
윤석열 정부의 노동정책 전망과 과제(2) : 노동시간 및 노동기본권을 중심으로

김직수 연구위원 | yellowriot@hanmail.net



사회공공연구원이 발행한 이슈페이퍼는 홈페이지(www.ppip.or.kr)에서 다운로드 하실 수 있습니다.

· 발행처 : 사회공공연구원 | · 발행일 : 2022년 05월 10일 | · 문의 : 02- 832-4211~2

- 날짜: 2022년 05월 10일 • 전화: 02-832-4211 ~2 • 홈페이지: www.ppip.or.kr
- 윤석열 정부 노동정책 전망과 과제(담당: 김직수 연구위원 /02-832-4211 ~2)

< 요약과 목차 >

- 윤석열 정부는 차별을 양산하여 다양성과 유연성으로 포장하는 데 집중하려는 듯 보임. 이전 문재인 정부의 비정규직 정규직화 정책이 제대로 추진되지 못하면서 발생한 일종의 제도적 고착상태로 인해 비정규직 문제에 대해서는 언급조차 피하고 있음. 추가적인 노동시장 유연화에 한계가 보이니 노동시간 유연화를 돌파구로 삼으려 함. 비정규직의 정규직화나 무기계약직 처우개선은 유보되거나 후퇴할 것이 우려됨. 특히, 유연적 노동시간제와 시간제 노동의 확대, 플랫폼 노동 및 노동안전보건 규제완화 등이 주요 노동시간 및 노동기본권 관련 주요 의제가 될 것으로 보임.
- 먼저 노동시간과 관련해서는 선택적 근로시간제 확대는, 전체근로자대표에서 업무 단위로의 도입시 합의 요건 개악과 결합하여 사용자 중심의 노동시간 유연화로 이어질 가능성이 높음. 기존 '시간(선택)제 일자리'의 문제점을 개선하겠다고 하지만 그 내용은 구체성이 떨어지며 열악한 시간제 일자리 증가로 이어질 우려가 큼 여기에 노동시간 상한 규제 완화가 더해져 노동시간의 양극화가 심해질 것으로 예상됨.
- 그밖에 특수고용 및 플랫폼노동자의 노동자성을 인정하기보다는 이들을 자영업자와 한 묶음으로 다루는 방식이 눈에 띈는데, 이는 플랫폼의 사용자성과 플랫폼 노동자의 노동자성을 폭넓게 인정해 가고 있는 글로벌 트렌드에서도 벗어남. 이에 더해 자영업자와 플랫폼노동자 모두 사업전환이나 재취업을 위해 필요로 하고 있는 것이 직업능력개발 이상으로 실업보호임을 외면하고 있음. 노동안전보건과 관련해서는 중대재해기업처벌법의 문제점을 보완하고 강화하기보다는 기업의 자율적 안전관리를 중심에 두고 이에 대한 지원 수준의 정책을 추진하고 있음.
- 이처럼 윤석열 정부는 노동시장이나 노동기본권 문제에 대해 사실상 관심이 없다고 해도 지나치지 않음. 노동정책으로 제시되고 있는 정책들도 그 배경에는 기업 중심 성장 우선 정책의 뒷받침을 위한 친기업 정책 강화 기조가 놓여 있음. 특히, 기업 중심 경제 활성화를 기업에 대한 제도적 규제 제거가 윤석열 당선인의 주된 관심사로 보임. 노동조합운동은 정책 실현 가능성 이상으로, 정책과정에서의 개입을 통해 스스로의 역량과 영향력을 강화하는데 주안점을 두어야 했고 또 그래야 함. 분명히 예상가능한 윤석열 정부의 반노동 공세에 효과적인 대응을 통해 노동조합의 역량과 영향력을 강화하는 것이 최우선 과제라 할 것임.

윤석열 정부의 노동정책 전망과 과제(2)
: 노동시간 및 노동기본권을 중심으로

김직수(사회공공연구원 연구위원)

1. 들어가며
2. 윤석열 정부의 노동정책 전망과 과제
 - 2-1. 노동시간 유연화 정책
 - 1) 유연적 근로시간제도
 - 2) 시간제 노동 확대
 - 3) 노동시간 상한 규제완화
 - 2-2. 노동기본권 및 플랫폼노동 관련 정책
 - 1) 노동기본권 사각지대
 - 2) 젠더불평등 해소
 - 3) 특수고용 및 플랫폼노동
 - 2-3. 노동안전보건
 - 1) 중대재해처벌법
 - 2) 건설 및 운수산업 제도개선
 - 3) 기타 산재예방정책
 - 2-4. 기타 노동기본권 관련
 - 1) 공공부문 노동기본권
 - 2) 집단적 노사관계
 - 3) 장애인 이동권-노동권
3. 결론

윤석열 정부의 노동정책 전망과 과제(2) : 노동시간 및 노동기본권을 중심으로

김직수(사회공공연구원 연구위원)

1. 들어가며

문재인 전 대통령은 집권 초기 품격있고 합리적인 보수가 무엇인지를 다소나마 보여준 바 있다. 그러한 보수의 가치는 온건한 개혁을 통해 체제를 관리하고 유지해 가는 데 있을 터이다. 하지만 퇴임 직전 한 언론인과의 대담에서의 그의 발언들은 결국 그 자신과 민주당이 진정한 보수에조차 미치지 못함을 확인해주었다.

문재인 전 대통령은 소득주도 성장이 과소평가되었다고 하였지만, 정작 그가 코로나19 국면을 거치면서도 경제지표가 개선되었다며 언급한 것은 ‘수출증가’였다. 어찌 보면 보수언론 등은 허수아비를 세워놓고 찢러대며 반노동 공세를 펴고 있는 것이다. 나아가 그는 그의 성과들에 대해 변명하면서 최저임금 인상과 노동시간 단축이 일자리 감소 우려 등으로 인해 과소평가 받았지만, 실제로는 그렇지 않았다고 강조했다. 하지만 윤석열 대통령의 집무실 이전 행보를 비판하면서도 자신의 취임 후 첫 행보가 무엇이었으며¹⁾, 그와 관련된 약속들이 얼마나 지켜졌는지에 대해서는 일언반구의 언급도 없었다.

한편, 윤석열 대통령은 선거 후보 시절부터 보수는커녕 혐오를 조장하는 극우적 성격을 보여주기까지 하였으나, 그마저도 이념적 방향성이 분명히 드러나지 않는다. 그저 이전 정부와 차별성을 보여주려 하는 욕구만을 드러내고 있다는 점에서 외설적으로 보이기까지 한다. 윤석열 정부의 정책노선에서 자유주의를 읽어내는 이들도 있지만(정홍준, 2022), 그 자신이 관련된 언급을 했을 뿐이며, 정부 주요 인사들의 면면까지 범위를 넓혀 보면 일관성의 부재와 무

1) 프레시안 2021.09.03. “대통령의 약속, 지금은 어떻게 됐습니까”

방향성은 더욱 커지기만 한다. 윤석열 정부의 노동정책을 검토함에 있어서도 이러한 난점은 크게 다가온다. 다만, 다양한 경로를 통해 추정해 볼 수는 있는데, 대표적으로 윤석열 정부의 노동정책 설계자로 여겨지는 유길상 교수의 언급을 통해서도 그 기본 방향을 확인할 수 있다. 그는 선진국에서는 근로시간·임금을 유연화하고 고용보장을 하는 게 바람직하다고 하는데, 한국은 반대 방향으로 가고 있고 그 결과가 일자리 참사라 한다. 이에 더해 그는 비정규직 사용을 남용하지 못하게 해야 하는데 그 원인을 보면 정규직 시장 경직성이 있다면서 ‘유연화’라는 기본 목표를 확인해주고 있다.

정책이라 함은 어떤 목표를 어떤 방법과 경로를 통해 실현할 것인가와 관계되는데, 윤석열 정부의 노동정책에서 목표는 위에서 살펴본 바와 같이 유연화론을, 방법은 민간주도(공공약화)를, 경로는 이전 정부 정책에의 의존성을 통해 설명 가능하다. 여기서 경로의 의존성은 (제도의 부재나 지체가 아닌) 제도적 고착상태에 기인하는데, 이는 제도의 미형성이나 미적용과 구분되며 현실과의 ‘미조응’과도 다른 현상이라 할 수 있다. 제도를 도입했지만, 실질적이지 않은 형식적 도입이라는 점으로 인해 폐지나 수정조차 난감한 상황이 되어버리는 상태이다.

새 정부의 노동정책에 있어서도 이전 정부의 노동정책이 가져온 제도적 고착상태가 밑바탕을 마련해주고 있으며, 이는 제도 목표에 있어서도 마찬가지이다. 이전 정부와 윤석열 정부는 사용자측의 요구인 임금비용 절감을 일관되게 수용하고 있는데, 이러한 지적은 윤석열 정부에 비판적인 쪽에서만 아니라²⁾ 다소 우호적인 쪽에서도 제기되고 있는³⁾ 것이기도 하다. 이전 정부에서 최저임금의 부분적인 인상이 있었지만 이는 문재인 전 대통령이 스스로 밝히고 있듯, 19대 대선 당시부터 모든 정당과 후보가 1만원을 공약했던 만큼 정치적 마지노선이었으며, 물론 그마저도 지켜지지 않았다.

윤석열 정부 역시 유연화를 통해 자본의 임금비용 절감을 뒷받침하고자 한다. 이들은 변동성이 커진 경제에 유연적으로 대응하기 위해 노동유연성이 필요하다고 주장한다. 그런데 왜 비정규직 비율은 변함없이 여전히 높기만 한가?⁴⁾ 과거와 같이 직접적인 임금통제가 불가능한

2) 프레시안 2022.05.04. “윤석열 정부의 노동 정책은 문재인 정부의 노동 정책 ‘시즌2’”

3) 문재인 정부의 정책은 다 옳을 것 같았는데, 의외로 큰 흐름은 유지하면서 미세조정을 시도한다... 법 만능주의에 빠지지 않고 제도 운용에 중점을 두겠다는 공약의 큰 방향도 문재인 정부와 유사하다(황기돈, 2022).

4) 한 기업분석연구소가 국내 주요 기업 336곳의 고용 인원 변화를 분석한 결과를 보면 이들 기업의 매출액과 영업이익은 각각 15.1%, 61.2% 증가해 사상 최대 실적을 거뒀지만 정규직 직원은 1% 안팎으로 변화가 거의 없는 반면 기간제 인력은 10% 넘게 늘었다. 기업과 언론이 신주단지처럼 받드는 “기업의 성장이 좋은 일자리를 만든다”라는 주장은 한국 현실에서는 적용되지 않는 셈이다(탁종열, 2022).

데다 핵심부문은 노동조합이 조직화되어 있기 때문일텐데, 따라서 일정 수준 이상의 비정규직 규모와 비율 유지를 통해 비용을 절감하고 있는 것이다. 윤석열 정부는 이것을 실질적으로 건드릴 소지가 있을법한 정책은 모두 비껴가고 있다.

물론 대통령직인수위원회가 발표했던 110대 국정과제에서는 이전 정부의 “노동의 가치가 존중받는 사회”라는 슬로건을 계승하고, 최저임금 차등적용과 같이 상대적으로 큰 논란을 불러일으켰던 내용들이 빠지긴 했지만, 기본적인 방향은 달라지지 않았다.

이러한 점은 한국노총 출신의 이정식 고용노동부장관 후보자 청문회에서도 확인할 수 있었다. 이정식 후보자는 첫째로 일하는 국민이 제대로 보호받을 수 있는 공정하고 안전한 노동시장을 만들겠다고 공언했다. 공정한 채용기회, 자녀 있는 부모의 일가정 양립지원, 아르바이트 청년 임금체불 방지 제도 보완, 죽거나 다치지 않고 건강하게 일할 수 있도록, 특히 산재사망 사고를 막기 위해 기업 안전보건관리체계 구축을 지원하고 산재보험의 사각지대를 보완하겠다고 말했다. 둘째로 그는 노사 상생의 노동시장을 구축하겠다고 하였다. 이는 대화와 타협, 공정한 룰이 지켜지는 환경 속에서 가능하다고 말했다. 고용노동시스템 개선의 필요성도 강조하였다. 경직적 법제도와 관행은 지속가능성 없다면서 유연근무 활성화와 더불어 노사 자율로 근로시간 선택이 가능하도록 하겠다고 하였다. 직무 성과 중심 임금체계 도입을 지원하고 일터혁신 등을 지원하며, 노동위원회의 예방과 조정기능 강화, 노사협의회 확산을 추진하겠다고 하였다. 셋째로 그는 일하고 싶은 사람 모두가 일자리를 찾을 수 있도록 뒷받침하겠다고 말했다. 성별 나이 관련 없이 일자리를 보장받을 수 있도록 맞춤형 취업지원을 강화하는 동시에, 기업의 고용창출여력 확대를 위해 신산업육성과 기업지원제도를 연계하여 채용 및 교육훈련 지원 서비스를 강화하겠다고 하였다. 고용안전망을 더욱 촘촘히 구축하는 등 고용서비스를 강화하고 디지털 고용노동플랫폼 또한 구축하겠다고 하였다.

하지만 그가 언급한 각종 ‘지원제도’ 들이 실질적으로 적용될 수 있도록 하기 위해 반드시 필요한 ‘5인미만 사업장 근로기준법 확대적용’에 대해서는 “기업의 지불능력을 고려해야” 한 다며 말끝을 흐렸다. 이런 점 때문에 이정식 후보자의 노동정책 방향에 관한 소신이 변했다고 보는 시각도 존재하지만⁵⁾, 후보자 스스로가 윤석열 대통령과 노동정책 방향에 대한 견해가 다르다고 주장하고 있기 때문에, 그러한 방향성의 차이를 어떻게 해소할 것인지에 대한 그의 언급도 살펴볼 필요가 있다. 그는 ‘국정과제’의 수행은 국민과의 약속이기에 책임 있게 수행하는 것이 도리라 생각한다고 말했다. 나아가 그 자신이 노동운동을 하면서 갖고 있던 가치이기

5) 경향신문 2022.05.02. “노동운동하다 삼성 간 이정식 후보자, 정책 소신도 바뀌었나”

도 한 ‘노동이 존중되는 사회’의 실현이 국정과제에 명시된 만큼 이전 정부와 맥을 같이 할 것이라 생각한다고 밝혔다. 그는 기타 사항에 대해서는 입장의 차이를 조율하며 현실적인 개선방안을 찾아보겠다고 말했다. 이전 정부와의 연속성을 강조하는 동시에 내부 입장차이를 강조하면서 실제 노동현장과 노동계의 요구와의 거대한 갭을 비가시화 하려는 수사로 보는 것이 적절할 듯하다.

2. 윤석열 정부의 노동정책 내용 전망과 과제

이하에서는 윤석열 정부가 집권 전후로 여러 경로를 통해 드러내 온 노동정책의 세부 내용들을 살펴보고 정책 전망, 그리고 실현되어야 할 과제를 검토해본다.

2-1. 노동시간 유연화 정책

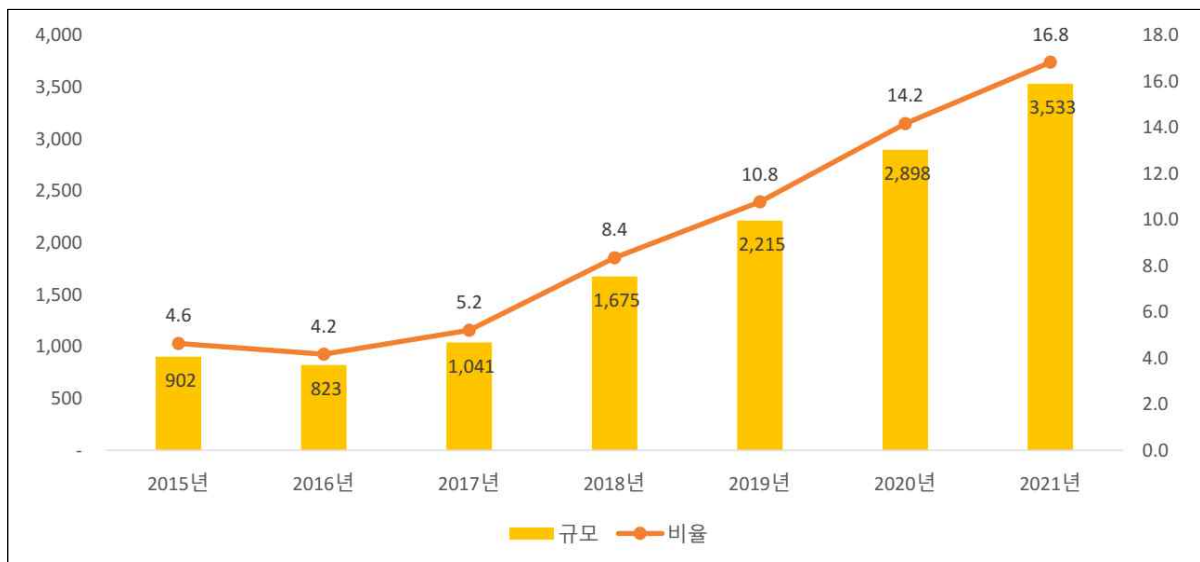
1) 유연적 근로시간제도

윤석열 정부는 노동자와 경영진에게 모두 유리한 노동시간 유연화 실현, 다시 말해 노동시간 유연성 확대 및 노동자의 선택권 보장을 내세웠다. 우선 선택적 근로시간제 정산 기간을 현행 1~3개월에서 1년 이내로 확대하고, 사무연구직 등 선택적 근로시간제를 선호하는 직무나 부서별로 노사합의 거쳐 1년 이내 범위에서 선택적 근로시간제의 정산 기간을 자율적으로 설정할 수 있도록 하겠다고 한다. 주4일제 등 다양한 근로시간제를 선택할 수 있도록 장려하고, 이에 더해 연간 단위 근로시간 저축계좌제를 도입해 저축계좌에 적립된 초과근로시간을 장기휴가로 사용할 수 있도록 하겠다는 것이다. 노동시간 상한 규제 역시 연장근로시간 총량 규제 방식으로 전환하겠다고 밝혔다. 그밖에도 재택근무제, 텔레워크, 모바일워크 등 유연근무 방식을 적극 도입할 계획이며, 연장근로시간 특례업종 또는 특별연장근로대상에 신규설립 스타트업을 포함시키고, 전문직 근무 고액 연봉 노동자에 대해서는 연장근로수당 등 근로시간 규제 제외를 검토하겠다고 밝혔다.

그런데 한국노동연구원이 최근 고용노동부의 의뢰로 수행한 연구용역 보고서인 ‘연구개발 분야 유연근로제 사례 연구’ 결과에 따르면 “연구개발 직군에 장시간 집중근로가 필요하다는

인식은 선입관”이라 한다(탁종열, 2022에서 재인용). 조사 대상 294개 사업장 중 74%의 기업이 이미 현행 유연근로제 도입과 활용에 어려움이 없다고 밝혔다고 한다. 보고서는 시차출퇴근제, 선택적 근로시간제, 탄력적 근로시간제, 재택근무제, 보상휴가제, 사업장 밖 간주근로시간제, 재량근로제 등 한 사업장에서도 다양한 유연근로제를 사용 중이며 “집중적인 초과근로 필요성이 연구개발 분야의 일반적인 현상이 아니”라고 밝혔다.

[그림 1] 2015~21년 유연근무제 활용 규모와 비율(단위 : 천명, %)



출처: 정경은(2022)

자료: 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료 각 연도.

유길상에 따르면⁶⁾, “윤석열 정부의 정책은 ‘시간 주권’을 실현하자는 것”이라 한다. “근로자 성향에 맞게, 자기 직군과 업무·세대·사업장별로 다양하게 터 주자는 것”인데, “반드시 수반돼야 하는 것이 건강권”이며, 이것이 새 정부 정책이 “연속근로 관련 11시간 휴식권 보장을 같이 가져가는 이유”라 한다.

그런데 위의 [그림 1]에서 보듯, 유연근무제는 그 활용 빈도와 비율이 꾸준히 늘어 왔다. 문제는 새 정부의 대선 공약이 노동자가 선호하는 근로시간단축근무제와 시차출퇴근제 확산은 거론하지 않은 채, 사용자가 선호하는 선택적 근로시간제와 탄력적 근로시간제 확대만을 포함하고 있다는 점이다(정경은, 2022). 참고로 노동자가 추구하는 노동시간 유연화 제도로, 근로시간 단축근무제는 전일제 노동자가 일정 기간 노동시간을 단축하여 일하는 근무형태이

6) 매일노동뉴스 2022.03.16. “윤석열표 노동공약 설계 유길상 교수 인터뷰”

고, 시차 출퇴근제는 개인별로 출퇴근 시간을 자율적으로 조정하는 제도이다. 반면, 사용자가 선호하는 노동시간 유연화 제도는 주당 소정노동시간 범위 내에서 1일 노동시간을 늘리거나 줄이는 선택적 근로시간제, 업무량 증감에 따라 노동시간을 늘리거나 줄이는 탄력적 근로시간제가 대표적이다. 재량근무는 소정 노동시간과 관계없이 개별 노동자와 사용자가 합의한 시간을 노동시간으로 정하는 경우이다.

선택적 근로시간제 확대는, 전체근로자대표에서 업무 단위로의 도입시 합의 요건 개악과 결합하여 사용자 중심의 노동시간 유연화로 이어질 가능성이 높다. 참고로 2018년 6월 고용노동부가 발표한 ‘유연근로시간제 가이드’에는 「연장야간휴일에 근로한 시간과 그에 대한 가산 시간까지 포함」 할 것과 근로자대표와 서면 합의가 필요함을 규정하고 있다.

전문직 근무 고액 연봉 근로자에 대한 연장근로수당 등 노동시간 규제 제외는 대상 노동자의 근로기준법의 노동시간 제도 적용 배제, 즉 근로기준법의 연장근로수당 제외뿐만 아니라 과로와 이로 인한 재해에 대한 사용자 책임을 회피하는 수단으로서 변질될 우려가 크다. 고소득, 전문직 등 특정 대상으로 제한한다고 하지만, 업무 연계 등을 고려하면 점차적으로 중위 소득 이하 전체 노동자의 노동시간 예외 확대와 연장수당 없는 포괄임금형태의 확대로 파급될 가능성이 있다.

2) 시간제 노동 확대

윤석열 정부는 시간선택형 정규직 제도 시행을 통해 노동시간 선택지를 다양화하겠다고 한다. 시간선택형 정규직 일자리라는 새로운 고용형태를 개발하는 동시에, 육아기 재택근무 확대, 기존에 시행되었던 “시간(선택)제 일자리”의 문제점 개선 등을 추진하고, 그밖에 정규직을 유지하며 전일제와 시간제 전환 신청권을 부여하겠다고 한다.

그런데 새 정부는 기존 ‘시간(선택)제 일자리’ 문제점을 개선하겠다고 하지만 그 내용은 구체성이 떨어진다. 현실에서 시간제 일자리는 생계 보장이 어려운 열악한 일자리임을 외면하고 있는 것이다. 시간제 일자리 증가는 일자리의 질 저하 및 취약계층의 증가를 초래할 것으로 예상된다. 공공부문의 경우 시간선택제 일자리가 도입되면서 시간제 일자리 위주의 채용이 늘고 양질 일자리가 축소된 바 있다.

시간제 노동은 2000년대 중반 이후 정부 정책에 의해 확대된 측면이 있다. 이명박 정부 시기에는 상대적으로 시간제 활용도가 높은 사회적 기업 활성화를 통한 고용 증대가, 박근혜 정

부 시기에는 고용률 제고를 위해 시간제 고용 자체를 장려하는 방안이 추진되었다. 문재인 정부 들어서도 정책적으로 보건복지 분야 일자리 확대가 추진되면서 시간제 노동이 증가했고 여기에 노동시장 자체의 변화가 더해졌다.

이 과정에서 다수의 여성들이 노동시장에 진입하면서 정규직과 비정규직 모두에서 여성의 비중이 커졌는데 문제는 증가한 여성 고용의 상당수가 시간제 형태였다는 점이다. 특히 초단시간 노동자 중에는 다수가 비자발적이며 이로 인해 저임금으로 인한 소득문제가 더 심각해지고 있다. 초단시간 노동자 노동조건 개선 필요한 상황이다. 뿐만 아니라, 왜 초단시간 노동이 주15시간 미만으로 규정되고 있는가에 대해서도 문제제기가 필요하다. 의미 있는 사회적 합의 없이 임의로 규정된 주15시간 미만이라는 이유만으로 배제가 이루어지고 있는 것은 불합리하다.

3) 노동시간 상한 규제완화

주52시간제 완화와 관련, 윤석열 대통령은 후보 시절이던 지난 2021년 7월 언론과의 인터뷰에서 “정부는 주52시간제로 일자리가 생긴다고 주장했지만 일자리 증가율이 중소기업 기준 0.1%에 불과하다는 통계도 있다. 실패한 정책이다. 스타트업 청년들을 만났더니, 주52시간 제도 시행에 예외조항을 뒀서 근로자가 조건을 합의하거나 선택할 수 있게 해달라고 토로하더라. 게임 하나 개발하려면 한 주에 52시간이 아니라 일주일에 120시간이라도 바짝 일하고, 이후에 마음껏 쉴 수 있어야 한다는 것이다.”라고 언급한 바 있다.

이는 거의 그대로 정책에 반영되었는데, 이처럼 주52시간 제도 시행에 예외조항을 두겠다는 것은 과거로 회귀하겠다는 것일 뿐이며, 주52시간 제도 자체의 변경 및 근로시간특례업종 확대는 근로기준법 개정이 필요한 중대한 사항이다. 노동시간 상한규제를 완화하겠다는 의지의 표현임을 고려할 때, 현실적으로 ‘특별연장근로 활용기간과 적용 확대’ 등이 추진될 가능성이 있다. 다만 연장근로시간 특례업종 또는 특별연장근로대상에 신규설립된 스타트업 포함은 고용노동부 지침으로 가능한 사항이라 신속히 추진될 것이 우려된다. 노동조합 조직률이 낮고 작은 사업장일 가능성이 많은 스타트업 사업장 노동자들의 노동권이 침해당할 가능성이 크다.

2-2. 노동기본권 및 플랫폼노동 관련 정책

1) 노동기본권 사각지대

윤석열 정부는 노동권 사각지대 해소, 취약계층을 위한 노동권 보호를 공약한 바 있다. 다양한 형태를 포괄한 모든 노동자의 기본적 권리 보장 법제화, 청년 아르바이트 근로자 보호법 마련을 추진하고, 기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률을 개정하여 아르바이트 등 임시적 청년 근로자의 노동법적 권리 구제를 위한 노동법적 보장 내용을 구체화하겠다고 하였다. 임금체불 등 청년노동권 침해시 신속한 무료법률서비스를 제공하고, 임금체불, 열정페이, 휴가 및 휴일 미부여 등 청년 아르바이트 노동자에게 권리 침해 사례가 발생할 경우, 신고만으로 신속하게 상담하고 권리를 구제받을 수 있도록 시스템을 구축·확대하겠다고 공약했다.

그런데 취약노동자 보호는 청년노동자라는 특정 대상이 아니라 취약한 상황에 놓인 모든 노동자를 대상으로 하는 것이 적절하다. 아르바이트 노동에 대한 보호를 강화하겠다는 것은 바람직하나, 정작 실질적인 보호대책은 없고, 공약에서는 법률서비스 제공, 상담체계 구축 등 기존 고용노동행정을 강화하면 해결될 사안들을 제시하고 있을 뿐이다. 동일한 영역을 다루는 새로운 제도 도입과 기존 행정 약화의 동시 발생으로 인해 사각지대가 확대될 가능성도 있다.

무엇보다 새 정부 정책은 핵심 문제인 5인미만 사업장 노동자 노동법 미적용 문제를 비껴가고 있다. 5인 미만 사업장 노동자는 전체 노동자의 20% 수준에 이르고 있지만 대표적인 노동법의 사각지대이다. 이들에게는 근로기준법의 연장야간휴일수당, 휴업수당, 연차유급휴가, 유급휴일, 해고예고, 직장내 괴롭힘 금지 등의 조항이 적용되지 않는다. 공휴일에 관한 법률의 5인 미만 사업장 공휴일 및 대체공휴일 적용 제외, 중대재해기업처벌법의 5인 미만 사업장 적용 제외도 문제로 남는다. 노동기본권 사각지대 해소를 위해 가장 시급한 것은 사업장 규모와 관계없이 모든 사업장에 근로기준법을 적용하는 것이다. 다만 근로기준법 전면 적용에 따른 중소기업사업장의 재정적 어려움에 대해서는 정부 차원의 적극적인 지원정책을 마련해야 한다.

2) 젠더불평등 해소

윤석열 정부의 노동시장 젠더불평등 해소 정책은 성별근로공시제 실시 정도 외에 없다. 채

용부터 근로기간 중은 물론 모든 과정에서 기업의 '성별근로공시제'를 실시하여 공정한 노동 환경을 조성한다는 것인데, 500인 이상 기업부터 자발적 참여를 유도하여 고용공시제 참여 기업을 순차적으로 확대하겠다는 것이다. 성별근로공시를 위한 시스템 개발 및 보급으로 기업 부담을 완화하겠다는 것인데, 채용단계에서 신규지원자, 경력직 지원자, 서류 합격차 포함 채용부터 최종 합격까지 성비를 공시하고, 근로단계에서 부서별 근로자 성비, 승진자 성비, 육아 휴직 사용자 성비를 공시하며, 퇴직단계에서 해고자 성비, 조기 퇴직자 성비, 정년 은퇴자 성비를 공시하겠다는 것이다.

그런데 고용공시제의 경우 문재인 정부 시기 비정규직 과다사용 기업에 대한 사회적 부담 확대는 비교적 구체적인 형태를 띠어 가며 진행된 예중 하나이다. 먼저 2017년 11월 고용정책기본법 시행규칙 개정을 통해 '소속 외 노동자'의 고용현황을 공시할 때, 해당 노동자의 업무내용을 추가로 공시하고 파견, 용역, 사내하도급 여부 등을 구분하여 표시하도록 하였다. 상장기업을 대상으로 하는 기업공시제 역시 기간제 및 단시간 노동자 외에 '소속 외 노동자'를 동시에 공시하도록 추진되었으나 도입에 실패한 바 있다. 성별근로공시제 역시 이처럼 실질적인 효과는 크지 않은 선전효과에 머물 가능성이 크다.

여성노동과 관련해서는 돌봄 노동자의 저임금, 고용불안, 열악한 노동조건 또한 중요한 과제이나, 새 정부는 이에 대해서는 관심을 보이지 않고 있다. 정부의 공공사회복지지출 비중은 GDP 대비 12.2%로 OECD 평균의 절반 수준이며, 사회서비스 시설의 공공 직영비중은 1% 수준에 머물러있다. 돌봄노동자가 110만 명에 육박할 만큼 돌봄 산업의 규모는 커졌지만, 돌봄노동자의 임금은 전체 노동자 임금의 절반 수준이다. 어린이집 보육교사 중 89%가 최저임금, 재가요양보호사, 장애인활동지원사 대다수가 시급제, 아이돌보미, 산모건강관리사, 노인생활지원사 등 재가방문돌봄 노동자들은 일상적 고용불안과 저임금으로 고통받고 있다.

무엇보다 돌봄노동자 노동조건 개선 및 노정교섭구조 구축이 필요하다. 저임금 여성노동으로 저평가되어 온 돌봄노동의 사회적 가치 인정과 돌봄노동자의 저임금 및 열악한 노동조건에 실질적 개선이 필요하다. 따라서 돌봄노동자의 고용안정과 권리보장, 처우개선, 노동안전 등을 국가가 사용자로서 전적으로 책임져야 한다. 돌봄노동자의 사용자는 보건복지부, 건강보험공단, 지자체, 시설장 등 다단계로 분화되어 결국 서로 책임을 떠넘기고, 어느 곳도 책임지고자 하는 기관이 없다. 정부가 돌봄노동자의 사용자성을 분명히 하고 돌봄노동자의 시급한 처우개선과 인력확충, 노동안전권리와 노동기본권을 보장해야 한다. 저임금화되어 있는 돌봄노동자의 임금인상을 위해 사회서비스 산업차원의 임금체계 마련도 필요하다.

3) 특수고용 및 플랫폼노동

윤석열 정부는 자영업자·플랫폼노동자 지원 강화를 내세우고 있다. 자영업자·플랫폼 노동자 대상 직업능력 개발 기회 확대를 역량진단, 직업훈련, 취업알선, 재교육·향상훈련 실시 등 패키지로 연계하여 추진하겠다고 한다. 참여 가능한 현장 중심의 연계통합 훈련프로그램을 도입 하되 업무여건을 고려하여, 훈련시간, 장소 등의 유연한 적용과 활용을 지원하겠다고 한다. 모듈식 훈련, 온라인-오프라인 연계훈련 등 통합훈련 프로그램 개설, 창업준비 프로그램 제공을 통한 업종전환 및 재취업 지원, 창업 준비시 아이템 선정, 입지선정, 자금조달 관련 지원. 창업 운영시 사업정착·유지, 세무, 노무관리, 고객관리 관련 프로그램 제공. 사업 전환 및 폐업 시에는 업종전환과 임금근로자의 재취업 등 지원 등의 각종 지원정책도 제시하고 있다.

이러한 간접적 지원 중심의 정책 배경에는 다음과 같은 인식(유길상, 2022)이 자리 잡고 있다. “플랫폼·프리랜서·자영업자 등 노동자 속성을 가진 회색지대를 보호하지 못한다. 그들을 포용하기 위해 모든 일하는 사람 기본법 제정으로 거의 의견을 일치시킬 보는 것 같다. 전통적 노동법에서 보호하지 못하는 회색지대가 현실적으로 존재하니 그에 맞는 법을 만들고 근로자 대표제도를 만드는 등 머리를 맞대자는 것이다. 근로자성이냐 아니냐로 따져서는 도저히 따라 갈 수가 없다.”

하지만 이처럼 자영업자와 플랫폼노동자를 한 묶음으로 다루는 것은 플랫폼의 사용자성과 플랫폼 노동자의 노동자성을 폭넓게 인정해 가고 있는 글로벌 트렌드에서도 벗어난다. 이에 더해 자영업자와 플랫폼노동자 모두 사업전환이나 재취업을 위해 필요로 하고 있는 것이 직업능력개발 이상으로 실업보호임을 외면하고 있는 정책이다. 특히 최근 플랫폼 노동의 확산에 따라, 많은 사람들이 사실상 임금노동에 관여하게 되면서도 노동자로서의 권리를 보장받지 못하고, 새로운 위험을 마주하게 되며, 권리를 인지하기도 어려운 상황에 직면하고 있음을 무시하고 있다.

이는 문재인 정부 시기부터 이어져 오고 있는 경향으로 플랫폼종사자보호법 역시 그 예 중 하나이다. 이전 정부는 플랫폼 노동자 보호를 명분으로 2021년 3월, 더불어민주당 장철민 의원의 대표발의로 '플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안(플랫폼 종사자 보호법)'을 발의한 바 있다. 이 법은 플랫폼을 통해 중개 또는 알선 받은 노무를 제공하기 위하여 주로 자신의 노무를 제공하고 그 대가로 보수 등을 받는 사람을 '플랫폼 종사자'로 규정하고, 플랫폼을 운영하는 '플랫폼 운영자', 중간 관리업체인 '플랫폼 이용 사업자'가 플랫폼 종사자에 대해

갖는 책임과 의무를 규정하였다. 그러나 노동계는 플랫폼 종사자 보호법에 반대하였는데, 노동관계법에 따라 노동자로서 보호하는 것이 아니라 플랫폼 종사자라는 별도의 개념을 신설하는 것은 오히려 노동자로서의 권리를 부정하는 것이기 때문이다. 이는 고용보험 특례적용과도 같은 맥락이다. 노동계는 플랫폼 노동과 같이 다변화하는 고용형태를 반영할 수 있도록 기존 노동관계법을 적용하거나 개정할 것을 요구한다.

플랫폼노동자 권리보장은 자영업자보다는 특수고용노동자들과 함께 논의될 필요가 있다. 특수고용노동자들은 많게는 200만명, 플랫폼노동자들은 대략 66만명에 이르는 것으로 추정되기도 하는데, 이들은 노동법 배제. 현 노동법은 직접적인 노사관계에 따라 근로계약을 체결하지 않은 노동자의 경우 모든 노동법적 권리를 박탈하고 있다. 사용자의 책임을 회피하기 위해 노동자를 자영인으로 위장시킨 특수고용은 외환위기 이후 급증, 기업들이 고용책임을 회피하기 위해 기존 고용계약을 파기하고 노동자에게 위·수탁계약을 강제하여 자영업자로 위장시킨 형태이다. 건설, 화물, 택배, 배달 등에서 노동자가 트럭을 구매하여 회사와 개인사업자간의 일대일 계약을 체결하고 수수료를 받는 위·수탁 계약방식을 통해 노동자를 노동자가 아닌 자영업자로 규정된다. 특수고용은 현재 전 직종으로 확산되고 있으며 특히 플랫폼 기업들이 고용책임을 회피하기 위해 특수고용을 일반적 고용으로 만들어가고 있다.

특수고용노동자들은 자영업자로서의 지위 때문에 최저임금법이나 노동시간, 법정 휴일, 연차휴가, 퇴직금 등을 규율하는 근로기준법이 적용되지 않고, 노동조합을 만들고 교섭할 수 있는 노동조합 및 노동관계법도 적용받지 못한다. 임금노동자라면 기업으로부터 부분 혹은 전액 지원을 받는 고용보험, 건강보험, 국민연금과 같은 사회보험도 적용되지 않는다. 노동법적 권리가 박탈된 특수고용노동자는 장시간 노동, 산업재해 다발, 저임금, 기업의 갑질과 일방적 해고, 코로나 19 생계위협 등 중첩되는 위협에 대응 할 수 있는 제도가 없어서 오롯이 노동자 개인이 감당해야 한다. 사업주의 일방적인 계약 변경·해지, 보수 미지급, 계약에 없는 노무제공 강요 등 불이익한 행위에 대응하기 어렵다.

플랫폼노동자들은 새로운 초과착취 대상이 되고 있다. 대표적인 사례로 플랫폼기업 쿠팡의 약탈적 사업모델을 들 수 있다. 자동화시스템으로 운영되는 물류센터는 최악의 노동환경으로 개인당 업무 할당을 실시간으로 모니터링하고, 저성과자 망신주기, 화장실 이용 제한 등으로 노동자를 통제하고 대다수를 일용직으로 고용하고 있다. 현재 증가하고 있는 플랫폼기업들이 디지털기술을 통해 노동자를 통제하면서 권리는 박탈하는 탈법적 고용을 선도하고 있다.

플랫폼 사업 규제와 더불어 특수고용노동자의 노동기본권 보장을 위한 법개정도 필요하다. 노동조합법 제2조 근로자 정의 조항 개정으로 “자신의 노무를 제공하고 그 대가에 의해 생활

하거나 생활하고자 하는 사람”을 추가할 필요가 있다. 노동권 보장을 위한 정책 및 제도 수립도 필요하다. 위장 자영인으로 잘못 분류된 특수고용의 노동자지위 부여, 국가인권위의 특수고용노동자 노동기본권 보장 권고 이행, 플랫폼 기업의 탈법적 고용관계 정상화 및 근로감독 강화, 특수고용노동자 산별교섭 제도화 등이 이루어져야 한다.

2-3. 노동안전보건 정책

1) 중대재해처벌법

윤석열 당선인은 2021년 12월 “(중대재해처벌법은) 기업인들의 경영 의지를 굉장히 위축시키는 강한 메시지를 주는 법... 중대재해법의 많은 내용이 대통령령에 위임되어 있기 때문에, 대통령령을 촘촘하게 합리적으로 잘 설계해 기업하는데 큰 걱정이 없도록 하겠다”고 언급한 바 있다. 그밖에도 “구속 요건이 약간 애매하게 되어 있다. 형사 기소 시 여러 법적 문제가 나올 수 있다.”, “산업재해는 사람이 사망한 뒤에 사후 수습을 위주로 하기보다는 반드시 철저한 예방에 초점을 맞춰야 한다.”, “중대재해법 때문에 해외자본의 국내 투자가 이뤄지기 어렵다. 산업재해 예방에 치중하고, 기업을 경영하는 분들이 의욕을 잃지 않도록 관련 시행령 등을 잘 다듬어 합리적으로 집행되도록 하겠다.” 같은 발언을 하였다.

이에 대해 매일노동뉴스는 ‘중대재해 처벌 대신 기업자율 안전 지원’을 선택한 것이라며 다음과 같이 평가하고 있다.⁷⁾ “국정과제의 세부적인 내용을 보면 산업안전 분야에서는 중대재해 처벌 대신 기업 자율의 안전관리체계 구축 지원을 강조했다. 기업의 자율적 안전보건관리체계 구축·확산을 지원해 산업재해예방 강화와 실질적 사망사고 감축을 유도하겠다는 내용이 다. 재계가 요구한 ‘현장의 불확실성 해소를 위한 관련 법령 정비’도 포함됐다. 인수위는 ‘산업안전보건 관계법령’의 개정과 함께 ‘지침·매뉴얼을 통해 경영자의 안전 및 보건확보 의무 명확화’를 명시했다. 경영책임자 의무를 좁히는 쪽으로 중대재해처벌법 시행령을 개정하겠다는 의미다.”

중대재해처벌법⁸⁾은 하청 노동자, 특수고용노동자의 중대산업재해를 포함하여 원청, 본사의 경영책임자에게 안전 및 보건 확보 의무를 부여하고 이를 위반한 경우 수사, 처벌하도록 하였

7) 매일노동뉴스 2022.05.04. “중대재해처벌법 ‘손질’, 정규직화 ‘원위치”

8) 이하의 내용은 주로 민주노총의 새 정부 국정과제 요구안(2022)을 참조.

다. 경영책임자의 의무에는 인력과 예산 배치, 유해위험 요인 점검과 개선, 하청, 특수고용노동자를 포함한 종사자 의견을 듣고 개선, 안전보건관계 법령 점검과 개선, 안전교육 실시 예산과 이행 등이 구체적으로 규정되어 있다. 현장에서 진행되는 위험성평가와 산업안전보건위원회, 건설업 원하청 안전보건협의체 등과도 연동되어 있다. 산업안전보건법 상 산재사망 처벌은 7년 이하 징역, 1억 이하 벌금(법인 10억 이하)이다. 그러나 하한형이 없어 실행은 2%에 불과하고, 평균 벌금 450만원 솜방망이 처벌에 그친다. 2021년 7월 대법원 양형위원회가 산업안전보건범죄 양형 기준을 높이는 했지만 평균 벌금액만 다소 증가하였다. 중대재해처벌법 제정 과정에서 반드시 하한형이 도입되어야 한다고 요구했고 징역형은 1년 이상 하한형으로, 다만 벌금은 10억 이하(법인은 50억 이하)로 제정되었다.

민주노총에 따르면, 중대재해처벌법 조사 대상중 75%가 최근 5년간(2017~2021년) 중대재해가 발생했던 기업으로 과거 사망사고 전력이 있는 기업에서 사고가 반복적으로 발생하고 있다. 중대재해처벌법이 완화된다면 반복되는 노동자 죽음을 막을 수 없다. 구체적으로는 중대재해기업처벌법 개정을 통해 5인 미만 적용 제외, 50인 미만 적용유예 등을 삭제하고, 전면 적용하는 방향으로 나아가야 한다. 인과관계 추정, 공무원 처벌 조항, 양형절차 특례, 발주처 공기단축 처벌, 건설인접장소 적용도 필요하다. 위험의 외주화 금지 확대 역시 산업안전보건법의 도급금지 및 도급승인 대상 확대, 유해위험업무의 정규직 직접 고용 기간제법 개정 등을 통해 이루어져야 한다.

2) 건설 및 운수산업 관련 법제도

노동재해와 관련하여 건설업과 운수업에는 특별한 관심과 대책이 필요하다. 우선 건설안전 특별법이 필요한 상황인데, 산업안전보건법, 중대재해처벌법에 건설공사 안전관련 내용은 제외되어 있기 때문이다. 산업안전보건법이 개정되었으나, 건설기계에 대한 원도급사의 책임(건설기계 일부 적용)이 부여되지 않아 건설기계 사고의 대부분을 차지하는 덤프트럭, 믹서트럭 등 대다수 건설기계는 제외되고 있다. 건설산업의 특성상 공사기간 및 공사비 등 해당 건설공사에 대한 전반적인 관할권자인 발주자는 중대재해처벌법에서 적용 제외된다. 건설현장 사고 사망의 절반은 발주처의 무책임 때문에 발생한다. 발주자부터 적정한 공사비용과 공사기간을 제공하고, 원도급사가 안전관리를 책임지도록 하는 등 안전관리 의무를 부여하고 의무위반 시 책임을 지도록 하는 법 제정이 필요하다.

운수업 부문에서의 안전운임제 확대 또한 중요한 과제다.⁹⁾ 화물자동차 안전운임은 “화물차주에 대한 적정한 운임의 보장을 통하여 과로, 과속, 과적 운행을 방지하는 등 교통안전을 확보하기 위하여 필요한 최소한의 운임”으로 2018년 「화물자동차 운수사업법」 개정을 통해 한시적(2022년 일몰)으로 도입되었다. 화물연대는 안전운임제의 전차종전품목 적용을 요구했으나 운송형태가 비교적 단순하고 계량화가 쉬운, 즉 특수자동차로 운송하는 컨테이너와 시멘트 품목에 한정하여 도입되었다.

안전운임제 도입 배경에는 높은 사고위험이 있다. 외주화, 낮은 운임, 장시간 노동, 열악한 노동조건은 높은 사고위험으로 이어진다. 2018년 3월 국회에서 화물자동차 운수사업법 개정안이 의결되면서 표준운임제가 '안전운임제'라는 이름으로 법제화되었다. 안전운임제 도입을 통해 화주의 책임 강화, 운수업체 이윤의 투명화, 운임의 전국적 표준화가 이루어지게 되었다. 또한 화물운송 노동자들은 유가가 연동되어 비용변동 부담을 덜게 되었다.

그런데 안전운임 일몰제는 제도를 현장에 안착시키는 것을 방해하고 있다. 화주와 운수업체들은 3년만 참으면 된다는 생각에 제도를 준수하고 사업을 정비하기보다는 어떻게든 제도를 회피할 방법을 찾으며 빈번하게 제도를 위반하고 있는 모습이 두드러진다. 제도를 안정적으로 시행하고 안전운임의 순기능을 지속시키기 위해서는 일몰제를 폐지해야 한다. 이를 위해 현재 안전운임제 일몰제를 폐지하는 화물자동차 운수사업법 개정안이 입법 발의된 상태이며 빠른 법개정을 통해 제도를 안정화시키는 것이 필요하다.

안전운임제 적용 대상을 확대하는 것 역시 중요한 제도 개선 과제이다. 제도 도입 과정에서 안전운임 적용대상이 전체 화물노동자 중 ‘컨테이너, 시멘트 운송 화물노동자’로 한정되었다. 현재 안전운임의 적용대상은 전체 화물자동차 41만대 중 약 2.6만대, 세부적으로는 컨테이너 2.3만대, 시멘트 0.6만대에 불과하다. 안전운임이 적용되는 차종에 한해서는 제도의 효과가 현격하게 나타나고 있지만, 이것이 전체 도로의 안전으로 이어지기에는 턱없이 부족한 수준이다. 철강, 카고, 유통, 택배 등 다른 품목까지 안전운임이 확대되고 새로운 화물운송시장의 기준이 될 수 있어야 한다.

3) 기타 산재예방정책

윤석열 정부는 산업재해 취약부문에 대한 산업재해 예방 강화를 주로 제기하고 있다. 산업

9) 이하 안전운임제 관련 내용은 김직수(2021)을 참조.

재해 취약부문 산업재해 예방에 행정역량을 집중하고, 소규모 사업장, 건설현장 등 산재취약 사업장에 대한 산재예방기술지원 및 예산을 집중 지원하겠다고 한다. 대기업의 기술과 노하우를 활용하여 하청업체의 안전수준을 높이는 대·중소기업 상생형 산업안전보건체계 구축 및 지원 강화, 지방고용노동청, 한국산업안전보건공단, 민간컨설팅기관의 산재 예방을 위한 기술 지원 및 컨설팅 역량 강화, 4차 산업혁명을 산재 예방에 활용하도록 지원 강화 등 주로 기업측의 활동 지원이 주된 내용을 이룬다.

하지만 국내에서 매년 2,400여 명에 달하는 산재사망 중 90%는 하청노동자에게서 발생하고 있으며, 5인 미만 사업장 및 중소 영세 사업장에서 다발하고 있다. 5인미만 사업장이 사망사고의 35.3%, 5인이상 50인미만 사업장이 44.5%로 중대재해 사고의 79.8%가 50인미만 사업장에서 발생한다. 5인 미만 사업장 적용 제외를 악용하여 원청 기업을 5인 미만 사업장으로 설립하거나, 하청과 특수고용 노동자로 수 백명을 고용하는 기업의 편법이 확산되고 있다. 공무원 처벌 조항이 도입되지 못하여 시민재해의 경우 반복 발생을 차단하기 어렵게 되었고, 인과관계 추정 조항이 도입되지 못하여 수사, 기소만 진행되고 재판에서 실질적인 판결의 어려움이 발생한다. 이에 법 제정으로 기업들은 예방투자를 하는 것이 아니라 법률 자문 계약을 체결하여 법적 소송 대비에만 집중하고 있는 상황이다.

위험의 외주화도 문제다. 산업안전보건법 도급금지선 화학물질로 제한적으로 도입되어 있다. 사고성 재해도 포함하여 도급금지 범위를 확대¹⁰⁾하라는 국가인권위의 권고는 이행되지 않고 있다. 도급 금지대상 사업장도 기간제 고용 등 편법을 남발하고 있다. 뿐만 아니라 공공부문의 광범위한 자회사 설립으로 인한 ‘외주화의 위험 유발’ 또한 줄여야 한다. 조돈문에 따르면¹⁰⁾, 문재인 정부 시기 비정규직 문제 해결을 위한 핵심 공약들은 거의 이행되지 않았다. 제한적이거나 성과를 거둔 영역이 공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책인데, 이명박·박근혜 정부보다 진일보해 직접고용뿐만 아니라 간접고용 비정규직까지 정규직 전환 대상으로 설정했다. 그러나 정규직 전환의 한 유형으로 규정된 자회사 상용직 방식은 사용자와 고용주가 불일치하는 간접고용 비정규직의 한 범주에 불과하다. 실제 전환 대상 간접고용 비정규직 가운데 자회사 방식으로 전환된 비율이 3분의 2에 달했다. 외주화의 위험 유발이란 위험하지 않은 업무를 외주화해 위험한 업무로 만드는 메커니즘이다. 특히 업무의 동일 체계 통합 정도가 높은 네트워크 산업이 취약하다.

이러한 설명에 따르면, 구의역 김군은 서울메트로 직접고용이 아니었기 때문에 직접 서울메

10) 경향신문 2022.04.06 "윤석열 당선인 공약과 자회사의 직영 전환"

트로 종합관제소를 통해 전동차 승무원에게 전동차 진입 중지를 긴급 요청할 수 없었고, 은성 피에스디의 ‘대표번호→관리자→전산실’에 이어 서울메트로 전자운영실을 거쳐야 했기 때문에 전동차 진입을 막을 수 없었다. 서울시가 자회사 방식을 거부하고 해당 업무를 서울메트로의 직접고용으로 전환한 것도 이 때문이었다. 결국 윤석열 정부가 말하는 ‘산재예방’을 위해서는 위험의 외주화와 함께 외주화의 위험 유발 메커니즘부터 차단하는 것이 가장 시급한 예방책이며, 그 첫 단추가 바로 자회사의 직영 전환이라는 것이 조돈문의 주장이다.

그밖에도 모든 노동자의 산업안전보건법 전면 적용이 필요하며, 구체적으로는 산업안전보건법의 차등 적용을 규정한 2조 폐지, 산업안전보건법의 근로자를 노무제공자로 개정하고, 전면 적용, 방문 노동자, 이동노동자와 같은 업종 특성에 따른 안전기준 마련 등이 필요하다. 더불어 재해 및 과로사 예방을 위한 인력기준 법제화도 필요하다. 위험업무 2인 1조 작업 법제화, 과로사 예방 및 근골격계 질환 예방과 사고감소를 위한 인력기준 법제화, 하청 및 특수고용 노동자를 포함한 안전보건 전문인력 기준 산정 및 확대, 과로사 예방법 제정 및 실태조사, 업종별 산업별 실질 근절 대책 방안 수립 등이 필요하다. 작업중지권 보장 및 노동자 참여 확대와 관련해서는 실질적인 작업중지권 보장이 중요하다. 그밖에 산업안전보위위원회, 명예산업안전감독관 선임 확대 및 작업중지권, 현장 출입권 보장, 노동부 작업중지명령 개정, 악천후 작업중지 기준 마련과 임금 및 원하청 손실보전 마련 등이 시급히 필요하다.

2-4. 기타 노동기본권 관련 정책

1) 공공부문 노동기본권

그밖에 윤석열 정부가 관련 공약을 구체적으로 제시하지 않고 있으나 시급한 노동기본권 관련 사안들과 노동계의 정책요구들을 정리해 보면 아래와 같다.¹¹⁾

먼저 공공부문과 관련해서는 현행 제도상으로 시행령 혹은 정부지침으로 변경할 수 있는 것으로 공공부문부터 보상휴가제의 가산점 적용 행정해석 변경, 고액연봉자, 전문가 연장근무 수당 적용 제외, 시간선택제 확대 등을 들 수 있다. 나아가 시행여부 성과평가, 공공일자리 지원정책 축소, 공공기관 등 공공부문 인력축소, 여성, 노년 등 고용취약계층 공공부문 일자리 사업 축소 등이 예상된다. 또한, 공공기관 등 공공부문의 인력증원 중단 혹은 인력축소를 예

11) 이하의 내용은 주로 민주노총의 새 정부 국정과제 요구안(2022)을 참조.

상할 수 있다. 이는 사회서비스를 비롯한 공공서비스의 공공성을 축소하고 민간중심으로 서비스 제공 시장재편으로 이어질 수 있다.

이에 더해 매일노동뉴스에 따르면, 문재인 정부가 추진한 공공부문 비정규직 정규직 전환을 무위로 돌리는 계획도 포함¹²⁾됐다. 인수위는 “공공기관 혁신을 통해 질 높은 대국민 서비스를 제공하겠다”며 공공기관에 출자회사 정리를 요구하고 정리하면 인센티브를 부여하는 방안을 담았다. 문재인 정부에서 자회사 방식의 정규직 전환을 한 기관에 자회사를 다시 없애라고 요구하는 셈이다. 이와 함께 공공기관 스스로 인력을 효율화하면 인센티브를 부여하겠다고 해 사실상 공공기관 구조조정과 자회사 폐쇄를 시사했다.

공무원 및 교원 노동기본권도 중요한 이슈이다(민주노총, 2022). 공무원·교원 에게는 일반 노조법이 아닌 특별법을 통해 노동기본권을 제약하고 있다. ILO 등 국제기구에서는 공무원·교원에게도 온전한 노동기본권 보장을 권고하고 있다. 2020년 12월 ILO 핵심협약 87호 98호를 비준과 함께 공무원노조법, 교원노조법이 일부 개정되었지만, 업무 총괄, 교정, 수사, 인사, 보수, 노동관계업무 등 공무원은 여전히 노조가입이 제한되어 있으며, 공무원과 교사의 단결권을 실질적으로 뒷받침하는 단체교섭과 단체행동권 관련 사항은 누락되었다. 이는 헌법에 보장된 정치·자유기본권 제약이다. 대한민국 헌법 제7조제2항은 ‘공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.’고 명시하고 있다. 헌법 제10조(인간의 존엄성과 기본인권 보장), 제11조제1항(국민의 평등), 제21조제1항 및 제2항(언론자유 등), 제24조(선거권), 제25조(공무담임권), 제33조제1항(노동자의 단결권 등), 제37조제1항(국민의 자유와 권리의 존중) 등에서 규정하고 있듯이 모든 국민은 헌법 제21조제4항(언론·출판에 의한 피해보상)과 제37조 제2항(국민의 자유와 권리의 제한)에서 정한 조건을 제외하고는 광범위하게 국민의 기본권을 인정하고 있다.

현행 정당법, 정치자금법, 국가(지방)공무원법 등 제반 법령은 헌법에 보장된 정치활동의 자유를 본질적으로 침해하고 있다. 헌법에 보장된 공무원·교원의 정치자유는 국제노동기구 협약을 통해서 국제적으로도 인정되고 있으며, 공무원·교원도 공무원이기 이전의 국민으로써 타인의 자유와 권리를 침해하지 않고 공공복리, 사회질서, 국가안보에 위해를 가하지 않는 범위 내에서의 표현의 자유를 내용으로 하는 정치기본권은 보장되어야 한다.

OECD 국가들 중 영국·미국·일본에서는 공무원의 특정 정치활동에 대한 법적 제한규정을 두고 있지만 정당가입은 허용하고 있으며, 다른 유럽 국가들은 정당가입만이 아니라 기타

12) 매일노동뉴스 2022.05.04. “중대재해처벌법 ‘손질’, 정규직화 ‘원위치”

정치활동에 대해서도 제한규정이 없다. 미국·영국·독일·프랑스에서도 공무원의 정치적 중립이란 직무 수행에 있어서의 정치에 대한 무관함, 불편부당성과 공정성을 의미하는 것이며, 정당가입이나 당비 납부 등은 개인의 정치적 자유라는 측면에서 법적 제한을 두지 않고 있다. 공무원·교원의 노동기본권, 정치기본권 보장에 관한 노동계의 요구는 공무원노조법과 교원노조법을 폐지하고 노조법으로 일원화하여 공무원·교원도 단체교섭권과 쟁의권 등 헌법상 노동기본권을 보장해야 한다. 공무원·교원도 일반 국민과 마찬가지로 타인의 자유와 권리를 침해하지 않고 공공복리, 사회질서, 국가안보에 위해를 가하지 않는 범위 내에서 정치·표현의 자유를 보장해야 하며 관련 법률 개정이 필요하다.

2) 집단적 노사관계

윤석열 정부의 집단적 노사관계와 관련 정책은 노사자율, 즉 참여협력적 노사관계와 ‘법과 원칙’, 즉 노동조합 불법행위 엄단으로 요약된다(유길상, 2022). 미조직·비정규 노동자 보호를 위해서는 조직화하고 목소리를 내게 하는 게 중요한데, 이를 위한 초기업단위 교섭 활성화와 단체협약 효력 확장 같은 노조할 권리 보장은 부족해 보이며, 이를 보완하기 위해 근로자대표 제도를 도입하고자 한다는 것이다. 노조 없는 사업장은 근로자대표제도를 활용해서 노조까지는 아니지만 적어도 근로자들이 집단적 목소리를 내고 교섭과 협상을 기업·업종·초기업 단위에서 하도록 하겠다는 것이다.

언뜻 보면 그럴듯해 보이지만, 실상은 노동조건 결정 주체를 사업장 전체 대표에서 ‘부문 대표’로 쪼개고, 노사협의회를 강화하겠다는 취지다.¹³⁾ 한겨레에 따르면, 이는 노동시간 유연화의 수단으로 ‘선택적 근로시간제’의 정산기간을 현행 1~3개월에서 1년 이내로 확대하면서, 도입에 필요한 ‘노사합의 주체’를 부서별·직무별로 하겠다는 언급이 나온다. 현행 근로기준법은 선택·탄력근로제 등 유연근로제를 시행하려면 ‘과반수노조’나 ‘노동자의 과반수를 대표하는 자’(근로자대표)와의 서면합의가 필수다. 그런데 공약은 서면합의의 주체를 전체 노동자를 대표하는 이들이 아니라, 직무·부서로 쪼개 과반수노조나 근로자대표의 권한을 분산시키겠다는 것이다.

이처럼 새 정부의 노사관계 정책은 노동조합 배제, 노사협의회 중심 정책으로 요약되지만, 현실에서 필요한 것은 교섭제도 개편이다. 우선적으로 단체교섭제도와 관련하여 원청 사용자

13) 한겨레 2022.03.30 "'노조보다 노사협의회'... '삼성 노무관리' 빼닮은 윤석열 노동공약"

교섭의무 도입이 필요하다. 원청 사용자는 노동자의 노무 제공으로 이익은 취하지만 책임은 회피하고 있는 것이 현실이다. 근로기준법은 ‘중간착취 배제’조항으로 다른 사람에게 고용된 노동자를 자신이 고용한 것처럼 사용하는 간접고용을 규제하고 있다. 하지만, 1998년 파견법 제정 이후로 도급, 위탁, 용역 등 근로계약을 체결하는 사용자와 노무를 제공하는 사용자가 다른 간접고용 노동자는 346만에 이를 정도로 증가하였다. 계약상의 사용자는 ‘실질사용자’인 원청의 의사와 요구를 간접고용노동자에게 전달하고 적용하는 것 외에 사용자로서 책임의식이 허약하며, ‘실질 사용자’인 원청은 계약의 당사자가 아니라는 이유로 노동법상 책임을 회피하고 있다. 형식상 사용자와, 법적 책임을 회피한 원청 사용자로 인해 간접고용 노동자인 용역노동자 임금수준은 정규직 평균임금 대비 51%, 파견노동자는 57%에 그치고 있다.

복수노조 창구단일화 역시 초기업노조의 교섭권을 제약하고 있다. 교섭창구단일화제도는 노동조합의 조직형태와 상관없이 하나의 사업 또는 사업장에 노동조합이 복수로 존재할 경우, 단일한 교섭대표를 정하도록 강제하고 있다. 이미 초기업노조가 일반적인 조직형태로 자리 잡은 현행 노조 조직체계와 충돌하고 있으며, 초기업노조의 교섭권을 제약하고 있다. 교섭구조를 기업 단위로 제한하는 창구단일화제도는 임금 등 노동조건의 개선 효과를 사업 또는 사업장 내로 제한하여, 날로 확대되는 노동시장 내 격차 해소나 불평등 완화를 위한 노동조합의 역할을 제한하고 있다.

사용자에게 교섭선택권을 부여함으로써 노동기본권이 침해받는 일도 만연해 있다. 복수노조 창구단일화제도는 창구단일화강제제도를 통해서 확정된 교섭대표노조에게만 교섭권을 부여하는 것과 달리, 사용자에게만 개별교섭 선택권을 부여하고 있다. 다시 말해, 사용자는 언제든지 복수노조에 대해 차별적 교섭을 진행할 수 있다. 그밖에 단체협약 지역적 구속력 요건 완화 및 산별협약 등 초기업 단체협약 효력 확장제도 도입도 필요하다.

3) 장애인 이동권-노동권

장애인단체의 이동권 요구 시위를 집권여당인 공당 대표가 비난하고 나선 것은 새로운 집권세력이 노동자들에 대해 어떠한 태도를 취할지를 보여주는 시금석이다. 장애인 이동권 요구는 노동권 요구이기도 하다. 국제연합의 장애인 권리협약의 정의에 따르면, 장애인이란 다른 사람과 동등하게 완전하고 효과적으로 사회에 참여하는 것을 저해하는 태도 및 환경의 상호작용으로 인하여 사회 참여가 저해된 사람이라 한다. 이를 참조하더라도 장애인은 '존재'가 아

나라 일종의 '상태'라고 볼 수 있으며, 모든 노동자들은 그러한 상태에 놓일 가능성 속에서 일하고 있다 할 수 있다.

민주노총에 따르면, 장애인 노동자 68.2%가 50인 미만 사업장, 대부분 용역업체, 비정규직 일자리 같은 열악한 곳에서 일하고 있다. 고용장려금을 주기 때문에 경증 장애인을 많이 뽑는 사업장도 있는데, 그럼에도 장애인 취업률은 35%로 전체 취업률의 절반 수준이다. 취업 자체가 어려우니 나쁜 일자리도 감수하게 되는 것이다. 장애인은 최저임금 또한 적용받지 못해 평균 시급이 3천원 수준이다(민주노총 미조직전략조직실, 2022). 차별없는 최저임금 요구, 24시간 발달장애인 지원체계 요구, 탈시설 및 지역사회 통합 요구, 중증장애인 공공일자리 요구 등은 모두 이동권과 더불어 기본적 인권인 노동권 요구인 것이다.

3. 결론

윤석열 정부의 노동정책의 근저에는 유연화를 통한 '기회 확대' 강조가 놓여 있다. 한국의 다수 노동자들이 겪고 있는 저임금과 고용불안은 노동시장 미스매치보다는 노동시장 분단과 유연화에 기인한다는 특징을 지닌다. 경기변동과 같은 실업 요인이 발생할 경우 기업들은 정리해고나 외주화와 같은 수단으로 주로 정규직 일자리를 줄여 비용을 절감하는 반면, 경기회복 국면에는 비정규직 일자리로 인력 수요를 채움으로써 비용을 절감하고 유연성을 확보해왔던 것이다. 따라서 일자리의 확대, 특히 그 전제인 '양질의 일자리'를 확보하기 위해서는 비정규직을 정규직으로 전환하고 비정규직 사용을 제한하는 정책이 핵심일 수밖에 없다.

하지만 윤석열 정부는 차별을 양산하여 다양성과 유연성으로 포장하는 데 집중하는 듯 보인다. 다만 문재인 정부의 비정규직 정규직화 정책이 제대로 추진되지 못하면서 발생한 일종의 제도적 고착상태로 인해 비정규직 문제에는 언급조차 피하고 있다. 이처럼 추가적인 노동시장 유연화에 한계가 보이니 노동시간 유연화를 돌파구로 삼으려 하는 것이다. 비정규직의 정규직화나 무기계약직 처우개선은 유보되거나 후퇴할 것이 우려된다.

더 정확히 말하면 노동시장이나 노동기본권 문제에 대해 사실 관심이 없어 보인다. 노동정책으로 제시되고 있는 정책들도 그 배경에는 기업 중심 성장 우선 정책의 뒷받침을 위한 친기업 정책 강화 기조가 놓여 있다. 특히, 기업 중심 경제 활성화를 기업에 대한 제도적 규제 제거가 윤석열 당선인의 주된 관심사로 보인다. 특히, 유연적 노동시간제와 시간제 노동의 확대, 플랫폼 노동 규제완화, 노동안전보건 규제완화 등이 주요 노동시간 및 노동기본권 관련

주요 의제가 될 것으로 보인다.

촛불항쟁과 정권교체 이후 노동조합운동은 정책 실현 가능성이 아니라 정책과정에서의 개입을 통해 우리의 역량과 영향력을 강화하는데 주안점을 두었어야 했고, 앞으로도 그래야 한다. 이것의 중요성을 보여주는 예가 일본 렌고 위원장 요시노 토모코의 최근 행보이다. 아소 타로의 자민당만이 노동조합의 정책을 현실화시킬 수 있다며 손을 내밀자, 렌고는 기존 관행을 깨고 정책협약에 응하였다. 입헌민주당과 국민민주당으로의 민주당의 분열이라는 상황을 고려하더라도 파격적인 행보로 평가받는다. 이는 정책 실현 가능성을 중심으로 고려한 결과로서, 결국 렌고의 정책이 현실화될 가능성은 높아지겠지만, 그 정책이 전체 노동자들의 계급적 이해로부터 멀어져 왔음을 방증하는 것이기도 하다.

이러한 노동관계의 일본화가 한국에서도 우려될 상황에 이른 듯하다. 일본에서는 이제 비정규 고용과 과로사 위험군의 결합이 고용 및 노동의 표준모델이 되었다. 사정이 악화된 것은 비정규 노동자들만이 아니었다. 정규직 노동자들도 일자리를 지키려면 더욱더 일에 매달려야 했고, 과로사 문제가 다시 심각하게 대두되었다. 공공 부문도 예외가 아니었다. 주요 공공기관들은 이미 민영화되었고 고용 유연화가 뒤따랐다. 지자체 등에서도 '비정규 공무원'과 민간위탁이 크게 늘었다. 청년층 고용 악화도 심각해졌다. 이미 노동력 고령화가 한계에 이르러 일본 청년들은 취업 걱정을 안 하게 되었다는데 이상하게도 고용 불안과 저임금 문제를 호소하는 청년층의 목소리는 나날이 커져 갔고 '블랙 기업'이라는 신조어도 생겨났다. 한국의 사정도 크게 달라 보이지 않는다.

무엇보다 우려되는 것은 주로 민주노총을 표적으로 한 노동탄압이다. 윤석열 대통령은 후보 시절부터 노동조합운동을 '강성노조'로 공격한 바 있으며¹⁴⁾, 명시적으로 특정 노동조합을 거론하며 탄압을 시사한 바 있다. 노동시장 및 노사관계 환경도 우호적이지 않다. 권순원(2022)은 한국 노동시장 및 노사관계의 특징은 탈집중화, 조정기능의 부재 및 협약 효력의 협소한 제한 등으로 결론지을 수 있다고 분석하며 결과적으로 노동조합이 그 전통적 역할인 평등주의 철학과 보편주의 가치 실현에 한계를 보이고 있다고 지적한다.¹⁵⁾ 뼈아픈 지적이다. 윤석열 정부의 반노동 공세가 소돔의 불기둥이 아니라 (부활의 알레고리로서의) 룡기누스의 창이 되기를 바래본다.

14) 프레시안 2022.03.09 "윤석열 '강성노조 불법 일삼아'...마지막 유세는 노동자 '갈라치기'"

15) 다만 그는 올바른 진단으로부터 엉뚱한 결론을 도출하는데, 노동조합이 정규직 노동자들만의 이익단체로 전환되었으며, 오히려 소득격차를 강화하는 제도로 기능하고 있다는 것이다. 이는 그간 노동조합이 비정규직 조직화에 상당한 자원과 노력을 투입해 왔으며, 적지 않은 성과를 거두고 있다는 점, 반면, 정부와 자본은 노동자성과 사용자성을 부정하고 비정규직의 노동조합 가입 또는 설립 조차 가혹하게 탄압해 왔다는 점을 애써 외면하는 편협한 주장일 뿐이다.

<참고문헌>

- 국민의힘(2022), "제20대 대통령 선거 국민의힘 정책공약집".
- 권순원(2022), "포스트 코로나시대 노동시장의 도전과 과제".
- 김직수(2021), "화물운송업 노동관계", 한국의 주요 업종별 노동관계, 한국고용노동교육원.
- 민주노총(2022), "새 정부 국정과제 민주노총 정책요구안".
- 민주노총 미조직전략조직실(2022), "모든 노동자의 노동절에 우리가 알아야할 장애인 노동권".
- 민주노총 법률원(2022), "노동자를 위한 중대재해처벌법 해설서".
- 유길상(2022), "공약으로 살펴본 새 정부 고용노동정책 방향".
- 정경은(2022), "노동시간 실태분석: 장시간 노동과 유연근무제 현황", 민주노동연구원.
- 정흥준(2022), "어두운 시대엔 노동이 희망", 한국비정규노동센터
- 제20대 대통령직인수위원회(2022), "윤석열정부 110대 국정과제".
- 주미순(2022), "윤석열 당선인 노동시간 공약 분석".
- 탁종열(2022), "'기업규제 완화' 뒤에 숨은 반노동 삼각동맹", 한국비정규노동센터.
- 황기돈(2022), 2022년 한국의 노동과 윤석열 정부, 레이버플러스.