점차 커지고 있다.

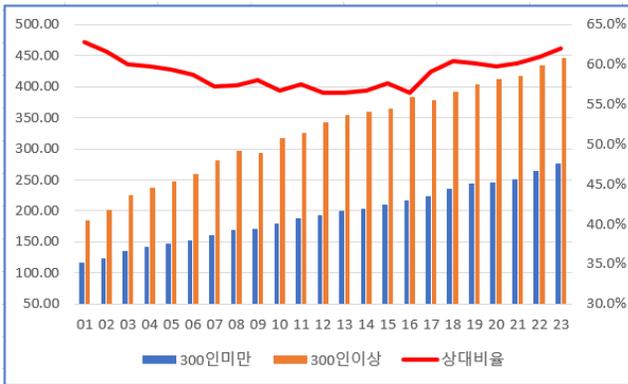
[그림 3-8] 정규직-비정규직 임금 격차(단위: 만원)



- 자료: 경제활동인구조사 부가조사 각년도

사업체 규모별로 임금격차를 살펴봐도 유사한 차이를 확인할 수 있다. 사업체 규모 300인 이상 대비 300인 미만 사업체의 상대임금 비율을 보면 2001년 62.8%로 가장 높았고 점차 낮아지다가 2013년 56.4%로 최저점을 보인 후 점차 상승하여 2023년에는 61.9% 수준을 보이고 있다.

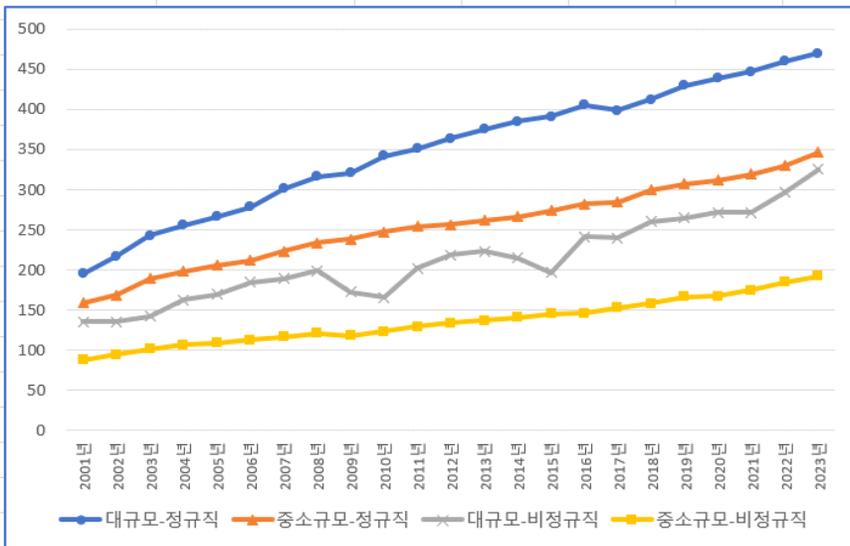
[그림 3-9] 사업체 규모별 임금 격차(단위: 만원)



- 자료: 경제활동인구조사 부가조사 각년도

사업체 규모와 고용형태를 연결해서 월 평균임금 추이를 살펴보면 다음과 같다. 대규모 사업체(300인 이상) 정규직은 2001년 195만 원에서 2023년 470만 원으로 가장 가파른 상승세를 보이고 있는 반면, 중소기업체(300인 미만) 비정규직은 2001년 88만 원에서 2023년 192만 원으로 가장 완만한 상승세를 보인다. 이러한 사업체 규모와 고용형태에 따른 임금격차는 향후에 더 확대될 것으로 보인다.

[그림 3-10] 사업체 규모별 고용형태별 월 평균임금 추이(단위: 만원)



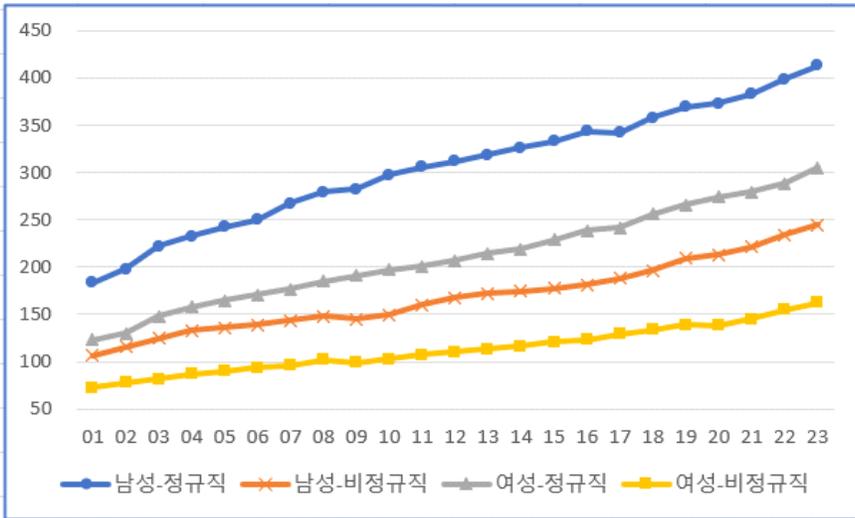
- 자료: 경제활동인구조사 부가조사 각년도

한국의 성별 임금격차(2022년 기준 한국의 성별 임금 격차는 남성 대비 68.8% 수준임)는 OECD 회원국 중 가장 크다. 성별 격차가 고용형태와 합쳐지면 임금 차이는 더욱 커진다. 여성의 비정규직 비율이 더 높은 현실에서 여성노동자는 성차별과 고용형태 차별을 이중으로 겪고 있다.

남성 정규직 임금을 100%으로 했을 때 여성 비정규직의 임금은 2001

년에 39.7%였고, 2010년에 34.6%로 가장 낮았다가 점차 상승했지만 2023년에 39.3%에 머물러있다.

[그림 3-11] 성별, 고용형태별 임금 추이(단위: 만원)

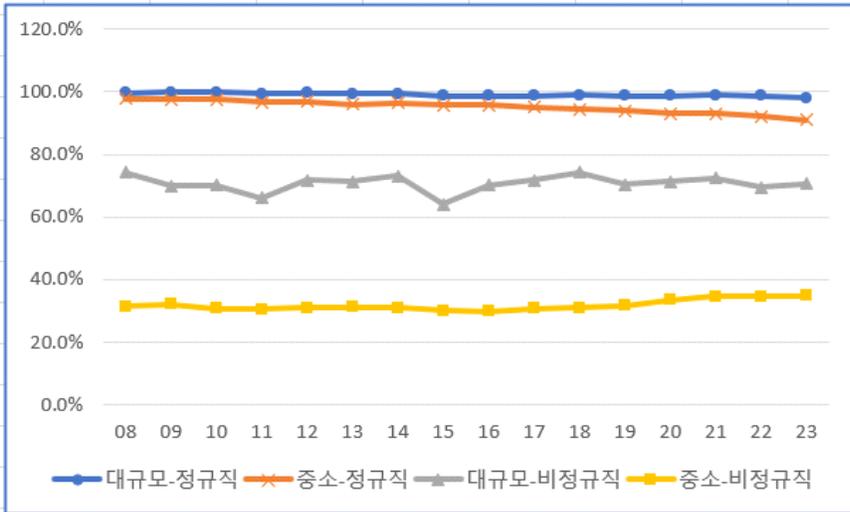


* 경제활동인구조사 부가조사 각년도

3) 사회보험 가입률

국민연금 직장가입자 비율을 사업체 규모별, 고용형태별로 구분해서 살펴보면, 대규모사업체(300인 이상) 정규직은 98%~99.9% 수준이고, 중소사업체(300인 미만) 정규직은 점차 낮아지고 있지만 91%~97.7% 수준을 보이고 있다. 반면, 대규모사업체 비정규직은 64%~74% 수준으로 대규모사업체 정규직에 비해 낮은 편이며, 중소사업체 비정규직은 30%~35% 수준으로 매우 큰 격차를 보이고 있다.

[그림 3-12] 사업체 규모별 고용형태별 국민연금 직장가입율 추이



* 경제활동인구조사 부가조사 각년도

4) 노동시장 분절의 고착화

정홍준(2023)은 기업규모별, 고용형태별로 일자리가 고착화되어 있음을 보여주고 있다. 통계청 일자리이동통계를 살펴봤을 때, 우선 기업규모별로 대기업에서 중소기업으로 이동한 경우 60.2%였으나 중소기업에서 대기업 이동하는 경우는 11.8%에 불과하였다. 한편 대기업에서 대기업으로 수평 이동하는 경우는 39.8%였고 중소기업에서 중소기업으로 수평 이동하는 경우는 60.2%로 나타났다. 이러한 결과는 대기업의 일자리가 제한되어 있는 상황에서 중소기업에서 대기업으로 이동하는 비율이 제한되어 있음을 보여준다.(정홍준, 2023)

[표 3-3] 기업규모별 일자리 이동

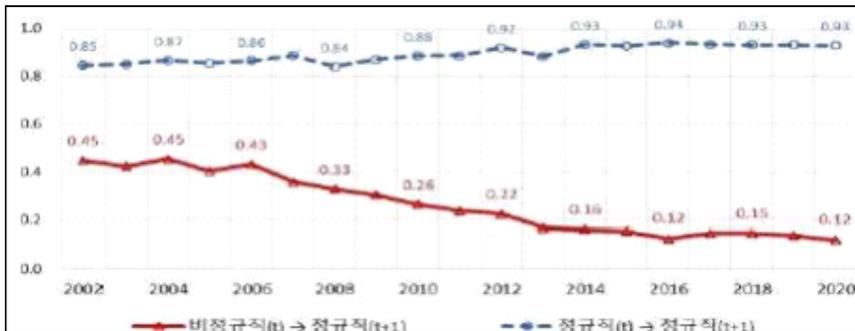
구분	변동인원 수(천명)	변동인원 비율(%)
대기업 → 대기업	194	39.8
중소기업 → 중소기업	2,348	88.2
대기업 → 중소기업	293	60.2
중소기업 → 대기업	315	11.8

* 통계청, 일자리이동통계

- 주: 이동 전 기업규모(2021년), 이동 후 기업규모(2022년)

또한 이태 · 안준홍(2023)의 연구를 인용하면서 고용형태별 분단노동시장 특성을 보여주고 있는데, 해당 연구에 따르면 2002년부터 2006년까지 비정규직이었다가 정규직으로 이동할 가능성은 45% 수준을 유지했으나 그 이후 매년 감소하여 2022년에는 12%까지 줄어든 것으로 나타났다. 이와 반대로 정규직 고용형태에서 계속 정규직 고용형태를 유지할 가능성은 200년 85%에서 2020년 93%로 늘어난 것으로 나타났다.

[그림 3-13] 고용형태별 노동이동 비중 변화



* 이태 · 안준홍(2023), 한국의 분절된 노동시장과 노동이동 분석, 한국노동연구원.

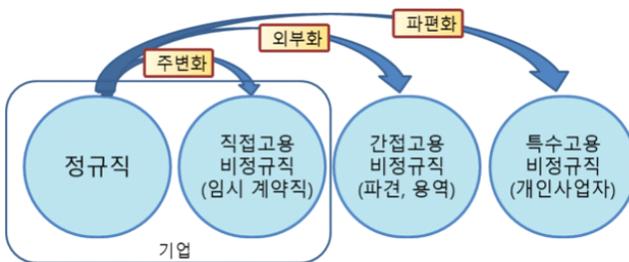
3. 노동시장 분절 요인과 과제

1) 노동시장 분절 요인

한국의 노동시장은 기업규모와 고용형태에 따른 차별이 중첩되고, 대기업 정규직과 중소기업 비정규직 내에도 상당한 분절 또는 균열이 존재하는 ‘중층적 분절노동시장’을 특징으로 하며, 파편화된 기업별 노사관계와 맞물려 불평등이 확대되는 악순환 고리에 빠져 있다.(김유선, 2019)

노동시장 분절의 주요 요인인 고용형태 분화는 기업의 노동력 사용 전략에 기인하고 있다. 기업이 사용하는 노동력을 주변화(임시직, 계약직), 외부화(파견, 용역, 도급, 사내하청, 자회사 등), 파편화(개인사업자화) 시킴으로써 노동법 상의 사용자 책임을 회피하고, 노조효과를 배제하며, 안전보건 책임을 외부화하고 있는 것이다. 이러한 기업의 노무관리전략이 다양한 비정규고용을 늘리고 있다. 정보통신기술의 발전을 외부화, 파편화된 노동력의 지휘통제를 위해 사용하는 자본의 전략과, 이를 제대로 규제하지 못하고 있는 낡은 노동법 체계가 노동시장의 분절을 심화시키고 있다.

[그림 3-14] 기업의 고용전략



앞서 살펴봤듯이 임금, 사회보험 가입률 등 노동시장 분절 양상은 고용형태, 기업규모, 성별 등의 요소가 중첩되어 나타나고 있다. 또한 노동 이동에 있어서도 기업규모 간 이동(중소기업 → 대기업)과 고용형태 간 이동(비정규직 → 정규직)이 매우 제한적임을 알 수 있다. 고용형태, 기업규모, 성별 이외에도 학력, 연령 등 인구학적 특성에 의해서도 노동시장 분절현상이 나타난다.

중장년층은 교육수준이 높을수록 대기업 내부자형 노동시장에, 교육수준이 낮을수록 영세기업 외부자형 노동시장에 속하게 된다. 최근에는 영세기업 외부자형 고학력 청년의 비중이 증가하고 있는데, 교육수준이 높아질수록 안정적인 노동시장에 속할 수 있었던 과거와 달리, 고학력 청년들의 안정적 유형의 노동시장 진입을 기대하기 어려운 것으로 해석된다.(이태현, 2022)

특히 55세 이상 고령층은 성별에 구분없이 외부노동시장에서 일하는 비중이 커진다. 대표적인 고령자 일자리라고 할 수 있는 돌봄일자리, 시설관리원, 경비원 등은 저임금의 불안정한 일자리며, 이러한 일자리의 고용률이 지속적으로 높아지고 있다. 2, 30대에 내부노동시장에 진입했다 라도 50대에 이르러서 자발적, 비자발적 퇴직을 경험한 노동자이거나, 경력 단절 이후 노동시장에 재진입하는 중고령 여성노동자들이 갖게 되는 대부분의 일자리는 전형적인 외부노동시장의 일자리이다.

2) 노동시장 분절을 해소하기 위한 과제

노동시장 분절에 따른 고용 및 소득 불평등 문제를 해결하기 위해서는 다각도의 접근이 필요하다. 비정규직 남용을 막기 위한 노동법제 개선, 소득불평등을 축소하기 위한 최저임금 인상과 확대 적용, 사회안전망 확

대, 적극적 노동시장정책, 기업별교섭의 한계를 극복하기 위한 산별교섭 활성화 및 협약적용률 제고 등 복합적인 접근이 필요하다. 주변부 노동시장별 개선과제는 3절에서 살펴보도록 하고, 여기서는 개괄적으로만 정리한다.

첫째, 고용 불안정성을 축소하고 보편적인 노동권을 보장하기 위한 노동법 개선이 필요하다. 상시지속적인 업무에는 상용직 직접고용 원칙을 확립해야 한다. 이를 위해 기간제법 상의 기간제 사용사유 제한을 도입해야 하고, 근기법과 노조법의 사용자개념을 확대해야 한다. 현재 노조법 2조 개정 문제는 이를 다루고 있다. 5인 미만 사업장에 근로기준법을 확대 적용해야 하고, 초단시간 노동에 대한 근기법 일부 조항 및 사회보험법 배제를 철폐해야 한다. 특수고용, 플랫폼노동 등 비임금노동자, 가짜 개인사업자 남용을 막기 위해 오분류(Misclassification) 문제를 해결할 수 있는 고용지위 판단기준을 확립하고, 위장도급을 막기 위해 파견과 도급의 구분 기준 법제화가 필요하다. 기간제와 간접고용의 고용불안을 막기 위해 갱신기대권, 고용승계기대권을 입법화해야 한다. 근로기준법 상의 균등대우원칙에 동일가치노동 동일임금원칙을 추가해야 하고, 이에 맞춰서 노동위원회 차별시정제도를 실질화해야 한다. 성별 임금격차를 해소하기 위한 기반이 되는 성별임금공시제(남녀고용평등법 상의 적극적 고용개선조치)의 경우도 2022년 개악되기 전과 같이 직종과 직급별로 구분공시를 해야 할 것이고, 적극적 고용개선조치 미이행 사업주에 대해서는 명단 공표 이외에 실질적인 제재가 따라야 한다.

둘째, 소득불평등을 해소하기 위한 최저임금 현실화와 적용 확대, 사회안전망 확대가 필요하다. 노조 조직률이 매우 낮은 작은사업장 노동자들의 임금인상 기제는 거의 유일하게 최저임금 인상이다. 최저임금 현실화를 위해서는 최저임금 인상률 하한선을 결정할 때 물가인상률, 경제성장

를 고려한 기본 인상률에 더해서 소득불평등 해소를 위한 추가인상분이 반영되어야 한다.(김유선, 2024) 또한 공익위원이 최저임금에 대한 실질적인 결정권을 행사한다는 점에서 공익위원 선출방식도 노사정추천제 또는 입법, 사법, 행정 등 3부 요인 추천제 등 개선해야 한다. 최임법 제 5조 3항 도급제 최저임금제를 활성화해서 적용범위를 확대해야 한다. ‘전 국민고용보험제’, 노무제공자 개념 도입 등 사회안전망이 꾸준히 확대되고 있으나, 비임금노동자 가입 확대 이외에 보험 적용 확대는 아직 요원하다. 전형적인 임금노동자를 중심으로 설계된 고용, 산재보험이 플랫폼, 프리랜서 노동자에게는 적용되기 어렵다. 부분실업 인정, 요양급여 하한선 현실화 등 고용특성을 감안한 적용 방안이 마련되어야 한다.

셋째, 노조효과를 확대할 수 있는 협약적용률 제고와 산별교섭 활성화가 필요하다. 협약적용률 확대를 위해서는 기존의 일반적 구속력(하나의 사업 또는 사업장의 동종 근로자 과반 이상), 지역적 구속력(하나의 지역의 동종 근로자 3분의 2 이상)의 적용 조건을 완화하는 것으로는 부족하고, 단체협약의 만인효(업종 또는 기업 차원에서 비조합원에게도 협약 적용)에 대한 적극적인 입법 검토가 필요하다. 협약적용률을 높이는 제도는 산별교섭 활성화와 맞물려서 도입되어야 효과가 있다. 우선 현재의 교섭창구 단일화제도가 산별교섭을 가로막지 않도록 폐지 또는 개선되어야 한다. 현재 사업 또는 사업장별로 설치하도록 되어 있는 노사협의회를 산업, 업종별로도 설치하도록 확대하는 것도 필요하고, 이를 위해 산업, 업종별 사용자단체의 설립을 의무화해야 한다. 중앙노동위원회에 산업별, 지역별 등 초기업별 교섭에 관해 교섭단위를 결정하는 권한을 부여하는 제안(권오성, 2022)도 고려해볼 수 있다.

Ⅲ. 대전환 시기 주변부 노동시장의 부문별 특성

1. 전형적인 비정규직 노동시장 특성

1) 공무원

(1) 현황

공공부문 공무직은 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 사람으로서 기관에서 직접 고용한 자를 말한다.³⁶⁾ 고용노동부 직무 구분에 따르면 공무직은 기술지원직, 환경관리직, 전문직, 지원직으로 분류할 수 있다.

[표 3-4] 공무원 직무 구분

구 분	직 무 내 용	해 당 직 종
기술 지원직	기술지원 및 보조, 시설점검 업무 등	전산원, 시설물관리원
환경 관리직	미화, 시설물청소, 주차관리, 도로보수, 산림보호 등	시설물청소원, 경비원, 환경미화원, 주차관리원, 도로보수원, 산림보호종사자 등
전문직	전문자격 또는 법에 의해 채용된 경우	영양사, 연구원, 의료업무종사자 등
지원직	사무, 행정, 전산, 상담, 연구, 조사 등 분야에서 지원업무 수행	사무(보조)원, 전산보조원, 전화상담원, 사서 및 기록물 정리원, 통계조사원, 연구보조원 등

- 자료: 고용노동부, '공무직 등 근로자 인사관리규정 표준안(중앙행정기관, 지방자치단체, 교육기관용)', 2017. 12.

36) 고용노동부, '공무직 등 근로자 인사관리규정 표준안(중앙행정기관, 지방자치단체, 교육기관용)', 2017. 12.

[표 3-5] 공무원 규모(단위: 명)

구분	정규직 (A)	무기계약직 (B)	정규직 전환 완료 (C)	공무직 계 (B+C)	정규직 대비 비율 ((B+C)/A)
중앙부처	290,094	20,582	22,480	43,062	14.8%
자치단체	350,637	52,939	23,465	76,404	21.8%
공공기관	318,573	24,676	85,786	110,462	34.7%
지방공기업	55,429	9,466	5,945	15,411	27.8%
교육기관	521,932	104,287	36,267	140,554	26.9%
합계	1,536,665	211,950	173,943	385,893	25.1%

- 자료: 남우근(2020)

노무현 정부부터 시작된 공공부문 비정규직 대책으로 인해 각 정부마다 7만 명 내외의 기간제 노동자를 무기계약직으로 전환했다. 공무직(무기계약직)은 문재인 정부의 정규직화 정책 추진 이전부터 존재했던 노동자들과, 2017년 정규직 전환 정책으로 인해 새로 생겨난 노동자들로 구성된다. 정규직 전환 정책 이전의 공무직은 211,950명이고, 정규직 전환이 완료된 인원은 173,943명이다. 따라서 2020년 기준 전체 공무직은 385,893명이고 정규직 인원 수의 25.1%에 해당하는 규모이다.

(2) 쟁점

공무직은 근거법이 없기 때문에 신분보장이 안 되고, 임금체계도 제대로 수립되지 않았다. 기관마다 인사관리가 제각각이어서 동일유사업무를 수행하는 공무직 간에도 부서에 따라 임금차이가 나는 경우가 많다. 정규직과의 임금 차별도 있는데, 공무직은 소속 기관 정규직에 비해 60%

내외의 임금을 받고 있다.

대부분의 기관이 공무직 관리 규정에 ‘사용기준’을 명시하고 있다. 사용기준에는 ① 관리적·서비스적 성격이 강한 사무로 공무원이 반드시 수행하지 않아도 되는 경우, ② 업무량 등이 공무원 배치기준에 미달하는 경우, ③ 기타 단순 집행적 성격의 사무이거나 공무원을 보조하는 사무 등 공무직의 역할을 단순 사무, 공무원 보조 사무, 업무량이 공무원 기준에 미달하는 경우 등으로 간주하고 있다. 공무직의 고유업무를 규정하기 보다는 공무원의 보조적 성격으로 간주함으로써 공무원과 동종유사업무를 하고 있거나, 현장에서 특수한 업무를 하고 있는 현실을 부정하고 공직사회에 비합리적인 위계구조를 형성하고 있다.

공무직의 인사관리, 임금체계 개선, 법제화 등의 산적인 과제를 해결하기 위해 국무총리 훈령을 통해 ‘공무직위원회’를 구성하고 2020년 3월부터 3년 동안 운영됐지만 인사관리 가이드라인을 만든 것 외에는 별다른 성과를 내지 못했고 활동이 종료되었다.

(3) 과제

첫째, 공무직 법제화가 우선적으로 필요하다. 정규직과의 차별, 공무직 간의 차등 적용 문제 등을 해결하기 위해서는 무엇보다도 법제화가 선결되어야 한다. 법제화를 통해 고용지위를 분명히 하고, 이를 토대로 통합적 인사관리가 이뤄져야 한다. 특히 대민업무를 수행하는 공무직에게 법적 권한을 부여함으로써 국민들에게는 안정적인 공적 서비스를 제공할 수 있고, 공무직 노동자도 법규정에 의거해서 정당하게 업무에 임할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 통일적인 임금체계를 수립해야 한다. 공무직의 경우 동종유사업

무라도 임금체계, 임금 수준이 다양하고, 심지어 동일한 기관에 소속되어 있더라도 사용부서가 다를 경우 임금이 다르게 결정되는 경우도 있다. 모든 공무원에게 적용되는 기본급 체계와 필수수당을 정하고, 직무 특수성에 따른 수당은 다양성을 반영해서 운영하도록 해야 한다.

셋째, 정수 관리 및 유지가 필요하다. 기관별로 공무원 정수를 정하도록 되어 있으나 기준이 객관적이지 않고, 자연퇴사 등 현원이 축소되더라도 정원에 맞춰서 인력선발이 이뤄져야 하는데, 현실은 기간제로 대체하거나 고용을 외부화하기도 한다. 여러 정부에 걸쳐서 공공부문 정규직화가 진행되어 왔지만 여전히 제자리걸음을 하고 있는 이유이기도 하다.

넷째, 공무원 인사관리를 담당하는 별도의 기구가 만들어져야 한다. 공무직은 규모도 클 뿐만 아니라 직종과 노동조건이 다종다양해서 개별 기관에만 인사관리를 맡기기가 어렵다. 2020년에 만들었던 공무원위원회와 같이 전체 공공부문 공무직을 일괄적으로 다룰 수 있는 기구를 만들어서 통일적인 규율이 필요하다.

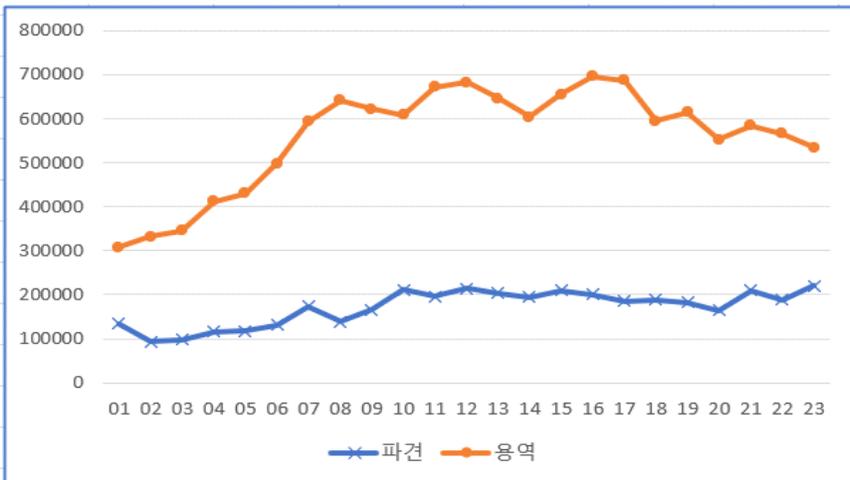
2) 간접고용

(1) 현황

간접고용은 기업의 필요에 의하여 타인의 노무를 이용하지만 노무제공자와 근로계약을 직접 체결하지 않고 제3자에게 고용된 노동자를 이용하는 고용형태이다. 법적인 개념으로 파악하면 직업안정법 상의 근로자공급, 파견법상의 근로자파견, 민법상의 도급 및 위임을 들 수 있다. 현실에서는 용역, 파견, 민간위탁, 사내하청, 하도급, 아웃소싱, 소사장제, 사내분사 등이 간접고용의 범주에 포함된다.

간접고용 노동자의 규모를 경제활동인구조사 부가조사 자료를 통해 파악하면 다음 그림과 같다. 2023년 기준 파견노동이 22만 명(임금노동자 중 1.0%), 용역노동이 53만 명(임금노동자 중 2.4%)이다. 파견과 용역을 합쳐서 75만 명, 임금노동자의 3.4%이다. 하지만 경제활동인구조사 부가조사 자료를 통해 간접고용 규모를 파악하는 것은 한계가 있다. 조사에 응할 때 용역회사, 파견회사의 정규직이나 계약직으로 생각하고 응답하는 경우가 있을 수 있고, 자신이 근무하는 장소를 기준으로 조사에 답하는 경우도 있을 수 있다.

[그림 3-15] 파견, 용역 규모(단위: 명)



- 자료: 경제활동인구조사 부가조사 각년도

간접고용 노동자의 규모를 보다 현실감 있게 파악하기 위해 통계청의 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」와 300인 이상 사업에 적용되고 있는 고용형태 공시제 자료를 활용하여 간접고용 규모를 추산해 본다. 두 자료를 병행하는 이유는 통계청 자료를 통해서만 간접고용 규모

가 너무 적게 분류되어서 이것만으로는 실제 규모를 추산하기 어렵기 때문이다. 따라서 300인 미만 사업체는 통계청 자료를 토대로 추산하고, 300인 이상 사업체는 고용형태 공시제 자료를 활용한다. 이에 더해 고용형태 공시제에서 제외되어 있는 공공부문의 경우는 2019년 고용노동부가 특별근로실태조사를 통해서 파악한 자료를 활용한다.

또한 통계청 자료를 활용할 때 파견, 용역으로 분류되는 것만이 아니라 간접고용의 특성을 갖고 있는 일당제 건설업 노동자와 호출근로까지 포함한다. 다단계 하도급에 의해 수행되는 건설업의 현실과 호출근로는 간접고용의 특성을 그대로 가지고 있기 때문이다.

이러한 전제에서 추산한 간접고용 규모는 3,450,197명이다. 이는 2023년 전체 임금노동자 21,954,033명의 15.7%에 달하는 인원이다.³⁷⁾

[표 3-6] 간접고용 규모 추정

구분	규모	비고
300인 미만 사업체	파견, 용역 : 737,021명	통계청 경제활동인구조사 (2023년 8월)
	건설업 : 647,446명	
	호출근로 : 219,956명	
300인 이상 사업체	민간부문 : 1,604,035명	2023년 고용형태 공시제
	공공부문 : 241,739명	고용노동부 정규직 전환 자료 (2018년, 2021년)
계	3,450,197명	임금노동자의 15.7%

- 주: 비고의 자료들을 토대로 필자 계산. 자세한 산출내역은 남우근(2024) 참조.

37) 이러한 간접고용 추산은 여러 통계자료를 활용함으로 인해 발생하는 중복추산 가능성도 안고 있다. 이를테면 300인 미만 사업체에서 파악된 간접고용노동자가 300인 이상 사업체의 고용형태 공시제에 집계된 경우도 있을 수 있으나 이를 분별할 수 있는 방법은 없다.

(2) 쟁점

간접고용은 사용자업주와 고용사업주가 분리된 고용형태이고, 파견법 상의 파견이 아닌 경우 사용자업주가 노동법 상 책임을 회피하고, 비용 절감 수단으로 활용하는 고용형태이다. 몇 가지 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 노동법의 직접고용 원칙에 위배되는 고용형태이다. 근로기준법은 제9조에서 중간착취를 배제하고 있다. 직업안정법도 근로자공급사업은 노동조합만이 할 수 있도록 하고 있다. 다만, 예외적으로 파견법 상 파견을 허용해주고 있는데, 이 역시 32개 직종에 대해 제한적으로 인정해주고 있다. 직접고용이 원칙이고, 예외적으로 일부를 인정해주는 방식이다. 하지만 현재의 남용되고 있는 간접고용은 도급, 용역의 형태로 법적 제재를 거의 받지 않고 활용되고 있다.

둘째, 용역계약 해지를 통해 근로기준법 상의 해고제한 제도를 무력화시키고 있다. 주로 노동조합을 배제하기 위한 방법으로 이용되고 있다.

셋째, 사용자가 노동법적 책임을 너무 쉽게 회피하면서 초과이윤을 얻게 된다. 이 과정에서 노동자는 중간착취분을 제외한 저임금을 감수해야 할 뿐만 아니라 안전보건 문제에도 취약해질 수밖에 없다.

간접고용도 최근에는 다양한 형태로 변형되고 있다. 공공부문의 간접고용 정규직화 과정에서 자회사 방식이 주요하게 활용되었던 것이 영향을 주기도 했는데 SK브로드밴드, LG유플러스, KT 등 통신회사들과 SK매직, 청호나이스 등 가전랜탈기업들은 불법파견을 인정한 법원 판결에 대해 자회사 방식의 정규직화를 추진하기도 했다. IT기업인 네이버와 카카오, 게임기업인 스마일게이트, 넥슨 등은 인수·합병만이 아니라 기업분할(분사) 방식으로 많은 자회사를 만들고 있다. IT·게임산업은 산업특

성상 여러 프로젝트가 동시에 진행되고 프로젝트의 위험도도 높기 때문에, 위험을 분산하기 위해 프로젝트 단위를 하나의 법인으로 만드는 경우가 많다. 그러다보니 독립기업이지만 실제로는 하나의 사업부서처럼 운영되고, 노동자들은 프로젝트에 따라 분사 기업간 이동을 하게 된다. 기업활동이라는 명목하에 보다 유연하게 간접고용을 활용하는 최근의 변화에 대해 사회적 규제가 필요하다.(남우근 외, 2021)

(3) 과제

간접고용이 남용되고 있는 현실을 개선하기 위한 과제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 근로기준법, 노동조합법 상의 사용자 개념을 확대해야 한다. 계약형식이 아니라 노동조건 결정에 실질적인 영향력을 행사하는 자도 사용자 범주에 포함시켜야 한다. 노란봉투법(노조법 2, 3조 개정안)이 그러한 내용을 담고 있다.

둘째, 파견과 도급의 기준을 명확히 하는 것도 과제이다. 법원의 해석론은 원칙 사용자책임을 인정하는 것에 매우 인색하다. 파견법 등 법률에 진정도급의 개념 지표를 넣고 그 외는 모두 묵시적 근로계약 또는 불법파견으로 간주해서 고용의무를 부과해야 한다.

셋째, 기업변동 시 고용 등 노동권이 보장되어야 한다. 판례에서는 영업양도의 경우에 양도인과 양수인 간의 포괄적인 권리·의무의 승계를 인정하고 있고, 따라서 양수인의 고용승계 의무가 있다고 해석하고 있으나, 개별 사건에 대해 판단하는 판례에 의존할 것이 아니라 입법을 통해 해결해야 할 것이다. 또한 영업양도 등 “사업의 이전”에는 수급회사, 용역회사 변경도 포함해야 한다. 영업양도계약에서의 양도인과 양수인, 용역

계약에서의 도급인과 수급인 간의 계약 성격은 차이가 있으나 ‘사업의 이전’이라는 점에서 차이가 없다.³⁸⁾

넷째, 분사, 인수합병 등 기업집단의 경영활동에 대한 규제가 강화되어야 한다. 이를 위해 기업집단을 직접 규율할 수 있는 입법이 필요하다. 기존에 기업집단에 대한 규제는 공정거래법을 통해서 이뤄지고 있는데, 공정거래법은 기업의 시장지배적 지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하는 것이 목적이어서 결과적으로 자본의 질서를 추구할 뿐 소수주주나 노동자를 보호하는 데에는 미흡하다. 내부거래에 대한 규제와 불공정한 기업분할·합병에 대한 방지책이 마련되어야 한다.

3) 특수고용

(1) 현황

특수고용 노동은 근로기준법상 노동자성이 대체로 부정되는 노동자이다. 법상으로는 노무제공자(산재보험법, 고용보험법), 특수형태근로종사자(산업안전보건법)로 지칭되고 있다. 특수고용 노동자는 범주가 넓다. 특수고용은 종속성(인적, 경제적, 조직적 종속성)이 없거나 낮다는 이유로 노동자성이 부정되고 개인사업자로 분류되지만, 계약형식이나 노동과정의 외양이 아니라 실질적 종속성이 있는가에 따라 전통적 노동자, 독립적 노동자, 종속적 자영인 등으로 구분할 수 있고, 그에 걸맞는 노동법적 보호가 이뤄져야 한다.

38) 21대 국회에서 송옥주위원이 대표발의한 ‘사업이전에서의 근로자 보호 등에 관한 법률안’을 참조할 것.

[표 3-7] 특수고용 개념 구분

종속노동	특수고용		개인사업자
인적 종속	인적 독립 경제적, 조직적 종속	인적 독립 경제적, 조직적 의존	인적 독립 경제적, 조직적 독립
전통적 노동자	독립노동자	종속적 자영인	독립 사업자

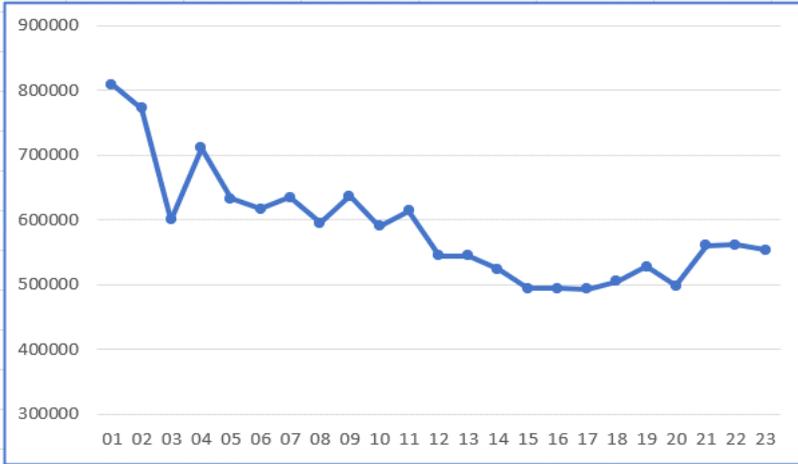
- 자료: 조경배(2006)

통계청의 경제활동인구조사 부가조사 자료상으로는 특수고용 규모를 제대로 파악하기 힘들다. 2023년 기준 특수고용은 55만 명(전체 노동자의 2.5%)인데, 조사문항에 제대로 응답하지 않은 경우가 있을 수 있다.³⁹⁾

조돈문 외(2015)에서는 특수고용으로 분류할 수 있는 직종별 인원을 합해서 230만 명으로 추산하고 있다. 정홍준 외(2018)는 3만 명 표본조사를 통해 특수고용을 166만 명, ‘새로운 유형’(플랫폼노동, 의존적인 프리랜서 등)을 55만 명으로 추계하고 있다.

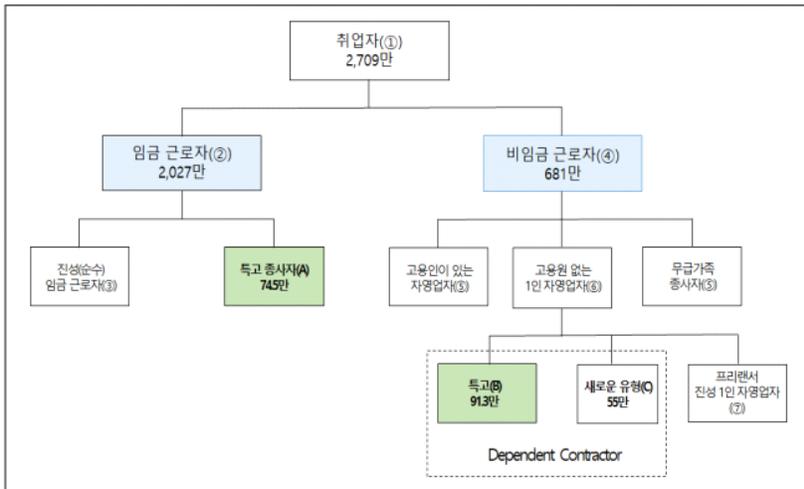
39) 경찰부가조사 문항 : “지난 주 다니던 직장은 개인적으로 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 제공하고 그 일한 만큼(실적에 따라) 소득을 얻는 형태에 해당됩니까?(예 : 보험설계사, 학습지교사, 퀵서비스 배달기사, 골프장 경기보조원, 대리운전기사, 택배기사, 신용카드모집인, 대출모집인 등)

[그림 3-16] 특수고용 규모 추이(단위: 명)



- 자료: 경제활동인구조사 부가조사 각년도

[그림 3-17] 특수고용 규모 추산



- 자료: 정흥준 외(2018)

(2) 쟁점

특수고용 문제의 핵심은 노동자성 오분류 문제를 어떻게 해결할 것인지와, 노동자성이 인정되지 않는 종속적 자영인에 대해서 사회적 보호를 어떻게 할 것인지로 대별된다.

첫째, 오분류 문제를 해결하기 위해서는 노동자성 판단지표를 법률화해야 한다. 노동자성은 노동법을 적용하기 위한 전제이다. 특수고용 노동자는 법원 판결을 통해 대부분 근로기준법 상 노동자성이 부정되고 있고, 노동조합법 상의 노동자성은 상당 수 직종이 인정되고 있다. 노조법 상 노동자성이 인정된다고 해도 노동3권을 온전히 행사할 수 있는 것은 아니다. 근로기준법 상 노동자성이 부정된다고 해서 사용자가 교섭을 회피하거나, 임금 등 보수에 대해 공정거래법 상 담합을 이유로 교섭의제에 포함시키는 것을 거부하기도 한다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 미국 캘리포니아주의 AB5법과 같이 노무제공자를 우선 노동자로 추정한 후 ABC 테스트를 거쳐서 노동자가 아님을 사용자가 입증하도록 하는 방식을 참조할 수 있다.⁴⁰⁾ 또한 2024년 4월에 EU의회가 「플랫폼 노동의 노동조건 개선에 관한 지침」을 가결했고, 이에 따라 향후 2년 이내에 회원국들은 지침을 국내적 입법 등을 통해 이행해야 한다. 지침의 주요 내용 중 하나가 디지털 노무제공 플랫폼을 통해 노무를 제공하는 사람(‘플랫폼 노무제공자’)의 고용상 지

40) ABC 검증요건은 사용자가 ABC 요건을 모두 입증함으로써 취업자가 근로자가 아님을 추정하는 방식임. ABC 요건은 아래와 같음.

- A. 노무수행계약과 사실상의 업무수행과 관련하여 사용자의 통제와 지시로부터 자유로운 자
- B. 사용자의 업무의 통상적인 과정 이외의 업무를 수행하고 있는 자
- C. 업무수행과 관련된 동일한 성격과 독립적으로 수립된 거래, 일 또는 사업에 통상적으로 종사하는 자

위의 올바른 판단을 위한 법적 추정 제도를 만들어야 한다는 것이다. 고용지위를 판단하는 기준을 지침에 포함시키지 못한 것은 아쉬운 부분이나, 앞으로 2년 내에 EU회원국들은 고용지위 판단 기준을 입법화하는 노력을 기울일 것이다.(윤애림, 2024) 한국도 이와 같은 방식의 접근이 필요하다.

둘째, 고용지위 상 노동자성이 부정되는 종속적 자영인에 대해서도 부분적인 노동법적 보호를 해야 한다. 현재 특수고용 노동자는 ‘노무제공자’라는 명칭으로 산재보험법(18개 직종), 고용보험법(17개 직종), 산업안전보건법(14개 직종)을 부분적으로 적용하고 있다.

(3) 과제

특수고용 문제를 해결하기 위한 과제를 다음과 같이 정리한다. 첫째, 실질적인 노동자성 판단 기준을 수립해야 한다. EU, 미국 등 플랫폼노동자의 노동자성 판단 기준을 수립하는 세계적 흐름을 따라서 한국도 고용지위를 판단할 수 있는 구체적인 기준을 수립해야 한다. EU 의회가 2024년 4월에 통과시킨 ‘플랫폼노동 지침’에 따라 27개 EU회원국은 향후 2년 안에 고용지위 판단 기준을 국내법으로 입법화해야 한다. 미국에서 법적 다툼이 진행되고 있는 ‘AB5’법과 같은 논쟁이 유럽 전역에서 진행될 것이다. 플랫폼노동을 포함한 특수고용 문제의 핵심인 오분류 문제를 해결하기 위한 다양한 논쟁이 전개되는 흐름은 한국에도 영향을 미칠 것이다. 현재 산재보험법, 고용보험법, 산업안전보건법 시행령을 통해 몇 개 직종을 선정하는 방식이 아니라 한국도 고용지위에 대한 보편적 판단기준을 수립해서 위장자영인, 독립노동자에 대한 노동자성을 인정해야 한다.

둘째, 종속적 자영인에 대한 사회적 보호를 확대해야 한다. 오분류 문

제를 통과했음에도 노동자성이 부정되는 자영인 중 경제적, 조직적 의존성을 띤 고용원 없는 자영인에 대해 사회보험 적용, 사회적 지원이 필요하다. 현재 ‘노무제공자’ 개념이 도입되면서 고용보험, 산재보험이 의무가입을 전환되었고, 상당수 특수고용노동자가 가입되어 있지만 보험혜택은 제대로 받기 힘들다. 플랫폼노동의 경우 여러 플랫폼을 이용하는 특성으로 인해 부분실업이 발생해도 실업급여가 적용되지 않는다. 배달업 등 산재가 빈발하는 업종의 경우도, 산재 휴업급여의 하한선이 2023년 7월 전속성 조항 폐지 이전에는 일반노동자와 동일하게 최저임금으로 정해져 있었으나 현재는 법정 최저임금이 아니라 평균소득으로 변경되었고, 정부가 고시한 최저 휴업급여 보장액은 1일 41,150원으로 법정 최저임금에 한참 미달하는 수준이다. 실질적인 사회보장제도라고 하기 어렵다. 노무제공자, 종속적 자영인의 직종 특성을 감안해서 실질적인 사회적 보호가 가능하도록 제도 적용 방식이 바뀌어야 한다.

2. 기술발전에 따른 노동시장 특성

1) 디지털 산업전환에 따른 노동시장 변화

정보통신기술, 자동화기술 등 과학기술 발전이 산업전환과 노동시장에 미치는 영향에 대해서는 다양한 전망이 나오고 있다. 특히 기술발전이 노동시장에 미치는 영향과 관련해서, 기술의 노동대체로 인한 노동수요 감소를 전망하기도 하고, 반대로 기술발전에 따른 생산성 증가로 인한 노동수요 증가를 예측하기도 한다. 단지 고용 총량의 변화만이 아니라 산업이나 인적 특성에 따른 영향의 차이도 언급되고 있다. 특히 인적 특

성과 관련해서 저숙련, 저학력 노동자의 고용률에 대한 부정적 효과와 고숙련, 고학력 노동자의 고용률에 대한 긍정적 효과 등 인적 특성에 따라 기술발전의 영향이 상이할 것이라는 전망이 많다.

대외경제정책연구원(2021)은 디지털 전환 기술의 발전이 노동시장에 미치는 영향에 대해 실증분석하고 있다. 디지털 기술 발전의 주요 사례인 전자상거래 확대는 고용률을 하락시키고 실업률을 증가시키는 것으로 분석됐다. 특히 학력에 따른 영향이 상이한데, 저학력 노동시장에서 전자상거래 확대가 고용과 실업에 미치는 부정적인 영향이 더 크게 나타났다. 사물인터넷(IOT), 빅데이터, 로봇공학 등 디지털 전환 기술의 활용이 기업별·산업별 특성에 따라 고용에 상이한 영향이 있는 것으로 확인됐는데, 평균임금이 상대적으로 낮은 기업에서는 디지털 전환 기술 개발·활용이 고용량을 감소시켰고, 평균임금이 높은 기업에서는 오히려 고용을 증가시켰다. 또한 디지털 전환 기술의 활용은 제조업에 비해 서비스업 기업의 고용 및 노동생산성에 상대적으로 더 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인하였다. 서비스업의 특성상 제조업과 비교할 때 생산 과정에서 상대적으로 물적자본보다 인적자본에 더 의존하기 때문에, 기술 활용이 인적자본을 보완하여 증가시키는 방향으로 변화가 이루어진 것으로 유추할 수 있다.

김세움(2015)은 서구의 루틴화 가설(routinization hypothesis), 즉 반복적인 수행 업무의 사전 프로그래밍이 가능한(루틴화가 가능한) 직종 위주로 기술진보의 부정적 효과(고용감소 효과)가 나타날 것이라는 가설이 한국에도 적용됨을 실증분석하고 있다. 1990년대 이후 서구 선진국 노동시장에서, 사무직/판매직과 생산직/설비조작원 등 루틴화가 용이한 직종군의 경우 정신노동이나 육체노동이냐의 여부에 관계없이 노동시장에서 차지하는 고용 비중이 꾸준히 감소해 온 것으로 나타난다. 반면 전문직/

관리직/기술직과 육체노동 서비스 직종 등 루틴화가 힘든 직종군의 경우엔 고용 비중이 증가해 온 양상이 드러난다. 한국도 동일한 경향을 보이고 있다는 것이다. 예를 들어 사무직 및 판매직종과 같이 정신노동을 수행하나 루틴화가 용이한 직종의 노동자, 그리고 생산직 노동자 및 설비조작원 등 반복적인 육체노동을 수행하는 이들의 경우 기술진보의 부정적 영향에 직접적으로 노출되어 있다고 할 수 있다.(김세움, 2015: 7-8)

황덕순(2016)은 기술변화가 일자리의 규모에 미치는 영향에 대해 많은 사람들의 관심이 집중되어 있지만, 그러한 논쟁의 배후에서 진행되고 있는 고용관계의 변화에 주목하고 있다. 디지털화는 노동이 작은 단위로 분할되어 정보 플랫폼(platform)을 통해 중개될 수 있는 기술적 가능성을 열어주고 있고, 새로운 노동은 ‘장소’라는 측면에서 산업화 이후 등장한 공동의 작업공간에 기반한 노동이 아니라 가정이나, 혹은 노동, 혹은 서비스의 수요자가 있는 곳에서 이루어지는 특징을 지닌다는 것이다. 플랫폼에 기반한 노동의 확산은 새로운 현상이 아니라 2차 대전 이후 형성된 표준적인 고용관계가 해체되고, 1980년대 이후 불안정 고용이 확산되는 현상의 연장선상에 놓여 있음을 의미한다.

황덕순(2016)의 이러한 진단은 소위 ‘디지털 팩토리’라는 디지털 자본주의사회에서 노동의 전환 문제를 다루는 것과 일맥상통한다. 디지털 자본주의가 공장의 종말이 아니라 오히려 폭발, 증식, 공간 재구성과 기술적 변이과정을 통해 디지털 공정으로 전환된다는 점이다. 공장은 노동이 실제 벌어지는 현장일 뿐 아니라 좀 더 추상적으로 보면 시간과 공간을 초월해 노동과 기계 및 인프라를 지휘하는 기관이자 원리로 이해할 수 있다. 디지털 기술에 의해 이 과정이 재구성되고 있고,(모리츠 알텐리트, 2021) 그것의 가장 명확한 사례가 플랫폼노동이다.

2) 플랫폼노동

(1) 현황

‘플랫폼 노동(platform work)’이란 디지털 노무제공 플랫폼을 통해 조직되고, 디지털 노무제공 플랫폼 또는 중간인과 개인 사이의 계약관계에 근거해 수행하는 모든 노동을 말한다.⁴¹⁾ 플랫폼노동은 신규로 만들어지는 플랫폼 기반 일자리만이 아니라 기존에 오프라인에서 이뤄지던 일자리의 플랫폼화가 혼재되어 있다. 플랫폼노동의 확산은 노동세계의 변화만이 아니라 ‘플랫폼자본주의’라는 용어가 사용될 정도로 새로운 자본축적체제로 평가되기도 하는데,(Nick Srnicek, 2020) 이는 플랫폼노동의 확대가 일시적이거나 부분적인 변화가 아니라 이후 노동세계의 변화방향을 보여주고 있음을 의미한다. 신규 일자리든 기존 일자리의 플랫폼화든 온라인 플랫폼을 기반으로 중개되는 노동의 특징은 ‘건당’ 일거리가 분배되고, 노동에 대한 보수 역시 ‘건당’ 이뤄지는 소위 세분화된 과업(micro tasks) 단위로 고용관계가 형성된다는 점임. 고용관계의 안정성이 원초적으로 배제된 노동력 사용 방식은 기존 노동보호 법제의 적용을 무색하게 만든다.

41) 유럽연합 의회, 「플랫폼 노동의 노동조건 개선에 관한 지침」, 2024. 4. 24.

[표 3-8] 플랫폼노동자 규모

구분		15~69세 취업자 수		
			광의의 플랫폼종사자	
			협의의 플랫폼종사자	협의의 플랫폼종사자
2021년	인원(천명)	25,885	2,197	661
	(비율(%))	(100.0)	(8.5)	(2.6)
2022년	인원(천명)	26,532	2,919	795
	(비율(%))	(100.0)	(11.0)	(3.0)
증감 규모(천명) [증감률,%]		647 [2.5]	722 [32.9]	134 [20.3]

- 자료: 김준영(2023)

국내 플랫폼노동자 규모와 실태에 대해서는 한국고용정보원에서 2018년(표본수 3만 명), 2021년(표본수 5만 명), 2022년(표본수 5만 명) 등 세차례 진행한 조사결과가 대표적으로 활용되고 있다. 2022년 조사 결과, 광의의 플랫폼 종사자는 290만 명으로 취업자 수 대비 11.0%이고, 협의의 플랫폼종사자는 79만 5천 명으로 취업자 수 대비 3.0%이다.⁴²⁾

실태조사를 통해 파악된 직종별 플랫폼노동자는 ‘배달·배송·운전’이 가장 많은 51만 3천 명이고, 플랫폼노동자 중 64.5%에 해당한다.

42) 광의의 플랫폼노동자 : 지난 3개월 동안 스마트폰 앱(어플)이나 웹사이트 등의 온라인 플랫폼의 중개 또는 알선을 통해 일감을 얻고 고객에게 서비스를 제공하여 수입을 얻은 적이 한번이라도 있는 경우.

협의의 플랫폼노동자 : ① ‘온라인 플랫폼의 중개를 통해서 일감을 얻고 온라인으로 고객에서 서비스를 제공’하거나 ‘온라인 플랫폼 중개를 통해서 일감을 받으나 서비스는 직접 고객을 만나 제공’하고, ② ‘온라인 플랫폼이 고객에게 돈을 받아 귀하에게 지급’하거나 ‘고객이 귀하에게 직접 지급’하며, ③ ‘플랫폼이 일방적으로 일을 배정’하는 경우.

[표 3-9] 직종별 플랫폼노동자 규모(단위: 천명)

순위	직종	2021년	2022년	증감률 (%)
1	배달·배송·운전	502	513	2.2
2	전문서비스(통·번역·강사·상담 등)	53	85	60.4
3	데이터입력 등 단순 작업	31	57	83.9
4	가사·청소·돌봄	28	53	89.3
5	미술 등 창작활동	19	36	89.5
6	IT관련 서비스	14	17	21.4
전체		661	795	20.3

- 자료: 김준영(2023)

(2) 쟁점

첫째, 노동자성 배제의 문제이다. 플랫폼노동은 특수고용의 한 범주이다. 노동력 증개를 디지털플랫폼을 통해서 한다는 외양의 차이가 있을 뿐 개인 위탁계약을 통해 노무를 제공하는 특수고용 노동과 본질적으로 차이가 없다. 결국 노동법 상 노동자성을 부정당하는 근본적인 문제를 안고 있다. EU의회가 지난 4월에 통과시킨 「플랫폼 노동의 노동조건 개선에 관한 지침」의 첫 번째 내용이 회원국들로 하여금 고용지위를 판단할 수 있는 기준을 국내법으로 수립할 것을 요구한 것에서도 알 수 있듯이 고용지위 상 오분류 문제가 플랫폼노동의 핵심적 쟁점이다.

둘째, 알고리즘에 의한 일방적 통제의 문제이다. 플랫폼노동의 경우 일감 분배와 노동과정에 대한 통제가 AI 알고리즘에 의해 이뤄지는데, 실시간으로 변하는 노동조건이 어떻게 결정되는 것인지, 그리고 노무제공 과정에서 수집된 노동자 정보가 어떻게 관리되고 있는지에 대해 투명하

게 공개되지 않는다는 문제가 있다. 노동자는 알고리즘의 지시를 일방적으로 따를 수밖에 없으며, 자신의 개인정보 활용에 대해 동의가 이뤄지지 않은 상태에서 실시간 노동통제를 받고 있다. 알고리즘의 통제는 일반노동자에게는 취업규칙에 해당하는데 이에 대한 정보가 노동자에게는 없다.

셋째, 무한 자기착취 구조를 형성함으로써 발생하는 안전보건 문제이다. 지역기반이든 온라인기반이든 플랫폼노동자는 일정 수입을 확보하기 위해 대체로 대기시간을 포함한 장시간 노동을 하게 되고, 실시간으로 변하는 수수료 상황에 즉각적으로 대응해야 하는 상시적 긴장상태에서 일하게 된다. 장시간 노동과 실적쌓기 경쟁은 노동자의 안전보건 문제를 필연적으로 수반하게 된다. 대표적인 배달플랫폼인 배달의민족이 건설업을 제치고 산재 사업장 1위로 부상하게 된 것은 플랫폼노동의 산재 빈발성을 상징적으로 보여준다.

(3) 과제

플랫폼경제가 지속가능하기 위해서는 무엇보다도 플랫폼노동자들의 노동자성 문제와 플랫폼기업의 사회적 책임 문제가 해결되어야 한다.

첫째, 플랫폼노동의 핵심 문제는 여전히 노동자성이다. 노동자성 문제와 관련해서는 앞서 특수고용 노동의 문제에서도 노동자성 오분류 문제를 해결하기 위해 고용지위를 구분하는 기준을 수립할 것을 제안했듯이, 플랫폼노동도 동일하게 해당되는 내용이다. 개인도급 방식이 알고리즘에 의해 이뤄질 뿐 노동과정 상 지휘명령, 대가의 일방적 결정, 노동통제와 평가 등 종속노동이 갖고 있는 지표들 플랫폼노동자도 본질적으로 동일하게 갖고 있다. 따라서 기존 노동법 체계에 포섭되지 못할 이유가 없다.

둘째, 알고리즘(자동화된 의사결정) 통제에 대한 노동자 권리를 확립해야 한다. EU는 ‘일반정보보호규정’(GDPR, General Data Protection Regulation)을 통해 알고리즘의 투명성과 책무성에 대한 규범적 기준을 수립했다. ‘일반정보보호규정’에는 정보주체가 프로파일링에 반대할 권리, 자동화된 의사결정의 대상이 되지 않은 권리, 그들을 수집한 정보에 접근할 권리가 있으며, 수집된 개인정보에 관해 통지를 받을 권리가 있음을 명시하고 있다. 이러한 규정에 따라 알고리즘에 기반한 자동화된 의사결정에 대한 설명을 요구할 권리가 보장된다. 즉 플랫폼노동자는 플랫폼업체가 수집한 자신의 정보뿐만 아니라 어떠한 과정을 거쳐 일감이 배분되고 통제되는지에 대한 알고리즘의 작동과정을 설명받을 수 있게 되는 것이라 할 수 있다.(장진희, 2022) 설명받을 권리를 넘어서서 노동조합이 결성된 경우는 알고리즘의 주요 변수값을 결정하거나 검증하는 것을 단체교섭 의제로 다룰 수 있어야 한다. 취업규칙의 주요 내용을 결정할 때 과반수 노동자와 협의 또는 동의해야 하는 것과 마찬가지로 알고리즘도 동일하게 취급되어야 한다.

셋째, 플랫폼기업의 사회적 책임을 강화해야 한다. 플랫폼기업의 사회적 책임은 우선적으로 노동권 보장에서 출발한다. 노동법상의 사용자 책임과 노동자의 안전보건에 대한 책임이 강조되어야 한다. 또한 서비스 이용자인 소비자 보호를 위해 개인정보 보호, 선택권 보장, 유해 콘텐츠에 대한 관리, 알고리즘 사용의 부작용에 대한 대처 등이 필요하다. 플랫폼기업들의 기업활동 상 특징인 독과점, 기업분할, 인수합병에 대한 사회적 규제를 강화해야 한다. 영업양도나 인수합병, 분사 등의 경영 활동이 소비자, 노동자, 소액주주 등 이해관계자들을 배제한 채 자본의 이해관계를 중심으로 일방적으로 추진되어서는 안 된다.

3. 인구구조 변화에 따른 노동시장 특성

1) 돌봄노동

(1) 현황

인구고령화와 사회복지서비스 확대로 인해 돌봄서비스가 빠르게 확대되고 있다. 이에 따라 돌봄노동자 규모도 커지고 있지만 좋은 돌봄을 위한 제도적 기반은 여전히 취약하다. 가부장적 인식을 토대로 중장년 여성의 노동력을 값싸게 동원해서 사회적 돌봄문제를 적당한 수준에서 메우고자 하는 흐름 속에서는 좋은 돌봄을 기대할 수도 없고 돌봄노동자의 노동권도 보장되기 어렵다.

돌봄노동을 크게 나눠보면 공식부문과 비공식부문으로 구분할 수 있다. 공식부문은 노동시장이 법률에 의해 작동되고, 노동법이 적용되는 영역이다. 비공식부문은 법 테두리 밖에서 노동력의 수요와 공급이 이뤄지고, 따라서 노동법도 적용되지 않는다. 대부분의 돌봄서비스는 근거 법률이 있고, 보건복지부, 여성가족부처럼 담당 부처가 있어서 서비스 제공 과정을 통제하고 있다.

[표 3-10] 돌봄노동자 현황

구분	인원	근거 법률	주요 쟁점
요양보호사	65만명	노인장기 요양보험법	시간제 호출형노동으로 고용불안 이용자의 부당요구, 성희롱 등 휴게시간 보장 문제
보육교사	24만명	영유아 보육법	보육교사 대 아동 비율, 초과노동 문제 CCTV를 활용한 노동감시 문제
가사서비스노동자	20만 (추정)	비공식부문	노동자성 부정, 사회보험 배제 가정 내 성희롱 등 비인격대우
간병인	12만 (추정)	비공식부문	노동자성 부정, 사회보험 배제 장시간노동, 중간착취 문제
장애인활동지원사	11만명	장애인 활동법	저임금, 휴게시간 보장 문제 성희롱 등 비인격대우
사회복지시설 종사자	8.3만명	사회복지 사업법	기관별 사회복지사 간 임금차별 장시간 노동, 높은 이직률
노인생활지원사	2.9만명	노인복지법	저임금, 지자체별 불균일한 수당 1년 단위 고용불안 업무용 앱으로 위치추적 문제
아이돌보미	2.3만명	아이돌봄 지원법	시간제 호출형노동으로 고용불안 미스매칭 문제
산모신생아서비스 종사자	1.8만명	모자보건법	시간제 호출형노동으로 고용불안 이용자의 부당요구
계	147.3만명		

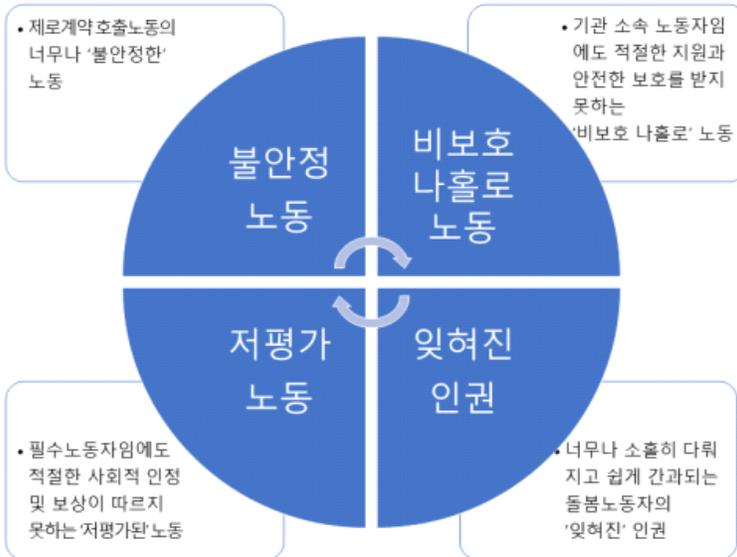
- 자료: 인원은 관계부처합동(2020. 12.), 노인장기요양보험통계연보(2023), 김혜진 외(2021) 등에서 참조.

(2) 쟁점

돌봄노동과 관련된 쟁점을 몇 가지 살펴본다. 첫째, 정부가 제도를 통해 최저임금으로 활용하는 노동이다. 돌봄노동자의 저임금은 노동시장의 수요, 공급에 의해 정해진 것이 아니라 정부의 운영제도가 정하고 있다. 요양보호사의 경우 보건복지부 고시에 의해 수가 상 장기요양급여비용 중 인건비 지출 비율(방문요양 86.6%, 시설요양 61.1%)을 정하고 있지만, 인건비에는 장기근속 장려금, 보수교육에 따른 비용, 선임 요양보호

사 수당, 사회보험 기관부담금 및 퇴직적립금을 포함하도록 하고 있어서 시간당 수가를 토대로 계산해보면 실제 시급은 최저임금에 수렴되고 있다. 장애인활동지원사도 보건복지부 사업 안내에 급여비용 중 75% 이상을 임금에 사용하도록 ‘권장’하고 있다. 2024년 시간당 급여비용(수가)이 16,150원이고, 이것의 75%는 12,110원인데 이 돈으로는 법정 최저시급에 주휴수당, 연차수당까지 지급하기가 어려운 수준이다. 노인생활지원사도 보건복지부가 사업안내를 통해 기본급을 2024년 1,285,750원으로 정하고 있다. 주 25시간 근무를 기준으로 법정 최저임금보다 월 임금 기준으로 430원 많은 수준이다.

[그림 3-18] 노동노동의 실태



- 자료: 석재은·남우근 외(2021)

둘째, 돌봄노동은 대부분 가정을 방문해서 이용자와 1 : 1로 서비스를

제공하는 가구방문노동(Home Visit Worker)이고, 이에 따른 고용 불안정성을 갖고 있다. 이용자가 서비스 제공의 중단 또는 인력교체를 요구할 경우 실질적으로 일자리를 잃게 되고, 일자리 유지를 위해서 이용자와 돌봄기관의 눈치를 봐야 하는 불안정노동이다. 일종의 시간제 호출노동이라고 할 수 있다. 정해진 서비스 범위를 넘어서는 부당한 요구가 발생했을 때 이를 거부하기 힘든 구조이다. 이용자 및 가족의 비인격적인 대우, 성희롱, 노동기본권 침해 문제도 안고 있다. 또한 서비스 제공시간만 노동시간으로 인정하고 있어서 이동시간, 교통비 등은 노동자가 부담해야 한다.

셋째, 가사, 간병노동자는 근로기준법 상 ‘가사사용인’으로 분류되어서 노동법 적용이 배제되어 있다. 산재보험법(2023. 7.), 고용보험법(2022. 1.) 개정에 따라 ‘노무제공자’ 개념이 도입되었고, 특수고용노동자도 의무가입 대상이 되었지만 가사, 간병은 여전히 제외되어 있다. 가사노동자는 호출노동, 가구방문노동이라는 점에서 앞서 언급한 고용불안, 저임금, 성희롱 등 위험 노출 문제를 고스란히 안고 있다. 통계자료(통계청 지역별 고용조사, 2020년)에 따르면 가사노동자의 1주 평균노동시간은 27.3시간이며, 월 평균임금은 95만원이다. 이는 법정 최저시급의 89.5%에 해당한다. 가사근로자법이 2022년 6월에 시행됨으로써 비공식부문으로 남아 있었던 가사노동자의 일부가 공식부문으로 편입되는 계기가 마련되었으나, 영향은 아직 미미하다. 간병인은 일반병원의 1:1 간병과 공동간병, 요양병원에서의 공동간병이 주요 형태이다. 일반병원 간병의 경우 한번 출근하면 통상 6일 동안 병원에 체류하면서 근무를 하고 주중 하루만 퇴근하는 24시간 종일제 근무이다. 주 6일을 기준으로 할 때 월 소득은 250만원 내외인데, 이를 최저임금과 비교하면 66.6% 수준이다.

(3) 과제

첫째, 돌봄노동기본법 제정을 통해 돌봄노동자의 노동권 보장을 위한 토대가 마련되어야 한다. 돌봄노동자의 노동권에 대한 법률적 보장은 일반노동자에게 보편적으로 적용되는 노동법 이외에는 변변치 않다. 노인 장기요양보험법, 장애인활동지원법, 노인복지법, 아이돌봄지원법 등 개별 법에서 돌봄서비스 제공에 대한 규정들을 두고 있으나 노동권 보장에 대한 규정은 극히 미미하며, 특히 적정임금 보장 등의 내용은 전무하다. 사회서비스 관련된 기본법의 한계도 명확하다. ‘사회서비스이용권법’은 사회복지서비스, 보건의료서비스 등 돌봄영역을 포함하고 있지만 이용자 권리를 보장하는 내용이 중심이어서 돌봄노동권에 대한 내용이 없다. 2018년에 발의됐던 ‘사회서비스기본법안’은 ‘종사자 권익보호 및 처우 개선’을 위한 별도의 장을 가지고 있으나 국가 책임성 강화라는 점에서 볼 때 기본법적 기능을 하기가 어렵다. 돌봄노동 관련 기본법을 제정해서 사회적 돌봄, 돌봄노동에 대한 정의를 확립하고, 돌봄서비스에 대한 국가 공급 책임과 민간영역 돌봄서비스에 대한 국가의 관리감독 책임을 확인해야 하며, 특히 돌봄노동권을 보장하기 위한 합리적 보상체계 등 사회적 지원 체계를 수립하도록 하는 근거를 마련해야 한다.

둘째, 돌봄서비스의 공공성을 강화해야 한다. 돌봄서비스는 가사, 간병을 제외하면 법률에 의해 작동하고 있고, 공적 재원으로 운영된다. 하지만 돌봄노동자는 대부분 민간기관에 소속되어 있다. 장기요양서비스의 경우 공공이 설립한 요양기관은 전체의 1%에 불과하다. 나머지 돌봄서비스도 민간에 위탁해서 운영하고 있다. 장기요양서비스는 공공의 공급비율을 적어도 30% 수준으로 높여야 한다. 위탁을 통해 운영되는 나머지 서비스도 수탁기관에 대한 관리감독을 강화해야 한다. 돌봄서비스가

돈별이 수단으로 전락하지 않도록, 그리고 공공부문이 민간을 견인해서 서비스 질을 관리할 수 있도록 국가와 지자체의 관리감독 책임을 높여야 한다.

셋째, 숙련을 고려한 표준임금체계가 마련되어야 한다. 돌봄노동은 시간급 체계이고, 시급 역시 최저임금에 맞춰져 있다. 근속과 경력에 대한 보상이 제대로 인정되지 않고 있다. 경력개발을 위한 승급체계도 없다시피 하다. 돌봄노동자의 임금체계를 마련하는 것은 단지 임금 수준을 높여서 처우를 개선하자는 것만이 아니라 경력 경로(career-path)를 설정해서 직무능력을 향상시키고 직업적 만족도를 높임으로써 서비스 질도 개선하는 것을 목적으로 한다. 향후 사회적으로 돌봄서비스가 증가할 수밖에 없고 이에 따른 돌봄인력 수급계획을 수립하고, 지속가능한 서비스를 만들기 위해서는 보다 체계적인 임금과 경력에 대한 관리가 되어야 한다.(남우근 외, 2023)

2) 고령노동

(1) 현황

인구고령화, 사회복지의 부족으로 인해 한국의 고령자 취업률은 매우 높다. 통계청이 발표한 '2023년 고령자 통계'를 보면 한국의 65세 이상 평균 고용률은 2021년 기준 34.9%인데, 이는 OECD 회원국 중 1위이며 평균 15.0%의 두배를 넘는다.

한국의 경우 가족부양 시스템이 많이 쇠퇴하고 있고, 연금의 소득대체율도 다른 선진국에 비해 낮으며 65세 이상의 연금가입률도 높지 않다. 노동을 통해 노년층 스스로 생계를 책임져야 하는 유인이 한국에서 현재

매우 큰 것이다. 적은 연금과 유동자산으로 더 이상 자식에 의존하기도 힘든 상황에서 많은 장년층 및 고령자들이 노동시장으로 '내몰리는' 것이 한국 고령자의 노동 현실이다.(유경준 외, 2020)

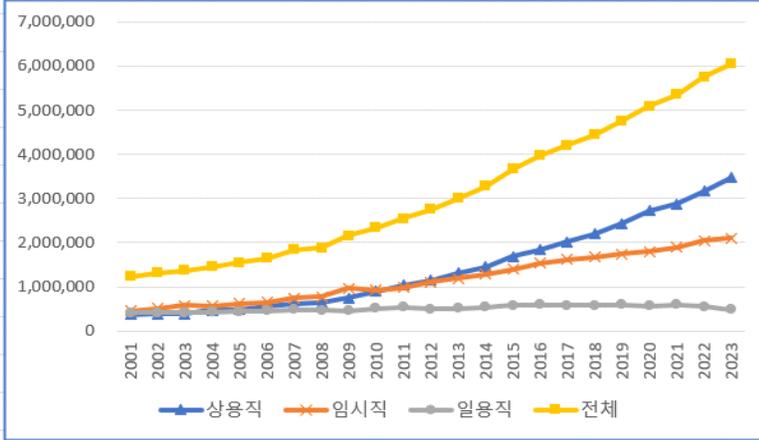
[표 3-11] 고령노동자 주요 산업 현황

주요 산업	인원(명)	비율(%)
보건사회복지서비스업	1,186,172	19.6
제조업	857,833	14.2
건설업	604,619	10.0
사업시설관리업	597,078	9.9
도소매업	427,505	7.1
공공행정국방	401,384	6.6
숙박음식업	337,558	5.6
교육서비스업	329,089	5.4
전체 산업	6,042,684	100.0

- 자료: 통계청, 경제활동인구조사(2023)

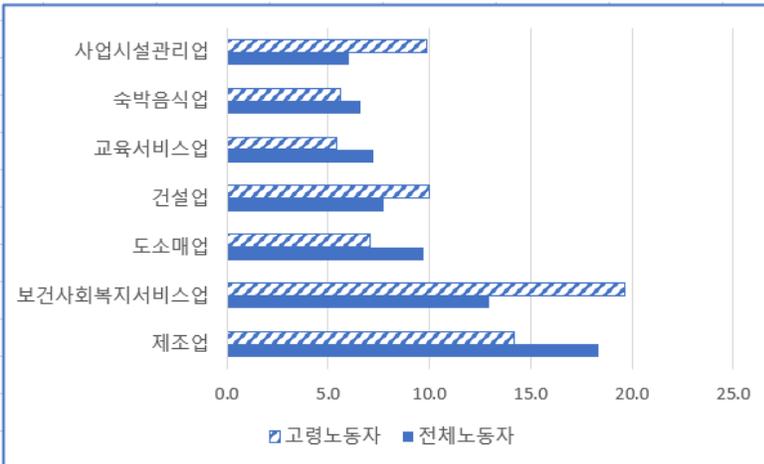
고령자(고령자고용법에서 55세 이상으로 정의)의 노동시장 현황을 살펴보면 다음과 같다. 통계청 경제활동인구조사 자료를 보면, 2023년 현재 고령노동자는 604만 명이다. 2001년 대비 4.9배 증가한 수치이다. 종사상지위는 상용직 57.3%, 임시직 34.7%, 일용직 7.9%이다. 고령노동자가 일하는 주요 산업을 보면 보건사회복지서비스업이 118만 명(19.6%), 제조업 86만 명(14.2%), 건설업 60만 명(10.0%), 사업시설관리업 59만 7천 명(9.9%) 등이다.

[그림 3-19] 고령노동자 고용 추이(단위: 명)



- 자료: 통계청, 경제활동인구조사 각년도.

[그림 3-20] 노동자의 산업별 비중(단위: %)



- 자료: 통계청, 경제활동인구조사(2023)

전체 임금노동자의 산업별 비중과 고령노동자의 산업별 비중을 비교해

보면, 고령노동자가 집중되어 있는 산업을 확인할 수 있다. 보건사회복지 서비스업은 전체 임금노동자 중 12.9%를 차지하는데, 고령노동자 중에서는 19.6%를 차지해서 고령노동자 집중 산업이라고 할 수 있다. 중고령 여성돌봄노동자들이 많이 일하는 분야이다. 사업시설관리업도 전체 임금노동자 중 6.0%가 일하고 있는데, 고령노동자 중에서는 9.9%가 일하고 있어서 고령노동자 집중 산업이라고 할 수 있다. 남성 경비노동자들이 소속된 산업이다. 여성 돌봄노동자와 남성 경비노동자가 고령노동자 일 자리의 대표적인 사례라 할 수 있다.

(2) 쟁점

첫째, 불충분한 보상의 문제이다. 앞서 살펴봤듯이 한국의 고령자 고용률은 OECD 회원국 중 1위이다. 뿐만 아니라 노인 빈곤율 역시 1위이다. 일하는 노인이 가장 많음에도 불구하고 노인 빈곤율이 높다는 것은 그만큼 노동에 대한 보상이 적다는 것을 의미한다. 고령노동과 비고령노동의 임금을 비교해보면, 남성 고령노동자는 비고령노동자에 비해 88% 수준이고, 여성 고령노동자는 비고령노동자에 비해 65% 수준이다. 전체적으로는 고령노동자가 비고령노동자에 비해 78% 수준이다.

[표 3-12] 임금 비교(단위: 만원)

구분	남성		여성		전체	
	월 임금	상대임금	월 임금	상대임금	월 임금	상대임금
비고령노동	368	1.00	261	1.00	320	1.00
고령노동	325	0.88	169	0.65	250	0.78
전체	356	-	235	-	301	-

- 자료: 통계청, 경제활동인구조사(2023)

둘째, 고령노동자의 비정규직 비율이 높다. 비고령노동자는 비정규직 비율이 33.1%인 것에 비해 고령노동자는 61.7%로 두배 가량 된다. 고령노동자의 고용형태를 보면, 임시파트(19.8%), 용역노동(5.7%), 호출노동(5.0%) 등이 비고령노동자에 비해 높은 비중을 차지한다.

[표 3-13] 고용형태 비교

구분	비고령노동	고령노동	계
정규직	66.9%	38.3%	59.0%
비정규직	33.1%	61.7%	41.0%
일반임시	3.8%	5.7%	4.3%
기간제	13.2%	17.1%	14.3%
상용파트	1.9%	2.9%	2.2%
임시파트	8.0%	19.8%	11.3%
호출노동	1.7%	5.0%	2.6%
특수고용	2.2%	3.3%	2.5%
파견노동	0.7%	1.7%	1.0%
용역노동	1.2%	5.7%	2.4%
재택노동	0.3%	0.4%	0.3%
전체	100.0%	100.0%	100.0%

- 자료: 통계청, 경제활동인구조사(2023)

셋째, 연령으로 인해 고용보장을 받지 못하는 문제이다. 고령자고용법에서는 “합리적인 이유 없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는 사람을 차별하여서는 아니 된다.”고 되어 있지만 기간제법 상 “2년을 초과하여 기간제근로자로 사용하는 경우에는 그 기간제근로자는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 본다.”는 기간제한 조항이 고령

자에게는 적용 제외되어 있다. 55세가 넘으면 기간제 고용에 제한이 없는 것이다. 또한 고용보험법 상 “65세 이후에 고용(65세 전부터 피보험 자격을 유지하던 사람이 65세 이후에 계속하여 고용된 경우는 제외한다) 되거나 자영업을 개시한 사람에게는 제4장(실업급여) 및 제5장(육아휴직 급여 등)을 적용하지 아니한다.” 육아휴직 급여를 적용할 일은 거의 없겠지만 취업과 실업이 반복되는 고령노동자에게 실업급여를 적용하지 않는 것은 고령화사회라는 시대적 흐름과 맞지 않다.

(3) 과제

첫째, 고령노동자를 배제하고 있는 기간제법과 고용보험법이 개정되어야 한다. 앞서 쟁점에서 살펴봤듯이 기간제법 상의 2년 기간제한 조항이 55세 이상 노동자에게는 적용 제외되어 있는데, 이는 고령노동자의 취업에 도움이 되는 측면보다는 고용을 불안하게 하는 측면이 더 크다. 이 조항을 폐지하거나 65세 정도로 상향 조정하는 것이 필요하다. 고용보험법 역시 65세 이후에 신규고용될 경우 실업급여를 적용하지 않는데 현실적이지 않다. 65세 전부터 피보험 자격을 유지하던 사람이 65세 이후에 계속하여 고용된 경우는 고용보험을 그대로 적용하다고는 하지만 계속 고용의 조건에 단 하루라도 고용종료 기간이 있으면 해당되지 않는다. 대부분이 비정규직인 고령노동자는 이직만이 아니라 용역회사 변경 등 고용이 단속적으로 이뤄지는 경우가 많은데, 이런 경우에도 고용보험을 적용받지 못하게 되는 경우가 생겨나게 된다. 따라서 65세 이후에 신규 고용되더라도 실업급여를 적용하는 것이 필요하다.

둘째, 정년 연장에 대한 적극적 논의가 필요하다. 고령자고용법 상 “사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 한다.”고 의무화되어

있다. 2013년에 “60세 이상이 되도록 노력하여야 한다”는 조항을 의무조항으로 개정했다. 보건사회연구원의 2021년 보고서⁴³⁾에 따르면, 국민 10명 중 8명 이상은 현재 만 60세인 정년을 연장해야 한다고 생각한다는 설문 조사 결과가 있다. 정년 연장에 동의한다는 답변의 비율은 30대와 40대에서 다른 연령대보다 높았다. 40대가 86.3%로 가장 높았고, 30대가 84.1%로 다음이었다. 정년연장과 청년고용을 상충되는 의제로 볼 상황이 아닌 것이다. 따라서 정년연장에 대한 사회적 논의를 활성화해야 한다. 인구고령화에 따라 세계적으로도 노동자 정년을 연장하거나 정년 기준을 폐지하는 흐름에 있다. 미국은 70세이던 정년제를 1986년에 폐지했고, 영국은 65세이던 정년제를 2010년에 폐지했다. 독일은 현재 정년이 만 65세이지만 2029년까지 67세로 연장한다는 계획을 세워놓고 있다. 일본은 2013년에 노동자가 희망하면 65세까지 고용하도록 고용안정법을 개정했다.⁴⁴⁾ 한국도 정년 연장에 대한 사회적 논의를 활성화해야 한다. 정년 연장 이전이라도 계속고용제도⁴⁵⁾에 대한 지원을 늘리는 것이 필요하다.

43) 한국보건사회연구원, ‘미래 인구구조 변화에 따른 보건복지 대응 연구보고서’. 2021.

44) 한국경제, ‘미국·영국은 정년 기준 없고 일본·독일은 연장 추진’, 2019. 3. 4.

45) 계속고용제도는 고령자고용법 제19조에 따른 정년을 운영 중인 사업주가 정년을 연장 또는 폐지하거나, 정년의 변경 없이 정년에 도달한 근로자를 계속해서 고용하거나 재고용하는 것을 말함. 현재 계속 고용 노동자 1인당 월 30만원씩 최대 3년간 지원하고 있음.

3) 이주노동

(1) 현황

인력 ‘송출국’이었던 한국은, 1980년대 후반부터 3저 호황과 제조업 분야 노동력 부족을 계기로 이주노동자 ‘수신국’으로 전환되었다.(윤자호, 2021) 1993년부터 시행된 산업연수생제도는 연수생 신분으로 외국인력을 활용함으로써 편법 활용, 사업장 이탈, 인권침해, 송출비리 등의 문제가 발생했고, ‘현대판 노예제’라는 비판을 받았다. 2004년부터는 고용허가제를 도입해서 인력을 구하지 못한 기업이 이주노동자를 합법적으로 고용할 수 있게 되었다. 하지만 고용허가제는 사업장 이동 제한 문제, 내국인과의 차별금지 원칙과 모순되는 문제 등 여러 쟁점을 노정하고 있기도 하다. 고용허가제나 취업가능 체류자격소지자 이외에도 여전히 상당 규모의 미등록 이주노동자가 일하고 있기도 하다.

2020년 대한민국의 총인구 5,178만 명 가운데 외국인은 173만 명으로 전체 인구의 3.3%를 차지했다. 한국에서 외국인의 수는 지속해서 증가해서 2040년에는 228만 명에 이를 것으로 전망됐다. 그 가운데 고용허가제를 통해서 입국한 비전문인력(E9)의 수는 27만여 명이다. 또 방문취업(H2) 혹은 재외동포(F4) 이주노동자의 수는 각각 22만 명과 46만 명을 넘어선다. 이들 세 가지 집단이 외국인 경제활동인구의 대다수를 차지한다. 이들은 한국에서 제조업 및 건설업, 농수산업 등의 분야에서 부족한 인력을 채우면서 한국 경제에서 없어서는 안 되는 핵심적인 인력으로 기능하고 있다.(보건사회연구원, 2020)

정영섭(2024)은 대략 130만 명 내외의 이주민이 취업을 하고 있다고 추산하고 있다. 추산의 근거는 다음 표와 같다.

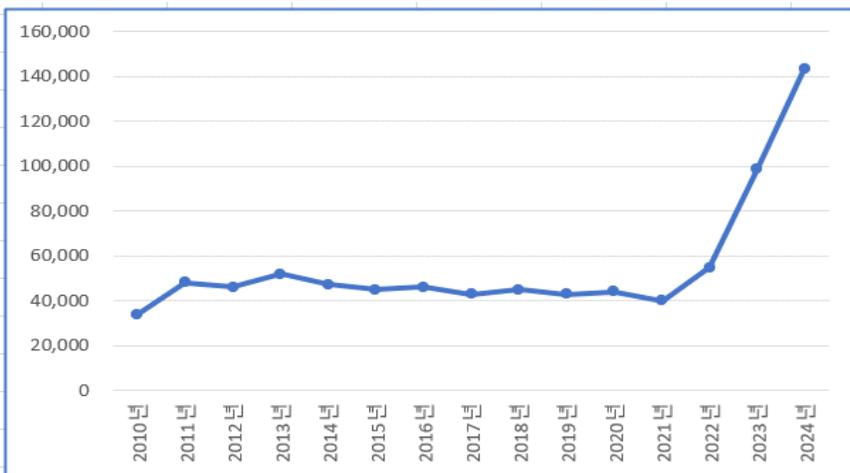
[표 3-14] 실제 이주민 취업자(추산 포함)

구분	규모
취업 체류자격 소지자(단순기능인력, 전문인력)	약 38만 명
취업가능 체류자격 소지자(동포, 결혼이민자, 영주자격자 등)	약 42만 명
취업제한 체류자격 소지자 중 취업허가자(유학생, 난민신청자 등)	약 13만 명
미등록 이주노동자	최소 27만 명 이상
계	약 120만 명 이상

- 자료: 경영섭(2024)

한국고용정보원 자료에 따르면, 고용허가제(E-9)의 연도별 도입 쿼터는 2021년까지 4만 명대를 유지하다가 2022년부터 빠르게 증가하고 있고, 2024년에는 143,530명으로 증가했다. 이러한 증가세는 이후에도 이어질 것으로 전망된다.

[그림 3-21] 고용허가제(E-9) 도입쿼터의 변화 추이(명)



- 자료: 한국고용정보원

(2) 쟁점

이주노동자와 관련해서 몇 가지 쟁점을 살펴본다.

첫째, 여전히 이주노동자에 대한 배타적 시선이 강하게 존재한다. 이주노동자는 한국의 노동사회를 구성하는 일주체이고, 제조업, 건설업, 농수산업, 서비스업 등 저임금 업종에서 이미 없어서는 안 될 존재이기도 하다. 하지만 왜곡된 민족주의, 유색인에 대한 차별적 시선 등 다양성에 인색한 한국사회의 배타적 시각이 여전히 강하게 작용하고 있다. 건설업 등 일부에서는 일자리 경쟁 차원에서 이주노동자를 바라보기도 한다. 이러한 분위기 속에 이주노동자에 대한 노동권 침해, 인권유린 행위가 반복되어 발생하고 있다.

둘째, 노동권 보장 없이 인력공급 차원에서만 접근하는 정부의 이주노동 정책의 문제이다. 현 정부는 기업이 필요로 하는 이주노동 인력은 대폭 증가시켜서 공급하되 이주노동자 노동권 보호는 외면하는 정책을 이어오고 있다. 정부는 고용허가제(E-9) 쿼터는 매년 증가시키고 있고, 숙련기능비자(E-7-4) 요건 완화, 지역특화형비자(F-2-R)를 통해 인구위기 지역 수요 충족, 가사서비스 이주노동자 수입 계획 등 이주인력 확대 정책을 이어오고 있지만, 2023년에 9개 외국인노동자지원센터 예산을 전액 삭감하는 등 노동권 지원정책은 축소하고 있다. 이러한 정부의 기조에 맞춰서 한국은행은 2024년 3월에 ‘돌봄서비스 인력난 및 비용 부담 완화 방안’이라는 보고서를 발표하면서, 돌봄 이주노동자를 값싸게 활용하기 위해 내국인 돌봄노동자의 최저임금을 차등적용하자는 무모한 주장을 하기도 했다. 이주노동자를 바라보는 정부의 시각이 노골적으로 드러난 사례라고 할 수 있다.

셋째, 고용허가제의 모순과 인권침해적 요소이다. 근로기준법 제6조(균

등한 처우), 외국인고용법 제22조(차별금지), 한국이 비준한 ILO 협약 제 111호(차별금지) 등에 의하면 이주노동자를 국적이 다르다는 이유로 내국인과 차별할 수 없도록 되어 있다. 하지만 고용허가제는 내국인 우선 고용 원칙과 정규화 방지 원칙에 따라 이주노동자에 대한 규제(사업장 이동 제한, 취업활동 기간 제한)를 하고 있다. 이는 차별금지 원칙과 충돌된다. 또한 고용허가제로 입국하는 이주노동자는 입국 전에 사전 근로계약을 체결한 사업장에서 근무해야 하며 사업장 이동은 제한된다. 사업장 이동 제한은 사유제한(사용자의 정당한 근로계약 해지 등)과 횟수 제한(최초 계약 3년 내 3회, 추가 1년 10개월 내 2회)이 함께 적용된다. 사유제한과 횟수 제한에 이어서 2023년 10월부터는 지역 제한이 추가되었다. 지역 인구 감소 및 인력 활용 애로 완화를 위해 일정 권역(전국 5개 권역) 내에서 사업장 변경을 허용한다는 것이다. 고용허가 3년 이후 1년 10개월 재고용 여부와 4년 10개월 이후 재입국 특례 재고용 권한은 사용자에게 있다. 이러한 조건에서 이주노동자는 사업장과 사용자에게 인신적으로 구속될 수밖에 없고, 이러한 조건은 인권침해의 환경이 된다.

넷째, 2024년 6월 24일에 발생한 화성시의 리튬전지 제조업체 아리셀 화재 참사(사망자 23명 중 이주노동자 18명)처럼 이주노동자는 불법파견과 위협의 사각지대에 있다. 위협의 외주화와 이주화가 상호 중첩되어 나타나는 현상이다. 이주노동자의 산재사망률은 전체 노동자 대비 7배에 달한다.⁴⁶⁾ 미등록 이주노동자까지 감안하면 실제로는 더 많을 것으로 추정된다. 안전 사각지대에 이주노동자를 밀어넣거나, 언어소통 등 충분한 안전대책 없이 이주노동자를 활용한 결과이다. 특단의 대책이 없이는 이주노동자에게 집중되는 산재 발생은 이어질 수밖에 없다.

46) 뉴스핌, '외국인 산재 사망률 7배 높아...안전관리 사각지대 '비상'', 2023. 5. 19.

(3) 과제

첫째, 정부의 정책 기조가 바뀌어야 한다. 이미 상당한 규모의 이주노동자가 국내에서 경제활동을 하고 있고, 저출생 고령화로 인해 그 규모는 점차 증가할 것이다. 짧은 기간 이주노동력을 활용하고, 다른 노동자로 교체하는 방식의 단기적 접근은 양질의 노동력을 확보하기도 어렵고, 숙련에 기반한 안정적인 산업발전에도 도움이 안 된다. 단지 국내의 부족한 노동력을 값싼 이주노동자로 채우는 도구적 관점으로 접근할 것이 아니라, 이주노동자가 문화적 다양성이 존중되는 환경에서 한국사회에 적응하고 노동권이 보장될 수 있도록 제도, 인식, 문화를 개선해야 한다. 이런 차원에서 미등록 이주민에 대한 강제 단속과 추방 정책도 재고되어야 한다. 단계적으로 양성화해서 체류권을 부여하는 정책이 필요하다. 사회서비스 적용에 있어서도 이주민, 이주노동자에게 문호를 넓게 개방해야 한다. 예를 들어, 보육료 지원의 경우 외국인 아동의 어린이집 입소는 가능하나, 정부지원은 한국 국적 보유 아동으로 대상을 제한하고 있다. 장애인 대상 돌봄서비스도 서비스 이용 가능한 체류자격이 매우 제한적이다. 이렇듯 사회보장제도에서도 이주민 사회서비스 수급권 개선을 위한 논의가 필요하다.(김유휘, 2024)

둘째, 고용허가제의 근본적 개선이 필요하다. 김사강 외(2023)는 현재의 고용허가제가 아닌 ‘권리 중심의 노동허가제’가 필요함을 강조한다. 국적과 체류자격에 따른 차별 금지, 현행법 상 이주노동자 권리의 실질적 보장, 국제 인권규범에 부합하는 방향으로 현행 법제도 개선, 미등록 이주노동자를 포함한 모든 이주노동자의 안정적 체류와 노동권 보장이 필요하다. 이를 위해 노동권 보장(노동시간 주 52시간 상한 적용, 근기법 제63조 폐지를 통한 근기법 전면 적용 등), 체류권 보장(3년 이후 숙련

인력으로 체류자격 변경 허용 등), 주거권 보장(사업주에게 기숙사 제공 의무화, 기숙사 기준 감독 등), 건강권 보장(산업안전보건법 위반 사업주에 이주노동자 고용 불허, 사업장 규모와 무관하게 중대재해처벌법 적용 등), 사회보장권 보장(이주노동자와 가족에게 사회보장 적용 등)이 필요하다.(김사강 외, 2023) 특히 사유, 횡수, 지역으로 사업장 이동을 제한해 놓은 현재의 고용허가제는 이주노동자의 사업주에 대한 인신 구속적 효과를 낳게 되고, 인권 및 노동권 침해의 수단이 될 뿐이다. 또한 미등록 체류를 만들어내는 원인이 되기도 한다. 원칙적으로 사업장 이동의 자유를 보장해야 하고, 사업장 이동에 제한을 두더라도 최초 일정 기간 동안만 제한해야 할 것이다.

셋째, 이주노동자 지원 기능을 활성화해야 한다. 문화 적응, 언어소통 등 이주노동자의 업무수행과 생활에 필요한 사회적 지원이 강화되어야 한다. 전국의 정부 지원 외국인노동자지원센터가 사실상 폐지되었는데 이를 복원해야 하고, 지자체 노동지원센터와 협력을 강화해서 지역별로 이주노동자 노동상담, 권리구제지원, 노동안전교육 등 밀착지원이 필요하다.

IV. 노사관계 변화 양상 및 특징

1. 87년 체제 이후 노동정책과 노사관계 변화

1) 87년 이후 노동조합 조직률 변화

노동조합 조직률은 노사관계에서 노조의 힘을 나타내는 가장 중요한 척도이다. 노동조합 조직률은 또한 노사관계가 집단화되고 집단적으로 규율되는 정도 그리고 노동조합으로 묶여지는 노동자들의 비율을 나타내므로 노동조합의 대표성의 정도를 말해준다고 할 수 있다.(배규식 외, 2008)

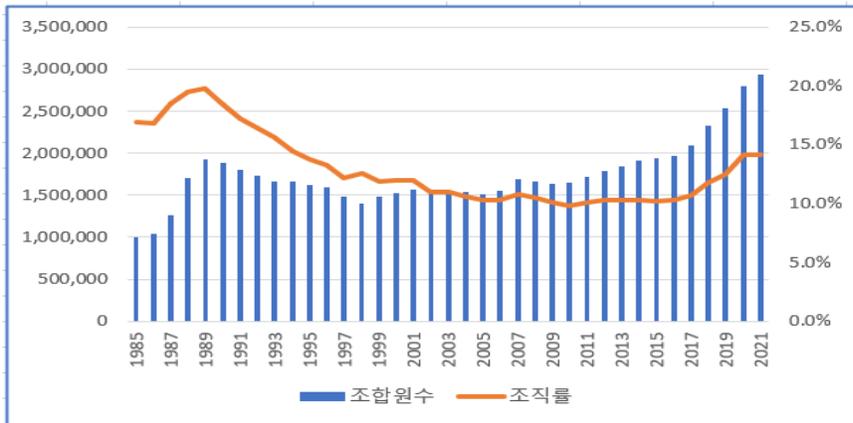
노동조합 조직률을 보면 1987년 이전에 권위주의 정부인 박정희, 전두환 정권 아래서 노조 조직률은 16% ~ 25% 수준을 보였다. 노동조합의 자주성 차원에서 볼 때 의미를 두기는 어렵지만 표면상으로는 조직률이 높은 수준이었다. 전두환 정권 하에서 점차 조직률이 낮아져서 16.8%까지 내려갔다가 1987년 노동자 대투쟁을 계기로 조직률이 높아져서 1989년에 19.8%까지 높아졌다. 노동자 투쟁을 통한 조직률 상승이라는 점에서 큰 의미를 갖는다고 할 것이다. 1989년 이후 조직률이 점차 낮아져서 10.3%까지 내려가게 되는데, 임금노동자 규모는 지속적으로 증가한 것에 비해 조합원 수는 감소와 정체로 이어간 점이 반영된 것이다.

1989년 이후 조합원 수의 감소와 정체 요인에 대해서는 구조적 요인과 정치사회적 요인 등이 동시에 작용한 것으로 설명할 수 있다. 산업구

조적인 차원에서는 경제의 서비스화와 관련된 산업구조의 변화 그리고 그에 따른 여성노동의 증가 등 노동시장의 변화가 노조 조직률 감소를 초래했고, 정치사회적 차원에서는 1990년대 중반 이후 본격화된 기업의 구조조정과 아웃소싱 등으로 사업체 규모의 비중 구성에서 중요한 변화가 발생했기 때문으로 설명할 수 있다.(배규식 외, 2008)

조직률은 2017년 이후 다시 상승해서 2021년 기준 14.2%에 이르고 있다. 2017년 이후 상승 국면은 ‘촛불항쟁’의 영향과 문재인 정부에서의 정치적 기회구조를 활용한 노조 조직화 노력이 반영된 변화로 해석할 수 있다.

[그림 3-22] 노동조합 조직률 및 노조원 수(명)



- 자료: 통계청, (KOSIS)

2) 87년 ~ 97년 : 권위적 노동억압 정책의 완화와 신자유주의 정책 도입기

1987년 이전은 군사독재 정권의 권위적 노동억압정책과 이로 인한 노

사관계의 관제화 시기로 볼 수 있다. 국가주도 개발독재의 경제성장 전략은 저임금 체제의 유지와 사업장의 병영적 통제에 기반해 있다. 앞서 살펴본대로 87년 이전의 노조 조직률은 16% ~ 25% 수준이었다. 현재와 비교해보면 매우 높은 조직률이지만 자주적 노조활동이라고 하기 어렵고 체제내화 또는 관리통제되는 대상에 불과했다.

87년 노동자 대투쟁은 6월 항쟁의 연속선에서 발생했고, 호헌철폐, 독재타도라는 민주주의에 대한 열망이 사업장 노사관계로 이어지면서 분출된 결과라고 할 수 있다. 노동자 대투쟁은 사업장 단위에서 노조설립이 폭증하고, 노사분규가 증가하는 현상에 그치는 것이 아니라 정부의 권위주의적 노동억압정책과 개발독재라는 축적체제를 정면으로 거부하는 의미를 담고 있다.

노동자들의 급격한 임금인상 요구는 저임금에 기초한 축적체제의 근간을 위협하는 것이었고, 노동조합과의 자유로운 단체교섭 요구는 권위주의적 노동체제의 골간을 부정하는 것이었다. 때문에 1987년 이후 신규노조 건설과 노조민주화는 권위주의적 노동체제의 해체가 시작되었음을 의미하는 것이었다.(조효래, 2002: 18)

1990년대 초반까지 임금인상과 노동기본권의 보장을 요구하는 노동조합의 공세에 대해, 정부의 노동정책은 자본축적의 위기를 타개하기 위해 임금인상을 억제하고 급진적인 노동운동세력을 고립화하거나 순치하는데 집중되었다. 이를 위해 노태우 정권은 전노협에 대한 집중적인 탄압과 대기업 노사관계에 대한 공권력 개입, 임금 가이드라인과 총액임금제와 같은 억압적인 방식을 주로 사용하였다.(배규식 외, 2008)

군사정부가 종식되고 문민정부를 표방하며 1993년에 등장한 김영삼 정부는 금융실명제, 토지공개념 등 경제민주화 정책과 함께 노동쟁의에 대해 물리적 개입을 자제하는 대신 협력적 노사관계를 제도화하기 위한 시

도를 전개했다. 김영삼 정부에서 추진된 노동시장 개혁의 주된 내용은 노사관계개혁위원회 논의를 통한 파견근로제와 정리해고제 도입이었고, 이는 사용자단체의 요구를 적극적으로 수용한 결과이다.(정이환, 2019) 노사관계개혁위원회는 1987년 이후 형성된 갈등적 노사관계의 제도화와 경직된 노동시장의 유연화라는 두 가지 과제를 사회적 합의를 통해 해결하려는 시도였다.(배규식 외, 2008)

97년 외환위기 이전까지의 87년 체제는 노동정책, 노사관계 차원에서 볼 때 87년 이전부터 이어져오던 권위주의 노동체제가 부분적으로 해제되고, 사회적 합의를 통해 노동시장 유연화를 추구했던 시장자유주의적 노동체제의 형성기라고 할 수 있다.(조효래, 2002)

3) 97년 이후 : 신자유주의 노동체제로의 전환

97년 이후의 노동정책은 기본적으로 외환위기로 인한 국제통화기금(IMF) 구제금융 지원의 전제 조건인 노동시장 유연화의 기초를 바탕으로 하고 있다. 국가부도 상황에서 수평적 정권교체를 이룬 김대중 정부는 노동시장 유연화의 대표적 기제인 정리해고제와 파견법 도입을 완성했고, 재벌체제의 개혁을 위해 기업지배구조 개선을 추진했다. 심각한 외환위기와 국가부도의 상태에서 노동정치의 핵심적 쟁점들은 외부적 협상을 위한 국내적 조건을 정비하는 것으로 변화되었다.(조효래, 2002) 기업지배구조 개선과 부실 계열사 정리, 방만한 사업의 다운사이징은 노동자에 대한 대량 정리해고로 이어졌다. 노동유연화 기제가 노동사회와 노사관계를 관통하면서 실질적 규율로 작동하게 된 것이다.

김대중 정부는 김영삼 정부 당시 일방적으로 밀어부친 노동법 개정이 예상 외의 사회적 저항과 노동조합의 투쟁을 불러온 것을 감안해서 노동

유연화 법제를 도입하는 과정에 사회적 대화를 적극 활용하게 된다. 경제위기를 배경으로 1998년 1월 출범한 노사정위원회는 1998년 2월 6일 정리해고제, 파견법, 노동기본권 등이 포함된 90개 합의 사항을 담은 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’을 체결했다(민주노총은 1월 21일 노사정위원회 불참 선언). 이후에도 부당노동행위, 교원노조 결성 보장(1998년), 복수노조와 교섭구조 문제(1999년), 근로시간 단축 합의(2000년), 공무원 노동기본권 보장, 비정규직 대책(2001년), 노동쟁의조정제도와 관행 개선(2002년), 전력산업 합리화(2002년) 등 노동 분야의 주요한 쟁점들에 대한 합의를 도출하여 법제화하는 데 기여했다.(장홍근 외, 2017)

노무현 정부가 들어선 이후에도 김대중 정부 때와 마찬가지로 구조조정과 노동시장 유연화라는 일관된 정책기조 하에서 집권 초기 노사정위원회를 통한 사회적 합의 전략으로부터 집권 중반기를 넘기면서 노동조합에 대한 억압과 배제가 심화되는 패턴은 그대로 반복되었다.(배규식 외, 2008)

2003년 출범 직후 노무현 정부는 사회적 파트너십을 토대로 한 ‘사회통합적 노사관계 구축’을 정책기조로 설정하였고, 노사관계의 경우 우선 국제기준에 맞는 법·제도의 선진화가 필요하다고 보았다. 이를 위해 공무원노조 조기 도입, 정당한 쟁의행위 범위 조정, 직권중재제도 개선, 필수공익사업 범위 조정, 실업자의 초기업단위 노조 가입 허용 등을 제시했다. 그밖에 파업 관련 폭력·파괴자를 제외한 불구속 수사 관행, 손배·가압류 남용 방지 등도 내놨다. 노무현 정부는 다양한 방식의 ‘교섭과 대화’를 강조했다. 산별교섭 실현을 위한 제도개선, 노사정위 위상 강화, 중층적 협의·교섭구조 정착 등을 강조했다.⁴⁷⁾ 이러한 내용은 「노사관계 법·제도 선진화방안」(노사관계 로드맵)에 담겨서 발표되었다.

47) 매일노동뉴스, ‘노무현 정부 출범 1년 노동정책 평가’, 2004. 2. 23.

하지만 2003년 6월 이후 대기업 노조의 이기주의에 대한 대통령의 비판과 8월 화물연대 파업에 대한 공권력 투입 이후 노동정책은 크게 변화하기 시작했다. 특히 2004년 하반기 지하철노조 연대 파업, LG 칼텍스 파업, 코오롱노조 파업, 공무원노조 파업에 대해 정부는 강경하게 대응했다. 2004년부터 논의되기 시작한 ‘비정규직 보호입법’은 2006년 국회를 통과해 2007년 7월부터 시행되었다. 기간제법의 경우 사유제한을 요구하는 노동계 주장과는 달리 2년 기간제한 방식을 채택함으로써 오히려 2년 단위의 고용불안을 부추기는 효과를 낳기도 했다. 파견법 역시 2년 이상 파견 시 고용의제 조항을 고용의무 조항으로 후퇴시키는 방향으로 개정되었다.

노무현 정부는 ‘사회통합적 노사관계 구축’이라는 기조 하에 정책수단으로 ‘노사관계 중층화’를 제시한 점에서 과거 정부보다 진일보한 측면이 있다. 그러나 노동시장의 수량적 유연성과 불평등이 극단으로 치닫고 있음에도, 이를 치유하기 위한 ‘사회통합적 노동시장 정책’은 찾아볼 수 없고, 사후적 보완책으로 사회보험제도 확대적용과 취업알선 등 적극적 노동시장 정책만 얘기하고 있다는 점에서 근본적으로 한계가 있다. ‘사회통합적 노동시장 정책’을 추진하지 않는다면, ‘사회통합적 노사관계 구축’ 역시 기대할 수 없다.(김유선, 2003)

김대중, 노무현 정부를 거치면서 자리잡은 노동시장 유연화 정책 기조와 이를 위한 사회적 대화 활용이라는 97년 체제 노동정책 방향은 이명박, 박근혜, 문재인 정부에도 그대로 이어졌다.

이명박 정부는 노사관계 법치주의 확립, 노동시장의 유연성 제고, 규제개혁을 3대 노동정책 목표로 제시했고, 직무성과 중심의 임금체계 개선, 기간제 및 파견 기간을 2년에서 4년으로 연장하는 법개정을 시도했다가 무산되기도 했다. 노사관계 차원에서는 ‘교섭창구 단일화’를 조건으로 한

복수노조 허용과 노조 전임자 근로시간 면제제도(time-off) 관련 노조법 개정이 2010년 1월에 날치기 통과되기도 했다.

[표 3-15] 87년 이후 노사관계 및 노동운동의 시기 구분

구분	87년 체제		97년 체제	
	'87~'92 노동 공세기	'93~'97 노사관계 제도화	'98~'02 노동 수세기	'03~'07 노사관계 이원화
정치 환경	노태우정부 권위주의체제	김영삼정부 문민정부	김대중정부 여야 경권교체	노무현정부 참여정부
노동 정책	- 전노협 고립화 물리적 개입 임금억제	노개위 노동시장 유연화 협력적 노사관계 제도화	노사정위원회 노동시장 유연화 민영화, 구조조정	노사정위원회 비정규입법 노사관계로드맵
노동 운동	노조 대중화 노동쟁의 폭증 변혁적 노동운동	대기업노사관계 제도화 정치적 노동운동의 쇠퇴 민주노조운동 합법화	구조조정 반대투쟁 산별노조 건설운동 양노총 경쟁과 협력	대기업노조 고립화 비정규직 투쟁 산별교섭 확대

- 자료: 배규식 외(2008) <표 3-4> 요약 인용.

박근혜 정부는 노동정책으로 ‘쉬운 해고’, ‘취업규칙 사용자 마음대로 변경’ 등 행정지침을 통한 ‘노동시장 구조개혁’이 추진되었다. 저성과자를 해고할 수 있는 쉬운 해고 요건을 담은 ‘공정인사 지침’과 취업규칙의 사용자 임의 변경을 가능케 한 ‘취업규칙 해석 및 운영지침’ 시행 등 2대 행정지침, 그리고 ‘공공기관 성과연봉제 지침’을 발표했다. 노사관계 차원에서는 공무원노조 설립신고 반려와 전교조 법외노조화 등 반노조정책을 이어갔다.

문재인 정부는 ‘노동존중 사회 실현’을 국정과제로 설정하고, 노사정 사회적 대화를 통한 노동존중 사회 기본계획 수립, 노동기본권 신장을 위한 법·제도 개선(2대 지침, 성과연봉제 폐기 등), ILO 핵심협약 비준,

근로자 이해대변제도 확충, 산업안전 및 중대재해 예방 등을 정책으로 제시했다. 문재인 정부의 대표적 노동정책이라고 할 수 있는 ‘공공부문 비정규직 정규직화’ 정책은 이전 정부들이 간접고용을 제외하고 공공부문 기간제를 무기계약으로 전환한 것과는 달리 간접고용까지 포함해서 추진되었다는 점에서 진일보한 측면이 있으나, 무기계약직(공무직) 법제화 및 처우개선이 제대로 이뤄지지 않았고, 간접고용 정규직화에 자회사 방식이 남용되기도 했다. 또한 민간위탁 노동자는 기관 자율에 맡김으로써 실질적으로 정규직 전환에서 제외되었다. 노사관계 차원에서 문재인 정부는 ILO 핵심협약 기준을 통해 노조할 권리를 강화했지만, 특수고용 노동자 단결권, 초기업 교섭 활성화 및 단협효력 확장 등은 제대로 논의되지 않았다. 결론적으로 문재인 정부의 노동정책과 노사관계는 이전 정부들의 노동유연화 정책을 이어가면서 부분적인 노사관계제도 개선과 노동보호가 병행되었다고 할 수 있다.

97년 이후 신자유주의 노동체제로의 전환은 기업별 노사관계의 구조화 및 산업별 노사관계 형성의 미진함, 정부 차원에서의 사회적 대화기구를 통한 노동운동의 체제내화 시도 등을 특징으로 꼽을 수 있는데, 2000대 들어서는 비정규직 노동조합들의 투쟁이 분출되어 나오면서 노동 정국의 새로운 변수를 형성하게 된다. 한국통신계약직노조 투쟁(2000년), 캐리어 사내하청투쟁(2001년), 완성차 공장 사내하청 노동자들의 투쟁(2003년) 등 간접고용 노동자들의 투쟁이 시작되었고, 화물연대 파업(2003년)을 시작점으로 특수고용노동자 투쟁이 이어졌으며, 근로복지공단 이용석 열사 투쟁(2003년)을 시작점으로 공공부문 비정규직 투쟁이 이어졌다. 비정규직 투쟁은 대우차(2001년), 쌍용차(2009년) 등 정리해고 반대투쟁, 발전노조 파업(2002년), 철도노조 파업 등 공공부문의 민영화 반대 투쟁과 함께 정부 노동정책의 민낯을 드러내는 주요 노동사안이 되었다.

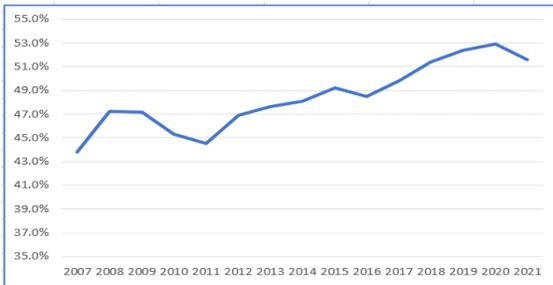
2. 초기업교섭 사례와 과제

1) 산별노조 비중

한 국가의 노사관계 체계는 임금교섭의 집중화 정도 및 조정 정도에 의해 측정된다. 한국은 교섭집중화 정도와 조정 정도가 모두 OECD국가 중 가장 낮다. 한국과 유사한 기업별 임금교섭 체계를 갖고 있는 일본은 전국적 차원의 조정도 동시에 작동하며, 북유럽의 국가를 비롯한 대부분의 나라에서 사실상 임금교섭이 상대적으로 집중화되어 있거나 전국적 수준의 조정이 이루어진다. 따라서 한국과 같은 극단적으로 파편화된 노사관계 유형은 상대적으로 예외적인 것이다.(은수미, 2006)

한국의 노동조합들은 2000년대 초반부터 산별노조 전환 운동을 지속적으로 추진해왔고, 노조 형식적으로는 전체 조합원 중 산별노조 소속 조합원이 절반을 넘는다. 통계청 전국노동조합 조직 현황 자료를 보면 2021년 기준 전체 조합원 293만 명 중 산별노조 소속 조합원은 151만 명으로 51.6%를 차지한다. 산별노조 조합원 비중이 민주노총은 87.6%, 한국노총은 31.0%이다.

[그림 3-23] 조합원 중 산별노조 조합원 비중



자료: 통계청(KOSIS)

2) 초기업교섭 사례와 활성화 과제

산별노조 조합원 비중이 높다고 해도 실제로 산별교섭을 통해 산업 차원의 임금교섭을 집중화해내고 산업 차원의 노동조건 기준을 수립하고 있느냐는 다른 문제이다. 1980년 이래 권위주의 정권에 의해 강제된 기업별노조 전통이 강하게 작용하고 있어서 노조 형식은 산별노조지만 노조 내적 통합성이 낮고 산별교섭을 제대로 형성하지는 못하고 있는 것이 현실이다. 교섭의 범위를 사업장을 넘어서 업종과 산업별로 확장시키는 노력을 통해 점차 산별노조를 완성해가는 노력이 요구된다.

이창근 외(2018)는 ‘초기업교섭’을 기업을 단위로 하는 노사 간 단체교섭에 대비되는 개념으로 ‘하나의 기업을 넘어서 적용될 단체협약 체결을 목표로, 하나의 기업을 넘어서는 수준에서 벌어지는 노사 간 단체교섭’으로 정의하고 있다. ‘교섭수준’(bargaining level)의 측면에서, ‘초기업단위 교섭’은 산업별 교섭, 업종별 교섭, 직종별 교섭, 특성별 교섭, 동일 원청 소속 다수 하청업체 교섭, 동일 원청 소속 다수 계열사 교섭 등을 모두 포함하는 것으로 정의한다.

초기업교섭이 얼마나 이뤄지고 있는지에 대해서 수량적으로 파악된 자료는 없다. 기존의 실태조사나 연구는 다양한 형태의 초기업교섭이 진행되고 있음을 사례조사를 통해 파악하고 특성을 분석하고 있다. 이창근 외(2018)에서는 15개 초기업교섭 사례를 유형별로 구분해서 살펴보고 있다. 유형별 사례는 아래와 같다.

[표 3-16] 초기업교섭 사례

초기업교섭 유형	사례
동일 원청 소속 다수 하청업체계열사 교섭	- 공공운수노조 더불어민주당연대본부 - 공공운수노조 인천공항지역지부 정보통신분회 - 사무금융노조 협동노동조합업종본부
특성별교섭	- 공공운수노조 전국공공연구노조
직종별 교섭	- 공공운수노조 서울지역공공서비스지부 - 건설산업연맹 건설노조 타워크레인분과위원회 - 서비스연맹 전국대리운전노조
업종별 교섭	- 건설산업연맹 플랜트건설노조 - 건설산업연맹 건설노조 토목건축분과위원회 - 사무금융서비스노조 증권업종본부 - 전국언론노동조합 - 서비스연맹 전국민주택시노동조합 - 전국학교비정규직연대회의
산업별 교섭	- 보건의료노조 - 전국금속노조

- 자료: 이창근 외(2018)

전체 단체교섭 단위 중 초기업교섭이 차지하는 비중은 조사된 바가 없지만 기업별 교섭을 강제하는 현행 법제도의 한계로 인해 매우 적을 것으로 예상된다. 2021년 문재인 정부는 ILO 핵심협약인 제87호 「결사의 자유에 관한 협약」의 비준을 추진하면서 해당 협약에 부합하도록 노조법을 개정했는데, 이때 제30조(교섭등의 원칙) 제3항 “국가 및 지방자치단체는 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다.”를 추가하게 된다. 하지만 교섭방식 선택권 지원과 산업별·지역별 교섭을 활성화하기 위한 정부의 노력은 현재까지 없다.

이창근 외(2018)는 초기업교섭 사례를 분석하면서 초기업교섭을 가로

막는 대표적인 제도적 걸림돌로 교섭창구단일화제도를 꼽는다. 교섭창구단일화제도는 사용자의 교섭선택권을 보장해줌으로써 노조의 교섭권을 근본적으로 제한하는데, 이는 제30조 제3항과 배치되는 것이다.

권오성(2022) 역시 초기업별 교섭 촉진을 위해 교섭창구단일화 제도를 개선해야 한다고 강조한다. 노조법 제29조의3(교섭단위 결정)은 “교섭대표노동조합을 결정하여야 하는 단위는 하나의 사업 또는 사업장으로 한다.”고 규정함으로써 기업 단위에서 교섭창구단일화를 할 것을 강제하고 있다. 이는 제30조 제3항의 취지와 충돌되는 것이다. 적어도 초기업교섭에 대해서는 교섭창구단일화가 적용되지 않도록 개선되어야 한다. 또한 ‘산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식’의 촉진을 위하여 중앙노동위원회에 ‘산업·지역별 교섭’에 관한 교섭단위의 결정에 관한 권한을 부여하는 방식을 고려할 필요가 있다. 초기업교섭 활성화를 위한 또 다른 과제는 협약 확장에 대한 것인데, 협약에 대한 지역적 구속력 확장제도 외에 산업별, 업종별 구속력 확장제도를 도입할 필요가 있다.(권오성, 2022)

3. 새로운 이해 대변 조직의 형성

1) 이해 대변 방식의 다양화

노동자의 이해대변 기제는 기본적으로 노동조합이다. 노동3권은 헌법적 권리이고, 기본권에 속한다. 하지만 노동조합법 수준으로 내려오면 한국은 노동조합을 통한 이해대변이 매우 어렵다. 우선 노동자성을 인정받아야 하고, 노동자성을 인정받아서 노동조합을 설립하더라도 노동3권의 상대방인 사용자가 노동조건에 대한 실질적인 결정권이 있어야 한다. 하

지만 고용형태가 다양해지고 있는 노동현실을 감안할 때 노동조합법으로 보장되는 노조할 권리는 매우 협소하다. 결국 낮은 노조 조직률은 협소한 제도적 강제의 소산이다.

작은사업장 노동자, 단시간노동, 임시직, 간접고용, 특수고용, 플랫폼·프리랜서노동 등 주변부노동과 비임금노동자가 증가하고 있고, 고용형태가 다양해지는 만큼 그들의 권리와 이해관계를 대변하는 방식도 노동조합 이외에 다양하게 시도되고 있다. 박명준 외(2014)는 노동이해대변의 유형을 다음과 같이 구분하고 있다.

〈유형1〉은 기존 노조가 조직화방식의 혁신을 통해 전략조직화하는 경우에 해당한다. 유통서비스부문 조직화, 희망연대노조, 학교비정규직노조 등이 이에 해당한다. 〈유형2〉는 주변부노동자들이 스스로를 노조로 조직하는 접근이다. 청년유니온, 노년유니온, 대리기사노조, 라이더노조 등이다. 〈유형3〉은 노조가 시민사회와 연대해서 비노조방식으로 이해대변을 하는 접근이다. 공단노동자권리찾기사업단, 지역노동연대 등이 이에 해당한다. 〈유형4〉는 노조가 아닌 새로운 주체가 비노조방식으로 이해대변을 시도하는 방식이다. 지역노동센터, 노동자협회 등이 이에 해당한다.

기존의 노동조합 방식과 가장 멀리 있는 사례가 〈유형4〉이다. 기존의 전통적인 조직방식에서 벗어난 준노조들(quasi-unions)은 노동조합을 대체하는 것이 아니라 보완하는 것이며, 기존 노조들의 적극적인 연대와 견인이 필요하다. 준노동조합들, 비노동조합 노동단체들, 시민사회 단체들과 다른 사회운동 단체들은 모두 노동조합이 연대해야 할 협력적 파트너이지 노동조합을 대체하거나 노동조합과 경쟁적 관계에 놓여 있는 조직들이 아니다.(박명준 외, 2014)

[표 3-17] 노동 이해 대변의 네 가지 유형 : 주체와 형태의 변화에 따른 구분

구분		이해대변 형태	
		노동조합	비노동조합
이해대변 주체	기존의 노동조합 행위자	〈유형1〉 기존 노동조합 주도의 노조 조직화 : 전략적 혁신과 조직화 노력의 심화	〈유형3〉 기존 노동조합 주도의 비노조적 방식의 이해대변 시도 : 시민사회와의 연대와 네트워크 강화
	노동이해대변을 추구하는 새로운 주체	〈유형2〉 새로운 주체들 주도의 노동조합 형성 시도	〈유형4〉 새로운 주체들 주도의 비노조적 방식의 이해대변 활성화

- 자료: 박명준 외(2014)

2) 다양한 이해 대변 활동의 사례⁴⁸⁾

(1) 지역노동센터

전국에는 다양한 지역노동단체 및 지자체 위탁 노동센터가 있다. 한국 비정규직노동단체네트워크(한비네) 소속으로 70~80여개 단체가 있는데, 주로 지자체가 설립해서 위탁운영하는 센터가 많으며, 수탁기관은 민주노총, 한국노총, 민간노동단체 등이다. 한비네에 소속되지 않은 한국노총 수탁센터와 장기요양요원지원센터, 외국인노동자지원센터 등을 포함하면 100개가 넘을 것으로 추산된다. 이들 단체들의 활동역사는 길게 보면 20여년, 활성화된 시기를 중심으로 봐도 10여년이 되었다. 상근자 규모가 적은 곳은 2명, 많은 곳은 20여 명 등 다양하고, 평균 5명으로 잡아도 전국적으로 500여 명의 인력이 노동법 사각지대에 있는 노동자 지원활동을 하고 있는 셈이다.

대체로 지자체 조례를 근거로 설립된 노동센터들은 노동환경 실태조사

48) 남우근(2024b)를 참조하여 정리

및 정책연구, 법률 상담 무료 지원, 권리보호 및 복리 향상, 감정노동자 지원, 노동인권 교육, 청소년 노동인권, 취업알선 및 취업정보 제공 등의 활동을 하고 있다. 당사자 조직화 지원사업도 중요한 과업이다. 노동센터들이 직접 노조로 조직하거나 자기조직의 회원 형태로 조직하는 것은 어렵지만 소모임, 협회, 노조 등 당사자 조직화를 지원하는 사업을 하고 있다. 대표적으로 아파트노동자 조직화 지원사업을 들 수 있다. 2014년 5월 서울시 노원노동복지센터가 가장 앞서서 250명 가량의 경비노동자가 참여한 ‘노원 아파트경비노동자 처우개선을 위한 경비원 모임’을 발족했고(이병권, 2022), 2019년에는 고용노동부의 ‘노사관계지원사업’ 예산을 활용해서 전국의 여러 지역노동센터가 경비노동자 실태조사 및 조직화 사업을 진행했다. 광주경비원일자리협의회(2018. 11. 27. 창립), 충남공동주택경비노동자협의회(22. 6. 30. 창립), 경기도아파트경비노동자연합회(21. 8. 31. 창립), 대전세종지역서비스노조 대전경비관리지부(21. 09. 29. 창립), 안산·시흥경비노동자모임(2019. 08. 창립) 등 여러 지역에서 노동조합 또는 노동자협회 방식으로 경비노동자 조직이 만들어지기도 했다. 현재는 회원 수 정체 및 소모임화, 전국조직 건설계획 부재, 지역노동센터의 지원 축소, 노조로의 전환 미흡 등 사업의 정체기라 할 수 있다.

민관협력 노동센터들은 노동조합이라는 이해대변 형태에 국한하지 않고 지역에 기반한 다양한 이해대변 형태를 도모하고, 비정규직 노동자의 실질적인 생활수준 향상을 위해 지방정부의 제도 변화를 적극적으로 이끌어내려 한다는 점에서 비정규직 노동자 이해대변에 있어 주목할 만한 행위자로 대두하고 있다.(이병권, 2023) 반면, 한계도 있다. 단체협약처럼 노동자들의 집단적 이해보다는 개인적 이해인 권리구제(임금체불, 부당해고 등)에 초점을 맞추고 있고, 자치단체장의 의지와 인식에 영향을 받기 때문에 지방선거 결과에 따라 사업의 부침이 있고, 그 결과로 지역별 편

차가 크다.(우상범 외, 2021)

지역노동센터는 서비스모델로서 이해대변활동을 중심으로 사업을 운영하고 있고 직접 조직화사업을 하기에는 한계가 있다. 소모임 지원, 노조나 노동자협회 지원 등 당사자조직을 지원하는 매개 역할을 할 수 있지만 직접 조직은 어렵다. 따라서 지역노동센터와 조직노동 간에 협력을 강화하는 것이 중요한 과제이다. 지역노동센터는 서비스모델로서, 노조는 조직화모델로서 서로 협업을 통해 상호보완적 관계를 밀접하게 형성해야 하는데 현재는 그렇지 못하다.

(2) 노동공제운동

‘공제’는 “상호부조 정신에 입각해 회원들이 미리 일정한 금액의 돈을 적립해, 사고, 질병, 기 타 경제적 어려움이 발생할 때 경제적 부담을 덜어주는 것”으로, 의료비 지원, 긴급자금 대출, 경조사에 대한 상호부조 등 다양한 공제사업을 수행한다. ‘노동공제’는 노동자 등 일하는 사람들이 회원으로 참여해 수행하는 ‘공제’로 정의할 수 있다.(주진우 외, 2024)

2021년 1월 22일, 조선노동공제회와 전태일 풀빵연대 정신을 계승해서 노동공제회의 연합단체인 ‘사단법인 풀빵’이 창립되었다. 풀빵의 회원조직은 구성원의 다수가 노동자이면서 공제사업을 하는 ‘당사자조직’과 노동공제의 활성화 및 지원활동을 하는 ‘지원조직’으로 구성된다. 현재는 정회원조직 21개, 준회원조직 7개이고, 공제사업 혜택을 받고 있는 노동자가 3,500여명 정도이다.

풀빵은 개인회원이 가입하는 방식이 아니라 회원조직들의 연합체이다. 개인이 풀빵의 공제사업을 이용하기 위해서는 노조, 단체 등에 소속되어야 하고, 소속된 조직이 풀빵에 회원조직으로 가입되어야 한다. 곧 풀빵

에 가입된 노동조합 또는 단체의 조합원(회원) 자격이 있어야 풀빵의 공제사업을 이용할 수 있다. 노조 조직화를 지원, 보완하는 풀빵의 역할을 엿볼 수 있다.

또한 한국노총이 중심이 되어 플랫폼, 프리랜서 노동자의 공제회인 ‘한국플랫폼프리랜서노동공제회’가 2021년 10월 26일에 출범했다. “노동공제회 설립으로 제1노총으로서의 사회적 책임과 새로운 조직화 발판 마련”을 취지로 한국노총 위원장 직할 기구로 추진단을 2021년 4월 설치했고, 조합원 모금운동을 진행해서 4억 2천만원의 초기자금을 모금한 후 정식 출범하게 되었다.(2022년 한국노총 사업보고서) 한국노총은 “2030년 내 200만 한국노총 건설을 위한 공격적 전략조직화와 자원동원체계 구축” 차원에서 플랫폼, 특수고용, 프리랜서 조직화를 추진하고 있고, 사업의 일환으로 플랫폼프리랜서노동공제회 건설을 추진했다.(2021년 한국노총 운동방향과 주요과제)

노동공제회가 노동조합의 ‘대체제’가 아니라 ‘보완제’임은 더 이상 논쟁거리가 아니다. 기업 내 복지가 취약하고, 사업장 노사관계를 통한 노동조건 개선이 어려운 취약노동자, 제도 밖 노동자를 조직하기 위한 방안의 하나로 노동공제회가 역할을 하고 있음은 봉제인지회, 대리운전노조, 라이더유니온, 언론노조 등의 사례를 통해 확인되고 있다. 노동공제회 활동은 아직 맹아적 단계라고 할 수 있다. 안산시의 생활노동공제회인 ‘좋은이웃’이 2015년에 설립된 것을 제외하면 나머지 노동공제회는 3~4년 정도의 경험을 갖고 있고, 개별 노동공제회의 연합체인 노동공제연합 풀빵도 설립된 지 3년 여에 불과하다. 공제사업도 아직은 소규모이다. 규모 및 범위의 경제 효과를 거두기 위해서는 조직확대가 시급한 과제이며, 조직노동의 적극적인 참여, 견인이 필요한 상황이다.

V. 소결

1. 노동시장 및 노사관계 변화 요약

1) 노동시장 분절화와 불평등 심화

1987년 노동자대투쟁은 노동이 한국사회에서 시민권을 획득하는 중요한 분기점이 됐지만, 대기업 중심의 내부노동시장이 형성되는 변화를 가져왔다. 이러한 노동시장 변화는 1997년 외환위기를 통해 신자유주의 노동유연화 정책이 본격적으로 도입되는 것과 함께 노동시장 분절화가 고착화되는 흐름으로 이어진다. 또한 2010년대 후반부터는 임금노동자 중심으로 노동시장 분절이 고착화되는 것에 더해서 비임금노동자의 빠른 증가라는 고용의 초유연화 시대로 접어들게 된다.

노동시장 분절은 임금노동자 중 비정규직 비율 40%, 정규직 대비 비정규직 임금 53%라는 노동조건 격차를 드러내고 있다. 이러한 고용형태별 임금격차는 300인 이상 대규모 사업체와 300인 미만 중소 사업체 간의 임금격차에서도 유사한 수준으로 나타난다. 특히 사업체 규모와 고용형태, 성별과 고용형태를 연계해서 살펴보면 임금 및 사회보험 가입률 격차는 더 커지고 점차 심화되고 있다. 결국 한국 노동시장은 기업규모, 고용형태, 성별에 따른 중층적 분절 현상을 보여주고 있다.

이러한 노동시장 분절로 인한 불평등을 해소하기 위해서는 고용 불안정성을 축소하고 보편적인 노동권을 보장하기 위한 노동법 개선, 최저임

금 현실화와 적용 확대, 사회안전망의 실질적 확충이 필요하다. 또한 낮은 조직률로 인한 노조효과의 제한성을 극복하기 위한 협약적용률 제고, 산별교섭 활성화방안이 적극 모색되어야 한다.

또한 노동시장 분절 현상은 주변부 노동시장의 부문별 쟁점을 세부적으로 살펴야 하는 사회적 과제를 제기하고 있다. 기존의 전형적 주변부 노동시장인 공공부문 비정규, 간접고용, 특수고용만이 아니라 기술변화에 따른 플랫폼노동, 인구구조 변화에 따른 돌봄노동, 고령노동, 이주노동에 대한 각각의 쟁점과 과제에 대한 사회적 논의가 필요하다.

2) 노사관계 변화와 특징

병영적 노동통제 정책으로 일관했던 노사관계는 87년 노동자 대투쟁이라는 노동 공세기를 거치면서 권위주의적 노동체제가 부분적으로 해체되었고, 협력적 노사관계를 제도화하기 위한 정부의 시도로 이어진다. 김영삼 정부의 노사관계개혁위원회, 김대중 정부 이후의 노사정위원회라는 노사관계 제도화 정책은 협력적, 사회통합적 노사관계 구축을 표방했지만 실질에 있어서는 변혁적 노동운동을 고립시키면서 파견법, 정리해고법, 비정규법이라는 신자유주의 노동유연화 제도를 도입하는 외피 역할을 했다. 조직노동의 대응은 민주노조 합법화라는 부분적인 성과를 거두기도 했지만 노동유연화 정책을 막아내지는 못했다. 2000년대 들어서 노동조합운동은 비정규직 투쟁의 본격화와 산별노조 건설, 전략조직화 등 노동운동을 재활성화하기 위한 노력을 기울이고 있고, 조합원 규모도 일정하게 증가했지만 노동시장 및 노사관계 변화에 대한 대응력의 한계를 드러내기도 했다.

노사관계의 주요 지표인 교섭 집중화와 관련해서 산별교섭이 활성화되

지 못하고 있는 것은 제도개선 과제이면서 노동운동의 과제이다. 조합원 중 산별노조 조합원 비중이 절반을 넘고 있지만 산별교섭을 비롯한 초기업교섭은 아직 본격화되지 못하고 있다. 산업별, 업종별, 직종별 교섭 등 초기업교섭의 사례들이 만들어지고 있지만 여전히 교섭창구단일화제도에 막혀서 활성화되지 못한 현실이다. 제도개선 투쟁과 함께 제도개선투쟁과 함께 초기업교섭을 위한 노조 전략이 필요하다.

고용형태의 다양화, 비임금노동자의 증가 등으로 인해 노동이해대변 방식도 다양화되고 있다. 플랫폼노동, 청년 및 노년 등 세대별 노동의 특징을 토대로 해서 사회운동 방식과 혼합된 노동조합을 설립해서 활동하고 있다. 또한 전국에 산재한 지역노동센터들의 사각지대 노동자 지원활동 및 조직화 지원, 노동공제회를 통한 상호부조 및 조직화 지원 등은 노동자를 조직화는 방식과 경로가 다양함을 보여주고 있고, 이후 조직노동의 연대와 지원이 필요한 영역이다.

2. 조직노동의 대응 방향

노동시장 분절로 인한 불평등 심화와 노사관계 변화에 따른 개선 과제 및 대응 방향을 정리하면 다음과 같다.

[표 3-18] 노동시장 및 노사관계 변화에 대한 대응 과제

구분	영역별 의제	대응 방향
노동시장 변화 과제	<보편적 노동권> - 근기법 확대 적용 : 5인 미만, 초단시간 - 노동자성 오분류 시정 : 비임금노동자 - 차별금지 : 이주노동	- 당사자 조직화 (전략조직화) - 노동정치력 제고 - 시민사회 연대 전략 - 대안제시 정책 능력 제고
	<고용안정성 제고> - 고용원칙 수립 : 상시지속업무 상용직 직접고용 - 기간제 사유제한방식 적용 - 갱신기대권, 고용승계기대권 입법화	
	<노동소득 불평등 해소> - 최저임금 현실화 및 확대적용, 최저임금 제도개선 - 동일가치노동 동일임금 법제화 및 차별시정제도 개선 - 적극적 고용개선조치 강화 : 성별임금공시제 세분화 및 미이행 사업주 제재 강화	
	<공공성 강화> - 돌봄노동기본법 : 돌봄 및 돌봄노동에 대한 국가책임제	
노사관계 변화 과제	<노동3권 확대> - 노조법 2, 3조 개정 : 간접고용, 특수고용	- 산별노조운동 강화 - 노동연대 확장
	<교섭집중화, 노조효과> - 초기업교섭 활성화 제도 개선 - 협약적용률 제고	
	<이해대변 방식 다양화> - 지역노동센터, 노동공제운동 등 연대 강화 - 조직화와 연계	

1) 노동시장 분절에 대한 대응 방향

노동시장 분절과 불평등 심화를 해소하기 위한 개선과제를 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 보편적 노동권을 확대해야 한다. 5인 미만 사업장과 초단시간 노동자에 대해 근로기준법을 확대적용해야 하고, 노동자성이 오분류되어 있는 비임금노동자 문제를 해결하기 위해 고용지위를 실질적으로 확인할 수 있는 기준을 수립해야 한다. 이주노동자에 대한 고용허가제를 노동허가제로 개편해서 안정적 체류와 사업장 이동의 자유를 보장해야 한다. 둘째, 고용안정성을 제고하기 위해 상시지속업에는 상용직 직접고용원칙을 수립해야 한다. 이를 위해 기간제 사유제한방식을 도입해야 한다. 그리고 판례를 통해 부분적으로 인정되고 있는 기간제 노동자의 갱신기대권, 간접고용노동자의 고용승계기대권을 입법화해야 한다. 셋째, 노동소득 불평등을 해소하기 위해 우선적으로 최저임금 현실화 및 도급제 노동자에 대한 확대적용이 필요하고, 공익위원 선출 방식 등 최저임금 제도가 개선되어야 한다. 동일가치노동 동일임금을 법제화하고 이를 실질화할 수 있도록 비교대상, 차별판단기준 등 차별시정제도를 개선해야 한다. 또한 성별 임금격차를 해소하기 위해 적극적 고용개선조치의 성별임금공시제 방식을 개선하고 미이행 사업주에 대한 제재를 강화해야 한다. 넷째, 돌봄의 공공성을 높이고, 돌봄일자리를 개선하기 위해 돌봄노동기본법을 제정해야 한다.

노동시장 불평등 해소를 위한 제도개선 과제를 효과적으로 수행하기 위해서 노조운동은 다음의 대응 방향을 고려해야 한다. 우선, 제도개선 과제별 해당 노동자의 조직화가 선행되어야 한다. 작은사업장, 플랫폼·프리랜서 등 비임금노동자, 이주노동자, 돌봄노동자 등 조직화가 미약한 영역에 대한 전략조직화 사업을 강화해야 한다. 둘째, 입법을 위한 노동

정치력을 높여야 한다. 궁극적으로는 노동자 정치세력화가 과제이지만 단기적 의회전략을 구사하기 위한 노동시민사회와의 연대 전략이 필요하다. 셋째, 제도개선 과제에 대한 사회적 설득력을 높이기 위해 정책역량을 강화해야 한다. 제도개선의 필요성에 대해 다양한 연구조사를 통해 근거를 마련하고, 시민들에게 효과적으로 홍보하기 위한 역량이 필요하다.

2) 노사관계 변화에 대한 대응 방향

노사관계 변화에 대한 개선과제를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 헌법적 권리인 노동3권을 실질화하기 위해 노조법 2, 3조 개정이 필요하다. 이에 대한 입법과정이 진행되고 있는데, 의회 내 전략과 여론화 사업이 병행되어야 할 것이다. 둘째, 노사관계의 지표라고 할 수 있는 교섭집중성을 높이기 위해 초기업교섭을 활성화해야 하고, 이를 위해 교섭창구단일화제도 폐지 또는 개선, 산업·업종별 사용자단체 구성 및 노사협의회 설치 등의 제도개선이 필요하다. 또한 협약적용률을 높이기 위한 효력확장제도도 개편되어야 한다. 셋째, 다양한 이해대변운동에 대해 연대를 강화해야 한다. 특히 비노조방식의 이해대변운동과의 연대와 지원을 통해 조직화 지평을 넓혀야 한다.

노사관계 변화 과제를 효과적으로 수행하기 위해 조직노동은 기존에 진행되고 있는 산별노조운동에 대한 평가와 추진동력을 확보하기 위한 고민이 필요하다. 기존 산별운동이 조직 내 편재 문제나 조직화전략 중심이었다면 초기업교섭 전략, 산별조직 간 협력방안 모색으로 확대되어야 한다. 또한 노동이해대변 다양화 흐름에 맞춰서 노동연대를 확대하고, 조직노동의 책임성을 높여야 한다.

KECTULI

4장

민주노총 조직진단

김성혁 · 박영민 · 정경운⁴⁹⁾

I. 연구 목적 및 방법

대 전환 시대 사회변화와 노동시장 및 노사관계 변화에 대응하려면 먼저 민주노총 조직진단을 면밀하게 하고, 이를 기초로 새로운 노동운동 전략을 수립해야 한다.

민주노총 조직진단을 목적으로 하는 이 장에서는 우선 민주노총이 1995년 창립 이후 어떤 과정으로 조직이 확대되었고 그 요인은 무엇인지를 검토한 다음, 현재의 의사결정기구, 협력 수준, 재정 등 조직운영 현황을 진단한다. 또한 민주노조 운동 초창기부터 추진한 핵심 전략인 산별노조 운동과 노동자 정치세력화 운동을 다양한 측면에서 평가한다. 이어서 대 전환 시기 사회변화와 노동시장 및 노사관계 변화를 간부들의 인식과 민주노총의 대응을 중심으로 조명한다.

이 장은 크게 세 가지 연구방법으로 접근하였다. 첫째, 민주노총 확대 간부를 대상으로 설문조사를 실시하여 분석하였다. 둘째, 가맹조직과 민주노총 지역본부 임원들을 대상으로 심층 면접을 진행하여 질적 분석 과정을 거쳤다. 셋째, 민주노총 대의원대회 자료집 등 그동안의 기록물을 검토하였다.

49) 김성혁은 문헌조사, 박영민은 설문조사, 정경운은 심층 면접조사를 주로 담당하였다.

1. 확대 간부 설문조사

1) 측정 도구 및 변수 설정

[표 4-1] 설문 문항 구성

구분	문항	조사내용
일반현황	8개	-성별, 출생연도, 조합가입연도, 소속 산별, 지역, 고용형태, 간부 활동기간, 소속 단위
환경변화에 대한 인식	38개	- 외부 환경변화에 대한 인지 (5점) - 외부 환경변화 각각에 대한 견해 (5점) - 민주노총 대응의 중요성 (5점) - 민주노총 대응 평가 (5점) (외부 환경변화: 저출생 고령화, 디지털 전환, 이주민 증가, 기후위기, 세계화 쇠퇴 등)
노동시장 및 노사관계 변화에 대한 인식	19개	- 노동시장 및 노사관계 변화에 대한 대응의 중요성(5점) - 민주노총 대응 평가 (5점) - 민주노총 조직화를 어렵게 하는 내, 외부적 요인
조직 혁신	23개	- 환경변화에 빠르게 대응하지 못하는 원인 - 산별노조 운동에 대한 평가(5점)와 견해 - 각급 단위 협력 관계 평가 (5점) - 노동자 정치세력화에 관한 견해(5점), 지지 정당 - 민주노총 내 혁신이 시급한 분야 - 민주노총 활동과 체계 관련 간부 인식 (5점)

사회변화에 대한 간부의 인식, 민주노총 대응에 대한 평가가 가능하도록 반구조화 설문을 설계하였다. 총 88개 문항을 배치한 이 설문은 크게 사회변화에 대한 인식과 평가, 노동시장 및 노사관계 변화에 대한 인식과 평가, 산별노조 운동 및 노동자 정치세력화에 대한 인식과 평가를 비롯한 조직 혁신 과제 등의 내용을 담고 있다. 설문 문항의 경우 각급 노조에서 설문조사 등에 사용한 문항과 선행연구에서 개발된 척도를 활용하였으나⁵⁰⁾, 환경변화 분야에 대한 질문은 연구진이 새로 만들고 자문위원 심의를 거쳤다.

2) 조사 대상 및 조사 방법

설문조사의 대상은 민주노총 각급 단위의 임원과 간부로 한정하였다. 총연맹부터 단위 사업장까지 상근 여부와 상관없이 노조 활동을 수행하는 모든 간부가 대상이다. 표본 추출 과정에서 나타나는 편향을 최소화하기 위하여 가맹조직별로 표본을 할당하였는데(quota sampling), 2023년 맹비 납부 조합원 수에 비례하여 가맹조직별 할당률을 산출하여 제시하였다. 이에 추가로 총연맹과 지역본부에 총 100명을 할당하였다. 총연맹에 있는 임원과 사무총국의 경우 전체 명단에서 무작위 추첨하여 25명에게 할당하였고, 최종 20명이 응답했다.

설문조사는 서베이몽키 플랫폼을 활용하여 100% 온라인 설문 방식으로 2024년 5월 7일부터 5월 22일까지 진행하였다.⁵¹⁾ 최종 수거된 응답은 총 1,408개였으나 불성실한 응답 등을 제외하고 최종적으로 1,332개의 응답을 분석에 활용하였다. 분석에 사용한 통계 패키지는 SPSS 23.0이다.

3) 응답자 특성

설문조사에는 남성 923명(69.3%), 여성 409명(30.7%) 등 총 1,332명이 참여했다. 가맹조직(산별·연맹)별로 보면 금속노조(22.1%), 공공운수노조(14.6%), 서비스연맹(13.4%), 보건의료노조(11.6%) 순으로 응답자 비중이 높았다.⁵²⁾ 응답자특성을 연령대, 고용형태, 지역, 간부 경력, 소속

50) 저출산 인식조사(2023), Gallup 사회연구패널, 민주노총 신규조직현황 연구(2022), 민주노총 전략조직화 20년 평가와 전망 연구(2023), 공공운수노조·보건의료노조·사무금융노조의 최근 설문조사 등을 참조.

51) 중복 응답을 방지하고자 하나의 IP로는 한 개의 응답만 허용했다.

52) 할당률 대비 응답 현황은 부록 [표 3]을 참조하십시오.

등으로 구분하면 [표 4-2]와 같다.

[표 4-2] 응답자 특성

항목	구분	명	%	항목	구분	명	%
성별	남성	923	69.3	지역	서울	379	28.5
	여성	409	30.7		부산	95	7.1
연령 대	20대	48	3.6		대구	24	1.8
	30대	244	18.3		인천	47	3.5
	40대	460	34.5		광주	36	2.7
	50대	546	41.0		대전	57	4.3
	60대 이상	34	2.6		울산	90	6.8
산별 연맹	건설산업연맹	88	6.6		세종·충남	115	8.6
	공공운수노조	194	14.6		경기	160	12.0
	공무원노조	89	6.7		강원	60	4.5
	교수노조	4	0.3		충북	63	4.7
	금속노조	295	22.1		전북	32	2.4
	대학노조	18	1.4		전남	55	4.1
	민주여성노조	1	0.1	경북	52	3.9	
	민주일반연맹	91	6.8	경남	63	4.7	
	보건의료노조	155	11.6	제주	4	0.3	
	비정규교수노조	6	0.5	노조 가입 기간	5년 이하	357	26.8
	사무금융노조	64	4.8		6~10년	308	23.1
	서비스연맹	178	13.4		11~20년	332	24.9
	언론노조	7	0.5		20년 초과	305	22.9
전교조	76	5.7	간부 활동 기간	조합원 아님	30	2.3	
정보경제연맹	15	1.1		0~2년	366	27.5	
화섬식품노조	15	1.1		3~5년	318	23.9	
고용 형태	정규직	1,050		78.8	6~10년	314	23.6
	무기계약직	119		8.9	11~20년	253	19.0
	임사·기간제	36	2.7	20년 초과	81	6.1	
	시간제	4	0.3	소속	총연맹, 총연맹 지역본부	124	9.3
	특고, 플랫폼	43	3.2		산별 연맹 중앙	122	9.2
	파견, 용역	12	0.9		소산별, 업종본부, 산별 연맹 지역 본부	144	10.8
	일용직	26	2.0		지부, 지회, 분회, 기업노조	942	70.7
기타	42	3.2					
계		1,332	100	계		1,332	100

주 : 1) 연령 평균 46.5세 (중위수 48세) 2) 조합 가입 기간 평균 12.7년 (중위수 10년)
3) 간부 활동기간 평균 7.8년 (중위수 5년)

2. 심층면접

심층면접 내용은 조직확대, 조직운영, 투쟁, 산별노조운동, 노동자 정치세력화, 연대·사회개혁 운동, 사회변화 대응 및 미래전략, 노동시장, 노사관계 변화에 대한 대응, 종합진단 등으로 구분하여, 영역별로 민주노총 운동에 대한 인식과 평가, 과제에 대해 질문하였다.

[표 4-3] 심층면접 내용 구성과 질문 내용

구성	질문 내용
1. 조직확대	- 조직확대 현황 및 전망 - 조직확대 정체 및 어려움을 겪는 내부적인 요인
2. 조직운영	- 조직운영의 문제점과 과제
3. 투쟁	- 민주노총 투쟁 방식에 대한 의견(4가지 방식에 대해) 1안) 기존의 민주노총 총파업 전술 2안) 산별 의제 중심 투쟁에 총연맹이 지원 3안) 총연맹은 민영화, 공공성 등 사회적 이슈 투쟁해야 4안) 개별 사업장 현안 투쟁 지원
4. 산별노조 운동	- 산별교섭 정체 이유 - 산별연맹간 경쟁 갈등과 유관 산업별 통폐합에 대해
5. 노동자 정치세력화	- 노동자 정치세력화에 대한 의견
6. 연대, 사회개혁운동	- 연대, 사회개혁운동이 잘 되지 않는 이유과 과제
7. 사회변화 대응 및 미래전략	- 사회변화 대응 및 미래전략에 대한 의견
8. 노동시장, 노사관계 변화에 대한 대응	- 노동시장, 노사관계 변화에 대한 대응 의견
9. 종합진단	- 외부 환경 변화에 빠르게 대응하지 못하는 이유 - 혁신과제

심층면접 대상은 가맹조직과 민주노총 지역본부 사업과 조직 현황을 전반적으로 파악하고 있는 임원(위원장·본부장, 사무처장, 부위원장)을 중심으로 진행하였다. 심층면접은 사전에 심층면접 질문지를 전달한 후 1인 인터뷰로 진행했다. 심층면접을 진행한 가맹조직은 건설산업연맹, 공공운수노조, 금속노조, 공무원노조, 보건의료노조, 사무금융노조, 화학생품노조 등 7개이고, 지역본부는 강원, 경기, 경남, 광주, 대구, 세종충남, 제주 등 7개이다. 심층면접은 가맹조직·지역본부 사무실 또는 민주노총 회의실에서 진행하였고, 온라인 화상으로 심층면접을 진행한 대상은 강원·광주·세종충남·제주 등 4개 지역본부이다.

[표 4-4] 심층면접 참여자

번호	대상	이름	심층면접 참여자	성별	비고
1	가맹조직	가-1	건설산업연맹 임원	남성	-
2		가-2	공공운수노조 임원	남성	-
3		가-3	금속노조 임원	남성	-
4		가-4	공무원노조 임원	여성	-
5		가-5	보건의료노조 임원	여성	-
6		가-6	사무금융노조 임원	남성	-
7		가-7	화학생품노조 임원	남성	-
8	지역본부	나-1	강원본부 임원	남성	온라인
9		나-2	경기본부 임원	여성	-
10		나-3	경남본부 임원	여성	-
11		나-4	광주본부 임원	남성	온라인
12		나-5	대구본부 임원	여성	-
13		나-6	세종충남본부 임원	남성	온라인
14		나-7	제주본부 임원	남성	온라인

3. 민주노총 문헌자료

문헌자료 분석은 민주노총 대의원대회 자료와 같은 공식 기록물, 민주노동연구원 연구보고서, 민주노총 내부 문서자료를 대상으로 하였다. 분석과정에서 조직 확대, 재정 변화 등의 영역은 지난 30년의 추이를 확인할 수 있었지만, 확인이 가능하지 않은 부분의 경우 현존하는 자료를 중심으로 서술하였다. 또 일부 내용은 민주노총 30년사 발행 기획위원회 및 30년 위원회의 자료를 인용하였다.

Ⅱ. 민주노총 조직상태 진단

1. 조직 확대

1) 가맹·산하 조직

민주노조 운동은 1987년 노동자 대투쟁 이후 들불처럼 일어나 지역과 산업·업종·그룹별 단결을 기반으로 1995년 민주노총 창립으로 총결집하였다. 창립시 산별연맹은 15개, 그룹조직은 1개, 지역조직은 13개였다.

[그림 4-1]에서는 이후 30년간 신규연맹 설립 및 유사연맹간 통폐합을 보여주고 있다. 금속노조의 경우 전국민주금속노동조합연맹, 전국자동차노동조합연맹, 현대그룹노동조합총연맹 3개 조직이 1998년 통합하여 금속산업노동조합연맹을 만들었고, 이후 전국금속노동조합으로 전환하였다.

전국공공운수노조는 1995년 전문기술노조연맹(전문노련), 전국지하철노조협의회(전지협), 전국의보노조 등으로부터 시작되었다. 각각 공익노련(전문노련 전환, 97년), 민철노련(전지협 전환, 97년), (구)공공연맹(의보노조·한국통신노조 등 통합, 98년)을 거쳐, 1999년 공공운수사회서비스노조연맹(공공연맹)으로 통합하였고, 2007년 공공연맹은 화물통준위, 민주버스노조, 민주택시연맹과 통합하여 전국공공운수노조연맹(공공운수연맹)을 창립했다. 공공운수연맹은 2011년 전국공공운수노조를 결성하였고, 2014년 통합 공공운수노조로 전환되었고, 2020년 공공운수사회서비스노조로 명칭을 변경하였다.

전국화학섬유식품노조는 민주화학연맹과 민주섬유연맹이 2000년 통합하였고, 전국언론노조는 언론연맹과 출판노협이 1997년 통합하였고 2009년 산별노조로 전환하였다. 전국건설산업노동조합연맹은 건설연맹과 전국건설일용노조가 1999년 통합하였다.

전국민주일반노동조합연맹은, 전국시설관리연맹(1995)에서 2009년 민주연합노조 등이 결합하여 민주일반시설연맹으로 재편하였고, 2017년 민주일반시설연맹과 지역일반노동조합의회가 통합하고 공공연대노조가 결합하여 현재의 민주일반연맹이 되었다. 전국서비스산업노동조합연맹은 민주관광연맹과 상업연맹이 2001년 통합하였고 2015년 전국학교비정규직노조가 가입하였다, 사무노련(1995)은 민주금융연맹(1997)과 결합하여 사무금융연맹(1999)이 되었고, 이후 전국사무금융서비스노조로 전환하였다.

한편 전국교직원노조(1995), 전국보건의료산업노조(병원노련 1995), 전국대학노조(1995), 전국민주여성노조(1999), 전국교수노조(2003), 전국공무원노조(2006), 한국비정규교수노조(2002), 전국정보경제서비스노동조합연맹(IT산업연맹 2004) 등은 민주노총 가입 이후 산별연맹 간 통폐합 없이 유지해 왔다.

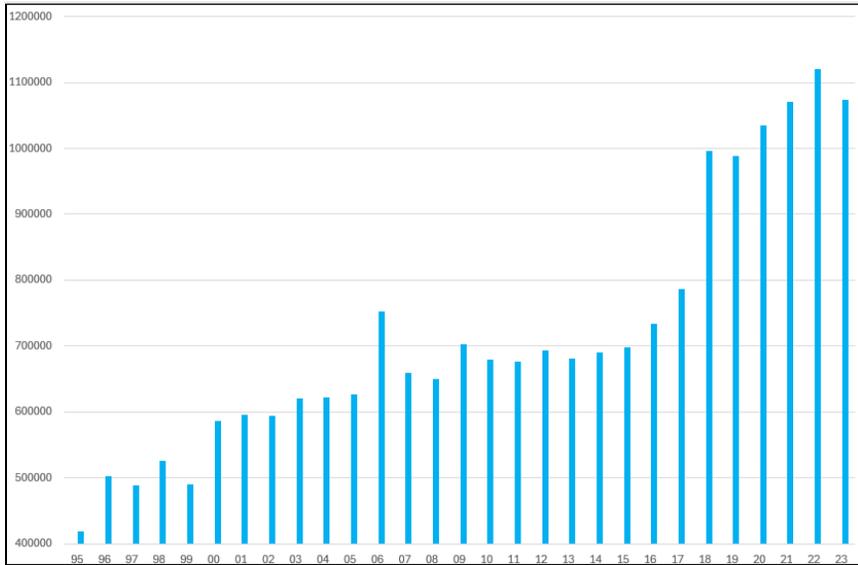
[표 4-5]에서 2023년 말 기준으로 전체 조합원 수는 1,073,634명인데 가맹조직 16개, 지역본부 16개(지부 44개)이며, 직가입 노조는 21개(조합원 3,456명)이다.

[표 4-5] 가맹별 조합원 수(2023년 말 기준) 자료:민주노총 대의원대회 자료집

가맹	건설	공공운수	공무원	교수	금속	대학	여성	민주일반
조합원	98,462	251,499	140,546	1,300	181,996	10,447	2,204	43,952
가맹	보건	비정규교수	사무금융	서비스	언론	전교조	정보경제	화학식품
조합원	85,252	1,693	55,183	92,450	18,943	41,794	8,074	39,083

2) 조합원 수의 변화

[그림 4-2] 민주노총 조합원 수 추이



자료 : 민주노총 대의원대회 자료집(각 년도)

민주노총은 1995년 11월(김영삼정부) 861개 노동조합, 조합원 418,154명으로 출범하였다. 이후 강력한 투쟁으로 조직을 확대하여 조합원 수는 2000년(김대중정부) 586,809명, 2005년(노무현정부) 627,603명에 이르렀다. 그러나 노동시장 이중구조와 노동탄압으로 인해 2010년(이명박정부) 679,360명, 2015년(박근혜정부) 698,293명으로 증가세가 정체되었다. 2016~2017년 촛불혁명으로 자신감을 얻은 노동자들이 대거 진출하여 조합원 수는 2022년(문재인 정부) 1,120,244명으로 최대치를 기록하였으나, 윤석열 정부의 건설노조와 화물연대 탄압 등 노동 억압정책으로 조합원 수는 2023년 1,073,634명으로 감소하였다.

민주노총 조합원 수는 30년 동안 1995년 11월 418,154명에서 2023년 말 1,073,634명으로 2.6배로 증가하였다(그림 4-2). 양적 증가만이 아니라 여성과 비정규직 조직화 등 질적 변화도 본격화되었다. 초기 정규직·대공장·남성 중심의 전통적인 조직구성에서 2010년 이후 비정규직·여성·청년 노동자의 비중이 증가하였다. 조합원 중 여성 비중은 2008년 23.9%, 2013년 32.2%, 2023년 38.2%로 늘어났고, 비정규직 비중은 2013년 20.2%에서 2023년 31.8%로 크게 증가하였다(표 4-6).

2013~2023년 11년 동안 민주노총 조합원 수는 1.6배 증가하였는데, 동기간 여성 조합원 수는 1.9배, 비정규직 조합원 수는 2.5배로 크게 증가하였다.

[표 4-6] 부문별 조합원 수 현황

(단위: 명, %)

연도	2008	2013	2014	2015	2016	2017
여성	155,438	219,745	242,941	253,601	249,689	269,559
	23.9	32.2	35.2	36.3	34.0	34.2
비정규	no	137,882	154,973	171,219	184,384	201,772
	no	20.2	22.4	24.5	25.1	25.6
전체	650,718	681,429	691,146	698,293	734,409	787,404
연도	2018	2019	2020	2021	2022	2023
여성	322,107	356,179	379,686	412,709	423,686	410,176
	32.3	36.1	36.7	38.6	37.8	38.2
비정규	332,400	314,797	329,848	329,248	361,181	340,965
	33.4	31.9	31.9	30.8	32.2	31.8
전체	996,003	987,779	1,035,156	1,070,564	1,120,244	1,073,834

-자료: 민주노총 대의원대회 자료집(각 연도)에서 재작성

-주: 수치가 누락된 경우 최근 수치의 평균을 넣거나, 조합원 수 증감 %를 고려하여 계산함.

[표 4-7] 산별연맹 부문별 조합원 수 비교

구분	2013			2023		
	여성	비정규	전체	여성	비정규	전체
건설	3,456	34,000	45,100	4,212	91,909	98,462
공공운수	41,831	40,660	152,171	96,893	106,889	251,499
공무원	29,920	0	75,700	65,652	1,408	140,846
교수	72	0	700	300	0	1,300
금속	7,415	5,000	153,907	12,293	10,104	181,996
대학	33,429	32,000	38,596	5,637	230	10,447
여성	3,078	3,273	3,850	1,990	2,204	2,204
민주일반	1,092	3,200	4,000	21,674	39,284	43,952
보건의료	25,338	1,754	38,982	67,121	9,651	85,252
비정규교수	809	1,617	1,617	847	1,693	1,693
사무금융	24,942	1,391	60,461	23,048	5,850	55,183
서비스	8,500	2,000	12,000	65,640	68,136	92,450
언론	1,500	300	11,729	3,077	749	15,943
전교조	30,200	47	47,000	32,130	292	41,794
정보경제	159	42	1,175	2,500	700	8,074
화섬식품	1,151	226	15,799	6,416	1,332	39,083
지역직기입	6,854	12,372	18,642	747	628	3,456
합계	192,843	125,584	681,429	410,176	340,965	1,073,834
(%)	32.2	18.4	100.0	38.2	31.8	100.0

-자료 : 민주노총 대의원대회 보고(각 년도)에서 재작성

-주: 수치가 누락된 경우 최근 수치 평균을 넣거나, 조합원 수 증감 %를 고려하여 계산함. 2013년 대학교조는 학교비정규직노조(현재 서비스연맹)가 포함된 것임

[표 4-7]은 산별연맹별로 조합원 수 증감을 나타낸 것이다. 2013~2023년 11년간 건설연맹이 45,100명에서 98,462명으로, 공공운수노조가 152,171명에서 251,499명으로, 공무원노조가 75,700명에서 140,846명으로, 금속노조가 153,907명에서 181,996명으로, 민주일반연맹이 4,000명에서 43,952명으로, 보건의료노조가 38,982명에서 85,252명으로, 서비스연맹이

12,000명에서 92,450명으로, 화섬식품노조가 15,799명에서 39,083명으로, 언론노조가 11,729명에서 15,943명으로, 정보경제연맹이 4,700명에서 8,074명으로, 교수노조는 700명에서 1,300명으로 각각 증가하였다. 한편 동기간 대학노조, 사무금융노조, 전교조, 여성노조 등은 조합원 수가 감소하였다.

3) 조직확대 요인

민주노총은 노동유연화 정책과 노동탄압 속에서도 조합원 수가 평균적으로 매년 4.1%씩 증가해 왔다. 이러한 민주노총의 양적성장은 지난 수년 간의 여성과 비정규직 조합원들이 큰 폭으로 증가했기 때문에 가능했다.

민주노총은 2003년 대대에서 전략조직화 방침을 결정한 이후 20년간 조직화 사업을 전개하여 왔는데, 의무금 적립방식의 기금과 인력을 확보하여 상담·교육·홍보·간부육성·제도개선 등의 전략조직화 사업을 펼쳐왔다. 전략조직화 핵심 방향은 열악한 비정규직 조직화에 역량과 자원을 집중하는 것이었고, 세부 사업은 공단·영세·이주노동자 조직화였다. 또한 정규직 중심의 조직에서 벗어나 더 열악한 노동자, 노조에 가입하기 어려운 노동자에게 다가갔다. 이는 조직 전체의 혁신이 요구되는 일이었다.

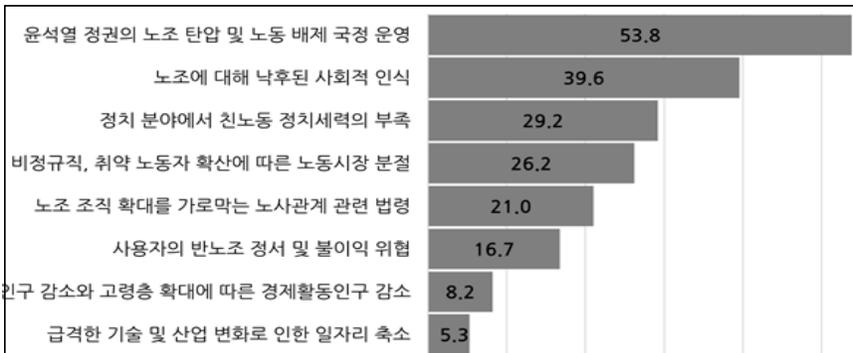
일상적인 미조직 사업은 산별연맹과 지역본부에서 담당하였고 민주노총 중앙은 미조직전략사업 기획, 연구조사, 상담, 제도개선, 사각지대 조직화 등의 역할을 맡았다.

한편 조직규모의 변화는 정권이 노동과 자본을 대하는 태도와 방식, 이와 연관된 상호 역학관계에 따라 크게 달라져 왔다. 1987년 6월 항쟁과 7·8·9월 노동자 대투쟁, 1996~7년 노동법 개정 총파업 승리, 2016~7

년 촛불항쟁 등 대중투쟁이 폭발한 이후 급속하게 증가하였다. 반면 이 명박·박근혜 정권, 윤석열 정권에서는 정체되거나 후퇴하였다. 즉 정권과 자본의 힘이 강할 때는 노동자들이 움츠러들어 조직 확대가 정체되었고, 항쟁에 가까운 투쟁으로 권력이 교체되거나 정권이 약화되었을 때 신규 가입이 크게 늘어났다.

촛불항쟁 이후 줄곧 상승곡선을 그리던 조직규모는 2023년 이후 다소 주춤한 형국인데, 윤석열 정권 등장 등 외부적 요인이 크게 작용했다. 설문조사에서 조직 확대가 어려운 외부적 원인을 물은 결과 [그림 4-3]과 같은 순으로 응답하였다. 이러한 응답 결과는 연령, 소속, 참여 수준 등에 따라서도 일관된 모습을 보였다.

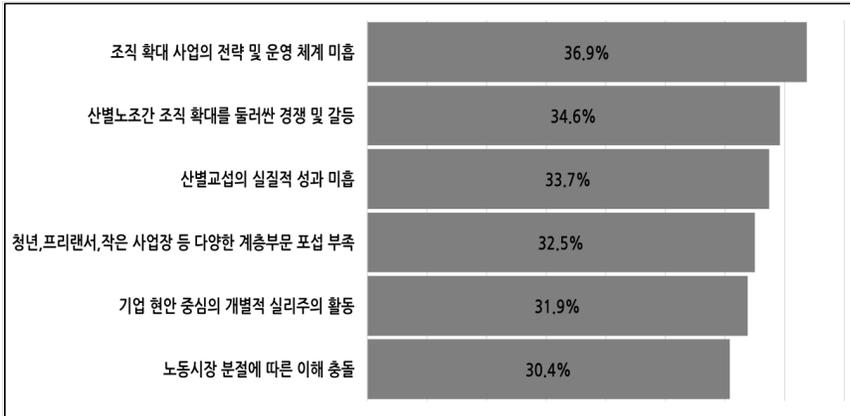
[그림 4-3] 조직 확대가 어려운 외부적 원인



- 중복으로 2개 응답하도록 하였음 | 단위: %

한편 조직 확대가 어려운 내부적 이유는 [그림 4-4]와 같은데, 설문에서 제시된 모든 원인에 대한 응답 비중이 서로 비슷하게 나타났다.

[그림 4-4] 조직 확대가 어려운 내부적 원인



- 중복으로 2개 응답하도록 하였음

조직 확대가 어려운 외부적 요인에서는 집단 간 차이가 거의 없었지만, 내부적 요인에서는 집단 간 차이가 존재했다. [표 4-8]에서 ‘조직 확대 사업 전략 및 운영체계 미흡’을 최빈값으로 선택한 집단은 40대와 50대, 지부 이하 소속이다. 반면 총연맹·지역본부 소속, 노조활동 참가 고수준⁵³⁾ 간부들은 ‘기업 현안 중심 실리주의 활동’이 더 조직 확대를 어렵게 한다고 인식했다. 또 업종본부·가맹 지역본부 소속과 노조활동 참가 저집단에서는 ‘산별교섭 실질 성과 미흡’이 최빈값으로 나타났다. 그리고 2~30대의 경우 ‘다양한 계층 부문 포섭 부족’이 조직 확대에 원인이라 생각하는 간부들이 가장 많았다.

53) 설문조사에서 민주노총 활동에 대한 관심도와 참여도, 민주노총에 대한 신뢰도 등 3개 문항에 대한 응답 값을 합산하고 탐색적 요인분석을 거쳐 ‘민주노총 참여 수준’이라는 변수를 새롭게 생성하였다. 참여 수준은 저수준(20.3%), 중수준(45.9%), 고수준(33.8%) 등 세 집단으로 분류되며, 신뢰도 분석 결과 Cronbach' $\alpha = .797$ 로 높게 나타났다. 한편 카이제곱 검정 결과 참여 수준은 고용형태, 경력, 소속별로 통계적으로 유의한 차이를 보였다. 자세한 사항은 부록[표 5]를 참조하십시오.

[표 4-8] 조직 확대 어려운 내부적 원인: 집단 간 비교

집단		1위 응답	2위 응답
연령 대	2-30	다양한 계층 부문 포섭 부족	조직 확대를 둘러싼 경쟁, 갈등
	40	조직 확대 사업 전략, 운영체계 미흡	조직 확대를 둘러싼 경쟁, 갈등
	50	조직 확대 사업 전략, 운영체계 미흡	산별교섭 실질 성과 미흡
소속	가	기업 현안 중심 실리주의 활동	다양한 계층 부문 포섭 부족
	나	조직 확대 사업 전략, 운영체계 미흡	기업 현안 중심 실리주의 활동
	다	산별교섭 실질 성과 미흡	기업 현안 중심 실리주의 활동
	라	조직 확대 사업 전략, 운영체계 미흡	조직 확대를 둘러싼 경쟁, 갈등
참여 수준	저	산별교섭 실질 성과 미흡	조직 확대 사업 전략, 운영체계 미흡
	중	조직 확대 사업 전략, 운영체계 미흡	기업 현안 중심 실리주의 활동
	고	기업 현안 중심 실리주의 활동	조직 확대 사업 전략, 운영체계 미흡

가: 총연맹 및 산하조직, 나: 산별연맹 중앙, 다: 업종본부, 가맹지역본부 외, 라: 지부 이하

심층면접 참여자 중 지역본부 소속 임원들은 조직 확대 정체의 내부적 요인으로 조직 확대를 둘러싼 산별 조직간 갈등을 주로 지적하였다.

“힘을 모아서 같이 하면 큰 힘을 발휘할 텐데, (각 가맹별로) 야금야금 사람을 조직하게 되면, 크게 발전할 수 없다는 생각이 많이 들더라고요. ... 지역본부가 미조직을 조직하는 데 있어서 이런 가맹들과 함께 하나의 팀워크를 형성하지 못 하면 선전전에 불과하고 개개인이 연락이 와서 상담해주거나 우리가 아는 사람들이 포착되었을 때 조직적으로 한 두 개씩, 이렇게 연결되면 대단히 협소하고 확장의 폭이 작다고 할 수 있어요.” (경남본부 나-3)

“지역중심으로 보면 지역본부가 산별 간 경쟁 때문에 적극적 조직화를 유보하고 있는 상황인 거예요. 아마 제주뿐만 아니라 전체적으로 그럴 겁니다. 워낙 산별들이 경쟁하다 보니까 조직화를 유보하고 있고, 왜냐면 ‘우리가 조직한 이 조직을 어디로 보낼 거냐, 차라리 하지 말자’. 지금의 조직화 형식은, 상담이 들어오면 이걸 그냥 산별로 안내해주는 수준, 이렇게밖에 못하고 있거든요.” (제주본부 나-7)

노동시장 유연화 속에서 기존 노동조합에 가입하기 어려운 플랫폼 노동자와 작은 사업장 노동자가 증가하고 있는 데다가 노동조합과 민주노총에 대한 사회적 인식이 낮은 조건을 어떻게 개선할 것인가에 대한 전략과 조직화 방도의 필요성도 제기되었다.

“실제 노동조합을 자유롭게 할 수 있는 토대를 만드는 것에 대해 민주노총 차원에서 제도개선 투쟁을 해야 해요. ... 노동시장 자체가 너무 많이 파편화되고 개별화, 분절화되다 보니 실제 조직하는 것 자체 만만치 않아요.. ... 이게 너무 개별적 대응이에요, 업종별 대응보다는 민주노총이 전체 제도개선 투쟁에 있어서, 이 제도개선 투쟁이 사실은 노동조합 확대사업과 맞물려 있는 건데.” (대구 본부 나-5)

“기존 노조가 조직된 곳은 조직확대가 더는 어려워요. 미조직노동자들을 어떻게 조직할 거냐에 대한 새로운 과제 고민이 지금과는 좀 달라져야 하는데, 그게 뭔지는 잘 모르겠어요. 그런데 지금 방식은 너무 고전적인 방식이고.” (경기본부 나-2)

“작은 사업장 조직화 모델이 별로 없으니까. 저희 봉제 같은 경우에는 공제회 모델, ‘공제회를 품은 노동조합’이라는 모델을 이야기하고 있지만, ... 사실 그런 모델의 성공여부가 가능할지. ... 고용형태가 다변화하니까, 그런 부분들을 끌어안을 수 있는 어떤 조직화 가입 방식이든, 조직화를 어떻게 할 건지 이런 문제들을 좀 더 변화추세에 맞춰서 고민해 볼 필요가 있지 않겠나 싶어요.” (화성식품노조 가-7)

20~30대 청년 노동자들의 노동조합 조직화 중요성도 제기되었다. 한국 사회에서 발생하는 여러 위기와 산업 및 노동시장 전반의 변화로 발생하는 경제적 불평등은 청년세대를 취약하게 만든다. 기존 일자리의 신

규 채용이 줄어들고 플랫폼 노동과 같이 기술발전을 통한 새로운 형태의 불안정 고용형태 증가로 이들 대부분은 노동조합도 구성하기 어려운 조건에 놓여 있다. 이런 노동 현실을 개선하기 위해 민주노총과 노동조합이 청년노동자 조직화에 적극적으로 대응해야 한다는 것이다. 이것은 [표 4-8]과 같이 설문조사에서 20~30대 간부들이 ‘조직 확대 어려운 내부적 원인’으로 ‘다양한 계층 부문 포섭 부족’을 1위로 꼽은 결과와 연결된다.

“산별이나 현재 있는 조직에서 20·30대 젊은 청년노동자들을 어떻게 조직할 것인데 대한 고민이 잘 안되고 있어요. 우리 지역본부도 마찬가지이지만 대부분 산별이 청년노동자 조직에 소극적인 것 같고, 대안을 잘 찾지 못하는 것 같아서 아쉬움이 있어요. ... 과거와 다르게 20·30대 젊은 노동자들이 안정적으로 직업을 갖지 못하고 있는 부분들도 고려해야 하고요. ... 왜 노동자가 노동조합을 해야 하고 사회적인 고민을 같이 해야 하는지를 그들과 같이 공유하지 않으면 노조 운동의 미래가 없다고 봅니다” (세종충남본부 나-6)

조직 확대가 어려운 내부적 원인으로 산별·연맹 지역본부의 간부 수 부족도 중요한 요인으로 제기되었다. 산별·연맹 지역본부 간부 수가 소수인 경우가 대부분이기 때문에 조직화 사업을 내용 있게 추진하기 어렵다는 것이다.

“서비스 직군, 영세 사업장, 공단 조직사업 ... 하나 생기면 싸워서 깨지고, 또 싸워야 하고, 그러다 보니까 또 소수노조로 되고, 이런 방식으로 하려고 보니까 의미 있게 안착하지 않는 현실이에요. ... 현장도 되게 파편화되어 있고 같이 모여있지 않고, 이런 데를 조직하려니까 공력이 2배, 3배는 더 드는 것인데. ... 하지만 산별 지역본부 담당자는 한 명 정도, 뭘 할 수가 없는 상황이에요” (대구본부 나-5)

“산별 지역은 신규를 조직할 만한 인력이 없고, 왜냐하면 관리하기 급급하니

까요 ... 지역 차원에서의 산별이 조직화에 대한 정책이나 전략이 사실상 없다고 봅니다.” (제주본부 나-7)

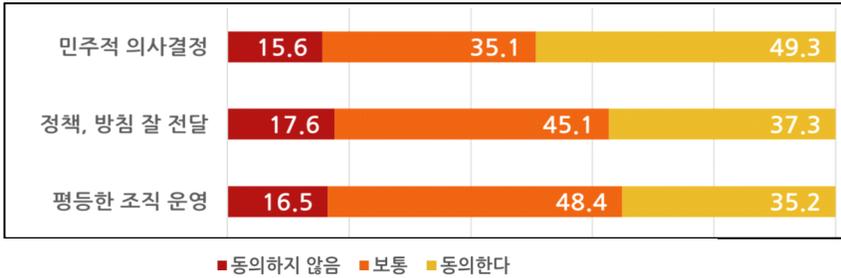
2. 조직 운영

1) 민주노총 지침 전달과 의사결정

설문조사에서 민주노총 운영에 대한 평가와 전망은 현재 의사결정, 방침 전달, 평등한 조직 운영에 대한 평가 부분과 발전전략, 발전에 대한 기대 등 전망 부분으로 구성된다. [그림 4-5]를 보면 먼저 평가에서 ‘민주노총의 의사결정은 민주적으로 이뤄지고 있다’라는 49.3%의 응답자가 동의했다. 반면 ‘민주노총은 정책이나 방침, 지시사항 등이 잘 전달된다’라는 응답 비중에서 보통이다(45.1%)가 동의함(37.3%)보다 많았다⁵⁴⁾.

54) 한편 2024년 정책대회를 준비하는 설문조사에서는 ‘현장 조합원의 의견이 총연맹·산별연맹·지역본부 사업에 얼마나 잘 반영되는가’라는 질문에는 10점 척도에서 4.39점으로 중간 평균 5점보다 낮게 나타났다. 원인은 ①간부들이 관료화되어 있어서 ②정파 간 대립 때문에 ③의사결정구조가 비대하고 비효율적이기 때문에 ④기층 의견 전달 창구가 부족하기 때문에 순으로 응답하였다.

[그림 4-5] 민주노총 운영에 대한 평가



-'동의한다': 매우 동의함+동의하는 편, '동의하지 않음': 전혀 동의하지 않음+동의하지 않는 편으로 재코딩한 결과임

‘각급 단위의 조직 운영은 평등하게 이뤄지고 있다’에 대한 응답은 보통이다(48.4%)가 가장 많고, 다음으로 동의함(35.2%), 동의하지 않는다(16.5%) 순으로 나타났다.

면접조사 결과, 온라인 텔레그램방, SNS 등으로 민주노총 지침이 간부들에게 전달되지만, 이것이 조합원까지 소통되고 실천과 연결되는 것은 아니라는 지적이 많았다.

“민주노총은 공문사업 아님니까, 공문철 되면 전달 잘하고 텔레그램 방에 띄우고 하는 건 하지만, 그게 실제 어떻게 집행되는지까지는 점점 안 하는데 ... 전달은 하죠 ... 플랑과 같은 단순한 것은 내려가지만 총파업, 총선방침과 같이 토론하고 논의해야 하는 어려운 것들은 내려가지 않아요.” (대구본부 나-5)

“공문으로 내리고 지시사항 전달하는 대부분은 집회 동원하는 게 가장 많고, 회의내용 공지하는 거 민주노총의 정책방침이 뭘 요구하는지 이해하고 있는지는 다른 측면이라고 봅니다.” (화섬식품노조 가-7)

심층면접 대상 중 보건의료노조는 체계적으로 지부, 지회 단위까지 소통하며 상층의 정보가 전달되고 있었다.

“저희는 전국 지부장과 전임간부 연석회의를 매달 4주째 목요일 오전 10시부터 12시까지 화상으로 회의하거든요. 2시간 회의를 해요 ... 지부 지회 분회까지 220개 단위가 참가, ... 여러 안건을 발제하고 설명하고 질문받고 이렇게 하는데 요. 마지막 안건이 민주노총 7, 8월 투쟁계획과 관련된 지침과 논의, 점진적으로 해서 최임투쟁부터 시작해서 통일운동까지 가는, 전쟁반대 자주 여기까지 다 설명해드리죠. 그래서 이런저런 투쟁을 전개할 거고, 이때 집중해야 하고 이렇게 요. ... 지부 지회에서 선택과 집중은 할 수 있어요” (보건의료노조 가-5)

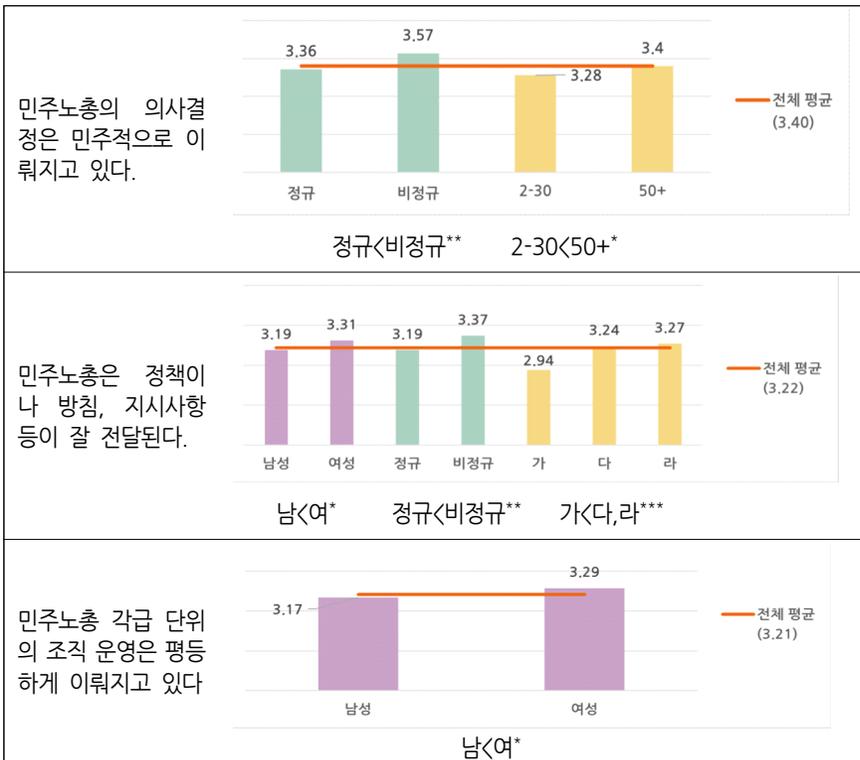
민주노총 운영에 대한 평가와 관련하여 집단별 차이를 살펴보면 [그림 4-6]과 같다⁵⁵⁾. ‘민주적 의사결정’에 대한 전체 평균은 5점 척도⁵⁶⁾에서 3.40인데, 비정규직(3.57)이 정규직(3.36)보다, 50대 이상(3.4)이 2~30대(3.28)보다 통계적으로 유의한 수준에서 높게 나타났다. 평균 점수가 3.22인 ‘정책, 방침 잘 전달’은 여성(3.31)이 남성(3.19)보다, 비정규직(3.37)이 정규직(3.19)보다, 업종본부 이하(3.24)와 지부 이하(3.27)가 총연맹·지역본부(2.94)보다 높았다. 이것은 텔레그램, 공문 등으로 많은 지침을 받는 현장 단위와 달리 상층에서는 지침 하달에도 불구하고 반응을 즉각적

55) 설문조사 결과를 기초로 집단별 평균 차이를 분석할 시, 성별, 고용형태(정규직/비정규직)는 t검정을(두 개 집단 평균 비교), 연령대, 간부활동기간, 소속은 ANOVA 분산분석(세 개 집단 이상의 평균 비교)을 실시하였다. 향후 이어지는 본문에서도 마찬가지로, 본문에서 언급하는 집단은 통계적으로 유의한 차이를 보인 경우이다(**p<.001, **p<.01, *p<.05). p-value가 .05 미만이라는 의미는 95% 신뢰수준에서 집단 간의 평균이 유의미하게 차이가 있다고 해석할 수 있다는 뜻이다. 또 AVOVA 이후 구체적인 집단 간 비교는 Scheffe 사후검정을 활용하였다. 자세한 분석결과는 부록을 참고하시오.

56) 1점 ‘전혀 모른다’부터 5점 ‘매우 잘 알고 있다’로 구성된 5점 리커트 척도

으로 확인하기 어렵기 때문으로 보인다. ‘평등한 조직운영’은 다른 집단 간에는 유의한 차이가 없었으며, 성별에서 미세한 차이를 보였다(남<여).

[그림 4-6] 민주노총 운영에 대한 평가 : 집단별 평균 비교



가: 총연맹 및 산하조직, 나: 산별·연맹 중앙, 다: 업종본부, 가맹지역본부 외, 라: 지부 이하 | 통계적으로 유의한 차이가 있는 집단만 표시함 ***p<.001, **p<.01, *p<.05

2) 의결기구

민주노총 의결기구는 조합원 총회, 대의원대회, 중앙위원회, 중집 등이 있고, 각 기구의 구성과 기능은 [표 4-9]와 같다.

[표 4-9] 민주노총 의결기구 구성과 기능

집단	구성	인원	주기	기능
중앙집행위원회	민주노총 임원, 가맹조직 대표, 지역본부장, 위원회 위원장, 부서장, 부설기관장	56명	월 1회	대대·중앙위 수임사항 집행, 대대·중앙위 상정안건 심의, 제반규칙 제정과 개폐, 일상업무 집행과 주요방침 심의, 가맹조직의 가입과 탈퇴, 조직관할범위 처리, 희생자구제 집행 등
중앙위원회	민주노총 임원, 지역본부 2명, 가맹조직 조합원 3천명당 1명	368명	연 2회	대대 수임사항 심의, 규정 제·개정, 규약 규정 해석, 지역본부 설치, 부설기관 및 특위 설치·폐지, 위원장 권한대행 위촉, 부서장 임면, 부과금 결의, 가맹·산하조직 징계, 희생자 구제 심의 등
대의원대회	가맹조직 조합원 500명당 1명	1970명	연 1회	규약 제·개정, 예산 심의·결산 승인, 사업계획 수립, 사업계획 보고, 위수사 보궐 선거, 부위원장·회계감사 선출, 민족민주연합단체·국제노동단체 가입·탈퇴, 민주노총 합병·분할·해산 등
조합원총회	전체 조합원 (의무금 납부)	약 100만	3년 1회	위·수·사 선출 및 불신임 대대 의결이나 위원장 판단으로 소집

민주노총은 조합원이 100만이 넘고 대의원 수가 2천 명에 근접하여 효율적인 대의원대회 운영이 어려운 상태이다. 대회 장소 정하기조차 힘든 인원인 데다 다수의 충분한 토론을 위한 많은 시간을 보장하기 어렵다. 항상 성원 부족이 염려되는 대의원대회는 길어지는 회의 시간 탓에 지역 대오 등이 이탈하여 유회되기도 한다.

면접조사에서는 대의원 수를 축소하여 회의의 효율적인 진행과 참가 대의원들의 충분한 논의를 보장해야 한다는 의견이 많았다.

“대의원대회 1년에 한 번 하는데 유회 ... 예산은 한 번에 1억이 넘게 들어가 잦아요 ... 대의원들이 대회 안건, 사업계획을 얼마나 충분히 검토하고 오는 건지도 의문이 있고, 설명과 발제도 아주 짧은 시간에 이루어지고 ... 대의원 배정, 운영 방식은 바뀌어야 한다고 생각해요” (보건의료노조 가-5)

“2천명 대의원 수 규정을 현행대로 하는 것이 맞나? ... 생산적인 토론이 될 수 있도록 좀 규모를 축소하는 것이 좋지 않겠는가라는 생각이 듭니다” (광주본부 나-4)

“예전 민주노총 같으면 1박 2일 토론까지 해가면서 결정했다는 ... 현안 사항에 대해서, 지금은 6시만 해도 우르르 가잖아요. 무산되는 경우도 있고 대의원 수가 너무 많다. 이 수가 1박 2일 하면, 예산 면에서도 크고 ... 중앙위하고 대의원대회 중간 사이즈의 뭔가가 있어야 하지 않을까” (공무원노조 가-4)

“대의원 구조 너무 비대해지고 있는 부분 실질적인 의사결정구조를 그럼 어디에 두고 갈 걸지 충분한 논의와 의견들이 존중될 수 있는, 이 구조를 중앙위로 할 것인지 중립 기능을 강화해서 할 건지 고민해야 합니다” (화섬식품노조 가-7)

또 다른 면접 참여자는 대의원 수의 문제보다 조직문화와 토론문화 개선이 급선무라는 점을 지적하였다.

“대의원들이 대대 자료든 쟁점이든, 이런 것들에 대해 충분히, 그렇다고 충분히 알 수 있는 여력은 많지 않지만, 최소한 안건이라도 숙지하고 나름 좀 토론해서 자기 내용을 가지고 올라오게 하는 것이 필요하겠단 싶습니다.” (경기본부 나-2)

“토론을 통해 결정될 수 있는 분위기로 바뀌면 조금 더 달라지지 않을까 싶은데. 지금은 대대에 와서 거의 지켜보다가 몇몇 사람들만 얘기하고, 그리고 끝나 버리는, 토론 자체가 안 되죠. 너무 많다 보니까. 그런데 이런 것을 결정하기 위해서는 난상토론이 필요하잖아요. ... 오면 듣다가 가는, 시간 때우기식으로 진행되는, 그게 관성화됐다는 생각이 많이 들어요.” (공무원노조 가-4)

의결구조를 쇄신하거나 보완해야 한다는 의견도 존재한다. 현재의 중집 등 상층 의결기구(중집)는 활동가 중심의 논의로 인해 100만 명이 넘는 대중조직의 이해를 반영하는 데 무리가 따른다는 지적이다. 투쟁 경험이 적고 사안에 따라서 다양한 입장과 이해관계를 보이는 조합원을 고려하여 총연맹의 사업을 기획하여야 한다는 것이다. 대안으로 조사통계 시스템의 구축과 정기적인 조합원 여론조사 시행 방안이 거론된다.

“의사결정구조에 현장 조합원들의 의사를 모집하고 반영할 수 있는 ... 시대흐름에 맞는 방식과 수단, 어떤 특정한 사안이 있으면 현장 조합원들의 의견을 수렴한 결과는 이렇다 ... 이런 걸 연구해 볼 필요가 있다.” (광주본부 나-4)

중집의 대표성에 대해서도 문제가 제기되었다. 중집 구성에서 가맹조직 간 규모 차이가 너무 크다는 점인데, 조합원이 10만, 20만 명이 넘는 곳도 있지만 1만 명이 안 되는 조직도 있다. 또한 정파적 갈등 때문에 중집, 중앙위, 대의원대회가 정상적으로 운영되지 못하고 일반 간부들의 의견 개진이 어렵다는 지적도 있었다.

“중집 간부들이 중집 갈 때 현장 의견 듣고 가지 않아요. 가서 자기 의견만 얘기하지 ... 현장의 소리를 듣는다? ... 대장정하고 순회만으로 이게 될 일인가 ... 정기적으로 3~4개월에 한 번씩 민주노총 조합원 여론조사를 예산 배정해서 ... 기업들, 정치집단들은 맨날 하는데 ... 1년에 한 번 하는 대의원대회로 민주노총 사업을 어떻게 다 결정합니까 ... 조합원들의 목소리를 듣기 위해서는 그런 조사시스템이 ... 진짜 필요하다고 봐요” (대구본부 나-5)

또한 여성 조합원 증가에 따른 여성할당제 현실화와 청년 간부 역량 강화 문제도 제기되었다.

“의사결정 구조에서 여성이 배제되는 문제가 있어요. ... 그냥 구색 갖추기로 필요한 사람을 위해서 여성할당 채우기용으로 여성이 필요한 게 아닌가 싶어요. 다른 사업에서는 배제하면서 여성 의제만 가지고 얘기하게 만들고 있기도 하고요. ... 여성이 간부로서 활동할 기회가 열리게 해야 해요” (공무원노조 가-4)

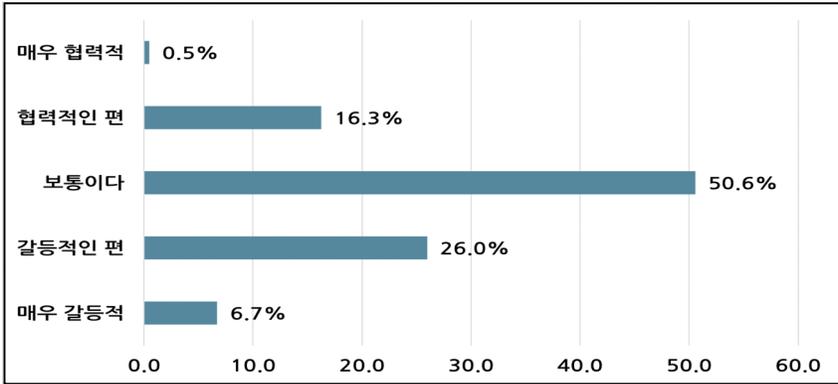
“새롭게 노조에 가입한 세대와의 차이가 분명히 존재하는 거죠. 전투적인 노조활동을 경험했던 장년세대와, 전혀 전투적인 어떤 투쟁 경험을 가지지 못했던 청년세대의 격차가 너무 커요. ... 장년층 간부들은 활력이 없어지고. ... 어떻게 하든 개개인의 역량으로 개선될 수는 없거든요. 책임을 다하는 모습을 현장에 보여주고 간부들에게 보여주고, 또 시스템을 만들어야 하는 거죠. 과거처럼 막 싸우는 그런 상황은 아니니까 교육이라든가 이런 것들을 배치하고 신임간부 역량강화 교육, 그런 것들을 지속적으로, 의무적으로 배치해야 됩니다.” (금속노조 가-3)

3) 각급 단위 간 협력관계

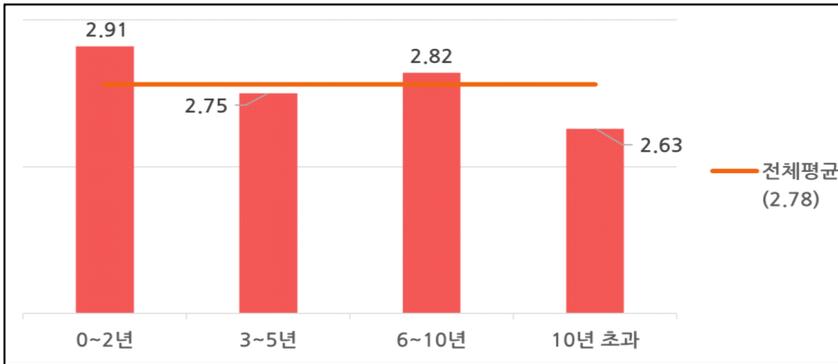
민주노총의 각급 단위는 다양하게 교차하기 마련이므로 관계 형성에서 단결과 협력은 꼭 필요하다. 그러나 조사 결과 총연맹과 가맹조직(산별), 지역본부와 지역산별(산별본부·지부), 지역본부와 단위사업장, 산별중앙과 단위사업장 등 각급 단위 간 협력관계는 그다지 두텁지 않은 것으로 보인다.

[그림 4-7]을 보면 민주노총 각급 단위(총연맹, 산별연맹, 지역본부, 단위 사업장 등) 간의 협력관계에 대해서 갈등적(32.7%)이라는 인식이 협력적(16.8%)이라는 인식보다 두 배가량 많았으며, 갈등도 협력도 아닌 중립적 인식(‘보통이다’ 50.6%)이 가장 많이 나타났다.

[그림 4-7] 각급 단위 협력관계에 대한 인식



[그림 4-8] 각급 단위 협력관계에 대한 경력별 인식 차이



- 10년 초과 < 0~2년, 6~10년*** | ***p<.001, **p<.01, *p<.05 | n=1,236

[그림 4-8]에서 5점 척도인 해당 문항은 중립 점수인 3을 기준으로 볼 때 1에 가까울수록 갈등적으로, 5에 가까울수록 협력적으로 관계를 인식한다고 볼 수 있다. 전체 평균은 2.78로서 중립 점수를 기준으로 '갈등적임'에 가깝게 나타났으며, 집단 간 평균 차이는 오직 경력에서만 유의하였다. 가장 경력이 오래된 10년 초과(2.63)에서 평균이 가장 낮았는데,

사후검정 결과에 따르면 10년 초과(2.63)는 0~2년(2.91), 6~10년(2.82)보다 유의하게 낮은 것으로 나타났다. 즉 경력이 오래된 간부들이 각급 단위 관계를 갈등적이라고 인식하고 있을 가능성이 높다는 말이다.

면접조사에서는 최근 노조 간부들조차 자기 사업장이나 자기 산별 사업을 우선하여 총연맹이나 지역본부의 사업에는 관심이 떨어지고 연대운동 등에 결합이 약화하는 상황이 지적되었다. 또 가맹조직이 처한 현실이 총연맹의 방침과 괴리될 수 있다는 의견도 존재했다.

“지역운동 관련해서 공공, 금속 주력 산별에서 경험 많은 사람들 인터뷰하는데, 지역에 대한 고민이 없고 자기 사업장에 대한 고민만 구구절절이 얘기해요. 몇십 년 된 간부, 역전의 용사, 이런 핵심 간부들로 뽑은 테이블에서 그렇게 나오니까 너무 충격” (대구본부 나-5)

“민주노총 지역본부 임원도 지역산별의 동의가 없으면, 단위사업장 출입이 어려워요, 단위사업장이 총회, 정기대의원대회에 민주노총 지역본부 임원을 초청하려면 산별 지역본부(지부)에 보고하는 절차를 거쳐야 해요.” (경남본부 나-3)

“저희 입장에서는 총연맹 방침이 우리와 안 맞는 경우가 많아요 총연맹의 최저임금 현수막 걸라는 지침을 전달하면, 우리가 최저임금 받는 사람이 어디 있어, 왜 현수막을 걸어? 현장에서 직접 제작해서 걸라고 하면 더욱 안 하죠” (사무금융노조 가-6)

특히 지역본부 참여자들은 산별 지역조직들이 민주노총 지역본부와 결합하여 지역사업을 강화하고 지역본부 위상을 높여야 한다고 말했다. 가맹조직 중심으로 성장한 민주노총이 지역운동 강화를 위해 조직체계와 조직간 협력관계를 어떻게 가질 것인가는 중요한 논의 과제라고 볼 수

있다.

“민주노총은 산별이 아니라 지역으로 재편되어야 된다 왜냐면, 산별운동 해서 지금 이게 오히려 산별 중앙에 집중되다 보니까 지역은 소외되고, 저는 과거에 산별운동 굉장히 찬성하던 사람 중의 하나인데, 10년 전부터 생각이 많이 바뀌었어요. 지역이 오히려 구심이 되는 게 발 빠르게 대처할 수 있고 큰 투쟁들만 봐도 그렇잖아요?” (세종충남본부 나-6)

“보건의료, 서비스, 금속노조, 공공운수 등 산별노조 지역본부(지부) 상근자들을 총연맹 지역본부 사무처와 합하면 엄청난 역량 총연맹이 사무처장단 회의, 조직담당자 회의하듯이 지금은 지역사업 중 산별이 취사선택, 이거는 우리 못해, 이런 게 아니라, 산별업무는 당연히 하는데, 인력과 재정이 부족한 지역운동을 좀 살리고 ... 지역산별 상근자에 대한 권한을 지역본부에 줄 수 있냐 논의했으면” (대구본부 나-5)

4) 재정

민주노총은 조합원 수 증가에 따라 총수입이 늘었으나, 지출에서 운영비, 사업비, 지역교부금, 적립금, 국제의무금 등도 증가하였다. 2024년 예산을 보면 [표 4-10]과 같다. 운영비(인건비) 비중이 55.6%나 되고 지역본부 교부금은 25.2%이다. 사업비는 10.9%로 매우 작다. 민주노총의 위상이 높아지고 국제활동이 늘어남에 따라 국제의무금(ITUC, ITUC-AP, OECD-TUCA 세 조직)이 1999년 1,038만원에서 2023년 1억7,200만원으로 증가하였다.

[표 4-10] 민주노총 2024년 예산

지출	비율	금 액
지역본부 교부금	25.2	52억 3000만원
국제의무금	1.2	2억 6500만원
운영비(인건비)	55.6	115억 3000만원
사업비	10.9	22억 6000만원
적립금	6.6	13억 5000만원
예비비	0.5	9800만원

자료 : 민주노총 대의원대회 자료집

[표 4-11] 민주노총 총수입과 총지출 추이 (단위 : 백만원, 명)

구분	총수입	의무금	총지출	운영비(%)	사업비(%)	조합원 수
1996	1,085	666	1,240	491(40)	347(28)	502,181
2000	2,721	2,572	2,721	917(34)	462(17)	586,809
2005	5,628	5,390	5,717	1,430(25)	970(17)	627,603
2010	8,503	7,610	8,929	2,595(29)	1,399(16)	679,360
2015	8,642	8,250	8,713	2,580(30)	908(10)	698,293
2020	17,399	16,047	16,010	8,604(54)	2,332(15)	1,035,156
2023	19,679	18,515	18,855	10,373(55)	2,346(12)	1,073,634

자료 : 민주노총 대의원대회 자료집(각 년도)

* 2020년 운영비(인건비 포함)가 크게 증가한 것은 2019년부터 지역본부 사무처 인건비를 중앙에서 직접 지급함에 따라, 지역교부금(인건비)이 중앙 운영비로 바뀜.

[표 4-11]을 보면 1996~2023년 사이 고정비인 운영비(인건비 포함) 비중이 40%에서 54%로 증가하고 사업비 비중은 28%에서 12%로 감소하였다. 이런 조건에서 민주노총은 의무금 이외의 전략조직화기금(2001, 2005, 2014), 총파업기금(2023) 등 별도 기금을 거출하기도 하였다.

물가는 매년 상승하지만 의무금은 가끔 인상되며, [표 4-12]와 같이 차등납부 이후 의무금 1,350원과 670원 구간의 비중이 각각 15만명, 14

만2천명(2024년 예산)으로 늘어나고 있어 재정이 만성적으로 부족하다. 이에 따라 총지출에서 고정비(운영비·인건비) 비중이 늘고 사업비 비중은 계속 축소되고 있다.

[표 4-12] 민주노총 의무금 변화 추이

구분	가군	나군	다군	비고
1995~7	200			
1998~01	500			중앙 의무금 300원, 지역본부 200원
2002	700			500원에서 700원으로 인상
2004~7	1000			
2008	1300			1000원에서 1300원으로 인상
2009~16	1400			1300원에서 1400원으로 인상
2017	1550	1250		의무금 차등납부제 도입
2018	1650	1250		
2019	1750	1350		
2020	1850	1350	670	가맹조직에서 보고하고 납부.

자료 : 민주노총 대의원대회 자료집, 회계감사 자료집.

* 의무금 차등납부제 : 2017년부터 실시 ①가맹조직은 재적조합원 1인당 1,850원 납부 ②월 소득이 법정 최저임금 수준인 조합원은 1,350원 ③월 소득이 법정최저임금 미만인 조합원은 670원

심층면접에서는 일부 산별연맹도 사업비 부족 등 비슷한 재정 문제를 겪고 있었고, 지역본부는 모두 재정 문제의 심각성을 지적했다. 대안으로 정률제 도입이나 정기적인 의무금 인상 등이 제기되었다.

“상근자들 인건비는 최저임금이 반영되도록 시스템을 갖춰 봤는데 수입구조는 고정되었던 말이에요, 앞으로 줄어들 수도 있고, 이 문제를 빠르게 해결하지 못하면 지역본부든 총연맹이든 사업이 불가능하다 재정구조를 정률제로 빠르게 토론하고 ... 변화가 필요한 지점이다” (광주본부 나-4)

“노조비가 정액제예요. 비정규직 얼마, 정규직 얼마 이렇게 등급별로 해서 하
다보니까 노조비가 들어오는 건 한정되어 있는데 지출에서 인건비는 계속 늘어
나고, 그러다보니까 줄일 때는 사업비밖에 없어요. 안 그러면 마이너스 되는 거
고. 그래서 정률제 이야기를 냈는데, 안건으로 논의하기 힘들었습니다.” (공공운
수노조 가-2)

“산별지부보다 지역본부 예산이 더없는 상황입니다. 사업비가 10%대로 내려
가지 않을까 우려되는 상황이에요. 지부들은 지부대로 살고, 지역본부는 산하조
직인데 산하조직 같지 않은 느낌이에요.” (경기본부 나-2)

“지역본부는 지역에서 내셔널센터라고 말하는데. 지역 노동운동이 어떻다, 노
동자들 삶이 어떻다, 그래서 이런 요구를 한다, 이러려면 정책과 기획, 선전 홍
보가 되어야 하는데, 지역본부가 조직국 사업 위주로 가게 되면 아무것도 못 하
는 조직이 돼요. 하지만 돈이 없습니다. 재정 문제 심각. 조금 있으면 임금 체불
될 상황이에요. ... 재정대책은 조직발전 방향하고 연동돼서 같이 가야 합니다.
민주노총이 그런 발전 방향을 잘 얘기하고 있다. ... 총연맹이 정책역량에 돈도
많이 쓰고 그래야 하는데, ... 많은 것들이 바뀌고 있는 상황에서 우리가 가질
수 있는 힘이 뭔가. 쪽수 더하기 정책과 내용성에서 나오는 거 아닌가.” (대구본
부 나-5)

3. 산별 운동

1) 산별운동 형식과 내용의 괴리

민주노총은 2007년을 전후로 기업노조의 산별 전환이 대대적으로 이루
어졌고, 신규 조직들은 처음부터 산별로 가입하므로 2024년 현재 민주노

총 조합원의 90% 정도가 산별노조 소속이 되었다.

산별노조들은 ‘정규직과 비정규직 간 차별해소’, ‘비정규직·중소영세사업장 노동자 권리확보와 조직화’, ‘산업정책 개입’, ‘산별교섭’ 등 계급적 단결을 위한 실천을 전개해 왔다. 금속노조와 보건의료노조가 산별 중앙교섭을 진행하였고, 학비연대회의(서비스연맹 학비노조, 공공운수 교육공무직본부, 전국여성노조)는 17개 교육청(교육감)과 집단교섭을 통해 단체협약을 체결하였다. 또한 건설, 화물, 택배, 사무금융 증권본부 등은 업종별교섭, 노정협의, 지자체교섭, 사회적교섭 등으로 단체협약, 사회적합의, 제도개선 등을 확보하였다.

그러나 산별노조 운동이 조직형태 변경에 과도하게 집중하면서 본래 목표인 계급적 단결과 투쟁을 이뤄내지 못했다. 기업단위 구심력이 크게 남아 있고, 산별교섭이 정체되면서 산업·노동정책 개입과 제도개선 등이 약화되어 ‘무늬만 산별’이라는 지적이 생기게 하였다.

“기업별노조 운동을 극복하는 것을 산별노조라고 표현했고, 민주노총 설립부터 주요 과제로 제시했으나 중간에 실종, 지금까지 활성화가 안 되고 있다. 그러다보니 산별운동은 기업별 조직전환이 다인 것 같은, 형식적인 측면에 대한 강요 산별운동의 내용, 불평등, 내부격차, 노동시장 이중구조 이걸 극복하기 위한 운동을 뭐로 했냐. 이게 없는 거죠” (화섬식품노조 가-7)

“산별교섭이 실현되지 못하는 것은 첫째 자본의 완강한 거부, 둘째 제도적 뒷받침의 부족, 셋째 노조 내부 문제 때문, 노조도 기업별 질서를 완전히 극복하지 못하면서 기업단위 조직의 이익, 이해관계를 고집하고 있다.” (금속노조 가-3)

“우리 현장에서는, 본조가 교섭하지 마세요. 우리가 할 수 있어요, 안되면 오라고 합니다. ... 통일교섭에서 채급이 다른 회사를 대상으로 노조들간 통일 요구

안 만드는 게 어렵습니다. 노노갈등” (사무금융노조 가-6)

산별교섭 등 산별노조가 가능한 법제도가 마련되지 못하는 조건이고 법·제도를 바꾸기 위한 내부 동력도 약한 상태이다.

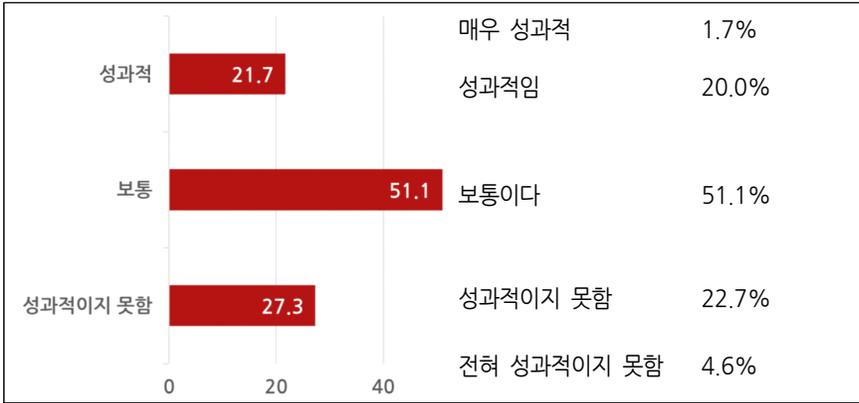
“금속노조에서 산별교섭이 되려면 현대차를 포함해서 대기업 단위가 결심해야 해요. 사용자가 나오게끔, 그런데 그걸 못 한 겁니다. 앞으로 그걸 해야 하는데. ... 거꾸로 뚫을 수 있는 길이 있어요. 하청들이 전면파업을 같이 하는 겁니다. 이들이 일시에 파업하면 원청을 세울 수 있습니다. 그래서 원청을 교섭으로 끌어내는 방법. 금속은 결심을 해야 될 문제라 생각해요” (경남본부 나-3)

“채급이 다른 기업들 평균을 맞추기 힘들어요. ... 통일교섭을 준비하는 간부만 고생합니다. 다른 사람으로 바뀌면 원 위치가 되구요” (사무금융노조 가-6)

“단일 노조가 아닌 상태에서 단일 교섭안을 만드는 과정 지난하고 어려워요. 학비연대회의 3개 노조마다 입장 다르고, 이걸 조율해서 전체로 뭔가 파업으로 결정하는 구조 너무 어렵습니다..” (경기본부 나-2)

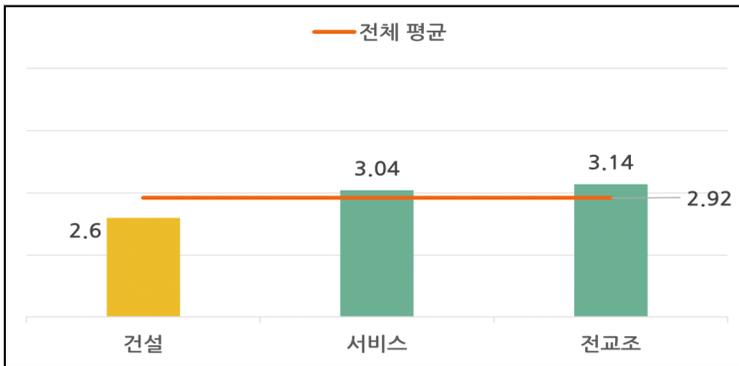
설문조사에서 산별 운동에 대한 평가를 5점 척도로 물었을 때, 평균은 중간 점인 3점 아래인 2.87로 ‘성과적이지 못하다’에 가까웠다(그림 4-9). 또 성별, 경력, 소속에서 평균에 유의한 차이를 보였다(부록 표 12 참조). 여성(3.02), 0~2년(3.16), 지부 이하(2.99)에서 다소 높았는데, 다시 말해 여성, 신규 간부, 단위 사업장에서는 다른 집단과 비교하면 그나마 성과적으로 인식하고 있다는 것이다.

[그림 4-9] 전반적인 산별노조 운동에 대한 평가



n=1,236

[그림 4-10] 전반적인 산별노조 운동에 대한 평가 : 가맹별 비교

ANOVA 결과 $p < .01$ 수준에서 유의하며 Scheffe 사후검정 결과, 건설<서비스, 전교조 ($p < .05$)

한편, [그림 4-10]에서 가맹조직별로 평균 차이를 분석한 결과, 건설노조(2.6)가 서비스연맹(3.04)와 전교조(3.14)보다 통계적으로 유의한 수준에서 낮게 나타났다. 전반적인 산별노조 운동에 관하여 건설노조는 부정적인 편이지만, 서비스연맹과 전교조는 중간점을 상회하는 중립 입장에

가깝다고 볼 수 있다.

[표 4-13] 산별노조 운동이 성과적이지 못하다고 생각하는 이유

대분류	소분류
조직 형태만 형식적인 산별에 불과	실질적으로 산업을 대표하지 못하고 관념적 구호만 존재
	산별 형태를 띠지 않는 교섭구조와 운동 의제
	단위노조의 가맹 체계나 협의체에 가까움
	한국의 산업구조와 노동운동 실정에 맞는지 의구심
산별 내 분절과 산별 간 경쟁 구조	산별내부의 기업규모, 고용형태, 업종, 직종, 조직력에 따른 격차와 분절
	여전한 기업별노조 방식에 기초하여 상호 이해관계 통합에 급급
	몸집만 불린 대규모 산별이 원칙 없는 조직 확대에만 치중
	산별 조직 간 구획과 경계 모호, 갈등 심화
실질적인 성과 미흡, 기획·운영 체계의 부족	정파 중심의 운영, 관료화, 지도부와 현장의 괴리
	산별교섭 실질 성과가 미비하여 기업별노조 형태를 강화하는 악순환
	성과가 없으므로 효능이 낮고, 발전적인 투쟁이 더욱 어려움
	산별교섭이 성공한 사례를 찾기 어려움
취약한 법 제도와 사회적 영향력	성공적인 산별노조 운동과 교섭을 위한 체계, 대안, 정책의 부족
	조합원의 낮은 공감대와 홍보, 교육, 운영체계의 문제
	산별교섭이 법제화되지 않은 상태에서 산별 운동의 의미 약화
민주노조 정신 후퇴 및 투쟁력 약화	사용자단체가 강제되지 않고 매우 소극적임
	제한적인 협약 효력과 적용 범위로 인한 노조의 사회적 영향력 축소
	기업 또는 산별의 실리적 성과 추구로 계급 전체의 단결은 뒷전
	현재 한계를 극복할 사회변혁 의식, 사회연대, 투쟁력의 부족
	정치세력화 운동 방향의 실종, 정치세력에 이용되는 산별 운동

- 주: 총 297개의 주관식 개방형 응답을 기초로 범주화한 것임

산별노조 운동이 성과적이지 못하다고 생각하는 이유에 대한 개방형

질문 응답을 범주화한 결과는 [표 4-13]과 같다. 현재의 산별노조에 대해 조직 형태만 산별 형식을 갖춘, 이른바 ‘무늬만 산별’이라는 의견이 많았다. 산별 조직이 실질적으로 산업을 대표하지 못하는 현실을 꼬집으며 산별 내에서도 다양한 이유로 생기는 갈등을 봉합하기도 벅찬 수준이라 비판하였다. 산별 조직 확대 위주의 활동은 조직 간 경쟁과 갈등을 확산시켰으며, 산별 교섭에서 성과를 내지 못하는 상황과 겹쳐 여러 부작용을 양산한다고 인식했다. 물론 이러한 문제는 산별교섭이 여전히 법제화되지 못하고 있고 사실상 기업별 교섭을 강제하는 제도의 영향이 크다. 그렇지만 제한적인 현실을 극복하고 바뀌면 만한 투쟁력과 민주노조 정신이 부족한 점에 대한 비판도 뒤따랐다.

2) 산별노조 대내외적 갈등과 과제

산별노조가 연대와 단결의 모범을 보여야 하지만, 오히려 산별노조 중심주의로 인해 총연맹의 구심력과 산별 간의 연대는 약화되고 조직 간 갈등은 증폭되는 측면이 있다. 또한 조직 공문과 지침에 의한 사업으로 간부들이 관성화되고, 현장의 역동성과 조직화 과정이 약화되는 문제도 지적되고 있다.

먼저 산별연맹 간에 학교비정규직, 콜센터, 돌봄 등 여러 직종과 업종에서 조직이 중복되어 갈등이 발생하고 있다. 이에 민주노총은 중집, 규율위원회 등에서 조직갈등 해법을 논의하였으나 해결되지 못했다. 현재 돌봄은 공공운수노조, 서비스연맹, 보건의료노조, 민주일반연맹, 여성노조, 정보경제연맹 등 6개 산별에서 조직이 중복되어 있고, 콜센터는 공공운수노조, 서비스연맹, 민주일반연맹, 사무금융노조 등 4개 산별에서 조직하고 있으며, 보건의료, 학교비정규직, 택배, 배달, 관광, 택시 등은 2~

3개 산별에서 조직이 중복된다.

또한 산별노조 내부적으로도 고용형태, 업종, 직종, 기업, 세대 간 갈등이 존재하여 계급적 단결이 실현되지 못하고 있다. 정규직과 비정규직의 갈등이 상존하여, 공공부문 비정규직의 정규직 전환 과정에서 정규직 일부 조합원들의 반대가 발생하기도 하고, 금속노조는 원청과 하청 관계에서 1사 1조직 추진이 부결되고 연대가 잘되지 않는다. 면접에서는 이중구조 해소를 위해 민주노총 차원의 <소득격차해소위원회> 구성이 필요하다고 지적했다.

“공공기관 비정규직, 공무원들은 정규직 대비 임금을 45~60% 받거든요 ... 이중구조를 해소하기 위한 위원회를 만들어서 토론하고 ... 사내복지 동일적용이 라든지 단결할 수 있는 공감대를 만들어 가야 ...” (공공운수노조 가-2)

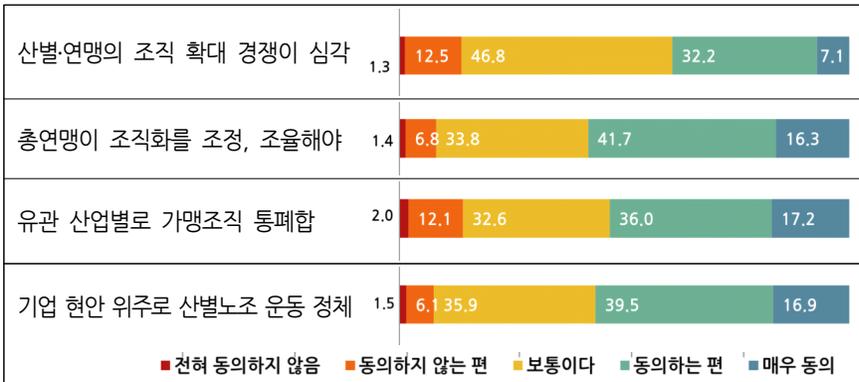
“지부장님들이 예전처럼 산별의식이 강하지 않은 것. 예전에 산별교섭을 하던 시절에는, 산별교섭 위력이 어떤 건지 느꼈기 때문에 산별의식이 있는데, 그래서 그때 주5일제가 임금저하 없이 연차까지 보장받으면서 산별교섭 합의를 했는데, 지금은 그러한 것을 보지 못한 지부장님들이 현장에서 많이 올라오고 계신단 말이에요. 특히 여러가지 사립대병원들의 규모에 따라서 차이가 많이 나잖아요. 이런 부분 때문에 산별의식이 약해서. 내 기업별, 내 것에 임금을 조금 더 올리는데 매몰되어 있는 부분들. 이게 사용자들이 주장하는 걸 뛰어넘지 못하는 부분들이 사실 있어요.” (보건의료노조 가-5)

“(한국노총)교사노조는 유치원교사노조, 특수교사노조, 사서교사노조로 직군별로 노조를 만들어서 교사연맹으로 묶어버린 체제거든요. 그러니까 자기들 특징에, 직군에 맞는, 자기들 얘기만 하는 거예요. 진짜 개인주의로 흐르기가 딱 좋은, 그래서 조직이 더 잘 돼. 이렇게 직종별 노조, 그걸 원하는 조합원이 되게

많아요. 우리도 급식만 따로 만들어야 하는 것 아니냐, 이런 얘기들이 나오거든요”(경기본부 나-2)

“건설연맹은 소산별이 3개인데, 건설 대산별노조 추진을 논의하는데 ... 지역단위로 싸워온 플랜트 등이 옛날 방식을 바꾸기가 어렵다 업종별 중앙교섭을 모색해야 하는데 ...”(건설산업연맹 가-1)

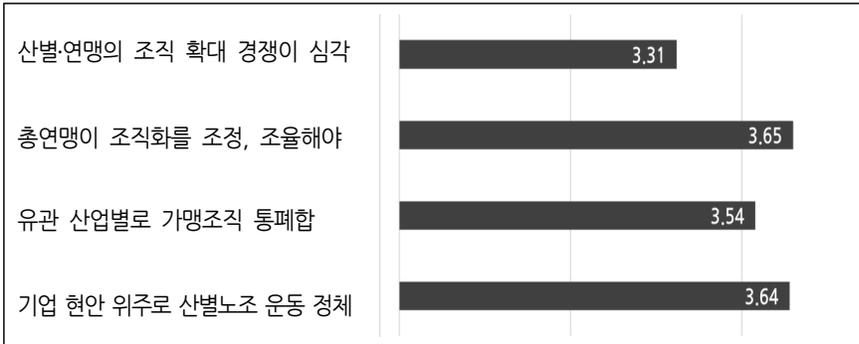
[그림 4-11] 산별노조 운동 관련 인식



이러한 조건에서 [그림 4-11]은 조직갈등 등 산별노조 운동 관련 민주노총의 역할에 대해서 ‘총연맹이 산별연맹 조직화에 관해 조정하고 조율해야 한다’(5점 척도에서 3.65)는 질문에 동의한다(58%), 보통이다(33.8%), 동의하지 않음(8.2%)의 응답 비율을 보였다. 반면 ‘산별연맹의 조직확대 경쟁이 매우 심각하다’(3.31)는 의견은 보통이다(46.8%), 동의한다(32.2%), 동의하지 않음(12.8%)으로 답변했다. 그리고 ‘현재 16개 가맹조직을 유관 산업별로 통합해야 한다’(3.54)와 ‘기업 단위 현안 중심의 사업투쟁으로 인해 산별노조 운동이 정체되고 있다’(3.64)는 동의하는 비중이 각각 53.2%, 56.4%로 응답자의 절반을 넘었다. [그림 4-12]는

산별노조 운동 인식을 5점 척도로 나타낸 것이다.

[그림 4-12] 산별노조 운동 관련 인식 (5점 척도 평균)



이러한 인식을 집단별로 비교하면, 대체로 50대 이상, 경력 10년 초과, 상층 단위 소속, 고수준 집단에서 다른 집단에 비해 각 명제를 강하게 동의하는 경향이 나타난다(부록 표 14~15 참조).

가맹조직 간의 차이를 검정한 결과는 다음과 같다(그림 4-13). ANOVA 분석과 사후검정을 통해 통계적으로 유의한 차이가 나타난 명제는 ‘산별·연맹의 조직 확대 경쟁이 심각하다’와 ‘유관 산업별로 가맹조직을 통폐합해야 한다’이다. 우선 조직 확대 경쟁이 심각하다는 견해에 관련하여 금속노조(3.08)는 95% 신뢰수준에서 공공운수노조(3.43), 공무원노조(3.54), 민주일반연맹(3.51)보다 동의 정도가 낮았으며, 서비스연맹(3.50)과는 99.9% 신뢰수준에서 차이를 보였다. 또 유관 산업별 통폐합 견해의 경우 오직 보건의료노조(3.26)와 서비스연맹(3.79) 간 차이가 99% 신뢰수준에서 유의하였다.

[그림 4-13] 전반적인 산별노조 운동에 대한 평가 : 가맹별 비교



- 두 명제 모두 AVOVA 결과 $p < .001$ 수준에서 유의하였음.
 Scheffe 사후검정 결과는 (위) 금속<공공운수, 공무원, 민주일반 ($p < .05$), 금속<서비스 ($p < .001$), (아래) 보건의료<서비스($p < .01$)임.

면접조사에서는 유관 산별노조들의 통폐합에 대해서 당위적으로는 대부분 동의했지만, 매우 어려운 과제이므로 총연맹이 노동조합 조직화 후 가입 매뉴얼, 규율위원회 정상화 등을 포함하여, 중장기 전망을 가지고 접근해야 한다고 응답하였다.

“첫 단추부터 잘못 끼워졌어요. 학교비정규직도, 보건의료노조와 공공운수노조

의료연대도, 그걸 그런 방식으로 받으면 안 됐던 것예요. 그래서 원칙이 가장 중요합니다. 하나 원칙이 깨지면 그 다음 원칙은 자연스럽게 깨질 수밖에 없어요 ... 자기들 이해관계 때문에 통폐합이 되겠는가. 저는 당연히 해야 한다고 봐요. 문제는 상층에 있습니다.” (세종충남본부 나-6)

“총연맹이 어렵더라도, 대의원대회에서 결정하든 원칙과 방향을 먼저 수립하는 것이 필요하다. 그 방향에 따라 먼저 가능한 직종들, 업종들 통합을 하나씩 해나가는 과정이 필요하지 않나” (제주본부 나-7)

“민주노총에서 산별구획 정리에 대한 로드맵을 내놔야 된다 ... 유사 산별끼리 같이 할 수 있는 사업단을 구성해서 ... 교육공무직과 학교비정규직노조의 공동투쟁 사례를 확대시켜 가지고 ... 돌봄, 보건과 의료연대 등 이렇게 좀 묶어가고 공동투쟁과 공동교섭 할 수 있는, 뭐 이런 구조를 좀 만들어서 ...” (공공운수노조 가-2)

“기득권을 유지하려는 부분이 존재한다. ... 통합을 하게 되면 간부 자리가 축소 될 수도 있고 ... 상근인력 축소 ... 민주노총은 단호해야 장기적인 과제로 삼고 연구조사 등 장기 프로젝트를 세워야 한다. 시작도 안 하면 계속 후퇴 ... 조직간 갈등은 더 심해진다.” (금속노조 가-3)

“기층 조합원이나 초급 간부들이 가장 이해하지 못하는 게 산별 간 경쟁, 반목, 싸우는 거 민주노총이 한방에 정리할 수 없으니, 하나의 좋은 모델을 만들었으면 좋겠다. 콜센터, 돌봄 등에서” (강원본부 나-2)

긍정적인 사례를 만들어가는 프레임 전환을 통해 산별노조 강화를 추진해야 한다는 의견도 있다.

”갈등 해결 중심보다 교섭구조 돌파 방안을 중심으로 운동 활성화를 통해 변화 방안 찾는 방법 필요해요. 갈등 문제만 부각하면 답이 없습니다. 교섭구조 돌파하면서 서로 교류가 되어야 나중에 '어떻게 하지' 논의가 되는 것.” (화섬식품노조 가-7)

4. 노동자 정치세력화

1) 경과

민주노총은 출범 때부터 산별노조운동과 정치세력화를 양 날개로 삼고 사업해 왔다. 기업별 현안을 넘는 정치투쟁과 노동자 집권이라는 목표하에 체제 전환의 전망을 그리면서 진보정당을 통한 의회 진출을 시도하였다. 진보정당이 의회, 지방의회, 지방자치단체 등에 진입하는 것은 투쟁공간 확장과 제도개선에 있어 유력한 방도였다. 또 민주노총은 정치세력화를 위해 조합원 교육·선전, 정치후원금 모금, 진보후보 발굴, 선거 지원 등의 방법으로 현장의 실천을 만들어왔다.

그러나 여전히 현장 조합원들이 정치의 주인이 되지 못한 배경에는 그저 정치를 정치인에게 위임하는 대리정치나 위탁정치로 여긴 탓이 크다. 또 과도한 의회 중심주의로 인해 아래로부터의 대중투쟁과 대중적인 정치세력화 운동을 창출하지 못했고 의회 권력을 둘러싸고 과도한 경쟁이 진행되었다. 결국 진보정당의 잦은 분열이 있었고, 통합진보당 해산 등 정권의 탄압을 막지 못했다.

민주노총이 2013년 이후 정치방침을 정하려 하였지만 실패하면서 사실상 보수정치의 현장 침습을 용인하고 현장에서 노동자 정치세력화에 대한 패배주의와 무기력을 심화시켜 왔다. 2016년, 2017년, 2019년 등 민

주노총은 대의원대회에서 정치방침을 정하지 못했다. 정치방침이 오랜 기간 유실되면서 민주노총 조합원들의 진보정치에 거는 기대가 사그라지고, 진보정당들에 대한 지지가 약화되어 왔다. 게다가 민주노총 일부 지도위원들의 보수정당 지지선언 등으로 현장에서 민주노총 정치세력화 방향에 혼선이 발생하였다. 결국 진보정치 단결에 있어 유의미한 결정을 하지 못한 민주노총은 진보정치의 희망을 만들지 못했다.

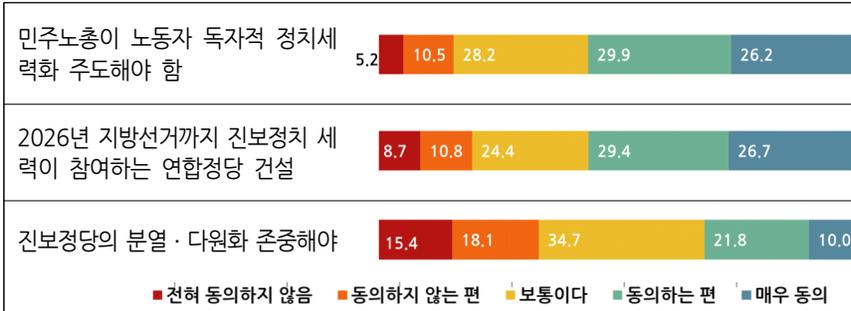
그러한 결과 현장 정치활동은 점점 사라졌고, 현장에서는 진보정당 다원화로 인한 민주노총 선거방침의 모호함 등을 호소했고 정치교육, 정치활동, 지역(의제)투쟁 등이 제대로 진행되지 못했다. 민주노총 소속 가맹·산하조직, 단위노조 등도 진보정당 지지 성향에 따라 각자도생으로 나아가 정치세력화에 힘을 모으지 못했다.

2) 노동자 정치세력화 인식과 전망

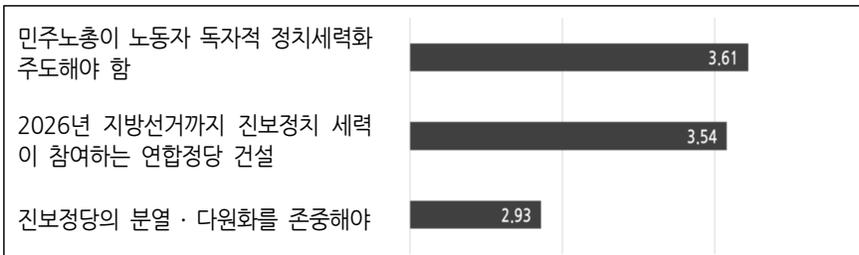
(1) 노동자 정치세력화 인식

설문조사에서 민주노총의 노동자 정치세력화에 관한 문항은 3개를 제시했다. [그림 4-14]에서 ‘민주노총이 노동자의 독자적인 정치세력화를 주도해야 한다’와 ‘2026년 지방선거까지 진보정치세력이 참여하는 연합정당을 건설해야 한다’는 56.1%가 동의하는 것으로 나타났다. 반면 ‘민주노총의 진보정당의 분열·다원화를 존중해야 한다’는 동의하지 않음(33.5%)이 동의함(31.8%)보다 근소하게 많았다. 이 문항의 평균 점수는 2.93으로 5점 척도 중간점인 3점에 미달했다.

[그림 4-14] 노동자 정치세력화 관련 인식



[그림 4-15] 정치세력화 관련 인식 (5점 척도 평균)



정치세력화 관련 인식에 관한 집단별 평균 차이를 분석하면(부록 표 20 참조) 앞의 두 문항의 경우 정규직보다 비정규직이, 낮은 연령대보다는 높은 연령대가, 낮은 경력보다 높은 경력, 참여 수준이 높을수록 동의 정도가 높았다. 다만 마지막 문항은 10년 초과(2.70)보다 0~2년(3.13)이, 고수준(2.74)보다 저수준(3.06)과 중수준(3.01)에서 동의가 높았다.

면접에서는 민주노총 중심의 진보정당 연합을 모색하자는 의견이 많았으나 경로와 기준에서는 차이를 보였다. 일부 간부들은 민주당과의 선거연대는 노동운동이 우경화될 수 있다고 반대하였고, 정파 중심의 진보정당에게 기대할 수 없으므로 민주당을 통한 세력화가 필요하다는 주장도 있었다.

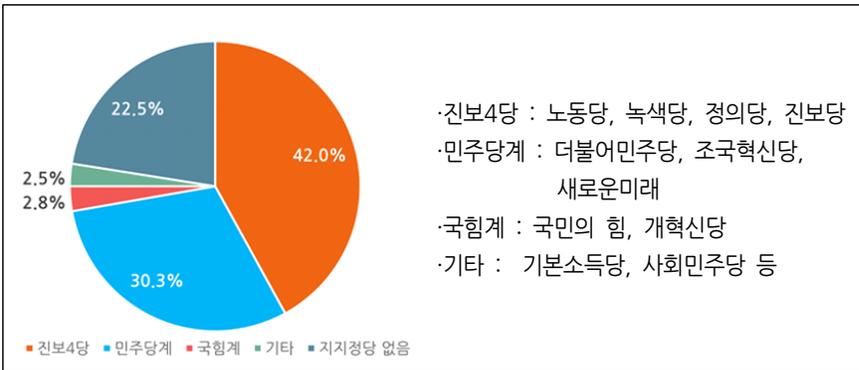
“총선 거치면서 민주당과의 연합문제가 부각되는데 이렇게 우경화되면 노사정 협조주의 정규직 대기업 중심으로 가고 노동운동이 신자유주의 하위구조로 포섭 되면서 노동운동은 더 침체 ...” (제주본부 나-7)

“민주노총 정치방향을 인정하지 않습니다. 결정이 되니 따라야 된다고 생각 할 뿐이지. 이유는 사무금융노조는 금융위원회, 금융감독원을 움직여낼 수 있는 정무위원들하고 같이 사업을 해야 해요. 그런데 정무위원회에 있는 사람들은 국 힘하고 민주당밖에 없습니다 ... 우리가 국힘에 가서 도와달라고 할 수는 없으니 결국 민주당한테 가서 도와달라고 할 수밖에 없어요. 그래서 같이 사업을 많이 해요 ... 민주노동당 때는 하나되어 노동자도 뭔가 할 수 있었는데 지금은 아니 라는 거죠 ... 대중들이 관심갖고 있는 진보정당이 없어요.(사무금융노조 가-6)

(2) 지지 정당

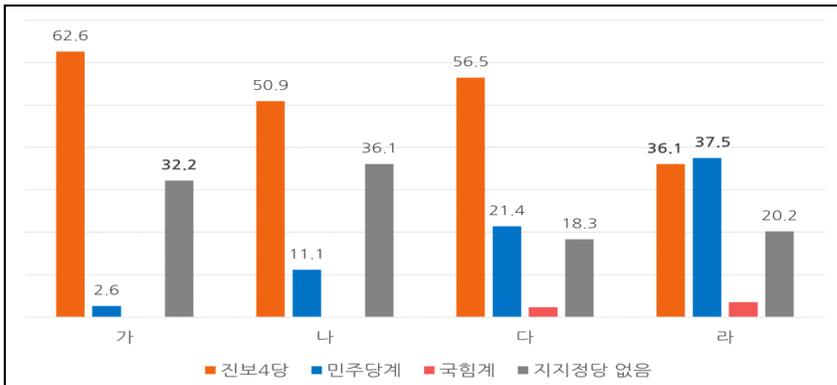
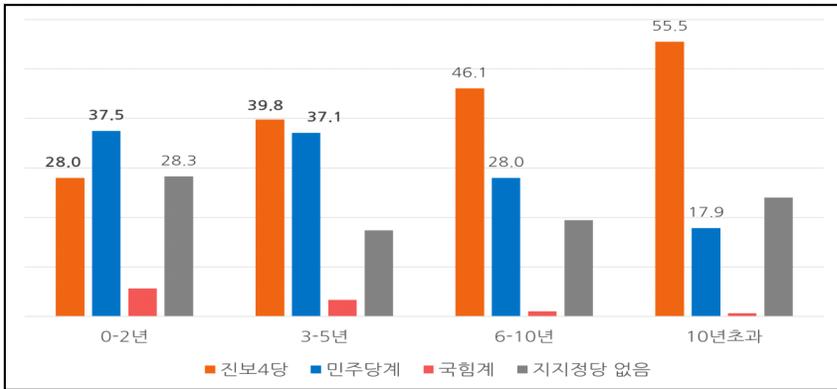
확대 간부들이 현재 지지하는 정당은 진보4당(42.0%), 민주당계(30.3%), 지지정당 없음(22.5%), 국힘계(2.8%) 순으로 나타났다.

[그림 4-16] 확대 간부 지지 정당



[그림 4-17]에서 정당 지지도를 간부의 경력과 소속으로 구분하여 살펴보면 그 차이가 분명하게 드러난다. 경력 10년 초과에서는 진보4당(55.5%)의 지지도가 가장 높지만, 경력이 낮아질수록 진보정당에 대한 지지도는 조금씩 줄어들며 0~2년은 민주당계(37.5%)에 대한 지지도가 진보4당(28.0)에 대한 지지도를 추월한다.

[그림 4-17] 확대간부 지지 정당 비율 : 경력별(위), 소속별(아래)

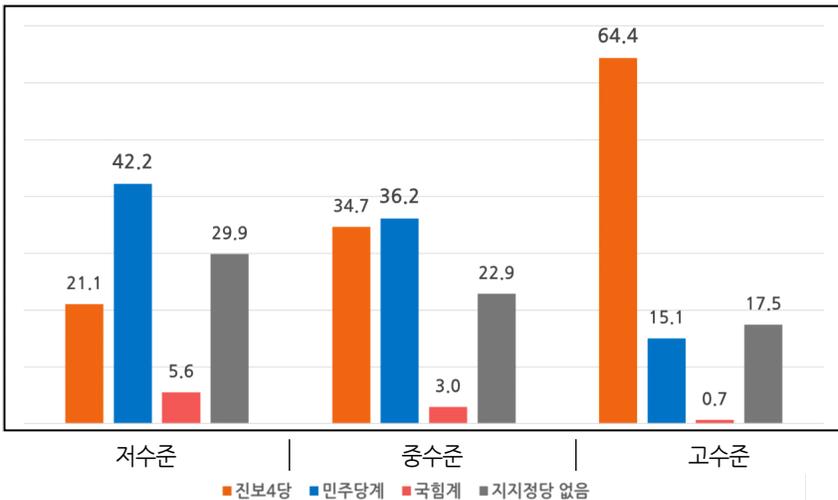


진보4당(노동·녹색·정의·진보당), 민주당계(더불어민주당, 조국혁신당, 새로운미래), 국힘계(국민의 힘, 개혁신당) | 가: 총연맹 및 산하조직, 나: 산별연맹 중앙, 다: 업종본부, 기맹지역본부 외, 라: 지부 이하. n=1,236

또 총연맹·지역본부(가)부터 업종본부(다)까지는 진보 4당의 지지도가 50%를 웃돌지만, 지부 이하 현장 사업장(라)의 진보4당 지지도는 36.1%로 민주당계(37.5%)보다 다소 낮은 사실이 드러난다. 또 총연맹·지역본부(가)와 산별·연맹(나)은 ‘지지 정당 없음’이 각각 32.2%, 36.1%로 하층 단위(다,라)의 18.3%, 20.2%보다 월등히 높은 점도 주목할 만하다.

또 [그림 4-18]에서 민주노총 활동 참여 수준별로 살펴보면, 저수준과 중수준 간부의 민주당계 지지도는 각각 42.2%, 36.2%로 진보4당 지지도인 21.2%, 34.7%보다 높은 반면, 고수준 간부의 민주당계 지지도는 15.1%에 불과하고 진보4당의 지지도는 64.4%로 높다. 이러한 결과에 따라 민주노총 참여 수준이 높은 간부일수록 진보정당을 지지할 가능성이 커진다고 추정할 수 있다.

[그림 4-18] 확대간부 지지 정당 비율 : 민주노총 참여 수준별



한편, 정당 지지도는 각 집단 간 교차분석(카이제곱 검정)에서도 대부분 유의한 차이를 보였다(부록 표 23 참조). 즉 진보정당에 대한 지지도는 남성보다 여성이, 정규직보다 비정규직이, 경력이 오래될수록, 현장 소속보다는 상층 소속에서 높게 나타났다.

(3) 진보정당 지지 여부에 따른 정치세력화 인식 차이

앞에서 제시한 노동자 정치세력화에 대한 인식은 [그림 4-19]와 같이 진보정당 지지 여부에 따라 다르게 나타났다. 민주노총의 독자적 정치세력화 주도에 대해서는 진보4당 지지자(4.04)가 그 외 정당 지지자(3.33)와 지지하는 정당이 없는 간부(3.26)보다 동의 수준이 높았다.

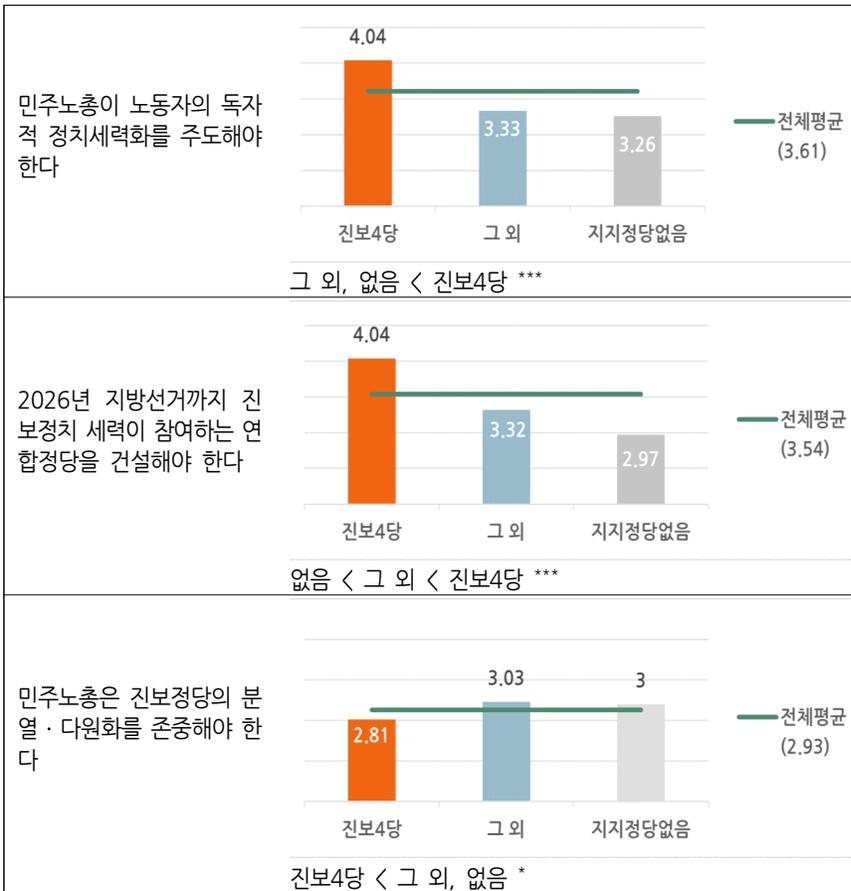
또 지방선거까지 진보연합 정당을 건설해야 한다는 의견에서는 지지하는 정당이 없는 집단(2.97)은 중간점인 3보다 낮았으며, 진보4당 지지자(4.04)는 그 외 정당 지지자(3.32)보다 동의 수준이 높은 것으로 나타났다.

반면, 민주노총이 진보정당의 분열과 다원화를 존중해야 한다는 의견에 대해서는 진보정당 외 정당 지지자(3.03)와 지지 정당 없는 간부(3.0)가 진보4당(2.81) 지지자와 비교하면 동의 정도가 높게 나타났다.

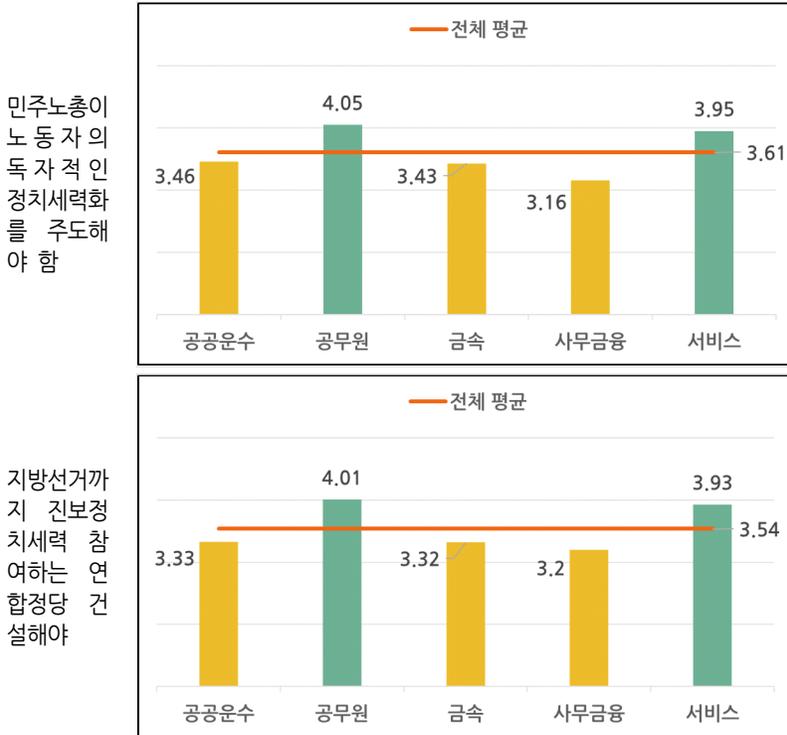
그리고 [그림 4-20]에서 가맹조직별로 비교하면 세 개의 명제 중에서 ‘민주노총이 노동자의 독자적 정치세력화를 주도해야 한다’와 ‘지방선거까지 진보정치세력이 참여하는 연합정당을 건설해야 한다’에서 통계적으로 유의한 차이가 발견되었다. 두 명제 모두에서 공무원노조와 서비스연맹의 평균은 전체 평균을 상회하는 4점 내외로 형성되었으나, 공공운수노조, 금속노조, 사무금융노조의 평균은 전체 평균 미만 지점으로 나타난 것이다. 물론 모든 가맹조직의 평균은 중간점인 3점을 넘어 중립 입장보

다는 동의하는 쪽에 가깝다고 볼 수 있다. 그렇더라도 전체적인 동의 수준을 놓고 본다면, 전술한 가맹조직 간에 분명한 차이가 있는 것으로 해석할 수 있다.

[그림 4-19] 노동자 정치세력화 관련 인식



[그림 4-20] 노동자 정치세력화 관련 인식 : 가맹별 비교



- 두 명제 모두 AVOVA 결과 $p < .001$ 수준에서 유의하였음.
 Scheffe 사후검정 결과는 (위) 금속<공공운수, 공무원, 민주일반 ($p < .05$), 금속<서비스 ($p < .001$), (아래) 보건의료<서비스($p < .01$)임.

한편, 면접조사에서는 진보정당의 다원화를 존중해야 한다는 의견이 많았다. 진보정당의 다원화를 존중하면서 노동자 정치세력화에 대한 방도에 대한 차이도 존재했다. 정당과의 관계보다는 사회운동 강화를 위한 전략 강화, 민주노총이 주도하는 진보진당 건설, 진보정치세력의 연합정당 건설, 진보정당과 민주노총의 긴밀한 관계 속에서 집권정당이 될 수 있는 로드맵 등이 제기되었다.

“정당끼리 차이 있어 연합정당 쉽지 않아요. 노조, 민주노총, 정당, 사회운동 진영까지 포괄해서 공동 정치운동 필요합니다. 정치제도개혁운동, 의제중심 공동 정치운동 필요. 이를 토대로 선거 시기에 높은 수준의 연합까지 모색해야. 선거 시기라서 하자고 하면 불가능합니다” (제주본부 나-7)

“작년 정치방침 선거방침 결정 과정에서 불신 더 커졌어요. 2026년 연합정당 건설 불가능. 다 내려놓고 민주노총이 (노동중심) 우리당을 한번 만들어보자. ... 조합원들이 당원 되고 당의 중심이 되어야 합니다.” (광주본부 나-4)

“민주노총이 주도하는 진보 연합정당을 하루빨리 건설해야 합니다 기층 조합원들의 상식이자 염원이라고 생각하는데 ...” (강원본부 나-1)

“민주노총의 독자적인 정치세력화를 위해 대중조직과 진보정당과의 긴밀한 관계 되는 정당 만드는 작업 해야 합니다. 브라질 사례 등을 참고해서 수권정당이 될 수 있는 로드맵이 필요하구요.” (공공운수노조 가-2)

노동자 정치세력화에 대한 로드맵 없이 진보정당 다원화를 인정하는 것에 그치는 수준에서 대응하는 것에 대한 우려도 제기되었다.

“만약 다원화를 인정한다고 하면, 민주노총 지도부는 어떤 입장을 취할지냐가 중요할 거예요. 현장에 어떤 지침을 내리고 어떤 방침을 결정할 거냐. 민주노총 지도부가 하나의 목소리를 내지 못하고 의견을 일치보지 못하는데 그걸 현장이 모를 거라고 생각하지 않거든요. 현장은 더 혼란스럽겠죠.” (보건의료노조 가-5)

민주노총의 독자적인 노동자 정치세력화에 동의하면서도 대중조직과 정당의 차이와 민주노총과 진보정당간의 관계가 어떠해야 하는지에 대한 과제를 제시하기도 하였다.

“민주노총은 다른 사람들이 모인 대중조직이에요. 정당은 자기들 목표가 뚜렷하고 그 방향에 동의하는 사람들이 들어가는 게 정당인데, 대중조직이 정치조직을 견인할 수 있나? 저는 이번에 특히 그런 고민을 많이 하게 됐습니다. 오히려 저는 정당의 분열 다원화를 존중해야지, 이걸 뭐 우리가 어떻게 할 수 없겠냐.” (세종충남본부 나-6)

“민주노총이 정치세력화하는 것은 맞아요. 하지만 지금 상황은 위험해요. 간부들이 너무 갈라져 있습니다. 지금이라도 다시 내부 신뢰와 합의를 어떻게 만들어낼 것인지 시작해야 합니다.. 노동조합과 진보정치세력 관계를 간부들이 헛갈리지 않았으면 좋겠어요. 당과 노동조합은 상호독립적이면서도 긴밀한 관계여야 하고, 노동조합이 당의 하부가 아닙니다” (화섬식품노조 가-7)

정치개혁에서 노동자의 정치기본권, 특히 공무원 교사의 정치기본권 개혁의 중요성도 제기되었다. 교사·공무원의 정치기본권이 보장되면 사회 변화에도 큰 영향을 미칠 것이라고 제기하였다.

“조합원들이 가장 얘기하는 건 '좋아요' 조차 못 누른다는 거였어요.. 하나하나 감시 대상이 되니까. 교사랑 공무원이 똑같은데 학생은 정치권에 나가도 교사는 응원만 한다, 이 얘기잖아요? ... 토론회를 해도 이해하는 국회의원이 없어요. 왜냐하면 공무원을 잡지 않으면 정권을 잡았을 때 결코 호의적이지 않으니까.” (공무원노조 가-4)

2024년 총선을 거치며 민주노총 내 심해진 균열과 갈등에 대해 어떻게 풀어가야 하는지에 대한 의견도 제시되었다. 노동자 정치세력화의 중장기 계획 수립과 실천, 현장을 변화시키는 정치활동과 노동계급을 대표하는 정치인과 정당을 강화할 수 있는 방향 등에 관한 내용을 들 수 있

다.

“노동자 정치세력화를 선거 때만 하는 사업으로 보는 문제가 있어요. (장기적인) 새로운 전략이 필요합니다. 분열되어있는 각 조직을 추스르려면 새로운 계획이 제시되어야 합니다. 오는 지방선거, 대선 등 선거에 매몰되지 말고, 장기계획을 가지고 꾸준히 변하지 않고 진행한다면 희망 있다고 봅니다”(금속노조 가-3)

“보건의료노조는 지부장들과 같이 총선평가를 했어요. 우리가 너무 급하게 후보를 선정해서 냈고, 조직적으로 충분한 토론을 통해서 해야 했던 부분들. 또 한 가지는 기본적으로 우리가 현장에 조합원들한테 어떻게 정치세력화에 대한 부분들을 교육하고, 꾸준한 정치사업을 어떻게 할 거냐에 대한 고민이 너무 없었다. 이런 의견들이 대다수였습니다 ... 실질적으로 내가 현장을 바꿀 수 있는, 나를 대변할 수 있는 정치인을 어떻게 만들어낼 거냐. 이 부분에 집중해야 된다. 이렇게. 이게 정치세력화다. 왜 우리가 정치인을 만들고 왜 정치를 하려고 하는 거에 대한 충분히 현장에 설명해야 된다. 그리고 교육을 꾸준히 해야 된다가 결론으로 나온 이야기죠.” (보건의료노조 가-5)

Ⅲ. 사회변화와 노동시장 변화 대응

본 연구의 주안점은 대전환을 맞이하는 민주노총의 인식과 준비, 대응 정도를 살피는 것이다. 오늘날의 변화와 위기는 매우 다중적이고 복합적이어서 대전환은 복합위기에서 출발한다고 하여도 과언이 아니다. 디지털과 녹색의 동시 전환인 이중전환(dual transition)은 향후 노동시장의 큰 변화를 예고하고 있으며, 한국 자본주의의 축적된 모순에서 비롯된 저출생 등 인구 위기는 수도권 과밀, 지방소멸, 이주민 확대 등과 밀접한 관련성을 보인다.

외부 환경의 급격한 변화와 더불어 노동시장과 노사관계의 달라진 양상은 한국 노동운동에 새로운 시각과 대응을 요구하기 마련이다. 이번 절에서는 노동시장 외부 환경을 비롯하여 다양한 변화에 대한 간부들의 인식을 검토하고, 현재 민주노총의 대응 정도를 평가한다. 그리고 만약 변화에 민감하지 않거나 적절한 대응을 하지 못하고 있다면 그 이유는 무엇이고 무엇을 혁신해야 하는지도 다뤄보고자 한다.

1. 사회변화에 대한 인식과 대응

1) 주관적 인식 정도

민주노총 간부들의 사회변화에 대한 주관적 인식 정도(얼마나 잘 알고 있는지)는 5점 척도에서 [표 4-14]와 같이 응답하였다. 사회 주요 이슈

에 관계된 변화는 노동조합에서 접하지 못했더라도 언론·SNS·직장·지인 등을 통해 다양하게 듣고 있는 것으로 보인다. 상대적으로 ‘수도권 과밀과 지방소멸’, ‘인구구조의 변화’ 등에 대한 인식이 높으며 ‘이주노동자’, ‘신냉전과 세계화의 쇠퇴’ 등은 잘 알지 못하는 것으로 나타났다.

[표 4-14] 사회변화에 대한 인식 (5점 만점)

질문 (얼마나 잘 알고 있는지)	평균
수도권 과밀과 지방소멸	3.91
저출생 고령화와 인구구조의 변화	3.89
기후위기와 기후정의	3.67
플랫폼경제 확장과 불안정노동 계층의 다변화	3.59
디지털 전환과 인공지능의 발전	3.58
국제 분쟁과 군사적 충돌	3.53
보호무역 확대와 미국과 중국의 무역전쟁	3.47
이주민과 이주노동자 증가	3.47
신냉전·경제블록과 미국주도 세계화의 쇠퇴	3.40

집단별 차이에서, 먼저 성별 차이를 살펴보면, 여성은 ‘기후위기와 기후정의’에서 남성보다 평균 점수가 높았으며, ‘이주민과 이주노동자’는 성별 차이가 없었고, 나머지 7개 분야는 남성이 여성보다 높았다. 고용형태로는 9개 분야 중 5개 분야에서 비정규직이 정규직보다 평균 점수가 높았으며 나머지는 유의한 차이가 없었다.

연령별로는 모든 분야에서 50대 이상의 평균 점수가 다른 연령대보다 높았다. 40대는 2~30대와 비교해서 ‘보호무역 확대와 미중 무역전쟁’, ‘신냉전 경제블록과 세계화의 쇠퇴’, ‘국제분쟁과 군사적 충돌’ 분야에서 주관적 인식 정도가 높았다.

경력별로는 ‘디지털 전환과 인공지능의 발전’을 제외하고 8개 분야에서 선임 간부층이 신규 간부층보다 평균 점수가 높았다. 또 노조활동 참여 수준별로 비교하면 대체로 저수준<중수준<고수준 형태를 띠고 있다.

2) 사회변화 관련 세부 인식

(1) 인구구조 변화에 관한 인식

[그림 4-21] 인구구조 변화 관련 인식

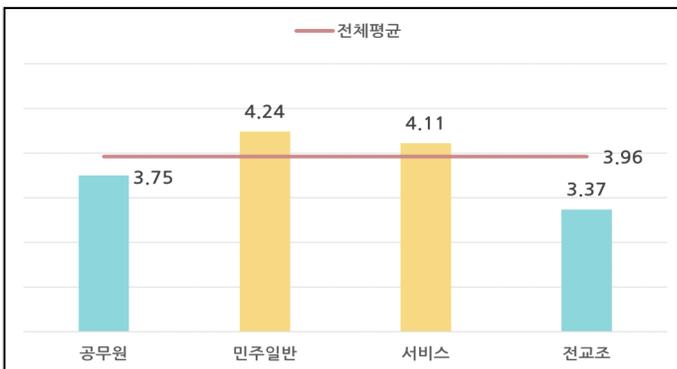
견해	응답 분포					평균
저출생 현상의 주요 원인은 소득·자산 불평등에 있다	4.1	1.2	9.8	43.4	41.5	4.20
출산·육아 비용 지원 중심으로 접근하는 저출생 대책은 효과가 없다	2.6	10.3	21.4	37.2	28.5	3.79
여성의 육아 부담, 경력 단절 위험 등 젠더 불평등이 저출생을 악화한다	2.6	6.9	16.1	43.2	31.1	3.93
고령화 시대의 우리나라 법정 정년(停年)은 연장되어야 한다	2.6	8.9	14.3	38.4	35.9	3.96
국민연금은 ‘더 내고(보험료 인상) 더 받는(소득 대체율 인상)’ 방향으로 개혁해야 한다	9.4	16.4	21.7	32.4	20	3.37
연금 개혁에서 재정(기금) 안정보다 노후 소득 보장이 더 중요하다	1.4	8.9	22.6	39.6	27.6	3.83
■ 전혀 동의하지 않는다 ■ 동의하지 않는 편이다 ■ 보통이다 ■ 동의하는 편이다 ■ 매우 동의한다						

인구구조의 변화에 관련하여 사회 현상의 원인과 해법을 담은 견해에서, 동의 수준이 5점 척도에서 모두 3점을 넘었다. [그림 4-21]에서 동의하는 비율이 가장 높은 견해는 ‘저출생 현상의 주요 원인은 소득·자산 불평등에 있다’(84.9% 동의)는 것이었고, 상대적으로 동의 정도가 가장 낮은 견해는 ‘국민연금은 더 내고 더 받는 방향으로 개혁해야 한다’(52.

4% 동의, 25.8% 동의하지 않음)로 나타났다. ‘여성의 육아 부담, 경력 단절 위험 등 젠더 불평등이 저출생을 악화한다’와 ‘고령화시대의 법정 정년은 연장되어야 한다’는 둘 다 74.3%의 응답자가 동의했으며, ‘출산·육아 비용 지원 중심으로 접근하는 저출생 대책은 효과가 없다’와 ‘연금 개혁에서 재정 안정보다 노후 소득 보장이 더 중요하다’에는 각각 65.7%, 67.2%가 동의했다.

인구구조 변화 관련 인식을 집단별로 비교하면, 대부분 남성보다 여성이, 정규직보다 비정규직이, 연령대가 높을수록, 경력이 오래될수록, 현장 간부보다는 상층간부에서 평균이 높았는데, 각각의 견해에 대하여 동의 정도가 큰 것으로 해석할 수 있다(부록 표 29 참조). 특히 젠더 불평등이 저출생을 악화한다는 견해에 대해서는 여성의 압도적인 동의(평균 4.29)가 확인되었다.

[그림 4-22] 법정 정년 연장에 대한 인식: 가맹별 비교



- AVOVA 결과, $p < .001$

다만 정년연장과 관련하여서는 조금 상이한 결과가 나왔는데, 여성(3.79)보다 남성(4.04)이, 경력 10년 초과(3.81)보다 0~2년(4.09)이, 총연맹·

지역본부(3.62)보다 지부이하 현장(4.03)이 평균 점수가 높았다. [그림 4-22]를 보면 가맹조직 간에도 유의한 차이가 나타났는데, 공무원노조(3.75)와 전교조(3.37)는 전체 평균 3.96보다 낮지만, 민주일반연맹(4.24)과 서비스연맹(4.11)은 평균보다 높다. 연금 등 노후 소득 체계가 안정적인 공공부문 직종과 그렇지 않은 직종 사이에 정년 연장을 둘러싼 인식차가 상당하다는 점을 알 수 있다.

면접조사에서는 정년연장에 대해 부정적인 의견이 많았다. 고령화하는 인구구조 변화의 측면만이 아니라 정년연장이 제기되는 노인 빈곤, 노동시간 단축, 사회복지 제도, 청년일자리 등을 종합적으로 검토하여 정년연장 요구에 대응해야 한다는 것이다.

“소득 공백과 고령화, 이런 게 모두 연동되는 것들이예요. 대기업이나 공공부문에서 제기하고 실질적으로 뭔가 실현해 나가면서 사회적 분위기도 만들어가는 것이 필요. 정년연장 하나만 이야기할 것이 아니라 노후 빈곤, 청년일자리, 주4일제, 정년연장 이런 것을 같이 복합적으로 검토되어야 해요.” (광주본부 나-4)

“30년에서 길게는 40년 일한 건데, 그 다음부터는 국가에서 일정부분을 책임져야 하지 않나. 복지를 키워야지. ... 자본 측에서 정년연장을 반대할 이유는 거의 없어요.. 첫 번째, 어쨌든 숙련된 노동자들이잖아요. 두 번째 임금피크제로 해서 현재보다 임금을 훨씬 덜 줘도 돼요. 그리고 신입사원을 뽑는 것보다 위험성 측면에서 자본 입장에서는 안전하죠. 그래서 정년연장을 우리가 요구한다면 자본은 거부할 이유가 없을 것 같아요..” (세종충남본부 나-6)

“사회적으로 연금제도가 잘 되어 있거나 사는데 생계에 문제가 없으면 정년연장 굳이 해야되나라는 생각. 정년연장을 하려는 이유가 진짜 살 수 없기 때문인데, 정말 필요한 게 무엇인지 생각해야죠. 연금제도가 제대로 작동한다면 과연

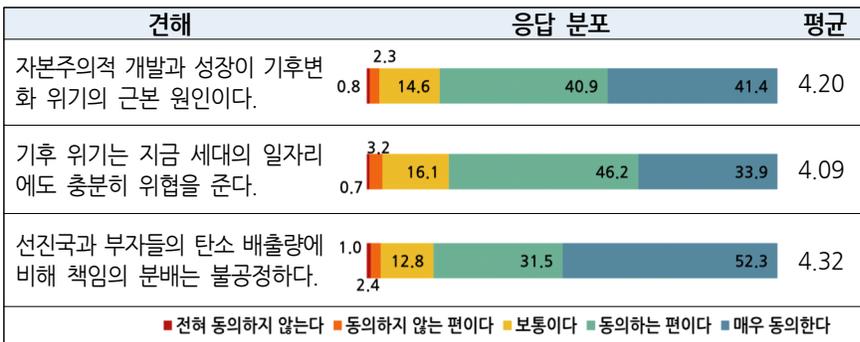
연장을 해야 될까? 정년연장이 아니라 제대로 된 연금을 받을 수 있도록 해야 한다고 봐요.” (보건의료노조 가-5)

(2) 기후위기 인식

기후위기는 원인을 비롯하여 미래 일자리뿐만 아니라 현재에도 영향을 주는지와 기후정의 관점을 묻는 세 가지 문항을 제시했다. 모두 5점 척도 기준으로 평균점수가 4점을 넘으며 동의하는 응답자의 비중이 80%를 넘었다. 그중에서도 가장 동의하는 비율이 높은 견해는 ‘선진국과 부자들의 탄소 배출량에 비해 책임의 분배는 불공정하다’는 것으로 무려 83.8%의 응답자가 동의했다. 다음으로 ‘자본주의적 개발과 성장이 기후변화 위기의 근본원인이다’는 82.3%가, ‘기후 위기는 지금 세대의 일자리에도 충분히 위협을 준다’는 80.0%가 각각 동의했다.

이러한 인식은 집단 간에도 차이가 존재했다(부록 표 26 참조). 대체로 여성이 남성보다, 비정규직이 정규직보다, 연령대가 높을수록, 경력이 길수록, 상층 소속일수록 평균 점수가 높은 경향이 나타났다.

[그림 4-23] 기후위기 인식



(3) 이주노동자 관련 인식

[그림 4-24] 이주노동자 관련 인식

견해	응답 분포	평균
저출생 등 인구구조의 변화로 이주노동자의 국내 유입은 불가피하다.	4.2 11.8 22.5 47.4 14.1	3.55
이주노동자가 국내 노동자의 일자리를 위협한다.	9.2 26.4 30.6 25 8.9	2.98
이주노동자 확대에 앞서 이주노동자의 노동 조건을 개선하고 차별을 해소해야 한다.	2 3.5 19.7 46.5 28.2	3.95
이주민의 새로운 아이디어와 문화 다양성은 한국 사회에 도움이 된다.	2.6 8.7 34.8 39.3 14.6	3.55

■ 전혀 동의하지 않는다 ■ 동의하지 않는 편이다 ■ 보통이다 ■ 동의하는 편이다 ■ 매우 동의한다

[그림 4-24]에서 이주민과 이주노동자가 확대되는 변화에 관한 인식은 다른 사회변화에 비해 응답 패턴이 일정하지 않고 다소 복잡하게 나타났다. 먼저 ‘저출생 등 인구구조의 변화로 이주노동자의 국내 유입은 불가피하다’는 견해에 대해서는 61.5%가 동의했다. 집단별 평균 차이를 보면, 비정규직(3.4)보다 정규직(3.6)이, 지부 이하 현장 소속(3.52)보다 산별·연맹 중앙 소속(3.83)이 높다.

다음으로 ‘이주노동자가 국내 노동자의 일자리를 위협한다’는 견해에 대해서는 동의하지 않음(35.6%)이 동의함(33.9)보다 근소하게 많았다(보통 30.6%). 5점 척도에서 평균은 2.98로서 중간인 3점보다 낮아 동의하지 않음에 가까웠다. 집단별 평균 차이 검정 결과, 여성(2.82)보다 남성(3.05)이, 정규직(2.91)보다 비정규직(3.25)이, 경력 10년 초과(2.81)보다 0~2년(3.08)이, 총연맹·지역본부(2.6) 및 산별·연맹(2.76) 소속보다 지부 이하 현장(3.06) 소속에서 평균 점수가 높다. 즉 상대적으로 볼 때 남성,

비정규직, 신규 간부, 현장 소속 간부가 다른 간부보다 이주노동자의 진입을 위협적으로 여기고 있다는 의미이다.

그리고 ‘이주노동자 확대에 앞서 이주노동자의 노동조건을 개선하고 차별을 해소해야 한다’는 74.7%의 응답자가 동의했고 동의하지 않는 응답자는 5.5%에 불과했다. 마지막으로 ‘이주민의 새로운 아이디어와 문화 다양성은 한국사회에 도움이 된다’는 동의함 53.9%, 동의하지 않음 11.3%로 나타났는데, 연령대와 경력, 소속에서 집단 간에 유의한 차이가 있었다.

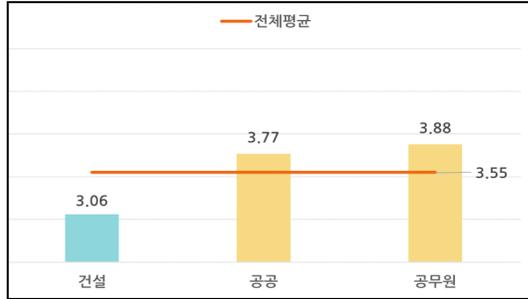
한편 [그림 4-25]에서 이주노동자에 대한 인식은 가맹조직별로 극명한 대조를 보였다. 이미 이주노동자가 해당 산업에 다수 유입된 건설노조의 경우 다른 가맹조직에 비해 이주노동자에 대한 수용도가 낮고 일자리 위협에 대한 우려가 매우 컸다. 반대로 해당 산업과는 다소 무관한 가맹조직(전교조, 공무원노조 등)은 포용적이고 개방적인 성향이 드러난다. 이러한 결과는 이주노동자를 바라보는 인식이 매우 현실적인 판단에 기초하고 있음을 의미한다.

구체적으로 보면, 이주노동자의 국내 유입이 불가피하다는 주장에 대해서는 5점 척도에서 건설노조는 3.06에 불과했지만 공공운수노조와 공무원노조는 각각 3.77, 3.88이다. 이주노동자가 국내 노동자의 일자리를 위협한다는 주장은 건설노조(4.08), 화섬노조(3.47)와 전교조(2.32)의 평균 차이가 매우 크다.

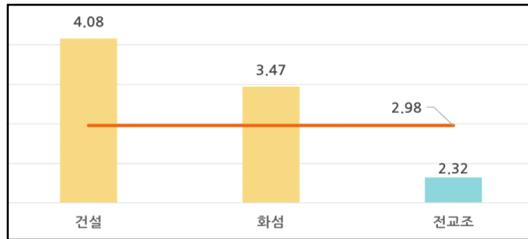
이주노동자 확대에 앞서 노동조건 개선 및 차별해소를 선행해야 한다는 견해에 대해서는 건설(4.20), 전교조(4.43)가 전체 평균보다 높고, 금속노조(3.78), 보건의료노조(3.65)는 평균보다 낮다. 이주민의 문화 다양성을 긍정적으로 바라보는 태도는 전교조(3.93)에 비해 건설노조(3.33), 금속노조(3.40), 보건의료노조(3.30)의 동의 정도가 낮았다.

[그림 4-25] 이주민, 이주노동자에 대한 인식: 가맹별 비교

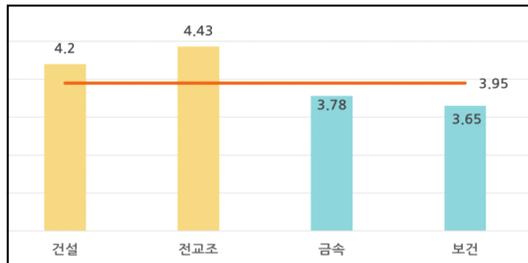
저출생 등 인구구조의 변화로 이주노동자의 국내 유입은 불가피하다



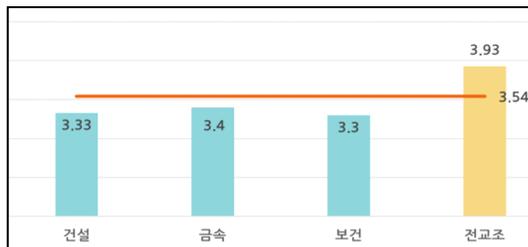
이주노동자가 국내 노동자의 일자리를 위협한다



이주노동자 확대에 앞서 이주노동자의 노동조건을 개선하고 차별을 해소해야 한다



이주민의 새로운 아이디어와 문화 다양성은 한국 사회에 도움이 된다



- AVOVA 결과, 모두 $p < .001$

심층면접 결과 이주노동자 확대 사안은 실제 민주노총 내 노·노 갈등으로 발생하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 윤석열 정부에서 건설노조를 탄압하는 동시에 건설현장을 이주노동자의 노동력을 활용하려는 정부와 건설자본의 전략으로 건설현장에서는 건설노동자와 이주노동자의 갈등이 발생하고 있는 상황이다. 단순히 노노갈등을 넘어 이주노동자 조직화 확대사업의 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

“경기에도 이주노동자들이 굉장히 많아요 ... 이주노동자 사업을 뭔가 주도적으로 하려니까 ... 사업계획을 내기가 쉬운 일이 아니고, 그래서 이전에 이주공대 위에 같이 했던 단위들을 다시 불러 모으고 있는 상황이고 기구를 하나 만들려고 하는 거예요 ... 그런 전화가 오기도 해요. ”왜 민주노총이 우리 일자리를 빼앗는 이주노동자 편을 드느냐” (경기본부 나-2)

“건설경기가 팍 떨어지면서 건물들도 많이 들어서지 않고, 일하는 현장도 줄어드니까 놓고 있는 조합원들이 많아요. 그런데 자기는 못 들어가고 이주노동자만 들어가는 거야. ... 작년에 건설노조 탄압 들어갔죠. 이러니까 건설노조가 들어가면 맨날 안전 문제 지적하고 하니까 아예 안 받으려고 해요, 그리고 이주노동자로 계속 돌려요. ... 그러니 자기 고용이 안 되니까 싸울 수밖에 없는 거고, ... 업체들이 그걸 하는 이유는 노동조합을 깨기 위해서 이주노동자를 들이는 거고, ... 더 싼 맛에 불법 이주노동자를 들여오고, 그런 여러 가지 문제가 있어요. ... 탄압 이전에는 건설에서 이주노동자 모범적인 사례 많아요. ... 탄압 이후에, 그리고 현장이 없어지면서 고용문제가 들어서면서 이렇게 비춰지는 모습이지. 실제적으로 건설은 고령화되고, 현장에서는 이주노동자하고 같이하기 때문에 조직화할 수밖에 없어요. 그런데 지금 상황에서 경기가 안 좋고 현장이 많이 안 열린 상황에서 이주노동자 가입 문제를 화두로 던지는 이상, 그 지부장은 목이 날아간다는 정서가 있는 거예요.” (건설산업연맹 가-1)

“옳다 그르다를 떠나서 자기 처지에 따라 받아들이는 데 다를 수 있어요. ... 이주노동자들이 불합리하고 억울하고, 같은 사람으로서 존엄있게 대하는 것에 동의하나 고통받는 국내 노동자들에 대해 어떻게 바라보아야 하는지 조심스런 접근이 필요하다고 봅니다. ... 교육이 필요해요. 이주노동자는 우리랑 다르고 생각하는 것에 대해 이주노동자도 우리랑 똑같은 사람이고 이 사람들도 조합원으로 가입시켜 사용자하고 같이 싸워야 되고 같이 임금인상 시켜야 하고, 같이 살아야 한다는 걸 충분히 교양해야 한다고 생각해요.” (경남본부 나-2)

(4) 산업 및 체제 전환 관련 인식

외부 환경변화의 마지막 분야로 [그림 4-26]에서 디지털 전환 등 산업의 전환과 자본주의 체제 질서 변화를 중심으로 간부들의 인식을 파악하면, 먼저 산업전환과 관련하여 ‘기업 주도의 디지털 전환은 노동 강도를 높이고 불평등을 심화시킬 것이다’는 동의함 69.2%, 동의하지 않음 7.6%로 나타났다. 반면 ‘기술 경쟁 체계에서 AI 개발 속도와 기업의 자율성은 보장되어야 한다’는 자본의 입장에 가까운 견해에 대해서는 동의하지 않음이 33.6%, 보통이다 33.5%, 동의함 32.9%로 비슷하게 나타났다. 산업전환 분야에서 가장 동의 비율이 높은 견해는 ‘기술변화로 축소·사멸하는 기업과 노동자들을 위한 정부 지원이 강화되어야 한다’였는데, 무려 82.8%의 응답자가 이에 동의했다.

[그림 4-26] 산업 및 체제 전환 관련 인식

견해	응답 분포	평균
기업 주도의 디지털 전환은 노동 강도를 높이고 불평등을 심화시킬 것이다.	1.1 6.5 23.3 41 28.2	3.89
기술 경쟁 체계에서 시 개발 속도와 기업의 자율성은 보장되어야 한다.	10.2 23.4 33.5 26.4 6.5	3.0
기술변화로 축소·사멸하는 기업과 노동자들을 위한 정부 지원이 강화되어야 한다.	2.3 0.5 14.4 39.9 42.9	4.22
중국, 러시아, 브릭스 등의 부상으로 미국 중심의 세계 질서가 약화하고 있다.	1.7 7.4 27 39.9 23.9	3.77
한국의 대중국 무역적자의 원인은 윤석열 정부의 친미반중 외교 탓이다.	2.4 5.9 18.4 30.2 43.1	4.06
<p>■ 전혀 동의하지 않는다 ■ 동의하지 않는 편이다 ■ 보통이다 ■ 동의하는 편이다 ■ 매우 동의한다</p>		

집단별 평균 차이 검정 결과, 고용형태, 연령대, 경력, 소속에서 차이가 발견되었다(부록 표 34 참조). 디지털 전환과 기술변화 과정에서 발생하는 불평등과 노동 강도의 강화를 우려하는 시각은 대체로 비정규직, 높은 연령대, 경력이 오래된 간부, 상층 소속에서 더 강하게 나타났다.

다음으로 자본주의 체제 질서 변화와 관련해서는 ‘미국 중심의 세계 질서가 약화하고 있다’는 63.8%, ‘대중국 무역적자의 원인은 정부의 외교정책 탓이다’는 73.3%가 각각 동의했다. 집단별 평균 차이 검정 결과는 위에서 언급한 산업전환 인식 차이와 대동소이했다. 다만 두 명제 모두에서 소속이 업종본부·소산별·산별연맹의 지역본부 소속(다 그룹)인 간부들의 평균이 높았다.

3) 사회변화에 대한 민주노총 대응

(1) 민주노총 대응의 중요성

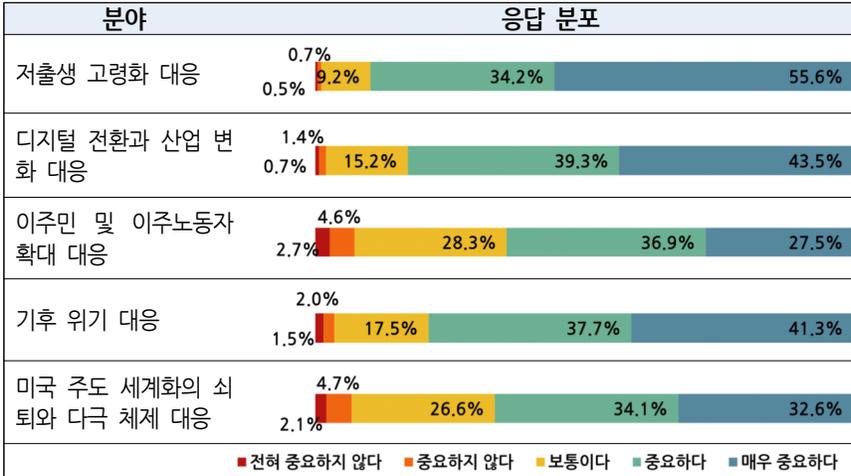
[그림 4-27]에서 사회변화 등 외부 환경변화에 대한 간부들의 인식 정도와 세부 인식을 파악한 후 민주노총이 이러한 변화에 대응하는 것이 얼마나 중요하며 현재 잘 대응하고 있는지를 물었다. 크게 다섯 가지 분야-저출생 고령화, 디지털 전환 및 산업 변화, 이주민 및 이주노동자 확대, 기후 위기, 미국 주도 세계화의 쇠퇴와 다극 체제-로 분류하여 각 분야에 대한 민주노총 대응의 중요성, 현재 활동 평가를 각각 5점 척도로 응답하게 하였다⁵⁷⁾.

분석 결과, ‘저출생 고령화 대응’(일자리, 돌봄, 주거, 교육의 공공성 확대 및 불평등 해소)은 89.7%, ‘디지털 전환과 산업 변화 대응’(디지털 전환 관련 노조 개입, 사회적 협약)은 82.8%, ‘이주민 및 이주노동자 확대 대응’(이주민 차별 철폐 및 이주노동자 조직화)은 64.4%, ‘기후위기 대응’(정의로운 전환, 녹색·친환경 단체협약)은 79.0%, ‘미국 주도 세계화의 쇠퇴와 다극 체제 대응’(중립외교, 초국적 자본 규제)은 66.7%의 응답자들이 각각 중요하다고 응답했다.⁵⁸⁾ 다섯 개 분야 모두 60%를 넘을 정도로 중요성을 강하게 인식하고 있다.

57) 그리고 중요성을 판단할 때 민주노총의 재정이나 인력 등 현실을 고려할 것을 주문했다.

58) 분야별 집단 평균 비교는 부록 [표 36]을 참고할 것

[그림 4-27] 주요 환경변화에 대한 민주노총 대응의 중요성



민주노총 대응의 중요성이 높다고 한 순서대로 보면, ‘저출생 고령화 대응’(4.44), ‘디지털 전환과 산업 변화 대응’(4.24), ‘기후 위기 대응’(4.15), ‘미국 주도 세계화의 쇠퇴와 다극 체제 대응’(3.90), ‘이주민 및 이주노동자 확대 대응’(3.82) 순이었다. 가맹조직별로 살펴보면 정보경제연맹을 제외한 모든 가맹조직에서 1순위는 ‘저출생 고령화 대응’으로 나타났다. 그리고 2순위는 건설, 공공, 공무원, 금속, 대학, 민주일반, 사무금융, 서비스, 화섬에서는 ‘디지털 전환과 산업 변화에 대한 대응’, 보건의료, 전교조는 기후위기 대응, 정보경제연맹은 ‘저출생 고령화 대응’이었다. 4, 5순위의 경우 ‘미국 주도 세계화 쇠퇴 및 다극 체제 대응’과 ‘이주노동자 확대 대응’이 가맹조직별로 다르게 나타났다.

(2) 현재 민주노총 대응에 대한 평가

앞서 민주노총 대응의 중요성을 파악한 환경변화 분야들에 대해 현재 민주노총이 얼마나 잘 대응하고 있는지 물었다(그림 4-28). 그 결과 5개 분야 모두에서 ‘보통이다’가 절반 정도의 비중을 차지하며 가장 많고 ‘못하고 있음’의 비중이 ‘잘하고 있음’을 2~3배 정도로 능가했다.

[그림 4-28] 주요 환경변화에 대한 민주노총 대응 평가

분야	응답 분포				
저출생 고령화 대응	8.3%	27.8%	45.9%	16.0%	2.1%
디지털 전환과 산업 변화 대응	10.3%	30.3%	49.2%	8.7%	1.5%
이주민 및 이주노동자 확대 대응	7.3%	26.1%	52.4%	12.5%	1.7%
기후 위기 대응	9.0%	25.5%	50.0%	13.7%	1.9%
미국 주도 세계화의 쇠퇴와 다극 체제 대응	11.1%	26.1%	49.3%	11.6%	2.0%
전반적인 대응	9.3%	32.3%	42.1%	15.0%	1.3%

■ 전혀 못하고 있다
 ■ 못하는 편이다
 ■ 보통이다
 ■ 잘하는 편이다
 ■ 매우 잘하고 있다

전반적으로 모든 분야에 대해 잘 대응하지 못한다고 인식하지만, 가장 대응이 미흡하다고 생각되는 분야는 ‘디지털 전환과 산업변화에 대한 대응’이었다. 하나하나 살펴보면, ‘저출생 고령화 대응’은 보통이다 45.9%, 못하고 있음 36.0%, 잘하고 있음 18%이고, ‘산업전환 대응’은 보통이다 49.2%, 못하고 있음 40.6%, 잘하고 있음 10.2%였다. ‘이주노동자 대응’

의 경우 보통이다 52.4%, 못하고 있음 33.3%, 잘하고 있음 14.3%이고, '기후위기 대응'과 '세계화의 쇠퇴와 다극체제 대응'은 각각 보통이다 50%, 49.3%, 못하고 있음 34.5%, 37.2%, 잘하고 있음 15.5%, 13.5%로 나타났다. 그리고 전반적인 외부 환경과 사회변화에 대한 민주노총의 대응을 평가하는 질문에는 보통이다 42.1%, 못하고 있음 32.3%, 잘하고 있음 16.3%로 나타났다.

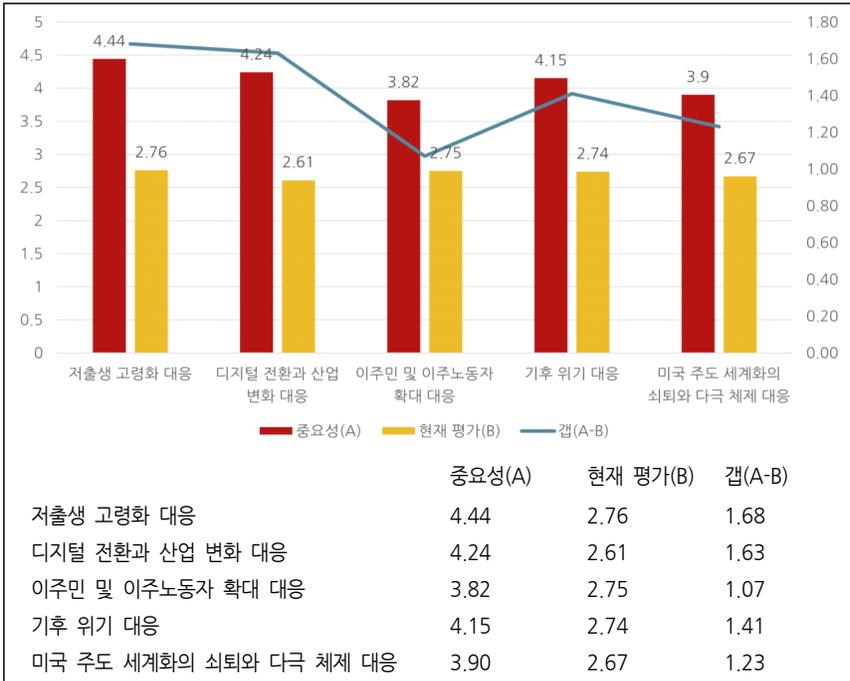
민주노총 대응에 대한 평가를 집단으로 구분하여 살펴본 결과는 부록 [표 38]과 같다. 우선 성별로는 모든 분야에서 남성보다 여성이 민주노총의 대응을 긍정적으로 인식하고 있다. 그리고 대체로 경력이 짧을수록 민주노총이 대응을 잘한다고 평가하였으며, 소속으로는 '저출산 고령화 대응'을 제외하고 모든 분야에서 현장 간부가 상층 간부보다 민주노총이 대응을 잘한다고 인식했다. 또 저출산 고령화 대응과 전반적인 대응에서는 참여 수준이 낮은 집단에 비해 높은 집단이 민주노총의 대응에 점수를 더 주었다. 고용형태와 연령대에 따른 평균 차이는 나타나지 않았다.

(3) 대응의 중요성과 현재 대응과의 차이

[그림 4-29]에서는 5점 척도에 대한 평균을 기준으로 앞서 살펴본 민주노총 대응의 중요성과 현재 대응에 대한 평가 간의 갭(중요성-현재 평가)을 따져보았다. 이러한 갭은 간부들이 중요하다고 인식하나 현재 대응을 잘하지 못하는 분야를 파악하기 용이한 지표라 할 수 있다. 가장 갭이 큰 분야는 '저출산 고령화 대응(1.68)'인 반면, '이주민 및 이주노동자 확대 대응(1.07)' 분야는 가장 갭이 작았다. 현재 평가의 평균은 2.61~2.76 사이에서 분야 간 차이가 거의 나타나지 않지만, 중요성의 평균은 3.92~4.44로 분야 간에 차이가 크다. 즉 중요성이 높다고 인식되는 분야에

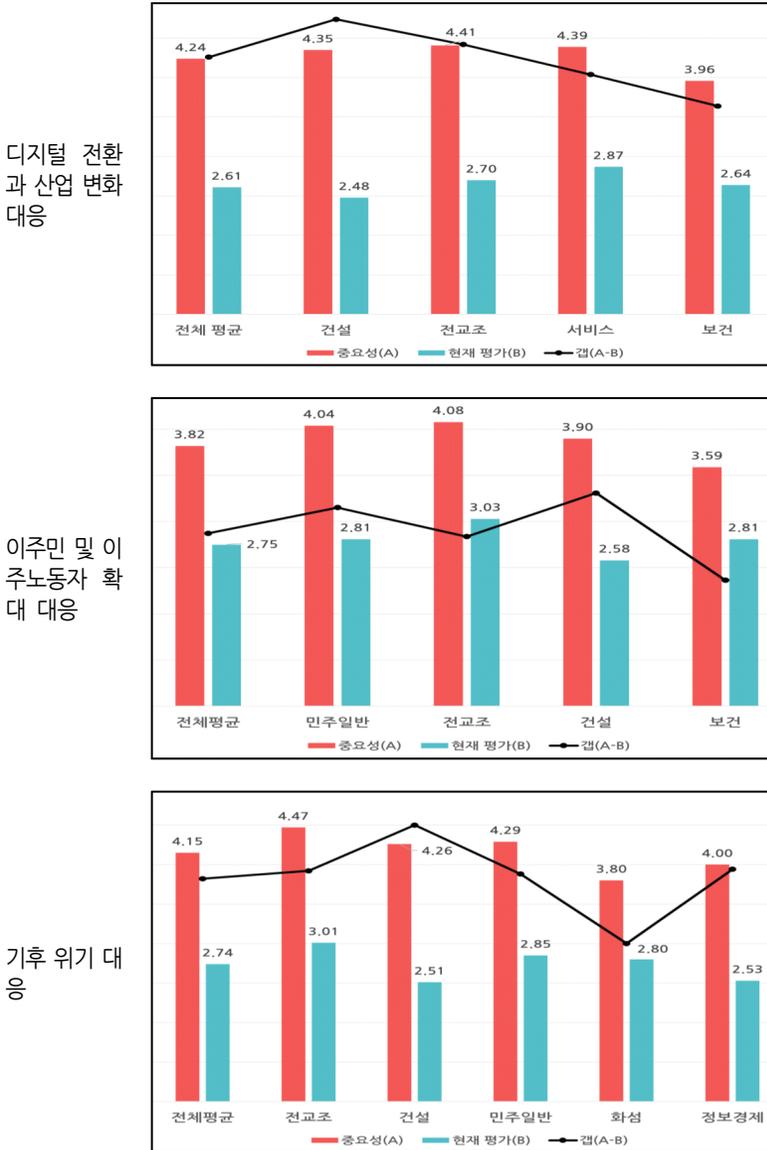
서 아무래도 갭이 크게 표출될 가능성이 크다.

[그림 4-29] 민주노총 대응의 중요성과 현재 평가 사이의 갭



[그림 4-30]에서 중요성과 현재 대응 평가 사이의 갭은 가맹조직별로 다소 달랐다. 평균 차이 검정을 통해 유의한 차이가 나타난 결과를 요약하면 다음과 같다. 디지털 전환과 산업 변화 대응에서는 건설(1.87), 전교조(1.71)가 전체 평균 갭보다 갭이 크고, 서비스(1.52), 보건의료(1.32)의 갭은 작았다. 이주노동자 확대 대응의 갭은 건설(1.32), 민주일반(1.23)에서 크게 나타났다. 기후위기 대응에선 건설의 갭(1.75)은 컸지만 화섬의 갭(1.0)은 작았다.

[그림 4-30] 중요성 및 현재 평가 : 가맹별 비교



ANOVA 결과, 중요성은 모두 $p < .001$, 현재 평가는 각각 $p < .001$, $p < .01$, $p < .001$

면접조사 참여자들은 모두 사회변화 대응의 중요성을 동의하면서 대응의 어려움을 토로했다. 임단협으로 풀 수 없는 사회적 의제이고(가-7), 이 문제들에 대해 대항하며 개선할 정치권력이 없는 한 계속 겪게 될 어려움(나-4)이라는 것이다. 이런 의제에 대해 민주노총 중앙 역할의 중요성이 강조되었다. 더불어 일자리 문제에만 국한된 운동으로 그치며 개별로 분리된 대응이 아니라 사회 전반의 의제로 풀어 운동해야 한다고 제시하였다.

“현안으로 따로 대응하고 있어요. 그 밑바탕에 뭐가 있는지 파악이 필요하고 패러다임을 바꾸는 게 필요합니다. 예를 들어 저출생 고령화의 밑바탕에 무엇이 있는지 파악하고 대응해야. 저출생 고령화가 돌봄과 어떻게 연결되는지, 디지털 산업변화가 어떻게 돌봄으로 연결되는지, 이주민도 돌봄으로 어떻게 연결되는지, 기후위기도 마찬가지로 이런 것을 몰라요. 따로따로 투쟁만. 그래서 대응 못 한다는 말 나오는 것이라 봐요.” (공무원노조 가-4)

“민주노총에서 일자리는 일정하게 대응하는 것 같은데, 돌봄, 주거, 교육, 의료 등 공공성 확대, 불평등 해소 이런 것들을 회의자료에서 언급은 하지만 구체적으로 사업을 하는 건 별로 못 봤어요 ... 사회복지 문제를 의제로 담아가는 게 핵심이거든요” (공공운수노조 가-2)

2. 노동시장, 노사관계 변화에 대한 대응

기술변화, 저출생 고령화, 기후위기, 신냉전과 다극화 등의 사회변화에 따라 노동시장이 재편되고 있다. 산업화 시대에 확립된 정규직 중심 고

용노동이 해체되고, 온라인과 플랫폼이 고용관계를 형식적으로 대체하면서 불안정노동이 확대되고 있으며, 저출생 고령화와 노동력부족으로 이주, 고령, 여성, 돌봄 노동자 등이 증가하고 있다. 한편 기후위기와 산업 변화로 전통산업과 화석연료 관련 산업의 재편과 공급망 재편에 따른 첨단산업의 해외이전은 새로운 고용 문제를 야기하고 있다.

공적영역인 돌봄노동은 99% 이상이 민간에 맡겨져 최저임금도 보장되지 않고, 급격히 증가하는 특수고용, 플랫폼노동, 프리랜서, 초단시간노동 등은 근로기준법이 적용되지 않는 사각지대에 놓여 있다. 또한 원청이 아닌 하청·외주·자회사 소속 노동자들에 대한 차별이 고착화되고 있다.

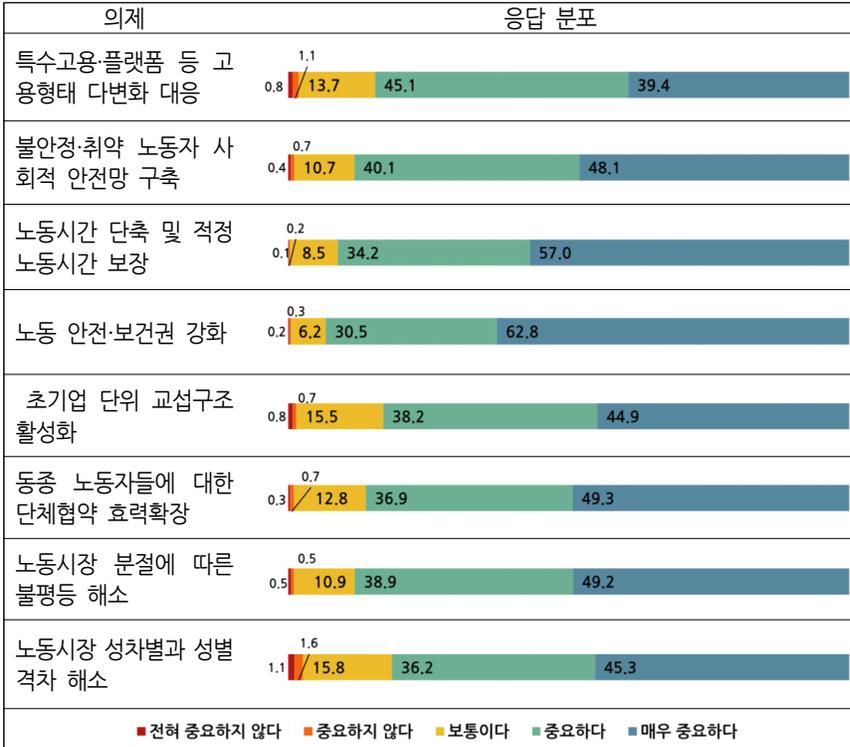
노동시장 양극화를 해소할 수 있는 초기업교섭과 단체협약 효력확장제도 등은 자본과 정권의 반대로 진전하지 못하고 있다.

1) 노동시장·노사관계 변화에 대한 대응

(1) 노동시장 및 노사관계 대응의 중요성

[그림 4-31]은 변화하는 노동시장과 노사관계에 관한 의제는 총 8개로 제시하였다. 각각의 의제에 대하여 민주노총의 현실을 고려할 때 향후 대응하고 활동하는 것이 얼마나 중요한지 물었다. 그 결과, 모든 의제는 80% 이상에서 중요하다고 답했다. 가장 중요도가 높은 의제는 ‘노동 안전·보건권 강화’이며 93.3%의 응답자가 중요하다고 답변했고, 다음으로 ‘노동시간 단축 및 적정 노동시간 보장’은 91.2%가 중요하다고 하였다. 반대로 가장 중요도가 낮은 의제는 ‘노동시장 성차별과 성별 격차 해소’인데, 이 또한 81.5%가 중요하다고 응답하여 절대적인 중요도가 낮다고 보기에는 무리가 있다.

[그림 4-31] 노동시장 및 노사관계 변화에 대한 민주노총 대응의 중요성



5점 척도 평균을 기준으로 집단별 차이를 살펴본 주요 결과는 다음과 같다(부록 표 41 참조). 첫째, 불안정 고용과 직결되는 ‘고용형태 다변화 대응’과 ‘불안정 취약 노동자 사회안전망 구축’은 비정규직(4.42, 4.53)이 정규직(4.16, 4.30)보다 중요하게 인식했다. 이러한 차이는 노동시간 의제를 제외한 다른 의제에서도 유의했다. 둘째, 모든 의제에서 경력과 참여 수준에 따른 차이는 존재했는데 경력이 길고 참여 수준이 높을수록 민주노총의 대응을 더 중요하게 생각했다. 셋째, 연령대, 소속에 따라서는 몇몇 의제에서만 유의한 차이가 있었지만 대개 나이가 많고 상층에 속할수

록 더 중요하게 인식하는 경향을 보였다. 넷째, ‘노동시장 성차별 및 성별 격차 해소’의 경우 여성(4.50)과 남성(4.11)의 차이가 꽤 컸다.

(2) 노동시장 및 노사관계 변화에 대한 민주노총 대응 평가

[그림 4-32]는 앞에서 살펴본 노동시장 및 노사관계 변화 관련 의제에 대하여 현재 민주노총이 얼마나 잘 대응하고 있는지 5점 척도로 응답한 결과이다. 모든 의제에 대한 응답에서 ‘보통이다’가 대략 45~50%를 차지할 정도로 많다. ‘못하고 있음/보통이다/잘하고 있음’으로 응답을 변환할 시, ‘못하고 있음’보다 ‘잘하고 있음’의 비율이 높은 의제는 특수고용·플랫폼 등 고용형태 다변화 대응(23.3%:26.4%), 노동시간 단축 및 적정 노동시간 보장(24.2%:28.5%), 노동 안전·보건권 강화(17.2%:39.5%)였다. 특히 노동 안전·보건권 강화의 경우 잘한다고 생각하는 응답자가, 못한다고 생각하는 응답자보다 2배 이상 많았으며, 8개의 의제 중에서 가장 잘하는 것으로 평가되었다.

반대로 ‘못하고 있음’보다 ‘잘하고 있음’의 비율이 낮은 의제는 초기업 단위 교섭구조 활성화(33.9%:17.5%), 단체협약 효력확장(34.7%:16.4%), 노동시장 분절에 따른 불평등 해소(32.4%:17.3%)이다. 이 세 가지 의제는 민주노총의 대응이 매우 부족한 것으로 평가된다고 볼 수 있다.

그 밖으로 서로 유사한 분포를 보이는 의제는 불안정·취약 노동자 사회 안정망 구축(27.3%:24.6%), 노동시장 성차별과 성별 격차 해소(25.5%:24.2%)였다. 한편, 노동시장 및 노사관계의 전반적인 변화에 대한 대응에서는 못하고 있음 34.6%, 보통이다 45%, 잘하고 있음 20.4%로 세부 의제에 대한 평가보다 박했다.

[그림 4-32] 노동시장 및 노사관계 변화 관련 민주노총 대응 평가

의제	응답 분포
특수고용·플랫폼 등 고용형태 다변화 대응	4.5 18.8 50.2 23.6 2.9
불안정·취약 노동자 사회적 안전망 구축	5.8 21.5 48.0 21.4 3.2
노동시간 단축 및 적정 노동시간 보장	5.5 18.8 47.3 24.5 4.0
노동 안전·보건권 강화	3.3 13.9 43.3 34.0 5.5
초기업 단위 교섭구조 활성화	9.2 24.8 48.6 14.9 2.6
동종 노동자들에 대한 단체협약 효력확장	9.9 24.8 48.9 14.3 2.1
노동시장 분절에 따른 불평등 해소	8.0 24.5 50.2 15.1 2.3
노동시장 성차별과 성별 격차 해소	4.9 20.6 50.3 21.7 2.5
전반적인 대응	5.9 28.8 45.0 19.1 1.3

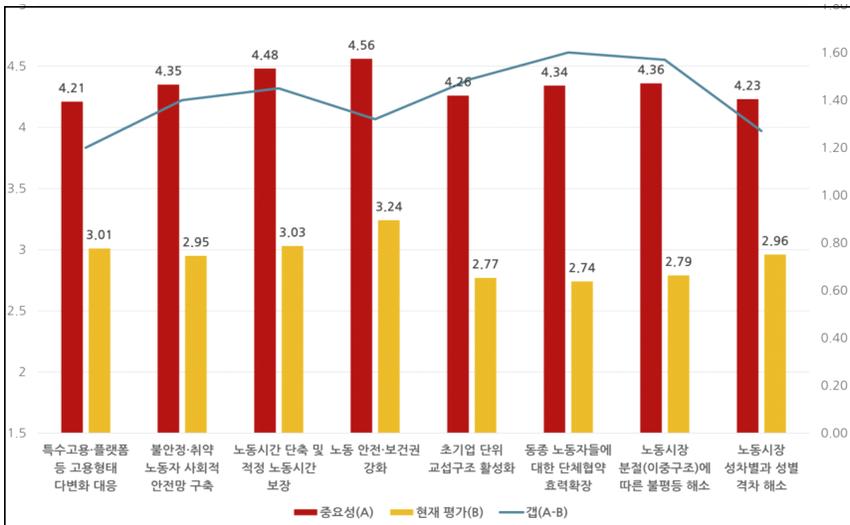
■ 전혀 못하고 있다 ■ 못하는 편이다 ■ 보통이다 ■ 잘하는 편이다 ■ 매우 잘하고 있다

다음으로 5점 척도에 대한 평균 점수를 기준으로 집단별 차이를 살펴본 결과이다(부록 표 43 참조). 첫째, 모든 의제에서 여성의 평균이 남성보다 유의하게 높았지만, 노동시장 성차별과 성별 격차 해소에 대한 대응에서는 유의한 차이가 나타나지 않았다. 다시 말해 전반적인 노동시장 및 노사관계 변화에 대한 민주노총의 대응에 있어서 여성이 남성보다 잘 대응하고 있다고 인식하지만, 성평등 의제만큼은 그렇지 않다는 것이다. 둘째, 대체로 나이가 적을수록, 경력이 짧을수록, 현장 단위에 속할수록

민주노총의 대응을 긍정적으로 평가했다. 소속별로는 총연맹·지역본부 소속의 평가가 가장 박했다. 셋째, 고용형태와 참여 수준에 따라서는 몇 개의 의제를 제외하고는 유의한 차이가 거의 나타나지 않았다.

(3) 대응의 중요성과 현재 대응과의 차이

[그림 4-33] 민주노총 대응의 중요성 인식 - 현재 대응에 대한 평가 비교



	중요성(A)	현재평가(B)	갭(A-B)
특수고용·플랫폼 등 고용형태 다변화 대응	4.21	3.01	1.20
불안정·취약 노동자 사회적 안전망 구축	4.35	2.95	1.40
노동시간 단축 및 적정 노동시간 보장	4.48	3.03	1.45
노동 안전·보건권 강화	4.56	3.24	1.32
초기업 단위 교섭구조 활성화	4.26	2.77	1.49
동종 노동자들에 대한 단체협약 효력확장	4.34	2.74	1.60
노동시장 분절(이중구조)에 따른 불평등 해소	4.36	2.79	1.57
노동시장 성차별과 성별 격차 해소	4.23	2.96	1.27

[그림 4-33]에서는 노동시장 및 노사관계 변화에서도 5점 척도에 대한

평균을 기준으로 중요성과 현재 평가 사이의 갭을 산출하였다. 갭이 크게 나타난 의제는 단체협약 효력확장(1.60), 노동시장 분절에 따른 불평등 해소(1.57), 초기업 단위 교섭구조 활성화(1.49)이다. 이 의제들은 앞서 민주노총의 대응이 부족한 것으로 확인된 바 있는데, 중요성에 견주어 보아도 대응이 취약하다고 볼 수 있다. 이와 반대로 비교적 갭이 작은 의제는 고용형태 다변화 대응(1.20), 노동시장 성평등(1.27), 노동 안전·보건권 강화(1.32)이다. 활동의 성과를 차치하더라도 그동안 민주노총이 지속적인 사업과 투쟁을 펼쳐온 영역에 속해 있다.

한편, 노동시장 및 노사관계 의제 중에서 조직노동 현장과 밀접한 관계에 있는 의제(밀착 의제)와 현장 상황과는 다소 거리가 있지만 중요한 의제(미래지향 의제)를 각각 두 개씩 조합하여 그 차이를 알아보았다(표 4-15). 밀착 의제는 노동시간 단축 및 적정 노동시간 보장, 노동 안전·보건권 강화로 두고, 미래지향 의제는 초기업 단위 교섭구조 활성화, 동종 노동자들에 대한 단체협약 효력확장으로 범주화하였다. 평균 차이를 분석한 결과, 밀착 의제와 미래지향 간의 평균 차이는 중요성과 현재 대응 평가 모두에서 통계적으로 유의하게 나타났다. 밀착 의제의 중요성(4.52)은 미래지향 의제의 중요성(4.30)보다 높았으며, 민주노총 대응에 대한 평가에서도 밀착 의제(3.16)가 외부 의제(2.75)에 비해 잘 대응하고 있다고 인식하였다. 물론 간부들은 미래지향 의제도 중요한 과제로 인식하고 있다(5점 기준 4.30점). 그렇더라도 민주노총이 모든 노동자의 노동권 보장을 추진하기 위해서는 현장 요구에 기초한 의제뿐만 아니라 초기업 교섭 활성화나 단협 효력 확장과 같은 미래 지향적인 의제에 더욱 힘을 쏟아야 할 것이다.

[표 4-15] 의제 간 평균 비교

구분	의제	평균	SD	t(p)
중요성	밀착	4.52	.603	17.358***
	미래지향	4.30	.703	
대응 평가	밀착	3.14	.830	12.588***
	미래지향	2.75	.856	

- 밀착 의제와 미래지향 의제의 평균을 비교하기 위하여 대응표본 T검정을 실시함.
***p<.001, **p<.01, *p<.05 | n=1,332
- 밀착 의제 : 노동시간 단축 및 적정 노동시간 보장, 노동 안전·보건권 강화
- 미래지향 의제: 초기업 단위 교섭구조 활성화, 동종 노동자들에 대한 단체협약 효력 확장

이번 절에서 살펴본 사회변화 등 외부 환경의 변화와 노동시장 및 노사관계 변화에 대한 민주노총의 대응을 종합하여 고찰하면 [그림 4-34]와 같다. 민주노총 대응의 중요도와 현재 대응 평가 사이의 갭을 기준으로 높은 순으로 정렬한 것이다.

[그림 4-34] 노동시장 및 노사관계 변화 관련 민주노총 대응 평가

	의제	갭	중요도(위), 평가(아래)
외부	저출생 고령화 대응	1.68	4.44 (중요도), 2.76 (현재 평가)
	디지털 전환과 산업 변화 대응	1.63	4.24 (중요도), 2.61 (현재 평가)
내부	동종 노동자들에 대한 단체협약 효력확장	1.60	4.34 (중요도), 2.74 (현재 평가)
	노동시장 분절에 따른 불평등 해소	1.57	4.36 (중요도), 2.79 (현재 평가)
	초기업 단위 교섭구조 활성화	1.49	4.26 (중요도), 2.77 (현재 평가)
	노동시간 단축 및 적정 노동시간 보장	1.45	4.48 (중요도), 3.03 (현재 평가)
	기후 위기 대응	1.41	4.15 (중요도), 2.74 (현재 평가)
노동	불안정·취약 노동자 사회적 안전망 구축	1.40	4.35 (중요도), 2.95 (현재 평가)
	노동 안전·보건권 강화	1.32	4.56 (중요도), 3.24 (현재 평가)
	노동시장 성차별과 성별 격차 해소	1.27	4.23 (중요도), 2.96 (현재 평가)
외부	미국 주도 세계화의 쇠퇴와 다극 체제 대응	1.23	3.9 (중요도), 2.67 (현재 평가)
	특수고용·플랫폼 등 고용형태 다변화 대응	1.20	4.21 (중요도), 3.01 (현재 평가)
외부	이주민 및 이주노동자 확대 대응	1.07	3.82 (중요도), 2.75 (현재 평가)

■ 중요성(A) ■ 현재 평가(B)

노동시장 변화와 대응에 관해 심층면접 대상자들이 공통으로 겪고 있는 어려움은 미조직노동자에 대한 조직화 방도였다. 산업구조 변화에 따라 증가하는 플랫폼노동, 작은 사업장 등 전통적인 노동조합 조직화로 조직하기 어려운 현실에 대해 제기하였다.

“보험설계사가 특고 많아요. 이들 대상으로 조직화 사업하는데 조합원 가입을 잘 안 합니다.. 노조전임자를 회사에서 인정하지 않아요. 일을 안 하고 전임자로 있는 경우 조합원들이 '내가 일한 걸 내가 받아가는구나' 라고 생각해서. 설계사 중 실적 좋은 이들은 노조 원하지 않아서. 보통 성과 낮은 이들이 노조 가입을 합니다.' 일 못하는 사람끼리 모아 노조 만들려고 한다는 회사의 프레임 작용. 노조 조직화가 힘들어요.” (사무금융노조 가-6)

“기존 노조 조직화된 곳은 이제 조직확대하기 어려워요. 학비도 마찬가지로, 더 늘지 않아요. 시대변화에 따라 새로운 노동형태 생기는데 민주노총은 너무 늦는 것 같습니다. 미조직 조직화 사업도, 고전적인 방식으로 조직화 어려운 현실” (경기본부 나-2)

노동시장이 유연화될수록 전체 노동자를 향한 초기업교섭의 중요성에 대해서도 제기하였다. 취약 노동자의 사회안전망 강화와 더불어 노동정책들을 종합적으로 검토하여 대응하는 관점과 방향을 모색해야 한다고 제기하였다.

“초기업단위 교섭구조 활성화라든가 단체협약효력확장에 대한 부분들을 가지고 전체 노동자들이 혜택과 권리를 보장받을 수 있게끔 만들면서 의제화해서 같이 투쟁해 나가야 됩니다 ... 최저임금뿐만 아니라 간접고용 노동자들한테도 연금을 충분히 받을 수 있는 연금 대상을 확대하는 투쟁을 함께 하면서 한편으로

는 노동시간 단축이라는 걸 전체 노동자들이 가야 할 방향으로 잡아서 같이 가야 하지 않을까”(보건의료노조 가-5)

“특고 플랫폼 대단히 확대되고 있고 여기서 일하고 있는 노동자들에 대한 법적 혜택이 거의 없어요. 건설 임금 못 받는 것이 최대치 상황입니다. 건설은 ‘공공기관 발주부터 임금지급하라’고 싸우고 있구요. 지금 몇 세기지? 할 정도예요. 실업급여.. 사회적 안전망 줄어들고 있고...” (경남본부 나-3)

IV. 종합진단

1. 중장기적인 발전전략의 부재

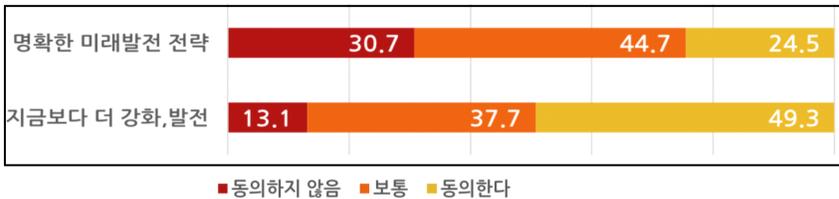
1) 민주노총 발전 전망에 대한 인식

민주노총 발전 전망에 대한 인식을 조사한 설문조사 결과는 다음과 같다. 먼저 ‘미래 발전에 대한 명확한 전략이 수립되어 있다’에 대한 응답은 동의한다(24.5%)가 보통이다(44.7%), 동의하지 않음(30.7%)보다 더 낮게 나타나 전반적으로 볼 때 미래 전략 수립에 대한 신뢰가 두텁지 않은 것으로 보인다. 5점 척도에 대한 평균 또한 중간점보다 낮은 2.91점에 불과했다. 반면, 여성, 경력 2년 미만, 지부 이하에 속한 간부의 평균은 3점을 웃돌았다.

그런데도 [그림 4-35]에서 민주노총이 지금보다 더 강화되고 발전할 것이라는 긍정적 인식은 비교적 강하게 나타났다. 동의한다(49.3%)가 거의

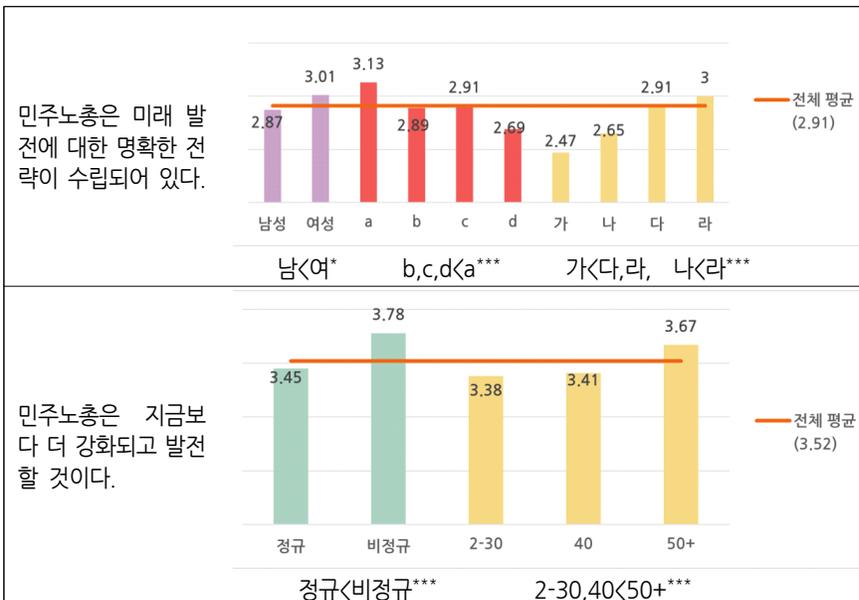
절반에 육박했다. 이러한 경향은 정규직(3.45)보다 비정규직(3.78)에서, 2~30대(3.38)와 40대(3.41)보다 50대 이상(3.67)에서 더 뚜렷하게 표출되었다.

[그림 4-35] 민주노총 발전 전망에 대한 인식



동의한다: 매우그렇다+그런편, 동의하지 않음: 전혀 아니다+아닌편 | 단위: % | n=1,236

[그림 4-36] 민주노총 발전 전망에 대한 인식: 집단별 평균 비교



a: 0~2년, b: 3~5년, c: 6~10년, d: 10년 초과. 가: 총연맹 및 산하조직, 나: 산별연맹 중앙, 다: 업종본부, 가맹지역본부 외, 라: 지부 이하 | 통계적으로 유의한 차이가 있는 집단만 표시함 ***p<.001, **p<.01, *p<.05 | n=1,236

노조 간부들의 민주노총의 미래에 대한 신뢰는 노동운동의 당위성과 현장 조합원에 대한 믿음에서 나오는 것으로 보인다. 결국 명확한 발전 전략이 설계되고 수립된다면 더욱 큰 힘을 발휘할 수 있다.

2) 민주노총 발전전략 추진의 역사

민주노총은 대전환 시대에 맞는 중장기적인 발전전략이 필요하다. 이를 위해서는 지난 발전(혁신)전략의 추진과정과 실패의 경험을 돌아볼 필요가 있다. 역대 집행부들이 시대변화에 주도적으로 대응하기 위한 다양한 혁신전략을 제출한 바 있기 때문이다.

단병호 집행부(2000)는 민주노조운동의 성과와 한계, 동구사회주의 몰락·남북정상회담등 외적변화, 민주노총 운동기조와 과제, 이념적 지향과 전략, 정책 및 제도개선(임금, 고용, 경제산업정책, 사회복지 등), 조직발전전략, 정치·연대·통일전략 등 광범위한 노동운동발전전략을 제출하였다.

이수호 집행부(2005)는 조직혁신위원회를 구성하여 민주성과 현장성 강화를 위한 제도개선(직선제, 사무처 순환배치, 조직문화 혁신, 조직체계와 운영 혁신, 현장통제에 대한 대응, 교육사업 강화로 간부양성과 조직 혁신 토대 마련 등)을 추진하였다.

이석행 집행부(2007)는 중집에서 노동운동혁신위원회를 구성하고 총연맹·지역본부·산별노조의 지위와 역할, 새로운 산별전략 수립, 조직내 소통체계 혁신 등을 기본의제로 선정하였다. 이후 임성규 집행부(2009)로 교체되어 민주노총 혁신과제로 현장조직력 강화방안, 지역개입력 확대방안, 산연운동 발전전략, 조직운영과 소통체계 혁신, 대안진보정당 건설, 진보진영 연대전선 완성, 대안적 노동의제 확장 등을 제출하였다.

신승철 집행부(2014)는 민주노총 창립 20주년을 맞이하여 대의원대회

에서 미래전략위원회를 구상하고 조직발전전망, 전략조직화(미조직, 비정규, 퇴직자 등), 산별-지역운동 강화방안, 새로운 노동자 정치세력화 방안 등을 추진하였다. 한상균 집행부(2016)는 조직혁신전략(전략투쟁과 의제, 조직강화, 조직확대, 정치전략)을 제출하고 체제변혁과 대안체제 수립, 자주통일 기반 구축, 안정된 삶과 좋은 일자리 확대 등 5대 전략투쟁을 중심으로 총파업과 민중총궐기, 최저임금 1만원 쟁취 총파업 등을 추진하였다.

역대 집행부들은 동구 사회주의 몰락, 노동시장 분절, 세계경제 침체 등 외부변화에 대한 대응의 필요성, 그리고 산별간 갈등, 재정 악화, 간부 고령화, 조직내 의사소통 미흡과 의결기구 개편 등 내부혁신 등을 의제로 조직혁신방안을 논의하였다. 보통 중집이나 대의원대회에서 혁신위원회를 구성하여 조직진단, 설문·면접조사, 가맹·산하단위 토론 등을 진행하였다. 그러나 혁신안은 논의과정에서 부결되거나 보고서 채택에 그쳤으며, 집행부 교체 등으로 흐지부지되었다. 규율위원회 구성, 교육선전사업 강화, 정률제 등 일부가 채택되기도 했지만, 실효성 있는 대안으로는 정착되지는 못했고 정률제는 집행과정에서 유실되었다.

민주노총이 발전전망(혁신)을 채택하지 못한 이유는, 먼저 산별간 차이뿐만 아니라, 고용형태·업종·직종·기업·정파별 이해관계가 다양하여 하나의 혁신과제를 도출하지 못했다. 다음으로 민주노총 지도부는 상시적인 탄압과 내부 문제 등으로 자주 교체되어 일관된 사업을 전개하지 못했다. 실제 60만명이 넘는 조직의 발전전망(혁신)을 수립하기 위해서는 5년 이상의 일관된 기조와 집행이 담보되어야 한다. 또한 산별노조로 조직전환이 이루어진 후 재정·교섭·투쟁·인력 등이 산별 중앙으로 집중되었고 총연맹과 지역본부의 위상은 축소되었다. 이러한 조건에서 총연맹의 조직발전(혁신)전망을 수립하려는 노력은 번번히 좌절되었다.

민주노총의 역대 조직발전(혁신)전략을 비교하면 [표 4-16]과 같다.

[표 4-16] 민주노총 집행부별 발전(조직혁신)전략 비교

구분	노동운동 발전전략위원회	조직혁신 위원회	노동운동 혁신위원회	미래전략위원회	정책대의원대회
추진	2000년	2005년	2009년~	2014년~	2016년
제출 배경	동구권 몰락과 남북관계 급진전(6.15정상회담) 등 정세 변화 투쟁과 대정부 교섭 추진	창립10주년 계기 2004년 1차중앙위 : 조직혁신 방침결정 2004년 18차중집 : 조직혁신위 구성 결정	2008년 혁신위원회 신설 - 2009년 지도부총사퇴 후 집행체계의 불안정 사회적 비판과 고립화 + 조합원 실망과 불안 확산 - 2010년 새로운 발전전략수립을 목표로 추진	창립 20주년 계기 87체제 극복, 새로운 미래 전략 수립 필요 2014년 정대 결정·추진 민주노총 총전략 수립 필요, 조합원주체, 현장주체의 전략수립 운동 추동	직선 집행부 출범 : 투쟁과 혁신의 요구 아래로부터의 현장토론과 방침결정의 필요성 제기
의제 (분과)	이념노선분과/정책제도 개선분과/조직발전전략분과	조직/재정/교육/조직문화	지역본부 강화 / 조직문화 혁신 / 현장강화	총전략 기초와 4대전략 (조직/투쟁/정치/연대), 조직혁신 과제 논의	투쟁전략 / 조직강화.확대(전략조직화) / 정치세력화(정치전략)
주요 논의 내용)	<7대전략> ·현실 진단과 정세 판단 ·운동기조와 이념적 지향 ·조직발전 전략 ·여성노동자 참여 확대 ·정치세력화·민중연대·통일운동 : 노동운동의 전략 좌표와 조직문화 개선을 중심으로	<6대 혁신과제> 1.산별이행안마련 및 정규직·비정규연대(7개 산별) 2.대의원직선제·소수할당제, 임원선거 선거인단체. 3.비리엄단, 투명성 강화 (규율위원회, 감사위원회 구성)	<주요의제> 의제1 : 조직정비 ①지역본부 강화(지역개입력 강화/산별지부와 지역본부 결합강화/지역본부 인적,재정 역량강화/대의체계 지역할당제/제도정비 ②산별발전방향제시(산별운동평가/대산별 재검토/교섭전략 마련) ③총연맹(산별시대 총연	<주요의제> 의제1 : 조직전략 ①미비조직화 ②새로운산별운동③지역본부강화 의제2 : 정치전략 ①노동중심 새로운 진보정당 건설전략 의제3 : 연대전략 ①전국단일연대전선 건설목표 ②노농민화 연대실현 의제4 : 투쟁전략 ①신자유주의, 분	<주요의제> 투쟁의제와 전략 : ①재벌체제극복과 대안체제 과제수립 ②노동법전면개정(노사관계과제) ③주35시간 노동시간 단축(개별노사관계 방향/현장과 삶의 재구성) 산별운동 및 지역본부 강화 전략 : ①제2산별운동

	<p>로 논의 : 이념적 조직적 완결된 거대 담론을 제시함으로써 현장 토론에서 소모적 논쟁에 매몰되어 보고서 제출로 종료됨</p>	<p>4. 재정안정(의무금인상, 정률제 실시) 5. 집행체계 정비(산별-지역본부 역할 정비) 6. 정책대응력 및 교육사업 강화 : 혁신안의 양대 축은 산별노조 건설과 지도집행력의 강화임 : 주로 일상적인 주요 집행사항이나 사업과제 중에서 잘되지 않는 막힌 부분을 뚫어내는 내용 : 2단계로 중장기과제 논의</p>	<p>맹 지위와 역할/정치세력화전략, 연대전략, 비정규전략 실현) 의제2 : 조직문화혁신(①아래로부터 의견수렴 ②모범사례 발굴 확산) 의제3 : 교육문화혁신(①간부 의무교육제도 도입 ②학습 및 취미동아리 운동으로 조합원 중심 현장활동 ③토론문화 대중화, 현장토론 활성화, 소통 활성화 ④투쟁전술 다양성 및 참여형 투쟁방식 마련, 노동문화 주체역량 강화, 현장 문화동아리 운동 확산) =>2010년 새로운 발전전략 수립 목표로 추진</p>	<p>단보수체제극복, 새사회 쟁취 목표 ②전략투쟁의제 ③승리하는 투쟁 전략 ④투쟁전술 혁신 의제5 : 조직혁신과제 ①조직갈등(조직갈등예방치유시스템구축) ②인적혁신(간부재생산시스템구축) ③체계.운영혁신(관리중심체계와 운영극복/대의체계 혁신/재정혁신)</p>	<p>로드맵 추진(산별체계개편, 산별교섭 정착과 병행, 노조법 전문 개정투쟁 등) ②지역본부 강화(위상과 역할-대의원 배정 확대, 지역 교섭과 투쟁 지도부/재정확충과 인력강화/전략조직화, 정치, 연대투쟁) 조직화대(전략조직화) : 총괄시스템구축/전담인력 확보/대상발굴 및 사업전개/전략조직기금 형성) 정치전략 : 대중투쟁 통한 정치적 실물화/대선투쟁/새로운 노동자정치세력화 추진 *재정운영혁신(정률제 실시)</p>
<p>조직 진단</p>	<p>노동운동 발전을 가로막는 주체적 조건 : ①경제투쟁 중심의 기업별노조체계 ②낮은 조직률 및 목표와 장기적 전략의 결여 ④노동계급구성 및 노동자 문화의 변화</p>	<p>위기1 : 신자유주의 세계화 공세 / 산별노조 운동의 정체와 답보 위기2 : 지도력 위기, 조직민주주의 도덕성 위기, 분파주의, 도덕적 불감증, 기업별 정규직 중심 운동, 실리주의 고착화</p>	<p>- 총연맹 교부금이 지역본부 수입의 80%, 분담금·재정사업 등 자체조달 20% - 산별노조 건설 이후 지역본부 위상 재조명(총연맹 사업 결합도 약화) - 전반적인 투쟁에 대한 문제심각(민주노총은 멀고, 집회만</p>	<p>- 민주노총 2013년 68만명(산별노조 전환율 85%, 지역본부 직가입 16,929명) - 외부 환경 : 신자유주의 노동분리 관리체계 심화, 외환위기 이후 제도적 노동기본권 지속적 약화, 박탈(복수노조 교섭창구단일화, 전임자 임금지급 금지, 필수공익사업장 지</p>	<p>[정책대의원대회 내용] - 조직혁신전략 제출 ①전략투쟁과 의제 ②산별운동과 지역본부 강화 ③조직화대 : 전략조직화 ④ 정치전략 : 1안/2안 제출</p>

	<p>노동운동에 도전하는 외적 정세 변화 : ①동구권 몰락과 대안체제에 대한 불신 ②정치적 민주화의 진전과 이데올로기적 통제 및 분할통치 ③자본의 합리화 정책과 현장장악력 강화 ④남북관계 변화의 급진전</p>	<p>위기3 : 사회연대성, 계급대표성의 위기 / 민주노조운동의 정체성의 위기</p>	<p>나오라고 하니 싫다) - 소통의 문제(총연맹과 현장이 따로 논다), 민주노총 중앙과 현장 간 거리가 너무 멀다. - 지도집행의 부족 : 교육 부재, 전임간부 부족, 획일화 - 지역과 산별 활동 조정 필요 - 결정과 행동 유리 - 전략 부재, 조직이기주의, 조직내 갈등, 연대 부족, 현장조직력 약화, 간부 관료화</p>	<p>정, 비정규법개악, 최저임금법 개악, 파견법위 확대, 단협해지, 이명박근혜 노조탄압, 손배. - 내부 위기 : 현장 공동화, 노조 기본사업 약화, 대기업 정규직 중심노조로 계급 대표성 약화, 진보정당 분열, 민주노조운동 가치와 이념의 탈변혁화 현상 확산, 조직형식적 대산별원칙 과도하게 진행, 교섭과 투쟁, 조직체계 등 혼선 지역본부의 현장에 대한 권한과 지휘권, 접근권 약화</p>	
<p>경과 및 결과</p>	<p>- 노조실태 및 간부의식 조사 진행 확대 워크숍을 통해 보고서 완료 11/15~12/8 전국순회 설명회 및 토론회 진행 => 마무리 : 의결단위에 공식 사업계획을 제출하지 못한 채 마무리함.</p>	<p>2004,5년 2차례 조직진단 설문조사 진행 2005년 4~6월 조직혁신안 현장순회 토론회 실시 => 마무리 : 9월 대대, 산별건설특위 구성·결의문 의결. 조직혁신위 가동하면서 필요사항을 의결단위에서 처리하기로 함. 규율위원회 구성(기획실) => 2005년 9월 34차 임대 <조직혁신안> 부결</p>	<p>현장토론, 토론매뉴얼 발간 등 현장토론 활성화 추진혁신과제를 공간체계로 소통, 지속적 과제 실현 노력으로 전개(노동운동혁신위원회로 운영 지속) 직선제와 정률제는 실시하지 못함.</p>	<p>미래전략위원회를 통해 중집 등 대의체계에 보고, 토론내용 확정, 방침화 결정(중집) 방향에서 진행됨</p>	<p>정 책 대 대 : 2 0 1 6 년 8/22~23) => 결과: 정족수 부족/유회됨 -집행부에서 제출한 민주노조운동혁신전략보고서는 중집에서 부결됨.</p>

2. 사회변화 대응을 위한 조직혁신

1) 환경변화 대응이 미흡한 이유

설문에서 급변하는 복합위기에서 민주노총이 외부 환경변화에 빠르게 대응하지 못하는 이유를 물었다(1~2순위 선택). 간부들은 가장 큰 이유로 ‘소속 노조들의 기업 현안 중심의 경제적 실리주의’를 선택하였다. 다음은 ‘상층과 현장의 괴리’, ‘노조 간부들의 사회변혁 의식과 실천의 부족’, ‘노동기본권의 제약’, ‘간부 고령화 및 세대교체 지체’, ‘산별교섭 및 산별노조 운동의 성과 미흡’ 순으로 응답 빈도가 높게 나타났다(표 4-17).

[표 4-17] 외부 환경변화에 대응이 느린 이유

이유 (n=1,236)	응답 빈도		총점
	1순위	2순위	
소속 노조들의 기업 현안 중심의 경제적 실리주의	324	145	631
민주노총 · 산별 조직 지도부(상층)와 현장의 괴리	161	185	427
노조 간부들의 사회변혁, 사회개혁 의식과 실천의 부족	141	187	399
노조 단체행동권 등 노동기본권의 제약	181	109	381
노조 간부 고령화 및 세대교체 지체	76	176	290
산별교섭, 산별노조 운동의 성과 미흡	92	104	242
산별·연맹 간 조직 확대를 둘러싼 갈등	78	99	216
노조 운동 이념과 명분의 과잉	78	78	195
노조 내 교육 사업의 부족	59	86	175
부족한 정책 연구 역량	46	67	136

1순위 150%, 2순위 100% 가중치 부여하여 총점 계산

[표 4-18]은 위 문항에 대한 응답 빈도를 소속별로 비교한 것이다. ‘기업 현안 중심의 경제적 실리주의’는 소속과 상관없이 가장 큰 이유로 지목됐다. ‘상층과 현장의 괴리’는 총연맹·지역본부와 지부 이하 현장에서 2위 응답으로 집계됐다. 총연맹·지역본부에서 세 번째, 네 번째로 많은 응답은 각각 ‘사회변혁 의식과 실천의 부족’, ‘산별교섭 및 산별노조 운동 성과 미흡’이었다. 반면 산별·연맹 중앙과 소산별·업종본부·산별 지역본부는 2위 ‘사회변혁 의식과 실천의 부족’, 3위 ‘상층과 현장의 괴리’, 4위 ‘노동기본권의 제약’이다. 마지막으로 지부 이하 현장에서 3위는 ‘노동기본권의 제약’, 4위는 ‘사회변혁 의식과 실천의 부족’으로 나타났다.

[표 4-18] 변화에 대응이 느린 이유: 소속별 비교

집단	1위	2위	3위	4위
가	기업 현안 중심 경제적 실리 주의	총연맹·산별 지도부 와 현장의 괴리	사회변혁 의식, 실천 부족	산별 교섭·노조 운동 미흡
나		사회변혁 의식, 실천 부족	총연맹·산별 지도부 와 현장의 괴리	노동기본권 제약
다		총연맹·산별 지도부 와 현장의 괴리	노동기본권 제약	사회변혁 의식, 실천 부족
라				

가: 총연맹, 산하조직(지역본부), 나: 가맹조직(산별·연맹) 중앙, 다: 업종본부, 가맹조직의 지역조직, 소산별, 라: 지부, 지회, 분회, 기업노조 등 | 총점 기준

면접조사에서도 기업 현안 중심 경제적 실리주의가 주요 요인으로 제기되었다. 조합원만이 아니라 간부들도 해당한다. 이것은 다른 의미로 기 후나 돌봄, 주거 등에 대해 민주노총이 자기 전략이나 자기 정책 부재가 큰 원인이라고도 지적한다.

“(조합원의) 실리주의라기보다는 실리주의에 따라가는 간부들의 문제라고 생각합니다. 어쨌든 노동조합이라는 조직은 조합원 대중의 권익을 향상하기 위한

조직이에요. 그러면 조합원들은 임금인상과 근로조건을 바꾸고 싶은거고. ... 노동자가 인간으로서 존엄있게 살려면 사회가 바뀌어야 하고, 민주노총은 그걸 걸고 투쟁하는 조직인데, 오히려 더 실리주의화되고 있는 것 아닌가. 가장 큰 문제는 우리 간부들에 대한 교육시스템이 없다고 생각합니다.” (경남본부 나-3)

노동조합 간부 및 활동가 발굴과 강화 시스템 부재, 과잉된 정파간 갈등, 민주노총 중앙과 가맹조직 관계, 민주노총 지역본부와 가맹조직 관계 등도 외부 환경변화에 발 빠르게 대응하지 못하는 주요 요인으로 제기되었다.

“저는 부족한 정책역량이 외부 환경변화에 빠르게 대응하지 못하는 중요한 원인이라고 봐요. 두 번째는 노조간부들이 사회변혁, 사회개혁에 대한 의지와 실천부족이다. 이런 게 없으니까 노동조합이 안 되는 거예요. 노동조합 간부가 우리나라 사회를 어떻게 보고 사회구조 속에서 우리가 그래도 할 수 있는 부분을 어떻게 바꿔낼 거냐라는 의지와 실천이 있어야 노동조합이 돌아가는데, 그것 없이 임금이나 좀 올리고 노동조건 좀 나아지게 하려 하니까...” (공공운수노조 가-2)

“산별이 할 것은 산별에게 넘기고 총연맹은 거대 담론을 가지고 제도적인 면에서 대국회 사업, 대시민 사업, 대정책 사업을 진행해야” (사무금융노조 가-6)

“산별과 민주노총 지역본부 역할 달라야 해요. 조직된 노동자들 투쟁은 산별이 책임지고, 지역본부는 미조직노동자를 위한 권리보장이나 사업에 주력해야. 하지만 막상 그렇게 되지 않습니다. 조직사업장에 투쟁 있으면 가 봐야 해요. 그러다보니 결국 미조직노동자들 사업이 후순위가 되어 버려요” (제주본부 나-7)

2) 사회적 지지 확보

민주노총이 사회대개혁과 체제전환운동을 하는 과정에서 조직노동자의 전폭적인 지지와 참여는 물론이고 광범위한 사회적 지지가 뒷받침되어야 할 것이다. 그렇다면 간부들이 생각하는 민주노총의 활동 지지도는 어떠할까. 설문에서는 민주노총의 활동이 조합원들과 시민들에게 얼마나 지지받고 있다고 생각하는지 조사하였다.

조사 결과 간부들은 민주노총에 대한 조합원 지지는 중간 이상이지만 시민들 지지의 경우 이보다 한참 낮을 것으로 바라보고 있었다. 조합원의 지지에 대해서는 지지할 것이라는 응답이 45.2%로 가장 많고, 다음으로 보통이다 39.6%, 지지하지 않는다 15.2% 순으로 나타났다. 반면 시민의 지지도에 관해서는 보통이다는 응답이 46.0%로 가장 많고, 민주노총 활동을 지지하지 않는다(38.7%)가 지지한다(15.3%)보다 두 배 이상 많았다. 각각의 문항에 대한 평균(5점 척도)은 조합원 대상 3.37, 시민 대상 2.71로 나타났다.

[그림 4-37] 민주노총 활동 지지도에 대한 인식

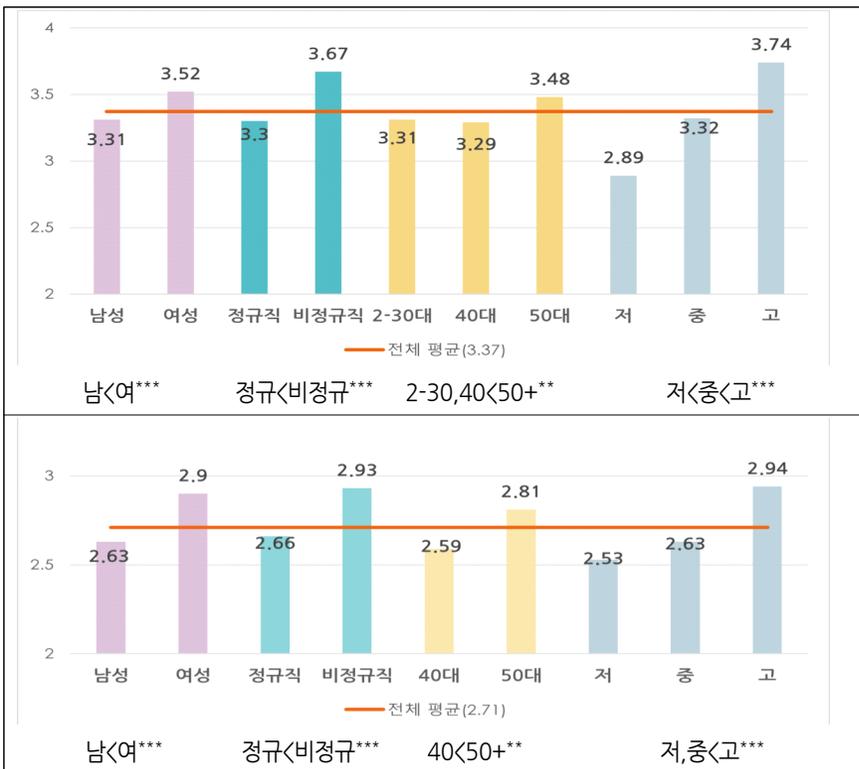


- 지지한다: 매우 그렇다+그런 편, 지지하지 않는다: 전혀 아니다+아닌 편 | 단위: %

집단별 평균 차이를 검정한 결과는 [그림 4-38]과 같다. 여성이 남성보다, 비정규직이 정규직보다, 참여 수준이 높을수록 민주노총 지지도를 높게 인식하고 있다. 연령대로 보면, 조합원 지지에서 2~40대보다 50대 이상이, 시민 지지에서는 40대보다 50대 이상의 평균이 높게 나타났다.

다만 시민의 민주노총 지지도의 경우 전체 평균이 2.71에 불과하며 점수가 높은 집단이더라도 중간 점수인 3점(보통이다) 미만이다. 간부 전반은 민주노총에 대한 시민들의 지지도가 낮다고 여긴다.

[그림 4-38] 민주노총 활동 지지도(위: 조합원, 아래: 시민 대상)에 대한 인식



- 성별, 연령대는 t검정을, 고용형태, 간부활동기간, 소속은 ANOVA를 실시하여 통계적으로 유의한 차이가 있는 집단만 나타냄(***p<.001, **p<.01, *p<.05). n=1,236

민주노총이 사회적 지지를 높이기 위해서는 국민들이 공감하는 의제와 투쟁방식을 개발해야 한다. 시민들의 이해와 맞물려 있는 주거, 교육, 의료, 복지, 돌봄 등 사회 공공성에 관한 사업 역량을 획기적으로 증진할뿐더러 언론사업을 강화하여 공익적 집단으로 이미지를 개선해야 한다. 또한 시민과 함께하는 사업의 영역을 확장하고 투쟁방식과 집회 형태를 창조적으로 보완할 필요가 있다.

3) 혁신 과제

[표 4-19] 혁신이 시급한 과제 1~3순위

혁신과제 (n=1,236)	응답 빈도			총점
	1순위	2순위	3순위	
노동자의 독자적인 정치세력화 및 현장 정치 운동 활성화	296	193	98	980
산별교섭 체계 구축 및 산별노조 운동 강화	330	133	99	959
주요 현안 및 과제에 대한 선전홍보 및 조합 간부 교육	140	180	178	728
다양한 노동자들에 대한 노조 결성·가입 추진	104	153	158	596
정책역량 강화 및 중장기 연구사업 활성화	96	156	146	572
집회, 캠페인, 조합원 모임 등 노조 문화 혁신	71	121	177	501
의결 구조 (대의원대회, 중앙위원회, 중앙집행위원회 등) 개선	80	106	168	487
진보 시민사회 운동 진영과의 적극적 연대	61	122	127	432
당면 요구 관철을 위한 투쟁 활성화	58	72	85	309

1순위 200%, 2순위 150%, 3순위 100% 가중치 부여하여 점수 계산 | n=1,236

민주노총이 시대를 선도하고 사회변화에 민감하기 위하여 시급하게 혁신이 필요한 분야를 파악하였다. 응답자는 1순위부터 3순위까지 선택하였으며, 이에 대한 주요 결과는 [표 4-19]와 같다. 전체적으로 볼 때 가

장 시급한 혁신과제는 ‘노동자 정치세력화 및 현장 정치운동 활성화’로 나타났다. 그 뒤로 ‘산별교섭 체계 구축 및 산별노조운동 강화’, ‘선전홍보 및 교육 강화’, ‘다양한 노동자에 대한 노조 결성 및 가입 추진’, ‘정책역량 강화’ 순으로 중요하게 언급되었다.

[표 4-20]에서 우선순위를 소속별로 비교하니 다소 차이가 있었다. 산별·연맹 중앙의 최우선 과제는 ‘산별교섭 및 산별노조 운동 강화’였지만, 나머지 소속은 ‘노동자 정치세력화’가 최우선 과제이며 ‘산별교섭 및 산별노조 운동 강화’는 2위 응답으로 나타났다. ‘정책역량 강화’는 총연맹·지역본부와 업종본부 외(3위), 산별·연맹 중앙(4위)에서 중요하게 여겨졌다. 또 ‘다양한 노동자에 대한 노조 가입 추진’은 총연맹·지역본부(4위), 산별·연맹 중앙(3위), 지부 이하 현장 단위(4위)로 나타났다. 마지막으로 ‘선전홍보 및 조합 간부 교육’은 지부 이하 현장 단위에서 3위, 업종본부 외에서 4위로 집계되어 단위 사업장에 가까울수록 상층에 비해 혁신의 중요성이 크게 주목받았다고 볼 수 있다.

[표 4-20] 혁신이 시급한 과제 : 소속별 비교

집단	1위	2위	3위	4위
가	노동자 정치세력화 및 정치운동 활성화	산별교섭·산별노조 운동 강화	정책역량 강화 및 중장기 연구사업 활성화	다양한 노동자에 노조 가입 추진
나	산별교섭·산별노조 운동 강화	노동자 정치세력화 및 정치운동 활성화	다양한 노동자에 노조 가입 추진	정책역량 강화 및 중장기 연구사업 활성화
다	노동자 정치세력화 및 정치운동 활성화	산별교섭·산별노조 운동 강화	정책역량 강화 및 중장기 연구사업 활성화	선전홍보 및 조합 간부 교육
라			선전홍보 및 조합 간부 교육	다양한 노동자에 노조 가입 추진

가: 총연맹, 산하조직(지역본부), 나: 가맹조직(산별·연맹) 중앙, 다: 업종본부, 가맹조직의 지역조직, 소산별, 라: 지부, 지회, 분회, 기업노조 등 | 총점 기준

심층면접 참여자들은 민주노총 혁신과제로 기본적으로 노동운동에서의 원칙을 가질 것은 제기했다. 조합원과 시민들의 지지할 수 있는 민주노총이 되기 위해서(가-6), 정파와 가맹조직의 벽을 넘어 사회변화를 위한 민주노총 방향성을 가질 것(가-5, 가-7)을 들 수 있다.

정책역량 강화로 대안을 만들어 노동조합 조직화 사업과 함께 풀어가고, 노동현장과 시민사회와의 연대활동 강화를 통해 간부·조합원의 정치의식을 높여야 한다고 제기했다. 이를 위해 간부 교육 강화와 업종을 넘어 연대할 수 있는 공간과 활동을 만들어야 한다고 강조했다.

“정책역량 강화와 대안 내용이 필요해요. 지금 우리가 상상할 수 없는 새로운 사회가 온다는 건데 도대체 그 사회는 우리에게 어떤 영향을 미칠 것인가라는 것에 대해 엄청난 연구와 발 빠른 준비가 필요해요.” (경남본부 나-3)

“전략조직화 사업 접근도 불평등, 양극화 고민과 같이 맞물려 가야 합니다. ... 돌봄 조직화도 조직화 대상으로만 생각하는 것 같아요. 고령화사회 문제와 맞물려 가야 해요.” (경기본부 나-2)

“산별운동 강화는 크게 3가지 방향으로 진행되어야 합니다. 먼저 산별교섭 실현과 기업별 체제·의식의 약화입니다. 통폐합을 통해서든 어떤 방법을 통해서든간에 초기업단위 교섭을 강화해야 합니다. 둘째 재정과 인력의 상당 부분을 투입해서 공세적 조직화에 나서야 합니다. 셋째 중앙과 허리 단계의 상근인력과 전문성을 늘려야 합니다. 동시에 현장 활동가를 늘리기 위한 교육 프로그램을 강화해야 합니다.” (금속노조 가-3)

“결국 사람 문제라고 봐요. 저도 50이 넘었는데 아직도 하고 있고, 저는 이제 바뀌지 않는 한 아무리 좋은 내용들이 와도 크게 달라질 것으로 생각하지 않아

요. 젊은 MZ 세대들도 간부활동할 수 있게 만들어주고 발판을 해주어야” (세종 총남본부 나-6)

한편, 사회변화를 주도해야 할 민주노총의 투쟁이 위력을 발휘하지 못하고 있어 개선책이 필요하다. 세상을 멈추는 투쟁, 즉 총파업은 세상을 바꾸기 위한 민주노총의 투쟁에서 여전히 유력한 방도이지만 이와 관련한 다양한 평가와 제안이 존재한다. 지금도 유효

그동안 민주노총은 ‘친기업적인 노동정책’, ‘보수언론’, ‘자본과 정권의 탄압’, ‘노동법 개악’ 등에 맞서 끊임없이 싸워야만 했고 노동조합을 사수하기 위한 투쟁은 불가피했다. 민주노총은 거의 매년 정치 총파업을 수행했는데, 1996~97년 노동법 개정 총파업에서 승리한 경험과 공공부문 민영화 정책에 타격을 주는 성과도 있었다. 그러나 대부분 낮은 참가율, 임단투 시기집중 파업으로 대체 등의 문제가 계속 제기되어 왔다. 2006년에는 아홉 차례 총파업을 추진했는데 대의원대회 평가는 아래와 같다.

비정규법 날치기처리, 9.11야합, 한미FTA협상 강행, 산재법 개악안 노사정위원회 강행 등 전반적인 노동탄압, 신자유주의정책 강행 국면에서 최선을 다한 투쟁이었다는 점은 부인할 수 없다. 그러나, 관성적인 투쟁전술, 총파업투쟁의 남발현상, 교섭대책(혹은 구체적인 쟁취전술)이 없는 투쟁국면 등이 조직내 피로도를 가중하는 결과를 남기고 있다 단조로운 총파업 일변도의 전술, 관성에 젖은 집회 일변도의 전술 등에서 벗어나지 못하고 있다 동력의 한계를 만회할 수 있는 효과적인 전술, 객관조건의 어려움을 주체적으로 극복할 수 있는 다양한 전술구사 능력 등에서 한계에 봉착해 있다 총파업답지 못한 참여율의 한계 ... 민주노총 차원의 요구가 병렬적이고 선택과 집중을 하지 못하는 문제, 요구별 동력점검 및 총연맹 차원의 해결방식의 구체화, 다양한 투쟁전술 개발 등 총체적인 재정립이 요구된다 강력한 투쟁력, 전사회적인 공감대를 확보하

는 투쟁의제, 다양하고 효과적인 전술개발 및 구사 등 총체적인 대응방안이 필요하며, 신자유주의 세계화 기조를 분쇄하는 결정적인 국면을 열어 내지 않는 한, 당분간 탄압과 공격, 그리고 민주노조운동에 대한 노골적인 비방 등은 계속 될 전망이다. 이에 총체적인 대언론대책, 대국민선전 여론사업 대책을 수립해야 할 것이다. (2007년 정기대의원대회 : 2006년 사업평가)

민주노총의 총파업 전술은 기획, 집행, 의제, 투쟁방식 등에서 종합적인 보완이 필요하다. 면접조사에서는 먼저 총파업의 남발과 관성화를 지양하고 집회, 농성, 캠페인 등 실정에 맞는 다양한 투쟁 전술을 배치해야 한다는 지적이 나왔다. 또 만약 총파업을 결정한다면 실제 위력적인 투쟁이 될 수 있도록 책임 있는 집행이 필요하다고 제기되었다.

다음으로 파업과 집회에서 조합원들의 목소리를 반영하는 프로그램을 배치해야 한다는 주장이 있다.⁵⁹⁾ 또한 일상적인 총파업은 산별 의제를 중심으로 해서 해당 산별을 묶어내는 방식으로 진행하거나, 민영화·공공성장화 등 사회적인 이슈를 중심으로 해당 산별을 모아 동력을 만들어야

59) 2024년 정책대회 준비를 위한 설문에서는, 민주노총 투쟁과 집회에 대한 아래 질문에 대해서 동의 정도가 높게 나타났다(10점 척도에서 5점 이상).

- 형식적 투쟁이 관성적으로 남발되고 있다(6.15)
 - 집회의 기획이 힘 빠지고 내용이 재미없다(5.80).
 - 집회에서 너무 길어지는 발언을 제한하는 규율이 필요하다(6.72)
 - 집회에서 현장 목소리를 낼 수 있는 프로그램이 확대되어야 한다(7.97)
 - 위력적인 투쟁과 거리 행진을 담보할 수 있는 역량구축이 필요하다(7.27)
- 이외 민주노총의 효과적인 투쟁을 위해 필요한 것으로는, 아래와 같은 순으로 응답하였다. ①국민들과 직접 접촉하고 호흡하는 대국민 사업을 더 강화해야 한다
②언론사업을 통해 분위기를 민주노총 투쟁에 우호적 여론을 형성해야 한다
③투쟁 및 집회 문화를 새롭게 바꾸어야 한다
④실질적으로 사측(정부)에 물리적 타격을 주는 투쟁을 해야 한다

한다고 제기되었다.

“전체 운동을 봤을 때 총파업이 산별 요구안 10개, 20개씩 달고 총파업하는 건 안 하자는 것과 같다고 봅니다. 전체 운동 계급적 요구를 달고 총파업을 해야 합니다. 올해라면 실질임금도 안되는 현실에서 '최저임금 대폭인상' 가지고 총파업할 수 있어야 되는 것 매년 총파업하라는 게 아니라 총파업을 내세웠을 때 정말 멈춰야 된다는 것 그런 정치총파업을 근 10년 동안 했나?. 사업장 내 운동에 다 간혀있는 상황” (대구본부 나-5).

한편 중요한 시기에는 민주노총이 주도하는 정치파업(윤석열 퇴진 투쟁 등)이 여전히 필요하며, 지도부가 의지를 내면 충분히 조직할 수 있다는 의견도 제기되었다.

“민주노총 총파업은 여전히 필요해요. 윤석열 퇴진, 박근혜 퇴진처럼 총궐기, 총파업 투쟁을 할 수도 있고, 공기업 민영화 투쟁이 일어나면 민주노총이 총파업 걸어줘야 한다고 생각하거든요” (경남본부 나-3)

“5.1 노동자대회를 앞두고서, 현장순회를 굉장히 많이 하고, 산별 산하조직 대표자들하고 논의하면서 현장을 많이 돌았거든요, 지역에서 3천명 이상이 노동절 대회에 나왔는데, 과거 2천명 이상 모였던 적이 없어요. 그만큼 중요성을 알려내고 해보자는 공감대를 민주노총 위원장부터 각 산별 위원장들이 이런 정신을 가지고, 예를 들어서 윤석열 퇴진 투쟁을 하는데, 투쟁시기 잡아놓고 두 달 정도 전국을 돌면서 같이 현장 곳곳 누비면서 조합원들한테 절박함과 필요성을 알려주고 한다면, 저는 ... 1996~97년 총파업 이상도 가능하다고 보거든요? 안 된다고 생각하는 분들은, 사실은 의지가 없는 거라고 봐요.” (세종충남본부 나-6)

V. 소결

4장은 대전환 시대를 맞이하여 민주노총의 조직상태를 진단하고, 이를 기반으로 새로운 노동운동 전략을 모색할 목적으로 작성되었다.

첫 번째로, 문헌조사를 보면 정치적 환경과 대내외 조건에 따라 조직 규모와 조합원 수가 크게 변화해 왔다. 최근 조직 내 여성 및 비정규직 조합원의 비중이 많이 증가하였으며, 꾸준히 전략조직화 사업을 전개하고 있다. 그렇지만 최근 재정구조에서 고정비 비중이 증가하고 사업비 비중이 감소하는 추세는 민주노총의 재정 건전성 문제를 간과할 수 없다는 점을 말해준다. 또 역대 집행부에서 조직발전(혁신) 전략 수립이 번번이 실패한 경험을 딛고, 중장기적으로 기조와 집행이 일관된 발전전략이 마련되어야 할 것이다.

두 번째로, 설문조사 결과, 응답자들은 민주노총이 외부 환경의 변화와 노동시장·노사관계 변화를 위한 대응에서 그 중요성을 인식하면서도 현재의 대응이 충분하지 않다고 평가하였다. 이러한 결과는 민주노총이 변화하는 사회적 조건에 더욱 적극적으로 대응할 필요성을 시사하며 조직 운영에 대한 과감한 혁신이 시급하다는 점을 말해준다. 또 사회변화 관련 개별 의제와 민주노총의 운영과 운동 방향과 관련하여 가맹조직, 고용형태, 참여 수준, 연령대, 소속 등에 따라 상당한 인식 차이가 발견되기도 하였다. 결국 새로운 시대에 성공적인 노동운동을 전개하기 위해서는 내부에 다양하게 존재하는 목소리와 이해관계를 균형 있게 반영할 수 있는 더 큰 노력이 요구된다.

세 번째로, 설문조사를 보완한 심층면접에서 민주노총의 조직 확대, 조

직 운영, 투쟁 방식, 산별노조 운동, 노동자 정치세력화, 연대 및 사회개혁 운동, 사회변화 대응 및 미래전략 등에 대한 인식과 과제가 심도 있게 논의되었다. 면접 결과는 설문조사 결과와 궤를 같이하면서도 사안에 따라 다른 결을 보여주기도 하였으며, 가맹·산하 조직에 따른 다양한 입장도 표출되었다. 특히 내부적인 갈등과 산별 조직 간의 협력 부족으로 인해 조직 확대가 정체되고 있으며, 이러한 상황과 무관하지 않은 총연맹과 지역본부의 역할이 표류하고 있다는 진단은 대내외적인 통합력을 재정비하기 위한 앞으로의 과제를 던져준다.

종합적으로 4장에서는 민주노총이 직면한 복합적인 도전과제들을 명확히 드러내고자 하였다. 대전환이라고 호명할 정도의 크고 빠른 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 태세와 체계를 민주노총이 갖추고 있는지를 다각도로 살펴본 것이다.

다중적이고 중층적인 오늘날의 도전은 민주노총 내외부의 변화와 혁신이 빠르게 이뤄져야 할 것을 요구한다. 첫째, 사회적 조건의 큰 변화 지점에서 조직 내 다양한 이해관계와 인식 차이를 조율하고 조직 운영 방식을 혁신해야 한다. 둘째, 조직 확대와 운영의 질적 개선을 위해서 산별 조직 간 협력관계를 강화하고 지역본부와의 연계를 통해 더 강력한 조직적 결속을 이루어야 한다. 셋째, 변화하는 외부 환경에 능동적으로 대응하기 위해 민주노총은 의결기구의 효율적인 재편 그리고 안정적인 재정 운영과 전략적 자원 배분이 필요하다. 넷째, 노동시장과 노사관계의 변화에 따라 급격하게 증가하는 다양한 형태의 불안정 노동자를 포괄하는 조직화에 주력하고 일정한 성과를 내야 한다. 다섯째, 사회변화를 주도하는 투쟁방식에 대한 끊임없는 변화 시도와 정형을 창출해야 한다. 마지막으로 사회적 변화에 신속하고 유연한 전략적 접근으로 노동이 주도하는 사회변화를 맞이하고, 노동운동의 새로운 지평을 열어야 할 것이다.

KECTU

5장

시사점

김성혁

I. 외부 환경과 노동시장의 변화

민주노총을 둘러싼 외부 환경이 크게 변화하고 있는데 기후위기, 인구 구조 변동, 기술변화 등의 거대 의제와 정책을 자본과 정부가 주도하면서 노동계급은 고용과 노동기본권, 민주주의와 공공성 영역에서 심각한 타격을 받고 있다.

첫째, 자본 주도(민간 주도) 노동배제 기술혁신이 일반화되고 있다. 기술혁신이 발생하면 인간은 노동강도가 완화되고 노동시간을 줄일 수 있지만, 자본주의 이윤 논리에 의해 오히려 기계를 보조하는 역할로 전락하거나 일터에서 추방되는 노동의 종말을 우려하고 있다. 자본가는 기술을 독점하여 개인정보와 노동에 대한 통제를 강화하고, 공동자산이 되어야 할 플랫폼을 승자가 독식하여 자본 주도의 체제를 심화시키고 있다. 기술발전에서 노동의 주도권이 보장되지 않으면 기계가 인간을 지배하게 되므로, ILO 보고서는 기술변화에서 사람의 역량강화 및 지속가능한 양질의 일자리에 대한 투자확대를 주장한다. 이는 사회계약의 강화, 보편적 노동권, 인간 존중의 가치, 성평등과 평생학습에 대한 보편적 권리의 강조 등이다. 즉 디지털 전환에서 인간중심적 발전경로가 보장되는 새로운 기준이 마련되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 이윤과 성장 중심 관

점을 넘어서는 체제전환적 사고가 필요하다.

둘째, 기후재난은 기술개발과 성장주의 방식으로 해결할 수 없다. 기후 위기로 극단적인 날씨와 생태계 붕괴, 해수면 상승 등 인류 문명이 회복할 수 없는 위험에 처했으나 그 해법은 녹색성장주의를 벗어나지 못하고 있다. 성장을 위한 자본주의적 농업, 산업화와 기술개발은 인간의 노동과 공간·자연을 상품으로 만들고, 가사·돌봄·공동체 노동 등 재생산 가치를 주변화하며, 이윤을 위해 물질과 에너지 사용량을 생태계가 수용할 수 없는 수준으로 증가시켰다. 나아가 탄소배출권으로 기업의 환경오염을 용인하고, 공영화해야 할 전력·가스과 재생에너지를 시장에 맡겨 국가 전략 자산의 사유화를 촉진시킨다. 결국 기후재난은 노동자·농어민·저소득자·장애인과 남반구 민중에게 집중된다. 이처럼 시장·기술기반 녹색성장으로는 기후위기를 극복할 수 없으므로 ‘정의로운 산업전환’은 신자유주의 불평등 체제를 넘어 대안적인 사회경제체제와 결합하여 추진되어야 한다.

셋째, 한국은 저출생 고령화의 속도가 세계 1위로 이러한 초고령화 추세가 지속되면 국가소멸이 우려된다. 인구구조 변화의 경제적 원인은 종속적 신자유주의에서 기인하는데, 수출주도 경제에서 대기업 일자리를 둘러싼 무한경쟁과 고용불안정, 주거불안, 교육·양육비 상승 등이 저출생의 원인이다. 특히, 교육·의료·주거 등 필수 공공서비스의 민간·시장 중심 체제는 결혼·출생 기피 흐름을 국가 차원에서 조정·전환시킬 수 있는 기반이 무력화되고 있다. 사회문화적 원인으로는 대학 서열화로 수도권 집중, 여성의 경력단절 문제 등이 있다. 한편 고령화로 노인빈곤이 심각한 사회문제가 되고 있다. 저출생 고령화는 생산가능인구의 감소로 노동력 부족, 노인부양비 급증으로 재정적자 등이 심화된다. 급속한 저출생 고령화는 노동, 노인, 청년, 여성, 이주노동자 등 각계각층의 기본권 약화와

불행으로 이어지고 있다. 이러한 인구구조 변화를 해결하기 위해서는 불평등 양극화의 신자유주의 체제를 넘어서는 주거, 교육, 일자리, 지역균형발전, 돌봄, 노인복지, 성평등 등에서 체제전환 관점의 사회경제구조의 변화가 필요하다.

넷째, 한국은 미국 중심 일국 체제가 후퇴하고 다극화되는 국제질서 속에서도 시대착오적인 한미일 경제군사동맹 강화로 인해 전쟁위기가 가중되고, 대중 수출 감소 등으로 2년째 무역적자를 기록했다. 전쟁위기를 해소하고 지속가능한 경제발전을 위해서는 종속적 세계화에서 벗어나 ‘중립적인 외교통상 정책’, ‘수출주도에서 고용·내수주도성장으로 전환’, ‘한반도 자주평화체제 수립’ 등 경제·외교정책의 근본적 전환이 필요하다.

한편 노동시장은 외환위기 이후 이중구조가 고착화되어 비정규직이 확대되는 가운데, 기술변화와 산업전환, 인구구조의 변화 등이 가속화되면서 2010년대 후반부터는 고용의 초유연화로 플랫폼노동, 프리랜서 등 비임금노동자와 함께 이주노동, 돌봄노동이 급격히 증가하고 있다. 이런 결과로 노동시장의 기업 규모별 격차, 고용형태별 격차, 성별 격차 등 노동시장의 불평등 문제가 사회 양극화 양상을 띠면서 대두되었다. 사회변화에 따른 불평등 양극화 해소를 위해서는 일하는 모든 노동자의 노동기본권 보장이 필요하고, 나아가 일자리 국가책임, 생명안전권 보장 등 노동기본권의 확장과 초기업교섭이 보장되어야 한다. 이제는 산업화시대에 형성된 정규직과 대기업 중심의 노동체제를 넘어 개헌 수준의 노동기본권의 획기적인 확대가 필요하다. 또한 사회변화에 대한 국가의 조정·대응 능력 강화를 위해 국가를 시장·자본의 보조 기구로 제한하는 신자유주의 체제의 전면적 철폐가 요구된다.

II. 민주노총의 조직상태

급격한 외부 환경과 노동시장의 변화에 주동적으로 대응해야 할 민주노총은 그 역할을 다하지 못하고 있다. 인구구조의 변화, 기후 위기, 기술변화, 신냉전 다극화 등 사회변화에 대한 민주노총의 대응은 매우 저조한 수준이며, 무엇보다 민주노총이 중장기적인 미래 발전전략을 가지고 있지 않다는 점은 당장 조직의 치부를 보여주는 대목이다.

민주노총이 사회변화에 적극적이지 못한 원인을 찾는 과정에서 가장 먼저 산별운동의 정체와 기업 현안 중심의 경제적 실리주의를 말하지 않을 수 없다. 산별운동은 기업의 담장을 넘어 더 크게 단결하여 산업 내 모든 노동자를 포괄하는 목표를 가지고 시작했으나, 교섭·재정·사업에서 중앙집중이 미흡하고 현장 단위로 내려갈수록 산별 방침보다 기업별 임단협 등 현안을 우선하고 있다. 대기업과 공공부문을 비롯하여 노조 다수가 경제주의와 실리주의에 빠져 있다는 지적에서 벗어날 수 없다.

다음으로 민주노총의 취약한 구심력과 조직 갈등은 외부 환경 변화에 대응을 더디게 만드는 요인 중 하나이다. 민주노총 및 산별 조직 지도부와 현장의 괴리가 존재하며, 각급 단위 간의 갈등은 협력관계 이상으로 표출되어 조직의 단결을 저해하고 있다. 산별노조 간 조직영역에 대한 갈등 문제를 수년째 해결하지 못하고 있으며, 산별조직 내에서도 고용형태와 직종별, 기업 간 크고 작은 갈등을 겪고 있다.

민주노총은 창립 이후 30년 동안 자본과 정권에 대항하여 전체 노동자의 이해를 대변하며 노동기본권 확대, 미조직노동자 조직화, 초기업교섭 등을 추진하였다. 또한 조직노동자의 이해를 넘어 사회 민주화, 공공성

확대, 불평등 해소, 자주평화 등 사회대개혁을 지향하며 투쟁해 왔다. 그렇지만 오늘날 대 전환 시대에 노동운동에 요구되는 정도로 노조 간부와 활동가의 사회변혁 의식이 발전하고 있는지 진지하게 돌아볼 필요가 있다.

물론 이와 같은 문제들은 노동운동에 불리한 정치적 환경과 당연한 상관관계가 있다. 정권의 탄압을 비롯한 반노동적 정책 기조, 산별 교섭을 어렵게 만드는 법·제도적인 제약, 제한적인 노동기본권 등은 여전히 넘어야 할 산이다. 앞서 말한 산별 운동의 정체와 더불어 노동자 정치세력화 운동의 부진도 간과할 수 없는 현실이다. 정치세력화의 당면 과제를 놓고 다양한 입장이 존재하지만, 설문조사에서 혁신이 가장 시급한 과제로 정치세력화와 현장 정치운동을 꼽은 간부들의 선택은 시사하는 바가 크다.

민주노총 활동에 대해 전반적으로 시민들의 지지가 높지 않은 점은 민주노총 간부들조차 인정하는 부분이다. 민주노총의 사업과 투쟁은 기업의 담장도 넘을뿐더러 일정한 테두리에 갇힌 노동운동에 관한 사고방식도 뛰어넘을 수 있어야 한다. 시대변화를 반영하고 노동계급을 비롯한 민중들이 공감하고 지지하는 노동운동이 되도록 더욱 과감한 혁신이 필요하다.

Ⅲ. 민주노총의 향후 과제

인구구조·기후·기술과 국제질서 등 외부 환경의 변화 그리고 노동시장 변화가 광범위하고 빠르게 진행되고 있는데, 이에 대응할 민주노총의 주체역량은 매우 취약하다. 사회변화에 대응하기 위해서는, 대전환 시대에 맞게 민주노총은 노동운동 전략을 재정립하여 사회변혁의 지향점을 분명히 하고, 내부혁신을 통해서 단결을 강화하며 사회적 영향력을 높여내야 한다.

1. 민주노총의 운동 방향 정립

신자유주의 세계화로 세워진 모순된 질서는 신냉전 공급망 재편과 전쟁 위기, 디지털 산업전환과 기후위기, 저출생 고령화 등으로 발생하는 각종 재난을 노동자 민중에게 전가하는 체제이다. 또한 노동자 민중의 기본권, 민주주의와 공공성을 위협하는 체제이며, 자주적으로 미래를 설계할 수 없는 미국 주도의 한미일 군사경제안보 동맹체제이다.

신자유주의 국제분업체제 속에서 구축된 <수출주도-추격성장-재벌체제-비정규직기반 양극화 경제>는 대전환 시대에 지속가능하지 않으므로 사회경제체제의 변화가 필요하다.

종속적 신자유주의 세계화 체제의 온존이나 자본·시장·기술 주도의 전환이 가속화될 경우 그 최대의 피해자는 한국의 노동자·민중이다. 따라서 노동운동은 자본과 정권의 전략에 갇히거나 사후적 저항에 급급할 것이

아니라 스스로 대안을 마련하고 한국 사회를 바꾸어 가는 전략이 필요하다.

민주노총은 대전환기 지정학적, 체제전환적 관점에 입각한 운동전략을 설계해야 한다. 신자유주의 세계화가 후퇴하고 미국 주도의 일극 체제가 약화되는 세계적인 흐름을 외면하고 있는 한국의 낡은 사회체제는 불평등과 빈곤, 주기적인 경제위기, 예측과 전쟁 위기, 기후재난과 저출생 등의 문제를 심화시키고 있다. 이러한 모순을 해소하기 위해서, 노동운동은 부문·산업·기업 단위의 각개약진이 아닌 체제전환 운동으로 새로운 사회로의 이행을 분명한 목표로 설정하고 현안 투쟁을 체제전환과 연결해 노동자·민중의 집권을 지향해야 한다. 한국에서 현 단계 체제전환⁶⁰⁾이란, 대미 종속 동맹을 탈피하고 신자유주의 불평등을 타파한, 노동자 민중이 주도하는 ‘자주·평화체제, 평등·복지사회’를 의미한다. 체제전환 운동은 ‘노동기본권의 강화’, ‘민주주의와 공공성의 확대’, ‘재분배로 불평등 해소’, ‘정치경제군사적 주권 확립’ 등을 주요 내용으로 한다. [표 5-1]에서는 체제전환 운동의 주요 의제를 예시로 제시하였다.

민주노총의 체제전환 운동은, 먼저 대전환시대 노동운동이 경제주의·실리주의를 뛰어넘어 노동자 민중의 요구를 대변하고 사회개조운동으로 발전하는 동력이 될 수 있다. 다음으로 체제전환 운동은 시민운동, 민중운

60) 체제전환운동포럼 등에서는 체제전환운동을 이윤 창출을 목적으로 삼는 자본주의 체제를 변혁하여 사회생태적 재생산을 중심에 두는 대안체제를 건설하는 운동이자, 자본주의 체제의 착취와 수탈과 억압에 맞서 존엄과 평등을 위한 상호의존과 돌봄의 관계로 사회를 재조직하는 운동이라고 설명한다. 포럼에서는 소유권 중심의 사회, 부동산 투기체제의 모순, 탄소자본주의, 신자유주의 노동체제, 전쟁위기에 맞선 평화운동 등 체제전환에 대해 다양한 논의가 진행되었다. 체제전환에 대해 진보진영에서 아직 명확하게 합의된 개념은 없으나, 본 연구에서 체제전환운동에 대한 설명은 대중조직인 민주노총 차원에서 사용해 온 내용을 바탕으로 필자가 정리한 개념이다.

동, 다양한 단체들과 연대하여 공동과제를 도출하고 광장투쟁을 전개할 수 있다. 또한 체제전환 운동은 불평등·재난·전쟁위기 등을 불러오는 운석열정권 퇴진투쟁, 이전의 낡은 질서를 변화시키는 개헌 운동 등과 결합하여 전개할 수 있고 이 과정에서 민주노총의 정치적 위상과 역할을 높일 것이다.

[표 5-1] 체제전환 운동 주요 의제(예시)

구분	주요 내용
노동	<ul style="list-style-type: none"> - 노동기본권 확대 및 일하는 모든 노동자에게 적용되도록 노동법 개정 - 일자리 국가책임 - 초기업단위 교섭과 단체협약 효력확장 등 집단적 노사관계 제도개혁으로 노동소득분배율 상향, 임금격차 완화
정치	<ul style="list-style-type: none"> - 교사, 공무원, 농협 등 협동조합 노동자 정치기본권 보장 - 선거제도개혁 : 위성정당금지·비례확대, 이종당적제, 결선투표제 - 직접민주주의 강화 : 국민참정권, 국민소환권
경제	<ul style="list-style-type: none"> - 신자유주의 성장모델 폐기, 진보적 경제 패러다임으로 전환 - 노동자·서민의 구매력에 기초한 내수 확대, 재분배 정책 강화 - 재벌체제 청산 : 총수경영 타파, 국내투자 확대, 원하청 관계 민주화 - 금융 공공성 강화, 금융통화위원회 구성의 민주적 개편 - 불로소득 환수와 부의 세습 방지를 위한 세제 등 제도개혁 - 부자증세, 누진증세와 확장적 재정정책으로 재정의 책임성 제고
공공성·인권·복지	<ul style="list-style-type: none"> - 민영화 중단, 에너지산업 재공영화, 정의로운 산업전환 - 기후정의·사회정의에 기초한 산업구조 수립 - 전 국민 고용보험, 공적연금 강화로 복지수준 향상, 사각지대 타파 - 교육·의료·주택·돌봄·교통 등 공공서비스의 공영화 및 무상화 대폭 확대 - 지역 균형발전과 교육 불평등 해소 - 시 윤리규정 마련, 재교육과 평생교육 보장 - 직종, 남녀, 국적, 학력, 나이 등에 따른 차별 금지
자주·평화체제	<ul style="list-style-type: none"> - 균형 있는 외교통상, 수출입 다변화 - 평화협정 체결로 한반도 평화체제 구축 - 주권 확립, 대미 종속 탈피, 동북아 평화안보체제 구축

2. 민주노총의 혁신과제

사회변화에 대응하기 위해서는, 체제전환 운동과 함께 그동안 민주노총의 혁신과제로 제기된 주요 이슈들에 진단과 해법에 대해 조직적 합의가 필요하다. 주요 이슈들에 대한 혁신과제를 예시적으로 제시하면 아래와 같다. 이에 대해서는 이후 지속적인 연구와 토론이 필요하다.

1) 조직 확대

2023년 말 조합원 수는 110만명으로 창립 30년 동안 두 배 이상으로 확대되었고 여성(38.2%), 비정규직(31.8%) 조합원 비중이 높아지고 있다. 그러나 최근 조직 확대의 둔화 흐름이 나타나고 있는데, 조직 확대가 어려운 내부적 원인은 ‘조직확대 사업의 전략 및 운영체계 미흡’, ‘산별노조간 조직확대 경쟁과 갈등’, ‘산별교섭의 성과 미흡’, ‘청년·프리랜서·작은사업장 등 다양한 계층·부문 포섭 부족’, ‘기업 현안 중심의 실리주의 활동’ 순으로 나타났다.

그동안 산별노조 주도의 조직화가 진전된 것은 성과이나, 주로 경제적 토대가 상대적으로 안정된 영역에 집중되어 조직간 경쟁이 치열하고 조직방식에서도 핵심 활동가를 중심으로 조합원 가입을 추진하는 단선적 방법이 대부분이다. 반면 영세한 중소기업, 플랫폼노동·프리랜서 등 흩어져 있어 대규모 조직화가 어려운 영역, 돌봄노동·이주노동·고령노동 등 최근 확장되고 있는 영역은 상대적으로 방치되어 있다.

새로운 영역은 기존 조직들로 접근하기 어려움이 있으므로, 노동조합의 일률적인 기준으로 조직하는 방법 외에도 비노조 공제회, 친목모임,

조사·상담·교육모임, 지역공동체사업 등을 매개로 씨앗회원(연대회원, 후원회원 등)같은 준조합원 형태를 활용할 수 있다. 이는 서울봉제 공제회(화섬식품노조), 전국교육기관회계직연합회(학교비정규직노조) 등을 참고할 수 있다.

2) 조직 운영

민주노총 조직내 의사소통은 현장의 의견이 제대로 반영되지 못하는 구조로 지침 전달을 잘 되지만 쌍방향 의사소통이나 조합원 의견수렴 등은 미흡한 형편이다.

조합원이 100만명이 넘는 조건에서 총연맹 중앙이 직접 조합원과 접촉하기에는 한계가 있다. 민주노총은 일상적으로 산별과 지역본부를 통해서 조합원 현황과 요구를 파악하고, 민주노총 의결기구(중집위원, 중앙위원, 대의원 등)의 효율적인 구성과 운영을 통해서 소통구조를 확보해야 한다. 직접적으로는 현장 순회, 조합원 설문조사, SNS 등 홍보사업 등을 실행하여 조합원과 접촉 국면을 넓혀야 한다. 또한 조합원 패널 설문조사를 통하여 정기적인 실태 파악과 의견수렴을 할 수 있다.

과거 조직혁신이 민주노총 위원장 직선제로 집중되었으나, 현재는 민주노총 의결기구 개편(대의원대회 효율화·내실화), 의무금(안정적인 재정 운영을 위한 정률제) 개선 등의 문제가 중요한 것으로 인식되고 있다.

3) 산별노조 운동

민주노총은 산별노조체계로 전환하였으나 기업을 넘어서는 산별노조다운 활동이 미흡한 수준이다. 대부분 산별노조에서 형식적인 중앙교섭, 지

부 집단교섭이 진행되고 있으나 실질적으로는 기업별 교섭이 유지되고 있어 산업별 노동자의 통일단결과 산별 계급의식의 발전이 지체되고 있다.

사용자들의 산별교섭 해태와 제도적 기반이 취약한 상태에서, 산별교섭을 돌파하기 위해서는 공동투쟁이 가능한 다양한 형식의 중층적 수준의 초기업 교섭을 추진하고 이를 산별중앙교섭 완성으로 연결하는 경로가 필요하다. 먼저 금속, 보건, 사무금융 등에서 시도하고 있는 업종, 특성별 교섭단위의 교섭내용과 공동투쟁 수준을 높여내야 한다. 다음으로 공공운수노조의 공공기관 공동교섭을 초기업 교섭 활성화의 계기로 활용하고, ‘과로사 방지를 위한 택배노조의 사회적 교섭’, ‘보건의료노조의 의협을 대상으로 한 중소병원 노동자 건강권 보장 교섭 요구’, ‘금속노조의 지역공단 대상 중소기업장 공동복지제도 도입 시도’, ‘서울남부지역의공단 입주자대표를 대상으로 하는 근로기준법 준수 교섭 요구’, ‘학비연대회의의 교육청과 집단교섭’, ‘화섬노조의 IT업계 포괄임금제 금지 교섭 요구’ 등의 다양한 경험을 발전시켜야 한다. 또한 단체협약효력확장제도의 적용 대상을 실효성 있게 늘리고, 산업·업종별 사업자단체 등이 사용자단체 역할을 할 수 있도록 사회적 대응으로 제도개선을 이루어야 한다.

산별 조직갈등 해결은 민주노총이 로드맵을 마련하여 단계적으로 추진해야 한다. 총연맹을 중심으로 관련 복수노조들의 공동 조직화 및 조직 통합 노력, 공동교섭 등을 조직하고 분쟁해결 규율을 강화해야 한다.

4) 노동자 정치세력화

자본 주도의 세계 질서 및 불평등의 상징인 신자유주의를 옹호하는 보수 정치체제에 대항하고 대전환 시대를 주도하기 위해서는 단결된 노동

계급의 정치적, 사회적 힘이 필요하다. 민주노총이 노동기본권 및 민주주의 확대, 필수 공공서비스의 공공적 운영 기반 확대를 실현하려면 이에 역행하는 정부의 정책과 제도를 바꾸어야 한다. 이를 위해 민주노총은 노동조합의 경제주의·실리주의를 극복하고 체제전환 관점에서 운동 방향을 정립하여 노동자가 정치운동의 주체가 되도록 해야 한다.

현재는 민주노총 간부 내에 노동자 정치세력화에 대한 균열이 있고, 민주노총이 주도하는 노동자 정치세력화 방도에 대해 가맹조직별로 차이가 있는 것으로 나타났다. 민주노총이 독자적인 노동자 정치세력화를 주도해야 한다는 입장을 가진 간부들도 노동자 정치세력화 관련한 균열과 조직 내 갈등을 우려하며 노동자 정치세력화를 위한 로드맵 수립, 민주노총과 진보정당 간의 관계와 역할 정리, 노동자의 정치기본권을 보장하기 위한 정치개혁 운동, 현장을 변화시키는 정치활동 전개 등의 과제들을 제기했다.

신자유주의 세계화에 균열이 발생하고 다극질서로 이동하고 있는 대전환기에 한국은 강력한 보수 양당체제 속에 놓여 있으며 노동은 철저히 배제되고 있다. 조직 내부의 균열과 갈등에 갇히게 되면 노동계급 단결도 사회변화 운동도 추진할 수 없다. 결국 자본과 보수 정치세력 주도의 전환이 추진될 뿐이다. 노동 중심의 사회대전환을 이루기 위해서는, 노동자 정치세력화에 대한 방향과 방도에 대해 조직적 합의가 필요하다.

5) 총파업, 사회적지지 등

민주노총에 대한 사회적 지지를 높이기 위해서는 노동자·민중·시민 등이 공감할 수 있는 의제와 투쟁방식을 개발해야 한다. 시민들의 이해와 맞물려 있는 주거, 교육, 의료, 돌봄, 교통, 에너지 등 사회 공공적 의제

에 대한 사업 역량을 획기적으로 증진할뿐더러 사회적 공론화에 주력하여 사회변혁을 선도하는 집단으로서의 이미지를 개선해야 한다. 또한 시민과 함께하는 사업의 영역을 확장하고 투쟁 방식과 집회 형태를 창조적으로 보완할 필요가 있다.

민주노총 총파업 전술은 기획, 집행, 의제, 투쟁방식 등에서 종합적인 보완이 필요하다. 제대로 준비되지 않은 총파업을 남발하지 말고 주체역량을 고려한 다양한 투쟁전술을 구사하며, 일상적으로는 산별 의제 중심의 총파업을 진행하고 민주노총 차원의 총파업을 결의할 경우 위력적인 집행을 보장해야 한다.

민주노총이 공공성과 민주주의, 정권퇴진 등 사회적 문제 해결을 위해 연대투쟁과 광장투쟁을 주도하는 것도 중요하다. 과거 민주노총이 노동운동 연대를 기초로 한 2006년 한미FTA 저지 민중총궐기는 2008년 수십만 시민이 참여하는 광우병 투쟁의 씨앗이 되었고, 한상균 집행부의 2015년 반근혜 퇴진 민중총궐기는 2016~7년 전국민 촛불항쟁으로 박근혜를 끌어내린 도화선이 되었다.

[표 5-2] 주요 이슈에 대한 해법(예시)

의제	내용
조합원 소통방식	산별과 지역본부를 통한 조합원 실태파악 및 소통. 민주노총은 500명 조합원 패널을 구축하여 주요 이슈에 대한 정기적인 여론조사(1~2년에 1회)
의결기구	대의원 1천명 수준으로 운영(조합원 1000명 당 1명) 안정적인 토론 공간과 시간 보장, 안건에 대한 숙의과정 보완
의무금	산별연맹과 민주노총 모두 정률제로 전환(2~3년 준비기간)하여 물가상승에 대응할 수 있는 안정적인 재정 운영 보장
사회적지지	국민들이 공감할 수 있는 의제와 투쟁방식 개발, 언론사업 강화하여 우리의 요구를 제대로 전달, 시민들의 이해를 포함한 주거·교육·의료·돌봄·교통 등 공공성 확대 사업 역량 강화
산별교섭	공동투쟁이 가능한 업종·특성별 교섭을 추진하고, 다양한 초기업교섭을 활성화시켜 산별 중앙교섭 완성으로 나아갈 수 있음.
산별 조직갈등	총연맹 중심으로 관련 노조들의 공동실천, 공동교섭 추진, 조직질서 확립을 위한 규율 강화.
정치세력화	조합원 중심 정치활동 강화, 선거제도 개혁 추진, 민주노총과 진보정당 간의 관계와 역할 정립

참고문헌

[국내 문헌]

- 곽도원·이동은·편주현, 2021, 『디지털 전환에 따른 노동시장의 변화와 정책 시사점』, 대외경제정책연구원, 2021
- 권오성, 2022, “초기업별 교섭 촉진을 위한 단체교섭 법제도 개선 방안”, 노동연구, 제45집.
- 김병권, 2024. “기후위기와 경제·산업 변화”, 민주노동연구원 워크숍(2024.4.16.)
- 김병권·구준모·민정희 외, 2024. “기후위기 진단과 대응”, 『민주노동연구원 워크숍(2024.4.1.)』
- 김사강·이태정·정영섭, 2023, 『고용허가제 대안 연구』, 민주노동연구원.
- 김상현 외, 2021. “기후위기시대 공공부문 노동운동의 전략”, 『사회공공연구원 연구보고서 2021-05』.
- 김선철 외, 2024, “기후위기와 정의로운 전환”, 민주노동연구원.
- 김성혁, 이문호 외, 2024. 토론문. 『민주노동연구원 3차 워크숍(2024.3.29.)』
- 김성혁·나원준·임수강, 2023. 『미중갈등과 한국경제』, 민주노동연구원 민주노총 총서 2023-06
- 김세움, 2015. 『기술진보에 따른 노동시장 변화와 대응』, 한국노동연구원.
- 김승현, 2024. “디지털 회복 탄력성 확보를 통한 기업의 미래 생존 방향 모색”, 『한국지능정보사회진흥원 대한민국 디지털로 혁신전략 시리즈』 중 3권.

- 김유선, 2003. “한국의 노동시장과 노사관계 개혁방향 - 사회통합적 노동시장과 노사관계 구축”, 한국노동사회연구소 노동사회 2003년 10월호
- _____, 2004. 『노동시장 유연화와 비정규직 고용』, 한국노동사회연구소.
- _____, 2015. “한국의 노동시장 진단과 과제”, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼.
- _____, 2019. “한국의 노동시장의 구조와 쟁점”, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 2019. 4.
- _____, 2024. “최저임금 국제 비교 및 적정 수준”, 최저임금 정책토론회 발제문, 모두를위한최저임금운동본부, 2024. 6. 3.
- 김유휘, 2024. “이주민 사회보장을 위한 해외사례”, 『이주노동자, 이주민 정책분석 및 대응 워크숍』, 민주노총 노동운동 진단 워크숍, 2024. 4. 5.
- 김종기 외, 2021. “주요산업의 디지털 전환 추진현황 분석”, 산업연구원.
- 김준영, 2023. “최근 플랫폼노동시장의 변화와 시사점”, 경기도 플랫폼노동 연구팀 1차 포럼 발제문, 경기도.
- 김준하, 2024. “피할 수 없는 미래, 인공지능과 생성형AI”, 『민주노동연구원 워크숍(2024.3.29.)』
- 나원준, 2024. “세계자본주의 체제의 변화”, 『민주노동연구원 워크숍』
- 남우근, 2024a. “간접고용 실태”, 국가인권위원회 정책자문회의 발제문, 2024. 6. 20.
- _____, 2024b. “취약노동자 이해대변 네트워크의 다양한 사례”, 대전노동권익센터 포럼 발제문, 2024. 7.
- 남우근·김혜진·손정순·윤지영·황현일, 2021. 『간접고용 다변화 연구』, 민주노동연구원, 2021.

- 남우근·정홍준·박영민, 2023. 『방문 돌봄노동자 임금체계 마련을 위한 기초연구』, 민주노동연구원, 2023. 11.
- 남태섭, 2022. “전력산업의 우회적 민영화 비판과 대안”, 『에너지포커스 2022년 겨울호』. 에너지경제연구원.
- 대한민국 정책브리핑, 정책자료 “온실가스 감축”
- 모리츠 알텐리트, 2021. 『디지털 팩토리』, 권오성, 오민규 역, 숨쉬는책 공장, 2023.
- 민주노총, 2024. 30년 위원회 분과별 토론회자료.
- 민주노총, 정기대의원대회 자료집(각 년도).
- 박명준·권혜원·유형근·진숙경, 2014. 『노동이해대변의 다양화와 새로운 노사관계 형성 과정』, 한국노동연구원.
- 박수근·이병화·정홍준·박명준·김종철·정영훈·김홍영, 2023. 『노동시장 이중구조의 원인과 대책 연구보고서』, 민주노동연구원.
- 박장현, “4차 산업혁명, 실체냐 거품이냐”, 평등사회노동교육원.
- 박제성, 2021. “단체협약의 만인효를 위한 규범적 논의”, 『노동리뷰』 2021년 6월호(통권 제195호), 한국노동연구원.
- 박지원 외, 2023. “주요국의 산업별 디지털 전환이 노동시장에 미치는 영향”, 『KIEP정책연구브리핑』 23-26.
- 배규식·윤진호·조효래·이정희, 2008. 『87년 이후 노동조합과 노동운동 - 한국 노사관계 시스템의 변화와 미래전망』, 한국노동연구원.
- 삼일회계법인, 2023. “인구구조변화가 한국사회에 주는 시사점”, 삼일PwC경영연구원.
- 서울사회경제연구소, 2011. 『한국의 빈곤 확대와 노동시장구조』, 한울.
- 석재은·남우근 외, 2021. 『서울시 장기요양요원 실태조사』, 서울시어르신돌봄종사자종합지원센터.

- 양대노총, 2023. 『노동시장 이중구조의 원인과 대책 정책토론회』 자료집, 양대노총, 2023. 12.
- 요코타 노부코, 2020. 『한국 노동시장의 해부 - 도시 하층과 비정규직 노동의 역사』, 그린비.
- 우상범·임상훈, 2021. “취약계층 노동자를 위한 이해대변 조직의 다양성 연구”, 한국고용노사관계학회 산업관계연구, 제31권 제3호.
- 유경준·이상협·이종훈·이철수, 2020. 『노동의 미래』, 현암사.
- 유형근, 2022. 『분절된 노동, 변형된 계급』, 산지니.
- 윤애림, 2024. “유럽연합 플랫폼 노동 지침의 의의와 주요 내용”, 노동자 권리연구소 이슈페이퍼, 2024. 4. 25.
- 윤자호, 2021. “한국 이주노동자 실태와 고용허가제의 현황 - 비전문취업자(E-9), 방문취업자(H-2)를 중심으로”, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 2021. 1.
- 은수미, 2007. 『비정규직과 한국 노사관계시스템 변화(I)』, 한국노동연구원.
- 이병권, 2023. “사회운동조직은 제도화 이후 어떻게 저항하는가? : 민관협력 노동센터의 하부정치”, 산업노동연구, 29권 2호.
- 이병훈, 2007. “노동시장 유연화와 노사관계의 변화 - 1997년 노동체제의 진단과 개혁과제”, 한국사회학회 심포지움.
- 이상림 외, 2022. “인구변동에 따른 사회변화 전망 및 대응체계연구”, 『경제·인문사회 연구회 협동연구총서 22-14-01』.
- 이상림, 2024. “저출산 고령화에 따른 사회변화”, 『민주노동연구원 워크숍(2024.3.15.)』
- 이용일 외, 2007. “외국인근로자 고용에 대한 독일 노동조합의 정책”, 『외국인 근로자 고용제도의 바람직한 방향모색 한국법제연구원 워크숍』.

- 이재호 외, 2024.. “2차 베이비부머의 은퇴연령 진입에 따른 경제적 영향 평가”, 『BOK 이슈노트 제2024-17호』, 한국은행.
- 이창근 외 2023. 『민주노총 전략조직화 20년 평가와 전망』, 민주노동연구원.
- 이창근·이정화·허인, 2018. 『초기업단위 교섭 실태와 시사점』, 민주노동연구원.
- 이철희, 2023. “2021년 장래인구추계를 반영한 인구변화의 노동·교육·의료부문 파급효과 전망”. 저출산고령사회위원회.
- 이태·안준홍, 2023. “한국의 분절된 노동시장과 노동이동 분석”, 한국노동연구원 패널 워킹페이퍼 2023년 제2호.
- 이하림, 황인도, 2023. “초저출산 및 초고령사회(1) : 심각성과 그 원인은?”, 한국은행 경제연구원 거시경제실.
- 임수강·박용석·김성혁·김장호, 2021. 『탈세계화 시대, 한국경제 구조진단』, 민주노총 총서 2021-03.
- 장진호, 2020. “플랫폼 자본주의의 부상과 문제들”, 성신여대 인문과학연구 제42집, 2020. 8.
- 장진희, 2022. “플랫폼노동 알고리즘의 실태와 개선방안”, 플랫폼알고리즘 실태와 노동환경 개선방안 정책토론회 발제문, 한국노총중앙연구원, 2022. 11. 2.
- 장홍근·박명준·정홍준·정승국·박준식·전병유·강성태, 2017. 『1987년 이후 30년: 새로운 노동체제의 탐색』, 한국노동연구원.
- 저출산고령사회위원회 관계부처 합동, 2022.12.28. “인구구조변화와 대응방안”.
- 정성춘 외, 2018.. “일본 노동개혁의 최근 동향과 시사점: 노동시간 단축, 차별 금지, 생산성 향상을 중심으로”, 『오늘의 세계경제 18-26』. 대외경제정책 연구원 KIEP.

- 정영섭, 2024. “한국의 이주노동, 이주민 정책변화 흐름과 민주노총의 향후 과제”, 『민주노동연구원 워크숍』
- 정이환, 1992. “제조업 내부노동시장의 변화와 노사관계”, 서울대 사회학과 박사학위논문.
- _____, 2019. “노동시장개혁의 노동정치 : 민주화 이후 주요 노동시장 개혁 과정의 분석”, 한국산업노동학회 산업노동연구 제25권 제2호.
- 정진성, 2019. “ILO 100주년 기념, 일의 미래 보고서-더 나은 미래를 위한 일 발간 배경과 그 의미”, 『국제노동브리프 2019년 5월호』, 한국노동연구원.
- 정태환, 2006. “김영삼 정권 하의 정치사회적 갈등 - 자본과 노동 그리고 지역주의를 중심으로”, 고려대학교 한국학연구소 한국학연구 25.
- 조재한·최민철 외, 2024. “미국 대중경제제재 진화에 따른 전망과 시사점”, 『i-KIET 산업경제이슈』, 산업연구원
- 조효래, 2002. 『1987년 이후 노동체제의 변동과 노사관계』, 한국노총 중앙연구원, 2002.
- 주진우·이병권·김현미, 2024. “노동공제사업 현황과 발전방안”, 사단법인 풀빵 성과공유회 토론회 발표자료, 2024. 6.
- 최은영 외, 2005. “한국의 저출산 관련 사회경제적 요인과 정책여건”, 『경사연합동연구2』. 한국보건사회연구원.
- 한국노동사회연구소. 2013. 기후변화와정의로운전환, e노동사회. http://www.ksli.org/bbs/board.php?bo_table=B07&wr_id=1518
- 한국보건사회연구원, 2020. 『사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발 - 이주노동자 연구』, 한국보건사회연구원.
- 황덕순, 2016. “디지털 기반 사업형태 다양화와 고용형태의 분화”, 『기술변화와 노동의 미래』, 한국노동연구원 개원 28주년 기념세미나, 한국노동연구원.

[국외 문헌]

Atkinson, T. 2018. "World Inequality Report 2018", 『World Inequality Lab』 .

Bureau of Economic Analysis. 2023. "U.S. Digital Economy: New and Revised Estimates, 2017–2022".

Deutscher Gewerkschaftsbund. 2022. "Digitale Transformation der Arbeitswelt", <https://index-gute-arbeit.dgb.de/++co++e9c777a4-507f-11ed-9da8-001a4a160123>.

Durand, C., & Milberg, W. 2018. "Intellectual Monopoly in Global Value Chains", 『HAL Open Science』 , <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01850438>.

European Trade Union Confederation. 2016. "Resolution on Digitalisation: Towards Fair Digital Work", <https://www.etuc.org/en/document/etuc-resolution-digitalisation-towards-fair-digital-work>.

Hanley, S. 2023. "A Rapid Transition to Renewable Energy is Possible. Uruguay Proved It", 『CleanTechnica』 , <https://cleantechnica.com/2023/12/27/a-rapid-transition-to-renewable-energy-is-possible-uruguay-proved-it/>.

Hernández Kent, A., & Ricketts, L. R. 2020. "Has Wealth Inequality in America Changed Over Time? Here Are Key Statistics", 『Federal Reserve Bank of St. Louis』 , <https://fred.stlouisfed.org/series/WEALTH>.

ILO, 2019, “더 나은 미래를 위한 일”, 일의 미래 글로벌위원회, 고용노동부 번역(발간등록번호 11-1492000-000583-01).

- Intergovernmental Panel on Climate Change. 2023. "Synthesis Report of the Sixth Assessment Report", 『IPCC』 .
- OECD. 2024. "OECD Digital Economy Outlook 2024 (Volume 1)", 『OECD Publishing』 .
- Oltermann, P. 2018. "28-Hour Week Gains Momentum in German Unions' Push for Flexible Rights", 『The Guardian』 , <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/09/28-hour-week-gains-momentum-in-german-unions-push-for-flexible-rights>.
- Swedish Trade Union Confederation. 2017. "Sweden's Gender Equality Barometer 2017 - Time, Power and Money", https://www.lo.se/english/documents/sweden_s_gender_equality_barometer_2017_time_power_and_money.
- University of Exeter's Global Systems Institute. 2023. "Global Tipping Points Summary Report 2023".
- World Economic Forum. 2023. "The Future of Jobs Report 2023," 『World Economic Forum』 . [https://www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2023​;contentReference\[oaicite:0\]{index=0}​;contentReference\[oaicite:1\]{index=1}](https://www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2023​;contentReference[oaicite:0]{index=0}​;contentReference[oaicite:1]{index=1}).

[언론 기사 외]

- 강정의, “석탄화력발전소 폐지 취지는 알지만...살길 막막한 노동자들” 2024.4.19., 경향신문. <https://www.khan.co.kr/national/labor/article/202404190600025>
- 국제개발협력뉴스레터김치앤칩스, 환경제국주의 시대, 2020.9.23. <https://>

/kimchinchips.tistory.com/12

김동인, 청년인구 집중의 핵심 키워드, 20대 여성의 상경, 2023.11.15., 시사IN

김맹근, “인공지능”… 혁신 특성과 미·중 경쟁구조, 디지털 비즈온, 2024. 4.29.

김상현, 기술에는 인권·보건 등 그 사회의 정치적 선택 포함돼…‘기술결정론’ 낙관을 넘어서야, 2020.2.4., 경향신문. <https://m.khan.co.kr/national/labor/article/202002042206005#c2b>

김영신, 인구학 권위자 "한국 저출산 지속되면 2750년 국가 소멸 위험", 2023.5.17., 연합뉴스(인구학자 데이비드 콜먼 옥스퍼드대 명예교수, 한반도미래인구연구원(이사장 정운찬) 주최, 이화여대·한양대·포스코 공동 주관 학술행사 발언)

김장호, 디지털 달러와 브릭스 유닛의 새로운 화폐전쟁, 2024.5.21., 민플러스, <http://www.minplusnews.com/news/articleView.html?idxno=14927>

나원준, 한국경제와 21세기 지정학, 경제직필, 경향신문 2024.5.28.

녹색아카데미, 기후변화로 인한 ‘손실과 피해’, 그 험난한 논의 과정 (1) 기후 회의 1987~2010, <https://greenacademy.re.kr/archives/15440>

박준우, 브릭스 36% vs G7 29.9%… 세계 GDP 점유율 격차 더 벌어졌다, 2023.8.24, 문화일보, <https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2023082501071209274001>

송승환기자, “세계화 시대 끝”…기업 ‘리쇼어링’ ‘온쇼어링’으로 방향타 튼다, 2022.5.23., 더 중앙. <https://www.joongang.co.kr/article/25073501#home>

신은진, 이기우, 소리는 요란했는데… 대기업 탄소중립 뒷걸음질, 2022.4.

- 29., 조선일보
- 원동욱, [준비 안 된 '노인공화국'] 노인 빈곤·자살률 OECD 1위, “늙으면 빨리 죽어야지”...농담이 현실이 된 사회, 2022.11.19. 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/25118816>
- 위키피디아, 노스캐롤라이나 PCB 시위, 1982년(North Carolina PCB Protest, 1982) https://en.wikipedia.org/wiki/North_Carolina_PCB_Protest,_1982
- 윤자은, "일본도 노동시장 화두는 노동시간 단축", 2011.11.23., 매일노동뉴스. <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=107776>
- 이승준, 한국이 기후악당이라 불리는 이유, 1328호. 한겨레21. https://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/49163.html
- 이영희, 일본의 정년연장 바람...토요타는 70세까지 재고용 늘린다. 2024. 5.8., 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/25247801>
- 이주영, "팬데믹 2년간 창출된 세계 부의 63%, 슈퍼리치 1%가 차지", 2023.1.16., 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230114044700009?input=1195m>
- 이창준·김경학, 기술은 기후위기 해결 못해...‘녹색 제국주의’ 기업만 살찌울 것, 2023.6.26., 경향신문. <https://m.khan.co.kr/economy/economy-general/article/202306262112005#c2b>
- 장수지, “전남 내 13개 시·군, 39개 읍·면이 풍력·태양광 갈등지역”, 2021.3.4., 한국농정
- 정인설, "워싱턴 컨센서스의 시대는 끝났다"...美서 다시 주목받는 '큰정부'론 [글로벌 리포트], 한국경제, 2023.9.19., <https://www.hankyung.com/article/202309152663i>
- 조연주, 세계인종차별철폐의날, 윤석열 정부 이주정책 규탄 ... "권리 없

는 이주노동자 확대 안돼", 2024.3.17. 노동과 세계
통계청, 인구상황판, 고령인구, <https://kosis.kr/visual/populationKorea/PopulationDashBoardDetail.do>
한재각(기후정의동맹 집행위원), <가디언>, 뉴욕주 '공공재생에너지 건설법'
'에 "기후승리 위한 역사적 큰 발걸음", 2023.8.15., 프레시안. https://news.zum.com/articles/85085663?cm=news_rankingNews&r=3

부록: 확대 간부 설문조사 통계표

박영민

[표 6-1] 가맹조직별 응답자 소속 및 활동기간

가맹조직	n	성별(명)		소속(명)				간부경력(년)	
		남	여	가	나	다	라	평균	SD
건설산업연맹	88	77	11	11	12	17	48	9.9	6.82
공공운수노조	194	147	47	25	5	14	150	7.3	7.29
공무원노조	89	61	28	4	19	17	49	9.1	7.04
교수노조	4	3	1	0	3	0	1	5.0	3.92
금속노조	295	262	33	23	20	12	240	8.1	8.43
대학노조	18	16	2	0	7	3	8	10.7	7.78
민주여성노조	1	0	1	0	1	0	0	25.0	-
민주일반연맹	91	54	37	12	2	16	61	6.8	5.73
보건의료노조	155	60	95	4	12	12	127	5.9	5.98
비정규교수노조	6	5	1	0	3	0	3	13.5	5.65
사무금융노조	64	56	8	3	7	12	42	7.8	7.13
서비스연맹	178	94	84	13	13	29	123	5.8	4.51
언론노조	7	5	2	0	5	0	2	7.9	5.76
전교조	76	36	40	3	4	9	60	9.7	7.06
정보경제연맹	15	14	1	1	2	1	11	12.7	6.53
화섬식품노조	15	14	1	0	4	0	11	7.1	6.71
기타	36	19	17	25	3	2	6	10.0	9.46
계	1,332	923	409	124	122	144	942	7.8	7.14

가: 총연맹, 산하조직(지역본부), 나: 가맹조직(산별·연맹) 중앙, 다: 업종본부, 가맹조직의 지역조직, 소산별, 라: 지부, 지회, 분회, 기업노조 등 | SD: 표준편차

[표 6-2] 총연맹 및 산하조직 응답자 지역 및 간부 활동기간

지역	명	간부 경력 (년)		지역	명	간부 경력 (년)	
		평균	SD			평균	SD
서울	31	14.5	8.64	경기	14	9.5	7.38
부산	7	12.4	5.77	강원	9	4.3	4.97
대구	8	7.6	5.95	충북	2	16.0	14.14
인천	8	12.8	11.31	전북	5	7.0	6.96
광주	5	7.0	6.89	전남	4	8.0	4.83
대전	7	12.7	8.73	경북	6	18.2	8.01
울산	6	17.8	8.77	경남	6	15.7	12.64
세종·충남	4	13.3	6.08	제주	2	11.0	12.73
계	124	11.9	8.66				

[표 6-3] 가맹조직 할당 대비 응답률

가맹조직	할당률(%)	응답 인원(명)	응답률(%)
건설산업연맹	7.0	88	93.9
공공운수노조	22.8	194	63.8
공무원노조	11.5	89	57.9
교수노조	0.1	4	225.2
금속노조	17.8	295	124.4
대학노조	1.0	18	139.8
민주여성노조	0.2	1	32.2
민주일반연맹	4.1	91	168.0
보건의료노조	8.1	155	143.7
비정규교수노조	0.1	6	337.8
사무금융노조	5.4	64	89.0
서비스연맹	8.8	178	152.4
언론노조	1.4	7	36.7
전교조	3.9	76	145.1
정보경제연맹	0.7	15	168.9
화섬식품노조	3.6	15	31.3
기타	3.3	36	81.1
계	100	1,332	100

[표 6-4] 민주노총 참여 수준 빈도 분석

항목 (n=1,236)	빈도 (명, %)				
	전혀 아니다	아닌 편	보통 이다	그런 편	매우 그렇다
평소 민주노총의 활동에 관심을 가지고 있다	16 1.3	37 3.0	306 24.8	510 41.3	367 29.7
평소 민주노총 활동에 참여한다	7 0.6	57 4.6	286 23.1	556 45.0	330 26.7
민주노총을 신뢰한다	20 1.6	81 6.6	371 30.0	489 39.6	275 22.2

[표 6-5] 집단별 민주노총 참여 수준 빈도 및 교차 분석

구분 (n=1,236)		민주노총 참여 수준			전체
		저	중	고	
계		251 20.3%	567 45.9%	418 33.8%	1,236 100.0%
성별	남성	163 19.1%	408 47.7%	284 33.2%	855 100.0%
	여성	88 23.1%	159 41.7%	134 35.2%	381 100.0%
고용형태 **	정규직	212 21.5%	463 47.0%	310 31.5%	985 100.0%
	비정규직	39 15.5%	104 41.4%	108 43.0%	251 100.0%
간부 경력 ***	0-2년	117 34.8%	159 47.3%	60 17.9%	336 100.0%
	3-5년	69 23.1%	142 47.5%	88 29.4%	299 100.0%
	6-10년	37 12.6%	144 49.1%	112 38.2%	293 100.0%
	10년초과	28 9.1%	122 39.6%	158 51.3%	308 100.0%
소속 ***	가	6 5.2%	41 35.7%	68 59.1%	115 100.0%
	나	13 12.0%	45 41.7%	50 46.3%	108 100.0%
	다	16 12.2%	52 39.7%	63 48.1%	131 100.0%
	라	216 24.5%	429 48.6%	237 26.9%	882 100.0%

주 : 민주노총 참여수준은 민주노총에 대한 세 문항(관심도, 참여수준, 신뢰도)에 대한 응답을 합산하고 탐색적 요인분석을 거쳐 새롭게 생성한 변수임. 신뢰도 분석 결과 Cronbach' α = .797

가) 총연맹, 산하조직(지역본부) 나) 가맹조직(산별·연맹) 중앙 다) 업종본부, 가맹조직의 지역조직, 소산별 라) 지부, 지회, 분회, 기업노조 등

카이제곱(χ^2) 검정 결과 유의확률 *** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

[표 6-6] 민주노총 조직 확대 어려운 내부적 요인(2개 응답)

조직 확대 어려운 내부 요인	계	성별		고용형태		연령대			간부 경력				소속				참여수준			
		남성	여성	정규	비정	2-30	40	50+	a	b	c	d	가	나	다	라	저	중	고	
조직 확대 사업의 전략 및 운영 체계 미흡	명	491	343	148	373	118	93	184	214	127	125	122	117	42	51	45	353	94	184	139
	%	36.9	37.2	36.2	35.5	41.8	31.8	40.0	36.9	34.7	39.3	38.9	35.0	33.9	41.8	31.3	37.5	37.5	32.5	33.3
산별노조간 조직 확대를 둘러싼 경쟁 및 갈등	명	461	320	141	359	102	100	170	191	125	117	113	106	39	37	48	337	82	176	141
	%	34.6	34.7	34.5	34.2	36.2	34.2	37.0	32.9	34.2	36.8	36.0	31.7	31.5	30.3	33.3	35.8	32.7	31.0	33.7
산별교섭의 실질적 성과 미흡	명	449	323	126	349	100	93	151	205	130	102	104	113	33	34	59	323	59	190	155
	%	33.7	35.0	30.8	33.2	35.5	31.8	32.8	35.3	35.5	32.1	33.1	33.8	26.6	27.9	41.0	34.3	23.5	33.5	37.1
청년,프리랜서,작은 사업장 등 다양한 계층부문 포섭 부족	명	433	276	157	329	104	114	146	173	135	110	94	94	53	40	44	296	85	189	148
	%	32.5	29.9	38.4	31.3	36.9	39.0	31.7	29.8	36.9	34.6	29.9	28.1	42.7	32.8	30.6	31.4	33.9	33.3	35.4
기업 현안 중심의 개별적 실리주의 활동	명	425	309	116	355	70	88	137	200	89	85	102	149	56	50	50	269	89	188	100
	%	31.9	33.5	28.4	33.8	24.8	30.1	29.8	34.5	24.3	26.7	32.5	44.6	45.2	41.0	34.7	28.6	35.5	33.2	23.9
노동시장 분절에 따른 이해 충돌	명	405	275	130	335	70	96	132	177	126	97	93	89	25	32	42	306	93	207	153
	%	30.4	29.8	31.8	31.9	24.8	32.9	28.7	30.5	34.4	30.5	29.6	26.6	20.2	26.2	29.2	32.5	37.1	36.5	36.6

a: 0~2년, b: 3~5년, c: 6~10년, d: 10년 초과 | 가: 총연맹 및 산하조직, 나: 산별연맹 중앙, 다: 업종본부, 가맹지역본부 외, 라: 지부 이하

[표 6-7] 민주노총 조직 확대 어려운 외부적 요인(2개 응답)

조직 확대 어려운 내부 요인	계	성별		고용형태		연령대			간부 경력				소속				참여수준		
		남성	여성	정규	비정	2-30	40	50+	a	b	c	d	가	나	다	라	저	중	고
윤석열 정권의 노조 탄압 및 노동 배제 국정 운영	명 717 % 53.8	483 52.3	234 57.2	559 53.2	158 56.0	142 48.6	259 56.3	316 54.5	194 53.0	169 53.1	178 56.7	176 52.7	64 51.6	56 45.9	74 51.4	523 55.5	120 47.8	317 55.9	236 56.5
노조에 대해 낙후된 사회적 인식	명 527 % 39.6	359 38.9	168 41.1	430 41.0	97 34.4	141 48.3	203 44.1	183 31.6	166 45.4	154 48.4	108 34.4	99 29.6	32 25.8	52 42.6	46 31.9	397 42.1	74 29.5	148 26.1	140 33.5
정치 분야에서 친노동 정치세력의 부족	명 389 % 29.2	261 28.3	128 31.3	304 29.0	85 30.1	77 26.4	139 30.2	173 29.8	107 29.2	89 28.0	88 28.0	105 31.4	32 25.8	25 20.5	46 31.9	286 30.4	113 45.0	248 43.7	140 33.5
비정규직, 취약 노동자 확산에 따른 노동시장 분절	명 349 % 26.2	233 25.2	116 28.4	256 24.4	93 33.0	73 25.0	104 22.6	172 29.7	76 20.8	72 22.6	90 28.7	111 33.2	53 42.7	42 34.4	44 30.6	210 22.3	63 25.1	137 24.2	114 27.3
노조 조직 확대를 가로막는 노사관계 관련 법령	명 280 % 21.0	208 22.5	72 17.6	210 20.0	70 24.8	51 17.5	86 18.7	143 24.7	64 17.5	56 17.6	74 23.6	86 25.7	28 22.6	35 28.7	37 25.7	180 19.1	50 19.9	113 19.9	95 22.7
사용자의 반노조 경서 및 불이익 위협	명 223 % 16.7	160 17.3	63 15.4	182 17.3	41 14.5	56 19.2	78 17.0	89 15.3	61 16.7	56 17.6	50 15.9	56 16.8	28 22.6	26 21.3	22 15.3	147 15.6	36 14.3	96 16.9	78 18.7
인구 감소와 고령층 확대에 따른 경제활동인구 감소	명 109 % 8.2	88 9.5	21 5.1	101 9.6	8 2.8	29 9.9	33 7.2	47 8.1	44 12.0	21 6.6	25 8.0	19 5.7	4 3.2	4 3.3	11 7.6	90 9.6	31 12.4	49 8.6	19 4.5
급격한 기술 및 산업 변화로 인한 일자리 축소	명 70 % 5.3	54 5.9	16 3.9	58 5.5	12 4.3	15 5.1	18 3.9	37 6.4	20 5.5	19 6.0	15 4.8	16 4.8	7 5.6	4 3.3	8 5.6	51 5.4	15 6.0	26 4.6	14 3.3

a: 0~2년, b: 3~5년, c: 6~10년, d: 10년 초과, 가: 총연맹 및 산하조직, 나: 산별연맹 중앙, 다: 업종본부, 가맹지역본부 외, 라: 지부 이하

[표 6-8] 민주노총 활동 지지도에 대한 인식

항목 (n=1,236)	5점 척도		빈도 (명, %)				
	평균	SD	전혀 아니다	아닌 편	보통 이다	그런 편	매우 그렇다
조합원들은 민주노총의 활동을 지지한다	3.37	0.91	30 2.4	158 12.8	490 39.6	435 35.2	123 10.0
시민들은 민주노총의 활동을 지지한다	2.71	0.91	109 8.8	370 29.9	569 46.0	144 11.7	44 3.6

[표 6-9] 민주노총 운영에 대한 평가와 전망

항목 (n=1,236)	5점 척도		빈도 (명, %)				
	평균	SD	전혀 아니다	아닌 편	보통 이다	그런 편	매우 그렇다
민주노총의 의사결정은 민주적으로 이뤄지고 있다.	3.40	0.97	54 4.4	138 11.2	434 35.1	476 38.5	134 10.8
민주노총은 정책이나 방침, 지시사항 등이 잘 전달된다.	3.22	0.86	32 2.6	185 15.0	558 45.1	396 32.0	65 5.3
민주노총 각급 단위의 조직 운영은 평등하게 이뤄지고 있다	3.21	0.85	39 3.2	164 13.3	598 48.4	373 30.2	62 5.0
민주노총은 미래 발전에 대한 명확한 전략이 수립되어 있다.	2.91	0.99	104 8.4	276 22.3	553 44.7	231 18.7	72 5.8
민주노총은 지금보다 더 강화되고 발전할 것이다.	3.52	0.97	23 1.9	138 11.2	466 37.7	395 32.0	214 17.3

[표 6-10] 각급 단위 협력관계에 대한 경력별 인식 차이

항목	구분	평균(5점)	SD	f (p)	사후검증
전체 (n=1,236)		2.78	0.81		
간부 활동기간	0~2년(a)	2.91	0.73	6.951***	d<a,c
	3~5년(b)	2.75	0.84		
	6~10년(c)	2.82	0.86		
	10년 초과(d)	2.63	0.81		

평균이 1에 가까울수록 갈등적, 5에 가까울수록 협력적으로 인식하는 것임(중립:3)
성별, 고용형태, 연령대, 소속, 참여수준에 따른 평균 차이는 통계적으로 유의하지 않음

[표 6-11] 전반적인 산별노조 운동에 대한 평가

항목 (n=1,236)	5점 척도		빈도 (명, %)				
	평균	SD	전혀 성과적이 지 못함	성과적이 지 못함	보통 이다	성과적	매우 성과적
민주노총의 전반적 산별노조 운동에 대한 평가	2.92	0.82	57 4.6	280 22.7	631 51.1	247 20.0	21 1.7

[표 6-12] 전반적 산별노조 운동 평가 관련 집단별 평균 차이 (n=1,236)

성별	간부활동기간	소속
남<여**	d<b,c<a***	가,나,다<라***

***p<.001, **p<.01, *p<.05 a: 0~2년, b: 3~5년, c: 6~10년, d: 10년 초과, 가: 총연
맹 및 산하조직, 나: 산별·연맹 중앙, 다: 업종본부, 가맹지역본부 외, 라: 지부 이하

[표 6-13] 산별노조 운동 관련 인식(응답 분포 / n=1,236)

아래 견해에 대한 동의 정도	5점 척도		응답 비율 (%)				
	평균	SD	전혀동 의하지 않음	동의하 지 않는편	보통 이다	동의하 는 편	매우 동의
산별·연맹의 조직 확대 경쟁이 매우 심각하다.	3.31	0.83	1.3	12.5	46.8	32.2	7.1
총연맹이 산별·연맹 조직화에 대해 조정하고 조율해야 한다.	3.65	0.88	1.4	6.8	33.8	41.7	16.3
현재 16개 가맹조직(산별· 연맹)을 유관 산업별로 통폐합해야 한다.	3.54	0.98	2.0	12.1	32.6	36.0	17.2
기업 단위 현안 중심의 사업 투쟁으로 인해 산별노조 운동이 정체되고 있다.	3.64	0.89	1.5	6.1	35.9	39.5	16.9

[표 6-14] 산별노조 운동 인식에 관한 집단별 평균 차이(1)

명제 (n=1,236)	성별	고용형태	연령대
산별·연맹의 조직 확대 경쟁이 매우 심각하다.			
총연맹이 산별·연맹 조직화에 관해 조정하고 조율해야 한다.		정규<비정규*	2-30<50+*
현재 16개 가맹조직(산별·연맹)을 유관 산업별로 통폐합해야 한다.	여<남*	정규<비정규**	2-30<50+**
기업 단위 현안 중심의 사업·투쟁으로 인해 산별노조 운동이 정체되고 있다.			2-30<40,50+**

***p<.001, **p<.01, *p<.05

[표 6-15] 산별노조 운동 인식에 관한 집단별 평균 차이(2)

명제 (n=1,236)	경력	소속	참여수준
산별·연맹의 조직 확대 경쟁이 매우 심각하다.	a,b<d***	라<다<가, 나<가***	저,중<고***
총연맹이 산별·연맹 조직화에 관해 조정하고 조율해야 한다.	a,b<c,d***	라<가,나,다***	저<중<고***
현재 16개 가맹조직(산별·연맹)을 유관 산업별로 통폐합해야 한다.	a<d***	나,다,라<가***	저<중<고***
기업 단위 현안 중심의 사업·투쟁으로 인해 산별노조 운동이 정체되고 있다.	a,b<c,d***	라<가,나,다***	저<중<고***

***p<.001, **p<.01, *p<.05

a: 0~2년, b: 3~5년, c: 6~10년, d: 10년 초과, 가: 총연맹 및 산하조직, 나: 산별·연맹 중앙, 다: 업종본부, 가맹지역본부 외, 라: 지부 이하

[표 6-16] 전반적 산별노조 운동에 대한 평가 : 가맹조직별

가맹조직	n	평균(5점만점)	표준편차
건설산업연맹	80	2.60	0.866
공공운수노조	181	2.79	0.796
공무원노조	83	2.99	0.834
금속노조	266	2.91	0.779
민주일반연맹	84	2.89	0.712
보건의료노조	148	2.99	0.888
사무금융노조	61	2.85	0.833
서비스연맹	164	3.04	0.817
전교조	74	3.14	0.849

50명 이상 응답한 가맹조직을 대상으로 분석한 결과임. AVOVA 분석 결과 $p < .01$ 수준에서 유의. Scheffe 사후검정 결과, 건설<서비스, 전교조 ($p < .05$)

[표 6-17] 산별노조 운동 인식에 관한 가맹조직별 평균 차이(1)

“산별연맹의 조직 확대 경쟁이 매우 심각하다”			
가맹조직	n	평균(5점만점)	표준편차
건설산업연맹	80	3.26	0.978
공공운수노조	181	3.43	0.768
공무원노조	83	3.54	0.801
금속노조	266	3.08	0.838
민주일반연맹	84	3.51	0.814
보건의료노조	148	3.11	0.739
사무금융노조	61	3.41	0.883
서비스연맹	164	3.50	0.763
전교조	74	3.32	0.813

50명 이상 응답한 가맹조직을 대상으로 분석한 결과임. AVOVA 분석 결과 $p < .001$ 수준에서 유의하였으며, Scheffe 사후검정 결과, 금속<공공운수, 공무원, 민주일반 ($p < .05$), 금속<서비스 ($p < .001$)

[표 6-18] 산별노조 운동 인식에 관한 가맹조직별 평균 차이(2)

“현재 16개 가맹조직을 유관 산업별로 통합해야 한다”			
가맹조직	n	평균(5점만점)	표준편차
건설산업연맹	80	3.65	1.080
공공운수노조	181	3.54	0.957
공무원노조	83	3.65	0.956
금속노조	266	3.45	0.931
민주일반연맹	84	3.67	0.974
보건의료노조	148	3.26	0.919
사무금융노조	61	3.74	0.929
서비스연맹	164	3.79	0.975
전교조	74	3.41	0.905

50명 이상 응답한 가맹조직을 대상으로 분석한 결과임. AVOVA 분석 결과 $p < .001$ 수준에서 유의하였으며, Scheffe 사후검정 결과, 보건의료<서비스($p < .01$)

[표 6-19] 정치세력화 관련 인식 (응답 분포/ n=1,236)

아래 견해에 대한 동의 정도		5점 척도		응답 비율 (%)				
		평균	SD	전혀동 의하지 않음	동의하 지 않는편	보통 이다	동의하 는 편	매우 동의
A	민주노총이 노동자의 독자적인 정치세력화를 주도해야 한다.	3.61	1.13	5.2	10.5	28.2	29.9	26.2
B	2026년 지방선거까지 진보정치세력이 참여하는 연합 정당을 건설해야 한다.	3.54	1.23	8.7	10.8	24.4	29.4	26.7
C	민주노총은 진보정당의 분열·다원화를 존중해야 한다.	2.93	1.19	15.4	18.1	34.7	21.8	10.0

[표 6-20] 정치세력화에 관한 집단별 평균 차이

견해	성별	고용형태	연령대	간부활동기간	소속	참여수준
A		정규<비정규**	2-30<50+**	a<c,d b<d***	라<다**	저<중<고***
B		정규<비정규*	2-30<40,50+***	a<c,d**	가<다*	저<중<고***
C	남<여*			d<a***		고<저,중***

***p<.001, **p<.01, *p<.05

a: 0~2년, b: 3~5년, c: 6~10년, d: 10년 초과, 가: 총연맹 및 산하조직, 나: 산별연맹 중앙, 다: 업종본부, 가맹지역본부 외, 라: 지부 이하

[표 6-21] 정치세력화 견해에 관한 가맹조직별 평균 차이(1)

“민주노총이 노동자의 독자적인 정치세력화를 주도해야 한다.”			
가맹조직	n	평균(5점만점)	표준편차
건설산업연맹	80	3.73	1.273
공공운수노조	181	3.46	1.113
공무원노조	83	4.05	0.999
금속노조	266	3.43	1.151
민주일반연맹	84	3.89	0.982
보건의료노조	148	3.52	0.993
사무금융노조	61	3.16	1.254
서비스연맹	164	3.95	1.056
전교조	74	3.85	1.235

50명 이상 응답한 가맹조직을 대상으로 분석한 결과임. AVOVA 분석 결과 p<.001 수준에서 유의하였으며, Scheffe 사후검정 결과, 공공운수<공무원, 서비스 (p<.05), 금속<공무원(p<.05), 금속<서비스(p<.01), 사무금융<공무원, 서비스(p<.01),

[표 6-22] 정치세력화 견해에 관한 가맹조직별 평균 차이(2)

“2026년 지방선거까지 진보정치세력이 참여하는 연합정당을 건설해야 한다.”			
가맹조직	n	평균(5점만점)	표준편차
건설산업연맹	80	3.64	1.334
공공운수노조	181	3.33	1.290
공무원노조	83	4.01	1.042
금속노조	266	3.32	1.256
민주일반연맹	84	3.85	1.070
보건의료노조	148	3.43	0.998
사무금융노조	61	3.20	1.276
서비스연맹	164	3.93	1.130
전교조	74	3.92	1.269

50명 이상 응답한 가맹조직을 대상으로 분석한 결과임. AVOVA 분석 결과 $p < .001$ 수준에서 유의하였으며, Scheffe 사후검정 결과, 공공운수, 사무금융<공무원, 서비스 ($p < .05$), 공공운수<서비스 ($p < .01$), 금속<공무원, 서비스($p < .01$)

[표 6-23] 정당 지지도 관련 집단 비교 (n=1,236)

지지 정당	계		성별*		고용형태***		연령대***			간부 경력***				소속***				참여수준***		
			남성	여성	정규	비정	2-30	40	50+	a	b	c	d	가	나	다	라	저	중	고
진보 4당	명	519	335	184	355	164	92	173	254	94	119	135	171	72	55	74	318	53	197	269
	%	42.0	39.2	48.3	36.0	65.3	33.1	40.3	48.0	28.0	39.8	46.1	55.5	62.6	50.9	56.5	36.1	21.1	34.7	64.4
지지정당 없음	명	278	187	91	241	37	97	83	98	95	52	57	74	37	39	24	178	75	130	73
	%	22.5	21.9	23.9	24.5	14.7	34.9	19.3	18.5	28.3	17.4	19.5	24.0	32.2	36.1	18.3	20.2	29.9	22.9	17.5
더불어민주당	명	250	188	62	219	31	61	99	90	94	69	51	36	2	8	12	228	71	138	41
	%	20.2	22.0	16.3	22.2	12.4	21.9	23.1	17.0	28.0	23.1	17.4	11.7	1.7	7.4	9.2	25.9	28.3	24.3	9.8
조국혁신당	명	121	92	29	110	11	8	59	54	31	41	30	19	1	4	16	100	33	67	21
	%	9.8	10.8	7.6	11.2	4.4	2.9	13.8	10.2	9.2	13.7	10.2	6.2	0.9	3.7	12.2	11.3	13.1	11.8	5.0
기타	명	21	16	5	16	5	2	5	14	1	5	11	4	3	1	2	15	5	6	10
	%	1.7	1.9	1.3	1.6	2.0	0.7	1.2	2.6	0.3	1.7	3.8	1.3	2.6	0.9	1.5	1.7	2.0	1.1	2.4
개혁신당	명	18	16	2	18	0	5	3	10	6	8	3	1	0	0	1	17	4	12	2
	%	1.5	1.9	0.5	1.8	0.0	1.8	0.7	1.9	1.8	2.7	1.0	0.3	0.0	0.0	0.8	1.9	1.6	2.1	0.5
국민의힘	명	16	11	5	15	1	9	4	3	13	2	0	1	0	0	2	14	10	5	1
	%	1.3	1.3	1.3	1.5	0.4	3.2	0.9	0.6	3.9	0.7	0.0	0.3	0.0	0.0	1.5	1.6	4.0	0.9	0.2
기본소득당	명	13	10	3	11	2	4	3	6	2	3	6	2	0	1	0	12	0	12	1
	%	1.1	1.2	0.8	1.1	0.8	1.4	0.7	1.1	0.6	1.0	2.0	0.6	0.0	0.9	0.0	1.4	0	2.1	0.2

χ^2 검정 *** p<.001 **p<.01 *p<.05 | a: 0~2년, b: 3~5년, c: 6~10년, d: 10년 초과 | 가: 총연맹 및 산하조직, 나: 산별연맹 중앙, 다: 업종본부, 가맹지역본부 외, 라: 지부 이하

[표 6-24] 인구구조 변화 관련 주관적 인식 정도

분야	항목	구분	M	SD	t / f (p)	사후검증
저출생 고령화와 인구구조의 변화	전체		3.89	0.79	-	
	성별	남성	3.93	0.78	2.52*	
		여성	3.81	0.79		
	고용형태	정규직	3.92	0.80	2.94**	
		비정규직	3.77	0.74		
	연령대	2~30대(a)	3.72	0.78	15.35***	a,b<c
		40대(b)	3.84	0.78		
		50대 이상(c)	4.01	0.77		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.68	0.81	15.46***	a<b,c,d b<d
		3~5년(b)	3.85	0.76		
		6~10년(c)	4.01	0.77		
		10년초과(d)	4.04	0.75		
	소속	총연맹,산하(가)	3.80	0.71	2.13	
		산별연맹(나)	3.95	0.77		
		업종 이하(다)	4.01	0.75		
		지부 이하(라)	3.87	0.80		
참여수준	저	3.69	0.84	23.48***	저<중<고	
	중	3.85	0.75			
	고	4.09	0.74			
수도권 과말과 지방소멸	전체		3.91	0.81	-	
	성별	남성	3.95	0.81	2.35*	
		여성	3.84	0.81		
	고용형태	정규직	3.94	0.82	2.40*	
		비정규직	3.81	0.76		
	연령대	2~30대(a)	3.78	0.81	12.44***	a,b<c
		40대(b)	3.85	0.81		
		50대 이상(c)	4.04	0.79		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.75	0.82	3.78 ***	a<b,c,d
		3~5년(b)	3.93	0.77		
		6~10년(c)	4.01	0.78		
		10년초과(d)	3.99	0.84		
	소속	총연맹,산하(가)	3.78	0.69	1.87	
		산별연맹(나)	3.89	0.83		
		업종 이하(다)	4.01	0.78		
		지부 이하(라)	3.92	0.82		
참여수준	저	3.76	0.86	18.68***	저,중<고	
	중	3.86	0.78			
	고	4.11	0.78			

***p<.001, **p<.01, *p<.05 | M: 평균(5점 만점), SD: 표준편차

[표 6-25] 산업전환 관련 주관적 인식 정도

분야	항목	구분	M	SD	t / f (p)	사후검증
디지털 전환과 인공지능의 발전	성별	전체	3.58	0.86	-	
		남성	3.64	0.86	3.76***	
		여성	3.45	0.86		
	고용형태	정규직	3.63	0.88	2.40*	
		비정규직	3.41	0.78		
	연령대	2~30대(a)	3.48	0.89	3.16*	a<c
		40대(b)	3.58	0.84		
		50대 이상(c)	3.63	0.86		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.54	0.87	0.544	
		3~5년(b)	3.60	0.83		
		6~10년(c)	3.61	0.86		
		10년초과(d)	3.58	0.89		
	소속	총연맹, 산하(가)	3.35	0.89	4.22**	가<라
		산별연맹(나)	3.52	0.84		
		업종 이하(다)	3.53	0.86		
		지부 이하(라)	3.63	0.86		
참여수준	저	3.49	0.90	3.26*	저<고	
	중	3.56	0.80			
	고	3.66	0.91			
플랫폼 경제 확장과 불안정 노동 다변화	성별	전체	3.59	0.85	-	
		남성	3.62	0.83	2.21*	
		여성	3.51	0.87		
	고용형태	정규직	3.59	0.86	0.22	
		비정규직	3.58	0.79		
	연령대	2~30대(a)	3.38	0.91	18.39***	a,b<c
		40대(b)	3.53	0.84		
		50대 이상(c)	3.73	0.80		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.35	0.90	18.05***	a<b<d a<c
		3~5년(b)	3.55	0.83		
		6~10년(c)	3.71	0.80		
		10년초과(d)	3.77	0.77		
	소속	총연맹, 산하(가)	3.69	0.74	5.00**	라<다
		산별연맹(나)	3.68	0.82		
		업종 이하(다)	3.78	0.79		
		지부 이하(라)	3.53	0.87		
참여수준	저	3.34	0.89	31.76***	저<중<고	
	중	3.52	0.78			
	고	3.83	0.84			

***p<.001, **p<.01, *p<.05 | M: 평균(5점 만점), SD: 표준편차

[표 6-26] 이주민, 기후 위기 관련 주관적 인식 정도

분야	항목	구분	M	SD	t / f (p)	사후검증
이주민과 이주노동자 증가	전체		3.49	0.92	-	
	성별	남성	3.51	0.92	1.22	
		여성	3.44	0.90		
	고용형태	정규직	3.49	0.93	0.23	
		비정규직	3.50	0.87		
	연령대	2~30대(a)	3.28	1.01	27.39***	a,b<c
		40대(b)	3.37	0.88		
		50대 이상(c)	3.69	0.85		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.30	0.94	11.98***	a<c,d b<d
		3~5년(b)	3.43	0.94		
		6~10년(c)	3.56	0.87		
		10년초과(d)	3.69	0.86		
	소속	총연맹,산하(가)	3.44	0.81	1.81	
		산별연맹(나)	3.53	0.88		
		업종 이하(다)	3.65	0.88		
지부 이하(라)		3.46	0.94			
참여수준	저	3.27	0.95	29.57***	저,중<고	
	중	3.39	0.88			
	고	3.76	0.89			
기후 위기와 기후정의	전체		3.67	0.84	-	
	성별	남성	3.64	0.84	-2.19*	
		여성	3.75	0.85		
	고용형태	정규직	3.71	0.85	3.26**	
		비정규직	3.52	0.80		
	연령대	2~30대(a)	3.54	0.91	8.76***	a,b<c
		40대(b)	3.62	0.82		
		50대 이상(c)	3.77	0.82		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.57	0.87	4.14**	a<d
		3~5년(b)	3.63	0.88		
		6~10년(c)	3.70	0.82		
		10년초과(d)	3.79	0.79		
	소속	총연맹,산하(가)	3.52	0.82	1.53	
		산별연맹(나)	3.70	0.89		
		업종 이하(다)	3.73	0.84		
지부 이하(라)		3.68	0.84			
참여수준	저	3.49	0.90	15.90***	저,중<고	
	중	3.62	0.81			
	고	3.84	0.83			

***p<.001, **p<.01, *p<.05 | M: 평균(5점 만점), SD: 표준편차

[표 6-27] 자본주의 체제 변화 관련 주관적 인식 정도

분야	항목	구분	M	SD	t / f (p)	사후검증
보호무역 확대 및 미국과 중국의 무역전쟁	성별	전체	3.47	0.96	-	
		남성	3.59	0.91	6.81***	
	여성	3.21	1.01			
	고용형태	정규직	3.48	0.97	0.81	
		비정규직	3.43	0.90		
	연령대	2~30대(a)	3.02	1.08	57.65***	a<b<c
		40대(b)	3.44	0.92		
		50대 이상(c)	3.72	0.83		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.16	1.01	30.59***	a<b,c,d b<d c<d
		3~5년(b)	3.40	0.99		
		6~10년(c)	3.54	0.89		
		10년초과(d)	3.81	0.80		
	소속	총연맹,산하(가)	3.41	0.95	4.02**	라<다
		산별연맹(나)	3.56	0.95		
		업종 이하(다)	3.71	0.88		
참여수준	지부 이하(라)	3.43	0.97			
	저	3.17	1.02	45.95	저<중<고	
	중	3.25	0.90			
고	3.81	0.90				
신냉전 경제블록과 미국 주도 세계화의 쇠퇴	성별	전체	3.40	0.99	-	
		남성	3.51	0.95	5.87***	
	여성	3.17	1.04			
	고용형태	정규직	3.40	1.01	0.16	
		비정규직	3.41	0.94		
	연령대	2~30대(a)	2.95	1.11	55.44***	a<b<c
		40대(b)	3.36	0.96		
		50대 이상(c)	3.67	0.86		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.01	1.04	43.33**	a<b<c<d
		3~5년(b)	3.31	1.01		
		6~10년(c)	3.54	0.89		
		10년초과(d)	3.80	0.82		
	소속	총연맹,산하(가)	3.50	0.99	8.69***	라<다
		산별연맹(나)	3.53	1.01		
		업종 이하(다)	3.74	0.88		
참여수준	지부 이하(라)	3.32	1.00			
	저	3.02	1.08	63.46***	저<중<고	
	중	3.28	0.90			
고	3.81	0.94				

국제분쟁과 군사적 충돌	전체		3.53	0.92	-	
	성별	남성	3.65	0.88	7.05***	
		여성	3.26	0.96		
	고용형태	정규직	3.56	0.93	2.31*	
		비정규직	3.42	0.87		
	연령대	2~30대(a)	3.23	1.03	26.11***	a<b<c
		40대(b)	3.51	0.90		
		50대 이상(c)	3.70	0.84		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.24	0.97	24.48***	a<b,c,d b<d
		3~5년(b)	3.49	0.92		
		6~10년(c)	3.61	0.88		
		10년초과(d)	3.81	0.81		
	소속	총연맹,산하(가)	3.52	0.89	3.10*	라<다
		산별연맹(나)	3.57	0.93		
		업종 이하(다)	3.74	0.88		
지부 이하(라)		3.49	0.93			
참여수준	저	3.31	0.97	38.62***	저,중<고	
	중	3.41	0.86			
	고	3.85	0.89			

***p<.001, **p<.01, *p<.05 | M: 평균(5점 만점), SD: 표준편차

[표 6-28] 인구구조 변화 관련 인식(응답 분포)

아래 견해에 대한 동의 정도	5점 척도		응답 비율 (%)				
	평균	SD	전혀동 의하지 않음	동이하 지 않는편	보통 이다	동이하 는 편	매우 동의
A 저출생 현상의 주요 원인은 소득자 산 불평등에 있다	4.20	0.86	1.2	4.1	9.8	43.4	41.5
B 출산육아 비용 지원 중심으로 접근 하는 저출생 대책은 효과가 없다	3.79	1.05	2.6	10.3	21.4	37.2	28.5
C 여성의 육아 부담, 경력 단절 위험 등 젠더 불평등이 저출생을 악화한다	3.93	0.99	2.6	6.9	16.1	43.2	31.1
D 고령화 시대의 우리나라 법정 정년 (享年)은 연장되어야 한다	3.96	1.04	2.6	8.9	14.3	38.4	35.9
E 국민연금은 '더 내고(보험료 인상) 더 받는(소득 대체율 인상)' 방향으 로 개혁해야 한다	3.37	1.24	9.4	16.4	21.7	32.4	20.0
F 연금 개혁에서 재정(기금) 안정보다 노후 소득 보장이 더 중요하다	3.83	0.98	1.4	8.9	22.6	39.6	27.6

[표 6-29] 인구구조 변화 인식에 관한 집단별 평균 차이

	성별	고용형태	연령대	간부활동기간	소속
A		정규<비정규***	2-30<40<50+***	a<b<d, a<c***	라<가, 라<다***
B	남<여**				
C	남<여***	정규<비정규***	2-30<50+ 40<50+***	a<d***	라<가,나,다***
D	여<남***			d<a**	가,나<라***
E			2-30<40<50+***	a<b<d, a<c***	라<가,나,다***
F			2-30<40<50+***	a,b<d**	

***p<.001, **p<.01, *p<.05 | a: 0~2년, b: 3~5년, c: 6~10년, d: 10년 초과, 가: 총연맹 및 산하조직, 나: 산별연맹 중앙, 다: 업종본부, 가맹지역본부 외, 라: 지부 이하

[표 6-30] 기후위기 관련 인식(응답 분포)

명제	5점 척도		응답 비율 (%)				
	평균	SD	전혀동 의하지 않음	동의하 지 않는편	보통 이다	동의하 는 편	매우 동의
A 자본주의적 개발과 성장이 기후변 화 위기의 근본 원인이다.	4.20	0.83	0.8	2.3	14.6	40.9	41.4
B 기후 위기는 지금 세대의 일자리에 도 충분히 위협을 준다.	4.09	0.82	0.7	3.2	16.1	46.2	33.9
C 선진국과 부자들의 탄소 배출량에 비해 책임의 분배는 불공정하다.	4.32	0.86	1.0	2.4	12.8	31.5	52.3

[표 6-31] 기후위기 인식 관련 집단별 평균 차이

명제	성별	고용형태	연령대	간부활동기간	소속
A	남<여***	정규<비정규***	2-30<40,50+***	a<b<c, a<b<d***	라<가,나, 라<다***
B	남<여***		2-30<40<50+***	a<c,d***	라<가. 라<다***
C		정규<비정규*	2-30<40<50+***	a<b<c, a<b<d***	라<가,나,다***

***p<.001, **p<.01, *p<.05 | a: 0~2년, b: 3~5년, c: 6~10년, d: 10년 초과, 가: 총연맹 및 산하조직, 나: 산별연맹 중앙, 다: 업종본부, 가맹지역본부 외, 라: 지부 이하

[표 6-32] 이주노동자 관련 인식(응답 분포)

명제	5점 척도		응답 비율 (%)				
	평균	SD	전혀동 의하지 않음	동의하 지 않는편	보통 이다	동의하 는편	매우 동의
A 저출생 등 인구구조의 변화로 이주노동자의 국내 유입은 불가피하다.	3.55	1.01	4.2	11.8	22.5	47.4	14.1
B 이주노동자가 국내 노동자의 일 자리를 위협한다.	2.98	1.11	9.2	26.4	30.6	25.0	8.9
C 이주노동자 확대에 앞서 이주노동자의 노동조건을 개선하고 차별을 해소해야 한다.	3.95	0.90	2.0	3.5	19.7	46.5	28.2
D 이주민의 새로운 아이디어와 문화 다양성은 한국 사회에 도움이 된다.	3.55	0.93	2.6	8.7	34.8	39.3	14.6

[표 6-33] 이주노동자 인식 관련 집단별 평균 차이

명제	성별	고용형태	연령대	간부활동기간	소속
A		비정규<정규**			라<나*
B	여<남***	정규<비정규***		d<a**	가,나<리***
C	남<여**	정규<비정규*	2-30<40<50+***	a<b<c, a<b<d***	라<가,나,다***
D			2-30<40,50+***	a,b<d***	라<가,나***

***p<.001, **p<.01, *p<.05 | a: 0~2년, b: 3~5년, c: 6~10년, d: 10년 초과, 가: 총연맹 및 산하조직, 나: 산별연맹 중앙, 다: 업종본부, 가맹지역본부 외, 라: 지부 이하

[표 6-34] 산업 및 체제 전환 관련 인식(응답 분포)

명제	5점 척도		응답 비율 (%)				
	평균	SD	전혀동 의하지 않음	동의하 지 않는편	보통 이다	동의하 는편	매우 동의
A 기업 주도의 디지털 전환은 노동 강도를 높이고 불평등을 심화시킬 것이다.	3.89	0.93	1.1	6.5	23.3	41.0	28.2
B 기술 경쟁 체계에서 AI 개발 속도와 기업의 자율성은 보장되어야 한다.	3.0	1.08	10.2	23.4	33.5	26.4	6.5
C 기술변화로 축소·사멸하는 기업과 노동자들을 위한 정부 지원이 강화되어야 한다.	4.22	0.81	0.5	2.3	14.4	39.9	42.9
D 중국, 러시아, 브릭스(BRICS) 등의 부상으로 미국 중심의 세계 질서가 약화하고 있다.	3.77	0.95	1.7	7.4	27.0	39.9	23.9
E 한국의 대중국 무역적자의 원인은 윤석열 정부의 친미반중 외교 탓이다.	4.06	1.03	2.4	5.9	18.4	30.2	43.1

[표 6-35] 산업 및 체제 전환 관련 집단별 평균 차이

명제	성별	고용형태	연령대	간부활동기간	소속
A		정규<비정규***	2-30<40<50+***	a<b<c, a<b<d***	라<가,나,다*
B		비정규<정규**	40,50+<2-30*	d<b<a, d<c<a***	가,나,다<라. 가<나,다***
C		정규<비정규**	2-30<40,50+***	a<b<d, a<c***	라<가,다***
D		정규<비정규**	2-30<40<50+***	a<c,d, b<c,d***	라<다***
E		정규<비정규***	2-30<40,50+***	a<b,c,d***	가,나<다***

***p<.001, **p<.01, *p<.05 | a: 0~2년, b: 3~5년, c: 6~10년, d: 10년 초과, 가: 총연맹 및 산하조직, 나: 산별연맹 중앙, 다: 업종본부, 가맹지역본부 외, 라: 지부 이하

[표 6-36] 사회변화에 대한 민주노총 대응의 중요성 인식

분야	항목	구분	M	SD	t / f (p)	사후검증
저출생 고령화 대응(일자리, 돌봄, 주거, 교육의 공공성 확대 및 불평등 해소)		전체	4.44	0.72	-	
	성별	남성	4.40	0.76	-2.65**	
		여성	4.51	0.64		
	고용형태	정규직	4.40	0.74	-3.66***	
		비정규직	4.56	0.63		
	연령대	2~30대(a)	4.35	0.79	4.79**	a<c
		40대(b)	4.41	0.74		
		50대 이상(c)	4.50	0.67		
	간부활동 기간	0~2년(a)	4.26	0.82	12.19***	a<b,c,d
		3~5년(b)	4.43	0.74		
		6~10년(c)	4.55	0.66		
		10년초과(d)	4.53	0.61		
	소속	총연맹,산하(가)	4.52	0.62	8.02***	라<다
		산별연맹(나)	4.54	0.55		
		업종 이하(다)	4.66	0.54		
지부 이하(라)		4.38	0.77			
참여수준	저	4.02	0.87	84.24***	저<중<고	
	중	4.41	0.69			
	고	4.72	0.53			
디지털 전환과 산업 변화 대응(디지털 전환 관련 노조 개입, 사회적 협약)		전체	4.24	0.80	-	
	성별	남성	4.22	0.82	-1.20	
		여성	4.28	0.78		
	고용형태	정규직	4.20	0.82	-2.87**	
		비정규직	4.36	0.73		
	연령대	2~30대(a)	4.01	0.92	19.12***	a<b<c
		40대(b)	4.22	0.80		
		50대 이상(c)	4.36	0.72		
	간부활동 기간	0~2년(a)	4.01	0.86	21.47***	a<c,d b<c,d
		3~5년(b)	4.14	0.85		
		6~10년(c)	4.40	0.73		
		10년초과(d)	4.41	0.68		
	소속	총연맹,산하(가)	4.43	0.66	9.07***	라<가,나, 다
		산별연맹(나)	4.39	0.71		
		업종 이하(다)	4.42	0.71		
지부 이하(라)		4.16	0.84			
참여수준	저	3.72	0.87	93.34***	저<중<고	
	중	4.22	0.76			
	고	4.54	0.67			

이주민 및 이주노동자 확대 대응(이주민 차별 철폐 및 이주노동자 조직화)	전체		3.82	0.98	-	
	성별	남성	3.76	1.02	-3.57***	
		여성	3.95	0.87		
	고용형태	정규직	3.77	0.98	-3.46**	
		비정규직	3.99	0.94		
	연령대	2~30대(a)	3.57	1.09	21.108***	a<b<c
		40대(b)	3.75	0.99		
		50대 이상(c)	4.00	0.87		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.58	1.04	16.78***	a<c,d b<c,d
		3~5년(b)	3.73	1.03		
		6~10년(c)	3.97	0.91		
		10년초과(d)	4.03	0.84		
	소속	총연맹,산하(가)	4.19	0.79	12.19***	라<가,나, 다
		산별연맹(나)	4.00	0.91		
업종 이하(다)		3.98	0.88			
지부 이하(라)		3.72	1.00			
참여수준	저	3.39	0.97	52.43***	저<중<고	
	중	3.74	0.95			
	고	4.14	0.92			
기후 위기 대응(정의로운 전환, 녹색친환경 단체협약)	전체		4.15	0.88	-	
	성별	남성	4.10	0.93	-3.50***	
		여성	4.27	0.74		
	고용형태	정규직	4.12	0.90	-2.36*	
		비정규직	4.26	0.80		
	연령대	2~30대(a)	3.87	1.03	31.50***	a<b<c
		40대(b)	4.09	0.89		
		50대 이상(c)	4.34	0.75		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.94	0.97	14.31***	a<c,d b<d
		3~5년(b)	4.09	0.90		
		6~10년(c)	4.27	0.83		
		10년초과(d)	4.33	0.76		
	소속	총연맹,산하(가)	4.37	0.74	6.06***	라<가,나, 다
		산별연맹(나)	4.27	0.78		
업종 이하(다)		4.28	0.84			
지부 이하(라)		4.09	0.91			
참여수준	저	3.71	0.98	52.87***	저<중<고	
	중	4.12	0.84			
	고	4.42	0.80			

미국 주도 세계화의 쇠퇴와 다극 체제 대응(중립외 교, 초국적 자본 규제)	전체		3.90	0.98	-	
	성별	남성	3.86	1.02	-2.60**	
		여성	4.00	0.87		
	고용형태	정규직	3.85	0.99	-3.93***	
		비정규직	4.11	0.92		
	연령대	2~30대(a)	3.50	1.07	47.32***	a<b<c
		40대(b)	3.85	0.98		
		50대 이상(c)	4.15	0.85		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.63	1.01	18.73***	a<b<d a<c b<d
		3~5년(b)	3.85	1.01		
		6~10년(c)	4.00	0.94		
		10년초과(d)	4.16	0.87		
	소속	총연맹, 산하(가)	3.96	0.92	7.02***	나,라<다
		산별연맹(나)	3.84	1.05		
		업종 이하(다)	4.24	0.85		
지부 이하(라)		3.85	0.99			
참여수준	저	3.44	0.96	66.00***	저<중<고	
	중	3.80	0.94			
	고	4.28	0.9			

***p<.001, **p<.01, *p<.05

[표 6-37] 민주노총 대응이 중요한 환경변화 분야 : 가맹조직별 순위

가맹조직	순위				
	저출생 고령화	디지털 전환과 산업 변화	기후 위기	미국 주도 세계화 쇠퇴 및 다극 체제	이주민 및 이주노동자 확대
전체(평균)	1(4.44)	2(4.24)	3(4.15)	4(3.90)	5(3.82)
건설	1	2	3	4	5
공공	1	2	3	5	4
공무원	1	2	3	4	5
금속	1	2	3	4	5
대학	1	2	3	5	4
민주일반	1	2	3	4	5
보건의료	1	3	2	4	5
사무금융	1	2	3	4	5
서비스	1	2	3	4	5
전교조	1	3	2	4	5
정보경제	2	1	3	4	5
화섬	1	2	3	4	5

응답자가 10명 미만인 가맹조직은 제외한 결과이며 전체 평균은 5점 척도 기준

[표 6-38] 사회변화에 대한 민주노총 대응 평가

분야	항목	구분	M	SD	t / f (p)	사후검증
저출생 고령화 대응(일자리, 돌봄, 주거, 교육의 공공성 확대 및 불평등 해소)		전체	2.76	0.89	-	
	성별	남성	2.68	0.88	-5.19**	
		여성	2.95	0.89		
	고용형태	정규직	2.75	0.90	-0.46	
		비정규직	2.78	0.86		
	연령대	2~30대(a)	2.83	0.94	1.58	
		40대(b)	2.76	0.90		
		50대 이상(c)	2.72	0.86		
	간부활동 기간	0~2년(a)	2.94	0.86	10.73***	d<c b,d<a
		3~5년(b)	2.75	0.94		
		6~10년(c)	2.78	0.86		
		10년초과(d)	2.56	0.87		
	소속	총연맹,산하(가)	2.62	0.80	3.01*	
		산별연맹(나)	2.59	0.90		
		업종 이하(다)	2.79	0.97		
지부 이하(라)		2.79	0.89			
참여수준	저	2.63	0.78	5.39**	저<고	
	중	2.76	0.87			
	고	2.86	0.96			
디지털 전환과 산업 변화 대응(디지털 전환 관련 노조 개입, 사회적 협약)		전체	2.61	0.84	-	
	성별	남성	2.58	0.84	-2.06*	
		여성	2.68	0.84		
	고용형태	정규직	2.59	0.86	-1.64	
		비정규직	2.68	0.78		
	연령대	2~30대(a)	2.63	0.88	0.13	
		40대(b)	2.60	0.81		
		50대 이상(c)	2.60	0.85		
	간부활동 기간	0~2년(a)	2.79	0.80	11.73***	d<a,b c<a
		3~5년(b)	2.62	0.88		
		6~10년(c)	2.58	0.83		
		10년초과(d)	2.42	0.82		
	소속	총연맹,산하(가)	2.36	0.79	8.66***	가,나<라
		산별연맹(나)	2.43	0.79		
		업종 이하(다)	2.50	0.91		
지부 이하(라)		2.68	0.83			
참여수준	저	2.59	0.74	0.15		
	중	2.62	0.80			
	고	2.62	0.94			

이주민 및 이주노동자 확대 대응(이주민 차별 철폐 및 이주노동자 조직화)	전체		2.75	0.83	-	
	성별	남성	2.71	0.82	-3.07**	
		여성	2.86	0.84		
	고용형태	정규직	2.76	0.83	0.61	
		비정규직	2.73	0.81		
	연령대	2~30대(a)	2.82	0.89	1.34	
		40대(b)	2.72	0.83		
		50대 이상(c)	2.74	0.80		
	간부활동 기간	0~2년(a)	2.91	0.78	7.97***	c,d<a
		3~5년(b)	2.77	0.86		
		6~10년(c)	2.70	0.83		
		10년초과(d)	2.62	0.82		
	소속	총연맹,산하(가)	2.48	0.82	9.26***	가<라
		산별연맹(나)	2.62	0.79		
업종 이하(다)		2.63	0.91			
지부 이하(라)		2.83	0.81			
참여수준	저	2.74	0.69	0.57		
	중	2.76	0.77			
	고	2.80	0.95			
기후 위기 대응(정의로운 전환, 녹색친환경 단체협약)	전체		2.74	0.87	-	
	성별	남성	2.69	0.86	-3.11**	
		여성	2.85	0.89		
	고용형태	정규직	2.76	0.87	1.27	
		비정규직	2.68	0.88		
	연령대	2~30대(a)	2.80	0.87	1.17	
		40대(b)	2.71	0.86		
		50대 이상(c)	2.73	0.88		
	간부활동 기간	0~2년(a)	2.87	0.86	7.01***	d<a,b
		3~5년(b)	2.79	0.86		
		6~10년(c)	2.70	0.88		
		10년초과(d)	2.58	0.86		
	소속	총연맹,산하(가)	2.47	0.81	8.16***	가<라
		산별연맹(나)	2.60	0.88		
업종 이하(다)		2.63	0.94			
지부 이하(라)		2.81	0.86			
참여수준	저	2.71	0.77	0.64		
	중	2.74	0.82			
	고	2.78	1.00			

미국 주도 세계화의 쇠퇴와 다극 체제 대응(중립외교, 초국적 자본 규제)	전체		2.67	0.89	-	
	성별	남성	2.63	0.89	-2.89**	
		여성	2.78	0.87		
	고용형태	정규직	2.66	0.90	-0.72	
		비정규직	2.71	0.86		
	연령대	2~30대(a)	2.67	0.94	0.08	
		40대(b)	2.66	0.86		
		50대 이상(c)	2.68	0.89		
	간부활동 기간	0~2년(a)	2.78	0.86	4.11**	d<a
		3~5년(b)	2.65	0.90		
		6~10년(c)	2.69	0.86		
		10년초과(d)	2.55	0.92		
	소속	총연맹,산하(가)	2.46	0.83	3.90***	가<라
		산별연맹(나)	2.57	0.88		
		업종 이하(다)	2.64	1.04		
지부 이하(라)		2.72	0.87			
참여수준	저	2.61	0.76	2.56		
	중	2.65	0.87			
	고	2.75	1.00			

***p<.001, **p<.01, *p<.05

[표 6-39] 민주노총의 사회변화 전반적인 대응에 대한 평가

분야	항목	구분	M	SD	t / f (p)	사후검증
민주노총의 사회변화 전반 대응에 대한 평가	전체		2.67	0.89	-	
	성별	남성	2.59	0.89	-4.72***	
		여성	2.84	0.87		
	고용형태	정규직	2.66	0.89	-0.53	
		비정규직	2.69	0.89		
	연령대	2~30대(a)	2.75	0.87	1.68	
		40대(b)	2.65	0.90		
		50대 이상(c)	2.64	0.88		
	간부활동 기간	0~2년(a)	2.89	0.86	16.19***	d<b<a c<a
		3~5년(b)	2.70	0.89		
		6~10년(c)	2.60	0.87		
		10년초과(d)	2.44	0.87		
	소속	총연맹,산하(가)	2.44	0.77	4.97**	가<라
		산별연맹(나)	2.56	0.94		
		업종 이하(다)	2.58	0.96		
지부 이하(라)		2.72	0.88			
참여수준	저	2.58	0.76	5.71**	저,중<고	
	중	2.63	0.85			
	고	2.79	1.00			

***p<.001, **p<.01, *p<.05

[표 6-40] 노동시장 및 노사관계 대응의 중요성 인식 (응답 분포)

의제	응답 비율 (%)				
	전혀 중요치 않음	중요치 않음	보통 이다	중요	매우 중요
특수고용-플랫폼 등 고용형태 다변화 대응	0.8	1.1	13.7	45.1	39.4
불안정-취약 노동자 사회적 안전망 구축	0.4	0.7	10.7	40.1	48.1
노동시간 단축 및 적정 노동시간 보장	0.1	0.2	8.5	34.2	57.0
노동 안전-보건권 강화	0.2	0.3	6.2	30.5	62.8
초기업 단위 교섭구조 활성화	0.8	0.7	15.5	38.2	44.9
동종 노동자들에 대한 단체협약 효력확장	0.3	0.7	12.8	36.9	49.3
노동시장 분절(이중구조)에 따른 불평등 해소	0.5	0.5	10.9	38.9	49.2
노동시장 성차별과 성별 격차 해소	1.1	1.6	15.8	36.2	45.3

[표 6-41] 노동시장 및 노사관계 대응의 중요성 인식 (집단별 평균 차이)

의제	항목	구분	M	SD	t / f (p)	사후검증
특수고용-플랫폼 등 고용형태 다변화 대응		전체	4.21	0.77	-	
	성별	남성	4.16	0.78	-3.91***	
		여성	4.34	0.74		
	고용형태	정규직	4.16	0.79	-5.15***	
		비정규직	4.42	0.66		
	연령대	2~30대(a)	4.02	0.88	15.45***	a<b<c
		40대(b)	4.19	0.76		
		50대 이상(c)	4.33	0.70		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.97	0.83	22.74***	a<b<c,d
		3~5년(b)	4.18	0.82		
		6~10년(c)	4.36	0.69		
		10년초과(d)	4.39	0.66		
	소속	총연맹,산하(가)	4.54	0.59	22.08***	라<가,나, 다
		산별연맹(나)	4.42	0.69		
		업종 이하(다)	4.46	0.67		
		지부 이하(라)	4.11	0.79		
	참여수준	저	3.82	0.83	84.77***	저<중<고
		중	4.13	0.76		
		고	4.55	0.62		

불안정·취약 노동자 사회적 안전망 구축	전체		4.35	0.73	-	
	성별	남성	4.16	0.78	-4.00***	
		여성	4.34	0.74		
	고용형태	정규직	4.30	0.75	-5.33***	
		비정규직	4.53	0.62		
	연령대	2~30대(a)	4.18	0.86	11.64***	a<b,c
		40대(b)	4.35	0.72		
		50대 이상(c)	4.43	0.64		
	간부활동 기간	0~2년(a)	4.12	0.80	20.67***	a<b,c,d
		3~5년(b)	4.34	0.73		
		6~10년(c)	4.47	0.67		
		10년초과(d)	4.49	0.62		
	소속	총연맹,산하(가)	4.59	0.54	18.0***	라<가,나, 다
		산별연맹(나)	4.55	0.62		
업종 이하(다)		4.58	0.60			
지부 이하(라)		4.26	0.76			
참여수준	저	3.95	0.80	78.93***	저<중<고	
	중	4.31	0.70			
	고	4.63	0.57			
노동시간 단축 및 적정 노동시간 보장	전체		4.48	0.66	-	
	성별	남성	4.44	0.68	-3.00**	
		여성	4.56	0.62		
	고용형태	정규직	4.46	0.67	-1.12	
		비정규직	4.51	0.64		
	연령대	2~30대(a)	4.42	0.72	1.89	
		40대(b)	4.48	0.70		
		50대 이상(c)	4.51	0.61		
	간부활동 기간	0~2년(a)	4.37	0.75	5.479**	a<c,d
		3~5년(b)	4.46	0.68		
		6~10년(c)	4.56	0.61		
		10년초과(d)	4.53	0.58		
	소속	총연맹,산하(가)	4.45	0.67	2.58	
		산별연맹(나)	4.57	0.55		
업종 이하(다)		4.59	0.56			
지부 이하(라)		4.45	0.69			
참여수준	저	4.12	0.80	59.55***	저<중<고	
	중	4.49	0.60			
	고	4.67	0.57			

노동 안전·보건권 강화	전체		4.56	0.64	-	
	성별	남성	4.52	0.65	-3.57***	
		여성	4.65	0.59		
	고용형태	정규직	4.52	0.65	-3.25**	
		비정규직	4.65	0.56		
	연령대	2~30대(a)	4.50	0.69	1.52	
		40대(b)	4.56	0.66		
		50대 이상(c)	4.58	0.59		
	간부활동 기간	0~2년(a)	4.45	0.73	5.479**	a<b,c
		3~5년(b)	4.59	0.64		
		6~10년(c)	4.64	0.56		
		10년초과(d)	4.55	0.59		
	소속	총연맹,산하(가)	4.56	0.54	2.90*	라<다
		산별연맹(나)	4.54	0.61		
업종 이하(다)		4.70	0.52			
지부 이하(라)		4.53	0.67			
참여수준	저	4.23	0.81	52.79***	저<중<고	
	중	4.57	0.58			
	고	4.73	0.52			
초기업 단위 교섭구조 활성화	전체		4.26	0.79	-	
	성별	남성	4.22	0.83	-2.73**	
		여성	4.34	0.71		
	고용형태	정규직	4.21	0.81	-4.34***	
		비정규직	4.44	0.71		
	연령대	2~30대(a)	4.13	0.89	5.52**	a<c
		40대(b)	4.26	0.78		
		50대 이상(c)	4.32	0.75		
	간부활동 기간	0~2년(a)	4.13	0.83	7.032***	a<c,d
		3~5년(b)	4.22	0.84		
		6~10년(c)	4.39	0.75		
		10년초과(d)	4.32	0.74		
	소속	총연맹,산하(가)	4.45	0.64	10.01***	라<가,나, 다
		산별연맹(나)	4.41	0.70		
업종 이하(다)		4.46	0.67			
지부 이하(라)		4.18	0.83			
참여수준	저	3.89	0.80	57.72***	저<중<고	
	중	4.22	0.79			
	고	4.53	0.69			

동종 노동자들에 대한 단체협약 효력확장	전체		4.34	0.75	-	
	성별	남성	4.33	0.76	-0.71	
		여성	4.36	0.72		
	고용형태	정규직	4.30	0.76	-4.15***	
		비정규직	4.50	0.69		
	연령대	2~30대(a)	4.17	0.81	11.26***	a<b,c
		40대(b)	4.36	0.77		
		50대 이상(c)	4.42	0.68		
	간부활동 기간	0~2년(a)	4.17	0.78	9.81***	a<b,c,d
		3~5년(b)	4.38	0.78		
		6~10년(c)	4.44	0.72		
		10년초과(d)	4.41	0.67		
	소속	총연맹,산하(가)	4.41	0.69	1.89	
		산별연맹(나)	4.43	0.68		
		업종 이하(다)	4.42	0.68		
지부 이하(라)		4.31	0.77			
참여수준	저	4.01	0.81	50.62***	저<중<고	
	중	4.30	0.74			
	고	4.58	0.63			
노동시장 분절(이중구조)에 따른 불평등 해소	전체		4.36	0.73	-	
	성별	남성	4.32	0.76	-2.92**	
		여성	4.44	0.66		
	고용형태	정규직	4.31	0.74	-4.97***	
		비정규직	4.54	0.65		
	연령대	2~30대(a)	4.22	0.82	8.81***	a<b,c
		40대(b)	4.36	0.75		
		50대 이상(c)	4.43	0.65		
	간부활동 기간	0~2년(a)	4.17	0.78	13.63***	a<b,c,d
		3~5년(b)	4.34	0.77		
		6~10년(c)	4.49	0.69		
		10년초과(d)	4.46	0.62		
	소속	총연맹,산하(가)	4.50	0.64	9.96***	라<가,나, 다
		산별연맹(나)	4.50	0.62		
		업종 이하(다)	4.57	0.61		
지부 이하(라)		4.30	0.76			
참여수준	저	4.02	0.82	53.55***	저<중<고	
	중	4.34	0.68			
	고	4.59	0.65			

노동시장 성차별과 성별 격차 해소	전체		4.23	0.85	-	
	성별	남성	4.11	0.88	-8.56***	
		여성	4.50	0.68		
	고용형태	정규직	4.18	0.87	-4.93***	
		비정규직	4.43	0.70		
	연령대	2~30대(a)	4.05	1.01	13.33***	a,b<c
		40대(b)	4.20	0.85		
		50대 이상(c)	4.35	0.72		
	간부활동 기간	0~2년(a)	4.12	0.88	4.96**	a<c
		3~5년(b)	4.18	0.94		
		6~10년(c)	4.35	0.81		
		10년초과(d)	4.29	0.74		
	소속	총연명,산하(가)	4.44	0.67	6.37***	라<가
		산별연명(나)	4.34	0.76		
업종 이하(다)		4.37	0.83			
지부 이하(라)		4.17	0.87			
참여수준	저	3.88	0.96	51.90***	저<중<고	
	중	4.15	0.84			
	고	4.52	0.69			

***p<.001, **p<.01, *p<.05

[표 6-42] 노동시장 및 노사관계 대응 평가 (응답 분포)

의제	응답 비율 (%)				
	전혀 못하고 있음	못하는 편	보통 이다	잘하는 편	매우 잘하고 있음
특수고용·플랫폼 등 고용형태 다변화 대응	4.5	18.8	50.2	23.6	2.9
불안정·취약 노동자 사회적 안전망 구축	5.8	21.5	48.0	21.4	3.2
노동시간 단축 및 적정 노동시간 보장	5.5	18.8	47.3	24.5	4.0
노동 안전·보건권 강화	3.3	13.9	43.3	34.0	5.5
초기업 단위 교섭구조 활성화	9.2	24.8	48.6	14.9	2.6
동종 노동자들에 대한 단체협약 효력확장	9.9	24.8	48.9	14.3	2.1
노동시장 분절(이중구조)에 따른 불평등 해소	8.0	24.5	50.2	15.1	2.3
노동시장 성차별과 성별 격차 해소	4.9	20.6	50.3	21.7	2.5
노동시장 및 노사관계 전반적인 변화	5.9	28.8	45.0	19.1	1.3

[표 6-43] 노동시장 및 노사관계 대응에 대한 평가 (집단별 평균 차이)

분야	항목	구분	M	SD	t / f (p)	사후검증
특수고용·플랫폼 등 고용형태 다변화 대응	전체		3.01	0.85		
	성별	남성	2.95	0.84	-4.29***	
		여성	3.16	0.85		
	고용형태	정규직	3.01	0.84	-0.63	
		비정규직	3.04	0.89		
	연령대	2~30대(a)	3.11	0.84	2.55	
		40대(b)	3.01	0.85		
		50대 이상(c)	2.97	0.85		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.16	0.81	9.88***	d<a,b
		3~5년(b)	3.07	0.83		
		6~10년(c)	3.00	0.89		
		10년초과(d)	2.83	0.83		
	소속	총연맹, 산하(가)	2.80	0.83	3.00*	가<라
		산별연맹(나)	3.02	0.89		
		업종 이하(다)	3.03	0.96		
		지부 이하(라)	3.04	0.83		
참여수준	저	2.87	0.72	11.43***	저, 중<고	
	중	3.00	0.83			
	고	3.17	0.89			
불안정·취약 노동자 사회적 안전망 구축	전체		2.95	0.89		
	성별	남성	2.89	0.88	-3.73***	
		여성	3.08	0.90		
	고용형태	정규직	2.95	0.89	0.47	
		비정규직	2.93	0.88		
	연령대	2~30대(a)	3.13	0.89	11.64***	c<a,b
		40대(b)	2.98	0.91		
		50대 이상(c)	2.83	0.85		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.19	0.81	19.01***	d<b,c<a
		3~5년(b)	2.96	0.90		
		6~10년(c)	2.91	0.89		
		10년초과(d)	2.70	0.88		
	소속	총연맹, 산하(가)	2.64	0.84	7.10***	가<라
		산별연맹(나)	2.88	0.91		
		업종 이하(다)	2.88	1.02		
		지부 이하(라)	3.01	0.86		
참여수준	저	2.87	0.80	3.69*	저<고	
	중	2.92	0.87			
	고	3.05	0.94			

노동시간 단축 및 적정 노동시간 보장	전체		3.03	0.90		
	성별	남성	2.94	0.89	-5.08***	
		여성	3.22	0.91		
	고용형태	정규직	3.03	0.90	0.34	
		비정규직	3.01	0.90		
	연령대	2~30대(a)	3.13	0.96	3.73*	c<a
		40대(b)	3.04	0.90		
		50대 이상(c)	2.96	0.87		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.20	0.87	11.14***	c,d<a d<b
		3~5년(b)	3.09	0.90		
		6~10년(c)	3.00	0.88		
		10년초과(d)	2.82	0.92		
	소속	총연맹,산하(가)	2.80	0.79	4.16**	가<라
		산별연맹(나)	3.02	0.92		
업종 이하(다)		2.92	1.05			
지부 이하(라)		3.07	0.88			
참여수준	저	2.87	0.78	9.30***	저,중<고	
	중	3.02	0.88			
	고	3.17	0.94			
노동 안전·보건권 강화	전체		3.24	0.88		
	성별	남성	3.18	0.88	-4.08***	
		여성	3.39	0.86		
	고용형태	정규직	3.25	0.87	0.31	
		비정규직	3.23	0.89		
	연령대	2~30대(a)	3.38	0.91	5.29**	c<a,b
		40대(b)	3.25	0.91		
		50대 이상(c)	3.18	0.83		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.35	0.82	4.09**	라<가
		3~5년(b)	3.28	0.91		
		6~10년(c)	3.22	0.90		
		10년초과(d)	3.12	0.88		
	소속	총연맹,산하(가)	3.24	0.82	0.91	
		산별연맹(나)	3.37	0.88		
업종 이하(다)		3.22	1.01			
지부 이하(라)		3.23	0.86			
참여수준	저	3.00	0.79	21.20***	저<중<고	
	중	3.24	0.83			
	고	3.43	0.92			

초기업 단위 교섭구조 활성화	전체		2.77	0.90		
	성별	남성	2.71	0.89	-3.86***	
		여성	2.91	0.90		
	고용형태	정규직	2.76	0.89	-0.89	
		비정규직	2.81	0.96		
	연령대	2~30대(a)	2.94	0.93	6.90**	b,c<a
		40대(b)	2.75	0.89		
		50대 이상(c)	2.70	0.88		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.08	0.84	28.58***	d<b,c<a
		3~5년(b)	2.78	0.92		
		6~10년(c)	2.71	0.90		
		10년초과(d)	2.47	0.85		
	소속	총연맹,산하(가)	2.42	0.88	19.51***	가,나,다<라
		산별연맹(나)	2.54	0.87		
		업종 이하(다)	2.49	0.95		
지부 이하(라)		2.89	0.88			
참여수준	저	2.79	0.78	0.33		
	중	2.75	0.86			
	고	2.79	0.99			
동종 노동자들에 대한 단체협약 효력확장	전체		2.74	0.90		
	성별	남성	2.67	0.89	-4.30***	
		여성	2.90	0.90		
	고용형태	정규직	2.74	0.89	-0.11	
		비정규직	2.74	0.93		
	연령대	2~30대(a)	2.88	0.92	5.25**	c<a
		40대(b)	2.73	0.91		
		50대 이상(c)	2.67	0.87		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.05	0.78	31.42***	d<b,c<a
		3~5년(b)	2.77	0.93		
		6~10년(c)	2.68	0.91		
		10년초과(d)	2.43	0.84		
	소속	총연맹,산하(가)	2.40	0.86	22.58***	가,나,다,<라
		산별연맹(나)	2.43	0.88		
		업종 이하(다)	2.47	0.94		
지부 이하(라)		2.87	0.87			
참여수준	저	2.74	0.79	0.07		
	중	2.76	0.86			
	고	2.74	0.98			

노동시장 분절(이중구조) 에 따른 불평등 해소	전체		2.79	0.87		
	성별	남성	2.73	0.88	-4.28***	
		여성	2.94	0.83		
	고용형태	정규직	2.80	0.87	0.95	
		비정규직	2.75	0.90		
	연령대	2~30대(a)	2.95	0.92	6.69**	c<a
		40대(b)	2.79	0.86		
		50대 이상(c)	2.71	0.85		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.08	0.78	25.66***	d<b,c<a
		3~5년(b)	2.78	0.88		
		6~10년(c)	2.76	0.87		
		10년초과(d)	2.52	0.87		
	소속	총연맹,산하(가)	2.49	0.82	15.13***	가,나,다<라
		산별연맹(나)	2.54	0.90		
업종 이하(다)		2.60	0.93			
지부 이하(라)		2.89	0.85			
참여수준	저	2.75	0.72	0.77		
	중	2.81	0.82			
	고	2.83	0.99			
노동시장 성차별과 성별 격차 해소	전체		2.96	0.85		
	성별	남성	2.95	0.83	-0.17	
		여성	2.97	0.88		
	고용형태	정규직	2.99	0.85	2.31*	
		비정규직	2.83	0.86		
	연령대	2~30대(a)	3.05	0.89	3.66*	c<a
		40대(b)	2.99	0.85		
		50대 이상(c)	2.89	0.81		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.11	0.76	10.34*	d<a,b,c
		3~5년(b)	3.00	0.90		
		6~10년(c)	2.96	0.87		
		10년초과(d)	2.77	0.82		
	소속	총연맹,산하(가)	2.63	0.81	14.70***	가,나,다<라
		산별연맹(나)	2.73	0.80		
업종 이하(다)		2.84	0.93			
지부 이하(라)		3.06	0.83			
참여수준	저	2.86	0.75	2.97		
	중	3.00	0.79			
	고	2.98	0.83			

***p<.001, **p<.01, *p<.05

[표 6-44] 민주노총의 노동시장 및 노사관계 전반적인 변화에 대한 평가

분야	항목	구분	M	SD	t / f (p)	사후검증
민주노총의 노사관계 및 노동시장 전반 대응에 대한 평가	전체		2.81	0.85		
	성별	남성	2.74	0.86	-4.51***	
		여성	3.00	0.83		
	고용형태	정규직	2.81	0.85	-0.47	
		비정규직	2.83	0.86		
	연령대	2~30대(a)	2.96	0.86	5.50**	b,c<a
		40대(b)	2.79	0.86		
		50대 이상(c)	2.76	0.84		
	간부활동 기간	0~2년(a)	3.07	0.76	24.68*	d<b,c<a
		3~5년(b)	2.86	0.91		
		6~10년(c)	2.77	0.85		
		10년초과(d)	2.53	0.81		
	소속	총연맹,산하(가)	2.56	0.79	7.44***	가<나,다<라
		산별연맹(나)	2.67	0.84		
		업종 이하(다)	2.72	0.94		
		지부 이하(라)	2.88	0.84		
	참여수준	저	2.74	0.73	4.83**	저,중<고
		중	2.78	0.82		
고		2.92	0.92			

주 : ***p<.001, **p<.01, *p<.05

◆ 집필진

- 김성혁 (민주노동연구원 원장)
- 김장호 (민플러스 교육원 원장)
- 남우근 (한국비정규노동센터 소장)
- 박영민 (민주노동연구원 연구위원)
- 정경윤 (민주노동연구원 기획실장)



- 발 행 일 | 2024년 9월 12일
- 펴 낸 곳 | 전국민주노동조합총연맹 부설 민주노동연구원
04518 서울특별시 중구 정동길 3 경향신문사 13층
전화 (02)2670-9291 / 팩스 (02)2670-9299
- 홈페이지 | <http://kctuli.kctu.org>
- 전자우편 | kctuli2020@gmail.com