

연구보고서
2021-15

고용위기와 고용정책 혁신

허재준 · 이성희 · 정영훈 · 강정향 · 김인숙 · 김종숙 · 노용진
박지순 · 유규창 · 이문호 · 전용일 · 조용만 · 최영기

목 차

요 약	i
제1장 서 장	(허재준) 1
제1절 연구의 배경	1
1. 감염병 대유행의 충격	1
2. 비대칭적 영향	2
제2절 연구의 필요성	3
1. 구조변화의 압력	3
2. 정책혁신의 필요성	4
제3절 연구내용과 본서의 구성	6

제1부 격차 완화를 위한 노력

제2장 비정규직 관련 규범을 둘러싼 쟁점과 개선책 모색	(조용만) 11
제1절 서 론	11
제2절 근로계약 갱신·전환 기대권	13
1. 근로계약 갱신기대권	13
2. 무기계약 전환 기대권과 그 침해의 효과	25
3. 외국의 입법례: 프랑스	27
제3절 차별적 처우의 시정	30
1. 차별시정 사건 접수 및 처리 현황	30

2. 차별시정 신청	33
3. 차별적 처우 판단	40
제4절 결 론	49
제3장 노동시장 성 격차 해소와 향후과제	(김종숙) 52
제1절 서 론	52
제2절 여성 노동시장의 성 격차	54
1. 여성 노동시장의 성 격차	54
2. 노동시장의 성 격차의 원인	60
제3절 현 정부의 여성노동정책과 한계	68
제4절 시사점과 향후 과제	72
제4장 포스코 원하청 상생협의회를 통한 격차 완화 사례연구	
..... (이성희)	76
제1절 서 론	76
1. 우리나라 노동시장 이중구조와 원하청 격차 문제	76
2. 노동시장 이중구조 개선을 위한 원하청 격차 완화 시도	77
제2절 광양 포스코 원하청 노사 상생모델의 구성과 특징	80
1. 광양 포스코 원하청 노사 상생모델의 설립	80
2. 광양 포스코 원하청 노사 상생모델의 특징	83
제3절 광양 포스코 원하청 노사 상생모델의 주요 활동	86
1. 포스코 원하청 간 임금 근로조건 격차 완화	86
2. 광양 포스코 원하청 노사 상생모델의 주요 성과	89
제4절 광양 포스코 원하청 노사 상생모델의 향후 과제	93
1. 포스코 원하청 노사 간 상생이익을 존중하는 대화와 타협 노력	93
2. 광양 포스코 원하청 노사 현안과제 해결	94

3. 광양 포스코 원하청 노사 상생모델 제도화	96
---------------------------------	----

제2부 일자리의 양과 질 제고를 위한 기업의 노력

제5장 스마트공장의 확산과 고용정책 과제 : 중소기업을 중심으로	(노용진)	101
제1절 들어가는 말		101
제2절 분석틀		103
1. 스마트공장의 개념과 기술적 특성		103
2. 중소기업의 스마트공장		105
제3절 중소기업의 스마트공장 도입 현황		106
1. 정부의 스마트공장지원사업 현황		106
2. 스마트공장의 도입 현황에 관한 양적 분석:사업체패널조사를 중심으로		110
제4절 스마트공장과 노동의 역할·숙련요건의 변화		116
1. 자동화기술		116
2. 정보관리기술		122
3. 지능화기술		129
제5절 연구의 요약과 고용정책 개선 방안		131
1. 연구의 요약		131
2. 고용노동정책 개선 방안		134
제6장 직무중심 인사관리를 통한 유연성과 공정성 제고 방안	(유규창)	138
제1절 서론		138
제2절 인사관리의 두 가지 접근법: 숙인주의 인사관리 vs. 직무주의 인사관리		143

1. 인사관리 접근법	143
2. 속인주의 vs. 직무주의	145
제3절 속인주의 인사관리의 부작용	149
1. 장시간 근로와 생산성 저하	149
2. 전문가의 부재	150
3. 인건비 부담의 증가	150
4. 스펙중심의 채용과 사회적 비용증가	150
5. 차별과 공정성 문제	151
6. 직무 윤리의 부재	151
7. 일에 대한 의미와 목적의 상실	151
8. 건강하지 못한 조직문화	151
제4절 한국에서의 직무주의 인사관리 도입 실태	154
제5절 직무주의 인사관리와 조직문화 및 리더십과의 관계	158
1. 채용	160
2. 경력관리	163
3. 평가	165
제6절 직무중심 인사관리의 실증적 효과	169
제7절 결 론	171

제7장 고령자의 계속 고용제도 도입과 이를 위한 제도개선

..... (전용일 · 강정향)	174
제1절 서 론	174
제2절 고령자 고용시장과 재고용 기업 사례	180
제3절 고령자 처우의 현실적 점검과 정년 후 재고용 검토	189
1. 건설사	190
2. 에너지 관련기관	191
3. 금융 관련기관	192
4. 제조업	193

5. 공공기관	194
6. 조선업	196
제4절 한국형 점진적 퇴직제도 제안과 재고용의 조건	198

제3부 고용관계 변화에 부합하는 노동법과 사회적 합의

제8장 노사자치에 의한 근로시간 설정 기능성의 확대를 위한	
제도 개편	(정영훈) 209
제1절 연구의 필요성과 목적	209
1. 근로시간 정책의 과제	209
2. 근로시간의 설정(arrangement) 방식에 관한 검토의 의의	213
제2절 근로기준법상 근로시간 설정의 방식에 대한 평가	214
1. 근로조건 법정주의와 근로조건 결정의 사적 가치	214
2. 노동보호법상 최저기준의 탄력적 적용의 필요성과 그	
방식	217
3. 근로기준법의 최저기준의 탄력적 적용 방식의 현황	218
4. 최저기준의 탄력적 적용방식에 대한 평가	224
제3절 근로시간 규율의 개편 방향성	238
1. 근로시간 규율의 목적	238
2. EU 근로시간 지침의 내용과 시사점	239
제4절 근로시간 설정 기능성의 확대를 위한 제도 개편 방안의	
검토	243
1. 개편의 필요성과 전제 조건	243
2. 개별 근로자와의 합의를 통한 최저기준의 탄력적 적용	
방안	244
제5절 결 론	250

제9장 <u>포스트코로나시대의 노동법 혁신과제</u> (박지순)	253
제1절 서론	253
1. 노동관계법의 개정 이유 및 배경	253
2. 노동시장의 구조변화와 노동관계법 개혁 과제	254
제2절 노동시장 구조변화와 노동법의 위기	255
1. 기술발전과 노동법의 발전과정	255
2. 노동법의 메가트렌드	261
3. 우리 노동법의 위기와 과제	266
제3절 플랫폼경제의 촉진과 취업형태의 변화에 따른 노동법의 대응 방안	270
1. 보호법인가, 계약법인가	270
2. 플랫폼노동자 등 노무제공자를 위한 법적 대응	272
3. 소 결	286
제4절 노동법의 현대화, 낡은 노동법의 개선	288
1. 모호하고 비현실적인 규정의 개선	288
2. 새로운 노동방식과 근로시간법제의 개선	292
3. 해고제도의 유연화와 현실화	294
제5절 노사의 자율적 규제 가능성 확대	295
1. 노동법적용의 탄력화	295
2. 근로자참여의 확대를 위한 집단적 노사자치의 재정립	297
제6절 결 론	300
제10장 <u>사회적 대화 체제 재구축 방안</u> (최영기)	303
제1절 한국 노사관계와 사회적 대화의 불편한 동거	303
제2절 문재인 정부의 사회적 대화에 대한 평가	306
1. 사회적 대화에 대한 태도	307
2. 사회적 대화 기구의 개편	308
3. 타협의 뒷에서 벗어나지 못한 사회적 대화	309

4. 절반의 성공, 절반의 실패	311
제3절 사회적 대화 2.0으로 가야	313
1. 사회적 대화 1.0 시대의 성격	313
2. 디지털 녹색경제로의 전환을 위한 사회적 대화 2.0	317

제4부 대전환과 새로운 거버넌스 시도

제11장 한국 자동차산업의 고용정책적 도전과 과제 :

생산직을 중심으로	(이문호)	327
제1절 머리말		327
1. 연구배경		327
2. 연구목적, 대상 및 방법		328
제2절 자동차산업의 메가트렌드		329
1. 글로벌 동향		329
2. 파괴적 혁신		331
3. 기존 업체들의 전략		332
제3절 전기차와 고용의 변화		335
1. 양적 변화		335
2. 질적 변화		339
제4절 디지털화와 고용		342
1. 양적 변화		342
2. 질적 변화		345
제5절 고용정책적 과제		348
1. 주요 문제점		348
2. 정책적 중점 사항		350
제6절 맺음말: 노사정의 역할		356

제12장 탄소중립 일자리전환과 고용정책 거버넌스 혁신 방향 (김인숙)	358
제1절 일자리전환과 고용정책 혁신 방향	358
1. 고용정책 혁신 방향과 네트워크형 고용정책	361
제2절 고용정책 거버넌스 방향과 추진방식: 독일 플랫폼 위킹그룹	363
1. 독일 4차 산업혁명과 일자리 정책플랫폼 운영 방식	363
2. 미래 공유생산 방식: 근로자 협업과 생산 4단계(Production Level 4)	366
3. 독일 모빌리티 부문의 전략적인 인력계획과 인력개발 플랫폼206)	370
제3절 국내 고용정책 거버넌스 혁신방안(안)	376
1. 정의로운 전환과 고용정책 거버넌스	376
2. 고용정책과 정책플랫폼 위킹그룹	379
3. 고용정책 거버넌스 실행방안: 모빌리티 정책플랫폼(안)	382
4. 고용정책 거버넌스 추진방식과 주요 특성	385
제4절 결론 및 정책제언	387
1. 고용정책 플랫폼 위킹그룹 운영 방안	387
2. 산업계 위킹그룹과 고용정책 거버넌스	389

제5부 일자리 전략을 위한 고용정책 혁신의 모색

제13장 위기 후의 노동시장과 정책방향	(허재준)	395
제1절 머리말		395
제2절 고용시스템의 변화를 촉구하는 요인들		397
1. 고성장시대의 유제		397
2. 낮은 서비스업 생산성		398

3. 50세 전후에 주된 일자리에서 퇴직하는 인사관행 지속	399
4. 외벌이형 고용관행 유제 지속	399
5. 인적자원 활용방식과 숙련수요의 변화	400
제3절 노동시장 내 격차 현상들	402
1. 임금격차와 임금불평등	402
2. 가구소득 불평등	405
3. 자산불평등	409
4. 성 격차	411
5. 숙련격차	415
제4절 전환에 부응하는 고용노동정책 혁신	417
1. 중소기업의 저생산성 극복과 노동시장의 분절성 완화	417
2. 임금격차 완화	420
3. 소득불평등 개선	421
4. 성 격차 축소	422
5. 직업능력향상 체계의 보완	423
6. 대학의 고용서비스 혁신	424
7. 노동규범의 시대 적합성 증진	426
8. 과거 유제를 개선하기 위한 이니셔티브	426
제5절 맺음말	427
제14장 노사관계 평가와 논의구조 개선의 모색 (허재준)	429
제1절 1987년 이후의 노사관계 전개 과정	429
1. 투쟁적 조합주의와 노조기피 성향의 대립	429
2. 산업별 노조체계로의 전환 시도	431
3. 외환위기 이후의 제도개선 과정	432
4. 양극화 경향 대두와 비정규직법 입법	435
5. 사회적 대화 과정	436
제2절 노사관계의 특징	437
1. 구조화된 기업별 노사관계	437

2. 전국단위 노사단체 리더십 및 조정기능 취약	439
3. 노조 상층부 중심의 노동정치	440
4. 정부 주도적 노사관계	441
제3절 문제점	442
1. '1987년 체제'의 대립적 노사관계 관행 답습	442
2. 고비용 교섭 구조	443
3. 주장만 있고 책무성은 없는 사회적 대화	444
4. 전문가 집단의 권위 취약	444
제4절 현황 평가	445
제5절 노사관계 전환을 위한 정부 역할 변화 방향	448
1. 노사 자치 증진	448
2. 노사의 책무성 증진	449
3. 전문가와 국회 역할 증대	450
제15장 고용정책 혁신과 일자리 전략	(허재준) 451
제1절 일자리 전략의 구도	451
1. 세 가지 축과 세 가지 고려요소	451
2. 양질의 일자리 창출	452
3. 포용적 노동시장	452
4. 미래 노동시장 대비	453
제2절 OECD 일자리 전략 2018과의 비교	453
제3절 전략별 중점사항	454
1. 일자리 정책의 정의 문제	454
2. 양질의 일자리 창출	456
3. 배제 및 격차확대 예방	457
4. 미래 노동시장 대비	459
참고문헌	461

표 목 차

<표 1-1> 성장률과 생산성의 연평균 증가율 추이	4
<표 2-1> 2007~20년 차별시정사건 접수·처리 현황	30
<표 2-2> 2007~20년 판정사건 처리 현황	31
<표 3-1> 성별 정규직/비정규직 현황	58
<표 3-2> 경력단절여성 규모 추이	60
<표 3-3> 기업규모별 육아휴직자 수	64
<표 3-4> 성희롱·성폭력 피해 경향이 고용변경 및 의사에 미치는 영향	67
<표 3-5> 여성일자리대책 추진과제	69
<표 4-1> 포스코 원하청 상생협력을 통한 임금인상 효과	90
<표 4-2> 포스코 상생협의회 복리후생 개선 합의내용	91
<표 5-1> 스마트공장의 수준별 분포: 구축 완료 후 시점 기준	108
<표 5-2> 스마트공장의 수준별 분포: 2019년 기준	109
<표 5-3> 스마트공장의 사용 현황	110
<표 5-4> 공정의 자동화 현황	111
<표 5-5> 자동화 과업들의 담당 직종	112
<표 5-6> 정보관리시스템의 도입 현황	113
<표 5-7> 생산공장의 스마트화 실행 수준	114
<표 5-8> 스마트공장의 효과	115
<표 6- 1> 인적자원관리 과제의 구분	139

<표 6- 2> 인적자원관리의 공정성과 유연성 적용 사례	140
<표 6- 3> 공정성과 유연성 차원에서의 HR system 유형 분류	141
<표 6- 4> 시대적인 배경과 한국 기업 인사관리의 특징과 변화	142
<표 6- 5> 직무주의 인사관리와 숙인주의 인사관리의 비교	148
<표 6- 6> 최근 언론기사를 통해서 본 인적자원관리 변화 현상	154
<표 6- 7> 주요 대기업들의 기업문화 개선 활동	158
<표 6- 8> 제도, 문화 리더십의 관계: 숙인주의 인사관리와 직무주의 인사관리 비교	160
<표 7- 1> 연대별 기대수명(1970~2019년)	178
<표 7- 2> 2019년 고령자 계속고용 장려금 신청 사업장 중 재고용 유형	185
<표 7- 3> 2019년 고령자 계속고용 장려금 신청 사업장(재고용 유형)의 정년 연령	186
<표 7- 4> 2019년 고령자 계속고용 장려금 신청 사업장(재고용 유형)의 사업장 규모	187
<표 7- 5> 대기업A의 재고용 사례 심층면접조사 결과	187
<표 9- 1> IT업계 MZ세대 노동조합 설립	263
<표 9- 2> 영국의 독립노동자보호규정	276
<표 9- 3> 이탈리아의 종속, 준종속, 자영노동분류표	277
<표 9- 4> 스페인 종속자영업자법(2007)의 내용	278
<표 10-1> 역대 정부의 노동개혁 쟁점과 개혁방식	315
<표 10-2> 역대 정부의 노동개혁과 개혁의 기술	318
<표 11-1> 전기차·수소차·내연기관차 비교	335
<표 11-2> 현대차 1공장 인원 변동 현황	336
<표 11-3> 전동화와 제조 기술의 변화	341
<표 11-4> 전문화시나리오와 자동화시나리오	348

<표 11-5> 한국 자동차산업의 전환과 고용의 변화 및 문제점	349
<표 12-1> 독일 디지털정상회의 의제별 정책플랫폼	370
<표 12-2> 독일 모빌리티 미래 국가 플랫폼(NPM) 워킹그룹	372
<표 12-3> 2030년 전기자동차 운행에 따른 고용감소 효과	373
<표 12-4> 정책설계 및 추진방식 비교	390
<표 14-1> 1987년 이후 노사관계 법제도 개선의 주요 내용	434

그림목차

[그림 1- 1] 생산성 증가율과 취업자 수 증가율 추이	4
[그림 2- 1] 연도별 판정 시정·기각·각하율 분포	32
[그림 3- 1] 이코노미스트誌의 유리천장지수	55
[그림 3- 2] 연령별 경제활동참가율의 성별 비교(2020년)	55
[그림 3- 3] 연령별 경제활동참가율의 성별 격차 수준(2020년, 2000년)	56
[그림 3- 4] 남녀 고용률(2000~19)	57
[그림 3- 5] 남녀 임금비 추이	58
[그림 3- 6] OECD 국가 성별 임금격차	59
[그림 3- 7] 전년도 말 근로자 수 대비 채용 규모(좌)와 근로자 수 대비 정규직 채용 규모(우)	61
[그림 3- 8] 전체 채용 중 여성의 비중 추이(좌)와 정규직과 비정규직 채용 중 여성의 비중(우)	62
[그림 3- 9] 정규직 채용 시 여성근로자 특별 관리절차 존재 여부 ..	63
[그림 3-10] 업종별 여성 취업자비율과 평균임금(2019)	65
[그림 3-11] 2018년 임금 분위별 남녀의 분포	66
[그림 4- 1] 포스코 하청협력업체 상생협의회 조직	83
[그림 4- 2] 포스코 원하청 노사 상생모델의 사회적 협의구조	86
[그림 4- 3] 포스코 원하청 상생모델에 대한 기대 설문조사	87
[그림 4- 4] 포스코 원하청 상생모델의 원하청 격차해소 과제 인식 설문조사	87
[그림 4- 5] 포스코 원하청 상생발전 공동선언문(2021년)	92

[그림 4- 6] 포스코 원하청 노사 상생협력 모델의 성공조건	93
[그림 5- 1] 중소기업의 상황적 조건과 스마트공장	106
[그림 6- 1] OECD 회원국 근무시간(2010년 기준)	149
[그림 6- 2] 속인주의 연공서열 인사관리와 환경의 misfit	153
[그림 6- 3] 제도, 리더십, 그리고 문화의 관계	159
[그림 6- 4] KOTRA 채용 공고	161
[그림 6- 5] 유엔조달기구(UNOPS) 채용 공고	162
[그림 6- 6] 직무중심 인사제도와 구성원 태도와의 관계에 대한 실증 결과	170
[그림 7- 1] 65세 고령층 비율	181
[그림 7- 2] 60세 이상 인구 국민연금 수급자 수 및 수급 비율	181
[그림 7- 3] 한국형 점진적 퇴직제도의 이론 모형	198
[그림 7- 4] 한국형 점진적 퇴직제도의 현실 모형	199
[그림 11-1] 자동차산업의 대전환	331
[그림 11-2] 전환지도의 예시	355
[그림 12-1] 복합적인 위기상황에 대응하는 고용정책 필요성	359
[그림 12-2] 기존 방식과 네트워크 고용정책의 혼합	362
[그림 12-3] 맞춤형 주문생산에서 직업훈련 시나리오 작업 프로세스	365
[그림 12-4] 독일 노동과 직업훈련에 관한 고용정책 워킹그룹 합의	366
[그림 12-5] 이용자 자기결정권을 보장하는 가이아엑스(GAIA-X) 생태계	368
[그림 12-6] 독일 모빌리티 전략적인 인력계획과 인력개발 삼각모형	374
[그림 12-7] 산업 인공지능 도입에 따른 사업모델 점검 요소	378

[그림 12- 8] 경남 창원 정밀가공업체 사업모델 시나리오	380
[그림 12- 9] 국내 네트워크 고용정책 정책플랫폼 구성(안)	381
[그림 12-10] 국내 모빌리티 산업계 워킹그룹 구성(안)	383
[그림 12-11] 네트워크 고용정책과 임직원 소통 교육	386
[그림 13- 1] 민간서비스업의 제조업 대비 생산성 비교(2016년 기준)	398
[그림 13- 2] 중소기업사업체 근로자 상대임금	403
[그림 13- 3] 비정규직 상대임금	403
[그림 13- 4] 전일제 근로자 임금의 P90/P10 비율	404
[그림 13- 5] 저임금근로자 비율	404
[그림 13- 6] 전체가구 지니계수 추이	405
[그림 13- 7] 은퇴연령인구 지니계수 추이	406
[그림 13- 8] 전체 가구 5분위 배율 추이	407
[그림 13- 9] 전체 가구 상대빈곤율 추이	407
[그림 13-10] 지니계수와 4년간의 소득이동성	408
[그림 13-11] 지니계수와 9년간의 소득이동성	409
[그림 13-12] 상위 10%의 순자산 점유율(한국)	410
[그림 13-13] 상위 10%의 순자산 점유율(OECD 28개국)	410
[그림 13-14] 성별 고용률(2020년)	411
[그림 13-15] 여성 상대임금	412
[그림 13-16] 육아휴직자 수 추이	413
[그림 13-17] 기업규모별 출생아 어머니의 육아휴직 사용률	413
[그림 13-18] 이코노미스트지의 유리천장지수 순위	414
[그림 13-19] 청년층 고용률 vs. 고연령층 고용률	416
[그림 14- 1] 한국의 노사관계 특성	443
[그림 15- 1] 일자리 전략의 구도	451
[그림 15- 2] 스마일 곡선	457

요약

1. 서장

한국 경제의 체력이 약화되고 있다는 신호는 여러 곳에서 지속적으로 포착되고 있다. 한국 경제 성장률의 감소 속도가 점점 빨라지고 있다. 최근 5년간의 감소 속도는 더욱 빨라졌다. 최근 10년간의 경제 성과에는 특히 우려할 만한 점이 있다. 생산성 증가율이 급속하게 저하되었기 때문이다. 2020년에 생산성 증가율은 0.4% ‘감소’했다. 생산성증가율이 감소한 일은 지난 40년간 한국 경제가 경험하지 못한 일이다. 높은 생산성 증가율은 기업활동을 활발하게 하여 일자리를 늘린다. 그리하여 생산성 증가율은 장기적으로 고용증가율과 정의 상관관계를 갖는다.

여러 가지 복합적 원인이 작용하고 있지만 한국 노동시장을 규정하는 법·제도·규제관행은 이러한 생산성 증가율 추락의 배경에 있는 중요한 요인이다. 위기가 초래한 고용위기로부터 회복하려면 근본적인 제도 정비의 필요하다는 의미이기도 하다. 노동시장을 규정하는 요인과 현황 진단과 함께 패러다임 전환 시대에 부응하는 제도 개선 방안을 도출하고 경제와 노동시장의 복원력을 증진시키기 위해서는 이해당사자 간 합의 모색을 위한 공론화 방안도 도출할 필요가 있다.

본 연구는 코로나19 고용위기와 고용정책의 혁신이라는 연구사업의 일환으로 추진되었다. 일련의 실증분석 연구와는 별도로 혁신이 필요한 고용노동정책을 살펴보는 것을 목적으로 구성되었다. 본 보고서는 5개 부분으로 나뉘어 있다.

제1부는 격차 완화를 위한 정책을 비정규직 관련 규범 개선책, 노

동시장 내 성 격차 해소 방안, 원하청 간 격차 완화를 위한 방안을 도출하기 위한 시도이다. 제2부는 스마트공장 확산과 생산성 증진의 문제, 유연성과 공정성을 도모하기 위한 직무중심의 인사관리 방안, 고령자 계속고용 방안 도출을 위해서 정의되었다.

제3부에서는 근로시간에 관해 노사자치를 확대할 수 있는 가능성을 살펴보고 플랫폼 노동과 같은 새로운 노동형태가 확산되는 시대에 부합하는 노동법 혁신과제의 제반 측면에 대해서 살펴본다. 그다음으로 사회적 대화 체제 재구축방안에 대해 논의한다.

제4부에서는 먼저 전기차로의 대전환을 앞둔 자동차산업을 중심으로 산업전환이 시사하는 고용정책 차원의 과제를 살펴본다. 다음으로 공정전환논의가 전개된 독일의 사례를 살펴봄으로써 고용정책 추진의 거버넌스가 산업전환과 연결될 때 어떻게 진행될 수 있는지를 살펴본다. 제5부는 요고용정책의 혁신 영역을 종합하고 보고서 전체의 요약과 함께 일자리 전략과의 관계를 논하는 부분이다.

2. 비정규직 관련 규범을 둘러싼 쟁점과 개선책 모색

고용 위기 시대에는 비정규직 근로자의 고용안정을 제고하고 정규직과 비정규직 사이의 불합리한 차별을 해소하는 게 주요 과제이다. 비정규직 근로자의 고용안정을 도모할 수 있는 수단 중 하나가 근로계약 갱신기대권 내지는 정규직 전환 기대권이다. 근로계약 갱신기대권은 근로자에게 근로계약 갱신에 관한 정당한 기대권이 인정되는 경우 사용자의 불합리한 갱신 거절을 부당해고와 마찬가지로 보아 근로자를 보호하고자 하는 판례상 확립된 법리이다. 갱신기대권이 인정되어 근로계약의 기간이 2년을 초과하게 되면 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결하는 것으로 간주되므로 갱신기대권은 기간제근로자가 정규직 근로자로 전환될 수 있는 징검다리가 된다. 따라서 2년을 초과하지 않은 갱신기대권 침해의 효과와 2년을 초과하는 갱신기대권 침해의 효과는 질적으로 다르므로 갱신기대권 인정 요건을

달리 파악할 필요가 있다. 또한 사용자가 기간제 근로계약의 갱신을 거절하는 경우 거절의 이유가 합리적인지를 판단하는 기준이 불명확하여 법적 불안정을 낳고 있으므로 기간제근로자가 계약기간이 끝나기 일정 기간 이전에 사용자에게 계약갱신을 요구할 수 있는 권리와 사용자가 이를 거절할 수 있는 구체적인 합리적 사유 등을 법제화하는 것이 바람직하다고 본다. 그 외에도 계약갱신의 횟수, 연속하는 기간제 근로계약 사이의 대기기간 등을 일정한 범위 안에서 제한하거나 기간제근로자의 불안정한 지위를 보호하기 위한 여러 수단(임금 등에서의 동등한 대우, 연차휴가수당의 보장, 계약종료수당의 지급 등)을 확립하는 입법적 개선 노력이 요구된다.

비정규직 근로자에 대한 차별적 처우를 시정하기 위한 법적 과제로 우선 비정규직 조직 노동조합에 대하여 차별시정 신청권을 인정하는 방향으로 제도개선을 검토할 필요가 있다. 또한 비교 대상 근로자의 인정 범위를 확대하는 입법적 해결책(예: 동종 또는 유사한 업무에 종사하였던 근로자 또는 처우의 성질상 업무의 종류와 무관하게 비교 가능하다고 인정되는 근로자 가운데 평등한 처우를 보장할 필요성에 비추어 적정하다고 평가되는 근로자)을 마련하여 차별시정 제도의 활성화를 도모하여야 할 것이다. 비정규직 근로자에 대한 불리한 처우가 있었는지를 판단하는 방법과 관련하여 범주화의 오류에 따른 오판이 발생하지 않도록 임금 항목과 비임금 급부, 통상임금 해당 항목과 그렇지 않은 항목 등이 하나의 범주에 포함되지 않도록 하여야 한다. 끝으로 불리한 처우에 합리적 이유가 있는지를 판단하는 것과 관련하여 정규직과 비정규직 간 과도한 임금 격차의 시정이 가능하도록 비례성원칙에 반하는 차별을 금지하는 법률적 근거(차별적 처우 정의 규정에 ‘불리하게 처우할 객관적 필요성이 있더라도 그 방법·정도가 적정하지 아니한 경우’를 포함)를 마련할 필요가 있다.

3. 노동시장 성 격차 해소와 향후과제

노동시장에서 성 격차는 오랜 기간 지속되어 왔다. 성 격차 중 가장 중요한 문제는 노동시장 참여에서의 격차, 참여자의 고용지위 격차, 노동시장 성과인 임금에서의 격차이다. 우리나라 성 격차는 국제사회에서도 주목받을 정도로 큰 편이다.

본고에서는 노동시장 성 격차의 원인으로 채용에서의 성별 격차, 노동시장의 이중구조, 노동시장의 성별 분리, 근로환경에서의 문제 등을 주목하였다. 대기업에서의 여성채용이 감소하고 있고, 신규채용보다 경력직 채용 증가, 채용상 성차별 등은 노동시장 진입단계인 채용단계에서 여성들에게 부정적 영향을 미쳤다. 노동시장 이중구조는 여성의 경력유지에 영향을 미쳤다. 출산휴가 및 육아휴직, 일과 가정의 양립 여건들이 1차 노동시장과 2차 노동시장 간 격차를 보인다.

오랜 주제인 노동시장에서의 성별 분리는 감소추세이기는 하나 직업, 산업 등에서 여전히 나타나고 있다. 디지털전환 등에 의하여 비이공계 여성들의 노동시장 진출은 어려운 환경이며 이는 결과적으로 성별 직업분리에 영향을 미쳤다. 대면서비스 중심의 여성 노동시장 참여는 코로나19로 인하여 큰 영향을 받았다. 사업장에서의 성희롱, 성차별적 괴롭힘은 여성들이 노동시장을 떠나는 중요한 요인이 되며 근로여건에 부정적인 영향을 미치고 있다.

이와 같은 여성 노동시장 문제들은 구조적인 문제이므로 단기 대중적 정책보다는 중장기 정책 방향과 대응에 정책 역량을 집중해야 한다. 여성 내부의 이질성을 고려하고, 정책의 성주류화 관점에서 접근하며, 노사 간 당사자의 문제 해결 노력이 중요한 시점이다.

향후 노동시장에서의 성 격차를 해소하기 위하여 노동시장 정책에서의 젠더 거버넌스를 마련하고 정부정책에서의 성 격차 해소라는 통합적 관점에서 설계, 집행, 환류하는 기제가 마련되어야 한다. 정부는 보다 유연한 목표를 설정하여 여성 노동시장 개선을 지원할 필

요가 있다. 여성들의 기술중심 교육훈련 참여를 확대하고, 여성의 경력단절 문제를 해결하기 위하여 대상 및 방법을 구체화하는 과제 등이 필요하다.

4. 포스코 원하청 상생협의회를 통한 격차 완화 사례연구

우리나라 노동시장 이중구조는 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 부문 간의 임금, 근로조건 격차 확대와 부문 간 노동이동의 단절이 구조화되면서 나타난 문제이다(이인재, 2009). 우리나라 노동시장 이중구조 개선을 위해서는 일차적으로 대기업과 중소기업 간 불공정한 격차를 개선하는 것이 핵심적인 과제로 제시되고 있다.

포스코 상생협의회는 하청협력업체 노사가 참여하는 ‘상생협의회’와 원청기업인 포스코의 사회적 협의를 통해 원하청 상생협력을 구현하려는 모델이다. 상생협의회는 운영규정에서 ① 협력업체 노사대표들의 참여와 협력 ② 근로조건의 합리적 개선 ③ 노사관계의 안정 ④ 포스코와 협력업체 간 동반성장 및 생산성 향상을 설립 목적으로 명시하고 있다.

포스코와 하청협력업체 상생협의회 간 사회적 협의를 통해 2017년에는 하청협력업체의 임금인상을 위해 하청단가를 인상하는 방식으로 1,000억 원을 지원하였다. 이에 대해 상생협의회는 하청기업별로 10%의 임금인상을 실시하기로 합의했다. 이처럼 원청인 포스코와 사내하청 노사가 참여하는 상생협의회 간 사회적 협의를 통해 2018년에는 900억 원, 2019년에는 800억 원의 임금인상 재원을 지원하여 하청업체 임금은 3년 동안 35.3%(명목임금) 상승되었다.

포스코와 하청협력업체 간의 임금비교를 실시한 결과 근속 연수를 통제한 경우 포스코 원청과 사내하청 협력업체 근로자의 임금격차는 부분적으로 완화된 것으로 나타나고 있다. 포스코 하청협력업체의 임금수준을 동종업체 중소기업과 비교한 결과, 2016년에는 월평균임금의 상대적 수준이 91.2% 수준이었는데, 2020년에는 포스코 하청협

력업체의 임금수준이 동종업체 중소기업에 비해 117.6% 수준으로 개선된 것으로 나타났다.

포스코 하청협력업체 상생협의회에서는 2021년에는 원하청 간 근로조건 격차 완화를 위한 방안을 협의하면서, 포스코와 하청업체 간에 복리후생을 같은 수준으로 조정하는 방안을 도출하였다.

지금까지 포스코 원하청 상생모델이 이룬 성과는 원청이 하청협력업체의 임금인상을 통해서 원하청 임금격차 완화에 기여를 하고, 하청협력업체 노사는 노사협력으로 안정적인 생산관리에 협조하는 원하청 간의 상생이익을 만들어 내면서 가능했다고 볼 수 있다. 포스코 원하청 노사 상생모델이 지속적으로 발전하기 위해서는 향후에도 이러한 원하청 간 상생이익을 발전시킬 수 있는 상생 협력 요소의 개발과 상호협력이 필요할 것이다. 원하청 간 상생이익을 도모할 수 있는 상생협력 아이템의 발굴과 이를 실천하기 위한 사회적 협의, 그리고 원하청 노사 간 합의 이행을 통한 신뢰구축 노력이 필요할 것이다.

5. 스마트공장의 확산과 고용정책 과제

이 장은 스마트공장의 기술적 특성과 중소기업의 상황적 특수성이 낳고 있는 모순적 구조에 대한 분석에 근거해서 중소기업의 스마트공장 확산에 따른 고용노동정책 과제들을 분석하였다. 이 연구에서 스마트공장의 기술적 특성으로는 자동화기술, 정보관리기술, 지능화기술 등을, 중소기업의 특수성으로는 시장 환경, 생산방식과 작업조직, 다른 기술 환경, 정보관리·생산관리 역량과 작업자들의 IT 및 직무 역량 등을 주목했다.

3가지 기술 중 자동화기술이 노동과 직접적인 대체관계에 있기 때문에 고용에 가장 부정적인 영향을 미치고 있다. 중소기업에서도 이미 많은 공정들이 자동화되어 있어서 자동화기술이 더 확대될 가능성은 낮기 때문에 이후 자동화기술의 양적 확대에 의한 고용 감소폭

은 크지 않을 전망이다. 더구나 많은 중소기업들이 만성적인 인력부족에 시달리고 있기 때문에 자동화기술의 도입에 따른 인위적인 고용조정 가능성은 매우 낮으며, 자동화기술이 오히려 근로환경을 개선하고 산재 위험 요소들을 줄여주기 때문에 인력유입에 긍정적인 영향을 미칠 가능성도 있다.

반면에 중소기업에서 자동화기술을 효과적으로 사용하기 위한 고용정책 과제들은 많이 제기되고 있다. 자동화기술은 정형화되고 반복적인 동작만을 수행하는데, 중소기업의 시장 환경은 다품종 소량 생산을 요구하는 경우들이 많아서 모순이 발생하고 있다. 또한 자동화기계들은 잦은 고장과 오작동을 일으키기 때문에 그런 문제들을 신속하게 해결할 필요성이 제기되고 있다. 자동화기계와 중소기업의 상황적 조건 사이에 발생하고 있는 이런 모순적 구조를 해결해낼 수 있는 고속런 근로자로서 테크니션의 육성 과제가 제기되고 있다.

정보관리기술은 작업자들의 노동과 직접적인 대체관계에 있지 않아서 일자리의 수에 미치는 영향이 작다. 그보다는 정보관리기술이 현장의 정보 투명성을 높여서 작업자들에 대한 통제를 강화할 수 있다는 우려들이 제기되고 있다. 이런 우려가 많이 제기되고 있는 유노조기업에서는 근로자들의 수용성을 높이기 위해서 이런 우려들을 불식시킬 수 있는 사측의 노력이 요구되고 있다. 한편 정보관리기술은 대부분의 근로자들이 정확한 정보를 실시간으로 입력해줘야 정상적인 운영이 가능하기 때문에 근로자들의 협력이 절대적으로 요구되고 있다. 그런데 하향식으로 통제하는 방식만으로는 정보의 정확성을 담보하기 어렵기 때문에 근로자들의 자발적 협력을 끌어내는 방안이 요구되고 있다. 그리고 정보관리기술을 통해서 얻은 정보들을 단순한 관리목적을 넘어서서 작업공정의 개선과 관리방식의 혁신에도 유용하게 사용할 필요성이 제기되고 있다.

지능화기술은 인공지능, 사물인터넷, 센싱기술 등의 발전과 함께 기대를 많이 받고 있지만, 중소기업에서 그것의 활용 수준은 매우 낮다. 지능화기술의 핵심 기술인 인공지능은 사물의 현상을 지각하는

단계를 크게 벗어나 있지 않아서 제조현장에서는 주로 영상인식을 이용한 검사, 기계설비 관리, 창고관리 등에 활용되고 있다. 지능화 기술은 기본적으로 통계적 요약으로서 데이터 내에서만 학습될 수 있기 때문에 인공지능이 제대로 작동하기 위해서는 모든 가변적 상황을 포괄할 수 있는 데이터가 요구되고 있지만, 중소기업들이 그런 양질의 데이터를 가지고 있는 경우가 드물어서 인공지능의 활용이 제한적이다. 인공지능은 형식적 틀에 해당되고 그것의 내용은 작업 공정 전문가가 채워줄 필요가 있기 때문에 작업공정에 적합한 지능화 기술을 개발·사용하는 데 정보화기술 전문가와 작업공정 전문가 등이 요구되고 있고, 인공지능의 현장 적용력과 활용성을 높이기 위해서 현장 전문가들의 기여도를 높일 필요가 있다.

이 장은 이상의 분석에 기초해서 고용노동정책 개선 방안으로 테크니션의 육성 지원 방안, 정보관리기술과 일터혁신의 통합적 접근 방안, 제조공정 전문가의 지능화기술 이해 제고 방안 등을 제시하였다.

6. 직무중심 인사관리를 통한 유연성과 공정성 제고 방안

인적자원관리의 과제는 다양하게 존재한다. 이들을 정리해보면 보편성 vs. 특수성의 한 축과 지속적 과제 vs. 새로운 과제라는 또 다른 축으로 구분해볼 수 있다. 보편성과 특수성의 축에서 보편성(universality)이란 특정 대상(조직 혹은 국가)과 관계없이 대체로 일정한 발전과정을 거치면서 보편적으로 제기되는 인적자원관리상의 과제를 말한다. 반면 특수성(particularity)이란 특정 조직(예를 들어 현대자동차, 삼성전자 등)이나 혹은 특정 국가(예를 들어, 한국, 일본 등)가 처한 상황에 따라서 차이가 나는 인적자원관리상의 과제를 의미한다. 이러한 예로서는 현대자동차가 수소전기차로의 사업 방향을 전환한다면 이와 관련된 전문 인재를 영입해야 하는 경우의 과제를 들 수 있을 것이다. 혹은 한국의 경우에는 다른 OECD 국가와는 다르게 연공서열형 인사관리를 해결해야 하는 과제를 들 수도 있다.

한편 지속적 과제(continuity)와 새로운 과제(change)의 축에서 지속적 과제는 현대적인 기업이라면 과거가 되었던 현재가 되었던 혹은 미래에도 꾸준히 해결해야 하는 인적자원관리상의 과제를 의미한다. 예를 들어 공정성과 유연성, 동기부여 등은 인적자원관리의 근본적인 과제들일 것이다. 반면 새로운 과제는 경영 환경이나 노동시장의 환경 변화에 따라서 달라지는 과제들을 의미한다. 가령 최근 들어 4차 산업혁명의 기술적 변화에 대한 대응이나 MZ세대의 등장으로 인해 세대 간 의식 차이를 반영하는 인적자원관리가 중요해지고 있는데, 이 또한 새로운 과제의 일면들이다.

현재 한국은 다양한 환경적인 압력을 받고 있다. 이는 과거부터 이어져 오는 한국 특수적인 고도 경제성장기의 부산물인 전근대적인 인사관리와 조직문화를 개선해야 하는 과제에서부터, 저출산·고령화·4차 산업혁명·코로나19 등 전 지구적인 문제에 이르기까지 다양한 인적자원관리상의 과제를 야기한다. 특수적인 과제와 함께 보편적인 인사관리의 과제, 그리고 지속적인 인사관리 과제와 새롭게 등장하는 인사관리 과제들이 혼재되어 있는 것이다. 이제는 1987년에 설정된 HR 패러다임의 전환이 시급한 시점이며 그 대안으로서 직무와 역량을 강화하는 인적자원관리에 대한 시도가 활발히 진행되고 있다.

한국사회의 전통적인 모습이자 우리의 성공방정식은 근면 성실한 근로자들의 노력과 일사 불란한 조직문화, 그리고 이를 강하게 선도하는 권위주의적 리더십에 있었다. 이 성공방정식은 1970~80년대를 거쳐서 한강의 기적이라는 놀라운 경제성장을 이루는 토대가 되었다. 균열이 시작된 것은 여느 선진 경제의 발전 과정이 그렇듯이 고도성장이 끝나고 안정기 혹은 정체기에 들어갈 때쯤이었다. 현재 우리 사회는 그 균열이 더욱 심해져 폐해가 될 정도가 되었다. 여기에 유래 없이 빠른 고령화 사회로의 진입은 어려움을 가중시키고 있다.

어떤 방향으로 가야 하는지에 대한 논란이 많다. 다만 대체로 동의가 되는 것은 공정성에 기반을 둔 능력 중심 사회, 자발성과 창의

성에 기반한 변화와 혁신, 그리고 유연한 환경 속에서 자율과 책임을 강조하는 조직문화와 이를 뒷받침하는 수평적 리더십일 것이다. 이를 위해서는 인사제도의 변화가 불가피하고 직무주의 인사관리가 중요한 대안이다.

마침 코로나19 환경으로 인해 재택근무가 확대되는 등, 기존의 대면 조직 관리에서 벗어나 비대면 환경에서도 구성원들에게 업무의 범위와 평가 기준을 명확히 해야 하는 것이 기업의 숙제가 되고 있다. 비대면 조직 관리는 직무주의 인사관리의 확산을 촉진하게 될 것이다. 이 과정에서 직무주의 인사관리를 촉진하는 데는 고용주이면서 정책의 책임을 담당하는 정부의 역할이 중요하다. 현 정부는 비정규직의 정규직 전환과 공공부문의 경영평가에 직무주의 인사관리, 특히 직무급을 강조하고 있다. 반면 정작 중앙정부와 지방정부의 공무원들은 여전히 연공서열형 숙인주의 인사관리를 고수하고 있다. 어렵더라도 공무원들에게도 직무주의로 전환하고자 하는 비전과 단계별 실행 방안이라도 제시해야 한다.

7. 고령자의 계속 고용제도 도입과 이를 위한 제도개선

급격한 고령화의 진행으로 고령자 고용에 대해 어떤 방식으로 접근해야 할지 사회적인 논의가 필요해졌다. 퇴직 이후에도 건강이 뒷받침되면서 베이비부머들은 더 일하고자 하는 근로 의욕을 가지고 있다. 그리고 법정 정년퇴직 연령과 연금수급 연령 사이에 공백 기간이 늘어나 가구 혹은 개인 차원에서 계속 일을 해야 할 필요성이 커졌다. 또한 국가 차원에서도 노동력을 확보해야 할 필요가 있다.

그러나 정년 이후 모든 직원을 대상으로 고용을 연장하기에는 기업의 부담이 가중된다. 추가적인 정년연장이나 고용연장은 기존에 정년제도의 혜택을 누리는 계층에게만 혜택이 집중될 수도 있다. 고용을 연장해도 임금제도에 대한 보완책이 충분치 마련되거나 저성과자 관리가 순기능으로 작용해야 할 것이다. 강제로 퇴직당하는 제도

아래 노동 의사와 노동 능력을 가진 고령자가 계속 고용될 수 있도록 조건을 개선해나가야 할 사회적 필요성은 충분하다. 사회적으로 동의가 이루어지는 합리적인 수준에서 정부 정책이 추진되고, 기업과 사회의 부담을 줄여주는 방향으로 진행되어야 할 것이다.

고령자 역시 임금 삭감을 어느 정도 수용하면서 유연한 근로시간 제도가 형성되고 활용할 수 있도록 해야 할 필요가 있다. 점진적 퇴직제도를 통해 고령자에게 적합한 합리적인 근로시간을 설정하고 이에 상응하는 수준의 임금을 받도록 제도를 수정해 나가야 할 것이다. 고령자의 물리적인 여건에 따른 근로시간과 직책을 고려하고 이에 상응하는 임금체계를 설정해야 한다. 합리적인 수준에서 임금을 수용하되 노사가 기업 내 필요성을 협의하고 성과를 관리해야 한다. 고용연장의 협의 테이블에 참석하는 것 자체를 주저하거나 일방적인 주장만을 반복하는 상황에서 벗어나 점진적 퇴직제도가 도입될 수 있는 새로운 기준을 만들어야 한다.

MZ세대는 정년에 대해 다른 시각을 제시한다. 기업에서는 청년들과의 협업을 통해 기존의 방식을 보완하고 생산성을 향상하는 방향으로 자발적으로 나아갈 수 있는 방안을 모색하고 있다. 한편, 기존에 논의되던 정년연장에 필요한 조치들인 임금피크제, 워라밸은 정규직에 편중될 수 있다. 고용연장제도는 비정규직에게도 혜택이 돌아갈 수 있도록 정책 목표를 설정한다. 이미 법정 정년제도가 있지만 실효성 있게 운영되고 있는 곳은 대기업과 공공기업 정도이다. 임금 수준이 높지 않은 중소기업에서는 근로시간을 조정할 경제적인 유인이 근로자에게도 사업주에게도 크지 않다. 본 연구가 제시하는 점진적 퇴직제도는 ‘퇴직하는 방식’을 의미하는 것으로, 일본의 사례처럼 퇴직 후에도 계속 고용을 통해 고령자들을 고용하는 방식이다. 계속 고용이란 일단 퇴직(정년퇴직 포함)을 한 후 기존에 근무하던 회사에 일정기간 계약직으로 채용되는 절차를 밟는 것으로, 기존에 해오던 직무(관리직은 제외하고 주로 현업업무)를 수행하되 직무의 종류에 따라 퇴직 전의 임금과 비교할 때 일정(50~60%) 수준으로 임금

을 정하고 계속 일하는 것을 의미한다. 점진적 퇴직제도하에서 대기업과 공공부문의 뿌리 깊은 연공주의를 빠른 시간 내에 개혁하기 어려우므로 중단기적으로는 퇴직자들의 계속 고용 노력에 집중할 필요가 있다.

8. 노사자치에 의한 근로시간 설정 가능성의 확대를 위한 제도 개편

2018년 근로기준법 개정에 의한 1주 최대 52시간근로제는 비정상적인 장시간 근로를 허용하는 법제도를 정상화하고 건강권·휴식권·여가권 보장의 수준을 높이는 데 첫 발을 디딘 것으로서 우리나라의 근로시간 정책에서 매우 중요한 의미를 가진다. 하지만 장시간 근로의 해소와 근로시간 규제의 보편적 적용은 우리가 지속적으로 풀어나가야 할 숙제로 남아 있다. 이와 같은 과거의 숙제와 함께 우리는 미래를 준비하는 과제에도 천착해야 한다. 일과 생활의 균형을 확보하고 1주 최장 근로시간 내에서 1일과 1주 단위의 근로시간의 길이와 배치를 근로자와 사용자의 필요에 맞추어 유연하게 결정·조정할 수 있는 제도를 만드는 것이다.

이 연구는 법정 최장 근로시간 한도 내에서 근로시간의 길이와 배치를 결정하는 방식에 관해서 현재 법제도의 문제점을 검토·확인하고 그 개선 방안을 모색하는 것에 있다. 법정 최장 근로시간 한도 내에서 근로시간의 길이와 배치를 결정하는 것은 ‘근로시간의 설정(arrangement)’이라는 관점에서 접근할 수 있을 것이다. 즉, 근로시간 규율의 다양한 목적을 균형이 있게 실현하기 위한 근로시간 설정(balanced working time arrangements)의 문제이다. 산업구조와 근로자의 인식과 삶의 변화, 그리고 앞으로의 변화를 생각해보면 강력한 노동보호법의 이념적 토대가 무엇인지를 진지하게 성찰하면서 사적 자치의 확대 가능성 방안의 모색을 더 늦출 수 없는 시점에 도달하였다.

강행적인 노동보호법의 이념적 토대가 근로자의 자기결정권 보호라고 한다면, 현재의 근로기준법의 근로시간 규율은 근로자의 자기결정권보다는 근로자의 생존권 보호에 치우친 점이 있다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 하지만 장시간근로가 여전히 만연해 있는 상황에서 근로시간 규율에서 사적 자치의 가능성을 확대하는 것은 근로자의 생명과 건강을 위협하는 상황을 초래할 위험이 여전히 존재하는 것도 사실이다. 그렇기 때문에 본 연구에서는 근로자의 생명과 건강을 보호하는 조치를 강화하고 절차적 요건을 명확히 하는 것을 조건으로 선택적 근로시간제와 재량근로간주시간제에 있어서 근로자의 선택권을 강화할 수 있는 법제도를 개선할 필요가 있다.

한편, 노동법제도에서 우리는 집단과 개인의 관계에 대해서 다시금 성찰하지 않을 수 없다. 종래 근로시간 규제의 탄력적 적용에 있어서는 근로자의 이익을 보호하기 위하여 근로자대표에 의한 집단적 의사결정 방식이 광범위하게 도입되었다. 근로자의 자기결정권 보장은 근로자의 집단에 의한 자기결정에 의해서 뒷받침될 때 사용자의 일방적 결정에 의해서 근로자의 이익이 훼손되는 것을 막을 수 있다는 점에 대해서는 이론이 없을 것이다. 하지만 집단에 의한 의사결정이 항상 개인의 선택과 이익을 존중하는 방향에서 이루어지지는 않는다. 집단과 개인 간의 이익이 충돌되는 경우는 당연히 존재하기 때문이다. 더군다나 근로자대표에 의한 의사결정은 근로자의 자발적 참여에 의해서 그 정당성이 뒷받침되는 것이 아니기 때문에 집단과 개인 간의 이익이 충돌하는 상황에서 개인의 선택과 이익을 어떻게 존중할 것인지는 문제가 더욱 첨예하게 드러날 수밖에 없다.

현대 노동사회에서 근로시간에 대한 근로자의 이해관계는 다양하다. 이러한 다양성을 노동법제도에서 구현하는 방법은 근로자의 시간주권을 더욱 강화하는 것이다. 근로자의 시간주권은 근로시간의 길이와 배치에 대한 근로자의 자기결정권에 다름 아닐 것이다. 근로자의 시간주권 확보는 단순히 개인의 결정권을 강화하는 것만으로는 보장되지 않는다. 현재의 근로시간 규율을 근로자의 휴식시간과 생

활시간 보장을 기층으로 과감하게 개편하는 상황에서 개인의 자기결정권이 더욱 잘 보장될 것이다. 이를 위해서 근로일 간 최소 휴식시간의 절대적 보장, 연장근로·휴일근로에 대한 시간보상(근로시간저축제 등), 연차유급휴가의 연속부여, 연결차단권의 보장 등과 같은 제도적 개편이 시급하다고 할 수 있다.

9. 포스트코로나시대의 노동법 혁신과제

과거 산업화 단계의 노동과 21세기 디지털전환사회의 노동 내지 일(작업)의 차원은 다르며 따라서 이와 같이 변화되는 노동의 본질적 의미와 특성을 살펴봐야 할 필요성이 높아지고 있다. 그 출발점은 한 사회 안에서 노동을 조직화한 규범, 즉 노동법적 체계를 검토하는 것인데, 노동법은 내가 하는 ‘일’을 매개로 회사 등 타인과 또는 제3자 등과의 관계를 규정하는 것이다. 그런데 이러한 노동법체계가 디지털전환 등 새로운 지식기반사회의 특성을 반영하고 있는지 또 그렇게 가려면 지금 어떠한 준비와 단계들을 밟아 나가야 하는지에 대해 문제 인식과 함께 대안 제시를 중심으로 노동법의 혁신과제를 제시한다.

노동법의 혁신과제란 현행 노동법을 어떻게 구조적으로 변화시켜 나갈 것인가라는 물음이고, 이는 노동법의 규범환경에 관한 메가트렌드를 이해해야 답을 제시할 수 있다. 이러한 관점에서 노동법의 메가트렌드를 키워드로 정리하면 첫째, 디지털전환에 따른 노동 4.0 시대의 도래이다. 둘째, MZ세대의 전면 등장과 노동의 개인주의화인데, 이는 해당 세대가 개인주의적 특성이 뚜렷하고 노동을 바라보는 관점과 직업윤리도 과거세대와 확연히 다를 것임을 시사한다. 셋째, 인구구조 변화를 들 수 있다. 이미 우리 사회는 저출산 고령사회로 전환되었고, 향후 잠재적 노동인구는 4분의 1 수준으로 줄어들었으며 동시에 은퇴 연령대인 노년층 역시 일을 해야 하는 노동시장구조로 이어질 수밖에 없다. 넷째, 세계화 이슈이다. 전 지구적 경쟁체제

하에서 우리나라의 생산입지로서의 경쟁력 유지 전략이 경제와 일자리 양 측면에서 중요한 과제가 될 수밖에 없다. 그리고 다섯째, 코로나19 팬데믹과 같은 예기치 않은 질병의 대유행으로 작업환경의 근본적 변화가 촉진되고 있다. 특히 재택근무, 유연근무 등이 활성화되고 플랫폼노동이 증가하면서 이를 어떻게 노동법 체제에서 다룰 것인지에 대한 고민이 필요하다.

그러나 현행 노동법은 다음과 같은 구조적 한계를 가지고 있다. 첫째, 경직된 노동규범으로 민간부문 일자리 창출을 위한 혁신동력이 상실되고 있다. 아무리 정부가 강력하게 요구해도 민간부문은 특히 채용에 그렇게 적극적이지 않고, 채용을 하더라도 경력직 고학력 전문직 위주로 이루어지고 있다. 둘째, 비정규직근로자, 중소기업근로자, 하청근로자 등 노동시장 이중구조화가 심화되고 있다. 소위 A급 일자리인 대기업, 원청의 정규직 비중은 10~20% 수준이고, 대다수의 근로자는 중소기업, 하청업체, 비정규직 등에 몰려있으며, 이들 간 처우 수준의 차이가 점차 커지고 있다. 셋째, 플랫폼종사자들에 대한 보호 프로세스가 미비되어 다수의 취업자에 대한 사각지대가 형성되어 있다. 넷째, 근로3권을 통한 민간의 자율 협약의 부족으로 국가의 입법부담이 증가하고 있다. 국가의 입법부담 증가는 노사 간 갈등을 유발시키고 대립을 격화시켜 노동시장에도 악영향을 미친다.

이와 같은 분석을 기초로 우리 노동법이 추구해야 할 혁신과제로 크게 3가지 주제를 제시하였다. 첫째, 플랫폼경제의 촉진과 그로 인한 새로운 취업형태에 대한 최소한의 공정규칙을 마련하는 것이다. 위기 이후를 대비하는 노동법은 현실 변화를 반영하고 향후 지향할 사회 모델 내지 보호 모델에 부합하는 구체적인 보호 내용에 기반해야 한다. 현행 노동법은 사용종속성을 전제로 근로자에 대한 보호내용을 규정하고 있다. 그러므로 다양한 종속성을 전제로 하는 취업형태에 대하여 노동법의 보호를 확대하기 위해서는 필연적으로 노동법의 다양화, 구체적으로는 노동법적 보호의 차별화가 함께 수반되어야 한다. 중간지대의 범위가 확대되고 플랫폼노동이 확산되면서 어

는 정도 보호필요성이 인정되는 직종/분야에 공통적인 사회적 보호 내용을 확정하는 것이 점점 어려워지고 있다. 어느 정도 공통적인 보호내용이 확정되려면 독일의 Code of Conduct처럼 업종이나 직역별로 자율적으로 규칙을 만들어 시행하고 이를 통해 어느 정도 보편적 관행을 형성하는 것도 한 방법이다. 이 과정에서는 노동계도 행동규칙을 마련하는 데 공동으로 노력할 필요가 있다.

둘째, 20세기 제조업 중심의 산업구조에 기초한 낡은 노동법을 현대화하는 과제가 중요하다. 과도한 법적 분쟁의 대상이 되고 있는 통상임금, 평균임금도 20세기 중반에 도입된 개념이다. 통상임금은 기존 정기성, 일률성, 고정성을 유지하되 노사가 기준임금(연장근로수당 등 법정수당액을 정하기 위해 사용되는 시간급 임금)을 합의하면 이를 우선시하는 것이 공정과 산업평화를 위해 필요하다. 근로시간의 경우 1주 40시간을 유지하되 1일 근무시간 한도를 없애면 주 4일제, 주 3일제도 가능하다. 연장근로시간 규제 방식도 주단위로 할 것이 아니라 연간, 월간 단위로 묶는 것이 적절하다. 또한 신생 스타트업의 경우 사업생존율을 높이기 위해 노동관계법의 적용을 일정 정도 유예하는 것도 검토할 수 있을 것이다. 물론 이러한 유연화는 근로자의 건강보호 조치가 수반되어야 가능할 것이다.

셋째, 노사의 자율규제 확대 및 노동시장 이중구조 개선을 위하여 근로자대표제도를 통한 집단적 노사관계의 재구축이 필요하다. 노동조합은 국가가 인위적으로 만들어줄 수 없는 자율조직이고, 현실에서는 대부분의 근로자들이 노조를 조직하지 못하고 있다. 그에 대한 대안으로 유럽식 근로자대표제도인 Workers Council을 제안한다. 근로자대표는 직역별, 직군별, 직종별, 고용형태별, 세대별, 성별 요소를 감안하여 근로자에 의하여 민주적으로 선출되고 이들이 평의회를 구성하여 사용자와 사업장별 노동현안을 협의·결정하는 방식을 취하게 된다. 이렇게 되면, 사업장 현실을 반영한 노동법의 탄력적 적용이 가능하게 되고, 노조가 없거나 활동이 미약한 사업장의 근로조건 향상을 위한 집단적 교섭구조가 형성되며, 취약계층 근로자의

대표성이 보장됨으로써 종업원 간 분배정의가 실현될 것이다. 물론 플랫폼종사자들의 대표성도 이를 통해 실현할 수 있을 것이다.

10. 사회적 대화 체제 재구축 방안

사회적 대화도 전환의 시대에 들어섰다. 문재인 정부의 경제사회노동위원회는 1996년 이후 25년여간 이어왔던 노동개혁의 이니셔티브를 잃었다. 그동안 경사노위가 노동개혁의 중심에 설 수 있었던 이유는 노동기본권에 대한 제약을 제거하는 방향의 자유주의적 개혁과 고용보호관련 규제를 완화하는 방향의 신자유주의 개혁을 하나의 패키지로 묶어 주고받기식의 타협을 시도했기 때문이다. 그러나 이런 방식의 대화와 타협은 수명을 다했다. 초기와 같은 개혁 기술의 신선함도 없고 ILO협약 비준을 기점으로 정부가 더 풀어줄 노동권 규제도 별로 없게 됐다. 무엇보다 이런 방식의 대화와 타협을 이어갈 노사의 리더십도 바닥이 난 상태다.

사회적 대화는 이제 공정한 노동전환과 사회적 자유주의 개혁 과제를 중심으로 새 의제를 발굴하고 대화의 파트너도 확장해야 한다. 불평등과 기후위기는 이미 발등의 불이지만 저장도 위기라는 특성 때문에 사회적 각성이나 정부 대처가 늦었다. 지난 5월 영국 콘월(Cornwall)에서 열렸던 G7(+3)회의에서 한국을 포함한 주요 선진국들은 코로나19 위기와 기후위기 극복을 위한 공동 대응에 나설 것을 다짐했다. 정책 기조도 신자유주의 기조에서 불평등 완화와 기후위기 대응 등 시장과 거대 기업에 대한 정부의 통제를 강화하는 방향으로 바뀌고 있다. 더구나 미국과 중국 간의 패권 경쟁이 노골화하며 세계화를 이끌어왔던 개방적인 GVC체제가 재편되고 있기 때문에 정부의 입김이 갈수록 커질 전망이다. 이런 변화 속에서 정부와 주요 경제주체들도 공감대를 넓히고 공동행동의 기반을 잘 조성해두어야 한다. 이를 위한 하나의 수단이 경제사회노동위원회를 사회적 대화 2.0 체제로 재편하는 것이다.

그동안 경사노위에서 논의해왔던 고용위기 극복과 노동시장 이중 구조 개혁에 대한 사회적 대화는 계속돼야 할 것이다. 연공 중심의 내부노동시장과 직무 중심의 외부노동시장 간의 격차와 불평등 문제, 연금개시 연령과 정년의 괴리 문제, 판교 테크기업과 디지털 전문 인력 사이에서 확산하는 MZ세대의 공정한분배 처우 요구 등 사회적 대화와 타협을 통해 해법을 찾아야 할 과제들은 그대로다. 사회적 대화의 주요 의제가 바뀌면 사회적 대화의 형식도 다각화할 필요가 있다. 경제사회노동위원회 중심의 사회적 대화뿐 아니라 여야 정당이 참여할 수 있는 방식도 탐색해봐야 한다. 경우에 따라서는 특정 메뉴에 특화된 원 포인트 사회적 대화 방식도 활용할 수 있고 탄소중립위원회 등 관련 대화 기구와 유기적인 협력 채널을 구축하는 방안도 있다.

11. 한국 자동차산업의 고용정책적 도전과 과제

자동차산업은 ‘대전환’이라 불릴 만큼 130년이 넘는 역사상 가장 큰 변화를 겪고 있다. 제품, 공정, 시장, 공급망, 사업모델 등 산업의 전 영역에서 그야말로 ‘파괴적 혁신’이 일어나고 있다. 이 글은 대전환의 핵심인 전기차와 디지털화가 일자리의 양과 질(숙련/직무)에 미치는 영향을 생산직 중심으로 살펴보면서 고용정책적 과제를 찾아보고자 했다.

전기차가 고용의 양에 미치는 영향은 기업별로 다르다. 국내자본 완성차(현대차/기아)는 고용위기가 닥칠 만큼 큰 타격을 받지 않는다. 파워트레인 부문의 인력이 줄어들지만 정년퇴직과 전환배치로 충분히 대처할 수 있다. 외국자본 완성차(한국GM/르노삼성)는 미래차 생산계획이 없어 고용대란의 잠재적 위험성이 높다, 부품사도 심각하다. 국내 부품사의 절반은 내연기관차 파워트레인 관련 부품생산에 주력해 왔다. 때문에 부품산업에서 큰 폭의 일자리 감소가 우려된다. 고용의 질적 변화를 보면 선반, 밀링 등 금속가공 분야가 줄고

전기·전자 분야가 늘어날 것이며, 조립공정의 비중이 증가해 저숙련 일자리가 늘어날 위험성이 내재되어 있다.

디지털화가 고용에 미치는 영향은 전기차보다 크다. 양적인 측면을 보면 생산과 물류의 직접직 일자리가 크게 감소할 것으로 보인다. 정비나 판매 등 서비스 영역도 고용감소가 예상된다. 질적 측면을 보면 이중적이다. 노동이 단순해지고 통제적 요소가 강화될 수도 있으며, 좀 더 도전적이고 높은 숙련이 요구되는 질적으로 업그레이드된 일자리가 만들어질 수도 있다. 이는 기술이 아니라 작업장 설계 방향에 달려 있다.

이와 같은 도전적 상황에 대응할 고용정책적 과제로 4개를 꼽을 수 있다. 먼저 ‘통합적’ 고용정책의 패러다임이 필요하다. 이제 일자리는 무조건 창출하면 좋은 것이 아니라 탈탄소화 정책과 연계되어야 한다. 경제-사회-환경적 관점을 결합하는 새로운 일자리 패러다임이 요구된다는 것이다. 다음으로 ‘산업전환협약’을 강조했다. 현재 일부 사업장에서 이루어지는 이 협약은 전환기 회사의 역량을 성찰하고 미래의 경쟁력을 위해 노사가 공동으로 대처한다는 약속으로 외부 완성차와 부품사의 불확실성을 해소하는 유력한 수단이 될 수 있다. 세 번째로 교육·훈련과 지역 ‘역량센터’의 필요성을 지적했다. 파괴적 혁신으로 발생하는 실업은 일자리가 부족해서가 아니라 숙련의 미스매치로 인한 경우가 많다. 각 지역에서 역량센터를 세워 기업 또는 직무이동을 위한 숙련을 구체적으로 파악하고 교육·훈련 프로그램을 개발하는 것이 전환기에 가장 중요한 사업 중의 하나일 것이다. 마지막으로 ‘일터혁신’이다. 현재 발생하는 직무변화의 이중성을 해소하기 위해서는 노동조건을 개선하면서도 생산성을 높이는 사람 중심의 일터혁신 모델이 필요하다.

이를 위해서는 노사정의 역할이 중요하다. 노조는 임금위주의 양적 교섭에서 교육·훈련과 전환과정을 촉진하는 질적 교섭을 강화해야 하며, 회사는 적극적인 투자를 통해 직원들에게 비전을 제시해야 한다. 비전이 있어야만 직원들의 양보와 참여를 이끌어 낼 수 있다.

정부는 지역의 역량센터 건립과 산업전환협약을 맺는 회사에 정책적 지원방안을 강구한다. 기술변화와 연계한 일터혁신모델을 개발하는 것도 중요한 과제가 될 것이다.

12. 탄소중립 일자리전환과 고용정책 거버넌스 혁신 방향

고용정책은 디지털전환과 에너지전환의 맥락과 흐름을 함께한다. 디지털혁명을 통한 지속가능한 발전은 ‘더 좋은 일자리(decent work)’ 창출을 지원하는 고용정책에서 가능해진다. 탄소중립이라는 정책변화에 따른 고용위기는 사전에 예측되어야 하고, 다양한 정책수단으로 해결해야 할 것이다. 관련된 경제주체들과 개방적이면서도 지속적인 대화를 통해야 한다. 동시에 참석자들은 고용정책이 전환되는 원칙, 순서, 절차를 합의해야 한다. 그 과정은 개방형 혁신(Open Innovation)을 접목시켜서 투명하게 공개되어야 할 것이다. 매우 빠른 속도로 진화하는 첨단기술과 사회변화에서 그 흐름의 방향과 속도 및 깊이를 결정하는 것은 결국 조직과 사람이다. 세 개의 축으로 돌아가는 시대 흐름을 고용정책이 주목해야 한다.

앞으로 제품 및 서비스 단위로 에너지와 자원 사용량을 표기하는 디지털 물질여권(Material Pass)이 상용화될 것이다. 이때 데이터는 자원투입, 제조공정, 물류와 유통, 사용, 자원순환, 제품설계 전 과정에서 상호운용성(Interoperability)을 가져야 한다. 상호운용성은 서로 다른 플랫폼들이 만나는 ‘데이터 공간(Data Spaces)’ 데이터 연결을 보장한다. 데이터 연결은 데이터를 소유하고, 이용하며, 공급하는 경제주체들의 합의에서 비로소 가능하다. 정책수요자들이 정기적으로 만나서 논의하고, 그 내용을 정기적으로 공개하는 활동이다. 정책 의제 선정, 의제 발표와 공유 과정은 1년 단위로 반복되고, 이러한 방식의 지속적인 개방과 공유는 곧 지식의 축적을 가져온다. 의제별 워킹그룹 단위 활동과 정기적으로 개최되는 컨퍼런스를 통해서 고용정책의 열린 혁신이 일어나게 된다.

글로벌 시장은 어느 한 제품 혹은 서비스의 경쟁이 아니다. 다양한 경제주체들이 모여 있는 생태계 전체 조직구조, 즉 거버넌스 경쟁력이다. 그 생태계를 구성하는 사람, 데이터 거래 규칙, 조직 구조를 설계하는 방식이다. 따라서 전체 그림과 원칙을 합의하는 참조모형(Reference Architecture)을 그려야 한다. 그다음 영역별 세부적인 표준을 제정할 수 있다. 결국은 모두가 연결되기 때문이다. 좋은 일자리는 국제경쟁력을 확보할 때 보장된다. 동시에 국제경쟁력은 좋은 일자리에서 확보된다. 모빌리티, 헬스, 금융, 미디어, 제조 등 서로 다른 서비스들이 연결되면서 더 높은 부가가치를 창출한다. 전체 그림과 그 방향성을 공유한 각 경제주체는 의사결정의 최적화를 모색할 수 있다. 먼저 에너지전환에 따른 이해관계를 파악해야 한다. 전환에 따른 이익과 손해를 감당해야 하는 경제주체를 찾는 일이다. 이들이 디지털전환 혹은 데이터를 활용한 새로운 사업모델을 모색해야 한다. 산업인공지능을 활용한 사업모델은 관련된 경제주체들의 공동 작업에서 가능하다. 각자의 강점을 연결하고, 세계시장에서 틈새를 찾아야 한다.

결국 고용정책 거버넌스 혁신은 두 가지 요소로 구성된다. 첫째, 정책설계 단계에 참여하는 경제주체를 대폭 확대한다. 다양한 업종에서 일하는 30명 이상의 현장전문가와 이해관계자를 초대한다. 자발적인 참여와 누구나 참여할 수 있는 개방형 구성이 원칙이다. 둘째, 이들이 도출한 정책의제를 공개하고, 일반 시민과 지속적으로 소통한다. 집단지성으로 도출한 정책의제를 매년 모두에게 공개하는 새로운 형식의 소통방식을 채택한다. 다양한 이해관계자 참여와 지속적인 소통으로 고용정책은 숨을 쉬는 생명체가 된다. 살아 움직이는 ‘기민한(애자일, Agile)’ 고용정책은 시장변화에 적극 대응하는 동시에 미래 국가경쟁력을 선도하는 위치에서 협업한다.

미래의 좋은 일자리(decent work)는 사회구성원 철학을 반영하며, 그 개념은 살아있는 생명체와 같이 움직인다. 좋은 일자리 정책은 이용자 관점(User Perspective)으로 설계되어야 한다. 2050년 탄소중립

사회를 구현하기 위해서는 고용정책의 혁신이 중요해진다. 관련된 경제주체들이 그 변화를 긍정적으로 수용할 수 있어야 한다. 그 혁신을 거버넌스에서 시작하고, 이를 플랫폼 워킹그룹으로 구현할 수 있다. 기업가, 근로자, 소비자, 지역주민, 공급사슬과 네트워크 관련 기업, 재활용기업 등이 고용정책에 참여해야 한다. 자발적인 이해관계자 워킹그룹이 정책의제를 제안하고, 지속적으로 상호피드백을 교환하는 일이다.

13. 노동시장 현황과 위기 후의 정책혁신 방향

기존 고용시스템의 변화를 촉구하는 요인들이 늘어나고 있다. 고성장시대에 만들어진 관행과 인사관리 방식 속의 승진속도, 연공급의 기울기, 호봉제 등은 기업경영을 제약하고 세대 간 형평성 문제를 제기하고 있다. 서비스업의 생산성이 낮아 새로 생겨나는 일자리의 질이 높지 않다. 구직자는 경력개발이 되는 일자리, 장기적으로 소득 전망이 높아지는 일자리를 원하지만 구할 수 있는 일자리는 경력과 근속이 늘어나도 소득 증가는 미미한 일자리만이 많아지고 있다. 이로 인해 노동시장 신규진입자(청년층), 재진입자(경력단절여성, 고령층)의 미스매치를 심화하고 있다. 고령화와 건강수명 연장은 주된 일자리에서 더 길게 일할 수 있는 상황을 요구함에도 불구하고 현실에서는 과거처럼 50대에 주된 일자리에서 퇴직하는 현상이 지속되고 있다. 전통적 성 분업체계 해체에도 불구하고 남성 외벌이형 고용관행이 개선되지 못하고 지속되는 한편 돌봄과 직장을 양립하게 하는 정책들이 시행되고 있다. 기업은 핵심 인력을 중심으로 슬림화되고 그 외에는 비정규직 직원을 사용하거나 외주에 의존하여 생산과정상의 유연성을 높이려는 경향이 지속되고 있다.

다른 OECD 회원국과 비교할 때 한국의 임금불평도와 가구소득 불평등도는 다소 높은 편이다. 반면 지난 20년간 소득분배는 개선되어 왔고 소득이동성도 과거에 비해서는 줄어들었지만 여전히 다른

OECD 회원국보다는 높은 편이다. 전통적 기업에서 일하던 평범한 사무직 혹은 생산직 노동자의 일자리가 줄어들 때 일자리를 잃은 사람들이 앱 개발자가 되기가 어렵고, 그래서 새로 부상하는 일자리에 쉽게 취업하기 어렵다. 대부분의 평범한 노동시장 참여자, 그중에서도 저임금 근로자들은 상대소득이 줄어들고 있다. 하지만 그것이 고착된 부익부 빈익빈이 아니라 상당한 역동성 속에서 부의 이동을 수반하며 일어난다면 그것 자체를 전환의 과정으로 보고 관리해야 한다. 격차를 초래한다는 이유만으로 변화 자체를 최소화하거나 금지시키는 접근법을 취한다면 상황은 오히려 더 악화될 것이다.

본고는 노동시장 내 격차 현황에 대해 살펴보고 전환기 고용노동 정책 혁신 과제와 접근법에 대해 제언하였다. 중소기업의 저생산성, 임금격차, 소득불평등은 구조적·장기적 처방을 필요로 하는 사안이다. 스타트업이 만들어내고 있고 그 생성을 자극하고 있는 생태계를 통해 교정하려는 접근법 위에서 미시적 고용정책 수단을 사용해야 한다. 성별 임금격차 또한 그러한 생태계 속에서 모색할 때 축소가능성이 높을 것이라고 볼 이유들이 존재한다.

직업능력 개발과 향상을 위한 제도는 과거에 확립한 기준에서 벗어나 증가하고 있는 숙련을 공급하는 스타트업이 적극적으로 참여할 수 있게 하는 접근이 필요하다. 대학은 디지털 전환에 부응하여 학생들과 졸업생을 위한 ‘대학 고용서비스’ 개념을 적극적으로 정의하고 정부의 고용정책 프로그램을 활용하는 한편 그 개선에 참여해야 한다. 그러한 이니셔티브를 취하는 대학이 있다면 교육부와 고용부 사이에 적극 부응해야 함을 물론이다.

노동법은 일률적으로 적용하는 전통적 접근으로부터 노사의 자율적 결정을 촉진하고 존중하는 방향으로 나아가는 한편, 스타트업 창업 후 3년 정도는 노동법의 일부 규정 적용의 예외를 인정하는 노동법 규제 샌드박스 제도를 도입할 필요가 있다. 고도성장기에 타당한 이유가 있어 정착되었지만 지금은 노동시장의 효율을 저해하고 있는 관행을 극복하기 위해, 직종·직무·고용형태별 임금정보를 공시하

여 직무별 노동시장이 발달하는 기반을 조성하는 이니셔티브도 필요하다.

14. 노사관계 평가와 논의구조 개선의 모색

한국의 노사관계는 기업별 노사관계를 특징으로 한다. 기업별 노사관계체제하에서 전국단위 노사단체의 리더십 구축이 어렵고, 또한 노조의 전국단위 교섭력 집중이 어렵다. 기업단위 노사관계 분절화로 인하여 전국단위 노조의 리더십이 없다. 노조운동의 정치활동은 상층 지도부에서 정치권 진출, 이념적인 정치활동의 양극단 현상을 보인 반면, 조합원 대중의 정치활동 참여는 미미해 노동정치의 사회적 기반은 취약하다. 이런 환경에서 정부가 노사관계에서 주도적 역할을 하는 전통이 지속되고 있다.

이로 인해 대립적 노사관계 관행은 답습되고 교섭구조도 고비용행태를 지속하고 있다. 사회적 대화에도 주장만 있고 책무성 발휘에서는 진전이 없다. 전문가 집단의 권위는 과거보다 취약해져서 법정을 벗어난 조정 중재기능도 쇠퇴하고 있다.

노사관계에 대한 정부의 개입은 합리성과 생산현장의 수용성에 주목하고 노동규범 합리화라는 목표를 추구하면서도 노사자치를 증진한다는 비전 아래서 추구되어야 한다. 노사가 책무성 발휘를 통해 대국민 지지를 확보하고, 사회적 대화도 구성원의 지지에 기반한 노사자치 아래 진행할 수 있어야 한다. 전문가 집단의 권위를 회복하여 노사자치를 증진하고 노사에게 사회적 책무성을 요구하는 데 국회 환노위의 결의형식으로 전문가 위원회에 권위를 부여할 필요가 있다.

15. 고용정책 혁신과 일자리 전략

양질의 일자리 창출 여건 마련, 노동시장 내 배제 예방, 미래 노동규범 준비를 일자리 전략의 전략적 축으로 설정하고 추진할 필요가

있다. 구체적 정책 항목들에서는 디지털전환, 고령화, 세계경제 분업 구조 변화 등의 환경변화에 유연하게 적응하고(적응력), 팬데믹 충격 등 위기로부터 높은 회복탄력성을 지니며(복원력), 구조변화의 필요성을 인식하고 이해당사자의 일원으로서 책임있게 행동하며(책무성) 과거 유산의 부정적 측면을 혁파할 수 있어야 한다. 이는 전통적으로 유연성-안전성의 조화는 물론 변화하는 일의 세계에 맞추어 성장-포용의 균형 혹은 포용적 성장을 추구하는 방편이기도 하다.

우리나라의 정책 추진과정에서 일자리 정책이라는 용어가 주는 혼돈스러움을 먼저 명확히 할 필요가 있다. 역대 정부의 정책추진 경험에 기초해서 일자리 사정을 개선하는 정책을 정의하기 위해서는 그것이 필수적으로 보인다. ‘일자리 정책=고용정책’으로 정의하는 것은 일반 상식에 비추어 일자리 사정을 개선한다고 할 때 의미 있게 다가갈 수 있는 항목을 설정하는 데 장애가 된다.

양질의 일자리 창출을 위해서는 노동시장제도개선, 경제구조개선, 거시경제정책 추진을 통합 꾸러미로 정합성 있게 수행해서 성장과 포용을 동시에 도모해야 한다. 그간의 정책집행 경험에 의하면 부처가 대변하는 이해집단이 상이해서 정치적 합의 없이는 개별 부처의 협조가 잘 이루어지지 않는다. 전략과제를 추진하는 과정에서는 사안별로 부처를 아우르는 통합적 목표를 제시하여 분절적으로 일하는 구조를 극복해야 한다. 문제의식을 넘어 대안 실행의 전문성을 갖춘 인재로 정책추진 사령탑을 구성할 필요가 있다.

배제를 최소화하고, 생애주기에 따른 숙련전환/향상 요구에 부응하며, 재직과정에서 끊임없이 자기개발을 할 수 있으려면 미래수요에 부응하는 평생학습조직 기반이 구축되어야 한다. 한국의 격차문제는 대중소기업 간 격차뿐만 아니라 기회균등을 위해 노력할 여지가 많은 성평등, 정규직-비정규직 간 격차 등이 주요한 차원이다, 이들 격차문제를 해소하기 위해서는 대기업 노사가 책무성을 발휘하는 것도 중요하다.

노동법은 IT법, 경쟁법 등과 마찬가지로 현실 변화를 반영하고 향

후 지향할 사회 모델 내지 보호 모델에 부합하는 구체적인 보호 내용에 기반해야 한다. 근로자에 대한 보호필요성과 보호내용은 사용종속성을 전제로 하므로, 다양한 종속성을 전제로 하는 취업형태에 대하여 노동법의 보호를 확대하기 위해서는 필연적으로 노동법의 다양화, 구체적으로는 노동법적 보호의 차별화가 함께 수반될 필요가 있다. 또한 노사결정의 자율성 증진 없이 아직 확정되지 않은 4차 산업혁명시대의 규범을 준비할 수 있을지를 생각해보면 그에 관한 답도 자명해진다. 증진된 근로자의 권리의식을 반영하고 근로자의 의사표현 메커니즘을 적극적으로 고려하되 근로시간 등에서는 최대한 노사의 자율적 결정을 존중하고 보장하는 방식으로 미래규범이 바뀌어야 한다.

제 1 장 서 장

제1절 연구의 배경

1. 감염병 대유행의 충격

세계적 규모에서 진행된 코로나19 감염 확산은 국제 공급망을 교란시키고 인력 관리에 어려움을 초래하는 공급측면의 충격과 함께, 외출 억제, 국경 봉쇄 등에 의한 수요측면의 충격을 전 세계 경제에 연쇄적으로 파급시켰다. 총수요와 총공급이 동시에 교란되는 상황으로 말미암아 2020년 상반기 세계경제는 일시적 작동 중지 상황에 처했다.

그 후 회복의 움직임을 보였지만 지난 2년간, 경제활동은 위축되고 실업과 빈곤이 늘어났다. 양극화는 심화되었다. 세계경제는 2020년 -4.4%의 성장률을 기록하며 1930년대 대공황 이후 최악의 경제 침체를 기록했다. 전 세계적 규모의 실업충격은 2008년 금융위기의 5배에 이를 정도로 심각했다. 한국의 경제성장률도 1998년 외환위기로 인해 -5.1%의 역성장을 한 이후 가장 심각한 -1.0%의 역성장을 기록했다.

2020년 우리나라의 취업자 수는 전년 대비 21.9만 명 감소하였다. 과거 4년간 연평균 23.6만 명씩 증가했던 사실에 비추어보면 예년에 비해 무려 45만 명 이상의 취업자 수가 감소한 셈이 된다. 2020년 4사분기 근로소득

2 고용위기와 고용정책 혁신

과 사업소득은 각각 전년 동기 대비 -0.5%, -5.1%씩 감소했다. 근로소득은 소득 1분위와 2분위에서 각각 -13.2%, -5.6%씩 감소한 반면 5분위에서는 1.8% 증가했다(통계청, 2021).

2020년 4월을 저점으로 회복하는 속도가 코로나19 대유행 이전에 비해 더뎠다. 음식숙박업, 여행업, 예술공연업은 2020년 말 상황이 4월보다 더 악화된 상태로 해를 넘겼다. 뿐만 아니라 백신 보급으로 정상을 되찾을 것으로 예상되었던 2021년에도 엄중한 상황은 지속되었다. 2021년의 고용사정은 호전되었지만 2019년 이전의 추세로 복귀하는 것과는 거리가 멀었다. 2021년 예상 취업자 수는 35~36만 명 내외. 이는 전년도의 취업자감소 22만 명에 더해 13만 명 정도 더 늘어난 수준이다. 추세복귀수준인 70만 명 내외와는 현저한 차이가 있다.

2. 비대칭적 영향

실적과 소득 감소의 충격이 노동시장 참여자에게 동등한 정도로 영향을 미치지 않았다. 저숙련 대면 노동자와, 저임금 취약계층은 더 집중적 타격을 받았다. 2020년에 고졸 이하 학력자 고용은 상대적으로 더 크게 감소하고 전문대졸 이상 학력자는 상대적으로 덜 감소하였다. 대졸 이상 학력자 수는 오히려 증가하였다. 재택근무로 생산성을 유지할 수 있는 여부는 일자리 간 영향 차이를 심화시켰다. 원격근로가 어려운 환경에 놓여 있는 취업자 비중이 많은 저소득층, 청년층, 여성 집단은 상대적으로 더 큰 타격을 받았다(IMF, 2020). 비정규직 노동시장 참여자, 중소기업 취업자처럼 근로계약의 안전성이 낮은 집단은 고용불안의 첫 번째 타깃이 되었다. 이러한 상황은 2021년에도 지속되고 있다.

인적자본 축적 과정에도 비대칭적으로 영향을 미치고 있다. 돌봄환경 격차는 육아기 아동이 있는 노동시장 참여자의 근로능력을 제한하고, 자녀의 학습 기회를 감소시켰다. 학습이 방해받는 기간 동안 보충교육을 제공할 수 있는 부모를 갖지 못한 학생들이 받은 학습 손실이 상대적으로 더 컸다.

학교생활이 방해받는 기간 동안 온라인과 원격 학습이 임시 교량 역할

을 하였지만 준비 없는 상태에서 진행된 온라인 교육이 대면교육과의 차이를 메꿀 만큼 효과적이지는 못하였다. 저소득층 중 상당수는 원격수업이 어려운 환경에 놓여 있었다. 부모의 돌봄을 받지 못하는 환경에 있는 아이들일수록 학교에서 집으로 돌아온 학생들이 학습을 방해하는 환경에 더 노출되었다(중앙일보, 2020. 12. 2.).

이처럼 학교 폐쇄가 방해한 취약계층의 인적자본 축적은 장기적으로 미래 사회적 경제적 결과에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 학교 교육 감소는 소득 감소를 초래한다(Light, 1995; Holmlund, Lui and Skans, 2008). 학업 기간이 짧을수록 평생 소득은 감소한다(Card, 1999). 코로나19 대유행이 낳은 이러한 영향은 경제 전체의 생산성에도 악영향을 미치고 복지 지출 수요를 증가시키며 재정압박 요인이 되고 있다.

제2절 연구의 필요성

1. 구조변화의 압력

한국 경제의 체력이 약화되고 있다는 신호는 여러 곳에서 지속적으로 포착되고 있다. 1995년 이후 20년간 한국의 성장률은 매 5년마다 0.7~0.8%포인트씩 낮아져 왔다. 베이스가 낮아지는데도 감소폭이 일정하다는 건 감소 속도가 점점 빨라지고 있다는 뜻이다. 최근 5년간의 감소 속도는 더욱 빨라졌다. 2015~20년간 성장률은 1%포인트 낮아졌다.

최근 10년간의 경제성과에는 특히 우려할 만한 점이 있다. 생산성 증가율이 60% 이상 감소했다. 2000~10년간 생산성 증가율은 연평균 3.3%였다. 그러던 것이 2010~20년간에는 연평균 1.4% 수준으로 감소했다(표 1-1 참조). 그 어떤 시기에도 생산성 증가율이 이처럼 급속하게 저하된 적은 없었다. 2020년에 생산성 증가율은 0.4% ‘감소’했다(그림 1-1 참조). 지난 40년간 취업자 수가 감소하고 성장률이 감소한 적은 있어도 생산성 증가율이 감소한 적은 없었다. 생산성 증가율은 장기적으로 고용증가율

4 고용위기와 고용정책 혁신

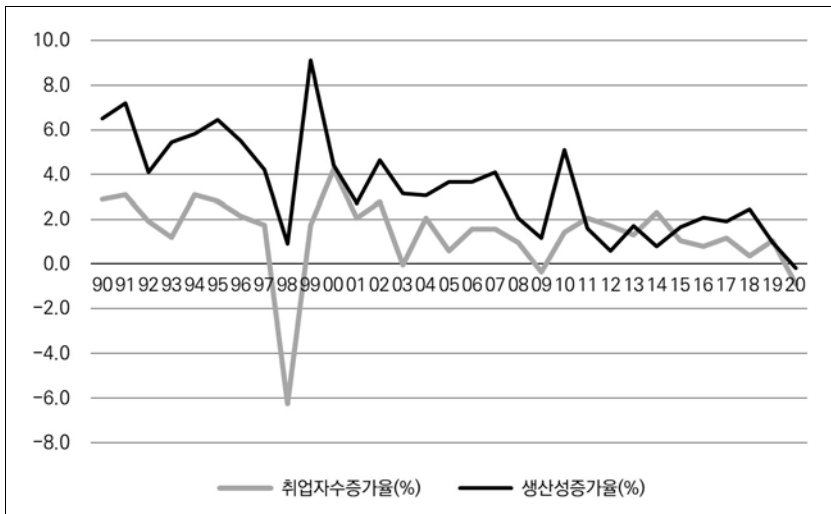
〈표 1-1〉 성장률과 생산성의 연평균 증가율 추이

(단위: %)

	1995~2000	2000~05	2005~10	2010~15	2015~20
성장률	5.6	4.9	4.2	3.0	2.0
취업자 수 증가율	0.7	1.5	1.0	1.7	0.5
생산성 증가율	4.8	3.4	3.2	1.3	1.4

자료: 한국은행, 「국민계정」; 통계청, 「경제활동인구조사」.

〈그림 1-1〉 생산성 증가율과 취업자 수 증가율 추이



자료: 한국은행 「국민계정」; 통계청, 「경제활동인구조사」.

과 정의 상관관계를 갖는다. 높은 생산성은 기업활동을 활발하게 하여 일 자리를 늘리기 때문이다.

2. 정책혁신의 필요성

그 배경에는 여러 가지 복합적 원인이 작용하고 있을 것이다. 그 가운데에는 한국 노동시장을 규정하는 법·제도·규제관행도 있다. 0.8을 하회하는 세계사상 유례없는 초저출산율, 1990년대만 해도 독일과 함께 청년층 실업률 모범국가였던 한국이 20년 만에 독일은 물론 미국보다 높은

청년층 실업률을 보이며 청년층 네 명 중 한 명은 유휴상태에 놓여 있는 노동시장 상황, 커지는 빈부격차, 늘어나는 가계부채와 정부부채... 이러한 현상은 노동시장 상황, 일자리 사정과 밀접한 연관성이 있다.

위기는 사회 갈등이 분출하는 계기이자 기존 시스템의 건강성을 검토하는 계기가 된다. 초래된 혼란이 재난지원금으로 수습될 리는 없다. 경제위기가 초래한 고용위기로부터 회복하려면 근본적인 제도 정비가 필요하고, 제도 정비를 위해서는 제도 현황을 진단하고 대안을 모색해야 한다. 노동시장을 규정하는 요인과 현황 진단과 함께 패러다임 전환 시대에 부응하는 제도개선 방안을 도출하고 경제와 노동시장의 복원력을 증진시키기 위해서는 이해당사자 간 합의 모색을 위한 공론화 방안도 도출할 필요가 있다.

비대칭적 영향이 초래하는 격차 확대와 그것이 낳을 갈등을 최소화하기 위해서는 고용위기가 제기한 고용정책의 수정 내지 보완 필요성을 검토해 보아야 한다. 기업들이 인사관리 방식을 좀 더 여성 친화적이고 고연령자 친화적으로 바꾸도록 격려하는 방안을 모색해야 한다. 건강수명 증가, 미성숙된 연금제도, 저이자율 상황이 맞물려 증가한 고령층의 노동시장 참여 욕구에 부응하기 위한 방안도 정비해야 한다.

평생학습이 가능한 기업의 근무규정과 인사관리 방식을 바꾸고 관련 법제도를 바꾸어 전체 기업 생태계의 인적자원 운용을 지속가능하게 하는 방안 모색도 과제이다. 증가하고 있는 다양한 고용계약 형태에 부응하기 위해 노동법제를 정비하는 방안도 필요하다.

고령화, 디지털 전환, 탄소중립경제로의 전환이 요구하는 혁신적 고용정책을 모색해야 할 필요성도 있다. 데이터 수집·저장·처리·분석 업무 등 각 분야에서 증가하고 있는 숙련 수요에도 부응해야 한다. 탄소중립화를 위한 한국 기간산업(반도체, 유화, 철강, 자동차, 조선 등)의 전환 과정에서 공정한 전환을 위한 이해당사자의 노력과 함께 거기에 필요한 고용정책도 정의되어야 한다.

정책 항목과 제도 개선 방안을 도출과는 독립적으로 사회적 대화의 대안 모색 내지 공론화 틀의 혁신을 도모하여 필요한 변화를 어떻게 만들어 낼 것인지도 모색해야 한다. 그간의 제도개선을 추진한 경험에 의하면 정

책의 방향은 제대로 찾고 이해당사자 간 원론적 동의도 존재하지만 방향에 맞는 정책 메뉴를 개발하지 못해 안착되지 못한 의제도 많았다. 또한 구체적 의제를 채택하는 즈음에 어떤 노조단체는 경사노위에 들어가지 않는 방식으로 레버리지를 확보하고, 어떤 노조단체는 의제에서 배제하는 것을 주장하거나 반대함으로써 논의 형식에 대한 이견으로 인해 실질적 논의 자체가 이루어지지 못한 적도 있다. 이는 공론화의 대안적 틀을 모색하고 이해당사자의 책무성 증진 방안 모색 필요성을 제기하고 있다.

제3절 연구내용과 본서의 구성

본 연구는 코로나19 고용위기와 고용정책의 혁신이라는 연구사업의 일환으로 추진되었다. 일련의 실증분석 연구와는 별도로 혁신이 필요한 고용노동정책을 살펴보는 것을 목적으로 구성되었다. 본 보고서는 5개 부분으로 나누어 있다.

위기는 항상 노동시장 참여자에게 비대칭적으로 영향을 미친다. 이러한 상황은 사회갈등을 낳는 격차 문제에 대해 각별한 주의를 환기하는 요소이다. 제1부는 격차 완화를 위한 정책을 비정규직 관련 규범 개선책, 노동시장 내 성 격차 해소 방안, 원하청 간 격차 완화를 위한 방안을 도출하기 위한 시도이다.

노동시장 변화는 기업의 변화에 의해 규정된다. 기업의 생산관리, 인사관리, 보상관리는 노동시장 참여자의 고용상의 지위, 소득, 삶의 질에 다층적으로 영향을 미친다. 제2부는 스마트공장 확산과 생산성 증진의 문제, 유연성과 공정성을 도모하기 위한 직무중심의 인사관리 방안, 고령자 계속고용 방안 도출을 위해서 정의되었다.

우리나라 노동법은 길게는 1953년 짧게는 1987년 이후 큰 틀의 변화가 없이 지속되고 있다. 산업화 과정을 거치면서 이러한 법제도를 세련시켜왔지만 디지털 전환시대에 부합되는지, 근로자의 권리의식이 높아지고 사회적 감수도 높아진 시대적 분위기를 반영하고 있는지에 대해서는 지

난 20여 년간 문제제기가 이루어지고 있다. 또한 사회적 합의가 없이는 제도 개편이 어려운 시대적 특징은 기존의 사회적 대화 방식에 대한 재검토를 요청하고 있다. 이러한 저간의 사정을 배경으로 제3부에서는 근로시간에 관해 노사자치를 확대할 수 있는 가능성을 살펴보고 플랫폼 노동과 같은 새로운 노동형태가 확산되는 시대에 부합하는 노동법 혁신과제의 제반 측면에 대해서 살펴본다. 그다음으로 사회적 대화 체제 재구축 방안 에 대해 논의한다.

탄소중립화 논의가 급물살을 타면서 해당 산업 역사상 유례없는 대전환 압력을 받고 있는 자동차산업 사례는 고용정책에 대한 여러 가지 시사점을 주고 있다. 제4부에서는 먼저 전기차로의 대전환을 앞둔 자동차산업을 중심으로 산업전환이 시사하는 고용정책 차원의 과제를 살펴본다. 다음으로 공정전환논의가 전개된 독일의 사례를 살펴보며 고용정책 추진의 거버넌스가 산업전환과 연결될 때 어떻게 진행될 수 있는지를 살펴본다.

제5부는 요고용정책의 혁신 영역을 종합하고 보고서 전체의 요약과 함께 일자리 전략과의 관계를 논하는 부분이다.

제1부

격차 완화를 위한 노력

제 2 장

비정규직 관련 규범을 둘러싼 쟁점과 개선책 모색

제1절 서론

「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(이하, 기간제법) 제4조는 사업의 완료 등 같은 조 제1항 단서에서 정한 사유에 해당하는 경우가 아닌 한 기간제근로자를 사용할 수 있는 최대 기간을 2년으로 제한하고 있으며, 제1항 단서의 사유가 없거나 소멸되었음에도 불구하고 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용하는 경우 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 보도록 규정하고 있다. 그 입법 목적은 기간제근로자로 2년을 근무하면 무기계약으로 전환하도록 하여 2년을 초과하는 기간제근로자 사용을 억제함으로써 이들의 고용불안을 해소하고 그 근로조건을 개선하기 위한 데 있다.¹⁾ 기간제 근로계약은 계약기간의 만료로 종료됨이 원칙이다. 그러나 판례는 기간제근로자에게 근로계약의 갱신이나 무기계약직 전환에 대한 정당한 기대권이 인정되는 경우 사용자의 합리적 이유 없는 갱신 거절이나 근로계약 종료 통보는 무효이고, 기간만료 후의 근로관계는 근로계약이 갱신된 것과 동일하거나 기간의 정함이 없는 근로자로 전환된 것과 동일하다는 법리를 확립하여 기간제근로자의 고용안정을 도모하고 있다.

1) 헌법재판소 2013. 10. 24. 2010헌마219,265(병합).

한편, 기간제법과 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」(이하, 파견법)은 기간제근로자, 단시간근로자 및 파견근로자에 대한 차별적 처우의 금지·시정제도를 두고 있다. 차별적 처우란 ① 임금, ② 정기상여금, 명절 상여금 등 정기적으로 지급되는 상여금, ③ 경영성과에 따른 성과금, ④ 그 밖에 근로조건 및 복리후생 등에 관한 사항에서 합리적인 이유 없이 불리하게 처우하는 것을 말한다(기간제법 제2조 제3호, 파견법 제2조 제7호). 사용자는 기간제근로자 등 비정규직 근로자임을 이유로 해당 사업 또는 사업장에서 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자 등 비교 대상 근로자에 비하여 차별적 처우를 하여선 아니 되고, 차별적 처우를 받은 비정규직 근로자는 노동위원회에 그 시정을 신청할 수 있다(기간제법 제8조 및 제9조, 파견법 제21조). 판례는 비교 대상 근로자, 불리한 처우 및 합리적 이유 존재 여부 등에 관한 구체적인 판단기준을 마련하여 비정규직 근로자에 대한 불합리한 차별의 시정과 근로조건 개선의 도모하고 있다.

오늘날과 같은 고용 위기 시대에는 비정규직 근로자의 고용불안이 심화되고 근로조건 향상을 기대하기 어렵다. 노동시장에서 비정규직 다수를 차지하는 기간제근로자의 고용안정을 위한 근로계약 갱신(전환)기대권과 정규직·비정규직 간 불합리한 차별에 따른 양극화를 해결하기 위한 차별적 처우 시정은 특히 고용 위기 시대에 있어서 비정규직 문제해법의 중심축이라고 할 수 있다. 이하에서는 근로계약 갱신(전환)기대권 및 차별적 처우 시정에 관한 판례법리를 중심으로 그 내용과 한계에 대하여 살피고, 비정규직 근로자의 고용안정과 차별적 처우 시정의 활성화를 위한 법적 과제를 제시하고자 한다.

제2절 근로계약 갱신·전환 기대권

1. 근로계약 갱신기대권

가. 갱신기대권 인정 요건

권리가 발생하기 위한 요건 중 일부만을 갖추어 장래 남은 요건이 갖추어지면 권리를 취득할 수 있는 상태에 대하여 법이 보호를 주는 것을 기대권이라고 하며, 조건부 권리(민법 제148조 및 제149조), 기한부 권리(민법 제154조) 등이 그 전형적인 예이다.²⁾

판례는 근로계약, 취업규칙, 단체협약 등에서 기간만료에도 불구하고 일정한 요건이 충족되면 당해 근로계약이 갱신된다는 취지의 규정을 두고 있거나, 그러한 규정이 없더라도 근로계약의 내용과 근로계약이 이루어지게 된 동기 및 경위, 계약갱신의 기준 등 갱신에 관한 요건이나 절차의 설정 여부 및 그 실태, 근로자가 수행하는 업무의 내용 등 당해 근로관계를 둘러싼 여러 사정을 종합하여 볼 때 근로계약 당사자 사이에 일정한 요건이 충족되면 근로계약이 갱신된다는 신뢰관계가 형성되어 있는 경우에 근로자에게 근로계약 갱신에 관한 정당한 기대권이 인정된다고 한다.³⁾ 갱신기대권은 사용자의 계약갱신에 대한 근로자의 신뢰 존재 여부에 의존하고, 근로자의 신뢰 존재 여부는 근로계약의 내용과 그 체결 동기·경위 등 해당 근로관계를 둘러싼 제반 사정을 종합하여 판단한다.⁴⁾

2) 지원림(2004), 『민법강의』 제3판, 홍문사, p.37.

3) 대법원 2011. 4. 14. 선고 2007두1729 판결 등.

4) 이우석(2018), 「갱신기대권에 대한 소고」, 『민사법의 이론과 실무』 21(3), 민사법의 이론과 실무학회, p.192 참조. 이우석에 따르면 갱신기대권이 사실상의 기대와 구별될 수 있기 위해서는 근거가 필요하고 근거는 결국 계약갱신에 관한 법률이나 계약 등의 명시적인 규정이나 의사합치가 있는 경우로부터 도출될 수 있고, 계약의 갱신에 관한 법률이나 계약 등의 명시적 규정이 없음에도 불구하고 종합적으로 사정을 고려하여 갱신기대권을 인정하고자 할 경우에는 그 근거가 미약한 상태에서 권리를 인정하는 한계를 지니는 것이며, 이것을 허용하는 것은 법원에 입법행

갱신기대권 법리는 2005년 ○○문화정책개발원 사건에서 처음 등장하였다. 이 사건에서 대법원은 근로계약, 취업규칙 등에 계약갱신의 절차와 요건 등에 관한 근거 규정을 두고 있는 경우 갱신기대권이 인정될 수 있다는 취지로 판시하였다.⁵⁾ 그 후 대법원은 2011년 ○○○시설관리공단 사건(장애인콜택시 사건)에서 근로계약, 취업규칙 등에 계약갱신 취지의 규정을 두고 있지 않고 갱신의 관행이 없더라도 해당 근로관계의 제반 사정(근로계약의 내용과 그 체결 동기·경위, 갱신요건·절차의 설정 여부, 업무의 내용 등)에 비추어 근로자와 사용자 사이에 계약갱신의 신뢰관계가 형성되어 있는 경우에는 갱신기대권이 성립한다고 봄으로써, 갱신기대권이 이전보다 더 넓게 인정될 수 있도록 그 요건을 완화하였다. 갱신기대권의 인정 범위가 반복 갱신되는 연쇄적인 근로관계에 한정되었다가 비연쇄적인 근로관계로 확대되었다.⁶⁾

판례는 갱신기대권 인정 판단에 있어서 근로계약, 취업규칙, 단체협약 등에 계약갱신의 의무나 그 요건·절차에 관한 근거 규정이 있는지를 중요한 기준으로 삼는다.⁷⁾ 특히 근무성적을 평가하여 일정 점수 이상이면 재계약하도록 정하고 있는 경우에는 갱신기대권을 적극적으로 인정한다.⁸⁾ 재계약 의무를 부과하는 규정이 없더라도 업무수행실적을 평가하여 계약 연장 시에 반영할 수 있도록 규정하고 있고 사업 내지는 업무의 성

위를 허용하는 것이 된다고 한다(pp.193~194 참조).

- 5) 대법원 2005. 7. 8. 선고 2002두8640 판결(임용의 근거가 된 법령 등의 규정이나 계약 등에서 임용권자에게 임용기간이 만료된 근로자를 재임용할 의무를 지우거나 재임용절차 및 요건 등에 관한 근거규정을 두고 있어 근로자에게 소정의 절차에 따라 재임용될 수 있으리라는 정당한 기대권이 인정되는 경우에는 사용자가 그 절차에 위반하여 부당하게 근로자를 재임용에서 제외하는 것은 실질적으로 부당하고 동일시할 수 있는 것이므로 근로자로서는 임용기간이 만료된 후에도 재임용에서 제외된 조치의 유효 여부를 다룰 법률상 이익을 가진다고 할 것이다).
- 6) 이우석(2018), 앞의 논문, p.191 참조.
- 7) 단체협약 중 재계약 내지는 계약갱신의 요건 및 절차에 관한 부분은 설령 해당 단체협약이 실효되었다고 하더라도 그 단체협약의 적용을 받고 있던 근로자의 근로계약의 내용이 되어 사용자와 근로자를 규율한다(대법원 2011. 7. 28. 선고 2009두2665 판결 참조).
- 8) 대법원 2011. 4. 14. 선고 2007두1729 판결, 대법원 2011. 7. 28. 선고 2009두5374 판결, 대법원 2014. 2. 13. 선고 2012두1402 판결, 대법원 2014. 2. 13. 선고 2011두12528 판결 등.

격이 상시적·지속적이며 기간제근로자 대다수와 계약을 갱신해 온 경우에는 갱신기대권이 인정되었다.⁹⁾ 그러나 다음의 경우에는 갱신기대권이 인정되지 않았다. 즉 1년 단위의 근로계약을 매년 갱신하여 오다가 최종적으로 재계약을 체결하면서 계약기간이 만료하면 당연퇴직하는 것으로 정하여 더 이상의 재계약이 불가능함을 분명히 한 경우,¹⁰⁾ 근무성적평가 규정을 둔 취지가 기간제근로자의 충실한 업무수행을 담보하고 재계약 여부 판단자료로 활용하고자 하는 데 있는 경우,¹¹⁾ 한 취업규칙에 인사위원회 심의를 거쳐 재계약 여부와 재계약기간을 정할 수 있다고 추상적으로 규정하고 있을 뿐이고 계약기간이 만료되더라도 일정한 요건이 충족되면 근로계약이 갱신된다는 취지의 규정이 없고 갱신의 관행도 인정되지 않는 경우,¹²⁾ 계약갱신에 관한 요건이나 절차에 관한 아무런 규율 없이 오로지 사용자가 인력 수요 및 근로자의 근무태도에 관한 재량적 판단에 따라 근로계약의 갱신 여부를 결정하여 온 경우¹³⁾ 등이다.

나. 기간제법 시행 후의 갱신기대권

사용자가 2년을 초과하여 기간제근로자를 사용하면 기간제법 제4조 제2항에 따라 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 본다. 기간제 근로계약이 반복하여 체결되거나 갱신되어 일정한 공백기 없이 기간제근로자가 계속 근로한 경우라면, 특별한 사정이 없는 한 최초 기간제 근로계약에서부터 최종 기간제 근로계약에 이르기까지 기간 전체가 기간제법 제4조에서 말하는 기간제근로자의 사용기간으로서 ‘계속 근로한 총 기간’에 포함되어야 한다.¹⁴⁾

9) 대법원 2012. 6. 14. 선고 2010두8225 판결 등, 이 판결에 대한 평석으로 박은정 (2014), 「기간제 근로계약에 대한 갱신기대권」, 『노동판례리뷰 2012~13』, 한국노동연구원, pp.524~527 참조.

10) 대법원 2011. 4. 14. 선고 2009두3354 판결.

11) 대법원 2011. 11. 10. 선고 2010두24128 판결.

12) 서울고등법원 2014. 10. 22. 선고 2014누45064 판결(대법원 2015. 2. 26.자 2014두44700 판결에서 심리불속행 기간으로 확정).

13) 대법원 2011. 9. 8. 선고 2009두9765 판결.

14) 다만 기간제 근로계약의 대상이 되는 업무의 성격, 기간제 근로계약의 반복 또는

기간제법 시행 후 이 법의 적용을 받는 기간제근로자에게도 갱신기대권에 관한 판례의 법리가 동일하게 적용될 수 있는지가 쟁점이 되었다. 특히 2년을 초과하는 갱신기대권을 인정하게 되면, 비록 사용자가 2년 범위 안에서 기간제근로자를 사용하다가 기간만으로 근로관계가 종료되었다더라도 기간제근로자는 실질적으로 계약기간의 정함 없는 근로자로 전환될 수 있으므로, 총사용기간 2년을 초과하는 재계약에 대한 기대권이 인정될 수 있는지가 중요 이슈로 부각되었다.¹⁵⁾

기간제법 시행 전에 체결된 기간제 근로계약과 관련하여, 대법원은 기간제법 제4조의 입법 취지가 기본적으로 기간제 근로계약의 남용을 방지

갱신과 관련한 당사자들의 의사, 반복 또는 갱신된 기간제 근로계약을 전후한 기간제근로자의 업무 내용·장소와 근로조건 유사성, 기간제 근로계약의 종료와 반복 또는 갱신 과정에서 이루어진 절차나 그 경위 등을 종합적으로 고려할 때 당사자 사이에 기존 기간제 근로계약의 단순한 반복 또는 갱신이 아닌 새로운 근로관계가 형성되었다고 평가할 수 있는 특별한 사정이 있는 경우(예: 계약직원 인사체척에서 공개채용을 통해 계약직원을 선발하는 것을 원칙으로 하고 있고 계약기간은 최대 2년으로 한정하고 있으며, 공개채용 절차는 객관적이고 합리적인 기준에 따라 실질적인 경쟁이 이루어진 신규채용 절차로 보이고, 공개채용 절차가 기간제법 제4조 제2항 적용을 회피하려는 의도로 이루어진 형식적인 절차에 불과하다고 할 수 없는 경우)에는 기간제근로자의 계속된 근로에도 불구하고 그 시점에 근로관계가 단절되었다고 보아야 하고, 그 결과 기간제법 제4조에서 말하는 '계속 근로한 총기간'을 산정할 때 그 시점을 전후한 기간제 근로계약기간을 합산할 수는 없다는 것이 판례의 태도이다. 대법원 2020. 8. 20. 선고 2017두52153 판결(이 판결에 대한 평석으로 김근주(2021), 「기간제근로자 사용기간 제한에서 공개채용 절차와 계속근로 여부」, 『노동판례리뷰 2020』, 한국노동연구원, pp.240~244 참조), 대법원 2020. 8. 27. 선고 2017두61874 판결(이 판결에 대한 평석으로 박제성(2021), 「객관적 사실인가 주관적 의사인가」, 『노동판례리뷰 2020』, 한국노동연구원, pp.245~248 참조) 등.

- 15) 기간제근로자를 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 보는 기간제법 제4조 제2항은 기간제근로자의 근로관계 존속 보호를 위하여 입법화된 것이므로 이를 근거로 갱신기대권을 2년 범위 내로 제한하여 기간제근로자의 근로관계 존속 보호를 부인하는 건 그 입법 취지를 몰각시키는 법해석이어서 찬성하기 어렵다는 견해로 오윤식(2012), 「기간제 근로자의 근로계약 갱신기대권 법리」, 『민주법학』 제50호, 민주주의법학연구회, p.499 참조. 반면에 갱신기대권은 원칙적으로 기간제법 시행 이후 체결된 근로계약에 대해서 그 실익이 존재하지 않는 것으로 해석함이 타당하며, 만약 기간제법이 불충분한 규율 상태라면 합리적 개선방안을 통해 노사관계 당사자들의 혼란을 잠재울 수 있는 노력이 필요하다는 견해로 김희성·최흥기(2015), 「기간제 근로자의 갱신기대권에 관한 연구」, 『노동법포럼』 제16호, 노동법이론실무학회, p.151 참조.

함으로써 근로자의 지위를 보장하려는 데에 있는 점을 고려하면, 기간제법의 시행만으로 그 시행 전에 이미 형성된 기간제근로자의 갱신에 대한 정당한 기대권이 배제 또는 제한된다고 볼 수는 없다고 판결하였다.¹⁶⁾ 한편, 기간제법 시행 후 신규로 채용된 기간제근로자와 관련하여 하급심 법원 간에는 2년을 초과하는 갱신기대권 인정 여부에 대한 견해의 대립이 있었다. 공정한 하급심 판결례는 기간제 근로계약의 남용 방지 등 기간제법의 입법 취지를 고려하면 기간제법의 시행이 재계약 기대권의 형성을 막거나 이미 형성된 재계약 기대권을 소멸시키는 사유라고 보기 어려운 점 등에 근거하여 기간제법 시행 이후에 신규로 채용된 기간제근로자에게는 재계약이 체결될 수 있으리라는 정당한 기대권이 부정된다거나 총사용기간이 2년을 넘지 않는 한도 내에서만 인정된다고 볼 것은 아니라고 하였다.¹⁷⁾ 반면 부정한 하급심 판결례는 기간제법 시행 이후 사용자는 원칙적으로 기간제 근로계약을 2년 기간 내에서 계약기간을 자유롭게 정할 수 있음은 물론 동일한 내용으로 반복하여 체결할 수도 있지만 총사용기간이 2년을 초과하는 때에는 해당 기간제근로자에게 근로계약기간의 정함이 없는 근로자로서의 지위가 인정되므로, 기간제법 시행 이후에 신규로 체결되는 기간제 근로계약은 근로관계가 2년의 기간 내에 종료될 것이 예정되어 있는 반면 근로자에게 총사용기간이 2년을 초과하는 재계약이 체결될 수 있으리라는 기대권이 인정될 수 없다고 봄이 타당하다고 하였다.¹⁸⁾

대법원은 2016년 ○○일하는재단 사건에서 기간제법의 시행으로 사용자가 2년의 기간 내에서 기간제근로자를 사용할 수 있고, 기간제근로자의 총사용기간이 2년을 초과할 경우 그 기간제근로자가 기간의 정함이 없는 근로자로 간주되더라도, 그 입법 취지가 기본적으로 기간제 근로계약의

16) 대법원 2014. 2. 13. 선고 2011두12528 판결 등. 이 판결에 대한 평석으로 강선희 (2015), 「기간제법 시행과 기간제 근로계약의 갱신기대권」, 『노동판례리뷰 2014』, 한국노동연구원, pp.234~238 참조.

17) 서울고등법원 2014. 11. 16. 선고 2013누53679 판결, 대전고등법원 2015. 7. 16. 선고 2015누10696 판결, 서울행정법원 2016. 10. 20. 선고 2015구합71068 판결.

18) 서울고등법원 2011. 8. 18. 판결 2011누9821 판결, 서울고등법원 2013. 8. 18. 선고 2011누9821 판결, 서울고등법원 2014. 9. 26. 선고 2014누50271 판결 등.

남용을 방지함으로써 근로자의 지위를 보장하려는 데에 있는 점을 고려하면 기간제법의 시행만으로 기간제근로자의 갱신에 대한 정당한 기대권 형성이 제한되지 않는다고 보았고,¹⁹⁾ 또한 20017년 ○○환경 사건에서는 기간제 근로계약이 기간제법의 시행 후에 체결되었다고 하더라도 그에 기한 근로관계가 반드시 2년 내에 종료된다거나 총사용기간이 2년을 넘게 되는 갱신기대권이 인정될 수 없다고 볼 것은 아니며, 기간제근로자에게 정당한 갱신기대권이 인정될 수 있는 경우에는 최초 계약의 근로관계 개시일부터 2년이 지난 시점에 당연히 근로관계가 종료될 것이라고 가정하여 그 시점이 경과되었다는 이유만으로 갱신 거절의 효력을 다투는 소의 이익을 부정할 것은 아니라고 판결하여 그간의 논란을 해결하였다.²⁰⁾

그러나 총사용기간 2년을 초과하지 않은 갱신기대권 침해의 효과(계약 갱신 간주에 따른 2년 범위 내 기간제 근로계약의 연장)와 2년을 초과하는 갱신기대권 침해의 효과(계약갱신 간주에 따른 총사용기간 2년 초과로 기간제 근로계약에서 기간의 정함이 없는 근로계약으로 전환)는 근로계약의 성질 면에서 질적으로 상이한데 동일한 갱신기대권 인정 요건을 적용할 수 있을지 의문이다. 특히 기간제근로자로 사용하고자 하는 사용자의 본래 의사와는 무관하게 무기계약직 전환을 의제하는 후자의 경우와 그렇지 않은 전자의 경우를 구분하여 갱신기대권 인정 요건을 달리 파악할 필요가 있고, 이러한 해석론이 기간제법의 취지(근로계약의 남용 규

19) 대법원 2016. 11. 10. 선고 2014두45765 판결. 이 판결이 적극설의 관점에서 기간제법의 규정들에 의하여 기간제근로자의 갱신에 대한 정당한 기대권 형성이 제한되는 것도 아니라고 판시한 것은 적절하다는 평가로 도재형(2017), 「기간제법 시행 이후 갱신기대권 법리의 적용 가능성」, 『노동법연구』 제42호, 서울대학교 노동법연구회, p.214 참조. 한편, 이 판결은 정규직 전환에 대한 기대권을 대법원 차원에서 명시적으로 최초 인정한 판결이라는 점에서 의의가 크지만, 갱신기대권 법리는 기간제근로에 대한 예외적인 법리이며, 사실관계에 좌우되는 측면이 크므로 별도의 입법조치가 없는 한 기간제근로자 보호에는 한계가 있을 수밖에 없어 선진국(일본, 독일, 프랑스 등)의 사례를 참조하여 기간제법 제4조의 입법적인 보완과 합리적 정비가 필요하다는 견해로 노길준·이승길(2017), 「기간제법 시행 후 갱신기대권 법리에 관한 소고」, 『노동법논총』 제40집, 한국비교노동법학회, p.348 참조.

20) 대법원 2017. 10. 12. 선고 2015두59907 판결. 이 판결에 대한 평적으로 박은정(2019), 「기간제근로계약기간의 만료와 갱신기대권」, 『노동판례리뷰 2018』, 한국노동연구원, pp.250~251 참조.

제, 노동시장 유연성과 조화 도모)²¹⁾에 더 부합할 수 있다고 본다.

다. 사용기간 제한 예외 관련 갱신기대권

기간제법 제4조 제1항 단서는 2년을 초과하여 기간제근로자를 사용할 수 있는 예외를 정하고 있다. 즉 ① 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우(제1호), ② 휴직·파견 등으로 결원이 발생하여 해당 근로자가 복귀할 때까지 그 업무를 대신할 필요가 있는 경우(제2호), ③ 근로자가 학업, 직업훈련 등을 이수함에 따라 그 이수에 필요한 기간을 정한 경우(제3호), ④ 「고령자고용촉진법」 제2조 제1호의 고령자와 근로계약을 체결하는 경우(제4호), ⑤ 전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우와 정부의 복지정책·실업대책 등에 따라 일자리를 제공하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우(제5호), ⑥ 그 밖에 제1호부터 제5호까지에 준하는 합리적인 사유가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우(제6호)이다. 그리고 기간제법 제4조 제2항에 따르면 제1항 단서의 사유가 없거나 소멸되었음에도 불구하고 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용하는 경우에는 그 기간제근로자는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 본다.²²⁾

[‘사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우’의 의미 및 이에 해당하는지 여부 판단기준]

기간제법 제4조 제1항 단서 제1호에 따라 사용자가 2년을 초과하여 기간제근로자를 사용할 수 있는 ‘사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우’란 건설공사, 특정 프로그램 개발 또는 프로젝트

21) 헌법재판소 2013. 10. 24. 2010헌마219,265(병합) 참조.

22) 기간제법 제4조 제1항 단서 제6호와 같은 법 시행령 제3조 제3항 제6호에서 정한 단시간근로자로 기간제 근로계약을 체결하였다가 해당 근로관계가 종료된 이후에 새로이 제4조 제1항 단서에 해당되지 않는 일반 기간제 근로계약을 체결한 경우에는 단시간근로자로 근무한 기간은 같은 법 제4조 제2항의 ‘2년’에 포함되지 않는다(대법원 2014. 11. 27. 선고 2013다2672 판결).

23) 이 판결에 대한 평석으로 박은정(2018), 「업무의 성격과 기간제 근로계약의 제한」,

완수를 위한 사업 등과 같이 객관적으로 일정 기간 후 종료될 것이 명백한 사업 또는 특정한 업무에 관하여 그 사업 또는 업무가 종료될 것으로 예상되는 시점까지로 계약기간을 정한 경우를 말한다.

기간제법의 시행으로 사용자는 원칙적으로 2년의 기간 내에서만 기간제근로자를 사용할 수 있고, 기간제근로자의 총사용기간이 2년을 초과할 경우 기간제근로자가 기간의 정함이 없는 근로자로 간주되는 점, 기간제법 제4조의 입법 취지가 기본적으로 기간제 근로계약의 남용을 방지함으로써 근로자의 지위를 보장하려는 데에 있는 점을 고려하면, 사용자가 기간제법 제4조 제2항의 적용을 회피하기 위하여 형식적으로 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 근로계약을 반복갱신하여 체결하였으나 각 근로관계의 계속성을 인정할 수 있는 경우에는 기간제법 제4조 제1항 단서 제1호에 따라 사용자가 2년을 초과하여 기간제근로자를 사용할 수 있는 ‘사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우’에 해당한다고 할 수 없다.

이때 사용자가 기간제법 제4조 제2항의 적용을 회피하기 위하여 형식적으로 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 근로계약을 반복갱신하여 체결하였으나 각 근로관계의 계속성을 인정할 수 있는지는 각 근로계약이 반복갱신하여 체결된 동기와 경위, 각 근로계약의 내용, 담당 업무의 유사성, 공백기간의 길이와 발생이유, 공백기간 동안 그 근로자의 업무를 대체한 방식 등 관련 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다(대법원 2017. 2. 3. 선고 2016다255910 판결)²³⁾

대법원은 2017년 판결에서 기간제법의 입법 취지가 기간제근로자 및 단시간근로자에 대한 불합리한 차별을 시정하고 근로조건 보호를 강화하기 위한 것임을 고려하면 기간제법 제4조 제1항 단서의 예외 사유에 해당한다는 이유만으로 갱신기대권에 관한 법리의 적용이 배제된다고 볼 수 없다고 판시하여, 기간제근로자 사용기간 제한의 예외 사유에 해당하는 경우라도 갱신기대권 법리가 적용될 수 있음을 분명히 하였다.²⁴⁾ 또한 이

『노동판례리뷰 2017』, 한국노동연구원, pp.263~266 참조.

24) 대법원 2017. 2. 3. 선고 2016두50563 판결. 이 판결에 대한 평석으로 김홍영(2018), 「고령자이며 정년 후 재고용된 기간제 근로자에게 갱신기대권 법리를 인정할 사

판결에서 대법원은 정년이 도과한 고령자와 기간제 근로계약을 체결한 경우 그 갱신기대권 인정 여부를 판단하는 추가적 기준을 제시하였다.²⁵⁾ 즉 해당 직무의 성격에 의하여 요구되는 직무수행 능력과 당해 근로자의 업무수행 적격성, 연령에 따른 작업능률 저하나 위험성 증대의 정도, 해당 사업장에서 정년을 경과한 고령자가 근무하는 실태 및 계약이 갱신되어 온 사례 등을 종합적으로 고려하여 근로계약 갱신에 관한 정당한 기대권이 인정되는지 여부를 판단하여야 한다.

[정년 경과 고령자의 갱신기대권 인정 여부 관련 추가적 판단기준]

기간제법 제4조 제1항 단서 제4호는 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하 ‘고령자고용법’이라 한다) 제2조 제1호에서 정하고 있는 고령자와 근로계약을 체결하는 경우를 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용할 수 있는 경우로 정하고 있는데, 이는 고령자에 대하여도 일반 근로자와 마찬가지로 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용하면 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 것으로 간주할 경우, 고령자에 대한 채용 자체가 기피되어 고령자에 대한 고용이 위축될 수 있다는 점을 고려한 것이다. 또한 고령자고용법 제21조는 사업주에게 정년에 도달한 근로자를 그 직무수행 능력에 맞는 직종에 재고용하도록 노력할 의무를 부과하면서, 고령자인 정년퇴직자를 재고용할 때 당사자 간의 합의에 의하여 퇴직금 등 계산을 위한 계속근로기간을 산정할 때 종전의 근로기간을 제외할 수 있고 임금의 결정을 종전과 달리할 수 있다고 규정하고 있다. 앞서 본 갱신기대권 법리와 함께 기간제법 및 고령자고용법의 위 규정들의 입법 취지와 사업장 내에서 정한 정년의 의미 및 정년 이후에 기간제 근로계약을 체결하는 근로계약 당사자의 일반적인 의사 등을 모두 고려하

례], 『노동관계리뷰 2017』, 한국노동연구원, pp.258~262 참조.

25) 그러나 입법자가 자신의 결단으로 고령자에 대해서는 고용안정보다는 고용기회 제공이 더 중요하다고 판단했다고 보아야 하므로 기간제법이 예외로 규정한 사항에 대해 법관이 해석을 통해 노동법적 보호가치나 필요성을 인정하기는 어렵다고 보아야 하고, 그렇지 않으면 ‘법관에 의한 해석’이 아닌 ‘법관에 의한 입법’이 될 위험이 있다는 비판이 있다. 권혁(2016), 「기간제 근로계약관계와 갱신기대권 법리 재검토」, 『산업관계연구』 26(3), 한국고용노사관계학회, p.49.

면, 정년을 이미 경과한 상태에서 기간제 근로계약을 체결한 경우에는, 앞서 본 제반 사정 외에 해당 직무의 성격에 의하여 요구되는 직무수행 능력과 당해 근로자의 업무수행 적격성, 연령에 따른 작업능률 저하나 위험성 증대의 정도, 해당 사업장에서 정년을 경과한 고령자가 근무하는 실태 및 계약이 갱신되어 온 사례 등을 종합적으로 고려하여 근로계약 갱신에 관한 정당한 기대권이 인정되는지 여부를 판단하여야 한다(대법원 2017. 2. 3. 선고 2016두50563 판결).

라. 갱신 거절의 합리적 이유 여부

대법원은 기간제근로자에게 근로계약의 갱신에 대한 정당한 기대권이 인정되는 경우 사용자가 이를 위반하여 부당하게 근로계약의 갱신을 거절하는 것은 부당해고와 마찬가지로 아무런 효력이 없고, 이 경우 기간만료 후의 근로관계는 종전의 근로계약이 갱신된 것과 동일하다고 본다.²⁶⁾ 그리고 근로자에게 이미 형성된 갱신에 대한 정당한 기대권이 있는데도 사용자가 이를 배제하고 근로계약의 갱신을 거절한 데에 합리적 이유가 있는지가 문제될 때에는 사용자의 사업 목적과 성격, 사업장 여건, 근로자의 지위와 담당 직무의 내용, 근로계약 체결 경위, 근로계약의 갱신 요건이나 절차의 설정 여부와 운용 실태, 근로자에게 책임 있는 사유가 있는지 등 근로관계를 둘러싼 여러 사정을 종합하여 갱신 거부의 사유와 절차가 사회통념에 비추어 볼 때 객관적이고 합리적이며 공정한지를 기준으로 판단하여야 하고, 그러한 사정에 관한 증명책임은 사용자가 부담한다고 본다.²⁷⁾ 한편, 대법원은 ○○○시립교향악단 사건에서 사용자가 갱신기대권을 보유한 기간제근로자들에 대하여 사전동의 절차를 거치거나 가점 부여 등의 구체적인 기준도 마련하지 않은 채 재계약 절차가 아닌 신규채용 절차를 통하여 선발되어야만 계약갱신을 해주겠다고 주장하면

26) 대법원 2011. 4. 14. 선고 2007두1729 판결, 대법원 2016. 11. 10. 선고 2014두45765 판결, 대법원 2019. 10. 31. 선고 2019두45647 판결 등.

27) 대법원 2017. 10. 12. 선고 2015두44493 판결, 대법원 2019. 10. 31. 선고 2019두45647 판결.

서 대규모로 갱신 거절을 한 경우 이는 근로자의 갱신에 대한 정당한 기대권을 전면적으로 배제하는 것이므로, 사용자로서 그와 같은 조치를 취하지 않으면 안 될 경영상 또는 운영상의 필요가 있는지, 그에 관한 근거 규정이 있는지, 이를 회피하거나 갱신 거절의 범위를 최소화하기 위한 노력을 하였는지, 그 대상자를 합리적이고 공정한 기준에 따라 선정하기 위한 절차를 밟았는지, 그 과정에서 차별적 대우가 있었는지 여부 등을 종합적으로 살펴보고 그 주장의 당부를 판단해야 한다고 판시하였다.²⁸⁾ 갱신 거절의 합리적 이유에 대한 판단기준이 엄격해지고 있다고 평가할 수 있다.²⁹⁾

갱신 거절의 합리적 이유가 없다고 판단된 사례로 ① 공정성 및 객관성이 결여된 심사과정을 거쳐 기간제근로자들에 대하여 갱신기준 점수 미만이라는 점을 들어 갱신을 거절한 경우,³⁰⁾ ② 기간제법 제4조 제2항에 따라 2년을 초과하여 기간제근로자를 사용할 경우 기간의 정함이 없는 근로자로 전환해야 할 상황에 직면하자 이를 회피할 목적으로 갱신을 거절한 경우,³¹⁾ ③ 위촉기간이 만료되는 기간제근로자에 대한 재위촉 요건과 절차를 두고 있고 갱신기대권을 가지는 기존 기간제 단원들에 대해 신규전형을 실시할 수 있는 근거가 없었는데, 재위촉 전형을 하지 않고 일제히 신규전형을 통해 단원을 선발할 목적으로 사전동의 또는 협의 등의 절차를 거치지 않은 채 공개전형을 실시하여 재위촉을 거부하였던 경우³²⁾ 등이 있다.

반면에 갱신 거절의 합리적 이유가 있다고 판단된 사례로 ① 평가자의 주관적 판단이 개입될 여지가 없는 실적 평가와 객관적 합리성이나 공정성을 결하였다고 볼 수 없는 정성평가를 합산한 종합평가 순위에서 최하위로 재계약 기준이 정한 재계약 제외 대상자(하위 5%)에 해당하여 갱신을 거절한 경우,³³⁾ ② 사용자의 고유권한에 속하는 근로의 양과 질에 대

28) 대법원 2017. 10. 12. 선고 2015두44493 판결.

29) 김희찬(2019), 「대법원 판결의 갱신기대권 및 해고의 법리적용의 가부」, 『민사법의 이론과 실무』 22(2), 민사법의 이론과 실무학회, p.108.

30) 대법원 2011. 4. 14. 선고 2007두1729 판결.

31) 대법원 2014. 2. 13. 선고 2011두12528 판결.

32) 대법원 2017. 10. 12. 선고 2015두44493 판결.

한 평가에는 기업조직에의 융화 정도 등 수치로 계량할 수 없는 주관적인 평가도 포함되는데, 여러 차례 민원을 발생시키고 상사나 동료들과도 불화가 있어 갱신을 거절한 경우,³⁴⁾ ③ 해당 업무에 투입될 인력을 탄력적으로 조절할 필요성 때문에 기간제근로자를 고용하였는데 해당 업무량이 감소함에 따라 갱신을 거절한 경우,³⁵⁾ ④ 고령 나이로 교통사고 후 교통안전공단의 운전정밀특별검사 결과 속도예측능력이 부정확하다는 소견에 따라 교정교육 판정을 받는 등 버스 운행의 안전과 직결되는 운전근로자의 신체 상태가 운행에 적합하지 않아 갱신을 거절한 경우³⁶⁾ 등이 있다.

판례는 갱신 거절의 합리적 이유 여부에 관한 판단기준으로 ‘사회통념에 비추어 볼 때 객관적이고 합리적이고 공정한지’를 제시하면서 그 증명 책임을 사용자에게 부담시키고 있고, 이러한 판례의 태도는 근로기준법상의 정당한 이유 없는 해고의 제한 법리를 유추 적용하고 있는 것으로 보이나,³⁷⁾ 갱신 거절의 합리적 이유 여부 판단 법리와 해고의 정당한 이유 여부 판단 법리 간에 어떤 차이 등이 있는지가 명확하지 않아 갱신 거절의 합리성 판단 관련 법적 불안정을 낳고 있다.

갱신 거절의 합리적 이유를 해고의 정당한 이유와 같은 수준으로 판단하는 방법³⁸⁾이 과연 기간제근로자의 고용안정에 도움이 될지 확실치 않

33) 대법원 2011. 7. 28. 선고 2009두5374 판결.

34) 서울고등법원 2008. 9. 5. 선고 2008누10975 판결(대법원 2008. 11. 27.자 2008두17066 판결에서 심리불속행 기각으로 확정).

35) 서울고등법원 2007. 4. 19. 선고 2006누6446 판결(대법원 2007. 7. 27.자 2007두9587 판결에서 심리불속행 기각으로 확정).

36) 서울고등법원 2013. 12. 4. 선고 2013누8204 판결(대법원 2014. 4. 10.자 2014두809 판결에서 심리불속행 기각으로 확정).

37) 통상 갱신 거절의 합리성을 해고의 정당성보다는 폭넓게 이해하는 경우가 많으나, 계약갱신의 효과가 정규직 전환, 무기계약직 전환, 기간만 갱신하는 것이냐에 따라 사용자의 재량권이나 심사의 정도를 달리 봐야 하는 것이지 단순히 모든 계약갱신에 사용자의 재량권이 확대되어 있다고 볼 것은 아니라는 견해가 있다. 신권철(2013), 「기간제근로자의 갱신기대권」, 『조정과심판』 가을호, 중앙노동위원회, p.48.

38) 업무평가에 따라 기간제근로자의 계약갱신을 거절하는 것은 일반 근로자들을 업무능력 결여나 근무성적 부진 등을 이유로 하여 해고(소위 ‘저성과자 해고’)하는 것과 마찬가지로 볼 수도 있을 것인데, 저성과자 해고에 관한 최근 대법원

다. 사용자는 계약갱신 취지의 규정이나 관련 제도를 폐지하는 등으로 갱신기대권을 배제하거나 제한하는 조치를 취하여 갱신기대권이 발생할 여지를 아예 차단하는 방식으로 대응할 수 있고, 이처럼 갱신 장벽이 세워지면 계약갱신이 가능하였을 근로자가 갱신을 기대할 수 없는 불이익을 입을 수 있다. 궁극적으로는 기간제근로자가 계약기간이 끝나기 일정 기간 이전에 사용자에게 계약갱신을 요구할 수 있는 권리와 사용자가 이를 거절할 수 있는 구체적인 합리적 사유 등을 법제화하는 것이 바람직하다.³⁹⁾

2. 무기계약 전환 기대권과 그 침해의 효과

대법원은 2016년 ○○일하는재단 사건에서 종래의 갱신기대권 법리에서 더 나아가 기간의 정함이 없는 근로계약(이하, 무기계약) 전환에 대한 기대권을 인정하였다. 즉 근로계약, 취업규칙, 단체협약 등에서 기간제근로자의 계약기간이 만료될 무렵 인사평가 등을 거쳐 일정한 요건이 충족되면 기간의 정함이 없는 근로자로 전환된다는 취지의 규정을 두고 있거나, 그러한 규정이 없더라도 근로계약의 내용과 근로계약이 이루어지게 된 동기와 경위, 기간의 정함이 없는 근로자로의 전환에 관한 기준 등 그에 관한 요건이나 절차의 설정 여부 및 그 실태, 근로자가 수행하는 업무의 내용 등 당해 근로관계를 둘러싼 여러 사정을 종합하여 볼 때, 근로계약 당사자 사이에 일정한 요건이 충족되면 기간의 정함이 없는 근로자로 전환된다는 신뢰관계가 형성되어 있어 근로자에게 기간의 정함이 없는 근로자로 전환될 수 있으리라는 정당한 기대권이 인정되는 경우에는 사

2021. 2. 25. 선고 2018다253680 판결의 판단기준이 기간제근로자에 대한 근로계약 갱신 거절의 기초로 삼을 수 있을 것인지에 대한 논의가 필요하고, 한편 계약갱신 거절의 사유가 사업의 축소·폐지인 경우 근로기준법 제2조의 경영상 해고에 대한 요건이 필요한 것은 아닌지 의문이 제기된다는 견해가 있다. 박은정(2021), 앞의 논문, pp.271~272 참조.

39) 갱신기대권을 인정하는 대법원의 태도는 법을 해석하는 게 아니라 법률관계를 형성하는 역할을 하는 것이며 사법부의 역할을 벗어난 것으로 평가하면서 갱신기대권 인정 역할을 입법부에 맡기는 것이 타당하다는 견해가 있다. 이우석, 앞의 논문, p.208 참조.

용자가 이를 위반하여 합리적 이유 없이 기간의 정함이 없는 근로자로의 전환을 거절하며 근로계약의 종료를 통보하더라도 부당해고와 마찬가지로 효력이 없고, 그 이후의 근로관계는 기간의 정함이 없는 근로자로 전환된 것과 동일하다고 보아야 한다고 판시하였다.⁴⁰⁾ 이는 종래 갱신기대권에 반하는 갱신 거절의 효력을 부정하고 근로관계가 갱신된 것으로 의제하는 법리와 기본적으로 같고 일부 표현만 달리하고 있을 뿐이다.

판례는 근로계약 갱신·전환 기대권이 근로자와 사용자의 합의에 따른 것인지 또는 사용자의 신뢰 제공에 의한 것인지를 구분하지 않고, 근로자의 기대권이 부당하게 침해되면 그 효과로서 근로계약의 갱신 또는 무기계약직 전환과 동일한 효과를 인정한다. 갱신·전환 기대권은 대부분 일정한 요건의 완성을 조건으로 하는 조건부 기대권이며, 사용자가 조건의 완성을 부당하게 신의에 반하여 방해한 경우 근로자는 조건의 완성을 주장할 수 있고, 또한 사용자의 행위로부터 갱신 혹은 전환 의사를 추론할 수 있는 경우에는 계약의 갱신 혹은 전환이 인정될 수 있으나, 우리 판례 법리는 이러한 경우에 해당하는지를 면밀하게 검토하지 않은 채 근로자의 갱신·전환의 기대가 정당하다면 사용자의 부당한 갱신·전환 거절로 근로관계는 갱신·전환된다고 보고 있으며, 새로운 근로계약관계의 성립을 당사자의 의사가 아닌 일방 당사자의 법적 보호가 필요한 기대로부터 인정하는 것은 이론적으로 타당하다고 할 수 없다는 비판이 있다.⁴¹⁾ 기대권 법리 적용에서의 법적 안정성과 명확성 제고를 위해서는 무기계약직 전환 기대권 인정 요건과 기대권 침해에 따른 무기계약직 전환 근거가 더 세밀하고 분명하게 제시될 필요가 있다.⁴²⁾

40) 대법원 2016. 11. 10. 선고 2014두45765 판결. 이 판결에 대한 평석으로 강성태(2018), 「기간제근로자의 갱신기대권과 전환 기대권」, 『노동판례리뷰 2017』, 한국노동연구원, pp.247~250; 강선희(2018), 「정규직 전환을 위한 인사평가제도의 적용상의 공정성 등」, 『노동판례리뷰 2017』, 한국노동연구원, pp.251~254 참조.

41) 하경효·황원재(2017), 「노동판례에서의 기대권법리 적용에 관한 검토」, 『경영법률』 제27집 3호, 한국경영법률학회, pp.607~608 참조.

42) 하경효·황원재, 위의 논문, pp.609~610 참조.

3. 외국의 입법례 : 프랑스

가. 기간제 근로계약 허용 사유의 제한

기간제근로자를 사용할 수 있는 사유와 사용기간 등을 제한하는 입법의 대표적 국가로 프랑스가 있다. 프랑스 노동법전(Code du travail)은 L.1241-1조 이하에서 기간제 근로계약에 대하여 규율하고 있다. 노동법전에 따르면 기간제 근로계약은 기업의 통상적이고 상시적인 활동과 관련된 고용을 목적으로 할 수 없다(L.1242-1조). 기간제 근로계약은 일시적 업무의 수행(일시적 결원 대체, 기업 활동의 일시적 증가, 계절적 업무, 관행상 일시적 업무), 특정 목적의 실현 및 고용정책에 따른 실업자의 고용 촉진 내지는 근로자의 직업훈련 등 법이 허용하는 사유에 해당하는 경우에만 체결할 수 있다(L.1242-3조~L.1242-4조).

사용자가 경영상 이유에 의한 해고를 한 후 6개월 이내에 그 해고와 관련된 직무에서 해당 기업의 통상적 활동에 속하지 않는 업무의 일시적 증가를 이유로 기간제 근로계약을 체결할 수 없고, 다만 기간제 근로계약의 기간이 갱신 없이 3개월을 초과하지 아니하는 경우 및 기업이 통상적으로 사용하는 수단에 비해 양적·질적으로 초과하는 수단의 활용을 요하는 다량의 수출용 특별주문이 있는 경우 기간제 근로계약의 체결이 허용된다(L.1242-5조). 파업으로 근로계약이 정지된 근로자를 대체하기 위한 기간제 근로계약의 체결은 금지된다(L.1242-6조 제1항 제1호). 시행령에서 정한 유해 화학물질에 노출되는 위험한 작업의 수행을 목적으로 하는 기간제 근로계약의 체결도 금지되고, 다만 행정관청의 사전 승인이 있는 경우엔 예외적으로 허용된다(L.1246-6조 제1항 제2호 및 제2항).

나. 기간제 근로계약의 기간 및 갱신에 대한 제한

법령이 정한 요건 및 절차에 따라 단체협약의 효력이 확장된 산업별 단체협약(이하, 효력확장의 산별협약)에서 기간제 근로계약의 최장기간을 정할 수 있으나, 그러한 단체협약이 없으면 기간제 근로계약의 최장기

간은 계약갱신의 경우를 포함하여 18개월을 초과할 수 없음이 원칙이고, 다만 최장기간이 9개월로 단축되는 경우와 24개월 또는 36개월로 연장되는 경우를 별도로 규정하고 있다(L.1242-8-1조, L.1242-8-2조).

고용 촉진 또는 직업훈련을 목적으로 하는 기간제 근로계약을 제외하고, 효력확장의 산별협약은 기간제 근로계약을 갱신할 수 있는 횟수의 상한을 정할 수 있고(L.1243-13조), 갱신 횟수의 상한을 정한 산별협약이 없는 경우에는 2회의 갱신이 가능하다(L.1243-13-1조).

다. 기간제 근로계약 기간 만료된 후 새로운 계약의 연속적 체결 제한

기간제 근로계약의 남용을 방지하기 위하여 계약기간 만료 후 새로운 기간제 근로계약 체결에 대하여 일정한 제한을 가하고 있다. 여기에는 동일한 근로자와의 기간제 근로계약 연속에 대한 제한 및 동일한 직무에서의 기간제 근로계약 연속에 대한 제한이 있다.

기간제 근로계약의 기간이 만료된 후에도 해당 근로관계가 계속되면 기간의 정함이 없는 근로계약 관계로 전환되지만(L.1243-11조), 결원 근로자의 대체, 계절적 업무 또는 관행상 일시적인 업무의 경우 동일한 근로자와 기간제 근로계약을 연속하여 체결하는 것을 허용한다(L.1244-1조).

기간제 근로계약의 기간이 만료되면 일정한 대기기간이 지나기 전에는 같은 직무에서 새로운 기간제 근로계약 또는 근로자파견계약을 체결할 수 없다(L.1244-3조 제1항). 효력확장의 산별협약은 대기기간의 설정 방법을 정할 수 있고(L.1244-3조 제2항), 이러한 단체협약이 존재하지 않는 경우 대기기간은 만료된 기간제 근로계약의 기간에 따라 다음과 같이 결정된다. 즉 갱신의 경우를 포함한 계약기간이 14일 이상이라면 대기기간은 만료된 계약기간의 1/3 이상이고, 14일 미만이라면 대기기간은 만료된 계약기간의 1/2 이상이다(L.1244-3-1조). 한편, 효력확장의 산별협약은 대기기간이 적용되지 않는 경우를 규정할 수 있고(L.1244-4조), 이러한 단체협약이 없으면 대기기간은 다음과 같은 경우에는 적용되지 않는다(L.1244-4-1조). 즉 ① 새로운 결원이 발생하는 경우, ② 안전 관련 긴급작업을 이행하기 위한 경우, ③ 계절적 업무 또는 관행상 일시적 업무를 수

행하기 위한 경우, ④ 고용 촉진 및 직업훈련을 목적으로 하는 경우, ⑤ 기간제근로자가 자신의 근로계약을 중도 해지하는 경우, ⑥ 기간제근로자가 자신의 근로계약 갱신을 거부하는 경우이다.

라. 기간제근로자의 보호

근로계약의 종료에 관한 규정을 제외하고, 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자에게 적용되는 법률과 단체협약의 규정은 기간제근로자에게도 적용된다(L.1242-14조). 기간제근로자의 통상임금은 같은 기업에서 동등한 직업 자격을 가지고 같은 직무에 종사하는 계약기간의 정함이 없는 근로자가 받는 통상임금에 미달할 수 없다(L.1242-15조). 기간제근로자는 계약기간과 관계없이 연차휴가수당에 대한 권리가 있고, 그 수당액은 기간제근로자가 계약기간 동안 받은 임금 총액의 1/10 이상이어야 하며 기간제 근로계약이 종료될 때 지급되어야 한다(L.1242-16조).

기간제 근로계약이 종료되고 난 후 계약관계가 기간의 정함이 없는 근로계약에 의해 계속되지 아니하는 경우 기간제근로자는 임금의 보충으로서 고용불안정을 보상하는 계약종료수당(une indemnité de fin de contrat)에 대한 권리가 있고, 그 수당액은 해당 기간제근로자에게 지급된 임금 총액의 10% 이상이며 근로계약 종료 시에 지급되어야 한다(L.1243-8조). 다만 효력확장의 산별협약 또는 기업별 단체협약은 사용자가 계약기간 동안 기간제근로자를 위한 직업교육훈련을 실시하는 것을 조건으로 하여 계약종료수당의 지급률을 최대 6%로 낮출 수 있다(L.1243-9조). 한편, 다음의 경우에는 계약종료수당이 지급되지 않는다. 즉 ① 계절적 업무, 관행상 일시적 업무, 고용 촉진 또는 직업훈련을 위해 체결한 기간제 근로계약이 종료되는 경우(단, 더 유리한 단체협약 규정이 있는 경우를 제외함), ② 방학이 포함된 기간을 계약기간으로 하여 청년과 체결한 기간제 근로계약이 종료되는 경우, ③ 기간제근로자가 동등한 임금이 지급되는 동일·유사한 직무의 수행을 기간의 정함이 없는 근로계약의 체결을 거부하는 경우, ④ 기간제근로자의 자발적 의사나 중대한 귀책사유 또는 불가항력으로 기간제 근로계약이 중도해지되는 경우이다(L.1243-10조).

제3절 차별적 처우의 시정

1. 차별시정 사건 접수 및 처리 현황

차별시정제도가 2007년 7월 1일 시행된 후 2020년까지 노동위원회가 차별시정 사건을 접수·처리한 결과는 <표 2-1>에서 보는 바와 같다.

중앙노동위원회에 재심이 신청된 사건을 포함하여 지난 14년간 총접수 건수는 4,811건이며 연평균 접수건수는 344건이다(이례적으로 사건 수

<표 2-1> 2007~20년 차별시정사건 접수·처리 현황

	접수 건수	처리내역								진행
		계	전부 시정	일부 시정	기각	각하	조정 성립	중재 결정	취하	
2020	220	162	8	19	29	11	60	0	35	33
2019	204	170	10	30	30	20	32	0	49	33
2018	361	321	12	22	46	12	133	0	96	39
2017	182	155	12	53	13	13	18	0	12	27
2016	137	115	8	27	17	10	12	0	41	22
2015	175	138	19	18	26	3	18	0	54	37
2014	184	161	4	2	33	10	11	0	101	23
2013	103	99	8	15	13	6	20	0	37	4
2012	101	78	3	4	13	14	17	0	27	23
2011	93	88	37	4	8	4	20	0	15	5
2010	199	152	3	21	26	55	19	2	26	47
2009	100	95	0	18	5	10	11	0	51	5
2008	1,966	1,948	35	6	577	81	477	0	772	18
2007	786	145	31	24	15	1	1	0	73	641
합계	4,811	3,827	190	263	851	250	849	0	1,389	957

주: 접수건수는 이월사건이 포함된 건수임.

자료: 중앙노동위원회(www.nlrc.go.kr) 통계자료 참고 제작성.

가 많았던 2008년을 제외한 연평균 접수건수는 203건에 불과하다.⁴³⁾ 사건 처리내역을 보면, 취하 36.3%(1,389건/3,827건), 기각 22.2%(851건/3,827건), 조정성립 22.2%(849건/3,827건), 일부시정 6.9%(263건/3,827건), 각하 6.5%(250건/3,827건), 전부시정 5%(190건/3,827건) 등이다.

차별적 처우를 인정하여 시정명령을 한 건수는 453건(전부시정 190건+

〈표 2-2〉 2007~20년 판정사건 처리 현황

(단위: 건, %)

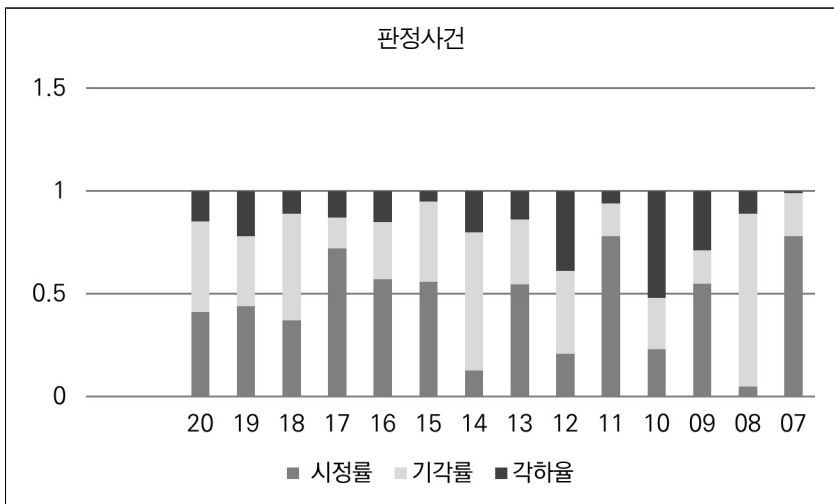
	판정							계
	전부 시정	일부 시정	시정률	기각	기각률	각하	각하율	
2020	8	19	40.3	29	43.3	11	16.4	67
2019	10	30	44.4	30	33.3	20	22.2	90
2018	12	22	37.0	46	50.0	12	13.0	92
2017	12	53	71.4	13	14.3	13	14.3	91
2016	8	27	56.5	17	27.4	10	16.1	62
2015	19	18	56.1	26	39.4	3	4.5	66
평균			51.0		34.6		14.4	
2014	4	2	12.2	33	67.3	10	20.4	49
2013	8	15	54.8	13	31.0	6	14.3	42
2012	3	4	20.6	13	38.2	14	41.2	34
평균			29.2		45.5		25.3	
2011	37	4	77.4	8	15.1	4	7.5	53
2010	3	21	22.9	26	24.8	55	52.4	105
2009	0	18	54.5	5	15.2	10	30.3	33
2008	35	6	5.9	577	82.5	81	11.6	699
2007	31	24	77.5	15	21.1	1	1.4	71
평균			47.64		31.7		20.6	
합계	124	233	29.2	259	54.8	168	16.1	1,554

43) 2008년에 사건 수가 많았던 것은 철도공사사건 1,194건, 도로공사사건 596건이 있었기 때문이다. 중앙노동위원회, 『차별시정 공익위원 간담회 자료집』, 2010. 3. 30, p.3 참조.

일부시정 263건)으로 처리건수 3,827건 대비 11.8%이다. 한편, 취하 및 조정성립 건수를 제외한 판정(시정·기각·각하) 건수 1,554건을 기준으로 할 때, 차별적 처우를 인정하여 전부·일부 시정명령을 한 비율(시정률)은 29%(453건/1,554건), 기각률 55%(851건/1,554건) 및 각하율 16%(250건/1,554건)이다(표 2-2 참조).

차별시정제도 도입·시행 초기 단계(2007~2011년), 차별시정 신청기한 연장(3개월→6개월) 및 차별금지영역 구체화(‘임금 그 밖의 근로조건 등’→‘임금, 상여금, 성과금, 기타 근로조건 및 복리후생 등’) 제도 개선이 있었던 중기 단계(2012~14년), 3배 금전배상 명령 등 제도가 완비된 후기 단계(2014년 이후 현재)로 구분하여 시정률(평균치)의 추이를 보면, 47.6%→29.2%→51.0%이다(표 2-2 참조). 중기에 차별시정 신청기한 연장 등 제도 개선에도 불구하고 시정률이 가장 낮고, 초·중기에 시정률 진폭이 매우 컸으나, 제도가 완비된 후기에는 시정률이 비교적 안정적이고 높다(그림 2-1 참조). 한편, 기각률(평균치) 추이는 31.7%→45.5%→34.6%, 각하율(평균치) 추이는 20.6%→25.3%→14.4%이다(표 2-2 참조). 차별시정 요건(당사자자격, 제척기간, 시정이익 등) 미충족으로 신청 사건을 각하한 비율이 초·중기에 비해 후기에는 현저히 낮다.

(그림 2-1) 연도별 판정 시정·기각·각하율 분포



2. 차별시정 신청

가. 신청권자

기간제법과 파견법에 따른 차별시정 신청권자는 기간제근로자, 단시간 근로자 및 파견근로자이다(이하 3자 모두를 칭할 때 ‘비정규직 근로자’라 한다). 신청권자 해당 여부는 차별시정 신청일이 아니라 ‘차별적 처우가 있었던 때’를 기준으로 판단한다. 차별적 처우가 있었음에도 신청일에 비정규직 근로자가 아니라는 이유로 신청권을 부정하면 비정규직 근로자였던 때에 있었던 차별적 처우에 대한 구제가 불가하게 되는 불합리가 발생한다. 따라서 차별적 처우 당시 비정규직 근로자였으나 그 후 근로관계 종료, 고용형태 변경 등으로 비정규직 근로자에 해당하지 않게 된 사람도 차별시정을 신청할 수 있다.

차별적 처우 당시 비정규직 근로자에 해당하지 아니한 사람은 차별시정 신청권이 부정된다. 예를 들어, 기간제근로자였다가 무기계약직으로 전환된 사람은 전환 후 근로조건 등에서 차별이 있더라도 그에 대한 시정을 신청할 수 없다. 단시간 근로계약을 체결하여 해당 사업장에서 유사한 업무에 종사하더라도 같은 종류의 업무에 종사하는 통상근로자가 존재하지 않으면 단시간근로자에 해당하지 않기 때문에 차별시정 신청권이 인정되지 않는다.⁴⁴⁾ 이는 기간제법이 통상근로자의 업무와 유사한 업무에 종사하는 단시간근로자에 대한 차별적 처우를 금지하면서도(제8조 제2항) 기간제법상의 단시간근로자(제2조 제2호)를 근로기준법상의 단시간근로자(제2조 제1항 제9호)와 같게 정의함으로써 발생하는 문제이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 기간제법과 근로기준법은 그 입법 목적이 상이하므로 기간제법상의 단시간근로자 개념을 근로기준법과 달리 정의하는 방안을 모색할 필요가 있다. 한편, 진성 도급계약에 따라 노무를 제공하는 사람도 차별시정 신청권이 없다. 그러나 위장도급 내지는 불법파견

44) 서울고등법원 2018. 5. 25. 선고 2017누86707 판결 참조. 이 판결에 대한 평석으로 김영택(2019), 「유사한 업무에 종사하는 단시간근로자의 차별시정」, 『노동판례리뷰 2018』, 한국노동연구원, pp.270~272 참조.

으로 파견법의 적용을 받는 사람은 파견근로자로서 차별시정 신청권이 인정된다.

[사내하도급과 파견의 구별]

원고용주가 어느 근로자로 하여금 제3자를 위한 업무를 수행하도록 하는 경우 그 법률관계가 파견법의 적용을 받는 근로자파견에 해당하는지는 당사자가 붙인 계약의 명칭이나 형식에 구애될 것이 아니라, 제3자가 당해 근로자에 대하여 직·간접적으로 그 업무수행 자체에 관한 구속력 있는 지시를 하는 등 상당한 지휘·명령을 하는지, 당해 근로자가 제3자 소속 근로자와 하나의 작업집단으로 구성되어 직접 공동 작업을 하는 등 제3자의 사업에 실질적으로 편입되었다고 볼 수 있는지, 원고용주가 작업에 투입될 근로자의 선발이나 근로자의 수, 교육 및 훈련, 작업·휴게시간, 휴가, 근무태도 점검 등에 관한 결정 권한을 독자적으로 행사하는지, 계약의 목적이 구체적으로 범위가 한정된 업무의 이행으로 확정되고 당해 근로자가 맡은 업무가 제3자 소속 근로자의 업무와 구별되며 그러한 업무에 전문성·기술성이 있는지, 원고용주가 계약의 목적을 달성하기 위하여 필요한 독립적 기업조직이나 설비를 갖추고 있는지 등의 요소를 바탕으로 그 근로관계의 실질에 따라 판단하여야 한다(대법원 2015. 2. 26. 선고 2010다 106436 판결).

한편, 현행법상 노동조합이나 근로자대표는 차별시정 신청권이 인정되지 않는다. 신청권자 범위 확대 방안으로 노동조합에 신청권을 인정하자는 견해가 있다. 긍정론은 비정규직 근로자 개인은 고용종료 내지는 계약 갱신 거절의 두려움으로 차별시정 신청에 소극적일 수밖에 없는 점, 비정규직 근로자를 조직하고 있는 노동조합은 차별시정 이해관계자로서 자기 관련성이 있는 점 등을 그 이유로 든다.⁴⁵⁾ 반면에 부정론은 그 이유로 근로자의 의사와 무관하게 노동조합이 직접 신청할 수 있게 하는 것은 개별

45) 강성태(2008), 「비정규직법 시행 1년의 평가- 차별시정제도의 현황과 개선과제를 중심으로」, 『법학논총』 25(4), 한양대학교 법학연구소, p.180 참조; 전운구(2008), 「비정규직 관계법의 입법적 개선방향」, 『노동법학』 제28호, 한국노동법학회, p.374 참조.

적 구제를 본질로 하는 차별시정제도의 취지에 부합하지 않고, 노동위원회의 승인을 받는 경우 노동조합도 대리인의 지위에서 시정 절차에 참여할 수 있는 점을 든다.⁴⁶⁾ 생각건대, 비정규직 근로자를 조직하고 있는 노동조합은 개별 조합원이 명시적으로 반대하지 않는 한 그들을 대표하여 차별적 처우의 시정을 구할 수 있는 이해관계 당사자의 지위에 있고, 개별적 구제가 차별시정제도의 본질이라고 단정할 수 없으며, 취업규칙 등에 근거해 비정규직 근로자집단 일반에 일률적으로 발생하는 차별적 처우에 대하여는 집단적인 구제가 가능하도록 허용함이 신속하고 효과적인 차별시정에 적합하므로, 비정규직 조직 노동조합에 대하여 차별시정 신청권을 인정하는 방향으로 제도의 개선을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 본다.⁴⁷⁾

나. 피신청인

기간제 및 단시간 근로자 관련 피신청인 적격자(즉 차별금지의무 주체 및 시정명령 이행의무자)는 기간제근로자 또는 단시간근로자와 근로계약을 체결한 사업주이다. 국가의 행정관청이 사법상 근로계약을 체결한 경우 그 근로계약의 권리·의무는 행정주체인 국가에 귀속되므로,⁴⁸⁾ 권리·의무의 귀속 주체가 될 수 없는 국가의 행정관청·하부기관·시설 등은 피신청인 적격이 부정되고, 다만 국가 또는 지방자치단체 소속기관이라도 별도의 법인으로 설립된 경우에는 법인이 피신청인이 된다.⁴⁹⁾

과건근로자 관련 피신청인 적격자에는 과건사업주뿐만 아니라 사용자

46) 박종희(2008), 「차별시정제도 시행 1주년 평가와 향후 입법정책적 논의 방향」, 『월간 노동리뷰』 통권 제47호, 한국노동연구원, pp.41~42 참조.

47) 조용만(2012), 「비정규직 차별금지의 쟁점과 과제」, 『노동법학』 제42호, 한국노동법학회, pp.12~13 참조. 비정규직 정책 TF, 『비정규직 보호를 위한 법·제도 개선방안』, 고용노동부(비공개자료), 2018, p.24에서 차별적 처우를 받은 비정규직 근로자 개인뿐만 아니라 비정규직 근로자를 조직하고 있는 노동조합, 이러한 노동조합이 없는 경우에는 근로자대표도 차별시정을 신청할 수 있도록 하여 차별시정의 활성화를 도모할 것을 제안하고 있다.

48) 대법원 2008. 9. 11. 선고 2006다40935 판결.

49) 중앙노동위원회, 『차별시정업무 매뉴얼』, 2017. p.45.

업주도 포함되는지 문제된다. 종래에는 파견법 제34조에 근거하여 파견사업주와 사용사업주 각자의 사용자책임 영역에 따라 피신청인 적격을 구분하였다. 즉 임금 등에서의 차별은 파견사업주를, 근로시간 등에서의 차별은 사용사업주를 피신청인 적격자로 보았다. 현재 법원은 파견법 제21조 제1항이 파견사업주와 사용사업주 모두에게 차별적 처우 금지의무를 부여하고 있고 파견사업주와 사용사업주의 책임 영역을 구분하고 있지 않은 점, 파견법 제34조는 근로기준법의 적용에 있어 누구를 사용자로 볼 것인지를 정한 특례규정에 불과한 점, 파견근로자가 사용사업주의 귀책사유로 사용사업주의 근로자보다 낮은 수준의 임금을 지급받게 될 위험이 있으므로 이를 방지하기 위해 파견사업주뿐만 아니라 사용사업주에게도 임금 등의 영역에 대한 차별금지의무를 부과할 필요성이 있는 점 등을 고려하여 임금 등 파견사업주에게 1차적 책임이 인정되는 영역에서 사용사업주도 차별시정 신청의 피신청인 적격이 인정되고, 파견근로자가 사용사업주의 근로자와 동등한 임금을 지급받지 못한 귀책사유가 사용사업주 또는 파견사업주 중 한쪽에 있는 경우에는 그에게만 시정 의무를 부담하도록 하되, 양쪽 모두에 있는 경우 차별시정 신청자인 파견근로자의 구제를 위하여 사용사업주와 파견사업주가 연대하여 책임을 부담한다고 본다.⁵⁰⁾ 이러한 법원의 입장은 파견근로자에 대한 임금차별의 적극적이고 실효적인 시정을 가능하게 한다는 점에서 매우 유의미하다.

한편, 대법원은 사용사업주가 파견근로자의 임금을 결정하는 데 관여하거나 영향력을 행사하는 등으로 파견근로자가 임금에서 차별적 처우를 받은 경우 사용사업주는 합리적 이유 없이 임금차별을 받은 파견근로자에게 그러한 차별이 없었더라면 받을 수 있었던 적정한 임금과 실제 지급 받은 임금의 차액에 상당하는 손해를 배상할 책임이 있고, 이러한 법리는 파견법 위반의 파견근로관계(즉 불법파견)에도 적용된다고 본다.⁵¹⁾

50) 서울행정법원 2016. 11. 18. 선고 2015구합70416 판결(서울고등법원 2017. 5. 22. 선고 2016누79078 판결로 확정됨).

51) 대법원 2020. 5. 14. 선고 2016다239024, 239031, 239048, 239055, 239062 판결.

[파견근로자 임금차별에 대한 사용자업주의 손해배상책임]

사용사업주가 파견근로자와 비교 대상 근로자가 동종 또는 유사한 업무를 수행하고 있음을 알았거나 통상적인 사용자업주의 입장에서 합리적인 주의를 기울였으면 이를 알 수 있었는데도 파견근로자의 임금을 결정하는데 관여하거나 영향력을 행사하는 등으로 파견근로자가 비교 대상 근로자보다 적은 임금을 지급받도록 하고 이러한 차별에 합리적 이유가 없는 경우, 이는 파견법 제21조 제1항을 위반하는 위법한 행위로서 민법 제750조의 불법행위를 구성한다. 이 경우 사용자업주는 합리적인 이유 없이 임금 차별을 받은 파견근로자에게 그러한 차별이 없었더라면 받을 수 있었던 적정한 임금과 실제 지급받은 임금의 차액에 상당하는 손해를 배상할 책임이 있다. 이러한 법리는 파견법을 위반한 파견근로관계에도 그대로 적용된다(대법원 2020. 5. 14. 선고 2016다239024, 239031, 239048, 239055, 239062 판결).

다. 제척기간과 시정이익

차별적 처우의 시정신청 기간 6개월은 제척기간이다. 따라서 비정규직 근로자가 차별적 처우를 받았더라도 차별적 처우가 있는 날(계속되는 차별적 처우는 그 종료일)부터 6개월이 지나면 차별시정 신청권이 소멸한다(기간제법 제9조 제1항 단서, 파견법 제21조 제3항). 그러나 ‘계속되는 차별적 처우’의 경우 그 종료일로부터 6개월 이내에 시정을 신청하면 그 계속되는 차별적 처우 전체에 대하여 제척기간을 준수한 것으로 된다. 이와 관련 임금차별은 계속되는 차별적 처우에 해당한다는 것이 판례의 태도이다.⁵²⁾ 이에 따르면 비정규직 근로관계 종료 후 6개월 안에 임금차별에 대한 시정신청이 있으면 임금차별이 있었던 전체 기간에 대한 시정 명령이 가능하다. 비정규직 근로자가 계약갱신의 거절 등을 우려하여 재직

52) 대법원 2011. 12. 22. 선고 2010두3237 판결 참조. 이 판결에 대한 긍정적 평석으로 조용만(2012), 「비정규직 임금차별의 ‘계속되는’ 차별적 처우 여부」, 『노동판례리뷰 2010~11』, 한국노동법학회, pp.266~267 참조. 반면 비판적 평석으로 김상호(2012), 「계속되는 차별적 처우와 시정대상기간」, 『월간 노동법률』 제249호(2012년 2월호), (주)중앙경제, p.74 참조.

기간 동안 임금차별 시정신청을 못 하더라도 계약종료 후 구제받을 기회가 보장된다는 점에서 의의가 있다. 다만 임금차별에 대한 시정명령 대상 기간은 임금채권 소멸시효 3년 범위에 국한되는지, 아니면 손해배상청구권의 소멸시효(민법 제666조 제1항 및 제2항: 불법행위로 인한 손해배상의 청구권은 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년간 이를 행사하지 아니하거나 불법행위를 한 날로부터 10년을 경과한 때에는 시효로 인하여 소멸함) 범위까지 인정될 수 있는지가 명확하지 않다는 점에서 한계가 있다.⁵³⁾

근로의 대가인 임금으로서의 성격을 갖지 않는 금품(예: 1회 또는 일시적으로 지급되었을 뿐이고 앞으로 계속 지급될지가 불확실한 성과상여금), 그 밖에 계속되는 차별적 처우로 볼 수 없는 근로조건에 대한 차별은 계속되는 차별적 처우에 해당하지 아니하므로, 해당 차별행위가 있었던 때를 기산점으로 하여 6개월의 제척기간이 적용되어 그 기간 경과로 차별시정 신청권이 소멸한다.⁵⁴⁾ 차별시정제도 시행 14년간 신청 건수가 미미한 중요 원인 중 하나가 항시 고용불안을 느끼는 비정규직 근로자의 재직 중 시정신청이 현실적으로 곤란하다는 것이다. 이러한 사정을 고려하여 계속되는 차별적 처우에 해당하지 않는 불합리한 차별행위와 관련하여 그 시정을 신청할 수 있는 기간의 기산점을 현행보다 확대하는 방안(예: 차별적 처우가 있는 날 또는 근로계약의 기간이 만료된 날)에 대한 검토가 필요하다.

한편, 노동위원회가 시정명령을 할 당시 신청인 근로자에게 시정이의

53) 파견법 제21조의 차별금지 위반을 불법행위로 인한 손해배상의 문제로 보아 민법 제766조(손해배상청구권의 소멸시효)를 적용한 춘천지법 2020. 1. 15. 선고 2018가단30326 판결이 있으나, 이 판결은 노동위원회 차별시정과는 무관한 해고 관련 민사사건에서 근로자파견관계의 성립에 따른 차별금지 위반의 불법행위 손해배상청구와 관련하여 판단한 것으로서 해당 판결이 '계속되는 차별적 처우'에 대한 차별시정 사건에 그대로 적용될 수 있을지 의문이다.

54) 한편, 법원은 맞춤형 복지포인트가 근로기준법상의 임금에 해당하지 않지만(대법원 2019.8.22. 선고 2016다48785 전원합의체 판결 참조), 그 지급에 관한 차별적 처우는 계속되는 차별적 처우에 해당하고 그 종료일은 각 연도의 말일로 보아야 하므로 해당 연도의 말일부터 6개월 이내에 차별시정 신청을 해야만 제척기간을 준수한 것으로 본다(서울행정법원 2019. 10. 17. 선고 2019구합63690 판결).

이 존재하여야 시정명령이 가능하다. 이와 관련하여 차별적 처우의 시정 신청 당시 또는 시정절차 진행 도중에 근로계약의 기간이 만료하였다는 이유만으로 신청인이 차별적 처우의 시정을 구할 시정이익이 소멸하지는 않는다는 것이 판례의 태도이다.⁵⁵⁾ 따라서 근로계약기간의 만료로 근로자의 지위 회복이나 근로조건 개선의 구제이익은 없지만, 계약기간 만료에도 불구하고 차별적 처우로 입은 불이익을 금전적으로 전보하는 금전 배상을 구할 시정이익은 여전히 존재한다.

[기간제근로자의 차별적 처우 시정이익]

기간제법 제9조 제1항, 제12조 제1항에 의하면, 기간제근로자가 차별적 처우를 받은 경우에 그 차별적 처우가 있는 날(계속되는 차별적 처우는 그 종료일)부터 6개월 이내에 노동위원회에 시정을 신청할 수 있고, 노동위원회는 그 신청에 따라 조사·심문을 거쳐 차별적 처우에 해당한다고 판정한 때에는 사용자에게 시정명령을 발한다.

이러한 시정절차는 사용자의 차별적 처우로 말미암아 기간제근로자에게 발생한 불이익을 해소하여 차별적 처우가 없었다라면 존재하였을 상태로 개선함으로써 기간제근로자에 대한 불합리한 차별을 바로잡고 근로조건 보호를 강화하려는 데에 그 주된 목적이 있으며, 기간제근로자 지위를 회복하거나 근로계약기간 자체를 보장하기 위한 것은 아니므로, 근로계약기간의 만료 여부는 차별적 처우의 시정과는 직접적인 관련이 없는 사정이라고 할 수 있다.

그리고 구 기간제법(2014. 3. 18. 법률 제12469호로 개정되기 전의 것) 제13조 및 위 법률로 개정된 기간제법 제13조 제1항에서 차별적 처우의 시정신청에 따라 발하는 노동위원회의 시정명령 내용 중 하나로 들고 있는 금전보상명령 또는 배상명령은 과거에 있었던 차별적 처우의 결과로 남아 있는 불이익을 금전적으로 전보하기 위한 것으로서, 그 성질상 근로계약기간이 만료한 경우에도 발할 수 있다고 해석된다.

55) 대법원 2016. 12. 1. 선고 2014두43288 판결. 이 판결에 대한 평석으로 김근주(2018), 「기간제근로자의 차별시정 구제이익」, 『노동판례리뷰 2017』, 한국노동연구원, pp. 255~257 참조.

아울러 차별적 처우를 받은 기간제근로자의 근로계약기간이 만료하였다고 하여 기간제법 제15조의2에서 정한 고용노동부장관의 직권에 의한 사용자에 대한 시정요구나 고용노동부장관의 통보에 따른 노동위원회의 시정절차 진행이 불가능하게 된다고 보기도 어렵다.

나아가 기간제법 제13조 제2항은 사용자의 명백한 고의가 있거나 반복적인 차별적 처우에 대하여 기간제근로자에게 발생한 손해액을 기준으로 3배를 넘지 아니하는 범위에서 배상을 명령할 수 있는 권한을 노동위원회에 부여하고 있으며, 제15조의3은 시정명령이 확정된 경우에 그 효력 확대 차원에서 고용노동부장관이 직권으로 다른 기간제근로자에 대한 차별적 처우를 조사하여 사용자에게 시정을 요구하고 노동위원회에 통보하여 시정절차를 진행할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 시정명령의 내용 중에서 배상명령은 제재 수단으로서 독자성을 인정할 필요가 있고 중요한 의미를 가진다고 할 것이며, 또한 시정명령의 효력 확대를 위한 전제로서 시정절차를 개시·유지할 필요도 있게 되었다.

위와 같은 시정절차 관련 규정의 내용과 그 입법 목적, 시정절차의 기능, 시정명령의 내용 등을 종합하여 보면, 시정신청 당시에 혹은 시정절차 진행 도중에 근로계약기간이 만료하였다는 이유만으로 기간제근로자가 차별적 처우의 시정을 구할 시정이익이 소멸하지는 아니한다고 보아야 한다(대법원 2016. 12. 1. 선고 2014두43288 판결).

3. 차별적 처우 판단

가. 비교 대상 근로자

차별은 상대적 개념이다. 비교 대상 근로자가 존재하여야만 차별적 처우 여부를 판단할 수 있다. 즉 비교 대상 근로자는 비정규직 근로자에게 불이익 처우가 있는지를 판단하는 비교의 기준이 되는 사람이자 시정명령의 내용을 결정하는 기준이 되는 사람이다. 기간제근로자의 경우 비교 대상 근로자는 해당 사업 또는 사업장에서 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자이고(기간제법 제8조 제1항), 단시간근로자의 경우 비교 대상 근로자는 해당 사업 또는 사업장

의 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 통상근로자이며(기간제법 제8조 제2항), 파견근로자의 경우 비교 대상 근로자는 사용자업주의 사업 내의 같은 종류의 업무 또는 유사한 업무를 수행하는 근로자이다(기간제법 제9조, 파견법 제21조 제1항).

판례는 비교 대상 근로자의 업무가 비정규직 근로자의 업무와 동종 또는 유사한 업무에 해당하는지를 판단하는 구체적 기준을 제시하고 있다. 그에 따르면 동종 또는 유사한 업무인지 여부는 취업규칙이나 근로계약 등에 명시된 업무 내용이 아니라 근로자가 실제 수행하여 온 업무를 기준으로 판단하되, 실제 수행하는 업무가 서로 완전히 일치하지 아니하고 업무의 범위 또는 책임과 권한 등에서 다소 차이가 있다고 하더라도 주된 업무의 내용에 본질적인 차이가 없다면, 특별한 사정이 없는 이상 동종 또는 유사한 업무에 해당한다고 보아야 한다.⁵⁶⁾ 여기서 업무의 동종·유사성이 부정될 수 있는 특별한 사정이란 예를 들어, 정규직 근로자에게는 해당 업무와 직접 관련된 자격이 요구되는 반면에 기간제근로자에게는 그러한 자격이 요구되지 않는 경우와 같이 양자 사이에 ‘현저한 질적 차이’가 인정될 만한 사정을 뜻하고, ‘현저한 질적 차이’에 이르지 못하는 경우 이러한 차이가 업무의 동종성 또는 유사성을 부인할 만한 근거가 되지 못하고, 다만 사용자가 양자를 달리 처우하는 경우 ‘합리적인 이유’가 있음을 뒷받침하는 사정은 될 수 있다.⁵⁷⁾ 이상의 내용을 정리하면, 실제 수행하는 주된 업무의 내용에 본질적인 차이가 없다면, 현저한 질적 차이(예: 업무와 직접 관련된 자격요건)가 인정될 만한 특별한 사정이 없는 이상 동종 또는 유사한 업무에 해당한다고 보아야 하고, 본질적 차이라고 보기 어려운 현상적 내지는 부수적 차이를 이유로 업무의 동종·유사성을 부정해서는 안 되며 그러한 차이는 불리한 처우의 합리성 판단에서 고려하면 된다는 것이다.

주요 대법원 사례를 보면, ○○은행 사건에서 내부통제점검 업무를 수행한 기간제근로자들과 영업마케팅 업무(실제 수행되었다고 보기 어려운

56) 대법원 2012. 10. 25. 선고 2011두7045 판결.

57) 서울고등법원 2010. 11. 11. 선고 2010누15577 판결, 서울고등법원 2011. 1. 27. 선고, 2010누22940 판결, 서울고등법원 2011. 1. 27. 선고 2010누21794 판결 등.

명목상의 주된 업무) 및 내부통제점검 업무(부수적 업무로 부여되었으나 실제 수행된 업무)에 종사한 임금피크제 적용 정규직 근로자들 간 업무의 동종·유사성이 인정되었다.⁵⁸⁾ ○○교육사령부 사건에서 민간조리원인 기간제근로자와 비교 대상 근로자인 조리직렬 기능군무원 모두 조리업무를 주된 업무로 하고, 조리직렬 기능군무원의 경우 민간조리원인 기간제근로자와 달리 행정업무를 수행하고 교육과 훈련에 참가하기는 하나 이는 부수적인 정도에 불과하여 이들의 주된 업무의 내용에 본질적인 차이가 없어 이들은 동종 또는 유사한 업무에 종사한다고 판단되었다.⁵⁹⁾ ○○자동차운전전문학원 사건에서 운전강사인 기간제근로자들과 비교 대상 근로자로 선정된 정규직 운전강사가 수행한 업무가 서로 완전히 일치하지 아니하고 업무의 범위나 책임·권한 등에서 다소 차이가 있기는 하지만 수강생에 대한 운전강습이라는 주된 업무의 내용에서는 본질적인 차이가 없으므로, 정규직 운전강사는 기간제 운전강사들과 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 비교대상 근로자에 해당한다고 판단되었다.⁶⁰⁾

위 사례들은 ① 비록 사용자가 근로자에게 부여한 업무라도 명목상의 업무에 불과하고 실제로 수행된 업무라고 보기 어려운 경우 그 업무는 주된 업무의 범주에 속한다고 볼 수 없는 점, ② 비교 대상으로 선정된 근로자가 주된 업무 외에 부수적 업무 내지는 간헐적 업무를 수행한다는 이유로 업무의 동종·유사성을 부정할 수 없는 점, ③ 주된 업무의 범위나 책임·권한 등에서 다소 차이가 있더라도 주된 업무의 내용에서 본질적인 차이가 없으면 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 것으로 보아야 하는 점 등을 시사하나, 주된 업무에서의 본질적 차이와 그러한 정도에 이르지 못하는 비본질적 차이(현상적 차이 내지는 부수적 차이)를 구별하는 일률적인 판단기준을 확립하기 어렵고 개별 사안에 따라 업무의 성격과 내용, 업무의 가치 및 업무평가기준, 업무수행에 요구되는 경력이나 자격, 대체 가능성 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여 동종 또는 유사한 업무에 해

58) 대법원 2012. 10. 25. 선고 2011두7045 판결.

59) 대법원 2014. 11. 27. 선고 2011두5391 판결. 이 판결에 대한 평석으로 조용만(2016), 「국가기관에 근무하는 기간제근로자에 대한 제수당 미지급의 차별적 처우 여부」, 『노동판례리뷰 2015』, 한국노동연구원, pp.234~238 참조.

60) 대법원 2016. 12. 1. 선고 2014두43288 판결.

당하는지를 판단할 수밖에 없는 한계가 있다.

비교 대상 근로자는 원칙적으로 차별적 처우가 있었던 시기에 해당 사업 또는 사업장에서 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 자이어야 한다.⁶¹⁾ 이에 따르면 비정규직 근로자가 비교 대상 근로자를 완전히 대체하는 후임자로 고용되어 동종 또는 유사한 업무에 종사하며 차별적 처우를 받더라도 비교 대상 근로자가 존재하지 않기 때문에 차별적 처우를 시정할 수 없는 문제가 발생한다. 또한 비교 대상 근로자가 조직개편이나 인사이동 등으로 다른 업무에 배치되어 존재하지 않게 되면 그 시점 이후의 차별적 처우에 대하여는 시정할 수 없는 문제가 생긴다. 비교 대상 근로자의 동시 존재 요건을 엄격하게 해석하면 차별적 처우에 대한 시정 자체가 불가하거나 시정대상 기간이 제한되는 경우가 발생하므로, 차별적 처우를 금지·시정하고자 하는 법의 취지에 부합하는 합목적적 해석이 요구된다. 이와 관련 기간제근로자가 대체인력으로 정규직 근로자의 휴직기간 동안 동일한 내용의 업무를 수행하는 경우 정규직 근로자를 기간제근로자로 대체하여 합리적 이유 없이 임금 등에서 불리한 처우를 하는 것은 부당하고 기간제법의 입법 취지에도 반하므로 전임자인 정규직 근로자를 비교 대상 근로자로 보아 차별시정을 명할 수 있다고 판시한 판결례가 있다.⁶²⁾

한편, 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 비교 대상 근로자가 다수인 경우 적정한 비교 대상자 선정기준이 문제된다. 법원은 기간의 정함이 없는 근로자 중 가장 높은 처우를 받는 근로자를 비교 대상자로 선정하는 경우 가장 낮은 처우를 받는 기간의 정함이 없는 근로자는 기간제근로자

61) 대법원은 기간제근로자에 대한 차별적 처우가 있는지를 판단하기 위한 비교 대상 근로자로 가상의 호봉을 적용받는 근로자를 설정할 수 있는지가 쟁점이었던 사건에서 기간제근로자에 대하여 차별적 처우가 있었는지를 판단하기 위한 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 비교 대상 근로자는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자 중에서 선정하여야 하고, 이러한 근로자가 당해 사업 또는 사업장에 실제로 근무하고 있을 필요는 없으나 직제에 존재하지 않는 근로자를 비교 대상 근로자로 삼을 수는 없다고 판시한 바 있다(대법원 2019. 9. 26. 선고 2016두51078 판결).

62) 서울행정법원 2016. 7. 15. 선고 2016구합51450 판결. 이 판결에 대한 평석으로 양승엽, 「기간제법 제8조상 비교대상 근로자의 선정에 대한 법원의 판단기준」, 『노동판례리뷰 2016』, 한국노동연구원, 2017, pp.303~307 참조.

보다 더 불이익을 받게 되는 역차별이 발생할 우려가 있으므로 비교 대상 근로자는 가장 낮은 처우를 받는 근로자를 선정하는 것이 적절·타당하다고 본다.⁶³⁾ 그러나 기간제에서 무기계약직으로 전환되었으나 임금 등 근로조건이 기간제근로자였던 때와 별 차이가 없는 무기계약직 근로자와 그보다 높은 처우를 받는 정규직 근로자 중 무기계약직 근로자를 기간제 근로자의 적절한 비교 대상으로 보게 되면, 기간제근로자에 대한 불합리한 차별을 시정하고자 하는 기간제법의 입법 취지에 반하는 결과를 초래할 우려가 크므로, 이 경우에는 정규직 근로자를 적절한 비교 대상으로 보아 차별적 처우 여부를 판단하는 해석이 필요하고,⁶⁴⁾ 이러한 해석으로 인해 발생할 우려가 있는 역차별의 문제는 다른 수단(예: 근로기준법 제6조에 따른 사회적 신분을 이유로 한 근로조건에 대한 차별적 처우의 금지)을 통한 해결을 모색하여야 할 것이다.⁶⁵⁾

-
- 63) 서울행정법원 2012. 1. 12. 선고 2011구합8857 판결, 서울행정법원 2017. 7. 7. 선고 2016구합53203 판결(이 판결에 대한 평석으로 김근주(2019), 「비정규직 차별시정 제도에서 비교대상자 선정의 의미」, 『노동판례리뷰 2018』, 한국노동연구원, pp. 273~277 참조).
- 64) 유치원의 ‘시간제근무 기간제교원’의 비교 대상 근로자로 유치원의 ‘정교사’와 ‘기간제에서 무기계약직으로 신분이 전환된 방과후강사’(방과후강사는 정교사와 비교하여 더 낮은 처우를 받음) 가운데 누가 적절한지가 쟁점이 되었던 대전지방법원 2017. 1. 11. 선고 2016구합103087 판결에서 방과후강사를 시간제근무 기간제교원의 비교 대상 근로자로 선정하는 것은 적절하지 않다고 보았다.
- 65) 사용자가 기간제에서 무기계약직으로 전환된 근로자들에게 정규직 근로자와 달리 근속수당을 지급하지 않고 자가운전보조금을 적게 지급한 것이 사회적 신분을 이유로 한 차별로서 근로기준법 제6조 위반에 해당한다고 판시한 사례로 대전고등법원 2015. 11. 26. 선고 2014나11589 판결이 있다. 그 외에도 무기계약직이 근로기준법 제6조상 금지되는 차별사유인 사회적 신분에 해당한다고 본 판결로서 서울남부지방법원 2016. 6. 10. 선고 2014가합3505 판결, 서울중앙지법 2018. 6. 14. 선고 2017가합507736 판결(이 판결에 대한 평석으로 김영택(2019), 「무기계약직이 근로기준법상 사회적 신분인지 여부」, 『노동판례리뷰 2018』, 한국노동연구원, pp. 289~291 참조), 서울중앙지방법원 2016. 9. 22. 선고 2015가합528531 판결(이 판결에 대한 평석으로 심재진(2018), 「근로기준법 균등처우 조항에서의 ‘사회적 신분’의 의미와 ‘비교집단’의 선정」, 『노동판례리뷰 2017』, 한국노동연구원, pp.299~305 참조) 등이 있다. 반면 위 서울중앙지방법원의 2015가합528531 판결에 대한 항소심인 서울고등법원 2017. 11. 24. 선고 2016나2070186 판결에서는 사회적 신분에 해당하지 않는다고 판단하였다(이 판결에 대한 평석으로 심재진(2019), 「근로기준법 균등처우 조항에서의 ‘사회적 신분’의 의미와 ‘비교집단’의 선정 2」, 『노동판

이상에서 살펴본 바와 같이 비교 대상 근로자 여부 판단에 관한 판례 법리에 일정한 한계가 있으며 그 한계를 극복할 수 있는 바람직한 해석을 도모해야 하나, 해석론으로 해결할 수 없는 경우를 대비하여 비교 대상 근로자의 인정 범위를 확대하는 입법적 해결책을 강구할 필요가 있다. 예컨대, 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 근로자 내지는 그러한 업무에 종사하였던 근로자 또는 처우의 성질상 업무의 종류와 무관하게 비교 가능하다고 인정되는 근로자 가운데 평등한 처우를 보장할 필요성에 비추어 적정하다고 평가되는 근로자를 비교 대상으로 간주하는 입법 방안을 생각해 볼 수 있다.

나. 불리한 처우

기간제법 제2조 제3호는 차별적 처우를 임금, 상여금, 성과금, 그 밖에 근로조건 및 복리후생 등에 관한 사항에서 합리적인 이유 없이 불리하게 처우하는 것으로 정의하고 있다. 여기에서 불리한 처우란 사용자가 임금 등에서 비정규직 근로자와 비교 대상 근로자를 다르게 처우함으로써 비정규직 근로자에게 발생하는 불이익 전반을 의미한다.⁶⁶⁾ 객관적으로 불리한 처우가 있는 것으로 확인되면 다음 단계로 불리한 처우에 합리적 이유가 있는지를 판단하게 된다. 불리한 처우 여부 판단 시에는 임금 등 차별금지영역에서 비정규직 근로자와 비교 대상 근로자 간에 차이가 존재하는지를 확인하는 것으로 족하고, 불리한 처우의 원인 및 정도 등은 합리적 이유 판단에서 고려할 사항이다.

불리한 처우의 판단 방법에는 ① 세부 항목별 비교 방법(기본급, 상여금, 식대 등 세부 지급항목이 존재하는 경우 해당 항목별로 비교하는 방식), ② 범주별 비교 방법(세부 지급항목이 다르거나 세부 지급항목에 따라 유불리가 나뉘는 경우 비교 가능한 항목들을 하나의 범주로 묶어 범주별로 비교하는 방식), ③ 총액 비교 방법(보수체계의 상이 등으로 전체적인 급여 수준에 따라 판단함이 타당한 경우 총액을 비교하는 방식) 등이

레리뷰 2018』, 한국노동연구원, pp.265~269 참조).

66) 대법원 2012. 10. 25. 선고 2011두7045 판결 등 참조.

있다.⁶⁷⁾ 판례는 세부 항목별 비교 방법을 원칙으로 하되, 그것이 곤란하거나 적정하지 않은 특별한 사정이 있는 경우에는 상호 관련된 항목들을 범주별로 구분하여 비교하는 방법을 통해 불리한 처우의 존재 여부를 판단하여야 한다고 본다. 즉 임금차별 시정신청 사건의 경우 원칙적으로 비정규직 근로자가 불리한 처우라고 주장하는 임금의 세부 항목별로 비교 대상 근로자와 비교해 불리한 처우가 존재하는지를 판단해야 하고, 다만 항목별로 비교하는 것이 곤란하거나 적정하지 않은 특별한 사정이 있는 경우(비정규직 근로자와 비교 대상 근로자의 임금이 서로 다른 항목으로 구성되어 있거나 비정규직 근로자가 특정 항목은 비교 대상 근로자보다 불리한 대우를 받은 대신 다른 특정 항목은 유리한 대우를 받은 경우 등)에는 상호 관련된 항목들을 범주별로 구분하고 각각의 범주별로 비정규직 근로자가 받은 임금 액수와 비교 대상 근로자가 받은 임금 액수를 비교하여 비정규직 근로자에게 불리한 처우가 존재하는지를 판단하여야 한다.⁶⁸⁾ 예컨대, 소정근로를 제공한 것 자체로 지급요건이 충족되는 임금 항목과 그 외에 특정한 조건에 해당해야만 지급요건이 충족되는 임금 항목으로 구분하여, 전자의 경우에는 그에 포함된 모든 항목의 금액을 합산한 총액을 기준으로 판단하고, 후자의 경우에는 항목별로 따져 유불리를 판단한다.⁶⁹⁾ 그리고 범주별로 비교하여 판단하는 경우 임금의 세부 항목이 어떤 범주에 속하는지는 비교 대상 근로자가 받은 항목별 임금의 지급 근거, 대상과 그 성격, 비정규직 근로자가 받은 임금의 세부 항목 구성과 산정 기준, 특정 항목의 임금이 비정규직 근로자에게 지급되지 않거나 적게 지급된 이유나 경위, 임금 지급 관행 등을 종합하여 합리적이고 객관적으로 판단하여야 한다.⁷⁰⁾

67) 중앙노동위원회, 앞의 매뉴얼, pp.70~73 참조.

68) 이상의 내용은 대법원 2019. 9. 26. 선고 2016두47857 판결 참조. 이 판결에 대한 평석으로 심재진(2020), 「비정규직(기간제)근로자 차별 사건에서의 ‘불리한 처우’와 ‘합리적 이유’의 판단방식」, 『노동판례리뷰 2019』, 한국노동연구원, pp.227~234 및 김영택(2021), 「차별 시정 사건에서 불리한 처우와 합리적 이유 판단의 기준」, 『노동판례리뷰 2020』, 한국노동연구원, pp.249~253 참조.

69) 서울고등법원 2016. 10. 21. 선고 2016누30189 판결. 이 판결에 대한 평석으로 강선희(2018), 「비정규직 차별에서 비교방법에 따른 불리한 처우 및 합리적 이유의 유무」, 『노동판례리뷰 2017』, 한국노동연구원, pp.280~285 참조.

비정규고용의 특성상 비정규직 근로자와 비교 대상 근로자 간 임금체계와 임금 항목, 임금 지급의 근거 등이 다를 가능성이 크므로 세부 항목별 비교보다는 범주별 비교가 불리한 처우가 있었는지를 더 쉽게 확인할 수 있는 유용한 방법이 될 것이다. 그러나 같은 범주에 성격을 달리하는 임금 항목이 혼재되는 등 범주화의 오류로 불리한 처우 여부에 대한 오판의 우려가 있으므로, 임금 항목과 비임금 급부, 통상임금 해당 항목과 그렇지 않은 항목 등이 하나의 범주에 포함되지 않도록 주의할 필요가 있다.

다. 합리적 이유

합리적 이유는 비정규직 근로자에 대한 사용자의 불리한 처우를 정당한 것으로 볼 수 있는 고용형태 이외의 사유이다. 차별적 처우는 불리한 처우에 합리적 이유가 없는 경우에 성립한다. 대법원이 2012년 ○○은행 사건에서 제시한 법리에 따르면 합리적인 이유가 없는 경우란 비정규직 근로자를 달리 처우할 필요성이 인정되지 아니하거나, 달리 처우할 필요성이 인정되더라도 그 방법·정도 등이 적정하지 아니한 경우를 뜻하고, 합리적인 이유가 있는지 여부는 개별 사안에서 문제가 된 불리한 처우의 내용 및 사용자가 불리한 처우의 사유로 삼은 사정을 기준으로, 급부의 실제 목적, 고용형태의 속성과 관련성, 업무의 내용 및 범위·권한·책임, 노동의 강도·양과 질, 임금이나 그 밖의 근로조건 등의 결정요소 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다.⁷¹⁾

구체적 사례를 보면, ① 업무와 관계없이 부양가족이 존재하면 지급하는 가족수당이나 장기근속 유도과 직접 연관성이 없고 실비변상 차원에서 지급하는 금품(중식대, 정액급식비, 통근비, 교통보조비 등)에서의 불리한 처우,⁷²⁾ ② 정규직 근로자만 가입한 노동조합과 체결한 단체협약에

70) 대법원 2019. 9. 26. 선고 2016두51078 판결 참조.

71) 대법원 2012. 10. 25. 선고 2011두7045 판결, 대법원 2014. 11. 27. 선고 2011두5391 판결, 대법원 2016. 12. 1. 선고 2014두43288 판결, 대법원 2019. 9. 26. 선고 2016두47857 판결 등.

72) 대법원 2012. 10. 25. 선고 2011두7045 판결, 대법원 2014. 11. 27. 선고 2011두5391

다른 상여금 등의 차등 지급,⁷³⁾ ③ 호봉이나 경력과 무관하게 모든 직원에게 균등 지급되어야 할 정액의 호텔봉사료를 전혀 지급하지 않은 불리한 처우,⁷⁴⁾ ④ 지급 목적과 성질상 업무의 범위 내지는 난이도, 업무량 등에 따라 차등 지급될 것이 아닌 설·추석상여금에서의 불리한 처우,⁷⁵⁾ ⑤ 방학기간에도 학급담임으로서 생활지도 업무를 수행함에도 정규 교원과 달리 기간제 교원의 계약기간에서 방학기간을 제외하여 방학기간 동안 급여를 지급하지 않은 불리한 처우⁷⁶⁾ 등은 합리적 이유가 없는 차별에 해당하는 것으로 판단되었다. 반면에 ① 노동강도, 사고위험, 기술적 조작 능력과 집중력의 차이에 따른 통상시급, 상여금 및 무사고 수당의 차등 지급,⁷⁷⁾ ② 업무숙련도, 근무경력, 담당 직무 범위 및 업무능력의 차이에 따른 특별상여금의 미지급,⁷⁸⁾ ③ 업무의 내용과 목표, 업무수행과정에서의 권한과 책임, 직무가치, 경력 및 숙련도의 차이에 따른 급여의 차이,⁷⁹⁾ ④ 대학교 시간강사와 강의초빙교수 간 자격요건의 차이에 따른 서로 다른 기준에 의한 임금 결정,⁸⁰⁾ ⑤ 고용 창출을 목적으로 하는 국가 정책사업 추진지침에 따른 임금 결정,⁸¹⁾ ⑥ 장기근속을 우대·장려하고 장기근속자의 공로를 보상하기 위한 수당(자녀학자금, 개인연금신탁지원금)의 미지급⁸²⁾ 등의 불리한 처우는 합리적 이유가 있는 것으로 판단되었다.

판결.

73) 대법원 2016. 12. 1. 선고 2014두43288 판결.

74) 대법원 2019. 9. 26. 선고 2016두47857 판결.

75) 서울고등법원 2011. 12. 29. 선고 2011누32128 판결(대법원 2012. 4. 26.자 2012누2955 판결에서 심리불속행 기각으로 확정).

76) 서울행정법원 2012. 11. 13. 선고 2012구합16220 판결(서울고등법원 2013. 5. 30. 선고 2012누37564 판결로 확정). 이 판결에 대한 평석으로 강선희(2014), 「기간제 교원에 대해 방학기간을 계약기간에서 제외한 것이 비정규 차별에 해당하는지 여부」, 『노동판례리뷰 2012~13』, 한국노동연구원, pp.596~599 참조.

77) 서울고등법원 2010. 8. 24. 선고 2010누8074 판결.

78) 대법원 2019. 9. 26. 선고 2016두47857 판결.

79) 서울행정법원 2012. 1. 12. 선고 2011구합8857 판결(서울고등법원 2012. 6. 14. 선고 2012누5000 판결로 확정).

80) 서울행정법원 2009. 2. 6. 선고 2008구합22747 판결.

81) 서울행정법원 2010. 11. 25. 선고 2010구합28571 판결.

82) 서울행정법원 2010. 4. 29. 선고 2009구합36583 판결(서울고등법원 2010. 11. 11. 선고 2010누15577 판결로 확정).

앞에서 언급하였듯이 대법원은 2012년 ○○은행 사건에서 달리 처우할 필요성이 인정되더라도 그 방법·정도 등이 적정하지 아니한 경우 합리적 이유가 인정되지 않는다고 판시함으로써, 합리적 이유 존재 여부 판단에서 ‘비례성원칙’을 정립한 것으로 볼 수 있다. 관련 사례들을 살펴보면 법원은 지급 목적과 근거, 급여의 성질 등에 비추어 사용자가 비정규직 근로자에게도 동등하게 지급되어야 할 수당을 지급하지 않거나 적게 지급한 경우 합리적 이유가 없는 것으로 판단하고 있다. 그러나 법원이 비정규직 근로자와 비교 대상 근로자 간 업무의 내용 및 범위·권한·책임, 노동의 강도·양과 질 등에서 차이가 있는 정도와 양자 간 임금의 차이 정도가 비례적인 관계에 있는지를 판단한 사례를 찾기 어렵다. 비례성원칙이 법원 실무상 제대로 적용되지 않고 있어서 정규직과 비정규직 간 과도한 임금 격차의 시정이 요원한 상황이므로 입법적 해결을 모색할 필요가 있다. 차별적 처우 정의 규정(기간제법 제2조 제3호, 파견법 제2조 제7호)에서 “차별적 처우란 다음 각 목의 사항에서 합리적인 이유 없이 불리하게 처우하는 것(불리하게 처우할 객관적 필요성이 있더라도 그 방법·정도가 적정하지 아니한 경우를 포함한다)을 말한다.”와 같이 괄호 문구를 추가하여 비례성원칙에 반하는 비정규직 차별을 시정할 수 있도록 법률적 근거를 마련하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

제4절 결 론

고용 위기 시대에 있어서 비정규직 근로자의 고용안정 제고와 정규직·비정규직 간 불합리한 차별 해소를 위한 주요 수단인 근로계약 갱신·전환 기대권과 차별적 처우 시정에 관한 판례법리를 중심으로 그 내용과 한계 및 법적 과제를 살펴보았다. 이하에서는 이론적·제도적 측면에서의 법적 과제를 종합·정리하는 것으로 이 글을 마무리한다.

우선, 근로계약 갱신·전환 기대권 관련 법적 과제는 다음과 같다.

첫째, 판례는 기간제법의 시행으로 갱신기대권의 형성이 제한되지 않

으며 2년을 초과하는 갱신기대권이 인정될 수 있다고 보나, 2년을 초과하지 않은 갱신기대권 침해의 효과와 2년을 초과하는 갱신기대권 침해의 효과는 질적으로 다르므로 갱신기대권 인정 요건을 달리 파악하는 해석론이 필요하다.

둘째, 갱신 거절의 합리성 판단과 관련하여 법적 불안정을 낳고 있으므로 궁극적으로는 기간제근로자가 계약기간이 끝나기 일정 기간 이전에 사용자에게 계약갱신을 요구할 수 있는 권리와 사용자가 이를 거절할 수 있는 구체적인 합리적 사유 등을 법제화하는 것이 바람직하다.

셋째, 판례는 일반적 갱신기대권 외에 무기계약직 전환 기대권까지 인정하고 있으나, 그 적용에서의 법적 안정성과 명확성 제고를 위해서는 전환 기대권 인정 요건과 그 침해에 따른 무기계약직 전환 근거를 더 세밀하고 분명하게 밝히는 해석론이 필요하다.

넷째, 기간제 근로계약의 규율에 관한 프랑스 입법례에서 살펴보았듯이 기간제근로자를 사용할 수 있는 사유, 계약기간 및 갱신의 횟수, 연속하는 기간제 근로계약 사이의 대기기간 등을 일정한 범위 안에서 제한하거나 기간제근로자의 불안정한 지위를 보호하기 위한 여러 수단(임금 등에서의 동등한 대우, 연차휴가수당의 보장, 계약종료수당의 지급 등)을 제공하는 입법적 개선 노력이 필요하다.

다음으로, 차별적 처우 시정의 법적 과제는 다음과 같다.

첫째, 같은 종류의 업무에 종사하는 통상근로자가 존재하지 않으면 단시간근로자의 차별시정 신청권이 부인되므로 기간제법상의 단시간근로자 개념을 근로기준법과 달리 정의하는 방안을 모색할 필요가 있고, 차별시정 신청의 활성화를 위해 비정규직 조직 노동조합에 대하여 차별시정 신청권을 인정하는 방향으로 제도개선을 적극 검토할 필요가 있다. 또한 계속되는 차별적 처우에 해당하지 않는 불합리한 차별행위 시정신청 기간의 기산점을 현행보다 확대하는 방안(예: 근로계약기간 만료일)에 대한 검토가 필요하다.

둘째, 비교 대상 근로자의 동시 존재 요건과 관련하여 차별적 처우를 금지·시정하고자 하는 법의 취지에 부합하는 합목적적 해석이 요구되고, 또한 비교 대상 근로자가 다수인 경우 법의 취지에 반하는 결과가 초래되

지 않도록 경우에 따라서는 무기계약직 근로자보다 높은 처우를 받는 정규직 근로자를 적절한 비교 대상자를 선정할 수 있는 해석론이 필요하다. 한편, 해석론으로 해결 불가능한 경우를 대비해 비교 대상 근로자의 인정 범위를 확대하는 입법적 해결책(예: 동종 또는 유사한 업무에 종사하였던 근로자 또는 처우의 성질상 업무의 종류와 무관하게 비교 가능하다고 인정되는 근로자 가운데 평등한 처우를 보장할 필요성에 비추어 적정하다고 평가되는 근로자)을 강구할 필요가 있다.

셋째, 비정규고용의 특성상 세부 항목별 비교보다는 범주별 비교가 불리한 처우 여부를 판단하는 유용한 방법이나 범주화의 오류에 따른 오판의 우려가 있으므로, 임금 항목과 비임금 급부, 통상임금 해당 항목과 그렇지 않은 항목 등이 하나의 범주에 포함되지 않도록 주의하여 해석할 필요가 있다.

넷째, 불리한 처우의 합리적 이유 여부 판단과 관련하여 대법원이 ‘비례성원칙’을 정립했음에도 법원 실무상 제대로 적용되지 않아 정규직과 비정규직 간 과도한 임금 격차의 시정이 요원한 상황이므로 비례성원칙에 반하는 비정규직 차별을 시정할 수 있도록 법률적 근거(차별적 처우 정의 규정에 ‘불리하게 처우할 객관적 필요성이 있더라도 그 방법·정도가 적정하지 아니한 경우’를 포함)를 마련할 필요가 있다.

제 3 장

노동시장 성 격차 해소와 향후과제

제1절 서론

여성 노동시장에 대한 관심은 오랜 기간 지속되어 왔지만 여성 노동시장의 구조적 문제는 여전히 해소되고 있지 않다. 가장 주된 문제는 노동시장에서의 성(性)격차가 해소되지 않고 있다는 점이며, 고용정책이 여성 노동시장을 양적, 질적 측면에서 개선시키지 못하고 있다는 것이다. 여성 노동시장의 성 격차 문제는 노동시장 참여에서의 격차, 참여자의 고용지위 격차, 노동시장 성과인 임금에서의 격차로 요약될 수 있다. 학교에서 노동시장의 이행시기부터 전 생애주기에 걸쳐 해당 문제점이 누적적으로 발생하고 있고, 노동시장의 각 부문별 문제와 연결되어 있어 구조적 문제라고 볼 수 있을 것이다.

지난 몇 년간 빠르게 진행되어온 4차 산업혁명 등 기술변화 등과 코로나19와 같은 외부의 환경 변화는 여성 노동시장의 구조적 문제점에 더 큰 영향을 미치고 있다. 기술중심 직종들이 증가하는 상황에서 기술과 무관한 교육을 받고 노동시장에 진출하는 여성들이 여전히 절대 다수여서 나타나는 노동시장 진출의 문제점이 심각한 수준이다. 최근 기존의 여성들이 많이 취업했던 금융보험업이나 도소매업에서도 이공계 전공자에 대한 선호가 뚜렷해지고 있어 의도하지는 않았지만 결과적으로 여성들의 노동

시장 진출을 어렵게 하는 원인이 되고 있다.

코로나19로 인한 대면 중심 서비스업에서의 고용 감소는 해당 부문의 높은 여성비율에 의하여 여성에게 큰 영향을 미쳤다. 예상보다 오랜 시간 지속되는 감염병과 향후에도 새로운 감염병이 지속될 수 있다는 예상은 대면서비스업을 중심으로 하는 서비스업 구조가 여성 노동시장에 부정적 일 수 있음을 드러냈다. 동시에 보건 및 사회복지서비스업과 같이 사회가 유지되기 위하여 필수적인 대면 서비스업에서의 공백도 함께 나타났다. 영유아의 시설 이용이 제한되면서 이용이 불가피한 맞벌이 가구에 돌봄의 어려움이 나타나고 있으며, 학령기 자녀를 둔 가구에서도 등교가 어려워지면서 돌봄 공백이 발생하고 있다. 감염병 위험에도 노인과 장애인 등 필수적 돌봄이 필요하다. 이러한 환경 변화는 일과 가정을 유지하기 위한 기존 정책의 한계를 드러내고 있다.

향후 오랜 기간 지속되어온 구조적 문제와 새로운 환경 변화와 위기에 대응하기 위해서는 여성고용 정책의 변화가 필요할 것으로 예상된다. 그간의 일가정양립 정책은 크게 모성보호와 육아휴직을 중심으로 하는 휴가, 휴직제도를 중심으로 추진되어 왔다. 이에 더하여 보육시설 이용을 지원하는 정책들이 그간 대표적이었다면, 코로나19 위기 등으로 인하여 가정이 아니라 일터에서의 유연성을 높여나가는 유연근무제도가 확산된 것은 큰 변화라고 볼 수 있다. 향후에도 근로를 유연하게 하면서 개인과 가구의 일, 소득, 돌봄을 유지해나가기 위한 다양한 정책 조합들이 필요하게 될 것이다. 결혼과 출산의 기피로 인하여 노동시장에서 미혼 여성의 비중이 점차 높아지면서, 기혼여성 중심의 일과 가정의 양립 정책보다 근로자들의 일과 생활의 균형을 추구하는 방향 전환 등이 필요하다. 기업의 근로방식 변화를 지원하는 정책의 중요성은 더욱 커지게 될 것이다.

성 격차를 해소하기 위한 정책들도 새로운 각도에서 추진될 필요가 있다. 현재 여성 노동시장의 양적 격차를 해소하는 주된 정책은 경력단절 여성의 재취업을 지원하는 정책이라고 볼 수 있다. 경력단절 여성의 프로파일도 크게 변화하고(단절기간, 단절 전 경력 등) 종전과 다른 경력적격을 가진 여성들이 정책의 주요 수요계층이 되어 가고 있다. 이들에게 정부가 제공하는 고용서비스는 국비훈련 중심의 단기 직업훈련과 취업지원

정도로 노동시장의 변화에 비하여 단순하고 비효과적인 고용서비스가 중심이 되고 있다. 불가피하게 축소되었던 서비스업 부문의 인력수요가 코로나19 이후 다소간 회복될 것으로 전망되지만 변화한 일과 삶의 방식은 노동시장에서의 구조적 수요 변화를 야기할 것이다. 향후 우리의 산업구조와 노동시장 여건에 맞는 새로운 여성 고용정책이 요구되는 상황이라고 볼 수 있다.

본고는 위와 같은 여성 노동시장 여건을 진단하고 향후 개선방안을 모색하는 것을 주요 목적으로 한다. 주로 노동시장에서 나타나는 성 격차에 초점을 맞추었다. 노동시장에서의 성 격차 현황과 주요 원인을 파악하고, 현재 대응 정책과 향후 개선 방향 등을 정리하였다.

제2절 여성 노동시장의 성 격차

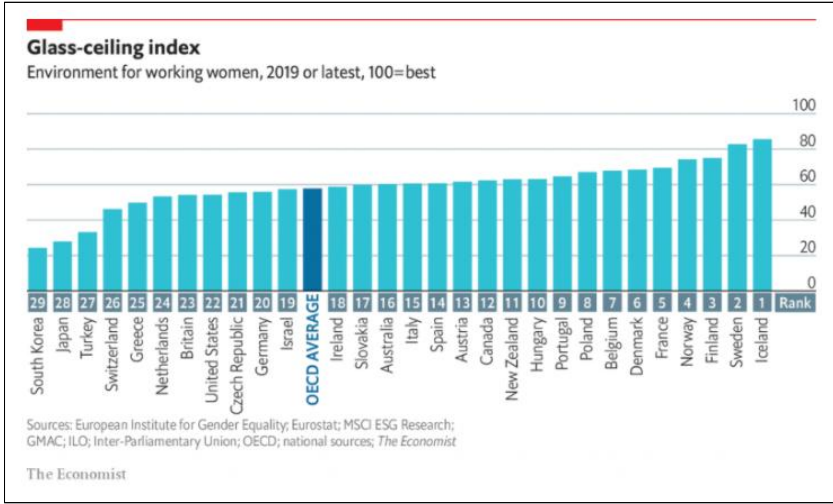
1. 여성 노동시장의 성 격차

이코노미스트가 발표하는 유리천장지수에서 한국은 성 격차가 가장 큰 국가이다(그림 3-1 참조). 유리천장지수는 노동시장에서의 성평등을 측정하기 위한 것이다. 주요 활용 지표는 여성의 대학졸업률, 경제활동참가율, 임금, 관리직비율, 임원비율, 경영대학원응시율, 국회의원비율, 자녀보육비용, 육아휴직기간 등이다(김중숙 외, 2018: 4에서 재인용).

대표성을 비롯하여 다양한 요인들이 성평등에 영향을 미치지만, 일반적으로 노동시장의 성 격차는 경제활동참가율과 고용률에서의 격차, 고용지위에서의 격차, 노동시장 성과인 임금에서의 격차를 가장 대표적으로 고려한다. 이를 중심으로 각각의 성 격차 현황을 살펴보면 다음과 같다.

경제활동참가율과 고용률에서의 성 격차는 2020년 현재 여전히 20%p 정도를 유지하고 있다. 우리나라 성 격차는 주로 자녀의 양육시기 노동시장을 떠나는 M커브 현상에서 그 원인을 찾고 있어 성별 격차를 연령대로 나누어 비교해보면 [그림 3-2]와 같다. 20대까지는 성별 격차가 나타나지

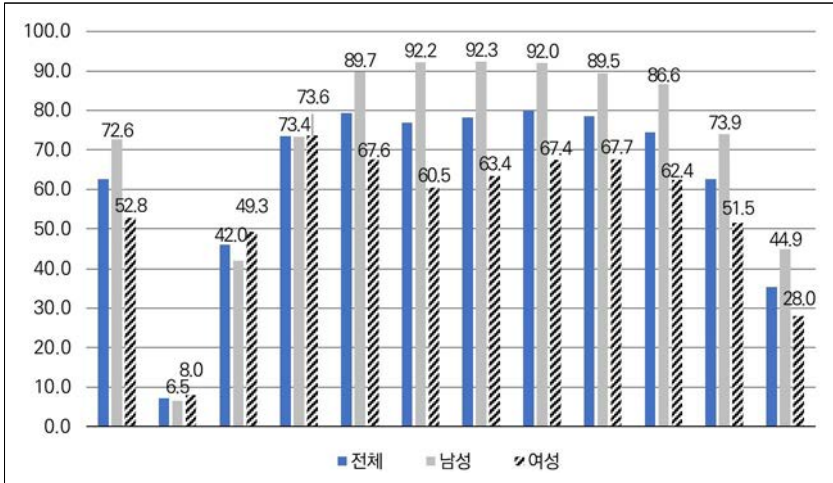
(그림 3-1) 이코노미스트誌의 유리천장지수



주: 세로축의 100은 취업여성의 근로환경이 최고 상태인 것을 의미함. <https://www.economist.com/graphic-detail/2019/03/08/the-glass-ceiling-index>(2021. 9. 13 검색)

(그림 3-2) 연령별 경제활동참가율의 성별 비교(2020년)

(단위: %)

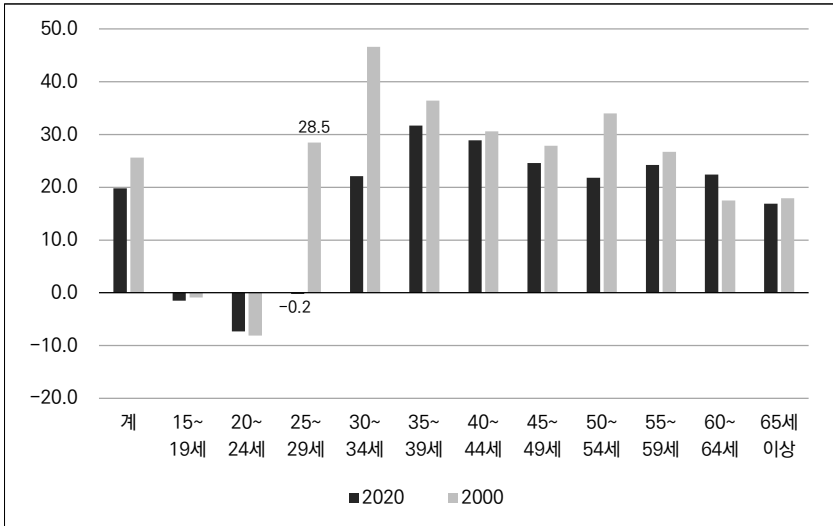


자료: KOSIS, 「경제활동인구조사」.

않다가 30~34세 연령대에 격차가 발생하기 시작하여 지속되는 모습을 보인다.

[그림 3-3] 연령별 경제활동참가율의 성별 격차 수준(2020년, 2000년)

(단위: %)



자료: KOSIS, 「경제활동인구조사」 각 연도.

시간의 흐름에 따라 2000년과 2020년을 비교해보면(그림 3-3 참조), 전체 경제활동참가율의 성 격차가 감소하는 모습을 볼 수 있지만 감소 역시 특정 연령대에 집중되어 있다. 25~34세에서 집중적으로 성 격차가 줄어들며 50~54세에도 이런 현상이 나타난다.

이들 연령 집단은 혼인 및 출산 연령대와 자녀 양육이 종료된 이른바 경력단절 전후의 연령대라고 볼 수 있다. 과거와 달리 혼인 및 출산 연령이 늦어지고 있어서 혼인 및 출산 연령대에서 성 격차 감소가 나타나고 있고 정부의 모성보호 일가정양립 제도의 효과도 경력단절 예방을 통하여 성 격차 해소에 기여했다고 볼 수 있다. 50대 초반 연령대에서 나타나는 성 격차의 감소는 여성들의 경제활동참가 욕구가 높아지고 정부의 적극적인 취업지원 정책의 성과가 어느 정도 있었음을 시사한다. 각각의 효과들을 엄밀하게 분해하는 것은 어렵기 때문에 전체적인 현상으로 이해할 필요가 있다. 동시에 다른 연령대에서의 성 격차 지속은 해당 연령대가 아닌 집단들에게서 성 격차가 공고하게 유지되었고, 이들의 성 격차를 해소할 만한 정책적 지원의 효과도 거의 없었다는 점을 의미한다.

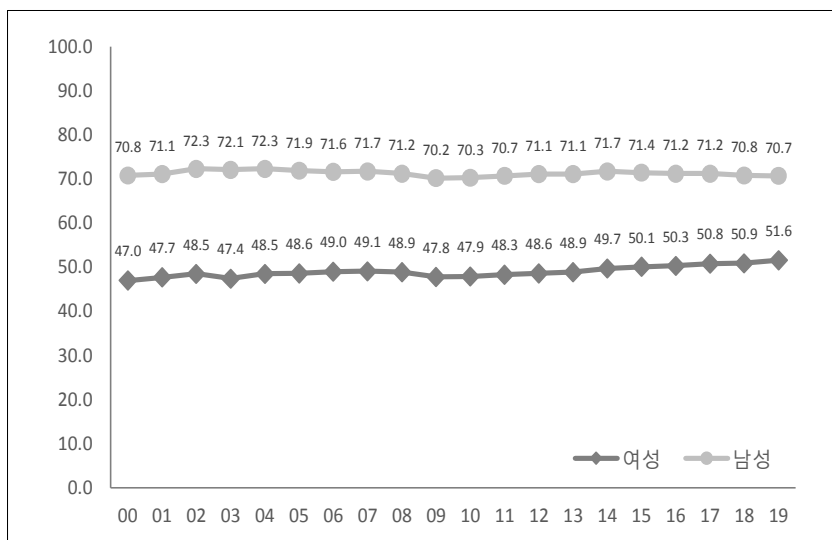
여성 고용률은 2000년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 남성 고용률과의 격차도 다소 줄어들고 있다. 코로나19로 인한 효과가 커서 비교를 위하여 2019년 자료를 이용하였다(그림 3-4 참조). 여성 고용률은 51.6%이고 남성 고용률과의 격차는 19.1%p이다. 2000년에 23.8%p에 달했던 성별 고용률 격차는 다소 줄어들고는 있지만 지난 20년간 격차 해소가 5%p 미만으로 이루어졌다는 점은 우리 노동시장에서 성 격차 해소가 얼마나 어려운 과제인지를 보여주고 있다.

고용의 질 지표라고 볼 수 있는 고용형태에서도 성 격차가 지속되고 있다(표 3-1 참조). 2019년 정규직 중 여성 비중은 38.5%인 데 반하여 비정규직 중 여성비율은 55.1%에 달한다. 2020년에도 유사한 수준이다. 여성고용이 비정규직으로 집중된다는 비정규직의 여성화는 여전히 진행 중이어서 노동시장에서 질적 수준의 성 격차를 보여주고 있다.

물론 현재 비정규직을 구분하는 기준들은 최근의 노동시장 상황을 잘 반영하지 않는다. 해당 기준에 따라 구분한 비정규직이 질적으로 열악한 고용지위라고 단언하기도 어렵지만 여성 비정규직은 한시적 근로자 중심

(그림 3-4) 남녀 고용률(2000~19)

(단위: %)



자료: KOSIS, 「경제활동인구조사」 각 연도.

〈표 3-1〉 성별 정규직/비정규직 현황

	정규직				비정규직			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
전체(천 명)	13,428	13,431	13,078	13,020	6,578	6,614	7,481	7,426
여성비율(%)	38.6	38.7	38.5	38.4	55.2	55.6	55.1	55.1

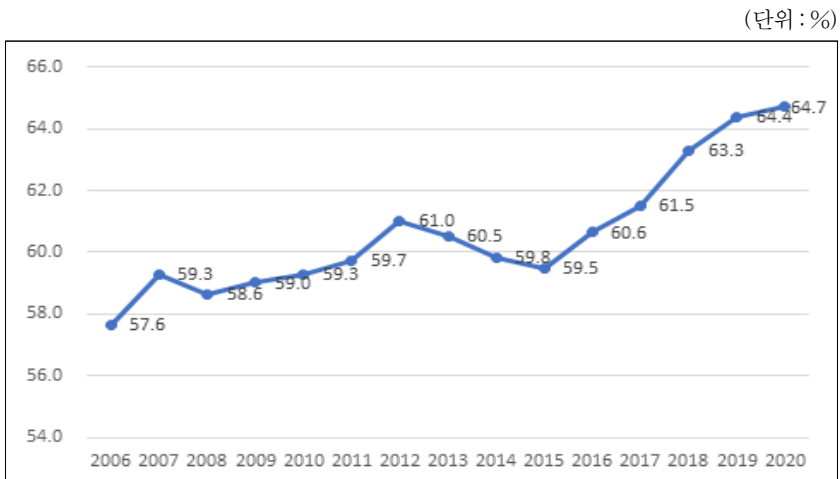
자료: KOSIS, 「경제활동인구조사 부가조사」 각 연도.

이어서 기존의 비정규직 활용 형태가 지속되는 경향이 있다. 최근 플랫폼 노동자 증가에 따른 특수고용종사자 문제가 정책적 관심의 대상이지만 주로 택배 및 배달 등 종사자에 집중되어 있고 이 중 여성 비중은 상대적으로 낮은 편이다(장지연, 2020).

노동시장 성과에서의 성 격차 현황을 나타내는 가장 대표적인 지표는 성별 임금격차라고 볼 수 있다. 남녀 임금비가 개선되어 가고 있지만 여전히 OECD 국가 중 가장 성별 임금격차가 크고 그 절대 수준도 크다(그림 3-5, 3-6 참조).

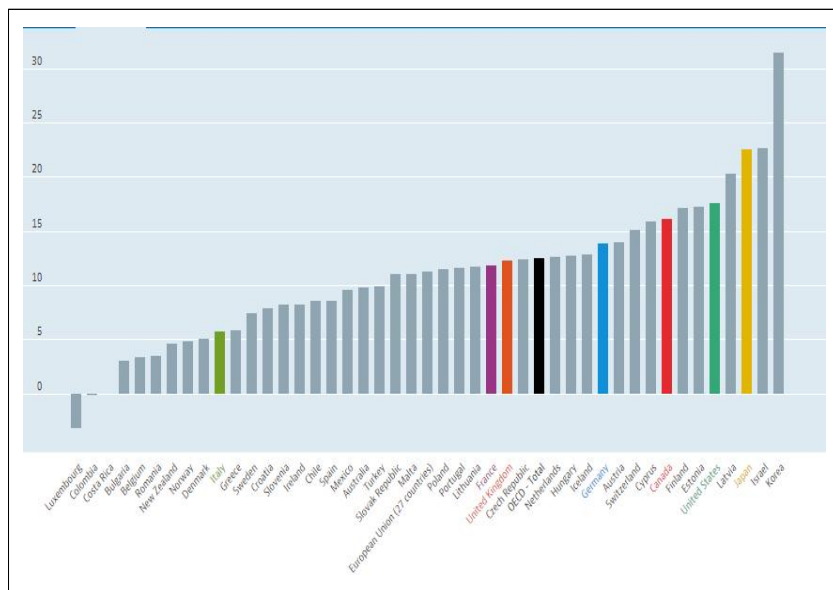
성별 임금격차의 원인에 대해서는 많은 선행연구들이 존재한다. 국내외 연구들에서 공통적으로 지적하는 근속기간, 성별 직종 분리, 사업체

(그림 3-5) 남녀 임금비 추이



자료: 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」. 월임금총액(단위: 천 원)을 이용하여 여성임금/남성임금*100으로 산출

[그림 3-6] OECD 국가 성별 임금격차



자료: OECD(2021), Gender wage gap(indicator). doi: 10.1787/7cee77aa-en(Accessed on 13 September 2021).

규모 효과 등이 영향을 미치는 것으로 알려져 있으며, 설명할 수 없는 차별이 상당부분을 차지한다는 것도 주지의 사실이다. 동시에 주로 고위 임금분위에서의 여성 수가 적은 것이 원인인데 노동시장에서 고성과 직업에 여성이 많지 않은 현상이 그것이다(김중숙 외, 2018).

성별 임금격차 해소는 현 정부의 주요 국정과제 중 하나였지만, 데이터에 의하면 그리 큰 성과를 거두었다고 보기 어렵다. 임금은 노동시장의 성과변수로 다양한 요인이 영향을 미치기 때문에 노동시장 전반의 구조적 개선이 있지 않고는 단기간에 개선하기 어려운 과제이기 때문이다. 성별 임금격차 해소를 위한 과제로 서울시 등에서의 임금공시제도 도입, 적극적 고용개선조치 대상 사업장에 대한 임금 보고의무 부과 등은 이루어졌지만 제한적 범위 내에서 정보를 제공하는 것에 그치고 있고 공시 자체가 임금의 격차를 개선할 수 있는 것은 아니다.

성별 임금격차가 발생하는 주된 원인 중 하나인 노동시장에서의 근속기간 문제는 여성의 경력단절 여성 문제로 귀결된다. 연령에 따른 M-curve

〈표 3-2〉 경력단절여성 규모 추이

(단위: 천 명, %)

	15~54세 기혼여성(A) 규모	비취업여성(B)		경력단절여성(C)		
		규모	비율 (B/A)	규모	비율 (C/A)	비율 (C/B)
2015	9,561	3,863	40.4	2,073	21.7	53.7
2016	9,376	3,727	39.8	1,924	20.5	51.6
2017	9,159	3,574	39.0	1,831	20.0	51.2
2018	9,005	3,457	38.4	1,847	20.5	53.4
2019	8,844	3,366	38.1	1,699	19.2	50.5
2020	8,577	3,420	39.8	1,505	17.6	44.0

자료: KOSIS, 「지역별고용조사」 각 연도.

현상은 최근 결혼 및 출산이 줄어들면서 조금씩 완화되고 있지만 앞에서 연령대별 성 격차를 분석한 바에 의하면 성별 격차가 완화되는 징후는 나타나지 않았다. 경력단절 여성의 규모나 단절 기간 분포가 다소 변화하고 있다. <표 3-2>를 보면, 2020년 기준 경력단절 여성 수는 약 150만 명이 며, 15~54세 여성 중 경력단절여성의 비율은 조금씩 줄어들어 17.6%를 차지했다. 전체 비취업 여성 중에서 경력단절 여성 비중은 44.0%로 줄어들었다. 평균 단절 기간은 7.8년으로 2010년 조사(10년 이상)에서의 기간에 비하여 줄어들고 있다(오은진 외, 2019). 이런 변화들은 기혼여성의 감소와 인구효과가 더 주된 원인이라고 볼 수 있다.

2. 노동시장의 성 격차의 원인

노동시장 성 격차가 발생하는 원인을 일반적인 근로자가 경험하는 각 단계에 따라 살펴볼 수 있다. 일반적으로 임금근로자들은 채용, 배치, 승진 등이 가장 주된 노동시장에서의 활동이라고 볼 수 있고 이 흐름에 따라 성과와 보상의 차이들이 나타나며 임금 격차로 이어지게 된다. 각 단계에서 성 격차가 발생한다면 노동시장 성과에서의 성 격차는 불가피하다.

이중 초기 단계인 채용은 성 격차 발생에서 매우 중요하다. 우리나라의

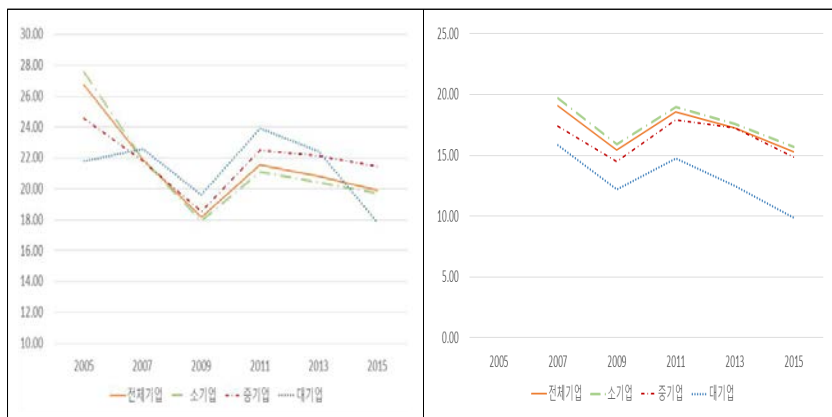
경우, 고용률의 격차, 고용형태의 격차, 임금의 격차가 발생하는 원인이 채용에 상당부분 집중될 수밖에 없는 노동시장 구조를 가지고 있다. 채용의 여부가 노동시장에서의 참여기회이며, 채용 시에 일반적으로 고용형태가 결정되어 사업장 내부에서는 잘 변화하지 않고 대부분 이직을 통해 변화하며, 업무의 특성과 배치 등도 채용 시에 상당수 결정되기 때문이다.

김종숙 외(2018)에서 사업체패널조사를 이용하여 채용에 대한 변화와 성 격차를 분석한 결과를 보면(그림 3-7 참조), 채용의 규모는 전반적으로 감소하고 있고 특히 대기업에서의 채용이 상대적으로 크게 감소하고 있었다. 2016년 이전까지의 결과이므로 최근의 상황을 정확하게 반영하는 것은 아니지만 관측기간 중에 우하향하는 추세를 볼 수 있다. 정규직 채용 규모 역시 비슷한 양상이다. 중소기업보다는 대기업의 신입사원 채용 비율이 더 높은 편이다(김종숙 외, 2018: 47에서 재인용).

채용에 있어 남녀 격차를 살펴보면, 채용상 여성의 비율이 전체적으로 증가하고 있으나 모든 기업 규모에서 그런 것은 아니었고, 대기업에서는 그 비율이 지속적으로 하락하고 있다(그림 3-8 참조). 2007년에는 대기업에서 여성 채용 비중이 중소기업보다 거의 10%p 높았으나 2013년에는

(그림 3-7) 전년도 말 근로자 수 대비 채용 규모(좌)와 근로자 수 대비 정규직 채용 규모(우)

(단위 : %)



자료: 김종숙 외(2018), 『노동시장 성 격차 해소를 위한 전략개발』, 한국여성정책연구원, pp.27~28에서 재인용.

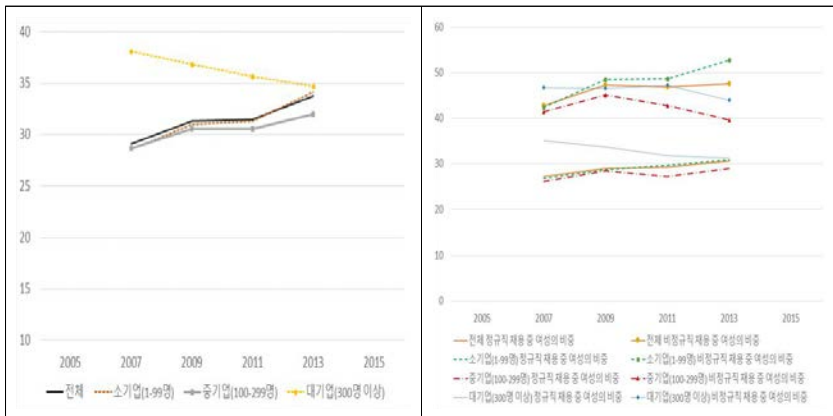
대기업과 중소기업 간 격차가 거의 사라졌다.

정규직 채용에 있어 여성의 비율이 30% 정도인 데 반해 비정규직 채용에 있어 여성의 비율은 거의 절반 수준에 달했다. 특히 소규모 기업에서 이러한 추세가 상대적으로 강했다. 이 분석결과는 앞에서 분석한 비정규직 중 여성비중 등과 같은 맥락이다. 정규직 채용 중 신입채용과 경력직 채용의 비율을 비교하면 여성은 신입채용으로 70%가 취업하는 반면 남성은 60%가 취업하여 남성의 경력직 채용 비중이 높다. 최근 전체적으로 경력직 채용 비중이 높아지는 경향을 고려하면 여성들이 경력직으로 이동할 때 어려움을 더 겪을 가능성이 높다는 것을 의미한다.

최근 여성 할당 등에 대한 찬반론이 사회적으로 큰 관심을 받고 있는데 채용 시 특정 집단에 대해 우대조건을 적용하는 등 특별 관리하는 절차가 있는 기업은 2007년에 25%였지만 그 이후 지속적으로 감소하여 2013년에는 2005년과 상당히 유사한 수준으로 6%만이 보유하고 있다. 모든 기업규모에서 감소했고 중소기업에서의 감소 추세가 더 컸다. 사회적 기대와 달리 채용상에서 여성을 우대하거나 하는 경향은 최근에 나타나지 않는다(그림 3-9 참조).

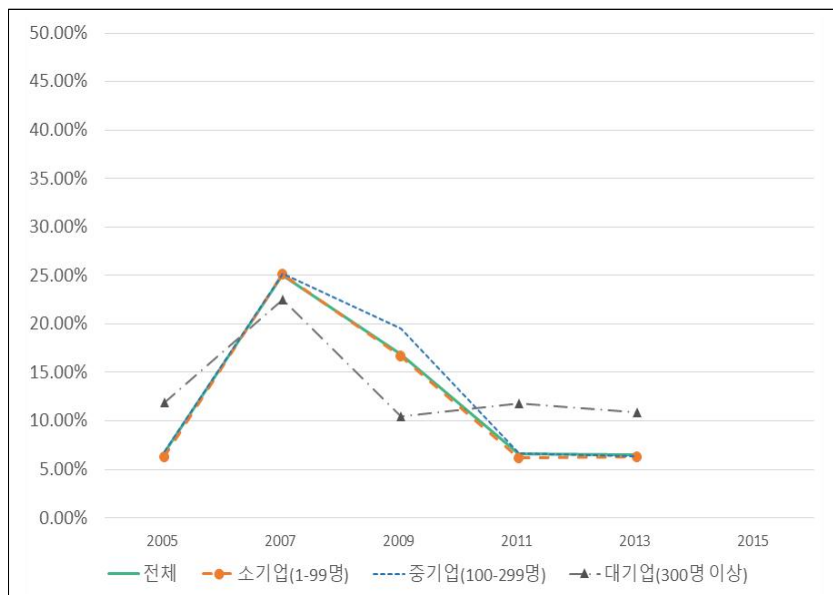
(그림 3-8) 전체 채용 중 여성의 비중 추이(좌)와 정규직과 비정규직 채용 중 여성의 비중(우)

(단위 : %)



자료: 김중숙 외(2018), 『노동시장 성 격차 해소를 위한 전략개발』, 한국여성정책연구원, pp.32~33에서 재인용.

[그림 3-9] 정규직 채용 시 여성근로자 특별 관리절차 존재 여부



자료: 김중숙 외(2018), 『노동시장 성 격차 해소를 위한 전략개발』, 한국여성정책연구원, p.48에서 재인용.

노동시장 성 격차의 원인 중 노동시장 이중구조의 문제를 간과할 수 없다. 보호된 1차 노동시장과 2차 노동시장의 문제 등은 최세림 외(2020)에서 지적하듯이 노동시장에서의 보상 및 경력유지에 중요한 영향을 미친다. 성별 임금격차가 발생하는 주된 원인 중 하나가 근속기간이라는 점을 고려하면, 여성에게 직장 내 장기근속 가능성을 열어주는 것은 출산 육아기에 관련 제도를 활용하여 퇴직을 방지하는 데 있다.

2019년 일가정양립실태조사에서 임신 및 출산 시기의 여성근로자 고용 상황을 보면, ‘해당 근로자가 없었다’가 전체의 73.8%이지만 해당 근로자가 있는 사업체 중에서 ‘대체로 출산 전에 퇴직’이 20.5%, ‘출산 직후, 출산휴가 중이나 휴가 종료 후 퇴직’이 5.75%, ‘복귀 후 퇴직’이 37.7%이다(전기택 외, 2019). 전체 임신·출산 시기 여성이 있는 사업체에서 약 64%가 사업체에 해당 근로자가 남아있지 않고 퇴직한다(전기택 외, 2020).

육아휴직 사용 가능 근로자의 육아휴직 사용률은 4.7%이며, 어머니의 육아휴직 사용률은 11.9%, 아버지의 육아휴직 사용률은 1.2%(통계청, 2019

〈표 3-3〉 기업규모별 육아휴직자 수

(단위: 명, %)

육아휴직자	2019년		
	계	여성	남성
10인 미만 (비중, %)	17,831 (17.0)	15,288 (18.4)	2,543 (11.4)
10인 이상~30인 미만 (비중, %)	12,989 (12.4)	11,244 (13.6)	1,745 (7.8)
30인 이상~100인 미만 (비중, %)	12,701 (12.1)	10,275 (12.4)	2,426 (10.9)
100인 이상~300인 미만 (비중, %)	13,765 (13.1)	10,685 (12.9)	3,080 (13.8)
300인 이상 (비중, %)	47,879 (45.5)	35,376 (42.7)	12,503 (56.1)
합계	105,165 (100.0)	82,868 (100.0)	22,297 (100.0)

자료: 고용노동부 보도자료(2020. 1. 22.)에서 재인용.

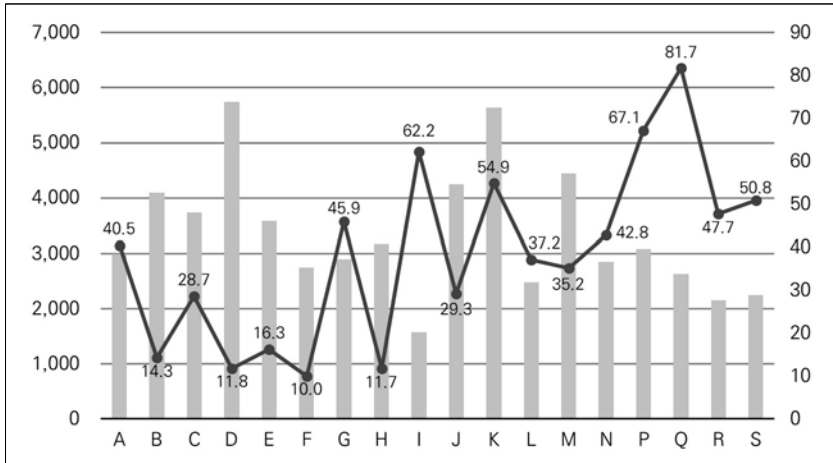
일·가정 양립 지표)이다. 기업규모별로 육아휴직 사용률에 큰 차이를 보이는데(표 3-3 참조), 300인 이상 기업의 여성 근로자가 42.7%로 절반 가까이를 차지하고 있고 소규모 사업장에서의 육아휴직 활용 비율은 남녀 모두 20% 미만으로 나타나고 있다.

보호된 부문의 장기근속 경향은 육아휴직 등과 마찬가지로 노동시장에서의 생존에 긍정적이다. 일자리 행정통계 결과에 의하면 회사법인의 평균 근속기간은 4.7년이며 정부 및 비법인단체의 근속기간은 9.5년, 개인기업체의 근속기간은 2.5년으로 공공부문의 근속기간이 압도적으로 길었다. 대기업의 평균근속기간은 7.4년이고, 중소기업의 근속기간은 3.0년이었다. 공공부문과 대기업을 중심으로 하는 노동시장과 중소기업을 중심으로 하는 노동시장 간 격차가 얼마나 큰지를 알 수 있다(통계청, 2017년 일자리행정통계 결과).

노동시장의 성별 분리 현상도 성 격차 해소에 부정적인 영향을 미친다. 선선미 외(2020)에서 분석한 바에 의하면 성별 직종 분리는 최근으로 올수록 상당히 완화되어 가고 있는 것으로 나타난다. 그러나 여전히 우리

(그림 3-10) 업종별 여성 취업자비율과 평균임금(2019)

(단위: %, 천 원)



주: A 농림어업, B 광업, C 제조업, D 전기가스증기공기조절공급업, E 수도하수폐기물 처리원료재생업, F 건설업, G 도소매업, H 운수창고업, I 숙박음식점업, J 정보통신업, K 금융보험업, L 부동산업, M 전문과학기술서비스업, N 사업시설관리사업지원 및임대서비스업, P 교육서비스업, Q 보건및사회복지서비스업, R 예술스포츠여가관련서비스업, S 협회및단체수리및기타개인서비스업.

막대그래프는 월평균 임금, 꺾은선 그래프는 여성비중.

자료: 통계청(2019), 「경제활동인구 부가조사」; 고용노동부 「고용형태별 근로실태조사」, 원자료로 작성.

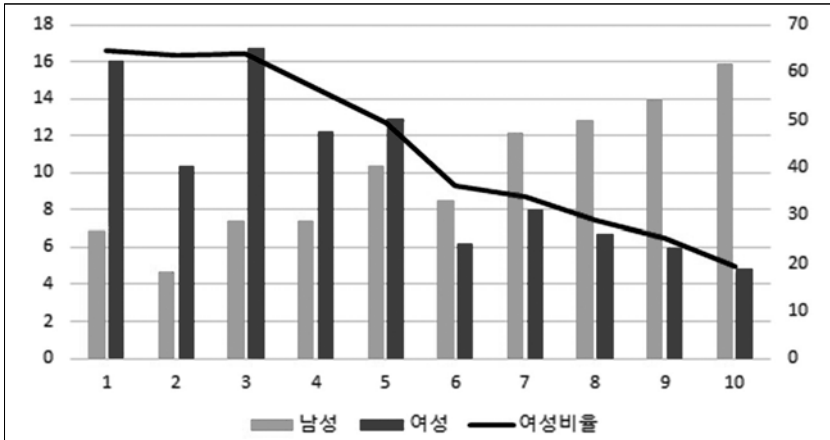
노동시장에서는 성별에 따른 분리가 존재한다.

업종별로 여성 취업자의 비중을 살펴보면(그림 3-10 참조), 보건업 및 사회복지서비스업이 81.7%로 여성이 대부분을 차지하고 있으며, 교육 서비스업 67.1%, 숙박 및 음식점업 62.2% 등에서 여성 비율이 높았다. 건설업은 10.0%, 운수 및 창고업 11.7%, 전기·가스·증기 및 공기조절 공급업 11.8% 등에서의 여성비율은 상대적으로 낮았다. 업종별로 월임금총액 등을 비교해보면 여성이 많이 근로하는 산업의 임금수준이 낮은 편임을 알 수 있다.

임금격차를 비롯한 성 격차를 해소하기 위해서는 경력단계에서 상위를 차지하는 고위급에서의 여성 비중 증가가 필요하다. 임금격차는 대체로 6분위 이상에서 나타나기 때문이다. 김종숙 외(2019)의 분석에 의하면 임금 분위별 남녀의 분포 차이가 크게 나타나는데(그림 3-11 참조), 2018년

(그림 3-11) 2018년 임금 분위별 남녀의 분포

(단위: %)



주: 여성비율은 각 해당 분위에서의 여성근로자 비율, 남성 및 여성은 전체 중 각 분위에서 차지하는 비율임.

자료: 김종숙 외(2018), 『최저임금제도 변화와 남녀근로자의 임금 연구』, 한국여성정책연구원. p.19에서 재구성.

1분위에서 여성비율은 64.67%인데 10분위에서는 15.91%에 그치며, 여성 비율이 남성보다 낮아지는 것은 6분위부터이다. 즉 고위분위에 여성이 적은 것이 임금격차를 확대하는 주요 요인이다.

남성, 여성별로 임금 분위기를 따로 산출해보면 분위별 임금의 차이가 두드러지는데, 2018년에 여성 6분위의 평균 임금은 남성 3분위의 평균 임금보다 낮았다. 전체 임금근로자의 1분위와 10분위의 배율은 약 6.17배이지만 남성은 6.71배, 여성은 5.50배율로 남성 내부의 임금분포가 더 컸다. 여성 내부에서 저위분위 집중이 심하고 고위분위 구성비가 적다는 점은 성별 격차를 해소하기 위하여 고위분위로의 여성진출이 필요하다는 점을 보여준다(김종숙 외, 2019). 전체 노동시장에서 성별 근로자 분포가 변화할 필요가 있는데 이는 산업, 직업, 고용지위 등 전반에 걸친 상당한 노력이 필요함을 보여주고 있다.

2006년부터 시행한 적극적 고용개선조치 제도로 지난 14년간 여성 근로자 비율과 관리자 비율은 개선되어가고 있다. 2020년 대상 사업장은 2,486개사로 근로자 1,000인 이상 기업은 897개사, 1,000인 미만 기업 1,589개

사가 포함되어 있다. 공공기관은 340개사, 지방공사 및 지방공단은 151개사, 민간기업은 1,995개사이다. 여성고용비율은 37.69% 여성관리자를 평균은 20.92%로 코로나19 직전이었던 2019년의 여성고용 비율은 38.4%, 관리자 비율은 21.1%에 비하여 감소하였다(고용노동부, 노사발전재단, 2020). 여성임원 비율을 살펴보면, 상장법인의 여성임원 비율 5.2%, 자산총액 2조 이상 기업 여성임원 비율 5.7%로 2019년 4.0%에 비해서는 높아졌지만 여전히 상당히 낮은 수준에 그치고 있다(여성가족부, 2021. 8. 5.).

직장 내 근로환경도 여성들에게 상당히 어려운 것으로 나타나고 있다. 성희롱, 성폭력 및 성차별적 괴롭힘 현상은 여성들이 노동시장에서 경력을 이어가는 데 장애요인이라고 할 수 있다. 김종숙 외(2018)에 의하면, 성희롱·성폭력 피해 이후 노동시장을 떠나거나 이직한 집단이 다수 발생하고 있다. 현실화되지 않았지만 현 직장을 떠나거나 일을 아예 그만두고 싶은 의사를 높게 만드는 부정적 영향도 매우 크고 노동시장 진입 초기인 20~30대 연령대에 영향을 미쳐 생애 경력축적에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다.

김종숙 외(2018)에서 근로자 2,000명을 대상으로 조사한 결과, 성희롱·성폭력 피해가 발생할 때 근로자의 고용 변화 의사를 산출한 결과는 <표 3-4>와 같다. 현 직장에서 성희롱·성폭력 피해로 비자발적으로 고용을 변화할 가능성이 있는 응답자는 피해자의 약 51.0%이며, 과거 직장에서 성희롱·성폭력 피해로 고용변화가 발생한 집단의 비율은 피해 경험

<표 3-4> 성희롱·성폭력 피해 경험이 고용변경 및 의사에 미치는 영향

(단위:명, %)

	전체 응답자 (A)	성희롱·성 폭력 피해 경험자(B)	비율 (A/B* 100)	경력단절 응답자(C)	경력단절 비율 (C/B* 100)	이직 응답자 (D)	이직 비율 (D/B* 100)	고용변경 응답자 (C+D)	고용변경 비율 (C+D)/B* 100
현 직장	2,000	849	42.5	193	22.7	240	28.3	433	51.0
과거 직장	2,000	650	32.5	83	12.8	157	24.2	240	36.9
간접 경험	2,000	1,038	51.9	151	14.5	439	42.3	590	56.8

자료: 김종숙 외(2018), 『성희롱 성폭력이 고용에 미치는 영향』, 고용노동부, p.326에서 재인용.

자의 36.9%에 달했다.

최근 사회적 문제로 대두되는 직장 내 괴롭힘도 유사한 양상을 보인다. 특히 괴롭힘에 추가적으로 성차별적 괴롭힘을 경험한 근로자들도 다수에 달하고 있다. 구미영 외(2020)에서 근로자 2,000명을 대상으로 성차별적 괴롭힘의 피해경험자를 조사한 결과, 피해자의 비율이 35.7%였다. 여성은 42.2%, 남성은 29.1%로 성별로 차이가 컸다. 성차별적 괴롭힘의 피해경험이 직장 생활에 미치는 영향을 확인한 결과, 조직몰입수준, 업무몰입수준, 직장만족수준 등에 있어 매우 뚜렷한 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 이는 성차별적 괴롭힘이 단순한 직장 내 예의의 문제가 아니라 조직의 생산성에 영향을 미칠 수 있는 요인이라는 점을 보여주고 있다. 이런 근로현장의 문제들이 노동시장 내 성 격차를 야기하는 중요한 원인이 될 수 있다.

제3절 현 정부의 여성노동정책과 한계

현 정부의 여성노동정책은 2017년 수립된 ‘제6차 남녀고용평등 및 일·가정 양립 기본계획(2018~22년)’에 근거를 두고 있다. 일자리위원회에서 발주하고 한국여성정책연구원에서 수행한 여성일자리대책 이행점검 결과(강민정 외, 2019)에서는 해당 정책에 대한 상세한 점검 결과를 담고 있다(표 3-5 참조).

그 외 일자리위원회 여성분과를 주축으로 한 ‘채용상 성차별 해소방안(2018. 7.)’은 현 정부에서 발표한 주요 정책으로 채용단계별 공정성 강화, 채용 성차별이 의심되는 기관에 대한 감독이나 제재 강화 등이 주요 내용이다.

현 정부가 추진한 여성노동정책을 보면 노동시장에서 가장 문제가 되고 있는 성 격차를 해소하는 데 한계를 가지고 있다. 앞서 제시한 성 격차의 원인을 파악하고 이에 대한 구조적 대응을 하는 데 추진된 과제들이 여전히 부족하기 때문이다.

〈표 3-5〉 여성일자리대책 추진과제

분야	중 점 과 제	세 부 과 제
차별 없는 일자리 환경구축 (21)	1. 성차별 고용관행 타파(12)	1. 남녀고용평등법 등 전 사업장 적용(2) 2. 노동위에 성차별 권리구제 절차 신설(1) 3. 성희롱 관련 예방 및 감독 강화(6) 4. 전담 근로감독관·고평상담실 등 인프라 확충(2) 5. 성별 고정관념 없는 성평등 교육(1)
	2. 양질의 일자리 환경 조성(9)	1. 기업 임금분포 공시제 도입 등 임금격차 개선(5) 2. 적극적 고용개선조치 대상 확대 및 점검 강화(3) 3. 고용영향평가에 성별 평가 반영(1)
경력단절 예방(20)	3. 출산·육아 사각 지대 해소(12)	1. 육아휴직 급여 인상(1) 2. 육아기 근로시간 단축 활성화(2) 3. 임신노동자 지원 강화(2) 4. 아빠육아 참여 확산(3) 5. 비정규직 출산급여보장 등 모성보호 강화(2) 6. 대체인력 채용 활성화(2)
	4. 직장어린이집 활성화(5)	1. 중소기업 중심, 직장어린이집 설치 확대(3) 2. 대기업의 설치 의무 강화(2)
	5. 일·생활 균형 문화 확산(3)	1. 대국민 인식개선 활동 전개(1) 2. 지역단위 일·생활 균형 분위기 조성(1) 3. 가족친화인증 확대(1)
경력단절 후 재취업 지원(23)	6. 경력단절여성 재고용·고용 유지 촉진(8)	1. 경단여성 재고용·고용유지 기업 세제지원 강화(2) 2. 여성고용 우수기업에 대한 투자 확대(2) 3. 경력단절여성 특화 취업성공패키지 도입(1) 4. 고학력 경단여성 특화 직업훈련 및 취업지원(3)
	7. 분야별 일자리 기회 확대(15)	1. 가사·돌봄서비스 시장 제도화(2) 2. 여성과학기술인 경력복귀 지원 강화(1) 3. 창업 및 사회적 경제 분야 여성진출 확대(8) 4. 시간선택제 일자리 확대 및 유연근무 활성화(4)

주: 괄호 안은 과제 수.

자료: 강민정 외(2019), 『여성일자리대책 이행점검 및 제도개선 연구』, 일자리위원회. p.4
에서 재인용

고용률을 개선하기 위한 정책으로 추진된 경력단절 후 재취업 지원은 기존의 새로일하기 사업 외에 변화하는 경력단절 여성의 취업지원이라는 요구에 잘 대응하지 못하는 것으로 보인다(전기택 외, 2018). 경력단절 여성이라는 제한된 집단을 중심으로 고용지원을 하고 있어 전체 고용지원 서비스에서 여성들을 효과적으로 지원할 정책 대안들이 부족한 것도 고용률 격차 해소에 중요한 과제를 남기고 있다. 중요한 과제로 설정했던 세제지원이나 금융지원은 기업지원 정책의 일환으로 해당 정책을 통하여 여성취업이 얼마나 증가했는지 등을 파악할 수 있는 경로가 없고 창업지원 등도 마찬가지이다.

시간선택제 일자리 사업은 현 정부의 정책방향과 매우 다른 사업이어서 사실상 추진되고 있다고 보기 어렵다. 그러나 최근 플랫폼 노동자의 증가 등으로 인한 유연한 고용형태의 증가는 경직적 노동시장 정책으로 근로자 보호 등이 이루어지기 어렵고 여성들의 단시간 근로 수요 등도 충족시키지 못하고 있음을 단적으로 보여준다. 향후 여성고용의 양적 수준 제고는 유연한 근로유형을 어떻게 보호할 것인지의 문제와 맞물려 있다.

제3섹터 관련 여성일자리 사업은 여성고용률 제고를 위하여 향후 발전 가능성이 높으나 현재의 방식은 기반 구축을 위하여 기존의 활동가들에게 예산을 지원하는 방식에 다름 아니다. 사회적 경제는 시작된 지 상당한 시간이 흘렀음에도 인센티브 시스템이 불충분하게 갖추어져 있고 정부 의존도가 높다. 기반 강화 역시 일회성 사업으로 그치는 것이 아니라 중장기 계획 속에서 이루어질 필요가 있고 이에 대한 성과 평가들이 제대로 이루어지지 않아 해당 지원사업들이 실질적으로 여성고용률을 제고하는데 기여하고 있는지를 점검하는 환류기제가 마련되지 못했다.

노동시장 이중구조 문제가 여성에게 미치는 다양한 영향을 분석하고 대응하기 위한 과제들이 부족한 것도 성 격차 해소에 한계를 보인다. ‘경력단절 예방’을 위하여 육아휴직급여 인상 등 모부성보호제도의 개선을 통해 사용자 수는 지속적으로 증가하였으나, 여전히 모부성보호제도의 사각지대 해소에는 부족하다는 평가가 있다. 전장에서 보았듯이 1, 2차 노동시장 간의 격차가 더 커지는 양상이다. 중소기업 여건상 직장어린이집 설치 및 운영이 쉽지 않고, 보육의 책임을 기업에 전가한다는 비판이

있는 등 현실적으로 중소기업이 직접 관리하는 직장어린이집은 확대하는 것에 무리가 있다는 평가가 일반적이다. 중소기업에서의 모성보호와 일·가정 양립을 높여나가기 위한 현장 중심의 정책지원 등이 향후 더 확대될 필요가 있다.

일·생활 균형 확산요구가 높은 가운데 근무혁신 10대 제안과 같은 일하는 문화 개선, 일·생활 균형 지역추진단 등 지역기반의 확산 등 일·가정 양립에서 일·생활 균형으로의 정책확산이 강화되어 왔다. 최근 코로나19로 확대된 유연근무제도 등을 보면 과거에는 거의 활용되지 않던 재택 및 원격근무 등이 확산되고 있다. 유연근무제도가 정부 주도가 아닌 근로자의 요구와 기업의 성과제고로 이어지도록 현장 중심 지원이 강화될 필요가 있다.

성별 임금격차 해소는 성 격차를 해소하는 데 가장 중요한 과제이다. 임금이 노동시장의 성과이므로 임금격차가 해소된다는 것은 노동시장에서 성과에 영향을 미치는 다양한 요인에서의 성 격차가 해소된다는 의미이기 때문이다. 성별 임금격차 해소를 위하여 임금분포공시제, AA제도, 고용영향평가제가 과제로 추진된 바 있다. 임금분포공시제는 현재 AA제도에서 남녀근로자 현황과 임금현황을 제출하도록 했고, 고용영향평가제의 경우 성별을 주요 변수로 포함시켰다는 것이 진전이다. 그럼에도 불구하고 임금분포를 공시하거나 성별 임금을 공시하는 대응은 구조적 원인을 개선하는 데 뚜렷한 한계를 가지고 있다. 임금에서의 성별 격차는 차별에서 비롯된 오래된 관행뿐 아니라 근로시간, 직업, 산업 등 다양한 노동시장 구조에서 비롯된 것이므로 각 요인에 대한 중장기 개선이 필요하다.

이와 관련하여 성차별 고용 관행을 타파하려는 과제들은 고용 성차별 시정과 성희롱 예방 및 피해구제가 과제의 중심이었다. 법령의 개정이나 제도 개선을 중심으로 과제가 구성되어 있는데 법령이나 제도 개선은 중요한 절차이지만 제도가 현장의 문제를 해결해주는 것은 아니다. 정책의 거버넌스(인력, 예산, 구체적 지침 등)와 현장에서의 제도 시행 등을 체계적으로 추진하고 점검하는 체계가 부족한 것이 더 큰 문제이다. 성희롱 예방을 위하여 노동계와 전문가들은 성희롱 예방 및 피해구제의 실효성 제고를 위해 사내 구제절차가 작동하도록 하는 것, 피해자에 대한 사회적

지원을 강화하는 것이 중요하다.

제4절 시사점과 향후 과제

성 격차 해소라는 여성 노동시장의 구조적 문제 해결을 위해서 그간 추진되어 온 정책들을 보면, 구조개선을 위한 다각적인 노력과 장기적 관점이 부재했다는 것을 알 수 있다. 구조적 문제는 앞서 적시한 바와 같이 표면적으로 드러난 문제의 원인이 다양한 분야에 걸쳐있음을 의미하며, 이의 개선을 위해서는 단기 대중적 정책보다는 중장기 정책 방향과 대응에 역량을 집중해야 함을 의미한다. 동시에 한두 가지의 정책으로 해결되기 어렵기 때문에 사회정책의 전 부문에서 노동시장의 성 격차 해소의 목표를 설정할 필요가 있다.

이를 위해서는 정부의 각종 정책과 기본계획 등에서 성 격차 해소라는 목표를 달성하기 위한 과제를 설정하고, 과제 간 세부 연계를 강화하며, 과제가 실제로 해당 목표를 달성하기 위하여 취해야 하는 경로와 단계별 전략 마련 등을 갖추어 나갈 필요가 있다.

동시에 여성 노동시장 문제점은 제도만이 아닌 우리 사회의 문화와 관행 등이 복잡하게 얽혀있는 문제이므로 법과 제도뿐 아니라 현장과의 협업 체계와 성과관리 방식 등을 세밀하게 마련해 나갈 필요가 있다.

이를 위하여 정책을 추진하는 방식을 새롭게 설정할 필요가 있다. 성 격차 해소를 위하여 향후 고려해야 할 점은 다음과 같다. 첫째, 여성 내부의 이질성 등을 바탕으로 하지 않는 문제 제기 등에서 탈피할 필요가 있다. 이미 전 생애주기에 걸쳐 여성 내부에서의 이질성이 커져 더 다양한 접근과 대응을 필요로 하고 있다. 노동시장 진입, 임신과 출산으로 인한 경력단절, 노동시장 재진입과 같은 과거 전형적인 여성 노동시장 행태가 변화하고 있다. 원하는 일자리의 유형이나 시장에서 제공되는 일자리의 유형도 다양해지고 있다. 전일제 일자리뿐 아니라 시간제 일자리를 비롯한 유연한 일자리를 요구하고 있음에도 이런 일자리는 저질일자리라는

사전적 인식이나 이념 등이 여성 노동시장의 문제 해결을 어렵게 할 수 있음을 인지할 필요가 있다.

둘째, 구조적 문제는 다각적 관점에서 검토되고 다루어져야 하며, 여성만을 대상으로 하는 정책만으로 해결될 수 없다. 고용서비스, 직업훈련 등 모든 노동시장 정책에서 성주류화(gender mainstreaming)를 통하여 문제를 해결하고자 하는 노력이 필요하다. 이를 위하여 가장 시급한 것은 외부의 환경 변화에 대한 성인지적 대응이다. 기술변화나 코로나19 위기는 외생적으로 주어진 변화이지만 그 변화는 노동시장의 모든 부문에 유사하게 영향을 미치는 것이 아니다. 코로나19는 우리 노동시장에 큰 영향을 미쳤지만 부문별로 매우 다른 영향을 미쳤다. 보건 및 사회복지서비스업, 교육서비스업을 비롯한 대면 서비스 노동시장에 미친 타격은 남성이 아닌 여성에 집중되었다. 이른바 ‘여성이 하기 좋은, 여성 친화적’ 일자리들로 인식된 직종들에서 문제가 더 크게 발생했다. 마찬가지로 기술변화로 인한 전 산업에서의 디지털화는 산업의 인력활용 방식을 근본적으로 바꾸고 있다. 인력활용이 이공계 중심으로 변화한다는 점은 고학력 인문사회계가 다수인 여성들에게 상당히 큰 타격을 주고 있다. 이러한 변화들은 기업의 채용에서 즉각적으로 나타나 의도하지 않았지만 성 격차를 심화시키고 있다. 따라서 정책의 수립과 집행과정에서 성인지적 대응이 이루어지고 있는지를 점검하고 환류할 수 있는 거버넌스 구축을 통하여 환경변화에 대한 적절한 대응이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 여성 고용 문제도 노사 간 당사자의 문제 해결 노력이 중요하다. 정부의 정책이나 법제도로 해결할 수 있는 문제보다 노사가 현장에서 해결해야 하는 문제들이 다수 남아 있다. 성 격차가 채용-배치-승진-보상 등의 기업 내부 인사 단계에서 발생하는 문제에서 비롯되는데 기업 내부에 대한 정부의 개입과 규제가 실효성이 떨어진다는 비판이 많다. 노동조합 등 근로자 단체는 사업장 내부에서의 문제 해결에 노력할 필요가 있다. 성희롱이나 괴롭힘 등 근로 환경의 문제에도 여성들의 피해가 많은 만큼 노사가 함께 근로환경을 각 기업의 여건에 맞게 갖추어나가 실질적 성 격차 해소를 위하여 노력해야 할 것이다. 정부는 노사가 현장에 맞는 개선을 추진할 수 있도록 노사 양측에 다양한 지원과 인센티브를 부여할

필요가 있다.

향후 노동시장에서의 성 격차를 해소하기 위하여 추진되어야 하는 개선과제를 다음과 같이 제안해볼 수 있다. 첫째, 노동시장 정책에서의 젠더 거버넌스를 마련해 나가는 것이 필요하다. 정책을 성 격차 해소라는 통합적 관점에서 설계, 집행, 환류하는 기제가 마련되어야 한다. 주요 고용정책 마련 시 성인지적 정책 리뷰 프로세스가 마련될 필요가 있다. 정부가 발표하는 주요 정책을 성인지적 관점에서 리뷰하고 개선사항을 점검하는 체계를 마련할 필요가 있다. 현재 국무총리 산하의 양성평등위원회, 정부의 주요 노동정책을 심의하고 의결하는 고용정책심의회 등이 있지만 산발적 안전으로 해당 문제를 집중적으로 다루고 논의하는 기구가 필요하다. 이 기구를 통하여 사전 리뷰 프로세스를 신설해야 할 것이다. 노동시장 성 격차와 관련성이 높은 과제에는 성별로 미친 영향을 심층적으로 분석하고 데이터베이스화하여 기존에 마련된 성주류화 제도들인 성별 영향평가 및 성인지 예결산 등과 연계할 수 있도록 하는 제도 개선이 필요하다.

둘째, 여성고용의 양적, 질적 수준을 확대하기 위하여 정부는 보다 유연한 목표를 설정할 필요가 있다. 현재 취업지원에 있어 취업률, 6개월 고용유지율 등을 주요 지표로 보고 있지만 플랫폼이나 여성일자리 허브 등 사례를 보면 콘텐츠 개발이나 디자인 등 단기 프로젝트 일자리를 매칭하는 데 기업과 구직자의 호응이 나타나고 있다. 이러한 일자리들은 재택근로를 하거나 일 3시간 근무 등 매우 유연한 일자리들이 많고, 직업보다는 일을 중심으로 본인의 경력을 쌓아나가고자 하는 구직자들도 다수이다. 노동시장에서 경력을 쌓아나가는 다양한 경로가 존재하는 것이 이후 노동시장에서 바람직한 지표가 될 수 있으므로 취업률과 고용유지율 목표 외에 다양한 목표를 수립할 것을 제안한다.

셋째, 고용률 격차를 해소하기 위하여 기업과 함께 필요한 기술교육을 확산해 나가야 한다. 인문사회를 전공한 여성들에게 기술을 활용한 문제 해결 능력을 갖추기 위하여 기업의 훈련 참여를 유인할 수 있도록 정부의 지원이 필요하다. 해외 사례(she codes) 등 기업의 여성 기술훈련 플랫폼을 지역별로 확산해나가기 위한 과제를 추진할 필요가 있다. 청년이나 경

경력단절 여성 모두 기술 중심 교육훈련을 통하여 변화하는 기업의 인력수요에 대응할 필요가 있다.

넷째, 여성 노동시장에서 가장 고질적인 문제로 지적되어온 경력단절 여성 대상 정책의 혁신이 필요하다. 경력단절 여성의 규모가 줄어들지만 경력단절여성 실태조사 자료를 시계열로 분석해보면 기혼여성들의 경력단절 현상은 거의 완화되지 않았다(김종숙, 2021). 이는 여전히 모성보호와 양육에서의 사각지대가 존재한다는 것을 보여주고 있다. 동시에 배우자 소득효과도 거의 사라져 경력단절과 관련된 노동시장 진입과 이탈에 있어서의 비근로 소득효과도 나타나고 있지 않다(김종숙, 2021). 이는 경력단절 현상을 바라보는 정책의 관점도 변화해야 함을 의미한다. 개인이 경력단절을 선택하는 요인은 과거에 비하여 임금 및 근로조건과 이후의 경력경로에 더 의존할 수 있음을 인지하고 제도 설계에 반영할 필요가 있다.

다섯째, 노사 간 자율적 문제해결이 필요한 성희롱, 괴롭힘을 시작으로 기업 내 성차별, 일과 생활의 균형 등을 도모하기 위한 노사 협력 기구 등을 경사노위 등에 마련하여 해당 문제에 대한 노사의 협력 방안을 도출하고 실질적으로 현장에서 문제를 모니터링하고 해결하는 기제를 만들어 나가야 할 필요가 있다. 현재 노동위원회 등 구제절차 등이 있지만 가장 바람직한 것은 예방 활동이며 노사 간의 자율적 협력체계와 사례를 만들어 나가는 것이 필요하다. 동시에 휴가휴직을 중심으로 하는 정부의 일가정양립 제도 외에 유연한 근로방식과 제도들이 자리 잡아 노동시장에서 여성들이 각 개인의 여건에 맞는 생애 경력경로를 설계할 수 있도록 근무환경 유연화를 위한 노사의 협력과 정부의 지원이 지속될 필요가 있다.

제 4 장

포스코 원하청 상생협의회를 통한 격차 완화 사례연구

제1절 서론⁸³⁾1. 우리나라 노동시장 이중구조와 원하청⁸⁴⁾ 격차 문제

우리나라에서는 2000년대 이후 노동시장 이중구조 문제가 본격적인 노동문제로 부상하기 시작했다. 우리나라 노동시장 이중구조 문제는 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 부문 간의 임금, 근로조건 격차 확대와 부문 간 노동이동의 단절이라는 구조적인 장벽이 높아지고 견고해지고 있다는 데서 기인한다(이인재, 2009).

이런 노동시장 이중구조 문제는 현재 진행형이다. 우리나라 노동시장에서 대기업과 중소기업 간 임금격차는 1990년대 이후 지속적으로 확대되고 있다. 전병유(2018)의 실증연구에 따르면 우리나라 300인 이상 대기업과 300인 미만 중소기업 간 임금격차는 1990년대 이후 지속적으로 증가한 것으로 나타난다. 그만큼 대기업과 중소기업 간 임금, 근로조건 격

83) 본 연구는 한국노동경제학회(2020), 『광양제철소·원하청 상생 공동 연구』(광양노동자협의회 보고서)의 내용 중에 필자가 집필한 「포스코 원하청 모델의 의미와 과제」의 내용을 발췌·편집하였음을 밝혀둔다.

84) 원하청관계는 폭넓은 개념이라서 본 연구에서는 대기업 사내하청을 중심으로 한 원하청관계를 살펴보고자 한다.

차는 확대돼 왔다는 것이다. 이에 비해 정규직과 비정규직 간 임금 격차는 임금총액 기준으로는 큰 차이가 없지만 시간당 임금은 2007년 비정규직 보호법 제정 이후 부분적으로 개선되고 있는 것으로 분석되고 있다. 정이환(2019)의 연구에 따르면 우리나라 노동시장 이중구조(노동시장 분절구조)에서 임금, 근로조건 격차는 기업 규모, 근속 연수, 성, 고용형태 등이 주요 변수로 작용하고 있는데, 이 중에서도 기업규모가 가장 큰 영향요인으로 작용하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이러한 연구결과는 우리나라 노동시장 이중구조 개선을 위해서는 여러 가지 원인들에 대한 종합처방이 필요하지만, 그중에서도 대기업과 중소기업 간 불공정한 격차를 개선하는 것이 핵심적인 과제라는 점을 제시하고 있다.

그러면 대기업과 중소기업 간 격차를 개선하기 위해서는 어떻게 할 것인가. 이 문제에 대한 해답은 더 복잡한 문제다. 대중소기업 격차 완화를 위해서는 산업정책과 노동시장, 노사관계 정책 제도라는 종합적인 정책 대안이 동원될 필요가 있을 것이다. 하지만 본 연구에서는 노사관계적인 해법에 초점을 맞춰서 대기업 원하청 노사관계 해법을 찾아보고자 한다.

2. 노동시장 이중구조 개선을 위한 원하청 격차 완화 시도

가. 대기업-중소기업(기업규모) 간 격차 완화를 위한 정책

우리나라에서는 2000년대 이후 노동시장 이중구조 문제의 심각성이 제기되면서, 이를 해결하기 위한 다양한 정책대안들이 논의되고, 이러한 노동시장 이중구조 개선을 위해 여러 가지 노동시장, 노사관계 정책수단들이 제안되고, 실행에 옮겨졌다.

우리나라 노동시장 이중구조를 해결하기 위한 해법으로는 크게 노사관계 정책 방안과 법제도적인 해법으로 나누어 볼 수 있다. 대기업과 중소기업 간 기업규모에 의한 격차를 완화하기 위한 노사관계 정책 대안으로는 산업별 임금교섭을 통한 격차 완화 방안, 직무가치에 상응하는 임금체계 개편방안, 원하청기업 간 공동근로복지기금 운영 등 원하청 상생협력

방안 등 다양한 정책대안들이 제시돼 왔다. 또한 제도적인 해법으로는 최저임금제도를 활용해서 최저임금 적용을 받는 중소기업 저임금 근로자 임금인상을 통해 노동시장 격차를 완화하는 방안, 저임금 근로자들의 비중이 높은 5인 미만 사업장에 근로기준법 적용 방안, 차별금지법 제도를 통한 불공정한 격차 완화 방안 등이 논의돼 왔다.

우리나라 노동시장 이중구조 개선을 위해서는 실제 이중구조 개선효과가 높은 실효성 있는 정책방안을 찾아내고, 이에 대한 검증을 거쳐 성공 사례를 확산함으로써 실효성 있는 추진모형을 구축하는 방안이 효과적인 접근법일 수 있을 것이다.

그러기 위해서는 먼저 실효성 있는 정책방안들을 탐색하는 과정이 필요할 것이다. 현재 시점에서는 이러한 정책대안들의 대기업-중소기업 간 격차를 완화하는 효과와 실효성이 충분히 검증되지는 않았다고 볼 수 있다. 노사관계적인 해법으로 제시되었던 연대임금 교섭은 아직 실현방법을 찾지 못하고 있는 상황이고, 직무가치에 상응하는 임금체계개편의 경우에도 임금체계 개편 확산 속도가 더딘 데다, 임금체계 개편이 기업단위 단체교섭을 통해 추진되다 보니 기업내부 노동시장에서의 공정한 격차 완화효과는 부분적으로 나타날 수도 있지만, 기업 간 격차 완화 효과는 별로 크지 않은 게 현실이다. 제도적인 해법으로 추진되었던 최저임금 인상 정책의 경우도 2018~19년 최저임금 대폭 인상으로 중소기업 저임금 근로자들의 임금인상 효과는 있었지만, 최저임금 인상으로 인한 자영업자 폐업이나 고용감소 등 고용축소 문제가 제기되고, 2020년부터는 최저임금인상률이 낮아지면서 저임금 개선효과는 제한적일 수밖에 없었다. 5인 미만 영세소기업의 임금 근로조건 개선을 위해 5인 미만 사업장에 대해서도 근로기준법을 확대 적용하는 방안은 아직 제도개선방안이 논의 중에 있는 상태다.

우리나라에서 노동시장 이중구조 개선을 위한 정책적 시도들은 현재 진행형이고, 현재도 다양한 추진방안을 모색하고 탐색하는 단계에 있다고 볼 수 있다. 그만큼 지금 시점에서 각각의 정책수단의 효과성을 평가하기에는 한계가 있다. 이런 점에서 본 연구에서는 이런 탐색적인 접근을 위해 원하청 상생을 통한 대중소기업 격차 완화 방안의 실마리를 찾아보

고자 한다.

나. 대기업-중소기업(기업규모) 간 격차 완화를 위한 교섭(협외) 방법

노동시장 영역에서 대기업-중소기업 간 격차를 완화하는 구조개혁을 위해서는 노사관계적인 정책방안이든 법제도개선 방안이든 노사단체와 국민 공익을 대표하는 정부 등 이해집단 간의 교섭, 협의, 조정 절차가 동반되어야 한다. 민주주의 사회에서 이해집단 간의 협의 절차 없이 정책을 추진하는 것은 사실상 불가능하기 때문이다.

이런 점에서 대기업-중소기업 간 격차 완화를 위한 이해집단 간의 교섭, 협의절차는 크게 단체교섭, 노사협의, 사회적 대화 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 이들 세 가지 유형은 집단 간 이해조정을 하는 데 있어 각자 장단점이 있다.

첫째, 단체교섭을 통한 추진방안을 보면, 우리나라에서 노조가 있는 사업장은 모두 단체교섭을 통한 임금 근로조건 결정을 하고 있기 때문에 단체교섭을 통한 대중소기업 간 임금격차 완화 방안이 가장 많이 시도되었다고 할 수 있다. 실제로 산업별 연대임금 교섭을 통한 대기업과 중소기업 간 임금격차 완화 시도, 직무가치에 상응하는 임금체계 개편 등의 경우 지금까지 단체교섭으로 추진돼 왔다. 이러한 단체교섭방식의 이해조정 절차는 노조가 가장 선호하는 교섭방식이다. 단체교섭권이 제도화되어 있어서 가장 안정적인 교섭절차의 진행과 합의의 이행이 담보되기 때문이다.

그런데 우리나라는 기업별 단체교섭제도가 강고하게 구조화돼있다 보니, 대기업과 중소기업 간 격차 완화를 위한 산업별 임금교섭이 확산되기 어려운 장벽이 되고 있다. 기업별 교섭체제하에서는 단체교섭을 통해 기업 내 공정한 임금격차 완화나 정규직-비정규직 간 격차 완화 효과를 만들어 낼 수 있지만 기업 간 격차 완화를 도출해 내는 데는 별로 실효성이 없다. 1990년대 이후로 노동계를 중심으로 지속적으로 기업별 교섭체제의 한계를 극복하기 위해 산업별 교섭을 추진했지만, 경영계의 반대와 대기업노조에서 기업별 교섭을 고수하면서, 실제 산업별 교섭 확산은 일부

산별 노조에서만 시행되고 있는 실정이다.

두 번째로 노사협의회를 통한 추진방안을 보면, 우리나라에서 노사협 의회의 역할은 상대적으로 취약한 편이다. 노사협의회를 통한 협의절차는 원청기업과 하청기업 간 공동노사협의회 구성 등이 가능하지만, 실질적인 임금 근로조건 결정 절차로는 별로 활용되지 않고 있다. 노사협의회 방식은 경영계는 노조 대신 노사협의회를 통한 노사협의를 선호하고, 반면에 노조는 노사협의회가 노조의 역할을 대체하는 것에 대해 강한 거부감이 있다 보니, 노조가 있는 사업장에서는 노사협의회가 단체교섭의 보조적인 역할에 그치고, 노조가 없는 사업장에서는 실질적인 노사협회가 잘 진행되지 않는 한계가 노정되고 있다.

세 번째로 사회적 대화를 통한 추진방안을 보면, 우리나라에 사회적 대화 방식의 교섭은 1996년 이후 노사관계개혁위원회, 노사정위원회, 경제사회노동위원회 등 전국 단위 노사정 간의 사회적 대화가 주로 추진돼 왔다. 2000년대 이후로는 업종별 노사협의회가 점차 활성화되고 있는 상태다.

이러한 단체교섭, 노사협의회, 사회적 대화 방식은 모두 장단점이 있다. 대기업과 중소기업 간 격차 완화를 위한 이해조정을 위해서는 이해집단이 수용할 수 있는 교섭, 협의, 대화 방식을 찾아나가는 것도 중요한 과제다. 이에 본 연구에서는 대기업(원청)과 중소기업(하청) 간의 격차 완화를 위해 어떻게 하면 노사 이해집단이 참여하는 교섭, 협의를 진행할 수 있을 것인지에 대한 해답의 실마리를 찾아보고자 한다.

제2절 광양 포스코 원하청 노사 상생모델의 구성과 특징

1. 광양 포스코 원하청 노사 상생모델의 설립

가. 포스코 하청협력업체 노사갈등

포스코 원하청 관계는 2011년부터 하청협력업체 근로자들의 원청상대

근로자 지위확인소송으로 노사갈등이 본격화되었다. 2016년 사내하청업체 근로자 15명이 포스코를 상대로 제기한 근로자 지위확인소송 2심에서 근로자 측이 승소(1심에서는 근로자 패소)를 하면서 다른 사내하청 협력업체에서도 근로자 지위확인소송이 줄을 잇게 되었다. 2016년 45명이 2차 근로자 지위확인소송이 제기되었고, 2017년 초에는 8명이 3차 소송, 283명이 4차 소송을 제기했다. 2018년에는 339명이 5차 소송을 제기하는 등 사내하청업체 근로자들의 지위확인소송을 중심으로 원하청 간 노사갈등이 점점 첨예한 쟁점으로 부상하게 되었다.

여기에 사내하청 협력업체에 노조결정 움직임도 활발해지고, 기존 노조에 조합원 가입이 증가하면서 신규노조 중심으로 사내하청업체 근로자들의 원청 직고용 주장이 제기되면서 원하청 노사갈등은 점차 높아지는 상황이 전개되었다.

<포스코 사내하청 근로자 지위확인소송 진행 경과>

- 1차 소송: 포스코 사내하청지회 조합원 15명이 포스코 직영 근로자로부터 직접적·구체적 작업지시를 받았고, 포스코 직영 직원과 혼재해서 근무를 했으므로 포스코의 근로자임을 주장하며 2011. 5. 30. 순천지원에 근로자 지위확인소송 제기.
- 1심 판결(2013. 1. 25.): 1심 법원은 “원고들은 일반적인 도급계약 관계 보다는 좀 더 종속적인 관계에 있었던 것으로 보이나, 제철공정이 연계되어 이루어지는 특성상 불가피한 부분이 없지 않고, 원고 회사의 노무지휘권, 경영권 등이 인정되어 파견근로관계가 아님” 원고 패소 판결
- 2심 판결(2016. 8. 17.): 2심 법원은 “피고의 압연 조업작업과 원고의 크레인 운전작업이 기능적으로 밀접하고, 작업사양서로 포괄적인 근태관리를 하였으며, MES시스템을 통해 직접적인 작업지시를 하였으므로 근로자 파견관계가 인정됨” 원고 승소 판결
- 3심 소송(대법원) 계류 중

나. 포스코 원하청 노사관계 안정을 위한 상생협의회의 설립

이러한 원하청 노사갈등이 높아지면서 포스코와 하청협력업체 노사 간에 이에 대한 해법을 찾기 위한 대화가 시작되었다. 일부 사내하청 협력업체 사업주들은 사내하청 근로자들의 근로자 지위확인 소송이 제기된 배경에는 원하청 간에 불공정한 임금격차가 자리 잡고 있고, 이 문제를 해결하기 위해 원하청 노사 간 협의테이블을 만들어 보자는 제안을 했다. 이런 원하청 간의 불공정한 격차문제의 해결을 위해서는 개인의 소송을 통한 방법보다 원하청 노사 간 집단적 협의를 통해 해결하는 것이 더 효과적일 수 있겠다는 제안을 한 것이다.

이러한 하청협력업체 사용자들의 제안에 하청협력업체 노조가 동의를 하고, 원청인 포스코도 이러한 협의테이블 구성에 공감하면서 원하청 노사 협의테이블 구성 논의가 시작되었다. 이를 위해 포스코 하청협력업체 노사 간 협의체를 설립하자는 움직임이 본격화되었고, 이러한 논의의 결과로 2017년 8월에 포스코 하청협력업체 상생협의회가 설립되었다.

포스코 하청협력업체 상생협의회(이하, 상생협의회)는 창립총회에서 포스코 원하청 상생을 위한 상생결의문을 채택하였다. 상생결의문에는 “상호 존중과 신뢰를 바탕으로 노·사가 공동운명체임을 인식하고, 상생협력의 노사문화를 만들어갈 것을 결의”한다고 명시하고 있다. 아울러 “포스코와의 동반성장과 생산성 향상을 위하여 품질향상, 혁신활동, 무재해 안전활동에 적극 참여할 것을 결의”하고, “지역 노사관계 안정과 실질적인 처우개선이 이루어질 수 있도록 최선을 다할 것을 결의”하는 내용을 담고 있다.

다. 포스코 하청협력업체 상생협의회의 조직

포스코 하청협력업체 상생협의회는 포항과 광양제철소에 설립되어 활동하고 있다. 포스코 광양제철소의 경우 협력사 44개사 노·사 대표 88명(협력사직원 8,000명)이 회원으로 참여하고 있다. 상생협의회 총회를 통해서 노사대표 각 2인씩 공동의장을 선출하고, 상생협의회 산하에 지원본

(그림 4-1) 포스코 하청협력업체 상생협의회 조직



부, 노사협력위원회, 조사연구위원회, 상생협력합동연구반, 감사, 자문단, 지원본부 실무진을 두고 있다(그림 4-1 참조).

2. 광양 포스코 원하청 노사 상생모델의 특징

가. 포스코 하청협력업체 상생협회의 운영구조

상생협의회는 운영규정에서 상생협회의 목적을 ① 협력업체 노사대표들이 참여와 협력 ② 근로조건 합리적 개선 ③ 노사관계의 안정 ④ 포스코와 협력업체 간 동반성장 및 생산성 향상을 목적으로 명시하고 있다.

운영규정 제1조(목적) 이 규정은 포스코 광양지역 협력사의 노사대표들이 참여와 협력을 통하여 근로조건 합리적 개선과 노사관계의 안정을 증진함으로써 포스코와의 동반성장 및 생산성 향상에 기여함을 그 목적으로 한다.

상생협회의 구성은 하청협력업체 노사대표 동수로 구성하며 협의회 산하에 노사협력위원회, 조사연구위원회를 두고 있다. 또한 상생협의회 공동의장단 산하에 상생협력합동연구만을 두고 있다.

운영규정 제4조(협회의 구성) ① 협의회는 광양지역 협력사의 근로자대표와 사용자대표의 각 동수로 구성하며, 각 구성원(회원)은 동등한 의사결정권, 선거권 및 피선거권을 갖는다.

② 협의회의 원활한 운영을 위하여 공동의장, 지원본부, 조사연구위원회, 노사협력위원회 및 자문단을 둔다.

③ 협의회는 근로자지위확인소송 등의 현안사항에 대하여 포스코와 협의를 통한 합리적 해결을 위하여 공동의장단 산하에 상생협력합동연구반을 둔다.

상생협의회의 주요한 활동을 책임지는 운영위원회에서는 광양 하청협력사 근로자의 근로조건과 복지향상, 노무관리 및 노사관계 안정, 생산성 향상 등에 관한 포스코와의 협의사항 등을 논의할 수 있도록 하였다.

운영규정 제11조(운영위원회의 구성 및 임무) ③ 운영위원회에서 토의할 사항은 다음과 같다.

1. 광양지역 협력사 근로자의 근로조건, 복지향상에 관한 포스코와의 협의 사항
2. 광양지역 협력사의 노사안정 지원에 관한 포스코와의 협의사항
3. 광양지역 협력사의 요청에 따른 노무관리 등 노사관계 안정에 관한 사항
4. 광양지역 협력사의 생산성 향상에 관한 사항
5. 기타 대표의장 또는 공동의장 과반수 요청으로 부의한 사항

상생협의회의 운영규정에는 상생협의회가 포스코와 자율적인 협의를 할 수 있고, 포스코는 협의회 활동에 필요한 자료요청에 협조하고, 필요할 경우 상생협의회 회의에 참석할 수 있도록 규정하고 있다.

운영규정 8장(포스코와의 관계)

제20조(자율성 인정) 포스코는 협의회가 노사 간 참여와 협력을 통해서 의견수렴 및 결정을 하는 데 있어서 그 자율성을 보장하도록 한다.

제21조(자료 등의 제공) 포스코는 협의회 활동에 필요한 제반 자료요청에 대하여 최대한 협조하도록 한다.

제22조(회의 등의 참석) 포스코는 필요시 협의회 활동과 관련한 각종 회의 등에 참석하여 의견을 개진할 수 있다.

나. 포스코 하청협력업체 상생협의회 주요 특징

1) 하청협력업체 노사대표와 원청 간의 협의구조

포스코 상생협의회는 하청협력업체 노사가 참여하는 ‘상생협의회’와 원청기업인 포스코와 사회적 협의를 통한 원하청 상생협력 모델의 특징을 띠고 있다. 특히 상생협회의 실제 운영방안을 논의하는 조직인 조사연구위원회에는 하청협력업체 노사 대표와 원청사 관계자도 공식적으로 참여하고 있다. 이렇게 운영을 함으로써 하청협력업체 노사대표가 참여하는 포스코 상생협의회에서 원청인 포스코와 사회적 협의를 통해 원하청 간 현안 문제 해결과 협력방안을 모색하는 구조로 되어 있다. 이러한 하청협력업체 노사가 원청을 상대로 사회적 협의방식의 교섭을 하는 원하청 상생모델은 국내에서는 포스코 상생협의회가 유일하다.

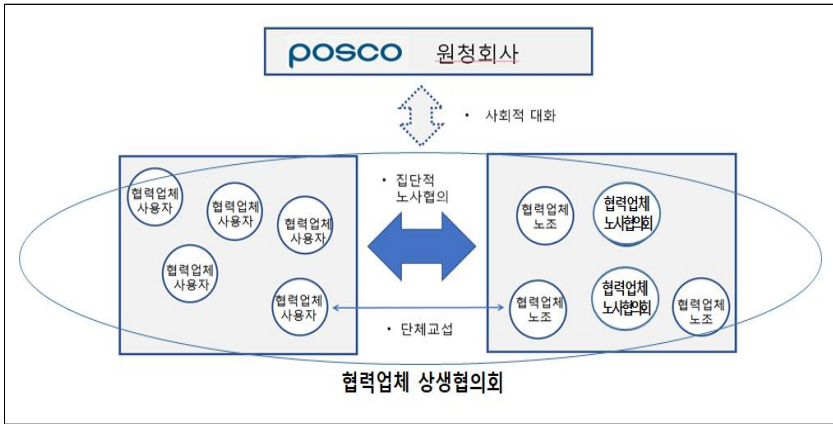
2) 포스코 원하청 노사 상생의 목표

포스코 상생협의회는 주요 활동목표를 하청협력업체 근로조건 개선과 노사관계 안정, 생산성 향상을 통한 원하청 동반성장을 목표로 규정하고 있다. 포스코 상생협의회 운영규정에서는 ① 협력업체 노사대표들이 참여와 협력 ② 근로조건 합리적 개선 ③ 노사관계의 안정 ④ 포스코와 협력업체 간 동반성장 및 생산성 향상을 목적으로 명시하고 있다.

3) 포스코 원하청 노사 상생의 협의구조

포스코 원하청 상생모델은 하청협력업체 노사가 참여해서 원청인 포스코와 사회적 대화 방식의 협의를 진행하고 있다. 노사관계에서 협의 방식은 단체교섭, 노사협의회, 사회적 협의 방식 등 다양한 방식이 있는데, 포스코 상생협의회는 교섭의 제도화 수준이 낮은 사회적 협의 방식의 교섭을 진행하고 있다. 포스코 원하청 상생모델의 협의구조를 보면 포스코 상생협의회 내에서는 집단적인 교섭이 진행되고, 상생협의회와 포스코 간에는 자율적인 사회적 협의를 진행하는 방식으로 협의가 진행되고 있다(그림 4-2 참조).

[그림 4-2] 포스코 원하청 노사 상생모델의 사회적 협의구조



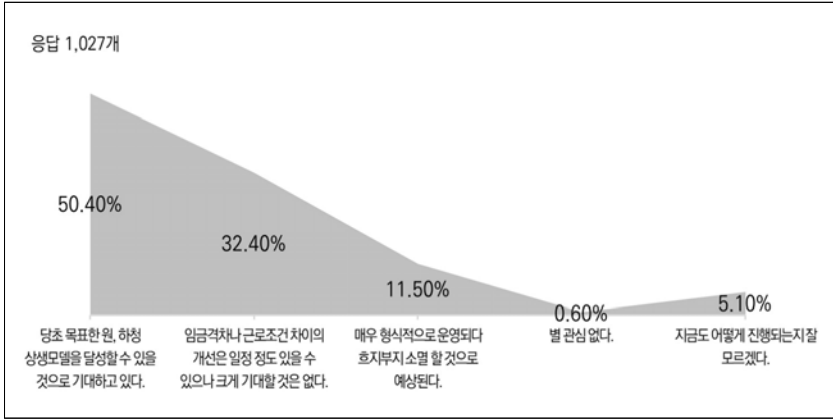
제3절 광양 포스코 원하청 노사 상생모델의 주요 활동

1. 포스코 원하청 간 임금 근로조건 격차 완화

가. 포스코와 하청협력업체 근로자 임금격차 완화 추진 배경

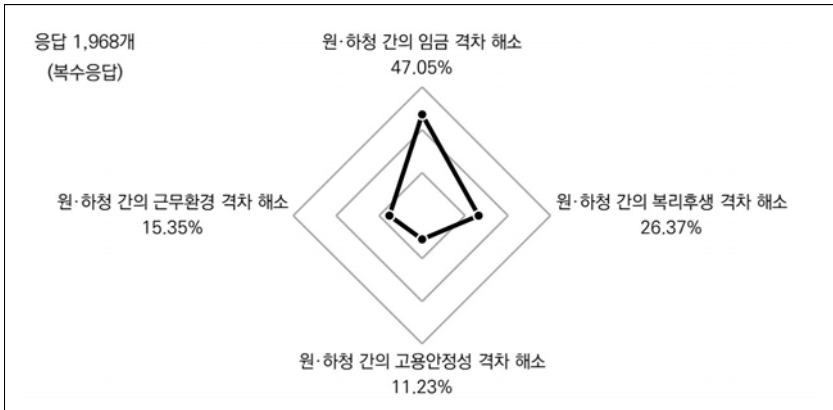
포스코 하청협력업체 상생협의회는 설립 당시부터 운영규정에 하청협력업체 근로자들의 ‘삶의 질 향상’과 ‘동반성장 및 생산성 향상’ 목표를 천명한 바 있다. 상생협의회는 이에 근거해서 2017년에 하청협력업체 근로자들을 대상으로 원하청 격차 완화에 대한 설문조사를 실시했다. 설문조사 결과 하청협력업체 근로자들은 상생협의회를 통한 원하청 상생노력에 상당한 기대를 걸고 있고, 원하청 상생을 위해서는 원하청 간 임금격차 완화가 가장 우선적인 과제로 제시하였다. 상생협의회는 이에 근거해서 포스코 측에 원하청 임금격차 완화를 위한 요구를 하게 되었다(그림 4-3, 4-4 참조).

[그림 4-3] 포스코 원하청 상생모델에 대한 기대 설문조사



자료: 채준호(2018).

[그림 4-4] 포스코 원하청 상생모델의 원하청 격차해소 과제 인식 설문조사



자료: 채준호(2018).

나. 상생협의회와 포스코의 하청협력업체 임금격차 해소 관련 사회적 협의

포스코 하청협력업체 상생협의회는 설립 이후 포스코 원하청 격차 완화를 위한 하청협력업체 근로조건 개선을 추진하였다. 2017년 8월 광양제철소장과 간담회를 통한 주요 요구사항(임금 두자릿 수 인상, 협상파트너 등)을 제시하는 등 원청회사인 포스코와 협의를 진행하였다.

포스코 하청협력업체 상생협의회는 먼저 포스코 측에 공문을 보내 두 자릿수 임금인상과 포스코 하청협력업체 근로자 지위확인 소송 관련해 상생협의회를 대화 파트너로 인정할 것을 요구하였다. 당시 포스코 하청협력업체 상생협의회가 포스코에 보낸 공문 내용은 다음과 같다. “① 포스코와 외주협력사 근로자들의 현격한 임금격차 해소를 위하여 금번 2017년도 도급계약에 있어서는 최소한 두 자릿수의 요율(임금)인상과 더불어 조속한 갱신계약을 시행해 주실 것을 요청한다. ② 대법원에서 ‘근로자지위확인소송(2016다40439)’의 판결이 확정(불법과건)되는 경우, 광양제철소 45개 외주협력사의 노사를 대표하는 ‘사내하청 상생협의회’와 협상을 통한 합의가 최선의 해법이므로, ‘사내하청 상생협의회’를 공식적인 협상파트너로 인정해 주실 것을 요청한다.”

이러한 포스코 하청협력업체 상생협회의의 공문에 대해 포스코 측에서는 포스코 대표이사 명의로 상생협회의의 요구에 대응하여 “외주직원 처우개선을 위해 향후 3년간 합리적인 수준으로 계약금액을 인상한다. 향후 3년간 계약금액 인상수준은 정부 권장 및 사회통념상 요구되는 임금수준을 고려하여 설정한다. 2017년에는 두 자릿수 임금인상에 필요한 재원을 갱신계약에 반영한다. 2018~19년에는 연도별 임금인상 재원을 외주사별 임금수준을 고려하여 하후상박의 원칙에 근거하여 갱신계약에 반영한다.”는 내용의 공문을 발송한다.

포스코와 원하청 상생협의회 간 사회적 대화에서 포스코 측에서 하청협력업체 상생협회의의 요구를 수용해 원하청 격차 완화를 위한 하청협력업체 근로자 임금인상, 상생협의회를 공식 협상파트너로 인정하겠다는 입장을 밝힘에 따라 포스코와 상생협의회 간 하청협력업체 임금인상 지원을 위한 협의가 진행되었다. 2017년 9월에는 포스코 측에서 포스코 대표이사의 회신공문에 대한 협력업체 노사대표 설명회(45개사 노사대표 90명)가 진행되었다. 2017년 10월에는 상생협의회에 참여하고 있는 하청협력업체 45개 사장단이 회동해서 포스코에서 지원하는 임금인상 재원을 어떻게 하청협력업체 임금인상으로 반영할 것인지를 협의하였다. 이러한 포스코와 하청협력업체 상생협의회 간 원하청 상생 협의를 통해 하청협력사에 1,000억 원을 임금인상 재원으로 지원하는 방안을 제시하였다.

2017년 10월에 상생협의회 사장단회의에서는 하청협력사 근로자 임금을 10% 인상하기로 결의하였다. 이를 토대로 상생협의회는 회원사에 2017년 임금협상 Guide 및 권고안과 함께 노사안정 결의문을 채택하였다.

포스코와 원하청 상생협의회 간 임금 근로조건 격차 완화를 위한 사회적 대화는 2018년에도 진행되었다. 2018년 3월에 상생협의회는 포스코 측에 포스코 50주년을 기념해 포스코 원청 직원에게 지급하는 특별격려금을 하청협력사 근로자들에게도 지급할 것을 요청해서 특별격려금(1인당 2백만 원)을 지급하였다. 2018년 10월에는 상생협의회에서 하청협력업체 근로자 처우개선을 위한 임금인상 재원 지원 요청을 하였고, 이에 대해 포스코는 11월에 2018년 임금인상 재원으로 900억 원 지원 및 하청협력업체 근로자 편의시설 개선에 140억 원을 지원하겠다는 공문을 발송하였다. 포스코 하청협력업체 상생협의회는 이러한 포스코의 임금인상 재원 지원을 토대로 2018년에 하청협력사별로 9%의 임금인상을 하였다.

포스코와 원하청 상생협의회 간 임금 근로조건 격차 완화를 위한 사회적 대화는 2019년에도 계속되었는데, 2019년 8월에 상생협의회에서 하청협력사 임금인상 재원 지원을 위한 공문(동반성장과 상생발전을 위한 건의)을 발송하였고, 2019년 10월에는 포스코 측에서 상생협의회에 하청협력업체 임금재원으로 800억 원을 지원하겠다는 회신공문을 발송하였다. 상생협의회는 이러한 임금인상 재원 지원을 토대로 2019년에 8%의 임금인상을 하였다.

2. 광양 포스코 원하청 노사 상생모델의 주요 성과

가. 포스코 원하청 상생모델의 임금격차 완화 효과

포스코와 상생협의회 간 원하청 임금격차 완화를 위한 사회적 협의 결과 2017~19년간 포스코 원하청 임금격차 완화 효과가 나타나고 있다. 포스코와 하청협력업체 상생협의회 간에 협의를 통해 하청협력업체 납품당가에 인건비 항목을 인상하는 방식으로 하청협력업체 임금인상을 지원하고, 하청협력업체는 이 임금인상 재원을 활용해 하청협력업체 근로자 임

금인상에 반영하는 방식으로 임금격차 완화를 추진하였다.

포스코 측에서는 3년 동안 하청협력업체 임금인상 재원으로 2,700억 원 (2017년 1,000억 원, 2018년 900억 원, 2019년 800억 원)을 증액하였고, 상생협의회는 이를 재원으로 2017년 10%, 2018년 9%, 2019년 8%의 임금인상을 추진하였다.

이러한 포스코 원하청 임금격차 완화를 위한 상생협력의 결과를 확인하기 위하여 한국노동경제학회(2020)에서 2020년 원하청 임금비교 실태 조사를 실시한 결과와 2017년 원하청 임금 격차 비교 실태조사(채준호, 2018)를 비교한 결과 실제로 원하청 간의 임금격차 완화효과가 나타나고 있는 것으로 확인되고 있다.

한국노동경제학회(2020) 연구에서 하청협력업체 근로자 임금인상 효과를 분석한 결과 지난 3년 동안 월평균 임금 기준 명목임금 35.3%, 물가지수 조정 실질임금 29.4%의 임금상승 효과가 나타났다.

포스코와 하청협력업체 간의 임금비교를 실시한 결과 근속 연수를 통제할 경우 포스코 원청(=100) 대비 협력업체 근로자의 상대임금지수는 종합적 격차지수인 피서격차지수 기준 73.0 수준인 것으로 확인되었다.

포스코 하청협력업체의 임금수준을 동종업체 중소기업과 비교한 결과, 2016년에는 월평균임금의 상대적 수준이 91.2% 수준이었는데, 2020년에는 포스코 하청협력업체의 임금수준이 동종업체 중소기업에 비해 117.6% 수준으로 개선된 것으로 나타났다.

이러한 분석 결과는 포스코와 상생협의회 간 사회적 협의를 통한 임금격차 완화 노력의 결과 포스코 하청협력업체 근로자 임금인상효과가 컸고, 포스코 원청 근로자와의 임금격차도 완화되는 효과가 나타났음을 확

<표 4-1> 포스코 원하청 상생협력을 통한 임금인상 효과

	2016년			2020년		
	동종업체 (A)	협력업체 (B)	(BIA) *100	동종업체 (A)	협력업체 (B)	(BIA) *100
기본급+제수당(a)	2,637.0	2,036.2	77.2	2,998.3	3,264.1	108.9
월평균임금a+c)	3,207.5	2,925.7	91.2	3,484.6	4,099.3	117.6

인할 수 있다. 그만큼 포스코 원하청 상생모델을 통한 원하청 임금격차 노력이 성과가 있었음을 보여주고 있다.

나. 포스코 원하청 간 공동근로복지기금을 통한 복리후생 격차해소

포스코 하청협력업체 상생협의회에서는 2021년에는 원하청 간 근로조건 격차 완화를 위한 방안을 협의하면서, 포스코와 하청업체 간에 복리후생을 같은 수준으로 조정하는 방안을 도출하였다. 복리후생 중에 가장 수요가 많은 자녀 학자금 지원을 대학생까지 지원하는 방안에 합의했다.

포스코는 이러한 복리후생 개선을 위해 원하청 공동근로복지기금을 신설하고, 여기에 2021년도에 260억 원의 재원을 출연하고, 이러한 재원으로 하청업체 근로자 자녀의 학자금을 지원하는 방안에 합의하였다(표 4-2 참조). 포스코 상생협의회는 이런 합의를 계기로 포스코와 하청업체 상생협의회 노사대표 등이 참여한 가운데 ‘포스코-협력사 상생발전 공동선언’을 채택하였다(그림 4-5 참조).

〈표 4-2〉 포스코 상생협의회 복리후생 개선 합의내용

	세부 내용	비고
유아(치원)	<ul style="list-style-type: none"> • 지급대상: 만 1세~만 12세 • 지급금액: 100만 원/1인/년 (자녀 1인당 1년에 100만 원 정액 지원) 	<ul style="list-style-type: none"> • 신청기한: 3월, 6월, 9월, 12월 末日까지 • 2021년도에는 1인당 50만 원 지원
초등학교	<ul style="list-style-type: none"> • 지급대상: 국제중(영훈/대원 청심/부산), 예술중(부산/브니엘 전주) 등 - 상기가 국내 기타학교의 경우에도 학력 인정 시 지원(학교명 별도 확인) • 지급금액: 입학금+수업료+학교운영 지원비 실비(12분기) 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반 중학교는 무상교육이므로 지원 불가 • 해외 유학 중학교는 지원 불가 • 실비 지원
고등학교	<ul style="list-style-type: none"> • 지급대상: 위고, 예고, 자율형사립고 등 특목고 및 해외 고교 과정 재학 - 상기가 국내 기타학교의 경우에도 학력 인정 시 지원(학교명 별도 확인) • 금액: 입학금, 수업료, 학교운영비 실비 지원(12분기) - 해외 유학: 고교 과정은 포함제철고 한도 내 실비 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반 고등학교는 무상교육으로 지원 불가

<표 4-2>의 계속

	세부 내용	비고
대학교	<ul style="list-style-type: none"> • 지급대상: 국내 전문대, 4년제 대학, 학점은행제 교육기관, 해외 대학교 • 지급금액: 입학금+수업료 실비(8학기) <ul style="list-style-type: none"> - 학위기준으로 지급, 정규과정이 8학기를 초과하는 학과는 추가 지급 ✓ 추가 지급 가능 학과: 건축학과(10학기) 약대의대(12학기) - 해외 유학 대학과정은 연세대학교 유사학과 등록금 한도 내 실비 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부, 지자체 등 국비지원 학교 지원 불가 - 육, 해, 공군사관학교, KAIST, 울산 UNIST 등 • 국가지자체 장학금 수혜 자녀 지원 불가 • 계절학기, 재수강 등 선택과정 수업료 등 지원 불가
지급 한도	<ul style="list-style-type: none"> • 1자녀: 4천만 원/2자녀: 8천만 원/3자녀: 1억 2천만 원/4자녀 이상: 1억 6천만 원 한도 내 실비 지급 - 지급한도: 자녀 1명이 만 1세부터 대학 졸업까지 받는 금액의 총액 - 자녀 수 지급한도 범위 내에서 특정 자녀 1명에 대해 실비로 추가지원 가능 (반드시 실비로만 지원 가능) 	
지급 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 장학금 지급 기준일 현재 근속 1년 이상인 재직 직원 - 근속기준일: 매 분기 마지막 달(3, 6, 9, 12월) 1일 	

(그림 4-5) 포스코 원하청 상생발전 공동선언문(2021년)

포스코-협력사 상생발전 공동선언문

포스코는 지난 50여년간 제철보국의 정신을 바탕으로 세계 일류 수준의 경쟁력을 갖춘 철강사로 성장하였고, 나아가 국가 발전에 크게 이바지 하였다.

협력사는 포스코 철강 초기부터 원천적으로 조업과 생산을 함께함으로써 지금의 포스코를 만드는 데 지대한 공헌을 하여왔다.

이제 포스코와 협력사는 비즈니스 파트너로서 걸찬 산업 생태계를 조성함과 동시에 대중소기업간 격차해소라는 시대적 과제를 선도적으로 해결하기 위해 어깨가 같이 『포스코-협력사 상생발전』을 공동으로 선언하고 실천한다.

- 아 래 -

1. 포스코는 기업서인 경영이념에 의거하여, 협력사와 더불어 함께 발전하기 위해 최선의 노력을 다한다.
 - 포스코는 제반 안전조치를 적극 추진함으로써, 협력사 근로자가 들어 안전한 근무환경에서 일할 수 있는 여건을 조성한다.
 - 포스코는 협력사 근로자가 일거리에 대한 불안감 없이 근무할 수 있도록 고용안정에 최선을 다한다.
 - 포스코는 협력사가 전문 중소기업으로 성장하도록 적극하고, 포스코와 협력사의 임금격차 해소 및 복리후생 개선에 적극 노력함으로써 협력사 근로자들이 스스로 자급심을 가지고 근무할 수 있도록 한다.

2. 협력사는 포스코의 상생협력정책을 존중하여, 동반성장 파트너로서의 책임을 다하여 포스코와의 상생발전에 적극 동참한다.
 - 협력사는 잠재위험을 지속적으로 발굴, 개선하고 6대 안전 조치를 적극 실천함으로써 나와 동료의 안전을 스스로 지킨다.
 - 협력사는 일류의 전문 중소기업으로서의 경쟁력을 갖추기 위해 자체 기술력을 배양하고, 생산성 향상과 안정적 노사관계 유지에 적극 애진한다.
 - 협력사는 기업서인 경영이념의 실천자로서 더 나은 사회를 함께 만들기 위해 지역사회와의 소통과 나눔 활동에 적극 참여한다.
3. 포스코와 협력사는 상생발전 공동선언의 기본정신에 따라 세부 실천방안을 협의해 나가며, 결정된 사항은 즉시 시행한다.

2021년 6월 24일

경제사회노동위원회 위원장	문 상 현
주식회사 포스코 대표이사	김 화 동
포스코노동조합 위원장	김 경 석
포항 협력사 상생협의회 공동의장	김 현 역
	박 종 심
광양 협력사 상생협의회 공동의장	이 광 용
	김 유 영

제4절 광양 포스코 원하청 노사 상생모델의 향후 과제

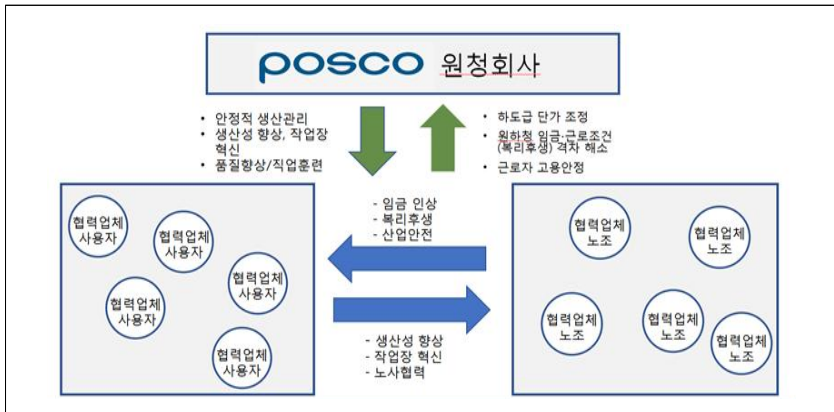
1. 포스코 원하청 노사 간 상생이익을 존중하는 대화와 타협 노력

포스코 원하청 상생모델이 지속가능한 모델이 되기 위해서는 일차적으로 원하청 노사 간에 상생이익을 유지발전시킬 수 있어야 한다. 지금까지 포스코 원하청 상생모델이 이룬 성과도 구체적으로 보면 원청은 하청협력업체의 임금인상을 통해서 원하청 임금격차 완화에 기여를 하고, 하청협력업체 노사는 노사협력으로 안정적인 생산관리에 협조하는 원하청 간의 상생이익이 있었기에 가능했다고 볼 수 있다.

포스코 원하청 노사 상생모델이 지속적으로 발전하기 위해서는 향후에도 이러한 원하청 간 상생이익을 발전시킬 수 있는 상생 협력 요소의 개발과 상호협력이 필요할 것이다. 곧, 포스코 원하청 노사 상호 간 상생이익을 지속적으로 충족하고, 보완하기 위한 노력이 필요하다는 것이다(그림 4-6 참조).

향후에 포스코 원하청 노사 상생모델이 발전하기 위해서 포스코는 하청협력업체의 하도급 단가 조정을 통한 임금근로조건 개선, 고용안정을

(그림 4-6) 포스코 원하청 노사 상생협력 모델의 성공조건



보장하기 위한 지속적인 노력을 경주하는 것이 필요할 것이다. 이에 대해 하청협력업체 상생협의회는 포스코의 안정적 생산관리, 생산성 향상, 품질개선에 협력 및 적극적인 지원을 해나갈 필요가 있다. 이러한 원하청 간 상생이익을 도모할 수 있는 상생협력 아이템의 발굴과 이를 실천하기 위한 사회적 협의, 그리고 원하청 노사 간 합의 이행을 통한 신뢰구축 노력이 필요할 것이다.

2. 광양 포스코 원하청 노사 현안과제 해결

포스코 원하청 상생협력모델이 지속적으로 발전하기 위해서는 현재 포스코 원하청 노사 갈등현안으로 대두되어 있는 하청협력업체 근로자 지위확인소송에 대한 해법을 도출할 필요가 있을 것이다.

현재 포스코 사내하청 근로자들의 근로자 지위확인소송은 1차, 2차 소송이 대법에 계류 중이고, 3차 소송은 고법에, 4차 소송은 1심에 계류 중인 상태다.⁸⁵⁾ 이러한 상황을 감안한다면 하청협력업체 근로자들의 원청 상대 지위확인소송은 현재 진행형인 현안과제라고 할 수 있다. 포스코의 경우 하청협력업체 근로자가 1만 7천 명 수준인데, 하청협력업체 근로자 지위확인소송의 결과가 이들 하청협력업체에 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다.

하청협력업체 근로자의 원청 상대 근로자 지위확인소송은 법원 판결로 해결할 경우, 상당한 시간과 비용을 필요로 하고, 이러한 법률적인 해결 과정에서 엄청난 노사갈등 비용이 발생할 가능성도 내포하고 있다. 법원의 판결은 사안별로 이뤄지기 때문에 하나의 판결 결과만 가지고 모든 하청협력업체 근로자 지위를 판단하기도 어렵고, 모든 소송을 법원 판결 결과에 따라 처리하기에는 막대한 소송비용과 시간을 필요로 하게 된다. 하청협력업체 근로자들 내에서도 담당 업무에 따라 원청의 업무지휘, 전속성 여부, 직무속성 등에 따라 적법 도급과 불법과건 판단이 상이할 수 있기 때문에 하나의 법률판단만 가지고 모든 문제를 다 해결하기는 불가능

85) 포스코 사내하청 협력업체 근로자들의 원청 상대 근로자 지위확인소송에 대한 대법원 판결은 2021년 말 현재 최종 판결 일정이 잡히지 않은 상태이다.

할 수 있다. 또 한편으로는 판결 결과에 따라 포스코 전체의 생산관리 방식을 재편해야 하는 문제가 나타날 수도 있다.

이와 관련해 포스코와 동종업종인 현대제철에서는 2021년부터 사내하청 근로자들의 불법과건 문제(원청 상대 근로자 지위확인소송)를 해결하기 위해 현대제철 자회사를 설립해서 사내하청 근로자들을 자회사 정규직으로 채용하고, 원청의 80% 수준 임금인상, 복리후생 동일적용 등 원하청 근로조건 격차를 완화하는 해법을 추진하고 있다. 현대제철은 이러한 해법을 제시하면서 사내하청 협력업체 노조들과 협의를 진행했다. 이에 한국노총 소속 노조는 현대제철의 제안에 동의하면서 자회사 정규직 채용에 응했고, 민주노총 소속 노조는 반대를 하면서 현대제철의 직접고용을 주장하고 있다.⁸⁶⁾ 현대제철의 자회사 정규직 채용방식의 해법은 사내하청 협력업체 근로자 불법과건 소송(원청 상대 근로자 지위확인소송) 쟁점을 해결하기 위한 또 다른 모색이라고 할 수 있는 만큼, 포스코의 원하청 근로자 지위확인 소송문제 해결에도 직간접적인 영향을 줄 것으로 전망되고 있다.

이러한 포스코 하청협력업체 근로자의 원청 상대 근로자 지위확인소송이 안고 있는 불확실성과 노사갈등요인을 감안하면 이 문제를 포스코 원하청 상생모델을 통한 해결방안을 모색할 필요가 있을 것이다. 애초에 포스코 하청협력업체 상생협의회가 출범당시 근로자 지위 확인소송 관련 쟁점도 상생협의회가 핵심 논의과제였던 만큼 이 쟁점을 상생협의회와 포스코 간의 사회적 대화를 통해 해결하는 방안도 검토할 필요가 있다는 것이다.

포스코 원하청 간 근로자 지위확인소송의 해결방안은 원하청 간 불합리한 격차를 해소하는 방향이 되어야 할 것이다. 포스코에서 불합리한 임금 및 근로조건 격차를 해소하기 위해서는 하청협력업체 근로자들의 직무가치에 상응하는 공정한 임금체계 개편을 추진할 필요가 있다. 지금까지는 하청협력업체 일률적으로 임금인상을 추진했지만, 앞으로는 하청협

86) 2021년 9월 현재 현대제철 사내하청 근로자 7,000여 명 중에 약 5,000명 정도가 3개 자회사 정규직으로 전환되었고, 2,000여 명은 기존 사내협력업체 소속으로 일하고 있다.

력업체 담당 업무의 직무가치 평가분석을 토대로 직무가치에 상응하는 임금인상을 추진하는 방식으로 개선해 나갈 필요가 있을 것이다. 이러한 직무가치 평가에 근거한 공정한 임금격차 완화가 이뤄지려면, 포스코 원하청 노사 간에 직무가치 평가에 근거한 임금체계 개편방안에 공감대를 만들어 내고, 이러한 직무가치 분석과 평가, 이에 따른 임금체계 개편방안을 함께 만들어 나갈 필요가 있다.

이러한 원하청 간 공정한 임금격차 해소방안 추진을 위해서는 원하청 노사 간 사회적 대화 방식이 효과적인 해결방법이 될 수 있을 것이다. 포스코 하청협력업체 근로자들의 직무가치 분석과 평가를 통한 공정한 임금체계를 만들어 가는 과정에서 하청협력업체 근로자들 간에 이해차이가 발생할 수 있고, 원하청 간에 이러한 인건비 보상체계 개선방안도 함께 논의의 해야만 한다. 또한 직무가치에 상응하는 임금체계 개편을 한 번에 추진하기 어렵기 때문에 단계적인 실행 로드맵을 만들어서 추진해야 할 것이다. 이러한 이해조정을 하기 위해서는 원하청 간 사회적 대화 방식을 통한 해법이 더 효과적일 수 있을 것이다.

3. 광양 포스코 원하청 노사 상생모델 제도화

포스코 원하청 상생모델은 법제도에 의해서 운영되기보다, 원하청 간 자율적인 합의에 근거해서 운영되는 상생협력 모델이다. 이러한 원하청 상생모델의 운영이 지속가능하기 위해서는 원하청 상생모델의 제도적 안정성을 높일 필요가 있다.

현재 포스코 원하청 상생모델은 하청협력업체 상생협의회와 포스코 간의 자율적 협의구조로 운영이 되고 있다. 이러한 상생협의회와 포스코 간의 협의구조는 상생협의회 운영규정에 원청인 포스코와 협의할 수 있다는 명문규정을 두고 있고, 여기에 포스코 CEO가 이러한 원하청 상생모델 추진에 동의하고, 이를 적극적으로 지지한다는 의사표시를 근거로 운영이 되고 있다. 2017년에 포스코 하청협력업체 상생협의회가 포스코에 교섭요청을 했을 때, 포스코 대표이사 명의의 공문으로 상생협의회 회의 요구를 수용하면서 포스코 원하청 상생모델이 가동되기 시작했다. 이것은 포

스코 원하청 상생모델의 운영에는 원청인 포스코의 상생협력 모델 추진 의지가 일차적인 필수요건이었다는 점을 말해주고 있다. 포스코 원하청 상생모델의 운영이 포스코 CEO의 결정에 근거하고 있다는 점은 포스코 원하청 상생모델의 가장 확실한 모멘텀이자 취약지점이기도 하다. 포스코 CEO와 최고경영진이 교체가 될 경우, 새로운 경영진이 어떤 경영철학과 경영전략을 추구하느냐에 따라 포스코 원하청 상생모델의 운명이 바뀔 수도 있기 때문이다.

이에 포스코 원하청 상생모델이 안정적으로 발전하기 위해서는 포스코 원하청 상생모델의 제도화 수준을 높일 필요가 있다. 이를 위해서는 원청인 포스코가 하청협력업체 상생협의회와의 협의구조를 공식화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재는 포스코 대표이사가 하청협력업체 상생협의회에 보낸 공문을 근거로 하고 있다면, 앞으로는 포스코가 원하청 상생모델을 공식적으로 인정하고, 이러한 원하청 상생모델에 책임있게 참여하겠다는 입장을 공식화하는 방안을 검토할 필요가 있다는 것이다. 이를 통해 포스코도 원하청 상생모델의 한 이해주체로서 참여하는 방식이 되어야 한다는 것이다.

포스코가 책임성을 갖고 원하청 상생모델에 참여할 경우 원하청 노사 간의 정보공유와 협의구조가 안정적으로 정착될 수 있을 것이다. 포스코 원하청 상생협력이 가능하기 위해서는 일차적으로 원하청 간 원활한 정보공유와 협의구조가 가동될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 포스코가 하청협력업체 상생협의회를 공식 대화파트너로 인정을 하고, 이를 통해 정보공유와 협의회가 제도화될 필요가 있다는 것이다. 포스코 원하청 상생협력 모델에서는 항상 협력적인 이슈만 다루는 것이 아니라, 때로는 갈등적인 쟁점도 다루게 된다. 이러한 갈등적인 상황에서도 정보공유와 협의구조는 가동이 될 수 있도록 상생협력모델을 제도화하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

제2부

일자리의 양과 질 제고를 위한 기업의 노력

제 5 장

스마트공장의 확산과 고용정책 과제 : 중소기업을 중심으로

제1절 들어가는 말

최근 4차 산업혁명이 거론될 정도로 기술혁신의 속도가 빨라지면서 스마트공장에 대한 관심이 뜨겁다. 정보통신기술이 산업적으로 광범위하게 사용되고 있고 인공지능과 사물인터넷 등 정보지능기술의 부상으로 질적으로 제조공장의 스마트화가 급격하게 진행되는 것이 아닌가라는 전망들도 쏟아져 나오고 있다. 중국이나 인도 등 저임금국가의 빠른 추격과 신보호주의 등 무역질서의 재편 움직임, 최저임금과 근로시간 단축 등 노동시장 규제의 강화 등으로 인해서 스마트공장을 도입하고자 하는 기업들의 동인이 강해지고 있는데, 중소기업도 예외는 아니다. 중소기업은 갈수록 치열해지고 있는 시장경쟁에 많이 노출되어 있을 뿐 아니라 자본력과 기술력 등이 취약한 상태에 있어서 스마트공장 도입에 대한 열망이 특히 강하다고 볼 수 있다.

이처럼 스마트공장의 도입 움직임이 확산되면서 고용노동 차원에서 두 가지 우려들이 제기되고 있다. 하나는 기업의 경쟁력 강화를 위해서 스마트공장의 효과성을 높이기 위한 고용노동 과제는 무엇인가에 있고, 다른 하나는 스마트공장의 도입이 인간의 고용과 노동에 미치는 부정적 영향을 최소화하고 긍정적인 영향을 극대화하는 방안은 무엇인가에 있다. 전

자의 우려는 스마트공장의 효과성 제고 관점에서 있고 후자의 우려는 고용노동의 관점에서 있는 것이지만, 두 가지 우려들은 서로 밀접한 연관성이 있다. 스마트기술의 효과성을 높이기 위해서는 그것의 약점을 보완할 수 있는 인간 노동의 역량이 필요하고, 역으로 스마트기술의 도입이 인간의 노동에 미치는 긍정적인 영향을 극대화하는 방법은 스마트기술의 운영에서 인간 노동의 역할을 극대화하는 것을 기반으로 생각할 수 있기 때문이다. 이런 점에서 스마트기술 친화적인 고용노동체계와 노동친화적인 스마트기술체계의 상호 결합 방안을 찾는 것이 스마트기술의 도입에 따른 고용노동 과제를 해결하는 첩경일 가능성이 높다.

이상의 문제의식에서 본 연구는 스마트공장의 확산에 따른 고용정책적 과제에 대해서 분석해보고자 한다. 대기업의 경우에는 자신의 자원이나 외부의 자원을 동원해서 스마트공장을 구축할 역량이 존재한다고 보기 때문에 여기에서는 중소기업을 주된 분석 대상으로 삼고자 한다. 이것을 위해서 스마트공장의 기술적 특성을 자동화기술, 정보기술, 지능화기술 등으로 구분해서 살펴보고, 각각의 기술적 특성에 따라서 인적자원 과제들이 요구되고 있는지를 분석하고, 마지막으로 정부의 스마트공장 지원 정책과 고용정책의 개선 방안 등을 도출해보고자 한다.

본 장의 나머지 절들은 다음과 같이 구성되어 있다. 제2절에서는 선행 연구와 이론적 논의 등을 통해서 본 연구의 분석틀을 도출하고자 한다. 제3절에서는 중소기업에 대한 스마트공장 지원사업과 도입 현황을 정리하고자 한다. 먼저 중소기업에 대한 정부의 스마트공장지원사업 현황을 살펴보고, 이어서 자동화기술, 정보기술, 지능화기술 등으로 구분해서 중소기업 내 스마트기술 도입 현황에 관한 통계분석을 실시하고자 한다. 제4절에서는 스마트공장의 기술적 특성을 분석하고 중소기업에서 스마트기술의 도입에 따른 인적자원의 역할 변화 등을 확인하고, 그것을 통해서 각각의 스마트기술에게 요구되는 인적자원 과제들을 분석하고자 한다. 마지막으로 제5절에서는 본 장의 연구 결과들을 요약정리하고, 고용정책 과제들을 도출하고자 한다.

제2절 분석틀

1. 스마트공장의 개념과 기술적 특성

정부의 스마트공장보급사업 전달을 관장하고 있는 스마트제조혁신추진단은 스마트공장을 ‘스마트공장은 제품의 기획부터 판매까지 모든 생산과정을 ICT(정보통신)기술로 통합해 최소 비용과 시간으로 고객 맞춤형 제품을 생산하는 사람 중심의 첨단 지능형 공장’으로 개념 규정하고 있다 (스마트제조혁신추진단 홈페이지(<https://smart-factory.kr>)에서 인용). 이 개념은 스마트공장이 정보통신기술을 이용해서 제품의 기획, 개발, 생산, 재고관리, 판매, 유통 등 전 과정을 통합적으로 관리하는 것을 지칭하고 있어서 정보관리시스템에 초점을 맞추고 있다. 이런 개념 규정은 정부의 스마트공장보급사업이 정보관리시스템을 중심으로 지원하고 있는 사정과 관련이 있는 것으로 보인다. 스마트공장이 이처럼 정보관리시스템을 중심으로 개념규정되어 있다 할지라도, 스마트공장 중 인간 노동에 가장 큰 영향을 미치는 요소는 제조공정의 스마트화라고 볼 수 있기 때문에 본 연구에서는 제조공정을 중심으로 한 스마트공장에 초점을 맞추어서 논의하고자 한다.

제조공정의 스마트화로 논의의 범위를 좁히면, 스마트공장의 핵심은 제조공정의 지능화에 있다. 여기서 지능(intelligence)은 외부 환경의 변화에 대해서 그것의 맥락과 의미를 이해하고 그것에 대응하는 적절한 방법을 찾아내는 지적 능력, 또는 더 적극적으로 문제의 소재나 개선점을 파악하고 그 문제를 창의적으로 해결하거나 개선책을 마련하는 지적 능력을 의미한다. 그동안의 제조공정에서는 이런 지적 능력이 인간에 의해서 담보되어 왔지만, 스마트공장에서는 그것의 일정 부분이 인공지능이나 사물인터넷 등 정보지능기술을 통해서 기술적으로 해결될 것이라는 전망이 제시되고 있다.

제조공정의 스마트화가 기존의 자동화와 얼마나 질적으로 차이가 나는

가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 일부 지능화기술 전문가들은 기존의 자동화기술을 기계화 정도로 평가절하하기도 하지만, 기존의 자동화기술도 자동 제어장치를 통해서 수동식 기계에 인간의 두뇌기능을 입히는 것이기 때문에 낮은 수준의 스마트화로도 볼 수 있다. 지능화기술과 자동화기술의 차이점은 기존의 자동화기술은 사람이 작성한 알고리즘에 의해서 기계적인 동작을 반복하고 있다면, 지능화기술은 기계학습을 통해서 상황적 조건을 읽고 상황적 조건에 맞게 자신의 행동을 바꿀 수 있다는 점에 있다. 이런 특성 때문에 기존의 자동화기술로서 자동화하기 힘든 공정을 지능화기술을 통해서 자동화할 수 있게 되었고, 또 기존의 자동화기술에 대해서 상황 적합적인 행동을 할 수 있는 지능 수준을 높일 수 있는 길이 열리게 되었다. 어쨌든 이런 사정을 감안해서 본 연구에서는 지능화를 자동화와 완전히 다른 것으로 보지 않고, 한 단계 더 높은 자동화과정으로 설정하고 논의를 진행하고자 한다. 지능화기술을 그렇게 보는 이점은 자동화기술도 스마트공장의 중요한 구성요소로서 논의할 수 있고, 또 지능화기술이 작업자에 미치는 영향을 자동화기술의 맥락 속에서 설명할 수 있기 때문이다.

스마트기술 전문가들이 제조공정의 기술적 지능화 전망을 제시하고 있지만, 현재는 지능화기술의 활용 수준이 여전히 많이 낮기 때문에 스마트공장은 주로 정보관리시스템 중심으로 추진되고 있다. 기계의 지능화를 위해서는 그것을 학습시킬 수 있는 정보가 있어야 한다는 점에서 정보관리시스템의 도입이 지능화기술의 전 단계라고 주장할 수도 있지만, 정보관리시스템은 제조공정의 강점과 약점, 문제점 등을 투명하게 드러냄으로써 생산관리와 품질관리, 설비관리, 재고관리 등에 많은 도움을 줄 수 있어서 그것 자체로서 관리자나 작업자들의 의사결정을 스마트화시키는데 기여할 수 있다. 이런 사정을 감안해서 정보기술도 스마트공장의 한 구성요소로 설정하고 분석하고자 한다.

이상의 논의에 기초해서 본 연구는 스마트공장의 기술적 요소들을 자동화기술, 정보관리 기술, 지능화기술 등으로 구분해서 각 기술들이 인간의 노동에 어떤 영향을 미치고, 또 그로 인해서 어떤 고용정책 과제들이 제기되는지를 살펴보고자 한다. 이 세 가지 기술 중 자동화기술의 역사가

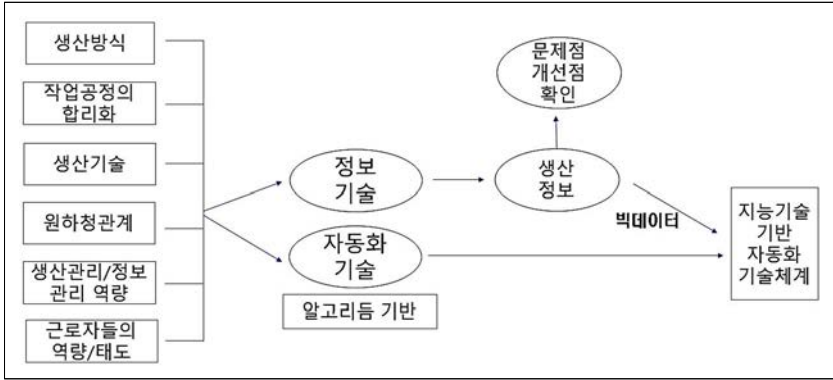
가장 깊고 또 작업자들에게 미치는 직접적인 영향이 크기 때문에 자동화 기술부터 논의하고, 이어서 최근 정부의 스마트공장지원사업에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 정보관리기술을 두 번째로 다루고자 한다. 지능화기술은 작업자들에게 미치는 잠재적 영향이 가장 크지만, 현재는 그 기술의 활용 수준이 매우 낮아서 지능화기술에 관해서는 다소간 추상적이고 이론적인 차원에서 논의하고자 한다.

2. 중소기업의 스마트공장

스마트공장의 도입에 따른 고용정책 과제를 도출하기 위해서는 스마트공장의 도입 이후 인간 노동의 역할과 숙련요건에 어떤 변화가 요구되고 있는지를 이해할 필요가 있는데, 그것을 파악하기 위해서는 스마트기술이 가지는 약점과 한계를 살펴볼 필요가 있다. 스마트기술이 발전하더라도 인간의 도움이 불필요한 완전 무인공장까지 나아가는 것은 사실상 불가능한 일에 가깝기 때문에 스마트기술도 한계와 결함을 가질 수밖에 없다. 스마트기술이 그것 자체로서 결함을 가지고 있거나 고장이 발생할 수 있으며, 나아가 기업의 시장조건이나 작업방식 등과 모순이 발생할 수도 있다. 가령, 반복생산에 특화된 자동화기술은 다품종 소량생산방식과 모순이 발생하는데, 그 모순을 해소하기 위해서 필요한 프로그램 변경이나 치공구 교환 등은 인간 노동에 의해서 수행되고 있다. 이처럼 기업의 환경적 요건과 주체적 역량에 완벽하게 맞아떨어지는 기술을 개발하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 그런 모순적 상황을 해결하기 위해서 인간 노동의 역할이 요구될 수밖에 없게 된다.

본 연구의 주된 분석대상인 중소기업은 특히 스마트기술을 도입하는데 불리한 환경들을 다수 가지고 있을 것으로 보이기 때문에 인간 노동에 요구되는 역할들이 더 클 것으로 보인다. 우리는 중소기업의 스마트공장 도입을 제약하는 요인으로 중소기업의 충분치 못한 자금이나 기술 역량 등을 떠올리지만, 시장 환경이나 작업방식 등 다른 요인들로 인해서 중소기업의 스마트공장이 대기업보다 도입하기 힘들고, 또 도입되더라도 대기업과는 다른 독특한 특성을 가지는 경향이 있다. 중소기업이 가지고 있

(그림 5-1) 중소기업의 상황적 조건과 스마트공장



는 이런 특성들과 스마트기술의 모순적 관계를 면밀하게 분석하게 되면, 어떤 영역에 인간 노동이 필요하고 또 그 역할은 무엇인지를 확인하기 용이할 것으로 보인다.

이상의 맥락에서 본 연구가 주목하는 중소기업의 특성(그림 5-1 참조), 주로 원하청관계에 있는 시장 환경, 동일 제품의 생산량 정도로 구분되는 생산방식, 작업방식의 합리화 정도, 제품의 생산에 필요한 기술적 특성, 인적자원의 특성으로서 생산관리/생산기술관리 역량 등 엔지니어 역량, 생산기능직 작업자들의 역량 등이다. 이들의 상황적 조건들이 중소기업의 스마트공장 도입과 안착에 어떤 영향을 미치는지, 역으로 그런 조건들로 인해서 중소기업의 스마트공장에 어떤 특성들이 생겨나는지, 그런 상황적 조건들과 스마트공장의 긴장관계로 인해서 작업자들에게 어떤 역할과 숙련요건 등이 요구되고 있는지 등을 살펴보고자 한다.

제3절 중소기업의 스마트공장 도입 현황

1. 정부의 스마트공장지원사업 현황

정부는 2014년부터 중소·중견 기업에 대해서 스마트공장 구축을 지원

해오고 있는데, 그 사업을 현재는 중소벤처기업부가 민관합동 스마트제조혁신추진단을 통해서 수행하고 있다. 정부의 스마트공장구축 지원사업은 스마트공장 구축 및 고도화사업, 로봇활용 제조혁신지원사업, 스마트공장수준확인사업, 스마트화 역량강화사업, 스마트 마이스터 운영사업, 클라우드 기반 솔루션개발사업 등 6가지인데, 그중 비중이 가장 큰 스마트공장 구축 및 고도화사업을 중심으로 살펴보고자 한다.

스마트공장 구축 및 고도화사업은 기본적으로 중소·중견 기업들의 스마트공장 구축에 필요한 자금을 지원하는 사업이다. 그 사업은 크게 신규 구축 지원 유형과 기 구축 스마트공장의 고도화 지원 유형으로 구분된다. 신규 구축 지원사업은 스마트공장을 도입하지 않은 기업을 대상으로 해서 정보관리시스템과 연동 설비의 구축을 지원하는 것으로서 총사업비의 50% 이내에서 최대 1억 원까지 지원하고 있다. 반면에 고도화 지원사업은 이미 구축된 스마트공장의 활용도와 수준을 높이기 위해서 기존 시스템의 기능 개선이나 필요한 연계 시스템의 추가 구축 등에 필요한 자금을 지원하는 것인데, 총사업비의 50% 이내에서 최대 1.5억 원까지 지원하고 있다. 이 사업의 지원을 받기 위해서는 솔루션 공급기업과 컨소시엄을 구성해야 하는데, 독자적인 구축 역량이 있는 경우에는 컨소시엄 없이도 신청할 수 있다. 이처럼 초기에는 이 사업의 지원 내용이 주로 스마트공장 구축을 위한 자금지원에만 한정되어 있었는데, 중소기업들의 스마트공장 구축이 쉽지 않음을 인지하면서 스마트공장 구축 컨설팅을 지원하기 위해 스마트 마이스터 컨설팅 지원, 스마트화 역량 강화 사업 등도 보완적으로 도입되었다.

중소벤처기업부는 2018년 12월 13일 중소기업 스마트 제조혁신 전략을 발표하면서 2022년까지 스마트공장 3만 개 보급을 목표로 설정하면서 지원 규모를 늘려오고 있다. 연도별 목표가 2014~2018년의 5년 동안 7,800개소였는데, 2019년 4,400개소, 2020년 5,600개소, 2021년 6,000개소, 2022년 6,200개소 등으로 대폭 늘어나고 있다. 그 결과 연도별 스마트공장 지원 규모도 계속 늘어나고 있는데, 2014년 277개소, 2015년 963개소, 2016년 1,560개소, 2017년 2,203개소, 2018년 2,900개소, 2019년 4,757개소 등의 추이를 보면 그것을 알 수 있다.

스마트공장 수준은 기초 단계, 중간 1단계, 중간 2단계, 고도화 단계 등으로 구분되어 있는데, 2014년 이후 각 연도에 지원받은 스마트공장의 수준별 분포가 <표 5-1>에 정리되어 있다. 이 통계는 지원을 받은 연도나 그다음 연도를 기준으로 조사된 것이기 때문에 현재 수준의 스마트공장 수준과는 다르다는 점을 주의할 필요가 있다. 그리고 스마트공장의 수준과 관련해서 기초 단계는 생산정보를 디지털정보로 전환해서 생산공정 정보들을 파악하는 수준이고, 중간 1단계는 생산정보가 실시간으로 수집되고 분석되어 의사결정에 사용되는 수준이며, 중간 2단계는 정보관리시스템이 수집된 생산정보를 근간으로 문제의 원인과 해결책을 스스로 판단하고 생산공정을 실시간으로 제어하는 수준이며, 고도화 단계는 지능형 공장을 구축해서 변화하는 상황에 부합하는 맞춤형 유연생산을 수행하는 수준을 의미한다.

<표 5-1>에 정리된 통계를 보면, 정부의 스마트공장보급사업 지원을 받은 중소·중견 기업 중 다수가 기초단계에 머물러 있음을 알 수 있다. <표 5-1>에서 가장 최근 연도인 2019년 통계를 보면, 기초 단계가 73.5%, 중간 1단계가 24.4%, 중간 2단계가 2.1% 등으로 나타나고 있어서

<표 5-1> 스마트공장의 수준별 분포 : 구축 완료 후 시점 기준

(단위: 개소, %)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
기초	226 (81.6)	791 (82.1)	1,122 (71.9)	1,639 (82.0)	2,361 (82.1)	2,802 (73.5)	8,941 (77.8)
중간 1	44 (15.9)	141 (14.6)	416 (26.7)	354 (17.7)	475 (16.5)	930 (24.4)	2,360 (20.6)
중간 2	7(2.5)	31 (3.2)	22 (1.4)	5 (0.3)	41 (1.4)	81 (2.1)	187 (1.6)
소 계	277 (100.0)	963 (100.0)	1,560 (100.0)	1,998 (100.0)	2,877 (100.0)	3,813 (100.0)	8,589 (100.0)
기 타	-	-	-	205 ¹⁾	23 ¹⁾	944 ²⁾	1,172
총 계	277	963	1,560	2,203	2,900	4,757	12,660

주: 1) 2017년 생산현장디지털화 7개와 스마트그리드 198개사, 2018년 23개 미응답.

2) 2019년 944개사 수준 확인 중.

자료: 스마트제조혁신추진단 내부자료.

대부분이 기초 단계나 중간 1단계에 속해 있음을 알 수 있다.

<표 5-2>에는 노세리 외(2019)에 의해서 조사된 스마트공장 수준별 분포가 정리되어 있다. <표 5-1>과의 차이점은 조사 시점인 2019년 기준으로 수준별 분포를 조사하였다는 점에 있다. 그 결과를 보면, 기초 단계가 63.8%, 중간 1단계가 29.3%, 중간 2단계가 5.6%, 고도화 단계가 1.4% 등으로 나타나고 있어서 <표 5-1>의 통계보다 수준들이 약간 올라가 있음을 알 수 있다. <표 5-2>에서는 도입 연도와 스마트공장 수준의 교차 테이블도 정리하고 있다. <표 5-1>의 연도별 수준 분포와 이 결과를 비교해 보면, 스마트공장 도입 후 시간이 지나가더라도 스마트공장 수준이 올라가는 기업은 많지 않음을 볼 수 있다.

노세리 외(2019)에서는 스마트기술을 얼마나 많이 사용하는가에 관한 통계도 정리하고 있는데, 그 결과가 <표 5-3>에 정리되어 있다. 그 결과를 보면, 스마트공장을 매우 많이 사용하고 있다는 기업이 11.9%, 많이 사용하고 있다는 기업이 42.5%, 조금 사용하고 있다는 기업이 38.0%, 사용하지 않고 있다는 기업이 7.7% 등으로 나타나고 있다. 여기에 그 통계를 보고하고 있지는 않지만, 스마트공장 구축 수준과 사용 정도가 반드시 일치하는 것은 아니라는 점을 알리고자 한다. 가령, 기초 단계나 중간 1단계 중에서도 매우 많이 사용하고 있다는 기업의 비율이 각각 8.2%와 14.3% 등으로 나타나고 있다. 그와 동시에 스마트공장의 사용 정도도 스

<표 5-2> 스마트공장의 수준별 분포 : 2019년 기준

(단위: 개소, %)

	기초	중간 1	중간 2	고도화	합
2014	1(100.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(100.0)
2015	7(50.0)	4(28.6)	3(21.4)	0(0.0)	14(100.0)
2016	28(63.3)	9(22.0)	4(9.8)	0(0.0)	41(100.0)
2017	60(57.1)	35(33.3)	6(5.7)	4(3.8)	105(100.0)
2018	71(66.4)	33(30.8)	3(2.8)	0(0.0)	107(100.0)
2019	16(84.2)	3(15.8)	0(0.0)	0(0.0)	19(100.0)
합	183(63.8)	84(29.3)	16(5.6)	4(1.4)	287(100.0)

자료: 노세리 외(2019).

〈표 5-3〉 스마트공장의 사용 현황

(단위: 개소, %)

	미사용	조금 사용	많이 사용	매우 많이 사용	합
2014	1(100.0)	-	-	-	1(100.0)
2015	-	5(35.7)	7(50.0)	2(14.3)	14(100.0)
2016	3(7.3)	15(36.6)	16(39.1)	7(17.1)	41(100.0)
2017	5(4.8)	49(46.7)	38(36.2)	13(12.4)	105(100.0)
2018	8(7.5)	35(32.7)	52(48.6)	12(11.2)	107(100.0)
2019	5(26.3)	5(26.3)	9(47.4)	-	19(100.0)
합	22(7.7)	109(38.0)	122(42.5)	34(11.9)	287(100.0)

자료: 노세리 외(2019).

마트공장 도입 이후 경과 기간과 연관성이 낮은 점도 <표 5-3>에서 확인할 수 있다.

2. 스마트공장의 도입 현황에 관한 양적 분석: 사업체패널조사를 중심으로

여기서는 사업체패널조사 2020년 자료를 이용해서 자동화와 정보관리 시스템 등 스마트공장의 도입 현황에 관해서 정리하고자 한다. 중소기업들의 스마트공장 도입 현황을 준거점과 비교 검토하기 위해서 300인 미만 사업체와 300인 이상 사업체로 구분해서 정리하였다.

먼저 <표 5-4>에 자동화 도입 현황에 관한 통계들이 정리되어 있다. 먼저 300인 미만과 300인 이상 사업체들의 자동화 비율을 보면, 300인 이상 사업체들에서 자동화비율이 약간 높지만, 놀랍게도 그 차이가 크지 않음을 알 수 있다. 300인 미만의 경우 공정별로는 생산공정이 34.2%로서 가장 높고, 이어서 자재투입(19.1%), 포장(17.8%), 검수(14.8%), 조립(14.6%) 등의 순으로 높게 나타나고 있다. 대기업도 공정별 자동화 비율 순위가 비슷하게 나타나고 있어서 자동화가 공정별로 차이가 있음을 보여주고 있다. 자동화설비의 유형으로서 단발형과 시스템형으로 구분해서

각각의 비율을 구해본 결과도 <표 5-4>에 있는데, 그 비율도 300인 미만 사업체와 300인 이상 사업체 사이에 큰 차이가 발견되지 않는다. 통계상으로는 오히려 300인 미만 사업체에서 시스템 통합형 자동화기계의 비율 33.2%로서 300인 이상 사업체(29.8%)보다 약간 높은 비율을 보이고 있다. 그 밖에 자동화기계 중 로봇 비율과 로봇 중 협동로봇 비율 등에 관한 통계들도 정리되어 있는데, 로봇 비율은 300인 미만 사업체에서 15.7%, 300인 이상 사업체에서 20.2%이고, 협동로봇 비율은 300인 미만 사업체에서 26.6%, 300인 이상 사업체에서 28.7% 등의 비율을 보이고 있다.

<표 5-5>에는 자동화설비의 운영에 필요한 과업들을 누가 담당하는지에 관한 통계가 정리되어 있다. 과업들은 원료 투입, 자동화기계 모니터링, 셋업 또는 프로그램 작성, 예방보전, 고장수리, 치구(治具, jig)와 공구의 교체 등이다. 자동화기계의 종류에 따라 차이가 있지만, 그 중 난이도가 높은 과업들은 대체로 프로그램 작성, 예방보전, 고장수리, 치구와 공구의 교체 등이고 난이도가 낮은 과업들은 원료 투입과 모니터링이다. 담당 직종은 (1) 생산직 (2) 전문기술직(엔지니어 등), (3) 전문유지보수인력 (4) 장비제조사 (5) 기타 등이다. (1)~(3)은 내부 인력, (4)~(5)는 외부 인력을 상정하고 구분되어 있다.

조사 결과들을 보면, 원료 투입의 경우에는 생산직(300인 미만은 74.2%,

<표 5-4> 공정의 자동화 현황

(단위: %)

항목		300인 미만		300인 이상	
		N	평균(표준편차)	N	평균(표준편차)
자동화	자재투입	863	19.086 (27.273)	197	22.827 (29.724)
	생산	863	34.167 (30.355)	197	39.350 (30.564)
	조립	863	14.640 (23.673)	197	20.107 (28.056)
	검수	863	14.838 (23.778)	197	17.635 (24.352)
	포장	863	17.757 (27.138)	197	22.624 (30.354)
독립 단일형 자동화 비율		695	66.806 (33.408)	168	70.208 (31.056)
시스템 통합형 자동화 비율		695	33.194 (33.408)	168	29.792 (31.056)
자동화설비 중 로봇 비율		695	15.706 (26.228)	168	20.185 (28.731)
로봇 중 협동로봇 비율		294	26.599 (29.093)	85	28.706 (32.147)

〈표 5-5〉 자동화 과업들의 담당 직종

(단위 : 개소, %)

기업 규모	담당	원료 투입	모니터링	프로그램	예방 보전	고장수리	치구·공구 교체
300인 미만 (N=695)	(1)	516(74.2)	303(43.6)	202(29.1)	196(28.2)	80(11.5)	174(25.0)
	(2)	56(8.1)	224(32.2)	236(34.0)	249(35.8)	181(26.0)	232(33.4)
	(3)	53(7.6)	99(14.2)	111(16.0)	127(18.3)	135(19.4)	131(18.9)
	(4)	9(1.3)	19(2.7)	91(13.1)	67(9.6)	235(33.8)	109(15.7)
	(5)	61(8.8)	50(7.2)	55(7.9)	56(8.1)	64(9.2)	49(7.1)
300인 이상 (N=168)	(1)	127(75.6)	64(38.1)	34(20.2)	36(21.4)	19(11.3)	40(23.8)
	(2)	6(3.6)	55(32.7)	62(36.9)	49(29.2)	36(21.4)	54(32.1)
	(3)	16(9.5)	27(16.1)	33(19.6)	49(29.2)	49(29.2)	43(25.6)
	(4)	3(1.8)	4(2.4)	21(12.5)	15(8.9)	47(28.0)	14(8.3)
	(5)	16(9.5)	18(10.7)	18(10.7)	19(11.3)	17(10.1)	17(10.1)

주: 과업 담당자 구분은 (1) 생산직, (2) 전문기술직(엔지니어 등), (3) 전문유지보수인력, (4) 장비제조사, (5) 기타.

300인 이상은 75.6%)이 절대 다수를 차지하지만, 전문기술인력이나 전문유지보수인력 등이 담당하는 곳도 일부 나오고 있다. 자동화기술에 따라 차이가 있기는 하지만, 전문기술인력이나 전문유지보수인력 등이 원료투입을 담당한다는 응답은 다소 의외이다. 모니터링도 통산 단순 오퍼레이터가 담당하는 경향이 있는 생산직이 담당한다는 사업체가 300인 미만에서는 43.6%, 300인 이상에서 38.1%로 조사되고 있다. 예상 외로 전문기술인력이 담당한다고 응답한 사업체의 비율이 300인 미만에서는 32.2%, 300인 이상에서는 32.7% 등으로 상당히 높게 조사되고 있으며, 전문유지보수인력이 담당한다고 응답한 사업체의 비율도 300인 미만에서 14.2%, 300인 이상에서 16.1% 등으로 조사되고 있다. 프로그램 작성, 예방보전, 고장수리, 치구와 공구의 교체 등 난이도가 높은 과업들의 경우에는 전문기술직이 담당하는 사업체의 비율이 가장 높게 나타나고 있다. 즉, 전문기술직이 담당한다는 사업체의 비율이 300인 미만에서는 프로그램 작성(34.0%), 예방보전(35.8%), 고장수리(26.0%), 치구와 공구의 교체(33.4%) 등이고, 300인 이상에서는 프로그램 작성(36.9%), 예방보전(29.2%), 고장수리(21.4%), 치구와 공구의 교체(32.1%) 등이다. 생산기능직이 담당한다는

사업체의 비율은 300인 미만에서 프로그램 작성(29.1%), 예방보전(28.2%), 고장수리(11.5%), 치구와 공구의 교체(25.0%) 등이고, 300인 이상에서 프로그램 작성(20.2%), 예방보전(21.4%), 고장수리(11.3%), 치구와 공구의 교체(23.8%) 등이다. 그중 고장수리는 외부전문인력이 담당한다는 비율이 300인 미만에서 33.8%, 300인 이상에서 28.0%로 높게 나타나고 있는 점도 눈에 띈다.

<표 5-6>에는 정보관리시스템들⁸⁷⁾의 도입 현황에 관한 통계들이 정리되어 있다. 통계 결과들을 보면, 가장 많이 도입된 솔루션은 ERP이다. 즉, 그것의 도입 비율이 300인 미만에서는 57.0%, 300인 이상에서는 65.5%로 조사되고 있다. 이어서 MES의 도입 비율이 높는데, 그것의 도입 비율은 300인 미만에서 28.6%, 300인 이상에서 36.0% 등으로 나타나고 있다. 그다음으로 SCM(300인 미만에서 7.9%, 300인 이상에서 15.7%), PLM(300인 미만에서 5.0%, 300인 이상에서 10.7%), APS(300인 미만에서

<표 5-6> 정보관리시스템의 도입 현황

(단위: %)

항목	300인 미만(N=863)	300인 이상(N=197)
ERP	0.570 (0.495)	0.655 (0.477)
MES(POP)	0.286 (0.452)	0.360 (0.481)
PLM	0.050 (0.218)	0.107 (0.309)
SCM	0.079 (0.270)	0.157 (0.365)
APS	0.059 (0.236)	0.086 (0.282)
FEMS	0.021 (0.143)	0.066 (0.249)
어떤 솔루션도 없음	0.320 (0.467)	0.259 (0.439)

87) 사업체패널조사에서 각 솔루션들은 다음과 같이 기술되어 있다. ERP는 경영활동 데이터를 통합/관리하는 전사적 자원관리 시스템, MES(POP)는 제조 데이터를 통합하여 관리하는 시스템으로 공장운영 및 통제, 품질관리, 창고관리, 설비관리, 금형관리 등 제조현장에서 필요로 하는 다양한 기능을 지원, PLM은 제품개발부터 폐기에 이르기까지 제품생산 과정의 데이터를 관리하는 시스템, SCM은 제조업의 전체 공급망을 전산화하여 효율적으로 처리할 수 있는 관리 시스템, APS는 ERP와 MES 두 시스템 간 중간에 위치하여 수요계획, 생산계획, 및 스케줄을 관리하는 시스템, FEMS는 제조공장의 에너지 이용 효율을 개선하는 에너지 관리 시스템 등으로 설명되어 있다.

5.9%, 300인 이상에서 8.6%), FEMS(300인 미만에서 2.1%, 300인 이상에서 6.6%) 등으로 조사되고 있다. 이 표에는 어떤 솔루션을 도입하지 않은 기업들에 관한 통계도 정리하고 있는데, 300인 미만에서 32.0%, 300인 이상에서 25.9% 등으로 상당히 높게 조사되고 있다.

<표 5-7>에는 생산공장의 스마트화 실행 수준에 관한 통계가 정리되어 있다. 그 통계 결과들을 보면, 엑셀을 사용해서 생산일지와 체크리스트를 관리하고 단순계획을 수립한다는 사업체의 비율이 300인 미만에서 44.5%, 300인 이상에서 40.1% 등으로 가장 높다. 수기로 생산일지와 체크리스트를 작성한다는 사업체의 비율도 300인 미만에서 21.8%, 300인 이상에서 16.8% 등으로 꽤 높게 나타나고 있다. 이들 두 가지 수준들은 스마트공장이 도입되기 전 상태로 볼 수 있는데, 그 비율이 300인 미만에서 66.3%, 300인 이상에서 56.9% 등으로 산출된다. 스마트공장의 초기 단계인 생산이력의 체계적 관리와 어떤 시점에서도 생산정보를 확인하고 추적할 수 있는 수준의 스마트공장을 도입한 기업의 비율이 300인 미만에서 30.7%, 300인 이상에서 37.6% 등으로 조사되고 있다. 마지막으로, 데이터를 사용해서 실시간으로 문제점을 발견하고 원격제어로 문제를 해결할 수 있는 수준의 스마트공장을 도입한 기업은 300인 미만에서 2.6%, 300인 이상에서 5.6% 등이고, 빅데이터와 최적화 솔루션을 사용해서 공정 전체를 최적화하고 종합적 제어를 할 수 있는 수준의 스마트공장을 도입한 사업체는 300인 미만에서 0.5%, 300인 이상에서는 없는 것으로 조사되고 있

<표 5-7> 생산공장의 스마트화 실행 수준

(단위: 개소, %)

항 목	300인 미만	300인 이상
수기로 생산일지/체크리스트 작성	188 (21.8)	33 (16.8)
EXCEL 활용 생산일지/체크리스트 관리/단순계획 수립	384 (44.5)	79 (40.1)
생산이력의 체계적 관리/언제나 생산정보 확인/ 추적	265 (30.7)	74 (37.6)
데이터 사용 실시간 이상발생 감지/원격제어로 문제해결	22 (2.6)	11 (5.6)
빅데이터/최적화 솔루션 활용 전 공정 최적화/종합적 제어	4 (0.5)	-
전 체	863 (100.0)	197(100.0)

다. 특이하게도 300인 이상의 사업체들에서 전반적으로 스마트공장의 도입 비율이 더 낮은 것으로 조사되고 있다.

<표 5-8>에는 스마트공장의 효과성에 관한 통계가 정리되어 있다. 항목들은 제품 불량률 감축, 납품기한 단축, 제조 리드타임 단축, 제조원가(인건비 제외) 감축, 공장가동률 개선, 생산성 개선 등으로서 주로 작업조직의 효율성과 관련된 항목들이다. 조사 결과들을 보면, 모든 항목들에서 3.3점 이상으로서 스마트공장의 효과가 상당히 높은 상태임을 알 수 있다. 우선 제품 불량률 감축은 300인 미만에서 3.6점, 300인 이상에서 3.7점 등이고, 납품기한 단축은 300인 미만과 300인 이상에서 모두 3.5점 등이며, 제조 리드타임 단축에서도 300인 미만과 300인 이상에서 모두 3.5점 등으로 나타나고 있다. 그리고 제조원가(인건비 제외) 감축은 300인 미만과 300인 이상에서 모두 3.4점, 공장가동률 개선은 300인 미만과 300인 이상에서 모두 3.3점, 생산성 개선은 300인 미만과 300인 이상에서 모두 3.5점 등으로 조사되고 있다. 이상의 조사결과들은 여러 측면에서 작업조직의 효율성에 상당히 긍정적인 효과를 내고 있음을 알 수 있다.

<표 5-8> 스마트공장의 효과

(단위: 점)

항목	300인 미만(N=695)	300인 이상(N=168)
제품 불량률 감축	3.635 (0.637)	3.673 (0.652)
납품기한 단축	3.508 (0.630)	3.458 (0.637)
제조리드 타임 단축	3.514 (0.623)	3.542 (0.608)
제조원가(인건비 제외) 감축	3.409 (0.614)	3.429 (0.615)
공장가동률 개선	3.250 (0.660)	3.286 (0.639)
생산성 개선	3.498 (0.655)	3.542 (0.664)

제4절 스마트공장과 노동의 역할·숙련요건의 변화⁸⁸⁾

1. 자동화기술

가. 자동화기술의 특성과 노동의 역할

자동화기술은 기계장치에 자동 제어기능을 부과하는 기술을 의미한다. 인간의 노동을 보조하는 수단으로서 손 기능의 연장인 도구로부터 시작해서 도구의 작업을 지원하는 동력장치를 갖춘 기계의 단계를 넘어서서 기계장비 스스로 자신의 동작을 제어하는 기능을 갖추게 된 것이 자동화 기계라고 볼 수 있다. 이런 자동화기계는 대체로 수동식 기계의 발전(기계화 단계)과 자동 제어기능을 부과하는 단계(자동화단계)를 거쳐서 발전해왔지만, 로봇처럼 기계화와 자동화가 동시에 진행되는 경우도 있다. 그것이 순차적으로 진행되는 동시에 진행되는 자동화기계는 기계화와 자동화 과정을 포함하고 있으며, 각각의 과정이 인간의 노동에 미치는 영향이 서로 다르다.

중소제조업체들을 돌아다녀 보면, 중소기업들도 자동화 비율이 상당히 높음을 알 수 있다. 화학산업이나 철강산업 등 장치산업이나 흐름생산 업종은 물론이고, 금속산업이나 자동차산업, 전자산업 등에서도 부품을 가공하는 공정들은 자동화비율이 높은 경향을 보여주고 있다. 중소기업의 자동화기계들은 로봇은 제한적이고 일반 자동화기계들이 대부분을 차지하고 있다. 기존에 수동식 기계가 존재했던 곳은 특별한 사정이 있지 않는 한 대부분 자동화과정을 거쳤다고 봐도 무방할 정도다. 이런 점에서 흐름공정이나 가공공정 등에서는 자동화의 양적 확대 가능성이 낮으며, 지능기술을 이용한 질적 심화 과정이 남아 있다. 그나마 자동화가 더딘 제조공정들은 조립, 검사, 포장, 원료 투입 등이라고 할 수 있는데, 최근

88) 이 절은 김미란 외(2020), 노용진 외(2020), 방형준 외(2019), 황규희 외(2019) 등에서 수행된 필자의 연구 결과들을 바탕으로 작성된 것이다.

값싼 협동로봇이나 센싱기술/인공지능-빅데이터 등의 등장으로 자동화가 훨씬 더 용이해지고 있어서 이들 공정들도 새롭게 자동화될 가능성이 높아지고 있다. 이처럼 자동화의 양적 확대 가능성이 있는 공정들도 있지만, 전체적으로 그것의 양적 확대 가능성이 높지 않기 때문에 자동화기술의 신규 도입에 따른 고용감축 가능성은 높지 않은 편이다. 더구나 중소기업의 경우 만성적인 인력부족에 시달리는 곳들이 많기 때문에 자동화로 인한 고용조정 가능성은 낮다고 봐야 한다. 중소기업에서는 그보다는 오히려 3D나 산재 위험으로 근로자들이 기피하는 공정이나 인력 부족이 심한 공정 등에 자동화기술을 도입하는 경향이 있기 때문에 중소기업에서의 자동화기술 도입이 일자리의 질을 개선하는 효과도 있다고 보는 것이 더 현실적이다.

기능적 측면에서 자동화기계는 작업자의 직접노동을 대체하는 의미를 가지고 있다. 인간의 직접노동을 대체하는 과정을 기계화와 자동화로 구분해서 세부적으로 살펴보면, 기계화는 인간의 손노동을 대체하는 것이고 자동화는 수동식 기계공들의 직접노동을 대체하고 있다. 로봇이 인간의 노동에 훨씬 더 심각한 부정적 영향을 미칠 가능성이 있는 이유는 로봇에는 기계화와 자동화가 동시에 포함되어 있기 때문이다. 어쨌든 자동화기계의 도입 이후 인간의 노동은 원자재나 원료에 작업을 해서 부품이나 제품을 만들어내는 직접노동보다는 자동화기계를 세팅하거나 운전하거나 고장이나 오작동 문제를 해결하는 등 자동화기계가 직접노동을 원활하게 수행할 수 있도록 만드는 간접노동으로 전환되고 있다. 이런 점에서 자동화기계 운전직들의 노동은 추상적 노동이라고 불리고 있다

자동화기술의 도입 후 작업자에게 요구되는 과업들을 정리하면, 대체로 다음과 같다. 첫째, 자동화기계를 운전하면서(operate) 정상적으로 작동하는지를 체크하고 감시·감독하는 과업이다. 둘째, 자동화기계에 대해서 원료(또는 원자재) 등을 투입하고 자동화기계의 작업 결과인 제품을 검사하거나 포장하는 등의 과업들이다. 셋째, 자동화기계가 작업을 수행하는 공구나 치구의 교환이다. 넷째, 자동화기계를 제어하는 컴퓨터 프로그램의 작성이나 수정 또는 편집 등의 과업이다. 다섯째, 자동화기계의 보전이나 고장이나 오작동의 발생 시 그것을 해결하는 과업이다. 여섯째,

자동화기계를 혁신하는 과업이다. 이들 과업 중 운전이나 원료 투입, 제품 검사, 포장 등의 과업들은 단순한 일들인 경향이 있고, 치구·공구의 교환, 프로그래밍, 보전이나 고장수리, 혁신 활동 등은 상당한 지적 숙련이 요구되는 난이도가 높은 과업들이다.

기존의 자동화기계에 사용되는 자동제어 장치는 컴퓨터 알고리즘에 기초하고 있어서 상황 변화에 적응할 수 있는 한계가 있다. 이처럼 제한된 유연성이 기존의 자동화기계가 지닌 가장 큰 한계라고 볼 수 있다. 이런 한계 때문에 기존의 자동화기계들은 대체로 단순 반복적인 동작을 계속하는 경향이 있다. 자동화기계의 이런 약점으로 인해서 소량생산방식의 정합성이 떨어지는데, 생산 제품의 변경에 따라 자동화기계의 프로그램 변경과 치구·공구 교환을 빈번하게 해줘야 하기 때문이다. 그런데 중소기업들, 특히 2차 벤더 이하의 하청기업들에서는 생산방식이 다품종 소량생산 방식인 경우가 많은데, 중소기업의 생산방식이 이런 특성을 가지고 있기 때문에 중소기업에서 자동화 수준이 제약되고 있다. 가령, 김미란 외(2020)에 따르면, 한 중소기업 내에서도 대량생산 제품에 대해서는 완전자동화를 적용하고 소량생산 제품에 대해서는 반자동화를 적용하고 있다. 그것이 완전 자동화이든 반자동화이든 다품종 소량생산방식에서는 자동화기계의 프로그램과 치구·공구를 신속하게 바꿀 수 있는 고속런던로자가 요구되고 있다.

프로그램의 변경이나 치구·공구의 교환 등은 그래도 정형화된 업무에 가깝기 때문에 그나마 해결하기가 용이한 편이다. 더 심각한 문제는 고장이나 오작동의 발생인데, 그것들 중에는 사전에 예측하기 어려운 것들이 많기 때문에 그런 문제들을 얼마나 신속하게 해결하느냐가 생산성이나 불량 감축 등에 결정적인 역할을 하게 된다. 중소기업에서는 특히 예지보전 등이 충실하지 않고 보전이나 고장 수리를 담당하는 공무부서가 따로 존재하지 않는 데다 현장의 작업자나 감독자들이 그런 과업들을 수행하는 경향이 있어서 고장이나 오작동이 더 빈번하게 발생하고 있기 때문에 그 문제들을 신속하게 해결하는 것이 중요한 과제로 등장하고 있다.

로봇도 다른 일반 자동화기계와 동일한 과업들을 요구하고 있지만, 난이도 등에서 다소간 차이가 있다. 기술적 측면에서 로봇은 팔의 동작이

복잡하지만 공구가 하는 작업은 단순한 경향이 있어서 로봇의 프로그래밍이 어렵고 공구의 작업은 난이도가 낮은 편이다. 이런 특성 때문에 로봇의 프로그래밍(또는 티칭)은 엔지니어가 담당하고 보전이나 고장수리도 전문적인 공무부서에서 담당하고 있어서 운전직을 두지 않거나 운전직의 역할이 로봇 작업의 감시·감독에 한정되는 경향이 있다. 이런 특성과 함께 로봇이 넓은 공간을 차지하는 등 경제적 타산성도 낮기 때문에 중소기업에서는 로봇의 사용이 극히 제한적인 경향이 있다. 그러나 최근 공간을 적게 차지하고 가격도 저렴한 협동로봇의 등장으로 중소기업에도 로봇의 도입이 확대될 가능성이 있다. 참고로, 협동로봇의 프로그래밍도 아직은 엔지니어들이 담당하는 경향이 있어서 협동로봇에 대한 작업자들의 역할은 여전히 제한적이다. 향후 프로그램을 통해서가 아니라 예정된 동선에 따라서 팔을 움직여 줌으로써 로봇을 티칭할 수 있게 사용자 편의성을 높일 수 있다는 전망이 제시되고 있는데, 그것이 현실화된다면 협동로봇이 급격하게 확산되고 또 협동로봇의 운용에서 작업자들의 역할이 확대될 수 있을 것으로 예상된다.

이상의 논의에서 우리는 자동화기계(특히 비로봇 자동화기계)의 사용과 함께 프로그래밍, 치구·공구 교환, 보전, 고장수리, 오작동 문제 해결, 자동화기계의 혁신 등 난이도가 높은 과업들이 요구되고 있음을 볼 수 있었는데, 이러한 과업들을 담당하는 직종을 통칭해서 테크니션이라 부르고자 한다. 테크니션은 기계설비의 운영을 맡고 있는 직종으로서 기계설비의 설계를 담당하는 엔지니어와 구분되고 있다. 이런 점에서 엔지니어는 과학과 공학적 이론에 기반을 두고 있다면 테크니션은 그것들에 대한 실제적인 이해를 가지고 있는 사람들이다. 테크니션은 엔지니어들의 기계설비의 설계 아이디어를 구현해내고, 그 기술이 잘 작동할 수 있도록 운영하는 사람들이다. 자동화기술의 맥락에서 보면, 테크니션은 자동화기술을 운전하고 그것이 잘 작동될 수 있도록 프로그램의 세팅과 편집, 보전과 정비, 필요한 공구나 치구의 마련 등의 과업들을 수행하는 사람들이다. 테크니션이 전통적인 생산기능직과 다른 점은 그들이 현대적인 기술을 사용하고 있다는 점이다. 테크니션이 자신의 과업들을 수행하기 위해서는 작업공정에 대한 이해뿐 아니라 기계설비와 원자재 등에 대한 이해,

전후 작업공정에 대한 이해 등을 필요로 하고 있다(水野順子, 1989; Koike, 1994). 대기업들은 이들 테크니션의 업무들을 별도의 공무부서에 부여하지만, 중소기업들에서는 공무팀을 두지 않는 곳이 많고 공무팀을 두더라도 보조적인 역할에 그치는 경우가 많아서 작업현장의 감독자나 고숙련공 등이 테크니션 역할을 담당하는 경향이 있다.

나. 중소기업의 테크니션 육성 현황

테크니션은 전통적인 기능직과 달리 기계장비와 그것의 작업공정, 원자재 등에 대한 이해를 필요로 하고 있기 때문에 상당한 수준에서 지적 능력이 요구되고 있다. 특히 자동화기계에서 발생하는 고장이나 오작동 문제들을 해결하기 위해서는 인지적 능력, 문제해결 능력 등이 요구되고 있다.

테크니션에게 이처럼 상당히 높은 수준의 지적 능력이 요구되고 있지만, 테크니션 직무를 수행하는 데 어느 정도의 학력이 요구되고 있는가에 대해서는 명확하지 않다. 인터넷 자료 등에서는 테크니션 직무 수행을 위해서는 통상 전문대 정도의 학력을 요구하는 것으로 나와 있다. 그러나 현장의 테크니션들에게 어느 정도의 학력이 요구되는가라고 질문을 하면, 학력 무관이라는 답이 가장 많이 나온다. 물론 그들에게 이론교육이 테크니션 숙련을 육성하는 데 도움이 어느 정도 되는지라고 물어보면 상당한 도움이 되고 있다는 답변을 들을 수 있다. 학교 교육과 기업 내의 이론 교육의 차이는, 학교 교육은 아주 일반적인 내용을 담고 있지만 기업 내 이론 교육은 특정 기계에 대한 직접적인 내용을 담고 있다는 사실을 감안하면, 학교 교육이 가지는 일반화된 내용이 특정 자동화기계를 다루는 테크니션 숙련에 도움이 되지 않는다고 이해하는 편이 나올 것으로 보인다. 또 한 가지 이유는 중소기업에서 전문대 졸업자들을 채용하더라도 그들이 근무하는 기간이 짧은 경향이 있기 때문에 테크니션 숙련을 쌓는 데 필요한 기간을 채우지 못하는 점과도 관련이 있는 것으로 보인다. 실제로 자동화 단조공정을 가지고 있는 기업들에서 대졸자들을 채용해서 테크니션을 육성하는 실험을 해본 적이 있는데, 그들의 초기 이직으로 그 실험

이 실패로 끝나고 말았다. 그럼에도 불구하고 가끔씩 대졸자나 전문대 졸업자 등이 테크니션 직무를 수행하는 중소기업들을 볼 수 있는데, 그들이 어떤 이유 때문이든 테크니션 숙련을 형성할 수 있을 정도의 기간 동안 근무를 하게 되면 저학력자보다 더 쉽게 테크니션 직종으로 성장하는 경향이 있는 것으로 보인다.

테크니션 직무가 상당 수준의 지적 능력을 요구하고 있지만, 그것을 책 속에서 이론적으로 배우기보다는 오랜 직업 경험을 통해서 배우는 부분이 훨씬 더 많은 점도 특징적이다. 테크니션 숙련이 원숙한 수준까지 도달하는 데 보통 10년 이상이 소요되는 경우들이 많다. 그런데 전통적인 생산기능직이 숙련공의 보조로부터 시작해서 단순한 과업부터 수행해가면서 숙련을 쌓아 온 것처럼 테크니션 숙련도 자동화기계의 단순 운전 과업부터 시작해서 간단한 보전, 치구와 공구의 교환, 간단한 고장의 수리 등의 숙련들을 형성하는 과정을 거치고 있다. 다만, 단순 운전 숙련에서 그 다음 단계의 숙련들로 성장하는 것은 질적인 비약을 포함하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이런 점 때문에 일부 운전직에 대해서만 자동화기계의 세팅 과업들을 훈련시킨다는 얘기를 몇 개의 기업들로부터 들은 적이 있다. 테크니션으로 육성하는 기준은 성실한 직무태도와 동기부여, 학습 능력의 정도 등이다.

그런데 중소기업에서 테크니션들이 전반적으로 고령화되고 있고 그들을 육성하는 데 어려움을 겪고 있어서 테크니션의 부족이 중소기업의 운영에 심각한 장애가 될 것으로 알려지고 있다. 테크니션의 육성을 어렵게 만드는 중소기업의 몇 가지 사정들은 다음과 같다. 첫째, 테크니션으로 성장하는 데 필요한 기간만큼 근속을 채우는 근로자들이 별로 없다. 테크니션의 육성에 통상 10년 이상 걸리고 있는데, 그 정도의 근속기간을 갖는 생산기능직 근로자들이 거의 없다. 더구나 테크니션의 육성에 필요한 학력을 가진 근로자들이 중소기업에서 그 정도의 기간 동안 근무할 가능성은 더욱 낮다. CNC나 머시닝센터 등처럼 범용성이 높은 자동화기계의 경우에는 기업 간 이동에도 불구하고 그 기계에 대한 작업경험을 늘릴 수 있기 때문에 테크니션 숙련을 육성하는 데 상대적으로 용이한 편이지만, 특수목적용 자동화기계의 경우에는 테크니션 육성이 매우 어려운 실정이

다. 둘째, 테크니션과 다른 생산기능직 사이의 임금 격차가 너무 작은 경향이 있다. 기업에 대한 중요성을 감안할 때 테크니션은 별도의 직무로 설정해볼 수 있을 것 같은데, 중소기업 경영자들이 다른 생산기능직들의 눈치를 보느라고 테크니션과 일반 생산기능직 간 차등화에 주저하고 있다. 그동안에는 약간의 차등을 두었던 것도 최저임금의 급등과 함께 그 차이가 현저하게 줄어들었다는 얘기들이 많이 들린다. 셋째, 테크니션의 육성에 필요한 이론 교육을 제공하기가 어렵다. 테크니션의 육성에 필요한 교육은 최소한 몇 달이 필요하기 때문에 일학습병행제 등을 통해서 전달하는 경향이 있다. 그런데 그 정도의 교육을 실시하기 위해서는 자체적인 교재를 가지고 있어야 한다. 범용성이 높은 자동화기계는 외부 훈련기관 등에서 이미 갖추어져 있기 때문에 교재 마련이 상대적으로 쉽지만, 특수목적용 자동화기계의 경우에는 교재 마련 자체를 매우 힘들어하고 있다. 넷째, 특수목적용 자동화기계의 경우에는 불충분한 교재 준비와 함께 훈련장사의 부족도 경험하고 있다.

2. 정보관리기술

정보관리기술은 제품의 설계, 생산계획, 원자재, 생산과정, 현장 내 물류와 보관, 재고, 판매, 고객, 여러 자원들 등에 대한 정보를 관리하는 기술이다. 대표적인 정보관리기술로는 자원 기획에 사용되는 ERP, 실행 국면에서 사용되는 MES, 기계설비의 제어 국면에 사용되는 PLC 등을 들 수 있다. 본 연구가 제조현장을 중심으로 논의하기 때문에 MES를 중심으로 살펴보고자 하는데, MES가 정부의 스마트공장보급사업의 주된 대상이라는 점도 감안했다.

참고로 MES는 제조공정에 특화된 정보관리시스템이다. 통상 고객의 주문서(하청기업의 경우에는 원자재명세서(Bill of Materials: BOM)도 원청기업으로부터 받음), 생산계획 등을 ERP와 같은 상위 계층의 정보관리시스템으로부터 받아서 원자재, 기계설비, 생산 정보, 품질 정보, 재고, 제품의 이력 정보 등 생산과 관련된 정보들을 관리하는 시스템이다. 이런 점에서 MES는 제조현장의 정보를 관리자들에 한눈에 들여다볼 수 있게

해주기 때문에 현장 정보의 투명성이 확대돼서 문제점의 신속한 확인과 해결, 신속한 의사결정, 효과적인 생산관리 등을 도모할 수 있게 된다.

가. 중소기업들의 정보관리기술의 도입 및 운영 현황

정부의 스마트공장보급사업 지원을 받은 중소기업들은 절대 다수가 MES를 중심으로 정보관리기술을 도입하고 있기 때문에 본 연구에서 조사한 사례기업들도 대부분 MES를 도입하고 있다. MES 외에 ERP, 고객 관리용 정보관리시스템인 SCM 등을 도입한 기업들도 일부 있지만, 대부분은 MES에 초점을 맞추고 있다. 참고로, ERP는 2000년대 초반부터 정부의 보급지원을 받으면서 중소기업들에서도 많이 도입된 적이 있지만, 많은 경우 그 전체 기능을 쓰기보다는 회계장부처럼 사용하고 있어서 그것의 안착이 성공적이었다는 평가를 받지 못하고 있다. ERP는 자원기획을 위한 정보관리체계이기 때문에 경영정보를 근로자들과 공유하는 셈인데, 근로자들과의 경영정보 공유에 부담을 느끼는 중소기업들이 꽤 많이 있다는 얘기를 ERP 공급업자로부터 들은 적이 있다. 반면에 MES는 현장의 정보를 경영진이 바로 볼 수 있도록 하는 것이기 때문에 사측보다는 근로자측이 부담스러워할 수 있는 정보관리시스템이다.

사례 중소기업들이 정보관리기술을 도입한 이유는 자체적인 필요성에서 출발하는 경우들도 있지만, 원청기업의 요청이나 정보관리시스템 공급사의 권유 등으로 도입한 경우들도 많았다. 특히 원청기업은 자신의 부품들에 대한 품질관리에 관심을 많이 가지고 있어서 불량추적 관리 용도의 정보관리시스템을 많이 요구하고 있다. 어쨌든 중소기업이 자체적인 문제의식을 가지고 도입하는 경우와 외부의 압력이나 권유로 도입하는 경우 사이에 정보관리시스템의 활용 정도와 효과성에 상당한 차이가 발생하고 있다. 자신의 문제의식을 가지고 있을 때 정보관리기술 사용의 목적의식을 분명하게 가지고 또 그것의 안착을 위해서 더 많이 노력하기 때문인 것으로 보인다. 자신의 문제의식을 가지고 있지 않는 경우에는 중소기업의 실정이나 비즈니스의 본질을 잘 모르는 정보관리시스템 공급업체의 주도로 도입하게 되어서 정보관리기술을 형식적으로 도입하게 되는

문제점을 낳는 경향이 있다. 뒤에서 다시 논의하겠지만, 정보관리시스템의 콘텐츠를 잘 알고 있는 기업 내부 인사들이 정보관리시스템의 내용을 채워야 하고 또 다수 작업자의 공동 노력이 요구되고 있는데, 정보관리시스템의 도입과 운영 과정에서 근로자들의 참여를 독려하는 주도자 없이는 정보관리시스템의 안착은 어렵다.

사례기업들을 보면서 중소기업에 정보관리기술의 구축에 우호적이지 않은 상황들이 많이 존재한다는 점을 알 수 있었다. 이런 약점 때문에 중소기업에서 정보관리기술을 도입하더라도 안착되지 않을 가능성이 상당히 높으며, 동시에 정보관리기술이 전면적으로 도입되기보다는 일부 기능들만 도입될 가능성이 높은 것으로 보인다. 실제로 사례조사 기업들 중 다수가 MES를 풀 기능이 아니라 일부 기능만 도입하고 있음이 발견되고 있다. 이런 현상은 중소기업이 가지고 있는 객관적인 조건에 기인하는 바가 크기 때문에 부분적 도입이 현실적인 방안이라는 평가를 내릴 수 있으며, 그만큼 중소기업에서 정보관리기술의 기능들을 넓혀서 안착시키는 데까지 상당한 시간이 걸릴 것으로 전망된다.

그렇다면, 중소기업에서 정보관리기술의 도입과 안착에 영향을 주는 객관적 요인들은 무엇일까? 먼저 가장 눈에 띄는 요인은 작업조직의 합리화 정도이다. 정보관리시스템은 그것 자체로서 작업공정의 공식화와 표준화를 함축하고 있다. 정보화는 공식화를 의미하고 공식화가 되기 위해서는 표준화가 필요하기 때문이다. 이런 점 때문에 정보관리기술의 도입 전에 작업공정의 공식화와 표준화가 되어 있고 엑셀 수준에서라도 정보를 관리하고 있었다면 정보관리시스템의 안착이 훨씬 용이해진다. 그런데 다수의 중소기업이 주문생산이나 다품종 소량생산에 의존하고 있기 때문에 작업공정의 표준화와 공식화가 어려운 상태에 있고, 그런 약점 때문에 중소기업에서 정보관리기술을 도입하는 데 상당한 어려움을 겪고 있다. 어떤 중소기업들에서는 작업공정마다 합리화 수준이 달라서 특정 공정에만 정보관리기술을 도입하고 있기도 했다.

원하청 공급사슬구조에서 어떤 위치에 있는가도 정보관리기술의 도입과 안착에 영향을 주고 있다. 앞에서 얘기한 것처럼 원청기업의 도입 압력이 중소기업의 정보관리기술 도입을 촉진하고 있다. 그러나 중소 하청

기업들은 원청기업이 자신의 제조현장 정보를 훨씬 들여다보게 될 것이라는 우려도 가지고 있어서 원하청관계가 정보관리기술의 도입에 반드시 긍정적인 것만은 아니다. 원청기업과 하청기업은 사실 서로 연계된 공정들을 담당하고 있는 셈이기 때문에 제조공정의 정보들을 서로 호환성있게 통일할 필요성이 제기되는데, 복수의 원청기업과 관계를 맺고 있는 중소기업의 경우에는 원청기업의 수가 늘어나는 만큼 통일해야 하는 정보의 수도 기하급수적으로 늘어나게 된다. 어떤 사례기업의 경우에는 동일한 원자재에 대해서도 원청기업별로 아이템 번호가 다르기 때문에 다른 코드를 부여해야 한다고 말하고 있다. 이런 특성 때문에 공급사슬구조에서 2차 벤더 이하로 내려가면 원청기업의 수가 늘어나는 경향이 있기 때문에 기술적인 측면에서도 정보관리기술을 도입해서 사용하기가 쉽지 않게 된다.

제조공정에 자동화기술이나 지능기술 등 디지털기술의 도입 정도도 정보관리기술의 도입과 안착에 영향을 주고 있다. MES의 가장 중요한 기능 중 하나가 정보의 실시간 수집인데, 자동화나 지능화 수준이 높을수록 실시간 정보가 자동으로 수집되는 비율이 높고, 동시에 근로자들이 직접 생산으로 벗어나 있어서 정보 입력 시간을 더 많이 가지게 되기 때문이다. 수작업 공정에서는 작업자들이 RFID나 바코드 등을 이용해서 정보를 입력하고 있는데, 정상적인 작업 상황에서는 정보입력에 어려움이 없지만 불량이나 오작동이 발생하는 경우에는 작업자들이 수기로 입력을 해야 하기 때문에 실시간 정보 수집에 상당한 어려움이 따르게 된다.

정보관리시스템의 안착에 영향을 미치는 또 한 가지 중요한 요소는 정보관리시스템이 해당 중소기업의 작업조직에 얼마나 정합적인가에 있다. 작업조직은 정보관리시스템에 대해서 일종의 토대와 같은 것이기 때문에 정보관리시스템을 작업조직에 정합적이게 도입해야 한다. 그런데 중소기업이 정보관리시스템 도입 시 자체 역량이 없기 때문에 외부 전문가의 도움을 받아야 하는데, 그 외부 전문가가 IT기술 전문가들로만 구성될 때에는 해당 기업의 작업조직을 이해하지 못하기 때문에 정합적이지 않은 정보관리시스템을 도입할 가능성이 높아진다. 이런 점에서 해당 중소기업의 작업조직에 전문성을 가지고 있는 내부 전문가의 역할이 제고될 때 정

보관리시스템의 정합성이 높아질 수 있다.

중소기업에서 정보관리시스템을 통한 정보의 실시간 수집에도 한계가 있지만, 보다 큰 한계는 수집된 정보의 사용에 있다. 중소기업들의 사례 조사를 해보면, 정보관리시스템을 통해서 수집된 정보들을 체계적으로 사용하는 중소기업들은 많지 않다. 제한적이거나 정보관리시스템의 안착에 성공한 기업들도 수집된 정보를 어떻게 사용할 것인가에 대한 목적의식은 분명하지 않은 경우들이 많다. 현재 정보관리시스템을 통해서 수집된 정보들을 많이 사용하고 있는 분야는 현장의 실시간 운영현황 체크, 불량률의 원인 추적, 정보의 공유 등이고, 그 정보들을 더 적극적으로 작업공정의 개선이나 정보지능기술의 개발 등에 체계적으로 사용하는 곳들을 발견하기가 매우 어려웠다.

나. 정보관리기술의 안착을 위한 근로자들의 역할

정보관리기술은 기본적으로 정보를 수집하는 데 초점이 있기 때문에 생산기능직 근로자들의 노동과 대체관계에 있지 않다. 이런 특성 때문에 정보관리기술이 근로자의 작업방식에 큰 영향을 주지 않고 있다. 최근에는 바코드나 센서 등을 통해서 작업정보를 입력하는 경우들이 많아져서 작업자들에게 추가적인 업무부담도 크지 않고 있다. 다소간 불편해하는 것은 불량이 발생해서 작업자들이 수기로 직접 입력해야 하는 경우이다. 정보관리기술 도입 초기에는 그것의 도입으로 인한 소소한 작업방식의 변화 때문에 작업자들이 다소간 불편해하지만, 3~4개월 정도 지나면 익숙해지면서 정보관리기술로 인한 새로운 작업방식을 더 편하게 생각하는 경향이 있다. 정보관리시스템을 운영하는 데 필요한 숙련의 습득이 어려운 것은 아니라는 평가들을 내리고 있다.

정보관리기술의 도입이 작업자들의 업무를 대체하는 것이 아니기 때문에 그것의 도입이 직접적으로 생산기능직 근로자들의 수를 줄이지는 않고 있다. 정보관리기술의 도입 초기에 작업들의 공식화와 표준화 수준이 높아지면서 요구되는 업무량이 늘어나기 때문에 인력을 조금 더 많이 사용해야 되는 경우들도 발견되고 있다. 물론 정보관리기술의 도입이 간접

적으로 고용에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 남아 있다. 작업현장의 정보를 실시간으로 수집하고 활용하여 작업공정의 효율성을 올림으로써 고용을 줄일 여지가 있기 때문이다. 그렇긴 하지만 그것은 근로자들의 고용 불안에 다가오는 직접적인 영향이 아니기 때문에 근로자들의 보다 심각한 우려는 현장의 정보 비대칭성이 사라짐으로써 작업자들이 현장에서 누리고 있는 여러 가지 편법의 여지를 줄인다든가 향후 그 정보들을 이용해서 근로자들을 통제할 수 있다는 점 등에 있다. 이런 우려들은 무노조기업의 개별 근로자들로부터는 잘 들려오지 않고 있지만, 유노조기업에서 노동조합들이 정보관리기술의 도입을 반대하는 논거로 사용되고 있기도 한다.

정보관리기술의 경우에는 그것의 도입이 근로자에게 미치는 영향보다는 근로자의 협력적 태도가 정보관리기술의 정착에 미치는 영향이 훨씬 큰 것으로 평가된다. 앞에서 언급한 것처럼 정보관리기술은 작업자의 노동에 대한 대체관계에 있거나 작업자의 도구라기보다는 관리자나 생산관리/생산기술/품질관리 엔지니어들의 도구이기 때문에 작업자들의 직무에 미치는 영향은 상대적으로 작은 편이다. 반면에 정보관리기술의 생명은 정확한 생산정보를 실시간으로 수집하는 데 있고 정보의 수집에 대부분의 근로자들이 관여하고 있다는 점을 감안하면 근로자들의 협력 없이는 정보의 정확성이나 신속성 등을 보장받기 어려움을 알 수 있다. 정확하지 않은 정보가 일부분이라도 들어오게 되면, 그 정보가 관여하는 여러 가지 통제들에 오류를 낳기 때문에 항상 100% 정확한 정보가 요구되고 있다. 더구나 생산정보들은 실시간으로 수집될 필요가 있기 때문에 작업과 동시에 정보가 반드시 입력되어야 한다. 금융업처럼 근로자들의 업무가 바로 정보관리시스템에서 이루어진다고 하면 업무 수행이 곧 정보의 입력 과정이 되지만, 제조공정에서는 제조업무가 곧 정보입력은 아닌 경우들이 많이 있기 때문에 정보의 입력은 작업자들의 추가적인 과업이 되는 경우들이 많다. 더구나 생산과정에 편법이 존재하고 그것을 은폐하려고 한다면 정보의 왜곡이 발생할 수도 있게 된다. 이런 점 때문에 작업이 공식화되고 표준화된 절차대로 정확하게 수행되고, 그 정보가 정보관리시스템에 입력되어야 한다. 이런 노력이 대부분의 근로자들에게 요구되고 있

기 때문에 정보관리시스템의 운영은 근로자들의 집단적 노력이 요구되고 있으며, 그만큼 근로자들의 태도 개선이 요구되고 있다. 앞에서 언급한 것처럼 근로자들이 정보입력에 필요한 정보통신기술 운용 능력을 습득하는 것은 아주 어려운 것이 아니기 때문에 숙련상의 어려움이 크지 않지만, 근로자들이 정보관리시스템의 도입으로 인한 여러 가지 불편함을 감내할 수 있는 태도관리는 상당 수준에서 요구되고 있다. 이런 특성에 최경영자나 실권자들이 정보통신기술의 안착을 위해서 발 벗고 나서서 근로자들을 독려하는 기업들에서 그나마 정보관리기술이 잘 사용되고 있었다. 이런 하향식 접근법은 정보관리시스템을 통해서 정보의 수집까지는 이끌고 갈 수 있지만, 혹시라도 수집된 정보를 오남용하게 되면 근로자들의 반발을 불러일으켜서 정보관리시스템의 붕괴로 이어질 우려가 있다. 그리고 이런 하향식 방식은 공정개선 등 작업조직의 혁신 과정에 그 정보들을 유용하게 활용하는 데 한계가 있을 가능성이 높다. 이런 맥락에서 본 연구는 정보관리기술의 도입과 안착 전 과정에서 근로자들의 참여를 촉진하기 위한 일터혁신 기법을 통합적으로 활용해볼 필요가 있다는 점을 제안하고 싶다.

정보화기술의 도입과 일터혁신의 통합적 접근은 한편으로 정보화기술의 도입을 너무 기술적 관점에서만 바라보지 말고 더 큰 혁신의 일부로서 보라는 주문을 함축하고 있다. 앞에서 언급한 것처럼 중소기업에서 비교적 간단한 정보관리기술인 MES마저도 풀 기능으로 도입하기 어려운 실정을 감안하면 중소기업이 부닥치고 있는 문제의 해결 관점에서 정보관리기술을 도입할 필요성이 있다. 그럴 때에만 중소기업에서 정보관리기술이 실질적으로 사용될 수 있고 조직의 효율성을 높이는 효과를 볼 수 있을 것이기 때문이다. 정보화기술의 도입과 일터혁신의 통합적 접근은 또 다른 측면에서 정보관리기술 기반의 일터혁신 기법을 개발할 필요가 있다는 점도 함축하고 있다. 그동안의 일터혁신은 기계설비와 환경적 상황의 모순적 구조를 인적자원을 통해서 해결하는 데 초점을 맞추어 왔고, 그것을 위해서 작업자들의 직무수행 역량과 태도를 개선하는 여러 인사제도들의 활용에 초점을 맞추어 왔다. 그런데 근로자들의 직무 수행 역량과 태도를 개선할 정도의 인사제도를 갖추지 못한 중소기업의 일터혁신

은 조반장 등 핵심 근로자 중심으로 이루어지거나 혁신의 내용이 제한적이고 기형적인 모습 등을 보여 왔다. 중소기업의 이런 사정을 크게 개선할 수 없어서 주어진 상황적 조건으로 본다면, 정보관리기술 등을 적극 활용해서 일터혁신 기법을 개선할 필요성이 제기되고 있다. 가령, 정보관리기술은 작업현장의 정보들을 신속하고 투명하게 제공하기 때문에 불량과 병목현상 등 여러 가지 개선점들의 소재와 원인 확인을 용이하게 해주기 때문에 공정개선의 출발점으로서 유용한 툴이다. 그리고 정보관리기술을 이용하게 되면 흐름생산을 창출하기가 용이해지고 적시공급체계를 갖추기 쉬워지기 때문에 소로트생산과 재고낭비 감축 등을 이루기도 용이할 것으로 보인다.

3. 지능화기술

지능화기술은 인공지능-빅데이터를 중심으로 해서 사물인터넷, 센싱기술 등을 통칭하는 개념이다. 기존의 자동화기계들은 사람이 작성한 알고리즘에 따라서 제어하고 있다면, 인공지능은 데이터에 기초해서 학습을 수행하고 그 학습결과에 기초한 제어기능을 가지고 있다. 이런 특성에 인공지능은 여러 가지 상황을 판별하고 각 상황에 적합한 대응방식들을 결정할 수 있는 지능을 가졌다고 주장되고 있다.

기존의 알고리즘 기반 제어장치와 달리 인공지능은 스스로 판단하고 결정하는 능력을 가졌다고 주장되지만, 그것은 기본적으로 데이터에 대한 통계적 요약에 근거하고 있다는 점에서 인간의 지능과는 다르다. 인공지능은 데이터를 분석하는 데 있어서는 인간의 두뇌를 압도하지만 직관적 능력에서는 사실상 제로에 가깝다⁸⁹⁾. 인간의 지능은 데이터의 범위를 벗어난 것에 대해서도 자신의 학습 결과에 근거해서 추론해내는 능력이 있다면, 인공지능은 데이터 범위 내에서 이루어지는 학습에 근거해서만

89) 지능은 시스템 1 사고와 시스템 2 사고 등으로 구분되는데, 시스템 1 사고는 직관적이고 무의식적인 사고방식을 의미하고, 시스템 2 사고는 합리적이고 의식적인 사고방식을 의미한다. 인공지능은 인간의 지능에 비해서 시스템 2 사고에는 더 능하지만, 시스템 1 사고에서는 뒤지는 것으로 알려지고 있다.

판단하고 그것의 범위를 벗어난 것에 대해서는 학습이 이루어지지 않는다. 이런 특성 때문에 인공지능의 기계학습이 뛰어나기 위해서는 양질의 데이터가 전제되어야 한다. 즉, 인공지능이 가변적 상황에 대해서 적절한 대응방안을 마련하기 위해서는 모든 상황에 대한 학습이 요구되고 있고, 그것을 위해서는 모든 상황에 대한 데이터를 가지고 있어야 한다. 그런데 인간이 잘 범하는 오류나 실수에 대해서는 사람들의 주목을 받기 때문에 데이터화될 가능성이 높지만, 인간에게는 너무나 당연한 것이어서 실수나 오류로 이어지지 않는 것들이 오히려 인공지능에게 학습이 안 되어 있을 가능성이 높다.

인공지능의 또 한 가지 특성은 사물의 현상을 읽는 것이지 사물의 본질을 꿰고 들어가서 이해하는 것은 아니라는 점이다. 즉, 인공지능은 사물과 사물의 차이점 발견, 유형 구분 등을 수행하는 수준이고, 사물의 구조를 이해하는 필요한 인과관계 등을 파악하는 것까지 발전한 것은 아니다. 가령, 인공지능이 개와 고양이를 구분하는 것은 개와 고양이의 그림 차이를 보는 것이지 개와 고양이의 속성을 이해하면서 양자를 구분하는 것이 아니다. 이런 한계 때문에 인공지능의 현재 수준은 지능의 1단계인 지각 단계를 크게 벗어나지 못하고 있으며, 그것이 현재 주로 적용되고 있는 분야는 영상인식, 음성인식, 자연어 처리 등이다.

제조공정에 인공지능이 적용될 수 있는 유망 분야들로는 품질 검사 공정, 기계설비의 보전과 고장 감지 등 기계설비 관리, 현장 내 물류, 창고 관리 등이다. 이들은 대부분 인공지능의 영상인식 기능을 활용하고 있는 분야들이다. 인공지능에 대한 기대가 높지만, 중소기업 제조현장에 인공지능이 사용되는 경우는 극히 드문 것으로 보인다. 우선 무엇보다 인공지능을 적용하는 데 필요한 데이터의 준비 정도가 낮기 때문에 인공지능을 활용할 수준까지 발전하는 데는 시간이 필요할 것으로 보인다. 데이터의 준비 부족은 비단 중소기업만의 문제가 아니고, 대부분의 대기업에서도 인공지능을 학습시킬 만큼 데이터가 충분하게 존재하지 않는 것으로 알려져 있다.

인공지능이 도입되었을 때 그것이 인간 노동에 미치는 영향은 인공지능의 학습이 어느 정도 완전할 것인가와 관련이 있다. 만약 인공지능의

학습이 완벽하다면 인간 노동의 역할은 남아 있지 않을 것이고, 인공지능의 학습이 완벽하지 않다면 그것을 보완하기 위해서 인간 노동의 역할이 남아 있을 것이다. 그런데 앞에서 언급한 것처럼 인공지능은 데이터의 범위를 벗어난 학습을 할 수 없기 때문에 모든 상황을 포괄하는 데이터를 가지고 있지 않다면 인공지능은 완벽할 수 없다. 인공지능의 오차가 감내할 수준이라면 인간 노동의 역할은 사라지겠지만, 그렇지 않다면 인공지능과 인간의 협업이 요구되고 있다.

작업공정에 인공지능을 적용하고자 할 때 컴퓨터 프로그래밍을 하는 능력과 그것의 콘텐츠를 구성하는 작업공정의 내용을 이해하는 것이 동시에 필요하다. 현재 주로 거론되는 인공지능 프로그램은 오픈 소스로서 인터넷에 상당히 많이 공개되어 있기 때문에 진입장벽이 아주 높지 않은 것으로 알려지고 있다. 따라서 인공지능을 작업공정에 도입하기 위해서는 작업공정의 내용을 잘 아는 현장전문가와 인공지능 프로그래밍 전문가의 협업이 필요한데, 이것을 위해서는 현장 전문가들에게 인공지능에 대한 기본적인 이해를 높이는 노력이 요구되고 있다. 어떤 대기업 지능화 기술 활용 사례를 보면, 초기에는 인공지능 프로그래머와 현장 전문가의 협업을 통해서 인공지능을 개발해왔는데, 작업공정과 인공지능 양쪽을 다 아는 사람들이 개발한 인공지능의 성과가 더 높기 때문에 지금은 현장 전문가들에게 인공지능 프로그래밍 훈련을 시켜서 양쪽을 다 보도록 하고 있다고 한다.

제5절 연구의 요약과 고용정책 개선 방안

1. 연구의 요약

이상으로 본 연구는 중소기업의 스마트공장 확산을 위한, 그리고 확산에 따른 고용노동정책 과제들을 살펴보았다. 본 연구에서 주목하고 있는 초점은 스마트공장의 기술적 특성과 중소기업의 상황적 특수성이 낳고

있는 모순적 구조이며, 본 연구는 그 모순적 구조를 해결하는 데 요구되는 인적 역량을 중심으로 고용정책 과제들을 도출하였다. 본 연구에서는 스마트공장의 기술적 특성을 자동화기술, 정보관리기술, 지능화기술 등으로 구분해서 살펴보았으며, 중소기업의 특수성은 시장 환경, 생산방식과 작업조직, 다른 기술 환경, 정보관리·생산관리 역량과 작업자들의 IT 및 직무 역량 등에 있다. 중소기업에서는 전체적으로 스마트공장의 확산에 따른 고용감소 효과가 약한 반면 스마트공장의 정착에 어려움이 많기 때문에 스마트공장의 확산이 고용에 미치는 부정적 영향에 따른 고용 이슈보다는 스마트공장의 확산을 위한 고용 이슈에 더 많은 비중을 두었다.

자동화기술, 정보관리기술, 지능화기술 중 고용에 가장 부정적인 영향을 미치는 것은 자동화기술이다. 자동화기술은 작업자들의 노동과 직접적인 대체관계에 있기 때문이다. 그러나 중소기업에도 기술적으로 가능하고 경제적으로 타산성이 있는 공정들은 이미 대부분 자동화되어 있기 때문에 자동화기술의 양적 확대 가능성은 낮다. 로봇과 인공지능의 발전으로 조립, 검사, 포장 공정 등에서 새로 자동화될 가능성이 남아 있지만, 여전히 제한적이다. 중소기업에서 전체적으로 자동화기술의 양적 확대 가능성이 높지 않기 때문에 그것의 고용 감소 영향은 크지 않은 것으로 보인다. 더구나 많은 중소기업들이 만성적인 인력부족에 시달리고 있기 때문에 자동화기술의 도입으로 인위적인 고용조정 가능성은 매우 낮으며, 자동화기술이 근로환경을 개선하고 산재 위험 요소들을 줄여주기 때문에 인력유입에 긍정적인 영향을 미칠 가능성도 있다.

반면에 중소기업에서 자동화기술을 효과적으로 사용하기 위한 고용정책 과제들은 크게 제기되고 있다. 기존의 알고리즘 기반 자동화기술은 정형화되고 반복적인 동작만을 수행하기 때문에 유연성이 떨어지는데, 중소기업의 시장 환경은 다품종 소량생산을 요구하고 있는 경우들이 많아서 모순이 발생하고 있다. 또한, 자동화기계들은 잦은 고장과 오작동을 일으키기 때문에 그런 문제들을 신속하게 해결하는 것이 생산성과 품질 경쟁력을 확보하는 데 결정적인 중요성을 가지고 있다. 자동화기계와 중소기업의 상황적 조건 사이에 발생하고 있는 이런 모순적 구조를 해결하는 것은 인간의 노동인데, 특히 그런 과업들을 해결해낼 수 있는 고숙련

근로자로서 테크니션의 육성 과제가 제기되고 있다.

정보관리기술은 정보관리에 초점을 맞추고 있기 때문에 작업자들의 노동과 직접적인 대체관계에 있지 않아서 고용에 미치는 영향은 작은 편이다. 그보다는 정보관리기술이 현장의 정보 투명성을 높여서 작업자들의 편법 사용을 어렵게 만들고 작업자들의 통제수단을 강화해서 작업자들의 힘을 떨어뜨릴 수 있다는 우려들이 제기되고 있다. 이런 우려는 노동조합이 있는 경우에 특히 많이 제기되고 있기 때문에 근로자들의 수용성을 높이기 위해서는 이런 우려들을 불식시킬 수 있는 사측의 노력이 요구되고 있다. 그런데 정보관리기술은 대부분의 근로자들이 정확한 정보를 실시간으로 입력해줘야 정상적인 운영이 가능하기 때문에 근로자들의 협력이 없으면 정보관리기술을 정상적으로 운영할 수 없다. 정보가 완벽하게 정확하지 않으면 정보관리시스템은 쓸모없는 정보의 쓰레기통으로 전락하게 되고, 그 결과 도움도 되지 않는 정보의 입력을 위해서 근로자들이 추가적인 작업을 해야 하는 문제가 발생할 수 있다. 이런 맥락에서 하향식으로 통제하는 방식만으로는 정보의 정확성을 담보할 수 없다는 점을 주의할 필요가 있기 때문에 근로자들의 자발적 협력을 끌어내는 방안이 요구되고 있다. 그리고 정보관리기술을 통해서 얻은 정보들을 단순한 관리 목적을 넘어서서 작업공정의 개선과 관리방식의 혁신에도 유용하게 사용할 필요성이 제기되고 있다. 이런 문제의식에서 본 연구는 정보관리기술의 확산에 따른 고용정책 과제로서 스마트공장의 확산과 일터혁신의 통합적 접근 필요성을 제기하고 있다.

지능화기술은 인공지능, 사물인터넷, 센싱기술 등의 발전과 함께 기대를 많이 받고 있지만, 현재 중소기업에서 그것의 활용 수준은 매우 낮다. 지능화기술의 핵심 기술인 인공지능은 사물의 현상을 지각하는 단계를 크게 벗어나 있지 않다. 인공지능의 이런 특성 때문에 현재는 주로 영상인식, 음성인식 등에 많이 사용되고 있으며, 제조현장에서 주로 검사, 기계설비 관리, 창고관리 등에 활용되고 있다. 그런데 지능화기술은 기본적으로 통계적 요약으로서 데이터 내에서만 학습될 수 있기 때문에 인공지능이 제대로 작동하기 위해서는 모든 가변적 상황을 포괄할 수 있는 데이터가 요구되고 있다. 그런데 중소기업들이 이런 양질의 데이터를 가지고

있는 경우가 드물어서 인공지능의 활용이 제한적이며, 설사 도입되더라도 인공지능의 불완전한 학습을 보완하는 작업자들의 역할이 요구되고 있다.

작업공정에 적합한 지능화기술을 개발·사용하는 데 정보화기술 전문가와 작업공정 전문가 등이 요구되고 있다. 인공지능은 형식적 틀에 해당되고 그것의 내용은 작업공정 전문가가 채워줄 필요가 있기 때문이다. 인공지능을 더욱 발전시키는 일은 지속적으로 추진되어야 하지만, 그것의 현장 적용력과 활용성을 높이기 위해서 현장 전문가들의 기여도를 높일 필요가 있다. 이처럼 지능화기술의 발전에 따른 고용정책 과제로서 작업공정 전문가들에게 인공지능 등 정보화기술을 이해시킬 수 있는 지원정책을 제공할 필요성이 제기되고 있다.

2. 고용노동정책 개선 방안

이상으로 본 연구는 자동화기술의 확산과 관련해서 테크니션의 육성, 정보관리기술의 확산과 관련해서 일터혁신과의 통합적 접근, 지능화기술의 확산과 관련해서 제조공정 전문가들의 지능화기술 이해 제고 등의 고용노동정책 과제들을 제시하였다. 이들 고용노동정책 과제들을 위한 고용노동정책 개선방안들을 여기에서 논의하고자 한다.

가. 테크니션의 육성 지원을 위한 정책 방안

현재 중소기업 내에서 테크니션 역할을 하는 근로자들은 생산기능 업무들을 수행하면서 얻은 직업경험을 통해서 육성된 사람들이 많다. 수동식 기계, 반자동화기계, 자동화기계 등을 다뤄본 사람들은 작업경험을 통해서 기계설비와 작업공정 등에 대한 이해를 넓혀가기 때문에 직업경험이 자연스럽게 테크니션 숙련을 육성하는 데 도움을 주었던 것으로 보인다. 그러나 지금은 신참 근로자들이 자동화기계부터 바로 시작하기 때문에 자동화기계의 운전경험을 오랜 기간 쌓아도 테크니션 숙련을 쌓기 어려워 기계설비의 구조와 작동원리, 작업공정 등을 이해시킬 수 있는 교육

훈련이 요구되고 있다. 더구나 대부분의 중소기업들이 테크니션으로 성장할 수 있는 인력의 유인과 유지에 어려움을 겪고 있으며, 테크니션을 육성하는 교육훈련 프로그램을 운영할 역량을 충분하게 갖지 못하고 또 그런 프로그램들이 규모의 경제를 살릴 정도의 규모를 가지지도 못하기 때문에 정부의 적극적인 지원이 요구되고 있다.

테크니션의 육성을 위한 교육훈련은 이론과 실무를 포괄할 필요가 있기 때문에 상당한 기간을 요구하고 있다. 이론적인 능력은 전문대와 같은 교육기관이나 공공 훈련기관을 통해서 쌓을 수 있고 실제로도 쌓고 있지만, 그렇게 이론적 소양을 쌓은 사람들이 중소기업에 취업을 꺼리고 있기 때문에 중소기업에 적합한 테크니션의 육성은 중소기업에 근무하고 있거나 근무할 의사가 있는 사람들을 대상으로 하는 것이 더 적합하다고 볼 수 있다. 이런 점에서 현재 지원되고 있는 정부의 직업훈련 프로그램 중 일학습병행제를 주목하고 싶다. 일학습병행제를 재직자나 직업계고 학생들에게 적용하면 중소기업에 근무할 만한 테크니션을 육성할 수 있고, 동시에 일학습병행제를 통해서 이론교육을 꽤 많이 제공할 수 있기 때문이기도 하다. 이런 점에서 일학습병행제 중 일부를 테크니션 육성에 특화된 프로그램으로 개편했으면 좋겠다는 제안을 하고 싶다. 그것을 위해서 지역 단위 또는 업종 단위 등에서 테크니션 훈련 프로그램을 전달하는 방안을 찾아보는 것이 좋겠다. 대부분의 중소기업에서 기업 단위로 전달할 수 있는 훈련프로그램의 규모가 잘 나오지 않기 때문이다. 그리고 특수 목적용 자동화기계들의 경우에는 교육훈련을 위한 교재나 장비 등이 부족하고 훈련장사도 부족하기 때문에 이것을 외부 전문가와 해당 제조공정 전문가들을 동원해서 이 문제를 해결했으면 좋겠다. 일반 교육기관이나 훈련기관과 달리 일학습병행제에서는 특정 기계에 특화된 이론교육을 제공하는 것이 중요하기 때문에 기계설비에 특화된 교보재와 강사 등의 마련이 중요한 과제로 등장하고 있다.

그와 동시에 테크니션을 다른 생산기능직과 독립적 직종으로 발전시켜서 그들에 대한 보상을 높여줄 필요가 있는데, 현재 대부분의 중소기업들에서 그들을 별도 관리하지 못하고 있다. 이런 점에서 테크니션이 별도의 직종으로 성장할 수 있도록 자격증 제도를 개발하고, 그 자격증을 취득하

고 해당 업무에 종사하는 근로자들에게 정부가 수당을 지급하는 방안도 고려해볼 만하다.

나. 정보관리기술과 일터혁신의 통합적 접근을 위한 정책 방안

일터혁신과 정보관리기술의 통합적 접근은 정보관리기술의 사용과 일터혁신의 공존 이상을 의미한다. 즉, 일터혁신은 정보관리기술의 도입과 안착을 촉진할 수 있도록 지원하고 정보관리기술은 일터혁신의 구성요소로서 적극적으로 사용되는 유기적 결합을 의미한다. 그리고 양자의 통합적 접근은 정보관리기술의 도입과 일터혁신 컨설팅을 반드시 동일 시점에 지원할 필요는 없다. 정보관리기술이 도입단계에 있다면 그것의 도입과 안착을 위한 일터혁신을 지원하고, 정보관리기술이 이미 도입되어 있다면, 그것의 효과적인 사용을 지원하는 일터혁신을 추진하면 될 것으로 보인다. 가령, 정보관리기술은 직무의 표준화와 공식화 등을 함축하고 있기 때문에 일터혁신을 통해서 직무합리화를 추진하면 정보관리기술의 안착에 도움이 될 수 있다. 또는 정보관리기술의 도입에서 근로자들의 반대나 IT 역량상의 한계 등이 문제가 되고 있기 때문에 일터혁신을 통한 근로자들의 태도와 정보관리 역량의 개선이 정보관리기술의 안착에 도움이 될 수 있다. 정보관리기술이 안착된 이후에도 그것을 통해서 수집된 생산 정보는 생산라인상의 여러 문제점을 보여주고 있기 때문에 공정개선의 출발점을 만들어주고 있는데, 일터혁신에 그런 정보들을 적극 활용할 필요성이 제기되고 있다.

정보관리기술과 일터혁신의 통합적 접근을 추진할 수 있는 중소기업의 내부 역량이 제한적이기 때문에 많은 부분 정부의 적극적 지원을 요구하고 있다⁹⁰⁾. 중소기업이 정보관리기술의 도입 및 효과적인 사용을 촉진하

90) 2019년 중기부와 고용노동부가 공동으로 노동친화형 스마트공장 시범사업을 통해서 스마트공장과 일터혁신의 통합적 접근을 시도한 적이 있지만, 그 이후로 그 사업이 지속되지 못하고 있다. 그 시범사업에서는 스마트공장과 일터혁신 지원을 동일한 시점에서 제공하는 방식을 택했는데, 그런 방식으로 운영하기 어려움이 발견되면서 동일한 시점에서 지원하는 방식은 지속되지 못하고 있다. 그렇긴 하지만 일터혁신지원사업을 통해서 스마트공장 구축 기업에 대한 일터혁신 지원이

는 일터혁신을 지원하기 위해서는 일터혁신 중 작업조직의 표준화와 공식화 등 합리화, 제조혁신, 작업자들의 태도 관리를 위한 일터혁신의 지원 방안을 강화할 필요가 있다. 그와 동시에 정보관리기술을 일터혁신에 적극적으로 활용하기 위해서 정보관리기술을 일터혁신의 구성요소로 포함하는 일터혁신 기법들을 개발할 필요성이 제기되고 있다. 그리고 무엇보다 정보관리기술을 기계적으로 도입하는 것을 지원하지 말고, 제조공정의 특정 문제점을 해결하는 문제해결 관점에서 접근하도록 지원할 필요성이 제기되고 있다.

다. 제조공정 전문가의 지능화기술 이해 제고를 위한 정책 방안

인공지능을 제조공정에 도입한 역사가 짧기 때문에 인공지능과 작업공정을 동시에 이해하는 전문가가 극히 제한적이다. 이런 사정 때문에 현재 중소기업에 인공지능 도입에 관한 컨설팅을 제공하는 것은 인공지능 프로그램 전문가들이다. 이처럼 인공지능 도입이 외부 공급자 주도로 추진되면 실패 가능성이 높기 때문에 인공지능의 효과적인 도입을 위해서는 제조공정 전문가들을 인공지능 개발 과정에 적극 참여시키는 것이 요구되고 있고, 또 그들의 인공지능에 대한 이해도를 높이는 노력이 요구되고 있다.

제조공정 전문가들의 인공지능 이해도를 높이기 위해서는 우선 인공지능에 관한 기본적인 내용을 이해할 수 있는 교육훈련 프로그램을 제공하고, 동시에 현장에 인공지능을 도입하는 과정에의 참여를 통한 경험 기반 훈련이 요구되고 있다. 제조공정 전문가들을 인공지능 프로그램 전문가 정도로 훈련시킬 필요는 없지만, 인공지능이 어떻게 활용되는지, 그리고 그것이 가지고 있는 한계가 무엇인지 등을 알 수 있도록 인공지능의 기본 구조와 기능, 그리고 간단한 프로그래밍을 할 수 있는 정도의 이해도는 요구되고 있다.

지속되고 있기 때문에 내용적으로는 스마트공장과 일터혁신의 통합적 접근을 지속할 제도적 틀을 가지고 있다. 이런 맥락에서 스마트공장과 일터혁신의 통합적 접근을 위해서는 스마트공장에 특화된 일터혁신을 더욱 개발할 필요성이 제기되고 있다.

제 6 장

직무중심 인사관리를 통한 유연성과 공정성 제고 방안

제1절 서론

인적자원관리의 과제는 다양하게 존재한다. 이들을 정리해보면 보편성 vs. 특수성의 한 축과 지속적 과제 vs. 새로운 과제라는 또 다른 축으로 구분해볼 수 있다. 보편성과 특수성의 축에서 보편성(universality)이란 특정 대상(조직 혹은 국가)과 관계없이 대체로 일정한 발전과정을 거치면서 보편적으로 제기되는 인적자원관리상의 과제를 말한다. 반면 특수성(particularity)이란 특정 조직(예를 들어 현대자동차, 삼성전자 등)이나 혹은 특정 국가(예를 들어, 한국, 일본 등)가 처한 상황에 따라서 차이가 나는 인적자원관리상의 과제를 의미한다. 이러한 예로서는 현대자동차가 수소전기차로의 사업 방향을 전환했다면 이와 관련된 전문 인재를 영입해야 하는 과제가 있을 것이다. 혹은 한국의 경우에는 다른 OECD 회원국과는 다르게 연공서열형 인사관리라는 과제를 해결해야 하는 상황에 놓여 있다.

한편 지속적 과제(continuity)와 새로운 과제(change)의 축에서 지속적 과제는 현대적인 기업이라면 과거가 되었든 현재가 되었든 혹은 미래에도 꾸준히 해결해야 하는 인적자원관리상의 과제를 의미한다. 예를 들어 공정성과 유연성, 동기부여 등은 인적자원관리의 근본적인 과제들일 것

〈표 6-1〉 인적자원관리 과제의 구분

	보편성(Universality)	특수성(Particularity)
지속 (Continuity)	공정성, 유연성, 동기부여, 역량 개발 성과 향상	연공성 완화, 저성장 고령화, 성 과배분
변화 (Change)	Tech 변화에 대한 대응(4차 산 업), 팬데믹 등 환경 변화에 대 한 대응, MZ세대 등 노동시장 변화에 대응	조직문화의 변화(권위주의 탈피), 직장 내 괴롭힘 방지 등 인권 강 화, 전문성 확보

이다. 반면 새로운 과제는 경영 환경이나 노동시장의 환경 변화에 따라서 달라지는 과제들을 의미한다. 예를 들어 최근 4차 산업혁명의 기술적 변화에 대한 대응이나 MZ세대의 등장으로 인해 세대 간 의식 차이를 반영하는 인적자원관리가 중요한 과제로 등장하고 있다.

〈표 6-1〉은 이 두 가지 유형 구분을 통해서 살펴본 인적자원관리상의 과제들이다. 특수성은 한국적인 상황을 염두에 두고 작성하였다. 표에서 예시로 제시된 인적자원관리 이슈들은 엄밀한 과학적 분석이라기보다는 저자의 직관적인 판단에 의한 것이기 때문에 다소 모호하거나 중복될 수도 있다. 해당 표는 오로지 인적자원관리상의 과제가 매우 다양하게 있으며 그 가운데 공정성과 유연성은 한국에서뿐 아니라 보편적으로 다루어져야 할 인적자원관리상의 과제임은 물론, 시대적인 변화에 따라서 대상은 달라질 수 있겠지만, 현대적 기업이 존재하는 한 지속적인 이슈가 되는 것이라는 점을 강조하기 위해서 사용되었다.

공정성(equity)이라 함은 어떤 결과를 도출하기까지 참여한 구성원들이 각자 얼마나 기여했는가에 따라 분배를 정하는 것을 의미한다. 즉 공정한 분배란 기여도가 높은 구성원에게 더 많은 과실을 나누어주는 것을 말한다. 반면 유연성(flexibility)은 상황에 따라서 탄력적으로 기준을 적용하는 것을 말한다. 즉 유연성은 환경의 변화에 따라서 고용이나 보상을 탄력적으로 운영하는 것을 말한다. 유연성은 조직 내부의 유연성일 수도 있고, 노동시장 전체 차원에서의 유연성일 수도 있다. 노동시장 유연성은 노동시장에서 인적자원을 경제 환경 변화에 맞추어 효율적으로 배분할 수 있는 능력을 말한다.

〈표 6-2〉 인적자원관리의 공정성과 유연성 적용 사례

	Equity(공정성)	Flexibility(유연성)
임금(Wage)	동일노동 동일임금 (Equal pay for equal work)	환경/경영성과 변화에 따른 총인건비 조정
근로시간 혹은 형태 (Working hours or type)	투입 기준, 산출 기준	탄력근로, 유연근무, 재량근무

자료: 저자 작성.

공정성과 유연성을 인적자원관리에 적용하면 대체로 임금과 근로시간 혹은 형태로 나누어 볼 수 있다(표 6-2 참조). 임금의 공정성은 다양한 관점에서 논의가 가능하나 가장 직접적이고 분명한 기준이 동일노동 동일임금(equal pay for equal work)이다. 동일노동 동일임금은 결과물을 도출하는 과정에서 동일한 기여를 하면 동일한 임금을 제공해야 공정하다는 원칙이다. 이 원칙은 보편적인 것으로 ILO의 1919년 설립 서문에도 선언이 되어 있고(preamble: “recognition of the principle of equal remuneration for work of equal value”) 1951년 제정된 동일임금협약에서도 성별 차별 없이 동일가치의 직무에 대해서 동일한 임금을 지급해야 한다는 원칙을 천명하고 있다(ILO Equal Remuneration Convention No.100). 반면, 근로시간 혹은 근로형태의 공정성 이슈는 자주 다루는 것은 아니나 노동에 투입된 시간으로 급여를 산정할지 혹은 시간보다는 최종 산출물을 기준으로 급여를 산정할지에 대해 사전적으로 명확하게 정의되어야 공정성이 확보될 수 있다.

임금의 유연성은 경영환경의 변화나 기업의 경영성과에 따라서 보상을 탄력적으로 운영할지 여부에 따라 판단된다. 일반적으로 기본급이나 고정급은 사전에 정해진 기준에 따라 결정되고 이를 탄력적으로 운영하는 경우 근로자의 생활 안정성을 침해하는 결과가 되기 때문에 주로 성과급이나 변동급에 적용한다. 반면 근로시간 혹은 형태의 유연성은 일반적인 근로시간과 형태인 1일 8시간 주 40시간을 특정 장소에 출퇴근하는 형태에서 벗어나 근로시간을 유연하게 하는 탄력근로제나 유연근무제 혹은 업무 장소를 회사가 아닌 다양한 장소로 정할 수 있는 재량근무제 등이 이에 해당한다.

〈표 6-3〉 공정성과 유연성 차원에서의 HR system 유형 분류

		Equity	
		Low	High
Flexibility	Low	2. Person and Seniority HR	3. Standardized Taylorism HR
	High	1. Managerial Unitarist HR (autocratic)	4. Job and Competency HR

〈표 6-3〉에서 보듯이 인적자원관리 시스템의 접근법을 공정성과 유연성에 따라 4가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 인적자원관리가 현대적 기업에서 처음 기능적으로 만들어졌을 때는 주로 경영자의 일방적 접근에 의해 이루어졌다(표 6-3의 1. Managerial Unitarist HR). 경영자의 독단적인 판단이 우선하는 인사관리 모델로서 공정성보다는 경영상의 필요에 의한 유연성이 더 중시된 HR 모델이다. 초기 단계의 모델을 거쳐서 동양에서는 주로 유교적인 사회문화적 배경에 따라서 속인주의 연공서열형 HR 시스템으로 변화하였고(표 6-3의 2. Person and Seniority HR), 반면 서구에서는 과학적 관리 기법의 영향으로 인해 표준화된 직무중심 인사관리로 발전하였다(표 6-3의 3. Standardized Taylorism HR). 앞서 본 것처럼 공정성과 유연성이 보편적이며 지속적인 인적자원관리 과제라고 한다면 한국 기업들이 전통적으로 유지해왔던 속인주의 연공서열형 인적자원관리는 부적절하다. 반면 전통적인 테일러방식의 표준화된 인적자원관리는 유연성에서 단점을 보인다. 글로벌 기업들이 공정성과 유연성을 확보하기 위해 직무와 역량을 고려한 인적자원관리(표 6-3의 4. Job and Competency HR)로 전환한 배경이다.

〈표 6-4〉는 시대적인 배경에 따른 한국 기업의 인사관리 특징과 변화를 요약한 것이다. 1980년대 이전에는 아직 엄격한 의미에서의 현대적인 기업관리 시스템이 정착되기 전이었으며 어쩔 수 없이 선진국인 미국과 일본의 영향을 받았다. 일제 강점기를 거치면서 한동안은 일본의 영향을 받아서 속인주의 인사체도가 근간을 이루었다. 해방 후 대기업들이 만들어지면서 처음에는 직무주의 인사관리가 시도되었으나 아직 직무주의를 도입하기에는 관리 역량이 부족하였고 당시 한국의 사회문화와도 잘

〈표 6-4〉 시대적인 배경과 한국 기업 인사관리의 특징과 변화

시대	배경	HR 특징
1980년대 이전	경제발전, 군사정권	일본의 영향에 의한 속인주의 HR+ 미국의 영향에 의한 직무주의 HR 실험 공존
1987년	민주화, 근로자 욕구 충족	속인주의, 평등주의 HR 정착
1990년대	저성장기 진입 과정 인건비 부담의 가중 시작	능력중심의 HR(직능급, 직능자격제도)
1997년	IMF 경제위기	성과주의 HR, Downsizing, Flexible HR
2000년대	글로벌 경쟁, 경제침체	글로벌 HR, 이중 노동시장 심화
2010년대	고령화, 정년 법제화, 사회 양극화	임금피크제, 직급체계 단순화, 역할 중심 HR
2020년대	4차 산업혁명, MZ세대 등장 진보정부의 노동정책, 팬데믹	직무중심 HR 확산, 공정성 이슈, 비정규직의 정규직화로 인한 갈등

맞지 않았다. 그러다가 1987년 정치적 민주화와 함께 산업의 민주화도 이루어지고 그동안 억압되었던 근로자들의 불만과 욕구가 한 번에 분출되면서 속인주의와 평등주의 인사관리가 정착하게 되었다. 그 이후에 성과주의 인사관리, 노동시장의 유연화 시도, 임금피크제, 직급체계 단순화, 역할중심 인사관리 등 다양한 시도들이 있어 왔으나 아직도 1987년의 패러다임에서 크게 벗어나지 못하고 있다.

현재 한국 경제상황에 비추어 볼 때 다양한 환경적인 압력을 받고 있다. 이는 과거부터 이어져 오는 한국 특수적인 고도 경제성장기의 부산물인 전근대적인 인사관리와 조직문화를 개선해야 하는 과제에서부터, 저출산·고령화·4차 산업혁명·코로나19 등 전 지구적인 문제에 이르기까지 다양한 인적자원관리상의 과제를 안고 있다. 특수적인 과제와 함께 보편적인 인사관리의 과제, 그리고 지속적인 인사관리 과제와 새롭게 등장하는 인사관리 과제들이 혼재되어 있는 것이다. 이제는 1987년에 설정된 HR 패러다임 전환이 시급한 시점이며 그 대안으로서 직무와 역량을 강화하는 인적자원관리에 대한 시도가 활발히 진행되고 있다.

제2절 인사관리의 두 가지 접근법 : 속인주의 인사관리 vs. 직무주의 인사관리

1. 인사관리 접근법

인사관리 혹은 인적자원관리는 조직이 추구하는 목표와 목적을 달성하기 위해 인적자원 즉 사람을 관리하는 것이다. 관리(management)는 자원이 제한되어 있기 때문에 제한된 자원을 효율적이고 효과적인 방법을 찾아서 실행한다는 것이다. 인사관리에서 인사(人事)라는 단어 그대로 사람(人, person)과 일(事, job)을 조화롭게 배치함으로써 효율적 및 효과적인 관리가 이루어진다. 조화롭게 배치한다는 것은 사람마다 차이가 있고, 일마다 차이가 있기 때문에 그 차이를 고려하여 적절하게 서로 어울리도록 만들어야 한다는 것이다. 이처럼 인사관리는 사람과 일의 차이(difference)를 전제로 진행된다. 만약 사람과 일에 차이가 없다면 굳이 복잡하고 어려운 활동을 할 필요가 없을 것이다. 인사관리가 차이를 고려하는 것은 이러한 차이를 적절하게 관리하는 것이 구성원들에게는 자신의 적성과 역량에 맞는 직무를 배정하여 동기를 부여하고, 이는 곧 조직의 성과 향상과 경쟁력 제고를 가져오기 때문이다.

사람 간에는 차이가 많다. 외모, 체력, 체격, 국적, 성별, 출신 지역, 출신 학교 등등 모든 사람이 태어나 살아가면서 갖게 되는 특성이 다 다르다. 그 특성 가운데 성과와 관련이 있는 차이를 인사관리에서 반영한다. 그렇지 않으면 차별(discrimination)이 된다. 차별도 다름을 전제로 하지만 거기에는 개인적인 선호나 편견 등이 작용하기 때문에 법적으로나 윤리적으로 문제가 된다.

차별이 아닌 정상적인 사람 혹은 개인 간의 차이 가운데 인사관리에 반영하는 대표적인 것이 필요(needs)와 능력(ability)이다. 필요라 함은 사람이 살아가면서 생활을 영위하기 위해 필요한 것들을 말한다. 개개인마다 필요가 다르다. 예를 들어, 홀로 사는 독신자와 부양가족이 많은 사람

은 필요가 다르다. 나이가 젊은 사람과 나이가 많은 사람도 필요가 다르다. 남자와 여자도 필요가 다를 수 있다. 이처럼 서로 다른 필요를 고려해서 그 차이를 인정할 수 있다. 필요를 고려한 대표적인 인사관리의 예가 가족수당이라고 할 수 있다. 급여에서도 필요를 반영한다. 연공급이 대표적인 예이다. 근속 연수가 높으면 그만큼 연령이 높다는 것이고, 연령이 높으면 부양해야 할 가족이 많다고 가정할 수 있고, 이로 인해 상대적으로 높은 급여가 필요하다는 논리가 된다.

개인 간 차이의 다른 요인은 능력이다. 능력은 육체적인 능력, 인지적 능력, 감각적 능력 등 다양한 능력이 있으며 수행하는 직무에 따라 요구되는 능력이 다르기 때문에 능력의 차이를 고려하여 인사관리를 하게 된다.

직무 간에도 차이가 많다. 직무의 차이는 수평적인 관점과 수직적인 관점으로 나누어 볼 수 있다. 수직적인 관점은 조직의 위계와 관련이 있다. 조직의 가장 정점에 최고경영자가 있다. 그리고 그 밑으로 단위 조직들이 분포해있다. 단계는 조직의 특성에 따라 매우 차이가 많이 난다. 의사결정 구조인 결재단계와 관련이 있는데, 상위 포지션으로 올라갈수록 역할과 책임이 커지게 된다.

수평적인 관점에서 직무의 차이가 난다. 수직적인 측면에서는 동일한 포지션 수준이지만 구체적인 과업의 내용과 중요도에서 차이가 날 수 있다. 생산 부서에서 하는 직무와 영업 부서에서 하는 직무는 과업의 내용이 다르다. 물론 중요도에서도 차이가 날 수 있다. 경영지원부서와 연구개발 부서에서 하는 직무의 내용과 중요도도 다르다.

이처럼 사람에도 차이가 있고, 직무에도 차이가 있다. 인사관리는 이러한 차이를 반영하여 채용부터 시작해서 평가나 보상 그리고 승진 교육훈련에 반영한다. 즉, 속인주의 인사관리나 직무주의 인사관리 모두 사람의 차이와 직무의 차이를 반영하여 운영된다. 다만 어떤 차이를 우선하여 인사관리에 접근하는가에 따라 두 접근법은 달라진다. 속인주의 인사관리(person-based HR)가 사람의 차이를 먼저 고려하고 이후 직무에 배치하는 방식이라면, 직무주의 인사관리(job-based HR)는 직무의 차이를 먼저 고려하고 이후 사람을 배치한다는 점에서 다르다.

2. 속인주의 vs. 직무주의

양자의 접근법 모두 사람(人)과 직무(事)를 고려하지만 무엇을 우선시 하는가에 따라 실제적인 인사관리의 개별 기능들은 달라진다.

속인주의 인사관리는 어떤 직무를 수행하는지 여부보다는 그 사람이 어떤 특징을 가지고 있는지에 따라 인사관리를 적용한다. 앞에서도 설명했지만 여러 특징 가운데 능력을 가장 중시한다. 개인마다 능력의 차이가 있고, 그 능력의 차이에 따라 성과도 달라진다는 가정에서 출발한다. 그런데 개개인의 능력을 판단하는 것은 쉽지 않다. 물론 최근에는 능력검사, 적성검사 등이 발달해 있기 때문에 많은 조직들이 이를 활용한다. 그러나 속인주의 접근법에서 가장 많이 사용해왔고, 지금도 능력에 대한 판단 근거로 사용하고 있는 것이 잠재적인 능력이다. 능력에 대한 측정이 쉽지 않기 때문에 잠재적인 능력을 측정하기 위한 대리(proxy)로 학력, 나이, 근속 연수 그리고 나아가 학벌, 학점, 각종 스펙 등을 동원하게 된다. 과거에는 성별도 중요한 대리변수 역할을 했고, 그 이면에는 남성이 여성보다 우월하다는 관념이 자리하고 있다. 속인주의 인사관리는 연공서열형 인사관리와 동일시되기도 한다. 연공(年功)이라는 말 자체가 경험이 축적되면 기술이 좋아진다는 의미가 있기 때문이다. 속인주의의 대표적인 급여 체계인 연공급은 수행하는 직무와 무관하게 학력, 근속 연수, 그리고 때로는 성별이나 고용형태에 따라 급여가 결정된다.

반면 직무주의 인사관리는 조직에서 필요로 하는 직무가 무엇인지 먼저 결정하고, 그 이후에 그 직무에 맞는 사람의 특징이 무엇인지 판단한다. 직무가 잘 정의되어 있다면 그리고 그 직무에 맞는 사람을 찾았다면 누가 그 직무를 수행하던 유사한 결과가 나올 것이라고 가정한다. 그 사람이 가지고 있는 학력, 학점, 자격증, 영어 성적, 근속 연수는 오로지 그 직무에 적합한지를 판단할 때만 필요하다. 따라서 직무에 대한 관리(job management)가 중요하며 이에 따라 직무의 분류(job classification), 직무에 대한 분석(job analysis), 직무에 대한 평가(job evaluation)가 필연적으로 수반된다. 이로 인해 직무주의는 인사관리의 과학적·합리적·분석적 접근이 가능하다. 직무주의의 대표적인 급여체계인 직무급은 직무

의 상대적인 가치(relative worth)에 따라 급여가 결정된다. 누가 수행하던 그 직무를 수행할 수 있는 역량과 자격 요건이 갖추어지면 동일한 급여를 받기 때문에 동일노동 동일임금이 가능하다. 나아가 직무의 내용이 동일하지 않다 하더라도 직무의 가치가 동일하면 동일한 급여가 가능하기 때문에 직무급은 공정성을 확보할 수 있는 제도라고 할 수 있다. ILO에서도 성차별이 없는 임금의 원칙으로 동일가치 직무에 대해 동일 임금 지급, 즉 직무급을 천명하고 있다(ILO Equal Remuneration Convention No. 100). 재밋게도 속인주의 인사관리가 일반적인 한국에서도 차별을 금지하기 위한 방법으로 동일가치노동 동일임금, 즉 직무급을 명시하고 있다(남녀 고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제8조).

속인주의 인사관리와 직무주의 인사관리는 제도의 차이 이전에 관점에서 차이가 있다. 예를 들어, 어떤 사람이 작은 가게를 열려고 한다고 하자. 혼자 다하기 어려우니 직원을 채용해야 한다. 이 경우에 속인주의 관점과 직무주의 관점이 어떻게 다른지 예를 들어 살펴보자.

먼저 우리에게 익숙한 속인주의 관점을 가지고 있는 가게 주인도 머릿속으로 대충 어떤 일을 해야 할지는 알고 있다. 하지만 상세하게 고민하지는 않는다. 대신 누구를 채용할지 먼저 고민한다. 친척 누구 집 자녀가 대학 나와서 놀고 있다고 하는데, 아니면 지난번에 우연히 만난 직장 후배가 일을 찾고 있다고 하는데 등. 아무나 인성만 좋으면 되지 어떤 일을 시킬지 그 사람이 그 일에 적합할지는 심각하게 고려하지 않는다. 이 때문에 속인주의는 연고주의와 관련이 깊다. 일보다는 사람을 먼저 고려하기 때문에 자신의 연고를 통해서 인사관리를 시도하게 된다. 그리고 처음부터 업무에 대한 기대치를 설정하지 않고 시작하기 때문에 대충 좋은 게 좋은 거라는 식으로 일을 시작하게 된다. 급여도 분명하게 말하지 않고 계약서의 내용도 형식적으로 작성된다. 처음에는 아는 사람과 시작하니 분위기가 좋은 것 같다. 그러나 시간이 지날수록 서로의 기대치가 다르기 때문에 갈등이 생겨난다.

반면, 가게 주인이 직무주의 관점을 가지고 있다면 우선적으로 가게에 무슨 일이 필요한지를 먼저 고려한다. 가게에서 팔 물건을 구입하고, 분류하고, 매장에 전시하고, 고객들에게 판매하고, 계산서를 발행하고 등등

많은 일들이 있을 것이다. 그 일들을 정리해서 과업 리스트를 만들 것이다. 직무분석이 뭔지 알지 못하지만 실제로 직무분석을 하는 것이다. 그리고 직무주의 관점을 가진 가게 주인은 과업 리스트 가운데 사장인 자신이 해야 할 일이 무엇이며 고용된 직원에게는 무슨 일을 시킬지 판단할 것이다. 그리고 그 일에 적합한 사람은 어떤 점을 갖추고 있어야 하는지, 그런 사람을 어떻게 찾을지, 그리고 어느 정도의 급여를 주어야 하는지 고민할 것이다. 물론 주변의 가게에서 그 정도 일하는 사람이면 어느 정도 급여를 주어야 하는지도 조사할 것이다. 시장임금이 뭔지 알지 못하지만 실제로 시장임금 조사를 한 것이다. 그리고 적당한 매체를 찾아서 채용공고를 하거나 잘 모르겠으면 가게 문 앞이나 동네 전봇대에 모집공고를 붙일 것이다. 지원자 중에서 면접을 해서 그 일에 맞다고 생각하는 사람을 채용하고, 서로 계약서를 작성한다. 계약서에는 급여와 직원이 해야 할 업무 등 서로가 기대하는 바가 담겨져 있다.

동네 가게의 예를 들어서 속인주의와 직무주의를 비교했지만, 양자의 비교는 비단 작은 가게에서만 해당하는 것이 아니다. <표 6-5>는 대기업에서 속인주의 인사관리와 직무주의 인사관리를 선택하고 있을 때 각각 구체적인 인사의 기능들에서 어떻게 차이가 나는지 비교한 것이다. 비교를 위해서 다소 단순하게 양쪽의 전형적인 내용들을 나타내고 있다. 직무주의와 속인주의는 인사관리의 출발점인 과업을 어떻게 바라보는가에서부터 달라진다. 직무주의 인사관리에서 과업은 직무기술서에 명확하게 기술되어 있다. 반면 속인주의는 사전에 정해져 있기보다 직원들의 능력에 따라 부여되는 내용이 달라진다. 속인주의 인사관리를 하는 많은 기업들이 직무기술서 대신에 업무분장표를 가지고 있다. 업무분장표에서는 각 부서에서 필요한 과업들을 나열하고 누가 무슨 업무를 맡을지를 정해 놓은 것이다. 사전에 직무가 정해져 있지 않고 상황에 따라 누가 어떤 과업을 맡을지 유연하게 적용한다. 이렇게 업무분장을 하는 방식의 가장 큰 장점은 유연성이다. 그러나 동시에 속인주의 인사관리가 가지고 있는 단점들을 그대로 드러내게 된다. 신입 사원이 입사해서 어떤 일을 맡을지는 입사한 후에 부서장의 판단에 따라 결정된다. 부서장마다 판단이 다르기 때문에 신입사원은 어떤 부서장을 만나는가에 따라 업무의 내용과 강도

<표 6-5> 직무주의 인사관리와 속인주의 인사관리의 비교

직무주의 인사관리		속인주의 인사관리
직무기술서에 맡은 일의 책임과 권한이 명확하게 정의되어 있다.	과업	맡은 일의 책임과 권한은 사전에 정하기보다는 직원의 능력에 따라 달라진다.
조직의 전략적 방향에 따라 필요한 일을 정의하고 이에 맞추어 인력 채용 계획을 수립한다. 필요하면 수시로 채용한다.	인력 계획	매년 일정 수의 인력을 정기적으로 채용한다. 채용된 인력은 입사 연도에 따라 기수가 정해진다.
채용 단계부터 무슨 일을 하는지 명확하게 정의하고 이에 맞는 사람을 선발한다.	채용	일반적 역량이 높은 지원자를 선발해서 그때그때 상황에 맞게 필요한 곳에 배치한다.
맡은 일이 없다면 다른 일을 하기 위한 재훈련을 받거나 퇴사한다.	이직	맡은 일이 없다면 다른 일을 다시 맡거나 정 없으면 빈둥거리거나 잔디라도 뽑는다.
일에 따라서 경력의 경로가 정해져 있다.	경력	사전에 정해진 경력 경로는 없고 상황에 따라 업무가 달라진다.
직무 능력을 향상하기 위한 훈련이 이루어진다.	훈련	정신교육과 같은 일반적인 훈련이 이루어진다.
하루에 해야 할 일을 마무리하면 퇴근한다.	근무	하루에 해야 할 일이 정해진 것이 아니기 때문에 끝없이 일이 있고 야근이 기본이다.
맡은 일의 성과를 평가한다.	평가	조직 생활에서의 태도나 인성에 대해 평가한다.
직무의 가치에 따라 기본급이 결정된다.	기본급	속인적인 특징(나이, 성별, 고용형태, 학력, 근속 연수 등)에 따라 기본급이 정해진다.

자료: 저자 작성.

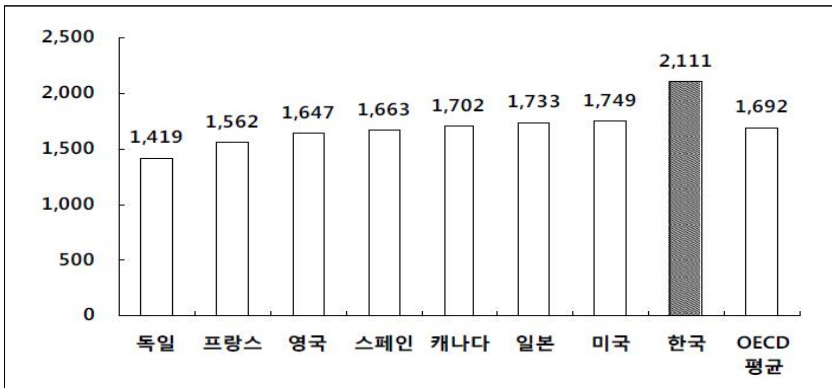
가 달라진다.

인사관리의 출발점인 과업을 어떻게 정의하고 관리하는가가 다르기 때문에 이후 인력계획에서 보상 그리고 이직관리까지 직무주의와 속인주의는 매우 다른 모습을 보여주게 된다. 그 내용은 <표 6-5>에서 설명하고 있다.

제3절 속인주의 인사관리의 부작용

한국 기업의 전통적인 인사관리는 속인주의다. 한국 기업들의 빠른 성장에 속인주의 인사관리는 많은 기여를 해왔다. 반면 현재 저성장과 고령화의 환경 속에서는 많은 문제점을 야기하고 있다. 속인주의 인사관리로 인한 문제점을 몇 가지로 요약하면 다음과 같이 8가지로 나타낼 수 있다 (유규창 · 이상민 · 이혜정 · 노세리, 2014 수정 보완).

(그림 6-1) OECD 회원국 근무시간(2010년 기준)



자료: OECD Factbook(2010).

1. 장시간 근로와 생산성 저하

한국은 전 세계적으로 가장 긴 근로를 하는 것으로 잘 알려져 있다. 2008년 OECD 통계연보(OECD Factbook, 2008)에 따르면 우리나라 근로자의 연평균 근로시간은 2006년 기준 2,357시간으로 30개 회원국 중 최장 시간이며, 회원국 평균 근로시간인 1,777시간에 비하면 32% 더 일하는 것으로 나타났다. 이후 2010년에는 [그림 6-1]과 같이 연간 2,111시간으로 근무시간이 감소하고는 있으나 여전히 OECD 회원국에 비하면 높은 수치이다. 그럼에도 불구하고 생산성은 그다지 높지 않다. 장시간 근로를

하면서도 생산성이 높지 않은 것은 근로자들이 자신이 어떤 역할과 책임을 가지고 있는지 명확하지 않기 때문이다. 이로 인해 장시간 일을 하면서도 업무에 대한 몰입도는 OECD 국가 가운데 최저이다.

2. 전문가의 부재

속인주의 인사관리는 전문성을 축적하기 어려운 인사제도다. 속인주의 인사관리에서는 시간이 지나면 관리직으로 전환되거나 혹은 퇴출 대상이 된다(up or out 시스템). 특히 사무직의 경우 professional/specialist보다는 generalist로 성장하게 되어서, 전문성이 없이 근속 연수가 늘어나면서 관리자나 임원이 되지 않으면 회사에서 활용가치가 떨어지고, 퇴직 후에도 특별한 전문역량이 없기 때문에 재취업도 어렵게 된다.

3. 인건비 부담의 증가

속인주의 인사관리의 대표적인 임금체계가 연공서열형 호봉제도이다. 이는 하는 업무와 관계없이 시간이 지나 연차가 쌓이면 자동적으로 임금의 상승으로 이어져서 지속적으로 기업의 인건비에 부담을 준다. 특히 정년 60세 법제화로 인해 이러한 부담은 더욱 커질 것으로 예상된다.

4. 스펙중심의 채용과 사회적 비용증가

대부분 대기업의 채용이 직무 중심이 아닌 대량공채 방식으로 이루어지고 있다. 지원자들은 자신이 관심이 있는 직무에 지원하는 것이 아니기 때문에, 자신이 관심 있는 직무에 필요한 역량을 축적하는 데 힘을 쏟기보다 일반적인 스펙(specification)을 갖추기 위해 노력한다. 이로 인해 경쟁률이 수백 대 일이나 심지어 수천 대 일이 된다. 삼성그룹의 경우 지원자가 연 20만 명이 넘어서 적성검사를 치르는 비용만 해도 수백억 원에 이르고 있다.

5. 차별과 공정성 문제

속인주의 인사관리는 비정규직 차별, 남녀 차별 문제의 직접적인 원인을 제공한다. 하는 업무의 가치에 따라 보상이 결정되는 것이 아니기 때문에 동일한 혹은 유사한 업무를 하면서도 정규직인지 여부에 따라 심지어 2배 이상의 보상 차이가 발생한다. 정규직 내부에서는 동일한 일을 하면서도 단지 근속 연수가 높다는 이유로 높은 보상을 받는 것인 공정성의 문제를 야기한다.

6. 직무 윤리의 부재

현재 우리 사회에서 목격하고 있는 수많은 사고와 부정비리의 근원적인 원인 가운데 하나가 속인주의 인사관리에 있다. 자신이 맡은 일에서 철저함과 자기완결성을 갖는 것이 윤리의 기본임에도 불구하고, 자신이 어떤 책임과 역할을 맡아야 하는지 불분명하기 때문에 자기완결적인 철저한 일처리가 이루어지고 있지 않다.

7. 일에 대한 의미와 목적의 상실

속인주의 인사관리하에서는 자신이 맡은 일의 책임과 역할 범위가 명확하지 않다 보니 주로 시키는 일을 하게 되고, 정작 근로자들은 자신이 그 일을 왜 해야 하는지 분명하지 않다. 일에 대한 의미와 목적의식을 갖는 것은 일에서 느끼는 행복의 가장 중요한 요인이다. 이로 인해 한국의 근로자들이 다른 나라에 비해 행복감을 덜 느끼게 되고, 이것은 물질적인 가치를 더 중시하는 경향으로 나타나게 된다.

8. 건강하지 못한 조직문화

최근 직장 내 괴롭힘 문제가 심각하다. 어느 사회나 이런 문제가 있으나 유독 한국 기업들에서 이런 현상이 더 두드러지며 최근에는 특히 더욱

심각해지고 있다. 조직 내 상사와 부하 간에 갈등이 커지는 이유는 서로 간의 기대치가 불일치하거나 역할에서의 모호성으로 인해 초래된다. 과거와 같은 평생직장과 조직에 대한 충성심을 교환하는 환경이 더 이상 아닌 상황에서 속인주의 인사관리에서는 건강한 조직문화의 걸림돌이 되고 있다. 다음 문강분(2020)의 저서에 소개된 사례를 살펴보자.

“이경민 씨는 유명 패스트푸드 업체에 신입사원으로 입사하였다. 학창 시절 여러 번의 매장 아르바이트 경험에다 만능 운동선수로 건강하고 성실하다. 장밋빛 꿈을 가득 안고 매출이 가장 높은 시내 중심가 매장에 정규직 매니저로 첫 출근을 했다. 정시 출근 10분 전에 매장에 도착한 경민 씨에게 점장 노가리 씨는 잔뜩 찌푸린 얼굴로 “에잇 요새 젊은 것들 태도 하고는… 쫓쫓” 하고 중얼거리며 딱히 답변할 시간도 주지 않고 경민 씨를 노려보았다. 그것이 노 점장과의 첫 대면이었다.

노가리 점장은 부자재 위생 관리 업무, 본사 업무 보고, 아르바이트 등 인력 관리 업무까지 매장 업무를 익히는 오리엔테이션 기간 내내 못마땅한 표정으로 무엇을 하든 끊임없이 타박했다. 꼼꼼하게 업무를 처리하면서 시간이 걸리거나 잘 이해되지 않아 질문하면 “대학 나온 미련 곰탱이”라고 대놓고 빈정거리는 것은 일도 아니었다. 식사하면서 여자친구와 통화할 때는 “그렇게 느려 터져서 연애는 어떻게 하고, 밥은 어떻게 처먹냐?”고 하는 등 사사건건 빈정거리면서 경민 씨를 구박했다. 오랜만에 여자친구와 데이트하려고 경민 씨가 서둘러 일을 마치고 정시퇴근을 하려고 하면 “실력이 안 되면 몸으로라도 때워야지”라며 일을 던져 주었고, 그에 경민 씨는 여자친구와의 데이트도 거의 포기하며 지냈다.

경민 씨는 시간이 해결해 줄 것을 기대하며 1년을 버텼지만 상황은 더욱 악화되었다. 인건비를 회사 운영비의 8% 이하로 관리해야 하는 본사의 지침 때문인지 아르바이트생이 퇴사해도 적극적으로 충원하지 않아 경민 씨가 홀 서빙, 카운터, 심지어 주방 업무까지 지원해야 했다. 점장 외 유일한 정직원인 경민 씨에게 주어지는 대체 업무는 점점 늘어났다. 뜨거운 그릴 업무부터 홀 서빙에 빨대 꽂기까지 쉽없이 하루하루를 보내면서 경민 씨는 지쳐만 갔다. 왕복 3시간 걸려 출퇴근하고 하루 15시간씩 야근, 휴일근무, 야근으로 근무한 지 거의 1년째.

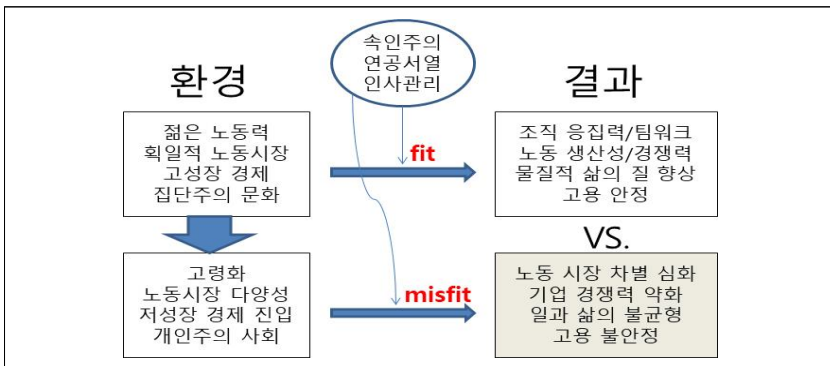
경민 씨는 이제 온몸이 무기력하다. 오늘 카톡 메시지에 10년 넘게 사귀었

던 여자친구로부터 온 청첩장이 올라왔다. 경민 씨는 고개를 떨구었다.”
(문강분(2020) pp.87~88에서 다소 각색하여 재인용)

직장 내 괴롭힘을 다루는 문헌들에서 이러한 사례의 해결 방법으로는 대체로 리더십 문제를 주로 다룬다. 문강분(2020)의 사례에서도 점장의 리더십이나 리더로서의 태도 혹은 개인적인 성향 등 문제점을 지적하고 이를 극복하기 위해서는 리더에 대한 멘토링이나 교육을 제시한다. 하지만 이러한 사례의 이면에는 잘 보이지 않는 속인주의 인사관리의 모습이 자리하고 있다. 앞서 살펴본 속인주의 인사관리의 기능들의 특징이 그대로 숨겨져 있다. 과업의 정의는 제대로 되어 있지 않고, 채용할 때 무슨 일을 하는지 알지 못한 상태에서 입사하고 그 이후에는 리더의 자율적인 판단에 따라 업무가 부여된다. 근무 방식도 하루에 해야 할 과업을 미리 정해 놓지 않기 때문에 그때그때마다 업무의 양은 달라지고 사례처럼 끊임없이 일이 있어서 야근과 주말 근무가 예외가 아니라 일상이 되어 버린다.

결론적으로 그때는 맞았지만 지금은 맞지 않다는 것이다. 속인주의 인사관리는 고도 경제성장기에는 조직의 응집력과 팀워크를 제공하였고, 이를 기반으로 노동 생산성이 경쟁력을 갖추고 있었다. 근로자들도 성장의 과실을 물질적인 삶의 질 향상과 고용의 안정에서 보상받았다. 그러나 이제는 환경이 변화하여 속인주의 연공서열형 인사관리와 현재의 환경은 일치하지 않는다(misfit)(그림 6-2 참조).

(그림 6-2) 속인주의 연공서열 인사관리와 환경의 misfit



자료: 저자 작성

〈표 6-6〉 최근 언론 기사를 통해서 본 인적자원관리 변화 현상

- 그룹 공채 폐지(현대자동차, SK그룹, LG그룹), 수시채용 확대. 관건은 직무적합성(한국경제, 2021. 1. 31.)
- SK하이닉스 직원. 성과급에 대한 불만, 정당한 성과급을 달라, 경영진을 떨게 하는 MZ세대의 요구(연합뉴스, 2021. 2. 6.)
- IT 업계(네이버, 엔씨소프트, 넷마블) 개발자 임금 인상 경쟁, 배경은 ①4차 산업혁명, ② 직무중심 노동시장 형성, ③ MZ세대의 공정성 요구(한겨레, 2021. 3. 15.)
- 사무직 별도 노조 설립(LG전자, 금호타이어, 현대자동차) MZ세대 사무직 노동조합, 연공서열 임금체계 반대, 일한 만큼 받는 임금체계 선호(동아일보, 4. 19.)
- 4년제 대학 졸업자 전문대 재입학, 직무중심 채용(5년 사이 2배 이상 증가, 2016년 6천 명. 2021년 1만 4천 명)(매일경제, 4. 25.)
- 전기차 온라인 판매도 막는 현대차 노조, 부품 수 줄여도 직무전환 반대, 가솔린차 부품 수 3만 개 대비 전기차 부품 수 1만 9,000개(매일경제, 2021. 5. 5.)
- 네이버 개발자 자살. 야간 주말 휴일 가릴 것 없이 과도한 업무, 상사의 부당하고 무리한 업무 지시와 모욕적 언행, 2개월짜리 업무가 매일 떨어진다.(중앙일보, 2021. 6. 7.)
- 삼성서울병원. 유연근무제도 도입, 간호사 7개 근무형태 자율 선택(① 낮 고정, ② 밤 고정, ③ 낮과 저녁 교대, ④ 낮과 야간 교대, ⑤ 저녁과 야간 교대, ⑥ 야간 전담, ⑦ 12시간 2교대)(매일경제, 6. 8.)
- 국내 완성차 3사 노조(현대, 기아, 한국GM) 정년 65세로 연장 국회 청원, 자동차 MZ세대 현장직, 정년 연장 반대 청와대 청원(조선일보, 2021. 6. 17.)
- 택배기사 과로사, 쿠팡 소속 물류센터 노동자 과로사 사망(헤럴드 경제, 2021. 6. 17.)

노동시장의 차별 심화, 기업 경쟁력 약화, 일과 삶의 불균형, 고용불안정 등 노동시장의 많은 과제들이 전부는 아닐지라도 상당 부분 속인주의 연공서열 인사관리를 유지하면서 발생한 문제들이다. 최근(2021년) 언론에서 등장한 다양한 인적자원관리 관련 기사를 보면 이러한 부작용들의 단면을 엿볼 수 있다(표 6-6 참조).

제4절 한국에서의 직무주의 인사관리 도입 실태

한국 기업에서 직무주의 인사관리에 대한 논의가 시작된 것은 최근의 일이 아니다. 해방 이후 지금까지 여러 차례 직무주의 인사관리의 도입

시도가 있었으나 그리 성공적이지는 못하였다. 돌이켜 보면 현 단계를 포함해서 크게 세 차례의 시도가 있었다.

먼저 1960년대 말 1970년 초에 직무주의 도입 시도가 있었다. 현대적인 기업으로 성장하지 못하였던 일본 식민지 시대에는 체계적인 인사관리가 발달하지 못하였고, 몇몇 대기업에서 있다고 하더라도 일본의 영향을 받는 계급제 속인주의 인사관리가 주를 이루었다(박용철, 2013). 독립된 이후에도 연공서열형 속인주의 인사제도는 명맥을 유지하여왔고, 한국 경제에서 이렇다 할 대기업도 찾아보기 어려웠다. 본격적으로 1970년대 들어와 경제발전계획에 따라 외국에서 차관이 들어왔고, 이와 함께 생산기술과 경영 기법이 함께 들어왔다. 특히 국영기업체인 충주비료(1961), 한국전력(1961), 대한석유공사(1962), 포항제철(1968) 등도 해외 차관의 영입과 함께 직무주의 인사관리도 도입되었다. 국영기업들이 선도역할을 하면서 이제 막 성장하기 시작한 민간 기업들도 직무주의 인사관리를 도입하였다. 금성사(1966), 한국타이어(1973), 금성전선(1973), 호남정유(1979) 등이 예가 된다.

하지만 한국 사회의 전통적인 유교 문화와 빠르게 성장하는 경제 환경 그리고 체계적인 경영시스템을 설계하고 운영하기에는 경험과 역량이 부족한 상황에서 이 시도들은 모두 연공서열형 속인주의 인사제도로 수렴하게 되었다. 빠른 경제 성장과 대기업의 진출 관점에서 속인주의 인사제도는 나쁘지 않았고, 오히려 이러한 환경과 잘 맞아떨어졌다. 앞서 제도와 문화에 대한 관계에서 설명하였듯이, 한국 사회에서 추구하는 전통적인 가치 뿐 아니라 조직에서 기대하는 구성원들의 행동이나 조직문화에 속인주의 인사제도는 더 적합하게 작용하였다.

기반 기술이 부족하였던 한국 기업들은 선진기업들이 이루어놓은 혁신들을 빨리빨리 학습하고 모방하는 추종자 전략을 추구하였고 이는 유래 없는 급성장의 신화를 만들어 주었다. 빠르게 성장하는 기업에는 수많은 새로운 포지션들이 만들어지고 대부분은 generalist 관리자로서의 역할이 필요하였다. 인력의 부족은 조직에 충성하고 오랫동안 회사와 함께 운명을 같이하는 조직인들을 필요로 하였고, 어려운 상황을 헤쳐 나가기 위해서는 조직 전체가 하나로 응집되어 뭉칠 수 있는 집단주의 조직문화를 필

요로 하였다. 빠르고 일사불란한 의사결정에는 조직의 위계에 따른 명령과 통제가 효과적이었고, 그리고 구성원들에게도 다양성과 창의성보다는 명령과 통제에 묵묵히 따라오는 근면과 성실함이 기대되었다. 더구나 1980년대 말까지는 한국의 전통적인 유교적인 가치관인 장유유서나 남녀 유별 등이 지배적이었다. 이러한 환경은 속인주의 연공서열형 인사관리와 잘 들어맞았고, 기업에게는 높은 노동생산성과 경영성과를, 근로자들에게는 물질적인 삶의 질 향상과 고용의 보장을 제공하였다.

1987년은 한국 기업들의 인사관리가 속인주의로 정착한 해이기도 하지만, 동시에 한국 사회에서 속인주의 인사관리의 부작용이 시작된 해이기도 하다. 1987년을 기점으로 근로자들의 억눌린 욕구가 한 번에 분출하였고, 대부분의 대기업에서 연공서열형 호봉제도와 직급제도를 도입하였다. 하지만 급성장하던 한국 경제가 서서히 저성장 단계로 진입하기 시작한 시점이기도 하다. 또한 한국 사회의 가치관이 유교적 집단주의 문화에서 서구화된 개인주의 문화로 전환 및 확산이 이뤄지기 시작한 때이기도 하다.

두 번째 직무주의 도입 시도는 외환위기 이후에 나타난다. 외환위기는 한국 사회를 크게 흔들었다. 절대적으로 믿어왔던 평생직장의 개념이 흔들렸고, 노동시장의 유연성이 필연적으로 따라왔다. 2000년대 들어와 이러한 현상은 더욱 심화되었다. 기업의 성장은 정체되었고, 그동안 고도성장을 구가하던 추종자 전략에도 한계가 도래하였다. 노동시장도 다양성이 커지고 물질적인 어려움이 없이 성장한 새로운 세대가 노동시장에 진입하였다. 기업은 이에 대응하기 위해서 성과주의 인사제도를 강화하였다. 연봉제라는 이름으로 성과주의 인사제도를 도입하였다. 하지만 성과주의 인사관리는 속인주의 인사관리 체계하에서 부작용이 크게 나타났다. 관리자들도 성과주의에 대한 인식이 부족하였고, 집단주의에 기반한 속인주의 인사관리에서 개개인들의 성과를 평가해서 급여에 반영한다는 것이 쉽지 않았다.

이러한 점을 반영하여 몇몇 선도적인 기업들이 다국적 컨설팅 회사의 도움을 받아 직무주의 인사관리를 시도하였다. 아모레 퍼시픽(2001), 오리온(2002), 삼양사(2002), 외환은행(2002), CJ그룹(2003) 등이 대표적인 사례 기업들이었다. 두 번째의 시도도 그리 성공적이지는 못하였다. 삼양

사처럼 잘 관리되어 지금까지 직무주의 인사관리의 성공사례로 다루어지는 경우도 없지는 않았으나 대부분의 기업들에서 기존의 전통적인 조직문화와 구성원들의 거부감을 극복하지 못하고 다소 유명무실하게 운영되거나 속인주의 인사관리로 회귀되었다.

세 번째 직무주의 도입 시도는 바로 현재이다. 2000년대 들어오면서 사회가 요구하는 기준과 조직이 기대하는 문화 그리고 구성원들이 선호하는 가치에서 커다란 변화를 목격하게 된다. 먼저 사회적으로는 마이클 셸텔의 『정의란 무엇인가』라는 책이 베스트셀러가 되고 셸텔 교수의 하버드 대학 강의를 녹화되어 한국에도 방영되어 큰 인기를 끌 정도로 공정성이 중요한 사회 가치로 대두되었다. 기업에서는 지금까지 성공해왔던 추종자전략이 더 이상 유효하지 않게 되면서 선도전략을 추구하게 되었다. 추종자전략에서 요구되었던 근면 성실이라는 구성원의 역량이나 태도 그리고 전통적인 권위주의적 조직문화와는 전혀 다른 새로운 자율과 창의의 역량과 수평적인 조직문화가 필요하게 되었다. 또한 세대를 거듭하면서 집단주의적인 전통적인 가치에서 벗어나 개인주의 가치를 선호하는 구성원들이 늘어나게 되었다.

다층적인 사회의 변화와 구성원들의 선호 그리고 조직에서 추구하는 전략 방향은 기존의 속인주의 인사관리와는 더욱 괴리가 생기게 되었다. 기업에서는 직급체계의 축소나 호칭파괴 등 새로운 인사관리를 도입하였고, 불필요한 회의 시간 단축이나 야근이나 주말 근무의 금지와 같은 새로운 일하는 방식과 조직문화도 시도되었다. <표 6-7>은 대한상공회의소(2018)에서 조사한 주요 대기업들의 기업문화 개선활동을 요약정리한 것이다.

현재 진행되고 있는 직무주의 도입 3차 시도는 기존의 1차와 2차와는 다른 양상으로 진행되고 있다. 정부에서도 아직은 직무급, 즉 임금위주의 논의가 주를 이루나, 정책적으로 전반적인 직무중심 인사관리의 확산을 선도하고 유도하고 있다. 최근 고용노동부(2020)에서는 『직무중심인사관리 따라잡기』라고 하는 안내책자를 발행하였다. 공공부문에서도 비정규직의 정규직 전환 조건으로 직무급 도입을 강조하고 있다. 또한 2021년부터 기획재정부에서 실시하고 있는 공기업·준정부기관의 경영평가에 직무중심 보상체계 도입 여부를 반영하기로 하였다. 그리고 2020년 11월에

〈표 6-7〉 주요 대기업들의 기업문화 개선 활동

주요 대기업	기업문화 개선 활동
삼성	2016년 Start-up 삼성 선포(자율과 창조 중심 기업문화 지향) 2017년 직급체계 개선 및 호칭 파괴를 통한 수평적 조직문화 구축
SK	2016년 Deep change 선포(회의, 보고, 자율 업무 등 일하는 방식 개선) 2018년 직급체계 단순화 및 호칭 일원화 통한 수평적 조직문화 구축
롯데	2017년 가족친화 경영 확대(육아 휴직 확대, 유연근무제) 2017년 근무 시간 외 PC 오프 및 카톡 금지
CJ	2017년 일-가정 양립 및 유연 근무 환경을 위한 기업문화 혁신
신세계	2017년 주 35시간 근무제 도입

자료: 대한상공회의(2018) 재인용.

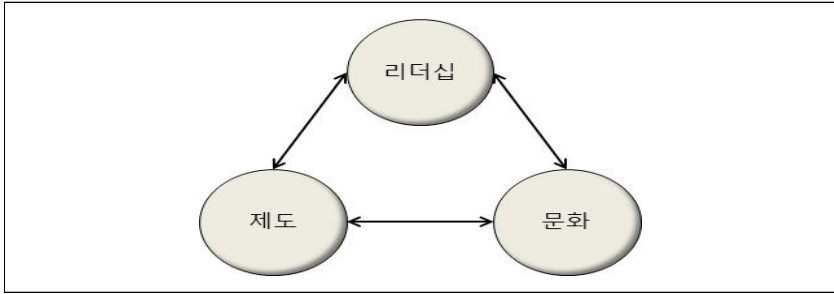
경제사회노동위원회에서 노사정이 공공기관에 노사 협력적인 방향으로 직무급을 도입하기로 합의하였다.

민간 기업에서의 직무중심 인사관리의 도입 시도는 더욱 활발하고 다양하게 진행되고 있다. 현대자동차를 비롯한 많은 기업들이 정기공채를 폐지하고 직무중심의 수시채용으로 전환하고 있다. 직무분야별로 전문 인력을 육성하는 것이 새로운 4차 산업혁명의 환경에 필수적이라고 판단하고 있기 때문이다.

제5절 직무주의 인사관리와 조직문화 및 리더십과의 관계

지금까지 속인주의 인사관리와 직무주의 인사관리를 비교하고, 직무주의 인사관리의 필요성과 도입 실태를 살펴보았다. [그림 6-3]에서 보는 것처럼 한 조직에서 인사관리 제도는 독립적으로 존재하지 않고, 조직문화와 리더십 등이 포함되어 하나의 시스템으로서 작동한다. 제도와 문화는 서로 영향을 주고받는다. 또한 제도와 문화가 현장에서 실제로 작동하게 만드는 것은 리더십이다. 제도, 문화 그리고 리더십은 서로 불가분의 관계에 있다. 전통적인 속인주의 인사제도는 필연적으로 이와 관련성이 있는 조직문화와 리더십이 있다. 여기서 한국 사회의 과제는 리더십과 조

[그림 6-3] 제도, 리더십, 그리고 문화의 관계



자료: 저자 작성.

직문화를 아무리 바꾸려고 해도 잘 되지 않는다는 점이다. 인사제도의 변화 없이는 바람직한 리더십과 조직문화의 형성이 어렵다.

지난 20년간 삼성전자를 초일류기업으로 만드는 데 주도적 역할을 했던 권오현 부회장의 관찰도 크게 다르지 않다.

“변화의 방향에 대해서 거대한 슬로건으로 이야기하는 것보다 당장 바꾸어야 할 구체적인 항목을 적시하는 것이 더 효과적일 것입니다. 경영에 몸담았던 저는 우선 우리의 인사시스템, 평가시스템, 그리고 훈련 교육 시스템이 시급히 바뀌어야 할 과제라고 생각합니다. 지금 우리가 시행하고 있는 인사, 평가, 그리고 훈련 교육 시스템은 모두 1970~80년대 산업화 시대 유물의 연장선상에 놓여 있는 것들입니다. 그 시대에는 평균적으로 우수한 인재를 많이 선발해서 교육시켜 놓으면, 그 사람들이 회사에서 열심히 노력해서 다수가 먹고사는 문제를 해결하게 했습니다. <중략> 그런 옛 시대의 시스템들은 다른 선발 주자들이 이미 이루어낸 것을 따라가기만 하면 되었던 시절에는 어느 정도 작동했습니다. 그런데 이제 그런 낡은 시스템으로는 미래를 따라잡을 수 없는 시대가 펼쳐지고 있습니다.” (권오현(2018), 『초격차』, pp.329~330 쌤앤파커스)

앞서 여러 차례 강조해왔듯이 속인주의 인사관리는 관계중심의 조직문화와 권위주의 리더십에 상호 영향을 주었다. <표 6-8>은 이러한 상호작용을 요약하였다. 반면 직무주의 인사관리는 기존의 조직문화와 리더십과는 다른 관계가 될 것이다. 물론 직무주의 인사관리를 도입한다고 해서 자동적으로 바람직한 조직문화와 리더십이 형성되는 것은 아니다. 바람

〈표 6-8〉 제도, 문화 리더십의 관계 : 속인주의 인사관리와 직무주의 인사관리 비교

제도/문화/리더십	속인주의 인사관리	직무주의 인사관리
제도	<ul style="list-style-type: none"> - 신입사원 대량 공채 - Generalist 선호 - 연공서열형 임금(연공급) - 연공서열형 자동 직급 및 승진 - 정신교육 중심의 집합 교육 훈련 - 태도를 기준으로 하는 인사평가 	<ul style="list-style-type: none"> - 직무별 수시 채용 - Professional 선호 - 직무 가치에 의한 임금(직무급) - 직무가치별 직무등급 및 능력에 따른 승진 - 직무능력 향상에 필요한 개별 맞춤형 훈련 - 직무성과와 직무능력에 의한 인사평가
문화	<ul style="list-style-type: none"> - 연고주의/관계주의 - 획일적 기수문화 - 남성 중심의 상명하복 군대 문화 - 단결과 협력 강조 - 야근과 회식의 일상화 	<ul style="list-style-type: none"> - 일 중심/동료의식 - 개개인의 개성과 전문성 강조 - 남녀 평등/다양성에 의한 수평적 문화 - 자율과 책임 강조 - 일과 삶의 균형 추구
리더십	<ul style="list-style-type: none"> - 명령과 지시형 리더십 - 가부장적 리더십 - 개인보다는 집단의 이익 - 조직화함을 중시하는 리더십 - 리더의 솔선수범과 희생정신 	<ul style="list-style-type: none"> - 동기부여와 코치형 리더십 - 변혁적 리더십 - 개인의 니즈와 조직의 니즈 균형 - 개개인의 성장을 중시하는 리더십 - 리더의 변화와 혁신 마인드

자료: 저자 작성.

직한 조직문화와 리더십이 있어야 직무주의 인사관리로의 전환이 용이하다는 것이다.

그렇다면 직무주의 인사관리가 정착되면 조직문화와 리더십에서 구체적으로 어떻게 달라질 수 있는지 살펴보고자 한다. 지금까지 문헌들이 주로 직무주의 인사관리 가운데 직무급에 초점을 맞춰왔다면 여기서는 채용, 경력관리, 그리고 평가를 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 채용

직무주의 인사관리에서는 채용 공고에서부터 지원자는 본인이 지원하고자 하는 직무가 어떤 과업을 수행하며, 필요한 자격 요건이나 역량 혹은 해당 직무에서의 경험이 어느 정도 필요한지 알 수 있다. [그림 6-4]와 [그림 6-5]는 유사한 포지션에 대한 채용 공고가 어떻게 다른지 보여주고 있다. [그림 6-4]는 한국 KOTRA 해외무역관장 포지션에 대한 채용공고이

(그림 6-4) KOTRA 채용 공고

별첨

KOTRA 해외무역관장 직위 개방 공고 세부 안내 사항

공사는 직무능력 중심 블라인드 채용을 도입하여 편견이 개입되는 차별적 인적 정보(출신지, 가족관계, 학력, 출신학교 등)를 일체 요구하지 않습니다. 블라인드 채용에 따라 입사지원서 작성 및 면접 시 직·간접적으로 학교명, 가족관계 등 개인 인적사항이 입력될 경우 불이익을 받을 수 있으므로 유의하여 주시기 바랍니다.

KOTRA는 1962년 설립된 무역과 투자 진흥기관으로 중소기업의 해외시장 진출과 글로벌 인자력 창출을 지원하고 있습니다. KOTRA에서는 해외무역관장을 아래와 같이 공개 모집하오니 많은 응모를 바랍니다.

- 아 래 -

1. 공모 내역

- 브뤼셀, 마닐라, 수라바야, 노보시비르스크 무역관장
- 담당 직무

채용 분야	직위	담당 업무	채용 인원
브뤼셀	무역관장	무역관 업무 총괄	1명
마닐라			1명
수라바야			1명
노보시비르스크			1명

* NCS 기반 채용 직무기술서 참조(공백)

2. 자격 요건

① 공통 자격

「국가공무원법」 제 33조 제4항에 해당하지 않는 자(공백)
 부임일로부터 3년 내 「인사규정」 제36조(정년)에 해당되지 않는 자
 한국 국적자의 경우, KOTRA 「인사규정」 제 9호 사유에 해당되지 않는 자(공백)
 * 채용 절차 종료 후, 해당 국가 채용 비리 확인 시 합격능률 경우 불이익 초소할 수 있음
 외국 국적자의 경우, 주재국 법규나 관례에 따라 결격사유가 없는 자
 해외 근무에 결격사유가 없는 자
 외국어 구사 능력자 : 브뤼셀·마닐라·수라바야는 영어, 노보시비르스크는 노어
 - 별도 공인성적을 제출할 필요는 없으며, 외국어 테스트 시 평가 예정

② 지역별 자격요건

구분	우대경력	자격요건
브뤼셀	EU	- 한·EU 통상, 무역, 투자 등 분야 3년 이상 경력 - EU 회원국 원자에 채워지며 민간기업 또는 공공기관의 부서책임자로 3년 이상 근무한 자
	통상전문	- 한·유럽의 통상, 무역, 투자 등 분야 3년 이상 경력 - 유럽에 원자에 채워지며 민간기업 또는 공공기관의 부서책임자로 3년 이상 근무한 자
마닐라	인프라 프로젝트	- 한·유럽의 통상, 무역, 투자 등 분야 3년 이상 경력 - 유럽에 원자에 채워지며 민간기업 또는 공공기관의 부서책임자로 3년 이상 근무한 자
	인프라 프로젝트	- 한·유럽의 통상, 무역, 투자 등 분야 3년 이상 경력 - 유럽에 원자에 채워지며 민간기업 또는 공공기관의 부서책임자로 3년 이상 근무한 자
수라바야	인프라 프로젝트	- 한·유럽의 통상, 무역, 투자 등 분야 3년 이상 경력 - 유럽에 원자에 채워지며 민간기업 또는 공공기관의 부서책임자로 3년 이상 근무한 자
	인프라 프로젝트	- 한·유럽의 통상, 무역, 투자 등 분야 3년 이상 경력 - 유럽에 원자에 채워지며 민간기업 또는 공공기관의 부서책임자로 3년 이상 근무한 자
노보시비르스크	CIS	- CIS 원자에 채워지며 민간기업 또는 공공기관의 부서책임자로 3년 이상 근무한 자
	지역전문	- CIS 원자에 채워지며 민간기업 또는 공공기관의 부서책임자로 3년 이상 근무한 자

* EU(유럽연합) : 외교부 홈페이지 기준 EU 회원국
 * 동남아 국가 : ASEAN (10개국(필리핀, 말레이시아, 싱가포르, 타이, 인도네시아, 브루나이), 베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아)
 * CIS 국가 : 러시아, 우크라이나, 벨로루시, 몰도바, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄, 아르메니아, 아르메니아, 그루지아

3. 계약 내용

- 계약 기간 : 3년
- 코로나19 확산으로 부임대상국 입국 제한 시 임용(계약) 일자가 조정 가능
- 임용(일차) 조정에 따른 계약 기간 중 정년 도래 시 총 계약 기간 단축 가능
- 성과 평가 등을 통해 1년씩 연장
- 수습 기간 : 7주 내외 *조정 가능
- 직종 : 계약직
- 해외무역관장 직위는 고임급의 관리직으로 「기간제법 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」과 시행령에 의거 무기계약직으로 전환의 의무 없음
- * 「고령 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제48조(제2항) 제2호 제1항을 59세, 「고령 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제38조(제3항) 제1호 제1항을 59세로 하도함.

4. 급여 및 복리후생 조건 : KOTRA 내부규정 준수

- 연봉 : 기본급 + 성과급* * *법정복지에 따라 차등 지급
- 수당 : 해외근로수당 + 특수직무수당(해당지역에 한함)
- 복리후생 : 의료보조비, 자녀교육비, 주택임차료 등

NCS 기반 채용 직무 설명자료 : 해외무역관장

채용 분야	분류	내분류	01. 사업관리	02. 경영·회계·사무
해외무역관장	분류 체계	중분류	01. 사업관리	01. 기획사무
		소분류	01. 프로그래밍관리	01. 경영기획
		세분류	02. 프로젝트관리	01. 경영기획
능력 단위			· 리더십	
			· 갈등관리	
직무 수행 내용			· 소통역량	
			· 해외무역관 업무 총괄	
필요 기술			· 해외무역관 운영관리	
			· 해외무역관 실적 관리	
			· 인사적용 관리	
			· 인사내외부 관리	
필요 지식			· 인사내외부 관리	
			· 한·외 통상 현안, 무역 및 투자 등 경제 분야에 종합적인 지식	
			· 한·외 비즈니스 환경 및 문화에 대한 체계적인 지식	
			· 분석적 사고	
직무 수행 태도			· 리스크 관리	
			· 기획력	
			· 업무추진력	
			· 인력 및 조직관리	
직업 기초 능력			· 소통 및 관계 형성	
			· 개방적 의사소통, 전략적 사고, 문제의식, 윤리의식, 직극적 감정, 분석적 태도, 존엄성, 직극성 중립적 태도, 회계 관련 규정 준수 태도, 직극적 자포자기 의지	
			· 의사소통능력	
참고			· 문제해결능력	
			· 자질관리능력	
			· 참고	· http://www.ncs.go.kr

자료 : <https://www.kotra.or.kr/>

[그림 6-5] 유엔조달기구(UNOPS) 채용 공고

[United Nations Office for Project Services](#)
Senior Project Manager (Afghanistan)

Position Description

- With more than 20 years of experience in the country, UNOPS Afghanistan focuses on providing maximum support to the Government and people of Afghanistan through delivery of projects and services in line with the government's national priorities. The UNOPS Afghanistan Operations Centre (AFOC) serves as an organizational mechanism to deliver a range of projects for which UNOPS has been designated as the implementation agency. At present, UNOPS AFOC is implementing a number of projects in a range of sectors, including infrastructure (roads, bridges, justice and security, health and water supply) development, procurement services, HR services, capacity building and humanitarian protection amongst others, on behalf of the Government of Afghanistan, the international donor community, and other UN agencies.
- The functional objective of UNOPS AFOC is to contribute to the achievement of the development outcomes sought by the Government of Afghanistan. The aim of UNOPS AFOC is to provide efficient and cost-effective implementation services on behalf of all our partners to support the reconstruction and development of the country. UNOPS AFOC's mission is to exceed the expectations of all stakeholders in the delivery of AFOC services, at all times, in all places, in all circumstances, in order to improve significantly the lives of all Afghans in need.

Background Information – Job-specific

- The 'Support to Resolute Support Headquarters (RSHQ)' programme supports the NATO Afghanistan National Army Trust Fund Office (NATFO) and the Resolute Support Kabul Security Force (KSF) in enhancing the capacity of the Afghan National Defence and Security Forces (ANDSF) and relevant ministries and institutions managing and improving security in the country and in Kabul city's Green Zone and Enhanced Security Zones. UNOPS provides procurement services, contract management, maintenance of equipment, physical security enhancements, construction projects and construction work packages, as well as coordination and facilitation of RSHQ operations, programs and activities (non-kimete).
- The Kabul Security Enhancement project under KSF is a comprehensive and holistic 5-year programme designed to enhance the physical and material requirements for and supporting and developing capacities within the Ministries of Defence and Interior enhancing, maintaining and sustaining security in Kabul.

Functional Responsibilities

- The Senior Project Manager is responsible for the day-to-day operations of the project(s) and provides services to the different donors, partners and beneficiaries. Senior Project Manager acts on behalf of the Project Board to manage the project on an ongoing basis during the Implementation Stage. The main responsibility of a Senior Project Manager is to ensure that the project outputs are delivered within the specified project tolerances of time, cost, quality, scope, risk and benefits. He/she is expected to meet the organization's performance and delivery goals.
- The Senior Project Manager has the authority to assign, as per the Project Plan, work packages to Team Managers and approve deliverables produced by them.
- The Senior Project Manager is responsible for creating the Implementation Plan, using the Project Initiation Document (PID), Legal Agreement and having a thorough understanding of the terms, conditions, and the respective roles and responsibilities of the partners/stakeholders, to ensure the project(s) outputs are capable of meeting the business cases for both UNOPS and the partner(s). Success of the project(s) and hence of the Senior Project Manager will be based on the defined Success Criteria.

Summary of functions (상략)

1. Project Delivery and Performance
2. Procedures
3. Monitoring and reporting
4. Stakeholder engagement
5. Quality assurance
6. Knowledge management and innovation
7. Personnel management

Education

- Advanced university degree in project management, business administration, international relations/development, political/security/development studies, or other relevant disciplines
- - University degree (bachelor's/first level) with additional 2 years of relevant professional experience in project management, business administration, international relations/development, political/security/development studies, or other relevant disciplines.

Certification

- - PRINCE2 (Foundation/Practitioner) Certification preferred

Experience

- - Seven years (or more, based on academic credentials) of progressive experience in project development and management, with focus on monitoring, reporting, development and coordination in either public or private sector operations.
- - Previous experience working with NATO/international military would be an asset.
- - Previous (UN) experience in security/security environment would be an asset.
- - Previous experience working in Afghanistan would be desirable.

Language

- Fluency in both written and spoken English is required.

자료 : <https://www.developmentaid.org/#!/jobs/view/671282/expatriate-team-leader>

며, [그림 6-5]는 UNOPS(United Nations Office for Project Services)의 Senior Project Manager에 대한 채용공고를 보여준다. UNOPS의 공고 내용 중에 summary of functions는 지면 관계상 생략하고 있는데 좀 더 상세한 직무에 대한 설명이 포함되어 있다. 한국의 공기업들이 최근 직무 중심 채용으로 전환을 많이 하고 있다. [그림 6-4]에서 보듯이 KOTRA에서도 NCS를 이용하여 해외무역관장의 직무 설명 자료를 활용하고 있다. 직무중심으로 전환되고 있는 과도기라고 할 수 있는데 여전히 해당 직무의 설명이 구체적이기보다는 일반적인 내용으로 구성되어 있다. 더구나 지역마다 특색이 있고, 각각 요구하는 사항이나 조건이 다를 수 있음에도

지역과 관계없이 지원자를 받고 있다. 반면 직무중심 채용에 모범을 보여주고 있는 UNOPS의 채용공고는 명확하게 지역의 특성까지 포함해서 그 직무에 어떤 일을 하며 어떤 책임을 져야 하며 그 직무를 수행하기 위해서는 어떤 자격 조건과 역량이 필요한지 분명하게 기술하고 있다.

채용과정에서 명확하게 직무의 내용을 지원자에게 알려주는 것은 조직에서 기대하는 직무에서의 성과 수준을 공유하는 것이다. 조직의 기대치가 지원자의 기대치와 일치하는 경우 채용이 이루어지게 된다.

직무중심 채용은 숙인주의에서 진행되는 대량 공채 대신에 자연스럽게 수시채용으로 전환된다. 최근 2~3년 사이에 대기업들이 정기공채를 폐지하고 수시 채용으로 전환하고 있는 것은 한국 기업들의 인사관리가 직무중심으로 전환되는 트렌드를 보여준다. 정기 대량 공채와 달리 수시 채용에는 동기나 기수의 의미가 없어진다. 동기나 기수라고 하는 연고에 의한 회사 생활보다는 자신이 맡은 직무에서의 전문성이 중요한 조직문화로 전환된다.

현실적 직무소개(realistic job preview)는 채용하고자 하는 직무에 대해 긍정적인 요소뿐 아니라 현실적으로 존재하는 부정적인 요소까지 소개함으로써 지원자의 기대치를 조절하기 위한 채용의 한 기법이다. 과거 한국 기업들도 현실적 직무소개를 유행처럼 도입한 적이 있었다. 당연히 제대로 활용되기 어려웠다. 현실적 직무소개를 도입하려면 우선 직무에 대한 명확한 정의와 이를 기초로 하는 채용이 이루어져야 하는데 대량 공채를 하면서 현실적 직무소개를 한다고 하니 가능할 리가 없었다. 최근 한국 기업들이 다시 현실적 직무소개를 도입하고 있다. 이번에는 직무중심의 채용과 함께 이루어지고 있다.

2. 경력관리

숙인주의에서 승진에 대한 의사결정의 시작은 ‘누구’를 승진시킬 것인가이다. 반면 직무주의에서는 그 ‘자리’에 누가 적합한지가 중요해진다. 이 차이는 별것 아닌 듯하지만 조직문화에 지대한 영향을 미친다. ‘누구’를 승진시킬까에 대한 의사결정을 할 때 고려하는 요인은 다양하다. 승진대상자들

이 지금까지 보여주었던 성과, 역량 그리고 리더십 등이 중요할 것이다. 하지만 이에 대해 인간관계, 의사결정자와의 친소관계, 조직에 대한 충성심 등도 고려요소가 된다. 나아가 학연이나 지연도 부지불식간에 작용한다. 남녀라는 성차별적인 요소도 배제하기 어렵다. 이러한 환경은 의도했던 의도 하지 않았든 자연스럽게 인사에 대한 의사결정과정에서 사내정치가 밑바탕에 자리하게 되고, 줄서거나 편 가르기 등의 부작용이 생기게 된다. 물론 어떤 조직에서건 사내정치가 없는 경우는 없지만 그 정도가 과하게 될 위험이 커진다. 정기 인사 시즌이 되면 회사 업무가 마비될 정도로 구성원들 사이에 여러 가지 소문이 퍼지고 삼삼오오 모여서 설왕설래하게 된다.

반면 직무주의에서는 ‘자리’가 먼저 고려된다. 자리에 공석이 발생하면 그 자리 즉 해당 직무의 역할과 책임 그리고 요구되는 역량이나 자격조건 등이 먼저 의사결정의 테이블 위에 올려진다. 매년 연례행사로 정기승진이 이루어지는 것과 달리 직무주의에서는 ‘자리’에 공석이 발생해야 이 과정이 진행된다. 속인주의의 경우처럼 담당 업무는 그대로인데 승진(혹은 승격)이 되는 일도 발생하지 않는다. 또한 직무주의에서는 속인주의와 달리 고직급자가 양산되는 일도 생기지 않는다. 직무에서 요구되는 요인들을 우선 고려하기 때문에 이러한 역량과 자격조건을 갖춘 대상자를 1차적으로 선별하게 된다. 만약 사내에서 적절한 대상자가 없으면 외부에서 찾을 수도 있다. 이 과정에서 연고주의나 관계주의가 개입될 여지가 줄어들게 된다. 직무주의 인사에서는 승진도 외부에서 채용하는 과정과 다를 바 없는 ‘내부채용’이라고 보는 이유이기도 하다. 직무주의 인사관리에서는 외부채용과 내부채용의 원리는 동일하다. 다만 대상자가 다를 뿐이다.

경력에 대한 경로도 직무와 관계되니 전문성의 내용이 깊어지고 넓어지는 방향으로 설계된다. 속인주의에서는 사원-대리-과장-차장-부장-임원으로 이어지는 직급의 명칭과 처우가 중요하지만 직무주의에서는 어떤 직무를 수행하는지 어떤 전문성이 있는지 그리고 해당 직무의 급여는 어떤 수준인지를 더 중요하게 생각한다. 직무주의에서도 직무순환을 하지만 속인주의의 경우처럼 광범위하게 이루어지기보다는 전문가로서 경력의 깊이와 넓이를 더하는 방향으로 이루어진다.

직무주의에서는 전문가가 우대받는 조직문화가 형성된다. 전문가의 파

위가 커지고 급여도 높아진다. 나이나 근속 연수와 무관하게 전문성을 중심으로 조직관리가 이루어진다. 제너럴리스트인 리더보다 프로페셔널인 부하직원이 연봉이 높은 경우가 드물지 않다. 나이가 들어도 직장을 그만둘 필요가 없게 된다. 속인주의에서는 제너럴리스트가 우대받는 듯하지만 결과적으로 근속 연수만 높고 전문성이 없는 반면 연공서열형 임금체계로 인해 급여가 높기 때문에 조직의 부담이 되고 명예퇴직이나 희망퇴직의 1순위 대상이 된다. 기형적인 제도 가운데 하나인 임금피크제도가 생겨난 배경이기도 하다. 임금피크제는 조직문화를 건강하지 못하게 만든다. 공기업에서 정기 인사 때마다 일정 기수들은 모두 퇴직하는 불합리한 관행이 생겨난 이유다. 연공서열이 높아질수록 열심히 일하고 전문성이 강화되기보다는 오히려 대충 시간이 지나기를 기다리는 잘못된 조직문화와 관행도 이래서 생겨난다.

3. 평가

평가는 어떤 기업에서나 쉽지 않다. 속인주의 인사관리나 직무주의 인사관리나 평가가 어렵기는 마찬가지다. 하지만 평가가 갖는 본질적인 의미와 이것이 조직문화에 미치는 영향을 고려할 때 속인주의 인사관리가 주는 부작용이 더 크다.

속인주의 인사관리에서는 개개인에게 주어지는 직무에 대한 역할과 책임이 명확하지 않기 때문에 업무 성과에 대한 평가보다는 그 ‘사람’에 대한 평가가 주를 이룬다. 그 사람의 역량이나 태도 혹은 구성원과의 관계나 조직에서의 융화 혹은 적응력 등 전반적인 면을 평가에 반영하게 된다. 이렇게 평가하는 것이 장점도 없지는 않으나 리더의 자의적인 판단 가능성이 커지게 되고 이것이 집단적인 조직문화를 강화시키게 된다. 과거 평생직장의 개념과 집단주의 조직문화가 지배적이었던 한국 기업에서 개개인의 차이를 인정하고 반영해야 하는 평가제도 자체가 잘 어울리지 않았고, 이는 평가제도가 한국 기업에 본격적으로 도입되기 시작한 것이 얼마 되지 않은 이유이기도 하다.

한국 기업이 평가제도를 도입한 초기에는 주로 절대평가 방식으로 운

영되었다. 구성원들의 근무태도나 능력 등 개개인의 특성(trait)에 대한 평가가 대부분이었다. 평가의 필요성은 가지고 있었으나 대부분 기업에서 리더들이 아주 특별한 예외적인 상황을 제외하고는 굳이 개인 간 편차를 두고 싶어 하지 않았기 때문에 관대화 경향 등을 보이며 거의 유명무실하게 운영되었다. 평가에 대한 진지한 접근은 연봉제 등 성과주의 인사관리가 도입되면서부터였다. 개인 간 연봉 인상의 차등을 두어야 했기 때문에 절대평가에서 상대평가로 전환하였다. 하지만 인사관리의 관행은 속인주의 그대로 두면서 평가만 상대평가로 전환했으니 평가에 대한 부작용과 구성원들의 불만은 매우 커지게 된다. 리더의 입장에서는 집단주의 조직문화 속에서 조직을 관리해야 하는데 성과 차이가 명확하게 드러나는 것도 아니기 때문에 주로 승진대상자에게 좋은 평가를 몰아준다거나 여성이나 신입사원들에게 불이익이 되는 평가 결과가 많았다. 다음은 몇 년 전에 인터넷을 달구었던 증권회사 여자 사원의 사연이다. 속인주의 인사관리에서 평가제도가 갖는 전형적인 모습을 보여주고 있다.

“전 지금 27살의 미혼여성입니다. 대기업 모 증권회사의 전산실에 다니고 있습니다. 컴공 전공으로 졸업했고 정사원으로 입사했고 입사한 지 만 3년이 지났습니다. 저희는 아직 연봉제가 아니고 호봉제이고 남자 군대를 다 인정해 주기 때문에 여자는 입사 후 만 5년이 지나야 대리진급 케이스가 되고 남자는 입사 후 만 3년이 지나야 대리진급 케이스가 됩니다. 전 이제 만 3년이 지났으니깐 앞으로 2년이 더 지나야 진급 케이스가 됩니다.

<중략>

저희는 분기마다 인사고과를 매깁니다. 인사고과 성적에 따라서 인센티브가 결정됩니다. 팀 성적에 따라서 인원별 차등은 있지만 기본적으로 인사고과는 S-A-B-C-D 이렇게 등급으로 나뉩니다. 그 등급당 S는 400% 인센티브, A는 300%, B는 200%, C는 100%, D는 0%의 인센티브가 지급됩니다. 이 인센티브 제도는 제가 입사하고 1년이 지난 후에 상여금 800%에서 600%로 깎이면서 그 200%를 가지고 생겨난 인센티브입니다.

문제가... 어제 제 인사고과가 나왔습니다. 늘... 3년 동안... 그랬듯이 며칠 전부터 팀장님이 제 주변을 맴돌면서(절대 그런 분 아님--;) 무슨 하실 말씀 있던 것처럼 이것저것 챙기시기에 인사고과 나올 때가 되었나 보더라

고 생각하고 있었습니다. 우선 전 지난 상반기까지 인사고과 성적 나올 때마다 팀장님이 따로 불러서 몇 가지 말씀을 하시곤 합니다.

‘남자직원 중에 대리진급 대상자가 많다. 그들한테 인사고과 점수를 낮게 줄 수는 없다. 당신은 아직 대리 되려면 멀었고 나이도 어리니 고과 양보 해라. 일 열심히 하는 건 안다. 야근도 많고 휴일근무도 많고 다들 좋게 평가한다. 앞으로도 그렇게 해야 한다. 하지만 그대로 고과 주면 다른 사원들 고과 내려야 하는데 절대평가가 아닌 상대평가 개념인 인사고과를 당신 제대로 주겠다고 다른 사람 내리면 그 사람들 피해가 크다.’

이런 내용으로 늘 말씀하셨습니다. 그래서 전 지난 3년 동안 인사고과 C등급을 받았습니다. 저희는 인사고과가 마음에 안 들면 피드백할 수 있는 제도가 있는데… 그걸 하지 못하게 하려고 저희 팀장님은 절 따로 불러서 설명을 했던 겁니다. <중략>

어제도 어김없이 퇴근 다 되어서 대리가 주는 일 때문에 9시를 넘겨 퇴근을 했습니다. 전 올해 다달이 야근이나 휴일근무가 전 부문에 걸쳐 1등을 할 정도로 야근도 많고 휴일근무도 많은 사람입니다. 업무가 좀 많습니다. 오죽하면 제 동료들이 저 보고 전산팀에서 가장 지지리 복도 없는 애라고 측은함을 보이기도 합니다. 어쨌든 퇴근할 무렵에 인사 DB를 확인했더니… 글썽 이번에는 인사고과가 D가 나온 겁니다. 그러니까 인센티브가 0, 한푼도 안 나온다는 거지요. 상당히 어이가 없었습니다. 낮에 팀장 왈 ‘물론 인사등급을 조정해서 상위를 중위권으로 내리면 하위권을 없앨 수도 있지만 그러면 사기가 안 올라가서 안 그랬다.’라고 한 말이 문득 생각나더군요. 그럼… 상위권 사기 떨어지면 안 되고 저같이 대리 달려면 아직 먼 여직원 사기는 떨어져도 상관없으니까 인센티브 0의 D 등급을 주신 건가 하면서… 퇴근하면서 엄청 울었습니다. <중략>

전 이번 인사고과 말고 각 동료들 평가에서는 상위를 받았습니다. 제가 어떻게 해야 할지 모르겠습니다. 월요일까지 인사고과에 대한 피드백 신청을 인사팀에 할 수 있습니다. 전 현재… 제가 잃을 건 다 잃었다고 생각하고 있습니다. 지난 3년 동안 단 한 가지 이유만으로도 인사고과 등급이 형편 없었는데… 앞으로 대리 될 때까지 나아지리라는 보장을 받을 수도 없습니다. 대리가 될 수도 없다고 생각하고 있습니다. <중략>

그동안 네네~ 그러면서 팀장님이 그렇다면 그렇게 하겠습니다… 이리고

넘어갔었는데... 그렇게 만 3년을 보냈습니다. 잃을 것도 더 이상 미움받을 것도 없는 마당에 인사고과에 대한 피드백을 신청하고 그 이전에 팀장한테 제 생각을 말할 계획입니다. 그동안 부당하다고 생각했던 거랑 팀에서 저 말고 D가 있으면 말해달라고 할 겁니다. (저뿐이 없다는 거 아닙니다. 명분상 D받을 사람이 필요했던 거고 그걸 절 이용해 먹은 거니까요. 늘 그렇듯이.) 객관적인 자료를 요청할 겁니다. 그래도 거부하면 인사팀으로 피드백 요청하려고요. 재심사해서 거부당해도 어차피 D이고 피드백 신청 안 하고 바보같이 그냥 또 그러려니~ 넘어가도 D이니 전 전자를 선택하려고 합니다. 그러면서 다른 팀으로 보내달라고. 더 이상 내 능력 인정하지 못하고 희생만 강요하는 팀에서는 못 있겠다고, 차라리 전혀 다른 곳에 가서 밑바닥부터 하면 하겠다고 하려고요. 그래도 안 되면 전 저희 전산실에서 제가 인사고과 D 받고 인센티브 한푼도 못 받았다고 소문내고 다니려고 합니다. 왜냐고요? 전 확신하거든요. 그런 소문이면 제가 깎일 건 하나 없습니다. 왜냐면 남들이 그런 제 인사고과 성적이 부당하다는 것을 다 인정한다는 것을 자신하거든요.

단돈 100만 원. 솔직히 없어도 살고 있어도 삽니다. 금융회사이기 때문에 호봉제라도 제 또래보다 200만 원 정도 연봉이 높은 편입니다. 그냥 마음 편하게 포기해도 됩니다. 하지만 이 부당성을 앞으로 더 견뎌야 한다는 건 참을 수 없습니다. 제가 굶어 부스럼 만드는 걸까요? 사회생활 3년이면 많이 한 것 같은데, 정말 어렵고 힘드네요. 전 눈물이 너무 많습니다. 팀장하고 이야기하다가도 울까봐 그게 걱정입니다.”

직무주의에서의 평가는 주로 수행하는 직무에서의 결과(혹은 업적)와 해당 직무를 수행하는 데 필요한 역량이 기준이 된다. 즉 개개인에게 주어진 직무에 대한 역할과 책임이 명확하기 때문에 기준도 명확하고 어느 정도 예측 가능한 평가가 이루어진다. 직무주의에서도 리더가 조직 생활 전반적인 면에서 직원을 평가하기는 하나 그 정도가 속인주의에 비해 덜할 수밖에 없다. 직무주의에서는 속인주의와 달리 업무에 대한 배정도 자의적으로 판단해서 하기보다는 사전에 정해진 과업의 범위 내에서 이루어진다. 그렇다고 리더의 평가 권한이 약화되는 것은 아니다. 오히려 주어진 과업에서의 결과를 기준으로 평가하기 때문에 리더가 평가권한을

더 분명하게 행사할 수 있다.

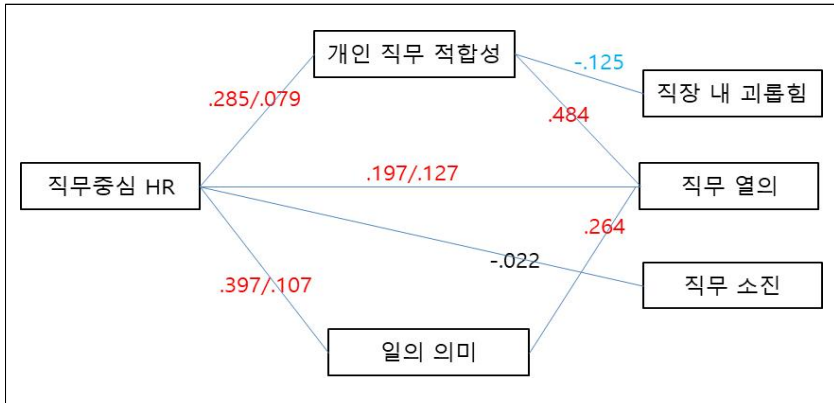
직무주의 인사관리에서도 상대평가를 도입하는 기업이 많지만 절대평가를 도입하는 경우에도 속인주의에 비해 부작용이 크지 않다. 절대평가는 개인 간의 비교보다는 주어진 절대적 기준에 근거하기 때문에 기준이 명확해야 하며, 직무주의에서는 그 기준이 직무의 역할과 책임 범위가 된다. 최근 4차 산업혁명의 흐름을 반영하여 글로벌 기업들이 대부분 절대평가로 전환하고 있는데 직무주의 인사관리를 하고 있기 때문에 큰 문제 없이 가능하다. 반면 한국 기업들도 절대평가로의 전환을 고려하고 있으나 속인주의 인사관리가 주를 이루는 상황에서 선뜻 전환하기 어렵다.

제6절 직무중심 인사관리의 실증적 효과

직무중심 인사관리가 조직의 성과나 조직문화에 긍정적인 영향을 줄 수 있다는 것은 아직은 주장과 가정이다. 다만, 최근의 연구들은 직무중심의 인사관리와 조직문화 및 다양한 구성원들의 다양한 행동이나 태도 간의 간접적인 관계를 보여주고 있다. 예를 들어, 윤미소·유규창·이혜정(2019)의 연구가 있다. 해당 연구는 236명의 직장인을 대상으로 직무중심 인사관리가 구성원들의 직무열의에 미치는 영향을 실증적으로 검증하였다. 연구 결과 직무중심 인사관리는 개인·직무적합성과 구성원들이 느끼는 일의 의미에 긍정적인 영향을 주고 이것이 다시 구성원들의 직무열의를 높이는 것으로 나타났다.

또한 이혜정·유규창·명순영(2019)의 연구에서는 101개 기업에서 일하는 1,210명의 구성원들을 대상으로 연구한 결과 직무중심 인사관리가 직무열의를 높여주었고, 앞서 윤미소 외(2019) 연구와 유사하게 개인·직무적합성과 일의 의미에도 긍정적인 효과를 가져다주었다. 이혜정 외(2019)의 연구에서는 직무중심 인사관리가 구성원들이 느끼는 직무의 소진감을 낮출 것이라고 가정했는데 결과는 기대하는 바와 같으나 통계적으로 유의하지는 않았다. 두 연구에서는 직무중심 인사관리를 측정하기

[그림 6-6] 직무중심 인사제도와 구성원 태도와의 관계에 대한 실증 결과



자료: 저자 작성.

위해 10개 문항을 개발하였고, 각각 5점 척도로 설문지를 통해서 측정하였다.⁹¹⁾

한편 직접 직무중심 인사관리를 연구한 것은 아니나 이아영·이상민·지미옥(2020)의 최근 연구도 직무중심 인사관리의 효과에 대한 시사점을 제공한다. 근로환경조사(Korean Working Conditions Survey: KWCS) 패널 자료를 활용한 직장 내 괴롭힘에 대한 연구에서 이아영 외(2020)는 개인·직무적합성이 직장 내 괴롭힘을 줄이는 데에 통계적으로 유의하다고 보고하고 있다. 앞서 직무중심 인사관리가 개인·직무적합성을 높인다고 한다면 이아영 외(2020)의 연구는 직무중심 인사관리가 개인·직무적합성

91) 실증연구에서 활용한 직무중심 인사관리의 10개 문항의 측정은 다음과 같다. <우리 회사는 각자 맡은 업무에 대한 책임과 권한이 직무기술서에 명확하게 정의되어 있다.> <우리 회사는 전략의 방향에 따라 인력계획이 수립되고 이에 근거해 수시로 인재를 채용한다.> <우리 회사는 채용 단계에서부터 직무를 명확하게 정의하고 이에 맞는 지원자를 선발한다.> <우리 회사는 직무중심 임금체계를 가지고 있다.> <우리 회사에서는 임금을 결정하는 데 개인의 역량이나 근속 연수보다는 수행하는 직무가 무엇인지가 중요하다.> <우리 회사는 직무에 대한 상대적 가치를 평가해서 임금수준을 결정한다.> <우리 회사에서 인사평가는 각 개인이 수행하는 직무 수행의 결과에 따라 결정된다.> <우리 회사에서 인사평가는 회사에서 정한 전략적 목표 달성에 어느 정도 기여하고 있는지가 중요하다.> <우리 회사의 교육훈련은 생산성 향상을 목표로 하고 있다.> <우리 회사에서 교육훈련은 현재 수행하는 직무에서의 성과를 향상시키는 데 초점이 맞춰져 있다.>

을 통해서 직장 내 괴롭힘을 완화해줄 수 있다는 추론이 가능하도록 한다.

[그림 6-6]은 세 연구를 하나의 도표에 나타낸 것이다. 직무중심 인사관리는 개인·직무 적합성을 높여주고 자신이 하는 일에 대한 의미를 가질 수 있도록 함으로써 직무열의와 직무소진과 같은 구성원들의 태도에 긍정적인 영향을 주고 나아가 직장 내 괴롭힘도 줄일 수 있을 것이다. 제한된 연구 결과로 결론을 내리기에는 아직 이르나 이들 논문의 실증 결과들은 직무중심 인사관리가 구성원의 태도에 긍정적으로 작용하여 조직문화에도 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것이라고 추론이 가능하다.

제7절 결 론

한국 사회의 전통적인 모습이자 우리의 성공방정식은 근면 성실한 근로자들의 노력에 일사 분란한 조직문화와 이를 강하게 선도하는 권위주의적 리더십이었다. 이 성공방정식은 1970~80년대를 거쳐서 한강의 기적이라는 놀라운 경제성장을 이루는 토대가 되었다. 균열이 시작된 것은 어느 선진 경제의 발전 과정이 그렇듯이 고도성장이 끝나고 안정기 혹은 정체기에 들어갈 때쯤이었다. 현재 우리 사회는 그 균열이 더욱 심해져 폐해가 될 정도가 되었다. 여기에 유례없이 빠른 고령화 사회로의 진입은 어려움을 가중시키고 있다.

어떤 방향으로 가야 하는지에 대한 논란이 많다. 다만 대체로 동의가 되는 것은 공정성에 기반을 둔 능력 중심 사회, 자발성과 창의성에 기반한 변화와 혁신, 그리고 유연한 환경 속에서 자율과 책임을 강조하는 조직문화와 이를 뒷받침하는 수평적 리더십일 것이다. 이를 위해서는 인사제도의 변화가 불가피하고 직무주의 인사관리가 중요한 대안이라고 필자는 생각한다.

직무주의 원형은 1930~40년대에 확립된 프레드릭 테일러의 과학적 관리기법에서 출발한다. 포디즘으로 대변되는 대량생산 체제가 이를 실행에 옮겨 주었고 서구 사회의 대부흥을 이끌었다. 하지만 노동소외와 단조

로움으로 인한 동기 저하, 지나치게 경직적인 업무 배분과 같은 부작용이 발생하였고, 서구 기업들은 이에 대한 해결 방안으로 아시아, 특히 일본의 사람 중심 인사제도와 조직문화를 벤치마킹하였다. 1980년대 들어와서 직무중심을 폐지하고 역량중심으로 전환해야 한다고 주장하는 학자들도 있었다.

최근 글로벌 기업들은 직무주의와 숙인주의의 균형을 찾은 것처럼 보인다. 원래 기반이었던 직무주의 인사시스템에 사람이 갖는 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 하는 조직문화와 리더십을 구축하고 있다. 반면 한국과 일본은 여전히 균형을 찾기 위해 노력하고 있다. 일본은 역할이라는 개념을 사용하여 변화를 추구하고 있다. 역할은 직무의 또 다른 명칭이라고 할 수 있다. 직무주의 인사관리에서 강조하는 것이 해당 직무에서의 역할과 책임이므로 역할은 직무의 한 부분이기 때문이다.

한국 기업들도 균형을 찾아가고 있다. 마침 정부의 고용 정책 방향도 직무중심이어서 변화가 가속화될 수 있을 것이다. 그럼에도 변화가 단시간에 이루어지지 않을 것이다. 제도나 문화 모두 과거의 관성(inertia)이 있어서 쉽게 바뀌지 않는다. 마치 거대한 항공모함이 오던 방향과 다르게 바꾸려면 시간이 필요한 것과 같다. 하지만 한 번 방향을 잡게 되면 그 방향은 대세가 된다.

직무주의 인사관리는 당연히 만병통치약일 수 없다. 인사관리의 접근법 가운데 하나이며 다양한 접근법은 각각 장단점을 가지고 있다. 또한 모든 기업 환경에 직무주의 인사관리가 적합하거나 바람직하다고 할 수 없다. 오히려 숙인주의 인사관리가 더 적합한 경우도 있을 것이다.

직무주의 인사관리라 하더라도 좀 더 세밀하게 들여다보면 단 하나의 유형만 있는 것은 아니다. 다양한 형태와 옵션이 존재하며 기업들은 다양하게 직무주의 인사관리의 도입을 시도할 것이다. 이 과정에서 한국의 사회문화적인 배경과 새로운 시대적인 요구를 담을 수 있는 한국형 직무주의 인사관리가 탄생할 수도 있을 것이다. 기존의 숙인주의 인사관리의 장점은 살리면서 직무주의 인사관리를 어떻게 조화해서 바람직한 조직문화를 만들어 나갈 것인가가 과제가 될 것이다. 일본에서 활발히 논의되고 있는 역할 중심 인사관리 역시 숙인주의와 직무주의 사이의 균형을 찾으

려는 노력이라고 할 수 있다. 일본의 경험도 좋은 학습 사례가 될 수 있을 것이다.

마침 코로나19 환경으로 인한 재택근무의 확대 등이 기존의 대면 조직 관리에서 벗어나 비대면 환경에서도 구성원들에게 어떻게 업무의 범위와 평가 기준을 명확히 할 것인가 하는 것을 기업의 숙제로 던지고 있다. 비대면 조직 관리는 직무주의 인사관리의 확산을 촉진하게 될 것이다. 이 과정에서 직무주의 인사관리를 촉진하는 데는 고용주이면서 정책의 책임을 담당하는 정부의 역할이 중요하다. 현 정부는 비정규직의 정규직 전환과 공공부문의 경영평가에 직무주의 인사관리, 특히 직무급을 강조하고 있다. 반면 정작 중앙정부와 지방정부의 공무원들은 여전히 연공서열형 속인주의 인사관리를 고수하고 있다. 어렵더라도 공무원들에게도 직무주의로 전환하고자 하는 비전과 단계별 실행 방안이라도 제시해야 한다.

제 7 장

고령자의 계속 고용제도 도입과 이를 위한 제도개선

제1절 서론

저출산·고령화의 심화에 따른 인구구조의 변화는 기업의 노동시장에 많은 변화를 가져올 것이다. 2020년 65세 이상 고령인구가 전체 인구의 15.7%를 차지하고, 2025년에는 20%가 넘어서는 초고령사회 진입이 전망된다. 생산가능인구가 감소하면 수요측면에서 내수가 위축되고 성장기반이 악화되며 부양 부담이 증가한다.

2016년 이후 60세 정년제도가 정착되면서 50대 중후반 연령대의 근로자도 동반하여 증가하고 있다. 이들은 정년 전에는 퇴직을 하지 않고, 퇴직하더라도 대기업 또는 중소기업에서 생산직, 사무직으로 근무하는 사례가 급격히 증가하고 있다. 저출산·고령화시대의 흐름을 반영한 결과이다. 하지만, 기업은 비용측면에서 장년근로자의 임금이 생산성보다 높고 장년근로자들의 역량이 충분히 축적되어 있지 않다고 판단한다.

생산성 높은 노동력이 지속적으로 공급되기 위해서는 일자리정책, 정년제도, 연금제도, 복지제도, 경제 정책 등을 종합적으로 검토해야 한다. 특히, 주된 일자리에서 정년연장 또는 고용안정을 위한 고용연장, 임금체계 개편, 근로시간 단축, 적합직무의 확대, 작업환경 개선, 산재예방 강화, 생산성 향상의 노력이 필요하다. 본 연구에서는 정년 60세 이후의 고령자 고용연장의 전제조건을 검토해 보고자 한다.

우리 사회의 급격한 고령화를 배경으로 고령자 고용 문제를 제기하게 된 이유를 점검해 보면,⁹²⁾ 첫째로 60세 또는 그 이전에 퇴직을 하고도 근로 의욕이 있고 건강이 뒷받침되는 상황을 꼽을 수 있다. 둘째로 저출산·고령화로 일할 인구가 크게 줄면서 국가적으로 노동력을 확보해야 할 필요성이 늘어난다는 점이다. 셋째로 급증하는 고령화된 인력에 대해 사회적 복지와 요양서비스 등 사회서비스를 제공하기 위해서는 고령자들의 일부는 일을 할 수 있도록 할 사회적 필요성의 대두이다. 넷째로 정년 퇴직 이후에 일이 없을 경우에 사망할 때까지 일을 하지 않고 보내야 하는 노후가 20년 이상 되어, 연금을 받지 못하거나 소액의 연금에 의존하여 살아야 하는 시간이 너무 길어 고령빈곤층이 될 가능성이 높고, 따라서 가구나 개인수준에서 일을 해야 할 필요성이 있다는 것이다. 다섯째로 현재 고용시스템에서 정년 이전에 고령자들의 퇴직을 촉진하는 요인인 연공주의적 승진, 승급관행과 연공주의를 개혁함으로써 고령자들이 기존 일자리에서 더욱 일하게 할 필요성이 있음이다. 여섯째로 법정 정년 퇴직 연령과 연금수급 연령 사이의 갭이 향후 점차 증가함에 따라 고령자들이 소득단절을 겪는 것을 없애기 위해서는 고령자들이 더욱 일을 할 수 있도록 해야 할 필요성이 있다는 점이다.

이런 요구가 있음에도 불구하고 현실적으로는 법적인 정년을 누리는 노동자층이 대기업 유노조 생산직과 공공 부문에 속하는 인력에 한정되어 있다. 이는 동일한 연령대 노동자층의 20% 안팎에 불과하여 추가적인 정년연장이나 고용연장이 진행된다면 기존에 정년혜택을 누리는 계층에게만 더욱 혜택이 집중될 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 새로운 추가적인 정년연장이 아니라 현재 법으로 보장되어 있는 만 60세 정년까지를 지키도록 고령자들의 고용관행이나 제도를 변경하고, 생산성이 확보되는 대상자에 한해서 고용연장을 진행하는 방안도 고려될 필요가 있다. 사회적인 필요성에 의해서 모든 대상자를 1~2년 정도 고용연장을 하고 그 이후에는 선별적으로 추진하는 방안도 고려될 수 있다. 이는 모든 대상자를 재고용하는 방안을 수용하기 위한 이전 단계로 이해할 수도 있을 것이다.

고용연장의 논의에서 일본 사례는 우리에게 매우 유용하다. 일본은 70

92) 허재준 박사와의 논의를 기반으로 하였다.

세까지의 “취업 확보 조치”를 진행한다. 2020년 일본 고령자고용안정법 개정은, 노력의무라고 해도, 대상 연령을 70세로 상향한다는 의미에서 고령자 고용 정책의 전환점이 된다. 일하는 방식의 선택지도 프리랜서나 자원봉사까지 포함하게 되는데, 일본 기업이 취할 수 있는 조치를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- (a) 정년 폐지
- (b) 70세까지 정년 연장
- (c) 계속 고용제도 도입(현행 65세까지인 제도와 마찬가지로, 자회사·관련회사에서의 계속고용을 포함)
- (d) 다른 기업(자회사·관련회사 이외의 기업)에 재취업 실현
- (e) 개인과의 프리랜서 계약에 대한 자금 제공
- (f) 개인의 창업 지원
- (g) 개인의 사회 공헌 활동 참여에 대한 자금 제공

(a)~(c)는 현행 고령자 고용 확보 조치와 동일하지만, 60대 후반층까지 계속 강제하는 것은 무리라고 판단되어 (d) 이하 항목이 추가된다. 현재 65세까지의 (자회사·관련회사 제외) 다른 기업 재취직에 대한 지원은 일본 고령자고용안정법 제15조에 이미 노력의무로 규정되어 있다. 그런데 65세부터 70세까지의 재취업 지원은 ‘65세 이상 계속 고용제도’에 포함되어 있어 (d) 항목은 별도의 새로운 노력의무가 부과되는 개념으로 설정이 되어 있다. 이 범주까지는 아직 ‘고용’의 범위 내이다. 한편, (e) 이하의 ‘창업 지원 등 조치’라고 불리는 비고용 형태의 취업이다. (g)에 이르러서는 원래 ‘취업’이라 할 수 있는지가 명확하지 않다. 프리랜서나 자원봉사라고 할 수 있는 것인지도 다소 의문이 발생한다. 즉, 일의 형태는 ‘노동자성이 인정되는 일 방식이 되지 않도록 유의’하라고 하지만, 일의 안정성 측면에서 고용계약에 상응하는 보호를 받을 수 있게 하라는 요청이다.

우리나라에서 고용연장은 연금고갈, 전체 노동력의 문제로 국가적인 수요가 발생한다. 하지만 대기업이나 공공기업 경영진에서는 고령자에 대한 내부적인 수요가 있는 것은 아니라고 주장한다. 정년연장이나 고용연장제도가 현실적으로는 대기업, 공공기업의 문제이지만 해당 조직들의

경영은 정년 이후 고용연장 의사를 전반적으로 가지고 있지 않은 것이다. 계속 고용은 정년 후에 고용을 유도하지만 보수 금액은 낮아지게 된다. 고령근로자가 임금수준에는 만족스럽지는 않지만 국가는 그래도 기업이 이들을 고용하지 않을까 기대하고 있다. 그렇지만 기업의 현실이 이러한 방향으로 가는 것은 아니다.

또한, 고용연장을 해도 임금제도의 충분한 보완책이 있어야 한다고 주장한다. 가령, 정년연장 또는 고용연장을 하면서 장년과 청년의 대체, 보완관계를 논의하는데, 임금피크제를 강제적으로 적용함에 따라 절약된 비용을 반드시 청년고용에 사용하도록 하는 것이다. 이론적으로 2:1 비율을 생각하지만 현장에서는 1:1의 비율이 발생하기도 한다.

50대를 (정규직이든 비정규직이든) 고용해 본 경험도 없는 대기업, 공공 기업이 60대를 재고용할 가능성은 높지 않다. 50대 비정규직을 경험해보지 못한 대기업과 공공기관이 60대 재고용으로 쉽게 넘어가기가 어려운 것이다.

정부정책과 노동조합의 순기능으로 저성과자 관리가 거의 불가능한 상태에서, 정년 이후에 모든 직원에게 고용연장은 가능하지 않다. 임금을 내려도 고용하지 않을 가능성이 크다. 기업이 필요한 사람을 고용할 수 있어야 재고용이 전반적으로 가능할 것이다. 동일한 임금을 주면서는 재고용은 기업에게 허용가능하지 않게 된다. 따라서 임금수준은 재고용 이후에 상당히 떨어지게 마련이다.

현대자동차의 예에서 보듯이 노동조합은 정년연장을 추진하지만, MZ세대가 중심이 되어 정년연장을 반대하는 청원이 발생한다. MZ세대는 자신에게 당장 현실화되는 가치를 선호하는 성향이 있어서 평생직장 개념이 희석된다. 입직 전의 청년세대는 자기가 일자리를 가지지 못해도 부모세대가 일을 하게 되면 자신에게 도움이 된다고 생각한다. 하지만, MZ세대는 정년이 연장되면 자신의 승진이 안 되고, 평생직장도 아니라고 여기기 때문에 정년연장을 꺼린다. 이러한 생각은 40대 직원도 마찬가지다. 승진이 안 되고 정채되기 때문에 이러한 주장이 설득력을 얻게 된다.

코로나19를 겪으면서 미국 경제는 구직자와 구인자 간의 불일치가 발생한다. 모든 업종에서 실업자 수가 신규일자리를 초과했던 대공황 때와

〈표 7-1〉 연대별 기대수명(1970~2019년)

		1970	1980	1990	2000	2010	2019
기대 수명 (세)	계	62.27	66.15	71.66	76.01	80.24	83.30
	남자	58.74	61.89	67.46	72.35	76.84	80.30
	여자	65.81	70.41	75.87	79.67	83.63	86.30

는 다른 현상이다. 코로나19 백신이 확보되면서 일자리 창출 증가폭이 크지만 6개월 이상 실직상태의 장기 실업자가 급증하고 있다. 코로나19 이후 업종별 계층별 연령별 지역별 실업률 격차가 증가하고 있다. 코로나19로 실직한 뒤 일자리를 얻지 못해 조기은퇴를 선언한 고령자가 많다. 경제가 재개되면서 대면서비스업, 보건교육 업종 등에서 구인공고를 내지만 저임금의 대면 일자리라서 외면받고 있다. 우리나라에도 유사한 상황이 발생하고 있다. 고용연장에 대한 시사점을 부여하는 대목이다.

우리나라 1960년대 정년은 50대였다. 이후 기대수명⁹³⁾이 점점 늘어나면서(표 7-1 참조) 정년의 나이도 높아졌다.

이러한 기대수명과 정년연령과의 관계에 대해서 고령화된 선진국가에서는 어떠한지 그 상황을 살펴볼 필요가 있다. 미국과 같이 정년연령을 실제적으로 설정하지 않고 있는 경우에는, 고령이 되어도 계속 일을 할 수 있을 것으로 생각되지만, 반드시 그렇지 않다. 일정연령 70세가 넘어 가면 의료보장에서 페널티를 부여해서 근로에 제약을 가하고 있다. 한편, 유럽에서의 정년제도는 연금수급 시기를 산정하여 주된 일자리에서의 퇴직 연령을 정하고 있다. 하지만, 기대수명이 더 높아진다고 해도 정년을 한정 없이 연장할 수는 없을 것이다.

근로자는 주된 일자리에서 일정한 연령에 퇴직한다. 강제로 퇴직되는 제도하에서 노동 의사와 능력을 가진 고령자에 대한 계속 고용에 대한 조건을 바꾸어 가야 할 필요성이 제기된다. 사회적으로 동의가 이루어지는 합리적인 수준에서 정부정책이 추진되고, 기업과 사회의 부담을 줄여주

93) 기대수명은 1970년대에 62세, 1990년에 72세, 2000년에 76세, 2010년에 80세, 2019년에 83세로 급속하게 늘어나고 있다. 1970년대 이후 매년 10년마다 4세, 5.5세(1990년대), 4.5세, 4세, 3세가 늘어나서, 향후 몇 년 사이에는 85세에서 90세까지에 도달할 것으로 보인다.

는 방향으로 진행되어야 한다. 유럽국가의 고용연장은 연금수급연령과 맞추어 진행한다. 고령자의 직업능력을 향상시키고, 법제도를 개정하거나 합의해 나가면서, 기업의 노력이 합쳐지고 있다. 우리나라에서도 이러한 사회적 합의의 필요성이 강력하게 제기된다.

직업능력과 임금조정이 이루어지지 않아서 고령자고용을 계속 유지해야 하는 기업은 복지지원을 하고 있다고 생각한다. 대기업을 중심으로 선별적인 고용이 가능한 사회적인 가이드라인을 설정해 달라고 한다. 정년까지는 일자리를 법으로 보장하지만, 정년 이후에는 계속 고용에 대한 합의가 이루어져야 한다. 이때, 합리적인 수준의 계약이 이루어져서 직무, 임금수준의 조정을 전제로 한다. 건강보험을 포함한 사회보험은 지급되고 급여베이스의 형태를 다르게 가져갈 수도 있을 것이다. 또한 고령자의 재훈련, 직무훈련에 대한 합의가 있어야 한다.

60세 정년연장 시 단서조항으로 합리적인 임금체계의 개선방안이 있었지만 실행력이 없고 공식화된 임금피크제가 최소한의 대안으로 설정되었다. 하지만 임금피크제는 공공부문에 보이지 않는 부담으로 작용하였다. 법제도적으로 정년 이후 처우 조치가 담겨져야 할 이유를 경험하게 된다. 임금조정이 명확하게 규정되지 못하면 일을 똑같이 하고 (임금피크제의 적용사례에서 보는 바와 같이) 임금삭감으로 가게 된다. 대법원의 판결로 위법 결정이 나기도 한다.

고령자 당사자도 경력성장이 가능해지고, 젊은이들과 같은 양을 일하기보다는 자신의 능력과 연령에 맞는 역할과 자리를 만들어가야 한다. 이러한 임금삭감에는 당사자 입장에서 설득되고 수용하는 것도 필요하다. 하지만, 소득 크레바스를 배려한 기업지원으로 인식되면 일방적으로 기업에게 손해를 감당하라고 하기에는 어려운 상황이다. 고령자도 임금 삭감을 어느 정도 수용하여 자유로운 근로시간을 만들어가야 한다. 따라서, 고령자의 계속 고용에 대한 하나의 대안으로 점진적 퇴직제도를 설정하여 적절한 근로시간을 설정하고 이에 상응하는 임금수준을 받도록 제도를 수정해 나가야 할 필요가 있다. 임금을 먼저 상정하고 근로시간과 직책을 고려하는 제도보다는 고령자의 물리적인 환경을 고려하여 근로시간과 직책을 고려한 후에 이에 상응하는 임금체계를 설정해야 한다.

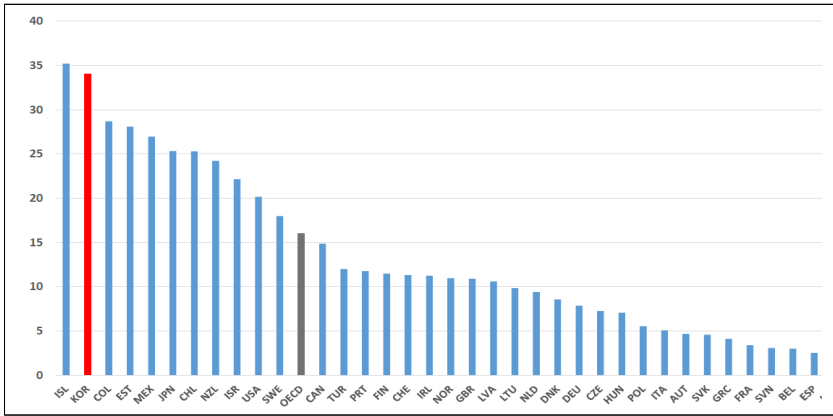
합리적인 수준에서 임금을 수용하지만 노사가 어떠한 일이 기업 내에서 필요한지를 협의하고 성과관리를 해야 한다. 현재는 이러한 체계가 없어서 각자 알아서 성과를 달성하도록 한다. 직무역할, 임금체계, 지원체계가 모호한 상황에서 성과가 무엇인지도 모르는 상황이 발생하기도 한다. 협의하는 테이블에 참석 자체를 주저하는 상황을 탈피하고 일방적인 주장만이 반복되는 현상도 극복하면서 점진적 퇴직제도로 나아가는 새로운 기준을 만들어야 한다. 정년연장, 정년폐지, 재고용이 이러한 축을 만들어 간다. 한편에는 기존 정년제에서 효율적으로 기여를 한 고령자에게 점진적 퇴직제도가 호혜적으로 작용하지만, 효율성이 떨어지는 고령자에게는 법정 정년제도가 상한이 되도록 설계되어야 한다.

본 연구의 방법론으로는 우리나라 고령자 특성과 고용시장을 살펴본 후에, 우리나라 기업들의 재고용에 관한 우수사례와 공공기관의 임금피크제 사례를 점검한다. 또한 우리나라 기업들의 대표와 인사담당자를 심층면담하여 고령자의 계속고용에 대한 대안으로 점진적 퇴직제도에 대한 필요성을 검토한다. 이를 통해 우리나라 기업에 제안할 수 있는 재고용의 전제 조건을 검토하고 점진적 퇴직제도를 설계하고자 한다. 고령자 고용에 임금제도의 직접적인 수정보다는 근로시간을 조정하면서 임금제도를 간접적으로 반영하는 제도를 제안한다. 개인별로 신축성을 부여하면서 개별 특성을 감안하여 점진적인 퇴직을 가능하게 하는 제도의 설계가 필요한 시점이다.

제2절 고령자 고용시장과 재고용 기업 사례

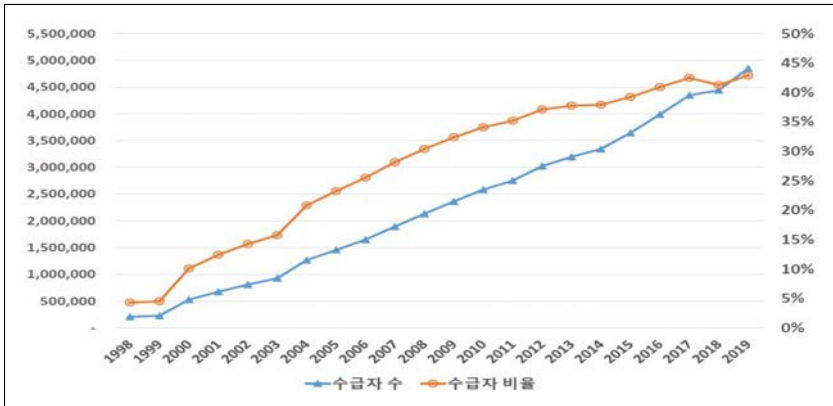
한국의 노동시장에 관한 통계를 통해서 퇴직제도, 고령자 고용을 살펴본다. 우리나라 노동시장에서 법적 정년 이전의 조기퇴직이 만연하고, 법적 정년연령을 누리는 상황이 대기업과 공공기업에 집중되면서 수혜 고령자가 협소한 실정이다. 퇴직 후 고령자 노동자들이 급증하지만 고령자 노동시장이 열악하여 비정규직 비율이 높고, 일자리 질이 낮고, 퇴직 이

[그림 7-1] 65세 고령층 비율



자료: OECD(2019).

[그림 7-2] 60세 이상 인구 국민연금 수급자 수 및 수급 비율



자료: 국민연금통계연보(수급자), 통계청 장래인구추계(중위추계).

전의 직무와의 연계성이 부족하다. 주된 일자리에서 퇴직한 이후에는 시간이 많고 갈 곳이 없는 상황이 자주 발생하고 있다.

은퇴를 준비하고 있는 한국의 베이비부머는 개별적인 개성이 강조되고 육구의 수준이 이전 세대에 비해서 높다. 절대적인 노인빈곤 문제에 직면한 이전 세대에 비해서 상대적인 빈곤이 소득과 자산 측면에서 나타나게 된다. 국가가 사회보장의 대상으로 정책을 실현하기보다는 기업이나 개인이 주체가 되는 정책으로 실현되어야 하는 당위성이 나타나게 된다. 따

라서 자신이 가진 경력에 기반하여 주된 일자리에서 오래 일할 수 있는 정책이 요청된다.

평생직장, 장기고용 개념이 없어지면서 주된 일자리라는 개념도 사라지게 되고 연령에 따른 일자리 구분보다는 평생경력개발이 더 중요해지고 있다. 이런 고용연장에는 연공서열적 임금체계 개편에 어느 정도 수정이 필요하게 되고, 고령자에게 적합한 직무를 개발하여 경력개발을 지원하는 것이 필수적이다. 주된 일자리에서 더 이상 머물기 어려운 사정이 생기면 중소기업으로 재취업을 지원할 필요도 있다.

한편 MZ세대를 중심으로 정년에 대한 시각이 변화하고 있다. 청년과 협업하고 보완하여 생산성이 향상되는 방식으로 진행되어, 기업에서 이러한 생산조직을 자발적으로 확산할 수 있는 방안이 모색되고 있다. 직무개발, 직무변경, 전환배치 등이 이에 해당된다. 또한, 기존에 논의되던 정년연장에 필요한 조치들인 임금피크제, 워라벨은 정규직에 편중될 수 있다. 고용연장에서는 비정규직에게도 혜택이 될 수 있도록 정책 목표를 설정해 나간다.

중장년의 소득활동과 일자리 지속성이 함께 고려되어야 한다. 우리나라에서는 직무급으로 운영되어도 중장년의 급여는 최저수준으로 책정되거나 신규 입직자의 임금과 유사하다. 청년고용과 연결이 되어, 장년고용 시장에서 연공성을 낮추어야 하는데 현실적인 한계가 발생한다.

일제강점기와 한국전쟁을 경험한 고령층에서 노인빈곤은 심각하다. 초기 인적자본이 충분하게 형성되지 않아서 근로기에 생계에 매몰되다 보니 노후에 대한 준비가 소홀했던 것으로 판단된다. 하지만, 그 이후 세대인 베이비부머 세대는 자신의 노후 준비를 하게 되었다.⁹⁴⁾ 따라서 노인빈곤의 문제는 노후를 대비한 세대가 증가하면서 향후에는 완화될 것으로 보이나, 지금 시점에서는 노인빈곤 문제에 대해서 고민할 필요가 있다.

노인빈곤을 극복하기 위해서는 정부정책은 연금과 노인일자리에 초점

94) 베이비부머의 이질성도 높다는 주장도 있다. 이런 측면에서는 교육수준이 높은 고령층은 노후가 안정되지만, 경제적인 하층 고령층은 오히려 더 경제적으로 어려울 수 있다. 내부적인 이질성이 큰 집단으로 이해하여야 할 필요는 있다. 고령층은 의료비용 등 반드시 사용해야 하는 비용이 많고 은퇴저축을 못 하고 있다. 노동시장의 여건은 나아지지만, 부채가 늘어나면, 베이비부머도 빈곤위험에 노출되어 있을 수 있다.

을 맞춘다. 하지만, 국가의 연금이 충분하지 않다고 계속 정년을 연장해 가면서 일하라고 하는 것이 바람직한 정책인지 고려해 볼 일이다. 한편, 노인빈곤 완화를 위해서 노인 공공일자리 사업을 복지정책에서 접근하고 있다. 이러한 공공일자리가 민간일 자리를 구축하고 있고, 월 50만 원짜리 쉬운 공공일자리사업에 참여하기 위해서 일당 8만 원짜리 민간 일자리를 포기하는 현상이 자주 발생한다.

현재 한국사회에서의 노인복지정책은 전체 노인을 정책 대상으로 보는 것이 아니라, 소득이 부족한 노인층을 타깃으로 한다. 한편, 소득이 일정 부분 보장된 계층을 대상으로 일자리와 연금에 대한 고민을 하는 것이 더 타당해 보인다.

노인복지정책의 차원에서 국민들에게 계속 일하라고 하는 것이 현재로서는 국가가 할 수 있는 최선이지만, 반드시 논리적인 것은 아니다. 노인 정책을 연금정책과 노인일자리정책으로만 해결하려고 하기보다는, 노인 빈곤층에 대해서는 공공부조를 강화하고 (기초연금의 확산을 통한 복지 강화 포함), 빈곤층이 아닌 노인층에 대해서는 사회보험이 적용되는 일자리를 유지할 수 있게 하는 것이 필요하다. 한편, 고용연장의 주제를 논의할 때, 주된 일자리에서의 근로생애연장과 노인일자리에 대한 구분이 되어야 한다. 그리고 연금제도의 (적게 내고 많이 받는) 구조적인 모순을 정년연장으로 타개하려는 것도 반드시 바람직한 정책이라고 볼 수는 없다.

우리나라 기업에서는 법정 정년제도가 있지만 실효적으로 운영되고 있는 데는 대기업 정도이다. 고용연장 또는 정년연장은 대기업, 공공기관에 국한된 문제이고 임금에 대한 조정이 필요하고 근로시간의 조정이 필요하게 된다.

한편, 중소기업에서는 임금수준이 높지 않고 근로시간을 조정할 경제적인 유인이 근로자에게도 사업주에게도 크지 않다. 중소기업에서 일하는 고령근로자의 노동참여율은 여전히 높으나 그들의 임금수준은 높지 않고 정규직으로 일하여도 시급제도에 기초해서 임금이 산정되고 있다. 신체적으로 건강하거나 돈이 더 필요하다는 입장에서 근로에 계속 참여하겠다는 고령자도 많지만, 규모에 상관없이 기업의 고령자에 대한 수요는 매우 낮은 현실이다. 당연히 고령자에 대한 인력 수급의 미스매칭이 발

생하고 있다. 인건비가 저렴하거나 숙련기술이 있거나 해고가 자유롭고 단순 업무도 시킬 수 있어야 하는데 현실은 어느 것도 만족하지 못한다.

55세 이상이면 자기 분야에서 20여 년을 일한 경험을 가지고 있다. 고령층 중에 취업을 갈망하는 사람을 고용해서 일자리에 배치할 필요가 있다. 자기가 가지고 있는 기술이 기업에 어떤 기여를 해주는지를 기업도 그 가치를 판단하고 채용해야 한다. 고령자도 스스로의 경험에 의해서 자신의 가치를 높여야 한다. 자기가 체험한 경험이 기업에 도움이 되어야 장기적으로 고용될 것이다. 기업측면에서도 해고가 어려워 고령자 고용을 꺼려하고, 인력수요 대신에 자동화로 대체하게 된다.

2015년에 감사원이 국책은행의 명예퇴직금이 과도하다고 지적하면서 명예퇴금이 임금피크 이후 임금의 45%에 한정된다. 시중은행 명예퇴금의 1/3에서 1/4 선이다. 이후 희망퇴직자가 한 명도 나오지 않고 조직이 빠르게 고령화된다. 희망퇴직제도가 개선되지 않으면서 임금피크 근로자의 비중이 늘어나면 현업에서 부작용이 발생한다. 산업은행은 56세 이상 임금피크 적용직원이 340명으로 전체인원의 10%선이다. 기업은행도 유사한 10% 수준, 수출입은행도 6%에 이르고 있다. 정부가 국책은행의 인원을 관리하기 때문에 채용인원도 늘리지 못하여 인사적체가 해소되지 않는다.

실무 근무인력을 늘리고 임금피크제로 조직 활기가 떨어지면서 임금피크 기간을 줄이고 있다. 임금피크에 들어가면 임금이 삭감되고 후선에서 지원하는 업무를 하게 된다. 임금피크제의 기간이 줄어들게 된다. 산업은행은 2023년부터 4년에서 3년(57세부터), 수출입은행은 2021년 7월부터 56세에서 57세로, 기업은행은 55세에서 57세로 조정하고, 신용보증기금은 2023년에 4년에서 3년으로 변경한다(한국경제신문, 2021. 9. 3., A12면).

우리나라 사업장에서 고령자들의 임금이 60%가 깎일 경우, 이를 동의할 고령자들이 거의 없다. 그리고 생산성이 높지 않은 고령자의 노동시간을 연장하게 되면, 젊은층은 자신의 임금이 낮아지는 것이 아님에도 이에 동의하지 않는다. 경제활동인구의 20%만 누리는 정년연장은 60세 취업자수 고령자의 고용에 영향이 크다. 하지만 고령근로자의 근로의욕이 없으면 제도의 폐해가 더 커질 가능성도 있다. 계속고용을 적용하려면 사업주와 고령근로자의 인식과 관행을 바꾸어야 한다.

고령자고용의 제도적인 변화를 시도하고 있다. 이는 계속 고용이나 정년연장의 형태로 나타나게 되는데, 고령자 고용의 종료시점을 62세, 63세 등으로 일정하게 정해야 한다. 65세로의 연장은 상당한 시간을 두고 현장에서 적응을 함께 살펴보아야 할 것이다. 현장에서 크게 정년연장에 대한 특별한 동기가 없을 가능성도 있어서, 사업장에게 일정 형태의 인센티브가 제공되어야 한다. 임금제도의 개편이 당연히 인센티브의 한 방법으로 고려되어 왔다.

60세 이상 정년제를 시행하면서 채택한 임금피크제는 과도기적인 단계에서 적용된 것이다. 하지만, 임금이 삭감되고 직책에서 멀어지면서 고령근로자가 일에 대한 만족감을 충분하게 느끼지 못해서 일을 제대로 하지 않는 경우가 많다. 현재에도 이러한 문제가 지속되고 있다. 임금피크제는 생산성을 떨어뜨릴 정도로 고령자 당사자에게는 충격이 큰 것이다.

〈표 7-2〉 2019년 고령자 계속고용 장려금 신청 사업장 중 재고용 유형

산업대분류	빈도	비율(%)
A. 농업, 임업 및 어업	5	0.4
C. 제조업	676	50.0
E. 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	14	1.0
F. 건설업	27	2.0
G. 도매 및 소매업	107	7.9
H. 운수 및 창고업	115	8.5
I. 숙박 및 음식점업	26	1.9
J. 정보통신업	12	0.9
K. 금융 및 보험업	2	0.2
L. 부동산업	13	1.0
M. 전문, 과학 및 기술 서비스업	42	3.1
N. 사업시설 관리, 사업지원 및 임대서비스업	67	5.0
P. 교육 서비스업	6	0.4
Q. 보건업 및 사회복지 서비스업	209	15.5
R. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	3	0.2
S. 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	27	2.0
소 계	1,351	100.0

고령자들이 수행하는 업무에는 직무급 자리가 아니고 순환보직이 많다. 다른 나라에서는 승진, 승급이 제한되더라도 자기가 하던 일을 계속 하게 된다. 우리도 이러한 방식을 허용해야 할 필요성이 제기된다. 한편, 사업장 내에서 일도 하지 않으면서 장년의 목소리가 크면, 젊은 세대는 이러한 고용연장을 반대하게 될 것이다. 고용연장 또는 정년연장은 세대 간의 갈등으로 점화하고 있는 형국이다.

2019년 고령자 계속고용 장려금에 신청한 사업장 중 재고용에 해당하는 사업장은 <표 7-2>와 같이 1,351개소이다. 제조업이 절반 이상인 676개 사업장에서 재고용을 시행하였고, 보건업 및 사회복지 서비스업에서도 209개 사업장이 재고용한다.

재고용한 사업장은 60세 정년제가 80%인 1,075개 사업장이고 61세가 54개 사업장, 62세가 60개 사업장, 63세가 37개 사업장, 64세가 16개 사업장, 65세 정년이 73개 사업장이다. 66세 이상 정년인 사업장도 29개 사업장이다(표 7-3 참조).

<표 7-3> 2019년 고령자 계속고용 장려금 신청 사업장(재고용 유형)의 정년 연령

이전 정년연령	빈도	비율(%)
57세	3	0.22
58세	4	0.3
60세	1,075	79.57
61세	54	4
62세	60	4.44
63세	37	2.74
64세	16	1.18
65세	73	5.4
66세	3	0.22
67세	5	0.37
68세	5	0.37
69세	2	0.15
70세 이상	14	1
소 계	1,351	100.0

2019년 고령자 계속고용 장려금을 통해서 재고용을 한 사업장은 50인 이하가 75%를 점유하는 1,019개소, 51~100인이 224개소이다(표 7-4 참조).

본 연구에서는 대기업A의 재고용 사례를 심층면접을 통해서 조사하였고, 면접질문과 응답은 <표 7-5>와 같다.

<표 7-4> 2019년 고령자 계속고용 장려금 신청 사업장(재고용 유형)의 사업장 규모

사업장규모	빈도	비율(%)
50인 이하	1,019	75.4
51~100인	224	16.6
101~200인	57	4.2
201~300인	23	1.7
301~500인	15	1.1
501~1,000인	9	0.7
1,001인 이상	4	0.3
소계	1,351	100.0

<표 7-5> 대기업A의 재고용 사례 심층면접조사 결과

1) 총괄 질문		
회사 소개	종업원 수	22,043명(21.6 기준)
	고령자 수	50~54세(5,641명) 55~58세(3,865명) 59~60세(2,013명) 총 11,519명
	정년규정 유무	2016년 노사협약에 의해 58세에서 60세로 정년연장
	노사협의회 유무	유
	노동조합의 고령자의 가입 여부	50세 이상 가입 가능
	고용자 활용의 장단점	장점: 숙련 전문가 지속 고용으로 고객 만족도 유지와 전문성 확보 단점: 변화수용력의 낮은 반응과 기득권 유지욕구
해당 기업의 최근 산업특성		디지털플랫폼 기업으로 혁신기술분야 확대

〈표 7-5〉의 계속

1) 총괄 질문	
재고용 과정에 대한 서술	2018년 분기 전체 정년퇴직 직원 중 10%를 전체 직종으로 기준하여 재고용하였는데 현장의 업무 효율성과 전반적 요청에 의해 2021년 현재는 15%로 재고용 운영
재고용의 계기	지속적 인력유입이 어려운 기술분야의 전문성 확보 문제 해결, 고객서비스 만족도 유지를 위한 숙련전문가 지속고용의 필요에 따라 정년퇴직자 일부 재고용이 됨
노사합의가 있었는지?	노사합의 사항임
재고용 도입과정에서의 애로사항, 해결책	지명이나 추천이 아닌 지원 제도이며, 모두가 인정할 만한 선발 기준을 적용하였고, 현장의 인력현황이나 업무 상황에 대한 내용을 우선하여 반영
고용 시 신규채용	신규채용에 변화는 없음
2) 기업제도 변경	
임금체계의 변동사항	계약직 직원에 기준하는 임금 적용
근로시간의 변경	임금에 맞춰진 근로시간 적용
직무전환 여부	동일 부서 동일 업무 담당을 계속 하는 것이고 연장, 야간 근무는 없음
인사제도 변경 여부	계약직으로 전환되어 기준에 맞게 변경 적용받음
젊은 직원(특히 청년층)을 중심으로 제도변경에 대한 의견 표출	정확한 비율로 보기엔 어렵지만 대체로 재고용에 대해서는 긍정적이며, 전문 숙련직원을 통해 전수받는 것이 많다고 생각. 비율의 확대도 현장의 의견이 반영되어 10%→15%로 상향됨
재고용에 응하지 않은 고령직원이 있는 경우, 이유	휴식을 선택하거나 본인이 선택한 조건의 재취업
재고용의 경우 실제 얼마나 재고용되었는지?	정년퇴직직원 15%가 재고용으로 진행되고 있음
재고용 시행 후 기업의 관심	직원 간 소통 및 원활한 관계, 근무환경 분위기 조성
3) 정책방향	
재고용 시 기업 역할	재고용으로 인한 직원 간의 능률향상과 협업을 위한 지원과 환경 구축
재고용 시 근로자(노사협의회, 노동조합) 역할	재고용 기준 및 내용에 대한 정확한 이해와 인식
재고용 시 정부 지원	기업의 입장에서는 재고용 시 고용보험료, 건강보험료 등의 실질적 지원

제3절 고령자 처우의 현실적 점검과 정년 후 재고용 검토

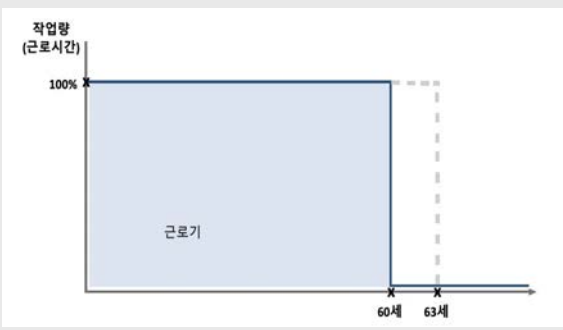
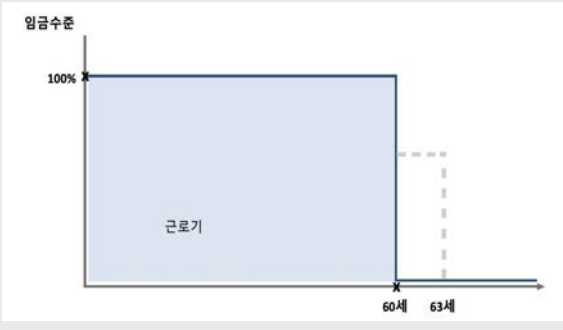
기업의 대표 또는 인사담당자를 개별적으로 심층면담하였고, 고령자 처우와 관련된 임금체계, 임금피크제, 재고용에 관한 사항을 정리한다.

※ 기업 대표 또는 인사담당자 대상 질문항목

1. 기업에서 고령자의 역량 제고와 생산성 향상 방안
 - 가. 고령자의 역량 활용 및 숙련 재형성(Re-skilling)
 - 나. 세대 간 공존 및 협력 강화
 - 다. 직무훈련체계의 변화방향
2. 고령자의 처우 합리화 방안
 - 가. 임금 체계의 재검토
 - 나. 임금피크제의 성과와 과실
 - 다. 생산성을 고려한 임금체계로의 전환 모색
3. 정년 후 재고용을 위한 실태 및 방안 검토

심층면담 사업장 유형별로 골고루 진행하였고, 총 6개 기관으로 건설사, 에너지 관련기관, 금융 관련기관, 제조업, 공공기관, 조선업체이다. 이러한 현장에서의 제도 설계 시 모형화를 위해 정년을 전후로 한 근로시간과 임금수준의 조정 정도에 초점을 맞추고, 각 기업의 정년 후 재고용을 위한 실태 및 방안을 검토한다.

1. 건설사

<p>임금체계 검토</p>	<p>63세에 현장소장을 하는 경우도 있다. 건설업은 사람이 적어서 계속 데리고 있어야 한다. 정년을 해서 급여를 일부 깎고, 국민연금이 나가지 않아서 회사에 재정적으로 도움이 된다. 대기업은 사람이 항상 보충이 된다. 하지만 중소기업은 대체인력을 가지고 있지 않다. 사람을 새로이 충원하지 못하여, 같이 일하는 사람을 데리고 있다. 관리는 하지만 업무를 하지는 않는다.</p>
<p>임금피크제</p>	<p>계약을 하면서 급여가 깎인다. 임금피크제는 하지 않았다. 대기업에서만 통용될 수 있다. 60세가 되면 임금은 멈추지만 업무는 동일하게 한다. 본인의 윗대에는 60세에 정년을 하였는데, 고용의 길이 열려서 좋아한다.</p> 
<p>정년 후 재고용</p>	 <p>55~60세에 하고 싶었던 프로그램에 참여할 기회를 준다. 60세 이후에는 계약직으로 체결하여 임금의 20%가 감소되고, 그 대신 평소 하던 업무의 일부를 다른 사람에게 넘겨준다. 일반적으로 일 년 단위의 연봉계약을 한다. 공사가 마무리되어 계약 체결이 끝난 경우라 하더라도 인력난이 심해지면 재고용을 한다.</p>

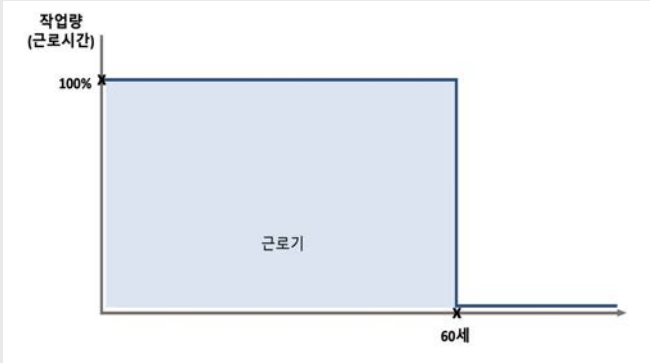
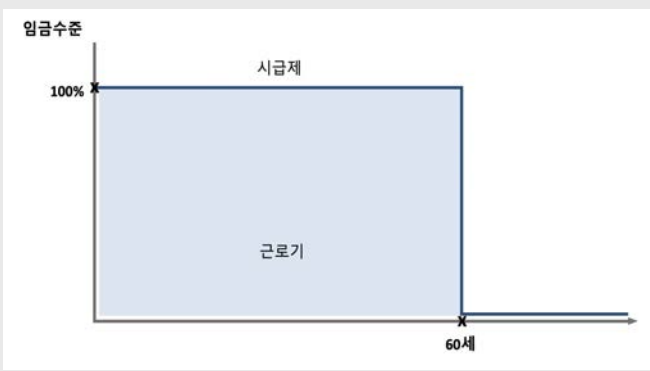
2. 에너지 관련기관

<p>임금체계 검토</p>	<p>정년이 원래 58세인데 정부 정책에 따라 정년 60세로 늘어났다. 사무직, 기술직의 기본급 임금 차이는 없다.</p>
<p>임금피크제</p>	<p>임금피크제 58세부터 동일하게 설계되어 3일을 일하고 퇴직 전의 70% 선으로 4,000만 원 이상 지급한다. 임금피크제로 생산성의 저하가 발생한다. 근무일수가 3일로 줄고, 퇴직을 앞두고 있어서 기존에 일하던 것보다는 생산성이 떨어진다. 임금피크제의 절감분은 신규사업의 채용에 사용해야 하고 정부기관의 평가에 들어가 있다.</p> <div data-bbox="374 619 982 1012"> </div> <div data-bbox="374 1024 982 1418"> </div>
<p>정년 후 재고용</p>	<p>정년이 얼마 남지 않은 퇴직예정자를 기간제 근로자로 재고용하고 있다. 기본 1년, 최장 2년 재고용한다. 국가자격증을 보유하거나 사내자격(기술회사여서)의 특정 레벨 이상을 보유하면 업무 취지에 맞게 고용한다. 퇴직자의 공정한 재고용을 위하여 자격요건에 중점을 두고 있다.</p>

3. 금융 관련기관

<p>임금체계 검토</p>	<p>정년대기로 1년 동안 공로연수가 가능하고 연구계획을 하면 교육비 지원을 한다. 정년 3년 이내 대상자는 미리 퇴직서를 내고 은퇴지원프로그램을 신청하면 주 40시간 근무 중 20시간을 현업근무, 20시간을 교육을 받는다. 명예퇴직금은 1년치를 준다. 총액인건비가 정해져 있고 인건비 비중이 줄어들고 있다.</p>
<p>임금피크제</p>	<p>정년이 60세인데 임금피크제는 59세부터 시행되어 이전 임금의 35%만 받는다. 겸업금지이다. 일반 공공기관에서 임금피크제를 그대로 하기에는 어려운 측면이 있다. 임금피크제에 들어가는 인원은 별도 인원으로 충원을 해준다. 신규 직원 채용하는 데 성과가 있다.</p> <div data-bbox="334 732 1005 1067"> </div> <div data-bbox="334 1084 1005 1420"> </div>
<p>정년 후 재고용</p>	<p>실무적인 업무는 없지만, 퇴직 후 전문적인 도움을 받을 일이 있다. 청년 실업이 심각한데 계약직으로 고령자를 재고용하는 것에 대해 사회적 비난이 있을 수 있다는 부정적인 시각이 있었다. 정부가 기업이 고령자를 재활용할 수 있도록 제도적 마련을 해야 한다는 의견이 있었다.</p>

4. 제조업

<p>임금체계 검토</p>	<p>생산직은 시급제, 관리직은 연봉제로 지급한다. 시급제와 출근시간제로 52시간을 근무한다. 시간당 급여가 책정되어 있고 잔업수당을 지급한다.</p>
<p>임금피크제</p>	<p>60세의 임금으로 동결하여, 정년인 60세가 지나도 일을 한다. 임원에게도 임원피크제를 시행한다.</p> <div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center;">   </div>
<p>정년 후 재고용</p>	<p>반장이 60세까지 현장직으로 근무하다 은퇴하면 내부에서 그 후임을 정해놓고 나간다. 전임반장을 재고용하지는 않는다. 후임자가 70~80%의 능력을 가졌다 하더라도 숙련도를 높여서 사용하려고 한다. 후임자가 채우지 못하는 부분은 신입사원이 20%를 채우도록 한다. 일을 하고 싶어 하는 경우도 있었다. 정년 이후 비정규직으로라도 일하고 싶다는 이가 있었는데, 그런 사례가 없다며 거절되었다. 정부가 지원금을 준다고 해도 망설여진다. 재고용에 대한 임금보상이 되어도 기업 입장에서는 탐탁하게 생각하지 않고, 기업생산에 큰 효과가 있지 않다.</p>

5. 공공기관

<p>임금체계 검토</p>	<p>직급정년은 없고 58세 정년에서 2016년 60세로 연장되었다. 임금은 연봉제 개념이다. 직급에 따른 임금인상이 있고, 연차가 차면서 직무급이 상승한다. 사무직과 관리직은 연봉제가 비슷하다. 보직자는 책임자로 직급, 보직에 따른 직무급이 있다. 직무급은 동일하고 공사감독을 하면 수당으로 현장관리수당을 준다. 임금에 만족하지 못한다. 높은 급여를 받으면 책임과 일이 더 많아지는데 업무 난이도를 보면서 만족해하는 편이다. 하지만 다른 공기업과 비교하면 만족을 못하는 사람이 많다.</p>
<p>임금피크제</p>	<p>임금피크제는 사무직과 관리직에서 동일하다. 58세부터 시작해서 3년 차 이후에 퇴직한다. 1년 차 10%, 30%, 40% 삭감으로 간다. 근무시간은 일당 1시간, 3시간, 4시간 정도로 줄어든다. 58세까지 보직을 유지하고 성과 심사를 통해서 2차로 보고 있다. 59세까지 가능하고 행정직과 관리직이 차이가 없다. 임금피크제 직원을 어떻게 활용할지 아직도 고민이다. 정년 전까지 승진의 정체가 있으니 보직을 먼저 뺀다. 60세까지(퇴직 시까지) 보직을 갖고 업무를 해야 하는 것이 맞다고 생각한다. 강한 선후배 조직이어서 후임자가 왔을 때 위계문제도 있다. 직급 간의 부장이 있고 부장보직을 뺀 2급이 있을 때, 상급자가 둘이 있는 상황이 될 수도 있다. 정년연장이 되고 인원(기재부에서는 별도정원으로 관리)이 늘어났다. 직무를 어떻게 부여하는가에 따라 400명이 일을 더 할 수 있다. 비용도 나가지만 기업의 성장도 가능하다. 임금피크제는 별도 인원으로 분류되어 현원에서 빠져 있다. 59세와 60세 인력에 대해서만 제외된다. 보직을 미리 떼는 경우의 활용방안에 대해서 정부에서도 요구하고 구체적으로 계속 발전하고 있다. 정년연장 등의 제도는 당초 정책취지에 맞춰 공무원, 공공기관 직원들 외의 그룹에 혜택이 돌아갔으면 좋겠다.</p>
<p style="text-align: center;">상위직 1,2급</p>	

<p>임금피크제</p>	<p style="text-align: center;">하위직 3급 이하</p>
<p>정년 후 재고용</p>	<p>블라인드 채용이지만 지사단위에서 채용할 때 이름만 보아도 안다. 공정성 때문에 진행하는데 담당자에게 부담이 크다. 채용 쪽에 문제가 없다고 말할 수 없는 상황이 발생할 수도 있어 원칙적으로 안 했으면 좋겠다. 채용과정에서 외부위원이 심사해도, 퇴직자가 채용된다고 하면 비난이 있다. 블라인드 채용을 통한 잡음 자체가 싫은 것이다. 차후에 있을 모종의 감사에 대해서 문제의 유무와 상관없이 방대한 자료를 작성·제출해야 하는데, 기존에 해야 할 업무는 중단된다. 인사담당자는 굳이 퇴직자를 채용할 필요성을 느끼지 못한다. 차라리 정년연장을 하는 것이 나은 것 같다.</p>

6. 조선업

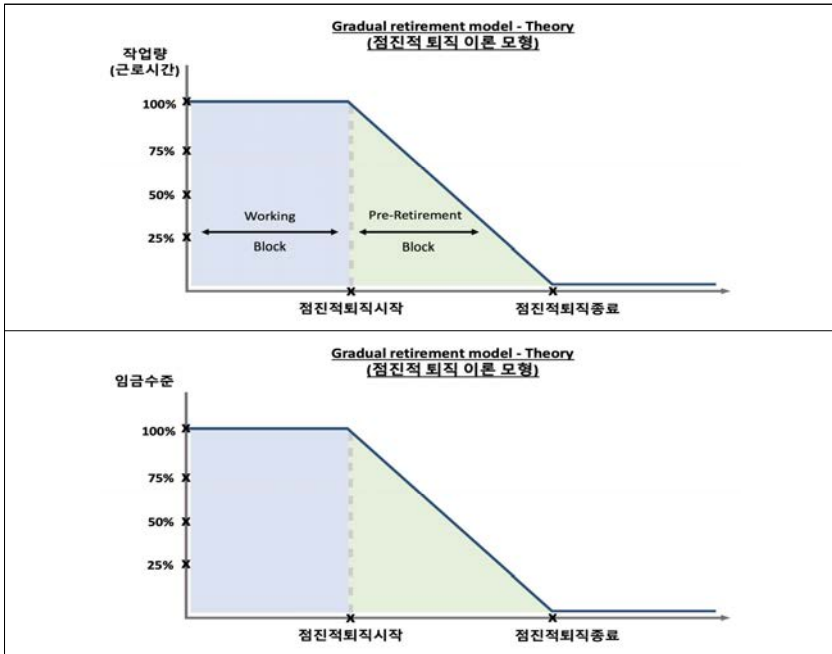
<p>임금체계 검토</p>	<p>생산직, 사무직 대리급 이하는 호봉직을 유지한다. 사무직 과장이면 성과연봉제. 대리·과장에서 차장으로 넘어갈 때 첫해의 보상체계가 결정되고 수당이 결정된다.</p> <p>생산직은 6급보로 올라가고 1급까지 올라간다. 근속에 따라 임금이 올라가고 노조협상으로 임금수준을 결정한다.</p> <p>승진적체로 인해 직급과 연령의 괴리가 조직 직원을 불편케 한다. 이를 극복하기 위해 2021년 7월부터 직책명칭을 변경하여, 사원은 매니저, 대리는 선입매니저, 과장 및 차장은 책임매니저로 바꾸었다.</p> <p>대졸 공채로 최대까지 올라가야 하지만 전문가이면 더 올라가지 않아도 되는 제도가 만들어져야 한다.</p> <p>MZ세대에게는 공정해야 한다. 설계조직에서 월 직책수당을 30만 원을 주고 파트장을 맡기려고 해도 MZ세대는 하지 않으려 한다. 인건비도 제도 변경으로 월차를 없애고 기본급의 인상을 제도화하였다.</p> <p>사무직은 58세까지 있는 경우가 별로 없다. 후임 대안이 없으면 제도상으로 정년까지 일하는 것은 맞지 않다.</p> <p>명예퇴직은 해마다 연초의 기준으로 최대 30개월 수준으로 제공한다. 53세가 넘어가면 거취가 생긴다.</p>
<p>임금피크제</p>	<p>60세 말에 퇴직한다. 임금피크제로 생산직은 90%, 80%로 삭감한다. 사무직은 80%, 70%로 삭감한다.</p> <p>원래 정년 58세+계약직 2년의 과도기가 있고, 60세가 되면서 정년연장에 대한 근로자의 필요와 인건비 부담을 통해서 합의가 된다. 실질적으로 점점 더 생산능력의 저하가 있어도 베테랑 기술자는 기술전수와 인력관리에서도 긍정적인 측면이 있다.</p> <div data-bbox="364 1222 949 1552" style="text-align: center;"> </div>

<p>임금피크제</p>	
<p>정년 후 재고용</p>	<p>정년 후 계약직고용은 2018년에 단순작업에 대해 진행하였다. 올해도 각 구역별로 유도자가 25명이 필요하다. 정년대상자에게 10월에 정년 후 중장비유도자업무를 신청하도록 한다. 은퇴 후에 할 일을 결정하지 못해서 3,000만 원의 연봉에도 신청자가 많다.</p> <p>중장비유도자는 1년만 고용한다. 특수하지 않으면 고용하지 않는다.</p> <p>정부의 고령자취업장려금을 신청하지는 않는다(정책제언으로 모범사례를 제시해서, 새로운 표준을 만들 필요가 있다).</p> <p>직무전문가는 현재 시범사업으로 3명이 있는데 확대하려 한다. 시범사업이니 대책을 세운 후에, 정부의 지원금도 고려해보는 것이 좋다. 정부도 조선업처럼 필요한 부분에 시범사업을 시행하는 것이 좋을 것이다. 기존 그대로 하는 것이 아니고 시범적으로 시행해서 좋은 사례로 정착되게 하는 것이 필요하다.</p>

제4절 한국형 점진적 퇴직제도 제안과 재고용의 조건

여러 선진국은 직무급과 유연한 근로시간을 적극적으로 활용하여 고령자고용정책을 주도하고 있다. 외국에서는 연금수급개시연령에 정년이 연장되고 소득대체율도 낮아진다. 유럽 국가는 한국보다 이른 나이에 근로를 시작하여 60대 중반까지 일하여 40년 이상을 근로한다. 하지만, 우리나라에서는 근로 시작이 상대적으로 늦어 충분한 근로기간과 노후자금이 보장되지 못해 72세까지 일하고 있는 경우도 많다. 65세 이상 고령자들의 고용률은 2020년 현재 34.1%에 이르고 있다. 이러한 상황이다 보니 단순 비교는 무리가 발생한다. 특히, 우리나라에서는 연공급은 더 벌어져서 일정 부분의 조정이 필요하다. 내부 노동시장, 외부 노동시장으로 구분하면, 내부 노동시장에서 연공급으로 생산성과의 괴리가 발생한다. 시간을 조

[그림 7-3] 한국형 점진적 퇴직제도의 이론 모형

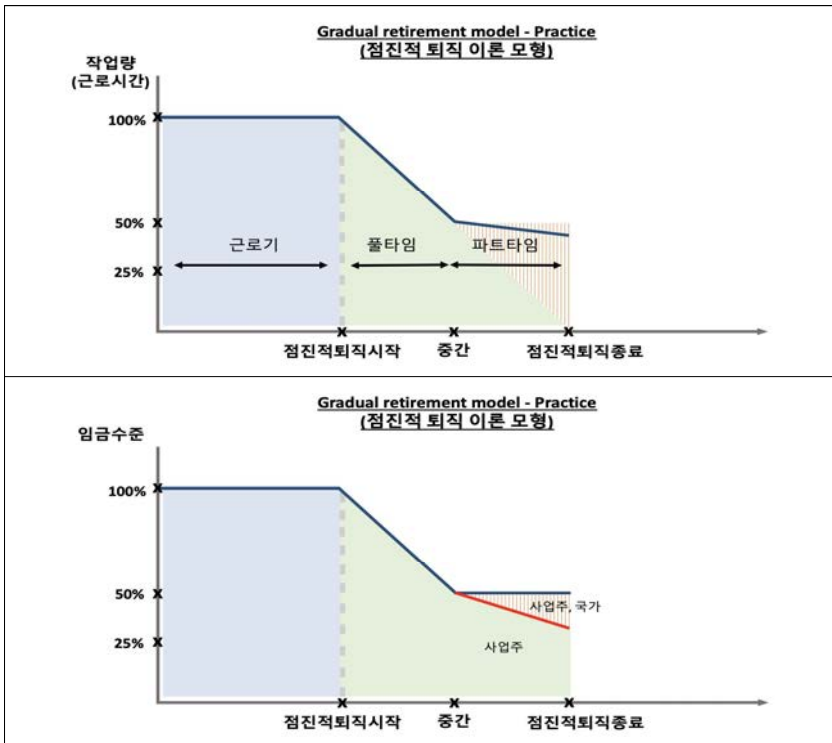


정해서 맞추는 방안이 있는데, 이는 계속 고용제도의 기초가 된다.

우리나라의 법적인 정년의 현황을 보면, 정년 수혜층이 20% 미만이다. 정규직이 근로자 중에 22.8%에 불과하고, 대기업의 사무직은 정년의 혜택을 충분히 누리지 못하고 있다. 노조가 있는 공공기관, 생산·기능직이 있는 기업 중 일부만 정년제의 혜택을 누리고 있다. 기업의 문화적인 인식이 바뀌어야 하고, 직무급 제도를 일부 도입하면 고령화의 충격에 덜 영향을 받을 것이다.

고령 근로자는 노동력 동기나 인적투자의 동기도 적다. 저성과자 관리 는 실제로 작동하지 않고 노조 측에서도 이에 대해서 적극적으로 반발한다. 노동시장의 구조적인 성격으로 생산성 저하, 조기 퇴직이 발생한다. 노동시장이 대기업과 중소기업으로 분리되어, 정년제도에 영향을 받지 않는 중소기업으로 많이 옮겨 다닌다. 가장 오래 일한 직장이 6~7년에서

(그림 7-4) 한국형 점진적 퇴직제도의 현실 모형



14~15년으로 평균근속연수가 증가하고 있는 추세이다. 이러한 문제점을 극복하기 위한 대안의 하나로 점진적 퇴직 제도를 설계하여 [그림 7-3], [그림 7-4]와 같이 이론모형과 한국현실에 적용 가능한 현실모형을 제시한다. 점진적 퇴직제도를 통해 고령자에게 적합한 합리적인 근로시간과 이에 상응하는 수준의 임금을 받도록 제도를 수정해 나가야 할 것이다. 고령자의 물리적인 여건에 따른 근로시간과 직책을 고려하고 이에 상응하는 임금체계를 설정하여 합리적인 점진적 퇴직제도가 도입되어야 한다.

국가가 보호를 위해 고민해야 하는 노인층은 누구일까? 노인층 전체에 대해 국민연금을 받고 살아가야 하는 소득대체율을 일일이 고민해야 하는 것은 아니다. 노인빈곤에 있는 일부 계층에 대한 견고한 공적 부조를 형성해나가는 것이 중요하다. 고령자의 정년연장이 만능해법은 아닐진대, 국민연금의 부족을 해결하는 방안으로 일을 더 하라고 한다. 그동안 인구가 모형상의 외생적인 문제로 인식되었지만, 이제부터는 내생변수로 바꾸어 조절이 가능해야 한다.

인구구조의 압박으로 유도된 정년연장으로 고령자 간의 차별이 완전히 해결되었는지에 대해서 논의가 진행 중이다. 정년연장이 인구구조적인 사항에 많은 부분 기여하는 것도 사실이다. 하지만 연금정책과 인구문제를 노동시장에 떠넘겨서 더 일하는 방식으로만 해결하는 것은 옳바르지 않다. 게다가 정년이 연장되면서 사업장에서는 임금피크제를 적용하려 하지만 제대로 되지 않는 실정이다. 계속 근무를 해도 고령근로자의 생산성이 하락하게 된다. 생산성을 높이기 위해서는 근로자의 노력과 아울러 기업의 협조(인센티브)가 있어야 한다.

고령사회 일자리 정책은 일자리 창출 자체보다는 노동공급 측면에서 상담, 교육, 취업 연계 활동에 초점을 맞추어 왔다. 사회보험지원, 정년연장, 비정규직의 정규직화는 기존 일자리를 대상으로 한 정책으로 개인에게 양적인 일자리를 제공하고 소득을 보장하지만, 이것이 전체 일자리의 증가로 연결되기에는 한계가 있다. 신중년의 사회적 일자리는 보조금 지원의 관리적 측면인 제한적 진흥정책에 머물고 있다.

중장년의 수준도 높아지고 눈높이도 높아져가고 있다. 이에 맞는 맞춤형 고용서비스가 필요하다. 고령자가 재취업할 때, 고용서비스에서는 연

령, 성별, 이전 직장, 이전 업종, 직무 정도의 정보를 고려하여 일자리와 매칭을 하고 있다. 이러한 고용서비스에는 각 개인의 숙련기술이 식별되도록 추가 정보를 가지고 있을 필요가 있다. 이에 기반하여 숙련기술을 향상하고 전수할 수 있는 새로운 직장이 매칭이 되는 장년고용서비스 정책을 설계해야 한다.

주된 일자리에서 오래 일하기로 정책적인 노력을 해왔지만, 기술전문직과 사무직에서도 숙련기술을 식별하고 개인의 장점을 살려야 한다. 이를 바탕으로 퇴직인력의 전문성과 숙련기술을 전수할 기반을 구축해야 한다. 퇴직전문인력도 포함하고 퇴직하는 인력의 숙련도를 통해서, 퇴직전문인력의 범위를 넓히고 중장년고용의 주요한 축으로 만들어야 한다.

우리나라의 현행 60세 이상 법정 정년하에서는 60세라는 한 시점에서 사업장에게도 그리고 근로자에게도 노동력의 수요와 제공에 급격한 변화가 발생한다. 현재는 정년 이전에 대부분 직무전환을 통하거나 간혹 동일 직무와 근로시간을 그대로 가져가면서, 임금피크제를 시행하여 임금수준의 조정을 통하거나 정년 이후에는 재계약을 통해서 고용계약 불이익 변경을 피해가고 있다.

한 시점에서의 급격한 변화보다는 준비하는 기간을 설정하면서 근로시간과 임금을 조정해야 한다. 정년 이후의 임금수준 조정보다는 정년 시점 전후로 준비기간이 설정되어야 한다. 현행 임금피크제처럼 임금이 직접 손을 대기보다는, 근로시간을 우선적으로 조정하면서 이에 상응하는 임금수준으로 조정하고, 대신 사회보험료는 (사업주, 정부, 국민연금에서) 전부 지급하는 것이 필요하다. 점진적 퇴직제도를 정착해 가는 여건을 형성해나가야 한다.

일본에서도 정년 전후에 임금수준이 줄어들고 재계약을 하는 제도변화가 이루어지고 있다. 이처럼 정년 전후에 (정년 이후만이 아니고) 근로시간은 줄이지만, 동일한 직무를 유지하는 제도를 설계할 필요가 있다.

프랑스에서는 고령자의 능력을 진단하고 개인훈련으로 이어지는 제도를 시행하고 있다. 이는 우리나라의 기업에서도 반드시 고려되어야 한다. 각 근로자는 출발은 동일할지라도 30여 년을 근무하면서 연령상 50대 말과 60대 초반에 이르러 상이한 인적자원의 상태에 이르게 된다. 점진적

퇴직제도는 개인의 특성이 충분히 반영되어야 하고, 법이나 단체협약 등으로 일률적 퇴직제도를 설계하기보다는, 진단과 훈련에 기반한 개인의 개별성이 부각되는 점진적 퇴직제도를 정착해 나가야 한다.

본 연구에서는 고령자의 계속 고용에 대한 대안의 하나로 개별 회사에서 점진적 퇴직제도를 공식적으로 만들어 운영하는 제도를 제안한다. 이 제도는 한국의 현실을 감안하여 근로기, 점진적 은퇴기, 은퇴로 이어지도록 설계하고 있다.

공공기관을 모델로 좋은 사례를 개발하여야 한다. 고령자 신입사원을 기업에서 시도하기도 한다. 예를 들면, 배송하는 기업에서 택배기사를 담당하는 업무가 해당된다. 공공근로사업에서 휴지를 줍는 단순 업무를 훨씬 벗어나는 것이다. 공공부문의 일자리 사업을 넘어서, 사회에 대한 기여와 성과를 만들어내는 직무도 존재한다. 젊은 세대에게 고령층이 경험을 나누는 일이 한 예이다. 학교에 파견되어 진로지도가 가능하다. 학교에서 이루어지고 있는 직업진로상담기능을 보완하여 초등학교에서 진로적성검사를 실시하고 상담하여 본인의 진로를 확정할 수 있다. 어린 학생의 진로가 고려되고, 고령자고용이 창출된다.

사회적 합의와 입법노력을 통해서 수용성을 높이고 가치를 높이는 일을 발굴해야 한다. 좋은 일자리 사례를 많이 찾아내는 것이 필요하다. 기업사례를 통해서 법조건으로 기업이 개인을 고용하고 있는지를 검토하여 전반적인 수용 모델을 논의한다.

우리의 현실을 보면 대기업·공공부문과 중소기업의 노동시장이 분절되어 있다. 연공주의가 발달되어 있는 대기업·공공부문과 연공주의가 약한 중소기업에서는 퇴직제도가 다르게 운영되고 있기 때문에 퇴직제도의 개선도 다르게 제시될 필요성이 있다. 특히 임금인상과 승진·승급에서 연공주의가 발달되어 있는 대기업에서는 사무·전문직의 경우에는 고위 간부로 승진할수록 추가 승진할 수가 없고 후배들을 위해 대부분 법적인 정년 이전에 명예퇴직을 하게 된다. 한편 공공부문에서는 법적인 정년을 누리고 있어 승진, 승급이 적체가 되고 있다. 본 연구가 제시하는 점진적 퇴직제도는 퇴직을 하는 방식을 의미하는 것으로, 퇴직 후 일본과 같이 계속 고용으로 고령자들을 고용하는 방식을 제시한다.

점진적 퇴직제도하에서는 대기업과 공공부문에서 발달되어 있는 연공주의를 빠른 시간 내에 쉽게 개혁할 수 없기 때문에 중단기적으로는 퇴직자들의 계속 고용 노력에 집중할 필요가 있고, 계속 고용이란 일단 퇴직(정년퇴직 포함)을 한 뒤에 기존 회사에서 1~2년 계약직으로 채용되는 절차를 밟아서 기존에 해 오던 직무(관리직은 제외하고 주로 현업업무)를 수행하되 임금수준은 퇴직 전의 임금과 비교하여 직무의 종류에 따라 일정(50~60%) 수준 정도로 정해서 일하게 되는 것을 의미한다.

또한 퇴직제도는 직종(사무관리직, 전문직, 생산직, 판매서비스직 등)에 따라 약간 다르게 접근하는 것이 필요하다. 생산직, 육체노동자를 계속 고용을 하는 경우 물리적 노동부담을 덜어줄 수 있는 조치, 근골격계 질환에 대한 정기적 검사 등이 필요할 수 있다. 이를 위해서 장기근속자, 퇴직을 앞둔 고령자들이 계속 고용에 대비한 조직문화, 장유유서/연공주의적 태도 교정을 위한 준비가 필요하고, 고령자들이 계속 고용을 하는 경우 나이가 어린 직장 상사의 지시를 받아 나이가 어리고 경력이 짧은 직원들과 함께 협력하여 직무를 수행하는 데 필요한 문화, 태도에 익숙하게 될 필요도 존재한다.

기업들에게 계속 고용의 도입에서 시작하여 계속 고용의 의무화, 계속 고용의 연령대를 초기에 62세에서 시작하여 단계적, 점진적으로 63~64세로 연장하는 것이 필요하며 이것이 정착되는 경우에 장기적으로 법적 정년을 연장하고 더 나아가서는 법적인 정년을 폐지하는 방향으로 나아가야 한다. 추가적인 법적 정년연장이 되는 경우에는 우리의 고용시스템을 재설계하여 생애주기에 따른 고용에서의 변화(전일제, 출산휴가, 육아휴직, 점진적 은퇴), 숙련과 직무의 특성을 반영한 직무급과 약간의 연공주의, 완만한 승급과 승진 등으로의 개혁이 필요할 것이다.

이러한 정년폐지/고용연장/재고용 제도가 해당 기업의 산업특성을 반영하여 진행되고 있다. 정년폐지는 정년규정을 없애는 것이고, 고용연장은 정년 이후 계속 고용하는 것(60세→65세)이며, 재고용제도는 정년 이후 촉탁직(1년)으로 매년 반복해 가는 것이다. 이러한 제도의 변경을 기업의 인력수급 용이성, 중고령자 숙련 활용 제도, 청년층 수급 어려움, 숙련단절 우려를 반영한다. 노사합의가 있었는지, 제도 도입과정에서의 애

로사항을 어떻게 해결했는지, 신규채용은 양적으로 동일한지 또는 질적 변화가 있는지가 실증연구의 대상이 될 것이다.

재고용을 포함한 점진적 퇴직제도의 도입을 위한 기업제도 사항을 열거해보면 다음과 같다.

- 1) 임금체계의 변동사항으로 연공서열임금-연봉제/성과급, 임금삭감, 임금수준 외에 임금체계 변화의 시도 등을 고려한다.
- 2) 근로시간의 변경 시에는 임금수준과 연동 여부, 현행 - 단축근무 등을 고려한다.
- 3) 직무전환 여부를 파악함이 필요하다. 신분상의 변동 시 동일 직무 또는 다른 직무로 전환 시 어떤 직무에서 어떤 직무로 전환할 것인지, 동일한 업무를 기존부터 계속 담당하는지, 기존 업무를 재분장해서 (젊은이가 더 일하고 고령자가 야간 근무를 더 하지 않는 방식 등) 협업을 하는지, 완전히 (생산라인을) 분리해서 외주화를 주는지 등을 고려한다.
- 4) 인사제도 변경 여부를 파악해야 한다. 이때 근로계약 내용, 종료기간 관련, 새로운 고용계약방식, 임금·직무제도 등을 고려한다.
- 5) 젊은 직원(특히 청년층)을 중심으로 제도변경에 대한 의견 표출이 어떠한 방식으로 되었는지를 고려한다.
- 6) 정년폐지/고용연장/재고용에 응하지 않은 고령직원이 있는 경우, 이들이 집으로 또는 다른 일자리를 찾아서 가는 등 그 이유가 무엇인지를 파악한다.
- 7) 재고용의 경우 실제 얼마나 재고용되었는지, 대상자의 제외 기준이 있는지, 제외기준이 있다면 적용대상자는 몇 명인지를 파악한다.
- 8) 정년폐지/고용연장/재고용 시행 후 기업에서 가장 신경을 쓰고 있는 항목은 무엇인지 파악한다(예: 직무환경개선, 건강관리 프로그램 등).

이러한 질문을 통해서 개별화된 기업의 특성화 점진적 퇴직제도가 구체적으로 설계될 수 있다. 또한 이러한 정책방향에 대한 다음과 같은 질문에 명확한 사회적 합의가 필요하다.

- 1) 정년폐지/고용연장/재고용 중 어느 것이며, 그 기업 역할은 무엇인가?
- 2) 정년폐지/고용연장/재고용의 어느 것이며, 그 근로자(노사협의회, 노동조합) 역할은 무엇인가?
- 3) 정년폐지/고용연장/재고용에서 어떠한 지원이 필요한가?
 - 고용노동부의 사업개발(예: 인프라 구축, 지원금)
 - 기업 또는 근로자, 고용서비스
 - 상담·교육훈련 등이 필요한 부분을 파악한다.
 - 고령자법의 개정(정년규정 60세 상향 명문화)
 - 고령자 취업지원금 보조
 - 고용연장/재고용 시 고용보험료 지원
 - 고용연장/재고용 시 건강보험료 지원 등

제3부

고용관계 변화에 부합하는 노동법과 사회적 합의

제 8 장

노사자치에 의한 근로시간 설정 가능성의 확대를 위한 제도 개편

제1절 연구의 필요성과 목적

1. 근로시간 정책의 과제

1953년 제정 근로기준법 제4장은 “근로시간”이라는 표제하에 불과 8개 조문(전체 16개 항)의 단출한 체제로 법정기준근로시간부터 연장근로, 휴일, 휴게, 휴가, 적용제외까지 규정하고 있었다. 그러다가 1996. 12. 31. 개정에 의해서 조항의 양이 폭발적으로 증가하였다. 개정 직전까지도 8개 조에 불과하였으나 이 개정에 의하여 13개 조·32개 항으로 대폭 증가하였고, 각 조항의 문언도 상당히 길어졌다. 1997년 3월 13일에 제정된 현행 근로기준법에서는 제4장의 표제가 “근로시간과 휴식”으로 변경되기는 하였지만, 편제와 내용은 1996. 12. 31. 개정 법률과 거의 차이가 없었다. 1996. 12. 31. 개정에 의해서 조문의 양이 비약적으로 증가한 것은 익히 알고 있는 바와 같이 근로시간규제의 유연화·탄력화를 위한 조항이 다수 신설되었기 때문이다. 당시 이들 유연화 제도의 신설을 둘러싸고 노사정 간에 첨예한 대립이 있었다는 점도 주지의 사실이다. 하지만 이는 시작에 불과하였고, 근로시간 규제의 유연화·탄력화, 실근로시간 단축을 위한 노사

정의 대립은 끊이지 않았다. 2003. 9. 15. 근로기준법 개정으로 법정기준근로시간을 1주 40시간으로 단축하는 것을 계기로 3개월 단위의 탄력적 근로시간제, 보상휴가제, 연차유급휴가 사용촉진제가 새롭게 도입되었지만, 근로시간 규제의 근본적인 방식을 바꾸는 차원은 아니었다.

이후에도 근로시간 규제를 둘러싸고 노사 간의 이해가 첨예하게 대립하면서 합의와 번복, 과탄의 지난한 과정을 거치다가 결국 2018. 3. 20. 다소 갑작스럽게 근로기준법 개정에 이르게 되었다. 2018년 개정은 실근로시간을 단축함으로써 근로자의 건강권·휴식권을 보장하는 것을 주된 내용으로 하고 있는데, 근로시간 규제의 유연화·탄력화를 위한 내용은 2021. 1. 5. 개정에 의해서야 반영되었다.⁹⁵⁾ 2018년 개정은 비정상적인 장시간 근로를 허용하는 법제도를 정상화하고 건강권·휴식권·여가권 보장의 수준을 높이는 데 첫발을 디딘 것으로서 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만, 시대의 급격한 변화 속에서 근로시간 규율의 이념과 목적을 명확히 하면서 사용자와 근로자의 이해가 조정되고 충족될 수 있는 새로운 규율 방식으로 나아가기 위한 길을 제시하고 있지 못하다는 비난도 피하기 어려워 보인다. 물론 근로시간 규율을 둘러싼 노사의 이해가 첨예하기 때문에 한 번의 법 개정으로 근본적인 변화를 이루기는 불가능하다. 따라서 법 개정을 위한 논의 과정에서 새로운 길을 향도하는 목적을 확인하고 법 개정에서는 새로운 변화의 길로 가기 위한 초석을 마련하는 것이 중요할 것이다. 이러한 점에서 볼 때 현 시점에서 근로시간정책에 관해서 다음의 몇 가지 과제를 생각할 수 있다.

첫째로 장시간 근로의 해소이다. 고용노동부의 사업체노동력조사⁹⁶⁾에 따르면 연간총근로시간은 2017년 2,014시간에서 2018년 1,986시간, 2019년 1,978시간, 2020년 1,952시간으로 점차 줄었지만⁹⁷⁾, OECD 전체로 보

95) 2021. 1. 5. 법 개정에 의해서 탄력적 근로시간제의 단위기간이 3개월에서 6개월로 연장되었고, 선택적 근로시간제도의 정산기간은 원칙 1개월, 신상품 또는 신기술의 연구개발 업무의 경우에는 3개월로 되었다.

96) 사업체노동력조사는 매월 노동수요(사업체) 측의 관점에서 종사자 수, 빈 일자리 수, 입직자 및 이직자 수와 임금 및 근로시간에 관한 사항을 조사하는데, 고용관련 사항은 비농업 전 산업의 종사자 1인 이상 약 40,000개 표본사업체를 대상으로 하고, 근로실태 관련사항은 비농업 전 산업의 상용 1인 이상 약 13,000개 표본사업체를 대상으로 한다.

면 여전히 매우 많은 근로시간이다. 세계보건기구(WHO)와 국제노동기구(ILO)가 2020년에 발표한 공동연구보고서에 의하면 2016년 한 해 우리나라에서 장시간 노동 때문에 뇌심혈관계 질환으로 사망한 사람이 2,610명에 이르는 것으로 추정되고 있는 점⁹⁸⁾에서 보면 장시간 근로의 해소는 여전히 우리나라 근로시간 정책에서 핵심 과제이다.

둘째로 근로시간 규제의 보편적 적용이다. 이는 두 가지 관점에서 추진되어야 한다. 먼저 5인 미만의 사업 또는 사업장에 대한 근로시간규제의 적용이다. 현재 근로기준법의 적용 범위를 보면 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 대해서 모든 조항이 적용되고 5인 미만의 사업장에 대해서는 대통령령에서 정하고 있는 일부 조항만이 적용되고 있다. 근로시간과 휴식에 관한 조항의 적용 상황을 보면 제54조(휴게), 제55조 제1항(휴일), 제66조(적용제외)만이 적용될 뿐이다. 고용노동부의 2020년도 사업체노동력실태조사를 보면 5인 미만 사업체에 종사하는 근로자는 3,321천 명인데, 이는 전체 17,362천 명 중 약 18%에 해당한다는 점에서 이 문제는 향후 근로기준법 적용 범위 확대에 있어서 핵심적인 과제가 될 것이다. 다음으로 근로자와 유사한 취업형태로 취로하지만 근로기준법상 근로자가 아니기 때문에 근로기준법이 적용되지 않는 인적 집단의 노동시간 규제가 전무하다는 점이다. 택배기사의 과중근로와 과로사 문제에 대응하기 위하여 제정되었다고 하는 생활물류서비스산업발전법⁹⁹⁾을 보아도 이들 노동시간에 대해서 직접적인 규제는 없고, 단지 생활물류서비스사업자로 하여금 “생활물류서비스종사자의 과로를 방지하고 안전을 확보하기 위하여 필요한 휴식시간 및 휴식공간의 제공”에 관하여 “노력”하여야 한다고 정하고 있다. 또한, 플랫폼 노무종사자의 보

97) 1주의 총근로시간이 52시간을 초과하는 취업자 비율은 2017년 19.9%, 2018년 16.8%, 2019년 14.8%, 2020년 12.4%로 점차 감소하는 경향을 보이고 있다(경제활동인구조사 근로형태별 부가조사).

98) Frank Pega, Global, regional, and national burdens of ischemic heart disease and stroke attributable to exposure to long working hours for 194 countries, 2000-2016: A systematic analysis from the WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury, Environment International, Volume 154, September 2021.

99) 실제로 집권 여당은 이 법률을 “택배기사 과로사 방지법”이라고 홍보하였다.

호를 목적으로 정부 여당이 제정을 추진하고 있는 「플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안」을 보아도 플랫폼 종사자의 과로 및 과중근로에 대해서는 구체적인 규제 및 보호를 규정하고 있지 않다.

셋째로, 근로시간 규제의 이행과 휴식에 관한 권리 보장을 실질적으로 강화하기 위한 근로감독의 강화이다. 정부는 1989년 법정기준근로시간을 48시간에서 44시간으로 단축한 이래 근로시간 규제의 준수를 확보하기 위하여 연례적으로 장시간 근로의 우려가 높은 업종을 대상으로 근로감독을 실시하고 있지만 위반 결과를 보면 근로시간 규제 및 휴식 보장에 관한 사용자의 의식 수준이 높아졌다고 할 수 없다. 이는 근로시간 규제 및 휴식 보장의 관철을 위하여 근로감독이 더욱 효과적이고 철저하게 이루어져야 한다는 점을 의미한다.

넷째로, 일과 생활의 균형 확보이다. 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률에서는 육아 및 가족돌봄을 위하여 각종 휴가, 휴직, 근로시간 조정 등을 사용자의 의무 및 근로자의 권리로서 규정하고 있는데, 이들 제도가 사업장에서 근로자의 필요에 따라서 자유롭게 활용될 수 있도록 감독과 지원을 하면서 일·가정 양립을 일·생활양립(또는 균형)을 위한 제도가 확대하여야 한다. 법제도적으로 근로자에게 각종 휴가, 휴직, 근로시간 단축에 관한 권리를 부여한다고 하더라도 사용자가 이의 사용에 대해서 부정적인 태도를 취한다면 권리의 보장만으로는 소기의 목적을 달성하기 어렵다는 점에서 정부의 감독과 지원이 반드시 뒷받침되어야 한다.

다섯째, 1주 최장근로시간의 법정 한도 내에서 1일과 1주 단위의 근로시간의 길이와 배치를 조정하고 배치하는 방법이다. 1주 52시간의 최장한도가 올해 7.1.에야 최종 적용 단계에 이른 상황에서 1주 40시간의 법정 기준근로시간 자체를 단축하기 위한 논의가 정책 의제로 등장할 가능성은 낮을 것이다. 따라서 현재의 최장 근로시간의 법정 한도 내에서 사용자와 근로자의 이익이 조화롭게 실현될 수 있도록 근로시간의 길이와 배치를 결정·조정하는 방법을 검토하는 것이 새로운 변화의 길을 준비하는 단초를 마련하는 데 중요한 의의가 있을 것이다. 이 문제는 첫 번째 문제, 네 번째 문제와도 밀접하게 연관된 문제이다. 즉 이 문제의 해결은 실

근로시간의 단축과 일·생활양립에 이바지할 수 있을 뿐만 아니라 사용자의 핵심적인 관심사인 생산성의 향상에도 이바지할 수 있을 것이다.

2. 근로시간의 설정(arrangement) 방식에 관한 검토의 의의

이상의 다섯 가지 정책 과제 중에서 이 연구에서는 마지막 다섯 번째 과제를 다루고자 한다. 물론 다섯 번째 과제를 효과적으로 실현하기 위해서는 첫 번째, 세 번째, 네 번째 과제가 충분히 실현되어 있어야 한다. 아니면 적어도 함께 그 실현이 추진되어야 한다. 그렇지 않으면 이 과제는 근로시간 및 휴식에 관한 규제의 유연화·탄력화를 위한 논의로 흐를 위험이 있다. 이 연구의 목적은 이러한 점에 유의하면서 법정 최장 근로시간 한도 내에서 근로시간의 길이와 배치를 결정하는 방식에 관해서 현재 법제도의 문제점을 검토·확인하고 그 개선 방안을 모색하는 것에 있다. 법정 최장 근로시간 한도 내에서 근로시간의 길이와 배치를 결정하는 것은 ‘근로시간의 설정(arrangement)’이라는 관점에서 접근할 수 있을 것이다. 즉, 근로시간 규율의 다양한 목적을 균형 있게 실현하기 위한 근로시간 설정(balanced working time arrangements)¹⁰⁰⁾의 문제이다. 일본의 경우에도 근로시간의 설정 개선을 근로시간(법)정책의 핵심 목표의 하나로 삼고 있다. 과거 일본 정부는 연평균총근로시간을 “1,800시간” 정도로 단축한다는 목표를 정하고 1992년에 기업에 대한 지도·조언이나 보조금 지급 등의 지원조치를 담은 「근로시간의 단축 촉진을 위한 임시조치법」을 5년 한시입법으로 제정·시행하였다(5년 후 한 차례 시한 연기). 이러한 지원책을 바탕으로 근로시간 단축을 위한 사회적 합의가 이루어졌다고 판단한 일본 정부는 1994년 근로기준법을 개정하여 법정기준근로시간 상한을 주 40시간으로 단계적으로 단축하는 입법을 하였다(1997년 4월 1일 완료). 그 결과 연평균총근로시간은 상당히 감소하였으나 근로시간의 양극화, 장시간노동에 의한 과로사, 일과 가정의 양립 문제를 해결하는데에는 상당한 한계가 있었다. 따라서 2005년 일본 정부는 종래의 연평균

100) 균형 있는 근로시간 설정의 의의 등에 대해서는 ILO(2019), “Guide to developing balanced working time arrangements,” pp.1~2 참조.

총근로시간 “1800시간”이라는 일률적인 근로시간 단축을 정책 목표에서 삭제하고 근로시간(휴가제도 포함)을 설정하는 시스템을 새롭게 구축하는 것으로 정책목표를 전환하였다.¹⁰¹⁾ 이는 노사의 자주적인 근로시간단축을 위한 노력을 지원한다고 하는 기본적 성격은 유지하면서도 취업형태의 다양화라는 시대적 변화에 맞추어서 노사가 자주적으로 근로자의 건강과 생활을 배려하면서 근로시간을 다양하게 설정하도록 촉진하는 것이다. 이러한 정책 전환에 따라 2006년 4월에 한시 입법인 「근로시간의 단축 촉진을 위한 임시조치법」의 법률명을 「근로시간 등의 설정의 개선에 관한 특별조치법」으로 변경하여 시행하고 있다.¹⁰²⁾

아래에서는 먼저 근로기준법을 중심으로 근로시간 설정이 어떻게 규율되고 있는지를 살펴보고 그 문제점을 검토한다(제2절). 다음으로 근로조건 규율의 방향과 원칙을 검토한다(제3절). 마지막으로 근로시간 설정 방법의 개선 방안을 검토하고 적절한 방안을 제시하는 것으로 한다(제4절).

제2절 근로기준법상 근로시간 설정의 방식에 대한 평가

1. 근로조건 법정주의와 근로조건 결정의 사적 자치

우리 노동법에서 근로시간에 대한 법적 규율의 출발점은 근로기준법 제50조 제1항과 제2항이다. 제1항에서는 “1주 간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없다.”고 규정하고 있고, 제2항에서는 “1일의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 8시간을 초과할 수 없다.”고 규정

101) 이에 관해서는 濱口佳一郎(2019), 『日本の労働政策』, 労働政策研究・研修機構, pp.532~535를 참조

102) 이는 “1,800시간”을 목표로 하는 일률적인 근로시간 단축을 정책목표로 하지 않는다는 것일 뿐이다. 2000년대 이후 현재까지 일본 정부의 근로시간 정책의 핵심적인 목표 중의 하나는 장시간근로 및 과로사 근절이다. 일본 정부는 2014년에 「과로사 등 방치 대책 추진법」을 제정하였고, 2019년에는 근로기준법을 개정하여 연장근로시간의 상한을 신설하였다.

하고 있다. 사용자가 이를 위반하여 근로시키는 경우에는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처해질 수 있다(제110조). 근로기준법 제50조의 법적 의의는 근로시간에 관한 최저기준을 설정한 것을 의미하는데, 근로시간 설정 방법의 다양한 가능성을 모색하는 데 있어서 이러한 최저기준이 노동법에서 어떠한 의미를 가지는지를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

우리 노동법제도에서는 근로조건을 정하는 방법으로 근로계약¹⁰³⁾, 취업규칙, 단체협약, 노동보호법이 존재한다. 여기서 노동보호법이란 헌법 제32조 제3항¹⁰⁴⁾에 의거하여 인간의 존엄에 상응하는 근로조건에 관한 최저기준을 설정한 법률을 총칭한다. 노동보호법이 “인간의 존엄에 상응하는 근로조건을 정하는 기준”을 정하고 있는 이상 근로계약, 취업규칙, 단체협약과 같은 사인(私人)에 의한 근로조건 형성 수단을 이용하여 이를 벗어나는 근로조건, 즉 이 기준에 못 미치는 근로조건을 정하는 것은 용납될 수 없다.¹⁰⁵⁾ 근로기준법 제15조 제1항은 “이 법에서 정하는 기준에 미치지 못하는 근로조건을 정한 근로계약은 그 부분에 한정하여 무효로 한다.”고 하여 이 점을 명확히 하고 있다.¹⁰⁶⁾ 단체협약의 규범적 효력을

103) 근로기준법 제2조 제1항 제4호는 근로계약을 “근로자가 사용자에게 근로를 제공하고 사용자는 이에 대하여 임금을 지급하는 것을 목적으로 체결된 계약”이라고 정의하고 있다. 통설과 판례는 이러한 근로계약은 민법 제8절의 고용계약과 동일한 것이라고 본다.

104) 헌법 제32조 제3항은 “근로조건을 정하는 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.”고 하고 있다.

105) 강행적인 법률의 사적 합의에 효력의 우위성은 로마법(“Privatorum conventio juri publico non derogat”, 즉 “Private agreements cannot derogate from public law”) 시대부터 내려오는 법원칙이다.

106) 근로기준법 제15조 제2항은 “제1항에 따라 무효로 된 부분은 이 법에서 정한 기준에 따른다.”고 하고 있다. 강학상 근로기준법 제15조 제1항의 효력을 ‘강행적 효력’, 제2항의 효력을 ‘직률적(直律的) 효력’이라고 부르고, 이를 통칭하여 ‘규범적 효력’이라고 부른다. 최저임금법 제6조 제3항도 “최저임금의 적용을 받는 근로자와 사용자 사이의 근로계약 중 최저임금액에 미치지 못하는 금액을 임금으로 정한 부분은 무효로 하며, 이 경우 무효로 된 부분은 이 법으로 정한 최저임금액과 동일한 임금을 지급하기로 한 것으로 본다.”고 하여 규범적 효력을 정하고 있다. 이러한 규범적 효력은 노동조합법 제33조에 의해서 단체협약에 대해서 부여되어 있고, 근로기준법 제97조에 의해서 취업규칙에 대해서도 부여되어 있다.

규정하고 있는 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하, 노동조합법)에서는 이 점을 명확히 하고 있지는 않지만, 통설과 판례는 법에서 정하는 기준에 미치지 못하는 근로조건을 정한 단체협약은 그 부분에 있어서 무효라고 본다.¹⁰⁷⁾¹⁰⁸⁾ 이와 같이 노동보호법이 정하고 있는 근로조건의 최저기준은 당해 근로조건 결정에 있어서 사적 자치에 대한 중대한 제한을 의미한다. 사적 자치의 제한은 근로자와 사용자라는 근로계약상의 당사자가 가지는 계약자치만이 아니라 근로자의 단결체(통상은 노동조합)과 사용자(또는 사용자 단체)라는 집단적 노사관계의 당사자가 가지는 협약자치에 대한 중대한 제한도 의미한다. 나아가 노동보호법은 이러한 효력상의 우위뿐만 아니라 그 실효성이 근로감독과 제재(과태료 및 형벌)에 의해서 담보된다는 특징을 가지고 있다.

그런데 우리나라 노동보호법에서 근로조건의 최저기준을 설정하는 법적 의의는 매우 특별하다.¹⁰⁹⁾ 앞에서 언급한 바와 같이 이러한 노동보호

107) 그런데 대법원은 근로기준법상 통상임금에 속하는 임금을 통상임금에서 제외하기로 하는 노사합의의 효력에 대해서 원칙적으로 이는 무효이지만, 예외적으로 무효를 주장할 수 없는 경우, 즉 당해 합의가 유효한 경우가 있다고 한다. 대법원은 “단체협약 등 노사합의의 내용이 근로기준법의 강행규정을 위반하여 무효인 경우에, 무효를 주장하는 것이 신의칙에 위배되는 권리의 행사라는 이유로 이를 배척한다면 강행규정으로 정한 입법 취지를 몰각시키는 결과가 될 것이므로, 그러한 주장이 신의칙에 위배된다고 볼 수 없음이 원칙”이라고 하면서도 “노사합의의 내용이 근로기준법의 강행규정을 위반한다고 하여 노사합의의 무효 주장에 대하여 예외 없이 신의칙의 적용이 배제되는 것은 아니”라고 하면서 “신의칙을 적용하기 위한 일반적인 요건을 갖춘은 물론 근로기준법의 강행규정성에도 불구하고 신의칙을 우선하여 적용하는 것을 수긍할 만한 특별한 사정이 있는 예외적인 경우에 한하여 노사합의의 무효를 주장하는 것은 신의칙에 위배되어 허용될 수 없다.”고 하였다(대법원 2013. 12. 18. 선고 2012다89399). 이 판결에서 소수의견은 “신의칙을 이용하여 강행규정을 위반한 법률행위의 효력을 유지하는 것은 전체 법질서 내에서 작동하여야 할 신의칙이 법질서에 역행하는 결과를 초래한다.”고 비판하고 있다.

108) 단체협약과 강행법규와의 효력 관계에 대한 비판적 고찰로서는 김영문(2013), 「강행적 근로기준법과 노사자치의 관계에 관한 일고찰 - 통상임금 산정기초에 관한 노사합의와 근로기준법을 중심으로 -」, 『노동법논총』 제29집, pp.237~286을 참조.

109) 노동보호법에 의해서 강행적인 최저기준을 설정하는 것을 정당화하는 근거로서는 근로자와 사용자라는 계약 당사자 간의 교섭력의 불균형(노동력의 비저장성, 경제적 종속성, 정보의 비대칭성 등), 근로자의 사용자에 대한 인적 종속성이 거

법의 최저기준 설정은 헌법 제32조 제3항의 규범적 요청에 따른 것이라는 점이다. 헌법재판소는 헌법 제32조 제3항의 근로조건의 법률주의가 가지는 의의에 대해서 “헌법이 근로조건의 기준을 법률로 정하도록 한 것은 인간의 존엄에 상응하는 근로조건에 관한 기준의 확보가 사용자에 비하여 경제적·사회적으로 열등한 지위에 있는 개별 근로자의 인간존엄성 실현에 중요한 사항일 뿐만 아니라, 근로자와 그 사용자들 사이에 이해관계가 첨예하게 대립될 수 있는 사항이어서 사회적 평화를 위해서도 민주적으로 정당성이 있는 입법자가 이를 법률로 정할 필요”가 있기 때문이라고 한다.¹¹⁰⁾ 입법자가 제정한 노동보호법에서 정한 최저기준이 헌법 제32조 제3항에 반하는 경우에는 이러한 최저기준은 위헌으로 판단될 것이다. 이는 입법자가 노동보호법에서 최저기준을 정할 때 헌법 제32조 제3항의 요구를 반드시 준수하여야 한다는 점을 의미한다.

2. 노동보호법상 최저기준의 탄력적 적용의 필요성과 그 방식

노동보호법이 설정하고 있는 근로조건의 최저기준이 근로계약, 취업규칙, 단체협약 등의 법적 수단에 대해서 우월적 효력이 인정되는 점은 최저기준을 보장하는 목적을 실현하기 위한 데 있어서 법적 실효성을 담보하는 장점이 있다. 하지만 이로 인한 일률적이고 획일적인 규율과 그것의 관철에서 오는 문제점이 수반된다.

론된다.

110) 예를 들어 헌법재판소는 연차유급휴가에 관해서 “근로기준법 등에 규정된 연차유급휴가는 근로자의 건강하고 문화적인 생활의 실현에 이바지할 수 있도록 여가를 부여하는 데 그 목적이 있으므로 이는 인간의 존엄성을 보장하기 위한 합리적인 근로조건에 해당한다.”고 하면서 “연차유급휴가에 관한 권리는 인간의 존엄성을 보장받기 위한 최소한의 근로조건을 요구할 수 있는 권리로서 근로의 권리의 내용에 포함된다 할 것이다.”라고 하고 있다(헌재 2008.9.25. 2005헌마586, 판례집 20-2상, 556, 561; 헌재 2015.5.28. 2013헌마619, 판례집 27-1하, 323, 328). 헌법재판소 결정에서는 해고보호, 해고예고의무 등도 이러한 인간의 존엄성을 보장받기 위한 최소한의 근로조건에 해당한다고 한다. 따라서 입법자가 근로기준법 제23조의 해고보호를 삭제하고 미국의 Employment-At-Will과 같은 해고의 자유를 입법화하면 이는 헌법 제32조의 근로의 권리를 침해하는 것이 된다.

따라서 이와 같은 문제점에 대응하기 위해서 다음과 같은 장치가 강구된다. 첫째로는 특정한 인적 집단에 대해서 특정한 근로조건의 최저기준 적용 자체를 제외하는 방법이다(이른바 Exemption). 근로기준법 제11조¹¹¹⁾ 및 근로기준법 제63조¹¹²⁾가 대표적인 예이다. 둘째로는 예외(Exception)를 정하는 것이다. 근로기준법 제26조는 사용자의 해고예고의무를 정하면서 근로자가 계속 근로한 기간이 3개월 미만인 경우 등의 경우에는 해고예고의무를 부과하고 있지 않다.¹¹³⁾ 셋째로는 일정한 조건하에서 최저기준으로부터 이탈, 즉 하회¹¹⁴⁾하는 근로조건을 정할 수 있도록 하는 것이다(이른바 Derogation). 이를 위해서는 매우 다양한 법적 기제가 활용될 수 있는데, 근로시간 설정 가능성의 확장에 있어서는 이 방법의 활용 가능성이 높기 때문에 아래에서는 근로기준법에서 이 방법이 어떻게 활용되고 있는지를 살펴본다. 편의상 이 세 번째 방식을 이 연구는 ‘최저기준의 탄력적 적용 방식’¹¹⁵⁾이라고 부른다.

3. 근로기준법의 최저기준의 탄력적 적용 방식의 현황

가. 개별 근로자의 동의

먼저 개별 근로자의 동의를 얻는 것을 조건으로, 즉 개별 근로자와의

111) 근로기준법 제11조는 근로기준법은 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용하도록 하면서 상시 4인 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대해서 대통령령으로 정하는 일부 규정만을 적용하도록 하고 있다.

112) 근로기준법 제63조는 같은 법 제3장과 제5장에서 정한 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 규정이 1차 산업 종사 근로자 등에게는 적용되지 않는다고 규정하고 있다.

113) 그 이외에도 근로기준법 제61조의 연차유급휴가의 사용 촉진, 제64조의 15세 미만인 사람의 고용, 제73조의 여성과 18세 미만인 사람의 갱내근로 금지 등이 원칙과 예외를 규정하고 있다.

114) 노동보호법이 정하고 있는 근로조건의 기준은 최저기준이기 때문에 그 이상을 근로계약, 취업규칙, 단체협약에서 정하는 것은 아무런 문제가 되지 않는다.

115) Derogation(독일어 Abweichung)은 법률이 정한 기준에서 이탈하는 것을 의미하는데, 이를 ‘규제완화’라고 번역하는 경우도 있다(최석환(2020), 「근로기준법상 근로자 동의의 기능과 한계 - 규제 완화의 요건 혹은 해석의 기준 -」, 『노동법논총』 제48집, p.289; 김기선 외 3인(2003), 『EU 노동법전』, 한국노동연구원, p.365).

합의를 조건으로 최저기준의 탄력적 적용을 허용하는 것이다.¹¹⁶⁾

근로기준법 제36조는 근로자가 사망 또는 퇴직한 경우에는 그 지급사유가 발생한 때부터 14일 이내에 임금, 보상금, 그 밖의 모든 금품을 사용자가 지급하여야 한다고 정하고 있지만¹¹⁷⁾, 특별한 사정이 있을 경우에는 “당사자 사이의 합의”에 의하여 기일을 연장할 수 있다고 하고 있다. “당사자의 합의”를 조건으로 하고 있다는 점에서 이는 탄력적 적용을 허용하는 가장 낮은 수준의 방식이 될 것이다.

이와 같은 개별 동의나 합의에 의한 탄력적 적용은 근로기준법에서 명확히 규정된 경우에만 가능한 것은 아니다. 근로기준법의 명확한 근거 없이 법원에 의해서 인정되는 경우다. ‘전차금의 상계’ 허용이 대표적인 예이다. 법원은 사용자가 근로자에 대하여 가지는 채권을 가지고 일방적으로 근로자의 임금채권을 상계하는 것이 근로기준법 제43조 제1항 본문¹¹⁸⁾에서 정하고 있는 임금전액지급원칙을 위반하는지 여부에 관해서

116) 여기에서는 ‘근로자의 동의’와 ‘당사자, 즉 사용자와 근로자의 합의’는 본질적으로 동일한 것이라고 할 수 있다. 청약의 의사표시에 해당하는 사용자의 어떠한 요청이 없음에도 근로자가 “동의”의 의사표시를 한다는 것은 논리적으로 말이 안 되기 때문이다. 만약 사용자로부터 어떠한 의사표시가 없이 근로자가 먼저 동意的 의사표시를 했다면, 이것은 동의가 아니라 청구가 될 것이다. 하지만 이러한 청구도 사인의 의사표시이고, 이에 의하여 근로기준법의 최저기준으로부터 이탈할 수 있는 법적 효과가 발생한다면 근로자의 청구나 근로자의 동의를 구별할 실익은 없을 것이다. 아래에서 보겠지만 근로기준법 제70조 제2항에서는 사용자는 임신부와 18세 미만자를 오후 10시부터 오전 6시까지의 시간 및 휴일에 근로시키지 못하지만, 18세 미만자의 동의나 산후 1년이 지나지 아니한 여성의 동의가 있는 경우 그리고 임신 중의 여성이 명시적으로 청구하는 경우에 고용노동부장관의 인가를 받으면 심야근로와 휴일근로에 종사할 수 있도록 하고 있다. 여기서 동의와 청구는 명확히 구별되고 있는데, 청구의 경우에는 근로자의 의사를 존중한다는 의미가 더욱 강하다는 점에서 양자를 구별할 필요가 있을 수 있다. 그러나 심야근로 및 휴일근로에 관해서 사용자의 요구가 없는데 근로자가 스스로 판단하여 심야근로와 휴일근로를 청구한다는 것이 노사관계의 현실에 부합하는지 않을 것이다.

117) 근로기준법 제36조를 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처해질 수 있다. 다만, 피해자의 명시적인 의사와는 다르게 공소를 제기할 수는 없다.

118) 근로기준법 제43조 제1항은 임금은 통화로 직접 근로자에게 그 전액을 지급하여야 한다고 규정하고 있다. 이를 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처해질 수 있다. 다만, 피해자의 명시적인 의사와는 다르게 공소를

사용자가 근로자의 동의를 얻어 근로자의 임금채권에 대하여 상계하는 경우에 그 동의가 근로자의 자유로운 의사에 터잡아 이루어진 것이라고 인정할 만한 합리적인 이유가 객관적으로 존재하는 때에는 임금전액지급 조항을 위반하지 아니한다고 하고 있다.¹¹⁹⁾¹²⁰⁾

그런데 이들 두 경우를 보면 당사자 간 합의의 존재만으로는 최저기준의 탄력적 적용이 인정되지 않는다. 즉, 근로기준법 제36조의 경우에는 “특별한 사정이 있는 경우”에만 인정되는 것이고, 후자의 경우에는 “그 동의가 근로자의 자유로운 의사에 터잡아 이루어진 것이라고 인정할 만한 합리적인 이유가 객관적으로 존재하는 때”에만 인정되는 것이다.

따라서 근로기준법의 최저기준을 정한 조항에 있어서 완전한 의미에서의 임의조항은 존재하지 않는다고 할 수 있다. 즉 근로자 개인과 사용자의 합의만으로 이탈할 수 있는 근로기준법의 최저기준을 정한 조항은 존재하지 않는다.

나. 개별 근로자의 동의+이탈 범위의 제한

근로자의 동의(개별 합의)에 의하여 최저기준을 이탈할 수 있지만, 동의(개별 합의)에 의하여 이탈할 수 있는 범위를 법률에서 제한하는 방식이다.

근로기준법 제53조 제1항이 정하고 있는 연장근로의 제한이 대표적이다. 근로기준법 제53조 제1항은 “당사자 간에 합의”하면 제50조의 근로시간(1일 8시간 및 1주 40시간)¹²¹⁾을 연장할 수 있다고 하면서도 그 범위를 1주 간에 12시간을 한도로 하고 있다.¹²²⁾ 근로기준법 제69조의 미성년자인 근로자의 연장근로 제한에도 역시 동일한 방식의 규제가 존재한다. 즉,

제기할 수는 없다.

119) 대법원 2001. 10. 23. 선고 2001다25184 판결

120) 이 외에도 대법원은 포괄임금제에 대해서 근로자의 동의를 포괄임금약정의 유효성을 긍정하는 중요한 요건으로 보고 있다(대법원 2016. 10. 13. 선고 2016도 1060 판결).

121) 근로기준법 제53조 제1항 위반에 대해서 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다.

122) 근로기준법 제56조에 의하여 사용자는 연장근로에 대해서는 가산임금을 지급하여야 한다.

15세 이상 18세 미만인 사람은 15세 이상 18세 미만인 사람의 근로시간은 1일에 7시간, 1주에 35시간을 초과하지 못하지만 당사자 사이의 합의에 따라 1일에 1시간, 1주에 5시간을 한도로 연장할 수 있다. 역시 근로기준법 제73조의 산후 여성 근로자의 연장근로 제한에 있어서도 사용자는 산후 1년이 지나지 아니한 여성은 1일에 2시간, 1주에 6시간, 1년에 150시간을 초과하는 시간외근로를 시키지 못한다고 하고 당사자의 동의가 있으면 1일에 2시간, 1주에 6시간, 1년에 150시간 범위에서 연장근로를 시킬 수 있을 것이다.

이들 조항은 근로자의 개별적 동의가 있는 경우에 최저기준을 이탈하여, 즉 법정기준을 넘어서 근로할 수 있는 가능성은 부여하면서도 연장근로라는 근로조건을 형성할 수 있는 범위를 법률로써 제한하고 있다.¹²³⁾ 이에 더하여 가산임금의 지급이라는 의무를 사용자에게 부여함으로써 그러한 형성 가능성이 더욱 제한된다.

다. 근로자의 개별 동의+행정관청의 승인

근로자의 동의와 함께 행정관청의 인가를 받도록 하는 방식도 존재한다.

근로기준법 제53조 제4항은 사용자는 특별한 사정이 있으면 고용노동부장관의 인가와 근로자의 동의를 받아 제53조 제1항 및 제2항의 연장근로의 한도를 다시 연장할 수 있도록 하고 있다.¹²⁴⁾ 이와 같은 방식은 근로기준법 제70조 제2항에서도 발견되는데, 사용자는 임신부와 18세 미만인 사람을 오후 10시부터 오전 6시까지의 시간 및 휴일에 근로시키지 못하지만, 18세 미만자의 동의나 산후 1년이 지나지 아니한 여성의 동의가

123) 근로기준법 제53조 제1항은 근로기준법 제54조의 휴게 및 제55조의 휴일에 대한 근로에 대해서도 적용될 여지가 있는데, 주휴일의 경우에는 적용될 수 있겠지만 휴게에 대해서는 적용될 수 있는지 신중하게 검토해야 한다. 휴게 및 휴일의 미부여는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처해질 수 있기 때문이다.

124) 근로자의 동의에 더하여 고용노동부장관의 인가를 요건으로 하고 있는데, 근로기준법 제53조 제5항 및 제7항에서 고용노동부장관에 의한 추가 조치 및 사용자의 건강보호조치가 규정되어 있다. 이는 엄격한 의미에서는 “요건”이라고 볼 수는 없지만 특별연장근로를 사용자가 활용하는 데 있어서 반드시 고려하여야 할 조건이라고 할 수 있다.

있는 경우 그리고 임신 중의 여성이 명시적으로 청구하는 경우에 고용노동부장관의 인가를 받으면 심야근로와 휴일근로에 종사하게 할 수 있다.

이러한 방식에서는 근로자의 보호를 위한 추가적인 조건을 규정하고 있다. 이는 행정관청이 승인하면서도 승인의 조건을 붙이는 방식으로 이루어지기도 한다. 특별연장근로의 경우에는 이러한 조건을 붙일 수 있는 권한과 조건의 내용이 법률에서 정해져 있다. 즉, 고용노동부장관은 특별연장근로가 부적당하다고 인정하면 그 후 연장시간에 상당하는 휴게시간이나 휴일을 줄 것을 명할 수 있고 사용자는 특별연장근로를 하는 근로자의 건강 보호를 위하여 건강검진 실시 또는 휴식시간 부여 등 고용노동부장관이 정하는 바에 따라 적절한 조치를 하여야 한다(근로기준법 제53조 제5항 및 제7항). 또는 근로기준법 제70조 제3항에서는 당해 근로자의 동의, 고용노동부장관의 인가에 더하여 사용자로 하여금 고용노동부장관의 인가를 받기 전에 근로자의 건강 및 모성 보호를 위하여 그 시행 여부와 방법 등에 관하여 그 사업 또는 사업장의 근로자대표와 “성실하게 협의”하도록 하고 있다.

라. 단체협약

법률에서 정한 최저기준을 단체협약에서 정하는 바에 따라서 할 수 있도록 하는 방식도 발견된다.

근로기준법 제43조 제1항은 사용자로 하여금 임금을 “통화(通貨)”로 “직접” 근로자에게 그 “전액”을 지급하도록 하고 있지만, 법령 또는 “단체협약”에 특별한 규정이 있는 경우에는 임금의 일부를 “공제”하거나 “통화 이외의 것”으로 지급할 수 있도록 하고 있다.

법률에서 정한 최저기준을 단체협약으로 이탈할 수 있도록 허용하는 것은 이 조항이 유일하다.

마. 근로자대표와의 서면합의

근로기준법 제4장에서는 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직

된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합 또는 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 사람(이하, 근로자대표)과의 서면합의를 조건으로 법정기준근로시간, 연장근로의 상한, 가산임금, 근로시간의 계산 방법, 휴게시간, 유급휴가 등에 대한 최저기준을 이탈할 수 있도록 하는 조항이 다수 발견된다.

근로기준법 제51조(3개월 이내의 탄력적 근로시간제), 제51조의2(3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제), 제52조(선택적 근로시간제), 제53조 제2항(소규모사업장의 추가 연장근로 허용), 제55조(유급 공휴일의 대체), 제57조(보상휴가제), 제58조(간주근로시간제), 제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례), 제62조(유급휴가의 대체)에서 근로자대표와의 서면합의를 조건으로 최저기준과 다른 근로조건을 형성할 수 있도록 하고 있다.

물론 이 경우에도 서면합의의 내용을 법률에서 구체적으로 정하는 경우에는 최저기준과 다른 근로조건을 형성할 가능성은 매우 좁아진다. 근로기준법 제51조(3개월 이내의 탄력적 근로시간제), 제51조의2(3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제)에서는 이 시간제도의 본질적인 내용에 관한 사항뿐만 아니라 근로자의 보호를 위하여 서면합의에 의한 내용 형성의 가능성을 상당히 제한하고 있다.

바. 행정관청의 승인

사용자의 신청에 따라서 행정관청이 승인하면 최저기준에서 이탈할 수 있는 방식도 발견된다.

근로기준법 제46조는 사용자의 귀책사유로 휴업하는 경우에 사용자는 휴업기간 동안 그 근로자에게 평균임금의 100분의 70 이상의 수당을 지급하도록 하고 있지만, 부득이한 사유로 사업을 계속하는 것이 불가능하여 노동위원회의 승인을 받은 경우에는 이 기준에 못 미치는 휴업수당을 지급할 수 있도록 하고 있다.

최저기준으로부터 이탈이라기보다는 적용제외에 해당하는 것이지만, 근로기준법 제63조 제3호에서 정하고 있는 감시(監視) 또는 단속적(斷續的)으로 근로에 종사하는 사람에 대한 승인도 이와 같은 동일한 방식이라

고 할 수 있다. 근로기준법 제63조에서는 감시(監視) 또는 단속적(斷續的)으로 근로에 종사하는 사람에 대해서 사용자가 근로기준법 제3장과 제4장에서 정한 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정의 적용을 제외하기 위해서는 고용노동부장관의 승인을 받도록 하고 있다. 이러한 방식은 제1호 및 제2호, 그리고 제4호의 근로자의 경우에는 승인이라는 요건을 부여하고 있지 않은 점과 대비된다.

사. 취업규칙

취업규칙에서 정하는 것으로 최저기준으로부터 이탈할 수 있도록 하는 방식도 발견된다. 단체협약에 의한 방식과 마찬가지로 이 방식도 근로기준법 제51조 제1항에서 정하고 있는 2주 이내의 탄력적 근로시간제가 유일한 사례이다. 사용자는 취업규칙(취업규칙에 준하는 것을 포함¹²⁵)에서 정하는 바에 따라 2주 이내의 일정한 단위기간을 평균하여 1주간의 근로시간이 1주 40시간을 초과하지 아니하는 범위에서 특정한 주에 40시간을, 특정한 날에 8시간을 초과하여 근로하게 할 수 있다.

다만, 취업규칙을 통해서 최저기준으로부터 이탈할 수 있는 가능성을 무제한 부여하고 있지는 않다. 위에서 본 다른 유형에서와 마찬가지로 근로자를 보호하기 위해서 특정한 주의 근로시간은 48시간을 초과할 수 없도록 하고 있다.

4. 최저기준의 탄력적 적용방식에 대한 평가

가. 특징

이상에서는 근로기준법에서 정하고 있는 최저기준을 탄력적으로 적용하는 방식을 개관하였다. 이러한 방식의 특징을 정리하면 다음과 같다.

125) 취업규칙뿐만 아니라 “취업규칙에 준하는 것”에 의해서도 이 방식이 활용될 수 있도록 한 이유는 취업규칙의 작성 의무가 상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 사용자에게만 있기 때문이다.

첫째, 탄력적 적용의 대상이 되는 근로조건은 임금(금품청산 포함)과 근로시간·휴식에 집중되어 있는데, 특히 근로시간·휴식에 관한 것이 압도적인 비중을 차지한다.

둘째, 탄력적 적용을 허용하는 방식으로서 사용자 단독의 의사표시, 근로자 단독의 의사표시¹²⁶⁾, 사용자와 근로자의 합의에 의해서는 최저기준을 무제한적으로 벗어날 수는 없도록 하고 있다. 가.의 임금상계합의의 유효성과 같이 근로자와 사용자의 합의가 있는 경우라도 법원은 근로자의 합의의 임의성을 인정하는 데 매우 엄격하고 신중하여야 한다고 하고 있다. 이는 금품청산에 있어서 “특별한 경우”가 있어야만 당사자의 합의에 의한 기준 이탈을 허용하는 것도 같은 맥락이다. 나.의 경우처럼 당사자의 합의가 있더라도 이탈의 가능성을 매우 제한하는 경우도 있고, 다.처럼 행정관청의 승인을 요구하는 경우도 있다. 이는 고용계약 당사자의 사적 자치에 의해서 근로조건을 결정할 수 있는 가능성이 상당히 제약되어 있는 것을 의미한다. 근로기준법에서 근로조건을 정한 의의를 생각해 볼 때 당연한 귀결이다.

셋째로, 단체협약에 의한 최저기준의 탄력적 적용 방식이 거의 활용되고 있지 않다. 앞에서 본 라.의 근로기준법 제43조 제1항은 근로기준법 전체를 통틀어서 단체협약으로 최저기준과 다른 기준을 정할 수 있도록 한 유일한 예이다. 물론 근로기준법의 근로자대표에는 과반수 노동조합이 포함되기 때문에 과반수 노동조합에 의한 합의에 의해서 최저기준을 탄력적으로 적용할 가능성이 상당히 열려있기는 하다. 그러나 이는 어디까지 전체 종원업의 과반수 대표자로서 노동조합인 것이지 전체 종업원의 과반수를 조직하지 못한 노동조합과의 합의로는 이러한 가능성이 활용될 수는 없다. 이는 EU 국가들의 규제 방식과 상당히 비교된다. EU에서는 법률에서 정한 근로시간의 최저기준과 다른 기준을 단체협약을 통해서 설정할 가능성을 법적으로 인정하고 있는 나라가 예전부터 상당히 많

126) 근로자가 근로기준법에서 정하는 최저기준의 탄력적 적용을 사용자에게 요구하는 것이다. 앞에서 본 바와 같이 근로기준법 제70조 제2항에서는 임신 중의 여성이 명시적으로 청구하는 경우에 고용노동부장관의 인가를 받으면 심야근로와 휴일근로에 종사하게 할 수 있도록 하는 경우가 이에 해당된다.

았다.¹²⁷⁾ 독일은 예로 보면 독일 근로시간법(Arbeitszeitgesetz) 제7조(Abweichende Regelungen)는 단체협약 또는 단체협약을 근거로 한 사업장협정(Betriebsoder Dienstvereinbarung)에 의해서 제3조(기준근로시간), 제4조(휴게시간, Ruhepausen), 제5조(휴식시간 Ruhezeit), 제6조(심야근무 및 교대근무)의 최저기준과 다른 조건을 정할 수 있는 가능성을 인정하고 있다(이른바 Tarifdispositives Gesetzrecht).¹²⁸⁾ 이로부터 볼 때 우리나라의 규제 방식은 고용계약 당사자의 사적 자치에 의해서 근로조건을 결정할 수 있는 가능성이 상당히 제약되어 있을 뿐만 아니라 집단적 자치, 즉 협약자치(Tariff Autonomy)에 의한 탄력적 적용의 가능성도 매우 낮은 상황이라고 할 수 있다.¹²⁹⁾ 물론 이는 우리나라의 노동조합이 대

127) European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), *Comparative analysis of working time in the European Union*, 2010; ILO(2013), *Working conditions Laws Report 2012*.

128) 독일 근로시간법상의 단체협약에 의한 최저기준 이탈 가능성에 대한 설명으로는 김기선 외 6인(2015), 『근로시간법제 주요 쟁점의 합리적 개편방안』, 한국노동연구원, pp.152~158 참조.

129) 협약자치(Tariff Autonomy)는 헌법에 의해서 보장되는데, 이는 노동3권의 보장, 특히 단체교섭권 보장에 의해서 이루어진다. 단체교섭권의 보장에 의해서 헌법 제33조 제1항의 노동3권의 목적에 해당하는 사항에 관해서 사용자와 교섭하고 이러한 교섭을 통하여 단결체에 소속된 근로자와 사용자와의 사이의 근로조건을 규율하는 행위를 국가의 간섭으로부터 보호한다. 구체적으로 보면 단체교섭권은 단결체가 단체교섭의 방법 및 절차를 선택할 자유, 그리고 헌법 제33조 제1항의 근로조건에 해당하는 목적 사항이라면 어떠한 사항에 대해서도 사용자와 교섭하고 단체협약을 체결할 것인지에 관한 자유를 보호한다. 따라서 협약자치와 근로조건 최저기준에 대한 법률적 형성 간에는 일정한 긴장관계가 형성된다. 이에 대해서 헌법재판소는 “헌법이 제33조 제1항에서 노사단체에게 근로조건에 관한 자율적인 결정을 위임한 것은 국가가 노동영역에서 근로조건에 관하여 독자적인 규율을 할 수 없다는 것을 의미하는 것은 아니다. 오히려 헌법은 근로조건에 관한 노사의 자율결정의 원칙에 대하여 필요한 범위 내에서 수정을 가할 수 있는 가능성을 규정하고 있다. 즉, 헌법은 제32조 제1항에서 국가에게 사회적·경제적 방법을 통해서 근로자에게 적정임금을 보장하도록 노력할 의무 및 최저임금제의 실시무무를 부과하고, 같은 조 제3항에서는 국가에게 인간의 존엄성에 부합하는 근로조건 기준의 법정무무를 부과하고 있으며, 제119조 제2항에서는 국가가 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다고 규정하고 있다. 그러므로 헌법은 근로조건에 관한 규율을 전적으로 노사단체에 의한 집단

부분 기업별 노동조합이기 때문에 단체협약을 통한 사업별, 산업별, 지역별 근로조건을 통일적으로 결정하는 기능이 거의 없다는 역사와 현실을 반영한 것이다. 나아가 한 가지 더 특기할 점은 근로기준법 제43조 제1항에서는 “임금의 일부 공제”와 “통화 이외의 것으로 지급”을 가능하게 하고 있는데, 전자에 관해서는 조합원 개인의 동의도 있어야 공제가 유효하다고 보는 입장이 있다는 점이다.¹³⁰⁾ 단체협약에 의한 탄력적 적용이 법률로 인정된다고 하더라도 해석을 통해서 한층 더 제약 요건을 부과하려고 한다는 점이 주목된다.

넷째로, 행정관청의 승인에 의한 탄력적 적용이 인정되고 있다. 이는 근로자의 개별적 동의 또는 집단적 동의(협의)나 협의 등과 같이 근로자의 의사가 고려됨이 없이 사용자의 일방적인 의사, 즉 사용자의 신청에 따라서 탄력적 적용이 이루어질 수 있다는 것을 의미한다. 하지만 이는 근로기준법 제46조 제2항 및 제63조 제3호의 문언상으로도 그렇다는 것이지, 실제 승인을 운영하는 행정 내부적인 기준 여하에 따라서 이러한 방식은 매우 제한적으로만 활용될 수 있다. 근로기준법 제46조 제2항에 의한 노동위원회의 감액 승인에 관해서 중앙노동위원회와 고용노동부가 별도의 행정지침을 마련하고 있는 것은 아니지만, 중앙노동위원회와 고용노동부의 내부 자료에 의하면 제46조 제2항의 “부득이한 사유로 사업 계속이 불가능한 경우” 이외에도 “그 밖에 성실한 노사협의 또는 당사자 동의가 있었는지 여부”를 중요하게 고려할 수 있다고 하고 있다.¹³¹⁾ 또한,

적 자치에 맡겨둘 경우 국가가 위와 같은 헌법적 과제를 이행하기 어려운 경우에는 근로조건을 필요한 범위 내에서 규율할 수 있는 권한을 입법자에게 부여하고 있는 것이다.”라고 하고 있다(헌재 1998. 10. 29. 97헌마345, 판례집 10-2, 621, 636; 헌재 2009. 9. 24. 2008헌마745, 공보 제156호, 1839).

130) 서울중앙지법 2012나18228 판결(“단체협약상의 ‘조합비 일괄공제조항’에 따라 노동조합원인 근로자에게 지급할 급여에서 근로자가 노동조합에 납부하여야 할 조합비를 일괄공제하기 위해서는 당해 근로자의 동의를 필요”로 한다고 하면서 “노동조합은 ‘조합비 일괄공제조항’에 의하여 사용자에게 조합비 징수사무를, 조합원은 그 공제 동의에 의하여 사용자에게 조합비 공제와 노동조합에의 납부사무를, 각 위임하였다고 볼 수 있다.”고 하고 있다); 행정해석(2004. 4. 10, 임금정책과-1249)은 “단체협약에 조합비 일괄 공제 제도가 규정되어 있고, 노조 규약에 근거가 있거나 총회(대의원회) 의결이 있는 경우에는 개별 조합원이 거부하더라도 공제가능”이라고 하고 있다.

고용노동부의 훈령인 “근로감독관집무규정” 제68조에서는 제63조 제3호의 승인에 관한 기준을 상세히 규정하고 있다.

다섯째, 근로자대표와의 서면합의가 광범위하게 활용되고 있는데, 이 방식은 근로기준법 제4장의 “근로시간과 휴식”에 집중되어 있다. 이 방식은 앞에서 언급한 1996년 12월 31일 근로기준법 개정에 의해서 탄력적 근로시간제 등이 도입될 때 함께 도입된 것이다. 이 개정 이전에는 근로자대표의 서면합의를 통해서 근로기준법의 최저기준을 탄력적으로 적용하는 방식은 존재하지 않았다. 이러한 방식이 도입된 연유를 상세히 알 수는 없으나 유럽의 종업원대표제와는 확연히 다르고 일본의 노동기준법의 이른바 과반수대표제와 거의 동일하다는 점에서 보면 일본의 과반수대표제를 계수한 것으로 추측된다. 일본의 과반수대표제는 1947년 제정 당시에 1주 및 1일 단위의 법정기준근로시간을 넘는 연장근로와 휴일근로의 요건으로서 도입된 이래 1980년 중반 근로시간, 휴게, 유급휴가에 관한 최저기준의 탄력적 적용을 위한 방법으로 널리 활용되기 시작하면서 그 숫자가 비약적으로 증가하였다. 일본 노동기준법상 과반수대표의 서면합의에 의한 최저기준의 탄력적 적용은 근로시간과 휴식에 관해서뿐만 아니라 현재는 강제저축(제18조)과 임금지급(제24조)에 관해서도 적용된다.

여섯째, 취업규칙(취업규칙에 준하는 것을 포함)에 의해서도 근로기준의 최저기준을 탄력적으로 적용할 수 있는 가능성이 부여되어 있는 점이다. 취업규칙은 사용자가 일방적으로 작성한다는 것이라는 점에서 볼 때 사용자의 일방적 결정에 의해서 근로시간의 최저기준을 이탈할 수 있도록 하는 것은 위의 다른 경우에 비교해 볼 때 매우 독특한 규율 방식이라고 할 수 있다. 물론 특정한 주의 근로시간은 48시간을 초과할 수 없도록 하고 있다는 점에서 위의 가와 유사한 방식이라고 할 수 있지만, 이 경우 개별 근로자의 동의가 명확히 요구되지 않는 이상 가와의 차이는 상당하다고 할 수 있다. 이와 같은 방식의 탄력적 근로시간제가 처음 도입된 것

131) 2009. 2. 13. 근로기준법 제387(“휴업수당제도 해석 기준”): 이 기준에서는 “사용자가 승인신청에 앞서 반드시 노사협이나 합의 등의 절차를 거쳐야 하는 것은 아니지만, 휴업결정에 앞서 기업도산 방지, 해고회피 노력의 일환으로 근로자대표, 해당 근로자 등과 성실한 협의 등을 거친 경우 기준미달 휴업수당 지급 필요성이 있는 것으로 일응 인정할 수 있을 것임”이라고 하고 있다.

은 1980. 12. 31. 개정 근로기준법이었다. 이 개정 법률 제42조 제2항에서는 “사용자는 당사자 간의 합의가 있는 경우에는 4주간을 평균하여 1주간의 근로시간이 48시간을 초과하지 아니하는 범위 내에서 특정일에 대하여 8시간, 특정주에 대하여 48시간을 초과하여 근로를 시킬 수 있다.”고 규정하고 있었다. 하지만 1987. 11. 28. 개정에 의해서 폐지되었다.¹³²⁾ 근로기준법 제51조 제1항에서 정하고 있는 2주 이내의 탄력적 근로시간제가 유일한 사례이기는 하지만, 취업규칙의 활용 가능성을 시사한다. 물론 근로기준법 제94조 제1항은 취업규칙의 작성 또는 변경에 관하여 해당 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 의견을 들어야 한다고 하고 있고, 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 경우에는 그 동의를 받아야 한다고 하고 있기 때문에 취업규칙의 작성 권한이 사용자에게 있다고는 하나 사용자의 재량은 상당한 제한을 받을 수 있다. 특히 탄력적 근로시간제, 선택적 근로시간제, 재량근로시간제가 불이익 변경에 해당한다고 한다면 과반수 노동조합 또는 근로자 과반수의 동의라는 중대한 제약이 따른다.¹³³⁾

나. 최저기준의 탄력적 적용의 체계상의 문제점

위에서 본 바와 같이 현행 근로기준법은 법 소정의 최저기준으로부터 이탈할 수 있는 다양한 방식을 규정하고 있다. 이에 대해서 체계적 관점

132) 2주 단위의 탄력적 근로시간제를 규정한 이유에 대해서는 당시 주 44시간 근로제하에서 격주 2일 휴무제를 염두에 둔 것이라고 한다(하갑래(2020), 『근로기준법』, 중앙경제사, p.414).

133) 2주 이내의 단위로 탄력적 근로시간제를 도입하는 내용으로 취업규칙을 변경할 때 불이익 변경 절차를 거쳐야 하는지에 대해서는 견해가 나뉜다. 임금보전방안을 강구하는 이상 불이익 변경이 아니라는 견해, 근로자의 자유로운 시간 이용이 제한되는 변화가 초래되므로 불이익 변경이라는 견해, 질충적인 견해 등이 있다(하갑래(2020), 『근로기준법』, 중앙경제사, p.417). 행정해석은 탄력적 근로시간제 도입으로 근로조건이 불이익하게 변경되었는지 여부는 동 제도의 도입 취지와 배경, 해당 사업체의 업무의 성질, 취업규칙 여타 규정과의 관계, 그간의 근무형태 등 제반사정을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다고 하고 있다(1997. 5. 23. 근기 68207-681).

에서 먼저 문제점을 살펴본다. 문제점에 대한 검토의 기준으로서는 다음의 두 가지가 생각될 수 있다. 첫째로 당해 근로조건의 최저기준을 탄력적으로 적용하기 위하여 채택된 방법이 적절한 것인지이다. 위에서 본 바와 같이 방법적 유형은 현재 가.부터 사.까지 7가지 유형이 존재하는데, 각각의 근로조건의 최저기준을 설정한 목적과 탄력적 적용을 허용한 목적 등에 비추어 그 적절성 여부를 평가해 볼 수 있을 것이다. 둘째로 그 방법적 적절성에 더하여 탄력적 적용 시에 발생할 수 있는 근로자 보호에 대한 부정적인 영향을 방지할 수 있는 조치가 적절하고 충분하게 취해져 있는지이다. 탄력적 적용의 필요성이 인정된다고 하더라도 당해 근로조건의 최저기준을 설정한 목적 자체가 훼손되어서는 안 되기 때문에 이러한 조건이 부가되어야 한다. 위에서 본 것처럼 가.의 경우에도 엄격한 조건이 부가되어 있다. 첫 번째는 절차적 관점의, 두 번째는 실체의 관점에 의한 평가라고 할 수 있다. 하지만 양자는 밀접하게 결부되어 있고 보완적인 관계에 있을 수 있기 때문에 양자를 엄밀하게 분리하여 평가하는 것이 매우 어려울 것이라는 점에 유의할 필요가 있다.

절차의 관점에서의 문제점은 탄력적 적용을 결정하는 주체는 다양한데 일관된 기준과 논리에 따라서 그 주체를 규정한 것으로 보기 어렵다는 점이다. 가. 내지 사.의 대상으로서 근로기준은 크게 나누어보면 임금과 근로시간·휴식이기 때문에 각각에 대해서 살펴본다.

먼저 임금에 관해서 보면 임금전액지급과 통화지급 원칙에 있어서는 노동조합, 전액지급과 금품청산에 있어서는 개별 근로자와 개별 사용자, 휴업수당의 감액에 있어서는 노동위원회가 주된 결정 주체이다. 이에 비하여 근로시간 및 휴식의 경우 전면에 등장하고 있는 근로자대표에게 임금의 경우에는 아무런 역할도 부여되어 있지 않다. 휴업수당의 감액과 같은 이익조정 국면에서 노동위원회가 전면에 등장하고 근로자대표는 아무런 역할도 없다. 임금전액지급과 통화지급 원칙에 있어서는 노동조합만이 집단적 결정의 주체로 역할을 부여받고 있는 점도 합리적인 이유를 찾기 어려울 것이다.¹³⁴⁾

134) 일본 노동기준법에서는 제정 당초에는 임금전액지급과 통화지급 원칙에 대해서 단체협약으로 달리 정할 수 있도록 하고 있었는데, 1952년 노동기준법 개정

다음으로 근로시간과 휴식에 대해서 보면 최저기준의 탄력적 적용의 결정 과정에 참여하는 주체의 다양성과 그 역할의 다양성은 더욱 복잡하다. 역시 일관된 논리로 설명하기가 쉽지 않다. 법정기준근로시간을 연장하는 경우에 1주 12시간의 범위 내에서는 원칙적으로 개별 근로자와 개별 사용자가 주체가 되지만, 이를 넘는 경우에는 특별한 보호 조치와 함께 고용노동부장관 또는 근로자대표자가 주체로서 함께 등장한다. 연장의 한도를 초과할 때 근로자의 보호를 위해서 행정관청의 승인을 필요로 한 것에는 논리적인 타당성이 있다. 그런데, 특별연장근로(제53조 제4항)를 위해서는 고용노동부장관의 인가를 요건으로 하면서 30인 미만 사업장의 1주 8시간 범위 내의 추가 연장근로(제53조 제3항)¹³⁵⁾ 및 연장근로의 특례(제59조)의 경우에는 근로자대표와의 서면합의를 요건으로 하고 있다. 연장근로시간이 1주 12시간을 넘는 경우에는 고용노동부장관의 인가라는 국가의 후견적인 개입과 근로자대표의 개입이 등장하게 되는데 본질적으로 동일한 사안에서 국가의 후견적 역할과 근로자대표의 자치적 역할을 각각 나누어서 규정한 이유는 불명확하다. 후자가 전자와 상당히 동등하게 개별 근로자의 보호를 위하여 효과적이고 적절하게 기능할 수 있다고 전제되어야 이러한 차이를 합리적으로 설명할 수 있을 것이다. 연장근로의 문제는 아니지만, 임산부와 18세 미만자의 심야근로 및 휴일근로의 경우에 적용되는 방식도 상당히 독특하다. 이를 위해서는 고용노동부장관의 인가가 필요한데, 인가를 받기 위해서는 사용자는 이들 근로자의 건강 및 모성 보호를 위하여 그 시행 여부와 방법 등에 관하여 그 사업 또는 사업장의 근로자대표와 성실하게 협의하고 근로자대표와 협의한 결과를 기록한 사본을 첨부하여야 한다(근로기준법 시행규칙 제12조 제1항).

그 외의 근로시간 및 휴식에 관한 최저기준의 탄력적 적용에 있어서는 근로자대표에게 핵심적인 역할이 맡겨져 있다. 그런데 유독 2주 이내의

의해서 임금전액지급원칙에 대해서는 과반수대표제에 의하여 달리 정할 수 있도록 변경하였다. 통화지급원칙에 대해서는 변함없이 단체협약에 의하지 않으면 통화 이외의 것으로 지급할 수 없다.

135) 상시 30명 미만의 근로자를 사용하는 사용자에게 대해서 적용되는 1주 8시간의 추가 연장근로는 2022년 12월 31일까지 적용된다.

탄력적 근로시간제의 경우에는 근로자대표에게 아무런 역할이 맡겨져 있지 않다. 나아가 특정주와 특정일에 법정기준근로시간을 초과하여 근로시킬 수 있음에도 당사자의 합의라는 법적 기제조차 언급이 없다. 당사자의 개별적 합의가 당연하기 때문에 언급하지 않은 것인지, 1주 단위의 법정기준근로시간 규제에 관한 또 하나의 전형적인 규제 방법으로 상정되어 있어서 그런 것인지는 알 수 없다. 참고로 현행 일본 노동기준법에서는 1개월 이내의 탄력적 근로시간제에 관해서 과반수대표와의 서면협정 또는 취업규칙(또는 그에 준하는 것)에서 이를 정할 것을 규정하고 있는데(제32조의2), 1947년 제정 당초에는 “취업규칙(또는 취업규칙에 준하는 것)에 의해서 이를 정하여야 한다.”는 점만이 규정되어 있었다.¹³⁶⁾ 여기서 주목되는 제정 당초 이 조항의 위치가 1일과 1주의 법정기준근로시간을 정한 제32조의 제2항이었다는 점이다. 즉 제1항에서 1일 8시간, 1주 48시간의 법정기준근로시간을 정하고, 이어서 1개월 이내의 기간의 탄력적 근로시간제를 정한 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 일본의 과반수대표 제도는 1947년 노동기준법 제정 당시에 1일 8시간, 1주 48시간의 법정기준근로시간을 넘는 연장근로자와 1주 1회의 법정휴일에 대한 휴일근로를 통제하기 위한 장치로서 도입되어 있었다.¹³⁷⁾

이상과 같이 전체 체계상의 특징과 문제점에서 가장 주목되는 것은 결국 근로자대표와의 서면합의라는 방식이라고 할 것이다. 근로자대표제도 그 자체는 근로조건의 최저기준을 탄력적으로 적용하기 위해서만 마련된 것은 아니지만 근로자대표와의 서면합의는 근로기준법 제4장의 “근

136) 1980년 근로기준법 개정에 의해서 도입되었다가 1987년 개정으로 사라진 4주 단위의 탄력적 근로시간제도는 이와 동일하였다. 당시 법 제43의 제1항에서는 “근로시간은 휴게시간을 제하고 1일에 8시간, 1주일에 48시간을 기준으로 한다. 다만, 당사자 간의 합의에 의하여 1주일에 12시간 한도로 연장근로할 수 있다.”고 하고 있었고, 제2항에서 “사용자는 당사자 간의 합의가 있는 경우에는 4주간을 평균하여 1주간의 근로시간이 48시간을 초과하지 아니하는 범위 내에서 특정일에 대하여 8시간, 특정주에 대하여 48시간을 초과하여 근로를 시킬 수 있다.”고 규정하고 있었다.

137) 1947년 노동기준법 제정 당시 1개월 이내의 기간을 단위로 하는 탄력적 근로시간제의 도입 이유로는 寺本廣作(1948), 『勞動基準法解説』, 時事通信社, p.217; 厚生労働省 労働基準局編(2005), 『労働基準法 上』, 勞務行政, pp.388~389 참조.

로시간과 휴식”에 관한 근로조건의 최저기준을 탄력적으로 적용하기 위한 경우에만 적용된다. 법정기준근로시간을 넘어서는 연장근로, 즉 근로시간의 양을 늘리는 것에 대해서는 국가의 후견적 보호가 개입되기도 하지만 근로시간과 휴식의 배치(설정)에 있어서는 근로자대표와의 서면합의가 거의 유일한 절차적인 요건이라고 할 수 있다. 휴게·휴일·휴가의 배치는 본 연구의 검토 대상이 아니기 때문에 아래에서는 근로시간의 배치 또는 배분이라는 의미에서의 근로시간의 설정에 관해서 근로자대표의 서면합의제도가 가지는 문제점에 대해서 검토한다.

다. 근로시간의 설정에 관한 근로자대표와의 서면합의제도의 문제점

법정기준근로시간의 범위 내에서 일정 기간에 일과 주를 단위로 근로시간을 배치 또는 배분한다는 의미에서 근로시간을 설정하려는 목적하에 근로시간의 최저기준을 탄력적으로 적용하는 방식에 있어서 현행 근로자대표와의 서면합의제도는 다음과 같은 문제점을 가지고 있다고 할 수 있다.

첫째, 근로자대표제도 자체의 문제이다. 이는 수없이 지적되고 있는 문제로서 근로자대표의 자격, 선출 방법, 임기, 지위와 활동 등에 대해서 근로기준법은 아무런 정함이 없다는 점에서 기인한다. 과반수 노동조합이 있다면 과반수 노동조합이 근로자대표의 역할을 할 수 있기 때문에 문제가 없지만, 과반수 노조가 없는 상황, 특히 노동조합이 없는 상황에서는 근로자대표제를 선출하여 선출 목적에 맞도록 사용자와 협의하여 서면합의를 체결하는 것은 매우 어려울 것이다. 2020. 10. 16. 경제사회노동위원회에서 근로자대표의 입법적 불비를 해결하기 위한 법제도 개선에 합의한 것도 이 문제가 상당히 심각하기 때문이다.

둘째, 근로자대표가 없는 경우에는 근로시간의 최저기준을 탄력적으로 적용할 수 있는 다른 방법이 없다. 노동조합이 존재한다고 해도 당해 사업장의 근로자의 과반수를 조직하고 있지 않은 이상 단체협약을 통해서 근로시간의 최저기준을 탄력적으로 적용하는 것은 불가능하다. 그런데 이러한 상황이 전적으로 사용자의 불이익으로만 귀결된다고 할 수는 없

다. 시대의 변화에 따른 근로자의 의식과 욕구의 변화를 고려할 때 이것이 사용자만의 불이익으로, 그 반대로 근로자의 이익의 유지로 귀결된다고 단정할 수는 없다. 이로부터 발생하는 문제적 상황은 근로자대표제도를 정비하여도 해결되지 않는다. 근로자대표와의 서면합의는 사용자의 단독·일방 결정을 억제함으로써 개별 근로자의 자기결정권을 실질적으로 보장하는 것이기 때문에 근로자대표는 근로자들의 자주적이고 자발적인 의사에 의해서 선출·구성되어야 하기 때문이다. 따라서 근로자의 자주적인 발의에 의해서 근로자대표가 선출·구성되지 않은 상황은 당연히 있을 수밖에 없고, 이는 독일과 일본의 관련 조사에서 쉽게 확인된다. 독일과 일본에서도 특히 소규모 사업장에서 근로자대표가 존재하지 않는 것은 일반적이라고 할 정도이다.¹³⁸⁾ 이러한 문제점을 의식해서인지 위에서 언급한 바와 같이 2020. 10. 16. 경제사회노동위원회 합의에서는 과반수 노동조합이 있는 경우 과반수 노동조합이 근로자대표의 지위를 가지고 과반수 노동조합이 없고 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률에 따른 노사협의회가 있는 경우 직접·비밀·무기명 투표에 의하여 선출된 노사협의회 근로자 위원으로 구성된 근로자위원회의가 근로기준법상 근로자대표의 지위를 가지는 것으로 한다고 하고 있다. 하지만 최근 조사에 의하면 노사협의회를 운영할 의무가 있는 30인 이상 사업장 중에서 40%를 상회하는 사업장에서 노사협의회가 운영되지 않는 것으로 알려져 있다.¹³⁹⁾ 이러한 상황은 근로시간의 최저기준을 탄력적으로 적용할지를 결정하는 권한이 일차적으로 누구에게 있어야 하는지를 고민하게 한다. 사

138) 독일의 상황에 대해서는 久本憲夫(2019), “ドイツにおける従業員代表制の現状と課題”, 日本労働研究雑誌 No.703, pp.39~32; 일본의 상황에 대해서는 松澤典子 외3인(2018), 『過半労働組合および過半数表者に關する調査』, 일본노동정책연구·연수기구를 참조.

139) 노사협의회 운영 실태와 관련하여 상용근로자 수가 30인 이상인 기업 36,739 개를 모집단으로 하여 이를 산업별 비례할당방식을 활용하여 586개의 표본을 조사한 최근 연구에 의하면, 노사협의회 운영 여부에 대해 57.2%(335개소)는 ‘운영하고 있다’고 응답한 반면, 42.8%(251개소)는 ‘운영하지 않고 있다’고 응답하였다. 이러한 결과는 근참법에 따르면 30인 이상의 사업장에 노사협의회를 설치하도록 규정하고 있음에도 불구하고, 실제 현장에서는 노사협의회를 운영하지 않는 경우가 적지 않음을 보여준다(장홍근 외 3인(2019), 『노사협의회 운영상황 실태조사』(고용노동부 학술연구용역)).

용자와 근로자대표의 합의를 통해서만 이것이 가능하여야 한다는 주장은 원론적인 것일 뿐 근로시간의 최저기준이 탄력적으로 적용될 수 있어야 한다는 당위적 요청에 대해서는 별다른 답을 주지 못한다. 이 점에서 2주 이내의 기간의 탄력적 근로시간제도의 존재는 시사하는 바가 적지 않다.

셋째, 첫 번째 문제와 본질적으로 연관되는 것으로서 근로자대표가 존재한다고 하더라도 근로시간의 최저기준을 탄력적으로 적용할지를 둘러싸고 근로자대표, 개별 근로자, 사용자의 이익이 대립하는 경우에 이를 조정될 수 있는 장치가 없다. 근로자대표가 근로시간의 탄력적 적용에 반대로 일관하는 경우에는 개별 근로자 또는 사용자의 이익이 조정될 가능성은 사라진다. 이러한 상황은 근로자대표가 없는 경우에 별다른 방법을 강구할 수 없는 상황과 동일하다. 다만, 이 문제는 근로자대표제도를 정비하는 차원에서 해결될 수 있을 것이다. 독일의 종업원대표제의 경우처럼 조정 또는 중재 절차를 마련하여 이를 해결할 수 있을 것이다.¹⁴⁰⁾ 그런데 여기서 근로자대표가 반대함에도 조정이나 중재를 통해서 탄력적 적용이 허용될 수 있다는 것은, 근로자대표가 없는 경우에도 일정한 조건 하에서 이것이 가능할 수 있어야 한다는 당위성을 시사한다.

넷째, 두 번째와 세 번째의 문제점을 볼 때 근로자대표와의 서면합의의 법적 효력과 관련하여 근로자대표의 서면합의를 통한 근로시간 최저기준의 탄력적 적용 여부를 결정함에 있어서 어떠한 법적 의의가 인정되어야 하는지에 관해 심도 있는 검토가 요청된다. 근로자대표의 서면합의의 법적 효력 문제는 근로자대표와의 서면합의에 의해서 근로시간에 관한 최저기준의 효력이 해제되면 사용자가 곧바로 근로시간을 탄력적으로 배치 또는 배분할 수 있게 될 것인지의 문제이다. 이는 근로자의 관점에서 보면 근로자대표와의 서면합의가 개별 근로자에 대해서 사법적인 효력을 가질 수 있는지의 문제이다.¹⁴¹⁾ 이 문제도 역시 일종의 법적 불비에서 기인한다. 취업규칙과 단체협약이 규범적 효력을 가지고 있다는 점은 근로

140) 이러한 견해로는 박지순(2018), 「한국형 근로자대표제의 구상」, 『노동법논총』 제 42집, p.22 참조.

141) 서면합의의 내용이 사용자와 근로자의 관계에서 사법적 효력을 가질 수 있는지에 대해서 종래 다툼이 있다.

기준법과 단체협약법에서 명확히 확인되지만¹⁴²⁾ 서면협정에 대해서는 이러한 효력을 인정할 법적 근거가 존재하지 않기 때문이다. 이에 관해서는 찬반의 논란이 있는데¹⁴³⁾, 어쨌든 근로자대표의 서면합의에 더하여 개별 근로자의 동의가 필요하다고 한다면¹⁴⁴⁾, 서면합의가 최저기준의 탄력적

142) 단체협약의 규범적 효력에 대해서는 노동조합 및 노동관계조정법 제33조 제1항과 제2항에서 강행적 효력과 그에 따른 보충적 효력, 그리고 근로계약에 규정되지 아니한 사항에 대한 보충적 효력도 규정하고 있지만 근로기준법 제97조가 정하고 있는 취업규칙의 규범적 효력은 강행적 효력과 그에 따른 보충적 효력만을 정하고 있고, 근로계약에 규정되지 아니한 사항에 대한 보충적 효력에 대해서 아무런 언급이 없다. 하지만 취업규칙의 법적 성격에서 볼 때 이러한 보충적 효력을 긍정하는 것이 학설의 통설이다(임종률(2020), 『노동법』, 박영사, p.378).

143) 학설은 사법적 효력을 부정하는 견해와 긍정하는 견해가 대립되고 있다(서면합의의 법적 효력을 둘러싼 견해의 대립에 관한 상세한 소개와 검토는 박제성·도재형·박은정(2010), 『기업 내 근로조건 결정법리: 근로자대표와 서면합의를 중심으로』, 한국노동연구원, pp.39~55 참조). 이에 대해서 아직까지 법원의 명확한 판단은 없다. 행정해석도 이에 대해서 명확히 언급하고 있지 않지만, 유연근로시간제에 관한 고용노동부의 설명을 보면 서면합의가 있으면 개별 근로자의 동의는 필요 없고 서면합의에서 정한 기준에 따라서 근로자를 일하게 할 수 있다고 하는 것을 보면 서면합의의 사법적 효력을 인정하고 있는 듯하다. 근로기준법 제55조 제2항 단서의 적용에 관한 고용노동부의 설명(『근로시간 단축, 특례업종 축소, 공휴일 민간 적용 관련 개정 근로기준법 설명자료(2018.5.)』)을 보면 근로자대표와 서면합의하고 사전에(24시간 전에) 근로자에게 교체할 날을 특정하여 유급휴일로 부여하면 개별 근로자의 동의는 요하지 않는다고 한다. 『유연근로시간제 가이드』(2019.8.)에서도 “사용자와 근로자대표자 사이에 서면합의가 유효하게 성립되면 유연근로시간제도 시행 과정에서 개별 근로자의 동의는 필요치 않음”이라고 하고 있다.

144) 우리나라의 근로자대표에 의한 서면합의제도와 동일한 제도를 가지고 있는 일본의 행정해석(厚生労働省 労働基準局編, 『労働基準法 上』, p.400)과 통설(菅野和夫(2019), 『労働法』, 有斐閣, p.171; 水町勇一郎(2019), 『詳解 労働法』, 東京大學出版會, p.111)이 과반수대표제의 서면합의의 사법적 효력을 부정하고 있다. 즉, “노동기준법상의 노사협정의 효력은 그 협정에 정하는 바에 의하여 근로에 종사하게 하여도 노동기준법에 위반되지 않는다고 하는 면별적 효과를 가지는 것이고 근로자의 민사적 의무는 당해 협정으로 직접 발생하는 것이 아니라 단체협약, 취업규칙 등의 근거가 필요”하게 된다(1988.2.1. 基發 제1호). 물론 일본 학설 중에 노사협정에 대해서는 사법적 효력을 인정하는 견해도 있다. 특히 노동기준법 제39조 제4항의 계획연차유급휴가제도에 관한 노사협정의 사법적 효력을 인정하는 것에 대해서는 학설상 이론이 없다(西谷敏(2013), 『労働法』, 日本評論社, p.335; 菅野和夫, 『労働法』, p.336).

적용을 위한 요건으로서 요구되는 것의 의의는 반감될 가능성이 있다. 왜냐하면 근로기준법 제51조(3개월 이내의 탄력적 근로시간제) 및 제51조의2(3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제), 제52조(선택적 근로시간제), 제58조 제2항(재량근로제)에서 규정하고 있는 도입 요건을 보면 이들 법 조항에서 근로자 보호를 위한 조치를 상세히 규정하고 있기 때문에 사용자와 근로자대표자의 형성 여지를 대폭 제한하고 있어서 근로자대표의 역할은 이들 제도를 도입할지 말지를 결정하는 정도의 역할에 그치기 때문이다. 근로자대표의 역할이 이 정도라면 이론적으로는 근로자보호를 위한 법소정의 조치를 사용자가 준수하여 서면으로 정하고 개별 근로자의 동의에 근거하여 이를 적용하는 방식을 디폴트값으로 하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다. 물론 탄력적 근로시간제의 경우 근로자보다는 사용자의 경영상 필요성이 강한 제도로서 사용자의 사정에 의해서 도입·운영될 수밖에 없는 제도이기 때문에 근로자의 필요성이 강할 수 있는 선택적 근로시간제와 재량근로제와는 다르게 접근할 수도 있을 것이다.

이상의 검토에서 확인할 수 있는 것은 현재 근로기준법에서 규정하고 있는 서면합의제도는 근로시간의 최저기준을 탄력적으로 적용해야 할 규범적 요청을 다소 경시하고 있다는 점이다. 법정기준근로시간에 의해 정해진 근로시간의 양을 늘리는 것이 아니라 사용자 또는 근로자의 필요성에 근거하여 그 범위 내에서 일과 주를 단위로 근로시간을 배치 또는 배분하기 위한 목적으로 근로시간의 최저기준을 탄력적으로 적용해야 할 규범적 요청은, 시대의 변화와 더불어 근로시간의 최저기준 설정이 가지는 규범적 의의와의 관계에서 좀 더 적극적으로 평가되고 제도 개선에 반영될 필요가 있을 것이다.

다만, 전체적인 근로시간제도의 규율 목적과 과제, 근로조건 결정시스템의 현 상황을 도외시하고 이 점만을 강조하면서 제도적 개선 방안을 검토·제시할 수는 없을 것이다. 따라서 아래에서는 전체적인 개선의 방향성을 검토·제시하면서 개별 근로자의 필요에 근거하여 근로시간 설정 가능성을 확대할 수 있는 개선 방안을 검토한다.

제3절 근로시간 규율의 개편 방향성

1. 근로시간 규율의 목적

위에서 본 바와 같이 법정기준근로시간을 넘어서 1주 12시간의 범위 내에서는 여타의 탄력적 적용과는 달리 근로자대표와의 서면합의를 요구하지 않는다. 즉 연장근로와 휴일근로는 관대하게 인정하면서도 각종 유연근로시간제도의 도입에 대해서는 근로자대표의 서면합의를 요구함으로써 활용 가능성을 저하시키고 있다.

이러한 방식은 결국 연장근로와 휴일근로에 의한 할증임금을 통한 근로소득의 증대를 쉽게 하는 결과를 가져온다. 한쪽에서는 연장근로와 할증임금에 관해 사용자와 근로자가 필요상 타협한 것이지만 다른 한쪽에서는 실근로시간의 단축에 관해서 대립하고 있다. 양자의 이해가 기묘하게 착종하고 있는 것이다. 이러한 상황에서는 근로시간 규율의 목적이 실현될 수 없고 근로시간 규제의 경직성 완화라는 소기의 목적도 제대로 실현되고 있지 못하다. “휴식 있는 삶을 위한 일·생활의 균형 실현”이라는 국정과제를 달성하기 위하여 2018년 근로기준법 개정이 이루어졌지만, 노사 간의 이해관계가 착종된 상황에서 국정과제가 최종적으로 실현될 수 있을지 의문이다.

특히 기업별 노조 체제에서 근로자대표와의 서면합의라는 장치가 과연 “휴식 있는 삶을 위한 일·생활의 균형 실현”에 기여하고 있는지는 더욱 의문이다. 일본 노동기준법에서는 1947년 제정 당시부터 연장근로와 휴일근로를 통제하기 위해서 근로자대표(과반수대표)와의 서면합의제도를 마련하였지만, 근로자대표와의 서면합의제도가 근로시간의 단축과 “휴식 있는 삶을 위한 일·생활의 균형 실현”에 의미 있게 작용하지 못하였다는 점은 일본 학계에서 대체적으로 인정되고 있다. 2018년 노동기준법 개정에 의해서 도입된 연장근로시간의 한도 규제는 이러한 문제점을 시정하기 위한 것이다.

따라서 “휴식 있는 삶을 위한 일·생활의 균형 실현”에 동의한다면 연장근로와 할증임금을 둘러싸고 이해관계가 타협하고 착중하지 않도록 하는 근로시간규율시스템을 만들어야 할 것이다. 근로시간정책의 핵심적 목표를 달성하고 사용자의 경영상 필요에도 부응하기 위한 규율의 방식이 무엇인지를 고민해야 할 것이다.

이에 관한 제도 개편의 방향을 고민할 때 EU의 근로시간 지침(Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time; 이하, EU 근로시간 지침)은 많은 시사를 준다.

2. EU 근로시간 지침의 내용과 시사점

가. 규율의 원칙

EU 근로시간 지침에서 근로시간 규율의 핵심은 제2장에서 규정되어 있다(제1장은 총칙). 제2장의 첫 번째 조항인 제3조는 “Daily rest”를 규정하고 있는데, “회원국은 모든 근로자에게 24시간당 최저 11시간의 계속된 휴식시간이 매일 부여되는 데에 필요한 조치를 취하여야 한다.”고 하고 있다.

이어서 제4조는 휴게, 제5조는 주휴일, 제6조는 주 최장 근로시간, 제7조는 연차유급휴가를 규정하고 있다.

이와 같이 EU의 근로시간규제는 제2장의 표제에서 알 수 있듯이 “MINIMUM REST PERIODS”를 확보하는 것을 중심으로 하고 있다. 즉 EU 근로시간 지침에서는 최소한도의 휴식을 보장하면서 근로시간 규제는 주의 최장 근로시간을 대상으로 하고 있는 것이다.

나. 기준의 탄력적 적용(Derogations)

기준의 탄력적 적용은 EU 근로시간 지침의 제17조, 제18조, 제22조에 규정되어 있다. 그 대상은 제3조, 제4조, 제5조, 제6조, 제8조 등이다.

제17조의 탄력적 적용은 제1항과 제2항의 유형으로 나눌 수 있다. 제17조 제1항과 제2항의 탄력적 적용은 대상과 요건이 다르다. 제1항의 적용 대상은, 근로시간의 길이가 측정되지 않고/않거나 미리 결정되지 않는 경우, 또는 근로자 자신이 결정할 수 있는 경우로서 특히 경영관리직 근로자 및 자율적인 결정권을 갖는 자, 가족 종사자, 교회 또는 교회 공동체에서 종교 의식에 종사하는 근로자이다. 그리고 제2항의 적용 대상은 ① 연안 근로를 포함하여 근로자의 직장과 주거가 떨어져 있는 경우나 근로자의 복수의 직장이 서로 떨어져 있는 경우의 활동, ② 재산이나 생명을 보호하기 위해 상주할 것이 요구되는 경비 및 감시활동, 특히 경비원이나 관리인 또는 경비회사의 경우, ③ 서비스 또는 생산의 지속에 대한 필요성이 있는 경우(8개 직종), ④ 활동의 폭이 예측가능한 경우(3개 직종), ⑤ 철도수송에 종사하는 사람(3개 직무), ⑥ 사고 발생 시 또는 긴박한 사고의 위협 시 등이다.

이들 두 유형에서 있어서 요건의 차이는, 제17조 제2항에서는 제1항과 달리 “탄력적 적용은 법령이나 행정규칙 또는 단체협약이나 노사협정에 의해, 당해 근로자에게 상응하는 기간의 대상적 휴가가 주어지거나 합리적 이유에 의해 불가능한 예외적인 경우에는 당해 근로자에게 적당한 보호가 주어질 것을 조건으로 하여 도입될 수 있다.”라는 요건이 추가되어 있다는 점이다. 제17조 제1항의 탄력적 적용에서도 “근로자의 안전과 건강 보호에 관한 일반원칙에 대해 적절한 배려를 한다는 전제하에서”라는 단서가 붙어있기는 하다. 하지만 단체협약(collective agreement)의 체결은 요건으로 하고 있지 않다.

제18조의 탄력적 적용은 적용 직종(또는 직무, 업무)에 제한이 없고, 두 가지의 요건이 규정되어 있다. 첫째로 단체협약의 체결이 필요하다. 둘째로 “법령이나 행정규칙 또는 단체협약이나 노사협정에 의해, 당해 근로자에게 상응하는 기간의 대상적 휴가가 주어지거나 합리적 이유에 의해 불가능한 예외적인 경우에는 당해 근로자에게 적당한 보호”가 부여되어야 한다.

제22조의 규제완화는 제6조에 따른 주 최장 근로시간 규제에 대한 근로자의 개인적 동의에 의한 opt-out을 규정하고 있다. 제22조의 탄력적

적용의 조건은 근로자 개인의 동의, 근로자의 부동의에 대한 불이익취급의 금지, 근로자의 근무에 대한 사용자의 기록의무(employer keeps up-to-date records of all workers who carry out such work), 근로자의 동의에 관한 정보의 근로감독관서 대상 제공 의무, 근로감독관서에 의한 감독 및 보호 조치 등이다.

다. 적용제외(Exceptions)

EU 근로시간 지침에서는 제3조, 제4조, 제5조, 제8조에 대한 적용제외가 존재한다. 제20조는 Mobile workers와 off-shore work에 대해서, 제21조는 Workers on board seagoing fishing vessel에 대해서 이들 조항을 적용하지 않는다고 하고 있다. 다만, 제20조에서는 근로자가 적절한 휴식을 취할 수 있도록 필요한 조치를 취할 것, 안전과 건강 보호에 관한 일반 원칙에 대해 적절한 배려가 이루어질 것, 노사 간의 대화가 촉진될 것을 요구하고 있다. 제21조에서는 별도의 휴식 시간 확보에 대해서 규정하고 있다.

라. 시사점

EU 근로시간규제는 최저 휴식의 보장, 특히 Daily rest의 최저보장이 핵심이다. EU 근로시간 지침 제22조의 Opt-out의 경우에 단체협약이 요구되지 않지만, Daily rest의 최저보장은 반드시 관철되어야 한다. EU 근로시간 지침 제22조의 Opt-out의 경우 근로시간관리의무와 유사한 의무가 사용자에게 부과되어 있다. 유럽사법재판소(European Court of Justice)는 2019. 5. EU 현장과 근로시간 지침을 근거로 초과근로시간기록의무를 넘어서 각 근로자의 근무시간을 모두 측정하는 시스템을 구축하도록 해야 한다고 판단하였다.

최저 휴식 보장의 예외를 인정하는 경우는 예외 적용의 특성에 따라서 예외의 인정 조건을 달리 설정할 수 있을 것이라는 점을 시사한다. EU 근로시간 지침 제17조 제1항과 제2항은 “근로자의 안전과 건강 보호에

관한 일반원칙에 대해 적절한 배려”, “대상적 휴가의 부여”를 탄력적 적용의 실제적 조건으로 규정하고 있다. EU 근로시간 지침 제17조 제1항과 제2항은 당해 업무나 직종의 특성을 고려하여 탄력적 적용을 허용하고 있는데, 이는 당해 업무나 직종의 특성을 반영하는 탄력적 적용의 인정에서는 단체협약이나 근로자대표의 서면협정이 필수적인 것은 아니라는 점을 시사한다.

EU 근로시간 지침 제18조는 대상 업무나 직종의 특징이 없다는 점에서 근로자의 보호를 위해서는 단체협약을 요구한다고 볼 수 있지만, 단체협약만으로 탄력적 적용이 허용될 수 있는 것이 아니다. “대상적 휴가의 부여”가 함께 요구된다.

이와 같이 EU 근로시간 지침에서는 “탄력적 적용”에서 단체협약의 역할이 제한적이라고 할 수 있다. 적용 업무나 직종의 한정이 없는 탄력적 적용의 경우에 단체협약 체결이 요구되지만 “대상적 휴가의 부여”가 함께 요구되고 있다. 적용 업무나 직종의 한정이 있다면, 그리고 그러한 업무나 직종의 한정이 합리적이라면 탄력적 적용에서 단체협약보다는 “대상적 휴가의 부여”가 더 중요한 요건으로 부과될 수 있음을 시사한다.

EU 근로시간 지침의 Opt-out에서도 단체협약보다는 근로계약적 장치(개인 동의의 진정성 확보, 근로시간관리(또는 기록)의무)와 근로감독이 강조되고 있다. 물론 EU의 경우 대체로 연간총근로시간이 우리나라에 비해서 매우 짧다는 점과 전국적, 산업별, 지역적 단위에서 산별 노조에 의한 근로조건 통일적 규제와 사업장 단위에서 근로자대표제에 의한 사업장 협정제도가 잘 정비되어 있다는 점을 고려하여 단체협약의 역할을 명시적으로 크게 규정하지 않고 있다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 EU 근로시간 지침에서는 휴식시간의 확보를 근로시간 규제의 중심에 놓고 이를 근로시간 규제의 예외에 대해서 관철시키려고 한다는 점에 주목해야 할 것이다.

제4절 근로시간 설정 가능성의 확대를 위한 제도 개편 방안의 검토

1. 개편의 필요성과 전제 조건

앞에서 본 바와 같이 현행 근로기준법에서는 근로시간과 휴식에 관한 최저기준을 이탈하는 방식, 즉 탄력적으로 적용하는 방식은 매우 다양하지만 핵심적인 특징은 근로자의 동의, 즉 근로자와 사용자의 합의에만 맡겨놓지 않고 다양한 보완 장치를 마련하고 있다. 이러한 보완 장치는 사용자에게 대한 근로자의 실질적인 비대등성에서 오는 사용자의 의사결정의 일방성을 보완하기 위한 것과 근로자의 건강 보호를 위한 것이 있을 수 있다. 근로자대표제도와 행정관청의 승인이 바로 전자에 해당하는 것이다. 주당 최장 근로시간의 제한, 근로일간 최소휴식시간 부여, 건강검진 실시 또는 휴식시간 부여 등은 후자에 해당할 것이다.

이들 조치 중에서 근로자대표제도는 가장 핵심적인 역할을 하고 있지만, 근로자대표제도에 관한 법적 불비와 그 본질적 한계로 인하여 근로시간과 휴식에 관한 최저기준의 탄력적 적용의 가능성은 매우 제약되어 있는 것이 사실이다. 앞에서 본 바와 같이 2020년 노사정 합의와 같이 근로자대표의 선출, 임기, 지위, 역할이 규정된다고 하더라도, 근로자대표의 선출은 어디까지나 근로자들이 자주적으로 선출하는 것이기 때문에 근로자대표가 선출되어 있지 않은 경우, 근로자대표가 반대하는 경우, 근로자대표와 개별 근로자들의 의견이 상충되는 경우 등에 있어서 근로시간과 휴식에 관한 최저기준의 탄력적 적용을 어떻게 처리할 것인지가 매우 어려운 과제로 남는다.¹⁴⁵⁾ 이러한 문제를 해결하지 않고 방치하는 것은 근

145) 근로자대표제의 개편을 규정한 개정 법률안 중에서 안호영 의원 대표발의의 근로기준법 일부개정법률안을 보면, 이러한 문제들에 대해서 해결 방안을 거의 담고 있지 않다. 다만, 근로자대표와 개별 근로자들의 의견이 상충할 때에 대비하여 “부분 근로자대표”를 선출할 수 있도록 하고 있다(법률안 제92조의7).

로시간과 휴식에 관한 최저기준의 탄력적 적용을 원하는 근로자의 자기 결정권과 이익을 지나치게 경시하는 것이라고 할 것이다.

나아가 연장근로에 있어서 근로자와 사용자가 합의하는 경우에는 1주 12시간의 한도 내에서 가능하도록 하면서, 심지어는 18세 미만자의 동의가 있는 경우나 산후 1년이 지나지 아니한 여성의 동의가 있는 경우에도 고용노동부장관의 인가를 조건으로 심야근로와 휴일근로를 허용하면서 여타의 경우에는 근로자와 사용자의 개별적 합의에 의한 탄력적 적용을 엄격하게 제한하고 있는 것은 다소 모순적이다.

따라서 근로자대표제도에 관한 법적 보완이 이루어지는 경우에도 그 문제점이 완전히 해결되기 어렵다는 점을 인식하고 근로자대표와의 서면 합의 이외의 방식에 의해서도, 즉 근로자와 사용자의 개별적 합의에 의해서도 근로시간과 휴식에 관한 최저기준의 탄력적 적용의 가능성이 모색될 필요가 있다.

하지만 이러한 가능성을 모색함에 있어서 여전히 사용자의 일방적 결정에 의한 근로자 이익의 침해라는 우려는 여전히 남는다. 따라서 이러한 가능성을 제도화하는 데 있어서는 장시간 근로의 해소와 근로시간 규제의 이행과 휴식에 관한 권리 보장을 실질적으로 강화하기 위한 근로감독의 강화가 함께 추진되어야 한다. 장시간 근로가 만연한 사회에서 근로시간과 휴식에 관한 최저기준의 탄력적 적용 요건을 완화하는 것은 자칫 장시간 근로를 조장하는 편법으로 악용될 소지가 있기 때문이다. 그리고 탄력적 적용 요건이 완화되더라도 이는 예외적인 경우에 해당하기 때문에 근로감독을 통해서 탈법과 편법을 철저히 하고 효과적으로 억제할 수 있어야 한다.

2. 개별 근로자와의 합의를 통한 최저기준의 탄력적 적용 방안

가. 대상 근로시간제도

근로자대표와의 서면합의 이외의 방식으로 근로시간과 휴식에 관한 최저기준의 탄력적 적용의 가능성을 모색한다고 하여도 근로기준법 제51조(3개월 이내의 탄력적 근로시간제), 제51조의2(3개월을 초과하는 탄력적

근로시간제), 제52조(선택적 근로시간제), 제53조 제2항(소규모사업장의 추가 연장근로 허용), 제55조(유급 공휴일의 대체), 제57조(보상휴가제), 제58조(간주근로시간제), 제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례), 제62조(유급휴가의 대체)에 대해서 모두 이러한 가능성을 인정하는 것이 적절한지에 대해서는 신중한 검토가 필요하다.

적절한지의 여부는 해당 제도의 본질 및 특성에서 볼 때 개별적 동의에 관한 근로자의 임의성이 최소한 확보될 수 있는 성질의 것인지, 즉 근로자의 이익과 필요에 기반한 것인지, 그리고 집단적으로 운영되어야 할 필요성이 높은 것인지 등을 기준으로 판단할 수 있을 것이다.

이러한 기준에서 볼 때 근로기준법 제51조(3개월 이내의 탄력적 근로시간제), 제51조의2(3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제), 제53조 제2항(소규모사업장의 추가 연장근로 허용), 제55조(유급 공휴일의 대체), 제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례), 제62조(유급휴가의 대체)에 대해서 근로자의 개별 동의에 근거하여 최저기준을 탄력적으로 적용할 가능성을 인정하는 것은 적절하지 않다. 이들 제도는 사용자의 이익과 필요성이 강하고 그에 비하여 근로자의 불이익이 상대적으로 큰 것이어서 탄력적 적용의 가능성을 1차적으로 사용자와 근로자의 개별적 동의에 맡겨두는 경우에 근로자 동意的 임의성이 담보되기 어렵기 때문이다. 특히 탄력적 근로시간제는 일정한 단위기간 동안 집단적으로 특정한 날과 특정한 주의 근로시간을 사전에 정한 바에 따라서 변동하는 것이기 때문에 개별적 동의를 통해서 이 제도를 시행하는 것은 적합하지 않을 것이다. 더군다나 사전에 정한 근로일을 변경할 필요가 있는 경우에는 집단적으로 변경하는 것도 가능하다는 점을 생각해 보면 탄력적 근로시간제는 근로자대표와의 서면합의가 필수적이라고 할 것이다. 물론 개별적 근로자의 동意的에 행정관청의 승인을 추가할 수 있겠지만, 승인의 기준을 세우기도 어렵거니와 효과적으로 승인 여부를 심사하는 것도 매우 어려울 것이기 때문에 행정관청의 승인은 근로자대표에 의한 통제와 동일한 정도의 효과성과 효율성을 가지지 어려울 것이다. 즉, 이러한 경우에는 근로자대표와의 서면합의가 근로시간 규율의 목적을 달성하는 데 보다 효과적일 것이다.

따라서 근로자의 개별 동의에 근거하여 최저기준을 탄력적으로 적용할

가능성은 선택적 근로시간제와 재량근로시간제에 대해서는 검토될 수 있을 것으로 생각된다. 제도의 취지를 보면 탄력적 근로시간제가 사용자의 편의에 따른 변형근로시간제라면 선택적 근로시간제는 근로자의 편의에 따른 변형근로시간제이다.¹⁴⁶⁾ 양자가 본질적으로 유사한 것이지만 근로자에게 근로시간의 배분에 대한 선택권이 주어져 있다는 점에서 근로자의 이익과 필요를 반영한 제도이기 때문에 근로자의 개별 동의에 근거하여 이 제도를 시행하는 것이 오히려 제도의 본질에 맞을 것이다. 이에 비하여 재량근로시간제는 선택적 근로시간제도와 달리 어느 한쪽의 이익에 부합하는 제도라고 하기 어려운 면이 있다. 본질적으로 이 제도는 법 조문의 제문에서 알 수 있듯이 “근로시간 계산의 특례”이기 때문에, 즉 업무의 성질상 업무의 수행 방법이 근로자의 재량에 맡겨져 있기 때문에 근로시간 계산을 통상적으로 하기 어려운 경우에 적용되는 것이기 때문이다. 이 경우 고용관계의 당사자가 서로 합의한 시간을 근로한 것으로 간주하는 것이 고용관계 당사자 모두에게 이익이 될 수 있기 때문이다. 다만, 재량근로시간제는 근로자의 과중근로를 조장할 수 있다는 점에서 선택적 근로시간제보다 근로자 보호를 위한 보완 장치가 필요하다.

나. 보완 방안

1) 취업규칙에의 기재

선택적 근로시간제를 도입하기 위해서는 근로기준법 52조 제1항에 의해서 취업규칙에 업무의 시작 및 종료 시각을 근로자의 결정에 맡기기로 한다는 취지를 규정하도록 하고 있기 때문에 개별 근로자와의 합의만으로 시행할 수 없다. 즉, 취업규칙에서 선택적 근로시간제의 적용에 관한 사항을 기재하여야 한다. 따라서 근로기준법 제52조 제1항을 개정하여 근로자대표와의 서면합의뿐만 아니라 개별 근로자와의 합의에 의해서도 선택적 근로시간제가 적용될 수 있도록 할 때에는 취업규칙에 기재하여야 할 사항과 근로자와의 개별 합의에서 정하여야 할 사항을 구별하여 규정

146) 이정한·김진·고종완(2020), 「제52조」, 노동법실무연구회편 『근로기준법주해 III』, 박영사, p.195.

할 필요가 있다. 그 성질상 해당 사업의 근로자에게 공통적으로 적용되는 사항은 취업규칙에 기재하고 개별 근로자에게 적용되는 사항은 개별 근로자와의 합의에서 정하는 것으로 하면 될 것이다. 근로기준법 제52조 제1항 제1호 내지 제6호에서 정하고 있는 내용은 그 성질상 취업규칙에서 정하는 것이 타당할 것이다.

선택적 근로시간제에 비하여 재량근로시간제에 대해 근로기준법 제58조 제3항에서는 취업규칙에서 정하여야 할 사항을 전혀 언급하고 있지 않다. 즉, 근로기준법 제58조 제3항에서는 서면합의만을 정하고 있기 때문에 마치 서면합의만 있으면 도입할 수 있는 것처럼 되어 있다. 하지만 근로기준법 제93조에서는 취업규칙의 필요적 기재사항으로서 “업무의 시작과 종료 시각, 휴게시간, 휴일, 휴가 및 교대 근로에 관한 사항”과 “임금의 결정·계산·지급 방법·임금의 산정기간·지급시기 및 승급(昇給)에 관한 사항”을 규정하고 있기 때문에 서면합의를 하는 경우 기존에 존재하는 취업규칙의 규정과 충돌을 없애기 위해서는 취업규칙에서 재량근로시간제에 관한 조항을 두어야 한다. 이는 취업규칙의 규범적 효력에 비추어 볼 때 당연한 해석론이라고 할 것이다. 따라서 근로기준법을 개정하여 근로자대표와의 서면합의뿐만 아니라 개별 근로자와의 합의에 의해서도 재량근로시간제가 적용될 수 있도록 하기 위해서는 당연히 취업규칙에 재량근로시간제에 관한 조항을 두도록 해야 한다. 근로자의 보호를 위해서는 근로기준법 제58조 제3항 각 호의 내용을 취업규칙에서 정하도록 하는 것이 필요하다.¹⁴⁷⁾

이와 같이 취업규칙에 일정한 사항을 기재하도록 하는 것은 취업규칙의 개정에 관한 근로기준법 제94조라는 통제가 작동할 수 있도록 한다는 점에서도 근로자의 이익보호에 조금이나 도움이 될 것이다. 특히 이들 근로시간제도의 도입이 불이익변경인 경우에는 매우 강력한 보호 장치로 기능할 것인데, 불이익변경이 아니더라도 사용자의 의견청취의무를 통해

147) 근로기준법 제58조 제3항 제3호는 서면합의에서 정하여야 할 사항으로 “근로시간의 산정은 그 서면합의로 정하는 바에 따른다는 내용”을 규정하고 있는데, 이를 취업규칙에서 정하도록 하는 경우에는 “근로시간의 산정은 당해 근로자와의 서면 합의로 정하는 바에 따른다는 내용”을 정하도록 해야 할 것이다.

서 사업장 내에서 이들 제도의 도입에 관한 공론이 형성될 가능성이 만들어질 것이다.

2) 근로자 보호를 위한 요건 및 조치

선택적 근로시간제와 재량근로시간제는 근로자에게도 이익이 될 수 있기 때문에 근로자의 선택을 존중하는 제도 설계가 필요하지만, 이들 제도를 악용하여 근로자에게 과중한 노동을 강제하고 할증임금의 지급을 면탈하는 사용자도 존재할 수 있기 때문에 근로자 보호를 위한 보완책이 필요하다.

첫째로는, 취업규칙의 기재 외에 근로자와 사용자의 개별적 합의는 서면에 의한 합의에 의하여야 한다. 취업규칙에서 반드시 정해야 할 사항 외에 근로자의 보호를 위해서 서면합의에서 정하여야 하는 사항을 법률에서 정하는 방법도 검토할 필요가 있을 것이다. 예를 들어서 서면합의 해지 방법이나 유효 기간 등을 정할 필요가 있을 것이다.

둘째로, 근로일 종료 후 다음 근로일 시작 전까지 근로자에게 연속하여 11시간 이상의 휴식 시간을 부여하도록 하여야 한다. 현재 근로기준법 제 52조 제2항은 1개월을 초과하는 정산기간을 정하는 선택적 근로시간제에 대해서는 11시간 연속휴식의 보장을 규정하고 있지만, 이를 선택적 근로시간제와 재량근로시간제에 대해서도 적용하여야 할 것이다.

셋째로, 선택적 근로시간제와 재량근로시간제의 적용에 관해서 근로자의 개별적 동의가 필요하다는 점을 명확히 하고 사용자의 적용 제안에 근로자가 동의하지 않더라도 이를 이유로 하는 불이익취급을 금지하여야 한다. 취업규칙에서 정한 대상 근로자의 범위에 속하는 근로자에 대해서 사용자가 근로자 본인의 의사에 반하여 선택적 근로시간제를 적용할 수 있을지가 문제될 수 있다. 취업규칙에 사용자의 필요에 근거하여 이들 근로시간제의 적용 가능성을 규정하고 있었다라도 근로자의 개인적 동의가 없이는 이들 제도가 적용될 수 없도록 하여야 한다.¹⁴⁸⁾

148) 강제 적용 가능성의 문제는 근로기준법 제4장의 유연근로시간제를 개별 근로자에게 적용할 때 공통적으로 제기될 수 있는 문제이다. 이 문제에 대해서 우리나라의 학설에서는 아직 별다른 언급이 없다. 일본의 학설에서는 탄력적 근로시간

넷째, 이들 근로시간제도가 적용되더라도 사용자는 이들 근로자의 건강을 보호할 의무가 있기 때문에 이 의무를 이행하기 위해서 사용자는 당해 근로자가 사업장 체재 시간과 사업장 근무시간 등을 파악하고 있어야 한다. 그리고 이를 바탕으로 적절한 건강관리조치를 취하여야 한다.

다섯째, 이들 근로시간제도가 적용되는 근로자에 대해서는 적절한 휴식이 보장될 수 있도록 일정 기간 동안 일정 수준 이상의 휴일과 휴가를 사용자가 부여할 것을 법률에서 정할 필요가 있다.

여섯째, 이들 근로시간제도를 개별 근로자와의 합의에 의하여 적용하는 경우에 근로감독을 원활히 할 수 있도록 관련 서면과 기록을 사용자는 보관하고 근로감독 시에는 제출하도록 하여야 한다. 적용 사실을 첨부 서류와 함께 근로감독관서에 신고할 의무를 부여하는 것도 근로감독을 원활히 할 수 있도록 하는 데 큰 도움이 될 것이다.

3) 절차적 요건

이상과 같이 근로자와 사용자의 개별 합의에 의하여 선택적 근로시간제와 재량근로시간제가 적용되더라도 근로자의 판단과 희망에 따라서 본래의 근로시간제도로 복귀할 수 있는 장치를 마련하여야 한다. 이는 이들 근로시간제 적용에 관한 합의의 해지, 또는 제도 적용에 관한 동의를 의사표시 철회가 될 것이다.

선택적 근로시간제도의 경우에는 정산기간이 있기 때문에 정산기간의 종료 후에는 언제든지 자신의 선택에 따라서 본래의 근로시간제도로 복귀할 수 있어야 할 것이다. 이 경우 사용자의 업무에 지장이 초래되지는 않을 것이다. 이에 대해서 재량근로시간제도는 정산기간이나 단위기간이 없기 때문에 이 제도의 적용에 관한 합의를 근로자가 해지할 수 있는 시점과 해지의 효력 발생 시점 등에 대해서 당사자가 사전에 정하도록 할

제의 적용에 관해서는 긍정설과 부정설이 나뉘어 있는데, 부정설이 유력하다(山川降一(2003), “第32條の4”, 東京大學 勞働法研究會 編 『注釋 勞働基準法 下卷』, 有斐閣, p.554). 부정설은 탄력적 근로시간제는 제도적·집단적 성격이 강하다는 점을 강조하고 있다. 재량간주근로시간제에 대해서는 개별적 동의는 필요 없다고 하는 견해가 발견되는데(菅野和夫(2019), 「勞働法」, 有斐閣, p.548), 그 근거는 명확하지 않다.

필요가 있다. 근로자의 이익을 고려한다면 언제든지 해지의 의사표시를 할 수 있도록 하고, 해지의 의사표시의 효력은 하나의 임금지급 단위 기간 경과 시점에 발생하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

이상의 절차는 근로자가 본래의 근로시간제도로 복귀하는 것을 정하는 것인데, 사용자의 입장에서 어떤 근로자에 대해서 이들 근로시간제도의 적용이 적절하지 않다고 판단되는 경우에는 이 합의를 해지할 필요성이 인정되어야 할 것이다. 예를 들어 선택적 근로시간제가 적용되고 있는 근로자의 근무태도 등이 좋지 못하다거나, 당해 근로자의 업무가 선택적 근로시간제에 맞지 않다고 사용자가 판단하였을 때 사용자는 당해 근로자 본인의 의사에 반하여 선택적 근로시간제의 적용에서 배제할 수 있는 가능성이 인정될 수 있어야 한다. 하지만 근로자의 선택을 존중하여야 하기 때문에 사용자의 이러한 가능성은 일정한 범위에서 제한적으로 인정되어야 할 것이다. 이 문제는 다음과 같은 두 가지 방식으로 처리하면 될 것이다. 첫째는 부적격 사유가 근무자의 근무태도 불량 등과 같이 근로자의 일신상 및 행태상 사유인 경우에는 당해 근로시간제도의 배제에 관한 사용자의 의사표시가 타당한 것인지의 문제로 처리하면 될 것이다. 이는 마치 사용자의 배치전환명령권이 그 한계를 일탈했는지의 판단과 유사할 것이다. 둘째로 부적격 사유가 당해 근로자의 업무나 직무가 이들 근로시간제에 맞지 않다는 점에 있는 경우에는 근로자에게 책임이 있는 것이 아니라 대상 근로자의 범위가 잘못 결정된 것이기 때문에 당해 근로자의 동의를 얻기 전까지는 사용자가 일방적으로 당해 근로자를 이들 근로시간제의 적용에서 배제할 수는 없다고 해야 할 것이다. 근로자가 자신의 생활 설계에 맞추어서 이들 근로시간제도를 선택한 이상 이를 보호해야 할 필요가 있기 때문이다.

제5절 결론

우리나라의 노사관계 현실에서 근로기준법과 같은 노동보호법의 영역

에서 사적 자치에 의한 근로조건의 결정 가능성의 확대를 주장하는 것에 대해서 노동계뿐만 아니라 학계에서도 다소 금기시하는 경향이 여전히 강하다. 하지만 산업구조와 근로자의 인식과 삶의 변화, 그리고 앞으로의 변화를 생각해보면 강행적인 노동보호법의 이념적 토대가 무엇인지를 진지하게 성찰하면서 사적 자치의 확대 가능성 방안의 모색을 더 늦출 수 없는 시점에 도달하였다.

강행적인 노동보호법의 이념적 토대가 근로자의 자기결정권 보호라고 한다면, 현재의 근로기준법의 근로시간 규율은 근로자의 자기결정권보다는 근로자의 생존권 보호에 치우친 점이 있다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 생존권 보호를 위한 국가의 후견적 개입이 필요하다는 점을 부인하고자 하는 것이 아니다. 장시간근로가 여전히 만연해 있는 상황에서 근로시간 규율에서 사적 자치의 가능성을 확대하는 것은 근로자의 생명과 건강을 위협하는 상황을 초래할 위험은 여전히 존재한다. 그렇기 때문에 본 연구에서는 근로자의 생명과 건강을 보호하는 조치를 강화하고 절차적 요건을 명확히 하는 것을 조건으로 선택적 근로시간제와 재량간주근로시간제에 있어서 근로자의 선택권을 존중하는 법제도로 개선할 것을 제안하였다.

노동법제도에서 우리는 집단과 개인의 관계에 대해서 다시금 성찰하지 않을 수 없다.¹⁴⁹⁾ 종래 근로시간 규제의 탄력적 적용에 있어서는 근로자의 이익을 보호하기 위하여 근로자대표에 의한 집단적 의사결정 방식이 광범위하게 도입되었다. 근로자의 자기결정권 보장은 근로자의 집단에 의한 자기결정에 의해서 뒷받침될 때 사용자의 일방적 결정에 의해서 근로자의 이익이 훼손되는 것을 막을 수 있다는 점에 대해서는 이론이 없을 것이다. 하지만 집단에 의한 의사결정이 항상 개인의 선택과 이익을 존중하는 방향에서 이루어지지는 않는다. 집단과 개인 간의 이익은 당연히 충돌할 수 있다. 더군다나 근로자대표에 의한 의사결정은 근로자의 자발적 참여에 의해서 그 정당성이 뒷받침되는 것이 아니기 때문에 집단과 개인 간의 이익이 충돌하는 상황에서 개인의 선택과 이익을 어떻게 존중할 것

149) 노동법에서 집단과 개인의 관계에서 선구적인 통찰과 반성을 보여준 문헌으로는 西谷敏(2005), 『労働法における個人と集團』, 有斐閣 참조.

인지라는 문제가 더욱 첨예하게 드러날 수밖에 없다.

독일의 노동 4.0 논의에서도 잘 드러났듯이 현대 노동사회에서 근로시간에 대한 근로자의 이해관계는 다양하다. 이러한 다양성을 노동법제도에서 구현하는 방법은 근로자의 시간주권을 더욱 강화하는 것이다. 근로자의 시간주권은 근로시간의 길이와 배치에 대한 근로자의 자기결정권에 다름 아닐 것이다. 근로자의 시간주권 확보는 단순히 개인의 결정권을 강화하는 것만으로는 보장되지 않는다. 현재의 근로시간 규율을 근로자의 휴식시간과 생활시간 보장을 기축으로 과감하게 개편하는 상황에서 개인의 자기결정권이 더욱 잘 보장될 것이다. 이를 위해서 근로일 간 최소 휴식시간의 절대적 보장, 연장근로·휴일근로에 대한 시간보상(근로시간저축제 등), 연차유급휴가의 연속부여, 연결차단권의 보장 등과 같은 제도적 개편이 시급하다.

제 9 장

포스트코로나시대의 노동법 혁신과제

제1절 서론

1. 노동관계법의 개정 이유 및 배경

법률은 늘 과거에 만들어진 사안을 대상으로 규제 대상과 규제 내용을 결정하므로 새로운 현상에 대응하는 데 일정한 괴리가 발생할 수밖에 없고, 그 때문에 어느 정도 보수성을 갖는다. 그렇지만 법(Recht)이란 규범적으로 구조화된 새로운 사회질서의 기획이고, 현장에서 발생하는 중요한 법적 분쟁이나 갈등은 애초의 기획과 변화된 현실 간의 부조화에서 기인하는 경우가 적지 않으므로 현행 법령이 변화하는 현실(또는 곧 다가올 현실)에 계속 적합한지 여부에 대한 지속적인 입법정책적 평가가 필요하며, 이를 통해 끊임없이 규범과 현실의 조화를 추구해 나가야 한다.

물론 각 분야의 현행 법령들이 우리 사회의 ‘정의관념’과 조화되고, 동시에 구체적인 현실의 분쟁을 평화적으로 해결할 수 있도록 하는 것이 법치국가의 과제임을 고려하면 이미 현실화되고 있는 변화와 곧 다가올 새로운 현실들에 대한 객관적 예측이 입법에 반영된다면 이해관계자의 갈등을 줄이고 사회발전에도 기여하게 된다.

특히 노동관계법의 입법은 고도의 정치성을 갖기 때문에 다른 법영역

보다도 훨씬 더 어렵다는 데 거의 이견이 없다. 노동세계의 변화에 따라 이해관계 당사자(노동계, 경영계)들은 언제나 각자의 입장에서 노동관계법의 개정을 요구하고 이를 관철하기 위해 정치적으로 조직화하기 때문이다. 이해관계 당사자의 노동법개정 요구는 실제 노동세계의 변화를 반영하여 이뤄지기도 하고, 이른바 ‘기울어진 운동장’의 슬로건에서 보여주었듯이 의제설정 자체가 지지세력을 확보하기 위한 고도의 정치성에서 비롯되기도 한다. 이 과정에서 입법자는 노동입법을 주로 정치적 관점에서 처리하는 경우가 적지 않았고, 그리고 쟁점을 구조적으로 해결하기 보다는 정치적으로 수용할 수 있는 제한적 범위에서 접근하는 것이 일반적이었다.

판례는 보수적이고 불명확한 노동관계법령의 규정에 대하여 정교한 해석론을 통해 노동현실의 실질을 반영하여 판단함으로써 노동법의 발전에 큰 영향을 미치기도 하였지만 반대로 특정 이념이나 정치적 입장에 따라 법률해석의 기본원칙에서 벗어나 법률과 괴리된 판단으로 노동현장을 혼란에 빠뜨리는 문제를 낳기도 하였다.

더 큰 문제는 노동세계의 구조변화에 따라 새로운 입법사항(노동법의 재편)에 해당하는 과제를 법원에게 해결하라고 요구하는 것이다. 재판은 입법자가 마련한 법을 적용하는 과정이다. 입법자가 새로운 노동규범, 노동규칙의 제정을 게을리 한다면 법원은 과거의 법규정을 토대로 혁신적으로 변화하고 있는 현재의 사례에 대해 판결을 내려야 하고 그 판결은 혁신이라는 미래지향적 방향과는 어긋날 뿐만 아니라 혁신 자체를 가로막는 불합리한 규제로 변질될 가능성이 높다.

2. 노동시장의 구조변화와 노동관계법 개혁 과제

오늘날 우리가 경험하고 있는 노동세계의 변화에는 법원이 현행법의 해석 및 적용만으로 대응하기에는 너무나 포괄적이고, 또한 향후 지속적으로 노동법의 구조에 영향을 미칠 수 있는 중요한 구조적 요인이 작용하고 있다.

노동법은 글로벌 경쟁체제가 요구하는 경제환경의 변화에 적응해야 하

고 그에 따라 새로운 규율체계와 내용수정을 요구받기도 하지만, 노동입법의 복잡성, 이해관계자의 극단적 대립으로 인한 입법지연으로 말미암아 변화에 대한 대응이 부진하고 그 결과 현행법의 경직적인 규율체계가 유지되면서 현실과 규범의 부조화를 초래하여 여러 장애가 발생하기도 한다. 특히 새로운 취업형태의 확산과 기업 간 네트워크화 현상에 대하여 과거의 노동법 보호 메커니즘으로는 현실에 부합하는 합리적 해결이 어렵게 되고 있음은 주지의 사실이다.

본고는 이러한 사정을 고려하면서 먼저 노동법의 미래에 중요한 영향을 미치는 사회경제적 메가트렌드와 우리 노동법과 노동시장의 현실이 안고 있는 위기요소(달리 말하면 변화가 필요한 근거)를 정리한 다음, 노동법의 입법자가 직면하고 있거나 앞으로 당면하게 될 개혁의 방향에 대해 검토한다.

제2절 노동시장 구조변화와 노동법의 위기

1. 기술발전과 노동법의 발전과정

가. 노동 1.0에서 노동 3.0으로의 진화

노동법은 역사적으로 영국에서 비롯되어 유럽대륙으로 확산된 공장제 기계생산방식이라는 1차 산업혁명의 산물이다. 1차 산업혁명은 수많은 산업근로자들을 양산하였고 그로부터 노동법의 규율대상이 되는 노동문제 및 노사관계가 비롯되었기 때문이다. 근대적 시민사회의 규범인 계약법만으로는 장시간노동과 열악한 노동환경에 혹사당하는 근로자들의 보호에 역부족이었다. 노동법은 이러한 사회경제적 현실을 배경으로 출현하였다. 최초의 노동입법은 영국, 독일을 비롯하여 산업화가 비릇된 국가들이 마련한 근로시간 규제 입법이었다.¹⁵⁰⁾ 그리고 근로자에게 발생하는 질병, 상해, 사망 등 각종 사고와 노령에 의한 노동력 상실 등이 발생한

경우 근로자의 생활보장을 목적으로 하는 사회보험제도도 독일을 시작으로 확산되기 시작하였다. 19세기의 노동법을 당시 산업혁명의 시작(산업 1.0)과 연결시키는 의미에서 노동 1.0시대라고 부를 수 있다.

19세기에서 20세기로 이어지면서 전기동력의 발명과 이를 이용한 컨베이어 생산방식을 기초로 대량생산체제가 도입되면서 제2차 산업혁명의 시대로 전환되었다(산업 2.0). 대량생산체제에서는 다수의 산업근로자들이 조직화되고, 집단적 이해관계의 관철을 위한 노동운동도 활발하게 전개되었다. 노사 불균형을 시정하기 위해 근로자들이 사용한 방법은 노동조합의 조직과 이를 바탕으로 교섭과 쟁의행위를 통해 단체협약을 체결하는 방식이었다. 애초 산업국가들은 이를 계약자유에 대한 중대한 제한이라고 보고 엄격히 규제하였으나, 노동운동의 전개에 따라 19세기 후반부터 20세기 초반에 걸쳐 유럽의 국가들은 노동조합의 조직과 단체행동에 대한 금지를 해제하고 자유를 부여하였다. 이로써 근로조건의 통일적 개선을 위한 단체협약 시스템이 정착되었다. 이 시기를 노동 2.0시대라고 할 수 있다.

컴퓨터와 인터넷의 등장으로 촉발된 3차 산업혁명시대에는 전문성이 높고 자율성이 강한 종업원들이 노사관계를 주도하는 경향을 가지고 있다. 여기에 선진국에서 비롯된 경제위기를 거치면서 기업의 구조조정으로 인한 일자리의 위기 문제는 노동법제도의 구조변화에 큰 영향을 미치게 되었다. 그에 따라 노사관계의 목적도 단순히 이익의 분배 문제보다도 인사, 경영 등 기업운영에 대한 참여를 통해 동반자로서의 역할에 비중을 두기 시작했다. 그 결과 근로자대표(종업원대표)를 통한 근로자의 경영참가제도의 발전이 시작되었다. 이 시기를 노동 3.0의 시대라고 할 수 있다.

이로써 현대 노동법의 3대 지주가 완성되었다. 즉, 국가의 직접적인 감독을 통한 최저근로기준의 확립(개별적 근로관계법), 노동조합을 중심으

150) 영국은 1802년 도제의 건강과 풍기에 관한 법률, 1833년 공장 감독제도 도입, 1844년 여성근로자 근로시간 규제 입법 등을 단행하였고, 독일에서는 1839년 광산과 공장의 연소자 취업에 관한 법률, 1853년 아동노동 금지 연령 도입, 1869년 일반적 최저 근로조건을 정한 통일공장법 제정, 1878년 사업장감독제도가 도입되었다. 프랑스에서도 1841년 연소자 근로시간 규제, 1874년 여성근로자 근로시간 규제 및 감독제도가 입법화되었다.

로 하는 협약자율(집단적 노사관계법) 그리고 근로자대표를 통한 경영참가제도의 확산(협력적 노사관계법)이라는 3층의 노동법질서가 형성된 것이다. 여기에 최근에는 4차 산업혁명 및 노동 4.0시대의 서막이 열렸다. 이에 관해서는 아래에서 항을 나누어 서술한다.

나. 산업 4.0과 노동 4.0

1) 산업 4.0시대의 도래

증기기관, 컨베이어벨트와 대량생산체제, 컴퓨터의 비약적 발전과 자동화에 이어 이제 4차 산업혁명이라 부르는 지능혁명의 시대가 열리고 있다. 독일은 오래전부터 범정부차원에서 연구개발을 촉진하고 과학기술 혁신을 추진함으로써 독일 산업계가 세계 시장을 선도할 수 있도록 “하이테크 전략 2020”¹⁵¹⁾이라는 새로운 첨단기술 전략을 수립하였다. 이를 통해 독일정부는 글로벌 당면과제로서 5대 수요분야인 기후/에너지, 건강/식량, 정보통신, 교통, 안전을 채택하고 이를 구체적으로 실현할 중점 미래계획 11개를 발표한 바 있다.¹⁵²⁾ 독일 정부는 이 11개 미래산업계획에 디지털화에 따른 지식산업화 준비와 미래의 노동환경/노동생활에 관한 2개의 프로젝트를 추가하여 산업 4.0(Industrie 4.0)이라는 핵심 전략을 수립하였다.

산업 4.0은 제조업을 중심으로 다양한 분야의 디지털화를 추진하고 빅데이터와 같은 인터넷 기반을 활용하여 생산성과 경쟁력을 확보하려는 독일의 신산업정책을 수립하기 위한 정책플랫폼이다.¹⁵³⁾ 산업 4.0은 사물인터넷(IoT)에 기반한 스마트팩토리의 실현을 위하여 국가 차원에서 생산방식의 혁명적 변화를 추진하는 데 그 목적이 있다. 이를 통해 작업장,

151) Die Hightech-Strategie 2020 für Deutschland, von Helge Braun(Parlamentarischer Staatssekretär), Bundesministerium für Bildung und Forschung, S. 10. 관련 홈페이지: <https://www.hightech-strategie.de>.

152) 중점 미래계획에 포함된 주요 사업으로는 친환경·고효율에너지의 미래도시개발, 바이오연료 지원개발, 에너지공급 다변화, 질병예방 등 국민건강증진, 노령인구의 생활안정, 전기자동차 개발, 통신네트워크, 디지털화에 의한 지식산업 활성화 등이다.

153) 독일 산업 4.0 정책플랫폼 홈페이지: <http://www.plattform-i40.de>

기계, 종업원, 고객 등의 포괄적인 커뮤니케이션이 구현되고 이른바 가상 물리 시스템(CPS)의 도움으로 물리적 세계와 디지털세계가 서로 결합된다.¹⁵⁴⁾ 그 덕분에 격지 간에도 실시간으로 생산공정이 통제될 수 있고 재고와 부품의 조달이 서로 조율될 수 있다. 생산공정은 더욱 유연해지고 고객의 요구사항이 실시간으로 반영된 맞춤형 다품종 소량생산이 가능해진다.

독일이 산업 4.0 정책을 추구하는 목적은 다음과 같다. 먼저 제조업 부문의 가격 경쟁력 약화로 야기된 독일 국내 제조업의 위기를 극복하기 위하여 IT기술을 접목한 스마트팩토리를 확산시켜 산업구조를 혁신하여 경쟁력을 유지하는 데 있다.¹⁵⁵⁾ 또한 독일은 중소기업이 산업기반을 지탱하고 있으므로 중소기업이 산업의 구조적 혁신으로부터 도태되지 않도록 중소기업에 대한 연구개발 지원에 중점을 두고 있다.¹⁵⁶⁾

디지털시대에 부합하는 노동의 미래상을 확보하는 것도 중요한 목적이다. 독일이 안고 있는 국내산업의 공동화에 따른 고용 감소와 독일 내 저출산 고령화에 따른 노동인구 감소와 같은 사회구조적 문제에 대처하는 데 산업 4.0이 그 해법이 될 수 있다고 본 것이다. 즉, 산업 4.0을 통해 기업들을 스마트팩토리로 전환하는 등 제4차 산업혁명 시대에 맞는 산업구조의 변화를 추진하되, 디지털화에 따른 근로자들의 미래 노동환경 변화, 노동시장 변화에 대처하기 위한 노동법제도와 사회보장법제도의 정비 및 재검토가 함께 이뤄져야 한다고 본 것이다. 특히 후자에 관한 논의의 플랫폼이 노동 4.0(Arbeiten 4.0)이다.¹⁵⁷⁾

2) 노동 4.0

위에서 간단히 언급한 바와 같이 각 산업혁명은 노동방식과 노동규칙에 상당히 중요한 영향을 미쳤다. 산업 4.0의 시대에도 마찬가지로 인간

154) BMBF, Zukunftsbild „Industrie 4.0“, S. 6f.

155) 박지순(2018), 「4차 산업혁명과 노동법의 과제」, 『강원법학』, 제54호, p.165.

156) 박지순(2018), 「4차 산업혁명과 노동법의 과제」, 『강원법학』, 제54호, p.166.

157) 독일 노동 4.0 플랫폼 홈페이지: <http://www.arbeitenviennull.de>. 독일 연방노동복지부는 2016년 11월 말 지난 2015년 초에 발의된 산업 4.0시대의 노동문제에 관한 논의를 종결하는 백서(Weißbuch Arbeiten 4.0)를 발간하였다.

의 노동은 현저한 변화를 경험하고 있다. 물론 향후 10년 또는 20년 후의 노동의 미래가 어떻게 전개될지 예단하기는 어렵지만 대체로 다음과 같이 변화해 갈 것으로 예상된다.

지능적 기계와 로봇에 의하여 노동과정이 자동화되고 상당히 광범위한 산업 및 업종에서 인간의 노동력을 불필요하게 만들거나 더 이상 사람이 존재하지 않는 공장이 나타날 가능성이 점차 커지고 있다.¹⁵⁸⁾ 당장 상당수의 근로자들은 새로운 직업능력을 요구받게 될 것이고, 업무자격이나 직업능력이 지속적으로 변화하게 될 것이다. 특히 ‘디지털 능력’은 근로자의 핵심적 자격(직업능력)이 되고 있다. 직업훈련 및 직업교육분야에서는 일찍부터 교육훈련내용을 새로운 변화에 맞게 구성해야 한다는 요구가 높아지고, 재직자훈련 및 연수교육의 질도 뒤떨어지지 않도록 해야 한다. 그래야만 근로자의 고용유지·고용안정이 가능하기 때문이다.¹⁵⁹⁾

디지털 네트워크화가 진전된 사업은 근로자의 시간적, 공간적 경계를 없애고 지속적으로 업무와 관련된 정보에 대한 접근을 허용하며, 격지 간 생산과정의 적극적 통제도 가능하게 되었다. 근로자는 이를 통해 자신의 개인적인 생활을 훨씬 더 적극적으로 조직할 수 있게 되고, 반면에 기업은 유연하고 상황에 적응할 수 있는 생산이 확대될수록 상시적 전환배치(구조조정)를 요구받게 된다.¹⁶⁰⁾

기업이 생산 및 작업공정을 효율적으로 통제하기 위해서는 개별화되고 유연한 취업형태를 필요로 한다. 디지털 전환으로 인하여 기업은 근로자를 통한 전통적인 생산방식을 벗어나 네트워크를 이용한 생산조직 또는 서비스조직을 구축하게 된다. 기업은 인터넷 플랫폼을 통해 필요한 업무나 제품을 공모하고, 해당 업무는 이 플랫폼에 참여하는 불특정 다수, 즉 군중(crowd)에 의하여 수행된다. 플랫폼에 참여하는 취업자의 범위는 국내라는 공간적 제한을 벗어나 전 세계로 확대된다. 이제 전통적인 근로자라는 법적 지위의 범주를 벗어나는 것이다. 그 결과 입법정책적으로도 덜

158) 박지순(2017), 「4차 산업혁명과 일자리 창출을 위한 노동법의 과제」, 『지능정보사회 법제도 정립방향』, 한국정보화진흥원, p.135.

159) 박지순(2017), 『지능정보사회 법제도 정립방향』, p.135.

160) 박지순(2017), 『지능정보사회 법제도 정립방향』, p.135.

레마가 발생한다. 서로 다른 다양한 취업형태에 대하여 공통적으로 필요한 보호를 찾아내서 규제하고, 다른 한편으로 기업경쟁력과 자영적 취업자의 자유를 촉진하기 위한 규제완화의 과제가 있다. 그렇지만 이는 서로 보완적인 문제이지 경쟁적인 과제가 아니다.¹⁶¹⁾

4차 산업혁명에 의한 기술의 발전은 산업적 생산공정만을 변화시키는 것이 아니다. 사회문화적 가치 변화도 유연한 노동가능성을 그 원인의 하나로 한다.¹⁶²⁾ 이미 디지털화가 급속도로 진행된 스마트기기의 사용으로 소비행태가 바뀌고 공유경제가 활성화되고 있음은 주지의 사실이다. 근로자들은 일과 사적 생활, 특히 가정의 양립이 가능하고, 직장 생활과 사적 생활이 서로 균형을 유지하도록 하기 위하여 시간과 공간 양 측면에서 유연하게 근로할 수 있는 환경을 요구한다. 즉, 개인적 삶의 가치를 실현하기 위하여 작업에 대한 자율적 영역을 적극적으로 확대하고자 한다. 따라서 노동 4.0은 단순히 지능화된 작업장에 대한 직접적 효과에만 한정되는 것이 아니라 근로시간에 대한 자기결정 및 일과 생활의 조화에서 보여주는 바와 같이 점점 더 사적 생활 영역과 연계된 근로조건의 형성에 대한 기대까지 포함한다. 나아가 노동시장의 관점에서 중요한 것은 전통적인 고용의 방식이 점점 더 자영 방식으로 전환되고 있다는 점이다.

이처럼 디지털시대의 노동세계(노동 4.0)가 갖는 가장 중요한 특징은 노동의 유연성이 촉진된다는 점에 있다. 근로자는 자신에게 맡겨진 업무 과제를 스스로 찾아내고 조직하는 등 점차 사용자의 지휘명령으로부터 벗어나는 경향을 보여주고 있다. 즉, 노무제공 그 자체가 아니라 노무제공의 결과가 중요해지고 있다. 임금은 점점 더 시간보상이 아니라 성과보상으로 전환되고 있다.¹⁶³⁾

161) 박지순(2017), 『지능정보사회 법제도 정립방향』, p.135.

162) 디지털혁명이 일으키는 문화적 가치변화에 대해서는 BMAS, Grünbuch Arbeit-srecht 4.0, S. 18 ff. 참조.

163) 박지순(2017), 『지능정보사회 법제도 정립방향』, p.136.

2. 노동법의 메가트렌드

노동시장을 둘러싼 작금의 변화 요인 중에서 노동법질서에 대하여 장기간에 걸쳐 영향을 미치는 가장 중요한 구조적 변화요소를 메가트렌드(Megatrend)라고 할 수 있다. 여기에는 앞에서 살펴본 디지털전환에 따른 산업 4.0시대의 도래, MZ세대의 전면 등장과 개인주의적 가치관의 확산, 저출산 고령화라는 인구구조의 변화, 세계화로 인한 지구적 경쟁력의 유지 그리고 코로나19 팬데믹이 그것이다.

가, 디지털산업혁명과 노동 4.0의 도래

앞에서는 노동 4.0에 대해 독일 노동 4.0 전략을 중심으로 그 의미를 설명하였다. 이를 보완해서 설명하면 다음과 같다.

디지털 정보통신기술의 급속한 발전은 산업구조뿐만 아니라 노무제 공방식에도 근본적 변화를 낳고 있으며, 디지털화(Digitalisierung)로 야기되는 노동세계의 중대한 변화를 아우르는 상위개념으로서 ‘노동 4.0’(Arbeit 4.0)이라는 용어가 널리 사용되고 있다.

그 핵심현상으로는, 업무가 디지털화할수록 작업장이라는 공간과 근로시간의 경계가 해체되어 근로자들이 더욱 유연하고(flexible) 민첩하게(agile) 일할 수 있는 환경이 조성되고, 근로자와 직장이 언제 어디서나 실시간으로 연결됨으로써 업무효율성을 극대화시킬 수 있다는 점과, 반대로 과로의 위험 및 일과 생활의 균형(Work-Life-Balance)이 위협받는 부작용도 낳고 있다. 또한 인공지능과 로봇들이 사업의 구조조정을 촉진시켜 기업의 생산성을 높이는가 하면 그로 인하여 상당수 근로자의 일자리가 소멸될 것이라는 우려도 커지고 있다.

디지털 기술의 발전은 기업이 고용을 대신하여 프리랜서 계약, 도급계약을 통한 아웃소싱, 1인 자영업자 등을 적극적으로 활용하여 거래비용을 감소시킬 수 있는 기회를 제공하며, 특히 서비스제공자와 고객을 직접 연결하는 플랫폼경제가 빠르게 증가하고 있다.

노동 4.0의 현상들 중에서도 최근 가장 논란이 되고 있는 분야는 바로

이 플랫폼을 매개로 하는 노무제공방식인데, 노동의 ‘플랫폼화’는 간단하면서 숙련된 산업노동(micro-tasks)뿐만 아니라 가사서비스, 운송·배달 등 개인에 대한 다양한 서비스의 제공까지 확산되고 있다.

플랫폼은 노동과 노동력을 단순히 중개하는 데 그치는 것이 아니라 이 용자(User)와 서비스제공자(Worker)의 이해관계를 조율하기도 하며, 다양한 평가 방식을 통해 간접적으로 노동력에 관한 통제를 행하기도 하는데, 이와 같이 플랫폼을 매개로 노무(서비스)제공을 수행하는 방식을 플랫폼노동, 그 서비스(노무)의 제공을 담당하는 종사자를 플랫폼노동자라고 부른다.

이와 같은 취업형태의 다양화는 노동 4.0과 관련된 변화라고 할 수도 있지만 전통적인 노동법적 규제에 대해서도 적지 않게 영향을 주고 있다. 노동 4.0 이전에는 근로자란 노동법의 탄생과 전개과정에서 형성된 법적 개념이므로 이러한 법적 규제를 원하지 않으려면 전형적인 근로관계와 구별되는 취업형태를 고안해 내고 노동법의 적용에서 제외한 바 있다.

취업형태의 다양화는 우선 근로자 중에서 고용형태의 다양화로 나타났으며, 무기계약직-기간제, 직접고용-과건, 풀타임-파트타임 등 고용형태의 차이에 따라 법적 과제도 세분화, 다양화되었다. 최근에는 디지털화에 따라 전형-비전형, 정규-비정규의 경계가 무너지거나, 종속노동과 자영노동의 경계가 무너지는 현상도 나타나고 있으며 근로자(피용자)가 아닌 취업자로서 모종의 취업활동에 종사하는 자에 대해서도 보호 또는 일정한 대응이 필요한 경우도 발생한다(박지순c, 161).

나. 개인주의화-새로운 세대의 인식과 관점의 반영

2021년 상반기 노동관련 언론보도 중에는 노동계에 불어닥친 MZ세대의 반란을 다룬 기사가 압도적으로 많았다. IT업계 및 대기업을 중심으로 MZ세대가 중심이 되어 노조설립이 붐을 일으켰다, 2018년부터 인터넷·게임 관련 벤처기업·스타트업이 밀집한 경기도 판교테크노밸리에서 노동조합 설립이 잇따랐는데, 이 흐름이 대기업의 젊은 세대에까지 확산되고 있다. LG 사무직노조, 금호타이어 사무직노조, 현대차그룹 사무직노

〈표 9-1〉 IT업계 MZ세대 노동조합 설립

기업	설립일시	소속
네이버	2018. 4.	민주노총 화섬노조
넥슨	2018. 9.	민주노총 화섬노조
스마일게이트	2018. 9.	민주노총 화섬노조
카카오	2018. 10.	민주노총 화섬노조
안랩	2018. 10.	한국노총 IT사무서비스노련
엑스엘게임즈	2020. 7.	민주노총 화섬노조
위메프	2020. 9.	민주노총 화섬노조
카카오뱅크	2021. 3.	민주노총 화섬노조
한글과컴퓨터	2021. 3.	민주노총 화섬노조
웹젠	2021. 4.	민주노총 화섬노조
LG 사무직노조	2021. 3.	미정
금호타이어 노조	2021. 4.	미정
LG베스트샵 노조	2021. 4.	민주노총 금속노조
현대차 사무연구노조	2021. 4.	미정

조(가칭 HMG사무연구노조) 등이 새로 설립되었다. 그 배경에는 코로나 19 이후 비대면 경제 활성화로 회사 실적이 좋아지자 성과급 등 보상 수준과 연봉 인상 기준이 모호하고 공정하지 않다는 불만이 커지면서 직원들이 노동조합을 설립하여 조직적으로 대응하는 방식을 선호하였기 때문이다.

애초 IT업계를 중심으로 노동조합 설립이 붐을 일으킨 것은 2018년 당시 장시간 초과 근무 및 포괄임금제가 이슈였다. 그후 사회 전반적으로 ‘워라밸’(일과 삶의 균형)이 화두로 떠오른 것도 노조설립에 영향을 미쳤다.

계속적 계약관계에 있는 근로자는 자신의 선택에 따라 가정, 지역, 학습과 자원봉사활동 등 일 이외의 다양한 사적 활동을 추구하고 이를 자신의 직업생활과 병존시킴으로써 고용안정을 도모하며, 이를 위해서는 근로시간과 생활시간(여가)의 다양한 배분 방식을 선택할 수 있도록 근로시간 단축 청구권에 대한 논의가 상당히 진행되는가 하면, 최근에는 교육휴가, 간병휴가와 같이 근로자의 생활적 이해관계를 실현하기 위한 제도를

마련하는 방안도 검토되고 있다(홍성민, 2015).

일반적으로 직업활동에서 개인주의화(Individualisierung)의 가장 큰 현상은 일과 생활, 일과 가정의 양립에서 잘 나타난다. 근로자의 개인적 이해나 관심을 기업의 사업적 이해관계와 조화될 수 있도록 하는 것이 생산성에도 기여하기 때문에 기업에서도 적극적으로 일가정 양립, 일생활 균형에 관심을 가지고 구체적 방안을 마련하고 있다.

이와 같은 변화를 적극적으로 촉진하기 위해서는 근로계약상의 권리와 의무에 대한 국가의 개입(법률에 의한 획일적이고 경직된 규제)을 완화할 필요가 있다. 특히 중소기업의 경우 획일적 노동규제는 인력운영계획에 부담을 주게 되어 오히려 일자리창출에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 따라서 사업 내에서 이뤄지는 노사 간 합의가 법률에 의한 일방적이고 획일적인 규제보다 훨씬 더 유의미할 수 있으며, 근로조건에 대한 국가의 일방적 개입보다는 사업 내 민주적이고 자율적인 근로조건 결정 시스템에 대한 선호도가 높아진다.

노동법에 의한 경직적인 규제보다는 좀 더 유연하고 탄력적인 자율규제 방식이 생산성 향상과 근로자의 만족도 제고에 더 긍정적 영향을 미칠 수 있다.

다. 고령화·저출산 등 인구구조의 변화

평균 기대여명이 높아지고 인구수는 줄어드는 인구구조의 변화(Demographischer Wandel)는 개인주의화라는 트렌드와 일정한 연결점을 가지고 있다. 특히 ‘생애주기에 따른 노동법’이 요구되는 것도 이러한 인구학적 변화를 반영한 것이라고 할 수 있다.

전체 생애주기를 고려했을 때 직원들의 연령이 높아지게 되면 차별이 없는 작업환경이나 조건을 창출하는 것이 중요한 과제가 된다. 물론 인구학적 변화와 관련하여 충분하지 않은 ‘일자리’라는 재화의 분배를 둘러싸고 나이든 자와 젊은 자의 갈등은 어느 정도는 이미 예정되어 있지만 이러한 갈등에 대한 법적 검토 시 고령자든 청년이든 연령으로 인하여 차별 받지 않도록 하는 차별금지법이 하나의 추가적인 기준으로 고려되어야

한다.

과거에는 직업에 대한 ‘자유’가 중시되었다면 앞으로는 ‘평등’이라는 기준이 점점 더 중요한 의미를 갖게 되며(조용만, 2003), 그러한 의미에서 직무급적 요소가 대폭 반영된 새로운 임금체계 개선 논의가 필수적이다. 적절한 임금비용과 고용유연성을 전제로 해야만 고령인력의 노동수요(정년연장)에 적절하게 대응할 수 있기 때문이다.

또한 우리 현실에서 당장 중요하게 고려되어야 할 것은 고령화가 급속도로 진전·확대되고 있음에도 사회안전망과 노인일자리 문제 등 국민들의 노후대비 능력이 미비하여 노인빈곤문제가 중대한 사회문제가 되고 있다는 점이다.

이에 대비하기 위해서는 고령자의 직장유지(직장안정) 또는 일자리 기회 및 노인일자리 확대를 통해 노인빈곤 문제를 예방해야 하지만, 특히 낮은 소득대체율을 가진 국민연금을 보완하기 위해서 퇴직연금제도를 통해 다층적 노후보장체계를 구축하는 것이 중요한 노동 및 사회정책이 되고 있다(박지순a, 12).

라. 세계화 - 지구적 경쟁체제하에서 생산입지로서의 경쟁력 유지 전략

노동세계와 관련하여 구조적 변화와 급진적인 사고의 전환을 강제하는 요인 중에서 오래되면서 지속적으로 영향을 미치는 주된 요인은 세계화(Globalisierung)라고 할 수 있다.

세계화의 의미에 대해서는 논자들마다 다르게 이해되고 사용되는 경우도 많지만, 대체로 과거보다 기업이 국경을 넘어 생산입지를 결정할 수 있게 되면서 지구적 경쟁압력이 현저히 증가한다는 말로 함축된다.

특히 생산입지의 결정에 대상 국가들의 노동법적 규제가 상당한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 세계화는 각국의 규제 및 노동법제도까지 경쟁 구도에 포섭하고 있다(박지순b, 79). 물론 국가 간 노동법질서의 경쟁이 근로자의 보호에 대한 권리를 해체시키는 것을 정당화한다고 할 수는 없지만, 우리나라의 노동법이 생산입지에 관한 기업 간 국제적 경쟁에서 장점으로 작용하는지 아니면 부정적 요소로 평가되는지 객관적 평가가 필

요하다.

세계화의 영향으로서 외국의 노동법제를 심도있게 이해하려는 노력(비교법적 연구)이 강화되었으며 이를 통해 법적 문제해결을 위한 다양한 법정책적 재료를 확보할 수 있다는 점과 함께, 우리 노동법에 대한 ‘이용자 편의성’을 높여야 한다는, 과거에는 생각하지 못했던 새로운 과제가 제시되었다는 점도 확인된다.

불명확하고 현실과 동떨어진 제도와 개념, 복잡하고 미로와 같은 규율 체계, 새로운 변화를 거부하고 전통적인 이념을 고수하는 낡은 제도, 다른 경쟁국가에 비하여 고비용 규제방식 등에 대한 입법적 개선은 우리 노동법질서의 경쟁력을 강화하기 위한 필수적인 전제조건이 되고 있다. 이러한 의미에서 일자리 유지 및 창출을 위한 규범적 조건, 노사관계의 역할을 세계화의 관점에서 재정립하고, 경쟁국가의 노동법제에 대한 비교 분석을 통한 경쟁요소를 분석할 필요가 있다.

3. 우리 노동법의 위기와 과제

가. 기업(노동력수요자)의 관점

기업 측에서는 경제환경(시장)의 불안정성 확대에 대응하여 기업경쟁력 강화를 위한 노동법제도의 혁신을 강조하고 있는 데 반하여, 구조조정 순환주기 단축과 그로 인한 근로자와의 갈등 고조, 기업의 해외생산 확대 및 생산기지 이전을 통한 경쟁력 강화 추진으로 노사갈등이 확대되고 있다는 점은 기업의 입장에서 큰 부담이 아닐 수 없다.

기업은 계속해서 핵심부문에 역량과 자원을 집중하고 주변 부문은 아웃소싱을 통해 비용을 절감하는 전략을 확대하고 있으며 그에 따라 파견과 기업 간 도급계약과 같은 유연화수단의 중요성이 증가하는가 하면, 그에 따른 하청회사 소속 근로자의 고용불안과 근로조건 격차 문제 등이 사회문제화하고 있다.

계약관계에 기초한 기업 간 네트워크화(외주화, 분업화)가 강화·확대되고 있는 결과로 사내하도급의 규제와 하도급근로자의 고용불안 해소

및 근로조건 개선 방안이 마련되어야 한다는 요구가 높아지고 있으며, 정치와 입법자는 다양한 취업형태에 대한 적절한 규제와 경쟁력있는 산업 입지의 보장이라는 복잡한 이해관계를 어떻게 조율할 것인지 큰 도전을 받고 있다.

현행 노동법은 임금지급을 근로시간에 엄격히 연계시키는 것을 전제로 하고 있으나, 엄격한 근로시간은 기업의 생산성 및 근로자의 동기부여에 부정적 효과를 미치므로 근로시간에 대한 유연성과 탄력성을 높이고 성과중심의 임금제도를 확산해야 한다는 요구가 점점 늘고 있다.

그중에서도 근로기준법의 경직적인 근로시간제도의 개선이 현재 가장 상정적인 노동법의 유연화 대상으로 떠오르고 있다. 19세기 노동법의 시작을 알렸던 근로시간 규제가 21세기 디지털시대의 가장 핵심이슈가 되는 아이러니를 경험하고 있는바, 여기서 주의해야 할 점은 유연근로시간제(자율근무제 확대, 근로시간저축계좌를 통한 총량규제방식 등)가 비단 기업만의 이해관계가 아니라 근로자에게도 그에 못지않은 수요가 있다는 점이다.

그 밖에도 인력운영의 유연성을 확보하기 위해 원직복지제도 중심의 해고제도를 금전보상제도로 완화해야 한다거나(김희성, 2015), 경영상 해고의 사유를 구체화함으로써 기업의 예견가능성을 높여야 한다는 주장도 제기된다(이승길·변양규, 2013).

또한 취업규칙의 변경제도가 가진 불명확성, 불안정성을 개선하여 경제상황에 맞게 근로조건을 유연하게 변경할 수 있도록 관련 제도나 절차를 개선해야 한다는 요구도 적지 않다(이정, 2009).

이와 같이 법적 안정성 제고 및 노사 간 갈등완화, 사회통합적 노동질서 형성을 위해 모호하고 넓은 노동규제를 개선하여 법률의 내용과 규율체계를 명확히 하고, 일부 내용은 최근 노동시장의 실태를 반영하여 현대화할 필요가 있다.

나. 노동 또는 노동력공급자의 측면

노동의 디지털화에 따른 이른바 플랫폼노동의 확산에 따라 자영업 기

반의 새로운 취업형태 비중이 증가하고 있지만, 근로기준법 중심의 현행 노동법제는 새로운 취업형태 종사자를 사각지대로 내몰고 있기 때문에 취업형태의 다양화에 대한 대응과 적절한 노동법적 보호 필요성이 제기된다.

플랫폼사업자는 노무제공자의 법적 지위를 개인사업자(프리랜서)로 보고 있고, 실제로 계약이나 정관에서도 이 점을 명시하고 있으나, 아직 플랫폼에 대한 법적 정의와 그 터잡은 노무제공방식의 정형화가 이뤄지고 있지 않기 때문에 개별 사례의 문제로 접근할 수밖에 없긴 하지만, 여러 사례에서 플랫폼사업자가 실제로는 직원을 채용하면서 형식만 개인사업자로 하는 이른바 위장자영업자인지 여부가 쟁점이 되고 있다.

특히 대면형 플랫폼노동의 경우 직접 직원을 채용하여 노무제공을 지시하는 경우와 개인사업자 방식으로 이용자에게 노무제공서비스를 중개하는 방식이 병존하는 경우도 있어 실제 노무제공방식은 매우 복잡한 양상을 보이기도 한다.

대법원 판례에 의하면 근로기준법상 근로자로 인정되려면 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하여야 하는데, 플랫폼노동자들은 플랫폼의 업무지시나 근무시간과 장소의 통제 없이 플랫폼이 중개한 이용자들의 업무위탁에 대하여 결과 또는 서비스를 제공하고 그에 대하여 보수를 얻게 되는데, 플랫폼노동자는 일반적으로 플랫폼사업자나 업무위탁자(이용자)에 대하여 ‘사용종속관계’가 없으므로 근로자성이 부정될 수 있다.

물론 노무제공자가 고용계약은 아니지만 특정 플랫폼과 직접 업무위탁 계약을 체결하여 그 플랫폼에 사실상 전속적으로 노무를 제공하는 경우에는 플랫폼과 노무제공자의 계약관계의 내용을 검토하여 근로자성이 인정될 수 있는지, 아니면 산재보험법상 특수형태근로종사자로서의 요건을 충족하는지 여부가 판단되어야 할 것이다.¹⁶⁴⁾

외국에서도 플랫폼노동자의 법적 지위(근로자성)를 둘러싼 분쟁이 다수 제기되어 법원의 판결이 내려지거나 당사자 간 화해로 종결되기도 하였는데, 대표적으로 영국의 Uber기사 소송과 미국에서 진행된 사건들이

164) 대법원 2018. 4. 26. 선고 2016두49372 판결 참조.

있다(박지순d). 아직 우리나라에서는 플랫폼노동 종사자의 수나 보수 등 근무조건에 대해서 조사와 분석이 본격적으로 이뤄지고 있지는 않지만 상당수의 종사자가 사실상 저소득 취업자로서 불안정한 노동에 종사하고 있으며, 특수형태근로종사자에 대한 노동법적 보호를 논의하기 시작한 지 20년 만에 그 성격을 달리하는 플랫폼 노동종사자까지 근로자와 자영업자의 사이에 놓여 사각지대화되고 있는 중간영역 취업자가 급격히 확대되고 있다.

노동법 및 사회법이 해결해야 할 중대한 과제는 (제조업 중심의) 구노동세계와 (디지털화 및 세계화로 대표되는) 신노동세계가 하나의 법제도 안에서 개념적으로나 시스템상 병존할 수 있도록 해야 한다는 점이며, 근로자-자영업자라는 엄격한 이분법적 구분으로는 다양한 방식으로 노동시장에 등장하는 전체 취업자들의 사회적 보호필요성 문제를 해결하기 어렵다.

다. 집단적 노사관계의 위기

근대 노동법제도의 중심에는 노동조합이 있었다. 노동조합은 사용자를 상대로 근로자들의 이해관계를 효율적으로 관철시키고 동시에 사회 전체의 발전(사회통합의 실현)을 위하여 국가기구에서 일정한 역할을 수행하기도 하면서 산업화과정에서 근로자의 근로조건 개선과 사회적·경제적 지위의 향상을 위하여 입법자(법률)와 함께 중요한 역할을 담당하였다(구체적 근로조건에 대한 실질적 입법자의 역할).

그러나 12% 수준의 낮은 노조 조직률과 정규직 중심의 노동조합으로 조직화되기 어려운 비정규직 고용형태의 확대로 인하여 근로조건 개선의 집단적, 통일적 결정시스템이 정상적으로 작동하지 않고 있다. 노동조합은 조직률의 저하 문제 외에도 정규직 근로자 중심의 기업별 노조의 경우 전체 근로자의 상당수를 차지하는 비정규직 근로자를 충분히 조직하지 못하고 있다는 구조적 문제에 직면하고 있으며, 노동조합이 없는 대다수의 중소기업은 사용자가 일방적으로 결정하는 취업규칙에 의하여 근로조건이 좌우되는 것이 현실이다.

따라서 전체 근로자를 포괄하는 노동조합의 근로조건 결정 가능성이 부재하다면, 법률이 정한 절차에 의하여 민주적으로 선출된 근로자대표가 사용자와 교섭을 통해 집단적 근로조건을 결정할 수 있는 권한을 가지는 것이 바람직하다.

나아가 디지털 기술의 비약적 발전에 따른 업무 환경의 혁신과 시장상황의 변화도 노사관계에 직접적인 영향을 미치고 있다. 기업과 근로자들이 협력적 파트너십을 통해 복잡한 시장 상황의 변화에 신속하게 대응할 수 있는 효과적인 의사결정 과정이 필요하며, 또한 4차 산업혁명은 디지털 플랫폼을 매개로 한 서비스경제가 확대되면서 사업 및 기업은 자신의 목적을 실현하기 위해 다양한 플랫폼노동자를 활용하고(박지순c), 이미 실무에서는 근로자와 프리랜서의 협업이 빈번하게 이뤄지고 있으므로 이러한 현상을 반영하여 근로자와 플랫폼노동자의 이해관계를 조율하거나 플랫폼노동자의 이해관계가 계약조건에 반영할 수 있는 집단적 소통채널도 필요하다.

이와 같이 전통적인 노동조합체제가 과연 디지털화, 개인주의화, 세계화라는 노동의 메가트렌드에 어떻게 적절하게 대응할 수 있는지 앞으로 계속해서 쟁점이 될 것이다.

제3절 플랫폼경제의 촉진과 취업형태의 변화에 따른 노동법의 대응 방안

1. 보호법인가, 계약법인가

현행 노동법이 취하고 있는 이분법적 적용방식, 이른바 all or nothing 프레임은 시대에 뒤떨어진 낡은 방식이 되고 있다. 최근에는 노동법의 사각지대에 놓여 있는 1인 자영업자에 대해서도 법적 규칙이 마련되어야 한다는 논의가 지배적이라고 할 수 있다. 다만, 그 대상과 보호범위를 둘러싸고 다양한 견해가 제시되고 있다.

이와 관련하여 현행 노동법의 보호범위가 지나치게 좁고, 노동현실의 변화를 제대로 반영하지 못한다는 지적은 오래전부터 제기되어 왔다. 전통적 의미에서 특수형태근로종사자(유사근로자, 준근로자)가 지속적으로 증가하고 있고 이들을 취업형태의 중간지대로서 적어도 노동법의 관점에서 그 고유성을 인정해야 한다는 것이 그 주된 논지이다.

현행 근로기준법이 그 탄생과 전개과정에서 제조업 중심의 획일적, 표준적 근로기준을 중심으로 규율하고 있다는 한계를 가지고 있어서 1인 자영업자에 대해서는 적용하기 어렵고, 고연봉전문직 근로자의 업무방식 과도 조화되지 못한다는 비판이 제기되었다.

all or nothing 프레임을 극복하기 위해서는 노동법의 다층화가 요청된다. 즉, 기존 근로자 중 근로기준법 적용이 부적절한 적용제외(Exemption) 범위를 현실화하고, 반대로 경제적 종속성을 가진 1인 자영업자를 위한 최소한의 보호가 도입되어야 한다. 한편, 일하는 방식이나 성격이 전혀 다른 플랫폼노동자를 위한 공정 계약조건의 마련도 현안이 되고 있다. 그 결과 일차적으로 어떤 입법 정책이 필요한지를 둘러싸고 논의가 전개되고 있다. 후자와 관련하여 두 가지 해법이 논의되고 있다.

먼저, 보호법적 해법이 제시된다. 플랫폼노동자를 포함하는 특수형태종사자(제3범주) 보호법을 우선적으로 입법화해야 한다는 견해이다. 유럽국가의 노동법에서 전통적으로 승인되어 온 유사근로자(특수형태근로종사자) 보호모델을 플랫폼노동자에게도 적용하는 방안이라고 할 수 있다.

특정의 업무위탁 사업주에게 경제적으로 종속되어 근로자와 비교할 만한 보호필요성을 가진 특수형태종사자에 대해서는 근로자(employee)가 아님을 전제로 경제법적 보호(계약의 공정성 및 자유경쟁의 보장)를 목표로 하되, 일부 노동법제도를 적용(예컨대 거래의 투명화 및 공정성 제고를 위한 조치, 휴식제도, 모성보호 등 사회정책적 필요성 등)하는 방안이다.

독일의 유사근로자에 대한 노동법의 일부 적용, 가내노동법(Heimarbeitsgesetz), 영국의 1997년 독립노동자(worker) 개념 도입, 스페인의 2007년 자영노동자법, 프랑스의 2016년 노동법전 개정 등이 참고될 수 있다.

이와 대비되는 방법론으로 계약법적 해법이 제시된다. 즉, 일하는 사람 기본법을 제정하여, 노무제공을 목적으로 하는 모든 취업자에게 적용하

자는 것이다. 역사적으로 19세기 공장법을 근대화하여 탄생한 근로기준법의 역사적 의의와 한계가 명확하다는 전제에서, 새로운 취업형태를 포괄하는 다수의 노무제공자를 위한 기본법(노무제공계약기본법) 제정을 통해 계약을 기초로 노무를 제공하는 모든 취업자에게 공통으로 적용되는 Ground Floor의 역할을 맡길 수 있다는 것이 그 기본구상이다. 근로기준법은 노무제공계약기본법 위에서 지금처럼 근로자를 대상으로 근로조건을 최저기준을 보장하는 역할을 담당한다.

이와 같은 계약법은 계약형태(취업형태)가 모호하거나 독립사업자로서의 실질을 갖춘 취업자도 계약상대방과 권리의무 관계를 명확히 할 수 있고, 최소한의 법적 보호(공정한 계약질서)를 실현할 수 있으며, 이를 통해 계약당사자(특히, 플랫폼사업자와 플랫폼노동자) 간의 신뢰와 공정한 협력 기반을 조성하고, 플랫폼을 이용하여 기존 법률을 우회하거나 회피하는 탈법행위를 방지할 수 있을 뿐만 아니라 다양한 취업형태를 고려하여 최대한 유연하고 자율적 규율 가능성을 보장할 수 있다는 점에서 장점이 있다.

2. 플랫폼노동자 등 노무제공자를 위한 법적 대응

노동법의 관점에서 취업형태별로 노무제공의 법적 구조를 분석하면, “① 근로관계(고용관계) - ② 고용에 ‘준’하는 노무제공자(도급계약 등에 기초한 자영사업자) - ③ 순수한 자영사업자”로 구분할 수 있다. 특히 플랫폼종사자의 경우 이와 같은 세 가지 유형이 모두 혼재하고 있다는 분석이 지배적이다. 입법정책적 관점에서는 이 중에서도 특히 ②에 해당하는 취업자들의 보호문제를 집중적으로 논의대상으로 삼으려는 경향을 보여주고 있다. 하지만, 향후 ③에 해당하는 취업자의 노무제공에 대해서도 일정한 규범적 토대를 갖출 것을 요구하는 견해도 적지 않다.

가. 근로자개념 확대론

먼저 위의 ①에 대해서는 현행 노동법의 보호체계가 당연히 유지된다.

다만, 고용관계를 발생시키는 사용종속성의 표지를 계속 적용해야 하는지 여부를 둘러싸고 논쟁이 있다. 특히 이에 관해서는 미국의 이른바 오분류 논쟁이 대표적인데, 경제적 종속성 기준을 강화하는 미국의 ABC테스트 및 캘리포니아의 AB-5법이 그 예라고 할 수 있다. 이 방식은 결과적으로 경제적 종속성을 가진 특수형태종사자도 고용관계로 편입시키는 효과를 갖는다. 이는 미국은 다른 유럽국가들과 달리 중간지대 노동법이 부재하다는 점과도 관련되어 있는 것으로 보인다.

우리 학계 일부에서도 위와 같은 맥락에서 근로기준법상 또는 노조법상 근로자개념의 확대를 통해 경제적으로 종속적인 취업집단(위의 ②에 해당하는 노무제공자)에게 노동법이 적용될 수 있도록 해야 한다는 주장이 제기된다. 그 이유로 경제적으로 종속된 자영업자의 수가 증가추세에 있고 보호필요성의 측면에서는 사용종속관계에서 노무를 제공하는 전통적인 근로자와 거의 차이가 없다는 점을 제시한다.

그러나 경제적 종속성을 가진 취업자를 근로자로 인정하여 노동법을 포괄적으로 확대적용하는 것은 현행법상으로는 물론이고 입법정책적으로도 무리라는 지적이 다수이다.¹⁶⁵⁾ 현행 노동법의 보호규정이 지향하는 목적은 근로자의 사용종속성의 완화 내지 그 위험으로부터의 보호에 있으며, 사용종속성이란 노동법의 질서기능을 구성하는 가장 핵심적인 요소라고 할 수 있다.

노동법의 적용확대는 다양한 니즈를 갖는 생계활동자를 전면적으로 그리고 근로자와 동일한 사회적 보호에 대한 필요성이 상대적으로 약한 취업자에 대해서도 사회적 보호 대상으로 삼게 되는 결과를 발생시키게 되는데, 이는 특히 노동 및 취업형태의 다양화라는 추세와도 부합하지 아니한다. 이러한 다양성은 노동법의 일괄적인 적용을 요구하는 것이 아니라 취업형태 및 보호수요의 다양성을 고려하여 현행 노동법을 차별화·다변화하는 방향으로 개선되어야 한다는 것이 다수의 견해로 보인다.

165) 이승욱(2014), 「노동법상 근로자·사용자 개념 확대를 둘러싼 쟁점과 입법적 과제」, 『노동법학』 제49호, 한국노동법학회, p.249, p.252 이하; 박지순(2013), 「고용 및 노동관계법의 주요 쟁점」, 『산업관계연구』 23(1), 한국고용노사관계학회, pp. 34~36.

나아가 경제적 종속성의 관점만을 가지고 노동법의 적용범위를 확대할 경우 이들을 다른 자영업자들과 구분하는 문제가 중대한 쟁점이 될 수 있으며, 구분의 경계가 모호할 경우 노동시장의 혼란과 갈등이 더욱 가중될 우려가 있다는 점도 지적된다. 더욱이 노동법의 적용확대는 그 보호수준의 하향화를 수반해야만 현실화될 수 있다는 점에서 기존 근로자에 대한 보호수준의 불공평성을 낳을 수 있다. 또한 경제적 종속성이 있는 취업자에게도 높은 수준의 노동법을 적용하는 시장에서는 높은 노동비용의 발생이 불가피하고 이는 일자리의 축소나 일자리의 해외이전을 초래할 수 있다는 부작용도 우려된다.

유럽에서는 여전히 사용종속성, 특히 사용자의 지휘명령권을 중심으로 하는 인적 종속성을 근로자성의 기본적 표지로 유지하고 있다. 물론 최근 독일 연방노동법원이 크라우드워커의 근로자성을 인정하는 판결¹⁶⁶⁾을 내린 바 있으나, 연방노동법원은 노동법 보호체계와 내용을 도외시키고 경제적 종속성기준에 의하여 근로자성을 판단하는 데는 동의하지 않는다. 독일의 크라우드워커 근로자성 판결은 지휘명령권(지시권)의 개념을 플랫폼노동자에 대하여 적용해 본 사례로, 지휘명령권 기준을 유지하면서 플랫폼노동자에 대한 지휘명령권 행사 기준을 판단한 사례로서 의미를 갖는다.

나. 고용에 준하는 노무제공자 보호 방안 - 새로운 중간영역의 형성과 확대¹⁶⁷⁾

②의 영역이 가장 논란이 되는 부분이다. ②와 같은 새로운 중간영역을 인정하고 그에 맞는 보호법체계를 마련하는 것이 지난 20년간 지속적으

166) BAG v. 1.12.2020 - 9 AZR 102/20 = NZA 2021, 552. 하급심 법원은 연방노동법원과 달리 판단하였다. 즉, 이 사건 플랫폼종사자의 경우 사용종속성이 없어 근로자성을 부인하였다. LAG München v.4.12.2019, NZA 2020, 316. 이 판결에 대한 자세한 소개는 유성재(2021), 「독일 연방노동법원의 크라우드워커 판결과 그 시사점」, 『노동법논총』 제52집, p.425 이하 참조.

167) 김형배·박지순(2004), 「근로자개념의 변천과 관련법의 적용」, 한국노동연구원 참조.

로 요구되어 왔다. 일부 성과가 없지도 않지만,¹⁶⁸⁾ 아직 일반화되지는 못하고 있다. 다만, 최근 대법원이 노조법의 적극적 해석을 통해 노조법상 근로자개념을 근기법상 근로자개념과 분리하여 경제적 종속성을 가진 취업자에게 근로3권(협약자율)을 보장함으로써 노동법상 근로자지위를 인정하는 판결을 내놓고 있어 적어도 노조법상 근로자로서 협약자율 방식으로 근로조건 개선 가능성을 열어 두긴 하였지만, 어디까지 노동3권이 보장되는 근로자인지는 여전히 불명확하다고 할 수 있다. 또한 종속성의 개념을 구별하여 근로기준법과 노조법상 근로자개념을 사법적 판단에 따라 달리할 경우 그로 인한 부작용도 상당할 것으로 우려된다.¹⁶⁹⁾ 무엇보다 사안별로 다르게 판단될 수 있어 법적 안정성이 훼손될 가능성이 높다.

이와 같은 이유로 유럽 등 일부 국가에서는 입법의 방식에 의하여 근로자와 자영업자 사이에 유사근로자, 준근로자와 같은 독립된 카테고리를 추가하여 노동법의 일부를 적용하고 있는바,¹⁷⁰⁾ 지금까지 이와 같은 중간 영역을 갖지 않았던 국가들에서도 입법정책적으로 근로자와 자영업자 사이에 중간영역을 인정할 것인지가 중요한 과제가 되고 있다.

즉, 진정한 자영업자와 구별되는 종속적 자영업자를 독자적인 보호집단으로 형성하는 것인데, 종래 유사근로자 개념을 가지고 있던 국가(독일, 오스트리아, 영국 등)들에서는 이 그룹을 확대할 것인지가 논의과제가 되고 있으며, 이와 같은 노동의 중간영역 또는 제3의 법적 형식에 찬성하는 견해가 늘고 있는 것으로 보인다.¹⁷¹⁾

제3의 카테고리를 도입하거나 기존 유사근로자를 확대하는 데 찬성하는 것은 이것이 소득활동 형태의 다양성을 더 잘 반영할 뿐만 아니라 그

168) 산업재해보상보험법에 특수형태근로종사자의 보험가입 근거가 도입되고, 최근에는 고용보험법과 산업안전보건법에도 유사한 보호방안이 도입된 바 있다.

169) 판례의 태도에 대한 비판적 분석으로는 김형배(2014), 「골프장캐디의 노동법상의 지위」, 『노동법포럼』 제13호, 노동법이론실무학회, pp.25~32; 김형배·박지순(2019), 『노동법강의』 제8판, p.32 이하 참조.

170) 대표적으로 ILO의 계약노동(contract labor), 독일의 유사근로자(Arbeitnehmerähnliche Personen).

171) Supiot-Report(Transformation of labour and future of labour law in Europe, 1999, Rn. 46): “Therefore there seems to be a clear need for an intermediate legal category between employee and entrepreneur.”

법률효과에 있어서도 실제 보호사유에 따라 더 강력하게 차별화할 수 있다는 점을 근거로 한다.

또한 이를 통해서 노무제공자와 기업은 상대적으로 더 정교하게 법적 형식을 구축해 나갈 수 있으며, 근로자와 자영업자의 이분법적 구조보다 노무제공자와 기업의 이해관계를 더욱 구체적으로 반영할 수 있게 된다는 장점이 있다.

이 그룹에 적용될 계약유형은 사용종속관계 없이(즉, 근로계약이 아니면서) 스스로(제3자의 채용 없이) 노무제공의무를 부담하고, 주로 어느 한 계약상대방(사업주)을 위하여 비교적 장기간 노무를 제공하는 것(이는 스스로 시장에 나서는 것이 아니라는 점)과 조화될 수 있는 것이어야 하며, 계약상의 보수가 어느 정도 소정의 범위 내에 있어야 특별한 보호규

〈표 9-2〉 영국의 독립노동자보호규정

법령		권리/보호	근로자	노무 제공자	자영업자
고용권법	제1장	근로조건 상세 서면·항목별 급여명세서 제공 청구권	○	○	×
	제2장	위법한 임금공제 금지 규정	○	○	×
	제4장A	공익제보자 보호(whistleblower protection)	○	○	△
	제8장A	유연근로를 요구할 수 있는 권리	○	×	×
	제9장	해고예고	○	×	×
	제10장 1절	불공정 해고를 당하지 않을 권리	○	×	×
	제10장 2절	해고보상금(2년 근속 이후)	○	×	×
노동조합법	단결권, 단체교섭권, 쟁의행위권	○	○	×	
최저임금법	법정 최저임금 수령권	○	○	×	
근로시간시행령	정기적 휴식(일간·주간)과 연차휴가권	○	○	×	
단시간·파견시행령	불이익처우를 받지 않을 권리	○	○	×	
고용관계법	징계 또는 고충 공청회에 참여할 수 있는 권리	○	○	×	
평등법	고용 및 계약 관계에서 차별받지 않을 권리	○	○	△	
산업안전보건법	건강, 안전, 복지를 보장받을 권리	○	○	○	

자료: 김근주(2017), 『영국·호주의 노무제공계약 규율체계 및 최근 동향』, 고용노동부 연구보고서, p.9 보완.

정이 개입될 수 있을 것이다.

독일이나 오스트리아의 경우에는 차별금지와 관련하여 자영적 소득활동자도 부분적으로 포함하는 입법이 있고, 계약상대방(사업주)이 직접 마련해 놓은 직장에서 활동하는 자영적 소득활동자에 대해서도 건강과 안전보호에 대한 규정이 적용되고 있다.

영국법에서는 예컨대 국가가 정한 최저임금과 비교적 완화된 근로시간 규정이 employee에 해당하지 아니하는 worker에게도 적용되며, 스페인 법에서는 이들 규정이 적용되지 않는 반면에 완화된 해고보호규정이 적용된다(표 9-2 참조).

그리고 독일, 영국, 스페인처럼 이와 같은 노무제공자에게 집단적인 규범계약(단체협약)의 체결 가능성을 열어 주는 것도 고려할 수 있다.

〈표 9-3〉 이탈리아의 종속, 준종속, 자영노동분류표

	종속노동	준종속노동	자영노동
징계권	○	×	×
시간의 구속	○	×	×
휴가사용권	○	×	×
모성보호	○	○	×
건강보호	○	×	×
기간의 조건 가능성	○ (법에서 정한 경우)	○ (의무)	○
관계의 조기 종료	○ 정당한 사유/이유	미수행 (inadempimento)	미수행 (inadempimento)
최저임금	○	×	×
사회보험 의무 가입	○	○	×
건강보험 의무 가입	○	○	×
원천징수	○	○	○
노동안전의무	○	○	×
위임법률 제231호 적용	○	○	×

자료: 박제성 외(2016), 『비임금근로자의 고용보험 적용에 관한 외국법제』, 고용노동부 위탁연구사업.

〈표 9-4〉 스페인 종속자영업자법(2007)의 내용

정의	주요 보호내용
특정 사업주(고객)를 위하여 상시적, 개인적, 직접적으로 영리 목적의 경제활동을 수행하는 자로서, 그 사업주로부터 수입의 75% 이상을 의존하는 경우 → TRADE	서면계약 작성 및 행정관청 신고 의무 단체협약 체결권(근로3권) 법정 연차휴가 계약해지 사유 규정, 부당한 계약해지에 대해서는 손해배상 청구권 인정 계약중지(휴직에 유사) 사유 명시 사회보험 가입

자료: 박제성 외, 『외국의 자영업자 사회법제연구』, 재구성.

다. 프리랜서를 포함한 보편적 보호 방안

크라우드워커(Crowdworker)의 경우 대체로 노동력에 대한 독립적인 처분가능성을 보유하고 있어 노동법적 보호필요성이 약하고, 또한 노무 제공의 자기결정권이 뚜렷하므로 그 일하는 방식이 노동법 규정과도 조화되기 어렵다는 점이 지적된다.

통상 크라우드워커에 대해서는 일반 민법 및 경제법이 적용되어 거래상의 불공정성을 방지하는 것이 일반적이다. 특히 약관규제법이 중요한 역할을 담당할 수 있다. 그렇지만 플랫폼이용에 관한 계약관계의 내용이 합리적이고 공정하게 형성될 수 있도록 일정한 원칙이나 규칙을 마련하는 것도 필요하다.

대체로 크라우드워커에 대한 법적 규율 방안에 대해서는 우리 정부가 마련한 일하는 사람을 위한 기본법 제정안(플랫폼 종사자 보호 및 지원에 관한 법률안, 이하 법률안이라 한다)과, 독일의 민간기업들의 자율규범인 Code of Conduct - 크라우드소싱/크라우드워킹을 위한 기본원칙이 그 대표적 사례라고 할 수 있다. 여기서는 그 내용을 소개한다.

1) 정부의 플랫폼 종사자 보호 및 지원 법률안

플랫폼 종사자 보호 법률안은 플랫폼 종사자의 기본적인 권익을 보호하고 공정한 계약관계를 확립하여 이들의 사회적 경제적 지위 향상을 도모하고, 온라인 플랫폼 산업의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

또한 플랫폼 운영자와 플랫폼 이용 사업자가 지켜야 할 사항 등을 규정하고, 플랫폼 종사자 보호 등에 관한 기본계획 수립 등 정부의 책무를 규정하고 있다.

법률안은 ‘온라인 플랫폼’을 “일하는 사람의 노무제공을 중개 또는 알선하기 위한 전자적 정보처리시스템”으로, ‘플랫폼 종사자’를 “계약의 명칭이나 형식에 관계없이 온라인 플랫폼을 통해 중개 또는 알선받은 일을 수행하기 위하여 다른 사람을 사용하지 않고 주로 자신의 노무를 제공하고 그 대가로 보수 등을 얻는 사람”으로 정의하고 있다. 또한 ‘플랫폼 운영자’는 “온라인 플랫폼을 이용하여 플랫폼 종사자의 노무제공을 중개 또는 알선하는 것을 업으로 하는 자”로, ‘플랫폼 이용 사업자’는 “플랫폼 종사자로부터 노무를 제공받아 사업을 영위하는 자”로 정의한다.

법률안은 다른 법률과의 관계에서, 플랫폼 종사자의 종사상 지위에 따라 관련 법률을 우선 적용하되, 이 법률을 적용하는 것이 플랫폼 종사자에게 유리한 경우 이 법이 적용된다고 규정하여 유리의 원칙을 규정하고 있다. 즉, 법률안에 따르면, 플랫폼 종사자의 종사상 지위가 근로자이면 노동관계법을, 사업자이면 공정거래관계법령이 적용하게 된다.

법률안의 주요 내용은 다음과 같다. ① 계약 당사자 간 관계에 관한 보호 규정으로서, 성별, 국적, 신앙, 정치적 신념 기타 사회적 신분에 따른 차별없이 동등하게 대우받을 권리(평등대우의 원칙)와, 자신의 개인 정보에 대하여 이를 철저히 보호받아야 할 권리(개인정보 보호)가 규정되어 있다. ② 계약 성립에 관한 보호 규정으로서 보수와 과업의 내용 등에 대하여 명확하고 간이하게 설명받을 권리(과업의 명확성), 일의 내용이나 수행방법이 위법하거나 사회상규에 반하는 경우 이를 거절할 권리(과업의 적법성)를 규정하고 있다. ③ 계약내용의 적정성에 관한 보호 규정으로 자유롭게 단체를 결성하고, 이를 통해 정당한 직업적 이해관계를 주장하고 관철할 수 있도록 결사의 자유를 보장하고, 과업수행 결과에 대한 평가 등에 있어 인격권 침해를 방지하며, 건강하고 안전하게 일할 수 있는 환경 및 조건을 확보하도록 하고 있다. ④ 계약 해지에 관한 보호 규정으로, 계약해지와 관련한 시기, 방법 등을 명확히 하도록 규정하였다.

한국노총과 민주노총 등 노동계는 정부의 플랫폼 종사자 보호법의 추

진을 강하게 비판하고 있다. 이 법률의 제정은 노동관계법상 근로자로 인정되어야 할 대다수 플랫폼노동자들이 최소한의 보호를 규정한 동 법률의 적용을 받게 될 수 있는바, 오분류의 위험성이 더욱 커진다고 비판하고 있다.¹⁷²⁾ 그렇지만 법률안은 특수형태종사자보호법이 아니고, 이 법이 시행되더라도 플랫폼 종사자가 근로기준법상 근로자성을 다투는 길을 막는 것이 아니라는 점에서 위 비판은 타당하지 않다.

2) 독일 Code of Conduct¹⁷³⁾

가) 작성 배경

독일 금속노조(IG Metall)와 일부 플랫폼기업이 채택하고 있는 Code of Conduct는 2014년 독일 플랫폼기업인 Testbirds가 주도하여 작성하였다. 당시 클라우드소싱에 대해서 세상에 널리 알려지기 전에 미디어와 노동조합 측에서 “클라우드소싱이 표준적 근로관계를 침식하고 있다.”든가, “클라우드소싱은 새로운 형태의 노동착취”라는 부정적 메시지를 제공하였다. Testbirds는 클라우드소싱의 장래성을 인식하고 클라우드소싱이라는 비즈니스모델에 대하여 긍정적 이미지를 홍보하기 위해 금속노조와 다른 플랫폼기업과 함께 Code of Conduct를 작성하였다.

나) 플랫폼종사자(클라우드워커)의 계약조건에 미친 영향

Code of Conduct에 참가하기 위하여는 그에 적합한 약관과 계약조건을 정비하여야 하므로, 이를 주관한 Testbirds 외의 플랫폼기업에 대해서도 Code of Conduct가 어느 정도 영향을 미치고 있다고 평가된다. 예컨대 클라우드워커가 스스로 업무를 수행할 것인지 여부를 선택할 자유를 박탈하는 것, 평가가 낮은 자를 업무에 참가할 수 없도록 하는 것, 과거에 잘못이 있는 경우에는 업무 참가가 제한된다는 것 등은 Code of Conduct가 권장하지 않는다.

172) 신인수(2021), 「플랫폼노동자 권리보장」, 플랫폼노동자 권리보장을 위한 입법방안 토론회 자료집, 강은미 의원실, 민주노총. p.23.

173) C:/Users/user/Downloads/Code_of_Conduct_DE%20(3).pdf

다) 노동조합과 장래 협약체결 가능성

Testbirds는 협약체결에 상당히 적극적인 태도를 취하고 있으며, IG Metall과 그 밖의 플랫폼 사업자들 사이에 협약체결 가능성을 협의하고 있다. 다만, 이를 위해서는 몇 가지 조건의 정비와 과제의 극복이 필요하다는 인식이다. 예컨대 협약관할의 문제로, 어느 기업이 클라우드소싱에 해당하여 협약의 규율대상이 되는지 명확히 할 필요가 있다. 또한 플랫폼에 등록된 워커가 독일 국내뿐만 아니라 다수의 국가에 산재해 있다는 점도 고려대상이다.

독일 Code of Conduct의 내용

1. 서 문

디지털화는 우리 사회 전반에 그리고 특히 노동세계에 대하여 큰 영향을 미치고 있다. 새로운 취업모델이 등장하고 개별 취업자들에게뿐만 아니라 사용자들과 노동사회제도에 대해서도 영향을 미치고 변화시키는 협업 형태가 등장하고 있다. 프로젝트와 과업을 전 세계의 인터넷 커뮤니티에 아웃소싱하는 클라우드소싱은 이러한 발전의 결과이다. 최근에는 이러한 새로운 노동형태가 점점 더 대중화되고 있으며, 이제는 노동세계와 사회의 확고한 구성부분을 만들어낼 수 있었다.

2. 클라우드워킹의 정의

클라우드워킹이라는 용어에는 데이터 처리와 텍스트생성에서 소프트웨어 테스트 및 POS에서의 모바일 클라우드소싱에 이르기까지 다양한 업무 활동이 포함된다. 이 모든 활동에 대해서 공통점은 그 업무활동이 온라인 플랫폼 또는 모바일 애플리케이션을 통해 수행되며, 이들은 주로 중개자 역할을 한다는 점이다. Durward, Leimeister 및 Blohm에 따르면 클라우드워킹은 정의되지 않은 다수의 사람들이 개방된 호출을 매개로 디지털 상품을 생산하는 디지털 업무활동 형태를 의미한다. 클라우드워킹은 일반적

으로 프리랜서 작업 또는 독립 기업가에 대해서 적용되는 것과 동일한 법적 규정의 적용을 받으며, 계속적이고 사회보험 가입의무가 있는 근로관계를 성립시키지 않는다. 많은 국가에서 크라우드워킹은 주로 부업 또는 파트타임으로 수행되며, 일부 크라우드워커는 이러한 취업유형을 주요 소득원으로 활용할 수 있다. 재정적 요인 외에도 재미와 학습효과, 취미 또는 이타적인 이유 등의 동기부여 요소들이 이와 같은 활동을 추구하는 데 중요한 역할을 한다. 크라우드워킹은 높은 수준의 유연성을 특징으로 하며 대체로 자발적인 활동이다. 크라우드워커는 주문을 수락할지 여부를 언제든지 스스로 결정할 수 있다. 보통 크라우드워커는 시간배분에 대해서도 광범위한 자유를 향유한다. 한편, 주문(제안)은 시장을 통해 결정되기 때문에 플랫폼 운영자에 의한 어떠한 주문보장도 존재하지 않는다.

3. Code of Conduct의 목적

Code of Conduct는 선도적인 크라우드워킹 제공 업체가 자체적으로 정한 일련의 규칙이다. 크라우드테스팅 서비스 제공 업체인 Testbirds의 주도로 만들어졌으며 계속해서 발전하고 있다.

Code of Conduct의 목표는 입법을 보완하여 유료 크라우드작업의 범주 내에서 자신의 거래행위에 대해 일반적으로 적용 가능한 지침을 만들고, 플랫폼 운영자와 크라우드워커 사이에 서로 신뢰할 수 있고 공정한 기반을 만들어내는 데 있다. 구체적인 협력 내용과 관련하여 여전히 모호한 부분이 있다. 특히 법적 관점에서 그리고 크라우드워커에 대한 플랫폼의 기업가적 책임과 관련하여 그러하다. 그만큼 Code of Conduct는 가이드 역할을 하고 크라우드워킹을 현대적인 노동으로서 관련된 모든 사람을 위한 윈-윈 상황을 만들고 이와 같은 새로운 취업형태의 잠재력을 최대한 활용하는 데 기여해야 한다.

4. 적용범위

Code of Conduct에 서명한 기업(2017년 10월 현재 Testbirds, clickworker, content.de, Crowd Guru, Streetspotr, werdenktwas, 24Insights, Bugfin-

ders, DeutscherCrowdsourcing Verband 등이 서명)은 서술된 기본원칙을 존중하고 기업내부뿐만 아니라 제3자와의 거래에서 이를 촉진해야 할 의무를 부담한다. 예를 들어 입법과 같이 외부사정이 변경되거나 사안이 바뀌면 Code of Conduct의 회원은 이 규칙들이 어떻게 변경되어야 하는지 의견을 제시한다. 서명한 기업들은 정치, 학계, 노동조합이나 사회단체와 의견 교류 시 스스로 의무를 부담하는 플랫폼의 대변자로 인식한다. Code of Conduct는 자발적이고 스스로 부과하는 의무이기 때문에 서명한 기업 외부에 대해서는 유효하지 않다. 그러나 관심있는 모든 기업이 참여할 수 있다.

5. Code of Conduct의 원칙들

가. 법률에 합치하는 과업

모든 서명기업은 불법, 명예 훼손, 사기, 국민을 선동하거나 폭력을 미화하거나 반헌법적 콘텐츠를 가진 그 어떠한 프로젝트도 크라우드워커에게 제안하지 아니할 의무를 부담한다. 또한 과업을 할당할 때 디지털 콘텐츠 소비에 관한 자발적 검열(FSK) 표시를 검토하고 표시해야 한다. 플랫폼은 업무위탁 및 과업이 합법적인지 여부를 정기적으로 검토해야 할 의무를 가진다.

나. 법적 조건에 대한 설명

Code of Conduct의 회원은 크라우드워커에게 법적, 특히 세무관련 규정과 그 업무내용에 기초가 되는 규칙을 알려야 한다. 기업이 법률 자문을 제공할 권한이 없는 경우에는 크라우드워커에게 그들의 개인적 상황과 법률 및 세무관련 사항에 관한 현행 법적 상황에 따라 독립적으로 문제를 처리해야 한다는 점을 알려야 한다.

다. 공정한 보상

Code of Conduct의 회원은 크라우드워커에게 업무의 가치에 대하여

공정하고 적절한 보수를 지급하거나, 같은 내용을 각 고객에게 권고한다. 수수료는 일반적으로 프로젝트 기반으로 지급된다. 보수의 계산은 플랫폼 운영자가 지식과 양심에 따라 최선을 다해 수행하며, 과제의 복잡성, 필요한 자격, 지역시장 사정, 현지 임금 기준 및 예상되는 소요 시간과 같은 요소를 함께 고려한다.

만족스럽게 과업을 이행한 경우 크라우드워커가 어느 정도 보상을 받을 것인지 지급할 금액을 사전에 명확하게 알려야 한다. 지급조건, 특히 기한 및 지급주기는 공개해야 하며 보수는 고객이 지체없이 신속하게 지급해야 한다. 최소 한 달에 한 번 이상의 보수지급이 플랫폼운영자에 의하여 보장되어야 한다. 자선 또는 비영리 단체를 위한 프로보노 프로젝트를 수행할 경우 크라우드워커에게 사전에 알려야 한다.

어떤 경우에도 크라우드워커가 주문을 받을 목적으로 수수료를 납부하도록 해서는 아니 된다.

라. 동기부여 및 양질의 노동

아날로그 작업 세계에서 좋은 작업을 특징 짓는 대부분의 측면은 디지털 세계에서든 타당성을 가질 수 있다. 예를 들어 ‘인정’과 ‘재미’는 쾌적한 작업환경과 작업을 더 쉽게 할 수 있도록 하는 가용 자원 등과 마찬가지로 중요한 의미를 갖는다. Code of Conduct 회원은 다음과 같은 방법으로 이를 고려한다. 온라인 플랫폼의 형태로 가능한 한 이용자 친화적이고 직관적인 작업환경을 만들고 직접 연락 가능성을 지원한다. 또한 동기 부여 및 성취 측면에서 크라우드워커의 기대를 충족할 수 있도록 필요한 조치를 마련한다. 그 예는 다음과 같다: 경험포인트, 배지; 대가 및 포상; FAQ, How-To 및 포럼; 교육 기회(e-learning, leadership-boards).

마. 상호 존중의 거래

플랫폼, 고객 및 크라우드워커 간의 관계는 신뢰, 정직, 개방성 및 상호 존중을 기반으로 한다. 클라이언트와 크라우드워커 사이의 중개자로서 플랫폼은 양측의 이익을 존중하고 고려할 책임을 인식한다.

클라우드소싱 기업은 자신의 중개 기능을 양심적으로 수행하고, 거래 과정에서 위의 가치들을 존중할 의무를 부담한다.

바. 명확한 과업의 정의와 적절한 시간계획

클라우드워커의 작업은 명확하고 정확하게 정의되어야 한다. 업무인수자는 프로젝트 참여 및 이를 성과있게 완수하기 위하여 필요한 모든 내용적, 시간적 기준을 자세하게 설명받아야 한다. 프로젝트에 대한 설명은 수행할 작업의 인수 및 그 대가지급에 대한 기초가 된다.

클라우드소싱 기업은 중개자로서 고객의 시간과 일정에 대한 요구를 고려하고, 동시에 주문이 항상 현실에 맞게 계획되도록 함으로써 클라우드워커가 작업을 완료할 수 있는 충분한 시간이 확보되도록 한다. 클라우드소싱 기업이 아닌 고객이 직접 클라우드워커에게 주문하는 경우 클라우드소싱 기업은 작업의 명확한 정의 및 적절한 시간계획에 대해 자문한다.

사. 자유와 유연성

클라우드워킹은 자발적이며 높은 수준의 유연성을 특징으로 한다. 종종 업무는 시간 및 장소에 무관하게 광범위한 범위에서 자유롭게 수행될 수도 있다. 클라우드워커를 플랫폼에 장기간 구속하는 것은 존재하지 않는다. 클라우드워커는 프로젝트에 관한 설명을 근거로 주문을 수락할지 여부를 독립적으로 결정한다. 제시된 프로젝트를 거절하더라도 어떤 부정적 영향이나 결과가 발생해서는 안 되며, 플랫폼이 클라우드워커에게 압력을 가하는 것도 허용되지 않는다.

아. 건설적인 환류와 개방적 소통

클라우드워커는 원격으로 작업하기 때문에 클라이언트 또는 중개자가 진행 중인 프로젝트에 대한 질문에 답변할 수 있도록 대비한다. Code of Conduct 회원은 클라우드워커에게 최대한의 지원과 기술적 뒷받침을 즉시 제공할 의무를 부담하고, 작업을 가장 잘 수행하는 방법에 대한 피드

백을 제공하고 개선 사항을 제안한다. 이를 위해서는 당사자 간의 개방적이고 솔직한 의사 소통이 필수적이다.

자. 사전에 정해진 수취절차 및 사후작업(하자보수)

완성된 업무의 수취절차는 서면으로 정해져 있어야 하며, 클라우드워커에게 이해될 수 있고 투명하게 설명되어야 한다. 수취기간(업무수행기간)은 사전에 플랫폼기업 측에서 협의해야 한다. 프로젝트의 거절은 클라우드워커의 고의나 중과실이 없는 한 그 이유가 설명되어야 한다.

사후작업의 가능성은 프로젝트의 특수성에 반하지 않는 한 원칙적으로 보장되어야 한다.

모든 플랫폼은 클라우드워커의 이의제기에 대하여 공정하고 중립적인 절차를 보장해야 한다.

차. 정보보호 및 사적 영역

클라우드워커의 사생활보호는 가장 중요한 우선적 권리에 해당한다. 특히 인적사항이나 연락처와 같은 개인정보가 그에 해당한다. 또한 고객의 모든 정보도 엄격하게 비밀을 유지하여야 한다. 클라우드소싱 제공자는 클라우드워커의 개인정보를 사전에 서면에 의한 동의 없이 또는 중대한 이유 없이 제3자에게 교부해서는 안 된다.

3. 소 결

과거에는 노동법이라는 강력한 보호규제를 회피하기 위해 고용을 대신하는 도급이나 위임에 기초한 새로운 취업형태 방식을 선호했으며, 취업형태의 다양화를 “탈노동법화”로 이해하였다.

그러나 근로계약으로 제한된 계약형식을 벗어나 다양한 계약유형을 기반으로 취업활동을 전개하는 것이 현대적 노동시장의 새로운 현상임을 고려하면 근로계약 특유의 사용종속관계를 전제로 하는 노동법을 이와 같은 취업활동에 전면 적용하는 것은 맞지도 않고 바람직하지도 아니

하다.

근로자에 대한 보호필요성과 보호내용은 사용종속성을 전제로 하므로 다양한 종속성을 전제로 하는 취업형태에 대하여 노동법의 보호를 확대하기 위해서는 필연적으로 노동법의 다양화, 구체적으로는 노동법적 보호의 차별화가 함께 수반되어야 한다.

독일에서는 2014년 1월 23일 “현대 노동세계의 변화와 그에 따른 안정적 근로조건 - 노동법은 누구를 무엇으로부터 보호하는가?”라는 주제로 제1회 독일 노동법학회(Arbeitsrechtstag)가 개최되었는데, 그 핵심 이슈의 하나는 “one size fits all?”로 요약되었다. 여기서 흥미로운 것은 기업가와 유사한 근로자에 대해서도 차별화된 노동법의 적용이 필요하지 않은가라는 문제제기라고 할 수 있다.

특히 근로자를 직접 지휘감독하는 관리감독자뿐만 아니라 단체협약이 정한 협약요율을 초과하는 고소득 근로자가 주요 타깃이다. 이를 통해 소득수준을 기준으로 하는 노동법 적용의 차별화가 점점 더 강한 의미를 갖는 경향임을 알 수 있다.¹⁷⁴⁾

분명한 것은 현행 노동법의 구조적 문제, 즉 (물론 극히 일부의 적용제외규정이 있긴 하지만) 여전히 존재하는 all or nothing 구조로는 더 이상 변화하고 있는 현대 노동시장의 다양성을 제대로 반영할 수 없다는 점이다. ‘비근로자’가 늘었다고 해서 이들에 대해서 노동법 등의 적용을 완전 배제하는 것도 바람직하지 아니한 사회문제를 낳을 수 있다는 현실을 경험하고 있으며, 반대로 형식적으로 고용계약을 체결하였다고 해서 현행의 노동법을 전부 적용하는 것이 타당한지도 의문시된다는 점에서 새로운 전략이 필요하다.

이와 함께 ‘고용’에 준하는 노무제공자의 유형에 대해서는 노무제공자에게 필요한 노동법제도 확대 적용의 필요성이 제기된다. 하지만 각 직역별로 사회적 보호필요성의 내용과 그 요건이 상이하다는 점이 문제로 지

174) Bepler 교수와 Lunk 교수의 주제발표 제목은 “Begrenzung des Arbeitsverhältnisses”(근로관계의 범위의 제한) “One size fits all - brauchen wir ein abgestuftes Arbeitsrecht für „unternehmerähnliche Beschäftigte?”(기업가에 유사한 종업원에 대한 차별화된 노동법이 필요한가?)이다.

적된다. 직역별로, 노무제공의 방식에 따라 보호의 니즈가 다르기 때문이다. 특히 중간지대의 범위가 확대되고 플랫폼노동이 확산되면서 어느 정도 보호필요성이 인정되는 직종/분야에 공통적인 사회적 보호내용을 확정하는 것이 점점 어려운 과제가 되고 있다. 따라서 비교법적 연구와 함께 경험·실증적 분석이 필요하다. 어느 정도 공통적인 보호내용이 확정 되려면 독일의 Code of Conduct처럼 업종이나 직역별로 자율적으로 규칙을 만들어 시행하고 이를 통해 어느 정도 보편적 관행을 형성하는 것도 방법이라고 생각된다. 이 과정에서 노총 등 노동계도 행동규칙을 마련하는 데 함께 공동으로 노력할 필요가 있다. 그러한 이유에서 위에서 소개한 독일의 사례는 좋은 선례가 될 수 있을 것으로 보인다.

제4절 노동법의 현대화, 낡은 노동법의 개선

1. 모호하고 비현실적인 규정의 개선

현행 노동법이 위에서 본 메가트렌드를 반영한 사회경제적 환경변화와 조화될 수 없는 중대한 문제에 관하여 몇 가지 사례를 예시한다.

가. 통상임금

먼저 통상임금 사례이다. 통상임금 사건에서는 임금체계와 임금구성의 불합리성도 큰 문제였지만 법률이 어디까지 강행성을 근거로 노사의 자율적 결정을 배제할 수 있는지도 중요한 논점이었다. 임금체계와 구조는 점점 더 자율화, 변화화되고 있어 국가가 직접 개입할 수 있는 여지가 축소되어 가고 있다. 획일적 기준을 정하여 당사자의 자율적 결정을 무효화하는 것은 이러한 변화와 부합하지 않는다. 물론 당사자가 기준임금에 대하여 아무런 결정이 없는 경우에는 그 산정기준이 마련되어야 할 필요도 있다. 따라서 대법원판결을 토대로 통상임금의 범위와 대상을 구체화하

여 규정하되, 노사합의가 있는 경우 그 합의가 우선한다는 점을 인정할 필요가 있다. 통상임금의 범위를 구체화하더라도 각 기업별로 다양한 임금구성을 가지고 있으므로 일률적으로 규율하는 데 한계가 있기 때문에 결국 노사합의의 우선적 지위를 인정하지 않는다면 법적 분쟁은 계속될 것이기 때문이다(김영문, 2013).

나. 평균임금 및 임금개념

평균임금 및 임금개념의 문제도 복잡하다. 과거에도 평균임금의 산정 범위, 산정기간, 제외임금 등과 관련하여 많은 쟁점이 있었지만, 최근 경영성과급 등 성과배분적 보수체계가 확산됨에 따라 임금체계와 평균임금 제도의 개선방향이 전반적으로 재검토되어야 한다는 주장이 늘고 있다(최과라, 2015).

오늘날 많은 기업들은 경영실적에 연동하여 예컨대 영업이익의 일정 비율을 재원으로 하여 이를 배분하는 형태의 경영성과급 내지 경영성과가 목표치를 달성한 경우 이에 대한 성과를 배분하는 형태의 경영성과급 제도를 도입하여 활용하고 있다.¹⁷⁵⁾ 이와 같은 형태의 경영성과급은 통상적으로 근로계약 내지 연봉계약 등에 따른 기본급(고정급) 형태의 급여에 더하여 임금보충적 성격으로 지급되는 경우가 많다. 이러한 형태의 경영성과급은 노무제공에 대한 직접적 관련성을 가진 반대급부라고 보기 어렵다.¹⁷⁶⁾

기업의 경영실적에 연동하여 지급되거나 경영성과를 달성한 경우에 지급되는 경영성과급은 기본급 내지 고정급 형태의 주된 보수약정에 더하여 단순히 근로자의 재산형성을 위한 임금보충적 성격으로서의 성과배분에 해당하는 경우도 적지 않다. 이러한 의미의 경영성과급은 근로관계의 유지에 대한 광의의 보상이라는 특별한 목적을 가진 금품으로서 이를 근

175) 예컨대 기업 전체의 경영성과에 따라 지급되는 PS(Profit Sharing, 초과이익 분배금), 기업 내 조직별 성과평가 등에 따라 지급되는 PI(Productivity Incentive, 생산성 인센티브) 등을 들 수 있다.

176) 이에 관하여 자세한 내용은 박지순·이진규(2020), 「경영성과급의 임금성에 관한 연구」, 『노동법논총』 제49집, p.165 이하 참조.

로 자체에 대한 대가로 볼 수 없어 원칙적으로 근로기준법상 임금성을 가진다고 보기 어렵다. 더욱이 이를 평균임금 산정에 포함되는 임금으로 인정하게 되면 그로 인해 불합리하고 불공정한 임금계산이 뒤따르게 된다는 점도 고려해야 한다.

다. 파견과 도급의 구별

파견과 도급의 구별 문제도 지속적인 쟁점이다. 파견과 도급의 구별 문제도 법적 불명확성에 기인하는바, 양자의 구별이 규범적 논리, 즉 사업주(하청업체)의 노동법적 책임 부담능력을 토대로 이뤄지기보다는 사실적·경제적 논리에 따라 판단되는 사례가 적지 아니하기 때문이다(박지순e).

파견법은 근로자파견의 구체적인 판단기준이나 추정규정을 두고 있지 않다. 그 때문에 대법원이 협력업체 소속 근로자와 제3자인 원청 사이에 직접 고용관계를 성립시키기 위한 근로자파견의 성립요건과 그 판단기준을 정하고 이를 토대로 파견과 도급을 구별하고 있으나, 대법원이 제시한 판단기준이 실제로 근로자파견 판단구조에서 어떠한 의미를 갖는지, 각 요소의 상호관계 및 개별 요소의 구체적인 판단기준이 무엇인지 구체적인 제시가 없으며, 그 때문에 사안별로 판단결과가 달라지는 사례도 적지 않다.

특히 파견법의 법률효과(사용사업주의 직접고용의무)를 고려하면 근로자파견 개념을 제한적으로 해석하는 것이 헌법상의 요청에 부합한다. 그런데 대법원은 애초 제조업의 직접생산공정에서 같은 업무를 원청 소속 근로자와 협력업체 소속 근로자가 공동으로 작업한 사례에 대하여 근로자파견을 인정한 후 이른바 간접공정업무나, 비제조 업무에 대해서도 근로자파견을 인정하는 경우가 늘고 있다. 이는 근로자파견과 그 밖의 법률관계를 구별하기 위해 대법원이 제시한 판단기준이 지나치게 넓게 형성되어 있는 데서 기인하는 것으로 보인다. 기업은 경쟁력을 높이기 위하여 다수의 협력업체와 네트워크를 형성하고 있는 것이 현실이다. 파견법은 이와 같은 기업의 대응이 명백히 파견법을 회피하기 위한 것인 때에 한하

여 적용되어야 한다. 한편, 반복되는 불법과건 논란에서 벗어나려면 국제적 추세에 발맞춰 과건대상업무 범위를 확대하는 입법적 개선이 뒤따라야 한다.

라. 취업규칙 변경

취업규칙 변경 절차에 관한 문제도 검토가 필요하다. 정년연장에 따른 임금피크제 도입, 공공기관의 성과연봉제 도입과 관련하여 취업규칙 변경제도의 문제점이 다수 제기되고 있기 때문이다. 현행 근로기준법은 취업규칙의 불이익 변경 시 근로자과반수의 동의가 필요하다고 규정하고 있으나 불이익 변경의 의미가 모호하고, 법리적 관점에서 과반수노조 또는 근로자과반수의 의사가 다른 나머지 근로자에게 구속력을 발생시키는 근거가 분명하지 않으며, 대법원이 근로자 측 동의가 없음에도 사회통념상 합리성이 있으면 예외적으로 변경의 효력을 인정하는 태도 등 여러 문제점이 제기되고 있다.

여기에 대법원은 최근 취업규칙 불이익 변경에 대한 근로자집단의 동의가 있더라도 그 결과 불이익을 입게 되는 근로자의 개별적 동의가 있어야 한다는 새로운 판례를 내놓음으로써, 사실상 취업규칙의 집단적·통일적 근로조건 결정 기능을 무력화시키고 있다는 비판이 있다.

이러한 문제를 해소하는 방안으로 전체 종업원에 의하여 선출된 근로자대표와 사용자의 교섭에 의한 근로조건 결정시스템으로 변경하는 것도 중요한 과제라고 할 수 있다.¹⁷⁷⁾ 이와 함께 근로기준법상 근로자대표제도를 개선하여 민주적인 선출규정을 두고 근로자대표의 권한과 의무, 서면 합의의 효력 등 불명확한 규범적 내용을 명확히 하는 것도 중요하다.

177) 김훈·박종희·김정우(2011), 『종업원대표제도 개선방안 연구』, 한국노동연구원; 유일호(2013. 4.), 『종업원대표제도 구축방안에 관한 연구』, 『노동연구』 제25집, 고려대 노동문제연구소 참조.

2. 새로운 노동방식과 근로시간법제의 개선

가. 노동 4.0과 새로운 노동방식의 전개

위에서 지적한 것처럼 4차 산업혁명의 전개로 근로자들에게 시간적, 공간적 유연성이 창출되고 있으며 앞으로 더욱 확대될 것으로 예상된다.

근로자는 스마트기기를 활용해 공간적, 시간적 자유를 향유할 수 있으며(anytime & anyplace), 정보통신기술 설비와 스마트기기의 도움으로 자택에서 생산과정에 개입할 수 있고, 출퇴근에 의한 시간손실을 최소화할 수 있다. 반대로 회사와 근로자가 스마트기기에 의해 상시 연결(always & everywhere)됨으로써 업무와 사적 생활의 경계가 무너지며 따라 발생할 수 있는 부작용에 대해서도 주의를 기울여야 한다는 문제에 직면하게 된다.

근로시간과 장소의 규정은 사업장 내 근로자들의 업무 조직뿐만 아니라 근로자들의 일상생활과 사회적 활동에 대해서도 상당한 영향을 미치고 있다. 사용자 측은 사업장의 수요를 더 적절하게 반영할 수 있도록 근로시간법이 근로시간 편성에 대해 좀 더 개방적으로 규율해야 한다고 주장하는 데 반하여 근로자 및 노동조합 측은 퇴근 후 연결금지, 초과근로시간의 엄격한 규제 등을 주장한다.

근로자에게 기업의 유연성에 대한 수요 증대, (비자발적) 초과근로시간, 회사와의 지속적인 연결 가능성, 연차휴가 미사용, 빈번하게 이뤄지는 휴일근로 등이 위험요인으로 등장하고, 반면 근로시간에 대한 자기결정권 확대, 일과 생활(직업과 사적 생활)의 조화에 대한 관심 확대 등은 기회요인으로 들 수 있다.

이와 같이 근로시간제도 개선의 기본적 문제인식은 근로자의 건강보호에 유의하면서 기업과 근로자의 유연성에 대한 이익의 균형을 어떻게 찾을 것인가, 근로자 개인에게 근무시간 결정에 관한 자유를 얼마나 확대할 것인가, 근로자들 간 서로 다른 기대와 수요를 어떻게 조정할 것인가로 모아진다.

나. 근로시간 규제 방식의 혁신 필요성

노동의 디지털화는 근로시간의 획일적, 경직적 운영과 충돌하며, 무엇보다 1일 8시간이라는 규제가 쟁점이 되고 있다.

이미 유럽연합 입법지침(Art. 6 RL 2003/88/EG)은 1주 48시간이라는 최대 상한 근로시간의 범위만을 규제하고 있을 뿐 1일 근로시간에 대한 상한을 규제하고 있지 않으며, 대신 1일(24시간) 내 최소 연속 11시간의 휴식시간을 보장하는 규제방식을 도입한 지 오래되었다.

기업으로서는 유연근무시간제도의 만족도가 높지 않은 상태에서 1일 8시간의 근로시간 상한을 해제함으로써 경제적 수요에 더욱 부합하는 근로시간 편성이 가능할 뿐만 아니라 근로자로서도 근로시간 편성의 유연성을 활용할 수 있을 것이다.

우리의 경우를 예로 들면 1주 40시간의 원칙을 지킨다는 전제하에 1주 4일제 근무도 가능할 수 있다. 이렇게 되면 1주에 3일의 자유시간을 확보할 수 있게 된다.¹⁷⁸⁾ 임신부나 연소자의 경우에도 건강상의 이유로 1일 근로시간의 상한이 준수되어야 함은 물론이다.¹⁷⁹⁾

특히 최근에는 노동계를 중심으로 1일 최소휴식시간제(근무일 간 인터벌 제도)를 도입하자는 요구가 늘고 있지만, 엄격한 근로시간 상한과 최소휴식시간제가 함께 작동하는 규제방식은 시간적으로 유연한 업무수행을 어렵게 만들 수 있으며, 이러한 이유에서 1일 근로시간 상한제를 폐기하고 대신 1일 최소연속 휴식시간제를 도입한다면 합리적인 해법이 될 수 있을 것이다.

노동세계의 변화, 특히 4차 산업혁명이 촉진시키는 노동방식의 변화는 근로시간 편성의 유연성을 보장하는 새로운 근로시간규제방식이 필요하다는 것은 부인할 수 없는 명제가 되고 있다. 새로운 규제방식이란 근로자의 개인적 수요(요구사항)를 반영하고, 기업주의 유연한 생산 및 작업공정

178) Positionspapier der BDA(Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) zur "Digitalisierung von Wirtschaft und Arbeitswelt", 2015. 5.

179) Schaub/Vogelsang, Arbeitsrechts-Handbuch. 16.Aufl., C.H.Beck, 2015, §160 Rn. 19ff.

을 고려해야 하는바, 구체적으로 근로자와 사용자가 자율적으로 혁신적인 근로시간모형을 만들어낼 수 있도록 더 많은 권한을 부여해야 한다.

다만, 근로시간과 휴식 모델은 개별적인 것이 아니라 단체적, 조직적 성격을 가지고 있으므로 단체협약 당사자 또는 적어도 근로자 대표와 다양한 근로시간 모델을 합의하고 그에 따라 개별 근로자들이 선택할 수 있게 하는 것이 바람직할 것이다.

근로시간제도를 전체적으로 유연하게 운영할 수 있도록 할 필요가 있는데, 유럽에서는 예컨대 1일 8시간 근무제보다는 주단위·월단위·연간단위의 근로시간 배분 및 편성 방식으로 유연화하되, 1일의 최소 휴식시간제를 보장하는 방안이 새로운 트렌드로 자리 잡고 있음을 감안한다면 결국 연간단위의 총량제 근로시간규제가 합리적 해법이 될 수 있다. 이를 통해 근로시간저축계좌제도 운용이 가능하게 된다.

결론적으로 탄력적 근로시간제와 선택적 근로시간 등 유연근로시간제를 촉진할 수 있도록 제도의 폭을 넓히고, 근로시간저축계좌제도 등을 도입해서 시간계좌의 다양한 활용방안을 마련할 필요가 있으며, 그 밖의 기획업무에 대한 재량근무제 확대, 그리고 일정 소득 이상의 화이트칼라근로자에 대해서는 근로시간 등에 대한 적용을 제외하는 것도 의제로 등장하고 있다.

3. 해고제도의 유연화와 현실화

지금까지도 해고제도의 개혁에 관한 논의는 노동계의 격렬한 반대로 인하여 금단의 영역으로 남아 있다. 노동계는 해고의 유연화에 대한 논의를 노동법의 해체와 동일시하면서 논의의 대상에서 배제하는 경향이 있으며, 최근 통상해고에 대한 논란도 이러한 경향의 일부를 보여주는 사례라고 생각된다.

그러나 최근 이탈리아, 스페인, 프랑스의 노동개혁 사례에서 보듯이 해고규제의 완화는 이제 노동법개혁의 핵심주제의 하나가 되고 있는 것이 현실이다. 이와 관련하여 우리나라에서 특히 문제되고 있는 해고관련 쟁점은 다음과 같다.

먼저 해고사유의 현실화가 필요하다. 지속적인 저성과자에 대한 고용 조정 가능성이 없는 한 기업의 채용의지는 약화될 수밖에 없으며, 저성과자에 대해서는 절차적 요건의 정비와 금전보상제도를 통해 어느 정도 사용자의 남용 방지 및 근로자보호의 요청을 조화시킬 수 있을 것이다.

부당해고의 효과로서 원직복직에 갈음하는 금전보상제도를 근로자의 신청뿐만 아니라 사용자의 신청으로 그 요건을 확대하는 방안(김희성, 2015)도 제안되고 있다. 현실적으로 원직복직이 어려운 근로자에 대해서는 법원이나 노동위원회의 판단을 전제로 사용자의 금전보상 수준을 높여 근로관계를 해소할 수 있고, 이미 상당수의 선진국에서는 이와 같은 방법이 부당해고에 대한 구제수단으로 자리하고 있다는 점도 참고가 되고 있다.

또한 소규모 영세사업장의 무분별한 해고분쟁 및 소송남용을 방지하기 위하여 일정한 문턱 기준(예: 상시 근로자 10명 이상을 사용하는 사업, 이탈리아 노동법 제18조는 15명 이상 사업장에 대해서 적용)을 신설하는 방안도 제시되고 있다. 이와 관련하여 소규모 스타트업 기업 등에 대하여 기업의 생존 기반이 마련될 때까지 해고관련 규제의 적용을 유예하는 방안(예컨대 신설기업의 경우 2년까지는 해고관련 규정의 적용을 유예)도 제시된다.

그 밖에 현행 경영상 해고의 요건을 개정하여 경영상 해고사유의 구체화 및 해고회피노력을 구체화하는 방안이 오래전부터 논의되고 있으며 명확성원칙에 비춰 필요하다고 판단된다.

제5절 노사의 자율적 규제 가능성 확대

1. 노동법적용의 탄력화

법규범은 그 적용대상인 사회의 “당위적 행동양식”을 정한 것이므로 실제 사회현실과는 일정한 괴리가 있는 것은 당연하지만, 규범이 현실과

지나치게 동떨어져 있다면 그 규범은 실효성을 가질 수 없게 된다.

근로조건에 관한 모든 사항을 기업과 근로자의 개별적 교섭(사적 자치)에 맡기면 기업은 자신의 우월적 지위를 이용하여 자신의 이익을 극대화하고 근로자의 권리와 이익에 대해서는 소홀히 가능성이 크기 때문에 국가가 개입하여 사적 자치를 제한하는 것이 근로기준법을 비롯한 노동보호법의 역할이라고 할 수 있다. 그렇지만 노동보호법의 강행적, 획일적 규정이 현실의 고용사회에서 언제나 그 취지대로 근로자에게 유리한 결과만을 보장한다고 할 수는 없다.

예컨대 근로시간에 관한 규제는 특히 중소기업에서 사실상 준수되지 않는 경향이 강한데, 이는 노동법에 대한 무지에서 기인하기도 하고, 노동법을 알고 있지만 비현실적이라는 이유로 이를 준수할 의지가 없는 경우, 즉 준법정신이 결여된 경우도 있는가 하면, 업무성격상 객관적으로 법을 지키기 어려운 사정도 있다. 앞의 두 경우는 사용자에게 대하여 강행법률 위반에 따른 책임을 물어야 하지만, 후자의 경우는 법의 실효적 적용을 위하여 일정한 적용제외가 인정되어야 하는데, 여기서 적용제외란 그것이 인정되는 범위에서는 해당 노동보호법규를 적용하지 않는다는 것을 의미한다.

노동보호법의 적용을 기대할 수 없을 정도로 지급능력이 약한 소규모 영세사업장이나 노무제공자와 사용자의 인적 관련성이 너무 강하여 노동보호법의 강행적 적용이 사리에 맞지 아니한 경우 또는 업무의 성격상 특정 노동보호법규를 그대로 적용하면 사실상 준수를 기대할 수 없는 경우에는 노동보호법의 적용강제 및 감독행정의 강화보다는 노동보호법의 적용을 제외하거나 완화함으로써 오히려 법의 실효성을 증진할 수 있을 것이다.¹⁸⁰⁾

법의 실효적 적용을 실현하기 위해서는 어느 정도의 탄력성이 필요하며, 이를 위한 대표적인 수단이 기업이나 사업의 규모에 따른 적용예외라고 할 수 있다.¹⁸¹⁾ 그 밖에도 널리 일반적으로 활용되는 방법으로는

180) 박지순(2009), 『농업 등 근로기준법상의 업종 분류 등에 관한 연구』, 고용노동부 연구보고서, p.75.

181) 예컨대 우리의 경우 근로기준법은 5명 이상 사업, 근참법은 30명 이상 사업에

강행규정의 효력을 상대화하는 것인데, 예를 들어 특정 사업의 전체 근로자를 대표하는 근로자대표를 민주적 절차에 의하여 선출하고(물론 과반수로 조직된 노조가 있는 경우에는 그 노조를 근로자대표로 보는 현행법의 규정을 그대로 적용해도 무방), 이 근로자대표가 사용자와 교섭하여 근로조건을 개선할 수 있도록 할 뿐만 아니라 필요하다면 강행적 근로조건을 일정한 조건하에 완화하거나 제한할 수 있도록 하는 방안도 고려할 수 있다.

2. 근로자참여의 확대를 위한 집단적 노사자치의 재정립

가. 노사관계의 신뢰형성을 위한 기본전제

노동운동은 헌법의 관점에서 보면 법질서의 테두리 안에서 이뤄지는 노사자치의 다른 표현이라고 할 수 있으며, 노사자치는 우리 법질서가 우리사회의 갈등을 치유할 수 있는 중요한 수단으로 인정하고 있는 제도의 일부라고 할 수 있다. 따라서 이러한 노사자치의 질서를 존중하고 활성화하여 사회적, 경제적 안정을 도모할 수 있도록 하는 것도 정치의 중요한 영역이며, 이를 위해서 헌법은 노동3권의 보장을 명문화하고 이를 침해하는 사용자의 부당노동행위를 규제하는 등 노사자치의 실현을 위한 다양한 수단을 강구하고 있다.¹⁸²⁾

이를 위해서는 무엇보다도 노동의 리더십을 존중하고 대화의 파트너로 인정하는 것이 전제되어야 한다. 노동계는 불법쟁의행위에 따른 손해배상청구 및 가압류가 노조활동을 옥죄는 족쇄로 작용하고 있다고 보고 노조활동에 대한 손해배상 청구 자체를 제한하는 방안을 포함하여 제도개선을 주장하고 있으며, 국제노동기구(ILO)도 손해배상 및 가압류로 인한 파업권의 제한 가능성에 대한 보완책을 마련하도록 권고하고 있다.

그러나 불법쟁의행위에 대한 손해배상 청구 자체를 제한하는 것은 법질서의 관점에서 수용되기 어려우며, 현재의 노동운동의 방식과 인식에

적용되고 있으며, 독일에서는 해고제한법의 경우 10명 이상 사업에 적용된다.
182) 박지순(2014), 「현 정부의 노동정책, 무엇이 필요한가」, 『이코노미21』 4월호.

근본적 변화가 없는 한 우리사회가 노조활동에 대하여 광범위한 면책을 인정하는 데도 한계가 있다.

다만, 손해배상 청구가 가능한 불법쟁의행위의 범위를 어디까지로 할 것인지는 사회적·법적 논의가 필요하며, 노동계의 요구를 전적으로 수용하기는 어렵지만 불법의 한계를 정하는 문제에 대해서는 법원도 고민해야 할 지점이라고 생각된다.

노사자치는 근로조건의 결정과 근로기준을 형성하는 핵심적 수단으로서, 노사가 스스로 결정할 수 있는 문제를 자율적으로 정할 수 있도록 국가의 직접적 개입을 자제하고 노사자치에 의한 규율가능성을 충분히 보장해야 한다.

국가(법률)가 모든 영역에서 모든 문제를 직접 규율하려고 한다면 노사자치의 영역은 현저히 축소되고 노동의 문제는 노정갈등으로 비화되어 사회적 혼란이 초래될 수밖에 없다. 강행법률은 노사자치가 작동되지 못하거나 바람직하지 아니한 한계영역에서 명확한 기준과 요건을 정하여 역할을 담당하여야 한다.

나. 근로자참여 확대와 대표성 확보를 위한 대안

현실적으로는 노조조직률이 12% 근처에 머물러 있는 상황에서 노동조합을 통한 노사자치가 제대로 기능하기 어렵다는 한계도 지적되고 있다. 노동조합으로서는 조직률의 정체상태가 유지되고, 정규직근로자 중심의 기업별 조합의 경우 상당한 비중을 차지하는 비정규근로자를 충분히 조직하지 못하고 있다는 문제에 직면하고 있을 뿐만 아니라 중소기업에서는 노동조합을 통한 노사자치 자체가 사실상 가능하지 않다는 현실과 직면하고 있다(박지순, 1).

이와 관련하여 그 대안으로서 다음과 같은 방안이 제시된다. ① 근로조건 및 사업운영과 관련하여 종업원의 다양한 이해관계의 조정을 담당할 종업원대표제도의 구축, ② 근로조건의 결정 및 향상을 위한 협의와 교섭 구조에서 종업원대표의 역할 확대, ③ 기업경영의 의사결정에 있어서 참여와 협력을 실현할 종업원대표의 역할 확대 등이 그것이다.

기업은 격동의 20세기를 거치고 21세기의 새로운 도전에 직면하여 글로벌 경쟁체제에 맞게 사업의 대규모 구조조정을 단행하고 있으며, 그 과정에서 정규직 종업원을 축소하고, 장기적인 근속을 전제로 한 연공주의에서 단기적 평가에 기초한 성과주의로 인사관리의 방향을 전환하였으며, 수시채용 및 비전형적 근로형태를 활용하여 인력구성을 다양화하고 있다.

이렇게 해서 기업은 서로 다른 이해관계를 가진 다수의 구성원이 다양한 취업형태와 작업방식으로 결합된 복합적인 이익집단이 되고 있으며, 하나의 제품이나 서비스를 완성하기 위해서 다수의 기업들이 공통의 목적을 가지고 수직적인 네트워크를 형성하는 등 ‘기업 생태계’도 확대되고 있다.

이와 같은 변화는 종래 기업구성원인 종업원의 동질적 계급의식에 기초한 노동조합운동의 약화를 초래하는 원인이 되고 있으며, 노동조합에 의한 단일한 통제력을 유지하는 것도 어렵게 한다. 특히 최근에는 자기결정과 자기책임에 기초한 독립성이 강한 젊은 세대의 비율이 점점 더 늘면서 기업에서 전방위적 의사소통이 가능하고 서로 이해관계를 달리하는 종업원 간의 공정한 소통관리를 가능하게 하며 사업장 내에서 집단적 권리와 개인적 권리를 조화하는 새로운 리더십이 요청된다.¹⁸³⁾

다양한 측면에서 발생하고 있는 노동법(규범)환경의 변화로 인하여 전통적인 노동보호법시스템에 익숙한 우리 노동법제도 아래 일방적이고 획일적인 기준과 규제에 동의하지 않는 기업구성원이 확대되고 있으며, 종업원 상호 간의 이해관계의 조정도 중요한 요소가 되고 있음을 고려하여 사업장 단위의 자율규제 가능성을 확대하여야 한다(실체적 규제에서 절차적 규제로의 전환).

이때 그 절차의 당사자가 되어야 할 근로자(종업원)대표는 종업원 전체에 대한 민주적 정당성을 확보해야 하며, 강행규정의 적용예외에 관한 협정을 체결하는 데 그치는 것이 아니라 당해 협정의 이행확보를 위한 일상적 감시의 기능도 담당하는 등 상설적 기관으로 구성되어야 한다.

기존의 노사협의회가 직급과 업무별로 노와 사를 구분하고, 이를 노조

183) 박지순, 「노동법 규제개혁의 관점과 방법 - 노동법 적용의 탄력화와 근로계약법 제정을 중심으로」, 『경영법률』 20(1), p.71 이하 참조.

와 사용자의 대리전에 투입하는 방식은 노사 간 대화의 장을 확대하였다는 장점도 있지만 그 성격과 역할이 불명확하고, 노조 없는 사업장에서의 근로조건 개선, 근로자들의 능동적이고 책임있는 기업경영에 대한 이해를 끌어내는 데 성과가 미흡하므로 민주적 대표성뿐만 아니라 취약계층 종업원을 위한 사회적 대표성을 함께 아우르는 진정한 종업원대표 조직을 구축하고, 이를 통해 전체 종업원의 근로조건 유지·개선과 사업장 단위의 인사경영에 관련된 노사대화의 주체를 형성하는 것이 필요하다.

다양한 고용 및 취업형태를 가진 종업원을 실질적으로 대표할 수 있는 근로자대표제도는 노동법의 경쟁력을 높이고 노사가 윈윈하기 위해서는 반드시 개선되어야 할 문제라고 할 수 있다. 또한 공정하고 민주적 정당성을 갖춘 근로자대표제도의 구축은 향후 기업지배구조(corporate governance)와 근로관계의 합리적 협력체계를 갖추는 데 필수적 전제조건이라고 할 수 있다.¹⁸⁴⁾

구조조정에 따른 경영상 해고의 문제나 취업규칙 불이익변경에 있어서 협의 및 동의주체에 관한 분쟁이 적지 않게 발생하고 있다는 점을 고려하면 노사관계 안정화 및 기업의 경영효율화를 위해서도 합리적이고 공정한 기업/사업단위의 근로자대표제도의 도입 또는 개선이 요청된다.

제6절 결론

우리나라의 노동기준(standards)은 지난 60년 동안 전개되어 온 산업화시대의 규칙을 여전히 유지하고 있다. 즉, 사용종속적인 지위에 있는 생산직 노동자와 사무직 종업원을 대상으로 노동보호(기술적, 사회적) 규정을 획일적으로 적용하고, 법정 사회보험에 의한 사회안전망을 갖추었으며, 노동3권을 통한 근로조건결정 시스템을 발전시켰으며, 이와 같은 보호법의 적용을 위한 핵심적 전제는 사용자에 의해서 업무시간, 장소,

184) 박지순, 『노동법 규제개혁의 관점과 방법』, p.71 이하 참조.

내용 및 방법이 결정된다는 점에서 인적 종속성이라고 할 수 있다.¹⁸⁵⁾

그렇지만 4차 산업혁명의 비약적 발전으로 산업사회의 디지털 전환이 촉진됨으로써 일하는 방식과 일자리를 비롯한 사회·경제구조의 근본적 변화가 초래되고, 그에 따라 노동기준도 변화하고 있으며, 인적 종속성에 기초한 과거 노동법의 전제조건이 바뀌고 있다.

따라서 미래의 노동법은 이와 같은 변화를 현실로 인정하고 그 객관적 실재를 가능한 정확히 반영해 향후 어떤 사회 모델 및 보호 모델을 지향할 것인지 그리고 그에 부합하는 노동법의 구체적인 보호 내용에 대한 검토가 요구된다.

무엇보다도 노동법은 IT법, 경쟁법 등과 마찬가지로 4차 산업혁명 시대에 기업의 조직과 내용을 혁신적으로 전환하는 데 중요한 인프라라는 인식이 필요하다. 즉, 지금까지 노동법은 근로자보호를 위해서라면 확실히 경직적인 방식도 불가피하다고 보았으나 노동법도 기업의 혁신과 경제적 잠재력의 극대화에 일정한 기여를 담당해야 한다.

4차 산업혁명을 한국 경제의 혁신능력과 사회문제 극복 능력을 제고하기 위한 전환점으로 삼아야 하고 이를 위해서는 노동법도 한국 기업의 경쟁력과 근로자의 경쟁력을 함께 촉진할 수 있도록 기업의 혁신을 지원·촉진하면서 동시에 새롭게 제기되는 근로자의 보호과제에도 충실해야 한다.

노동법은 경제적 현실을 무시하고 노동법만의 고유 법칙에 의해 독자적으로 전개될 수 있는 질서규범이 아니므로, 노동법정책은 국민경제를 위해 기업 활동 촉진과 모순되지 않으면서 국민들에게 양질의 노동 기회를 창출하는 방향으로 전개되어야 한다.

노동법과 노동제도는 산업구조, 경제활동과 조화를 이루어야 한다는 점에서 전체 국민경제 질서의 한 부분으로 이해해야 하며, 입법자들은 노동규칙에 관한 법규범을 제정하거나 개정할 경우 그 규범의 적용이 가져올 실제적인 효과와 결과를 가능한 한 정확히 예측해야 하고, 노동법 개정을 통해 실현하려는 근로자의 보호규정들이 경제 질서의 원활한 유지와 조화를 이룰 수 있도록 해야 함은 물론이다.

4차 산업혁명시대의 산업 및 노동정책은 단순히 노동관계법의 일부 조

185) 박지순, 『4차 산업혁명과 노동법의 과제』, pp.172~173 참조.

문에 대한 부분적, 미세적 수정만으로 대처할 수 없는 사회구조적 변화에 대응할 수 있도록 혁신적인 변화를 요구받고 있으며, 그러한 의미에서 노동 4.0의 과제는 단순히 기술적 변화에 대응하는 제도적 수정이라기보다는 새로운 직업, 노동방식의 변화, 근로자 또는 취업자의 가치와 이익의 변화를 기초로 노동의 미래(Zukunft der Arbeit, Future of work)를 고려한 새로운 노동규범의 형성에 있다.

제10장 사회적 대화 체제 재구축 방안

제1절 한국 노사관계와 사회적 대화의 불편한 동거

사회적 대화는 용어도 생소하고 개념도 정확하게 정의하기 어렵지만 어느새 한국 노사관계 시스템의 빼놓을 수 없는 구성 요소로 자리 잡았다. 1990년대 초부터 학계는 사회적 합의(social accord) 또는 사회적 조합주의(social corporatism)에 대한 외국 사례연구도 활발하게 진행했다. 김영삼 정부가 임금안정을 위한 중앙 노사합의를 추진할 때만 해도 한국의 사회적 대화(social dialogue)는 일시적이고 긴급한 처방에 불과할 것으로 보였다. 그러나 노동법 전면 개정을 위한 노사관계개혁위원회(1996. 4.~1998. 2.)의 시행착오와 김대중 정부에서 있었던 경제위기 극복을 위한 사회적 대화협약과 노사정위원회의 법적 제도화를 거치며 사회적 대화는 한국 노사관계에서 빼놓을 수 없는 구성 요소로 자리 잡았다.

기능적으로 보더라도 지난 25년간 사회적 대화는 노동법 개정과 고용위기 극복을 위한 타협 기구로 기능하며 항상 고용노동 정책의 중심에 위치해 왔다. 한국 노사관계의 구조적 특성을 감안할 때 이는 매우 특이한 현상이다. 한국의 사회적 대화는 산별체제에 기반하고 있는 유럽의 코포라티즘 전통과는 또 다른 유형을 창출하며 발전해 왔다. 이에 대한 분석과 평가는 이 연구의 주된 관심은 아니다. 오히려 그동안의 발전 궤적을

노동개혁의 관점에서 평가하고 이런 방식의 사회적 대화와 타협이 또 다른 25년을 지속할 수 있을 것인가를 살펴보는 것이 이 글의 일차적인 목적이다. 그리고 지금이 한국형 사회적 대화의 발전 과정에서 하나의 변곡점이 될 수 있다면 미래의 사회적 대화 2.0은 어떤 전망과 의제, 구성을 통해 구체화될 수 있을까 하는 점을 논의하고자 한다.

2022년 들어서는 다음 정부의 선택에 따라 사회적 대화 2.0의 성격이 결정되었지만 대체로 3가지의 진로를 예측할 수 있다. 첫째는 경제사회노동위원회를 팬데믹 이후 급박해진 디지털 전환과 에너지 전환, 더욱 심화된 노동시장의 불평등에 대처하기 위한 사회적 논의 기구로 확대 개편하는 길이다. 이는 그동안 노동법 개정이나 눈앞의 고용위기를 타개하기 위한 대화와 타협과는 다른 성격이고 이해관계자의 범위도 기존의 노사단체만이 아니라 산업전환에 직접적으로 이해관계가 얽혀 있는 업종 대표와 시민단체, 전문가 집단의 참여가 불가피할 수 있다. 그럴 경우에는 성격이 전혀 다른 집단이 참여하고 이들의 이익조정은 기존 사회적 대화의 틀에서 소화하기 어려울 수 있기 때문에 경사노위의 형식과 구성이 달라져야 할 것이다.

둘째는 지금의 형태를 유지하되 의제 범위를 고용노동 이슈에 보다 집중하여 당장의 타협보다는 보다 폭넓은 사회적 합의를 형성(consensus building)하는 경제사회정책 협의기구로 운영체계를 전환하는 방안이다. 이런 방향의 전환을 위해서는 유럽의 전통적인 정책협의 기구를 참조할 수 있을 것이다. 합의도 어렵고 갈등만 유발하는 노동법 개정과 같은 직접적 이해충돌 이슈를 처리하는 트리블 슈터로서의 경사노위가 아니라 꾸준히 개선 방안을 마련해야 할 임금직무체계 개편이나 직업훈련체계의 혁신, 일가정 양립과 성평등 직장과 같은 의제들에 대하여 협의하고 공감대를 넓히고 점진적인 제도 개혁을 추진하는 길도 있다. 합의에 이르지 못했거나 명시적 합의가 필요하지 않은 이슈들에 대해서는 논의 결과를 자문 보고서 형태로 대통령과 국회에 제출할 수도 있고 가능한 경우에는 합의 형태로 만들어 노사정이 그 이행을 담보하는 길도 있다. 이러한 선택으로 경사노위가 대통령 자문기능과 정책협의 기능에 충실한 대화 기구로 재탄생할 수 있고 경험을 축적하며 네덜란드의 경제사회협의회의

(SER)처럼 안정적인 정책협의 기구로 발전해갈 수도 있다. 그러나 한국의 경우에는 정부가 일방적으로 정책을 설명하고 노사단체의 동의를 구하는 형식적인 대화 기구로 전락할 위험도 크다. 정부에 비해 노사단체의 정책 능력이 크게 떨어지는 데다가 산하 조직에 대한 장악력도 제한적이어서 경사노위가 내실 있고 충실한 정책 협의기구로 탈바꿈할 가능성이 크지 않기 때문이다. 이런 방향 전환에 대해 과거에도 사회적 대화 기구 내부에서도 몇 차례 검토가 있었지만 그렇게 하지 못했던 가장 직접적인 이유는 대타협이 없는 사회적 대화에는 대통령의 관심도 여론의 지지도 따라주지 않기 때문이었다. 이런 조건이 달라질 것이라는 아무런 근거가 없기 때문에 정책협의 기구로의 재편을 기대하기도 어렵다.

마지막 선택은 지금의 길을 계속 가는 것이다. 국가적인 큰 과제를 끌어안고 대타협과 씨름하기보다는 새롭게 제기되는 이런저런 이슈들에 대하여 공론을 모으고 대통령의 요구에 따라 간헐적으로 사회적 타협에도 나서는 방식은 앞으로도 계속 쓰임새가 있을 것이다. 이 경우에는 지난 25년간 노동 개혁을 주도해왔던 타협기구라는 경사노위의 위상을 재조정하여 좀 더 실무적이고 안정적으로 운영할 필요가 있다. 정권의 성격에 따라서는 1998년처럼 국가적 위기를 대타협으로 극복하는 국민적 합의 기구로 위상이 강화될 수도 있고 경우에 따라서는 사회적 대화 기구라는 명패만 달고 있을 뿐 실질적인 내용은 없는 껍데기 위원회로 외면당할 수도 있다. 사회적 대화의 위상이 정권의 선택에 따라 크게 달라질 수밖에 없는 이유는 경사노위의 법적 기능이 경제사회 정책 등을 협의하고, 대통령의 자문에 응하기 위한 것이기 때문이다. 대통령이나 정부의 자문 또는 협의 요청이 있을 때 기능이 활성화되는 수동태 또는 반사체의 성격을 갖고 있는 것이다.

1996년 이후 역대 정부들은 이런저런 노동개혁 또는 고용위기 극복의 필요성이 제기될 때마다 사회적 대화를 관습처럼 활용해왔지만 이제는 지난 25년을 평가하고 새로운 혁신을 모색해야 할 때다. 그 출발은 한국형 사회적 대화의 정착을 내걸었던 문재인 정부가 사회적 대화의 혁신에 실패하고 과거를 답습하게 된 원인을 분석하는 데서 시작해야 한다. 그리고 지난 25년의 사회적 대화가 민주화 이후 지체된 개혁 과제 또는 밀린

숙제를 처리하는 단계였다면 앞으로 전개될 사회적 대화 2.0 시대에는 미래의 과제 예컨대 디지털 전환과 에너지 전환 그리고 불평등에 대하여 노사의 경계를 넘어 보다 폭넓은 사회적 합의를 모아갈 필요가 있다. 그리고 그에 맞게 운영 체계도 확대하여 개편해야 한다.

제2절 문재인 정부의 사회적 대화에 대한 평가

문재인 정부의 사회적 대화 정책은 이전 보수 정권의 실적과 대비하여 상대평가를 하면 나쁘지 않았다고 할 수 있다. 그러나 스스로 내걸었던 목표 대비 실적으로 보면 실패로 평가해야 한다. 문 정부가 내걸었던 한국형 사회적 대화 체제의 구축과 노동존중사회 구축을 위한 사회적 대화 협의는 선거용 슬로건일 수도 있으나 박근혜 정부의 실패를 반면교사로 삼아 사회적 대화 체제를 완전히 새로 정비하겠다는 의지가 반영된 목표였기 때문이다. 대통령 스스로 사회적 대화의 정상화에 큰 의미를 부여하며 노동계 특히 민주노총의 참여에 많은 공을 들었다. 일자리위원회를 신설하고 경제사회발전노사정위원회를 경제사회노동위원회로 개편하면서까지 한국형 사회적 대화의 구축에 힘을 쏟았지만 과거와 달라진 것은 없다. 정권의 개혁 과제를 관철하기 위해 갈등을 불사하며 노동계를 압박하던 과거 정부의 행태와는 달랐다는 점이 그나마 다행이다.

문 정부에 대한 평가에서 좀 더 흥미로운 대목은 단순히 성공이나 실패냐의 관점보다 다음 정부가 들어섰을 때 무엇이 달라질 수 있을까 하는 관점에서 문재인 정부에서 펼친 사회적 대화 정책의 전개 과정을 비판적으로 복기해보는 것이다. 지난 5년의 경험을 반면교사로 삼아 실현 가능한 한국형 사회적 대화의 미래를 구상함으로써 문 정부의 경험을 사회적 대화 2.0으로 가는 전환의 변곡점으로 삼을 수 있다. 그래야 다음 정부도 사람만 바뀌면 모두 달라질 것 같은 잘못을 반복하지 않을 것이다. 사회적 대화의 정상화는 사람의 문제가 아니라 제도와 의제의 문제일 가능성이 높다는 인식이 필요하다.

1. 사회적 대화에 대한 태도

문재인 대통령의 사회적 대화에 대한 의지와 태도는 다른 어떤 정부보다 강하고 진지했다고 하겠다. 그 하나의 표현이 대통령 취임과 동시에 대통령을 위원장으로 하는 일자리위원회를 설치하는 것이었다. 일자리위원회는 주요 정부 부처의 장관과 민간 경제주체들이 참여하는 민관합동 위원회로 출발했다. 그중에서도 한국노총과 민주노총은 핵심적인 위상을 갖고 위원회에 참여함으로써 일자리에 관한 사회적 대화 기구의 성격을 갖고 있었다. 특히 정부는 민주노총의 참여에 많은 공을 들였다. 당시 한상균 위원장이 투옥 중이었기 때문에 민주노총 지도부가 선뜻 참여하기 어렵다는 점을 감안하여 출범 일정까지 조정했다. 민주노총까지 포함하는 온전한 대화 테이블을 연출하기 위해 노력했다.

정부의 이러한 태도는 노사정위원회를 경사노위로 개편하는 과정에서도 나타났다. 노동계 특히 민주노총의 요구를 받아들여 경사노위의 명칭을 바꾸고 출범 시기까지 조정하며 민주노총의 참여를 독려했으나 내부 동의를 얻지 못해 민주노총의 참여는 무산됐지만 정부는 최선을 다했다고 평가된다. 2020년 코로나19 위기가 경제와 고용의 위기로 비화하자 위기 극복을 위한 총리 주도의 원 포인트 사회적 대화 테이블이 만들어질 때도 민주노총의 입장이 주요 변수였다. 그나마 이 대화 테이블은 위기 극복을 위한 대타협이라는 뚜렷한 목적이라도 있었다. 하지만 정권 초기 정부가 행한 일자리위원회 구성이나 경사노위로의 재편 등은 뚜렷한 의제도 정해지지 않은 상태에서 민주노총이 참여하는 대화 체제의 복원이라는 정책 목표를 실현하기 위한 수단의 일환이었다고 할 수 있다. 이런 일련의 과정으로 미루어 짐작해보면 국정 과제로 제시했던 한국형 사회적 대화 체제의 구축이란 결국 1999년 사회적 대화에서 이탈한 민주노총을 복귀시키는 것이었다고 해석해도 무방하다.

이 같은 적극적인 태도의 배경에는 양 노총을 국정의 동반자로 인식하는 대통령의 인식이 깔려있다. 대통령은 노동계 대표를 만나 여러 차례 그들을 국정운영의 파트너라고 생각하니 손잡고 함께 가자며 사회적 대화 참여를 독려했다. 단순히 대화 정상화를 위한 덕담일 수도 있고 문 대

통령의 오랜 개인적 인연으로 볼 수도 있지만 집권 과정에서 그들에게 신세를 졌다고 생각하기 때문일 수도 있다. 대통령을 비롯한 집권세력의 머릿속에는 노동계 특히 민주노총이 촛불혁명의 일익을 담당했고 탄핵운동의 파트너였다는 평가가 자리 잡고 있다고 하겠다. 집권 초기 어떤 형식으로든 그들을 대화 테이블에 앉히려 했고 정책 협의의 통로로 사회적 대화 기구를 활용하려고 했다고 볼 수 있다. 역대 정부에서 사회적 대화는 그 자체가 목적은 아니었다. 고용위기 극복을 위한 대타협이나 노동개혁의 갈등을 줄이기 위한 대화와 타협을 위해 활용하는 수단이었지만 문재인 정부의 사회적 대화는 민주노총을 포함한 완전체로서의 사회적 대화 기구의 정착 그 자체가 정책 목표였던 셈이다.

2. 사회적 대화 기구의 개편

문 정부가 사회적 대화 기구를 개편하려고 했던 이유 역시 일차적으로는 민주노총의 참여를 용이하게 하기 위한 것이었을 뿐 다른 목적이 있었다고 보기 어렵다. 기존의 노사정위원회와 기능적으로 크게 다르지도 않은 일자리위원회를 서둘러 설치하고 대통령이 위원장까지 맡았던 이유는 두 가지였을 것이다. 첫째는 위상을 강화하는 의미가 있고 둘째는 노사정 위원회로의 복귀가 어려운 민주노총의 길을 터주기 위한 우회로의 의미가 있었다고 하겠다.

노사정위원회의 문성현 위원장을 2017년 8월에나 임명했지만 일자리위원회는 대통령 취임 1주일 후에 바로 출범했고 첫 회의를 6월 하순에 개최할 정도로 속도를 냈다. 첫 회의가 위원회 출범 후 한 달씩이나 걸렸던 이유 중의 하나는 구속 상태에 있던 민주노총 한상균 위원장에 대한 정치적 배려가 있었을 것이다. 당시 상황에서 한 위원장이 풀려나 일자리위원회에 참석할 수 있었다면 어떤 극적인 선언 또는 타협이 가능했겠지만 그렇게까지 절박한 현안이 있었던 것은 아니어서 공론화로 이어지지는 않았다.

일자리위원회가 강화된 사회적 대화 기구로 기능하지 못하게 되면서 한동안 위원장도 공식인 상태로 손을 놓고 있던 노사정위원회가 9월 이

후에나 겨우 기지개를 켜기 시작했다. 문제는 역시 민주노총을 복귀시키는 것이었다. 2018년에 들어서야 노사정위원회는 민주노총을 포함한 대표자회의 형태로 가동이 시작됐고 4월경 노사정위원회의 명칭과 구성, 기능을 전면 개편하여 새로운 기구로 출범하는 쪽으로 합의가 이루어졌다. 알려진 바로는 경제사회위원회로 정리돼가던 명칭에 ‘노동’을 추가하게 된 것도 민주노총의 요구 때문이었다. 5월에 경제사회노동위원회법은 국회를 통과했지만 경사노위의 공식적인 출범은 민주노총의 내부 논의를 기다리며 11월까지 미루어졌다. 결국 한국노총의 압박과 탄력근로 확대를 위한 법 개정 논의를 명분으로 출범했지만 그 이후의 운영도 파행을 거듭했다.

형식 면에서 노사정위원회와 구별되는 특징은 기존의 노사단체가 대변하지 못하는 여성과 청년, 비정규직을 비롯하여 소상공인과 중견기업 대표 등을 계층별 위원으로 받아들인 점이다. 노동계 3인은 민주노총과도 대화 채널을 갖고 있어 간접적으로나마 민주노총의 입장을 대변한다는 의미도 있었지만 실제 전개과정은 그렇게 순탄하게 흘러가지 않았다. 경사노위 지도부와 한국노총은 이들을 대표성이 담보되지 않는 하위 파트너 정도로 취급하며 2019년 2월의 탄력근로시간 합의에 동의할 것을 요구했다. 이를 둘러싼 실랑이를 계속하던 정부는 결국 이들을 모두 교체하고 9월 정기국회가 시작되기 전에 새로 구성된 위원회를 통해 합의안을 처리하는 무리를 감행했다. 이 모든 과정을 통해 한국형 사회적 대화의 정착이라는 문 정부의 목표는 아무 의미도 없게 됐고 이미 확정된 것이나 다름없던 주 52시간과 탄력근로 확대에 관한 합의를 새로 출범한 경사노위의 첫 성과로 얻었을 뿐이다.

3. 타협의 뒷에서 벗어나지 못한 사회적 대화

문 정부가 집권 초기 일자리를 위한 대타협에 나서지 않은 것은 다른 정부와 차별화된 선택이었다. 일자리 정부를 자처하고 청와대에 담당 수석비서관을 신설할 정도로 공을 들였다는 점을 감안하면 의외라고 할 수 있다. 긍정적인 측면을 강조한다면 선언적 의미의 대타협에 매달리지 않

았다는 평가가 가능하다. 사회적 대화를 대타협의 도구로만 여기는 타협 중독에서 벗어나 명실상부한 한국형 사회적 대화 체제를 구축한다는 구상은 어느 모로 보나 진일보한 접근법이다.

다른 해석도 가능하다. 여건을 만들어 제대로 된 대타협을 하고자 했을 수 있다. 변수는 민주노총이었고 최우선의 과제는 이들을 대화 테이블에 앉히는 것이었다. 이에 대한 논의는 대화 기구 개편에서 충분히 이루어졌다. 민주노총까지 참여하는 대타협이 가능하려면 정치적 교환에 올릴 패키지는 무엇이 가능했을까. 집권 초 일자리위원회 차원에서 정부가 내 걸었던 공약을 사회적 합의 형태로 꾸밀 수 있었을 것이다. 메뉴도 풍부했고 사회적 타협 형태로 구성하며 여러 보완적 정책 패키지를 추가한다면 정부 입장에서 볼 때 결코 나쁘지 않은 선택이다.

특히 최저임금을 둘러싼 그 이후의 정책적 혼선을 보거나 비정규직 정규직화의 파잉 정치화, 주 52시간 관련 쟁점을 모두 하나의 패키지로 담고 이를 지원하는 정부 정책을 패키지로 묶어 공론화를 거쳤다면 정부 정책에 대한 호응도(policy compliance)를 훨씬 끌어올릴 수도 있었을 것이다. 그러나 문제는 정부가 노사단체를 모두 참여시켜 타협을 이끌어낼 의지나 리더십을 갖추고 있었느냐에 있다. 압도적 대선 승리와 강력한 여론의 지지에 취해 있던 청와대는 지루한 대화와 타협의 프로세스를 거치기보다는 대통령의 결단과 지시로 바로 집행하는 쪽을 선택했다. 비정규직의 정규직화나 최저임금 16.4% 인상 등은 타협과 절충보다는 대통령의 의지를 앞세워 밀어붙이는 편이 정치적으로 더 득이라고 판단했을 수 있다.

정부 입장에서 사회적 대화에 올리고 싶었던 의제는 ILO협약 비준과 관련법 개정, 전교조와 공무원 노조의 지위 회복과 같은 정치적으로 부담되고 국회 동의가 필요한 이슈들이었다. 국정과제의 하나였던 노동존중 사회 기본협약은 이를 염두에 둔 포석이다. 사회적 대화가 경사노위 체제로 개편되는 시기에 맞춰 출범한 노사관계제도관행개선위원회의 목표는 ILO협약 비준에 필요한 법 개정 사항을 추리고 이에 대한 합의를 도출하는 것이었다. 실업자의 조합원 자격을 둘러싼 노사의 공방과 전교조의 지위 회복을 둘러싼 정치적 공방을 피하기 위한 수단으로 경사노위와 사회적 타협이 뒤늦게 소환된 셈이다.

제도와 관행을 개선한다고 했지만 핵심 쟁점은 노조가 오랫동안 요구해왔던 실업자의 조합원 자격 문제와 전임자 임금 문제를 사측이 요구하던 협약의 유효기간 연장과 파업 기간 대체근로 허용을 하나의 패키지로 합의할 것인가의 문제였다. 사측의 집요한 요구가 있었지만 대체근로는 받아들여지지 않았고 타협도 없었다. 결국 과거처럼 공익위원 권고안이 만들어졌고 정부는 이를 근거로 ILO협약 비준과 관계법 개정을 추진할 수 있었다. 그러나 이런 이슈야말로 사회적 대화가 아니라 정부의 결단으로 해결해야 할 밀린 숙제에 불과하다. 정부가 정치적 부담을 덜기 위해 노사를 사회적 대화 테이블에 불렀고 노사는 그 대가로 각각의 요구사항을 하나씩 끼워 넣는 식으로 노동법 개정이 추진된 셈이다.

대화와 타협이 필요했던 고용과 임금에 관해서는 정부 결단으로 속전속결 추진하고 정부와 국회 차원의 논의에 부쳐야 한 협약 비준과 관련법 개정은 사회적 대화와 타협에 맡겼다는 점에서 사회적 대화에 대한 대통령의 소신과 철학이 그렇게 확고했다고 보기도 어렵다. 문재인 정부도 결국 야당 시절 그토록 비판해왔던 한국노총 중심의 반쪽짜리 합의에 연연할 수밖에 없게 됐다. 처음 출발할 때 구상이 무엇이었는지 확인할 수는 없지만 결과적으로는 과거의 답습에 불과했다고 할 수 있다.

4. 절반의 성공, 절반의 실패

문 대통령의 사회적 대화에 대한 강한 의지와 노동계에 대한 우호적인 태도에도 불구하고 사회적 대화에서 과거 정부와 차별화된 성과를 내지 못했던 이유는 무엇이었을까? 민주노총은 계속 참여를 거부하고 비조직 노동자들의 목소리가 제대로 반영되는 것도 아니다. 결과만 놓고 보면 경사노위로의 개편이나 일자리위원회의 신설 등은 왜 그랬는지조차 설명하기 어렵다. 대화와 타협의 결과를 평가해보더라도 특별한 변화를 만들지 못했다. 과거의 패턴을 반복했을 뿐 한국형 사회적 대화의 형식이나 노동존중사회에 대한 사회적 합의는 도출되지 않았다. 과거에 비해 나빠지지는 않았지만 혁신이나 개선이 있었던 것도 아니다.

성고가 전혀 없지는 않다. 노동계에 대한 정부의 신뢰와 일관된 태도는

다음 정부의 노동정책에 긍정적으로 작용할 수 있다. 박근혜 정부에서 노동계와 벌였던 대립과 갈등, 사회적 대타협과 파기, 무리한 지침의 남발로 인해 문 정부는 출범과 동시에 노동계에 빛을 갠기 바빴다. 문 정부는 행정지침을 폐기하고 전교조의 법적 지위를 회복해주기 위해 많은 정치적 부담을 떠안아야 했다. 또한 2015년의 “9.15 대타협”은 노동시장 이중구조 개혁을 위한 새로운 접근법을 담고 있음에도 불구하고 박 정부가 합의를 지켜내지 못함으로써 이후 노동시장 개혁에 대한 전향적인 논의를 봉쇄하는 결과를 낳았다고 하겠다. 특히 연공 중심의 임금체계를 직무와 숙련을 중시하는 체계로 개편한다는 합의와 주 52시간제 정착을 위한 합의도 있었지만 누구도 돌아보지 않는 죽은 문서가 됐고 임금체계 개편과 주 52시간제는 문 정부에서 새로운 의제처럼 다루어졌다.

문재인 정부가 내세웠던 한국형 사회적 대화의 정착이나 노동존중사회 대타협에는 실패했지만 사회적 대화의 측면에서 긍정적으로 평가할 만한 발전도 있었다. 예를 들면, 경사노위의 논의를 거쳐 사회보험 사각지대 해소와 플랫폼 노동 보호, 탄력근로와 근로자대표제도 개선에 대한 합의를 도출함으로써 새로운 의제를 논의 테이블에 올린 것은 진전이다. 또한 광주형 일자리나 군산형 일자리 타협 등으로 알려진 여러 유형의 지역별 일자리 창출 모델이 노사정 파트너십 형식으로 실험에 들어간 점도 새로운 발전이다. 정부 정책의 성과라고 할 수는 없지만 민주노총이 경사노위의 참여 문제를 대의원대회에서 민주적 절차에 따라 의결했다는 점도 노사관계 발전의 관점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

또한 최종합의에 참여하지는 못했지만 코로나19 위기극복을 위한 원포인트 사회적 대화에 참여하여 합의 도출을 위해 최선을 다했다는 점 등을 긍정적으로 평가할 수 있다. 정부는 이 과정에서도 상황 논리를 앞세우며 민주노총에 합의를 종용하기보다 그들의 의사결정 과정을 기다리며 그들의 결정을 존중해주었다는 점에서 다른 정부와 차별화된다. 민주노총은 대의원 대회에서 지도부가 동의했던 잠정 합의안을 받아들이지 않았다. 정부는 이를 냉정하게 받아들였고 민주노총을 향한 감정 섞인 논평이나 비판을 자제했다는 점에서 긍정적이다. 이런 환경에서 민주노총은 2021년 새 지도부를 선출하는 선거에서 사회적 대화 참여 여부를 쟁점으

로 삼아 토론하고 득표를 위해 경쟁했다는 점에서 긍정적이다.

당초의 포부나 의지와 달리 긍정적인 변화를 만들어내지는 못했지만 박근혜 정부처럼 사회적 대화의 기반을 뒤집어 놓지는 않았다는 점에서 절반의 성공, 절반의 실패라고 하겠다.

제3절 사회적 대화 2.0으로 가야

1. 사회적 대화 1.0 시대의 성격

가. 노사관계개혁위원회와 노동개혁

1990년대 중반 사회적 대화에 대한 기대와 호응은 이 대화가 노사관계 민주화를 위한 노동법 개정의 유력한 수단으로 부각됐다는 데서 비롯된다. 1987년의 정치적 민주화와 노동자 대투쟁에도 불구하고 노사관계 민주화는 속도를 내지 못했다. 1988년 여소야대 국회에서 야당이 주도하여 개정한 노동법은 대통령의 거부권 행사로 무산됐다. 1992년 ILO, 1995년 OECD에 가입하면서 국제사회의 압력까지 가중되며 노동법 개정은 더 이상 미루기 어려운 지경에 이르렀다. 노동조합 활동을 억압하던 제3자 개입 금지와 정치활동 금지, 복수노조 금지 등의 독소 조항들은 1990년대 중반까지 그대로 위력을 발휘하며 구속자를 양산했다. 법적 제재의 타깃은 민주화 과정에서 성장한 민주노총이었다.

노사관계개혁위원회가 개혁의 상징으로 큰 기대를 모았던 핵심 이유는 법외 노조로 있던 민주노총을 대통령자문위원회에 참여시켰고 노동법을 개정하여 그들을 합법화하겠다고 했기 때문이다. 이는 현존하는 노동조합을 제도권 안으로 불러들여 노사관계를 정상화하는 자연스런 과정이었지만 기득권 질서를 재편하는 진취적 도전이자 노사관계의 큰 혁신이기도 했다. 그러나 노사관계 민주화는 지체된 개혁이었음에도 김영삼 정부는 민주노총 합법화조차 공짜 선물로 내놓지 않았다. 재계와 경제 부처를

중심으로 이에 대한 대가로 노동시장 유연화 메뉴 세 개를 패키지로 처리할 것을 요구했다. 노사관계개혁위원회는 결국 변형근로(탄력근로)와 파견근로 그리고 정리해고(경영상 해고) 관련 규제를 완화하는 근로기준법 개정과 노동조합법 개정을 하나의 패키지로 묶어 노사 타협을 시도했다. 폭넓은 공론화가 있었고 정치적 지지도 매우 높았다. 최종 합의에는 이르지 못했지만 묵시적 합의점을 찾아 노동법 전면 개정에 대한 공익위원 단일안을 정부에 보냈고 정부는 이를 바탕으로 개정안을 국회에 보냈다.

여기까지는 비교적 사회적 대화의 성공 서사가 계속되지만 국회 심의 과정은 그동안의 사회적 대화 정신을 정면으로 부정하는 것이었다. 민주노총의 합법화를 기치로 내걸고 출발했던 사회적 대화였지만 1996년 12월 국회에서 여당 단독으로 처리한 개정안에는 복수노조 허용을 3년 유예하는 것으로 수정돼 있었다. 아무런 공론화도 없는 상태에서 밀실에서 처리된 것이다. 압도적인 정치적 지지를 업고 묵시적 합의가 가능한 최대치를 공익안으로 도출했던 사회적 대화와 타협의 결실을 무시한 대가였다. 김영삼 정부는 전국으로 확산된 노동조합의 총파업 투쟁과 시민사회의 항의에 굴복하여 1997년 3월 개정노동법을 폐기하고 노개위 공익위원 합의안을 기준으로 노동법을 재개정해야 했다.

나. 1기 노사정위의 대타협과 노동개혁

노동계의 총파업 승리가 해피 엔딩으로 이어지지 않는 않았다. 외환위기와 그에 따른 대대적인 구조조정을 앞두고 정부는 정리해고의 2년 유예 조항을 즉시 시행으로 바뀌어야 했다. 고용조정 위협에 직면한 노동계도 대화를 원했고 IMF와 정부도 노동계와의 타협을 원했다. 1997년 말 구성된 노사정위원회는 사회적 대화보다 정부와 노동계를 중심으로 하는 일회적인 타협 기구 성격을 갖고 있다. 정부와 노동계가 주고받은 메뉴는 정리해고 유예 조항의 삭제와 전교조의 합법화 및 실업자의 조합원 자격 확대였다. 이 밖에도 실업대란 극복을 위한 고용대책과 비상경제대책위원회가 준비했던 재벌 개혁, 공통 분담 차원에서 거론됐던 정치 개혁 패키지들이 1998년 2월 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’에 포함됐다.

〈표 10-1〉 역대 정부의 노동개혁 쟁점과 개혁방식

	노동시장	노사관계	개혁방식
1988~92 (노태우)	주 44시간제 도입 임금 가이드라인, 총액임금	복수노조, 교원 공무원 노조(대통령의 비토)	국회 주도 법 개정 정부주도 임금안정
1993~97 (김영삼)	중앙임금협의, 고용보험 도입 해고, 탄력, 파견 허용(실패)	민주노총 합법화 3자 개입, 정치활동 허용	勞改委 합의 형성 1996년 노동법파동
1998~2002 (김대중)	정리해고, 파견허용 기초생활보장제 도입	교원공무원 단결권 보장	사회적 대타협 勞使政委 법제화
2003~07 (노무현)	비정규직법 2년 제한, 차별시정 주 40시간, 최저임금 인상	직권중재 폐지 (필수공익사업 제외)	간밀한 사회적 대화 노사발전재단 설립
2008~12 (이명박)	비정규직 기간연장(실패) 워크셰어링 타협(2009년)	노조 힘 빼기 전임자 복수노조 개혁	勞使政委 협의 勞政 정책협약
2013~17 (박근혜)	60세 청년, "쉬운 해고" 지침/성과연봉/파견확대 실패	노조 힘 빼기 교원 공무원 노조 제한	사회적 대타협(2015. 9. 15.)과 파기
2017~22 (문재인)	비정규직 감축/근로시간 단축/최저임금 1만 원	친노동 행정/노동권확대/노정갈등 완화	다층적인 사회적 대화와 타협

최초의 사회적 대타협에서 노정이 주고받은 정치적 교환의 핵심은 전 교조와 정리해고 타협이었다. 대타협은 경제위기 극복의 모멘텀이 됐다. 노동계는 합의사항의 이행을 모니터링하기 위해 상시적인 대화기구 설치를 요구했고 1998년 6월 노사관계개혁위원회와 같이 대통령령에 의한 한시적 자문기구로 노사정위원회를 설치했다. 지금처럼 상시 기구이자 대통령자문기구 성격만이 아니라 정책협의 기구로서 위상을 갖게 된 것은 1999년 노사정위원회의 설치 및 운영에 관한 법을 제정했기 때문이다.

다. 노사정위의 노동법 개정을 위한 사회적 대화와 타협

경제위기 극복을 위한 대타협 이후 사회적 대화는 제도화됐고 노동법 개정을 추진할 때마다 반드시 거쳐야 하는 절차로 자리 잡았다. 노무현 정부 이후 추진됐던 비정규직 보호법의 제정이나 주 40시간제의 시행, 복수노조의 전면 허용이나 노조 전임자 제도의 개편 등 모든 노동법 개정은

불문을처럼 노사정위원회를 통한 대화와 타협이 선행돼야 하는 것으로 받아들여졌다. 이러한 관행은 1996년 노개위의 실패와 1998년의 대타협에서 얻은 교훈인 동시에 사회적 대화의 제도화 때문이기도 하다. 비록 민주노총은 2000년 이후 한 번도 노사정위원회에 복귀하지 않았지만 주요 논의 때마다 장외투쟁을 통해 대화에 영향력을 미쳐 왔다. 정부와 재계는 최대한 사회적 대화와 타협의 틀 안에서 문제를 해결하려고 했기 때문에 한국노총의 타협적 접근과 민주노총의 투쟁 노선은 노동계의 부족한 협상력을 보완하는 전략처럼 보이기도 했다.

그렇다고 부담이 없었던 것은 아니다. 민주노총은 장외 투쟁의 대가를 치러야 했고 한국노총은 타협의 비용(비난)을 감수해야 했다. 정부로서는 사회적 대화를 통해 노동법 개정의 정치적 부담을 분산시킬 수 있었기 때문에 좀 더 과감하게 노동개혁에 나설 수도 있었다. 2004년부터 시행된 주 40시간제도는 2000년부터 사회적 대화를 시작했고 2007년부터 적용된 비정규직보호법은 2004년부터 논의 테이블에 올랐다. 2010년 도입된 타임오프 제도나 복수노조의 전면 허용도 모두 노사정위원회의 대화와 타협을 거쳤다. 갈등이 없지는 않았지만 충분한 협의를 거치며 최종안을 다듬으며 갈등을 완화하고 분산시키는 효과가 있었다.

문재인 정부가 추진했던 주 52시간제 관련 근로기준법 개정이나 ILO협약 비준 관련 노조법 개정도 모두 이런 알고리즘을 그대로 썼다. 민주노총이 장외에서 탄력근로 합의에 저항한 것이나 한국노총 주도로 타협을 도출하는 패턴은 마치 지난 20년의 사진첩을 꺼내보는 듯 익숙한 그림에 불과하다.

라. 고용위기 극복을 위한 일자리 타협

고용문제는 1996년 노사개혁 단계에서는 부각되지 않았지만 노사정위원회는 출범할 때부터 실업대란을 주요 의제로 삼아왔다. 1998년의 대타협 때도 경제위기 극복은 실업 극복과 같은 의미로 받아들였고 고용보험 적용 확대나 기초생활보장제도의 도입과 같은 사회안전망의 확충도 모두 상시적인 고용 위기에 대한 대응이었다. 2000년 정부는 외환위기 극복을

선언했지만 고용지표는 전혀 회복되지 않았고 비정규직은 폭증하고 있었다. 2004년 취업자 총량이 감소하는 고용충격에 대응하여 노무현 정부는 유럽의 경험을 참고하여 ‘일자리 만들기 사회협약’을 도출했다. 이는 사회적 대화의 새로운 진화였다. 비록 네덜란드의 바세나르 협약처럼 임금 양보와 근로시간 단축을 교환하는 수준은 아니었지만 워크셰어링의 원리에 입각한 타협을 이루었다는 점에서 또 하나의 혁신이었다. 2008년 세계금융위기에 대응하는 이명박 정부의 2009년 ‘경제위기 극복을 위한 노사민정 합의’는 고용위기를 완화하는 데 분명한 효과를 보였다. 워크셰어링의 강도를 높였고 재계도 고용을 유지하기 위해 최선을 다했다.

이에 비해 박근혜 정부 집권 초기에 있었던 일자리 합의(2013. 5.)는 당면한 고용위기가 있었던 것은 아니었기 때문에 보다 정치적인 선언에 가까웠다고 평가된다. 의미를 부여하자면 1호 국정과제로 내세웠던 고용률 70% 달성을 위한 정책 의지를 담았다고 할 수 있다. 문재인 정부도 일자리 정부를 자처하며 적극적인 일자리 정치에 나섰다지만 별도의 일자리 타협을 추진하지는 않았다. 코로나19로 인한 고용위기가 심화되자 원 포인트 사회적 대화에서 도출했던 ‘코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약’(2020. 7.)이 2004년 이후 역대 정부에서 추진했던 일자리 합의의 흐름을 잇는 것이라고 하겠다.

2. 디지털 녹색경제로의 전환을 위한 사회적 대화 2.0

가. 시대적 소명을 다한 사회적 대화 1.0

한국의 사회적 대화는 유럽의 전통적인 코포라티즘과 다른 유형으로 발전해 왔다. 지난 25년간 사회적 대화는 투 트랙으로 전개됐고 한국 특유의 제도과 관행을 구축하고 많은 성과도 냈다. 트랙 1은 노동개혁을 위한 대화와 타협의 길이었다. 앞서 살펴본 대로 노동기본권 보장과 노사관계 민주화라는 자유주의적 개혁 과제와 함께 정리해고와 과건근로 등 노동 유연화라는 신자유주의 개혁 과제를 동시에 협상 테이블에 올려 패키지로 대타협을 추진하며 개혁에 대한 정치적 지지를 확보해왔다. 1996년

노사관계개혁위원회와 1998년 2월 대타협을 비롯하여 노사정위원회에서 시도됐던 대부분의 노동법 개정에 관한 대화와 타협 사례가 이 트랙에 속한다고 하겠다.

트랙 1의 노동개혁이 성공적으로 끝났다고 단정하기는 어렵다. 2020년 ILO협약 비준과 노조법 개정을 끝으로 지체된 자유주의적 개혁은 법과 제도의 측면에서는 마무리된 셈이다. 그러나 그 개혁이 지향했던 노사관계의 정상화 또는 민주노총을 포함한 협력적 노사관계의 구축은 현실화하지 않았다. 문재인 정부가 목표했던 한국형 사회적 대화의 정착까지 성공했다면 자유주의적 개혁의 실질적 완결을 선언할 수도 있었지만 그에 이르지 못했다. 1996년 12월의 국회 단독처리를 보며 사회적 대화와 타협의 정치적 기반이 얼마나 약한 것인지, 민주노총을 노사관계의 한 주체로 참여시키는 것에 대한 거부반응이 얼마나 뿌리 깊은지를 확인할 수 있었다. 그러나 25년이 지난 지금 이런 사회적 대화의 구도와 배타적 습속을 완전히 털어냈다고 하기 어렵다. 민주노총은 아직도 사회적 대화보다는 거리 투쟁과 총파업을 통한 이익 관철을 추구한다.

트랙 1은 한국 특유의 사회적 대화 경험일 뿐 유럽 보편의 사회적 대화와는 다른 유형의 발전 경로를 개척해 왔다. 사회적 대화에 대한 노동계

〈표 10-2〉 역대 정부의 노동개혁과 개혁의 기술

	노동에 대한 태도	정책 메뉴	개혁의 기술
김영삼 1993~97	민주화 우호세력, 온정적	3급-3제 패키지 딜	공익주도 노개위, 날치기
김대중 1998~02	경제위기 극복의 파트너	전교조-해고, 경제개혁 딜	노사정+정당 대타협
노무현 2003~07	친노동, 비정규직에 주목	주 40시간, 비정규직법	일자리 타협, 대타협 실패
이명박 2008~12	친기업, 노조 힘 빼기	워크셰어링, 전임자 폐지	일자리 타협, 복수노조 전임자 합의
박근혜 2013~17	진보/민주노총 배제	고용률 70%, 노동 유연화	일자리 타협 9.15 대타협과 파기
문재인 2017~22	노동존중, 국정 파트너	ILO협약 비준 최저임금, 주 52시간	일자리위+경사노위, 원포인트 대화, 광주형 일자리

특히 민주노총의 거부감은 트랙 1의 대화와 타협이란 것이 기껏 노동기본권 보장이라는 당연한 권리를 선물로 제시하며 고용 유연화 등의 양보를 요구하는 구도였기 때문이다. 이런 대화테이블에서 노동조합은 늘 불리한 카드를 쥐게 됐고 사회적 대화가 반복될수록 노동조합의 리더십은 마모되고 조합원들의 사회적 대화에 대한 피로감은 쌓여가게 되었다. 그렇기 때문에 다음 정부의 성격이 어떠하더라도 트랙 1 형식의 사회적 대화는 지속하기 어려울 것이다. 타협 거리도 마땅치 않고 노사의 타협 리더십도 바닥이 났다. 한국 경총조차 경사노위 참여를 불편해하고 노골적으로 정부의 노동계 편향을 거론하며 사회적 대화의 기조 전환을 요구할 정도다. 민주노총은 사회적 대화 노선을 거부하는 새 집행부가 들어선 이후 정부와의 대립 전선을 강화하고 있다.

양경수 집행부는 방역 지침을 어기면서까지 거리집회를 강행하다가 위원장이 구속되는 최악의 상황에 이르렀지만 2021년 10월 총파업을 끝까지 밀어붙였다. 다음 정부가 들어선다고 이러한 노선이 달라질 전망도 없다. 결국 경사노위를 통한 통상적인 사회적 대화는 과거의 경로를 답습할 수밖에 없을 것이다. 문제는 노사를 끌어들이기 매력적인 노동개혁 메뉴가 이미 고갈됐다는 점이다.

트랙 2의 원형은 1998년의 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’에서 찾을 수 있고 이는 최악의 실업대란 위기에서 양 노총이 고용안정을 위해 정부와 재계에 타협을 요구하는 방식이었다. 노동계는 정리해고 대신 무급휴직 또는 순환휴직을 통해 고용을 최대한 유지할 것을 요구했고 정부는 대규모의 긴급 실업대책(5조 원 규모)과 고용보험 확대 적용 등을 하나의 패키지로 만들 수 있었다. 트랙 2의 일자리 타협이 전통적인 유럽형의 타협에 가깝지만 한국에서 주된 합의 모델로 정착하지 못한 이유는 흔히 지적하듯이 한국의 노사관계 시스템의 구조적 특성 때문이라고 할 수 있다. 유럽형 코포라티즘 타협은 (산별) 노조의 임금 교섭권(양보)에 근거하고 있으나 양 노총은 임금지침만 낼 뿐이고 산하 조직에 대한 교섭과 재정에 대한 통제력을 행사하지 못한다.

노동시장의 거버넌스를 보더라도 형식으로 보면 노사정 3자 구성 형태를 취하고 있지만 내용적으로는 정부 주도성이 매우 강한 편이어서 고용

관련 각종 정부 위원회에 대한 노사 참여는 형식에 그치는 경우가 일반적이다. 따라서 임금과 고용에 대한 사회적 타협이 이루어진다고 하더라도 합의의 실질적 효력은 대타협을 통해 노사정이 힘을 모았다는 정치적 선언 이상의 실질적 의미를 갖기 어렵다. 합의 이행에 대한 책임도 대부분 정부가 전담하는 구조로 짜여 있기 때문에 노사는 정부가 하는 일에 반대만 하지 않으면 책임을 다한 것이나 마찬가지다.

2020년 코로나19 고용위기가 한창 고조되던 시점에 위기 극복을 위한 타협이 있었지만 정부가 계획하는 고용노동 정책을 중심으로 합의안이 만들어지고 노사의 협력 의지를 담는 수준의 타협이었다. 내용과 형식 면에서 과거 합의들과 차별화되는 혁신은 없었다. 코로나19 위기 극복을 지향하는 타협이었지만 눈앞의 고용 위기 극복에 치중했을 뿐 포스트코로나 시대에 펼쳐질 디지털 전환이나 탄소중립 에너지 전환을 열어갈 대화의 초석을 깔았다고 할 정도로 미래 지향적인 내용을 담지도 못했다. 정부는 7월에 들어서야 5년의 대규모 투자 계획을 담은 한국판 뉴딜을 발표했지만 이를 전후하여 뉴딜에 관한 사회적 대화의 의지를 밝히거나 계획을 갖고 있지 않았던 것으로 보인다. 정부 어느 부처도 경사노위에서 한국판 뉴딜을 설명하거나 노사의 협조를 구하지 않았다. 정부는 한국판 뉴딜을 구상할 때 사회적 대화와 타협을 통해 뉴딜을 하겠다는 발상 자체가 없었다고 하겠다. 새 정부가 들어서면 디지털 전환과 에너지 전환, 코로나19 팬데믹의 후유증을 치유하기 위한 경제 회복 프로그램 등에 관한 사회적 대화와 타협이 필요할 것이다. 이 과정이야말로 신(新)뉴딜에 관한 사회적 대화라고 할 수 있다. 경사노위가 그 중심에 설 수 있을지는 좀 더 따져볼 문제다.

나. 3중의 전환을 위한 사회적 대화 2.0

문재인 정부가 보여준 사회적 대화의 한계는 정권이 바뀔다고 변하지 않을 가능성이 높다. 이제는 지난 25년간 유지했던 사회적 대화의 미션을 전면 재검토하고 새로운 발상과 진로를 모색해야 할 때다. 허재준(2021. 4.)의 ‘고용정책 혁신과 일자리 전략’에서 지적했듯이 신자유주의 정책개

혁의 싱크탱크 역할을 해왔던 OECD나 IMF와 같은 세계 경제기구들도 불평등 완화와 고용의 질적 개선을 위한 처방을 주문하기 시작했고 팬데믹 이후 이 추세는 더욱 강화될 전망이다. 1980년대 이후 글로벌 스탠더드로 알려졌던 작은 정부와 금융주도 세계화, GVC의 확장, 노동유연화와 복지개혁이 과거처럼 지배적인 패러다임으로 역할하지는 못할 것이다. 좀 더 두고 볼 일이지만 미국 바이든 정부의 큰 정부, 친노동 정책 기조와 글로벌 플랫폼 기업의 조세 회피를 막기 위한 국제적 공조와 적극적 과세 방침 등을 감안할 때 좋은 일자리의 창출과 중산층의 복원을 위한 정부의 확장적 재정정책이 예상된다. 그동안 유지되어 왔던 주주 수익 극대화 중심의 기업 경영전략에도 금융 감독당국의 견제가 강화될 수 있다.

다음 정부는 코로나19 팬데믹의 장기화로 인한 경제와 고용의 피해를 빠르게 회복시킬 뿐 아니라 격화된 사회적 불평등을 완화해야 하는 과제를 떠안게 됐다. 비대면 거리두기가 일상화되면서 경기가 회복되더라도 팬데믹 이전의 상태로 돌아가기 어려운 업종과 직업 종사자들을 위한 산업정책과 적극적 노동시장 정책을 패키지로 하는 중장기 계획이 필요하다. 문 정부가 시도했던 최저임금 인상이나 고용보험의 확대 적용만으로는 지금의 심각한 불평등을 개선할 수 없을 것이다. 2020년 7월 정부가 한국판 뉴딜을 발표할 시점에서 이름에 걸맞은 국가 대전환의 과감한 제도 개혁에 나서어야 했지만 문재인 대통령은 미국판 뉴딜의 형식만 따왔을 뿐이다. 당연한 결과지만 발표 1년이 지나도록 사회적 반향이 없자 1년이 지난 시점에서 정부는 또다시 60조 원의 추가적인 투자계획을 담은 한국판 뉴딜 2.0을 제시했지만 사회적 지지를 이끌어 내는 데는 큰 효과를 보지 못했다.

그나마 다행은 기후위기 대응에 따른 산업전환에 대비하여 직업 변동과 직무 전환 등에 대비하는 공정노동 전환을 뉴딜 2.0의 주요 사업으로 받아들인 것이다. 그러나 뚜렷한 한계도 보였다. 이해관계자와의 사회적 대화가 체계화되어 있지 않다. 정부 주도로 추진하되 노사의 자문을 구하고 추진 상황을 모니터링할 수 있도록 하겠다는 식이다. 아직은 일부 업종에서만 제한적으로 산업 전환이 진행되기 때문에 해당 산업의 종사자들이 체감하지 못하고 있지만 탄소배출 감축목표가 높아질수록 산업과

고용에 미치는 영향이 커지고 비용과 갈등도 증가할 때를 대비해야 한다. 이는 장기간 지속될 큰 변화이고 생각하지 못했던 많은 변수들도 감안하여 정부 주도로 끌고 간다고 하기보다는 노사와 지역사회를 포함한 다양한 이해관계자들과의 다각적인 사회적 대화 채널을 구축해가야 한다. 초기 세팅이 잘못되면 산업전환이 본격화되는 시점에서 비용과 갈등은 짐차 감당할 수 없을 정도로 증폭될 수 있다.

자영업부문의 구조조정에 대해서도 이와 유사한 형태의 전업과 전직, 교육훈련 프로그램이 마련돼야 한다. 지역별, 업종별 단체와의 대화 창구도 정비하여 정부 정책 실행을 위한 민관 파트너십을 구축해야 한다. 이들은 전통적으로 고용정책의 대상도 아니었고 산업정책 차원에서도 사각지대에 있었기 때문에 최저임금 인상이나 팬데믹, 비대면 서비스의 확대와 같은 급격한 변화를 겪으면서도 업종단체 차원의 연대나 정부의 정책 지원도 없이 각자도생에 내몰려 왔다. 산업이 발전할수록 자영업 구조조정은 불가피한 측면도 있기 때문에 정부가 선제적으로 이들에 대한 적극적인 노동시장정책 패키지를 마련하여 이 분야에서도 공정한 노동전환이 가능하도록 할 필요가 있다.

그런 의미에서 한국판 뉴딜 2.0의 공정 전환은 표준적인 고용관계를 중심으로 짜여있는 기존의 직업능력개발 제도와 예산을 조금 개선하는 수준에 만족할 것이 아니라 교육훈련 체계 전반을 대대적으로 혁신하는 쪽으로 방향을 잡아야 한다. 신기술 분야를 선도할 우수 인력을 양성하고 구산업의 고숙련 기술 인력을 재교육할 프로그램과 거버넌스를 다시 짜야 한다. 영세한 교육훈련기관의 난립과 질보다는 양에 치중하는 훈련시장을 고급화 대형화하기 위한 규제 개혁이 필요하다. 또한 공공훈련기관을 확대하는 등 교육훈련의 공공성 강화, 업종별 노사단체와 지자체의 참여를 확대하는 거버넌스의 개혁 방안도 함께 강구해야 한다.

또한 공정한 노동전환을 위해서는 이 의제를 사회적 대화 테이블에 올려야 한다. 그래야 이 의제가 문재인 정권만의 프로젝트가 아니라 국가적 과제로 부각되고 사회적 호응도 커진다. 어차피 지금의 경제사회노동위원회는 기존의 경로를 따라가고 있을 뿐 25년여간 이어왔던 노동개혁의 이니셔티브를 잃었다. 그동안 경사노위가 노동개혁의 중심에 설 수 있었

던 이유는 노조 활동에 대한 국가 통제를 철폐하는 방향의 자유주의적 개혁과 고용보호관련 규제를 완화하는 방향의 신자유주의 개혁을 하나의 패키지로 묶어 주고받기 식의 타협을 시도했기 때문이다. 그러나 이런 방식의 대화와 타협은 수명을 다했다. 초기와 같은 개혁 기술의 신선함도 없고 정부가 더 풀어줄 노동 기본권 규제도 고갈됐다. 무엇보다 이런 방식의 대화와 타협을 이어갈 노사의 리더십도 바닥이 난 상태다.

사회적 대화는 이제 공정한 노동전환과 사회적 자유주의 개혁 과제를 중심으로 새 의제를 발굴하고 대화의 파트너도 확장해야 한다. 불평등과 기후위기는 이미 발등의 불이지만 저장도 위기라는 특성 때문에 사회적 각성이나 정부 대처가 늦었다. 지난 5월 영국 콘월(Cornwall)에서 열렸던 G7(+3)회의에서 한국을 포함한 주요 선진국들은 1980년대 이후 신자유주의 정책개혁을 상징하던 워싱턴 컨센서스를 대체하는 콘월 컨센서스를 발표했다. 각국이 15%의 최소 법인세를 제도화하고 글로벌 기업에 대한 디지털세 신설에 합의한 데다가 코로나19 위기와 기후위기 극복을 위한 공동 대응에 나설 것을 다짐했다. 그리고 최근 이들의 정책 기조도 신자유주의 기조에서 벗어나 불평등 완화와 기후위기 대응 등 시장과 거대 기업에 대한 정부의 통제를 강화하는 방향으로 바뀌고 있다. 더구나 미국과 중국 간의 패권 경쟁이 노골화하며 기술 패권 또는 기술 안보동맹을 강화하며 과거 세계화를 이끌어왔던 개방적인 GVC 체제가 재편되고 있기 때문에 정부의 입김이 갈수록 커질 전망이다. 이런 변화하는 경제 패러다임을 감안하여 정부와 주요 경제주체들도 공감대를 넓히고 공동행동의 기반을 잘 조성해두어야 한다. 이를 위한 하나의 수단이 경제사회노동위원회를 사회적 대화 2.0 체제로 재편하는 것이다.

이와 동시에 경사노위를 중심으로 논의해왔던 고용위기 극복과 노동시장 이중구조 개혁에 대한 사회적 대화는 계속돼야 할 것이다. 연공 중심의 내부노동시장과 직무 중심의 외부노동시장 간의 격차와 불평등 문제, 연금 개시 연령과 정년의 괴리 문제, 판교 테크기업과 디지털 전문 인력 사이에서 확산하는 MZ세대의 공정분배 처우 요구 등 사회적 대화와 타협을 통해 해법을 찾아야 할 과제들은 그대로다. 사회적 대화의 주요 의제가 바뀌면 사회적 대화의 형식도 다각화할 필요가 있다. 경제사회노동

위원회 중심의 사회적 대화뿐 아니라 지역과 업종 차원에서도 필요에 따라 유연한 대화 테이블을 운용하고 여야 정당이 참여할 수 있는 방식도 탐색해봐야 한다. 경우에 따라서는 특정 메뉴에 특화된 원 포인트 사회적 대화 방식도 활용할 수 있고 탄소중립위원회 등 관련 대화 기구와 유기적인 협력 채널을 구축하는 방안도 있다.

따라서 어떤 메뉴에 어떤 형식의 대화 테이블을 꾸릴 것인지에 대한 체계적인 설계가 필요하며 이에 대한 노사정 간의 물밑 대화가 필요할 수 있다. 경사노위 차원의 대타협은 선택이지 필수일 필요가 없으며 포스트 코로나 시대에 당면할 경제사회적 과제에 대한 해법을 꼭 기존의 사회적 대화 틀 속에서 찾을 수 있을지도 의문이다. 노동계는 불평등과 디지털 전환, ‘정의로운 전환’ 등 당면한 주요 정책과제를 경사노위 테이블에 올리려 하겠지만 지금 구조에서는 소화가 불가능할 수 있다. 또한 이를 대타협 프로세스에 태우는 순간 정부는 궁지에 몰리고 대화는 파행으로 흐를 가능성이 높다. 지금이야말로 1996년의 노사관계개혁위원회를 설계할 때의 대담한 문제의식과 1998년 1기 노사정위원회를 설치할 때의 창의적 구성 방식과 의제 설정 등을 면밀히 분석하여 새로운 유형의 사회적 대화 2.0 또는 트랙 3을 개발해야 할 시기라고 하겠다.

제4부

대전환과 새로운 거버넌스 시도

제11장

한국 자동차산업의 고용정책적 도전과 과제 : 생산직을 중심으로

제1절 머리말

1. 연구배경

탈탄소화와 디지털화라는 메가트렌드 속에서 자동차산업은 대전환의 시기에 놓여 있다. 1885년 독일의 엔지니어 칼 벤츠(Carl Benz)가 현대적 내연기관차를 처음 발명한 지 130년이 넘는 역사상 가장 큰 변화가 일어나고 있다. 그동안 제품이나 공정에서의 부분적인 혁신은 꾸준히 이루어져 왔으나 지금처럼 친환경차, 전장화, 자율주행차, 스마트공장, 모빌리티 서비스 등 제품, 프로세스, 시장, 사업모델 등 전 영역에서 이렇게 변화가 동시에 일어나고 있는 적은 없다. 혁신의 패러다임이 바뀌고 있는 것이다. 그동안의 점진적(incremental) 혁신에서 그야말로 파괴적(disruptive) 혁신이 일어나고 있다.

한국의 자동차산업은 2019년 기준으로 종업원 수가 34만여 명으로 제조업의 11.5%를 차지하고 있으며, 생산액은 197조 원으로 제조업 생산액의 13%를 차지한다. 또한 수출 비중은 전 산업 수출의 12%(66백만 불)를 차지할 정도로 국내 산업에 미치는 영향은 크다(한국자동차산업협회, 2021a). 자동차산업의 대전환이 어떤 결과를 가져올지 커다란 정책적 관

심사가 아닐 수 없다.

이러한 대전환에 어떻게 대응해야 할까? 먼저 환경적 측면에서 보면 내연기관차에서 전기차로의 전환은 불가피하다. 기후변화에 대응하기 위한 탈탄소화는 우리에게 주어진 정언명령이며, 때문에 친환경차로의 전환은 한 치도 늦출 수 없다. 경제적 측면에서도 디지털 전환은 피할 수 없다. 생산성을 올리고 새로운 사업모델을 개발하기 위해서는 디지털화가 요구되며, 이에 뒤처지면 국제경쟁력을 상실하고 커다란 산업위기가 닥치기 쉽다. 그런데 사회적 측면에서 보면 다른 문제가 발생한다. 고용의 문제다. 전기차나 디지털화가 탈탄소화와 미래의 경쟁력을 위해 반드시 필요하긴 하나 이로 인해 많은 사람들이 일자리를 잃을지도 모른다는 우려가 크다. 자동차산업의 전환이 실업을 야기하면 사회적 양극화와 갈등이 심화돼 커다란 저항에 부딪치기 쉽다.

이렇게 볼 때 자동차산업의 전환은 환경적, 경제적 및 사회적 관점이 결합될 때 비로소 순조롭게 진행될 것이다. 특히 고용의 문제가 해소되지 않으면 사회적 수용성이 떨어져 전환에 큰 어려움이 닥칠 것이다. 따라서 이 글은 고용의 우려가 가장 큰 생산직을 중심으로 한국 자동차산업의 고용정책적 도전과 과제에 대해 살펴보고자 한다.

2. 연구목적, 대상 및 방법

지금까지 국내 자동차산업의 전환을 둘러싼 고용의 이슈는 전기차를 중심으로 주로 언론에서 많이 다루어져 왔다. 이는 그동안 학술적 연구가 부족했기 때문인 것으로 보인다. 전기차가 고용에 미치는 영향에 대한 정확한 분석을 위해서는 국가의 탈탄소화 정책, 기술 및 시장 동향, 기업의 전기차 모델 및 생산계획, 가치사슬의 변화 등 많은 관련 영역의 종사자와 전문가들이 참여해야 하는데, 이는 쉬운 일이 아니다. 때문에 객관적 사실에 근거한 논의보다는 언론의 섀세이셔널한 보도가 주를 이뤘고, 이로 인해 과장되거나 왜곡된 측면이 많았다. 특히 ‘전기차=대량실업’이라는 등식이 각인될 정도로 ‘공포 시나리오’가 성행했다.

이 글은 이러한 과장되거나 왜곡된 부분을 수정하고 한국 자동차산업

의 순조로운 전환을 위한 정책적 논의를 위한 것이다. 전기차 생산으로 고용이 줄어드는 것은 사실이지만, 이는 기업별, 부서 또는 공정별로 달라 일반적으로 고용위기를 초래한다고 말할 수는 없으며, 또한 고용정책적으로 잘 대응하면 충분히 극복할 수 있다는 것이 이 글이 말하고자 하는 핵심이다.

자동차산업의 전환은 전기차와 디지털화로 나누어 살펴보고자 한다. 또한 고용정책적 과제는 양적 문제(일자리 증감) 및 질적 문제(직무/숙련의 변화)를 포괄한다. 논의의 근거자료로는 이 분야의 경험적 연구가 비교적 많은 독일의 자료를 많이 참조했으며, 국내 동향은 필자가 그동안 참여했던 연구와 인터뷰 자료를 활용했다.

이 글의 구성은 먼저 다음 절에서 자동차산업의 메가트렌드를 살펴보고(2절), 그런 다음 전기차와 디지털 전환에 따른 고용의 문제를 짚어보며(3절/4절), 이에 따른 정책적 과제를 논의한 후(5절), 노사정의 역할을 제시하는 것으로 끝을 맺는다(6절).

제2절 자동차산업의 메가트렌드

1. 글로벌 동향

자동차산업의 대전환에는 두 개의 큰 흐름이 작용하고 있다. 탈탄소화와 디지털화다(그림 11-1 참조). 탈탄소화는 구동장치의 변화를 가져왔고 전기차를 중심으로 친환경차 시대를 열었다. 전기차 전문 스타트업인 테슬라가 창업 12년 만에 자동차산업의 시총 1위에 등극할 정도로 자동차 시장의 부가가치는 친환경차 시장으로 전환되고 있다. ‘넷 제로’는 이미 글로벌 의제가 되었고, 최근 미국의 바이든 대통령은 2030년까지 신차 판매에서 친환경차 비중을 50%로 끌어올리겠다는 행정명령에 서명했다. 유럽연합은 온실가스 배출량을 1990년 대비 55%를 감축한다는 ‘핏포 55(Fit for 55)’를 공표하면서 2035년부터 내연기관차의 신차 판매를 금지하겠다

고 밝혔다. 여기에는 하이브리드와 플러그인 하이브리드도 포함돼 이 계획이 실행되면 2035년부터는 순수 전기차 또는 연료전지차만을 판매할 수 있게 된다.¹⁸⁶⁾ 순수 전기차 시장을 중심으로 친환경차 시장은 급속히 성장할 것으로 예상된다.

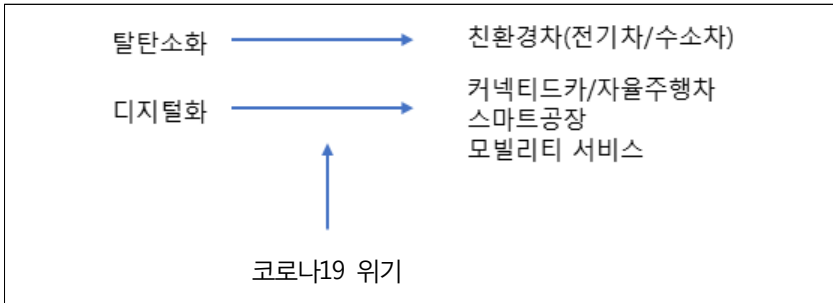
이와 더불어 디지털화는 제품과 프로세스 및 사업모델에 큰 변화를 가져오고 있다. 탈탄소화가 기후위기에 대응해야 한다는 정치적 압력이라면 디지털화는 시장의 압력이다. 즉, 미래의 경쟁력을 위한 전략적 판단에서 촉진된다. 디지털 기술은 커넥티드 카, 자율주행차 등 새로운 미래형 제품의 발전을 가져왔고, 자동차를 하드웨어 중심에서 소프트웨어 중심으로 변화시키고 있다. 프로세스 역시 디지털화되면서 기업 내 부서와 공정 간은 물론 전체 가치사슬이 실시간으로 연결되면서 수직적, 수평적 통합이 동시에 이루어지고 있다(스마트공장). 또한 디지털화로 새로운 서비스 사업모델이 발전되고 있다. ‘공유경제’ 또는 ‘모빌리티 서비스’라는 새로운 시장이 등장하면서 자동차산업의 서비스화가 촉진되고 있다.

코로나19 위기는 이와 같은 대전환을 가속화시키고 있다. 코로나19 위기 초기에는 유동성 위기로 인해 투자의 여력이 떨어져 자동차산업의 전환도 늦어질 것이라는 예상이 우세했으나 오히려 전기차 시장은 크게 성장했다. 각국의 막대한 지원 정책으로 자동차산업의 위기는 예상보다 크지 않았으며, 특히 팬데믹과 기후변화의 상관관계가 알려지면서 전기차 지원은 더욱 확대되었다. 2020년 전 세계 자동차 판매량은 14% 감소했으나 전기차는 43% 증가했다. 이는 특히 환경의식이 높은 유럽을 중심으로 성장했다. 예컨대 독일은 전기차 구매지원금을 확대했고, 2020년 5월 프랑스 대통령은 코로나19 사태로 위기에 빠진 르노자동차에 10조 원을 넘게 지원하면서 산업을 무작정 지킬 것이 아니라 변신시켜야 한다고 강조하고, 전기차 전환을 지원조건으로 내걸었다.¹⁸⁷⁾ 국내 전기차 판매도 코로나19 위기 시 늘어났다. 2020년 전체 자동차 생산은 11.2% 감소되었지만 전기차 판매는 내수 57.7%, 수출은 6.8% 증가했다(한국자동차산업협회, 2021a).

186) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210815019700003?input=1179m> (2020. 8. 17. 접속)

187) <https://www.fnnews.com/news/202005270716580056> (2020. 9. 25. 접속)

[그림 11-1] 자동차산업의 대전환



자료: 저자 작성.

또한 코로나19 위기로 스마트공장 역시 더욱 확대될 것으로 보인다. 사무직의 경우는 재택근무가 급격히 늘어났다. 재택근무가 어려운 생산직의 경우는 프로세스의 자동화와 디지털화를 통해 팬데믹에 취약한 노동집약적 공정을 기술집약적으로 전환하려는 노력이 강화될 것으로 예상된다. 이렇게 팬데믹 위기는 전기차의 성장과 자동화와 디지털화의 확산 등 자동차산업의 전환을 더욱 빠르게 진전시키고 있다.

2. 파괴적 혁신

지금까지 자동차산업의 혁신은 점진적으로(incremental) 이루어졌다. 내연기관차의 틀 내에서 제품과 공정혁신이 일어났다. 그러나 지금은 자동차의 패러다임이 완전히 뒤바뀌는 파괴적(disruptive) 혁신이 일어나고 있다. 이를 ‘CASE’ 시대로 특징짓기도 한다. C(Connected)는 지능형 연결 즉, 차량의 스마트화를 말하며, A(Autonomous)는 자율주행을 뜻하는 것으로 인공지능, 카메라, 레이저, 고해상도 지도 등 최첨단 기술이 융합된 모빌리티 혁신이다. S(Shared & Service)는 승차 공유나 차량 공유를 일컫는 것으로 자동차산업의 서비스화를 촉진하는 새로운 사업영역이며, E(Electric)는 전기 동력화를 말한다.

그런데 자동차산업의 새로운 패러다임인 CASE 시대를 이끌고 있는 업체들은 기존의 업체들이 아니다. 모두가 스타트업 또는 ‘테크(Tech)’ 기업들이다. 분야별로 보면 커넥티드 분야는 아마존이 선두주자이며, 자율

주행 분야는 구글과 애플, 모빌리티 서비스는 우버와 리프트, 전기차는 테슬라가 앞장서 있다(미치야키, 2019). 여기에 전기차를 집중적으로 지원한 중국의 산업정책도 파괴적 혁신에 크게 일조했다. 중국 정부는 내연기관차 기술로는 기존의 유럽이나 미국, 일본 등의 선진기업에 경쟁력이 없다고 판단하고 전략적으로 전기차를 지원했다. 이를 통해 BYD, BAIC, SAIC 등 세계적인 전기차 기업이 발전했고, 세계 자동차 시장의 판도를 변화시켰다.

전체적으로 자동차산업은 하드웨어 중심의 금속산업에서 소프트웨어와 서비스 중심의 IT·모빌리티 산업으로 전환되고 있다. 이 과정에서 기존의 기술적 진입장벽이 무너지고, 새로운 경쟁자들이 나타나 선진업체들을 몰아내는 파괴적 혁신이 일어나고 있다. 그렇다면 지금까지 자동차 산업을 이끌었던 선진업체들은 어떻게 하고 있나? 그동안 많은 양질의 일자리를 제공했던 이들이 패배자가 된다면 심각한 고용의 문제가 발생할 것이다. 과연 이들은 살아남을 수 있을까?

3. 기존 업체들의 전략

기존의 업체들도 대전환에 전력을 기울인다. 디젤 조작사건으로 시장의 이미지에 큰 타격을 입은 폭스바겐은 2016년에 2025년까지 순수 전기차 비중을 25%까지 늘리고 모빌리티 서비스 분야에 대규모 투자를 하겠다는 ‘전략 2025’를 발표했다(Volkswagen, 2016). 닐슨, GM, 포드, 볼보, 도요타 등 다른 완성차 업체들의 전략도 별반 다르지 않다. 모두가 IT와 인공지능에 투자를 대폭 확대하여 전기차와 자율주행차 개발 및 서비스 분야 쪽으로 새로운 사업모델을 추진한다는 계획을 세웠다. 또한 이들은 대부분 2030~35년을 기점으로 내연기관차 생산을 중단한다고 발표했다.

현대차와 기아도 마찬가지다. 현대차는 2019년 말 ‘2025 전략’을 발표하고 기아는 2020년 초 ‘플랜S’를 발표했다. 전기차와 수소차의 비중을 높이고, 플랫폼 기반의 서비스 사업을 본격화한다는 것이 핵심이다. 현대차는 2025년까지 글로벌 전동차(전기차/수소차) 시장에서 연간 67만 대를 판

매, 글로벌 3위로 도약한다는 계획이다. 기아는 2025년까지 친환경차 판매 비중을 25%로 확대하고, 전기차 글로벌 점유율을 6.6%로 올리겠다는 목표를 세웠다. 현대차는 최근 2040년 내 주요시장의 판매 차량을 모두 전동화한다는 계획을 공표하는 등 전환의 속도가 더욱 빨라지고 있다(현대자동차, 2021)

종합하면 기존 업체들의 대응전략은 친환경차(특히 전기차) 및 연결성, 자율주행차로 가는 제품의 혁신과 모빌리티 서비스 분야로 진출한다는 것이다. 전환시대 선진업체들의 ‘캐치업(Catch Up)’ 전략이다. 그렇다면 선진업체들은 ‘테크기업’을 쫓는 후발업체로 전략했는가? 아직 판단하기는 이르나, 이들 간에는 커다란 전략적 차이점이 있다. 특히 생산 분야에서 나타나는데, 기존의 업체들이 그동안 갖고 있었던 수직적 통합의 노하우가 앞으로 어떤 효과를 가져올지에 따라 산업적 지형은 달라질 것으로 보인다.

구글, 애플, 아마존 등 테크기업들은 대부분 미래형 자동차의 개발 부문에 집중하고 생산은 외부의 다른 업체에 맡기는 ‘위탁생산’ 전략을 갖고 있다(Boes/Kämpf, 2021). 반면 기존의 업체들은 그동안 연구·개발, 생산, 판매를 모두 포괄하는 수직적 통합체제를 갖고 있다. 이 중에서도 특히 생산영역은 테크기업에서 볼 수 없는 특징이다.

위탁생산은 아이폰을 생산하는 폭스콘이나 반도체 파운드리 업체들이 보여주는 것처럼 IT산업의 특징이기도 한데, 테크기업들은 자동차산업에서도 이 방식을 적용하려고 한다. 이것이 자동차산업에서도 가능할지는 두고 볼 일이나 자동차산업과 IT산업은 전혀 다르다. 최근 애플이 자신이 개발한 전기차(‘애플카’)를 생산해 줄 업체로 현대차, 기아, 닛산, 폭스바겐 등 기존의 완성차 업체와 위탁생산 협의를 했으나 무산됐다.¹⁸⁸⁾ 자신들이 하청업체로 전략한다는 ‘자존심’의 문제도 있었겠지만, 자신들이 모델을 직접 개발하고 보유하고 있는 양산능력을 발휘하면 충분히 경쟁력을 확보할 수 있다고 판단했기 때문이다.

기존의 완성차 업체를 제외하면 자동차의 양산능력을 가진 업체는 찾기 힘들다. 전기·전자 제품과는 달리 자동차는 부품 수가 많고 부피도

188) <https://www.theguru.co.kr/mobile/article.html?no=19744> (2021. 7. 15. 접속)

커 공정이 매우 복잡하고 자동화하기도 어렵다. 완성차의 조립 부문은 아직도 인간 노동이 지배적이며, 어떤 업종보다도 공급망 관리가 어렵고 복잡하다. 이는 자동차의 양산은 또 다른 기술과 노하우를 필요로 한다는 것이며, 기존의 완성차만이 보유한 역량이다. 테크기업이 자동차 양산을 위한 위탁생산 업체를 찾기가 힘든 이유다.

이에 테슬라는 예외적으로 테크기업 중에서 유일하게 양산을 직접 한다. 초기 테슬라는 생산과정에서 노동의 의존도를 줄이기 위해 자동화 비율을 상당히 높였다. 그러나 생산과 품질에서 많은 문제가 발생했다.¹⁸⁹⁾ 자동차 생산의 특징을 잘 모르고 테크 기업 방식으로 대응했기 때문이다. 2019년 말 테슬라는 최초의 유럽 생산기지로 높은 노동비용에도 불구하고 독일을 선택했다. 전통적인 자동차산업의 강국인 독일에서 양산의 노하우를 학습하려는 의도가 숨어있다.¹⁹⁰⁾

기존 완성차 업체들은 생산을 연구·개발과 분리하지 않고 통합, 운영해 왔다. 신제품 개발과정에서 생산 부문과의 지속적인 소통과 상호 피드백을 통해 양산화를 시험, 개선함으로써 신제품 개발과정을 최적화할 수 있었다. 이는 기존의 완성차 업체들이 갖는 경쟁우위 요소다. 아직 선행 투자 단계에 있는 자동차산업의 전환이 본격적인 양산단계로 접어들면 이 효과가 테크기업에 비해 더 크게 나타날 수 있으며, 누가 승자가 될지는 알 수 없는 일이다.¹⁹¹⁾ 어쨌든 기존의 완성차 업체들은 테크기업으로의 도약과 더불어 생산 부문의 장점을 계속 살려 나가려 할 것이다. 전환 시대에 생산직의 문제와 정책적 과제에 대해 더 많은 관심을 가져야 할 이유다.

189) <https://blog.naver.com/sbp3636/222384121544>/https://blog.naver.com/tresurekj_h/222367349095 (2021. 7. 30. 접속)

190) <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/warum-tesla-seine-neue-gigafabrik-in-deutschland-bauen-will-100.html> (2021. 7. 31. 접속)

191) 미치아키(2019: 56~57)는 전기차로 아직 흑자를 내는 회사는 거의 없다면서, 테슬라를 포함해 전기차 역시 선행투자에 의미가 있다고 말한다. 그리고 테크 기업도 양산화와 수익성을 실현하기 위해서 '수직적 통합' 쪽으로 방향을 선회할 지도 모른다고 말한다.

제3절 전기차와 고용의 변화

1. 양적 변화

전기차는 엔진, 변속기, 배기장치 및 연료탱크 등이 필요 없어 내연기관차에 비해 부품 수가 적고 작업공 수가 줄어든다. 따라서 고용도 감소한다. 자동차산업의 전환 시기에 고용위기설이 대두되는 이유다. 그렇다면 실제로 얼마나 많은 사람들이 일자리를 잃을까? 내연기관차에 비해 전기차는 부품 수가 거의 40% 줄고, 작업공 수는 20~30% 줄기 때문에 일반적으로 그만큼 인원도 준다고 생각한다(표 11-1 참조).

그러나 실제로 줄어드는 인원은 이와는 다르다. 올해 초 전기차 전용라인으로 전환한 현대차 1공장의 12라인을 보면 인원 변동은 미미하다. 전체적으로 12라인의 인원은 44명이 줄었으나 여기에는 3UPH(시간당 생산량)를 줄인 결과가 같이 포함되어 있다(표 11-2 참조).¹⁹²⁾ 엔진 서브장이 없어서 17개의 일자리가 사라진 것이 순수한 전기차의 영향이라 볼 수 있다. 12라인의 인원이 530여 명임을 감안할 때 전기차로 인한 감소폭은 3% 정도에 지나지 않는다. 센서가 증가하고, 사양이 다양해지고 휠베이

〈표 11-1〉 전기차·수소차·내연기관차 비교

	전기차	수소전기차	내연기관차
필요 부품 수	18,900개	24,000개	30,000개
부품 수 비중(%)	63	80	100
작업공 수 비중(*)	70~80	n.a.	100
부품구성 특징	복잡한 엔진 대신 배터리와 모터 구성으로 필요부품 小	연료전지, 수소탱크로 부품 수 증가	엔진 변속기 등 파워트레인 관련 부품 多

자료: 한국자동차산업협회(2021b).

192) UPH가 줄어든 이유는 모델 변화로 발생한 도장공장의 설비문제 때문이었다,

〈표 11-2〉 현대차 1공장 인원 변동 현황

	생관	차체	도장	의장	품관	총계
UPH	0	0	-8	-26	0	-34
M/H	0	0	7	-1	1	7
외주화				-17		-17
총계	0	0	-1	-44	1	-44

자료: 최병승(2021).

스가 늘어나 내장 부품이 커지는 등 제품의 변화로 공수가 늘어났기 때문이다. 이는 전기차가 고용에 미치는 영향을 파악하려면 실제 생산되는 차량을 보아야 한다는 것을 말해준다.

이렇게 볼 때 일반적으로 알려진 전기차가 고용에 미치는 영향은 과장된 측면이 있다.

“내연기관에 비해 전기차 부품이 줄어들긴 하지만 (인원이) 20~30% 줄어든다는 주장은 과도하다. 실제 옵션을 반영에 따라 약간의 차이는 있지만 조립공 수를 결정하는 정미공 수의 차이는 엔진서브장 공수를 제외하면 3.2%(NE)~8%(OS EV), 엔진서브장 공수를 포함하면 8.1%(NE)~12.7%(OS EV) 수준이다... 마치 전기차 양산은 곧 인원감축이라는 논리는 과장됐거나 잘못된 것이다.” (최병승, 2021)

이러한 현상은 현대차만의 특수한 현상은 아니다. 독일의 폭스바겐에서도 유사한 연구 결과가 나타났다. 폭스바겐은 개별회사로서는 처음으로 2019~2029년 사이 전기차가 고용에 미치는 영향을 조사했다. 이 조사는 기존의 연구들이 지나치게 추상적인 통계모델에 의존해 현실과 거리감이 있다는 방법론적 비판으로 출발하면서 회사의 실질적인 생산계획, 제품의 생산 소요시간 및 1인당 평균 노동시간 등을 고려했다. 결과는 30% 정도의 고용감소를 예견했던 기존의 연구 결과들보다 훨씬 적었다. 2029년까지 고용감소는 12%가 될 것이며, 이것도 전기차 자체보다는 자동화나 디지털화 등에 의한 프로세스 개선에 더 많은 영향을 받은 것으로 판단했다(Bauer 외, 2020). 이는 실제로 생산되는 제품과 생산계획 및 노동현장의 데이터를 고려하지 않은 추상적인 통계적 시나리오는 현실과

많은 차이가 있음을 말해준다.

그렇다고 고용의 문제가 없다는 것이 아니다. 고용의 문제가 통일적으로 나타나는 것이 아니라 부서나 기업별로 다르고 갈등 양상도 상이하게 나타난다는 것이다. 완성차 공장 내에서도 파워트레인(엔진/변속기) 부문은 다르다. 내연기관차 파워트레인은 전기차가 증가하면 그만큼 생산이 줄어들기 때문에 그에 비례하여 인원도 감소된다. 완전히 전기차로 전환되면 이 공장은 없어진다. 따라서 여기서 근무하는 노동자들은 고용불안을 많이 느끼고 있으며, 특히 앞으로 회사생활을 오래 해야 하는 젊은 층은 다른 부서로 전환배치를 원하는 경우가 많다.

“엔진, 변속기 공장은 예전에는 누구나 가려고 했다. 완성차에 비해 일이 쉽고 잔업이 많아 수입도 좋았다. 근데 이제는 기피 공장이다. 미래가 없는 데.. 특히 젊은 사람들이 이제는 완성차로 가려 한다.” (H사 노조 간부)

그러나 이는 현대차의 얘기다. 한국지엠, 르노삼성, 쌍용차 등 외투기업의 경우는 다르다. 이들은 전기차 생산으로 인해 생기는 고용의 문제가 아니라, 반대로 전기차를 생산하지 못해 생기는 고용의 문제가 심각하다. 본사의 글로벌 전략에 종속된 이 회사들은 아직 미래차 생산계획이 없다. 쌍용차는 또다시 법정관리로 들어갔고, 각 나라의 보호주의가 점점 더 강화되면서 한국지엠과 르노삼정도 본사로부터 미래차 물량을 받지 못했다. 노조와 조합원들은 미래차는 본국 중심으로 배당될 것이고 자신들은 내연기관차와 함께 몰락할 것이라는 불안감을 갖고 있다. 최근 현대차·기아보다 한국지엠과 르노삼성에서 단체교섭이 장기화되고 파업이 잦은 것은 전환시대에 외투기업의 불확실성이 크기 때문이다. 현대차·기아의 경우는 퇴직과 직무 재교육을 통한 전환배치 등 내적 유연성을 확대하여 고용 변화에 대응할 수 있지만 외투기업은 아무런 대책도 세우지 못하고 있다.

부품사의 경우는 또 다른 심각한 문제가 있다. 한국의 ‘전속형’ 또는 수직 계열화된 가치사슬의 문제점이 전환시대에 그대로 드러난다. 정부 조사에 따르면 한국의 자동차 부품사 중 47%(4,195개 사, 10만 8천여 명)가 엔진, 변속기 및 배기장치 등의 내연기관차 부품에 주력해 왔다. 이 중 현

재 정책적 목표인 2030년에 전기차 비중이 33%에 도달할 경우 900개 기업은 생존이 어려울 것으로 판단하고 있다(관계부처 합동, 2021).¹⁹³⁾ 이들은 빨리 새로운 사업모델을 개발해야 하는데 속수무책인 경우가 대부분이다. 변속기 부품을 생산하는 1차 벤더인 M사의 노조는 회사에 미래 계획을 요구하지만 아무런 대답을 받지 못하고 있다.

“전기차 시대가 되면 우리는 아예 필요 없는 부품이다… 그런데 무엇을 해야 할지 아무도 모른다. 우리가 요구는 하고 있는데, 앞으로 미래 일거리를 가지고 오라고 하는데… 자기들도 몰라서 이야기를 못 하고 있는 거다.”
(M사 지회장)

1차 벤더의 상황이 이 정도면 2차 이하는 더 어렵다. 한국의 부품사들은 대부분 원청의 요구(설계도)에 따라 부품을 만드는 이른바 ‘대여도 방식’에 의존했다. 이 방식은 원하청 관계를 전속적 관계로 만들고 부품사의 제품 개발능력을 억제한다. 원청이 잘 나갈 때 전속성은 부품사들에게는 편한 길이기도 했다. 어려운 연구개발이나 마케팅에 드는 비용과 노력 없이도 성장할 수 있었기 때문이다. 그러나 이제 대전환의 시기에 스스로 사업을 재편해야 하는데, 그동안의 성장방식이 그럴 만한 역량을 갖추지 못하게 했다. 연구개발과 시장개척 능력 부족이 결정적이다.

또한 전기차는 생산영역뿐만 아니라 서비스 부문의 고용에도 영향을 미친다. 내연기관차보다 전기차는 부품 수도 적고, 유지·보수, 배출·환경 검사 및 부품 교환도 줄어들어 그만큼 정비 인력은 감소할 것으로 보인다.¹⁹⁴⁾

“실제로 전기차는 관리의 포인트가 굉장히 줄어들거든요. 최근에 전기차 타시는 분들이 할 게 없다고 한다. 브레이크 패드도 거의 교환하지 않는다. 5년이 돼도 교환 안 한다. 보통은 1~2년에 한 번씩 교환을 해야 하는데… 엔진과 관련된 부품에서 유지 보수가 많았는데 엔진 관련된 유지보수는

193) 이 목표는 현재의 탈탄소화 정책의 국제적 동향으로 볼 때 상향 조정되어야 할 것으로 보인다. 이렇게 되면 중소 부품사의 고용문제는 더욱 크게 다가온다.

194) 현재 정비업체 수는 36,300여 개로 96,000여 명이 종사하고 있는 것으로 추산되며, 전기차가 확산되면 고용이 1/3로 감소할 것으로 전망한다(관계부처 합동, 2021).

거의 사라지고... 가장 큰 이슈는 배터리 쪽인데. 배터리가 자주 고장나고 자주 수리하고 빈도수가 많아지면 수익모델이 될 수도 있지만 그럴 가능성도 낮아요. 검사에 관한 것도 매연이나 이런 게 없으니까 당연히 축소될 거고. 특히 전기차 관련된 거는 배출 가스 검사나 환경 검사는 안 하게 될 거니까..." (한국자동차검사장비사업연합회 간부)

이렇게 전기차의 고용에 미치는 영향은 부서와 기업별로 다르게 나타난다. 현대차와 기아는 파워트레인 부문을 제외하면 전기차로 인한 고용감소는 크지 않으며, 파워트레인 부문의 고용감소도 퇴직과 전환배치 등으로 대응이 가능하다. 그러나 외투기업의 문제는 심각하며, 부품사의 경우도 내연기관 위주의 비중이 많아 심각한 고용위기를 초래하기 쉽다. 이 밖에 정비, 판매 등 서비스 영역도 고용감소가 예상된다.

2. 질적 변화

전기차는 고용의 양적 변화뿐만 아니라 질적 변화 즉, 직무와 숙련의 변화도 가져온다. 어디서 어떠한 변화를 가져올까? 여기서도 차별화된 시각이 요구된다. 고용의 질적 변화 역시 통일적으로 나타나지 않고 기업별, 직무별로 다르게 나타난다.

앞서 언급한 올해 초 전기차 전용라인으로 전환한 현대차 1공장 12라인은 별다른 직무교육 없이 기존의 인력을 그대로 투입했다. 이는 전기차 자체는 완성차 공장의 작업내용에 근본적인 변화를 가져오지 않는다는 것을 말해준다. 기존의 파워트레인이 새로운 전기차용 PE-모듈로 바뀌었고, 배선이 많아져 커넥터가 복잡해지는 등 부분적인 변화는 있으나 특별히 새로운 직무교육이 요구되는 것은 아니다. 기존의 숙련으로 충분히 적응해 나갈 수 있다.

"들어가는 부속품들도 많이 달라졌겠죠... 그러나 조립하는 것들이 대단한 뭘 종합적으로 판단하고 이런 게 아니고... 서서히 숙련해가는 과정들이기 때문에 따로 배울 그런 건 아닌 것 같습니다." (H사 생산관리 책임 매니저).

근본적인 질적 변화는 배터리, 모터, 감속기 등 전기차 파워트레인의 생산과정에서 일어난다.¹⁹⁵⁾ 내연기관의 파워트레인과는 질적으로 다른 모습을 보여주는데, 가장 근본적인 변화는 조립공정의 비중과 중요성이 높아진다는 것이다. 지금까지 내연기관차 파워트레인의 핵심기술이었던 선반, 밀링, 연삭 등 금속가공 공정은 조립공정으로 대체된다. 단지 하우징, 샤프트 및 베어링 영역에서만 금속가공이 필요하게 되고, 전체 금속가공 공정은 72%가 줄어든다. 부품 수가 줄어들고 복잡한 가공 공정이 사라지면서 자동화율이 높아지고 이와 함께 인력도 줄어들 것으로 보인다. 내연기관차와 전기차의 파워트레인을 비교했을 때 생산에 필요한 인원이 전자가 후자보다 70%나 더 많다(Bauer 외, 2020; Dispan, 2013).

전기차 파워트레인 생산과정의 높은 수준의 자동화 시스템은 새로운 역량을 요구한다. 수작업보다는 설비의 모니터링, 조작, 정비 및 보전 등의 역량이 중요해지고, 이를 위해서 전자 또는 메카트로닉 교육이 필요할 것이다. 또한 파워트레인의 전동화로 생산과정에서 고전압 시스템을 다루게 된다. 이는 특별히 안전을 요구하는 작업으로 교육과 표준화된 자격 요건이 요구된다. 또한 배터리 소재인 리튬 등 새로운 위험 물질에 대한 인식과 안전 교육도 필요한 부분이다.

여기서 제기되는 문제가 있다. 숙련된 전문인력을 필요로 하는 금속가공 분야가 줄어들고 조립 부문의 비중이 커지면 노동의 ‘탈숙련화’가 일어나는 것은 아닌지에 대한 문제 제기다(Franke, 2011; Dispan, 2013). 즉, 차량의 전동화가 노동의 질적 저하를 가져오는 것이 아니냐는 것이다. 전통적으로 조립공정은 저숙련 노동자들이 수행하는 단순반복작업이 지배적인 곳이기 때문이다.

195) 한국의 완성차는 전기차 파워트레인을 생산하지 않는다. 배터리셀은 삼성, LG, SK 등이 개발·생산하고 있으며, 나머지 주요 부품 또는 모듈은 현대 모비스를 중심으로 만들어져 공급된다. 지금까지 내연기관차의 핵심인 엔진과 변속기는 완성차가 생산했지만 이제 전기차 파워트레인은 외부에서 생산한다. 따라서 완성차는 인원도 줄어들고 수직계열화의 공급망 구조도 변화되어 시장에서의 위상도 떨어질 상황에 놓여있다. 이 때문에 완성차 노조(현대차/기아)는 회사에 대해 없어지는 엔진 및 변속기 자리에 배터리나 PE-모듈 등 전기차 부품 또는 신사업 유치를 강하게 요구하고 있다. 이는 전환시대 노사관계의 새로운 갈등요소로 등장하고 있는데, 이에 대해서는 뒤에서 다시 후술하기로 한다.

아직 판단하기에는 이르나 분명한 것은 이는 기술이 결정하는 것이 아니라 사람이 결정한다는 것이다. 회사의 기술활용방식의 콘셉트에 따라 길은 달라진다. 앞서 언급했듯이 전기차 파워트레인의 조립공정은 자동화가 진행되면서 설비의 모니터링과 조작 등이 중요해진다. 이는 전통적인 조립과정(테일러리즘)과는 달리 노동의 질적 향상의 가능성이 많다는 것을 의미한다. 새로운 설비운영 작업자들이 생산의 실행기능을 넘어 생산관리 및 품질 등 고속련의 간접업무도 수행할 수 있게 작업조직을 설계할 수 있다. 조립공정의 확대가 노동의 질적 저하를 가져올지 아닐지는 이 잠재력을 노사가 인식하고 발전시켜 나가느냐에 달려 있다.

직업적으로는 금속가공 분야의 직업이 크게 줄어들고 전기·전자 및 화학 분야의 직업이 증가할 전망이다. 이에 따라 수요가 많아지는 미래의 성장기술, 영향을 받지 않는 기술 및 수요가 감소하는 기술을 구분하여 살펴볼 필요가 있다(표 11-3 참조), 이 비중에 따라 기회와 위기의 정도가 달라지며, 따라서 정책적 방안도 다르게 나와야 한다. 지역적으로 이러한 변화와 기술분포의 비중을 정확히 파악하여 성장하는 직업에는 더 많은 투자를 통해 인력을 양성하고, 감소하는 직업은 재교육을 통해 직업의 이동을 지원하는 프로그램을 개발해야 한다. 그래야 숙련의 미스매치를 해소하고 산업의 경쟁력을 높일 수 있다.

이와 같은 기술 및 직업의 변화에 대한 동향 파악은 무엇보다 부품사의 전환역량을 키우기 위해 중요하다. 현재 전장화 부품의 수요는 계속 증가하고 있으나 이에 대응할 한국의 부품사는 2.3%에 불과하다(관계부처 합동, 2021). 수요가 증가하는 성장 분야의 교육·훈련을 확대하여 중소 부품사에 전문인력을 보급하는 지원 프로그램이 없으면 한국 자동차

〈표 11-3〉 전동화와 제조 기술의 변화

수요 전망	기술
성장	소프트웨어 개발, PCB 제조, 반도체 기술, 전자 조립/설비, 플라스틱 사출성형, 섬유 가공, 성형(편칭/벤딩/프레스 등), 표면 처리
중립	공구 제작, 품질 보증, 조립
감소	단조, 가공, 용접, 제련, 주조

자료: Bauer 외(2020) 참조, 저자 작성.

산업의 생태계는 큰 위기에 빠질 것이다.

제4절 디지털화와 고용

1. 양적 변화

산업화 이후 기술혁신이 촉발한 가장 큰 사회적 쟁점 중의 하나는 일자리 문제였다. 그동안 ‘자동화’라는 개념 속에서 벌어진 이 논쟁은 이제 ‘디지털화’와 함께 다시 사회적인 큰 이슈로 등장했다. 자동화와 디지털화는 다른 개념이지만 상호 겹치는 부분이 많아 떼어놓고 보기는 어려운 경우가 많다.

자동화란 인간의 개입 없이 작업을 수행할 수 있는 기술 즉, 인간의 노동을 기술적으로 대체하는 것을 말한다. 때문에 <자동화=일자리 감소>라는 등식이 성립된다. 디지털화는 용어 그대로 아날로그 정보를 디지털 형식으로 전환하는 것을 말하는데, 이를 노동세계에 적용하면 생산과정을 모니터링, 제어 및 최적화하기 위한 소프트웨어 시스템 및 데이터베이스의 구축과 상호 연결을 말한다(Hirsch-Kreinsen/ten Hompel, 2015). 그러나 이렇게 개념상은 다르지만 디지털화도 인간의 노동력을 기술적으로 대체하는 효과를 가져온다.

예컨대 상호 연결된 디지털 시스템을 통해 인간의 개입 없이 작업 준비 프로그램이 기계로 직접 보내지며, 기계는 예비 부품의 필요성을 알리고 스스로 알아서 주문을 할 수 있다. 이럴 경우 기계 조작이나 물류와 구매부서의 인력이 감소될 수 있다. 또한 CAD 시스템 속에서 가상 프로토타입을 만들어 소음, 강도, 안전 등을 시뮬레이션을 통해 자동으로 계산할 수 있다. 이전에는 물리적 프로토타입을 만들어 실제 테스트가 필요했다. 그만큼 여기에 종사했던 인력이 줄어든다.

이렇게 자동화와 디지털화는 고용의 측면에서 보면 구분하기가 어렵다. 모두가 노동 절약적 효과를 갖고 있다. 따라서 노동자들은 자동화뿐

만 아니라 디지털화에 대해서도 고용불안을 느낀다. 그렇다면 실제로 어느 정도 고용에 영향을 미칠까? 이는 어떤 기술을 어떻게 사용하느냐에 따라 달라질 것인데, 국내의 생산영역은 아직 디지털화 정도가 낮을 뿐만 아니라 주로 ‘생산관리’ 영역에서 활용돼 그 영향력을 판단하기가 어렵다.

국내 완성차와 1차 밴더의 생산영역은 정부의 스마트공장 추진단에서 분류하는 기준으로 보면 스마트공장의 초기 단계에서 중간 1단계 사이에 있는 것으로 보인다. ERP, MES, SAP, POP 등 주로 생산관리를 위한 시스템들이 도입되었다.¹⁹⁶⁾ 이는 원청의 생산관리 전략과 연관성이 깊다. 원청은 시장의 수요변화에 대응하고 생산에 차질을 빚지 않기 위해 최소한 1차 밴더와는 실시간 정보를 교환하는 협업체제를 구축하고자 한다. 이러한 경향은 소품종 대량생산에서 다품종 소량생산으로 전환되면서 더욱 필요해졌다. 즉, 부품 수가 많아지고 공급과정이 복잡해지면서 이를 효율적으로 관리하기 위해 디지털화를 통한 가치사슬의 연결은 더욱 강화된다. 이러한 생산관리 차원의 디지털화는 고용에는 큰 영향을 주지 않는다.

그러나 디지털화는 앞으로 생산관리를 넘어 생산과정의 전 영역으로 확산되고 고도화될 것이기 때문에 고용에도 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다. 2018~30년 사이 파워트레인 부문의 고용 추이를 조사한 독일 NPM(2020)의 연구 결과는 향후 전기차보다도 오히려 자동화와 디지털화에 따른 고용감소가 더 클 것으로 전망했다. 이 연구는 전기차의 파워트레인은 내연기관차에 비해 부품 수가 적고 단순해 자동화와 모듈화 및 디지털화가 더 많이 적용될 수 있어 30%의 생산성 향상이 가능하다고 보면서 생산성 향상이 없는 경우와 생산성 향상을 동반한 경우의 고용 효과를 비교하였다. 전기차 비중은 2030년에 신규 차량 판매의 30%로 잡았다. 결과는 전자 즉, 전기차 자체만으로는 고용감소가 14%이고, 생산성 향상을 동반한 후자는 39%로 거의 3배나 차이가 났다. 이는 자동화와 디지털화가 고용에 미치는 효과가 위력적임을 말해준다. 직군별로 보면 직접 생산직의 감소가 41%로 생산관련 간접직(물류/보전/품질 등, -36%)과 간접직

196) 2/3차 밴더 이하의 부품사는 아직 초기단계에도 못 미치는 ‘ICT 미적용’ 사업장도 상당히 많다(이문호 외, 2019; 황선자 외, 2018/2020).

(관리직/엔지니어 등, -36%)보다 높았다.

완성차에도 이와 유사한 경향이 나타났다. 완성차는 1980년부터 자동화가 많이 이루어져 급진적 변화가 일어나지는 않을 것으로 보이나,¹⁹⁷⁾ 폭스바겐의 연구에 따르면(Bauer 외, 2020) 향후 디지털화로 고용이 가장 많이 감소하는 곳은 생산과 물류의 직접 작업부서가 될 것이다. 2019~2029년까지 지원부서(구매/재정/인사노무)의 고용 변화는 경미하며, IT 및 기술 개발 부서는 늘어나고(+2%~+7%), 생산과 물류 영역에서는 줄어든다(-6%~-15%).¹⁹⁸⁾ 이를 다시 직군별로 나누어 보면 또 다르게 나타난다.

고용이 줄어드는 생산과 물류 영역을 직접 작업, 보전, 계획, 운영 등으로 직군을 나누어 보면, 이 영역의 전체 인력은 줄어들지만 높은 수준의 전문성을 요구하는 ‘계획’ 직군의 인력은 3%까지 증가할 것으로 나타났다. 이 부서에는 향후 디지털 트윈, 시뮬레이션 및 데이터 분석, 인공지능 등이 도입되고, 이에 대해 전문역량을 가진 새로운 인력이 필요하기 때문이다. 반면 직접 작업 직군에는 협동로봇, 기계 조작·정비의 자동화, 무인 운송시스템 등 자동화 수준이 높은 디지털화가 일어나, 생산의 직접 작업자들은 20%까지, 물류 작업자는 10%, 설비 조작은 최대 5%까지 인원이 줄어들 것으로 예측했다. ‘보전’의 경우 전체적으로는 큰 변화가 없으나 향후 10년 내 기계공학은 5% 줄고, 전자공학은 5% 더 많은 인력이 요구되어 직무의 질적 변화는 있으나 양적 변화는 없을 것으로 내다봤다.

이러한 부서와 직무에 따른 고용 변화의 추이를 파악하는 것은 직무교

197) 대부분의 완성차는 이미 1990년대 조립공정을 제외한 차체, 프레스, 도장 및 기계가공 부문에서는 상당한 자동화가 진척되었다. 특히 차체공장은 로봇 투입과 함께 거의 100% 수준에 도달했다. 1990년대 중반 현대차도 차체는 평균 90%가 넘었으며, 지금은 완전 자동화(100%) 수준이다. 어느 기업이든 유일하게 조립공정만이 아직도 수작업이 지배적인데, 이는 조립공정에서 수행하는 다양한 재료/부품의 조합, 다양한 신체 활동, 생산량의 변화, 모델 및 사양의 다양성 등으로 인한 조립작업의 복잡성이 (아직은?) 기술로 대체하기가 어렵기 때문이다.

198) 이 연구의 고용영향 평가는 내부적(회사 내 관리자) 평가와 외부적(연구자) 평가로 구분하여 조사하였는데, 여기서는 내부적 평가 결과를 인용했다. 전체적으로 외부적 평가가 내부적 평가보다 높게 나타나는데, 이는 내부보다 외부에서 디지털화 영향을 더 크게 생각하고 있음을 말해준다.

육의 방향에 중요한 길잡이가 된다. 그러나 과연 디지털화가 전체적으로 고용을 증가시킬지 아니면 감소시킬지 판단하기는 어렵다. 여기에는 지금까지의 분석에서 고려하지 않은 '경쟁력'이라는 예측하기 어려운 변수가 작용한다. 이러한 관점에서 다음과 같은 한국의 사례가 주는 시사점은 적지 않다.

아직 국내에서는 디지털화가 많이 진행되지 않아 고용에 미치는 영향을 평가하기는 어려우나, 몇 가지 사례를 통해 볼 때 디지털화가 생산직 고용에 미치는 영향은 이중적이다(김성혁 외 2016; 이문호 외 2019; 황선자 외 2020). 고용이 줄어드는 사업장도 있고 늘어나는 사업장도 있다. 바코드로 입출고를 관리하면서 업무량이 줄어 인원이 감소하는 업체들도 있고, 비전검사가 도입되어 품질 요원이 줄어드는 경우도 있다. 그러나 고용이 증가하는 업체들도 있다. 어디서 어떻게 증가했을까? 이 질문에 A사는 좋은 시사점을 준다.

A사는 DDC Actuator, 컴프레서 부품 및 토크 컨버터를 생산하는 자동차산업 2차 벤더로 2017년 말 MES 시스템을 구축하고, 그 전에 생산라인에 로봇을 도입했다. 로봇과 MES 도입 이후 고용이 8명(11%) 증가했다. 직무별로 보면 전산인력이 3명, 로봇 및 전기관리 엔지니어 1명 및 라인작업자 4명이 늘어났다. 전산 인력과 엔지니어의 증가는 새로운 장비의 도입으로 필요한 기술 전문인력이라 할 수 있는데, 라인작업자는 왜 늘어난 것일까? 이는 물량이 증가했기 때문이다. 로봇과 MES 도입 이후 매출이 22% 늘어 물량이 증가했고, 이에 따라 생산 인원이 더 필요해진 것이다(이문호 외, 2019). 이렇게 볼 때 자동화와 디지털화로 생산직이 증가하려면 물량 즉, 경쟁력이 핵심이다. 기술로 대체되는 일자리가 그 기술에 힘입어 경쟁력이 향상되면 더 많은 새로운 일자리가 창출된다는 것을 말해준다.

2. 질적 변화

양적 변화와 마찬가지로 디지털화로 인한 고용의 질적 변화 역시 이중적이다. 과거 포디즘의 등장으로 노동의 탈숙련화 경향이 강했다면 디지

탈화는 일방적인 탈숙련화 또는 (재)숙련화보다는 숙련의 양극화를 불러올 조짐을 보인다.

국내 H자동차 정비공장에서는 컴퓨터 진단 장비의 도입과 함께 정비작업 노동자가 단순 부품 교체자로 전락했다. 고숙련을 요구하는 진단작업은 컴퓨터 장비가 맡고 노동자들은 기계가 남겨 놓은 저숙련의 노동을 수행하는 것이다. 이들은 언제나 대체될 수 있어 고용불안을 느낀다. 또한 Y사에서는 품질, 보전 등 생산과정의 여러 문제점들을 발견, 개선하는 일에 적극 참여했던 노동자들은 스마트공장이 진전되면서 문제해결 능력을 잃고 단순작업자로 격하되었다. 소프트웨어 지식이 부족해 문제해결은 대부분 외주화되었기 때문이다. 이와 함께 노동자들의 직무만족도도 떨어졌다(김성혁 외, 2016; 이문호, 2018; 황선자 외, 2018).

반면 숙련이 격상되는 곳도 있다. 자동차 2차 밴더인 A사에서는 로봇 도입 이후 현장 작업자들이 시간적 여유가 있어 상호 소통과 학습 및 개선활동에 적극적이다. 단순노동에서 벗어나 좀 더 창의적인 일에 흥미를 갖게 된 것이다. 또한 1차 밴더인 M사는 자동화와 디지털화 정도가 높아지면서 단순작업자는 줄어들고 ‘전문직’이 늘어났다. 전문직은 생산라인에서 단순 오퍼레이팅과 부분적 보전 및 엔지니어링 업무를 담당하는 노동자로 단순작업자와의 비중을 보면 과거 8:2에서 지금은 6:4로 증가했으며, 앞으로 전문직의 비중은 계속 늘어날 것으로 예측한다. 이는 자동화와 디지털화를 통해 기계와 장비들이 시스템적으로 연결되면서 어느 한 곳에서 조그만 이상이 생겨도 전체 생산 중단으로 이어지기 쉬워 현장에서의 신속한 대처가 필요해졌기 때문이다. 이들은 높은 역량과 책임이 요구되는 업무를 수행하기 때문에 고용도 안정되고 직무만족도도 높다(이문호, 2018).

노동조건의 측면에서도 이중성이 나타난다. 위 A사의 경우처럼 자동화로 힘든 육체노동의 감소는 긍정적으로 볼 수 있으나, 바코드 부착이나 터치패드 입력 등 부가적인 일이 늘어났다는 불만도 있다. 그러나 무엇보다 투명성과 통제라는 디지털화의 다음과 같은 이중성이 앞으로 풀어야 할 노사관계의 중요한 문제로 떠오른다.

관리자들은 대체로 디지털화로 프로세스가 투명해지면서 관리의 효율

성이 높아졌다고 긍정적으로 본다. 수작업 또는 ‘페이퍼 워크’가 사라졌으며, 일일이 직접 가보지 않아도 몇 번의 터치로 전 공정의 상황을 알 수 있는 등 관리업무가 편해지고 노동시간이 단축됐다고 평가한다. 그러나 노조는 실시간으로 생산 실적이 입력되고 이력 추적이 가능해 노동통제의 수단으로 이용될 수 있다고 우려한다. 실제로 H자동차의 A공장은 조립공정에 품질과 작업의 편의성을 위해 스마트워치를 도입하려 했으나 노동통제의 우려로 노조가 거부한 적이 있으며, ‘하이비스’라는 품질관리 시스템도 같은 이유로 노사갈등을 일으킨다. ‘디지털 뉴딜’을 위해서는 무엇보다 기술의 활용방식에 대한 노사의 인식 차이를 좁히는 것이 급선무로 보인다(김성혁 외, 2016; 이문호, 2018; 황선자 외, 2018).

“하이비스는 기존에 수작업으로 관리하던 것들을 전산화하고, 차량 위치가 어딘지도 확인하고, 수정반에 들어가면 들어갔다고 기입하고, 나가면 나갔다고 기입하고, 이런 과정들을 다 전산화해서 혹시나 수정이 안 된 차량들이 사인 오프가 안 되도록 막는 이런 전산적인 기법이다. 근데 노측에서는 그게 전산화 관리가 되면 이 사람이 얼마나 작업했는지 그걸 다 알 수 있으니 관리, 감시의 기능이 있는 게 아니냐는 측면을 보는데... 그게 빨리 개선이 됐으면 한다.” (H사 생산운영 책임매니저)

이와 같은 이중성의 문제는 한국만의 문제는 아니다. 독일에서도 디지털화로 직무수행 자격이나 요구가 높아지는 경향이 있으나 이것이 전반적으로 노동의 질적 향상으로 이어지는 것은 아니라는 견해가 지배적이다. 사업장에서는 노동의 질이 업그레이딩되는 사람중심의 ‘전문화시나리오(Spezialisierungsszenario)’와 다운그레이딩되는 기술중심의 ‘자동화시나리오(Automatisierungsszenario)’가 동시에 나타난다는 것이다(Falkenberg, 외, 2020; Haipeter 외, 2019)(표 11-4 참조).¹⁹⁹⁾

디지털화의 이중성이 앞으로 어느 방향으로 흘러갈지 예측하기는 어렵

199) 이 시나리오는 이상형적 구분으로 실제로 나타나는 현상은 직종별로 다를 수 있다. 예컨대 같은 사업장 내에서도 엔지니어에게는 전문화시나리오의 형태가 나타나고, 현장 작업자들에게는 자동화시나리오가 나타날 수 있다. 앞으로 이러한 세부적인 분석이 필요하며, 이는 산업전환 시대의 일터혁신을 위해 매우 중요한 일이 될 것이다.

〈표 11-4〉 전문화시나리오와 자동화시나리오

	전문화시나리오	자동화시나리오
전체 특징	전문인력이 디지털 시스템을 활용	디지털 시스템이 인간을 조정
노동내용	역량 촉진적 직무 설계-설계와 목표에 대한 노동의 영향력 증진	높은 표준화, 역량요구 감소 및 외부에 의한 결정
작업조직	타인과의 협력, 목표협약에 참여	적은 자율성
연결	투명하고 유연한 기준	경직된 기준과 투명성 부족
자동화	작업부하의 경감이 목표	가능한 한 인력 대체가 목표
자격/역량	학습 촉진적 노동조건, 전략적 교육 및 인사계획, 충분한 재교육	전문가와 시스템 운영자들만 숙련화, 당장 필요한 요구에 한정
데이터	과제 수행을 위해 언제나 접근 가능-정보보호	행동과 성과에 대한 포괄적인 통제

자료: Falkenberg 외(2020: S.7).

다. 그러나 이 역시 기술이 결정하는 것이 아니라 우리가 어떤 길을 선택하느냐에 달려있다. 정책적 개입이 중요한 이유다. 독일에서 ‘노동 4.0(Arbeiten 4.0)’이 나오게 된 배경도 여기에 있다. 인더스트리 4.0을 기술 중심이 아니라 사람중심으로 설계하여 사회적 수용성을 높이고 산업전환을 원활하게 만들기 위한 노동정책적 담론이다. 우리도 디지털화가 노동의 탈숙련화 내지 양극화로 이어지지 않도록 이와 같은 정책적 담론을 형성할 필요가 있다.

제5절 고용정책적 과제

1. 주요 문제점

전기차와 디지털화로 야기되는 자동차산업의 대전환은 고용의 양적, 질적 측면에서 커다란 영향을 미치고 있다. 고용정책의 과제는 이러한 도전적 상황을 미리 파악하고 선제적으로 대응하는 데 있다. 생산직을 중심으로 살펴봤을 때 한국 자동차산업의 전환은 다음과 같은 문제점을 야기하며,

이는 한국의 고용정책이 풀어야 할 주요 과제가 될 것이다(표 11-5 참조).

먼저 전기차로 인한 양적, 질적 변화에 대응하는 문제다. 전기차의 영향으로 자동차산업의 고용은 전반적으로 줄어들 것으로 보이나, 이는 업체와 부서별로 다르게 나타난다. 현대차와 기아의 경우는 자연감소(퇴직자), 전환배치 등 내적 유연성을 통해 충분히 감당할 수준이나, 외투 완성차의 문제는 다르다. 이들은 미래차 계획이 없어 내연기관과 같이 사라질 위기에 놓여있다. 부품사의 문제도 심각하다. 한국의 부품사는 대부분 내연기관과 관련되어 있으며, 그동안 완성차의 전속적 형태로 성장해와 자체적 혁신능력이 부족하다. 이들은 전환시대에 적응하지 못하고 도태될 가능성이 높다.

전기차로 인한 질적 변화는 파워트레인 부문에서 일어나며, 특히 금속 가공 직종이 줄어들고 전기·전자 분야가 늘어난다. 또한 조립공정의 비중이 증가하면서 노동의 질적 저하(탈숙련화)를 우려하는 목소리도 높다. 따라서 일터혁신과 직종의 변화에 대응하는 교육·훈련 프로그램이 시급히 요구된다.

디지털화는 전기차보다 고용에 더 큰 영향을 줄 것으로 보인다. 특히 생산과 물류부문에 협동로봇, 기계 조작 및 정비의 자동화, 무인 운송시스템 등 자동화 수준이 높은 디지털 기술이 도입되면서, 이 부문의 직접

<표 11-5> 한국 자동차산업의 전환과 고용의 변화 및 문제점

	전기차	디지털화
양적 변화/ 문제점	파워트레인/배기장치 관련 종사자 고용 감소(완성차/부품사) 외투 완성차 문제 심각 내적 유연성/직무·직업 이동 지원 대책 필요	전기차보다 자동화/디지털화가 고용감소에 더 크게 작용 생산/물류의 직접 작업자에게 가장 큰 영향: 이들의 고용에는 경쟁력이 결정적 변수
질적 변화/ 문제점	금속가공 감소/전기·전자 분야 증가, 조립공정 비중 증가 '탈숙련화'가 일어나지 않도록 작업 방식의 재설계 필요 숙련의 미스매치 파악, 교육·훈련 프로그램 개발	이중적 영향: 노동의 업그레이딩 및 다운그레이딩 모두 존재 사람중심의 디지털화에 대한 노사의 공동인식 필요 노동의 인간화와 경쟁력을 결합하는 일터혁신 모델 개발

자료: 저자 작성.

작업이 가장 많이 감소할 것으로 예상된다. 기술발전은 직접 생산직의 고용을 줄인다. 직접 생산직의 고용유지나 창출에 미치는 변수는 물량을 늘리는 경쟁력이 될 것이다.

디지털화로 인한 고용의 질적 문제는 이중적이다. 한편에서는 노동이 단순해지고 통제가 강화되는 등 노동의 질적 저하가 일어나 고용불안과 노사갈등의 요인이 되기도 하지만, 다른 한편에서는 높은 숙련을 요구하고 전문인력이 늘어나는 등 질적 상승이 일어나기도 한다. 이러한 이중성이 어느 방향으로 흘러갈지는 기술이 아니라 우리의 정책 방향과 역량에 달려있다.

2. 정책적 중점 사항

가. 통합적 패러다임

차량의 전동화와 디지털화는 자동차산업의 미래 경쟁력이다. 이를 피해 갈 수는 없다. 고용정책도 이에 맞춰 나가야 하는데, 이를 위해서는 환경 및 산업정책과 연계된 새로운 통합적 패러다임이 필요하다. 그렇지 않으면 서로 모순되는 정책이 나와 혼란과 지속가능성의 문제가 야기된다.

예컨대 상생형 일자리의 효시가 된 ‘광주형 일자리’가 만든 것은 디젤차 공장이다. 이는 탄소중립 정책과 정면으로 대치된다. 일자리 정책이 미래의 산업전략과 연계하지 않고 양적 증가에만 초점을 맞춰서는 지속가능성이 없다.²⁰⁰⁾ 환경문제를 고려하지 않는 이른바 ‘묻지마 일자리 코포타티즘’은 이제 더 용납되기 어렵다.

향후 일자리는 탄소중립 정책과 긴밀히 연결되어야 한다. 먼저 탄소중립의 목표와 실천 과정 및 로드맵이 분명히 세워져야 하고, 기업에서는 이에 맞게 친환경차 생산계획이 수립되어야 한다. 그러면 고용 변화의 추

200) 물론 이 공장(‘광주글로벌모터스’)이 앞으로 친환경차 생산공장으로 전환될 수도 있을 것이다. 그러나 탈탄소화 정책이 전 세계적으로 강화되는 시점에서 내연기관차 공장을 새로 건설한다는 것은 무조건 양적인 일자리 증가에만 초점을 맞추었다는 비판을 피할 수 없다.

이도 정확히 파악되어 고용정책적 대응도 구체화될 수 있다. 그러나 지금은 이러한 상호 연관성이 보이지 않아 정부나 기업에서 내놓는 수치나 전략의 근거와 실현 가능성에 대한 불신이 높다.

또한 고용정책은 산업정책과도 긴밀히 연결되어야 한다. 전환기 산업정책은 혁신에 중점을 두어야 하는데, 그 과정에서 고용정책과 충돌하기 쉽다. 혁신적 산업전환은 사라지는 업종과 새로 성장하는 업종이 생기면서 불가피하게 기존의 고용구조를 불안정하게 만들기 때문에, 전통적으로 고용안정에 무게를 두는 고용정책의 ‘보호적’ 측면과 부딪칠 수 있다는 것이다. 혁신이란 항상 안정과 불안정 사이에서 자라난다. 지나치게 안정만 추구하면 새로운 혁신을 기대할 수 없으며, 혁신으로 불안정이 심해지면 구성원들은 혁신에 저항하게 된다. 두 경우 모두 혁신이 어렵다. 문제는 안정과 불안정을 대립이 아니라 발전적 관계로 매개하는 수단을 갖고 있느냐에 달려있다. 가장 유력한 매개수단은 교육·훈련일 것이다. 산업전환으로 새롭게 요구되는 역량을 키우고, 사라지는 직종에서 성장하는 직종으로 이동할 수 있도록 교육·훈련 시스템이 갖추어지면 구조적 불안정성은 혁신의 동력이 된다.

종합하면 전환기 고용정책은 통합적 패러다임을 요구한다. 보호적 차원을 넘어 환경적 관점(탈탄소화)과 경제적 관점(산업혁신) 및 사회정책적 관점(고용능력 개발)을 아우르는 것이어야 한다. 각 관점이 균형을 맞추면서 서로 충돌하지 않는 정책이 나올 때 전환은 효율적이고 공정하며 민주적으로 진행될 것이다.

나. 산업전환 협약

자동차산업의 전환은 고용문제로 노사의 새로운 갈등 요인이 되고 있다. 현대차와 기아 노조는 전기차 생산으로 감소하는 인원을 만회하기 위해 신사업 유치를 요구하고 있으며, 외투기업 완성차는 전기차 생산계획이 없어 노사관계가 악화되고 있다. 또한 많은 부품사에서는 ‘그린필드’ 전략으로 노사의 불신이 커지고 있다.

현대차 노조는 올해 임단협에서 내연기관차 파워트레인 부문의 감소

인원을 대체할 수 있도록 구동모터, 배터리, 감속기, PE 모듈 등 전기차 부품과 회사의 ‘2025 전략’에 있는 UAM과 로봇 사업을 국내 공장에 유치할 것을 요구했다. 파워트레인 부문의 일자리 감소는 정년퇴직과 전환배치로 감당할 수 있는 수준이나 즉, 재직자의 고용은 보장될 수 있으나, 총 고용 보장의 관점에서 신사업을 유치하겠다는 것이다. 이 같은 요구는 임단협 과정에서 가장 큰 쟁점 사항 중의 하나였으며, 이는 노노 갈등으로 번질 가능성도 잠재돼 있다. 현대차 노조가 요구하는 전기차 부품들은 이미 협력업체에서 만들고 있어 이를 현대차에서 생산하면 그들의 고용이 불안해지기 때문이다.²⁰¹⁾

“울산에 있는 원청노조랑 비정규직지회랑 트러블이 있었어요… 자기네(원청) 사내 회보 같은 데 전기차, 친환경차 아이템 내재화해야 한다고, 가져와야 한다고 그렇게 하고 있죠. 실제로 교섭에서 원청노조가 작년에도 요구했다. 올해도 핵심요구안으로 들어간 걸로 알고 있습니다.” (C 부품사 노조 사무국장)

이 같은 노사 및 노노 갈등이 지속되면 산업전환은 어려워진다. 그런데 여기서 주목할 것은 ‘산업전환 협약’이다. 현대차 노사는 작년에 이어 올해도 산업전환 협약을 맺었다. 핵심은 생산성, 품질, 유연성, 교육·훈련 및 임금제도 등의 개선을 통해 경쟁력이 높아지면 신사업의 유치를 고려한다는 것이다. 산업전환을 위한 노사의 호혜적 역할을 강조한 것이다. 기아도 작년과 올해 고용안정과 산업전환을 위해 노사가 공동 노력한다는 미래협약을 맺었다. 이 같은 산업전환 협약은 금속노조의 중앙교섭에서도 이루어졌다. 회사의 지속가능한 발전과 양질의 일자리 창출을 위해 노사가 공동으로 계획을 수립하고 실천해 나간다는 것이다.

이러한 전환협약이 실제로 어떤 성과를 가져올지는 두고 볼 일이나, 정책적으로 지원·확대하여 새로운 노사 파트너십이 발전하는 계기로 만들 필요가 있다. 이는 외투 완성차와 부품사 문제에도 대응하는 유력한 수단

201) 독일 완성차의 경우 배터리 및 모터 등 전기차 부품의 개발·생산을 내재화하는 전략을 세우고 기존의 파워트레인 공장을 전기차 부품공장으로 전환시킨다. 이러한 전략은 한국과는 달리 완성차 외부에 배터리 전문업체들이 발전되지 않았기 때문에 가능하다.

이 될 수 있다. 한국지엠과 르노삼성엔 본사의 미래차 약속이 없어 점점 더 불안감이 높아지고 있다. 양보와 협력은 미래의 비전이 있을 때 가능하다. 미래차 전환협약을 통해서 노사의 호혜적 역할을 찾아 나가는 방식이 현재로서는 최선일 것이다. 현재 노사의 불신이 큰 상태여서 정부나 지자체의 적극적인 주선이 필요하다.

부품사도 이러한 전환협약을 통해 실마리를 풀어나갈 수 있다. 내연기관차와 관련된 부품사 대부분은 아무런 대책이 없고, 전환의 역량이나 기회를 포착한 회사들은 ‘그린필드’ 전략으로 노사의 불신을 야기하는 경우가 많다. 예컨대 머플러를 생산하는 S사는 충주에 자회사를 설립하여 수소차 전용부품을 생산하며, 엔진 부품 업체인 I사는 당산에 자회사를 설립하고 친환경차 부품을 생산한다(이문호 외, 2020). 회사는 이러한 분사 또는 자회사 설립이 연구개발과 인재 영입을 위한 불가피한 선택이라고 주장하나 노조는 ‘노조 회피전략’으로 보고 전환이 진행될수록 나쁜 일자리가 확산될 것이라고 비판한다(김상민, 2021).

전환협약은 이러한 부품사들의 미래의 불확실성과 노사 불신을 해소하는 수단이 된다. 전환협약을 논의하면서 회사는 자신의 역량을 성찰하고 미래를 위한 계획(투자과 인력개발 등)을 세우는 계기가 된다. 또한 전환과정의 투명성이 높아져 노사의 불신을 해소할 수 있다. 전환협약을 맺는 중소 부품사에 대해 그 협약이 잘 수행될 수 있게 정책적 지원책을 마련하면 협약의 동기도 높아질 것이다.

다. 교육·훈련

교육·훈련은 산업의 성공적인 전환을 위해 가장 중요한 수단이다. 현재 자동차산업의 전동화와 디지털화는 저숙련 일자리를 줄이고 고숙련 일자리를 증가시키는 잠재력을 갖고 있다. 이 기회를 살리기 위해서는 무엇보다 교육·훈련이 필수적이다. 그렇지 않으면 숙련의 미스매치를 해소하지 못해 실업이 증가하거나 숙련의 양극화가 발생하기 쉽다.

독일의 금속노조가 전환기를 맞아 주력하는 핵심 정책도 교육·훈련이다. 노사민정학의 정책적 협의체인 ‘플랫폼 인더스트리 4.0(Platform

Industrie 4.0)에서 ‘노동과 교육 및 훈련’ 분과를 맡고 있으며, ‘모빌리티 미래 국가 플랫폼(NPM)’에도 적극 참여하여 ‘생산, 교육 및 숙련’ 분과를 주도하고 있다. 교육·훈련이 전환기의 고용안정과 직업이동을 위한 가장 중요한 수단이기 때문이다. 또한 교육·훈련을 강화하여 독일 자동차 산업의 전통적인 ‘하이로드’ 전략(고속련-고부가가치-고임금 전략)을 계속 지키려는 의도이기도 하다.

우리는 현재 교육·훈련의 중요성은 인식하고 있으나 구체적인 프로그램은 발전시키지 못하고 있는 상태다. 이를 극복하기 위해 지난 7월 말 ‘자동차산업 인적자원개발위원회’가 출범했다. 여기서 가장 시급한 과제는 구체적인 직무별 인력 변화와 이에 상응하는 교육프로그램을 개발하는 일일 것이다. 이는 지역 중심으로 이루어져야 한다. 현재 급격히 일어나는 전환의 동향과 문제점을 중앙에서는 잘 따라가지 못한다.

따라서 ‘자동차산업 지역역량센터’와 같은 지역 기구를 만들 필요가 있다. 여기에는 지역의 노사정과 전문가가 참여하여 지역 내 업종과 직무의 비중 및 변화 추이를 지속적으로 모니터링하면서 사업장의 구체적인 문제와 요구를 파악하고 지역에 맞는 교육·훈련 프로그램을 개발한다. 이와 함께 인력이 필요한 기업과 인력을 내보내야 하는 기업 간의 인력이동을 주선하고, 이때 요구되는 맞춤형 직업교육을 실시한다. 또한 각 지역의 역량센터는 전국적 네트워크를 구축하여 전국의 다양한 교육·훈련 기관과 사례 및 타 지역의 노동시장과 기업에 대한 정보를 공유하고 지역 내에서 해결할 수 없는 인력이동과 교육·훈련 프로그램을 제공한다.

라. 일터혁신

전동화와 디지털화가 고용의 질에 미치는 영향은 이중적이다. 탈숙련화와 노동조건이 악화되지 않도록 사람중심의 기술활용방식에 대한 콘셉트가 필요한 시점이다.

이를 위해서는 먼저 기술활용방식에 대한 노사의 신뢰가 있어야 한다. 디지털화가 노동강도 및 통제의 수단이 되지 않도록 데이터 수집 및 활용 목적과 대상에 대해 노사 합의로 명확한 규정을 만들어야 한다. 또한 자

동화와 디지털화가 노동조건 개선과 작업내용의 질적 향상을 가져오는 ‘전문화시나리오’를 일터혁신의 정책적 패러다임으로 삼을 필요가 있다. 여기서 중요한 것은 사람중심의 전문화시나리오가 과연 경쟁력에 도움이 되는지일 것인데, 이는 예컨대 A사나 M사와 같은 사례를 발굴하여 노동의 인간화와 생산성 및 경쟁력을 결합하는 한국형 모델을 만들어가면 가능할 것이다. 그래야 노사가 협력하는 일터혁신이 일어나고 하이로드로 진입하게 된다.

독일 금속노조가 시도한 ‘전환지도(Transformation atlas)’는 이에 대해 많은 시사점을 제공한다. 이는 2016~20년간 노르트라인-베스트팔렌 주 노동부와 유럽사회기금(ESF)의 공동 후원으로 그 지역의 3개 노조(금속노조/광산·화학·에너지/식품·요식업 노조)와 독일노조총연맹 지역본부가 참여한 프로젝트인 ‘노동 2020’의 일환으로 진행되었는데, 디지털 전환이 노동에 미치는 영향을 구체적으로 파악하기 위해 개별사업장의 실태를 조사하여 지도를 그린 것이다. 여기에는 사업장의 부서별로 신기술 도입 현황, 그에 따른 고용의 증감, 노동조건 및 요구되는 숙련 등을 표시했다(그림 11-2 참조). 금속노조는 2019년 초 이를 전국적으로 확대하고

[그림 11-2] 전환지도의 예시



자료: IG Metall(2018).

2,000여 개 중소기업의 전환 준비상황을 살펴보았는데, 결과는 거의 반 정도(43%)가 제대로 준비가 안 된 것으로 나타났다. 이에 전환준비를 위한 투자와 일터혁신 및 인력개발을 위한 노사의 미래협약을 촉구하면서 산업전환의 상황과 과제가 무엇인지 알리는 데 크게 기여했다.

제6절 맺음말 : 노사정의 역할

지금까지 자동차산업의 전환과 고용정책적 도전 및 과제에 대해 생산직을 중심으로 살펴보았다. 전동화와 디지털화로 생산직의 고용은 전체적으로 줄어들 것으로 보인다. 자율주행차의 발전과 함께 모빌리티 서비스가 확대되면 자동차 소유가 줄어들어 고용에 미치는 부정적 영향은 더 커질 것이다. 그러나 노사정의 협력을 통해 미래차의 경쟁력을 키우고 가치사슬의 국내화가 확대되면 지금의 전환은 새로운 기회의 장으로 만들어질 수 있다. 다음과 같은 노사정의 역할이 필요할 것으로 보인다.

먼저 노조는 임금 위주의 양적 교섭에서 산업전환을 위한 교육·훈련과 미래의 경쟁력을 위한 일터혁신의 ‘질적 교섭’을 강화해야 한다. 현재 요구하는 산업전환 협약에 이러한 내용이 담기도록 새로운 질적 교섭 의제를 발굴하고 회사의 전환과정에 적극 참여, 독려해 나가야 한다. 직무와 직업의 이동은 전환기에 피할 수 없는 현상이며, 교육·훈련은 이를 위해 가장 유력한 수단임을 인식해야 한다. 또한 회사의 미래를 위한 투자를 위해서는 현재의 양보가 불가피할 수 있음을 조합원에게 설득하는 ‘용기’도 필요하다.

회사는 전환을 위한 적극적인 투자를 통해 노조와 노동자에게 비전을 제시해야 한다. 그래야 참여와 양보를 이끌어 낼 수 있다. 분사나 자회사를 통해 전환을 모색할 경우에는 그 이유가 합당해야 한다. 노조 회피 전략으로 비치지 않도록 해야 하며, 현 사업장에 대한 계획도 밝혀야 한다. 그래야 구성원들이 새로운 준비를 해나갈 수 있다. 신기술 도입 시 노조나 노사협의회에 사전에 알려주고 예상되는 문제점을 파악, 노사 공동으

로 대처 방안을 찾아내 기술도입 후 발생하는 갈등의 요소를 최대한 줄인다. 이때 독일의 ‘전환지도’처럼 신기술이 노동조건에 미치는 영향과 요구되는 새로운 숙련을 파악해 일터혁신과 맞춤형 교육·훈련으로 연계한다.

정부는 환경적, 경제적, 사회적 관점을 아우르는 고용정책의 새로운 통합적 패러다임을 제시하고 이를 모니터링하는 컨트롤 타워가 필요할 것으로 보인다. 그래야 개별 정책들이 서로 충돌하지 않고 일관성을 갖게 된다. 현재 대부분의 부품사들은 전환준비가 되어 있지 않다. 따라서 지역의 노사정 및 전문가들이 참여하는 자동차산업의 ‘지역역량센터’를 설립하여 부품사의 전환역량을 키우는 방안을 모색하도록 한다. 또한 산업 전환협약을 체결한 회사에 정책적 지원책을 마련하여 전환기에 새로운 노사 파트너십이 발전될 수 있도록 한다. 디지털화는 노동조건 개선과 경쟁력을 동시에 충족시키는 잠재력을 갖고 있다. 이를 살리는 새로운 일터 혁신 모델을 개발하여 사업장에 권고하는 것도 원활한 산업전환에 크게 기여할 것이다.

제12장

탄소중립 일자리전환과 고용정책 거버넌스 혁신 방향

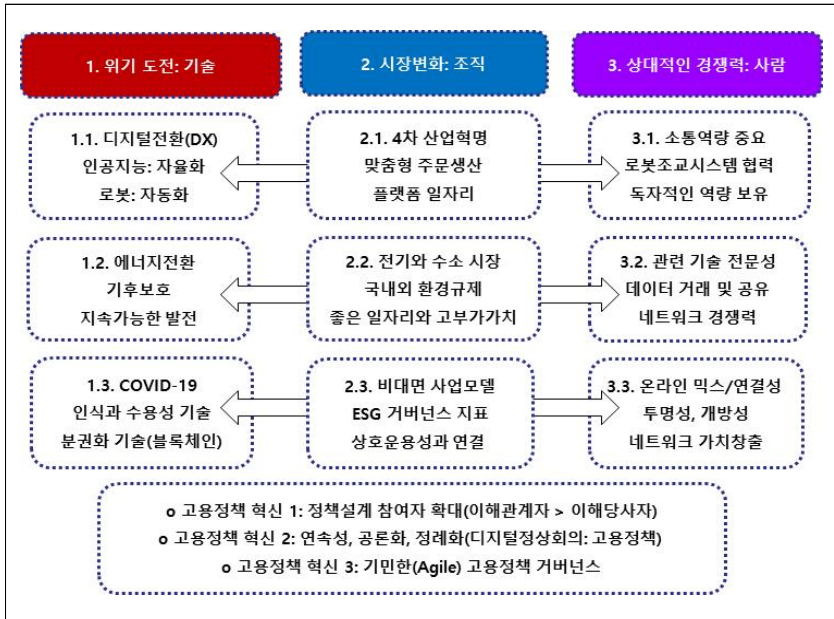
제1절 일자리전환과 고용정책 혁신 방향

4차 산업혁명, 디지털전환, COVID-19는 우리 삶에서 근본적인 변화를 가져왔다. 인터넷이 세계를 연결했듯이, 사물인터넷은 모든 사람, 데이터, 사물들을 연결한다. 지속가능한 발전을 위한 ‘2050 탄소중립’ 정책목표는 국내외에서 활발하게 추진되고 있다. 이러한 디지털전환과 에너지전환이라는 4차 산업혁명은 곧바로 일자리에서도 근본적인 변화를 가져올 것이다. 그 변화는 매우 복잡적이면서도 아주 속도가 빠르다. 이 과정에서 고용정책 역시 혁신적인 방향으로 ‘전환(Transformation)’해야 한다. 특히 고용정책을 수립하고 실행하는 의사결정 구조, 즉 거버넌스 관점에서 고용정책의 혁신방안을 도출하고자 한다(관계부처 합동, 2020; 한상운 외, 2019).

이제 혁신은 첨단기술 그 하나로 설명할 수 없다. 기술변화에 대응하는 혹은 그 변화를 수용하는 사람들의 수요와 역량이 변화의 흐름을 조절할 것이다. 특히 조직의 거버넌스 구조, 즉 의사결정 방식이 이러한 흐름의 속도와 깊이를 결정할 것이다. 이에 이러한 세 가지 관점에서 고용정책의 혁신을 논의해야 할 것이다.

첫째, 고용정책은 복합적인 변화요소들을 모두 고려해야 한다. 사물인

[그림 12-1] 복합적인 위기상황에 대응하는 고용정책 필요성



자료: 저자 작성.

터넷 활용은 맞춤형 주문생산으로 대량생산 체제를 변화시켰다. 서로 다른 영역의 네트워크로 디지털 서비스라는 새로운 가치가 창출된다. 바로 기술변화가 산업과 시장을 변화시키고, 동시에 4차 산업혁명과 플랫폼 경제는 일하는 방식을 변화시킨다. 마치 조교처럼 로봇과 인공지능과 협업하는 일자리가 경쟁력을 가지게 된다. 맞춤형 주문생산은 생산설비를 유연하게 재조립하고, 이 상황에서 근로자의 소통역량이 더욱 중요해진다. COVID-19는 비대면 기술과 문화를 확대하고, 더부어서 디지털전환 속도를 올리는 것이다. 다양한 요소가 결합하는 복잡성과 빠른 속도로 변화하는 시장여건에서 고용정책은 혁신이라는 새로운 도전과제에 직면하고 있다(남유선 외, 2017).

탄소중립이라는 의욕적인 정책목표 설정은 새로운 시장을 창출하는 동시에 기존의 시장을 사라지게 한다. 새로운 시장인 전기자동차, 재생에너지, 수소 산업이 확대되는 요인이 된다. 하지만 기존의 내연기관 부품업체 비중은 줄어들 것이다. 내연기관 부품공급업체는 사업 다각화 혹은 업

종전환이라는 도전과제에 직면하게 된다. 새로운 산업정책의 결과이며 이에 따른 일자리 변화는 새로운 고용정책을 요구한다.

디지털전환, 에너지전환, 일자리전환은 고용정책의 전환과 병행해야 한다. 매우 빠른 속도로 진화하는 첨단기술의 발전에서 그 흐름의 방향과 속도 및 깊이를 결정하는 것은 결국 조직과 사람이다. 바로 이 점을 고용정책이 주목해야 한다. 고용정책을 설계하고 실행하는 과정에서 개방형 혁신(Open Innovation)이 일어나야 한다. 다양한 기술변화와 다양한 정책들이 실시간으로 연결되면서 그 결과로 일자리는 변화한다. 동시에 일자리에 대한 방향설정과 절차와 원칙에 대한 합의가 그 속도와 깊이를 조정할 수 있다. 앞으로 디지털혁명에 따른 변화와 지속가능성이라는 두 가지를 일자리와 연결하는 방향설정에서 고용정책의 혁신이 일어나야 한다. 정책변화에 따른 고용위기는 사전에 예측되어야 하고, 다양한 정책수단으로 해결해야 할 것이다. 관련된 경제주체들과 개방적이면서도 지속적인 대화를 통해서 그 전환의 원칙, 순서, 절차를 합의해야 한다. 그 과정은 투명하게 공개되어야 할 것이다(남유선 외, 2017).

새로운 고용정책 거버넌스는 최근 금융 및 투자기관 ESG(Environment, Society, Governance) 투자지표와도 그 맥락을 같이한다. 지속가능성 평가지표인 환경성, 사회성, 경제성에서 ‘거버넌스’ 평가 요소를 추가한 것이다. 다보스포럼(WEF) 2021년에서 거버넌스 대상이 대폭 확대되었다. 주주 이익 중심의 이해당사자(shareholder)에서 이해관계자(stakeholder)로 바뀌었다. 이제 거버넌스는 지속가능성을 평가하는 하나의 핵심 투자지표가 되었다. 모든 사물과 사람이 데이터로 연결되는 세상, 엄청난 속도로 새로운 디지털 서비스가 창출되는 시장은 거버넌스를 구성하고 운영하는 그 방식이 중요해진다. 바로 그 조직의 경쟁력과 직결되기 때문이다. 임직원들의 의사소통, 고객과의 의사소통, 지역주민과의 의사소통, 투자 및 금융기관 등 다양한 경제주체들과의 소통을 주목해야 한다. 고용정책 역시 마찬가지이다. 실시간 소통하면서 정책을 설계해야 하는 엄청난 도전과제이다.²⁰²⁾

202) 우리나라는 2021년 ESG 국가평가에서 1등급을 차지했다. 환경성과 사회성에서는 2등급이었지만 거버넌스에서 1등급이었다. COVID-19 방역에서 일반 시민에

우리의 미래는 우리가 직접 설계한다. 고용정책은 시민과 소통하면서 미래의 일하는 모습과 미래의 산업을 새롭게 그려내는 그 중심에 서야 한다. 새로운 첨단기술은 시장을 변화시키고 이에 필요한 새로운 역량을 요구한다. 하지만 이 속도와 깊이는 기업, 조직, 단체, 국가의 상대적인 경쟁력의 차이와 정책의 의사결정에 따라 달라진다. 이렇게 복합적이고 가속도로 변화하는 시대에서 개인과 기업 역시 그 대응이 기민해야 한다. 서로 다른 업종과의 협업에서 새로운 가치 창출을 체험하며, 이에 필요한 대화와 소통 및 조직 역량이 키워질 것이다. 이를 위해 다양한 직업훈련 프로그램, 다양한 커뮤니티, 새로운 미디어 플랫폼 등의 고용정책 수단들을 실험하는 것이다.

1. 고용정책 혁신 방향과 네트워크형 고용정책

고용정책의 혁신은 산업정책과 과학기술정책과의 사전적이고도 지속적인 네트워크 연결에서 일어난다. 다양한 업종이 만나는 가치창출 네트워크(value network)는 새로운 디지털서비스를 창출한다. 네트워크를 지원하는 산업정책과의 지속적인 연결고리를 가지면서 고용정책 방향을 설정해야 한다. 동시에 고용정책에 직접 참여하는 경제주체들의 거버넌스를 보장해야 한다. 탄소중립에 따른 업종전환과 같은 고용위기는 막막한 불안감을 가지게 할 것이다. 일방적으로 하향식(Top Down)으로 진행해 왔던 교육과 훈련에서는 이 불안감을 해소하기 어려울 것이다. 그 대책으로 스스로 참여해서 가능한 영역과 선택하는 방법으로 고용정책에 직접 참여하는 것이다. 단순히 고용정책의 대상자가 아니라 정책의 이용자로써 이용자 관점(User Perspective)을 지속적으로 반영할 수 있기 때문이다. 디지털전환 기술의 발전으로 많은 소비자와 이용자의 직접 참여가 가능해졌다. 다양한 경제주체, 근로자, 사업자, 정부, 시민, 소비자, 연구자, 단체와 협회 등이 모여 스스로 정책을 설계하는 길을 열어주어야 한다.

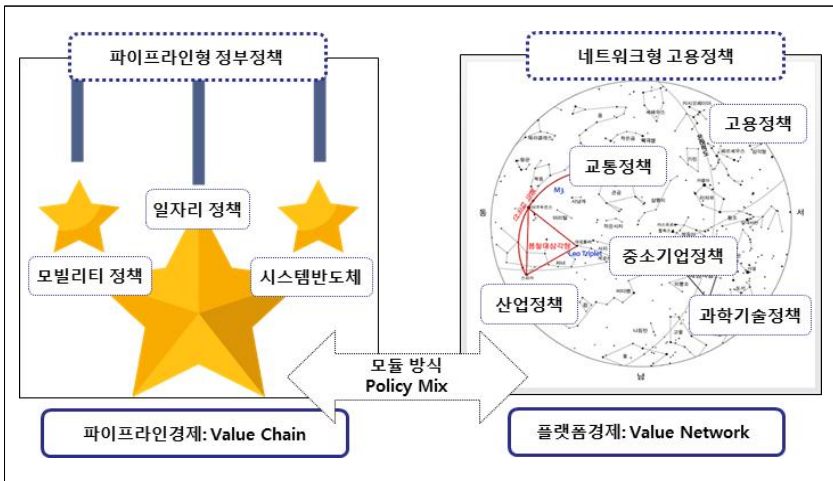
게 정보를 공개하는 투명한 의사결정 프로세스가 좋은 점수를 받은 것이다. 투명한 의사결정 방식이 국가의 ESG 평가에서 좋은 성과를 거둔 것이다(시사포커스, 2021. 1. 19.)

정책의제를 정기적으로 논의하고, 투명하게 공개하고, 그 결과를 정책의 제로 제안하는 방식이다.

결국 ‘근로자를 위한 정책’을 독자적으로 제공한다는 정부 인식이 변해야 한다. 5개년 계획으로 정책을 수립하고 실행하는 정부주도 방식은 작동하지 않기 때문이다. 디지털혁명, 에너지전환, 탄소중립, COVID-19 등은 모두 다 고용위기 원인이다. 원인과 결과를 1:1로 연결하는 인과관계를 밝히기 어려운 구조이다. 마치 내비게이션처럼 실시간 상황변화에 따라서 최적 경로를 탐색하고, 잘못 결정한 경우에는 경로를 재탐색해야 하는 상황이다. 하나의 경로를 확정하고, 그대로 추진할 수 없는 환경인 것이다.

이렇게 고용위기는 매우 복합적인 요인에서 일어난다. 과학기술정책, 산업정책, 중소기업정책, 에너지정책이 연결되면서 일자리와 고용위기가 발생한다. 관련된 다른 영역의 정책들을 연결해서 통합적으로 수립하는 고용정책이 필요한 시점이다. 플랫폼경제는 네트워크에서 새로운 가치를 창출한다. 이 과정에서 정책들을 연결해서 수립하는 고용정책을 ‘네트워크 고용정책’으로 정의한다. 새로운 디지털서비스, 탄소중립 등을 고려하면서 고용정책 및 직업훈련 프로그램 등을 도출해야 한다.

(그림 12-2) 기존 방식과 네트워크 고용정책의 혼합



자료: 저자 작성.

지금까지 우리는 가치사슬(value chain) 중심으로 수직형 파이프라인 산업정책을 추진하였다. 자동차 산업정책, 일자리 정책, 반도체 지원정책 등이 개별적으로 분리된 상태에서 정책을 시행한 것이다. 다양한 부처들이 모여서 정책을 공동으로 수립하지만, 현장에서 업무를 담당하는 공공기관, 협회, 단체는 부처 소속이다. 상대평가 방식의 기관 경영평가와 사업 성과평가는 협력할 수 있는 여건을 만들지 못한다. 성과평가지표(KPI)도 정량적이며 개별 기업 지원 중심이다. 예산지침, 감사기준 등은 정책 집행에서 관리에 중심을 둔다. 네트워크 연결을 통한 정책 시너지효과가 나오기 어려운 현실이다.

현재의 파이프라인 혹은 정부주도형으로 추진되는 개별적인 정책수단과 산업계 워킹그룹과의 협업 방식을 결합한다. 다양한 정책수단과 협업하는 비율을 결정하는 일이다. 그 결합비율은 사안에 따라 9:1 혹은 8:2로 기민하게 결정할 수 있다. 새로운 고용시장 혹은 미래 설계에서는 그 비율이 3:7로 조정될 수 있다. 기본계획 등과 같이 비전, 정책목표, 전략, 수단 등이 적용되는 영역과 새롭게 시도되어야 할 영역을 구분한다. 서로 다른 산업이 연결되면서 새로운 디지털서비스를 창출하는 영역에서는 고용정책 거버넌스가 중요해진다. 네트워크로 연결되면서 창출되는 일자리 정책과 새롭게 개념을 정의하는 영역에서는 새로운 고용정책이 상대적으로 높은 비율을 차지하기 때문이다.

제2절 고용정책 거버넌스 방향과 추진방식: 독일 플랫폼 워킹그룹

1. 독일 4차 산업혁명과 일자리 정책플랫폼 운영 방식

독일은 1970년대 중반 제조생산에서 컴퓨터를 이용한 통합자동화(Computer Integrated Manufacturing : CIM)를 시도하였다. 하지만 이 정책은 곧바로 실패를 인정해야 했다. 사업장 현장근로자들이 움직이지 않

았기 때문이다. 자신의 일자리가 줄어들드는 완전자동화에 동의할 수 없었기 때문이다. 이 정책실패 이후 독일 정부는 정책개입을 최소화한다. 정부는 재정지원을 하지만 간섭하지 않는다는 원칙이다. 2011년 3개 산업계 협회가 4차 산업혁명을 직접 설계한 이유이다²⁰³⁾

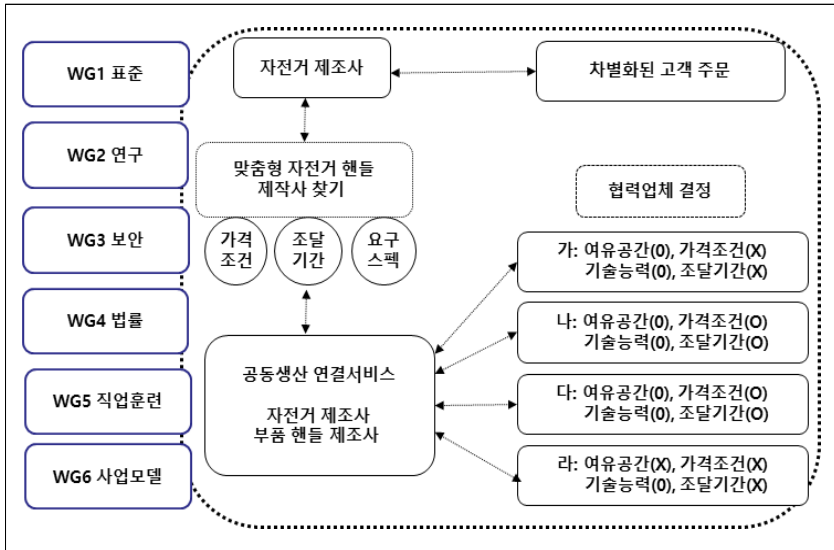
이들의 협업은 물론 쉽지 않았다. 기계공학, 전자공학, 정보통신 전공자들의 소통에 어려움이 있었다. 지금까지 개별 협회(VDMA, ZVEI, Bitkom)는 각기 회원사를 유지 및 증가시키는 목표를 추구하였다. 이들이 처음으로 함께 만나서 4차 산업혁명을 큰 그림으로 그린 것이다. 제조업에 인터넷이 연결되는 상황으로 산업혁명과 디지털혁명의 연결, OT(Operation Technology)와 IT(Information Technology)를 결합하는 도전과제인 것이다. 2013년 3개 워킹그룹 표준, 연구, 보안이 구성되었다. 각 부문별 30여 명 현장전문가들이 모여서 정해진 의제를 1년 동안 논의한다. 그 결과를 매년 4월 정책의제로 제안하는 일정이다. 독일 노동조합 역시 처음에는 워킹그룹 활동에 회의적이었다. 2015년 워킹그룹 참여로 입장을 결정한다. 기존 워킹그룹 회원기업들은 노조참여를 반대하였다. 결국 독일 금속노조(IG Metall) 활동가를 대표자로 선정한다는 전제에서 ‘노동과 직업 훈련(Work, Education and Training)’ 워킹그룹(이하, 일자리 워킹그룹)이 탄생하였다(남유선 외, 2015).

현장전문가 중심의 6개 워킹그룹이 직업훈련을 중심으로 공동 프로젝트를 실시하였다. 2017년 하노버박람회에서 발표한 맞춤형 주문생산에 필요한 직업훈련 시나리오이다. 고객은 자전거 핸들 소재로 철강, 알루미늄, 탄소섬유 등에서 선택할 수 있다. 고객 주문에 따라서 실시간 협력업체가 선정되고, 6개 워킹그룹이 함께 작업한다. 여기서 주목해야 할 점은 맞춤형 주문생산의 작동시스템이다. 기업들이 협업 및 이에 필요한 직업훈련 요소를 도출한 점이다. 실시간 주문이 들어오고, 이에 따라서 가격 조건, 요구스펙, 조달기간을 고려하면서 작업프로세스를 결정하는 일이다. 이때 필요한 근로자 역량을 도출한 것이다(BMWi, 2017).

이렇게 일자리 워킹그룹은 지속적으로 작업결과를 공개하였다. 이들은

203) Wolfgang Dorst(Bitkom)와 2015년 하노버박람회에서 인터뷰한 내용이다. 독일 4.0 플랫폼(Plattform I 4.0)을 설계하고 운영한 실무자이다.

(그림 12-3) 맞춤형 주문생산에서 직업훈련 시나리오 작업 프로세스

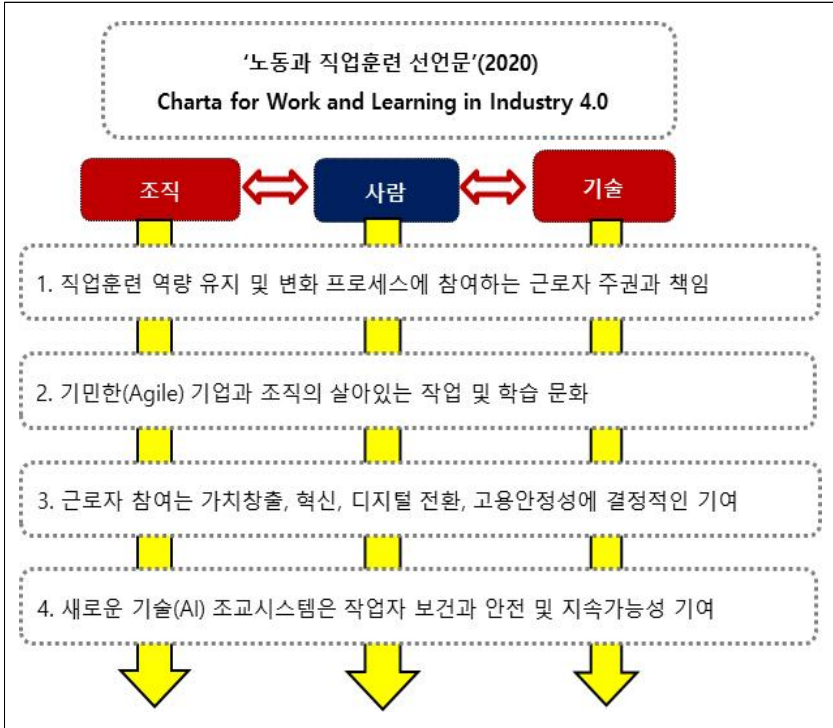


자료: BMWi(2017), Anwendungsszenario trifft Praxis: Auftragsgesteuerte Produktion eines individuellen Fahrradlenkers.

COVID-19를 지내면서 복합적인 고용위기에 대응하는 기본 원칙과 절차를 합의하였다. 이 과정에서 기존의 표준, 보안, 연구시나리오, 법률, 디지털 사업모델 워킹그룹과 소통하는 작업을 병행하였다. 모든 워킹그룹 결과는 매년 4월에 개최되는 하노버박람회(HANNOVER MESSE)에서 공유된다. 일자리 워킹그룹이 2020년 공개한 ‘노동과 직업훈련에 관한 공동 선언문’은 [그림 12-4]와 같다(BMWi, 2020a).

4차 산업혁명 시대 즉 디지털전환 시기에 노동과 직업훈련에 관한 선언문을 참석자 전원이 합의한 것이다. 이 선언문에서 두 가지를 주목해야 한다. 하나는 미래의 노동과 직업훈련을 구성하는 기본 골격을 조직, 사람, 기술 세 가지로 분류한 점이다. 특히 사람과 조직을 핵심요소로 선택한 점이다. 첨단기술이 빠르게 나타나는 시장에서 조직구조와 사람을 중요하게 인식한 것이다. 또 하나는 노동과 직업훈련의 네 가지 원칙을 제시한 점이다. 구체적인 정책수단을 나열한 것이 아니라, 추상적이지만 기본적인 입장을 합의하는 방식으로 접근한 점이다. 이 원칙은 정책수단을 결정하는 준거 혹은 기준으로 작용할 것이다. 노동자의 주권과 그에 따른

(그림 12-4) 독일 노동과 직업훈련에 관한 고용정책 워킹그룹 합의



자료: BMWi(2020a), Charta fuer Lernen und Arbeiten in der Industrie 4.0. Plattform Industrie 4.0.

책임을 명시하였고, 기업과 조직에 필요한 새로운 문화, 새로운 가치창출에 기여하는 노동자 참여라는 인식을 공유한 것이다. 인공지능조교는 작업자의 보건과 안전 및 지속가능성에 도움을 준다는 점에 합의한 것이다 (BMW, 2020a).

2. 미래 공유생산 방식: 근로자 협업과 생산 4단계(Production Level 4)

독일은 2021년 하노버박람회에서 미래 공유생산 모델인 생산 4단계를 발표하였다. 2005년부터 모듈형 스마트공장을 실험한 Smart FactoryKL 협회 작품이었다. 22개 기업이 협업하면서 미래의 생산모델인 공유생산

(Shared Production) 방식을 공개하였다. 자율주행 5단계와 같은 방식으로 제조생산을 5단계로 구분하였다. 마지막 5단계는 무인공장을 뜻한다. 하지만 독일은 제조생산에서 최종 목표를 4단계로 국한하였다. 무인공장은 독일이 추구하는 가치와 철학에 부합하지 않을 뿐 아니라, 기민하게 생산하는 방식에서는 최고의사결정자로서의 사람이 가진 기민한 역량이 필요하기 때문이다. 인공지능을 자율적인 생산방식에는 활용하되 이를 실시간으로 조합하는 복합적인 역량은 사람이 우월하다는 시각이다(박찬수 외, 2021).

이 내용을 선언문 2)번에 명시하였다. 참여자들이 합의한 선언문에서 미래 공유생산의 특성을 아래와 같이 정리하고 있다.²⁰⁴⁾

- 1) 미래 공유생산은 외부 환경변화에 대한 애자일 반응으로 견고함을 강화시킨다.
- 2) 미래 공유생산은 공정 프로세스에서 의사결정자로 사람을 필요로 한다.
- 3) 미래 공유생산은 자율적인 데이터 프로세스로 투명성을 제고시킨다.
- 4) 미래 공유생산은 공정 스케줄을 네트워크로 연결하고, 자율적으로 결정한다.
- 5) 미래 공유생산은 공장 설비와 도구의 재구성으로 유연성을 촉진시킨다.
- 6) 미래 공유생산은 자율학습 역량을 접목시키며, 이는 지속적인 개선을 촉진시킨다.

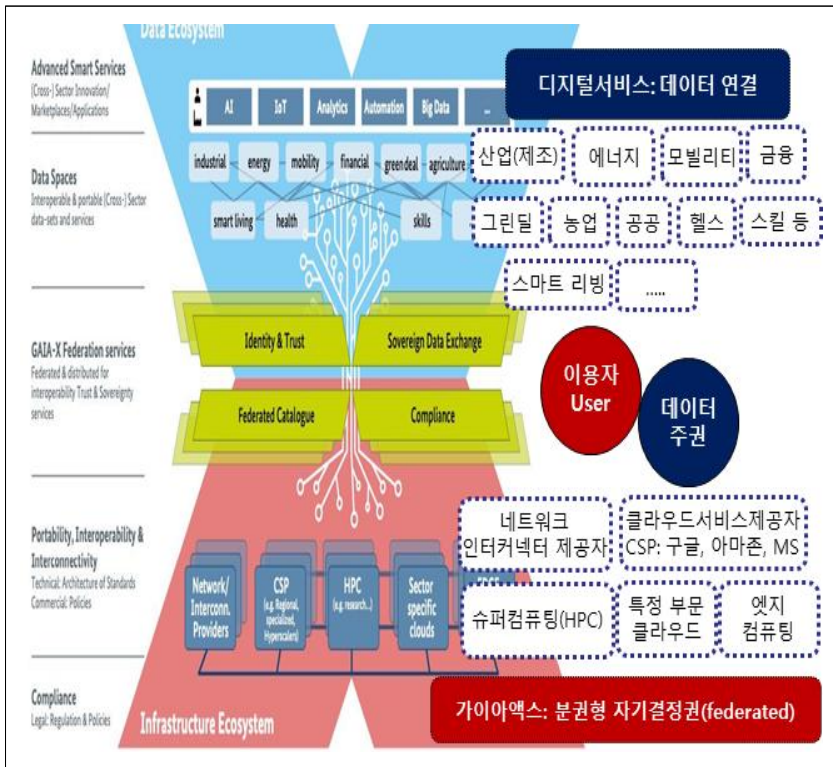
미래 공유생산 혹은 생산 4단계는 2019년에 소개된 가이아엑스(GAIA-X) 데이터생태계를 기본으로 한다(그림 12-5 참조). 가이아엑스 생태계를 이용하면 곧 소속된 다양한 업종과 기업들과의 데이터 거래가 가능함을 뜻하며, 동시에 유럽연합에서 요구하는 데이터관련 법령을 자동으로 준수하게 된다. 유럽지역으로 수출하는 기업 혹은 다른 기업과의 연결이 필요할 경우 가이아엑스 가입을 검토할 수 있다. 기존 클라우드 이용과의 차이점은 단 하나의 가이아엑스 아이디로 클라우드를 선택할 수 있으며, 다른 디지털서비스와도 연결된다는 강점이 있다는 점이다. 아직 가이아엑

204) 자료: Corporate declaration of Production Level 4(PL4), <https://smartfactory.de/en/gaia-x-project-begins-in-kaiserslautern-2/>.

스는 설계 중이다. 기술적인 인프라에서는 클라우드, 슈퍼컴퓨팅, 엣지컴퓨팅을 선택할 수 있는 데이터주권을 행사할 수 있으며, 데이터 거래에 따른 책임과 의무를 규정하는 규칙을 함께 설계할 수 있다. 주제별 워킹 그룹에 참여하거나 지역별 가이아엑스(Regional Hub)에 참가하는 방식이 있다(BMWi, 2020c; 김인숙, 2020).

독일 데이터생태계인 가이아엑스205)는 현재 300여 개 기업 및 단체와 현장전문가 500여 명이 참여하고 있다. 거버넌스 관점에서 가이아엑스는

(그림 12-5) 이용자 자기결정권을 보장하는 가이아엑스(GAIA-X) 생태계



자료: BMWi(2020c), GAIA-X: Technical Architecture.

205) 중기벤처부는 가이아엑스 재단과 MOU 체결(2021. 11. 4.)로 제조데이터 부문에서 가이아엑스 프레임워크를 적용할 수 있는 기반을 마련하였다. 유럽연합 진출 및 데이터 교환에서 중소기업의 선택권이 넓어질 것이다(중기벤처부 보도자료, 「비EU 국가 최초로 한국에 ‘가이아엑스 허브’ 설치」).

의사결정 권한을 참가자에게 분산시킨 연방형(federated) 조직구조이다. 중앙집중형 플랫폼 클라우드에 분산형 블록체인 데이터관리 방식을 결합한 것이다. 현재 독점적인 경쟁력을 가지는 글로벌 클라우드 구글, 아마존, MS 기업과 차별화를 시도하였고, 그 방식으로 생태계 참여자에게 데이터주권을 보장하는 거버넌스 구조를 선택한 것이다(BMWi, 2020c).

가이아엑스 프로젝트를 단기간에 설계할 수 있었던 이유는 이미 혼란된 800여 명의 현장전문가 인력풀이 있었기 때문이다. 4차 산업혁명 플랫폼에는 2013년부터 약 300여 명의 현장전문가가 참여한다. 산업계 워킹그룹은 정기적으로 지식공유 컨퍼런스를 개최한다. 독일은 새로운 정책의제가 나올 때마다 곧바로 워킹그룹을 구성한다. 4차 산업혁명, 데이터생태계, 모빌리티, 인공지능 등이 그 사례이다(BMWi, 2020c).

제조 강국 독일이 추진한 4차 산업혁명 역시 하노버박람회 플랫폼에서 경제주체들이 모여서 벌이는 토론의 주제가 되어 있다. 이렇게 모든 주제를 한꺼번에 아우르는 플랫폼이 매년 연말에 열린다. 바로 독일 메르켈 수상이 2006년에 시작한 ‘디지털정상회의(Digital Gipfel)’이다. 소비자정책을 비롯하여 모든 정책 즉, 모빌리티, 디지털경제, 스마트생산, 인공지능, 문화, 미디어, 일자리 등의 의제가 논의된다(표 12-1 참조). 디지털정상회의 제5분과 즉, 플랫폼 5에서는 노동세계에서의 인공지능 역할과 그 사업 프로세스, 노동조직, 고용프로파일, 품질수요, 협동작업의 변화, 윤리적인 관점 등을 논의한다. 여기서 주목해야 할 점은 일자리 관련 정책의제가 모든 분야 정책의제들과 함께 그리고 정기적으로 논의된다는 점이다. 스마트헬스 분야로 1년 논의주제가 정해진다면, 산업, 경제, 미디어, 일자리, 모빌리티, 교육 등의 네트워크 연결 가능성을 점검한다(BMWi, 2020b).

다양한 정책플랫폼과 디지털정상회의는 새로운 디지털서비스 혹은 디지털 사업모델을 도출하는 장(場)을 제공한다. 이렇게 매년 특정한 정책의제를 선정하고, 이를 중심으로 경제주체들이 각 영역에서 1년 동안 집중적으로 토론한다. 그리고 그 내용을 연말에 모여서 공유하고 이를 연결하는 방안을 모색한다. 각 분야의 사회적인 대화를 연결하는 것이다. 즉, 한 자리에서 모두가 공유하고, 매년 그 내용을 축적하는 방식으로 진행한다. 이렇게 매년 진화하는 정책의제를 실시간 고용정책으로 채택하는 것

〈표 12-1〉 독일 디지털정상회의 의제별 정책플랫폼

의제 구분	주요 의제별 플랫폼
1. 디지털 네트워크와 모빌리티	정보통신 부문 100여 개 기업, 협회, 기관 참여 광대역 인프라 구축, 신뢰성 있는 데이터 전송
2. 디지털 혁신경제	중견기업, 스타트업, 농업의 디지털 전환지원 주거와 생활환경의 혁신친화적인 인프라 조성
3. 제4차 산업혁명	최근 논의주제는 기후보호와 순환경제, 좋은 일자리 와 교육, 사회적 참여와 수용성이 대표적임
4. 학습하는 시스템(인공지능)	7개 워킹그룹을 씨줄과 날줄로 연결 개념설계와 적용사례를 연결하는 인공지능 연구
5. 디지털 일자리 세상	포커스그룹 운영: 노동세계의 인공지능 사업프로 세스, 노동조직, 고용프로파일, 품질수요, 협동작 업의 변화, 윤리적인 관점 등을 논의
6. 디지털 정부	데이터주권을 보장하는 연결형 플랫폼
7. 배움, 연구, 지식	연방형 학교 클라우드 프로젝트 진행
8. 문화와 미디어	미디어 산업의 중요성과 일자리, 문화 정체성
9. 경제사회 보안, 보호, 신뢰	보안, 보호와 사회경제에 미치는 잠재력 파악
10. 디지털 소비자정책	디지털 세계에서 소비자의 신뢰 요소는 자기결정권, 투명성, 네트워크 보안임

자료: 독일 디지털정상회의 홈페이지(<https://www.de.digital>).

이다. 소통플랫폼에서의 정책설계, 공개토론을 통한 공론화 단계, 정책 우선순위 합의, 정책수립과 집행, 피드백과 모니터링이 지속적으로 일어난다. 독일 플랫폼 워킹그룹은 처음 시작단계에서 합의문(Position Paper)을 발표한다. 워킹그룹 전원의 소속과 이름을 명시하고 2~10쪽 내외로 공동의 입장을 공개한다. 그 내용은 개념정의, 정책의 우선순위, COVID-19 대응방안 등이다(BMWi, 2020a).

3. 독일 모빌리티 부문의 전략적인 인력계획과 인력개발 플랫폼²⁰⁶⁾

가. 독일 모빌리티 미래 국가플랫폼 워킹그룹 구성요소

독일은 경제적으로 지불가능하고 지속가능하며 기후친화적인 모빌리

티를 추구한다. 이를 위해 ‘모빌리티 미래 국가플랫폼(NPM, 이하 모빌리티 플랫폼)²⁰⁷⁾을 운영한다(표 12-2 참조). NPM은 핵심적인 자문위원회로 기술적인 의제설정과 더불어서 특히 모빌리티의 경제적이고 사회적인 관점에 더욱 주목한다. 이에 정치, 경제, 협회, 연구단체, NGO에서 전문가들이 모인다. 직업훈련을 논의하는 워킹그룹⁴²⁰⁸⁾ 주제는 모빌리티 및 생산업지, 배터리 생산, 원자재 및 재활용, 교육 및 자격(직업훈련) 등이다. 워킹그룹 참석자 총 27명은 노조, 기업, 연구소, 공공기관, 협회를 대표한다. 워킹그룹 구성 비율은 타이어제조 및 엔진 기업(Continental, 5명), 금속노조(IG Metall, 3명), 연구소(프라운호퍼, 2명; 노동시장 및 직업연구소(IAB), 3명), 공공기관(연방노동청, 1명), 기업(BOSCH, 2명; Siemens Mobility, 3명; Daimler, 1명; Volkswagen, 1명; TRUMPF, 1명; 자동차부품, 1명), 협회(교통기업협회(VDV), 1명; 상공회의소, 1명) 등이다(독일 NPM 홈페이지).

모빌리티 플랫폼 논의는 기술적으로 중립적이며 교통부문 경계를 넘어선다. 정치, 경제, 사회 부문에 모빌리티 관련 행동 권고사항을 제안한다.²⁰⁹⁾ 전문 인력의 교육과 새롭게 요구되는 자격훈련을 위해서 모빌리티 서비스를 준비하는 과정의 고용효과를 파악한다. 또한 기존의 새로운 가치창출 네트워크의 잠재력과 리스크를 분석한다. 예를 들어 워킹그룹 4는

206) 이 부분은 2020년 1월에 발표된 워킹그룹 4 보고서를 요약하였다. 모빌리티 부문의 전략적인 인력계획과 인력개발에 관한 내용으로 워킹그룹 결과물이다. ELAB 2.0과 IAB 연구보고서에 근거하여 정량적이며 정성적인 파급효과를 분석하였다. <https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/wp-content/uploads/2020/03/NPM-AG-4-1-Zwischenbericht-zur-strategischen-Personalplanung-und-Entwicklung-im-Mobilit%C3%A4tssektor.pdf>.

207) 국가 미래 모빌리티 플랫폼(Nationale Plattform Zukunft der Mobilität : NPM, <https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/NPM/>)은 전기차 국가플랫폼(Nationalen Plattform Elektromobilität, NPE)을 계승하였다. NPE는 2010년에서 2018년까지 운영되었다.

208) <https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/schwerpunkte/ag-4/>. 12차 NPM 운영위원회(2021. 6. 24.)는 최근 모빌리티 주제를 파악하고 이를 논의하며 이로써 연결된 NPM 향후 진행을 위한 결정을 내린다. 더욱 중요한 워킹그룹 보고서 시리즈의 채택이 어젠다이다.

209) <https://www.acatech.de/projekt/nationale-plattform-zukunft-der-mobilitaet-npm/>

〈표 12-2〉 독일 모빌리티 미래 국가 플랫폼(NPM) 워킹그룹

	워킹그룹 담당 주요 의제
워킹그룹 1	교통부문과 기후보호
워킹그룹 2	지속가능한 모빌리티를 위한 대체적인 드라이브와 대체 연료
워킹그룹 3	모빌리티 부문 디지털화
워킹그룹 4	모빌리티 및 생산 입지, 배터리, 원자재 및 재활용, 직업훈련 1) 전략적인 인력 계획과 개발 2) 가치창출
워킹그룹 5	교통과 에너지 네트워크 연결, 섹터 연결
워킹그룹 6	표준, 규격, 인증 및 형식 승인

자료: 독일 모빌리티 미래 국가 플랫폼 홈페이지.

‘배터리 생태계’를 원자재, 전지 생산, 제조 조립, 재활용과 더불어서 전동화 및 네트워크 차량의 기타 핵심 구성요소와 함께 고려한다.

2021년 10월 ITS World Congress²¹⁰⁾에서 모빌리티 플랫폼 경험과 그 결과들을 발표할 것이다. 워킹그룹 4는 2030년까지 빠른 속도로 전환되는 모빌리티 전동화가 생산과 고용 입지경쟁력에 미치는 파급효과를 예측하였다. 독일에서 산업경쟁력과 고용 유지에 필요한 정책수단을 도출하기 위함이다. 중소기업은 미래 인력 수요를 인식하고 이에 적합한 수단을 선택해야 한다. 이러한 활동을 통해서 기업들은 필요한 정책의제와 역량프로필을 제안할 수 있고, 노동시장의 미래를 설계할 수 있다. 기업은 직업훈련을 제공하는 동시에 수요자로도 참여할 수 있다. 이미 존재하는 지역 프로젝트의 강점과 약점 프로파일을 분석한다. 지역별 이상형 모델구조를 도출하고, 성공적인 협력 모델에는 긍정적인 성과피드백이 전달된다.

나. 모빌리티 인력계획과 인력개발 전략(정량분석)

모빌리티 알고리즘은 미래의 인력수요에 대한 견고하고 실용적인 예측을 가능하게 한다. 고용시나리오와 고용예측, 전략적 인사계획 실행을 위한 지침과 청사진, 모범사례 및 성공기준과 적합한 수단을 개발하고 그

210) World Congress on Intelligent Transport Systems(ITS).

결과를 해석하기 위한 검토항목이다. 기후보호프로그램에 기초해서 2030년까지 전기 차량 운행을 1,000만 대로 가정하였다. 기업을 위한 툴박스를 개발하였고, 고용예측 그리고 전략적인 인력계획에 필요한 지침을 공개한다.²¹¹⁾

모빌리티 정량분석은 전기자동차 증가로 인한 고용감소와 생산성 향상에 따른 고용감소를 분석한다(표 12-3 참조). 전동엔진 도입으로 2017년 대비 2030년 고용감소는 29,000명에서 43,000명으로 추산되었다. 생산성 향상 효과를 추가할 경우 고용효과는 79,000에서 88,000명으로 대폭 감소한다. 모빌리티 산업에서 자동화, 정보화, 지능화에 따른 효과도 함께 고려한 것이다.

제조 현장(직접) 근로자는 제조현장에서 선삭, 밀링, 조립과 같은 직접 생산 및 조립과 제품테스트, 기계설비 설정, 기계설비 유지보수 업무를 담당한다. 전기자동차와 생산성 제고는 2030년 직접 근로자 70,400명을 감소시킬 것이다. 제조공정을 지원하는 간접 근로자는 유통물류, 운송, 유지보수 및 수리, 품질 보증 등을 담당한다. 이들의 고용감소는 10,560명 규모이다. 간접 부문은 고용감소는 7,040명 규모이다.

〈표 12-3〉 2030년 전기자동차 운행에 따른 고용감소 효과

(단위: 명)

	전기자동차 고용감소 효과	전기자동차 + 생산성 향상 고용감소 효과
총합	29,000~43,000	79,000~88,000
제조 현장(직접)	23,200~34,400	63,200~70,400
제조 지원(간접)	3,480~ 5,160	9,480~10,560
간접 부문	2,320~ 3,440	6,320~ 7,040

자료: NPM(2020), AG4: 1. Zwischenbericht zur strategischen Personalplanung und -entwicklung im Mobilitaetssektor, p.15.

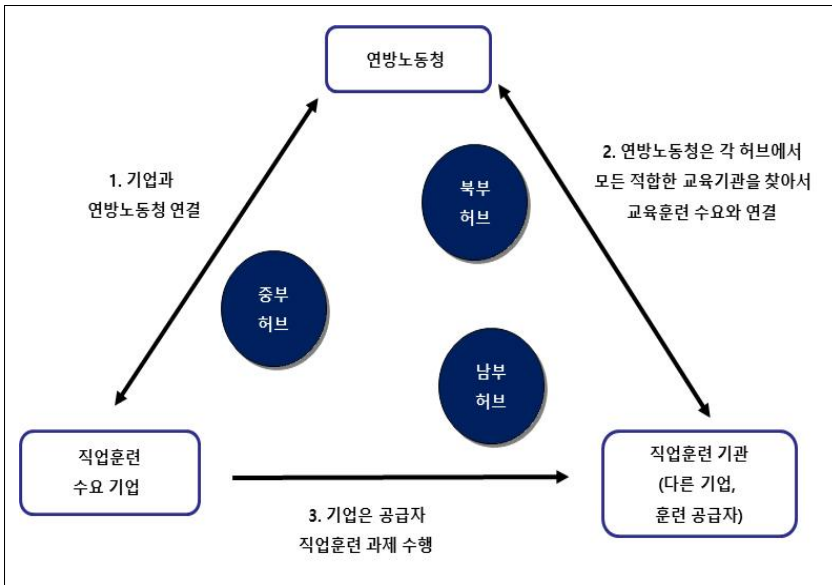
211) 모빌리티의 전략적인 인력계획과 인력개발에 관한 정량분석은 2개 보고서의 관점에 기초한다. 하나는 ELAB 2.0으로 엔진생산과 이에 필요한 핵심부품을 중심에 둔 바텀업(bottom up) 관점이다. 또 하나는 IAB 연구로 신차 허가량을 가정해 전체 국민경제와 개별적인 업종에 미치는 효과를 도출하는 탑다운 접근방식이다.

장기적으로는 금속생산, 금속가공 그리고 금속건설에서도 일자리가 줄어들 것이다. 더구나 전기자동차와 배터리 수입수요가 상대적으로 2030년 410,000명 규모로 고용이 감소할 수 있다. 이에 모든 기업은 빠르게 새로운 가치창출 잠재력을 파악하고, 비즈니스 모델을 전환해야 한다. 배터리 생산에 따른 GDP 효과 및 고용 잠재력을 파악하고, 가치창출 네트워크를 도출해야 한다.

다. 모빌리티 인력계획과 인력개발 전략(정성분석)

모빌리티의 집중적인 직업훈련 개념설계가 필요하다. 미래 기술변화에 적응하면서 수요에 적합한 직업훈련을 설계해야 한다. [그림 12-6]에서 보듯이, 전략적인 인력계획과 인력개발에 필요한 제1요소는 참여 주체이다. 기업, 연방노동청, 상공회의소(IHK), 교육기관, 협회, 전문 조직(DGFP, Fraunhofer)이다. 공동으로 기본 골격을 설정하고, 공동의 방향설정, 정책

(그림 12-6) 독일 모빌리티 전략적인 인력계획과 인력개발 삼각모형



자료: NPM(2020), AG4: 1. Zwischenbericht zur strategischen Personalplanung und -entwicklung im Mobilitätssektor, p.21.

수단 제공에서의 결합을 규명한다. 수요자가 불편한 관료적 자금지원 집행방식을 최소화해야 한다. 추가적인 행정 업무에 어려움을 겪는 중소기업을 지원한다. 진단 및 역량 평가 절차와 교육 플랫폼의 공통 사용에 관한 공통 원칙을 개발한다. 참여 기업은 필요한 역량 프로필을 제공하며, 공통의 직업시장을 창출하고, 성공사례를 다른 기업과 공유한다.

제2요소는 연방노동청이며 그 역할은 직업훈련 수요가 접수되면 적절한 조치를 지시하고, 적합한 공급자를 소개한다. 역량강화 프로그램은 해당 지역의 선구적인 기업 또는 교육기관에서 수행한다.²¹²⁾ 제3요소는 직업훈련 기관 및 기업이다. 간편한 자금조달 프로세스로 수요자에게로 전달이 빠르다. 이는 지역경제 및 혁신 네트워크를 강화하고 모든 사회적 파트너와의 교류를 증진하는 계기를 마련한다.

독일이 수립한 미래의 인력수급에 대한 정량과 정성 분석을 통합하는 인력계획 전략은 역량과 직무 프로필에 대한 대상 이미지를 개발하는 것이다. 미래 노동시장을 준비하기 위해 직업훈련은 모듈화, 유연화, 맞춤형으로 제공해야 한다. 지역적인 구조와 수요를 고려하는 지역 정책플랫폼 업무이다. 이를 추진하는 원칙은 세 가지이다. 첫째, 관련된 경제주체들이 함께 핵심적인 기본 골격을 설계한다. 둘째, 지역협회 단위로 직업훈련과 역량강화 수단들을 실행한다. 셋째, 관료적이지 않은 정책수단을 효율적으로 집행한다.

독일 정부는 지방정부의 직업훈련, 취업 알선 등 일자리 사업을 지원한다. 산업구조 변화를 반영하는 차별화된 일자리 시장수요 및 직업교육을 지원하는 방식이다. 클러스터별 협회와 지방정부 지원정책은²¹³⁾ 특정지역 맞춤형을 제안할 수 있다. 미래 고용에 대한 양적 및 질적 요구사항에 대한 정확한 지식이 있다. 기업은 프로젝트 및 동반 프로그램에 대해 미리 조언을 받을 수 있다. 지역 역량허브와 혁신협회의 협력은 산업구조 정책을 형성하기 위한 접점일 수 있다.

212) 이러한 방식으로 '최신 자격(State-of-the-Art-Qualifizierung)'을 보장할 수 있다.

213) 니더작센 Automotive Industry Strategy Dialogue, 바이어른 State Government of Automotive Future Forum 또는 Baden-Württemberg Automotive Industry Strategy Dialogue와 같은 이니셔티브가 있다.

제3절 국내 고용정책 거버넌스 혁신방안(안)

1. 정의로운 전환과 고용정책 거버넌스

2021년 출범한 탄소중립위원회는 정의로운 전환(공정전환), 인력양성 및 산업육성 안건을 정책목표로 설정하였다.²¹⁴⁾ 정의로운 전환을 위한 정책은 탄소중립에 따른 직·간접적 피해지역이나 산업의 노동자를 보호하여 사회적으로 전환비용을 분담하려는 정책이다. 탄소중립 2050은 우리 삶에서 혁명적인 변화를 가져올 것이다. 하지만 탄소중립 정책목표는 정의로운 전환에 대한 경제주체들의 사회적 수용성에서 달성할 수 있다. 탄소중립의 실현은 사람들의 인식 변화에서 시작하기 때문이다.

“정의로운 전환이 보장될 때, 전환은 정치적으로 가능하다.”

Ensuring a socially fair transition is crucial to ensure a politically feasible transition(European Commission, 2018: 23)

기후보호정책으로 채택된 탄소중립 2050은 석탄발전의 산업 전환을 뜻한다. 노동자는 새로운 직업으로의 전환을 정의롭다고 인식해야 한다. 독일은 1980년대 중반 루르(Ruhr) 지역의 산업을 석탄 및 철강 중심에서 벗어나 재생에너지, 에너지효율, 재활용 분야로 전환하였다. 조기퇴직 패키지, 임금 보조금, 근로자 재훈련 및 개발 프로그램을 노동자와 사전협의 하면서 도출하였다. 근로자 나이 및 역량에 따라서 차별화된 방식으로 금전적인 보상을 제공하였다. 이와 더불어서 구조조정 전략이라는 중장기 대책도 함께 추진하였다(UNFCCC, 2016; EEA, 2019).

국내에서도 석탄발전과 자동차 내연기관 생산 중단에 따른 고용위기는 산업전환을 통해서 흡수되어야 한다. 석탄발전 중단에 따른 전체 근로자 대상으로 지역일자리정책이 추진될 것이다. 반면에 내연기관 자동차 부

214) 대한민국 정책브리핑, 공공정책 누리집(www.korea.kr), 2021년 6월.

품업체는 정밀가공 역량을 활용할 수 있는 사업다각화를 추진할 수 있다. 이 과정에서 관련된 경제주체들이 산업전환 과정을 정의롭다고 수용할 수 있도록 다양한 방식의 전환절차를 마련해야 한다. 고용정책을 결정하고 실행하는 의사결정 구조, 즉 거버넌스 변화를 의미한다. 중장기적인 시각에서 근로자, 경영자, 지방정부, 시민, 연구자, 협회, 단체들이 미래 산업과 일자리를 그려내는 일이다. 글로벌 경쟁력 확보 차원에서 시장상황 진단과 가능한 선택지를 공유한다. 그 기준으로 절차와 원칙에 대한 실시간 합의를 도출한다. 여기서 주목해야 할 점은 거버넌스 자체 활동이 기민해야 한다는 것이다. 외부 상황변화에 탄력적으로 견고하게 대응하는 역량이다.

정밀가공 분야 중소기업 대상의 워킹그룹 운영방식을 설명하고자 한다. 경남 창원지역 정밀가공 부품업체는 전환 업종과 미래 일자리를 스스로 예측할 수 있어야 한다. 시뮬레이션 혹은 집단지성과 그룹게임 등의 프로세스를 실험할 수 있다. 해당 지방정부는 우선 현재 추진하는 정부지원 사업을 최대한 연결해야 한다. 개별적인 정책목표로 추진되는 정부재원을 정의로운 전환이라는 큰 틀에서 묶어내는 일이다. 스마트공장과 연계된 일터혁신, 일자리 창출 및 직업훈련, 스마트그린 산단, 스마트공장 보급·확산, 소재부품산업 등을 모듈별로 유연하게 연결하는 고용정책 거버넌스 구축이다.

우선 관련된 경제주체들이 지속적이고 정기적으로 만나서 위기상황을 공유하고, 그 대책을 논의할 자리를 마련해야 한다. 막연한 불안감 또는 단순히 기술결정론적인 사고방식에서 벗어나야 한다. 스스로 미래를 설계하고, 자기결정권을 행사할 수 있는 자세와 태도를 가지는 일이다. 단계별 미션과 개념 정의를 논의하고 공유하면서 혹은 연구개발 시나리오를 중심으로 시작할 수 있다. 창원지역 정밀가공 분야 테스트베드를 공동으로 사용하면서 우선적인 적용사례(use case)를 시작한다. 미래의 기업 경쟁력과 좋은 일자리는 결국 새로운 디지털 사업모델의 창출에서 나온다. [그림 12-7]은 기존의 방식에 인공지능을 접목하는 사업모델 발굴의 9개 요소를 명시하고, 그 가중치를 면적으로 표현하고 있다(BSP Business School Berlin, 2021).

(그림 12-7) 산업 인공지능 도입에 따른 사업모델 점검 요소

데이터	역량	예상편익	통합	고객 구분
어떠한 데이터가 필요한가?	어떠한 역량이 인공지능 프로젝트에 필요한가?		프로젝트는 기존 사업구조에 어떻게 통합되는가?	기획하는 제품과 서비스의 최종 고객은 누구인가?
			이해관계자	
			누가 사업모델에 계속 참여하는가?	
비용구조		수익 요소		
어떠한 비용이 프로젝트 개발과 적용에서 발생하는가?		새로운 프로젝트는 수익을 어떻게 보장하는가?		

자료: BSP Business School Berlin(2021), KI-KOCHBUCH Mittelstand 4.0, Rezepte fuer den Einsatz Kuenstlicher Intelligenz in Unternehmen.

산업 인공지능 사업모델은 새로운 프로젝트 시도로 얻게 되는 추가적인 가치창출을 가장 중요하게 인식한다. 지속적으로 운영하기 위한 수익과 현금흐름을 파악하고, 최종 고객을 직시하며 규명하는 동시에 지속적으로 사업모델에 참여하는 이해관계자를 명시하는 일이다. 예상되는 산출물과 그에 필요한 역량을 찾아내면서 필요한 데이터를 찾는 것이다. 전체 상황을 동시에 점검하는 작업이 산업 인공지능(AI) 적용에서 우선시돼야 한다. 데이터 수집 그 자체가 목적이 아니라 새로운 사업모델을 발굴함이 먼저인 것이다(BSP Business School Berlin, 2021).

인공지능과 협력하는 작업환경은 유연한 작업시간, 재택근무, 단순노동에서 관리업무로의 고용전환을 가능하게 한다. UN은 지속가능성지표에 ‘좋은 일자리(decent work)’를 새롭게 추가하였다. 개인, 기업, 조직, 단체, 국가의 지속적인 발전은 좋은 일자리 창출임을 새롭게 인식할 것이다. 고용정책 거버넌스 추진방식이 정의로운 전환의 실효성을 결정할 것이다. 누가 결정하고 어떻게 결정할 것인가의 문제이다. 노동자는 직업훈련을 통해서 업무역량을 올리는 동시에 업무전환과 업종전환이 가능해야 한다.

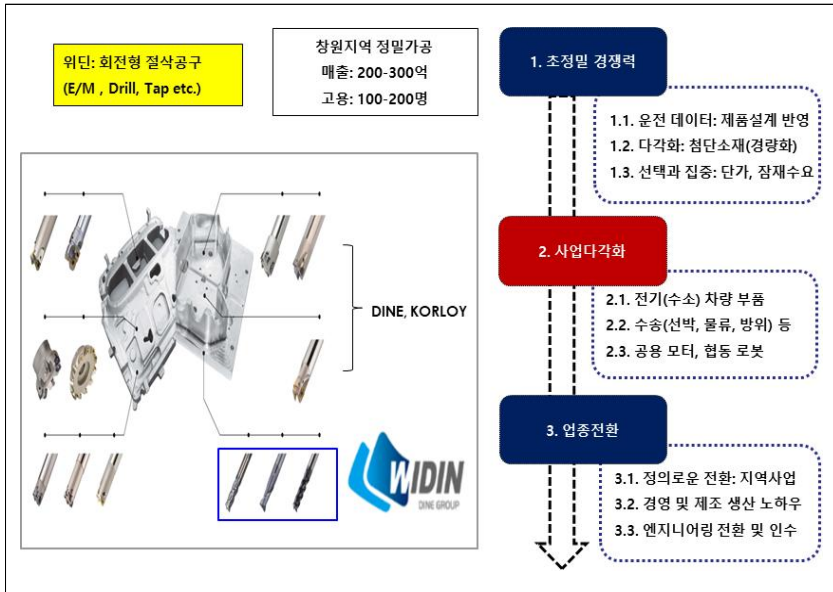
정년퇴직 등으로 구직이 어려운 근로자들에게는 전환 혹은 조기퇴직 지원금을 지원할 수 있다. 정부는 새로운 업무에 적합한 직업훈련 프로그램을 개발하는 과정에서 플랫폼 워킹그룹을 구성한다. 상시적으로 수요 기업, 산업계 협회, 훈련기관 등과 정기적으로 소통하기 위해서이다. 소통하는 정책플랫폼은 네트워크 고용정책의 필수요소이다. 정의로운 전환은 전환기업, 협동조합, 노동조합, 시민사회, 정치와 연구 부문 경제주체들이 모여서 논의와 협력하는 방식에서 가능해진다(이정필, 2018; 한상운 외 2019).

2. 고용정책과 정책플랫폼 워킹그룹

국내 중소기업에게 제품설계와 시장수요 인식은 아직 낮은 것이다. 납품업체가 원하는 요구사항에 맞추어 생산하는 전속거래 방식이기 때문이다. 하지만 에너지전환, 디지털전환, 탄소중립, ESG 등으로 기존의 생산 방식은 경쟁력을 유지하기 어렵게 되었다. 가격경쟁력과 빠른 추격자 전략으로는 살아남을 수 없다. 데이터를 이용한 사전 예지 보수, 운전데이터 제공, 글로벌 데이터생태계 연결, 공유생산 등으로 새로운 디지털 서비스를 제공해야 한다. 고객과의 지속적인 소통, 고객의 입장을 반영하는 시각(User Perspective), 임직원의 현황 인식 공유 등이 지속가능한 조직의 핵심요소이다.

정의로운 전환을 위한 워킹그룹 운영은 기계 정밀가공 분야에서 경쟁력을 가지는 경남 창원에서 시작할 수 있다. 내연기관에 들어가는 부품과 도구(tools)를 생산하는 중소중견 기업이 많은 지역이다. 매출 규모 200억~300억 원 내외, 고용 규모 100~200명 내외 중소기업인 위단은 회전형 절삭공구를 생산한다. 유통업체와 고객에게 직접 제품을 공급하는 이 기업은 세 가지 고민에 직면한다. 하나는 줄어드는 시장수요에서 초정밀 경쟁력으로 살아남는 방식이다. 절삭공구 운전데이터 확보로 제품설계를 개선하거나, 첨단소재 사용으로 품질경쟁력을 높여서 내연기관 생산중단이라는 최후 단계까지 살아남는 것이다. 다음은 사업다각화로 품력발전, 협동로봇, 선박 부품으로 공급처를 확대하는 것이다. 마지막은 업종을

[그림 12-8] 경남 창원 정밀가공업체 사업모델 시나리오



자료: 저자 작성.

전환하는 방식이다. 사업장을 운영한 경영지식, 정밀가공 분야의 경험 (Domain Knowledge)을 살려 데이터와 결합해서 새로운 사업모델을 만드는 엔지니어링 기업으로 전환할 수 있다(그림 12-8 참조).²¹⁵⁾

문제는 미래의 사업모델은 그 누구도 예측할 수 없다는 점이다. 복합적이면서도 개인 맞춤형 주문생산이 가능하며, 그 변화속도를 상상할 수 없는 디지털전환 환경이기 때문이다. 창원지역 기업에게 주어진 선택지를 논의할 수 있는 사업모델 테스트베드가 필요한 시점이다. 현재 정부정책은 이미 양산시스템으로 운영되는 공정혁신에 중점을 두고 있다. 공정혁신 지원은 생산성 제고에는 도움을 줄 것이다. 이는 고객 주문이 계속 들어올 경우이다. 변화하는 시장수요에 기민하게 대처할 수 있는 의사결정 시스템이 구축되지 않은 것이다.

디지털전환과 탄소중립은 기후정의, 재생에너지, 자연환경, 자원순환,

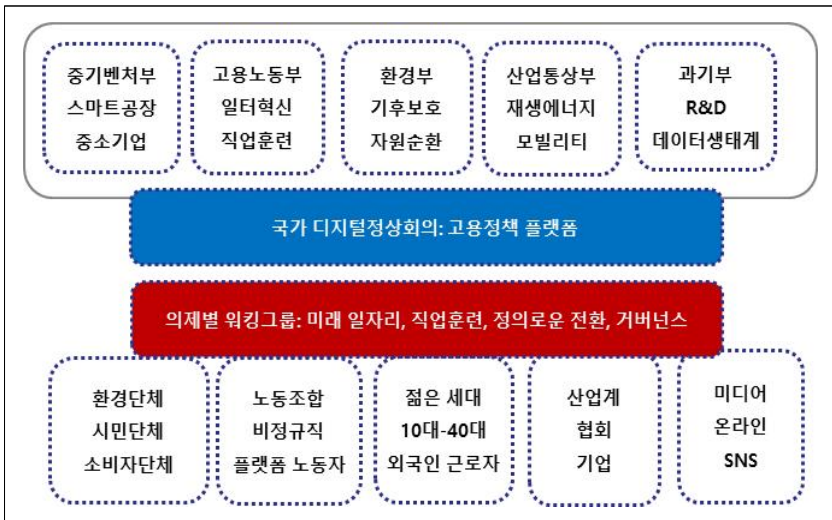
215) 박찬수 외(2021), 『스마트생산 열린혁신랩 운영 및 연구사업』, 2차년도 STEPI 보고서 발간 예정.

산업과 고용 정책을 연결한다. 그동안 지속가능한 발전은 환경성, 경제성, 사회성을 동시에 추구하는 것에 목표를 두었다. 여기에 좋은 일자리를 추가하여 지속가능한 발전의 범위를 확대하였다. 모빌리티 부문에서도 네트워크 고용정책이 필요한 시점이다(그림 12-9 참조). 자국 경쟁력을 중심으로 틈새시장을 찾고, 별자리와 같은 네트워크 협력파트너를 찾아야 하기 때문이다.

4차 산업혁명과 디지털전환 시대에는 상황들이 복합적으로 변화하는 동시에 경제주체들의 이해관계가 매우 빠른 속도로 변화한다. 기존의 의사결정 방식이 작동하기가 어려운 것이다. 다양한 의견들을 실시간으로 수렴하면서 기민하게 적응하는 방식이 주목을 받게 된 이유이다. 더구나 사물인터넷과 5G 통신 기술발전은 전 세계 시민의 직접적인 의사결정 참여를 가능하게 하였다. 네트워크 고용정책이 필요한 시점이다. 시장수요에 따라서 모듈형 정책들이 실시간 새로운 별자리를 만들고, 관련된 경제주체들의 네트워크가 형성된다. 이 만남을 지원하는 고용정책으로 별자리에서 새로운 가치창출을 가능하게 한다.

탄소중립사회를 구현하기 위한 정의로운 전환에는 젊은 세대들의 의견

(그림 12-9) 국내 네트워크 고용정책 정책플랫폼 구성(안)



자료: 저자 작성.

을 적극 반영해야 한다. 현재 10대는 2050년이면 40대로 사회변화 주체가 될 것이다. 10대, 20대, 30대 등 각 세대별, 성별 차이를 반영하는 거버넌스 구조를 설계해야 한다.²¹⁶⁾ 시민과의 소통에서 새로운 미디어인 유튜브 채널과 SNS를 활용할 수 있다. 정부주도형으로 홍보 혹은 교육으로 접근하는 방식은 축소되어야 하며, 시민들이 주도적으로 의견을 개진하고, 이를 공유하면서 지식이 축적되는 형식을 연구해야 한다. 현재 생존하는 기업과 조직의 투명한 의사결정 방식이 그 조직의 지속가능한 발전을 결정하는 것이다. 기업과 조직의 지속가능성은 직접적인 이해관계자와의 투명한 소통방식으로 유지된다. 새로운 고용정책 역시 개방적이고도 투명하게 정책을 설계해야 한다. 현장전문가 및 이해관계자와의 정기적인 소통과 의사결정의 투명성이 좋은 일자리를 창출하는 기회를 제공하기 때문이다.

3. 고용정책 거버넌스 실행방안 : 모빌리티 정책플랫폼(안)

모빌리티 서비스에서 우리는 국제경쟁력을 가질 수 있다. 관련된 산업이 세계적으로 앞서 있기 때문이다. 자동차산업, 반도체 산업, 5G 통신 인프라, 소프트웨어, 배터리 산업 등이다. 골고루 경쟁력을 가진 상황이다. 문제는 바로 소통이다. 이들이 모여서 공개적으로 그리고 정기적으로 논의한 경험이 적다. 관련된 경제주체들이 모여서 새로운 사업모델을 도출해야 한다(그림 12-10 참조). 무엇을 포기하고, 무엇을 선택할지에 대한 집단지성 즉, 산업계 워킹그룹의 지속적인 활동이 필요한 시점이다. 여전히 우리 정책은 파이프라인 경제체제에 머무르고 있다. 한국판 뉴딜, 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜, 탄소중립, 미래 자동차, 시스템 반도체, 바이오산업 등의 정책이 실시간으로 쏟아져 나온다. 일자리정책 역시 모든 지방정부, 모든 산업, 모든 기업에서 그 성과를 제시한다. 하지만 이 정책들이 아직

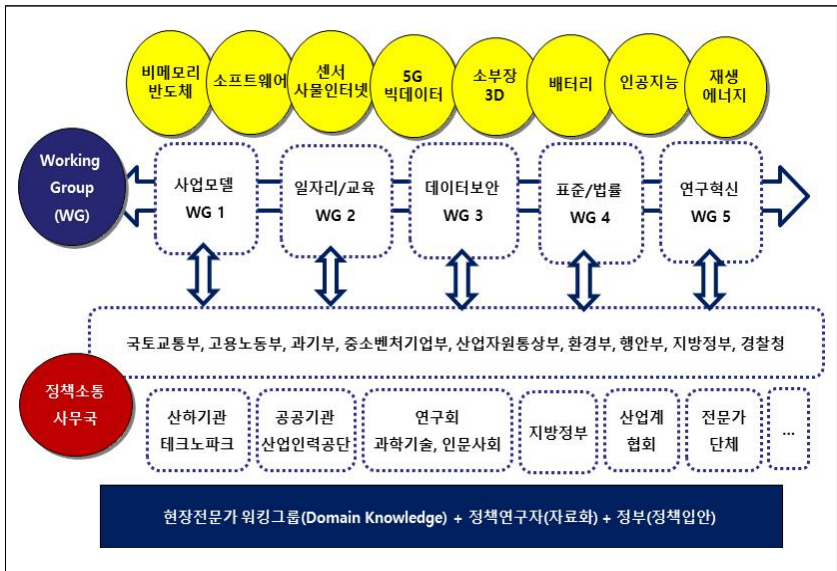
216) 독일과 오스트리아 스마트제조 프로젝트(EuProGiant)에서 세대별 대표 위원회가 운영되고 있다. 각 세대 대표들이 의견을 제시할 수 있는 거버넌스 프로세스를 제공한 것이다. 젊은 세대가 미래 생산 설계를 직접 결정할 수 있는 권한을 부여한 것이다.

은 공급자 위주이다. 수요자를 중심으로 연결되면서 활발하게 시장이 움직이고, 데이터가 거래되는 방식을 찾아야 한다.

모빌리티 정책은 고용정책, 교통정책, 산업정책, 과학기술정책, 데이터 정책과 연결되어야 한다. 그 안에서 국제경쟁력을 확보하기 때문이다. 하나의 업종에서 일어나는 생산성과 효율성 제고 및 원가경쟁력으로는 살아남지 못한다. 네트워크에서 가치를 창출하는 플랫폼경제이다. 여기에서 고용정책은 계절에 따라 달라지는 별자리 위치를 파악하듯이 기민하게 시대 흐름을 호흡해야 한다. 근로자 역시 여건변화에 모듈형으로 기민하게 적응해야 한다. 교육과 훈련 프로그램 역시 지속적으로 참여하면서 이용자가 선택할 수 있어야 한다.

모빌리티 사업모델은 B2B, B2C, 하드웨어, 소프트웨어, 자율주행, 배터리 재활용, 플랫폼을 연결한다. 이 각 영역에서 일하는 사람들의 의사소통, 의사결정, 거버넌스를 기술변화와 조직변화 관점에서 유연하게 설계해야 한다. 고용정책 거버넌스는 근로자, 기업가, 지방정부, 중앙정부, 학계와 연구자, 직업훈련기관, 단체와 협회 등이 소통하는 플랫폼에서 설계

(그림 12-10) 국내 모빌리티 산업계 워킹그룹 구성(안)



자료: 저자 작성.

되어야 한다. 복합적인 고용위기에 대응하는 고용정책은 정책수단 혼합(Policy Mix)으로 달성할 수 있다. 현재 고용정책(정부주도형)과 네트워크 고용정책(산업계 워킹그룹)을 병행하는 방식이다. 네트워크 효과가 높으며 소통역량이 높은 영역에서는 산업계 워킹그룹이 연결되는 네트워크 고용정책이 효과적일 것이다(기획재정부, 2020; 남유선 외, 2017).

고용정책 전환모델로 새로운 거버넌스 구성은 산업 간 혁신(cross innovation)이 목표이다. 산업계 워킹그룹은 우선 5개, 즉 새로운 사업모델 도출(WG 1), 일자리와 교육(WG 2), 데이터보안(WG 3), 표준과 법률(WG 4), 연구혁신(WG 5)으로 구성한다. 각 워킹그룹은 서로 다른 업종에서 일하는 다양한 현장전문가들로 구성된다.²¹⁷⁾ 지역별로 기존 정부사업을 추진 혹은 관리하는 지원기관은 워킹그룹에 참석할 수 있다. 동시에 산업계워킹그룹이 제안한 사업과 정책을 전달하거나, 전문 해석인력과 실험장비 및 소프트웨어 등을 제공할 수 있다. 모빌리티 정책플랫폼은 스마트모빌리티 서비스가 반도체 및 서비스 플랫폼, 인공지능, 교통 및 통신 인프라 등과의 연결로 고부가가치 일자리를 창출할 수 있는 분야이다. 완성차 업체와 반도체 등 핵심 기술력, 도로, 교통, 통신 등 우수한 인프라를 갖추고 있다. 모빌리티는 물류, 홈 네트워크, 보험, 교통, 의료, 국방 등 서비스에 접목될 수 있다. 도로 인프라, 차량 간 통신 및 운전자 경고 시스템을 기반으로 실시간 교통상황을 안내하는 차세대 지능형 교통시스템 서비스가 개발되고 있다.

새로운 고용정책 거버넌스는 산업계와 공동으로 모빌리티 서비스에서 시작해야 한다. 이에 필요한 노동수요와 직업훈련 수요를 발굴하기 위함이다. 고객과 시장의 지속적인 피드백과 서로 다른 정책의제와 연결이 지속적이고 반복적으로 일어나야 한다. 새로운 시장과 새로운 디지털 사업 모델을 새롭게 설계하는 고용정책의 새로운 접근방식이다. 스마트 모빌리티서비스는 이용 편의성과 유연성이 확보된 새로운 교통서비스(TaaS) 패러다임으로 이해할 수 있다.²¹⁸⁾ 앞으로 고용정책의 방향과 전략을 수립하

217) 예컨대 독일 모빌리티 플랫폼 워킹그룹 4에는 노조, 기업, 연구소, 공공기관, 협회 등에서 다양한 구성원들이 참여하고 있다.

218) TaaS(Transport as a Service). 데이코 인텔리전스(2021), 스마트카 및 스마트

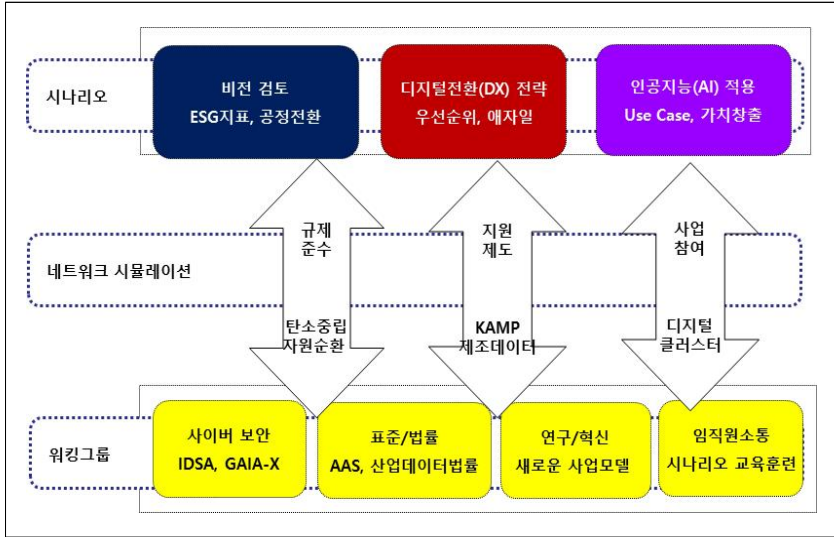
는 과정에서도 이해관계자 거버넌스 진행방식이 사전에 합의되어야 할 것이다. 대기질, 수자원, 토양과 산림 등을 담당하는 자연보호, 기후변화, 에너지전환, 노동운동, 소비자단체, 시민운동, 경제정의, 지역분권, 사회정의 등의 다양한 의제들이 마치 밤하늘 별자리들의 움직임을 파악하듯이 시의성 있게 제시되어야 한다. 디지털뉴딜과 그린뉴딜이 유기적으로 결합하면서 좋은 일자리를 만드는 지속가능한 발전으로 수렴되는 것과 같은 이치이다. 살아서 움직이는 다양한 요소들이 실시간 유기적으로 연결되는 세상이다. 그 안에서 새로운 가치창출이 디지털세상에서 일어나는 것이다.

4. 고용정책 거버넌스 추진방식과 주요 특성

탄소중립에 따른 전환정책은 다양한 정책수단을 혼합함과 동시에 그 추진방식이 애자일해야 한다. 먼저 석탄발전과 내연기관의 업종전환, 지역산업 전환연구, 맞춤형 주문생산과 현장형 직업훈련에 관한 의사결정을 이해관계자 스스로 결정할 수 있는 거버넌스를 제공해야 한다. 산업생태계는 그 구성원들이 편익을 창출할 수 있을 때 지속될 수 있다. 구성원들이 외부환경 변화에 살아 움직이면서 디지털데이터, 탄소중립, 미래 일자리를 연결하는 시너지효과를 내는 것이다. 탄소중립 데이터와 고용정책 전략이 씨줄과 날줄로 실시간 연결되는 지속가능한 생태계를 설계하는 작업이다.

생태계를 설계하는 작업은 테스트베드에서 시행착오와 실험을 허용해야 한다. 개념설계 작업은 특히, 모빌리티를 중심으로 7~8개 산업영역이 연결되고, 그 흐름에서 데이터가 활발하게 움직이는 그림이다. 약 300여 기업 혹은 100여 개 협회와 단체의 이해관계가 충돌하는 지역이다. 쉽지 않은 작업이다. 하지만 연결에서 새로운 가치가 창출되는 현재의 글로벌 시장 환경에서 이 작업은 필수불가결이다. 새로운 사업모델을 함께 테스트하는 공간에서 참가기업은 그룹별로 다양한 시나리오를 실험할 수 있다. 마치 재료와 도구가 갖추어진 공유주방에서 원하는 음식을 만들 수

(그림 12-11) 네트워크 고용정책과 임직원 소통 교육



자료: 저자 작성.

있는 것과 같다. 개방형 테스트베드로 누구나 함께 이용할 수 있다. 이곳에서 새로운 사업모델을 공동으로 실험할 수 있다. 참석한 사람과 함께 라면 끓이기, 비빔밥, 전골 등의 음식을 시도하면서 다양한 요리법(레시피)을 발굴하는 것이다. 기업에게 디지털전환과 인공지능은 매우 추상적이며 막연한 개념이다. 하지만 공유 테스트베드에서 자신이 해결하고 싶은 문제를 인식하면서 동시에 전체 사업모델을 고려하면서 하나씩 시도해볼 수 있다.

이곳에서 현재 기업경영에서 우선 고려해야 할 ESG 지표를 선정할 수 있다. 디지털전환의 우선순위는 무엇이며, 인공지능을 결합한 적용사례를 어디에서 시작해야 할지를 논의한다. 서로 다른 업종에 종사하는 사람들을 만나며, 전문가 네트워크에 가입해서 활동한다. 이때 자사 임직원이 함께 공유 테스트베드를 방문해서 새로운 사업모델 발굴 과정을 체험하는 일이 중요하다. 근로자가 이해하지 못하는 스마트공장, 디지털전환, 인공지능은 기업의 지속가능한 발전에 도움을 주지 못하기 때문이다. 임직원이 함께 사용하는 용어, 함께 이해하는 사업모델, 함께 설계하는 디지털서비스, 고객과의 소통이 새로운 전환의 첫걸음이다. 이러한 과정은 의

제별 워킹그룹 활동 혹은 정기적인 참여를 통해서 가능해진다.

이렇게 고용정책 거버넌스는 관련된 경제주체들이 직접 정책을 결정하고, 이를 공개하여, 정기적인 피드백을 통해서 수정하는 절차를 허용함을 뜻한다. 이를 반복하는 과정에서 시행착오를 용인할 수 있어야 한다. 이 과정에서 고용정책은 점점 더 현장수요에 적합한 맞춤형 고용정책으로 진화할 것이다. 따라서 이용자에게 공개하는 방식과 정기적인 공론화 정책수단은 마치 미디어 프로그램의 다양한 형식(format)처럼 다양하게 시도될 수 있다. 결국 고용정책의 성공은 그 정책을 설계하면서 추진하는 방식 즉, 의사결정 거버넌스에 달려있다. 계절에 따른 다양한 별자리를 만드는 네트워크 고용정책의 성공은 지속적인 피드백의 시기와 공개 방식에 달려있다.

제4절 결론 및 정책제언

1. 고용정책 플랫폼 워킹그룹 운영 방안

2050년 탄소중립사회를 구현하기 위해서는 고용정책의 혁신이 중요해진다. 관련된 경제주체들이 그 변화를 긍정적으로 수용할 수 있어야 한다. 그 혁신을 거버넌스에서 시작하고, 이를 플랫폼 워킹그룹으로 구현할 수 있다. 기업가, 근로자, 소비자, 지역주민, 공급사슬과 네트워크 관련 기업, 재활용기업 등이 고용정책에 참여해야 한다. 의사결정 참여에서 이해관계자 전체의 인식과 행동의 변화로 이어질 것이며, 동시에 그 생태계 자체의 경쟁력을 제고시킬 것이다. 자발적인 이해관계자 워킹그룹이 정책의제를 제안하고, 지속적으로 상호피드백을 교환하는 일이다. 정책플랫폼은 기존의 정부부처 고용정책에 병행해서 공식적인 파트너로 활동할 수 있다. 국가경쟁력을 제고시키는 동시에 좋은 일자리를 창출한다는 공동 목표를 설정한다. 태양과 풍력 에너지, 수소와 전기 차량에 관한 규칙(rule)과 정책 우선순위를 합의한다. 환경단체, 시민단체, 소비자단체를

중심으로 일상생활의 미래를 설계하고 노동의 미래는 노동조합, 비정규직 단체, 프리랜서, 자영업 종사자들의 협회들이 함께 그리는 것이다.

에너지전환에 따른 이해관계를 파악해야 한다. 전환에 따른 이익과 손해를 감당해야 하는 경제주체를 찾는 일이다. 사람들이 파악되고, 그들에게 예상되는 경제적인 파급효과를 민간과 정부가 공유해야 한다. 이 과정에서 정책에 대한 신뢰가 쌓이고, 수용성이 높아지기 때문이다. 그다음으로 디지털전환 혹은 데이터를 활용한 새로운 사업모델을 모색해야 한다. 기존의 서비스에 새로운 가치를 더하거나, 새로운 디지털서비스로의 전환이 가능하기 때문이다. 산업 인공지능을 활용한 사업모델은 관련된 경제주체들의 공동 작업에서 가능하다. 각자의 강점을 연결하고, 세계시장에서 틈새를 찾아야 한다. 어느 한 제품 혹은 서비스의 경쟁이 아니다. 다양한 경제주체들이 생태계 전체의 경쟁력이다. 그 생태계를 구성하는 사람, 데이터 거래 규칙, 조직 구조를 설계하는 일이다. 세부적인 표준을 제정하는 일에 앞서서 참조모형(Reference Architecture)을 그려야 한다. 전체 그림과 그 방향성에서 각 경제주체는 의사결정의 최적화를 모색하기 때문이다.

앞으로 무역규제 및 금융투자(ESG)에서 통합된 자원, 에너지, 보안 정보를 요구할 것이다. 데이터생태계는 탄소중립을 효과적으로 실현하도록 지원하는 정책수단이다. 제품 및 서비스 단위로 에너지와 자원 사용량을 표기하는 디지털 물질여권(Material Pass)이 상용화될 것이다. 여기에서 거래되는 데이터 정보는 자원투입, 제조공정, 물류와 유통, 소비자사용, 자원순환, 제품설계 전 과정에서 상호운용성(Interoperability)을 가져야 한다(BMWi, 2020b). 이를 위해서는 정책수요자들이 정기적으로 만나서 논의하고, 그 내용을 정기적으로 공개하는 활동이 필요조건이다. 정책의 제 선정, 의제 발표와 공유 과정은 1년 단위로 반복되고, 이러한 방식의 지속적인 개방과 공유는 곧 지식의 축적을 가져온다. 의제별 워킹그룹 단위 활동과 정기적으로 개최되는 컨퍼런스를 통해서 고용정책의 열린 혁신(open innovation)이 일어나게 된다.

결국 고용정책 혁신은 두 가지 요소로 구성된다. 첫째, 정책설계 단계에 참여하는 경제주체를 대폭 확대한다. 다양한 업종에서 일하는 30명 이

상의 현장전문가와 이해관계자를 초대한다. 자발적인 참여와 누구나 참여가 가능한 개방형 구성이 원칙이다. 둘째, 이들이 도출한 정책의제를 공개하고, 일반 시민과 지속적으로 소통한다. 집단지성으로 도출한 정책의제를 매년 모두에게 공개하는 새로운 형식의 소통방식을 채택한다. 다양한 이해관계자 참여와 지속적인 소통으로 고용정책은 숨을 쉬는 생명체가 된다. 살아 움직이는 ‘기민한(애자일, Agile)’ 고용정책은 시장변화에 적극 대응하는 동시에 미래 국가경쟁력을 선도하는 위치에서 협업을 이룬다.

2. 산업계 워킹그룹과 고용정책 거버넌스

탄소중립사회는 제품의 생애주기(life cycle) 생산, 소비, 재활용 전 과정에서 근본적인 전환을 가져온다. 탄소중립은 에너지전환과 산업전환을 통해서 빠르게 디지털전환과 일자리전환을 이끌어낼 것이다. 디지털혁명과 4차 산업혁명이 생활 전반에 나타나면서 시장구조를 근본적으로 변화시키는 플랫폼경제가 모든 영역에서 자리를 잡을 것이다. 탄소중립은 이렇게 산업과 고용의 위기인 동시에 새로운 기회이기도 할 것이다. 새로운 디지털 사업모델로 산업경쟁력을 유지하는 고용정책을 수립해야 하는 이유이다.

기존에 운영하였던 전문가 중심의 위원회와 일회성 포럼 방식으로는 고용정책이 더 이상 경쟁력을 가지지 못한다. 다양한 주제와 빠르게 변화하는 환경에서 수직적인 정책수립은 새로운 부가가치를 창출하지 못하고, 이에 따른 새로운 일자리를 만들지 못하기 때문이다. 향후 30년 운영을 목표로 개방형으로 누구나 참여해서 고용정책을 논의할 수 있는 새로운 접근방식이 필요하다. 초기 정책플랫폼 프로젝트를 지원하고, 이어서 사무국 운영비용을 보조할 수 있다. 고용정책에 관련하여 정책의제별로 개별 워킹그룹이 운영된다. 미래지향적인 주제인 직업훈련 방향과 원칙 혹은 특정 산업인 모빌리티 혹은 헬스를 중심으로 워킹그룹을 구성할 수 있다. 고용정책을 결정하는 경제주체는 부문별 이해를 대표하는 15명 이상으로 확대한다.

〈표 12-4〉 정책설계 및 추진방식 비교

파이프라인 고용정책	구성 항목	네트워크 고용정책
이론전문가 중심 위원회	1. 의사결정 방식	현장전문가, 실무자 중심
폐쇄성 공공기관 추천	2. 추천방식	개방성: 누구나 참석 가능
개별적인 활동	3. 지식공유	워킹그룹 내 모든 결과물 공유
의제별 일회성 포럼	4. 소통채널	실시간 소통이 가능
1~2개 업종에 근무	5. 참석자	5~6개 업종에서 근무
정량적, 1:1 지원 방식	6. 평가지표	실험적, 네트워크 지원

자료: 저자 작성.

파이프라인 경제에서는 소수 전문가 중심의 전문위원회가 고용정책을 제안할 수 있다. 하지만 네트워크로 시시각각 연결되는 플랫폼 경제에서는 그러한 방식의 결정이 불가능하다(표 12-4 참조). 네트워크 방식은 산업정책, 에너지정책, 과학기술정책, 혁신정책의 파급효과를 고려하는 고용정책을 설계하는 것이다. 고용에 미치는 파급효과를 인과관계로 파악하기 어렵다. 업종과 산업의 구분이 없어지기 때문이다. 더구나 그 흐름 역시 또한 실시간 변화한다. 자동차 내비게이션처럼 실시간 경로를 재탐색해야 한다. 개별 사업 위주로, 일회성 공청회로 1:1 멘토링 방식으로 기업을 지원하는 정책에서 벗어나야 한다. 유치원에 들어가는 아이들도 친구들과의 놀이가 더 즐겁다. 누구를 가르치고, 계몽한다는 인식에서 깨어나야 한다. 그들 스스로 결정하고 판단하고 시행착오를 경험하면서 자신의 길을 찾아가는 것이다. 정부정책은 그들의 놀이와 게임이 공정하도록 인프라를 조성해야 한다.

미래의 좋은 일자리(decent work)는 공동체 구성원 모두에게 영향을 미치기 때문이다. 따라서 이와 관련된 경제주체들이 정기적으로 정책을 제안한다. 좋은 일자리는 사회구성원 철학을 반영하며, 그 개념은 살아있는 생명체와 같이 움직인다. 따라서 좋은 일자리 정책은 이용자 관점(User Perspective)으로 설계되어야 한다. 정책의 우선순위는 정책수요자인 이용자 그룹과 지속적으로 소통하면서 조정되어야 한다. 고용정책 플랫폼은 노동자, 노조, 산업계, 이해관계자 단체, 협회, 연구자, 공공기관,

지방정부 등으로 구성될 수 있다. 관련된 정책의제별로 플랫폼을 구성하고, 1년을 주기로 결과물을 공유하면서 고용정책을 조정하고 적응하면서 미래의 일자리를 설계한다. 비대면 서비스, 재택근무, 1인 미디어, 스마트리빙, 모빌리티, 온라인 유통 부문에서 근본적인 변화가 일어날 것이다. 이에 따른 지속가능성과 ESG를 사전에 검토하기 위함이다.

제5부

일자리 전략을 위한 고용정책 혁신의 모색

제13장 노동시장 전환과 고용정책 혁신

제1절 머리말

디지털 혁명으로 일자리 기회가 줄어들고 불평등이 심화될 것이라고 보는 묵시론적 우려가 끊이지 않고 있다. 하지만 춘각을 다투며 생겨나는 스타트업들은 과거와는 다른 형태의 역동성을 보이며 일자리를 만들고 있는 것도 사실이다. 불평등 또한 패러다임 변화의 시대에 적응 지체를 보이고 있는 제도, 규범, 행태 특성에 기인한 현상이자, 신기술을 이용해서 사람들이 원하는 서비스를 제공하는 기업들과 그런 기업들이 필요로 하는 필수 기술을 가진 사람들은 엄청난 기회와 함께 상상하기 어려운 부를 축적하는 과정에서 나타난 현상이기도 하다.

디지털 기술을 응용하는 사업모델로 활동하려는 기업이 많아지면서 노동시장 참여자들도 점점 디지털 기술에 친숙해지며 ‘데이터 장인’이 되어 가고 있다. 전통적 기업과는 다른 유전자를 가진 스타트업이 이런 숙련을 필요로 하면서 세계적으로는 1초에 3개씩, 한국에서는 1분에 하나씩 생겨나고 있다. 늘어나고 있는 기술기업들은 전통적 굴뚝기업에 비해 기부에도 적극적이고, 사회적 가치를 공유하는 데에도 적극적이며, 원격근무를 수용하는 데에도 유연하다. 중소기업에서 이들 스타트업의 비중이 늘어나고, 그 과정에서 전통적 기업들의 생산활동의 변화를 추동하며 기존 중

소기업 생태계의 특성을 바꾼다면, 그동안 격차를 초래하고 있다고 알려져 있던 많은 요소들이 크게 변화할 것이다. 산업 고도화, 생산성 향상 등 양질의 일자리를 창출하는 경제구조 변화가 진행된다면 그 자체로 노동시장의 여러 현안 문제를 해결하거나 완화하는 데 기여하게 될 것이다.

한편 디지털 기술을 선점하여 시장지배력을 높이고 독점력을 행사하는 기업들이 출현하자 그것을 교정하려는 노력이 개별국가와 국제적 차원에서 진행되고 있다. 마이크로소프트가 끼워팔기를 못하도록 하거나, 구글이 인앱(in-app) 결제를 강제하지 못하게 한다는가, 사람의 이동 없이 고수익을 얻는 국경 간 거래가 늘어남에 따라 디지털세를 도입하는 국제공조가 그 예이다. 더불어 전통적인 사회보장제도를 보완하며 빈곤을 퇴치하고 소득분배를 개선하려는 노력도 행해지고 있다.

역사적 경험에 비추어 보면 범용기술(General Purpose Technology)²¹⁹⁾이 확산되는 초기 단계에서 기술적 실업이나 소득분배 악화 현상이 나타났지만 종래에는 변화된 환경에 맞는 사회구조를 확립하며 산업사회가 발전해왔다. 내연기관과 전기를 활용하는 기술이 급속히 확산되며 산업지형을 변모시키던 19세기 말 20세기 초에도 최근과 유사한 현상이 나타났지만, 독점을 금지하는 경쟁규범, 사회보장제도 확충, 경기변동에 적극적인 개입하는 정부와 중앙은행의 역할과 같은 제도를 통해 새로운 사회구조를 만들어 내며 산업사회는 진화해 왔다.²²⁰⁾

위기 상황에서 격차가 일정한 임계점을 넘어 사회갈등이 표면화되면 정부는 시장실패를 교정하고 시급하게 시장참여자의 신뢰를 회복한다. 이를 통해 국가의 역할을 재정의한다. 이런 과정을 거치며 발전해 온 것이 산업화를 거친 시장경제의 역사이다. 이런 역사적 경험에 비추어 지금

219) 범용기술이란 그 영향력이 공정개선에 그치지 않고 경제의 제반 영역에 영향을 미치고 그로 인한 변화가 다시 사회에도 광범위하게 파급효과를 갖는 종류의 기술을 가리킨다. 18~19세기의 증기기관과 전기의 발명, 20세기 후반부터 발달하고 있는 컴퓨터, 인터넷, 인공지능, 사물인터넷 기술을 범용기술의 예로 들 수 있다.

220) 1880년대 독일이 노후 연금, 사고보험, 의료복지, 실업보험 등 현대 유럽 복지국가의 기초를 이루는 제도들을 도입한 것이나, 1890년 미국이 셔먼법(Sherman Anti-Trust Act)으로 기업들의 독점을 막은 것, 1933년 연방긴급구제국(FERA: Federal Emergency Relief Administration)을 신설하여 연방 구제 기금 5억 달러를 극빈층에게 배당하며 연방 복지제도를 출범시킨 것 등이 그 예이다.

관찰되고 있는 격차들을 교정해서 지속가능한 노동시장으로 만들어 가는 과제도 범용기술의 확대로 기업생태계가 변화하는 전환기에 맞추어 제도를 조율한다는 견지에서 접근할 필요가 있다. 디지털 혁명으로 일컬어지는 범용기술이 발달하는 변환기에 한국의 노동시장이 보이고 있는 격차 확대 현상들이 그러한 변환 과정에 기인한다면 그것을 해소하거나 완화하는 접근법도 과거 패러다임 속에서 추구해서는 원하는 목표를 이루기 어려울 것이다.

코비드19 대유행은 저숙련, 저임금 계층에 비대칭적으로 부정적 영향을 미쳤다. 그로 인한 고용위기는 그 자체로뿐만 아니라 디지털 전환을 촉진하면서 고용정책의 혁신을 요구하고 있다. 고용위기의 충격과 상흔 속에서 복원력을 발휘하기 위해서는 여러 분야에서 관찰되는 격차 현상을 제대로 진단하고 과거의 관성적 대응에서 벗어날 것이 요구된다. 본고는 고용시스템의 변화를 촉구하는 요인들과 함께 노동시장 내 여러 가지 격차 현상에 대해 살펴보고 전환기 고용노동정책 혁신 과제와 접근법에 대해 제언한다.

제2절 고용시스템의 변화를 촉구하는 요인들

1. 고성장시대의 유제

우리나라의 기존 고용시스템과 관련 제도에 변화가 필요하다는 징후는 여러 곳에서 발견된다. 외부 환경 변화에 부응하여야 하는 당위성 외에 시간의 흐름에 따라 경직되거나 둔화되는 경제 자체의 체질 변화에 맞추어 바뀌어야 하는 요소들이 점점 늘어나고 있다. 지난 25년간 우리나라의 연평균 성장률은 5년마다 평균 0.8%포인트씩 감소했다. 그 감소 속도는 점점 빨라지고 있다.

성장률은 급속히 둔화하고 있음에도 불구하고 고성장시대의 유제가 여전히 지속되고 있어 노동시장의 효율적 작동을 저해하고 있다. 고성장시

대에 만들어진 관행과 인사관리 방식 속의 승진 속도, 연공급의 기울기, 호봉제 등은 기업경영을 제약하고 세대 간 형평성 문제를 제기하고 있다.

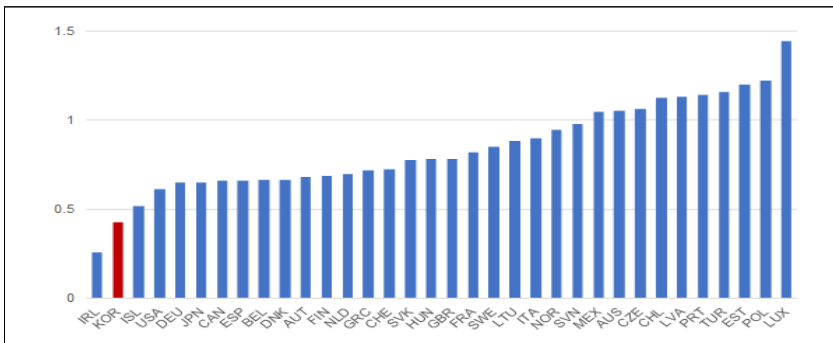
성장을 둔화는 그 자체로 창출되는 일자리를 제약할 뿐만 아니라 노동 시장 참여자들이 기회를 찾아 이동할 수 있는 여지를 제약해서 이중구조와 소득분배 개선, 직업 안정성 증진 여지를 제약한다. 저성장시대에는 기업의 확장 속도가 줄어 기업 내 승진 기회가 제약되는 한편 인적자원을 다각도로 활용할 필요성이 증대한다.

인사관리와 연공급 기울기 등과 같은 과거유제는 새로운 상황에 맞게 개선되지 못해 여전히 리더 그룹에 속한 사람들이 이사 내지 최고경영자가 될 때 입사 동기나 선배가 모두 퇴사하는 관행이 지속되고 있다. 현실적으로 임금을 삭감할 수 없어 연공급 기울기 교정은 과도적으로 신규 진입 세대와 기존 세대 간의 임금 격차를 낳는 것이 불가피하다.

2. 낮은 서비스업 생산성

신규 일자리는 주로 서비스업에서 생성되고 있다. 그럼에도 불구하고 서비스업의 생산성이 매우 낮아 새로 생겨나는 일자리의 질이 높지 않다. 서비스업의 생산성이 낮기 때문이다. 우리나라는 OECD 회원국 중 제조업에 비해 서비스업의 생산성이 각별히 낮은 국가이다(그림 13-1 참조).

(그림 13-1) 민간서비스업의 제조업 대비 생산성 비교(2016년 기준)



주: 생산성은 근로자 1인당 부가가치 생산.
 자료: OECD STAN Database.

낮은 서비스업 생산성은 분절적 노동시장 구조를 강화하고 있다.

구직자는 경력개발이 되는 일자리, 장기적으로 소득 전망이 높아지는 일자리를 원하지만 구할 수 있는 일자리는 경력과 근속이 늘어나도 소득 증가는 미미한 일자리가 많아지고 있다. 이로 인해 노동시장 신규 진입자(청년층), 재진입자(경력단절 여성, 고령층)의 미스매치를 심화시키고 있다. 일자리가 청년층과 노동시장 재진입자의 기대 수준에 미치지 못하여 실업·비경황을 반복하는 형태의 노동이동이 잦고 시장소득이 소득분배를 개선할 여지를 제약하고 있다.

3. 50세 전후에 주된 일자리에서 퇴직하는 인사관행 지속

고령화와 건강수명 연장은 주된 일자리에서 더 길게 일할 수 있는 상황을 요구함에도 불구하고 현실에서는 과거처럼 50대에 주된 일자리에서 퇴직하는 현상이 지속되고 있다. 정년을 60세로 하는 법이 통과되어 화이트칼라의 퇴직이 늦추어지긴 했지만 여전히 대기업은 진취적 의사결정과 조직 활력을 위해, 또한 노동비용 절약을 위해 여전히 50대 인력을 지속 고용하기보다 신규 인력을 충원하려는 경향이 있다.

외부노동시장이 잘 발달되지 않은 한국에서는 오랜 기간 경험을 쌓은 회사를 그만두면 해당 기업에 고유한 숙련(firm-specific skill)이 쓸모없게 되어 소득이 감소하는 것이 일반적이다. 기업 내 임금은 연공성을 강하게 지니고 있는 반면 직무별 외부노동시장 발달은 미진하여 한국의 경우 성인 교육 투자 시간은 OECD 최하위일 만큼 외부노동시장을 겨냥한 향상훈련과 자기개발훈련 투자 시간이 적다.

4. 외벌이형 고용관행 유제 지속

전통적 성 분업체계는 해체되고 있음에도 불구하고 직장에서 남성 외벌이형 고용 관행이 개선되지 못하고 지속되는 한편, 정부정책 차원에서는 돌봄과 직장을 양립하게 하려는 정책들이 시행되고 있다. 가치관 변화와 정부의 정책적 노력이 여성의 경제활동참가를 촉진하고 경력단절을

줄이고 있기는 하지만 정책효과를 제약하는 직장 내 환경은 여전하다. 그로 인해 성(gender) 격차 문제가 사회의 첨예한 쟁점이 되고 있다. 노동시장 내에서 여성을 보상, 승진 등에서 구조적으로 차별하는 관행이 극복할 수 없는 양성 간 임금 차이를 낳는다는 인식도 확산되고 있다.

2016년 여성가족부가 「양성평등실태조사」를 통해 파악한 바에 의하면 남녀 불평등 문제 중 가장 우선적으로 개선되어야 할 문제점은 ‘남성의 돌봄 참여도가 낮은 것’(23.4%), ‘남성에 비해 여성의 임금이 낮은 것’(22.7%), ‘대중매체의 성차별·편견·비하’(16.4%), ‘여성에 대한 폭력’(15.8%)의 순이었다.

사회 전체의 지속 가능성을 위해 일-가정 균형이 필요함에도 불구하고 그 해결은 여전히 개별 기업과 개인 수준에서 해결해야 할 문제로 간주되는 경향이 지속되고 있다. 의식과 관행도 이러한 상황 지속에 기여하고 있다. 자녀 양육, 돌봄, 가사노동에서 가정 내 남녀 성별분업이 이루어져야 함에도 불구하고 남성과 직장문화의 변화는 지체되고 있다.

그로 말미암아 일-가정 양립을 위한 정책 확대에도 불구하고 그 활용은 여전히 제한적이다. 민간부문에서는 동료에게 부담을 주지 않기 위해 혹은 직장 내 분위기 때문에 육아휴직을 제대로 사용하기 힘든 상황이 지속되고 있다. 출산휴가를 제대로 사용하지 못하고 퇴직해야 하는 여성 노동자들도 다수이다.

5. 인적자원 활용방식과 숙련수요의 변화

국제분업체계가 변화하고 디지털 기술 발달이 심화하면서 기업의 생산 방식, 노동수요, 숙련수요, 고용계약, 근로자의 일하는 방식, 각종 직업 내 근로자 직무가 급변하고 있다. 전통적으로 사람이 수행하던 특정 범주의 작업이 대거 로봇과 인공지능으로 이양되고 과거 사내에서 생산하던 상품이나 서비스를 외주에 의해 조달되고 있다. 기업은 핵심 인력을 중심으로 슬림화되고 그 외에는 비정규직 직원을 사용하거나 외주에 의존하여 생산 과정상의 유연성을 높이려는 경향이 지속되고 있다.

제조공정의 전후방에서 앱 개발자, 데이터 과학자, 데이터 분석가, 사이

버 보안 전문가 등과 같은 백오피스 디지털 숙련을 요하는 일자리가 증가하고 있다. 반면 공장 안 제조 공정에서는 점점 더 적은 수의 작업자만 필요로 하는 변화가 지속되고 있다. 기존의 자리에서도 디지털 친숙도를 높여야 생산성이 올라가는 방식으로 직무가 변화하고 있다. 모든 직무에서 데이터 수집·저장·분석·이용 관련성이 증가하고 그 일을 주요 직무로 하는 직업군이 다기화하고 있다.

기술 자체가 제공하는 가능성과 기업의 생산활동 방식 변화로 인해 다양한 고용계약 형태와 근무 방식이 확대되고 있다. ‘플랫폼 경제’의 확산으로 인해 한 노동자가 여러 고용주에게 서비스를 제공하는 사례도 증가하고 고용주를 식별하기 어렵거나 고용주 의무를 부과하기 어려운 계약도 증가하고 있다. 1시간을 일하기 위해 4시간을 기다려야 하는 노동 등 최저임금 규정도 적용하기 어려운 일의 형태도 증가하고 있다. 임금 근로자와 자영업자의 특성이 혼합된 계약 유형이 늘어나 ‘종속적 자영업자’가 증가하는 현상은 기존의 노동법 체계에 심각한 도전으로 다가오고 있다.

업무지시에 따라 작업하는 대신 점점 더 많은 사람들이 작업의 목표에 대해 상호 합의하고 작업을 수행하며 스스로 결정해서 일하고 있는 현실도 기존 노동법에 변화를 요구하는 요인이다. 온라인 업무, 재택 근무, 원격근무의 확산으로 인해 업무와 여가의 경계, 업무 공간과 비업무 공간의 경계가 모호한 노동이 증가하고 있기도 하다. 근무일과 비근무일이 거의 다르지 않은 사람들, 특정 공간에 얽매이지 않고 일하는 사람들, 과업을 수행하는 과정에서 업무지시를 받지 않고 독립적으로 개별적으로 일하는 사람들도 증가하고 있다. 감시, 감독, 보안 및 개인정보보호 분야에서 새로운 문제가 발생하고 있다. 이러한 변화는 산업화 과정에서 확립된 작업 조직과 제정된 노동규범(예: 1일 소정근로시간, 휴식·휴게 시간, 감독·감시 등에 관한 근로기준)의 변화를 요구하고 있다.

제3절 노동시장 내 격차 현상들

1. 임금격차와 임금불평등

우리나라의 기업규모별 임금격차는 2015년부터 축소되고 있지만 여전히 높은 수준이다. 비정규직의 월임금총액은 정규직의 43.9%에 불과하다. 즉 비정규직이 고용안정성뿐만 아니라 임금에서도 현저한 격차에 노출되어 있다. 노동시장 내 평균적 정규직 근로자와 평균적 비정규직 근로자간 임금 차이의 상당 부분은 생산성을 반영하는 것으로 분석된다. 하지만 공공부문과 대기업 내 정규직과 비정규직 근로자간 임금 차이는 평균적 정규직-비정규직 임금 차이 이상의 차이를 노정하고 있다.

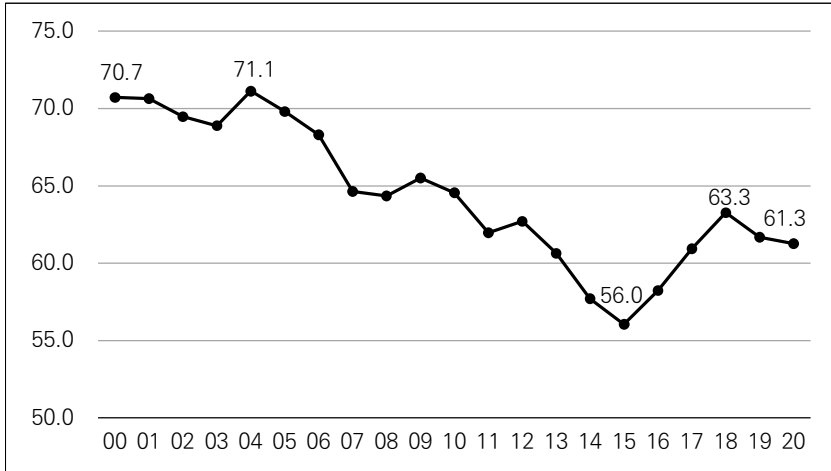
사업체규모별 임금격차는 2015년까지 지속적으로 확대되어 왔다(그림 13-2 참조). 이러한 임금불평등 증가가 노동시장 이중구조의 분절성 강화의 증거인지 아니면 중소기업의 상대적 생산성 정체에 결과인지는 논쟁적이다. 전자에 주목하면 시장 내 독점적 위치에 있는 기업들의 독점력을 줄이려는 노력을 기울여야 한다. 후자에 주목하면 일터혁신, 스마트화, 한계기업의 퇴출이 원활하고 신규기업의 진입이 용이한 생태계를 조성하는데에 노력을 기울여야 한다.

시간당 임금을 기준으로 할 때 기업규모 간 임금 불평등은 근속이 25.4%, 산업×직업이 23.6%, 사업체규모가 20.2%, 교육이 15.0%, 성별이 9.1%를 설명한다. 과거의 승진, 호봉제, 연공급 기울기를 고치지 못하고 있는 공공부문, 대기업, 은행에서 근속 임금 증가가 2차 노동시장과의 격차를 설명하는 중요한 요인 중 하나임을 알 수 있다. 정규직-비정규직 간 시간당 임금격차는 2008년 이후 지속적으로 축소되었다. 하지만 월임금을 기준으로 보면 격차가 줄어들지 않았다(그림 13-3 참조). 2014년 이후 월임금 격차가 축소되는 경향을 보였지만 축소 속도가 매우 더디고, 코비드 19 대유행 충격을 받은 2020년에는 다시 격차가 확대되었다. 월임금 격차가 큰 이유는 비정규직은 근로일수가 적고, 초과근로의 기회도 적으며, 부

가급여에서 소외되고 있는 사실과 함께 근속에 따른 임금 증가를 누리지 못하는 사실과 관련이 있다. 시간제 근로자가 늘어난 것과는 관련이 있다.

[그림 13-2] 중소기업모사업체 근로자 상대임금

(단위: %)

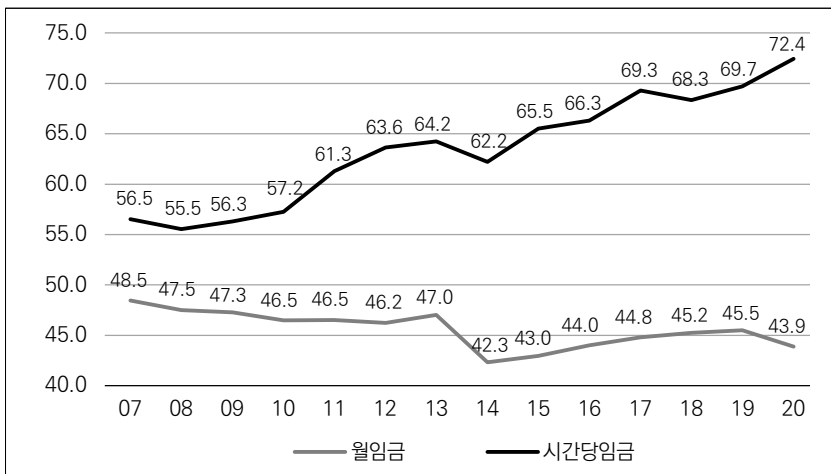


주: 대규모사업체는 300인 이상 사업체.

자료: 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」.

[그림 13-3] 비정규직 상대임금

(단위: %)

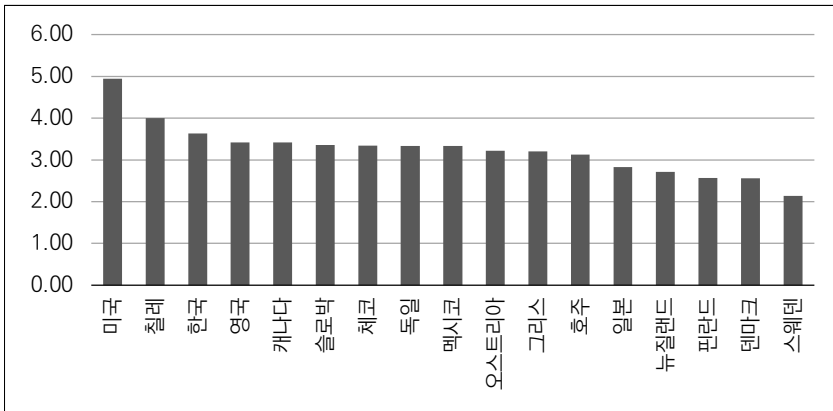


자료: 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」.

개인 임금 불평등도를 10분위 배율을 통해 살펴보면 우리나라는 미국, 칠레 다음으로 임금불평등도가 높다(그림 13-4 참조). 저임금근로자 비율도 줄곧 23%를 상회하다가 2017년부터 급속히 감소하여 2019년 현재 17.0% 수준이다(그림 13-5 참조). 하지만 여전히 OECD 평균보다 높은

[그림 13-4] 전일제 근로자 임금의 P90/P10 비율

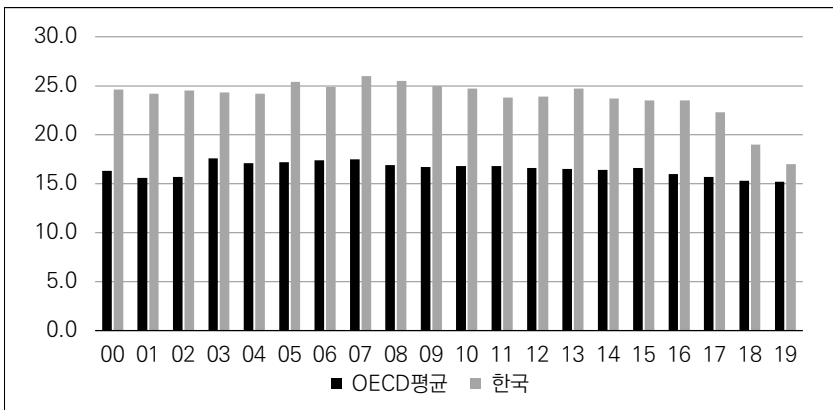
(단위: 배)



자료: 고용노동부, 「임금구조 기본조사」; OECD.

[그림 13-5] 저임금근로자 비율

(단위: %)



주: 1) 한국은 2019년, 다른 나라는 2018년 기준.

2) 저임금근로자는 중위임금의 2/3 미만을 받는 임금근로자.

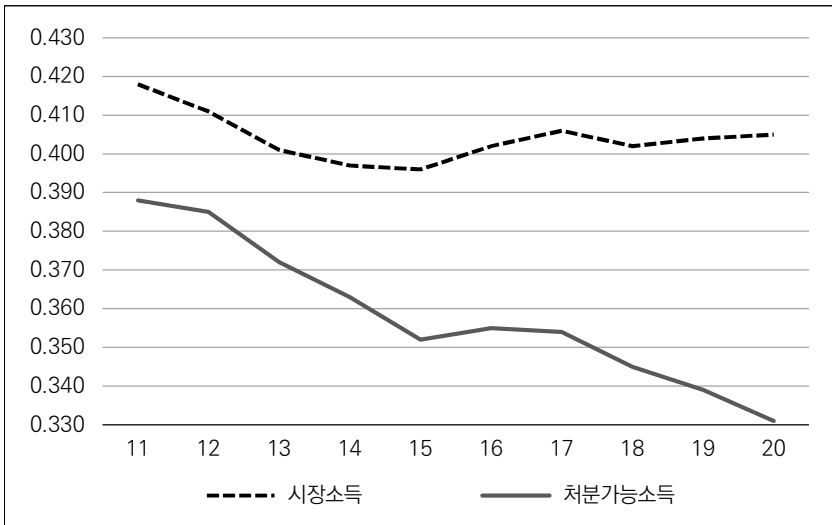
자료: 고용노동부, 「임금구조 기본조사」; OECD.

수준이다. 종합적으로 보아 개인 임금을 기준으로 측정하면 우리나라 노동시장의 불평등도는 높은 편임을 알 수 있다.

2. 가구소득 불평등

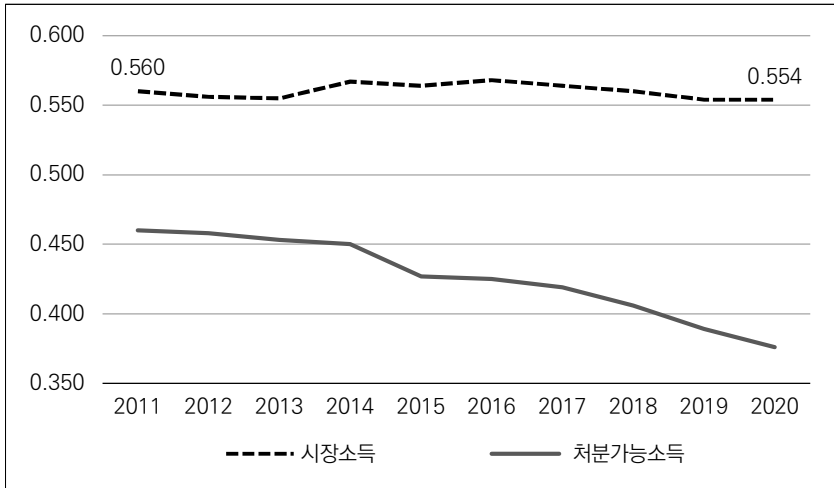
지난 10년간 지니계수로 살펴본 우리나라의 소득분배 상황은 전반적으로 개선되어 왔다(그림 13-6 참조). 근로연령인구(18~65세)의 소득분배 상황과 은퇴연령인구(66세 이상)의 소득분배 상황을 나누어 살펴보면 이러한 개선과정은 노동시장에 참여하고 있는 근로연령인구에서 일어난 변화에 기인함을 알 수 있다. 지난 10년간 근로연령인구의 시장소득 불평등은 지속적으로 개선되었다. 반면 은퇴연령인구의 소득분배 상황에는 개선이 없어 시장소득 지니계수가 줄곧 0.55~0.56 수준을 유지하고 있다(그림 13-7 참조). 소득세의 역진성 개선, 기초연금 인상, 공적연금수급자 증가 등으로 가처분 소득을 기준으로 한 노인가구의 소득불평등이 개선되었지만 우리나라의 노인빈곤율은 여전히 40%를 상회하며 OECD 회원국 중 가장 높은 수준이다.

[그림 13-6] 전체가구 지니계수 추이



자료: 통계청, 「가계금융복지조사」.

[그림 13-7] 은퇴연령인구 지니계수 추이



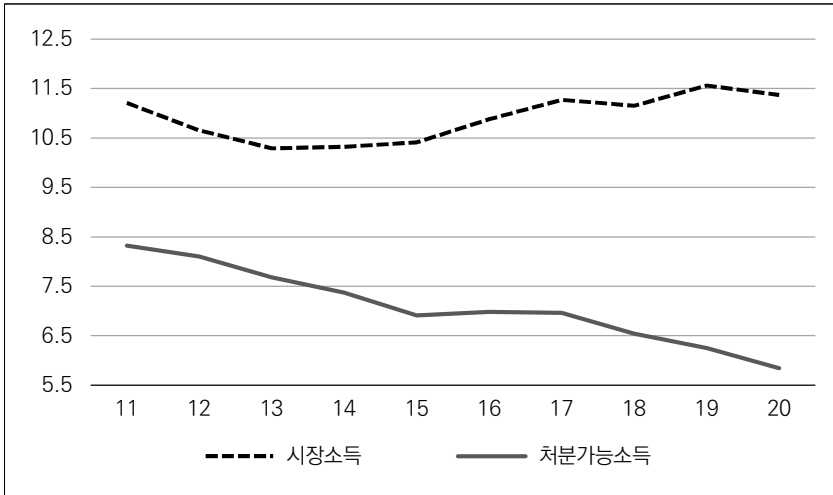
자료: 통계청, 「가계금융복지조사」.

일반적 소득분배 상황보다 빈곤층에 좀 더 초점을 맞춘 5분위배율이나 상대빈곤율 추이를 보면 전체가구의 소득불평등 추이에 대해 지니계수로 측정할 바와는 다소간 다른 점을 발견할 수 있다. 5분위배율이나 상대빈곤율에서는 시장소득 소득불평등 상태가 거의 개선이 없거나 오히려 악화된 것으로 나타난다(그림 13-8 및 그림 13-9 참조). 이는 중위-하위소득계층 간 격차가 확대된 데에 기인한다. 하위소득자를 중심으로 한 상대적 소득감소가 진행된 탓이다. 근로연령인구와 은퇴연령인구의 중위-하위소득계층(P50/P10)의 시장소득 추이를 살펴보면 근로연령인구에서는 완화된 반면 은퇴연령인구에서는 악화되었다. 이러한 은퇴연령인구의 소득분배 악화 영향으로 인해 전체 가구의 중위-하위소득분배 비율은 2011년 3.64에서 2019년 4.31로 증가하였다.

소득이동이 원활하면 소득불평등은 그다지 큰 문제가 아닐 수 있다. 앞에서 살펴본 소득불평등 지표는 주어진 시점의 불평등도를 측정할 뿐 빈곤층에 속했던 사람이 여전히 빈곤한 상태인지 아니면 이들의 소득이 상승하고 중소득이나 고소득층에 있던 사람과 자리바꿈이 일어났는지에 관한 정보를 제공하지 못한다. 특정 관찰기간의 지니계수 평균값과 같은 기간 개인들의 평균소득을 이용하여 산출한 지니계수를 비교하면 항상 후

[그림 13-8] 전체 가구 5분위 배율 추이

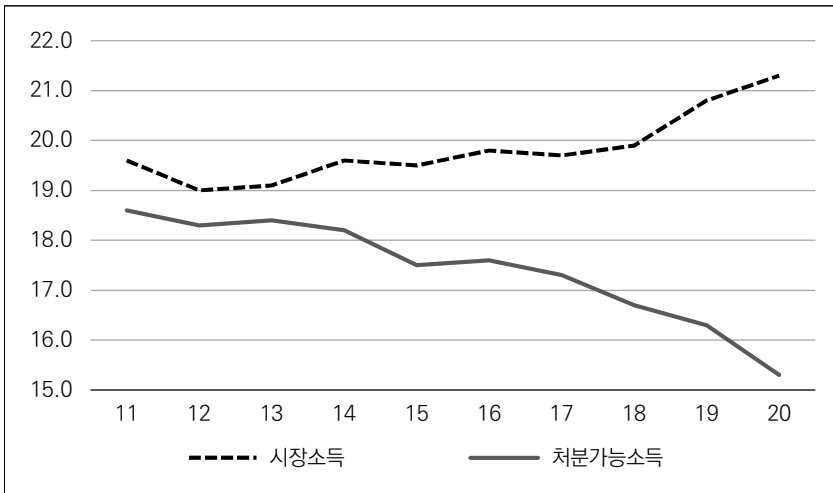
(단위: 배)



자료: 통계청, 「가계금융복지조사」.

[그림 13-9] 전체 가구 상대빈곤율 추이

(단위: %)



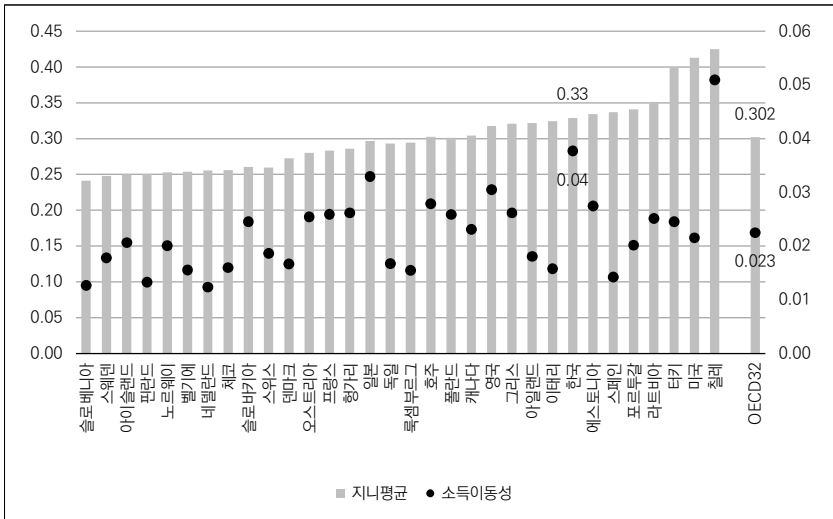
자료: 통계청, 「가계금융복지조사」.

자가 전자보다 다소간 작다. 해당 관찰기간의 소득이동성이 높을수록 그 차이는 크다. 그러므로 특정 기간의 지니계수 평균치와 해당 기간 소득의

평균값을 이용한 지니계수값의 차이를 통해 소득이동성을 가늠해 볼 수 있다.

한국의 지니계수는 OECD 32개국 평균 0.302보다는 다소 높다. 한편 2010~13년간 매년의 지니계수 평균(각 연도 지니계수를 평균한 값)과 각 개인의 4년간의 평균소득을 이용하여 도출한 지니계수 사이의 차이는 0.04로서²²¹⁾ 칠레 다음으로 높은 수치이다(그림 13-10 참조). 좀 더 장기간의 소득평균을 이용하여 살펴본 우리나라 소득이동성도 다른 나라보다 높게 나타난다. 자료가 가용한 8개국에 대해 2005~13년의 9년간에 걸친 변화를 살펴보면 지니계수의 기간 평균값과 9년간 각 개인들의 소득평균을 이용한 지니계수값 사이에는 0.07의 차이가 있다(그림 13-11 참조).

[그림 13-10] 지니계수와 4년간의 소득이동성

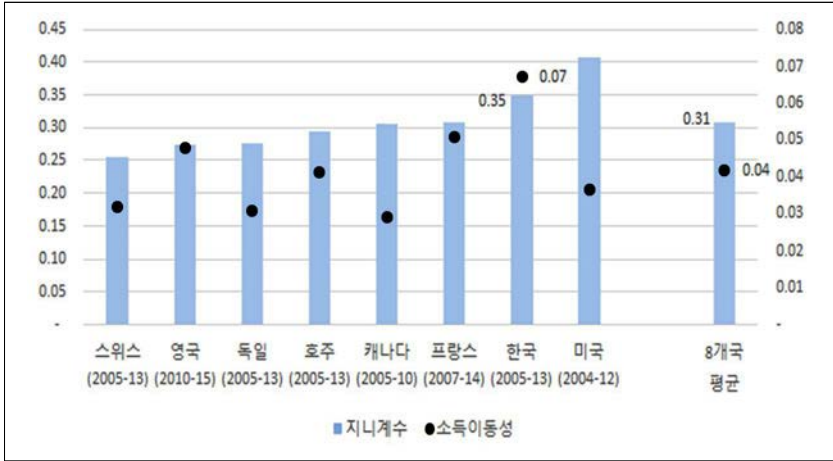


- 주: 1) 지니계수는 15~65세 연령층에 대해서 계산한 관측기간 4년치 지니계수의 평균값, 소득이동성은 이 지니계수값과 4년간 소득 평균으로 계산한 지니계수 간의 차이.
- 2) 한국, 호주, 독일, 아일랜드, 스위스, 터키는 2010~13년, 캐나다는 2007~10년, 칠레는 2006~09년, 나머지 국가는 2011~14년 기간.
- 3) 지니계수는 좌측, 소득이동성은 우측.

자료: OECD(2018: 67)로부터 필자 재구성.

221) 좀 더 장기간의 소득평균을 이용한 우리나라 소득이동성도 다른 나라보다 높게 나타난다. 2005~13년의 기간 각 시점의 연간소득 지니계수를 평균한 값과 동 기간 9년간 각 개인의 소득평균을 이용한 지니계수값은 0.07의 차이가 있다.

(그림 13-11) 지니계수와 9년간의 소득이동성



주: 1) 지니계수는 15~65세 연령층에 대해서 계산한 관측기간 9년치 지니계수의 평균값, 소득이동성은 이 지니계수값과 9년간 소득 평균으로 계산한 지니계수 간의 차이.

2) 지니계수는 좌측, 소득이동성은 우측.

자료: OECD(2018)로부터 필자 재구성.

1995~2000년간과 2010~15년간 한국의 연간소득 지니계수의 평균은 0.32에서 0.29로 감소하며 소득분배가 개선되었다. 같은 기간 연간소득 지니계수의 평균과 기간 평균소득 지니계수의 차이는 0.06에서 0.04로 줄어들었다(OECD 2018: 67). 요컨대 한국의 소득불평등은 OECD 회원국 평균보다 높으나 지난 20년간 개선되었고, 소득이동성은 지난 20년간 감소하였으나 이동성 수준 자체는 다른 OECD 회원국에 비해 상대적으로 높다. 이처럼 상대적으로 양호해 보이는 측면에도 불구하고 1990년대에 비해 2010년대에 소득이동성이 줄어들었다는 사실은 중위-하위소득자 격차 증가 경향을 관리할 필요성과 함께 소득이동성을 증진하기 위한 경제사회정책의 필요성을 제기하고 있다.

3. 자산불평등

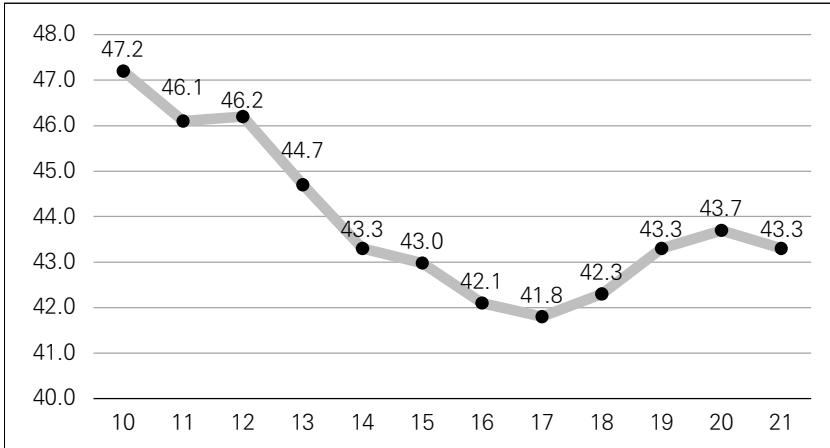
우리나라 가구의 자산 불평등도는 2005년 이후 지속적으로 감소하다가 2017년 이후 증가하였다(그림 13-12 참조). 한국인의 자산에서 부동산의

410 고용위기와 고용정책 혁신

비중이 높기 때문에 자산불평등도 증가는 부동산 가격과 관련이 있다. 하지만 2021년도의 상위 10%의 순자산 점유율이 감소한 것을 보면 부동산

(그림 13-12) 상위 10%의 순자산 점유율(한국)

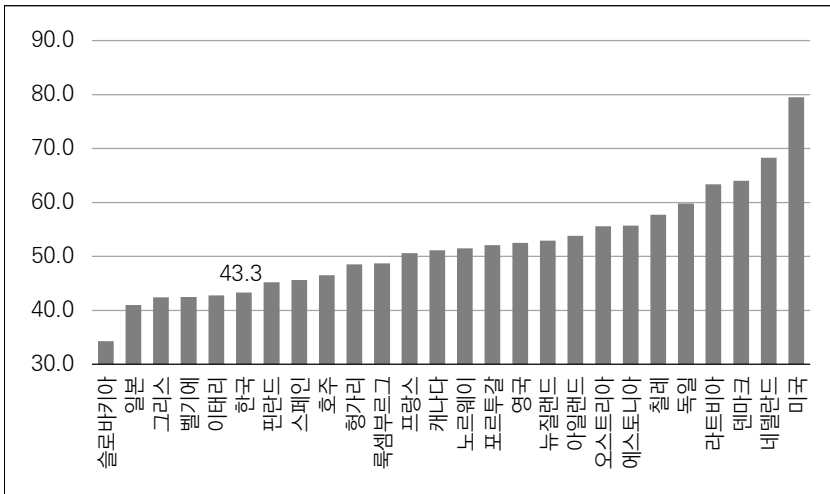
(단위 : %)



자료: 통계청, 「가계금융복지조사」.

(그림 13-13) 상위 10%의 순자산 점유율(OECD 28개국)

(단위 : %)



주: 한국은 2021년 수치, 다른 국가는 2015년 혹은 가장 최근 연도 수치.
 자료: 한국은 「가계금융복지조사」; 여타 OECD 회원국은 Balestra and Tonkin(2018: 15).

가격 상승이 자산불평등도를 일의적으로 높이는 것은 아님을 알 수 있다.

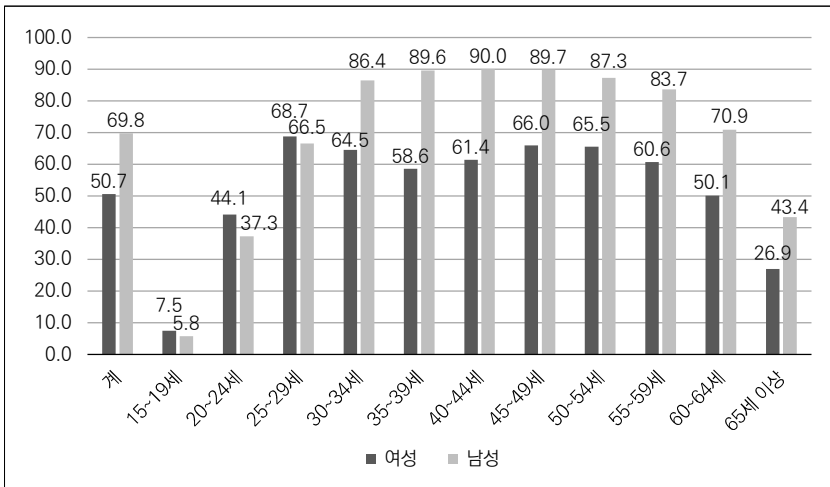
우리나라는 소득불평등보다 자산불평등이 더 심각하다는 주장이 있다. 그러나 지니계수로 살펴본 가구 소득불평등도는 OECD 평균에 비해 다소 높고, 상위 10%의 순자산 점유율을 기준으로 살펴본 우리나라의 자산불평등도는 다른 OECD 회원국과 비교할 때 상대적으로 낮다(그림 13-13 참조). 국제비교상으로 한국의 자산불평등이 소득불평등보다 더 심각하지 않다고 해서 사람들이 소득불평등보다 자산불평등을 더 문제 삼는 것이 오류적이라고 말할 수는 없다. 자산불평등이 확대된 과정에 대해 문제 제기를 하고 있을 수 있기 때문이다.

4. 성 격차

노동시장 내 성 격차는 고용기회, 고용상의 지위, 임금격차를 통해서 관찰할 수 있다. 먼저 2020년도 고용률을 보면 남자 69.8%, 여성 50.7%로서 양자는 19.1%포인트의 차이를 보이고 있다(그림 13-14 참조). 20년 전인 2000년에 그 차이는 23.8%포인트였다. 여성 고용률 1%포인트는 20년

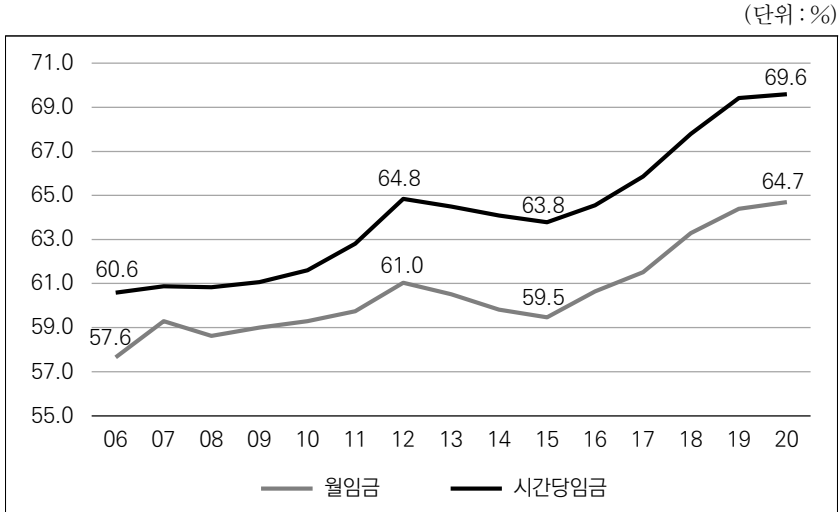
(그림 13-14) 성별 고용률(2020년)

(단위: %)



자료: 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」.

[그림 13-15] 여성 상대임금



자료: 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」.

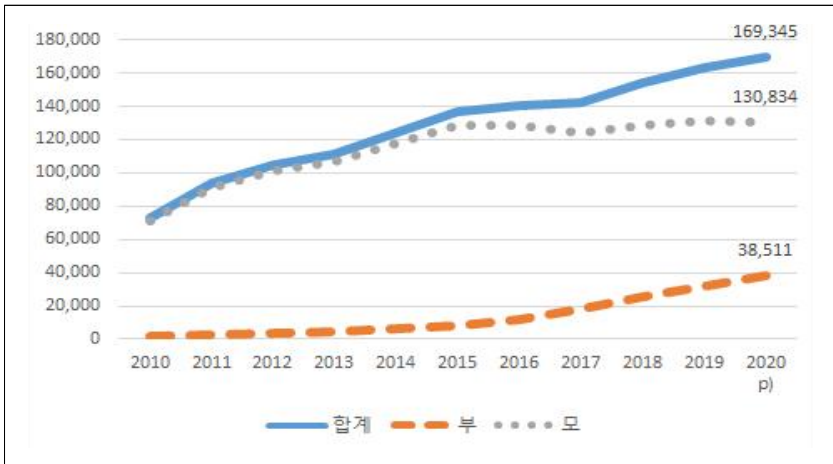
동안의 평균으로 여성 100만 명 이상에 해당한다. 그러므로 4.7%포인트의 격차 축소는 괄목할 만한 개선이라고 볼 수 있다. 여성의 상대적 임금 수준은 금융위기 후 2010년까지 악화되는 시기를 제외하면 지난 15년간 개선되는 경향을 보였다(그림 13-15 참조). 하지만 그 속도는 더디다. 한국의 남녀간 임금격차는 OECD 회원국 중 최고 수준이다. 교육, 근속, 성별 직종 분리, 사업체 규모 등과 같은 요인을 통제하더라도 설명되지 않는 부분이 20%를 상회한다. 그에 더해 고위직, 고임금 분위에 여성 비중이 과소한 점도 남녀간 임금 격차가 크게 나타나는 요인이다.

근로형태별 여성과 남성의 상황을 보면 최근의 코로나19 위기로 인해 여성의 고용상의 지위는 개선되었다기보다는 악화되었다. 정규직 중에서 여성 비중은 2021년 현재 38.6% 수준인데 10년 전이나 지금이나 대동소이한 수준이다. 비정규직 중 여성 비중 또한 2021년에 55.1%였는데 이 또한 10년 전과 크게 다르지 않다. 여성근로자 중 비정규직 비중은 43.7%(2004) → 41.7%(2010) → 47.4%(2021)처럼 낮아지다가 최근 3년간 급속히 증가하고 있다. 남성근로자 중 비정규직 비중도 32.2%(2004) → 26.9%(2010) → 31.1%(2021)로 최근 3년간 급속히 높아졌다. 하지만 남성보다는

여성근로자 내 비정규직 비중이 훨씬 크게 증가하였음을 알 수 있다. 경제에 부정적 충격이 가해지면 같은 충격에도 여성이 비대칭적으로 부정적 영향을 많이 받음을 여기서도 관찰할 수 있다.

[그림 13-16] 육아휴직자 수 추이

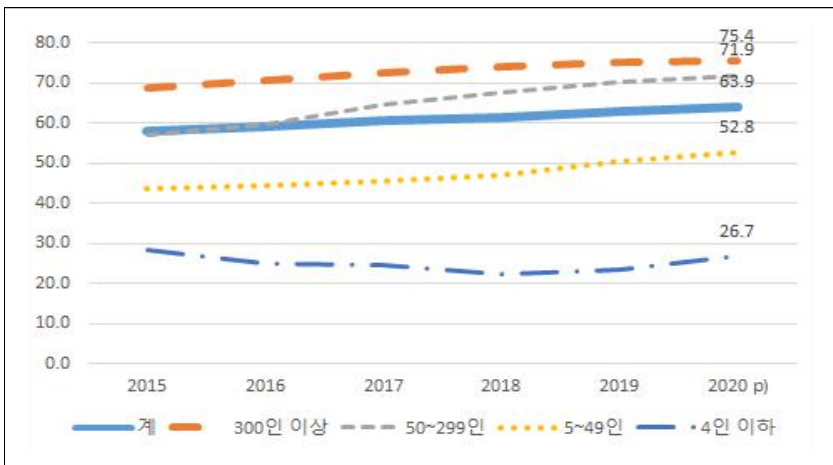
(단위: 명)



자료: 통계청, 「육아휴직통계」.

[그림 13-17] 기업규모별 출생아 어머니의 육아휴직 사용률

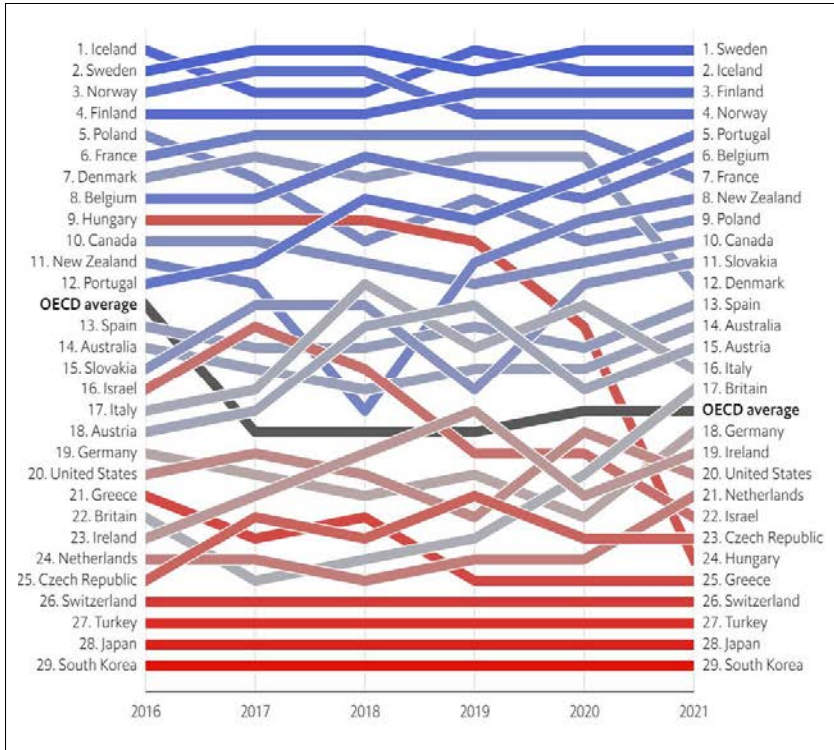
(단위: %)



자료: 통계청, 「육아휴직통계」.

모성보호에 대한 사회적 관심이 높아지고 있어 육아휴직자와 육아휴직 사용률은 꾸준히 증가하고 있다(그림 13-16 및 그림 13-17 참조). 여전히 아버지의 육아휴직 사용은 출생아 아버지의 3.4%(2020년 기준)에 불과하지만 2016년까지 1% 미만에서 벗어나지 못하다가 최근 들어 괄목할 만하게 늘고 있는 점은 매우 긍정적 변화이다. 출생아 모(母)의 육아휴직 사용을 기준으로 한 전체 육아휴직 사용률은 2021년 기준 52.8%에 이른다. 하지만 5인 미만 기업의 육아휴직 사용률은 5인 이상 기업의 1/2에도 미치지 못할 정도로 현저히 낮다. 또한 2015년 이후 개선은커녕 오히려 감소하였다. 최근 2년간 다소 증가하였지만 2015년 수준에 미치지 못하고 있다. 근로기준법 적용이나 사회적 보호망을 제공할 때에 우리 사회가 어디에 우선적으로 배려를 하고 예산을 배정해야 하는지에 대해서 시사하는 바가 크다.

(그림 13-18) 이코노미스트지의 유리천장지수 순위



자료 : Economist(2022. 3. 7.).

개선이 필요한 성 격차 현상은 노동시장 지표가 보여주는 영역을 넘어선다. Economist지는 매년 유리천장지수(Grass Ceiling Index)를 발표한다. 이 지수는 여성의 경제활동참가율, 임금뿐만 아니라 대학 졸업률, 경영대학원 응시율, 관리직 비율, 임원 비율, 국회의원 비율, 자녀보육비용, 육아휴직기간 등이 종합적으로 고려된다. 이 조사는 OECD 29개국에 대해 발표되는데 한국은 예외없이 29위를 기록하고 있다(그림 13-18 참조).

가정 내 남성의 가사나 돌봄참여, 대중매체나 사회지도층의 성차별·편견·비하, 여성에 대한 폭력은 노동시장 지표가 흔히 주목하지 않는 영역이다. 하지만 우리나라 여성뿐만 남성 또한 이들 세 가지를 남녀불평등 문제 중 가장 우선적으로 개선되어야 할 문제점으로 꼽고 있다(2016년 여성가족부, 양성평등실태조사).

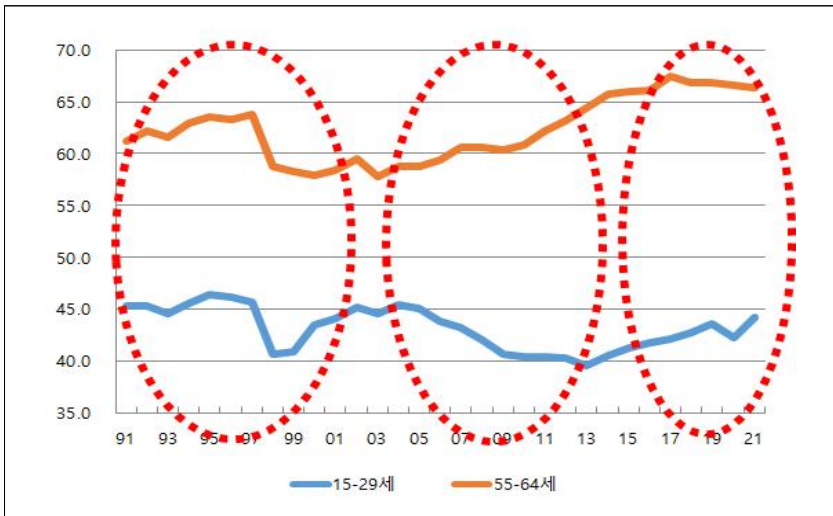
5. 숙련격차

지난 30년간 청년층 고용률은 추세적으로 감소하였다(그림 13-19 참조). 한국의 청년 고용 사정이 악화되어 있는 상황을 보여주는 지표는 고용률 외에도 많다. 대졸 이상 청년층의 니트(NEET) 비율은 1/4에 달하고 청년들은 좀 더 나은 구직기회를 얻고자 1년 이상 졸업을 유예하고 있다. 졸업 후에도 1년 가까운 기간 동안 구직활동을 하고, 취업하는 청년 중 2/3는 비정규직으로 직업생활을 시작한다. 대졸자의 1/5은 대학에서 교육 받을 필요가 없는 일자리에 취업하고 있다. 극심한 취업난은 결혼과 출산을 늦추거나 포기하게 하는 요인이 되고 있다.

지난 30년간 청년층(15~29세)과 고연령자(55~64세)의 고용률 추이를 살펴보면 흥미로운 사실이 발견된다. 전체 기간에 걸쳐 두 집단의 고용률은 서로 상관없이 움직이는 듯 보인다. 1990년대에는 청년층과 고연령자의 고용률 사이에 강한 정의 상관관계가 존재했다. 경기상황에 따라 청년층과 고연령자의 고용률은 함께 증가하든지 함께 감소했다. 그러나 2003~13년간에는 청년층과 고연령자의 고용률은 상반된 움직임을 보였다. 2014년 이후에는 다시 정의 상관관계를 보이고 있으나 1990년대에 비해서 정의 상관관계는 훨씬 약하다. 그렇다 보니 전체 기간에 대해서는 청

년층과 고연령층 고용률 사이의 유의한 상관관계를 찾기 어렵다. 정년연장이 부정적 영향을 미칠 것이라는 우려가 존재하나 연장된 정년기간 동안 생산성 있게 일할 것인지가 관건이지 정년연장 자체가 청년 고용에 해롭다고 볼 수는 없다.

[그림 13-19] 청년층 고용률 vs. 고연령층 고용률



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.

청년층 고용상황이 어려워진 데에는 점점 더 필수적으로 요구되고 있는 숙련을 교육받지 못한 상태에서 노동시장에 진출하는 청년들이 여전히 절대다수라는 사실이 존재한다. 숙련은 학교에서도 형성되지만 기업도 숙련 형성에 중요한 역할을 한다. 현재 학교와 기업은 모두 새로운 숙련수요를 충족시키는 인력을 배출되지 못하는 전환기적 상황에 놓여 있다. 그로 인해 기업들은 신입직원 교육훈련에 막대한 비용을 투자하며 고충을 호소하거나 경력직을 채용하고, 노동시장 참여자 견지에서 보면 경력개발이나 숙련축적 기회를 제공하는 일자리가 현저히 부족하다는 불만이 존재한다.

과거에 제조업 내 금형노동자가 숙련을 쌓는 데 10년 이상을 필요로 하고 숙련 축적에 따라 임금이 올라갔듯이 데이터 축적, 수집, 분석에서

도 경력 증가에 따라 생산성이 높아지는 일자리가 늘어나야 하지만 대부분의 기업들은 아직 그런 방식으로 생산과정을 조직하고 있지 못하다. 최근 2년 사이 스타트업들이 이러한 경험을 제공하는 통로가 되고 있으나 대기업 또는 공공부문의 직장을 구하는 데 스타트업에서의 실패 경험이 자산이 되지 않는다고 보아 청년층의 선호도가 높지 않다. 이러한 상황을 타개하기 위해 학교와 기업의 보다 적극적인 역할이 더욱 요구되고 있다.

제4절 전환에 부응하는 고용노동정책 혁신

1. 중소기업의 저생산성 극복과 노동시장의 분절성 완화

우리나라에서 복지제도의 사각지대가 크고 질적 개선이 더딘 것은 복지제도 내실화를 위한 노사의 적극적 노력 부족, 소규모 사업장 과다와 정부의 행정력 부족과 함께 노동시장의 이중구조가 원인으로 거론된다. 하지만 노동시장 이중구조가 해법을 위한 원인 진단일 수는 없다. 노동시장 이중구조를 규정하고 있는 구체적 원인요소를 식별해 내야 정책 모색이 가능하다.

이중구조 완화 내지 해소는 복합적 처방이 필요한 고용노동정책의 난제이다. 이는 한두 가지 처방으로 하루아침에 불식하기 어렵다. 디지털 전환기가 갖는 잠재력을 최대한 활용하기 위해 창업 생태계 개선하고 거시경제 안정성, 산업생태계 건강성을 증진하는 점에 주안하고 그와 시너지를 갖도록 고용정책을 정의해야 한다. 현재 노동시장에서 격차가 완화되지 않고 있는 주된 이유는 중소기업이 상대적 저생산성 상태에서 벗어나지 못하고 있기 때문이다.

디지털 전환기는 적응력이 높은 기업, 조직, 개인이 살아남고 열린 기회를 향유할 수 있는 시대이다. 이러한 전환기에 기업 창업과 성장 기회 제약은 성장, 일자리, 양극화 완화에 모두 장기적으로 부정적 영향을 미친다. 그만큼 디지털 전환 환경을 잘 조성하는 일이 중요하다. 한국의 대

중소기업 간 격차가 다른 OECD 회원국에 비해 현저히 크다는 사실은 향후 적절한 중소기업 성장 생태계가 한국 노동시장 내 격차 축소 여부에 중요하다는 의미도 된다.

중소기업의 저생산성에 대한 고용정책 차원의 전통적 대응은 일터혁신을 추구하고 스마트팩토리화를 지원하는 것이다. 이러한 정책메뉴는 분명 전환기적 상황에 대처하는 접근법의 소산이다. 하지만 단순한 노사 화합 추구나, ERP(경영활동 데이터를 통합·관리하는 전사적 자원관리 시스템)나 MES(제조 데이터를 통합하여 관리하는 시스템으로 고장 관리, 품질관리, 창고관리, 설비관리, 금형관리 등 제조현장에서 필요로 하는 다양한 기능을 지원)의 도입에 있어 금전적 지원을 하는 데 그치는 것으로는 충분하지 않다.

생산활동에서 패러다임 전환이 일어나고 있는 현실에서 양질의 일자리가 생겨나게 하는 방안의 요체는 디지털 기술을 기반으로 일어나고 있는 스타트업들을 위한 창업생태계를 활성화하고, 이들 스타트업들이 전통적 산업의 생산성 향상을 자극하여 변화를 촉발하며, 수요가 증가하고 있는 숙련을 적극적으로 공급하고, 이러한 새로운 숙련을 갖춘 기업과 인력이 적극적으로 외국기업들과 경쟁하게 하는 것이다. 생산성을 높이고 시장을 넓히는 것은 과거나 지금이나 달라질 이유가 없다. 하지만 디지털 기술을 이용한 사업모델에 대한 이해와 함께 창업생태계를 활성화하고, ‘데이터 장인’이 되는 숙련에 주목하여 그 숙련을 적극적으로 공급하며, 이들 스타트업과 데이터 장인들이 기존 산업 생태계 내 변화를 추동하게 하는 것은 디지털 전환기를 염두에 둔 정책 콘텐츠에서 중요한 의미를 갖는다.

디지털 숙련을 기반으로 하는 스타트업들의 수가 늘어나 어느 임계치를 넘어서고, 또한 디지털 기술 활용에 능란한 스타트업들이 높은 생산성으로 전통적 산업을 자극하며 전통적 산업의 전환을 유도해 낸다면 노동시장 이중구조 현상은 현저히 완화될 수 있다. 애초에 생산성이 높은 생산물을 생산하는 스타트업이 늘어나면 당연히 대중중소기업 간 생산성 격차가 축소될 것이다. 하지만 당장은 높은 생산성을 달성하지 못하더라도, 증가하고 있는 숙련수요에 기반한 스타트업이 증가하면 기존의 중소기업

생태계와 생산성에 긍정적 변화를 가져온다.

스타트업이 일으킨 생태계 변화가 전통적 경쟁력 산업에 디지털 기술을 결합하여 생산성을 제고하고, 자동화율을 획기적으로 높인 공장시스템이 정착되면 제조업 생산기지의 해외이전을 막고 이미 해외로 나간 기업의 국내복귀(reshoring)도 가능해질 것이다. 현재와 같은 노동비용 수준이라면 해외에 나갈 투자가 국내에 머무는 것도 자동화율이 획기적으로 높아야 가능하기 때문이다. 완전한 공장 자동화가 이루어지면 제조과정 중 인력의 역할은 줄지만 연관 서비스업 수요가 늘고 데이터와 함께 일하면서 생산성을 높이는 작업조직도 확산될 것이다. 이러한 과정은 생산성이 높은 서비스부문의 일자리를 늘릴 것이다. 이는 과거 산업구조 고도화가 양질의 일자리를 만들어내는 데에 기여하였듯이, 생산성이 높은 일자리를 만들어내는 산업 전환의 관점에서 필요한 정책을 구사하는 것이다. 다만 디지털 전환시대가 주는 기회를 포착하는 새로운 기업들로 하여금 디지털 혁명 시대에 적합한 방식으로 구현해 내도록 한다는 점에서 과거와 구별된다.

청년층의 노동시장 이행과정에서 숙련형성의 기회를 제공해야 하는 학교(대학과 전문계고)의 변화가 더딘 현실을 감안할 때 스타트업 문화의 중요한 특성인 기업의 사회공헌활동과 연계하여 파격적 방식으로 코딩, 인공지능, 데이터 수집·저장·분석 관련 숙련과 인력을 공급하는 이니셔티브도 필요하다. 이는 디지털 전환기를 맞아 기업의 경쟁우위 패러다임이 변화무쌍하게 바뀌고 있는 가운데 비즈니스의 지속가능성을 데이터 과학에서 찾는 기업들이 하루가 다르게 늘어나고 있는 상황에 부응하는 일이다. 이는 서비스업의 생산성 제고에 기여하고 양질의 일자리를 만드는 생태계 조성에 기여할 것이다. 뿐만 아니라 전통적 상품이나 서비스를 플랫폼 형식의 새로운 사업모델을 통해 공급함으로써 생산성을 제고하고 양질의 일자리를 늘리는 기초가 될 것이다.

스타트업 활성화와 관련 생태계 확산을 통해 서비스업, 중소기업의 생산성을 제고하게 되면 현재와 같은 노동시장 이중구조 현상은 현저히 완화될 수 있다. 사실 이러한 특성은 미국의 실리콘 벨리뿐만 아니라 한국의 판교에서 이미 일어나고 있는 현상이다. 노동시장 구조는 생성소멸이

무쌍한 중소기업 특성상 도태된 기업만큼 새로운 기업이 생겨나는 과정을 통해 서서히 변화할 것이다.

2. 임금격차 완화

우리는 앞에서 대기업-중소기업 근로자 간, 정규직-비정규직 간, 남녀 간 임금격차 현상 등 다양한 종류의 임금격차에 관해 살펴보았다. 다른 OECD 회원국에서는 이들 세 가지 임금격차가 한국에서만큼 크지 않다는 의미에서 이 세 가지 격차는 매우 한국적인 현상이다. 중소기업이 스타트업들의 긍정적 역할로 말미암아 생산성이 올라간다면 대-중소기업 간 임금격차는 축소될 것이다. 기술력으로 무장한 중소기업이 늘어날수록 대기업의 불공정 행위 여지도 줄어들 것이다. 그런 연후에도 남은 임금격차는 대부분 노동시장의 동태적 변화를 촉진하는 임금격차에 해당할 것이다. 이 점에서도 창업과 자유로운 기업활동을 증진하고 중소기업과 서비스업의 생산성을 제고하는 제반 대책의 중요성을 알 수 있다.

이와 관련된 가시적 정부정책은 고용부의 일터혁신사업, 산업통상부의 해외시장 개척, 과기부의 연구개발 지원 등이다. 이들 조치가 디지털 전환시대에 적합하게 추진되는지 여부를 판단하는 시금석은 디지털 전환에 성공한 기업, 생산성 높은 중소기업이 많이 나오도록 기업 생태계의 건강성을 강화하는지에 있다. 부품업 협회 등 협력업체 단체들의 세계시장 진출을 용이하게 하는 인프라를 제공하고, 노동시장의 상향 이동성을 촉진하기 위해 대기업과 중소기업 사이에 있는 중견기업의 노동시장 내 역할을 강화하는 방안을 모색(중견기업 역할을 고찰할 수 있는 방법 포함)하는 것, 대기업의 노사관계 이해당사자들이 적절한 연대정신을 발휘할 수 있도록 촉진하고 그에 맞게 노사관계 규범을 개선하는 것, 원청업체의 불공정행위 감독과 시정하고 비정규직 활용 시 부가급여 지급 등에서 차별이 발생하지 않도록 지도하는 조치들을 기업 생태계 강화라는 지향점 속에서 추진할 수 있어야 한다.

3. 소득불평등 개선

신산업이 개화하고 있는 디지털 전환시대에 걸맞은 기업활동이 활성화 되어 소득 이동성이 증진되는 것은 경제활동기에 노후의 소득부족을 미리 대비할 수 있게 함으로써 노후소득보장에도 기여한다. 그와는 별도로 변화의 성격이 과거와 다르고 변화의 속도도 빠른 시기에는 개인 임금불평등과 가구소득 불평등 변화를 면밀히 고찰하여 적절한 이전소득정책을 구사해야 한다. 가구소득불평등은 그 추이를 감안할 때 은퇴 후 가구의 상황을 모니터링하며 적절한 수준의 기초연금을 정책수단으로 하여 대응할 것이 요청된다. 이 과정에서 노인가구에 집중된 소득불평등을 과도하게 전 연령층의 소득불평등으로 오해하여 이전소득정책에서 선택과 집중이 필요한 영역을 간과하는 재원동원을 하지 않도록 유의할 필요가 있다. 노후대비에 대한 경각심이 높아지면서 시간이 가면서 노인빈곤율도 개선될 것으로 보인다. 하지만 현재는 노인빈곤율이 현저히 높은 수준이므로 노인빈곤대책에 더 주의를 기울이되 국민연금의 성숙 추이를 적절히 고려해야 한다.

최저임금 정책과 함께 근로장려금(EITC), 실업부조, 각종 소득보장급여, 기초노령연금, 기초생보급여 등의 이전소득지출의 최적 조합을 끊임 없이 시도하면서 제도를 세련시켜 나가는 것도 요구되는 과제이다. 그 과정에서 현금급여는 선별적으로 제공하여 실질적 보장효과를 극대화하되, 복지서비스는 보편적으로 제공하면서 소득에 따라 비용을 차등적으로 부담하게 하여 재정사용을 효율화하는 원칙을 견지할 필요가 있다. 그와 함께 고용서비스와 복지서비스를 융합한 사회서비스 제공으로 노동시장 참여 능력과 여건을 배양하는 원칙도 견지해야 한다. 능력배양 과정에서는 평생학습체계와 고용서비스가 긴밀하게 연계되어 평생학습체계가 노동시장 통합에 기여할 수 있도록 대학과 고용정책 당국이 긴밀히 협력하고 대학의 고용서비스 개념을 새로 정립하는 노력이 필요하다.

4. 성 격차 축소

임금격차는 성 격차의 일부 측면에 불과하다. 임금격차가 현저히 완화된다고 하더라도 성 격차 문제가 그와 동등하게 개선되는 것은 아니다. 성 격차를 규정하는 다른 요소들, 특히 남성의 돌봄과 가사 참여 시간 증대가 더 중요한 문제일 수 있다. 스타트업 문화의 확산은 성 격차 문제를 완화하는 데에도 기여할 것으로 보인다. 현재의 젊은 세대가 과거보다 일-생활 균형에 훨씬 강력한 욕구를 갖고 있기도 하지만 스타트업 문화가 이러한 요구에 부응하면서 일-생활 균형에 훨씬 친화적인 경향이 있기 때문이다.

그간 일-가정 균형을 도모하는 고용정책은 보육시설 이용 지원과 함께 모성보호와 육아휴직을 중심으로 하는 휴가, 휴직제도를 중심으로 추진되었다(제3장). 스타트업 문화는 유연하게 일을 하면서 개인과 가정의 일, 소득, 돌봄을 유지해나가기 위한 다양한 정책 조항을 요구하고 있다. 또한 결혼과 출산을 미루거나 기피하는 노동시장 참여자가 늘어나면서 기혼여성 중심의 일-가정의 양립 정책보다 근로자들의 일-생활의 균형을 추구하는 양성평등정책으로의 방향 전환이 더 요구되고 있다.

디지털 기술에 기반한 스타트업들이 늘어날수록 여성인력이 고임금 직종에 더 용이하게 진출하는 환경이 갖추어질 가능성도 높다. 이 경우 노동시장 내 남녀 간 임금격차도 줄어드는 데 기여할 것으로 예상된다. 지금까지 여성 노동시장의 양적 격차를 해소하는 주된 정책은 경력단절 여성의 재취업을 지원하는 정책이었다. 그런데 경력단절 여성의 경력궤적이 크게 변화하고(단절기간, 단절 전 경력 등), 종전과 다른 경력궤적을 가진 여성들이 정책의 주요 수요계층이 되어 가고 있다. 이러한 점을 고려할 때 이들에게 제공하고 있는 공공 고용서비스에도 변화가 필요하다(제3장)는 사실이 점점 명백해지고 있다. 예컨대 국비훈련 중심의 단기 직업훈련과 취업지원을 넘어서서 노동시장의 전환에 적극적으로 부응하는 훈련프로그램과 취업지원서비스를 개발할 필요가 있다. 그와 관련된 접근법 중 하나는 지역에서 성인교육기관으로서 대학의 역할을 강화하고 성인교육과 고용서비스를 결합하는 것일 수 있다. 이는 학교에서 노동시

장으로 이행하는 청년층에게도 필요한 고용서비스이다.

5. 직업능력향상 체계의 보완

창업생태계에 대한 기여를 위해서는 디지털 시대 사업모델에 맞는 경쟁정책, 적합성을 잃은 과거규범을 교정하는 것과 같은 요소도 중요하다. 그와 동시에 기업수요가 크게 증가하고 있는 데이터 관련 숙련을 공급하는 것을 포함한다. 전환기의 직업 안정성은 개인의 적응력뿐만 아니라, 근로자가 소속되어 있는 기업의 적응력에 크게 의존하므로 대대적 재훈련·향상훈련으로 적응력을 제고하는 일의 중요성은 말할 나위가 없을 것이다. 과거 산업화 시대에 마련된 숙련공급 규범의 경직성을 어떻게 극복할 것인지는 고용정책 혁신을 위한 중요한 정책적 질문들 중 하나이다.

전환기에는 기업이든 개인이든 변화에 대한 적응력을 갖추고 있는지 여부에 따라 일자리 기회와 소득기회가 현저히 달라진다. 경영 환경이 급변하고 기업의 수명이 짧아지면서 노동이동이 증가하는 현상과 맞물려 적응력이 낮은 일부는 아예 일자리를 잃을 수 있고 다른 일부는 큰 보상을 누릴 수도 있다. 모든 노동시장 참여자들이 변화의 혜택을 동등하게 공유할 수 없고 부정적 영향을 동등하게 나눌 수 없는 상황에서 소득 및 고용 안정성 감소에 수반되는 소득분배 악화는 사회에 새로운 도전을 제기한다.

기술 발전으로 인해 경제 전체의 일자리 수가 증가하더라도 자동화로 줄어들어 공장 근로자들이 새로운 사업에서 일자리를 찾는 것이 항상 쉬운 것은 아니다. 일부는 이전보다 현저히 낮은 소득과 덜 유리한 근무 조건을 가진 새로운 일자리로 끝날 수 있고 다른 사람들은 일자리를 찾지 못할 수도 있다. 기존 기업과 새로운 ICT 서비스 기업이 요구하는 직무나 기술 간에는 현저한 차이가 있는 경우도 많다. 그래서 전통 산업 종사자들이 신속히 재취업하는 데 어려움을 겪을 수 있다. 예컨대 철강, 조선, 화학 회사에서 일자리를 잃은 노동자들을 애플리케이션 개발자로 재교육하기는 어렵다.

이러한 종류의 ‘기술적 실업’ 내지 ‘숙련 미스매치’에 대응하기 위한 전

형적 고용정책 프로그램은 현저한 임금감소를 감수하게 하면서 다시 전통적 산업으로 취업하도록 하거나 귀농을 돕는 것이었다. 하지만 기업생태계가 다양화되면 이들 전통적 산업부문에서 일하던 노동자의 전환 여지가 넓어질 수 있다. 21.9만 명 취업자가 줄어든 2020년에도 판교에서는 개발자가 부족해 연봉인상이 연이었고 그 경향은 최근까지 이어지고 있다. 이에 부응하기 위해서라도 기업수요가 가장 큰 데이터 관련 숙련 증진 방안을 추진해야 한다.

이를 위해서는 노동시장 참여자에게 요구되는 디지털 역량을 촉진하고 관련 인력을 양성하기 위해 필요한 학교, 교사, 훈련기관의 변화가 수반되어야 한다. 적극적 노동시장정책과 사회안전망의 중요성이 어느 때보다 큰 상황이지만 정부의 노동시장정책 인프라의 경우 현재의 향상훈련·재훈련 수요를 감당하기에는 투자가 부족하고 역량 축적에도 시간이 필요한 상태에 있다. 교육훈련서비스 시장의 지배구조에도 한계가 존재하며 과거 규제가 현재의 수요에 부응하는 데 장애가 존재한다. 대학의 변화는 더디고 훈련기관에 대한 장소와 교강사 관련 규제는 산업화 시절 규제에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 이러한 제약을 극복하기 위해서는 성공을 거두고 있는 민간 비영리기관의 대안적 교육훈련 모델을 활용하여 과감한 민관 파트너십을 통해 향상훈련·재훈련 수요에 부응하는 방법을 모색할 필요가 있다. 그러한 모델들은 이미 ‘모두의연구소’, D-캠프, 마루 180, 엑셀러레이터들이 스타트업 생태계 속에서 스스로 구성한 프로그램, 사회적 기업들이 스타트업과 굴지의 기술기업 내지 투자기업들과 함께 만든 캠프 등에 의해 제시된 바 있다.

6. 대학의 고용서비스 혁신

고용서비스 중에는 전환기 여부와 무관하게 주어져야 하는 서비스도 있다. 예컨대 노동시장 정보가 잘 유통되지 못함으로써 나타나는 비효율성을 극복하는 일은 시대와 관계없는 고용서비스의 본령이다. 적절한 구직·구인 정보, 직업정보를 매개하고 제공하는 것은 그 전형적 예이다. 일정한 목표 아래 마련된 정부의 다양한 고용정책 프로그램을 잘 전달하

는 것도 고용서비스가 수행하는 중요한 역할이다. 하지만 현재와 같이 디지털 전환기적 특성이 숙련 미스매치를 심화시킬 때 특히 대학이 적극적으로 명시적인 고용서비스 개념을 도입해서 해야 할 일이 존재한다. 다양한 고용정책프로그램을 이용하여 대학이 학생들의 학부 전공과 관계없이 디지털 숙련(데이터 수집, 데이터 분류, 데이터 저장, 인공지능을 이용한 전공영역 기존 업무의 효율성 증진과 새로운 영역 개척, 3D 프린팅, ...) 축적의 필요성과 훈련기회를 청년들에게 부여하는 것이 그것이다.

적극적 스타트업 탐방을 통해 학생들에게 동기부여를 하는 것도 대학과 대학의 고용서비스가 해야 할 일이다. 어디에 장기적 경력개발의 길이 있고 그런 일자리를 어떻게 찾는지에 대해 대학이 자신이 교육한 졸업예정자, 졸업생뿐만 아니라 졸업 후 직장생활을 하다가 성인학습의 차원에서 새로운 교육을 필요로 하는 졸업생을 대상으로 교육과 탐방 프로그램을 가동하는 것이 한 가지 예가 될 수 있다. 이는 학령인구의 급격한 감소 속에서 지역사회에 기여하며 성인학습에 기여하는 길을 모색해야 하는 대학들에게도 시사점을 갖는다.

수도권 규제로 인해 대학정원 확충 어렵고 전공영역별 정원조정이 어려운 환경은 서울 소재 대학에는 제약이지만 지방에 있는 대학에는 기회일 수도 있다. 수도권 대학과 공동으로 지방대학이 디지털 인력 양성 컨소시엄을 만들고 청년들에게 “와서 보라(come & see)”, “여러분도 할 수 있다(you too can do it)”, “지금 당장 실행하라(do it right now)”라는 표어로 재학생, 졸업생, 성인 대상의 프로그램을 운영한다면 연간 12만 개가 넘는 스타트업이 태어나며 기업의 생태계가 바뀌고 있는 시대에 대학이 교육한 학생들의 디지털 전환 적합성을 자극하고 디지털 전환 적응력을 높일 수 있다.

정부가 도입한 고용정책 프로그램이 그러한 이니셔티브를 취하는 데 적합하지 않다면 그것을 개선하도록 하고 합리화하는 것을 제안하는 것도 대학이 할 일이자 할 수 있는 일이다. 교수 및 교직원들이 모든 것을 직접 꾸릴 수 없다면 역내의 스타트업과 캠프를 꾸리고 공동으로 모색하는 방법도 있을 것이다. 전통적으로 대학은 교수들의 연구를 바탕으로 학생들에게 교육서비스를 제공하는 것만을 고유한 본령으로 삼아왔다. 이

제는 디지털 전환기에 맞는 교육과 고용서비스를 결합해서 제공하는 것이 요구되는 시대이다. 이는 단순한 당위적 요구가 아니라 학령인구의 급격한 감소와 함께 대학이 지역사회와 함께 공존을 모색해야 할 필요성 때문에도 필요하다. 대학의 그러한 이니셔티브에 교육부와 고용부가 적극 부응해야 함을 물론이다.

7. 노동규범의 시대 적합성 증진

디지털 전환시대에 부합하도록 노동규범을 개선하는 것은 혁신을 필요로 하는 중요한 고용정책 항목이다. 자율성과 자기결정권을 증진하는 방향으로 근로시간 관련 근로기준을 재정립할 필요가 있다. 이를 통해 일-생활 균형, 일-학습 병행이 가능한 근로시간 규범을 마련해야 한다. 법정 근로시간과 최저 휴식시간(예컨대 24시간 내 11시간 연속 휴식)을 준수하는 것 외에는 노사가 근로시간과 일하는 방식에 관해 자율적으로 결정할 수 있는 영역이 늘어나야 한다. 근로시간을 저축하여 장기휴가도 가능하고, 주 4일 근무도 가능하며, 자녀가 3세 때까지는 경력단절 없이 일하며 돌볼 수 있는 근로시간 규범을 일률적 강제하기보다는 근로자의 시간선택권 개념에 입각해서 확립할 필요가 있다.

근로기준을 획일적으로 적용하는 방식에서도 탈피할 필요가 있다. 고임금자나 스톡옵션 선택권을 가진 근로자에 대해서는 일부 근로기준법 적용을 면제(exemption)하고, 스타트업 창업 후 3년 정도는 노동법의 일부 규정 적용의 예외를 인정하는 노동법 규제 샌드박스 제도를 도입하는 것도 검토해야 할 사안이다. 정년 후에는 임금 및 근로조건을 자유롭게 정하는 방식으로 다양하고 유연한 고용연장조치를 허용함으로써 정년연장과 같은 효과를 거두는 것은 획일적 근로기준을 탈피하는 또 다른 예가 될 것이다.

8. 과거 유제를 개선하기 위한 이니셔티브

과거 유제들 중 노동시장의 효율적 작동을 저해하는 요소들을 규명해

서 필요한 제도 개선을 도모하는 것도 중요한 과제이다. 보다 구체적으로는 성장률 둔화, 고령화, 성 분업 방식 변화, 기술변화에 따른 일의 세계 변화 상황에서 노동시장의 효율적 작동을 저해하는 요소들을 식별해서 개선해야 한다. 성장률 둔화, 고령화, 성 분업 방식 변화 속도가 유례없이 빨라 대처의 어려움과 적응 스트레스가 크지만 일자리 공급이 감소할지, 사회가 새로운 도전을 극복할 수 있을지 여부는 변화에 적응하는 제도 및 정책 역량에 달려 있다. 기술변화 속도에 대한 한국 민간기업들의 적응은 다른 나라에 뒤떨어지지 않는다.

고성장시대의 공공부문 임금체계가 앞으로도 지속되면 공공부문 고용과 민간부문 고용 사이에 분절화가 심화할 우려가 제기되고 있다. 이에 대응하기 위해서는 고용안정과 생애임금을 고려하여 격차실태를 파악하고 민간부문과 괴리가 커지지 않도록 제도 개선 계획을 마련해야 한다. 인사관리에서도 연령과 연공에 의존하는 특성, 속인주의적 특성보다 직무 중심성이 강화되어야 한다. 직종·직무·고용형태별 임금정보를 공시하여 직무별 노동시장이 발달하는 기반을 조성하는 것은, 고도성장기에 타당한 이유가 있어 정착되었지만 지금은 노동시장의 효율성을 저해하고 있는 관행을 극복하기 위해 필요하다. 이들 임금정보 자체가 직무별 노동시장 발달을 보장할 수는 없지만 직무 노동시장의 발전을 위해서는 필요하다. 직무별 노동시장이 발달한다면 임금격차의 양상도 지금과 현저히 달라질 것이다.

제5절 맺음말

다른 OECD 회원국과 비교할 때 한국의 임금불평도와 가구소득 불평등도는 다소 높은 편이다. 반면 지난 20년간 소득분배는 개선되어 왔고 소득이동성도 과거에 비해서는 줄어들었지만 여전히 다른 OECD 회원국 보다는 높은 편이다. 전통적 기업에서 일하던 평범한 사무직 혹은 생산직 노동자가 일자리를 잃었을 때 이 사람들이 앱 개발자가 되기가 어렵고,

그래서 새로 부상하는 일자리에 쉽게 취업하기 어렵다. 대부분의 평범한 노동시장 참여자, 그중에서도 저임금 근로자들은 상대소득이 줄어들고 있다. 하지만 그것이 고착된 부익부 빈익빈이 아니라 상당한 역동성 속에서 부의 이동을 수반하며 일어난다면 그것 자체를 전환의 과정으로 보고 관리해야 한다. 격차를 초래한다는 이유만으로 변화 자체를 최소화하거나 금기시하는 접근법을 취한다면 상황은 오히려 더 악화될 것이다.

본고는 노동시장 내 격차 현황에 대해 살펴보고 전환기 고용노동정책 혁신 과제와 접근법에 대해 제언하였다. 중소기업의 저생산성, 임금격차, 소득불평등은 구조적·장기적 처방을 필요로 하는 사안이다. 스타트업이 만들어내고 있고 그 생성을 자극하고 있는 생태계를 통해 교정하려는 접근법 위에서 미시적 고용정책 수단을 사용해야 한다. 성별 임금격차 또한 그러한 생태계 속에서 모색할 때 축소가 용이할 것이라고 볼 이유들이 존재한다.

직업능력 개발과 향상을 위한 제도는 과거에 확립한 기준에서 벗어나 증가하고 있는 숙련을 공급하는 스타트업이 적극적으로 참여할 수 있게 하는 접근이 필요하다. 대학은 디지털 전환에 부응하여 학생들과 졸업생을 위한 ‘대학 고용서비스’ 개념을 적극적으로 정의하고 정부의 고용정책 프로그램을 활용하는 한편 그 개선에 참여해야 한다. 그러한 이니셔티브를 취하는 대학이 있다면 교육부와 고용부가 이에 적극 부응해야 함을 물론이다.

노동법은 일률적으로 적용하는 전통적 접근으로부터 노사의 자율적 결정을 촉진하고 존중하는 방향으로 나아가는 한편, 스타트업 창업 후 3년 정도는 노동법의 일부 규정 적용의 예외를 인정하는 노동법 규제 샌드박스 제도를 도입할 필요가 있다. 고도성장기에 타당한 이유가 있어 정착되었지만 지금은 노동시장의 효율을 저해하고 있는 관행을 극복하기 위해, 직종·직무·고용형태별 임금정보를 공시하여 직무별 노동시장이 발달하는 기반을 조성하는 이니셔티브도 필요하다.

제14장

노사관계 평가와 논의구조 개선의 모색

제1절 1987년 이후의 노사관계 전개 과정

1. 투쟁적 조합주의와 노조기피 성향의 대립

한국의 노사관계는 1987년 이후 노조의 ‘투쟁적 조합주의’와 사용자의 ‘노조기피 성향’이 맞물리면서 갈등적 노사관계전통이 전개된 후 현재까지 지속되고 있다. 권위주의 정부의 노조 통제정책과 사용자 주도의 노사관계 질서 아래 형성된 장시간근로, 저임금, 권위적 사업장 분위기에 대한 반작용으로 1987년의 정치 민주화와 함께 노동조합 설립이 급증하였다. 노조 설립과 동시에 임금인상을 요구하는 파업이 일어나고 두 자릿수 임금 인상이 이뤄짐에 따라 연쇄적으로 노조 활동이 확산되었다.

단체교섭을 통해 임금이 인상되고 근로조건이 향상됨으로써 노조운동이 비약적으로 성장하였고 노태우 정부의 노사관계 불간섭주의 혹은 최소간섭주의적 접근도 그에 일조하였다. 1990년대 초반까지 임금인상과 작업장 민주화에 일정정도 성과가 나타나면서 “투쟁하면 더 많은 것을 쟁취할 수 있다.”는 투쟁적 조합주의 노선이 주도적 흐름으로 정착하였다. 이후 투쟁적 조합주의는 근로조건 개선, 구조조정 반대, 제도개선 투쟁 등에서 노조가 총파업투쟁을 통해 정면 돌파하는 방식의 노조활동 노

선의 뿌리가 되었다.

노조의 '투쟁적 조합주의'와 사용자의 '노조기피 성향'이 맞물리면서 1987년 이후 노사관계는 갈등적으로 전개되었다. 그 이전까지 노조운동은 한국노총 중심의 노사협조적 노선이 주류였고, 사업장은 사용자 주도의 노사관계 질서하에 있었다. 1987년 이후 투쟁적 조합주의가 확산되면서 사용자들은 노조의 투쟁력에 밀려 임금을 인상해 주면서도 노조기피 성향은 강화되었다. 이는 일본 니케이렌이 압도적 노조우위 상태에서 장기간에 걸쳐 여론의 지지를 얻어가며 이를 바탕으로 노조를 설득했던 것과 비교된다. 사용자는 노조의 조직력을 약화시키기 위해 노조활동자를 불이익 조치하는 방식으로 노조활동 무력화를 시도하거나 무노조 정책을 추진하였다. 사회여건과 여론의 판단기준이 달라졌음에도 불구하고 과거 권위주의 정부에서와 같은 노동조합 압박 정책을 구사하려는 시도는 성공하지 못하였다.

대립적 노사관계 질서가 기업별 노조체제와 결합됨으로써 노사관계가 기업별로 큰 편차를 보였고, 이는 노사 모두에게 상급단체 차원에서 조정 시스템이 구축되는 데 장애로 작용하였다. 대기업 노조는 조직력과 투쟁력을 갖추고 있어 노사관계 전반에 투쟁적인 노사관계 분위기를 주도하였다. 투쟁적 노조가 설립되지 않은 기업에서는 여전히 과거와 같은 노조 배제적인 노사관계 질서를 선호하는 경향이 지속되었다. 이로 말미암아 노조는 물론 사용자 내에서도 공동 대응 방안이 조율되지 못하고 산업별 교섭이나 상급단체 차원의 조정 시스템 구축도 어려웠다(무노조 전략을 구사한 삼성과 강경한 노조를 둔 현대중공업·현대차가 공동대응에 대해 갖는 기대수준과 신뢰가 같을 수 없음).

1987년 이후 1990년대까지 노사 이해관계자 모두 노사관계제도에 대해 신뢰가 높지 않아 단체교섭과 파업과정에서 법제도를 벗어난 파업과 불법행위가 빈발하였다. 노조 설립과 함께 임금인상 투쟁과 사업장 민주화 투쟁 과정에서 민주노조운동 진영은 물리적 투쟁을 동반한 파업투쟁으로 기존 노사관계 제도를 돌파한다는 분위기를 조성하였다. 노조운동 진영은 기존의 노사관계 제도가 기본적으로 사용자 편향적이고 불공정하기 때문에 투쟁으로 개정해야 한다는 인식을 공유하였다. 권위주의 정부 아

래 민주화운동 진영이 정부와 제도의 공정성을 불신하며 취했던 행동이 전이된 측면도 있다.

2. 산업별 노조체계로의 전환 시도

노동운동 진영에서는 1990년대 중반부터 산별 노조 설립-산별 교섭 추진 움직임이 본격화하면서 산별 노조체제 전환을 시도하였으나 지배적인 교섭형태로 확산되지는 못하였다. 기업별 노조 체제의 단절성과 기업별 노조의 교섭력 한계에 따라 사회정치적 영향력 확대를 위해 민주노총을 중심으로 산별 노조 설립을 추진하였다. 민주노총에서는 과학기술노조를 시작으로 병원, 금속, 택시, 증권 업종에서 산별 노조가 설립되었고, 한국노총에서도 금융노조 등이 산별 노조로 전환하였다. 특히 민주노총은 금속, 병원, 공공산업 등이 산별 노조로 전환하는 등 산별 노조로의 전환운동을 주도하였다. 한국노총은 섬유(면방), 버스, 택시, 체신, 전기, 섬유 업종 등이 1987년 이전부터 산별 노조로 활동해 왔고, 1987년 이후 금융산업이 산별 노조로 전환하였다.

병원, 금속, 금융산업에서의 교섭에서도 산별 교섭의 형식을 띠긴 했지만, 실제 임금 및 근로조건을 산별 교섭에서 다루는 경우는 별로 없었다. 병원, 금속, 금융, 일부 공공부문(공공연맹 산하 연구전문노조)에서 산별 교섭이 이뤄지는 등 일부 성과가 있긴 하였다. 산별 교섭의 주요 쟁점은 산별 교섭의 원칙, 비정규직 사용 최소화 등 원칙적인 문제 등이 중심이었고 임금 및 근로조건 등과 관련된 쟁점은 기업별(지부, 지회별) 보충교섭에서 이루어졌다. 결과적으로 노동운동 진영에서 추진한 산별 교섭은 표면적으로만 산별 교섭의 형태를 띠었을 뿐 실제로는 기업별 교섭의 성격이 강했다.

1990년대 후반 이후 노동운동 진영의 산별 교섭이 별로 진척이 되지 않았던 데에는 ① 투쟁적 조합주의를 배경으로 한 산별 교섭에 대한 사용자 측의 거부감 ② 이중교섭으로 인한 높은 교섭비용 문제 ③ 기업별 경영상태 및 임금, 근로조건 차이 때문에 산별 교섭에서 임금교섭을 진행하기 어렵다는 점 등이 주요한 원인이 되었다. 노조운동 진영에서는 조직

의 통일성 확보, 근로조건의 통일성 수준 제고, 조직력의 집중력 강화 등을 목적으로 산업별 노조 전환과 함께 산업별 교섭을 요구하였다. 사용자는 사용자 측의 교섭력 약화, 산별 노조의 정책제도개선 요구, 기업별 근로조건 차이로 인한 통일교섭의 어려움 등을 이유로 산업별 교섭에 부정적으로 대응하였다. 2000년대 이후 산업별 노조의 교섭력을 동원한 압박으로 병원, 금속, 금융에서 사용자 단체가 구성되는 등 일부 산업에서 산업별 교섭이 이뤄지긴 했으나 사용자 측의 소극적인 태도는 변하지 않았다. 산업별 노조와 산별 교섭 추진방식이 산업별 중앙교섭 이후에 기업별 보충교섭을 하는 방식으로 산별 교섭이 진행되다 보니 이중교섭으로 교섭비용이 증가하고, 사용자 측은 일 년 내내 교섭과 투쟁에 시달려야 한다는 이유로 산별 교섭 거부가 증가하였다. 산업별 교섭이 이중교섭이 된 데는 기업별로 임금 근로조건 격차가 크고, 이러한 현실에서 산업별 또는 업종별 표준 임금인상률을 적용하는 것이 사실상 불가능했기 때문이다. 실제로 산별 교섭에서 임금인상률을 합의했던 병원업종의 경우 특성별로(대학병원, 중소병원, 공공병원 등) 임금인상률을 달리하였고 금속노조의 경우 산업별 최저임금만 합의하는 수준이었다.

3. 외환위기 이후의 제도개선 과정

1998년 2월 노사정 대타협 이후 정리해고제 도입 등 노동시장 유연화 제도와 교원 및 공무원의 단결권 인정 등 노동권 신장을 도모하는 법제도 개선이 진행되었다. 노조운동 진영이 기존 노사관계 제도를 부정하는 방식의 투쟁과 제도개선 투쟁을 지속하는 과정에서 노사관계 제도는 안정적인 노사관계 질서 유지 장치로 기능하지 못하였다. 이로 인해 노사관계의 다양한 갈등들을 노동법 개정으로 해결하려는 시도가 이어지고, 노동시장 유연화를 위한 정리해고제도 도입, 파견근로제 확대, 근로시간 유연화 장치가 확대되었다. 그와 함께 교원 및 공무원 노조 합법화, 복수 노조 제도 허용 등으로 단결권을 신장하고, 노조의 정치활동 금지 조항, 제3자개입 금지조항 등이 폐지되었다. 노동조합법상의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권과 근로기준법상의 변형근로시간제, 정리해고제 등 법 개

정 논의는 1996년 노사관계 개혁위원회 논의와 1997년 법 개정으로 일단락되었다.

1987년의 노동관계법은 처음으로 정상적 입법기관이 토론과정을 거쳐야 함의로 법을 개정할 의의가 있고, 그 이후 노동법 개정이 노사의 집단적 자치를 확대하는 방향으로 진행된 것도 사실이다. 하지만 노사의 자주적 노력을 증진하기 위한 노력이 거의 이루어지지 못하여 노사가 모두 수동적으로 대화에 임하고 노사자치 진전 속도가 매우 더뎠다. 또한, 노사관계 법제도 개혁 중심의 노사관계 개혁을 추진함으로써 관행이 법을 뒤따라가지 못하는 지체 현상이 발생하였다.

외환위기를 계기로 노사정위원회가 발족하여 대대적인 노동법제 개선안을 채택함으로써 2000년대에 진행된 노동법제도 개혁을 규정하였다. 1997. 12. 3. 민노총은 ‘경제위기 극복과 고용안정을 위한 노사정 3자기구’ 구성을 제안하였고 1998. 2. 6. ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’을 체결하였다. 정리하고 요건을 완화하고, 근로자 파견제도를 도입하였으며, 상급단체 복수노조를 허용하고 교원·공무원 단결권을 보장하였다.

1997년 이후 노조 설립, 단체교섭, 쟁의행위 등 노사관계 전반이 노사관계법제도에 의해 규율되기 시작하였다. 1997년 이후 파업과정에서 불법행위 건수는 지속적으로 감소하였고, 특히 2004년을 기점으로 불법행위의 빈도는 현저하게 낮아졌다.²²²⁾ 노동쟁의 발생 시 노동위원회의 조정을 통해서 분쟁이 해결되는 사례가 증가하면서 조정제도에 의한 분쟁해결 관행이 정착되었고 사용자 측이 법제도에 근거하여 직장폐쇄를 하는 방식으로 공세적인 태도로 나서는 경우도 증가하였다.

1998년 이후의 법 개정은 사회적 형평성과 경제적 효율성의 조화를 모색한 계기였다. 2003년에는 기준 근로시간을 44시간에서 40시간으로 단축, 주 연장근로상한을 52시간으로 단축하고, 탄력적 근로시간제 실시기간을 1개월 이내에서 3개월 이내로 연장, 월차폐지, 휴가일수 상한 25일을 정하는 내용으로 근로기준법이 개정되었다. 노동시장 유연화 차원에

222) 2004년 정부 노동정책 기초가 “법과 원칙”의 토대 위에 “대화와 타협” 원칙을 강조함에 따라 노조의 불법파업에 대한 부담이 증가하였고 투쟁적 조합주의 노선에 대한 조합원 참여가 줄어들었다.

서 2015년에는 ‘노동시장 구조개선을 위한 노사정합의문’에 의거해 일반 해고에 관한 조항을 도입하려는 법 개정 시도가 있었으나 무산되었다. 2018년에는 주 52시간 상한 기준점을 명확히 하고 특례업종을 축소하였으며, 2020년에는 실업자 노조가입을 허용하는 내용의 노사관계 법제도가 개선되었다.

〈표 14-1〉 1987년 이후 노사관계 법제도 개선의 주요 내용

	근로기준 관련 개혁	노동조합 노사관계 관련 개혁
1988~89년	- 근로시간 단축	- 단결권(복수경쟁 노조, 교원·공무원) 규제 철폐(실패)
1996~97년	- 정리해고 조건 완화 및 절차 투명화(2년 유예) - 파견근로(도입 실패) - 변형근로제(1개월 단위)	- 상급단체 복수노조 허용(3년 유예) - 노조의 정치활동(일부 허용) - 3자 개입금지 철폐(노조 연대활동 허용)
1998년	- 정리해고 요건 완화(즉시 시행) - 파견근로 도입 - 임금채권보장기금설치	- 상급단체 복수노조 허용 - 교원·공무원 단결권 보장
2003년	- 기준근로시간을 40시간으로 단축 - 탄력적근로시간제 실시기간 ‘3월 이내’로 연장 - 주당 연장근로상한 52시간으로 단축 - 유급월차 폐지, 휴가일수 상한 25일	
2006년	- 정리해고 요건 완화(부분적인 금전보상 허용) - 비정규직 보호법 제정	- 공공부문의 직권중재(파업권 규제) 폐지
2010년		- 복수노조의 전면 허용과 전임자 제도 폐지(타임오프 방식 도입)
2015년	- 해고요건 완화(일반해고에 관한 행정지침 도입 실패)	
2018년	- 근로시간 주52시간 상한제 - 근로시간 특례업종 축소, 휴식시간 보장 - 최저임금 산입범위 확대	
2020년	- 탄력적 근로시간제(6개월) - 선택적 근로시간제(신상품, 신기술 개발의 경우 3개월)	- 실업자 노조 가입 허용 - 타임오프 시간 내 전임자 임금지급 가능

자료: 저자 작성.

4. 양극화 경향 대두와 비정규직법 입법

1997년 외환위기를 겪으면서 정리해고제가 도입되고 성장률 둔화와 함께 노동시장 유연화 압박이 심화되었다. 이러한 필요성에 대응하여 기업의 인사관리 방식에 커다란 변화가 생기고 비정규직이 크게 증가하였다. 실업률이 8.6%로 치솟을 정도로 고용 사정이 악화됨에 따라 노사분쟁도 격화되었다.

IMF가 구제금융과 함께 요구한 정리해고제 도입, 공기업민영화(발전 산업 등)와 함께 당시 불가피했던 기업 구조조정(대기업 및 금융기관)을 둘러싸고 격렬한 노사분쟁이 발생하였다. 사용자들은 경제위기 국면에서 기업 생존전략과 고용조정의 탄력성을 확보하기 위해 적극적인 고용 유연화를 추진함으로써 비정규직이 증가했다.

외환위기 이후 인력운용 유연화로 비정규직 고용이 증가하고 정규직-비정규직 간 임금 및 근로조건 격차가 확대되었다. 비정규직의 시간당 임금은 2001년에 정규직의 79.8% 수준에서 2008년 64.7%까지 격차가 지속 확대되었다. 비정규직의 증가와 노동시장 양극화 현상이 심해지면서 비정규직 노조와 단체들의 정규직화 요구 투쟁, 차별 반대 투쟁이 사회적으로 쟁점화되기도 하였다. 노조와 비정규직 단체는 비정규직의 정규직화 등을 요구하며 단식, 점거농성 등 극한 투쟁을 하여 사회적 갈등이 격화되었다. 특히 비정규직 관련 노사갈등은 당시 법 제도로 해결이 어려웠던 반면, 고공 점거농성, 목숨을 건 단식투쟁 등 극단적인 투쟁이 빈발하였다.

2000년부터 경기는 회복기에 접어들었으나 2003년 정(正)의 성장률에도 불구하고 취업자 수는 오히려 감소(‘고용 없는 성장’)하는 일이 일어났다. 실업률이 사회적 쟁점으로 부상하고 고용증가율 둔화로 취업 기회가 감소하기 시작하였다. 기업들이 외환위기를 겪으면서 구조조정 부담을 최소화하는 방식으로 인력을 운용하면서 노동시간 유연성을 높이거나 생산성 향상으로 수요변화에 대응한 것도 고용사정 변화의 한 배경이었다. ‘고용 없는 성장’ 경험으로 인하여 노사관계에서 고용 문제가 더 중요한 쟁점으로 부상하고 노사관계의 핵심 의제가 고용으로 전이되었다.

2001년 비정규근로자대책특위를 노사정위원회 내에 설치하고 논란 끝

에 2006년 11월에 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」안, 12월에 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 개정안이 국회를 통과하였다. 기간제 근로 사용은 2년으로 제한하고 그 기간을 초과하면 무기계약으로 간주하기로 한 내용을 담았다. 파견기간도 2년을 초과하거나 불법파견인 경우 고용의무가 발생하는 것으로 바뀌었다(종전에는 고용간주).

기간제·단시간·파견근로자에 대한 차별금지 원칙을 각 법률에서 명문화하고 노동위원회에 차별시정위원회를 설치하기로 하였다. 비정규직의 상대임금은 2008년 이후 2018년 77.2%까지 개선되었다.

비정규직 문제 해법과 관련해 노조와 비정규직 노동단체들은 간접고용까지 포함하여 비정규직 사용 사유를 제한할 것과 2년 이상 근무 시 정규직 고용으로 의제할 것을 요구하였다. 2007년 이후 법원은 비정규직 중사내하청 등과 같이 사실상 원청업체의 지휘 감독하에 있는 경우 원청업체의 사용자 책임을 인정하는 경향을 보였다. 노동계는 이러한 판결이 나올 때마다 비정규직 정규직화 요구 투쟁을 이어갔다. 2010년 대법원에서 현대차 사내하청을 불법파견으로 판결하자 현대차 사내하청 노조는 정규직화를 요구하면서 공장점거, 농성투쟁을 벌였다. 사용자 측은 법률적 소송에 의존하면서 기존의 비정규직 고용관행을 유지하려는 태도를 보여 참여한 갈등이 지속되었다.

5. 사회적 대화 과정

노사정위원회를 중심으로 노사정 사회적 대화 모델이 본격적으로 시작됐지만 1998년 노사정 대타협 이후에는 합의 내용이 추상적 수준에 머물고 합의에 대해 노사가 크게 책무성도 갖지 않는 상황이 지속되었다. 노사정 사회적 대화는 1996년 김영삼 정부의 ‘노사관계개혁위원회’ 구성에서 처음으로 시도되었다. 외환위기 이후 위기 극복을 위해 노사정위원회를 제도적으로 설치하고 1998년 2월 정리해고제 도입, 교원과 공무원 단결권 인정 등 노사관계 현안에 대해 대타협을 이루면서 사회적 대화의 가능성을 보였다.

1998년 이후 민노총은 노사정위원회에 참여하지 않았다. 하지만, 노사

정위원회는 노사관계 법제도 선진화 방안, 일자리 창출을 위한 노사정의 역할, 복수노조 및 전임자 임금 문제, 비정규직 관련 정책 등 사회적 현안 문제들을 꾸준히 의제로 다루었다. 노사는 원론적 입장 차이를 노정하며 합의는 원론적 추상적 합의에 그치는 경우가 많았다. 노사 간 신뢰구축에도 그만큼 한계를 노정하였다.

노사정위원회의 사회적 대화 기능이 약화된 데에는 민주노총의 불참, 경영계와 국회의 소극적 태도, 노동계의 정치화 등의 요인으로 작용했다고 볼 수 있다. 그와 함께 이해당사자들이 요구와 주장만 하고 사회적 책무성에는 관심을 두지 않은 데에도 원인이 있다. 초기에 ‘합의’ 방식으로 논의할 것이나 ‘협의’ 방식으로 논의할 것이냐를 놓고 기본 운영원칙을 정하는 데 상당한 혼선을 겪으면서 노사정 모두 책임을 최소화하려는 태도를 견지하였다. 민주노총은 노무현 정부하에서 노사정위 참여를 모색했지만 지도부의 리더십 한계로 노사정대표자회의와 같은 간접적인 참여에 그쳤다. 경영계와 정부 일각에서도 책임 있는 참여보다는 자신들에게 부담이 되는 결정을 견제하는 데에 더 주력했다. 국회 환노위는 정치적으로 부담스러운 의제는 노사가 합의를 하면 검토하겠다는 태도로 일관하였다. 현재로서는 노사정위를 중심으로 한 사회적 대화를 통해 주요 노사관계 현안에 대한 노사정 간의 대화와 협의 기능이 가동되었다는 사실 정도가 노사정 사회적 대화의 가능성을 보여 주는 측면이라고 평가할 수밖에 없는 상황이다.

제2절 노사관계의 특징

1. 구조화된 기업별 노사관계

유럽의 직종별 노조체제와 달리 한국의 기업별 노조와 기업단위 교섭 구조는 한국 노사관계의 중요한 특징이다. 이러한 기업별 교섭-기업별 근로조건 결정 시스템으로 인해 한국 노동시장은 임금 및 근로조건, 노동

시장 구조가 기업단위로 분절되는 특성이 강하다. 1950년대 초반 이후 형성된 한국의 노동조합 운동은 기업별 노조의 성격을 강하게 띠고 출발하였다. 1981년 이후에는 5공화국 노동조합 관련법에 근거해서 기업별 노조와 기업별 교섭체제를 사실상 강제함으로써 기업별 교섭체제가 강화되었다. 1987년 민주화와 함께 노조 설립이 폭발적으로 증가할 때에도 기업별 노조가 대거 설립되어 기업별 노조의 조직 특성이 강하게 자리 잡았다.²²³⁾

한국 노사관계의 기업별 노조-기업별 교섭구조는 임금 및 근로조건이 외부 노동시장에 의해서 결정되기보다 기업 내부 노동시장 구조에 의해 결정되는 특성을 더욱 고착시켰다. 근로자들은 외부 노동시장의 직종별-숙련도별 임금결정 구조보다 기업별 지불능력, 기업 내 평가와 승진제도에 의한 내부 노동시장 평판을 더 중요하게 여긴다. 근로자들이 기업 내부 노동시장의 임금 및 근로조건에 더 많은 관심을 가지게 따라 대외적으로는 사회적 가치를 불고하고 노사가 공통이해를 갖고 암묵적으로 담합하는 경향도 보인다.

임금 및 근로조건이 모두 기업단위에서 결정되므로 고용, 임금, 직업훈련과 관련한 의사결정에서 기업 내부 노동시장의 역할과 비중이 크다. 유럽처럼 임금 근로조건이 업종-산업별로 결정되며 노동시장의 업종별 표준임금이 형성되기보다 기업의 경영성과, 조직규모 등 기업별 특성에 의해서 차이가 발생한다. 외부 노동시장의 노동숙련 인증 시스템이 작동하기 어렵고, 대신 내부 노동시장의 평가·승진 시스템이 중요한 역할을 한다. 임금 및 근로조건이 직종-직무 수준보다 기업 내부 노동시장에 의해 규정됨으로써 직종별-직무별-숙련도별 표준임금의 개념이 정착되기 어려운 경향이 있다.

이처럼 구조화된 기업별 노사관계 특성으로 말미암아 고용-복지-직업능력개발 시스템이 기업 내부화(대기업 중심)되어 있고 기업 외부 차원의

223) 우리나라에는 유럽의 길드와 같은 직종별 조직이 자생하지 않아 직종별 노조 기반이 없었다. 1945년 조선노동조합전국평의회(전평)가 산업별·지역별 조직으로 활동한 적이 있으나 한국전쟁을 전후해 조직이 해체됨에 따라 이러한 활동 경험은 계승되지 못했다.

시스템은 취약하다. 우리나라의 압축 성장 과정에서 기업복지 이외의 사회보장이 취약했고 직업능력개발에서도 기업의 역할이 컸다. 고성장과 일자리 창출로 노동시장은 완전고용에 가까울 정도로 실업률이 낮아, 기업 단위로 가동되는 고용-복지-직업능력개발 시스템에 괄목할 만한 문제도 제기되지 않았다. 노사관계에서 노사자치의 경험이 일천한 데다가 직업훈련분담금제도 아래서 대기업이 세운 훈련시설에서 중소기업근로자가 훈련을 받던 유제도 1995년 고용보험제도 도입과 함께 사라졌다. 대립적 노사관계와 정부가 주도적 역할 선호로 인하여 직업능력개발 과정과 적절한 숙련공급 차원에서도 노동계와 사용자단체 간 협업 내지 자치 방식이 발달하지 못하였다.

복수노조 제도 도입은 기업별 노조체제의 구조화 현상을 더욱 강화할 가능성도 있다. 복수노조 제도 시행으로 교섭단위가 '사업 또는 사업장 단위'로 명문화돼 사실상 기업별 교섭을 원칙으로 하고 있다. 기업별 교섭단위 원칙으로 인해 기존의 산별 교섭을 하던 업종 이외의 업종에서 산별 교섭 추진이 더 어려워지고, 결과적으로 기업별 교섭이 더욱 구조화될 가능성이 커 보인다.

2. 전국단위 노사단체 리더십 및 조정기능 취약

기업별 노사관계체제하에서 전국단위 노사단체의 리더십 구축이 어렵고, 또한 노조의 전국단위 교섭력 집중이 어렵다. 기업단위 노사관계 분절화로 인하여 전국단위 노조의 리더십이 없다. 그로 인해 전국단위 노조 교섭력도 없다. 기업별 교섭구조하에서 중소 영세기업 근로자, 비정규직 근로자의 조직률이 낮고 협약 적용률도 낮아 노조의 교섭력과 영향력이 미약하다.

기업별 노조체제와 기업별 교섭구조가 전국단위 노사관계 협의구조에 힘을 실어주지 않아 전국단위 노사단체 리더십에 한계가 있다. 이로 인해 노조운동의 전국단위 지도력이 약해 전체 노조운동 내부 이견을 조정하고 조직적인 결론을 도출하며 책임 있는 실천을 하는 집행능력이 부족하고 노동정책, 전국적인 노사관계 현안에 대한 협의·조정기능도 취약하다.

전국단위 노사관계에서 노총·민노총의 상대역인 경총도 기업단위를 넘어선 교섭이나 사회적 대화보다는 주로 정부와 국회와의 협의를 선택해 왔다. 경총은 1970년 전경련이 노사분규 대응조직으로 별도로 출범시킨 조직(일본의 게이단련이 1948년 미군정체제 아래의 압도적 노조우위 상태에서 노동문제를 전담할 기구로 니케이렌을 만든 것과 유사)이다. 여론의 지지를 얻어 노조를 설득하기보다는 사업장 내 사용자 주도 노사관계를 손상시키는 제안에 노조와 대립각을 세우며 대정부 내지 대국회 활동에 주력해 왔다.²²⁴⁾

3. 노조 상층부 중심의 노동정치

노조운동의 정치활동은 상층 지도부에서 정치권 진출, 이념적인 정치활동의 양극단 현상을 보인 반면, 조합원 대중의 정치활동 참여는 미미해 노동정치의 사회적 기반은 취약하다. 2004년 총선에서 민주노총 위원장 출신이 국회 진출에 성공하면서 노동계 출신 정치진출은 일부 확대되었다. 하지만 전반적으로 ‘상층부 중심의 노동정치’ 한계를 벗어나지 못하였다. 권위주의 정부에서는 노동계 이해를 상징적으로 대변하는 한국노총 지도부 출신자의 정치권 진출이 간헐적으로 있었다. 1990년대 이후 민주노총 등 노동운동 출신이 민중당, 민주노동당 등 진보정당 후보로서 정치진출 시도가 있었지만, 이념을 앞세운 활동으로 조합원의 대중적인 참여는 미미하였다.

노동정치의 사회적 기반이 취약한 상황에서 노조운동의 정치활동은 노동계의 정책 차원의 요구를 정치권에 요구하거나 정책연합을 하는 방식의 ‘어젠다 정치’ 형태로 나타나는 경향이 있다. 노조운동의 정치실천은 주로 선거 국면에서 노동계의 정책적인 요구를 정치권에 전달하는 ‘의제 정치’ 또는 ‘상징연합’의 수준이다. 그동안 비정규직 보호입법, 복지관련

224) 이는 전후 니케이렌이 노동조합에 비해 비대칭적으로 영향력이 낮은 상황에서도 스스로 꾸준히 여론의 지지를 얻어가며 노조를 설득하면서 원칙을 통용시키고 실현한 것과 대조적이다. 니케이렌은 1970년대에 생산성 임금 원칙을, 1980년대에는 일본형 노사협력시스템을 정착시키고 1990년대에는 노동관련 전담기구가 더 이상 필요하지 않다는 공감대 속에서 2002년 게이단련과 통합하였다.

정책 및 제도 등의 노동-복지 정치 어젠다에 대해 노조운동은 집회와 시위 등으로 반대의견 표명을 위주로 하였고 현실을 감안한 점진적 제도개선에는 그다지 노력을 기울이지 않았다. 이러한 상층 중심 노동정치, 어젠다 노동정치의 특성으로 인해 고용정책, 복지제도 확충 등에서 노조운동의 역할도 제한적이었다. 이런 현실 속에서 민노총은 조직률 증가를 위해 노동조합 활동의 자유를 증진시키기 위한 의제에 과도할 정도로 매진하곤 하였다.²²⁵⁾

4. 정부 주도적 노사관계

노사관계 법제도의 집행과 제도개선 과정에서 정부의 역할이 큰 것도 우리나라 노사관계의 주요한 특징이다. 명시적으로든 암묵적으로든 정부는 ‘조정중재자’ 역할보다는 ‘질서 설정자’ 역할을 표방하고 있다. 이는 권위주의 정부에 정착된 과거 유산이기도 하며, 사전적으로 무엇도 확실한 것이 없고 사법부 판단을 받아보아야 한다는 말할 만큼 법의 투명성이 낮기 때문이기도 하다. 한국의 사법체계는 노사의 자율적 협상 결과에 대해서도 법 규정에 의해 다른 결론을 내는 일이 잦다. 이러한 환경에서 경영계는 노사의 자율적 협상보다는 대정부 대국회 로비에 더 치중해 온 측면이 있다.

대기업 파업이나, 장기 파업 사업장에 대해 정부가 직간접적으로 개입하여 분쟁해결사 역할을 담당한다. 과거 권위주의 정부에서는 정부가 소위 민주노조운동 통제 등 노사관계에 직간접적으로 개입하는 경우가 많았다. 정부의 노사관계 개입은 노사 간 조정중재자 역할보다는 법률 집행 기관으로서의 질서유지 기능을 수행한다. 정부의 노사관계 개입 정도는 권위주의 정부에서 가장 강했고, 점차 비중이 줄어드는 추세이긴 하지만 박근혜 정부까지는 강한 편이었다.

225) 이는 2021. 4. 9. 노동법·노사관계·노동경제 3대 학회의 문재인 정부의 노동정책 평가 토론회에서 민노총이 표출한 다음과 같은 견해에서도 여전히 확인된다: “한국사회가 정의롭고 평등한 사회로 나아가기 위해서는 평등을 지향하는 사회 세력의 힘이 강해져야 하며 진보정당이 취약한 한국의 정치적 조건에서 노동조합활동의 자유를 보장해야 한다.”

정부의 노사관계 개입 과정에서 노사갈등이 노동계와 정부 간의 갈등으로 비화되거나, 경영계와 정부 간의 갈등으로 비화되는 경우가 잦았다. 정권의 노사관계 정책 기조의 변화에 따라 노-정 갈등이 부각되기도 하고, 사-정 갈등이 부각되기도 하였다. 정부의 노사관계 개입 관행으로 말미암아 정부 노동정책의 ‘공정성’에 대한 신뢰도가 노사관계에 미치는 영향이 크다.

1996년 노사관계개혁위원회, 1998년 노사정위원회 등 노사관계 개혁 추진과정에서도 정부의 역할이 컸다. 정부가 노사관계 법제도 개선에 주도적으로 참여하고, 공공부문부터 노사관계 개혁을 선도하는 등 노사관계 개혁에 주도적인 역할을 하였다. 반면에 정부가 노사관계 개혁에 소극적이면 노사관계에서 별다른 변화가 보이지 않는 경향이 있다.

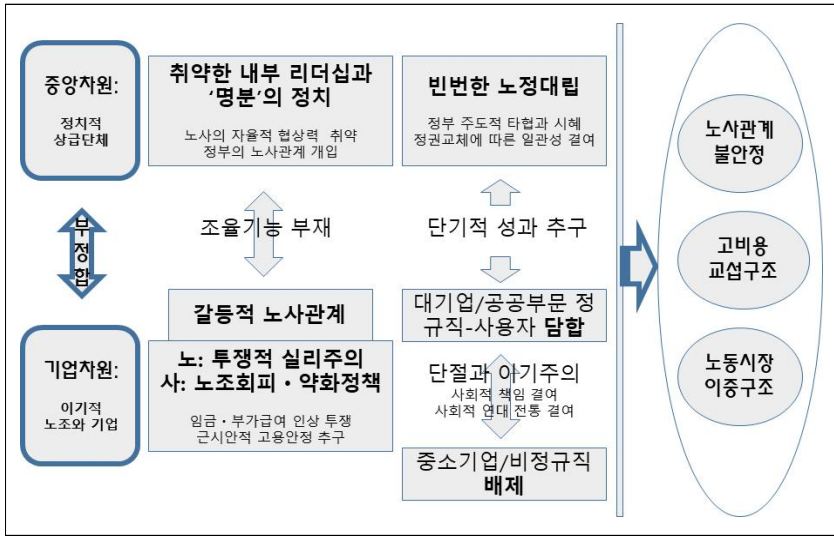
제3절 문제점

1. ‘1987년 체제’의 대립적 노사관계 관행 답습

노조 측의 투쟁적 조합주의 관행과 사용자 측의 노조 기피적 관행 기조에 변화가 없어 갈등 발생 시 실력행사 위주의 해결 방법에 호소하는 경향이 이어지고 있다. 노사갈등 발생 시 대화와 협상보다는 실력행사 위주의 교섭, 파업과 점거농성, 직장폐쇄 등 벼랑끝 대치를 하는 경향이 지속된다. 비정규직, 사내하청 관련 노사갈등의 경우 사용자 측은 교섭대상 당사자를 인정하지 않고 교섭을 거부한다. 여기에는 직접고용의 빌미를 주지 않으려는 동기도 작용하고 있다. 이에 맞서 노조 측에서는 공장점거, 고공농성 등과 같은 극단적인 투쟁을 하는 경향이 있다.

2000년대 중반 이후 파업발생건수, 파업으로 인한 노동손실일수는 줄어들었지만 노사갈등 양태와 대립관계에 괄목할 만한 변화가 없다. 노조의 교섭력이 약화되는 상황에서도 사용자는 포용전략보다는 무력화 전략을 더 선호한다. 대기업노조 등 조직력을 갖추고 있는 경우 투쟁적 조합

(그림 14-1) 한국의 노사관계 특성



자료: 저자 작성.

주의가 온존하며 단체교섭에서 실행행사를 도구로 삼아 요구를 관철한다. 중소기업노조와 같이 노조의 교섭력이 취약한 사업장에서는 사용자의 노조 기피 성향이 크다. 미래차 생산체계로의 전환 우려로 현대차 노조는 2019년 노사특별고용안정위원회를 발족하고 파업 없이 임단협 합의(2011~18년까지는 매년 파업)를 하였는데 이는 매우 이례적인 경우에 속한다.

2. 고비용 교섭 구조

갈등적 노사관계, 낮은 노사 신뢰도, 취약한 교섭당사자 전문성으로 인해 교섭비용이 크다. 노조와 사용자 사이의 신뢰수준이 낮다 보니 사소한 이유로도 대립하고 갈등 발생 시 대화를 통한 타협보다는 법률적 판단이나 실행행사를 통한 해결을 추구한다. 2010년 근로시간면제제도 도입 과정에서 노조에 대한 편의 제공 축소, 복수노조 설립 이후 교섭창구 단일화 문제 등을 둘러싸고 기업 내부 노사갈등도 빈발한 바 있었다. 노조법상 부당노동행위, 단체협약 위반, 파업 시 대체근로 금지, 중대 재해 발생 등에 강한 사용자 형사처벌 규정을 두는 등 노사자치보다는 형법이 개입

하는 기형적 상황이 지속되고 있다.

기업별 교섭 체제의 성격상 교섭단위가 기업 수만큼 많아 유럽식 산별 교섭제도보다 교섭비용이 높고 단체교섭 당사자들의 전문성은 취약하다. 임금 근로조건이 기업별로 결정되기 때문에 외부 노동시장의 직종-숙련 수준별 임금 등이 표준으로 기능하기 힘들고, 기업별 단체교섭 과정에서 조정이 어렵다. 일본의 경우 산업간담회 등을 통한 임금교섭 조정장치가 작동되어 온 반면 갈등적 관계로 일관한 한국 노사관계에는 이러한 조정 장치도 존재하지 않는다.

3. 주장만 있고 책무성은 없는 사회적 대화

노사정 사회적 대화 과정에서 노동계와 경영계는 책임 있는 참여를 하기보다 주장은 많고 책임은 회피해도 되는 유산 아래 있어서 사회적 대화의 실효성이 낮다. 노사정위원회는 위기대응과 의제발굴을 통한 대화의 장 마련에는 일정한 기여를 하였으나 사회적 대화 후 실질적 발전방안 마련에는 기여한 바가 많지 않다.

노사정 협의에서 사용자단체는 경영계 전체에 대한 리더십을 발휘하기 어려워 책임 있는 사회적 대화 주체 역할을 하는 데에는 한계가 있다. 노조도 노사정 사회적 대화에 대해 아예 논의 자체를 거부하거나(민노총), 개별 사업장 현안 해결 등과 같은 단기적 성과주의에 집착하는 경향이 있다(한국노총).

노사관계 주요 현안인 일자리 창출, 비정규직 문제, 복수노조 등 다양한 쟁점에 대해 전국 단위 노사정 협의가 이루어졌다. 하지만 노사단체의 노사관계 발전전략에 대한 공감대 형성 부족과 이해 조정 능력 부족으로 현장 이행은 난관에 봉착하기 일쑤다.

4. 전문가 집단의 권위 취약

노측 입장 대변과 사측 입장 대변 전문가로 나뉘고, 권위 있는 중재자로서 공익위원의 설 자리는 좁아지고 그런 자질을 가진 전문가를 보는 것

도 점점 어려워져 있다. 노사관계에 관한 중요한 자산이 훼손되고 있는 한 측면이다.

노동법을 기업 경쟁력에 걸림돌로 보는 경향이 경제계와 경제정책부처에서 지속되고 있다. 노동3권이 헌법적 권리로 정의되어 있음에도 불구하고 지금까지 노동권이 존중받지 못했다는 견해가 노동계에 광범위하게 존재한다. 현재의 노동법학계에는 고용계약에서 노사자치의 중요성을 강조하는 노동계약법을 언급하면 노동법의 존재를 부정한다고 보는 견해가 폭넓게 존재한다.

공장제 산업구조에 기반하여 형성된 표준고용관계를 상정한 기존 노동법의 개혁 필요성은 모두가 인정한다. 지구적 차원에서 생산기지가 옮겨다니는 상황과 디지털 전환의 와중에서 노동보호의 역할을 어떻게 새롭게 할 것인가에 대해 답해야 한다는 사실도 모두가 수긍한다. 하지만 이에 대응해서 노사자치의 영역을 확대하는 것을 두고 노동보호를 약화시킨다고 보는 논자와 노사자치를 통한 유연성 증진을 주장하는 논자로 전문가들이 나뉘고 양자 사이에 장벽이 존재한다.

노사의 이해를 반영하여 구성되는 위원회 등에 참여하는 전문가 사이에서조차 입장과 견해 차이만 존재하고 합리적 논쟁과 절충은 진행되지 않는 상황이 지속되고 있다. 노사가 동등한 참여권을 갖는 위원회 구성에서 노사는 전문가를 이해관계자 입장 대변에 따라 추천하고 제척한다. 공익위원 또한 정부의 정책기조에 부합하는 전문가에게 참여기회가 주어지고 다른 견해를 가진 사람은 참여기회가 주어지지 않거나 참여에 소극적이다.

제4절 현황 평가

1987년 이후 20여 년간 노동계는 유럽형 노사관계²²⁶⁾ 패러다임을, 경

226) 산별 교섭체제, 노조의 경영 및 정책 참여, 유연안전형 고용복지체제를 특징으로 한다.

영계는 미국식 노사관계²²⁷⁾ 패러다임을 우리나라에 접목하기 위해 노력했다고 볼 수 있다. 노동계의 '산별 교섭체제' 전환 전략은 노조 내부에서조차 초기업단위의 임금협상을 수용하려는 준비가 되어 있지 않다는 사실과 사용자 측의 교섭비용 증가 우려를 불식하려는 노력 없이 진행되었다. 사용자 측은 자신들의 무노조주의나 노조기피 기조가 상대를 대화상대로 인정하지 않고 있다는 점을 간과한 채 일방적으로 선진국 노사관계의 외피만을 들여오려 하였다. 즉 노사 모두 시대변화에도 불구하고 여전히 과거형 산업 평화에 대한 향수 아래 선진 노사관계 패러다임의 외피만을 벤치마킹하려고 한 것이다.

노사 각각 이해관찰에만 집착하고 공감대 구축은 적어 소기의 목적을 달성하지 못하고 노사 간 신뢰 축적으로 이어지지도 못하였다. 노동계는 실현 가능성과 국민공감대를 고려한 합리성 확보, 전문성 축적, 신뢰 획득보다는 노조 내부의 목소리나 정치에 압도된 주장을 제기하였다. 사용자는 산업평화에 도달하기 위해서는 비전을 공유하고 설득력도 갖춰야 하는 시대가 되었다는 현실은 간과한 채 권위주의 시대의 사용자 주도 사업장 내 질서를 산업평화의 모델로 삼아 회구했다.

고생산성 실현, 합리적이고 공정한 분배, 경영권과 노동권 존중을 위해서 노사가 머리를 맞대야 한다는 사실을 노사가 명분을 넘어 실질적으로 인정하는 데로 나아가지 못했다. 1987년 이후 우리나라의 노사관계 전개 과정에서 사용자 측은 노조 인정에 인색하였고 노조는 인정받기 위한 합리성 구축에 실패하였다. 합리성에 기반한 양보는 결국 손해로 귀착되었다는 경험도 이러한 현황을 초래하는 데 일조하였다. 노사 모두 상대방에 대한 신뢰가 없고 입장의 평행선을 그리는 것을 선호하는 상태가 일반적이고 정부의 제도개선 이니셔티브에 미온적 반대나 적극적 반대로 의사표명을 하는 경향이 있다. 외환위기 이후 일련의 개혁과 문재인 정부의 ILO 협약비준을 위한 노동권 강화 등으로 국제노동기준에 맞는 노사관계 법제도 개혁은 어느 정도 이루어졌지만 노동계는 그 속도와 내실에 대해 여전히 불만이고 사용자는 이러한 진행 자체에 대해 불만을 표시하고 있다.

1차 노동시장(대기업, 공공부문)에 집중되어 있는 노동조합 조직은 노

227) 자유주의 시장경쟁, 노동시장 유연화, 계약법적 노동법을 특징으로 한다.

동시장 양극화에 대해 사회적 책무성을 발휘하는 전향적 조치를 취하지는 않은 채 근로조건 향상을 도모하거나 정치적 투쟁을 지향한다. 기업 대내적으로는 법으로 상대방을 공격하면서도 대외적으로는 담합적 특성을 보여 격차확대의 한 요인으로도 작용하고 있는 역설적 상황이 현실이다. 민주노총은 시스템 전환 위에서도 가능한 코포라티즘 체계를 주장하는 경향이 있고, 노사정 대화보다는 노정 간 직접대화를 추구하는 경향이 있다.

정부의 노사관계 정책은 정권이 바뀔 때마다 다소간의 기조변화가 있기는 했지만 개발연대의 전통 속에서 정부가 노사관계를 모니터링과 규율 대상으로 삼아 왔다. 가시적인 단기적 목표를 위해 모든 부담을 정부가 지는 형태를 띠어 노사 자치를 증진하는 데에는 장애요인으로 작용하였다. 경제부처와 경영계는 파업 시 대체근로 허용, 직장 폐쇄조건 완화 등 파업의 위력을 약화시키는 조항 도입과 해고의 자유 증진을 노동정책의 근간으로 거론하는 수준을 넘어선 대안적 모색이 없다.

정부 교체에 따라 노동정책이 변화를 거듭해 왔지만,²²⁸⁾ 그때마다 정부와 노동계 사이에 새로운 명분의 긴장관계를 형성하였다. 노동계가 정부정책에 대해 인색한 평가를 하는 경향이 있지만 사용자 측도 만족스러워한 경우가 거의 없다. 보수 정부 아래에서 사용자 측이 일시적으로 목적을 이룬 듯한 순간도 있지만 지난 20년간의 장기적 변화는 사용자 측의 고전적 산업평화 희구와는 달리 글로벌 표준 쪽으로 변화하였다.

정부 노동정책 수립과 집행 과정에서 노동계와 경영계의 의견 수렴절차가 형식적인 경우가 많아 노동정책의 수용성과 정책 실효성이 낮다. 정부-노동계, 정부-경영계 관계는 정부가 바뀔 때마다 변화하였고 이러한 불안정성 때문에 노동정책 협의 과정도 형식적인 경우가 많아 정책추진과 제도개선 과정에서 노-정, 사-정 갈등이 빈발한다. 노사관계 법제도 개선의 경우 노사정 간 사회적 대화 과정이 형식에 그치다 보니 입법과정

228) 권위주의 정부 아래서는 협력적 노조운동의 육성정책(투쟁적 노조운동 억제)을 추구; 김영삼 정부는 '참여 협력적인 노사관계', 김대중 정부는 '참여와 통합적 노사관계', 노무현 정부는 '법과 원칙의 토대 위에 대화와 타협'; 이명박·박근혜 정부는 '법과 원칙의 노사관계', 문재인 정부는 '노동존중사회 실현'이 그 모토였다.

에 들어가면 국회에서 또다시 논의를 하는 등의 혼선을 빚는 등 사회적 비용이 크다.

제5절 노사관계 전환을 위한 정부 역할 변화 방향

1. 노사 자치 증진

노사관계에 대한 정부의 개입은 합리성과 생산현장의 수용성에 주목하고 노동규범 합리화라는 목표를 추구하면서도 노사자치를 증진한다는 비전 아래서 추구되어야 한다. 모든 것을 노사에 맡기고 불개입주의로 일관해서도 안 되지만 노사가 사회적 책무성에 입각한 명분에 입각해 협상하고, 법과 원칙을 지키며 협상하는 데 감시자와 중재자적 역할은 해야 한다.

노사의 전국단위 조직체의 체질 변화도 필요하다. 사용자단체의 행동과 협상방식에서 대안적 모색이 필요하며 협상파트너로서의 경영계 구성 변화(사용자 조직 자체의 대안 포함)도 모색할 필요가 있다. 노조의 정치적 요구에 대해서는 정부정책에 대한 비판세력으로서 의견 경청을 하고 사안에 따라 수용도 하되 노사관계에 정치적 사안을 끌어들이는 것은 허용하지 않아야 한다. 그것은 정당활동을 통해 추구할 사안이다.

이명박·박근혜 정부는 권위주의 시대의 산업평화로 노사문제를 해결하는 것을 노동정책의 근간으로 삼았고 경영계는 그에 편승하고자 하였다. 그러다가 명분에서 압도하지 못하면서 민간인 사찰이나 노조 비리 캐기로 접근해서 낭패를 본 것이 이명박 정부의 노사관계정책이었다. 박근혜 정부의 노동정책은 정치와 경영이 노조에 책무성을 요구할 만한 상황이 아님에도 불구하고 노조의 변화를 요구하다가 실패한 사례이다.

사업주의 책임을 강화하기 위한 수단으로 노동법 위반 시 형법을 적용하고 형벌을 강화하는 접근을 하는 것도 지양해야 한다. 형벌보다 경제적 보·배상 책임을 강조하고 기업과 개인의 신용도 등 소프트 스킬에 의해

공정한 기업활동을 하도록 압박하는 것에 더 많은 고려를 해야 한다.

2. 노사의 책무성 증진

노사가 책무성 발휘를 통해 대국민 지지를 확보하고, 사회적 대화도 구성원의 지지에 기반한 노사자치 아래 진행할 수 있어야 한다. 노사관계에서 민주화 시대의 의미는 과거 권위주의 정부에서처럼 합리성에 대한 질문 없이 사업장 내 질서를 사업주 주도적으로 만들 수 없는 시대라는 의미이기도 하다. 사업장이 대표의 것이라는 생각을 지속하는 한 노사관계의 발전도 성취도 힘들다.

경영계는 권위주의 시대의 방법론을 통해야만 산업평화를 회복할 수 있고 기업경쟁력을 보장할 수 있다는 접근에서 벗어나 ESG를 실천하며 국민 공감대 속에서 노조에 책무성을 요구해야 한다. 시대적 조류가 ESG를 강조하고 있는 만큼 정부는 사용자 측에게 과거와 다른 접근을 요구하고 그에 걸맞는 대응을 노조에게도 요구해야 한다.

정치인과 정부의 고위이사결정자 그룹이 ‘내로남불’이라는 평가를 받으면서도 상식에 부합하지 않는 대안논리로 상황을 수습하면서 노조에 국민경제에 대한 책무성을 요구해서는 무게가 실리기 어렵다. 경영계의 ESG만큼이나 노블레스 오블리주를 실천하려는 노력과 함께 노사에 책무성을 요구하고 중재자로서 힘을 발휘해야 할 것이다.

공정에 민감한 MZ세대의 특성에 어울리는 노조 활동 확산과 함께 제도개선 의견을 수렴하고 다양한 노동시장 참여자의 목소리가 나올 수 있도록 단결권 보장 영역을 확보할 필요가 있다. 스타트업 문화가 낳고 있는 인사관리, 보상체계 혁신 요구를 적극적으로 수렴하고 판교의 IT서비스업에서 조직된 노조들의 활동 상황을 사회적 대화에 적극 반영하는 것은 물론 비정규직과 종속적 자영업자들의 의견 수렴 통로가 확대될 필요가 있다.

노동시장 내 비정규직, 여성, 청년층 공정처우 내지 격차 시정을 위해서 정부는 업종/직종별 임금고시와 같은 인프라와 함께 균등하지 않은 처우에 관한 공통기준 마련과 같은 노력을 기울이면서 노사에게 책무성을

요구해야 한다. 개별 기업이나 노사의 자율에 의해서만 해결되기 어려운 영역에 관해서는 정부가 장기적 비전 제시자로서 역할을 자처하며 기능할 수 있을 것이다.

3. 전문가와 국회 역할 증대

전문가 집단의 권위를 회복하여 노사 자치를 증진하고 노사에게 사회적 책무성을 요구하는 데 국회 환노위의 결의형식으로 전문가 위원회에 권위를 부여할 필요가 있다. 노사관계 당사자가 노사자치보다 정부에 의존해 온 것은 정부가 산업정책의 차원에서 전면에 나서서 주도적 역할을 한 데에도 책임이 있다. 사용자단체가 국민지지를 얻기 위해 노력하기보다 정부와 국회에 의존하고, 노동계가 사용자단체보다 정부를 상대해 온 배경이다. 선진국 노조와 사용자단체들은 정부 개입을 최소화하며 노사 자치를 최고의 가치로 여긴다. 하지만 한국의 노사는 모두 정부 의존적이다. 정부가 노사관계의 기초체력을 약화시키면서 책임을 정부가 떠안는 결과를 낳은 기존 접근법을 수정해 나가야 한다.

노사가 자신들의 입장을 대변하는지에 따라 전문가를 추천하고 기피하는 논의구조를 혁파하고 권위 있는 중재자로서 공익위원의 위상을 확보해야 한다. 공신력 있는 전문가들이 노사관계 이해당사자들의 현안을 정리하고 초안을 만든 뒤 이를 노사관계 이해당사자가 협의한 후 대국민 공론화를 하는 역할을 할 수 있어야 한다.

국민적 공감대가 어느 정도 형성된 사안은 국회가 직접 청문절차를 진행하고 제도개선을 도모하는 역할을 해야 한다. 그 과정에서는 환노위를 중심으로 한 국회도 책무성을 발휘해야 할 것이다.

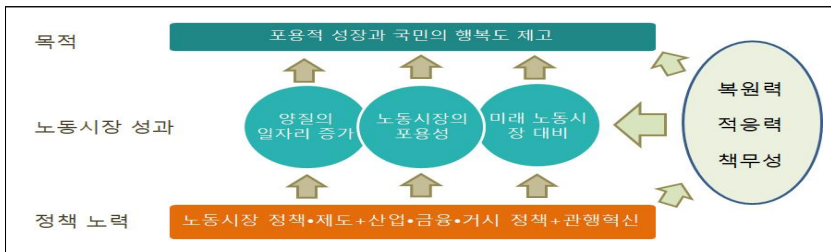
제15장 고용정책 혁신과 일자리 전략

제1절 일자리 전략의 구도

1. 세 가지 축과 세 가지 고려요소

[그림 15-1]에서 보듯이 양질의 일자리 창출 여건 마련, 노동시장 내

(그림 15-1) 일자리 전략의 구도



- 주: 1) 복원력(resilience): 외부충격으로 인해 사회·경제가 부정적 타격을 입고 상태가 악화된 경우 그로부터 회복하여 다시 건강성을 회복하는 능력
 2) 적응력(adaptability): 특정 경제나 경제주체가 외부의 충격에 직면하였을 때 그 기회를 활용하여 더 나은 성과를 낳는 기회로 삼거나 적어도 부정적 영향을 입지 않고 상황에 적응할 수 있는 능력
 3) 책무성(accountability): 개인·조직이 행하는 활동에 대하여 그 개인과 조직이 사회와 노동시장 내에서 지닌 지위에 합당하게 합리적·도덕적 행동을 보일 책임과 능력

자료: 저자 작성.

배제 예방, 미래 노동규범 준비를 일자리 전략의 전략적 축으로 설정하고 추진할 필요가 있다. 구체적 정책 항목들에서는 디지털 전환, 고령화, 세계경제 분업구조 변화 등의 환경변화에 유연하게 적응하고(적응력), 팬데믹 충격 등 위기로부터 높은 회복탄력성을 지니며(복원력), 구조변화의 필요성을 인식하고 이해당사자의 일원으로서 책임있게 행동하며(책무성) 과거 유산의 부정적 측면을 혁파할 수 있어야 한다. 이는 전통적으로 유연성-안전성의 조화는 물론 변화하는 일의 세계에 맞추어 성장-포용의 균형 혹은 포용적 성장을 추구하는 방편이기도 하다.

2. 양질의 일자리 창출

양질의 일자리를 촉진하기 위해서는 거시경제 안정성, 생산물시장 및 노동시장의 유연성을 확보해야 한다. 시장수요에 부합한 숙련도를 적시에 적절히 공급하여야 한다. 유연성을 증진하는 정책은 유연성과 안전성(예컨대 적절하고 예측가능한 고용보호, 실업보험 경험요율)의 균형을 도모하고, 특정 집단(예컨대 비정규직)에 유연성 부담을 모두 전가하지 않도록 해야 한다. 그 과정에서는 대기업 근로자, 정규직과 같은, 노동시장 내 상대적 강자들이 책무성을 발휘해야 한다. 생산성 이득을 취약계층과 나누기 위해 적절한 임금정책(적절한 수준의 최저임금 인상), 근로장려세제, 실업급여-국민취업지원제도 등과의 최적조합도 모색하고 원하청 간 상생협력위원회 가동에 대기업 노사가 자발적으로 나서야 한다(제4장).

3. 포용적 노동시장

배제를 예방하고 포용성을 증진하기 위해서는 교육, 조세, 지역정책에서 기회균등을 보장하고 평생학습, 산업안전보건, 일-가정 균형 혜택에서 생애주기 동안 불이익이 누적되지 않도록 해야 한다. 고용정책은 특정 일자리를 보호하기보다 정부와 근로자 간 상호의무의 틀 내에서 근로자를 보호하는 것을 목표로 삼아야 한다. 사후적 처방보다 사전적 예방을 강조함으로써 기회를 확충하고 재정효율성을 증진할 필요도 있다.

4. 미래 노동시장 대비

미래 위험과 기회에 대비하기 위해 노동시장 참여자가 일의 미래에 부합하게 적응력을 높일 수 있도록 노동시장 제도와 규범을 개선해야 한다. 평생학습체계 기초를 튼튼히 하고, 훈련과 특정 일자리가 아닌 훈련과 개인을 연결해야 한다. 임금근로자와 자영자 사이의 회색지대를 축소하며, 미래 고용노사관계에 부합한 법률적 틀을 마련해야 한다. 모든 노동시장 참여자에게 사회보장을 제공할 수 있도록 기존의 사회보장제도를 개선해야 한다(조건 없는 이전소득 프로그램 확충, 자영업자에 적합한 소득보장 제도 고안 등).

제2절 OECD 일자리 전략 2018과의 비교

OECD는 1994년, 2006년, 2018년에 걸쳐 일자리전략 보고서를 발간한 바 있다. 1994년에 발표된 일자리전략보고서는 지속되는 고실업 상황 타개를 위한 성장친화적 환경 조성 방안을 제시하고 있다(OECD, 1994). 2006년의 일자리전략보고서는 일자리의 양과 함께 다소간의 일자리 질에 대한 관심을 촉구하는 한편 국가별 목표 달성방법 다양성을 인정하였다(OECD, 2006).

20세기 초 대공황 이후 처음으로 세계적 차원에서 겪은 금융위기의 충격을 어느 정도 극복한 후 인공지능을 대표로 하는 4차 산업혁명 기술이 급속도로 확산되면서 노동시장 환경이 급변한 것을 배경으로 하고 있다. OECD 국가들이 2010년대 들어 고용증가율과 생산성 증가율이 더욱 둔화되었다. OECD 회원국과 개도국을 막론하고 세계 각지에서 소득불평등이 증가하였다.

작업 방식과 고용 관계가 다양해지고 전통적이지 않은 새로운 형태의 비정규직 일자리가 확산되었지만 새로운 도전을 효과적으로 관리할 만한 규범은 정착하지 못한 채 갈등이 지속되었다. 개도국과 선진국에서 공히

대중영합주의(populist) 정당의 영향력이 확산되었다.

이에 새로운 정책접근과 포괄적 접근이 필요하다고 보고 OECD는 다시 미래지향적 신일자리전략 보고서를 발표하였다(OECD, 2018). 2018년 일자리 전략 보고서는 ① 양질의 일자리를 촉진하는 환경을 조성하고, ② 노동시장 내 배제를 예방하고 위험으로부터 보호하며, ③ 다가오는 미래 위험과 기회에 대비할 것을 주문하였다.

위의 일자리 전략 구도 중 세 가지 축은 OECD(2018)의 전략적 구도와 일치한다. 그러나 정책적 노력에서 OECD의 일자리 전략이 노동시장 정책·제도와 산업·금융·거시정책과 같은 영역에 주목한 데에서 나아가 관행혁신을 주목하는 것이 중요하다고 판단하였다. 그 연장선상에서 복원력과 적응력을 증진하는 방식의 정책뿐만 아니라 이해당사자들의 책무성이 한국의 일자리 전략에서는 중요하다고 보았다. 이러한 요소는 고용정책혁신과 일자리 전략의 관계 속에서 한국적 현실을 파악하고 전략을 수립하는 데 중요한 요소라고 판단하였기 때문이다.

제3절 전략별 중점사항

1. 일자리 정책의 정의 문제

일자리 전략의 세 가지 축 중에서 양질의 일자리 창출에 대해서 논하기 전에 우리나라의 정책 추진과정에서 일자리 정책이라는 용어가 주는 혼돈스러움을 먼저 명확히 할 필요가 있다. 역대 정부의 정책추진 경험에 기초해서 일자리 사정을 개선하는 정책을 정의하기 위해서는 그것이 필수적으로 보인다. ‘일자리 정책=고용정책’으로 정의하는 것은 일반 상식에 비추어 일자리 사정을 개선한다고 할 때 의미 있게 다가갈 수 있는 항목을 설정하는 데 장애가 된다.

고용노동부 정책만으로 일자리 사정을 호전시키기는 어렵다. 일자리는 모든 정책과 경제활동의 결과지표 중 하나이다. 그러므로 일자리 사정을

체감도 있게 개선하는 일은 모든 정부정책과 관련되어 있다고 해도 과언이 아니다. 종합적 정책 패키지 속에서 현재의 일자리 사정을 제약하는 요소를 잘 식별해서 그것을 해소하는 방안을 만드는 것을 일자리 정책의 요체라고 볼 수 있다. 즉 고용노동부 소관 정책이 아닌 일자리 정책의 요체는 상황이 변화해도 여전히 중요한 부분을 다루는 정책과 지금 각별히 중요한 정책을 식별해서 효과적으로 조율하는 데 있다. OECD의 역대 일자리 전략 보고서가 단순히 고용노동정책 패키지만으로 구성되지 않은 이유도 여기에 있다.

현재 일자리 수석실이나 일자리 위원회가 하고 있는 일자리 정책 메뉴로 일자리 정책을 정의하는 것은 ‘일자리 정책=고용정책’의 연장선상에서 정의하는 것이다. 그러한 정책메뉴로는 일자리 사정을 개선하는 데 가시적 기여를 할 수 없다. 별도의 수석이나 위원회를 두는 의미가 없고, 고용노동부나 국무조정실이 주관이 되어 추진하면 된다. 그것은 일자리 정책이라고 부르기보다 노동개혁항목을 포함해 고용노동정책이라고 부르는 게 적절하다.

일자리 정책은 ‘기업활동을 원활하게 하는 것이 요체’라는 데 모두 동의한다. 하지만 정책 메뉴를 정의하는 단계에 들어가면 결국 고용정책을 메뉴로 삼는 것으로 귀결되어 왔다. 그래서 기업활동을 원활하게 해서 일자리 창출력이 높아지게 하는 일자리 정책으로서 한계가 있을 수밖에 없다. 그 연장선상에서 정해진 일자리 정책(=고용정책)은 그만큼 민간 일자리 창출 역량 극대화에도 크게 관계가 없다. 통상 고용정책은 노동수요보다는 노동공급을 다루는 정책이 많은데 일자리 정책은 노동수요를 진작하는 정책이 근간이 되어야 하기 때문이다. 이는 OECD의 일자리 전략 보고서의 극히 일부만이 고용정책 영역을 다루고 과학기술·혁신·산업·경쟁·거시·조세 정책을 비중 있게 다루는 데에서도 알 수 있다.

일자리 정책은 고용노동정책을 넘어서서 기업활동을 원활하게 하는 데 현 상황에서 가장 중요한 요체가 무엇인가에 답할 수 있는 정책항목을 중심에 두고 그와 일관성을 갖도록 고용노동정책을 배치해야 한다. 물론 노동정책에는 규범적 이유로 인하여 정의된 부분이 있으므로 단순히 경제정책으로만 일관해서는 안 되고 노동정책의 규범적 특성을 함께 고려해

야 함은 물론이다.

2. 양질의 일자리 창출

양질의 일자리 창출을 위해서는 노동시장제도개선, 경제구조개선, 거시경제정책의 통합 꾸러미화를 통한 정합성 있는 추진으로 성장과 포용을 동시에 도모해야 한다. 그간의 정책집행 경험에 의하면 부처가 대변하는 이해집단이 상이해서 정치적 합의 없이는 개별 부처의 협조가 잘 이루어지지 않는다. 전략과제를 추진하는 과정에서는 사안별로 부처를 아우르는 통합적 목표를 제시하여 분절적으로 일하는 구조를 극복해야 한다. 문제의식을 넘어 대안 실행의 전문성을 갖춘 인재로 정책추진 사령탑을 구성할 필요가 있다.

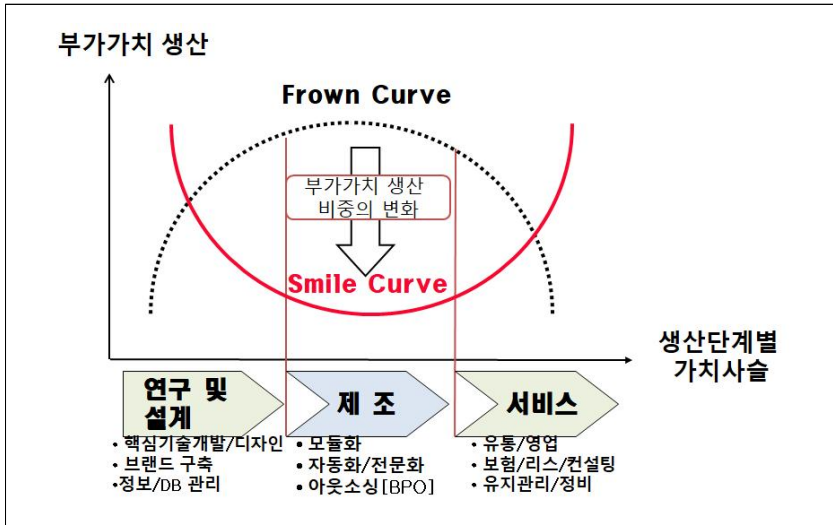
저성장과 디플레이션 우려를 불식하기 위해서든 감염병 대유행이 초래한 위기를 극복하기 위해서든 재정지출을 확대하는 경우는 단기적 수요진작을 넘어서서 노동시장제도개선, 경제구조개선과 한 묶음이 되어야 한다는 점을 염두에 두고 정책을 추진해야 한다. 구조개혁 의제가 단기적 정책과 상충되는 측면들이 존재해 부처 간, 유권자 집단 간 이해조정이 어려운 만큼 확대되는 재정 지출은 최대한 이해조정 수단으로 활용해야 한다는 관점에서 사용되어야 한다.

고용복지 이전지출 및 실업급여 기간 확대, 평생학습권 및 근로시간단축청구권 내실화 등과 꾸러미로 기본급조정과 함께 주휴무급화, 최저임금 통상임금 산입범위 일치, 취업규칙 불이익 변경 유연화와 근로자 대표제도 개선 등을 추진하고 과거 유제에 기반한 단협을 교정할 수도 있어야 한다.

원격진료, 새로운 형태의 모빌리티 서비스 등 데이터 활용 일자리 잠재력을 확충하는 사업들이 과거규제와 갈등하는 사안의 경우 미래규제 구축과 이해조정을 위해 정부가 부담해야 할 재정지출을 우선적으로 추진해야 한다.

일터혁신과 스마트공장화의 비전과 추진 프로그램을 정비하여 중소기업의 생산성 제고 전기를 마련해야 한다(제5장). 일터혁신 혹은 고성고작

(그림 15-2) 스마일 곡선



자료: 저자 작성.

업장 이니셔티브는 공정혁신뿐만 아니라 제품기획, 연구개발, 디자인, 브랜드 등 신제품개발, 기존 제품개선, 브랜드화, 유통, 마케팅, A/S, 인증 등 생산의 전후공정에서 부가가치 창출을 통한 생산성 향상을 도모하는 것이라면 무엇이든지 그 대상이 될 수 있어야 한다. 이를 통해 설비투자나 신기술의 도입에 의한 제조기술 혁신만이 아니라 일터혁신(각종 작은 개선, 숙련 암묵지의 형식지화, 공정합리화, 생산관리 합리화 등)을 포함한 일하는 방식 개선, 신제품개발과 기존 제품의 개선을 포함한 종합적 혁신을 도모할 수 있어야 한다. 그래야만 중소기업 현장의 제조능력뿐만 아니라 스마일커브의 양단에 위치한 연구개발·설계·마케팅·A/S·브랜드화 능력을 종합적으로 높임으로써 생산성 향상을 도모하고 대기업과의 생산성 격차를 축소할 수 있다(그림 15-2 참조).

3. 배제 및 격차확대 예방

선진국, 개도국을 막론하고 세계는 격차 확대가 갈등을 증폭시키는 상황에 처해 있다. 이는 성장 잠재력을 훼손하고 일자리 기회를 축소하는

요인이 된다. 배제를 최소화하고, 생애주기에 따른 숙련전환/향상 요구에 부응하며, 재직과정에서 끊임없이 자기개발을 할 수 있으려면 미래수요에 부응하는 평생학습조직 기반이 구축되어야 한다.

기성세대와 전통산업 종사자의 은퇴 후 생활을 위한 현 평생교육원 유형 외에 미래 노동시장의 현장 수요에 부응하는 교육콘텐츠를 공급할 수 있는 평생교육기관이 출현해야 한다. 현재의 평생교육기관의 대안적 모델을 확립하기 위해서는 스타트업 정신을 접목하여 대안적 체계를 확립할 수 있는 행위자에게 수범사례를 시도하게 할 필요가 있다. 4차 산업혁명에 관한 통찰력과 차별화된 비전을 갖춰야 훈련서비스도 미래 노동에 맞게 차별화할 수 있다. 이미 ‘미래교실네트워크’, ‘어썸스쿨’과 같이 새로운 비전을 갖추고 학습조직과 동기부여된 환경을 만들어 내는 행위자를 활용해서 대안적 학습조직이 활성화되는 환경도 마련할 필요가 있다. 이는 공정전환을 위해서도 중요한 요소이다(제11장, 제12장).

기업이 근로자를 시간제로 일하게 하는 경우 임금·경력·휴가 등에서도 시간비례 원칙을 적용하는 규범을 확립하여야 한다. 공공부문의 인력산정은 전일제 환산(FTE) 개념에 의거해야 한다. 주휴를 무급화하는 대신 기본급을 상응하게 인상하여 초단시간근로자를 구조적으로 차별하는 현행 규범을 시정하여야 한다. 여성, 고령자 고용 증가와 함께 시간제 근로자가 증가하고, 노동시장 내에 다양한 고용계약이 출현하는 것은 노동시장이 변화하고 있는 방향이다. 그러므로 시간제 근로자에 대한 처우(임금, 경력, 휴가 등)가 시간에 비례하도록 하는 일은 배제를 최소화하는 조치이자 미래 규범을 정비하는 일환이기도 하다.

한국의 격차문제는 대중소기업 간 격차뿐만 아니라 기회균등을 위해 노력할 여지가 많은 성평등, 정규직-비정규직 간 격차 등이 주요한 차원이다(제2장, 제3장), 이들 격차문제를 해소하기 위해서는 대기업 노사가 책무성을 발휘하는 것도 중요하다(제4장)

격차 확대를 예방하기 위해서는 그뿐만 아니라 공공부문 임금정보를 공개하고 나아가 민간부문까지 합하여 직무별 임금정보가 제공될 수 있어야 한다. 성, 직종, 직무, 근속에 따른 임금정보가 공시되는 인프라를 구축하여야 한다. 공공기관의 경우 임원들의 임금(연봉) 정보를 인사혁신처

인사통계, e나라지표 등에 공시하고 외국의 사례와 함께 소개할 필요가 있다.²²⁹⁾ 임금공개를 통해 드러난 문제에 입각하여 공공부문의 연공기울기를 개혁할 수 있어야 한다. 공공부문 노동시장 개혁은 노조의 강력한 저항으로 동력 확보가 쉽지 않아 정부가 의지를 가져도 추진하기 어렵고 추진하더라도 노정충돌만을 야기하고 성과가 없이 끝날 수 있다. 공공부문 임금과 관련된 세부적인 내용을 국민에게 알리고 이를 민간부문의 같은 직종, 직무와 비교할 수 있게 하여 국민들의 비판과 감시를 통해 균형을 도모하여 개혁의 기반환경을 마련해야 한다(제6장).

4. 미래 노동시장 대비

성장하는 기업, 4차 산업혁명 기술을 활용하여 생산성을 높이는 기업의 공통점은 데이터 수집, 저장, 분석, 활용에 주목하는 데 있다. 경쟁력 있는 기존 산업, 디지털 기술 활용 기반 스타트업, 빅데이터를 기반으로 출발한 스타트업 공히 기업의 지속가능성과 향후 경쟁력이 ‘데이터’에 의존하고 있기 때문이다. 모든 산업에서 데이터 활용기반이 확충되어야 양질의 일자리를 지킬 수 있고 데이터 활용을 특성으로 하는 일자리가 다수 창출될 수 있다.

기후변화 방지가 인류생존의 문제라는 인식을 공유한 유럽국가들에 이어 미국에서 ‘친환경’이 산업변환의 핵심 화두가 됨에 따라 탄소중립에 국제적 논의가 급물살을 타게 되었다. 소재, 에너지, 자동차산업에서 ‘저탄소화’를 위해 진행되는 변화 또한 미래 일자리의 특성을 규정하는 요소 중 하나이다(제11장, 제12장).

노동법은 IT법, 경쟁법 등과 마찬가지로 현실 변화를 반영하고 향후 지향할 사회 모델 내지 보호 모델에 부합하는 구체적인 보호 내용에 기반해야 한다. 근로자에 대한 보호필요성과 보호내용은 사용종속성을 전제로 하므로 다양한 종속성을 전제로 하는 취업형태에 대하여 노동법의 보호를 확대하기 위해서는 필연적으로 노동법의 다양화, 구체적으로는 노동

229) 캐나다의 경우 공공기관 임원들의 이름까지 명시하여 공개하는 것으로 알려져 있다.

법적 보호의 차별화가 함께 수반될 필요가 있다(제9장). 또한 노사결정의 자율성 증진 없이 아직 확정되지 않은 4차 산업혁명시대의 규범을 준비할 수 있을지를 생각해보면 그에 관한 답도 자명해진다. 증진된 근로자의 권리의식을 반영하고 근로자의 의사표현 메커니즘을 적극적으로 고려하되 근로시간 등에서는 최대한 노사의 자율적 결정을 존중하고 보장하는 방식으로 미래규범은 바뀌어야 한다(제8장, 제9장).

플랫폼 노동 등 새로운 형태의 고용관계 변화에 대응하기 위해 고용부, 공정위, 기재부/국세청이 동시에 참여하는 TF를 구성하는 방식으로 노동시장 내의 새로운 현상에 적합한 규범 마련도 적극적으로 해나가야 한다. 비표준적 고용계약자의 노동권 인정 범위, 그에 따라 변화가 필요한 교섭창구단일화 방안 정비, 직능단체의 담합 판단 기준, 조세와 사회보험에서 사업소득·근로소득 병립 인정 방안 등이 마련될 필요가 있다.

한시적 이민정책으로 운영되고 있는 현재의 외국인력정책에서 나아간 영주 이민정책을 적극적으로 지향하는 것은 고령화가 급속도로 진행되고 있는 한국에 필수불가결한 고려사항이다. 영구이민자가 되기 위한 적절한 요건을 갖추고 우리나라의 통합정책에 적극적이도록 이민정책의 근간을 마련해야 한다. 정책 패러다임 자체를 신속히 전환하여 향후의 사회적 수용성을 높이고 적응비용도 낮추어야 한다. 이러한 이민정책에 관해서는 이번 보고서에서 다루지 못하였다.

숙련전수의 문제는 고령화 속 기업활동의 생산성 유지 및 향상을 위해 중요한 과제이지만 역시 이번 보고서에서 다루지 못하였다. 적극적 노동시장 정책을 위한 직업훈련과 고용서비스도 고용정책 혁신을 위한 주제이지만 과제로 남겨져 있다.

참고문헌

- 강민정·김종숙·구미영·강경주(2019), 「여성일자리대책 이행점검 및 제도개선 연구」, 일자리위원회.
- 강선희(2014), 「기간제 교원에 대해 방학기간을 계약기간에서 제외한 것이 비정규 차별에 해당하는지 여부」, 『노동판례리뷰 2012~2013』, 한국노동연구원.
- _____ (2015), 「기간제법 시행과 기간제 근로계약의 갱신기대권」, 『노동판례리뷰 2014』, 한국노동연구원.
- _____ (2018), 「비정규직 차별에서 비교방법에 따른 불리한 처우 및 합리적 이유의 유무」, 『노동판례리뷰 2017』, 한국노동연구원.
- _____ (2018), 「정규직 전환을 위한 인사평가제도의 적용상의 공정성 등」, 『노동판례리뷰 2017』, 한국노동연구원.
- 강성춘(2020), 「인사이드아웃: 사람이 만드는 미래」, 21세기북스.
- 강성태(2008), 「비정규직법 시행 1년의 평가-차별시정제도의 현황과 개선과제를 중심으로」, 『법학논총』 25(4), 한양대학교 법학연구소.
- _____ (2018), 「기간제근로자의 갱신기대권과 전환기대권」, 『노동판례리뷰 2017』, 한국노동연구원.
- 고용노동부(2018), 『근로시간 단축, 특례업종 축소, 공휴일 민간 적용 관련 개정 근로기준법 설명자료』, 고용노동부.
- _____ (2019), 『유연근로시간제 가이드』, 고용노동부.
- _____, 「고용형태별 근로실태조사」.
- _____, 「임금구조기본조사」.
- _____, (2021), 「2020년 전국 노동조합 조직현황 자료 발표」, 노사관계법제과 보도자료, 2021. 12. 30.
- 관계부처 합동(2020), 2050 「탄소중립 추진전략(안)」, 2020년 12월 7일 발표.
- _____ (2021), 「자동차 부품기업 미래차 전환 지원 전략」, 2021. 6.

- 구미영 · 김종숙 · 천재영 · 양승엽 · 김근주(2020), 「직장 내 성차별적 괴롭힘 실태와 제도개선방안 연구」, 한국여성정책연구원.
- 국민연금관리공단(2020), 국민연금통계연보.
- 권대욱 외(2014), 『기업문화가 답이다』, 위치북스.
- 권오현(2018), 『초격차』, 쌤앤파커스.
- _____ (2020), 『초격차: 리더의 질문』, 쌤앤파커스.
- 권혁(2016), 「기간제 근로계약관계와 갱신기대권법리 재검토」, 『산업관계연구』 26(3), 한국고용노사관계학회.
- 기획재정부(2020), 『미·EU·중 모빌리티 산업 현황 및 국가 간 정책분석 연구』.
- 김근주(2018), 「기간제근로자의 차별시정 구제이익」, 『노동판례리뷰 2017』, 한국노동연구원.
- _____ (2019), 「비정규직 차별시정제도에서 비교대상자 선정의 의미」, 『노동판례리뷰 2018』, 한국노동연구원.
- _____ (2021), 「기간제근로자 사용기간 제한에서 공개채용 절차와 계속근로 여부」, 『노동판례리뷰 2020』, 한국노동연구원.
- 김기선 외(2003), 『EU 노동법전』, 한국노동연구원.
- _____ (2015), 『근로시간법제 주요 쟁점의 합리적 개편방안』, 한국노동연구원, pp.152~158.
- 김미란 · 최영섭 · 유진영 · 박라인 · 노용진 · 권현지(2020), 『기술 및 일터 혁신과 숙련개발: 사례연구』 한국직업능력개발원.
- 김상민(2021), 「자동차산업의 정의로운 전환을 위한 노동조합의 제언」, 자동차산업의 정의로운 전환을 위한 정책토론회, 2021. 8. 19. 금속노조.
- 김상호(2012), 「계속되는 차별적 처우와 시정대상기간」, 『월간 노동법률』 제249호, (주)중앙경제.
- 김성혁 · 이문호 · 백승렬 · 김장호(2016), 「디지털 시대 노동의 대응」, 금소노조.
- 김소영(2001), 「고용형태 다양화와 법·제도 개선과제」, 한국노동연구원.
- 김영문(2013), 「강행적 근로기준법과 노사자치의 한계에 관한 일 고찰: 통

- 상임금 산정기초에 관한 노사합의와 근로기준법을 중심으로, 『노동법논총』 제29집, 한국비교노동법학회.
- 김영택(2019), 「무기계약직이 근로기준법상 사회적 신분인지 여부」, 『노동판례리뷰 2018』, 한국노동연구원.
- _____ (2019), 「유사한 업무에 종사하는 단시간근로자의 차별시정」, 『노동판례리뷰 2018』, 한국노동연구원.
- _____ (2021), 「차별시정 사건에서 불리한 처우와 합리적 이유 판단의 기준」, 『노동판례리뷰 2020』, 한국노동연구원.
- 김인숙·남유선(2020), 「GAIA-X와 독일 정책플랫폼의 시사점」, 『경상논총』 38(4), pp.1~17.
- 김종숙(2021), 「경력단절여성을 중심으로 하는 여성노동시장 변동」, 『한국고용정보원 중장기인력수급전망』, 미발표자료.
- 김종숙·강민정·문지선·이선행·한지영(2018), 『직장 내 성희롱, 성폭력 방지를 통한 노동시장 이탈방지 효과』, 고용노동부·한국노동연구원.
- 김종숙·김영옥·홍지현·이서현·최형재(2018), 『노동시장 성 격차 해소 위한 전략개발 1: 채용을 중심으로』, 한국여성정책연구원.
- 김종숙·김태홍·이서현·노우리·최형재(2019), 『최저임금제도 변화와 남녀근로자의 임금연구』, 한국여성정책연구원.
- 김형배·박지순(2020), 『노동법강의』, 제9판.
- 김홍영(2018), 「고령자이며 정년 후 재고용된 기간제근로자에게 갱신기대권 법리를 인정한 사례」, 『노동판례리뷰 2017』, 한국노동연구원.
- 김희성(2015), 「해고법제의 개선방향」, 『규제연구』 24(1), 한국경제연구원.
- 김희성·최홍기(2015), 「기간제근로자의 갱신기대권에 관한 연구」, 『노동법포럼』 제16호, 노동법이론실무학회.
- 김희찬(2019), 「대법원 판결의 갱신기대권 및 해고의 법리적용의 가부」, 『민사법의 이론과 실무』 22(2), 민사법의 이론과 실무학회.
- 남유선·김인숙(2015), 「독일의 개방형 의사소통 시스템 “플랫폼”: 독일 제4차 산업혁명을 중심으로」, 『독일언어문학』 제90집, pp.47~66.
- _____ (2017), 「제4차 산업혁명 시대, 독일의 새로운 일자리 문화」, 『외국

- 어로서의 독일어』 제41집, pp.105~124.
- 노길준·이승길(2017), 「기간제법 시행 후 갱신기대권 법리에 관한 소고」, 『노동법논총』 제40집, 한국비교노동법학회.
- 노동법·노사관계·노동경제학회(2021), 『노동법·노사관계·노동경제 3대 학회 토론회 자료집』, 2021. 4. 9.
- 노동법실무연구회(2020), 『근로기준법주해 III』, 박영사.
- 노상현(2009), 「근로계약법제의 입법화와 쟁점」, 『강원법학』, 강원대 비교법학연구소.
- 노세리·방형준·김하나(2019), 『일터혁신의 고용효과: 스마트공장과의 결합효과를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 노용진·박경원(2020), 『스마트공장의 효과성 제고를 위한 정책방안 연구』, 중소벤처기업부.
- 다나카 미치아키(2019), 『누가 자동차산업을 지배하는가?』, 한스미디어.
- 대한상공회의소(2018), 『한국 기업문화의 근본적 혁신을 위한 제언』, 대한상공회의소.
- 도재형(2017), 「기간제법 시행 이후 갱신기대권 법리의 적용 가능성」, 『노동법연구』 제42호, 서울대학교 노동법연구회.
- 박명준(2018), 「한국 사회적 대화 체제의 혁신적 전환은 가능한가?: 노사정위 체제와 비교한 ‘경사노위 체제’의 전망」, 『노동연구』 제37집, 고려대학교 노동문제연구소
- _____ (2019), 「새로운 사회적 대화의 쟁점과 과제」, 한국노동연구원.
- _____ (2021), 「포용적 노동개혁과 사회적 대화: 포용적 코포라티즘의 딜레마와 한국의 경험」, 한국고용노사관계학회 2021 하계학술대회 발표논문.
- 박용철(2013), 「내부노동시장이 기업별 노동조합 형성에 미치는 영향에 관한 연구」, 한양대학교 박사학위 논문.
- 박은정(2014), 「기간제 근로계약에 대한 갱신기대권」, 『노동판례리뷰 2012~2013』, 한국노동연구원.
- _____ (2018), 「업무의 성격과 기간제 근로계약의 제한」, 『노동판례리뷰 2017』, 한국노동연구원.

- _____ (2019), 「기간제 근로계약기간의 만료와 갱신기대권」, 『노동판례리뷰 2018』, 한국노동연구원.
- _____ (2021), 「갱신기대권에 대한 판례의 전개와 발전」, 『사회법연구』 제43호, 한국사회법학회.
- 박제성(2021), 「객관적 사실인가 주관적 의사인가」, 『노동판례리뷰 2020』, 한국노동연구원.
- 박제성·도재형·박은정(2010), 『기업 내 근로조건 결정법리: 근로자대표와 서면합의를 중심으로』, 한국노동연구원, pp.39~55.
- 박종희(2008), 「차별시정제도 시행 1주년 평가와 향후 입법정책적 논의 방향」, 『노동리뷰』 제47호, 한국노동연구원.
- 박지순(2008), 『한국의 법정퇴직급여제도의 법적 성격과 노후소득보장 기능에 관한 연구』, 연구보고서, 고용노동부(박지순a).
- _____ (2009), 「노동법 규제개혁의 관점과 방법: 노동법 적용의 탄력화와 근로계약법 제정을 중심으로」, 『경영법률』 20(1), 한국경영법률학회(박지순b).
- _____ (2013), 「과건과 도급의 구별기준에 관한 독일과 한국의 판결 비교」, 『노동법포럼』 11호(박지순e).
- _____ (2018), 「한국형 근로자대표제의 구상」, 『노동법논총』 제42집(박지순f).
- _____ (2018), 「4차 산업혁명과 노동법의 과제」, 『강원법학』 제54호(박지순c).
- 박지순 외(2018), 『ICT 분야 일자리 변화에 대비한 노동법 개편방향 연구』, 4차 산업혁명위원회(박지순d).
- 박찬수·김인숙(2021), 「열린혁신 워킹그룹 방식의 정책설계과정」, 『경상논총』 39(2), pp.33~46.
- 박찬수 외(2020), 『스마트생산 열린혁신랩 운영 및 연구사업』, STEPI 보고서.
- 방형준·노용진(2019), 『로봇산업 활성화의 고용효과』, 한국노동연구원.
- 비정규직 정책 TF(2018), 『비정규직 보호를 위한 법·제도 개선방안』, 고용노동부(비공개자료).

- 신권철(2013), 「기간제근로자의 갱신기대권」, 『조정과심판』 가을호, 중앙노동위원회.
- 신선미·김종숙·이선행·김효경·강경주·윤혜준(2020), 『노동시장 성격차 해소를 위한 전략개발 III』, 한국여성정책연구원.
- 심재진(2018), 「근로기준법 균등처우 조항에서의 ‘사회적 신분’의 의미와 ‘비교집단’의 선정」, 『노동판례리뷰 2017』, 한국노동연구원.
- _____ (2019), 「근로기준법 균등처우 조항에서의 ‘사회적 신분’의 의미와 ‘비교집단’의 선정 2」, 『노동판례리뷰 2018』, 한국노동연구원.
- _____ (2020), 「비정규직(기간제)근로자 차별 사건에서의 ‘불리한 처우’와 ‘합리적 이유’의 판단방식」, 『노동판례리뷰 2019』, 한국노동연구원.
- 안근용·조원규·한승진(2019), 『조직문화가 전략을 살린다』, 플랜비디자인.
- 양승엽(2017), 「기간제법 제8조상 비교대상 근로자의 선정에 대한 법원의 판단기준」, 『노동판례리뷰 2016』, 한국노동연구원.
- 여성가족부(2016), 「양성평등실태조사」.
- 오윤식(2012), 「기간제 근로자의 근로계약 갱신기대권 법리」, 『민주법학』 제50호, 민주주의법학연구회.
- 오은진·강민정·정성미·이서현·노우리·손창균(2019), 『2019 경력단절여성 등의 경제활동실태조사』, 여성가족부.
- 유규창·이상민·이혜정·노세리(2014), 『중소중견기업을 위한 직무평가 Tool 개발』, 노사발전재단.
- 윤미소·유규창·이혜정(2019), 「직무중심 인사관리가 직무열의에 미치는 영향: 개인·직무 적합성과 일의 의미의 매개효과」, 『노동정책연구』 19(4), pp.33~61.
- 이명호(2018), 『노동 4.0』, 스리체어스.
- 이문호(2018), 「스마트공장장 노조의 과제」, 한국노총 ‘기술변화와 작업장 혁신’ 토론회 발제문.
- 이문호·박선호·송명진·이준희(2019), 『사람중심의 스마트공장을 위한 사회적 협업모델 연구』, 경제사회노동위원회.
- 이문호·안재원·오민규·황현일(2020), 『전환기 자동차산업 대안 모색

- 연구』, 전국민주노동조합총연맹/전국금속노동조합.
- 이성희(2011), 『쌍용자동차 구조조정 노사분쟁 평가』, mimeo.
- _____ (2019), 『원하청 노사 상생모델의 의미와 사례』, 광양노사정협의회 발표자료.
- 이승길·변양규(2013), 「경영상 해고요건 강화 입법안에 대한 비판적 검토」, 『KERI Insight』, 한국경제연구원.
- 이아영·이상민·주미옥(2020), 「인사관리 특성이 직장 내 괴롭힘에 미치는 영향: 근로자발언기구의 조절효과를 중심으로」, 『산업관계연구』 30(1), pp.75~110.
- 이우석(2018), 「갱신기대권에 대한 소고」, 『민사법의 이론과 실무』 21(3), 민사법의 이론과 실무학회.
- 이인재(2009), 「고용위기와 노동시장의 구조개혁」, 『노동리뷰』 9월호, 한국노동연구원.
- 이재현(2019), 『본질은 조직문화다』, 바른북스.
- 이정 외(2009), 『취업규칙 분석 및 제도개선 방안 연구』, 연구보고서, 고용노동부.
- 이정필(2018), 「정의로운 전환의 담론과 과제」, 『Enerzine Focus』 No.88, 2018. 11. 7.
- 이혜정·유규창·명순영(2019), 「직무중심 인사관리가 구성원의 태도에 미치는 영향」, 『조직과 인사관리연구』 43(3), pp.149~176.
- 임종률(2020), 『노동법』, 박영사, pp.378.
- 임종률 외, 「근로계약법제에 입각한 근로기준법 개선방안 연구」.
- 장지연(2020), 「플랫폼노동자의 규모와 특징」, 『고용·노동브리프』 제104호(2020-11), 한국노동연구원.
- 장홍근·박명준(2017), 「한국형 사회적 대화체제의 새로운 디자인: ‘포스트 87년 노동체제’를 향한 여정의 새 출발」, 『노동리뷰』, 한국노동연구원.
- 장홍근 외(2019), 『노사협의회 운영상황 실태조사』, 고용노동부 학술연구용역.
- 장홍근(2020), 「1987 노동체제에 대한 이해와 대안 모델의 탐색」, 『노동연

- 구』 제40집, 고려대학교 노동문제연구소.
- 전기택·김종숙·김난주·강민정·이선행·권소영(2020), 『2019년 일가정양립실태조사』, 고용노동부.
- 전기택·김종숙·문지선·이서현·안주엽(2018), 『차별 없는 공정사회 구현을 위한 여성 일자리 정책 실행방안 연구(3): 경력단절여성 재취업』, 고용노동부.
- 전병유(2018), 「노동시장의 이중구조와 정책대응: 해외사례 및 시사점」, 『BOK 경제연구』.
- 전윤구(2008), 「비정규직 관계법의 입법적 개선방향」, 『노동법학』 제28호, 한국노동법학회.
- 정이환(2019), 「한국 노동시장의 분절 구조와 대안모색」, 『노동리뷰』 10월호, 한국노동연구원.
- 조용만(2003), 「고용에서의 연령차별금지의 법적 현황과 과제」, 『노동법연구』 제15호, 서울대노동법연구회.
- _____ (2012), 「비정규직 임금차별의 ‘계속되는’ 차별적 처우 여부」, 『노동판례리뷰 2010~2011』, 한국노동법학회.
- _____ (2012), 「비정규직 차별금지의 쟁점과 과제」, 『노동법학』 제42호, 한국노동법학회.
- _____ (2016), 「국가기관에 근무하는 기간제근로자에 대한 제수당 미지급의 차별적 처우 여부」, 『노동판례리뷰 2015』, 한국노동연구원.
- 중앙노동위원회(2010. 3. 30.), 『차별시정 공익위원 간담회 자료집』.
- _____ (2017), 『차별시정업무 매뉴얼』.
- 중앙일보(2020), 「학교 안 간 고 3, 2등급→4등급 ‘뚝’... “1년만 일찍 태어날 걸”」, 2020. 12. 2. <https://news.joins.com/article/23935010>.
- 채준호 외(2018), 『포스코 원하청 상생을 위한 대안모색 연구: 광양제철소 사례를 중심으로』, 포스코 사내하청 상생협의회 보고서.
- 최병승(2021), 「현대자동차 1공장 NE M/H 합합의 경과와 평가」, 전환기 자동차산업과 노동의 대응방향 토론회, 금속노조.
- 최석환(2020), 「근로기준법상 근로자 동의를 기능과 한계: 규제 완화의 요건 혹은 해석의 기준」, 『노동법논총』 제48집, p.289.

- 최세림·곽은혜·정세은(2020), 『출산과 여성노동』, 한국노동연구원.
- 최파라(2015), 「평균임금 산정방법의 해석상 문제점과 입법적 개선방안」,
『저스티스』 통권 제148호, 한국법학원.
- 통계청, 「2017년 장래인구추계」.
_____, 「가계금융복지조사」.
_____, 「경제활동인구조사」.
_____, 「경제활동인구조사부가조사」.
_____, 「가계금융복지조사」.
_____, 「육아휴직통계」.
_____(2021), 「2021년 가계금융복지조사 결과」.
- 포스코 사내하청 상생협의회(2017), 「2017년 창립총회 자료」.
_____(2018), 「2018년 정기총회 자료」.
_____(2019), 「2019년 정기총회 자료」.
_____(2020), 「2020년 정기총회 자료」.
- 하갑래(2020), 『근로기준법』, 중앙경제사.
- 하경효·황원재(2017), 「노동판례에서의 기대권법리 적용에 관한 검토」,
『경영법률』 27(3), 한국경영법률학회.
- 한국노동경제학회(2020), 『광양제철소 원하청 상생 공동 연구: 포스코 원
하청 모델의 의미와 과제』, 광양노사정협의회 보고서.
- 한국노동연구원, 「KLI 노동통계」.
_____, 「KLI 비정규직 통계」.
- 한국자동차산업협회(2021a), 「자동차산업 탄소중립 전략」, 제15회 자동차
산업 발전 포럼, 2021. 5. 13.
_____(2021b), 「2020년 기준 한국의 자동차산업」, 한국자동차산업협회.
- 한상운 외(2019), 『기후정의 실현을 위한 정책 개선방안 연구(1)』, KEI 보
고서.
- 허재준(2021. 4), 「고용정책 혁신과 일자리 전략」, 미발표 원고.
- 허재준·강신혁(2020), 『40대 고용실태조사』, 고용노동부.
- 현대자동차(2021), 「현대자동차 탄소중립 로드맵」, 현대차그룹.
- 홍성민(2015), 『일본의 일·가정 양립을 위한 휴가·휴직 법제 분석과 시

사점』, 한국법제연구원.

황규희·김안국·이동임·김민석·노용진·엄미정(2019), 『미래 환경변화에 따른 인적자원개발 정책의 방향과 전략(2019)』, 한국직업능력개발원.

황선자·이문호·이호창(2018), 『기술변화와 작업장 혁신』, 한국노동중앙연구원.

황선자·이문호·황현일(2020), 『자동차산업 구조변화와 노동조합의 과제』, 한국노동중앙연구원.

菅野和夫(2019), 『労働法』, 有斐閣.

久本憲夫(2019), 「ドイツにおける従業員代表制の現状と課題」, 『日本労働研究雑誌』, No.703.

東京大學 労働法研究会 編(2003), 『注釋 労働基準法 下卷』, 有斐閣.

濱口佳一郎(2019), 『日本の労働政策』, 労働政策研究・研修機構.

寺本廣作(1948), 『労働基準法解説』, 時事通信社.

西谷敏(2005), 『労働法における個人と集團』, 有斐閣.

西谷敏(2013), 『労働法』, 日本評論社.

松澤典子 外(2018), 『過半労働組合および過半数表者に關する調査』, 労働政策研究・研修機構.

水町勇一郎(2019), 『詳解 労働法』, 東京大學出版會.

水野順子(1989), 「韓國工作機械企業における 技術移轉と技能形成」, 尾高 惶之助 編, 『アジアの熟練: 開發と人材育成』 pp.149~190. 東京: アジア經濟研究所.

厚生労働省 労働基準局編(2005), 『労働基準法 上』, 勞務行政.

Balestra, Carlotta and Richard Tonkin(2018), “Inequalities in Household Wealth across OECD Countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database,” *Statistics and Data Directorate Working Papers* No.88.

Bauer, Wilhelm(2018), “ELAB 2.0 – Wirkungen der Fahrzeugelektrifi-

- zierung auf die Beschäftigung am Standort Deutschland,” Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation IAO, Stuttgart.
- Bauer, W., O. Riedel, und F. Herrmann(2020), “Beschäftigung 2030: Auswirkungen von Elektromobilität und Digitalisierung auf die Qualität und Quantität der Beschäftigung bei Volkswagen,” IAO, Stuttgart.
- Bauer, W., O. Riedel, F. Herrmann, D. Borrmann, und C. Sachs(2018), “ELAB 2.0 – Wirkungen der Fahrzeugelektrifizierung auf die Beschäftigung am Standort Deutschland. Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation,” IAO, Stuttgart.
- BMW(2017), “Anwendungsszenario trifft Praxis: Auftragsgesteuerte Produktion eines individuellen Fahrradlenkers.”
- _____ (2019), “Automobile Wertschöpfung 2030/2050, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.”
- _____ (2020a), “Charta für Lernen und Arbeiten in der Industrie 4.0 der Plattform Industrie 4.0.” 2020. 11. 30.
- _____ (2020b), “Nachhaltige Produktion: Mit Industrie 4.0 die Ökologische Transformation aktiv gestalten,” Impulspapier der Task Force Nachhaltigkeit, Plattform Industrie 4.0.
- _____ (2020c), GAIA-X: Technical Architecture.
- Boes, A. und T. Kämpf(2021), “Paradigmawechsel in der Automobilindustrie – Vom inkrementellen zum disruptiven Innovationsmodell,” in: Lemb, W., *Perspektiven eines Industriemodells der Zukunft*, Marburg.
- BSP Business School Berlin(2021), “KI-KOCHBUCH Mittelstand 4.0,” *Rezepte fuer den Einsatz Kuenstlicher Intelligenz in Unternehmen*.
- Card, David(1999), “The Causal Effect of Education on Earnings,” Chapter 30 in *Handbook of Labor Economics*, vol.3a, edited by

- Orley Ashenfelter and David Card, Amsterdam: Elsevier Science.
- Dispan, J.(2013), “Elektromobilität – Schlüsselfaktor Qualifikation,” IMU Institut.
- Economist(2022), “The Economist’s glass-ceiling index: Our annual measure of the role and influence of women in the workforce,” 2022. 3. 7., <https://www.economist.com/graphic-detail/glass-ceiling-index>
- EEA(2019), “Sustainability transitions: policy and practice,” *EEA Report* No.09/2019. Copenhagen.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions(Eurofound)(2010), “Comparative analysis of working time in the European Union,” Eurofound.
- Falck, O., N. Czernich, und J. Koenen(2021), “Auswirkungen der vermehrten Produktion von E-Pkw auf die Beschäftigung in Deutschland,” ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien
- Falkenberg, J., T. Hai peter, M. Krzywdzinski, Kuhlmann, N., M. Schietinger, und M. Virgillito(2020), “Digitalisierung in Industrie betriebe – Auswirkungen auf Arbeit und Handlungsansätze für Betriebsräte,” *Forschungsförderung Report* 6, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung,
- Frank Pega et al.(2021), “Global, regional, and national burdens of ischemic heart disease and stroke attributable to exposure to long working hours for 194 countries, 2000 - 2016: A systematic analysis from the WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury,” *Environment International* Vol.154.
- Franke, J.(2011), Prozessentwicklung für die Serienfertigung von elektrischen Fahr antrieben. Präsentation beim 4. E-Motive-Expertenforum am 7./8.09.2011 in Aachen.

- Haipeter, T., C. Bosch, J. Schmitz, und A-C. Spallek(2019), “Neue Mitbestimmungspraktiken in der digitalen Transformation der ‘Industrie 4.0’: Befunde aus dem gewerkschaftlichen Projekt ‘Arbeit 2020 in NRW’,” *Industrielle Beziehungen*.
- Hirsch-Kreisen, H. und M. ten Hompel(2015): “Digitalisierung industrieller Arbeit,” In Vogel-Heuser. B./ten Hompel, M.(Eds.), *Handbuch Industrie 4.0*, Berlin.
- Holmlund, Bertil, Qian Liu, and Oskar Nordström Skans(2008), “Mind the Gap? Estimating the Effects of Postponing Higher Education,” *Oxford Economic Papers* 60(4), pp.683~710.
- IG Metall(2018), “Die Betriebslandkarte - Arbeit und Industrie 4.0,” IG Metall Bezirksleitung Nordrhein-Westfalen.
- IMF(2020) “Teleworking is Not Working for the Poor, the Young, and the Women,” IMFBlog JULY 7, 2020. <https://blogs.imf.org/2020/07/07/teleworking-is-not-working-for-the-poor-the-young-and-the-women/>
- International Labour Organization(ILO)(2013), *Working conditions Laws Report 2012*, ILO.
- Koike, K.(1994), “Learning and Incentive Systems in Japanese Industry,” Aoki, M. and R. Dore(eds.) *The Japanese Firm: The Source of Competitive Strength*, Oxford Univ. Press, U.K.
- Light, Audrey(1995), “The Effects of Interrupted Schooling on Wages,” *Journal of Human Resources* 30(3), pp.472~502.
- London, M. and E. M. Mon(2014), “Performance management: process that reflect and shape organizational culture and climate,” (Benjamin, S. eds.) pp.79~100. *The Oxford Handbook for Organizational Climate and Culture*, Oxford University Press.
- Nationale Plattform Zukunft der Mobilität NPM(2020), 1. Zwischenbericht zur strategischen Personalplanung und -Entwicklung im Mobilitätssektor der Arbeitsgruppe 4, Hg.: Bundesministerium

- für Verkehr und digitale Infrastruktur BMVI, Berlin 2020.
- NPM(2020), AG4: 1. Zwischenbericht zur strategischen Personalplanung und -entwicklung im Mobilitätssektor.
- OECD Factbook(2008), *Economic, Environmental and Social Statistics*. OECD Statistics.
- OECD(1994), *OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, Paris: OECD.
- _____ (2006), *Boosting Jobs and Incomes: The OECD Jobs Strategy*, Paris: OECD.
- _____ (2018), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, Paris: OECD.
- _____ (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: OECD Jobs Strategy*.
- Ployhart, R. E., D. Hale, and M. C. Capmion(2014), “Staffing within the social context,” (Benjamin, S. eds.). pp.23~43. *The Oxford Handbook for Organizational Climate and Culture*, Oxford University Press.
- UNFCCC(2016), “Just transition of the workforce, and the creation of decent work and quality jobs: Technical paper.”
- Volkswagen(2016), “Together - Strategie 2025,” Volkswagen.

〈자료〉

- 고용노동부(2020. 1. 22.). 「2019년 아빠 육아휴직자, 최초로 2만 명 돌파」, (http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=10686, 검색일 2021. 10. 21.).
- _____, 「고용형태별 근로실태조사」. (<http://laborstat.moel.go.kr/hmp/tblInfo/TblInfoList.do?menuId=0010001100101104&leftMenuId=0010001100101&bbsId=>, 검색일 2021. 10. 21.).
- 고용노동부, 노사발전재단(2020), 「남녀근로자현황 분석보고서」. (https://www.aa-net.or.kr/board/worker_view.asp?num=7&page=1&search

- hField=&searchWord=, 검색일 2021. 10. 21.).
- 여성가족부 보도자료(2021. 8. 5.). 「2021년 상장법인 여성임원 비율 5.2%」.
(http://www.mogef.go.kr/nw/enw/nw_enw_s001d.do?mid=mda700, 검색일 2021. 10. 21.).
- 일자리위원회(2018. 7.), 채용 성차별 해소방안. (https://www.jobs.go.kr/cms/CM_BB01_CON/CM_BB01_V01.do?MENU_SN=1888&BBS_SN=987&pageNo=1&recordCountPerPage=10&LIST_DIV=1&MENU_SN=1888&LIST_GB=Y&PUBLISH_GB=Y&FC_SEARCH_GB=ALL&FC_SEARCH_CONTENTS=%EC%84%B1%EC%B0%A8%EB%B3%84, 검색일 2021. 10. 21.).
- 통계청(2017), 「2017년 일자리행정통계 결과」. (http://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/5/index.board?bmode=read&aSeq=372094, 검색일 2021. 10. 21.).
- _____ (2019), 「2019 일·가정 양립 지표」. (http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/5/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=379366&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=, 검색일 2021. 10. 21.).
- _____ (2021), 「경제활동인구 부가조사」. (https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01, 검색일 2021. 10. 21.).
- _____ (2021), 「경제활동인구조사」. (https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01, 검색일 2021. 10. 21.).
- _____ (2021), 「지역별 고용조사」. (https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group, 검색일 2021. 10. 21.).
- OECD(2021), Gender wage gap. (<https://data.oecd.org/earnwage/gender-wage-gap.htm> 검색일 2021. 9. 13.).
- <https://www.economist.com/graphic-detail/2019/03/08/the-glass-ceiling-index>(검색일 2021. 9. 13.).

◆ 執筆陣

- 허재준(한국노동연구원 선임연구위원)
- 이성희(한국노동연구원 선임연구위원)
- 정영훈(한국노동연구원 연구위원)
- 강정향(숙명여자대학교 정책대학원 객원교수)
- 김인숙(과학기술정책연구원 초빙연구위원)
- 김종숙(한국여성정책연구원 선임연구위원)
- 노용진(서울과학기술대학교 경영학과 교수)
- 박지순(고려대학교 법학전문대학원 교수)
- 유규창(한양대학교 경영학과 교수)
- 이문호(워크인조직혁신연구소 소장)
- 전용일(성균관대학교 경제학과 교수)
- 조용만(건국대학교 법학전문대학원 교수)
- 최영기(한림대학교 경영학부 객원교수)

고용위기와 고용정책 혁신

- | | |
|---------|--|
| ▪ 발행연월일 | 2021년 12월 24일 인쇄
2021년 12월 30일 발행 |
| ▪ 발행인 | 황 덕 순 |
| ▪ 발행처 | 한국노동연구원
☎ 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조판·인쇄 | 거목정보산업(주) (044) 863-6566 |
| ▪ 등록일자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등록번호 | 제2015-000013호 |

© 한국노동연구원 2021 정가 16,000원

ISBN 979-11-260-0553-6