

노동 있는 선거가 되려면 노동조합은 무엇을 할 것인가?

- 한국노총의 제 정당 노동정책 활동 평가와 과제

정혜윤_국회미래연구원 부연구위원

목 차

I. 들어가며

II. 정당 평가의 과정과 조사 결과

1. 정책요구안 반영정도 평가
2. 당내 노동 부문 기구 평가
3. 정당별 친노동 점수

III. 노동조합은 對정당·국회 활동, 어떻게 할 것인가

IV. 노동조합의 역할과 과제

요약

선거는 우리 주권을 위임해 예산을 사용하고 법률을 만드는 시민 대표를 선출하는 중요한 행위다. 노동운동은 곧 다가올 4월 총선을 앞두고 무엇을 해야 하고 또 할 수 있을까.

단순히 어떤 정당이나 후보를 지지하고 하지 않고 만의 문제는 아니다. 조합원과 노동자에게 정보를 제공하는 일은 노동조직이 할 수 있는 일이다. 노동운동이 각 정당의 노동·고용정책을 지속적으로 모니터링하고 평가한다는 메시지를 주어야 한다. 그리고 그것이 선거 시기 노동자들과 조합원의 각 정당에 대한 지지와 지원의 근거가 되고 있음을 보여줄 필요가 있다.

한국노총은 2021년에 이어 총선을 앞둔 올해 21대 국회의 정당별 평가를 진행했다. 21대 국회 개원기준 원내 의석이 있고 노동 부문 중앙당 기구가 존재하는 3개의 주요 정당을 대상으로 삼았다. 이 글은 총선 관련 선거법 관계상 당명은 공개하지 않고 조사 결과 가운데 일부만 공개하며, 노동조합이 어떻게 정당을 평가하고 조사 과정을 진행했는지 설명했다. 우선 한국노총 정치자문위원회 자문위원의 자문을 토대로 중앙연구원이 중심이 되어 정책본부·산업안전본부·대협본부와 함께 정당평가를 진행했다. 평가는 '정책요구안(법안평가)'과 '정당의 노동 부문 기구'라는 두 축으로 구성되었다. 두 축의 점수를 합산해 정당별 '친노동 점수'를 도출했다. 그 결과 A당이 노동의 요구를 반영하는 수준이 가장 높고 C당이 다음 순서이며 B당이 다음 순서인 것으로 나타났다.

아울러 정당·국회 전문가들의 견해를 토대로 노동조합이 정당과 국회 활동을 어떻게 할 것인지 알아보았다. 22대 총선과정에서 노총이 우선해야 할 정치활동, 입법과정에서 가장 영향력 있는 원내정당 구성원, 노동조합 영향력이 투입되기에 효과적인 시기, 정당 정책 결정과정에서 노동조합의 영향력 극대화를 위해 필요한 방안, 노동조합의 효과적 정당 후원 방안, 노동조합의 정치활동을 가로막는 장애물(개선방안) 등을 알아보았다.

마지막으로 노동조합의 과제로 정당 정책의 지속적인 평가 및 모니터링 실시, 평가 작업의 정례화, 거부권 행위자 정당의 역할과 친노동 법안 통과 제약 요인 연구, 노동조합의 일관된 리더십 체계의 구축, 노총 출신 정치인에 대한 적절한 책임 부과와 개입 등의 방법 마련, 조합원 교육 등 정비체계의 마련 등을 제안하고 있다.

I. 들어가며

선거가 지루하다. 후보자들이나 선거운동원들은 하루하루가 치열하겠고 언론은 보도 경쟁으로 분주하겠지만, 매일 출퇴근길에 나서는 시민들에게는 ‘누구를 위해’, ‘왜’는 없고 ‘어떻게 승리할 것인가’만 넘쳐나는 정치 이야기가 좀 식상하다. 질문이 같으니 답도 매번 똑같다. 혁신공천을 통한 이미지 팔기와 실제 없는 중도 잡기.

지역마다 속출하는 전세 사기에 피해자들은 목숨을 끊을 정도로 고통에 몸부림치지만 이들 이야기는 지역 개발 공약에 비해 의제가 되지 못한다. 엄정한 ‘노사 법치주의’가 무색하게 작년 체불임금은 역대 최대 규모지만 원인과 대안에 대한 이야기는 정당 간 중요한 논쟁거리조차 되지 못한다. 양당 모두 혁신공천을 이야기하지만 ‘친○○’이 살아남는가만 관심사이자 시장 물가에 한숨짓는 시민의 삶을 위한 다툼은 아니다. ‘무엇을 위해’, ‘누구를 위해’를 위한 정치가 희미하고 ‘어떻게’ 승리할 것인가만 있으니 투표장으로 향할 마음이 무겁다. 사회가 없고 시민의 삶이 없는 정치다. 그래서 일하느라 바쁜 시민일수록 정치혐오가 커지고 그럴수록 정치가 그들만의 리그가 된다. 악순환이다.

그럼에도 불구하고 우리 삶을 개선할 수 있는 것도 정치다. 공천학살 이야기가 난무하는 것이 정치가 아니라, 우리 주권을 위임해 예산을 사용하고 법률을 만드는 시민 대표를 선출하는 것이 선거다. 일하는 시민, 특히 조직된 노동은 대다수 노동자와 공동체 전반을 위해 선거에 적극 나설 필요가 있다. 곧 다가올 4월 총선을 앞두고 무엇을 해야 하고 또 할 수 있을까.

단순히 어떤 정당이나 후보를 지지하고 하지 않고 만의 문제는 아니다. 조합원과 노동자에게 정보를 제공하는 일은 노동조직이 할 수 있는 일이다. 노동운동이 각 정당의 노동·고용정책을 지속적으로 모니터링하고 평가한다는 메시지를 주어야 한다. 그리고 그것이 선거 시기 노동자들과 조합원의 각 정당에 대한 지지와 지원의 근거가 되고 있음을 보여 줄 필요가 있다.

한국노총은 보다 체계적인 정당 및 국회 활동 평가를 위해 2021년에 국회 환경노동위원회 고용노동법안심사 소위 발의안과 가결안 및 당내 노동조합 지분 분석을 합산해 처음으로 정당별 평가를 진행했다. 2021년도 조사를 개선해 올해 1월 25일부터 2월 19일까지 [21대 국회] 평가를 진행해 정당별 ‘친노동 점수’를 산출했다.

정당은 ① 조직으로서의 정당 ② 국회에 존재하는 의회 정당 ③ 시민사회 속에 존재하는 정당 세 축으로 구성된다. 이에 입법안 분석은 <의회 정당>을, 당내 노동 지분 분석은 <조직으로서의 정당>을 분석해, <시민사회 속에 대표적 집단>인 노동조합의 이해가 어떻게 투입-산출-

반영되는지 알아보고자 했다.

이를 위해 첫째, 한국노총의 핵심 법안(쟁점 법안) 30개를 선정(최종 29개로 조정)하고, 이를 집중 평가하는 방식으로 2021년도 조사를 개선했다. 둘째, 노동 지분 평가는 2021년 조사를 토대로 하되 다소 수정과 보완을 거쳐 분석 기간 동안 일반전문가만 대상으로 약식 설문조사를 진행했다. 이 두 가지를 합산해 정당별 ‘친노동 점수’를 도출했다. 셋째, 노동조합의 이해가 어떻게 산출되고 투입되는지 전문가 설문조사 결과를 통해 알아보았다.

본 브리프에는 선거법 관계상 정당명은 공개하지 않는다. II장에서 노동조합이 정당 평가를 어떻게 진행했는지 그 방법과 과정, 일부 결과를 기술했다. III장은 노동조합의 정치활동에 대한 정당 및 국회 전문가들의 견해를 알아본다. IV장은 앞에서의 논의에 기초해 노동조합의 과제를 알아본다.

II. 정당 평가의 과정과 조사 결과

조사 대상인 국회 정당은 21대 국회 개원 기준 원내 의석 유무와 노동부문 중앙당 기구의 존재 여부를 기준으로 A당, B당, C당 주요 3개 정당을 평가대상으로 선정하였다.

1. 정책요구안 반영정도 평가

정책요구안 평가 방식과 연구 절차는 다음과 같다.

한국노총 정치자문위원회 자문위원과 전문가 자문을 토대로 1차로 중앙연구원이 중심이 되어 정책본부·산업안전본부·대협본부와 함께 한국노총의 21대 국회 대표 요구안(법안)을 ‘취약노동보호’, ‘노동기본권 확장/노조할 권리 보장’, ‘노동자 삶의 질 향상’, ‘사회안전망 강화’로 범주화한 4개 영역에서 29개 법안을 선정했다.

〈표 1〉 한국노총 21대 국회 주요 요구안(법안)

범주	관련 법안
취약노동 보호	<ul style="list-style-type: none"> • 일하는 사람의 권리보장법 제정 • 노동자의 임금권리 보장을 위한 임금분포공시제 도입 • 동일가치노동 동일임금 원칙 확립 • 영업 양도 등 사업이전시 고용 등 근로관계 승계 제도화 • 5인 미만 사업장 근로기준법 전면 적용 • 최저임금법 제도개선 • 공무원위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제정 및 공무원 인건비 예산 편성 • 가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률 제정

	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모사업장 근로자대표제도 개선
노동기본권 확장/ 노조할 권리 보장	<ul style="list-style-type: none"> • ILO 기본협약 비준(결사의 자유 관련 87·98호)비준, 산별협약 확대 • 교섭제도화범위 확장 등 노동기본권 보장을 위한 노조법 개정 • 노란봉투법 • 교원, 공무원 타임오프 제정 • 전임자 타임오프 한도 제도 개선 • 공공기관 노동이사제 전면 확대
노동자 삶의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 정년연장 및 연령차별 금지 강화 • 재직자 체당금 제도 신설 등 체불임금 우선 해결 제도화 및 지급범위 확대 • 을(중소기업 및 영세자영업)의 권리 강화를 통한 공정한 경제 질서 확립 • 하도급거래 공정화에 관한 법률 개정(대중소기업 불공정거래 환경 개선) • 장시간노동근절(유연근무제) • 기후위기 등을 위한 산업전환 지원 • 중대재해처벌법
사회안전망 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 국민연금 중심의 노후소득 보장 • 특고, 플랫폼 노동자 등 고용보험 강화 • 플랫폼 노동, 특고 노동자의 산재보험 가입 확대 • 장기실업자, 폐자영업자 등 취업취약 계층에 국민취업지원제도 도입 • 사회서비스원법 (돌봄의 공공성 강화) • 공공병원 권역별 설립을 통한 의료공공성 제고 • 국민건강보험법 및 의료법 개정(상병수당 도입, 건강보험 국고지원 확대, 필수의료진료 공백 방지 등 제도 개선)

2차로 한국노총 중앙연구원이 정책본부, 산업안전본부, 대협본부 등의 정책 담당자들과 3개 정당의 국회 활동에 대한 평가 회의를 진행했다. 평가 기준은 아래 <표2>와 같다. 노총의 정책 요구안에 가깝게 ‘친노동 내용으로 입법이 되도록 해당 정당이 활발히 활동을 한 경우에는 +2 점을 부여하고, 법안만 발의하고 국회 활동은 적극적이지 않았으면 +1점, 발의도 없고 정당 관심이 희박하면 0점, 노총의 정책 요구에 방해하는 활동을 했으면 -1점, 반노동 법안을 발의하고 그 내용으로 법안이 통과되도록 입법 활동을 했으면 -2점을 부여했다. 즉 29개 법안마다 최대 2점에서 최하 -2점까지 값을 부여했다. 그러나 이것만으로는 정확한 정보가 되지 않을 수 있고 각 정책 담당자에 따라 판단 기준에 차이가 있을 수 있다.

<표 2> 정당의 평가 항목 5개

<ol style="list-style-type: none"> ① 친노동 내용으로 입법이 되도록 활발히 활동(+2) ② 법안을 발의했으나 국회 활동은 적극적이지는 않음(+1) ③ 발의도 없고 정당의 관심이 희박(0) ④ 친노동 법안 통과 과정에서 방해(-1) ⑤ 반노동 법안으로 법안 발의 및 입법 활동(-2)
--

이에 3차로 관련 법안의 발의 및 심사과정 기록을 조사했다. 21대 국회에서 29개 요구안과 관련된 법안의 발의 정당 /법안명/발의자/의안번호/발의 주요 내용을 엑셀시트로 정리했다. 각 정당별로 관련 법안의 발의 현황과 발의된 내용을 확인한 결과와 정책담당자들이 평가한 결과

를 교차 점검했다. 평가에 차이가 있는 부분은 다시 정책담당자들과 회의를 거치거나 국회 회의 속기록을 확인해 각 정당들이 얼마나 적극적 혹은 소극적으로(혹은 거부권 행사자로서) 심사과정에서 역할을 행사했는지 확인했다. 이러한 과정을 거쳐 최종적으로 정당 평가를 확정했다. 최종 정당 평가시 각 정책요구안마다 비교란에 상세 이유가 기록되어 있다. 즉 정당별 차이뿐 아니라 노동조합과 정당 간 크고 작은 정책적 차이와 이에 대한 노총의 입장을 알 수 있다. 이는 이후에도 안정적인 노동계 이해와 요구를 반영하기 위한 자료로서 사용하기 위하다.

〈표 3〉 평가 예시

대분류	소분류	정당	척도	점수	비고
취약노동보호	일하는 사람들의 권리보장법 제정	A	①~⑤	최대 +2 최소 -2	의견
		B			
		C			

즉 〈표 4〉에서 알 수 있듯이 [취약노동보호], [노동기본권 확장], [노동자 삶의 질 향상], [사회 안전망 강화] 영역을 구분해 별도로 각각 합계를 냈으며 총합 합계 점수를 내 정당별 평가를 했다.

〈표 4〉 4대 영역별 점수와 총점

항목	취약 노동 보호(9개)	노동기본권 확장(6개)	노동자 삶의 질 향상(7개)	사회안전망 강화(7개)	총점
범위	-18~18	-12~12	-14~14	-14~14	-58~58
A당	N	N	N	N	N
B당	N	N	N	N	N
C당	N	N	N	N	N

그 결과 [그림 1]에서 알 수 있듯이 A당은 취약노동 보호, 노동기본권 확장/노조할 권리보장, 삶의 질 향상 세 영역에 대해 가장 높게 노총의 요구를 반영해 입법 발의, 국회 활동을 한 것으로 나타났다.

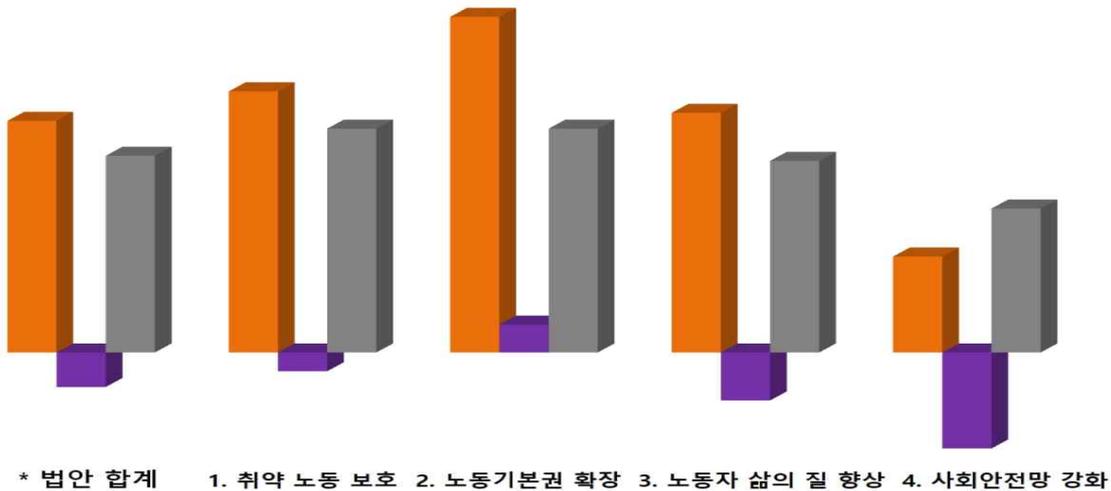
C당은 취약노동 보호, 노동기본권 확장/노조할 권리보장, 삶의 질 향상 세 영역과 사회안전망 강화 모두 비교적 높은 수준으로 입법 및 정당 활동을 한 것으로 나타났다.

B당은 노동기본권 확장/노조할 권리보장(전임자 타임오프 제도 개선) 등을 제외하면 취약노동 보호, 삶의 질 개선, 사회안전망 강화 등 세 영역에서 소극적 혹은 노총 요구와 상반되는

법안을 발의하거나 대 국회 활동을 한 것으로 나타났다.

전반적으로 A, B, C당 사회안전망 강화 영역에서 활동이 소극적이거나 노총 방향과 차이가 있는 것으로 나타났다.

[그림 1] 4대 영역별 점수



2. 당내 노동 부문 기구 평가

정당 내 노동지분에 대한 평가는 전문가를 활용한 대표적 방법 중 하나인 델파이(Delphi) 조사를 활용했다.¹⁾ 2021년도 조사는 30인의 정당 관련 전문가(3개 정당별 각 10인)와 10인의 일반전문가 총 40인의 정당 국회 전문가조사를 거쳤으나 이번에는 조사기간이 짧고 총선거 간 중 정당 관련자가 조사에 응하기 쉽지 않은 점을 고려해 일반전문가 조사만 진행했다. 또한 정치자문위원을 비롯한 조사자는 2021년도에 조사에 응했거나 조사를 자문했던 이들을 절반 정도 포함해 더 상세한 답변을 얻을 수 있었다. 조사 설문지는 2021년 설문지를 수정하고 업데이트해 불필요한 평가 항목을 삭제하거나 단순화했으며, 정당별 담당자들과 연락을 취해 변

1) 델파이 조사는 양적 연구만으로 접근하기 어려운 문제에 대해, 전문가의 지식과 경험을 통해 가장 근사치의 예측 값을 도출하는 데 유용하다. 델파이 조사는 실증주의자에 의한 요인 분석의 단점을 보완하기 위한 대안으로서 질적 연구방법을 통한 전문가 협의의 구조화 수단으로 개발되었다. 문제에 관한 정확한 정보가 없을 때 '두 사람의 의견이 한 사람의 의견보다 정확하다'는 계량적 객관의 원리와 '다수의 판단이 소수의 판단보다 정확하다'는 민주적 의사결정의 원리에 논리적 근거를 두고 있다(김민규 2018:367-369).

화된 기구 내용을 추가 보완 및 수정했다. 조사자명단은 <표 5>와 같다.

<표 5> 2024년 전문가 설문조사 10인

소속과 직위
•한국경제신문 경제부 기자 •한국노총 정치자문위원장(정치발전소 학교장, 정치학박사) •한국노총 정치자문위원 (고려대학교 노동문제연구소 연구위원, 경영학박사) •국회미래연구원 연구위원(정치학박사, 국회 전공) •경제사회노동위원회 전문위원(정치학박사) •경북대학교 사회학과 조교수(사회학박사, 산업노동 전공) •한국외국어대학교 정치외교학과 부교수(정치학박사, 국회 전공) •매일노동뉴스 기자 •국회입법조사처 환경노동팀장(노동법 박사) •한국노총 정치자문위원(한신대학교 연구교수, 정치학박사)

세 정당의 각 정당별 조직에서 노동 관련 단위를 중심으로 살펴보았다. 우리나라 중앙당은 전국대의원대회를 최고 의결기구로 하면서 이를 상시적으로 대변하기 위한 중앙당 상설위원회를 설치하고 있고, 이를 당무로 실현하는 최고조직으로 당무위원회, 그리고 상시적 의사결정기구로서 최고위원회를 두고 있다. 세 당에는 공통 노동부문 기구로 중앙당 상설위원회에 노동위원회를 두고 있으며, 당무 집행기구인 사무처 내 노동 관련 부서를 두고 있다. 그리고 A, B, C당 모두 정책위원회를 두고 있는데, 정책위원회에서 노동(담당)전문위원을 두고 있다. 역시 세 정당은 정책연구소를 두고 있는데, 정당별로 연구소 내에 노동 담당 연구원 규모 비중은 차이를 보인다. 이번 조사에서 공통부문 응답자는 영향력 합계를 최소 100점부터 최대 300점으로 차별 배점하였다.

또한 각 정당별로 두고 있는 특징적 노동부문 기구도 평가했다. 특징적 노동부문 응답자는 영향력 합계를 최소 100점부터 500점으로 차별 배점하였다.

중앙당 내 노동부문 기구가 중요한 이유는 노동의 이해를 당에 전달하며, 상시적으로 논의하고 협의할 수 있는 기구가 필요하기 때문이다. 정당별 지분 조사 결과는 2021년에 비해 2024년 점수는 다소 차이는 있었으나 정당별 점수의 순위 등은 큰 차이가 없었다. A당이 가장 높고 C당이 그 다음이며 B당이 가장 낮은 것으로 나타났다.

[그림 2] 정당별 노동부문 기구의 차이



3. 정당별 친노동 점수

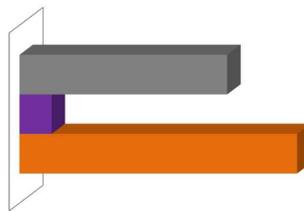
전문가 조사 토대로 나온 결과 당의 ‘친노동 점수’비중은 정당 노동관련 기구는 전체를 100%으로 보았을 때 43%, 법안합산 점수는 57%로 반영하는 것이 바람직하다는 결과였다. 친노동 점수 비중이나 정당 지분 조사에 대한 결과 모두 2021년과 2024년조사가 큰 차이가 없었다. 이에 정당 지분조사는 매해보다 국회 회기가 마감 되거나 4년에 한 번 정기적으로 조사를 해도 무방할 것이다.

이에 ① 법안 점수와 ② 정당별 노동지분점수를 최종 합산해 정당별 ‘친노동의 수준’을 평가했을 때 A당이 가장 높고 C당이 다음 순서며 B당이 가장 낮은 것으로 나타났다.

[그림 3] 정당의 ‘친노동 점수’ 비중



[그림 4] 정당의 친노동 점수



III. 노동조합은 對정당·국회 활동, 어떻게 할 것인가

한국노총은 2021년도에 이어 2024년도에도 22대 총선과정에서 노동조합은 對정당·국회 활동을 어떻게 할 것인가에 대한 전문가 설문을 실시하였다. 2024년에 추가된 문항은 1개가 있었으며, 5개 문항을 2021년도와 동일한 문항으로 조사했다. 조사가 거듭되어 공통분모가 축적

될수록 정당 및 국회에 대한 일종의 합의된 지식으로 보아 유통 및 배포에 문제가 없다고 보아도 될 것이다.

[22대 총선과정에서 한국노총이 우선해야할 정치활동]으로 높은 순위를 차지한 답변은 ① 노동정책이 총선에서 의제가 되도록 활동 ② 상대적으로 노동계에 친화적인 정당이 의석수를 늘리도록 지원 ③ 선거 일정과 무관하게 조직과 의제, 교육 등 전반 체계를 정비하고 준비해야 한다는 내용이었다.

〈표 6〉 22대 총선과정에서 한국노총이 우선해야할 정치활동 초점을 두어야 할 부분(신설 문항)

(단위: %)

항 목	2024년	
	1순위	2순위
노동정책이 총선에서 의제가 되도록 활동	50.0(5)	30.0(3)
반노동 윤석열 정부 심판을 위한 시민사회 연대 활동	0.0	10.0(1)
상대적으로 노동계에 친화적인 정당이 의석수를 늘리도록 지원	30.0(3)	30.0(3)
더 많은 노총 출신 의원이 국회에 진출하도록 지원	0.0	10.0(1)
노동자 독자적 정치세력화를 위한 노력	0.0	0.0
선거 일정과 무관하게 조직과 의제, 교육 등 제반 체계를 정비하고 준비	20.0(2)	20.0(2)
기타	0.0	0.0
합 계	100(10)	100(10)

2021년도에 이어 2024년도에도 입법과정에서 가장 영향력 있는 원내정당 구성원이 누구인지 물었다. 두 번 모두 답변의 순위가 공통되었다. ① 원내대표 및 정책위원회 의장단 등 원내 지도부 ② 관련 상임위원장이거나 소위 간사를 맡은 국회의원 ③ 관련 상임위원장이거나 소위 간사를 맡은 국회의원의 순으로 영향력이 있다고 답변했다.

그 이유에 대해 주관식으로 답변을 서술하도록 해 상세한 내용을 파악할 수 있었다. 한 전문가는 “국회의 입법과정에 영향을 미치기 위해서 당사자 집단은 위에서 기술된 모든 행위자들에게 정보를 제공하고 이들 설득하기 위해 노력”하는 것이 필요하며 “상임위 소속 국회의원이나 이들을 보좌하는 보좌 실무진과의 소통도 매우 중요”하다고 답변했다. 다만 “의사결정의 최종 단계에서 영향력이 큰 행위자는 단연 원내 지도부이며, 관련 여야 상임위의 간사는 실제 입법과정에서 실무책임을 맡아 여야 간의 협상을 진행하는 중요한 행위자”라고 설명했다. 비슷한 취지에서 또 다른 전문가는 “정책을 결정하는 최고책임자인 정책위의장 등과 상시적 회의

또는 간담회야말로 노동조합이 추진하고자 하는 법의 제정 또는 개정 및 신속한 법안의 처리 등에 가장 효과적인 방법”이 될 수 있다고 제안하기도 했다. 특히 쟁점법안과 비쟁점법안을 구분해 영향력 있는 행위자를 달리 이해해야 한다고 서술했다. 한 전문가는 “비쟁점법안의 경우에는 노동조합 출신 국회의원, 노동조합에 친화적이거나 상대적으로 진보적인 국회의원, 관련 상임위나 소위원회에 소속된 국회의원, 법제사법위원회 위원장이나 법사위 소속 국회의원을 통한 의견개진 또는 압력행사로 충분”하지만 “중요 쟁점법안은 입법과정상 소위와 원내 지도부의 역할이 결정적”이라는 의견이었다. 또한 “개혁 법안의 처리의 매개로서 사회적 대화와 합의를 통한 영향력 행사도 하나의 방법이 될 수 있다”는 의견도 있었다.

〈표 7〉 입법과정에서 가장 영향력 있는 원내정당 구성원

(단위: %)

항 목	2024년		2021년	
	1순위	2순위	1순위	2순위
원내대표 및 정책위원회 의장단 등 원내 지도부	80.0(8)	10.0(1)	45.0(18)	17.5(7)
노동조합 출신 국회의원	0.0	0.0	0.0	7.5(3)
노동조합에 친화적이거나 상대적으로 진보적인 국회의원	0.0	0.0	7.5(3)	0.0
관련 상임위나 소위원회에 소속된 국회의원	0.0	20.0(2)	17.5(7)	22.5(9)
관련 상임위원장이거나 소위 간사를 맡은 국회의원	20.0(2)	70.0(7)	30.0(12)	35.0(14)
법제사법위원회 위원장이거나 법사위 소속 국회의원	0.0	0.0	0.0	0.0
위의 의원단을 정책·정무적으로 보좌하는 보좌관이나 비서진 등의 실무진	0.0	0.0	0.0	17.5(7)
기타	0.0	0.0	0.0	0.0
합 계	100(10)	100(10)	100(40)	100.0(40)

다음으로 국회 입법과정에서 노동조합의 영향력이 투입되기에 효과적인 시기를 물었다. ❶ 입법 발의하기 이전 ❷ 발의 이후 법안의 소위원회 심사 과정 ❸ 법안의 상임위원회 심사 과정의 순서대로 효과적이라는 답변을 들을 수 있었다.

“입법 발의 자체가 의제설정(agenda setting) 기능을 가지고 있어 법안발의에서 일단 의제가 설정되면 이후 진행되는 입법과정에서 합의 또는 수정할 수 있는 범위도 대략 정해지기 때문”으로 “발의 이전에 노동조합이 개입했을 때 현안과 이슈에 대한 선전을 기대할 수 있으며, 가령 친노동 법안이 발의되고 국회 논의가 시작했다는 홍보로서 효과가 있을 것”이라는 이유이다.

다음으로 “법안의 실제 향방은 역시 소위원회 심사과정에서 결정이 되므로 소위원회 위원들을 대상으로 법안의 취지를 이해시키거나, 사전에 포섭하는 작업이 중요하다”는 답변은 공통된 의견이었다. 다만 “개별 국회의원의 발의 법안 수가 기하급수적으로 증가하는 상황에서 법안을 지금처럼 발의만 신경 쓸 것이 아니라 이미 발의된 법안이 소관 상임위원회 소위원회 안건으로 ‘상정’할 것인지”, “그리고 소위원회 심사에서 노동조합이 원하는 방향으로 처리가 될 수 있도록 하는 것”이 중요하다는 답변도 있었다. 국회 회기가 거듭할수록 발의 법안이 폭증하는 상황에서 실제 안건으로 ‘상정’ 여부에 주목해야 한다는 지적은 설득력 있어 보인다.

“민주화 이후 대부분의 국회에서 입법과정을 살펴보면, 일단 상임위를 통과하면 법안은 90% 이상의 비율로 법제화”된다고 밝혀 사실상 상임위의 문턱을 넘어서는 것이 입법의 본질이라는 점을 알 수 있다.

〈표 8〉 입법과정에서 노동조합 영향력이 투입되기에 효과적인 시기

(단위: %)

항 목	2024년		2021년	
	1순위	2순위	1순위	2순위
국회의원이 입법 발의하기 이전	60.0(6)	20.0(2)	55.0(22)	15.0(6)
입법 발의 이후 법안의 소위원회 심사 과정	20.0(2)	50.0(5)	37.5(15)	42.5(17)
법안의 상임위원회 심사 과정	10.0(1)	20.0(2)	5.0(2)	25.0(10)
법제사법위원회 심사 과정	0.0	0.0	0.0	15.0(6)
본회의 심사 과정	10.0(1)	10.0(1)	0.0	2.5(1)
기타	0.0	0.0	2.5(1)	0.0
합 계	100(10)	100(10)	100(40)	100(40)

정당 정책결정과정에서 노동조합의 영향력 극대화를 위해 필요한 방안에 대해서는 ① 다수 유권자의 관심 사항으로 만드는 이슈화(혹은 의제화) 능력 ② 노동조합 조직 내부의 의견·요구를 공통된 이슈로 통합하는 능력 ③ 정책을 입법 사항으로 만들거나 의제화하는 전문성 ④ 천막 농성이나 파업 등의 사회적으로 압력을 행사하는 조직 동원 능력의 순서대로 중요하다는 답변을 들을 수 있었다. 특히 2024년도 조사의 경우 “노동조합 조직 내부의 의견·요구를 공통된 이슈로 통합하는 능력”을 1순위로 중요 항목으로 꼽았다는 점에 주목할 필요가 있다.

〈표 9〉 정당의 정책 결정과정에서 노동조합의 영향력 극대화를 위해 필요한 방안

(단위: %)

항 목	2024년		2021년	
	1순위	2순위	1순위	2순위
다수 유권자의 관심 사항으로 만드는 이슈화(혹은 의제화) 능력	70.0(7)	20.0(2)	80.0(32)	12.5(5)
노동조합 조직 내부의 의견·요구를 공통된 이슈로 통합하는 능력	30.0(3)	30.0(3)	15(6)	27.5(11)
정책을 입법 사항으로 만들거나 의제화하는 전문성	0.0	30.0(3)	2.5(1)	52.5(21)
천막 농성이나 파업 등의 사회적으로 압력을 행사하는 조직 동원 능력	0.0	20.0(2)	0.0	7.5(3)
기타	0.0	0.0	2.5(1)	0.0
합 계	100(10)	100(10)	100(40)	100(40)

노동조합의 효과적인 정당후원 방안으로는 ❶ 가능한 한 많은 조합원의 정당 가입 ❷ 친노조 성향 의원 또는 정당에 정치후원금 제공 ❸ 지도부의 정당 지지 및 연대 선언 ❹ 선거 지원을 위한 인력 동원의 순서대로 효과적이라는 답변을 들을 수 있었다.

〈표 10〉 노동조합의 효과적 정당 후원 방안

(단위: %)

항 목	2024년		2021년	
	1순위	2순위	1순위	2순위
가능한 한 많은 조합원의 정당 가입	40.0(4)	30.0(3)	84.2(32)	10.8(4)
친노조 성향 의원 또는 정당에 정치후원금 제공	30.0(3)	20.0(2)	7.9(3)	51.4(19)
선거 지원을 위한 인력 동원	10.0(1)	20.0(2)	0.0	13.5(5)
지도부의 정당 지지 및 연대 선언	20.0(2)	20.0(2)	2.6(1)	24.3(9)
기타	0.0	10.0(1)	5.3(2)	0.0
합 계	100(10)	100(10)	100(38)	100(37)

노동조합의 정치활동을 가로막는 장애물로는 ❶ 노동조합 내 합의된 의견을 만들거나 정치적 의사결정에 일관성을 부여하지 못하는 리더십 체계 ❷ 노동 의제가 사라진 양당 간 극단적 경쟁이 높은 분포를 보였으며, ‘조합원과 노동조합의 자유로운 선거운동과 정치활동을 가로막는 공직선거법’, ‘노동조합 간부들의 비(非)조직적 공직후보자 진출 방식’, ‘노동조합 등 단체의 정치자금 기부를 금지하는 정치자금법’, ‘조합원 및 노동조합 활동가들의 정치 불신 및 반(反)정치주의’ 모두 골고루 노동조합의 정치활동 개선을 위해 필요한 요소로 꼽았다.

〈표 11〉 노동조합의 정치활동을 가로막는 장애물(개선이 가장 필요한 요소)

(단위: %)

항 목	2024년		2021년	
	1순위	2순위	1순위	2순위
노동 의제가 사라진 양당 간 극단적 경쟁	30.0(3)	0.0	-	-
노동조합 등 단체의 정치자금 기부를 금지하는 정치자금법	10.0(1)	0.0	12.8(5)	5.1(2)
조합원과 노동조합의 자유로운 선거운동과 정치활동을 가로막는 공직선거법	10.0(1)	40.0(4)	17.9(7)	23.1(9)
노동조합 내 합의된 의견을 만들거나 정치적 의사결정에 일관성을 부여하지 못하는 리더십 체계	40.0(4)	10.0(1)	33.3(13)	25.6(10)
노동조합 간부들의 비(非)조직적 공직후보자 진출 방식	10.0(1)	20.0(2)	12.8(5)	15.4(6)
조합원 및 노동조합 활동가들의 정치 불신 및 반(反)정치주의	0.0	30.0(3)	17.9(7)	30.8(12)
기타	0.0	0.0	5.1(2)	0.0
합 계	100(10)	100(10)	100(39)	100.0(39)

IV. 노동조합의 역할과 과제

선거 보도에서 인기를 끄는 것은 공천과 의원들을 둘러싼 싸움이고 비정한 권력투쟁이다. 원래 싸움 구경이 제일 재미있고 구경꾼도 그 흥분에 전염되기 쉽다. 그런데 정치를 오직 이기고 지는 게임처럼 다루는 보도는 우리가 애초에 법안과 예산을 다루는 활동을 하는 대표를 선출한다는 사실 자체를 지을 뿐 아니라, 조정과 합의라는 정치의 특성을 배제한다. 선거야 개개인이거나 특정 세력에게 승리와 패배가 있지만 결국 국회 절차나 정치는 그 어느 단계에서도 완전한 승리도 패배도 있을 수 없다. 앞서 정당·국회 전문가들의 조사 결과를 통해 알 수 있는 부분은 상임위 구성부터 안건을 조정하고 법안을 논의해 ‘소위-상임위-법사위-본회의’까지 가는 길목 하나하나에서 구성원 간 합의를 거치지 않을 수 없다. 그런데 정치를 볼 때, 과도하게 상대를 적대하고 제거하려는 싸움에만 초점을 맞추면, 이들을 지지하는 동료 시민끼리 서로를 인정하지 않고 불필요한 갈등만 동원하게 된다. 이런 풍토에서는 정작 일하는 시민의 삶에 대해 진지하게 고민하며 상임위에서 열심히 법안을 다듬고 동료 의원을 설득하는 정치인은 관심도 인기도 얻지 못한다. 그보다 강한 지지자 집단의 지지를 얻고 상대 진영을 자극하는 거친 언사를 과시하는 이들이 보도량도 많아지고 주목도 받는다. 결국 ‘정치가 우리 삶과 무관한 싸움뿐’이라는 시민들의 정치혐오와 환멸을 부추긴다. 결국 노동정책은 실종되고 의제가 되지 못한다.

노동조합이 할 수 있는 역할은 정당들이 선의의 경쟁, 노동자·시민들의 삶의 어려움과 갈등

을 해결하기 위한 가장 효과적 방안을 마련하기 위해 경쟁하도록 하는 것이다. 그를 위해 할 수 있는 역할은 무엇이 있을까.

첫째, 노동조합이 각 정당의 노동·고용정책은 물론 사회안전망까지 지속적으로 평가 및 모니터링하고 이것이 각 정당 및 정치인의 다음 행보에 대한 지지 여부를 결정하는데 중요한 요인이 된다는 것을 보여주어야 한다. 그래서 정치가 그들만의 리그가 아니라 노동자와 일하는 수많은 시민들의 삶이 되도록 정보를 제공해야 한다. 2021년도 조사는 물론 2024년도 ‘친노동 점수’를 보아도 정당이 노총의 정책요구를 반영하고 중앙당에서 노동의 이해를 반영하는 수준에는 정당별 차이도 있을 뿐 아니라, 영역별 차이도 존재한다. 그것이 선거 시기 노동자와 조합원의 각 정당에 대한 지지와 지원의 근거가 될 수밖에 없다. 즉 선거는 평소에 정당들이 노동의 이해를 반영할 수 있도록 조직적으로 좋은 활동을 했는가에 대한 평가이지 갑작스러운 기회의 장이 아니다. 노동조합이 다양한 형태로 시도했던 정당별 평가를 비롯해 조직과 활동가, 노동자에게 축적된 내용이 작동하고 있다고 보아야 한다.

둘째, 상술한 이유에서 정당평가 작업은 정례화되어 이루어질 필요가 있다. <표 12>에서 제시하고 있듯이 2021년에 1차 조사, 2024년에 2차 조사가 이루어졌다. 이후 3차 조사부터 정책요구안 평가는 2년마다 실시하고 전문가 정당 노동부문 기구 평가는 4년마다 선거법에 저촉되지 않는 시기에 ‘정당평가 점수’를 발표하며 하나의 사업으로 기획할 필요가 있다. 언론에 노동정책을 의제화하고 對정당 요구의 근거와 비판으로 활용하는 것이 바람직할 것이다. 이후 대선과 총선 등 선거를 앞두고는 일정에 맞추어 일부 점수만 참고자료로 활용하면 될 것이다.

<표 12> 추후 정당평가 작업 일정과 활용 방법

구분		분석 시기	평가 방법	활용
1차 (2021)	20대 21대 상반기	2016.6.~2020.5. 2020.6.~2021.3.	발의 법안+정당 노동부문 기구	2022년 대선 활용
2차 (2024)	21대	2020.6.~2024.1.	정책요구안+정당 노동부문 기구	2024년 총선 활용
3차 (2026)	22대 상반기	2024.6.~2026.5.	정책요구안+정당 노동부문 기구	2027년 3월 대선 활용
4차 (2027)	22대 하반기	2026.6.~ 2028.5.(2027.12.)	정책요구안	2028년 4월 총선 활용
5차 (2029)	23대 상반기	2028.6.~ 2030.5.(2029.12.)	정책요구안+정당 노동부문 기구	사업명:23대 하반기 국회에 바란다

아울러 앞서 제시했듯이 국회 발의 및 심사현황(엑셀파일)의 자료를 보완해 노동조합의 국회

활동 자료로 활용하는 것이 바람직할 것이다. 또한 현재까지 이루어진 자료 조사를 토대로 대 국회(정당) 교육활동 자료를 만들어, 중앙뿐 아닌 산별·단위노조 간부 대상 배포도 고려할 수 있겠다.

노동조합의 정치활동 강화를 위해서는, 원내외 정당이 주요 노동 관련 정책 및 법률안 등을 어떻게 논의하고 결정하는지 노동조합이 제안한 노동의제의 수용 여부 등을 어느 단위, 어떤 기구에서 어떻게 결정하는지, 시민노동단체가 제안한 노동의제의 수용 여부 등을 어떻게 결정하는지 등에 대한 자료 조사 및 조사 결과 제시가 좀 더 보완되면 본 조사의 목적을 달성하는데 도움이 될 것이다. 또한 노조 정치활동의 대상을 전국뿐만 아니라, 지방의회, 기초·광역의원 등 지자체 영역으로까지 확대할 필요도 있겠다.

특히 해당 작업은 한국노총의 내부 대신 및 총선 방침은 물론 대 정당 국회 활동과 정책활동에 대한 시시각각의 정보와 민감한 정보들에 밝지 않으면 안 된다. 가능한 한 내부에서 시시각각 변화하는 정보를 파악하기 용이한 노총 내에서 평가 작업을 주도할 필요가 있다.

셋째, 노동 친화적 법안에 대한 사회적 거부감의 원인이나 법안 통과에 장애 요인을 향후 연구에서 밝힐 필요도 있다. 입법 결과는 여당과 야당 간 타협의 산물이다. 한국노총의 요구를 반영하여 추진하는 정당의 역할도 중요하지만, 해당 법안을 가로막는 거부권 행위자 정당의 역할도 못지않게 중요하기에 그들의 이념과 행위 기반을 알아야한다. 아울러 거부권 행위자 정당의 경우 정당의 노동위원회를 비롯해 중앙당 내 노동 부문 조직이 잘 발달하지 않았다는 점을 고려해, 보다 노동의 이해가 공식적이고 조직적으로 반영될 수 있도록 장기적 노력을 기울일 필요도 있겠다.

넷째, 노동조합 내 합의된 의견이나 일관성을 부여하지 못하는 리더십 체계를 개선할 필요가 있다. 우리는 노동조합의 정치활동의 어려움을 외부에서 찾는 경우가 많다. 물론 정치 환경 전반의 문제는 분명하다. 그럼에도 장애물이 그것만은 아니다. 설문 결과에서 확인했듯 정치적 영향력을 극대화하려면 노동조합 조직 내부의 의견·요구를 공통된 이슈로 통합하는 능력이 중요하다라는 의견에 귀 기울일 필요가 있다.

노동조합은 조직이다. 현장 의견이 대의 체계를 통해 잘 반영되도록 하고 이것이 일단 결정되면 그것이 일관성 있게 관철되는 것, 그것이 노동조합의 정치활동을 더 힘있게 만드는 일차적 과제일 것이다.

다섯째, 노총 출신 후보에게 서약서 등을 통해 책임을 부과하고 의원평가를 활용하는 방식도 고려할 필요가 있다. 그간 노총 출신의 비조직적 진출과 일부 의원의 아쉬운 활동은 항상

적지 않은 고민거리였다. 한 전문가는 “한국노총 지지 후보의 경우 노총이 발의한 법률안에 대한 소속 정당을 떠나 ‘초당적 입법 발의’에 참여한다는 서약을 받고, 실제 이행 여부를 사후에 확인해 의원평가에 반영할 것”을 제안했다. 즉 한국노총이 제안한 법안 관련한 상임위원회·본회의에서 찬성투표 여부를 확인해 차기 선거에서 지지 여부를 결정해야 한다는 것이다. 2021년은 의원 개별 평가를 진행했으며 2024년은 의원 개별 평가를 진행하지는 않았다. 특히 한국노총의 지역의원들은 지역조직과 지역상담소 등과 연결하는 작업이 선결되어야 당 의원이 지역사회 현안에 적극 결합하면서 개입력과 영향력을 높일 수 있을 것이다. 그렇게 한다면 노동조합의 평가 속에 협력과 상호 견제도 가능할 것이다(박현미 외, 2022: 282).

여섯째, 국회의원 총선거, 대통령 선거 및 지자체 선거 등과 관련하여 노동조합은 일상적인 정치교육 등 전반적 체계를 정비해야 한다. 새롭게 24년도 추가된 전문가 설문조사에서 확인된 바와 같이 당장의 선거 준비만이 정치활동의 전부는 아니다. 보다 장기적 안목에서 조합원·활동가 정치교육이 필요하다. 지금까지 노총이 축적한 지식에 기반해 노동조합용 정당·국회 교재를 만들어 보다 적극적 민주시민 교육의 장을 만드는 것도 방법이 될 것이다.

전 세계 노동운동의 역사는 곧 민주주의의 역사였다. 노동조합의 정치활동을 선거 시기 누구를 지지할 것인가의 문제로 가두지 말자. 일하는 시민의 삶을 더 낫게 만들 수 있는 방안을 다차원적으로 상상하고 그 가능성의 실현이 정치라는 점을 염두한다면 새로운 길을 낼 수 있을 것이다. 그것이 노동운동을 제대로 하는 길이고 노동조합의 정치활동이다.

<참고문헌>

김민규(2018), 「13.핵심집단면담과 델파이 조사: 질적 연구에서 전문가 활용하기」, 김영순 외, 『질적 연구의 즐거움』, 서울: 창지사, pp. 367~395.

박현미·송태수·조성복·이재성(2022), 『노동조합 지역정치의 현황과 과제-한국노총을 중심으로』, 한국노총 중앙연구원.

정혜윤·송태수(2021), 『한국정당의 노동정책 수용도 및 노동의 참여구조 비교분석』, 한국노총 중앙연구원.

정혜윤(2024), 「21대 국회 정당 평가 작업 결과 보고서」, 한국노총(내부 보고용).

<노동N이슈 주제 제안>

* 노동N이슈에서 다루었으면 하는 주제나 내용이 있으시면 제안해 주시기 바랍니다.

한국노총중앙연구원
02) 6277-0165 / sunhoang@inochong.org