

## 한국과 일본의 전환기 노동정치\* - 노동형태의 다양화와 노동조합의 전략 -

안 주 영\*\*

〈차 례〉	
I. 서론	IV. 전환기 노동조합의 전략
II. 노동정치의 다양한 시각	V. 한·일 노조의 전략 차이와 그 결과
III. 전환기 노동정치의 특징	VI. 결론

핵심주제어: 노동정치, 노동조합, 연대 전략, 인사이더 전략, 아웃사이더 전략

### I. 서론

이 글의 목적은 플랫폼 노동을 비롯한 새로운 노동 형태가 확산되는 상황에서 한국과 일본의 노동조합이 어떠한 전략을 통해 대응해 왔는지를 분석하고, 이러한 대응이 전환기 노동정치에 갖는 의미를 고찰하는 데 있다.

1990년대 이후 한국과 일본은 기업주의적 노사관계와 고용 관행에서 벗어나기 위한 제도 개혁을 지속적으로 추진해 왔다. 종래의 고용 관행은 기업별 노사관계 속에서 정규직 노동자에게는 연공임금과 고용안정을 제공하는 한편, 비정규직 노동자에게는 저임금과 고용불안을 구조적으로 초래해 왔기에, 이에 대한 개혁의 필요성이 제기되었다. 초기 개혁은 정규직 보호 규제의 완화 등 노동시장 유연화에 초점이 맞추어졌으나, 장시간 노동, 근로 빈곤, 젠더 불평등 등 복합적인 문제가 부각되면서 보다

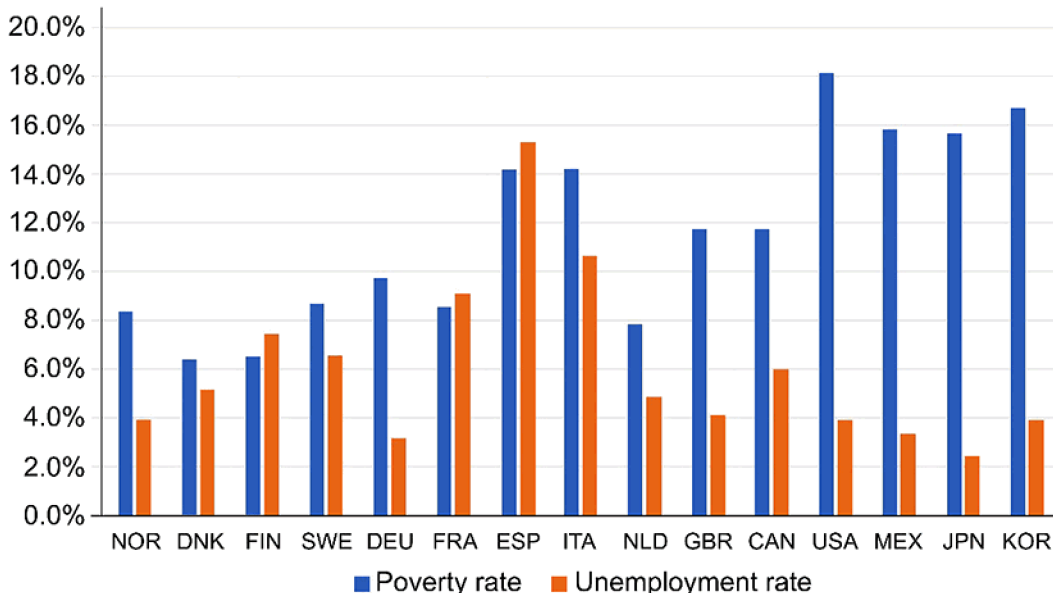
2025년 07월 31일 접수, 2025년 08월 18일 수정, 2025년 08월 25일 게재확정

\* 이 논문은 필자의 일본어 저서(安周永 2025)를 바탕으로 일본에서 간행된 내용을 요약·수정하여 작성한 것이다. 그리고 두 분의 익명 사독자로부터 세심하고 건설적인 조언을 받았다. 두 분의 비판적이고도 따뜻한 지적은 논문의 개선에 큰 도움이 되었다. 이 자리를 빌려 깊이 감사드린다.

\*\* 일본 류코쿠대학 정책학부(Email: juyoung@policy.ryukoku.ac.jp)

포괄적인 정책 전환이 모색되기 시작했다.

특히 한국과 일본은 유럽 주요 복지국가와 달리 복지제도가 충분히 발달하지 않았고, 남성 생계부양자 중심의 고용모델이 강하게 작동해 왔다는 점에서 비정규직 확대가 가계 생계에 미치는 영향이 더욱 심각하다. 그 결과 두 나라 모두 낮은 실업률에도 불구하고 상대적 빈곤율은 OECD 국가 가운데 최상위권에 속한다. 예컨대 2018년 일본의 상대적 빈곤율은 15.4%로, 한국과 유사한 수준을 기록하였다(〈그림 1〉 참조). 낮은 실업률과 높은 빈곤율이라는 역설은 저임금 노동의 광범위한 존재와 공적 복지의 취약성을 반영한다. 일본에서 복지제도의 미비를 보완하기 위해 고용정책이 사실상 복지의 ‘기능적 대체물(functional equivalent)’로 기능해 왔다고 지적되고 있으며(Estevez-Abe, 2008), 한국 또한 유사한 경로를 보였다는 평가가 제기된다(Lee, 2023). 다시 말해 남성 생계부양자 모델이 여전히 강하게 작동하는 가운데, 정규직 고용을 통한 생활보장이 복지의 공백을 메워온 만큼 노동시장정책의 변화를 둘러싼 노사의 갈등이 특히 첨예하게 전개될 수밖에 없었던 것이다.



(자료) OECD 통계

〈그림 1〉 OECD 국가의 상대적 빈곤율과 고용률 (2018)

게다가 플랫폼 기반 노동의 확산은 기존 노동문제에 더해 새로운 과제를 제기하고 있다. 플랫폼 노동은 온라인 플랫폼을 매개로 조직 또는 개인이 다른 조직이나 개인에게 문제 해결이나 노무를 제공한 대가를 받는 고용형태를 의미한다 (Eurofound 2018:9). 이러한 노동은 업무 요청에 손쉽게 응할 수 있어 노동시장 참여의 문턱을 낮추지만, 고용계약이 아니라는 이유로 법적으로 노동자로 인정되지 않으며 열악한 조건에 처하기 쉽다(Moore, 2018). 더 나아가 플랫폼 노동은 전통적 불안정 노동과 유사하면서도, 알고리즘 기반 통제, 고객 평가 시스템, 업무 외주화 등을 통해 노동자의 지위를 한층 더 불안정하게 만든다(Srniczek 2017; Adams-Prassl 2018).

이처럼 불안정한 노동의 확대는 한국과 일본만의 문제가 아니다. 고용형태에 따른 고용 불안정, 임금 격차, 사회보험 배제 등 다차원적인 불안정에 직면한 노동자들이 세계적으로 노동시장의 핵심 쟁점으로 부상했고(백승호, 이승윤, 안주영 2017), ‘프리캐리아트’라는 새로운 사회계층으로 논의되고 있다(Standing 2011). 이들은 기존의 법규 제뿐만 아니라 노동조합의 조직 범위에서도 배제되기 때문에 노동환경 개선이 쉽지 않다. 따라서 이들을 어떻게 대표하고 보호할 것인가는 오늘날 노동정치의 핵심 과제로 떠오르고 있다(Schmalz, Ludwig, Webster 2018; Wright 2000; Britwum 2018).

한국과 일본에서도 진보정당과 보수정당을 막론하고 이러한 문제를 해결하기 위한 다양한 정책적 시도가 있었다. 양국은 유사한 노사관계 구조와 고용관행을 공유해 온 만큼, 1990년대 말부터 구조적 변화에 대응한 노동시장 개혁을 추진해 왔다. 그러나 실제 정책 방향과 내용에서는 뚜렷한 차이가 나타났다. 본 논문은 이러한 차이를 노동시장 유연화, 비정규직 보호, 플랫폼 노동자 처우 개선이라는 세 영역에서 검토하고자 한다.

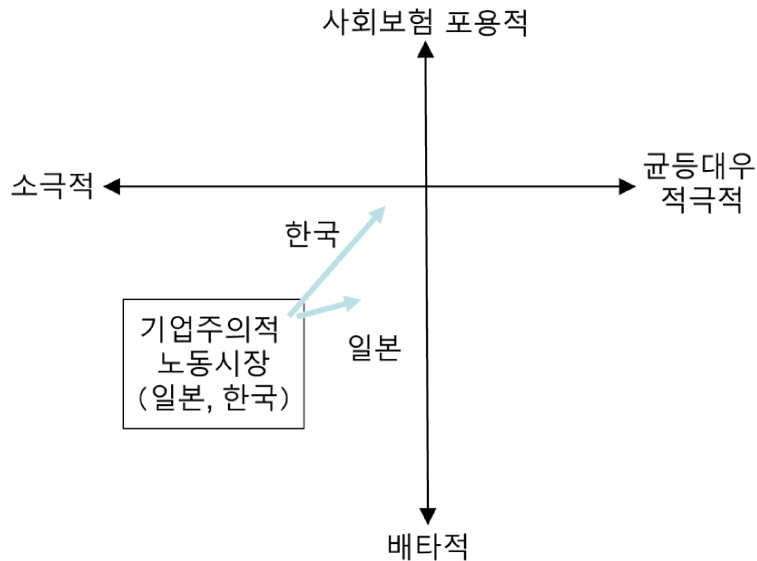
첫째, 노동시장 유연화의 측면에서 일본은 파견노동 규제 완화에 있어 광범위한 자유화를 단행하였다. 일본은 특정 직종에만 파견을 허용하던 ‘포지티브 리스트’ 방식을 폐지하고 일부 업종을 제외한 대부분 업종(제조업 포함)에 파견을 허용하는 ‘네거티브 리스트’ 방식으로 전환하였다. 파견 계약 기간도 전문업종의 경우 무제한, 그 외 업종의 경우 1년에서 3년으로 연장되었으며, 인력 교체를 통한 항구적 파견도 가능해졌다. 그 결과 일본에서 파견노동은 일시적 고용형태에서 상시적 고용형태로 제도화되

었다. 반면, 한국은 파견노동의 자유화가 제한적으로만 허용되었다. 제조업 직접생산 공정업무의 파견노동은 여전히 금지되고 있으며, 파견기간도 2년으로 제한된다. 또한 불법 파견이 적발될 경우 사용 사업주의 직접 고용 의무를 부과하는 등 규제가 강화되었으며, 보수 정부가 시도한 파견 업종 확대나 기간 연장 역시 좌절되는 등, 한국은 일본과 달리 파견노동에 대해 더 엄격한 규제를 유지하고 있다.

둘째, 기간제 노동자에 대한 보호 장치도 한국이 일본보다 강력하다. 한국에서는 기간제 노동자가 2년 이상 근무하면 무기계약으로 전환되지만, 일본에서는 5년 이상 근무한 노동자가 스스로 회사에 전환을 요청해야 한다. 따라서 한국의 제도가 훨씬 더 강력한 보호를 제공한다. 다만 양국 모두 고용형태에 따른 임금 격차가 크기 때문에 고용 안정만으로는 격차 해소가 보장되지 않는다. 이에 따라 불합리한 차별을 제한하는 법 규제와 공공부문 비정규직 처우 개선 정책이 병행되었다. 그러나 이 정책에서도 차이가 나타났다. 한국은 학교 비정규직을 ‘공무직’으로 전환하는 등 고용안정과 처우 개선을 추진한 반면, 일본에서는 2020년부터 도입된 ‘회계연도 임용직원’ 제도를 통해 사회보험 적용을 확대했지만 매년 재계약, 낮은 임금 수준 등 구조적 한계를 안고 있다(上林, 2021).

셋째, 플랫폼 노동자의 보험에서도 한국은 보다 포괄적 접근을 취하고 있다. 한국은 2018년부터 플랫폼 노동자에게 산재보험을 적용하기 시작했고, 2020년 말 법 개정으로 2021년부터 고용보험 적용을 단계적으로 확대했다. 반면 일본은 2021년 ‘프리랜서 방침’을 통해 산재보험 특례가입을 허용했으나, 보험료 전액을 본인이 부담해야 하고 소득 보장에 대한 논의는 시작조차 못 하고 있다. 2024년 제정된 프리랜서 보호법 역시 주로 거래관계 규율에 집중되어 있어 실질적 보호 효과는 미약하다(橋本, 2024).

이러한 차이는 <그림 2>에 요약되어 있다. 요컨대 기업주의적 노동시장 관행 속에서 불안정 노동자는 저임금과 고용불안에 노출되고 사회보험에서도 배제되었지만, 한국과 일본 정부는 이를 중요한 사회문제로 인식하고 제도 개혁에 착수했다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 한국은 균등대우를 보다 적극적으로 추진하고 사회보험을 포괄적으로 확대하는 방향으로 정책을 전개해 왔다는 점에서 일본과 구별된다.



(자료) 安周永(2025, p.10)

〈그림 2〉 한국과 일본의 노동시장정책 변화 방향

이러한 차이를 토대로 본 논문은 제도 유산의 유사성에도 불구하고 왜 서로 다른 정책 귀결이 발생했는가라는 연구 질문을 제기하며 그 해답을 노동조합의 연대 전략 채택 여부와 인사이더·아웃사이더 전략의 배치에서 찾고자 한다.

## II. 노동정치의 다양한 시각

일본에서 “노동정치”라는 제목으로 저서를 출간한 구메 이쿠오는 노동정치를 “노동자의 이익이 정치 영역에서 어떻게 대표되고 실현되는가”를 분석하는 분야로 정의하였다. 그는 이러한 방식이 각국의 정치경제 구조에 중대한 영향을 미치기 때문에 노동정치 연구는 매우 중요하다고 강조한다(久米, 2005). 또한 “한국의 노동정치”의 저자 김용철은 노동정치를 “노동이 국가와 자본을 상대로 경쟁하고 대립하고 타협하는 일련의 정치 활동”이자, “각 행위 주체들의 이해관계가 전략적 행동 양식으로 표출·

교차되는 정치과정”으로 정의한다(김용철, 2017). 양국에서 노동정치라는 제목으로 출판한 두 저자는 노동자와 노동조합이 직장, 산업, 경제 전반에 영향을 미치는 과정을 포괄적으로 파악하며, 이를 정치경제 체제 분석의 핵심 요소로 간주한다. 본고 역시 이러한 정의에 입각하여 노동정치에 주목한다.

다만, 한국과 일본 모두에서 노동정치에 대한 이해에 합의가 존재한다고 보기는 어렵다. 일부는 노동정치를 노동정책의 정치과정(정이환 2019; 飯尾 2008)으로 이해하고 또 다른 연구들은 노동자와 노동조합의 이익을 대표하는 정당정치의 영역으로 파악한다(노중기 2013; 정혜윤, 박상훈, 김진엽 2019; 五十嵐 1998). 이러한 차이는 노동이 어느 층위에서 이익을 추구하는가에 대한 관점 차이에서 발생한다. 즉 노동자는 단체협약을 통한 임금교섭 등 노사관계 차원에서, 근로기준법과 같은 법 규제의 정치 과정에 개입하는 차원에서, 나아가 자본주의의 경제체제나 민주주의의 정치체제의 구조 변화를 통해서도 이익을 추구할 수 있다. 자본주의 사회에서의 계급 대립이 의회의 정당 경쟁으로 제도화되면서 노동계급은 민주적 방식으로 전환된 계급투쟁을 통해 이해를 실현할 수 있게 되었기 때문이다(Lipset and Rokkan, 1967). 이러한 맥락에서 노동정치를 계급정치로 이해해야 한다는 주장 역시 제기된다(新川 2014; 임영일 1998).

그럼에도 이 글이 구메 이쿠오와 김용철의 정의를 따르는 이유는, 노동이 거시적 구조뿐만 아니라 다양한 층위에서 동시에 이익을 추구하는 점에 주목하기 때문이다. 이러한 논지를 전개하기에 앞서, 일본 내에서 전개된 구메 이쿠오의 노동정치론에 관한 논의를 먼저 정리한다. 이는 노동정치의 분석 시각을 보다 명확히 이해하는데 기여할 것이다.

일본에서는 구메의 노동정치론을 둘러싼 다양한 논쟁이 제기되었다. 구메는 노동조합을 다수의 이익집단 중 하나로 보는 다원주의적 시각에서 출발하여, 전후 일본의 노동조합이 임금 인상이나 고용 보장을 통해 실질적 성과를 얻어왔으며, 이것이 일본 경제의 안정과 번영에 기여했다고 주장하였다(久米 1998; 2005). 이는 일본 노동조합이 상대적으로 약하다는 기존 통설을 비판하며, 권력 자원론이나 코포라티즘론을 중심으로 이루어져 온 기존 연구에 새로운 문제의식을 제시한 것이었다.

이에 대해 마르크스주의적 시각에서 전후 일본 정치와 노동정치를 연구해 왔다고 평가받는 이가라시 진, 권력 자원론을 바탕으로 일본 복지국가의 흥망을 설명한 신카와 토시미쓰, 코포라티즘론을 주도해 온 시노다 토루 등이 각각 서평을 통해 비판적 논점을 제기하였다(五十嵐 2005; 新川 1999; 篠田 2000). 이 논의에서 핵심 쟁점은 노동자와 사용자 사이의 권력 관계, 그리고 국가가 이 관계를 어떻게 조정하고 개입하는가의 문제였다.

이 글에서는 특히 두 가지 쟁점, 즉 노사의 힘의 균형과 국가의 역할을 중심으로 논의를 정리한다. 첫째, 노사관계는 노동정치의 핵심으로서 본질적으로 불균형적 권력관계를 전제로 하지만, 이러한 불균형을 보완하기 위해 노동조합이 법적으로 인정되고 제도화되어 있다. 그러나 이러한 집단적 노사관계가 실제로 힘의 균형을 만들어 내고 있는지에 대해서는 견해가 엇갈린다. 둘째 국가의 역할에 대해서도, 국가가 자율성과 정책 능력을 발휘하는 적극적 주체로 보는 시각과 사회 내 권력 관계의 반영에 그치는 수동적인 주체로 보는 시각이 대립한다. 이러한 두 축을 기준으로 <표 1>과 같이 노동정치의 주요한 시각을 유형화할 수 있다.

<표 1> 노동정치의 시각

		노사 권력 불균형	
		소	대
국가권력 자율성	강	코포라티즘론	마르크스 국가론
	약	다원주의론	권력 자원론

(자료) 安周永2025, p.15)

첫째, 코포라티즘론은 정부와 공식적으로 승인된 노동자·사용자 단체 간의 협의 구조를 중심으로 정책이 형성되는 정치경제 체제를 지칭한다. 정치학적 논의에서는 이러한 체제 속에서 실업률 억제, 물가 안정, 거시경제 성과의 향상이 가능하다고 보았으며(新川 외, 2004), 이를 위해 제도화된 노사 간 힘의 균형과 정부의 적극적 중재가 필수적 전제 조건으로 제시되었다. 코포라티즘 체제에서 노동조합과 사용자는 대등한 협의의 주체로 인정되고 정부는 양측을 조정하는 이니셔티브를 행사함으로써 안정적 경

제 운영에 기여하는 것으로 이해된다.

둘째, 마르크스주의 국가론은 사용자와 노동자 간의 구조적 불균형을 자본가 계급의 착취관계로 파악하며, 국가는 자본가 계급의 이해를 대변하는 도구로 간주한다. 1960년대 이후 밀리밴드와 플란차스 간의 논쟁을 거치며 국가의 자율성 여부가 쟁점화되었고, 이를 계기로 네오 마르크스주의 국가론이 등장하였다. 플란차스는 국가는 단순한 도구가 아니라, 일정한 자율성을 지니지만, 그 자율성은 상대적인 것이며 계급 간의 모순을 조정하는 과정에서 자본주의 체제와의 긴장을 심화시킨다고 주장하였다(田中, 2023). 네오 마르크스주의 국가론 역시 국가가 자본주의의 내재적 모순을 떠안고 있으며, 결국 체제의 붕괴로 귀결될 것이라는 기본 입장을 공유한다. 이 접근은 노동자의 정치적 대표성 보다는 체제 전환 자체에 분석의 초점을 두는 만큼 노동정치 연구와는 일정한 거리를 가진다.

셋째, 권력 자원론은 자본주의 체제 속에서 노동자가 구조적으로 취약한 위치에 놓여 있음을 전제하면서도, 정치적 자원 동원과 제도적 개입을 통해 권력관계의 재편이 가능하다고 본다. 이 이론의 대표자인 코르피는 유럽 복지국가 형성과정을 민주적 계급투쟁의 산물로 해석하며, 노동조합의 권력자원 동원이 체제 형성에 핵심적 역할을 했다고 주장하였다(Korpi 1978; 1983). 국가는 마르크스주의 국가론처럼 일방적으로 자본가의 이익에 봉사하는 도구가 아니라, 사회적 권력관계의 영향을 받는 주체로 파악된다.

넷째, 다원주의론은 로버트 달을 중심으로 엘리트론 비판 속에서 등장하였다. 이 접근은 다양한 이익집단이 경쟁하는 가운데 권력이 분산되어 있다고 전제하며, 정책 결정은 이러한 집단 간 자유로운 경쟁의 균형점에서 형성된다고 본다. 국가는 독자적 이니셔티브를 행사하는 행위자라기보다는 경쟁이 이루어지는 장으로 이해된다. 그러나 이 접근은 구조적 불평등이나 권력의 비대칭성에 대한 문제의식을 상대적으로 간과하는 한계를 지닌다(新川, 2014).

전후 일본 정치와 노동정치를 마르크스주의적 관점에서 분석해 온 이가라시 진이 다원주의 노동정치론을 가장 강하게 비판한 것도 이러한 시각 차이에서 비롯된 것으로 이해될 수 있다. 물론 마르크스주의 국가론, 권력 자원론, 코포라티즘론, 다원주의

론은 모두 내부적으로 다양한 논쟁과 새로운 시도가 존재하기 때문에 <표 1>과 같은 유형화가 단순화의 위험을 수반한다. 그럼에도 불구하고, 전통적인 노동정치의 시각을 이해하는 데는 유용하다. 국가 권력의 자율성과 노사 간 힘의 불균형을 어떻게 바라보는가는 여전히 노동정치의 핵심 쟁점으로 남아 있기 때문이다.

### III. 전환기 노동정치의 특징

여기에서는 현재의 노동정치를 ‘전환기’로 규정하는 이유를 설명하고자 한다. 제2차 세계대전 이후 1970년대까지는 복지국가 체제 아래에서 경제 성장과 사회 통합이라는 두 가지 목표가 동시에 달성되었다. 경제 성장은 복지국가 유지의 재정적 기반을 제공하였고, 복지국가는 사회 통합을 실현하는 핵심 제도로 기능하였다. 이러한 체제는 포드주의적 노사 타협과 케인즈주의적 경제정책, 그리고 자유무역과 자율적 경제정책이 병행된 내재화된 자유주의(embedded liberalism)의 국제 경제 질서(Ruggie, 1982) 속에서 발전하였다.

그러나 1970년대에 들어 복지국가는 구조적 변화의 압력에 직면하였다. 브레튼우즈 체제의 붕괴와 두 차례의 오일 쇼크는 미국과 유럽 국가 경제를 급격한 침체로 몰아넣었고, 동시에 물가 상승과 실업률 증가가 병행되는 스태그플레이션을 초래했다. 이로 인해 케인즈주의적 경기부양책은 효력을 발휘하지 못했고, 각국 정부는 새로운 정책적 전환을 모색할 수밖에 없었다.

이러한 상황 속에서 1979년 영국의 대처 정부와 1981년 미국의 레이건 정부는 신자유주의에 입각한 구조 개혁을 추진하였다. 민영화, 사회보장 축소, 노동시장 규제 완화 등을 통해 정부의 역할을 축소하고 시장 중심의 질서를 구축하고자 했던 것이다. 그러나 이미 정착한 제도를 근본적으로 변화시키는 것은 쉽지 않았으며, 예상을 뛰어넘는 광범위한 복지 축소는 실현되지 않았다. 오히려 제도의 지속성이 강조되었고, 피어슨은 이를 설명하기 위해 복지국가 형성기의 중심 이론이었던 권력 자원론 대신 제도의 관성과 경로 의존성을 강조하였다(Pierson, 1994). 이후 제도의 지속성

에 주목하는 신제도주의적 접근이 본격화되었다.

그럼에도 불구하고 1990년대 이후에는 더 이상 제도 개혁을 지연시킬 수 없는 변화가 부상하였다. 일과 가족생활 양립의 어려움, 저출산과 고령화, 임금 격차 확대 등은 새로운 사회적 위협으로 인식되었으며, 전통적으로 사회보장제도가 다루어온 실업, 질병, 노쇠와 같은 위협과는 구별되었다(Taylor-Gooby, 2004). 이러한 새로운 위협은 기존 제도만으로는 대응하기 어려웠고, 이에 따라 제도적 재편이 요구되었다. 이는 복지국가 축소기의 경로 의존만으로는 설명할 수 없는 변화였으며, 실제로 각국은 제도 조정과 재설계를 통해 복지국가의 성격을 새롭게 구성하기 시작하였다. 연구자들의 주요 관심도 복지국가의 축소 여부에서, 복지국가의 전환 및 재편 메커니즘을 분석하는 방향으로 이동하였다(Beland and Mahon 2016; Streeck and Thelen 2005; Thelen 2004; 加藤 2012; 田中 2023).

노동정치에도 이와 같은 유사한 흐름을 확인할 수 있다. 불안정 노동자의 증가로 노동조합은 전통적으로 의존해 온 법 규제, 노사관계 제도, 노사정 협의제도를 통해 노동자를 대표하고 이익을 실현하는 데 점차 어려움을 겪게 되었다. 전후 노동체제 하에서 일정한 역할을 담당했던 이러한 기반들은 신자유주의적 개혁, 노동시장 규제 완화, 기업 주도의 유연성 전략으로 인해 약화되었다. 이러한 복합적인 도전 속에서 노동조합은 보다 능동적으로 새로운 전략을 모색할 필요가 있다.

이러한 문제의식 속에서 제기된 것이 사회운동 노동조합주의론이다. 사회운동 노동조합주의는 기존의 노사관계 제도가 지닌 제약을 넘어 노동운동의 목적을 재검토하고, 노동조합과 사회운동 단체 간의 협력 및 동맹 관계 형성, 관료화된 노동조합 조직의 개혁, 노동자 기반의 국제 연대 등에 주목하였다(鈴木, 2010). 특히 불안정 노동시장이 확대되는 상황에서 기존 제도에 의존하기보다 새로운 권력 자원을 창출하기 위한 노동조합의 조직화와 운동에 관한 연구가 활발히 이루어지고 있다(Murray 2017; Sanchez and Lazar 2019). 앞서 언급한 프레카리아트와 같은 개념은 노동 내부의 다양화와 불안정 노동의 확대를 반영하고 있다. 노동계급의 불안정성 심화와 노동조합의 영향력 약화는 오히려 노동정치의 중요성을 더욱 높이고 있다(Paret, 2015).

#### IV. 전환기 노동조합의 전략

기존의 비교정치경제 연구, 특히 자본주의의 다양성 이론(varieties of capitalism)은 사용자의 선호와 생산체제의 제도적 보완성에 주목하며 제도 간 조정 메커니즘을 설명해 왔다(Hall and Soskice, 2001). 그러나 이와 같은 사용자 중심의 분석들은 노동의 주체성과 노동조합의 전략적 진화를 분석하는 데에는 한계를 보였다(Korpi, 2006). 한국과 일본을 비교할 때도 경제 구조상 일본에 비해 한국은 재벌 중심의 경제 체제이기 때문에 노동시장 유연화가 더 강하게 추진될 가능성이 크다. 따라서 이러한 경영자 중심 시각으로는 양국의 차이를 충분히 설명하기 어렵다(安周永, 2013).

이에 이 글은 변화하는 노동환경 속에서 쇠퇴하는 권력을 재건하고 정치적·사회적 정당성을 회복하기 위해 노동조합이 모색해 온 세 가지 전략적 접근을 분석하고자 한다.

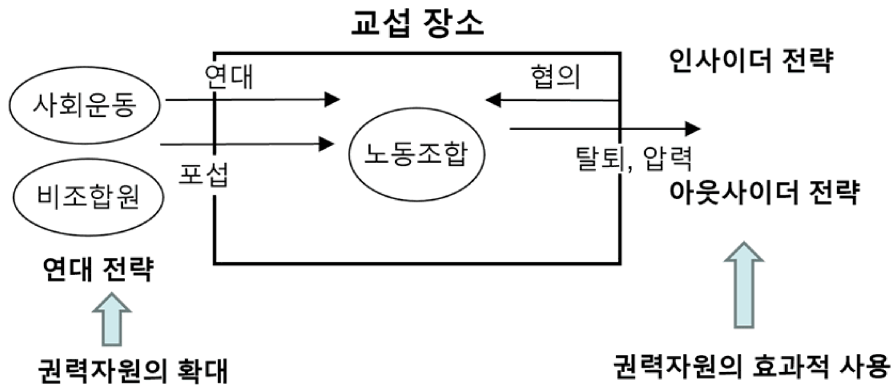
첫째, 노동조합은 전통적으로 배제되어 온 불안정 노동자를 포용하는 전략이다. 기존의 노동조합은 정규직 중심의 내부자 집단을 핵심 조합원으로 삼아 고용안정과 임금 향상에 집중해 왔으며, 외부자는 내부자의 특권을 지키는 일종의 완충 지대에 머물렀다(新川, 2007). 그러나 불안정 고용이 급속히 확산되면서 외부자의 배제는 내부자의 조건 악화로 직결되고 있으며, 이에 따라 노동조합은 포괄적 대표성 확대라는 동기를 갖게 되었다(Keune and Pedaci 2020; Kilhoffer, Lenaerts, Beblavy 2017). 이는 노동조합이 기존 조합원만이 아니라 보다 광범위한 노동계층을 대표하는 사회적 행위자로 기능해야 한다는 기대를 반영한다(Keune, 2015).

둘째, 노동조합은 사회운동 단체와의 연대를 강화하는 전략이다. 노동조합 조직률 감소와 세계화 심화 속에서 사회운동 단체와의 협력은 노동의 정치적 영향력을 유지하고 확대하는 데 있어 핵심 전략으로 부상하였다(Heery, Healy, Taylor 2004; Ibsen and Tapia 2017; Grote and Wagemann eds., 2018; Hyman and Gumbrell-McCormick 2017). 불평등 심화, 인구 감소, 복지 축소 등 최근의 사회경제적 도전은 전통적 노사관계만으로는 대응하기 어렵기 때문에, 노동조합은 임금과 고용 문제를 넘어 환경, 젠더, 이주 등 사회적 의제 전반으로 활동 영역을 확장하고 있다.

셋째, 노동조합은 사용자, 정부, 지역사회 등 다양한 이해관계자와의 협력을 통해

자율적인 사회적 합의(social pact)를 모색하는 방안이다(Kilhoffer, Lenaerts, Beblavy 2017). 단체교섭의 법적 구속력이 약화되고 공공정책 형성에서의 노동조합 영향력도 줄어드는 상황에서, 사회적 대화는 노동조합이 사회적 행위자로 기능할 수 있는 중요한 수단이다. 비록 이러한 합의는 법적 구속력이 부족하여 지속 가능성에 한계가 있지만, 노동 문제에 대한 사회적 인식과 공감대를 확산시키는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

이러한 전략들은 크게 두 가지 선택지로 정리될 수 있다. 하나는 연대 전략의 채택 여부, 다른 하나는 인사이더·아웃사이더 전략의 구분이다(〈그림 3〉 참조). 연대 전략은 전통적인 조직 구조와 방식으로는 더 이상 노동자의 이해를 효과적으로 실현할 수 없다고 판단할 때 선택되며, 이는 불안정 노동자와 같이 비조합원의 포용과 다른 사회운동과의 협력 강화라는 두 방향으로 구체화된다.



(자료) 安周永(2025, p.31)

〈그림 3〉 전환기 노동조합의 전략

특히 일본과 한국의 노동조합은 임금 인상과 고용 보장이라는 전통적 의제에 집중하며 조합원 이익 보호에 치중해 왔기 때문에, 불안정 노동자의 증가에 효과적으로 대응하기가 다른 선진국에 비해 더욱 어렵다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 노동조합이 연대 전략을 통해 사회적 외연을 확장하고, 이를 기반으로 새로운 권력 자원을 확보해 나가는 것이 필수적이다. 연대 전략은 노동조합이 보유한 권력자원을 확대

하기 위한 핵심적 노력으로 이해할 수 있다.

다음으로 주목할 것은 인사이드·아웃사이드 전략 간의 선택이다. 인사이드 전략은 단체교섭, 정부 심의회, 국회 등 제도 내 협상 구조에 참여함으로써 영향력을 행사하려는 접근이다. 반대로 아웃사이드 전략은 파업이나 대중투쟁 등 제도적 협의 구조 밖에서 압력을 가하여 영향력을 발휘하려는 방식이다. 즉, 인사이드 전략은 제도 내 협의를 통한 문제 해결에 초점을 맞추는 반면, 아웃사이드 전략은 제도 밖 활동을 통해 여론이나 사회적 압력을 형성하여 요구를 관철하는데 중점을 둔다. 두 전략의 선택은 노동조합이 보유한 권력 자원을 어떻게 활용할 것인가의 문제와 직결된다.

또한 연대 전략의 채택 여부와 인사이드 전략의 상호작용도 중요하다. 예컨대 정부가 특정 정책을 추진할 때 노동조합이 이에 반대하며 아웃사이드 전략을 선택한다면, 대중적 지지를 확보하기 위해서는 사회운동단체와의 협력이 병행될 필요가 있다. 아웃사이드 전략의 정당성은 노동조합의 요구가 조합원 개별의 이해를 넘어 사회 전체의 이익과 연결되어 있음을 보여줄 때 강화되며, 이를 위한 연대 전략은 필수적이다. 반면 노동조합이 인사이드 전략을 중심으로 접근할 경우, 제도 내의 조정이 우선시되며, 외부자의 참여는 이해관계의 복잡성을 높이는 요인으로 작용하기 때문에 연대 전략은 상대적으로 기피되는 경향이 있다.

이 내용을 토대로, 이 글은 일본과 한국의 노동조합은 변화하는 환경 속에서 어떠한 전략적 선택을 채택해 왔는지, 그리고 이와 같은 전략적 선택이 정책 형성과정에서 어떤 방식으로 작용했는지를 살펴볼 것이다. 이러한 두 가지 질문을 중심으로 비교 분석함으로써, 전환기 노동정치 속에서 노동조합 전략의 성격과 한계를 규명하고자 한다.

## V. 한·일 노조의 전략 차이와 그 결과

이 장에서는 한국과 일본의 노총이 앞서 논의한 전략을 어떻게 활용했는지 간략히 비교하고 구체적 사례를 통해 노동조합 전략이 양국의 정책에 어떠한 차이를 발생시

쳤는지를 살펴보고자 한다.

한국에서는 민주화 이후 기존의 한국노총과는 다른 새로운 노동운동의 흐름 속에서 민주노총이 결성되었다. 협조적 방식 중심으로 이익을 추구하는 한국노총과 전투적 방식을 강조하는 민주노총은 서로 다른 전략을 구사하며 노조운동의 주도권 경쟁을 해 왔고, 2020년대 들어서는 조합원 수가 대등할 정도로 민주노총이 성장하였다.

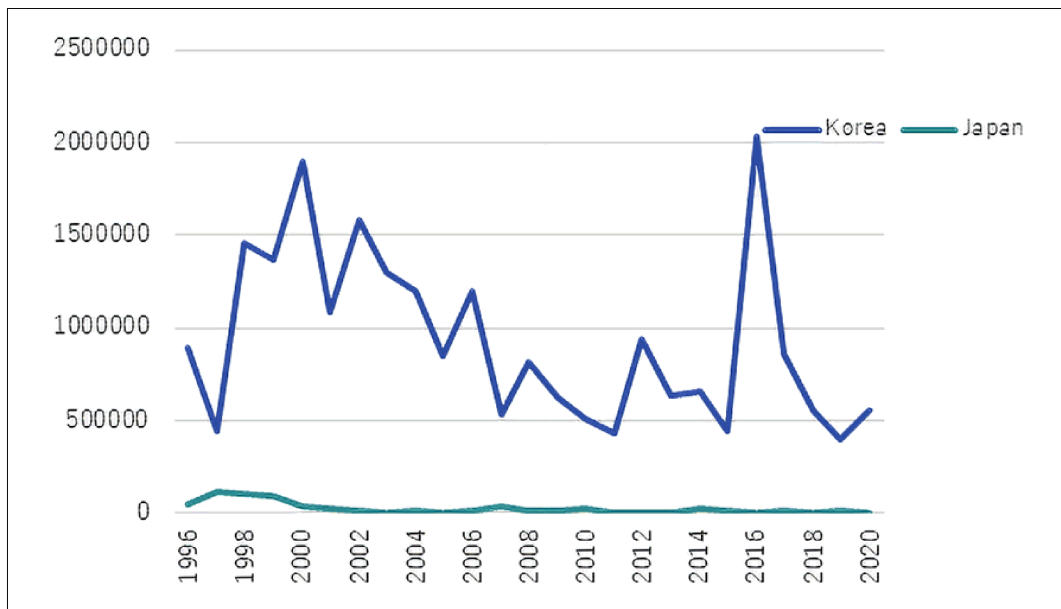
반면 일본에서는 전후 1970년대 초까지 공무원 중심의 총평이 전투적·계급적 운동을 전개하며 주도권을 장악했으나, 1970년대 오일 쇼크 이후 총평 주도의 총파업이 실패로 돌아가면서 민간 기업 중심의 동맹이 주도권을 가져갔다. 이러한 주도권 경쟁의 결과, 1989년에는 동맹 주도로 노동조합 통일체인 렌고가 탄생했다. 이에 반대한 전노련과 전노협이 탄생했으나 조합원 수가 렌고에 비해 압도적으로 작고 정부 심의회에서도 배제되면서 렌고가 사실상 유일한 노총으로 자리매김하였다(高木, 2018).

이러한 역사적 전개는 양국 노총의 전략 차이를 형성하였다. 한국의 민주노총과 한국노총은 상대적으로 연대 전략과 아웃사이드 전략을 중시한 반면, 일본의 노동조합은 연대 전략을 거의 사용하지 않고 인사이더 전략에 의존해 왔다. 한국노총은 민주노총보다 온건한 노사관계나 제도권 내 협상에 주력하며 연대 전략에는 소극적이었으나, 민주노총의 활동을 의식해 다른 사회단체와의 연대를 추진하기도 했다(노진귀, 유병홍 2014: 260-263). 또한 2000년대 들어 산별노조를 추진하여 2020년에는 민주노총 조합원의 89.4%, 한국노총 45.0%가 초기기업노조에 가입하게 되었다. 이로써 기업별 노조가 보유하던 노동3권이 산별노조로 일정정도 이행되었으며, 불안정 노동자에 대해 더 많은 자원을 배분할 수 있게 되었다.

반면 일본에서 렌고는 기업별 노조의 한계가 지적되고 조직 내에서도 새로운 노동운동의 필요성이 제기되었지만(連合評價委員会, 2003), 기존 조직 구조를 유지하고 있다. 그리고 리먼 쇼크 직후 파견노동자의 해고 문제를 해결하려 했던 파견촌 운동과 같은 예외적 상황을 제외하면 연대 활동은 거의 전개되지 않았다(笹森, 2009a; 2009b).

또한 인사이더·아웃사이드 전략에서도 한국과 일본의 차이는 크다. 파업으로 인한 노동 손실 일수에서 <그림 4>와 같이 한국이 일본보다 압도적으로 높다. 이를 통해 일본의 렌고가 대결보다는 협의에 중심을 두고 있음을 확인할 수 있다. 일본은 노사 대표가 참여하는 노동정책심의회에서 파견법 등 노동조합이 반대하는 법안이 논의될

때조차 렌고는 인사이드 전략을 고수하여, 2000년대 이후 심의회를 보이콧하거나 탈퇴한 사례가 없었다. 노동자 대표 전원이 반대하면 의결 자체가 불가능하지만, 렌고는 반대 의견을 부기하는 조건으로 심의회 의결에 참여하여 결과적으로 정책 심의가 진행되도록 했다.



(자료) ILO, Yearbook of Labor Statistics.

〈그림 4〉 한국과 일본의 노동손실 일수

이와 같은 한국과 일본에서 노동조합 전략의 차이는 정책과정과 사회운동 양상에서 서로 다른 결과를 낳았다. 이하에서는 세 가지 사례를 〈그림 3〉의 분석틀에 따라, 연대 전략의 채택 여부와 인사이드·아웃사이드 전략의 배치를 판정하고 그 조합이 정책 과정과 결과에 미친 영향을 구체적으로 비교한다.

### 1. 불안정 노동자의 조직화와 사회정책

플랫폼 노동은 미국과 유럽에서 우버의 급성장과 함께 전 세계적으로 주목을 받았

다. 이들 기업은 사업 초기에는 드라이버나 배달원을 확보하기 위해 높은 인센티브와 유리한 조건을 제공했지만, 일정 규모 이상의 노동력이 확보된 뒤에는 단가 삭감과 수수료 체계 변경을 통해 플랫폼 노동자와의 갈등을 빚게 되었다. 이러한 양상은 한국과 일본에서도 마찬가지로 나타났으며, 플랫폼 노동을 둘러싼 대립의 중요한 출발점이 되었다.

일본의 사례는 우버이츠의 등장으로 본격화되었다. 우버이츠의 진출은 음식 배달 시장을 급속히 확대시켰고, 커진 시장을 확보한 우버이츠는 수수료 삭감을 일방적으로 발표했다. 이에 불만을 가진 배달원이 중심이 되어 2019년 10월 우버이츠 유니온이 설립되었다. 이러한 새로운 형태의 노동이 사회적으로 주목받으면서 우버이츠 유니온은 작은 규모에도 불구하고 아사히신문과 일본경제신문이 이를 보도할 만큼 사회적 반향을 불러일으켰다. 그러나 회사 측은 배달원이 개인사업자일 뿐 노동자가 아니라는 이유로 노동조합으로 인정하지 않았고 단체교섭 또한 거부했다. 이후 2022년 11월 동경도 노동위원회가 우버이츠 유니온의 노동조합법상 노동자성과 회사 측의 사용자성을 인정해 단체교섭을 명했으나, 회사는 이에 불복해 중앙노동위원회에 제소하였다. 결과적으로 초기 사회적 주목도에도 불구하고 영향력을 확장하는 데 한계를 보였다.

렌고도 일정한 대응을 시작했다. 2019년 12월 우버이츠 유니온 기자회견에 당시 렌고 회장이 참석했고 2020년 2월 춘투 총결의대회에서는 우버이츠 배달원 좌담회를 별도로 개최하였다. 같은 해 산하단체도 아님에도 불구하고 우버이츠 유니온에 운영자금 200만 엔을 지원하기로 했으며 플랫폼 노동자를 포함한 프리랜서를 포괄하기 위해 '렌고 네트워크 회원' 제도와 전용 사이트 '워-큐(Wor-Q)'를 신설하였다. 그러나 이 회원 제도는 정식 조합원이 아닌 렌고와 느슨한 연계(下田, 2020)에 불과했고 굳이 워크(work)가 아닌 다른 명칭을 택한 것에서도 기존 노동과 동일하지 않다는 점을 표명한 것으로 볼 수 있다. 결국 렌고는 이들 노동자를 조직화하는 단계까지는 나아가지 못했고, 일본에서는 플랫폼 노동자가 단체교섭이나 정책결정 과정에서 실질적으로 주변화된 상태가 지속되었다. 법 제도 역시 노동법과 사회보장보다는 경제법이 중심이 되는 프리랜서 보호법을 중심으로 정비되었다.

한국의 사례는 보다 적극적인 조직화로 전개되었다. 2019년 5월 음식 배달 노동자들이 독자적으로 라이더 유니온을 결성하였고, 민주노총 산하 서비스연맹도 같은해 3월 ‘플랫폼노동연대’를 출범시켜 대리운전, 퀵서비스, 음식배달 등의 플랫폼 노동자 조직화에 나섰다. 라이더 유니온이 배달의민족에 단체교섭을 제안한 직후, 서비스연맹도 단체교섭을 신청했고, 조합원 규모가 큰 서비스연맹이 대표 교섭단체가 되어 6개월간의 협상 끝에 단체협약을 체결했다. 협약에는 배차 중개수수료 면제, 건강검진 비용 및 복장 지원 등이 포함되었다.

같은 시기인 2020년 4월에는 플랫폼 노동 대응을 위한 사회적 대화 포럼이 출범했다. 경영자 측에서는 코리아 스타트업 포럼이라는 플랫폼 기업 경영자 단체와 주요 플랫폼 기업 (배달의민족, 요기요, 스파이더 크래프트), 노동자 측에서는 서비스연맹과 라이더 유니온이 참여했으며, 학자 3명이 중재자로 참여하였다. 그 결과 같은 해 10월 노사 상호 존중과 노동조합 결성 및 활동 보장, 공정한 계약, 근로조건과 보상, 안전과 보험, 정보보호와 소통, 향후 과제, 제도 개선 합의사항과 정부에 대한 건의사항 등을 담은 7개 항목으로 구성된 합의문이 도출되었다. 법적 구속력은 없었지만, 노사 당사자가 합의문을 마련한 첫 사례로 주목을 받았다.

한국노총의 초기 대응은 일본의 렌고와 유사했다. 본격적 조직화보다 공제회 설립 등 복지지원 방안을 중심으로 검토했으나, 민주노총이 플랫폼 노동자를 조직화하고 단체 교섭을 진행해 나가는 속에서 한국노총도 적극적으로 방향을 전환했다. 2020년 9월 위원장 직속 ‘전국연대회의’를 설립하고 플랫폼 노동자 조직화에 착수한 것이다. 민주노총에 비해 다른 사회 단체와의 연대와 불안정 노동자 조직화에 소극적이라고 평가되는 한국노총도 불안정 노동자 조직화에 나서면서 한국노총이 노사정위원회 유일한 노동자 대표로서 플랫폼 노동에 관한 노사정 대화에도 참여하였다.

이러한 과정 속에서 플랫폼 노동자 보호가 노사정 대화와 제도 개선으로 이어졌으며 산재 보험 적용 확대 및 고용보험 확대 등 사회보험 체계 강화 논의로 연결되었다.

일본은 렌고가 제한적 지원에 머물러 플랫폼 노동자가 정책 과정에서 여전히 주변화되었고, 제도적 보호 역시 프리랜서 보호법을 중심으로 한 정책에 의존하였다. 반면 한국은 민주노총과 한국노총이 모두 플랫폼 노동자 조직화에 적극적으로 나섬으로써

단체협약과 사회적 대화를 성사시켰고, 결과적으로 사회보험 확대와 같은 복지 제도 개선 논의로 이어졌다. 이는 양국 노동조합 전략의 차이가 플랫폼 노동자의 제도적 보호 방식에서도 다른 귀결을 낳았음을 보여준다.

## 2. 사회운동세력과의 연대와 정치변화

이 사례에서는 한국과 일본의 노동조합이 사회운동 조직과 어떻게 연대를 하고 정치 변화를 시도했는지, 특히 장기 집권한 보수 정권에서 정권 교체를 위해 어떤 전략을 구사했는지 살펴본다. 한국에서는 1997년 대통령 선거에서 김대중 후보가 당선되면서 일본에서는 2009년 중의원 선거에서 민주당이 압승을 거두면서 한일 양국에서 사실상 처음으로 정권 교체가 이루어졌다. 그러나 두 나라 모두 보수적 정치경제 기반이 여전히 강했기 때문에, 새로운 집권 세력은 정권 운영에서 어려움을 겪었다. 결국 한국은 2007년, 일본은 2011년 선거에서 보수정당에 대패하며 정권을 다시 내주었고, 이후 진보정당은 낮은 지지율 속에 이합집산을 거듭하며 보수정당을 대체할 전망을 보여주지 못했다. 한국 국회의원 선거와 일본 중의원 선거의 다수는 소선거구제로 결정되고 야당이 분열되어 있었기 때문에 야권의 정권 교체 가능성을 더욱 약화시켰다.

이러한 상황 속에서 보수정권의 일방적 정책 추진은 대중의 불만을 불러일으켰다. 한국에서는 미국산 쇠고기 수입 문제, 일본에서는 집단적 자위권 해석 변경이 대표적이다. 기존 정당 정치가 이를 수용하지 못하자 대규모 집회와 직접행동이 전개되었다. 그러나 야당의 무기력 속에 보수정당의 정책 기조는 크게 변하지 않았다. 이에 따라 노동조합, 사회운동 단체, 야당의 연대가 적극적으로 모색되었지만, 그 구체적 양상은 한국과 일본에서 뚜렷이 달랐다.

한국에서는 노동조합은 비교적 이른 시기부터 사회운동과의 연대를 강화해 왔다. 노무현 정부 말기 지지율 하락과 정권 교체가 가능성이 높아지던 시기에 진보적 시민단체들은 신자유주의를 대체할 새로운 사회 비전을 마련하기 위해 싱크탱크를 설립했다. 2006년 설립된 희망제작소, 새로운 사회를 여는 연구소, 생태지평, 좋은정책포

럼, 2007년에 설립된 복지국가 소사이어티 등이 그 결과물이다. 2008년 미국산 쇠고기 수입 반대 촛불 시위는 이러한 흐름을 가시화한 계기였다.

민주노총은 설립 초기부터 민주진보세력의 일원으로 자리매김하며 다양한 사회운동과의 연대를 모색해 왔다. 전국민중연대, 한국진보연대, 민중의 힘 등 사회운동 연대 단체의 일원으로 참여하며 다른 사회운동단체와의 협력을 모색했다. 앞서 언급한 미국산 쇠고기 수입 재협상, 학교 무상급식 운동, 대학 등록금 반값 인하 운동 등 사회적 쟁점에도 적극 참여했다. 특히 2016년 최순실 게이트 이후 박근혜 대통령 퇴진 운동에서 민주노총은 주요한 역할을 담당했다. 박근혜 정권 퇴진 비상행동에 참여했을 뿐 아니라 이후 100대 개혁 과제를 설정·제시하는 과정에서 정책팀 실장을 맡아 의제 설정에 적극적으로 참여했다. 한국노총도 앞서 언급한 것처럼 민주노총에 비해 연대 전략에 소극적이었다고 평가받고 있지만 최저임금 인상을 위한 연대체인 최저임금연대를 2002년부터 민주노총과 함께 이끌어 오며 협력하고 있으며 박근혜 정권 퇴진 비상행동에서 재벌개혁 등 의제에 함께 참여했다. 이러한 연대 전략은 한국 노동조합이 단순히 귀족노조로 비판받는 것 이상의 정치적 역할을 수행해 왔음을 보여준다.

반면 일본의 렌고는 설립 이후 정권 교체를 목표로 내걸었지만 인사이드 전략에 집중해 왔다. 이 때문에 광범위한 시민사회와의 연합에는 소극적이었다. 이러한 한계는 2015년 집단적 자위권 해석 변경에 반대하는 대규모 시위에서 드러났다. 이 시위는 1960년 안보투쟁, 2010년대 초반 원자력 발전소 가동 반대 시위에 이어 전후 일본에서 손꼽히는 대규모 직접행동이었지만, 정책변화나 정치변화를 이끌어내지 못했다. 대규모 직접행동이 잠잠해지고 난 이후 안보법 폐지와 입헌주의의 회복을 요구하는 시민연합이 정권 교체를 목표로 결성되었지만, 렌고는 통일된 정치 비전을 제시하거나 진보 정당 및 시민 단체와 실질적인 정책 합의를 조정하는 데 실패하였다.

다양한 정당과 시민단체가 연합하기 위해서는 정책 비전에 대한 공유가 필요했지만, 렌고는 정책협의 보다는 노총 출신 국회의원의 비중을 늘리는 정치전략에 집중해 왔기 때문에 야당 후보 단일화를 더욱 중시했다. 그러나 정책비전을 제시하지 못한 후보 단일화만으로는 선거 승리를 이룰 수 없었고, 민주당은 야권 단일화 전략을 둘러싸고 더욱 분열되기 시작했다. 민주당은 입헌민주당과 국민민주당으로 분열되었고

렌고는 야권 단일화를 위한 조건에 공산당의 참여 여부를 중시하기 시작하면서 야당은 더욱 분열되었다.

한국에서는 노동조합과 사회운동단체가 협력하여 대중의 요구와 공감하는 사회적 제적 비전을 제시하려고 했으나 일본에서는 연대의 부재와 정책 비전 부재가 진보세력의 분열과 침체를 초래했다. 보수적 기반이 강한 아시아 국가에서 정당 개혁은 사회적 압력 없이는 어렵다. 따라서 제도 개혁을 넘어 공동의 정책 목표를 기반으로 한 포용적 정치 동맹이 필요하며, 이 과정에서 노동조합은 단순한 이익집단을 넘어, 새로운 정치 질서의 핵심 행위자로서 자리매김할 수 있다.

### 3. 인사이더·아웃사이더 전략과 노동시장정책

이 사례에서는 한국과 일본 모두 정부가 기업주의적 노동시장 개혁을 강력히 추진했음에도 불구하고, 일본에서는 해당 시도가 법 개정으로 실현된 반면 한국에서는 좌절된 이유를 노동조합의 인사이더·아웃사이더 전략의 차이에 초점을 맞추어 분석한다. 양국 모두 정규직의 장시간 노동과 정규직·비정규직의 양극화를 주요 노동시장 과제로 인식하고, 이를 개혁하기 위한 정책을 추진했다. 일본의 경우 제2기 아베신조 정권이 2016년 이후 ‘일하는 방식 개혁’을 핵심 국정과제로 설정하고 노동법 개정을 추진하였으며, 한국에서는 박근혜 정부가 2014년부터 경제 재생을 위한 최우선 과제로 노동시장 개혁을 추진하였다.

개정 추진 방식에서도 일정한 공통점이 드러난다. 일본에서는 아베 총리가 직접 의장을 맡은 ‘1억 총활약 국민회의’와 ‘일하는 방식 개혁 실현회의’를 통해 법안의 방향과 기본 틀을 결정하였고, 한국에서는 노사정위원회의 3자 협의체 논의에 앞서 정부가 노동시장 개혁의 청사진을 선제적으로 제시하며 노사의 조기 합의를 압박하였다. 이처럼 양국 모두 내각부나 대통령실이 개혁 추진의 주도권을 행사하며 제도 변화를 밀어붙였다는 점에서 유사성이 확인된다.

그러나 비슷한 문제의식과 시기에 보수 정권이 유사한 개혁을 추진했음에도 불구하고, 일본에서는 2018년 이른바 ‘일하는 방식 개혁 관련법’이 국회를 통과해 제도화된

반면, 한국에서는 정부가 한국노총과 ‘노동시장 구조개선을 위한 노사정 합의’를 체결하는 데까지는 이르렀으나 이후 협상이 결렬되며 법 개정으로 이어지지 못했다. 이러한 상반된 결과가 발생한 배경을 이해하기 위해, 이 글에서는 양국 노동조합이 채택한 전략에 따라 노사정 위원회와 국회에서 어떻게 논의가 진행되었는지 분석하고자 한다.

일본에서는 일하는 방식 개혁 실현회의가 사실상 주도권을 쥐었는데 노동자 대표로 유일하게 렌고 회장이 참석했다. 이 회의에 기업 경영자가 7명이 들어가 있었기 때문에 노동조합이 불리한 제도적 조건에서 협의를 하게 되었다(久原, 2018). 이 회의에서 주요 쟁점은 세 가지였다. 동일노동 동일임금 실현을 목표로 한 가이드라인, 시간외 노동에 대한 상한 규제, 고도 프로페셔널 제도와 재량노동제 등의 노동시간 유연화였다. 첫 번째는 일본형 동일노동 동일임금 실현으로 결론이 났다. 즉 유럽과 같은 직무급에 기반한 임금체계 개편이 아니라 기존의 정규직과 비정규직의 임금형태의 차이를 유지한채 차별을 줄여나가는 쪽으로 결론이 난 것이다. 시간외 노동에 관한 규제는 월45시간, 연360시간 원칙은 합의가 되었지만, 기업의 사정에 따라 특수한 경우 월 100시간까지 허용할 것인지가 쟁점이 되었다. 렌고는 100시간 미만으로 받아들이는 조건으로 시간외 노동 규제에 합의를 했다. 그리고 고도 프로페셔널 제도와 재량 노동제 확대 등의 노동 유연화에 관해서도 렌고 집행부가 이를 수용해 법 개정안이 국회에 제출되었다. 국회 논의 과정에서 재량노동제 확대를 뒷받침하는 자료가 잘못된 것이 드러나며 이 부분은 빠지고 고도 프로페셔널 제도는 도입되었다. 전체적으로 일하는 방식 개혁 실현회의에서 결정된 대로 법개정이 이뤄졌다고 평가할 수 있다.

즉 렌고는 불리한 교섭 구조 속에서도 인사이더 전략을 고수했다. 렌고가 합의한안에 대해서는 노동변호단이나 과로사 유족회 등 다른 노동단체로부터 비판을 받았지만, 렌고는 어려운 환경 속에서도 얻어낸 성과로 평가하는 것에서 알 수 있듯 조건 투쟁으로 일관하며 정부안과의 타협을 수용했다.

한국에서는 정부가 2015년 3월까지 노사정위원회 합의를 압박했으나 결론이 나지 않았다. 이에 따라 이를 우회하는 ‘8인 원탁회의’가 설치되었으나, 한국노총은 기간제 사용기간 연장, 파견 확대, 해고 요건 완화 등 다섯 가지를 이유로 4월에 위원회 탈퇴를 선언했고, 민주노총은 애초부터 참여하지 않고 총파업으로 대응하였다. 그러나 정

부의 압박 속에 한국노총이 복귀하여 9월에 ‘노동시장 구조개선을 위한 노사정 합의’가 발표되었다. 합의문에는 청년고용 확대, 이종구조 개선, 사회안전망 강화 등이 포함되었으나, 해고 요건 완화나 파견 확대 등 핵심 쟁점은 여전히 합의되지 못한 상태였다. 이렇듯 민주노총은 아웃사이더 전략으로 일관했으며 한국노총은 인사이더 전략을 중심에 두면서도 아웃사이더 전략을 병행하며 협상을 진행했다.

더욱이 새누리당은 노사정 합의 직후 노동개혁 5법을 발의했으나, 합의에 포함되지 않은 쟁점까지 포함시켜 노동계의 반발을 불러일으켰다. 민주노총은 시민단체와 연대해 대규모 시위를 벌였고, 한국노총도 결국 합의 파기를 선언했다. 여당은 법안 처리를 위해 새누리당 출신 국회의장에게 직권상정을 시도했으나 “국가 비상사태가 아니다”라는 이유로 거부되었고, 회기 종료와 함께 법안은 자동 폐기되었다. 한국에서는 노사정위원회를 탈퇴한 민주노총은 물론, 한국노총 또한 탈퇴와 복귀를 반복하며 노사정위원회에 머무르지 않고 그 바깥에서 압력을 행사하는 전략을 취했다.

이와 같이 양국 모두 정부가 적극적으로 노동법 개정을 추진했음에도 불구하고, 이러한 노동조합 전략의 차이가 개혁의 성패를 가르는 핵심 요인으로 작용하였다. 일본의 경험은 인사이더 전략이 제한적이거나 성과를 담보할 수 있음을 보여주었고, 한국의 경험은 아웃사이더 전략이 저지력에서는 효과적일 수 있음을 보여준다. 다만 일본에서는 정권에 포섭되었다는 비판이, 한국에서는 제도적 진전을 이루지 못했다는 한계(이병훈, 2018)가 제기되었다. 두 사례는 노동조합 전략의 차이가 정책 귀결을 좌우했음을 보여주며, 향후 노동조합이 기존 권력 자원을 어떻게 활용하느냐가 중요하다는 점을 시사한다.

## VI. 결론

이 연구는 노동시장이 급격하게 변화하는 속에서 한국과 일본의 노동조합이 어떠한 전략을 선택했는지, 그리고 그 결과가 노동자 대표성과 정책과정에 어떤 차이를 낳았는지를 비교하였다. 일본의 렌고는 노동정책심의회 등 제도화된 협의 구조에서의

조건투쟁을 중시하였고, 노동조합의 밖에 있는 불안정 노동자의 조직화와 사회운동단체와의 연대에는 소극적이었다. 노동조합이 중시한 전략은 소극적 연대전략과 인사이더 전략이었다. 반면, 한국의 민주노총은 노사정위원회 참여를 거부하고 아웃사이더 전략을 구사하며 다른 사회운동과의 연대에 적극적이었다. 한국노총은 제도 내부 참여를 중시하면서도 탈퇴 압력 등의 외부 압박을 가하면서 불안정 노동자 조직화와 사회운동과의 연대에 점차 적극적으로 나아갔다. 한국에서 노동조합이 귀족 노조로 불리며 비판을 받아온 것도 사실이지만, 기업별 노동조합 구조가 강제하는 한계 속에서 연대전략과 아웃사이더 전략을 통해 변화를 시도했던 부분은 일본과의 비교를 통해 재평가될 여지가 있는 것이다.

이러한 전략의 차이는 서론에서 살펴본 것처럼 1990년대 말 이후 양국 정부가 유사한 문제의식으로 노동시장개혁을 추진했음에도 불구하고 다른 정책 결과를 낳았다. 불안정 노동자의 균등대우와 사회보험의 포용성 확대에서 한국이 일본보다 더 큰 제도 변화가 일어난 것이다. 전략의 차이가 어떻게 제도변화나 정치변화로 나타났는지는 플랫폼 노동자 조직화, 사회운동과의 연합, 노동시장 개혁 대응이라는 세 가지 사례 분석을 통해 확인했다.

더 나아가 이는 한국과 일본에만 한정되는 것이 아니다. 노동정치의 전환기는 디지털화와 서비스화, 새로운 사회적 위협의 부상 등으로 인해 기존의 법적 규제, 노사차치, 공적 복지라는 전통적 보호 장치가 약화되는 상황을 의미한다. 이러한 조건은 노동을 보호할 새로운 제도화와 정치적 조정 메커니즘을 요구하며, 노동조합의 전략적 선택이 그 방향을 결정짓는 핵심 요인으로 부상한다. 한국과 일본의 경험은 전환기의 노동정치가 단순히 제도 개혁 여부에 그치지 않고, 변화하는 환경 속에서 노동조합이 어떠한 권력자원을 새롭게 창출하고 재구성하는가에 달려 있음을 보여준다.

따라서 오늘날 노동조합의 과제는 방어적 이익단체를 넘어, 불안정하고 소외된 노동을 제도적·정치적 질서에 포섭하는 대안적 연합의 축으로 자리매김하는 것이다. 이를 위해서는 기존의 국가권력과 노사의 권력관계에 주목하는 전통적 노동정치의 관점을 유지하면서도 새로운 도전에 대응할 전략적 유연성과 정치적 상상력, 그리고 포용적 사회연대를 실현하려는 의지가 필요하다. 본 연구는 한국과 일본의 비교를 통해,

전환기 노동정치가 단순한 제도 변화로 치환되는 것이 아니라 노동조합이 사회적 주체로서 스스로를 어떻게 재구성하느냐가 핵심적 문제임을 드러냈다.

## 참고문헌

- 김용철(2017), 『한국의 노동정치: 변화와 동학』, 마인드 랩.
- 노중기(2013), “노동운동과 노동정치 연구의 쟁점과 과제”, 『경제와 사회』 100, pp.74-93.
- 노진귀·유병홍(2014), 『노총수준 조직정책 및 조직운영 연구』, 한국노총중앙연구원.
- 백승호·이승윤·안주영(2017), “한국과 일본의 불안정노동시장 비교연구: 불안정노동의 젠더적·직업계층적 분절”, 『한국사회정책』 24(2), pp.1-29.
- 이병훈(2016), “노동개혁국면에 있어 노조운동의 대응전략에 관한 평가: 박근혜정부의 노동시장 구조개혁에 대한 양노총의 대응을 중심으로”, 『한국사회정책』 23(1), pp.1-23.
- 임영일(1998), 『한국의 노동운동과 계급정치:1987-1995』, 경남대학교출판부.
- 정이환(2019), “노동시장개혁의 노동정치: 민주화 이후 주요 노동시장개혁 과정의 분석”, 『산업노동연구』 25(2), pp.37-85.
- 安周永(2013), 『日韓企業主義的雇用政策の分岐—権力資源動員論から見た労働組合の戦略』, ミネルヴァ書房.
- 安周永(2025), 『転換期の労働政治—多様化する就労形態と日韓労働組合の戦略』, ナカニシヤ出版.
- 飯尾潤(2008), 「労働政治の復活」, 『日本労働研究雑誌』 579.
- 加藤雅俊(2012), 『福祉国家再編の政治学的分析—オーストラリアを事例として』, 御茶の水書房.
- 上林陽治(2021), 『非正規公務員のリアル—欺瞞の会計年度任用職員制度』, 日本評論社.
- 久米郁男(1998), 『日本型労使関係の成功—戦後和解の政治経済学』, 有斐閣.
- 久米郁男(2005), 『労働政治—戦後政治のなかの労働組合』, 中央公論新社.
- 笹森清(2009a), 「社会運動としての連合再生を」, 『現代の理論』 19号.
- 笹森清(2009b), 「連合運動の20年(下)」, 『労働法律旬報』 1710号.
- 篠田徹(2000), 「書評 久米郁男『日本型労使関係の成功』」, 『年報行政研究』 35, pp.182-185.
- 下田祐二(2020), 「フリーランスも働く仲間」, 『月刊連合』 380, pp.4-5.
- 新川敏光(2007), 『幻視の中の社会民主主義』, 法律文化社.
- 新川敏光(2014), 『福祉国家変革の理路—労働・福祉・自由』, ミネルヴァ書房.
- 新川敏光(1999), 「権力資源論を超えて?—久米郁男著『日本型労使関係の成功—戦後和解の政治経済学』を読む」, 『大原社会問題研究所雑誌』 482, pp.58-65.
- 新川敏光・井戸正伸・宮本太郎・眞柄秀子(2004), 『比較政治経済学』, 有斐閣.
- 鈴木玲(2010), 「社会運動ユニオニズムの可能性と限界—形成要因、影響の継続性、制度との関連についての批判的考察」, 法政大学大原社会問題研究所・鈴木玲編『新自由主義と労働』, 御茶の水

水書房.

高木郁朗(2018), 『ものがたり現代労働運動史1 1989~1993—世界と日本の激動の中で』 明石書店.

田中拓道(2023), 『福祉国家の基礎理論—グローバル化時代の国家のゆくえ』 岩波書店.

橋本陽子(2024), 『労働法はフリーランスを守れるか—これからの雇用社会を考える』 筑摩書房.

連合評価委員会(2013), 「最終報告」 [https://www.jtuc-rengo.or.jp/about\\_rengo/data/saishuuho\\_ukoku.pdf?52](https://www.jtuc-rengo.or.jp/about_rengo/data/saishuuho_ukoku.pdf?52)(최종 열람: 2024년10월2일).

Adams-Prassl, Jeremias. 2018. *Humans as a Service*. Oxford: Oxford University Press.

Béland, Daniel and Rianne Mahon. 2016. *Advanced Introduction to Social Policy*. Edward Elgar Pub.

Britwum, Akua O. 2018. “Power Resources and Organising Informal Economy Workers.” *Global Labour Journal* 9(2): 249-253.

Crouch, Colin (2006) “Neo-Corporatism and Democracy.” Colin Crouch and Wolfgang Streeck eds. *The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict*. Edward Elgar.

Daugareilh, Isabelle, Christophe Degryse, and Philippe Pochet, eds. 2019. *The Platform Economy and Social Law: Key Issues in Comparative Perspective*. ETUI Research Paper - Working Paper 2019.10. Brussels: European Trade Union Institute.

Eurofound. 2018. *Employment and Working Conditions of Selected Types of Platform Work*. Publications Office of the European Union.

Estevez-Abe, Margarita 2008. *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*. Cambridge University Press.

Grote, Jürgen R. and Claudius Wagemann eds. 2018. *Social Movements and Organized Labour: Passions and Interests*. Routledge.

Heery, Edmund, Geraldine Healy, and Phil Taylor. 2004. “Representation at Work: Themes and Issues.” Geraldine Healy, Edmund Heery, Phil Taylor, and William Brown eds. *The Future of Worker Representation*. Palgrave Macmillan.

Hicken, Allen and Erik Martinez Kuhonta, eds. 2015. *Party System Institutionalization in Asia: Democracies, Autocracies, and the Shadows of the Past*. Cambridge University Press.

Hyman, Richard and Rebecca Gumbrell-McCormick. 2017. “Resisting Labour Market Insecurity: Old and New Actors, Rivals or Allies?” *Journal of Industrial Relations* 59(4): 538-561.

- Ibsen, Christian Lyhne, and Maite Tapia. 2017. "Trade Union Revitalisation: Where Are We Now? Where to Next?" *Journal of Industrial Relations* 59(2): 170-191.
- Joyce, Simon, and Mark Stuart. 2021. "Digitalised Management, Control and Resistance in Platform Work: A Labour Process Analysis." In *Work and Labour Relations in Global Platform Capitalism*, edited by Julieta Haidar and Maarten Keune. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Keune, Maarten .2015. "Trade unions, precarious work and dualisation in Europe." W. Eichhorst and P. Marx eds. *Non-standard employment in post-industrial labour markets: an occupational perspective*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Keune, Maarten, and Marcello Pedaci. 2020. "Trade Union Strategies Against Precarious Work: Common Trends and Sectoral Divergence in the EU." *European Journal of Industrial Relations* 26(2): 139-155.
- Kilhoffer, Zachary, Karolien Lenaerts, and Miroslav Beblavý. 2017. "The Platform Economy and Industrial Relations: Applying the Old Framework to the New Reality." CEPS Research Report. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Korpi, Walter. 1978. *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*. Routledge & Kegan Paul Books.
- Korpi, Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. Routledge & Kegan Paul.
- Korpi, Walter. 2006. "Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism." *World Politics* 58(2): 167-206.
- Lee, Sophia Seung-yoon. 2023. *Varieties of Precarity: Melting Labour and the Failure to Protect Workers in the Korean Welfare State*. Policy Press.
- Moore, Phoebe V. 2018. *The Threat of Physical and Psychosocial Violence and Harassment in Digitalized Work*. International Labour Office.
- Murray, Gregor. 2017. "Union Renewal: What Can We Learn from Three Decades of Research?" *Transfer: European Review of Labour and Research* 23(1): 9-29.
- Paret, Marcel (2015) "Precarious labor politics: unions and the struggles of the insecure working class in the United States and South Africa." *Critical Sociology*, 41(4-5): 757-784
- Ruggie, John G. 1982. "International Regimes , Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization* 36(2): 379-415.

- Sanchez, Andrew and Sian Lazar. 2019. "Understanding Labour Politics in an Age of Precarity." *Dialectical Anthropology* 43(1): 3-14.
- Schmalz, Stefan and Carmen Ludwig and Edward Webster. 2018 "The Power Resources Approach: Developments and Challenges," *Global Labour Journal* 9(2): 113-134.
- Schmitter, Philippe C. 1974. Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics* 36(1):85-131.
- Srnicek, Nick. 2017. *Platform Capitalism*. Polity Press.
- Standing, Guy. 2011. *The Precariat: The New Dangerous Class*. Bloomsbury USA Academic.
- Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen eds. 2005. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, Peter ed. 2004. *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.
- Wright, Erik Olin. 2000. "Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise." *American Journal of Sociology* 105(4): 957-1002.

| 국문초록 |

## 한국과 일본의 전환기 노동정치 - 노동형태의 다양화와 노동조합의 전략 -

안 주 영

일본 류코쿠대학 정책학부 교수

이 연구는 일본과 한국의 노동조합 전략이 노동시장 개혁의 성패와 정책 결과의 차이를 어떻게 형성했는지를 비교 분석한다. 양국은 기업별 노조 체계, 연공임금 중심의 고용관행, 제한된 복지제도라는 유사한 제도적 기반을 공유하지만, 비정규직 보호와 플랫폼 노동 대응 등 최근 노동정책의 방향은 크게 달랐다. 본 연구는 기존의 사용자 중심 제도론에서 벗어나 노동조합의 전략적 선택에 주목하며, 연대 전략에 더해 인사이드·아웃사이드 전략을 핵심 분석축으로 삼는다. 플랫폼 노동자 조직화, 사회운동과의 연합, 노동시장 개혁 대응이라는 세 가지 사례를 통해 비교한 결과, 일본의 노동조합은 제도 내부의 협상에 집중하는 인사이드 전략으로 제한적 정책 성과를 얻은 반면, 한국의 노동조합은 아웃사이드 전략과 함께 불안정 노동자를 포괄하고 사회운동과의 연계를 강화하는 연대 전략을 결합하여 정부 개혁안을 저지하고 포용적 대표성 확대를 시도하였다. 이 비교는 유사한 제도적 유산을 지닌 국가에서도 연대 전략의 채택 여부가 노동정치의 재편과 정책 귀결을 가르는 핵심 변수임을 보여준다. 특히 후기 산업사회에서 불안정 노동이 증가하는 조건에서, 노동조합이 시민사회와 맺는 포괄적 연대는 단순한 조직 확대를 넘어 민주주의의 대표성과 사회적 통합을 유지하는 필수적 조건임을 시사한다.

핵심주제어 : 노동정치, 노동조합, 연대 전략, 인사이드 전략, 아웃사이드 전략

▮ Abstract ▮

**Korea and Japan's Transitional Labor Politics**  
**- Diversification of Labor Forms and Trade Union Strategies -**

**An, Ju-Young**

Ryukoku University, Japan

This study compares and analyzes how the strategic choices of labor unions in Japan and South Korea have shaped divergent outcomes in labor market reforms and related policy developments. Although both countries share institutional legacies such as enterprise-based unionism, seniority-based wage structures, and limited welfare systems, their recent policy approaches, particularly toward the protection of non-regular workers and the regulation of platform labor, have differed significantly. Rather than relying on conventional employer-centered approach, this study emphasizes the agency of labor unions and focuses on their strategic choices. It adopts insider strategy, outsider strategy, and solidarity strategy as key analytical dimensions. Through case studies of platform worker organization, alliances with social movements, and responses to labor market reform, the analysis finds that Japanese labor unions have primarily pursued insider strategy centered on institutional engagement, resulting in limited policy outcomes. In contrast, Korean labor unions have opposed government-led reforms and sought to expand inclusive representation by combining outsider strategy with solidarity strategy that mobilizes precarious workers and strengthens ties with civil society. These

findings demonstrate that even within similar institutional contexts, the adoption of solidarity strategy can play a decisive role in reshaping labor politics and influencing policy outcomes. In particular, in the context of expanding precarious employment in late-industrial societies, broad-based solidarity between trade unions and civil society emerges as a crucial condition not only for organizational renewal but also for sustaining democratic representation and promoting social integration.

Key-words : Labor Politics, Trade Unions, Solidarity Strategy, Insider Strategy, Outsider Strategy