

연구보고서
2023-06

노동개혁 과제 쟁점분석과 추진방법 연구

이장원 · 배규식 · 김기선 · 권 혁 · 남궁준
정흥준 · 박성국 · 임무송 · 최영기 · 양성주

연구보고서
2023-06

노동개혁 과제 쟁점분석과 추진방법 연구

이장원 · 배규식 · 김기선 · 권혁 · 남궁준
정흥준 · 박성국 · 임무송 · 최영기 · 양성주

목 차

요 약 i

제1장 서 론 (이장원) 1

제1부 쟁점과 과제

제2장 노동시간의 단축과 유연성 제고를 위한 제도개선
..... (배규식) 7

제1절 서론 : 노동시간에 관한 문제제기 7

제2절 노동시간 유연성 논의 10

제3절 우리나라의 노동시간 단축 12

1. 근로시간의 지속적인 감소 추세 14

2. 장시간 노동의 감소 18

3. 전일제 고용의 약화 22

4. 비정규직 근로자들의 시간제 근로자화 26

제4절 노동시간 유연성 32

1. 연장근로(초과근로) 32

2. 유연근로제의 보급과 활용 정도 40

3. 시간제 고용의 자발성과 '긴 시간제' 고용의 높은 비중 43

4. 일하기 힘든 시간대(unsocial working hours)의 근로 46

5. 소 결 53

제5절 노동시간과 일생활균형 55

1. 생애주기별 노동시간	55
2. 근로자의 필요에 따른 유연근무제도의 활용	56
3. 육아휴직과 육아기 근로시간 단축제 활용	59
4. 노동시간과 개인생활의 정합성	67
5. 소 결	72
제6절 휴일과 연차휴가제도와 그 활용	73
제7절 요약과 결론 : 시사점과 정책과제	79
1. 노동시간의 유연화	80
2. 노동시간과 일생활균형	82
제3장 근로자파견제도의 정책과제	(김기선) 86
제1절 서 론	86
제2절 현행 근로자파견법상 근로자파견제도	87
1. 근로자파견사업의 적정한 운영 확보	87
2. 파견근로자에 대한 보호	93
제3절 근로자파견의 실태	97
1. 근로자파견 사업 및 파견근로자 규모	97
2. 파견사업체 및 사용자업체 현황	99
3. 파견근로자의 근로조건	101
제4절 파견근로유럽연합지침	104
1. 논의 과정	104
2. 파견근로를 통한 인력 활용의 유연성 확보	106
3. 파견근로자에 대한 보호	107
제5절 근로자파견제도의 개선과제	110
1. 대상 업무의 재검토를 통한 파견근로 활용 가능성 제고	110
2. 파견상한기간의 조정?	111
3. 파견근로자 근로조건 개선	112
제4장 근로자대표제도 개선에 관한 정책과제	(권 혁) 114

제1절 서론	114
제2절 근로자 전체의 집단적 의사형성과 사업장 민주주의	115
1. 근로자의 <집단적 의사 형성>을 위한 노동조합제도와 근로자 대표제	115
2. 노동조합과 근로자대표제의 차이	116
3. 근로자대표제도의 체계적 고유성을 위한 법개선 필요성	117
4. 근로자대표제도의 의의와 운영원리로서 <사업장 민주주의>	117
5. 소 결	118
제3절 현행 노동법 체계상 근로자대표제의 규율현황과 제도적 기능	121
1. 힘의 불균형 보완	121
2. 다른 법률에서 근로자대표의 역할 및 관계	122
3. 일본에서의 근로자대표제도 논의 및 입법 연혁 검토	122
4. 입법정책적 시사점	125
제4절 근로자대표제도를 통한 사업장 민주주의의 제도적 효용	128
1. 취업규칙의 제개정에 관한 방법론적 재검토 필요성	128
2. 취업규칙 변경법리와 사업장 민주주의 원리	128
제5절 근로자대표제도의 체계 재구축 필요성	130
1. 규율 내용	130
2. 입법적 흡결	131
3. 경사노위 합의	133
4. 최근 정부 입법안	133
제6절 결론 : 근로자대표제도에 관한 정부 입법안에 대한 추가보완 필요성	136
1. 근로자대표제도와 노사협의회제도의 연동	136
2. 근로자대표제의 조직적 다원성 강화	137
3. 사용자의 개입 방해에 대한 형사처벌	137
4. 근로자의 알권리 제고를 위한 공지의무 부여	138

5. 서면합의 유효기간 설정	138
-----------------------	-----

제5장 근로기준법상 근로자를 넘어서는 취업자 노동조건

보호제도	(남궁준) 139
제1절 서론	139
제2절 제도적 대응의 유형과 경과	140
1. 노동법이 적용되지 않는 사람들의 등장과 확장	140
2. 노동관계법과 산재·고용보험 차원의 제도적 대응	142
3. 경쟁법과 물류서비스법의 대응	144
제3절 법적 쟁점 : 법이론적 분석과 법정정책적 결단이 필요한 사항	149
1. 취업자법의 법적 성격	150
2. 취업자법의 인적 적용범위	151
3. 취업자법이 보장해야 하는 권리	152
4. 법리적 쟁점 사항 혹은 입법적 결단 사항의 예시	153
5. 현재 국회에 발의된 관련 법률안의 비교 검토	157
제4절 결론	177

제6장 특수형태근로종사자 및 플랫폼 노동 종사자 보호를 위한

노동개혁 경과와 정책과제	(정홍준) 179
제1절 서론	179
1. 연구배경과 목적	179
2. 이론적 배경과 선행연구	180
제2절 특수형태근로 및 플랫폼 노동 보호에 관한 논의	184
1. 특수형태근로종사자 보호 경과	184
2. 플랫폼 노동 종사자 보호 경과	193
제3절 쟁점과 과제	196
1. 오분류(misclassification)	197

2. 노무제공자로서의 노동기본권	198
3. 장시간 근로시간	199
4. 일방적 거래로 인한 권리구제	200
5. 노사 자율교섭의 보장	201
6. 알고리즘에 의한 관리 남용	203
제4절 정책과제	204
1. 노동위원회 오분류 신속 판단 절차 도입	204
2. 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자의 사회보험 확대 ..	204
3. 노사 자율교섭의 보장	205
4. 최소휴식시간제 도입	206
5. 정보공개와 플랫폼 알고리즘 활용기준 마련	206

제2부 노동개혁 추진과 사회적 대화방안

제7장 사회적 대화를 통한 노동개혁 공론화 분석 :

1996년부터 2016년까지 사례를 중심으로 (박성국)	209
제1절 서론	209
1. 연구 필요성과 목적	209
2. 연구 내용과 구성	210
제2절 연구전략	211
1. 연구 범위	211
2. 연구 방법론	212
제3절 노동개혁의 원형과 공론화 과정 : 노사관계개혁위원회, 노사정위원회의 사회적 대화 사례	216
1. 정치·경제 변화와 제도적 맥락	216
2. 노동개혁 정책 담론의 형성과 전개	220
3. 1997년 노사관계개혁위원회와 공론화 과정	235
4. 1998년 노사정위원회와 공론화 과정	245

5. 언론의 담론 형성과 전개	255
제4절 노동개혁의 진화와 공론화 과정 : 노사정대표자회의, 노사민정비상대책회의, 노사정위원회의 사회적 대화 사례	259
1. 정치·경제 변화와 제도적 맥락	259
2. 노동개혁 정책 담론의 진화와 전개	266
3. 2004~2006년 노사정대표자회의와 공론화 과정	278
4. 2009년 노사민정비상대책회의와 공론화 과정	285
5. 2015년 노사정위원회와 공론화 과정	292
6. 언론의 담론 형성과 전개	299
제5절 사례분석 및 시사점	303
1. 사례분석 요약	303
2. 시사점 : 새로운 노동개혁 방식과 공론화	309
제8장 역대 정부의 노동개혁과 사회적 대화 정책 ... (임무송) ...	311
제1절 서론	311
제2절 역대 정부의 노동개혁과 사회적 대화 비교	315
1. 김영삼 정부(문민정부)	316
2. 김대중 정부(국민의 정부)	327
3. 노무현 정부	332
4. 이명박 정부(2008~2013년)	339
5. 박근혜 정부	344
6. 문재인 정부	351
제3절 결론	356
제9장 한국형 노동개혁의 의제 및 공론화 방안	366
제1절 한국형 사회적 대화의 형성 과정	366
1. 한국형 사회적 대화의 패러독스	366
2. 한국 노사관계의 이중적 특성	369

3. 사회적 대화와 타협을 통한 노사관계 민주화	372
4. 완성형 사회적 대화로의 진전	374
5. 사회적 대화의 다양한 변주	379
제2절 의제로 본 한국형 노동개혁의 진화적 전개과정	380
1. 자유주의적 개혁과 신자유주의적 개혁의 정치적 교환	380
2. 세계화 이후의 노동시장 양극화 개선을 위한 새로운 도전	383
3. 고용위기 극복을 위한 일자리 합의는 사회적 대화 체제를 지탱하는 또 하나의 기둥	387
제3절 윤석열 정부의 노동개혁은 미완성	389
1. 초기 개혁관리의 혼선	389
2. 사회적 대화를 우회하는 노동개혁	391
3. 법치주의 일변도로 가는 노동개혁의 한계	393
제4절 결론 : 한국형 노동개혁의 과제	395
1. 법치의 토대 위에 대화와 타협의 노사관계 확립	395
2. 노동시장 구조개선을 위한 사회적 대화와 타협	397
제10장 결 론	(이장원) 400
참고문헌	404
[부록] 노동개혁 정책포럼 발제 및 토론 요약 자료집	414

표 목 차

〈표 2- 1〉 노동시간 유연화의 유형	12
〈표 2- 2〉 취업자들의 노동시간 추이 국제비교	13
〈표 2- 3〉 근로자들의 연간노동시간 추세 국제비교	13
〈표 2- 4〉 주간 근무일수	14
〈표 2- 5〉 사업체 규모별 주 근무일수 비중(2020년 현재)	15
〈표 2- 6〉 주 50시간 이상 장시간 노동(15~64세) 국제비교	18
〈표 2- 7〉 전일제(근로시간 길이별 구분) 고용비중	24
〈표 2- 8〉 여성 고용 중 임시직 비율	26
〈표 2- 9〉 연도별 특별연장근로 인정건수	35
〈표 2-10〉 고정초과근로수당(고정OT)이 있는 기업	37
〈표 2-11〉 유연근무제 활용여부	40
〈표 2-12〉 유연근무제 활용형태	40
〈표 2-13〉 유연근무제 활용에 대한 잠재적 수요	41
〈표 2-14〉 시간제 근로자들의 자발적 선택 여부	43
〈표 2-15〉 시간제 고용(주 근로시간 길이별)의 전체 고용 중 비중	45
〈표 2-16〉 월간 일요일 근무일수별 고용형태별 비율	48
〈표 2-17〉 월간 일요일 근무일수별, 성별 비율(2020년)	48
〈표 2-18〉 월간 토요일 근무일수별 고용형태별 비율	50
〈표 2-19〉 월간 토요일 근무일수별, 성별 비율(2020년)	50
〈표 2-20〉 주 야간근무일수 비율	52
〈표 2-21〉 연령대별, 성별 월평균 노동시간	55
〈표 2-22〉 출생아 부모 중 육아휴직 대상자	59
〈표 2-23〉 육아기 근로시간 단축제 사용자 수	65
〈표 2-24〉 근로자 입장에서의 노동시간 유연성	67
〈표 2-25〉 근무시간과 개인생활의 부합도	68

〈표 2-26〉 근로시간 만족도	69
〈표 2-27〉 현재 노동시간의 단축과 증가 희망, 각각의 비율(2020년)	71
〈표 2-28〉 연차휴가 부여일수(사업체 규모별)별 비율과 평균 부여일수	75
〈표 2-29〉 사업체 규모별 연차휴가 사용일수	77
〈표 3- 1〉 파견근로자 보호 등에 관한 법률 제5조 ①항에 따른 근로자 파견 대상 업무	90
〈표 3- 2〉 연도별 근로자파견사업 현황	98
〈표 3- 3〉 파견근로자 규모별 파견사업체 현황	99
〈표 3- 4〉 지역별 파견사업체 현황	100
〈표 3- 5〉 지역별 사용사업체 현황	100
〈표 3- 6〉 파견기간별 파견근로자 현황	101
〈표 3- 7〉 파견사유별 파견근로자 현황	102
〈표 3- 8〉 파견근로자 다수 종사업무(파견대상 업무)	102
〈표 3- 9〉 파견근로자 다수 종사업무(일시·간헐적 사유)	103
〈표 3-10〉 파견대상 업무별 평균임금	104
〈표 4- 1〉 근로자대표 관련 법안 발의 현황	118
〈표 4- 2〉 노동관계법령상 근로자대표 규정(총 15개 조항)	122
〈표 4- 3〉 외국의 근로자대표제와 노동조합제	126
〈표 6- 1〉 2022년 시가총액 순위	182
〈표 6- 2〉 특수형태근로종사자 보호의 4가지 방향	185
〈표 6- 3〉 고용노동부 2006년 특수형태근로종사자 대책	186
〈표 6- 4〉 특수형태근로 관련 거래당사자의 (불공정거래)지위남용행위 심사지침	188
〈표 6- 5〉 특수형태근로종사자 심사지침 중 기타 불이익행위	188
〈표 6- 6〉 특수형태근로종사자 사회보험 확대 현황	192
〈표 6- 7〉 디지털전환과 노동의 미래위원회 제안문(2019. 7)	194
〈표 6- 8〉 임금노동자와 특수형태/플랫폼 노동의 산업안전보건법 주요 내용 적용	200

〈표 6- 9〉 서비스일반노조 - 우아한 청년들 단체협약 주요 내용	202
〈표 6-10〉 전국대리운전노동조합 - 카카오모빌리티 단체협약 중 일부(2022년)	202
〈표 7- 1〉 노사관계 개혁 담론과 경쟁하는 정책 아이디어	224
〈표 7- 2〉 노동시장 개혁 담론과 경쟁하는 정책 아이디어	228
〈표 7- 3〉 재벌기업 개혁 담론과 경쟁하는 정책 아이디어	231
〈표 7- 4〉 사회복지 안전망 담론과 경쟁하는 정책 아이디어	234
〈표 7- 5〉 노사관계개혁위 미합의 쟁점조항에 대한 노·사 및 공익위원 입장	239
〈표 7- 6〉 노사관계개혁위원회 노동관계법 개정 합의사항과 미합의 사항	242
〈표 7- 7〉 노사관계개혁위원회 노동관계법 개정 주요 합의사항	242
〈표 7- 8〉 1~2기 노사정위원회 구성과 조직 체계	248
〈표 7- 9〉 노동시장 유연성과 사회복지 개혁에 관한 노·사 단체와 정부안 비교	249
〈표 7-10〉 1~2기 노사정위원회 사회협약과 후속 합의 의제 분류	252
〈표 7-11〉 1기 노사정위원회 사회협약 의제와 주요 합의사항	252
〈표 7-12〉 노동시간 개혁 담론과 경쟁하는 정책 아이디어	269
〈표 7-13〉 노사관계 선진화 담론과 경쟁하는 정책 아이디어	273
〈표 7-14〉 노동시장 이중구조 개혁 담론과 경쟁하는 정책 아이디어	277
〈표 7-15〉 비정규직 보호 법안에 대한 노사정과 인권위원회 입장	282
〈표 7-16〉 노사관계 로드맵 관련 쟁점 사항 비교	284
〈표 7-17〉 글로벌 금융위기 해법에 대한 노동조합, 사용자단체, 정부안 비교	289
〈표 7-18〉 노동시장 구조개선에 관한 쟁점과 노사정 입장	296
〈표 7-19〉 사회적 대화를 통한 노동개혁의 유형 분류	306
〈표 8- 1〉 제1기 노개위 합의사항(1996. 10. 25, 제12차 전체회의 의결)	319

〈표 8- 2〉 제1기 노개위 미합의사항(1996. 11. 7, 노·사·공익 최종안)	320
〈표 8- 3〉 제2기 노개위 논의 과제	323
〈표 8- 4〉 노사관계제도선진화연구위원회의 최종보고서 주요내용	334
〈표 8- 5〉 9·15 합의 분야별 주요 내용	346
〈표 8- 6〉 노동개혁 입법안의 주요 내용	348
〈표 8- 7〉 문민정부 이후 사회적 대화 개요	357
〈표 8- 8〉 제15대~제21대 총선 결과 국회 의석분포	358
〈표 9- 1〉 역대 정부의 노동개혁과 사회적 대화	398
〈표 9- 2〉 역대 정부의 노동에 대한 태도와 사회적 대화	398

그림목차

[그림 2- 1] 유럽의 노동시간 유연성 유형	12
[그림 2- 2] 임금근로자의 주 근로시간	16
[그림 2- 3] 월 근로시간과 초과근로시간 감소 추세(2006~2022년)	17
[그림 2- 4] 사업체 규모에 따른 상용직 근로자들의 월 초과근로시간 추이	20
[그림 2- 5] 장시간 노동을 하는 취업자의 비율 감소 추세	21
[그림 2- 6] 주 52시간 초과근로자와 그 비율	22
[그림 2- 7] 시간제 근로자 비율	23
[그림 2- 8] 정규직과 비정규직의 월 근로시간 감소 추세	27
[그림 2- 9] 비정규직 중 시간제 근로자 비중	27
[그림 2-10] 정규직과 비정규직의 주당 근로시간 감소 추세	28
[그림 2-11] 근로형태별 월 근로일수 추이	29
[그림 2-12] 근로형태별 월 근로시간 추이	30
[그림 2-13] 사업체 규모별 임시일용직 근로자들의 월평균 근로시간 추이	31
[그림 2-14] 사업체 규모별 시간제 근로자 비율	31
[그림 2-15] 노동시간의 유연성 정도	54
[그림 2-16] 출생아부모의 육아휴직 사용률	60
[그림 2-17] 연도별 전체 육아휴직자 수(부모 비율)	61
[그림 2-18] 출생아 부모 중 기업규모별 육아휴직 대상자 비율	62
[그림 2-19] 출생아 부모의 기업규모별 육아휴직 사용률	62
[그림 2-20] 기업규모별 출생아 부모의 육아휴직자 비율(2010~2021년) ..	63
[그림 2-21] 출생아 100명당 출생아 부모 중 육아휴직자 수	64
[그림 2-22] 노동시간과 일생활균형의 활용도	73
[그림 2-23] 연차휴가 부여일수	74

[그림 2-24] 연차휴가 사용일수 추이	77
[그림 2-25] 연차휴가 사용과 연차휴가 미활용 이유	78
[그림 2-26] 한국의 노동시간 유연성과 일생활균형	83
[그림 5- 1] '취업자' 또는 '일하는 사람'의 개념도	156
[그림 6- 1] 중개 플랫폼 기업의 운영 방식	182
[그림 6- 2] 특수형태근로종사자 규모 추정	197
[그림 6- 3] 개별 근로법의 확대	199
[그림 6- 4] 임금노동, 특수형태근로, 플랫폼 노동별 관리방식	203
[그림 7- 1] 한국의 사회적 대화를 통한 정책담론 형성과 전개과정 연구모형	215
[그림 7- 2] 1987년 이후 경제지표 변화 추이	217
[그림 7- 3] 노사관계 개혁 담론에서 분석된 노사정의 선호단어 비교 ..	222
[그림 7- 4] 재벌개혁 담론에서 분석된 노정의 선호단어 비교	230
[그림 7- 5] 1996~1997년 노사관계 개혁의 추진방향과 단계	237
[그림 7- 6] 1998년 2·6 사회협약과 후속 개혁의 방향과 단계	254
[그림 7- 7] 노사관계개혁위원회와 언론보도의 주요 단어 추이	256
[그림 7- 8] 노사정위원회와 언론보도의 주요 단어 추이	258
[그림 7- 9] 2001년 이후 경제지표 변화 추이	263
[그림 7-10] 노동시간 개혁 담론에서 분석된 노사의 선호단어	268
[그림 7-11] 노사정대표자회의와 노동개혁 추진방향과 단계	279
[그림 7-12] 노사민정비상대책위원회와 노동개혁 추진방향과 단계	291
[그림 7-13] 경제사회발전노사정위원회의 노동개혁 추진방향과 단계 ..	294
[그림 7-14] 노사정대표자회의와 언론의 담론 형성	300
[그림 7-15] 노사민정비상대책위원회와 언론의 담론 형성	301
[그림 7-16] 경제사회발전노사정위원회와 언론의 담론 형성	302
[그림 7-17] 1996년부터 2017년까지 노동개혁 핵심 단어의 노출빈도 추이	307

[그림 7-18] 새로운 노동개혁의 추진방향과 단계 309

[그림 9- 1] 노동시장 개혁 399

요 약

1. 서론

노동개혁 쟁점과제들은 실로 다양하다. 역대 정부들이 방점을 찍고 추진해온 쟁점과제들도 있고 정책과제로 잘 포섭되지 않지만 현실에서 노사나 국민들이 매우 힘들어 하는 노동관련 이슈들도 많다. 많은 다양한 쟁점과제들을 열거하는 방식으로 간략하게 검토하기보다는 본 연구에서는 역대 정부나 현 정부에서 가장 공통적으로 다루었던 정책적 과제들을 중심으로 심층적으로 검토하는 방식을 채택했다. 노동시간 단축, 근로자 파견제도, 근로자 대표제도, 근로자성을 넘어선 취업자 노동, 특수형태 및 플랫폼 노동을 선택해서 관련 분야의 전문성이 높은 연구자들이 나름 진단과 처방을 제시했다.

선정된 쟁점과제들은 다양하지만 공통적인 속성을 가지고 있다. 바로 유연성과 안정성이 교차되는 과제들이다. 노동시장의 유연성을 제고하지만 근로자들을 보호하는 방안을 동시에 고려해야 한다는 점이다. 물론 연구자들 간에 유연성과 안정성을 조합하는 방식에 관해서 통일된 정책 지향성을 추구하기는 어렵고 다양한 의견을 반영하되 전문적인 근거와 논리를 바탕으로 기술한다는 공통적 기준을 마련하고 연구를 추진했다.

아울러 주요 쟁점과제들 연구 외에 노동개혁을 효과적으로 또는 실효성 있게 추진할 수 있는 방안이 무엇인지를 이어서 모색해보았다. 노동개혁 과제들을 해결하기 위해선 결국 서로 다른 이해관계와 의견을 모아서 부분적으로는 이해의 폭을 넓히고 부분적으로는 양보하면서 문제들을 해결해 나가야 한다.

그런 차원에서 사회적 대화를 통한 노동개혁의 추진이 매우 중요하다는 것이 본 연구의 기본 입장이다. 사회적 대화란 결국 노사정과 그리고

노사정 범주 안에 포섭되지 않는 다른 국민들의 입장까지 균형감 있게 반영하고 대표하고 절충하는 과정이라 할 수 있다.

2. 노동시간의 단축과 유연성 제고를 위한 제도개선

한국의 노동시간은 그동안 빠르게 감소해 왔고 특히 2010년대 이후 매우 빠르게 감소하여 왔다. 2022년 현재 한국기업들은 더 이상 장시간 노동체제에 의존하고 있지는 않다. 그러나 국제적으로 보아 연간 노동시간이 여전히 다른 나라에 비해 길며 장시간 노동이 우리 사회와 산업에 산재해 있다. 장시간 노동, 초과근로의 적절한 관리를 통한 장시간 노동이 남아 있는 영역에서 단축하는 기조를 정착시켜야 한다.

지난 2010년대 이래 2022년까지 한국 노동시장에서 시간제 근로의 비중이 증가하면서 과거에는 전일제 고용 중심이었던 한국의 고용모델이 전일제의 비중이 상당히 약화되면서 변화하였다. 시간제 고용을 중심으로 비정규직이 늘어나고 그리고 영세사업체와 소사업체를 중심으로 시간제 고용이 크게 늘면서 비정규직의 시간제화가 진행되어 왔다. 시간제가 비정규직 중 시간당 임금수준, 사회보험 가입, 소득액 등에서 가장 취약한 노동자층(precariat)화되고 있다. 향후에도 고령자 고용의 증가, 여성인력의 추가적인 노동시장 진입과 서비스업의 확대, 플랫폼노동의 확대 등으로 자칫 질이 좋지 않은 시간제 고용은 자연스럽게 더 늘 수 있다. 따라서 시간제 고용의 보호를 강화하여 취약노동자(pracariat)화하는 것을 억제하며, 아울러 일생활균형을 위해 전일제에서 시간제로 전환하는 '질이 좋은 전환형 시간제'를 장려하는 정책을 펴야 할 것이다.

〈노동시간의 유연화〉

한국 노동시장에서 노동시간의 유연성이 매우 낮은 영역과 유연성이 과도하여 이를 억제하거나 적절하게 낮출 필요가 있는 두 가지 영역이 있다. 노동시간 유연성이 부족하여 강화해야 할 제도적 영역으로는 유연근로제와 탄력적 근로시간제도이다. 유연근로제는 현장에서 잠재적 수

요가 충족되지 않아서 앞으로 각 세부제도들이 좀 더 높게 활용될 수 있도록 해야 한다. 뿐만 아니라 탄력근로제도는 현재 특별연장근로제에 의존하거나 주 52시간 상한제를 개정하자는 요구의 상당부분, 즉 기업들의 일시적 수요 변동에 따른 노동시간의 일시적 연장 필요를 흡수할 수 있다. 다만 탄력근로제의 실제 활용을 위한 요건과 절차를 간소화하여 기업들이 필요할 때 비교적 손쉽게 쓸 수 있도록 할 필요가 있다. 특별연장근로제는 중소기업의 인력부족 사태를 기존 인력의 주 52시간을 초과하는 과도한 연장근로에 의존하여 해결하려는 것을 억제할 필요가 있다. 특별연장근로제는 주 52시간 상한제로 가는 과도기적인 조치로 남용되어서는 안되며, 지속적으로 몇 년씩 이용하는 것을 억제할 필요가 있다.

현재 남용되고 있고 법적인 사각지대에 놓여 있는 포괄임금제는 재량근로제를 통해서 제도화할 수 있는 영역과 투명하게 관리되 기존 연장근로제도를 적용해야 할 부분과 새로운 제도를 도입해서 해결하는 방안 등이 있다. 현재 시간제 고용도 주 15시간 미만의 단시간 근로 및 임시일용직에서 과도하게 사용되는 면이 있기 때문에 시간제 고용의 보호(주근로시간에 비례한 주휴수당, 각종 복지혜택의 시간비례제 부여, 사회보험 가입, 고용안전성 제고) 등을 통해서 취약근로자층(precariat)화하는 것을 막아야 할 것이다. 비사회적 시간대(일하기 싫은 시간대 - 주말근무, 야간근무)에 일하는 근로자들에게도 특히 야간(심야)노동을 포함하여 교대제 개편 등을 통해 최소화하려는 노력, 건강확보 조치, 건강검진, 그리고 추가적인 휴가 등을 부여하는 방안 등을 마련해야 할 것이다.

노동시간과 개인생활의 정합성이나 만족도의 측면에서는 비교적 만족도가 높으나 일생활균형을 맞추기 위해 일생활균형의 잠재적 수요가 충족되지 못하고 있다. 육아휴직과 육아기 근로시간 단축도 실제 활용 정도의 측면에서 매우 부족했으며 특히 육아기 근로시간 단축제도의 활용률은 아주 낮았다. 그리고 이들 제도의 대상자와 활용도의 측면에서 대기업과 소기업 간의 격차, 부모 간의 격차가 매우 컸다. 생애주기별 노동시간에서도 육아돌봄, 노인돌봄, 학습 필요 등 생애주기 동안 특정한 시기에 근로시간을 줄여서 근무할 수 있는 유연성과 정책은 제대로 작동

하지 않고 있었다.

〈노동시간과 일생활균형〉

일생활균형을 위해 유연근무제를 활용하고자 해도 현재 기업들이 그런 제도가 없어서 활용하지 못하는 비율이 매우 높다. 유연근무제를 일생활균형을 위해 활용할 수 있도록 기업들이 다양한 유연근무제를 도입하도록 장려하고, 유연근무제 시행에 따른 기업들의 근로시간 관리능력을 높여야 할 것이다. 육아휴직제도가 중·대기업을 중심으로 비교적 많이 확산되어 왔으나 여전히 영세·소기업에는 미치지 못하고 있다. 또한 여성고용률, 임신, 출산기간 동안 이직, 여성 고용의 소기업, 비정규직의 높은 비율 등 때문에 출생아를 낳은 엄마 중에서 육아휴직 대상자의 비율이 낮다. 뿐만 아니라 육아휴직 대상자가 출생아 엄마보다 많은 출생아 아빠들의 육아휴직 이용률도 매우 낮은 수준이다. 육아기 근로시간 단축제도는 육아휴직제도보다도 그 활용도가 훨씬 낮다. 육아휴직과 육아기 근로시간 단축제의 활용도를 높이기 위해서는 우리 직장에 여전히 강고하게 남아 있는 가부장적 문화와 사고 개혁을 위해 정부와 기업 그리고 노조의 공동 노력이 필요하다. 또한, 영세기업이나 소기업에서도 이를 활용할 수 있도록 강한 인센티브 제도, 그리고 작은 기업들, 비임금 근로자들도 이들 제도를 활용할 수 있도록 저출산대책의 일부로 조세를 이용한 보다 체계적이고 보편적인 제도 마련과 지원이 필요하다.

노동시간의 유연화와 노동시간과 일생활균형이라는 측면을 종합적으로 보면, 우리 노동시간 제도는 기업 중심으로 유연성이 발전되어 있으며, 노동자 중심의 유연성은 비교적 유연성의 수준이 낮다. 포괄임금제, 특별연장근로제, 시간제 근로, 비사회적 시간대 근무 등은 기업에 높은 유연성을 보장하며, 때로는 과도하여 적절하게 규율할 필요가 있다. 기업의 입장에서도 탄력근로제를 통한 노동시간 유연성을 더 높일 필요가 있다. 생애주기별 노동시간의 조절은 좀 더 세부적인 제도적 설계와 운영이 필요하다. 노동자들이 필요로 하는 노동시간 유연성과 일생활균형을 보장하기 위해서는 시간대별 업무량의 변화와 인력의 공급을 시간

대별로 정교하게 매칭하고 빈틈없이 관리할 수 있는 노동시간 관리 능력과 경험이 필요하다.

연차휴가의 부여와 사용은 여전히 법에서 규정된 연차휴가를 아예 부여하지 않거나 적게만 부여하는 영세기업, 소기업들이 적지 않다. 1차적으로 연차휴가를 「근로기준법」에 보장된 대로 보장하도록 해야 한다. 뿐만 아니라 기업들이 부여한 연차휴가를 사용하지 못하는 이유를 해결하기 위해 부족한 인력충원, 연차수당으로 갈음하는 연차휴가제도를 없애기 위한 연차휴가 독려, 눈치보지 않고 연차휴가 가기, 그리고 여름휴가, 여행 등 연차휴가의 사용계획 수립 장려 등을 통해서 연차휴가가 휴가와 재충전, 일생활균형 등을 위해 활용될 수 있도록 해야 한다.

5인 미만 사업체는 근로시간 관련 법률의 적용에서 여러 조항에서 제외되어 있다. 법정근로시간과 초과근로에 대한 가산임금, 공휴일 보장에서도 제외되어 있다. 5인 미만 사업체 종사자들은 유연근무제, 육아휴직, 연차휴가 등 근로자들이 누려야 할 많은 혜택에서 제외되어 있거나 아니면 매우 낮은 비율로만 적용받고 있다. 5인 미만 사업체에 대해 「근로기준법」상 근로시간 관련 규정을 단계적으로 적용하되 초과근로 가산임금과 공휴일 보장도 결국은 적용될 수 있도록 해야 한다.

마지막으로 노동시간이 단축되고 유연성을 높이는 대신 근로시간에 대한 투명하고 체계적인 관리를 통해서 일하는 동안 생산성과 효율성을 높이면서 지속가능한 노동시간 제도를 만들기 위해서는 근로시간에 대한 관리능력과 경험을 높여야 한다. 근로시간의 정의와 측정 및 기록을 제대로 해야 한다.

3. 근로자파견제도의 정책과제

우리 사회에서 근로자파견이 논의된 것은 1990대 초반에 시작되었으나 파견근로가 법제도로 도입된 것은 1998년의 일이다. IMF 외환위기 당시 이를 극복하기 위한 차원에서 합의된 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’에 의해 1998년 2월 20일 「파견근로자보호등에 관한 법률」(법률

제5512호, 이하 ‘파견법’이라 함)이 제정되었다.

파견법은 제정된 지 25년이 되는 지금도 파견제도에 대한 노사의 견해차는 크다. 경영계는 기업의 인력 활용 유연성 측면에서 파견대상 업무를 확대하고 파견 기간을 연장하거나 폐지할 것을 주장한다. 이에 반해 노동계는 파견법의 폐지 등 간접고용의 금지를 주장한다.

제정 당시부터 파견법은 인력수급의 원활성과 파견근로자의 고용안정 및 복지 증진을 목적으로 하고 있다. 그러나 이와 같은 목표가 달성되었는지는 극히 의문이다. 기업의 인력 활용의 유연성 차원에서 파견근로자의 기능은 거의 없다시피 하고, 파견근로자의 고용안정 및 처우개선은 이뤄지고 있지 못하다. 파견제도 개선에 대한 논의가 지체되는 동안 우리 사회에서 파견제도는 노사 모두로부터 ‘이단아’ 취급을 받고 있다. 이에 이 글에서는 파견법의 본래 취지를 구현할 수 있는 근로자파견제도의 정책과제를 검토하였다.

현행 파견법의 파견대상 업무에 대한 입법방식의 전환이 필요하다. 즉, 일시·간헐적 사유를 이유로 한 파견대상 업무를 삭제하는 한편, 파견근로자의 보호 필요성, 정규직 고용의 대체 등 파견근로의 남용 방지 필요성이 명백한 경우는 파견을 제한하되 그 이외의 업무에 대하여 파견대상 업무에 포함시킬 필요가 있다.

한편, 파견대상 업무를 재검토하는 경우 파견근로자 사용과 관련한 근로자대표 권한의 조정이 필요하다. 현행 파견법은 ‘네거티브 리스트(negative list)’ 방식에 의한 근로자파견의 경우에만 근로자대표와의 협의를 규정하고 ‘포지티브 리스트(positive list)’ 방식에 의한 근로자파견에 대하여는 근로자대표와의 협의를 규정하고 있지 않다. 일시·간헐적 사유를 이유로 한 근로자파견을 삭제하고 파견 사유를 통일하는 경우 근로자파견으로 인한 사용사업 내 근로자에 대한 영향 및 파견근로자 보호의 관점에서 근로자대표에 대한 정보제공 및 협의 제도는 유지될 필요가 있다.

근로자파견은 기업의 일시적인 인력 활용 수요가 있는 경우 파견근로자를 활용하여 인력을 수급할 수 있도록 하되 일시적 인력 활용에 머물러

야 한다. 이러한 점에서 파견대상 업무를 '네거티브 리스트' 방식으로 전환하는 경우에도 현행 파견법상의 파견상한기간 최대 2년은 유지되어야 할 것으로 판단된다. 이는 기간제 근로의 최대 기간을 2년으로 규정하고 있는 것과도 궤를 같이하는 것이다.

파견대상 업무의 개선을 통해 인력 활용의 유연성을 제고하는 한편, 파견근로자의 근로조건 개선을 통한 파견근로 일자리의 실질적인 질적 개선을 도모할 필요성이 존재한다. 우선, 차별을 예방하고 차별이 발생한 경우에 이에 효과적으로 대처할 수 있는 제도적 개선이 필요하다. 차별시정제도의 실효성을 높이기 위해 임금 등 근로조건 차별을 당한 파견근로자에게 사용사업 내 동종·유사 근로자의 임금 정보에 대한 청구권을 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다음으로, 파견근로자에 대한 '불안정고용 수당' 도입 등 고용과 사용의 분리로 인한 파견근로자의 불안정성을 보완해 줄 수 있는 제도적 방안을 모색할 필요가 있다. 마지막으로, 사용사업 내 근로자대표나 노사협의회와의 관계에서 파견근로자를 사용사업 내 근로자로 인정하고, 파견근로자가 고충처리 등을 제기할 수 있도록 함으로써 파견근로자의 지위를 개선할 필요가 있다.

4. 근로자대표제도 개선에 관한 정책과제

노사관계는 단순한 근로계약관계들의 '집적'이라고 할 수 없다. 개개의 근로계약관계가 집적되면서, 다수인이 형성한 기업공동체에 '편입' (사실)되는 것이 필요하다. 근로관계는 근로계약의 형성 외에도 근로자가 사용자의 영업공동체에 편입됨으로써 근로관계가 성립하게 된다. 이렇듯 근로관계는 1) 의사표시적 요소와 2) 사실상의 편입행위가 함께 충족되어야 성립한다. 이때 근로관계 당사자 체계의 이중구조성(Dualism)에 주목할 필요가 있다. 근로계약관계는 개별 계약관계 형성에 그치지 않고 하나의 조직체, 그러니까 '사업체'를 형성하게 된다. 기업이라는 하나의 '사업체'는 사용자와 다수의 근로자로 구성되는 조직체이다.

하나의 조직체로서 사업체 안에서는 개별 근로자에게 그 사업체의 구

성원으로서의 지위가 부여된다. 하나의 사업체 내에서의 규율체계는 민주주의 원리가 작동해야 한다. 그 규율의 구축과 적용에 관하여 근로자 전체의 대표로서 역할을 수행해야 하는 자가 필요하다. 종래 근로자대표제도는 노동조합으로 갈음하는 경향이 없지 않았다. 우리나라는 법상 조합원의 단결체인 노동조합이 전체 근로자의 대표로서 지위를 병행하도록 하기도 함으로써 양자의 개념적 또는 기능적 혼동을 유발하기도 한다.

또한 노사협의 법제도에 토대를 두고 선출방식과 임기 등이 법정화된 근로자위원회제도와 달리 개별 법령상 근로자대표제도는 아예 선출방식이나 임기 등에 대해 아무런 규정이 없는 상태로 방치되어 있는 등의 문제가 상존하고 있다. 이에 대한 입법적 불비를 해소할 필요가 있다.

우선 근로자대표 지위 부여에 관하여, ① 과반수 노조가 있는 경우에는 원칙적으로 과반수 노조가 있는 경우 '과반수 노조'에게 근로자대표 지위를 부여하도록 한다. ② 과반수 노조가 없는 경우에는 '노사협의회 근로자위원'에게 지위를 부여하도록 할 필요가 있다. 나아가 과반수 노조나 노사협의회가 없는 경우에는 전체 근로자 과반수가 참여하는 직접·비밀·무기명 투표로 근로자대표를 직접 선출하는 것이 중요하다. 민주적 정당성을 담보하기 위함이다. 이를 위해 근로자대표 선출 시 사용자의 개입 및 방해를 금지하도록 명시하는 것이 바람직하다. 근로자대표의 임기는 상한을 규정하되 사업장 특성에 따라 자율적으로 정하도록 할 필요가 있다. 무엇보다 중요한 것은 다양한 근로자 집단의 의견 수렴 및 반영하는 일이다. 이를 위해 근로자대표의 부분 근로자 의사반영의무를 인정할 필요가 있다. 다만 만약 부분 근로자와 근로자대표 간 이견이 있을 경우 우선 당사자 간 협의하도록 하여 사업장 내 민주적·자율적 해결을 우선하고, 이견이 해소되지 않을 경우 노동위원회의 결정에 따라 사용자와 해당 근로자가 직접 정할 수 있도록 할 필요가 있다. 여기에 더하여 노사 간 서면합의 과정에서 해당 근로자가 그 내용을 충분히 알 수 있게끔 공지할 의무를 추가적으로 부여할 필요가 있다. 나아가 서면합의의 유효기간에 대해서는 사업장에서 자율적으로 정할 수 있도록 별도로

규정하고 있지 않으나, 서면합의 후 업무방식이나 근로자의 수요 등이 변하였는데 기존의 합의사항이 지속되어 근로조건을 저해하게 될 것이라는 우려가 있다. 일정 범위 내에서 노사가 합의하여 '서면합의 유효기간'을 설정하도록 개선하고 다만, 유효기간 만료시점에 합의가 없을 경우 자동갱신 될 수 있도록 하여 노사합의에 대한 사용자 부담을 완화할 필요가 있다. 근로자대표제도는 사업장 민주주의를 구현하기 위한 수단이자 그 자체가 목적이다. 오늘날 단결권 일변도의 대립적 노사관계뿐만 아니라 노사 간 협업을 지향하는 일은 매우 중요한 의미를 가진다. 근로자대표제도의 입법적 완비는 미래지향적 노사관계 구현을 위한 토대라는 점을 염두에 두어야 한다.

5. 근로기준법상 근로자를 넘어서는 취업자 노동조건 보호제도

노동시장 이중구조는 기본적으로 ① 대기업·공공기관에 종사하는 근로자와 그밖의 사업장(중·소기업, 하청업체, 파견업체 등)에서 일하는 근로자 간 임금 등 현저한 근로조건 격차를 지적하는 개념이다. 그러나 노동시장 분절과 근로조건 격차에 방점을 둔다면 이중구조는 ② 정규직인지 비정규직인지, ③ 근로기준법 전면 적용 여부(즉 5인 이상 사업장-5인 미만 사업장), ④ 근로기준법 및 기타 노동관계법령 적용 여부("근로자"와 그 외 취업자) 등 다양한 기준에 따라서도 발견될 수 있다. 이 장은 법 적용에 따른 이중구조 문제인 ④에 주목해, 「근로기준법」상 "근로자" 아닌 취업자에게도 일정한 제도적 보호를 하고자 하는 최근의 입법 시도를 검토한다.

최근 들어 근로기준법상 근로자로 포섭하기는 어려워도 일을 하며 생계를 유지하는 사람, 특히 자기 사업이 아닌 다른 사람의 사업을 위해 필요한 노동을 직접 제공하면서 그에 대한 대가를 받는 사람에 대한 보호가 필요하다는 의견이 공감대를 얻고 있다. 근로기준법상 근로자에게 적용되는 「임금채권보장법」, 「최저임금법」, 「근로자퇴직급여 보장법」 등의 개별적 근로관계법을 제외한 다른 노동법, 예컨대 집단적 노사관

제법의 주춧돌인 「노동조합 및 노동관계조정법」상 “근로자” 개념을 법원이 확장해석한 것이 그 예이다. 노동과 사회보장의 교집합이라고 할 수 있는 「산업재해보상보험법」과 「고용보험법」이 “특수형태근로종사자”라는 근로자와 자영업자 사이의 중간 범주를 만들어 그들에게도 법상 급여 지급을 할 수 있도록 개정된 것도 제도적 보호범위를 확대한 예다.

최근 위와 같은 근로자를 넘어선 취업자/노무제공자가 (근로기준법과 유사하게) 개별적 법률관계에서 누릴 수 있어야 하는 기본적 권리를 창설·확인·보장하기 위한 법안이 발의되었다. 이러한 접근은 그간 이른바 「특수형태근로종사자 보호법」을 제정해 문제를 해결하려는 접근과 구별된다. 최근 발의된 법안은 - 중간범주가 아니라 - 근로자까지 포함하는 보편적 인적 범주인 “일하는 사람”을 대상으로 부여되어야 하는 권리 등을 설정하고 있고, 노동법 전체의 근간이 되는 기본법의 지위와 역할을 의도하고 있기 때문이다. 이 장은 우선 취업형태 다양화의 법적 의미, 노동관계법 영역에서의 대응 혹은 그 결여, 그리고 취업자/노무제공자의 노동조건 보호를 위해 다른 법분야에서 이루어진 제도적 노력을 살펴보았다. 이어서 보편적 취업자(“일하는 사람”, “노무제공자” 등)의 기본적 권리 보장을 위한 기본법 제정 시 고려할 법이론적 쟁점이자 법정정책 결단 사항을 점검했다. 이를 바탕으로 현재 국회에 발의된 3개의 법안의 내용을 상호 비교한 후 동 법안의 개선 시 필요한 고려사항을 살펴보았다.

6. 특수형태근로종사자 및 플랫폼 노동 종사자 보호를 위한 노동개혁 경과와 정책과제

고용관계의 변화는 노동자의 권리와 사용자의 책임에 관한 다양한 논의를 일으키고 있다. 그중에서도 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자와 같은 새로운 유형의 노무제공자를 둘러싼 권리 논쟁은 여전히 계속되고 있다. 근로관계를 갖지 않은 노무제공자를 둘러싼 쟁점의 핵심은

일하는 방식과 권리 간의 불일치에 기인하는데, 두 유형 모두 개인도급 형태의 계약을 통해 노무를 제공하지만 다른 사람을 고용하지 않고 종속적인 형태로 계약 상대방에 노무를 제공하고 있어 임금노동자와 견주어 차별적인 보호가 필요한 상황이다.

특수형태근로종사자와 플랫폼 노동종사자의 권리 보호에 관한 개혁은 크게 이해대변과 사회보험의 확대로 진행되어 왔다. 2020년 12월, 국회가 ILO 핵심협약 가운데 '결사의 자유'와 관련된 87호와 98호를 비준함에 따라 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동종사자는 자유의지로 노동조합을 결성할 법적 권리를 획득하였다. 실제, 대리운전노동조합, 건설노동조합 등은 ILO 핵심협약 비준 이후 오랫동안 지체되었던 노조설립신고 절차를 마무리할 수 있었고 단체협약도 체결하였다. 둘째, 특수형태근로종사자에 대한 산재보험 적용은 2008년 4개 직종 적용에서 출발하여 이후 지속적으로 확대되었으며 2020년 사회적 대화 및 2022년 산재보상보험법 개정을 통해 전속성 요건을 폐지함에 따라 향후 특수형태근로종사자의 산재보험 가입은 크게 늘어날 전망이다. 아울러 2021년부터 전속성이 강한 일부 특수형태 직종에 고용보험 가입을 허용하고 있다. 이 역시 사회안전망 측면에서 성과라 할 수 있다.

그럼에도 다양한 미해결 쟁점들이 남아 있다. 늘어나고 있는 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동종사자와 관련된 쟁점은 크게 다섯 가지이다. 첫째, 임금근로자임에도 불구하고 특수형태근로자로 인적 도급계약이 체결되어 있는 잘못된 오분류 문제가 있다. 둘째, 고용인이 없는 노무제공자로서 개별적인 노동기본권 보장이 어느 정도 필요한데 이에 대한 보호 방안이 없는 점이다. 셋째, 계약당사자에 의한 일방적인 거래로 인한 부당한 거래에 대한 권리의 구제가 쟁점이다. 넷째, 업무 특성상 장시간 노동이 불가피하여 과로사가 이어지고 있는 문제이다. 다섯째, 노동조합 설립 이후 사용자와 교섭할 수 있는 법적 권리가 정비되어야 한다는 쟁점이 존재한다. 마지막으로 알고리즘에 의한 사용종속성 쟁점이 존재한다. 본 연구에서는 이러한 쟁점을 간단히 살펴보았다.

해결 쟁점 사항을 중심으로 정책 대안은 다섯 가지로 제안하였다. 첫

째, 정부는 특수형태근로 또는 플랫폼 노동 형태로 일하는 국민의 노동권 보호를 위해 개인들이 소송을 통해 근로자지위를 확인하는 수고를 덜어줄 필요가 있어 노동위원회에 〈특수형태근로종사자 및 플랫폼 노동종사자 오분류심의회위원회〉 등을 두어 개별 민원 사건을 신속하게 판단하는 방안을 제안하였다. 둘째, 특수형태근로 또는 플랫폼 노동 종사자의 산재보험과 고용보험 가입을 꾸준하게 늘려 사각지대를 줄이는 노력이 필요함을 제안하였다. 또한 산재보험의 경우 가입자가 늘어나는 만큼 산재보상결정의 객관성과 공정성 관련 기준을 명확하게 준비할 필요가 있음도 명시하였다. 셋째, 회의 법 개정과 별도로 정부는 특수형태근로종사자 및 플랫폼 노동 종사자의 고충처리와 함께 기업 차원의 복지가 확대될 수 있도록 노사 단체교섭을 지원하는 방안도 모색해 볼 수 있음을 제안하였다. 넷째, 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자는 임금노동자와 달리 노동시간에 대한 규제가 없고 일한 만큼 수수료를 받기 때문에 장시간 노동에 쉽게 노출된다. 따라서 근로시간이 아닌 최소휴식시간제의 도입을 검토할 필요가 있음을 제안하였다. 다섯째, 플랫폼 기업의 알고리즘이 과도한 개인정보 활용 및 인권침해 그리고 안전사고를 유발할 가능성이 제기되고 있는 만큼 플랫폼 기업 알고리즘에 대한 최소한의 규제를 마련할 필요가 있음을 제안하였다.

7. 사회적 대화를 통한 노동개혁 공론화 분석 : 1996년부터 2016년까지 사례를 중심으로

이 장에서는 1996년부터 2016년까지 역대 정부의 사회적 대화를 분석하여 노동개혁의 추진방식과 국민적 공감대 구축에 관해 분석하였다. 이를 위해 사회적 대화와 관련된 문헌자료 중심으로 정성적 분석을 하되, 추가적으로 노사정의 정책 아이디어와 언론 매체의 보도기사에 관한 정량적 분석을 결합하였다. 이 연구는 경쟁하는 노동개혁 아이디어가 담론적으로 조정되는 사회적 대화의 과정을 분석하는 한편 언론 매체의 보도기사 분석을 매개로 사회적 대화와 결합한 국민적 공론화 양상을

살펴보았다.

먼저 노동개혁 아이디어와 사회적 대화, 노동개혁의 추진방식에 관한 역사적 사례 분석이다. 첫 번째 사례는 국민적 공론화를 통한 노동개혁의 원형으로서 1996년 노사관계개혁위원회와 1998년 노사정위원회이다. 이 연구는 해당 사례들에서 이후 반복적으로 출현하는 개혁의 공론화와 추진방식이 엇보인다는 점에서 사회적 대화를 통한 노동개혁의 전형적인 사례로써 규정하였다. 해당 시기에는 노사관계 개혁, 노동시장 개혁, 재벌기업 개혁, 사회복지 안전망 등 4개의 정책 담론이 형성되었으며 노사정은 이를 바탕으로 사회적 대화를 벌였다. 물론 4개의 정책 담론은 동시다발적으로 출현한 것이 아니다. 노사관계·노동시장 개혁 담론은 노사관계개혁위의 활동을 매개로 형성되었으며 재벌기업 개혁과 사회복지 안전망 담론은 1997년 말 경제위기 이후 노사정위원회를 중심으로 확산되었다. 그러나 4개의 정책 담론에 포함된 아이디어들은 노사관계개혁위와 노사정위원회를 거치면서 상호 연계되었으며, 심화하였다. 한편 노동개혁의 추진방식은 경쟁 아이디어 형성, 사회적 대화, 담론 조정과 합의도출, 합의 이행과 후속 개혁 등의 순으로 이뤄졌으며, 이것은 노사관계개혁위와 노사정위원회 모두 공통적이었다. 그러나 노사관계개혁위와 노사정위원회의 개혁 추진방식의 차이점도 존재한다. 먼저 노사관계개혁위는 노사관계 개혁기반 구축, 노사관계 제도개혁, 신노사관계 확산 등의 추진 단계를 설정하였다. 김영삼 대통령의 신노사관계 구상에서 시작해 국민적 공론화의 단계를 밟아나가면서 노사·공익위원 간 노동법 개정안 합의를 추진하는 ‘상향식’ 개혁 방향을 설정하였다. 반면 노사정위원회는 노사정 대타협 실행, 합의 이행과 추가 합의도출, 국민적 공감대 형성과 제도화 등의 추진 단계를 설정하였다. 노사정이 경제위기 극복을 위한 대타협을 먼저 실행한 이후 합의사항 이행과 사회적 대화의 제도화를 추진하는 ‘하향식’ 개혁을 추진하였다. 경제위기에 대응해야 했던 노사정위원회의 개혁 추진방식은 ‘선 타협, 후 공론화’로 나타난 반면 상반된 조건에서 노사관계개혁위의 개혁 추진방식은 ‘선 공론화, 후 타협(제도개혁)’으로서 대비된다.

두 번째 사례는 노동개혁의 진화로서 규정된 2004~2006년 노사정대표자회의, 2009년 노사민정비상대책회의, 2015년 노사정위원회 사례들이다. 본 연구는 해당 사례들에서 노동개혁의 전형적인 사례인 노사관계개혁위와 노사정위원회의 개혁 방식이 반복적으로 나타나지만, 새로운 방식도 출현한 점에서 진화한 것으로 규정한다. 해당 시기에는 ‘노동시간 개혁, 노사관계 선진화, 노동시장 이중구조 개혁’ 등 3개의 정책 담론이 확산하였으며 노사정은 이를 바탕으로 사회적 대화를 벌였다. 노동시간 개혁과 노사관계 선진화 담론은 2000년부터 2010년까지 노무현·이명박 정부 시기의 노사정위원회·경제사회발전노사정위를 매개로 형성되었다. 노동시장 이중구조 개혁 담론은 2004년 노무현 정부에서 형성된 이래 2013년 이후 박근혜 정부에서 심화하였다. 노동시간 개혁·노사관계 선진화·노동시장 이중구조 개혁 담론은 2000년대 이후 반복적으로 출현하고 상호 연동되는 핵심 이슈들이다. 노동시간 개혁과 노사관계 선진화 그리고 노동시장 이중구조 개혁 담론에 관한 노사정 간의 정책 아이디어는 큰 차이가 존재하였다. 이에 따라 노사정대표자회의(2004~2006년), 노사민정비상대책회의(2009년), 노사정위원회(2015년)는 사회적 대화를 통한 공론화와 노사정 합의 추진이라는 절차를 밟았다. 그런데 해당 시기의 사례들은 노동개혁 추진방식에서의 차이점도 두드러진다. 노사정대표자회의 개혁 추진방식의 경우 노사관계 비전과 발전전략이 논의된 이후 노사정대표자회의를 통한 대타협, 노사 상생 패러다임 구축 등이 단계별로 추진되었다. 노사민정비상대책위의 개혁 추진방식의 경우 노사민정 합의 실행, 이행점검 및 실태 평가, 지역노사 민협의회 구성과 합의 확산 등이 단계별로 시도되었다. 전자의 사례는 김영삼 정부의 노사관계개혁위의 상향식 방식, 후자의 사례는 김대중 정부의 노사정위원회의 하향식 방식과 유사하다. 한편 2015년 노사정위원회의 개혁 방식의 경우 노사정 합의 준비, 노동시장 구조개선 합의, 노동시장 제도개선 추진 등이 단계별로 추진되었다. 이 또한 김영삼·노무현 정부의 노사관계개혁위의 개혁 추진방식과 유사한 상향식으로 볼 수 있다. 본 연구는 개혁 추진방식의 차이에는 경제위기와 정책 불확실성,

사회적 대화기구의 제도화 여부가 영향을 미쳤으며, 이에 따른 노사정의 전략적 선택이 작용한 것으로 해석하였다.

이 연구는 시기별로 추진된 사회적 대화를 통한 노동개혁이 언론의 담론 과정과 결합하는 추이를 시계열적으로 분석하였다. 이것은 신문·방송 등 언론 매체들의 보도기사에서 나타난 노동개혁과 사회적 대화 이슈에 대한 노출빈도를 분석함으로써 이뤄졌다. 이 연구는 1996년부터 2016년까지 시기별로 부상한 노동개혁 담론의 주요 단어들이 종합일간지(8곳)와 방송사(2곳)의 보도기사에서 노출된 빈도를 분석하는 한편 이것이 사회적 대화의 시간과 어느 정도 겹치는지 그 추이를 살펴봤다. 1996년부터 2016년까지 시기별로 언론에서 담론화된 주요 단어를 보면 '복수노조, 정리해고, 노사정 합의, 재벌개혁, 노사정위원회, 교원노조, 사회복지(안전망), 비정규직, 좋은 일자리, 노조 전임자, 근로시간 단축, 청년고용'이었다. 이 가운데 '비정규직'과 '좋은 일자리'는 언론 노출빈도가 가장 높은 노동개혁의 핵심 단어로 분류되었다. 1996~1998년에는 복수노조·정리해고·재벌개혁·노사정위원회·교원노조·사회복지(안전망), 2000~2003년에는 근로시간 단축, 2000~2007년에는 비정규직과 좋은 일자리 그리고 노조 전임자(또는 복수노조), 2008~2010년에는 사회안전망과 노조 전임자(또는 복수노조), 2010~2016년에는 비정규직과 좋은 일자리, 청년고용 등이 언론 매체의 보도 건수가 많았던 핵심 단어들이다. 그런데 핵심 단어들의 언론 노출빈도가 높았던 시점은 노사정 합의 또는 노사정위원회라는 단어의 노출빈도와 겹쳐진다. 사회적 대화가 활발했던 1996~1998년, 2008~2010년, 2014~2015년이 그러한 시기이다. 하지만 노사정 합의 등의 단어와 겹쳐지지 않는 시점은 노동개혁의 핵심 단어의 언론 노출빈도는 낮은 편이다. 이러한 결과는 1990년대 중반 이후 노동개혁은 사회적 대화를 거쳐 국민적으로 공론화되었음을 보여주는 실증적인 근거로 평가된다. 역으로 사회적 대화를 거치지 않은 노동개혁 과제는 담론화하기 어려운 것으로 볼 수 있다. 물론 비정규직, 좋은 일자리 등의 노동개혁 단어들은 2000년 이후 언론의 노출빈도가 갈수록 높아졌는데 이것은 이례적인 양상으로 평가된다. 2000

년 이후 노동유연화에 따른 질 낮은 일자리가 확산하여 상대적으로 노동시장 양극화 해소와 좋은 일자리에 대한 국민의 높은 관심을 언론이 반영하는 것으로 해석된다. 요약하면 1996년부터 2016년까지 사회적 대화와 노동개혁에 관한 언론의 담론화는 다음과 같은 시사점을 준다. 시기별로 전개된 사회적 대화를 통한 노동개혁 담론 형성은 노동 의제의 공론장으로서의 가능성을 엿보게 한다. 이러한 과정을 통해 ‘비정규직과 좋은 일자리’는 보편적인 정책 이슈로 부상하였으며, 장기적인 국민적 관심사로 자리 잡았다. 하지만 사회적 대화 시기 이외에 일상적인 노동개혁, 사회적 대화 협의 이의의 부문과 업종의 사회적 합의(소타협) 등은 담론화하지 못한 점을 확인하였다. 이른바 사회적 대화와 같은 특정한 추진방식을 거쳐야만 노동개혁 담론이 형성되는 ‘솔림 현상’이 규명된 셈이다. 또한 비정규직, 좋은 일자리 등의 특정 이슈만 담론화되는 한계도 노출되었다. 이것은 국민적 관심사에 기반한 신규·미래 노동 의제 개발, 일상적 노동개혁과 소타협에 관한 적극적인 공론화의 필요성을 보여준다.

과거의 노동개혁 사례가 오늘에 주는 시사점은 무엇일까. 무엇보다 1990년대 이후 선행 사례들은 노동개혁 과정에서의 국민적 공론화의 중요성을 다시 한 번 상기시킨다. 앞서 살펴본 것처럼 한국에선 노동개혁 아이디어에 관한 노사정의 의견 차이가 조율·합의되는 담론 조정과 국민적 공감대 형성을 위한 언론 매체들의 의사소통 담론이 겹쳐지는 양상으로 전개된다. 물론 사회적 대화의 활성화와 언론 매체의 높은 관심이 겹쳐지는 시간은 일상적이지 않으며, 특정 시기와 특정 이슈만 담론화되는 양상이다. 윤석열 정부가 추진한 근로시간 개편 등 노동개혁 과정이 담론화되지 않은 이유도 여기에서 그 원인을 찾을 수 있다. 즉 이해관계자와의 사회적 대화를 거치지 않은 채 정부와 전문가가 주도하는 노동개혁은 담론화 또는 국민적 공론화를 하기 어렵다는 게 확인되었다. 따라서 역대 정부의 사회적 대화를 통한 노동개혁 방식을 참고하여 새로운 노동개혁 방향과 추진방식을 재설정할 필요가 있다. 이에 따르면 새로운 노동개혁은 노사관계 관행 변화, 노사 상생 선언과 노동개혁 합의, 후

속 개혁과 제도화 등 3단계의 방식으로 추진할 수 있다. 1단계는 노사관계 관행 변화기이다. 최근 정부에서 추진하는 노사관계의 관행 개혁 시도를 노동개혁의 첫 단계로서 의미를 부여한 것이다. 그러나 정부가 주도하는 노동개혁은 노사에 주는 동기 부여가 낮을 뿐만 아니라 지속가능성 또한 없다. 따라서 향후 개혁은 노사 자율적인 방식으로 진행되어야 하는데 이것은 비공식적인 노사, 노사정 간의 모임의 활성화로부터 시작할 수 있다. 공식적인 노정, 노사정 간의 사회적 대화가 최근 중단된 상태에서 비공식적인 물밑 대화를 시도하면서 국면 전환을 시도하는 방식이다.

이를 통해 전환점이 마련되었다면, 먼저 노사가 노사 상생 및 자치 선언을 추진한 이후 노동개혁 의제를 설정하는 한편 국민적 공감대를 시도하는 것이다. 이를 바탕으로 노사정은 사회적 대화를 통해 노동개혁에 관해 합의하는 절차를 밟는다. 이러한 사회적 대화와 제도개혁의 시점은 2024년 4월 국회의원 총선 이후부터 같은 해 9월 이후 정기국회까지의 기간이다. 이후 노사정은 후속 개혁과 제도화 단계를 추진한다. 노동개혁에 관해 합의한 노사는 주도적으로 이행점검을 추진하는 한편 정부와 국회의 합의사항 이행과정을 총괄적으로 관리하는 상설기구의 제도화를 시도한다. 또한 노사정은 제도적 단절로 인해 합의사항의 전국적 확산을 제한하는 중앙 사회적 대화기구와 지역노사민정협의회 간의 상호 연계를 구축하는 방안을 적극적으로 모색한다. 요컨대 새로운 노동개혁의 추진방식은 사회적 대화를 통한 국민적 공론화를 거치는 3단계의 추진전략을 고려할 수 있는바, 이러한 개혁의 성공 여부는 정부 주도에서 노사 자율과 참여로의 노동개혁 방식의 전환, 노사정의 신뢰 회복 노력에 달려있다.

8. 역대 정부의 노동개혁과 사회적 대화 정책

윤석열 정부가 노동개혁을 국정과제로 추진하고 있는바, 제도 개편에 뚜렷한 진전은 없고 개혁의 내용과 방법론을 둘러싸고 논란이 계속되는

가운데 임기 2년 차가 지나고 있다.

노동을 개혁한다는 것은 노동조합 개편이나 단순히 노동법 개정만이 아니라 노동시스템의 재구성을 의미한다. 즉, 노동을 둘러싼 환경적 조건과 노동시스템의 구성 요소, 그리고 노동에 관한 규범 사이의 정합성을 높임으로써 시스템의 원활한 작동과 지속가능성을 확보하려는 전략적 선택을 의미한다.

민주화 이후 30여 년이 경과하는 동안 7차례의 정권교체가 있었고 역대 정부는 모두 노동의 개혁을 중요한 과제로 추진하였는바, 각 정부의 구체적인 개혁 의제와 추진 방법은 정치 지형과 경제 여건, 정책과제의 내용과 성격 등에 따라 차이점과 공통점을 발견할 수 있다. 보수와 진보를 오가며 역대 정부가 추진했던 노동개혁의 역사적 경험은 우리가 나아가야 할 방향과 바람직한 추진 방법에 대하여 유용한 시사점을 주는 소중한 자산이라 할 것이다.

이에 이 글에서는 김영삼 대통령의 문민정부부터 문재인 정부까지 30여 년에 걸친 노동개혁에 대하여 다음 세 가지 질문을 중심으로 살펴보았다.

첫째, 역대 정부가 추진한 노동개혁의 배경과 목표는 무엇이었으며, 사회적 대화기구 등 추진 방법은 왜 달랐는가?

둘째, 노동개혁과 사회적 대화의 주도자와 참가자는 누구였으며, 참여 또는 불참 등 각 주체가 취한 행태의 이유는 무엇인가?

셋째, 사회적 대화가 노동개혁에 어떤 영향을 미쳤는가?

주요 연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 노동개혁 추진 배경으로는 보수, 진보 등 정권의 이념 성향보다 경제위기, 고용 등 경제적 요인과 당면 과제가 중요한 변수로 작용하였다.

둘째, 정부가 일방적으로 추진하지 않고 사회적 대화 방식을 취한 것은 여소야대와 같은 국회 의석 비율보다 과제(agenda)의 내용과 성격이 이해관계자와의 대화와 명시적·묵시적 수용을 요하는 측면이 컸기 때문이었다고 해석된다. 다만, 사회적 합의 추구의 정도에 있어선 정권의 가치 지향이나 대통령의 리더십 스타일도 영향을 미쳤다.

셋째, 노사 중앙교섭, 노사공위원회, 노사정위원회 등 사회적 대화의 구성과 방식이 달랐던 것 역시 상황적 조건과 의제의 영향이 반영된 것이었다. 예컨대, 현안 해결이나 위기 대책은 정부가 직접적으로 개입하여 주도적인 역할을 한 반면, 제도개선 의제의 경우에는 공익을 대표하는 전문가집단의 역할이 컸다.

넷째, 사회적 대화가 노동개혁 성과에 미친 영향을 보면 한국의 노동정치에서 이해관계자의 참여와 공론화 등 절차적 민주주의의 중요성이 지속적으로 커졌음을 확인할 수 있다. 반드시 노사와 합의해야 하는 것은 아니지만, 보수와 진보를 불문하고 사회적 대화를 무시한 노동개혁은 성공하지 못하였거나 많은 부작용을 초래하였다. 또한, 보수에서 진보로 또는 진보에서 보수로 정권이 교체되었다.

노동의 무엇(what)을, 어떤 과정(how)을 거쳐 개혁할 것인가 하는 문제와 관련하여 이른바 ‘한국적 사회적 대화 모델’을 탐색함에 있어선 한국 노사관계 시스템의 구조적 특징과 사회적 대화의 의의를 살펴볼 필요가 있다.

우리 노사관계는 낮은 조직률, 기업별 노사관계 등 주체의 대표성과 합의 이행력 등으로 인해 중앙 노사단체 또는 노사정 간의 사회적 대화가 효과적으로 작동하기 어려운 점이 많다. 게다가 양대 노총이 비슷한 규모로 갈라져 경쟁하는 가운데, 민주노총은 경사노위를 통한 사회적 대화를 거부하며 이른바 ‘노정 교섭’과 강경투쟁 노선을 견지하고, 선명성 경쟁을 의식한 한국노총도 사회적 대화와 거리를 두는 경향이 강해지고 있다. 한국경총을 비롯한 사용자단체의 조직력이나 지도력도 노동조합에 비해 강하지 않은 것이 현실이다.

이와 같은 구조적 한계를 극복하고 사회적 대화를 활성화하려면 주체의 대표성 강화와 더불어 사회적 대화의 층위(level)와 의사결정 방법을 다원화할 필요가 있다. 특히, 정책의 실제적 타당성과 절차적 합리성을 확보하기 위해서도 노사 대표와 공익위원을 중심으로 하는 간접민주주의 방식과 현장에 흩어져 있는 다양한 개별 주체들이 참여하는 사이버 직접민주주의를 융합하는 방법을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

지난 30여 년의 노동개혁과 사회적 대화를 보면 IMF 외환위기 때를 제외하고는 핵심쟁점에 대해 노사정이 합의한 경우는 거의 없었다는 점, 그럼에도 불구하고 공론화를 통해 갈등을 제도화하고 해결책을 마련하는 데 대화가 중요한 기능을 하였다는 점을 확인할 수 있다.

사회적 대화는 대화 그 자체만으로도 중요한 의의와 가치가 있다. 기업별 체제 등 한국적 현실에서는 인위적인 합의를 위한 합의보다는 정확한 실태에 관한 정보 파악, 이해관계자의 입장 확인, 다양한 대안 제시 등이 오히려 사회적 대화 본연의 역할에 충실한 것이라고 볼 수 있다.

합의만을 요구하는 것은 오히려 건강한 사회적 대화를 제약할 수 있다. 사회적 대화는 정부가 정해놓은 결론을 수용하는 것이라는 인식이 있는 한, 노사는 대화 참여 자체를 부담스러워하고, 참여 여부를 협상 수단으로 사용하게 된다. 정부도 사회적 합의를 끌어내기 위해 노동계의 요구를 들어줌으로써 개혁이 후퇴되는 것을 경계해야 한다. 다시 말해서 사회적 대화기구가 대통령에 대한 자문이나 국회에 사회적 대화 결과를 입법과 예산에 반영할 것을 요청할 때 반드시 단일한 합의를 제시할 필요는 없다는 것이다.

제4차 산업혁명이 일터와 삶터에서 일상화된 오늘날, 디지털 민주주의 시대에 맞게 사회적 대화를 다시 정의하고 한국 노동체제의 재구성과 함께 새롭게 구성해야 한다. 특히, 경사노위를 비롯한 현재의 사회적 대화기구는 폐쇄성과 경직성을 타파하고, 공론의 열린 플랫폼으로 개편되어야 한다.

개혁은 정권 수준이 아닌 국가 차원에서 추진해야 하며, 개혁에 성공하려면 통치보다 정치가 필요하고, 행정중심적 국정 운영에서 벗어나 개혁의 대의를 국민에게 설득해야 한다. 노동개혁의 주도자는 미래 비전을 제시하고, 이해관계자의 공감과 여론의 지지를 구하려고 노력하는 자세를 견지해야 한다.

개혁은 불합리한 관행의 '합리화', 합리적 관행의 '제도화', 주체들의 의식과 조직에 문화로 정착시키는 '내재화'의 3단계 과정을 통해 완성된다고 할 때, 노사관계의 당사자는 개혁의 대상이나 객체에 머물 것이 아

나라 자기주도적 개혁의 주체로서 전 과정에 참여하는 것이 필수적이다. 이러한 맥락에서 사회적 대화는 개혁 정치와 거버넌스에 효과적인 절차이자 과정으로 기능할 수 있다.

9. 한국형 노동개혁의 의제 및 공론화 방안

기업별 노사관계 시스템에서 사회적 대화가 제도화되고 지난 25년간 대부분의 노동개혁에서 노사정 협의와 합의 형성 노력이 지속 발전해왔다는 점은 한국 노사관계의 성격을 규정짓는 중요한 특성이다. 비정상적으로 분권화된 노사관계 시스템에서도 강력한 대중동원력과 투쟁력을 갖고 있는 내셔널센터가 대정부 투쟁을 주도하며 정치적 압력과 집단행동으로 정부 정책을 영향력을 미치는 독특한 전통을 유지하고 있기도 하다. 이런 구조 속에서 한국노동층 중심의 사회적 대화는 정책 참여의 제도화라는 의미로도 해석할 수 있다. 매우 기형적이지만 외국 성공모델의 벤치마킹으로 따라잡기(catch-up)한 결과가 아니라 오랜 축적을 통해 쌓아올린 한국 나름의 제도적 혁신으로 볼 수도 있다.

의제로 본 한국의 노동개혁은 노동기본권 보장에서 시작하여 노동시장 유연화, 그리고 이중구조 개선으로 이어지는 진화과정을 거치고 있다. 이념적으로는 고전적 자유주의 개혁에서 시작하여 신자유주의 개혁, 사회적(공동체) 자유주의 개혁의 단계로 진화하고 있다고 평가할 수 있다. 노동개혁에서 한국의 시간이 세계의 시간과 달랐던 이유는 민주화의 지체 때문이다. 1980년대 영국과 미국에서 발흥한 신자유주의 노동개혁이 정부 주도의 노동 유연성 개혁에 초점이 맞춰져 있었다면 1994년 본격화한 한국의 신자유주의 개혁은 노동권 보장이라는 자유주의적 개혁을 포괄하며 사회적 대화와 타협 방식으로 추진됐다는 점에서 다르다. 2000년대 중반부터는 노동개혁의 의제 차원에서 신자유주의 개혁에 따른 노동시장의 과도한 격차 완화를 개혁 의제로 올리며 또 한 번 진화하는 단계에 이른다. 박근혜 정부에서 노동시장 양극화와 이중노동시장 문제를 해결하고자 노사정위가 중심이 되어 매우 체계적이고 투명한 절

차를 거쳐 노동시장 이중구조 개선이라는 포괄적 해법을 2015년 노사정 대타협이라는 형태로 도출한 바 있다.

윤석열 정부는 노동개혁의 최우선 목표를 노사 법치주의 확립에 두고 있는 것으로 보인다. 노사관계가 법치의 기반 위에 서야 한다는 것은 선진 노사관계의 기본값(default value)에 해당한다. 윤 정부에서 법치주의 개혁이 최우선 개혁과제로 부각되고 있다는 사실은 한국 노사관계의 기초가 아직 제대로 갖춰지지 않았다는 증거이기도 하다. 민주노총은 합법화 이후 25년이 지났는데도 대화와 타협보다 대충투쟁을 통한 쟁취를 주된 운동 기조로 견지하고 있다. 최근에는 한국노총조차 정치적 성향을 강화하는 방향으로 바뀌고 있다. 정부와의 대화와 타협보다 더불어민주당과의 정책연대를 강화하며 노동탄압 돌파를 외치고 있다. 그러나 선진 노사관계로의 한 단계 진전을 위해서는 양대 노총이 회계의 투명성 제고와 법질서 준수라는 행동규범을 새롭게 확립하고 이에 대한 국민적 신뢰를 얻기 위해 노력하는 것이 불가피하다. 그런 토대 위에서 정부에 대화와 타협을 요구해야 한다. 노동시장의 무질서와 노사관계의 왜곡을 바로잡기 위한 사회적 대화와 타협이 필요하고 플랫폼 노동이나 하청노동과 같은 노사관계 사각지대에서 빈발하는 불법 파업과 가혹한 손해배상의 악순환을 끊기 위해서도 사회적 대화 테이블이 필요하다. 정부도 법치주의 노동개혁이 갖는 한계를 인식해야 한다. 불법과 폭력, 비리와 부정에 대해 엄정한 법 집행과 처벌 일변도로 간다고 법질서가 확립되는 것은 아니다. 노사 모두 법과 제도의 틀 속에서 대화와 타협으로 문제를 해결하는 것이 더 빠르고 공정한 해법을 얻을 수 있다는 믿음을 갖고 스스로 행동을 바꿔야 법치주의 개혁도 성공할 수 있다.

또한 표류하는 노동시장 구조개혁에 대한 냉정한 평가를 통해 새로운 추진방안을 강구해야 한다. 정부는 그동안 노동시정의 과도한 격차를 완화하기 위한 실질적인 정책을 아무것도 내놓지 못했다. 비정규직이나 하청 근로자의 고용개선을 위한 정책은 보이지 않고 플랫폼 노동이나 프리랜서 등 종속적 자영업자들을 위한 법적 보호조치들도 지지부진하다. 당초 정부는 이중구조 개선을 위한 의제들은 경제사회노동위원회의 대화

테이블에 올려 개선방안을 마련하겠다는 것이었지만 1년 6개월이 지나도록 경사노위는 본회의조차 한 번 열지 못했다. 노동시장 개혁의 방향과 목표는 과도한 경직성과 격차를 완화하는 것이어야 하고, 이를 추진하는 과정에서 2015년의 '9.15 대타협'을 도출했던 사회적 대화 프로세스는 좋은 참고자료가 된다.

10. 결론

시장의 역동성을 보장하는 자유와 불평등의 폐해를 제어하는 책임이 노동시장의 균형을 이루는 데 중요하다. 시장의 자유가 사회를 위협할 정도로 남용된다면 국가는 이를 제어하기 위해 움직인다. 반대로 국가가 너무 시장 자유를 제한한다면 시장은 성장의 역동성을 상실하고 결국 국가의 물적 존립 기반이 흔들려 국민들의 자유를 보장해주기 어려운 무질서로 귀결된다.

우리는 이런 균형점을 국가가 마련해 주길 바란다. 시장이 원하는 유연성과 사회가 원하는 안정성을 노동 분야에서도 국가가 마련해 주길 원하면서 주문과 비판을 하고는 한다. 그래서 노동개혁 추진은 항상 국가 내지 정부의 과업이 되고 노사는 개혁의 대상이 되는 바람에 노동개혁이 성공할 듯하면서도 막바지에 무산되거나 또는 표류하게 되는 경향을 보여준다. 노사정 모두가 개혁의 주체로 참여해서 상호 동의하고 양보하기 위해선 노사의 자율적이고 책임있는 행동이 필요하다.

노동시간 단축, 근로자 파견, 근로자대표제도, 비정형 근로자들 보호라는 노동개혁 과제들은 일견 국가, 즉 정부나 의회가 앞장서서 해결해야 될 과제들로 보인다. 법을 바꾸고 법을 제대로 집행할 일들이기 때문이다. 그러나 노사가 자율적으로 적절한 수준의 유연성과 안정성을 교환하는 노력을 하지 않은 상태에서 정부나 의회 주도의 노동개혁이 추진된다면 이는 일방적 편들기나 수용성이 떨어지는 일과적인 정책 드라이브로 비칠 가능성이 크다. 안정적인 법제도 개선이 이루어지기 위해선 유연성과 안정성 간의 상반된 가치들을 조화로운 관계로 바꾸어 내는 사회

적 개혁을 필요로 한다. 이를 법적 개혁으로 대체할 수는 없다. 사회적 개혁의 주체는 노사 당사자들이다.

노조 간부의 국회 진출과 노조와 정당과의 연대를 통한 노동정치는 정부의 노동정책을 압도하는 수준에 올라섰다. 사용자들은 빈발하는 경제 위기 국면에서 경제와 일자리를 지키는 책임을 담보로 역시 정치적 목소리를 내고 있다. 그러나 이런 방식의 노동정치는 노사 간 힘겨루기로 결과가 모아지고 유연성과 안정성의 타협은 쟁점으로 남아 있게 된다.

사회적 대화를 통한 노사정의 합리적인 노동정치를 구축하고 노동개혁의 난제들을 타협적으로 풀어나가는 노력을 통해 힘겨루기 방식이 아닌 힘모으기 방식으로 노동개혁 과제들을 풀어나가는 인식의 전환이 필요하다. 끝으로 이번 연구자들의 연구 성과를 제고하고 연구에 포함되지 않은 주요 이슈들에 대한 검토도 포함하기 위해 노사정 및 전문가들 간의 포럼을 진행했고 그 논의 결과도 부록에 첨부한다.

제 1 장 서 론

노동개혁의 추진은 우리 사회에서 오랫동안 논의되어 왔지만 뚜렷한 진전이나 성과가 바로 잡히지 않는 과제이기도 하다. 상당히 많은 제도 및 관행의 개선들이 이루어졌음에도 불구하고 여전히 가장 문제가 많은 분야 중 하나가 노동이고 이는 사회적 갈등과 경제적 손실을 낳고 있다,

노동분야에서 많은 문제들이 있고 또 많은 문제들을 파생시키고 있다는 점에는 대부분 동의하지만 노동개혁은 무엇을 어떻게 해야 하는 것인지 의견들이 다양하고 또 대책점에서 서로 다투기도 한다. 그런 차원에서 노동개혁의 쟁점들을 찾아보고 나아가 이를 해결하기 위한 노동개혁 추진방법으로 가장 바람직한 것은 무엇인지를 모색하기 위해 이 연구를 수행하였다.

노동개혁 쟁점과제들은 실로 다양하다. 역대 정부들이 방점을 찍고 추진해온 쟁점과제들도 있고 정책과제로 잘 포섭되지 않지만 현실에서 노사나 국민들이 매우 힘들어 하는 노동관련 이슈들도 많다. 많은 다양한 쟁점과제들을 열거하는 방식으로 간략하게 검토하기보다는 본 연구에서는 역대 정부나 현 정부에서 가장 공통적으로 다루었던 정책적 과제들을 중심으로 심층적으로 검토하는 방식을 채택했다. 노동시간 단축, 근로자 파견제도, 근로자 대표제도, 근로자성을 넘어선 취업자 노동, 특수형태 및 플랫폼 노동을 선택해서 관련 분야의 전문성이 높은 연구자들이 나름 진단과 처방을 제시했다.

선정된 쟁점과제들은 다양하지만 공통적인 속성을 가지고 있다. 바로 유연성과 안정성이 교차되는 과제들이다. 노동시장의 유연성을 제고하지만

근로자들을 보호하는 방안을 동시에 고려해야 한다는 점이다. 물론 연구자들 간에 유연성과 안정성을 조화하는 방식에 관해서 통일된 정책지향성을 추구하기는 어렵고 다양한 의견을 반영하되 전문적인 근거와 논리를 바탕으로 기술한다는 공통적 기준을 마련하고 연구를 추진했다.

아울러 주요 쟁점과제들 연구 외에 노동개혁을 효과적으로 또는 실효성 있게 추진할 수 있는 방안이 무엇인지를 이어서 모색해보았다. 노동개혁과 관련된 쟁점과 이슈들은 매우 복합적인 성격을 가지고 있고 어떻게 하는 것이 선한 것이고 어떤 것은 나쁜 것이란 이분법적 사고의 틀로 재단하기 어렵다. 상호 부족하거나 이기적인 것들이 발견되지만 이는 일방 주체가 독자적으로 구축한 성격이 아니라 노사정 간의 역학 관계에서 역사적으로 형성된 과정에서 이해되어야 한다. 그렇다면 결과로서 우리가 지적하고 비판하는 노동개혁 과제들을 해결하기 위해선 결국 서로 다른 이해관계와 의견을 모아서 부분적으로는 이해의 폭을 넓히고 부분적으로는 양보하면서 문제들을 해결해 나가야 한다.

그런 차원에서 사회적 대화를 통한 노동개혁의 추진이 매우 중요하다는 것이 본 연구의 기본 입장이다. 사회적 대화란 결국 노사정과 그리고 노사정 범주 안에 포섭되지 않는 다른 국민들의 입장까지 균형감 있게 반영하고 대표하고 절충하는 과정이라 할 수 있다. 일부에서는 사회적 대화의 폐단과 무용성까지 거론하기는 하지만 적어도 세계화 과정과 경제위기를 거치면서 사회적 대화의 유용성은 우리가 경험한 바 있고 이후에도 간헐적인 단절이 있기는 하지만 지속적으로 사회적 대화를 통한 노동개혁의 추진은 매우 일반적인 모습이었다.

저기에는 우리가 처한 대내외 상황이 매우 중요한 역할을 해왔다고 할 수 있다. 개방적인 수출지향 경제를 표방할 수밖에 없는 우리의 현실에서 대내외 충격에서 오는 사회적 갈등은 상존하고 있고 그런 갈등을 해결하기 위한 집단 간 대화와 타협은 필수적이다. 그런데 이를 담당할 대의정치나 정당정치가 취약한 현실에서 사회적으로 존재하는 강력한 비토(veto) 그룹들의 의견과 이해관계를 절충하고 상호 이해하는 장치로서 사회적 대화의 방식은 매우 중요했다.

역대 정부의 사회적 대화의 방식과 성과를 평가하고 향후 노동개혁 추진

시에 어떻게 사회적 대화를 보다 효과적으로 활용할 수 있을지에 대해 전문적인 연구자들이 본 연구의 후반부에서 의견을 개진했다. 역대 정부들 간 비교 및 사회적 대화의 세부 방식 간 비교 그리고 성공적인 노동개혁 추진의 공론화가 어떻게 가능한지에 대해 해법을 제시하고 있다.

비록 구체적인 처방과 제안은 다소 상이하지만 사회적 대화가 노동개혁 추진을 위해서는 매우 중요하다는 점에선 연구자들 간에 의견이 수렴되었다. 정부의 향후 노동개혁 추진에서도 사회적 대화의 장치들과 프로그램들을 풍부하게 동원하고 활용할 수 있길 바란다.

제1부

쟁점과 과제

제 2 장

노동시간의 단축과 유연성 제고를 위한 제도개선

제1절 서론 : 노동시간에 관한 문제제기

선진국들은 산업화 이후 자본주의적 고용관계가 성립한 뒤 역사적으로 노동자들의 노동시간은 단축되면서 1919년 ILO가 창립되면서 1주 40시간제(1일 8시간)가 제창되어 점차 확립되었고, 주 5일도 확대되면서 정착되는 과정을 밟아왔다. 이와 더불어 여성들의 노동시장 진출이 늘어나고 일생활 균형이 강조되거나 학생들의 생활을 위한 시간제 고용이 확대되었다. 이는 서비스산업이 크게 늘어나면서 서비스에 대한 수요가 전일제를 필요로 하지 않는 경우가 많고 시간대별로 큰 차이가 나는 것과 연계되어 서비스산업에서 시간제 고용에 대한 수요 확대와 맞물리면서 시간제 고용이 동시에 크게 늘어났다. 서구 선진국에서 노동시간이 특별히 짧은 나라들은 네덜란드, 스위스, 독일처럼 시간제 고용의 비중이 높은 경우가 많다.

그러나 주 5일 40시간제는 선진국들의 이야기일 뿐이고, 많은 개발도상국들에서는 기업들이 이를 지킬 여건이 안 되며 역력이 없다. 우리나라도 이미 1953년 노동법이 제정되면서 1일 8시간제 주 48시간제를 법으로 명시해 두었으나 이는 형식적인 법 규정에 머물러 있었으며 이를 강제하거나 이행할 수 있는 경제적, 사회적 여건이 갖추어지지 못했다. 주로 제조업, 운수업을 중심으로 적지 않은 사업장에서 2018년 말까지 주 68시간까지 혹은 그

이상을 일할 수 있도록 허용이 되었다. 이런 점에서 우리나라 노동시간제도를 법제도 중심으로 보는 경우에는 법과 현실이 따로 노는 현실이 적어도 과거에는 더욱 일반적이었고 현재도 적지 않게 남아 있다.

더구나 한국에서도 여전히 장시간 노동이 남아 있는 가운데, 서비스산업의 고용비중이 크게 늘어나면서 시간제 고용도 지속적으로 늘고 있어 노동시간의 변화가 복합적으로 전개되고 있다. 문제는 서비스산업에 종사하는 시간제 근로자들 중에서 자발적으로 선택하여 일하는 경우가 많으나 노동시간을 더 길게 일하고 싶어하는 근로자들이 많아도 현재 근무하는 서비스업의 특성상 노동시간을 더 길게 늘리기 어려운 점이 있다. 혹은 주 15시간 이상 근무하는 경우 주휴수당을 지급해야 하는 문제 때문에 노동시간을 주 15시간 미만으로 근무하도록 하는 경우도 적지 않게 나타나고 있다.

또한 주 68시간까지 허용하던 노동시간을 주 52시간 상한제로 제한하면서 3년이라는 비교적 짧은 기간 안에 이를 이행하는 과정에서 제조업 등 인력이 부족하거나 새로운 주 52시간 상한제의 적용에 적응하지 못한 기업들이 적지 않았다. 이는 주 44시간제에서 주 40시간제로 이행하는 이행기간이 2004년부터 2011년까지 7년에 걸쳐서 진행되었던 것과 비교하면 이행기간이 너무 짧지 않았는가 하는 의문이 든다. 이를 완화하기 위해서 주 8시간 추가로 더 근무하게 할 수 있는 특별연장근로제를 두어서 유연성을 부여했다. 그런데 그 특별연장근로제가 허용되거나 활용한 기업들의 수가 매우 많고 지속적으로 특별연장근로제를 활용하는 제조업 기업들이 적지 않아서 주 52시간 상한제의 단계적인 적용이 어려워지는 면도 나타나고 있다.

여기에 근로자가 아니거나 근로자 여부의 논란이 계속 일어나고 있는 플랫폼 노동에서 사실상 물량단위로 수수료가 지급되거나 일정 지역을 맡아서 배달해야 하는 의무 때문에 노동시간이 대단히 길어지면서 과로사의 문제도 동시에 나타나고 있어서 노동시간 문제는 과거보다 복잡한 양상을 보이고 있다.

그럼에도 불구하고 주 52시간 상한제 시행을 전후하여 우리나라 노동시간은 지속적으로 감소해 오고 있다. 이는 우리나라 경제수준이 높아져 선진국이 되었음을 국내외적으로 인정받고 있는 상황에서 당연한 것으로 앞으로도 장시간 노동을 지속적으로 줄이면서도 기업들이 안착할 수 있도록 돕

는 어려운 균형을 맞추는 정교하게 설계된 제도와 이행과정이 필요하다. 또한 향후 자녀를 가진 부모들이 어린 자녀를 양육하는 동안 자녀양육과 일을 동시에 할 수 있도록 일생활균형을 보장하고, 노동시장에서 일하는 비율이 계속 늘어나고 있는 고령자들이 노동시간을 줄여서 일하는 식으로 생애주기에 맞추어 노동시간을 조정할 수 있는 제도도 갖추어져야 한다.

노동법이 적용되지 않는 350만가량의 5인 미만 사업체 근로자에게는 법적인 권리의 동등한 보장을 위해서 근로기준법의 적용이 필요하며, 이를 위한 체계적이고 치밀한 준비가 필요하다. 자영업자, 특수고용형태종사자 혹은 근로자 여부가 논란이 되는 플랫폼 노동에 종사하는 노동자들도 과로사 방지, 안전운행을 위해서 비노동법적 노동시간 규제가 필요하다. 가령 미국이나 유럽에서 영업용 운전자의 경우 자영업자건 특수고용형태종사자건 근로자건 관련이 없이 몇시간 운행 뒤에는 반드시 휴식시간이 필요하고 운행 내용을 반드시 기록해야 할 것을 명시하고 있는 것 등이다.

여기에서는 이들 여러 가지 문제를 모두 다루는 것은 불가능하다. 현재 노동시장에서 주로 노동시간 단축과 그에 따른 유연성의 현황을 분석하고 현장에서 노동시간 단축을 이행하고 노동시간 유연성(노사 양측이 필요로 하는)을 높이기 위한 제도개선과 정책 이슈를 다루고자 한다.

이 장의 구성은 먼저 본고에서 주되게 다루고 있는 노동시간 유연성 관련 논의를 유럽 노동유연성(Kerkhofs, Chung and Ester, 2008) 유형분류를 중심으로 하며 노동시간 유연화 유형을 중심으로 한국에서의 노동시간 유연성 문제를 보고자 한다. 제3절에서는 한국의 노동시간 단축을 국제적 비교를 통해서 살펴보면서 장시간 노동의 잔존, 전일제 고용의 약화, 비정규직의 시간제 근로화라는 점에서 검토해 본다. 제4절에서는 이를 위해 국내에서 생산된 통계청의 「경제활동인구조사」, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」, 「경제활동인구조사 비임금근로자 부가조사」, 「육아휴직 통계」, 고용노동부의 「고용형태별 근로실태조사」, 「사업체노동력 실태조사」, 「고용보험DB」, 한국산업안전보건공단의 「근로환경조사」, 문화체육부의 「근로자휴가조사」, 중소기업중앙회의 「중소기업 근로시간에 대한 조사」, OECD의 고용과 노동시간통계 등을 활용하였다.

제2절 노동시간 유연성 논의

노동시간의 유연성은 가장 단순하게는 일이 많으면 더 일하고 일이 적으면 덜 일하는 식의 노동시간의 길이를 줄였다가 늘렸다가 하는 유연성이 있을 수 있다. 그러나 노동시간의 길이를 이용한 유연성도 2010년 이전까지 장시간 노동이 관행화되었던 한국에서는 유연하기만 한 것은 아니었다. 노동시간을 늘려서 인력을 줄임으로써 인건비를 줄이려던 장시간 노동이 굳어져서 장시간 노동체제가 되면서 이제 초과근로수당이 임금의 중요한 일부가 되었다. 이처럼 장시간 노동과 초과근로수당을 바탕으로 노동자들의 생활이 짜여진 곳에서는 일감이 부족하여 노동시간을 줄이는 경우에는 노동시간을 늘려달라는 요구와 함께 초과근로를 하지 않았는데도 '1일 1~2시간 정도의 연장근로시간을 아예 인정해 주어 연장근로를 하건 하지 않건 간에 연장근로수당을 당연히 지급하는 것'도 관행화되었다. 이 경우에 장시간 노동이 굳어지면서 노동시간의 길이를 이용한 유연성은 사라지게 된다. 이 경우에 유일하게 남아 있는 노동시간 유연성은 토요일이나 일요일 특근을 하느냐는 것으로 일요일은 당연히 휴일이니 50% 가산금을 지급하는 것이 당연하겠으나 토요일은 휴무일로 일하는 경우에는 50% 가산금이 지급될 필요가 없으나 현장에서는 50% 가산금을 당연히 기대하고 있어서 이를 지급해 온 기업들이 적지 않다. 이 또한 노동시간을 유연하게 활용한다는 것이 다른 굳어진 관행을 낳는 결과를 초래한 것이다.

노동시간 유연성 이슈는 두 가지 다른 시각에서 제기되어 왔다. 하나는 시장에서의 수요에 맞추어서 노동력의 양과 노동시간을 유연하게 제공해야 할 필요성을 강조한 사용자의 입장에서부터였다. 다른 하나는 근로자들의 시간 주권(시간선택권)으로부터 근로자들의 삶과 가정의 필요에 맞추어 노동시간의 길이와 시간대를 유연하게 조정할 수 있어야 한다는 근로자들의 입장에서였다.

역사적으로 각국에서 노동시간의 단축은 소득수준과 생활수준의 향상에 따라 휴식시간, 휴일 보장, 일생활의 균형 등에 맞추어 주로 근로자들에게

유리한 방향으로 전개되어 온 것으로 보인다. 그러나 그와 더불어 노동시간의 단축에 맞추어 기업들의 사업상 필요, 즉 노동시간의 유연성도 강조가 되면서 노동시간 단축과 노동시간 유연성의 확대를 타협의 패키지 속에 함께 포함하는 경우(프랑스의 1998년, 2000년 Aubry Act)도 적지 않았다. 때로는 기업의 운영(영업)시간은 늘리되 개별 근로자들의 노동시간을 줄이면서 그 갭을 교대제, 유연근무제 등 유연한 노동시간으로 메꾸려고 했다. 사용자의 요구를 반영하여 사용자 중심의 노동시간 유연성을 노동시간의 길이를 늘리거나 혹은 노동시간의 불규칙성, 일하기 어려운 시간대 노동을 높여서 노동자들의 건강을 해치거나 혹은 일과 생활은 불균형을 가져올 수 있다.

역으로 근로자들만의 요구를 반영한 근로자들의 시간 주권을 강조하는 노동시간 유연성은 기업들의 각종 생산활동, 정상적인 운영을 방해하거나 곤란하게 하여 기업들의 수익성을 떨어뜨려 근로자 중심의 노동시간 유연성의 지속가능성을 저하시킬 수 있다. 노동시간의 유연성이라는 말 속에 내재되어 있는 전혀 다른 이와 같은 요구와 내용들을 어떻게 동시에 달성하거나 혹은 이중적인 균형(double balance)을 맞출 수 있는가 하는 것이 중요하다(Glowacka, 2021). 이와 같은 노동자 중심의 노동시간 유연성과 기업 중심의 노동시간 유연성을 종합적으로 고려하고 몇몇 유럽학자들이 유럽 기업들을 대상으로 조사한 결과(European Companies Survey)를 토대로 노동시간의 유연성을 몇 가지 차원과 지표를 중심으로 유형으로 분류하려는 시도는 노동시간의 유연성 논의에서 귀중한 의미를 갖고 있다(Kerkhofs, Chung and Ester, 2008). 이들이 분류한 유형은 6가지로 유연성의 낮음, 중간, 높음을 나누고, 각각의 유연성 정도 내에서 추가적인 기준을 정하였다. 노동시간 유연성을 나타내는 기준 지표(indicators)로서 시간제 근로, 일하기 곤란한 시간대 노동(unusual hours), 유연근무제, 초과근로, 부모휴가(parental leaves), 장기휴가(안식휴가 등), 조기퇴직, 일생활균형제도, 유연한 계약 등이 활용되었다.

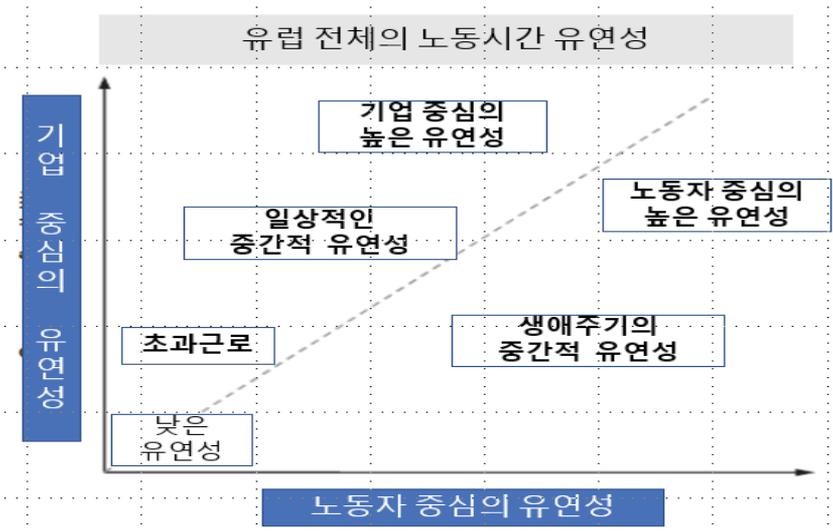
이 유형에 맞추어 우리 노동시간 제도의 유연성을 유럽의 유형을 참고해 가면서 분석해 보고자 한다. 우리의 경우 위 유형에 맞추어 볼 수 있는 제도적 지표로는 연장근로, 시간제 고용, 유연근무제, 연차휴가 사용, 연령별 근로시간 등을 활용하여 살펴볼 것이다.

〈표 2-1〉 노동시간 유연화의 유형

유연성 정도	고유연성		중간 유연성			자유연성
	노동자 중심	기업 중심	생애주기	일상적	연장근로	
기 준						

자료 : Kerkhofs, Chung, and Ester 2008, p.573. Table 2.

〔그림 2-1〕 유럽의 노동시간 유연성 유형



자료 : Kerkhofs, Chung, and Ester(2008), p.575. Figure 1.

제3절 우리나라의 노동시간 단축

먼저 취업자(자영업자 등 비임금근로자 포함)와 근로자들의 연간 노동시간을 국제적으로 비교해 보면 한국의 노동시간의 길이와 단축추세를 알 수가 있다. 국제적으로 비교가능한 데이터가 취업자의 경우 〈표 2-1〉에서와 같이 한국은 2010년부터 가능하기 때문에 2010년을 기준으로 보면, OECD 평균보다 연간 344시간(주 40시간 근무로 2개월), EU 27개국 평균보다 연간 530시간(주 40시간 근무로 3.1개월)을 더 일하고 있는 것으로 나타나고 있

다. 그러나 2010년부터 2022년 사이에 연간 노동시간이 262시간이 줄어들어서 OECD 평균 연간 노동시간이 47시간, EU 27개 회원국의 연간 노동시간이 44시간 줄어든 것에 비해 크게 줄어들었다.

〈표 2-2〉 취업자들의 노동시간 추이 국제비교

(단위 : 시간)

	1990	2000	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022
프랑스	1,645	1,558	1,540	1,541	1,518	1,522	1,514	1,403	1,511
독일	1,573	1,466	1,426	1,408	1,400	1,396	1,381	1,319	1,341
이탈리아	1,864	1,850	1,777	1,734	1,716	1,722	1,719	1,543	1,694
일본	2,031	1,821	1,733	1,745	1,729	1,714	1,680	1,597	1,607
한국	-	-	2,163	2,119	2,076	2,068	1,993	1,908	1,901
네덜란드	1,454	1,464	1,420	1,411	1,426	1,437	1,436	1,408	1,427
스웨덴	1,421	1,486	1,483	1,471	1,464	1,478	1,466	1,426	1,440
영국	1,618	1,558	1,507	1,531	1,542	1,541	1,536	1,364	1,532
미국	1,878	1,880	1,810	1,828	1,830	1,823	1,827	1,800	1,811
OECD	1,872	1,840	1,799	1,799	1,793	1,789	1,777	1,687	1,752
EU27국	-	1,679	1,633	1,615	1,605	1,609	1,598	1,506	1,571

자료 : OECD(2023), OECD.stats(검색일 : 2023. 8. 10).

〈표 2-3〉 근로자들의 연간노동시간 추세 국제비교

(단위 : 시간)

	1995	2005	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022
프랑스	1,480	1,427	1,439	1,440	1,422	1,428	1,424	1,323	1,427
독일	1,446	1,349	1,350	1,336	1,334	1,334	1,326	1,276	1,295
이탈리아	1,681	1,646	1,616	1,579	1,565	1,581	1,588	1,442	1,563
일본	1,896	1,790	1,747	1,759	1,738	1,723	1,698	1,617	1,626
한국	-	-	-	2,098	2,047	2,033	1,967	1,927	1,904
네덜란드	1,433	1,378	1,357	1,348	1,362	1,366	1,364	1,335	1,361
스웨덴	1,424	1,392	1,432	1,422	1,416	1,432	1,420	1,382	1,401
영국	1,530	1,500	1,471	1,501	1,512	1,513	1,510	1,365	1,516
미국	1,895	1,847	1,822	1,840	1,842	1,832	1,836	1,819	1,822
OECD	1,806	1,767	1,749	1,755	1,752	1,749	1,742	1,681	1,719
EU27국	1,595	1,554	1,539	1,524	1,516	1,523	1,516	1,437	1,494

자료 : OECD(2023), OECD.stats(검색일 : 2023. 8. 10).

취업자가 아닌 근로자들의 연간 노동시간도 유사한 경향을 보이고 있다. OECD에서 한국 근로자들의 연간 노동시간 통계가 제공되는 2012년부터 2022년까지 사이에 연간 노동시간이 2,098시간에서 1,904시간으로 194시간이 줄어들어서, 같은 시간에 일본의 132시간 단축 이외에는 10년 남짓한 동안에 OECD 회원국 평균 연간 33시간, EU 27개 회원국 연간 30시간, 프랑스 연간 13시간, 독일은 41시간, 이탈리아 16시간, 스웨덴 21시간, 미국 18시간 줄었고, 네덜란드는 13시간 늘었고, 영국은 15시간이 늘어서 한국이 비교적 빠른 속도로 근로자들의 노동시간이 줄어들었음을 알 수 있다.

1. 근로시간의 지속적인 감소 추세

국제통계가 아닌 국내통계를 보더라도 우리나라 노동시간은 지난 2006년 이래 지속적으로 줄어들고 있다. 주 40시간제가 주 5일제와는 똑같지 않으나, 주 40시간제가 주 5일제로 정착·확대되면서 노동시간은 줄어들어 왔다. 2011년만 해도 주 40시간제가 마지막으로 작은 사업장까지 확대 적용되는 해였으나 주 5일 근무를 하는 근로자는 전체의 49.2%였고, 주 4일 이하 근무를 하는 노동자까지 합해도 56.2%에 불과했다. 주 5일 근무하는 근로자들의 비율이 계속 늘어서 2020년에는 69.5%까지 높아졌고, 주 4일 이하 근무하는 노동자들까지 합하면 81.9%에 달해서 9년 만에 빠르게 주 5일 이하 근무자 비율이 20.3%p가 높아진 것을 알 수 있다. 그러나 주 6일 근무를 하는 근

〈표 2-4〉 주간 근무일수

(단위: %)

		주간 근무일수	2011	2014	2017	2020
임금근로 자	주 4일 이하 근무		7.0	8.4	6.9	12.4
	주 5일 근무		49.2	59.8	65.8	69.5
	주 6일 근무		40.7	29.9	25.8	16.5
	주 7일 근무		3.0	1.9	1.8	1.2
전체 취업자	주 4일 이하 근무		6.5	7.6	6.6	11.9
	주 5일 근무		39.9	48.5	54.1	59.3
	주 6일 근무		43.3	36.5	32.8	23.1
	주 7일 근무		10.3	7.5	6.2	5.1

자료: 근로복지공단(2011~2020), 「근로환경조사」.

〈표 2-5〉 사업체 규모별 주 근무일수 비중(2020년 현재)

(단위 : %)

사업체 규모	주 4일 이하	주5일	주6일	주7일
2~9인	14.2	47.4	31.5	6.4
10~49인	10.2	74.3	14.3	0.9
50~249인	6.9	80.9	11.2	0.8
250~499인	4.5	86.6	8.2	0.5
500인 이상	5.3	86.1	7.2	1.2
평균	12.4	69.5	16.5	1.2

자료 : 근로복지공단(2020), 「근로환경조사」.

로자들은 2020년 현재도 16.5%에 달하고 있다. 2020년 현재 주 40시간제, 주 52시간 상한제를 지키면서도 주6일 근로를 하는 근로자들이 여전히 적지 않은 것이다.

전체 취업자로 확대하면, 자영업자들 가운데 주 6일 근무자가 44.6%, 주 7일 근무자도 17.2%를 차지하여 전체 취업자 중 주 6일, 주 7일 근무자의 비율이 높게 나타나고 있는 것이다. 직업별로는 서비스종사자(37.2%) 판매종사자(38.2%) 가운데 주 6일 근무자 비율이 높은 편이었다. 산업별로는 건설업(27.8%), 도소매업(38.0%), 운수창고업(27.2%), 음식숙박업(42.9%), 부동산업(37.0%)으로 주로 자영업 비율이 높은 곳이 주 6일 근무자 비율이 높았다.

10인 이하의 영세사업체에서 주 5일 근무를 하는 비율이 평균보다 훨씬 낮고 주 5일, 주 6일 근무하는 비율은 훨씬 높게 나타났다. 10인 이상 사업체에서는 주 5일 근무 비율이 평균보다 높았고 반대로 주 6일, 주 7일 근무 비율은 평균보다 낮았다. 주 40시간 이상~주 52시간 미만을 일하는 사람들 가운데서는 주 6일 근무자가 19.2%로 약간 높았고, 주 52시간을 초과하여 일하는 사람 중에서는 주 6일 근무자가 63.4%, 주 7일 근무자도 22.6%나 되었다. 물론 주 18시간 미만을 일하는 사람들 가운데서도 주 6일 근로를 하는 비율이 7.3%, 주 18~주 36시간 사이에 일을 하는 사람들 가운데서는 주 6일 근로를 하는 비율이 15.0%로 나타나서 시간제 근로자 가운데 1일 정해진 시간에 짧게 주 6일 일하는 사람들이 적지 않았다.

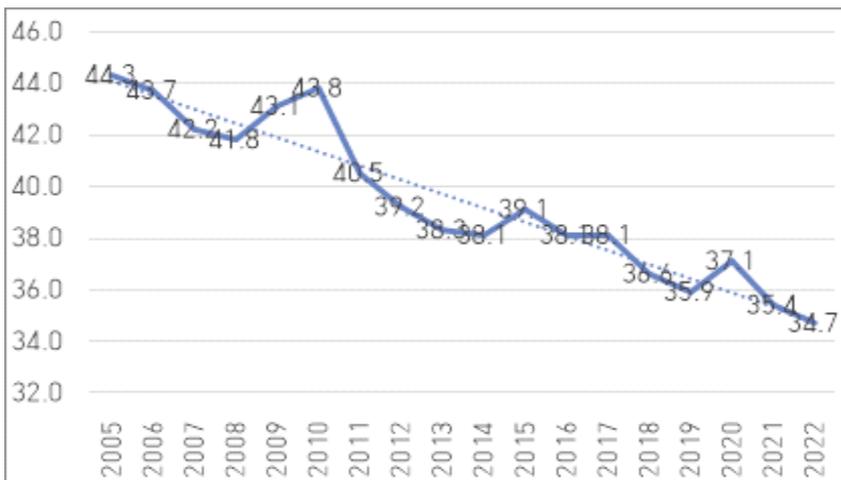
주 40시간 근로제가 사업체 규모가 작은 사업체로 확대 적용되고 있던 2006~2011년 사이에도 월 근로시간을 줄어들었을 뿐 아니라 그 뒤로 근로시간을

더욱 줄이는 법제가 새로 적용되지 않았던 2012년에서 2014년까지도 월 근로시간이 줄어들었다. 그러나 주 52시간 상한제의 적용, 근로시간 특례업종의 대폭 축소가 시작한 2019년에는 월 근로시간이 줄어들다가 2020년과 2021년에는 다시 늘어난 것은 아마도 2021년에는 경제활동에 따른 수요의 증가에 의한 것으로 보이지만, 2020년은 잘 설명되지 않는다. 대체로 주 근로시간의 길이는 주 근로일수와 관련이 깊게 나타나는데, 여전히 주 6일 16.5%, 주 7일 1.2%로 여전히 주 5일을 초과하여 연장근로, 휴일근로를 하는 비율이 여전히 낮지 않아서 장시간 노동을 야기하고 있는 주요 요인이 되고 있다.

한국 근로자들의 근로시간은 주 40시간제가 본격 시행된 다음해인 2005년부터 2008년 경제위기에 따른 부침은 있었지만, 지속적으로 비교적 빠르게 감소해 왔다. 전체 근로자들의 주 근로시간이 2005년 44.3시간으로부터 2022년 34.7시간으로 17년간 무려 주당 9.6시간으로 21.7%나 줄어들었다. 이는 근로시간 관련 법제의 영향과 한국사회의 생활양식과 의식변화에 의한 사회적 영향 및 주 40시간제 확대 시행, 주 52시간 상한제의 시행 및 정부 정책과 기업들의 변화, 노동자들의 요구에 따라서 줄어들어 온 것이다.

[그림 2-2] 임금근로자의 주 근로시간

(단위: 시간)



자료: 통계청(2005~2022), 「8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」.

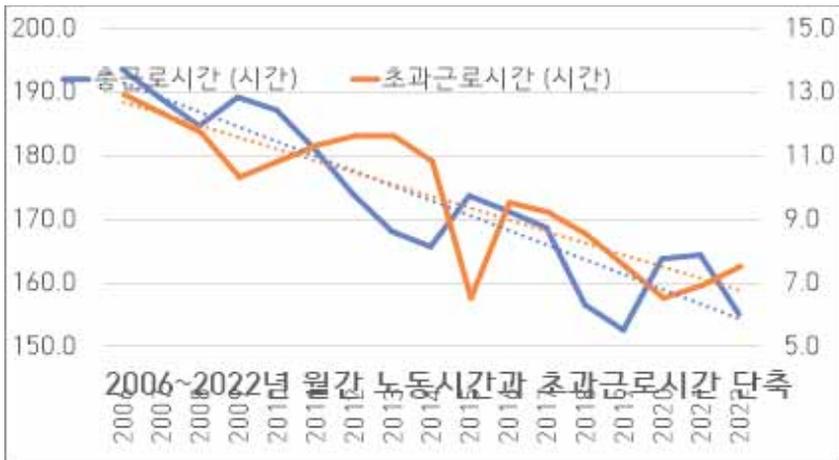
다른 통계를 보더라도 월 총근로시간과 월 초과근로시간은 추세선에서 보듯이 중기적으로는 명확하게 감소를 보이고 있다. 또한 월 총근로시간과 소정근로시간은 같은 추세를 보이고 등락을 같이하고 있다. 특히 2009년과 2015년에는 월 총근로시간은 전년 대비 일정하게 증가했는데, 월 초과근로시간은 전년 대비 적지 않게 감소해서 그 원인을 찾기 어렵다.

월 총근로시간과 초과근로시간의 감소와 등락에는 주 40시간제의 2006~2011년까지의 단계적 확대 시행과 이후 추가적인 적용, 월 휴일수(명절, 국경일, 주휴일과 토요일 휴무일 포함), 그리고 경제위기와 경기순환 등이 반영되어 일직선적인 감소가 아니라 감소 추세를 유지하는 가운데 등락을 거듭하고 있다. 2012년 이후부터 2018년까지는 법제도상 큰 변화가 없었음에도 불구하고 중간의 진폭은 있었으나 감소 추세를 이어왔다.

위 통계에 의하면, 월 총근로시간은 2006~2022년 사이에 월 28.5시간, 3년 이동평균값을 적용해도 이 사이에 월 총근로시간은 28.0시간이 감소한 것으로 나타나고 있어서 14.5%나 감소하였다. 월 초과근로시간도 12.9시간에서 7.0시간으로 5.9시간 3년 이동평균값을 적용해도 월 초과근로시간은

[그림 2-3] 월 근로시간과 초과근로시간 감소 추세(2006~2022년)

(단위 : 시간/월)



주 : 1인 이상 사업체 근로자 대상(자영업자 제외).

자료 : 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0003&conn_path=I3(검색일 : 2023. 9. 2).

12.3시간에서 7.0시간으로 5.3시간이 줄어들어 43.1%가 줄어들었다. 결국 2006년부터 2022년 사이에 월 총근로시간과 월 초과근로시간의 감소 속도가 매우 빠르게 이루어졌음을 알 수 있다.

2. 장시간 노동의 감소

장시간 노동은 역사적으로 보거나 국제적으로 비교하여 파악할 수 있다는 점에서 상대적인 것이다. 1960년대~1970년대 산업화 시기에 주 52시간은 그리 장시간 노동이 아니었다. 그러나 2018년 주 52시간 상한제가 법제화되면서 한국에서 주 52시간 이상을 일하는 것은 법적으로도 관행적으로도 장시간 노동으로 보게 되었다. 그러나 국제적으로도 장시간 노동의 기준이 무엇인가를 둘러싸고 논란이 없지 않으나, 주 50시간을 장시간 노동의 기준으로 삼는 것에 대해 별다른 논란은 없어 보인다.

〈표 2-6〉 주 50시간 이상 장시간 노동(15~64세) 국제비교

(단위: 시간)

	2010	2015	2019	2022
캐나다	8.1	7.6	6.9	6.4
칠레	21.2	15.2	12.6	9.3
프랑스	14.5	12.2	12.1	10.2
독일	9.7	8.5	6.8	5.9
헝가리	4.5	4.9	3.1	2.2
이스라엘	20.8	16.9	17.6	16.4
이탈리아	11.6	10.5	10.1	9.6
일본	24.4	22.4	20.0	16.8
한국	38.1	32.5	23.3	17.3
멕시코	29.4	29.2	28.5	27.7
네덜란드	5.4	4.8	4.5	5.8
폴란드	14.7	13.1	10.5	8.4
스웨덴	5.2	4.6	4.1	7.7
튀르키예	46.8	38.9	30.2	28.8
영국	13.9	14.8	13.8	11.7
미국	10.9	11.5	11.2	
OECD회원국	17.8	16.7	14.9	13.5

자료: OECD(2023), OECD Data Explorer Incidence of employment by long usual weekly hours worked.

이 기준으로 볼 때 한국은 2010년부터 2019년 사이에 장시간 노동의 비율이 38.1%에서 23.3%로 다시 2022년 17.3%로 12년 사이에 20.8%p나 감소하여 장시간 노동을 줄이고 노동시간을 단축하는 데 상당한 진전을 이룩한 셈이다. OECD 회원국 가운데는 멕시코나 튀르키예처럼 우리보다 주 50시간 이상 일하는 노동자들의 비율이 훨씬 높은 나라도 있으나 OECD 회원국 평균이 13.5%이며, 우리는 17.3%로 우리보다 경제적으로 수준이 낮은 칠레, 헝가리, 폴란드 등도 주 50시간 이상 일하는 노동자 비율이 낮다.

또한 <표 2-6>에는 나와 있지 않으나, OECD의 같은 자료 가운데 주 60시간 이상을 일하는 취업자 비율이 2022년 현재 한국은 6.3%, 일본이 5.9%, 독일 2.0%, 영국 3.7%, 프랑스 3.9%, 네덜란드 2.1%, OECD회원국 평균이 5.5%로 나타나서 장시간 노동을 하는 노동자들이 높은 비율은 아니지만 우리 사회와 산업의 일부에 잔존해 있음을 알 수 있다.

그러나 국제적으로 비교하여 장시간 노동의 비율이 빠르게 감소하여 한국이 장시간 노동국가, 즉 노동투입량을 늘려서 경제성장과 경제유지를 해 온 국가라는 오명에서 벗어나고 있으나 여전히 일부에 남아 있는 장시간 노동을 줄이는 것이 여전히 과제로 남아 있다고 하겠다. 1인당 GDP 등 경제수준이 일정한 정도로 올라서야 노동시간도 줄일 수 있다는 주장도 앞의 칠레, 헝가리, 폴란드나 과거 주요 선진국들이 1인당 GDP(그동안의 인플레이션을 고려해도)가 현재 우리보다 낮을 때에 이미 현재 한국의 연간노동시간보다 낮은 수준을 달성했다는 점에서 설득력이 없어 보인다.

또한 장시간 노동이 얼마나 광범위한지는 상용직 근로자들의 초과근로시간을 살펴봄으로써도 파악할 수 있다. 2011년만 하더라도 100~299인 사업체와 300인 이상 사업체의 월평균 초과근로시간이 각각 19.2시간, 16.3시간으로 주 평균 4.5시간, 3.8시간 정도의 초과근로를 하는 셈이었다. 물론 30인 미만 사업체의 초과근로시간은 훨씬 짧게 나타나고 있는데, 이것이 일감 부족 때문인지 아니면 다른 요인인지는 확실하지 않다.

장시간 노동이 줄어든 것은 2000년대 중반 이래 2017년까지 주 40시간제의 단계적 확대(2004~2011년)와 정착, 2010년대 초 정부의 장시간 노동실태에 대한 조사와 단축노력, 장시간 노동에 대한 사회적 문제제기와 노동조합과 근로자들의 장시간 노동에 대한 단축 요구 등이 이루어졌기 때문이다.

[그림 2-4] 사업체 규모에 따른 상용직 근로자들의 월 초과근로시간 추이



주: 2011~2019년까지는 매년 1월 통계, 2019년과 2020년 간에는 조사방식(조사주기와 조사대상)에서 일정한 단절.
 자료: 고용노동부(2011~2022), 「사업체노동력조사」.

여기에 더하여 2018년 중요한 근로시간제도의 제도개선, 즉 주 52시간 상한제의 도입(휴일근로를 포함하여 최대 주 68시간 노동시간에서 주 52시간으로 축소), 근로시간 특례업종의 대폭 축소(26개 453만 명에서 5개 102만 명으로), 관공서의 법정공휴일(총 15개 중 8일)을 민간기업의 휴일화 등이 동시에 이루어짐으로써 다양한 측면에서의 노동시간 단축이 진행되어 온 결과라고 할 수 있겠다.

월평균 초과근로시간이 점차 감소하여 2022년 하반기에는 100~299인, 300인 이상 사업체에서 각각 월평균 13.8시간, 11.0시간 주로 환산하여 주평균 3.22시간, 2.6시간 정도로 나타났다. 11년 사이에 100~299인, 300인 이상 사업체에서 주평균 초과근로시간이 각각 1.28시간, 1.2시간씩 감소한 것으로 나타났다. 이렇게 평균적으로 월평균 초과근로시간을 산정하는 경우에는 장시간 노동이 없어 보인다.

장시간 노동(주 53시간 이상)을 하는 취업자들의 비율이 위 그림에서 보듯 2000년 이래 꾸준한 감소 추세를 보여서 남성 취업자들 사이에서는 2000년 대비 2011년, 2022년에 그 비율이 48.28%에서 각각 30.08% 12.82%로 무려 18.2%p, 35.46%p 줄어들었다. 여성 취업자들 중에는 2000년, 2011년, 2022

[그림 2-5] 장시간 노동을 하는 취업자의 비율 감소 추세



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도.

년 사이에 그 비율이 37.33%에서 각각 19.89%, 7.47%로 17.44%p, 29.86%p가 줄어들었다. 2022년 현재 주 53시간 이상 일하는 취업자들은 전체 취업자의 10.50%이며, 남성 취업자들 가운데에서는 12.82%, 여성 취업자들 사이에서는 7.47%로 줄어들었다. 이 통계는 취업자들의 노동시간 통계로 임금근로자들의 노동시간 통계보다 꽤 높다. 경제활동인구조사의 비임금근로자들의 주평균 노동시간이 2022년 8월 45.0시간으로 2022년 임금근로자들의 주평균 취업시간 34.7시간보다 무려 10.3시간이 많고 그리고 전체 취업자들의 주평균 취업시간인 38시간보다 7시간이나 많았음을 고려할 때 주 53시간을 일하는 취업자 가운데 비임금근로자들이 비교적 높은 비율을 차지할 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 2022년 2,800만 취업자 가운데 295만 명(10.50%)이 여전히 주 53시간 이상을 일하고 있는 것도 장시간 노동의 비중이 높은 편이다.

경제활동인구조사에서 근로자, 비임금근로자, 취업자 중 주 52시간을 초과하여 일하는 비율의 추이를 살펴보았다. 2015년에 346.1만 명, 전체 근로자 중 18.1%에 달했던 주 52시간 초과 근로자들이 2022년에는 133.3만 명, 6.2%로 213만 명, 11.8%p 만큼 크게 줄어들었다. 위의 표에서 보듯이 비임금근로자들 가운데 주 52시간을 초과하여 일하는 비율은 같은 기간에 241.4

[그림 2-6] 주 52시간 초과근로자와 그 비율

(단위 : %)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도.

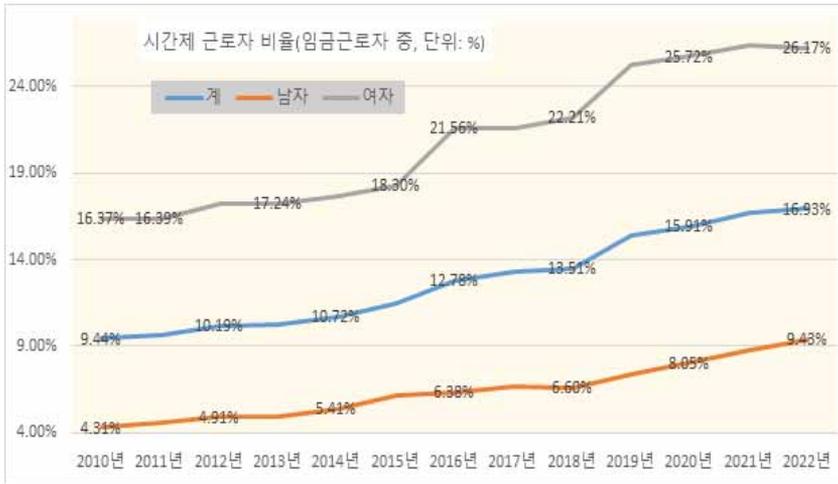
만 명, 36.0%에서 162.7만 명 24.7%로 78.7만 명, 11.3%p만큼 줄어들어 임금근로자 만큼은 아니지만, 그래도 크게 줄어들었다. 전체 취업자로 보면, 2015년에 주 52시간 초과 노동을 하는 비율이 22.7%에서 10.5%로 크게 줄어들었다. 이런 결과는 김난주 외(2021)의 연구에서와 유사하다.

장시간 노동은 2010년대 초 근로자 기준으로 23~24%였고 취업자를 기준으로 28%를 넘던 수준에서 이제 근로자로 6.2%, 취업자로 10.5% 수준에 불과할 정도로 저하되어 우리 사회가 장시간 노동체제에서 벗어나고 있음을 보여주고 있다. 근로자들 가운데 남은 6.2%, 취업자 중 10.5%의 주 52시간을 초과하는 장시간 노동은 근로자의 경우에 여전히 근로시간 특례업종으로 남아 있는 육상운수업 등 일부 직종, 사무직·전문직·관리직 및 중소기업에서 남아 있는 포괄임금제, 그리고 여전히 특별연장근로에 의존하는 제조업 등 일부 업종으로 인해서 남아 있는 곳이 산재해 있다. 그리고 비임금근로자들은 24.7%로 여전히 높은 비율로 남아 있다.

3. 전일제 고용의 약화

우리나라 노동시간 단축은 기존 전일제 근로자들의 노동시간 단축에도

[그림 2-7] 시간제 근로자 비율



자료: 통계청(2010~2022), 「8월 경제활동인구조사 고용형태별 부가조사」.

영향을 받았지만, 그 이상으로 시간제로 일하는 근로자 비율이 전체 근로자 가운데 2010~2022년 사이에 9.44%에서 16.93%까지 7.49%p가 높아진 것에도 영향을 받은 것으로 보인다. 같은 시간에 여성들의 시간제 근로자 비율은 16.37%에서 26.17%로 9.8%p나 높아진 반면, 남성들의 시간제 근로자 비율은 4.31%에서 9.43%로 5.12%p 높아졌다. 전체 근로자 가운데 시간제 근로자 비율이 늘어나는 것만으로도 전체 근로자들의 노동시간은 단축된다.

과거 2000년대 초반만 해도 우리나라는 전일제 고용(주 40시간 기준 86.6%, 주 35시간 기준 91.6%)이 강한 사회적 규범이라고 할 정도로 시간제 고용의 비중이 낮았다. 획일적인 전일제 중심의 고용에다가 관행화된 장시간 노동은 2000년대 이후 발전하기 시작한 서비스업, 경제활동에 진출하던 여성근로자들에게, 그리고 남성 외벌이 모델에서 맞벌이 모델로 전환하던 젊은 부부들에게는 사업이나 생활에 상당한 장애요인으로 작용하고 있었다. 그러나 2010년대 이후 산업의 서비스화, 여성과 청년들의 늘어나는 고용과 일생활균형 요구의 증가, 최저임금의 인상에 따른 노동력에 대한 효과적인 관리 등으로 시간제 고용이 늘어나기 시작한 것이다.

우리나라에서 시간제 고용은 시간당 임금이 정규직 수준에 비해 63.6% (2022년), 그리고 비정규직 평균에 비해서도 90.0% 수준에 머물러 있을 뿐

아니라 노동시간도 월 76시간으로 정규직(월 169시간)에 비해 45.%에 불과하고 비정규직 평균(월 111.7시간)에 비해서도 68.1%에 불과하여 취약하다(고용노동부, 2023. 6). 이런 시간제 고용의 증가는 사회적으로 규범화된 전일제 고용을 서서히 약화시켜 왔다. 비정규직 가운데에서 시간제 고용이 차지하는 비중도 높아졌다. 이것은 우리 노동시장에서 노동자들의 적지 않은 비율로 취약한 노동자층(precariat class)이 더욱 많아졌음을 말해준다.

〈표 2-7〉 전일제(근로시간 길이별 구분) 고용비중

(단위 : %)

국가	주 근로 시간	1990	2000	2010	2022	국가	주 근로 시간	1990	2000	2010	2022
프랑스	35~39 시간	46.7	48.8	45.9	49.0	스웨덴	35~39 시간	11.5	14.0	16.4	13.7
	40시간 이상	38.1	33.1	35.0	33.2		40시간 이상	65.3	62.8	59.0	68.9
	35시간 이상	84.8	81.9	80.9	82.2		35시간 이상	76.8	76.8	75.4	82.6
독일	35~39 시간	48.4	34.8	20.4	22.3	영국	35~39 시간	23.4	22.2	24.0	27.1
	40시간 이상	36.3	44.5	52.8	49.1		40시간 이상	53.3	50.7	46.2	45.4
	35시간 이상	84.7	79.3	73.2	71.4		35시간 이상	76.7	72.9	70.2	72.5
일본	35~39 시간	..	..	7.6	8.5	OECD 회원국	35~39 시간	16.2	13.1	13.2	13.3
	40시간 이상	80.8	77.4	66.2	60.3		40시간 이상	66.9	68.9	65.6	65.8
	35시간 이상			73.8	68.8		35시간 이상	83.1	82.0	78.8	79.1
한국	35~39 시간	5.1	5.0	5.2	5.9	EU 22 개국	35~39 시간	34.8	25.4	21.6	22.8
	40시간 이상	88.3	86.6	81.8	69.2		40시간 이상	50.4	56.8	57.6	56.3
	35시간 이상	93.4	91.6	87.0	75.1		35시간 이상	85.2	82.2	79.2	79.1
네덜란드	35~39 시간	34.4	25.3	18.7	16.8	-	-				
	40시간 이상	32.1	33.5	33.0	34.0						
	35시간 이상	66.5	58.8	51.7	50.8						

자료 : OECD(2023), OECD.stats(검색일 : 2023. 8. 10).

주 40시간 이상을 일하는 노동자 비율은 나라별로 큰 차이가 있는데 한국이 69.2%로 가장 높고, 스웨덴이 68.9%, OECD 회원국 평균이 65.8%, 일본이 60.3%인 데 비해, EU 22개 회원국들의 평균은 56.3%, 독일이 49.1%, 영국이 45.4%, 네덜란드가 34.0%, 프랑스가 가장 낮아서 33.2%에 머무르고 있다. 역사적인 추세를 살펴보면, 주 40시간 이상 일하는 근로자 비율이 독일과 스웨덴(2010년 이후)은 증가했으나, 일본과 한국은 현저히 감소했으며, 프랑스와 영국은 다소 감소했다.

스웨덴을 제외한 서유럽국가들의 주 40시간 이상 일하는 노동자 비율이 낮은 것은 프랑스와 독일, 네덜란드의 경우 주당 기준근로시간이 주 35시간~주 37.5시간 정도로 짧기 때문이고 독일과 네덜란드, 영국은 시간제 비율이 높기 때문으로 보인다. 한국은 주 40시간 근로제가 기본으로 유지되고 단체협약 등에 의해서 그보다 낮아지는 경우가 거의 없기 때문에 주 40시간 이상을 일하는 근로자들의 비율이 높은 수준으로 나타난다고 할 수 있다.

전일제라고 할 수 있는 주 35시간 이상 일하는 노동자로 확대하는 경우에는 매우 다른 모습이 나타난다. 거의 모든 나라에서 주 35시간 이상을 일하는 전일제 근로자들의 비중은 1990년 이래 전체적으로 감소하는 모습을 보여주고 있고 우리나라도 1990년대에는 완만하게 감소하다가 2000년대에는 좀 더 빠르게 감소하고 그리고 2010년대에는 꽤 빠르게 감소하고 있다. 그러나 스웨덴은 전일제 근로자 비중이 2010년대 이래 상당폭 증가했다. 전일제 비율은, 시간제 고용의 비율이 매우 높은 네덜란드, 높은 수준인 일본, 그리고 독일, 영국에서 비교적 낮게 나타나고 있다. 스웨덴과 프랑스의 전일제 고용 비율이 높게 나타나고 있다. OECD나 EU 22개국의 전일제 고용(주 35시간 이상) 비율 평균이 79.1%로 우리의 전일제 고용 비율보다도 높게 나타나고 있다. 우리나라의 시간제 고용 비율이 그만큼 OECD 평균보다 높은 것이다.

한국에서는 이미 여성고용 중 임시직 비율이 높는데 이 가운데 상당수가 여성 시간제 고용이기 때문에 향후에 여성 시간제 고용의 비율이 높아지면 높아질수록 여성들의 고용 중 임시직 비율이 높아져서 여성들의 일자리 질이 더욱 악화될 수 있다. 더구나 한국의 여성 학력수준이 세계적으로 높은 상황에서 여성들의 일자리 질이 악화되는 경우 여성고용률을 높이는 데 상당

〈표 2-8〉 여성 고용 중 임시직 비율

(단위 : %)

	2010	2015	2020	2021	2022
프랑스	16.1	17.6	16.0	15.7	16.7
독일	14.8	13.1	10.8	11.3	12.2
이탈리아	14.4	14.5	15.3	17.3	18.2
일본	20.9	..	21.3	20.5	19.9
한국	25.7	24.6	29.0	32.0	30.7
스웨덴	18.3	18.8	17.1	17.2	17.5
영국	6.5	6.6	5.7	6.2	6.0
OECD회원국	12.6	12.5	11.7	12.2	12.1

자료 : OECD(2023), OECD.stats. 재구성(검색일 : 2023. 10. 13).

한 장애가 될 수 있다. 고학력 여성들은 일자리 질이 낮은 일자리에 취업하는 것보다 집에서 자녀양육과 자녀학습을 위해 시간과 노력을 쏟는 것이 더욱 낫다고 생각할 수 있기 때문이다.

이런 점들을 고려할 때 고용의 질도 좋은 경우가 많고, 노동시장에서의 남녀 간, 정규직과 비정규직 간의 격차도 줄일 수 있는 전일제 고용모델을 지속적으로 유지하기 위해 노력하되 전일제 고용의 노동시간을 지속적으로 줄여나가는 노력이 필요할 것이다. 뿐만 아니라 시간제 고용 가운데에서도 ‘짧은 시간제 고용(marginal part-time)’보다는 ‘긴 시간제 고용(substantial part-time)’을 장려하며, 고용안정이 보장될 수 있는 전일제에서 전환된 ‘전환형 시간제’(그리고 필요시 다시 전일제로 전환할 수 있는)를 만들고 확대해 나가야 한다. 앞으로 고령화에 따른 노인돌봄 노동의 확대 필요에 따라 여성 시간제 고용은 자연스럽게 늘어날 수 있기 때문에 여성의 시간제 고용을 장려하는 정책은 자칫 여성 임시직으로서의 시간제 고용이 더욱 빠르게 늘어나서 시간제 여성근로자들이 가장 취약한 노동자층(precariats)로서 더욱 빠져들게 하는 정책이 될 수 있어 주의할 필요가 있다.

4. 비정규직 근로자들의 시간제 근로자화

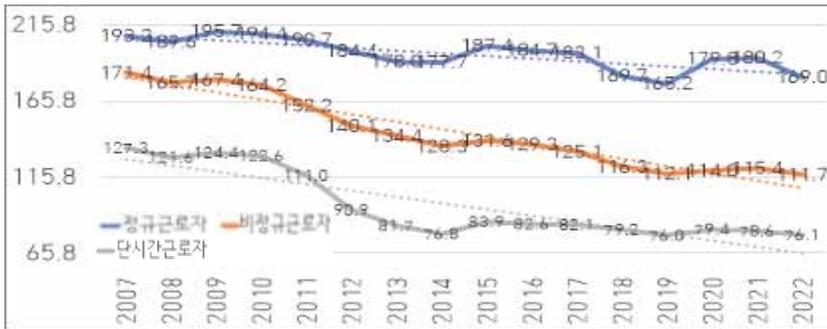
[그림 2-8]에서 정규직을 포함한 비정규직, 그중 시간제 근로자의 월 근로시간은 2007년 이래 지속적으로 감소해 왔다. 2007~2022년까지 정규직의

월 근로시간 감소는 24.2시간(12.5%) 정도였으나 비정규직의 월 근로시간 감소는 59.7시간(34.8%)으로 매우 빠르게 줄어들었다. 이는 시간제 근로자의 증가에 의한 것인데다가 시간제 근로자도 월 근로시간이 2007년 127.3시간에서 2022년 76.1시간으로 무려 51.2시간(40.2%)이나 감소했기 때문이다.

정규직은 전일제 고용을 유지하면서 근로시간이 감소한 반면, 비정규직에서는 여러 고용형태에서 꽤 광범위하게 시간제 근로자화가 진행되고 있음을 드러내고 있다.

[그림 2-8] 정규직과 비정규직의 월 근로시간 감소 추세

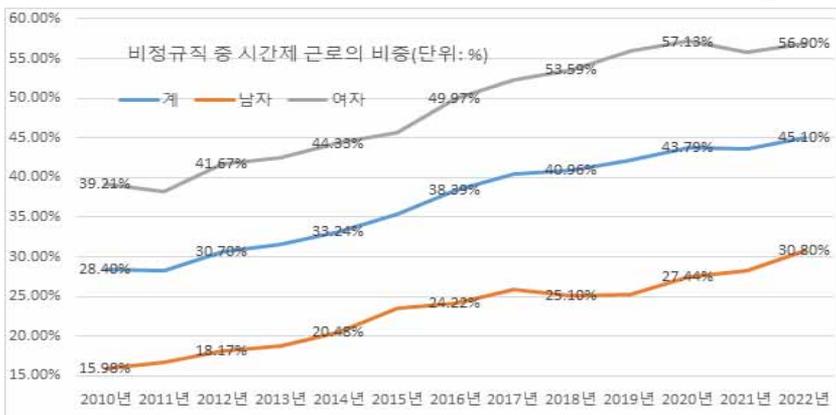
(단위: 시간)



자료: 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」, 각 연도.

[그림 2-9] 비정규직 중 시간제 근로자 비중

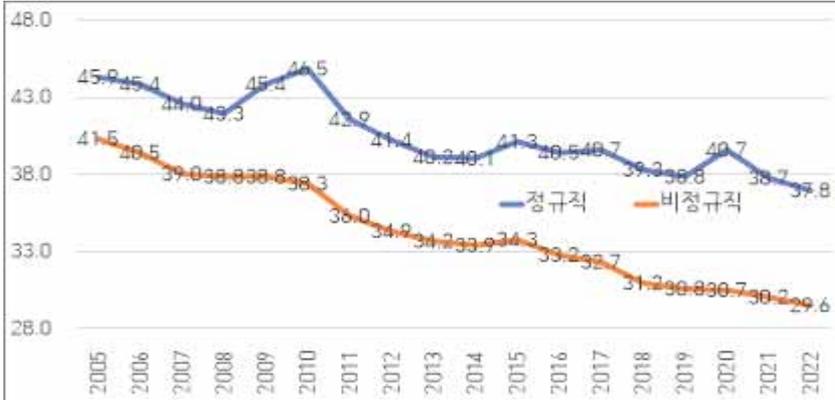
(단위: %)



자료: 통계청(2010~2022), 「8월 경제활동인구조사 부가조사」.

[그림 2-10] 정규직과 비정규직의 주당 근로시간 감소 추세

(단위 : 시간)



자료 : 통계청(2005~2022), 「8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」.

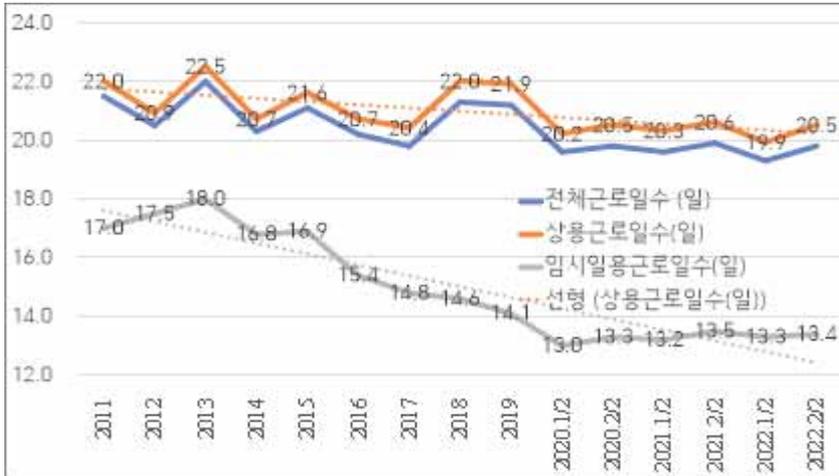
이것은 다른 통계에서도 드러나고 있다. 비정규직 중 시간제 근로의 비중이 2010년에는 38.4%였으나 2022년 45.1% 수준으로 약 16.7%p 이상 증가하여 비정규직 가운데 시간제 근로자화가 가속화되고 있는데 같은 기간 동안 남성 시간제 근로자 비율은 14.82%p 증가, 여성 시간제 근로자 비율은 17.7%p가 증가하였다.

다른 통계를 이용하여 고용형태별 근로시간 감소를 확인해 보아도 유사한 경향을 보이고 있다. 정규직과 비정규직의 근로시간 감소추세를 보면, 2005~2022년 사이에 정규직의 근로시간 감소는 주 45.9시간에서 주 37.8시간으로 주 8.1시간(17.6%)이 감소한 반면, 비정규직은 주 41.5시간에서 주 29.6시간으로 주 11.9시간(28.7%)이나 감소하며 정규직보다 훨씬 높은 비율로 감소했다. 이것은 시간제 고용비율이 늘어난 것 이외에도 한시적 근로자의 경우에도 같은 기간에 주 43.3시간에서 주 30.8시간으로 주 12.5시간(28.9%)이 줄어들어 비정규직 전체의 근로시간이 전체적으로 정규직보다 더 빠르게 줄어들었음을 알 수 있다. 이는 역시 정규직은 전일제 고용을 유지하는 가운데 노동시간이 줄어들었으나 비정규직은 노동시간이 줄어들면서 시간제 근로자화가 동시에 진행되고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있겠다.

상용근로자들의 월 근무일수는 11년 사이에 1.5일이 줄어들었고 특히 2016~2020년 사이에 부침이 있었으나 줄어든 다음 유지되고 있다. 그러나

[그림 2-11] 근로형태별 월 근로일수 추이

(단위: 일)



주: 2011~2019년까지는 매년 1월 통계, 2019년과 2020년 간에는 조사방식(조사주기와 조사대상)에서 일정한 단절.

자료: 고용노동부(2011~2022), 「사업체노동력조사」.

일시일용직의 월 근무일수는 위 그림에서 보듯이 상용직 근로자들의 월 근무일수와 월 4일 정도 차이가 있었으나, 2013년 이래 지속적으로 줄어들어 2016년부터 현저하게 감소하기 시작하여 2012~2013년 월평균 17.5일에서 2020년~2022년 사이에는 월평균 13.3일 정도로 월 4.2일 정도나 줄어들었다. 임시일용직 근로시간의 감소는 단순히 1일 근로시간 감소만이 아니라 월 근무일수 감소에 의해서도 일어나고 있을 보여준다.

아래 [그림 2-12]에서 근로형태별 월 근로시간을 살펴보면, 상용직 근로자들의 월 근로시간은 완만하게 감소해 온 반면, 임시일용직 근로자들의 월 근로시간은 2014년 이후 2020년까지 지속적으로 비교적 빠르게 감소해 왔다. 3년간 이동평균값을 이용하여 비교해 보면 2011~2013년과 2020~2022년 사이에는 상용직 근로자들의 월평균 근로시간이 182.7시간에서 168.3시간으로 14.4시간만큼 줄어서 7.9% 감소하였다. 이에 비해 같은 방법으로 양기간의 임시일용직 근로자들의 월평균 근로시간을 계산해 보면, 2011~2013년에 134.1시간에서 2020~2022년 98.2시간으로 월 35.9시간이 줄어들어 감소폭이 26.8%나 되었다.

[그림 2-12] 근로형태별 월 근로시간 추이

(단위: 시간)



주: 2011~2019년까지는 매년 1월 통계, 2019년과 2020년 간에는 조사방식(조사주기와 조사대상)에서 일정한 단절.
 자료: 고용노동부(2011~2022), 「사업체노동력조사」.

이런 점을 보더라도 임시일용직을 중심으로 월 근로일수가 줄어들 뿐 아니라 월 근로시간도 크게 줄어들고 있는 것으로 보인다. 2013년 이래 2017년까지 사이에도 임시일용직의 월 근로시간이 빠르게 줄고 있어서 2018년부터 빠르게 상승한 최저임금 인상의 효과라고 보기도 어렵다.

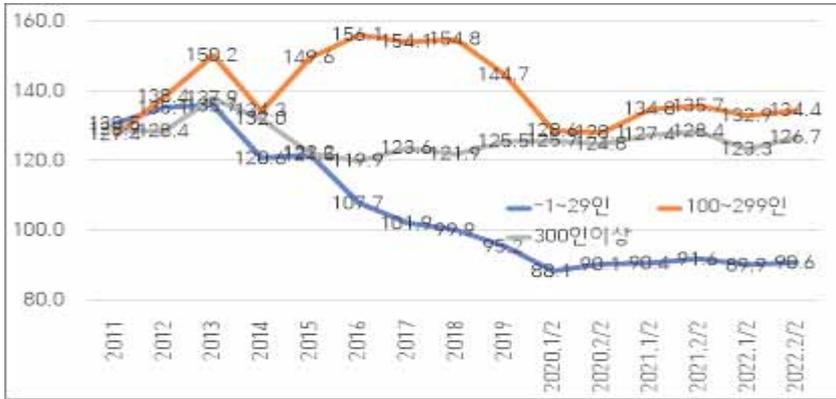
그러나 임시일용직 근로자들 내부에서도 사업체 규모별로 상당한 차이가 발견되고 있다. 100~299인 사업체의 임시일용직 근로자들의 월평균 근로시간은 시장수요에 따라서 크게 변화하여 2010년대 후반에는 오히려 월평균 근로시간이 증가했다. 300인 이상 사업체에서는 2010년대 초반에 임시일용직 근로자들의 월평균 근로시간이 줄어든 다음 2010년대 중반 이래 미세하게 증가하면서 유지되고 있다.

그러나 1~30인의 영세소기업들에서는 2013년 이래 2020년 초까지 빠르게 감소한 뒤에 2020년 이래 평평한 상태를 유지하고 있다. 앞에서 살펴본 임시일용직의 월 근로시간 감소 추세는 주로 1~30인 사업체의 임시일용직의 월 근로시간 감소에 의해서 결정되었으며, 1~30인 소기업 사업체에서 임시일용직들의 시간제 근로화가 가속화되고 있다고 보아야 할 것이다. 또 다

른 통계에 의하면, 1) 좀 더 세분하여 1~4인 사업체의 비정규직 비율은 2013년 46.3%에서 2018년에는 49.2%, 2022년 58.8%로 점차 증가하여 전체 근로자의 60%에 육박하고 있다.

[그림 2-13] 사업체 규모별 임시일용직 근로자들의 월평균 근로시간 추이

(단위 : 시간)



주 : 2011~2019년까지는 매년 1월 통계. 2019년과 2020년 간에는 조사방식(조사주기와 조사대상)에서 일정한 단절.

자료 : 고용노동부(2011~2022), 「사업체노동력조사」.

[그림 2-14] 사업체 규모별 시간제 근로자 비율

(단위 : %)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」, 각 연도.

1) 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과」, 각 연도.

이 중에 같은 규모 사업체의 시간제 근로자의 비율도 같은 기간에 23.4%에서 30.0%를 거쳐서 38.8%로 크게 증가하였다. 5~9인 사업체나 10~29인 사업체도 전체 근로자 중 비정규직의 비율이나 시간제 비율 증가속도는 약간 더 완만하지만 증가추세를 보이고 있다. 소규모 사업체들을 중심으로 비정규직과 시간제 근로화가 진행되면서 전체적으로 소규모 사업체의 근로시간이 대기업이나 중기업에 비해서 크게 감소하는 것으로 나타나고 있다.

한국에서 비정규직 근로자들의 시간제 근로자화가 진행되면서 시간제 근로자들이 전체 비정규직들 가운데 차지하는 비율이 2010년 28.5%, 2016년 38.5% 2022년 8월 현재 815.6만 명 가운데 368.7만 명(45.2%)을 차지할 정도로 크게 증가해 왔다. 향후 고령자 고용의 증가, 청년 고용률의 증가라는 공급 측 요인과 서비스업, 플랫폼 경제의 수요 측 요인에 따른 시간제 고용은 우리나라에서 앞으로도 지속적으로 증가 가능성이 있다. 이런 점을 고려할 때 일생활균형을 위해 생애주기의 일정한 시기(육아시기 등)를 제외하고는 일자리의 질이 좋지 않은 시간제 고용을 굳이 장려하거나 확대할 필요가 없을 것이다.

제4절 노동시간 유연성

1. 연장근로(초과근로)

한국에서 역사적으로 가장 일반적인 노동시간 유연성을 보장하는 제도로서 기능해 왔다. 오히려 단순한 연장근로(초과근로)의 제도적 수단이 아니라 장시간 노동의 중요한 기동으로서 역할을 해 왔다. 한국에서도 앞에서 살펴본 바와 같이 중기적으로 초과근로의 단축에 따른 장시간 노동의 개혁은 노동시간의 단축을 위해서 반드시 거쳐야 하는 과정이었다. 산업화 시기와 그 이후의 시기 상당기간 동안 투입 위주의 생산방식에 의존해야 했던 한국 경제와 낮은 기본급에 긴 초과근로시간으로 발생한 꽤 많은 초과근로수당을 보탬으로써 생계비와 더 높은 소득을 올리고자 했던 근로자들의 요구가 맞

물리면서 장시간 노동체제를 유지해 온 것이었다. 노동시간 단축은 근로자의 기본급(8시간 기준)이 상당폭 오르지 않으면, 그동안 초과근로수당을 통해서 벌었던 액수만큼 임금이 깎일 수 있으므로 실현되기 어려운 것이었다. 주 48시간에서 주 44시간, 그리고 주 40시간(사실상 주 5일제)으로의 단축 과정에서 어떤 형태로든 임금보전이 이루어지면서 노동시간 단축이 진행되었다. 2010년대 빠른 근로시간 단축과정에서도 상당한 정도로 임금보전이 이루어지면서 진행되어 온 것으로 보인다. 연장근로(초과)시간이 과거와 같은 장시간 노동을 위한 제도적 장치로서의 기능은 크게 약화되고 이제는 주 52시간의 범위 내에서 노동시간의 유연성을 보증하는 제도로 제 기능을 하도록 변화해 가고 있다.

가. 탄력근로제

사용자 입장에서 노동시간의 유연성을 보장해 줄 수 있는 제도 중 유력한 것이 탄력근로제이다. 주 52시간 상한제가 2018년에 도입되어 2019년부터 2021년까지 확대 적용되면서 일시적으로(계절적 주문 증가, 납기촉박, 신제품 출시, 코로나19, 홍수, 흑서 등 긴급한 사태 발생 등) 주 52시간을 초과하여 일해야 하나 보통은 주 52시간 미만으로 일을 하는 것이 가능한 경우에 활용할 수 있는 제도이다. 2018년 이전에는 3개월 단위로 그 활용이 제한되어 있었으나 법 개정으로 6개월 단위로 탄력근로제를 이용할 수 있게 되어 활용도를 높였다.

중소기업중앙회의 2023년 조사에 의하면²⁾, 539개의 조사대상 중소기업 중에 과거 1년간 주 12시간을 초과하는 연장근로가 필요했던 경우가 있는 기업이 168개로 조사기업의 31.2%에 해당되었고, 68.8%인 371개 기업은 주 12시간 이상을 초과하는 연장근로가 필요없었다고 한다. 그런데 조사대상인 277개 제조업체 중에선 필요했던 기업이 113개로 40.8%에 달해 제조업의 주 52시간을 초과하는 연장근로를 필요로 하는 비율이 높았다. 주 52시간 초과 연장근로가 3개월 이상 필요했던 기업은 25개로 전체의 4.6%, 주

2) 중소기업중앙회(2023. 4), 「근로시간 제도 개편에 대한 중소기업 의견조사」.

52시간을 초과하는 연장근로가 필요했던 모든 기업들의 14.9%였다. 주 52시간을 초과하는 연장근로를 필요로 했던 기업 중 63개는 1주 미만, 37개는 1주 이상 2주 미만, 28개는 1개월 이상 3개월 미만, 16개는 2주 이상 1개월 미만 동안만 필요로 했다.

이런 경우에 활용할 수 있는 제도가 바로 탄력근로제이다. 3개월 이상 주 52시간을 초과하는 연장근로가 필요한 기업(조사대상 기업의 4.6%) 중 일부(6개월을 초과하는 동안 주 52시간을 초과하여 연장근로가 필요한 경우)를 제외하면, 기존 탄력근로제를 활용하여 주 52시간을 초과하여 일해야 할 필요를 충족시킬 수 있다. 뒤에 나오는 <표 2-11>에 의하면, 우리나라 사업체 가운데 탄력근로제를 활용하고 있는 곳은 전체 사업체 중 4.5%에 불과한데, 중소기업에 한정되지만 조사대상 중소기업 중 31.2% 정도가 사실상 탄력근로제가 필요한 곳으로 보여 그 갭이 적지 않음을 알 수 있다. 즉 중소기업을 포함한 우리 기업들 가운데 일시적으로 주 52시간을 넘겨서 초과근로를 해야 하는 경우가 적지 않은데, 이를 제대로 활용하지 못하고 있다는 것이다.

이를 해결하기 위해서 일부에서는 주 단위로 산정하게 되어 있는 근로시간을 월간, 분기, 반기, 연 단위로 산정할 수 있도록 하자는 주장도 있다. 그러나 이렇게 주 단위를 넘어서 월간, 분기 등으로 산정단위를 넓히면, 사용자에게는 편리할 수 있으나 사용자의 필요에 따라 너무 쉽게 근로자 생활의 규칙성, 안정성을 해치는 방식으로 노동시간을 쉽게 바꿀 수 있으므로 노사의 형평성 측면에서 그리고 근로자들의 노동시간 결정권이라는 면에서도 문제가 있을 수 있다. 기존 주 단위로 근로시간 산정을 하면서도 필요한 경우에 탄력근로제를 활용하여 해결할 수 있기 때문에 탄력근로제를 활용하지 못하는 기업들에게 보다 쉽게 활용할 수 있도록 탄력근로제 활용에서 겪는 기업들의 어려움(절차나 요건)을 해결하는 방식으로 접근하는 것이 바람직할 것이다.

나. 특별연장근로제

특별연장근로제에는 두 종류가 있다. 하나는 30인 미만 사업체에 적용되는 것으로 2021년 7월부터 주 52시간제가 확대 적용되는 데 따라 이들 30인

〈표 2-9〉 연도별 특별연장근로 인정건수

(단위: 건)

	2018	2019	2020	2021	2022
특별연장근로 인정건수	204	906	4,204	6,477	9,119
그중 업무량 폭증 기인			1,091	3,867	5,584

주: 위의 두 가지 특별연장근로제 가운데 후자만의 통계임.
 자료: 고용노동부(2022. 8).

미만 사업체에는 1년 6개월간 1주 8시간씩 추가로 연장근로가 가능하게 한 제도로 2022년 12월 말까지만 특별연장근로로 적용되고 2022년 말로 종료 되도록 되어 있었다. 이 제도는 근로자들의 동의만 있으면 굳이 고용노동부의 인가를 받을 필요가 없는 제도이다.

다른 하나는 30인 이상 사업체에도 적용되는 것으로 재해·재난, 인명 보호, 돌발 상황 수습, 업무량 폭증, 연구개발처럼 특별한 사정이 있는 경우 근로자 동의와 노동부 장관 인가를 받아 주 52시간을 넘어 12시간을 추가로 주 64시간까지 일할 수 있게 한 제도이다. 돌발 상황 수습, 업무량 폭증 등의 사유로 특별연장근로를 쓰려면 원칙적으로 1회에 4주 이내, 그리고 소부장 법과 관련된 연구개발의 경우에는 1년에 90일 이내로 기간이 제한되도록 되어 있다.

위 특별연장근로 인정건수를 보면, 특별연장근로를 신청하여 활용하는 사업체들이 매우 많은데, 이것은 2019년부터 2021년까지 걸쳐서 주 52시간 상한제가 단계적으로 적용되도록 되어 있던 이행기간이 너무 짧아서 기업들 가운데 이를 충분히 수용할 준비가 되어 있지 않은 기업들이 많았음을 말해준다. 특별연장근로제가 2020년 정도까지는 주 52시간 상한제의 적용에 따른 어려움에 숨통을 틔워주는 측면이 있음을 부인하기 어렵다.

이것으로 그치지 않고 30인 미만 사업체들에 대해서는 주 52시간+8시간 특별연장근로의 적용기간이 2022년 12월 말로 끝났음에도 불구하고 바로 적용하지 않고 1년간 2023년 말까지 계도기간을 두기로 했다. 30인 이상 사업체들 가운데 특별한 사정이 있는 경우에 대해서도 원래 1회에 4주 이내 그리고 길어야 1년에 90일 내로 제한되어 있던 특별연장근로제를 정부는 2020년 180일, 2021년에는 150일까지 허용한 바 있다. 2022년 10월에는 조선업에 특별연장근로제를 허용하여 주당 12시간 연장근로를 더 할 수 있게

하도록 하였다. 2023년 들어서는 조선업에서 180일을 소진하자 더욱 연장해 주려는 움직임마저 있다.

특별연장근로는 예측하지 못한 재해, 재난, 인명과 안전의 긴급확보를 위해 필요할 때, 설비나 장치의 고장 등 비상상황, 사전예측이 어려운 업무량 폭증, 불가피한 사유로 납기 단축, 그리고 소부장법에 의한 연구개발의 필요성 등의 경우에 한정적으로, 그리고 한시적으로 허용되는 제도이다.

그런데 특별연장근로를 더 많은 업체들이 요구하고 이를 대부분 허용하여 수많은 사업체들이 특별연장근로제를 더 길게 쓸 수 있도록 허용하는 것은 자칫 주 52시간 상한제를 무력화할 수 있다. 연 180일까지 특별연장근로를 허용하는 것이 1년 이상 지속되는 것은 결국 인력을 더 뽑아서 해결해야 할 것을 기존 노동자들의 노동시간을 길게 연장하여 해결하는 것이다. 위의 <표 2-8>에서와 같은 속도로 2023년에도 특별연장근로의 인가건수가 늘어난다면, 특별연장근로제도가 노동시간의 유연화를 위해서가 아니라 오히려 장시간 노동을 위해 남용된다고 할 수밖에 없다. 특별연장근로는 주 52시간 상한제가 정착되기 위해 과도기적으로 필요하며, 그 이후에는 특별한 사정이 있는 경우에 비교적 짧게 활용되는 것이 노동시간의 유연화라는 취지에 맞는 것이다.

다. 포괄임금제

포괄임금제가 우리 현장에서 얼마나 광범위하게, 어떤 기업들에 어떤 직업과 직종에 얼마나 활용되고 있는지 체계적인 조사가 제대로 이루어진 적이 없다. 포괄임금제에는 두 가지 종류가 있다. 하나는 고정초과근로(고정 OT-고정 overtime)수당을 일정 초과근로시간(가령 월 10시간)에 대해 지급하고 초과근로를 대부분 그 이상 하도록 하되 추가로 임금을 지급하지 않는 경우와 혹은 초과근로시간이 원래 약정한 시간보다 미달되어도 고정초과근로수당을 지급하는 식의 포괄임금제가 있다. 다른 하나는 전문직, 사무직, 관리직 등에 적용되는 방식으로 별도로 초과근로수당을 지급하지 않으나 연봉이나 월급 속에 포함되어 있다고 가정하고 초과근로를 얼마를 하든 초과근로수당을 지급하지 않는 식의 포괄임금제이다.

〈표 2-10〉 고정초과근로수당(고정OT)이 있는 기업

(단위 : %)

	전체	5~29인	30~99인	100인 이상
전체	46.2	50.2	42.8	38.2
유노조	34.0	60.0	33.3	30.3
무노조	47.6	50.0	43.8	44.2

자료 : 한국노동연구원(2021), 「근로시간 및 휴일·휴가제도 운영 실태조사」, 정진호·이성희(2021)에서 재인용.

정진호·이성희(2021)는 한국노동연구원의 2021년 제조업 517개사를 대상으로 한 「근로시간 및 휴일·휴가제도 운영 실태조사」 결과를 이용하여 고정초과근로수당(고정OT)을 운영하는 기업들이 전체의 46.2%라고 밝히고 있다. 기업의 규모가 작을수록 고정OT를 주는 기업들의 비율이 높으며, 무노조 기업이 유노조 기업보다 고정OT를 주는 기업들의 비율이 높았다. 이것은 그만큼 노동시간 관리의 불투명성, 비공식성이 강하게 남아 있는 것이며, 노동시간이 투명하고 체계적으로 관리되지 못하고 있음을 드러낸다.

그런데 고정OT가 있더라도 고정초과근로시간보다 더 길게 일하는 경우에 이를 어떻게 지급하는지, 하지 않는지에 대해서 위의 연구에서도 밝히고 있다. 고정OT 이외 추가하여 금전적으로 보상하는 경우가 전체의 60.0%를 차지하고 있었고 보상을 하지 않는 경우가 37.7%였으며 나머지 2.3%가 보상휴가를 주고 있었다. 결과적으로 고정초과근로수당(고정OT)만을 지급하고 초과근로시간의 길이가 어떻게 되든 보상을 하지 않는 포괄임금제를 운영하는 기업은 전체 기업의 17.4%가 된다. 5~29인까지 기업 중에는 고정OT만 지급하고 추가로 일하더라도 임금을 지급하지 않는 포괄임금제를 운영하는 곳이 24.8%, 30~99인까지 기업 중에는 10.7%, 100인 이상의 기업 중에는 7%에 불과했다. 유노조 기업들의 경우에는 포괄임금제 비율이 3.8%에 불과했으나 무노조 기업들의 경우에 19.4%에 이르고 있다.

정동관 외(2016)는 사무직 근로자들의 포괄임금제에 관한 연구에서 206개 사례기업들을 대상으로 조사한 결과, 관리자들의 경우 초과근로수당 미지급이 34.6%, 고정OT를 지급하는 비율이 28.8% 정도로 나타났다. 일반 사무직 근로자들은 고정OT를 포함한 포괄임금제 시행기업이 41.3%, 초과근로수당 미지급 2.9%에 이르고 있다.

위의 두 연구도 조사대상이 각각 517개, 206개로 제한되어 있고 전자의 연구는 제조업, 후자의 연구는 사무직에 한정되어 있어서 포괄임금제의 전모를 파악하기에는 한계가 뚜렷하다.

포괄임금제는 중소기업에서 더욱 광범위하게 활용되며, 관리직, 전문직, 연구직, 사무직, 생산직 등에 크고 작게 활용되고 있으며 방식도 위의 두 가지(고정OT 존재 포괄임금제, 초과근로수당이 없는 포괄임금제)만 있는 것이 아니다. 포괄임금제는 굳이 개별 건을 법원에 가져가면 문제가 될 수 있으나 근로시간 측정과 관리를 하지 않는 경우가 많기 때문에 법적으로 문제 삼는 것도 쉽지 않다.

포괄임금제는 현재 비공식적, 음성적으로 꽤 널리 활용되고 있어서 근로시간관리와 법적 규제의 사각지대와 같이 남아 있다. 지난 정부에서 포괄임금제를 어떤 식으로 개혁할 것인지에 대한 고용노동부에서 법적인 검토와 대안이 마련되어 있었으나, 이를 이행하지 못한 것으로 알려지고 있다. 포괄임금제가 적용되는 직종 가운데 업무의 성질상 근로자들에게 맡겨서 스스로 노동시간을 결정하고 관리하는 직종(재량근로 대상업무)³⁾에 대해서는 재량근로로 기업들이 명확하게 규정하고 이것을 근로자대표와 서면합의를 통해서 법에 규정된 재량근로제를 활용할 필요가 있다. 일부 노조에서 사업장 내의 특정 직종에서만 재량근로제 활용을 반대하여 실제로 재량근로제를 활용해야 할 사업장에서 노조의 반대 때문에 재량근로제를 도입하지 못하는 사례가 존재해 왔다. 재량근로제 등 유연한 노동시간 제도의 도입과 관련해서는 부분 근로자대표제를 도입하여 실제로 당사자들이 결정할 수 있도록 해야 한다. 다만, 부분 근로자대표제가 노동법의 각종 규정을 우회하거나

3) 「근로기준법 시행령」 제31조(재량근로의 대상업무).

1. 신상품 또는 신기술의 연구개발이나 인문사회과학 또는 자연과학분야의 연구 업무.
2. 정보처리시스템의 설계 또는 분석 업무.
3. 신문, 방송 또는 출판 사업에서의 기사의 취재, 편성 또는 편집 업무.
4. 의복·실내장식·공업제품·광고 등의 디자인 또는 고안 업무.
5. 방송 프로그램·영화 등의 제작 사업에서의 프로듀서나 감독 업무.
6. 그 밖에 고용노동부장관이 정하는 업무(고용노동부 고시 제2019-36호, 회계·법률사건·납세·법무·노무관리·특허·감정평가·금융투자분석·투자자산운용 등의 사무에 있어 타인의 위임·위촉을 받아 상담·조언·감정 또는 대행을 하는 업무).

노사담합 등으로 악용되지 않도록 할 필요가 있다.

외국에서도 관리직들은 노동시간이 비교적 길고 연장근로수당을 청구하는 것도 제한되어 있는 곳이 많다. 그러나 사무직, 연구직, 전문직, 생산직 등에서 실적에 따른 엄격한 관리가 아니고 근로시간 관리가 가능한 경우에는 포괄임금제 대신 근로시간 관리와 초과근로에 대한 임금지급 등의 문제를 해결할 필요가 있다. 여기에서 문제가 되는 전문직, 연구직, 관리직, 경영직과 같이 근로시간의 사용을 근로자들에게 맡겨서 자율적으로 근로시간을 결정할 수 있는 직종에 대해서는 미국과 같이 화이트칼라 제외제도(White collar exemption)를 적용하는 방안과 일본과 같이 전문형업무⁴⁾와 기획업무형무⁵⁾에 대해 재량노동이라고 보고 초과근로수당의 대상에서 제외하는 방안이 있다. 또한 고도의 전문지식을 갖고 있고 연소득 1,075만엔 이상을 만족시키는 고도프로페셔널제도가 있어서 펀드매니저 증권거래인(traders), 딜러, 증권애널리스트, 컨설턴트, 연구개발업무의 종사자 등이 해당된다. 이들도 초과근로수당의 대상에서 제외된다. 미국의 화이트칼라 제외제도(White collar exemption)도 관리자만이 아니라 상당히 많은 다른 근로자들에게 연장근로수당을 주지 않기 위해 매우 남용이 되어 왔기 때문에 적당하지 않다. 현재 포괄임금제를 음성적으로 활용하고 있으나 재량근로제에 해당되지 않고 업무의 성질상 연장근로수당의 대상에서 제외하는 것이 필요한 직종과 업무에 대해서는 일본의 고도프로페셔널제도 방식을 적극 검토해 볼 필요가 있다. 그러나 여기에서도 근로시간을 무한정 늘려서 과로노동을

-
- 4) 일본은 전문업무형 재량노동에 속하는 대상업무를 19개로 정했다. 한국의 재량근로업무와 1~5번까지는 거의 정확하게 겹치며, (6) 광고, 선전 등에서 카피업무 (7) 정보처리시스템 등의 시스템 컨설턴트 업무 (8) 인테리어 코디네이터의 업무 (9) 게임용 소프트웨어 창작업무 (10) 증권 애널리스트 업무 (11) 금융상품의 개발업무 (12) 대학의 교수연구 업무 (13) 공인회계사의 업무 (14) 변호사의 업무 (15) 건축사의 업무 (16) 부동산 감정사의 업무 (17) 변리사의 업무 (18) 세무사의 업무 (19) 중소기업진단사의 업무
- 5) 기획업무형 재량노동제의 대상이 되는 것은, 사업의 운영에 관한 사항에 대하여 기획, 입안, 조사 및 분석 업무이고, 업무의 성질상 그것을 적절하게 수행하기 위해서는, 업무수행의 수단과 시간배분 등을 대폭 노동자에게 맡겨서 업무에 종사하는 노동자로서 아래의 네 가지 요건을 모두 만족시키는 업무이다. ① 사업의 운영에 관한 업무일 것 ② 기획, 입안, 조사, 분석 업무일 것 ③ 업무수행의 방법을 노동자의 재량에 맡겨둘 필요가 있다고 객관적으로 판단되는 업무일 것 ④ 언제 어떻게 행할 것인가에 대하여 광범위한 재량이 노동자에게 인정되어 있는 업무일 것.

야기하고 심지어 과로사 등을 낳을 여지를 차단하기 위해서 1일 11시간 연속휴식시간제도라는 제한을 두는 것이 필요하다.

2. 유연근로제의 보급과 활용 정도

근로시간의 유연성을 나타내는 주된 형태인 유연근로제의 활용 정도는 2015~2022년 사이에 3.5배 정도로 비교적 높게 증가했으나, 여전히 전체 조사대상 사업체 중 16.0%에서만 활용되고 있어서 아직도 상대적으로 낮은 수준이다.

〈표 2-11〉 유연근무제 활용여부

(단위: 개사, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체 사업체	19,474	19,743	20,006	20,045	20,559	20,446	20,992	21,724
활용 사업체	902 4.6	823 4.2	1,041 5.2	1,675 8.4	2,215 10.8	2,898 14.2	3,534 16.8	3,475 16.0
미활용 사업체	18,572	18,920	18,965	18,370	18,344	17,548	17,459	18,249

자료: 통계청, 「8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」, 각 연도.

〈표 2-12〉 유연근무제 활용형태

(단위: 개사, %)

	2015		2018		2020		2022		전사 업체 중 비중
	제도 활용	비중	제도 활용	비중	제도 활용	비중	제도 활용	비중	
전 체	902	100.0	1,675	100.0	2,898	100.0	3,475	100.0	16.0
근로시간 단축근무제	4	0.4	252	15.1	380	13.1	383	11.0	1.7
시차출퇴 근제	379	42.0	556	33.2	905	31.2	1,100	31.7	5.1
선택적 근무시간제	300	33.2	541	32.3	766	26.4	861	24.8	4.0
재택 및 원격근무제	66	7.3	79	4.7	503	17.4	956	27.5	4.4
탄력적 근무제	238	26.3	458	27.3	844	29.1	971	27.9	4.5
기타유형 (재량 근무 등)	111	12.3	183	10.9	297	10.2	316	9.1	1.5

주: 중복응답.

자료: 통계청, 「8월 경제활동인구조사 고용형태별 부가조사」, 각 연도.

비교적 소수의 사업체에서 유연근무제가 활용되고 있는데, 그중에서도 초기에 많이 활용되던 유연근무형태는 시차출퇴근제, 선택적 근무시간제, 그리고 탄력적 근무제 등 세 가지 유형이었다. 유연근무제를 활용하는 사업체들이 늘어나면서 시차출퇴근제를 유연근무제로 활용하는 사업체 수도 늘었으나 그 비율은 줄어들었다. 그 대신 코로나19를 계기로 2020년부터 재택 및 원격근무제가 크게 늘었다. 재택 및 원격근무제는 코로나19가 끝난 뒤에 외국에서와 마찬가지로 국내에서도 줄어드는 경향이 있는데, 아마도 약간 더 줄어들 가능성도 있다. 유연근무제를 활용하는 사업체들이 늘어나면서 선택적 근무제나 탄력적 근무제도 비율은 비슷한 수준에서 유지되지만, 실제로 이를 활용하는 사업체 수는 상당히 늘어났다.

그러나 전체 사업체 가운데 각각의 유연근무제도 활용하는 사업체 비율은 시차출근제가 5.1%, 탄력근무제가 4.5%, 재택 및 원격근로제가 4.4%,

〈표 2-13〉 유연근무제 활용에 대한 잠재적 수요

(단위 : 명, %)

유연근무제 활용형태	2015. 8		2018. 8		2020. 8		2022. 8	
	미활용 근로자	비중	미활용 근로자	비중	미활용 근로자	비중	미활용 근로자	비중
전 체	18,572	100.0	18,370	100.0	17,548	100.0	18,249	100.0
유연근무제 활용 희망	6,848	36.9/ 100.0	6,981	38.0/ 100.0	7,184	40.9/ 100.0	8,254	45.2/ 100.0
근로시간 단축 근무제	1,457	7.8/ 21.3	1,738	9.5/ 24.9	1,676	9.6/ 23.3	1,920	10.5/ 23.3
시차 출퇴근제	1,995	10.7/ 29.1	1,747	9.5/ 25.0	1,541	8.8/ 21.4	1,711	9.4/ 20.7
선택적 근무시간제	2,823	15.2/ 41.2	2,800	15.2/ 40.1	2,669	15.2/ 37.1	2,773	15.2/ 33.6
재택 및 원격근무제	547	2.9/ 8.0	520	2.8/ 7.4	896	5.1/ 12.5	1,378	7.6/ 16.7
탄력적 근무제	1,871	10.1/ 27.3	2,060	11.2/ 29.5	2,307	13.1/ 32.1	2,609	14.3/ 31.6
기타유형(재 량근무 등)	464	2.5/ 6.8	500	2.7/ 7.2	594	3.4/ 8.3	706	3.9/ 8.5
유연근무제 활용 비희망	11,724	63.1	11,389	62.0	10,364	59.1	9,995	54.8

자료 : 통계청, 「8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」, 각 연도.

선택적 근무제는 4.0%이고, 근로시간 단축근무제는 1.7%, 재량근무 등 기타 유형은 1.5%에 불과하여 여전히 9~6시와 같은 고정된 근무제도 유형을 벗어나지 못한 곳이 압도적으로 많다.

전체 조사대상 근로자 21,724명 가운데 자기가 일하는 사업체에서 유연근무제를 활용하지 않는 곳이 2022년 8월 현재 18,249명(84.0%)나 되고 있다. 유연근무제의 미활용기업에 다니고 있는 근로자 중 8,254명(45.2%)이 유연근무제의 활용을 희망하고 있다. 이처럼 유연근무제 미활용 근로자 가운데 유연근무제의 활용을 희망하는 근로자들의 비율은 2015년 이래 지속적으로 증가하고 있다.

이것은 유연근무제를 희망하는 근로자들이 다수 있음에도 불구하고 기업들이 어떤 이유에서든 희망하는 유연근무제의 형태를 제공하지 않는 경우가 대부분이다. 기업들로서는 유연근무제를 제공하고 유연근무제를 선택하는 근로자들이 늘어나는 만큼 근로시간 관리가 쉽지 않고 근로시간 관리에 따른 비용이 추가로 들 수 있기 때문이다. 위에서는 자세히 조사되지는 않았으나 가장 수요가 높은 것으로 보이는 근로시간 단축 근무제의 경우 근로자들의 가정, 학습 등의 이유로 현재 1일 8시간, 주 40시간으로 되어 있는 근로시간을 줄여서 근무하고 싶으나 이를 하기가 어렵게 되어 있다는 것이다.

선택적 근무제는 근로자의 필요에 따라 비교적 자유롭게 1일 일하는 시간을 조정할 수 있어서 근로자들이 원하는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 탄력적 근무제는 기업의 필요와 업무량에 따라 근로자들에게 특정한 기간 동안 더 길게 일하고 일이 적을 때는 줄여서 근무할 수 있게 하는 제도로 근로자들이 이를 원한다는 것이 쉽게 납득이 되지 않는 점이다.

전체적으로 유연근무제와 관련하여 법제도적으로 비교적 잘 갖추어져 있기는 하다. 그러나 이를 제대로 활용하기 위한 기업측의 인사관리, 근로시간 관리가 함께 갖추어져야 한다. 특히 중소기업의 경우에는 인사관리나 근로시간 관리가 정교하지 않고, 이를 담당할 관리자들도 부족하거나 여러 업무를 겸하고 있는 경우가 많아서 더욱 어렵다. 또한 근로자들의 의사와 요구를 반영할 뿐 아니라 유연근무제를 하면서도 업무에 차질이 가지 않도록 노사가 이를 타협적인 방식으로 운영할 수 있는 신뢰와 관행을 쌓아가는 노력이 병행되지 않으면 유연근무제가 확대되기 어렵다.

3. 시간제 고용의 자발성과 ‘긴 시간제’ 고용의 높은 비중

시간제 고용은 한편으로는 가족돌봄을 위한 가정과 여성들의 요구를 반영하는 측면과 더불어 서비스산업이 고용에서 지배적인 사회에서 전일제가 아닌 시간제 근로의 서비스 노동의 필요라는 기업 측의 요구를 반영한 측면이 동시에 존재한다. 즉 양측의 유연성 요구를 반영한 것이다.

〈표 2-14〉에서 과거에는 시간제 근로자들의 시간제 근로선택에서 비자발적인 사유가 높았으나 2022년 8월에는 자발적 선택의 비율이 55.6%로 더 높게 나타나고 있다. 특히 자발적 선택 이유 가운데 짧은 근로시간 등 근로 조건에 대한 만족이 과거보다 훨씬 높게 나타나고 있으며 비자발적인 경우에는 당장 수입이 필요하다는 사유가 과거보다 더 높게 나타나고 있다. 이것은 근로자 개인의 가정이나 학업상의 필요에 맞추어 근로시간을 줄여서 근무하거나 근무시간대를 본인이 원하는 때에 할 수 있다는 장점 때문에 시간제 근로를 선택한 것으로 근로자들의 요구를 반영한 것이다. 그러나 전체 시간제 근로자의 31.6%는 당장 수입이 필요하고 다른 일자리가 없기 때문에 시간제 근로를 어쩔 수 없이 선택한 것이다.

〈표 2-14〉 시간제 근로자들의 자발적 선택 여부

(단위 : %)

	2010. 8.				2022. 8.			
	정규직	비정규직			정규직	비정규직		
			한시적	시간제			한시적	시간제
- 자발적사유	75.3	45.5	52.8	39.5	90.3	62.8	66.8	55.6
· 근로조건에 만족	(42.7)	(43.7)	(48.4)	(31.6)	(44.9)	(59.7)	(60.8)	(62.9)
· 안정적인 일자리	(50.3)	(23.6)	(30.1)	(4.1)	(50.1)	(21.3)	(25.6)	(9.7)
· 직장이동 등	(4.6)	(19.4)	(15.1)	(47.1)	(3.4)	(11.9)	(9.8)	(19.3)
· 노력한 만큼 수입 등	(2.4)	(13.3)	(6.3)	(17.3)	(1.6)	(7.1)	(3.9)	(8.0)
- 비자발적 사유	23.0	57.3	51.2	62.0	9.7	37.2	33.2	44.4
· 당장 수입이 필요	(66.8)	(69.9)	(68.9)	(59.3)	(74.9)	(74.5)	(74.0)	(71.5)
· 원하는 일자리 없음 등	(20.1)	(15.6)	(19.5)	(13.7)	(17.4)	(15.0)	(16.4)	(15.5)
· 직장이동 등	(10.3)	(9.5)	(8.9)	(21.3)	(5.6)	(7.0)	(6.4)	(9.4)
· 노력한 만큼 수입 등	(2.7)	(5.1)	(2.6)	(5.8)	(2.2)	(3.5)	(3.1)	(3.6)

자료 : 통계청(2010, 2022), 「8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」.

우리나라 시간제 근로자 가운데 비자발적 시간제의 비율 44.4%는 국제 수준보다 높은 편이다. OECD에 의하면⁶⁾, 시간제 근로 중 비자발적 시간제 근로의 비율은 OECD 회원국 평균이 2022년 17.4%(프랑스 25.7%, 독일 6.0%, 이탈리아 58.6%, 네덜란드 2.0%, 스웨덴 21.5%, 영국 10.3%)로 나타났다. 한국은 OECD 다른 나라보다 시간제 근로의 선택에서 비자발적인 선택, 즉 사용자의 수요에 맞추어 어쩔 수 없이 근로자들이 수용한 비율이 훨씬 높다. 즉 한국의 시간제 근로는 근로자들의 근로시간 유연화 필요에 맞춘 것이 사용자의 근로시간 유연화 요구에 맞춘 것보다 더 높은 비율을 차지하고 있으나 OECD 회원국보다는 꽤 높은 비율로 사용자의 수요를 반영하고 있다고 할 수 있다.

전체 취업자 중 시간제 고용의 비중은 위에서 살펴본 전일제 고용 비중의 역이다. 스웨덴(17.5%)과 프랑스(17.7%)의 시간제 고용 비중은 낮고, OECD 회원국들의 시간제 고용 비중 평균(20.9%), EU 22개국 시간제 고용 비중 평균(20.9%)도 한국의 시간제 고용 비중(24.9%)보다 낮다. 시간제 고용 비중은 네덜란드가 49.3%로 가장 높고, 일본이 30.7%, 독일이 28.6%, 영국이 27.6%로 높은 편이다. 시간제 고용이 높은 나라들(네덜란드, 독일, 일본, 영국)의 전일제는 남성들이 여성들보다 훨씬 높은 비율로 일하고 있고 시간제 고용은 여성비율이 훨씬 높아서 노동시간의 길이를 매개로 하여 남녀 간의 노동시장의 격차와 불평등을 낳고 있다.

시간제 고용 가운데 전체 고용 중 '긴 시간제(substantial part-time) 고용'(주 20시간~34시간) 비율은 네덜란드가 32.9%, 일본이 23.6%로 가장 높고, 독일이 18.3%, 영국이 17.8%, OECD 회원국이 14.4%, EU 22개 회원국이 14.5%로 중간을 이루고, 한국이 13.0%, 스웨덴이 12.5%, 프랑스는 12.3%로 낮은 수준이다.

시간제 고용 중 '짧은 시간제'(marginal part-time, 주 1~19시간 근무)의 비율을 보면 네덜란드가 16.4%로 가장 높고 독일이 10.3%, 영국이 9.8%로 꽤 높은 편이며, 그다음으로 일본이 7.1%, OECD 회원국 평균이 6.5%, EU 22개국 평균이 6.4%, 한국이 6.3%로 중간이며, 프랑스 5.4%, 스웨덴 5.0%로 낮

6) OECD.stats. 원 데이터는 the European Labour Force Survey. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=INVPT_I(검색일 : 2023. 10. 15).

〈표 2-15〉 시간제 고용(주 근로시간 길이별)의 전체 고용 중 비중

(단위 : %)

국가	주근로 시간	1990	2000	2010	2022	국가	주근로 시간	1990	2000	2010	2022
프랑스	1~19시간	3.7	4.5	5.2	5.4	스웨덴	1~19시간	3.9	5.1	5.5	5.0
	20~29시간	6.7	7.9	8.2	7.1		20~29시간	10.6	8.9	7.7	5.4
	30~34시간	3.1	5.6	5.7	5.2		30~34시간	8.8	9.2	11.3	7.1
독일	1~19시간	5.9	9.1	11.4	10.3	영국	1~19시간	11.4	12.7	12.4	9.8
	20~29시간	7.3	8.1	9.7	10.5		20~29시간	7.8	9.9	11.1	10.7
	30~34시간	2.2	3.5	5.7	7.8		30~34시간	4.0	4.6	6.2	7.1
일본	1~19시간	..	..	5.1	7.1	OECD 회원국	1~19시간	4.8	5.2	7.0	6.5
	20~29시간	..	..	12.9	14.2		20~29시간	5.6	6.2	8.8	8.3
	30~34시간	19.2	22.6	7.6	9.4		30~34시간	6.5	6.7	5.5	6.1
한국	1~19시간	1.4	2.9	4.2	6.3	EU 22개국	1~19시간	5.1	6.0	6.8	6.4
	20~29시간	3.1	3.4	4.8	6.7		20~29시간	6.4	7.3	8.5	8.4
	30~34시간	2.0	2.1	4.0	11.9		30~34시간	3.3	4.5	5.4	6.1
네덜란드	1~19시간	18.2	19.2	20.0	16.4	-	-				
	20~29시간	9.6	12.6	16.4	17.9						
	30~34시간	5.7	9.4	11.8	15.0						

자료 : OECD(2023), OECD.stats(검색일 : 2023. 8. 10).

은 수준이다. 한국은 시간제 고용 가운데 2010년 이후 짧은 시간제 일자리, 20~29시간 시간제 일자리도 비교적 빠르게 증가했으나 30~34시간의 시간제 일자리는 2010년 이후 매우 빠르게 증가했다.

경제활동인구조사에 의하면 2022년 한 해 동안 전체 취업자 2,809만 명 중 시간제 고용은 802.8만 명(28.6%)으로 위의 OECD 통계보다 높게 나타나고 있다. 더구나 시간제 취업자 가운데 ‘짧은 시간제’(1~17시간) 일자리가 225.1만 개로 전체 취업자의 8.0%(시간제 고용의 28.0%)를 차지하고 있다. 이들 가운데 주휴수당을 받지 못하는 ‘더 짧은 시간제’ 근로자(1~14시간)는 179.5만 명에 이르는 것으로 드러나 전체 근로자의 8.35%, 전체 시간제 근로자 368.7만 명의 48.7%를 차지하고 있다. 사용자들이 주휴수당을 피하기 위해서 근로시간을 15시간 미만으로 제한하고 있기 때문에 시간제 근로자들 가

운데 적지 않은 수가 좀 더 일하고 싶은 요구가 반영되지 않고 있다.

이런 점에 비추어 시간제 근로자들은 자발적 선택을 한 경우가 많으나 짧은 시간제 근로자들이 많고 이들의 요구가 제대로 반영되지 않은 경우가 많아서 시간제 근로는 부분적으로는 근로자들의 요구를 반영하고 있으나 다른 면에서는 근로자들의 요구가 반영되지 않고 사용자들의 필요를 반영하고 있다는 점에서 노동시간의 유연성이라는 점에서 혼재되어 있다고 하겠다. 특히 우리나라 시간제 근로가 OECD 다른 나라보다 더욱 높은 비율로 사용자들의 노동시간 유연화 수단으로 활용되고 있다는 점에 주목하여 근로자들의 요구를 좀 더 반영할 수 있는 방식, 즉 전일제 근로에서 일생활균형을 위해 전일제로 일하다가 시간제 근로로 전환하여 일할 수 있는 방식으로 활용할 필요가 있다.

15시간 미만의 짧은 시간제 근로는 사용자가 주휴수당을 회피하기 위한 수단으로 활용되기 때문에 단기적으로 주휴수당을 주 평균 근로시간에 비례하여 지급하도록 하되 중장기적으로는 근로자들이 임금을 손해보지 않도록 하면서 주휴수당을 없애는 것이 필요하다.

4. 일하기 힘든 시간대(unsocial working hours)의 근로

전체 사회의 유지를 위해서 그리고 기업의 사업상의 필요에 의해서 근로자들이 일하기 싫어하는 시간대(비사회적 시간대)에도 사업은 운영되고 유지되어야 한다. 가령 환자들의 돌봄 필요 때문에 병원이나 요양원은 24시간 사업이 운영되어야 하고 경찰서, 지구대(구 파출소), 소방서, 발전소, 24시간 편의점 등도 치안유지와 사람들의 필요에 따라 24시간 유지되어야 하거나 24시간 유지되어 왔다. 서민의 발인 버스, 지하철, 택시 등 대중교통도 토요일, 일요일, 공휴일, 명절을 포함하여 일부 새벽 시간을 제외하고는 하루에 18시간, 20시간, 혹은 24시간 운영되고 있다. 그러나 근로자들의 입장에서는 명절, 토·일요일, 휴일, 심야, 새벽시간, 교대제 등은 일하기 싫은 시간대이므로 이를 비사회적 노동시간(unsocial working hours, ILO, 2007)라고 한다. 이들 시간대는 자칫 근로자들의 일생활상 불편과 불균형을 낳을 가능성이 있으나 우리 사회와 사업의 운영과 유지를 위해 반드시 필요하므로 노

사가 타협적으로 접근할 필요가 있다. 즉 사회나 사업의 유지를 위해서는 취업자(근로자)들이 불편하고 힘들어도 이를 수용할 수밖에 없으며, 그 대신 일생 활균형을 위해서는 기업들이 불편하고 인력운용상 어려움이 있어도 우리 사회의 지속가능성과 근로자들의 가정 유지를 위해서 이를 수용할 수 밖에 없다.

일하기 힘든 시간대의 근로는 사회와 사용자들의 필요에 맞춘 노동시간의 유연화의 한 형태라고 할 수 있으나 이정희 외(2019)를 포함한 몇몇 연구를 제외하고는 이런 문제가 깊이 있게 많이 다루어지지 않았다.

일하기 싫고 힘든 시간대의 노동은 일하는 노동자들의 가정, 사회생활, 생체리듬, 건강에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 주말근무, 야간(심야)근무는 평일 초과근로를 넘어서 하는 것을 자제하고 최소화해야 하며, 24시간 사업운영, 혹은 긴 시간 사업운영이 불가피한 경우에도 교대조를 체계적으로 편성하고 심야근무를 최소화하고 주말근무가 정상근무인 경우에도 줄일 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 또한 야간(심야)근무를 하는 노동자들의 경우에는 사업이나 업무의 특성에 맞추어 정기적인 맞춤형 검사를 통해서 건강을 해치지 않는지 유무를 지속적으로 모니터링을 하는 것이 필요하다.

가. 일요일 근로

전체 취업자 가운데 일요일에 하루라도 근무하는 비율은 20.3%로 5분의 1 가량이 일요일에 근무를 하고 있다. 이를 나누어 보면, 전체 근로자 중 일요일 근무자 비율은 16.0%로 비임금 근로자 중 일요일 근무자 비율 34.1%에 비해 2분의 1이 되지 않는다. 즉 일요일에 월 1회라도 근무하는 사람은 비임금근로자들이 근로자들보다 약 2배가량 더 많다. 일요일에 근무하는 근로자들 가운데 월 2회 일요일 근무자가 47.1%가 되며 4일 근무자는 26.7%, 3일과 5일 근무자 비율은 매우 낮다. 월간 일요일 근무일수가 5일의 비율이 낮은 것은 1년 12개월 동안 일요일이 5회가 되는 경우가 5번에 불과하기 때문이다. 이에 비해 일요일에 근무하는 비임금 근로자들은 월 4회(사실상 매주 일요일 근무) 근무하는 사람이 49.0%가 될 정도로 높으며, 월 2회(격주로 일요일 근무) 근무자가 29.9%를 차지하고 있으나 월 3일 일요일 근무자는 역시 임금근로자보다는 미세하게 높으나 낮다.

〈표 2-16〉 월간 일요일 근무일수별 고용형태별 비율

(단위: 명, %)

	사례수 (명)	1일	2일	3일	4일	5일	평균 (일)	중앙값 (일)
전 체	10,263	16.5	40.2	6.7	35.6	1.0	2.6	2.0
비임금 근로자	4,095	11.4	29.9	8.6	49.0	1.1	3.0	3.4
근로자	6,168	19.9	47.1	5.4	26.7	0.9	2.4	2.0

주: 전체 사례(50,538)에는 비임금근로자까지 포함되어 있으며 전체 임금근로자는 38,518명임.

자료: 한국산업안전보건공단(2020), 「근로환경조사」.

〈표 2-17〉 월간 일요일 근무일수별, 성별 비율(2020년)

(단위: %)

	사례수 (명)	1일	2일	3일	4일	5일	평균 (일)	중앙값 (일)
전 체	10,263	16.5	40.2	6.7	35.6	1.0	2.6	2.0
남성	6,538	18.1	42.4	7.0	31.6	0.9	2.5	2.0
여성	3,726	13.7	36.4	6.1	42.6	1.2	2.8	2.0

주: 전체 사례(50,538)에는 비임금근로자까지 포함되어 있으며, 남성은 28,898명, 여성은 21,640명으로 구성되어 있음

자료: 한국산업안전보건공단(2020), 근로환경조사.

남성취업자 중 월간 일요일 근무를 하루라도 하는 사람은 22.6%인 반면, 여성취업자 중에서는 그 비율이 17.2%로 남성이 5.4%p 만큼 더 많은 사람들이 일요일 근무를 하고 있다. 일요일 근무자 중 여성이 일요일 근무일수가 더 길고 특히 월 4회 일요일 일하는 여성들이 남성보다 많았다.

연령대 별로 일요일에 하루라도 근무하는 비율이 전체 평균 일요일 근무비율(20.3%)보다 높은 연령이 60세 이상이 27.2%, 20대가 22.0%였다. 직업 별로는 평균 일요일 근무비율(20.3%)보다 높은 직업이 서비스 종사자 35.6%, 판매종사자 27.9%, 장치기계 조작 및 조립종사자가 23.2%, 단순노무 종사자가 21.7%였다. 산업별로는 평균 일요일 근무비율(20.3%)보다 높은 산업이 음식숙박업이 40.3%로 압도적으로 높았고, 운수창고업이 37.4%, 도소매업이 25.9%로 높았다. 사업체 규모별로는 평균 일요일 근무비율(20.3%)보다 높은 사업체는 1인 사업체의 일요일 근무비율이 31.8%로 높았고, 2~9인 사업체의 일요일 근무비율이 22.0%였다. 주 근로시간의 길이로 평균 일요일

근무비율(20.3%)보다 높은 곳이 주 52시간 초과하는 곳으로 45.0%였고, 주 18~36시간을 하는 곳이 22.4%였다.

또한 연령대 별로는 10대가 월 4회 일요일 근무자 비율이 77.7%로 높았고 20대의 월 4회 근무자 비율도 46.9%로 평균 35.6%보다 높게 나타난 것은 아마도 편의점 근무자 등이 매주 일요일에 근무해야 하기 때문으로 보인다. 직종별로는 일요일에 근무하는 서비스종사자와 판매종사자의 절반 이상이 매주 일요일(월 4회)에 근무를 해야 하는 것으로 나타나고 있다. 업종별 종사자로는 일요일에 일하는 도소매업, 음식숙박업 종사자의 절반 이상이 매주 일요일에 꼬박꼬박 일하고 있었다. 사업체 규모로는 10인 미만 사업체에서 일요일에 일하는 노동자들의 거의 절반에 약간 미치지 못하는 사람들이 매우 일요일에 일을 하고 있었고 근로시간 길이별로는 일요일에 일을 하는 주 18시간 미만 시간제 노동자, 주 52시간 이상 장시간 노동을 하는 노동자의 절반이 거의 매주 일요일에 일하고 있다.

나. 토요일 근로

토요일은 주휴일이 아니라 휴무일인 경우가 많으나 교대제로 인해 정상 근무인 경우도 있다. 그렇지만, 토요일이 정상근무라고 하더라도 남들이 대체로 쉬는 날이기 때문에 일하기 싫은 시간대의 근무(unsocial working hours)에는 변함이 없다.

전체 취업자 가운데 토요일 근무자(월 1회라도 근무하는) 비율은 42.9%이었고 비임금근로자의 경우 토요일 근무자(하루라도 토요일 근무자) 비율이 69.8%로 임금근로자의 토요일 근무자 비율이 34.4%보다 2배 이상 높게 나타나고 있다.

토요일 근무비율이 평균(42.9%)보다 높은 직종을 보면, 서비스종사자들의 토요일 근무비율이 64.1%, 판매종사자들이 62.2%, 기능원 및 관련 기능종사자들이 55.1%, 장치기계조작 및 조립종사자들이 49.4%였다. 산업별로 토요일 근무비율이 평균(42.9%)보다 높은 산업은 숙박음식업 71.8%, 운수창고업 63.0%, 도소매업 59.0% 순으로 높게 나타났다. 사업체 규모별로는 토요일 근무비율이 평균(42.9%)보다 높은 규모는 1인 사업체 67.7%, 2~9인의 영세사업체 50.4%이었다. 그리고 주당 근로시간 길이별로 토요일 근무비율

〈표 2-18〉 월간 토요일 근무일수별 고용형태별 비율

(단위: 명, %)

	사례수 (명)	1일	2일	3일	4일	5일	평균 (일)	중앙값 (일)
전 체	21,659	10.4	29.8	5.1	53.9	0.7	3.0	4.0
비임금 근로자	8,391	5.0	17.9	6.4	70.5	0.9	3.3	4.0
근로자	13,268	13.8	37.3	4.8	43.4	0.6	2.8	2.0

주: 전체 사례(50,538)에는 비임금근로자까지 포함되어 있으며 전체 임금근로자는 38,518명임.

자료: 한국산업안전보건공단(2020), 「근로환경조사」.

이 평균(42.9%)보다 높은 것은 주 52시간 초과를 하는 곳으로 무려 90.5%에 달했다. 즉 주 52시간을 초과하여 일하는 사업체나 근로자들은 토요일 근무 비율이 90.5%에 달한다는 말이 된다. 연령대별로는 토요일 근무비율이 평균보다 높은 연령대는 50대 47.5%, 60대 이상 48.8%였다. 학력별로는 중졸과 고졸자들의 토요일 근무비율이 평균보다 높아서 각각 53.4%, 54.5%였다.

토요일에 근무하는 비임금근로자와 임금근로자를 보면, 비임금근로자는 70%가 토요일에 일하고 있다고 보면 되고, 임금근로자들 중에는 전체 토요일 근무자 중 43.4%가 매주 토요일 근무를 하고 있다. 토요일이 정상근무일과 같이 거의 고정적으로 근무하는 노동자(취업자) 비율이 53.9%가 된다. 근로자들의 경우에는 토요일에서 사업이 돌아가도록 짜여있는 교대조 때문에 혹은 초과근로를 위해 토요일 근무를 하는 것이지만, 비임금근로자들은 매주 토요일에 영업을 하지 않으면 그만큼 수입이 줄어들기 때문에 토요일에 근무를 하는 날이 많다.

〈표 2-19〉 월간 토요일 근무일수별, 성별 비율(2020년)

(단위: 명, %, 일)

	사례수	1일	2일	3일	4일	5일	평균 (일)	중앙값 (일)
전 체	21,659	10.4	29.8	5.1	53.9	0.7	3.0	4.0
남성	13,252	11.7	32.8	5.6	49.2	0.7	2.9	3.0
여성	8,407	8.5	25.1	4.5	61.3	0.7	3.2	4.0

주: 전체 사례(50,538)에는 비임금근로자까지 포함되어 있으며 남성은 28,898명, 여성은 21,640명으로 구성되어 있음.

자료: 한국산업안전보건공단(2020), 「근로환경조사」.

토요일 근무를 하는 곳 중 월간 토요일 근무를 4회 이상 하는 비율이 평균(53.9%)보다 높은 것은 연령대별로는 10대가 75.8%, 20대가 57.1%였고, 직종별로는 서비스 종사자 72.5%, 판매종사자 72.2%, 업종별로는 음식숙박업이 79.5%, 도소매업이 71.5%로 높았다. 주 52시간을 초과하는 경우에도 월간 토요일 근무를 4회 이상 하는 비율이 77.9%에 달했다.

남성취업자 중 토요일 근무자의 비율은 45.9%, 여성취업자 중 그 비율은 38.8%로 남성보다는 7.1%p 정도가 낮다. 그러나 토요일 근무를 하는 사람 가운데 월간 4일 토요일 근무를 하는 비율은 여성이 남성보다 12.0%p 정도 더 높다. 월간 토요일 근무일수 1~3일까지는 여성이 남성보다 그 비율이 낮다. 전체적으로 여성취업자들이 토요일 근무를 하는 비율은 남성보다 낮으나 일단 토요일 근무를 하는 사람 가운데는 매주 토요일 근무를 하는 사람들의 비율은 여성이 남성보다 높다.

전체 취업자들이 월간 일요일 근무를 하는 경우와 토요일 근무를 하는 경우를 비교해 보면, 월간 토요일에 하루라도 근무하는 비율은 42.9%로 일요일에 하루라도 근무하는 비율 20.3%에 비해 2배 이상 높았다. 전체 근로자 중 월간 하루라도 일요일 근무자 비율이 16.0%였는데 비해, 토요일 근무자 비율은 34.4%로 역시 2배 이상 높게 나오고 있다. 비임금 근로자 중 일요일 근무자 비율이 34.1%인 데 비해 토요일 근무자(하루라도 토요일 근무자) 비율은 69.8%로 역시 2배가 넘는다. 전체적으로 보면 전체 취업자, 임금근로자, 비임금근로자 모든 집단에서 월 하루라도 토요일에 근무하는 비율이 일요일에 근무하는 비율보다도 2배 이상 높은 것으로 나타났다.

우리나라 전체 취업자의 23.2%는 토요일을 정상근무일과 같이 매주 토요일을 근무하며, 비임금근로자 가운데에는 전체 비임금근로자 중 48.6%가 매주 토요일 근무를 한다. 임금근로자는 매주 토요일 근무하는 근로자가 전체의 14.9%에 달하고 있다.

반면 우리나라 취업자의 7.2%는 매주 일요일 근무하며, 비임금근로자의 16.7%, 임금근로자의 4.3%가 매주 일요일 근무를 하는 것으로 나타나고 있어서 매주 토요일 근무자의 비율에 비해 3분의 1 이하로 나타나고 있다. 이것은 비임금근로자, 근로자들 모두에게서 일요일은 쉬는 날로 인식되고 있는 것에 비해 토요일에는 여전히 상당수가 일하고 있다.

다. 야간(심야) 근로

일하기 싫은 시간대 가운데 대표적인 것이 밤 10시부터 새벽 6시까지 일하는 야간(심야)근무이다. 야간근로를 하는 비율은 전체 취업자의 9.4%, 근로자들의 9.6%로 주 5회를 넘게 야간근로를 하는 비율도 취업자의 5.9%, 임금근로자의 6.1%로 낮지 않은 비율을 차지하고 있다. 남성들이 여성들보다 더 높게 야간근로를 하고 있었는데, 주 5회를 초과하여 야간근로를 하는 비율은 8.1%, 주 1회라도 야간근로를 하는 남성은 전체 노동자의 12.6%로 여성들의 각각 비율 3.0%와 5.1%보다 훨씬 높았다.

주 5회를 초과하여 일하고 있는 비율이 높은 직업이 서비스종사자(10.8%), 장치·기계 조작 및 조립 종사자(14.5%)로 나타났다. 병원, 요양원, 24시간 편의점 등 다양한 서비스업 종사자들이 여전히 야간노동을 하는 비율이 높은 점과 24시간 값비싼 시설이나 설비를 돌려야 하는 제철소, 발전소, 정유공장 등의 종사자는 물론, 비싼 설비나 시설의 가동률을 높여야 수익을 올릴 수 있는 제조업의 장치·기계조작 및 조립종사자들의 주 5회를 초과하는 야간노동 비율이 높은 것은 사업의 성격상 불가피한 측면이 있다. 업종별로는 주 5회를 초과하여 일하고 있는 비율이 높은 업종이 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생(15.5%), 운수창고업(19.5%), 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대업(12.6%)이었다.

그런데 근로시간이 주 52시간을 초과하여 일하고 있는 노동자 중에 15.1%가 주 5회를 초과하는 야간근무를 하고 있었고 주 1~5회까지 포함하여 야간근무를 하고 있는 비율은 19.1%나 되어 장시간 근로를 하는 노동자 중에 야간노동을 하는 비율이 꽤 높았다.

〈표 2-20〉 주 야간근무일수 비율

(단위: 명, %)

	사례수	없음	1~5회	5회 초과
전체	50,538	90.3	3.5	5.9
남성	28,898	87.1	4.5	8.1
여성	21,640	94.6	2.1	3.0
임금근로자	38,518	90.0	3.5	6.1

주: 전체 사례(50,538)에는 비임금근로자까지 포함되어 있으며 전체 임금근로자는 38,518명이며 모름과 답변거절을 포함해야 100%가 됨.

자료: 한국산업안전보건공단(2020), 「근로환경조사」.

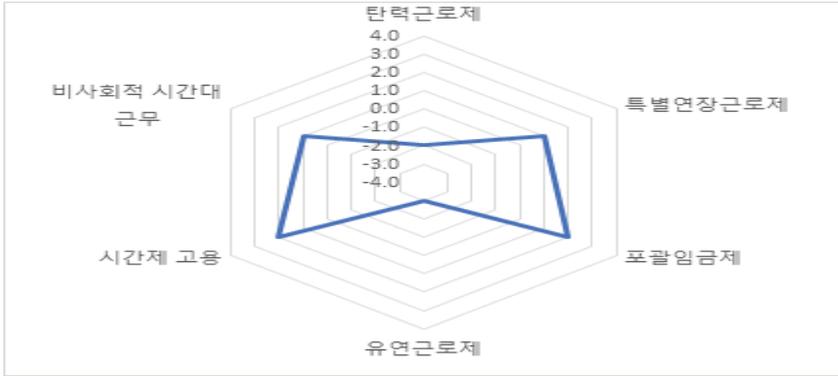
같은 통계에서 월별로 야간근로를 하는 노동자들(비임금근로자 포함) 가운데 야간근로를 하는 비율을 살펴보니 월평균 야간근로일수는 10.1일이었고, 월 10일 미만 야간노동을 하는 비율은 50.2%였으며, 10일~20일 미만 야간근로를 하는 비율은 33.2%, 월 20일 이상 야간근로를 하는 비율은 16.6%였다. 이런 점에 비추어 간헐적으로 야간근로를 하거나 교대제로 야간근로를 하는 비율은 야간근로를 하는 노동자들의 약 70%(전체 노동자의 6.6%)에 달했다. 그리고 사실상 월 14일 이상 불박이로 야간근로를 하는 노동자, 근로자는 야간근로를 하는 전체 노동자의 28.3%, 즉 전체 노동자들의 2.7%, 야간근로를 하는 전체 임금근로자의 23.6%, 전체 임금근로자의 2.3% 가량이 되었다. 야간근로를 하는 임금근로자 가운데 주 52시간을 초과하여 근무하는 근로자들의 51.5%가 야간근로를 월 14일 이상 불박이로 하는 것으로 드러났다.

직업, 업종의 특성 상 야간근로를 불박이로 하거나 교대제로 자주 할 수밖에 없는 노동자들에 대해서는 휴일, 휴식시간 준수, 정기적 건강검진 등을 통해서 건강을 확보하기 위한 노력을 기업은 물론 근로자 개인도 해야 한다. 나아가서는 기업이나 조직이 교대제 개편 등을 통한 심야노동의 최소화, 심야 노동시간의 단축 노력 등을 통해 야간노동이 건강에 미칠 악영향을 원천적으로 줄이기 위한 노력도 해야 할 것이다.

5. 소 결

앞에서의 통계와 분석을 중심으로 우리나라 노동시간의 유연성을 다이어그램을 통해서 유연성의 각 측면별로 살펴보자. 우리 현장에서 노동시간의 유연성이 부족하여 강화해야 할 유연성은 유연근로제와 탄력적 근로시간제도이다. 유연근로제는 현장에서 잠재적 수요가 높으나 충족되지 않는 수요가 많이 남아 있어서 앞으로 유연근로제의 각 세부 제도들을 좀 더 높게 활용할 수 있도록 정부와 기업 그리고 노조와 근로자들이 함께 노력해 나가야 한다. 뿐만 아니라 탄력근로제도 훨씬 더 활용 여지가 있는데 이를 활용하지 못하고 특별연장근로제에 의존하거나 아니면 주 52시간 상한제를 문제삼고 있다. 실제로는 기업들의 수요 변동에 따른 노동시간의 일시적 연장 수요를 탄력근로제도를 통해서 흡수할 수 있는 여지가 매우 크다. 다만 탄력근로제의 실

[그림 2-15] 노동시간의 유연성 정도



주: 0이 적절한 수준을 나타내며, +값은 과도한 유연성을 나타내며, -값은 부족한 유연성을 표시함.

자료: 저자 작성.

제 활용을 위한 요건과 절차를 간소화하여 기업들이 필요할 때 비교적 손쉽게 쓸 수 있도록 할 필요가 있다.

노동시간 유연성 측면에서 주의해야 할 점은 우리는 특별연장근로제는 약간 과도하게, 포괄임금제는 상당히 과도하게 그리고 시간제 고용도 상당히 과도하게 이용하고 있다는 점에서 오히려 원래의 목적에 맞도록 적절하게 활용 정도를 줄이거나 기존 제도를 통해서 해결하는 방안 및 새로운 규제 제도를 도입하는 방안을 고민할 필요가 있다. 특별연장근로제는 남용하거나 연례적으로 반복하여 관례적으로 사용하는 것이 아니라 과도기적으로 활용할 수 있도록 조절하거나 인력을 충원하여 해결할 필요가 있다. 현재 남용되고 있고 법적인 사각지대에 놓여 있는 포괄임금제는 재량근로제를 통해서 제도화할 수 있는 영역과 투명하게 관리하되 기존 연장근로제도를 적용해야 할 부분과 일본과 같은 프로페셔널제도를 도입하되 일정한 임금수준을 정해서 관리하는 방안 등을 검토해서 해결방안을 찾아나가는 것이 필요해 보인다. 현재 시간제 고용도 주 15시간 미만의 단시간 근로 및 임시일용직에서 과도하게 사용되는 면이 있기 때문에 시간제 고용의 보호(주 근로시간에 비례한 주휴수당, 각종 복지혜택의 시간비례제 부여, 사회보험 가입, 고용안전성 제고) 등을 통해서 취약근로자층(precariat)화하는 것을 막아야 할 것이다.

비사회적 시간대(일하기 싫은 시간대)에 일하는 근로자들에게도 특히 야간(심야)노동을 포함하여 교대제 개편 등을 통해 최소화하려는 노력, 건강 확보 조치, 건강검진, 그리고 추가적인 휴가 등을 부여하는 방안 등을 마련해야 할 것이다.

제5절 노동시간과 일생활균형

1. 생애주기별 노동시간

전체적으로 2010~2022년 사이에 모든 연령대에 걸쳐서 월평균 노동시간이 26.8시간(13.9%) 줄어드는 가운데 남성은 24.4시간(12.4%), 여성은 28.9시간(15.5%)이 줄어들었다. 이와 함께 이 사이에 전체, 남녀 모두 월 초과근로시간도 상당폭 줄어들었다. 여성들이 남성보다 모든 연령대에 걸쳐서 월평균 노동시간이 적지만, 임신·출산·육아기라고 할 수 있는 20대 후반에서 30대 후반까지 남녀 간 월 노동시간의 차이는 10시간 정도이며, 남녀 모두 전체 평균 노동시간보다 20대 후반~30대 후반 사이에 더 일을 하고 있다. 남녀 모두 자녀를 낳고 키우는 동안에 일생활균형에 필요한 노동시간 단축이 거의 이루어지지 않고 있어서 생애주기의 요구를 반영하지 못하고 있는 것으로 보인다. 2018년 이후 60세 이후 고령층의 노동시간이 약간 줄어들어 고령화에 따른 생애주기의 요구가 약하게 반영된 것으로 보이나 이것으로 매우 불충분해 보인다.

〈표 2-21〉 연령대별, 성별 월평균 노동시간

(단위: 시간)

성별	연령	2010	초과근로 시간(2010)	2014	2018	2022	초과근로 시간(2022)
전체	전체	192.8	15.2	175.9	167.5	166.0	9.9
	20~24	189.9	15.1	175.1	164.2	160.8	9.2
	25~29	189.3	14.3	175.6	167.8	168.4	10.2
	30~34	189.3	14.3	175.4	168.1	168.6	10.5
	35~39	191.2	14.8	174.6	168.1	168.1	10.5

〈표 2-21〉의 계속

성별	연령	2010	초과근로 시간(2010)	2014	2018	2022	초과근로 시간(2022)
전체	40~44	193.7	16.3	175.2	167.6	167.7	10.6
	45~49	196.3	18.1	177.2	168.1	167.2	10.0
	50~54	196.9	17.9	178.4	170.0	167.0	10.4
	55~59	199.1	15.3	177.0	168.9	166.2	11.0
	60세~	205.8	6.4	176.5	161.7	156.7	6.4
남	전체	195.7	17.4	179.8	172.0	171.3	12.3
	25~29	194.8	19.7	181.7	172.8	172.4	13.9
	30~34	192.8	17.5	179.9	172.6	172.6	13.7
	35~39	193.0	16.6	177.8	172.8	172.6	13.2
여	전체	186.9	10.7	168.9	160.1	158.0	7.6
	25~29	183.0	8.2	168.6	162.1	164.3	7.2
	30~34	181.8	7.5	166.3	160.4	162.7	6.7
	35~39	186.3	9.7	166.8	158.6	160.0	6.2

주: 5인 이상 사업체 전체.

자료: 고용노동부(2010~2022), 「고용형태별 근로실태조사」.

2. 근로자의 필요에 따른 유연근무제도의 활용

앞서 〈표 2-12〉 ‘유연근무제 활용형태’에서 2022년 유연근무제를 활용하는 사업체가 전체의 16%에 불과함을 살펴보았다. 그중에서도 탄력적 근무제와 같이 기업의 수요 변동에 따라 활용되는 제도 그리고 근로시간 단축근무제도 근로자의 필요만이 아니라 기업의 필요에 따라 활용될 수 있는 제도를 제외하면, 근로자의 입장에서 활용할 수 있는 유연근무제를 채택하고 있는 업체들의 비율은 16%에 미치지 못하고 있다. 더구나 코로나19 위기 속에서 크게 확산된 재택 및 원격근무제가 코로나19 위기가 끝나면서 줄어드는 추세를 감안하면 더욱 그러하다. 육아기 근로시간 단축은 법적으로 강제로 시행되는 제도임에도 불구하고 이렇게 활용도가 낮은 것은 법이 현장에서 제대로 작동하지 못하고 있기 때문이지만 그래도 2015년, 2018년과 비교하여 늘어나고 있어서 긍정적이다.

현재 시행되고 있는 유연근무제도에 비추어 근로자들의 유연근무제에 수요를 제시한 〈표 2-13〉 ‘유연근무제 활용에 대한 잠재적 수요’는 미활용근로자 가운데 활용을 원하는 근로자들이 45.2%나 되어 전체 근로자들로 보면

38.0%에 이르고 있다. 유연근로제를 활용하려고 했던 근로자 중 실제로 유연근로자를 활용한 근로자는 연도별로 얼마나 될까? 2015년에는 유연근로제 활용 근로자 902명+활용희망 근로자 6,848명 중 실제 활용률 11.64%, 2018년에는 유연근로제 활용 의사가 있던 근로자 8,656명 중 실제 활용 근로자는 1,675명으로 활용률은 19.35%였다. 2020년 유연근로제 활용 의사가 있던 근로자 10,082명 중 실제 활용 근로자는 2,898명으로 28.74%, 2022년에는 11,729명의 유연근로제 활용 의사 근로자 중 실제 활용근로자는 3,475명으로 29.62%로 활용률이 높아지고는 있다. 2022년 현재 근로자들이 유연근로제 중 실제로 활용할 수 있는 비율(활용률)이 높은 것은 재택과 원격근로 41.0%(956명 활용/2,334명 활용 희망), 시차출근제 39.3%(1,100명 활용/2,811명 활용희망), 기타(재량근무 등)가 30.0%(316명 활용/1,022명 활용희망), 선택적 근무제 23.7%(861명 활용/3634명 활용희망), 단축근무제 16.6%(383명 활용/2,303명 활용의망) 순으로 나타났다. 즉 기업들이 재택과 원격근로, 시차출근제 등은 비교적 쉽게 채택하고 허용하고 있는 것으로 드러나고 있으나 근로시간 단축근무제나 선택적 근무제 등은 기업들이 활용을 꺼리거나 근로자들에게 제공하지 않고 있는 것으로 나타나고 있다.

2022년 현재도 유연근로제 활용의사가 있는 근로자들 가운데 70.38%의 근로자가 유연근무제의 활용을 희망하고 있으나 제도가 없어서 충족되지 못하고 있는 실정이다. 2022년 현재 전체 근로자 가운데 38.0%가 자기가 일하는 기업에 본인이 필요로 하는 유연근무제도 자체가 없거나 운용되지 않아서 활용하지 못하고 있는 것이다. 2015년 이래 개선되고는 있으나, 유연근무제를 활용하고 싶은 근로자 가운데 활용하지 못하는 비율이 여전히 높은 수준이다. 이것은 유연근무제 활용에 대한 근로자들의 수요는 미활용 근로자들 가운데 2015년 36.9%에서 2018년 38.0%, 2020년 40.9%, 2022년 45.2%로 점차 증가하여 온 점을 고려할 때 더욱 그러한 셈이다. 2022년 현재 유연근무제 가운데 가장 수요가 높은 것이 선택적 근로시간제로 유연근무제 활용희망 근로자 중 33.6%, 미활용근로자 중 15.2%, 전체 근로자 중 12.8%이다. 두번째로 수요가 높은 것이 근로시간 단축근무제로 유연근무제 활용희망 근로자 중 23.3%, 미활용근로자 중 10.5%이고 그다음이 시차출퇴근제로 유연근무제 활용희망 근로자 중 20.7%, 미활용근로자 중 9.4%, 전체

근로자 중 7.9%로 나타나고 있다.

그런데 유연근무제의 활용도를 늘리는 것은 근로자들이 원한다고 모두 이루어지는 것이 아니라 기업의 노동시간 관리방식, 사람관리 방식이 기존과 다르게 이루어질 필요가 있다. 매주 정해진 근무일수, 매일 정해진 일정에 따라 일하던 방식에서 근로자들의 필요에 맞추어 매주 일하는 근무일수, 매일 일하는 시간이 매우 다른 근로자들을 잘 짜 계획하고 맞추어 기업/조직에서 필요로 하는 업무를 수행하는 데 지장이 없도록 매칭을 잘 해야 하기 때문이다. 특히 근로자들 사이에 수요가 가장 높은 선택적 근로시간제, 단축근무제는 근로자의 입장에서는 일생활균형에 크게 도움이 될 수는 있으나 기업/조직의 입장에서는 매우 관리하기가 쉽지 않은 근무제도이다. 즉 기업/조직이 필요한 때 필요한 인력이 없어서 업무에 상당한 지장을 초래할 수 있다.

따라서 선택근로제와 단축근무제를 하는 경우에도 완전히 근로자들이 자신들만의 필요에 의해서 회사의 사정과 관계없이 자유롭게 선택하고 바꿀 수 있는 것이 아니라 사전에 근로자 개인별로 근무시간표를 미리 계획하여 제출하고, 회사/조직의 업무일정과 조율을 거치도록 함으로써 회사 업무와 근로자 개인들의 근무시간을 날짜별, 시간대별로 정교하게 매칭이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 시간제 근로자들을 많이 활용하는 네덜란드에서는 주 36시간 전일제 근로자들 가운데 1일 9시간씩 주 4일만 근무하는 경우도 많아서 모두가 근무하기 싫어하는 금요일에 일정한 수의 직원들이 근무를 하도록 하기 위해서 월에 금요일 근무를 의무적으로 해야 하는 원칙을 정하기도 하고 함께 일하는 부서원들끼리 서로 회의를 해서 조정을 하기도 한다. 기업에서는 이와 같은 일정 조정과 관리를 위해서 일정관리 프로그램을 도입하여 근로자들과 함께 일정과 근무시간대를 조정하는 방법도 고려할 필요가 있다.⁷⁾

7) 24시간 환자들을 돌봐야 하는 병원에서는 24시간을 커버하기 위해 교대조(야간 근무조 포함)가 복잡하게 돌아가야 하는데 특히 간호사들의 교대주기, 휴가, 생체리듬, 개인적인 사정(병가, 휴식, 학습) 등을 고려하여 각 근무조마다 일정한 인원이 배치되어 근무를 해야 하기 때문에 병원의 간호사 업무에서 요구되는 인력과 간호사 개인들의 근무일정과 사정을 정교하게 매칭하기 위해 다양한 일정관리(nursing scheduling) 프로그램(예 : Connecteam, e-schedule, shiftboard, snap schedule 등)이 도입되어 이를 원활하게 하고 있다.

3. 육아휴직과 육아기 근로시간 단축제 활용

생애주기에 따른 일생활균형을 보장하기 위해 노동시간의 유연성을 사용할 수 있는 또 하나의 중요한 제도적 지표가 육아휴직과 육아기 근로시간 단축제의 사용이다. 출산 후 영아시절 그리고 어린이집에 보내기 전까지의 육아시간, 그리고 2010년대 후반부터는 자녀가 초등학교 저학년으로 가정에서 여전히 부모의 돌봄이 긴요한 시기에 육아휴직을 사용하는 것은 생애주기의 일정 시기에만 필요한 일이다.

가. 육아휴직

〈표 2-22〉에서 보듯이 출생아의 부모가 모두 자동적으로 육아휴직 대상자가 되는 것은 아니다. 육아휴직을 하는 경우 육아휴직 급여가 고용보험에서 지급되기 때문에 고용보험에 가입되어 있어야 하며, 육아휴직 전에 보험가입기간이 모두 합하여 180일 이상이 되어야 하고 근속한 기간이 6개월 미만인 근로자는 사업주가 육아휴직을 거부할 수 있다. 실제로 출생아 수 대비 산모 중 육아휴직 대상자 비율은 2017년에 32.2%에서 2021년 40.4%로 상승하기는 했으나 여전히 육아휴직을 할 수 없는 산모의 비율이 매우 높다. 이것은 출산 이전에 산모의 고용률이 그리 높지 않고, 임신, 출산기에 직장을 그만두는 비율이 높은 것이 주된 요인의 하나이다. 고용보험에 가입하지 않는 비임금근로자, 영세·소사업체에서 일하거나 비정규직으로 일하는 비율

〈표 2-22〉 출생아 부모 중 육아휴직 대상자

(단위: 명, %)

		2017	2018	2019	2020	2021
육아휴직 대상	전 체	356,402	346,914	331,409	303,693	298,329
	부	241,208	232,690	220,350	198,971	193,119
	모	115,194	114,224	111,059	104,722	105,210
출생아수		357,771	326,822	302,676	272,337	260,562
출생아수 중 산모의 육아휴직 대상비율		32.2	34.9	36.7	38.5	40.4

자료: 통계청(2022. 12. 21), 「2021년 육아휴직 통계결과」; 통계청(2022. 8. 24), 「2021년 출산통계」.

이 높은 것이 또 다른 요인이다. 고용보험에 가입되어 있더라도 중소기업의 경우에는 회사의 분위기나 인력구조상 육아휴직을 신청하기도 어렵고 육아휴직을 신청하더라도 이를 수용하지 않는 경우가 많은 것이 세 번째 요인이 될 것이다.

그러나 육아휴직 대상에서 산모보다 아버들이 더 많은 것은 이들 아버들은 고용보험에 가입되어 있는 직장에 다니는 비율이 높기 때문이다. 그러나 출생아의 아버들이 출산 직후 육아휴직을 사용비율은 낮은 수준이다. 이것도 출생아의 아버들이 출산 직후 육아휴직을 신청하는 것도 여전히 대기업에서도 눈치를 보는 경우가 적지 않고 중소기업의 경우에는 회사의 문화나 분위기상 아예 신청할 엄두도 내지 못하거나 신청하더라도 거절되는 경우가 많기 때문으로 보인다. 개선되고 있기는 하지만, 아바가 육아휴직 신청을 하고 기업 내에서 받아들여지는 것은 여전히 우리 사회를 지배해온 가부장적 문화(아이돌봄은 아바가 아니라 엄마가 해야 한다) 때문에 여전히 낮은 것으로 남아 있는 곳이 많다.

〈표 2-22〉와 같이 출생아의 엄마 중 육아휴직을 신청할 수 있는 요건을 충족한 대상자들이 제한되어 있는 상황에서 산모 육아휴직 대상자 중 산모의 육아휴직 사용률은 65.2%로 높은 편이다. 그러나 출생아의 아바 육아휴직 대상자들이 출생아 엄마 육아휴직 대상자들보다 많은 상황에서 실제로 출생아 아바들의 육아휴직 사용률은 매우 낮아서 전반적으로 출생아 부모 육

[그림 2-16] 출생아부모의 육아휴직 사용률



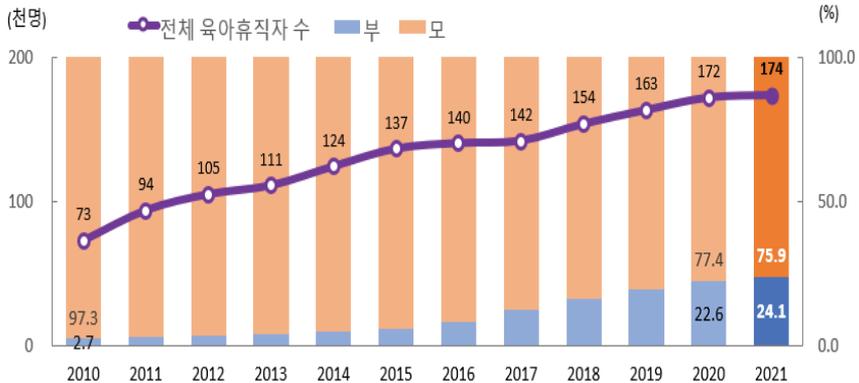
자료: 통계청(2022. 12. 21), 「2021년 육아휴직 통계결과」.

아휴직 대상자 중 실제 육아휴직 사용률은 2021년에도 25.6%에 머물고 있다. 출생아 부모 간의 육아휴직 사용격차는 매우 커서 과제로 남아 있다.

산모의 육아휴직 신청은 출생아가 태어나고 바로 신청하는 비율이 높다. 육아휴직 신청은 아이의 나이가 0~8세인 경우 가능하기 때문에 아빠의 육아휴직은 출생직후보다 그 뒤에 신청하는 비율이 높다. 그림에서 보듯이 매년 출생아수의 감소에도 불구하고, 부모 육아휴직자 수가 계속 증가하고 있으며, 그중에서도 아빠들의 육아휴직 신청건수와 비율이 꾸준히 높아져 2015년 8,220건(6.0%)에서, 2018년 25,062건(16.3%), 2021년에는 41,910건(24.1%)으로 크게 증가하였다. 엄마들의 육아휴직 건수는 2015~2018년까지 12만 8천여 건에서 약간 상승세를 유지하다가 2020년 133,146건으로 증가하였으나 2021년에는 131,721건으로 하락하였다. 전체적으로 육아휴직 사용건수를 보면, 남성들의 육아휴직 사용건수와 비율이 지속적으로 늘어나 가정의 육아를 둘러싼 일생활균형에서 발전하고 있는 모습을 볼 수 있다. 2021년 현재 2012년 출생아의 육아휴직 사용에서 엄마들은 출생 후 육아휴직 사용비율이 81.9%(1자녀 부모)인데 비해, 아빠들은 출생 후 사용률이 12.3%밖에 되지 않으며, 아이가 6~8세 때 사용하는 비율이 51.3%가 된다(통계청, 2021. 12. 21).

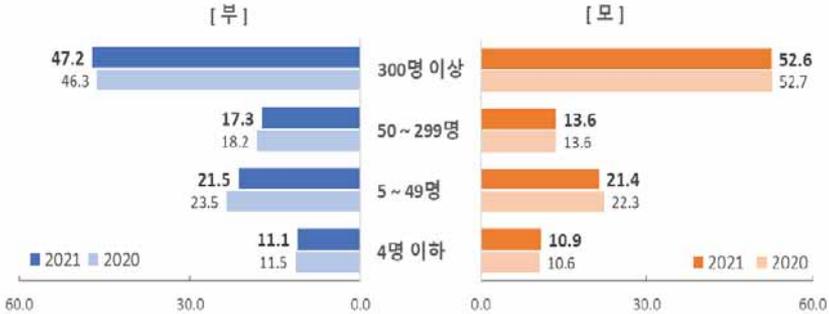
육아휴직 대상자를 기업규모별로 살펴보면, 고용보험에 가입되어 있고 6개월 이상 고용보험을 납부한 조건을 만족하는 비율이 300인 이상 대기업의

[그림 2-17] 연도별 전체 육아휴직자 수(부모 비율)



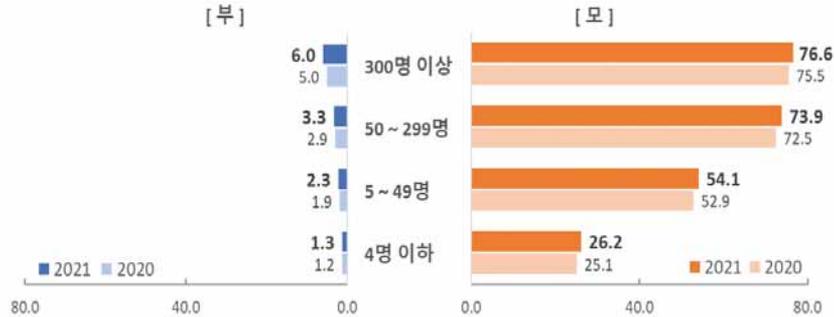
자료 : 통계청(2022. 12. 21), 「2021년 육아휴직 통계결과」.

[그림 2-18] 출생아 부모 중 기업규모별 육아휴직 대상자 비율



자료 : 통계청(2022. 12. 21), 「2021년 육아휴직 통계결과」.

[그림 2-19] 출생아 부모의 기업규모별 육아휴직 사용률



자료 : 통계청(2022. 12. 21), 「2021년 육아휴직 통계결과」.

부모들이 각각 47.2%, 52.6%로 대기업의 고용비율(17.6%, 공무원 포함시 약 22%)에 비해 훨씬 높게 나타나고 있다. 5인 미만 영세기업에서도 부모의 육아휴직 대상자가 각각 11.1%, 10.9%가 되어 고용비중(17.3%)보다 낮지만, 그래도 낮은 수준은 아니다.

2021년 출생아 부모의 육아휴직 사용률(육아휴직 대상자 중)을 보면, 엄마들의 육아휴직 사용률은 300인 이상 기업에서 76.6%, 50~299인까지의 기업에서도 73.9%까지 높은 수준이다. 그러나 5~49인 규모의 기업에서 출생아 엄마들의 육아휴직 사용률은 54.1%로 떨어지며, 5인 미만 기업에서는 다시 그 비율이 26.2%로 떨어진다. 출생아 부모들의 육아휴직 사용률은 아주 대조적이어서 기업 규모와 관계없이 출생아 아빠들의 육아휴직 사용률은 매우 낮아서 300인 이상 대기업에서도 6.0%에 불과하며 5인 미만 기업에서

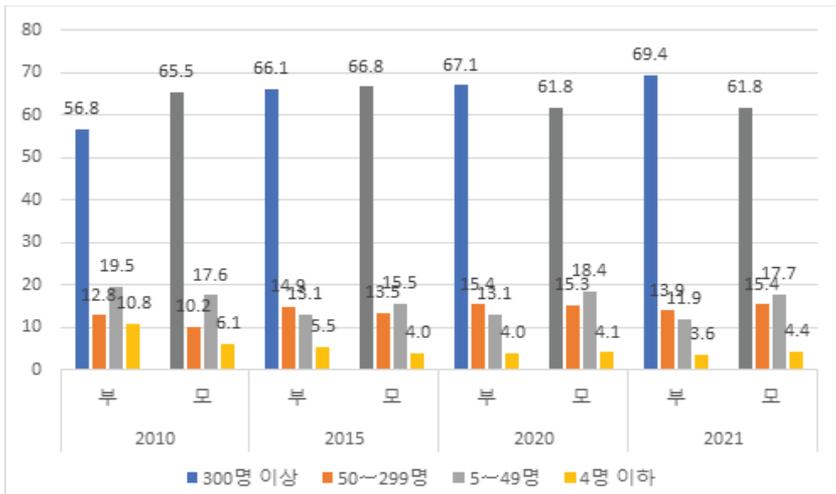
는 그 비율이 1.3%로 낮다.

이것은 출생아 엄마들의 육아휴직은 소기업에서도 꽤 높은 비율로 활용되고 있으나 5인 미만 영세기업에서는 여전히 활용도가 매우 낮는데, 보다 적극적인 지원이 필요함을 말해준다. 출생아 아빠들의 육아휴직 사용률이 낮은 것은 우리 사회와 기업만이 아니라 가정의 가부장적 문화와 분위기가 여전히 강함을 반영하는 것이라고 하겠다.

2021년 출생아 부모(육아휴직 대상자) 중에 육아휴직을 사용한 부, 모 각각을 기업규모별로 구분해 보면, 300인 이상 대기업에 다니는 아이엄마가 차지하는 비율이 61.8%, 아이아빠는 69.4%에 이르고 있고, 5인 미만 기업에 다니는 출생아 엄마, 아빠의 육아휴직이 차지하는 비율은 각각 4.4%, 3.6%에 불과하다. 앞의 기업규모별 전체 육아휴직자 비율과 거의 같은 수준으로 대기업에 다니는 엄마, 아빠가 고용비중에 비해 아주 높은 비율로 육아휴직을 사용하고 있었다. 2010년, 2015년의 통계와 비교할 때 300인 이상의 대기업에서 출생아 엄마의 육아휴직자 비율이 감소하고 아빠들의 비율이 늘어난 것 이외에 다른 규모에서는 큰 변화와 발전이 보이지 않는다.

[그림 2-20] 기업규모별 출생아 부모의 육아휴직자 비율(2010~2021년)

(단위 : %)



자료 : 통계청(2022. 12. 21), 「2021년 육아휴직 통계결과」; 통계청(2020. 12. 20), 「2019년 육아휴직 통계결과」.

[그림 2-21] 출생아 100명당 출생아 부모 중 육아휴직자 수

(단위: %)



자료: 통계청(2022. 12. 21), 「2021년 육아휴직 통계결과」.

육아휴직(전체 육아휴직 그리고 출생아 육아휴직)에서도 기업규모별 격차가 심하게 나고 있음을 보여주고 있다. 이것은 일생활균형을 보장하는 가장 중요한 제도에서도 기업규모별 격차로 인해 영세기업에 다니는 부모들은 육아휴직과 같은 일생활균형 제도를 누리기가 매우 어려우며 소기업에서도 육아휴직을 사용하기 쉽지 않은 여건임을 보여준다.

출생아 100명당 출생아 부모 중 육아휴직자 수는 엄마가 26.3명, 아빠가 3.0명으로 모두 합해도 29.3명에 머무르고 있다. 출산 후 모든 육아휴직 대상이 되는 산모가 바로 육아휴직을 신청하는 것이 아니라 81.9%만 신청을 하며, 출생아의 아빠도 아주 일부만 육아휴직을 신청하기 때문에 출생아 가운데 그 부모의 육아휴직자 비율이 여전히 부모 합쳐서 29.3%에 머무르고 있다.

전체적으로 남성들의 육아휴직 참여가 늘고 육아휴직을 사용하는 비율이 증가하며, 특히 중기업과 소기업에까지 출생아 엄마들의 육아휴직 비율이 늘어난 것은 육아를 둘러싼 일생활균형을 위해서 긍정적인 변화라고 하겠다. 출생아 부모 중 실제 육아휴직을 활용하는 비율이 부모 합쳐서 29.3%에 머물고 있는데, 현재 저출산 문제가 심각한 상황에서 출산에 따른 부모들의 부담을 덜어주기 위해 필요한 1차적인 조치로 육아휴직급여를 자녀출산을 한 모든 부모나 가정으로 확대하는 것이 필요하다. 특히 출생아의 아빠들이 육아휴직을 적극 활용할 수 있도록 사회, 직장, 가정 내에서의 가부장적 문

화(어린 아이는 엄마가 돌봐야 한다는 인식)를 개선하여, 출생아의 아빠들이 육아휴직을 활용할 수 있도록 적극적인 인센티브를 강화할 필요가 있다. 이를 통해 출산 후 육아휴가를 활용하지 못하는 영세기업, 소기업, 비정규직, 미취업자의 부모가 출산에 따른 휴가와 혜택을 받을 수 있도록 고용보험에 연계된 육아급여 등을 조세를 이용하더라도 대폭 확대해야 할 것이다. 그래야 출생아를 둔 모든 부모들이 자녀 출산에 따른 육아휴직을 사용하고, 육아휴직급여를 받으면서 일생활균형을 누릴 수 있을 것이다.

나. 육아기 근로시간 단축제

가정에서 육아를 둘러싼 일생활균형에서 중요한 두 번째 제도가 육아기 근로시간 단축제도이다. 유아기 때만이 아니라 유치원, 초등학교 저학년의 아이돌봄을 외부에만 맡기기에는 적지 않은 시간적 공백이 존재하기 때문에 아이부모들이 받을 동등 구르는 경우가 적지 않다. 이럴 때 활용하도록 만들어진 제도가 육아기 근로시간 단축제로 유용하게 활용될 수 있다.

육아기 근로시간 단축제 사용자 수도 2019년 육아휴직과 병행하여 육아기 근로시간 단축제도를 사용할 수 있게 법이 개정되면서 그리고 2020년 코로나19를 계기로 하여 크게 증가하였고, 특히 중소기업 근로자들이 활용하는 빈도가 비교적 높게 나타나고 있어서 고무적이다. 그러나 육아휴직에서

〈표 2-23〉 육아기 근로시간 단축제 사용자 수

(단위: 명, %)

	전체	성별		기업규모별	
		남성	여성	대기업	중소기업
2016	2,761	378(13.6)	2,383(86.4)	-	-
2017	2,821	321(11.3)	2,500(88.7)	-	-
2018	3,820	550(14.4)	3,270(85.6)	-	-
2019	5,660	742(13.1)	4,918(86.9)	1,598(28.3)	4,062(71.7)
2020	14,698	1,639(11.1)	13,059(88.9)	5,286(36.0)	9,412(64.0)
2021	16,689	1,632(9.7)	15,057(90.3)	5,615(33.7)	11,074(66.3)
2022	19,466	2,001(10.3)	17,465(89.7)	6,768(34.0)	12,698(65.2)

자료: 고용노동부(2023), 「고용보험DB」.

남성근로자 수급자가 크게 늘어난 것에 비해 육아기 근로시간 단축제의 남성 사용자수는 그 비율로 볼 때 정체되어 있거나 약간 감소하고 있어서 아쉽다. 그 외에 임신기 근로시간 단축제도(임신 12주 이내 또는 36주 이후의 근로자가 일일 2시간의 근로시간을 단축)가 있으나 실제로 얼마나 활용하고 있는지 데이터가 없다.

육아기 근로시간 단축제의 사용에서 지난 6~8년 사이에 아이 부모나 대기업과 중소기업을 나누어 보아도 양적인 면에서 상당한 증가가 있었다. 특히 중소기업을 정부가 우선 지원 대상기업으로 정해서 노력한 결과에도 불구하고 중소기업에서의 활용이 양적으로는 증가해 왔으나 전체 육아기 근로시간 단축제 사용자 비율의 측면에서는 오히려 지난 2년간 후퇴했다. 아이 아빠들의 육아기 근로시간 단축제 사용자 비율의 면에서도 2018년보다 감소했다. 실제로 2021년 육아기 근로시간 단축제를 활용한 적이 있는 사업체의 비율은 전체의 7.4%에 불과했다.

육아기 근로시간 단축제의 활용도 측면에서도 실제로 활용의사가 있는 부모들 가운데 얼마나 활용하고 있는지에 관한 통계가 없기 때문에 알기 어렵지만, 0~8세까지 자녀를 갖고 있고 현재 부모가 육아휴직 중인 사람들을 제외하고 육아기 근로시간 단축제를 사용하는 비율은 육아휴직 사용자 수와 비교하더라도 너무 낮은 수준이다. 육아기 근로시간 단축제의 사용을 사용자가 거부할 수 있는 사유로 ① 해당 사업에서의 계속 근로기간이 6개월 미만일 경우 ② 대체인력 채용이 어려울 경우 ③ 업무 성격상 근로시간의 분할 수행이 곤란할 경우 ④ 정상적 사업 운영에 중대한 지장을 초래하는 경우로 되어 있는데, 중소기업들 가운데 육아기 근로시간 단축제를 활용하는 것에 대해 거부감을 갖는 곳이 많은 것으로 보인다. 그것은 우선 육아휴직과 마찬가지로 문화적으로 이를 수용할 수 있는 분위기가 되어 있지 않은 점과 중소기업의 경우 인력이 부족하거나 인력을 빡빡하게 운영하고 있어 육아기 근로시간 단축제를 활용하는 경우 그 공백을 메우기 어렵기 때문으로 볼 수 있다.

생애주기별 노동시간의 유연성이라는 면에서 우리나라는 고령자들의 근로시간 단축을 제외하고는 제도적으로 상당히 잘 갖추어져 있는 편이다. 그러나 여성근로자들의 임신기의 근로시간 단축, 고령근로자의 근로시간 단축, 육아휴직 사용, 육아기 근로시간 단축제 활용의 측면을 종합적으로 볼

때 여전히 중소기업에서 그 활용도가 늘어나고는 있으나 매우 낮은 상황이다. 육아휴직 사용과 육아기 근로시간 단축제 활용에서도 노동시장의 격차가 고스란히 드러나고 있다.

4. 노동시간과 개인생활의 정합성

가. 근로자의 노동시간 유연성

근로시간과 근무형태는 기본적으로 회사/조직이 결정하는 것으로 결정권이 전적으로 회사에 있는 경우가 84.0%+8.1%=92.1%나 되며, 근로자가 근무시간을 자유롭게 결정할 수 있는 정도는 2.2%에 불과하다. 그러나 회사가 정한 근무시간 중에 내가 선택할 수 있는 선택지가 있는 경우가 8.1%, 그리고 몇 가지 제한사항을 준수하면서 그 범위 내에서 근무시간을 결정할 수 있는 경우가 5.1%가 되어 근로자가 재량을 발휘할 수 있는 여지가 있는 근로시간제도를 가진 근로자가 전체의 15.4%에 달하고 있다.

이런 식이면 근로자의 필요에 따라 변화시킬 수 있는 여지가 제한되어 있는 것으로 보인다. 일생활균형에서 가장 중요한 것이 근로자들의 필요에 맞도록 조정할 수 있는 노동시간제도이다. 이는 노동시간 유연성의 다른 한 측면으로서 근로자들의 시간주권과 맞닿아 있다. 근로자들이 가정생활, 개인생활을 유지하면서 동시에 일도 할 수 있기 위해서는 가정에서 부모나 자

〈표 2-24〉 근로자 입장에서의 노동시간 유연성

(단위 : %)

	회사/조직이 결정한 것을 내가 변경불가	회사/조직이 정한 근무시간 중에서 내가 선택 가능	몇 가지 제한사항을 지키면 근무시간을 내가 결정가능	내가 근무시간을 자유롭게 결정가능
임금 근로자	84.0	8.1	5.1	2.2
전체 취업자	67.5	8.4	6.4	17.0

자료 : 한국산업안전보건공단(2020), 「근로환경조사」.

너로서 혹은 가사노동, 휴식, 학습을 하기 위해서 필요한 시간을 적절한 때에 적절한 시간을 확보해야 가능하다. 그렇다고 개인의 생활에 회사의 근무시간을 모두 맞출 수는 없으며, 적절한 타협과 조정이 이루어져야 할 것이다.

나. 근무시간과 개인생활의 부합도

2010년대 이후 주 40시간제의 확산·정착과 정부의 지속적인 근로시간 단축 정책, 근로자들의 개인적 선호도 변화 등에 따라 앞에서 살펴본 바와 같이 장시간 노동이 크게 줄어들고 근로시간 단축이 비교적 빠르게 이루어져 왔다. 근로시간 단축, 일생활균형에 대한 강조, 연차휴가 등의 사용확대, 출산휴가와 육아휴직 등의 장려 등에 따라 근무시간이 개인생활과 어울리는 정도를 나타내는 부합도에서 2011년 이후 2020년 사이에 거의 10%p 증가한 반면, 부합하지 않는다는 비율도 역시 10%p 감소하여 일생활균형이라는 점에서 상당히 개선된 모습을 볼 수 있다. 임금근로자가 자영업자를 포함한 전체 취업자보다 부합도의 비율이 2020년의 경우 2.3%p가 높다. 그룹별로는 주 6일, 7일 근무도 많은 자영업자가 부합도가 73.8%로 임금근로자(83.4%)보다도 훨씬 낮은 것을 볼 수 있다. 2020년 기준 관리자, 전문가/관련 종사자, 사무종사자의 부합도가 각각 92.3%, 86.4%, 87.0%로 높은 반면, 서비스종사자, 판매종사자, 기능원 및 관련기능종사자, 장치·기계조작 및 조립종사자, 단순노무 종사자의 부합도는 각각 72.6%, 75.4%, 76.7%, 76.8%, 79.8%로 낮게 나타나 이들은 회사가 주문이나 외부 수요에 맞추어 연장근로, 휴일근로, 때로는 야간근로를 해야 하기 때문에 근무시간과 개인생활의

〈표 2-25〉 근무시간과 개인생활의 부합도

(단위 : %)

		2011	2014	2017	2020
임금근로자	부합한다	73.5	74.9	76.1	83.4
	부합하지 않다	26.5	25.2	23.8	16.2
전체취업자 (자영업자 포함)	부합한다	71.3	72.6	73.6	81.1
	부합하지 않다	28.6	27.4	26.3	18.4

자료 : 한국산업안전보건공단(2011~2020), 「근로환경조사」.

부합도가 낮은 것으로 해석된다. 산업별로 부합도가 낮은 산업은 도소매업 75.4%, 운수창고업 66.8%, 음식숙박업 68.8%로 뒤의 두 개 산업이 특히 낮았다. 사업체 규모별로는 2~9인 사업체가 평균보다 낮은 부합도를 보였고, 주당 근로시간 52시간이 넘게 일하는 사람들에게서 50.3%라는 아주 낮은 부합도가 나타났다.

다. 노동시간 만족도와 증감 희망

근로시간 전반(길이, 유연성, 일생활균형, 휴가사용 등)에 대한 만족도를 조사한 결과, 전체적으로 만족한다는 비율은 38.2%, 보통이 43.1%, 불만 비

〈표 2-26〉 근로시간 만족도

(단위 : %)

		매우 만족	약간 만족	보통	약간 불만	매우 불만							
		매우 만족	약간 만족	보통	약간 불만	매우 불만	매우 만족	약간 만족	보통	약간 불만	매우 불만		
전체	전체	12.3	25.9	43.1	12.9	5.4	30~39세 여자	18.0	26.5	40.3	10.0	5.1	
성별	남자	10.5	25.1	44.2	13.9	5.8	40~49세 남자	10.0	28.4	43.4	11.8	6.4	
	여자	14.6	26.9	41.7	11.6	4.8	40~49세 여자	17.2	28.4	40.5	9.7	3.8	
교육정도	초졸	7.1	23.5	49.6	13.4	5.5	성별	50~59세 남자	12.0	25.3	44.8	12.9	4.3
	중졸	6.4	18.7	53.4	17.0	3.8		50~59세 여자	11.9	28.1	43.0	11.7	4.5
	고졸	9.3	22.6	47.3	14.6	5.6		60세 이상 남자	7.9	19.3	51.1	15.9	4.8
	대졸 이상	15.2	29.0	38.8	11.4	5.4		60세 이상 여자	8.7	25.7	48.5	13.1	3.4
직업	전문관리	16.5	29.8	36.2	11.3	5.9	가구소득	100만 원 미만	9.5	22.0	46.6	14.1	6.4
	서비스 판매	10.2	23.3	48.4	13.0	4.5		100~200만 원 미만	8.9	20.1	48.1	15.9	6.6
	기능노무	6.2	20.5	49.9	17.1	5.6							

〈표 2-26〉의 계속

		매우 만족	약간 만족	보통	약간 불만	매우 불만			매우 만족	약간 만족	보통	약간 불만	매우 불만
종사상지위	상용직	13.6	27.9	41.1	11.8	5.4	가구소득	200~300만원 미만	8.1	21.1	49.5	14.8	5.5
	임시직	10.2	24.1	45.8	14.3	4.9		300~400만원 미만	9.2	24.3	45.1	15.2	5.8
	일용직	4.6	12.5	55.0	20.0	6.3		400~500만원 미만	11.8	27.2	44.4	11.4	4.6
연령	20~29세 남자	10.4	24.6	42.9	14.4	6.8	500~600만원 미만	16.9	28.5	40.2	10.1	4.3	
	20~29세 여자	15.2	25.9	37.3	14.8	6.8	600만 원 이상	19.1	33.5	32.5	9.8	5.1	
	30~39세 남자	10.9	24.4	41.7	15.8	6.8							

주 : 통계청(2021), 「사회조사」.

율은 18.3%로 나타나서 만족이 불만보다는 높으나 보통이라는 비율이 높아서 그렇게 만족스럽지 않은 비율도 높은 편이다. 학력으로는 중졸이 만족도는 낮고 불만도는 높으며, 대졸은 반대로 만족도가 높고 불만이 낮은 편이다. 상용직은 만족도가 높고 일용직은 불만이 높으며, 만족도는 매우 낮으며, 임시직은 전체 평균보다 만족도는 낮고 불만은 약간 높은 편이다. 연령과 성별로 보면, 30대는 남성의 불만이 다소 높고, 만족도는 낮은 편이나. 여성은 만족도가 평균보다 높고, 불만은 약간 낮은 편이다. 60대 이상 남성들은 아마도 직업상(경비, 청소 등 임시직) 만족도는 꽤 낮은 반면, 불만은 다소 높은 편이다. 가구소득이 낮을수록 만족도는 낮은 편이고 불만은 커지고 있다. 반면, 400만 원 이상의 중소득층에서는 근로시간 만족도는 높고, 불만은 낮았다. 이처럼 남녀, 학력, 고용형태, 나이, 직업, 소득계층에 따라 만족도와 불만도가 각각 적지 않은 차이가 나타나고 있다. 특히 임금소득이 낮거나 일하기 어려운 시간대에 일해야 하거나, 장시간 노동을 해야 하는 층에서 불만이 높게 나타나고 있다.

〈표 2-27〉 현재 노동시간의 단축과 증가 희망, 각각의 비율(2020년)

(단위: %)

		시간단축 원함	현 수준 만족	시간증가 원함
전 체		14.9	73.5	10.4
60세 이상		12.5	72.0	14.1
고용형 태별	상용근로자	14.2	79.0	6.0
	임시근로자	7.3	64.6	26.7
	일용근로자	8.1	53.1	36.2
직업별	서비스 종사자	19.2	64.4	15.1
	기능원/관련 기능 종사자	15.0	70.4	13.0
	단순노무 종사자	12.0	67.8	18.9
산업별	건설업	13.2	70.7	14.2
	숙박/음식점업	22.2	61.5	15.3
	사업시설관리/지원/임대	12.5	69.9	16.0
	공공행정/국방/사회보장행정	8.8	76.1	14.5
	교육 서비스업	7.3	77.3	14.4
	보건업/사회복지서비스업	12.0	73.6	13.5
근로시 간별	18시간 이하	1.8	53.2	43.8
	18시간~36시간	3.8	62.2	33.6
	36시간~52시간	12.9	83.4	3.3
	52시간 초과	46.9	51.8	0.8
학력별	초졸 이하	8.2	71.5	18.9
	중졸	12.5	69.3	16.7
	고졸	16.6	69.7	12.5
	대졸 이상	14.9	76.7	7.4
200만 원 미만		11.0	65.0	22.7

자료 : 한국산업안전보건공단(2020), 「근로환경조사」.

근로시간의 만족도와는 다른 생계, 일생활균형 기타 다른 이유 때문에 현재 근로시간을 줄이기 혹은 늘리기를 원하는 경우도 적지 않다. 전체적으로 현재 수준에 만족하는 경우가 73.5%에 달하고 현재의 노동시간을 단축하기를 바라는 노동자가 14.9%, 노동시간을 늘리기를 바라는 노동자가 10.4%에 이르고 있어 노동시간 단축 희망 비율이 노동시간 증가 희망 비율보다도 높

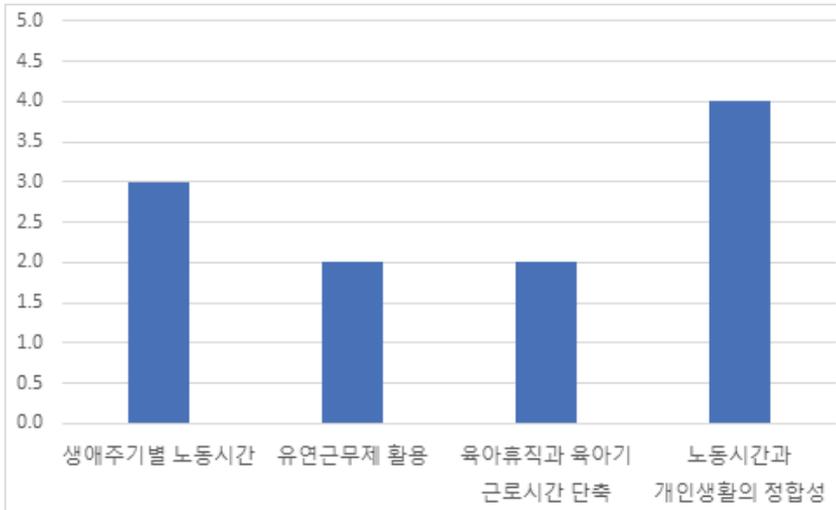
게 나타나고 있다.

상용근로자들은 노동시간 증가를 원하는 비율이 낮은 데 비해 임시직, 일용직 근로자들은 노동시간 단축보다 노동시간 증가를 원하는 비율이 훨씬 높게 나타나서 시간제 근로자로서 노동시간을 늘리거나 혹은 부족한 생계비를 벌기 위한 목적으로 보인다. 직업별로는 단순노무 종사자가 노동시간 단축보다는 노동시간 연장을 원하는 비율이 높게 나타나고 있고, 사업시설 관리, 지원, 임대업, 공공행정/국방/사회보장행정, 그리고 교육서비스업, 보건업/사회서비스업 종사자들도 노동시간 단축보다는 노동시간 연장을 원하는 비율이 높다. 사업체 규모별로는 모든 규모의 사업체에서 노동시간 단축을 원하는 비율이 노동시간 연장을 원하는 비율보다 높았다. 노동시간 길이를 기준으로 주 52시간을 초과하여 일하는 노동자들은 압도적으로 노동시간 단축을 원하고 있으나 주 36시간 미만을 일하는 노동자들, 특히 주 18시간 미만을 노동자들은 노동시간 증가를 원하고 있었다. 중졸 이하의 학력의 노동자들과 월 200만원 미만의 소득자들은 노동시간 증가를 원하는 비율이 단축을 원하는 비율보다도 높았다.

5. 소 결

앞에서 각 노동시간과 일생활균형의 활용도를 측면별로 살펴본 내용을 토대로 하여 [그림 2-22]를 작성하였다. 노동시간과 개인생활의 정합성이나 만족도의 측면에서는 비교적 높은 점수가 나왔다. 그러나 일생활균형을 맞추기 위해 유연근무제를 활용하기에는 여전히 많이 부족했고 일생활균형의 잠재적 수요가 충족되지 못한 것이 많았다. 육아휴직과 육아기 근로시간 단축도 실제 활용 정도의 측면에서 매우 부족했으며 특히 육아기 근로시간 단축제도의 활용률은 아주 낮았다. 그리고 이들 제도의 대상자와 활용도의 측면에서 대기업과 소기업 간의 격차가 매우 컸으며, 여전히 아이 부모들 간의 활용도에서도 큰 격차를 보여서 가부장제도와 문화가 우리 기업들에 강하게 남아 있음을 볼 수 있었다. 생애주기별 노동시간에서도 육아돌봄, 노인돌봄, 학습 필요 등 생애주기 동안 특정한 시기에 근로시간을 줄여서 근무할 수 있는 유연성과 정책은 제대로 작동하지 않고 있었다.

[그림 2-22] 노동시간과 일생활균형의 활용도



주: 여기서는 활용도 5가 높은 수준이며, 활용도 2~3은 여전히 낮은 수준임.
 자료: 저자 작성.

유연근무제를 일생활균형을 위해 활용할 수 있도록 정부의 일생활균형의 중요성 홍보나 기업들의 인식개선과 근로시간 관리 등을 보완해야 할 것이다. 육아휴직과 육아기 근로시간 단축제의 활용도를 높이기 위해서는 우리 직장에 여전히 강고하게 남아 있는 가부장적 문화와 사고를 맞벌이시대에 맞도록 바꾸기 위한 정부와 기업 그리고 노조의 노력이 필요하며, 영세기업이나 중소기업에서도 이를 활용할 수 있도록 강한 인센티브 제도, 그리고 작은 기업들에서 이들 제도 활용을 저출산대책의 일부로 조세를 이용하여 지원할 필요도 있다.

제6절 휴일과 연차휴가제도와 그 활용

노동시간제도 가운데 빠뜨릴 수 없는 것이 휴일제도와 휴가제도이다. 공휴일 제도는 과거 법적으로는 관공서에 적용되고 중·대기업들에 관행적으

로 적용되었으며, 중소기업에는 적용되지 않던 공휴일 제도가 2018년 2월 근로기준법 개정으로 중소기업 근로자들에게까지 의무적으로 적용되면서 2022년부터는 5인 이상 사업체 근로자들이 유급휴일 혜택을 보게 되었다. 이와 같이 유급휴일을 중소기업 근로자들에게 확대한 것은 노동시간과 유급휴일에서 대·중소기업 간의 격차를 줄이는 데 기여하였다. 다만 유급주휴일 문제는 주 15시간 미만 시간제 근로자들에게는 적용되지 않기 때문에 초단시간 근로자들을 늘리는 유인이 될 뿐 아니라 근로시간의 길이를 두고 명백한 차별적 요소이므로 단기적으로는 주 근로시간의 길이에 비례한 주휴일제 등을 검토하여 보완할 필요가 있다.

다음으로 법으로 강제화된 연차휴가제도가 어떻게 활용되고 있는가 하는 점이다. 연차휴가제도를 어떻게 활용하느냐에 따라 노동시간의 길이, 노동자들의 건강과 복리, 일생활균형 등에 다양한 영향을 미치게 된다.

가장 먼저 짚어볼 것이 연차휴가제도와 관련된 법 준수문제이다. 연차휴가제도가 근로기준법의 규정대로 부여되지 않고 있다. 가령 근속기간이 1년 미만인 근로자는 12일의 연차휴가를 부여받을 수 있고 근속기간 1년이 지나면 15일 이상이 되어야 하는데, 근속연수와 무관하게 1년 평균 연차휴가 부여일수가 12일 정도밖에 되지 않는 것은 여전히 현장에서는 근로기준법도 지

[그림 2-23] 연차휴가 부여일수

(단위: %, 일)



주: 왼쪽이 1년 연차휴가 부여일수에 따른 비율, 오른쪽이 1년 평균 연차휴가 부여일수.
 자료: 문화관광부(2017~2021), 「근로자휴가조사」.

〈표 2-28〉 연차휴가 부여일수(사업체 규모별)별 비율과 평균 부여일수

(단위 : %, 일)

	2017				2019				2021			
	5일 미만	5일~15일 미만	15일 이상	평균	5일 미만	5일~15일 미만	15일 이상	평균	5일 미만	5일~15일 미만	15일 이상	평균
전 체	44.9	13.8	41.2	8.6	23.4	16.4	60.2	12.1	24.5	17.6	57.9	11.9
5~9인	59	13.6	27.4	6.1	33.4	17.2	49.5	10.3	36.7	17.8	45.5	9.7
10~19인	31.6	14.7	53.6	11	12.5	17.3	70.2	13.9	9.8	19.6	70.6	14.4
20~49인	13.8	15	71.2	14.1	2.7	14	83.3	16	2.2	16.7	81.1	16.1
50~99인	12.9	11.6	75.5	14.6	-	9.8	90.2	16.8	1.5	5.3	93.2	16.9
100인 이상	12.5	8.5	79	14.8	-	7	93	17.6	2	15.5	82.6	16.3

자료 : 문화관광부(2017~2021), 「근로자휴가조사」.

켜지지 않고 있다는 말이 된다. 2021년 기준으로 연차휴가 부여일수가 5일 미만인 24.5%의 근로자가 일하는 사업장은 모두 불법이며, 5일~15일 미만의 연차휴가를 부여하는 17.6% 사업장의 상당수가 불법일 가능성이 높다. 그나마 연차휴가 부여일수가 5일 미만인 경우가 상당폭 줄어든 반면, 연차휴가 부여일수가 15일 이상 부여하는 경우의 비율이 60% 가까이 상승한 것은 계속 긍정적으로 변화하고 있음을 보여준다.

사업체 규모별로 2021년 10인 미만 사업체와 10~19인 사업체 사이에 그리고 20~49인 사업체와 50~99인 사업체 사이에 확실하게 연차휴가 부여일수에서 상당한 차이를 보이고 있다. 이것은 단순히 연차휴가를 규정한 「근로기준법」 준수 여부만이 아니라 사업체 규모별로 근속연수의 차이 그리고 이직률 등에서 상당한 차이가 있는 것을 반영하는 것이기도 하다. 〈표 2-28〉에 제시되지 않는 것은 같은 통계에서 업종별로도 연차휴가 부여일수에서 큰 차이를 보이는데, 전기, 수도, 가스, 정보통신업과 같이 필수적 서비스를 제공하는 공기업 등 안정적인 업종에서는 연차휴가 15일 이상을 부여하는 비율이 2021년 현재 82.6%, 65.2%, 76.7% 정도로 높고 평균 연차휴가 부여

일수도 16.9일, 13.7일, 15.5일로 높았다. 반면 같은 해 음식숙박업에서는 연차휴가 15일 이상 부여한 비율이 16.7%였고 평균 연차휴가 부여일수도 5일에 불과하여 업종별로도 큰 격차를 보이고 있다. 연차휴가는 일단 기업에서 연차휴가 부여일수 내에서 활용할 수 있으므로, 기업들이 연차휴가 부여일수에서 법에서 정한 규정보다 낮게 부여하는 것이 연차휴가 사용을 제한하는 1차적인 장애가 되겠다.

기업들이 법에서 규정된 대로 혹은 약간 낮추어서 연차휴가를 부여해도 이를 얼마나 사용하는지는 근로자들의 태도, 현장에서의 상황에 따라 매우 가변적이다. 근속연수가 긴 대기업과 공공부문에서는 연차휴가 일수가 25일이 되는 근로자들이 적지 않기 때문에 연차휴가를 사용하지 않고 이것을 연차수당으로 받을 수 있다면 1개월분의 월급을 받는 셈이 된다. 일부 공공부문에서는 이를 이용하여 연차휴가를 가지 않고 1개월치 월급분의 연차수당으로 타는 사례가 적지 않은 것으로 보인다.⁸⁾ 그러나 회사 측에서 인력부족, 바쁜 일정 때문에 연차휴가를 사용할 수 없도록 하여 연차수당을 지급하는 사례도 적지 않다.

전체적으로 연차휴가를 5일 미만 적게 사용하는 비율이 감소하고 그 대신 5~15일 미만 사용자, 그리고 15일 이상 사용자가 늘어나는 것은 고무적이다. 여전히 15일 미만 연차휴가 사용자가 전체의 65.4%에 달해서 연차휴가가 제대로 사용되지 않고 있다. 2021년 연차휴가를 15일 이상 부여하는 기업에서 일하는 근로자가 57.9%에 달하는데 실제로 15일 이상 연차휴가를 사용한 근로자는 34.6%에 불과하여 약 23.3%p 차이를 보이고 있다. 이 차이는 15일 이상 연차휴가를 부여받고도 연차수당을 탈 목적이거나 혹은 바쁜 일정 때문에 연차휴가를 가지 못한 근로자들이 많다는 것이다.

8) 한국조폐공사의 경우 지난 5년간 연차 사용을 단 하루도 하지 않은 직원 비중이 2018년 9.8%, 2019년 16%, 2020년 29.9%, 2021년 29.5%, 2022년 25.5%에 달했으며 부여된 연차를 모두 소진한 직원은 2021년 1명(0.1%), 2022년 8명(0.6%)에 불과했다. 어느 직원은 2020년부터 2022년까지 3년간 75일의 연차수당으로 2,103만 원, 다른 직원들은 2021년과 2022년 50일의 연차수당으로 1,357만 원, 1,300만 원을 각각 수령했다. 한국조폐공사 연차보상금 집행액도 2018년 39억 8,000만 원에서 2019년 40억 4,000만 원, 2020년 42억 4,000만 원, 2021년 45억 5,000만 원, 2022년 49억 8,000만 원으로 매년 증가했다(한국경제신문, 2023. 10. 24).

[그림 2-24] 연차휴가 사용일수 추이

(단위: %, 일)



주: 왼쪽이 1년 연차휴가 사용일수에 따른 비율, 오른쪽이 1년 평균 연차휴가 사용일수.

자료: 문화관광부(2017~2021), 「근로자휴가조사」.

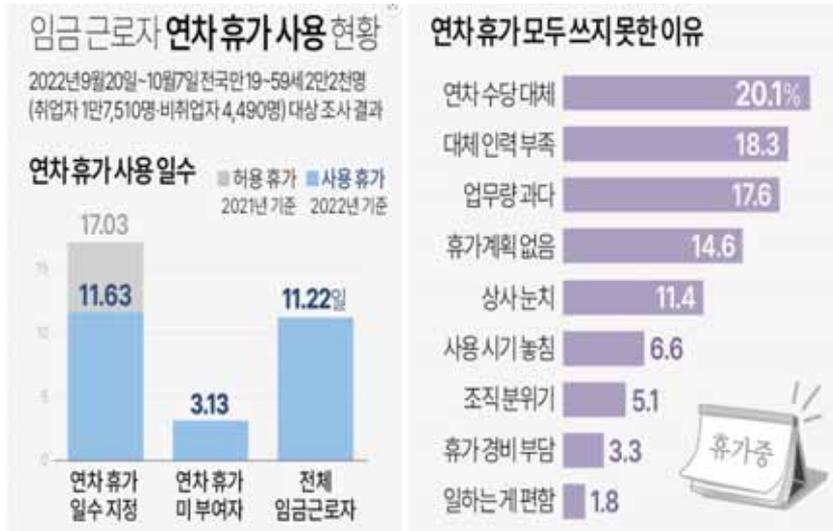
〈표 2-29〉 사업체 규모별 연차휴가 사용일수

(단위: %)

	2017				2019				2021			
	5일 미만	5일~15일 미만	15일 이상	평균	5일 미만	5일~15일 미만	15일 이상	평균	5일 미만	5일~15일 미만	15일 이상	평균
전 체	48.9	32.2	19.0	6.4	28.3	40.3	31.4	9.3	26.2	39.2	34.6	9.7
5~9인	63.0	24.6	12.4	4.6	38.2	37.0	24.8	7.9	38.3	32.9	28.8	8.1
10~19인	35.2	40.2	24.7	7.8	17.7	44.0	38.3	10.8	11.8	49.1	39.2	11.7
20~49인	19.5	49.4	31.1	10.0	7.3	48.5	44.2	12.5	3.8	47.9	48.3	12.9
50~99인	13.6	52.6	33.7	10.8	8.8	44.3	46.9	12.2	2.0	48.2	49.9	13.1
100인 이상	12.5	35.4	52.1	12.3	2.7	42.9	54.4	13.3	6.3	48.2	45.5	12.6

자료: 문화관광부(2017~2021), 「근로자휴가조사」.

[그림 2-25] 연차휴가 사용과 연차휴가 미활용 이유



자료: 변수정 외(2023), 「2022년 전국 일-생활 균형 실태조사」, 연합뉴스(2023. 3. 19)에서 재인용.

연차휴가 전체 평균은 물론 규모가 큰 사업체에서도 그 사용률이 그렇게 높지 않다. 2021년 평균 연차휴가 부여일수에 비추어 평균 연차휴가 사용일수는 81.5%로 높게 나타나고 있다. 2021년 5~9인 사업체에서는 사용률이 83.5%, 10~19인 사업체에서는 81.3%, 20~49인 사업체에서는 80.1%, 50~99인 사업체는 77.5%, 100인 이상 사업체에서도 부여일수에 비추어 연차휴가 사용률이 77.3%였다.

연차휴가 부여일수와 사용일수가 사업체 규모에 따라 증가하는 것은 당연한 것으로 보인다. 그러나 이 통계는 사업체 규모가 클수록 연차휴가 부여일수 중 연차휴가 사용일수 비율이 오히려 약간 감소하는 것으로 되어 있는 점, 그리고 부여된 연차휴가일수를 실제로 이렇게 높은 비율로 사용한 점은 의심스럽다.

위의 변수정 외(2023)의 조사에서는 2022년 현재 연차휴가 부여한 경우 (부여받지 못하는 근로자도 있음)에는 연차휴가 부여일수는 17.03일로 앞의 문화체육부의 연차휴가 부여일수 평균 11.9일과의 사이에 5.13일의 상당한 차이가 났다. 그러나 실제로 전체 근로자들의 연차휴가 사용일수는 11.22일

로 문화체육부의 9.7일과 1.52일로 차이가 줄어들었다. 연차휴가를 부여받은 경우에는 연차휴가 사용비율은 68.3%로 나타났다. 문화체육부의 연차휴가 부여일수 중 연차휴가 사용일수 비율 81.5%보다는 13.2%p 낮게 나타났으며, 변수정 외(2023)의 조사결과가 더 신뢰성이 있어 보인다.

특히 부여받은 연차휴가를 사용하지 않는 이유로 연차수당 대체가 20.1%로 꽤 높은 비율로 나타나고 있으며, 대체인력 부족과 업무량 과다는 사실상 같은 것으로 35.9%, 상사의 눈치나 회사 분위기 때문에 활용하지 못하는 경우가 16.5%, 휴가계획을 세우지 못하거나 사용시기를 놓쳐서 활용하지 못한 경우도 21.2%였다.

위의 두 조사에 적지 않은 차이가 있으나 먼저 기업들이 법에 규정된 대로 연차휴가 부여를 하지 않음으로써 법을 위반하는 행위가 아직도 영세기업, 소기업을 중심으로 광범위하게 남아 있다. 다음으로 부여된 연차휴가를 여러 가지 명목으로 사용하지 못하고 있다. 부여된 연차휴가 미사용의 회사측의 귀책사유에 해당되는 인력 부족·업무량 과다·상사 눈치·회사 분위기가 전체의 52.4%이며, 근로자 측 귀책사유에 해당되는 것이 연차수당·휴가 계획부재·사용시기 지남 등이 42.3%에 해당된다.

연차휴가를 적절하게 부여하고 활용하도록 하는 방안으로는 영세기업, 소기업 등 기업에서 법에 규정된 대로 연차휴가 일수를 부여하도록 정책적으로 홍보하고 독려하는 방안, 그리고 노사 각각의 귀책사유에 해당되는 해법(사측 약간의 휴가와 휴직 대체인력의 확보, ILO의 연차휴가협약 312(12조)의 정신에 따라 근로자 측은 연차휴가를 연차수당으로 지급하는 제도의 폐지 등)을 찾아서 부여된 연차휴가를 모두 사용하도록 할 필요가 있다.

제7절 요약과 결론 : 시사점과 정책과제

한국의 노동시간은 적어도 2010년대 이후 매우 빠르게 감소하여 장시간 노동의 그늘에서 벗어나고 있다. 2022년 현재 한국 기업들이 장시간 노동체제에 의존하고 있다는 주장은 더 이상 설득력이 없다. 그러나 국제적으로 보

아 연간 노동시간이 여전히 다른 나라에 비해 길며 장시간 노동이 우리 사회와 산업 여기저기에 산재해 있다. 연장근로의 적절한 관리를 통한 장시간 노동을 단축하는 기초를 유지하고 정착시키는 것이 필요하다. 주 52시간 상한제는 너무 짧은 이행 기간 때문에 일부 중소기업들 그리고 그동안 장시간 노동에 의존해 오던 산업과 업종의 기업들에서 어려움을 겪었다. 그럼에도 불구하고 주 52시간 상한제는 법적으로 반드시 정착시켜 나갈 필요가 있다.

지난 2010년대 이래 2022년까지 한국 사회와 기업들에서 시간제 노동의 비중과 규모가 증가하면서 과거에는 전일제 고용 규범이라고 할 수 있었던 한국의 노동시간 고용모델에서 전일제의 비중이 상당히 약화되어 왔다. 시간제 고용을 중심으로 비정규직이 늘어나고 그리고 영세사업체와 소사업체를 중심으로 시간제 고용이 크게 늘면서 비정규직의 시간제화가 진행되어 왔다. 시간제 고용이 비정규직 중 시간당 임금 수준, 사회보험 가입, 소득액 등에서 가장 취약한 노동자층(precariat)화되고 있다. 향후에도 고령자 고용의 증가, 여성인력의 추가적인 노동시장 진입 가능, 서비스업의 확대, 플랫폼노동의 확대 등으로 자칫 질이 좋지 않은 시간제 고용은 자연스럽게 더 늘 수 있다. 따라서 일반적으로 시간제 고용을 확대하는 정책은 주의해서 시행하고 시간제 고용의 보호를 강화하여 취약노동자(pracariat)화하는 것을 억제하며, 아울러 일생활균형을 위해 전일제에서 시간제로 전환하는 '질이 좋은 전환형 시간제'를 장려하는 정책을 펴야 할 것이다.

1. 노동시간의 유연화

우리 현장에서는 노동시간의 유연성과 관련하여 유연성이 부족하여 유연성을 높여야 할 영역과 유연성이 과도하여 이를 억제하거나 적절하게 낮추어 활용하는 방안을 고민해야 할 두 가지 영역이 있다. 노동시간 유연성이 부족하여 강화해야 할 유연성은 유연근로제와 탄력적 근로시간제도이다. 유연근로제는 현장에서 잠재적 수요가 크지만, 충족되지 않아서 앞으로 유연근로제의 각 세부 제도들을 좀 더 높게 활용할 수 있도록 정부와 노사가 함께 노력해 나가야 한다. 뿐만 아니라 탄력근로제도 사용자의 입장에서 활용할 수 있는 여지가 매우 큰데 이를 활용하지 못하고 있다. 현재 특별연장

근로제에 의존하거나 주 52시간 상한제를 개정하자는 요구의 상당부분, 즉 기업들의 일시적 수요 변동에 따른 노동시간의 일시적 연장 필요를 탄력근로제도의 적극적 활용을 통해서 흡수할 수 있다. 다만 탄력근로제의 실제 활용을 위한 요건과 절차를 간소화하여 기업들이 필요할 때 비교적 손쉽게 쓸 수 있도록 할 필요가 있다.

노동시간 유연성 측면에서 과도하게 활용되고 있는 제도를 원래의 취지에 맞게 혹은 투명하게 하거나 기존 제도를 통한 흡수 혹은 새로운 제도를 통해서 규율할 필요가 있다. 특별연장근로제는 약간 과도하게, 포괄임금제는 꽤 과도하게 그리고 시간제 고용도 꽤 과도하게 이용하고 있다는 점에서 오히려 원래의 목적에 맞도록 적절하게 활용 정도를 줄이거나 기존 제도를 통해서 해결하는 방안 및 새로운 규제제도를 도입하는 방안을 고민할 필요가 있다. 중소기업의 인력부족 사태를 기존 인력의 주 52시간을 초과하는 과도한 연장근로에 의존하여 해결하려는 것을 억제할 필요가 있다. 특별연장근로제는 주 52시간 상한제로 가는 과도기적인 조치로 활용하되 남용되어서는 안되며, 지속적으로 몇 년씩 이용하는 것을 억제할 필요가 있다. 현장에서 향후 젊은 내국인 근로자들은 일생활균형을 중시하여 장시간 노동은 하려하지 않을 것이지만, 외국인 근로자 수가 증가하면서 더 높은 소득을 올리려는 외국인 근로자들이 연장근로를 하고자 하는 요구는 높을 것이다. 최소 인력을 고용하여 주문과 납기에 따라 장시간 노동을 선호하는 사용자들은 산업현장의 노동을 기피하는 내국인 인력보다도 외국인 인력을 선호할 수 있으므로 노동시간 때문에 현장에서 외국인 인력이 내국인 인력을 더 빠르게 대체할 수 있다. 이런 점에서 산업현장에서 내국인 인력을 일정하게 유지하기 위해서는 내국인 인력이 요구하는 적절한 노동시간(장시간 노동의 단축)과 일생활균형이 보장되도록 하는 것도 중요하다.

현재 남용되고 있고 법적인 사각지대에 놓여 있는 포괄임금제는 재량근로제를 통해서 제도화할 수 있는 영역과 투명하게 관리하되 기존 연장근로제도를 적용해야 할 부분과 일본과 같은 프로페셔널제도를 도입하되 일정한 임금수준을 정해서 관리하는 방안 등을 검토해서 해결방안을 찾아나가는 것이 필요해 보인다. 현재 시간제 고용도 주 15시간 미만의 단시간 근로 및 임시일용직에서 과도하게 사용되는 면이 있기 때문에 시간제 고용의 보

호(주 근로시간에 비례한 주휴수당, 각종 복지혜택의 시간비례제 부여, 사회보험 가입, 고용안정성 제고) 등을 통해서 취약근로자층(precariat)화하는 것을 막아야 할 것이다. 비사회적 시간대(일하기 싫은 시간대)에 일하는 근로자들에게도 특히 야간(심야)노동을 포함하여 교대제 개편 등을 통해 최소화하려는 노력, 건강확보 조치, 건강검진, 그리고 추가적인 휴가 등을 부여하는 방안 등을 마련해야 할 것이다.

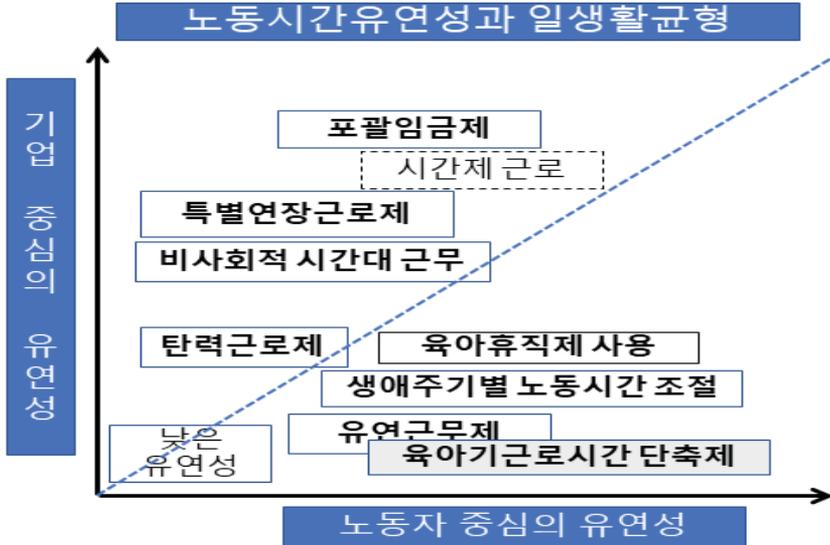
노동시간과 개인생활의 정합성이나 만족도의 측면에서는 비교적 높은 점수가 나왔다. 그러나 일생활균형을 맞추기 위해 유연근무제를 활용하기에는 여전히 많이 부족했고 일생활균형의 잠재적 수요가 충족되지 못한 것이 많았다. 육아휴직과 육아기 근로시간 단축도 실제 활용 정도의 측면에서 매우 부족했으며 특히 육아기 근로시간 단축제도의 활용률은 아주 낮았다. 그리고 이들 제도의 대상자와 활용도의 측면에서 대기업과 소기업 간의 격차가 매우 컸으며, 여전히 아이 부모들 간의 활용도에서도 큰 격차를 보여서 가부장적 문화가 우리 기업들에 강하게 남아 있음을 볼 수 있었다. 생애주기별 노동시간에서도 육아돌봄, 노인돌봄, 학습 필요 등 생애주기 동안 특정한 시기에 근로시간을 줄여서 근무할 수 있는 유연성과 정책은 제대로 작동하지 않고 있었다.

2. 노동시간과 일생활균형

유연근무제는 일생활균형을 위해 매우 필요하며, 근로자들의 입장에서 노동시간 유연성을 가질 수 있는 제도이다. 그러나 일생활균형을 위해 유연근무제를 활용하고자 해도 현재 기업들이 그런 제도를 운영하지 않아서 활용하지 못하는 비율이 매우 높다. 유연근무제를 일생활균형을 위해 활용할 수 있도록 기업들이 다양한 유연근무제를 도입하도록 장려하고, 유연근무제 시행에 따른 기업들의 근로시간 관리능력을 높여야 할 것이다.

육아휴직제도가 대기업, 중기업을 중심으로 비교적 많이 확산되어 왔으나 여전히 영세기업, 소기업에는 미치지 못하고 있다. 또한 낮은 여성고용률, 임신, 출산기간 동안 이직, 여성 고용의 소기업, 비정규직의 높은 비율 등으로 전체 출생아를 낳은 산모 중에서 육아휴직 대상자의 비율이 낮은 수

[그림 2-26] 한국의 노동시간 유연성과 일생활균형



자료: 저자 작성.

준이다. 뿐만 아니라 육아휴직 대상자 수가 많은 출생아 아빠들의 육아휴직 이용률도 매우 낮은 수준이다. 육아기 근로시간 단축제도는 육아휴직제도보다도 그 활용도가 훨씬 낮다. 시간이 지나도 좀처럼 개선되지 않고 있다. 육아휴직과 육아기 근로시간 단축제의 활용도를 높이기 위해서는 우리 직장에 여전히 강고하게 남아 있는 가부장적 문화와 사고를 맞벌이 시대에 맞도록 바꾸기 위한 정부와 기업 그리고 노조의 공동 노력이 필요하며, 영세기업이나 소기업에서도 이를 활용할 수 있도록 강한 인센티브 제도, 그리고 작은 기업들, 비임금근로자들도 이들 제도를 활용할 수 있도록 저출산대책의 일부로 조세를 이용한 보다 체계적이고 보편적인 제도 마련과 지원이 필요하다.

앞서 논의한 노동시간의 유연화와 노동시간과 일생활균형이라는 측면을 종합적으로 한국의 노동시간 유연성과 일생활 균형 정도를 노동시간의 노사 유연성을 중심으로 단순화하여 그려보면, [그림 2-26]과 같다. 우리나라의 노동시간 제도는 기업 중심으로 유연성이 발전되어 있으며, 노동자 중심의 유연성은 비교적 유연성의 수준이 낮다. 포괄임금제, 특별연장근로제, 시

간제 근로, 비사회적 시간대 근무 등은 기업에 높은 유연성을 보장하며, 때로는 과도하여 일정하게 억제하거나 다른 제도적 수단을 통해서 적절하게 규율할 필요가 있다. 그러나 기업의 입장에서조차 탄력근로제를 통한 노동시간 유연성을 더 높일 필요가 있다.

노동자 중심의 노동시간 유연성으로서 유연근무제, 육아휴직제, 육아기 근로시간 단축제 등은 제도는 도입되어 있으나 사용 정도가 낮아서 이를 더욱 높은 비율로 활용할 수 있도록 정부와 기업들이 노력과 지원을 더 강화해야 하고, 노조도 적극 협력할 필요가 있다. 생애주기별 노동시간의 조절은 좀 더 세부적인 제도적 설계와 운영이 필요하다. 노동자들이 필요로 하는 노동시간 유연성과 일생활균형을 보장하기 위해서는 기업에 불편을 초래할 수 있기 때문에 시간대별 업무량의 변화와 인력의 공급을 시간대별로 정교하게 매칭하고 빈틈없이 관리할 수 있는 노동시간 관리 능력과 경험이 필요하다.

연차휴가의 부여와 사용과 관련해서는 과거보다는 개선되고 있으나 여전히 법에서 규정된 연차휴가를 아예 부여하지 않거나 적게만 부여하는 기업들 특히 영세기업, 소기업들이 적지 않다. 1차적으로 연차휴가를 「근로기준법」에 보장된 대로 보장하도록 정부가 기업과 근로자들을 상대로 적극 홍보를 하고 기업들에게도 준수하도록 독려할 필요가 있다. 뿐만 아니라 기업들이 부여한 연차휴가를 인력부족, 연차수당의 지급, 기업문화와 상사 눈치, 휴가 계획 미수립 등의 이유로 제대로 활용하지 않고 있는 것을 개선하는 조치가 필요하다. 즉 부족한 인력충원, 연차수당으로 갈음하는 연차휴가제도를 없애기 위한 연차휴가 독려, 눈치보지 않고 연차휴가 가기, 그리고 여름휴가, 여행 등 연차휴가의 사용계획 수립 장려 등을 통해서 연차휴가가 휴가와 재충전, 일생활균형 등을 위해 활용될 수 있도록 해야 한다.

앞서 논의를 하지는 않았으나 5인 미만 사업체는 근로시간 관련 법률의 적용에서 여러 조항에서 제외되어 있다. 법정근로시간과 초과근로에 대한 가산임금, 공휴일 보장에서도 제외되어 있다. 5인 미만 사업체의 근로자들은 2022년 8월 기준 375만 명이나 된다(경제활동인구조사 근로형태별 부가조사). 이들의 월 임금총액은 223만 6,955원(5월 기준)으로, 전 규모 사업체 종사자 월 임금총액인 341만 8,087원의 65.4%에 그치고 있다. 앞서 살펴본

것처럼 5인 미만 사업체 종사자들은 유연근무제, 육아휴직, 연차휴가 등 근로자들이 누려야 할 많은 혜택에서 제외되어 있거나 아니면 매우 낮은 비율로만 적용받고 있다. 5인 미만 사업체에 대해 「근로기준법」상 근로시간 관련 규정을 일시에 적용하기에는 무리가 있기 때문에 단계적으로 부담이 적은 제도부터 적용하되 초과근로 가산임금과 공휴일 보장도 일정 준비기간 후에 적용될 수 있도록 하는 것이 법의 큰 시각지대를 메워주는 과제가 될 것이다.

마지막으로 노동시간이 단축되고 유연성을 높이는 대신 근로시간에 대한 투명하고 체계적인 관리를 통해서 일하는 동안 생산성과 효율성을 높이면서 지속가능한 노동시간 제도를 만들기 위해서는 근로시간에 대한 관리능력과 경험을 높여야 한다. 또한 그 일부로 근로시간의 정의와 측정을 분명히 하고 근로시간에 대한 보상을 제대로 하기 위해서 출근시간, 퇴근시간 기록과 관리, 회사 체류시간, 식사시간, 휴게시간, 작업준비시간, 인수인계시간, 작업 정리시간, 출장시간, 각종 교육시간, 퇴근 후 공식회식, 비공식 모임 등에 대한 세부적인 리스트를 만들어 근로시간 포함과 산정 여부 등을 명확하게 하여 다툼의 소지를 줄여야 한다. 뿐만 아니라 개인 근로시간에 대한 기록도 정확하게 하여 근로시간 특히 연장근로시간과 관련된 수당 분쟁이 발생하지 않도록 할 필요가 있다.

제 3 장

근로자파견제도의 정책과제

제1절 서론

우리 사회에서 근로자파견이 논의된 것은 1990대 초반에 시작되었으나 파견근로가 법 제도로 도입된 것은 1998년의 일이다. IMF 외환위기 당시 이를 극복하기 위한 차원에서 합의된 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’에 의해 1998년 2월 20일 「파견근로자보호 등에 관한 법률」(법률 제5512호, 이하 「파견법」이라 함)이 제정되었다.

제정된 지 25년이 되는 지금까지 「파견법」은 법 제도에 큰 틀의 변화 없이 대체로 제정 당시의 법률 내용이 그대로 유지되고 있다. 그간의 변화라면 「파견법」 제5조 제1항의 파견대상 업무가 기존 26개에서 32개로 확대된 한편 불법파견 시 법률효과가 고용의제에서 고용의무로 변경되었고, 대상 업무 위반 및 무허가파견 등 모든 불법파견에 대해 고용의무가 발생토록 하고 파견근로자에 대한 차별적 처우의 금지와 차별시정제도가 도입되는 등의 개정이 있었을 뿐이다.⁹⁾

근로자파견 제도에 대한 노사의 팽팽한 시각은 지금도 진행형이다. 경영계는 기업의 인력 활용 유연성 측면에서 파견대상 업무를 확대하고 파견 기

9) 우리 파견법의 제·개정 연혁 등에 대하여는 김기선(2017), 「한국의 근로자파견 법제와 실태」, 『노동법논총』 제41집, 한국비교노동법학회, pp.1~43 참조.

간을 연장하거나 폐지할 것을 주장한다. 이에 반해 노동계는 「파견법」의 폐지 등 간접고용의 금지를 주장한다.

제정 당시부터 「파견법」은 인력수급의 원활성과 파견근로자의 고용안정 및 복지 증진을 목적으로 하고 있다. 그러나 이와 같은 목표가 달성되었는지는 극히 의문이다. 기업의 인력 활용의 유연성 차원에서 파견근로의 기능은 거의 없다시피 하고, 파견근로자의 고용안정 및 처우개선은 이뤄지고 있지 못하다. 파견제도 개선에 대한 논의가 지체되는 동안 우리 사회에서 파견제도는 노사 모두로부터 ‘이단아’ 취급을 받고 있다. 우리 사회에서 파견근로에 대한 논의는 금기시되는 분위기가 있는 것도 사실이다.

이에 이하에서는 「파견법」의 본래 취지를 구현할 수 있는 근로자파견제도의 정책과제를 검토한다. 이를 위해 우선 현행 「근로자파견법」상 근로자파견제도의 틀에 대해 살펴본다. 이후 우리나라 근로자파견의 실태에 살펴본 이후에 파견제도에 대한 국제적 기준이라 할 수 있는 파견근로유럽연합 지침의 내용을 검토한다. 이에 따라 검토된 논의를 바탕으로 우리 파견제도의 정책과제를 검토한다.

제2절 현행 근로자파견법상 근로자파견제도

1. 근로자파견사업의 적절한 운영 확보

근로자파견은 사용과 고용이 분리되는 고용 형태이다. 이에 따라 근로자파견은 「파견법」이 목적으로 하는 인력수급의 원활성을 넘어 정규직 고용의 대체 등 남용의 가능성이 존재한다. 이에 따라 현행 「파견법」은 근로자파견사업의 적절한 운영을 확보하기 위한 여러 가지의 규율을 두고 있다. 이와 같은 규율은 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는, 적절한 근로자파견을 위한 기본전제로 근로자파견사업 허가에 관한 것이다. 둘째는, 근로자파견이 허용되는 대상 업무에 관한 것이다. 셋째는, 근로자파견이 허용되는 상한기간에 관한 것이다. 마지막으로 특수한 상황에서 파견근로자의 사용을

제한하는 것이다.

가. 근로자파견사업의 허가

근로자파견사업은 고용노동부장관의 허가를 받은 자만이 할 수 있다(「파견법」 제7조 제1항). 사용사업주는 무허가 파견사업주로부터 근로자파견을 받아서는 안 된다(「파견법」 제7조 제3항).

근로자파견 허가의 요건에 대하여는 「파견법」 제9조와 「파견법 시행령」 제3조에서 규정하고 있다. 첫째, 근로자파견사업의 허가를 받고자 하는 자는 해당 근로자파견사업을 적정하게 수행할 수 있는 자산 및 시설 등을 갖추고 있어야 한다(「파견법」 제9조 제1항 제1호). 이와 관련하여 「파견법 시행령」 제3조에 의하면, 「근로자파견법」의 자산과 시설의 기준은 ① 상시 5명 이상의 근로자(파견근로자는 제외)를 사용하는 사업 또는 사업장으로서 고용보험·국민연금·산업재해보상보험 및 국민건강보험에 가입되어 있을 것, ② 1억 원 이상의 자본금(개인인 경우에는 자산평가액)을 갖출 것, ③ 전용면적 20제곱미터 이상의 사무실을 갖출 것이 요구된다. 둘째, 근로자파견사업이 특정 소수의 사용사업주를 대상으로 하여 근로자파견을 하는 것이 아니어야 한다(「파견법」 제9조 제1항 제2호). 이를 허가 제외 사유로 정한 것은 특정 소수의 사용사업주를 대상으로 근로자파견을 하는 경우 파견사업주의 독립성이 온전히 확보될 수 없기 때문이다.¹⁰⁾ 그러나 특정 소수의 사용사업주를 대상으로 한 근로자파견사업을 허가 제외 사유로 한 것과 관련해서는 법해석상 어느 정도의 사용사업주를 대상으로 하는 경우가 ‘특정한 소수’를 대상으로 한 것이 아닌지가 불명확성이 존재한다. 한편, 실태적 측면에서 특정 소수의 사용사업주를 대상으로 한 근로자파견의 허가 제외와 관련해서는 고용노동부가 해당 허가 제외 사유에 대한 사실 확인을 거쳐 근로자파견사업 허가가 부여하고 있는지는 확인되지 않고 있다.

10) 유지원, 『온주 파견근로자보호 등에 관한 법률(대표집필 도재형)』 제9조, 방주 1.

나. 근로자파견 허용업무

현행 「파견법」상 근로자파견은 그 대상 업무의 측면에서 근로자파견이 허용되지 않는 '절대금지업무'와 근로자파견이 허용되는 '근로자파견 대상 업무'로 구분된다.

현행 「파견법」 제5조 제3항에서는 근로자파견이 허용되지 않는 '절대금지업무'에 대해 규정하고 있다. 이에 따르면, ① 건설공사현장에서 이루어지는 업무(「파견법」 제5조 제3항 제1호), 「항만운송사업법」 제3조 제1호, 「한국철도공사법」 제9조 제1항 제1호, 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」 제40조, 「물류정책기본법」 제2조 제1항 제1호의 하역업무로서 「직업안정법」 제33조의 규정에 따라 근로자공급사업 허가를 받은 지역의 업무(「파견법」 제5조 제3항 제2호), 「선원법」 제2조 제1호에 따른 선원의 업무(「파견법」 제5조 제3항 제3호), 「산업안전보건법」 제58조의 규정에 따른 유해하거나 위험한 업무(「파견법」 제5조 제3항 제4호), 그 밖에 근로자 보호 등의 이유로 근로자파견사업의 대상으로는 적절하지 못하다고 인정하여 대통령령이 정하는 업무(「파견법」 제5조 제3항 제5호)¹¹⁾는 파견사업주가 근로자파견을 해서도 사용사업주는 파견근로자를 사용해서도 안되는 업무에 해당한다.

한편, 근로자파견이 허용되는 대상 업무에는 두 가지 형태가 있다. 첫째는 제조업의 직접생산공정업무를 제외하고 전문지식·기술·경험 또는 업무의 성질 등을 고려하여 적합하다고 판단되는 업무로서 대통령령으로 정하는 업무이다. 이와 관련하여 파견법은 1998년 법 제정 당시부터 대상 업무로 열거된 것에 한해 근로자파견을 허용하는 이른바 '포지티브 리스트(positive list)' 방식을 취하고 있다. 파견법 제정 이후 근로자파견 대상 업무에 큰 변화는 없었다. 파견법 제정 당시 26개였던 근로자파견 대상 업무는

11) 이에 따라 「파견법 시행령」 제2조 제2항에서는 ① 「진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 분진작업을 하는 업무, ② 「산업안전보건법」 제137조에 따른 건강관리카드의 발급대상 업무, ③ 「의료법」 제2조에 따른 의료인의 업무 및 같은 법 제80조의2에 따른 간호조무사의 업무, ④ 「의료기사 등에 관한 법률」 제3조에 따른 의료기사의 업무, ⑤ 「여객자동차 운수사업법」 제2조 제3호에 따른 여객자동차운송사업에서의 운전업무, ⑥ 「화물자동차 운수사업법」 제2조 제3호에 따른 화물자동차 운송사업에서의 운전업무를 '절대금지업무'로 열거하고 있다.

2006년 12월 21일 법 개정 시 32개 업무로 확대되었을 뿐이다.

「파견법」 제5조 제1항에 따라 근로자파견이 허용되는 업무에 대하여는 「파견법 시행령」 제2조 제1항 별표1에서 정하고 있다. 「파견법」 제5조 제1항에 따라 파견이 허용되는 업무는 다음과 같다.

〈표 3-1〉 파견근로자 보호 등에 관한 법률 제5조 ①항에 따른 근로자파견 대상 업무

표준직업분류 통계청고시 제2000-2호	대 상 업 무	비 고
120	컴퓨터관련 전문가의 업무	
16	행정, 경영 및 재정 전문가의 업무	행정 전문가(161)의 업무는 제외
17131	특허 전문가의 업무	
181	기록 보관원, 사서 및 관련 전문가의 업무	사서(18120)의 업무는 제외
1822	번역가 및 통역가의 업무	
183	창작 및 공연예술가의 업무	
184	영화, 연극 및 방송관련 전문가의 업무	
220	컴퓨터관련 준전문가의 업무	
23219	기타 전기공학 기술공의 업무	
23221	통신 기술공의 업무	
234	제도 기술 종사자, 캐드 포함의 업무	
235	광학 및 전자장비 기술 종사자의 업무	보조업무에 한정. 임상병리사(23531), 방사선사(23532), 기타 의료장비 기사(23539)의 업무는 제외
252	정규교육 이외 교육 준전문가의 업무	
253	기타 교육 준전문가의 업무	
28	예술, 연예 및 경기 준전문가의 업무	
291	관리 준전문가의 업무	
317	사무 지원 종사자의 업무	
318	도서, 우편 및 관련 사무 종사자의 업무	
3213	수급 및 관련 사무 종사자의 업무	
3222	전화교환 및 번호안내 사무 종사자의 업무	동 업무가 해당 사업의 핵심 업무인 경우는 제외
323	고객 관련 사무 종사자의 업무	
411	개인보호 및 관련 종사자의 업무	
421	음식 조리 종사자의 업무	「관광진흥법」 제3조에 따른 관광 숙박업에서의 조리사 업무는 제외

〈표 3-1〉의 계속

표준직업분류 통계청고시 제2000-2호	대 상 업 무	비 고
432	여행안내 종사자의 업무	
51206	주유원의 업무	
51209	기타 소매업체 판매원의 업무	
521	전화통신 판매 종사자의 업무	
842	자동차 운전 종사자의 업무	
9112	건물 청소 종사자의 업무	
91221	수위 및 경비원의 업무	「경비업법」 제2조 제1호에 따 른 경비업무는 제외
91225	주차장 관리원의 업무	
913	배달, 운반 및 검침 관련 종사자의 업무	

자료 : 국가법령정보센터.

〈표 3-1〉에서는 대상 업무를 통계청에서 고시하는 ‘한국표준직업분류’에서 정한 직업분류 체계에 따라 근로자파견 대상 업무를 규정하고 있다. 이와 관련하여 시행령 〈표 3-1〉은 근로자파견 대상 업무를 한국표준직업분류에 따라 어느 업무는 ‘중분류’ 단위(예컨대, 16: 행정, 경영 및 재정전문가의 업무), 어느 업무는 ‘세세분류’ 단위(예컨대, 23221: 통신기술공의 업무)를 규정하고 있어 일관된 기준이 없다는 문제를 안고 있다.¹²⁾

한편, 파견법은 ① 출산·질병·부상 등으로 결원이 생긴 경우 또는 ② 일시적·간헐적으로 인력을 확보하여야 할 필요가 있는 경우 근로자파견을 허용한다(「파견법」 제5조 제2항). 이와 같은 사유를 이유로 한 근로자파견은 절대금지업무를 제외한 모든 업무에 허용된다. 즉, 이 경우에는 ‘네거티브리스트(negative list)’가 적용된다. 이와 관련해서는 어떠한 경우가 일시적·간헐적으로 인력을 확보하여야 할 필요성이 인정되는 경우인지가 문제된다. 즉, 고용노동부가 인정하는 경기 변동, 계절적 요인, 주문 증가에 따른 업무량 폭증으로 적시에 인력을 확보하기 어려운 경우 이외에 일시적 파견이 허용되는 경우가 어떠한 경우인지가 문제된다. 이에 따라 근로자파견을 활용하고자 하는 측면이나 법집행기관의 측면에서 불명확성이 존재한다.

12) 이병희, 『은주 파견근로자보호 등에 관한 법률(대표집필 도재형)』 제5조, 방주 2.

한편, ① 출산·질병·부상 등으로 결원이 생긴 경우 또는 ② 일시적·간헐적으로 인력을 확보하여야 할 필요가 있어 근로자파견을 활용하고자 하는 사용사업주는 해당 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자와 사전에 성실하게 협의하여야 한다(파견법 제5조 제4항). 이와 같은 협의 요건이 어느 정도 준수되고 있는지에 대한 실태는 알려진 바 없다.

다. 근로자파견의 상한기간

파견법은 파견근로자를 사용할 수 있는 기간을 구분하여 정하고 있다. 제5조 제1항에 따른 근로자파견은 총 2년을 초과하지 못한다(「파견법」 제6조 제2항). 구체적으로 최초 파견 기간은 1년을 초과하지 못하지만(「파견법」 제6조 제1항), 파견사업주, 파견근로자, 사용사업주 3자 간에 합의가 있는 경우에는 1년의 범위 내에서 파견기간을 연장할 수 있다(「파견법」 제6조 제2항). 예외적으로 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」에 따른 고령자(55세 이상)에 대항하는 파견근로자에 대하여는 2년을 초과한 근로자파견이 허용된다.

한편, 「파견법」 제5조 제2항에 근로자파견의 경우 파견기간은 출산·질병·부상 등 그 사유가 객관적으로 명백한 경우에는 그 사유의 해소에 필요한 기간이 상한이 된다. 일시적·간헐적으로 인력을 확보할 필요가 있는 경우에는 3개월이 상한이 되고, 그 사유가 해소되지 않고 파견사업주, 사용사업주, 파견근로자 3자 간의 합의가 있으면 1회에 한해 3개월의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다(「파견법」 제6조 제4항 제2호).

라. 파견근로자의 사용제한

파견법은 근로자파견이 허용되는 경우에도 특수한 상황에서 파견근로자를 사용하는 것을 금지하고 있다. 첫째는, 쟁의행위 중인 사업장에 그 쟁의행위로 중단된 업무를 수행하기 위해 근로자를 파견하는 경우이다(「파견

법」 제16조 제1항).¹³⁾ 이는 사용사업주가 사용사업 내 쟁의행위를 무력화시키기 위해 파견근로자를 ‘파업대체자’로 활용하는 것을 막기 위함이다.¹⁴⁾ 두 번째는, 경영상 이유에 의한 해고 이후 2년이 경과하기 전에 파견근로자를 사용하는 것은 금지된다(「파견법」 제16조 제2항 및 「파견법 시행령」 제4조). 다만, 이 경우 해당 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에 그 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다)의 동의가 있는 경우에는 그 기간이 6개월로 단축된다(「파견법 시행령」 제4조). 이는 「근로기준법」 제25조¹⁵⁾에 따른 우선재고용의무와 그 취지를 같이하는 규정으로 볼 수 있다.¹⁶⁾

2. 파견근로자에 대한 보호

가. 파견근로자에 대한 취업조건 및 근로자파견 대가에 대한 정보제공

파견사업주는 근로자파견 시 사전에 파견근로자에게 서면 취업 조건을 고지해야 한다. 이는 파견근로자가 파견 이전에 근로조건에 대해 알 수 있도록 함으로써 파견근로자를 보호함과 동시에 이와 관련한 법률분쟁을 예방하기 위한 취지라 할 수 있다.

파견사업주가 파견근로자가 서면으로 고지해야 할 취업조건은 「파견법」 제20조에 따라 근로자파견계약에 명시되어야 할 사항과 파견근로자가 파견되어 근로할 사업장의 복리후생시설의 이용에 관한 사항(「파견법 시행규

13) 파견사업주가 이에 위반한 경우에는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다(「파견법」 제44조 제2호). 사용사업주가 쟁의행위로 중단된 업무에 파견근로자를 사용한 경우에는 「노동조합 및 노동관계조정법」에 의해 파견사업주와 동일한 벌칙이 가해진다.

14) 유지원, 『온주 파견근로자보호 등에 관한 법률(대표집필 도재형)』 제16조, 방주 1.

15) 「근로기준법」 제25조(우선 재고용 등) ① 제24조에 따라 근로자를 해고한 사용자는 근로자를 해고한 날부터 3년 이내에 해고된 근로자가 해고 당시 담당하였던 업무와 같은 업무를 할 근로자를 채용하려고 할 경우 제24조에 따라 해고된 근로자가 원하면 그 근로자를 우선적으로 고용하여야 한다. ② 정부는 제24조에 따라 해고된 근로자에 대하여 생계안정, 재취업, 직업훈련 등 필요한 조치를 우선적으로 취하여야 한다.

16) 유지원, 『온주 파견근로자보호 등에 관한 법률(대표집필 도재형)』 제16조, 방주 1.

칙」 제12조)이다(「파견법」 제26조). 파견법에 따르면, 파견사업주와 사용사업주는 근로자파견계약을 서면으로 체결해야 한다(「파견법」 제20조). 이는 분쟁의 예방 측면에서 파견사업주, 파견근로자, 사용사업주의 권리의무를 명확히 하는 한편 파견근로자의 근로조건은 파견사업주와 사용사업주 간에 체결되는 근로자파견계약에 의해 결정되는 경우가 많으므로 이를 명확히 함으로써 파견근로자를 보호하기 위한 취지이다.¹⁷⁾ 서면 근로자파견계약에 명시되어야 할 사항은 ① 파견근로자의 수, ② 파견근로자가 종사할 업무의 내용, ③ 파견 사유(출산·질병·등으로 결원이 생기거나 일시적·간헐적으로 인력 확보가 필요한 경우에만 해당), ④ 파견근로자가 파견되어 근무할 사업장의 명칭 및 소재지, 그 밖에 파견근로자의 근로 장소, ⑤ 파견근로 중인 파견근로자를 직접 지휘·명령할 사람에 관한 사항, ⑥ 근로자파견기간 및 파견근로 시작일에 관한 사항, ⑦ 업무 시작 및 업무 종료의 시각과 휴게 시간에 관한 사항, ⑧ 휴일·휴가에 관한 사항, ⑨ 연장·야간·휴일근로에 관한 사항, ⑩ 안전 및 보건에 관한 사항, ⑪ 근로자파견의 대가, ⑫ 기타 고용노동부령이 정하는 사항(파견사업관리책임자 및 사용사업관리책임의 성명·소속 및 직위)이다(「파견법」 제20조 제1항 및 「파견법 시행규칙」 제11조 제2항).¹⁸⁾

파견근로자에게 취업조건을 서면으로 알려주지 않은 파견사업주에게는 1천만 원 이하의 과태료가 부과된다(「파견법」 제46조 제3항). 파견사업주가 파견근로자에게 취업조건을 서면으로 고지하지 않은 경우에는 고용노동부장관으로부터 근로자파견사업의 허가 취소 또는 6개월 이내의 영업정지 명령의 행정처분을 받을 수 있다(「파견법」 제12조 제1항 제18호).

한편, 「파견법」 제26조 제2항에 따르면, 파견근로자는 파견사업주에게 근로자파견의 대가에 관한 내역 제시를 요구할 수 있다. 「파견법」 제26조 제3항에 따르면, 파견근로자의 이와 같은 요구가 있는 경우 파견사업주는 근로자파견 대가 내역을 서면으로 제시해야 할 의무가 있다. 이는 파견사업주에

17) 강선희, 『온주 파견근로자보호 등에 관한 법률(대표집필 도재형)』 제20조, 방주 2.

18) 한편, 사용사업주와 파견사업주가 근로자파견계약을 체결하는 경우에 각 파견근로자별로 계약서를 작성하고, 근로자파견계약의 내용이 같은 경우에는 하나의 계약서로 작성할 수 있다(「파견법 시행규칙」 제11조 제1항).

의한 과도한 중간 공제를 예방하고 근로자파견사업의 투명성을 제고하여 파견근로자의 보호에 이바지하려는 취지이다.¹⁹⁾ 이와 관련하여 파견사업주가 서면으로 제시할 근로자파견 대가 내역은 근로자파견으로 인해 사용자업주로부터 받는 파견료의 세부 항목별 산정 내역을 의미하는 것으로 보아야 한다. 이에 따라 파견사업주는 파견근로자에게 기본급을 포함한 임금 항목, 사회보험료 및 법정 비용, 운영관리비, 이윤 등 관리비를 구분하여 그 세부 내역을 서면으로 제시해야 한다.²⁰⁾

파견근로자의 요청에도 불구하고 근로자파견 대가의 내역 제시 의무를 이행하지 않은 파견사업주에게는 300만 원 이하의 과태료가 부과된다(「파견법」 제46조 제5항 제3호). 한편 실태조사에 따르면, 그 입법취지에도 불구하고 파견사업주가 파견근로자에게 서면으로 취업조건을 알려주거나 파견 대가에 대한 정보를 제공하는 비율은 낮게 나타나고 있다.²¹⁾ 이는 고용노동부의 적극적인 감독을 통해 시급히 시정될 필요가 있다.

나. 사용자책임의 배분

근로자파견의 경우 파견근로자는 파견사업주와 근로계약 관계에 있게 되고, 사용자업주와는 사용자 관계에 있게 된다. 이에 따라 파견법은 근로계약 관계로부터 발생하는 파견사업주의 책임, 사용자 관계로부터 발생하는 사용자업주의 책임, 파견사업주와 사용자업주가 공동으로 사용자책임을 부담해야 하는 경우를 규정하고 있다.

1) 파견사업주의 책임

파견사업주는 파견근로자의 근로계약상 사용자이다. 파견사업주는 임금, 해고 등에 대해 사용자로서 책임을 부담한다. 이에 따라 파견사업주는 근로

19) 김기선·강련승·김선혜(2023), 「파견법상 근로자파견 대가에 관한 연구」, 『산업관계연구』 제33권 제2호, 한국고용노사관계학회, p.7.

20) 김기선·강련승·김선혜(2023), 「파견법상 근로자파견 대가에 관한 연구」, 『산업관계연구』 제33권 제2호, 한국고용노사관계학회, p.7.

21) 이에 대해 김기선·강련승·김선혜(2023), 「파견법상 근로자파견 대가에 관한 연구」, 『산업관계연구』 제33권 제2호, 한국고용노사관계학회, pp.1~28 참조.

조건 명시, 해고 등의 제한, 해고예고, 가산임금을 포함한 임금, 퇴직금, 휴업수당, 연차유급휴가, 재해보상 등에 대해 사용자로서 책임을 진다(「파견법」 제34조 제1항 단서). 파견근로자의 휴일 및 휴가는 사용관계와 관련된 사항이기 때문에 사용사업주가 사용자로서 책임을 부담한다. 그렇지만 사용사업주가 파견근로자에게 주휴일, 생리휴가, 산전후휴가를 유급으로 주는 경우 이에 대해 유급으로 지급되는 임금은 근로계약과 관련된 것이므로 파견사업주가 이에 대한 책임을 진다(「파견법」 제34조 제3항).

2) 사용사업주의 책임

파견근로자는 사용사업주의 사업 내에서 근로를 제공하며 그 지휘·명령에 따른다. 이에 따라 사용사업주는 파견근로자의 근로시간, 휴게, 휴일, 휴가 등에 대해 사용자로서 의무를 이행해야 한다(「파견법」 제34조 제1항 단서). 한편, 파견근로자는 사용사업주의 사업 내에서 근로를 제공하고, 사업 내 위험원의 제거 및 산업재해의 예방은 사용사업주의 몫이므로 파견중인 근로자의 파견근로자에 대하여는 사용사업주를 「산업안전보건법」상의 사업주로 본다(「파견법」 제35조 제1항).

3) 파견사업주와 사용사업주 공동책임

파견중인 근로자의 파견근로에 관하여는 파견사업주 및 사용사업주를 「근로기준법」상의 사용자로 본다(「파견법」 제34조 제1항). 파견사업주가 사용사업주의 귀책 사유로 파견근로자의 임금을 지급하지 못한 경우 사용사업주는 파견사업주와 연대책임을 진다(「파견법」 제34조 제2항). 또한 파견사업주와 사용사업주가 「근로기준법」을 위반한 내용을 포함하여 근로자파견계약을 체결하고 파견근로자를 근로하게 하여 「근로기준법」을 위반한 경우 파견사업주와 사용사업주 모두를 사용자로 보아 벌칙을 적용한다(「파견법」 제34조 제4항).

다. 차별시정제도

다른 비정규직과 마찬가지로 파견근로자에 대한 차별적 처우는 금지되고

파견근로자는 이에 대해 노동위원회에 차별시정을 신청할 수 있다. 즉, 파견근로자라는 이유로 사용자업주의 사업 내의 같은 종류의 업무 또는 유사한 업무를 수행하는 근로자에 비하여 파견근로자에게 임금, 상여금, 성과금, 그 밖에 근로조건 및 복리후생 등에 관한 사항에 있어서 합리적인 이유 없이 불리하게 처우하는 것(「파견법」 제2조 제7호, 차별적 처우)을 해서는 안 되고(「파견법」 제21조 제1항), 차별적 처우가 있는 경우 파견근로자는 노동위원회에 차별시정을 신청할 수 있다(「파견법」 제21조 제2항). 차별적 처우를 하지 않을 의무의 주체는 파견사업주와 사용자업주이다.²²⁾ 차별시정신청, 시정절차, 고용노동부장관의 차별적 처우 시정요구, 확정된 시정명령의 효력 확대와 관련한 사항은 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」의 내용과 유사하다.

위와 같이 파견법은 파견근로자에 대한 불합리한 차별을 금지하기 위해 차별적 처우의 금지 및 차별시정제도를 마련하고 있지만 실제 활용도는 높지 않다고 평가되고 있다. 파견근로자가 노동위원회 등을 통해 차별적 처우에 대한 시정을 신청하는 경우는 많지 않은 것으로 알려져 있다.

제3절 근로자파견의 실태

파견법에 따르면 파견사업주는 반기마다 근로자파견사업보고서를 고용노동부에 제출해야 한다. 고용노동부는 이 보고서를 취합하여 매년 상·하반기 근로자파견사업 현황을 발표하고 있다. 이 절에서는 이를 중심으로 우리나라 근로자파견의 실태를 살펴본다.

1. 근로자파견 사업 및 파견근로자 규모

최근 몇 년간 우리나라 근로자파견 사업 및 파견근로자의 규모는 일정하

22) 파견근로자에 대한 차별적 처우 금지 및 시정 주체에 대한 자세한 내용은 강선희, 『온주 파견근로자보호 등에 관한 법률(대표집필 도제형)』 제21조, 방주 4 참조.

게 유지되고 있다. 2022년 말 기준 근로자파견사업 허가를 받은 업체 수는 2,258개이고, 이 중 실제 근로자파견 사업을 수행하는 실적 업체 수는 1,390개였다. 그리고 실적 파견업체당 평균 파견근로자는 70명, 파견사업주가 파견근로자를 파견하는 사용사업주 업체 수는 평균 9.9개를 기록하고 있다.

〈표 3-2〉 연도별 근로자파견사업 현황

(단위 : 개소, 명, %, 천 원)

	파견사업체		사용 업체수	파견 근로자수	실적업체당 평균		파견근로자 평균임금
	허가 업체수	실적업체수 (%)			파견 근로자수	사용 업체수	
2022	2,258	1,390(61.6)	13,762	97,001	70	9.9	2,283
2021	2,196	1,403(63.9)	13,420	97,371	69	9.6	2,173
2020	2,218	1,425(64.2)	13,419	96,628	68	9.4	2,134
2019	2,283	1,440(63.0)	14,070	97,061	67	10	2,093
2018	2,342	1,524(65.0)	14,675	100,907	66	9.6	1,988
2017	2,468	1,642(66.5)	15,846	112,774	69	9.7	1,824
2016	2,515	1,690(67.2)	16,195	118,065	70	9.6	1,775
2015	2,492	1,754(70.3)	14,421	117,348	67	8.2	1,731
2014	2,468	1,772(71.8)	15,009	132,148	75	8.5	1,754
2013	2,314	1,663(71.8)	15,587	132,108	79	9.4	1,538
2012	2,087	1,468(70.3)	13,917	120,347	82	9.5	1,517
2011	1,813	1,298(71.5)	12,811	106,601	82	9.9	1,460
2010	1,595	1,145(71.8)	11,333	99,418	87	9.9	1,420
2009	1,419	1,065(75.1)	11,018	83,775	79	10.3	1,366
2008	1,326	995(75.0)	10,835	77,691	78	10.9	1,277
2007	1,208	915(75.7)	10,670	75,020	81	11.7	1,232
2006	1,076	860(79.9)	10,055	66,315	77	11.7	1,168
2005	1,153	890(77.2)	9,056	57,384	64	10.2	1,134
2004	1,061	829(78.1)	8,081	49,589	60	9.7	1,111
2003	1,114	859(77.1)	8,512	53,369	62	9.9	1,104
2002	1,243	901(72.4)	7,784	63,919	71	8.7	1,182
2001	1,257	868(69.0)	7,187	57,763	67	8.3	910
2000	1,357	820(60.0)	7,054	53,029	65	8.6	869
1999	1,244	832(67.0)	6,488	53,218	64	7.8	814

주 : 각 연도 하반기 기준.

자료 : 고용노동부(2023. 5), 「2022년 하반기 근로자파견사업 현황」, p.1. https://www.moel.go.kr/info/publict/publictDataView.do?bbs_seq=20230500941.

2. 파견사업체 및 사용사업체 현황

파견근로자 규모별로 파견사업체 현황을 보면 우리나라 근로자파견사업체의 특징이 고스란히 드러난다. 2022년 하반기 기준 파견근로자 규모가 300인 이상은 업체는 65개소로 전체 파견사업체 중 3%에 불과하다. 파견근로자 규모가 100~300인 미만인 업체의 비율도 전체 파견업체의 5.4%, 50~100인 미만인 업체의 비율도 전체 파견업체의 6.1%에 불과하다. 전체 파견업체의 대부분은 파견근로자가 0명인 실적이 없는 업체(35.9%)이거나 파견근로자 규모가 50인 미만인 업체(48.7%)가 차지하고 있다. 이렇듯 우리나라 근로자파견사업에는 대형 파견업체보다 영세한 파견업체의 비율이 압도적으로 높다는 사실을 확인할 수 있다.

2022년 하반기 기준 파견업체는 지역별로 보면 서울이 848개 업체(37.6%)로 가장 많고, 다음으로 경기/강원이 846개 업체(37.5%), 부산·경남이 167개 업체(7.4%), 대구·경북이 117개 업체(5.2%), 광주·전라가 166개 업체(7.4%), 대전·충청이 114개 업체(5.0%) 순이었다. 지역별로는 전체 허가 파견사업체의 절대다수인 4분의 3가량이 서울과 경기 등 수도권에 집중되어 있음을 알 수 있다.

〈표 3-3〉 파견근로자 규모별 파견사업체 현황

(단위 : 개소, %)

	전체	0명	50인 미만	50인 ~100인 미만	100인 ~300인 미만	300인 이상
2022 하반기	2,258 (100)	868 (38.4)	1,065 (47.2)	138 (6.1)	122 (5.4)	65 (2.9)
2022 상반기	2,210 (100)	791 (35.8)	791 (35.8)	791 (35.8)	791 (35.8)	67 (3)
2021 하반기	2,196 (100)	793 (35.9)	1,069 (48.7)	141 (6.4)	131 (6.0)	62 (2.8)

자료 : 고용노동부(2023. 5), 「2022년 하반기 근로자파견사업 현황」, p.2. https://www.moel.go.kr/info/publict/publictDataView.do?bbs_seq=20230500941.

〈표 3-4〉 지역별 파견사업체 현황

(단위 : 개소, %)

	전 체	서울	경기/ 강원	부산· 경남	대구· 경북	광주· 전라	대전· 충청
2022 하반기	2,258 (100)	848 (37.6)	846 (37.5)	167 (7.4)	117 (5.2)	166 (7.4)	114 (5.0)
2022 상반기	2,210 (100)	834 (37.7)	822 (37.2)	161 (7.3)	111 (5.0)	169 (7.6)	113 (5.1)
2021 하반기	2,196 (100)	846 (38.5)	825 (37.6)	146 (6.6)	107 (4.9)	164 (7.5)	108 (4.9)

자료 : 고용노동부(2023. 5), 「2022년 하반기 근로자파견사업 현황」, p.2. https://www.moel.go.kr/info/public/publicDataView.do?bbs_seq=20230500941.

파견사업체가 수도권에 편중되고 있는 것은 파견근로자를 활용하는 사용사업체가 서울과 경기도에 많이 있다는 점과 관련이 있다. 2022년 하반기 기준 지역별 사용사업체 현황을 보면, 서울이 7,477개 업체(54.3%)로 전체 사용사업체의 절반 이상을 차지하고 있고, 다음으로 경기/강원이 3,486개 업체(25.3%), 부산·경남이 912개 업체(6.6%), 대전·충청이 820개 업체(6.0%), 광주·전라가 613개 업체(4.5%), 대구·경북이 454개 업체(3.3%) 순이었다.

〈표 3-5〉 지역별 사용사업체 현황

(단위 : 개소, %)

	전 체	서울	경기 (강원)	부산· 경남	대구· 경북	광주· 전라	대전· 충청
2022 하반기	13,762 (100)	7,477 (54.3)	3,486 (25.3)	912 (6.6)	454 (3.3)	613 (4.5)	820 (6.0)
2022 상반기	14,112 (100)	7,551 (53.5)	3,720 (26.4)	894 (6.3)	669 (4.7)	428 (3.0)	850 (6.0)
2021 하반기	13,420 (100)	7,267 (54.2)	3,513 (26.2)	844 (6.3)	430 (3.2)	594 (4.4)	772 (5.8)

자료 : 고용노동부(2023. 5), 「2022년 하반기 근로자파견사업 현황」, p.2. https://www.moel.go.kr/info/public/publicDataView.do?bbs_seq=20230500941.

3. 파견근로자의 근로조건

파견기간별 파견근로자 규모를 살펴보면, 2022년에는 그 비율이 약간 하락하기는 했지만, 전체 근로자파견에서 파견기간이 6개월 미만인 상대적으로 단기 근로자파견이 차지하는 비율이 지속해서 절반에 육박하는 것으로 나타나고 있다. 파견기간이 3개월 미만인 파견근로자가 대략 10명 중 3명으로 나타난다.

파견사유별 파견근로자 현황을 보면 「파견법」 제5조 제1항에 따른 근로자파견과 「파견법」 제5조 제2항에 따른 근로자파견의 비율은 대략 9:1의 비율로 나타난다. 2022년 하반기 「파견법」 제5조 제1항에 따른 32개 파견허용업무가 90,278명(93.1%)으로 나타났고, 「파견법」 제5조 제2항에 따른 일시·간헐적 파견업무로 파견된 근로자는 6.9%인 6,723명으로 나타났다.

〈표 3-6〉 파견기간별 파견근로자 현황

(단위: 명, %)

	2021년 하반기 (A)	2022년 상반기	2022년 하반기 (B)	증감	
				(B-A)	증감률
전 체	97,371 (100)	99,887 (100)	97,001 (100)	-370	-0.4
1년~2년 미만	24,783 (25.5)	26,759 (26.8)	27,229 (28.1)	2,446	9.9
9월~1년 미만	13,678 (14.0)	11,495 (11.5)	14,337 (14.8)	659	4.8
6월~9월 미만	10,848 (11.1)	11,283 (11.3)	11,207 (11.6)	359	3.3
6개월 미만	48,062 (49.4)	50,350 (50.4)	44,228 (45.6)	-3,834	-8.0
3월~6월 미만	15,132 (15.5)	18,964 (19)	16,404 (16.9)	1,272	8.4
3월 미만	32,930 (33.8)	31,386 (31.4)	27,824 (28.7)	-5,106	-15.5

자료: 고용노동부(2023. 5), 「2022년 하반기 근로자파견사업 현황」, p.3. https://www.moel.go.kr/info/public/publicDataView.do?bbs_seq=20230500941.

〈표 3-7〉 파견사유별 파견근로자 현황

(단위 : 명, %)

	2021년 하반기 (A)	2022년 상반기 (B)	2022년 하반기 (B)	증감	
				(B-A)	증감률
전 체	97,371 (100)	99,887 (100)	97,001 (100)	-370	-0.4
파견 허용업무 (32개 업무)	86,368 (88.7)	90,138 (90.2)	90,278 (93.1)	3,910	4.5
일시·간헐적 파견업무	11,003 (11.3)	9,749 (9.8)	6,723 (6.9)	-4,280	-38.9

자료 : 고용노동부(2023. 5), 「2022년 하반기 근로자파견사업 현황」, p.3. https://www.moel.go.kr/info/publict/publictDataView.do?bbs_seq=20230500941.

〈표 3-8〉 파견근로자 다수 종사업무(파견대상 업무)

(단위 : 명, %)

2021년 하반기		2022년 상반기		2022년 하반기	
업무내용	파견 근로자수	업무내용	파견 근로자수	업무내용	파견 근로자수
전체	86,368 (100)	전체	90,138 (100)	전체	90,278 (100)
사무지원 종사자의 업무	28,152 (32.6)	사무지원 종사자의 업무	29,943 (33.2)	사무지원 종사자의 업무	29,590 (32.8)
음식 조리 종사자의 업무	15,286 (17.7)	음식 조리 종사자의 업무	14,885 (16.5)	음식 조리 종사자의 업무	16,023 (17.7)
개인보호 및 관련 종사자의 업무	7,900 (9.1)	개인보호 및 관련 종사자의 업무	7,846 (8.7)	고객 관련 사무 종사자의 업무	7,772 (8.6)
고객 관련 사무 종사자의 업무	6,424 (7.4)	고객 관련 사무 종사자의 업무	6,804 (7.5)	개인보호 및 관련 종사자의 업무	7,561 (8.4)
자동차 운전 종사자의 업무	4,731 (5.5)	광학 및 전자장비 종사자의 업무	5,037 (5.6)	자동차 운전 종사자의 업무	4,787 (5.3)
그 외 업무	23,875 (27.6)	그 외 업무	25,623 (28.4)	그 외 업무	24,545 (27.2)

주 : 파견근로자 수 상위 5개 업무 종사자가 전체 파견대상 업무에서 차지하는 비율.
 자료 : 고용노동부(2023. 5), 「2022년 하반기 근로자파견사업 현황」, p.4. https://www.moel.go.kr/info/publict/publictDataView.do?bbs_seq=20230500941.

파견업무 현황 중 「파견법」 제5조 제1항에 따른 근로자파견에서 파견근로자가 다수 종사하는 상위 5개 업무를 살펴보면, 2022년 하반기 기준 사무지원 종사자의 업무가 32.8%, 음식조리 종사자의 업무가 17.7%, 고객관련 사무종사자의 업무가 8.6%, 개인 보호 및 관련 종사자의 업무가 8.4%, 자동차운전 종사자의 업무가 5.3% 순으로 나타났다.

파견현황 중 「파견법」 제5조 제2항에 따른 일시·간헐적 사유에 따른 근로자파견에서 파견근로자가 다수 종사하는 상위 5개 업무를 살펴보면, 2022년 하반기 기준 기타 제조 관련 단순노무 종사자가 다수인 57.0%를 차지했으며, 단순 조립 노무종사자가 17.5%, 수동포장 및 상표부착종사자가 7.7%였다. 이러한 점에서 제조 관련 업종에서 일시·간헐적 사유에 의한 근로자파견이 활용되는 것으로 판단해 볼 수 있다.

〈표 3-9〉 파견근로자 다수 종사업무(일시·간헐적 사유)

(단위: 명, %)

2021년 하반기		2022년 상반기		2022년 하반기	
업무내용	파견 근로자수	업무내용	파견 근로자수	업무내용	파견 근로자수
전체	11,003 (100)	전체	9,749	전체	6,723 (100)
기타 제조관련 단순노무 종사자	7,791 (70.8)	기타 제조관련 단순노무 종사자	6,084 (62.4)	기타 제조관련 단순노무 종사자	3,830 (57.0)
단순 조립 노무 종사자	1,343 (12.2)	단순 조립 노무 종사자	1,355 (13.9)	단순 조립 노무 종사자	1,178 (17.5)
수동포장 및 상표부착종사자	864 (7.9)	수동포장 및 상표부착종사자	486 (5)	수동포장 및 상표부착종사자	519 (7.7)
금속, 고무 및 플라스틱제품 조립종사자	250 (2.3)	임산물 및 임업 식물 관련 종사자	471 (4.8)	금속, 고무 및 플라스틱제품 조립종사자	225 (3.3)
홍보 종사자	134 (1.2)	생산사무 종사자	208 (2.1)	홍보 종사자	183 (2.7)
그 외 업무	621 (5.6)	그 외 업무	1,145 (11.7)	그 외 업무	788 (11.7)

주: 파견근로자 수 상위 5개 업무 종사자가 전체 일시·간헐 업무에서 차지하는 비율.
자료: 고용노동부(2023. 5), 「2022년 하반기 근로자파견사업 현황」, p.4. https://www.moel.go.kr/info/publict/publictDataView.do?bbs_seq=20230500941.

〈표 3-10〉 파견대상 업무별 평균임금

(단위: 원, %)

	2021년 하반기 (A)	2022년 상반기	2022년 하반기 (B)	증감	
				(B-A)	증감률
평균	2,173,519	2,263,084	2,282,695	92,756	4.3
파견허용 업무	2,207,055	2,283,200	2,284,166	76,145	4.4
일시·간헐적 사유	1,910,271	2,077,098	2,255,396	61,446	3

자료: 고용노동부(2023. 5), 「2022년 하반기 근로자파견사업 현황」, p.4. https://www.moel.go.kr/info/public/publicDataView.do?bbs_seq=20230500941.

파견근로자의 임금수준을 보면, 2022년 하반기 파견근로자 평균임금은 약 228만 원으로 전년동기 대비 5% 상승한 것으로 나타났다. 2021년 하반기와 2022년에는 「파견법」 제5조 제1항에 따른 근로자파견과 제5조 제2항에 따른 근로자파견에 임금 차이가 있었으나, 2022년에는 「파견법」 제5조 제1항에 따른 파견의 경우 약 228만 원, 「파견법」 제5조 제2항에 따른 파견이 약 255만 원으로 큰 차이가 없었다. 그러나 파견근로자의 근로시간에 대한 데이터가 없어서 이 자료만으로는 파견근로자의 시간당 임금수준을 확인할 수는 없다.

제4절 파견근로유럽연합지침

1. 논의 과정

유럽 차원에서 파견근로를 규율하기 위한 노력은 이미 1982년 유럽집행위원회가 제출한 파견근로에 대한 지침안²³⁾에서 시작되었지만, 이는 머나

23) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Zeitarbeit vom 7. 5. 1982, ABl EG Nr. C 128, S.2.

면 여정을 위한 전주곡이었다. 파견근로에 대한 유럽연합 차원의 최초 규율은 「파견근로자의 산업안전보건 개선을 위한 조치의 보안을 위한 유럽지침」 91/383/EWG²⁴⁾이었다.

1990년대 들어 유럽연합에서는 비정규직과 관련한 유럽연합 차원의 규율이 이루어졌다. 1997년 단시간근로에 대한 유럽연합지침²⁵⁾, 1999년 기간제근로에 대한 유럽연합지침²⁶⁾이 제정된 것이 그것이었다. 그럼에도 파견근로에 대한 유럽연합 차원의 규율은 계속해서 합의도출에 실패하였다.

2000년대에도 파견근로유럽연합지침을 마련하기 위한 노사정의 노력은 지속되었다. 유럽연합 노사단체 간의 협의는 계속되었지만, 파견근로자의 평등대우 원칙의 비교 대상 근로자를 둘러싼 견해차로 인해 합의도출에는 실패하였다.²⁷⁾

유럽 노사단체의 팽팽한 견해차로 최종합의가 무위로 돌아가면서, 2022년 유럽연합집행위원회가 파견근로유럽연합지침안을 독자적으로 제출하고, 이후 유럽연합이사회가 제출된 안에 대해 적극적인 논의를 계속하였다. 이에 몇 년간 논의에 진통을 겪은 끝에 2008년 말 유럽연합의회와 유럽연합이사회는 파견근로유럽연합지침²⁸⁾이라는 결실을 볼 수 있게 되었다.²⁹⁾

파견근로유럽연합지침의 목적은 크게 두 가지이다(파견근로유럽연합지침 제2조 참조). 인력 활용의 유연성에 대한 기업의 니즈를 충족시킴으로써 일자리 창출을 도모하고 유연한 근로 형태에 기여하고자 하는 것이다. 다른

24) Richtlinie des Rates zur Ergänzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis vom ABl EG Nr. L 206, S.19.

25) Richtlinie 97/81/EG des Rates zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit, ABl EG Nr. L 14, S.9.

26) Richtlinie 1999/70 EG des Rates v. 28. 6. 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge, ABl EG Nr. L 175, S.43.

27) 경영계는 파견기업 내 근로자를 비교대상 근로자로 주장한 반면, 노동계는 사용기업 내 동종·유사근로자를 비교대상 근로자가 되어야 한다고 주장하였다 (Fuchs, Maximilian(2009), “Das Gleichbehandlungsgebot in der Leiharbeit nach der neuen Leiharbeitsrichtlinie”, NZA, S.58).

28) Richtlinie 2008/104/EG über Leiharbeit, ABl EU Nr. L 327, S.9.

29) 상세한 내용은 김기선·김근주(2012), 「파견근로유럽연합지침의 제정과 그 영향」, 『노동법포럼』 제8호, pp.76~123 참조.

하나는 평등대우 원칙을 포함한 파견근로자에 대한 보호를 도모함으로써 파견근로 일자리의 질적 개선을 도모하고자 하는 것이다. 이는 우리 파견법이 규정하는 목적과도 동일한 것으로 이해될 수 있으며, 파견근로자의 유연안정성(Flexicurity) 모델이라 할 수 있다.³⁰⁾

이하에서는 이와 같은 두 가지의 목적으로 달성과 관련한 파견근로유럽연합지침의 주요 내용에 대해 검토한다.

2. 파견근로를 통한 인력 활용의 유연성 확보

가. 파견근로에 대한 예외적 금지 또는 제한

파견근로유럽연합지침은 파견근로를 원칙적으로 인정하는 입장에서 이에 대한 금지 또는 제한은 특별한 사유가 있는 경우에 허용된다는 점을 밝히고 있다. 즉, 파견근로의 금지 또는 제한은 공익적 사유가 있는 경우에만 가능하다. 파견근로유럽연합지침에 의하면, 파견근로자 보호를 위한 경우, 산업안전보건 등이 요구되는 경우, 파견근로의 남용을 방지할 필요성 있는 경우가 공익적 사유로 인정될 수 있다(「파견근로유럽연합지침」 제4조 제1항).

한편, 파견근로유럽연합지침에 따르면, 유럽연합 각국은 근로자파견사업의 원활한 운영을 확보하기 위한 다양한 조치를 할 수 있다. 근로자파견사업을 등록제 또는 허가제로 운영하거나, 파견사업체에 대한 재정요건을 정하거나 파견사업체에 대한 감독을 실시하는 것 등이 이에 해당한다(「파견근로유럽연합지침」 제4조 제4항).

나. 근로자파견의 ‘일시성’

인력활용의 유연성과 관련하여 파견근로유럽연합지침을 관통하는 또 하나의 키워드는 ‘일시성’이다. 즉, 파견근로유럽연합지침은 파견근로를 허용하되 근로자파견을 일시적으로 활용되어야 한다는 점을 거듭 확인하고 있

30) Waas, Bernd(2009), “Die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Leiharbeit,” ZESAR, S.207.

다. 파견근로유럽연합지침에서 말하는 파견근로자는 사용기업에 파견되어 그 감독·지휘하에 일시적으로 근로를 제공하기 위해 파견사업주와 근로계약을 체결하였거나 고용관계를 맺은 자이다(「파견근로유럽연합지침」 제3조 제1항 c)호). 또한 파견업체는 사용기업에 그 감독·지휘하에 일시적으로 근로를 제공할 자를 파견하기 위해 파견근로자와 근로계약을 체결하거나 또는 고용관계를 맺은 자연인 또는 법인을 말한다(「파견근로유럽연합지침」 제3조 제1항 (b)). 그리고 이에 따르면, 사용사업체는 그 감독·지휘하에 파견근로자를 일시적으로 사용하는 자연인 또는 법인이 사용사업체가 된다(「파견근로유럽연합지침」 제3조 제1항 (d)).

3. 파견근로자에 대한 보호³¹⁾

가. 파견근로자에 대한 평등대우 원칙

파견근로자 보호를 위한 파견근로유럽연합지침의 핵심은 제5조 제1항에서 규정하고 있는 파견근로자에 대한 평등대우 원칙이다. 이에 따르면, 파견기간 중 파견근로자의 임금 등 중요 근로조건에 대한 대우는 적어도 파견근로자가 사용사업체에 같은 일자리에 직접 고용되었더라면 받았을 근로조건이어야 한다. 우리 파견법이 사용사업 내 동종·유사 업무를 수행하는 근로자를 비교대상 근로자로 하는 것과는 달리, 파견근로유럽연합지침은 사용사업체에 의한 직접 고용되었을 경우를 가정한 평등대우 원칙을 규정하고 있다.³²⁾ 이는 파견근로자에 대한 평등대우 원칙의 적용 가능성 확대를 위한 방안이라 할 수 있다.

한편, 파견근로유럽연합지침은 파견근로자에 대한 평등대우 원칙의 몇

31) 파견근로자에 대한 보호와 관련하여 파견근로유럽연합지침에서 규정하고 있는 사용사업 내 기간의 정함이 없는 일자리에 대한 정보제공(「파견근로유럽연합지침」 제6조 제1항), 사용사업주에 의한 직접고용의 촉진(「파견근로유럽연합지침」 제6조 제2항) 등은 우리 파견법에 규정된 내용과 유사한 측면이 있어 여기에서는 별도로 검토하지 않는다.

32) Fuchs, Maximilian(2009), "Das Gleichbehandlungsgebot in der Leiharbeit nach der neuen Leiharbeitsrichtlinie", NZA, S.60.

가지 예외를 규정하고 있다.

우선, 파견근로자가 파견업체와 기간의 정함이 없는 근로관계를 맺고 근로자파견이 없는 기간 중에도 임금을 지급받는 경우 유럽연합 각국은 노사 단체의 의견을 들어 임금에 대해 평등대우 원칙의 예외를 인정할 수 있다(「파견근로유럽연합지침」 제5조 제2항). 이른바 '상용형 파견모델'에 의해 파견사업주가 비파견기간 중에도 파견근로자에게 기본적인 임금을 지급하는 경우에는 파견근로자에 대해 일정한 보호가 이뤄지기 때문에 평등대우 원칙을 완화할 수 있도록 한 것이다.³³⁾

다음으로, 파견근로유럽연합지침에 따르면 유럽연합 각국은 파견근로자에 대한 전체적인 보호 수준이 보장되는 한 노사가 단체협약으로 평등대우 원칙과 다른 내용을 정하도록 할 수 있다(「파견근로유럽연합지침」 제5조 제3항). 이는 평등대우 원칙을 획일적으로 관철하기보다는 단체협약을 통해 노사가 파견 분야의 특수성을 반영할 수 있도록 하여 노동시장 및 노동관계의 다양성에 대처할 수 있도록 한 것이다. 단체협약상의 임금이 최저임금에 미달하지 않는 한 단체협약으로 동등대우 원칙(Gleichbehandlungsgrundsatz)과 달리 정할 수 있도록 한 「독일 파견법」 제8조 제2항은 이에 근거한 것이라 할 수 있다. 한편, 단체협약에 의한 평등대우 원칙의 예외는 파견근로자에 대한 전체적인 보호 수준이 보장되는 경우에 한해 인정된다. 이에 따라 평등대우 원칙의 예외가 인정되기 위한 단체협약상의 보호가 어느 정도 수준이어야 전체적인 보호 수준이 보장되는 것으로 볼 수 있는지가 문제된다.

마지막으로, 단체협약의 효력 확장이 인정되지 않거나 특정 산업 분야 또는 지역 내에 있는 유사한 기업에 단체협약을 확대할 제도적 장치가 없는 유럽연합 각국은 파견근로자에 대한 전체적 보호 수준이 보장되는 한 전국단위 노사에 의해 합의된 내용에 근거하여 평등대우 원칙의 예외를 정할 수 있다(「파견근로유럽연합지침」 제5조 제4항 제1문). 이와 관련해서는 사용자업체에 파견근로자에게 최초 파견 후 일정 기간 평등대우 원칙을 적용하지 않는 것으로 규정하고 있었던 영국이 「파견근로유럽연합지침」 제5조 제3항에 따른 단체협약에 의한 평등대우 원칙의 예외를 인정받을 수 있는지 불분명

33) Ulber, Jürgen(2010), "Die Richtlinie zur Leiharbeit", AuR, S.13.

하였기 때문에 이를 명확하게 하기 위해 마련한 규정이다.³⁴⁾

한편, 파견근로유럽연합지침은 파견근로자에 대한 평등대우 원칙과는 별개로, 파견근로자는 사용기업 내에서 직접 고용 근로자와 동일한 조건으로 식당, 직장 내 보육시설 및 지원 자금 등 복리후생시설 및 제도를 이용할 수 있도록 보장할 것을 규정하고 있다(「파견근로유럽연합지침」 제6조 제4항).³⁵⁾ 이는 파견근로자의 평등대우 원칙을 「파견근로유럽연합지침」 제3조 제1항 f)에 열거하는 중요 근로조건 이외의 근로조건으로 확대한 것으로, 복리후생시설 및 제도에 대하여는 단체협약에 의한 예외 설정이 인정되지 않는다.³⁶⁾

나. 파견근로자와 사용사업 내 근로자대표

파견근로자는 사용사업에서 근로를 제공한다. 이에 따라 사용사업 내 근로자대표를 통한 파견근로자의 보호와 파견근로자 활용에 대한 사용사업 내 근로자대표의 권한에 대한 문제가 발생한다.

전자와 관련하여 파견근로유럽연합지침은 근로자대표기구의 설치와 관련한 근로자 수 산정에 있어 파견근로자의 취급 등에 대해 규정한다(「파견근로유럽연합지침」 제7조). 이에 따르면 파견근로자는 파견사업 내 근로자에 포함되는 것을 원칙으로 하되(「파견근로유럽연합지침」 제7조 제1항), 유럽연합 각국이 파견근로자를 사용사업 내 근로자 수 산정에 포함할 수 있도록 하고 있다(「파견근로유럽연합지침」 제7조 제2항).³⁷⁾

후자와 관련해서는 파견근로유럽연합지침은 사용사업주가 사용사업 내 근로자대표에게 기업의 전체 고용상황 및 파견근로자 사용에 대한 정보를 적절히 제공할 것을 규정하고 있다(「파견근로유럽연합지침」 제8조). 이에

34) Blanke, Thomas(2010), Welche Änderungen des deutschen Gesetzes erfordert die Umsetzung der EU-Richtlinie Leiharbeit, S.101.

35) 다만, 객관적인 사유가 있는 경우에는 달리 대우하는 것이 허용된다.

36) Lembke, Mark(2011), “Die geplanten Änderungen im Recht der Arbeitnehmerüberlassung”, DB, S.418.

37) 파견근로자를 사용사업 내 근로자 수 산정에 포함시킨 유럽연합 회원국은 파견근로자를 파견사업 내 근로자 수에 포함하지 않아도 된다(「파견근로유럽연합지침」 제7조 제3항).

따라 사용자업주는 파견대상 업무 및 파견근로자의 규모에 대해 사업 내 근로자대표에게 정보를 제공해야 한다.³⁸⁾

제5절 근로자파견제도의 개선과제

1. 대상 업무의 재검토를 통한 파견근로 활용 가능성 제고

파견대상 업무와 관련하여 현행 파견법은 파견 활용이 허용되지 않는 절대금지업무에 대해 규정하고 있다. 이는 근로자 보호 등의 관점에서 파견이 적절하지 않은 것으로 판단되는 업무에 파견을 금지하는 것으로 파견근로 유럽연합지침에서 공익적 사유에 의해 파견을 금지 또는 제한하도록 한 것과 일맥상통하는 것이라 할 수 있다.

현행 파견법은 파견허용 대상 업무와 관련하여 두 가지 방식을 규정하고 있다. 하나는 이른바 ‘포지티브 리스트(positive list)’ 방식의 파견대상 업무이다. 즉, 현행 파견법은 “전문지식·기술·경험 또는 업무의 성질”을 파견허용 대상 업무의 기준으로 제시하면서, 「파견법 시행령」에서 파견이 허용되는 32개 업무만을 열거하고 있다. 이와 같은 입법 태도는 파견근로의 정규직 대체와 같은 파견근로의 남용 방지나 파견근로자의 보호 등과 같이 파견근로를 허용하지 않아야 할 명백한 사유가 존재하는 경우가 아닌 한 대상 업무의 측면에서 파견근로를 제한하지 말 것을 요구하는 파견근로유럽연합지침과는 정반대의 입장에 있다. 독일, 프랑스, 일본, 미국, 영국 등 여타의 국가 등이 파견대상 업무를 제한하지 않는 것과 크게 대비된다. 우리의 경우에도 제조업 직접생산공정업무를 포함하여 현행 파견법상의 파견허용 대상 업무 이외의 업무에 대해 파견근로로 인한 노동시장의 부정적 측면이 확인되는 것이 아닌 한 파견이 금지되어야 할 이유는 없다고 판단된다.

38) Boemke, Burkhard(2009), “Die EG-Leiharbeitsrichtlinie und ihre Einflüsse auf das deutsche Recht”, RIW, S.188.

한편 일각에서는 파견허용 대상업무를 재검토하거나 확대할 필요가 없다는 주장이 제기된다. 이는 현행 파견법이 일시·간헐적으로 인력을 확보해야 할 필요가 있는 경우에 대해 이미 절대금지업무를 제외한 모든 업무, 즉, ‘네거티브 리스트(negative list)’ 방식으로 근로자파견을 허용하고 있다는 것에 근거한 것으로 판단된다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 어떠한 경우가 일시적·간헐적으로 인력을 확보하여야 할 필요성이 인정되는 경우인지 근로자파견을 활용하고자 하는 측면이나 법집행기관의 측면에서 불명확성이 있다.

이러한 점을 고려할 때 현행 파견법상의 파견대상 업무와 관련해서는 일시·간헐적 사유를 이유로 한 파견대상 업무를 삭제하는 한편, 파견근로자의 보호 필요성, 정규직 고용의 대체 등 파견근로의 남용 방지의 필요성이 명백한 경우는 파견을 제한하되 그 이외의 업무에 대하여 파견대상 업무에 포함시킬 필요가 있다.

한편, 파견대상 업무를 재검토하는 경우 파견근로자 사용과 관련한 근로자대표 권한의 조정이 필요하다. 현행 파견법은 ‘네거티브 리스트(negative list)’ 방식에 의한 근로자파견의 경우에만 근로자대표와의 협의를 규정하고 ‘포지티브 리스트(positive list)’ 방식에 의한 근로자파견에 대하여는 근로자대표와의 협의를 규정하고 있지 않다. 근로자파견으로 인한 사용자 내 근로자에 대한 영향 및 파견근로자 보호의 관점에서 근로자대표에 대한 정보 제공 및 협의 제도를 둘 필요가 있다.

2. 파견상한기간의 조정?

현행 파견법은 포지티브 리스트(positive list) 방식에 의한 근로자파견의 경우 최대 2년, ‘네거티브 리스트(negative list)’ 방식에 의한 근로자파견의 경우에는 결원 보충에 필요한 기간 또는 최대 6개월을 파견상한기간으로 하고 있다. 이에 파견대상 업무를 재검토하는 경우 파견상한기간을 어떻게 할 것인지가 문제된다.

기업의 일시적인 인력 활용 수요가 있는 경우 파견근로를 활용하여 인력을 수급할 수 있도록 하되 근로자파견의 일시적 인력 활용에 머물러야 한다.

파견상한기간의 연장 내지 폐지가 가진 위험성을 보여주는 외국의 사례로 독일의 경우를 들 수 있다. 독일 파견법상의 파견상한기간은 제정 당시 3개월에서 6개월(1985년), 9개월(1993년), 12개월(1997년) 그리고 24개월(2001년)로 연장되었고, 2002년 말 ‘하르츠개혁(Hartz-Reformen)’에 의해 기간이 폐지되었다. 그러나 이후 파견근로에 의한 정규직 대체 등의 사회적 문제가 발생하였고, 이에 2017년 4월 1일부터 독일 파견법에서는 파견상한기간을 다시금 18개월로 제한하고 있다.³⁹⁾

이러한 점을 고려할 때, 파견대상 업무를 ‘네거티브 리스트’ 방식으로 전환하는 경우에도 현행 파견법상의 파견상한기간 최대 2년은 유지되어야 할 것으로 판단된다. 기간제 근로의 최대 기간을 2년으로 규정하고 있는 것과도 궤를 같이하는 것이다.

3. 파견근로자 근로조건 개선

파견대상 업무의 개선을 통해 인력 활용의 유연성을 제고하는 한편, 파견근로자의 근로조건 개선을 통한 파견근로 일자리의 실질적인 질적 개선도 도모할 필요성이 존재한다.

차별을 예방하고 차별이 발생한 경우에 이에 효과적으로 대처할 수 있는 제도적 개선이 필요하다. 현행 파견법은 파견근로자에 대한 차별적 처우 금지 및 차별시정제도를 규정하고 있으나 그 활용도 및 실효성이 높지 않다. 차별시정제도의 실효성을 높이기 위해 임금 등 근로조건 차별을 당한 파견근로자에게 사용자 내 동종·유사 근로자의 임금 정보에 대한 청구권을 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다.

파견근로자에 대한 ‘불안정고용 수당’ 도입을 검토할 필요가 있다. 파견근로자는 고용 불안정성과 저임금의 이중고를 겪고 있다. 고용과 사용의 분리로 인한 파견근로자의 불안정성을 보완해 줄 수 있는 제도적 방안을 모색할 필요가 있다.

사용사업 내 근로자대표나 노사협의회와의 관계에서 파견근로자를 사용

39) 이에 대해 김기선(2022), 「독일 ‘신호등연정’의 노동 입법 과제」, 『노동법논총』 제55집, 한국비교노동법학회, pp.43~83 참조.

사업 내 근로자로 인정하고, 파견근로자가 고충처리 등을 제기할 수 있도록 할 필요가 있다. 파견근로자가 사용사업 내에서 근로를 제공하는 점을 고려하여 사용사업 내 근로자대표자와의 결속력을 강화함으로써 파견근로자의 지위를 개선할 필요가 있다.

제 4 장

근로자대표제도 개선에 관한 정책과제

제1절 서론

사용자는 다수의 근로자들과 근로계약을 체결한다. 하지만 노사관계는 단순한 근로계약관계들의 ‘집적’이라고 할 수 없다. 개개의 근로계약관계가 집적되면서, 독특하게도 해당 근로계약 당사자 간뿐만 아니라 다른 근로자와도 동료관계를 형성하게 된다. 다시 말하면, 계약(의사의 합치)뿐만 아니라, 다수인이 형성한 기업공동체에 ‘편입’(사실)되는 것이 필요하다. 이를 편입설(Eingliederungstheorie)이라고 하며, 오늘날 우리나라 법원에 의해서도 지지되고 있다. 근로관계는 근로계약의 형성 외에도 근로자가 사용자의 영업공동체에 편입됨으로써 근로관계가 성립하게 된다. 이렇듯 근로관계는 ① 의사표시적 요소와 ② 사실상의 편입행위가 함께 충족되어야 성립한다.

이때 편입(Eingliederung)이란, 근로를 제공하는 다수의 근로자와 사용자로 구성된 회사라는 하나의 조직체에 그 일원으로서 포섭되는 현상을 말하는데, 이러한 편입의 발생은, 근로계약과 더불어 근로관계를 형성시키는 성립요건이기 때문이다.⁴⁰⁾

40) BAG 22. 6. 1994, NZA 1995, 462; BAG 1. 6. 1994, NZA 1995, 465; BAG 30. 1. 1991, NZA 1992, 19; BAG 8. 11. 1978, AP AUeG § 1 Nr.2; ErfK/Wank zu §1 AÜG, Rdn.14ff.; Marschall, Bekämpfung illegaler Beschäftigung, 2.Aufl., 1994, S.13ff.; Dörner, in: Dörner/Luczak/Wildschütz, Arbeitsrecht in der

만약 사용자의 외부 근로자에 대한 지시권의 행사가 이루어졌다는 것은, 근로자가 비로소 회사조직체에 일원으로서 포섭되었음을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 편입이 이루어지지 아니하면 처음부터 지시권 행사가 무의미하기 때문이다.

요컨대 근로관계 당사자 체계의 이중구조성(Dualism)에 주목할 필요가 있다. 근로계약관계는 개별 계약관계 형성에 그치지 않고 하나의 조직체 그러니까 '사업체'를 형성하게 된다. 하나의 조직체로서 사업체 안에서는 개별 근로자에게 그 사업체의 구성원으로서의 지위가 부여된다. 근로자들끼리는 서로 동료가 된다. 그리고 사용자와 근로자들은 모두 사업체의 일원으로서 유기적으로 협력함으로써, 사업체의 지속적 유지와 운영을 지향하게 된다.

결국 근로자는 근로계약이라는 관점에서 보면, 채권자 또는 채무자로서의 '계약'상 당사자로서의 지위를 가지면서 동시에 하나의 사업체 '구성원'으로서의 지위를 가진다고 할 수 있다. 하나의 사업체 내에서의 규율체계는 민주주의 원리가 작동해야 한다. 그 규율의 구축과 적용에 관하여 근로자 전체의 대표로서 역할을 수행해야 하는 자가 필요하다.

이하에서는 근로자대표제도의 법이론적 체계와 향후 제도개선을 위한 정책방향에 관하여 논의하기로 한다.

제2절 근로자 전체의 집단적 의사형성과 사업장 민주주의

1. 근로자의 <집단적 의사 형성>을 위한 노동조합제도와 근로자대표제

이렇듯 기업이라는 하나의 '사업체'는 사용자와 다수의 근로자로 구성되는 조직체이다. 근로계약은 근로자와 사용자를 당사자로 한다. 근로자와 사용자는 계약 당사자 간 힘의 비대등성으로 인해 실질적인 사적 자치를 구현

anwältlichen und gerichtlichen Praxis, 1997, Rdn. 2929, 2939; Schüren, AÜG, §1 Rdn.76ff.

하기 어렵다. 이에 다수의 근로자들이 하나의 집단을 형성하여 조직화된 의사를 표명하면서 힘의 비대등성을 어느 정도 보완할 수 있게 된다. 이를 위한 구체적 방법론이 바로 노동조합과 근로자대표제도이다.

2. 노동조합과 근로자대표제의 차이

우선 노동조합은 근로자의 선택에 따라 단결권 행사를 통해 조직된 단체로서 그 조합원으로 구성된다. 노동조합은 엄밀하게 전체 근로자를 위한 조직체가 아니다. 노동조합대표는 전체 근로자가 아닌 노동조합 조합원들의 대표자이다. 단체협약은 비조합원에게 당연히 효력이 미치는 것은 아니다.

이에 비해 근로자대표제도는 사업장 내에 종사하는 전체 근로자들로 구성된다. 나아가 근로자대표제도의 지향점은 사업장에 소속된 '전체' 근로자들의 이익을 도모하는 것이다.

또한 노동조합은 그 조직범위와 형태를 자율로 정한다.⁴¹⁾ 이와 달리 근로자대표제도는 하나의 사업 또는 사업장을 단위로 조직된다. 근로자대표와 사용자 간의 합의는 그 사업장에 소속된 전체 근로자에게 적용된다.

노동조합에 소속된 조합원인 근로자는 스스로 탈퇴할 자유가 있다. 나아가 조합원이 되고자 하는 근로자는 노동조합이 제시한 가입자격에 부합하는 이상 노동조합은 특정 근로자를 조합원으로 선택할 수는 없다. 해당 가입자격에 부합하기만 하면, 당연히 노동조합원으로 가입 절차를 진행해야 한다. 이와 달리 근로자대표제도는 노동조합의 경우와 달리, 별도의 가입 및 탈퇴절차가 예정되어 있지 않다. 해당 사업장의 근로자로서 지위를 가지면 곧바로 근로자대표조직의 구성원이 된다. 그리고 그 근로자대표조직의 구성원으로서의 지위는 탈퇴의 대상이 될 수 없다. 해당 사업장의 근로자로서 지위를 상실하게 되면 비로소 근로자대표조직체 일원으로서의 지위를 상실하게 된다.

나아가 노동조합은 단체행동권을 통해 자신의 의사를 관철시킬 수 있다. 그러나 근로자대표제도는 노사 간 이견에 대하여 실력행사를 통한 관철의

41) BAG 16. 2. 1973, AP Nr.1 zu §19 BetrVG 1972.

가능성이 없다. 요컨대 노동조합은 노동3권을 통해 사용자와의 실력대결에 나서게 되지만, 근로자대표는 사용자 측과의 합의를 도출해 내는 과정에서 하나의 공동체 일원으로서 상호 협의를 토대로 하게 된다.

3. 근로자대표제도의 체계적 고유성을 위한 법개선 필요성

종래 근로자대표제도는 노동조합으로 갈음하는 경향이 없지 않았다. 우리나라는 법상 조합원의 단결체인 노동조합이 전체 근로자의 대표로서 지위를 병행하도록 하기도 함으로써 양자의 개념적 또는 기능적 혼동을 유발하기도 한다.

예컨대 <근로자 집단>은 ① 우선 노동3권 즉, 단결권 차원에서 인정되는 <노동조합>이 있고, ② 다른 한편 근로자로서의 지위에 근거하여 일정한 범위에서의 경영참여를 목적으로 구성된 노사협의회(의 참여주체로서 <근로자 위원>)이 있다. ③ 나아가 근로기준법이나 파견법, 산안법 등 개별 법률에 특정한 사안에 대한 동의나 협의의 주체로서의 근로자의 집단적 대표로서 <근로자대표>도 있으며 ④ 그 외에도 취업규칙제도와 관련하여서는 <과반수노조> 또는 <근로자의 집단적 과반수>를 동의 또는 협의의 주체로서 근로기준법이 규정해두고 있다

또한 노사협의 법제도에 토대를 두고 선출방식과 임기 등이 법정화된 근로자위원제도와 달리 개별 법령상 근로자대표제도는 아예 선출방식이나 임기 등에 대해 아무런 규정이 없는 상태로 방치되어 있는 등의 문제가 상존하고 있다.

판단컨대 단결권의 주체로서 근로자집단인 노동조합 외에 전체 근로자의 <집단적 의사> 표명 주체로서 <근로자대표제도>는 일원화될 필요가 있고, 이를 위해 기존에 다양한 논의가 지속되어 왔다. 그러나 노동조합과 근로자대표는 본질적으로 그 내용과 체계를 달리하는 제도이다.

4. 근로자대표제도의 의의와 운영원리로서 <사업장 민주주의>

공동체의 질서유지를 위한 규범은 그 구성원의 민주적 의사를 반영한 것

이어야 한다. 하지만 국가의 경우와 마찬가지로 다수의 개별 근로자 의사들을 제각기 반영하는 것은 쉽지 않다. 따라서 불가피하게 대의기관의 형성이 필요한데, 이것이 바로 ‘근로자대표제도’이다.⁴²⁾

근로자대표제도는 사업체단위에서 그 구성원인 전체 근로자들의 의사를 반영하기 위해 고안된 기업 내 의회조직체이다.⁴³⁾ 근로자대표제도는 사업장 민주주의 원리에 기초하고 있다. 이는 마치 민주주의에 기초한 국가 운영 원리와 마찬가지로 사업체 또는 사업장의 운영원리 역시 마찬가지여야 한다는 취지이다. 유감스럽게도 사업장 단위에서의 민주주의는 매우 생소해 보인다. 이른바 <사업장 민주주의>원리는 그 동안 주목받지 못했다.

5. 소 결

오늘날 근로계약관계의 본질을 파악함에 있어 중요한 것은, 근로자를 단지 노무제공의 의무자라면 바라볼 것이 아니라, 기업이라는 공동체조직의 일원이자, 다수 근로자조직의 일원으로 개념화하는 것이다. 현행 근로자대표제도는 1998년 경영상 해고제도가 「근로기준법」에 규정되면서 도입되었으나, 여전히 근로자대표의 개념에 대한 모호성이 상존하고 있다. 나아가 근로자대표의 선출 방식이나 임기, 권한 등에 관하여는 입법이 흠결되어 있다. 다만 이하에서 보듯 근로자대표제에 대한 다양한 입법안이 제출되어 있다.

<표 4-1> 근로자대표 관련 법안 발의 현황

	경사노위 합의안	안호영 의원안	윤준병 의원안	이수진 의원안	양정숙 의원안	류호정 의원안	정부안
		근로자대표 정의: 과반 수 노동조합 (없으면) 근로 자 과반수 대 표하는 자					근로자대표 정의: 사업 또는 사업장 에서 근로자 를 대표하는 자

42) 권혁(2011. 8), 「독일 노동법상 근로자대표제도」, 『노동법논총』, 한국비교노동법학회, p.41 이하.

43) Schaub-ArbeitsHb/Koch, §210, 11.Aufl., 2005, Rn.2.

〈표 4-1〉의 계속

	경사노위 합의안	안호영 의원안	윤준병 의원안	이수진 의원안	양정숙 의원안	류호정 의원안	정부안
근로 자 대표 선출	① 과반수 노동조합		과반수 노동조합 대표자			과반수 노동조합	과반수 노동조합
	② 노사협의 회 “근로 자위원 회의”	노사협의회 “근로자위원 ”	근로자 위 원 중 “호 선된 자”	근로자위원 중 직접· 비밀·무기 명 투표로 선출된 자	노사협의 회 “근로 자위원”	근로자 과반 수를 구성하 는 연합노동 조합	노사협의회 “근로자 위 원”
	③ 근로자의 직접·비 밀·무기 명 투표	근로자 과반 수의 직접· 비밀·무기 명 투표 * 간선 허용	근로자 직접·비밀·무기명 투표			근로자 과반 수의 직접· 비밀·무기명 투표	
	사용자의 근로자대표 선출 개입·방해 금지		-	근로자대표 선출 개입 금지	-	사용자의 근 로자대표 선 출 개입 금지	사용자의 근 로자대표 선 출 개입· 방해 금지
임기	원칙 3년				2년		3년
	노사합의로 3년 내 달리 정할 수 있음	3년 내에서 달리 정할 수 있음(노사합 의x, 근로자 의사o)	노사합의로 3년 내 에서 고용노동부령이 정 하는 바에 따라 달리 정할 수 있음	노조 규약 으로 2년 내 달리 정할 수 있음	노사합의로 2년 내에서 고용노동부령 이 정하는 바 에 따라 달리 정할 수 있음	3년을 넘지 않는 범위 내에서 달리 정할 수 있 음	
서면 합의	-				전체 근로자 과반수의 직 접·비밀· 무기명 투표 에 의한 과반 수 동의, 유 효기간 2년		-
활동 보장	▲ 근로자대표 활동에 필요한 자료 요구권 ▲ 서면합의 이행 관련 근로자 고충 해결 위한 협의 요구 ▲ 근로자대표 활동시간을 근로시간으로 인정 ▲ 근로자대 표 불이익취급 및 활동 개입·방해 금지(윤준병 의원안은 없음)						
책무	▲ 고용형태·성별 등 다양한 이해관계 의견수렴 ▲ 직무상 취득 비밀누설 금지 ▲ 사용자와 성실한 협의, 권한 남용 금지(정부안에만 있음)						

〈표 4-1〉의 계속

	경사노위 합의안	안호영 의원안	윤준병 의원안	이수진 의원안	양정숙 의원안	류호정 의원안	정부안
부분 근로자 대표	-	일부 직종 등 적용 사항의 경우 부분대 표 허용 * 경영상 해고는 제외	-	-	-	-	근로자대표 의 부분 근 로자 의사반 영 절차 마 련, 이의가 있는 경우 노 동위 결정을 통해 사용자 와 부분 근 로자가 직접 협의 하 여 정할 수 있 음
형사 처벌	-	선출 개입· 방해→2년, 2천만 원	-	선출 개입 →2년, 2천만 원	-	선출 개입 →2년, 2천만 원	선출 개입· 방해→ 5백만 원
		불이익취급 및 활동 개입 ·방해→2년, 2천만 원	-	불이익취 급 및 활 동 방해 →2년, 2천만 원	불이익취 급 및 활 동 제한 →2년, 2천만 원	불이익취급 및 활동 방해 →2년, 2천 만 원	불이익취급 및 활동 개 입·방해 →5백만 원
		-	직무상 비밀 누설 →2년, 2천만 원	-	직무상 비밀 누설 →2년, 2천만 원	-	-
기타	-	근로자대표 선출·활동 에 대한기본 적 편의제공	-	-	2인 이상 선출시 여성 1명 포함	경영상 해고 시 근로자대 표가 과반수 노조가 아닌 경우 근로자 대표는 다른 노조와 협의	복수의 근로 자대표가 있 는 경우 근 로자대표 과 반수 찬성의 로 의사결정 * 달리 정한 경우 그에 따름
시행 일	-	공포일	공포 후 1년	공포 후 6월	공포 후 6월	공포 후 6월	공포 후 1년

자료: 저자 작성.

제3절 현행 노동법 체계상 근로자대표제의 규율현황과 제도적 기능

1. 힘의 불균형 보완

근로자대표는 사용자와 개별 근로자 간 힘의 불균형을 고려하여 ‘근로조건 노사대등결정 원칙’ 구현을 위해 1997년에 도입되었음은 앞서 설명한 바가 있다. 세부적으로 근로자대표제는 주로 근로시간제도와 관련하여 그 기능이 유보되어 있다. 즉, 사업장 내 근로자를 대표하여 탄력적·선택적 근로시간제 등 주요 근로조건을 결정(사용자와 서면합의 또는 협의)하여 왔다.

〈근로기준법상 근로자대표의 권한〉

- ① 3개월 이내 탄력적 근로시간제 서면합의
- ② 3~6개월 이내 탄력적 근로시간제 도입·운영 서면합의
- ③ 3~6개월 이내 탄력적 근로시간제 주별 근로시간 변경
- ④ 선택적 근로시간제 서면합의
- ⑤ 공휴일 대체를 위한 서면합의
- ⑥ 보상휴가제 서면합의
- ⑦ 간주·재량근로 서면합의
- ⑧ 근로시간 및 휴게시간 특례 서면합의
- ⑨ 연차유급휴가의 대체 서면합의
- ⑩ 경영상 해고 시 사전협의
- ⑪ 임산부 등 야간·휴일근로 인가신청 전 협의

근로자대표의 다양한 권한에도 불구하고 「근로기준법」에는 근로자대표의 선출절차, 방법, 활동, 지위 등 상세한 규정이 없는 상황이다. 따라서 근로자대표에 관한 제반 규정의 구체화 및 세부화가 필요하다.

2. 다른 법률에서 근로자대표의 역할 및 관계

「근로기준법」 이외 「파견법」, 「산업안전보건법」, 「고용정책 기본법」, 「고령자고용법」 등 4개 법률에서 근로자대표를 규정하고 있다. 「근로기준법」에 근로자대표의 선출 절차 등이 명시적으로 규정되는 경우 다른 법률의 개정을 함께 할 것인지 논의가 필요한 상태이다.

〈표 4-2〉 노동관계법령상 근로자대표 규정(총 15개 조항)

	규 정
파견법	▲ 파견근로자 사용에 대한 사전 협의 주체(§5)
산업법	▲ (산업안전보건위원회 미설치) 안전보건관리규정 작성·변경 동의(§26) ▲ 산업안전보건위원회 의결사항, 안전보건관리규정 등 통지 요청(§35)
고용정책기본법	▲ 기업의 고용관리에 관하여 직업안정기관에 대한 지원요청(§29)
고령자고용법	▲ 임금피크제지원금 지원요건 중 임금피크제 도입 동의(§14) ▲ 정년연장에 따른 임금체계 개편 등의 조치(§19의2)

자료: 저자 작성.

3. 일본에서의 근로자대표제도 논의 및 입법 연혁 검토

가. 입법 연혁 및 주요 내용

일본은 노동조합의 조직단위가 기업별 노동조합 중심이다.⁴⁴⁾ 이에 따라 노동조합과는 별개로 전체 소속 근로자를 대표하는 근로자대표제도의 기능 영역으로서 노사 협정을 둘러싸고 오랫동안 논의와 법제도 개편이 있어 왔다. 그럼에도 불구하고 여전히 근로자대표제도에 대한 입법적 완결성은 부족한 것으로 평가되고 있다. 이하에서 살펴보기로 한다.

44) 이러한 점에서 우리나라와 유사한 측면이 있고, 따라서 근로자대표제도 논의에 있어서도 우리에게 상당한 영향을 미쳤고, 여전히 우리나라 입법 개선방향을 설정함에 있어 일본에서의 논의는 여전히 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.

우선 일본은 당시 「노동기준법」 제36조를 개정하여 연장근로 또는 휴일 근로에 대한 조건을 법정화하면서, 근로자대표제도를 구축하였다. 구체적으로는 ① 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합을 근로자대표로 하고, ② 만약 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 근로자대표로 하였다.

1947년 노동기준법

제36조

사용자는 당해 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자와의 서면에 의한 협정을 체결하고 행정관청에 제출한 경우에는 제32조 또는 제40조의 근로시간 또는 전조의 휴일에 관한 규정에 불구하고 그 협정으로 정한 바에 따라 근로시간을 연장하거나 또는 휴일에 근로를 시킬 수 있다.(이하 생략)

흥미롭게도 연장근로 등 근로시간에 관한 노사 간 합의를 염두에 두고 당시 「노동기준법」 제36조에서 규정하여 둔 근로자대표제도는, 동법 제90조상의 취업규칙제도와 연동되도록 입법기술적으로 설계되었다.

요컨대 취업규칙의 작성 및 변경에 있어 사용자와의 협의 또는 동의의 상대방으로서 「노동기준법」 제36조상의 근로자대표제를 설정해 둔 것이다.

이에 따라 당시 「노동기준법」 제90조에 따라, 사용자는 취업규칙의 작성과 변경에 있어서 과반수 노동조합의 의견을 들어야 하고, 만약 과반수 노조가 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자의 의견을 듣도록 했다.

1947년 노동기준법

제90조

사용자는 취업규칙의 작성 또는 변경에 대하여 당해 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자의 의견을 듣지 않으면 안 된다.

이후 1952년 일본은 노동기준법을 개정하여, 종래 연장근로와 휴일근로에 관한 사용자와 근로자대표 간의 협정제도를 규정한 법 제36조상의 근로자대표제 법리를 임금에 관한 노사 간 협정까지 적용될 수 있도록 하였다.

1952년 노동기준법 개정을 통해, 법 제36조상의 근로자대표제도는 근로자의 저축금 위탁 관리에 관한 협정(제18조 제2항), 임금공제에 관한 협정(제24조 제1항) 및 연차휴가 증의 임금에 관한 협정(제39조 제6항 단서) 등으로 적용범위가 확장되었다.

이후 1987년에 근로자대표제는 급격한 개정을 맞게 된다. 근로시간과 임금, 그리고 취업규칙 제개정의 영역에서 활용되어 온 근로자대표제도는 1987년 노동기준법 개정과정에서 획기적인 제도 확장에 이르게 된다. 당시 노동기준법 개정은, 근로시간유연제도를 도입하는 것을 핵심내용으로 했다.

이른바 탄력적 근로시간제의 단위기간 확대(1년)나 선택적 근로시간제 등 근로시간유연제를 도입하면서, 노사 간 합의에 관한 제도방법론 차원에서 「노동기준법」 제36조상의 근로자대표제도를 차용하였다.

다른 한편 다양한 근로시간유연제를 도입함에 있어 사용자와 근로자대표 간의 노사협정을 법정 요건으로 명문화하였다.

구체적으로 살펴보면, ① 선택적 근로시간제(제32조의3), ② 1년 단위 탄력적 근로시간제(제3조의4 제1항 및 제2항) ③ 시간외근로시간의 제한에 대한 특례(제32조의5 제1항), ④ 외근간주근로시간에 관한 근로시간(제38조의2 제2항), ⑤ 재량근로시간제(제38조의2 제4항), ⑥ 연차유급휴가(제39조 제3항) 등을 규정하면서 사용자와 근로자대표 간의 협정을 법적 요건화 하였다.

이후 일본은 1998년 노동기준법을 개정하면서, 근로자대표와 사용자 간의 노사협정의 법정화를 보다 보편적으로 확대하였다. 구체적으로는 ① 1개월 단위 탄력적 근로시간제(제32조의4 제1항), ② 휴게시간 일괄부여의 예외(제34조 제2항 단서) ③ 임금의 통화지급 원칙(제24조 제1항)에 있어 근로자계좌입금제를 신설하면서, 근로자대표제도를 방법론상 차용하였다.

〈노동기준법상 근로자대표제〉

- ① 근로자의 저축예금을 위탁받아 관리(노기법 18조)
- ② 임금전액지급 원칙에 대한 예외의 허용(노기법 제24조 1항)
- ③ 1개월 단위 탄력적 근로시간제에 대한 동의를 주체(노기법 제32조의2)
- ④ 선택적 근로시간제에 대한 동意的 주체(노기법 제32조의3)
- ⑤ 1년 단위 탄력적 근로시간제에 대한 동意的 주체(노기법 제32조의4)
- ⑥ 1주 단위 탄력적 근로시간제에 대한 동意的 주체(노기법 제32조의5)
- ⑦ 휴게시간 분할에 관한 동意的 주체(노기법 제34조 제2항)
- ⑧ 시간외, 휴일근로에 대한 동意的 주체(노기법 제36조)
- ⑨ 간주근로시간제에 대한 동意的 주체(노기법 제38조의2 제2항)
- ⑩ 재량근로시간제에 대한 동意的 주체(노기법 제38조의3)
- ⑪ 연차휴가지급시기에 대한 동意的 주체(노기법 제39조 제5항)
- ⑫ 연차휴가수당지급기준에 대한 동意的 주체(노기법 제39조 제6항)

4. 입법정책적 시사점

일본의 노동기준법에서는 사업장 내 전체 근로자에게 적용되는 근로시간 및 임금 등에 관한 사항에 대해 근로자대표제도로 일원화하여 활용하고 있다. 이는 취업규칙의 경우도 마찬가지이다.

이러한 점은 우리나라에서 근로자대표제도가 근로시간, 취업규칙, 노사협의회 등 제도 영역마다 그 내용을 달리하고 있는 점과는 현저히 대비되는 바이다.

판단컨대 노동조합과 근로자대표제도는 차원을 달리하는 것이어서 그 개념 또는 기능적 분리는 불가피하지만, 근로자대표제도 그 자체는 제도적 일원화를 도모하는 것이 타당하다. 단체협약과 사업장협약 간의 법제도적 관계성에 대한 법정화와 근로자대표제의 세부적 운영방식 등에 대한 명확한 규정을 구체화하는 등의 과제는 여전히 남아 있으며, 이러한 점에서 우리의 경우와 다르지 않아 보인다.

〈표 4-3〉 외국의 근로자대표제와 노동조합제

국가	조직형태	노동조합	근로자대표제	비고
독일	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노동조합 ■ 경영협의회 	<ul style="list-style-type: none"> - 기본적으로 산업별 노조로 조직 - 노조간부·직원 급여는 노조 재정에서 부담 	<ul style="list-style-type: none"> - 5인 이상 사업장 설치 - 근로자가 직접 선출한 근로자위원으로 구성 - 임기 4년 - 무보수 : 근로면제위원 자체 선발 - 노조와 무관, 노조는 협의회의 신청에 의하여 자문자적으로 회의 참여 - 200~500인 1명, 501~900 2명, 901~1,500 3명, 1,501~2,000 4명, 2,001~10,000 1천 명당 1명 추가, 20,001 이상 2천 명당 1명 추가 	
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노동조합 ■ 근로자대표제 ■ 기업위원회 	<ul style="list-style-type: none"> - 기업별 노조 대표는 50~150 월 10시간, 151~499 월 15시간의 유급 인정 - 지부 대표는 50명 이상 사업장에서 월 4시간 유급 인정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 근로자대표제 <ul style="list-style-type: none"> - 11인 이상 사업장 설치 - 임기 2~4년 - 50인 이하 월 10시간, 51인 이상 월 15시간 유급 인정 - 11~25 1명, 26~74 2명, 75~99 3명, 100~124 4명, 125~174 5명, 175~249 6명, 250~499 7명, 500~749 8명, 750~1,000 9명 ■ 기업위원회 <ul style="list-style-type: none"> - 50인 이상 사업장 설치 - 임기 2~4년 - 월 20시간 유급 인정 - 50~74 3명, 75~99 4명, 100~399 5명, 400~749 6명, 750~999 7명 	<ul style="list-style-type: none"> - 노조대표와 근로자대표 겸직 가능 (월 55시간 유급 인정)
영국	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노동조합 	<ul style="list-style-type: none"> - 법적으로 유급 인정 : 남용 또는 곤란한 경우에 사업주의 거부권 행사 ※ 주당 평균 12.5시간 (2004 WERS Survey) 	<ul style="list-style-type: none"> - 해당 없음 	

〈표 4-3〉의 계속

국가	조직형태	노동조합	근로자대표제	비고
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노동조합 ■ 근로자대표제(RSU) 	- RSU와 겹치	<ul style="list-style-type: none"> - 16인 이상 사업장 설치 - 임기 3년 - 16~200 3명, 201~500 6명, 3,000명 이하 3명 추가/300명당, 3000명 이상 3명 추가/500명당 - 200인 이하 연 1시간/1명당, 3,000명 이하 월 8시간/300명당, 3,000명 이상 월 8시간/500명당 	- 노조와 근로자대표제는 본질적으로 동일(노조가 후보자 2/3 추천 및 1/3 선임)
스페인	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노동조합 ■ 근로자대표제 ■ 기업위원회 	<ul style="list-style-type: none"> - 조직률 15% 이하 - 지배노조: CCOO, UGT 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 근로자대표제 <ul style="list-style-type: none"> - 50인 미만 사업장 설치 - 임기 4년 - 11~30 1명, 31~49 3명 ■ 기업위원회 <ul style="list-style-type: none"> - 50인 이상 사업장 설치 - 임기 4년 - 50~100 5명, 101~250 9명, 251~500 13명, 501~17명, 751~1,000 21명, 75명에 달할 때까지 1천 명당 2명씩 추가 	<ul style="list-style-type: none"> - 노조와 근로자대표제는 구분되나 사실상 노조가 중심 역할을 수행 ※ 통상적으로 의장과 서기가 다수 노조에 서 선출
아일랜드	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노동조합 ■ 근로자대표제 임의설치 	<ul style="list-style-type: none"> - 연맹: ICTU - 산별노조: SIPTU 	<ul style="list-style-type: none"> - 법적 근거 없이 유노조 사업장에 설치 - 관습법에 의하여 합리적인 범위 내에서 유급 인정 	
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노동조합 	<ul style="list-style-type: none"> - 제조업: 대기업(1,000인) 10명, 소기업(300인) 풀타임 1명, 파트타임 2명 인정 - 비제조업: 제조업의 1/2 인정 - 공공부문: 500명당 1명 인정 	해당 없음	- 노조조직률이 매우 높아 별도의 근로자대표기구 부존재

자료: 저자 작성.

제4절 근로자대표제도를 통한 사업장 민주주의의 제도적 효용

1. 취업규칙의 제개정에 관한 방법론적 재검토 필요성

「취업규칙」이라 함은, '사용자가' 다수의 개별적 근로관계를 처리함에 있어서 그 편의를 위하여 근로계약의 내용이 되는 사항과 복무규정 및 직장질서에 관한 사항을 일방적으로 정해 놓은 것을 말한다.⁴⁵⁾ 현행 「근로기준법」상의 규율 형태와 노동현장에서의 모습을 고려해보면, 취업규칙은 근로계약의 일방 당사자인 사용자의 권한 영역 내에 속하는 것으로 파악되고 있다. 그러나 취업규칙을 회사 내의 사규로서 회사 내부구성원인 전체 근로자와 사용자에게 적용되는 것이라면, 취업규칙은 명실상부하게 회사 내 규범으로서, 민주주의 원리에 따라 그 제정과 변경 그리고 그에 걸맞는 효력이 부여되어야 함이 옳다.

2. 취업규칙 변경법리와 사업장 민주주의 원리

가. 취업규칙의 규범성

현행 「근로기준법」 제93조에서는 취업규칙의 작성 및 신고에 관한 규정을 두고, 취업규칙에 규정하여야 할 사항에 관하여 명시해 두고 있다.

45) 박종희(2001), 「취업규칙 본질에 관한 논쟁의 소재와 앞으로의 논의방향성」, 『노동법학』 제12호 한국노동법학회, p.141.

근로기준법 제93조(취업규칙의 작성, 신고)

상시 10명 이상의 근로자를 사용하는 사용자는 다음 각 호의 사항에 관한 취업규칙을 작성하여 고용노동부장관에게 신고하여야 한다.

이를 변경하는 경우에도 또한 같다.

1. 업무의 시작과 종료 시각, 휴게시간, 휴일, 휴가 및 교대 근로에 관한 사항
2. 임금의 결정·계산·지급 방법, 임금의 산정기간·지급시기 및 승급(昇給)에 관한 사항
3. 가족수당의 계산·지급 방법에 관한 사항
4. 퇴직에 관한 사항
5. 「근로자퇴직급여 보장법」 제4조에 따라 설정된 퇴직급여, 상여 및 최저임금에 관한 사항
6. 근로자의 식비, 작업 용품 등의 부담에 관한 사항
7. 근로자를 위한 교육시설에 관한 사항
8. 출산전후휴가·육아휴직 등 근로자의 모성 보호 및 일·가정 양립 지원에 관한 사항
9. 안전과 보건에 관한 사항
 - 9의2. 근로자의 성별·연령 또는 신체적 조건 등의 특성에 따른 사업장 환경의 개선에 관한 사항
10. 업무상과 업무 외의 재해부조(災害扶助)에 관한 사항
11. 표창과 제재에 관한 사항
12. 그 밖에 해당 사업 또는 사업장의 근로자 전체에 적용될 사항

위 규율 사항을 살펴보면, 근로조건에 관한 사항과 사업장 내 질서에 관한 사항이 동시에 포함되어 있다. 예컨대 표창과 제재는 질서로서 공법적 성격의 것이며, 하나의 사업장 내 질서 규범에 해당한다.

나. 사업장내 질서규범으로서 취업규칙의 제개정 원리

취업규칙은 사업장 규범에 해당한다. 취업규칙이 규범으로서의 속성을 지니는 것으로 보는 한, 그 개정에 있어서 절차와 방식은 규범개정 원리에 따르는 것이 옳다. 이는 이미 취업규칙 변경에 관한 종래 판례에서도 확인되는 바다. 판례는 “집단에 적용되는 법규범의 변경에는 집단적 의사에 의한

동의를 얻게 함으로써 집단 전체에 그 효력을 미치게 함은 일반 법규범의 변경절차로서도 타당하다”고 지적하고 있다.⁴⁶⁾

국가를 규범단위로 하는 것이 바로 법률이다. 법률의 제개정은 민주주의 원리에 따라야 한다. 이렇게 만들어진 법률에 의해 국가는 통치된다(법치주의). 이때 민주주의 원리란, 하나의 조직에 대한 규범의 제개정은 그 규범의 수구자인 국민이나 조직원들의 의사를 반영하여야 한다는 게 핵심이다. 취업규칙이라는 사업장 질서규범을 제개정함에 있어, 그 사업장 내 수구자 모두의 의견을 반영하도록 하는 것은 당연하다. 사업장 내 모든 구성원에게 적용되어야 할 질서규범으로서의 취업규칙은, ‘계약’의 차원에서가 아니라 ‘사회(조직)’ 차원에서 하나의 사업장을 전제로 하여 바라 보는 것이 옳다.

그렇다면 현행 「근로기준법」 제94조상의 취업규칙 작성 및 변경 절차 규정은, ‘사업장 민주주의 원리’에 토대를 둔 것으로 보아야 한다.

제94조(규칙의 작성, 변경 절차)

- ① 사용자는 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 한다. 다만, 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 경우에는 그 동의를 받아야 한다.
- ② 사용자는 제93조에 따라 취업규칙을 신고할 때에는 제1항의 의견을 적은 서면을 첨부하여야 한다.

제5절 근로자대표제도의 체계 재구축 필요성

1. 규율 내용

현행 「근로기준법」, 「산업안전보건법」 그리고 「고용보험법 시행령」 제20

46) 대법원 1977. 7. 26 선고 77다355 판결.

조, 「근로자파견법」 제5조 등에 근로자대표가 규정되어 있다. 예컨대 「근로기준법」 제24조 제3항(경영상 이유에 의한 해고의 제한)에서는 “사용자는 제2항에 따른 해고를 피하기 위한 방법과 해고의 기준 등에 관하여 그 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다. 이하 “근로자대표”라 한다)에 해고를 하려는 날의 50일 전까지 통보하고 성실하게 협의하여야 한다”고 규정하고 있다.

한편 탄력적 근로시간제나 선택적 근로시간제 등의 경우에도 근로자대표와의 서면합의를 필요로 하고 있다.⁴⁷⁾ 그 밖에도 「근로기준법」 제57조상의 보상휴가제나 근로시간 계산의 특례(법 제58조 제2, 3항)에서도 근로자대표의 역할이 예정되어 있다.

이뿐만 아니라 「산업안전보건법」 제11조 제2항에서는 “근로자대표는 다음 각 호의 사항에 관한 내용 또는 결과를 통지할 것을 사업주에게 요청할 수 있고, 사업주는 이에 성실히 응하여야 한다.”고 규정하고 있고, 그 밖에도 많은 규정들이 근로자대표의 역할을 예정해 두고 있다.

2. 입법적 흠결⁴⁸⁾

우리나라의 근기법은 일본 노동기준법의 영향을 밀접하게 받았으며 여전히 받고 있다. 현행 근기법이나 다른 관련 노동법제상의 근로자대표제도 역시도 일본 노동법의 영향을 받은 바가 있다.

일본의 노동기준법 등 노동관계법에도 사업장의 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 그 노동조합(‘과반수노동조합’)과 그러한 노조가 없는 경우에는 그 사업장의 근로자 과반수를 대표하는 자(‘과반수근로자대표’)에

47) 제51조 제2항(탄력적 근로시간제): 사용자는 근로자대표와의 서면합의에 따라 다음 각 호의 사항을 정하면 3개월 이내의 단위기간을 평균하여 1주간의 근로시간이 제50조 제1항의 근로시간을 초과하지 아니하는 범위에서 특정한 주에 제50조 제1항의 근로시간을, 특정한 날에 제50조 제2항의 근로시간을 초과하여 근로하게 할 수 있다.

48) 이하의 내용은 권혁(2012), 『고용구조 변화 및 격차확대에 대응한 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률개정 방안연구』, 고용노동부, pp.57~61의 내용을 토대로 작성하였다.

대하여 일정한 기능을 부여하고 있다. 이러한 ‘과반수 노동조합’과 ‘과반수 근로자대표’를 포괄하여 ‘과반수대표제’라고 한다.

2009년 9월 일본 후생노동성이 발표한 보고서에서 제안된 종업원대표제는 ① 위원의 반수 이상이 당해 사업장의 근로자를 대표하는 자일 것, ② 위원의 선출절차를 현재 과반수대표자의 선출절차에 비해 보다 명확히 할 것 ③ 다양한 근로자의 이익을 가능한 한 공정하게 대표할 수 있는 위원선출방법으로 할 것 ④ 선출된 근로자대표는 당해 사업장 전체 근로자에 대하여 공정대표의무를 부담할 것 ⑤ 사용자는 위원인 것 등을 이유로 하여 불이익 취급을 할 수 없을 것 ⑥ 의결 사항에 대해 미리 유효기간을 정해 둘 것 ⑦ 위원의 임기를 정하여 일정 기간 후 위원이 새로 선출되도록 할 것 등을 내용으로 하고 있다.⁴⁹⁾

여기에서 주목할 만한 점은 ③과 ④다. ③에서는 다양한 근로자의 이익을 가능한 한 공정하게 대표할 수 있는 위원 선출방법으로 할 것을 내용으로 하고, ④ 선출된 근로자대표는 당해 사업장 전체 근로자에 대하여 공정대표의무를 부담하도록 하고 있다. 이는 당해 사업장 내에서 일을 하는 모든 근로자들이 직접 선거를 통해 그 대표를 선출하도록 하여야 할 필요성에 근거한 것이라 할 수 있다. 이러한 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

현행 노동법 체계에서 근로자대표의 지위에 대하여는 그 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합이 되고, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자로 하고 있다. 이러한 근로자대표의 임기나 자격 그리고 선출방식 등에 관하여 아무런 명시적인 규정이 없다.

특히 비록 근로자의 과반수로 조직된 노동조합의 경우이기는 하지만, 노동조합의 대표자가 전체 근로자의 대표로서 지위를 당연히 겸임할 수 있도록 하는 것은 문제가 아닐 수 없다. 왜냐하면 노동조합과 근로자대표제도는 처음부터 그 법 체계를 달리하는 것이기 때문이다.

49) 厚生労働性(2005), 『今後の労働契約法制の在り方に關する研究会報告書』, p.18. 이와 더불어 당시 일본 후생노동성이 고안한 종업원대표제도는 법제화는 하되, 그 설치의 사용자의 자율적 판단에 맡기고 있으며, 과반수 노조가 있는 것과는 관계없이 종업원대표제 설치를 인정하고 있다.

근참법에서 근로자대표로서 그에 걸맞은 민주적 선출방식과 권한행사방식을 상세히 규정해 놓는 것이 전제되어야 한다. 근로자위원의 선출방식에서 근로자 전체의 선거참여를 전제하여 둔다면 현재보다 더욱 실질적인 기능과 역할을 부여하더라도 상관없으며, 특히 사용자의 결정에 대한 근로자측의 견제기능 강화에도 도움이 될 수 있을 것이라 판단된다.

이를 위해 노동조합과 근로자대표의 관계, 근로자대표의 요건, 선출, 권한 등에 대해서는 법적 흡결 상태인바, 근참법상에서 근로자위원의 지위를 전체 근로자의 대표로 명확히 해두고, 이를 준용할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

3. 경사노위 합의

2020년 10월 경사노위에서 근로자대표제 개선방안을 합의하였으며, 이때 주요 합의내용은 다음과 같다.

- ▲ 과반수 노조→노사협의회 근로자위원회의→직접·비밀·무기명투표로 선출
- ▲ 선출·활동에 대한 개입·방해 금지
- ▲ 불리한 처우 금지
- ▲ 활동시간을 근로시간으로 인정 등

4. 최근 정부 입법안

그 후 정부는 입법을 발의하였다. 그 내용은 다음과 같다.

가. 근로자대표 선출 방식

우선 근로자대표 지위 부여에 관하여, ① 과반수 노조가 있는 경우에는 원칙적으로 과반수 노조가 있는 경우 '과반수 노조'에 근로자대표 지위 부여를 하도록 한다. ② 과반수 노조가 없는 경우에는 30인 이상 사업장의 노사협의회 설치율이 2022년 83.2%로 대부분 노사협의회 설치되어 있음을 염두에

두고, '노사협의회 근로자위원'에게 지위 부여를 하도록 하였다.

나아가 과반수 노조나 노사협의회가 없는 경우에는 전체 근로자 과반수가 참여하는 직접·비밀·무기명 투표로 근로자대표를 직접 선출하도록 하였다.

〈요 약〉

과반수 노조 ⇨ 노사협의회 근로자위원 ⇨ 직접·비밀·무기명 투표에 의한 선출

나. 근로자대표 선출에 대한 사용자의 방해 등 금지

근로자대표 선출 시 사용자의 개입 및 방해를 금지하도록 하고, 이를 위반하는 경우 시정명령, 불이행 시 500만 원 이하의 벌금을 부과하도록 하였다.

다. 근로자대표 임기의 상한 규제

근로자대표의 임기는 최대 3년의 범위 내에서 사업장 특성에 따라 자율적으로 정하도록 하였다.

라. 근로자대표로서의 활동에 대한 법적 보장

근로자대표 활동에 대한 사용자의 개입·방해를 금지하고, 정당한 근로자대표 활동을 이유로 한 해고나 불리한 처우도 금지하도록 하였다. 이를 위반하는 경우 우선 시정명령, 불이행 시 500만 원 이하의 벌금에 과하도록 하였다. 근로자대표의 활동시간을 근로시간으로 인정하고, 고충 해결을 위한 협의 요구 및 활동에 필요한 자료를 요청할 수 있도록 보장한다. 다만 그 요청자료가 경영상 기밀이나 개인정보에 해당하는 경우에는 사용자가 거부할 수 있다.

마. 근로자대표의 책무

우선 다양한 근로자 집단의 의견 수렴 및 반영 의무가 인정된다. 근로자대

표에게 성별·연령·고용형태·직종·직군 등과 관계없이 다양한 근로자의 의견을 수렴하고 이를 반영할 의무를 부여하였다.

바. 성실 협의 및 비밀누설 금지 책무

근로자대표 역할을 태만하거나 독단적으로 결정하는 것을 방지하기 위해 근로자대표에게 사용자와 성실히 협의할 의무와 권한 남용 및 직무상 알게 된 비밀누설 금지 의무를 부여한다.

사. 부분 근로자의 의사반영을 위한 근로자대표의 의무

우선 근로자대표의 부분 근로자 의사반영 의무를 인정한다. 즉, 근로형태, 직무 특성 등에 따라 근로시간 등을 달리 정할 필요가 있는 특정 직종 등에 속한 부분 근로자에만 적용되는 사항에 대해 근로자대표가 정당한 이유 없이 해당 근로자의 의사에 반해서는 안 된다(민주노총, 2023).

다른 한편 근로자대표와 부분 근로자 간 의사대립 시에 관한 사항도 규정해 두고 있다. 즉, 만약 부분 근로자와 근로자대표 간 이견이 있을 경우 우선 당사자 간 협의하도록 하여 사업장 내 민주적·자율적 해결을 우선하고, 이견이 해소되지 않을 경우 노동위원회의 결정에 따라 사용자와 해당 근로자가 직접 정할 수 있도록 규정하였다.

〈요약 : 부분 근로자 의사반영 절차〉

- ① (부분 근로자의 의사표시) 부분 근로자 과반수의 동의로 근로자대표에게 서면 의사표시→근로자대표는 서면합의 여부 등을 15일 이내에 통보
- ② (이의신청) 통보에 이의가 있는 경우 노동위원회에 이의신청
- ③ (노동위 결정) 부분 근로자의 의사가 반영될 필요가 있는 경우에 노동위원회는 부분 근로자와 사용자가 직접 협의할 수 있다고 결정
- ④ (서면합의 간주) 사용자가 부분 근로자의 과반수의 동의를 얻은 경우 서면합의로 간주

제6절 결론 : 근로자대표제도에 관한 정부 입법안에 대한 추가보완 필요성

1. 근로자대표제도와 노사협의회제도의 연동

노사협의회와 근로자대표 사이의 관계의 문제는 별론으로 하더라도 노사협의회와 노동조합은 그 제도의 목적이거나 기능이 명시적으로 구분되는 별개의 대표기구라고 할 수 있다. 하지만 노사협의회와 노동조합과 근로자대표 제도는 일정한 관련성을 가지며 운영되고 있다. 예를 들면 과반수 노조가 있는 경우와 그렇지 않은 경우에 완전히 다르게 나타나고 있다.

먼저 과반수 노조가 있는 경우에는 그 노조가 바로 근로기준법상 근로자대표가 되거나(「근로기준법」 제24조 제3항 참조) 혹은 근참법상 노사협의회 의 근로자위원을 모두 위촉하도록 함으로써(「근참법」 제6조제2항 참조) 노사관계는 물론이고 근로관계와 근로자 참가 등 노동관계 전반에서 사실상 하나의 독점적 대표기구가 되도록 한 반면에, 과반수 노조가 없는 경우에는 노사관계에서는 노동조합이, 근로관계에서는 근로자대표가 그리고 근로자 참가에서는 노사협의회가 별도로 근로자의 이익을 집단적으로 대표하고 있다. 다시 말하면 과반수 노조가 있을 경우 과반수 노조에 지나친 지위와 역할을 부여함에 따라 비조합원과 소수노조 조합원 등에 대한 보호문제가 발생하는 데 반하여 과반수 노조가 없는 경우에는 각 기구가 전혀 별개로 운영됨에 따라 근로자의 의사와 이익이 공통성 내지 통일성을 저해할 수 있다.⁵⁰⁾

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 장기적으로는 근로자대표의 기능을 노사협의회에 흡수·통일시키는 동시에 노동조합과 노사협의회와의 관계를 명확하게 정립하여 노사협의회의 실효성을 증대시킬 필요가 있다.

50) 강성태(2007), 「근로자참가제도의 신동향과 과제」, 『법학논총』, 한양대학교 법학연구소, pp.452~453.

근참법상 노사협의회와 근로기준법상의 근로자대표는 근로조건 결정이라는 경영상의 중요한 의사 결정에 대해 근로자의 참가를 보장하는 데 목적이 있다는 점과 둘 다 모두 법률상 그 설치가 규정된 법정기구라는 점 그리고 근로자 이익의 대표범위가 기본적으로 사업 또는 사업장이라는 점에서 기본적인 성격을 같이한다.

대법원에 따르면, 비록 과반수 노조가 아니라 하더라도 해당 회사의 근로자들이 회사와 정리해고에 관한 협의를 함에 있어서 실질적으로 근로자의 의사를 반영할 수 있는 대표자라고 볼 수 있는 사정이 있다면 위 절차적 요건도 충족하였다고 본다.⁵¹⁾

요컨대 과반수 노조가 아닌 노조도 경우에 따라서는 근로자대표가 될 수 있을 뿐만 아니라, 노사협의회하의 근로자위원회도 근로자대표가 될 수 있는 가능성을 인정하고 있다.

2. 근로자대표제의 조직적 다원성 강화

근로자대표로서의 구성단위를 다양화할 필요가 있다. 근로조건, 기타 근로자의 대우 등에 영향을 미치는 근로조건이 직무나 연령 등에 따라 다르게 나타날 수 있는바, 다른 다수의 한 일반 근로자와 이해관계를 달리하는 경우 등을 염두에 둔 별도의 근로자대표 또는 근로자대표로 하여금 해당 집단 근로자들의 의사를 반영할 수 있도록 하는 시스템의 구축이 필요해 보인다. 요컨대 소수 근로자들의 집단적 의사를 반영할 수 있도록 함으로써, 근로자들의 실질적 대표성 확보의 관점에서 근로자대표제도를 재구성하여야 하며, 이러한 관점에서 취업규칙제도의 개선이 이루어져야 한다.

3. 사용자의 개입 방해에 대한 형사처벌

최근 정부 입법안에는 사용자의 개입·방해 및 불리한 처우 시 우선 시정을 지시하고, 불이행 시 형사처벌(500만 원 벌금)하도록 하였으나, 근로자대

51) 대판 2004. 10. 15, 2001두1154, 1161, 1178; 대판 2006. 1. 26, 2003다69393.

표의 민주성과 활동을 보장할 수 있는 강력한 제재가 없다면 현장에서 제대로 작동되기 어렵다는 우려가 여전하다.

사용자의 경각심을 제고하고 신속한 제도 안착을 위하여 법위반 사항 발생 시 바로 '형사처벌'토록 제재 강화를 도모하되, 다만, 즉시 바로잡을 수 있거나 위법 정도가 경미한 경우에는 시정지시를 할 수 있도록 하여 근로자 권리구제를 우선할 필요가 있다.

4. 근로자의 알권리 제고를 위한 공지의무 부여

근로자의 의견을 수렴·반영할 의무만 규정하고 있을 뿐, 서면합의에 대한 공지 의무는 별도로 규정하고 있지 않아, 근로자대표가 근로자 모르게 독단적으로 결정하거나, 사용자가 원하는 대로 근로시간 등을 결정할 것이라는 우려가 있다.

서면합의 과정에서 해당 근로자가 그 내용을 충분히 알 수 있게끔 공지할 의무를 추가적으로 부여하는 한편 「근로자참여보장법」에서도 노사협의회가 의결사항을 신속히 근로자에게 알릴 것을 규정(제23조)하고 있다.

5. 서면합의 유효기간 설정

서면합의의 유효기간에 대해서는 사업장에서 자율적으로 정할 수 있도록 별도로 규정하고 있지 않으나, 서면합의 후 업무방식이나 근로자의 수요 등이 변하였는데 기존의 합의사항이 지속되어 근로조건을 저해하게 될 것이라는 우려가 있다.

일정 범위 내(예: 5년)에서 노사가 합의하여 '서면합의 유효기간'을 설정하도록 개선. 다만, 유효기간 만료시점에 합의가 없을 경우 자동갱신될 수 있도록 하여 노사합의에 대한 사용자 부담을 완화할 필요가 있다.

제 5 장

근로기준법상 근로자를 넘어서는 취업자 노동조건 보호제도

제1절 서론

노동시장 이중구조는 기본적으로 ① 대기업·공공기관에 종사하는 근로자와 그밖의 사업장(중·소기업, 하청업체, 파견업체 등)에서 일하는 근로자간 임금 등 현저한 근로조건 격차를 지적하는 개념이다. 그러나 노동시장 분절과 근로조건 격차에 방점을 둔다면 이중구조는 ② 정규직인지 비정규직인지, ③ 근로기준법 전면 적용 여부(즉 5인 이상 사업장-5인 미만 사업장), ④ 근로기준법 및 기타 노동관계법령 적용 여부(“근로자”와 그 외 취업자) 등 다양한 기준에 따라서도 발견될 수 있다. 이 장은 법 적용에 따른 이중구조 문제인 ④에 주목해, 「근로기준법」상 “근로자” 아닌 취업자에게도 일정한 제도적 보호를 하고자 하는 최근의 입법 시도를 검토한다.

최근 들어 근로기준법상 근로자로 포섭하기는 어려워도 일을 하며 생계를 유지하는 사람, 특히 자기 사업이 아닌 다른 사람의 사업을 위해 필요한 노동을 직접 제공하면서 그에 대한 대가를 받는 사람에 대한 보호가 필요하다는 의견이 공감대를 얻고 있다. 근로기준법상 근로자에게 적용되는 「임금채권보장법」, 「최저임금법」, 「근로자퇴직급여 보장법」 등의 개별적 근로관계법을 제외한 다른 노동법, 예컨대 집단적 노사관계법의 주춧돌인 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 ‘노동조합법’)상 “근로자” 개념을 법원이 확장

해석한 것이 그 예이다. 노동과 사회보장의 교집합이라고 할 수 있는 「산업재해보상보험법」(이하 ‘산재보험법’)과 「고용보험법」이 “특수형태근로종사자”라는 근로자와 자영업자 사이의 중간 범주를 만들어 그들에게도 법상 급여 지급을 할 수 있도록 개정된 것도 제도적 보호범위를 확대한 예다. 제6장(정홍준 교수 집필)은 그중 특수형태근로종사자 및 플랫폼노동 종사자 보호와 관련해 지난 20여 년 동안 이루어진 사회적 대화와 정부의 정책 등을 상세하게 검토할 것이다.

이 장은 위와 같은 근로자를 넘어서 취업자/노무제공자가(근로기준법과 유사하게) 개별적 법률관계에서 누릴 수 있어야 하는 기본적 권리를 창설·확인·보장하기 위한 최근의 입법적 노력을 점검하는 데 목적을 둔다. 이러한 접근은 그간 이른바 「특수형태근로종사자 보호법」을 제정해 문제를 해결하려는 접근과 구별된다. 최근 발의된 법안은 -중간범주가 아니라- 근로자까지 포함하는 보편적 인적 범주인 “일하는 사람”을 대상으로 부여되어야 하는 권리 등을 설정하고 있고, 노동법 전체의 근간이 되는 기본법의 지위와 역할을 의도하고 있기 때문이다. 이러한 배경에서, 제2절은 먼저 취업형태 다양화의 법적 의미, 노동관계법 영역에서의 대응 혹은 그 결여, 그리고 취업자/노무제공자의 노동조건 보호를 위해 다른 법분야에서 이루어진 제도적 노력을 살펴본다. 제3절은 보편적 취업자(“일하는 사람”, “노무제공자” 등)의 기본적 권리 보장을 위한 기본법 제정 시 고려해야 할 법이론적 쟁점이자 법정정책적 결단 사항을 점검한다. 제4절은 실제 현재 국회의 발의된 관련 법안의 내용을 상호 비교한다. 제5절은 이상의 논의를 토대로 법안의 내용을 검토하고 개선할 부분을 확인한다.

제2절 제도적 대응의 유형과 경과

1. 노동법이 적용되지 않는 사람들의 등장과 확장

시작은 조금씩 차이가 있지만 20세기 전반에 걸쳐 노동법을 정초한 제도

는 종속적 근로계약 혹은 고용계약(subordinate contract of employment)이었다.⁵²⁾ 그리고 근로계약/고용계약은 하나의 사용자(주로 기업)에 전속되어 그의 사업장에서 지휘·감독을 받으며 전일제로 다른 특별한 사유가 없는 한 정년까지 일하는 관계, 즉 “표준고용관계(standard employment relationship)”라 부르는 취업형태의 법적 기초였다.⁵³⁾ 그러나 20세기 후반에 가까워지면서 근로/고용계약으로는 설명되기 어려운 다양한 취업형태가 등장하기 시작했다. 자신의 사용자가 아닌 다른 사용자의 사업장에서 일하거나(파견), 일부 시간만을 일하거나(단시간), 일정 기간만 고용하는 형태(기간제)의 계약을 체결하는 ‘비정규직’이 한 유형이다. 그나마 이들은 「근로기준법」상 “근로자”의 지위를 유지했다. 그러나 그와 함께 함께 등장한 세칭 특수고용종사자(이하 ‘특고’), 프리랜서 등 1인 자영업의 외양을 띠고 일을 하는 사람들은 더 이상 근로자 개념의 틀로는 포괄하기 어려워졌다. 법적으로는 도급, 위임 등의 전형계약이나 업무위탁, 촉탁 등의 비전형계약이라고 할 수 있을 뿐 근로/고용계약을 체결했다고 보기 어렵기 때문이다. 따라서 그들에게는 노동관계법의 적용이 원천적으로 배제된다.

디지털 노동 플랫폼의 출현은 이렇게 다변화된 취업형태에 또 하나의 변주를 더했다. 좁게 보아 “디지털 기술에 의해 가능해진 새로운 형태의 일”로 정의될 수 있는 디지털 일자리의 대표적 유형은 디지털 플랫폼 노동이다.⁵⁴⁾ 플랫폼 노동은 온라인 플랫폼 기업이 일반적으로 알고리즘(algorithm)에 의해 작동하는 ‘앱’을 통해 노동의 공급자와 그 이용자 및/또는 수령자를 매개(중개/매칭)하거나 그것을 촉진시켜 성립된 노무제공형태를 지칭한다.⁵⁵⁾ 공급과 수요 측면에서 모두 발생하는 편익을 이유로 우리는 물론 세계적으로도 플랫폼 종사자 수는 계속 증가하는 추세다.

그러나 서비스/노무를 제공하는 플랫폼 종사자, 해당 서비스/노무를 이용

52) N. Countouris(2019), *Defining and Regulating Work Relations for the Future of Work*, Geneva: International Labour Office, p.1.

53) Id. p.2.

54) 남궁준(2023), 「디지털 시대, 노동법의 경계석 고쳐 세우기」, 『저스티스』, 통권 제194-2호, p.291.

55) Miriam A. Cherry(2016), “Beyond Misclassification: The Digital Transformation of Work”, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 37, p.577.

하는 디지털 플랫폼 기업(플랫폼 운영자), 해당 서비스/노무를 수령하는 고객의 3당사자 간의 법률관계를 기존 노동법의 '문법'으로는 실질적 관계를 정확하게 포착하기 어렵다. 이를테면 법형식적으로 플랫폼 종사자는 일단 근로자(employee)가 아닌 자영업자(self-employed)로 취급될 것이며 노동관계법령 및 관련 사회보장법령이 원칙적으로는 적용되지 않게 된다. 이러한 점에 착안해, 디지털 시대의 상징성을 획득한 플랫폼 종사자도 기존의 특고와 다르지 않다는 점에서 초기 '디지털 특고'라고 불리기도 했다.⁵⁶⁾

2. 노동관계법과 산재·고용보험 차원의 제도적 대응

이러한 문제에 대응해 많은 국가들은 일정한 제도적 변화를 시도해 왔다. 서론에서 간략히 언급했듯 우리의 경우 법원은 「노동조합법」 등의 법령 규정을 (목적론적으로) 넓게 해석하여 일부 직종 특고, 플랫폼 종사자를 포섭하였다.⁵⁷⁾ 입법적 변화는 사회보험 분야에서 주로 이루어졌는데 「산재보험법」상 '특수형태근로종사자' 개념을 전속성·상시성이 필요하지 않은 '노무제공자' 개념으로 대체하고(2023. 7. 6. 시행), 시행령 개정을 통해 관련 직종을 점진적으로 추가해 왔다. 「고용보험법」도 비슷한 변천 과정을 거쳤으며 특히 '예술인', '노무제공자' 범주를 통해 근로자 외 취업자 집단까지 적용범위를 확장했다.

그러나 개별적 근로관계를 규율하는 노동법 분야의 대응은 상대적으로 뒤쳐져 있다. 다만 입법적 노력이 없었던 것은 아니며 아래와 같은 방식의 접근이 시도되었다.

- ① 미원에 그친 전통적 접근은 - 현재 사회보험법에만 도입되어 있는 - 근로자-자영업자의 중간범주인 "특수형태근로종사자"의 지위를 협의의 노동법 영역에서도 수용하여 그들의 개별적 계약관계에서의 권리를 보장하는 입법을 마련하는 것이다.

56) 김주병(2019), 「직업안정법을 통한 플랫폼노동중개의 규율 가능성과 과제」, 『노동법학』 제70호, 한국노동법학회, p.3; 황덕순 외(2016), 「플랫폼노동의 확산과 새로운 사회적 보호의 모색 : 한국 산재보험제도를 중심으로」, 『고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구』, 한국노동연구원, p.268.

57) 대법원 2018. 6. 15. 선고 2014두12598, 12604(병합) 판결.

첫째, 우선 특수형태근로종사자를 기존의 「근로기준법」상 근로자 개념으로 포섭하려는 입법적 시도인데 성공하지 못했다.⁵⁸⁾

둘째, 특수형태근로종사자를 별도의 지위(중간범주 또는 제3의 범주)로 인정하여 근로자에 비해 상대적으로 적은 종류와 낮은 수준의 권리·보호를 제공하는 특별법을 제정하는 방식이다. 그러나 20년 가까이 지속적으로 시도되었던 이러한 접근법은 실제 입법으로 이어지지 못했다.⁵⁹⁾

- ② 다른 방식은 최근 크게 주목을 받고 있는 “플랫폼 종사자”라는 취업자 유형을 별도로 개념화해 그들에 대한 특별한 보호를 제공하는 것이다 (단 플랫폼 종사자성과 근로자성은 관련이 없음, 즉 기존 노동관계법령 적용은 별도 판단이 필요하기에 근로자성을 부정하는 「특수형태근로종사자 특별법」 접근과 구별됨). 다만 위 특수형태근로종사자 개념을 통한 접근과 비교할 때 실제적이고 핵심적인 노동조건(임금, 근로시간, 휴가 등)의 최저수준을 정하기보다는 계약의 절차적 공정성 확보를 위해 필요한 사항(계약서 서면제공, 책임전가 금지, 계약해지의 절차적 요건 등)과 기본적 인권(차별금지, 안전·건강)을 규율(규제)하고 기타 정부의 책무나 공제사업 등 지원에 초점을 두고 있다.⁶⁰⁾
- ③ 마지막 접근방식은 - 근로자-자영업자의 중간범주라기보다는 - 노동법으로서 규율하는 것이 가능하고 타당한 가장 넓은 인적 범위(예: ‘일하는 사람’, ‘노무제공자’ 등)를 설정하고 자기 사업이 아닌 타인의 사업을 위해 자신이 직접 일을 하면서 보수를 받아 생활하는 사람이라면 향

58) 예를 들어 「근로기준법 일부개정법률안」(강은미 의원 대표발의, 의안번호 12457, 발의일 2021. 9. 6; 단병호 의원 대표 발의 「근로기준법중 개정법률안」(2004. 7. 12. 의안번호 170169); 홍희덕 의원 대표 발의 「근로기준법 일부개정법률안」(2009. 5. 11. 의안번호 1804813); 심상정 의원 대표 발의 「근로기준법 일부개정법률안」(2012. 7. 3. 의안번호 1900465); 이목희 의원 대표 발의 「근로기준법 일부개정법률안」(2012. 9. 3. 의안번호 1901510) 등.

59) 예를 들어 「특수형태근로종사자의 지위 및 보호에 관한 법률안」(조성래 의원 대표 발의 2006. 12. 21); 「특수형태근로종사자의 지위 및 보호에 관한 법률안」(김상희 의원 발의 2008. 11. 11); 「특수형태근로종사자 등의 보호에 관한 법률안」(임이자 의원 대표 발의, 2020. 12. 1) 등.

60) 예를 들어 「플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안」(장철민 의원 대표발의), 의안번호 8908, 발의일 2021. 3. 18.

유해야 할 권리, 그리고 그것을 위한 상대방(‘사업자’, ‘노무이용자’) 및 정부의 의무, 책임, 책무를 정하는 (내용·성격상) 일반법이자 (형식상) 기본법을 제정하는 방안이다. 최근 이러한 취지를 가진 법안 두 개가 공식 발의되었다.⁶¹⁾ 현 정부도 유사한 방향의 입법을 검토 중인데 이를 통해 아래의 기본계획(의 일부)을 달성하고자 하는 것으로 보인다.

한편, 2022. 10. 고용노동부는 다른 관계 부처와 함께 근로복지증진 기본계획(제5차 : 2022~2026년)을 공개했다. 그중 첫 번째가 다양한 고용형태 보호 강화를 모색하는 것인데 구체적 내용은 아래와 같다.

첫째, 모든 노무제공자가 일하는 과정에서 보장되어야 할 사항(차별받지 않을 권리, 건강권, 쉼 권리, 산업안전 등)을 중심으로 법·제도적 기반 마련 추진하고, 둘째, 플랫폼종사자 등을 위한 공정한 계약의 기준을 설정하며, 셋째, 분쟁 발생 시 신속·원만·자율적인 조정·중재 등을 통해 해결할 수 있는 시스템을 구축 추진할 계획임을 밝혔다.

이러한 정부의 계획과 정책목적은 위에서 살핀 ③ 방식의 입법, 보다 정확히는 그러한 취업관계 규율을 위한 법적 기본틀(legal framework)을 마련할 때, 즉 일반법이자 기본법 형식으로 도입될 때 가장 잘 달성될 수 있을 것으로 보인다. 다만 여전히 온라인/디지털 플랫폼 노동이나 특정 직종의 특고/의존계약자(dependent contractor)의 경우 ‘일하는 사람’, ‘노무제공자’, 혹은 ‘취업자’처럼 가장 넓은 범주의 집단에 비해 추가적 보호가 필요할 수 있으므로 그들에 대한 보호 논의는 여전히 유의미하다.

3. 경쟁법과 물류서비스법의 대응

가. 법규범의 중첩 : 보충 혹은 충돌

전형적이고 좁은 의미의 근로자, 즉 「근로기준법」상 근로자에 해당하지

61) 예를 들어 「일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안」(이수진 의원 대표발의, 의안번호 : 18266, 2022. 11. 16); 「일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안」(장철민 의원 대표발의, 의안번호 : 18363, 2022. 11. 22) 등.

않는 취업자/노무제공자는 종종 노동관계법이 아닌 다른 법의 적용대상이 되며 동법의 소관부처의 정책적 규제 혹은 보호대상으로 취급된다(법규범의 실질적 보충). 근로자의 경우 노동관계법이 배타적, 우선적으로 적용되나 그 경계 너머에 있는 취업자/노무제공자는 노동관계법(예: 노동조합법상 단체교섭과 단체협약)과 경쟁법(예: 사업자단체의 가격 담합 금지)이나 해당 산업의 규제법이 동시에 적용되고(법규범의 중첩) 경우에 따라서는 두 영역의 규정 내용이 상호 충돌하는 일이 발생할 수도 있다(법규범의 충돌).⁶²⁾ 다만 경쟁법이나 산업규제법의 경우 계약관계에 직접 개입하고 그 계약조건을 통제하는 규제는 결과적으로 개별 근로관계를 규율하는 노동보호법(예: 근로기준법)과 유사한 기능을 수행하기에 이 한도에서 취업자/노무제공자를 보호하는 역할을 한다고도 볼 수 있다. 몇 가지 예를 살펴보면 아래와 같다.

나. 경쟁법(공정거래위원회)

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」⁶³⁾ 제45조 제1항 제6호는 사업자의 “거래상 지위남용”을 금지하고 있다. 공정거래위원회의 예규 「노무제공자에 대한 거래상 지위남용행위 심사지침」⁶⁴⁾은 동 개념을 구체화하고 있는데, 구입강제, 이익제공강요(재공급 요구 등), 판매목표강요(과도한 콜), 불이익 제공행위(불리한 변경, 대가 지급 지연) 등의 유형을 제시하고 있다. 동 예규의 전신은 「산재보험법」과 「고용보험법」상 존재해오던 “특수형태근로종사자 개념”을 수용해 제정된 (구)「특수형태근로종사자에 대한 거래상 지위남용행위 심사지침」이었는데 반복 개정되다가, 특수형태근로종사자 개념 자체가 원래의 두 법률에서 폐기되고 노무제공자 개념으로 대체되면서 현행 「노무제공자에 대한 거래상 지위남용행위 심사지침」이 제정되게 되었다. 다만 내용은 기존 특수형태종사자 지침과 거의 동일하다. 공정거래위원회

62) 이러한 쟁점에 대해서는 남궁준(2023), 「자영업자 단결권과 단체교섭권에 대한 유럽(연합)의 규율」, 『노동법포럼』 제38호, 노동법이론실무학회, pp.225~258; 노호창(2023), 「노동법과 경쟁법의 충돌과 교착」, 『서울대학교 法學』 제64권 제3호, pp.237~294 참조.

63) 법률 제19510호, 2023. 6. 20. 일부개정, 2023. 6. 20. 시행.

64) 공정거래위원회예규 제437호, 2023. 7. 1., 제정, 2023. 7. 1. 시행.

는 거래상 지위 남용을 금지하는 규정을 위반한 노무제공자의 상대방에 대해 공정위의 시정명령(제49조), 과징금(제50조, 매출액의 4%), 공정거래조정원 공정거래분쟁조정협의회의 조정(제73조 및 제76조), 형벌(제125조, 2년 이하의 징역 또는 1억 5,000만 원 이하 벌금) 등을 적용할 수 있다.

공정거래위원회는 「약관의 규제에 관한 법률」(이하 '약관법')을 통해서도 거래의 공정성을 확보한다. 약관은 그 명칭이나 형태 또는 범위에 상관없이 계약의 한쪽 당사자가 여러 명의 상대방과 계약을 체결하기 위하여 일정한 형식으로 미리 마련한 계약의 내용을 의미한다. 약관법은 불공정한 약관 조항을 무효로 하면서, 사업자의 불공정약관 사용금지와 이에 대한 공정위의 시정명령 및 약관분쟁조정협의회를 마련하고 있다. 나아가 시정명령 위반시 2년 이하 징역 또는 1억 원 이하 벌금을 부과하고, 약관의 사본 제공·중요사항 설명 위반시 500만 원 이하 과태료를 부과할 수 있다. 플랫폼 종사자가 플랫폼 운영자가 체결하는 계약이 이러한 약관에 해당할 수 있고 플랫폼 종사자는 '고객'으로서 자신에게 부당하게 불리한 면책, 손해배상, 계약의 해지, 채무의 이행, 의사표시 제한, 항변권 제한, 3자 계약 제한 등을 약관법을 통해 주장할 수 있다.

공정거래위원회가 이상의 법률을 집행한 사례를 몇 가지 살펴보면 아래와 같다.

〈공정거래위원회〉 ※ 공정위 보도자료

- (2013. 6.) 대전 대리운전 3개사에 대해 ① 목적지가 표시되지 않은 콜 정보 발송, ② 목적지 확인 후 배차를 취소하면 취소비 부과에 대해 거래상 지위 남용으로 시정명령
- (2020. 1.) 배달대행 플랫폼 우아한청년들(배민), 딜리버리히어로(요기요), 쿠팡(쿠팡이츠)에 대해 ① 배달사업자 면책(→고의·과실책임), ② 일방적 계약해지·제한(→의견청취), ③ 준수 사항 일방통지(→항목 제한), ④ 기본배달료 미명시(→계약서 명시) 등 불공정 계약 자율시정
- (2021. 7.) 지역배달대행업체 합동점검(공정위·국토부·서울시·경기도 등) 결과, ① 배달료 미명시, ② 일방적 수수료 변경, ③ 업체의 면책, ④ 해지 후 경업금지, ⑤ 멀티호밍 차단, ⑥ 일방적 해지 등에 대해 자율시정
- (2021. 8.) 2개 배달앱(배민, 요기요)의 소비자, 음식점주에 대한 불공정 약관 조항 시정

다. 물류서비스법(국토교통부)

국토교통부의 소관 법률인 「생활물류서비스산업발전법」은 택배업 등록제 및 소화물배송업(이륜차 배달·퀵서비스) 인증제를 도입(정부지원 우선)하고, 종사자 보호를 위해 국토부의 표준계약서 작성·권장, 택배종사자의 계약갱신권(6년), 사업자의 휴식시간·공간 제공, 기상악화 대비 안전대책 마련 등의 의무와 개선명령·권고 등 규정하고 있다. 동 법률에 따라 '소화물배송대행서비스 인증사업자'가 공제조합을 설립하였고(2023. 5. 9)⁶⁵⁾ 종사자의 사고로 인한 배상책임, 신체 손해에 대한 공제사업이 추진 중에 있다.

라. 연성규제 : 표준계약서, 자율기구 및 정책협의체

주로 특고에 속하는 직종 종사자가 활용할 수 있는 표준계약서를 해당 직종 사무에 대해 규제권한을 갖는 부처가 작성해서 그 사용을 권고하는 경향도 최근 눈에 띈다. 예를 들어 보험설계사(금감원), 퀵·배달(국토부), 대리운전(국토부), 택배(국토부), 화물차주(국토부), SW기술자(과기부), 방송작가·스태프·연기자(문체부), 웹툰작가(문체부) 등에 대해 각 부처(괄호)에서 표준계약서를 마련하고 있다.

※ 표준계약서의 마련·보급과 관련한 법률규정 발취

- 「약관규제법」

제19조의3(표준약관) ① 사업자 및 사업자단체는 건전한 거래질서를 확립하고 불공정한 내용의 약관이 통용되는 것을 방지하기 위하여 일정한 거래 분야에서 표준이 될 약관의 제정·개정안을 마련하여 그 내용이 이 법에 위반되는지 여부에 관하여 공정거래위원회에 심사를 청구할 수 있다.

65) 정부(국토교통부)와 업계는 2022. 2.부터 공제조합 설립을 추진했고 업계 자본금 출자 협의(우아한청년들, 쿠팡이츠서비스, 플라이앤컴퍼니, 로지올, 만나코퍼레이션, 부릉, 바로고, 슈퍼히어로, 스파이더크래프트가 출연)와 조합 창립총회를 같은 해 10월 개최했다. 2023. 5. 9. 국토교통부가 조합설립을 인가. 연합인포맥스(2023. 6. 27), 「배달서비스 공제조합 28일 출범...이륜차 보험료 부담 내린다」, <https://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=4271392>.

- ② 「소비자기본법」 제29조에 따라 등록된 소비자단체 또는 같은 법 제33조에 따라 설립된 한국소비자원(이하 “소비자단체등”이라 한다)은 소비자 피해가 자주 일어나는 거래 분야에서 표준이 될 약관을 제정 또는 개정할 것을 공정거래위원회에 요청할 수 있다.
- ③ 공정거래위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 사업자 및 사업자단체에 대하여 표준이 될 약관의 제정·개정안을 마련하여 심사 청구할 것을 권고할 수 있다.
1. 소비자단체 등의 요청이 있는 경우
 2. 일정한 거래 분야에서 여러 고객에게 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 관련 상황을 조사하여 약관이 없거나 불공정 약관조항이 있는 경우
 3. 법률의 제정·개정·폐지 등으로 약관을 정비할 필요가 발생한 경우
- ④ 공정거래위원회는 사업자 및 사업자단체가 제3항의 권고를 받은 날부터 4개월 이내에 필요한 조치를 하지 아니하면 관련 분야의 거래 당사자 및 소비자단체 등의 의견을 듣고 관계 부처의 협의를 거쳐 표준이 될 약관을 제정 또는 개정할 수 있다.
- ⑤ 공정거래위원회는 제1항 또는 제4항에 따라 심사하거나 제정·개정한 약관(이하 “표준약관”이라 한다)을 공시(公示)하고 사업자 및 사업자단체에 표준약관을 사용할 것을 권장할 수 있다.
- ⑥ 공정거래위원회로부터 표준약관의 사용을 권장받은 사업자 및 사업자단체는 표준약관과 다른 약관을 사용하는 경우 표준약관과 다르게 정한 주요 내용을 고객이 알기 쉽게 표시하여야 한다.
- ⑦ 공정거래위원회는 표준약관의 사용을 활성화하기 위하여 표준약관 표지(標識)를 정할 수 있고, 사업자 및 사업자단체는 표준약관을 사용하는 경우 공정거래위원회가 고시하는 바에 따라 표준약관 표지를 사용할 수 있다.
- ⑧ 사업자 및 사업자단체는 표준약관과 다른 내용을 약관으로 사용하는 경우 표준약관 표지를 사용하여서는 아니된다.
- ⑨ 사업자 및 사업자단체가 제8항을 위반하여 표준약관 표지를 사용하는 경우 표준약관의 내용보다 고객에게 더 불리한 약관의 내용은 무효로 한다.

- 「대리점거래의 공정화에 관한 법률」

- 제5조의2(표준대리점계약서) ① 공정거래위원회는 건전한 대리점거래 질서를 확립하고 계약당사자가 대등한 입장에서 공정하게 계약을 체결할 수 있도록 업종별로 대리점거래에 관한 표준계약서(이하 “표준대리점계약서”라 한다)를 마련하고, 이 법의 적용 대상이 되는 사업자 또는 사업자를 구성원으로 하는 사업자단체에 이를 사용하도록 권장할 수 있다.
- ② 사업자 및 제1항에 따른 사업자단체는 공정거래위원회에 표준대리점계약서의 제정 또는 개정을 요청할 수 있다.

- ③ 공정거래위원회는 표준대리점계약서의 제정 또는 개정을 위하여 필요한 경우 이해관계자 또는 대리점거래에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가 등으로부터 의견을 들을 수 있다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 표준대리점계약서의 제정 또는 개정에 필요한 세부 사항은 공정거래위원회가 정하여 고시한다.

- 「대중문화예술산업발전법」

제8조(표준계약서의 제정·보급) ① 문화체육관광부장은 공정거래위원회와 협의하여 대중문화예술인과 대중문화예술사업자 사이 또는 서로 다른 대중문화예술사업자 사이의 대중문화예술용역과 관련된 표준계약서를 마련하고 사업자 및 사업자단체에 대하여 이를 보급하여야 한다.

- ② 문화체육관광부장은 제1항에 따른 표준계약서를 제정 또는 개정하는 경우에 관련 사업자단체 등 이해관계자와 전문가의 의견을 들어야 한다.

- 「생활물류서비스산업발전법」

제32조(표준계약서) ① 국토교통부장은 생활물류서비스사업자, 영업점 및 생활물류서비스종사자 상호 간의 공정한 계약의 체결을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 생활물류서비스에 관한 표준계약서를 작성하고, 생활물류서비스사업자, 영업점 및 생활물류서비스종사자에게 그 사용을 권장할 수 있다.

- ② 국토교통부장은 제1항에 따른 표준계약서를 사용하는 생활물류서비스사업자에 대하여 제23조에 따른 행정적·재정적 지원 등을 우선적으로 할 수 있다.

한편 과학기술부, 공정거래위원회 등을 중심으로 민간 플랫폼 기업의 자율규제 논의도 지속되고 있다(예: 오픈마켓 및 검색 서비스 중심 규제방안 발표, 2023. 5). 이에는 입점계약 관행 및 분쟁처리절차 개선, 검색·추천 기준 주요 변수 공개 등이 포함되어 있다.

제3절 법적 쟁점 : 법이론적 분석과 법정정책적 결단이 필요한 사항

사람이 행하는 노동의 공급과 그에 대한 대가로서 금전지급의 교환을 계약내용으로 하는 취업관계를 가장 보편적·포괄적 차원에서 규율하기 위한

일반·기본법(이하 편의상 '취업자법'이라 약칭함)을 제정하기 위해서는 동법의 목적, 성격, 적용범위를 정해야 한다. 이때 주의할 점은 각 쟁점별 결단의 정책적 타당성 및 법이론적 정당성이 확보되어야 한다는 것, 그리고 개별 법정정책적 선택 간에 일관성 및 현행 법체계 전반과 정합성이 유지되어야 한다는 것이다. 상세히 살펴보면 수많은 법적 쟁점이 존재하나 여기서는 세 가지만 점검한다. 첫째, 동법의 목적과 성격을 무엇으로 할 것인가이다. 둘째, (첫째와 연동하여) 동법이 적용될 수 있는 인적 집단의 범주를 어디까지로 할 것인가. 셋째, (둘째와 연동하여) 그들에게 부여되는 권리·의무의 내용과 범위를 어디까지로 할 것인가이다.

1. 취업자법의 법적 성격

취업자법의 법적 성격을 이념형으로 나누면, 한쪽 끝에는 순수한 사법(私法)에 가까운 (1) 「노동공급계약기본법」 또는 「노무제공계약기본법」이 있을 것이고, 다른 쪽 끝에는 공법(公法) 또는 노동보호법의 성격을 강하게 갖는 (2) 「취업자 보호를 위한 기본법」 또는 「일하는 사람 보호를 위한 기본법」이 있을 수 있다. 참고로 현행 「근로기준법」은 질적 및 양적으로 다양한 성격의 법이 유기적으로 결합해 “근로자”와 “사용자”를 당사자로 하는 개별적 근로계약관계를 종합적으로 규율하는 법이라고 할 수 있다.

이러한 입법정책적 선택을 먼저 하게 되면 후속 쟁점들, 예컨대 법의 목적과 성질, 인적 적용범위(권리보유자와 의무부담자), 당사자의 권리·의무 내용, 의무이행확보/권리구제수단·절차, 관련 조직, 국가 등의 책무 등의 나머지 입법결정 사항이 확정되거나 논리적으로 선택 가능한 정책옵션의 폭이 현저하게 줄어들 수 있다.

이러한 측면에서 볼 때 첫째, 만약 동법이 사법(私法)으로서 계약상 권리·의무에 대한 기본원칙을 담고자 한다면(1), 근로계약기본법과 유사한 목적, 성격, 구조를 갖게 될 것이다.⁶⁶⁾ 다만 적용대상이 근로계약을 포괄하며 더 넓은 노무제공계약이라는 점에서만 차이가 있게 될 것이다. 노무제공계

66) 남성일 외(2022), 『근로계약기본법 구상』, 법문사가 제안하는 “근로계약기본법” 시안이 이러한 관점을 구현한 하나의 예가 될 것이다.

약의 체결·이행·종료의 각 단계/국면에서 계약당사자의 인격권/인간존엄 및 최소한의 절차적 공정성 확보라는 목적을 추구하기 위해 필수적인 권리에 집중될 것이다. 다시 말해 실체적 노무제공조건(보수, 노무제공시간 등)에 대한 규율은 부적절하게 될 공산이 크다. 또한, 사법이기에 기본적으로 법원을 통한 권리구제가 원칙적 수단이 된다.

만약 취업자법이 둘째, 「취업자 보호를 위한 기본법」 또는 「일하는 사람 보호를 위한 기본법」을 지향한다면(2), 뒤따라 결정되어야 할 사항은 다음과 같다. 노동법의 최광의 인적 적용범위에 해당하는 이들이 공유하는 취약성 해소/완화에 필요한 (2-1) - 실체적·절차적 - 권리·의무를 설정하고, 그것의 보장과 이행에 필요한 (2-2) 조직·절차법 및 (2-3) 행정질서법 및 형벌적 수단, (2-4) 기타 입법목적에 일반적으로 기여할 수 있는 정부 및/또는 지방자치단체의 정책 수립·집행 책무에 대한 규정이 필요하다고 보는 것이 자연스럽다. 다만 이 법의 인적 적용범위는 그들의 취업관계 혹은 노동공급/노무제공관계에서 특별히 법적 보호가 필요한 취약성을 갖고 있는 사람이어야 한다는 조건이 붙는다.

2. 취업자법의 인적 적용범위

취업자법의 적용범위, 즉 ‘취업자’ 혹은 더 적절한 인적 범주 개념을 어떻게 명명하고 개념 정의할 것인지가 첫 번째 쟁점이 될 수 있다. 이 쟁점에 대해 첫 번째로 고려할 사항은, 먼저 자신이 직접 일을 해 생계를 꾸리는 이의 노동생활의 어느 측면/상황이 규범적 관점에서 국가가 개입할 당위성·필요성이 있는지를 일관되고 정합성 있게 설명해 내는 것이다. 즉 이는 ‘누구의’ ‘무엇을’ ‘왜’ 보호하는가의 질문으로 수렴된다.

현행 노동관계법령이 설정하고 있는 인적 적용범위도, 현재 논의 중인 취업자법의 ‘취업자’ 개념도 위 이론적 틀에 의해 설명되고 정당화할 수 있어야 한다. 이러한 이론적 논의를 바탕으로 인접 법 영역(상법, 공정거래법, 개별산업규제법 등)의 유사 개념과 비교하고 적정한 선을 그어서 취업자법이 헌법 제32조에 근거하고 넓은 의미의 노동법의 영역에 자리할 수 있게, 그래서 다른 헌법규정에 근거를 두고 다른 입법목적에 추구하는 인접 법 영역

규범들과 조화를 이루면서 적절한 ‘규율 분업’을 할 수 있게끔 해야 한다.⁶⁷⁾

이렇게 볼 때 취업자법을 적절히 설계하려면 다음의 작업이 필요할 것으로 보인다. ① 취업자법은 물론 기존 노동법의 인적 적용범위를 설명하고 정당화할 수 있는 이론적 틀을 모색한다. ② 현행 실정법상 “취업자” 혹은 대안 개념과 유관한 개념을 비교하고 검토하여 적절한 범위를 설정한다. ③ 이상의 검토를 전제로 입법을 하고자 할 경우 결정해야 하는 법정정책·법기술적·법이론적 쟁점을 포착해 관련 문제를 설명할 수 있어야 한다.⁶⁸⁾

3. 취업자법이 보장해야 하는 권리

세 번째 쟁점은 사실 첫 번째 쟁점(1.)과 두 번째 쟁점(2.)에 대한 선택에 따라 결정된다. 이를테면 경제적 의존성을 가진 인적 집단(예: 특정 업체/사업자가 연결시켜주는 가정에 인터넷 설치를 하며 소득을 올리는데 그 수입의 합이 인터넷 설치기사로서 올리는 총소득의 70%를 차지하는 집단)까지를 취업자 법의 인적 적용범위로 삼는다면 기존의 특고보호법과 유사한 목적·성격·범위를 갖게 된다. 그렇게 되면 경제적 의존성이라는 취약성을 가진 이들에게 공통적으로 필요한 보호 혹은 권리가 부여되어야 한다. 집단적 노동조건 결정 메커니즘이나 최저보수 보장 혹은 계약해지의 자유에 대한 일정한 개입과 같은 제도가 그들에게 적용되는 것이 법원리상 정당화될 수 있다. 그리고 기존 노동관계법령상 제도와 비교해 적절히 조율된 형식·수준으로 해당 권리가 취업자법에 수용되는 것 역시 정합적이라고 할 수 있다.⁶⁹⁾

67) 남궁준(2022), 『‘일하는 사람’ 보호를 위한 일반법 도입의 법적 쟁점 검토』, 국회시무처, p.30. 예를 들어 권오성(2022), 『‘일하는 사람을 위한 기본법’ 제정의 필요성』, 『노동법학』 제81호, 한국노동법학회, p.191 이하는 기업조직 변동의 역사적 발전 과정, Supiot의 4개의 동심원 이론(고용을 넘어 다양한 직업생활과 사회적 위험에 대한 대응의 필요성 지적), Freedland와 Kountouris의 “인적취업관계”(Personal Work Relations) 이론(계약이 아닌 관계, 고용이 아닌 인적 취업으로의 관점 전환을 촉구)을 살피 사업주가 근로자를 직접 고용(근로계약)하는 것이 그중 하나의 유형에 불과한 것으로 노동법의 적용을 정당화하는 유일한 계약형식이 아니라는 점을 밝히며 다양한 계약유형과 생산조직의 조합을 담아낼 수 있는 포괄적 노동법제 도입 필요성을 논증한다.

68) 남궁준(2022), 『‘일하는 사람’ 보호를 위한 일반법 도입의 법적 쟁점 검토』, 국회시무처, p.30.

다만 여기서 중요한 것은 특정 취업자 집단이 공유하는 취약성과 그것으로부터 도출되는 법적 보호 필요성이 그들에게 부여되는 권리·보호와 대응되고 그 수준이 비례적이어야 한다는 것이다.

4. 법리적 쟁점 사항 혹은 입법적 결단 사항의 예시⁷⁰⁾

가. 취업자 법의 목적: ‘취업자 중 누구의’ ‘무엇을’ ‘왜’ 보호하나?

노동법은 노동관계에서 발견되는 취약성인 법적 종속성(1)과 경제적 의존성(2)의 해소/완화를 목적으로 삼는 개별 법의 총합을 말하며, 넓게는 고용/취업과 직접적으로 관련된 사회보장법(산재보험법과 고용보험법)을 포함한다. 그리고 개별 노동법 및 해당 법 내의 구체적 제도나 규정은 각 취약성에 대응하는 인적 집단을 보호하는 것을 목적으로 삼는다. 사업편입성/독립사업자성 결여(3)는 그 자체로서는 취약성을 내포하지 않으나 그것이 법적 종속성 및/또는 경제적 의존성을 추정/징표할 수 있다는 점에서 유용한 도구 개념이 된다.⁷¹⁾

나. 현행 노동관계법령의 인적 적용범위와 해당 집단의 공통 취약성

먼저 「근로기준법」으로 대표되는 개별적 근로관계법/노동보호법은 법적 인적·경제적 종속성이라는 취약성을 해소/완화하고자 하며 그러한 취약성을 갖는 “근로자”(①)에게 적용되어야 한다. 다만 세부 제도의 목적에 조응하는 근로자 개념의 상대성에 근거해 단행 법률 내 일부 규정은 경제적 의존

69) 노동법상 임금원칙의 확장 적용에 대해서는 남궁준(2021), 『취업형태 다변화와 노동법상 임금원칙의 확장성 검토』, 한국노동연구원 참조; 노동법상 근로시간 및 해고 규율의 원리적 적용 가능성에 대해서는 남궁준(2022), 『취업형태 다변화와 근로시간 및 해고 규율』, 한국노동연구원 참조.

70) 이하의 내용은 남궁준(2022), 『‘일하는 사람’ 보호를 위한 일반법 도입의 법적 쟁점 검토』, 국회시무처, p.37~40의 내용을 토대로 작성하였다.

71) 법적 종속성, 경제적 의존성 및 조직적 특성(사업편입성/독립사업자성 결여)의 의미에 대해서는 남궁준(2023), 「디지털 시대, 노동법의 경계적 고쳐 세우기」, 『저스티스』, 통권 제194-2호, pp.309~312 참조.

성을 갖는 취업자에게도 ‘유추적용’될 수 있다고 본다.

다음으로 (지금은 폐지된) (구)「산업재해보상보험법」은 전속성, 즉 강한 경제적 의존성을 보유한 “특수형태근로종사자”②에게 적용되는데, 다만 주의할 것은 근로기준법상의 원칙적 인적 적용대상인 근로자가 법적 전속성을 갖는 데 비해 이 특수형태근로종사자는 경제적 전속성(‘주로 하나의 사업’)을 갖는다는 점이다.⁷²⁾ 이렇게 보면 업무시간을 자유로이 정할 수 있는 특수형태근로종사자라면 자신의 시간을 활용한 자신의 경제적 이익 추구 기회(와 위험)의 포기를 의미하는 법적 경제적 종속성(1-2)을 갖지는 않는다. 법적 경제적 종속성은 근로자의 속성이다.

「노동조합법」은 경제적 의존성은 있지만 여러 사업자와 거래하는, 즉 전속성은 없거나 약한 취업자까지 포괄하는 “근로자”③에게 적용된다. 여기에는 넓은 의미의 ‘특고’(비전속 특고), “의존계약자”(통계)가 이에 포함될 것이다.

「고용보험법」·「산재보험법」은 경제적 의존성 유무와 상관없이 타인의 사업을 위해(3-2 조직적 속성) 자신이 직접 노무를 제공하는 “노무제공자”④, 시행령상 직종 무관)에게 적용(≒ 프리랜서)되는데, “특수형태근로종사자” 및 노동조합법상 “근로자”와 유사한 점은 시장/경영위험을 부담(1-2 참여)하고, 타인의 사업을 위해 직접 노무를 제공한다는 점이다. 다만 구별되는 점은 “노무제공자”는 반드시 상대방에게 경제적으로 의존하거나 교섭력이 현저하게 비대칭적이지 않을 수 있다는 것이다. 따라서 노무이용자가 노무제공자의 서비스(노동)에 대한 가격(대가, 보수) 결정권을 일방적으로 행사하지 않으며 교섭의 여지가 있다. 또한, 노무제공자가 제공하는 서비스(노동)의 방식과 품질의 표준화가 노무이용자와 체결한 노무제공계약의 조건이라거나 강하게 요구되지 않는다. 즉 상대적으로 업무수행방법·시간 등 자율적 결정 폭이 크다. 그러나 ②·③의 경우 획일화된 서비스가 강력히 요구되며,⁷³⁾ 근로자①가 사용자로부터 구체적 지휘·감독을 받는 만큼은 아

72) 사실 ‘주로 하나의’를 전속성이라고 칭하는 것은 민법 제657조에서 말하는 법적 전속성과 혼동될 수 있어 적절한 용례/작명이라고 생각하지는 않는다. 유사한 문제의식을 지적한 문헌으로 방강수(2019), 「특수형태근로종사자 판단 요건에서 ‘전속성’이란 용어의 오용(誤用): 서울행정법원 2018. 12. 13. 선고 2018구합65859 판결, 『노동법학』 제70호, p.351 참조.

73) 예를 들어 “계약서와 매뉴얼을 통한 지배”가 용이하다는 점이 이러한 유형의 특

니지만 업무의 시종(始終) 시각이 정해져 있다는 등 ④에 비해 자율성이 약한 편이다.

(1인) 진성 자영업자(⑤) 혹은 타인을 고용하는 자영업자(⑥)는 무엇보다 자기 사업을 하고 있다는 점이 위에서 살펴본 제반 취업자/노무제공자의 경우와 다른 점이다. 즉 이들은 진성 자영업자, 즉 사업자/기업가(entrepreneur)로서 자기 점포를 갖거나 스스로 고객과 거래처를 확보하고 독립적으로 시장접근을 하며 사업활동의 대가를 스스로 결정할 수 있다(3-2 결여). 자신의 선택에 따라 스스로 직접 노무를 제공하지 않고 타인을 고용해서 그로 하여금 대신 일하게 할 수도 있다. 다만 노동법적으로 ①~④는 타인의 사업을 위해 일하기 때문에 자기 사업을 하지 않는다고 볼 수 있으나 경쟁법의 관점에서 그렇게 볼 수 있을지는 의문인데, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」상 “사업자” 개념과의 구별이 문제가 될 수 있다(공정거래법과 노동법이 중첩 적용될 가능성 존재).

다. 소결 : 합목적적 선택

취업자법을 제정한다면 그 인적 적용범위가 될 수 있는 가장 유력한 후보는 ④ “노무제공자” 개념일 것이다. 노무제공자는 조직적 특성/사업편입성만을 가진 인적 집단으로 필연적으로 법적 종속성이나 경제적 의존성과 같은 취약성, 즉 구체적/확정적 취약성을 보유하고 있다고 보기는 어렵다. 다만 그러한 취약성을 가지고 있을 것이라고 추정할 수 있다는 점에서 잠재적으로 취약한 집단이라고 볼 수 있다.

두 번째 후보는 ⑤의 1인 진성 자영업자다. 더 넓은 인적 적용대상을 의미하는 이 옵션을 택한다면 취업자법이 진정으로 자기 사업을 하는 개인 혹은 법인의 형태로 사업을 운영하는 개인)에게까지 적용해야 하므로, 상법이나 공정거래법 등과 규범의 중첩 문제가 생길 수 있다. 다만 노동법이 본질적으로 노무를 직접 제공하는 ‘사람’(의 인격)을 보호하는 것이고 경제법·상법

정 중 하나일 것이고 그 ‘지배’의 정도에 따라 근로자성까지 인정될 수 있을 것이다. 강성태(2022), 「근로자를 판단하는 새로운 태도 : 판례가 근로기준법상 근로자를 판단하는 방법의 개선」, 『법학논총』 39(2), pp.99~100 참조.

등은 경제적 단위로서의 ‘사업’을 보호한다는 점을 고려하면 두 번째 후보를 겨냥한 취업자법은 노동법으로서의 경계와 목적범위를 다소 유월한 것이라고 볼 수도 있다.

세 번째 후보는 ③ 넓은 의미의 특고가 대상이다. 법이 해소/완화하고자 하는 취약성은 구체적 취약성으로서 경제적 의존성이라는 점에서 명확하다는 강점이 있다. 그 때문에 발생하는 불공정한 계약조건 혹은 경우에 따라서는 인간의 존엄을 유지할 수 없을 정도의 열악한 노동조건을 시정을 목적으로 한다. 다만 기존 특고보호법 논의의 재론이라는 ‘피로감’이 있을 수 있다. 보편적 인적 범주 설정을 의도한다는 ‘모든 일하는 사람을 위한 기본법’의 취지가 다소 퇴색되는 것은 분명하다.

이와 관련해 보장되어야 할 권리의 종류와 성격을 매칭시킨다면 대략 이렇다. 먼저 취업자법이 1인 진성 자영업자에게까지 적용된다면(두 번째 후보) 동법은 기본적 인권 수준의 권리 이상을 포함하기가 어려울 것이다. 이를테면 차별금지, 성희롱/괴롭힘 금지, 휴식, 산업안전보건 관련 권리 보장 등이 그것이다. 더욱 어려운 문제는 권리의 상대방을 특정하기가 곤란하다는 점이다. 자영업자까지 포괄할 경우 일반 소비자까지도 그 상대방이 될 수 있을텐데 그렇게 되면 누구를 상대로 권리를 행사할 수 있는지를 판단하기가 어려울 수 있다.

[그림 5-1] ‘취업자’ 또는 ‘일하는 사람’의 개념도

		취업자/일하는 사람				
		비(임금)근로자 (형식상 자영업자)				
		② 노동계급자 (회사원/비고용보험업 \$77만)		③ 진성 자영업자/사업자		
		대(廣의) '특고' (비근로자/비고용보험업 외)		1인 자영업자		
		좁은 의미의 '특고'		'비진성특고' 프리랜서		
		④ 특수형태근로종사자 (통근제/연봉 \$125만)		'취정가'외로 타인 대제/고용		
		⑤ 연속·상시적 노동제공: 직접 노동제공(대제·고용불가): 산사태/형법 시정명 \$125만 별거와 식주		⑥ 독립사업자/창업자 (자영업업)		
		용역종 종사자(어디든 해당될 수 있음)		자기사업을 위해		
시정조건	노동부	직접·간접·간접간	간접·간접	직접·간접	직접·간접	직접·간접
	고용보험	직접·간접	직접·간접	직접·간접	직접·간접	직접·간접
취업형	1-1-1	종속적 (subordinate)	종속적 (subordinate)	종속적 (subordinate)	종속적 (subordinate)	종속적 (subordinate)
	2-1	의존적 (dependent)	의존적 (dependent)	의존적 (dependent)	의존적 (dependent)	독립적 (independent)

자료: 남궁준(2021), 『취업형태 다변화와 노동법상 임금원칙의 확장성 검토』, 한국노동연구원, p.7을 수정·보완.

다음으로 취업자법이 넓은 의미의 특고를 대상으로 한다면(세 번째 후보) 앞의 인권적 권리는 물론 최저보수, 계약해지권에 대한 일정한 제한(절차적인 것은 물론 일정한 경우 실제적 제한도 포함)과 같은 보다 내용적 속성을 갖는 권리도 보장할 수 있다는 원리적 가능성이 생긴다.

마지막으로 첫 번째 옵션을 선택할 경우, 그 중간적 선택이 가능할 것이다. [그림 5-1]은 이상의 논의를 이미지로 표현한 것이다.

5. 현재 국회에 발의된 관련 법률안의 비교 검토

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
	제1장 총칙	제1장 총칙	제1장 총칙
목적	제1조(목적) 이 법은 헌법에 따라 일하는 사람의 보호에 필요한 사항을 정함으로써 모든 일하는 사람이 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 하고, 이를 통하여 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 꾀하는 것을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 일하는 사람의 보호를 위해 필요한 사항을 규정함으로써 모든 일하는 사람이 행복하고 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 하고, 이를 통하여 균형있는 국민경제의 성장에 이바지하는 것을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 헌법에 따라 일하는 사람의 권리를 보호하고 증진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 모든 일하는 사람이 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.
정의	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “일하는 사람”이란 고용상의 지위나 계약의 명칭이나 형식에 관계없이 다른 사람의 사업을 위하여 노무를 제공하는 다음 각 목의 자를 말한다. 가. 「근로기준법」 제2조제1항제1호의 근로자	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “일하는 사람”이란 계약의 명칭이나 형식에 관계없이 다른 사람의 사업을 위하여 주로 자신이 직접 노무를 제공하는 다음 각 목 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 가. 「근로기준법」 제2조제1항제1호의 근로자	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “일하는 사람”이란 고용상의 지위나 계약의 형식에 관계없이 일터에서 다른 사람을 위하여 자신이 직접 일하고 이를 통해 보수를 받는 사람을 말한다. 2. “일터”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당되는 공간을 말한다.

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
정의	<p>나. 그 사업에 필요한 노무를 제공함에 있어 다른 사람의 노무를 통상적으로 이용하지 아니하는 자</p> <p>2. “사업자”란 일하는 사람으로부터 노무를 제공받아 사업을 하는 자를 말한다.</p> <p>3. “사업자단체”란 그 형태가 무엇이든 상관없이 둘 이상의 사업자가 공동의 이익을 증진할 목적으로 결합한 조합 또는 단체를 말한다.</p> <p>4. “노무제공계약”이란 고용계약, 근로계약, 도급계약, 위임계약, 용역계약, 「약관의 규제에 관한 법률」 제2조제1호의 약관 중 노무공급을 목적으로 하는 약관, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 일하는 사람이 사업자를 위하여 노무를 제공하고 사업자는 이에 대하여 보수 등을 지급하는 것을 목적으로 체결된 계약을 말한다.</p>	<p>나. 고용관계 없이 특정사업자에게 계속적으로 노무를 제공하고 사업자로부터 보수·수수료·급여 등 명칭에 관계없이 대가(이하 “보수 등”이라 한다)를 받는 자. 다만, 다른 사람의 노무를 상시적으로 이용하는 자는 제외한다.</p> <p>2. “사업자”란 일하는 사람으로부터 노무를 제공받아 사업을 하거나, 제3자의 사업에 일하는 사람을 제공 또는 소개하는 자를 말한다.</p> <p>3. “노무공급계약”이란 고용계약·근로계약·도급계약·위임계약·용역계약, 그 밖에 명칭에 관계없이 일하는 사람이 사업자를 위하여 노무를 제공하고, 사업자는 이에 대하여 보수 등을 지급하는 것을 목적으로 체결된 계약을 말한다.</p>	<p>가. 일하는 장소</p> <p>나. 일하는 사람이 보수를 받는 장소, 휴식(수면을 포함한다)·식사를 하는 장소, 화장실·탈의실을 이용하는 장소</p> <p>다. 일과 관련하여 이동한 장소, 교육을 받거나 행사를 수행하기 위한 장소</p> <p>라. 일과 관련하여 소통하는 공간(「전기통신사업법」 제2조제1호에 따른 전기통신을 이용한 대화공간, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망을 이용하는 대화공간을 포함한다)</p> <p>3. “사업자”란 다음 각 목의 자를 말한다. 이 경우 단체 또는 법인의 경우 각 대표자를 사업자로 본다.</p> <p>가. 일하는 사람으로부터 일을 제공받아 직접 보수를 지급하는 개인, 단체, 법인 등 그 밖에 이에 준하는 자</p> <p>나. 다른 사람에게 일하는 사람을 소개·알선하는 자로서 일하는 사람의 보수 결정 등에 영향을 미치는 자의 일을 제공받을 수 있도록 알선 또는 소개하여 보수의 결정 등에 영향을 미치는 개인, 단체, 법인 등 그 밖에 이에 준하는 자</p>

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
국가, 지자체의 책무	<p>제4조(국가와 지방자치단체의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 일하는 사람의 인간다운 생활을 유지·증진하는 책임을 가진다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 사업자가 일하는 사람에게 노무제공에 상응하는 적절한 보수 등을 지급하는 것이 보장되도록 필요한 정책을 수립하고 실현시킬 의무가 있다.</p> <p>③ 국가와 지방자치단체는 일하는 사람을 대상으로 「국민 평생 직업능력 개발법」에 따른 직업능력 개발훈련과 직업능력개발 사업을 실시하고, 일하는 사람이 직업능력개발 훈련과 직업능력개발에 관한 그 밖의 교육훈련을 받을 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>④ 국가와 지방자치단체는 사업자가 일하는 사람에게 제13조에 따른 휴식일(休息日), 제14조에 따른 임신부의 보호, 제15조에 따른 육아휴직 등을 지원하고자 하는 경우 세제 및 재정 등을 통한 지원을 할 수 있다.</p>	<p>제4조(국가와 지방자치단체의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 일하는 사람의 인간다운 생활을 유지·증진하는 책임을 가진다.</p> <p>② 국가는 적절한 보수 등의 지급이 일하는 사람에게 보장되도록 노력하여야 한다.</p>	<p>제5조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 이 법의 목적에 따라 일하는 사람의 권리를 보호하고 증진하기 위한 정책을 수립하고 추진하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 일하는 사람의 권리를 보호하고 증진하기 위한 정책의 추진에 필요한 행정적·재정적 지원방안을 마련하여야 한다.</p>
정책 조정 심의 위원회			<p>제6조(일하는 사람 정책조정심의위원회) ① 일하는 사람의 권리보호에 관한 사항을 조정·심의하기 위하여 고용노동부에 일하는 사람 정책조정심의위원회(이하 “조정심의위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>② 조정심의위원회는 다음 각 호의 사항을 조정·심의한다.</p>

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
정책 조정 심의 위원회			<ol style="list-style-type: none"> 1. 일하는 사람의 권리보호를 위한 주요 정책 및 계획의 수립·시행 2. 제21조제1항에 따른 보호지침의 수립·시행 3. 둘 이상의 중앙행정기관이 관련된 일하는 사람의 권리보호를 위한 정책의 조정 4. 그 밖에 일하는 사람의 권리보호와 관련하여 위원장이 조정·심의에 부치는 사항 <p>③ 조정심의회위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 성별을 고려하여 구성한다.</p> <p>④ 조정심의회위원회의 위원장은 고용노동부차관이 되고, 위원은 일하는 사람을 대표하는 사람·사업자를 대표하는 사람·정부를 대표하는 사람 중에서 각각 같은 수가 되도록 구성하여 고용노동부장관이 임명하거나 위촉하는 사람이 된다.</p> <p>⑤ 조정심의회위원회의 구성 및 운영과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
취업자의 책무	<p>제6조(일하는 사람의 책임)</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 일하는 사람은 사업자와 체결한 노무제공계약을 성실하게 이행하여야 한다. ② 일하는 사람은 사업자가 이 법에 따른 책임을 이행할 수 있도록 협력하여야 한다. 	<p>제6조(일하는 사람의 책임)</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 일하는 사람은 사업자와 체결한 노무공급계약을 성실하게 이행하여야 한다. ② 일하는 사람은 이 법에 따른 책임을 사업자가 이행할 수 있도록 협력하여야 한다. 	<p>제8조(일하는 사람의 의무)</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 일하는 사람은 사업자와 체결한 계약을 성실하게 이행하여야 한다. ② 일하는 사람은 사업자가 이 법에 따른 사업자의 의무를 이행할 수 있도록 협력하여야 한다. ③ 일하는 사람은 국가 및 지방자치단체가 일하는 사람을 위한 정책을 수립·시행하는 경우 최대한 협조하여야 한다.

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
취업자의 책무			<p>제7조(사업자의 의무) ① 사업자는 이 법에 따른 일하는 사람의 권리를 보장하고 일하는 사람의 인격과 사생활을 존중하여야 한다.</p> <p>② 사업자는 사업을 영위하는 과정에서 일하는 사람의 안전과 건강을 우선하여야 한다.</p> <p>③ 사업자는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 일하는 사람의 사회보험에 드는 비용을 부담하여야 한다.</p> <p>④ 사업자는 국가 및 지방자치단체가 일하는 사람을 위한 정책을 수립·시행하는 경우 최대한 협조하여야 한다.</p>
취업자의 권리			<p>제9조(일하는 사람의 권리) 일하는 사람에게는 다음 각 호의 권리가 보장된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 인권과 노동권을 존중받을 권리 2. 쾌적하고 안전한 환경에서 일할 권리 3. 적절한 보수·소득과 휴식을 보장받을 권리 4. 폭언·폭행·위협 등 신체적·정신적 고통을 당하지 않을 권리 5. 일터의 환경을 저해하는 부당한 지시 및 명령을 거부할 권리 6. 「산업안전보건법」 제2조 제1호에 따른 산업재해가 발생할 위험이 있을 경우 작업을 중지하고 대피할 권리 7. 일의 내용과 보수 및 일터의 환경에 영향을 미치는 의사결정 과정에 참여할 권리 8. 직업능력개발훈련 및 직업능력개발과 관련된 교육훈련을 받을 권리

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
다른 법률과의 관계	<p>제3조(다른 법률과의 관계)</p> <p>① 일하는 사람과 관련하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법에 부합하도록 하여야 한다.</p> <p>② 일하는 사람의 보호에 관하여 이 법의 규정과 다른 법률의 규정이 충돌하는 경우에는 일하는 사람에게 유리한 규정을 적용한다.</p> <p>③ 「약관의 규제에 관한 법률」 제30조제1항의 규정에도 불구하고 노무제공계약이 「약관의 규제에 관한 법률」 제2조제1호의 약관에 의하여 체결된 때에는 「약관의 규제에 관한 법률」 제4조부터 제17조까지의 규정을 적용한다.</p>	<p>제3조(다른 법률과의 관계)</p> <p>① 일하는 사람과 관련하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다.</p> <p>② 일하는 사람의 보호에 관하여 다른 법률에서 규정하고 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다.</p>	<p>제4조(다른 법률과의 관계)</p> <p>① 일하는 사람과 관련하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다.</p> <p>② 이 법은 일하는 사람의 보호에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률을 적용하는 것이 일하는 사람에게 유리한 경우에는 그 법률을 적용한다.</p>
적용 범위	<p>제7조(적용범위) 이 법은 일하는 사람을 사용하는 모든 사업에 적용된다. 다만, 이 법 제2조제1호 나.목에 따른 일하는 사람에 대하여는 사업의 종류와 일하는 사람이 제공하는 노무의 성질을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 일부 규정을 적용하지 아니할 수 있다.</p>	<p>제7조(적용범위) 이 법은 일하는 사람을 사용하는 모든 사업에 적용된다. 다만, 제2조제1호나목에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 일부 규정을 적용하지 않을 수 있다.</p>	<p>제3조(적용 범위) 이 법은 일하는 사람의 모든 일터에 적용한다. 다만, 다른 사람의 일을 상시적으로 제공받는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 일부 규정을 적용하지 않을 수 있다.</p>
	제2장 노무공급조건의 보호	제2장 노무공급조건의 보호	제2장 권리의 보호
계약의 일반 원칙	<p>제6조(일하는 사람의 책임)</p> <p>① 일하는 사람은 사업자와 체결한 노무제공계약을 성실하게 이행하여야 한다.</p>	<p>제6조(일하는 사람의 책임)</p> <p>① 일하는 사람은 사업자와 체결한 노무공급계약을 성실하게 이행하여야 한다.</p>	<p>제8조(일하는 사람의 의무)</p> <p>① 일하는 사람은 사업자와 체결한 계약을 성실하게 이행하여야 한다.</p>

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
취업 조건 명시	<p>제9조(서면계약의 체결 및 교부) ① 사업자는 일하는 사람과 다음 각 호의 사항을 포함한 노무제공계약을 문서(전자문서를 포함한다)로 작성하여 이를 일하는 사람에게 교부하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사업자의 상호와 주소(사업자가 법인인 경우에는 대표자의 성명을 포함) 2. 일하는 사람이 사업자에게 제공하여야 하는 노무의 내용 3. 보수 등의 구성항목·계산방법·지급방법 4. 계약기간을 정한 경우에는 그 기간 5. 계약해지 또는 계약조건의 변경의 기준이 되는 사항이나 그 밖에 필요한 사항을 정한 경우에는 그 사유와 절차 6. 안전과 건강 보호를 위해 적절한 휴식 보장 등 대통령령으로 정하는 사항 7. 일하는 사람의 개인정보 보호 등에 관한 사항 8. 일하는 사람의 사회보험 적용에 관한 사항 9. 그 밖에 사업의 종류와 일하는 사람이 제공하는 노무의 성질을 고려하여 일정한 범주의 사업이나 일정한 범주의 노무를 제공하는 일하는 사람의 노무제공조건에 관하여 대통령령으로 정하는 사항 	<p>제9조(서면계약의 체결 및 교부) ① 사업자는 일하는 사람과 다음 각 호의 사항을 포함한 노무공급계약을 서면(「전자문서 및 전자거래 기본법」 제2조에 따른 전자문서로 작성된 것을 포함한다. 이하 같다)으로 작성하여 이를 일하는 사람에게 교부하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 계약의 당사자 2. 제공하여야 하는 노무의 내용 3. 보수 등의 구성항목·계산방법·지급방법 4. 계약기간을 정한 경우에는 그 기간 5. 계약해지 또는 불이행 조처의 기준이 되는 사항이나 그 밖에 필요한 사항을 정한 경우에는 그 사유와 절차 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 <p>② 사업자는 일하는 사람에게 서면으로 작성하여 교부한 계약서에 명시되지 아니한 계약조건을 주장하지 못한다.</p>	<p>제11조(투명한 계약을 체결할 권리) ① 일하는 사람은 일의 제공을 하고자 하는 경우 투명한 계약을 체결할 권리를 가진다. 이 경우 계약을 체결할 때에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 일의 제공을 받는 계약 당사자 2. 일의 내용 3. 보수와 그 지급기준·지급시기·구성항목·계산방법·지급방법 4. 보수 이외에 지급되는 금품이 있는 경우 금품의 가액·지급기준·지급시기·지급방법 5. 계약기간(계약기간의 정함이 없는 경우는 제외한다) 6. 계약해지 등 일하는 사람에게 불이익한 조처를 하고자 하는 경우 해당 사유·절차·이의제기 절차 7. 제1호부터 제6호까지에 준하는 경우로서 일하는 사람의 권리를 보호하기 위하여 대통령령으로 정하는 사항 <p>② 사업자는 제1항 각 호의 사항을 일하는 사람에게 서면(「전자문서 및 전자거래 기본법」 제2조제1호에 따른 전자문서를 포함한다)으로 고지하여야 한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 불가피한 사유가 있는 경우에는 이에 준하는 방법으로 고지할 수 있다.</p>

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
취업 조건의 명시	② 사업자는 일하는 사람에게 문서(전자문서를 포함한다)로 작성하여 교부하거나 교부에 준하는 방법으로 일하는 사람에게 발송한 계약서에 명시되지 아니한 계약조건을 주장하지 못한다.		
약정하지 않은 노무제공 요구 금지	제10조(부당해지 등의 제한) ② 사업자는 일하는 사람에 대해 노무공급계약에서 정한 업무 이외의 업무나 계약의 이행과 직접적으로 관련이 없는 사항을 수행할 것을 요구하여서는 아니 되며, 일하는 사람은 이러한 요구를 거절할 수 있다.		제12조(부당해지 등의 제한) ② 사업자는 일하는 사람에 대해 계약에서 정한 사항이 아닌 일 또는 계약의 이행과 직접적으로 관련이 없는 일을 하도록 요구하여서는 아니 된다.
계약해지의 예고	제10조(부당해지 등의 제한) ① 사업자는 일하는 사람에 대해 정당한 이유 없이 노무공급계약을 해지하거나 노무제공조건을 일방적으로 변경(이하 “부당해지 등”이라 한다)할 수 없다. 본 항의 규정은 어떠한 경우에도 사업자에게 일방적인 해지권이나 계약변경권을 부여하는 취지로 해석될 수 없다.	제10조(부당해지 등의 제한) 사업자는 일하는 사람에게 부당한 이유 없이 노무공급계약을 해지·변경하거나 그 밖에 불이익한 조치(이하 “부당해지 등”이라 한다)를 하여서는 아니 된다.	제12조(부당해지 등의 제한) ① 사업자는 정당한 이유 없이 일하는 사람에 대해 제11조에 따른 계약(이하 “계약”이라 한다)을 해지·변경하거나 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다.
표준계약서	제23조(표준계약서의 보급) ① 고용노동부장관은 일하는 사람이 사업자와 대등한 입장에서 공정하게 노무공급계약을 체결할 수 있도록 업종별·노무제공방식별 특성 등을 고려하여 표준계약서를 개발하고 이를 보급하여야 한다.	제2조(표준계약서의 보급) ① 고용노동부장관은 일하는 사람이 사업자와 대등한 입장에서 공정하게 노무공급계약을 체결할 수 있도록 업종별·노무제공방식별 특성 등을 고려하여 표준계약서를 개발하고 이를 보급하여야 한다.	제22조(표준계약서의 보급) ① 고용노동부 장관은 일하는 사람이 사업자와 대등한 입장에서 공정하게 계약을 체결할 수 있도록 표준계약서를 개발하고 이를 보급하여야 한다. ② 제1항에 따른 표준계약서의 내용 및 보급 방법 등에 관하여 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
표준 계약서	<p>② 제1항에 따른 표준계약서의 내용 및 보급 방법 등에 관하여 필요한 사항은 고용노동부장관령으로 정한다.</p> <p>③ 사업자가 제1항에 따른 표준계약서에 따라 노무공급계약을 체결한 때에는 이 법 제2장을 준수한 것으로 본다.</p>	<p>② 제1항에 따른 표준계약서의 내용 및 보급 등에 필요한 사항은 고용노동부장관령으로 정한다.</p> <p>③ 사업자가 제1항에 따른 표준계약서에 따라 노무공급계약을 체결한 때에는 이 법 제2장을 준수한 것으로 본다.</p>	
보수 지급	<p>제11조(보수 등의 지급) ① 사업자는 보수 등을 통화(通貨)로 직접 일하는 사람에게 그 전액을 지급하여야 한다. 다만, 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우에는 보수 등의 일부를 공제하거나 통화 이외의 것으로 지급할 수 있다.</p> <p>② 업무의 성질상 제3자가 일하는 사람에게 보수 등을 직접 지급하는 관행이 있는 경우에는 사업자가 직접 지급한 것으로 본다.</p> <p>③ 일하는 사람이 업무 수행에 필요한 경비를 부담하는 경우 사업자는 보수 산정 시 이를 반영하여 적정한 보수가 보장되도록 하여야 한다.</p> <p>④ 사업자는 계약내용의 변경 또는 해지 시 보수의 정산방법 등을 일하는 사람과 사전 협의하고, 이에 따라 보수를 정산하여야 한다.</p>	<p>제11조(보수 등의 지급) ① 사업자는 보수 등을 통화(通貨)로 직접 일하는 사람에게 그 전액을 지급하여야 한다. 다만, 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우에는 보수 등의 일부를 공제하거나 통화 이외의 것으로 지급할 수 있다.</p> <p>② 업무의 성질상 제3자가 일하는 사람에게 보수 등을 직접 지급하는 관행이 있는 경우에는 사업자가 직접 지급한 것으로 본다.</p>	
보수 시효	<p>제12조(보수 등의 시효) 이 법에 따른 보수 등을 받을 수 있는 권리는 5년간 행사하지 아니하면 시효로 소멸한다.</p>	<p>제12조(보수 등의 시효) 이 법에 따른 보수 등을 받을 수 있는 권리는 5년간 행사하지 아니하면 시효로 소멸한다.</p>	

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
인격 존중	<p>제16조(성희롱의 금지 및 예방) ① 사업자, 사업자의 임원, 사업자가 사용하는 이 법 제2조제1항 각 호의 일하는 사람은 다른 일하는 사람에게 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제2조에 따른 성희롱(이하 “성희롱”이라 한다)을 하여서는 아니 된다.</p> <p>② 사업자는 성희롱 발생이 확인되면 지체 없이 행위자에 대하여 징계나 계약의 해지 그 밖에 그 행위의 발생을 방지하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.</p> <p>③ 사업자는 성희롱과 관련하여 피해를 주장하는 일하는 사람 또는 피해를 당한 일하는 사람에게 부당해지 등을 하여서는 아니 된다.</p>	<p>제16조(성희롱의 금지 및 예방) ① 사업자, 사업자의 임원, 사업자가 사용하는 일하는 사람은 다른 일하는 사람에게 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제2조에 따른 직장 내 성희롱(이하 “성희롱”이라 한다)을 하여서는 아니 된다.</p> <p>② 사업자는 제1항에 따른 성희롱이 확인되면 지체 없이 행위자에 대하여 징계나 그 밖에 그 행위의 발생을 방지하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.</p> <p>③ 사업자는 성희롱과 관련하여 피해를 입은 일하는 사람 또는 피해를 입었다고 주장하는 일하는 사람에게 부당해지 등을 하여서는 아니 된다.</p>	<p>제19조(괴롭힘 방지 않을 권리) ① 일하는 사람은 일터에서 모든 괴롭힘을 받지 아니할 권리를 가진다.</p> <p>② 사업자는 제1항에 따른 권리가 침해되는 때에는 「근로기준법」 제76조의3을 준용하여 필요한 조치를 하여야 한다. 이 경우 “사용자”와 “근로자”는 각각 “사업자”와 “일하는 사람”으로 본다.</p>
	<p>제17조(괴롭힘의 금지 및 예방) ① 사업자, 사업자의 임원, 사업자가 사용하는 제2조제1항 각 호의 일하는 사람은 다른 일하는 사람에게 「근로기준법」 제76조의2에 따른 괴롭힘(이하 “괴롭힘”이라 한다)을 하여서는 아니 된다.</p> <p>② 사업자는 괴롭힘 발생이 확인되면 지체 없이 행위자에 대하여 징계나 계약의 해지 그 밖에 괴롭힘을 방지하기 위한 필요한 조치를 취하여야 한다.</p> <p>③ 사업자는 괴롭힘과 관련하여 피해를 주장하는 일하는 사람 또는 피해를 당한 일하는 사람에게 부당해지 등을 하여서는 아니 된다.</p>	<p>제17조(괴롭힘의 금지 및 예방) ① 사업자, 사업자의 임원, 사업자가 사용하는 일하는 사람은 다른 일하는 사람에게 「근로기준법」 제76조의2에 따른 직장 내 괴롭힘(이하 “괴롭힘”이라 한다)을 하여서는 아니 된다.</p> <p>② 사업자는 제1항에 따른 괴롭힘이 확인되면 지체 없이 행위자에 대하여 징계나 그 밖에 괴롭힘을 방지하기 위한 필요한 조치를 취하여야 한다.</p> <p>③ 사업자는 괴롭힘과 관련하여 피해를 입은 일하는 사람 또는 피해를 입었다고 주장하는 일하는 사람에게 부당해지 등을 하여서는 아니 된다.</p>	<p>제18조(성적 자기결정권) ① 일하는 사람은 일터에서 성적 자기결정권을 침해 받지 아니하고 수치심을 자극하는 언어표현이나 성희롱 등을 겪지 않을 권리를 가진다.</p> <p>② 사업자는 제1항에 따른 권리가 침해되는 때에는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제14조를 준용하여 필요한 조치를 하여야 한다. 이 경우 “사업주”와 “근로자”는 각각 “사업자”와 “일하는 사람”으로 본다.</p>

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
알권리			<p>제15조(정보에 대한 권리) ① 일하는 사람은 본인의 정보에 접근·이용할 수 있는 권리를 가진다.</p> <p>② 제1항에 따라 일하는 사람은 본인의 정보에 접근·이용하기 위하여 해당 정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 해당 정보에 오류가 있는 등 수정이 필요한 때에는 해당 정보의 수정을 요청할 수 있다.</p> <p>③ 제2항에 따른 요청을 받은 사업자는 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다.</p>
차별 받지 않을 권리	<p>제8조(균등한 처우) 사업자는 성(性)·국적·신앙·혼인상 지위·사회적 신분·노무제공 형태 또는 계약 유형 등을 이유로 노무제공조건 등에 관하여 일하는 사람에게 차별적 처우를 하여서는 아니된다.</p>	<p>제8조(균등한 처우) 사업자는 성(性)·국적·신앙·혼인상 지위·사회적 신분·노무제공 형태 또는 계약 유형 등을 이유로 일하는 사람에게 노무제공조건 등에 관하여 차별적 처우를 하여서는 아니 된다.</p>	<p>제10조(차별받지 않을 권리)</p> <p>① 일하는 사람은 일터에서 성(性)·국적·신앙·혼인상 지위·임신 또는 출산·장애·사회적 신분·일의 종류나 형태·계약 유형 등을 이유로 한 차별을 받지 아니할 권리를 가진다.</p> <p>② 사업자는 제1항에 따른 이유로 불이익한 조치를 해서는 아니 된다.</p>
참여와 대표의 권리			<p>제20조(참여와 대표의 권리) 일하는 사람은 일터에서 일의 내용과 보수와 관련하여 의사결정에 참여하고 자신을 대표할 권리를 가진다.</p>
건강, 안전, 휴식	<p>제5조(사업자의 의무와 책임) ③ 사업자는 사업을 영위하는 과정에서 일하는 사람의 안전과 건강을 배려하여야 한다.</p>	<p>제5조(사업자의 책임) ② 사업자는 사업을 영위하는 과정에서 일하는 사람의 안전과 건강을 배려하여야 한다.</p>	<p>제13조(쉼 권리) ① 일하는 사람은 일의 종류와 내용에 따라 일터에서 적정한 방법으로 쉼 권리를 가진다.</p>

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
건강, 안전, 휴식	<p>제13조(휴식일) 사업자는 1년 이상 사용한 일하는 사람에게 매년 연간 15일 이상 휴식일을 보장하여야 한다.</p> <p>제18조(산업안전보건) 일하는 사람의 안전과 건강을 유지하거나 증진시키기 위하여 대통령령이 정하는 일정한 종류와 규모의 사업을 영위하는 사업자에게 「산업안전보건법」을 적용한다. 이때 일하는 사람은 「산업안전보건법」에 따른 근로자로 본다.</p>	<p>제13조(휴무) 사업자는 1년 이상 사용한 일하는 사람에게 매년 연간 12일의 범위에서 휴무를 보장하여야 한다.</p> <p>제18조(산업안전보건) 일하는 사람의 안전과 건강을 유지하거나 증진시키기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업자와 일하는 사람에게 「산업안전보건법」을 적용한다. 이 경우 「산업안전보건법」에 따른 사업주와 근로자는 각각 이 법에 따른 사업자와 일하는 사람으로 본다.</p>	<p>② 사업자는 일하는 사람의 설 권리를 보장해야 한다. 이 경우 1년 이상 사용한 일하는 사람의 휴식일은 매년 연간 15일이 되어야 한다.</p> <p>제14조(안전과 건강에 대한 권리) ① 일하는 사람은 일터에서 안전하고 건강하게 일할 권리를 가진다. ② 일하는 사람은 안전과 건강의 유지에 위협이 예상되는 합리적 사유가 있는 경우 일터에서 일을 중지할 권리를 가진다.</p>
사생활, 개인 정보	<p>제5조(사업자의 의무와 책임) ① 사업자는 일하는 사람의 인격과 사생활을 보호하여야 하고 이를 침해하여서는 아니된다. ② 사업자는 「개인정보 보호법」 등에 따라 일하는 사람의 개인정보를 보호하고, 이를 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.</p>	<p>제5조(사업자의 책임) ① 사업자는 일하는 사람의 인격과 사생활을 침해해서는 아니 된다. ② 사업자는 사업을 영위하는 과정에서 일하는 사람의 안전과 건강을 배려하여야 한다.</p>	<p>제7조(사업자의 의무) ① 사업자는 이 법에 따른 일하는 사람의 권리를 보장하고 일하는 사람의 인격과 사생활을 존중하여야 한다.</p>
임신, 출산, 육아	<p>제14조(임산부의 보호) ① 사업자는 임신 중에 있는 일하는 사람에게 산전과 산후를 통하여 90일의 출산전후휴가 또는 이에 상응하는 휴식일 부여 등의 조치를 취하여야 한다. ② 사업자는 일하는 사람의 임신, 출산, 육아 등을 이유로 차등적인 일의 배분, 불합리한 보수의 책정 등 불이익한 처우를 하여서는 아니 된다.</p>	<p>제14조(임산부의 보호) 사업자는 임신 중에 있는 일하는 사람에게 산전과 산후를 통하여 90일의 출산전후휴가 또는 이에 상응하는 조치를 취하여야 한다.</p>	<p>제17조(모성보호 등에 관한 권리) ① 일하는 사람은 일터에서 「근로기준법」 및 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 등 관계 법령에 따라 모성보호 및 자녀돌봄과 일·가정 양립을 위한 지원을 받을 권리를 가진다. ② 사업자는 제1항에 따른 권리의 행사를 이유로 일하는 사람에게 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다.</p>

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
임신, 출산, 육아	<p>제15조(육아휴직 등) ① 사업자는 생후 3년 미만의 영유아를 가진 일하는 사람이 그 영유아의 양육을 위하여 휴직(이하 “육아휴직 등”이라고 한다)을 신청하는 경우에는 이를 허용하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 제1항에 따른 육아휴직 등의 기간은 1년 이내로 하되 1회까지만 분할하여 사용할 수 있다. 다만, 영유아가 생후 3년이 되는 날을 경과할 수 없다.</p> <p>③ 사업자는 제1항에 따른 육아휴직 등을 이유로 부당해지 등을 하여서는 아니되며, 양육휴직 기간 동안은 그 일하는 사람과의 계약을 해지하여서는 아니된다. 다만 사업을 계속할 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>④ 육아휴직 등의 신청방법과 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제15조(육아휴직 등) ① 사업자는 생후 3년 미만의 영유아를 가진 일하는 사람이 그 영유아의 양육을 위하여 휴직(이하 “육아휴직 등”이라 한다)을 신청하는 경우에는 이를 허용하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 제1항에 따른 육아휴직 등 기간은 1년 이내로 하되 1회까지만 분할하여 사용할 수 있다. 다만, 영유아가 생후 3년이 되는 날을 경과할 수 없다.</p> <p>③ 사업자는 제1항에 따른 육아휴직 등을 이유로 부당해지 등을 하여서는 아니 되며, 해당 기간 동안 그 일하는 사람과의 계약을 해지하여서는 아니된다. 다만 사업을 계속할 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>④ 육아휴직 등의 신청방법과 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	
사회 보험	<p>제5조(사업자의 의무와 책임) ④ 사업자는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 일하는 사람의 사회보험에 드는 비용을 부담하여야 하며, 사회보험의 적용 등을 통하여 자료 및 정보의 제공 등 관계 법령에서 정하는 의무를 성실하게 이행하여야 한다.</p>	<p>제5조(사업자의 책임) ③ 사업자는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 일하는 사람의 사회보험에 드는 비용을 부담하여야 한다.</p>	<p>제16조(사회보험에 가입할 권리) ① 일하는 사람은 일터에서 「산업재해보상보험법」, 「고용보험법」 등에 따른 산업재해보상보험, 고용보험 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 사회보험에 가입할 권리를 가진다.</p>

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
사회 보험			② 사업자는 제1항에 따른 권리의 행사를 이유로 일하는 사람에게 불이익한 조치를 하여서는 아니된다. 제7조(사업자의 의무) ③ 사업자는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 일하는 사람의 사회보험에 드는 비용을 부담하여야 한다.
불이익 금지	제25조(감독기관에 대한 신고) ① 이 법 또는 이 법에 따른 대통령령을 위반한 사실이 있으면 일하는 사람은 그 사실을 고용노동부장관이나 근로감독관에게 신고할 수 있다. ② 사업자는 제1항의 신고를 이유로 일하는 사람에게 부당해지 등을 하여서는 아니된다.	제24조(감독기관에 대한 신고) ① 이 법 또는 이 법에 따른 대통령령을 위반한 사실이 있으면 일하는 사람은 그 사실을 고용노동부장관이나 근로감독관에게 신고할 수 있다. ② 사업주는 제1항의 신고를 이유로 일하는 사람에게 부당해지 등을 하여서는 아니된다.	
분쟁 조정 위원회	제21조(이의제기 및 분쟁해결) ① 사업자는 일하는 사람의 보수, 기본적 권리 등 일하는 사람에게 중요한 영향을 미치는 사항에 대하여 일하는 사람 또는 제20조제1항의 단체로 하여금 의견을 제시할 수 있도록 하는 절차를 마련하고, 이러한 절차에 따라 제시된 의견에 대해서는 일하는 사람 또는 제20조제1항의 단체와 충분히 협의한 후에 필요한 조치를 해야 한다. ② 제20조제2항에 따른 협의가 결렬되거나 당사자의 일방이 정당한 이유 없이 협의에 응하지 아니하면 단체 또는 사업자나 사업자단체는 「노동위원회법」 제1조에 따른 노동위원회에 조정을 신청할 수 있다.		

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
분쟁 조정 위원회	<p>③ 일하는 사람은 사업자로부터 제8조에 따른 차별적 처우를 받은 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 노동위원회에 그 시정을 신청할 수 있다.</p> <p>④ 일하는 사람은 사업자로부터 부당해지 등을 당한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 노동위원회에 이에 대한 구제를 신청을 할 수 있다.</p> <p>⑤ 사업자는 일하는 사람과 고객 등 제3자와 사이에서 분쟁이 발생한 경우 당사자들이 자율적으로 협의하고 결정할 수 있도록 충분한 정보를 제공하고 원만한 해결을 위해 노력하여야 한다.</p>		
지침 제정 및 보급	<p>[제3장 지도와 감독] 제22조(일하는 사람 보호를 위한 지침의 제정 및 보급) ① 고용노동부장관은 일하는 사람의 인간다운 생활의 유지·증진을 위하여 업종별·노무제공방식별 특성 등을 고려하여 일하는 사람 보호를 위한 지침(이하 “보호지침”이라고 한다)을 작성·보급하고 정기적으로 개정하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 보호지침의 주요 내용 및 발간 주기 등 세부적인 사항은 고용노동부장관령으로 정한다.</p>	<p>[제3장 지도와 감독] 제21조(일하는 사람 보호를 위한 지침의 제정 및 보급) ① 고용노동부장관은 일하는 사람의 인간다운 생활의 유지·증진을 위하여 업종별·노무제공방식별 특성 등을 고려하여 일하는 사람 보호를 위한 지침(이하 “보호지침”이라고 한다)을 작성하고 이를 보급하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 보호지침의 내용 및 보급 등에 필요한 사항은 고용노동부장관령으로 정한다.</p>	<p>제21조(일하는 사람 보호를 위한 지침의 제정 및 보급) ① 고용노동부 장관은 일하는 사람의 권리를 보호하기 위한 지침(이하 “보호지침”이라 한다)을 제정하고 정기적으로 개정하여 산업계 및 관련 기관 등에 체계적으로 보급하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 보호지침의 주요 내용 및 개정 주기 등 세부적인 사항은 고용노동부령으로 정한다.</p>

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
권한 및 업무 위임	제27조(권한의 위임) 이 법에 따른 고용노동부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 지방노동관서의 장에게 위임할 수 있다.	제26조(권한의 위임) 이 법에 따른 고용노동부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 지방노동관서의 장에게 위임할 수 있다.	
감독	제24조(감독기관) ① 이 법의 준수를 확보하는 업무는 「근로기준법」에 따른 근로감독관이 담당한다. ② 근로감독관은 사업장, 그 밖의 부속건물에 임검(臨檢)하고 장부와 서류의 제출을 요구할 수 있으며 사업주와 일하는 사람에 대하여 심문(尋問)할 수 있다. ③ 제2항의 경우에 근로감독관은 그 신분증명서와 고용노동부장관의 임검지령서를 제시하여야 하며, 임검지령서에는 그 시일·장소 및 범위를 분명하게 적어야 한다.	제23조(감독기관) ① 이 법의 준수를 확보하는 업무는 「근로기준법」에 따른 근로감독관이 담당한다. ② 근로감독관은 사업장, 그 밖의 부속건물에 임검(臨檢)하고 장부와 서류의 제출을 요구할 수 있으며 사업주와 일하는 사람에 대하여 심문(審問)할 수 있다. ③ 제2항의 경우에 근로감독관은 그 신분증명서와 고용노동부장관의 임검지령서를 제시하여야 하며, 임검지령서에는 그 시일·장소 및 범위를 분명하게 적어야 한다.	
신고	제25조(감독기관에 대한 신고) ① 이 법 또는 이 법에 따른 대통령령을 위반한 사실이 있으면 일하는 사람은 그 사실을 고용노동부장관이나 근로감독관에게 신고할 수 있다. ② 사업자는 제1항의 신고를 이유로 일하는 사람에게 부당해지 등을 하여서는 아니된다.	제24조(감독기관에 대한 신고) ① 이 법 또는 이 법에 따른 대통령령을 위반한 사실이 있으면 일하는 사람은 그 사실을 고용노동부장관이나 근로감독관에게 신고할 수 있다. ② 사업주는 제1항의 신고를 이유로 일하는 사람에게 부당해지 등을 하여서는 아니된다.	제23조(감독기관에 대한 신고) ① 일하는 사람은 사업주가 이 법을 위반한 사실이 있다고 판단하는 경우에는 「근로기준법」 제104조제1항을 준용하여 그 사실을 고용노동부장관이나 근로감독관에게 통보할 수 있다. ② 사업자는 제1항의 통보를 이유로 일하는 사람에게 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다.

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
행정 지도 시정 명령	<p>제26조(행정지도 및 시정명령 등) ① 고용노동부장관은 일하는 사람의 인간다운 생활의 유지·증진 등 공익에 필요한 경우 이 법과 보호지침의 내용을 고려하여 사업자에게 필요한 지도를 할 수 있다.</p> <p>② 사업자가 이 법을 위반한 경우 고용노동부장관은 즉시 또는 기간을 정하여 위반사항의 시정에 필요한 조치를 명할 수 있다.</p>	<p>제25조(행정지도 및 시정명령 등) ① 고용노동부장관은 일하는 사람의 인간다운 생활의 유지·증진 등 공익에 필요한 경우 이 법과 보호지침의 내용을 고려하여 사업자에게 필요한 지도를 할 수 있다.</p> <p>② 사업자가 이 법을 위반한 경우 고용노동부장관은 즉시 또는 기간을 정하여 위반사항의 시정을 위한 필요한 조치를 명할 수 있다.</p>	<p>제24조(지도와 명령) 고용노동부장관은 일하는 사람의 권리를 보호하고 증진하기 위하여 사업자에게 필요한 지도와 명령을 할 수 있다.</p> <p>제25조(시정조치) 고용노동부장관은 사업자가 이 법에 따른 의무를 이행하지 아니하는 경우 해당 사업자에게 그 시정을 위한 조치를 명할 수 있다.</p>
	제4장 보칙	제4장 보칙	
지자체 조례	<p>제28조(조례의 제정) 지방자치단체는 이 법 및 이 법에 따라 제정된 대통령령의 범위 안에서 일하는 사람의 보호에 필요한 사항을 조례로 정할 수 있다.</p>	<p>제27조(조례의 제정) 지방자치단체는 이 법 및 이 법에 따라 제정된 대통령령의 범위 안에서 일하는 사람의 보호에 필요한 사항을 조례로 정할 수 있다.</p>	
공제회	<p>제29조(공제회 등의 설립 및 지원) ① 일하는 사람은 근로조건 개선, 복지 증진 및 일하는 사람 간의 상부상조를 목적으로 공제회 등을 설립할 수 있다.</p> <p>② 일하는 사람은 고용노동부장관의 허가를 받아 공제회 등을 법인으로 설립할 수 있다.</p> <p>③ 제2항에 따라 설립된 법인의 설립·운영 등에 관해서는 「민법」 및 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」을 적용한다.</p> <p>④ 국가와 지방자치단체는 제1항에 따라 설립된 공제회 등(제2항에 따라 설립된 법인을 포함한다)에 대하여 지원할 수 있다.</p>		

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
약관법 적용 *이수진 의원은 제3조에서 규정		제28조(「약관의 규제에 관한 법률」의 적용) 「약관의 규제에 관한 법률」 제30조제1항의 규정에도 불구하고 노무공급계약이 「약관의 규제에 관한 법률」 제2조제1호의 약관에 의하여 체결된 때에는 「약관의 규제에 관한 법률」 제4조부터 제17조까지의 규정을 적용한다.	
	제5장 벌칙	제5장 벌칙	제4장 벌칙
과태료	제30조(과태료) ① 제25조제2항을 위반한 자는 2,000만 원 이하의 과태료에 처한다. ② 제26조제2항에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 자는 2,000만 원 이하의 과태료에 처한다. ③ 제1항 및 제2항의 규정에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관이 부과·징수한다.	제29조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 2,000만 원 이하의 과태료를 부과한다. 1. 제24조제2항을 위반하여 신고를 이유로 부당해지 등을 한 자 2. 제25조제2항에 따른 필요한 조치를 하지 않은 자 ② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관이 부과·징수한다.	제26조(벌칙) 제13조제2항을 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 2,000천만 원 이하의 벌금에 처한다. 제27조(벌칙) 제10조제2항·제11조·제17조제2항을 위반한 자는 500만 원 이하의 벌금에 처한다. 제28조(양벌규정) 사업자의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 해당 사업의 일하는 사람에 관하여 제26조·제27조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 사업자에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 사업자가 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다. 제29조(과태료) ① 제15조제3항을 위반하여 정보의 조회·수정 요청을 거부하거나 방해한 자에게는 3,000만 원 이하의 과태료를 부과한다.

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
과태료			<p>② 제12조제1항을 위반하여 정당한 이유 없이 계약을 해지·변경하거나 불이익한 조치를 한 사업자에게는 500만 원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <p>③ 제16조제2항을 위반하여 사회보험의 가입을 이유로 불이익한 조치를 한 사업자에게는 300만 원 이하의 과태료를 부과한다.</p>
			부칙
			이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.
고충 처리	<p>제19조(고충처리) ① 상시 30명 이상의 일하는 사람 사용하는 사업자는 일하는 사람의 고충을 청취하고 이를 처리하는 고충처리위원을 두어야 한다.</p> <p>② 고충처리위원의 선임방법, 임기, 권한과 책임 및 처우 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ 고충처리위원은 일하는 사람으로부터 고충사항을 청취하면 10일 이내에 조치사항 그 밖의 처리 결과를 그 일하는 사람에게 통보하여야 한다.</p>	<p>제19조(고충처리) ① 상시 30명 이상의 일하는 사람과 노무공급계약을 체결한 사업자는 일하는 사람의 고충을 청취하고 이를 처리하는 고충처리위원을 두어야 한다.</p> <p>② 고충처리위원은 일하는 사람과 사업자를 대표하는 3명 이내의 위원으로 구성하고 임기는 3년으로 하되 연임할 수 있다.</p> <p>③ 고충처리위원은 일하는 사람으로부터 고충사항을 청취하면 10일 이내에 조치사항 그 밖의 처리 결과를 그 일하는 사람에게 통보하여야 한다.</p>	
결사의 자유	<p>제20조(일하는 사람의 결사의 자유 등) ① 일하는 사람은 노무제공조건의 개선 등을 위하여 관련 법령 및 조약에 따라 단체를 결성하거나 단체에 가입할 수 있다.</p>		

	이수진 의원 대표발의	장철민 의원 대표발의	이은주 의원 대표발의
법률 명칭	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	일하는 사람 기본법안
결사의 자유	<p>② 제1항의 단체는 해당 단체의 구성원인 일하는 사람으로부터 노무를 제공 받는 사업자 또는 그 사업자가 소속된 사업자단체에게 해당 일하는 사람의 노무제공조건 등에 관한 협의할 것을 요청할 수 있다.</p> <p>③ 제1항의 단체가 사업자 또는 사업자단체와 체결한 협약 또는 협정은 그러한 협약 또는 협정을 체결한 당사자를 구속한다.</p> <p>④ 제1항의 단체는 제3항의 협약 또는 협정을 체결한 상대방에게 제3항의 협약 또는 협정의 내용 중 일하는 사람의 노무제공조건에 기준에 관한 사항에 따라 해당 단체의 구성원인 일하는 사람과 사업자 사이의 노무제공계약을 변경할 것을 청구할 수 있다.</p> <p>⑤ 제20조제1항에 따른 단체와 사업자나 사업자단체 사이의 협의, 그 밖에 이를 위한 행위에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조 및 제26조(제1항제4호를 제외한다)를 적용하지 아니한다.</p>		
직업 능력 개발		<p>제20조(직업능력개발) 국가는 일하는 사람에게 필요한 직업능력개발훈련을 실시하고, 일하는 사람이 직업능력개발훈련과 직업능력개발에 관한 그 밖의 교육훈련을 받을 수 있도록 노력하여야 한다.</p>	

제4절 결 론

지난 20여 년간 근로기준법의 협소한 개념의 근로자 너머에 존재하는 취업자의 노동조건을 보호하기 위한 많은 입법시도가 있었다. 이 장에서 다룬 ‘일하는 사람’, ‘노무제공자’ 일반을 보호하기 위한 (기본)법안은 그중에서 가장 넓은 취업자 집단을 대상으로 한다는 점에서 주목할 만한 접근이다. 특히 세 법안은 모두 본 장에서 분석한 유형에 따르면 “④ 유형”, 즉 진성자영업자를 제외한 취업자를 뜻하는 노무제공자를 인적 적용대상으로 하고 있는 것으로 보인다. 이때 노무제공자 개념은 산재보험법이나 고용보험법상 “노무제공자”와 달리 근로자를 포함하는 넓은 개념이다. 그 결과 세 법안은 모두 “사업자”라는 상대방을 두고 있으며 각 법안이 정한 “일하는 사람”의 권리에 상응하는 그들의 의무를 부담하게 된다. 최근 문제되고 있는 플랫폼 노동에 대한 명시적 혹은 해석상 포섭도 눈에 띈다. 일단 인적 적용범주의 확정에 있어서는 법의 취지에 부합하면서도 노동법의 최대 경계를 고려한 법정정책적 선택을 한 것으로 보인다.

다만 그들에게 보장되어야 하는 권리의 선택에 있어 정합성 혹은 현실적 보장 가능성이 있는지는 좀 더 고민해야 할 지점이 있다. 예컨대 일부 법안에서는 계약해지를 위해 “정당한 이유”를 요구하는바, 이는 「근로기준법」 제23조의 해고제한 규정과 실질적으로 동일한 수준의 보호이다. 그런데 과연 법적 종속성과 경제적 의존성 및 조직적 특성을 모두 가진 근로자와, 그러한 취약성을 구체적으로 보유하지는 않은 “일하는 사람”에게 같은 권리를 부여하는 것이 타당한지, 원리적 차원의 의문이 들 수 있다. 「근로기준법」 제23조는 5인 미만 사업장의 경우에도 현재 적용되고 있지 않다는 점, 취업자법이 비근로자인 “일하는 사람”에 대해서는 근로기준법과 민법 사이에서 적절한 균형을 유지해야 한다는 법적 고려를 감안하면 더욱 그렇다.

법안의 규정 중에는 해당 권리의 실현이 이론적·원리적으로는 정당화될 수 있으나 현실적 이행의 모습이 상상되기 어려운 경우도 있다. 법안에서 연 15일 혹은 12일의 “휴무” 또는 “휴식일” 등으로 표현된 권리가 그 예이다.

“일하는 사람”의 노무제공방식이 속해 있는 산업, 업종, 직종 및 사업(장)의 구체적 조건에 따라 매우 다를 수밖에 없어 예컨대 숫자로 특정하는 입법방식(특히 예외규정의 부재)이 현실적으로 가능한지가 문제된다.

조직과 절차 측면의 고려사항을 추가하자면, 기본법의 형식을 취할 경우 다른 ‘기본법’ 사례를 고려할 때 관련한 정부의 의무와 책임, 향후 입법목적을 달성하기 위해 필요한 조직과 기본계획 등이 현재 법안에 현출된 것보다는 조금 더 자세히 마련될 필요가 있어 보인다. 동법에서 규정한 권리와 관련한 분쟁이 있을 경우 법원을 통해 해결할 수 있는 것은 당연하지만 종종 그러기 어려운 현실적 사정이 있음을 감안할 때 분쟁해결에 대한 좀 더 세밀한 제도의 구축도 역시 필요해 보인다. 현 근로감독관 업무의 양과 과중함을 고려할 때 취업자법의 준수를 위한 이행확보수단으로 공법적 관리감독 책임을 추가하는 것은 무엇보다 현실적으로 어려움이 예상될 수 있다.

이상의 점들에 대한 고려와 보완이 법안의 본래 취지를 달성하는 데 기여할 수 있을 것으로 생각한다.

제 6 장

특수형태근로종사자 및 플랫폼 노동 종사자 보호를 위한 노동 개혁 경과와 정책과제

제1절 서 론

1. 연구배경과 목적

고용관계의 변화는 노동자의 권리와 사용자의 책임에 관한 다양한 논의를 일으키고 있다. 그중에서도 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자와 같은 새로운 유형의 노무제공자를 둘러싼 권리 논쟁은 여전히 계속되고 있다. 근로관계를 갖지 않은 노무제공자를 둘러싼 쟁점의 핵심은 일하는 방식과 권리 간의 불일치에 기인한다. 두 유형 모두 개인도급 형태의 계약을 통해 노무를 제공하지만 다른 사람을 고용하지 않고 종속적인 형태로 계약 상대방에 노무를 제공하고 있다. 임금노동자와의 경계는 다소 모호한 편이지만 임금노동자의 권리는 거의 적용되지 않는다. 따라서 근로기준법 및 노동조합법상 '근로자 지위'를 둘러싼 법적 논쟁이 이어지고 있다. 논쟁의 본질은 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자를 노동관계법의 보호로부터 완전히 배제하는 것이 타당하지 않음에도 실제로는 근로계약을 체결하지 않은 형식적인 이유로 종속적 노무제공자로서 받아야 할 권리를 배제하고 있는 점이다.

그렇다고 해서 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자의 권리 보호가

전혀 없었던 것은 아니다. 2020년 12월, 국회가 ILO 핵심협약 가운데 ‘결사의 자유’와 관련된 87호와 98호를 비준함에 따라 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자는 자유의지로 노동조합을 결성할 법적 권리를 획득하였다. 실제, 대리운전노동조합, 건설노동조합 등은 ILO 핵심협약 비준 이후 오랫동안 지체되었던 노조설립신고 절차를 마무리할 수 있었다. 둘째, 특수형태근로종사자에 대한 사회보험 확대도 그동안의 성과 중 하나이다. 특수형태근로종사자에 대한 산재보험 적용은 2008년 4개 직종 적용에서 출발하여 이후 지속적으로 확대되었으며 2020년 사회적 대화 및 2022년 산재보상보험법 개정을 통해 전속성 요건을 폐지함에 따라 향후 특수형태근로종사자의 산재보험 가입은 크게 늘어날 전망이다. 아울러 2021년부터 전속성이 강한 일부 특수형태 직종에 고용보험 가입을 허용하고 있다. 이 역시 사회안전망 측면에서 성과라 할 수 있다.

특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자의 결사의 자유 및 사회보험의 확대에도 불구하고 많은 과제가 여전히 남아 있다. 본 연구의 목적은 노동시장 개혁과제 중 하나인 새로운 노동형태로 볼 수 있는 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자의 보호관련 그동안 논의 흐름을 살펴보고, 어떤 성과와 한계가 있었는지를 분석한다. 이를 통해 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자의 쟁점이 무엇이고 어떻게 해결할 수 있는지에 대한 정책 방향을 제시하고자 한다.

2. 이론적 배경과 선행연구

특수형태근로종사자는 ‘특별한’ 일을 수행하는 노동자가 아닌 종속적 계약자(dependent contractor)이다. 특수형태근로자의 등장은 고용관계의 변화와 관련이 깊다. 고용관계가 ‘정규직, 전일제, 1명의 사용자’에서 간접고용으로 변화하고, 간접고용 중에서도 용역과 아웃소싱 등 사업의 일부를 위탁하는 방식에서 점점 개인들에게 업무를 위탁하는 방식으로 진화하고 있기 때문이다. 용역이나 사내하청과 같은 간접고용은 계약형식은 물량 도급이지만 업무 지시가 빈번한 위장도급이 많아 불법파견의 위험이 커 기업들은 개별 도급이라는 파편화된 고용구조에 의존하게 된 것이다. 이러한 이유

로 2000년대 이후 특수고용노동자가 급증하게 되었다. 고용형태 및 직종분류가 가능한 근로환경조사에 따르면 특수형태근로종사자의 직업군이 무려 130여 개에 이르고 있다. 특수고용 규모 역시 지속적으로 증가하여 2011년 110만 명, 2018년 221만 명으로 확인된 바 있다(정홍준, 2018).

특수형태근로종사자가 늘어나면서 관련 국내 연구도 꾸준히 증가하고 있다. 최근의 연구를 소개하면, 권순식(2021)은 다양한 유형의 특수형태근로종사자의 노동취약성을 소득변동별, 노동시간별 등으로 구분한 바 있는데 해당 연구에 따르면 소득 변동성이 큰 직종은 대출모집인과 보험모집인 등이었고 일주일 평균 노동시간이 긴 직종은 간병도우미(65시간)와 택배기사(56시간) 등으로 나타났다. 특수형태근로종사자의 국민연금 가입을 살펴본 연구도 존재한다. 문현경·류재린(2021)은 국민연금DB를 활용하여 특수형태근로종사자의 국민연금 가입 현황을 살펴본 결과, 2019년 기준 특수형태근로종사자의 국민연금 가입자는 25.1만 명으로 나타났는데 그중 사업장 가입 특수형태근로종사자는 4만 명에 불과하였고 나머지 21.1만 명은 지역가입자로 나타났다.

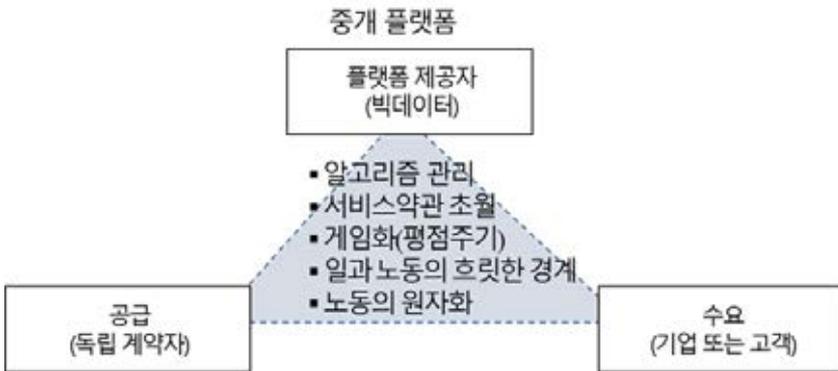
플랫폼 노동은 앱(app)이나 컴퓨터를 기반으로 서비스 수요자와 서비스 공급자를 연결하는 과정에서 만들어지는 일을 의미한다. 이때 플랫폼 기업은 과거 인력중개사무소와 같은 일을 중개하는 개념을 넘어선다. 플랫폼 기업은 휴대기기의 앱과 컴퓨터를 통해 새로운 시장을 만들 수 있고 기존의 시장을 확대하기도 한다. 따라서 플랫폼 기업은 과거 인력중개업이 할 수 없었던 노동력 수요자와 공급자를 대상으로 시장의 규칙을 정하고 이를 따를 것을 제안할 수 있다. 플랫폼 기업이 만들어 놓은 알고리즘이 규칙을 따르도록 만드는 중요한 기능을 하게 된다. 이러한 이유에서 플랫폼 기업은 단순 인력중개 프로그램이 아닌 새로운 일자리를 만들고, 일자리 규칙의 주도적인 역할을 한다. 정홍준 외(2019)는 [그림 6-1]과 같이 플랫폼 기업이 수요자와 공급자 사이에서 알고리즘을 활용하여 노동을 쪼개(원자화) 건별 계약을 가능하게 하고 고객에 의한 평가(평점주기)로 노동을 통제하는 플랫폼 노동의 과정을 설명한 바 있다.

플랫폼 기업은 시장을 창출하고 기업에 유리한 규칙을 통해 기업 가치를 크게 높이고 있다. 우리나라의 2022년 기업 가치를 살펴보면, 전통적인 제

조업 외에 쿠팡, 네이버, 카카오 등 3개 플랫폼 기업이 기업 가치(시가 총액 기준) 순위 8, 9, 10위로 진입했다.

특수형태근로종사자가 인적 용역계약인 것처럼 플랫폼 노동 종사자의 계약도 같은 인적 용역계약이다. 다만, 특수형태근로종사자는 사업자와 위·수탁 용역계약을 맺고 노무를 제공하는 반면 플랫폼 노동 종사자는 계약은

[그림 6-1] 중개 플랫폼 기업의 운영 방식



자료 : 정홍준(2019), 『플랫폼기업의 고용노사관계』, 한국노동연구원.

<표 6-1> 2022년 시가총액 순위

(단위 : 억 달러)

순위	기업명	2022년 시가총액
1	삼성전자	3,271
2	LG에너지솔루션	907
3	SK하이닉스	477
4	삼성바이오로직스	465
5	LG화학	380
6	삼성SDI	336
7	현대자동차	312
8	쿠팡	299
9	네이버	243
10	카카오	227

자료 : 코리아 포브스(<https://jmagazine.joins.com/forbes/view/337342>).

플랫폼 기업과 맺지만 실제 노무제공은 플랫폼 기업에 직접 제공하기도 하고 고객에 제공하기도 한다. 또한 특수형태근로종사자와 달리 건별로 계약과 수수료가 정해지는 방식이기 때문에 특수고용에 비해 종속성이 낮은 특징을 가진다. 따라서 실제 임금노동자인데, 계약상 특수형태근로종사자인 ‘오분류(misclassification)’가 심각하지 않다.

플랫폼 노동 관련 최근의 연구를 살펴보면, 특수형태근로종사자와 마찬가지로 플랫폼 노동 종사자가 계속 증가하는 것으로 나타났다. 김준영 외(2022)의 연구에 따르면, 플랫폼 노동 종사자는 2020년 22만 명에서 2021년 66만 명으로 증가한 것으로 나타났다. 또한 같은 연구자에 의한 연구에서 플랫폼 노동 종사자는 2022년 79만 명으로 나타났다. 2022년 조사 결과, 플랫폼 노동 종사자 중 주업 비율은 47.2%로 나타났으며 주업으로 일하는 플랫폼에서 버는 월평균 수입은 192.3만 원으로 나타났다.

장지연(2022)의 연구는 플랫폼 노동을 새로운 자본주의적 생산방식으로 외주용역 및 하청방식의 생산과 근본적으로 다른 생산관계를 만들 수 있다고 주장한다. 저자는 플랫폼 기업이 기존과 다른 느슨한 조직 질서를 가지고 있으나 실질적인 조직통제는 상당하다고 설명하면서 비대면 통제는 플랫폼 기업의 알고리즘에 의해 가능하다고 덧붙인다.

장지연(2022)의 플랫폼 노동에 대한 개념적 연구를 법적 과제로 확장시킨 연구도 거의 동시에 제안되었다. 도재형(2022)의 연구는 플랫폼 기업의 알고리즘의 활용은 노동과정을 통제하는 수단으로 볼 수 있으며 이는 사용종속성 지표와 관련되어 있다고 강조하였다. 나아가 플랫폼 노동 종사자가 사용종속성과 조직종속성 관련 지표를 충족시킨다면 개별적 근로관계법을 적용해야 하며 사용종속성과 조직종속성은 약하더라도 경제적 종속성이 강하다면 노조법상 근로자의 지위와 사회보험의 가입 대상으로 고려해 볼 수 있다고 주장하였다.

제2절 특수형태근로 및 플랫폼 노동 보호에 관한 논의

1. 특수형태근로종사자 보호 경과

특수형태근로종사자에 대한 제도적 보호의 필요성이 처음으로 언급된 것은 2001년 노사정위원회 비정규특별위원회에서였으며 20여 년이 지난 최근에는 고용보험과 산재보험 등 사회보험의 확대가 추진 중에 있다. 이하에서는 시기별 주요 경과를 살펴본다.

가. 2001년 노사정위원회 비정규근로자특별위원회(2001년 7월~2003년 7월)와 특수형태근로종사자 특별위원회

2001년 7월 31일 정부는 노사정위원회에 <비정규직근로자대책특별위원회>를 두고 비정규직 관련 전반의 논의를 이어갔다. 그러나 논의가 순조로웠던 것은 아니었다. 2001년 8월 13일 열린 회의 기록을 보면 특수형태근로종사자의 권리보호를 둘러싸고 노사의 주장은 상당한 차이가 있는 것으로 나타났다. 당시 특별위원회의 보고 자료에 따르면, 노동조합은 근기법상 근로자 개념 확대 및 노조법상 사용자 범위 확대를 요구하였다. 이에 비해 사용자 측은 노동계의 요구에 반대하며, 노동계의 주장이 받아들일 경우 독립적인 자영업자의 상당수가 근로자로 인정받게 되어 사용자에게 과도한 책임이 부과될 수 있으며 무분별한 단체교섭의 남발도 배제할 수 없다는 우려를 표명하였다(2차 비정규특위보고자료, 2001. 8. 13). 이처럼 특수형태근로종사자에 대한 논의는 시작부터 노사의 간극이 매우 컸기 때문에 쉽게 의견일치를 보기가 어려운 주제였다.

노사정위원회 비정규근로자대책특별위원회는 2002년 5월 6일 특수고용 관련 두 가지를 합의하는데, 하나는 비정규 통계를 정비하는 것이며 다른 하나는 특수형태근로종사자에 대한 사회보험 적용을 원칙적으로 합의하는 것이었다. 비록 주된 논쟁이었던 근로자 지위나 사용자 범위 확대 등 이견이

큰 사안은 합의에 이르지 못했으나 비정규직의 규모를 파악하고 사회보험 적용 가능성을 탐색한 합의로서 의미가 있었다. 2002년 비정규직특별위원회의 합의는 2003년 경제활동인구부가조사로 비정규직 규모를 추정하는 근거가 되었으며 이후 산재보험 적용에 관한 실질적인 논의를 이어갈 수 있는 토대가 되었다. 특수고용특별위원회 자료(p.15)에 따르면 노동부는 2003년 3월 19일 대통령 업무보고를 통해 2005년 1월 1일 이후 산재보험을 확대 실시하는 방안을 보고한 것으로 나타나 합의를 이행하기 위한 정부 차원의 노력을 엿볼 수 있다.

2002년 5월 6일 1차합의 이후 특수형태근로종사자 보호 관련 사회적 대화는 2003년 5월까지 논의를 이어갔고, 특수형태근로종사자에 대한 보호의 방향은 크게 4가지로 요약되었다. 첫째, 경제법상 보호방안이다. 둘째, 사회보장법상 권리인정 부분이다. 셋째, 노동3권 인정에 관한 부분이다. 마지막으로 개별 근로관계법상 임금근로자의 권리를 일부 적용하는 방안이다. 개별 근로관계법을 일부 적용할 경우 퇴직금, 근로시간, 모성보호, 성희롱보호, 일방적 계약해지(해고)제한, 임금체불규정, 최저임금, 휴일·휴가 비례 혹은 부분적용 등을 명시하였다.

〈표 6-2〉 특수형태근로종사자 보호의 4가지 방향

4대 보호방안	보호의 내용
경제법상 보호방안	<ul style="list-style-type: none"> - 계약의 공정성을 확보하는 것이 핵심 - 약관규제법상 불공정약관 금지 및 거래상 지위의 남용금지 등 - 표준약관방식 개발 - 노사협의회 참여기회 부여 방안 등
사회보장법상 권리인정	<ul style="list-style-type: none"> - 산재보상보험법 및 고용보험법을 의무적용하거나 임의적용 - 국민건강, 연금보험은 순차적 도입을 검토
노동3권 인정	<ul style="list-style-type: none"> - 특수형태근로종사자가 노조법상 근로자에 해당될 수 있도록 입법적·행정적 방안 마련
개별 근로관계법상 일부 적용방안	<ul style="list-style-type: none"> - 근로기준법상 근로자에 해당하는지에 대한 판단은 법원의 결정에 맡김 - 특수형태근로종사자에 대해서는 개별 근로관계법상 일부 규정을 적용

자료 : 노사정위원회(2003), 『특수형태근로종사자 논의자료집』을 참고로 저자 요약.

노사정위원회는 특수형태근로종사자 보호의 4가지 방향에 합의하지 못했으나 2003년 5월 23일 특수형태근로종사자 관련 공익위원(안)을 제안하여 문제의식을 명확히 하고자 하였다. 당시의 공익위원(안)은 특수형태근로종사자의 노동3권 관련 「유사근로자의 단결활동에 관한 법률」을 제정할 것을 권고에 포함하였다. 이에 대해 당시 민주노총은 공익위원(안) 검토라는 성명서를 통해 특수고용노동자의 노동3권이 쟁의권이 제외된 단결권과 단체교섭권의 부분적 인정에 그치고 있음을 비판한 바 있다.

한편, 비정규직특위는 23차 논의를 마치며 특수형태근로종사자에 대한 논의를 추가로 이어갈 필요가 있음을 공감하여 추가 논의를 제안하였고, 2003년 9월 3일 노사정위원회 특수형태근로종사자 특별위원회(위원장 임종률)가 새롭게 출범하였다. 그런데 특수형태근로종사자 특별위원회는 기존 논의의 쟁점을 명확히 하고 해외사례를 수집, 정리한 것 외에 뚜렷한 성과를 내지 못하고 종료하였다. 이는 경제법상 보호, 사회보장 권리 인정, 노동3권 인정, 근로기준법의 일부 적용 등 4가지 방향 모두 쉽게 사회적 합의에 도달하기가 어려웠음을 시사한다.

나. 노동부의 특수형태근로종사자 보호대책(2006. 10. 25)

노사정위원회는 특수형태근로종사자에 대한 논의를 2005년 6월까지 지속했으나 노사 간 입장 차이로 결론을 내리지 못했다. 이에 정부는 행정부

〈표 6-3〉 고용노동부 2006년 특수형태근로종사자 대책

추진	내용
산재보험 적용	- 근로자 개념 확대가 아닌 특례적용 - 적용대상은 전속성, 종속성 등이 있는 경우로만 제한 - 종사자가 제외신청 시 예외인정 - 경기장보조원을 제외하고 사업주와 종사자가 반반씩 부담
직업능력개발 활성화	- [영세 자영업자 훈련] 적용대상 포함 - 고용보험 임의가입의 촉진으로 근로자수강지원금제도 참여 보장
공정거래법 적용	- 특수형태근로종사자 대한 불공정 거래 심사 지침을 제정하여 거래에 있어 지위 남용을 예방(보험설계사, 골프장경기보조원, 학습지 교사, 레미콘기사)
약관법 적용	- 불공정 계약사항에 대한 적극적인 시정조치 - 직종별 표준계약서를 제작. 표준약관으로서의 효력을 부여

자료 : 고용노동부(2006. 10. 26), 「특수형태근로종사자 보호대책」을 저자가 요약.

차원의 보호방안을 마련하기 위해 2005년 12월 논의를 시작하였고 2006년 10월 25일 특수형태근로종사자 보호방안을 관계부처 합동으로 발표하였다. 당시 보호 대책은 산재보험 적용, 직업능력개발 활성화, 공정거래법 적용, 약관법 적용 등으로 이를 표로 정리하면 <표 6-3>과 같다.

노동조합은 2006년 정부의 특수형태근로종사자 보호방안에 대해 노사정 위원회 비정규직특위 공익위원(안)과 마찬가지로 정부의 대책은 실질적인 보호조치(노동3권과 개별법적 보호)가 빠져 있다고 강하게 비판하였다. 아래는 정부 발표 직후 발표된 민주노총의 성명 중 일부분이다.

“노동부의 보호대책에 의하면 특수고용직에 대한 산재보험 적용과 공정거래법, 약관법, 보험업법에 의한 적용을 기본으로 하며, 근로자 개념 확대와 노동 3권 보장 방안은 차기 과제로 미뤘다. 더불어 특수고용노동자의 다수를 차지하고 있는 모성보호 제도와 직장 내 성희롱 대책도 제외됐다. 정부는 노사정 논의과정에서 사용자가 주장한 경제법적 적용을 일방적으로 수용한 것으로서 우리가 주장한 노동법 적용은 철저히 배제하였다.” (민주노총 2006. 10. 25. 성명 중 일부 발췌)

당시 노동부는 특수형태근로종사자에 대한 노동3권에 대한 입장을 정하지는 못했으나 산재보험 가입의 물꼬를 트기 위해 노력하였다. 2006년 노동부의 대책은 2007년 산업재해보상보험법 개정으로 이어졌으며 이를 통해 보험설계사 등 4개 직종의 특수형태근로종사자에 대한 산재보험 적용이 이루어졌다.

한편, 공정거래위원회는 특수형태근로종사자에 대한 거래상 지위남용행위 심사지침(2007. 7. 25.)을 제정하였다. 내용을 살펴보면, 부당거래의 유형으로 자사 제품을 구입하도록 강요해서는 안 되며 찬조금 등을 강요해서는 안 되고, 판매목표를 제시하거나 일방적으로 불리한 거래조건을 설정해서는 안 된다는 것이 핵심 요지였다.

공정거래위원회는 기타 불이익제공행위에 대해서도 사례를 구체적으로 제시하기도 하였다. 공정거래위원회의 지침에 관한 설명 자료를 보면, 대표적인 특수형태근로종사자의 다음과 같은 사례들을 불이익행위로 명시하고 있다.

〈표 6-4〉 특수형태근로 관련 거래당사자의 (불공정거래)지위남용행위 심사지침

주요 지침	내용
구입 강제	- 특수형태근로종사자의 거래관계에 영향을 미칠 수 있는 사업자가 자기 또는 관계회사의 제품의 구입을 강요하는 행위
이익제공 강요	- 용역의 재공급을 강요(추가업무에 해당, 제공받은 용역이 계약내용과 다르다거나 하자가 있다는 등의 이유로 특수형태근로종사자에게 재공급을 강제하는 행위) - 찬조금 등을 강제
판매목표 강제행위	- 특수형태근로종사자에게 과도한 회원유치 목표를 부여한 후 목표를 채우지 못한 자에게 일방적으로 계약해지 등의 제재를 가하는 행위(예: 학습지 교사)
불이익제공 행위	- 특수형태근로종사자에게 일방적으로 불리한 거래조건을 당초부터 설정하는 행위 - 사업자가 특수형태근로종사자에 대해 정당한 이유없이 계약에서 정한 내용과 다르게 거래조건을 변경하거나 이를 요구하는 행위

자료 : 공정거래위원회(2017), 「특수형태근로종사자에 대한 거래상 지위남용행위 심사지침」을 저자가 요약.

〈표 6-5〉 특수형태근로종사자 심사지침 중 기타 불이익행위

기타 불이익 내용	사례
- 예상치 못한 손실을 전가하거나 규칙위반 등을 이유로 업무와 관련없는 노무제공을 강요하거나 징계를 가하여 경제상의 불이익을 주는 행위 및 고객이 소지품을 분실한 경우에 특수형태근로종사자의 귀책사유가 없음에도 불구하고 이들에게 책임을 전가하는 행위	골프장 경기보조원
- 해당 성과물의 검수를 자의적으로 늦추는 등 계약으로 정한 지급기일에 대가를 지불하지 않는 경우	레미콘 기사
- 소비자가 실제로 입회 요청을 한 사실이 없음에도 불구하고 사업자가 임의로 입회처리하고 특수형태근로종사자에게 입회한 사실이 없는 회원의 회비를 대신 부담시키는 행위	학습지 교사

자료 : 공정거래위원회(2017), 「특수형태근로종사자에 대한 거래상 지위남용행위 심사지침」을 저자가 요약.

한편, 노동부의 대책 중 특수형태근로종사자의 직업능력 활성화 방안은 특수형태근로종사자 중 고용보험에 임의로 가입하는 경우가 거의 없어 실효성이 크지 않았다. 약관법 적용과 관련하여 업종별 표준근로계약서는 개발되기도 하였으나 실질적인 적용은 거의 이루어지지 않았다.

다. 국민권익위원회의 「특수형태근로종사자 권익보호 법률」 제안(2013년)

2002~2005년 노사정위원회에서 특수형태근로종사자에 대한 미완성 논의와 2006년 고용노동부의 특수형태근로종사자 보호대책이 발표된 이후 한 동안 특수형태근로 제도개선에 대한 논의는 이루어지지 않았다.

특수형태근로종사자에 대한 보호 논의가 다시 시작된 것은 2013년으로 국민권익위원회가 특수형태근로종사자의 권익을 권고하면서 논의가 다시 촉발되었다. 국민권익위원회는 근로계약을 맺은 임금노동자와 유사하게 일을 하면서도 노동관계법 적용을 받지 못하는 특수형태근로종사자의 권익을 보호하기 위한 최소한의 근로기준이 마련되어야 한다고 권고하였다. 구체적인 방법은 사회보험 보장제도를 개선하는 내용을 포함하고 권익구제체계를 갖춘 「(가칭)특수형태근로종사자 권익보호 등에 관한 법률」을 고용노동부에 권고했다.

당시 국민권익위원회(위원장 이성보)의 권고는 특수형태근로종사자와 관련된 이전의 논의를 획기적으로 진전시키는 내용이 다수 포함되어 있었다. 예를 들어 ▲ 표준계약서 마련 및 계약서 작성 의무화, ▲ 부당한 계약 해지 보호 및 노무계약 해지사유 서면통지 제도 도입, ▲ 보수지급 일자 및 방법을 명확하게 제시, ▲ 미지급 보수에 대한 이자율 규정 마련, ▲ 1주일에 1회 휴일 및 연차휴가 12일 명시화(무급), ▲ 모성보호 규정 마련(1년 이내의 육아휴직제도 도입 및 출산휴가 90일 제공(무급), ▲ 성희롱 금지제도 도입, 성희롱 예방 교육 의무화, ▲ 안전한 작업환경 구축 및 건강검진 의무화, ▲ 고충처리제도 도입, ▲ 조합 등 대의기구 설립, ▲ 교섭·협업체계 구축 ▲ 교섭이 결렬될 경우 노동위원회에 조정·중재 등 의뢰, ▲ 조합의 가입, 탈퇴의 자유화 및 사용자의 관여금지 규정 마련, ▲ 조정 및 중재기구 마련, ▲ 부당 계약해지 등 권익구제 제도 도입, ▲ 근로감독관 지정, ▲ 산재보험 가입 의무화(50:50부담), ▲ 고용보험 의무화(사업주와 협의) 등이다. 국민권익위원회의 2013년 권고는 특수형태근로종사자의 권익구제제도 개선 측면에서 의미를 가지고 있었으나 법안으로까지 이어지는 실질적인 변화를 이루어내지는 못했다.

이 무렵 노사정위원회는 2013년 9월부터 12월까지 비전형근로자보호방

안을 위한 연구회를 발족하였으나 기존 쟁점 등을 정리하는 수준의 활동에 그쳤다.

라. 국가인권위원회 특수형태근로종사자 노동3권 보장

국민권익위원회가 특수형태근로종사자의 대의기구가 필요하고 이를 위한 교섭과 조정 등 노동3권과 관련된 노동권의 필요성을 권고한 데 이어, 국가인권위원회(위원장 이성호)도 2017년 특수형태근로종사자의 노동3권 보장을 인정하고 고용노동부에 별도의 법률 제(개)정을 권고하였다. 국회의장에도 조속한 입법 노력이 필요하다는 의견을 표명하였다.

당시 국가인권위원회가 특수형태근로종사자의 노동3권을 권고한 배경에는 특수형태근로종사자가 근로자와 유사하지만 형식상 개인사업자라는 이유로 계약 변경, 해지, 보수 미지급 등 불이익을 받고 있다고 보았기 때문이다. 또한 일을 하다 다치거나 아파도 치료하기가 어렵기 때문에 산재보험의 확대가 필요하다고 주장하였다. 국가인권위원회는 특수형태근로종사자의 이러한 불이익을 개선하기 위해서는 노동조합의 결성과 교섭이 필요하지만 교섭을 요구하면 사업주가 일방적으로 계약을 해지하거나 노조 설립신고가 행정관청에 의해 반려되는 등 노동조합을 통한 처우개선이 어려운 상황이라고 평가하였다. 이러한 이유로 국가인권위원회는 해외 사례(영국, 독일, 캐나다 등)를 고려하고 ILO 결사의 자유 관련 협약(제87호, 제98호)에 기초하여 특수형태근로종사자에 대한 노동3권을 권고한다고 밝혔다.

마. ILO 핵심협약 비준에 따른 결사의 자유 획득

특수형태근로종사자의 노동3권 보장은 2001년 노사정위원회에서 노동계로부터 제기되었으나 2003년 말 결론을 내리지 못했다. 이어 2013년 국민권익위원회와 2017년 국가인권위원회가 특수형태근로종사자의 노동3권 보장 관련 법 개정을 권고하였으나 이 역시 실질적인 대책으로 이어지지 못했다.

특수형태근로종사자의 노동3권 보장은 한국-EU 자유무역협정(FTA) 당시 약속으로부터 구체화되었다. EU와 자유무역협정 체결 당시 한국은 ILO 결

사의 자유 등 핵심협약의 기준을 약속했고, EU 측은 핵심협약의 이행을 요구해 왔기 때문이었다. 한국이 ILO 핵심협약인 결사의 자유를 비준하지 않을 경우 EU는 핵심협약 미비준을 이유로 분쟁해결을 위한 절차에 돌입할 계획이었다. 이에 2019년 4월 경제사회노동위원회 노사관계제도·관행개선위원회(위원장: 박수근)는 공익위원(안)으로 특수고용노동자에 대한 결사의 자유를 인정할 것을 권고하였다. 이 사안을 논의했던 경제사회노동위원회 노사관계제도·관행개선위원회는 2018년 7월 설치되었고 노사정 합의를 목표로 25차례에 걸쳐 전체회의를 가졌으나 결과적으로 합의에 이르지 못했고, 2019년 4월 15일 공익위원이 중심이 되어 공익위원(안)을 발표하였다. 공익위원의 의견은 이후 국회에서 ILO 핵심협약의 기준으로 이어질 수 있었다.

당시 공익위원(안)은 특수형태근로종사자 관련 구체적인 내용은 '특수형태고용종사자에 대한 결사의 자유를 인정하되, 단체교섭권 등의 구체적인 행사 방법 등에 대해서는 노사정협의를 이어갈 것을 권고하였다. 이 외에도 공익위원(안)은 ▲ 해고자 및 실업자의 노조가입을 제한하지 않고, ▲ 노조가입 가능 공무원에 대한 직급 제한을 삭제하고 소방공무원의 노조설립과 가입 허용 등의 내용을 포함하고 있었다.

정부는 노사관계제도·관행개선위원회 공익위원 권고를 바탕으로 국회 기준을 추진하였고 국회는 2020년 12월 9일 공익위원(안)을 바탕으로 한 결사의 자유 관련 87조와 98호 및 29호를 비준하였다. 이로써 특수형태근로종사자는 노동조합을 결성할 권리를 획득하였으며 그동안 노조 설립신고를 제출했으나 보류되어 왔던 노동조합들은 설립신고를 마칠 수 있었다. 선행 연구에 따르면, 건설노조가 2020년 12월 31일 노조설립 11년 만에 노조설립변경신고증을 교부받았으며 보험설계사노조 역시 2000년 노조설립 이후 20년이 지난 2020년 12월 31일 노조설립 필증을 교부받은 것으로 나타났다(이창근·정홍준 외, 2021).

바. 고용보험, 산재보험 등 사회보험 적용 확대

특수형태근로종사자에 대한 사회보험 확대는 산재보험의 적용, 확대로부

터 시작되었다. 2006년 노동부가 특수형태근로종사자 보호대책을 제시한 이후 특수형태근로종사자의 산재보험 가입이 단계적으로 확대되어 왔다. 산재보험은 2008년 전속성이 강한 보험설계사, 골프장 경기보조원, 학습지교사, 레미콘 기사 등 4개 직종이 처음으로 산재보험 가입을 시작한 이후 지속적으로 직종이 늘어 왔다. 고용보험은 2021년 7월 1일부터 특수형태근로종사자 중 전속성이 강한 12개 직종에 대해 처음으로 고용보험 가입을 의무화하였다.

특수형태근로종사자 및 플랫폼 노동 종사자를 대상으로 하는 산재보험은 앞으로도 계속 확대될 것으로 예상되었다. 2022년 5월 국회에서 산재보험법을 개정하여 특수형태근로종사자와 플랫폼 종사자의 산재보험 가입 조건이었던 전속성 규정을 폐지(시행일 2023년 7월 1일)하였기 때문이다. 사실 특수형태근로종사자나 플랫폼 노동 종사자의 경우 다수의 업체와 계약을 하고 일을 수행하는 구조이기 때문에 전속성 요건은 사회보험의 확대와 서로 대치되는 모순적인 관계가 있는 조항이었다. 또한 실효성 논란이 컸던 산재

〈표 6-6〉 특수형태근로종사자 사회보험 확대 현황

	고용보험 적용직종	산재보험 적용직종
2008년 7월	미시행	보험설계사, 골프장 경기보조원, 학습지교사, 레미콘기사 4개 직종
2012년 5월	미시행	택배기사, 퀵서비스기사 2개 직종 추가
2016년 7월	미시행	대출모집인, 신용카드회원모집인, 대리운전기사 3개 직종 추가(총 9개 직종)
2021년 7월	산재보험 적용 12개 직종	교육교구방문강사, 대여제품방문 점검원, 가전제품배송·설치기사, 방문판매원, 화물차주, 건설기계 조종사, 방과후학교강사(초·중등)
2022년 1월	플랫폼노무제공자(퀵서비스기사, 대리운전기사)	
2023년 7월	화물차주, 관광통역안내사, 어린이 통학버스 기사, 골프장 경기보조원, 소프트웨어기술자 등 5개 직종 추가 적용	화물차주(택배 지선, 간선기사, 특정품목운송차주, 유통배송기사), 대리운전기사 등

자료: 저자 정리.

보험 가입은 선택가입에서 의무가입으로 바뀌었다. 이에 따라 근로복지공단과 고용노동부는 2023년 7월 이후 92만 5천 명의 특수형태근로종사자 및 플랫폼 노동 종사자가 추가로 산재보험에 가입할 것으로 내다보았다.

2. 플랫폼 노동 종사자 보호 경과

플랫폼 노동 종사자는 특수형태근로종사자와 마찬가지로 개인별 위탁 방식이지만 특수형태근로종사자에 비해 전속성이 약하고 플랫폼 알고리즘에 의해 업무가 통제되는 차이점이 존재한다. 플랫폼 노동 관련 노동시장 차원의 대응은 주로 사회적 대화 차원에서 이루어져 왔다. 이 글은 두 위원회를 살펴본다.

가. 디지털 전환과 노동의 미래위원회

기술발달로 인해 등장한 플랫폼 노동이 고용관계 연구자들로부터 많은 주목을 받고 있다. 기업도 온라인 비즈니스와 빅 데이터 등 새로운 시장에서 다양한 기회를 엿보고 있다. 정부는 급격한 디지털화와 이에 따른 노동의 변화를 살펴보기 위해 노사정 사회적 대화를 시작하였다. 첫 번째 시도는 2018년 경제사회노동위원회 산하에 만들어진 디지털전환과 노동의 미래위원회(위원장: 전병유)였다. 디지털전환과 노동의 미래위원회는 2018년 7월 20일 발족하여 2019년 2월 18일 노사정이 디지털 전환에 대응하기 위한 과제를 논의하였고, 아래와 같이 합의하였다. 합의문의 주된 내용은 디지털 전환에 따른 일터혁신과 직업훈련을 강화하는 한편, 사회안전망을 확대한다는 다소 원론적인 내용이었지만 플랫폼 노동과 관련하여 어떤 쟁점이 존재하는지와 해결의 방향성을 제시한 점에서 의미가 있었다.

디지털전환과 노동의 미래위원회는 출범 이후 2019년 7월 19일까지 24차례 회의를 진행하면서 논의한 결과를 제안문으로 발표하였다. 제안 내용은 향후 논의해야 할 과제들로 실태파악, 다양한 형태의 사회적 대화, 자율규범 마련, 플랫폼 종사자에 대한 사회안전망 확충·산업안전·직업교육 확대 등의 내용을 담고 있었다.

〈표 6-7〉 디지털전환과 노동의 미래위원회 제안문(2019. 7)

- 첫째, 디지털플랫폼 사업체와 디지털플랫폼노동종사자에 대해, 구체적인 실태 파악을 토대로 개념을 정의하고 대상과 범위를 확정하도록 논의한다. 또한, 실태를 파악하기 위한 통계조사 방안을 마련하기 위해 문항 개발 및 조사방식 개선방안에 대해 노사정이 협력하고 논의한다.
- 둘째, 디지털플랫폼노동의 영역은 기존의 노사, 디지털플랫폼 기업, 디지털플랫폼노동종사자, 서비스 이용자 등 다양한 이해관계가 서로 상충할 수 있으므로, 더 다양한 이해관계자들이 참여하는 사회적 대화, 협의, 합의의 모델을 활성화한다.
- 셋째, 2기 디지털 전환과 노동의 미래위원회에서는 디지털플랫폼과 관련한 다양한 이해관계자를 포괄하는 사회적 논의의 장을 통해 자율적으로 준수할 수 있는 규범(code of conduct)을 함께 마련한다. 향후 디지털플랫폼 유형별로도 규범과 모범 사례를 도출한 뒤 해당 영역 전반의 '기준'이 되도록 확산하는 전략을 동시에 모색한다.
- 넷째, 디지털 플랫폼 경제 활성화를 위한 법·제도적 지원방안과 공정한 거래질서 형성 방안, 그리고 디지털플랫폼노동종사자에 대한 사회안전망 확충, 산업안전과 건강보장, 교육 훈련, 이해 대변 방식 등의 쟁점을 우선적으로 논의한다.

자료 : 경제사회노동위원회(2019), 『디지털전환 시대 노동의 미래를 위한 도전과 과제 : 노사정 보고서』.

경제사회노동위원회는 디지털전환과 노동의 미래위원회의 제안에 따라 2기 디지털전환과 노동의 미래위원회(위원장 : 전병유)를 2019년 10월 구성하여 2020년 10월까지 1년간 운영하였다. 2기 디지털전환과 노동의 미래위원회는 활동기간 동안 플랫폼 노동 관련 3개의 주요 합의를 이끌어냈다.

첫째, 노사정 합의로 2020년 5월 13일 합의문을 발표하였다. 합의내용을 보면 ▲ 플랫폼 노동 종사자의 지원을 위한 맞춤형 교육과정 개설, ▲ 공공영역에서 청년 개발자의 참여 확대, ▲ 플랫폼 노동 협동조합 지원, ▲ 긴급고용안정지원금을 신설, ▲ 플랫폼 기업 자율규범 실행 추진 등이었다. 이중 플랫폼 기업 자율규범은 플랫폼 기업과 플랫폼 노동 종사자 간 공정한 계약을 약속한 점에서 의의가 있었다.

둘째, 사람 중심의 스마트공장 실현을 위한 합의에 이르렀다. 합의는 2020년 10월 8일 이루어졌으며 주된 내용은 ▲ 노동친화형 시범공장 사례 발굴, ▲ 스마트공장 도입을 통한 경쟁력 향상, ▲ 안전한 작업환경 마련, ▲ 직업능력개발, ▲ 스마트제조혁신을 위한 노사정 협력 등이었다. 이러한 합

의는 비단 플랫폼 노동에만 국한된 것은 아니었다.

셋째, 2기 디지털전환과 노동의 미래위원회 산하 분과위원회인 디지털 플랫폼 노동 : 배달업종 분과위원회(좌장 : 박찬임)는 플랫폼 노동 종사자의 산재보험 사각지대 해소를 시급한 과제로 인식하여 2020년 9월 8일 다음과 같이 합의하였다. 배달분과위원회의 합의는 2022년 국회에서 특수고용 및 플랫폼 노동종사자 산재보험 가입 관련 전속성을 폐지하는 근거로 중요한 역할을 했다고 평가할 수 있다.

나. 플랫폼 산업위원회

플랫폼 노동 관련 사회적 대화는 플랫폼 산업위원회로 이어져 논의를 이어갔다. 디지털전환과 노동의 미래위원회가 디지털 전환에 따른 대응을 폭넓게 논의했다면 플랫폼 산업위원회는 주요 플랫폼 산업으로서 쟁점들을 다루었다는 점에서 의의가 있다. 플랫폼 산업위원회는 2021년 6월 17일 출범하여 2022년 6월 16일까지 1년간 활동하였으며 논의 의제는 플랫폼 산업의 공정한 생태계를 조성하고 플랫폼 노동 종사자의 근로조건을 개선하는 것이었다.

플랫폼 산업위원회(위원장 : 김혜진)는 플랫폼 경제가 확장되는 시점에서 플랫폼 기업이 새로운 일자리를 창출하고 노동자들에게 추가 소득을 보장하는 긍정적인 기능을 하지만, 한편으로 플랫폼 노동 종사자들은 기업으로부터 보호를 거의 받지 못하고 사회안전망에도 취약한 점에 주목하였다. 이에 플랫폼 산업위원회는 다양한 플랫폼 노동 현황을 살펴보고 플랫폼 노동 종사자의 보호를 위한 방안을 찾고자 하였으며 대리운전 분과위원회(좌장 : 정홍준)와 가사·돌봄 분과위원회(좌장 : 권혜원)를 산하에 두어 활동하였다. 대리운전업 분과위원회는 2022년 1월 14일 출범하여 2022년 6월 16일 활동을 종료하였다. 논의 의제는 산업재해 예방을 위한 방안, 표준계약서 등 공정한 계약을 체결하기 위한 방안, 종사자의 처우개선, 공정한 산업생태계 조성 등이었다. 가사·돌봄 분과위원회는 2022년 1월 20일 출범하여 2022년 6월 16일 활동을 종료하였으며 주요 논의 의제는 가사·돌봄 영역의 공정한 산업생태계 조성, 직업훈련 확대, 산업안전 확보 등이었다.

플랫폼 산업위원회는 노사정 합의문 대신 공익위원 권고문을 발표하였으며 권고문은 플랫폼 산업에 대한 연구와 실태조사, 정책수립, 이해당사자 간 자율적인 합의, 플랫폼 종사자 직업훈련 지원 및 경력증명 시스템 마련, 분쟁예방을 위한 자율적인 시스템 구축 등을 포함하고 있었다.

플랫폼 산업위원회 산하 대리운전 분과위원회는 노사정이 합의문을 작성하였고 합의문은 ▲ 대리운전 산업에 대한 지속적인 실태조사 추진, ▲ 대리운전 기업의 표준계약서 활용, ▲ 대리운전 종사를 위한 공정한 계약 관행 확립, ▲ 고용보험 이종가입 개선, ▲ 야간 이동 수단 확보 방안 적극 검토, ▲ 사고로부터의 보호 등을 포함하였다.

플랫폼 산업위원회 산하 가사·돌봄 분과위원회는 노사정 합의를 통해 ▲ 직업훈련 확대를 위한 실질적인 방안 마련, ▲ 안전 업무메뉴얼의 개발과 보급 등의 내용을 합의문에 포함하고 향후 사회적 논의가 필요한 의제로 일 자리 질 개선을 위한 방안, 이력 및 경력관리 방안, 휴식권 보장을 위한 실효적인 방안, 법률 및 건강 상담 서비스 제공 방안 등을 제안하였다. 가사·돌봄 분과위원회의 활동은 향후 돌봄 노동에 대한 수요가 늘어날 것으로 예상되는 만큼 양질의 인력 확보를 위한 기초정책을 수립한 측면에서 의의가 있다.

제3절 쟁점과 과제

본 절에서는 특수형태근로종사자 및 플랫폼 노동 종사자를 둘러싼 미해결 쟁점과 과제를 살펴본다. 늘어나고 있는 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자는 결사의 자유를 획득하고 사회보험의 적용이 확대되었지만 여전히 많은 과제를 가지고 있다. 이와 관련된 쟁점은 크게 다섯 가지로, 임금근로자임에도 불구하고 특수형태근로자로 인적 도급계약이 체결되어 있는 잘못된 오분류 문제, 고용인이 없는 노무제공자로서 개별적인 노동기본권 보장 쟁점, 계약당사자에 의한 일방적인 거래로 인한 부당한 거래에 대한 권리의 구제, 노동조합 설립 이후 사용자와 교섭할 수 있는 법적 권리, 알고

리즘에 의한 사용종속성 쟁점 등이다. 각각을 살펴보면 다음과 같다.

1. 오분류(misclassification)

학원 강사, 아이 돌봄, 미용사 등 특수형태근로종사자 중 일부는 개별적으로 고용노동부 민원과 근로자지위확인소송 등을 통해 임금근로자의 지위를 되찾고 있다. 예를 들어 2022년 대법원은 물류센터 모바일 서포터를 근로기준법상 근로자로 인정하였다. 또한 2023년 대법원은 수입자동차 판매 대리점과 용역계약을 체결하고 일하는 자동차판매직을 근로기준법상 근로자로 인정하였다. 특수형태근로로 개별 위·수탁 계약을 맺어 노무를 제공해 왔지만 실제로는 임금근로자로 다르지 않다는 법적 판단이 이어지고 있는 것이다.

주요 원인은 특수고용 중 오분류의 규모가 상당하기 때문으로 이를 처음 확인한 것은 정홍준(2018)의 연구를 통해서였다. 당시 3만 명을 표본으로 분석한 결과, 특수형태근로종사자 221만 명 중 74.5만 명이 임금근로자로 분류되어 있었다. 74.5만 명을 모두 임금근로자로 해석할 순 없지만 임금근로자와 유사하게 노무를 제공하는 경우라 오분류의 가능성이 적지 않았다(그림 6-2 참조). 이러한 까닭에 해마다 많은 소송에서 특수형태근로종사자가 임금노동자의 지위를 회복하는 것이다.

[그림 6-2] 특수형태근로종사자 규모 추정



자료 : 정홍준(2018), 한국노동연구원.

특수형태근로종사자가 늘어나고 오분류의 규모도 적지 않기 때문에 앞으로 해도 해고나 퇴직금, 산업재해 등이 발생할 경우 특수형태근로종사자들은 계속 개인적으로 소송을 통해 근로자 지위를 확인하려 할 수 있다. 오분류 쟁점은 2003년 이후부터 계속 이어져 왔던 것으로 근로기준법상 임금근로자 여부는 개인들의 소송에 맡기기보다 오분류를 심사하여 신속한 결론을 도출하는 등의 대안을 마련할 필요가 있다.

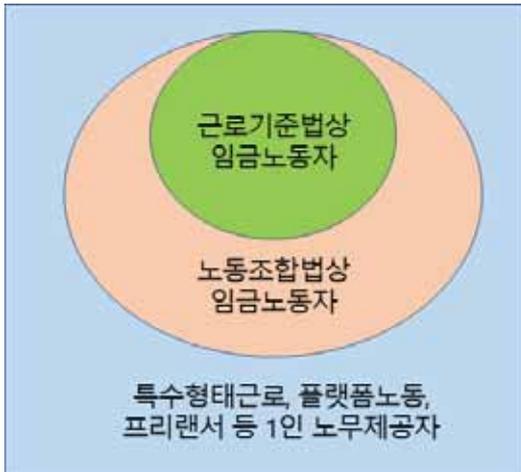
2. 노무제공자로서의 노동기본권

특수형태근로종사자는 종속적 계약자(dependent contractor)가 국제적으로 통용되는 명칭이다. 인적도급계약자이긴 하지만 계약상대방에 경제적 종속되어 있거나(수입의 상당부분을 의존해 있거나) 업무 지시를 받는 종속적 관계라는 의미이다.

주요 선진국은 이러한 종속성을 고려해 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자를 대상으로 노동관계법의 일부를 적용해 왔다. 스페인 등 일부 유럽 국가는 종속적 계약자를 임금근로자로 보기도 하지만 독일 등 다른 나라는 종속적 계약자를 유사노동자라는 개념으로 보아 노동법원법, 산업안전법, 연방휴가법, 일반동등대우법, 취업자보호법, 단체협약법 등을 보장하고 있다(오상호, 2020). 독일의 경우, 유사노동자인 종속적 계약자 조건은 ① 경제적으로 종속되어 있고, ② 사회적 보호의 필요성이 있으며, ③ 도급계약에 의해 1인이 업무를 수행하고, ④ 타인을 고용하지 않는 사람을 의미(조성혜, 2017)하고 있어 우리나라의 특수형태근로종사자의 개념과 거의 일치한다고 할 수 있다.

우리나라는 2001년 비정규직보호대책을 논의하면서부터 특수형태근로종사자들에 대한 개별 보호법의 적용이 논의되어 왔다. 특히 2003년 5월 23일 특수형태근로종사자 관련 공익위원(안)은 퇴직금, 근로시간, 모성보호(산전후휴가, 생리휴가), 성희롱보호, 일방적 계약해지(해고)제한, 임금체불규정, 최저임금, 휴일·휴가 비례 혹은 부분적용 등과 같은 개별적인 보호법의 적용을 포함하기도 하였다.

[그림 6-3] 개별 근로법의 확대



자료: 저자 정리.

최근 제기되고 있는 ‘일하는 사람 기본법’ 등이 같은 맥락에서 제기되고 있는 제안이다. [그림 6-3]에서처럼 현재 노동관계법의 적용을 근로기준법상 임금노동자와 노조법상 임금노동자만이 아니라 1인 노무제공자까지 일부 확대하는 것이 핵심 요지이다.

1인 노무제공자에게 적용되어야 할 개별적인 권리보장과 관련하여 불합리한 차별을 받지 않고 사생활과 개인정보 보호, 괴롭힘이나 성희롱으로부터 적절한 보호와 같은 인간으로서 보호받을 권리를 포함하여 노무제공과 관련하여 안전하게 일할 권리, 근로조건 관련 상대방에 정보제공을 요구하고 제공받을 권리, 모성보호와 관련한 권리, 사회보장을 받을 권리 등이 제안되어 왔다.

3. 장시간 근로시간

특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자는 근로시간 관련 법 적용을 받지 않는 데다 일하는 만큼 수수료를 받는 구조라 평균 노동시간이 길고, 이로 인한 사망사고도 끊이지 않고 있다. 반복적으로 발생하는 택배기사 사망사고와 물류센터 사망사고가 대표적인 예이다. 특수형태근로종사자와 플랫

〈표 6-8〉 임금노동자와 특수형태/플랫폼 노동의 산업안전보건법 주요 내용 적용

	임금노동자	특수형태근로종사자 및 플랫폼 노동 종사자
작업환경측정 및 유해요인 관리	상시근로자 1인 이상 고용사업장 대상 실시	법적 의무 없음
근로자건강진단	특수건강진단 등 직업병 예방	없음(일반건강검진), 필수노동자 중 배달, 대리운전 노동자 지원 가능
고객응대 노동의 보호	감정노동보호 및 예방	없음
사업장보건관리 및 대행	노동자 업무적합성 평가, 직업병관리, 역학조사 등	해당 없음
근로자건강센터	50인 미만 사업장 노동자 지원	일부 지원

자료: 저자 정리.

폼 노동 종사자의 안전이 위협받는 이유는 임금노동자와 달리 안전 관련 예방조치가 거의 없기 때문이다.

〈표 6-8〉에서처럼 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자는 작업유해 환경 측정 등 재해 예방 활동이 거의 없다. 노무를 제공하는 일하는 사람들의 안전은 기본적인 노동권으로 근로계약 여부와 무관하게 존중되어야 한다는 사회적 공감대가 적지 않은 데다 특수고용과 플랫폼 노동 종사자의 업무 중 사고도 적지 않아 이에 대한 제도적 개선방안이 필요하다.

4. 일방적 거래로 인한 권리구제

특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자의 계약의 특징 중 하나는 수수료 등 보상을 포함해 계약의 규칙이 협의가 아닌 계약당사자(주로 회사)에 의해 일방적으로 정해진다는 점이다. 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자로부터 노무를 제공받는 계약당사자들은 대부분이 기업체로, 대부분 계약 조건을 제시하고 이를 수락하면 일을 하는 방식이다. 그러나 계약 당사자 간 교섭력이 같지 않아 특수형태근로종사자나 플랫폼 노동 종사자의 권리를 침해할 가능성이 적지 않다. 특히 플랫폼 노동의 경우 수시로 계약 조항을 바꾸며 계약에 동의하지 않으면 일을 시작할 수 없도록 설계되어 있어

일을 하려는 사람들은 동의를 할 수밖에 없는 상황이다.

이러한 이유로 정부는 표준계약서를 개발, 보급하여 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자의 권리침해를 보호하려고 노력해 왔으나 표준계약서는 의무적용이 아닌 기업의 자율적 선택사항이라 플랫폼 기업들이 표준계약서를 도입하는 비율은 높지 않다. 더구나 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자를 위한 노동조합 등 이해대변 기구가 발달해 있지 않을 뿐만 아니라 개인들의 권리 고충처리가 기업 내에서 이루어지는 것도 아니어서 회사 등 계약당사자의 일방적인 계약으로 인한 권리의 침해가 발생할 가능성은 미해결 과제로 남은 상황이다.

5. 노사 자율교섭의 보장

2020년 ILO 핵심협약인 결사의 자유 비준에 따라 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자들은 노동조합을 어렵지 않게 결성할 수 있으나 계약당사자와의 교섭권까지 획득한 것은 아니다. 공무원처럼 특수한 신분이 아닌 노동자의 노동3권은 통합적으로 적용되는 것이 일반적이지만 기존 노동조합법에 따르면 사용자의 정의가 ‘근로관계의 당사자’로 규정되어 있어 법적 다툼이 존재한다. 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자와 계약관계에 있는 당사자들은 사용자로서의 의무를 가지려고 하지 않기 때문이다.

「노조법」 제2조와 무관하게 노동위원회와 법원 등은 기업이 특수형태근로종사자와 경제적 종속관계를 가지고 있거나 플랫폼 기업이 노동조건에 대한 실질적인 영향력을 가지고 있으면 기업에 단체교섭의 의무를 부과하고 있다. 예를 들어 택배기사와 같은 대표적인 특수형태근로종사자 직군이나 대리운전과 같은 플랫폼 노동 종사자 직군은 노동위원회 및 법원으로부터 회사가 교섭의무를 가진다고 결정한 바 있다.

이에 따라 음식배달과 대리운전 등 일부 플랫폼 노동조합이 단체교섭을 진행한 바 있다. 특히 2022년에 이루어진 전국대리운전노동조합과 플랫폼 기업인 카카오모빌리티 간 단체협약은 그동안 쟁점이 되어 왔던 수수료, 산업안전, 인권보호 등의 현안들이 노사 간 자율협약을 통해 상당부분 해결될 수 있음을 보여주었다.

〈표 6-9〉 서비스일반노조 - 우아한 청년들 단체협약 주요 내용

조항	내용	비고
교섭단체	회사는 노동조합이 전 조합원을 대표하여 배송 환경과 배송조건 및 조합활동권리에 대한 노동 단체임을 인정한다.	제1조
배송대행 기본계약서 등의 제·개정	회사가 조합원의 배송조건에 영향을 미치는 배송대행 기본계약서를 제정 또는 개정할 때는 조합의 의견을 청취한다.	제4조
배차증개수수료	회사는 현재 조합원에게 지급받고 있는 배차증 개수수료를 면제한다.	제17조
배차	회사는 일반모드, AI모드 어느 한쪽에 우선하여 배차하지 않는다.	제20조
초상권	회사는 조합원의 초상권을 위해 고객 주문앱상 초상이 게시되지 않도록 협조한다.	제21조
배송 중 발생한 각종 사고 처리	조합원의 귀책사유가 아닌 업장의 사유로 음식 훼손 등이 발생하는 경우 조합원이 책임지지 아니한다.	제23조
산업안전	신규 입직자 1개월 이내 안전교육 실시, 라이더의 경우 반기별로 안전교육 실시, 교육 참석자에게는 교육비 지급	제24조
기타 복리후생	1년 이상 라이더의 건강검진 비용(10만 원)지원, 피복비 지원, 사고로 오토바이 반납 시 렌탈비 면제, 1년 이상 라이더 설, 추석 선물 지급 등	제25조, 제26조, 제27조, 제30조

자료 : 서비스일반노동조합의 단체협약을 저자가 요약.

〈표 6-10〉 전국대리운전노동조합 - 카카오톡모빌리티 단체협약 중 일부(2022년)

제4장 계약일반	제17조 [합리적 이유 없는 불이익 금지] 제18조 [고충처리위원회] 제19조 [대리기사 처우 개선] 제20조 [프로서비스 개편]
제5장 산업안전 및 보건	제21조 [산업재해보상보험법] 제22조 [산업안전보건법] 제23조 [조합의 안전보건활동] 제24조 [안전 보건 교육] 제25조 [안전보건규정 및 수칙제정] 제26조 [감정노동 등에 의한 산업재해 예방조치] 제27조 [감염병 예방을 위한 안전보호 장구] 제28조 [건강진단]
제6장 업무환경 개선	제29조 [이동수단] 제30조 [대리기사 지원금] 제31조 [인식 개선 및 고객 안전 등]

자료 : 전국대리운전노동조합의 단체협약을 저자가 요약.

6. 알고리즘에 의한 관리 남용

플랫폼 기업은 빅데이터를 기반으로 한 딥러닝 알고리즘을 통해 일을 증개하고 일하는 방식을 제어한다. 플랫폼 기업의 알고리즘에 의한 관리(management by algorithm)는 크게 두 가지 미해결 쟁점을 가지고 있다. 하나는 기업이 빅데이터를 활용하므로 소비자만이 아니라 노무제공자에 대한 광범위한 개인정보를 가지고 있다는 것이다. 문제는 플랫폼 기업이 민간 기업이기 때문에 데이터관리의 엄격함이 부족하고 보안상 개인정보의 유출 등이 우려되는 점이다. 플랫폼 기업이 공공데이터의 활용을 확대할수록 개인정보 문제는 더욱 쟁점이 될 수 있다.

또 다른 쟁점은 알고리즘에 의한 관리가 결국은 임금노동자의 관리자에 의한 업무 지시와 본질적으로 어떻게 다른가에 관한 것이다. [그림 6-4]에서 처럼 임금노동자들은 관리자에 의해 업무지시를 받게 되어 사용종속성을 인정받는다. 이에 비해 특수형태근로종사자들은 관리자에 의한 직접지시가 부분적으로 존재하지만 불법파견과 같은 위험이 존재하기에 위탁업체를 통한 간접적인 업무지시가 이루어지고 있다. 이러한 이유로 위장된 자영업자 논란이 존재하기도 한다. 여기에 더해 플랫폼 기업은 알고리즘에 의한 관리로 플랫폼 노동 종사자의 업무를 통제하고 있어 알고리즘에 의한 사용종속성 논쟁이 제기되고 있다.

[그림 6-4] 임금노동, 특수형태근로, 플랫폼 노동별 관리방식



자료 : 저자 작성.

이러한 이유로 유럽에서는 인공지능에 의한 규제를 데이터에 관한 일반적인 보호 규칙(General Data Protection Regulation : GDPR)을 2016년 제정하여 2018년 5월 25일부터 시행하고 있다(권오성 외, 2020). 주요 내용은 데이터를 활용하더라도 인권을 침해해서는 곤란하며 데이터 사용에 대한 의견표명이나 결정에 대한 이의제기 권리 등 데이터의 남용을 예방하기 위한 절차를 포함한다. 우리나라 역시 플랫폼 기업이 보유하고 있는 정보가 기업의 자산이면서 동시에 올바른 활용에 대한 필요성이 제기되고 있다. 최소한 데이터 활용에 따른 정보제공의 의무와 접근권 등이 필요하다는 주장이 제기되고 있다.

제4절 정책과제

본 절에서는 앞서 제기되었던 미해결 쟁점 사항을 중심으로 정책 대안을 논의한다.

1. 노동위원회 오분류 신속 판단 절차 도입

하급심 및 대법원의 특수형태근로종사자에 대한 오분류 판단이 계속되고 있다. 정부는 특수형태근로 또는 플랫폼 노동 형태로 일하는 국민의 노동권 보호를 위해 개인들이 소송을 통해 근로자지위를 확인하는 수고를 덜어줄 필요가 있다. 이를 위해 노동위원회에 〈특수형태근로종사자 및 플랫폼 노동 종사자 오분류심의위원회〉 등을 두어 개별 민원 사건을 신속하게 판단할 수 있다. 또한 노무제공형태가 거의 동일하다면 반복적으로 민원이 발생하는 직종에 대해 선제적으로 근로자지위에 대한 판단을 내려 노동현장에서 관행적으로 잘못 활용되고 있는 오분류를 바로잡을 수 있다.

2. 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자의 사회보험 확대

특수형태근로종사자 및 플랫폼 종사자에 대한 전속성 기준을 산재보험에

서 제외함에 따라 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자의 산재보험 가입은 계속 늘어날 것으로 예상된다. 고용보험 역시 사용자의 공동부담이 가능한 구조라면 계속 신규 직종을 발굴할 것으로 보인다. 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자의 산재보험과 고용보험의 수요가 적지 않고 1인 노무제공자까지 포함하는 [전국민고용보험]이 가시화된 적이 있는 만큼 산재보험과 고용보험 가입을 꾸준히 늘려 사각지대를 줄이는 노력이 필요하다. 또한 산재보험의 경우 가입자가 늘어나는 만큼 산재보상 결정의 객관성과 공정성 관련 기준을 명확하게 마련할 필요가 있다.

나아가 상병수당의 도입도 장기적으로 검토해야 한다. 상병수당은 건강보험료와 달리 일하다 아파서 치료를 받아야 하는 노동자들에게 치료기간 동안 소득의 일부를 보장해주는 사회보장제도이다. OECD 회원국 중 우리나라를 제외하고 거의 대부분 존재한다. 따라서 아프면 치료받을 수 있는 권리를 임금노동자 및 1인 노무제공자 전체로 확대하는 방안을 계속 검토할 필요가 있다. 이미 상병수당은 시범 실시를 한 바 있으므로 상병수당에 대한 평가를 통해 바람직한 방안을 준비할 수 있다.

3. 노사 자율교섭의 보장

특수형태근로종사자와 플랫폼 기업의 규모가 확대되고 이 중에서도 대면 서비스를 제공하는 음식배달, 대리운전, 가사서비스와 깃(gig) 노동자들은 플랫폼 기업을 상대로 일정 수준의 교섭력을 가지게 되었다. 또한 특수형태근로종사자와 전속적인 업무 관계를 형성하고 기업은 노동조건에 실질적인 영향력을 가지고 있어 노동위원회 및 하급심 법원은 회사에 교섭의무를 부여하기도 한다. 이와 관련된 법안(「노조법」 제2조)의 개정이 국회에서 다루어지고 있기도 한다. 국회의 법 개정과 별도로 정부는 특수형태근로종사자 및 플랫폼 노동 종사자의 고충처리와 함께 기업 차원의 복지가 확대될 수 있도록 노사 단체교섭을 지원하는 방안도 모색해 볼 수 있다. 예를 들면, 정부 차원에서 사회적 대화를 확대하여 논의를 활성화하거나 교섭지원전담반 등을 만들어 교섭의 쟁점과 해결방안 및 정부의 지원 내용을 검토하는 활동이 가능하다.

4. 최소휴식시간제 도입

특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자의 장시간 노동을 줄여 과로에 의한 사망사고를 줄이기 위해서는 업무시간을 줄일 필요가 있다. 특수형태 근로종사자와 플랫폼 노동 종사자는 임금노동자와 달리 노동시간에 대한 규제가 없고 일한 만큼 수수료를 받기 때문에 장시간 노동에 쉽게 노출된다. 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자가 임금노동자가 아닌 1인 노무제공자라는 점에서 근로시간을 규제하기는 현실적으로 어렵다. 따라서 근로시간이 아닌 최소휴식시간제의 도입을 검토할 필요가 있다. 최소휴식시간제는 일과 일 사이에 휴식시간을 두는 것으로 보통 11시간을 두는 것을 권고하고 있다. 대부분의 임금노동자는 주 40시간과 주당 최대 52시간 상한이 있어 특별한 경우를 제외하면 일과 일 사이에 12시간 휴식이 가능하다. 따라서 법 개정을 통해 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동 종사자에게도 최소휴식시간제를 도입하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

5. 정보공개와 플랫폼 알고리즘 활용기준 마련

플랫폼 기업의 알고리즘이 과도한 개인정보 활용 및 인권침해 그리고 안전사고를 유발할 가능성이 제기되고 있는 만큼 플랫폼 기업 알고리즘에 대한 최소한의 규제를 마련할 필요가 있다. 예를 들어 플랫폼 노동 종사자나 노동조합이 인권침해와 안전을 침해할 가능성이 있다고 판단하여 정보공개를 요구할 경우 기업은 이에 응하여 부당한 사용의 가능성을 함께 검토하는 것이 바람직하다. 또한 수수료의 적정성 판단을 위해 관련 자료를 요구할 경우 기업은 이에 대해서도 상대방의 권리를 인정하여 정보를 제공하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

제2부

노동개혁 추진과 사회적 대화방안

제 7 장

사회적 대화를 통한 노동개혁 공론화 분석 : 1996년부터 2016년까지 사례를 중심으로⁷⁴⁾

제1절 서론

1. 연구 필요성과 목적

2000년대 이후 노동시장 이중구조 개선과 지속적인 성장의 전제조건으로서 노동개혁이 강조되었다. 정규직 노동자와 대비되는 비정규직·하청중소기업·특수고용형태 노동자의 저임금과 고용불안, 사회안전망 사각지대 문제로 인한 사회경제적 격차 문제가 우리 사회의 심각한 문제로 부상하면서 노동개혁은 선택이 아니라 필수과제가 되었다. 특히 역대 정권의 노동개혁 추진과정에서 볼 수 있듯이 국민적 공감대 형성과 확산은 개혁의 성공을 좌우하는 조건으로 부상하였다. 그러나 그간 비정규직 대책, 원하청 상생방안, 사회안전망 강화 등 정책이 추진되었지만 시간이 갈수록 국민적 공감대는 약화되는 실정이다. 이런 가운데 코로나19 사태로 인한 거리두기 해제 이후 발생한 세계적인 경기침체로 인해 한국의 노동시장 이중구조 문제는 더욱

74) 제7장의 일부 내용은 본 연구를 토대로 한 박성국(2023. 11. 27), 「사회적 대화와 공존화: 윤석열 정부의 사회적 대화 평가와 전환」, 『노동과 희망』에 게재된 바 있다.

심각해졌다. 경제활력, 일자리 창출력 제고를 위해 노동개혁은 또다시 중요한 과제가 되었다. 무엇보다 코로나19 사태 동안 디지털 혁명의 급속한 진행에 따라 노동시장 양극화는 더욱 심화하였기 때문이다. 그렇다면 노동시장 이중구조 개선에 대한 국민적 공감대 속에서 노동개혁을 효과적으로 추진하는 방안은 무엇일까? 국민과 함께하는 한국형 노동정책 담론의 형성과 확산은 어떠한 경로와 방식일까?

2. 연구 내용과 구성

이 장에서는 이러한 질문에 답을 하기 위해 1996년부터 2016년까지 역대 정부의 사회적 대화를 분석하여 노동개혁의 추진방식과 국민적 공감대 구축에 관한 회고와 성찰을 하였다. 특히 노사정의 사회적 대화가 국민적 관심과 성원 속에 추진되는 가운데 양자가 상호작용하는 ‘한국형 노동개혁의 공론화 과정’을 분석하였다. 이를 통해 우리나라 정치환경과 노사관계 여건에 맞는 노동개혁에 대한 공론화 방법론을 만드는 데 기여하고자 한다. 이러한 연구목적에 따라 이 연구는 두 개의 사례를 분석해 사회적 대화를 통한 노동개혁의 공론화에 관한 시사점을 도출하고자 한다. 첫 번째 사례는 1996년 노사관계개혁위와 1998년 노사정위원회를 노동개혁의 원형으로 규정하고, 개혁방향과 공론화 단계를 분석한 것이다. 두 번째 사례는 2004~2006년 노사정대표자회의, 2009년 노사민정비상대책회의, 2015년 노사정위원회 활동을 노동개혁의 진화로서 규정하고 개혁방향과 공론화 단계를 분석한 것이다. 이에 따라 이 보고서는 다음과 같이 구성되었다. 두 번째 절에서는 본 연구의 범위와 방법에 대해 설명하였다. 세 번째 절에서는 사회적 대화를 통해 노동개혁을 추진한 정치·경제적 배경, 제도적 맥락을 살펴본다. 네 번째 절에서는 첫 번째 사례로서 1996년 노사관계개혁위와 1998년 노사정위원회의 노동개혁 공론화를 분석한다. 다섯 번째 절에서는 나머지 사회적 대화를 통한 노동개혁 공론화를 검토한다. 여섯 번째 절에서는 사례 분석을 종합적으로 검토해 시사점을 도출한다.

제2절 연구전략

1. 연구 범위

이 연구는 역대 정부의 사회적 대화를 통한 노동개혁의 국민적 공론화 과정을 분석한다. 연구 범위는 1996년 노사관계 개혁부터 2015년까지 노동시장 구조개선 합의까지 설정한다. 1996년 이전에도 사회적 대화는 실시되었지만 국민적 공론화를 고려하지 않은 것으로 평가되며,⁷⁵⁾ 2016년 이후 사회적 대화에 대한 역사적 평가는 현재 진행형이라는 점을 고려한다. 이에 따라 본 연구는 1996년 노사관계개혁위원회, 1998년 노사정위원회, 2004~2006년 노사정대표자회의, 2009년 노사민정비상대책회의, 2013~2015년 노사정위원회의 사회적 대화를 통한 노동개혁 공론화 사례를 연구 대상으로 삼는다. 5개의 사례에서 볼 수 있듯이 노사정 모두 직면한 시대의 요구와 정책 불확실성을 해결하려는 시도로서 사회적 대화에 참여해 일정 부분 합의를 도출하였다. 물론 노사정이 합의를 이뤄내지 못하였거나, 합의안을 작성하고도 파기한 사례도 포함되었다. 그러나 이 연구에서는 사회적 대화의 ‘결과’가 아니라 ‘과정’에 주목한다. 사회적 대화를 통해 발생한 노동개혁의 공론장, 국민적 공감대 형성과 확산 과정을 분석한다. 물론 연구 범위에 있는 5개 사례는 유형별로 구분할 수 있다. 정책 불확실성이 높았던 경제위기 국면의 1998년과 2009년 사회적 대화는 노사정이 합의를 도출하기까지 한 달 정도 소요되었다. 2개 사례 모두 노사가 먼저 사회적 대화를 제안하는 형식을 갖췄다.

반면 경제위기 국면은 아니더라도 미래의 불확실성을 해결하고자 했던 1996~1997년, 2004~2006년, 2013~2015년의 사회적 대화는 상대적으로 노사정의 대화 기간도 길었으며, 국민적 공론화와 관련된 사업도 대거 포함되

75) 한국의 노사정 사회적 대화는 1989년 최저임금위원회 설치 이후 전개된 것으로 평가된다. 이후 1993~1994년 한국노총과 한국경총의 양자 간 임금 합의도 사회적 대화를 통한 합의도출의 방식으로 평가된다.

었다. 3개의 사례 모두 대통령이 주도한 구상 또는 선언으로부터 시작됐다는 공통점을 갖고 있다.⁷⁶⁾ 요컨대 한국의 사회적 대화를 통한 노동개혁 공론화는 1997년 노사관계개혁위와 1998년 노사정위원회 사례가 원형이라고 규정할 수 있다. 이후 전개된 사회적 대화를 통한 공론화는 노동개혁 진화라고 분류할 수 있을 것이다. 또한 정책적 불확실성이 상대적으로 낮았던 시기의 사회적 대화들이 있는 반면 경제위기와 같이 정책적 불확실성이 높았던 시기의 사회적 대화들이 유형별로 구분된다. 따라서 본 연구는 유형별로 구분되는 특성을 고려해 사회적 대화 사례를 분석하되, 시기별 사례에서 공통적으로 나타나는 노동개혁 공론화 과정의 기제와 효과를 중심으로 연구 범위를 설정한다.

2. 연구 방법론

가. 이론적 틀

사회적 협의(social concertation)는 정부와 조직된 이해관계자(노동조합·사용자단체)가 공공정책을 함께 형성하는 것이다. 이 과정에서 벌어지는 협의와 합의 그리고 협약의 체결 전 과정을 의미한다(Lim, 2002). 이 연구에서 사회적 협의는 노사정 사회적 대화를 의미한다. 사회적 대화에서 행위자는 노동조합과 사용자단체, 정부로 설정된다. 사회적 행위자들은 소속 집단의 이해를 대변해 정책협의·합의에 참여하며, 정책형성을 목표로 상호작용을 한다. 이들의 의사결정 방식은 협력과 대립전략으로 나타난다. 사회적 대화 과정을 거쳐 도출된 사회협약(social pact)은 공식지위(formal status), 실질 의제(substantive content), 사회적 행위자(actors)라는 조건을 갖춰야 한다. 노사정 3자 정책협의를 거친 합의이거나, 노사 양자 타협(중앙협약)에 대해 정부가 공개적으로 지지한 것이다. 사회적 대화의 의제는 임금·소득정책·노동시장정책·복지개혁을 망라한다(Avdargic, 2010). 본 연구는 조직적·

76) 1996년 4월 24일 김영삼 대통령의 '신노사관계 구상', 2004년 5월 31일 노무현 대통령의 '노사 대화와 타협 제안', 2013년 5월 20일 박근혜 대통령의 '고용률 70% 달성 로드맵 추진 선언'이 그러한 예이다.

제도적 전제조건을 강조하는 네오 코포라티즘 문헌의 ‘결정론적 논리’와는 다른 각도로 접근한다. 특히 높은 조직력을 갖춘 노사 단체와 강한 좌파정당이 사회적 대화와 사회협약을 좌우하지 않는다고 규정한다. 대신 노사 대표단체와 정부가 외부제약과 정책 유산을 활용해 사회적 대화와 사회협약을 전략적으로 선택하고, 그러한 사회적 학습을 반복한다고 규정한다(박성국, 2022).

이러한 관점에 따라 사회적 대화에 대해 접근하되, 본 연구는 행위자와 제도 그리고 담론적 상호과정을 분석하기 위해 담론제도주의 관점을 결합한다. 담론제도주의는 (제도적)구조 결정론과는 다르게 접근하는 이론이다. 담론제도주의에서 제도는 행위를 제약하는 구조적 결정요인이거나 그 자체로 연속성을 가지는 것이 아니라 정책 아이디어의 정당성을 설득하는 담론 과정상에 있는 것으로 규정된다(Morden, 2016). Schmidt(2002; 2008; 2010)에 따르면 담론(discourse)은 행위자들이 말 그대로 이야기를 주고받으며 논의하는 것을 의미한다. 또한 ‘아이디어를 교환하는 과정’이며, 개인이 가지고 있는 아이디어를 실제 집단행동으로 이행시키는 연결고리이다(송지향·조화순, 2022). 정책과정론으로 접근하면 담론은 정책결정자와 이해관계자들이 사회적 논의과정을 통해 정책을 형성하는 것을 의미한다(박보영, 2019). 여기서 정책결정자들은 자신들의 정책 아이디어를 바탕으로 인식 틀 또는 해석 틀(프레임)을 형상화한 이후 사회적으로 확산한다. 정책 아이디어는 프로그램 아이디어, 패러다임 아이디어, 공공정서의 아이디어 등 3개 유형⁷⁷⁾으로 분류된다(Schmidt, 2008; 하연섭, 2006). 무엇보다 Schmidt는 누가(행위자), 언제·어디서(제도적 맥락), 무엇(정책 아이디어)을 말하였는지에 대해 주목한다. 그는 행위자들 간의 정책 아이디어를 창출하고 소통하는 ‘담론적 상호작용’을 강조한다. 이러한 담론적 상호작용 과정은 아이디어를 재현하는 것 이상으로 사회적 사실(사건)에 인과적인 영향을 미칠 수 있다. 가장 일반적으로, 담론은 행위자들의 전략적 이익 또는 규범적 가치를 표현하는 것뿐만 아니라 그것의 필요성 또는 적절성과 관련해 다른 사람들을 설

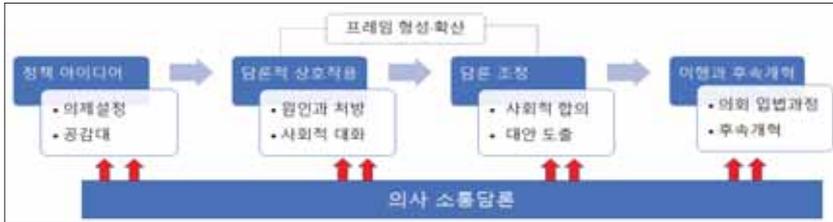
77) 프로그램 아이디어는 정책문제에 대해 정책결정자가 가진 기술적·전문적 대안을 의미한다. 패러다임 아이디어는 정책문제 인식의 기준이자 대안을 선택하는데 작용하는 해석 틀로 규정된다. 공공정서의 아이디어는 일반 국민이 지닌 정책대안의 가정을 의미한다(하연섭, 2006; 박보영, 2019).

득하는 역할도 한다. 이것은 자신과 타인이 함께하는 공론장과 공감대를 형성하는 담론의 기능을 의미한다.

그런데 Schmidt는 담론 상호작용 과정이 해당 사회의 역사적·구조적 특성에 따라 달라진다고 보았다. 즉 담론 과정과 구조가 국가마다 상이하게 나타날 수밖에 없다고 본다(박보영, 2019). 이러한 제도적 담론 구조는 유형화 되는데 그것은 조정담론과 의사소통담론으로 구분되었다. 조정담론 단계는 행정부 공무원, 의회 구성원, 이익집단, 전문가 등의 행위자로 구성되며, 그들 사이에 정책 합의와 입안을 목표로 토론과 논쟁이 진행되는 것이다. 의사소통담론은 선출직 의원과 정치인, 선출직 행정부 대표, 정부 대변인과 홍보 담당자 등의 행위자로 구성되며, 국민을 대상으로 정책정보 소통과 정책 정당성 확산을 위한 토론을 벌이는 것이다. 조정담론과 의사소통담론은 담론적 상호작용의 2단계 과정으로 연결된다. 그런데 조정담론과 의사소통담론은 제도적 맥락과 특성에 따라 국가별로 차별적으로 발전한다. 단순히 수대표제 의원 선출, 입헌군주제 의원내각제 등의 제도적 특성을 갖는 영국의 경우 상대적으로 의사소통담론이 두드러지는 데 반해 입헌군주제, 의원내각제와 비례대표제 의원 선출 등의 제도적 특성을 갖는 네덜란드 경우 상대적으로 조정담론이 발전한다. 행정부에 권한과 권력이 집중되는 제도적 특성을 갖춘 국가들에서는 조정적 단계보다 의사소통적 단계의 담론이 더 정교할 것이라는 가설이다. 반대로 권력과 권한이 분산된 제도적 특성을 갖춘 나라들은 의사소통 단계보다 조정 단계의 담론이 발전한다(Schmidt, 2002; 2008).

이러한 Schmidt의 가설에 근거해 일부 선행연구는 한국의 경우 권위주의적 정부의 유산으로 인해 소통적 단계뿐만 아니라 조정 단계의 담론마저 활성화하지 못했다고 분석한다(주재현, 2007). 그런데 선행연구들은 1990년대 중반 이후부터 전개된 사회적 대화를 통한 노동개혁의 공론장에 관한 한국적 특성을 역사적으로 분석하지 못하였다. 즉 ‘사회적 대화의 전개와 담론적 과정’을 바탕으로 한 한국의 노동개혁 현실에 깊이 있게 접근하지 못하였다. 이를 고려해 본 연구는 사회적 대화를 통한 노동개혁 담론 형성과 논의과정을 분석해 그러한 연구 공백을 메우고자 한다. 이에 따라 이 연구의 모형은 [그림 7-1]과 같다.

[그림 7-1] 한국의 사회적 대화를 통한 정책담론 형성과 전개과정 연구모형



자료: 저자 구성.

연구모형에 따르면 사회적 대화 성립 이전에 노동개혁을 둘러싼 복수의 정책 아이디어들이 경쟁하는 담론지형이 형성된다. 경쟁하는 노동개혁 아이디어에는 ‘정책문제의 원인 진단과 처방’이 포함되어 있으며, 이것을 매개로 노사정 행위자들은 사회적 대화를 시도한다. 이처럼 노동개혁을 위한 사회적 대화의 성립은 정책문제 파악과 의제 설정 그리고 국민적 공감대(또는 공론화)에서 비롯된다. 노사정은 사회적 대화 과정에서 상호 토론과 설득이라는 담론적 상호작용을 전개한다. 이를 바탕으로 사회적 대화에 참여한 행위자들은 경쟁하는 아이디어에 대한 공통된 관심사와 공유된 이해를 바탕으로 사회적 합의를 형성하는 담론 조정의 단계를 거친다. 여기서 정책 패키지 형태의 노동개혁 합의안은 의회에 제출되어 이행(입법)과 후속 개혁으로 이어진다. 특히 사회적 대화기구 밖에서의 언론 등 미디어 매체들이 형성한 의사소통 담론과 맞물리면서 국민적 공론장이 활성화되는 것으로 분석한다. 이 연구모형은 사회적 대화를 통한 노동개혁의 전 과정에 정치·경제의 변화, 제도적 맥락과 정책 유산이 영향을 미치는 것으로 설정한다.

나. 연구 방법

본 연구는 사회적 대화와 관련한 문헌자료 중심으로 정성적 분석을 하되, 추가적으로 노사정의 정책 아이디어에 대해 텍스트마이닝 분석을 바탕으로 정량적 분석을 하였다. 이에 따르면 노사관계개혁위원회와 노사정위원회의 회의록, 토론회 발제문과 토론문, 합의문과 건의문, 노사정의 기자회견문, 노사단체의 사업 보고와 사업계획서 등 문헌을 바탕으로 시기별 정치·경제 변동의 맥락과 노사정의 담론 전개과정을 분석하며 노사정 핵심 관계자

와의 인터뷰를 통해 그러한 정성적 분석을 검증한다. 특히 이 연구는 시기별(또는 시대별)로 형성된 담론지형과 정책 아이디어에 대해 문제의 원인 진단과 처방을 중심으로 접근하였다.

담론분석의 정량적 방법론에 따라 본 연구는 노사 단체와 정부의 기자회견문, 현안 대응 토론문, 결의문 등에 대한 텍스트마이닝 분석을 거쳐 추출한 주요 단어를 양화하였다. 이를 통해 노사정의 정책 아이디어에서 나타난 선호단어를 비교하였다(김경희·김민희, 2010; 이은미·김동욱·고기동, 2016). 끝으로 시기별로 전개된 사회적 대화를 통한 노동개혁의 국민적 공론화 양상을 살펴보기 위해 이 연구는 노사정의 정책 아이디어에서 추출한 주요 단어들에 관한 주요 일간지 보도기사의 노출빈도를 시계열적으로 분석하였다. 요약하면 본 연구는 텍스트마이닝 기법을 바탕으로 정책 아이디어에서 추출된 핵심 단어를 비교해 노사정의 공통점과 차이점을 파악하는 한편 사회적 대화와 합의 과정에서 이러한 차이가 조정되는 것을 확인한다. 또한 노동개혁의 핵심 단어들이 주요 일간지 보도기사에서 노출된 빈도를 시계열적으로 분석해 국민적 공론화 양상을 파악한다.

제3절 노동개혁의 원형과 공론화 과정 : 노사관계개혁위원회, 노사정위원회의 사회적 대화 사례

1. 정치·경제 변화와 제도적 맥락⁷⁸⁾

가. 1987년 체제와 정치·경제 변동

1) 1987년 이후 경제구조 변동과 의회 정치

1987년 이후 한국 경제성장 체제는 3개의 시기로 구분된다. 첫 번째는

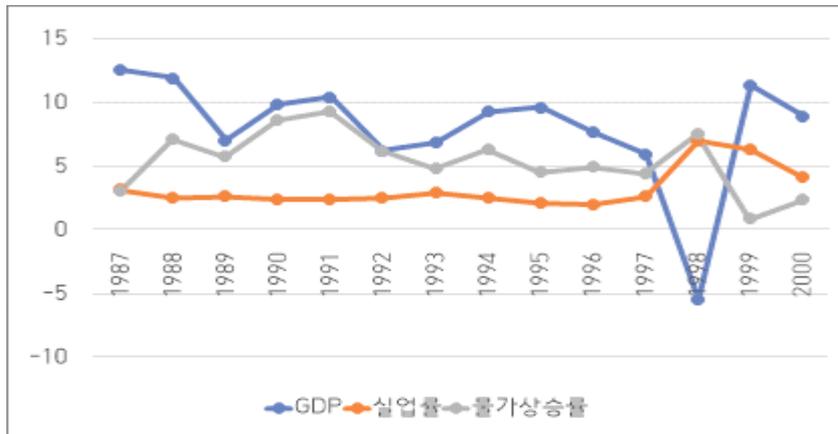
78) 이 연구는 사회적 대화를 통한 노동개혁과 공론화에 정치·경제 변화요인이 영향을 미치는 것으로 분석한다. 사회적 대화 문헌에 따르면 실업·물가·국내

1987년부터 1997년까지 내수를 기반으로 고성장을 이룬 시기이다. 이 시기에는 1986~88년간 3저 호황(저금리·저유가·저환율)이라는 대외적 요인과 국내 구조 개편 효과로 인해 경제가 활성화되었다(이병천, 2020). 1990년대 초반 자본자유화와 맞물려 투자가 확대되면서 소비와 투자에 의한 경제성장이 이루어졌다. 상대적으로 높은 임금상승률과 노동분배율 상승으로 민간 소비가 증가하였고, 투자율은 사상 최대를 기록하였으며, 국내총생산(GDP) 대비 수출 비중과 무역의존도는 감소하였다.

[그림 7-2]와 같이 1987년 경제성장률 변동 폭은 약 5~15%의 성장세를 보였으며 물가상승률과 실업률은 경제성장률 이하로 안정적으로 관리되었다. 1987년 노동자 대투쟁으로 형성된 기업별 노조 체제하에서 산출된 제도적 규범이 사회적으로 확산하지 못한 가운데 노동시장의 분절화 나타났다.

1997년 외환위기를 거치면서 분절화는 심화하였고, 여기에 노동시장 유연화 흐름이 추가되어 현재의 한국 노동시장 체제가 형성되었다(전병유, 2017).

[그림 7-2] 1987년 이후 경제지표 변화 추이



자료 : 한국노동연구원(2019), KLI 노동통계.

총생산(GDP)·대외개방 등의 경제요인은 사회적 대화와 합의에 영향을 미치는 것으로 실증되었다(Avdagic, 2010; Colombo·Tirelli·Visser, 2014; Baccaro & Galindo, 2017). 또한 사회협약 이행에는 시기별로 나타난 의회 정치체계가 영향을 미치는 것으로 나타난다. 이 연구는 1987년부터 1997년, 1997년부터 2008년, 2009년 이후로 구분되는 세 개의 시기로 나누어 정치·경제 변화의 맥락을 살펴보았다(전병유, 2017).

이처럼 노동시장 불평등, 고용불안, 그리고 고용의 외부화 경향 모두 1987년 노동체제에 잠재되었다. 이에 따라 고용체제의 신자유주의화는 1987년 이후 시작된 분절적인 고용체제라는 틀 안에서 진행되었다(정이환, 2013).

한편 1987년 민주화 이행 이후 1988년 5월 제6공화국의 첫 국회가 개원되었다. 13대 국회는 여소야대 국회로서 여당인 민주정의당(87석), 야당인 통일민주당(46석), 신민주공화당(27석), 평화민주당(54석) 등 4당의 원내 교섭단체 체제였다. 1990년 민주정의당과 통일민주당, 신민주공화당은 3당 합당을 통해 거대 여당인 민주자유당을 창당하였다. 1992년 5월 개원된 14대 국회는 민주자유당(149석), 민주당(97석), 통일국민당(31석) 등 3당의 원내 교섭단체 체제였다. 의회정치는 여대야소로 전환되었지만, 집권당은 절대적인 안정 의석을 확보하지 못하였다. 이런 가운데 1992년 12월 18일 치러진 14대 대통령 선거에서 김대중 민주당 후보(33.8%), 정주영 통일국민당 후보(16%)를 누르고 김영삼 민주자유당 후보(42.0%)가 당선되었다. 김영삼 정부 출범 이후 민주자유당은 1995년 12월 신한국당으로 당명을 변경하였다. 15대 국회의원 총선을 거쳐 집권당인 신한국당은 1996년 4월에 총선에서 139석(득표율 35.1%)을 획득해 제1당의 위치를 차지하였다. 무소속, 민주당 의원 등 소수파 야당 의원을 끌어들이면서 신한국당은 15대 국회에서도 151석의 다수 여당으로 변신하였다. 1987년 이후 13대 국회를 제외하고 14~15대 국회 모두 여대야소 정국이 형성된 셈이다. 당시 야당은 새정치국민회의(79석), 자유민주연합(48석)이 원내교섭단체인 가운데 통합민주당(12석), 무소속(3석)도 포함되었다. 이후 신한국당은 1997년 11월 21일 통합민주당과 합당해 154석의 다수당으로 바뀌었으며, 한나라당으로 당명을 변경했다. 1996년 노사관계개혁위원회 출범과 활동, 같은 해의 노동법 개정 국면 당시의 여당인 신한국당이 확보한 의석은 국회의원들의 이석으로 약 152석에 달했다.

2) IMF 관리체제와 의회 소수파 정부⁸⁰⁾

두 번째 시기인 1997년 외환위기 이후 10년은 수출주도 성장체제라고 할 수 있다. 수출에 의존하는 성장은 이미 외환위기 이전 1990년대 초중반부터

80) 이하 '2) IMF관리체제와 의회소수파 정부'와 '나. 사회적 대화의 실험과 모색'의 일부 내용은 박성국·임상훈(2022: 40~42)을 토대로 작성하였다.

시작되었다. 중국과의 교역을 계기로 형성된 동아시아 분업구조가 1992년부터 시작되었다. 1997년 완성된 금융 자유화와 자본시장의 전면 개방, 1996년 경제협력개발기구(OECD) 가입으로 상징되는 세계화 정책은 외환위기의 원인이 되었다(전병유, 2017). 1997년 1월 23일 한보철강과 (주)한보가 최종 부도 처리되면서 한국은 국가적인 경제위기 상태에 처했다. 김영삼 정부는 12월 3일 국제통화기금(IMF)에 구제금융을 요청했다. 이를 기점으로 재벌기업 산하 계열사들이 대거 부도 처리되면서 한국경제는 심각한 위기에 직면했다(김상조, 2010). 경제위기 이전인 1997년에는 한국의 국내총생산(GDP) 실질성장률은 5.9%였으나 경제위기 이후 1998년 GDP 실질성장률은 -5.5%로 추락했다. 이러한 여파로 경제위기 이전 2%대인 실업률과 4%대인 물가상승률은 경제위기 이후 각각 7%, 7.5%로 치솟았다. 한국 정부와 IMF는 12월 5일 구제금융 제공을 대가로 구조개혁과 관련한 협정을 체결했다(Lim, 2002). 한국 정부는 1997년 12월 24일 인원감축 시 노사 간 공평한 고통분담, 노동시장 및 임금 쟁점을 반영한 노동시장 유연성의 제고, 실업자 지원을 포함한 고용보험 강화 등을 담은 2차 의향서를 IMF에 제출했다. 여기에는 정리해고 부담 완화, 신속한 실직자의 일자리 재배치 등을 담은 방안도 포함됐다(박동, 2000).

한편 경제위기를 초래한 김영삼 정부는 야당에 정권의 바통을 넘겼다. 1997년 12월 18일 제15대 대통령 선거에서 건국 이후 50년 만에 최초로 야당이 민주적 선거를 통해 정권교체를 이뤄냈다. 1998년 2월 기준, 15대 국회의 원내 교섭단체는 한나라당(154석), 새정치국민회의(79석), 자유민주연합(50석) 등 3개 정당이었다. 그러나 이후 국회의원들의 이석이 활발해지면서 15대 국회 임기가 만료되는 시점의 3당의 의석수는 변화하였다. 한나라당은 122석으로 의석수가 줄어든 가운데 여당인 새정치국민회의는 98석, 자유민주연합은 49석이었다. 이외에 민주국민당 10석, 희망의 한국신당(3석), 무소속이 16석을 차지하였다.

나. 사회적 대화의 실험과 모색

노사정이 공공정책을 협의·합의하는 사회적 협의는 1975년 중앙 노사

간담회에서 비롯된 것으로 평가됐다. 이것은 권위주의 정부가 동원한 국가 수준의 노사 대표단체 간의 정책협의였다. 정부 대표는 노동청장, 노동자 대표는 한국노총, 사용자대표는 한국경총이 참여한 가운데 노사문제 공동 대처, 노동정책 이해증진 방안을 논의했다. 이를 바탕으로 노사정은 1979년 노사협조 강화를 위한 공동 합의문을 체결했다. 이후 실험적 사회적 협의는 1980년 중앙노사협의회, 1989년 최저임금심의위원회의 설립으로 이어졌다. 최저임금위원회는 노사와 공익위원 중심의 기구이자 가장 오래된 사회적 협의기구였다(최영기 외, 1999; 박성국·임상훈, 2022: 42).⁸¹⁾

정부 주도가 아니라 민간 주도의 중앙 노사협의는 1990년에 나타났다. 한국노총은 민간 주도의 노사 논의기구인 국민경제사회협의회(경사협)를 제안했다. 경사협은 1991년 산업사회 성숙을 위한 노사 공동선언을 발표했다. 이어 한국노총과 한국경총은 1993~1994년 임금인상 중앙합의, 1995년 산업평화 공동선언을 도출했다(박성국·임상훈, 2022: 42~43). 이러한 사회적 대화 방식에 대해 한국노총은 새로운 운동방식으로서 정책 참가의 중요한 경험이라고 진단했다. 한국경총도 노사협력을 통한 임금안정, 노사안정, 기업경쟁력 강화를 위한 시도라고 규정했다. 정부는 공식적으로 사회적 협의에 참여하지 않았지만, 막후에서 후견인 역할을 맡았다(한국노동연구원, 2002). 1996년 노사관계개혁위원회는 사실상 우리나라에서 사회적 대화가 본궤도에 오른 시발점으로서의 위상을 갖는다(장흥근, 2017). 노사관계개혁위의 개혁 담론과 국민적 공론화 방식, 미합의 의제들은 1998년 노사정위원회의 사회협약 도출과 외환위기 극복을 위한 정책유산으로 재활용되었다. 노사정위원회는 경제위기와 김대중 정부의 등장이라는 경제적·정치적 조건하에서 설명되지만 역사적 시각에서 볼 때 노사관계개혁위의 논의를 심화 또는 발전시킨 것으로 평가되었다(Lim, 2002).

2. 노동개혁 정책 담론의 형성과 전개

본 연구는 사회적 대화를 통한 노동개혁의 원형으로서 1996~1997년 노

81) 사회적 대화는 1989년부터 1995년까지 탐색기, 1996~1998년 실험기를 거쳐 제도화된 단계로 나아간 것으로 평가됐다(최영기 외, 1999).

사관계개혁위 활동과 1998년 노사정위원회 활동을 중심으로 전개된 정책 담론과 아이디어를 검토하였다. 해당 시기에는 4개의 정책 담론이 형성·전개되었다. 노사관계 개혁, 노동시장 개혁, 재벌기업 개혁, 사회복지 안전망 담론이 여기에 해당한다. 4개의 정책 담론은 동시다발적으로 출현한 것이 아니다. 노사관계·노동시장 개혁 담론이 노사관계개혁위원회의 활동을 매개로 형성되어 지속되었다. 이후 재벌기업 개혁과 사회복지 안전망은 1997년 말 경제위기 이후 노사정위원회를 중심으로 공론화되었다. 4개의 정책 담론은 노사관계개혁위원회와 노사정위원회의 논의과정에서 조정되었다. 경쟁하는 정책 담론이 조정되는 과정으로서 사회적 대화와 합의는 다음 장에서 검토한다. 이에 앞서 이 연구는 노사관계개혁위원회와 노사정위원회에서 형성된 담론지형의 정책 아이디어들에 대해 정책 문제의 원인 진단과 처방 그리고 정책 목표를 중심으로 분석한다. 이 연구는 노사관계개혁위에서 공론화된 노사관계·노동시장 개혁 담론을 분석한 이후 노사정위원회에서 출현한 재벌기업 개혁과 사회복지 안전망 담론을 검토한다.

가. 노사관계 개혁 담론과 아이디어

세계화와 시장통합에 대응하고, 경제협력개발기구(OECD)와 국제노동기구(ILO) 가입에 따라 그 규범을 준수해야 했던 김영삼 정부는 1996년 이후 ‘참여와 협력’을 통한 노동정책을 표방했다(박성국·임상훈, 2022). 김영삼 정부는 신한국과 세계화 선언에 이어 신노사관계를 마지막 개혁과제로 여기고 추진했다. 이 연구는 <표 7-1>과 같이 노사관계 개혁 담론과 3개의 정책 아이디어가 출현한 것을 확인하였다. 노사관계 개혁 담론에 포함된 정책 아이디어는 신노사관계, 노동기본권, 한국형 노사관계 등이다. 김영삼 대통령의 신노사관계 구상의 발표로부터 파생된 담론지형이다.

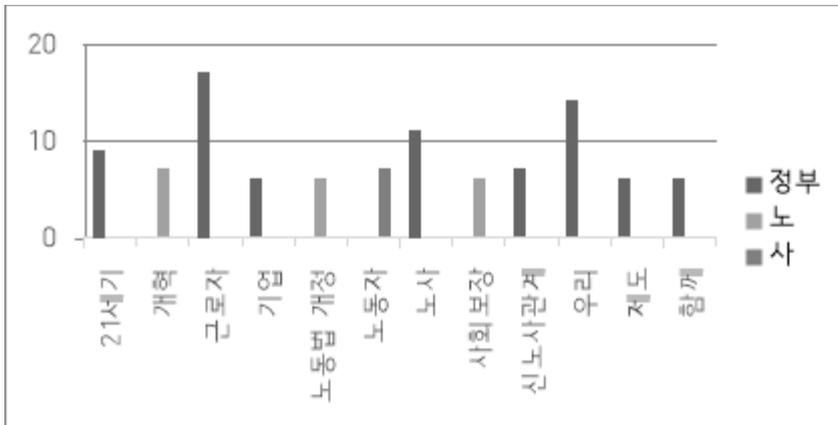
1) 개혁 담론과 노사정의 선호단어

이 연구는 3개 정책 아이디어에 대한 텍스트마이닝을 거쳐 정책 아이디어의 화자인 노사정의 선호단어를 비교·분석하였다. 노사정의 연설문과 토론문에 대한 텍스트 마이닝 분석을 거쳐 중복된 단어를 제거한 이후 노사

정이 선호하는 상위 10순위 단어를 비교한 결과는 다음과 같다⁸²⁾. [그림 7-3]과 같이 정부 측은 '21세기', '신노사관계', '제도(개혁)', '노사', '함께' 등을 강조한 반면 노동조합 측은 '개혁', '노동법 개정', '사회보장(확립)'을 선호하였다. 상대적으로 노동조합 측은 노동법 개정과 사회보장이라는 구체적인 노사관계 개혁 및 사회개혁 방안을 선호한 것을 알 수 있다. 반면 정부 측은 21세기라는 새로운 변화에 대응해 신노사관계 실현을 강조하는 한편 노사와 함께 제도개혁을 통해 이뤄내는 것을 고려했음을 알 수 있다.

한편 사용자 측은 중복단어를 제거한 이후 높은 순위의 단어를 살펴본 결과, '의식변화', '대화', '타협', '정책참가'를 더 많이 활용하였다. 상대적으로 사용자 측은 노사관계 개혁 수단으로 의식변화, 대화와 타협을 선호하였으며 경영참가보다 정책참가를 고려한 것을 알 수 있다.

[그림 7-3] 노사관계 개혁 담론에서 분석된 노사정의 선호단어 비교



자료: 노사관계개혁위(1998), 『노사관계 개혁 백서』의 노사정 연설문과 토론문 분석.

82) 이 연구는 노사관계 개혁 담론에 포함되는 3개의 정책 아이디어를 다음과 같은 자료에 근거해 분석하였다. [그림 7-3]과 <표 7-1>의 정책 아이디어 '신노사관계'는 1996년 4월 24일 발표된 김영삼 대통령의 연설문에 근거하였다. '노동기본권'과 '한국형 노사관계'는 1996년 6월 14일부터 6월 20일까지 진행된 노사관계개혁위원회 1분과 워크숍에서 제기된 노사단체 관계자의 토론문과 7월 27일 노사관계개혁위원회 주최 노사관계 토론회에서 발표된 노사 대표의 토론문을 바탕으로 분석하였다. 특히 본 연구는 노사정의 연설문과 토론문에 대한 텍스트마이닝 분석을 바탕으로 주요 단어를 추출해 양화하였다. 이후 노사정의 선호단어를 비교 분석하였다.

이처럼 정책 아이디어의 주요 단어 분석에서 나타난 노사정의 선호단어는 노사관계 개혁에 대한 전략적 의도와 목표의 차이 또는 정책적 거리를 보여준다. 이러한 차이점은 노사관계 개혁 담론과 3개 정책 아이디어를 분석한 <표 7-1>에서 구체적으로 확인된다.

2) 신노사관계 구상

신노사관계 구상은 김영삼 대통령의 결단으로부터 비롯됐다. 김영삼 대통령은 1996년 4월 24일 노사정 관계자와 언론계, 학계, 법조계, 시민단체 등 220여 명이 참석한 가운데 신노사관계 구상을 발표하였으며, 이를 추진하는 기구로서 대통령 직속의 노사관계개혁위원회 설치를 지시하였다. 김영삼 대통령이 발표한 신노사관계 구상에 담긴 정책 아이디어를 정책문제, 원인 진단, 문제 해결(처방), 정책 목표 등으로 세분화해서 분석하면 <표 7-1>과 같다. 신노사관계 구상에 포함된 정책문제는 21세기 세계화·정보화 시대로 진입하는 문명사적 대전환기라는 시대적 규정이 설정되었다. 이를 전제로 기존의 노사관계 제도와 관행 그리고 의식으로는 21세기를 향한 경쟁에서 앞설 수 없다는 게 이 구상에 반영된 문제 인식이었다. 이것은 과거 권위주의 시대와 산업화 시대의 낡은 노사 제도와 관행을 유지해온 탓이라는 진단이다. 이로 인해 고용주는 지시와 통제 위주로 경영을 한 반면 노동운동은 생산을 위한 협력보다는 분배를 위한 투쟁을 강조하는 등 대립과 갈등의 시각으로 접근하였다. 다음과 같은 원칙을 바탕으로 새로운 노사관계를 형성해야 한다는 게 김영삼 대통령의 구상이었다.

첫째, 공동선의 원칙이다. 노사가 자기 몫만 주장하는 것이 아니라 공동 발전을 지향하는 것이다. 둘째, 참여와 협력의 원칙이다. 기업은 근로자의 참여를 확대하는 열린경영을 하며, 근로자는 기업발전을 위한 품질개선과 기술향상에 노력하는 것이다. 셋째, 노사자치주의 원칙이다. 노사가 문제를 대화와 협상에 따라 자율적으로 해결하는 것이다. 넷째, 교육중시와 인간존중 원칙이다. 노사관계는 임금결정을 위한 단체교섭형보다 교육과 훈련 중심의 인력개발형으로 변화하는 것이다. 다섯째, 제도와 의식의 세계화 원칙이다. 노사관계의 법과 제도, 의식과 관행을 세계적인 수준으로 개선하는 것이다.

〈표 7-1〉 노사관계 개혁 담론과 경쟁하는 정책 아이디어

	정책 아이디어		
	신노사관계	노동기본권	한국형 노사관계
화자	· 정부(김영삼 대통령)	· 노동조합	· 사용자단체
정책 문제	· 세계화· 정보화시대 낮은 국가 경쟁력	· 국제노동기준 외면한 노동권 · 일방적 노사관계 개혁	· 산업현장의 계약적 사고, 대립과 투쟁의 갈등 문화
원인 진단	· 과거 권위주의와 산업화 시대의 낡은 노사 제도와 관행 유지	· 정부 주도 억압적·배제적 노동정책 · 자본의 유연화 전략	· 산업화 초기적 행태이자 서구문화의 이식 · 대량생산시대의 규제와 탄압의 관점
문제 해결	· 신노사관계를 위한 사회적 합의 · 노동관련 법과 제도, 의식과 문화 과제의 동시 개혁	· 선 해고자·구속자 원상회복 조치 · 후 ILO 기준 노동법 개정 · 노사자치주의와 경영참가 제도화	· 대화와 타협을 통해 문제해결 · 단체교섭·경영참여보다 노사협의회 기능 강화 · 경제적 논리에 입각한 노동관계법의 개정
정책 목표	· 21세기 일류국가 건설	· 참여적·민주적 노사관계 확립	· 한국형 노사관계

자료 : 노사관계개혁위(1998), 『노사관계 개혁 백서』를 바탕으로 재구성.

신노사관계 구상의 5대 원칙에 따라 정부는 합리적인 법과 제도를 만들어 엄정하게 집행하되 공정한 중재자이며 신노사 관계를 위한 사회적 합의를 이뤄내야 한다. 이것은 세계화· 정보화 시대의 낮은 국가 경쟁력이라는 정책문제 해결의 출발점이었다. 이를 통해 21세기 일류국가를 건설한다는 게 신노사 관계 구상에 담긴 정책 목표였다.

3) 노동기본권 확립

1996년 노사관계개혁위원회에 참여한 노동조합은 신노사 관계 구상에 대해 한편으론 호의적으로 평가하였지만 또 다른 한편으론 우려하는 관점으로 접근하였다. 1987년 민주화 운동 이후 노동조합의 폭발적인 설립과 임금 인상 투쟁에 힘입어 신노조운동 세력으로 부상한 민주노동조합총연맹(1995년 설립)은 신노사 관계 구상에 비판적이었다. 1948년 창립된 이래 기존 노동운동 세력을 대표한 한국노동조합총연맹 또한 비판적으로 접근하였다.

1987년 이후 양대 노총은 노동법 개정과 조직화를 둘러싸고 경쟁 관계를 이어왔지만 국제노동기구(ILO)의 노동기준 준수와 노동기본권 확립을 공통적으로 요구해왔다. 본 연구는 이를 노동기본권 정책 아이디어라고 규정하는데 이 아이디어에는 김영삼 대통령의 신노사 관계 구상에 대한 노동조합 측의 반응이 포함되었다. 이를 정책문제, 원인 진단, 문제 해결(처방), 정책 목표 세분화하여 분석할 수 있는데 주요 내용은 <표 7-1>과 같다.

1996년 6월 14일부터 6월 20일까지 진행된 노사관계개혁위원회 1분과 위원회의 워크숍에서 발표된 노동조합 측 토론문에 따르면 노동기본권 아이디어에는 국제노동기준에 미달한 노동법과 제도, 정부의 일방적인 노사관계 개혁추진에 대한 비판이 반영되었다.⁸³⁾ 이것은 정부의 억압적·배제적 노동정책, 자본의 유연화 전략 등으로 인해 노동기본권 확립이 지연되었다는 문제 인식에서 비롯된다. 그래서 노조 측은 “정부의 노동정책이 각종 가이드라인 제시, 노동기본권을 부정하는 집단적 노동관계법, 노동자 참여의 형식화, 사회보장의 형해화, 재벌 위주 경제정책과 불공정한 조세제도로 이뤄졌다”고 지적한다. 노사관계가 진정한 개혁이 되려면 다음과 같은 원칙이 포함되어야 한다. 첫째, 구속·해고된 노동자의 원상회복이다. 구속자 석방·사면 복권과 정부가 사용자인 공공부문에서의 해고자 원직 복직 등 선행조치가 이뤄져야 한다. 그래야만 노사관계 개혁에 대한 정부 의지를 신뢰할 수 있다는 것이다. 둘째, 경영참가는 제도화해야 한다. 신노사 관계 구상에서 경영참가를 언급한 것은 진일보하지만, 기업 경영 참가법뿐만 아니라 정부 정책 결정 과정에서의 참가의 제도화가 필요하다. 셋째, 국제노동기준에 따라 집단적 노사관계법 개정을 통한 자주적 단결권을 보장하는 것이다. 넷째, 신노사 관계 구상의 제도와 의식개혁 가운데 제도개혁의 우선 원칙이다. 법과 제도 개혁이 선행되지 않은 한 의식개혁 운동은 정부의 일과성 행사로 전락한다. 이처럼 노동기본권 아이디어에는 국제 수준의 노동권을 실현해야 한다는 인식이 반영되었으며 노사관계의 법과 제도 개혁이라는 목

83) 정갑득 현대차노조 위원장은 1996년 7월 27일 노사관계개혁위원회가 주최한 토론회 ‘노사관계 개혁에 바란다’에 노동조합 측 대표로 나와 “복수노조 금지 삭제, 공무원과 교사의 단결 보장, 제3자 개입 금지 삭제, 공익사업 직권중재 삭제, 노조 정치활동 보장 등의 자주적 단결권은 ILO 조약 제87호에 따라 전면 보장되어야 한다”고 주장하였다.

표도 그 기저에 깔려있다. 나아가 노동기본권 아이디어에 포함된 궁극적인 정책 목표는 참여적·민주적 노사관계 확립이다.

4) 한국형 노사관계

정부와 노동조합 측의 노사관계 개혁에 대한 사용자 측의 반응 또는 대응 논리는 ‘한국형 노사관계’ 아이디어이다. 사용자 측은 노사관계 개혁의 급격한 추진에 대해 방어적 논리로서 한국형 노사관계를 주장한다. 여기에는 사용자 측의 노사관계 제도개선 요구가 반영되었다. 노사관계개혁위원회의 노사관계 개혁토론회에서 발표된 사용자 측의 토론문⁸⁴⁾에 따르면 계약적 사고, 대립과 투쟁의 갈등 문화는 산업화 초기의 양상이자 서구의 문화인 데 반해 서로가 존경하고 협조하는 것은 한국적인 전통 의식과 문화이다. 따라서 한국은 서구와 다른 역사적 토대와 문화를 바탕으로 노사관계를 형성해야 한다는 문제 인식이다. 노동조합과 정부가 기존의 대량생산 시대의 규제와 탄압의 관점으로 노동조합에 접근하고 있다고 진단한다.

한국형 노사관계 아이디어는 대화와 타협을 통해 문제 해결의 원칙을 강조한다. 경영권과 노동권이 상호 존중되는 풍토를 조성하되, 노동조합은 무리한 요구를 자제해야 한다. 아울러 단체교섭·경영참여보다 노사협의회의 기능의 강화와 참여를 강조한다. 노동자 참가는 인사·경영권에 관한 참가가 아니라 생산방식이나 생산과정에서 발생하는 정보를 공유하는 방식이어야 한다. 끝으로 경제적 논리에 입각한 노동관계법의 개정과 기업의 사회보장적 부담의 완화이다. 특히 사용자 측은 대기업과 중소기업의 임금 격차 확대에 대해 정부의 개입을 통한 시정을 제안한다. 이처럼 한국형 노사관계 아이디어에는 경영권을 방어하면서 경영 논리에 입각한 점진적인 노사관계 개선과 관련한 정책을 포함하고 있다. 경영참가의 경우 인사·경영권 참가보다 생산 정보와 교류를 목적으로 한 정보참가로 한정한다. 요컨대 노사관계 개혁은 서구적 방식 또는 국제적 기준을 무조건 따르는 것이 아니라 해

84) 정장호 LG정보통신 사장은 1996년 7월 27일 노사관계개혁위원회가 주최한 토론회 ‘노사관계 개혁에 바란다’에서 사용자 측 대표로 나와 “서구와 다른 노사가 이해하고 협조하는 우리의 전통 의식과 문화로 한국형 노사관계를 창조하기를 바란다”고 제언하였다.

당 국가의 특성과 경영 문화를 존중하는 방향으로 진행되어야 한다.

나. 노동시장 개혁 담론과 아이디어

본 연구는 <표 7-2>과 같이 노동시장 개혁 담론과 2개의 정책 아이디어가 출현한 것을 확인하였다.⁸⁵⁾ 노동시장 개혁 담론에 포함된 정책 아이디어는 노동시장 유연화, 노동시장 규제화 등이다. 노동시장 개혁 담론은 노사관계 개혁위원회에서 노사가 설정한 의제로부터 출현하였다.

1) 노동시장 유연화

노동시장 유연화 정책 아이디어에는 급변하는 산업구조와 기술혁신에 기업이 신속하게 대처해야 한다는 문제 인식이 반영되었다. 중소기업의 탄력적 인력 운용을 위해 노동시장 유연화는 필수적이라는 것이다. 기업들 사이에 확산하는 새로운 고용 관행, 근로형태 다변화는 그러한 변화의 증거들이다. 상대적으로 심각한 인력난을 겪고 있는 중소기업은 고용 및 작업방식 유연화에 매우 적극적이다. 이에 따라 사용자 측은 국민소득 1만불 시대라는 제약을 고려해 법정노동시간 단축은 시기상조라는 입장이다. 이 정책 아이디어에는 산업 구조조정과 노동형태 다변화에 대응해 노동력의 탄력적 활용과 전문인력 시장 구축을 위해 월 단위 변형근로제, 근로자 파견제도의 개선안이 포함되어 있다.

또한 현행 근로기준법에 규정된 월차·생리 휴가제도를 폐지하는 한편 연차유급휴가 요건을 완화하는 방안이 담겨있다. 1년간 8할 이상 출근한 자에 대해 10일의 휴가를 부여하되 상한기간을 21일로 하자는 것이다. 경영상 해고 요건은 경영실적 악화, 생산성 향상을 위한 작업형태 변경, 신기술 도

85) 이 연구는 노동시장 개혁 담론에 포함되는 2개의 정책 아이디어를 다음과 같은 자료에 근거해 분석하였다. 1996년 7월 16일부터 8월 6일까지 서울 프레스센터에서 7차례 진행된 노사관계 법·제도 개선을 위한 공개토론회에서 발표된 토론문에 근거하였다. 이 토론회에서는 근로시간·휴일휴가와 복수노조(1차), 해고제도와 노사협약(2차), 임금·퇴직금제도와 노조 활동방향(3차), 노동위원회 제도와 쟁의행위(4차), 여성 및 비정규근로와 단체교섭(5차), 공공부문 노사관계(6차), 노동관계법 개혁 종합토론이 진행되었다.

〈표 7-2〉 노동시장 개혁 담론과 경쟁하는 정책 아이디어

	정책 아이디어	
	노동시장 유연화	노동시장 규제화
화자	사용자단체	노동조합
정책 문제	· 기술혁신과 산업구조 변화 · 노동형태 다변화, 새로운 고용관행 등장	· 고용불안정 심화 · 장시간 노동과 정리해고 확산
원인 진단	· 국민소득 1만불 시대 · 기업들의 노동형태 다변화 전략 · 중소기업의 탄력인력 운용	· 변형근로·파견근로 확대 · 저비용, 인력 최소화 전략 · 무분별한 정리해고
문제 해결	· 근로시간 단축 시기상조 · 월단위 변형근로제 도입 · 월차 폐지, 연차유급휴가 요건 완화 · 경영상 해고요건 완화	· 법정근로시간 40시간으로 단축 · 연월차제도 유지 · 변형근로제·파견제 반대 · 경영상 해고요건 강화
정책 목표	· 기업경쟁력 제고	· 노동자의 보호와 삶의 질 개선

자료: 노사관계개혁위(1998), 『노사관계 개혁 백서』를 바탕으로 재구성.

입, 산업구조 변화 등 정당한 사유를 명시하는 의견이 반영되었다. 또한 해고예고 조항은 퇴직 30일 전으로 규정한다. 이러한 정책 처방을 바탕으로 기업경쟁력이 높아진다는 게 노동시장 유연화의 아이디어이다.

2) 노동시장 규제화

노동시장 규제화 아이디어에는 국제적인 노동기준에 따른 장시간 노동체제 개선과 노동자의 삶의 질 개선 등의 문제 인식이 포함되었다. 산업구조 변화와 기업 구조조정에 따라 확산하는 정리해고에 대한 요건 강화도 여기에 해당한다. 산업현장에서 확산하는 변형 근로·불법 파견근로 등의 변칙적 고용은 고용불안을 확산한다. 이에 따라 노동시장 규제 아이디어는 법정 근로시간을 44시간에서 42시간 또는 40시간으로 단축, 연월차 휴가제도 현행 유지 방안이 포함되었다. 장시간 노동을 조장한다는 이유로 변형근로제 도입에 반대하되, 노동시간 단축을 전제조건으로 조건부 도입이 제안되었다. 경영상 해고 요건은 급박한 경영상 필요성, 해고 회피 노력, 노조 또는 근로자 대표와의 사전협의, 공정한 기준에 따른 대상자 선별 등의 원칙이 포함되었다. 해고 예고기간은 현행보다 더 긴 기간이 선호된다. 이처럼 노동시장 규제화 아이디어에는 급변하는 산업 구조조정과 다변화에 따른 비정규직 고

용 형태 확산에 대응해 노동자 보호, 삶의 질 개선 등의 과제가 반영되었다.

다. 재벌기업 개혁 담론과 아이디어

김대중 정부는 경제위기와 IMF 개입을 극복하기 위해 노사정 대타협을 추진했다. IMF와 정부는 경제위기가 취약한 금융산업과 기업들의 과잉투자에서 비롯된 것으로 해석하였다. 이에 따라 김대중 정부는 금융·기업·노동·복지 4대 구조개혁을 추진하였다. 금융산업 구조개선과 재벌기업 체제의 개혁은 우선과제였다. 노사정은 경제위기 원인뿐만 아니라 재벌개혁에 다르게 접근하였다. 노동조합 측은 재벌기업의 경제력 집중과 정경유착을, 정부는 방만한 경영과 문어발식 다각화, 불투명한 회계제도 등을 정책문제로 설정하였다. 하지만 사용자 측은 경제위기의 원인을 경직된 노동시장, 많은 규제법·제도 등 외부 문제를 거론하면서 재벌개혁에 대해 방어적으로 접근하였다. 본 연구는 재벌기업 개혁 담론의 두 주체인 노동조합과 정부의 아이디어를 분석하였다.

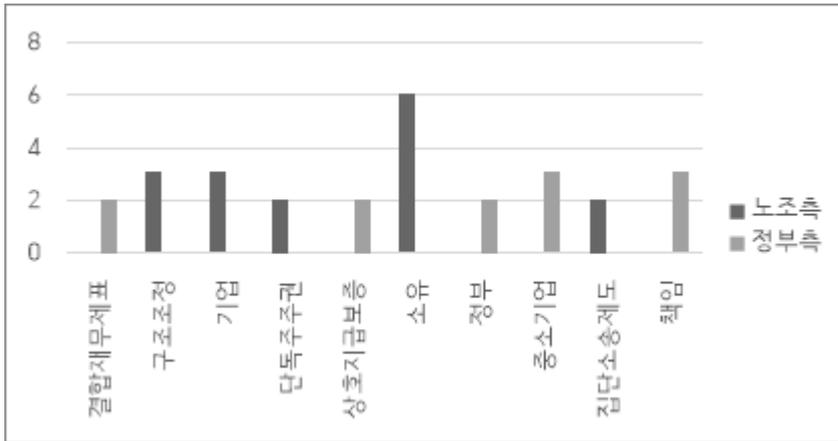
1) 개혁 담론과 노정의 선호단어

재벌개혁 담론의 2개의 아이디어에 대한 텍스트마이닝을 거쳐 정책 아이디어의 화자인 노정의 선호단어를 비교·분석하였다. 정부와 노동조합의 연설문, 제안서에 대한 텍스트 마이닝 분석을 거쳐 중복된 단어를 제거한 이후 노정이 선호하는 상위 10순위 단어를 비교한 결과는 [그림 7-4]과 같았다.⁸⁶⁾

정부 측은 '결합재무제표', '상호지급보증', '정부', '책임', '중소기업' 등을 선호한 반면 노동조합 측은 '구조조정', '소유', '기업', '집단소송제도', '단독주주권'을 선호하였다. 정부 측은 주로 재벌기업 체제의 개혁 세부 방안을 선호한 것을 알 수 있다. 결합재무제표는 재벌기업의 회계 투명성과 관련된

86) 재벌기업 개혁 담론에 포함된 재벌기업 해체론은 1998년 1월 23일 제출한 한국노총과 민주노총의 정책의제 제안서에 기초하였다. 재벌기업 전문화는 1998년 1월 13일 김대중 대통령 당선자와 4대 그룹회장단의 5개 합의문, 김대중 당선자의 조찬 발언에 근거했다.

[그림 7-4] 재벌개혁 담론에서 분석된 노정의 선호단어 비교



자료: 「김대중 대통령 당선자 모두발언」, 한국노총과 민주노총의 제안서 필자 분석.

방안이며, 상호지급보증 또한 재벌그룹 계열사 간 재정보증을 제한하는 안이다. 중소기업은 대기업과 중소기업 협력, 신생산업에서의 벤처기업과 중소기업 역할과 관련해 정부 측에서 선호하는 단어로 해석된다. 상대적으로 노동조합 측은 재벌기업 총수의 경영권 전횡을 막는 정책대안을 선호한 것으로 해석된다. 1주만 갖더라도 주주 권한을 행사할 수 있는 단독주주권, 소수 주주의 법적 권리를 보장한 집단소송제 등이 여기에 해당한다. 노조 측은 소유와 경영의 분리를 지향하는 반면 일방적인 구조조정은 반대한다. 그래서 ‘소유’와 ‘구조조정’은 노동조합 측의 선호단어였다.

요컨대 [그림 7-4]과 같이 2개의 재벌개혁 아이디어의 정책적 거리는 존재하지만, 상대적으로 양자는 상호보완적인 측면도 있다. 노정 모두 재벌기업의 경제력 집중 완화, 회계 투명성, 지배구조 개혁에 대해 공감한다. 노정 모두 재벌기업에 비해 상대적으로 열악한 중소기업에 대한 정부 지원을 강조한 점도 공통된 점이다. 2개의 정책 아이디어와 관련한 공통점과 차이점은 <표 7-3>과 같다.

2) 재벌기업 해체론

재벌기업 해체 아이디어는 노동조합 측이 적극적으로 제안하였다. 노동조합 측은 현재의 경제위기가 재벌기업의 ‘족벌경영, 차입경영에 따른 과잉

중복투자'에서 비롯된 것으로 보았다. 이에 따라 노조 측은 “재벌체제의 개혁 없이 한국경제의 회생은 불가능하다”고 보았다. 하지만 재벌기업 총수들은 책임을 통감하며 고통을 분담하려는 노력을 기울이기보다는 노동자들에게 고통을 전가한다는 것이다. 노동조합 측은 재벌 총수가 고통을 분담하며 책임경영을 실천하려는 의지를 보일 때 노동자들의 고통분담도 가능하다고 주장한다. 재벌기업 체제 해체는 경제위기 극복을 위한 필수적 과제라는 제안이다. 문제해결 방안은 <표 7-3>과 같이 제안되었다(민주노총, 1998; 한국노총, 1998).

첫째, 기업 경영의 투명성을 높이기 위해 노동자 대표의 참여와 추천권이 보장되는 사외이사 감사제를 의무화하고, 단독 주주권과 집단소송제도를 도입한다. 또한 결합재무제표를 도입하여, 소액주주의 권리를 보호하고 즉별경영의 폐해를 견제해야 한다. 둘째, 계열사 간 상호지급 보증은 부실기업

<표 7-3> 재벌기업 개혁 담론과 경쟁하는 정책 아이디어

	정책 아이디어	
	재벌기업 해체 노동조합	재벌기업 전문화 정부(김대중 대통령)
화자	노동조합	정부(김대중 대통령)
정책 문제	· 부실한 재벌기업으로 인한 경제불안 가중, 국가경제 부실화 · 낮은 회계 투명성과 취약한 재무구조, 기업 소유주의 불합리한 지배 구조	
원인 진단	· 재벌기업의 경제력 집중과 정경 유착 · 재벌기업 일가의 소유와 경영의 독점 · 재벌기업 총수의 낮은 책임성	· 재벌기업의 시장과 소유 집중 · 재벌기업 간 과잉투자, 문어발식 확장과 과열된 경쟁
문제 해결	· 재벌기업 해체와 민주적 경영 · 경영투명성 확대 · 재벌 총수 채무상환과 자산공개 · 재벌총수 퇴진, 경제파탄 청문회 · 노동자 경영참여 확대 · 이사회에 노동자 참여 · 노조 추천 외부 이사 선출 · 계열사 채무보증 금지	· 결합재무제표 조기 적용해 경영투명성 강화 · 계열사 채무보증 해소 · 자본대비 채무비율기준 강화해 재정건전성 향상 · 주력부문 선정과 경쟁력 강화 · 재벌 지배구조 개혁
정책 목표	· 재벌기업 체제 해체와 민주적 경영	· 독과점 해소와 불공정거래행위 규제, 단계적 구조개혁

자료 : 노사정위원회 백서(1998년)와 한국노총과 민주노총의 의제 제안서 참조.

퇴출을 가로막아 효율성을 저해하고, 재벌기업의 여신독점으로 중소기업 자금난을 가중시킨다. 현행 공정거래법은 1998년 3월까지 자기자본의 100% 이내로 상호지급보증을 축소하도록 하는 만큼 연내에 상호지급보증을 전면 해소하고 이후에는 전면 금지해야 한다. 셋째, 재벌기업의 부채 일부를 주식으로 전환하여 재벌기업의 소유 집중을 분산해야 한다. 회수가 쉽지 않은 부채라면 소유 집중을 분산할 수 있는 주식 전환이 효율적인 방안이다. 재벌기업 총수가 언론기관까지 소유 지배하면 민주주의의 근간을 뒤흔들 수 있는 만큼 정기간행물법과 방송관련법으로 이를 제한해야 한다. 넷째, 노동조합의 경영참가 확대와 우리사주조합의 민주적 운영을 확대해야 한다. 우리사주조합 설치 기업은 회사 총무부장의 당연직 조합장 선임, 부서장의 대의원 선임 등의 비민주적인 규약을 개정해야 한다. 노조 측은 재벌기업 총수의 국회 청문회를 요구하는 한편 재벌 해체와 민주적 경영을 정책적 목표로 설정하였다.

3) 재벌기업 전문화

재벌기업 전문화 아이디어는 김대중 대통령 당선자가 1998년 1월 13일 4대 재벌그룹 총수와 의 조찬 간담회에서 제안하였다. 당시 4대 재벌 총수들은 김대중 대통령 당선자에게 ‘기업 구조조정 5개 사항’을 약속하였는데 이것은 인수위원회 측과 4대 재벌그룹 총수 측이 사전에 협의한 사항이다. 김대중 당선자 측에서 발표하는 것보다 재벌 총수들이 건의하는 모양새를 갖췄다. 재벌기업 개혁은 김대중 당선자의 민주적 시장경제론의 핵심일 뿐만 아니라 IMF의 요구사항이다. 김대중 당선자는 이날 조찬 간담회에서 다음과 같은 모두 발언을 하였다.

“과거와 같이 선단식 경영을 하거나 부실기업을 양산하는 기업은 쓰러지게 될 것입니다. 10대 그룹이나, 20대 그룹이나는 문제가 아닙니다. 재무구조가 건실한가, 세계 속에서 얼마나 인정을 받느냐가 기준이 됩니다. 결합재무제표 도입, 상호지급보증 해소, 경영의 투명성, 수출 향상, 중소기업과의 관계가 중요합니다.” (4대 그룹 회장단과의 조찬 간담회에서 김대중 대통령 당선자의 모두 발언, 1998. 1. 13)

합의사항의 핵심은 문어발식 다각화와 과잉투자를 벌인 재벌기업들이 주

력사업을 선정해 이른바 '전문 대기업'으로 변신하는 것이다. 이것은 재벌기업의 전문화, 건전화를 의미한다. 한국경제의 위기가 재벌기업의 과도한 경제력 집중과 문어발식 확장 그리고 과잉투자에서 비롯됐다는 인식에서 비롯된다. 김대중 당선자 측과 4대 재벌그룹 총수들이 합의한 5개 항은 <표 7-3>과 같다. 첫째, 결합재무제표 작성의 조기 도입과 주요 재무 정보의 성실한 공시를 통해 기업 투명성을 향상한다. 둘째, 재벌그룹 내 계열기업 상호 간의 자금 및 영업 지원 관행을 원칙적으로 단절해 개별 기업의 재정적 독립성을 강화한다. 셋째, 자기자본 비율을 제고해 재무구조의 건전성과 기업 운영의 안정성을 확보하고 불필요한 업종과 자산의 과감한 정리를 통해 수익성 위주의 기업경영 기초를 정착한다. 넷째, 핵심 부문을 설정하는 한편 중소기업과의 협력관계를 강화한다. 방만한 다각화로부터 탈피하고 경영역량을 주력 핵심 사업부문으로 집중해 국제경쟁력을 제고한다. 다섯째, 지배주주(사실상 지배주주 포함) 및 경영진의 책임을 강화한다. 구조조정 시 지배주주는 증자, 대출 보증 등 자구노력을 경주하는 한편 부실한 경영진의 퇴진도 명시되었다.

라. 사회복지 개혁 담론과 정책 아이디어

사회복지 개혁 담론은 경제위기로 인한 대량실업 사태 극복을 위한 사회복지 안전망의 구축과 관련되었다. 사회복지의 사각지대가 넓고 기업복지 의존도가 높은 현실을 개선하는 아이디어들이다. 여기에는 사회복지 전면 확대와 기업 저부담 국가복지 등의 정책 아이디어가 포함된다.

1) 사회복지 전면 확대

노동조합 측은 사회복지 적용을 전면 확대하는 아이디어를 제안하였다. <표 7-4>에 따르면 사회복지 확대 아이디어는 2000년부터 GDP의 5% 범위로 사회복지 재정을 확대하는 방안이다. 사회보험 재정은 특별회계보다는 일반회계에서 지원되도록 설정되었다. 1998년 1월 23일 노사정위원회에 제출한 제안서에 따르면 양대 노총은 국민연금, 의료보험 등 4대 사회보험 개혁 조치를 제기하였다. 국민연금기금의 강제예탁 폐지, 의료보험조합의 통

합 일원화 및 적용 확대 등이 여기에 해당한다. 정부가 차입하여 사용한 국민연금기금 내역을 철저히 공개하고, 국민연금기금의 강제 예탁을 규정한 「공공자금관리기금법」 제5조를 폐지하는 의견도 포함되었다. 대신 정부는 5년 단위로 경제의 중장기적 상황을 고려하여 연금기금의 규모, 정부 차입 규모 및 사용처, 민간금융시장 투자 규모 등을 명시한 계획을 세워 가입자(국민연금기금운용위원회)와 국회의 동의를 구해야 한다. 이것은 김대중 대통령의 대통령 후보 시절 공약사항에 해당한다.

1997년 국회는 지역의료보험과 공무원·교원 의료보험을 통합하는 방향으로 관련법을 개정하였지만, 개정 법안의 시행은 재정부담을 이유로 연기하였다. 따라서 노동조합 측은 재정부담이 있더라도 지역의보와 직장의보 그리고 공무원·교원 의료보험을 통합·일원화하는 방향으로 개혁하는 것

〈표 7-4〉 사회복지 안전망 담론과 경쟁하는 정책 아이디어

	정책 아이디어	
	사회복지 전면 확대	기업 저부담 국가복지
화자	노동조합	사용자단체
정책 문제	<ul style="list-style-type: none"> · 경제위기로 인한 대량실업 · 사회복지 안전망 구축 · 실업 극복과 훈련 지원 	
원인 진단	<ul style="list-style-type: none"> · 기업복지에 비해 취약한 국가복지 · 국민연금·의료보험·산재보험·고용보험의 넓은 사각지대 · 실업 및 훈련 지원 서비스의 부재 	
문제 해결	<ul style="list-style-type: none"> · 실업급여 보장과 고용보험 적용 범위 확대 · 국민연금기금 강제예탁 폐지와 의료보험조합 통합일원화 · 사회보험 적용·부과·징수 일원화 · 직업훈련·소개 강화 · 사회복지 지출 GDP 5%로 확대 · 사회보장 및 보험기구에 노조 참여 보장 	<ul style="list-style-type: none"> · 사회보험에 대한 정부지원 확대 · 지역의보·직장의보 통합시 사업주 부담 가중 · 정부 재정지원 확대와 자영업자 소득과파 전제로 의료보험 통합 지지 · 고용보험 적용범위 확대 · 직업훈련 강화와 고용서비스 제공 · 사용자의 사회보험 분담금 추가 부담 반대
정책 목표	· 사회복지국가 체제로 전환	· 기업 저부담 복지체제로 전환

자료: 노사정위원회(1998)에 제출한 양대 노총과 사용자단체 의제 제안서 재구성.

을 제안했다. 의료보험 통합문제에 대해 민주노총은 적극적인 입장인 데 반해 한국노총은 유보적인 입장인 것으로 알려졌다. 사회보험기구의 노동자 참여를 강화하되, 사회보험은 4인 이하 사업장에도 확대하는 견해이다. 또한 노동조합 측은 사회보험 보험료 적용·부과·징수 업무를 담당하는 기구를 하루빨리 선정해야 한다는 의견이다.

2) 기업 저부담 국가복지

사용자 측은 경제위기에 따른 사회보험 부담금의 경감과 정부 재정지원 확대를 제안하였다. 이른바 기업 저부담의 국가복지 체제로의 전환하는 방안이다. <표 7-4>에 따르면 기업 복지의 높은 의존도에서 벗어나 정부의 재정지원을 확대하는 복지로 변화하자는 의견이다. 이러한 입장은 사회보험 보험료 재정통합과 보험요율 문제에 대한 사용자 측의 제안에서 명확히 나타난다. 의료보험의 경우 사업주 부담 보험료를 폐지하거나, 직장의보와 지역의보 재정의 분리를 전제로 재정통합에 찬성한다는 입장이었다. 사실상 지역의보와 직장의보 간의 재정통합을 반대하는 제안이다. 자영업자의 소득과약률이 저조한 상태에서 의료보험을 통합할 경우 직장 근로자와 기업의 보험료 부담이 증가할 것으로 전망한다. 이에 따라 사용자 측은 의료보험의 급여범위 확대와 관련해 정부의 지역가입자에 대한 재정지원 확충이 필요하다고 본다.

사용자 측은 국민연금기금 운용에 가입자 참여를 확대하는 방안을 지지한다. 이것은 국민연금법상의 위원회 권한을 자문·심의기능에서 의결기능으로 전환하는 것과 관련된다. 고용보험 적용 확대에도 찬성하지만, 보험료 요율 인상과 기업주 부담금의 추가적 인상에는 반대한다. 반면 사용자 측은 직업훈련을 시행하는 기업에 대한 고용보험 지원 확대 방안에 대해 지지한다.

3. 1997년 노사관계개혁위원회와 공론화 과정

가. 사례 개요

김영삼 정부 시절 출범한 노사관계개혁위원회는 사회적 대화를 통한 노

동개혁 공론화의 원형으로 평가된다. 경제협력개발기구(OECD)와 국제노동기구(ILO)의 가입으로 국제노동 기준을 따라야 했던 김영삼 대통령은 1996년 4월 24일 노사정 관계자와 언론계, 학계, 법조계, 시민단체 등 220여 명이 참석한 가운데 신노사관계 구상을 발표하였으며, 이를 추진하는 기구로서 대통령 직속의 노사관계개혁위원회 설치를 지시하였다. 김영삼 대통령의 신노사관계 구상은 노사관계·노동시장 개혁을 유도하는 한편 국민적 공감대를 형성하였는바, 노동개혁 공론화의 원형적 사례로 평가되었다. 이것은 새로운 노동운동 세력으로 부상한 민주노총이 노사관계개혁위원회에 참여하면서 그 계기가 마련되었다. 노사관계개혁위원회는 같은 해 5월 9일 발족 이후 6월 말까지를 '노사관계 개혁기반 구축기'로 정하고, 위원회 내부 의견조율을 위한 워크숍과 기업현장 방문, 국민제안창구 설치, 여론조사 실시, 국민공청회 개최, 노사단체로부터 의견 수렴, 학술연구 용역 실시 등 다양한 활동을 전개하였다.

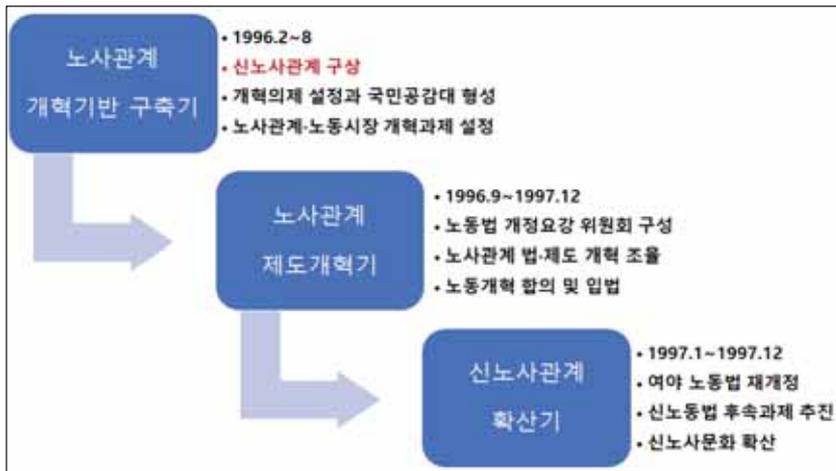
노사관계개혁위원회는 8월 12일 노사 합의 존중을 기본원칙으로 노·사·공익위원 9명으로 구성된 노동관계법 개정요강 소위원회를 구성하였다. 소위원회는 총 26차의 회의를 개최하여 전체회의에 상정할 노동관계법 개정요강(안)을 마련하였다. 노사관계개혁위원회는 11월 7일 전체회의에서 노동관계법 개정요강(안)을 최종적으로 심의·의결을 하였으며, 11월 12일 개정 요강(안)을 대통령에게 보고하였다. 그런데 일부 쟁점에 관한 노사의 합의가 이뤄지지 못한 가운데 개정 요강(안)에는 미합의 쟁점 사항이 명시되었다. 이후 정부는 공익위원안을 수정한 노동법 개정안을 확정해 법안을 발의했다. 이에 신한국당은 1996년 12월 26일 새벽 환경노동위원회의 의결을 거치지 않은 노동법 개정안과 안기부법 개정안을 국회 본회의에서 단독 처리했다. 한국노총과 민주노총은 1996년 12월 26일부터 1997년 2월 28일까지 역사상 최초의 공동 총파업과 집회를 벌이면서 개정 노동법의 철회를 요구했다. 결국 김영삼 대통령은 1997년 1월 21일 여·야 간 영수 회담을 통해 정리해고제 2년간 유예 등 노동법 재개정에 합의했다. 여야가 합의한 노동법 재개정안은 같은 해 3월 10일 국회를 통과하였다. 1년 동안 진행되었던 노사관계·노동시장 개혁의 국민적 공론화와 담론 과정은 후속 개혁으로 이어졌다.

나. 노동개혁 방향과 공론화 단계

1) 의제 설정과 국민적 공감대

노사관계개혁위원회(1998)가 작성한 『노사관계 개혁 백서』에 따르면 박세일 청와대 사회복지수석은 1996년 2월 15일 김영삼 대통령에게 21세기 지속적인 국가발전을 위해 노사관계 개혁의 필요성을 건의하였다. 이에 김영삼 대통령은 가능한 국민적 합의와 노사 당사자들의 이해를 바탕으로 노사관계 개혁을 추진하되 구체적인 추진 방법의 검토를 지시하였다. 이후 정부 내에서 나용배 재경원 장관, 박재윤 통상산업부 장관, 진념 노동부 장관, 구분영 경제수석, 박세일 사회복지수석 등이 같은 해 2월 23일 만나 구체적인 노사관계 개혁 추진방안을 논의하였으며, 국회의원 총선(4월 13일) 이후 개혁구상을 발표하는 것으로 결정하였다. 국회의원 총선 이후 진념 노동부 장관은 4월 17일 노사관계 개혁추진방안을 김영삼 대통령에게 보고하였으며, 이 자리에서 신노사관계 구상 발표 대회안을 확정하였다. 김영삼 대통령은 1996년 4월 24일 노사정 관계자와 언론계, 학계, 법조계, 시민단체 등 220여 명이 참석한 가운데 신노사관계 구상을 발표하였으며, 이를 추진하는 기구로서 대통령 직속의 노사관계개혁위원회 설치를 지시하였다.

[그림 7-5] 1996~1997년 노사관계 개혁의 추진방향과 단계



자료 : 노사관계개혁위(1998), 『노사관계 개혁 백서』를 바탕으로 재구성.

김영삼 대통령은 같은 해 5월 9일 현승중 위원장을 비롯한 위원 30명과 특별위원 4명에게 위촉장을 수여하였으며, 이에 따라 노사관계개혁위원회가 공식적으로 발족하였다. 노사관계개혁위는 이날 발족식을 마친 이후 1차 전체회의를 갖고 위원회 구성과 시기별 중점 추진방향을 설정하였다. 노사관계개혁위는 노사 단체와 공익위원이 위원과 전문위원으로 구성되어 전체회의-운영위원회-분과위원회-소위원회로 편재된 4층 구조였다. 전체회의는 위원 30명으로 구성된 최고 의결기관이며, 분기별 1회 개최 원칙을 세웠으나 제1기에는 총 15회가 개최될 정도로 분주하였다. 운영위원회는 전체회의에 논의할 안건을 결정하며 분과위원회는 주로 개혁안을 논의하는데 다음과 같이 구성되었다. 노사의식과 관행개선(1분과), 노동관계법·제도 개선(2분과), 공공부문 및 노동행정 쇄신(3분과)가 설치되었다. 소위원회는 개혁과제에 대한 심층 토론을 위해 분과위원회 내 설치되었다. 노사관계 개혁 방향은 [그림 7-5]와 같이 3단계로 추진되었다. 1단계는 1996년 5월부터 8월까지의 노사관계 개혁의 기반 구축기이다. 이 기간에는 개혁에 대한 국민적 공감대 형성과 노사관계 개혁의 기반을 구축하는 과제가 설정되었다. 2단계는 1996년 9월부터 12월까지의 노사관계 제도의 개혁기이다. 3단계는 1997년 1월부터 12월까지의 신노사관계 정착기이다. 노사관계개혁위는 노동법 개정이라는 소극적 접근을 지양하되, 노사관계 개혁을 위한 국민운동으로 접근하며 각계 각층의 공개적 논의를 통한 국민적 합의를 목표로 세웠다. 이전까지 노사관계 논의가 노동법에 한정된 비공개로 진행되다 보니 노사 간 대립과 불신만 조장한 측면이 강하였으며, 중국에는 공론화되지 못한 것을 고려한 것이다(노사관계개혁위원회, 1998).

이에 따라 노사관계 개혁방향에 관한 의제 설정과 국민적 공감대 형성은 과거와 달리 다양한 방법이 시도되었다. 첫째, 노사관계개혁위원 간 내부 의견을 조율하기 위한 워크숍이 진행되었다. 또한 현승중 위원장 등 주요 위원들이 5월 18일과 6월 13일에 걸쳐 현대전자, 기아자동차 등의 기업 현장을 방문해 노사의 의견을 청취하였다. 둘째, 노사단체뿐만 아니라 국민과 함께하는 노사관계 개혁을 위해 국민제안 창구도 설치되었다. 접수된 총 92건의 국민제안 가운데 86건이 처리되었다. 셋째, 같은 해 5월 18일에는 일반 국민 1,541명이 참여하는 국민여론조사가 시행되었다. 응답자 가운데

90.5%의 국민이 노사관계 개혁의 필요성을 인지한 것으로 나타났다. 반면 신노사관계 구상의 경우 34.7%의 응답자만 인지한 것으로 조사되었다. 이와 병행하여 865명의 노사관계 전문가 및 변호사, 언론계, 학계 등 전문가 여론 조사도 진행되었다. 넷째, 노사관계 개혁의 범국민적 공감대 확산을 위해 지역별 국민공청회가 개최되었다. 같은해 5월 27일부터 6월 5일까지 서울, 광주, 부산지역에서 연인원 900명이 참석한 가운데 ‘노사관계 개혁, 어떻게 할 것인가’라는 주제로 공청회가 개최되었다. 이러한 논의를 바탕으로 노사관계 개혁위는 7월 9일 ‘노사의 자기혁신 과제와 정부의 역할’을, 7월 11일 ‘노동관계법·제도 개선의 7대 기본방향’을 위원 전원 합의로 의결하였다. 개혁 방향에 대한 노사와 공익위원의 합의안은 7월 15일 김영삼 대통령에게 보고되었다. 이로써 치열했던 노사정의 정책 아이디어 간의 경쟁은 다음 단계인 담론적 상호작용을 통한 제도개혁 논의에 그 바통을 넘기게 되었다. 노사관계 개혁을 위한 토대를 구축한 노사관계개혁위는 이후 제도개혁을 위한 2단계의 논의에 착수하였다.

2) 사회적 대화의 쟁점

노사관계개혁위원회는 분과위원회, 소위원회, 공개토론회, 전문가 간담회와 워크숍 등 공개적인 절차를 거쳐 노사관계 개혁방안을 모색하였다. 노사 합의의 존중을 기본원칙으로 하는 노동관계법 개정요강 마련을 위하여 노·사·공익위원 9명으로 구성된 노동관계법 개정요강 소위원회가 8월 12일에 구성되었다. 이에 따라 본격적인 노사관계 개혁 논의가 본격화되었다.

〈표 7-5〉 노사관계개혁위 미합의 쟁점조항에 대한 노·사 및 공익위원 입장

핵심쟁점	노동계	경영계	공익위원안
복수노조	전면허용	노조전임자 급여지급 금지, 무노동무임금, 정리해고제 법제화와 연계	상급단체 전면허용 기업단위 제한적 허용
제3자개입 금지	삭제	현행규정 삭제하되, 위법한 쟁의행위 선동·조정·참가 금지 신설	현행 규정 삭제하되, 단체교섭 등 지원규정 신설
노조전임자 급여지급	노사자율 해결	사용자의 노조전임자 임금지급을 부당노동행위로 규정하되 3년간 유예	노조 재정자립 원칙 선언적 명문화, 복수노조 허용시 2차 개선과제로

〈표 7-5〉의 계속

핵심쟁점	노동계	경영계	공익위원안
쟁의기간 중 대체근로	전면금지, 신규 하도급 금지	공익안과 동일	동일사업장 내의 근로자에 한해 허용. 쟁의기간 중 신규 하도급 금지
공무원의 단결권	6급 이하 노동기본권 보장(군인, 경찰 제외)	공익안과 동일	2차 개선과제로 이관
교사의 단결권	노동2권 허용, 단체행동권 공익사업에 준함	공익안과 동일	특별법에서 교원 단결권, 제한적 교섭권
변형근로제	법정근로시간 단축 등 조건으로 수용	법정근로시간 단축 없이 1개월 단위 변형근로시간제 도입	주당 48시간 한도로 2주 단위 변형근로 도입
정리해고제	노조 동의하에 실시	경제적·구조적·기술적 요인으로 인한 경영상 사유로 해고 가능	긴박한 경영상의 이유로 해고 가능하되, 노조 또는 근로자대표와 협의
파견근로제	반대	공익안과 동일	2차 개선과제로 넘기되, 1997년에 입법화

자료 : 노사관계개혁위원회(1996. 11), 「'96 노동관계법 · 제도 개혁안」.

노동관계법 개정요강 소위원회는 두 달간에 걸쳐 총 26차례의 회의를 개최하였지만 일부 쟁점사항을 합의하지 못하였다. 민주노총 위원은 10월 1일 상급단체의 결정에 따라 회의에 불참하였다. 당초 노사관계개혁위는 10월 7일 쟁점사항에 대한 공익위원안을 중심으로 의결하려 했으나 민주노총의 불참으로 이뤄지지 못했다. 이에 현승중 위원장은 10월 10일 기자회견을 갖고 민주노총의 참여를 촉구하였다. 한편 김영삼 대통령은 10월 10일 한국노총 산별연맹 위원장단과 오찬을 하는 자리에서 노사 합의를 통한 법 개정을 약속하면서 합의 도출을 위한 분위기를 조성하였다. 이수성 국무총리도 10월 8일 배무기 노사관계개혁위 상임위원 등이 방문한 자리에서 연내 노동법 개정작업에 대한 적극적인 협조를 약속하였다. 10월 초까지 노사가 합의하지 못한 핵심 사항은 〈표 7-5〉와 같다. 복수노조 허용, 제3자 개입금지, 해고 근로자의 조합원 자격인정 범위, 연합노동단체의 정의 규정 존치 및 보완, 부당노동행위 긴급명령제 도입, 공익사업 범위의 조정, 교원 및 공무원의 단결권 보장방안, 노조 전임자 급여지급, 파업기간 중 임금지급 제한, 쟁의행

위 기간 중 대체근로 허용범위, 노사협의회법 개정과 보완, 연월차 유급휴가의 조정, 변형근로시간제 허용과 그 범위, 경영상 이유에 의한 해고(정리해고)의 제한, 파견근로제 도입, 퇴직금 중간정산제 등이었다. 노사는 '노동기본권 확립'과 '한국형 노사관계'를 정책 아이디어로 제안했지만, 논의과정에서 정책 의도와 전략 그리고 목표에서의 거리를 끝내 좁히지 못하였다. 노사 합의가 어려워지자 노사관계개혁위 내에서는 미합의 과제 중 핵심적인 사항을 일괄·타결하고 일부 과제는 제2차 과제로 넘기는 방안이 논의되었다. 일시에 노사관계 제도를 변경하는 것은 우리가 있으므로 단계적으로 시행하는 적응기간을 뒤야 한다는 의견이다. 이에 따라 노사 타협안은 단계적인 접근 방식이 고려되었는데 이것은 노사 합의를 유도하는 안이었다. 노동조합 측에 불리한 제도는 그 도입 시기를 늦추거나, 사용자 측이 부담스러워하는 제도를 도입하되 그 시행 유예기간을 길게 설정하는 방식이다. 하지만 노사 양측의 반발로 합의는 도출되지 않았다. 노사관계위원회는 다수결 투표법을 통해 의결하는 방식을 고려하였으나, 민주노총 측의 참여를 기다려 보자는 청와대 의견으로 회의를 또다시 연기되었다(노사관계개혁위원회, 1998). 이와 동시에 노사 타협을 유도하기 위한 회의장 바깥에서의 노력도 지속되었다. 김영삼 대통령은 10월 25일 노사관계개혁위 위원들에게 노동관계법 개정안을 조속히 마무리해줄 것을 요청하는 서한을 보냈다. 또한 노사관계개혁위 공익위원들도 10월 31일 노사의 합의 도출을 촉구하는 성명을 발표하였다.

3) 담론 조정과 합의 시도

1996년 12월 임시국회 내에 노동법 개정을 완료하기 위한 노사관계개혁위의 막판 협상은 초읽기에 들어갔다. 노동관계법 개정요강 소위원회는 11월 2일 한 달여 만에 민주노총 위원의 복귀로 미합의 쟁점사항 처리 방안을 두고 회의를 개최하였으며, 이후 4일, 9일에도 잇따라 진행하였다. 그러나 노사는 끝내 쟁점사항에 대해 합의하지 못하였다. 결국 노사관계개혁위는 11월 7일 전체회의에서 노동관계법 개정요강(안)에 대해 최종적으로 심의·의결을 하였다. 미합의사항에 대해서는 위원들 간의 감론을박 끝에 쟁점사항별로 항목 위주의 제목만 대통령에게 보고하기로 의결하였다. 노사관계개혁위는 11월

12일 노동법 개정 요강에 대해 대통령에게 중간보고를 하였으며, 이 자리에서 김영삼 대통령은 노동관계법 정부 개정안을 마련해 국회에 제출할 것을 지시하였다. 노동법 개정 요강에 따르면 <표 7-6>, <표 7-7>과 같이 노사관계개혁위원회는 총 141건의 노동관계법 안건을 심의한 가운데 합의사항은 98건, 미합의사항은 43건이었다. 가장 많은 안건을 포괄한 노동조합 및 노동쟁의조정법의 경우 81건의 안건 중 67건이 합의되고, 14건이 합의되지 못했다. 노동위원회법은 총 30건 중 합의사항은 14개, 미합의사항은 16건이었다. 근로기준법은 총 30건 중 합의사항은 17건, 미합의사항은 13건이었다.

<표 7-6> 노사관계개혁위원회 노동관계법 개정 합의사항과 미합의사항

(단위 : 건)

	합의사항	미합의사항	전체
노동조합 및 노동쟁의조정법	67	14	81
노동위원회법	14	16	30
근로기준법	17	13	30
전 체	98	43	141

자료 : 노사관계개혁위원회(1998) 재구성.

<표 7-7> 노사관계개혁위원회 노동관계법 개정 주요 합의사항

노동관계법	주요 합의사항
노동조합 및 노동관계조정법	노조 설립의 제한 완화 및 산별노조로의 전환 절차 간소화 노동조합의 정치활동 금지 규정 삭제 노사관계 관련 행정의 일원화 노동조합 총회 공고기간을 15일에서 7일로 단축과 임시총회 소집권자 지명의 의무화, 행정관청의 노조운영 관여 조항의 정비·축소, 조합비의 자율화 및 노조 임원 겸직 금지규정의 삭제, 노조 임원의 3차 결선투표제 도입, 노동조합 총회 개최 시기 및 필요한 의결사항 정비
노동위원회법	노조 대표자의 협약체결권 명문화, 노사의 성실교섭 의무규정 신설, 단체교섭의 위임 통보 규정의 정비 조정 전치제도의 도입, 협약해석 분쟁처리 절차의 신설, 주요 방산업체의 쟁의행위 제한 완화, 공익사업의 범위 및 직권중재 대상의 축소, 공익사업의 분쟁조정 절차 개선, 쟁의행위 제한의 합리적 조정, 긴급 조정기간의 연장, 노동위원회의 독립성, 전문성, 중립성 보장
근로기준법	근로형태 변화에 따른 다양한 근로시간 제도의 도입, 근로기준법의 4인 이하 사업장에서의 적용 확대, 연·월차 휴가의 대체제도 도입, 시간제 근로의 보호, 퇴직금제도의 개선, 취업 최저연령의 상향조정

자료 : 노사관계개혁위원회(1998) 재구성.

다. 합의사항 이행과 평가

1) 합의사항 이행과 입법

노사관계개혁위는 핵심적인 쟁점사항에 대해 노사 합의를 도출하지 못한 채 노동법 개정 요강(공익안)을 제시하는 것으로 제도개혁 활동을 마무리했다. 이후 14개 정부부처 장관급으로 구성된 노사관계개혁추진위원회는 1996년 12월 3일 전체회의를 열어 노동관계법 개정안을 확정하였다. 이에 따르면 변형근로시간제, 정리해고제 도입, 공익사업 직권중재 범위 확대, 상급단체 복수노조 허용과 기업단위 복수노조 허용 5년 유예, 노조 전임자 급여지원 금지 등의 노동관계법 개정안을 확정해 법안을 발의했다. 특히 노조 임원의 2개 이상 겸직금지 규정의 존치, 단체협약 유효기간의 수정, 노동쟁의의 시보안작업의 쟁의행위 금지 및 피켓팅 제한 규정의 신설, 공익사업의 범위, 중앙노동위원회의 중앙행정기관 자격 삭제, 중앙노동위원회 위원장 직급을 차관급으로 조정, 4인 이하 사업장 근로기준법 적용 확대 유보 등 노사관계개혁위 합의사항마저 수정 또는 정부에서 임의 추가하였다. 미합의사항은 공익위원안을 따를 것이라는 예측과 달리 다르게 규정한 내용이 많았다. 노사관계개혁위에 따르면 노동관계법 정부 개정안에는 노사관계개혁위 합의사항 98개 가운데 70개가 원안대로 반영되었으나 21개는 수정, 8개는 미반영된 것으로 집계되었다. 또한 노사관계개혁위 미합의 사항은 총 43개 가운데 17개가 원안대로 반영되었으나 12개는 수정, 8개는 미반영되었다. 여기에 6개 항목이 추가되었다. 정부가 수정한 노동관계법 개정안에 대해 노동조합 측은 물론 공익위원 또한 강하게 반발하였다.

이후 신한국당은 12월 26일 새벽 소속 의원 154명이 참여한 가운데 상임위원회의 의결을 거치지 않은 노동법 개정안과 안기부법 개정안을 국회 본회의에서 단독 처리했다. 「국회법」 제85조에 따라 국회의장이 본회의에 법안을 직권상정해 처리하는 제도를 활용하였는데 국회의장마저 부재해 부의장이 처리하였다. 당시 야당인 국민회의와 자민련은 정기국회 폐회일이 촉박함을 이유로 1~2월 임시국회를 열어 처리할 것을 주장하며 논의를 거부했으나 신한국당은 이를 수용하지 않았다. 그런데 신한국당은 노동관계법 정부 개정안 또한 변경하였다. 이에 따르면 상급단체의 복수노조 설립을 3

년 유예된 2000년부터, 기업단위 노조는 정부 원안대로 5년 후인 2002년부터 허용하는 것으로 정부안을 수정하였다. 하지만 경영상 이유에 의한 해고의 사유는 계속되는 경영의 악화, 생산성 향상을 위한 구조조정과 기술혁신 또는 업종의 전환 등 긴박한 경영상의 필요로 한정하고, 일정 규모 이상의 인원을 해고하고자 할 때는 대통령이 정하는 바에 따라 노동위원회의 승인을 받아야 한다는 내용을 신설했다. 이러한 한나라당의 수정안은 노사관계 개혁위 공익위원안보다 더 후퇴된 안이어서 노동조합 측과 공익위원의 공분을 자아냈다.

이에 한국노총과 민주노총은 1996년 12월 26일부터 1997년 2월 28일까지 역사상 최초의 공동 총파업과 집회를 벌이면서 개정 노동법의 철회를 요구했다. 결국 김영삼 대통령은 1997년 1월 21일 여·야 간 영수회담을 통해 정리해고제 2년간 유예 등 노동법 재개정에 합의했다. 이 사건은 노동법안의 일방입법을 철회시킨 양대노총의 공동투쟁 위력을 확인하는 계기를 제공했다(박동, 2000). 새로운 노동법이 같은해 3월 10일 국회를 통과하면서 노동법 개정국면은 사실상 종결되었다. 수정되었던 경영상 이유에 의한 해고(정리해고)는 2년간의 시행 유예를 거쳐 시행하기로 하였다. 복수노조의 경우 노조 전임자 임금 지급 제한과 연계해 일단 상급단체만 허용하고, 기업 단위는 5년 유예하기로 하였다. 노조 전임자 임금은 일단 현행대로 지급 하되 5년 후에는 지급을 금지하기로 하였다. 노조의 정치활동 금지조항 삭제 및 제3자 개입금지조항 삭제 등이 개정안에 포함되었으나 교원의 노동기본권 문제에 대하여는 더 논의하기로 하였다. 여야는 노사관계개혁위 공익위원안을 중심으로 노동관계법을 재개정한 것으로 평가된다.

2) 후속개혁과 연계된 과제

노사관계개혁위를 통한 노동개혁의 담론적 정책과정을 평가하면 다음과 같다. 첫째, 종전의 전문가로 구성되는 노동법연구회 중심의 배제적·비공개 논의로 제한되었던 정부의 정책 논의과정은 '노사단체 이해관계자와 함께하는 국민적 공론화 방식'의 새로운 패러다임으로 전환하는 계기가 되었다. 노사관계개혁위원회는 새로운 패러다임을 구현하는 사회적 대화기구로서 역할을 하였다. 둘째, 한국노총뿐만 아니라 민주노총까지 노사관계개혁

위 논의과정에 참여함에 따라 민주적 정책과정이 조성되었다. 정책입안자의 참여가 확대되어 정책 범주뿐만 아니라 논의방식 또한 민주적으로 확장할 수 있게 되었다. 셋째, 신노사관계, 노동기본권, 한국형 노사관계 등 노사관계 개혁 담론과 노동시장 유연화와 규제화 등 노동시장 개혁 담론이 정책 논의과정에서 활발하게 논의될 수 있었다. 노사의 이해가 첨예하게 대립하는 노동법 재개정이 여·야의 합의로 마련하였는데 이러한 사례는 세계적으로도 드문 일이었다. 그러나 정부와 여당이 노사관계개혁위 논의와 의회 입법과정 모두 ‘합의 존중’이라는 전략적 일관성 또는 일관된 리더십을 발휘하지 못한 점은 아쉬움으로 남는다. 의회 밖의 사회적 대화를 통한 합의 추진과 의회 안의 다수대표제에 근거한 일방적 의사결정은 그것 자체가 전략적 모순이기 때문이다. 새로운 것과 낡은 것은 충돌할 수밖에 없었으며, 그러한 모순의 극복은 차기 사회적 대화의 과제로 남겨졌다.

한편 노동법 재개정 국면이 마무리된 이후 노사관계개혁위원회는 제2기 개혁 방향을 설정하였다. 제2기 노사관계 개혁의 대주제를 ‘국민생활의 질 향상’과 ‘국가경쟁력 강화’로 정하였다. 새 노동법의 정착과 경제위기, 노사 의식과 관행의 혁신, 근로복지, 고용·인력 등 3대 분야에 걸쳐 개혁과제를 추진하는 것이다. 노사관계개혁위는 제2기 개혁과제도 국민적 공감대 속에서 노사뿐만 아니라 정부·학계·시민단체 등의 관심과 협력을 모으는 데 주력하였다. 노사관계개혁위 주도의 공개토론회를 개최하는 등 민주적인 절차를 거쳐 각계 의견을 수렴하고, 노사단체 등이 참여한 가운데 개선방안을 논의하였다. 이러한 점은 제1기 노사관계개혁위의 운영과 다르지 않았다. 하지만 제1기와 달리 제2기는 활동여건에 제약요인이 많았다. 노사단체 등의 참가 열의 감소, 임박한 대통령 선거시기, 위원회 종료 기간, 광범위한 개혁과제 등으로 인하여 우여곡절을 겪었다.

4. 1998년 노사정위원회와 공론화 과정

가. 사례 개요

노사정은 경제위기와 IMF 개입과 같은 외부제약에 대응하기 위해 사회적

대타협을 추진했다. 3자 협상에 참여한 사용자단체는 재벌개혁을 제어하는 한편 노동시장 유연화 조치를 확대하려 했으며, 노동조합은 재벌개혁을 강화하는 한편 노동시장 유연화 조치를 규제하려 했다. 정부는 사용자에 재벌 개혁과 노동기본권 향상을 수용하도록 유도하는 한편 노동조합에 노동시장 유연화를 수용하도록 설득했다. 이전 시기의 노사관계·노동시장 개혁 담론은 재론되는 한편 재벌기업 개혁 담론과 사회복지 안전망 담론이 추가된 셈이다. 결국 노사정은 1998년 2월 6일 사회협약안에 서명했다. 노동조합은 노동시장 유연화 조치를 제한했으며, 사용자단체는 재벌기업 개혁을 조절 한 가운데 정부는 사회복지 지출의 증대, 공공정책 결정 권한의 이양, 노동자의 조직·정치적 권익을 향상하기로 약속했다. 이처럼 4대 개혁 담론에 포함된 정책 아이디어들은 사회적 대화를 거쳐 사회협약으로 조합되었다.

세부적으로 보면 90개 조항으로 이뤄진 2·6 사회협약과 10개의 후속 합의는 100개 합의 조항으로 재분류된다. 경제정책 의제(40개)가 가장 많은 가운데 사회복지 의제(31개), 노사관계 의제(17개), 노동기본권 의제(8개), 노동시장 의제(4개)가 다음 순이었다. 1~2기 노사정위원회에서는 주로 재벌기업 개혁 담론과 사회복지 안전망 담론이 조정된 셈이다. 노동기본권과 노사관계 의제와 담론 과정은 상호보완적인 역할을 했다. 노사정이 합의한 사회협약은 국회에서 법제화되는 과정을 거쳤다. 국회 내 소수 의석을 가진 정부·공동여당은 야당의 협력을 통해 사회협약 관련 법안을 법제화했다. 공동정부와 여야의 개혁 입법의 성과는 이전 국회와 비교할 때 더 높았다. 후속개혁 과제로서 여야는 사회협약에 명시된 「노사정위원회법」을 처리했는데 이것은 노사정의 담론적 상호작용으로서 사회적 대화를 제도화한 의미를 가진다.

나. 노동개혁 방향과 공론화 단계

1) 의제설정과 국민적 공감대

경제위기가 발생하자 정부, 노동조합, 사용자단체 등 경제 주체들은 위기 극복방안을 만드는 활동을 전개했다. 특히 1997년 12월 18일 제15대 대통령 선거를 앞두고 'IMF의 협정과 외환위기 극복방안'이 쟁점으로 부상했다. 한나라당 이회창 후보와의 팽팽한 경쟁 구도에서 신승한 김대중 대통령 당

선자는 12월 18일 IMF와의 협의를 통한 경제위기 해법 마련을 약속하는 한편 노동계와 경영계에 협조를 요청했다. 이에 앞서 최상급단체인 민주노총은 경제위기 극복을 위한 노사정 3자 사회협약의 필요성을 대통령 선거 시기에 제기하였다. 또 다른 최상급단체인 한국노총의 박인상 위원장은 15대 대통령 선거에서 김대중 후보를 지지하는 한편 노사정 3자 회의를 요구했다(한국노동연구원, 2002; 노동사회연구소, 2002; 박성국·임상훈, 2022 : 43). 양대 노총이 사회적 대화를 먼저 제안한 것은 매우 이례적인 일이었다. 경제위기로 인해 정리해고와 같은 구조조정을 겪는 소속 노동조합이 확산되면서 양대 노총이 느끼는 위기의식은 높았다. 게다가 IMF와의 구제금융 조건 재협의를 공약했던 김대중 당선자 측은 1998년 1월 국회에서 금융산업구조개선특별법을 선제적으로 처리하는 것으로 입장을 선회했다. 당시 정부와 IMF 협상 내용에는 금융산업구조개선법 연내 처리와 금융기관 구조조정이 포함됐다. 김대중 당선자 측과 노동계와의 긴장감이 높아진 가운데 양 측은 노사정 3자 협의를 통한 돌파구를 모색했다. 김대중 당선자 측과 한국노총은 1997년 12월 26일 간담회에서 노사정 3자 회의를 구성해 고용보험 기금 증액, 고용창출 등의 문제를 종합적으로 논의하기로 의견을 모았다. 이어 김대중 당선자 측은 12월 27일 민주노총과의 간담회에서 정리해고제 조기 도입과 같은 노동유연화 조치의 필요성을 강조하며, 사회적 협의의 참여를 독려했다. 반면 민주노총은 정리해고제 조기 도입에 반대한 가운데 재벌기업 중심의 경제구조 개혁을 요구했다. 양측의 공방이 이어진 가운데 김대중 당선자와 4대 재벌기업(삼성·대우·현대·LG) 회장들은 1월 13일 초찬 회동에서 5대 구조조정 원칙에 합의했다. 이런 과정을 거쳐 김대중 당선자 측과 노동계·경영계는 1월 14일 전격적으로 노사정위원회 구성에 합의했다(노사정위원회, 1998; 박인상·박미경, 2009; 박성국·임상훈, 2022 : 44). 김대중 당선자 측이 현안이었던 금융산업구조개선법 입법을 유보하되 새로 출범할 노사정위원회에 힘을 싣기로 했기 때문이다. 정리해고제 조기 도입 여부도 노사정위원회에서 논의하도록 했다. 대부분의 기업에서 대량해고가 발생하고 있는 가운데 양대 노총이 정리해고제 반대만 할 수 없는 노릇이었다. 양대 노총이 나서 위기를 돌파해야 했고, 이러한 인식은 노사정위원회 참여로 귀결됐다. 반면 1996년 말과 1997년 초의 노동법 총파업을 통해 드러

〈표 7-8〉 1~2기 노사정위원회 구성과 조직 체계

	1기	2기
성격	정치적 합의기구, 비상설	대통령 자문기구, 상설 사회적 협의기구(대통령령에 설치 근거)
조직체계	본위원회-기초위원회-전문위원회	본위원회-상무위원회-3개 특별위원회·4개 소위원회(전문위원회)
구성	노·사·정 및 정당	노·사·정·공익 및 정당
활동기간	1개월(1998. 1~2)	1년 3개월(1998. 6~1999. 8)

자료: 노사정위원회(1998, 2003), 『활동 현황과 사업보고서』.

난 양대 노총의 투쟁력은 사회적 합의를 통한 구조개혁이라는 김대중 당선자 측의 선택을 불가피하게 만들었다는 분석도 있다. 뒷날 김대중 정부는 3자 위원회로 구성된 노사정위원회와 사회적 합의 방식이 ‘민주주의와 시장경제의 병행 발전’이라는 국정철학에 부합하는 선택이라고 의미부여를 했다. 한편 재벌기업들과 사용자단체는 정리해고제 조기 도입을 관철해 노동시장 유연성 극대화의 계기로 삼고자 노사정위에 참여한 것으로 분석되었다(박동, 2000; Lim, 2002; 한국노동연구원, 2002).

마침내 1기 노사정위원회가 1998년 1월 15일 공식적으로 출범했다. 노사정 및 정치권이 사회적 협의의 주체로 참여한 가운데 공익위원은 참여하지 않았다. 〈표 7-8〉과 같이 노사정위원회는 본위원회-기초위원회-전문위원회로 구성된 3층 구조의 체계이다. 본위원회는 최상층의 협의 단위로서 위원장, 간사위원, 재정경제원 부총리, 노동부 장관, 양대 노총 위원장 2인, 전경련과 한국경총의 회장 2인, 국민회의·자민련·한나라당 국회의원 등 11인으로 구성됐다. 정당이 참여하지 않은 유럽과 달리 여·야 정치인들의 노사정위원회 참여는 매우 이례적이었다. 반면 제2기 노사정위원회는 1998년 6월 3일 대통령령으로 설치됐으며 사회적 협의의 주체로서 공익위원이 참여했다. 전문위원회, 소위원회·특별위원회, 상무위원회, 본회의 4층 구조의 체계로 구성됐다.

2) 사회적 대화와 쟁점

1기 노사정위원회에서 최대 쟁점은 정리해고제의 조기 도입 여부였다. 경영상 이유에 의한 해고와 관련한 절차와 기준을 규정한 「근로기준법」 제31조에

〈표 7-9〉 노동시장 유연성과 사회복지 개혁에 관한 노·사 단체와 정부안 비교

	사용자단체	양대노총	정부안
노동시장 유연성	<ul style="list-style-type: none"> · 인수합병, 신기술 적용 사례에 정리해고의 허용 · 파견과 정리해고 노동자와 관련한 완화된 조건 조기 적용 	<ul style="list-style-type: none"> · 조기 적용 반대 · 노동시간 단축을 통한 고용안정성 유지 	<ul style="list-style-type: none"> · 정리해고제 조기 적용
사회복지 개혁	<ul style="list-style-type: none"> · 고용보험 적용범위 확대 · 직업훈련 강화 · IMF 지침 이행을 위한 정부예산 내에 사회지출 포함 · 사용자의 추가 부담 반대 	<ul style="list-style-type: none"> · 실업급여 보장과 고용보험 적용 확대 · 직업훈련·소개 강화 · 사회안전망의 확립과 사회지출 확대(확장을 위한 사용자의 추가 기금 조성) · 국가 사회보장체계의 민주적 관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 고용보험 적용 확대를 통한 제도 개선(1998년 7월까지 10인 기업에서 5인 이상 기업으로 확대, 1999년 7월 까지 비정규직 확대) · 30일에서 60일로 실업급여 혜택 확대 · 고용보험기금 4조 5천억 원 조성

자료 : 한국노총, 민주노총, 한국경총, 전경련(1998), 「연간 사업보고」.

해당했다. 정리해고제는 노사관계개혁위원회에서 논의되었던 노동시장 개혁 담론 가운데 노동시장 유연화 아이디어에 해당한다. 김영삼 정부와 신한국당은 노동법 개정을 철회 이후 여당과 야당은 1997년 3월 정리해고제 시행을 2년 유예하는 것으로 재개정했다.

노사정은 1998년 1월 20일 '경제위기 극복을 위한 노사정 간의 공정한 고통 분담에 관한 노사정 공동선언문'을 발표했다. 정부는 생활안정대책과 노동기본권 보장을, 경영계는 무분별한 해고와 부당노동행위 방지, 노동계는 생산성 및 품질향상과 임금 및 근로시간 조정 노력을 선언했다. 이후 노사정위원회는 공동선언을 기초로 해서 입장 차이를 좁히면서 주고받기 방식으로 협상을 추진했다. 의제는 재벌개혁, 노동시장 유연화 조치·사회복지 개혁, 노동기본권 보장을 중심으로 쟁점화됐다. 노사관계개혁위에서 논의되었던 노사관계·노동시장 개혁 담론이 계승된 가운데 경제위기 극복 과제로서 재벌기업 개혁 담론과 사회복지 안전망 개혁 담론이 더해진 것이다. 노사정 협상은 복합적인 정책 패키지를 조합하는 방향으로 전개되었다. 노동계는 재벌기업 개혁과 노동기본권 보장을, 경영계는 노동시장 유연화와

사회복지 안전망 구축을, 정부는 노·사가 제기한 사안들의 조합한 정책을 제안했다(노사정위원회, 1998·2003).

재벌기업 개혁을 두고 노정이 주도적으로 논의한 가운데 경영계는 방어적으로 접근하였다. 노동계는 경영투명성, 소유와 경영 분리, 재무구조의 개혁, 재벌기업 총수의 책임 강화, 노동자 경영참여를 제시했다. 반면 정부는 김대중 당선자 측과 4대 재벌그룹 회장단이 합의한 5개 개혁과제로 국한했다. 결합재무제표 조기 적용, 계열사 채무보증 금지, 자본대비 채무비율 강화, 사업 경쟁력 강화, 재벌기업 지배구조 개선 등이다. 또한 <표 7-9>와 같이 노동시장 유연화 조치와 관련하여 노사정은 팽팽하게 맞섰다. 경영계와 정부는 정리해고제와 파견근로제 조기 도입을 주장했다. 대신 노동계는 고용보험 적용 범위 확대와 사회보장제도 민주적 관리와 사회적 지출 확대를 요구했다. 정부는 고용보험적용 확대와 고용보험기금 4조 5,000억 원 조성을 약속했다. 사용자 측은 정부에 사회안전망 구축, 직업훈련 강화를 요구했다(노사정위원회, 1998; Lim, 2002; 한국노동연구원, 2002).

3) 담론 조정과 사회적 합의

노사정 협상이 난항을 겪자, 집권정당인 새정치국민회의는 2월 2일 정리해고제를 수용할 경우 노동계 요구사항을 대폭 반영하겠다고 밝혔다. 노조 정치활동 보장, 교원·공무원 노조 결성권 보장, 노조 전임자 급여지급 금지 규정 개선 등 노동기본권 향상을 위한 조항들이었다. 마침내 노사정위원회는 2월 6일 6차 본회의에서 90개 합의사항 및 21개의 2차 협의 과제를 포함하는 '경제위기 극복을 위한 노사정 합의'를 도출했다. 출범 이후 26일 만에 1기 노사정위원회는 첫 사회협약을 도출했다. 9대 쟁점과 관련한 합의안은 다음과 같았다. 첫째, 5조 원대의 실업대책 자원 조성, 둘째, 공무원 직장협의회(1999년 1월), 교원 노조설립 허용(1999년 7월), 셋째, 실업자 초기업단위 노조 가입 인정, 넷째, 노조의 정치활동 허용(1998년 상반기), 다섯째, 정리해고제 조기 도입(1998년 2월), 여섯째, 근로자 파견법 제정(1998년 2월), 일곱째, 「공공자금관리기금법」 제5조 삭제와 의료보험 통합 및 확대 입법 추진(1998년), 여덟째, 노동행정 업무 일부를 지방자치단체로 이관, 아홉째, 민주적 노사관계 확립(2차 과제) 등이었다(노사정위원회, 1998; 한국노동연구원, 2002).⁸⁷⁾

노사정 합의에는 IMF와의 협정이 결정적으로 작용했다. IMF에 제출한 2차 의향서에서 정부는 정리해고제 법제화를 1월 말의 기한으로 설정했다. 이 시점은 정부와 IMF의 추가적인 외자도입 여부와 맞물렸으며, 정리해고 법제화는 IMF의 요구사항이었다. 외환위기에서 벗어나야 한다는 국민적 요구가 높아진 가운데 노사정은 합의안 마련에 힘을 쏟을 수밖에 없었다. 결과, 2·6 사회협약은 다음과 같은 의미를 갖게 되었다. 첫째, 기업 수준의 임금, 근로조건 쟁점에서 국가 수준의 사회복지와 고용문제로 노사관계 쟁점을 전환시켰다. 둘째, 2·6 사회협약은 배제와 적대적 노사관계와 다른 민주적 방식을 통해 노사정이 이해관계를 성공적으로 조정한 국가 수준의 타협이었다. 셋째, 2·6 사회협약은 정부의 공공정책 결정 권한을 공유하도록 규정해 노사정이 공동으로 이행하도록 규정했다(박동, 2000; Lim, 2002). 그러나 사회적 합의의 주체인 민주노총은 1998년 2월 9일 8차 임시대의원대회에서 사회협약 승인 안건을 상정했지만 의결하지 못했다. 민주노총 대의원들은 6시간 동안 격론을 벌인 끝에 찬성 88표, 반대 184표로 사회협약의 승인을 거부했다. 배석범 위원장 직무대행 등 민주노총 지도부는 대의원대회의 이 같은 결정을 수용해 책임을 지고 총사퇴하였다. 한편 정부는 민주노총 대의원대회에서 부결됐지만 사회협약은 유효하다며 개혁입법 작업을 지속했다(노사정위원회, 1998; 민주노총 사업보고서, 1999; 한국노동연구원, 2002; 박성국·임상훈, 2022 : 45).

다. 합의사항 이행과 평가

1) 합의사항 이행과 입법

1998년 2·6 사회협약은 경제위기와 IMF의 개입이라는 외부제약을 노사정의 시각에서 어떻게 해석했는지를 보여준다. IMF는 구제금융 조건으로 재벌개혁과 노동시장 유연화 조치의 조기 도입을 한국 정부에 요구했다. IMF의 의도와 달리, 노사정은 노동시장 유연화를 바탕으로 재벌개혁과 노

87) 민주적 노사관계 확립과 관련한 미합의 사항은 첫째, 노조 전임자 급여지원 시 징계 문제, 둘째, 필수공익사업 범위 조정 문제, 셋째, 업종·지역 등 각급 수준의 노사협의 활성화 문제, 넷째, 노동조합 조직 및 교섭체제(기업별 또는 산업별) 개선방안 등이다(노사정위원회, 1998).

동기본권 향상을 교환하고, 사회복지개혁을 결합해 사회협약에 반영했다. 사회협약에 담긴 의제와 합의사항들은 어떻게 노사정이 노사정위원회에서 갈등하는 이해를 조정할 수 있는지를 보여줬다. 하지만 사회협약은 정치적으로 교환된 합의사항으로 구성된 탓에 이행하는 동안 모순된 해석을 내포했다. 사회협약에는 노사관계, 노동시장, 재벌기업, 사회복지 안전망 등 4개 개혁 과제가 정책적으로 교환·조합되어 반영되었다(박성국·임상훈, 2022 : 53).

〈표 7-10〉 1~2기 노사정위원회 사회협약과 후속 합의 의제 분류 (단위 : 개)

	경제 정책	구조 조정	노사 관계	노동 기본	노동 시장	사회 복지	전 체
1기 합의	37	-	14	7	4	28	90
2기 합의	3	-	3	1	-	3	10
합의안	40	-	17	8	4	31	100
법제화	20	-	7	8	4	16	55

자료 : 저자 재구성.

〈표 7-11〉 1기 노사정위원회 사회협약 의제와 주요 합의사항

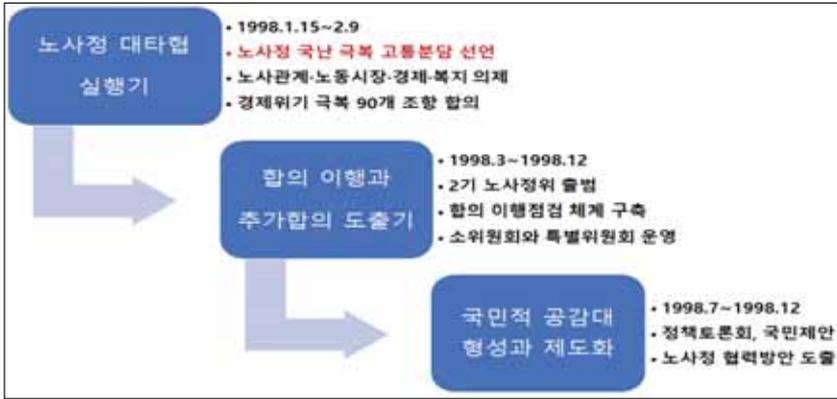
영역	의제	주요합의사항
경제 정책	기업 경영투명성 확보 및 구조조정 촉진과제	· 결합재무제표 의무화 · 소수 주주권한 강화 · 신규 상호 채무보증 금지
	물가안정	· 물가안정을 경제정책의 최우선 과제 추진
	수출증대 및 국제수지 개선	· 수출촉진 제도정비, 수출금융 조기 정상화 대책
사회 복지	경제위기 극복을 위한 기타사항	· 정부조직 통·폐합 등 · 사교육비 절감대책 마련
	고용안정 및 실업대책	· 실업급여 요건 완화 및 수준 인상 · 실업대책 재원 확보 · 임시·시간제 근로자 고용보험 적용 확대 · 근로시간위원회 구성, 근로시간 단축 추진 · 임금보장채권보장제도 도입
노사 관계	사회보장제도 확충	· 토지관련 세제 개편 · 의료보험 통합·일원화
	임금안정과 노사협력 증진	· 임금체계 개선을 위한 세제지원 방안 강구
노동 시장	노동기본권 보장	· 공무원직장협의회 허용 · 교원노조 결성권 보장
	노동시장 유연성 제고	· 고용조정제 정비 · 파견근로자법 제정

자료 : 노사정위원회(1998), 「노사정위원회 활동 현황」 참조.

합의 조항들이 법제화와 연계될수록 사회협약은 노동조합에 호의적이었다. 예컨대 양대 노총은 과거의 노동법에 명시된 것보다 엄격한 정리해고 요건을 사회협약에 반영했다. 대신에 노동조합은 단체교섭을 통해 정리해고를 규제하는 조건을 상실했다. 이것은 노사정에게 사회협약을 개정하고 후속 개혁을 추진하는 동기를 부여했다(박성국·임상훈, 2022: 54). 한편 2·6 사회협약은 복합의제로 구성된 반면 후속합의는 단일의제로 이뤄졌다. <표 7-10>과 같이 90개 조항으로 이뤄진 2·6 사회협약과 10개의 후속 합의는 100개 합의 조항으로 재분류됐다. 경제정책(40개)이 가장 많은 가운데 사회복지(31개), 노사관계(17개), 노동기본(8개), 노동시장(4개) 의제가 다음 순이었다. 1~2기 노사정위원회는 주로 재벌기업 개혁(경제정책)과 사회복지 안전망을 중심으로 담론 과정이 이뤄진 것으로 분석됐다. 경제위기를 극복하기 위해 재벌기업 개혁과 함께 실업대책 및 사회안전망 구축에 무게를 둔 것으로 해석됐다. 여기서 노사관계 개혁과 노동기본권 의제는 상호보완적인 역할을 했다.

<표 7-11>에 따르면 2·6 사회협약에서 경제정책으로 분류되는 조항들은 재벌기업 개혁 아이디어로 이뤄졌다. 핵심은 재벌기업의 경제력·산업 집중력을 낮추고, 지배구조를 개선하는 것이었다. 노동시장 개혁 아이디어는 해고제도와 외국인력 활용에 관한 조항들로 이뤄졌다. 사회협약에는 1998년에 경영상 이유에 의한 해고의 조기 도입을 명시한 가운데 ‘경영악화 방지를 위한 양도·인수·합병(M&A)’을 요건으로 추가했다. 구법보다 신법은 해고 요건을 더 강화했다는 평가도 있지만, M&A 조항을 포함하면서 구조조정의 빌미를 제공했다는 비판도 제기됐다. 근로자파견법 제정은 1990년대 이후 법의 사각지대에서 확산한 파견근로를 규율하려는 의도였다. 경제위기는 사회복지와 고용정책이 발전할 수 있는 조건을 제공했다. 경제위기 이전에는 2%대의 실업률을 기록할 정도로 완전고용에 가까웠기 때문이다. 사회복지 안전망 아이디어는 종합적인 실업대책과 사회안전망, 사회복지체계의 개혁을 포괄했다. 1995년 시행된 고용보험제도 적용의 확대는 모든 노동자를 정부의 고용정책으로 포괄하려는 의미를 가졌다(박성국·임상훈, 2022: 54). 노사관계 개혁 아이디어는 구조조정으로 인한 노사의 분쟁 완화와 협력 조항으로 이뤄졌다. 해고 회피 노력과 우선 고용조항은 사업장 단위에서 정리해고 분쟁을 완화하려는 취지였다.

[그림 7-6] 1998년 2·6 사회협약과 후속 개혁의 방향과 단계



자료: 노사정위원회(1998), 「노사정위원회 활동 현황」을 바탕으로 재구성.

2) 후속개혁과 연계된 과제

정부가 발의한 사회협약 관련 법안은 1998년 2월 임시국회에서 처리됐다. 김대중 정부는 2월 25일 제6공화국의 3번째 정부로 공식 출범했다. 노동시장 유연화 조치의 입법에 따라 재벌기업들은 구조조정을 본격화하였다. 양대 노총은 5월 1일 노동절 집회를 계기로 공동행동을 모색했다. 이날 양대 노총은 일방적 구조조정 철회, 고용안정 및 실업대책, 재벌개혁을 촉구하며 노사정위원회 불참을 공식 선언했다. 이에 앞서 정부는 1998년 3월 11일 국무회의를 열어 대통령령으로 노사정위원회 규정안을 의결했다. 이후 김대중 대통령과 정부는 2기 노사정위원회 출범을 추진하면서 노동계를 설득하였다. 정부는 6월 3일 대통령령으로 규정된 2기 노사정위원회를 공식 출범시켰다. 한편 민주노총과 정부도 6월 5일 정리해고와 파견근로제 남용 방지대책, 법정근로시간 단축 등을 논의하기로 합의했다. 아울러 민주노총은 6월 10일 대의원대회에서 2기 노사정위원회 참여를 승인받았다(노사정위원회, 1998; 한국노동연구원, 2002). 2기 노사정위는 출범 이후 운영 방향에 대해 다음과 같이 설정하였다. [그림 7-6]와 같이 노사정 대타협 실행기, 합의 이행과 추가 합의 도출기, 국민적 공감대 형성과 제도화 등 3단계의 추진 단계가 설정되었다. 노사정 대타협 이후 단계들이 2기 노사정위원회와 관련된 사항이다. 첫 번째 단계는 합의사항 이행점검 체계 구축과 추가 합의사항 도출이다. 두 번째 단계는 국민공감대 형성과 제도화 단계이다. 후속 개

혁이 추진되기 위해서는 국민적 공감대가 형성되어야 하기 때문이다. 이것을 기반으로 2기 노사정위원은 노사정 협력문화 확산과 사회적 대화의 제도화를 추진하였다.

그러나 2기 노사정위는 합의사항 이행과 후속개혁을 추진하려 했지만 여의치 않았다. 2기 노사정위가 출범한 이후 정부는 공공·금융부문 구조조정 방안을 발표하였다. 같은 시기 정리하고 적용을 둘러싸고 현대자동차의 노사갈등도 불거졌다. 결국 정부와 여당의 중재단이 활동하면서 현대자동차 노사갈등은 정리해고를 시행하되 최소화하는 방안으로 봉합됐다(노사정위원회, 1998; 한국노동연구원, 2002). 이런 가운데 사회협약 합의사항과 관련된 제도개선 과제들은 잇따라 미뤄졌다. 교원노조설립법은 정부 내에서 노동부와 교육부의 의견이 엇갈렸지만, 민주노총과 노동부의 타협으로 법안을 발의했다. 반면 실업자 노조 가입 문제에 대해 법무부와 노동부는 합의하지 못했다. 국회는 교원노조법을 처리하되, 실업자 노조 문제 법제화를 보류했다(노사정위원회, 1998; 한국노동연구원, 2002). 이로 인해 합의사항 미이행을 비판했던 민주노총은 1998년 12월 31일 노사정위원회 불참을 선언했다. 이후 민주노총은 1999년 2월 24일 대의원대회를 열어 정리하고 중단과 정리해고제·근로자과건제 철폐를 요구하며 노사정위원회 탈퇴를 결의했다. 이후 한국노총과 한국경총도 노사정위원회 탈퇴를 추진했다. 벼랑 끝으로 치달던 노사정의 갈등은 4월 19일 박인상 한국노총 위원장, 김창성 한국경총 회장, 이기호 노동부 장관이 사회협약에 포함된 「노사정위원회법」 제정에 합의하면서 해소되었다. 국회 환경노동위원회는 5월 3일 노사정위원회 설치와 관련된 제정법안을 의결하였다. 이로써 대통령 자문기구이지만 임의기구였던 노사정위원회는 법적 상설기구로 제도화되었다(노사정위원회, 1998; 1999; 한국노동연구원, 2002).

5. 언론의 담론 형성과 전개

가. 노사관계개혁위원회와 언론의 담론 과정

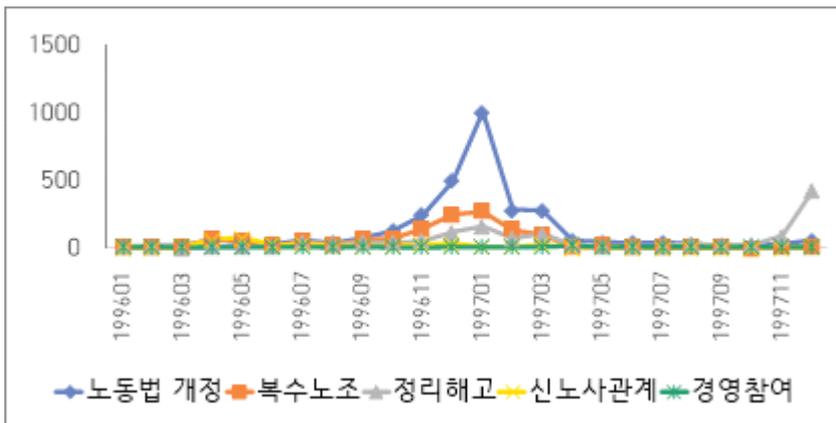
김영삼 대통령의 신노사관계 구상에서 촉발된 노사관계 개혁과 노동시장

개혁 담론은 1996년 2월부터 1997년 3월까지 약 1년 동안 노사관계개혁위와 의회 입법에서의 국민적 공론화 과정을 거쳤다. [그림 7-7]과 같이 노사관계와 노동시장 개혁 담론의 5개 주요 단어에 대한 종합일간지(8곳)와 방송사(2곳)의 보도기사에서 노출된 빈도를 분석한 결과, 관련 보도기사 총 5,955건 가운데 노동법 개정(2,996건), 복수노조(1,312건), 정리해고(1,232), 신노사관계(257), 경영참여(158건) 순으로 노출빈도가 높았다. 5개 주요 단어는 노사관계·노동시장 개혁 담론의 10순위 내 주요 단어이거나, 각각의 담론을 상징하는 단어로 채택되었다. 예컨대 신노사관계, 복수노조, 경영참여는 노사관계 개혁담론, 정리해고는 노동시장 개혁 담론에 포함되는 주요 단어로 선별되었다.

[그림 7-7]과 같이 노동법 개정, 복수노조, 정리해고 등의 단어는 노사관계개혁위 논의와 노동법 개정국면이 전개되었던 1996년 9월부터 1997년 3월까지의 시기에 노출빈도가 가장 높았으며, 나머지 시기에는 노출빈도가 적었음을 보여준다. 특히 복수노조와 정리해고는 각각 노사관계와 노동시장 개혁 담론을 상징하는 단어로 규정할 수 있다. 이것은 노사관계개혁위 논의와 의회의 입법과정이 담론적 상호작용으로 연계되어 전개되었음을 보여

[그림 7-7] 노사관계개혁위원회와 언론보도의 주요 단어 추이

(단위: 건)



주: 1996년 1월 1일부터 1997년 12월 31일까지 종합일간지·방송사 10곳의 보도 기사에서의 5개 단어의 노출빈도 분석.
 자료: 한국언론진흥재단 BIG Kins(2023)를 통한 언론보도 분석.⁸⁸⁾

주는 증거라고 평가할 수 있다. 세부적으로 노출된 보도기사를 분석하면 복수 노조·경영참여 등으로 표상되는 노사관계 개혁 담론이 정리하고 등으로 표상되는 노동시장 개혁 담론보다 상대적으로 더 주목받은 것으로 해석된다. 이것은 경제협력개발기구(OECD), 국제노동기구(ILO) 가입에 따라 국제노동 기준과 노동기본권 아이디어에 대한 국민적 관심이 높았던 것으로 해석된다.

한편 [그림 7-7]에서 보듯이 김영삼 대통령의 연설로 관심을 모았던 신노사관계 아이디어는 1996년 4월부터 1997년 3월까지 꾸준히 보도기사에 노출되었다가 이후 노출되지 않았다. 요컨대 노사관계·노동시장 담론은 노사관계개혁위의 사회적 대화 국면에서 언론보도의 노출빈도가 증가하기 시작하다가 노동법 개정 국면까지 그 추이가 이어지는 것으로 파악된다. 이것은 사회적 대화를 통한 노동개혁이 국민적 공론화의 효과적인 방식이었음을 보여주는 분석 결과라 할 수 있다. 그러나 1997년 4월 이후 노사관계개혁위의 후속개혁이 추진되었지만, 언론보도의 노출빈도가 급격하게 감소한 점은 사회적 대화의 상대적 저조와 관련된 것인지 평가할 대목으로 남았다.

나. 노사정위원회와 언론의 담론 과정

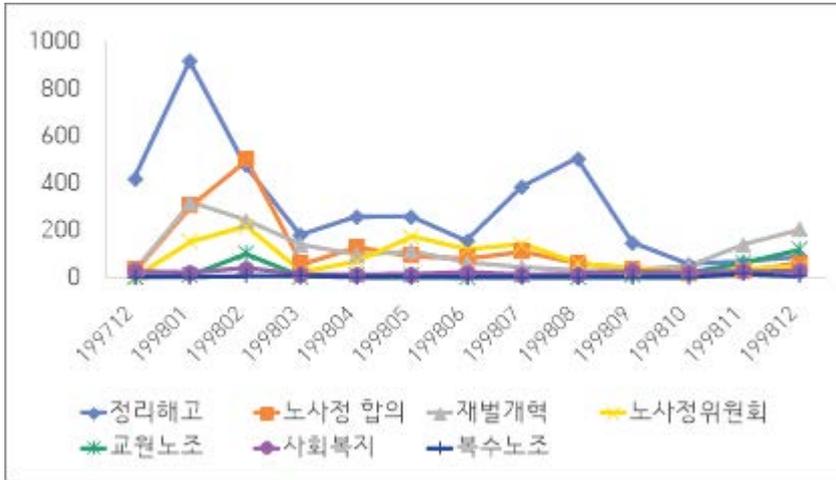
경제위기와 IMF 개입 그리고 정권교체로 표상되는 1997년 12월의 불확실성은 개혁 담론이 부상하는 토대가 되었다. 재벌기업 개혁과 사회복지 안전망 아이디어는 노사정의 담론적 상호작용을 활성화하는 불쏘시개 역할을 하였다. 이전 시기 노사관계개혁위의 담론 의제였던 노사관계·노동시장 개혁 아이디어도 담론 과정에 가세하였다. 노사정위원회에서 논의된 재벌기업 개혁과 사회복지·노사관계·노동시장 개혁 등 4개의 정책 아이디어는 1997년 12월부터 1998년 12월까지 언론보도를 통해 국민적 공론화 과정을 거쳤다.

[그림 7-8]과 같이 재벌기업 개혁과 사회복지 안전망, 노사관계·노동시

88) 언론 보도 분석대상은 다음과 같은 주요 종합일간지·방송사이다. 국민일보, 세계일보, 한겨레, 경향신문, 서울신문, 한국일보, 동아일보, 중앙일보, KBS, MBC. 현재 종합일간지로 등록된 문화일보·내일신문은 1990년대 이후에 창간된 점을 고려해 배제되었다. SBS 등 타 방송사도 같은 이유였다. 조선일보는 BIG Kins를 통한 기사검색 서비스를 제공하지 않았다.

[그림 7-8] 노사정위원회와 언론보도의 주요 단어 추이

(단위: 건)



주: 1997년 12월 1일부터 1998년 12월 31일까지 종합일간지·방송사 10곳의 보도기사에서의 7개 단어의 노출빈도 분석.

자료: 한국언론진흥재단 BIG Kins(2023)를 통한 언론보도 분석.

장 개혁 담론의 7개 주요 단어에 대한 종합일간지(8곳)와 방송사(2곳)의 보도기사에서 노출된 빈도를 분석한 결과, 관련 보도기사 총 8,469건 가운데 정리해고(3,852건), 노사정 합의(1,502건), 재벌개혁(1,464건), 노사정위원회(1,060건), 교원노조(328건), 사회복지(227건), 복수노조(36건) 순으로 노출 빈도가 높았다. 7개 주요 단어는 4개 개혁 담론의 10순위 내 주요 단어이거나, 각각의 담론을 상징하는 단어로써 채택되었다. 예컨대 교원노조, 복수노조, 노사정 합의는 노사관계 개혁 담론, 정리해고는 노동시장 개혁 담론, 재벌개혁은 재벌기업 개혁 담론, 사회복지의는 사회복지 안전망 담론에 포함되는 주요 단어로 선별되었다. 노사정위원회는 노사정 대화에 대한 국민적 관심을 언론보도를 통해 간접적으로 확인할 수 있는 단어로 선별되었다. [그림 7-8]과 같이 정리해고와 재벌개혁은 1997년 12월부터 1998년 2월까지 언론의 노출빈도가 가장 높은 단어이다. 경제위기 극복방안 논의와 연계된 언론의 보도가 많았기 때문이다. 정리해고는 이전 노사관계개혁위 논의과정에서 언론 노출빈도가 높았던 단어이다. 아울러 정리해고는 현대자동차 노사 갈등이 불거졌던 1998년 7월부터 9월까지 언론 지면을 가장 많이 차지한 단

어로 재부상한다. 교원노조와 사회복지 단어도 같은 시기에 언론보도의 노출빈도가 높았다. 상대적으로 높은 노출빈도를 보인 교원노조는 1998년 2월 뿐만 아니라 같은 해 10월 이후 교원노조 설립 법제화에 대한 보도와 관련된다. 반면 노사관계개혁위 논의과정에서 언론보도의 노출빈도 1위인 복수노조는 1998년 이후 급격하게 감소한다. 2·6 사회협약 합의사항에는 제외된 가운데 사업장 단위 복수노조 허용과 노조 전임자 임금지원 금지 등은 2차 과제로 분류되었기 때문이다. 이러한 양상들은 노사정위원회 논의과정이 언론보도를 통해 생증계되면서 4개의 개혁 담론이 활성화한 것을 보여준다.

흥미로운 점은 노사정위원회와 노사정 합의에 대한 언론보도의 추이다. [그림 7-8]과 같이 노사정 합의·노사정위원회 단어는 4대 개혁 담론을 상징하는 단어들과 연동되어 언론보도의 노출빈도가 상승한다. 언론들은 4개의 개혁과제에 대한 높은 국민적 관심을 반영하는 한편 문제 해결방식으로써 노사정 합의에 대한 우호적인 담론을 형성한 것으로 해석된다. 사회적 대화 국면과 의회 입법 국면에서의 개혁과제 처리와 관련한 언론보도 추이 또한 동조화 현상이 나타난다. 이러한 양상들은 노동개혁의 공론화 방식에 대해 많은 시사점을 준다. 1998년 2·6 노사정 합의 이후 사회적 대화를 통한 노동개혁과 연동된 국민적 공감대 형성은 한국적 담론 과정의 전형이 된 것으로 분석된다.

제4절 노동개혁의 진화와 공론화 과정 : 노사정대표자회의, 노사민정비상대책회의, 노사정위원회의 사회적 대화 사례

1. 정치·경제 변화와 제도적 맥락

가. 경제구조와 의회 환경의 변화

1) 경제성장 둔화와 의회 소수파 정부

구조조정 프로그램을 포함했던 1998년 사회협약은 경제구조의 변화를

유도했다. 기업은 차입경영과 과잉투자에서 낮은 부채와 수익경영으로 경영 관행을 바꾸었다. 금융부문에서는 급속하게 자유화·개방화가 이뤄지면서 영리 추구의 경영이 자리 잡았다. 공공기관은 민영화와 노동 절약식 경영을 지향하면서 공익성을 탈피했다. 사회협약에 포함된 노동시장 유연화 조치의 결과로 비정규직 증가와 노동시장 양극화 현상이 심화됐다. 사회협약은 대량실업에서 벗어나 3%대 실업률로 안정화하는 데 기여했지만 구조조정에 따른 후유증을 남겼다. 사회적·정치적 행위자들은 경제위기 수습 국면에서 나타난 ‘고용 둔화와 양극화’라는 새로운 위험요인을 해결해야 했다.

제조업 중심의 수출주도체제가 경제위기의 조기 극복에 크게 기여했다. 1980년대 이후 중화학공업은 한국 제조업을 상징했지만 1997년 경제위기 이후 전기·전자(반도체), 자동차로 대표되는 조립형 제조업이 부상했다. 수출성장체제는 전통적인 중화학공업에 신형 첨단 IT산업이 결합한 구조로 점차 변모했다. 조립형 제조업체들이 설비투자에 집중하면서 수출을 주도한 가운데 경제는 회생 기조로 빠르게 전환됐다. 수출 상승세는 2002년 이후 3~5%대의 국내총생산(GDP) 성장률을 이뤄내는 데 기여했다. 경제위기 이전 투자주도에서 제조업 중심의 수출주도 성장체제로 경제구조는 빠르게 전환했다(이병천, 2014; 윤희식, 2019). 그러나 조립형 산업을 이끈 재벌기업들의 선택은 기술혁신과 숙련노동, 작업장 혁신과 생산성 향상이라는 높은 길(High Road)보다 자동화와 노동절약, 저숙련과 작업장 통제라는 낮은 길(Low Road)이었다. 조립형 재벌기업 중심의 수출성장체제는 숙련 절약적 기술 유형과 노사갈등 외부화 전략을 추구하면서 일자리 없는 성장과 노동시장 양극화의 원인을 제공했다. 경제위기 이전까지 40~50만 개였던 신규 일자리는 2000년대 이후 30만 개 정도로 감소했다. 전체 고용률도 경제위기 이전인 1997년 60.9%로 최고치를 기록했다가 감소한 이후 회복되지 않았다. 여성·청년·고령자 등 노동시장 취약계층의 경제활동참가율과 고용률은 매우 위축된 상태였다. 노동시장 유연화가 확대되면서 고용구조도 급격히 변화했다. 통계청의 경제활동인구조사를 분석한 결과를 보면 전체 노동자 가운데 비정규직 규모는 2001년 8월 737만 명에서 2007년 8월 865만 명으로, 약 128만 명 증가했다. 같은 기간 전체 노동자의 절반(54~55%)이 비정규직이었다. 2007년 정규직의 월평균 임금은 239만 원인 데 반해 비정규

직의 월평균 임금은 120만 원이었다. 정규직 대비 비정규직의 월평균 임금 격차는 2001년 52.6%였는데 2007년에도 50.1%로 절반 수준에 불과했다. 경제위기 이후 벌어진 정규직과 비정규직의 임금 격차는 노동자들 사이의 불평등을 크게 심화시켰다(김유선, 2014).

한편 경제위기에서 벗어나면서 선거가 잇따라 치러졌다. 2000년 4월 16대 국회의원 선거, 2002년 12월 16대 대통령 선거, 2004년 4월 17대 국회의원 선거가 이어졌다. 16대 국회의원 선거에서도 제1당을 차지한 한나라당은 15대 국회 의석수보다 감소한 133석을 차지했다. 제2당은 새정치국민회의에서 당명을 변경한 새천년민주당(115석), 제3당은 자유민주연합(17석)이었다. 집권당인 새천년민주당은 15대 국회보다 더 많은 의석수를 얻었지만 여전히 소수파였다. 이에 따라 연합정치를 표방한 새천년민주당은 2000년 9월 자유민주연합·민주국민당과의 3당 정책 공조를 합의했다(오승용, 2004). 경제위기 수습국면으로 전환된 이후의 16대 국회에서 집권당은 1년 동안의 정책공조 시기를 제외하고 소수파의 처지에서 벗어나지 못했다. 집권당은 야당의 협력 없이 입법을 추진할 수 없었다(박성국·조현민·임상훈, 2020). 2002년 16대 대통령 선거는 집권당의 승리로 끝났다. 새천년민주당의 노무현 후보는 대통령 선거에서 한나라당의 이회창 후보를 누르고 당선됐다. 노무현 대통령은 사회통합적 노사관계, 고용지원서비스 선진화와 직업능력개발 혁신, 고용보험 내실화, 사회서비스 일자리 창출을 공약했다. 그러나 정책정당·정당 민주화를 내건 열린우리당이 2003년 11월 창당되면서 집권당은 분열됐다. 급기야 2004년 3월 12일 노무현 대통령의 탄핵소추안이 국회에서 가결되었다. 국민적 저항을 부른 가운데 2004년 17대 국회의원 선거에서 열린우리당은 152석을 얻었다. 47석에 불과했던 열린우리당은 의회에서 입법을 주도할 수 있는 집권당으로 부상했다. 헌법재판소는 5월 14일 국회의 탄핵소추안을 부결하면서 노무현 대통령은 직무에 복귀했다. 그러나 열린우리당은 2005년 4월 재보궐선거에서 패하면서 의회 과반수의석을 상실했다.

2) 세계 금융위기와 의회 다수파 정부

글로벌 금융위기는 제2차 세계대전 이전의 대공황에 비교되는 경제충격

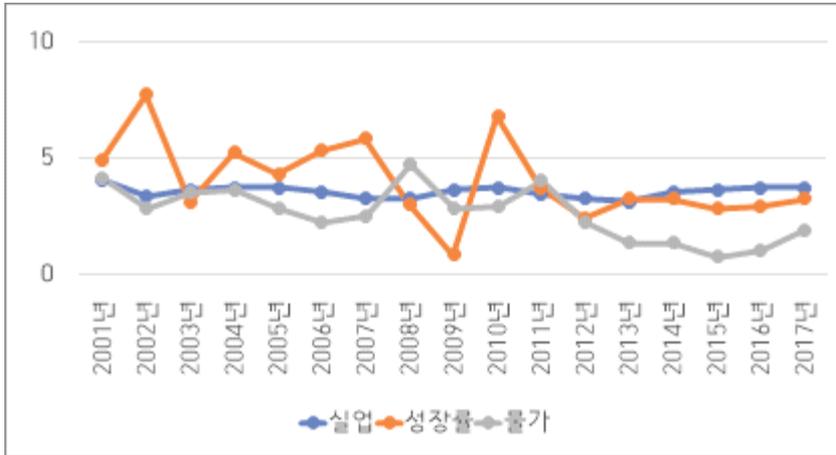
이었다. 미국에서 시작된 위기는 세계 금융시장으로 확산되어 주요 국가의 증시가 30~50% 폭락했다. 미국의 금융위기는 유럽국가들의 재정위기에 도화선이 되었다. 미국 부동산 시장의 거품 붕괴와 달러 환율절상 압력, 자유화된 자본시장과 무역 세계화는 국가 간 경계를 넘어 금융위기를 급속도로 확산하는 원인이었다(정태인, 2009; 윤홍식, 2019).

글로벌 금융위기는 국내기업과 노동시장에 부정적인 영향을 미쳤다. 국내총생산(GDP) 증가율은 2007년 5%대를 기록했지만 글로벌 금융위기 이후인 2009년에 0.8%로 급락했다. 물가상승률은 2007년 2.5%였으나, 글로벌 금융위기가 시작된 2008년 4.7%로 뛰어올랐다가 2009년 이후 2.8%를 기록했다. 노동시장은 충격으로 인해 강하게 요동쳤다. 공식 실업률은 전년 대비 0.4%포인트 증가한 3.6%를 기록했지만 고용은 크게 위축됐다. 2009년의 경제활동참가율과 고용률은 각각 60.8%, 58.8%로 전년 대비 감소했다. 공식 실업률과 달리 경제활동참가율과 고용률의 위축은 광범위한 잠재적인 실업자층의 존재를 의미했다. 일부 연구(황수경, 2010)는 고용상태 분류를 취업자, 공식 실업자, 비경제활동인구에서 취업자, 불완전취업, 공식실업자, 잠재실업자, 비경제활동인구로 확장적으로 분석했다. 다른 나라에 비해 한국은 글로벌 금융위기 이후 신속하게 성장률을 회복했다. 2010년 GDP 성장률은 6.8%로 뛰어오르는 기저효과를 보였으며, 대규모 고용조정도 발생하지 않았다.⁸⁹⁾ 이것은 외환위기 시기 기업 구조조정과 대량실업 사태가 발생한 것과 대조되는데 다음과 같은 이유에서 비롯됐다. 첫째, 1998년 경제위기는 재벌기업 중심의 경제구조와 취약한 금융부문에서 비롯됐다. 하지만 경제위기 극복 과정에서 기업들은 수익경영 중심으로 관행이 변화했고, 금융기관은 영리 위주의 경영을 추구했다. 둘째, 1998년 경제위기는 정부의 위기관리 무능력으로 인해 급속하게 확산됐다. 이후 정부는 위기에 대응할 수 있

89) 이명박 정부는 글로벌 금융위기에 신속하게 대응했다고 자평했다. 첫째, 국내 금리 인하와 국제적인 통화 스와프를 통해 금융시장을 조기에 안정화했다. 2008년 9월 이후 기준금리는 5.25%에서 2.0%로 인하됐으며, 미국·일본 등과 900억 달러의 통화스와프를 체결했다. 둘째, 위기에 대응해 정부 지출을 확대했다. GDP 기준으로 2009년의 정부 지출은 전년 대비 9% 증가했다. 셋째, 기업에 대한 감세정책, 4대강 운하건설 토목사업, 규제완화를 추진했다(기획재정부, 2010).

[그림 7-9] 2001년 이후 경제지표 변화 추이

(단위 : %)



자료 : 한국노동연구원(2019), KLI 노동통계.

는 정책적 수단을 확보했다. 때문에 글로벌 금융위기 이후 대규모 고용조정을 수반하는 위기대책의 실행은 피할 수 있었다. 셋째, 경제위기 이후 기업들은 비정규직을 중심으로 내부 노동시장의 유연화를 확대하는 한편 하청 계열사에 비용을 외부화했다. 기업들은 글로벌 금융위기 충격에 대처하기 위해 정규직 중심의 고용조정보다는 비정규직 규모를 줄이는 방향으로 방법을 강구했다. 이것은 글로벌 금융위기 이후 국내 노동시장 구조의 특성으로 각인됐다(황수경, 2010; 조성재, 2012; 윤홍식, 2019).

한편 18~19대 국회에서는 정부·집권당이 다수파를 형성하면서 입법주도권을 가졌다. 17대 대통령 선거에서 당선된 이명박 대통령은 7% 경제성장, 10년 내 국민소득 4만 달러, 세계 경제 7위를 의미하는 '747' 경제정책을 공약했다. 경제성장을 바탕으로 매년 60만 개씩, 임기 5년간 300만 개의 일자리를 만들겠다고 약속했다(매일노동뉴스, 2007. 12. 30). 여세를 몰아 집권당인 한나라당은 2008년 4월 18대 국회의원 선거에서 153석을 얻으면서 제1당을 차지했다. 보수정치를 표방한 친박연대, 자유선진당을 포함하면 집권정당과 연대 가능한 의석은 185석에 달했다. 2008년 11월 이후 글로벌 금융위기가 확산하면서 이명박 정부는 선거 공약 및 정책과제를 4대강 정비사업, 공기업 선진화 계획으로 명칭을 변경해 추진했다. 이명박 정부는 글로벌

금융위기에 따른 국내적 파장을 방어했다는 평가를 받았지만 공약 사항인 '747 정책'은 실현되지 못했다(이준구, 2012). 2012년 4월에 시행된 19대 국회 선거에서 새누리당은 152석을 얻으면서 제1당을 차지했다. 민주통합당은 127석, 통합진보당은 13석을 얻어 각각 제2당과 제3당을 차지했다. 같은 해 12월에 시행된 19대 대통령 선거에서 박근혜 새누리당 후보는 문재인 민주통합당 후보를 제치고 당선됐다. 박근혜 대통령은 경제민주화, 기초연금 지급과 복지확대, 고용률 70% 확대를 공약했다. 19대 국회에서 새누리당은 의회 다수파였음에도 입법 주도권을 갖기 어려웠다. 18대 국회 마지막 회기인 2012년 5월 2일 본회의를 통과한 국회선진화법을 고려해야 했기 때문이다. 국회선진화법은 다수결에 의한 일방 입법을 막는 합의제 입법제도였기 때문이다. 국회 선진화법은 19대 국회 임기 동안 다수파 집권당의 일방 입법을 제어하는 계기를 제공했다(하태수, 2009).

나. 사회적 대화 제도의 변화

1) 중앙 사회적 대화기구의 개편

「노사정위원회법」은 국회 본회의에서 1999년 5월 3일 통과했다. 그런데 노사정위원회는 같은 해 9월에야 가동됐다. 공공기관과 기업 구조조정으로 노·정 갈등이 불거진 탓이다. 3기 노사정위원회는 1999년 9월부터 2007년 5월까지 가동됐다. 김대중·노무현 정부의 재임 기간에 3기 노사정위원회는 운영됐다. 3기 노사정위원회는 다음과 같은 조직변화를 추진했다. 첫째, 조직체계는 본회의-상무위원회-소위원회로 이어지는 3층 체계로 단순화했다. 특별위원회는 특정 사안에 대한 충분한 논의를 보장하기 위해 설치됐다. 근로시간단축특위, 공공부문구조조정특위, 금융부문구조조정특위, 비정규직근로자대책특위, 특수형태종사자특위, 제조업발전특위, 산업재해보상보험특위를 운영했다(노동연구원, 2002). 둘째, 3기 노사정위는 참여 위원들의 구성과 대표성을 강화했다. 본회의는 노·사·정·공익 등 30인 이내로 구성했다. 본회의의 결정은 위원 2분의 1 출석과 3분의 2 의결로 처리했는데 사실상 전원합의제 방식으로 운영했다(노사정위원회, 2003). 셋째, 상무위원회와 소위원회의 역할은 명확하게 구분되고 지원기능은 보강됐다.

상무위원회는 본회의에 상정할 의안을 검토·조정하고 위원회 활동을 지원하는 기능을 수행했다. 상무위원은 노·사·정·공익을 대표하는 25인 이내로 구성됐다. 소위원회는 상무위에 상정할 의안을 검토·조정하며, 노사관계소위와 경제사회소위로 구성됐다. 노사관계소위는 집단적 노사관계 및 개별적 근로관계를, 경제사회소위는 고용안정 및 실업대책, 사회보장제도 확충 등의 의제를 논의했다. 의사결정 구조에 포함됐던 전문위원은 3기 노사정위에서 자료 수집·분석 지원기능을 담당하도록 변경했다(노사정위원회, 2008).

반면 3기 노사정위원회는 노사정 합의를 바탕으로 노사정위원회법 개정안을 도출했다. 국회는 2007년 1월 26일 「경제사회발전노사정위원회법」을 의결했다. 4기 노사정위원회는 신법에 근거해 이명박·박근혜 정부 시절(18~19대 국회)에 활동을 전개했다. 신법에 따르면 명칭은 ‘경제사회발전노사정위원회’로 변경됐다. 거시경제정책과 사회정책을 논의하는 기구로서 노사정위원회는 위상이 높아졌다(노사정위원회, 2008). 아래와 같이 조직체계가 변경되었다. 첫째, 조직 구조는 본회의-상무위원회-의제별·업종별위원회 등 3층 체계를 기본으로 했다. 의제별위원회는 노·사의 주도성을 강화하기 위해 설치하되, 한시적으로 운영하기로 했다. 업종별 협의회는 산업·업종 수준의 중층적 사회적 협의를 고려한 결과였다. 둘째, 참여 주체의 대표성과 중립성을 강화했다. 공익위원 선출은 추천한 인원에 대해 노사 단체가 교차 배제한 후 위촉하기로 했다. 셋째, 노사정위원회의 의결 과정에서 근로자위원, 사용자위원이 불참해 의결하지 못할 때 그때까지의 논의 결과를 정부에 통보할 수 있도록 했다. 이는 위원회 논의사항이 사장되지 않고 정부가 계속 추진할 수 있도록 하기 위함이다(노사정위원회, 2008).

2) 지역 사회적 대화와 노사민정협의회

지역 수준의 노사민정협의회는 1997년 경기도 부천시, 광주광역시 광산구에서 처음 구성됐다. 1999년 5월에 제정된 「노사정위원회법」에는 지역노사정협의회 설치 근거가 명시됐다. 구 「경제사회발전노사정위원회법」에는 지역노사민정협의회 지원조항이 포함됐다. 3기 노사정위원회는 지역노사정협의회 활성화를 목표로 했지만 실질적인 진전은 없었다. 반면 지역노사정협의회 활성화를 공약한 이명박 정부는 2008년 이후 지역노사정협의회

지원사업을 노동부로 이관했으며, 지역노사민정협의회로 명칭을 변경했다. 이어 2010년 노사발전재단과 지역노사민정협의회 지원 근거를 담은 노사관계발전지원법을 발의했다. 노사관계발전지원법은 지방자치단체·노동조합·사용자·주민(지역 노사민정)들이 필요한 사항을 심의하기 위해 지방자치단체에 지역노사민정협의회를 설치하도록 했다. 중앙정부와 지방정부는 지역노사민정협의회에 필요한 경비를 지원할 수 있다. 2011년 7월 개정된 「고용정책기본법」(제10조)에 따라 지역노사민정협의회는 지역 고용정책 수립, 노사관계 안정, 지역경제 발전을 심의한다. 이러한 법률들이 제·개정되면서 지방자치단체들은 조례를 제정해 노사민정협의회를 설치했다. 2016년 말 현재 지방자치단체 243개소 가운데 지역노사민정협의회는 146개소(약 60%)에 설치됐다. 광역자치단체(17개)는 17개소, 기초자치단체(226개)는 129개소에 설치됐다. 지역노사민정협의회는 2006년 75개소에서 2016년 146개소로 2배 이상 늘었다(신동윤, 2018).

지역노사민정협의회는 양적으로 확산됐지만 여러 가지 문제점이 나타났다. 첫째, 경제사회발전노사정위와 지역노사민정협의회는 공동사업과 연결망 없이 단절된 상태로 운영됐다. 노사관계발전지원법에 따라 노사발전재단이 지역노사민정협의회 사무국을 지원하고, 활동 사항을 모니터링했다. 따라서 중앙단위와 지역단위의 사회적 협의는 연계되지 않고, 상호작용할 수 없었다. 둘째, 지역노사민정협의회는 사회적 협의기구로서 위상과 성격이 뚜렷하지 않았다. 그러다 보니 지역의 정책협의기구인지, 지방정부의 고용행정 자문기구인지, 중앙정부의 고용행정 전달체계인지를 두고 노동 전문가들 사이에서 논쟁이 끊이지 않았다. 셋째, 지역노사민정협의회는 매년 늘어나고 있지만 중앙정부와 지방정부의 예산의존도가 높았다. 때문에 독립성과 지속성에 관한 의문이 제기됐다(신동윤, 2018).

2. 노동개혁 정책 담론의 진화와 전개

가. 노동시간 개혁 담론과 아이디어

노동시간 단축은 1998년 경제위기 극복을 위한 노사정 합의문에 포함된

사항이다. 합의문에 따르면 정부는 노사정 및 관련 전문가가 참여하는 가칭 ‘근로시간위원회’를 1998년 상반기 중 구성하여 근로시간 단축을 통한 고용 안정 방안을 추진하기로 했다. 같은 해 6월 5일에는 정부와 한국노총·민주노총이 2000년까지 업종·규모별로 법정노동시간을 주 40시간으로 단축하기로 합의하였다. 3기 노사정위원회는 근로시간 단축 특별위원회를 설치한 가운데 사회적 대화를 추진했지만 노사정 합의를 도출하지 못했다. 2003년 8월 노무현 정부 출범 이후 16대 국회에서 여야는 주 40시간의 법정근로시간 단축 법안을 의결하였다. 아울러 노동시간 문제는 2015년 박근혜 정부 출범 이후에도 노동시장 구조개선을 위한 사회적 대화를 통해 재쟁점화되었다. 문재인 정부 출범 이후 2018년 20대 국회에서 근로기준법 개정안이 통과되면서 주 52시간 노동시간 상한제와 관련된 논의는 정리되었으며, 이후 2019년에는 최대 6개월 단위의 탄력근로 시간제와 근로 일간 11시간 연속휴가제가 도입되었다. 이처럼 노동시간 문제는 2000년대 이후 거듭된 노사 양측의 논쟁으로 형성된 핵심적인 담론 의제였다.

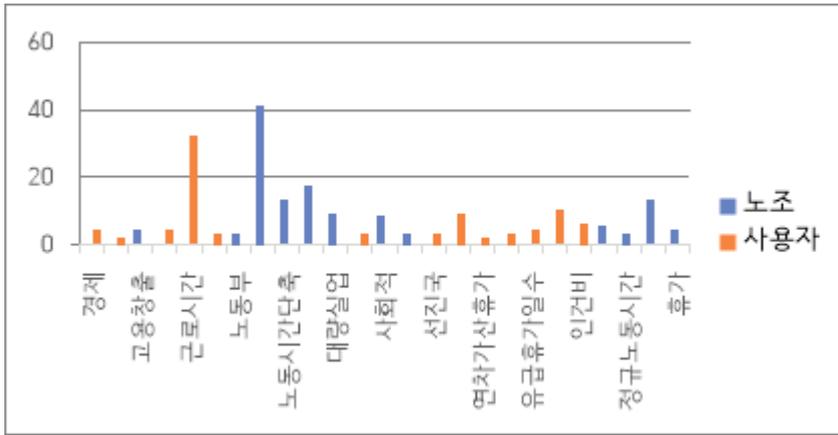
1) 노동시간 개혁 담론과 노사정의 선호단어

노동시간 개혁 담론의 2개의 아이디어에 대한 텍스트마이닝을 거쳐 정책 아이디어의 화자인 노정의 선호단어를 비교·분석하였다. 노동조합과 사용자단체의 ‘근로시간 단축 토론회’의 발표문에 대한 텍스트 마이닝 분석을 거쳐 중복된 단어를 제거한 이후 노사가 선호하는 상위 단어를 비교한 결과는 [그림 7-10]과 같다.⁹⁰⁾

노동조합 측은 ‘대량실업’, ‘초과노동시간’, ‘노동시간 단축’, ‘일자리’, ‘고용창출’, ‘삶의 질’, ‘사회적’ 등의 단어를 선호한 반면 사용자 측은 ‘위기상황’, ‘선진국’, ‘의무근로시간’, ‘고용유지’, ‘불필요한’, ‘유급휴가일수’, ‘인건비’, ‘구조조정’ 등의 단어를 선호하였다. 이를 고려할 때 노동조합 측은 대량실업과 초과노동시간의 해법으로 노동시간 단축을 강조하는 것을 알 수

90) 노동시간 개혁 담론에 포함된 노동시간 단축론은 1998년 11월 27일 근로시간 단축 토론회에서 발표된 한국노총과 민주노총의 토론문을 바탕으로 분석되었다. 노동시간 유연화론은 1998년 11월 27일 근로시간 단축 토론회에서 발표된 한국경영자총협회의 토론문을 바탕으로 분석되었다.

[그림 7-10] 노동시간 개혁 담론에서 분석된 노사의 선호단어



자료 : 노사정위원회(1998), 『근로시간 단축 토론회 자료집』 참조.

있으며, 그 효과로서 고용창출, 삶의 질의 개선을 제시한 셈이다. 특히 ‘사회적’이라는 단어는 노동시간 단축이 갖는 의미로서 노조가 선호한 것으로 해석된다. 아울러 초과노동시간과 대비된 정규노동시간에 우호적이며, 휴가 보장을 선호하였다.

하지만 사용자 측은 외환위기 이후 위기상황이 지속된 만큼 근로시간 단축보다는 의무근로시간을 강조하는 한편 기업 자체의 구조조정과 인건비 축소를 해법으로 고려한 것으로 해석된다. 노동시간 유연화 아이디어는 ‘유급휴가일수’라는 단어와 관련되는데 사용자 측이 주로 할증임금제도와 휴가제도 개선을 제기했기 때문이다. 이처럼 [그림 7-10]에서 보듯이 노동시간 담론과 정책 아이디어에 대한 노동조합과 사용자 측의 정책적 거리는 상당히 벌어진 것을 알 수 있다.

2) 노동시간 단축과 삶의 질 향상

노동조합은 법정노동시간 단축을 통해 연장근로 관행의 개혁과 실노동시간을 줄이자고 제안한다. 다음과 같은 배경에서다. 첫째, 노동자의 생명과 건강을 수호하고 장시간 노동으로부터 오는 산업재해와 직업병을 예방하기 위함이다. 둘째, 노동력 수급구조와 산업구조 변화 속에서 나타나고 있는 고용 불안정과 고용감소를 저지해야 할 필요성 때문이다.

〈표 7-12〉 노동시간 개혁 담론과 경쟁하는 정책 아이디어

화자	정책 아이디어	
	노동시간 단축	노동시간 유연화
정책 문제	· 빈번한 산업재해와 심각한 건강 장애 · 노동자의 사회경제적 지위와 삶의 질 낙후	· 노동생산성을 초과한 임금인상률과 근로시간 단축 · 경쟁국에 비해 주당 총근로시간 많지 않아
원인 진단	· 연장근로 관행과 장시간 노동 · 고용불안정과 고용감소	· 노동시간 급격한 단축은 기업의 생산감소, 임금상승, 인력난 초래
문제 해결	· 임금삭감 없는 근로시간 단축 · 월 통상임금 저하 금지 명시 · 기업부담 고려 단계적 단축 · 휴일·휴가 확대, 유급휴일·휴가 유지	· 업종·규모별 단계적 법정근로시간 단축 · 휴일·휴가제도 정책·제도 개선 · 할증임금제도의 개선 · 6개월 또는 1년 단위의 탄력적 근로시간제
정책 목표	· 삶의 질 향상과 일자리 창출	· 근로시간제도 유연화, 경쟁력 회복

자료 : 노사정위원회(1998), 『근로시간 단축 토론회 자료집』 참조.

셋째, 국민소득의 향상과 경제적 발전에 따른 노동자의 사회경제적 지위 향상과 문화적 생활을 확보하는 취지이다. 넷째, 세계화에 따른 기술혁신과 산업구조의 고도화에 대비하기 위해서이다. 무엇보다 노동시간 단축을 통해 삶의 질을 획기적으로 개선할 수 있을 뿐만 아니라 내수진작 효과를 발생시킴으로써 경기 활성화를 유도할 수 있다는 게 노동조합 측의 주장이다. 더욱이 대량실업을 억제하는 한편 사회 양극화 현상을 최소화하는 사회적 안전망으로서도 유의미하다는 것이다. 1935년에 체결된 국제노동기구(ILO) 조약 제47호는 각국이 주 40시간 노동제를 도입하도록 하고, 노동시간 단축 시 생활조건을 저하를 초래하지 않는 방법으로 추진할 것을 명시하고 있다(윤우현, 1998; 이정식, 1998). 이에 따라 〈표 7-12〉와 같이 노동조합은 법정 노동시간이 1일 8시간, 1주 40시간을 초과할 수 없도록 법적 장치를 마련하는 방안을 제안하였다. 아울러 휴일근로의 법정 할증률 인상과 연장근로 제한, 연차유급휴가 전부 사용 등 할증임금과 휴가제도 개선을 요구하였다. 노사분쟁이 발생할 수 있기 때문에 임금삭감 없는 노동시간 단축이 이뤄져야 한다는 입장이다. 특히 임금지급 형태(월급, 일급, 시급)가 다를지라도 기존

의 월 통상임금을 저하시킬 수 없도록 개정 법안에 명시하자는 것이다. 이외에 노동시간 단축 위원회 구성, 학교 수업 주 5일제로 확대 등을 제안하였다(윤우현, 1998; 이정식, 1998).

한편 노동조합 측은 2003년 8월 근로기준법 개정으로 주 40시간으로 단축되었지만 특례 및 예외 조항으로 인해 장시간 노동 관행이 변화하지 않았으며, 노동시간 상한제 도입을 제기하였다. 특히 휴일근로는 연장근로에 포함되지 않는다는 고용노동부의 행정해석에 따라 1주 52시간에 휴일근로 16시간을 더해 최대 1주 68시간 일하던 관행을 개선하는 것이다. 20대 국회는 2018년 1주 40시간의 기준노동시간, 12시간의 연장근로를 더해 최대 52시간의 노동으로 제한하는 근로기준법 개정안을 의결하였다.

3) 노동시간 제도 유연화

사용자단체는 노동시간 단축은 시기상조이며 노동시간 제도를 유연화해야 한다는 입장이다. 다음과 같은 배경에서다. 사용자 측은 우리나라 기업은 과잉인력을 유지하고 있으며 경기가 회복되지 않는 한 그 비율은 계속 증가할 것으로 보았다. 따라서 단기적으로 노동시간 단축을 전제로 한 노동자의 고용보장은 현실적으로 어렵다고 전망하였다. 특히 임금삭감 없는 노동시간 단축은 기업의 인건비 부담을 가중시킬 뿐만 아니라 실업을 증가시켜 노동자의 기본 생계를 위협하는 문제점이 있다는 것이다. 아울러 우리나라 실 근로시간 단축 속도는 세계에서 가장 빠르다는 게 사용자 측의 인식이다. 그래서 법정근로시간이 단축된다면 정상근로시간 감소로 인한 인건비 부담이 늘어나면서 부작용이 발생할 것이라고 경고하였다. 기업이 처한 위기 상황을 극복하고 기업의 경쟁력을 회복하기 위해서는 불필요한 사업과 조직을 정리하되, 모든 역량을 핵심 분야에 집중하는 전략이 필요하다는 것이다. 고용유지 및 창출은 기업의 경쟁력 회복을 전제로 이루어져야 한다고 제안하였다.

따라서 사용자 측은 노동시간 단축보다 노동시간 제도의 유연화가 필요하다는 전제하에 다음과 같은 제도 개선 방안을 제안하였다. <표 7-12>에 따르면 사용자 측은 선진국 수준으로 할증임금 수준을 낮추는 등 할증임금 제도 개선을 제안하였다. 또한 6개월 또는 1년 단위의 탄력적 근로시간제

도입을 제기하는 한편 휴일·휴가제도를 개선하자는 견해이다. 구체적으로 보면 △ 월차휴가의 폐지 △ 연차휴가 상한의 의무화(20일), 사용자의 사용권유 시 수당 미지급 △ 법령 개정에 의한 법정공휴일의 축소 △ 생리휴가 무급화 △ 여성의 연장·야간근로 제한 철폐 △ 주휴의 유급 강제 규정 폐지 등이다(김영배, 2018).

한편 사용자 측이 제기한 탄력적 근로시간제 도입은 2019년 20대 국회에서 노동시간 상한제 도입에 따른 보완조치로서 이뤄졌다. 여야 합의로 최대 6개월 단위 탄력적 근로시간제 도입과 근로 일간 연속 11시간 연속 휴가제가 시행되었다.

나. 노사관계 선진화 담론과 아이디어

한국의 노사관계 선진화와 관련된 담론은 주로 복수노조 허용과 노조 전임자 임금지급 문제를 둘러싼 논쟁을 중심으로 진행되었다. 앞서 살펴봤듯이 1996년 노사관계개혁위원회는 복수노조 허용과 노조 전임자 지급 문제를 주요 의제로 다뤘다. 당시 공익위원안의 경우 복수노조는 상급단체에 허용하되, 노조 전임자 임금문제는 2차 개선과제로 명시하였다. 그러나 김영삼 정부는 상급단체·기업단위 복수노조 허용을 각각 5년씩 유예하되, 노조 전임자 임금지급 금지규정을 신설하는 법안을 발의하였다. 신한국당은 1996년 12월 상급단체 복수노조 허용을 3년, 기업단위 허용을 5년 유예하는 것으로 정부안을 수정하여 여당 단독으로 법안을 처리하였다. 양대 노총이 공동 총파업을 벌이면서 항의한 가운데 여야는 1997년 3월 상급단체 복수노조는 즉각 허용하되, 사업장 단위 복수노조 허용과 노조 전임자 임금지급 금지 규정은 각각 5년 이후로 유예하였다. 이후 노사정은 약 13년 동안 3번의 시행 유예를 합의한 가운데 2009년 12월 관련법안이 통과된 가운데 2010년 1월 1일부터 노조 전임자 임금지급 금지와 근로시간 면제제도가 시행되었으며, 2011년 7월 1일부터는 사업장 단위 복수노조와 교섭창구 단일화제도가 시행되었다. 한편 노조 전임자 임금지급 금지규정은 국제노동기구(ILO) 핵심협약 기준을 공약하였던 문재인 정부가 2021년 추진한 개정 노동법에서 전임자 규정이 삭제되고 근로시간 면제제도와 통합되었다. 아래

에서는 2010년 법 시행 이전의 복수노조 허용과 노조 전임자 임금지급 문제를 둘러싼 개혁 담론과 노사의 정책 아이디어를 살펴보았다. 특히 노사의 정책 아이디어는 노사정위원회 공익위원안에 대한 입장을 중심으로 전개되었다. 당시 공익위원은 사업장 단위 복수노조 허용 시 과반수 노조 대표 교섭제를 통한 교섭창구 단일화, 노조 전임자 임금지급 금지와 근로시간 면제 제도 시행을 뼈대로 한 법 개정안을 제출하였다.

1) 노사 자율주의 원칙 실현

복수노조 허용과 노조 전임자 임금지급 문제에 대해 노동조합은 노사 자율주의 원칙 실현을 일관되게 제시한다. 원칙적으로 복수노조 허용은 노동조합의 자주적 결정에 따라 설립할 권리에 해당한다. 특히 ILO 결사의 자유 위원회에서도 한국에 매년 기업단위 복수노조 금지 조항의 개정을 권고해왔다. 따라서 노동조합의 설립과 운영의 자주성에 비추어 일방적 제한과 금지를 가져오는 기업단위 복수노조 금지는 당연히 철폐되어야 한다는 게 노동조합 측의 제안이다. 그런데 복수노조를 허용하면서 과반수 노조 대표교섭제와 교섭창구 단일화를 시행하는 것은 모순이다. 과반수 대표제와 교섭창구 단일화는 단결선택권과 단체교섭권을 제약하는 결과를 낳기 때문이다. 자율적 단일화를 거친 후 과반수 대표를 정한다고 하더라도 교섭권 확보를 위한 경쟁과 갈등, 소수 노조의 교섭권 배제는 불가피하다. 특히 산별교섭이 무력화될 가능성이 높다. 사업 또는 사업장 단위의 교섭창구 단일화를 규정할 경우 특정 사업장에 대한 산별노조의 대각선 교섭이 불가능하며, 다수노조로 승인되지 않은 소수 노조의 경우 산별교섭에 참여할 수 없다. 결과적으로는 공익위원안은 기업별 교섭창구 단일화만 대상으로 하여 산별노사관계를 배제하는 비현실적인 안에 불과하다는 것이다(김태현, 2009).

한편 노조 전임자의 경우 근로관계에 기초하고 있어 전임자의 노조활동이 사업장 업무(노무관리, 고충처리, 산업안전, 생산성 향상 등)와의 연관성이 높다. 기업 내에서 노조 대표와 종업원 대표로서의 역할을 동시에 수행하고 있는 현실이다. 또한 무노동 무임금 원칙에 위배된다는 주장이 있지만 노동법에는 휴직 시의 임금 지급, 경영상 이유에 의한 휴업수당 지급 등 노동을 하지 않더라도 임금을 지급하는 예가 얼마든지 있다. 특히 국제노동기구

〈표 7-13〉 노사관계 선진화 담론과 경쟁하는 정책 아이디어

	정책 아이디어	
	노사자율주의 원칙 실현	노사관계 혼선과 비용 최소화
화자	노동조합	사용자
정책 문제	<ul style="list-style-type: none"> · 소수 노조 교섭권 배제, 산별교섭 무력화하는 과반수 대표제를 통한 교섭창구 단일화 · 노사관계 자율원칙 침해하는 노조전임자 임금금지 규정 	<ul style="list-style-type: none"> · 노노갈등과 선명성 경쟁, 사업장 혼란 조성하는 복수노조 허용 · 교섭 지연과 근무 분위기 저해하는 교섭창구 단일화 · 노조 전임자 임금지급 금지 합의에 어긋나는 근로시간면제안
원인 진단	· 기업단위 노사관계 중심의 제도와 이해관계	· 한국적 현실 외면한 노사관계 규제
문제 해결	<ul style="list-style-type: none"> · 노조설립 자유와 단체교섭권 전면보장 · 노조전임자 임금 지급에 대한 금지 및 부당노동행위 규정 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> · 노조전임자 임금지급 완전 금지 · 복수노조 허용 시 투표없는 과반수대표제
정책 목표	· 단결선택권과 단체교섭권 실현	· 노조 전임자임금 완전금지와 제한적 복수노조 허용

자료 : 경제사회발전노사정위원회(2009), 『‘복수노조·전임자 문제 어떻게 풀 것인가’ 토론회 자료집』 참조.

(ILO)는 1998년 3월 이후 결사의 자유위원회 권고로서 노조 전임자 임금지급 금지를 규정한 「노동조합 및 노동관계조정법」 제24조 제2항은 철폐되어야 한다고 권고하였다. 노사가 자율적으로 결정해야 할 사항이며, 정부가 관여하거나 법으로 규정할 대상이 아니라는 것이다(김종각, 2009).

이에 따라 〈표 7-13〉과 같이 노동조합은 노조설립 자유와 단체교섭권 전면보장, 노조 전임자 임금지급에 대한 금지 및 부당노동행위 규정의 폐지를 제시한다. 이러한 아이디어에는 노사관계의 자율주의와 노동기본권의 전면 실현이라는 원칙이 반영되었다.

2) 노사관계 혼선과 비용 최소화

복수노조 허용과 노조 전임자 임금지급 문제에 대해 사용자 측은 노사관계 혼선과 비용 최소화를 정책 아이디어로 제시한다. 복수노조 허용의 경우 노조 간 자율적 합의로 창구를 단일화하는 것은 노동조합 간 대립과 갈등을 초래한다. 창구 단일화 과정에서 투쟁적 노조가 노사관계를 주도하는 문제

점이 계속해서 발생할 수 있다. 나아가 자율적 단일화는 비례대표제의 형태로 될 가능성이 높는데 이것은 교섭준비 과정의 장기화로 인한 교섭 지연, 선명성 경쟁 격화 등이 재연될 수도 있다. 과반수 노조가 없을 경우 교섭대표 선정과정에서 조합원 투표를 예정하고 있으나, 이것은 노동조합 간 경쟁 촉발로 노노갈등과 근무 분위기 저해 등을 초래할 수 있다. 교섭단위를 '사업 또는 사업장' 단위를 원칙으로 하는 공익위원안은 하나의 기업에 다수의 단체교섭과 단체협약을 인정하는 것으로 교섭창구 단일화마저 무의미하게 만들 수 있다(최재황, 2009).

한편 노조 전임자 임금지급 문제와 관련해 근로시간 면제제도를 도입하면 노조의 위력과 압박에 의해 근로시간면제 허용 시간이 무한정 늘어날 수 있다. 노조 전임자 급여 지급 관행이 그대로 답습되며, 그러한 관행이 합법화되는 결과가 초래된다. 모호하고 광범위한 근로시간면제 허용 항목은 실제 적용 시에 그 범위가 무한정 넓게 될 수 있다. 허용 항목에 대한 해석을 두고 노사 간 갈등이 빈발할 수밖에 없다.

이에 따라 사용자 측은 노조 전임자 급여지급 금지는 형해화되고, 복수노조로 인한 혼란과 피해는 막지 못한다면 제도 개선의 의미가 없다고 못박았다. 기본적으로 노조 전임자 급여지급은 원칙대로 완전히 금지되어야 하며, 복수노조 허용 또한 혼란과 피해 최소화라는 명제에 맞게 투표 없는 과반수 대표제가 전제되어야 한다고 제안하였다(최재황, 2009).

다. 노동시장 이중구조 개혁 담론과 아이디어

노동시장 이중구조론은 경제성장의 결과가 노동시장의 아랫목(중대기업의 내부자)에게 집중되고 윗목(하청기업의 외부자)에는 닿지 않는다는 진단에 근거한다. 즉 기업규모(대기업·중소기업) 간, 고용형태(정규직·비정규직) 간 노동시장이 이중구조화되어 격차와 차별이 심화되고 있는 것을 의미한다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 경제성장률의 저하뿐만 아니라 대·중기업들이 성과와 이익 증가에도 불구하고 고용이 부진한 데 따른 결과라는 해석이다. 그나마 새롭게 창출되는 일자리 가운데 반듯한 일자리의 비중은 적은 편이다. 이에 따라 한국의 고용시스템에는 고용창출력의 저하와

노동시장 이중화라는 2개의 위기가 나타났다는 것이다(배규식, 2013).

노동시장 이중화 문제는 2000년대 이후 노사정의 핵심 현안이었다. 노사정위원회는 비정규직 문제 해결방안을 중심으로 노동시장 이중화 문제에 대해 논의했다. 김대중 정부 시절인 2001년 7월 노사정위원회 비정규근로자 대책특별위원회는 노동시장 이중화 문제를 처음 논의했다. 노사정은 2002년 5월 6일 비정규직의 통계와 분류방식, 근로감독 강화 및 사회보험 확대 적용을 중심으로 1차 '비정규근로자 대책에 관한 합의문'을 도출했다. 노무현 정부는 2004년 11월 정기국회에 「기간제 및 단시간 근로자 보호에 관한 법률」, 「파견근로자 보호에 관한 법률 개정안」을 제출했다. 비정규직 사용기간 제한과 차별 해소를 포함하는 비정규직 법안은 2006년 12월 국회를 통과했다(노사정위원회, 2008; 노진귀, 2018). 이후 이명박 정부는 2009년 4월 '비정규직 해고 대안설'을 제기하며 기간제 노동자의 사용기간 연장 등을 골자로 한 비정규직 법안 개정안을 추진했으나 법제화하지 못하였다. 비정규직 법안에 규정된 사용기간 2년이 만료되는 2009년 7월 이후 비정규직의 대규모 해고 사태가 예상과 달리 발생하지 않았기 때문이다(박성국, 2022).

한편 박근혜 정부는 2013년 출범 이후 고용률 70%를 목표로 한 국정운영 방향을 설정하였다. 이에 따라 노사정은 같은 해 5월 30일 노사정 일자리 협약, 6월 4일 고용률 70% 달성을 위한 로드맵을 잇달아 합의하였다. 로드맵에 따르면 2017년까지 경제협력개발기구(OECD) 기준(15~64세) 고용률 70%까지 높이기로 하였다. 2012년 현재의 OECD 기준 한국의 고용률은 64.2%였다. 이를 위해 박근혜 정부는 고용시스템의 위기 극복을 통한 고용률 향상을 위해 노사정 대타협을 추진하였다(배규식, 2013). 아래에서는 고용시스템 위기에 대응한 정책문제 진단과 대안을 중심으로 노사 양측의 정책 아이디어를 살펴보았다.

1) 고용 안정성 아이디어

한국 고용시스템의 위기에 대응해 노동조합 측은 고용 안정성 정책 아이디어를 제시한다. 한국 노동시장의 문제는 저임금의 질 낮은 일자리 양산, 임금·근로조건의 차별 확산이라는 게 노동조합의 진단이다. 외환위기 이후 정리해고제가 법제화되면서 사용자 측은 정규직 채용을 최소화하되, 비

정규직 채용을 늘리면서 고용을 외부화하는데, 이것이 저임금의 질 낮은 일자리가 늘어난 원인이라는 것이다. 또한 경제성장률 저하 속에서도 이익이 증가한 대기업·중기업조차 소극적인 투자, 인력 사용의 최소화와 외부화, 장시간 노동을 선택한 데 따른 결과라는 것이다. 이처럼 과도한 노동시장 유연성에서 비롯된 노동시장 이중화 문제를 해결하기 위해 노동조합 측은 '새로운 일자리 창출과 고용의 질 개선'을 정책 해결 방향으로 설정하였다. 이것이 우선되어야만 한국경제가 활력을 되찾을 수 있다는 것이다(정문주, 2013).

〈표 7-13〉과 같이 4개의 문제 해결방안이 제안되었다. 첫째, 장시간 노동체제의 개선이다. OECD 회원국 가운데 장시간 노동 국가군에 포함되는 한국은 노동시간 단축을 통해 새로운 일자리 창출 가능성이 커진다. 이에 따라 노동조합 측은 휴일근로의 연장근로 포함, 노동시간 특례업종 및 적용 제외 사업장 폐지 등을 제안한다. 둘째, 비정규직 감축과 차별 해소이다. 이를 위해 정규직과 비정규직 간의 차별시정과 정규직 전환의 지속적 추진, 기업들의 해고 남용을 규제해야 한다. 노동조합 측은 근로감독 확충, 차별시정 제도 개선, 공공부문 상시·지속 업무 비정규직의 정규직 전환 등의 정책 수단과 함께 기업들의 해고 회피 노력을 주문하였다. 비정규직·협력업체 노동자의 처우개선을 위해 사회연대기금 조성과 함께 양질의 정규직 시간제 일자리 창출을 제안하였다. 셋째, 저임금 체계의 구조개선이다. 임금피크제 도입과 관련해 임금체계 개편이 추진되고 있는 가운데 노동조합은 임금구조를 단순화하고 안정성을 강화하는 방향으로 설계되어야 한다는 입장이다. 특히 임금제도 개선은 임금 수준, 체계, 구조의 개선이 이뤄져야 하는데 이것은 최저임금 수준 인상과 제도개선(임금 수준), 숙련위주 임금체계 개편(임금 체계), 복잡한 임금구조 단순화와 안정성 담보(임금 구조)를 포함하는 것이다(정문주, 2013).

2) 고용 유연성 아이디어

한국 고용시스템의 위기에 대응해 사용자 측은 고용 유연성 정책 아이디어를 제시한다. 한국 노동시장의 정책 문제는 노동시장 이중화, 고용규제의 강화, 경직된 노동시장에서 발생된다는 것이다. 이로 인해 정규직 과보호 노동시장이 만들어지면서 노동시장 이중화가 심화하였다는 것이다. 특히 고용

〈표 7-14〉 노동시장 이중구조 개혁 담론과 경쟁하는 정책 아이디어

	정책 아이디어	
	고용안정성론	고용유연성론
화자	노동조합	사용자
정책 문제	· 고용창출력 저하, 질 낮은 일자리 · 정규직과 비정규직 간 임금·근로조건 차별 확대	· 노동시장 규제 강화 · 경직된 노동시장 및 임금·근로조건 · 노동시장 분절화·이중화
원인 진단	· 과도한 노동시장 유연성	· 과보호된 정규직 노동시장
문제 해결	· 장시간 노동체제 개선 · 비정규직의 감축과 차별 해소 · 저임금체계의 구조 개선 · 정리해고 요건 강화 및 남용 방지	· 고용·생산형태 다양화 · 과도한 고용보호 규제 정비 · 효율적 임금체계 정비 · 직업훈련 활성화, 고용서비스 확충
정책 목표	· 새로운 일자리와 고용의 질 개선	· 노동시장 활력(유연성) 제고

자료 : 경제사회발전노사정위원회(2013), 『‘고용률 70%를 위한 사회적 대화’ 토론회 자료집』 참조.

규제는 대기업 정규직의 고용개선에 도움이 되지만 중소기업의 경영부담을 가중시켜 일자리를 감소시킬 뿐만 아니라 이중화를 확대하는 요인이라는 것이다. 2013년 당시 시행된 60세 법정 정년제, 통상임금 확대, 휴일근로 연장근로 포함 등이 대표적 고용규제 의제이다. 이에 따라 사용자 측은 법과 제도를 통한 규제만 아니라 중소기업의 경영여건을 개선할 수 있는 방안을 중심으로 정책방향이 설정되어야 한다고 제안한다. 과보호된 정규직 노동시장을 완화하여 ‘기업하기 좋은 환경’을 조성하는 것이다(이호승, 2013).

〈표 7-14〉과 같이 문제해결 방안이 제시되었다. 첫째, 고용·생산형태의 다양화이다. 이를 위해 정규직 고용 중심의 시각에서 벗어나 시간선택제 일자리, 비정규직, 사내하도급 등 다양한 고용 및 생산형태에 대한 사회적 인식 전환이 이뤄져야 한다. 둘째, 과도한 고용보호 규제의 정비이다. 정규직에 대한 고용보호 규제를 완화하면 고용 촉진과 비정규직 고용 유인을 축소하는 데 효과가 있다는 주장이다. 셋째, 효율적 임금체계 정비이다. 현재의 호봉급 체계에서 직무와 성과 중심의 임금체계로의 전환을 추진하자는 것이다. 넷째, 직업훈련 활성화와 고용서비스 확충이다. 직업훈련 지원, 고용서비스제도, 기초생활보장제도 개선 등 생산적인 고용복지체계 개선을 통

해 청년·여성·고령자 등 경제 내 유희인력의 효율적 활용을 도모하는 것이다(이호승, 2013).

3. 2004~2006년 노사정대표자회의와 공론화 과정

가. 사례 개요

노무현 정부는 지지부진한 사회적 대화의 돌파구를 만들기 위해 새로운 시도를 하였다. 정부 출범 2년 차인 2004년 5월 31일 대통령 주재로 열린 ‘대화와 상생의 토론회’는 그 출발점이었다. 이에 앞서 노동부는 노사관계법·제도선진화연구회를, 노사정위원회는 노사관계발전추진위원회를 각각 운영하면서 노사관계 장기 비전과 전략 수립을 추진하였다. 이후 노동부는 2003년 9월 4일 정부 내 조정을 거쳐 노사관계법·제도 선진화 방안(이하 노사관계 로드맵)을 노사정위원회에 이송하였다. 하지만 노사정위원회는 노사관계 로드맵과 관련한 사회적 대화를 활성화하지 못하였다. 이런 가운데 노무현 대통령이 직접 주재한 노사정 토론회에서 6인의 노사정 대표자 중심의 사회적 대화를 공식화함으로써 새로운 국면이 조성된 것이다. 이에 따라 노사정대표자회의는 2004년 6월 4일 첫 대표자회의를 개최하였다. 노사정대표자회의는 주로 다음과 같은 논의사항에 집중하였다. 사회적 대화 기구 개편안과 노사관계 법제도·관행 개선 전략 수립을 위한 로드맵의 형성이었다. 이와 함께 비정규직 법안의 국회 처리 지원 또한 노사정대표자회의가 설정한 회의 목적으로 부상하였다. 노사관계 선진화와 노동시장 개혁 아이디어는 노사정대표자회의에서 담론화되고, 확산하였던 셈이다. 하지만 노사정대표자회의는 전자의 의제(노사정위원회 개편, 노사관계 선진화 로드맵)에 주력하는 한편 후자의 의제(비정규직 법안)는 국회 환경노동위원회 주재의 노사정 협상을 통해 합의점을 도출하자고 의견을 모았다. 따라서 2005년 4월 이후부터 2006년 9월까지 노사정은 노사정대표자회의와 국회 환경노동위원회에서 노사관계 로드맵 방안과 노사정위원회 재편, 비정규직 법안을 동시에 논의하였다. 이후 민주노총이 불참하고 노동계 대표로서 협상장에 남은 한국노총은 정부와 사용자 측과 함께 노사관계 로드맵의 핵심

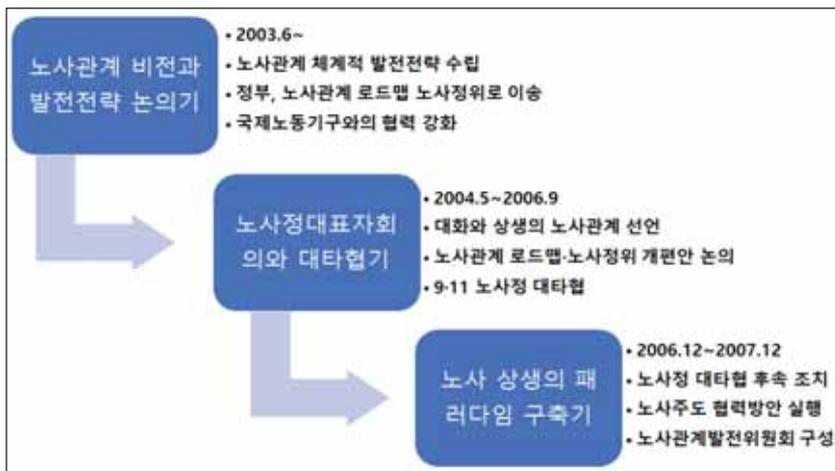
쟁점을 합의하였다. 노사정대표자회의는 최종적으로 2006년 9월 11일 마지막 회의를 개최하면서 그 활동을 종료하였다. 이처럼 노사정대표자회의는 국가 수준의 비제도화된 사회적 대화의 사례로서 각인되었으며 이에 대한 평가는 논쟁점으로 남았다.

나. 노동개혁 방향과 공론화 단계

1) 의제 설정과 국민적 공감대

노무현 정부는 사회통합적 노사관계를 국정과제로 제시하는 한편 법·제도 개선 전략 수립을 목표로 하였다. 그러나 노사관계 법과 제도 그리고 관행은 그러한 국정과제를 실현하기 어려운 여건으로 작용하였다. 이에 따라 노동부와 노사정위원회는 노사관계 장기 비전과 전략 수립의 필요성을 제기하며 이와 관련된 실행계획을 세우려 하였다. 노동부는 노사관계법·제도 선진화연구회를, 노사정위원회는 노사관계발전추진위원회를 각각 운영하면서 노사관계 법·제도 선진화 계획을 추진하였다. 이후 정부 내 조정을 거쳐 노동부는 2003년 9월 4일 논의해왔던 노사관계법·제도 선진화 방안(이하 노사관계 로드맵)을 노사정위원회에 이송하였다.

[그림 7-11] 노사정대표자회의와 노동개혁 추진방향과 단계



자료 : 노사정위원회(2008), 『10년사』, 노사정위원회 본회의 자료 참조.

2003년 12월 이후부터 노사정위원회는 일자리 만들기 협약을 추진한 가운데 2004년 2월 10일 사회협약이 체결되었다. 그러나 2004년 3월 12일 노무현 대통령에 대한 국회의 탄핵으로 향후 정국은 한 치 앞을 내다볼 수 없을 정도로 요동쳤다. 대통령 탄핵은 의회에서 다수 의석을 점했던 한나라당·새천년민주당 등 야당들이 앞장섰다. 하지만 국회의원 총선 이후 대통령 탄핵사태는 그 국면이 전환되었다. 집권여당(열린우리당)은 4월 총선에서 152석을 차지해 과반수 의석을 획득하였다. 헌법재판소 또한 5월 14일 노무현 대통령에 대한 탄핵 사건을 기각하는 결정을 내렸다. 이후 노무현 대통령은 교착 국면에 빠진 노사관계 로드맵 논의와 관련해 노사단체에 새로운 제안을 하였다. [그림 7-11]과 같이 노무현 대통령은 5월 31일 청와대에서 양대 노총 위원장, 경제단체장, 노사정위원장, 노동부 장관 등이 참여한 가운데 '대화와 상생 토론회'를 주재하였다. 이날 노무현 대통령은 양질의 일자리 창출을 위해 노사 간 대화와 타협의 문화 정착을 강조했다. 1999년 2월 노사정위원회를 탈퇴한 이후 민주노총이 참여한 가운데 노사정이 모인 자리는 5년 만에 처음이다. 이 자리는 노동계의 제안에 따라 정부가 사용자단체와의 조율을 거쳐 마련됐다. 노사정은 비제도적 대화 틀인 노사정대표자회의를 한시적으로 운영하기로 합의했다. 주요 논의 의제는 노사관계 선진화 방안과 노사정위원회 개편방안으로 하되, 제한하지 않았다. 비제도적 대화 틀로서 노사정대표자회의는 노사정이 파트너십을 구현하는 새로운 논의 틀에 유연하게 접근한 것으로 분석됐다. 그간 정부는 대통령의 자문기구인 노사정위원회 이외의 다른 논의 틀을 고려하지 않았다(중앙일보, 2004. 6. 1). 그러나 노사정대표자회의는 출범한 이후 추진동력이 상실되었다. 노사정대표자회의는 한국노총(6월 4일), 한국경총(7월 5일)의 주관 이후 민주노총(8월 6일)이 주관하는 차례에서 무기한 유보되었다. 이런 가운데 정부가 9월 9일 비정규직 법안을 발표한 데 이어 11월 8일 해당 법안을 국회에 제출하면서 노정관계는 급속히 냉각됐다. 양대 노총은 비정규직 법안의 국회 처리 저지를 위한 공동투쟁을 추진하는 한편 노사정대표자회의에서 재논의하는 방안을 모색했다. 정부와 여당은 2005년 2월 임시국회에서 비정규직 법안 처리를 모색했지만 야당의 반대로 4월 임시국회로 다시 미뤘다. 사회적 대화 참여 여부를 두고 내홍을 겪은 민주노총은 2005년 3월 17일 중앙집행

위원회를 열어 비정규직 법안을 논의하기 위해 노사정대표자회의에 참여하기로 결정하였다(매일노동뉴스, 2005. 3. 20).

2) 사회적 대화의 쟁점

야당(한나라당·민주노동당)의 반대로 비정규직 법안 논의와 처리는 진척되지 않았다. 국회 내에서 여야의 공방이 지속된 가운데 김태환 한국노총 총추지부장이 6월 14일 집회 도중 레미콘 차량에 치여 사망하는 사건이 발생했다. 한국노총은 김대환 노동부 장관의 책임론을 제기하며 퇴진을 촉구하는 한편 7월 7일 전국노동자대회를 열어 노사정위원회 탈퇴를 선언했다. 노정관계가 격화되면서 노사정 대화는 중단됐다가 11월 이후 양대 노총 위원장과 이해찬 국무총리 간 합의에 따라 노사 간 교섭이 재개됐다. 때마침 국회는 쟁점 법안인 사립학교법 개정안 처리에 주력하면서 비정규직 법안 처리를 미룬 상태였다. 노사의 협상 시한이 종료되는 시점인 11월 30일, 국회 환경노동위원회에서 집권여당이 수정안을 제시했다.⁹¹⁾

한국노총도 같은 날 수정된 정부안을 바탕으로 연내 입법을 촉구하는 기자회견을 개최하면서 비정규직 입법은 진전되는 듯 보였다. 국회 환경노동위원회는 2006년 2월 27일 민주노동당의 항의 속에 열린우리당과 한나라당의 합의로 비정규직 법안을 처리하였다. 앞서 한국노총은 2006년 2월 2일 산별대표자회의에서 노사정위원회 복귀와 노사정대표자회의 재개를 결정했다(노진귀, 2018).

실질적인 노사정대표자회의는 4월 27일 한국노총의 복귀에 따라 재개되었다. 비정규직 법안의 국회 환경노동위원회 처리에 항의했던 민주노총도 6월 19일 중앙집행위원회에서의 참여 결정으로 노사정대표자회의에 복귀하였다. 민주적 노사관계법을 추진한다는 명분을 설정하였다. 이에 따라 민주노총까지 참여한 노사정대표자회의는 8월 10일 회의에서 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「근로자 참여 및 협력에 관한 법」, 「근로기준법」 등 일부 쟁점사항

91) 국회 환경노동위원회의 여당 측 간사인 이목희 열린우리당 의원은 11월 30일 기간제 근로자의 사용사유 제한은 어렵지만 기존의 3년의 사용기간을 2년으로 수정하되, 3년 이상의 기간제는 해고를 제한하는 고용의무를 부여하는 수정안을 제안했다(노진귀, 2018).

<표 7-15> 비정규직 보호 법안에 대한 노사정과 인권위원회 입장

	한국노총· 민주노총	한국경총· 대한상의안	정부안	인권위안
기간제 사용 제한	· 객관·합리적 사유없는 사용 제한 · 사용기간 2년제 한 · 기간경과 및 사 유 외 정규직 간 주	· 사유제한 반대 · 사용기간 3년 · 3년 초과 시 해 고제한 규정 삭 제	· 사유제한 반대 · 사용기간 3년 · 3년 초과 해고 제한(신분상 비정 규직, 예외 허용)	· 합리적 사유 없 는 기간제 사용 제한 · 사용기간 제한 · 기간경과 및 사 유 외 정규직 간 주
파 견 제	· 파견업종, 기간 현행 유지 · 불법파견 직접 고용 · 사용업체 사용자 책임 명시 · 휴지기 6개월 (민주노총, 파견 제 폐지)	· 파견업종 전면 확대(네거티브 리스트) · 파견기간 제한 폐지 · 휴지기 철회 · 불법파견 시 직 접고용 의무조항 철회	· 파견업종 확대 (네거티브 리스트) · 파견기간 2년에 서 3년으로 연장 · 파견 3년, 휴지 기 3개월 · 직접고용 고용 의제→고용의무	· 파견업종 포지 티브 유지 · 파견기간 2년 유지 · 휴지기 확장 · 불법파견 시 직 접고용 간주 · 사용업체 책임 (노사협의회 참여)
차별 폐지	· 고용형태 이유 차별금지 · 동일가치 노동 동일임금 명문화 · 차별 시정절차 사용자 입증책임, 차별시정 신청 주 체에 노조 포함	· 차별금지 명문화 및 차별규제 절 차 마련 반대	· 불합리한 차별 금지 원칙 규정 · 동일노동 동일임 금 명문화 반대 · 차별시정기구 · 시정명령 불이행 시 과태료(위반시 벌칙조항 없음)	· 불합리한 차별 금지 원칙 규정 · 동일가치노동 동일임금 명문화

자료: 노진귀(2018)에서 재인용.

에 대해 합의했다. 그러나 노조 전임자 급여지원 금지와 사업장 단위 복수 노조 허용 문제 등 핵심 사항에 대해 노사는 팽팽히 맞섰다. 「노동조합 및 노동관계조정법」에 따르면 노조 전임자에 대한 급여지원은 금지하되, 지원하는 사용자는 부당노동행위로 처벌한다. 사업장 단위 복수노조는 허용하되, 교섭창구 단일화 방안을 마련해야 한다. 이 조항들은 2001년 노사정 합의로 2006년 말까지 유예되었다.⁹²⁾ 이런 가운데 한국노총과 한국경총이 9

92) 15대 국회에서 여·야는 1997년 3월 31일 노조 전임자 급여지원을 금지하되, 사업장 단위 복수노조를 허용하는 노동조합 및 노동관계조정법을 개정했는데 5년 유예했다. 이후 2001년 2월 노사정위원회는 노·사에게 준비기간이 더 필요하다는 이유로 5년을 다시 유예하는 합의를 도출했다. 이에 국회는 2006년 12

월 2일 노조 전임자임금 지급 금지와 사업장 단위 복수노조 허용 관련 법안 시행을 5년 유예하는 방안에 전격적으로 합의했다. 이것은 노사단체 내부의 현실적인 이해관계들을 고려한 결과였다. 합의 당사자인 한국노총과 한국경총은 노사관계의 해묵은 과제를 해소하기보다 현상 유지를 선택하였다(매일노동뉴스, 2006. 9. 4).

3) 담론 조정과 사회적 합의

한국노총은 정부와 민주노총에 합의안의 수용을 촉구하면서 공을 넘겼다. 이용득 한국노총 위원장과 이상수 노동부 장관은 9월 9일 막판 조율을 시도했지만 성과는 없었다. 한국노총은 무기한 지도부 단식농성을 예고하면서 배수진을 치는 한편 3년간 관련 법 시행의 유예방안을 다시 제안했다. 이에 따라 노사정은 9월 11일 개최된 노사정대표자회의에서 '노사관계 선진화를 위한 노사정 대타협(9.11 대타협)'에 합의하였다. 노사정은 「노동조합 및 노동관계조정법」 부칙 제6조의 유예기간 종료 시점이 얼마 남지 않은 점을 고려하였다. 노조 전임자-복수노조 관련 개정법안은 2006년 말까지 처리되어야 했다. 9.11 노사정 대타협은 야당으로부터 협력을 이끌어내는 효과적인 수단이었다. 특히 한국노총과 한국경총의 양자 타협을 지렛대로 노사정 삼자 타협이 이뤄지면서 노사 주도의 사회적 합의 관행이 만들어졌다. 그러나 9.11 대타협에 민주노총은 불참했다. 한편 노사정이 합의한 비정규직 법안을 포함한 노사관계 선진화 법안들은 12월 6일과 8일 국회 환경노동위를 거쳐 12월 22일 국회 본회의를 통과했다(매일노동뉴스, 2006. 9. 12; 노사정위원회, 2008).

다. 합의사항 이행과 평가

1) 합의사항 이행과 입법

노무현 정부 출범 이후 3기 노사정위원회는 노동시간 단축, 비정규직 규제, 일자리 만들기, 노사관계 선진화를 핵심의제로 삼았다. 선행과제인 노동

월 31일까지 유예하는 「노동조합 및 노동관계조정법」의 부칙 제6조를 개정했다(노사정위원회, 2003).

시간 단축, 비정규직 규제와 연계된 일자리 만들기 협약은 후속 과제인 노사관계 선진화 방안과 상호보완하는 관계로 해석됐다. 3기 노사정위원회는 1999년 9월부터 2007년 4월까지 16~17대 국회 시기에 운영됐다. 이 시기에 김대중 정부는 노동시간 단축과 비정규직 규제를, 노무현 정부는 일자리 만들기와 노사관계 선진화 방안을 논의했다.

노동시간 단축 법안은 노무현 정부 출범 초기인 2003년 8월 여야 합의로 국회를 통과한 반면 <표 7-16>과 같이 비정규직 규제·노사관계 로드맵·노사정위원회 개편안 등의 법안은 9.11 노사정 대타협을 바탕으로 2006년 12월에 처리되었다. 후자의 3가지 과제는 노사정대표자회의에서 다뤄진 의제들이다. 노동시간 개혁, 노사관계 선진화, 노동시장 이중구조 개혁 담론과 아이디어는 이 시기에 형성된 의제들이다. 3개의 담론을 상징하는 노동시간 단축, 비정규직 규제와 일자리 만들기, 노사관계 로드맵 등의 법안들은

<표 7-16> 노사관계 로드맵 관련 쟁점 사항 비교

	관련 법률내용	선진화 방안(정부)	9.11 사회적 합의
노조 전임자 급여	· 노조 전임자 급여지원 사용자 부당노동행위로 처벌(2006년까지 유예)	· 급여지원 금지, 법령이 정한 기준 내 급여 지원 예외(기준 초과 시 제재)	· 조건 없이 3년 유예
복수 노조 허용	· 사업장 단위 복수노조 허용, 정부는 교섭창구 단일화 방안 마련(2006년까지 유예)	· 교섭창구 단일화 방안 1) 자율적 단일화→과반수 노조→과반수 득표노조 2) 자율적 단일화→조합원수 비례	· 조건 없이 3년 유예
필수공익사업 및 직권중재	· 필수공익사업에 직권중재 제도	· 필수공익사업 개념 및 직권중재 폐지 · 공익사업은 파업시 최소업무 유지 의무 부과	· 직권중재 폐지하되 필수업무 부여, 대체근로 인정 · 필수공익사업 범위 조정, (항공관제·혈액·폐수처리·증기·온수공급 포함)
긴급조정제도	· 노동부 장관이 중노위 원장의 의견을 들어 결정 · 30일간 쟁의행위 중지 · 조정실패시 강제중재	· 긴급조정기간 연장 (30일→60일) · 강제중재 현행 유지	· 직권중재, 필수공익사업, 대체근로와 함께 논의

자료 : 매일노동뉴스(2006. 9. 12.) 기사를 참조하여 저자 작성.

16~17대 국회 환경노동위의 입법과정을 밝혔다. <표 7-16>과 같이 노사정은 3개의 주요 아이디어에 대한 이견들을 담론과정을 거쳐 조율했으며, 그러한 결과는 입법으로 실현되었다. 3기 노사정위원회 활동기간인 16~17대 환경노동위는 「근로복지기본법」, 「외국인근로자법」, 「고용보험 및 산업재해 보상보험의 보험료 징수법」, 「기간제 및 단시간 근로자 보호법」, 「사회적기업 육성법」, 「공무원노조법」 등을 제정하였다. 또한 개정된 노동법은 「근로기준법」, 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「고용보험법」, 「산업재해보상보험법」 등이었다. 근로기준법은 16~17대 국회에서 대폭 개정됐는데 노동시간이 주 44시간에서 주 40시간으로 단축되면서 이뤄진 결과였다.

2) 후속개혁과 연계된 과제

9.11 노사정 대타협을 계기로 노사정위원회는 노사 상생의 패러다임 구축을 위한 후속 개혁을 추진하였다. [그림 7-11]과 같이 9.11 노사정 대타협 이후 노사정은 2006년 12월 13일 ‘노사관계 패러다임 전환을 위한 노사 주도의 정책사업 추진 기본합의문’을 체결하였다. 이에 따르면 노사정은 앞으로 노사 공동의 다양한 정책사업을 적극적으로 개발하는 한편 (가칭)노사발전재단을 설립해 이를 추진하기로 하였다. 노사발전재단은 취업알선, 전직 지원 및 인적자원개발 사업, 중소기업·비정규직 등 취약계층 근로자 복지 지원 사업, 노사 공동 교육사업, 노사관계와 노동시장에 관한 조사연구 및 컨설팅 지원사업 등을 수행하기로 하였다. 이와 관련해 노사정위원회는 노사 상생의 패러다임 구축을 목표로 노사 주도의 협력방안과 9.11 노사정 대타협 이행 방안을 단계적으로 논의하기로 의결하였다. 이러한 사업을 추진하기 위해 노사정위원회는 12인의 노사정과 공익위원으로 구성된 노사관계발전위원회를 설치하였다.

4. 2009년 노사민정비상대책회의와 공론화 과정

가. 사례 개요

글로벌 금융위기는 한국의 노사정 관계를 새로운 국면으로 전환시켰다.

노사정은 2008년 10월 29일 노사정위원회 본회의에서 사회협약을 통한 위기 극복방안의 필요성에 공감했다. 두 달 뒤인 12월 29일 노사정위원회 상무위원회 간사들은 사회협약을 추진하기로 의견을 모았다. 한국노총과 한국경총은 2009년 1월 22일 '경제위기 극복을 위한 노사민정 비상대책위원회'를 제안했다. 참여 주체는 노동조합, 사용자단체, 민간부문(종교·시민단체·사회원로), 정부(기획재정부·노동부·보건복지부·지식경제부) 등 각계를 대표해 24명이었다. 중앙단위 노사정위원회의 사회적 합의에 호의적이지 않았던 이명박 정부를 고려해 한국노총과 한국경총은 시민·사회단체의 참여를 추진하는 전략을 고려한 것이다.

사회적 대화의 쟁점은 크게 4가지로 압축됐다. 임금조정과 고용유지, 고용안정기금 조성, 노동시장 유연성, 사회안전망과 실업급여 확대였다. 첫째, 임금조정과 반대급부에 관한 사항이었다. 2009년 2월 3일 발족한 경제위기 극복을 위한 노사민정 비상대책회의는 3주간 집중적으로 논의한 끝에 합의문을 도출했다. 합의문은 64개 조항으로 이뤄진 가운데 다음과 같은 경제위기 극복 방안이 포함되었다. 첫째, 노조는 임금을 절감·반납·동결하는 대신 경영계는 경영상의 해고 자제와 고용을 유지하기로 했다. 둘째, 노동조합은 대기업 중심으로 임금 절감·반납·동결하는 대신 경영계는 사내하청 협력업체의 고용안정과 상생협력을 지원하기로 했다. 셋째, 노사정은 고용 유연화보다 노동시간 유연화, 직무·숙련가치를 기반으로 임금체계 개편에 노력하기로 했다. 넷째, 한시적으로 실업급여 수급요건과 자격을 탄력적으로 적용하는 방안을 강구하기로 했다.

한편 임의기구였던 노사민정비상대책위원회가 주도하였던 경제위기 극복을 위한 노사민정 합의에 대한 이행점검은 법적 상설기구인 경제사회발전노사정위원회가 맡았다. 노사정위원회 내에 이행점검단을 구성하여 합의 사항 이행을 점검하였다. 종전과 달리 노사민정 합의는 지역단위의 후속 실행방안을 이행하였는데 지역노사민정협의회 설치와 확산이 여기에 해당한다. 64개 조항으로 이뤄진 2009년 노사민정 합의 의제는 노동시장(25개)이 가장 많았으며 사회복지(17개), 노사관계(15), 경제정책(7개) 순이었다. 64개 합의 조항 중 12개 조항이 법제화됐다.

나. 노동개혁 방향과 공론화 단계

1) 의제 설정과 국민적 공감대

글로벌 금융위기는 1998년 경제위기와는 원인과 전개 과정이 달랐다. 1998년 경제위기는 과잉투자과 부실 경영의 주역인 재벌기업과 위기에 무능력했던 정부 관료들이 원인을 제공했다. 2008년 경제위기는 자산 거품 폭발과 부실 금융기관 부도 도미노 사태를 초래한 미국이 원인을 제공했다. 글로벌 금융위기는 한국의 노사정 관계를 새로운 국면으로 전환시켰다. 노사정은 2008년 10월 29일 노사정위원회 본회의에서 사회협약을 통한 위기 극복방안의 필요성에 공감했다. 두 달 뒤인 12월 29일 노사정위원회 상무위원회 간사들은 사회협약을 추진하기로 의견을 모았다⁹³⁾(노사정위원회, 2018; 매일노동뉴스, 2009. 3. 21).

국가 수준의 노동조합과 사용자단체는 1998년과 다른 방식으로 사회협약을 추진했다. 한국노총과 한국경총은 2009년 1월22일 ‘경제위기 극복을 위한 노사민정 비상대책위원회’를 제안했다. 참여 주체는 노동조합, 사용자단체, 민간부문(종교·시민단체·사회원로), 정부(기획재정부·노동부·보건복지부·지식경제부) 등 각계를 대표해 24명이었다. 시민단체 가운데 개신교 민간단체인 기독교청년회의(YMCA)가 참여했다. 애초 지역 노사민정협의회 활성화를 공약한 이명박 정부는 중앙단위 노사정위원회에 대해 부정적이었다. 그런 정부의 태도를 고려해 한국노총과 한국경총은 시민·사회단체의 참여를 추진하는 전략을 선택했다. 한국노총은 정부가 경제위기 극복방안을 일방적으로 추진하는 것을 원치 않았다. 사업장 단위 복수노조 허용과 노조 전임자 급여지원, 비정규직법 등 쟁점 현안을 둘러싼 노정 관계도 고려했다. 한국경총도 경제위기 시 정부의 기업지원 방안뿐만 아니라 노동법 개정에 대해 의견 개진을 원했다. 정부는 노사민정이 함께 글로벌 금

93) 노사정위원회는 12월 초 아일랜드 노사정과 맺은 교류협약(MOU)을 체결하기 위해 현지를 방문했다. 방문단에는 장석춘 한국노총 위원장과 이수영 한국경총 회장이 동행했다. 현지에서 노동계와 경영계의 대표들은 글로벌 금융위기 극복을 위한 사회협약의 필요성을 공감하고 조율하는 시간을 가졌다(장석춘 전 위원장 인터뷰, 2021. 6. 16; 매일노동뉴스, 2009. 3. 6. ‘최병훈 경제사회발전노사정위원회 상임위원 인터뷰’).

용위기를 헤쳐나가되, 그 책임을 나누는 것을 고려했다. 아울러 정부는 2008년 상반기 촛불집회 이후 정국 주도권을 회복하고, 경제위기 극복을 위한 국면 전환을 꾀했다. 그러나 민주노총은 “노사민정대표자회의가 임금을 삭감하고 구조조정 고통을 전가한다”며 별도의 노정 교섭을 요구했다(매일노동뉴스, 2009. 2. 20).

대규모 고용조정은 사내하청·협력업체 비정규직, 중소기업업 노동자, 자영업자, 청년·여성·고령층 등 노동시장 취약계층을 강타했다. 1998년 이후 기업들은 정규직을 핵심업무로 제한하되, 비핵심 업무를 국·내외 가리지 않고 아웃소싱하는 인사노무 전략을 선택했다. 글로벌 경제위기 이후 최소인력을 유지한 기업들은 정규직 노조와의 마찰을 피하는 대신 비정규직의 감원을 추진했다. 글로벌 금융위기는 비정규직·자영업자·취업 취약계층에 큰 피해를 입혔다. 이에 따라 노사민정은 쟁점 현안을 제외하고 경제위기 극복 방안에 집중했다. 최저임금법, 비정규직법 개정안과 노조 전임자 급여 금지와 사업장 단위 복수노조 허용 문제는 이번 사회협약 의제에서 빠졌다. 노사민정은 임금·노동시간을 조정해 일자리를 나누어 고용을 유지하되, 고용유지 지원과 사회안전망을 확대하는 방안에 초점을 맞췄다(매일노동뉴스, 2009. 2. 24).

2) 사회적 대화의 쟁점

쟁점은 크게 4가지로 압축됐다. 임금조정과 고용유지, 고용안정기금 조성, 노동시장 유연성, 사회안전망과 실업급여 확대였다. 첫째, 임금조정과 반대급부에 관한 사항이었다. 사용자단체는 고용유지를 위해 임금삭감을 명시해야 한다고 주장한 반면 노동조합은 임금을 삭감하더라도 고용유지를 담보받을 방법이 없다며 반대했다. 노동조합이 임금삭감을 수용할 경우 정부는 소득감소분 보전, 실업부조 도입을 반대급부로 제시할 수 있을지가 논쟁이었다. 둘째, 대량감원의 위기에 직면한 사내하청·협력업체 비정규직 노동자의 고용안정을 위해 대기업의 사내 유보금을 활용한 고용안정기금 조성도 논점이었다. 사용자단체는 고용유지도 어려운 상황에서 고용안정재원 조성은 어렵다는 입장이었다. 기금과 재원 조성이라는 문구에 대해 사용자 측은 강력하게 반대했다.⁹⁴⁾

〈표 7-17〉 글로벌 금융위기 해법에 대한 노동조합, 사용자단체, 정부안 비교

	노동조합	사용자단체	정부
임금 조정과 고용 유지	<ul style="list-style-type: none"> · 임금삭감 불가, 고용유지 담보 없어 · 실노동시간 단축을 통한 일자리 창출 · 공공사회서비스 일자리 창출 	<ul style="list-style-type: none"> · 대기업 정규직 임금삭감. 대졸 입사자 초임 삭감 · 의료·교육 서비스산업 규제 완화 · 중소기업에 대한 정부 지원 확대 	<ul style="list-style-type: none"> · 임금삭감분 소득공제 (50%), 보전수당 지원 · 사내복지기금에 의한 한시적 생계지원
고용 안정 기금 조성	<ul style="list-style-type: none"> · 사내하청·협력업체 고용안정 위해 대기업 사내 유보금을 기금으로 조성 	<ul style="list-style-type: none"> · 고용유지도 어려운데 재원(기금) 조성은 불가 	
노동 시장 유연성	<ul style="list-style-type: none"> · 무분별한 노동시간 유연화, 임금체계 개편 반대 	<ul style="list-style-type: none"> · 정규직 해고 조건 완화, 비정규직 고용 확대 · 노동시간 유연화 	<ul style="list-style-type: none"> · 직무·숙련 요소 확대에 대한 임금체계 개편, 노동시간 유연화, 재취업 지원 확대
실업 급여 추가 재원	<ul style="list-style-type: none"> · 실업급여 8개월에서 1년으로 연장 · 특별연장급여 확대 		<ul style="list-style-type: none"> · 실업급여 급부 대상자 늘린 상태라 추가 지출 곤란
사회 안전망 확대	<ul style="list-style-type: none"> · 실업부조 도입 · 영세자영업자 실업급여 적용 · 기초생활보장 수급대상 확대 · 긴급복지지원지원 확대 		<ul style="list-style-type: none"> · 고용유지지원금 증액 · 실업부조 보완수단으로 취업지원 패키지 적용 · 영세자영업자 고용보험 임의가입 고려

자료 : 노진귀(2018); 매일노동뉴스(2009. 2. 16).

셋째, 정규직 해고조건 완화와 비정규직 규제 완화와 관련한 노동시장 유연성 요구였다. 노동조합측은 비정규직 남용으로 노동시장 양극화가 심화된 상태에서 감원 중심의 노동시장 유연화는 노사갈등을 유도한다며 반대

94) YMCA는 노사민정 합의과정에서 쟁점이었던 고용안정기금, 실업부조 등이 최종 합의에서 제외되자 탈퇴를 심각하게 고려했다. 참여 초기에 경실련 등 타 시민사회단체의 불참으로 정치적 부담을 가진 데다 사회안전망의 핵심 과제가 제외된 탓이다. 이에 정부는 실업부조 보완수단으로 취업패키지 지원안을 제시했다(매일노동뉴스, 2009. 3. 6. '최병훈 경제사회발전노사정위원회 상임위원 인터뷰').

했다. 넷째, 경제위기의 직격타를 맞은 노동시장 취약계층의 보호와 지원을 위해 사회안전망과 실업급여를 확대해야 한다는 요구이다. 정부는 실업급여 대상을 확대한 상태이기 때문에 급부액 증가는 어려우며, 고용유지금 증액과 취업지원 패키지 도입을 제안했다(매일노동뉴스, 2009. 2. 16; 경향신문, 2009. 3. 5).

3) 담론 조정과 합의 시도

2009년 2월 3일 발족한 경제위기 극복을 위한 노사민정 비상대책회의는 3주간 집중적으로 논의한 끝에 합의문을 도출했다. 합의문은 64개 조항으로 이뤄져 있는 가운데 정부의 이행사항은 39개(60.9%), 노사정의 이행사항은 7개(10.9%)였다. 노사의 이행사항은 6개(9.4%), 민간의 이행사항은 7개(10.6%)였다. 첫째, 노조는 임금을 절감·반납·동결하는 대신 경영계는 경영상의 해고 자제와 고용을 유지하기로 했다. 결국 합의안에는 임금삭감 표현 대신 절감·반납·동결 표현이 명시됐다. 예컨대 한국노총과 한국경총은 매년 산하 조직에 협약임금 인상 지침을 내리는데 이것을 발표하지 않았다. 대신 정부는 임금감소분을 세제에서 지원하되, 사내복지기금을 한시적으로 노동자 생계비에 지원할 수 있도록 규제를 완화했다. 고용유지지원금도 상향해 조정했다. 둘째, 노동조합은 대기업 중심으로 임금 절감·반납·동결하는 대신 경영계는 사내하청 협력업체의 고용안정과 상생협력을 지원하기로 했다. 논란이 됐던 대기업 사내 유보금을 전제한 고용안정기금 조성 문제는 이번 합의에서 빠졌다. 셋째, 노사정은 고용 유연화보다 노동시간 유연화, 직무·숙련가치를 기반으로 임금체계 개편에 노력하기로 했다. 일자리 유지를 위해 교대조를 늘리거나 대기업·중소기업 공동훈련을 추진할 경우 정부는 지원하기로 했다. 넷째, 한시적으로 실업급여 수급요건과 자격을 탄력적으로 적용하는 방안을 강구하기로 했다. 취업 취약계층의 구직활동을 지원하기 위해 취업지원 패키지 사업도 실시한다. 위기가구의 긴급복지지원 제도 확대, 공공의료체계 확충도 합의했다. 관심을 받았던 실업부조는 합의안에서 제외됐다(동아일보, 2009. 3. 5; 경향신문 2009. 3. 5).

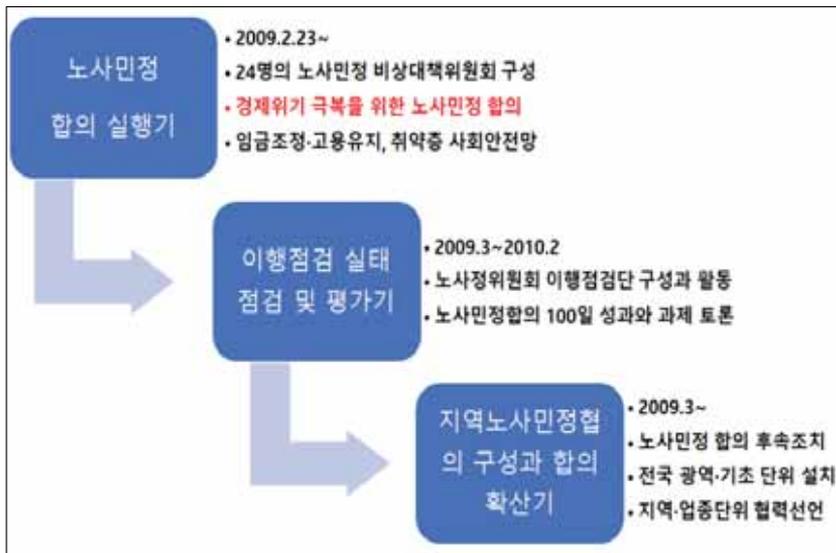
다. 합의사항 이행과 평가

1) 합의사항 이행과 입법

사회협약은 이행과정이 더 중요했다. 임의기구였던 노사민정비상대책위원회가 주도하였던 경제위기 극복을 위한 노사민정 합의에 대한 이행점검은 법적 상설기구인 경제사회발전노사정위원회가 맡았다. 노사정위원회는 2·23 노사민정 합의를 이행하고 확산하기 위해 [그림 7-12]와 같이 추진하였다.

노사정위원회는 노사민정 합의 이후 100일을 기념하여 성과와 과제 토론회를 개최하였다. 또한 노사정위원회 내에 이행점검단을 구성하여 합의 사항 이행을 점검하였다. 종전과 달리 노사민정 합의는 지역단위의 후속 실행 방안을 이행하였는데 지역노사민정협의회 설치와 확산이 여기에 해당한다. 지역노사민정협의회는 전국 246개 지자체 중 87개(광역 16개, 기초 71개) 지자체에 설치되었다. 또한 노사민정 합의와 연계되어 160건의 지역·업종 단위 협력선언이 이어졌다(경제사회발전노사정위원회, 2010).

[그림 7-12] 노사민정비상대책위원회와 노동개혁 추진방향과 단계



자료 : 경제사회발전노사정위원회 본회의 보고자료(2010. 3. 17) 재구성.

한편 2009년 노사민정 합의문은 다음과 같은 방향으로 구성됐다. 첫째, 노·사는 임금조정으로 일자리 나누기를 하되, 정부는 고용유지 기업을 지원하기로 했다. 둘째, 사회복지 정책은 노동시장 취약계층 보호와 복지대책에 초점을 맞췄다. 구조조정 of 고통은 비정규직, 청년·여성·고령자 등 취약 노동계층에 집중되었기 때문이다. 셋째, 경제정책은 기업하기 좋은 환경과 탈규제, 고용유연화를 통한 일자리 창출 정책이 포함되었다. 64개 조항으로 이뤄진 2009년 노사민정 합의 의제는 노동시장(25개)이 가장 많았으며 사회복지(17개), 노사관계(15개), 경제정책(7개) 순이었다. 64개 합의 조항 중 12개 조항이 법제화됐다.

2) 후속개혁과 연계된 과제

노사민정 합의 사항 이행과 별개로 정부와 사용자단체가 추진하는 정책을 둘러싸고 노동계와 긴장이 고조되었다. 노사민정 합의가 체결된 지 하루만인 2월 24일 사용자단체들은 대졸 신입사원 초임 삭감을 결의했다. 사회협약에도 포함되지 않은 방안이었다. 정부도 2월 25일 공공기관 신입사원 초임 삭감을 권고하는 조정을 제시하는 한편 공공기관 선진화 방안을 발표했다. 아울러 정부는 4월 1일 기간제 노동자의 사용기간을 2년에서 4년으로 연장하며, 파견대상을 확대하는 비정규직법 개정안을 국회에 제출했다. 이명박 정부는 노사민정 합의와 쟁점 현안의 분리입법을 추진한 셈인데 이것은 비정규직법·노동조합법 개정을 둘러싼 여야의 힘겨루기로 변졌다. 그러나 비정규직법 개정안은 정부에서 제기한 ‘비정규직 100만 해고 대란설’이 입증되지 않은 데 다 야당의 반대로 입법되지 않았다. 반면 사업장 단위 복수노조, 노조 전임자 임금지원 금지 등 현안의 경우 6자 노사정대표자회의와 국회 환경노동위원회의 노사정 협상이 추진되면서 관련 법안은 입법되었다(동아일보, 2009. 3. 5; 매일노동뉴스, 2009. 4. 20).

5. 2015년 노사정위원회와 공론화 과정

가. 사례 개요

박근혜 정부는 고용률 70% 달성을 국정 목표로 제시했다. 박근혜 대통령

은 2013년 5월 30일 ‘고용률 70% 달성 로드맵 추진 선언’을 발표하면서 이를 공식화하였다. 노동개혁 추진방식은 노사정의 사회적 합의를 통한 공론화와 문제해결 방안의 도출이었다. 2013년 12월 철도노조 파업 지도부 검거를 이유로 민주노총 사무실에 경찰력을 투입한 이후 노정관계가 경색되면서 사회적 대화는 진척되지 않았다. 한편 통상임금·근로시간·정년연장 등의 3대 현안, 노동시장 구조개선과 사회안전망 확충이라는 핵심 의제들은 노사정뿐만 아니라 국민적 관심사로 부상하였다.

경색된 노정관계는 공공부문 노동조합들과 정부가 해소했다. 노동시장 구조개선을 위한 사회적 대화 틀이 만들어진 것이다. 노사정위원회는 8월 19일 노동시장 구조개선특별위원회 설치를 의결한 데 이어 9월 9일 동 위원회를 출범시켰다. 하지만 민주노총은 노사정위원회 논의에 참여하지 않았다. 쟁점 사항에 관한 입장을 좁히지 못한 노사정은 2015년 4월 8일 한국노총의 결렬 선언을 계기로 논의를 중단했다. 그런데 박근혜 대통령이 사회적 협의의 재개를 요청하면서 노사정 논의는 재개됐다. 진통 끝에 노사정 대표들은 9월 13일 합의점을 도출한 데 이어 15일 합의서에 서명하였다. 76개의 노동시장 구조개선 합의는 미래 노동시장 과제와 예견된 사회적 어려움을 방지하는 선제적 조치로서 의미를 갖는다. 노동시장 구조개선 합의 이후 다음날인 9월 16일 정부 여당(새누리당)은 5개의 노동관계법 개정안을 전격적으로 발의하였다. 그런데 합의 당사자인 한국노총은 정부 여당 발의안에 대해 강하게 반발하였다. 입법교착 국면이 장기화되자 박근혜 대통령은 2016년 1월 13일 기간제 사용기간 연장을 제외한 4개 노동관계법 개정안 추진을 제시하면서 한 발 물러섰다. 그러나 한국노총은 1월 19일 노사정 합의 파기와 노사정위원회의 탈퇴를 선언했다.

나. 노동개혁 방향과 공론화 단계

1) 의제 설정과 국민적 공감대

박근혜 정부는 고용률 70% 달성을 국정 목표로 제시했다. 박근혜 대통령은 2013년 5월 30일 ‘고용률 70% 달성 로드맵 추진 선언’을 발표하면서 이를 공식화하였다. 이에 따라 정부는 노동시장 이중구조 심화, 청년고용 문

제, 장시간 노동 등 현안을 해결하기 위해 노동시장 구조개혁을 추진하였다. 노동개혁 추진방식은 노사정의 사회적 합의를 통한 공론화와 문제해결 방안의 도출이었다. 이를 통해 정부는 노동시장 구조개혁의 동력을 확보하고 사회적 정당성을 얻으려 했다. 때마침 19대 국회는 입법 절차에서 합의제적 요소를 강화하는 국회 선진화제도를 시행하였다. 따라서 정부는 이해관계자와의 사회적 합의를 바탕으로 노동개혁과 입법의 정당성을 확보해 국회와의 원활한 협상을 추진하려 했다. [그림 7-13]과 같이 노사정위원회는 노사정 합의 준비, 노동시장 구조개선 합의, 노동시장 제도개선이라는 3단계의 개혁 추진전략을 추진하였다. 그러나 2013년 12월 철도노조 파업 지도부 검거를 이유로 민주노총 사무실에 경찰력을 투입한 이후 노정관계가 경색되면서 사회적 대화는 진척되지 않았다. 한편 통상임금·근로시간·정년연장 등의 3대 현안, 노동시장 구조개선과 사회안전망 확충이라는 핵심 의제들은 노사정뿐만 아니라 국민적 관심사로 부상하였다.

경색된 노정관계는 공공부문 노동조합들과 정부가 해소했다. 노동시장 구조개선을 위한 사회적 대화 틀이 만들어진 것이다. 먼저 공공부문 노동조합과 정부는 공공부문 및 노동시장 구조개선을 위한 대화 틀을 노사정위원

[그림 7-13] 경제사회발전노사정위원회의 노동개혁 추진방향과 단계



자료 : 경제사회발전노사정위원회 제89차 본회의 결과(2015) 재구성.

회에 설치하기로 합의했다. 이것은 한국노총이 노사정위원회로 복귀하는 계기가 됐다. 한국노총 중앙집행위원회는 8월 13일 노사정위원회 복귀 결정을 내렸다. 하지만 민주노총은 노사정위원회 논의에 참여하지 않았다. 노사정위원회는 8월 19일 노동시장 구조개선 특별위원회 설치를 의결한 데 이어 9월 9일 동 위원회를 출범시켰다. 노사정은 2014년 12월 23일 각각 의제 제시, 쟁점 압축을 바탕으로 노동시장 구조개선 기본방향과 원칙에 합의하였다. 노사정은 노동시장 현실에 대한 책무성을 바탕으로 노동시장 구조개선과정에서 고통을 분담하기로 하였다. 이러한 원칙하에 노사정은 노동시장 이중구조 문제, 임금·근로시간·정년 등 현안문제, 노사정 파트너십 구축, 사회안전망 정비, 기타 사항 등 5대 의제와 14개 세부과제를 선정하였다.

2) 사회적 대화의 쟁점

〈표 7-18〉과 같이 핵심 쟁점은 정책현안, 노동시장 이중구조 개선, 사회안전망 확충 등에서 형성됐다. 첫째, 정책현안은 통상임금, 장시간 노동제 개선, 정년연장(임금피크제 도입)에 관한 것이다. 통상임금에 대해 한국경총은 통상임금 산정에서 제외되는 물품을 법령에 규정하는 것을 제안한 반면 한국노총은 노사 합의로 제외 물품을 규정해선 안 된다는 입장이었다.⁹⁵⁾ 장시간 노동제 개선에 대해 노동조합은 휴일근로를 연장근로에 포함하되 추가 연장근로를 허용하지 말아야 한다는 입장인 반면 사용자 측은 허용해야 한다고 주장했다. 둘째, 노동시장 이중구조 개선에 관한 의제이다. 노사가 가장 첨예하게 맞선 의제인데 상시·지속업무 기간제의 정규직 전환, 기간제·파견제 사용기간 확대, 근로계약 해지 등을 포함했다. 사용자 측은 자유로운 근로계약과 해지를 주장하는 한편 정부도 근로계약 해지 가이드라인을 고려했다. 반대로 노동조합은 근로계약 해지 절차에 대한 논의를 거부했다.

95) 통상임금이란 근로자에게 정기·일률·고정적으로 소정 근로 또는 총근로에 대하여 지급하기로 정하여진 시간급·일급·주급·월급 또는 도급금액이었다. 통상임금은 해고예고수당, 시간외·야간·휴일근로 시의 가산수당, 연차 유급휴가수당, 퇴직금의 산출 기초였다. 2013년 12월 18일 대법원은 통상임금의 조건으로 정기성·일률성·고정성을 제시하면서, 정기상여금을 통상임금에 포함시키는 판단을 내렸다(매일노동뉴스, 2015. 11. 10).

<표 7-18> 노동시장 구조개선에 관한 쟁점과 노사정 입장

		노동조합	사용자단체	정부
정책 현안	통상 임금	· 노사합의로 제외 금품 설정 반대	· 시행령에 제외금품 명시 · 노사합의로 제외금품 설정 허용	· 시행령에 제외금품 근거 마련 · 노사합의로 제외금품 설정
	노동시간 단축	· 추가 연장근로 반 대 · 휴일근로 중복할증	· 추가 연장근로 주 8시간 허용 · 휴일근로 중복할증 반대	· 추가 연장근로는 노 사합의 시 총량규제 (주 8시간)로 예외 허용
	정년연장 (임금피크)	· 60세+@ · 노사자율로 임금 피크제 도입	· 60세로 법제화	· 60세 · 적극 도입 및 정부 지원 확대
노동 시장 이중 구조	비정규직의 정규직 전환	· 상시, 지속적 업무 정규직 전환 · 도급, 파견 판단 기준에 관한 법률 적 근거 마련	· 상시, 지속적 업무 정규직 전환 반대 · 도급에 대한 노동 법적 규제 반대	· 상시, 지속업무 정규 직 전환 · 도급, 파견기준 명 확화
	비정규직 대상, 사용기간	· 기간제 기간 연장 반대 · 파견대상 업무확대, 사용기간 연장반대	· 기간제 2년에서 4년 으로 확대 · 파견허용 2년에서 4년으로 확대	· 노동자(35세 이상)가 일하면 기간 4년 연장 · 불법파견 감독 강화
	근로계약	· 근로계약 해지 기 준, 절차 논의반대	· 자유로운 근로계약 체결, 해지 보장	· 일반적인 고용해지 기준, 절차에 관한 가이드라인 마련
사회 안전망 구축	· 비정규직 사회보험 적용 확대 · 실업급여 수준 및 기간 확대 · 전체 노동자 임금 평균 50% 최저임 금 인상	· 취약계층 사회보험 가입률 목표치 현 실화 · 실업급여 수급자 관 리강화 선결 필요 · 최저임금 안정화	· 사회보장 사각지대 축소를 위한 두루 누리 사업 확대 · 고용보험제도의 종합 적 개편방안 마련 · 소득분배 개선분 반 영 최저임금 인상	

자료 : 매일노동뉴스(2015. 3. 9) 참조.

사회안전망 구축에 대해선 노사 양측의 이견이 크지 않았다. 노동조합은 비정규직 사회보험 적용 확대, 실업급여 수준과 대상 확대를 요구한 반면 정부는 두루누리 사업 확대, 고용보험제도 종합적인 개편을 제시했다. 노동조합은 전체 노동자 평균임금의 50% 수준으로 최저임금 인상을 요구한 반면 사용자단체는 최저임금 안정화를 제안했다. 이와 관련해 한국노총은 취업규칙 불이익 변경 요건 완화, 일반해고(근로계약 해지) 요건 완화, 임금체

계 개악, 비정규직 확산, 장시간 노동 조장 등 5개의 수용불가 사항을 제시했다⁹⁶⁾(매일노동뉴스, 2015. 3. 9).

3) 담론 조정과 사회적 합의

쟁점 사항에 관한 입장을 좁히지 못한 노사정은 2015년 4월 8일 한국노총의 결렬 선언을 계기로 논의를 중단했다. 그런데 박근혜 대통령이 사회적 협의를 재개를 요청하면서 노사정 논의는 재개됐다. 진통 끝에 노사정 대표들은 9월 13일 합의점을 도출한 데 이어 15일 합의서에 서명하였다. 76개의 노동시장 구조개선 합의는 미래 노동시장 과제와 예견된 사회적 어려움을 방지하는 선제적 조치로서 의미를 갖는다. 이전과 달리 청년고용과 노동시장 구조개혁에 접근한 점을 고려한 평가이다. 76개 조항으로 이뤄진 노동시장 구조개선 합의 의제는 노동시장(49개)이 가장 많았으며, 사회복지(9개), 경제정책(9개), 노사관계(9개) 순으로 분류할 수 있다. 노동시장 구조개선 합의안 가운데 노동시장 정책은 고용유연화, 취약계층 보호와 격차 해소, 고용서비스망 확충, 청년고용 창출 등 광범위한 영역을 반영했다. 논란이 많았던 비정규직·일반해고·취업규칙 변경과 관련된 사항은 합의 내용에 논의를 지속하는 것으로 명시하였다. 사회복지 과제는 사회안전망을 확충하는 합의 조항들을 포함했다. 실업급여의 대상·수준·기간의 확대와 함께 저소득 특수형태업무종사자의 사회보험 단계적 확대, 출퇴근재해 보상 및 감정노동의 업무상 질병 인정기준을 반영했다. 아울러 중소기업 간 공동근로복지기금 조성 및 손비인정, 기업소득환류세제 과세를 제외했다. 경제정책 과제에는 동반성장지수 개선, 성과공유제 우수모델 발굴·확산, 성과공유 기업정책자금·R&D 우대 과제가 포함됐다. 대기업·중소기업의 상생협력을 위한 정책과제였다. 또한 납품단가조정협약의제에 대한 정부의 지원방

96) 취업규칙 불이익 변경 요건 완화는 임금피크제 도입과 관련한 논의에서 제안됐다. 현행 근로기준법은 취업규칙을 노동자에게 불리하게 바꿀 때는 과반 노조나 노동자 과반의 동의를 반드시 받도록 규정했다. 그런데 정부는 취업규칙 불이익 변경 시 과반 노조 또는 노동자 과반의 동의를 얻지 않아도 되는 가이드라인을 제시하려 했다. 특히 임금피크제를 도입하는 기업의 경우 법원 판례에 따라 사회통념적 합리성을 갖추고 있을 경우 취업규칙 변경요건을 완화하려 했다(한겨레, 2015. 9. 17).

안도 포함됐다. 노사관계 과제는 노사정위원회의 개편방향을 반영했다. 청년·비정규직 대표를 참여시켜 노사정위원회의 대표성을 강화하려는 취지였다.

다. 합의사항 이행과 평가

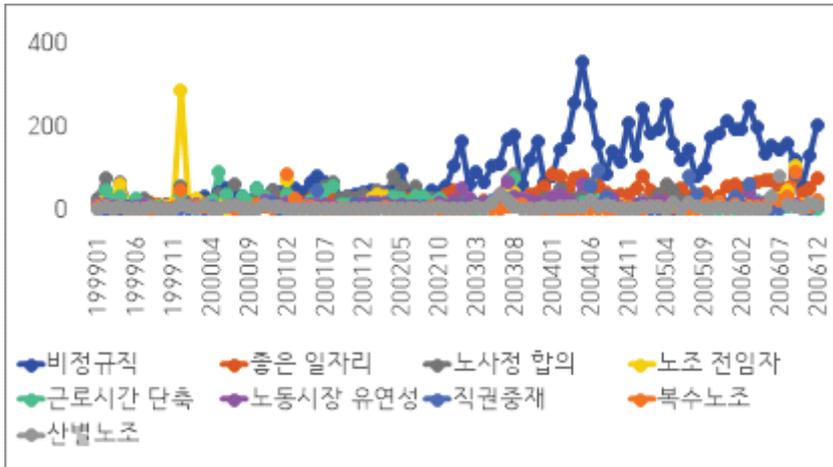
노동시장 구조개선 합의 이후 다음날인 9월 16일 정부·여당(새누리당)은 5개의 노동관계법 개정안을 전격적으로 발의하였다. 그런데 합의 당사자인 한국노총은 정부여당 발의안에 대해 강하게 반발하였다. 5대 노동관계법에는 근로기준법·고용보험법·산재보험법·기간제법·파견법 개정안이 포함됐는데 이 개정안들은 노사정 합의안에 명시되지 않거나, 노동조합과 야당이 반대하는 내용이 대거 포함됐기 때문이다. 특히 한국노총이 반대한 기간제 비정규직의 사용기간 연장과 파견근로 허용업무의 확대도 정부·여당이 발의한 법안에 포함되었다. 노사정 합의문에는 비정규직 입법과 관련해 “노사정은 관련 당사자를 참여시켜 공동실태조사, 전문가 의견수렴 등을 집중적으로 진행해 대안을 마련하고, 합의사항은 정기국회 법안 의결 시 반영토록 한다”고 명시됐다. 게다가 고용노동부는 일반해고(근로계약 해지) 가이드라인 제정과 취업규칙 불이익 변경요건 지침 개정작업을 추진했다. 노동조합과의 논의와 의견수렴을 충분히 거치겠다는 약속과 달리 고용노동부는 2015년 12월 30일 전문가 간담회에서 2대 지침의 초안을 발표했다. 한국노총과 민주노총은 충분한 협의를 하겠다는 약속을 정부가 어겼다고 주장했다. 입법 교착 국면이 장기화되자 박근혜 대통령은 2016년 1월 13일 기간제 사용기간 연장을 제외한 4개 노동관계법 개정안 추진을 제시하면서 한 발 물러섰다. 그러나 한국노총은 1월 19일 노사정 합의 파기와 노사정위원회의 탈퇴를 선언했다. 국회 환경노동위에서 여당 위원들은 5개 노동관계법안을 일괄 심의해 처리하는 전략을 추진한 반면 야당 위원들은 일괄처리보다 법안을 개별적으로 심의하는 전략으로 맞섰다. 정부·여당이 발의한 5개 노동관계법안은 환경노동위원회에서 제대로 논의되지 못한 채 폐기됐다(한국노동연구원, 2015; 매일노동뉴스, 2016. 1. 20; 노진귀, 2018).

6. 언론의 담론 형성과 전개

가. 노사정대표자회의와 언론의 담론 형성

노사정대표자회의와 관련된 담론지형은 이전과 다르게 전개되었다. 외환 위기 전후에는 노사관계·노동시장 개혁, 재벌개혁과 사회안전망 담론이 형성되었다면 노사정대표자회의는 적어도 3개의 담론과 관련이 있다. 노동시간 개혁 담론, 노사관계 선진화 담론, 노동시장 이중구조 개혁 담론이 그것이다. 노동시간 개혁 담론은 노동시간 단축과 노동시간 유연화 아이디어로 구성되며, 노사관계 선진화 담론은 노사 자율원칙 실현과 노사관계 혼선과 비용 최소화 관련된 아이디어를 포함한다. 노동시간 개혁과 노사관계 선진화 담론은 노사정대표자회의 전후로 집중적으로 나타났으며 다음 시기에 다시 출현한다. 노동시장 유연성 아이디어와 노동시장 안정성 아이디어를 포함한 노동시장 이중구조 개혁 담론은 노사정대표자회의(노무현 정부) 뿐만 아니라 노사민정대책회의(이명박 정부), 경제사회발전노사정위(박근혜 정부)의 지배적인 담론으로 나타난다. 본 연구는 1999년 1월부터 2006년 12월까지 약 8년 동안 3개 담론 핵심 키워드의 추이를 살펴봤다. [그림 7-14]와 같이 9개 핵심 키워드에 대한 종합일간지(8곳)와 방송사(2곳)의 보도 기사에서 노출된 빈도를 분석한 결과, 총 21,245건 가운데 비정규직(9,070건), 좋은 일자리(3,176건), 노사정 합의(2,385건), 노조 전임자(1,544건), 근로시간 단축(1,464건), 노동시장 유연성(1,363건), 직권중재(914건), 복수노조(707건), 산별노조(602건) 순이었다. 비정규직과 좋은 일자리는 노동시장 이중구조 개혁 담론의 핵심 키워드이며, 노조 전임자 임금지급 금지와 사업장 단위 복수노조 허용 그리고 공익사업장의 직권중재, 산별노조 전환과 산별교섭은 노사관계 선진화 담론에 포함되는 아이디어의 핵심 단어이다. 아울러 근로시간 단축은 노동시간 개혁 담론, 노동시장 유연성은 노동시장 이중구조 개혁 담론을 상징하는 핵심 단어로 규정된다. 노사관계 선진화 담론과 관련된 노조 전임자, 복수노조, 직권중재, 산별노조 등은 노사정대표회의 활동기간인 2004년부터 2006년까지 언론이 많이 애용하는 단어였지만 시간이 갈수록 노출빈도는 감소하였다. [그림 7-14]과 같이 2000년부터

[그림 7-14] 노사정대표자회의와 언론의 담론 형성



주: 1999년 1월 1일부터 2006년 12월 31일까지 종합일간지·방송사 10곳의 보도 기사에서의 9개 단어의 노출빈도 분석.
 자료: 한국언론진흥재단 BIG Kins(2023)를 통한 언론보도 분석.

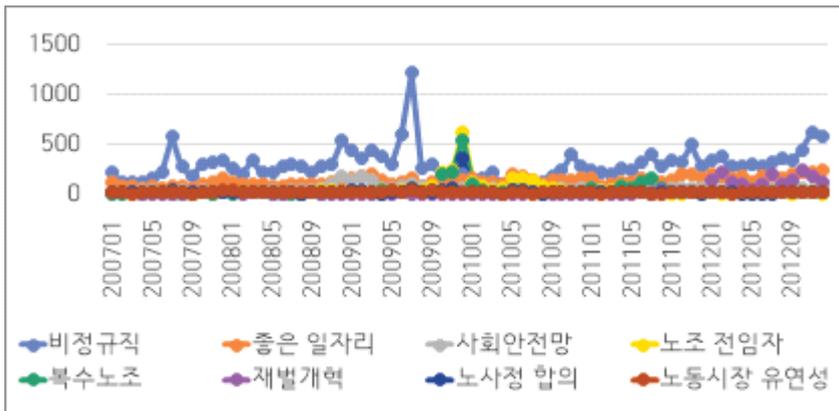
2006년까지 후반기로 갈수록 노출빈도가 매우 높은 단어는 ‘비정규직, 좋은 일자리’였는데 해당 단어는 노동시장 이중구조 개혁 담론을 상징한다. 전반기에는 노동시간 개혁 담론과 노사관계 선진화 담론이 활성화되었다면 후반기로 갈수록 노동시장 이중구조 개혁 담론이 활성화되는 양상으로 그 추이가 변화된 셈이다. 특히 핵심 단어의 언론 노출빈도가 높아지는 시점과 노사정 합의의 언론 노출빈도는 겹쳐지는 양상이 나타난다. 이것은 3개의 개혁 담론과 사회적 대화는 떼려야 뗄 수 없는 관계를 상징적으로 보여주며, 언론을 통한 국민적 공론화도 양자가 겹쳐지는 지점에서 활성화되는 것으로 해석된다.

나. 노사민정비상대책위원회와 언론의 담론 형성

2008년 글로벌 금융위기가 확산되면서 한국은 새로운 경제위기에 휩싸였다. 이것은 외환위기와는 성격이 다르며, 내재적 요인보다 외재적 요인에 의해서 비롯되었다. 외환위기는 정규직을 대상으로 감원과 구조조정이 진행되었다면 글로벌 금융위기는 정규직보다는 비정규직·취약 노동계층의 고

용을 위협하였다. 이에 따라 노사민정비상대책위는 2009년 2월 23일 경제 위기 극복을 위한 노사민정 합의를 통해 이러한 위기에 대응하였다. 고용유지와 사회안전망 확충이 경제위기 극복과 노동취약계층 지원의 핵심 방안으로 부상하였다. 노동시간 개혁, 노사관계 선진화, 노동시장 이중구조 개혁 등은 해당 시기에도 유력한 담론으로 지속되었다. 이 연구는 2007년 1월부터 2012년 12월까지 약 6년 동안 3개 담론 핵심 키워드의 추이를 분석하였다. [그림 7-15]와 같이 8개 핵심 키워드에 대한 종합일간지(8곳)와 방송사(2곳)의 보도기사에서 노출된 빈도를 분석한 결과, 총 42,578건 가운데 비정규직(21,138건), 좋은 일자리(9,172건), 사회안전망(3,416건), 노조 전임자(2,789건), 복수노조(2,324건), 재벌개혁(1,874건), 노사정 합의(1,162건), 노동시장 유연성(703건) 순이었다. 이전 시기와 마찬가지로 비정규직과 좋은 일자리는 전 기간에 걸쳐 언론 노출빈도가 높았다. 비정규직은 유연화 또는 규제와 연결될 수 있는 단어이자, 노동시장 유연성과 안정성과 관련 있는 단어이다. 하지만 좋은 일자리에 대한 언론의 높은 노출빈도는 고용안정에 대한 국민적 관심을 보여준다. 또한 사회안전망은 노출빈도가 높은 단어로 부상하였는데 이것은 경제위기 극복과 노동취약계층 지원과 관련된 것으로 해석된다. 또한 재벌개혁도 글로벌 금융위기 이후 언론의 노출빈도가 높았

[그림 7-15] 노사민정비상대책위원회와 언론의 담론 형성



주 : 2007년 1월 1일부터 2012년 12월 31일까지 종합일간지·방송사 10곳의 보도 기사에서의 8개 단어의 노출빈도 분석.
 자료 : 한국언론진흥재단 BIG Kins(2023)를 통한 언론보도 분석.

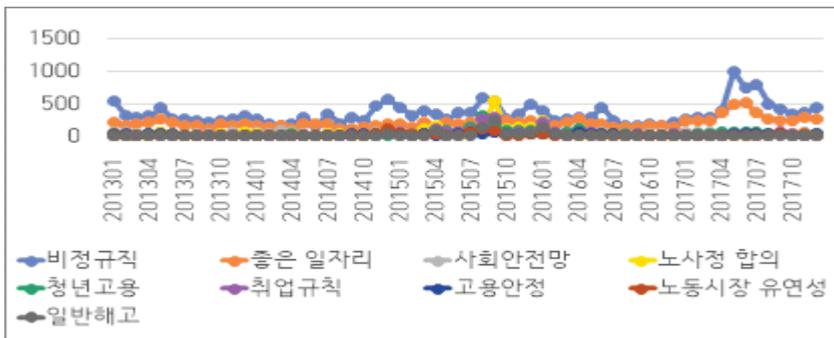
던 단어인데 이것은 경제구조 개혁에 대한 공론화로 볼 수 있다. 재벌개혁은 이후 2012년 12월 대통령 선거에서 부상한 경제민주화 논쟁으로 연결된다.

노조 전임자와 복수노조는 2009년 12월 노사정대표자회의를 거쳐 국회에서 입법되는 과정에서 언론의 노출빈도가 높아진 것으로 분석된다. 이후 노조 전임자 임금 지급 금지가 시행되는 2010년, 사업장 단위 복수노조가 시행되는 2011년에 복수노조와 노조 전임자 키워드는 다시 노출빈도가 높아진다.

다. 경제사회발전노사정위원회와 언론의 담론 형성

글로벌 금융위기 이후 한국경제는 저성장 기조가 굳어졌다. 성장과 고용의 선순환을 통해 압축적으로 경제 규모를 확대한 한국은 새로운 위기에 직면하게 되었다. 저성장은 특히 청년·여성·고령층 등 노동취약계층의 고용을 위협하였다. 특히 청년 실업문제는 심각한 사회문제로 다가왔다. 이에 따라 박근혜 대통령은 2013년 5월 30일 ‘고용률 70% 달성을 위한 로드맵 추진 선언’을 하였다. 박 대통령은 청년고용을 화두로 제시하였다. 정책유산이었던 노동시간 개혁 및 노동시장 이중구조 개혁 담론과 더불어 청년고용 담론이 해당 시기에 새로이 부상하였다. 본 연구는 2013년 1월부터 2017년 12월까지 약 5년 동안 3개 담론 핵심 키워드의 추이를 분석하였다. [그림 7-16]와 같이 9개 핵심 키워드에 대한 종합일간지(8곳)와 방송사(2곳)의 보

[그림 7-16] 경제사회발전노사정위원회와 언론의 담론 형성



주: 2007년 1월 1일부터 2012년 12월 31일까지 종합일간지·방송사 10곳의 보도 기사에서의 8개 단어의 노출빈도 분석.

자료: 한국언론진흥재단 BIG Kins(2023)를 통한 언론보도 분석.

도기사에서 노출된 빈도를 분석한 결과, 총 46,231건 가운데 비정규직(20,367건), 좋은 일자리(12,343건), 사회안전망(2,880건), 노사정 합의(2,814건), 청년고용(2,417건), 취업규칙(2,010건), 고용안정(1,492건), 노동시장 유연성(1,036건), 일반해고(872건) 순이었다.

노동시장 이중구조 개혁 담론은 유연성 아이디어와 안정성 아이디어를 포함하며 각각 상징하는 단어는 차별화된다. 좋은 일자리, 사회안전망, 고용안정은 노동시장 안정성 아이디어를 상징하며 노동시장 유연성, 일반해고, 취업규칙은 노동시장 유연성 아이디어에 속한다. 노동부는 2015년 12월 일반해고(통상해고), 취업규칙 변경요건 완화와 관련된 행정지침을 제정하였다. 안정성 아이디어와 유연성 아이디어의 핵심 단어들은 주로 사회적 합의가 추진된 2015년 9월 15일 전후, 19대 국회에서의 정부·여당의 법안 발의와 입법과정이 진행된 2015년 9월부터 2016년 3월까지 노출빈도가 높아진다. 이 시기에는 노동시장 구조개선 합의의 과제였던 청년고용도 높은 언론 노출빈도 수를 기록한다. 하지만 20대 국회가 새로 출범하는 2016년 이후에는 유연성 아이디어보다 안정성 아이디어가 다시 언론의 관심사로 재부상한다. [그림 7-16]와 같이 비정규직과 좋은 일자리는 상호 연계된 단어이자 과제인 것처럼 2016년 11월 이후부터 언론 노출빈도가 동반 상승한다.

제5절 사례분석 및 시사점

1. 사례분석 요약

이 장에서는 1996년부터 2016년까지 역대 정부의 사회적 대화를 분석하여 노동개혁의 추진방식과 국민적 공감대 구축에 관해 분석하였다. 이를 위해 사회적 대화와 관련된 문헌자료를 중심으로 정성적 분석을 하되, 추가적으로 노사정의 정책 아이디어와 언론 매체의 보도기사에 관한 정량적 분석을 결합하였다. 이 연구는 경쟁하는 노동개혁 아이디어가 담론적으로 조정되는 사회적 대화의 과정을 분석하는 한편 언론 매체의 보도기사 분석을 매

개로 사회적 대화와 결합한 국민적 공론화 양상을 살펴보았다.

가. 노동개혁 담론과 개혁 방식

본 연구는 한국의 사회적 대화가 국민적 관심과 성원 속에 추진되는 가운데 양자가 상호작용하는 ‘한국형 노동개혁의 공론화 과정’이었음을 분석하였다. 아울러 1990년대 중반 이후 사회적 대화를 통한 노동개혁 과정 이외에는 노사정 모두 노동개혁의 공론장을 형성하거나 국민적 공감대를 끌어내지 못한 것으로 파악되었다. 이 연구는 시기별로 노동개혁을 둘러싼 복수의 아이디어들의 정책 담론지형이 형성되며, 이것을 매개로 노사정 행위자들은 사회적 대화와 합의를 시도한 것으로 규정하였다. 특히 사회적 대화에 참여한 행위자들은 경쟁하는 아이디어에 대한 공통된 관심사와 공유된 이해를 바탕으로 사회적 합의를 형성하는 담론 조정의 단계를 거치며, 이후 합의안은 의회에 제출되어 법제화되고 후속 개혁으로 이어진다. 이러한 과정은 사회적 대화기구 밖에서의 언론 매체들이 형성한 의사소통 담론과 맞물리는 것으로 나타났다. 아래에서는 경쟁하는 정책 아이디어와 노동개혁의 추진방식, 언론 매체의 공론화 양상 등의 순으로 연구 결과를 요약하였다.

먼저 노동개혁 아이디어와 사회적 대화, 노동개혁의 추진방식에 관한 역사적 사례이다. 첫 번째 사례는 국민적 공론화를 통한 노동개혁의 원형으로써 1996년 노사관계개혁위와 1998년 노사정위원회이다. 이 연구는 해당 사례들에서 이후 반복적으로 출현하는 개혁의 공론화와 추진방식이 엿보인다는 점에서 사회적 대화를 통한 노동개혁의 전형적인 사례로 규정하였다. 해당 시기에는 ‘노사관계 개혁, 노동시장 개혁, 재벌기업 개혁, 사회복지 안전망 담론’ 등 4개의 정책 담론이 형성되었으며 노사정은 이를 바탕으로 사회적 대화를 벌였다. 물론 4개의 정책 담론은 동시다발적으로 출현한 것이 아니다. 노사관계·노동시장 개혁 담론은 노사관계개혁위원회의 활동을 매개로 형성되었으며 재벌기업 개혁과 사회복지 안전망 담론은 1997년 말 경제위기 이후 노사정위원회를 중심으로 확산되었다. 그러나 4개의 정책 담론에 포함된 아이디어들은 노사관계개혁위와 노사정위원회를 거치면서 상호 연계되었으며, 심화하였다. 예컨대 공무원 노조 허용과 전국교직원노조 합법

화(노사관계), 정리해고·파견근로제(노동시장) 개혁과제는 노사관계개혁위에 이어 노사정위원회에서도 재논의되었으며, 이 과정에서 언론이 집중적으로 조명하였다. 한편 노동개혁의 추진방식은 경쟁 아이디어 형성, 사회적 대화, 담론 조정과 합의도출, 합의 이행과 후속 개혁 등의 순으로 이뤄졌으며, 이것은 노사관계개혁위와 노사정위원회 모두 공통적이었다. 그러나 노사관계개혁위와 노사정위원회의 개혁 추진방식의 차이점도 존재한다. 먼저 노사관계개혁위는 노사관계 개혁기반 구축, 노사관계 제도개혁, 신노사관계 확산 등의 추진 단계를 설정하였다. 김영삼 대통령의 신노사관계 구상에서 시작해 국민적 공론화의 단계를 밟아나가면서 노사·공익위원 간 노동법 개정안 합의를 추진하는 '상향식' 개혁 방향을 설정하였다. 반면 노사정위원회는 노사정 대타협 실행, 합의 이행과 추가 합의 도출, 국민적 공감대 형성과 제도화 등의 추진 단계를 설정하였다. 노사정이 경제위기 극복을 위한 대타협을 먼저 실행한 이후 합의사항 이행과 사회적 대화의 제도화를 추진하는 '하향식' 개혁을 추진하였다. <표 7-19>와 같이 사회적 대화를 통한 노동개혁 추진방식의 차이에는 경제위기와 정책 불확실성, 사회적 대화기구의 제도화(또는 법제화)라는 시대적 여건에 대응한 노사정의 전략적 선택이 작용한 것으로 평가된다. 경제위기와 높은 정책적 불확실성, 사회적 대화기구의 법제화를 고려한 노사정위원회의 개혁 추진방식은 '선 타협, 후 공론화'로 나타난 반면 상반된 조건인 노사관계개혁위의 개혁 추진방식은 '선 공론화, 후 타협(제도개혁)'으로 나타났다.

두 번째 사례는 노동개혁의 진화로 규정된 2004~2006년 노사정대표자회의, 2009년 노사민정비상대책회의, 2015년 노사정위원회 사례들이다. 본 연구는 해당 사례들에서 노동개혁의 전형적인 사례인 노사관계개혁위와 노사정위원회의 개혁 방식이 반복적으로 나타나지만, 새로운 방식도 출현한 점에서 진화한 것으로 규정한다. 해당 시기에는 '노동시간 개혁, 노사관계 선진화, 노동시장 이중구조 개혁' 등 3개의 정책 담론이 확산하였으며 노사정은 이를 바탕으로 사회적 대화를 벌였다. 노동시간 개혁과 노사관계 선진화 담론은 2000년부터 2010년까지 노무현·이명박 정부 시기의 노사정위원회·경제사회발전노사정위를 매개로 형성되었다. 노동시장 이중구조 개혁 담론은 2004년 노무현 정부에서 형성된 이래 2013년 이후 박근혜 정부

에서 심화하였다. 노동시간 개혁·노사관계 선진화·노동시장 이중구조 개혁 담론은 2000년 이후 반복적으로 출현하고 상호 연동되는 핵심 이슈들이다. 2003년 8월 개정된 주 40시간으로의 노동시간 단축 법안은 2013년 이후 1주 노동시간 상한선 문제(주 52시간)와 연계되면서 심화한 이슈에 해당한다. 노동시장 이중구조 개혁 방안으로 등장한 비정규직 보호법안은 2000년부터 2015년까지 반복적으로 등장한 제도개선 과제였다. 노동시간 개혁과 노사관계 선진화 그리고 노동시장 이중구조 개혁 담론에 관한 노사정 간의 정책 아이디어는 큰 차이가 존재하였다. 이에 따라 노사정대표자회의(2004~2006년), 노사민정비상대책회의(2009년), 노사정위원회(2015년)는 사회적 대화를 통한 공론화와 노사정 합의 추진이라는 절차를 밟았다. 해당 시기의 노동개혁 추진방식은 국민적 공감대와 의제 설정, 사회적 대화와 합의, 합의 사항 이행과 후속 개혁 등의 공통점이 나타났다. 그런데 해당 시기의 사례들은 노동개혁 추진방식에서의 차이점도 두드러진다. 노사정대표자회의의 개혁 추진방식은 노사관계 비전과 발전전략이 논의된 이후 노사정대표자회의를 통한 대화협, 노사 상생 페리다임 구축 등이 단계별로 추진되었다. 노사민정비상대책위의 개혁 추진방식의 경우 노사민정 합의 실행, 이행점검 및 실패 평가, 지역노사민협의회 구성과 합의 확산 등이 단계별로 시도되었다. 전자의 사례는 김영삼 정부의 노사관계개혁위의 상향식 방식, 후자의 사례는 김대중 정부의 노사정위원회의의 하향식 방식과 유사하다. 한편 2015년 노사정위원회의의 개혁 방식의 경우 노사정 합의 준비, 노동시장 구조개선 합의, 노동시장 제도개선 추진 등이 단계별로 추진되었다. 이 또한 김영삼·노무현 정부의 노사관계개혁위의 개혁 추진방식과 유사한 상향식 전략으로 볼 수 있다. <표 7-19>과 같이 본 연구는 해당 사례들 간의 개혁 추진방식의

<표 7-19> 사회적 대화를 통한 노동개혁의 유형 분류

		정책 불확실성	
		저	고
사회적 대화 체계	제도화	9.15 노동시장 구조개선 노사정 합의(2015년 노사정위원회)	2.6 경제위기 극복을 위한 노사정 합의(1998년 노사정위원회)
	비제도화	1996년 노사관계개혁위원회 9.11 노사정대타협(2006년 노사정대표자회의)	2.23 경제위기 극복을 위한 노사민정 합의(2009년 노사민정비상대책위)

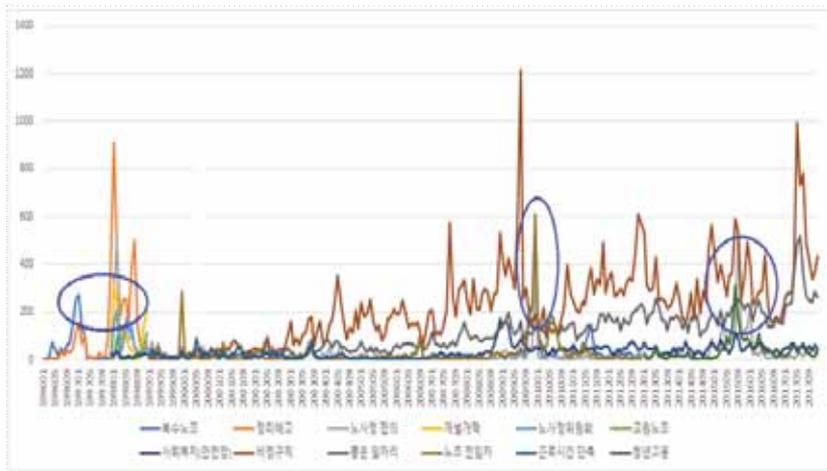
자료 : 저자 작성.

차이에는 경제위기와 정책 불확실성, 사회적 대화기구의 제도화 여부가 영향을 미쳤으며, 이에 따른 노사정의 전략적 선택이 작용한 것으로 해석하였다.

나. 사회적 대화와 노동개혁의 공론화

이 연구는 시기별로 추진된 사회적 대화를 통한 노동개혁이 언론의 담론 과정과 결합하는 추이를 시계열적으로 분석하였다. 이것은 신문·방송 등 언론 매체들의 보도기사에서 나타난 노동개혁과 사회적 대화 이슈에 대한 노출빈도를 분석함으로써 이뤄졌다. 이 연구는 1996년부터 2016년까지 시기별로 부상한 노동개혁 담론의 주요 단어들인 종합일간지(8곳)와 방송사(2곳)의 보도기사에서 노출된 빈도를 분석하는 한편 이것이 사회적 대화의 시간과 어느 정도 겹치는지 그 추이를 살펴봤다. [그림 7-17]와 같이 1996년부터 2016년까지 시기별로 언론에서 담론화된 주요 단어를 보면 ‘복수노조, 정리해고, 노사정 합의, 재벌개혁, 노사정위원회, 교원노조, 사회복지(안정망), 비정규직, 좋은 일자리, 노조 전임자, 근로시간 단축, 청년고용’이었다. 이 가운데 비정규직과 좋은 일자리는 언론 노출빈도가 가장 높은 노동개혁 핵심 단어로 분류되었다.

[그림 7-17] 1996년부터 2017년까지 노동개혁 핵심 단어의 노출빈도 추이



자료 : 언론 매체의 노동개혁 주요 단어 보도건수에 관해 저자가 시계열 분석.

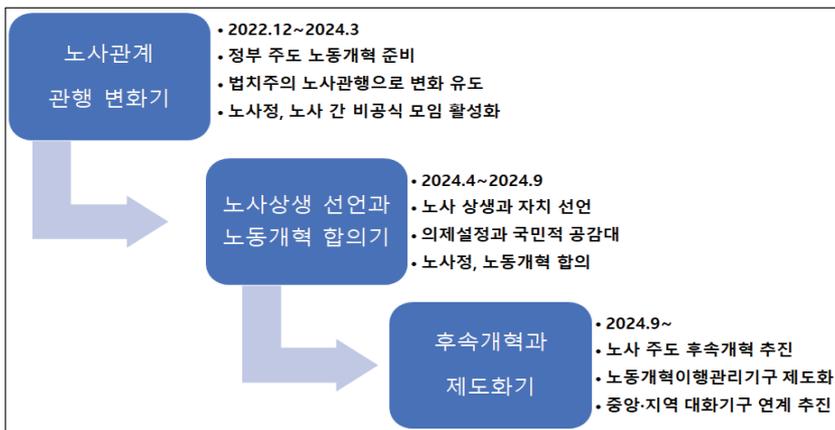
[그림 7-17]에서 보듯이 1996~1998년에는 복수노조·정리해고·재벌개혁·노사정위원회·교원노조·사회복지(안전망), 2000~2003년에는 근로시간 단축, 2000~2007년에는 비정규직과 좋은 일자리 그리고 노조 전임자(또는 복수노조), 2008~2010년에는 사회안전망과 노조 전임자, 2010~2016년에는 비정규직과 좋은 일자리, 청년고용 등이 언론 매체의 보도건수가 많았던 핵심 단어들이다. 그런데 핵심 단어들의 언론 노출빈도가 높았던 시점은 노사정 합의 또는 노사정위원회라는 단어의 노출빈도와 겹쳐진다. [그림 7-17]과 같이, 사회적 대화가 활발했던 1996~1998년, 2008~2010년, 2014~2015년이 그러한 시기이다(해당 시기는 [그림 2-14]에서 원으로 표시되었다). 하지만 노사정 합의 등의 단어와 겹쳐지지 않는 시점은 노동개혁 핵심 단어의 언론 노출빈도가 낮은 편이다. 이러한 결과는 1990년대 중반 이후 노동개혁은 사회적 대화를 거쳐 국민적으로 공론화되었음을 보여주는 실증적인 근거로 평가된다. 역으로 사회적 대화를 거치지 않은 노동개혁 과제는 담론화하기 어려운 것으로 볼 수 있다. 물론 비정규직, 좋은 일자리 등의 노동개혁 단어들은 2000년 이후 언론의 노출빈도가 갈수록 높아졌는데 이것은 이례적인 양상으로 평가된다. 2000년 이후 노동유연화에 따른 질 낮은 일자리가 확산하여 상대적으로 노동시장 양극화 해소와 좋은 일자리에 대한 국민의 높은 관심을 언론이 반영하는 것으로 해석된다.

요약하면 1996년부터 2016년까지 사회적 대화와 노동개혁에 관한 언론의 담론화는 다음과 같은 시사점을 준다. 시기별로 전개된 사회적 대화를 통한 노동개혁 담론 형성은 노동 의제의 공론장으로서의 가능성을 엿보게 한다. 이러한 과정을 통해 ‘비정규직과 좋은 일자리’는 보편적인 정책 이슈로 부상하였으며, 장기적인 국민적 관심사로 자리 잡았다. 하지만 사회적 대화 시기 이외에 일상적인 노동개혁, 사회적 대타협 이외에 부문과 업종의 사회적 합의(소타협) 등은 담론화하지 못한 점을 확인하였다. 이른바 사회적 대화와 같은 특정 추진방식을 거쳐야만 노동개혁 담론이 형성되는 ‘쏠림 현상’이 규명된 셈이다. 특히 비정규직, 좋은 일자리 등의 특정 이슈만 담론화되는 한계도 노출되었다. 이것은 국민적 관심사에 기반한 신규·미래 노동 의제 개발, 일상적 노동개혁과 소타협에 관한 적극적인 공론화의 필요성을 보여준다.

2. 시사점 : 새로운 노동개혁 방식과 공론화

과거의 노동개혁 사례가 오늘에 주는 시사점은 무엇일까. 무엇보다 1990년대 이후 선행 사례들은 노동개혁 과정에서의 국민적 공론화의 중요성을 다시 한 번 상기시킨다. 앞서 살펴본 것처럼 한국에선 노동개혁 아이디어에 관한 노사정의 의견 차이가 조율·합의되는 담론 조정과 국민적 공감대 형성을 위한 언론 매체들의 의사소통 담론이 겹쳐지는 양상으로 전개된다. 물론 사회적 대화의 활성화와 언론 매체의 높은 관심이 겹쳐지는 시간은 일상적이지 않으며, 특정 시기와 특정 이슈만 담론화되는 양상이다. 윤석열 정부가 추진한 근로시간 개편 등 노동개혁 과정이 담론화되지 않은 이유도 여기에서 그 원인을 찾을 수 있다. 특히 사회적 대화를 거치지 않은 채 정부와 전문가가 주도하는 노동개혁은 담론화 또는 국민적 공론화되기 어렵다. 따라서 역대 정부의 사회적 대화를 통한 노동개혁 방식을 참고하여 새로운 노동개혁 방향과 추진방식을 재설정할 필요가 있다. 이에 따르면 새로운 노동개혁은 노사관계 관행 변화, 노사 상생 선언과 노동개혁 합의, 후속 개혁과 제도화 등 3단계의 방식으로 추진할 수 있다. 1단계는 노사관계 관행 변화기이다. 최근 정부에서 추진하는 노사관계의 관행 개혁 시도를 노동개혁의 첫 단계로서 의미를 부여한 것이다. 그러나 정부가 주도하는 노동개혁은 노

[그림 7-18] 새로운 노동개혁의 추진방향과 단계



자료 : 저자 작성.

사에게 주는 동기 부여가 낮을 뿐만 아니라 지속가능성 또한 없다. 따라서 향후 개혁은 노사 자율적인 방식으로 진행되어야 하는데 이것은 비공식적인 노사, 노사정 간의 모임의 활성화로부터 시작할 수 있다. 공식적인 노정, 노사정 간의 사회적 대화가 최근 중단된 상태에서 비공식적인 물밑 대화를 시도하면서 국면 전환을 시도하는 방식이다.

이를 통해 전환점이 마련되었다면, 먼저 노사가 노사 상생 및 자치 선언을 추진한 이후 노동개혁 의제를 설정하는 한편 국민적 공감대를 형성하는 것이다. 이를 바탕으로 노사정은 사회적 대화를 통해 노동개혁안에 대해 합의하는 절차를 밟는다. 이러한 사회적 대화와 제도개혁의 시점은 2024년 4월 국회의원 총선 이후부터 같은 해 9월 이후 정기국회까지의 기간이다. 이후 노사정은 후속 개혁과 제도화 단계를 추진한다. 노동개혁에 대해 합의한 노사는 주도적으로 이행점검을 추진하는 한편 정부와 국회의 합의사항 이행과정을 총괄적으로 관리하는 상설기구의 제도화를 시도한다. 또한 노사정은 제도적 단절로 인해 합의사항의 전국적 확산을 제한하는 중앙 사회적 대화기구와 지역노사민정협의회 간의 상호 연계를 구축하는 방안을 적극적으로 모색한다. 요컨대 새로운 노동개혁의 추진방식은 사회적 대화를 통한 국민적 공론화를 거치는 3단계의 추진전략을 고려할 수 있는바, 이러한 개혁의 성공 여부는 정부 주도에서 노사 자율과 참여로의 노동개혁 방식의 전환, 노사정의 신뢰 회복 노력에 달려있다.

제 8 장

역대 정부의 노동개혁과 사회적 대화 정책

제1절 서론

윤석열 정부는 교육개혁 및 연금개혁과 함께 노동개혁을 3대 개혁과제로 추진하고 있다. 김영삼 대통령의 문민정부부터 문재인 정부까지 역대 정부도 용어는 각기 달랐으나 모두 노동법과 제도 등 노동체제⁹⁷⁾의 개편을 중요한 과제로 추진하였다. 정권이 바뀔 때마다 노동의 개혁을 주창하고 국정과제로 추진한 셈이다.

한 나라의 제도와 정책은 역사적 배경과 시대적 여건의 맥락 속에서 특징이 형성되고 일정한 경로의존성을 가지게 되는바, 우리나라도 예외가 아니다. 주지하는 바와 같이 「근로기준법」과 「노동조합법」은 한국전쟁이 한창이던 1953년 외국의 제도를 참고하여 제정되어 오늘에 이르고 있다. 전쟁이 끝난 뒤에는 1960년대 이후 급속한 산업화 과정에서 국가의 역할은 경제성장에 초점이 맞추어졌다. 노동정책은 발전행정 국가의 권위주의 정부가 주도하는 수출중심 경제성장 정책의 하위요소이자 종속변수적 성격이 강하였고, 노동법제도 이에 맞추어 설계되고 운용되었다.

97) 노동체제의 정의에 대해서는 배규식(2005), 「사회적 대화는 어디로 가는가?」, 『노동리뷰』 11월호, 한국노동연구원, pp.1~2; 장흥근·박명준(2017), 「대전환기, 새로운 사회적 대화체제의 구상」, 『노동리뷰』 4월호, 한국노동연구원, pp.19~28; 노중기(2008), 『한국의 노동체제와 사회적 합의』, 후마니타스 등 참조.

이는 산업혁명 및 임금노동 세력의 성장과 더불어 노동법이 형성되어 발전하고 노사자치가 오랜 기간에 걸쳐 자리 잡은 서구의 역사와는 궤를 달리하는 것이다. 그 결과 노동관계의 국가 주도성과 노사자치의 미성숙, 상대적으로 높은 법정 근로조건, 집단적 노사관계에 대한 정부의 통제적 개입 등과 같은 모습을 가지게 되었다.

1953년 이후 70여 년이 흐르는 동안 노동법과 노사관계에 적지 않은 변화가 있었지만, 커다란 구조적 변화의 계기는 정치와 경제의 격변과 함께 찾아왔다. 1987년 6·29선언으로 열린 정치적 민주화 이후 대기업 공장을 중심으로 한 노동조합 조직화와 '민주노조 운동'의 폭발로 만들어진 이른바 '1987년 체제', 그리고 IMF 외환위기로 산업 구조조정과 고용 유연화를 가져온 1998년은 노동정책 전환의 결정적 분기점이 되었다. 1987년 체제가 민주노조 건설 태풍 속에서 두 자릿수 임금 인상과 노동3권 쟁취를 중심으로 전개되어 전투적 조합주의, 노동운동의 정치화, 노사정 간 대립과 갈등의 관계를 형성시켰다면, 1998년 체제는 구조조정 및 유연화와 사회적 대화의 제도화를 유산으로 남겼다.

민주화의 진전과 더불어 대통령 직선제로 제6공화국이 출범한 이후 선거에 의한 정권교체가 몇 차례 이루어지면서 정치와 입법부의 영향력이 커지고, 사법부도 사실상 입법에 해당하는 형성적 판례를 적극적으로 내놓고 있다. 하지만, 노사자치는 발전이 더디고, 입법부·사법부·행정부를 아우르는 국가가 노동과 경제의 영역에서 강력한 통제력을 발휘하는 국가주의적 성격은 크게 달라지지 않고 있다.

「근로기준법」과 「노동조합및노동관계조정법」(이하 '노동조합법'이라 함)⁹⁸⁾을 중심으로 한 노동관계법은 여전히 정치의 민주화, 경제의 개방화, 사회의 다원화, 기술의 지능화, 인구 고령화, 노동력 다양화 등 노동을 둘러싼 환경과 노동의 구조적 변화를 충분히 반영하지 못하고 있다.

이러한 제도 개혁의 지체로 인한 부조화는 전통적 노동시스템의 동요와 기능 부전을 낳고 있다. 노조 조직률과 단체협약 적용률의 하락, 노동조합의 정규직·대기업 위주 구성, 비정규직 등 대표되지 못하는 근로자 증가, 근로

98) 「노동조합법」과 「노동쟁의조정법」이 1997년 3월 13일 「노동조합 및 노동관계조정법」(법률 제5310호)로 통합 제정되었다.

자 간 격차 심화 등이 그 예이다. '집단적 종속적으로 일하며 동일한 이해관계를 가진 균질적 근로자'⁹⁹⁾라는 노동법제의 전제 자체가 바뀌었으나, 노동법과 주체들의 인식과 행태는 과거에 머물러 있다 보니 제도와 현실의 괴리로 여러 가지 문제를 야기하고, 시스템의 지속가능성이 흔들리는 것이다.

노동개혁은 기술, 시장, 자원 등 노동을 둘러싼 환경적 조건과 맥락, 주체, 이념 등과 같은 시스템의 구성 요소와 노동법제·관행 사이의 부정합으로 축적된 모순을 조화롭게 해결함으로써 시스템의 지속가능성을 확보하려는 전략적 선택이다.

지난 30여 년에 걸쳐 진행된 역대 정부의 노동개혁을 돌아보면, 문민정부는 민주화와 노동운동의 폭발적 증가, 국민의 정부는 IMF 외환위기와 세계화, 참여정부는 양극화와 사회통합, 이명박 정부는 글로벌 금융위기와 경제활성화, 박근혜 정부는 불확실성 제거와 이증구조 개선, 문재인 정부는 성장패러다임 전환 등의 시대적 상황과 정권의 문제 인식 및 목표에 터잡아 노동체제의 변화를 추진하였다.

시대정신의 큰 흐름은 국가주도 관치에서 민간주도 자치로의 변화를 가리고 있었다. 그러나 정부가 바뀔 때마다 노동개혁을 핵심과제로 추진한다는 사실은 개혁이 여전히 미완의 과제임을 말해주는바, 노동체제의 환경과 구성 요소가 늘 변함에 따라 개혁도 진행형 과제임은 당연한 속성이라고 하겠다.

개혁의 내용(what) 못지않게 과정(process)과 방법(how)에도 주목할 필요가 있다. 눈에 띄는 것은 구체적인 방식이나 구성에는 차이가 있지만 노동개혁 추진과정에서 '사회적 대화'가 중요한 역할을 했다는 점이다.

ILO에 따르면 사회적 대화(social dialogue)란 '경제 및 사회 정책과 관련하여 공통의 이해관계를 가진 의제에 대하여 노사단체와 정부 또는 노사단체 간에 이루어지는 모든 형태의 협상, 협의 또는 정보의 교환'을 의미한다.¹⁰⁰⁾ 우리나라의 사회적 대화는 정부가 주도하고, 전국단위 노사단체를

99) 임무송(2012), 「집단적 근로조건 결정시스템 개편에 관한 연구」, 서강대학교 대학원 법학박사학위 논문, 14.

100) ILO(2013), *National Tripartite Social Dialogue: an ILO guide for improved governance*, Geneva, 12; 임무송(2020), 「한국의 사회적 대화와 노사정 합의는 왜 실패하는가?」, 『경영연구』 35(1), 한국산업경영학회, p.160 재인용.

중심으로 전문가 또는 시민사회 등이 결합하는 방식으로 진행되었다. 단순히 정보를 공유하고 협의하는 수준에 그치지 않고 구체적인 정책과 법제에 대해 합의를 지향하였다. 입법부나 행정부의 역할을 대체하는 정도는 아니지만 노사 등이 정책과 입법 과정에 참여하는 기제로서 사회적 대화가 기능하여 왔다.

사회적 대화는 개혁을 둘러싼 갈등을 정치가 포용하여 조정하지 못하는 한계를 보완함으로써 절차적 정당성과 내용의 합리성을 확보하는 데 기여할 수 있다. 이는 정당 정치의 성숙도, 절차적 민주주의에 대한 국민적 요구, 선거제도 활성화에 따른 노동조합의 정치적 영향력 확대 등과 밀접한 관계가 있다. 다만, 사회적 대화의 방식과 역할의 중요도는 정부마다 차이가 있었으며, 이러한 차이는 개혁 추진 결과에도 영향을 미쳤다.

과거 노사정위원회나 현재의 경제사회노동위원회는 노총과 경총 등 전국 단위 노사단체 중심성을 제도화하고 있다. 그러나, 노사의 대표성이 약할 뿐만 아니라 정부가 주도하고 노사는 이에 대응하는 방식으로 운영되다 보니 사회적 대화가 매우 불안정하고 개혁의 발목을 잡는 걸림돌로 비판받기도 한다. 반면, 사회적 대화는 합의 이행이 담보된 사회적 교섭기구가 되어야 한다는 요구도 있다.

이러한 이견에도 불구하고 분명한 것은 오늘날 개혁정책을 추진함에 있어서 과거 권위주의 시대와 같이 정부가 일방적으로 밀어붙이는 방식은 가능하지 않다는 점이다. 노사의 이해가 충돌되고 노·노·사·사 등 복잡성이 날로 심화되는 노동체제 개혁은 그 의제뿐만 아니라 방법론도 중요한 것이다.

이 글에서는 다음 세 가지 질문을 중심으로 김영삼 대통령의 문민정부부터 문재인 정부까지 30여 년에 걸친 노동개혁을 살핌으로써 앞으로 우리가 나아가야 할 개혁의 방향과 바람직한 추진 방법에 대하여 생각해 보고자 한다.

첫째, 역대 정부가 추진한 노동개혁의 배경과 목표는 무엇이었으며, 사회적 대화 등 추진 방법은 왜 달랐는가?

둘째, 노동개혁과 사회적 대화의 주도자와 참가자는 누구였으며, 참여 또는 불참 등 각 주체가 취한 행태의 이유는 무엇인가?

셋째, 사회적 대화가 노동개혁에 어떤 영향을 미쳤는가?

제2절 역대 정부의 노동개혁과 사회적 대화 비교

1987년 제5공화국의 종식과 1993년 문민정부(文民政府)의 출범으로 이어지는 민주화의 물결 속에서 노동법과 노사정책의 개편을 요구하는 도전과 압력이 안팎으로부터 거세졌다.

안으로는 1987년 노동자 대투쟁을 계기로 노동조합의 폭발적 증가와 두 자릿수 임금인상률, 현장에서 가속화되는 한국노총 중심 단수노조 체제의 붕괴 등 기존의 권위주의적 노동 통제가 더 이상 작동할 수 없는 상황이 됨에 따라 임금 안정화와 새로운 노사관계 시스템 구축이 당면과제로 대두하였다.

밖으로는 1991년 국제노동기구(ILO)¹⁰¹⁾ 가입 과정에서 노동법을 보편적인 국제기준에 맞추어 개편하라는 요구에 응답해야 할 부담이 커졌다. 특히, 민주노조 진영은 ILO와 같은 외부로부터의 압력을 이용하여 국내 노동정세를 변화시키려는 전략을 적극적으로 사용하였다.

바야흐로 한국 정치와 노동정책은 통치와 통제에서 정치와 관리의 시대로의 전환이라는 커다란 흐름을 타게 되었다. 하지만, 여전히 강력한 ‘경제성장 우선론’과 국제기준에 맞추어 노동권을 보장하여 변화를 모색하는 ‘경제사회 균형론’이 충돌하는 불안정한 과도적 상태가 계속되었다.

불연속적 변화 과정에서 노동법을 중심으로 한 노동체제의 재구성은 체제 안정의 중대한 과제였다. 정권이 바뀔 때마다 노동개혁 정책은 그 정권의 성패에 직접적인 영향을 미치는 변수의 하나로 작용하였고, 대부분의 경우 개혁은 미완성에 머물러 오늘에 이르고 있다.

제6공화국을 연 노태우 정부는 임금안정을 위해 1991년과 1992년 ‘임금교섭 지도지침’을 내놓고 총액임금제¹⁰²⁾ 법제화까지 추진하였으나, 시대변

101) 우리나라는 1991년 12월 9일 당시 이상옥 외무부 장관 명의의 현장 수락 서한을 국제노동기구 사무국장에게 전달함으로써 152번째 회원국이 되었다.

102) 각종 명목의 수당 신설 등 편법 인상을 막기 위해 총액기준으로 임금을 관리하고, 임금체계 개편을 추진하였다.

화에 역행하는 권위주의적 정책은 임금안정에 실패하였다.¹⁰³⁾ 노동법제에서는 야당이 주도한 「노동조합법」 및 「노동쟁의조정법」 개정안에 대하여 1989년 3월 25일 대통령이 거부권을 행사하여 최종 부결시킨 후 전문가들에게 노동법 개정방안 연구를 의뢰하고 대응책을 모색하였으나, 연구 결과를 공표조차 하지 않았다. 국가주의와 경제성장에 복무하는 노동정책의 한계는 뚜렷하였고, 기존 체제 이해관계자의 저항은 견고하였다.

군부정권의 권위주의 청산이라는 시대적 과업을 안고 출발한 문민정부의 노동정책과 노사관계 개혁도 이러한 상황적 제약으로부터 자유로울 수 없었다.

1. 김영삼 정부(문민정부)

가. 노동정책 개관

문민정부 시대를 연 김영삼 대통령은 군부 사조직인 하나회 해산, 공직자 재산등록제, 금융실명제, 전교조 인정, 지방자치제 전면 실시, 공직자윤리법과 정치개혁법 제정 등 개혁을 전방위로 추진하는 한편, 노태우 정부의 자유화와 개방화에서 한 걸음 더 나아가 세계화의 기치를 내걸고 경제협력개발기구(OECD) 가입을 추진하였다.

1987년 민주화 이후 노동조합이 활성화된 현실에서 임금과 노사관계 안정을 확보하기 위해선 정부의 직접 개입을 대체할 수 있는 단체교섭 시스템을 정착시키는 것이 필요했다. 이에 정부는 임금정책 수단을 가이드라인 방식에서 노사 중앙교섭 방식으로 전환하였고, 그 결과로 이루어진 것이 1993년 및 1994년의 노·경총 임금합의였다.

노동법 개정과 관련해서는 출범 초기 ‘신경제 5개년계획’¹⁰⁴⁾ 추진전략으로 수립한 ‘신경제 100일 계획’에서는 경제행정규제를 비롯한 기업의 애로요인 제거 등 7가지를 중점 추진과제로 설정하였다. ‘인력개발 및 노사관계

103) 임금인상률: 1987년 10.1%, 1989년 21.2%, 1990년 18.8%, 1992년 15.2%, 1994년 12.7%. 자료: 노동부, 「매월노동통계조사보고서」, 각 연도.

104) <https://pa.go.kr/research/contents/policy/index08.jsp>(검색일: 2023. 10. 16).

의 안정'이 성장잠재력 강화를 위한 세부과제의 하나로 설정되었고, 국제시장기반의 확충과 관련하여 1996년 OECD 가입을 실현하기 위해 경제 운용과 제도의 국제화·개방화를 추진하였다.¹⁰⁵⁾

하지만 노동개혁과 관련해서는 집권 중반기까지는 별다른 진전이 없었으나, 1996년 4·11 총선을 앞두고 노동단체와 시민단체가 각 정당에 노동관계법 개정을 요구하면서 논의가 본격화되었다.¹⁰⁶⁾

총선 직후인 1996년 4월 24일 김영삼 대통령의 '신노사관계구상' 발표로 노사관계 개혁이 본격적으로 추진되기 시작하였다. 김 대통령은 공동선의 극대화, 참여와 협력, 노사자율과 책임, 교육중시와 인간 존중, 제도와 의식의 세계화를 신노사관계의 5대 원칙¹⁰⁷⁾으로 제시하고, 노사관계 개혁방안 마련을 위해 노사관계개혁위원회(이하 '노개위'라 함)를 설치하였다.¹⁰⁸⁾

30여 명의 위원들로 구성된 노개위는 산하에 법제도 개혁, 의식 및 관행 개혁, 노동행정쇄신 등 3개 주제별 분과위원회를 두고,¹⁰⁹⁾ 공청회와 토론회를 통한 여론수렴과 전문위원들의 연구작업을 토대로 안전별 개혁안을 마련하여 정부에 제출하였다.¹¹⁰⁾

정부는 노개위 논의 결과를 참고하되 유연화에 중점을 둔 노동법 개정안을 국회에 제출하였고, 여당은 상급단체 복수노조 인정을 유예하는 등 정부안을 일부 수정하여 1996년 12월 26일 단독으로 법안을 통과시켰다. 그러나 한국노총과 민주노총의 연대 총파업과 야당의 강력히 반발에 직면하자 야당과 재개정 협상에 돌입하여 노동계와 야당의 요구를 일부 반영한 개정안을 여야 합의로 마련하여 입법하였다.¹¹¹⁾

노동법 재개정 과정에서 정부의 권위는 실추되고, 1997년 초부터 대기업 그룹들이 연쇄부도를 맞으며 경제위기가 심화되었다. 결국, 정부는 1997년 12월 3일 국제통화기금(IMF)에 구제금융을 신청하여 IMF 관리체제가 시작

105) 국가기록원, 「기록으로 보는 경제개발 5개년 계획」, 「제7차 및 신경제: 신경제 5개년 계획」 주요 내용.

106) <https://pa.go.kr/research/contents/policy/index08.jsp> (검색일: 2023. 10. 16).

107) <https://pa.go.kr/research/contents/policy/index08.jsp>. (검색일: 2023. 10. 16).

108) 국정신문(1996. 5. 13), 「노개위(勞改委) 출범」 '신노사(新勞使)구상' 구체화 추진.

109) 노사관계개혁위원회(1988), 『노사관계 개혁 백서』, p.38.

110) 국정신문(1996. 5. 13), 「노개위(勞改委) 출범」 '신노사(新勞使)구상' 구체화 추진.

111) 임무송(2020), p.162.

되고, 대통령은 국정 장악력을 사실상 상실하게 되었으며, 위기 극복의 권한과 책임은 차기 대통령 당선인의 몫이 되었다.

나. 노사관계 개혁과 사회적 대화 체계화

김영삼 정부의 대표적인 노동정책은 노·경총 임금협약과 노사관계 개혁을 꼽을 수 있는바, 이 둘은 한국 노동정책사에서 사회적 합의에 의한 노동정책의 원형(原型)으로서의 의의가 있다.

1) 한국노총·한국경총의 노사 중앙교섭

1993년과 1994년 두 차례 이루어진 노·경총 합의의 정식 명칭은 ‘중앙노사 임금조정 합의서’¹¹²⁾와 ‘중앙노사 임금 및 정책·제도개선을 위한 사회적 합의’¹¹³⁾였다.

합의내용은 노동조합은 임금안정(1993년 4.7~8.9%, 1994년 5.0~8.7%)과 생산성 향상에 협력하고, 사용자는 고용안정, 노사협력 솔선, 근로복지 증진에 노력하며, 정부에는 물가안정, 세제개선, 주거안정, 고용보험 등 안전망 확충 등을 요구하는 것이었다.¹¹⁴⁾ 노·경총 교섭은 사실상 정부의 조정과 지원으로 이루어진 것이었기에 대정부 건의사항은 정부가 약속한 사항이라고 할 수 있어서, 중앙 노사합의는 사실상 노사정 합의였다.

2) 노사관계개혁위원회¹¹⁵⁾

1996년 5월 9일 출범하여 1998년 2월까지 존속한 노개위는 우리나라 최초로 제도로서의 틀을 갖춘 사회적 대화기구였다. 노개위의 활동은 노동법 개정안을 논의한 제1기와 의식과 관행의 개혁안과 제1기에서 충분히 다루어지지 못한 제도개선 과제를 논의한 제2기로 나누어진다.

112) 경제사회발전노사정위원회(2016), 『1993~2015 한국의 사회적 합의: 합의문, 건의문 및 권고문』, p.322.

113) 경제사회발전노사정위원회(2016), p.318.

114) 경제사회발전노사정위원회(2016), pp.318~326.

115) 이하 노개위 관련 내용은 노사관계개혁위원회(1988), 『노사관계 개혁 백서』 참조.

가) 제1기 노개위

노개위는 본격적인 노동법 개정안 논의에 앞서 노사관계 개선과제와 제도개선 기본방향에 대해 합의하는 전략을 채택하였다. 그 결과 나온 것이 '노사의 자기혁신 과제에 관한 합의'(1996년 7월 9일)¹¹⁶⁾와 '노동관계법제도 개선의 기본방향 합의'(1996년 7월 11일)¹¹⁷⁾이다. 이러한 기본합의를 통하여 안으로는 참여 주체 간에 상호 이해를 증진하면서 개혁과제와 방향에 대한 공감대를 형성하고, 밖으로는 노사관계 개혁에 대한 여론의 지지를 강화할 수 있었다.

〈표 8-1〉 제1기 노개위 합의사항(1996. 10. 25, 제12차 전체회의 의결)

분야	내용
자율적이고 합리적인 노조활동의 기반조성	1) 노조 설립의 제한 완화 및 산별 노조로의 전환절차 간소화 2) 노동조합의 정치활동 금지 규정 삭제 3) 노동조합 총회 공고기간의 단축과 임시총회 소집권자 지명의 의무화 4) 행정관청의 노조운영 관여 조항의 정비·축소 5) 조합비의 자율화 및 노조임원 겸직 금지규정의 삭제 6) 노조 임원의 3차 결선투표제 도입 7) 노동조합 총회 개최시기 및 필요적 의결사항 정비
합리적 교섭 기반 구축	1) 노조 대표자의 협약체결권 명문화 2) 노사의 성실교섭 의무규정 신설 3) 단체교섭의 위임 통보 규정의 정비
분쟁조정 효율성·신뢰성 제고 및 쟁의행위의 남용 방지	1) 조정 전치제도의 도입 2) 협약해석 분쟁처리 절차의 신설 3) 주요 방산업체의 쟁의행위 제한 완화 4) 공익사업의 범위 및 직권중재 대상의 축소 5) 공익사업의 분쟁조정절차 개선 6) 쟁의행위 제한의 합리적 조정 7) 긴급조정기간의 연장
근로자의 삶의 질 향상과 노동시장의 유연성 제고	1) 근로형태의 변화에 따른 다양한 근로시간 제도의 도입 2) 근로기준법의 4인 이하 사업장에서의 적용 확대 3) 연·월차 휴가의 대체제도 도입 4) 시간제 근로의 보호 5) 퇴직금제도의 개선 6) 취업 최저연령의 상향조정
노동행정의 전문성과 공정성의 강화	1) 노동위원회의 독립성, 전문성, 중립성 보장 2) 노사관계 관련 행정의 일원화

자료 : 경제사회발전노사정위원회(2016), pp.553~586 내용 재정리.

116) 경제사회발전노사정위원회(2016), p.317.

117) 경제사회발전노사정위원회(2016), p.314.

이후 본격적인 노동법 개정 논의를 진행한 결과, 25개 합의사항과 17개 미합의사항으로 이루어진 '노동관계법 개정 요강안'을 도출하였다. '3금(禁) 3제(制)'로 알려진 핵심쟁점 가운데 노동조합의 정치활동 금지 규정 삭제에 대해 합의한 것을 제외하고는 복수노조 금지, 제3자 개입금지, 변형근로시간제, 정리해고제, 파견근로제는 합의에 이르지 못하였으나,¹¹⁸⁾ 공익위원안은 합의로 단일안이 제시됨에 따라 정부의 입법과정에서 공익안이 반영될 것이라는 기대가 형성되었다. 하지만 결과는 그렇지 못함에 따라 공익위원 일부가 반발하고, 새롭게 진영을 갖추었음에도 제2기 활동부터는 동력이 현저히 약화되었다.

<표 8-2> 제1기 노개위 미합의사항(1996. 11. 7, 노·사·공익 최종안)

분야	내용
노동조합법 및 노동쟁의조정법 개정 관련	1) 복수노조의 설립 허용 및 그 범위 2) 제3자 개입 금지규정의 삭제 또는 완화 3) 해고근로자의 조합원 자격 인정 범위 4) 연합노동단체의 정의규정의 존치 또는 보완 5) 부당노동행위 긴급명령제의 도입 6) 노조 전임자의 급여 지급제한 7) 파업기간중 임금지급 제한 8) 쟁의기간중 대체근로 허용 및 인정 범위 9) 공익사업 범위의 조정
노사협의회법의 개정, 보완	
공무원·교사의 단결권 인정범위 및 그 시기	
근로기준법 개정 관련	1) 근로시간의 조정(변형근로시간제) 2) 연월차 유급휴가의 조정 3) 경영상의 이유에 의한 해고(정리해고)의 제한 4) 휴업수당의 조정 5) 퇴직금제도의 개선(중간청산제) 6) 파견근로제의 도입

자료 : 노사관계개혁위원회(1988), 「노동관계법 개정 요강안」, 『노사관계 개혁 백서』, pp.587~612 내용 요약 정리.

118) 노사관계개혁위원회(1988), pp.251~252.

1996년 말 노동관계법 개정 요강안이 정부에 제출된 이후의 과정도 순탄하지 못하였다. 우선 연내 입법 여부가 논란이었다. 정치권은 연내 법 개정에 소극적이고, 경제계도 노개위 공익안이 노동계에 편향적이라 하면서 법 개정 불가 방침을 거론하였다. 정부가 11월 10일 고위 당정회의에서 연내 개정방침을 확정하자, 노동계는 정부가 독자적 개정안을 추진하면 총파업을 하겠다는 방침을 밝히고, 전경련, 중기중앙회 등 경제계는 제3자 개입금지 삭제와 복수노조 허용에 반대하는 입장을 표명하는 등 어수선한 상황이 계속되었다.¹¹⁹⁾

이에 정부는 11월 12일 국무총리를 위원장으로, 노동부, 재경원 등 14개 부처 장관을 위원으로 하는 노사관계개혁추진위원회(이하 '노개추'라 함)를 구성하고 정부안 마련에 들어갔다. 정부 내에서도 노개위의 미합의 쟁점에 대한 입장이 갈려 노동부와 경제부처가 대립하는 구도가 형성되었다. 논란 끝에 노개추는 12월 3일 정부안을 확정·발표하고, 12월 5~9일 입법예고를 거쳐 12월 10일 국무회의 의결과 대통령 재가를 받은 후 11일 국회에 제출하기로 하였다.¹²⁰⁾

정부안의 주된 내용을 보면 '3금'의 제3자 개입금지·복수노조 금지·정치활동 금지 조항은 삭제하고, '3제' 중 파견근로제를 제외한 정리해고제·변형시간근로제를 확정하였다.¹²¹⁾ 교원의 노동기본권은 특별법으로 단결권을 보장하되, 협의사항과 교섭제외사항을 명시하고 쟁의행위는 금지시키며, 그 시행시기는 1999년으로 유예하였다.¹²²⁾ 그 외에 직권중재 대상 축소, 파업기간 중 임금지급 금지, 노조전임자 임금지급 금지 등이 포함되었다.

정부안에는 노개위 합의사항이 대체로 반영되었으나, 노조 임원의 2개 이상 겸직 금지 규정의 존치, 단체협약 유효기간의 수정, 노동쟁의 시 보안작업의 쟁의행위 금지 및 피켓팅 제한 규정 신설, 공익사업의 범위, 중앙노동위원회의 중앙행정기관 자격 삭제, 중앙노동위원회 위원장 직급을 차관급으로 조정, 근기법 적용 확대 유보 등 일부 수정 또는 추가되고, 미합의사항

119) 노사관계개혁위원회(1988), pp.253~254.

120) 노사관계개혁위원회(1988), p.255.

121) 노사관계개혁위원회(1988), p.255.

122) 노사관계개혁위원회(1988), p.255.

은 공익위원 안이 많이 반영되지 않았다.¹²³⁾

정부안이 국회에 제출되자 야당인 국민회의와 자민련은 1~2월 중 임시국회를 다시 열어 논의하자며 정기국회에서의 논의 자체를 거부하였으나, 여당인 신한국당은 12월 26일 새벽 6시 단독으로 본회의를 열어 재적의원 157명 가운데 154명이 참여한 가운데 오세응 부의장 사회로 노동관계법 개정안과 안기부법 개정안 등 11개 법안을 상정하여 단 7분 만에 처리하였다.¹²⁴⁾

이때 2개 조항이 수정되었다. 첫째, 상급단체의 복수노조 설립을 당초 정부안에서 3년 유예된 2000년부터 허용하고, 기업단위 노조는 정부 원안대로 5년 후인 2002년부터 허용하도록 수정하였고 둘째, 경영상 이유에 의한 해고의 사유는 계속되는 경영의 악화, 생산성 향상을 위한 구조조정과 기술혁신 또는 업종의 전환 등 긴박한 경영상의 필요로 한정하고, 일정 규모 이상의 인원을 해고하고자 할 때는 대통령이 정하는 바에 따라 노동위원회의 승인을 받아야 한다는 내용이 신설되었다.¹²⁵⁾

비록 기업단위는 유예되더라도 상급단체 복수노조는 허용되어 합법적으로 활동하게 될 것을 기대하던 민주노총이 즉각 반발하자 한국노총도 동조하여 1996년 12월 26일부터 1997년 1월 말까지 약 40일간 사상 최초로 양노총 연대 정치 총파업이 전개되었다. 정리해고제 법제화에 대한 근로자들의 반발, 1987년 이후 축적된 투쟁력과 경험, 노조 내셔널센터 존재, 대기업 노동조합이라는 주력부대 존재 등이 정치 총파업을 가능케 한 요인이었다는 분석이 있다.¹²⁶⁾ 총파업에 더해 야당도 강력히 반발하고 여론이 악화되자, 김영삼 대통령은 여야 영수회담을 제안하고, 여야 간 재개정 협상이 진행되어 결국 일부 조항을 수정한 뒤 여야 합의로 처리되었다.¹²⁷⁾

나) 제2기 노개위

정부·여당의 일방적 처리에 반발한 노개위 일부 위원들이 사퇴하는 등

123) 상세 내용은 노사관계개혁위원회(1988), pp.259~273 참조.

124) 노사관계개혁위원회(1988), p.274.

125) 노사관계개혁위원회(1988), pp.274~275.

126) 박성인(2004), 「한국사회 '사회적 합의'의 역사와 교훈」, 『진보평론』 제20호.

127) 노동법 반대 총파업 및 재개정 과정에 대해선 노사관계개혁위원회(1988), pp. 275~281 참조.

〈표 8-3〉 제2기 노개위 논의 과제

분야	내용
노사관계 관련	<단기과제> 가) 신노사문화 확립방안 마련 (1) 노사의식과 관행의 혁신 유도 (2) 근로자 참여 및 노사협력의 정착지원 나) 노동교육의 강화 및 노사관계 전문인력 양성방안 마련 <장기과제> 가) 공공부문의 노사관계 개혁방안 모색 나) 새로운 노사관계 제도의 보완방안 강구
근로복지 관련	<단기과제> 가) 4인 이하 사업장 근로기준법 적용 확대방안 강구 나) 근로소득세제 개선을 통한 근로복지 증진방안 <장기과제> 가) 사회보험제도 운영의 효율화를 통한 근로복지 개선방안 나) 근로소득세제 개선을 통한 근로복지 증진방안 다) 근로기준제도 개선방안: 임금체제 개선 및 기준임금 단일화 방안, 근로시간 단축, 휴일·휴가제도 개선방안
고용·인력 관련	<단기과제> 가) 근로자 고용안정에 대한 비전 제시 <장기과제> 가) 고용안정을 위한 취업정보기능 강화와 직업소개 기능의 제고 나) 직업능력을 위한 교육·훈련체계의 정비 다) 여성인력의 고용확대 및 모성보호를 위한 제도개선 라) 비정규 근로의 고용환경개선
종합 과제: 21세기 노사관계 및 관련제도의 발전방향 제시	

자료: 노사관계개혁위원회(1988), pp.310~315 내용 재정리.

진통을 거쳐 상당수 위원을 교체·보강한 뒤 위원회가 새롭게 출범하였다. 제2기 노개위는 노사의 의식과 관행의 혁신 등 신노사문화 확립방안과 더불어 제1기 때 다루지 못한 근로복지 관련 이슈와 고용·인력 관련 이슈를 중심으로 논의하였는바, 분야별 장단기 과제는 〈표 8-3〉과 같다.

다. 평가와 분석

김영삼 정부 시기의 노사관계 정책은 노동조합 운동이 폭발한 1987년에

서 IMF가 지배한 1998년으로 이어지는 흐름 속에서 보면 그 의의가 보다 선명하게 드러난다.

노·경총 임금합의는 전임 정부의 임금 안정화 정책이 진화한 형태로 볼 수 있다. 단순히 임금인상률¹²⁸⁾을 기준으로 보면 결과는 만족스럽지 못하였으나, 중앙단위 노사관계 관리와 사회적 대화의 원형을 제시하였다는 점에서는 그 의미가 작지 않다. 즉, 급속한 고율의 임금상승을 국민경제 수준에서 안정시키기 위한 수법으로 정부 행정력을 동원한 임금통제에서 노사 간 교섭에 의한 임금관리로 전환하였으며, 임금과 고용·복지를 교환하는 사회적 합의 모델을 제시한 것이다.

하지만 한국노총 독점체제를 깨뜨리려는 민주노조 진영의 반발과 더불어 생계비의 임금의존도가 높은 구조에서 이른바 ‘고통분담론’이나 ‘국가경쟁력 강화론’의 한계가 나타남에 따라 새로운 접근방법을 모색할 필요성이 대두하였다.¹²⁹⁾

노개위는 법제도 이슈를 중심으로 한 사회적 대화가 제도화된 것이었다. 노개위는 노·경총 중앙교섭 모델과는 그 구성과 의제, 운영방식 등에 있어서 성격과 차원을 달리하며, 공익위원이 주도적인 역할을 하였다는 점에서 오히려 노태우 정부의 노동법 전문가 연구회를 확대·발전시킨 성격이 있었다.

흥미로운 것은 노동개혁 추진 당시 여당이 국회 과반수 의석을 차지하고 있었고, 신경제 5개년계획 등에서 보듯이 정부는 경제성장 우선주의 색채가 강한 정책 노선을 여전히 가지고 있었음에도 노사관계 개혁을 노개위 방식으로 추진한 점이다.

문민정부가 노사관계 개혁을 추진한 배경과 관련하여 1987년 체제 이후 경영계의 대응전략과 정부의 정책 변화를 주목할 필요가 있다. 당시 국제사회는 개방과 세계화의 물결이 밀려오고, 국내에서는 정치 민주화와 노동자 대투쟁 등 격변의 시기를 거치며 정치·경제·사회 등 각 부문에서 체제를 재구성해야 했는바, 노동도 예외가 아니었다. 이러한 상황 변화 대응책으로

128) 1994년 비농전산업기준 인상률은 12.7%를 기록하였다. 자료: 노동부(1994), 「매월노동통계조사보고서」.

129) 박성인(2004) 참조.

서 경영계는 신경영전략을, 정부는 노동법의 현대화와 새로운 협력적 노사관계 형성을 추진하였다.

1990년대 초반 본격화된 신경영전략은 저임금 장시간 노동과 권위적 노무관리에서 탈피하여 공정 합리화, 능력주의 인사제도와 임금체계 도입, 현장 중심 노무관리체계 구축, 기업문화제도 도입 등을 통해 생산성 향상과 노사관계 안정화를 도모하는 것이었다.¹³⁰⁾

정부는 '세계화 구상'에 걸맞은 노동법 현대화와 노사관계 틀을 노사 중앙교섭 또는 노사공 사회적 대화를 통해 구축하고자 했다. 노·경총 중앙교섭 방식은 정부 주도의 일방적인 임금통제정책의 한계를 노사 자율 합의라는 형식으로 돌파하는 한편, 민주노조가 확산되는 상황에서 중앙단위 노사관계의 파트너로 한국노총의 손을 잡은 것이었다.¹³¹⁾ 하지만, 민주노조 진영은 노·경총 합의 반대투쟁을 '어용노총 해체투쟁'으로 삼았는바,¹³²⁾ 1994년 11월 14일 민주노총 준비위원회가 출범하고, 1994년 임금인상률은 12.5%를 기록하는 등 임금 안정화 효과는 반감되고, 한국노총 조직이탈과 1996년 민주노총 설립에 상당한 영향을 미쳤다.¹³³⁾

그럼에도 불구하고, 민주노조 운동의 폭발적 성장으로 노사관계가 요동치던 상황에서 전국 수준의 노사단체 간에 교섭을 통해 임금 합의¹³⁴⁾를 도출하였을 뿐만 아니라, 노사정 간의 임금안정·고용안정·실질소득 보장 등의 교환구조를 제시했다는 점에서 중앙단위 사회적 대화의 원형이 되었다고 할 만하다.

노개위의 특징 중 하나는 공익전문가들이 주도하고 개인 자격의 형식이었으나 노동계, 경영계, 시민사회단체 대표 등이 위원 등으로 참가하였고, 정부의 공식적인 역할은 사무국 등 지원자에 그쳤다는 점이다. 노사대표로 한국노총과 한국경총뿐만 아니라 법외노조 상태였던 민주노총과 중소기업

130) 신경영전략에 대한 노동계의 인식과 대응에 대해선 안재원·김영수(2015), 「자본의 신경영전략과 노동의 해체」, 전국금속노동조합 노동연구원; 민주노총(1999), 『신경영전략과 기업문화』 참조.

131) 박성인(2004), 참조.

132) 박성인(2004), 참조.

133) 김태균(2019), p.29.

134) 임무송(2020), p.161.

경영인, 바른경제동인회 대표도 참여하였으며, 공익위원으로는 학계를 비롯하여 언론계, 법조계, 시민사회 등 다양한 분야의 인사들이 참여하였다.

노개위의 구성은 전문가 중심 연구회와 노·경총 중앙교섭 모델을 혼합한 것과 유사하였는데, 정책 결정과 입법을 정부가 주도하던 과거 권위주의 정부에 비춰보면 파격적인 조치였다.¹³⁵⁾

문민정부가 노개위 방식을 택한 데에는 1987년 체제 이후 정부 직접 통제의 한계, 민주노조 진영 포섭 필요성, 민간주도 개혁안 도출을 통한 정당성 확보, 문민정부라는 정권의 성격, 청와대 사회정책 참모들의 역할 등이 복합적으로 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

그러나 노개추 논의를 거친 정부안이 노개위안보다 후퇴하고, 여당은 경제계 입장을 반영하여 추가 수정한 것에서 보듯이 노동권을 국제기준에 맞추어 신장시키는 것에 대한 우려와 반작용은 강력하였다. 이 과정에서 청와대와 정부 내 경제팀과 사회팀 간에 긴장과 대립이 형성되기도 하였으며, 다수 여당의 단독처리가 파국을 불렀다. 결국, 야당의 요구를 상당 부분 반영하여 여야합의로 재개정하였고, 일방통과시킨 법은 시행도 하지 못하고 폐기되는 사상 초유의 사태가 벌어졌다.

이는 여대야소에도 불구하고 총파업과 야당의 반발에 더하여 대통령의 임기 말이라는 시점과 경제 불안, 그리고 여당의 독주에 대한 여론 악화 등이 작용한 결과인바, 단임 대통령제에서 국회 과반수 의석 확보 이상으로 중요한 것이 경제와 여론의 지지임을 보여주는 사례이다. 노동법 재개정에도 불구하고 개별적 근로관계법의 부분적 유연화와 집단적 노사관계법의 부분적 개선의 교환이라는 기본 틀은 유지되었다. ILO 등 국제사회의 요구도 어느 정도 반영하고, 현행 노동관계법의 틀을 형성하고 향후 법 개정의 준거를 제시한 것도 큰 의미가 있다.

노사관계 측면에서도 1987년 체제 이후 민주노조의 실체를 인정하고 제도권 안으로 끌어들여 관리하는 시스템 구축을 추진한 것은 한국노총의 노동 대표성 독점 시대가 끝나고 게임의 규칙이 바뀐 것을 의미하였다. 다만, 민주노총은 사회적 대화와 거리두기를 하며 투쟁의 명분과 실리를 모두 가지려는 전략을 취하였으나, 양대노총 경쟁 시대가 열리면서 마냥 투쟁만 고

135) 임무송(2020), p.161.

수하기는 어려운 상황이 되어갔다. 강경투쟁 노동운동의 딜레마는 경제위기와 대량실업 앞에서 민주노조 운동의 정체성 논란¹³⁶⁾이라는 도전에 직면하게 된다.

2. 김대중 정부(국민의 정부)

가. 노동정책 개관

1997년 말 외환위기의 혼란 속에서 선거에 의한 여야 정권교체로 김대중 대통령의 ‘국민의 정부’가 출범하였다. 국민의 정부는 민주주의와 시장경제의 병행 발전, 생산적 복지를 국정지표로 내세우고, 국정과제로는 국난극복 국민화합, 햇볕정책, 제2의 건국을 설정하였으나,¹³⁷⁾ 당면과제는 IMF 외환위기를 극복하는 것이었다.

김 대통령은 경영의 투명성 확보와 구조조정 촉진에 대하여 대기업집단의 협조를 확보한 데 이어, 노동시장 유연화, 수출증대 및 외국인 투자 활성화, 국책사업 민영화와 경쟁 촉진, 경제 규제 완화 등을 노사정 합의로 추진하였다. 특히, 구조조정의 관건인 노동문제와 관련해서는 당선인 시절에 노사정위원회(이하 ‘노사정위’라 함)를 설치하고 외환위기 극복을 위한 사회적 합의를 추진하여 1998년 2월 6일 ‘2·6사회협약’을 체결하였으며,¹³⁸⁾ 대통령에 취임한 뒤에는 초기부터 강력한 노동시장 유연화를 추진하여 정리해고제, 파견근로제 등이 도입되었다.

금융, 기업, 공공 등 부문별 구조개혁은 조직과 인원 감량이 주를 이루었는바, 노사정 간 합의와 조율의 어려움으로 정부 주도로 진행되었다. 금융과 기업부문의 구조조정은 금융감독위원회의 주도로, 공공부문 구조개혁은 기획예산처에 의한 경영혁신 및 예산편성 지침, 공기업 민영화를 통해 추진되었다.¹³⁹⁾ 특히, 공기업 경영혁신 방안으로 성과연봉제와 계약제 도입, 퇴직

136) 박성인(2004) 참조.

137) 기획재정부 보도자료(1998. 6. 29), 「「국민의 정부」 국정과제(기본계획)」.

138) 임무송(2020), p.162.

139) 정책기획위원회(2008), 『노사관계 개혁-대립과 갈등을 넘어 법과 원칙, 대화와 타협으로』, 참여정부 정책보고서 pp.2~32, pp.12~13.

금 누진제 폐지, 대학생 학자금 지원의 용자전환 등 복지후생제도 축소가 이루어졌다.¹⁴⁰⁾

IMF 방식의 구조조정과 유연화는 우리나라 노동시장 구조를 근본적으로 변화시켰다. 특히, 대량실업과 비정규직 증가 등으로 이중구조가 심화됨에 따라 사회안전망 확충이 현안 과제로 대두하였다. 이에 정부는 1999년 9월 7일 「국민기초생활보장법」을 제정하여 2000년 10월 1일부터 시행하고 근로연계복지를 강화함으로써 복지를 시혜적 보호에서 국가의 의무이자 시민의 권리로 바꾸었다. 아울러 4대 사회보험을 완성하여 전 국민을 대상으로 하는 사회안전망 기틀을 확립하였다.¹⁴¹⁾

나. 구조조정과 사회적 대화 법제화

김대중 대통령은 당선인 신분으로 맞이한 국가적 위기 상황을 적극적인 의자 유치와 구조조정의 고통 분담에 대한 사회적 합의를 통해 극복하는 전략을 추진하였다. 사회적 대화는 노사정위를 중심으로 진행되었다. 노사정위는 임시기구로 출범해서 사회적 합의를 통한 IMF 외환위기 극복이라는 성과를 기반으로 법적 기구로 상설화되었다.¹⁴²⁾

노사정위의 활동은 3개의 시기로 나눌 수 있다. 제1기는 정치적 합의에 의한 임시기구로서 참여 주체는 노사정 및 정당 대표였고, 주요 의제는 노동시장 유연성, 노동기본권, 사회복지정책, 재벌개혁 등이었다. 제2기는 대통령령에 근거를 둔 기구로서, 노사정 및 정당대표 외에 전문가가 공익위원으로 참여하였고, 주요 의제는 구조조정과 이를 보완하기 위한 사회복지정책 및 노동기본권 사항이었다. 제3기는 법률에 근거를 둔 기구로 격상되었고, 참여 주체에서 정당은 빠지고 공익위원의 역할이 강화되었으며, 주요 의제는 구조조정, 사회복지정책, 근로시간 단축, 일자리 창출, 양극화 해소, 노사관계제도 개선 등이었다.¹⁴³⁾

140) 정책기획위원회(2008), pp.12~13.

141) 고용보험(1998. 10.), 산재보험(2000. 7.) 1인 이상 사업장으로 확대, 국민연금 1999. 4. 도시영세사업자와 5인 미만 사업장 확대, 의료보험 통합 및 국민건강보험 탄생.

142) 임무송(2020), p.162.

제1기 노사정위는 김대중 대통령이 취임하기 전인 1997년 말 외환위기를 맞이하여 1998년 1월 15일 출범하였다.¹⁴⁴⁾ 노사정 대표와 여야 정당이 참여한 노사정위는 통상적인 사회적 대화기구가 아니라 위기대응 기구의 성격을 가지고 있었다.¹⁴⁵⁾

1월 19일 '국제금융협상단이 미국으로 출발한다는 절박한 상황에 대해 인식을 공유한다'는 1998년 1월 18일 제2차 본회의 회의록¹⁴⁶⁾에서도 확인되듯이 노사정위는 긴박감 속에서 약 1개월간 집중적인 협상을 통해 구조개혁, 노동개혁, 사회보장 등 광범위한 이슈를 포괄하는 90개의 합의사항을 담아 1998년 2월 9일 '경제위기 극복을 위한 사회협약'을 체결하였다.

'2·9 사회협약'은 구조조정·유연화와 노동기본권·사회보장 강화를 교환하는 구조였다. 주요 내용은 정리해고와 근로자파견 법제화, 기업 구조조정 촉진 및 경영 투명성 확보, 공무원·교원 단결권, 노조 정치활동, 실업자의 초기업단위 노조 가입 허용, 고용 및 실업 대책, 물가안정, 임금안정, 노사협력 증진, 고용보험 1인 이상 확대와 임금채권보장제도 도입 등이었다.¹⁴⁷⁾

특이한 점은 민주노총이 국가적 위기와 대량실업 상황에서 대중투쟁이 어렵다고 판단하고 노사정 협상을 먼저 제안한 것이다. 신·구 정부로서도 IMF가 요구하는 구조조정의 최대 걸림돌이 될 수 있는 노동조합 측의 사회적 대화 제안을 마다할 이유가 없었다. 실무협상은 당선자 측의 지원을 받

143) 노사정위원회의 법적 위상, 참여 주체, 주요 의제는 임상훈(2002), 「노사정위원회 활동평가 및 발전방안」 참조.

144) 국무총리실에 민주노총을 포함해 노사정 대표 등이 참여하는 위기 대책 논의 기구가 가동되고 있었으나, 신정부 주도로 노사정위가 출범하면서 기능이 흡수되었다.

145) 노동계 대표로는 박인상 한국노총위원장, 배석범 민주노총 위원장 직무대행, 경영계 대표로는 김창성 한국경총 회장, 손병두 전경련 부회장, 정부대표로는 재정경제원과 노동부 장관, 정당 대표로는 국회의의 정세균 의원, 한나라당 이강희 의원, 자민련 이금규 위원이 참석하였다.

146) 노사정위원회 본회의 제2차 회의결과(1998. 1. 17). 경사노위 홈페이지, https://www.eslc.go.kr/bbs/data/view.do?pageIndex=1&SC_KEY=&SC_KEYWORD=&bbs_mst_idx=BM0000000321&menu_idx=2297&tabCnt=0&per_menu_idx=1992&submenu_idx=&data_idx=BD0000000002&memberAuth=Y&stype=&root_yn=N. (검색일: 2023. 10. 16).

147) 경제사회발전노사정위원회(2016), pp.249~263.

며 노동부 관료¹⁴⁸⁾가 수행하고, 전교조 합법화, 의보통합, 파견근로 등 핵심 쟁점은 노동부장관이 당선자 측과 조율하여 노동계와 담판하는 방식으로 노사정 협상이 진행되었다.

그러나 민주노총이 1999년 2월 9일 임시대의원대회에서 합의안을 부결시키고, 구조조정·정리해고 중단, 근로시간 단축, 사회안전망 구축, 산별교섭체계 확보 등을 실질적으로 합의할 수 있는 대정부·대자본 교섭틀¹⁴⁹⁾ 쟁취 방침을 결정함에 따라 배석범 지도부는 사퇴하고 민주노총은 노사정위를 나갔다.

노사정위의 법적 근거인 대통령령과 법률을 기준으로 제2기와 제3기로 나누지만 제1기 이후는 '2·9 사회협약'을 근거로 본격화된 구조조정 공방 속에 사회적 합의 정신은 퇴색되어 갔다.

노사정위를 법제화하는 과정에 사회적 대화와 대통령 자문이라는 노사정위의 역할에 비추어 정당 참여의 적절성에 대한 논란이 있었는데, 제3기부터는 정당은 빠지고 노사정과 전문가들이 참여하는 기구로 정리되어 오늘에 이르고 있다.¹⁵⁰⁾

다. 평가와 분석

제1기 노사정위의 핵심의제는 IMF가 요구하는 조건의 형성, 즉 외자 유치를 위한 구조조정과 이에 대한 노동계의 협력을 담보하는 것이었다. 노동기본권과 사회안전망 확충이 포함되었으나, 이것은 사회적 합의를 끌어내기 위한 성격이 강하였지, 그 자체가 급박한 위기 상황에서 사회적 대화와 합의의 주된 목표는 아니었다. 실제로 노사정위 실무협상 당시 실업대책과 사회안전망 확충안은 대부분 민주노총이 요구하면 정부가 검토하여 대안을 제

148) 한국노동연구원(박원구 원장, 이병훈 연구위원 등)이 비공식적인 사무국 역할을 담당하였고, 노동부 노민기 근로기준과장과 임무송 노정과 서기관이 정부 측 실무협상을 대표하였고, 김철주 재경원 서기관이 경제부처와의 연락을 담당하였는데, 당시 환란 책임론으로 경제부처와 경영계는 노사정 협상에 협조적이었다.

149) 박성인(2004) 참조.

150) 장홍근·박명준(2017), p.20.

시하는 식으로 진행되었다. 다만, 노개위 논의가 축적되어 있었기 때문에 노사정위에서 짧은 기간에 제도개선안에 대한 합의가 가능하였다.

당시 김영삼 정부는 노동법 재개정과 IMF 구제금융 사태를 겪으며 위기 대응을 주도할 능력이 없었고, 사상 최초의 여야 정권교체로 집권한 김대중 당선자 측 역시 정부를 공식 인수하지 못한 상태에서 선택지는 제한적이었다.

위기 극복을 위한 국민협약 체결을 대신 공약으로 내걸고 집권한 ‘국민의 정부’에 가장 어울리는 위기 극복 방식은 사회적 합의에 의한 국난극복과 국민화합이었다. 여소야대의 핸디캡은 국가적 위기라는 비상상황으로 돌파할 수 있었고, 관건은 구조조정의 고통을 직접 감내해야 할 노동자를 대표하는 양대 노총과 기업구조조정의 당사자인 경제계, 그리고 여·야 정당의 대승적 협력을 확보하는 것이었다. 이러한 점에서 노사정위의 구성과 패키지 합의는 IMF를 포함하여 나라 안팎 이해관계자들의 입장과 요구를 조화롭게 절충한 것이었으며, 외환위기 극복 측면에서 보면 그 결과는 성공적이었다.

노사정위의 성과에도 불구하고 그 한계 또한 뚜렷하였다. IMF의 요구에 따른 감량·감원 위주의 구조조정은 수많은 기업과 자영업의 도산, 대량실업, 고용불안 심화와 양극화라는 깊은 상처와 함께 기업의 경영과 노사관계를 단기 이익 극대화 중심으로 바꾸었다. 사회협약을 근거로 구조조정과 유연화는 강력하게 진행되면서 노동기본권 입법은 선별적으로 추진됨으로써 사회적 대화에 대한 신뢰가 약화되는 요인으로 작용한 것도 사회적 대화의 한계라고 하겠다.¹⁵¹⁾

국가적인 위기는 노동개혁과 사회적 대화에 새로운 접근방법의 기회를 제공하였고, 김대중 대통령은 노사정위를 성공적으로 활용하였다. 사회협약을 도출하여 국민의 지지를 받으며 외환위기를 극복하였고, 노동기본권을 일부 신장하고 사회안전망도 획기적으로 확충하였다. 노사정위를 통한 사회적 대화가 법률에 의해 상설화되고, 노동정책과 관련 경제사회정책에 노사의 참여가 확대되었다.

다만, 노사정위가 법제화된 후 사회적 파트너십 주체들 간의 사회적 대화 기능보다는 정부 정책을 뒷받침하는 행정기관화되고, 운영의 경직성과 형식성이 심화되는 문제점이 나타난 것은 극복해야 할 과제였다.

151) 김태균(2019), p.30; 장흥근·박명준(2017), p.20.

3. 노무현 정부

가. 노동정책 개관

‘참여정부’ 시대를 연 노무현 대통령은 후보 시절부터 ‘사회 통합적 노사관계’를 내세우고 노사정위원회 위상 강화를 공약으로 제시하였다.

사회통합적 노사관계 구축을 위한 추진과제로는 ① 국제기준에 부합하는 노사관계제도 구축, ② 노사정위원회 운영의 내실화, 중층적 협의 및 교섭구조의 활성화를 통해 사회적 파트너십 형성, ③ 노사갈등의 자율 해결 원칙과 법집행의 공정성을 견지하고 조정서비스 기능을 활성화해 노사자치주의 확립, ④ 노동참여적·사회통합적 노동복지를 통해 노동생활의 질 향상 추구, ⑤ 근로감독 강화, 노동시장의 인프라 구축 등 취약계층을 향한 노동행정서비스 역량 확충 등이 설정되었다.¹⁵²⁾

임기 초 노사관계는 어수선했다. 2003년 1월 노조원 분신사망으로 이슈가 된 두산중공업 파업이 62일 만에 노동부장관 중재로 타결되고, 4월에는 철도노조가, 5월에는 화물연대가 노정교섭을 요구하며 집단 운송 거부에 들어가자 정부가 교섭당사자로 나서 노동계 요구를 상당 부분 수용하며 합의함에 따라 ‘친노동’ 정부라는 인식이 형성되었다. 화물운송에 관한 범정부적 종합대책 추진, 직권중재 회부 세부기준 마련, 손배·가압류와 노사 관행 개선 등도 추진하였으나,¹⁵³⁾ 전반적으로 혼란스러운 분위기였다.

이에 정부는 노사관계 관리시스템 정비에 나서 청와대 노동비서실 개편, 대통령 비서실장 주재 ‘일일현안점검회의’, ‘고위 노동정책 협의회’, 국무총리 주재 ‘국정현안조정회의’ 등을 운영하였다.¹⁵⁴⁾ 임단협과 노사분규에 대해서도 범정부 차원의 일관된 대응 기조를 마련하여 2004년 6월 대통령 주재 국무회의에서 확정하였는바, 대화와 타협을 존중하되 법과 원칙을 견지하는 것이 요지였다.¹⁵⁵⁾ 철도노조의 2차 파업과 화물연대의 2차 운송 거부

152) 정책기획위원회(2008), p.16.

153) 정책기획위원회(2008), pp.24~26.

154) 정책기획위원회(2008), pp.28~29.

155) 정책기획위원회(2008), p.34.

에 대해선 경찰력을 투입하고 사법처리하는 등 엄정 대응할 수 있었던 것은 이와 같은 시스템 정비의 성과라고 할 수 있다.¹⁵⁶⁾

한편, 2003년 경기침체와 일자리 감소의 충격으로 고용 없는 성장과 양극화 문제가 현안으로 대두함에 따라 정책의 중심이 노사관계에서 고용으로 이동하였다. 노사정위는 2004년 2월에 ‘일자리만들기 사회협약’을 체결하고, 정부 차원에서는 고용서비스 선진화와 직업능력개발 혁신이 대통령 프로젝트로 추진되었다.

구조조정에 따른 양극화 확대로 비정규직 대책도 첨예한 이슈였다. 2004년 3월 4일 노동부는 대통령 업무보고에서 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」을 제정하고 근로자파견법의 개정을 추진하며 공공부문 비정규직 대책을 확정하겠다는 계획을 밝혔다.¹⁵⁷⁾ 이에 대하여 노동계는 기간제 근로자의 사용 사유를 제한하고 동일노동 동일임금을 원칙으로 하는 시행령 제정을 요구하며, 정부 계획은 EU의 비정규고용규제에 관련한 지침 수준에 미치지 못한다며 파견대상 업무를 확대하는 것에 반대하였다.¹⁵⁸⁾

노사정위원회에서도 합의가 이루어지지 못하고 논란이 계속되는 가운데, 2006년 12월 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률 제정안」, 「파견근로자 보호 등에 관한 법률 개정안」 등이 국회를 통과하자 노사정 관계는 다시 경색 국면에 들어갔다.¹⁵⁹⁾

나. 노사정 합의에 의한 노사관계 선진화와 사회적 파트너십 다각화

참여정부의 노사관계 선진화는 3년 9개월이라는 짧지 않은 시간 동안 정부의 기본구상, 전문가 연구회의 선진화방안 제시, 노사정위원회와 노사정 대표자회의 논의, 민주노총 탈퇴, 한국노총과 경총·대한상의 합의, 노사정 최종 합의, 국회 입법이라는 험난한 과정을 거치며 대화와 타협의 산물로 이루어졌다.

156) 정책기획위원회(2008), pp.34~35.

157) <https://pa.go.kr/research/contents/policy/index08.jsp> (검색일 : 2023. 10. 16).

158) <https://pa.go.kr/research/contents/policy/index08.jsp> (검색일 : 2023. 10. 16).

159) <https://pa.go.kr/research/contents/policy/index08.jsp> (검색일 : 2023. 10. 16).

〈표 8-4〉 노사관계제도선진화연구위원회의 최종보고서 주요내용

법률	개정내용
노동조합법	실업자의 조합원 자격, 전임자 급여, 유니온샵, 부당노동행위, 교섭·쟁의대상, 기업단위 복수노조, 단협유효기간, 제3차지원, 쟁의행위 찬반투표, 직장폐쇄, 대체근로, 손배·가압류, 쟁의행위 규제 합리화, 조정대상, 조정절차, 필수공익사업 및 직권중재, 긴급조정제도, 사적조정 활성화
노동위원회법	노동위원회 운영개편
근로자참여협력법	근로자위원 선출방식, 사전정보제공, 비밀유지의무, 근로자위원 편의제공, 협의회 임무, 의결된 사항의 효력, 정기회의 개최, 협의회 구성, 협의회 기능, 협의회 관련 분쟁해결
근로기준법	부당해고, 경영상 해고, 기업 변동시 근로관계, 임금지급 보장제도, 통상임금·평균임금 개념의 명확화

자료: 정책기획위원회(2008), p.62 내용 재정리.

시작을 알린 것은 2003년 3월 노동부의 대통령 업무보고였다.¹⁶⁰⁾ 대통령 보고에 이어 노동부는 노사관계선진화기획단과 노사관계제도선진화연구위원회를 구성하였고, 노사정위원회도 노사관계발전추진위원회를 발족시켰다. 노동부는 2004년 9월 4일 대통령이 주재한 노사정위원회 본회의에 연구회가 중간보고한 ‘노사관계법·제도 선진화 방안’을 보고하고 논의를 요청한 데 이어, 연구회가 2003년 12월 1일 34개 과제를 담은 최종보고서를 제출하자 이를 노사정위에 송부하고 논의를 요청하였다.¹⁶¹⁾

연구회가 제시한 선진화 방안에 대해 노사는 반대하였으나, ILO는 비공식적 입장이지만 선진화 방안이 ILO 권고내용을 대부분 수용한 안이라고 긍정적으로 평가하였다.¹⁶²⁾

선진화 방안에 대한 노사정 논의는 중단과 파행을 반복하였다. 정부는 2004년 5월 대통령 주재 ‘대화와 상생의 노사관계토론회’를 개최하고,¹⁶³⁾ 6월 4일 ‘노사정대표자회의’를 구성하여 노사정위 개편방안 우선 논의 등 노사정 대화의 물꼬를 터서 민주노총¹⁶⁴⁾도 참여하는 사회적 대화 복원을 모색

160) <https://pa.go.kr/research/contents/policy/index08.jsp>. (검색일: 2023. 10. 16).

161) 정책기획위원회(2008), p.60.

162) 정책기획위원회(2008), p.64.

163) 정책기획위원회(2008), p.65.

164) 이수호 위원장 집행부는 논의 의제의 확대, 참가 주체의 대표성 확대, 기구의

하였으나, 노정 대립으로 민주노총의 노사정위 복귀는 성사되지 못하였다.

한국노총도 비정규직 입법에 반대한다며 민주노총과 공조 입장을 취하고, 경영계도 비정규직 입법은 기업 경쟁력 강화 방향으로 재검토를 요구하며 선진화 방안은 민주노총 복귀 이후 본격 논의하자는 입장이었다.¹⁶⁵⁾

선진화 입법에 대한 노사의 소극적 입장을 돌파하려면 뭔가 대안이 필요했던 노사정위는 노사정의 부대표급과 학계 전문가가 참여하는 ‘미래노사관계기초위원회’(이하 ‘미래기초위’라 함)를 구성해 논의를 진행하였다. 미래기초위는 2004년 12월부터 한국노총이 노사정위 불참을 선언한 2005년 7월까지 10차례 회의를 개최하여, 선진화 방안 34개 과제와 노사가 제기한 의제를 논의한 결과, 14개 과제에 합의하고, 11개 과제는 부분합의하는 진척을 이루었다.¹⁶⁶⁾

노사정위 참여를 논의하기 위한 민주노총 대의원대회가 세 차례 무산되자 민주노총 위원장은 3월 18일 기자회견을 갖고 위원장 책임하에 대표자 회의를 시작하고, 비정규보호법안을 최우선으로 다룬다는 입장을 발표하였다. 우여곡절 끝에 4월 5일 대표자회의가 재개되고, 4월 말~5월 말 운영위원회와 실무회의를 개최하여 노사정위 개편방안을 논의하였으나, 회의체 구조와 업종별 협의회 등 일부 쟁점에 대한 이견으로 6월부터 교착상태에 빠졌다.¹⁶⁷⁾ 이런 상황에서 한국노총 총주지부장이 집회 지원 중 사망하는 사건이 발생하고, 보건의료노조 직권중재, 아시아나항공 긴급조정 등이 이루어지자 노정 갈등이 폭발하였다. 사망 사건 진상규명과 책임자 처벌을 요구하던 한국노총은 7월 7일 노사정위 탈퇴, 민주노총과 공동으로 노동위원회 등 각종 정부위원회 불참을 선언하며 노사정 대화가 단절되었다.

노사정 공식 대화가 단절되고, 미래기초위원회 논의도 사실상 백지화된 가운데 ILO 등 국제기구의 노동법 개정 모니터링은 계속되고 있었으며, 무엇보다도 2007년 1월 1일 시행이 예정된 기업단위 복수노조 및 전임자 급여

조직적 재정적 독립성 확보, 의사결정 절차의 개선 등 노사정위원회를 개편하여 실질적인 사회적 교섭기구로 된다면 노사정위에 참여할 의향이 있었던 것으로 보인다.

165) 정책기획위원회(2008), p.65.

166) 정책기획위원회(2008), p.66.

167) 정책기획위원회(2008), p.67.

지급 금지 관련 입법을 2006년에 완료해야만 했다. 정부 주도 입법 추진과 전략적 우선순위 조정이 불가피해진 것이다. 2005년 9월 7일 국무총리 주재 장관회의, 10월 29일 당정협의, 11월 11일 당정청회의 및 핵심쟁점 관계부처 추가 협의, 12월 29일 당정간담회 등 24개 쟁점의 입법 추진을 위한 일련의 회의가 숨가쁘게 이어졌다.¹⁶⁸⁾ 그러나 2006년 1월 23일 개최된 고위당정간담회에서 비정규 입법 추진과 FTA 추진 등에 따른 노사관계 상황을 감안하여 비정규 입법을 처리한 뒤에 선진화 입법을 추진키로 결정되었다.¹⁶⁹⁾

정부는 노사정 대화 복원에 들어갔다. 이상수 노동부장관 취임을 계기로 2006년 3월 15일 노사정대표자회의가 재개되었으나, 민주노총은 비정규직법 재논의를 요구하며 불참하였다. 7월 6일 대표자회의까지 운영위원회 5회, 실무회의 10회를 거쳐 17개 과제에 실무합의 또는 의견접근이 이루어지자, 고립을 우려한 민주노총도 7월 6일 대표자회의에 복귀하였다.¹⁷⁰⁾

그러나 2006년 8월 30일 이용득 한국노총위원장이 ILO 아태지역총회에서 노동부장관이 노사정 논의상황을 기자 브리핑한 것에 반발하며 회의장에서 철수하고 대화도 중단한다고 밝힘에 따라 노사정 대화가 갑작스럽게 중단되었다.¹⁷¹⁾ 정부의 설득으로 재개된 9월 2일 대표자회의에서 한국노총, 경총, 대한상의는 복수노조 교섭창구 단일화와 전임자 급여 지원 관련 규정 5년간 유예에 합의하였다며 입법예고에 반영할 것을 공식 요청하였다. 민주노총 내부 논의를 거쳐 반대 입장을 밝혔고, 정부는 원칙론과 현실론 사이에서 고민에 빠졌다.

정부는 결국 현실론을 선택하였다. 선진화 방안을 마무리해 노사관계 안정을 도모하고 국민경제에 주는 부담을 해소할 필요가 있다고 판단하였다.¹⁷²⁾ 1996년 노동법 재개정 당시의 역사적 경험의 학습효과와 전임자는 노사간제로써 게임으로 타협이 불가하다는 점도 고려되었다. 9월 11일 노사정 대표들은 유예기간을 3년으로 단축하고 선진화 방안에 합의하였다. 이번에도 민주노총은 불참하였다.

168) 정책기획위원회(2008), p.72.

169) 정책기획위원회(2008), p.77.

170) 정책기획위원회(2008), p.80.

171) 정책기획위원회(2008), p.82.

172) 정책기획위원회(2008), p.84.

‘노사관계 선진화를 위한 노사정 대타협 선언문’은 노조 전임자 임금 지급 금지와 복수노조 금지 3년 유예, 직권중재 폐지 및 필수공익사업에 필수유지업무 제도 도입, 대체근로 허용, 제3자 지원신고 제도 폐지, 부당해고 별칙조항 삭제, 노동위원회 구제명령 이행강제금과 근로자 신청 시 복직 대신 금전보상명령제 도입, 해고 서면통보제, 정리해고자 재고용의무화 등을 내용으로 담고 있었다. 한편, 한국노총의 요구를 반영하여 노사정위원회를 ‘경제사회발전노사정위원회’(이하 ‘경사위’라 함)로 변경하기로 합의하였다.

합의 후속조치로 정부는 입법절차를 신속히 추진하였다. 11월 7일 개정안이 국회에 제출되었고, 국회는 12월 8일 환경노동위원회를 개최하여 민주노총과 민주노동당의 반대 속에 여야 합의로 필수공익사업 확대 대상에서 폐·하수 처리사업, 증기온수 공급사업을 제외하고, 대체근로 허용한도를 파업참가자의 50%로 설정하는 등 정부안을 일부 수정하여 통과시켰다.

OECD는 2007년 6월 12일 이사회를 개최하고, 1996년 OECD 가입 시부터 계속되던 우리나라의 노동법 및 노사관계 진전 상황 모니터링 종료를 결정하였다.¹⁷³⁾

다. 평가와 분석

참여정부 정책기획위원회는 백서에서 선진화 입법 합의에 대하여 노동법 개정 및 정책형성의 새로운 모델, 미래 비전 제시 및 노사갈등 비용 최소화 체계 마련, 노사협의회 활성화 및 분쟁 예방, 갈등의 신속 해결 기반 마련, 자율과 책임의 노사관계 패러다임 구축 및 노동기본권을 국제 수준으로 신장, 노사의 대등성을 강화하면서 파업 시 공익 보호장치 마련, 근로자 보호와 노동시장 유연성이 조화를 이루는 원-원시스템 구축 등 매우 긍정적으로 평가하고 있다.¹⁷⁴⁾ 반면에 복수노조와 전임자 문제에 대해선 핵심사항이 다시 유예되어 범규범의 실효성이 훼손되었다는 비판도 존재한다고 간단히 언급하고 있다.¹⁷⁵⁾

173) 정책기획위원회(2008), p.96.

174) 정책기획위원회(2008), p.93.

175) 정책기획위원회(2008), p.94.

참여정부는 중층적 사회적 대화와 노사 파트너십을 통해 사회통합의 내용을 채우려고 시도하였다. 중앙단위에서 노사정위원회는 패키지 합의 대신 단일 주제별 합의를 추구하고, 3개 소위원회와 5개 특별위원회 활동을 통해 주요 의제별 정책 논의를 진행하였다. 지역단위에서는 광역자치단체(16개)와 기초자치단체(56개)에 지역노사정협의회를 운영하였다.¹⁷⁶⁾ 한편, 노사정위원회에 공공, 금융, 운수, 제조 등 업종별위원회를 운영하였고, 자동차, 조선 등 업종별 인력개발위원회도 설치되었다. 기업단위에서는 노사 파트너십 지원 사업이 추진되었다. 이는 미국, 영국, 캐나다, 핀란드 등의 사업을 참고하여 노사의 자율적 협력 활동을 지원하는 것으로서 노사문화 우수기업 선정제도, 근로자의 날 정부 포상, 노사화합행사 개최 지원, 노사 파트너십(노사관계발전프로그램) 재정지원,¹⁷⁷⁾ 노사협의회 운영 지도, 사례집, 교육, 세미나 등이 그 예이다. 한편, 노사정대표사회의 논의를 거쳐 노사정위원회를 경제사회발전노사정위원회로 개편하고, '합의'에서 '협의' 중심으로 전환하고자 하였다.¹⁷⁸⁾

노사관계 선진화에 대한 노사정위 합의사항은 정부안¹⁷⁹⁾과 상당한 차이가 있었다. 당시 여건을 보면 여대야소, 경제특구, FTA 등 사회적 합의 외의 수단이 존재했다. 다시 말해서 여론을 통한 압박과 정부와 국회 중심 개혁

176) 정책기획위원회(2008), p.130.

177) 작업장 혁신, 생산성 향상, 노사공동 관심사 및 문제 해결, 근로자 참여증진과 노사간 의사소통 개선, 갈등관리, 대화협상기법 향상 등 문제해결 능력 배양, 노사파트너십 우수사례 발굴보급 및 교육홍보 등에 연 20억~40억 원이 지원되었다. 정책기획위원회(2008), p.131.

178) 2006. 5. 4. 합의사항: 노사정위원회를 경제사회발전노사정위원회로 변경, 노사정위원회 의사결정 단계를 현재 3단계 구조를 유지하되 상설회의체를 폐지하고 의제별 분과위원회 설치, 노사정위원회 합의사항에 대해서는 정부, 노사가 각각 이행을 책임지는 구조를 확립해 이행력을 강화, 본위원회·상무위원회 공익위원 수 축소, 독립성과 효율성 제고: 상임위원의 정무직화 및 직제 신설 등, 지역노사정협의회 지원 근거 신설 및 업종별 협의회 활성화; 노사정위원회법 개정안, 2006. 9. 27. 국회 제출, 정기국회 통과, 2007. 4. 27. 시행. 참여정부가 추진했던 노사정위 개편의 구체적인 내용은 정책기획위원회(2008), pp.131~135 참조.

179) 정부안 주요내용: 정리해고와 직장폐쇄 요건 완화, 조업방해, 생산시설 점거 등 폭력행위에 공권력 투입 기준 마련, 사업 일부 양도 시 근로자에게 승계 거부권 부여, 통상임금에 상여금과 각종 수당 포함, 비정규직 보호, 공무원 노조 부분 인정, 업종별 교섭체계 보장 등.

강행이 가능했던 조건이었음에도 노사정 합의를 추진하고, 정부안에 비해 후퇴한 내용으로 합의한 이유는 무엇인가?

우선 진보 진영의 다양한 세력으로 구성된 참여정부의 가치 지향, 그리고 사회통합적 노사관계를 추구한 노 대통령의 국정철학을 들 수 있다. 현안 분쟁에는 법과 원칙에 입각해 체계적으로 대응하되, 제도개선은 사회적 대화와 타협을 존중한다는 정책 기조도 이러한 가치와 철학에 기초한 것으로 볼 수 있다. 노 대통령은 임기 초 화물연대의 불법 집단행동과 민주노총의 비타협적 투쟁에 실망하여 노사정위에 회의적인 입장을 표시하기도 하였으나,¹⁸⁰⁾ 노사관계 선진화 입법을 끝내 노사정 합의로 마무리한 것은 문민정부의 노사관계 개혁 입법이 다수 여당의 단독처리 강행으로 파국에 이르렀던 것과 대비된다.

다른 한편으로는 노사정위 참여와 불참, 탈퇴를 무기로 삼는 노동계와 방어적·소극적인 자세에서 벗어나지 못하는 경영계의 행태로 인한 노사정위의 한계를 극복하기 위한 다양한 대안 모델을 시도한 것에도 주목할 필요가 있다.

법적 상설기구인 노사정위원회에 비해 탄력적인 운영이 가능했던 노사정 대표자회의, 2006년 1월 국무총리 산하에 두었던 국민대통합연석회의(저출산·고령화대책연석회의)는 노사정위의 대안 성격이었다. 특히 후자의 경우 노사정 외에 농민, 여성, 시민단체, 종교, 교육계, 사회관료 등 40인 이내에서 각계각층 대표¹⁸¹⁾가 참여한다는 점에서 대표성의 한계를 보완할 수 있고, 합의 부담이 작은 연석회의 형태의 사회적 대화가 가능하다는 장점이 있었다. 그러나 이들 기구는 지속가능성에 한계가 있었고, 법적 근거를 가진 노사정위는 파행 속에서도 존속되었다.

4. 이명박 정부(2008~2013년)

가. 노동정책 개관

‘747’(7% 성장, 4만불 소득, 세계 7대 선진국)과 녹색성장을 공약한 이명

180) 권재철(2011), 『대통령과 노동』, 유성사, p.22.

181) 정책기획위원회(2008), p.137.

박 정부는 별칭으로 ‘실용정부’라고 할 정도로 중도실용주의를 표방하였다. 최고경영자(CEO) 출신인 이명박 대통령은 대선 과정에서부터 친기업(business-friendly) 정부가 되겠다고 선언¹⁸²⁾하고, 신자유주의 정책 노선을 추구하였다. 감세와 규제완화를 중심으로 한 이명박 정부의 경제정책은 낙수효과(trickle down) 이론에 터잡은 것으로 설명되는바, 이는 대기업과 고소득층의 부가 늘어나면 중소기업과 저소득층에게 흘러가 경기가 활성화되고 경제발전과 국민복지가 향상된다는 것이다.

노동정책은 국가경쟁력 강화, 경제살리기, 규제개혁 등을 통해 성장을 우선시하는 경제정책의 하위요소로 되돌아갔다. 친기업정부는 집권 초기부터 노사관계 법치주의 확립, 노동시장의 유연성 제고 및 규제개혁을 노동정책의 기본과제로 삼았다.¹⁸³⁾ 구체적인 실천계획으로는 법치 확립, 복수노조와 노조전임자 관련 법 개정, 기간제 근로와 파견근로의 유연안정성 제고를 위한 비정규직 관련 제도 보완, 선진형 노사관계제도 개선, 취업규칙 불이익 변경 법제 개선, 임금·근로시간·고용 유연화, 노동규제 전면 재검토 등이 제시되었다.¹⁸⁴⁾

그러나 2008년 4월 미국산 쇠고기 수입 협상이 논란이 되면서 광우병 촛불시위로 대통령 지지율이 한 자릿수로 떨어지고, 2009년에는 글로벌 금융 위기로 어려움을 겪었다.

정치경제 여건이 열악한 상황에서 이명박 정부는 2008년 하반기 비정규직 사용기한 연장을 시도하다가 실패하였으나,¹⁸⁵⁾ 2009년 중반 이후 다시 비정규직법 개정을 시도하면서, 공공부문 인력 구조조정과 민간 고용서비스 산업 육성을 위한 직업안정법 개정 등 노동시장 유연화 정책을 추진하였다.

그러나 노동시장 구조조정과 실업 해결을 위한 체계적인 중장기 대책은 부재하였고, 노사관계에 있어선 노조에 비우호적 입장을 견지하여 노사정 관계가 전반적으로 악화되었다. 노사정 3주체의 사회적 대화에 대해서도 부정적이었는바, 중앙단위 사회적 대화는 노사정위법이 규율하고 있어 개편

182) <https://www.mk.co.kr/news/columnists/4354628> (검색일 : 2023. 10. 16).

183) <https://pa.go.kr/research/contents/policy/index08.jsp> (검색일 : 2023. 10. 16).

184) <https://pa.go.kr/research/contents/policy/index08.jsp> (검색일 : 2023. 10. 16).

185) <https://pa.go.kr/research/contents/policy/index08.jsp> (검색일 : 2023. 10. 16).

이 어려움에 따라 지역단위에서 노사정 대신 노사민정협의회가 추진되었다. 이는 노사단체의 대표성에 대한 문제 인식이 투영된 것이라 할 수 있으나, 과연 누가 ‘민’을 대표하는가 하는 문제는 여전히 남아 있었다.

노골적인 친기업 노선에도 불구하고, 임기 초 지지율 추락으로 국정 운영에 애를 먹던 상황에서 2009년 발생한 글로벌 금융위기를 극복하기 위해 찾은 돌파구는 사회적 합의를 통한 노사관계 안정과 노사민정 협력이었다. 한편, 노무현 정부에서 노사정 합의로 유예했던 법정 시행일이 다가오는 복수노조와 전임자 급여 문제에 대해선 정부뿐만 아니라 노사도 구체적인 시행방안 마련이 절실했던 사안이었기에 노사정위를 통한 사회적 대화가 진행되었다.

단체교섭, 임금체계 개선, 고용보험, 산업안전보건 등 여타 고용노동정책 이슈에 대한 노사정 대화와 합의도 20여 건 이루어졌으나, 의제와 내용을 보면 노동권 강화보다는 고용노동관계의 합리화를 지향하는 것이었다는 점에서 김대중 정부 및 노무현 정부와 대비되고, 사회적 대화의 동력은 전반적으로 약화되었다.

나. 친기업적 노동정책과 제한적인 사회적 대화

이명박 정부의 노동정책 기조는 노사법치와 노동유연화로 요약된다. 이에 따라 비정규직 사용 기간을 2년에서 4년으로 연장하는 방안 등 비정규직법 유연화가 중점 추진되었으나, 이른바 ‘비정규직 100만 해고 대란설’ 공방 끝에 입법은 무산되었다. 100만 해고 대란설이란 기간제법 발효 2년이 되는 2009년 7월을 앞두고 당시 이영희 노동부 장관이 5월 18일 기자간담회에서 “7월 이후 100만 명 정도가 계약을 갱신해야 하는데 정규직으로 전환되지 못하고 해고되면 그것은 고용대란”이라고 말하자,¹⁸⁶⁾ 기간제 사용 기간 연장의 타당성 근거를 둘러싼 논란이 치열하게 전개된 것을 말한다.

그러나, 노동부의 「사업체 기간제근로자 현황조사」에서 4월 말 기준으로 상시근로자 5인 이상 사업체 9,519개의 기간제 근로자 수 및 계약 만료된 기

186) 경향신문(2019. 8. 29), 「비정규직 ‘100만 해고대란설’은 사실이었을까」.

간제 근로자 조치현황을 조사한 결과, 근속 1년 6개월 이상 된 계약기간 만료자 14,254명 중 계약종료는 23.5%(3,353명), 정규직 전환 14.7%(2,101명), 기간제로 계속 고용 55.4%(7,892명)였으며, 2년 이상 근속한 기간제 근로자는 전체 8,847명 중 계약종료 16.2%(1,433명), 정규직 전환 16.9%(1,494명), 계속 고용 66.9%(5,918명)로 나타났다.¹⁸⁷⁾

계약기간 만료로 계약이 종료된 기간제 근로자의 비율이 16.2~23.5%로 나타나자, 노동계와 야당은 100만 해고 대란설은 허구였다며 문책을 요구하는 등 강력히 반발하며 통계를 둘러싼 지리한 논란이 전개되는 가운데 입법은 동력을 잃었고 행정력은 소모되었다.

처음에는 노사정위의 폐지가 모색되기도 했으나,¹⁸⁸⁾ 법률 개정이 여의치 못하자 근근이 명맥만 이어가는 상황에 변화를 가져온 것은 2008년 미국 월가에서 시작되어 전 세계를 강타한 글로벌 금융위기였다. 임기 초 국정 수행에 어려움을 겪던 정부는 '경제위기 극복을 위한 노사민정 비상대책회의' 명의로 2009년 2월 23일 '경제위기 극복을 위한 노사민정 합의'¹⁸⁹⁾를 도출하였다.

합의문은 노사정이 고통을 분담하고 위기 극복에 협력하는 전형적인 구성이었는바, 일자리 나누기(job sharing)가 핵심이었다. 이는 구조조정 및 감원 중심으로 진행된 IMF 외환위기 대응책의 부작용을 경험한 후 가급적 고용을 유지하면서 위기를 극복하자는 인식이 반영된 것이었다.

노사관계의 최대 현안은 대타협의 이름으로 미루어졌던 복수노조와 전임자 문제였다. 기업단위 복수노조는 노총과 경총 모두 반대하는 반면, 노동부는 예정대로 2010년 1월부터 도입해야 한다는 방침이었다. 전임자 임금지급 금지는 노총은 3년간의 준비기간이 필요하다고 주장하였으나, 경총과 노동부는 2010년부터 바로 시행하자는 입장이었다.

노사정 합의로 남긴 숙제를 푸는 방법은 역시 노사정 합의였다. 2009년 7월 20일 기업단위 복수노조 제도와 전임자 급여지급 금지 시행 및 근로시간 면제제도 도입에 대한 공익위원 합의¹⁹⁰⁾가 도출됨으로써 더 이상 미룰 수

187) 노동부(2010), 「사업체 기간제근로자 현황조사」.

188) 장홍근·박명준(2017), p.21.

189) 상세내용은 경제사회발전노사정위원회(2016), pp.76~88 참조.

없다는 정부의 강력한 의지가 드러났다. 치열한 논란과 협상 끝에 결국 노사정의 입장을 절충한 합의가 장석춘 한국노총 위원장, 이수영 경총 회장, 임태희 고용노동부장관 사이에 이루어져 12월 4일 공식 발표됨으로써 1997년 제정된 뒤 세 차례나 유예되며 시행되지 못했던 노조법이 13년 만에 시행되게 되었다.

12월 4일 합의에 따라 노동조합 전임자 급여금지 제도와 관련하여, 사업장 규모별로 적정한 수준의 근로시간 면제제도를 마련하여 2010년 7월부터 시행하게 되었다.¹⁹¹⁾ 사업장 단위 복수노조 설립 규제는 폐지하되, 교섭창구는 단일화하고 2012년 7월부터 시행하는 것으로 하였다. 복수노조의 교섭단위는 사업 또는 사업장으로 하고, 교섭대표 노조에 공정대표의무를 부여하였다.¹⁹²⁾ 즉, 전임자 임금지급 금지는 6개월의 유예기간과 근로시간면제제도 도입, 복수노조는 2년 6개월의 유예기간과 교섭창구 단일화 및 공정대표의무제라는 보완 장치를 두기로 한 것이다.

다. 평가와 분석

이명박 정부의 친기업 정책은 국가권력의 시장개입을 비판하고 자유시장과 규제완화, 재산권 등 시장의 기능과 민간의 자유로운 활동을 중시하는 이른바 ‘신자유주의(neo-liberalism)’에 가까웠다. 이는 한국의 노동정책의 역사적 전개 과정에서 보면 경제성장 우선론의 재등장으로 이해될 수 있다.

이명박 정부 임기 중에 노사정위원회에서 여러 건의 합의가 이루어졌지만, 친기업을 정부 기조로 내세우고 노사정을 노사민정으로 바꾼 것에서 보듯이 이명박 정부의 노동조합 및 사회적 대화에 대한 기본입장은 비판적이었다. 그럼에도 글로벌 금융위기를 맞아 2009년 2월 23일 ‘경제위기 극복을 위한 노사민정 합의’¹⁹³⁾를 도출한 것은 위기 상황에서 과거 정부들도 활용했던 사회적 대화의 유용성을 인식한 것이라고 할 수 있다. 다만, 합의 주체

190) 임무송(2020), p.163.

191) <https://pa.go.kr/research/contents/policy/index08.jsp> (검색일 : 2023. 10. 16).

192) <https://pa.go.kr/research/contents/policy/index08.jsp> (검색일 : 2023. 10. 16).

193) 상세내용은 경제사회발전노사정위원회(2016), pp.76~88.

를 노사정위원회가 아니라 '경제위기 극복을 위한 노사민정 비상대책회의'로 하여 노사정 사회적 대화에 대한 입장을 내보이고 있음을 확인할 수 있다.

한편, 복수노조와 전임자 문제를 비록 한국노총만 참여했지만 노사정 합의로 끝낸 것은 이 사안이 노사의 직접적인 이해관계가 충돌하는 것인데다가 노사정 합의에 의해 유보되어 왔기 때문에 비록 여대야소라고 하더라도 정부와 국회가 일방적으로 처리하기 어려운 점이 작용했다고 볼 수 있다. 이명박 정부 초기의 촛불시위와 김영삼 정부의 노동법 일방 처리와 재개정 경험 이 일정 부분 작용했을 수도 있다.

2010년 9월 30일의 '장시간 근로관행 개선과 근로문화 선진화를 위한 노사정 합의',¹⁹⁴⁾ 2012년 1월 27일의 '근로시간 특례제도 개선을 위한 공익위원 의견'¹⁹⁵⁾도 정부 주도로 추진하던 근로시간 단축과 일자리 나누기 정책을 뒷받침하는 것이었지 사회적 대화를 중심으로 정책을 추진한 것은 아니었다. 친기업과 보수를 지향한 이명박 정부는 체계적이고 종합적인 계획을 가지고 노동개혁을 추진했다기보다는 위기 타개와 현안 해결책으로서 사회적 대화를 활용하였다고 볼 수 있다.

5. 박근혜 정부

가. 개 관

대한민국 최초의 여성 대통령이자 1987년 개헌 이후 선거에서 최초로 과반 득표로 당선된 박근혜 대통령은 창조경제와 경제민주화를 통한 경제부흥과 국민행복론을 정책 기조로 세웠으나, 임기 초반부터 경제민주화는 실종되고 창조경제의 내용은 추상적이라는 논란에 휩싸였다.

취임 2년 차에는 2014년 2월 25일 취임 1주년 대국민담화문 등을 통해 '경제혁신 3개년 계획'을 발표하고, 고용, 규제, 산업구조 등 종합적인 구조개혁 방안을 제시하였으나, 뚜렷한 진전을 보이지는 못하였다. 그러다가 취

194) 경제사회발전노사정위원회(2016), pp.63~65.

195) 경제사회발전노사정위원회(2016), pp.337~338.

임 3년 차를 맞이하여 2014년 12월 22일 발표한 '2015년 경제정책방향'과 2015년 8월 6일 대통령 담화를 통하여 비로소 노동을 비롯한 4대 개혁 추진 방침을 공표하였다.

박근혜 정부의 4대 개혁은 공공·교육·금융·노동개혁을 말하는데, 공공개혁은 공무원 연금개혁과 중복사업 통폐합, 교육개혁은 자유학기제 시행, 일학습 병행, 그리고 전문대 육성, 금융개혁은 인터넷 전문은행과 기술 담보금융제 도입, 노동개혁은 기간제·파견 확대와 해고 완화 등을 주요내용으로 하였다. 이는 IMF 외환위기 수습 후 2년이 지난 2000년 발표한 김대중 정부의 금융·노동·공공·기업 등 4대 개혁과 유사하나, 내용 면에서는 국민의 정부에 비해 단편적이었다.

그럼에도 불구하고 박근혜 정부는 IMF 외환위기나 글로벌 금융위기와 같은 경제적 위기상황이 아님에도 고용률 70%를 노동정책의 핵심목표로 제시하고 노동시장 구조개선을 위한 노사정 대타협을 추진하였다는 점에서 전임 정부들과 차이점을 보였다.

2015년 9월 13일 노사정위원회는 일반해고, 취업규칙 변경요건 완화, 통상임금 범위, 근로시간 단축, 비정규직 사용기간 연장, 실업급여·산재보험 강화 등의 내용이 담긴 대타협에 합의하였고, 한국노총은 9월 14일 '제59차 중앙집행위원회'를 열어 노사정 합의문을 통과시켰다.¹⁹⁶⁾

이후 정부·여당은 세대간 상생고용지원, 고용창출투자세액공제, 세무조사 면제, 중소기업 장기근속 지원, 공공조달계약 가점 부여, 임금피크제를 통해 절감된 재원 청년고용에 활용 등을 내용으로 하는 청년고용대책¹⁹⁷⁾을 추진하는 한편, 「근로기준법」, 「고용보험법」, 「산재보험법」, 「기간제근로자법」, 「파견근로자법」 등 노동개혁 5법의 개정을 추진하였다.

제1야당인 민주통합당의 반대로 입법에 진척이 없자 대한상의를 필두로 하여 입법을 촉구하는 서명운동이 전개되고, 박근혜 대통령이 서명에 참여하자 여론의 관심이 집중되기도 하였다.

이런 와중에 정부가 저성과자 일반해고 기준을 담은 '공정인사 지침'과 사회통념상 합리성이 있는 경우 근로자 과반수대표의 동의를 받지 않고 임금

196) 이데일리(2015. 9. 14), 「한국노총, 노사정 대타협안 격론 끝에 '통과」.

197) 대한민국 정책브리핑(2015. 7. 24), 청년 고용절벽 해소 종합대책 발표.

체계 개편을 할 수 있다는 '취업규칙 해석 및 운영 지침' 등 이른바 2대 지침을 시행하자 대타협을 전후하여 내용을 겪던 한국노총은 강력히 반발하며 2016년 1월 19일 노사정 대타협 파기를 선언하였다. 노동개혁은 동력을 상실하였고, 2016년 5월 19일 제19대 국회의 임기가 끝나면서 노동개혁 법안들은 모두 폐기되었다.

민주노총 등 노동계가 중심이 되어 조직한 촛불집회가 확산되는 가운데, 2017년 3월 10일 헌법재판소가 탄핵소추안을 인용함에 따라 박근혜 대통령은 대통령직에서 파면되었다. 이어서 양대 지침 폐기를 공약한 문재인 대통령이 당선되어 정권이 교체되었다.

나. 노동시장 구조 개선과 사회적 대화의 천착(穿鑿)과 착종(錯綜)

박근혜 대통령은 노무현 정부에서 노동부장관을 역임했던 김대환 전 장관을 노사정위 위원장으로 위촉한 데 이어 노동시장 구조개혁에 대한 노사정 대타협을 주문하면서 사회적 대화가 주목을 받게 되었다.

〈표 8-5〉 9·15 합의 분야별 주요 내용

분야	세부내용
노사정 협력을 통한 청년고용 활성화	청년고용 확대 노력, 사회적 지원 강화, 청년고용촉진협의체
노동시장 이중구조 개선	원·하청, 대·중소기업 상생협력 등 동반성장: 성과공유 활성화, 노사정의 부담 분담, 상생협력을 위한 노사정 파트너십 강화, 공정한 거래질서 확립 및 시장경제 활성화
	비정규 고용 및 차별시정 제도 개선: 건전한 고용질서 확립, 공공부문의 선도 역할 강화, 차별시정제도의 실효성 제고, 비정규직 보호 강화 및 규제 합리화, 기간제·파견근로자 등의 고용안정 및 규제 합리화
	노동시장 활성화: 합리적 인사원칙 정립을 통한 고용안정, 근로계약 해지 등의 기준과 절차 명확화, 경영상 고용조정 시 고용안정 노력 강화, 경영상 고용조정 절차의 명확화
사회안전망 확충	사회보험제도의 사각지대 해소 및 효율성 제고, 실업급여제도 및 운영 개선, 취약계층 취업지원 프로그램 개선, 취약근로자 보호 및 소득 향상, 최저임금, 일·가정 양립 지원 강화, 수요자 맞춤형 고용복지 서비스 강화, 직업능력개발 활성화를 통한 직업능력중심사회 구축

〈표 8-5〉의 계속

분야	세부내용
3대 현안의 해결을 통한 불확실성 제거	통상임금 제도 명확화: 2013. 12. 18. 대법원 전원합의체 판결을 토대로 통상임금의 개념정의와 금품의 성질에 따른 제외금품 등에 대한 명확한 기준을 입법화, 노사는 임금구성 단순화와 지급요건 명확화에 협력
	실근로시간 단축을 위한 법제도 정비: 2020년까지 1,800시간대로 단축, 휴일근로의 연장근로 포함, 단계적 적용, 중소기업 및 근로자 지원, 근로시간 특례업종 축소, 근로시간 적용제외제도 개선, 실근로시간 단축 보완조치, 탄력적 근로시간제, 재량근로시간제, 휴가 소진
	정년연장 연착륙 등을 위한 임금제도 개선: 임금제도 개선 노력, 임금·근로시간 피크제 확산, 임금체계 개편 및 지원조치
노사정 파트너십 구축	불법·부당행위 및 불합리한 관행 개선, 생산적 교섭문화 정착 노력, 노사단체에 대한 투자 강화, 노사정위원회 제도개선 입법안 조속 처리, 노사정위원회에서 정기적으로 동향 공유 및 협력방안 논의, 업종별위원회 활성화
합의사항 이행 및 확산	단체교섭 과정에 반영, 노동기본권 사각지대 해소, 비조직부문 대표성 강화, 생산성 향상 등 추가 논의, 합의사항 이행 입법 및 예산 조치 지원 요청

자료: 경제사회발전노사정위원회(2016), pp.3~18 내용 재정리.

노사정은 1년여의 진통 끝에 마침내 2015년 9월 15일 ‘노동시장 구조개선을 위한 노사정 대타협’에 합의하였다.¹⁹⁸⁾ 대타협의 주요 내용은 당시 현안이던 통상임금·근로시간·임금피크제 및 청년고용 확대 문제를 비롯하여 노동시장 이중구조 개선, 사회안전망 확충, 노사정 파트너십 구축 등 노동시장과 노사관계 전반에 걸친 방대한 내용을 담고 있었다.

정부는 노사정 대타협 후속조치로 노동개혁 입법을 추진하였는바, 주요 내용은 다음과 같았다.

그러나 정부의 2대 지침 시행과 비정규직 등에 관한 국회 입법 과정에서 노동계 반발과 사회적 갈등이 증폭되었고, 합의 주체였던 한국노총이 2016년 1월 19일 합의 파기를 선언하고, 입법안은 국회 과반수 의석을 가진 야당의 반대에 막혀 폐기되는 사태에 이르렀다.¹⁹⁹⁾

198) 임무송(2020), p.163.

〈표 8-6〉 노동개혁 입법안의 주요 내용

법률	주요 내용
근로기준법	<ul style="list-style-type: none"> - 통상임금: '소정근로에 대하여 정기적·일률적으로 지급키로 한 임금'으로 정의, 제외금품(개인적 사정, 업적, 성과 등에 따라 지급여부·금액이 달라지는 금품)은 시행령으로 위임하여 규정 - 근로시간: 휴일근로를 연장근로에 포함하되, 기업규모별로 4단계 시행, 노사합의시 휴일에 한해 1주 8시간까지 특별연장근로 허용(~2023년), 휴일근로시 가산수당은 8시간 이내는 50%, 8시간 초과시 100%로 명시(현행 행정해석 기준), 탄력적 근로시간제 단위기간 확대(취업규칙: 2주→1개월, 노사합의: 3개월→6개월; 2024년부터 시행), 근로시간 특례제도 적용 업종 조정(26개→10개), 보상휴가제를 근로시간저축휴가제로 확대 개편(연장·야간·휴일근로 외에 유급휴가도 적립 가능, 先휴가 後근로도 허용)
고용보험법	<ul style="list-style-type: none"> - 실업급여 보장성 강화(지급수준을 실직 전 평균임금의 50%→60%, 지급기간을 90~240일→120~270일로 확대), 한 사업장에서 계속 근로하는 65세 이상자는 사업주가 변경되더라도 실업급여 적용, 실업급여제도 운영 효율화, 구직급여 기여요건 강화, 구직급여 하한액을 최저임금의 90%→80%로 조정, 실업인정 강화 및 반복수급 제재, 연장급여제도 개선, 조기재취업수당 폐지
산재보험법	<ul style="list-style-type: none"> - 통상적 출퇴근 재해 보상제도 도입, 근로자 중과실로 인한 사고는 보험급여 일부 제한
기간제근로자법	<ul style="list-style-type: none"> - 생명·안전 관련 핵심업무에 기간제근로자 남용을 제한, 기간제 근로계약 반복 갱신횟수 제한 등
파견근로자법	<ul style="list-style-type: none"> - 생명·안전 관련 핵심업무에 근로자파견 사용 제한, 고령자, 고소득 전문직 등 파견허용업무 확대 등

자료: 김준(2016), 「노동개혁 5개 법안의 주요 내용과 쟁점」, 『의정연구』 22(1), 한국의회발전연구회, pp.219~238 참조.

통칭 저성과자 일반해고 지침에 대하여 노동계는 '쉬운 해고'라고 주장하며 반대하였는바, 그 배경에는 경기침체로 고용불안이 팽배한 상황에서 해고 유연화에 대한 일반적 거부 정서가 형성되어 있던 점과 더불어 노조 간부들이 저성과자로 몰려 고용불안과 노조 약화 공세의 대상이 될 것이라는 우려도 작용했던 것으로 판단된다.

임금체계 개편 지침에 대해서는 사회통념상 합리성이 있는 경우에는 취업규칙 불이익 변경 요건인 근로자 과반수의 동의를 받지 않더라도 직무와

199) 임무송(2020), p.164.

성과를 기준으로 하는 임금체제로 바꿀 수 있도록 허용하는 내용이었는데, 대법원 판례를 확인하여 정리하는 내용이었으나 노조의 권한 약화에 대한 우려가 있었던 것으로 보인다.

이러한 점 때문에 노사와 충분한 협의를 거쳐 추진한다는 표현으로 절충하여 합의문에 담았던 것인데, 정부가 지침 시행에 들어가자 한국노총이 반발하며 합의 파기를 선언하였고, 결국 노사정 대타협에 의한 노동시장 구조개혁은 미완의 상태로 중단되고 말았다.

다. 평가와 분석

박근혜 정부는 고용률 70%를 핵심목표로 하여 소송 등 분쟁의 대상이던 통상임금 산입임금 범위와 휴일연장근로수당 가산율 등을 둘러싼 불확실성을 해소하여 기업 투자와 고용 활성화를 추진하였다는 점에서 노사관계보다는 고용 이슈에 정책의 초점을 맞추고 있었다. 한편, 날로 심화되는 노동시장 이중구조와 양극화를 극복하기 위하여 노동시장의 구조개선을 추진하였다. 1998년 사회협약이나 2004년 사회협약, 2009년 노사민정 합의 등은 각기 IMF 외환위기, 마이너스 고용 위기, 글로벌 금융위기 등 위기 대책으로 추진되었으나, 2015년 대타협은 경제위기 상황이 아님에도 선제적으로 노동시장 구조개선을 위한 노동개혁을 사회적 합의로 추진한 결과였다는 점에서 여타 합의와 구별되는 차별성과 중요한 의의가 있다.

박근혜 정부는 임기 3년 차에 이르러서야 노동개혁을 포함한 4대 개혁 추진방침을 밝혔다는 점에서 대선 과정이나 임기 초부터 체계적이고 종합적인 노동개혁 비전과 전략을 가지고 있지는 않았던 것으로 보인다. 다만, 청년고용절벽 타개를 위해 노동의 현안문제 해결과 노동시장 구조개선에 대하여 대통령이 큰 관심을 가지고 노사정 대타협을 독려함으로써 사회적 대화와 합의가 촉진될 수 있었다.

사회적 대화 당시 한국노총 실무대표는 3대 현안만 적정선에서 우선 정리하자는 입장을 제시하기도 하였고, 한국노총의 일부 임원은 2013년에 일자리 협약을 체결하였는데 또 노사정 합의를 해야 하느냐며 곤혹스러워 하였으나, 사회적 합의를 통한 구조개선에 대한 대통령의 강력한 의지와 정부의

적극적인 설득에 결국에는 호응하였다. 차제에 노동시장 구조개선 전반에 관한 사항을 합의함으로써 정책 추진의 동력으로 활용하려는 고용노동부의 생각도 의제 확장의 한 요인으로 작용하였다. 결국, 통상임금 등 현안부터 청년고용, 구조개선까지 다양한 주제들이 합의문에 담겼고, 논란의 핵심쟁점이던 2대 지침 관련 내용은 아래에서 보는 바와 같이 정부와 노총의 입장을 절충한 표현으로 정리되었다.

“근로계약 해지 등의 기준과 절차 명확화: 노사정은 인력운영 과정에서의 근로관행 개선을 위하여 노사 및 관련 전문가의 참여하에 근로계약 전반에 관한 제도개선 방안을 마련한다. 제도개선 시까지의 분쟁예방과 오남용 방지를 위하여 노사정은 공정한 평가체계를 구축하고, 근로계약 체결 및 해지의 기준과 절차를 법과 판례에 따라 명확히 한다. 이 과정에서 정부는 일방적으로 시행하지 않으며 노사와 충분한 협의를 거친다.”²⁰⁰⁾

“임금체계 개편: 노사는 장년근로자의 고용안정과 세대간 상생고용 체제 구축을 위하여 임금체계를 합리적으로 개편하기로 한다. 임금체계 개편방향은 직무, 숙련 등을 기준으로 하여 노사 자율로 추진한다. 노사정은 임금피크제 도입을 비롯한 임금체계 개편과 관련하여 단체협약 및 취업규칙 개정을 위한 요건과 절차를 명확히 하고 이를 준수한다. 이 과정에서 정부는 일방적으로 시행하지 않으며, 노사와 충분한 협의를 거친다.”²⁰¹⁾

박근혜 정부가 정부·여당 주도의 입법 대신에 사회적 대화를 추진한 배경에는 현안 해결을 비롯해 개혁과제 다수가 정부가 일방적으로 추진할 수 없는 입법사항이었고, 당시 국회는 여소야대 상황이었다는 점도 영향을 미쳤다.

하지만 노사정 합의 후 청와대를 중심으로 한 정부·여당은 국회에서의 노동개혁 입법이 야당의 반대에 막히자 여론전과 함께 행정지침 강행을 선택하였는바, 결과는 사상 최초의 사회적 합의 파기와 출구 없는 노정 간 대립의 시작이었다. 결국, 입법은 좌초되고, 대통령의 탄핵 및 노동계와 연대한 야당의 집권과 함께 박근혜 정부가 돌렸던 노동개혁 시계 바늘은 멈추었

200) 경제사회발전노사정위원회(2016), p.9.

201) 경제사회발전노사정위원회(2016), p.17.

고, 후임 정부에 의해 거꾸로 돌아가게 되었다.

박근혜 정부 임기 중 노사정위에서 총 8건의 합의와 4건의 공익위원 권고가 있었는데, 건수만 보면 적다고 할 수 있겠으나 두 차례의 종합적인 합의 내용을 보면 박근혜 정부가 사회적 대화를 경시했다고 보기는 어렵다. 다만, 참모들의 노사관계와 사회적 대화에 대한 기본적인 이해와 인식의 박약함은 대타협 파탄의 불쏘시개가 되었다.

6. 문재인 정부

가. 개 관

전임 대통령 탄핵과 이른바 ‘촛불혁명’으로 집권한 문재인 대통령은 ‘한 번도 경험해보지 못한 나라’, ‘일자리 정부’를 표방하고 ‘노동 존중’을 노동정책의 기조로 내세웠다. 문재인 정부의 노동정책은 2017년 7월 19일 국정기획위원회가 발표한 ‘국정운영 5개년 계획’²⁰²⁾과 같은 해 10월 18일 발표한 ‘일자리정책 5년 로드맵’²⁰³⁾에 집약되어 있다. 이른바 ‘소득주도성장론’ 등 경제정책과 친노조 노동정책의 영향을 둘러싼 논란을 거쳐 2020년 3월 9일에는 공공에서 민간 일자리로의 전환 등 임기 후반기 정책 방향을 담은 ‘일자리정책 추진방향’이 발표되었다.²⁰⁴⁾

민주노총을 비롯한 노동계가 주도적 역할을 했던 탄핵 요구 촛불집회에 함께했던 문재인 정부의 노동개혁은 전임 정부의 노동개혁을 지우는 것으로 시작되었다. 김영주 고용노동부 장관은 2017년 9월 25일 고용노동부 전국기관장회의를 열어 공정인사 지침과 취업규칙 해석 및 운영 지침을 공식적으로 폐기하고, 2018년 1월 한국노총과 민주노총은 경제사회발전노사정

202) 국정기획자문위원회(2017), 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』.

203) 일자리위원회(2017), 『일자리정책 5년 로드맵』.

204) 주요내용: 일자리 창출(공공에서 민간 일자리로의 확산), 일자리 질 개선(노동생산성 제고 및 고용안전망 완성), 맞춤형 지원(수혜계층별 지원 확대를 통한 맞춤형 지원 강화), 미래변화 대비(미래 노동시장 환경변화 적응을 위한 과제 추진). 자료: 대한민국 정책브리핑, <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148853936> (검색일: 2023. 10. 16).

위원회 대표자 회의에 참석하기로 하였다.

문재인 정부 전반기의 노동정책은 최저임금, 근로시간, 비정규직 등 세 가지가 대표적인 이슈였다. 최저임금 인상은 소득주도성장의 핵심정책이었다. 최저임금 인상으로 근로자의 소득이 증가하면 소비 지출이 늘고 이는 투자와 생산 증가를 유발하여 경제성장으로 이어질 수 있다는 논리였다. 2018년과 2019년 최저임금이 각각 16.3%와 10.9%로 인상되어 역대 최고를 기록하였다.²⁰⁵⁾ 최저임금액과 연동되어 있는 실업급여 하한액도 2017년 하루 4만 6,584원에서 2019년 6만 120원으로 높아졌다.²⁰⁶⁾ 하지만 최저임금의 급속한 고율 인상으로 소상공인·영세중소기업 사업주 부담이 커지고 최저임금 근로자의 고용이 감소하는 등 부작용이 커지자 정부·여당은 상여금과 복리후생비를 최저임금에 산입시키고, 사업주에게는 일자리안정지원금을 지급하고, 실업급여의 하한액 기준을 최저임금의 90%에서 80%로 하향조정하는 등 보완책을 마련하였다.²⁰⁷⁾ 그러나, 전년 대비 1월 실업급여 신청자가 32% 증가하는 등 노동시장에 미치는 충격이 크자 3년 차부터는 최저임금 인상률이 역대 최저를 기록하는 등 오락가락하며 임기 5년 동안 최저임금을 둘러싼 논란이 계속되었다.

근로시간 정책은 「근로기준법」을 개정하여 주 52시간 상한제를 2015년 9.15 합의보다 단기간에 시행하고, 특례업종도 대폭 축소하는 한편, 관공서의 공휴일을 일반 사업장에도 확대 적용하는 것이었다. 주 52시간 근무의 경직적 적용으로 근로시간이 줄어든 일부 근로자의 임금소득이 감소하고, 중소기업은 생산에 차질을 빚는 등 부작용이 커지자 탄력적 근로시간제를 확대하는 보완입법이 이루어졌으나, 2018년 버스대란 등 현장의 혼란과 갈등이 계속되었다.

공공부문 비정규직의 정규직화는 전임 정부들도 추진하던 것이었으나, 문재인 정부는 정규직 전환의 규모와 속도에서 큰 차이가 있었다. 문 대통령이 취임 후 첫 번째 현장방문 사업장으로 비정규직 비중이 컸던 인천공항공

205) 최저임금위원회 홈페이지 <https://www.minimumwage.go.kr/minWage/policy/decisionMain.do> (검색일: 2023. 10. 16).

206) 조선일보(2023. 7. 13), 「최저임금 80% 실업급여 하한액 낮추거나 폐지 검토」.

207) 이데일리(2023. 10. 16), 「월급보다 더 받는 실업급여... 재원 고갈위기에 조정 검토」.

사를 방문하여 ‘비정규직 제로화’를 선언하자, 정부는 2017년 7월 20일 국정현안점검조정회의를 개최하여 ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 추진계획’과 ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인’을 의결하였다. 정규직화를 추진할 공공부문은 기존의 고용노동부 실태조사 대상기관인 중앙행정기관, 자치단체, 교육기관, 공공기관, 지방공기업 등 총 853개소(1단계)뿐만 아니라 자치단체 출연·출자기관, 공공기관 및 지방공기업 자회사(2단계)와 민간위탁기관(3단계)까지 확대되었다.²⁰⁸⁾ 정규직 전환 대상 비정규직에는 기존 기간제근로자뿐 아니라 파견·용역근로자도 포함되었다. 2017년 7월부터 2020년까지 공공부문에서 19만여 명의 비정규직이 정규직으로 전환되었고,²⁰⁹⁾ 이 과정에서 공정성 논란이 제기되고 노동조합과 청년취업준비생 등이 항의 시위를 하는 사태도 전개되었다.

일자리 정부를 표방한 문 대통령은 자신의 집무실에 일자리 상황판을 설치하여 의지와 관심을 널리 알렸고, 대통령 직속 일자리위원회를 설치하여 일자리 100일 플랜과 13대 정책과제를 발표하였으나, 재정지원 일자리 사업이 확대되면서 일자리의 질과 지속가능성을 둘러싼 비판과 논란이 고조되었다.

코레일의 KTX 비정규직 여승무원, 파인텍, 쌍용자동차 등 장기분쟁 사업장에서는 정부의 개입으로 해고자 복직이 이루어졌다.

나. 노동 존중 정책과 사회적 대화의 도구화

문재인 정부는 참여 주체 다양화, 의제 확대, 노사주도성 강화 등 중앙단위 사회적 대화의 틀을 개편하고,²¹⁰⁾ 명칭도 경제사회발전노사정위원회에서 ‘경제사회노동위원회’(이하 ‘경사노위’라 함)로 변경하는 한편, 민주노총

208) 대한민국 정책브리핑(2021. 5. 28), 「공공부문 비정규직 정규직 전환」, <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148866481> (검색일 : 2023. 10. 16).

209) 대한민국 정책브리핑(2020. 2. 3), 「공공부문 정규직 전환 실적공개(4차)」, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=156373899> (검색일 : 2023.10. 16).

210) 임무송(2020), p.164.

금속노조 위원장 출신을 경사노위 위원장으로, 한국노총 출신을 고용노동부 장관으로 임명하는 등 친노조 정책 기조를 분명히 하였다. 아울러, 31건의 합의 또는 권고·제안 등이 경사노위에서 이루어지는 등 외양을 보면 경사노위를 중심으로 한 사회적 대화도 활발하게 전개되었다. 노사정 대타협 파기의 명분이 되었던 2대 지침을 폐지하고, 한국노총과 민주노총이 노사정 대표사회회의에 복귀하는 등 사회적 대화 분위기도 확연하게 달라졌다.

특히, 민주노총의 사회적 대화 복귀에 많은 공을 들였다. 박근혜 정부의 '9·15 합의'는 반쪽짜리 합의라고 비판했던 민주당 정부는 문 대통령까지 나서서 민주노총의 경사노위 참여를 설득하였으나, 2019년 1월 28일 정기 대의원대회에서 경사노위 참가가 부결되고, 민주노총의 복귀는 결국 무위로 돌아갔다.²¹¹⁾

이후 민주노총은 촛불혁명의 청구권을 행사하는 것이냐는 비판을 받을 정도로 법질서를 무시하고 자신들의 요구를 관철시키려는 행태를 계속하였으나, 정부는 단호한 입장을 보이지 아니하였다.

문재인 정부의 노동개혁은 내용 측면에서는 박근혜 정부와 상반되는 것이었고, 형식 측면에서는 사회적 대화를 존중하는 듯했지만, 실질적으로는 압도적 다수를 점하고 있는 국회를 중심으로 친노동 입법에 드라이브를 걸고, 경사노위는 사후에 문제점을 보완하는 역할에 그쳤다. 배경과 맥락은 달랐지만 역대 정부에서 이루어졌던 종합적이고 체계적인 노동개혁 비전에 대한 사회적 대화와 사회적 합의는 미진하였다.

다시 말해서 한국노총 주도의 사회적 대화는 그다지 존중되지 못하였고, 정부·여당 주도로 노동법 개정이 진행되었다. 탄력적 근로시간제 등 보완 입법에 대해 노사가 반발하는 상황이 되자 뒤늦게 경사노위를 찾았으나, 경사노위는 탄력적 근로시간제 합의문 처리를 둘러싸고 민주노총의 장외투쟁, 청년·여성·비정규직 대표 위원들의 반발과 해촉 등의 진통을 겪기도 하였다.²¹²⁾

211) 민주노총의 경사노위 참가 부결 과정과 각 정파의 입장은 김태균(2019), pp. 32~60 참조.

212) 임무송(2020), pp.155~184.

다. 평가와 분석

문재인 정부 노동정책의 키워드라 할 수 있는 ‘노동존중’을 살피려면 박근혜 정부의 노동개혁과 이에 반대했던 노동단체가 주도적 역할을 한 촛불집회를 거론하지 않을 수 없다.

촛불집회를 촛불혁명이라고 정의한 정부가 집권 후 이른바 ‘적폐 청산’을 진행한 것은 혁명의 관점에서 보면 자연스러운 일이었는지도 모른다. 그러나 이는 이명박 정부에서 박근혜 정부로 이어진 지난 10년간의 보수적 노동정책 흐름을 역류시키려는 것이었다. 인위적으로 물길을 되돌리는 과정에서 충격파가 크지 않을 수 없었다. 문 정부의 친노조 정책은 과거 진보정부가 추진했던 주류세력 교체의 이어달리기 성격도 내포하고 있었다.

그러나 탄핵과 정권교체를 주도했다고 인식한 민주노총의 생각은 달랐던 것으로 보인다. 민주노총은 공식적으로 사회적 합의주의를 거부하고, 장외투쟁과 정부에 대한 압박성 요구를 지속하였다. 문재인 정부의 친노조 정책은 이미 확보된 것이었고, 한국노총이 사회적 대화의 틀 안에 머무르는 구도 속에서 민주노동운동의 정체성을 지키면서 추가적인 과실을 확보하는 방법은 대정부 압박과 투쟁이라는 판단이 있었던 것으로 해석된다.

이런 상황에서 민주당과 정책협약을 체결하고, 사회적 대화에 참여하며 정치적·정책적 영향력을 유지하고자 한 한국노총과 사회적 대화에 대한 문재인 정부와 여당의 태도는 이중적이었다. 한편으로는 한국노총만이라도 참여하는 사회적 대화가 주는 상징성과 합리화의 효용을 지킬 필요가 있었지만, 다른 한편으로는 촛불혁명의 동지적 관계로 인식되던 민주노총은 장외에서 압박을 계속하는 상황에서 친노동 입법 추진의 거점으로서 경사노위의 비중은 크지 않았다. 게다가 여당은 국회에서 압도적인 다수 의석을 가지고 있었다.

그 결과 최저임금 인상, 비정규직의 정규직화, 근로시간 단축 입법 등 핵심 노동정책과 입법은 정부·여당의 독주로 진행되었다. 한국노총이 참여한 경사노위의 역할은 문제가 불거진 뒤에 수정 입법을 추진하는 과정에서 절차적 정당성을 보완하는 역할에 그쳤다. 한국노총은 ILO 기본협약 비준을 위한 경사노위 협상에서 합의를 거부하는 등 목소리를 내고자 하였지만, 국회

의 입법과 협약 비준 과정에 경사노위 논의 결과가 미친 영향은 크지 않았다.

또 하나 주목되는 것은 노사관계 이슈를 제외하고 고용정책과 일부 노동정책이 일자리위원회 중심으로 진행되었고, 결국에는 또 다시 실패로 끝났지만 코로나19 대책에 대한 사회적 합의 과정에서 지속적으로 민주노총의 참여를 위한 노력이 전개되었던 점이다.

노동존중을 국정기조로 내세운 진보정부 집권기에 여당이 국회 과반수의 의석을 점유하고 양대 노총이 경쟁하는 상황에서 한국노총만 참여하는 사회적 대화에 대해 보였던 정부·여당의 인식과 태도가 한국의 사회적 대화와 노동정치에 주는 시사점은 추가 연구와 논의가 필요하다.

제3절 결 론

노동개혁을 국정과제로 추진하는 윤석열 정부가 제시한 개혁과제는 노사법치주의 확립, 근로시간 규제 합리화, 임금체계 개편, 노동조합의 회계 투명성 강화, 채용 절차 공정화, 근로시간면제 근로감독 강화 등이다. 윤 정부가 체계적이고 종합적으로 정리된 계획을 내세우기보다는 개별 과제를 임기응변적으로 추진하는 것이 비전의 부재인지 의도된 전략인지는 불확실하다.

긍정적으로 해석하면 여소야대 상황에서 노동 현장의 불합리한 관행 개혁에 집중하여 노동개혁에 대한 지지 여론을 다진 뒤, 총선 결과에 따라 노동법 개정을 추진한다는 접근방법은 여소야대의 장벽과 대결적 한국 정치의 현실을 고려한 것으로 볼 수 있다. 그러나, 절차적 민주주의를 소홀히 하고, 정치적 과정인 노동개혁을 통해 이루고자 하는 목표에 대한 설명과 이해관계자들과의 대화와 설득이 미흡하다는 비판에서 자유롭지 못한 것도 사실이다.

1996~1997년 김영삼 정부의 노사관계 개혁 이후 사반세기가 흐르는 동안 부분적인 개편은 여러 차례 있었지만, 노동법제는 여전히 산업화시대에 머물러 있고, 주체들의 의식과 관행은 합리화의 길로 나아가지 못하고 있다. 정부와 정치권에서 미래를 이야기하지만 정작 그것이 어떤 미래인지에 대

〈표 8-7〉 문민정부 이후 사회적 대화 개요

(단위: 건)

대통령 (임기)	이념 지향	참여 단체	국회	정책 여건 중점 정책	사회적 대화 (합의/권고)
김영삼 (1993. 2~ 1998. 2)	보수 (문민정부)	한노총, 민노총, 경총, 시민사회 등	여대 야소	- 민주화, 세계화 - 임금안정, 노사관계 개혁	4(1)1/-
김대중 (1998. 2~ 3. 2)	진보 (국민의 정부)	한노총, 경총, 정당	여소 야대	- IMF 외환위기 - 구조조정, 유연화, 사회안전망 구축	33(1)/20
노무현 (2003. 2~ 2008. 2)	진보 (참여정부)	한노총, 경총	여대 야소	- 마이너스 고용, 노동 시장 양극화 - 고용정책, 노사관계 선진화, 비정규직 보 호	22(2)/16
이명박 (2008. 2~ 2013. 2)	보수 (실용정부)	한노총, 경총	여대 야소	- 글로벌 금융위기 - 친기업, 복수노조, 전임자 규정 시행	13(2)/5
박근혜 (2013. 2~ 2017. 3)	보수	한노총, 경총	여소 야대	- 이중구조, 청년실업, 노동현안 불확실성 - 고용률 70%, 노동시장 구조개선	6(2)/4
문재인 (2017. 5~ 2022. 5)	진보 (촛불혁명)	한노총, 경총	여대 야소	- 촛불, 탄핵, 코로나19 팬데믹 - 최저임금, 근로시간 단축, 비정규 제로화, ILO 결사의 자유 협약 비준	20/11

주:() 안은 여러 분야에 걸친 종합적인 합의 건수.

자료: 저자 작성.

해서는 자세한 이야기가 없고, 과거에 갇혀 있다. 미래지향적 노동 어젠다가 실종되고 사회적 대화가 정지된 상황에서 노동개혁의 전망은 불투명하다. 미래가 현재와 과거보다 당연히 나으리라는 보장도 없다. 역사의 교훈이 절실히 필요한 상황이다.

이 글에서는 문민정부 이후 각 정부가 역점을 두었던 노동정책 가운데 노동시장 및 노사관계에 큰 영향을 끼친 정책을 노동개혁으로 칭하고, 그 특징을 사회적 대화와의 관련성을 염두에 두고 비교하며 살펴보았다.

연구를 통해 확인된 사항은 역대 정부 공히 노동개혁을 핵심 정책과제로

〈표 8-8〉 제15대~제21대 총선 결과 국회 의석분포

대통령	총선	정당별 의석수
김영삼 (1993~1998)	15대(1996년), 총 299석	신한국당 139, 새정치국민회의 79, 자민련 50, 통합민주당 15, 무소속 16
김대중 (1998~2003)	16대(2000년), 총 273석	한나라당 133, 새천년민주당 115, 자유민주연합 17, 민주국민당 2, 희망의한국신당 1, 무소속 5
노무현 (2003~2008)	17대(2004년), 총 299석	열린우리당 152, 한나라당 121, 민주노동당 10, 새천년민주당 9, 자유민주연합 4, 국민통합21 1, 무소속 2
이명박 (2008~2013)	18대(2008년), 총 299석	한나라당 153, 통합민주당 81, 자유선진당 18, 친박연대 14, 민주노동당 5, 창조한국당 3, 무소속 25
	19대(2012년), 총 300석	새누리당 152, 민주통합당 127, 통합진보당 13, 자유선진당 5, 무소속 3
박근혜 (2013~2017)	20대(2016년), 총 300석	더불어민주당 123, 새누리당 122, 국민의당 38, 정의당 6, 무소속 11
문재인 (2017~2022)	21대(2020년), 총 300석	민주당/시민당 180, 통합당/미래한국 103, 정의당 6, 국민의당 3, 열린민주당 3, 무소속 5

자료: 국회, 정보공개포털 열린국회정보, 「역대 정당별 국회의원 선거결과」 내용을 재 정리.

추진하였으며, 정도 차이는 있지만 공통적으로 노사단체와의 사회적 대화를 거쳤다는 점이다. 각 정부가 노동개혁을 정부의 일방적인 조치가 아니라 사회적 대화 방식을 통해 추진한 데에는 국회의 과반수 의석 여부보다는 정치경제 상황과 개혁 의제가 더 큰 영향을 미친 것으로 해석된다.

이러한 사실을 토대로 머리말에서 제기했던 질문을 상기하며 연구 결과의 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 노동개혁 추진 배경을 보면 경제위기, 고용동향 등 정치적·경제적 상황과 정책과제가 중요한 요인으로 작용하였다.

김영삼 정부는 1987년 노동자 대투쟁으로 치솟는 임금을 정상적인 노사관계 메커니즘을 통해 안정시키는 것이 급선무였으며, 군부정권 시대를 끝내고 세계화를 추진함에 있어서 노사관계 규범도 글로벌 스탠다드(global standard)에 어느 정도 맞추지 않으면 안 되었다. 그 결과 나온 것이 노사 중앙교섭 방식의 노·경총 임금합의와 노개위를 통한 노사관계 개혁이었다.

김대중 정부는 국가적 위기 상황에서 사실상 IMF의 구조조정 요구를 수용할 수밖에 없는 상황적 특수성이 있었다. 노무현 정부 역시 '고용 없는 성장', IMF 구조조정의 후유증인 노동시장 양극화, 노개위와 노사정위에서 미완의 숙제로 남긴 노동기본권 이슈에 대한 국제사회의 압력 등이 일자리 협약과 고용정책 강화, 노사관계 선진화 추진의 동인으로 작용하였다.

친기업(business-friendly)을 표방한 이명박 정부의 신자유주의적 노동정책은 노무현 정부의 친노동정책에 대한 반작용 성격이 있었는데, 그 배경에는 주택가격 폭등, 고용사정 악화 등 노무현 정부의 나쁜 경제실적 지표가 있었다. 박근혜 정부의 경우 경제위기까지는 아니었으나, 청년 취업난이 심각한 사회문제로 대두하고, 노동시장의 구조적 문제가 원인으로 지적되는 한편, 통상임금, 근로시간 등을 둘러싼 소송전이 투자와 경영 리스크를 가중 시킴에 따라 불확실성을 해소할 필요가 있었다. 이에 노동시장 구조개선과 현안문제 해결이 노동개혁 과제로 추진된 것이다.

문재인 정부의 경우에는 노동존중 정책을 통해 보수정권 10년 동안 기울어진 운동장을 바로 잡겠다며 친노조정책을 전개하였는데, '이념 과잉의 입법 독주'라는 비판을 받을 정도로 경제 요인보다는 이데올로기가 큰 영향을 미쳤다. 사실 노동정책에 이데올로기의 영향이 커지기 시작한 것은 참여민주주의를 주창한 노무현 정부 때부터였다고 할 수 있는데, 이후 보수정부 10년을 거쳐 다시 진보정부로 정권이 교체되면서 좌에서 우로, 다시 좌로 일종의 진자운동을 하면서 그 진폭은 점점 더 커져 사회 분열과 진영대결 양상을 심화시키는 요인으로 작용하였다. 이는 분열과 대립의 질곡을 타파하려면 좌우 진자운동이 아니라 나선형으로 선순환하며 발전하는 변혁이 필요함을 의미한다.

둘째, 각 정부가 노동개혁을 추진함에 있어서 사회적 대화 방식을 취한 배경과 사회적 대화의 구체적인 방법이나 내용이 달랐던 데에도 국회 의석보다 경제 상황과 개혁 의제 성격이 직접적인 영향을 미쳤음을 확인할 수 있다. 다만, 절차와 방법에 있어선 정권의 가치 지향이나 대통령의 리더십 스타일도 영향을 미쳤다.

그간 다루어졌던 개혁 의제는 임금안정, 고용안정, 일자리 창출, 노동 유연화, 노동기본권 신장과 노사관계 합리화, 노동시장 이중구조, 사회안전망

등으로 분류할 수 있다. 이러한 이슈들은 정부와 다수당이 일방적으로 추진하기 어렵고 노사의 타협과 협조가 있어야 합의가 성립하고 현장에서 소기의 정책 효과를 낼 수 있는 사안들이다. 게다가 경제성장으로 민간의 역량이 발전하였고, 민주화로 노동계의 힘과 영향력이 커짐에 따라 과거 권위주의 시대처럼 정부가 일방적으로 법제를 바꾸고 정책을 드라이브 걸 수 없게 되었다. 결국 경제성장과 민주화라는 상황적 조건에서 노사 간 이해가 첨예하게 부딪치는 개혁을 추진하려면 이해관계자의 참여와 수용이 긴요한바, 이에 가장 적합한 정책추진 방식이 바로 사회적 대화였던 것이다. 김영삼 정부가 노·경총 임금합의를 추진한 배경에는 노태우 정부의 총액임금제의 한계에 대한 경험이 있었고, 정부에 대한 불신이 강하게 남아 있는 상황에서 노사관계제도를 국제기준에 맞추어 개혁하는 논의를 노개위 방식으로 추진한 것 역시 과제의 성격과 상황적 조건에 대한 전략적 판단이 결합된 결과라고 해석할 수 있다.

김대중 정부의 노사정위는 기본적으로 정부의 정책 실패로 외환위기가 초래된 상황에서 구조조정의 고통을 감내해야 할 노사를 비롯한 국민의 참여와 지지가 필요불가결했다. 노무현 정부의 일자리 위기 극복과 노사관계 선진화 역시 정부가 독단적으로 추진할 수 없는 사안이었다. 노조와의 사회적 대화에 대한 부정적 인식과 친기업 노선을 대놓고 표방한 이명박 정부 역시 글로벌 금융위기 극복과 노사 간 합의로 유예했던 복수노조와 전임자 문제의 매듭을 짓는 방법은 사회적 대화가 가장 효과적이었다. 박근혜 정부가 추진했던 통상임금 등 현안들의 타협과 노동시장 구조개선이라는 과제도 노사와의 협의를 토대로 사회적 대타협으로 발전시켜 나갈 때 성과를 낼 수 있는 것이었다.

한편, 노무현 정부가 여대야소였음에도 복수노조와 전임자 이슈를 유예하면서까지 노사정 합의를 통해 노사관계 선진화 입법을 추진한 배경에는 ‘참여정부’라는 가치 지향과 이상과 현실의 조화를 추구한 노무현 대통령의 리더십이 영향을 미쳤다고 본다. 반면, 문재인 정부는 ‘노동존중’이라는 가치를 내세웠음에도 여대야소의 국회를 중심으로 노동 입법을 강행하고, 사회적 대화는 상대적으로 소홀했던 점은 대비된다.

셋째, 사회적 대화의 방식이 달랐던 것 역시 상황적 조건과 의제의 영향이

반영된 것이었다. 김영삼 정부의 노·경총 임금합의는 1987년 노동자 대투쟁 이후 정부의 가이드라인 정책이 무력화된 상황에서 대안으로 찾은 중앙교섭 방식이었다. 이는 통제에서 관리로 전환하면서 민주노조운동 견제 효과도 염두에 둔 방안이었으나, 결과는 성공적이지 못하였다. 공익위원 주도의 노개위 모델은 권위주의 정부 시대의 편향적 노동통제 이미지가 강하게 남아 있던 상황에서 국제기준을 반영한 노사관계제도 개혁안을 논의하는데 적합한 방식이었다고 할 수 있다.

노사정위 모델은 노개위 논의 결과와 정부 방침의 충돌에 따른 어려움을 경험한 것에 더해서 외환위기라는 급박한 상황에서 구조조정 방안은 어차피 정부가 결정해야 하고, 신속한 의사결정과 효과적인 정책 추진을 위해서도 정부가 직접 참여하여 책임 있게 논의를 주도해야 한다는 판단에 따른 것이었다. 정권교체 과도기인 노사정위 1기와 2기에 정당 대표가 참여한 것도 마찬가지 이유였다. 이후 대통령 자문기구로 법제화되면서 정당은 빠지고 공익위원의 역할이 점차 중요해졌으나, 마이너스 고용 위기, 글로벌 금융위기, 코로나19 감염병 위기 등 위기 상황에서는 정부가 논의를 주도하였다.

다만, 제도개선이나 정책대안을 발굴하고 정리하는 과제에 있어선 공익위원의 역할이 지속적으로 커졌는데, 이는 노사 간 견해가 대립하는 사안에서 정부가 초기부터 입장을 밝혀 갈등의 당사자가 되는 것보다는 공익위원과 노사의 논의 결과를 받아서 정부 정책에 반영하는 프로세스가 효과적이라는 판단도 있었던 것으로 보인다.

다른 한편으로는 고용노동부가 노사 또는 부처 간 이견을 극복하고 정치권과 여론을 설득하는 수단으로 사회적 대화를 활용하거나, 부담스러운 사안은 사회적 대화 논의에 넘김으로써 시간적 내용적 여유를 확보하려고 한 측면도 있었다.

넷째, 사회적 대화가 노동개혁의 성과에 미친 영향을 살펴보면 한국의 노동정치에서 절차적 민주주의의 중요성이 점점 커졌음이 확연하게 드러난다. 노동개혁이 반드시 사회적 대화와 합의를 거쳐야 하는 것은 아니지만, 보수와 진보를 불문하고 사회적 대화를 무시한 일방적인 개혁은 성공하지 못하였거나 많은 부작용을 초래하였고, 다음 선거에서 보수에서 진보로 또는 진보에서 보수로 정권이 교체되었다.

대표적인 예가 김영삼 정부의 노동법 재개정 파동과 박근혜 정부의 노사정 합의 파기, 그리고 문재인 정부의 여당 주도 입법과 경사노위 파행이었다. 반면에 김대중 정부의 1기 노사정위 사회협약은 대량실업 위기에 민주노총이 먼저 협상을 제안하고, 위기 극복을 위한 고통분담에 사회적 합의가 형성되어 있었다. 노무현 정부의 노사관계 선진화나 이명박 정부의 복수노조 전임자 규정 시행 합의는 여대야소 상황이었지만 사안의 성격상 원만한 처리와 제도 안착을 위해서는 노사 당사자의 동의가 필요했기 때문에 사회적 대화를 통해 처리하였다.

사회적 대화가 개혁 추진과 새로운 제도의 현장 정착률에 큰 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 이는 사회적 대화의 유용성을 단지 노사정 합의 성공 여부에서만 찾을 것은 아니고, 상호 존중과 문제 인식의 공유, 해법에 대한 견해의 차이 확인, 다양한 대안의 발굴 등 사회적 대화 자체가 가지는 의의도 중요함을 말해준다. 특히, 힘과 힘의 충돌이나 일방적 제압이 아니라 주장과 반론의 논쟁 과정을 통해서 정책의 합리성과 현실 적합성이 보완되고, 공론화 과정을 통해서 사회적 수용성과 여론의 지지를 높이는 효과도 커다란 의미가 있다는 점은 우리나라 사회적 대화의 특징이자 기능이었다.

다만, 노무현 정부의 이른바 노사정 대타협에서 노사가 복수노조와 전임자 규정 시행 유예를 합의하고 정부에 이를 반영할 것을 요청하자 정부도 여타 이슈의 원만한 합의를 위해 개혁을 후퇴시킴으로써 사회적 합의 방식의 한계를 보여주었다. 사회적 합의에 연연하면 개혁은 실종되고 오히려 합의라는 미명하에 개혁이 저해되는 결과를 낳을 수도 있음을 시사하는 것이었다.

다섯째, 노동계가 불참하고 경영계도 소극적인 상황에서 과연 사회적 대화 방식이 한국 현실에 적합한 것인지, 개혁을 저해하는 것은 아닌지, 사회적 대화의 의의와 역할은 무엇인지에 대한 논의가 필요하다.

ILO가 말하는 사회적 대화는 사회적 파트너(social partners)인 노동조합과 사용자단체 간 2자 관계(bipartite relations), 또는 정부를 포함하는 3자 관계(tripartite relations)의 형태로 이루어지는 것을 상정하며,²¹³⁾ 사회적

213) Social dialogue and tripartism, ILO 홈페이지 <https://www.ilo.org/global/topics/workers-and-employers-organizations-tripartism-and-social-dialogue>

대화는 사회와 노동현장의 구성원들에게 목소리(voice)와 지분(stake)을 준다는 점에서 경제·사회적 목표를 이루는 수단이자 그 자체로서 하나의 목적이 된다.²¹⁴⁾

ILO의 전통적인 사회적 대화는 산업별 노사관계가 발달한 유럽 체제에는 적합하겠으나, 기업별 노사관계체제에 노동조합의 조직률이 낮을 뿐만 아니라 대기업·공공부문·정규직 등 일부에 극단적으로 편중된 우리 현실에는 잘 들어맞지 않는다.

참여 주체의 대표성뿐 아니라 합의 이행력 등 사회적 대화의 성공조건²¹⁵⁾에 비추어 볼 때 우리나라의 현실은 전국단위 노사단체 간의 전통적인 사회적 대화가 효과적으로 작동하기 어려운 점이 많다. 게다가 양대 노총이 비슷한 규모로 갈라져 경쟁하는 가운데, 민주노총은 경사노위를 통한 사회적 대화를 거부하며 노정 교섭과 투쟁노선을 견지하고, 선명성 경쟁을 의식한 한국노총도 사회적 대화와 거리를 두는 경향이 강해지고 있다. 한국경총을 비롯한 사용자단체의 조직력이나 지도력도 노동조합에 비해 강하지 않은 것이 현실이다.

보완책으로 사회적 대화기구에 청년, 비정규직, 소수노조 등을 주체로 참여시켜 대표성을 강화하는 방안이 제시되나, 조직되지 않고 산재한 노동자와 사용자들을 누가 어떻게 대표할 것인가 하는 딜레마는 여전히 남는다. 일각에서는 공익을 대표하는 전문가집단이 사회적 대화를 주도하는 방안을 제시하나, 객관적인 진단과 다양한 처방 제시에는 효과적일 수 있으나, 대표성과 현실 적합성, 정치적 책임성의 한계라는 문제점을 안고 있다.

이와 같은 한계를 극복하려면 주체의 대표성 강화와 더불어 사회적 대화와 의사결정의 방식을 다원화해야 한다. 노사 대표와 전문가 공익위원을 중심으로 하는 간접민주주의 방식과 현장에 흩어져 있는 다양한 개별 주체들

/lang--en/index.htm (검색일: 2023. 10. 10).

214) ILO(2013), 12; 임무송(2020), p.160 재인용.

215) 임무송은 ILO의 가이드를 기초로 하면서 국내외 선행연구들을 종합하여 사회적 대화의 성공조건을 ① 노사단체의 조직적 역량과 대표성, ② 사회적 파트너십과 사회적 대화에 대한 헌신, ③ 국가 경제 상황에 대한 인식과 위기의식의 공유, ④ 정부와 국회의 태도와 제도적 지원 등 네 가지로 정리한 바 있다. 임무송(2020), p.167.

이 참여하는 사이버 직접민주주의 방식을 융합한 사회적 대화 방법을 발전시켜야 한다.

주체의 문제는 사회적 대화의 성격과 역할을 어떻게 정의할 것인가 하는 이슈로 연결된다. 다시 말해서 사회적 대화를 합의가 목적인 교섭으로 볼 것인지, 또는 합의에 이르지 않더라도 정보교류와 문제 인식 및 합리적인 대안을 찾는 협의 과정으로 볼 것인지에 따라 참여 주체, 방식, 결과물 등이 달라질 것이다.

제1기 노사정위의 역사적인 사회협약의 영향으로 사회적 대화의 목표는 노사정 합의라는 인식이 강하게 존재한다. 그러나, 지난 30여 년의 사회적 대화를 보면 IMF 외환위기 때를 제외하고는 핵심쟁점에 대해 노사정이 합의한 경우는 거의 없었다는 점과 합의에 이르지 못한 경우라도 공론화를 통해 갈등을 제도화하고 해결책을 마련하는 데 중요한 기능을 하였음을 확인할 수 있다. 따라서 사회적 대화기구가 대통령에 대한 자문이나 국회에 사회적 대화 결과를 입법과 예산에 반영할 것을 요청할 때 반드시 단일한 합의를 제시할 필요는 없다고 본다. 기업별 체제 등 한국적 현실에서는 인위적인 합의를 위한 합의보다는 정확한 실태에 관한 정보와 다양한 대안들을 제시하는 것이 사회적 대화 본연의 역할에 충실한 역할이라고 볼 수 있다.

합의만을 요구하는 것은 오히려 건강한 사회적 대화를 제약할 수 있다. 사회적 대화는 정부가 정해놓은 결론을 수용하는 것이라는 인식이 있는 한, 노사는 대화 참여 자체를 부담스러워하고, 참여 여부를 협상 수단으로 사용하게 된다. 정부도 사회적 합의를 끌어내기 위해 노동계의 요구를 들어줌으로써 개혁을 후퇴시킨다는 인식이 부담스러울 수 있다. 사회적 대화를 디지털 민주주의 시대에 맞게 새롭게 정의하고, 한국 노동체제의 재구성하고 함께 사회적 대화도 새롭게 구성해야 한다.

개혁은 정권 수준이 아닌 국가 차원에서 추진해야 하며, 개혁에 성공하려면 통치보다 정치가 필요하고, 행정중심적 국정 운영에서 벗어나 개혁의 대의를 국민에게 설득해야 한다는 지적은 여전히 유효하다.²¹⁶⁾ 노동개혁의 주도자는 미래비전을 제시하고, 이해관계자의 공감과 여론의 지지를 구하려고 노력하는 자세를 견지해야 한다. 개혁은 불합리한 관행의 ‘합리화’, 합리

216) 김형준(2016. 1. 8), 「박근혜 정부 4대 개혁의 현주소 <대답>」, 『ifsPOST』.

적 관행의 '제도화', 주체들의 의식과 조직에 문화로 정착시키는 '내재화'의 3단계 과정을 통해 완성된다고 할 때, 노사관계의 당사자가 개혁과정에 주체로서 참여하는 것은 제도화를 넘어 내재화를 위해서도 매우 중요하며, 대화와 참여는 개혁정치에 효과적인 절차이자 과정으로 기능할 수 있다.

사회적 대화의 기본적인 속성이 주체들 사이에 서로 원하는 것을 교환하고 양보하는 조정과 타협의 과정이고, 개혁 또한 기존 체제의 본질적 요소를 유지하면서 부분적이고 한정된 변혁을 도모하는 과정이라는 점을 고려하면, 사회적 대화야말로 개혁에 잘 어울리는 방법이자 전략적 선택이 될 수 있다. 지난 30여 년간 보수와 진보를 오가면서 역대 정부가 추진했던 노동개혁 경험이 이러한 가설을 지지한다. 다만, 경사노위를 비롯한 현재의 사회적 대화도 폐쇄성과 경직성을 타파하고, 공론의 열린 플랫폼으로 개혁되어야 한다.

제4차 산업혁명 시대의 노동개혁은 전통적 노동체제의 전면적인 재구성을 지향해야 하며, 개혁을 추진함에 있어선 공동변영의 미래로 나아가는 길을 닦기 위한 지혜를 모으는 사회적 대화의 장을 활짝 열어야 할 것이다. 노동체제 개혁은 승패를 겨루는 것이 아니라 나선형 선순환의 길로 함께 나아가갈 때 지속가능한 변혁이라는 성과를 거둘 수 있기 때문이다. 이른바 '한국적 사회적 대화'의 모델을 탐색하는 여정도 바로 여기서 출발해야 할 것이다.

제9장

한국형 노동개혁의 의제 및 공론화 방안

제1절 한국형 사회적 대화의 형성 과정

1. 한국형 사회적 대화의 패러독스

한국 노사관계에서 사회적 대화는 매우 이질적이어서 위기 극복을 위한 일시적이고 예외적인 실험에 불과하다는 평가를 받아왔다. 한국은 유럽형 사회적 조합주의 국가에서 볼 수 있는 중앙집권적인 노사관계의 여러 특성과 너무나 다르고 기업을 중심으로 분권화된 노사관계 시스템이기 때문이다. 1997년 외환위기와 같이 노사를 비롯한 모든 경제주체가 공감할 수 있는 위기 상황에서나 국가 차원의 대화와 타협이 가능할 뿐 평상시에는 임금 교섭을 비롯한 단체교섭에서 초기업 수준의 조율(coordination)이 거의 이루어지지 않을 뿐 아니라 노동법 개정이나 제도 개선을 위한 중앙노사단체 간의 타협이 불가능하다는 평가에 대부분 전문가가 동의한다.

이러한 평가는 1987년 민주화 이후 노사관계 전개과정에서 여러 사례로 입증되기도 한다. 1996년 노동법 전면 개정을 위한 사회적 대화나 그 이후 전개된 근로시간제도와 비정규직 보호, 최근 ILO협약 비준을 위한 법제도 정비에 이르기까지 정부가 공들여 추진했던 노동개혁을 위한 사회적 대화가 대타협이라는 결실을 맺지 못하고 파행을 거듭했던 경험이 이러한 평가

를 뒷받침한다. 이를 실패 사례를 근거로 자유시장주의(liberal market economy) 신봉자들은 사회적 대화의 근본적 한계를 지적한다. 개혁 대상과 함께 대화와 타협을 통해 노동개혁을 추진한다는 것은 어불성설이며 노사정위원회를 비롯한 사회적 대화기구는 해체 대상일 뿐이라고까지 주장한다. 해체까지는 아니더라도 구체적인 성과도 내지 못하는 사회적 대화에 매달릴 필요가 없다는 주장에 많은 전문가들이 동의한다.

노사정의 사회적 대화에 대한 태도를 보더라도 누구 하나 적극적이라고 할 수 없다. 노사관계의 주체인 노사정이 하나같이 대화와 타협에 비협조적인 것도 특징적이다. 조정시장경제(coordinated market economy) 국가에서 흔히 관찰되는 경제단체의 적극적인 사회적 대화 전략과 달리 한국경제총을 비롯한 경제단체는 늘 정부의 권유에 떠밀려 마지못해 대화 테이블에 끌려온다는 입장에 가까웠다. 정부도 범정부적으로 적극적이라고 할 수는 없다. 경제부처는 물론이고 고용노동부조차 행정부가 책임지고 할 일에 노사단체와 공익 전문가들한테까지 이해를 구하고 동의를 얻기 위해 매달려야 한다는 현실에 거부감을 느꼈다. 던럽(John T. Dunlop)의 노사관계시스템 이론으로 볼 때 관리감독 행정의 주무기관이 감독 대상을 상대로 룰 세팅 이슈에 대해 대화하고 타협해야 한다는 것은 매우 어색한 일이다. 노동계는 역사적으로 사회적 대화에 참여하는 것이 큰 양보인 것처럼 행동해 왔다. 이는 한국 노사관계의 정상화 과정, 특히 민주노총의 비타협적 투쟁 노선 때문인지도 모른다. 민주노총은 출범할 때부터 대화와 타협보다 투쟁을 통한 쟁취 노선을 걸어왔다. 몇 차례 대화 테이블에 불러 나오긴 했지만, 확실히 쟁길 것이 있을 때만 참여했다. 그러나 합의 서명 단계까지 참여한 경우는 1998년 2월 대타협이 유일했다. 협상에 참여하더라도 대타협 국면에서 합의 당사자로 서명해야 할 때가 되면 빠져버리는 일이 비일비재했다. 그나마 한국노총이 일관되게 대화 테이블을 지켰고 필요할 때 양보도 하고 타협도 했다는 점에서 사회적 대화의 유일한 진성 파트너라고 할 수 있다.

노사관계의 구조적 특성을 보더라도 사회적 대화와 타협이 발전하기 어려운 구조이다. 기업별 조직 구성과 교섭체계가 매우 강고해서 초기업 수준의 협의와 조정이 거의 이루어지지 않는다는 점에서 한국의 기업별 시스템은 일본의 노사관계 시스템과도 다르다. 국제비교연구에서 일본의 노사

관계는 비공식적 조정 시스템이 잘 작동되기 때문에 유럽의 코포라티즘 국가에 버금가는 조정시장경제의 특성을 갖는 것으로 분류된다. 한국에서는 업종이나 지역 또는 전국 차원의 단체교섭이나 비공식적 협의와 조정(consultation and coordination)이 거의 이뤄지지 않는다. 조직형태로 보면 산별로 묶여 있는 조합원이 50%를 넘지만 임금과 단체협약 교섭권과 체결권은 대부분 대기업 노사에 있다. 협약 적용률을 보더라도 노조 조직률과 다르지 않다. OECD 회원국에서 한국만큼 철저하게 분권화된 노사관계 시스템을 찾기 어렵다. 이러한 구조적 특성을 감안할 때 국가 차원의 정책협의나 사회적 대화와 타협의 구조적 조건은 전혀 갖춰져 있지 않았다.

정치 지형을 보더라도 한국은 유럽과 달리 노동조합이나 노동계급을 기반으로 발전한 진보정당의 세력이 미약하다. 2004년에야 민주노총을 기반으로 한 민주노동당이 처음으로 원내 정당에 이름을 올렸을 뿐이고 그 이후에는 어느 정당도 노동조합의 배타적 지지를 지속적으로 받지 못한다. 아이러니하게도 한국의 진보정당은 사회적 대화를 전폭적으로 지지해오지도 않았다. 경제단체와 마찬가지로 한국의 보수정당은 사회적 대화 시스템에 적극적이지 않았다. 예를 들면 한나라당은 1999년 노사정위원회법 제정에 반대했다. 그리고 이명박 정부는 집권 초기에 노사정위원회의 역할과 기능에 대해서 매우 회의적이었다. 그 이유 때문인지는 확실치 않으나 이명박 대통령은 평소 노사정위원회 무용론과 해체를 주장하던 김대모 중앙대 교수를 새 정부 초대 노사정위원회 위원장으로 위촉하기도 했다. 가장 분권화된 노사관계 시스템을 보거나 정당의 이념 분포를 볼 때 그리고 노사정의 사회적 대화에 대한 태도로 볼 때 무엇 하나 뚜렷하게 한국형 사회적 대화 발전의 유력한 동인을 찾을 수 없다. 정태적 구조 분석만으로는 한국형 사회적 대화의 생성과 발전을 제대로 설명할 수 없는 이유이기도 하다. 한국형 사회적 대화의 배경을 1998년의 1기 노사정위원회의 '경제위기 극복을 위한 사회협약'을 중심으로 이해하는 시각도 있다. 쉽게 말해 사회적 대화는 외환위기라는 특수한 환경에서나 성공할 수 있는 일시적이고 한시적인 처방에 불과하다는 해석이다. 그러나 이러한 시각도 '한국형'의 특성을 밝히는 데 한계가 있다. 왜냐하면 외환위기 이전에 이미 여러 시도가 있었고 그 이후에도 모든 노동개혁의 첫 출발은 사회적 대화였다.

2. 한국 노사관계의 이중적 특성

한국형 사회적 대화의 단초는 1987년 민주화의 특성에서 찾아야 할지도 모른다. 특히 여소야대의 정치적 환경에서 민주화 이행기를 책임지게 된 노태우 정부의 과도기적 성격과 노사관계의 민주화라는 시대적 과제의 복잡성에 기인했다고도 할 수 있다. 최장집 교수는 일찍이 1987년 헌정체제는 여야의 타협이자 운동권과 독재정권의 타협의 산물이었고 6공화국 헌법은 이들 간의 협약에 의해 만들어졌다고 해석한다. 직선에 의한 5년 단임제 대통령과 소선거구제 선거법은 민주화 이행과정에 참여했던 정치세력 간의 협약의 산물로 볼 수 있다. 노태우 대통령은 과거 독재정권에 뿌리를 두고 있었지만 직선제 헌법 개정을 주도적으로 추진한 민주화 세력과의 타협을 통해 집권했기 때문에 사회 각 분야의 민주적 전환을 받아들여야 했다. 동시에 노 정부는 1988년 총선에서 패하며 '3김'이 주도하는 다수파 야당과 협력하며 국정을 운영해야 했다. 노사관계 불안은 최고조에 달했고 1987~1988년의 노동자 대투쟁의 폭발로 산업현장은 전쟁터를 방불케 했다. 고율의 임금인상은 노동비용 상승과 기업 경쟁력 하락으로 이어졌다. 노사갈등은 사업장 울타리를 넘어 거리로 쏟아져 나왔고 재야노동운동 세력은 사업장을 위협할 뿐 아니라 노동법 개정을 요구하며 대정부 투쟁의 강도도 높여갔다.

노태우 정부는 1987년 이전처럼 노골적인 노동탄압으로 노동운동의 도전에 대응할 수 없었다. 민주정부를 자처했고 야당도 노동운동을 지원하며 정부를 압박했기 때문이다. 그렇다고 이들과 허심탄회한 대화와 타협으로 노사관계를 일거에 개선할 수 있는 여건도 아니었다. 재야노동세력에 대하여 정부는 탄압과 타협의 딜레마에 빠지게 됐다. 이는 1987년 이후 1998년까지 전개됐던 노사관계의 과도기적 성격 때문이다. 폭발하는 노동쟁의와 고율의 임금인상을 주도하는 세력은 제도권(한국노총) 밖의 재야노동운동(민주노총) 세력이었다. 이들은 대정부 투쟁조직을 표방했고 체제 도전적인 성격을 숨기지 않았다. 정부의 딜레마는 새롭게 대두하는 강력한 노동세력을 비합법 조직이라는 이유로 대화 상대로 인정할 수도, 노골적으로 탄압할 수도 없었다는 점이다. 정부를 더욱 곤혹스럽게 했던 변수는 민주화 이후 더욱 가중되는 국제사회의 노사관계 민주화 압박이었다. 1991년의 ILO 가입과 그

이후 본격화했던 OECD 가입 협상을 계기로 노동기본권 보장에 대한 국내외의 정치적 압력은 갈수록 높아 갔다.

이 딜레마 상황에서 정부의 선택은 정부 주도의 임금 안정화와 노동법 개정 추진이었다. 이러한 시도는 노동계 특히 재야노동세력의 도전을 받아 실패로 끝났지만 아무 소득이 없었던 것은 아니다. 노동계의 의견을 들어 추진 방식을 계속 업그레이드해 갔다. 그 진화의 과정이 바로 한국형 사회적 대화의 발전과정이기도 했다. 지나가는 에피소드처럼 연구자들의 관심을 끌지는 못했지만 1989년에 있었던 정부의 국민임금조정위원회 설치에 대한 검토와 노동계의 격렬한 반발 그리고 그 절충적 대안으로 국민경제사회협회의(경사협, 1990년)이 출범하는 과정은 한국형 사회적 대화의 싹을 틔우는 실험적 시도였다. 임금위원회 추진은 싱가포르 사례를 참조하여 정부가 주도하는 중앙노사협의 방식의 임금 안정화 정책이었지만 한국노총(위원장 박종근)의 완강한 저항에 밀려 좌절됐다. 그 대안으로 출범한 경사협은 형식 면에서 노사와 공익이 10명씩 참여하는 최초의 사회적 대화기구였다. 그러나 노총의 반대에 부딪혀 최대 현안이었던 임금문제는 아예 다루지 않기로 하고 노사협력만을 논의하기로 스스로 활동 범위를 좁혔다. 이는 노총 지도부의 판단이기도 하지만 재야노동세력의 거센 반발을 의식한 후퇴였다. 결과적으로 그들을 제외한 대화 테이블의 한계를 노정했던 셈이다. 정부는 결국 1991~1992년 노동계의 반발을 무릅쓰고 정부 주도의 한 자릿수 임금 가이드라인 정책을 강행했다. 다른 한편으로는 대통령 주재 노사관계 안정을 위한 사회적 합의 형성 토론회(1991년과 1992년) 개최도 있었다.

노태우 정부에서 사회적 대화의 싹을 틔운 또 하나의 에피소드가 노동법 개정연구회의 출범이다. 노 대통령은 1988년 여소야대 국회에서 통과시킨 노동조합법 개정안에 거부권을 행사하긴 했지만 1991년 ILO 가입을 계기로 국내외의 노동법 개정 압력은 갈수록 거세졌다. 특히 재야노동세력이 결집하여 'ILO 기본협약 비준과 노동법 개정을 위한 전국노동자공동대책위원회'를 구성하고 노동악법 투쟁을 본격화하자 정부도 노동기본권 보장 원칙을 밝히고 노동법 개정 작업을 착수할 수밖에 없었다. 1992년 대통령의 지시에 따라 12명의 공익위원과 노사 각 3명씩으로 구성된 '노동관계법연구위원회'를 노동부 장관 자문기구 형태로 출범시켰다. 이 위원회는 당초 3개월 한시

기구로 출범하여 재적위원 2/3의 출석과 2/3의 찬성으로 일정과 입법 건의안을 의결하도록 운영규정을 만들었다. 노 정부의 임기가 끝나기 전 마지막 정기국회에 법 개정안을 상정하겠다는 의지의 표현이었다. 그러나 그 이후 진행은 당초 계획을 크게 벗어나 노동법 개정을 지연시키는 족쇄로 변해갔다. 우선 운영규정을 바꿔 모든 결정은 노사합의를 거치게 했고 운영 기한을 여러 차례 연기하는 방식으로 개정안의 공개를 미뤘다. 1993년 들어선 김영삼 정부조차 노동법 개정과 복수노조 허용을 공약했지만 개정안 공개와 본격적인 노동개혁 천명은 1996년 총선 이후에야 가능했다. 재야노동세력과 야당에서는 노동법 개정에 대한 밀실논의를 비판하며 공익위원 건의안의 즉각 공개를 요구하고 국회 국정감사에서도 공개를 요구했지만 운영규정상 의 노사합의 조항을 들어 공개를 거부했다.

연구위원회의 배후에는 정부가 있었지만 형식으로는 사회적 대화 방식을 따르고 있었다. 그러나 아이러니하게도 이 기구는 노동법 개정 논의를 지연시키고 공론화를 방해하는 도구로도 활용됐다. 결과적으로 국내외의 노동법 개정 압력을 방어하는 방패막이 역할을 했던 셈이다. 이로 인해 노동법개정연구위원회는 경사협이 겪었던 실패를 반복했다. 이 두 사례에서 면밀한 검토가 필요한 사항은 임금 안정화와 노동법 개정이라는 정부의 정책을 추진함에 있어 그 성패를 가를 핵심 변수였던 재야노동세력은 철저히 배제돼 있었다는 점이다. 정부의 공식적인 대화 파트너는 늘 한국노총이었다. 그러다 보니 한국노총은 노동계 대표 자리를 독점하며 재야노동세력의 확장 과 제도권 진입을 막으며 기득권을 지키려는 유혹에 빠져들었다. 노동법연구위원회가 개정안의 공개를 막고 공론화를 지연시켰던 주체도 한국노총이었다. 특히 노동법 개정의 핵심 쟁점은 주로 재야노동세력을 합법화시켜 제도권으로 끌어들이는 문제였기 때문에 그들로서는 명분은 약하지만 실리적으로 어렵지 않은 선택이었다. 그들로서는 대한민국 정부 수립 이후 누려왔던 유일 합법조직이라는 법적 지위를 잃게 되는 것이어서 위기의식이 팽배했다.

이런 노사관계 역학 구도가 오히려 1993~1994년 노총과 경총 간의 중앙 임금합의를 도출하는 데 유리하게 작용한 측면도 있다. 개혁정부를 자처하는 새 정부는 임금가이드라인 정책 대신 임금에 대한 사회적 합의를 추진하

여 전무후무한 노사자율 임금합의를 도출했다. 물론 재야노동세력의 거센 반발과 하부 조직의 이탈 조짐에 밀려 임금에 관한 사회적 대화와 타협은 더 이상 진행하지 못했지만 한국형 사회적 대화의 작동원리가 무엇인지를 보여주는 사례가 만들어진 셈이다. 한국노총은 1987년 공개적으로 직선제 개혁을 반대하는 입장에 섰지만 그 이후 노동법 개정(노사관계 민주화)과 임금 안정을 위한 사회적 대화에 참여하며 유일 합법단체로서의 위상을 회복할 수 있었다. 이러한 노사정 협력체제는 당시 집권세력 입장에서는 재야노동세력의 정치적 도전을 약화시키는 기제로도 유용했다. 한국노총도 경쟁세력의 조직적 도전을 방어하는 수단이자 사회적 신뢰를 쌓는 계기였기 때문에 협력이 나설 수 있었다. 초기 사회적 대화는 '87년 이후에도 노사관계 기득권 질서를 유지하는 도구이자 재야노동세력의 도전을 완충하는 방파제로 기능했다고 할 수 있다.

3. 사회적 대화와 타협을 통한 노사관계 민주화

한국형 사회적 대화에서 두 가지 혁신이 1996년 노사관계개혁위원회를 통해 이루어졌다. 하나는 재야노동세력의 참여였고 다른 하나는 폭 넓은 공론화를 통한 국민적 공감대 형성이라는 한국적 응용이었다. 이해관계 간의 직접 타협이 아니라 공론화를 통한 공감대 형성 방식은 유럽의 사회적 타협 모델에서 찾아볼 수 없는 한국적인 특성이다. 이러한 방법론상의 혁신은 초기 사회적 대화의 한계를 극복하는 과정에서 도출됐다. 그동안 한국노총은 사회적 대화에서 노동계의 목소리를 독점하며 노동법연구위원회의 건의안 공개를 지연시켜 왔다. 김영삼 정부 출범 이후에도 노동부 차원의 노동법 개정 시도에 반발하며 연구위원회 공익위원들이 마련한 개정 시안의 공개를 막았다. 이는 1987년 민주화 이후 10년이 다되도록 노사관계 기득권 질서가 유지되는 데 기여했고 노동기본권 보장과 노사관계 민주화가 지체되는 원인이기도 했다. 경영계와 정부의 경제부처들은 묵시적으로 한국노총의 요구에 동조했다. 그러나 정부로서도 더 이상 미루기만 하기 어려웠던 이유는 이러한 밀실 논의에 대한 비판과 국내외의 노동법 개정 압력이 팽배했다는 점이다. 국내적으로는 재야노동세력을 하나로 규합한 민주노총이 1995년

출범하여 한국노총을 능가하는 정치사회적 영향력을 행사하기 시작했고 국제적으로는 1995년 OECD 가입 심사에서 정부가 공식적으로 노동법 개정을 약속해야 했다. 그리고 다자간무역협정(우루과이 라운드)에서 노동권 보장(소위 블루라운드)에 대한 국제사회의 압력도 고려 요인이었다.

1996년 김영삼 대통령은 신노사문화 선언을 통해 노동법 개정 방침을 밝히고 노사관계 정상화에 착수했다. 곧바로 이를 위한 사회적 대화기구로 노사관계개혁위원회(노개위)를 대통령직속 자문기구 형태로 구성했다. 기존의 노동법연구위원회와는 두 가지가 달랐다. 첫째, 아직 법외노조 상태였던 민주노총을 사회적 대화에 참여시켰다. 이는 노사관계 현실을 그대로 인정하고 명실상부한 사회적 대화를 처음으로 시도했다는 의미가 있었다. 그동안 한국노총이 독점했던 대화 창구를 민주노총에까지 개방한다는 것 자체가 혁신이었고 사회적 대화에 대한 정치적 지지를 끌어올리는 계기가 됐다. 둘째, 모든 논의를 투명하게 공개하고 전국순회 공청회를 개최하여 노동법 개정에 대한 광범위한 공론화를 전개했다. 이는 그동안 노동법연구위원회의 밀실 논의에 대한 비판을 수용하는 동시에 대화 참여자들의 기득권 지키기 행태를 제어하는 효과가 있었다. 이 밖에도 공론화의 효능은 매우 많았다. 노동법 개정에 대한 법리적 검토와 조문화 작업은 이미 1992년 이후 4년에 걸쳐 공익위원 중심으로 진행되어 왔던 터였다. 그러나 공론화는 여러 의견을 가진 각 분야의 전문가와 산업현장의 주체들이 새로운 노동법의 내용을 검토하고 향후 노동시장과 노사관계에 어떤 변화가 있을지에 대해 대비하는 기회를 제공하는 효과도 있었다. 이는 한국형 사회적 대화의 주요 특성 중 하나라고 하겠다.

노개위 구성은 노동법연구위원회와 크게 다르지 않았다. 정부가 배후에 있었지만 공익위원이 주도하는 형식을 취했다. 수적으로나 내용 면에서 공익위원이 논의를 주도했고 노사정 간의 이견을 절충하고 최대한 합의를 도출하려고 노력했다. 이러한 공익위원의 적극적 역할은 노개위 최종 단계에서 공익위원들이 독자적인 조정안을 낼 수 있는 공간을 확보하는 데 도움이 됐다. 노사 이익이 첨예하게 충돌하는 데다가 한국노총과 민주노총의 협력과 경쟁이라는 복잡한 역학관계 속에서 공익위원들의 리더십은 매우 중요했다. 그들은 공론화를 통한 사회적 압력을 적절히 활용하며 노사를 설득하

여 많은 쟁점들에 대한 합의와 의견접근을 이끌어냈다. 결국 정리해고와 복수노조 허용을 비롯한 몇몇 핵심 쟁점들에 대해서는 명시적인 합의 도출에 실패하자 20명의 공익위원들이 단일안을 만들어 정부에 권고하는 방식을 택했다.

광범위한 공론화와 공익위원의 적극적인 역할이 사회적 대화에서 차지하는 의미는 매우 컸고 그 위력은 노개위 이후의 노동개혁 과정에서도 여러 차례 확인됐다. 1996년 말 노동부는 노개위 공익위원 권고안을 하나의 준거점으로 삼아 정부 입법안을 만들었다. 국회 논의 과정에서도 이를 존중해야 한다는 압박이 강했지만 집권 여당은 밀실에서 그동안의 공론화와 국민적 합의 결과를 깡그리 무시하는 수정안을 만들었다. 그리고 심야 단독국회를 열어 민주노총의 합법화를 3년 유예하는 수정안을 처리했다. 이는 1987년 민주화 이후 10여 년간 노동법 개정을 지연시켰던 기득권 세력의 마지막 저항이었다. 그러나 국민적 지지를 등에 업은 사회적 대화의 결실을 무시한 후폭풍은 거셌다. 양대 노총의 총파업과 시민사회단체의 저항에 굴복한 정부는 3개월 만에 개정노동법을 폐기하고 노개위 공익위원 권고안을 기준으로 새 법을 제정해야 했다.

4. 완성형 사회적 대화로의 진전

한국형 사회적 대화가 국민적 지지와 제도화라는 두 개의 기둥을 세워 완성형으로 발전한 계기는 1998년 2월의 사회적 대타협과 1999년의 노사정위원회법 제정이었다. 특히 법 제정은 노사정위원회가 대통령령에 근거한 한시적 자문기구에서 상시적인 정책협의기구로 발전해가는 전환점이 됐다. 이는 이후 여러 차례의 정권 교체를 거치면서도 사회적 대화 체제가 흔들리지 않고 뿌리를 내리는 기반이 됐다. 또 하나의 큰 자산은 사회적 대화와 타협에 대한 압도적인 정치적 지지의 획득이었다. 경제위기의 공포가 최고조에 이르렀을 때 노사정과 여야 정당들이 위기 극복을 위해 손을 잡는 모습은 감동적이었고 여러 부문에 긍정적인 에너지를 공급했다. 무엇보다 민주노총을 포함한 노동계가 1년 전 총파업으로 쟁취했던 정리해고 2년 유예를 포기하고 대타협에 동의한 것이 결정적이었다. 물론 이를 계기로 민주노총 지

도부가 사퇴하는 후유증이 있었지만 대타협의 역사적 의의와 사회적 대화에 대한 정치적 지지는 흔들리지 않았다.

한국에서 노사정 누구의 기획도 아닌 채 우연히 시작한 사회적 대화가 경사협과 노동법연구위원회 단계에서 노개위를 거쳐 대타협과 노사정위 제도화로 진화해가는 원동력은 무엇이었을까? 이 질문에 답할 수 있어야 한국형 사회적 대화의 특성을 가려낼 수 있을 것이다. 하나의 가설은 1987년 이후 지속되는 한국 노사관계의 이중적 권력구조에 대응하는 실용적 해법이라는 설명이다. 중앙 차원의 제도권 노사관계에서 한국노총이 공식대표로 기능하고 있지만 노동현장의 노사관계 이니셔티브는 민주노총이 쥐고 있는 상태에서 정부는 한국노총만이라도 대화 파트너로 끌어들여 노사정 협력 체제를 구축했다고 할 수 있다. 한국노총 입장에서는 민주노총처럼 투쟁을 통한 쟁취가 쉽지 않았기 때문에 사회적 대화 테이블에서 협상을 통한 이익 실현이 나쁘지 않은 선택이었다. 사회적 대화에서 한국노총조차 설득할 수 없었던 노동정책은 대부분 실패했다는 점에서 사회적 대화 전략은 정부로서도 나쁘지 않은 선택이었다.

민주노총은 사회적 대화를 기피했다. 이는 대화와 타협보다 장외 투쟁을 통한 쟁취를 기조로 삼는 그들의 선택이기도 하지만 제도권 노사관계의 배타성에도 기인한다. 민주노총이 빠진 반쪽짜리 사회적 대화라는 비판이 끊이지 않았지만 한국의 사회적 대화는 역설적으로 이런 왜곡된 노사관계 구조에서 노사정이 선택한 실용적 해법이라고 할 수 있다. 적어도 한국형 사회적 대화가 잘 짜인 장기 전략에 따라 순탄하게 발전해왔던 것은 아니다. 굳이 따지자면 1987년 이후 계속 노동법 개정이 지연되며 소위 '민주 노동운동 세력'의 제도권 진입을 막았고 노사관계가 이중권력 상태에 빠지게 됐다. 이들은 합법적 지위를 획득한 이후에도 반체제, 반정부적 기풍을 버리지 않고 노사관계 시스템 밖에서 '투쟁을 통한 쟁취'의 전통을 유지해 왔다. 반면 1987년 민주화 과정에서 존망의 위기에 몰렸던 한국노총은 임금안정과 노동법 개정을 위한 사회적 대화 테이블을 주도하며 유일 합법노조로서의 지위를 유지·강화할 수 있었다. 그런 측면에서 한국노총은 사회적 대화 체제의 가장 큰 수혜자라고 할 수 있다.

정부는 사회적 대화 체제가 정책의 자율성을 제약하고 행정의 효율성을

떨어뜨리는 거추장스러운 제도라는 인식을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 1997년 외환위기나 2008년 세계금융위기, 또는 최근 코로나 팬데믹과 같은 경제적 위기 상황에서 노사정 공조(concerted action)를 이끌어낼 수 있는 위기관리기구는 될 수 있다고 생각한다. 이는 1998년 대타협이 남긴 큰 자산이기도 하다. 이러한 인식에는 보수와 진보, 비즈니스 프렌드리나 노동존중 등 정권의 성격에서는 큰 차이가 없다. 좀 더 토론이 필요한 지점은 노사정위 또는 경사노위가 위기 극복을 위한 한시 대화기구에 그치지 않고 1998년 대타협 이후에도 주요 노동개혁과 노동법 개정의 컨트롤타워 역할을 하거나 사회적 합의기구로 자리 잡게 된 배경과 동력이 무엇인가이다. 가장 쉬운 해석은 노무현 정부와 문재인 정부의 강력한 사회적 대화 정책이 영향을 미쳤다고 보는 것이다. 즉 진보적이고 친노동 성향의 정부 때문에 사회적 대화가 활성화됐다는 해석은 어느 정도 설득력이 있고 사실에도 부합하는 설명이다. 그러나 보수 성향의 이명박·박근혜 정부에서 사회적 대화기구가 개점휴업 상태였던 것도 아니다. 이명박 정부 초기에는 사회적 대화를 외면했지만 2008년 세계금융위기를 맞아 고용위기 극복을 위한 일자리 협약(2009년)을 맺었고 복수노조와 전임자 개혁을 위해서는 노사정 합의(2011년)도 도출했다. 박근혜 정부는 출범 초기부터 사회적 대화와 타협에 적극적이었다.

결국 양대 노총의 불안한 동거와 조직 경쟁으로 형성된 노사관계의 이중적인 권력구조 속에서 정부와 양대 노총의 전략적 선택이 한국형 사회적 대화를 지속가능한 시스템으로 정착시켰다고 하겠다. 이런 측면에서 보면 민주노총의 대화 불참은 역설적이게도 사회적 대화의 효능과 지속가능성을 높이는 변수일 수 있다. 양대 노총의 관계는 조직 대상을 달리하며 독립적으로 활동하는 것이 아니라 모든 업종에서 조직 경쟁을 벌이는 제로섬 관계에 있다. 더구나 민주노총은 한국노총의 기득권에 도전하는 후발자로서 선명성과 투쟁성을 앞세우며 장외에서 대중동원을 통해 정부를 압박하고 기업을 상대로 협상력을 끌어올리는 전략을 유지해왔다. 반쪽짜리 사회적 대화를 극복하기가 쉽지 않은 이유도 여기에 있다. 양대 노총이 연출하는 불참과 참여의 긴장관계는 사회적 대화가 지나치게 정부 주도 또는 사용자 편향적으로 흐르지 못하게 하는 견제 장치로 작용하고 있다.

한국노총이 지나치게 협조적으로 흐르게 되면 조직을 빼앗길 위험이 있기 때문에 사회적 대화에서 협상력을 높이는 수단이 되기도 한다. 이러한 위험이 현실화된 경우도 여러 차례 있었다. 1994년 이후 중앙 임금합의를 중단할 때나 1996년 개정노동법 철회 총파업에 동참할 때 한국노총은 중앙 차원의 노사정 협력관계 기조를 유지하면서도 조직적 위협을 느낄 때 과감하게 민주노총과 손을 잡았다. 양대 노총은 마치 역할 분담이라도 하는 듯이 협상과 투쟁 병행 전략을 구사해왔다. 이 밖에도 주 40시간으로의 근로시간 단축, 비정규직보호법의 제정, 2016년 '9.15 대타협'의 파기 등 사회적 대화의 주요 국면마다 양대 노총은 협상장의 안과 밖에서 경쟁과 협력, 협상과 투쟁의 계산기를 부지런히 두드리며 사회적 대화의 자장 안에서 움직였다.

이런 측면에서 사회적 대화가 지나치게 정부 주도로 진행되어 왔다는 비판도 부분적으로만 진실일 수 있다. 노동개혁이나 고용위기 극복을 위해 정부가 노동계를 의식하지 않고 또는 한국노총만을 변수로 놓고 정책을 설계했다면 굳이 사회적 대화라는 번거롭고 비효율적인 절차를 거치려 하지 않았을 것이다. 2008년 이명박 정부의 비정규직 기간 제한을 4년으로 연장하기 위한 시도나 2016년 박근혜 정부의 양대 지침 추진, 최근 윤석열 정부의 '주 69시간' 논란 등은 사회적 대화 프로세스를 거치지 않고 정부가 주도적으로 노동개혁을 시도하다가 좌절한 사례들이다. 이는 사회적 대화를 거부하며 장외에서 한국노총의 기득권에 도전하며 반정부 투쟁이라는 선명성 경쟁으로 조직을 확장해왔던 민주노총의 대중동원력(mass mobilization power)과 정치적 영향력을 빼놓고는 설명하기 어려운 문제다. 역설적으로 민주노총의 사회적 대화 불참과 대중투쟁 방식이 한국노총을 주된 노동계 파트너로 삼는 한국형 사회적 대화의 패러독스를 낳았다고 할 수 있다.

이러한 해석은 향후 한국형 사회적 대화의 지속가능성과 취약성을 명료하게 드러내기도 한다. 미래 전망을 하자면 아직 도전적인 노동개혁 과제가 남아 있고 민주노총의 투쟁력이 무시할 수 없는 상태에서는 사회적 대화 체제는 지속가능할 것이다. 윤석열 정부도 남은 기간 노동시장 구조개혁에 진심이라면 사회적 대화의 정상화부터 시작해야 할 것이다. 그리고 미래 어느 날엔가는 민주노총이 투쟁을 통한 쟁취에서 한국노총과 같이 협상과 투쟁 병행전략으로 전환하며 사회적 대화 테이블에 복귀하는 시나리오도 기대해

볼 수 있다. 이런 시점에 이르러서야 한국형 사회적 대화가 완성형으로 한국 노사관계 시스템의 두드러진 특성으로 뿌리내릴 수 있을 것이다. 당분간 한국형 노사관계는 이중적이고 불안정한 구조로 지속될 수밖에 없을 것이다.

민주노총은 사회적 대화 참여 여부가 정파를 가르는 노선으로 굳어졌고 정부와 재계는 민주노총과 함께하는 사회적 대화에 대한 기대를 매우 낮게 잡고 있다. 그들은 공식 대화 테이블에 같이 앉기는 커녕 장외에서의 비공식적 대화조차 원활하게 진행되지 않는 실정이다. 한국노총도 명분상으로는 민주노총과 함께하는 사회적 대화의 정상화를 말하지만 그들의 복귀를 위해 같이 싸워줄 정도의 열의는 없다. 이미 문재인 정부 초기 경제사회노동위원회의 개편이 있을 때 민주노총의 내부의견 수렴을 위해 마냥 기다릴 수만은 없다는 정부 입장에 동조하며 경사노위의 개문발차를 촉구했던 바 있다. 뿐만 아니라 본위원회 구성에서도 비정규직과 여성, 청년 등 계층별 위원의 대표 선정에 있어 민주노총 추천 인사들의 배제를 요구할 정도로 사회적 대화에서의 독점적 지위를 놓치려 하지 않았다. 한국노총으로서는 독점에 따르는 위험도 컸지만 대화 참여에 주어지는 인센티브가 적지 않기 때문이다.

기업별 노사관계 시스템에서 사회적 대화가 제도화되고 지난 25년간 대부분의 법제도 개혁에서 노사정 협의와 합의 형성 노력이 지속 발전해 왔다는 점은 한국 노사관계의 성격을 규정짓는 중요한 특성이다. 비정상적으로 분권화된 노사관계 시스템에서도 강력한 대중동원력과 투쟁력을 갖고 있는 내셔널센터가 대정부 투쟁을 주도하며 정치적 압력과 집단행동으로 정부 정책에 영향력을 미치는 독특한 전통을 유지하고 있다. 실질적 교섭권도 없는 상급단체가 정부 정책에 개입하고 산하 조직의 단체교섭을 지원하는 방식은 우리의 독특한 관행이다. 이러한 관행은 민주화 이후에도 소위 '민주노조들'이 곧바로 제도권으로 수렴되지 못하고 장외투쟁을 지속해 왔기 때문이다. 매년 투쟁 사업장을 모아 '총파업'(시기집중) 투쟁을 벌이고 노동법 개정 투쟁을 벌여왔던 그들로서는 사회적 대화보다 이러한 장외투쟁이 더 효과적이라고 믿는 듯하다. 이런 구조 속에서 한국노총 중심의 사회적 대화는 정책 참여의 제도화라는 의미로도 해석할 수 있다. 매우 기형적이지만 외국 성공모델의 벤치마킹으로 따라잡기(catch-up)한 결과가 아니라 오랜 축적을 통해 쌓아올린 제도적 혁신으로 볼 수도 있다.

5. 사회적 대화의 다양한 변주

사회적 대화가 한국형 시스템으로 정착하고 있다는 사실은 이것이 중앙 차원의 제도적 장치로만 존재하는 것이 아니라 비제도화된 형태로도 계속 진화하며 발전하고 있다는 점으로 재차 확인할 수 있다. 장흥근 외(2023)의 연구는 중앙 레벨에서 뿐 아니라 지역과 업종 차원에서 비제도화된 사회적 대화 사례들을 자세히 분석하고 있다. 대표적 사례로는 노무현 정부에서는 비정규직보호법 제정을 논의하기 위해, 문재인 정부 초기에는 경제사회노동위원회로의 재편을 위한 대화 테이블로 노사정위 외곽에 노사정 2명씩의 대표가 참여하는 노사정 대표자회의가 있었다. 이는 주로 민주노총의 노사정위 복귀를 유인하기 위한 사전 조치로 활용됐지만 어느 경우에도 좋은 결과로 이어지지는 않았다. 2021년 코로나 팬데믹 와중에 열렸던 국무총리 주도의 원포인트 사회적 대화도 이러한 사례에 속한다. 민주노총까지 참여시켜 팬데믹 위기 극복을 위한 사회적 대타협을 추진했지만 민주노총은 합의안 서명에 참여하지 않았다. 김동명 위원장이 조직 내의 동의를 얻지 못해 최종 합의에 참여하지 못했던 것이다. 결과적으로 보면 왜 경사노위를 활용하지 않았느냐는 한국노총의 비판에 정부는 할 말이 없었다. 이런 형식의 비제도화된 대표자회의나 사회적 대화 테이블을 장기간 운영하는 것에 대해 한국노총은 늘 불편해 했다.

대표자회의만이 아니라 지역이나 업종 차원의 사회적 대화도 갈수록 확산하고 있다. 아직 단체교섭 제도가 자리 잡지 못한 영화나 방송, 택배나 배달, spc 제빵사 등 노사관계 사각지대에서 제한적인 사회적 대화를 통해 느슨한 형태의 합의서를 도출하기도 한다. 이러한 형태의 사회적 대화는 전형적인 코포라티즘과는 거리가 먼 광의의 사회적 대화가 다층적인 차원에서 활용되는 사례들이다. 지방정부 차원에서 다양한 형태로 운영되는 노사민정협의회는 법적 근거를 갖고 있는 사회적 대화기구이지만 정보공유와 노사협력 증진을 위한 협의체 이상의 역할을 찾지 못하고 있다. 지역 노동시장에 대한 노사단체의 영향력이 미약하기 때문에 국가 예산사업에 대한 협의와 지역경제에 대한 정보 공유에 그치는 경우가 일반적이다. 뚜렷한 성과를 내지 못하는 이유는 한국의 기업 중심적인 노동시장과 기업별 노사관계 시

스텝 때문이기도 하다. 따라서 중앙 차원에서 제도화된 사회적 대화체와 지역 차원의 노사민정협의체 작동원리는 전혀 다르다고 보아야 한다.

윤석열 정부가 들어서며 사회적 대화는 큰 위기를 맞았다. 윤 대통령은 한 번도 사회적 대화에 관심을 표명한 바가 없으며 경사노위 정상화를 위해 노력하지도 않았다. 3대 개혁의 최우선 과제로 떠오른 노동개혁에서 윤 대통령은 법치주의 확립을 1차 목표로 제시하며 노동조합의 불법과 폭력, 부정과 비리를 뿌리 뽑겠다고 나섰다. 경사노위는 위원장 취임 후 1년이 지나도록 본위원회 구성조차 안한 채 고용노동부 수준에서 검토해야 할 과제들에 대한 전문가 검토 회의체만 운영하고 있다. 아직 대통령자문위원회로서의 위상을 찾지 못하고 있다. 이러한 현상이 장기화한다면 경사노위는 식물 위원회로 간판만 유지할 수 있다. 한국형 사회적 대화가 윤 정부를 끝으로 생명을 다할 것인지 여부는 역설적으로 한국노총의 전략적 선택에 달려 있다고 할 수 있다.

제2절 의제로 본 한국형 노동개혁의 진화적 전개과정

1. 자유주의적 개혁과 신자유주의적 개혁의 정치적 교환

의제로 본 한국의 노동개혁은 노동기본권 회복에서 시작하여 노동시장 유연화 개혁을 거쳐 이중구조 개선으로 이어지는 진화과정을 거치고 있다. 이념적으로는 자유주의 개혁에서 신자유주의를 거쳐 사회적(공동체) 자유주의 개혁의 단계로 진화하고 있다고 평가할 수 있다. 노동개혁에서 한국의 시간이 세계의 시간과 달랐던 이유는 민주화의 지체 때문이다. 1980년대 영국과 미국에서 발흥한 신자유주의 세계화 개혁이 작은 정부와 금융 세계화, 노동 유연성 제고에 초점이 맞춰져 있었다면 1994년 본격화한 한국의 세계화 개혁은 노동3권 보장이라는 자유주의적 개혁을 포괄하며 ‘진보적’ 개혁으로 등장했다. 김영삼 정부의 세계화 개혁이 본격화하기 이전에도 자유주의적 노동개혁의 시도가 여러 차례 있었으나 번번이 좌절됐다. 1988년 여소

야대 국회에서 단결권 확대와 노조의 정치활동을 골자로 하는 노동조합법 개정이 있었지만 대통령의 비토로 좌절됐다. 1991년 ILO가입 이후 노동법 개정에 대한 국내외 압력에 대해서는 노동법연구위원회의 권고에 따르겠다는 명분으로 5년여의 시간을 보냈다. 결국 1996년 세계화 개혁의 일환으로 노사관계개혁위원회를 출범시키며 노동3권 보장이라는 자유주의 개혁의 물꼬를 틀 수 있었다. 그러면서도 그 당시 글로벌 스탠다드로 받아들여졌던 노동 유연성 제고를 위한 신자유주의 개혁과제들이 민주화 개혁과제와 함께 패키지로 묶여 사회적 대화 테이블에 오른 것이 한국형 노동개혁의 한 특성이라고 하겠다.

1996년 노개위 이전까지 노동법 개정은 주로 노동기본권을 국제기준에 부합하도록 회복시키는 것이었다. 1987년 이후에도 노동법 개정이 10년 가까이 미뤄진 배경에는 노사관계 기득권 세력의 지연 작전이 작용했을 수 있다. 이 침묵의 카르텔을 깨는 방법으로 택한 것이 대통령자문위원회를 통한 공론화 전략이었다. 그리고 공익위원들이 개혁 메뉴 짜기와 공론화를 주도하게 함으로써 기득권 세력의 담합 가능성을 낮췄다. 다만 노개위 개혁은 1995년 이후 본격화했던 세계화 개혁의 일환이었기 때문에 그동안 경제단체와 경제부처 쪽에서 꾸준히 제기돼 왔던 노동 유연성 제고를 위한 근로기준법 개정안을 대화 테이블에 올려놓았다. 1987년 민주화 이후 당연히 회복되어야 할 노동기본권을 보장해주는 대신 노동 유연성도 글로벌 스탠다드에 맞게 손을 보아야 한다는 논리였다.

노동계 입장에서는 하나의 패키지로 묶을 개혁 메뉴가 아니었지만 거부할 수도 없는 제안이었다. 이미 1990년대 초부터 기업들은 몸집 줄이기와 사내하청의 확대, 해외로의 공장 이전 등으로 구조조정을 시작했기 때문에 노동시장의 변화를 마냥 외면할 수도 없었기 때문이다. 1987년 이후 사업장으로부터 터져 나오는 임금과 근로조건 개선 요구를 조율할 수 있는 아무런 시스템도 갖춰져 있지 않았다. 정부의 임금 가이드라인이나 노총과 경총 간의 임금합의만으로는 사업장 단위의 널뛰기식(leap-flogging) 임금인상을 진정시킬 수 없었다. 기업들은 1990년대 중반부터 노동비용 상승을 고용 유연화를 통해 흡수하게 됐다. 고용 유연화 방식으로는 비정규직과 아웃소싱의 확대, 다운사이징과 공장의 해외이전 등 다양한 방법이 동원됐다. 이런

추세에 따라 고용에 대한 법적 규제의 완화를 요구하는 목소리가 높아졌다.

1980~1990년대 주요 선진국들은 시장의 세계화 추세에 따라 노동시장 유연성 제고의 압박을 받았다. 미국과 영국은 1980년대 초부터 자유 시장경제(liberal market economy)의 모델국가답게 제조업 공동화를 무릅쓰고 노조 힘 빼기와 고용 유연화의 길을 갔다. 그 덕에 미국은 1990년대 실리콘벨리 정보통신산업 주도의 신경제로 전환할 수 있었고 영국은 산업구조조정을 거쳐 금융과 창조경제로 나아갔다. 조정시장경제(coordinated market economy)의 모델국가들(독일이나 일본, 네덜란드와 덴마크 등)은 협력적 노사관계를 기초로 임금과 근로시간의 탄력적 조정을 통해 노동 유연성을 높이는 방식(negotiated flexibility)을 택했다. 한국의 노사관계는 불안정한 이중권력 상태였고 현장에서 강한 협상력을 발휘하는 민주노총은 대화 테이블에 앉기조차 어려운 범외노조로 있었다. 대기업 정규직 노동시장의 노동비용은 계속 상승했고 기업들은 비정규직과 하청, 특고의 확대로 노동비용 상승 압박을 낮추는 전략을 선택했다. 미국이나 영국처럼 전면적인 노조 힘 빼기와 고용 유연화로 가지 못한 이유는 민주화 개혁이 진행 중이었고 노동조합의 투쟁력이 이러한 시도를 저지할 수 있었기 때문이다. 최선의 절충은 노동법 개정(복수노조와 정치활동, 제3자 개입금지의 해제)과 근로기준법 개정(정리해고와 파견근로, 변형근로 규제 완화)을 하나의 패키지로 대타협을 시도하는 것이었다. 이는 OECD 회원국의 노동개혁과 구별되는 한국만의 특수성을 반영하는 개혁 메뉴의 구성이었다.

1996년 노개위의 사회적 대화가 노동법 전면 개정을 위한 노동개혁에 초점이 맞춰졌다면 1998년 노사정위는 경제위기 극복을 위한 대타협 기구로 출범했다. 90개항에 달하는 합의내용은 노동개혁만이 아니라 경제개혁과 정치개혁 등을 망라했고 합의 주체도 노사정만이 아니라 여야 정당도 참여했다. 명실상부한 사회적 대타협이었고 국민적 합의였다. 그러나 대타협의 핵심적인 정치적 교환은 정리해고 2년 유예 조항 삭제와 교원과 공무원 단결권 보장의 패키지 딜이었다. 이 교환은 법 개정의 관점으로만 보면 노개위에서 시작한 노동개혁을 마무리하는 수준이라고 할 수 있지만 그 이후 노동시장은 전대미문의 충격과 변화를 겪게 됐다. 대타협의 성사는 노동계가 정리해고에 동의한 것으로 해석됐고 공공부문과 대기업 정규직의 대량해고가

줄을 이었다. 단기간 동안의 대규모 구조조정은 대량해고와 비정규직을 비롯한 불안정 고용계약의 광범위한 확산을 야기했다.

2000년 민간부문 최대 조직인 현대자동차 노조가 사내 하도급 근로자 비중을 17%까지 높이는 데 합의한 것이나 공공부문 최대 조직인 한국통신 노조가 비정규직 근로자의 고용보장 투쟁을 외면했던 사례는 대기업 정규직 내부노동시장과 비정규직을 비롯한 외부노동시장의 이중구조화가 빨라지는 상징적인 사건이었다. 고용위기 극복의 한 방안으로 노동조합이 요구한 의제가 근로시간 단축이다. 일종의 일자리 나누기인 셈이다. 김대중 정부가 2000년 들어서며 외환위기 극복을 선언할 즈음에 근로시간 단축 논의가 사회적 대화의 주요 의제로 떠올랐다. 노사정위 차원에서는 ‘근로시간단축특별위원회’를 설치하고 주 40시간제로의 전환에 관한 대화와 타협에 공을 들였다. 대타협에 근접한 수준까지 의견이 좁혀졌지만 단축 근로시간에 대한 원칙과 방향에 대한 합의는 있었지만 근로시간 단축에 따르는 임금보전 문제로 대화가 교착 상태에 빠졌다. 민주노총은 장외투쟁의 강도를 높여 나가자 정부는 노사정위의 공익위원 권고안을 국회로 보내 최종 조율하도록 했다.

2. 세계화 이후의 노동시장 양극화 개선을 위한 새로운 도전

노무현 정부(2003~2007)의 노동개혁은 고용위기 극복과 노동시장의 양극화 완화에 초점이 맞춰졌다. 자유주의적 개혁의 일환으로 노동권 회복을 위한 노동법 개정(직권중재의 폐지 등)이 있었지만 노사관계 질서에 큰 변화를 초래할 내용은 없었다. 양극화 완화를 위한 노동개혁 메뉴로는 비정규직 보호법 제정과 공공부문에서 상시지속 업무에 종사하는 비정규직의 정규직 전환 정책을 추진했다. 통계청의 경제활동인구조사를 통해 비정규직 통계 작성을 시작했고 이를 바탕으로 비정규직 사용에 대한 규제법을 위한 사회적 대화 테이블이 마련됐다. 이는 1998년 대타협이 고용 유연화 일변도의 개혁으로 채워졌던 데 반하여 2004년 이후 사회적 대화는 과도한 유연성에 대한 재규제(re-regulation)를 위한 논의였다. 이를 위해 노사정위는 민주노총까지 불러들여 노사정대표자회의를 구성하고 긴밀한 대화와 타협 시도가

있었지만 최종 합의에는 이르지 못했다. 그러나 2년 사용기간 규제와 차별 시정이라는 두 개의 기준을 설정하여 비정규직 사용의 남용을 줄이고 격차를 완화해야 한다는 사회적 합의를 도출하는 성과를 냈다고 하겠다. 최종 입법도 이 기준을 벗어나지 않았다.

고용 유연화에 대한 재규제를 위해 기간제와 파견근로자보호법이 2006년 제정됐지만 2008년 이명박 정부는 집권과 동시에 이 법의 재개정을 시도했다. 정부는 비정규직보호법이 시행되면 비정규직의 대량 해고가 우려된다며 기간 제한 폐지 또는 4년 연장을 새 정부의 노동개혁 의제로 삼고자 했으나 노사정위 논의 테이블에 올리지는 않았다. 고용노동부를 중심으로 공론화를 시도했지만 2008년 이후 비정규직 고용에서 큰 변동이 없자 논의를 접었다. 오히려 세계금융위기로 고용충격이 예상되자 노사정위는 워크셰어링을 내용으로 하는 일자리 협약을 도출했다. 고용 유연화를 노동개혁 테이블에 올리지 못하자 이명박 정부는 노조 힘 빼기 개혁에 나섰다. 전교조를 비롯한 민주노총에 대한 정치적 압박이 가중됐고 이들을 사회적 대화에 끌어들이려는 노력은 일체 보이지 않았다. 1997년 개정했던 기업단위 복수노조 허용과 전임자 폐지가 5년 유예를 반복하다가 2011년 노사정위 합의를 통해 교섭창구 단일화를 전제로 한 복수노조와 전임자 제도의 타임오프제로의 전환 등이 시행되게 됐다. 이로써 1996년 노개위에서 시작한 노동법 개정은 일단락된 셈이다. 비정규직 보호법을 재개정하려는 시도는 박근혜 정부에서 반복됐다. 2015년 노동시장 이중개선을 위한 합의가 끝나자마자 정부는 돌아서서 온갖 무리를 무릅쓰며 비정규직보호법 개정을 밀어붙이기 시작했다.

노동개혁의 의제에서 한 단계 진화가 있었던 계기는 박근혜 정부에서 시작한 노동시장 구조개선을 위한 대화와 타협이다. 이명박 정부의 노동개혁이 비정규직 보호 규제의 완화를 지향했던 데 반해 박 정부의 노동개혁은 처음으로 노동시장 이중구조 개선을 목표로 내세웠다. 노동시장 유연성 제고와 과도한 격차 완화 방안을 하나의 패키지로 묶어 대화 테이블에 올렸다. 이런 방식의 개혁은 박 대통령의 공약 사항도 아니었고 국정과제로 올라가지도 않았다. 오히려 대통령 임기가 중반에 들어서던 2014년 9월 노사정위에서 노동시장구조개선특별위원회를 구성하며 구체화하기 시작한 새로운

개혁과제였다. 이런 방향의 노동시장 개혁을 촉발한 배경에는 노동시장에 큰 충격을 주고 기업 노동비용을 크게 끌어올리는 국회의 60세 정년 법제화와 법원의 임금과 근로시간에 대한 파격적인 판결이 잇달았기 때문이다. 특히 통상임금에 대한 대법원 판결로 제조 대기업들이 수백억에서 수천억 원에 이르는 추가적인 임금 부담을 떠안게 됐고 근로자들의 우후죽순 소송이 확산하고 있었다. 이에 더하여 주말근로시간을 연장근로로 보아야 한다는 고법 판결이 나오고 곧이어 대법 판결이 뒤따를 것으로 예상되자 기업들은 노동비용 상승과 인력부족에 대한 불안감이 급속하게 번져나갔다. 2013년 들어서며 법적 변화로 노동시장에 큰 충격을 일으키는 3대 현안에 대한 정책적 대응이 시급하다는 재계의 요구가 비등했지만 정부도 마땅한 정책 수단이 없었다.

통상임금이나 주말근로에 대한 법원 판결은 그동안의 노사 합의나 관행을 유예기간도 없이 일거에 뒤집는 것이어서 노사정 모두가 큰 혼란에 빠졌다. 법원 판결에 대해서는 노사의 이해관계가 엇갈리는 문제였지만 동시에 노동시장 전체에 대한 영향도 변수였다. 법원 판결의 주된 수혜 대상은 대기업 정규직이기 때문에 노동시장 양극화가 더욱 심화되고 청년의 신규 채용은 감소할 것이라는 우려가 제기됐다. 노사정위를 중심으로 이 문제를 사회적 대화와 타협으로 상생의 해법을 마련해보자는 논의가 있었고 청와대가 이 제안을 받아들여 노사정위 산하에 특위를 구성하게 됐다. 노동계 입장에서는 실리적으로 법원 판결에 맞기는 것이 유리하지만 청년 고용을 개선하고 격차를 완화해야 한다는 대의를 외면할 수 없었고 통상임금과 주말근로시간에 대한 불확실성을 해소해야 한다는 문제의식에 동의했다.

3대 현안의 돌출이 사회적 대화와 타협의 직접적 배경이 되기는 했지만 이를 노동시장 이중구조 개혁이라는 큰 틀에서 해결하려고 했다는 점에서 노동개혁의 새로운 이정표를 세웠다고 할 수 있다. 이 의제의 특성상 해법이 명확하게 정의되어 있지 않았고 정부 정책이나 몇몇 입법적 조치로 해결할 수 있는 성격의 과제도 아니었다. 뿐만 아니라 한국 노동시장 특유의 구조적 특성도 연동되어 있는 까다로운 이슈라서 외국의 성공사례를 참조하기도 어려웠다. 노사정 모두 처음 당면한 이슈였고 사회적 대화를 통해 우리 나름의 타협적 해법을 찾아야 하는 난제였다. 1996년 이후 이어지던 자유주의-

신자유주의 개혁의 경험도 큰 참고가 되지 않았다. 노사정위는 사회적 대화의 형식에서 새로운 시도를 했다. 특위 위상을 본위원회 수준으로 격상하고 노사정위 위원장이 특위 위원장을 맡도록 했다. 산하에 노사정 실무대표가 참여하고 공익위원이 주도하는 전문가그룹회의를 두어 의제 조율부터 협상 초안의 작성까지 기초위원회와 같은 기능을 하도록 했다.

과거 노동개혁의 경우처럼 의제가 미리 정해져 있던 것은 아니어서 노사정은 각각 자신들의 의제를 제안했고 전문가그룹 협상을 통해 의제를 추려나갔다. 본격적인 협상 단계에서는 전문가그룹과 본위원회를 연결하는 협상팀으로 부대표급의 8인 위원회를 두기도 하고 4인 대표자회의를 두어 막후 절충을 활성화하기도 했다. 다만 과거와 달리 이 모든 과정은 투명하게 공개됐다. 2014년 말 기본합의를 도출했지만 노동시장 유연화 관련 쟁점에 대한 이견이 표출되며 특위는 파행을 거듭했다. 한국노총의 협상 이탈과 복귀라는 우여곡절을 겪은 후 대타협(2015. 9. 15)이 성사됐다. 이는 1998년 대타협 이후 처음으로 포괄적인 노동개혁 패키지에 대한 합의였을 뿐 아니라 외환위기 이후 심화되는 노동시장의 과도한 격차를 완화하기 위한 최초의 노동시장 구조개혁 패키지였다는 점에서 높게 평가할 수 있다. 합의서는 청년고용을 촉진하기 위해 임금 상위 10% 근로자집단의 임금인상 자제에 대한 합의를 비롯하여 사회안전망의 확충, 정년연장과 연동된 임금체계 개편과 통상임금의 명확한 정의, 근로시간 단축과 탄력근로의 확대 등 노사정이 합의를 통해 추진할 수 있는 개혁방안들을 최대한 망라하고 있다.

비록 '9.15 대타협'은 합의와 동시에 또 다른 불신과 갈등에 휘말려 파행과 파기의 소용돌이에 빠져들었지만 사회적 대화와 노동개혁의 새로운 이정표를 제시했다고 할 수 있다. 특히 노동개혁의 의제 차원에서 1998년 이후 신자유주의 세계화 개혁으로 인한 노동시장의 과도한 격차와 불안정 고용형태의 확산에 대하여 종합적인 처방을 모색했다는 점에서 그 이전의 노동개혁과 다르다. 노무현 정부도 양극화와 이중노동시장 문제를 해결하고자 했지만 노동시장에 대한 구조적 접근과 해법 마련보다 비정규직이라는 단일 이슈에 집중하여 해법을 모색했다는 점에서 '9.15 대타협'과 다르다. 그리고 노사정위가 중심이 되어 매우 체계적이고 투명한 절차를 거쳐 노동시장 이중구조 개선이라는 포괄적 해법을 노사정 대타협이라는 형태로 도

출했다는 점에서 큰 의의가 있다.

1998년의 대타협이 절체절명의 경제위기 상황에서 1개월 안팎의 짧은 기간 동안 노사정 대표들의 집중적인 협상을 통해 도출된 데 비해 '9.15 대타협'은 1년 넘게 노사정이 합의한 절차에 따라 의제를 추리고 노사단체의 충분한 내부토론과 의사결정 과정을 거쳐 합의에 도달한 사회적 대화의 모범 사례와도 같다. 그런 성과에도 불구하고 대타협 직후 정부가 성급하게 추후 과제로 미뤄두었던 개별해고와 취업규칙 변경에 관한 정부의 행정지침 시행을 추진하면서 공든 탑이 한꺼번에 허물어지는 극전 반전을 겪게 됐다. 합의서에 담겨있던 많은 미래과제들도 노동계의 합의 파기와 노사정위 파행으로 의제에서 사라지게 됐다. 오히려 양대 지침은 불신의 표적이 됐고 문재인 정부가 들어서며 곧바로 폐기되고 말았다. 그 이후 개별해고와 취업규칙 불이익 변경에 대한 제도 개선 논의는 터부가 됐고 법원 판결에 의해서만 약간의 변화가 있을 뿐이다. 돌이켜보면 '9.15 대타협'에 만족하지 못하고 정부가 서둘러 지침 변경을 시도하다가 사회적 대화의 성과를 모두 허물어버리고 미래 논의까지 봉쇄하는 우를 범했다고 점에서 교훈적이다. 이는 1996년 노개위 성과를 무시하고 정부 여당이 독주하다가 큰 정치적 위기를 맞았던 역사적 경험을 반면교사로 하지 않았기 때문이다.

3. 고용위기 극복을 위한 일자리 합의는 사회적 대화 체제를 지탱하는 또 하나의 기둥

사회적 대화가 주로 노동개혁의 주요 수단으로만 기억되는 이유는 1990년대부터 시작한 일련의 노동법 개정이 모두 사회적 대화 프로세스를 거쳤기 때문이다. 이는 유럽의 사회적 대화 모델과 구분되는 한국적 특성이긴 하지만 한국도 유럽식의 임금과 고용의 교환을 중심으로 하는 사회적 타협이 없었던 것은 아니다. 사회적 대화 초기 단계에서 임금에 관한 사회적 합의(1993~1994년)를 비롯하여 1998년 대타협, 노무현 정부에서 신용카드 대란에 따른 고용위기 극복을 위한 일자리 합의(2004년), 이명박 정부의 세계금융위기 극복을 위한 일자리 타협(2009년) 그리고 박근혜 정부의 고용률 70% 달성을 위한 일자리 합의 등은 사회적 대화와 타협은 외환위기 이후 빈발하

는 고용위기 극복을 위한 중요한 정책 수단으로 활용되어 왔다는 사실을 입증하는 사례들이다. 특히 사회적 대화에 소극적이었던 보수 정권에서 고용문제 해결을 위한 사회적 타협에 적극적이었던 점은 긍정적이다. 사회적 대화의 이러한 용도가 정권의 성격에 크게 흔들리지 않고 사회적 대화가 제도적으로 안정되는 데 크게 기여했다고 할 수 있다.

전통적으로 유럽 국가들의 사회적 대화와 타협은 대체로 노사가 임금 양보와 고용유지, 근로시간 단축 등에 합의하고 정부는 연금 개혁과 적극적 노동시장정책을 강화하는 등으로 고용률을 높이는 방향의 타협을 이어왔다. 이에 비해 한국의 경우에는 정부가 사회 안전망 확충이나 재정지원 일자리사업(청년 인턴이나 공공근로 등)의 확대에 나서고 사측의 고용유지, 노동계의 임금 양보를 패키지로 묶는 타협을 모색해 왔다고 하겠다. 다만 한국의 노사 상급단체는 임금결정권을 실질적으로 행사할 수 있는 것은 아니어서 노동계의 임금 양보라는 것은 권고적이고 상징적인 의미뿐이었다. 그러다 보니 사용자단체의 양보라는 것도 정부 조치에 대해 적극적으로 반대하지 않는다는 정도의 상징성에 불과했다. 그럼에도 불구하고 1998년과 2004년, 2009년 일자리 합의에서 반복적으로 나타나는 기조는 고용위기 극복을 위한 워크셰어링이다. 특히 2009년의 합의는 공공부문과 금융업종에서 큰 폭의 초임 삭감이 있었고 노동계도 양보교섭에 동참하는 기조가 형성됐다. 재계도 이번에는 해고 없이 가보자는 LG 구본무 회장의 이니셔티브가 재계 전체적으로 고용조정을 최대한 자제하는 방향으로 기조가 형성되면서 큰 폭의 고용감소 없이 위기를 극복할 수 있었다. 일자리 타협이 개별 사업장의 단체협약까지 영향을 미치지 못하는 못하지만 워크셰어링을 골자로 하는 노사합의와 정부의 재정 지원, 사회안전망 확충 등이 패키지로 제시되며 위기 때마다 고용충격을 완화하는 나름의 처방으로 자리 잡았다고 하겠다. 워크셰어링에 대한 폭 넓은 공감대는 주 40시간제로의 전환을 비롯한 근로시간 단축의 근거로도 활용되어 왔다.

이에 비해 2013년 고용률 70% 달성을 위한 일자리 협약은 긴박한 고용위기 극복을 위한 합의가 아니라 박근혜 정부의 국정과제 실현을 위한 선제적 합의라는 의미가 있다. 그러나 고용률 제고를 위해서는 포괄적인 노동시장 개혁 패키지가 필요했고 이를 위해서는 폭 넓은 공론화와 충분한 협의가 있

어야 했지만 정권 출범 3개월여 만에 노사정 대표 중심으로 합의가 급작스럽게 도출됨에 따라 합의 내용도 충실하지 않았고 한국노총의 내부 반발 등 많은 후유증을 낳았다. 합의에 대한 국민적 지지도 약했고 한국노총은 밀실 합의라는 내부 비판에 밀려 노사정위 참여조차 어렵게 됐다. 이는 사회적 대화가 지나치게 정치적 목적으로 활용될 때 어떤 결과를 초래하는지를 보여주는 사례라고 하겠다.

제3절 윤석열 정부의 노동개혁은 미완성

1. 초기 개혁관리의 혼선

2022년 5월 대통령의 첫 국회 시정연설 이후 가장 먼저 개혁 추진계획을 발표한 부처는 고용노동부다. 이정식 고용부 장관은 6월 취임 후 첫 기자회견을 열고 연공 임금체계 개편과 근로시간 제도 개편을 우선추진과제로 제시하고 구체적인 개혁방안은 전문가로 구성된 장관 자문기구 성격의 미래 노동시장연구회를 통해 마련하겠다고 발표했다. 그리고 노동법의 사각지대 해소나 양극화 문제와 같은 중장기 과제들은 경제사회노동위원회에서 협의해가겠다고 했다. 그리고 7월에 권순원 교수를 좌장으로 하는 12명의 연구회가 출범했고 11월에 근로시간 유연화를 중심으로 한 근로기준법 개정 권고안을 제시했다. 또 하나의 우선추진과제였던 임금체계는 상생임금위원회를 구성해서 추진하는 것으로 했다.

이 과정에서 따져보아야 할 점은 과연 고용부의 우선추진과제가 대통령이 밝혔던 3대 개혁 과제의 하나였나 하는 점이다. 왜냐하면 임금과 근로시간제도 개선은 대통령 공약사항이자 국정과제의 하나였기 때문이다. 대통령이 국정과제 중에서 핵심과제를 골라 3대 개혁으로 포장했을 수도 있지만 그 이후 추진과정을 보면 국정과제와 3대 개혁 차원의 노동개혁과는 성격이 좀 다른 것이 아닌가 하는 의구심을 갖게 된다. 우선 2022년 말 한국노총 산하 건설노조의 조합비 횡령사건과 화물연대의 파업을 앞세운 민주노총의

총력투쟁을 계기로 정부가 강력한 법 집행과 회계 투명성 제고, 노동조합의 기득권 타파를 노동개혁의 핵심 과제로 끌어올린 것은 고용부의 개혁 드라이브와는 다른 맥락에서 전개된 것으로 보인다. 화물연대의 2차에 걸친 파업과 수습과정, 건설노조의 회계 부정과 불법, 폭력 등에 대해서는 고용부가 아무런 처방도 내놓지 못했다. 그러나 대통령은 회계 투명성이나 건설 현장의 불법과 폭력에 대해서는 직접 여러 차례 경고하고 엄격한 법 집행과 제도 개선 방침을 천명했다.

그에 비해 고용부 장관이 전날 기자회견까지 하며 밝혔던 근로시간 규제 단위의 확장에 대해서 대통령은 직접 보고받지 못했다거나(2022. 6), 고용부가 3월 입법예고했던 근로시간 개정안에 대해서도 주 최장 근로시간이 69시간까지 가능한 것은 무리라는 입장을 생방송으로 공개된 국무회의 모두 발언을 통해 밝혔다(2023. 4). 고용부는 입법예고안에 대해 전면 재검토와 충분한 여론수렴 후에 수정안을 내겠다고 물러서야 했다. 이러한 정책 불협화음의 배경을 어떻게 이해할 수 있을까? 하나의 설명은 3대 개혁 차원의 '노동개혁'과 국정과제로 추진하는 노동정책을 구분하는 것이다. 충분히 그럴 수 있다고 본다. 다만 대통령과 장관의 노동개혁에 대한 인식의 갭을 하루빨리 줄여야 한다는 문제는 남는다. 다른 해석도 가능하다. 노동개혁은 당초에 노사 법치주의 실현과 노동시장 개혁이라는 투 트랙으로 설계됐다고 볼 수도 있다. 그리고 정치적 판단이 필요한 법치주의 개혁은 대통령이 직접 지휘하고 정책 개혁 중심의 노동시장 개혁은 장관이 책임지는 역할 분담이 이루어진 것이라는 해석이다. 사전에 치밀하게 준비되지 않는 것이라도 투 트랙 전략은 현재 진행형이다. 이렇게 본다면 고용부의 '우선추진과제'와 경사노위에서 추진하겠다는 '미래추진과제'라는 카테고리 어떤 의미였는지 의문이 생긴다. 실제 전개과정을 보면 법치 개혁이야말로 우선과제이고 개혁의 효능감도 즉각적이어서 노동개혁뿐 아니라 3대 개혁 전체에 대한 정치적 지지를 끌어올렸기 때문이다.

그에 비해 우선추진과제(임금과 근로시간 개혁)는 2022년 6월 장관의 추진계획 발표, 11월 연구회의 권고안 발표 그리고 2023년 3월 근로시간 개편의 입법예고안 발표에 이르기까지 고용부 차원의 대대적인 홍보와 여론화 노력이 있었지만 눈에 띄는 진전을 이루지는 못했다. 오히려 5월 즈음에는

부정적인 여론을 의식한 대통령이 충분한 여론 수렴 필요성을 제기하며 속도 조절을 지시했다. 고용부는 7월까지 여론조사와 FGI 등을 통해 법안을 수정하겠다는 입장이지만 그 일정과 개혁 메뉴는 계속 바뀌고 있다. 정부로서는 너무 키워버린 근로시간 유연화라는 곤마를 포기하기도 어렵고 살리기도 쉽지 않은 진퇴양난의 상황에 처했다고 하겠다. 이런 초기 개혁관리의 혼선은 대통령 주도의 노사 법치주의 개혁과 고용부 주도의 노동시장 개혁이 조율되지 않은 채 투 트랙으로 드라이브가 걸렸기 때문이다. 결국 노사 법치주의 개혁은 노동조합의 불법 파업이나 폭력 행위에 대한 정부의 엄정한 법 집행과 노조 회계 관련 비리와 부정을 근절하기 위한 감시의 강화와 제도 개선 방안 등을 중심으로 매우 빠르게 진행됐다. 이 분야에서는 가시적인 성과가 빠르게 나올 수 있었지만 근로시간과 임금체계 등의 제도개선 과제들은 사회적 대화의 파행으로 인하여 폭 넓은 공론화 과정조차 거치지 못했다.

2. 사회적 대화를 우회하는 노동개혁

당초 고용부가 발표한 노동개혁 계획에 따르면 노동법의 사각지대나 양극화 해소와 같은 난제들은 경사노위에 특별위원회를 설치해서 사회적 대화와 타협을 통해 개혁 방안을 마련하겠다는 것이다. 개혁과제가 명확히 규정된 임금과 근로시간은 고용부가 직접 연구회를 구성해 개혁안을 만들고 관련 이슈가 복잡하고 다양한 난제들에 대해서는 시간을 갖고 경사노위의 충분한 협의를 거쳐 순차적으로 추진하겠다고 했다. 그러나 실제 그 이후 전개과정을 보면 사회적 대화를 통한 노동개혁은 우선순위에서 밀려난 것으로 보인다. 국정과제 어디에도 사회적 대화 정책에 대한 언급이 없고 대통령의 언술에서도 사회적 대화는 찾아보기 어렵다. 이는 1996년 이후 노동개혁 이슈를 다룰 때마다 관행처럼 따랐던 사회적 대화를 통한 노사와의 충분한 협의와 조정, 폭 넓은 국민적 공감대 형성 그리고 노동법 개정이라는 개혁의 매뉴얼에 대하여 재검토할 필요가 있다는 정책당국의 판단이 작용했기 때문일 것이다.

이런 판단에는 두 가지 변수가 작용할 수 있다. 하나는 사회적 대화에 대한 정권 차원의 불신이다. 1990년대 노태우·김영삼 정부에서 사회적 대화

의 싹을 틔우긴 했지만 한국의 보수정당은 전통적으로 사회적 대화의 제도화에는 소극적이었다. 김대중 정부가 1999년 노사정위원회법을 제정할 때 당시 보수 야당은 이에 반대하며 투표를 보이콧했다. 이명박 정부는 노동계의 대표성을 문제 삼으며 노사만이 아니라 '민'을 대표하는 그룹을 포함하여 노동계의 독점권을 약화시키려 했다. 이런 취지로 노사정위원회를 개편했고 지방단체가 주관하는 노사민정협의회를 새로 만들기도 했다. 사회적 대화에 대한 거부감은 이념적인 측면도 있다. 이들 사이에는 사회적 대화의 기능 자체가 이익집단의 시장경제에 대한 개입이자 정부 고유의 정책 결정권을 제한하는 것으로 자유 시장경제 원리에 맞지 않다고 보는 시각이 있기 때문이다. 한국의 사회적 대화를 유럽의 '사회적 코포라티즘(social corporatism)'과 동일시하며 이는 한국의 정치경제 시스템과 맞지 않다고 보는 것이다. 아직 윤 정부의 소극적 태도가 어디서 비롯됐는지는 알 수 없다. 사회적 대화에 대한 근본적 불신 때문인지 아니면 초기 노동개혁에서 법치주의 개혁을 우선순위에 올렸기 때문인지 알 수 없다.

또 다른 해석은 문재인 정부의 경사노위가 지나치게 노동계 편향이었기 때문에 지금은 이를 바로잡는 과정으로 보는 것이다. 문 정부는 노동계를 '촛불정부'의 파트너라는 인식을 갖고 출범했고 문 대통령은 실제 노동계 대표를 만나 국정운영의 파트너로 손잡고 함께 가자고까지 말했다. 또한 한국형 사회적 대화 체제의 확립을 국정과제로 제시하며 민주노총의 노사정위 참여에 많은 공을 들였다. 그러다 보니 사회적 대화의 운영과 의제 선정에서 노동계의 목소리가 경영계에 비해 압도적인 우위를 차지했다. 문 정부의 노동계 편향성을 바로 잡아야 한다는 인식은 정권교체의 한 요인이었다. 더구나 한국노총을 비롯한 노동계는 대선에서 다른 당을 지지했기 때문에 윤 정부는 노동계에 특별히 빚진 게 없다. 이런 조건에서 법치주의 개혁의 대상일 뿐인 양대 노총을 경사노위 테이블에 얹혀 놓고 할 수 있는 개혁은 의미가 없다고 생각할 수 있다.

따라서 정부가 아무리 사회적 대화에 공을 들이더라도 명료한 합의가 가능한 것도 아니고 시간만 지체하다가 흐지부지 될 터이니 고용부가 빠르게 개혁안을 만들고 여론에 직접 호소하여 국민적 공감대를 형성하겠다고 판단할 수 있다. 국회 의석 분포로 볼 때 총선 전까지는 법 개정이 어렵겠지만

다수 야당 때문에 노동개혁이 실패하고 있다는 점을 부각하여 총선에서 야당 심판을 호소하겠다는 계산도 있었을 것이다. 이런 맥락에서 보면 고용부가 추진해왔던 제도 개혁과제들은 총선용이거나 총선 이후 국회 의석 분포가 바뀐 후에나 추진할 미래과제인 셈이다. 다시 말하면 대통령이 드라이브를 걸었던 노사 법치주의 개혁이 우선추진과제이고 고용부가 추진했던 임금과 근로시간 제도개선은 총선 후 추진과제, 그리고 경사노위 논의과제는 추후 검토과제 정도의 비중을 갖고 있다고 하겠다.

정부의 사회적 대화 의지가 강하지 않다는 또 하나의 방증은 경사노위에서 논의하기로 한 의제의 내용이다. 노사가 참여하지 않은 상태에서 경사노위는 노사관행개선자문단과 이종구조개선연구회를 설치하여 파업 중의 대체근로 허용과 파견제도 개선 방안을 마련하겠다고 했다. 노동계가 경사노위 참여를 꺼리고 있는 상황에서 그들이 기피해왔던 논의 의제들을 정해서 전문가 중심의 자문단과 연구회를 구성했다는 것은 사회적 대화 정상화보다 정부 주도의 개혁 패키지 만들기에 방점이 찍혀 있는 것으로 볼 수 있다. 2023년 상반기까지 논의 결과를 발표하겠다고 했지만 근로시간 개편 방안에 대한 노동계의 반발과 부정적인 여론을 보며 당초의 추진 계획도 수정된 것으로 보인다. 어차피 사회적 대화 테이블에 올리기가 어렵다면 고용부가 직접 자문단과 연구회를 구성해서 추진할 수도 있는데 왜 굳이 경사노위에 맡겼는지도 의문이다.

고용부의 2023년 업무보고에 따르면 사회적 대화나 경사노위를 통한 개혁은 아예 염두에 두고 있지 않았다고 해석할 수 있다. 더구나 불법과 폭력, 부정과 비리 척결을 넘어 잘못된 노사관행을 타파하겠다는 행정부를 상대로 대화와 타협에 나서겠다는 노조 지도부가 어디 있겠는가를 생각해보면 총선 전까지 사회적 대화는 파행을 거듭할 것이고 총선 이후에도 큰 정치적 변동이 없는 한 사회적 대화에 대한 정부의 소극적 태도가 바뀔 가능성은 높지 않다.

3. 법치주의 일변도로 가는 노동개혁의 한계

윤 정부의 노동개혁이 법치주의 일변도로 가고 사회적 대화를 통한 정책 개혁은 표류하는 배경에는 한국노총의 전략적 선택의 오류도 있다. 돌이켜

보면 한국노총이 김동명 2기 집행부가 구성되자마자 경사노위에 참여했다면 지금과 같은 파국은 피할 수 있었을 것이다. 정부와 대화 테이블에서 근로시간 개혁안을 비롯하여 공정한 법 집행 등 여러 현안을 논의할 수 있었다면 정부의 선택도 달랐을 것이고 노사관계와 노동개혁은 더 나은 방향으로 전개됐을 것이다. 한국노총은 지난 정부 때부터 더불어민주당과 정책협약을 맺었고 2022년 대선 때도 선거연합을 추구하며 정치적 대립각을 분명히 했다. 이러한 정치적 긴장관계는 2023년 1월 집행부 선거 과정에서 더욱 심화됐고 김동명 집행부는 정부 여당과의 대립, 야당과의 연대 강화라는 운동 기조를 천명하고 있다. 다행히 5월 하순경부터 경사노위와 한국노총의 물밑 대화가 활기를 띠었고 노사정 대표와 함께하는 4자 회동도 추진된 바 있다. 그러나 사회적 대화를 둘러싼 정치사회적 환경은 진영 갈등이 심화되는 등 갈수록 악화되고 있다. 총선을 앞두고 격화하는 정치적 대결 국면에서 민주당과 민주노총, 진보적인 시민사회단체들이 반정부 투쟁 연합에 한국노총을 참여시키기 위한 다양한 노력이 강화되고 있다는 점도 경사노위 정상화를 어렵게 한다.

이러한 정치적 대결 구도와 노정 대치 국면은 내년 총선까지 이어질 것이고 근로시간 개편을 비롯한 노동개혁 과제들은 이 대결을 격화시키는 불쏘시개로 활용될 것이다. 정부는 야당과 노동계 전체를 상대로 대립하며 노동개혁을 밀고 나가야 하는 처지가 됐고 국회 상황으로 볼 때 야당의 반대를 뚫고 정부가 원하는 법 개정을 추진하기는 어렵다. 정부 여당은 총선 승리를 통해 노동개혁을 밀어붙이겠다는 입장이지만 진영 대결이 더 격화될 총선 이후 노동개혁 입법을 위한 여야 타협이 가능할지는 두고 볼 일이다. 정치와 노사관계에서 어떤 극적인 변화가 없다면 사회적 대화를 통한 노동개혁은 윤 정부에서 기대하기 어려운 시나리오가 아닐까 생각한다. 그렇다면 남은 것은 결국 법치주의 노사관계뿐이다.

냉정하게 평가할 때 한국의 노사관계는 우선 법치의 기반 위에 서야 하고 그 토대 위에 대화와 타협의 협력적 노사관계를 구축해야 선진노사관계 단계로 도약할 수 있다. 그러나 지금의 불안정한 상태가 그대로 굳어진다면 한국의 노사관계는 나름의 특색을 갖지 못하고 영·미형이나 일본형의 아류로 후퇴할 것이다. 우리는 그동안 기업별 노사관계 시스템을 보완하는 다양

한 사회적 협의(social concertation) 도구들을 발전시켜왔고 경사노위라는 제도화된 정책협의 제도를 정착시키는 데 성공했다. 이는 한국의 정치사회적 구조 속에서 매우 불안정한 시스템이지만 그래도 우여곡절을 겪으며 25년 넘게 정책협의 경험을 축적하며 발전시킨 한국형 노사관계의 가장 중요한 특성이다. 이 특성을 잃지 않으려면 정부나 노동계가 모두 법치주의 개혁에만 매몰될 것이 아니라 법치의 기반 위에서 대화와 타협의 노사관계 질서를 구축하는 데 힘을 모아야 한다. 그 협력의 첫걸음을 노동시장 이중구조 개선을 위한 사회적 대화에서 시작할 수 있다.

제4절 결론 : 한국형 노동개혁의 과제

1. 법치의 토대 위에 대화와 타협의 노사관계 확립

정부의 노사 법치주의 개혁은 아직 진행형이다. 지난 9월 초에는 회계 투명성 제고를 위한 제도개선 방안이 논의되고 타임오프제의 편법 운용을 바로잡겠다는 새로운 과제가 제시되며 노동계와의 갈등이 이어질 전망이다. 양대 노총은 국회 본회의에 부의된 ‘노란봉투법’의 조속한 처리를 요구하는 한편 정부의 ‘노조 때리기’에 대한 비판을 강화하고 있다. 이러한 노정 갈등과 긴장관계는 총선이 가까워질수록 더욱 심화할 것이고 사회적 대화 정상화와 실질적인 제도개혁 논의는 더욱 멀어질 것이다. 다행히 한국노총은 혁신위원회의 권고를 받아들여 회계 투명성 제고 방안을 비롯하여 불법과 비리 조합원에 대한 징계 강화와 노조 민주주의를 강화하는 조직 혁신 방안을 추진하기로 했다. 이를 계기로 정부와 한국노총의 관계가 개선되고 경사노위 정상화도 빨라질 가능성도 있다. 그러나 이러한 극적 전환이 가능하려면 사회적 대화 복원에 대한 대통령의 의지가 중요하다. 윤 대통령이 1년 넘게 지지부진하고 있는 노동시장 개혁 과제들에 대하여 경사노위에서 논의해줄 것을 요청하는 방법도 있다. 이는 노동개혁의 동력을 되살리고 한국형 노사관계 시스템을 구축하는 훌륭한 계기가 될 수 있다.

정부는 노동개혁의 목표를 노사 법치주의 확립에 두고 있는 것으로 보인다. 그러나 노사관계가 법치의 기반 위에 서야 한다는 것은 선진 노사관계의 기본값(default value)에 불과하다. 윤 정부에서 법치주의 개혁이 최우선 개혁과제로 부각되고 있다는 사실은 한국 노사관계의 기초가 아직 제대로 갖춰지지 않았다는 방증이기도 하다. 민주노총은 합법화 이후 25년이 지났는데도 대중투쟁을 통한 쟁취를 주된 운동 기조로 견지하고 있다. 폭력과 불법에 대한 경계심이 높아지고 점차 그 빈도수가 줄고 있기는 하지만 민주노총 지도부 차원에서 분명하게 불법과 폭력을 근절하겠다는 방침을 대외적으로 천명한 바는 없다. 2023년만 하더라도 대우조선 하청노조의 불법 파업으로 470억 원에 달하는 손해배상청구 소송이 발생했고 화물연대와 건설노조 간부들이 불법 폭력 혐의로 처벌을 받기도 했다. 개인의 일탈로 볼 수도 있지만 몇몇 노조 간부들은 대공 혐의로 구속되기도 했다. 한국노총의 핵심 간부들이 비리와 부패 혐의로 구속되었을 뿐 아니라 아직 수사가 진행 중인 사건도 그 파장을 예측하기 어려울 정도로 중대하다. 타임오프 제도의 방만한 운영이나 회계장부의 공개를 둘러싼 정부와 노동계의 갈등도 선진 노사관계로 발돋움하는 과정의 일부다.

선진 노사관계로의 한 단계 진전을 위해서는 양대 노총이 회계의 투명성 제고와 법질서 준수라는 행동규범을 새롭게 확립하고 이에 대한 국민적 신뢰를 얻기 위해 노력하는 것이 불가피하다. 그런 토대 위에서 정부에 대화와 타협을 요구해야 한다. 정부도 건설노조의 불법을 처벌하는 것으로 끝날 것이 아니라 건설 노동시장의 무질서와 노사관계의 왜곡을 바로잡기 위한 사회적 대화와 타협이 필요하고 플랫폼 노동이나 하청노동과 같은 노사관계 사각지대에서 빈발하는 불법파업과 가혹한 손해배상의 악순환을 끊기 위해서도 사회적 대화 테이블이 필요하다. 불법과 폭력, 비리와 부정에 대해 엄정한 법 집행과 처벌 일변도로 간다고 법질서가 확립되는 것은 아니다. 노사 모두 법과 제도의 틀 속에서 대화와 타협으로 문제를 해결하는 것이 더 빠르고 공정한 해법을 얻을 수 있다는 믿음을 갖고 스스로 행동을 바꿔야 법치주의 개혁도 성공할 수 있다. 바람직하기로는 한국노총이 선제적으로 자기혁신 방안을 발표하고 정부도 법치주의 개혁이 노조 때리기가 아니라 대화와 타협을 위한 필요조건이었음을 확인하며 경사노위를 정상화하는 절충을 모

색할 수 있다.

2. 노동시장 구조개선을 위한 사회적 대화와 타협

고용부가 2022년 하반기부터 의욕적으로 추진했던 근로시간 유연화와 임금체계 개편은 길을 잃었다. 2023년 정부가 입법예고했던 근로시간 개편에 대한 여론조사가 끝났지만 그 결과를 바탕으로 어떤 수정안을 만들 수 있을 것이며 그것만으로 국회를 설득할 수 있을지를 생각해보면 선택은 분명하다. 일부 수정 후 추진이 아니라 원점에서 재검토하는 것이 오히려 빠른 길일 수 있다. 당초 고용부의 미래노동시장연구회에서 제시한 권고안을 경사노위에서 하나의 의제로 채택하여 사회적 대화의 테이블에 올리는 방법이 가장 무난한 선택일 수 있다. 노사가 참여한 논의 과정에서 근로시간 관련 추가적인 의제도 포괄적으로 논의하는 것이 나올 수 있다. 청년과 맞벌이 부부들이 요구하는 시간선택권의 확대라는 관점에서 좀 더 폭 넓은 논의가 필요하다. 생애근로시간의 관점에서 보면 정년문제도 근로시간 개편의 범주에 들어간다. 결국 근로시간 유연화를 위해서는 하나의 처방이 아니라 임금과 직무 체계의 개편, 고령자 고용안정과 점진적인 은퇴관리, 청년과 맞벌이 여성의 고용 촉진 등 다양한 관점에서 융합적으로 개혁 패키지를 짜야 설득력도 있고 노동시장 유연성 제고에도 성공할 수 있다.

노동시장의 과도한 격차를 줄이기 위해 지난 정부에서 최저임금 인상과 비정규직의 정규직화 정책을 폈지만 일시적이고 단편적인 처방에 그쳤던 것도 노동시장 구조 개선의 관점이 빠져 있었기 때문이다. 시장원리를 무시하고 정부 명령으로 무리하게 추진한 부작용 때문인지는 몰라도 윤 정부는 격차 완화를 위한 정책적 노력을 게을리하고 있다. 비정규직의 근로조건 개선을 위한 정책은 보이지 않고 하청 근로자의 고용개선을 위한 정책도 조선업종에서 추진하는 자율적인 원·하청 상생협력협의회 지원뿐이다. 근로자 신분을 다투는 플랫폼 노동이나 프리랜서 등 종속적 자영업자들을 위한 고용개선 조치들도 지지부진하다. 이 주제들은 경사노위에서 운영 중인 자문단과 연구회 등을 통해 전문가 권고안을 준비하고 있다고 하지만 어떤 개선이 논의되고 있는지 전혀 공개되지 않고 공론화 과정도 없었다. 진퇴양난에

빠져 있는 노동시장 개혁에는 새로운 모멘텀이 필요하다. 그 출구는 이 모든 의제를 경사노위의 사회적 대화 테이블에 올려 대화와 타협을 통한 노동시장 구조개선 방안을 모색하는 것이다. 노동시장 개혁의 방향과 목표도 양극화와 이중구조 개선에 집중해야한다. 이를 위해서는 2015년의 '9.15 대타협'을 도출했던 사회적 대화의 경과를 리뷰해볼 필요가 있다.

〈표 9-1〉 역대 정부의 노동개혁과 사회적 대화

5			
3. 역대 정부의 노동개혁과 사회적 대화			
	노동시장	노사관계	개혁방식
'88~'92년 (노태우)	주 44시간으로 단축 정부의 임금가이드라인	정치활동, 교원·공무원 단결권 (대통령의 비토)	국회주도 법개정 정부주도 임금안정
'93~'97년 (김영삼)	'93~'94년 노/경총 임금합의 정리해고와 파견 허용(실패)	민주노총 합법화 노조 정치활동 허용	勞改委 합의 형성 '96년 노동법파동
'98~'02년 (김대중)	정리해고, 파견허용 기초생활보장제 도입	교원공무원 단결권 보장	사회적 대타협 勞使政委 법제화
'03~'07년 (노무현)	비정규직법 비정규직 풀이기 주40시간, 최저임금 인상	직권중재 폐지 산별노조 전환 규제완화	긴밀한 사회적 대화 '04 일자리합의
'08~'12년 (이명박)	비정규직 규제완화 (실패)	노조 힘 빼기 전임자/복수노조 개혁	09 일자리합의 勞政 정책협약
'13~'17년 (박근혜)	60세 정년, '쉬운 해고'성과 연봉/파견확대 실패	노조 힘빼기/ 교원공무원 노조 제한	대타협('15.9.15)과 합의파기
'17~'22- (문재인)	비정규직 감축/근로시간단 축/최저임금 1만원	ILO 협약비준/노정 협력, 장기악성분류 해소	사회적 대화와 타협 일변도

〈표 9-2〉 역대 정부의 노동에 대한 태도와 사회적 대화

3. 역대 정부의 노동에 대한 태도와 사회적 대화			
	노동에 대한 태도	주요 정책메뉴	평가
김영삼 '93~'97	민주화 동지, 온정적	노사개혁, 고용보험	'96 노동법 날지기
김대중 '98~'02	친노동, 대타협 파트너	고용위기극복, 사회안전망	정리해고, 비정규직 폭증
노무현 '03~'07	친노동, 비정규직 보호	주40시간, 비정규직법	고용중심 행정, 최저임금
이명박 '08~'12	친기업, 노조 힘 빼기	워크셰어링, 전임자 폐지	복수노조/제3 노총
박근혜 '13~'17	진보/민주노총 죽이기	고용률 70%, 9.15 대타협	전교조탄압/대타협 파기
문재인	촉불동지, 친노동	최저임금, 주52시간 공공부문 일자리	정부주도, 친노동
윤석열 2022 -	중립적 태도 (arm's length)	소극적 최소주의적 노동개혁, 이중구조 개혁은?	

[그림 9-1] 노동시장 개혁



□ [노동개혁] 근로시간·임금체계 개편 구체화 및 이중구조 개선 추진

- (근로시간) 연장근로 등 제도유연화¹⁾와 건강권 보호 강화²⁾ 병행, 노무비, 인프라 구축비 등을 지원하여 근무유연화 분위기 확산
- 1. (예시) 연장근로 단위기간을 주단위에서 주·월·분기·반기·연 선택 가능 선택근로시간제 정산기간을 1개월에서 3개월로 확대, 근로시간 저축계좌제 도입 등
- 2. 연장근로 단위기간을 월 이상으로 하는 경우 근로일간 11시간 휴식권 부여 등
- ‘미래 노동시장 연구회’ 권고안 기반으로 경사노위 등 사회적 대화를 거쳐 근로시간 개편안 마련·입법 추진(‘23.1.)
- (임금체계) 직무별 임금정보 인프라 구축, (가)상생형 임금위원회 신설 등 직무·성과 중심 임금체계 확산노력 지속
- (이중구조) 고용형태·기업규모 등에 따른 노동시장 격차 완화, 보호 사각지대 해소 등에 대한 ‘포괄적 개혁 논의’ 착수
 - 경사노위 등 통해 이중구조 개선 위한 사회적 대화 → 개선안 마련 추진(‘23.7)
- 원·하청 상생모델 확산, 동일가치노동 동일임금 원칙³⁾ 파견 제도 개편, 다양한 고용형태를 포괄하는 노동법제 마련 등 추진

자료 : 고용노동부(2023); 기획재정부(2022).

제10장

결론

세계화 과정에서 국가의 힘은 약화될 것이라고 간주했던 데서 벗어나 다시 국가의 힘이 강력해지기 시작했다. 경제위기와 코로나19 팬데믹 위기를 겪으면서 국가는 다시 강력한 존재로 재등장해서 국민의 자유를 유보하거나 제한하기 시작했다.

애쓰모글루(Acemoglu)와 로빈슨(Robinson)은 최근 그들의 방대한 분량의 저서 『좁은 회랑(Narrow Corridor)』에서 국가의 힘이 강하면 독재로 인해, 반대로 너무 약하면 무질서로 인해 국민들의 자유를 보장하기 어렵다는 점을 보여준다. 국가와 사회가 힘의 균형을 이루는 좁은 길을 찾아야 하는 것이 자유를 지키기 위한 우리 모두의 과제인 것이다.

시장의 역동성을 보장하는 자유와 불평등의 폐해를 제어하는 책임이 노동시장의 균형을 이루는 데 중요하다. 시장의 자유가 사회를 위협할 정도로 남용된다면 국가는 이를 제어하기 위해 움직인다. 반대로 국가가 너무 시장 자유를 제한한다면 시장은 성장의 역동성을 상실하고 결국 국가의 물적 존립 기반이 흔들려 국민들의 자유를 보장해주기 어려운 무질서로 귀결된다.

우리는 이런 균형점을 국가가 마련해 주길 바란다. 시장이 원하는 유연성과 사회가 원하는 안정성을 노동 분야에서도 국가가 마련해 주길 원하면서 주문과 비판을 하고는 한다. 그래서 노동개혁 추진은 항상 국가 내지 정부의 과업이 되고 노사는 개혁의 대상이 되는 바람에 항상 노동개혁이 성공할 듯

하면서도 막바지에 무산되거나 또는 표류하게 되는 경향을 보여준다. 노사정 모두가 개혁의 주체로 참여해서 상호 동의하고 양보하기 위해선 노사의 자율적이고 책임있는 행동이 필요하다. 시장과 사회 간의 갈등을 국가가 중재하는 것이 아니라 국가와 사회 간의 불균형을 해소하고 건강한 관계를 만드는 것이 노동개혁에 있어서더 시급하다.

노동시간 단축, 근로자 파견, 근로자대표제도, 비정형 근로자 보호라는 노동개혁 과제들은 일견 국가, 즉 정부나 의회가 앞장서서 해결해야 될 과제들로 보인다. 법을 바꾸고 법을 제대로 집행해야 할 일들이기 때문이다. 그러나 노사가 자율적으로 적절한 수준의 유연성과 안정성을 교환하는 노력을 하지 않은 상태에서 정부나 의회 주도의 노동개혁이 추진된다면 이는 일방적 편들기나 수용성이 떨어지는 일과적인 정책 드라이브로 비쳐질 가능성이 크다. 안정적인 법제도 개선이 이루어지기 위해선 유연성과 안정성 간의 상반된 가치들을 조화로운 관계로 바꾸어 내는 사회적 개혁을 필요로 한다. 이를 법적 개혁으로 대체할 수는 없다. 사회적 개혁의 주체는 노사 당사자들이다.

우리가 처한 오늘날 노사관계는 흔히 “87년 체제”라고들 한다. 이때 이후 기업법 노조, 단체교섭제도, 임금인상, 민주노동운동 등 오늘날까지 지속되는 제도적 질서가 나타났기 때문이다. 36년이 지난 현재 노사관계는 더 이상 어리어나 청년이 아니라 어른 또는 장년이 된 나이라고 볼 수 있다. 세상 물정을 알만큼 알고 떼쓰는 일보다 책임질 일이 많아진 나이라고 할 수 있다. 그 기간 동안 나라경제도 선진국 수준이 되었다.

1987년 이후 우리 노사관계가 과연 어른으로 성장했다고 볼 수 있는가? 일부분 좋아진 것들은 있다. 대기업 대공장들의 파업은 잦아들었고 임금수준은 교섭을 통해 대폭 인상되었고 고용률은 양적으로는 높아졌다.

그러나 그 세월 동안 그림자도 짙게 드리워졌다. 풀타임 일자리는 줄고 플랫폼 노동들은 늘었다. 근로시간은 임금인상 관심에 치여 많이 줄어들지 않았다. 무엇보다도 지난 시절 가장 아픈 건 1997년 경제위기와 이후 개방형 시장체제에서 노동시장 이중구조를 만들고 이후로도 별다른 보완책을 제시하지 못한 것이다. 비정규직과 하청노동은 '87년 체제가 가슴에 품지 못하고 내친 자식 같은 신세라고 하겠다. 이를 방지한 우리 노사는 책임있는 어

른이라 할 수 없다.

이를 두고 많은 공방이 이어지고 있다. 신자유주의 정책을 견지한 탓이다. 수출의존 개방경제에서 살아남기 위한 교육지책이었다, 기업들이 반노조적 기조를 보여왔기 때문이다, 강성 노조들의 이기주의와 연대 정신의 취약함 때문이다 등. 대체로 환원되는 핵심 논리는 경제 환경이 그렇기 때문이라는 것과 상대방이 문제라는 것으로 보인다. 이른바 노사관계의 후진성에 환경과 노사정 주체들 탓이 크게 영향을 주어왔다는 점을 무시하기는 어렵지만 노사관계의 양 주체인 노사의 입장에서는 어른답게 스스로의 탓을 생각해 볼 필요가 있다.

기술혁신에 따른 생산방식 혁신, 방만한 조직들의 구조개혁 진행, 취약계층의 사회적 보호 강화, 환경변화에 대응하기 위해 유연성을 가지지만 정당하게 보상하는 원하청관계 마련 등이 급하게 추진되어야 할 노사의 시대적 과제들이다. 관련해서 ‘노란봉투법’이 나타나게 된 핵심적인 원인인 사내하청 제도에 대한 노사의 제도 개선 합의가 필요하다. 노동법만으로 복잡한 경제현실을 제압할 수는 없고 합리적인 자세로 문제들에 대해 당사자들 간의 대화와 타협을 통해 해결하려는 기본적인 노력이 있어야 한다. 그리고 그런 노사의 타협적 의견을 모아내야 법개정이 수월하게 되고 사회적으로 수용될 수 있다.

한국의 사회적 대화가 지속적인 성공을 보여주지 못하면서도 왜 지속되고 있는지가 하나의 퍼즐이 되어 있다. 굳이 사회적 대화를 해야 하는지에 대해서도 많은 회의가 있는 것도 사실이다. 아울러 우리의 사회적 대화는 서구와는 정말 다른 것인지를 규명해야 한다는 연구자적 관심도 많다.

분명히 다른 것이 많다. 무엇보다도 산별 노사관계가 아닌 기업별 노사관계 체제에서 사회적 대화가 가능한가? 대표성을 가진 대화 참여가 불가능한 것은 아닌가? 이런 종류의 비판과 지적이 많다. 그러나 기업별 노사관계 체제 안에서 노조의 정치적 참여는 꾸준히 이루어지고 있다. 노조간부의 국회 진출과 정당과의 연대를 통한 노동정치는 정부의 노동정책을 압도하는 수준에 올라섰다. 사용자들은 빈발하는 경제위기 국면에서 경제와 일자리를 지키는 책임을 담보로 역시 정치적 목소리를 내고 있다. 그러나 이런 방식의 노동정치는 노사 간 힘겨루기로 결과가 모아지고 유연성과 안정성의 타협

은 쟁점으로 남아있게 된다.

사회적 대화를 통한 노사정의 합리적인 노동정치를 구축하고 노동개혁의 난제들을 타협적으로 풀어나가는 노력을 통해 힘겨루기 방식이 아닌 힘모으기 방식으로 노동개혁 과제들을 풀어나가는 인식의 전환이 필요하다.

참고문헌

- 강성태(2007), 「근로자참가제도의 신동향과 과제」, 『법학논총』, 한양대학교 법학연구소, pp.452~453.
- _____ (2022), 「근로자를 판단하는 새로운 태도 : 판례가 근로기준법상 근로자를 판단하는 방법의 개선」, 『법학논총』 39 (2), pp.99~100.
- 경제사회노동위원회(1998. 1. 17), 「노사정위원회 본회의 제2차 회의결과」, 경사노위 홈페이지 https://www.eslc.go.kr/bbs/data/view.do?pageIndex=1&SC_KEY=&SC_KEYWORD=&bbs_mst_idx=BM0000000321&menu_idx=2297&tabCnt=0&per_menu_idx=1992&submenu_idx=&data_idx=BD0000000002&memberAuth=Y&stype=&root_yn=N (검색일 : 2023. 10. 16).
- _____ (2019), 『디지털전환 시대 노동의 미래를 위한 도전과 과제 : 노사정보고서』.
- 경제사회발전노사정위원회(2009), 『‘복수노조·전임자 문제 어떻게 풀 것인가’ 토론회 자료집』.
- _____ (2013), 『‘고용률 70%를 위한 사회적 대화’ 토론회 자료집』.
- _____ (2016), 『1993~2015 한국의 사회적 합의 : 합의문, 건의문 및 권고문』.
- 경향신문(2019. 8. 29), 「비정규직 ‘100만 해고대란설’은 사실이였을까」, <https://www.khan.co.kr/national/labor/article/201908290006001> (검색일 : 2023. 10. 16).
- 고용노동부(2006. 10. 26), 「특수형태근로종사자 보호대책」.
- _____ (2011~2022), 「사업체노동력조사」.
- _____ (2023. 5), 「2022년 하반기 근로자파견사업 현황」.
- _____ (2023. 6), 「2022년 6월 기준 고용형태별근로실태조사 결과」.
- _____ (2023), 「고용보험DB」.
- 공정거래위원회(2017), 「특수형태근로종사자에 대한 거래상 지위남용행위

- 심사지침.
- 국가기록원, 「기록으로 보는 경제개발 5개년 계획」, 「제7차 및 신경제 경제개발 5개년 계획(1992~1997)」, <https://theme.archives.go.kr/next/economicDevelopment/newEconomy.do> (검색일 : 2023. 10. 16).
- 국정기획자문위원회(2017), 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』.
- 국정신문(1996. 5. 13), 「『노개위(勞改委) 출범』 ‘신노사(新勞使)구상’ 구체화 추진」.
- 근로복지공단(2011~2020), 「근로환경조사」.
- 권순식(2021), 「특수고용형태근로종사자와 프리랜서 노동의 취약성 분석과 정책적 개선 방향」, 『인적자원관리연구』 28 (5), pp.107~131.
- 권오성(2022), 「‘일하는 사람을 위한 기본법’ 제정의 필요성」, 『노동법학』 제 81호, 한국노동법학회.
- 권오성 · 김종진 · 박은정 · 정홍준 · 최민영(2022), 『플랫폼 기업의 알고리즘 노동조건 등에 미치는 영향 분석』, 고용노동부.
- 권재철(2011), 『대통령과 노동』, 유성사.
- 권 희(2011. 8), 「독일 노동법상 근로자대표제도」, 『노동법논총』, 한국비교노동법학회.
- _____ (2022), 『고용구조 변화 및 격차확대에 대응한 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률 개정 방안 연구』, 고용노동부.
- 기획재정부 보도자료(1998. 6. 29), 「「국민의 정부」 국정과제(기본계획)」.
- 김경희 · 김민희(2010), 「입법과정에 나타난 일-가족 양립 문제의 프레임(frame)에 관한 연구 : 2000~2006년 국회회의록 분석을 중심으로」, 『담론 201』 13 (4), pp.71~101.
- 김기선(2017), 「한국의 근로자파견 법제와 실태」, 『노동법논총』 제41집, 한국비교노동법학회, pp.1~43
- _____ (2022), 「독일 ‘신호등연정’의 노동 입법 과제」, 『노동법논총』 제55집, 한국비교노동법학회, pp.43~83
- 김기선 · 강련승 · 김선혜(2023), 「파견법상 근로자파견 대가에 관한 연구」, 『산업관계연구』 33 (2), 한국고용노사관계학회, pp.1~28.
- 김기선 · 김근주(2012), 「파견근로유령연합지침의 제정과 그 영향」, 『노동법

- 포럼』 제8호, 노동법이론실무학회, pp.76~123.
- 김난주·이선행·신우리·심혜빈(2021), 『주 52시간 상한제가 여성노동에 미친 영향과 과제』, 2021 연구보고서-19. 여성정책연구원.
- 김상조(2010), 「재벌중심 체제의 한계: 경제력 집중 심화 및 폐쇄적 지배구조의 폐해와 극복 방안」 안현효 편, 『신자유주의 시대 한국경제와 민주주의』, 선인.
- 김유선(2014), 「민주정부 10년, 비정규직 규모와 실태」, 『민주정부 10년, 무엇을 남겼나: 1997년 체제와 한국 사회의 변화』, 후마니타스.
- _____ (2023), 「문재인 정부의 노동정책평가」, 『KLSI Issue paper』, 제191호. 2023-11호. 한국노동사회연구소.
- 김종각(2009), 「노사관계 선진화에 대한 토론문」, 『한국의 노동 근원적 해법 모색을 위한 대토론회: 복수노조 전임자 문제 어떻게 풀 것인가』.
- 김주병(2019), 「직업안정법을 통한 플랫폼노동중개의 규율 가능성과 과제」, 『노동법학』 제70호, 한국노동법학회.
- 김 준(2016), 「노동개혁 5개 법안의 주요 내용과 쟁점」, 『의정연구』 22 (1), 한국의회발전연구회, pp.219~238.
- 김준영·장재호·김강호·박상현(2022), 『플랫폼종사자 규모와 근무실태』, 한국고용정보원.
- 김태균(2019), 「문재인 정권의 사회적 합의주의 공세와 민주노총 김명환 집행부의 경사노위 참여 추진에 대하여」, 『정세와 노동』 148, pp.26~60.
- 김형준(2016), 「박근혜 정부 4대 개혁의 현주소 <대담>」, 『ifsPOST』.
- 남궁준(2021), 『취업형태 다변화와 노동법상 임금원칙의 확장성 검토』, 한국노동연구원.
- _____ (2022), 『취업형태 다변화와 근로시간 및 해고 규율』, 한국노동연구원.
- _____ (2023), 「디지털 시대, 노동법의 경계석 고쳐 세우기」, 『저스티스』, 통권 제194-2호.
- _____ (2023), 「자영업자 단결권과 단체교섭권에 대한 유럽(연합)의 규율」, 『노동법포럼』 제38호, 노동법이론실무학회.
- 남성일 외(2022), 『근로계약기본법 구상』, 법문사.
- 노동사회연구소(2002), 「노사정위원회 평가와 발전방향」, 국회의원 박인상

- 의원 국정감사자료집.
- 노사관계개혁위원회(1988), 『노사관계 개혁 백서』.
- 노사정위원회(1998), 「노사정위원회 활동 현황」.
- _____ (1998), 『근로시간 단축 토론회 자료집』.
- _____ (1998), 「1998년도 노사정위원회 활동 현황」.
- _____ (1998, 2003), 『활동 현황과 사업보고서』.
- _____ (2003), 『특수형태근로종사자 논의자료집』.
- _____ (2008), 『10년사』.
- 노중기(2008), 『한국의 노동체제와 사회적 합의』, 후마니타스.
- 노진귀(2018), 『1997년 경제위기 이래의 한국노총 운동』, 한국노총중앙연구원.
- 노호창(2023), 「노동법과 경쟁법의 충돌과 교착」, 『서울대학교 法學』 64 (3), pp.237~294.
- 대한민국 정책브리핑(2020. 2. 3), 「공공부문 정규직 전환 실적공개(4차)」, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=156373899> (검색일 : 2023. 10. 16).
- _____ (2021. 5. 28), 「공공부문 비정규직 정규직 전환」, <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148866481>(검색일 : 2023. 10. 16).
- 도재형(2022), 「플랫폼 노동 입법 논의의 성과와 과제」, 『산업관계연구』 32 (4), 한국고용노사관계학회, pp.1~30.
- _____ (대표집필), 『온주 파견근로자보호 등에 관한 법률』.
- 매일경제신문(2008. 1. 9), 「[매경포럼] 비즈니스 프렌들리에 대해서」, <https://www.mk.co.kr/news/columnists/4354628> (검색일 : 2023. 10. 16).
- 문무기(2015), 「9.15 노사정합의와 노동법 개정안 검토」, 『노동법학』 56, pp.51~67.
- 문현경·류재린(2021), 「특수형태근로종사자의 사회보험 불안정성 : 국민연금을 중심으로」, 『노동정책연구』 21 (2), pp.69~99.
- 문화관광부(2017~2021), 「근로자휴가조사」.
- 민주노총(1999), 『신경영전략과 기업문화』.

- 민주노총(2023. 3. 30), 「[토론회] 윤석열 정부의 노동시간 개악과 노동자 건강권」.
- 박 동(2000), 「한국 노동체제의 변화와 사회협약의 정치에 관한 연구 : 1987~ 1998」, 고려대학교 대학원 정치외교학과 박사학위 논문.
- 박명준·장홍근(2017), 「한국형 사회적 대화체제의 새로운 디자인 : ‘포스트 87년 노동체제’를 향한 여정의 새출발」, 『노동리뷰』 8월호, 한국노동연구원, pp.45~55.
- 박보영(2019), 「사회복지정책 형성과정 분석을 위한 새로운 이론 틀의 모색 : 담론제도주의를 중심으로」, 『사회적질연구』 3 (3), pp.95~129.
- 박성국(2022), 「사회적 학습을 통한 전략적 선택 : 한국 사회협약과 입법체계의 진화」, 한양대학교 박사학위 논문.
- _____ (2023. 11. 27), 「사회적 대화와 공론화 : 윤석열 정부의 사회적 대화 평가와 전환」, 『노동과 희망』.
- 박성국·조현민·임상훈(2020), 「사회협약 법제화에 관한 영향요인 연구 : 1998년 2.6 사회협약 사례 정량분석을 중심으로」, 『노동정책연구』 20 (4), pp.1~33.
- 박성국·임상훈(2022), 「노사의 제도와 규제 작성자로서의 역할 전환에 관한 역사적 고찰 : 사회협약의 입법과정을 중심으로」, 『경영사연구』 37 (1), (사)한국경영사학회.
- 박성인(2004), 「한국사회 ‘사회적 합의’의 역사와 교훈」, 『진보평론』 제20호.
- 박인상·박미경(2009), 『외출타기』, 매일노동뉴스.
- 박종희(2001), 「취업규칙 본질에 관한 논쟁의 소재와 앞으로의 논의방향성」, 『노동법학』 제12호, 한국노동법학회.
- 방강수(2019), 「특수형태근로종사자 판단 요건에서 ‘전속성’이란 용어의 오용(誤用) : 서울행정법원 2018. 12. 13. 선고 2018구합65859 판결」, 『노동법학』 제70호.
- 배규식(2005), 「사회적 대화는 어디로 가는가?」, 『노동리뷰』 11월호, 한국노동연구원, pp.1~2.
- _____ (2013), 「일자리 창출과 고용시스템 개혁을 위한 사회적 대화」, 『고용률 70%를 위한 사회적 대화 토론회』, 한국노동연구원·노사정위원회.

- _____ (2017), 「1987년 노동체제를 넘어선 신노동체제의 부상(浮上)」, 『노동 리뷰』 7월호, 한국노동연구원, pp.3~5.
- 송지향·조화순(2022), 「담론제도주의를 통해 본 2000년대 한·일 저출산 대응 정책」, 『한국정치학회보』 56 (5), pp.173~199.
- 신동윤(2018), 「지역노사민정협의회의 운영실태와 개선방안」, 국회 입법조사처 입법·정책보고서 제11호.
- 안재원·김영수(2015), 『자본의 신경영전략과 노동의 해체』, 전국금속노동조합 노동연구원.
- 어수봉 외(2016), 『9.15 대타협의 전개과정과 평가』, 경제사회발전노사정위원회.
- 연합인포맥스(2023. 6. 27), 「배달서비스 공제조합 28일 출범 ... 이륜차 보험료 부담 내린다」, <https://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=4271392>.
- 오상호(2020), 「독일 플랫폼 노동 종사자의 법적 지위와 보호에 관한 연구」, 『강원법학』 62, pp.1~46.
- 오승용(2004), 「한국 분점정부의 입법과정 분석」, 『한국정치학회』 38 (1), pp.167~192.
- 윤우현(1998), 「노동시간 단축을 위한 정책과제」, 노사정위원회 근로시간 대토론회 자료집.
- 윤홍식(2019), 『한국 복지국가의 기원과 궤적』, 사회평론아카데미.
- 이데일리(2015. 9. 14), 「한국노총, 노사정 대타협안 격론 끝에 '통과」.
- _____ (2023. 10. 16), 「월급보다 더 받는 실업급여... 재원 고갈위기에 조정 검토」.
- 이병천(2014), 「외환위기 이후 한국의 축적 체제: 수출 주도, 수익 추구 성향과 저진로 함정」, 『민주정부 10년, 무엇을 남겼나: 1997년 체제와 한국 사회의 변화』, 후마니타스.
- _____ (2020), 『한국 자본주의 만들기: 압축과 불균형의 이중주』, 도서출판 해남.
- 이은미·김동욱·고기동(2016), 「정책아이디어의 경쟁과 변화에 관한 미시적 고찰」, 『한국정책학회보』 25 (4), pp.221~240.

- 이정식(1998), 「노동시간 단축과 실업극복」, 노사정위원회 근로시간 대토론회 자료집.
- 이정희 · 박제성 · 박종식 · 이승렬(2019), 『서비스업 야간노동-인간중심의 분업구조를 위한 제언』, 한국노동연구원.
- 이준구(2012), 「이명박 정부의 경제정책 : ‘747 공약’에 발목이 잡혀 보낸 5년」, 『한국경제포럼』 5 (4), pp.59~75.
- 이창근 · 권혜원 · 김미영 · 박주영 · 정경은 · 정홍준(2021), 『초기업교섭과 단체협약 효력확장제도 재조명』, 민주노동연구원.
- 이호승(2013), 「고용률 70%를 위한 사회적 대화 토론편」, 『고용률 70%를 위한 사회적 대화 토론회』, 한국노동연구원 · 노사정위원회.
- 일자리위원회(2017), 『일자리정책 5년 로드맵』.
- 임무송(2012), 「집단적 근로조건 결정시스템 개편에 관한 연구」, 서강대학교 대학원 법학박사학위 논문.
- _____ (2020), 「한국의 사회적 대화와 노사정 합의는 왜 실패하는가?」, 『경영연구』 35 (1), 한국산업경영학회, pp.155~184.
- 임상훈(2002), 「노사정위원회 활동평가 및 발전방안」, 노사정위원회.
- 장지연(2022), 「플랫폼 자본주의 시대의 노동」, 『산업관계연구』 32 (4), 한국고용노사관계학회, pp.31~56.
- 장홍근 외(2023), 『사례분석을 통해 본 한국형 사회적 대화모델의 탐색』(미발표 원고).
- 장홍근(2017), 「1987 노동체제의 동학과 사회적 대화의 전개」, 『노동리뷰』 7 월호, 한국노동연구원, pp.9~25.
- 장홍근 · 박명준(2017), 「대전환기, 새로운 사회적 대화체제의 구상」, 『노동리뷰』 4월호, 한국노동연구원, pp.19~28.
- 전병유(2017), 「1987년 이후 경제산업구조와 노동시장의 구조변화」, 『1987년 이후 30년 : 새로운 노동체제의 탐색』, 한국노동연구원.
- 정동관 · 이정희 · 정경은 · 최미나 · 김훈 · 김기선(2016), 『사무직 근로시간 실태와 포괄임금제 개선방안』, 한국노동연구원.
- 정문주(2013), 「고용률 70% 로드맵 의미와 후속 과제」, 『고용률 70%를 위한 사회적 대화 토론회』, 한국노동연구원 · 노사정위원회.

- 정이환(2013), 『한국 고용체제론』, 후마니타스.
- 정진호·이성희(2021), 『실·지불근로시간의 실태와 격차완화』, 한국노동연구원.
- 정책기획위원회(2008), 『노사관계 개혁-대립과 갈등을 넘어 법과 원칙, 대화와 타협으로』, 참여정부 정책보고서, pp.2~32.
- 정태석(2018), 「87년 체제와 시민사회 이데올로기-가치들의 변화, 촛불혁명과 사회체제 전환의 전망」, 『경제와 사회』 3월호, pp.18~61.
- 정태인(2009), 「세계 금융위기와 이명박 정부의 정책」, 『노동저널』 8, pp.46~62.
- 정흥준(2018), 『특수형태근로종사자의 규모추정을 위한 기초연구』, 한국노동연구원.
- _____ (2019), 『플랫폼기업의 고용노사관계』, 한국노동연구원.
- 정흥준·이정희·이상준·강수돌·노성철·이찬우·조규준(2019), 『플랫폼기업의 고용, 노사관계』, 한국노동연구원.
- 조선일보(2023. 7. 13), 「최저임금 80% 실업급여 하한액 낮추거나 폐지 검토」.
- 조성재(2010), 「일자리 나누기와 노사관계」, 『경제위기와 고용』, 한국노동연구원.
- 조성혜(2017), 「디지털플랫폼 노동 종사자의 근로자성 여부」, 『노동법학』 (64), pp.115~162.
- 주재현(2007), 「정책형성 담론의 국가간 비교분석: Schmidt의 제도적 담론분석 적용」, 『현대사회와 행정』 17 (1), pp.29~57.
- 중소기업중앙회(2023. 4), 「근로시간 제도 개편에 대한 중소기업 의견조사」.
- 최영기·김준·노중기·유범상(1999), 『한국의 노사관계와 노동정치 1』, 한국노동연구원.
- 최영기·전광석·이철수·유범상(2000), 『한국의 노동법 개정과 노사관계 : '87년 이후 노동법 개정사를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 최재황(2009), 「복수노조·노조 전임자 문제에 대한 경영계 입장」, 『한국의 노동 근원적 해법 모색을 위한 대토론회 : 복수노조 전임자 문제 어떻게 풀 것인가』.
- 하연섭(2006), 「신제도주의의 이론적 진화와 정책연구」, 『행정논총』 44 (2), pp.217~246.
- 하태수(2009), 「김대중 정권 출범 시기의 정부조직법 개정 분석」, 『한국행정

논집』 21 (2), pp.457~491.

한국노동연구원(2002), 『노사정위원회 활동 평가 및 발전방안에 관한 연구』,

노사정위원회 연구용역보고서.

황덕순 외(2016), 「플랫폼노동의 확산과 새로운 사회적 보호의 모색 : 한국 산

재보험제도를 중심으로」, 『고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연

구』, 한국노동연구원.

황수경(2010), 「글로벌 금융위기 전개와 노동시장의 대응」, 『경제위기와 고

용』, 한국노동연구원.

厚生労働性(2005), 『今後の労働契約法制の在り方に關する研究會報告書』.

Avdagic, S.(2010), “When Are Concerted Reforms Feasible? Explaining the

Emergence of Social Pacts in Western Europe”, *Comparative Political*

Studies 43 (5), pp.628~657.

Baccaro and Galindo(2017), *Are social pacts still viable in today's*, ILO.

Blanke, Thomas(2010), Welche Änderungen des deutschen Gesetzes

erfordert die Umsetzung der EU-Richtlinie Leiharbeit.

Boemke, Burkhard(2009), “Die EG-Leiharbeitsrichtlinie und ihre Einflüsse

auf das deutsche Recht”, RIW 2009, S.177~190.

Colombo, Tirelli and Visser(2014), “Reinterpreting social pacts : Theory

and evidence”, *Journal of Comparative Economics* 42.

Countouris, N.(2019), *Defining and Regulating Work Relations for the*

Future of Work, Geneva, International Labour Office.

flexibility and its limits, *European Labour Law Journal*, 12 (2), pp.113~133.

Fuchs, Maximilian(2009), “Das Gleichbehandlungsgebot in der Leiharbeit

nach der neuen Leiharbeitsrichtlinie”, NZA, S.57~63.

Glowacka, Marta(2021), “A little less autonomy? The future of working

time” *European Labour Law Journal*, 12 (2).

ILO, Social dialogue and tripartism, ILO 홈페이지, [https://www.ilo.org/global/topics/workers-and-employers-organizations-tripartism-a](https://www.ilo.org/global/topics/workers-and-employers-organizations-tripartism-and-social-dialogue/lang--en/index.htm)

[nd-social-dialogue/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/workers-and-employers-organizations-tripartism-and-social-dialogue/lang--en/index.htm) (검색일 : 2023. 10. 10).

- _____(1970), ILO Convention 132. Holidays with Pay Convention(Revised)
- _____(2007), Decent Working Time : Balancing Workers' Needs with Business Requirements.
- _____(2013), *National Tripartite Social Dialogue : an ILO guide for improved governance*, Geneva, ILO.
- Kerkhofs, M., H. Chung and P. Ester(2008), "Working time flexibility across Europe : a typology using firm-level data", *Industrial Relations Journal* 39 (6), pp.569~585.
- Lembke, Mark(2011), "Die geplanten Änderungen im Recht der Arbeitnehmerüberlasung", DB, S.414~420.
- Lim, Sang Hoon(2002), "Strategy Matters : A Constructivist Approach to the South Korean Social Pact", Dissertation Thesis at the University of Wisconsin-Madison.
- Miriam A. Cherry(2016), "Beyond Misclassification : The Digital Transformation of Work", *Comparative Labor Law & Policy Journal* 37.
- Morden, Michael(2016), "Theorizing the resilience of the Indian Act", *Canadian Public Administration* 59 (1), pp.113~133.
- OECD(2023), OECD Data Explorer Incidence of employment by long usual weekly hours worked.
- Schmidt(2002), "Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment", *Comparative Political Studies* 35 (2), pp.168~193.
- _____(2008), "Discursive Institutionalism : The Explanatory Power of Ideas and Discourse", *The Annual Review of Political Science* 11, pp.303~326.
- Schmidt, V. A. and C. M. Radaelli(2004), "Policy Change and Discourse in Europe : Conceptual and Methodological Issues", *West European Politics* 27 (2), pp.183~210.
- Ulber, Jürgen(2010), "Die Richtlinie zur Leiharbeit", AuR, S.10~15.
- Waas, Bernd(2009), "Die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Leiharbeit, ZESAR, S.207-213.

[부 록]

노동개혁 정책포럼 발제 및 토론 요약 자료집

제1차 노동개혁 정책포럼(2023. 6. 27)

◎ 발제문

노동연구원 노동정책 포럼

현 정부, 노동개혁(?) 정책의 문제와 개선방향

2023. 6. 28.

유 정 업 본부장(한국노동 정책2본부)

현 정부, 노동개혁 정책의 배경

사용자단체의 민원 해결, 기업 규제철폐 차원



2022.3.21. 윤석열 당선인-경제6단체장 오찬회동
-경영계 최저임금제, 주 최대시간제, 중대재해법 수정해야

윤석열 대통령-기업가 정신을 위축시키는 제도 외 규제는 과감히 개혁하겠다

기업 규제철폐 요구로 시작된 윤석열표 노동시간개악!!

노동개혁 정책의 주요 내용

노동시장개혁 추진 방향 (노동부, 22년 6.23 발표)

우선 추진 과제	근로시간 제도 개선 노사합의에 기반한 선택권 확대	<ul style="list-style-type: none"> 연장근로 관리 단위를 "1주" 이상으로 확대 검토 근로시간 지속적좌제 도입방안 마련 선택적 근로시간제 정산기간 확대 등 유연근로제 활성화 스타트업·전문직의 근로시간 운영 애로사항 해소 지원
	임금체계 개편 능력에 따른 공정한 보상	<ul style="list-style-type: none"> 직무별 임금정보 제공, 컨설팅 등 인프라 구축 및 현장안착 지원 임금체계 개편 시 현장 애로사항 해소 지원 고령자 계속고용 관련 제도개선 과제 검토
추가 개혁 과제	폭넓은 개혁의제 발굴 및 논의를 위한 사회적 대화 추진	

노동개혁 정책의 주요 내용

2023년은 공정과 법치의 노동개혁 원년!

1 노동개혁 완수

상생과 연대의 노동시장 구축

2 노동시장 이중구조 개선

노사 법치주의 확립

노조 회계 투명성 제고, 불법 부담 완화 개선, 채용 공정성 개선, 5대 불법·부조리 근절

노동규범 현대화

근로시간·노사 자율적 선택권과 건강권 보호 확대 (주 52시간) 추가제외과제 과건제도 선진화, 노사관계 대응성 확보

중대재해 획기적 감축

✓ 소규모 제조업 등 취약분야 집중 지원
 ✓ 위험성 평가 중심의 자기규율 경영제도 확립
 ✓ 산업안전보건 관계법령 정비 등

상생형 임금체계 개편

‘상생영구위원회, 성과 임금격차 상회조사 종료, 형평성과 우수기업 인센티브 방안 마련

상생과 연대의 산업·노동 생태계 조성

✓ 포스트 2022년형 상생형 임금 및 장부제까지 지원 → 24년형 확산
 ✓ 이중구조 개선 중점대책 마련 → 24

법적 보호의 사각지대 해소

✓ 노무제외자 권리보장을 위한 입법 추진
 ✓ 근로자 인력권 보호 중심 의뢰한 근로기준법 단계적 적용 추진

현 정부의 노동시간 개편, 접근방식 문제

- **정부개편안은 노동시간 규제원칙 잘못된 인식, 접근방식에서 비롯**
 - 법정노동시간 상한 1일 8시간 - 주40시간
 - 연장 노동시간은 노사 자율선택의 영역이 아닌 예외적으로 경우 해당 당사자의 **합의로만 엄격히 인정되는 것**
 - 정부는 **특별하고 예외적으로 허용되어야 할 연장근로 개념 왜곡하여**
 - **상시적 연장근로가 전제된 '주52시간'을 기준으로 주당 12시간의 연장근로시간을 월, 분기, 반기, 연단위로 자유롭게 몰아서 쓸 수 있도록** 하자는 접근
 - 그 결과, 주69시간, 주80.5시간(휴일근로시) 등 압축적 장시간-과로노동 합법화
- **노사 자율적 선택권 강화만 강조, 노동자의 건강권-안전보건 무시**
 - 노동시간은 근로기준법상 핵심적 근로조건, 엄격한 규율 대상
 - 사람은 기계가 아님. 규칙적 적정노동, 회복 위한 휴식권 보장되어야 건강/안전 담보
 - **강행법규 근로기준법 핵심목적 : 장시간노동 방지, 노동자의 휴식권 보장**
 - **연장근로는 노사의 자율선택에 맡길 영역 아님**
 - 정부개편안은 기업 요구에 따라 노사 자율선택권 강조, 노동자의 건강-안전문제 철저히 무시

현 정부의 노동시간 개편안의 문제

- **압축적 장시간노동 가능성에 대해선 완전 개방하면서도, 장시간노동의 남용방지 대책 포기**
 - 월, 분기, 반기, 연(年) 단위 연장노동 총량관리시 11시간 연속휴식권 보장, 유일한 노동자 건강권 보장 대책(?)
 - 그마저도 11시간 연속휴식 보장없이 주64시간 상한제로 운용 허용
 - **11시간 연속휴식권을 보장하더라도 주69시간, 주80.5시간(휴일근로시)을 넘는 장시간 압축노동이 가능**
 - 연단위 연장근로시간 총량관리 시 심혈관질환을 야기하는 과로기준(4주간 64시간, 12주간 60시간 초과)을 넘어서는 **주64시간 노동이 18주 연속으로 가능**
 - 최소한의 노동자 건강권 확보 조치는 거의 다 포기
- **주69시간 가능성 없어? 합법적으로 허용하는 것 자체로 포괄임금제, 특별연장근로 인가사유 확대와 같은 남용문제 야기**
 - 포괄임금제, 근로기준법상 근거규정 없이 법원 판례로 허용된 것
 - 2020년 노동부가 실시한 실태조사에 따르면 포괄임금제 적용사업체는 조사 대상인 2522곳 중 749곳(29.7%), 공짜 야근 만연

정부의 노동시간 개편안의 문제

● 주69시간 가능성 없어? 합법적으로 허용하는 것 자체로 포괄임금제, 특별연장근로 인가사유 확대와 같은 남용문제 야기

- 코로나 상황과 주52시간제 연착륙 등을 이유로 '업무량 급증' 등을 특별연장근로 인가 사유에 포함할 수 있도록 시행규칙 개정
- 자연재해, 재난, 인명구조 등의 사고 발생 시 이의 수습하기 위해 불가피하게 연장노동을 해야 할 경우 허용되던 **특별연장근로 인가제도 자체를 왜곡하여 특수하고 예외적인 경우가 아닌 경우에 까지 특별연장근로 인가사유 확대**
- 이후 노동현장에서는 특별연장근로 인가제도를 주52시간을 초과하는 연장근로 수단으로 적극 활용했고, 이로 인해 업무량 증가를 이유로 한 특별연장근로 인가 건수는 기하급수적으로 증가했다. (인가건수 추이 : 2016년 4건, '17년 15건, '18년 204건, '19년 908건, '20년 4,204건, '21년 6,477건, 22년 7월 5,793건으로 폭증)
- 한국노총이 2022년 4월 기준으로 분석한 바에 따르면 2020년 인가신청 4,542건중 4,204건 승인, 2021년 인가신청 7,185건중 6,477 승인, 2022년 인가신청 3,773건중 3,498 승인으로 정부 승언율이 90% / 2회 이상 반복적으로 인가를 받은 경우도 2020년 이후 60%에 달함.

* 합법적 남용의 가능성을 열어둘 경우 장시간노동 입증에서 반복적이고 활용

8

정부의 노동시간 개편안의 문제

● 근로시간저축계좌제, 선택근로 및 탄력근로 확대 등의 개편안을 제시하고 있으나 정부안은 현실을 외면한 탁상공론

⇒ 정부는 근로시간저축계좌제 등의 도입하게 되면 제주도 한달살이 같은 장기휴가를 운운하고 있으나 연차휴가조차도 사용하기 힘든 현실 외면

: 문화체육관광부의 「2021년 근로자 휴가조사」에 따르면 연차소진율 71.6%에 불과하며, 직장 갑질119의 2023년 3월 직장인 1천 명을 여론조사도 2022년 연차휴가 사용 현황 분석결과, 15일을 다 사용하지 못한 노동자가 80.6%에 이룸.

⇒ 연장, 야간, 휴일 근로 등 장시간노동을 하고도 가산수당도 받지 못하고 원하지 않는 시기에 휴가사용이 강요될 가능성

⇒ 특정주 근로시간 상한이 아예 없는 선택근로제가 전 업종에 거쳐 확대될 경우 노사의 선택이런 미명하에 집중적인 장시간노동 가능, 탄력근로제 역시 사용자의 형식적 통보로 수시로 근무시간 편성 변경될 우려 대책 없음.

9

정부의 노동시간 개편안의 문제

- **근로자대표제 관련 정부 개편안은 2020년 10월 경제사회노동위원회의 ‘근로자대표제 개선’에 관한 노사정 합의 위반**
 - ⇒ 근로자대표제도의 근본취지는 사용자의 우월적 지위를 이용한 일방적 노동시간 제도 도입 등 노동조건 결정을 규제하기 위한 것, 대부분의 노조가 없는 사업장에서 사용자가 근로자대표나 노사협의회 근로자 위원을 일방적으로 지명하고 있는 현실 개선 필요
 - ⇒ 정부안에는 노사정 합의에 반하는 ‘부분근로자대표제’가 법안에 포함
 - : 근로형태 등의 차이가 있는 부분근로자(특정직종, 특정직군 단위의 근로자)에만 적용되는 상황에 대해서 근로자대표와 별개로 협의 및 근로조건 변경 가능하도록 함.
 - ⇒ 부분 근로자대표제가 도입될 경우 과반수 대표하는 노조나 근로자대표의 교섭력과 동의권이 무력화 될 우려로 노동계가 명백히 반대하였던 것을 정부개편안에 포함
 - ⇒ 근로자대표의 민주적 선출과 활동을 보장하려면 사용자의 근로자대표 선출 및 활동에 대한 개입, 방해행위에 대한 엄격한 처벌 규정 명문화

10

정부의 노동시간 개편안의 문제

- **산업안전전문가들조차도 정부개편안은 “과로사를 조장하는 시대착오적 정책”이다. 장시간압축 노동 가능성에 대한 불식 필요**
 - : 정부안에 따르면 연단위 연장근로 총량관리시 주64시간 노동이 18주 연속으로 가능
 - ⇒ **대한직업환경의학회의 입장문(2023.3.21)에서도 “정부의 노동시간 개편방안은 뇌심혈관질환 산업재해를 대폭적으로 증가 시킬 것, 야간작업 건강보호 가이드라인도 뇌심혈관질환이 예방되지 않을 것”이라고 지적**
 - ⇒ 한국노동연구원 : 주 52시간 이상 일하는 노동자의 산업재해 발생률 4배 증가
 - ⇒ 근로복지공단 통계 : 주당 노동시간이 52시간이상 60시간 미만일 경우 70% 이상, 60시간 이상일 경우 90% 이상이 소위 과로사로 불리는 뇌심혈관계 질병으로 승인
 - ⇒ 핀란드 국립산업보건원 연구보고에 따르면 노동자가 하루 8시간 근무할 때보다 10시간 근무할 때 15%, 12시간 근무할 때 38%, 12시간 초과 시 147% 산업재해 발생률

11

올바른 노동시간 개편방향

- 정부개편안은 노사 선택권 강화란 핑계로 연장근로를 줄이고 엄격히 규제해야 할 국가의 책무 망각
- 노동시간 관련 현행 법체계의 근간을 흔들며, 연장근로를 자율선택의 영역으로 둔갑, 현장의 혼란과 불필요한 사회적 갈등만 야기
- 기업 입장만 편향적으로 반영함으로써 사실상 집중적 장시간 노동을 조장하고 노동자의 건강과 안정을 위협하게 우려에 대한 대책 부재
- 5인 미만 사업장 등 노동시간 사각지대 해소, 1일 최소 11시간의 연속휴식시간 보장, 야간·심야노동 엄격한 제한, 업무시간외 연결차단권, 노동시간 기록·관리제, 포괄임금 계약 금지 등의 법제화와 같은 노동자 보호조치 우선 마련
- 정부개편안의 전면 폐기 수준의 전면 재검토와 편향적 국민여론 수렴이 아닌 노사정 사회적 대화 필요

12

노사법치주의, 노조배제적 정책 추진

- 노동개혁의 완수를 위해 “노사법치주의 확립”이란 칼날을 편향적으로 노동조합에 겨누기
 - ⇒ 법치주의를 내세워 노조를 투명하지 않은 부패세력으로 고립시키려는 의도
 - ⇒ “노조의 회계 조사, 노조사무실 지원실태 조사, 노동단체 지원사업 전수조사”, “노조 가입 등의 강요, 타임오프 운용실태조사” 등 사실상 노조매리기식 조사과 감독
 - ⇒ 고용노동부 주요업무 추진계획 어디에도 ‘취약노동계층의 노동 3권 보장’, ‘노조할권리 보장’, ‘ILO 기본협약에 부합하는 법제도 정비 등 ‘헌법상 노동기본권을 실현하려는 정책 목표와 계획 없음
 - ⇒ 노조를 대화의 상대가 아닌 적대시 배제하는 행태는 현장의 노사관계에도 심각한 악영향을 미침. 그 대표적 예로 사용자의 기피로 노사교섭 위축, 현장의 노사관계 활동을 지원하는 노사업력 사업의 중단 등 노사의 현장활동과 대화 축소
 - ⇒ 특히 중소기업, 하청비정규직, 플랫폼종사자 등의 노조활동은 사용자의 교섭기피와 부당노동행위가 촉발되는 등 노사갈등 악화

13

사회적 대화의 실종, 노사중심성 훼손의 문제

● 현장과 괴리된 실효성 없는 상생위원회의 설치, 운영

- ⇒ 정부가 노사의 참여, 특히 노동계의 참여하에 노사 중심의 상생임금위원회의 운영이 임금불평등 해소를 위한 대안 마련에 필수
- ⇒ 정부의 노동조합을 골목시킴서 정부정책을 관찰시키겠다는 태도, 노동계에 대한 '중증없는' 상생임금위원회 및 임금체계(임금불평등 개선) 개편은 결코 성공할 수 없음.
 - 정부가 시행중인 임금분포 공시제의 경우, 기업 규모-산업 등 기업 특성을 기반으로 상-연령-학력-근속연수 등 근로자 속성을 교차 분석한 상세 임금수준 분포현황과 평균값을 비롯해 중간값, 상위 25% 값, 75% 값만 제공하고 있음
 - 상시 300만 이상의 공시의무 대상기업이 매년 게시하는 고용형태공시제와 연계한 임금정보로 개편하여 기업규모별, 업종별, 고용형태별 임금분포를 투명하게 공시하도록 하여 고용형태 및 임하청 구조에서 비롯되는 임금불평등 문제와 해소방안 마련 필요
 - 대기업 중심의 임하청 구조 및 고용형태 구조와 교섭구조의 개선방안 함께 논의 필요

15

중대재해처벌법 무력화 기도, 노동자 생명안전 문제후퇴

● 중대재해감축 로드맵, 중대재해처벌법 시행령에 의해 무력화 되가는 중대재해처벌

- ⇒ 중대재해처벌법 시행령에서 경영책임자의 안전보건 확보의무가 13개로 규정되어 있음에도 불구하고, 위험성평가, 재발방지대책 등 일부 조문만 핵심 사항으로 두는 식으로 축소
- ⇒ 재방식을 개선하겠다는 것은 자연인과 벌금에 대해 금고형과 벌금이 아닌 법인에게 과태료 등을 부여하는 방식이 유력한데 이러한 행정질서법은 정권의 입맛에 따라서 솜방망이 처벌이 될 가능성이 농후함.
- 중요한 지점은 윤석열 정부가 기존의 임청책임강화, 경영책임자 처벌로 안전보건관리 체계 구축하고, 무엇보다 '중대재해는 노동자 개인과실이 아닌 기업의 조직적 구조적 범죄 행위' 라는 사회적 합의를 무너뜨리는 정책을 강력하게 밀어붙이고 있다는 점임

16

공공부분 핵심으로 포장된 공공기관 구조조정

- **현 정부가 추진하는 공공기관 혁신방안은 민간경합, 기능조정이나 사업 종료 등을 통해서 인원감축 등 해고, 비정규직 양산만 초래**

⇒ 350개 공공기관에서 약 1만2천명 구조조정 발표 유형별로는 ①기능조정(7,231명), ②조직·인력 효율화(4,867명), ③정·현원자 축소(5,132명), ④인력 재배치(4,788명)임. 정부 공공기관 정원 구조조정(감축조정)을 통해, 연간 최대 7,600억 원 수준의 인건비를 절감한다는 것

⇒ 공공기관 구조조정 대상의 상당수가 중 지난 정부에서 무기계약직으로 전환 예정된 공무직이거나 공무직 담당하는 업무중단 등 상당수임.

17

실업급여 감액 등 비정규 고용불안-취약노동자 생계 방치

- **비정규직의 현실을 외면한 실업급여 감액 등 사회안전망도 비용과 재정 안정성 타령**

⇒ 정부는 5년간 3회 이상 구직급여 수급자에 대한 급여액 감액한다고 밝힘

⇒ 비정규직 노동자들의 반복실업은 해당 노동자들은 어쩔수 없는 현실, 이를 선호하는 기업의 책임이 큼.

⇒ 구직급여 반복 수급의 요인은 정부와 지방자치단체의 일자리 사업이나 일부 업종의 반복적인 단기 취업과 단기 실업의 관행적 고용구조도 주요한 원인임.

⇒ 정부의 반복수급에 대한 실업급여 감액과 구직급여의 수급요건 강화-실업급여 하한액을 낮추는 등의 고용보험-실업급여 제도개악, 최대 피해자 역시 기간제(초)단시간, 원·하청 간접고용 노동자, 특수고용노동자 등 노동시장 취약계층이 될 것

18

반노동정책으로 심화될 노동시장 불평등 문제 및 정책과제

- **윤석열 정부 노동개혁의 명분, 노동시장 이중구조 개선 + 하층노동자 보호, 그 실제 정책효과는 미조직, 중소-영세기업-비정규직 노동자들이 최대 피해로 귀결**
 - ⇒ 실제 다수의 정책들은 그동안 경제단체와 대기업들이 숙원과제에 불과
 - ⇒ 현 정부의 노동정책 근본저의에 대한 불신 해소 필요
 - ⇒ 정부는 우리 사회 가장 시급한 해결과제로 노동시장 이중구조를 제시하고 있지만, 정작 비정규직 고용보장, 규모 축소, 차별개선 등과 관련된 정책내용과 이에 입각한 실행계획은 거의 찾아볼 수 없음.
 - ⇒ 결국 무분별한 노동시간 유연화, 임금체계 개편, 노조 약화 프로그램 등은 노조가 없고, 노조가 있더라도 현장 조직력 및 교섭력이 취약한 중소영세사업장, 미조직 취약계층 노동자의 임금, 노동조건 악화, 고용불안, 저임금-장시간노동 체계의 악화만 초래

19

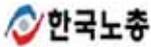
불평등 문제 개선을 위한 노동정책 기초변화 필요성

- **노동시장 불평등 구조 개선을 위한 정책과제**
 - ⇒ 개혁이란 미명하에 무분별하게 추진되는 노동시장 유연화 및 노동규제 완화의 최대 피해자들의 위한 진정성 있는 정책대안 논의집중
 - ⇒ 코로나19로 인한 불평등, 고용-소득 위기에 처한 노동시장 취약계층에 대한 사회적 보호 대책 논의 시급
 - ⇒ 원하청 구조 및 고용형태와 연계된 불평등 구조와 개선방안 근본적 문제접근 및 기업중심의 교섭구조 개선 대책 적극 모색
 - ⇒ 노조배제적 정책기조 변화와 ILO핵심협약을 비준한 정부로서 노동기본권 개선 대책 제시
 - ⇒ 현 사회적 대화 구조에 대한 불신해소, 전면적 재편 추진

20

2023. 6. 27.

수고하셨습니다



◎ 토론 요약

□ 목적

- 노동개혁 추진방향과 과제에 대해 노·사·정의 정책 전문가·연구자의 심도 있는 토론을 통해 현실적인 정책 대안 모색

□ 개요

- 일시·장소 : 2023. 6. 27. (화) 10:00~12:30, 한국노동연구원 노고지 회의실 7층(여의도)
- 참석자

(원내)

- 허재준(한국노동연구원 원장)
- 이장원(한국노동연구원 부원장)
- 이성희(한국노동연구원 선임연구위원)
- 양성주(한국노동연구원 전문보조원)

(원외)

- 김대환(좌장, 전 노동부장관)
- 최영기(전 노사정위 상임위원)
- 이병훈(중앙대학교)
- 임무송(숙명여자대학교, 전 고용노동부 고용정책실장)
- 김기선(충남대학교)
- 정흥준(서울과학기술대학교)
- 김종숙(여성정책연구원 선임연구위원)
- 박성국(매일노동뉴스 대표)
- 유정엽(한국노총 정책2본부장)

□ 포럼 주요 논의 사항

○ 발제 : 유정엽(한국노총 정책2본부)

- 정부는 2022. 6. 23 발표를 통해 근로시간 제도개선, 임금체계 개편 등을 우선추진과제로 설정하고, 폭넓은 개혁의제 발굴 및 논의를 위한 사회적 대화를 추진함.
- 개편안 중 정부의 노동시간, 연장근로와 관련된 개편방향에 대한 우려를 표현하고, 노조배제적 정책, 사회적 대화가 실종됨에 따른 노사중심성이 훼손되고, 노사정 사회적 대화가 필요함을 인식함.
- 불평등 문제 개선을 위한 노동정책 기조 변화가 필요하다고 판단됨.
- 정부개편안은 노동시간 규제원칙에 대한 잘못된 인식, 접근방식에서 비롯됨, 노사 자율적 선택권 강화만 강조, 노동자의 건강권-안전보권이 무시됨.
- 근로시간저축계좌제, 선택근로 및 탄력근로 확대 등의 개편안을 제시하고 있으나 정부안은 현실을 외면한 탁상공론으로 보임.
- 정부개편안의 전면 폐기 수준의 재검토와 편향적 국민여론 수렴이 아닌 노사정 사회적 대화의 필요성 제기

- 불평등 문제 개선을 위한 노동정책의 기초 변화 필요성이 있고, 진정성 있는 정책대안 논의 집중

○ 지정토론 : 정홍준(서울과학기술대학교)

- 정부는 노정 대립 구도를 스스로 만들었는가에 대하여 근로시간 관리 단위 변경, 직무성과급제 도입, 이중구조 완화 등에 있어 노동조합은 반대 혹은 미온적 태도를 취할 것이 예상되므로 시간이 오래 걸리는 타협과 대화보다 '법치'를 내세워 노동조합의 약한 부분으로 보이는 회계의 투명성, 단체협상에서의 강요 등을 조사하고, 여론화하며 이를 통해 노동조합의 사회적 고립과 정당성 훼손, 노조 힘 빼기 후 정부 주도의 노동개혁을 추진하고자 하는 것이 아닌지 추측해 봄.
- 정부의 노동정책이 계속될 것인가에 대하여 노동정책 핵심인 3대 노동개혁은 추진동력을 잃어가고 있는 상태지만, 현 분위기는 내년 초까지 크게 달라지지 않을 것으로 보임.
- 여론의 관심이 노동개혁보다 노동조합의 활동에 대한 정부 대응으로 옮겨가고 있기도 하고 보수적인 성향의 국민들은 노동조합의 투명성 및 노조의 과도한 권한을 제한하는 정부 정책을 지지하기 때문. 총선 등 정치 일정을 앞두고 있는 상황이므로 정부의 노동정책은 쟁점이 많은 노동개혁을 구체화하기보다 정부가 노동조합의 폐해를 바로잡는데 집중하는 이미지를 보일 것으로 예상됨.
- 정부의 노동정책 방향성과 관련하여 현 노동정책 기조는 내년 총선까지 이어질 것이며 총선에서 정부와 여당이 과반을 차지한다면 현 정부의 정책을 국민들이 지지하는 것이므로 정부는 입법적 권한을 활용하여 노동개혁을 마무리할 것으로 보임. 그렇지 않은 상황이라면 노동정책의 기조가 바뀔 가능성이 큼.

○ [토론 1] 임무송(숙명여자대학교, 전 고용부 고용정책실장)

- 한국노총의 고민이 많을 것 같고, 노동조합에 대한 사회인식이나 기대가 많이 바뀌었다는 것을 고민할 시기가 아닌가 생각됨.
- 노동조합이 가지는 사회적 영향력이나 기대 같은 것을 미루어 볼 때 회계·사회적 책임이 요구된다고 생각됨.
- 개혁의 대상이나 객체가 아닌 주도적인 화두를 던져야 할 것으로 판

단됨.

- 격차문제, 노동정책, 노동법제의 개편 등 다른 차원에서 접근하는 방법의 고민이 필요해 보이고, 미래를 위한 핸드북을 제시해줬으면 좋겠음.

○ [토론 2] 박성국(매일노동뉴스 대표)

- 역사적으로 살펴보았을 때 제도 개혁은 다수당이 뒷받침되었던 경우에 진행되었고, 특히 노동개혁 방식은 야당이나 노동계 협조를 얻어서 추진된 경험이 있음.
- 과반의 조건이나 연대 없이 총선 전까지 담론 형태로 개혁을 추진하는 것은 아닌가 생각됨.
- 예전 정부를 살펴보면, 실행위원회를 만들고 담론을 선언하는 등의 형태를 취했는데, 이번 정부는 소위원회 정도로만 추진하겠다는 것이 과거보다 축소된 규모로도 가능한 것인지 의문임.

○ [토론 3] 최영기(전 노사정위 상임위원)

- 정부 주도로 진행되고 있는, 특히 대통령실에서 주도하고 있는 노사법치주의와 관련하여 이러한 패턴으로 남은 5년 동안 노동개혁이 완수될 수 있겠느냐는 질문에 대하여 좀 더 많은 토론이 필요하다고 판단됨.
- 과거에는 부처 중심, 장관이 주도하는 노동개혁정책을 오히려 대통령이 제동을 걸었었는데, 이번 노동개혁은 대통령 주도로 보여지며, 사회적 대화에 대해서는 특별히 언급이 없었던 것 같음.
- 현 정부의 노동개혁에 노사법치주의는 대통령 생각이 분명한 것 같음. 사회적 대화는 우리나라의 노사관계에서 현실적인 선택으로 보임.

○ [토론 4] 김기선(충남대학교)

- 앞서 논의된 노사법치주의보다는 현재 노동시장 이중구조 개선 문제로 이슈가 넘어왔고, 다음 달쯤 이와 관련된 상당히 많은 분량의 정부 대책이 나올 예정임.
- 기업별 노조가 그동안 보여왔던 기득권들에 대해서는 한 번도 양보한 적이 없고, 이러한 부분들이 개혁 대상으로 판단되는데 이러한 논의조차 되기 어려워 균형적인 시각이 지켜지고 있는지 의문임.

- 정부의 노동개혁의 아젠다와 방식은 고용부의 노동개혁정책국 신설을 보면 확인할 수 있음.
 - 임금근로시간, 노사관행 개선, 공공기관, 노동개혁 총괄, 이중구조 개선 등이 구성되어 있고 이성희 박사님 말처럼 블록처럼 쌓아가고 있으며, 노사정 대화의 경우는 아직까지 실익이 없는 것으로 정부 주도로 진행하고 있는 것으로 생각됨.
 - 다만, 노사정 사회적 대화 등에 대한 태도 변화는 총선 이후 가늠이 될 것 같고, 오히려 이러한 절차적인 것보다 노동시장 개혁에 필요한 아젠다가 무엇인지 이야기하는 것이 필요하다고 판단됨.
 - 현 정부는 취업규칙 불이익 변경의 특례제도를 만들고자 하는데, 이것도 정치적인 비화로 비추어질까 우려스러움.
 - 우리나라의 근로조건 결정은 굉장히 경직적이고 기업단위를 넘어선 적이 없었음. 원하청 구조도 4자관계가 중요하다는 점에 공감하며, 어느 한쪽의 문제점을 지적하기보다는 우리 현실에 종합적인지를 논의할 필요가 있음.
- [토론 5] 김종숙(여성정책연구원 선임연구위원)
- 노동개혁 중 여성노동시장 문제가 밀접한 관련이 있는데, 전체적으로 정부와 노동계 시각이 크게 다르다고 판단됨.
 - 사업장 내 노사문제로 해결할 것을 정치적인 문제로 자꾸 꼬여가는 것 같고, 여성의 성별임금격차가 가장 큰 문제인데, 임금수준 개선에 관심이 있지만 임금구조 개선에는 별 관심이 없는 것 같음.
- [토론 6] 이성희(한국노동연구원 선임연구위원)
- 노동개혁을 이야기할 때 노동개혁의 방향과 콘텐츠, 그리고 추진방법은 다르게 평가하고 분석할 필요가 있다고 생각됨.
 - 현재 정부는 노동개혁에 대하여 실용적인 접근을 하고 있다고 생각되며, 다만 그 방향과 과제에 대한 청사진이 치밀하지는 못했던 것 같고 그런 것들을 실용적으로 하나씩 쌓아 블록처럼 나가는 과정에 있다고 생각됨.
 - 노사정 사회적 합의가 무조건 전제조건은 아니지만 공감대 형성은 필요하다고 생각되며, 이를 전제로 관행 개혁도 될 수 있음.

○ [토론 7] 김대환(좌장, 전 고용노동부장관)

- 현재 정부 주도로 일정하게 성과를 내고 있으면 좋은데 아직은 좀 부족한 것 같은 생각이 들고, 앞서 논의된 노동개혁이라는 것이 투트랙은 아니고 노동시장 구조개혁이 노사관계 구조개혁과 맞닿아 있고 노사관계가 상당히 정치화되어 있다고 생각됨.
- 노동시장 근로기본권 등을 존중하는 것도 물론 좋지만, 노동시장이 경직되어 있는 것 같음. 다만 이러한 문제 해결에 대하여 정부 혼자 끌고 가기에는 한계점이 있어 보임.
- 입법 부분으로 해결할 수도 있지만 절충과 타협을 통해서 합의를 할 수 있는데, 대화의 판 자체를 마련하기 어려움.

○ [토론 8] 이장원(한국노동연구원 부원장)

- 정부 초기 노동개혁의 아젠다는 노동시장 이중구조였던 것 같고, 노동계가 봤을 때도 대기업이나 공공기관을 제외한 다른 쪽에서도 명분도 있고, 상당히 당위성도 있을 것으로 생각되었으나 근로시간으로 시간이 지체된 것이 필요한 부분이었으나 초점을 잘못 잡은 것이 아닌가 생각됨.
- 결국 이 부분이 한국노총에서 노동시장 이중구조로 갔으면 협력할 명분도 있었을 텐데, 근로시간문제, 노사법치주의로만 진행되어 갔고, 역대 정부에서 민주노총과 타협하기 어려운 부분들을 한국노총이 대화와 타협을 시도했었는데 엇박자가 계속 발생하는 상황에 대하여 이 해가 필요하다고 판단됨.
- 또한 하반기에 진행될 노동시장 이중구조 정책에 대한 큰 기대가 있으며, 한국노총도 새 정부하고 어떻게 할 것인지에 대한 고민과 리더십에 대한 고민이 필요한 시점이라고 판단됨.
- 앞으로 한국노총의 노정 간의 태도 변화에 대한 기대가 있음.

○ [토론 9] 조성재(한국노동연구원 선임연구위원)

- 노동시장 이중구조와 관련하여 예전과 프레임이 좀 바뀌었 같음.
- 예전에는 원하청관계 때문에 이중구조가 심화된다고 보았으나, 최근에는 노동개혁과 맞물리면서 대기업 노조의 이기주의 때문이라고 보는 시각이 있음.

- 원청, 하청, 원청노조, 하청노조 이러한 종합적인 4자 관계를 봐야 되고, 이중구조를 해소하기 위한 방향성이 대기업 노조의 이기주의에만 초점을 맞춘다면 넘어서기 어렵고 이를 해결하기 위해서는 고도의 전략이 필요하다고 생각됨.

제2차 노동개혁 정책포럼(2023. 7. 25)

◎ 발제문

노동개혁을 위한 법제도 개선 방안

2023. 7. 25.

KEF 한국경영자총협회

I. 들어가며

- (환경변화) 대외적으로 디지털전환, 탄소중립, 기술패권 경쟁 등이 급속하게 진행되고, 대내적으로 저출산·고령화, 노동시장 이중구조, 신산업 인력 부족 등 많은 변화와 다양한 과제들이 산적해 있음.
- (노동개혁의 필요성) 급격한 대내외적 위기상황에 대응하고 미래세대를 위한 양질의 일자리 창출과 국가경쟁력 강화를 위해 노동개혁이 그 어느 때보다도 절실한 상황임.
 - 70년간 지속되어 온 대공장 체제의 노동법과 불합리한 관행은 노동시장 경직성과 노사간 힘의 불균형을 초래해 대립적·투쟁적 노사관계를 더욱 심화시키고, 기업활동을 위축시키고 있음.
 - 또한 대기업 정규직 과보호에 집중된 제도와 관행은 노동시장의 양극화를 초래해 사회통합과 국가발전의 걸림돌이 되고 있음.
- (성공한 노동개혁 사례) 우리나라가 과거의 노동 시스템 및 후진적 관행에 발이 묶여 있는 동안, 주요 선진국들은 급변하는 경영환경에서 시의적절하게 노동개혁을 통해 노동의 유연성과 고용의 안정성을 확보해 왔음.
 - 영국, 독일, 네덜란드 등의 국가에서는 정부의 리더십이나 사회적 대타협을 통해 노동개혁을 추진했고, 그 결과 일자리 창출, 실업률 저하, 국가경쟁력 강화라는 실질적인 성과를 거둠.
- (미래세대를 위한 결단) 산업화 시대의 획일적·강행적인 노동규범은 디지털 시대에 더 이상 맞지 않고, 친기업 또는 친노동으로 이분화된 정치적 이데올로기를 벗어나야 함.
 - 미래세대를 위해서도 공정, 자율, 혁신의 시대정신을 반영해 노동개혁을 이루어 나간다면, 양질의 일자리는 물론 우리 경제도 한층 도약할 수 있는 토대가 되어 줄 것임.
- (노동개혁의 방향성) 일하는 방식의 변화와 더불어 초고령사회로 접

어 들 면 서 노동시 장 및 노사관계에서도 총체적인 개혁과 혁신이 불가피함.

- 노동개혁을 위한 시급한 과제로 노동시장 유연성 제고, 노사간 힘의 균형 회복을 위한 법제도 개선, 고용 친화적인 안전망 확충이 적절하게 이루어진다면, 우리나라의 경쟁력은 상승하고 일자리와 국민소득 증대에도 크게 기여할 것임.
- 한편, 미래세대를 위해 근로기준법제에서 근로계약법제로의 전환도 더이상 미뤄둘 수 없고 공론화를 통한 논의가 시작되어야 함.

○ (노동개혁을 위한 과제)

- (노동시장 유연성 제고) ① 고용 경직성 완화, ② 파견·도급 규제 완화, ③ 기간제 규제 완화, ④ 근로시간 운영의 유연성 확대, ⑤ 취업규칙 변경 절차 개선, ⑥ 임금체계 개편, ⑦ 최저임금 제도 개선 등이 필요함. 이는 우리 노동시장이 선진국들과 최소한 동등한 상태에서 경쟁할 수 있는 제도적 기반이 될 것임.
- (노사간 힘의 균형 회복) ① 사업장 접거 금지, ② 대체근로 허용, ③ 부당노동행위 제도 개선, ④ 부당한 교섭요구에 대한 단체교섭 거부권 신설 등 노동법제의 선진화가 필요함. 현행 노동관계법이 노동조합 측으로 힘의 균형이 쏠린 상황에서는 대화와 타협의 합리적인 노사문화를 형성하기 어려운 만큼, 노사대등을 위해 사용자의 방어권을 회복시키는 것이 우선적으로 필요함. 또한 노동관계법 전반의 형사처벌 과잉 상황도 개선되어야 함.
- (고용 친화적 안전망 확충) 노동시장의 유연성과 규제완화를 위해서는 ① 산업수요 중심 직업능력개발, ② 고용서비스 효율화 등의 사회안전망이 보호수단으로 함께 논의되고 확충되어야 함.
- (미래세대를 위한 새로운 규율체계 고려) 집단적·획일적 근로계약 관계가 아닌 개별적이고 다양화된 근로계약 관계를 수용하기 위한 근로기준법제의 근로계약법제로의 전환도 고려해야 함.

II. 노동개혁을 위한 구체적인 개선 방안

1. 일자리 창출을 위한 노동시장 유연성 제고

가. 고용경직성 완화

① 현황 및 문제점

- (현황) 우리나라의 노동시장은 주요 국가에 비해 매우 경직되어 있어 일자리에 부정적인 영향이 큰 상황임.
 - ※ 세계경제포럼(WEF) 조사(2019)에 따르면, 우리나라 노동유연성은 141개국 중 97위, OECD 36개국에서는 34위에 해당해 최하위 수준
- (규정의 불명확) 현행 근로기준법상 해고 규정은 정직, 감봉 등 징벌들과 병렬적으로 열거되고 있어 형식상 통상해고 규정이 불명확하게 규정되어 있음.
 - 반면, 주요 선진국들은 일신상·행태상 사유에 의한 해고를 명확히 인정하거나 해고 자율성 폭넓게 보장

〈주요 국가의 해고 관련 법제〉

	해고 관련 법제 주요 내용
한국	정당한 이유 없는 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉, 그밖의 징벌 제한
미국	임의고용 원칙(별도의 해고 제한 규정 없음) 예외적으로 일부 법률, 단체협약, 공공정책 등에 의해 제한
독일	사회적 정당성 없는 해고 제한 근로자 일신상·행태상 사유에 의한 해고 인정
프랑스	진실하고 중대한 사유 없는 해고 제한
일본	객관적으로 합리적 이유 없고 사회통념상 상당성 없는 해고 제한 (判) 근로자 일신상·행태상 사유에 의한 해고 인정

- (금전보상제도의 실효성 문제) 한편, 근로기준법은 계속 고용을 기대하

기 어려운 경우까지 고용관계 회복을 강제하는 불합리함을 해소하기 위해 금전보상제도를 도입했으나, 신청권이 근로자에게만 있어 제도의 장점이 제대로 구현되지 못하고 있음.

- 유럽 주요국 역시 금전보상제도를 운영하고 있는데, 근로계약 양 당사자에게 신청권을 인정(독일)하거나 해고유형에 따라 원직복직과 금전보상을 달리 적용(이탈리아)하는 등 다양한 경로로 제도를 적극 활용하고 있음.

〈주요 국가의 부당해고 구제제도〉

	부당해고 구제와 금전보상제도
한국	원직복직 원칙/예외적 금전보상(근로자만 신청 가능)
미국	없음
독일	원직복직 원칙/법원이 금전보상 결정(당사자 일방 신청 가능)
일본	없음
프랑스	금전보상이 주된 구제수단 (당사자에게 신청권 없으나 법원의 복직 제안에 일방 거부 가능)
이탈리아	해고 사유 자체가 존재하지 않는 경우에는 원직복직 원칙, 해고 절차위반이나 양정과다 등의 경우에는 보상금 지급으로 구제수단이 세분화

② 개선방안

- (규정 명확화) 해고 등의 제한(「근로기준법」 제23조) 규정상 해고 사유는 주요 국가들과 같이 계속 고용을 기대할 수 없는 근로자의 일신상의 사유 내지 행태상의 사유로 명확화할 필요가 있음(「근로기준법」 제23조 개정).
- (금전보상제도 활성화) 부당해고 구제방식을 다양화하고 제도 활용의 실효성을 높이기 위해 금전보상제도의 신청권을 근로자와 사용자 모두에게 부여해야 함(「근로기준법」 제30조 개정).
- 근로자의 원직복직 의사 외에도 사용자의 단순 절차 위반, 근로관계의 신뢰 훼손, 복직 후 고용유지가 기대되지 않는 경우 등 금전보상을 통해 해결해야 할 경우가 상당하므로 제도의 실효성을 높이기 위해서는

사용자의 신청권도 인정될 필요가 있음.

나. 파견·도급규제 완화

① 현황 및 문제점

- (현황) 파견법은 IMF 외환위기 당시 원활한 인력수급 목적으로 제정되었으나 산업 현실에 부응하지 못하고 일자리 창출의 걸림돌이 되고 있음.
 - 이는 파견대상 업무가 32개에 한정되어 있는 것에 기인하며, 이마저도 기업의 수요와는 무관한 분야가 대부분
 - 반면 해외 주요 국가들은 경쟁력 확보를 위해 파견 허용 업무를 폭넓게 인정

〈주요 국가의 파견 근로 관련 제한 규정〉

	한국	미국	영국	독일	일본	프랑스
파견 허용 업종	32개 업종 제한적 허용	소업종	소업종	소업종 (건설제외)	소업종 (건설/경비/의료/항만운송 제외)	소업종

- 한편 법원이 파견법을 도급에 적용해 불법파견으로 판결하는 사례가 증가하면서 기업들의 다양한 생산방식을 활용한 경쟁력 확보가 제약되고 있음.
 - 도급은 기업 간의 기능분화 및 전문화가 갈수록 치열해지는 글로벌 경영환경에서, 세계 각국에서도 기업경쟁력 확보를 위해 보편화된 생산 방식으로 활용
 - 그러나 법원은 명백한 도급을 제외하고는 대부분 근로자 파견 관계로 판단함으로써 파견법의 적용범위를 지나치게 확대해석
 - 현행 파견법은 기업의 수요가 가장 많은 제조업 직접생산공정에 파견을 금지하는 등 엄격하게 허용 업무를 제한하고 있어 문제가 더욱 심각

② 개선방안

- (근로자파견 개념 명확화) 사용사업주의 지휘·명령의 의미를 엄격히 제한하고 구체화하는 등 입법적으로 근로자파견의 개념을 명확히 할 필요가 있음(「파견법」 제2조 제1호 개정).
- (파견 허용업무 확대) 파견 허용업무 규제방식을 현행 Positive List 방식에서 Negative List 방식으로 전환해야 함(「파견법」 제5조 개정).
 - 특히 제조업 직접생산공정에 파견을 허용하는 등 파견 허용업무 확대를 통해 사내도급 관련 불법파견 갈등 방지

다. 기간제 규제 완화

① 현황 및 문제점

- (현황) 현행 기간제법에 따르면 기간제 근로자들은 사용기간 2년이 종료되면 계속 근무할 의사가 있더라도 해당 사업장에서 지속적으로 근로를 제공하는 것이 불가능함.
- (기간제 규제의 경직성) 당초 기간제법은 기간제 근로자의 근로조건 향상을 위해 제정됐으나 높은 수준의 규제 때문에 오히려 근로자의 고용 불안을 가중시키는 부정적 측면으로 작용
 - 더욱이 기간제 근로자의 사용기간 2년을 초과할 경우 기간제 근로자를 기간의 정함이 없는 근로자로 전환하도록 엄격히 제한하고 있어 기업의 인력운용 유연성을 떨어뜨리고, 이는 기업의 경쟁력을 유지하는 데 장애 요인으로 작용
 - 반면 미국 등은 사용기간 제한이 없고, 사용기간을 규제하고 있는 나라에서도 우리처럼 경직된 법제를 가진 사례를 찾아보기는 어려운 상황

〈주요 국가의 기간제 사용기간 관련 규정〉

	한국	미국	독일	일본
사용기간	2년	없음	2년 (신규창업시 4년)	5년

② 개선방안

- (기간제 사용기간 확대) 현행법상 최대 2년을 초과할 수 없는 사용기간 제한을 당사자와 합의할 경우 최대 2년을 추가적으로 연장(2년+2년)할 수 있도록 해야 함(「기간제법」 제4조 개정).

라. 근로시간 운영의 유연성 확대

① 현황 및 문제점

- (현황) 경직적인 근로시간제도하에서는 급작스런 주문증가나 업무증가 시 신속한 대응이 어려운 문제
 - ※ ① 미국은 연장근로 제한이 부존재
 - ② 일본은 월 45시간, 1년 360시간 내에서 연장근로가 가능(특별한 사정의 경우 월 100시간, 연 720시간까지 가능).
 - ③ 영국은 연장근로 포함해 17주를 평균해 1주 48시간 내에서 근로가 가능하나, 근로자와 합의 시 예외를 허용
 - 특히, 연구개발은 기업경쟁력뿐 아니라 국가발전에 큰 원동력이 되는 분야임에도 특별연장근로인가는 소재·부품·장비 연구개발 등을 중심으로 인정되는 것으로 규정되어 있어 추가적인 근로시간이 반드시 필요한 경우에도 제도 활용이 어려운 상황
 - ※ 일본은 연구개발의 경우 연장근로 제한을 받지 않음.
- (개인의 자율성에 기반한 근로시간제도 미비) 근로시간의 배분, 업무수행방식 등에 있어 근로자 개인의 자율성이 커지는 4차 산업혁명 시대에 대응하기 위해서는 기존의 근로시간, 휴게, 휴일 등 규제에서 탈피하는 제도가 필요
 - 전문직 등 기업 핵심인력들은 근로시간만으로 일의 성과를 평가하기 어려우므로 일하는 시간에서 자유를 보장해 개인의 자율성과 능력을 높일 필요가 있음.
 - ※ 미국은 관리직, 운영직, 전문직, 컴퓨터관련직, 외근영업직 근로자가 직무요건을 갖추고, 일정 수준 이상의 주급(주 684달러 이상)을 받을 경우 초과근로수당 및 최저임금 적용을 제외하는 화이트칼라 이그제

선제도를 시행 중임.

※ 일본은 ① 금융상품 개발업무, ② 금융상품 취급업무, ③ 애널리스트 업무, ④ 컨설턴트 업무, ⑤ 새로운 기술, 상품 또는 역무의 연구 개발 업무의 연봉 1,075만 엔 초과 근로자는 4주 4일, 연간 104일 이상 휴일을 부여하는 조건하에서 근로시간 한도 및 시간외수당 적용을 제외함.

○ (까다로운 요건으로 유연근무제 활용 제약) 현행 유연근무제도들도 활용 기간이 짧고, 전체근로자 대표의 동의를 필요로 하는 등 도입요건이 까다로워 근로시간의 유연한 활용이 제약되고 있는 상황임.

② 개선방안

○ 연장근로 산정기준을 주 단위에서 월·분기·반기·연 단위로 변경

○ 연구개발, 고소득·전문직 이그젠텐 제도 도입

○ 유연근무제 개선

- 탄력적, 선택적 근로시간제 : 활용 기간을 최대 1년으로 확대하고 전체 근로자대표 또는 부분 근로자대표(특정 집단에만 도입·변경하는 경우에는 적용 근로자 과반수를 대표하는 자) 서면 합의로 도입
- 재량 근로시간제 : 대상 업무를 시행령이 아닌 노사 자율로 결정

마. 취업규칙 변경 절차 개선

① 현황 및 문제점

○ (취업규칙 변경 절차의 경직성) 통일적 근로조건 형성이라는 취업규칙의 성질을 고려할 때 경영상황에 맞게 합리적이고 유연한 근로조건 변경이 가능해야 효율적인 시장대처능력을 확보할 수 있고 궁극적으로 고용안정이 실현될 수 있음.

- 그러나, 현행 변경 절차는 집단적 동의 없이는 임금체계의 변경 등 아무런 조치 불가

※ 집단적 동의 : 과반수 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합의 동의, 과반수 노동조합이 없는 경우에는 근로자 과반수 동의

- 일본은 판례상 인정되던 사회적 합리성 법리를 2007년 「노동계약법」에 명문화한 반면, 우리 대법원은 최근 사회통념상 합리성 법리를 폐지함.
- (변경해지제도 신설 필요) 회사와 근로자가 협의를 통해 근로관계를 존속시키면서 근로조건을 변경할 수 있는 대안적 제도가 필요함.
- 이미 주요 국가들은 변경해지제도를 인정하고 있음.

〈주요 국가의 변경해지제도 운용 사례〉

	변경해지제도
독일	(法) 기존 근로계약 해지와 동시에 변경된 근로조건을 제안 근로자 거부 시 근로계약 해지(해고의 정당성 판단)
일본	(判) 근로조건 변경 제안 근로자가 미수용하는 경우 근로계약 해지(해고의 합리성 판단)
프랑스	(判) 근로조건(사용자 권한에 속하는 사항) 변경은 근로자가 거부 시 해고 가능 근로계약(당사자 합의 대상이었던 계약사항) 변경은 개별 근로자의 동의가 필요하고, 계약변경 거부시 근로계약 해지(해고의 정당성 판단)

② 개선방안

- (취업규칙 변경 절차 개선) 취업규칙 불이익 변경이 사회통념상 합리적인 경우 집단적 동의 요건을 적용하지 않고 협의나 의견 청취로 같음하도록 개선해야 함(「근로기준법」 제94조 제3항 신설).
- (변경해지제도 신설) 사용자가 근로조건을 변경을 통해 근로관계를 존속시키고자 하는 청약을 하고 근로자가 거부하는 경우에 한해서는 근로관계가 해지되는 제도 신설(「근로기준법」 제24조의2 신설)

바. 임금체계 개편

① 현황 및 문제점

- (현황) 우리 기업들의 임금체계는 근속연수에 따른 자동 호봉상승, 교

섭 등 베이스업에 따른 일률적 임금인상이 지배적이며, 근로자 개인의 성과나 직무가치를 기준으로 하는 보상은 미미한 수준

※ 호봉급 도입 비중은 100인 이상 기업 중 55.5%, 300인 이상 기업 중 60.1%, 1,000인 이상 70.3%(고용노동부, 「사업체노동력조사 부가조사」, 2021)

○ (배분 공정성 및 동기부여 저해) 지나친 연공중심 임금체계는 성과에 따른 차등보상이 제대로 이루어지지 않아 동기부여 기능이 약하며, 보상의 공정성을 저해하여 오히려 젊은 근로자·고성과 근로자에게 불이익을 주는 결과가 초래됨.

○ (임금격차 심화) 대기업 중심의 높은 호봉급 도입률은 우리나라 대·중소기업 간 과도한 임금격차를 초래하는 요인이 되고 있음.

○ 생산성이나 역량이 아닌 주로 근속연수에 의한 임금조정이 이루어지다 보니, 임금의 연공성이 주요국에 비해 월등히 높은 수준임.

- 55세 이상 근로자의 생산성은 34세 이하 근로자 생산성의 60% 수준

※ 우리나라 근속 1년 미만 대비 근속 30년 이상 임금수준 2.95배(2020년 기준)

〈임금 연공성 국제비교〉

	한 국	일 본	독 일	프랑스	이탈리아	영 국	EU-15개국
1년 미만	100	100	100	100	100	100	100
30년 이상	295	227	180	163	157	152	165

주: (한) 10인 이상 사업체 상용직, (일) 10인 이상 기업체 상용직, (EU) 10인 이상 사업체 전체근로자 기준.

자료: 고용노동부(2018), 「2020년 임금구조기본통계조사」; 일본 후생노동성, 「2020년 임금구조기본통계 조사」; Eurostat, Structure of Earnings Survey.

② 개선방안

○ (임금체계 개편 지원) 직무·성과중심 임금체계 지원 컨설팅 강화, 현행 「고령자고용촉진법」상 임금체계 개편 의무규정의 실효성 촉구 등 산업현장에 임금체계 개편 분위기 확산을 위한 세부적 정책 마련이 필

요함.

- 일의 가치와 성과에 기반을 둔 임금체계 확산을 위해 직무와 시장임금 관련 정보 구축을 강화하고, 인사·임금제도 개편 컨설팅 지원을 확대하여 실무적 어려움 해소
- (취업규칙 변경절차 완화) 기업이 공정하고 합리적인 보상체계를 마련하는 데 어려움이 없도록 임금체계 개편 시 적용되는 근로기준법상 취업규칙 변경 법리를 개선해야 함.

사. 최저임금 제도 개선

① 현황 및 문제점

- (현황) 우리 최저임금은 주요 선진국과 비교해 수준이 매우 높으며, 제도적 측면에서 현실 정합성이 떨어짐.
 - ※ 2024년 최저임금은 시급 9,860원(전년 대비 2.5% 인상)으로 결정됨에 따라 주휴수당까지 고려한 실질 최저임금(시급)은 11,800원을 상회
 - 우리 최저임금 수준은 이미 중위임금 대비 60%를 초과하여 OECD 회원국 중 상위권에 도달했으며, 주요 산업경쟁국인 G7과 비교하면 가장 높음.
 - ※ 우리나라와 G7 국가의 중위임금 대비 최저임금 수준(%), 경총 추정, 2022년 기준) : [한국] 62.2 [프랑스] 61.9 [영국] 58.5 [독일] 54.2 [캐나다] 50.0 [일본] 46.2 [미국] 28.0
 - 특히 우리 최저임금 인상률은 최근 6년(2018~2023년) 동안 물가(동 기간 물가상승률 14.2%)보다 3배 이상, G7국가와 비교해도 평균적으로 2배 이상 빠르게 인상됨.
 - ※ 최근 6년(2018~2023년)간 우리나라와 G7 국가의 최저임금 인상률(%) : [한국] 48.7 > [G7 평균*] 23.3
 - * [영국] 37.1 [독일] 35.7 [캐나다] 35.4 [일본] 15.9 [프랑스] 15.5 [미국] 0.0
- (중소·영세기업과 소상공인 부담 가중) 높은 최저임금 수준으로 최저임금의 주요 지불주체인 중소·영세기업과 소상공인의 어려움이 지속되고 있음.

- (제도적 불합리성에 따른 부작용) 업종·지역 간 경영환경의 현저한 차이가 반영되지 못하고 있으며, 매년 노사 요구안을 줄다리기하듯 조정하는 최저임금 결정방식으로 소모적 논쟁과 극심한 노사갈등이 반복되고 있음.

② 개선방안

- (합리적 제도개선) 최저임금 산입범위 확대 실효성 제고, 업종별·지역별 구분적용 및 결정체계 개편 같은 합리적 제도 구축을 위한 법 개정 추진이 필요함.
 - 초과급여를 제외한 연봉이 일정 금액을 초과하는 근로자는 최저임금 적용 대상에서 제외하는 한편, 현행 최저임금 산입범위가 실효성을 가질 수 있도록 「최저임금법」 개정
 - 기업의 지불능력, 생산성이 업종·지역별로 차이가 큰 현실을 고려하여, 최저임금의 업종별 구분적용을 의무규정으로 전환하고, 지역별 구분적용 등을 법제화
 - 경제 상황, 고용에 미치는 영향, 기업 지불능력 등을 종합적으로 고려하여 정부가 최저임금을 직접 책임지고 결정할 수 있도록 「최저임금법」 개정

2. 노사간 힘의 균형을 회복하는 노동법제 선진화

가. 사업장 점거 금지

① 현황 및 문제점

- (현황) 쟁의행위 시 생산 기타 주요업무에 관련되는 시설의 점거만 금지, 일반시설의 점거는 전면적·배타적 점거일 경우 금지
- (생산활동 중단) 일반시설의 경우 부분적·병존적 점거라 하더라도 노조가 '생산 주요 업무시설'이 아닌 출입문, 통행로 등 일반 시설을 점거, 생산활동을 중단시키는 경우가 발생함.
 - 한편, 사업장 점거는 쟁의행위를 넘어 사용자의 영업·조업 자유 및 시

설관리권을 침해할 뿐만 아니라, 파업에 불참한 근로자들의 근로의 자유도 침해

- (사업장 점거는 불법행위로 큰 손해를 유발) 사업장 점거 형태의 파업은 영업방해, 시설파괴, 폭행 등 불법행위로 이어질 가능성이 매우 높고, 노사 간 법적 다툼, 장기간 분쟁으로 이어지는 경우가 다수임. 실제 손해발생의 가장 큰 원인이 사업장 점거임.
 - 사업장 점거가 불법쟁의행위에 대한 손해배상 청구 원인의 절반 정도 (총 63건 중 31건)를 차지하고 있고, 인용률은 90.3%로 사업장 점거로 인해 생산라인 가동이 전면 중단되는 등 손해가 크게 발생(인용액이 327.5억 원으로, 전체 인용액의 98.6%)
 - ※ 기각된 3건 중 2건도 불법행위는 인정했지만, 점거시간이 16분, 점거시간이 5분으로 손해와의 상당인과관계를 부정
- (사업장 점거 특성상 위력, 폭행, 상해와 밀접) 사업장 점거는 특성상 위력이 사용되는 경우가 93.5%(29건)에 달하고, 위력으로 점거하는 과정에서 근로자 등에 대한 폭행·상해가 동반되는 경우도 71%(22건)에 이룸

- 〈판결 1〉 6일간 지회장은 목에 밧줄을 매달고 사출기 점검대 위에서 내려오지 않고, 조합원 150여 명이 공장 안에서 범퍼 자동이송기 생산라인에 착석하여 숙식하면서 단적으로 구호를 외치는 등 시위, 정상근무를 하려는 협력업체 직원들을 저지
- 〈판결 2〉 조합원 900명이 공장 출입구를 컨테이너 등으로 봉쇄하고, 쇠파이프를 소지한 선봉대원들로 하여금 공장 관리자들의 출입을 통제하게 한 상태에서 화염병, 화염방사기, 볼트 발사용 새총 등을 사용하여 2개월 이상 공장 전면 점거
- 〈판결 3〉 작업 중이던 근로자들을 밖으로 나가게 하여 생산라인 점거, 생산라인 정지 스위치를 조작해 생산라인을 정지시킨 후 쇠사슬로 앵글과 기둥을 묶어 공장 생산라인 가동 전면 중단, 이를 저지하려는 관리직원들에게 플라스틱 상자와 쇠파이프를 휘두르거나 볼트 등 자재를 집어던지면서 대처
- 〈판결 4〉 공장 담을 넘어 무단으로 들어가 일부 생산라인을 벽삼아 공장 내 자재 운반용으로 사용되는 팔레트 등으로 'ㄷ'자 모양의 대형 방호벽을 만들고, 조립 공정라인을 점거, 퇴거를 요구하는 관리직 직원의 안면부를 때리고, 다른 관리직 직원과 보안요원들을 향해 볼트, 너트 등 부품을 집어 던지고, 철재로 된 차량 등반이를 휘둘러 폭행
 → 위력으로 공장을 점거하고, 나아가 생산라인 가동까지 전면 중단시킨 것은 타인의 자유로운 의사결정을 방해하거나 법질서의 기본원칙에 반하는 폭력의 행사로 나아간 것으로 사회통념상 용인될 정도를 넘어선 반사회적 행위에 해당(법원 판단 유사)

- 주요 선진국에서는 사업장 점거를 허용하지 않는 경우가 대부분

〈주요 국가의 사업장 점거 관련 법규〉

	내 용
미국	· 판례법에 따라 사업장 점거는 불법행위로 판단
독일	· 사업장 점거 형태의 쟁의행위를 위법으로 간주. 민사상 손해 배상책임, 사용자의 소유권과 점유권에 기한 청구권 등 인정
일본	· 전면적·배타적 사업장 점거 금지
프랑스	· 판례를 통해 사업장 점거를 금지

② 개선방안

○ (사업장 점거 전면 금지) 사업장 내 모든 시설에 대한 점거를 금지하여 폭력행위 및 노사분쟁 장기화를 방지해야 함(「노동조합법」 제42조 개정).

나. 대체근로 허용

① 현황 및 문제점

- (현황) 현행법은 쟁의행위 시 당해 사업과 관계없는 자를 채용하거나 대체할 수 없으며, 도급 또는 하도급이나 파견을 사용할 수 없다고 규정해 대체근로를 전면적으로 금지하고 있음.
- (노사 간 힘의 불균형 심화) 대체근로를 금지하는 현행법의 규정은 노동조합의 권한 보호에 지나치게 치중해 노사 간 힘의 불균형을 야기하고, 투쟁적 노사관계 및 기업경쟁력 저하를 초래함.
- (대립적 노사관계 초래) 노동계는 대체근로의 전면적 금지로 인한 불균형을 활용해 파업을 진행하고, 이는 직접적인 경제 손실뿐만 아니라 기업신인도 하락, 이미지 훼손 등 간접적 손실까지 초래해 대립적 노사관계를 심화시키고 있음.
- (외국 입법례에 비해 과도한 규제) 외국 입법례에서 대체근로를 전면 금지하는 국가는 찾기 어려움.

〈주요 국가의 대체근로 관련 규정〉

	내 용
미국	· 대체근로 금지규정 없음 · 경제적 파업에 대해 일시적·영구적 대체근로 허용(판례)
영국	· 대체근로 금지규정 없음 · 2022. 7. 21. 파견견근로자 대체근로 허용
독일	· 파견근로자의 노무급부 거절권 인정(근로자파견법) · 신규채용, 기간제, 도급·하도급 통한 대체근로 허용
일본	· 파견근로자를 사용한 대체근로 금지(직업안정법) · 내부직원 대체 및 신규채용 허용(판례)
프랑스	· 파견근로자, 기간제근로자를 사용한 대체근로 금지 · 신규채용, 도급을 통한 대체근로 허용(판례)

- 우리 산업현장에 만연한 과격한 투쟁 중심의 노조활동과 힘의 논리에 집착하는 잘못된 관행을 개선하고 생산적 노사관계로의 발전을 위해 서는 대체근로 허용이 필요함.

② 개선방안

- (대체근로 금지 조항 삭제) 대체근로를 전면적으로 금지하고 있는 조항을 삭제함으로써 주요 선진국과 같이 쟁의행위 기간 중 중단된 업무의 수행을 위한 사용자의 방어권을 인정해야 함(「노동조합법」 제43조 삭제).

다. 부당노동행위 제도 개선

① 현황 및 문제점

- (현황) 「노동조합법」 제81조에 따른 부당노동행위 제도는 사용자만을 대상으로 하고 있으며, 원상회복을 위한 행정적 구제절차와 형벌 부과를 위한 형사적 구제절차를 동시에 병행할 수 있어 법 체계상 문제, 제도 취지와 의 부조화, 소송 남발 등의 문제가 발생
- ※ 노동위원회의 확정된 구제명령 위반시 3년 이하 징역 또는 3천만 원 이하 벌금(제89조 제2호, 부당노동행위에 따른 처벌과는 별개)

※ 부당노동행위 시 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하 벌금

(제90조, 확정된 구제명령 위반에 따른 처벌과는 별개)

- (부당노동행위 제도의 왜곡) 노동조합이 형사처벌조항을 이용해 부당노동행위 제도를 사용자에 대한 압박의 수단으로 사용하고 있으며, 무분별한 고소·고발·진정 등 소모적인 분쟁을 초래함.
- 2013~2020년 기간 중 부당노동행위에 대한 노동위원회 사건 처리결과를 보면 총 5,059건의 판정 중 81.6%(4,129건)가 기각 또는 각하되어, 부당노동행위 제도가 남용되고 있음을 입증

〈노동위원회의 연도별 부당노동행위 사건 처리 결과〉

(단위: 건, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
처리건수	966	1,046	1,024	1,129	928	859	1,129	1,156
판정 소계	594	576	645	675	545	513	770	741
기각·각하율	88.7	89.8	82.0	72.9	81.1	78.4	73.4	88.4
인정률	11.3	10.2	18.0	27.1	18.9	21.6	26.6	11.6
화해율	11.0	9.9	8.9	8.5	8.6	10.1	7.4	8.8

- (과잉·이중처벌 우려) 부당노동행위에 대한 노동위원회의 구제명령 제도를 통해 근로3권 보호라는 입법목적 달성이 가능함에도 불구하고 형사처벌하는 것은 과도하며, 이중처벌 우려도 매우 큰 실정임.
- 해외 사례를 보더라도 우리나라와 같이 부당노동행위제도를 갖고 있는 미국과 일본의 경우 형벌주의 대신 원상회복주의만을 채택

〈주요 국가의 부당노동행위제도〉

	내용
미국	· 사용자 및 노조의 부당노동행위 규율 · 형사처벌규정 없음
독일	· 민법 규정을 통해 불이익취급 금지 · 형사처벌규정 없음
일본	· 사용자의 부당노동행위만 규율 · 형사처벌규정 없음(확정된 구제명령 위반시 형사처벌)
프랑스	· 지배개입·불이익취급 금지 · 위반행위에 대해 벌금, 징역 등 형사처벌 규정 적용

○ (노동조합의 부당노동행위 제재수단 부재) 부당노동행위 제도가 사용자만을 대상으로 함에 따라, 노조의 고의적인 교섭거부 및 해태, 불법적인 경비원조 요구, 타 노조의 정당한 조합활동 방해 등 근로3권을 남용하거나 침해하는 경우가 발생함에도 불구하고 제재수단이 없는 상황임.

※ (사례) A사 노조는 파업 중 해당 노조 소속이 아닌 근로자의 출근을 막기 위해 공장 입구를 점거하고 출근을 강행하려는 근로자에게 폭력을 행사하고 파업 중 출근하는 비노조원의 명단을 공개하겠다고 협박

- 미국의 경우 ① 타 근로자의 권리행사를 제한하는 행위 ② 교섭거부행위 ③ 불법파업 및 보이콧 행위 ④ 부당한 금품지급 요구 등을 노조의 부당노동행위로 규율(미국 「연방노동관계법」 제8조 b항)

② 개선방안

○ 부당노동행위에 따른 형사처벌 규정을 삭제해야 함(「노동조합법」 제90조 일부 삭제).

○ 노동조합의 부당노동행위 관련 규정을 신설해야 함(「노동조합법」 제81조 개정).

- 노조의 고의적 교섭 거부 또는 해태, 경비원조 요구, 다른 근로자나 노조의 정당한 조합활동 방해 등을 금지

〈신설이 필요한 노동조합의 부당노동행위 주요 항목〉

- ① 위력을 사용해 특정 노동조합에 가입할 것 또는 쟁의행위에 참가할 것을 강요하는 행위
- ② 사용자의 부당노동행위를 강요하는 행위
- ③ 사용자단체의 결성이나 가입을 강요하는 행위
- ④ 정당한 이유 없이 단체교섭을 거부하거나 해태하는 행위
- ⑤ 근로를 제공하지 않는 조합원에 대한 임금 지급이나 근로시간면제한도를 초과하는 요구를 하는 행위
- ⑥ 위법한 쟁의행위 또는 폭력·파괴행위를 한 조합원에 대한 민·형사상 면책을 강요하는 등의 행위

라. 부당한 교섭요구에 대한 단체교섭 거부권 신설

① 현황 및 문제점

- (사용자에 대한 처벌 규정 악용) 사용자가 노조의 요구로 근로시간면제 지급한도를 초과하여 급여를 지급할 경우에도 노조가 이를 고발하면 사용자만 부당노동행위로 처벌받는 문제점이 있음.
 - ※ 개정 노동조합법에는 기존의 노조전임자 정의 규정, 노조전임자 급여 지급 금지규정, 노조전임자 급여 및 근로시간면제한도 초과 요구 목적의 쟁의행위 금지 규정이 삭제됨.
 - 이처럼 노동조합의 부당한 요구에도 불구하고 일방적으로 사용자에게만 법적 책임을 묻는 제도는 개선되어야 함.
 - 따라서 노동조합이 법상 한도를 초과하는 근로시간면제를 요구하는 등 부당한 요구를 하는 경우, 사용자가 단체교섭을 거부할 수 있도록 하는 내용을 법 개정을 통해 명시할 필요가 있음.
 - ※ 근로시간면제 한도 초과 요구 외 노동조합의 부당한 요구 주요 사례로는 노조에 대한 금품·경비지원 요구, 불법행위에 대한 민·형사상 면책 강요, 타 노조 조합원에 대한 차별대우 요구 등이 있음.

② 개선방안

- (부당한 교섭요구에 대한 단체교섭 거부권 신설) 단체교섭 시 노조가 불법적이거나 부당한 요구를 할 경우 사용자가 단체교섭을 거부할 수 있도록 허용(「노동조합법」 제24조 및 제81조, 제92조 개정)
 - ※ 노동조합의 불법적이거나 부당한 요구는 타임오프 한도를 초과한 급여지급 요구와 노동조합의 부당노동행위(신설)를 중심으로 구성

마. 노동관계법의 형사처벌 과잉 상황 개선

① 현황 및 문제점

- (노동관계법상 형사처벌 규정의 과잉) 「근로기준법」과 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 노동조합법)을 비롯한 우리나라의 노동관계법

은 법률의 강행성을 위반행위자, 특히 사용자에 대한 형사처벌을 통해 보장하려는 경향을 보이고 있음.

- 지나치게 형사처벌에 의존하는 입법 태도는 노사관계 당사자 사이의 협약자율 원칙을 약화시키고, 국가권력과 사법권에 호소하는 기형적 노사관계가 만들어지도록 조장하는 결과가 됨.

〈개선이 필요한 주요 형벌제도〉

관련법	해외 입법례 비교 및 개선 방향
근기법 제110조	한국: 근로시간 위반시 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금 일본: 6개월 이하 징역, 30만 엔(약 298만 원) 이하 벌금, 연장근로 한도 위반시 제재 규정 無→(신설) 6월 이하 징역, 30만 엔 이하 벌금 독일: 최대 15,000유로(약 1,918만 원) 과태료, 고의로 위반하여 근로자의 건강, 노동력에 해를 가한 경우, 의식적으로 반복한 경우 최대 1년의 자유형 또는 벌금형 미국: 근로시간 위반 시 제재규정 없음
근기법 제111조	한국: 확정된 구제명령 불이행 시 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금 일본, 독일, 중국 모두 처벌규정이 없음.
파견법 제43조	한국: 파견 사유 및 기간 제한 위반시 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금 일본: 별도의 형사제재 규정 없음. 독일: 절차 위반(예: 무허가 파견 시 3만 유로 과태료)에 대해서만 제재를 부과
노조법 제46조	한국: 직장폐쇄 요건 위반시 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금 일본, 독일, 중국 모두 처벌규정이 없음.
노조법 제90조	한국: 부당노동행위를 한 사용자는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금 일본, 미국은 형사처벌규정이 없고, 유럽에는 지배·개입 등 개별적 행위에 대한 처벌 규정이 있는 경우가 있음.
중처법 제6조	한국: 안전 및 보건확보 의무 위반 등으로 중대재해 발생 시 1년 이하 징역 또는 10억 원 이하의 벌금, 형 확정 후 5년 이내에 다시 중대재해가 발생한 경우 형의 2분의 1까지 가중 일본: 산재사망 시 별도의 사업주 처벌기준 없음. 독일: 반복·고의적 위반으로 근로자 생명·건강 위해 시 1년 이하 징역 또는 벌금 미국: 주별로 차이가 있으나, 캘리포니아주의 경우 근로자 사망 시 최대 3년의 징역 또는 25만 달러 이하 벌금에 처해지는 경우가 있음.

② 개선방안

- (노동관계법상 사업주 처벌규정 정비) 노동관계법상 사용자 처벌규정을 정비하여 형량을 완화하거나 폐지하는 법개정을 추진할 필요가 있음.
- 형벌규정 전반에 대한 분석과 조사를 통해 점진적으로 삭제해 나가는 종합적 정비 방안을 마련하여 실행하는 것이 바람직함.

3. 고용 친화적인 안전망 확충

가. 산업수요 중심 직업능력개발 강화

① 현황 및 문제점

- (현황) 산업구조가 변화하는 과정에서 근로자의 지속적인 직무역량 개발은 필수이나, 이에 대한 기업과 근로자의 참여 저조
- (직업 관련 평생학습 참여율 저조) 개인의 직업관련 목적을 위한 평생 학습 참여율이 17.1%에 그치고 있고, 100인 미만 중소기업의 교육훈련 실시 비율은 30%에도 미치지 못함.

〈기업규모별 재직근로자 훈련 실시 현황〉

(단위 : %)

	교육훈련 미실시	교육훈련 실시했으나 불충분	교육훈련 충분히 실시
10~99인	63.5	6.6	29.9
100~299인	38.0	10.6	51.3
300인 이상	21.1	11.5	67.4

자료 : 고용노동부(2021), 「기업직업훈련 실태조사」.

- 직업훈련 중 신기술분야 훈련은 4%대에 불과한 반면, 실업자 훈련(일반계좌제) 중 일반사무·회계·간병·미용·제빵 등 7대 직종 훈련이 71.1% 차지(일자리위원회, 2019)

② 개선방안

- (현장인재 양성을 위한 보험료율 조정 등 재원 확보 방안 검토) 노동시

장 유연성 제고를 위해 사업주 중심의 직업훈련 및 구직자에 대한 기업훈련 과정 확대가 이루어진다면, 여기에 투입될 재원확충 방안의 일환으로 보험료율 조정을 검토해볼 수 있음.

- (구직자에 대한 기업훈련 과정 확대) 삼성의 SSAFY, 포스코의 포유드림, SK의 Hy-Five와 같이 기업이 직접 구직자에게 기술을 훈련시킬 수 있는 프로그램을 확대해 나가도록 고용보험 재원 투입 등 사회적 분위기 조성
- (기업 주도 맞춤형 직업훈련 확대) 기업·산업별 협회 및 단체가 교육·훈련 초기에 참여, 기업 수요를 수렴해 훈련 과정을 설계함으로써 지역별·산업별 현장 니즈에 맞는 인력 양성 및 매칭 강화
- (산업대전환에 대비한 신규 인력 양성 계획) 생산가능인구의 감소로 노동 공급 축소가 불가피한 상황에서 산업수요를 반영한 직업능력개발 확대로 산업대전환에 대비한 신규 인력 양성 계획을 수립

나. 고용서비스 효율화

① 현황 및 문제점

- (대상자 맞춤형 고용서비스 부족) 실업급여 지급을 비롯한 행정업무 중심의 인력배치로 일자리 상담기능이 취약해 구직자와 기업의 니즈를 반영한 취업상담이나 일자리 매칭서비스 제공이 부진
- (민간고용서비스 품질 미흡, 공공고용서비스 부문 재정투입 미흡) 민간 위탁기관들의 규모가 영세하고 서비스의 질이 낮은 편이고, 공공고용서비스 부문 재정비중은 OECD 평균보다 매우 낮은 상황

〈OECD 주요국 고용서비스 부문 공적지출 비중(GDP 대비)〉

(단위 : %)

한국	일본	스웨덴	독일	프랑스	캐나다	OECD 평균
0.04	0.07	0.26	0.33	0.25	0.14	0.12

주 : 한국과 OECD 평균은 2019년 기준, 그 외는 2020년 기준.

자료 : OECD, Public expenditure and participant stocks on LMP (검색일 : 2023. 1).

② 개선방안

- (수요자 맞춤형 고용서비스) A.I. 등 디지털 기술을 활용한 구직자 및 기업 맞춤형 서비스 확대, 고용서비스 제공 기관 간 유기적 협력 강화, 종사자 상담역량 강화를 위한 인센티브 확대 검토
- (민간고용서비스 활성화 지원) 우수 민간고용서비스 기관에 대한 중·장기 사업위탁 적극 확대, 공공부문 축적 데이터 중 개방할 수 있는 분야는 개방하여 시스템 평가·환류 및 서비스 활성화 제고
- (일자리예산의 효과적 재분배) 일자리예산 내 사업 간 재원을 효과적으로 재분배함으로써 공공고용서비스 부문에 대한 재정투입 비중을 점진적으로 OECD 평균 수준까지 확대해 나갈 필요

4. 급변하는 노동시장의 새로운 화두 : 새로운 규율체계에 대한 논의 필요

① 현황 및 문제점

- 노무제공 방식의 다양화, 이해관계당사자 다변화 등의 변화에도 불구하고 국가의 강행적·일률적인 노동관련 법·제도의 적용체계를 고수한다면, 노동 현실과 법·제도 간의 괴리는 점점 더 심화되고 분쟁 또한 증가할 것임.
- 노무를 제공하는 사람의 유형을 재정립하고, 노무제공 방식에 따른 사회적 보호 필요성을 다원화함으로써 현실과 규범의 괴리를 막아야 함.
- 전통적인 노무제공 방식을 염두에 둔 기준법 체계와 구시대적 노사관계 프레임에서 벗어나 운명공동체로서 참여와 협력을 구현할 수 있도록 하는 방향으로의 변화가 불가피함.

② 개선방안

- (일하는 방식의 변화와 노동법의 진화 필요성) 과학기술과 산업의 변화, 일하는 방식의 변화를 체감하고 있으면서도 자율적 노무 제공 방식을 기존의 공장제 노동법 체계로 보호하려는 것은 시대착오적일 뿐

만 아니라, 노무제공자의 실질적 보호에도 부적합함.

- (노동의 사법화 우려, 법적 명확성 제고) 획일적인 규율체계로서의 근로기준법은 다양한 기업환경의 변화에 합리적으로 작동하기 어렵고, 노동법적 해석이 설득력을 얻지 못하면서 노사신뢰가 훼손되고 사회적·경제적 갈등 비용이 증가하고 있음.
- (임금체계 단순화와 노사합의를 존중하는 체계 마련) 환경변화에 따른 직무의 다양성을 수용하면서 노사가 구체적 타당성과 합리성을 바탕으로 자율적인 임금지급 체계를 구축하도록 하는 방안을 마련해야 함.
- (근로시간 개념의 다원성, 운영의 유연성 확대) 화이트칼라 등 전문직, 플랫폼 종사자, 재택근로 등의 노무제공 방식과 종속성을 바탕으로 하는 근로시간 제도가 서로 호환되기 어렵기 때문에 이에 적합한 근로시간제도를 구축하는 것이 필요함.
- (저출산·고령화 시대에 고령자에 대한 규제 완화) 고령일자리에 대한 규제를 완화하는 방안을 고려할 필요가 있음.

◎ 토론 요약

□ 목적

- 노동개혁 추진방향과 과제에 대해 노·사·정의 정책 전문가·연구자의 심도 있는 토론을 통해 현실적인 정책 대안 모색

□ 개요

- 일시·장소 : 2023. 7. 25. (화) 10:00~12:30, 한국노동연구원 노고지 회의실 7층(여의도)
- 참석자

(원내)

- 허재준(한국노동연구원 원장)
- 이장원(한국노동연구원 부원장)
- 양성주(한국노동연구원 전문보조원)

(원외)

- 김대환(좌장, 전 노동부장관)
- 최영기(전 노사정위 상임위원)
- 이병훈(중앙대학교)
- 최강식(연세대학교)
- 임무송(숙명여자대학교, 전 고용노동부 고용정책실장)
- 김기선(충남대학교)
- 정흥준(서울과학기술대학교)
- 김종숙(여성정책연구원 선임연구위원)
- 박성국(매일노동뉴스 대표)
- 황용연(한국경영자총협회 노동정책본부장)

□ 포럼 주요 논의 사항

○ 발제 : 황용연(경총 노동정책본부장)

- (환경변화) 대외적으로 디지털전환, 탄소중립, 기술패권 경쟁 등이 급속하게 진행되고, 대내적으로 저출산·고령화, 노동시장 이중구조, 신산업 인력 부족 등 많은 변화와 다양한 과제들이 산적해 있음.
- (노동개혁의 필요성) 급격한 대내외적 위기상황에 대응하고 미래세대를 위한 양질의 일자리 창출과 국가경쟁력 강화를 위해 노동개혁이 그 어느 때보다도 절실한 상황임.
- (노동개혁의 방향성) 일하는 방식의 변화와 더불어 초고령사회로 접어들면서 노동시장 및 노사관계에서도 총체적인 개혁과 혁신이 불가피함.
- (노동시장 유연성 제고) ① 고용 경직성 완화, ② 파견·도급 규제 완화, ③ 기간제 규제 완화, ④ 근로시간 운영의 유연성 확대, ⑤ 취업규칙 변경 절차 개선, ⑥ 임금체제 개편, ⑦ 최저임금 제도 개선 등이 필요함. 이는 우리 노동시장이 선진국들과 최소한 동등한 상태에서 경쟁

- 할 수 있는 제도적 기반이 될 것임.
- (노사간 힘의 균형 회복) ① 사업장 점거 금지, ② 대체근로 허용, ③ 부당노동행위 제도 개선, ④ 부당한 교섭요구에 대한 단체교섭 거부권 신설 등 노동법제의 선진화가 필요함. 현행 노동관계법이 노동조합 측으로 힘의 균형이 쏠린 상황에서는 대화와 타협의 합리적인 노사문화를 형성하기 어려운 만큼, 노사대등을 위해 사용자의 방어권을 회복시키는 것이 우선적으로 필요함. 또한 노동관계법 전반의 형사처벌 과잉 상황도 개선되어야 함.
 - (고용 친화적 안전망 확충) 노동시장의 유연성과 규제완화를 위해서는 ① 산업수요 중심 직업능력개발, ② 고용서비스 효율화 등의 사회안전망이 보호수단으로 함께 논의되고 확충되어야 함.
 - (미래세대를 위한 새로운 규율체계 고려) 집단적·획일적 근로계약 관계가 아닌 개별적이고 다양화된 근로계약 관계를 수용하기 위한 근로기준법제의 근로계약법제로의 전환도 고려해야 함.
- [토론 1] 최강식(연세대학교)
- 노동에 있어 기존의 논의했던 것 말고 2023년의 논의를 다시 한다면 기술변화에 따라 고용관계가 많이 변화되는데 이런 것이 좀 들어갔으면 좋겠음.
 - MZ세대, 외국인 노동시장 진입, 인구구조변화 등과 같은 현실 속에서 임금체계 개편 지원에 대한 세부적 정책 마련에 대한 필요에 대해서 정부가 이것을 구체적으로 어떻게 마련해야 될지를 질문함.
 - 심층 인터뷰 경험으로 비추어 볼 때, 대부분의 사람들이 60년생들이 느끼는 감정하고는 좀 다른 점을 느꼈고, 공정과 동시에 자기계발을 중시하였고, 경총이나 기업체들이 어떻게 하면 외부 노동시장화되어 가는 가운데서 인적 자원개발을 활성화할 수 있는 방법이 없는지 고민해야 할 필요성이 있음.
- [토론 2] 임무송(숙명여자대학교, 전 고용부 고용정책실장)
- 최근 노동개혁 문제에 대한 인식을 점점 다시 생각해보게 되는 이유는 너무 법제도 중심으로 노동개혁이나 노사관계가 논의되고 있는 것이 아닌가 생각됨.

- 노사관계나 노동기준에 대해서도 논의가 필요하다는 생각이 들고, 부당노동행위 신설이 필요한 항목 중에 사용자단체 결성이나 가입을 노조가 강요하는 사례나 현상이 있는지 질의함.

○ [토론 3] 이병훈(중앙대학교)

- 노동개혁이 제도 개혁만 있는 것만은 아니며, 과거의 정부에서도 알 수 있듯이 제도 개혁과 의식관행의 개혁이 동시에 진행됨.
- 다만, 20여 년 동안 제도적으로 보완되었지만 노사자치에서 불신과 갈등이 점철되며, 계획으로써 구체적인 방향과 개선방안들이 제기되지 못한 것으로 생각됨.
- 사용자단체의 개혁사항에 대하여 제도화를 요구하지만, 반대로 노동단체의 요구에 대해서는 배제하거나 언급조차 되지 않아, 자기 입장만 되풀이되는 모습이 주로 나타남.
- 따라서 유연성 자율, 한쪽에서는 안정성 규제라는 식의 이야기가 지속되는데 이와 관련된 선택을 강요하는 방식이 아닌 수용할 수 있는 시기에 타협으로 풀어나가야지 한쪽으로 밀어붙이는 개혁은 어려운 것으로 판단됨.

○ [토론 4] 박성국(매일노동뉴스 대표)

- 지난 한국노총의 발제와 연장선상에서 비슷한 내용으로 이루어졌지만, 형식에 대한 보완을 이야기함, 노사관계의 사법화에 대한 비판 내용이 많은데 그동안 경총은 타협을 통해 노사자율을 이끈 경험도 있는데(복수노조전임자), 정부의 결단을 내려야 될 영역과, 노사정 3자 대화를 통해 추진될 영역을 구분할 필요가 있음.
- 경총, 전경련, 대한상의의 관계가 어떻게 진행되는지 궁금하고, 새 정부 출범 이후 어떤 식의 역할 분담이 진행되고 있는지 질의함.

○ [토론 5] 정홍준(서울과학기술대학교)

- 미국시장 유연화, 노동시장 유연성, 사회안전망은 정부가 예산을 풀어야 되는 이슈가 있지만, 이런 정비가 충분하지는 않은 것으로 보이고, 동일노동 동일임금과 관련하여 노동시장의 유연성에 대해서 사회적 동의를 낮기 때문이라는 생각이 듦.
- 노조는 안정을 요구하지만, 사용자 입장에서는 받아들이기 어려운 법

제도적인 개선들을 요구함.

- 경총이 앞으로는 몇몇 기업들의 손아귀에서 벗어나 조직적인 성장과 발전을 이룰 필요가 있지 않나 생각함. 전문성을 가지고 조직적인 전략을 수정해서 전체 경영계를 대변할 수 있는 제도적 기반을 만들 필요가 있음.

○ [토론 6] 김기선(충남대학교)

- 경영계가 형벌규정이 많다고 이야기 하는 것에 대하여 근로계약법제나 노무제공법제로의 전환이 필요하지만, 형사처벌규정을 없앨 경우 이에 대한 다른 실효성을 어떻게 확보할지 그 답을 줘야 함.
- 사용자단체의 이슈들이 대부분 대기업 이슈가 주로 많은데, 중소기업자에 근로자대표가 없고 민주적 정당성을 어떻게 확보할지에 대한 질문에 정부도 답을 하기 어려운 점 등, 경총이 그건 중소기업이 알아서 할 일이지와 같은 태도인 것 같아 조금 아쉬움.
- 노란봉투법과 같은 단체교섭을 인정하는 결정들이나 판례들이 나오는데 경영계에서도 이에 대해 호응하는 목소리가 필요하고 이에 대한 대응책이 너무 소극적이지 않았으면 좋겠음.

○ [토론 7] 김종숙(여성정책연구원 선임연구위원)

- 기술변화와 저출산 문제, 고령화 문제 등도 물론 중요하지만, 근로자들이 일을 하면서 아이를 양육할 수 있는 환경을 만드는 것이 중요한 사회적인 요구로 판단됨.
- 따라서, 주요한 타깃은 청년과 여성이라고 생각되며 근로시간의 유연성 문제도 마찬가지로 근로자의 관점에서 전향적으로 고민을 할 필요가 있음.
- 육아휴직제도, 육아휴직근로시간제도 등을 근로시간 유연화 문제와 함께 월, 분기 단위 등도 논의가 필요하다고 생각됨.

○ [토론 8] 최영기(전 노사정위 상임위원)

- 노사관계 개선의 문제에서는 보통 노사단체의 리더십에 대한 아쉬움을 토로하지만 결국 경총의 수익구조를 볼 때 대기업의 재정 지원이 결정적임을 비추어 볼 때 구조적으로 어려운 것은 사실임.
- 노조도 마찬가지로 산별노조가 아니기 때문에, 혹은 대기업 노조 밑에

서 움직이기 어려운 상황 등 한계가 주어진 조건에서는 비슷함.

- 과거의 오너 체제에서 벗어나 비오너 그룹 내지 사회적 직책으로 전환되면서 리더십이 한번 더 위축되어 20년 전 이야기에서 벗어나지 못함.

○ [토론 9] 이장원(한국노동연구원 부원장)

- 앞서 지적된 노동시장 유연성 문제는 이미 몇 십년 동안 지나가는 의제고 이러한 부분은 대기업들의 문제에 국한된 것은 아닌가 생각됨.
- 중소기업 위주의 입장을 대변하고 노사 공동기금을 공식화하고 회계처리를 더 투명하게 하는 쪽으로 가야 되며, 결국 노사정위원회와 같은 틀을 활용하고 경총도 이에 대한 적극적인 요구도 필요함.

○ [토론 10] 허재준(한국노동연구원 원장)

- (질의 1) 지난 정부에서 위축된 움직임을 보인 경총의 역할이나 상의의 어떤 역할에 대해서 새로운 모색을 위한 논의가 있었는지?
- (질의 2) 경총은 사실 주요 스폰서의 목소리를 대변해 주지 않을 수 없는 가운데, 제3자의 목소리도 수용하기 어려운 사실이 있음. 외부에서의 요구가 경총에 가해지면 메인스폰서의 접근법이 바뀔수 있는지 궁금함.

제3차 노동개혁 정책포럼(2023. 8. 22)

◎ 발제문



노동시장의 모습

저출생 고령화, 생산가능인구의 감소

KDI의 경고 - "한국, 구조개혁 안하면 2050년 성장 멈춘다"

* 한국경제, '22.11.9

KDI '장기경제성장률 전망과 시사점'

- | 생산연령인구 비중: 2050년 51.1% (고령인구 40% ↑)
- | 장기경제성장률: 2023년 1.7% ⇒ 2050년 0%로 하락

노동시장의 모습

MZ세대의 등장

1982~2012년생, 경제활동인구의 45% (약 1,250만명)

Work Life Balance

일과 생활에 균형이 있는 삶

Yolo Fire

경제적 자유, 조기 은퇴

Quiet Quitting

직장 내에서 주어진 최소한의 맡은 업무만

Miracle Morning

운동, 공부 등 자기계발

노동시장의 모습

기술혁신과 일자리

보안·사생활적 및 윤리·개인적 정보통신 전문가 및 기술직
공복 전문가 및 기술직
경영 및 회계 관련 사무직
경영 금융 전문가 및 관련직

인공지능 및 관련 서비스직
데이터 분석 관련 기술직
공급망 관리 관련 기술직
인사 및 인사 관련 기술직
생산 및 품질 관리 관련 기술직
영업 및 영업 관련 기술직
환경 서비스 관련 기술직
지능형 제조 관련 기술직
제조 및 제조 서비스직
서비스 직종

인생 및 환경 관련 기술직
보안 서비스 및 관련 기술직
경영 및 경영 관련 기술직
경영 및 경영 관련 기술직
제조 및 제조 관련 기술직

제조 및 제조 관련 기술직
제조 및 제조 관련 기술직
제조 및 제조 관련 기술직
제조 및 제조 관련 기술직
제조 및 제조 관련 기술직
제조 및 제조 관련 기술직
제조 및 제조 관련 기술직
제조 및 제조 관련 기술직

제조 및 제조 관련 기술직
제조 및 제조 관련 기술직
제조 및 제조 관련 기술직
제조 및 제조 관련 기술직
제조 및 제조 관련 기술직
제조 및 제조 관련 기술직
제조 및 제조 관련 기술직
제조 및 제조 관련 기술직

기술정보의 영향을 크게 받는 업종, 전문직 중심 고용 증가

'시간 절감' 대비 업무 1분만에 챗GPT 활용하는 직장인들

단순노무 종사자 등 기술발전에 따른 일자리 대체 가능성 높은 직업은 감소

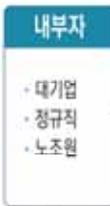
2016~2030 4차 산업혁명에 따른 인력 수요 전망

출처: 한국고용정보원

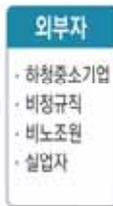
노동개혁의 필요성

우리 노동시장의 현실

대기업·정규직 중심 노사관계,
노사의 책임 있는 참여 부족



이동성 제약
↔
격차 심화



신규 채용 기피

· 일자리 창출 여력 감소

노동시장 이중구조화

· 저임금·비정규직 양산
· 중소기업 고용여건 악화

비정형적
노사갈등 장기화

· 갈등 확산, 사회통합 저해

생산성 제고 한계

기업 활동 위축, 취업은 바늘구멍

보호받지 못하는 다수 근로자

노동개혁의 필요성

노동시장의 이중구조 및 양극화

임금수준 비교



사업체 규모별 임금격차 확대

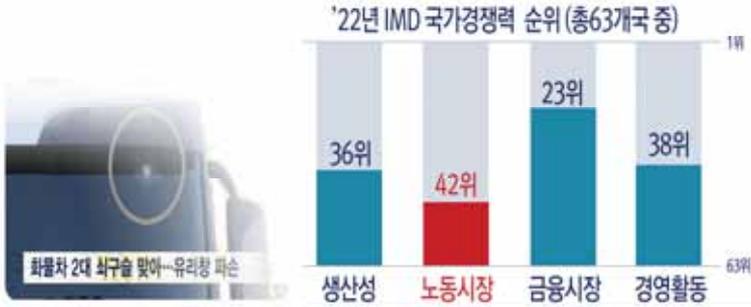


*출처: 고용노동부, 사업체노동력조사



노동개혁의 필요성

국가 경쟁력 저하



미래 세대 및 국민을 위해 노동개혁이 반드시 필요

2023년은 공정과 법치의 노동개혁 원년!

자율과 책임, 대화와 협력을 통해 기업과 경제가 지속적으로 성장할 수 있는 상생과 연대의 노동시장을 구축하겠습니다

- 실천 1 노동개혁을 완수하겠습니다.
- 실천 2 노동시장 이중구조를 개선하겠습니다.
- 실천 3 일자리 어려움을 적극 해소하겠습니다.

2023 고용노동부 주요업무 추진계획

실천 1

노동개혁을 완수하겠습니다.



- 과제 1 노사 법치주의 확립
- 과제 2 노동규범 현대화
- 과제 3 중대재해의 획기적 감축

실천 1 | 노동개혁 완수

노사 법치주의 확립: 시스템 마련



“노사 법치주의는 불필요한 쟁의와 갈등을 예방하고, 진정으로 노동의 가치를 존중하는 길”

- 대통령(2022년 신년사)

노조 회계 투명성 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 노조 자율점검(1월) 및 공표방법 등 보완(시행령 개정 추진, 5월-) • 노조 회계 공시(시스템 구축 추진) ☞ 法
불법·부당한 관행 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 노사 부조리 온라인 신고센터 운영(1.26-) → 시정조치(2월-) • 노조 불법·부당행위 규율 신설 추진 ☞ 法
채용 공정성 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 위법, 부당한 우선채용 등 단체협약 시정 • 채용강요·부정채용 금지, 채용정보 제공 확대 등 (현행 '채용절차법'을 '공정채용법'으로 전면 개정)



실천 1 노동개혁 완수

노사 법치주의 확립: 5대 불법·부조리 근절

<p>포괄임금 오남용</p> <ul style="list-style-type: none"> · 역대 최초 ✓ · 「포괄임금 오남용 근절대책」 	<p>임금체불</p> <ul style="list-style-type: none"> · 「상습체불 근절대책」 	<p>부당 노동행위</p>	<p>불공정 채용</p>	<p>직장내 괴롭힘</p>
---	--	-----------------------	----------------------	-----------------------

상시 감독체계 구축· 운영 등 근로감독 역량을 집중하고, 제도개선 병행

실천 1 노동개혁 완수

노동규범 현대화

근로시간

- 선택권 강화
- 건강권 보장
- 휴식권 보장

폭넓은 의견수렴

3.6. 입법예고
→ 현장 의견청취 및 설문조사

추가 개혁과제

<p>파견제도 선진화</p> <ul style="list-style-type: none"> · 동일가치노동 동일임금 원칙 구현 · 파견·도급기준 법제화, 파견대상 확대 등 	<p>노사관계 대등성 확보</p> <ul style="list-style-type: none"> · 노조설립, 단체교섭, 대체인로 등 제도 개편
--	--

경사노위 연구회 운영(2월-) → 정부안 마련

2023 고용노동부 주요업무 추진계획



실천 2

노동시장 이중구조를 개선하겠습니다

- 과제 1** 상생형 임금체계 개편
- 과제 2** 상생과 연대의 산업·노동 생태계 조성
- 과제 3** 법적 보호의 사각지대 해소

실천 2 | 이중구조 개선

상생형 임금체계 개편

청년의 공정한 보상기회를 보장하고 고령자의 계속고용을 촉진

 「상생임금위원회」 구성·운영 (2.2 발족)	<ul style="list-style-type: none"> · 임금격차 실태조사·공표 · 정책권고 	<ul style="list-style-type: none"> · 임금체계 개편·격차 완화 기업에 <u>세제 등 우대방안 마련</u>
---	--	---

「임금체계 구축 패키지」 신설

- 컨설팅 확대(2배)
- 개편 논의·확산·정착 단계별 맞춤형 컨설팅 지원



지원 체계

통합형 임금정보시스템 구축

- 직무 + 임금 정보 결합 제공


임금체계 개편 우수사례 발굴 및 확산

실천 2 | 이증구조 개선

상생과 연대의 산업·노동 생태계 조성

1단계 (조선업 상생협력 체계, 2.27)

조선업 상생모델 구축



2단계

타업종 확산

- 실태조사로 업종 선정
- 재정·세제지원, 규제개선



상생협력 실천협약 체결·이행 + 정부 지원 패키지 → 중층적 사회적 대화 활성화

실천 2 | 이증구조 개선

법적 보호의 사각지대 해소

다양한
고용형태 보호

- 노무제공자 권리보장을 위한 입법 추진
 - * 시연계약 의무화 등 기초권리 보장, 분쟁조정 절차 마련
- 특고·플랫폼종사자 공제회 설립 등 지원

5인 미만
근로기준법

- 근로자 인격권 보호 중심, 사업장 부담 고려
→ 단계적 적용

차별시정

- 비교대상 근로자 범위 확대, 신청기간 연장 등 실효성 강화



「노동시장 이증구조 개선 대책」 마련

(노동 + 공정거래 + 산업 등 정책 패키지)

2013 고용노동부 주요업무 추진계획

실천 3



일자리 어려움을 적극 해소하겠습니다.

- 과제 1 기업 구인난 해소
- 과제 2 취약계층 일자리 장벽 제거
- 과제 3 고용상황 대응

실천 3 | 불확실성 대응

기업 구인난 해소

일자리 미스매치 해소

 신속취업지원TF(전국 48개 지방관서) 구성, 운영 → 지역별 구인난 압중·기업 집중 매칭	 지역형 플러스 일자리 사업 신설 (373억원)
--	---

산업현장에 바로 투입할 수 있는 핵심인력 신속양성

 디지털, 반도체, 바이오 (삼성·KT 등 선도기업 + 풀리텍)	 첨단산업 분야 공동훈련센터(2배 확대)	 국가기관 전략산업직종 훈련 확대(4,648억원)
--	---	--

외국인력의 유연한 활용 : 고용허가제 20년만에 개편 ✓

 도입규모 확대(11만), 고용한도 상향(20%) 등	 장기근속(10년+a) 준수권 인력으로 양성	 E-9 허용업종, 직종 확대
--	---	---



빈도서
조선





「빈일자리 해소방안」 발표(3.8)

(구인난이 심화된 6대 업종 집중 지원)

➔

2차 「빈일자리 해소방안」 발표(7월 중)

(6대 업종 보완과제 + 업종 추가 등)

실천 3 | 불확실성 대응

취약계층 일자리 장벽 제거

대상별 지원		고용서비스 고도화	
대상	As-Is	To-Be	
청년	장려금 등 단순소득지원	일일임 확대·다양화 (8만명+α)	As-Is 급여지급 위주 → To-Be 근로교육, 취업지원 촉진 <small>고용서비스 고도화 방안 발표(1.27), 실업급여 제도개선안 마련</small>
여성	독박육아 (경력단절)	맞물림 활성화 (경력유지)	구직자, 기업 맞춤형 고용서비스 · (구직자) 경력 준비-유지-전환의 단계별 경력설계 지원 · (기업) 근본적 근로여건개선 솔루션 제공
고령자	조기퇴직 후 단기일자리	자율적 계속고용 지원 강화	실업급여 제도개선 · 재취업 활동 강화기준 전면 적용(5월~) · 반복수급, 의존 형태 개선 추진
장애인	직접 고용 (부담금 중립)	대기업 자회사형 표준사업장 설립규제 완화	인프라 강화 · 직업안정법 전부 개정 · 온라인 고용센터(가칭 고용24) 신설

실천 3 | 불확실성 대응

고용상황 대응: 단기노동시장 모니터링 + 중장기체질개선



단기

중장기

모니터링



법정부 일자리 TF*를 통해 경제, 고용상황 지속 점검

→ 빈일자리 해소 및 청년 일자리 지원 등 정책과제 지속 발굴

* 기재, 고용부 차관 공동 주재, 관계부처 합석(총 6차제 개최)

정부의 일자리 대책을 담은 「고용정책기본계획」(1.30) 차질없이 이행



- 일자리 불확실성 선제 대응체계 구축
- 빈일자리 미스매치 해소
- 고용취약계층 노동시장 진입 촉진
- 노동시장 참여 촉진형 고용 안전망 구축
- 체질개선 통한 혁신 성장 지원



◎ 토론 요약

□ 목적

- 노동개혁 추진방향과 과제에 대해 노·사·정의 정책 전문가·연구자의 심도 있는 토론을 통해 현실적인 정책 대안 모색

□ 개요

- 일시·장소 : 2023. 8. 22. (화) 10:00~12:30, 한국노동연구원 노고지 회의실 7층(여의도)
- 참석자

(원내)

- 허재준(한국노동연구원 원장)
- 이장원(한국노동연구원 부원장)
- 양성주(한국노동연구원 전문보조원)

(원외)

- 김대환(좌장, 전 노동부장관)
- 최영기(전 노사정위 상임위원)
- 임무송(숙명여자대학교, 전 고용노동부 고용정책실장)
- 김기선(충남대학교)
- 정흥준(서울과학기술대학교)
- 김종숙(여성정책연구원 선임연구위원)
- 박성국(매일노동뉴스 대표)
- 권창준(고용노동부 노동개혁정책관)

□ 포럼 주요 논의 사항

○ 발제 : 권창준(고용노동부 노동개혁정책관)

- 저출생 고령화, 생산가능인구의 감소, MZ세대의 등장 등과 대기업·정규직 중심 노사관계, 노사의 책임 있는 참여 부족으로 인한 우리 노동시장의 현실에서 노동시장의 이중구조화, 임금격차가 확대되고 있음
- 노동규범과 관행에 대한 인식이 임금결정 기준이나 공정한 보상 부분에 있어 공정하지 않다고 인식되고 있으며, 이를 해결하기 위한 노동개혁이 필요하다고 판단됨.
- 노조 회계 투명성 제고, 불법·부당한 관행 개선, 채용 공정성 개선 등 노사법치주의를 확립하고 그 시스템을 마련할 필요가 있음.
- 상생형 임금체계를 개편하고 5인 미만 근로기준법, 다양한 고용형태를 보호하는 등 법적 보호 사각지대를 해소하기 위한 노력이 필요함.
- 기업 1구인난을 해소하고 취약계층의 취업장벽을 지원하기 위한 맞춤형 고용서비스를 마련하기 위한 인프라를 강화할 필요가 있음.

○ [토론 1] : 정흥준(서울과학기술대학교)

- 노조 회계 투명성이나 세액공제 기준 등 문제점에 대해서는 공감을 하

지만, 당사자 간 논의가 잘 되지 않고, 정부가 일방적으로 추진하는 듯한 모양새가 아쉬움.

- 장시간 근로의 경우는 MZ세대가 가지고 있는 일에 대한 태도나 인식이 이전 세대와 차이가 많이 나서 받아들이기 어렵지 않을까 판단됨.
- 노동시간이나 근로시간이 양극화된 상황에서 경사노위, 한국노총 등 사회적 협의를 추진하는 것이 사회적 타당성을 마련할 근거가 되지 않을까 생각됨.

○ [토론 2] 박성국(매일노동뉴스 대표)

- 노동개혁이라는 아젠다가 정부의 초기부터 과거 정부보다 빠르게 전면으로 내세워졌지만, 공론화 절차가 치밀하지 못했고, 언론보도 이후 사라지는 형태로 비춰져 힘이 잘 안 모이는 경향이 있음.
- 노조 회계 투명성은 개혁과 관련된 필요성이 있어 보이나, 원인을 해결하기보다는 결과 처방에만 치중되어 한계가 있음.
- 노동개혁정책관실이 만들어진 이후 너무 많은 관련 일들을 관장하고 있어서, 이해 관계자들과 함께하는 방식의 고민이 필요하다고 판단됨.

○ [토론 3] 김기선(충남대학교)

- 집단적 노사관계 측면에서 부조리한 관행들은 개선이 필요하다고 판단되며, 이를 위해 노사법치주의를 선언하는 것이 타당함.
- 다만, 선언 이후 관 주도의 노동관계 형성에 몰입되고 이것 자체가 기존의 경로들을 계속 가져가는 것이 아닌가 생각됨.
- 노동관계법상 후발 규정이 많고, 노사의 자율성을 억압하는 측면들이 존재하여 이해당사자들의 반발도 있지만 노동시장 제도 개혁에 있어 노사법치 이후 지향점을 다시 세울 필요가 있어 보임.
- 원하청 상생협의회 등과 같은 제도들을 적극적으로 추진하는 것도 필요해 보임.

○ [토론 4] 김종숙(여성정책연구원 선임연구위원)

- 조사를 통해 살펴보면 근로시간 유연화와 근로시간의 단축을 물어보면 이율배반적으로 나타남.
- 현장에서 근로시간 유연성이라는 것이 작동하기가 어렵고, 여성·청소년들의 과소고용 등 취약계층에 대한 근로계약관계에서 유연성에

대한 고민이 좀 더 필요해 보임.

- 육아를 위해 근로시간 단축, 육아휴직 등 저출산 극복, 기업의 부담을 줄이기 위한 노력 등에 대한 고민도 함께 필요하다고 생각됨.

○ [토론 5] 허재준(한국노동연구원 원장)

- 박성국 박사가 제시한 의견(정부 초기 아젠다 설정 관련)에 공감하고 발제자의 애로사항에도 공감하며, 원장의 개인의견이 외부의 의견에 반영되었다고 생각될까봐 보통은 질의만하고 토론을 하지는 않았음.
- 연구자의 의견에서 살펴볼 때 현재 상황은 거버넌스의 문제가 있다고 판단되며, 커뮤니케이션이 부족했다고 생각됨, 따라서 노동개혁정책 관실의 업무관장이 많은 것은 이런 콘텐츠들을 과정 관리할 수 있는 역할을 담당할 필요가 있어 보임.
- 김기선 교수의 발언 중 파견문제와 관련해서 불가피한 측면이 있어 보이는데, 실제 사업장 내 임금격차가 아닌 전체 정규직과 비정규직 임급의 평균값을 비교하면 차이가 아주 많이 상이함.

○ [토론 6] 이장원(한국노동연구원 부원장)

- 기존 제도에서 관 주도로 다른 제도를 만들어 나가는 방법은 한계가 있어 보임.
- 적절한 보호가 노동정책에서 중요한 문제지만, 적절한 규제가 항상 정치적으로 충돌하는데, 제도 적용을 급하게, 혹은 획일적으로 개선하려는 것은 자제할 필요가 있음.
- 예컨대, 실업급여 다중 부정수급의 문제도 현재 상황이 잦은 직업변동이나, 이직으로 인해 발생할 가능성도 있는데, 이를 남용으로만 보는 것은 구조적으로 시대가 나라를 반영하지 못한 예가 될 수 있다고 생각됨.

○ [토론 7] 김대환(전 고용노동부 장관)

- 앞으로 미래 노동시장에 있어 마이너스 성장도 예상되고 경제 지속가능성도 낮아지는 상황에서 근로시간 유연화 등 밀고 나갈 만한 전략이 보이지 않음.
- 따라서 단기적 실패라고 판단하기보다는 유연하게 전략을 세워야 하고, 노동개혁에 대한 타임라인이 필요하다고 판단됨.

제4차 노동개혁 정책포럼(2023. 9. 12)

◎ 발제문

노동개혁 공론화 사례의 시사점: 1996년~2017년 사회적 대화를 중심으로

2023. 9.12.

박성국 고려대학교
노동문제연구소 연구위원

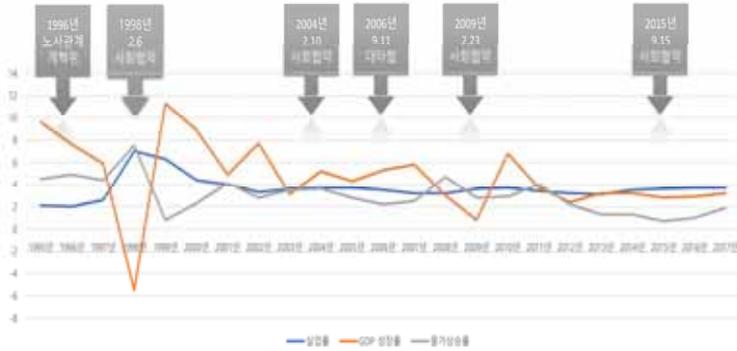
목차

- I. 현황: 한국 사회적 대화 성과와 한계
- II. 사례분석: 노동개혁 추진방식과 담론 형성
- III. 시사점과 과제

I. 현황

○ 경제위기 뿐만 아니라 비경제위기 시기에도 사회적 대화를 통한 노동개혁 추진

- 경제위기 협약: 1998년, 2009년 사회적 합의
- 비경제위기 협약: 1996년 노사관계개혁위, 2004년, 2006년, 2015년 사회적 합의

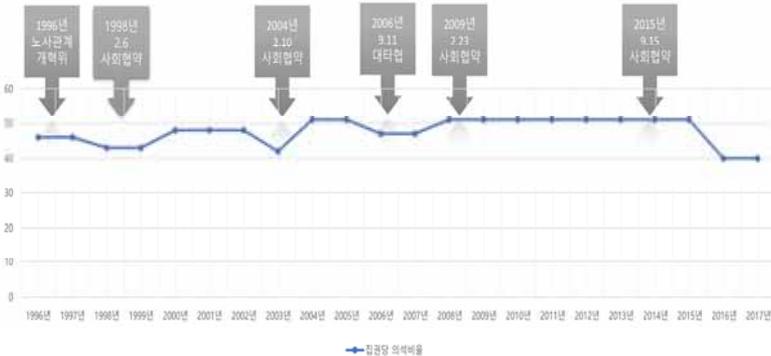


3

I. 현황

○ 여소야대, 여대야소 의회에서에도 사회적 대화를 통한 노동개혁 추진

- 여소야대 의회: 1998년, 2004년, 2006년 사회적 합의
- 여대야소 의회: 1996년, 2009년, 2015년 사회적 합의



4



I. 현황

○ 시기별로 차별화된 사회적 대화와 노동개혁 의제 변화

- 노사관계-노동시장 영역에서 경제정책-사회복지 영역으로 확장

	시기별 사회적 대화 의제 범위
노사관계개혁위원회 (15대 국회)	<ul style="list-style-type: none"> • 노사관계와 노동시장 개혁 (3급3제: 복수노조, 제3자개입, 정치활동, 정리해고, 파견근로, 변형근로)
노사정위원회 1~2기 (15대 국회)	<ul style="list-style-type: none"> • 노동시장 유연화와 노동기본권 보장 • 재벌개혁과 사회안전망 구축, 노사정위원회 제도화
노사정위원회 3기 (16~17대 국회)	<ul style="list-style-type: none"> • 고용창출과 고용서비스 확대(적극적 노동시장 정책) • 노동시장 불균형 해소와 노사관계 선진화, 노사정위원회 개편
노사정위원회 4기 (18~19대 국회)	<ul style="list-style-type: none"> • 임금조정과 고용유지, 노동시장유연화와 탈규제, • 지역노사민정협의 제도화 • 고용률 70% 달성과 노동시장 구조개선

6

I. 현황

○ 1998년 이후 제도화된 사회적 대화기구는 조직개편을 거듭하며 진화

- 노사정위원회법(1999년), 경제사회발전노사정위원회법(2007년), 경제사회노동위원회법(2018년) 제개정

	1기	2기	3기	4기
성격	정치적 협의기구, 비상설	대통령 자문기구, 상설 사회적 협의기구	대통령 자문기구, 상설 사회적 협의기구	대통령 자문기구, 상설 사회적 협의기구
법적근거		대통령령에 설치 근거	노사정위원회법	경제사회발전노사정위원회법
조직체계	본위원회기초위원회의전문위원회	본위원회상무위원회3개특별위원회·4개 소위원회(전문위원회)	본위원회상무위소위원회·특별위원회	본회의·상무위·의제별·업종별 위원회
구성	노·사·정 및 정당	노·사·정·공익 및 정당	노·사·정·공익위원	노·사·정·공익위원(노·사, 공익위원 교차배제)
활동기간	1998.1-2	1998.6-1999.8	1999.9-2007.5	2007.5-2018.6

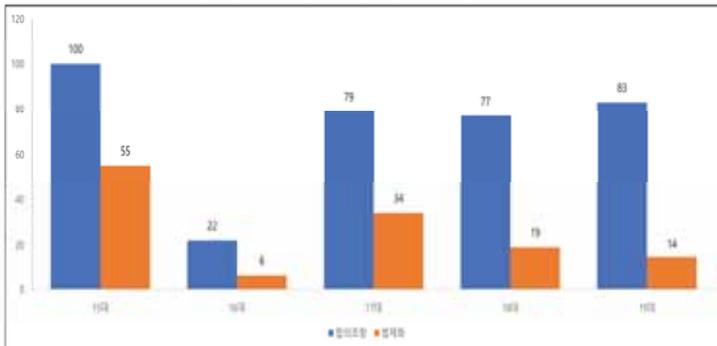
7

I. 현황

○ 1998년 이후 사회적 합의 조항은 15~19대 국회에서 개혁법안으로 발의되어 입법

- 15대~19대 국회를 통과한 환경노동위 노동부 소관법을 297개 중 사회적 합의와 연계된 법안 56개(19%)

· 개정법안: 파견근로자보호법, 임금채권보장법, 교원노동조합법, 노사정위원회법, 근로복지기본법, 외국인근로자법, 고용상채보정률하중법, 기간제 및 단시간 근로자 보호법, 사회적기업 육성법, 공무원노조법, 노사관계발전법, 고용상채보정신고법



8

I. 현황

- 1998년 이후 노동개혁은 제한된 참여, 이행 불안정성, 파트너십 미성숙, 확산기제 미약 등 한계
- 행태적으로 노사 참여·주도성 활성화 전략을, 제도적으로 이행과정관리기구, 중앙-지역 대화기구 연계제도 필요

제한된 참여

- 의제설정 범위 협소화
- 제한된 승인과 합의

이행 불안정성

- 합의와 입법의 부조화
- 이행과 후속개혁의 연계 미흡

파트너십 미성숙

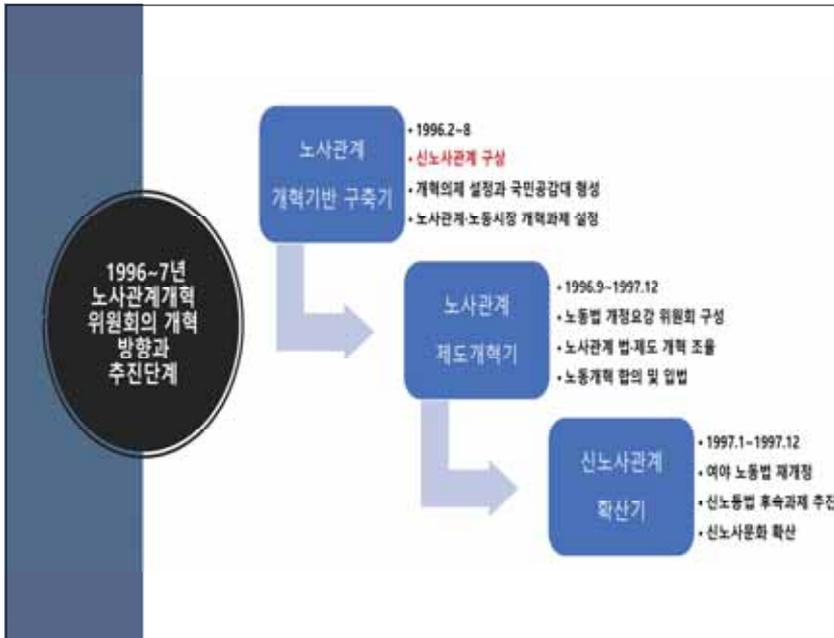
- 낮은 노사역할 분담
- 강한 정부주도
- 사회적 대화 역량 재생산 곤란

확산 기제 미약

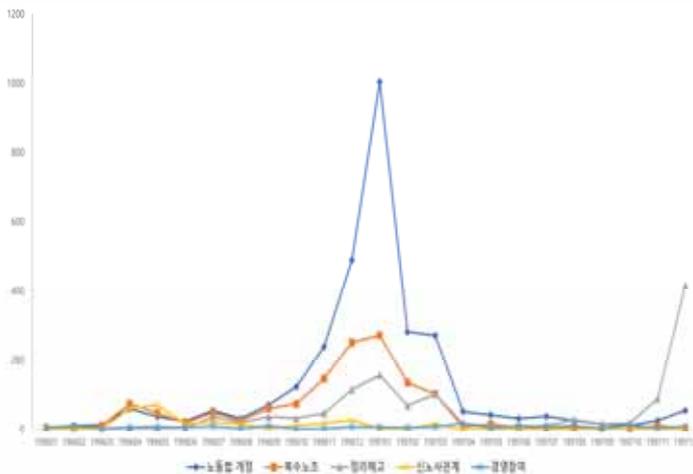
- 중앙-지역 사회적 대화기구의 연계 부재

II. 사례분석

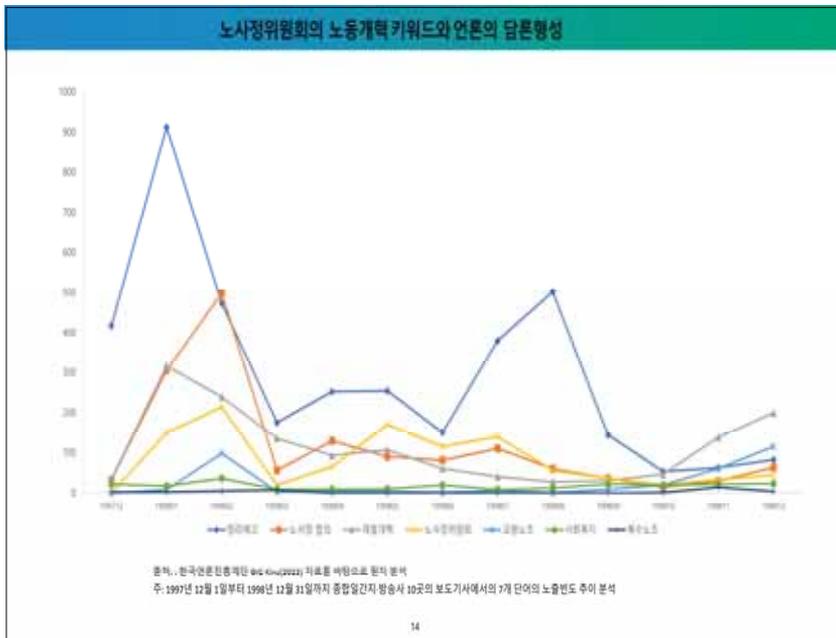
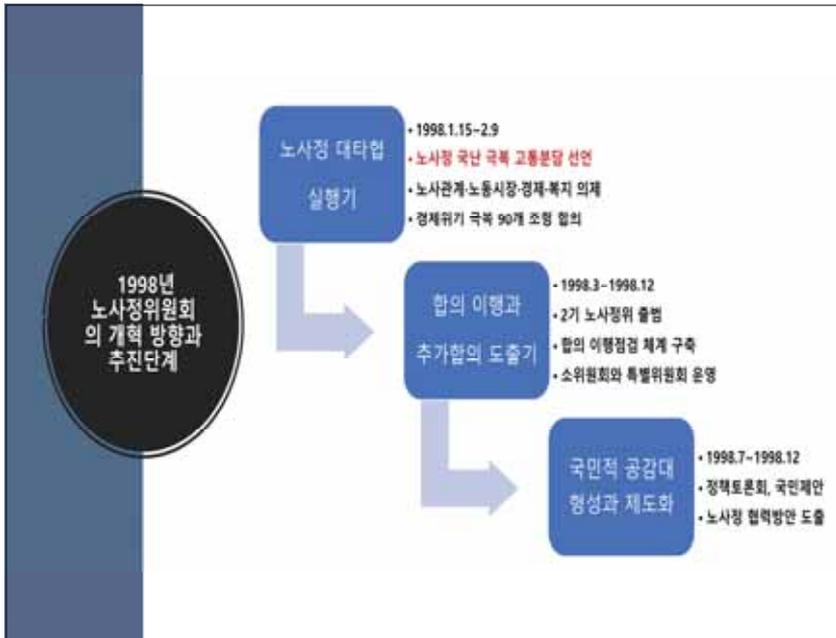
1. 노동개혁 추진 방향과 단계
2. 노동개혁과 언론의 담론형성

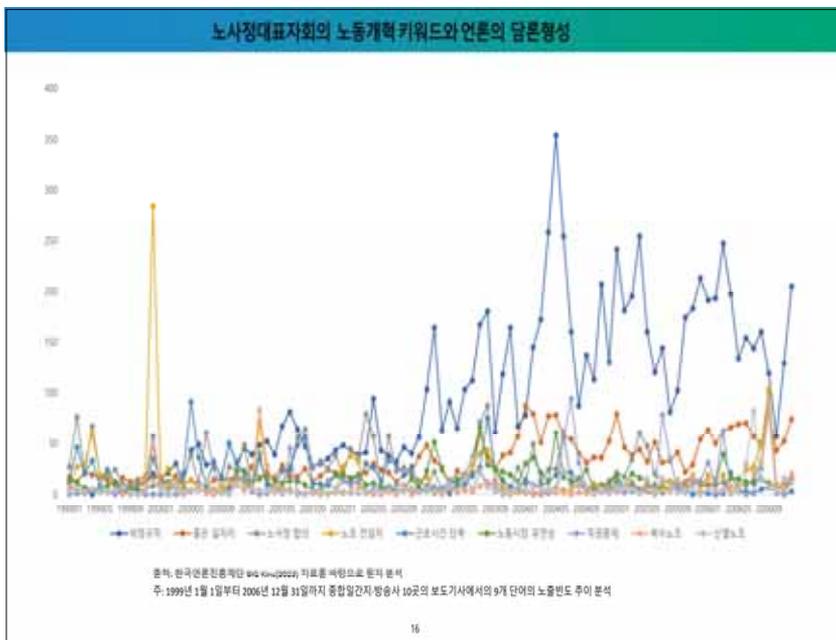
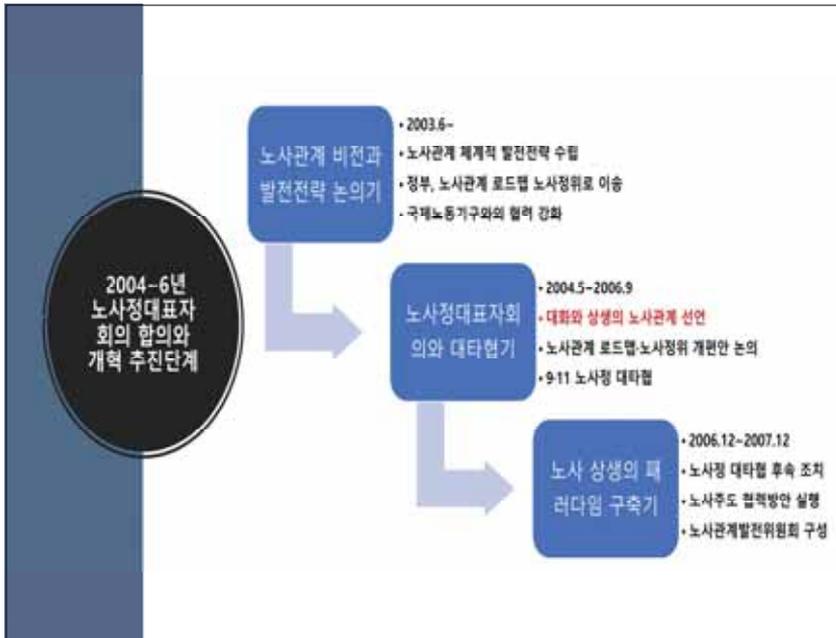


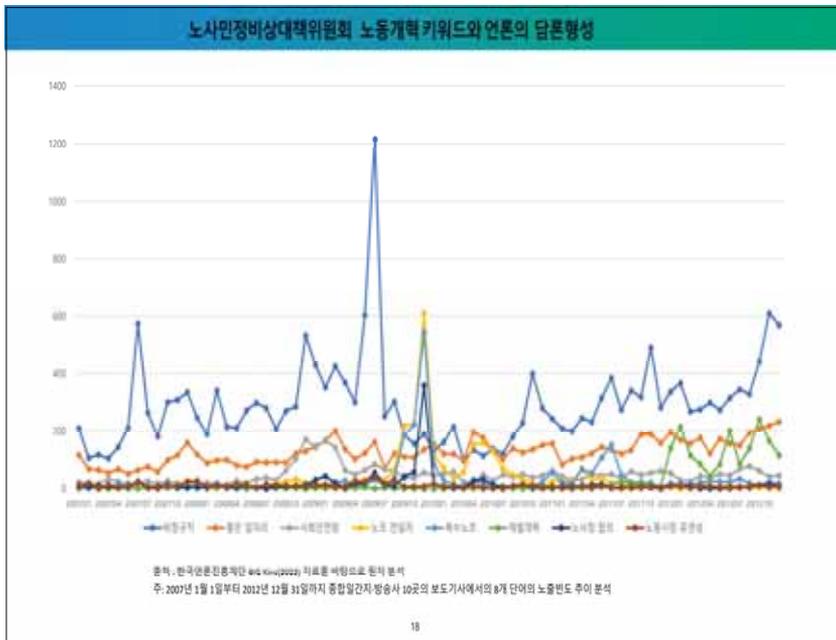
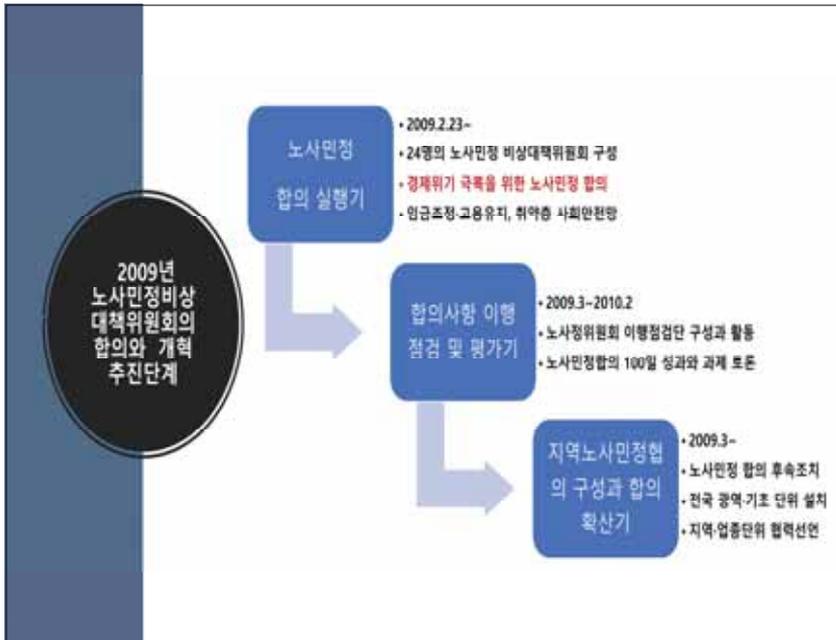
노사관계개혁위의 노동개혁 키워드와 언론의 담론형성

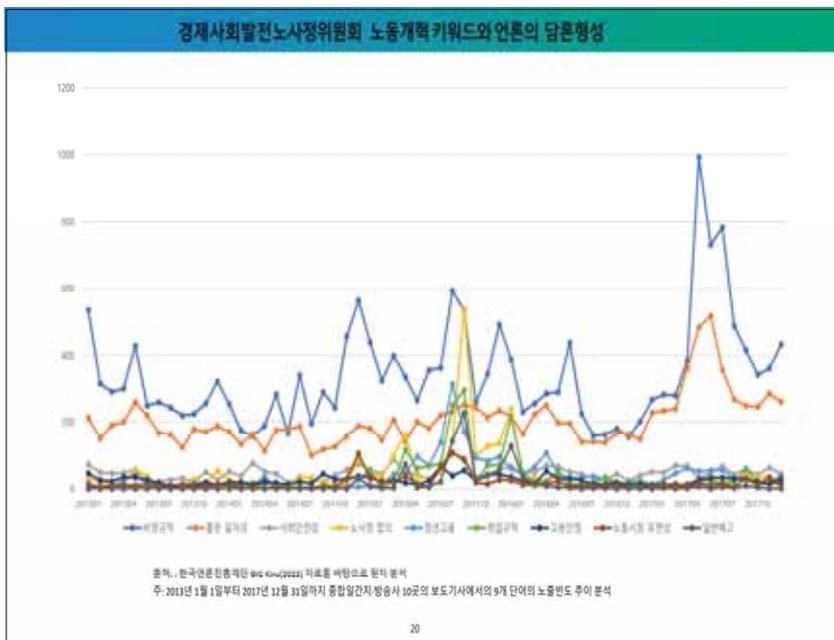
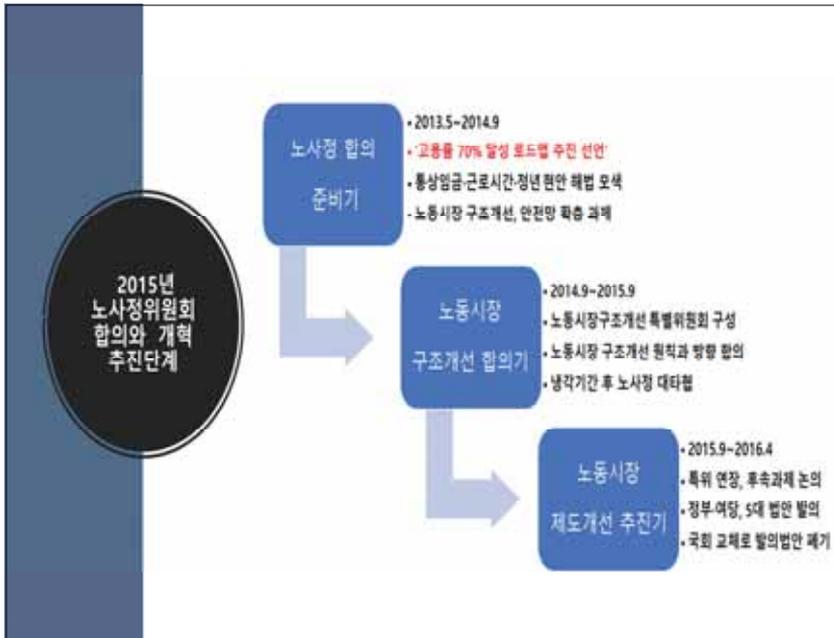


출처: 한국언론진흥재단 kcu-ko(2022) 자료를 바탕으로 정리 분석
 주: 1996년 1월 1일부터 1997년 12월 31일까지 종합일간지 방송사 10곳의 보도기사에서의 5개 단어의 노출빈도 추이 분석









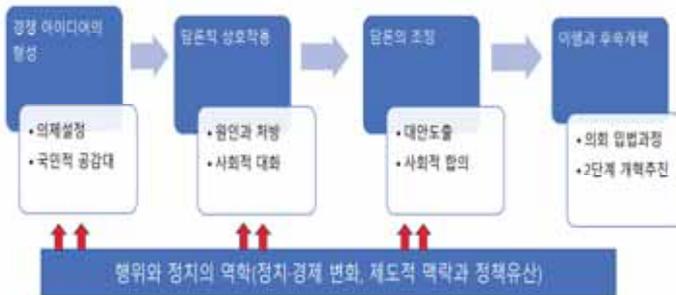
Ⅲ. 시사점과 제안

1. 시사점: 사회적 대화와 노동개혁 유형
2. 제안: 새로운 노동개혁의 방향과 단계

Ⅲ 사회적 대화를 통한 노동개혁 공론화 4단계 과정/ 공통점

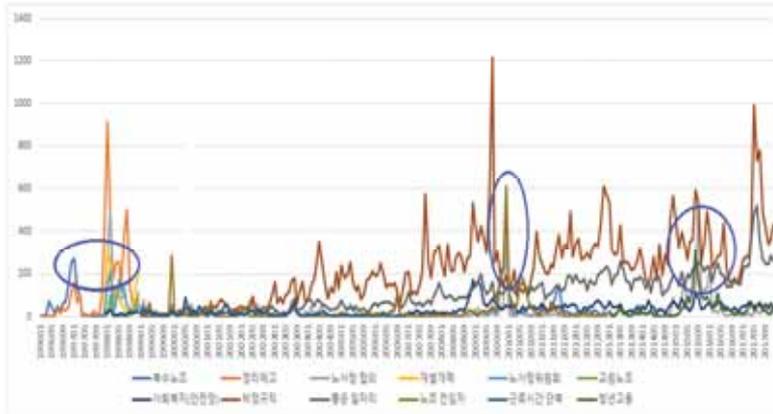
○ 한국의 사회적 대화를 통한 노동개혁은 4단계의 과정을 거쳐 진행

- 사회적 대화와 국민적 공감대 형성이 결합된 한국적 특성
- 사회적 대화와 의회 입법과정 시기에 노동개혁 쟁점과 대안에 대한 언론의 담론 활동이 활성화되는 양상



Ⅲ. 사회적 대화 21년과 노동개혁 키워드의 언론담론 형성/ 공통점

- 1996년부터 2017년까지 노동개혁 키워드의 언론담론 형성은 사회적 대화 및 합의 시기와 겹쳐짐
- 비정규직, 좋은 일자리 키워드 보도 건수가 전 시기에 걸쳐 가장 높은 가운데 노사정 합의가 다음 순
- 1998년 1-5, 2009년 10-12월, 2015년 5-12월 사회적 대화 시기에 노동개혁 키워드의 높은 언론 노출빈도



23

Ⅲ. 사회적 대화 21년과 노동개혁 키워드의 언론담론 형성/ 특성과 한계

- 사회적 대화를 통한 노동개혁 담론 형성은 한국적인 노동의제 공론장으로서 특징을 보임
- 노동의제가 보편의제화 하는데 기여한 반면 담론형성의 특정시기 쏠림 현상, 특정이슈의 반복 등의 한계

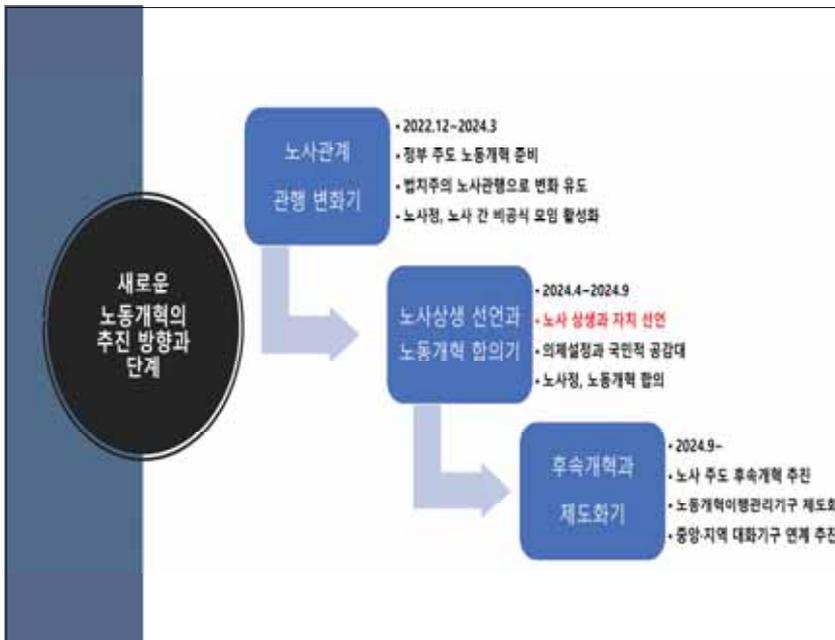
사회적 대화와 노동 개혁 공론장 형성	노동의제 보편 의제 화와 장기 이슈화	특정시기 쏠림현상	특정이슈 반복
<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 대화를 통한 노동개혁의 국민 공감대 형성 확인 • 한국의 정책 공론장으로서 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> • 비정규직과 좋은 일자리 높은 언론 노출빈도 • 2000년대 이후 보편 의제화, 장기 이슈화 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 대화 시기 이외에 노동의제 낮은 담론형성 • 대타협 이외에 소타협, 일상적 노동개혁 이슈화 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> • 비정규직, 좋은 일자리 등 의제 이외의 신규 미래의제 미흡 • 다양한 의제 개발 필요

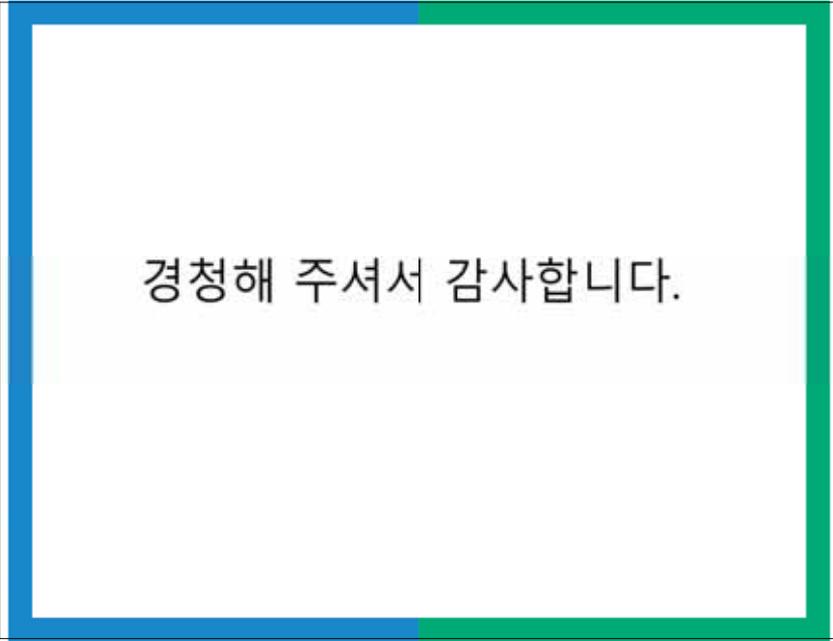
24

Ⅲ. 사회적 대화와 노동개혁의 유형 분류

- 사회적 대화를 통한 노동개혁은 정책 불확실성(경제위기)과 사회적 대화체계에 따라 차이점 발생
- 정책불확실성 높은 시기의 사회협약(1998, 2009년), 낮은 시기의 사회협약(1996, 2006, 2015년)의 차이
 - 제도화된 대화기구 활용(1998, 2015년), 비제도화된 대화기구 활용(1996, 2006, 2009년)의 차이

		정책 불확실성	
		저	고
사회적 대화 체계	제도화	9.15 노동시장 구조개선 노사정 합의 (2015년 노사정위원회)	2.6 경제위기 극복을 위한 노사정 합의 (1998년 노사정위원회)
	비제도화	1996년 노사관계개혁위원회 9.11 노사정대타협 (2006년 노사정대표자회의)	2.23 경제위기 극복을 위한 노사민정 합의 (2009년 노사민정비상대책위)





경청해 주셔서 감사합니다.

◎ 토론 요약

□ 목적

- 노동개혁 추진방향과 과제에 대해 노·사·정의 정책 전문가·연구자의 심도 있는 토론을 통해 현실적인 정책 대안 모색

□ 개요

- 일시·장소 : 2023. 9. 12. (화) 10:00~12:30, 한국노동연구원 노고지 회의실 7층(여의도)
- 참석자

(원내)

- 허재준(한국노동연구원 원장)
- 이장원(한국노동연구원 부원장)
- 양성주(한국노동연구원 전문보조원)

(원외)

- 김대환(좌장, 전 노동부장관)
- 최영기(전 노사정위 상임위원)
- 임무송(숙명여자대학교, 전 고용노동부 고용정책실장)
- 정흥준(서울과학기술대학교)
- 김종숙(여성정책연구원 선임연구위원)
- 박성국(고려대학교 노동문제연구소 연구위원)
- 최강식(연세대학교)

□ 포럼 주요 논의 사항

○ 발제 : 박성국(고려대학교 노동문제연구소 연구위원)

- 1996년부터 2017년까지 시기별로 차별화된 사회적 대화와 노동개혁 의제가 변화되었고, 노사관계·노동시장 영역에서 경제정책, 사회복지 영역으로 확장됨.
- 1998년 이후 제도화된 사회적 대화기구는 조직개편을 거둬하면서 진화하였고, 노사정위원회법, 경제사회발전노사정위원회법, 경제사회노동위원회법 등을 제개정함.
- 노동개혁 키워드와 언론의 담론 형성은 각 시기별로 조금씩 달라졌고, 1998년 노동법개정, 정리해고, 복수노조, 경영참여 등의 키워드에서 점점 비정규직, 좋은일자리, 사회안전망, 청년고용, 노동시장 유연성, 고용안정 등 새로운 키워드도 등장함.
- 1996년부터 2017년까지 노동개혁 키워드의 언론담론 형성은 사회적 대화 및 합의 시기와 겹쳐짐.
- 새로운 노동개혁의 추진방향과 단계로는 노사관계 관행 변화기 > 노사상생 선언과 노동개혁 합의기 > 후속개혁과 제도화기를 통해 노사 주도 후속개혁을 추진하고 노동개혁 이행관리기구의 제도화 등을 통한

대화기구 연계를 추진하여야 함.

○ [토론 1] 허재준(한국노동연구원 원장)

- (질의1) 발제 중 이행점검과 관련하여 1998년도에 사회적 대화 이후 언제쯤 그 리스트가 온전히 이행되었는지 혹은 이런 관점에서 분석이 없었는지 질의함.
- (질의 2) 현재 사회적 대화를 하더라도 무언가 바뀌어야 한다는 점을 지적(최강식·김중숙)하고 있는데, 사회적 대화가 계속 필요하다는 관점에서 꼭 한 가지(원포인트) 개선점이 무엇인지 질의함.

○ [토론 2] 정홍준(서울과학기술대학교)

- 사회적 대화의 효용성은 6개월~1년 정도 이루어져 충분한 논의를 할 수 있다는 점이 장점임. 지난 ILO 핵심협약 비준과 같이 반드시 합의가 수반되지 않더라도 사회적인 공감대 형성으로 추후에 국회 비준이 이루어지기도함.
- 사회적 대화의 지속가능성은 20~25년 동안 짧은 단절은 있었지만, 사회적인 정당성을 확보하고 있어 민주노총이 참여하는 것은 시간문제라고 보임.
- 다만, 이행점검위원회가 형식화되어 있어 국회에 참여하여 공식적인 역할이 필요해 보임.

○ [토론 3] 최영기(전 노사정위 상임위원)

- 합의 이행에 대한 시비는 항상 있어 왔고, 현실성은 약한 것으로 생각됨. 우리나라 노사가 노동시장에 대한 지배력이 강하지 못하고, 산하 조직에 대한 통제력이 약하기 때문에 현실적 여건을 고려하면서 연성 구조로 가는 것이 유연성도 높고 지속성을 높이는 방법으로 판단됨.
- 현 정부의 노동개혁과 관련하여 꼭 사회적 대화를 통해서 풀어내려면 비우호적인 정책 당국자들을 설득할 수 있어야 함.

○ [토론 4] 최강식(연세대학교)

- 발제 중 언론담론에 대한 사회적 대화에서의 키워드들이 바뀌는 것들이 흥미롭고, 이러한 것들이 최종결과물이 아닌가 생각됨.
- 세대가 변화됨에 따라, 임금이슈 > 직장내 괴롭힘 이슈가 변화가 되고 있으며, 의제별, 업종별 이러한 이야기들에 대한 중앙-지역 연계 구분

이 왜 필요한지 의문임.

- 대화와 관련된 대표성 문제에서 전문성이 조금 결여되어 보이며, 공익의 관점에서 본질적인 문제를 해결할 필요가 있어 보임 .

○ [토론 5] 김종숙(여성정책연구원)

- (질의) 사회적 대화의 체계가 제도화되는 것과 비제도화되는 것의 구분 필요성이 무엇인지?
- 지난 세월 동안의 사회적 대화를 통해서 달성하고자 하는 목표들이 있었지만, 실제로 연구를 해보면 그런 것들이 좀 부족해보이고 그 이유는 대표성, 이미 조직화가 되어 있는 사람들이 참여했기 때문에 거기서 내놓는 의제들이 대부분 그런 의제들, 격차 해소와는 별 관련이 없는 의제들을 많이 내놓았지 않았나 생각됨.
- 세대 변화로 사회적 대화의제 중 노동시간 공정문제, 공정임금 문제 등 실용적인 의제들을 다뤄볼 필요가 있음.

○ [토론 6] 임무송(숙명여자대학교)

- 토론 중에 나온 이행점검이나 이행관리 등은 사회적 대화와 관련된 인식에서 기인된 것으로 보이고, 합의가 안되면 실패가 아니라 다른 견해들에 대한 이해를 높이고 공감대가 형성되면 서로 다른 이견을 정리하는 정도로도 사회적 대화는 필요함.
- 다만 이러한 이견을 피드백하고 의회에도 전달되는 프로세스가 필요하고, 정부정책에도 반영되는 순환이 필요하지만, 우리나라 현실에서 이행 점검은 정권을 떠나서 어려운 것으로 판단됨.

○ [토론 6] 이장원(한국노동연구원 부원장)

- 사회적 대화는 25년 동안 지속되면서 노동개혁을 추진하는 방식으로 이미 정당성을 확보한 것으로 판단됨.
- 다만, 문재인 정부에 들어와서 기구 출범이 늦어지고 민주노총, 경총 등 사회적 대화의 동력을 잃은 것으로 보여짐.
- 사회적 대화기구를 통한 접근은 굉장히 중요하지만, 문재인 정부~윤석열 정부 기간 동안 사회적 대화기구에 대한 정당성이나 사회적인 위협성 면에서 상당한 데미지를 입은 것으로 보임.

○ [토론 7] 김대환(전 고용노동부 장관)

- 사회적 대화에서 실제 대화의 주체는 별 부담이 없고 절박성이나 적극성이 상당히 없기 때문에 공익 집단지성이 사회적 역할이 중요하고 큰 주제도 중요하지만 소소한 것들을 정리해나가면서 그다음 논의 단계를 정하는 계기를 마련할 수도 있음.

제5차 노동개혁 정책포럼 (2023. 10. 10)

◎ 발제문

KLI 노동개혁 포럼
(2023.10. 10)

역대 정부의 노동개혁과 사회적 대화 정책

숙명여대 경영전문대학원(인사노동MBA) 임무송

노동개혁포럼

1

연구범위와 세 가지 질문

- 연구범위: 문민정부~문재인 정부, 노동개혁(노동정책)과 사회적 대화
- 질문 1) 노동개혁 배경과 목표, 사회적 대화 정책의 차이 이유?
 - 고려요소: 개혁과제 내용, 정권의 이념 지향, 사회적 대화 주체, 국회 여야의 석구성, 정치경제 위기 상황 여부 등
- 질문 2) 사회적 대화의 주도자와 참가자, 각 주체들 행태 이유?
 - 일반적 패턴: 정부 기획연출, 노동 주연, 경영 조연, 공익 감독?(역할 변천)
 - 특이점: 노총-경총 임금합의, 민주노총의 노사정 협상 제안, 노개위와 노사정 위 차이 등
- 질문 3) 사회적 대화가 노동개혁에 미친 영향은? 개혁 성공의 필수조건인가, 걸림돌인가? 한국 노동정치에서 사회적 대화의 의의는?

노동개혁포럼

2

한국 노사관계의 결정적 변곡점

- 권위주의적 행정국가, 수출주도 경제발전 전략
 - 개별적 근로조건 법정화, 집단적 노사관계 통제, 공공 직업훈련 → 국가주의
- 정치적 민주화와 1987년 체제
 - 대통령 직선제, 민주노조운동, 파업과 임금교섭, 두 자릿수 임금인상
- IMF 외환위기와 1998년 체제
 - 구조조정과 고용 유연화, 이중구조 심화, 사회 안전망 확충
- 코로나19 팬데믹(pandemic)과 국가의 재발견
 - 국가 통제권 강화, 경제 위기, 재정지출 확대 → 신국가주의? 현 정부의 '자유론'은?

'노동개혁' 관련 용어의 변천과 시사점



역대 정부 노동개혁 · 사회대화	대통령 (임기)	이념 지향 (별칭)	사회적 대화 참여 단체	국회	정책 여건 중점 정책	사회적 대화 (합의/권고)
	김영삼 (93.2~98.2)	보수 (문민정부)	한노총, 민노총, 경총, 시민사회 등	여대 야소	- 민주화, 세계화 - 임금안정, 노사관계 개혁	노·경총 임금 합의 노개위 4(1) / -
	김대중 (98.2~03.2)	진보 (국민의 정부)	한노총, 경총, 정당(1~2기), 공익(3기)	여소 야대	- IMF 외환위기 - 구조조정, 유연화, 사회안전망 구축	1-3기 노사정위 33(1) / 20
	노무현 (03.2~08.2)	진보 (참여정부)	한노총, 경총, 공익	여대 야소	- 일자리 감소, 양극화 - 고용, 노사관계 선진화, 비정규직 보호	경제사회발전 노사정위 22(2) / 16
	이명박 (08.2~13.2)	보수 (실용정부)	한노총, 경총, 공익	여대 야소	- 글로벌 금융위기 - 친기업(business-friendly) 정책, 복수 노조와 전임자 규정 시행	경제사회발전 노사정위 13(2) / 5
	박근혜 (13.2~17.3)	보수	한노총, 경총, 공익	여소 야대	- 이종구조, 청년실업, 현안 불확실성 - 고용률 70%, 노동시장 구조개선	경제사회발전 노사정위 6(2) / 4
	문재인 (17.5~22.5)	진보 (촛불혁명)	한노총, 경총, 공익	여대 야소	- 촛불, 탄핵, 코로나19 팬데믹 - 최저임금, 근로시간 단축, 비정규 제 로화, ILO 결사의 자유 협약 비준	경사노위 20 / 11 5

1987년 체제와 보수/문민 정부의 대응

- 노태우 정부
 - 직선제 등 정치 민주화 → 노조 폭발적 증가(이른바 '노동자 대투쟁')
 - 임금 가이드라인, 총액임금제
- 김영삼 정부(여대야소): 사회적 대화 제도화
 - 한국노총-경총 임금합의(1993년 4.7~8.9%, 1994년 5.0~8.7%)
 - '어용 노총 해체투쟁', 두 자릿수 임금인상률
 - 세계화와 노사관계 개혁(1996~1998)
 - 신노사관계 구상 발표
 - 제1기 노사관계개혁위원회: 노동관계법제도 개정 요청(1996.10.25; 1996.11.7) → 정부 노사관계개혁추진위(12.11) → 여당 단독처리(12.26) → 총파업, 야당 반발 → 여야 합의로 노동법 재개정(1997.3.13)
 - 제2기 노사관계개혁위원회: 의식과 관행 개혁

IMF 외환위기와 국민의 정부(여소야대)

- 1997년 **외환위기** → 구조조정 → 대량실업, 민주노총 제안
- 대통령당선인, 노사정위원회 설치: 사회적 대화 법제화
 - 제1기(정치적 합의, 노사정정)
 - '경제위기 극복을 위한 사회협약'(1998.2.9)
 - 구조조정, 고용조정(정리해고), 실업대책, 노동기본권 강화 등
 - 민주노총 합의 번복, 지도부 사퇴
 - 제2기(대통령령, 노사정정)
 - 구조조정, 사회복지, 노동기본권
 - 제3기(법률, 노사정공)
 - 구조조정, 사회복지, 근로시간, 일자리, 양극화, 노사관계제도 개선 등

사회통합적 노사관계와 참여정부(여대야소)

- 참여민주주의와 **사회통합적 노사관계**
 - 손해배상·가압류 관련 노사정 합의문(2003.12.17)
- 마이너스 고용, 일자리 만들기 **사회협약**(2004.2.10)
 - 두산중공업 파업과 노조원 분신 사망, 화물연대 파업(1차, 2차), 철도노조 파업(1차, 2차) 등 ≠ 노사관계 대응 시스템 구축
 - 대통령 프로젝트: 고용서비스 선진화, 직업능력개발 혁신
- 노사관계 선진화를 위한 **노사정 대타협 선언**(2006.9.11)
 - 기업단위 복수노조 허용 및 전임자 급여 금지 시행 유예(노사합의 반영)
 - '경제사회발전노사정위원회' 법률 개정(2007.4.27)
- 사회적 대화 다원화 시도: 노사정대표자회의, 연석회의

親기업 정책과 실용정부(여대야소)

- **Business-friendly** 정부, 747과 녹색성장 전략
 - 신자유주의 경제정책과 낙수효과(trickle-down effect)
- 노동정책 기본과제: 노사관계 법치주의 확립, 노동시장 유연성 제고, 규제 개혁
 - 실천계획: 법치 확립, 복수노조와 전임자 법 개정, 기간제·파견제 보완, 선진형 노사관계제도 개선, 취업규칙 불이익변경 법제 개선, 임금·근로시간·고용 유연화, 노동규제 재검토 등
- 2008년 4월, 미국산 쇠고기 수입 협상과 촛불집회
- 2008년 글로벌 경제위기, 경제위기 극복을 위한 노사민정 합의(2009.2.23)
- 비정규직 100만 해고 대란설과 비정규직법 개정 무산(2009년)
- 전임자·복수노조제도 개선 관련 노사정 합의(2009.12.4)

노동개혁포럼

3

박근혜 정부의 노동시장 구조개선(여소야대)

- 4대 개혁: 공공, 교육, 금융, 노동(2015년, 임기 3년 차)
- 3대 현안: 통상임금, 근로시간, 정년연장 연착륙
- 노동시장 구조개선 노사정 대타협(2015.9.15)
 - 노동개혁입법: 근로기준법(통상임금, 근로시간), 고용보험법(실업급여 보장성 강화, 운영 효율화), 산재보험법(출퇴근재해), 기간제근로법(생명안전업무에 남용 제한, 반복 갱신횟수 제한), 파견근로자법(생명안전업무에 사용 제한, 고령자·고소득전문직 허용 확대)
 - 2대 지침: 저성과자 공정해고 기준, 사회통념상 합리성 있는 경우 취업규칙 변경 기준
- 노사정 합의 파기, 촛불집회, 탄핵 파면, 정권 교체

노동개혁포럼

10

문재인 정부의 '노동 존중' 정책(여대야소)

- '노동 존중', 일자리정책 로드맵, 민주노총 출신 위원장, 한국노총 출신 장관
 - 2대 지침 폐지
 - 소득주도 성장(최저임금 인상), 근로시간 단축(주52시간 상한제), 비정규직 제로화(공공부문 비정규직 정규직 전환)
 - 장기분규 사업장, 해고자 복직
 - KTX 비정규직 여승무원, 파인텍 해고자, 삼성 해고자, 쌍용차 해고자 등
- 친 노동 입법 독주와 경사노위의 사후 보완 역할: 사회적 대화 도구화
 - 근로시간(탄력적 근로시간제), ILO 협약 비준과 노조법 개정
- 코로나19 위기 극복 노사정 선언(2020.3.5; 7.28)

노동개혁포럼

11

현 정부가 추진중인 노동개혁 과제

- | | |
|-------------------------------------|---------------------------|
| ① 법치주의: 건폭, 집회시위질서 | ⑥ 임금체계: 연공완화, 직무성과 |
| ② 회계정보: 정보공개(소득공제) | ⑦ 공정채용: 절차적 공정성 강화 |
| ③ 재정지원: 보조금 축소, 감시
•통제 강화 | ⑧ 이중구조: 상생협약(업종별), 공동근로복지 |
| ④ 대표제도: 정부위원회 위원 구성 변경, 근로자대표(제) 개편 | ⑨ 실업급여: 요건강화, 취업촉진 |
| | ⑩ 중대재해: 감축 로드맵(자율) |

노동제재 재구성 및 인권강화 방안

⑩ 중대재해: 감축 로드맵(자율)

노동개혁 30년사가 들려주는 이야기

- 노동개혁 추진배경과 주요내용
 - 시대 여건(민주화, 경제위기), 정책기조(친기업, 친노동), 정치 상황(정권교체, 통합 vs. 진영)
➢ 제4차 산업혁명시대: 노동체제의 재구성 필요
- 사회적 대화 정책과 각 주체의 형태
 - 정부: 정당/국회 역할, 경제위기, 여야 의석구성, 대통령의 국정철학과 리더십
 - 전략적 포지셔닝: 한국노총(장내 정치)과 민주노총(장외/현장 투쟁)
- 사회적 대화와 개혁 성과
 - 입법의 필수요건은 아니지만 개혁 정치에 있어서 실제적 합리성과 절차적 정당성 확보, 여론 함배 결정에 중요
- 사회적 대화의 의의와 역할
 - 1기 노사정 합의 유산: 대화 자체의 기능: 문제인식, 상호이해, 공존화, 대안 발굴, 갈등 제도화
 - 사회적 대화의 재설계: 간접민주주의 + 직접민주주의

노동개혁포럼

MS LIM

13

◎ 토론 요약

□ 목적

- 노동개혁 추진방향과 과제에 대해 노·사·정의 정책 전문가·연구자의 심도 있는 토론을 통해 현실적인 정책 대안 모색

□ 개요

- 일시·장소 : 2023. 10. 10. (화) 10:00~12:30, 한국노동연구원 노고지 회의실 7층(여의도)
- 참석자

(원내)

- 이장원(한국노동연구원 부원장)
- 양성주(한국노동연구원 전문보조원)

(원외)

- 최영기(전 노사정위 상임위원)
- 임무송(숙명여자대학교, 전 고용노동부 고용정책실장)
- 정흥준(서울과학기술대학교)
- 김종숙(여성정책연구원 선임연구위원)
- 박성국(고려대학교 노동문제연구소 연구위원)
- 최강식(연세대학교)

□ 포럼 주요 논의 사항

○ 발제 : 임무송(숙명여자대학교)

- 각 정부의 노동개혁, 노동정책을 추진하게 된 배경과 진행된 과정, 그 결과의 과정을 정리하고 사회적 대화와 연계시켜 ‘역대 정부의 노동개혁과 사회적 대화 정책’이라는 주제로 정리함.
- 1960년대 3공화국, 1980년 체제, 1998년 외환위기, 민주화 등 노사관계 전개 과정에서 큰 변곡점이 있었고, 시대여건, 정책기조, 정치상황 변화로 인한 노동체제의 재구성이 필요함.
- 사회적 대화 없이 법 개정은 할 수 있지만, 개혁의 성과목표가 무엇이나고 정의하는 기준에 따라서는 사회적 대화는 필요해 보임.
- 당사자들의 대표성에 한계가 있다 하더라도 그들을 통해서 제기되는 내용들을 검토해 보는 과정을 통해 정책의 합리성이 보강되고 절차적 민주주의에 대한 정당성 확보도 할 수 있다고 판단됨.
- 단편적인 논쟁들이 있어 왔지만, 큰 시대 변화에 맞춰 재구성하고, 대표성 문제를 해결하기 위해 설문조사 형태나 다양한 방식으로 현장의 직접 주체들이 참여하는 방식도 고려할 필요가 있음.

○ [토론 1] 최영기(전 노사정위 상임위원)

- 그동안 역사적으로 노동개혁/노동정책을 사회적 대화 방식으로 해왔고, 시기적으로 특징들이 있었고, 그 과정에서 해결을 찾고 타협의 절

차를 활용하고 아젠다를 이끌어냄.

- 다만, 현 정부에서 그동안 취했던 방식으로도 계속될 수 있을지 의문임.
- 이정식(고용노동부) 장관이 1년간 경사노위를 통하지 않고 임금과 근로시간 교육을 하려고 해봤으나, 미래시장노동연구회, 상생임금위원회가 6개월 지속하기 어려웠음.
- 앞으로는 이슈를 바꾸거나 정책 당국자의 인식이 변화하는 등 지금 구조로는 3대 개혁 등이 어려운 처지에 빠지지 않을까 판단됨.

○ [토론 2] 최강식(연세대학교)

- 시대별, 정권별로 분류하는 것도 필요하지만 당시 여건에 따른 기준이 무엇인지, 개혁이 왜 필요했는지를 볼 필요가 있음(복수노조 등).
- 이중구조, 비정규직 등 노동문제들이 왜 발생되었는지는 경제를 제외하고는 설명할 수 없음, 근로자대표, 사용자대표 등 개혁의 결과로 이익집단이 공고화되는 결과를 가져왔지만, 국민 전체의 소득분배나 성장 등 이면적인 부분도 있었을 텐데 그런 논의는 상대적으로 적었던 점이 아쉬움.

○ [토론 3] 박성국(고려대학교 노동문제연구소)

- 관련 연구들을 살펴보면, 사회적 대화는 노사정 공동이익을 대변하기도 하지만, 실질적으로는 노사 모두 위험 회피를 위해서 선택하기도 함(사회적 대화의 기능적 측면).
- 현 정부는 정치와 관련된 대립은 있지만 개혁과 관련된 방향과 절차는 조금 없어 보임.
- 양 노총의 경쟁과 한국노총의 선택으로 인해서 사회적 대화가 제도화된 측면이 있다는 최영기 참석자의 지적에 대해서 동의함.
- 양 노총을 관리하고 갈등을 제도화하기 위한 정부의 선택에 대한 분석은 부족함.
- 글로벌 금융위기 이후에 중부 유럽과 북부 유럽 같은 경우, 사회적 대화보다는 정부 주도로 정책을 이끌어가는 경우가 나타남(대표적인 사례가 아일랜드).

○ [토론 4] 김종숙(여성정책연구원)

- 과거의 노동개혁 시도와 선택들에 대한 역사가 개혁의 성과 측면, 후속연구, 정부정책의 반영하는 데 어떠한 변화들을 가져왔는지 명확하게 설명되어야 노동 그룹의 당위성이나 필요성에 공감을 가질 수 있을 것으로 보임.

- 그동안 만나서 합의를 해야지만 대화가 진행되는 것이 아니라 다른 플랫폼을 통해 구성원들의 경험과 얘기들을 실질적으로 들으려는 노력이 필요함.

○ [토론 5] 정흥준(서울과학기술대학교)

- 발제 내용중 시기별 구분보다는 정권별로 구분하는 것이 이해가 높을 것 같고, 사회적 대화와 노동개혁 간 관계를 규명한다는 내용이 필요해보임.

- 앞으로 사회적 대화의 목표를 명확하게 비전을 제시하는 것이 필요하고, 2010년 이후 사회적 대화가 진화되어 왔지만 여전히 체계화가 필요하다고 판단됨.

○ [토론 6] 이장원(한국노동연구원 부원장)

- 박성국 박사가 소개한 아일랜드 사례도 의미가 있다고 생각되며, 우리 내부의 30년 흐름 속에서 파악하는 것도 중요하지만 이러한 성격도 비교가능해 보임.

- 국회 상황도 고려되지만, 여야의 규모 변화에도 사회적 대화가 계속 이어졌던 동력이 무엇인지, 양대노총의 투쟁노선 변화 등 여러 부침 상황에서도 사회적 대화가 계속 이어졌던 이유가 무엇인지 설명이 필요함.

제6차 노동개혁 정책포럼(2023. 11. 7)

◎ 발제문

한국형 노동개혁

최영기(한림대 객원교수)

기업별 노사관계 시스템에서 사회적 대화가 제도화되고 지난 25년간 대부분의 노동개혁에서 노사정 협의와 합의 형성 노력이 지속 발전해 왔다는 점은 한국 노사관계의 성격을 규정짓는 중요한 특성이다. 비정상적으로 분권화된 노사관계 시스템에서도 강력한 대중동원력과 투쟁력을 갖고 있는 내셔널센터가 대정부 투쟁을 주도하며 정치적 압력과 집단행동으로 정부 정책에 영향력을 미치는 독특한 전통을 유지하고 있기도 하다. 이런 구조 속에서 한국노총 중심의 사회적 대화는 정책 참여의 제도화라는 의미로도 해석할 수 있다. 매우 기형적이지만 외국 성공모델의 벤치마킹으로 따라잡기(catch-up)한 결과가 아니라 오랜 축적을 통해 쌓아올린 한국 나름의 제도적 혁신으로 볼 수도 있다.

의제로 본 한국의 노동개혁은 노동기본권 보장에서 시작하여 노동시장 유연화, 그리고 이중구조 개선으로 이어지는 진화과정을 거치고 있다. 이념적으로는 고전적 자유주의 개혁에서 시작하여 신자유주의 개혁, 사회적(공동체) 자유주의 개혁의 단계로 진화하고 있다고 평가할 수 있다. 노동개혁에서 한국의 시간이 세계의 시간과 달랐던 이유는 민주화의 지체 때문이다. 1980년대 영국과 미국에서 발흥한 신자유주의 노동개혁이 정부 주도의 노동 유연성 개혁에 초점이 맞춰져 있었다면 1994년 본격화한 한국의 신자유주의 개혁은 노동권 보장이라는 자유주의적 개혁을 포괄하며 사회적 대화와 타협 방식으로 추진됐다는 점에서 다르다. 2000년대 중반부터는 노동개혁의 의제 차원에서 신자유주의 개혁에 따른 노동시장의 과도한 격차 완화

를 개혁 의제로 올리며 또 한 번 진화하는 단계에 이른다. 박근혜 정부에서 노동시장 양극화와 이중노동시장 문제를 해결하고자 노사정위가 중심이 되어 매우 체계적이고 투명한 절차를 거쳐 노동시장 이중구조 개선이라는 포괄적 해법을 2015년 노사정 대타협이라는 형태로 도출한 바 있다.

윤석열 정부는 노동개혁의 최우선 목표를 노사법치주의 확립에 두고 있는 것으로 보인다. 노사관계가 법치의 기반 위에 서야 한다는 것은 선진 노사관계의 기본값(default value)에 해당한다. 윤 정부에서 법치주의 개혁이 최우선 개혁과제로 부각되고 있다는 사실은 한국 노사관계의 기초가 아직 제대로 갖춰지지 않았다는 방증이기도 하다. 민주노총은 합법화 이후 25년이 지났는데도 대화와 타협보다 대중투쟁을 통한 쟁취를 주된 운동 기조로 견지하고 있다. 최근에는 한국노총조차 정치적 성향을 강화하는 방향으로 바뀌고 있다. 정부와의 대화와 타협보다 더불어민주당과의 정책연대를 강화하며 노동탄압 돌파를 외치고 있다. 그러나 선진 노사관계로의 한 단계 진전을 위해서는 양대 노총이 회계의 투명성 제고와 법질서 준수라는 행동규범을 새롭게 확립하고 이에 대한 국민적 신뢰를 얻기 위해 노력하는 것이 불가피하다. 그런 토대 위에서 정부에 대화와 타협을 요구해야 한다. 노동시장의 무질서와 노사관계의 왜곡을 바로잡기 위한 사회적 대화와 타협이 필요하고 플랫폼 노동이나 하청노동과 같은 노사관계 사각지대에서 빈발하는 불법 파업과 가혹한 손해배상의 악순환을 끊기 위해서도 사회적 대화 테이블이 필요하다. 정부도 법치주의 노동개혁이 갖는 한계를 인식해야 한다. 불법과 폭력, 비리와 부정에 대해 엄정한 법 집행과 처벌 일변도로 간다고 법질서가 확립되는 것은 아니다. 노사 모두 법과 제도의 틀 속에서 대화와 타협으로 문제를 해결하는 것이 더 빠르고 공정한 해법을 얻을 수 있다는 믿음을 갖고 스스로 행동을 바꿔야 법치주의 개혁도 성공할 수 있다.

또한 표류하는 노동시장 구조개혁에 대한 냉정한 평가를 통해 새로운 추진방안을 강구해야 한다. 정부는 그동안 노동시장의 과도한 격차를 완화하기 위한 실질적인 정책을 아무것도 내놓지 못했다. 비정규직이나 하청 근로자의 고용개선을 위한 정책은 보이지 않고 플랫폼 노동이나 프리랜서 등 종속적 자영업자들을 위한 법적 보호조치들도 지지부진하다. 당초 정부는 이중구조 개선을 위한 의제들은 경제사회노동위원회의 대화 테이블에 올려

개선방안을 마련하겠다는 것이었지만 1년 6개월이 지나도록 경사노위는 본회의조차 한 번 열지 못했다. 노동시장 개혁의 방향과 목표는 과도한 경직성과 격차를 완화하는 것이어야 하고, 이를 추진하는 과정에서 2015년의 '9.15 대타협'을 도출했던 사회적 대화 프로세스는 좋은 참고자료가 된다.

1. 한국형 사회적 대화의 형성 과정

가. 한국형 사회적 대화의 패러독스

- 한국 노사관계에서 사회적 대화는 매우 이질적 : 지속가능성에 의문 제기
- 분권화된 노사관계 시스템, 계급정당의 부재, 노사정의 태도 등 부정적
- '98년 대타협의 유산에 불과 : 위기극복을 위한 일시적이고 예외적인 실험
- 임금교섭을 비롯한 단체교섭에서 coordination 부재
- 노동법 개정이나 제도 개선을 위한 명시적 타협도 불가

그러나 그 이전에 여러 시도가 있었고 그 이후 노동개혁은 사회적 대화에 의존

나. 한국 노사관계의 이중적 특성과 한국형 사회적 대화의 진화

- 임금안정 : 임금 가이드라인에서 사회적 대화와 타협의 단계로
- 노동법 개정 : 야당 주도, 대통령의 비토를 거쳐 노동법개정연구위원회로
- 노사관계개혁위원회 : 여당 단독처리와 총파업, 재개정 : 공론화의 효능
- '98년 대타협과 노사정위원회법 제정 : 정치적 지지와 제도화 획득

이제 사회적 대화체제는 한국형 노사관계 시스템의 특성으로 굳어짐.

2. 의제로 본 한국형 노동개혁의 진화적 전개과정

- 1) 고전적 자유주의와 신자유주의 패키지 : 노동기본권 보장과 노동 유연화
- 2) 세계화 후유증 치유 : 비정규직 보호법, 9.15 대타협

- 3) 고용위기 극복을 위한 일자리 합의 : 사회적 대화의 또 하나의 기동
- '98년 대타협, 2004년, 2009년, 2013년, 2021년

3. 윤석열 정부의 노동개혁은 미완성

- 1) 초기 개혁관리의 혼선 : 대통령의 개혁과 장관의 개혁에 큰 괴리
- 2) 모노레일 노동개혁 : 대통령의 법치 확립과 고용부의 노동시장 개혁 충돌
- 3) 법치주의 일변도 노동개혁의 한계 : 재발 막으려면 법치의 내재화

4. 결론 : 한국형 노동개혁의 과제

- 1) 법치의 토대 위에서 대화와 타협의 제도화 : 투 트랙 노동개혁으로 전환해야
- 2) 노동시장 구조개혁 : 원점에서 재출발+'9.15 타협' 프로세스 리뷰

◎ 토론 요약

□ 목적

- 노동개혁 추진방향과 과제에 대해 노·사·정의 정책 전문가·연구자의 심도 있는 토론을 통해 현실적인 정책 대안 모색

□ 개요

- 일시·장소 : 2023. 11. 7. (화) 10:00~12:30, 한국노동연구원 노고지 회의실 7층(여의도)
- 참석자

(원내)

- 허재준(한국노동연구원 원장)
- 이장원(한국노동연구원 선임연구위원)
- 양성주(한국노동연구원 전문보조원)

(원외)

- 김대환(전 고용노동부 장관)
- 최영기(전 노사정위 상임위원)
- 임무송(숙명여자대학교, 전 고용노동부 고용정책실장)
- 정흥준(서울과학기술대학교)
- 김종숙(여성정책연구원 선임연구위원)
- 박성국(고려대학교 노동문제연구소 연구위원)
- 최강식(연세대학교)

□ 포럼 주요 논의 사항

○ 발제 : 최영기(전 노사정위 상임위원)

1. 한국형 사회적 대화의 형성 과정

- 한국 노사관계에서 사회적 대화는 매우 이질적 : 지속가능성에 의문 제기, 분권화된 노사관계 시스템, 계급정당의 부재, 노사정의 태도 등 부정적, '98년 대타협의 유산에 불과 : 위기극복을 위한 일시적이고 예외적인 실험, 임금교섭을 비롯한 단체교섭에서 coordination 부재, 노동법 개정이나 제도 개선을 위한 명시적 타협도 불가
- 임금안정 : 임금 가이드라인에서 사회적 대화와 타협의 단계로, 노동법 개정 : 야당 주도, 대통령의 비토를 거쳐 노동법개정연구위원회 회로, 노사관계개혁위원회 : 여당 단독처리와 총파업, 재개정 : 공론화의 효능, '98년 대타협과 노사정위원회법 제정 : 정치적 지지와 제도화 획득 이제 사회적 대화체제는 한국형 노사관계 시스템의 특성으로 굳어짐.

2. 의제로 본 한국형 노동개혁의 진화적 전개과정

- 1) 고전적 자유주의와 신자유주의 패키지 : 노동기본권 보장과 노동 유연화
- 2) 세계화 후유증 치유 : 비정규직 보호법, 9.15 대타협
- 3) 고용위기 극복을 위한 일자리 합의 : 사회적 대화의 또 하나의 기동

3. 윤석열 정부의 노동개혁은 미완성

- 1) 초기 개혁관리의 혼선 : 대통령의 개혁과 장관의 개혁에 큰 괴리
- 2) 모노레일 노동개혁 : 대통령의 법치확립과 고용부의 노동시장 개혁 충돌
- 3) 법치주의 일변도 노동개혁의 한계 : 재발 막으려면 법치의 내재화

4. 결론 : 한국형 노동개혁의 과제

- 1) 법치의 토대 위에서 대화와 타협의 제도화 : 투 트랙 노동개혁으로 전환해야
- 2) 노동시장 구조개혁 : 원점에서 재출발+'9.15 타협' 프로세스 리뷰

○ [토론 1] 김대환(좌장, 전 고용노동부 장관)

- (질의) 역사적으로 지속되어온 사회적 대화를 과연 어떻게 구축/유지/변화할 것인가?
- 사회적 대화가 진전된 것은 양대 노총의 역할도 있지만, 안정성/제도화 측면에서는 단점이 된 것으로 보임, 사회적 대화에 대한 경험과 축적이 불충분한 가운데 노사정위에서 경사노위로 이름을 바꿨지만 실질적으로 진전이 더딘 부분을 찾아볼 필요가 있고, 우리식의 모델을 개발할 수 있느냐를 논의할 필요가 있음.
- 법치-노사관계, 노동시장이 윤석열 정부에 들어와서 충돌하고 있고, 기본적으로 노사관계와 노동시장은 동전의 양면으로 생각하고, 경직화라고 하는 것이 사실상 노동시장 경직화는 노사관계 경직화기 때문에 특히 대기업과 공공부문이 가지고 있는 노조 기득권 경직화가 상당

히 진행되었다고 판단됨.

○ [토론 2] 정홍준(서울과학기술대학교)

- 사회적 대화를 펼쳐나가는데, 양대 노총 간의 경쟁과 역학관계, 복잡한 정치 이런 것들이 지렛대 역할도 했지만 한편으로는 일정 부분 한계가 분명히 있음.
- 한국형 사회적 대화가 존재하느냐에 대한 질문에는 동의하지만 유럽과는 다른 모형이지만 실체가 없지도 않고, 아시아에서 사회적 대화가 없음(일본 중국 등).
- 전투적인 노조가 있는 상황에서 선진국 상태에서 사회적 대화의 진화를 보여줄 수 있음, 완성된 상태는 아님. 서구의 안정적인 산별노조 시스템이 아닌 우리만의 정부 개입이 강한 모델로서 사회적 대화를 평가해 볼 수 있음.
- 다만, 단기적인 문제 해결에 활용되어왔던 측면들, 해외사례에서는 보기 힘든 우리만의 모델일 수 있음.
- 한국노총의 변화, 내부에서 오랫동안 존재했던 상대적인 보수-혁신 그룹들이 격차가 발생하여 조직의 통합되지 않은 모습들이 보임.

○ [토론 3] 박성국(고려대학교 노동문제연구소)

- 한국적 사회적 대화 형성과정을 정리해주셨는데, 많은 부분 공감아됨. 양대 노총의 역학-권력관계와 전략적 선택이 상이해서 사회적 대화가 어느 정도 지속되지만 불안정성 때문에 패러독스라고 생각됨.
- 사회적 대화의 내용이 내부 구성원들을 설득하지 못함, 한국노총의 현재 딜레마임. 한국노총이 산별노조위원장을 설득하는 방식이 사회적 대화를 하면서 장관, 대통령 만나고, 이런 정치적 영향력이 산별노조의 리더십이었고, 때로는 국회, 정당으로 보내기도 하였었는데 한국노총의 문제점이 됨.
- 민주노총은 사회적 영향력 획득보다는 구성원 의견수렴 내부의 정파들의 의견에 리더십이 정파들을 제어하지 못하고 정파 의견에 휘둘러가는 것으로 보임. 한국노총과는 다름.

○ [토론 4] 김종숙(여성정책연구원 선임연구위원)

- 여전히 노동개혁에 대한 거대 담론, 정치적 지형에 대한 논의가 이루어

어지다 보니 현장에서 제기되는 실생활 의제들은 부족하다는 느낌을 받음. 아마도 노동개혁 과정에 참여자가 남성 중심적이라서가 아닐까 생각됨.

- 청년과 여성의 대표성에 대한 의견은 많이 제기되고 있지만 이들의 대표성을 어떻게 높여갈 것인가는 의제의 현실성, 현장성과 밀접한 관련이 있는 것으로 판단됨. 이후 노동개혁 과정에서 대표성을 어떻게 실질적으로 높일 것인가, 의제설정의 현장성을 어떻게 강화할 것인가는 여전한 숙제인 것으로 보임.

○ [토론 5] 임무송(숙명여자대학교, 전 고용노동부 고용정책실장)

- 절차적 민주주의에 대한 국민적 요구와 기대가 커져 있다고 판단됨.
- (질의 1) 사회적 대화 대표성의 한계 극복 방안이 무엇인지? 디지털 직접 민주주의 시대의 노동개혁 방법론과 사회적 대화 재구성 방안이 무엇인지?
- (질의 2) 노동조합과 정당정치의 관계가 더 가까워지면 사회적 대화 기구의 구성, 위치 방식 변화방향은?

○ [토론 6] 최강식(연세대학교)

- 왜 사회적 대화가 필요한가? 현재 법과 원칙 내에서 시장 기능을 통해서 이루어진 것에 본질적으로 문제가 생길수도 있지만 경우에 따라서는 큰 경제위기가 온다든가 시장기능이 해결 안 된다면 필요하겠지만 윤석열 정부가 노동개혁을 해야 되는 이유가 무엇인지? '87년에는 집단적 노사관계 같은 문제가 있었지만 지금 현재는 문제가 무엇인지 판단이 어려움.
- 사회적 대화의 성과 부분은 법을 만드는 경우에는 목적 임팩트 비정규직 보호법 같은, 합의만을 통한 그야말로 이행점점은 고용률 제고 결과 사실 합의가 이뤄졌다기보다 정리해고도 동일한 상태로 시장의 힘이 더 크게 작동한 것이 아닌가 생각됨.
- 사회적 합의가 필요한 이유와 그 합의가 성과 부분에서 지금은 기업형 노사관계 사회적 합의의 한국형 모형은 의미가 있지만, 노동개혁 혹은 그에 대한 언급, 통상임금 근로시간 시장의 문제도 법률이나 시행령이 명시하지 못했던 것 때문에 나타난 노동경제 불확실성, 거시경제학에서 불확실성이 경제에 미친 영향이 큼.

○ [토론 7] 허재준(한국노동연구원 원장)

- 왜 사회적 대화가 필요한 것인가? 의제가 있고, 유연화와 격차 축소로 요약할 수 있는데, 최강식 교수님 의견과 같이 노사관계 주체에 수급이 가도록 그런 보완작업이 필요할 것이고, 환경을 어떻게 만들어야 하느냐에 대해서는 다른 분의 의견에 추가해서 민노총은 적어도 지도부가 변할 가능성을 배제하는 것은 아니지만 대단히 이데올로기적인 지향성이 강한 지도부로부터 계파로 이루어져 있어서 민노총에 대해서 설득력이나 전달력이 있을 것인가에 대해서 대화의 시도는 하지만 기대는 하지 않는 것이 현실적이지 않은가.
- 민주노총의 긍정적인 역할은 문제제기지만 현실적인 방법 모색에서는 지난 20년간의 경험에 의하면, 한국노총은 선명하지 않고 비판이 있는데, 행태 전망은 박성국 박사의 시사점이 모멘텀을 마련한 것은 좋는데 지금 검경에 머물러 있다든지, 외연확장을 못하고 한국노총이 참여할 여지를 줘야 하는데, 경사노위 리스크인지 정부 혹은 대통령 초기 접근법에서 못벗어난 참모진 문제인지 사회적 대화가 정말로 필요하다면 분위기를 만들 필요가 있어 보임.
- 다른 한편 이해관계자인 경총도 권위주의 시대에 머물러 있는, 지배적이기 때문에 정부의 역할이 필요해보이고 최대한 노사자치에 맡기는 것이 타당하고, 법과 원칙에 의존하는게 좋은 것 같음.

○ [토론 8] 이장원(한국노동연구원 선임연구위원)

- 한국형 사회적 대화의 맥은 이어지는데, 제대로 성과 있게 효율적이지 않게 운영되는 이유의 전제조건은 직접 권력을 잡지 못하더라도 다양하게 비토크라시(vetocracy), 대화없이 일방적으로 할 수 없고, 정치구조에서 보면 대의정치구조가 취약한데, 현안이 있을 때 국회는 못다루니까 그 장이 있어야 됨.
- 네덜란드 북유럽 이야기할 때 타협의 정치, 결국 개방형 경제성장을 할 수밖에 없는데, 리스크가 크고 경제, 갈등 리스크를 짊어지고 가야 되는데 맥이 끊어질 것 같으면서도, 한국형 사회적 대화가 이어질 수밖에 없었는지, 하지만 효과적이지 않은 그런 조건들을 짚어볼 필요가 있음.

◆ 執筆陣

- 이장원(한국노동연구원 선임연구위원)
- 배규식(지역혁신연구원 대표)
- 김기선(충남대학교 법학전문대학원 교수)
- 권 혁(부산대학교 법학전문대학원 교수)
- 남궁준(한국노동연구원 연구위원)
- 정흥준(서울과학기술대학교 교수)
- 박성국(고려대학교 노동문제연구소 연구위원)
- 임무송(인하대학교 초빙교수)
- 최영기(한림대학교 객원교수)
- 양성주(한국노동연구원 전문보조원)

노동개혁 과제 쟁점분석과 추진방법 연구

- | | |
|------------|---|
| ▪ 발행연월일 | 2023년 12월 26일 인쇄
2023년 12월 29일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 허 재 준 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
310147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조 판 · 인쇄 | 도서출판 창보 (02) 2272-6997 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호 |

© 한국노동연구원 2023 정가 20,000원

ISBN 979-11-260-0674-8

KLI
한국노동연구원

한국노동연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 경제정책동
TEL : 044-287-6083 <http://www.kli.re.kr>



ISBN 979-11-260-0674-8