

새정부 노동개혁의 평가와 전망 정책세미나

새정부 노동개혁의 평가와 전망

- ▣ 일시: 2023년 4월 28일(금) 10:00~12:00
- ▣ 장소: 프란치스코 교육회관 620호(6층)
- ▣ 주관: 자유통일을 위한 국가 대개조 네트워크 국가경제분과 노동포럼
- ▣ 주최: 소셜아시아포럼(SAF)

일 정

- 09:50~10:00 등록
- 10:00~10:10 개회식
▶ 개회사: 김승욱 (중앙대학교 경제학과 명예교수)
- 10:10~11:00 주제발제
[제1주제] 새정부의 노동개혁의 현황과 평가
▶ 발제: 이승길 (아주대학교 교수)
[제2주제] 고용시장의 문제와 노동개혁 추진전략
▶ 발제: 김강식 (한국항공대학교 경영학과 교수)
- 11:00~12:00 종합토론
▶ 좌장: 조성혜 (동국대학교 교수)
▶ 패널: 조흠학 (인제대학교 교수)
▶ 패널: 서진두 (홍익노무법인 대표노무사)
▶ 패널: 이상국 (숭실대학교 산업안전보상연구소 소장)
▶ 패널: 이상희 (공학대학교 교수)

목 차

주제발제

[제1발제] 새정부의 노동개혁의 현황과 평가	이 승 길	1
[제2발제] 고용시장의 문제와 노동개혁 추진전략	김 강 식	49

종합토론

▶ 토론	조 흠 학	97
▶ 토론	서 진 두	103
▶ 토론	이 상 국	105
▶ 토론	이 상 희	109

새정부의 노동개혁 현황과 평가

2023. 4. 28

이 승 길
(아주대 법학전문대학원 교수)

1

목 차

1	한국경제의 위기 및 극복방안
2	새정부의 경제정책 방향
3	새정부의 노동정책 방향
4	새정부의 노사관계 전망
5	새정부의 노동개혁 평가

1. 한국경제의 위기 및 극복방안

❖ 국제 및 국내 정세

◆ 기후 위기, 4차 산업혁명, 미중 패권 - 혼돈의 시대와 전환 시대의 중첩

- 세계경제의 디지털 전환, 에너지 전환-그린
- 코로나 팬데믹 영향의 각자 도생의 경기부양책
- 미-중 봉쇄 조치, 경제블록화, 글로벌 공급망 재편
- 러시아-우크라이나 전쟁 장기화
- 미국의 반도체 수출제한 확대, 인플레이션 감축법
- 글로벌 복합 경제 위기와 저성장 추세

◆ 한국경제 - 우울한 경제성장률 전망(1.6%)-트리플(생산/소비/투자) 감소

◆ 국내 정치·경제·외교·안보·사회 - 침체산중 - 복합전환기 구조적 전환 과제

✓ 정치 : (절대)여소야대 - 협치? - 11개월 (국정 지지도 30%⇒40% 전후⇒32%⇒26%⇒30%)

* 다양한 정치현안, 검수완박 /양곡관리법 /노란봉투법 입법화(?)-노사갈등 심화 등

* 전세사기 사태

✓ 경제 : 3고 현상, 가계·기업·국가 부채, 산업구조 전환 문제 - 임금 인상, 고용시장 위축 전망

✓ 외교 : 경제 안보 *안미경중

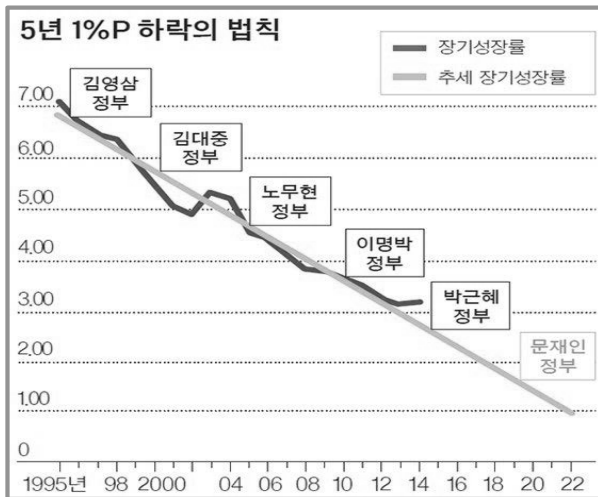
✓ 안보 : 북한의 핵미사일 위협 반복

✓ 사회 : 고령화/저출산, MZ세대론

2023-04-24

3

❖ 한국 경제 성장 추이 (정권별)



- 1919 스페인 독감
- 1930 세계 대공황
- 1976 에볼라
- 1980 석유파동(-3.2)
- 1998 외환위기(-5.8) : 금모으기 운동
- 2003 사스(SARS)
- 2007 글로벌 금융위기 : 세계와 호흡
- 2009 신종 플루
- 2012 유럽 재정위기
- 2015 메르스
- 2016 저유가 위기
- 2020-21 코로나19 팬데믹 (단기 충격)/복합위기
- 2022.5 - 윤석열 정부 출범
- ◆ 2022.11- 코로나. 3고/트리플 감소
- ◆ 2023.03 - 노동개혁

〈배경〉

- ◆ 지역/대중소기업/소득계층간 불균형과 불평등

4

1. 한국경제의 위기 및 극복방안

❖ 한국 경제 반등 가능한가?

◆ 개혁의 필요성·방향 - 선택과 집중- 민생

- 경기침체+물가상승 - 지속가능한 '경제성장' - 기업경영 환경 악화
- 정부 : 혁신주도형 정책-새 시대에 부응 성공적 개혁-성장/분배 선순환구조
 - 선도적 '혁신생태계' 강화 ⇒ 변화하는 '정치·법제도 혁신' 병행
 - 정치적 가치관의 양극화, 양극화, 노동시장의 이중구조화 심화
 - 법인세 부담(OECD 평균 상회), 노동.안전, 환경 규제 강화
 - 근로환경 변화, 다양한 플랫폼노동 출현 (경제-노동시장-노사관계-노동법)

❖ 국내 경제의 해소방안

◆ 정부의 강력한 정치적 리더쉽⇒ 성패 여부, 바람직한 미래상 결정

- 영향 : 한계기업 급증, 산업공동화 공포 - 중소기업 도산
대기업 생산기지 국외 이전 or 공장 가동 중지 등
- 대책 : 정치적 단호한 개혁의지(리더쉽), 정책담당자 능력, 사회적 공감대 형성
미래의 청사진 내 진지한 토론, 타협, 양보 필요한 시기 -국민의 이해/지지
= (균형 잡힌 시각)'국민의 공감대' 가능한가

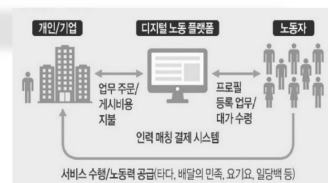
2023-04-24

5

1. 한국경제의 위기와 극복 방안

◆ 기후위기/4차 산업혁명/저출산·고령화(제로인구성장 시대)/ 코로나 팬데믹 영향, 패러다임 대전환

- 세계/국내 경제 변화 - 기업 경영 여건 급변
- 산업구조 재편 및 일자리 변화 확산
- 노동시장의 구조, 노동의 형태, 노동관, 소득과 노동의 관계, 생산가능 인구 등의 변화 - 노동의 현재와 미래는?
(실업, 고용 불안정, 소득 불평등-빈곤/질병/장애)
- 로봇화, AI/디지털 기술 전환/플랫폼 노동/일하는 사람
⇒고용 감소, 질 저하⇒ 핵심 숙련의 습득과 활용 변화
- 노동시장의 양극화 : 교육-노동제도의 사회적 가치 재정립 일자리 창출, 사회보장 개편
- 정부(국민국가)⇒시장(산업경제)⇒시민사회⇒민생
- 디지털 시대의 행복사회 = 사회적 책임+법제도적 혁신(개혁?)



6

2. 새 정부 경제정책 방향 – 기본방향 (관계부처 합동, 2022.6.22)

◆ 경제 위기 : 경기침체, 3고(고물가/고금리/고환율)⇒'대응 체제'

- ◆ 새정부의 경제정책 '방향' : 저성장 극복과 성장 ⇒ 복지 선순환 (2022.6.15)
⇒ 장기적인 성장 가능성을 확대하기 위해, (정책기조 : 자유, 공정, 혁신, 연대)
 - ① 민간 중심 역동경제 : 경제운용 중심축 전환 : 정부 ⇒ 민간/기업/시장
 - ② 체질 개선 도약경제 : 5대 부문 구조개혁
 - ③ 미래 대비 선도경제 : 과학기술산업 혁신, 인구위기 대응 등
 - ④ 함께 가는 행복경제 : 취약계층 사회안전망 강화, 생산적 맞춤형 복지

◆ (대통령) 규제 철폐/구조개혁 :

- “민간의 혁신과 신사업을 가로막는 낡은 제도와 법령에 근거하지 않은 관행적인 그림자 규제를 모조리 걷어낼 것”
- “기업 경쟁력을 위축시키는 제도와 규제는 과감하게 개선하고, 공정한 시장질서를 교란하는 행위는 법과 원칙에 따라 발붙일 수 없게끔 할 것”

2. 새 정부 경제정책 방향 – 5개 부문 구조개혁

◆ 5대 부문 구조개혁 –경제 기초체력/체질 변화 시도

- 1) 공공 개혁
 - 2) 연금 개혁
 - 3) 노동시장 개혁
 - ① 근로시간제도 합리적 개편
 - ② 직무·성과중심 임금체계 전환·확산,
 - ③ 미래지향적 노동시장 구축 논의 추진 (⇒'미래 노동시장 연구회')
 - * 법적 불확실성 해소(중대재해처벌법)
 - 4) 교육 금융 혁신
 - 5) 서비스산업 혁신
 - ❖ 3대 개혁 – 교육/연금/노동개혁⇒ 노동개혁
- ◆ 당면 현안 대응 ⇒ 민생 안정, 리스크 관리

3. 새정부 노동정책 방향 - 고용노동부

22.06.23	‘노동시장 개혁 방향’ 발표
22.07.18	미래노동시장 연구회 발족 22.08.18. 1차 브리핑 22.09.16. 이중구조 개선을 위한 현장 노사민정 토론회 22.09.29. 노동3대 학회 공동토론회 22.10.17. 2차 브리핑 22.11.15. 3차 브리핑
22.12.22	미래 노동시장 연구회 권고문 발표* - ‘노동개혁’ 청사진 마련 (노사 선택권 + 근로자 건강권 + 노동규범 현대화)
22.12.26.	노동조합의 재정 투명성 관련 장관 브리핑
23.01.09	‘2023년 업무보고를 통해 노동개혁 추진 계획’ 발표** - 노동개혁, 이중 구조 해소를 위한 흔들림 없는 전진
23.02.02	상생임금 위원회 발족
23.02.08	경제사회노동위원회 산하 ‘노사관계제도/관행개선 자문단’ 발족 -공론화(?)
23.02.09	경제사회노동위원회 산하 ‘노동시장 이중구조 개선 연구회’ 발족 -공론화(?)

9

❖ 윤석열 정부 노동정책 7개 과제-30개 단위과제 (2022년)

과제	세부 단위 과제	과제	세부 단위 과제
과제 49 산업재해 예방 강화 및 개업 자율의 안전관리체계 구축 지원 (6개)	1. 종대재해 감축 로드맵	과제 52 일자리 사업의 효과성 제고 및 고용서비스 고도화 (5개)	16. 구직자 도약보장 패키지
	2. 산재예방 지원 확대 및 대·중소 상생체계 확산		17. 기업 도약보장 패키지: 산업전환
	3. 산재예방 인프라 혁신		18. 디지털 고용서비스 고도화
	4. 건강보호체계 구축		19. 고용서비스 전달체계 효율화
	5. 산재보상 사각지대 해소 및 재할·복귀 지원		20. 일자리 사업 구조조정: 저성과 사업 축소
	6. 산업안전보건 관계법령 정비	과제 53 고용안전망 강화 및 지속가능성 제고 (3개)	21. 산업구조전환 시 고용불안 최소화
과제 50 공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현 (4개)	7. 공정한 채용기회 보장		22. 고용안전망 강화
	8. 취약계층 노동권 보호		23. 실업급여의 지속가능성 제고
	9. 양성평등 일자리 구현	과제 54 전 국민 생애단계별 직업능력개발과 일터학습 지원(3개)	24. 프로그램 재구조화
	10. 공정한 노사관계 구축		25. 온·오프라인 훈련 생태계 구축
과제 51 노사 협력을 통한 상생의 노동시장 구축 (5개)	11. 근로시간 선택권 확대	과제 55 중소기업·자영업자 맞춤형 직업훈련지원 강화 (4개)	26. 일터학습 인프라
	12. 참여협력적 노사관계		27. 중소기업 맞춤형 훈련 지원
	13. 원하청 상생 노사협의체 확산		28. 능력개발전담주치의 도입
	14. 세대상생형 임금체계 확산		29. 플랫폼종사자·자영업자 지원 강화
	15. 체계적 노사갈등 예방·조정기능 강화		30. 미래지향적 방식으로 전환

10

❖ 문재인 정부와 윤석열 정부 노동정책 비교

문재인 정부 (63,64)	윤석열 정부 (49~56)
◆ 노동존중 사회 실현 - 과제목표 (63) ▪ 노동기본권 신장 및 취약근로자 권리 보장을 위해 노사정 사회적 대화를 통한 노사관계 법·제도 개선 ▪ 임금체불, 부당해고, 직장 내 괴롭힘 등으로부터 근로자 권익 구제 강화 ◆ 차별 없는 좋은 일터 만들기 - 과제 목표 (64) ▪ 비정규직 감축을 위한 로드맵 마련을 통해 비정규직 문제 종합적 해소 추진 ▪ 외주근로자, 감정노동자 등 보호 강화	◆ 노동의 가치가 존중받는 사회를 만들겠습니다. (49) 산업재해 예방 강화 및 기업 자율의 안전관리체계 구축 지원 (50) 공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현 (51) 노사 협력을 통한 상생의 노동시장 구축 (52) 일자리 사업의 효과성 제고 및 고용서비스 고도화 (53) 고용안전망 강화 및 지속 가능성 제고 (54) 전국민 생애단계별 직업능력개발과 일터학습 지원 (55) 중소기업·자영업자 맞춤형 직업훈련 지원 강화

11

3. 새 정부 노동정책 방향 - 고용노동부, 핵심정책 과제 등

핵심 정책과제	추진 방향	주요 세부 과제
* (약속 10) 노동의 가치가 존중 받는 사회를 만들겠다		
노동시장 개혁	산업화 시대 노동 규범·관행 혁신	▪ '미래노동시장연구회'(7.4~11.17, 4개월) 논의를 바탕 ▪ '근로시간 유연화' 및 '임금체계 개편'+이중구조 개선 추진 ❖ '경제사회노동위원회'를 통한 '추가 개혁과제' 발굴·사회적 논의
		* 중간보고(10.15), 최종보고(11.17 → 12. 10) * 특별연장근로시간(30인 미만 사업장, 2년 추가 연장, '23~24)-개정 근기법(부칙 2조) 발의(국민의힘, 권영호 의원 등 14명)
	취약계층 권익 보호	▪ 청년 공정채용 확산 ▪ 기초 노동질서(임금체불 근절 등) 준수 확산
중대산업재해 감축	중대재해 감축 패러다임 전환	▪ 자율 예방체계 구축을 위한 중대재해 감축 로드맵 마련(10월⇒11월) * 중대재해 감축 정책(법령/감독/지원제도 등) 전반적인 패러다임 전환 ▪ 원·하청 상생 안전 협력 지원 확대
적극적 노동시장정책 강화	활력있는 노동시장 구축	▪ 디지털·반도체 현장인력 18만 명 양성(~2024) ▪ 기업직업훈련 혁신(7월), 외국인력 신속 입국(5만명⇒11만명, '23년) ▪ 청년 일·경험 활성화 로드맵 마련(9월) ▪ 국가 고용서비스 전달체계 혁신방안 발표(4분기)

12

3. 새정부 노동정책 방향 – 고용노동부 노사관계 정책

비전	상생과 연대의 노동시장 구축
목표	◆ 노동개혁 성공적 완수 -2023년은 공정과 법치의 노동개혁 원년! (자율과 책임, 대화와 협력을 통해 상생과 연대의 노동시장 구축)
〈과제1〉	◆ 노동개혁 완수 1. 노사 법치주의 확립 2. 노동규범 현대화 - 글로벌 스탠다드 3. 중대재해의 획기적 감축
〈과제2〉	◆ 노동시장 이중구조 개선 1. 상생형 임금체계 개편 2. 상생과 연대의 산업/노동생태계 조성 3. 법적 보호의 사각지대 해소
〈과제3〉	◆ 일자리 불확실성에 선제 대응 1. 기업 구인난 해소 2. 취약계층 일자리 장벽 제거 3. 노동시장 참여 촉진형 고용안전망으로 개편 4. 고용상황 대응 : (단기) 컨틴전시 플랜 + (중장기) 체질 개선

13

3. 새정부 노동정책 방향 – 고용노동부 〈과제1〉

〈과제1〉	노동개혁 완수
1. 노사법치 주의 확립-시스템 마련	◆ 대통령 23년 신년사 “노사 법치주의는 불필요한 쟁의와 갈등을 예방하고 진정으로 노동의 가치를 존중하는 길” (1) 노조회계 투명성 제고 - 노조 회계 공시시스템 등 (2) 불법/부당한 관행 개선 - 노조 불법/부당행위 규율 신설 등 ▪ (과제) 회계투명성 강화, 노사 현장 불법 근절, 노사 대등성 확보 ❖ 경사노위 자문단 출범/운영(1월-) ⇒전문가안 발표(5월)⇒국회 제출(8월) ▪ 건설현장 불법행위 부처 합동 지도/점검, 정년퇴직/장기근속자 자녀 우선/특별 채용 등 불공정한 단체협약 시정조치 등 병행 (3) 채용공정성 개선 - 5대 불법/부조리 근절 등 ① 포괄임금 오남용 (공짜 야근 등 편법적 임금지급 관행 근절) ② 임금체불 ③ 부당노동행위 (상시 감독체계 구축) ④ 불공정 채용 ⑤ 직장내 괴롭힘

14

3. 새정부 노동정책 방향 – 고용노동부 <과제1>

<과제1>	노동개혁 완수
2. 노동규범 현대화	(1) 근로시간 선택권 확대 ▪ 연장근로시간 관리단위 선택권 확대(주⇒월, 분기, 6개월, 연단위) ▪ 근로시간저축계좌제 도입 ▪ 11시간 연속 휴식 보장 등 건강보호 강화 ❖ 30인 미만 사업장 추가연장근로제 일몰 관련 후속 조치-1년간 계도기간 부여, 근로시간 컨설팅 등 행정/행정적 지원* (2) 노사관계 대등성 확보 및 파견제도 선진화 ▪ 파견제도 선진화(동일가치노동 동일임금 원칙 구현, 파견/도급기준 법제화, 파견대상 확대 등) ▪ 근로조건 결정 자율성 제고(근로자대표 민주적 절차 선출절차 제도와, 부분대표제 도입) ▪ 노사관계 대등성 확보 (노조설립, 단체교섭, 대체근로 등 제도 개편) ❖ 경사노위 연구회 운영(1월-) ⇒ 정부안 마련(6월) ⇒법안 제출(8월) (3) 직무성과 중심 임금체계 개편 ▪ 상생임금위원회 구성 운영 ▪ 취업규칙 변경, 근로자대표제 등 제도 개선 등

15

<참고> 한국노총 – 새 정부의 反노동정책 (중단)

◆ 한국노총의 입장

- 1) 근로시간 유연화 정책-실근로시간 단축, 1일 단위 최장근로시간, 24시간 최저11시간의 연속적 휴식 부여 * 8시간 한시적 추가 연장(반대)
- 2) 직무성과급제(세대 상생형 임금체계)-충분한 시간과 사회적 대화를 통한 접근
 - ① 연공성 임금체계 -기업별/성별 격차 확대, 동일가치근로 동일임금 원칙
 - ② 한국적 특성을 담은 임금체계, 경제사회구조, 교육/의료/주거비의 국가책임
✓국민 절반 이상이 직무급제 반대(한국노총 여론조사 발표, 2022.11.1)
- 3) 노란봉투법 : 노조법 2조/3조 개정운동, 손배-가압류 방지법, 노조법상 진짜 사용자 책임법) * 진짜 사장 찾아 삼만리
- 4) 중대재해처벌법 : 법시행령 개정(2022 하반기), 기업 자율의 안전관리체계 구축-안전보건 규제 완화와 처벌 감경 저지
- 5) 사회적 대화 : 경제사회노동위원회-위원장 (미래 의제 발굴, 중지 안건 처리 방안 등)

❖ 한국노총 '전국노동자대회'(11.5) 즈음한 한국노총 위원장의 기자회견 모두발언

(* 이태원 사고사망사(10.30)로 국민애도기간(11.5한) 등으로 동 대회 취소 발표(11.1))

16

4. 새정부의 노사관계 전망

◆ 장기적 제도 개혁과 혁신생태계

❖ 제도의 혁신 필요: WEF 국제경쟁력 부문별 순위(2019): 141개국 중 13위

분야/부문	순위	분야/부문	순위
(1) 기본 환경		(3) 시장	
▪ 제도	26	▪ 생산물시장	59
▪ 인프라	6	▪ 노동시장	51
▪ ICT보급	1	▪ 금융시스템	18
▪ 거시경제안정성	1	▪ 시장규모	14
(2) 인적자원		(4) 혁신 생태계	
▪ 보건	8	▪ 기업활력	25
▪ 기술	27	▪ 혁신역량	6

2023-04-24

자료 : WEF(세계경제포럼), 기획재정부(2019) 17

4. 새정부의 노사관계 전망

◆ 장기적 제도 개혁과 혁신생태계

❖ 제도의 혁신 필요: WEF 국제경쟁력 부문별 순위(2019)

WEF 노동시장 부문별 순위(2019, 141개국)

항목	순위	항목	순위
▪ 정리해고비용	116	▪ 외국인 노동자 고용 용이성	91
▪ 고용/해고 관행	102	▪ 국내 노동력 이동성	83
▪ 노사관계 협력	130*	▪ 전문 경영에 대한 신뢰도	25
▪ 임금결정 유연성	84	▪ 급여 및 생산성	14
▪ 적극적 노동정책	20	▪ 남성 대비 여성 임금 근로자 비중	59
▪ 근로자의 권리	93	▪ 노동세율	55

* 베네수엘라 120위, 모잠비크 131위

- ✓ 노동후진국
- ✓ 후진국형 분쟁 갈등
- ✓ 대립적 노사관계 = '不信'

◆ 국제노동총의 평가 :
❖ 한국 노동현실은 캄보디아·앙골라 수준(아무런 권리보장이 없는 상황, 내전 상황보다는 나은 수준 정도?) (2018) ⇒ 노동운동에 대한 많은 형사적 조치의 산물로 국제사회에서 민감하게 받아들이는 측면도 있음?

자료 : WEF, 기획재정부(2019)

18

◆ 노사관계의 평가

2019 WEF 노사협력 순위 (조사대상: 141개국)



※자료: WEF「Global Competitiveness Report(2019)」

* <평가> 한국 노사관계(노동시장)는 국가 경쟁력에서 매년 최하위 수준을 기록하며 국가경쟁력의 걸림돌로 작용

한국의 노사관계 국가경쟁력 순위

구분		2017	2018	2019	2020
IMD	노동시장	52위	53위	36위	28위
(63개국)	노사관계	62위	63위	63위	63위
WEF	노동시장	73위	48위	51위	코로나로
(141개국)	노사관계협력	130위	124위	130위	미집계

◆ 미래 경제 변화를 위한 필요 요건은 무엇인가

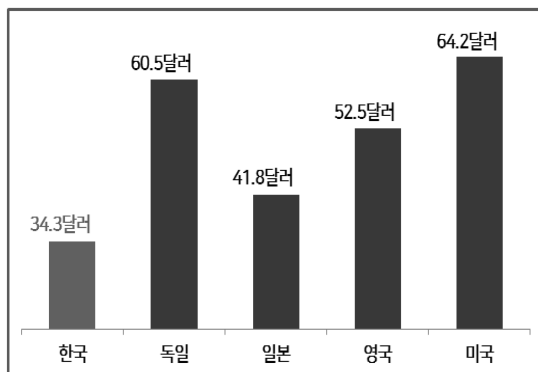
- 적절한 환경으로의 전환, 인적자본 혁신, 시장변화, 혁신생태계의 변화
- 인적자본 혁신 : 새로운 노동시장에 대한 사전 투자로 교육 과정을 개편하고, 노동법을 개혁하며 새로운 인재관리 기술의 사용을 개선할 것

◆ 핵심 견해

- 누진 과세, 미래 시장 인센티브 (한국, 일본)
- 확장된 공공서비스(독일, 덴마크, 스위스, 영국)
- ✓ 사회안전망의 확장을 위해 미래에 대비한 교육, 노동법 및 소득 지원을 잘 통합해야 함

※자료: WEF「Global Competitiveness Report(2020)」

◆ 주요국의 시간당 노동생산성



*자료 : OECD, 2017년 기준

◆ 주요국의 임금(ppp기준) 수준

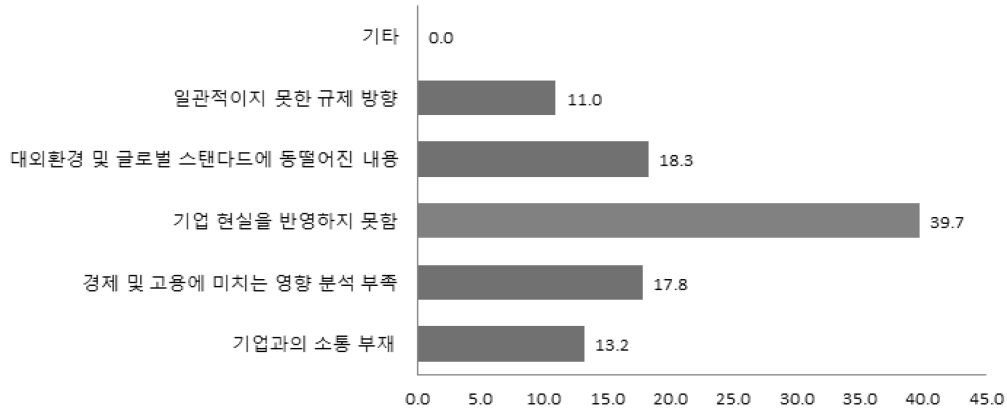
구 분	세전임금	가처분임금
한 국	56,488(13위)	48,045 (3위)
영국	57,095(12위)	43,733 (8위)
미국	54,951(14위)	41,899 (9위)
독일	67,254 (3위)	40,547(12위)
일본	51,849(15위)	40,266(13위)
프랑스	51,504(16위)	36,712(17위)
OECD 평균	46,107	33,915

*주: ()안은 OECD 36개국 순위 / 미달러 구매력 환산(ppp) 임금

*자료: OECD Stat, 2019.5.15 추출, 2018년 기준

최근 경영환경 관련 규제의 문제

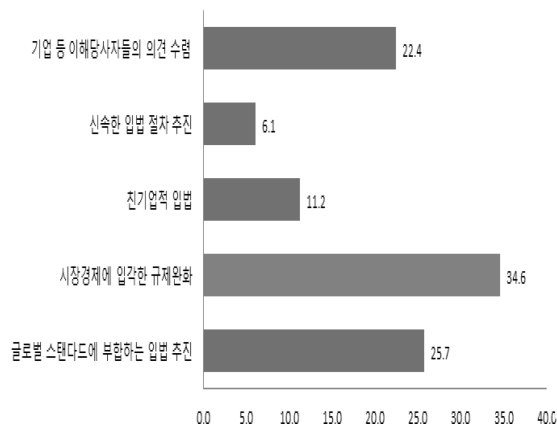
(단위: %, 중복답변 허용)



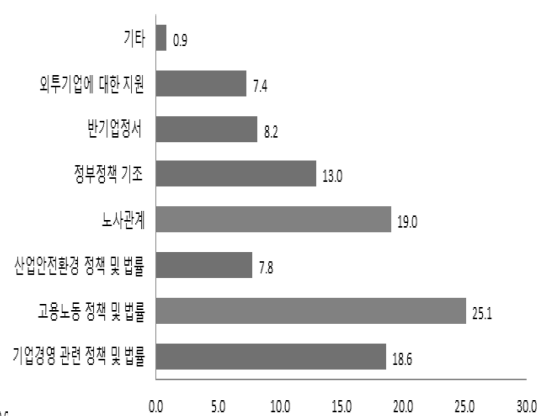
❖ 한국경영자총협회와 한국인사관리학회 연구진이 125개 외투기업(50인 이상) 대상 「외투기업 경영환경 장애요인 조사」참조(조선경제 2020.7.9. B3)

21

◆ 한국 경영환경의 개선 과제



◆ 외투기업 경영에 장애요인



❖ 한국경영자총협회와 한국인사관리학회 연구진이 125개 외투기업(50인 이상) 대상 「외투기업 경영환경 장애요인 조사」참조(조선경제 2020.7.9. B3)

22

4. 새정부의 노사관계 전망

◆ (참고) 한국의 ILO기본협약 비준 현황

구분	핵심협약	채택 연도	비준 여부	비준국
결사의 자유	제87호 결사의 자유 및 단결권 보호 협약	1948	○(2021.2)	157
	제98호 단결권 및 단체교섭 협약	1949	○(2021.2)	168
강제근로금지	제29호 강제근로 협약	1930	○(2021.1)	180
	* 제29호 의정서	2014	X	59
	제105호 강제근로 폐지 협약	1957	X	178
아동근로금지	제138호 최저연령 협약	1973	○(1999.1)	175
	제182호 가혹한 형태의 아동근로 협약	1999	○(2001.3)	178
차별금지	제100호 동등보수 협약	1951	○(1997.12)	174
	제111호 차별(고용과 직업) 협약	1958	○(1998.12)	175
산업안전보건	제155호 산업안전보건 협약	1981	○(2008.2)	75
	제187호 산업안전 증진체계 협약	2006	○(2008.2)	58

❖ 제155호, 제187호 협약 - 2022년 ILO총회에서 기본협약에 포함, 한국 32개 비준

❖ 2022.10 현재 ILO 회원국 187개국 -190개 협약

❖ 강제근로 폐지협약 (105호):정치적 견해 표명(국가보안법)-분단국가, 형벌 체계(파업 참가 징역형 부과) 고려해 추가적 검토 필요

❖ 한국노총 : 최우선 비준추진 ILO협약

23

❖ 노동계 현황

● 노조 변화 : 정치+경제+사회

◆ 조직율 하락 → 증가세 경향 지속 (이명박⇒박근혜⇒문재인)

◆ 민간 : 감소, 공공 : 증가(경제:정치)

❖ 외국 동향 : 하락, (변수) 경제>정치

<2021년>

■ 노조조직률 14.2%('20년 14.2%)

■ 노조수 7,150개('20년 6,564개)

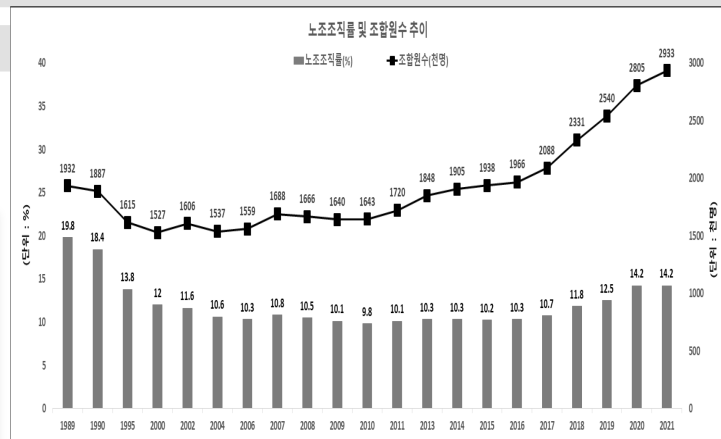
■ 조합원수 2,933천명('20년 2,805천명)

① 산업전환기 구조변화로 내부 불안(은행업 종사자수 ↓ 조합원수 ↑)

② 코로나19로 서비스산업 고용위기 (택배 ↑ vs버스/택시/항공산업 ↓)

③ 공공부문 비정규직 정규직화 정책으로 정치→일터 민주주로 확장

❖ 197,866명(865개) : 공공기관103,271명(344개), 교육기관36,458(78개), 중앙행정기관 24,138명(49개)) 등



❖ (노조조직률) 전체 조합원수(2,933천명)/조직대상근로자수(20,586천명) × 100

❖ (조직대상 근로자수) 임금 근로자수(경제활동인구조사, 20,871천명)에서 노조 가입 금지 공무원(5급 이상, 군인·경찰 등) 및 교원(교장, 교감 등) 제외(-285천명)

❖ 노동계 현황

(2) 노조 현황 : 조합원수 280.5만명(6,564개) *조직율 14.2%(2020년 말)

상급단체	한국노총 : 민주노총 : 미가맹 = 41.1%: 40.4%: 14.9%				
조합원수(노조수)	115.4만명(2506개) : 113.4만명(374개) : 41.7만명(3537개) (*공공노총 7.3만명, 대한노총 1.6만명, 전국노총 0.7만명)				
평균조합원수	민주노총(3032명) : 한국노총(460명) → 6배				
조직률	민간 192만명(11.3%) : 공공 29.6만명(69.3%) → 6.6배 * 공무원 (88.5%), 교원 (16.8%)				
(기업규모별 /조합원규모별)	300인 이상	49.2%(132.8만명)	869개(13.2%) 249만명(88.7%)	→	▪ 노조의 양극화 - 기업별노조 ✓ 정규직, 대기업, 남성 위주
	100~299인	10.6%			
	30 ~ 99인	2.9%			
	30인 미만	0.2%			
(조직형태별)	산별노조(초기업노조) 169.5만명(623개소)(60.4%) (증가세) 기업별노조 110.9만명(5941개소)(39.6%)				

- ❖ 외국 노조조직율(17~19) : 미국(10.7%→10.3%), 일본(17.1%→16.7%), 영국(23.3%→23.5%)
- ❖ OECD : 2015년(16.5%), 2018년(15.9%)

❖ 노동계 현황

● 노사분규(증가), 근로손실일수(감소)

◆ 노사분규 건수 → 증가

◆ 근로손실 일수 → 감소

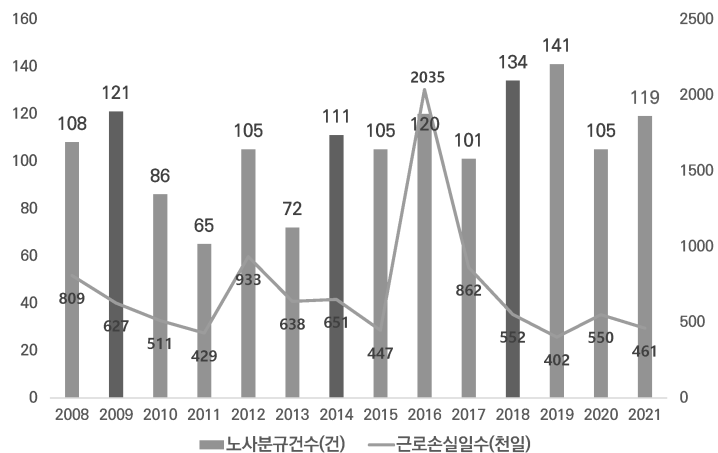
- 주요 완성자동차사, 조선사 등 대기
업노조의 분규 감소가 영향

<2022년>

- 노사분규건수 132건
(2021년 대비, 13건 증가)
- 근로손실일수 34.3만일
(2021년 대비 12.9만일 감소)

◆ 현장 노사관계 전망

- 주요 노조 대정부 투쟁 + 임단협 강경 투
쟁 예고
- 새정부 출범 2년차 증가 패턴
- 특수형태고용종사자 분야 노사분규 증가,
구조조정 관련 갈등 심화



❖ 노동계 현황

● 근로손실일수(감소세)

- 지난 10년간 파업에 따른 연평균 근로손실일수 : 한국 38.7일

〈한국:외국〉

- 미국(7.2일)보다 5.4배
- 일본(0.2일)보다 193.5배
- 영국(18.0일)보다 2.15배
- 독일(6.7일)보다 5.78배

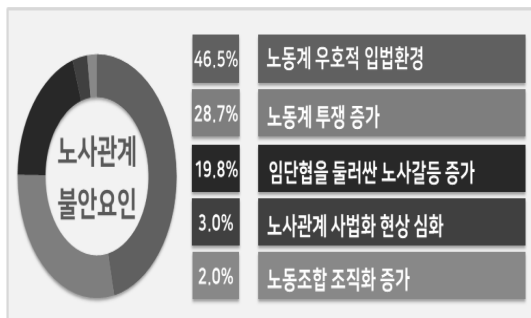
〈외국의 10년간 파업에 따른 연평균 근로손실일수(천명당) 추이〉

	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년	16년	17년	18년	19년	평균
한국	37.8	29.5	24.2	51.6	34.4	34.0	22.7	102.2	42.8	27.3	19.6	38.7
미국	1.0	2.3	7.7	8.3	2.1	1.4	5.2	10.7	0.7	18.9	21.3	7.2
일본	0.1	0.4	0.1	0.1	0.1	0.4	0.3	0.1	0.3	0	-	0.2
영국	18.2	14.2	54.0	9.6	16.8	29.5	6.2	11.7	9.9	9.3	-	18.0
독일	2.0	0.7	2.0	2.4	4.2	4.3	30.1	5.7	3.4	15.0	4.2	6.7

4. 새정부의 노사관계 전망

◆ 2023년 노사관계 전망 (경총)

- 다소 불안(54.4%), 훨씬 불안(16.0%), 유사(22.4%), 다소안정(6.4%), 훨씬 안정(0.8%)



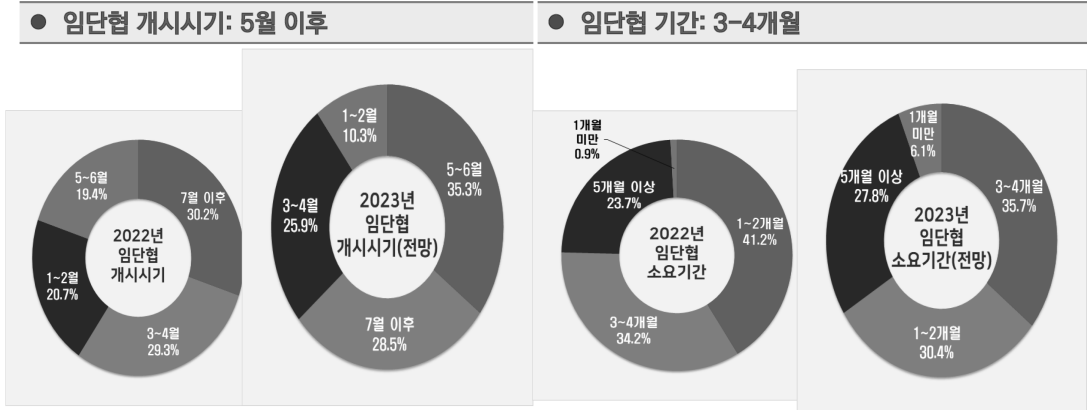
- 임금, 단체협약 주요 쟁점 (* 임금, 복리후생 제외)



❖ 한국경총, 2023년 노사관계 전망 조사, 2022.12.(응답기업 125개)

4. 새정부의 노사관계 전망

◆ 2023년 노사관계 전망 (경총)



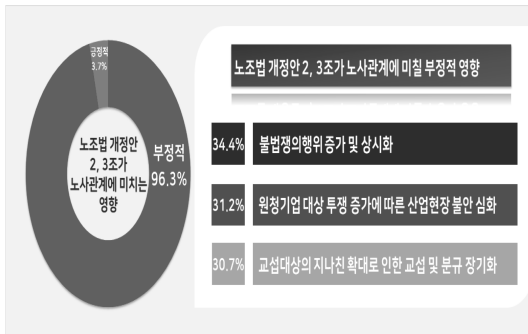
한국경총, 2023년 노사관계 전망 조사, 2022.12.(응답기업 125개)

29

4. 새정부의 노사관계 전망

◆ 2023년 노사관계 전망 (경총)

- 노란봉투법 개정안 통과시-노사관계 불안(96.3%)
- ❖ 손해/가압류를 둘러싼 노사갈등 감소(2%), 하청협력업체 근로자의 처우개선(1.7%), 교섭대상 확대에 따른 노사간 대화 활성화(무응답)



- 노사관계 개선을 위한 필요한 법제도 개정사안
- ✓ (1) 파견 개념의 명확화/파견대상 확대(불법파견에 대한 법원의 엇갈린 판단에 따른 현장 혼란 반영), (2) 근로시간면제한도의 축소, (3) 찬반투표 유효기간 설정
- ❖ (조사제외) 노동시장 효율성 제고를 위한 임금, 근로시간 부분



❖ 한국경총, 2023년 노사관계 전망 조사, 2022.12.(응답기업 125개)

30

4. 새정부의 노사관계 전망

◆ 노동계의 요구

● 한국노총

- 새 정부 초기 정치권을 활용한 현안 해결에 주력 - 연중 투쟁분위기 제고 추진
- ✓ 단위노조 대표자대회(5.1), 최저임금인상 대표자 회의(6월), 개혁입법 쟁취 대국회 투쟁(11월)
- 신임 집행부 구성
- 임금인상 요구율 9.1%(비정규직 월 정액 348,483원) 인상 제시
- * 경제성장률 전망치(1.6%)+소비자물가 상승율(3.5%)+물가인상에 따른 실질임금 보전분(4.0%)

● 민주노총

- 연초부터 투쟁분위기 제고, 다수의 도심 집회를 통한 현안 이슈화
- 지도부 사법처리로 투쟁동력 약화 - 총동맹보다는 산별조직 중심 투쟁
- ✓ 20만 노동자 총궐기투쟁(5.1), 최저임금인상 전국노동자대회(5-6월), 민주노총총파업(7월), 정기국회 대응 전국노동자대회(11.11), 개혁입법 쟁취 대국회 투쟁(11-12월)
- ✓ 차기집행부 선거(조함원 직선제)(12월)
- 안전운임 일몰 폐지, 공공부문 혁신 저지 등에 집중
- 금속산업 최저임금 : 통상시급 11,000원(월 통상임금 2,286,000원) 요구
- 지부교섭 : 월 기본급 184,900원(7.44%) 정액 인상 요구

2023-04-24

31

❖ 임금인상 요구율, 협약임금 인상률

〈양대노총 임금인상 요구율〉

	16년	17년	18년	19년	20년	21년	22년	23년
한국노총	7.9	7.6	9.2	7.5	7.9	6.8	8.5	9.1
민주노총	7.4	7.4	7.1	6.0	미발표	7.8	7.5	미정

● 협약임금상승률 (상승)

- 지난 10년간 협약임금 인상률 : 4.23%
- 2022년 협약임금 인상률: 4.7%
- 최근 10년간 최고치 기록
- 대기업 중심으로 고율의 임금인상 주도

〈2023년 임금인상 전망〉

- 2023년 다수 기업이 임금교섭 중심으로 협상 진행
- (*한국노총: 월고정임금 총액기준 정규직 9.1% 비정규직 348,483원(18.2%) 인상 요구)
- 최근 고물가 등으로 고율의 임금 인상 요구 전망
- 코로나로 자제된 임금인상의 보상심리와 고물가가 반영됨
- 기업 : 지급 여러 악화로 임금인상 등 노사갈등 장기화 우려

〈10년간 협약임금 인상률 추이〉

(단위 : %)

	12년	13년	14년	15년	16년	17년	18년	19년	20년	21년	22년	23년	평균
인상률	4.7	3.5	4.1	3.7	3.3	3.6	4.2	3.9	3.0	3.6	4.7	-	4.23
민간부문	4.7	3.5	4.2	3.7	3.3	3.7	4.3	4.1	3.1	3.9	5.2	-	4.37
공공부문	3.0	2.3	1.9	3.3	3.4	3.0	3.1	1.8	2.7	1.5	1.2	-	2.72

❖ 고용노동부 임금결정 현황조사(구 임금교섭 타결현황 조사)

4. 새정부의 노사관계 전망

◆ 최저임금

- 현황 : 2023년 시급 9620원 (월 환산액 2,010,580원)
 ❖ 2001-2022년 연평균 8.3% (명목임금상승률(4.6%)의 1.8배)

● 노동계 동향

➢ 요구사항 :

- 고율 인상 요구 전망 (높은 물가상승률+가구생계비 등 반영)
- 현행 산업범위 재개정(상여금, 현금성 복리후생비<식대, 숙박비, 교통비등>)
- 업종별 구분적용 허용 조항 폐지 등
- 한국노총 : 최저임금연대회의(양대노총+노동시민사회단체) 논의후 상임집행위원회 확정(5-6월)
- 민주노총 : 총궐기 투쟁(5월), 최저임금 국민입투(5-6월), 총파업(7월 첫주부터 2주간)

● 최저임금위원회 동향

- 2023년 근로자위원회(한국노총 집행부 교체 등) 일부 교체 등
- 업종별 차등 적용, 생계비와 관련 심의에 필요 통계 조사 등 기초자료 연구(공익위원 권고, 3월말)
- 2024년 적용 최저임금 논의 시작(2023.4-)

2023-04-24

33

4. 새정부의 노사관계 전망

◆ 노동계의 요구

(1) 임금인상 및 임금체계 개편

- 호봉제 강화 및 직무급제 등 선과형 임금체계 도입 반대
- 임금체계 개편시 노동조합과의 합의
- 임금저하 불가, 인사평가 결과 임금 미반영, 임금차등 지급 금지 등

(2) 정년연장

- 정년연령 상한(만65세 이상) 요구
 * 국민연금 수급개시 연령 상향 명분
- 고령자 우선고용
- 임금피크제와 정년(유지형/연장형)

(3) 근로시간 유연화

- 근로시간 관련 현행 제도를 단체협약으로 명문화 요구
- 유연한 근로시간제의 도입 시 노사 합의 단체협약 명문화 요구

2023-04-24

34

4. 새정부의 노사관계 전망

◆ 노동계의 요구

(4) 노동조합 활동 확대

- 근로시간면제 한도를 초과하는 근로시간면제 요구
- 노조활동 확대 요구
 - 신규 채용자 노조교육시간 확대
 - 홍보활동시간 보장 및 확대
 - 비종사종합원의 사업장 자유출입 보장 등

(2) 구조조정(고용조정)

- 경기침체 장기화 및 유동성 악화 등 경영 악화 및 전망으로 다수 업종 기업이 구조조정 계획
- 구조조정 관련 현장 불안 및 노사분규 발생 우려 (*한계기업 증가 추세)
- 총고용보장, 고용안정협약 체결, 고용안정위원회 설치 등의 요구
- 경영상해고(정리해고), 희망퇴직 등 필요한 경우 노조와 합의 시행
- 징계해고(사유, 종류, 절차) 등 단체협약에 명문화
- 인사(징계)위원회 노사 동수 구성 등 인사·경영권 행사 제한
- 배치전환 등 인사이동, 교육훈련 등에 대한 노사간 사전합의 조항 단체협약에 명문화

2023-04-24

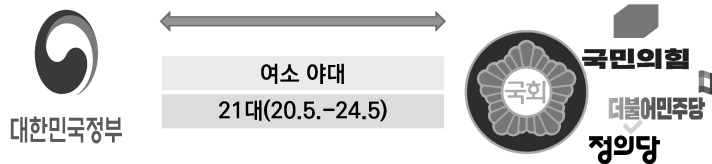
35

5. 새정부의 노동개혁 평가

◆ 새정부의 노동개혁 배경

- 정권·세력·체제 교체 : 새정부 (2022.5.10-)
- 경제 상황 ⇒ 경제위기-국가체제 구축⇔시대정신 : '民生'(국민생활)
 - ① 제도 정합성·정통성 - 전체 사회시스템과 조화
 - ② 기술변화 - 기술혁명-시스템의 혁신 - 고용창출 - 국가와 기업 흥망
 - ③ 규제 혁파 - '규제 혁신'을 통해 생산성 향상-경제성장

➤ 정부·국회역할: 법·제도, 의식·관행 변화-법과 원칙, 공정과 상식, 통합정치



2023-04-24

36

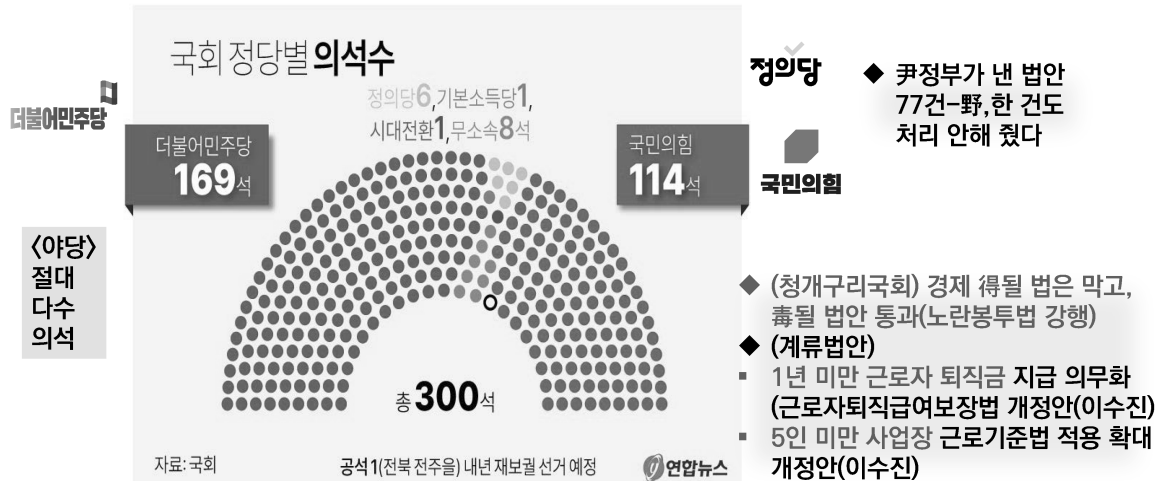
〈참고〉 선진국의 노동개혁 사례

- 독일, 프랑스, 스페인 등 선진국은 국가적 위기를 타개하기 위해 노동개혁 추진
- 노동개혁을 통한 노사간 힘의 균형, 노동시장의 유연성과 안정성 확보, 실제 고용창출 및 고용개선 효과

국가	내용	효과
독 일	- 슈뢰더, 하르츠 개혁 - 해고제한 적용 제외 사업장 확대(5인⇒10인) - 파견기간 제한 폐지(이후 18개월로 고정) - 메르켈 정부 - 해고제한 적용제외 사업장 확대(10인⇒20인)	- 고용개선 - 고용률 : 64.6%(03) ⇒76.7%(19) - 실업률 : 9.4%(03) ⇒3.2%(19) - 장기침체 극복 - EU 평균보다 높은 경제성장을 유지
프랑스	- 마크롱 정부, 노동개혁(2017) - 부당해고 보상액 상하한 설정 - 산별협약보다 기업별 임금협약 효력 우선	- 해외직접투자 증가, 기업창업 증가 - 고용 증가 - 실업률 : 10.29%(03) ⇒3.2%(19)
스페인	- 노동개혁(2012) - 정리해고 요건 완화, 해고수당 축소 - 핵심 근로조건에 대한 기업단위 단체협약 우선	- 경제성장률은 2014년 이후 성장세로 반전 - 고용률·해외 직접투자 매년 증가

37

❖ 국회 정당별 의석수(21대, 2022.6.1. 보궐 선거후~2024.5.29)(253명+비례 47명=300명)



박영석, 김도일 기자 20220602

2023-04-24

3

8

5. 새정부의 노동정책 평가

❖ 국회 노동입법 동향

◆ 노란봉투법(노조법) 개정

- 사용자 개념 확대(2조2호) : '실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 자'
- 노동쟁의 개념 확대(2조 5호) : 근로조건에 관한 주장의 불일치
- 손해배상 책임범위 제한(3조 2항) (신설) : 각 손해의 배상의무자별로 귀책사유와 기여도에 따라 개별적으로 책임 범위 ...
- 신원보증인 책임 면제(3조 3항) (신설) : 신원보증인은 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 발생한 손해에 대해서는 배상할 책임이 없다.

❖ 사법부 노동판례 동향

◆ 노사관계의 사법화 가속

- 단체교섭 사용자성(원하청)
- 통상임금(재직작자 조건의 정기상여금), 평균임금(경영성과금)
- 노조활동(비종사조합원을 인솔해 사업장에 들어간 행위에 대한 견책 처분을 부당징계로 판단)
- 불법파견(품질관리, 포장 등 간접생산 공정에 대한 불법파견 인정)
- 임금피크제(정년유지형/정년연장형)

2023-04-24

39

〈참고〉 노동조합법 개정안 검토

(1) 노동쟁의 개념 및 쟁의행위 대상 확대

- ✓ 제2조 5호-권리분쟁 추가, (경영상)해고 등 포함
- ✓ (검토) 단체교섭의 대상(의무적 교섭사항), 쟁의행위의 정당성 판단기준(목적)
(*파업의 정당성 확대 방향 접근책 ⇒ 노동계는 근본적 대책으로 파악)

(2) 근로자 및 사용자 개념 확대 * 위헌. 대안은 정책적 과제로 도출해 마련 강구

- ✓ 제2조 1호(근로자)-모두 노무제공자
- ✓ 제2조 2호(사용자)-근로조건에 사실상 지배력 또는 영향력이 있는 자(사내하청)
(사내하청* 교섭창구단일화 절차(29조의2)상 다양한 문제, 위헌 소지)

❖ 위의 (1)(2) 사회변화에 따른 근로방식의 변화에 따라 법개정 필요성 계속 제기

(3) 손해배상 청구, 가압류 제한 등 (⇒* 입법 불필요⇒ 법개정안 철회)

40

〈참고〉 노동조합법 개정안 검토

◆ 노조법 개정안 찬반 입장

- 찬성 : 정의당(당론)/더불어민주당(7대 입법과제)-노동계(민주노총+한국노총)
+시민사회단체(손잡고 등 *노조법2·3조 개정운동본부),
* (가칭) 손배-가압류 남용방지법, 노조법상 진짜 사용자 책임법
⇒ 입법 추진 의지 강력
➢ 민주당(169석) : ‘중점처리법안, 연내 처리’(정략적 법안?)
- 반대 : 국민의힘-경제계 (*황건적 보호법, 민주노총 방탄법/구제법/면책특권)
* (가칭) 불법파업 조장법/방조법, 황색 포퓰리즘법, 금전적 면죄부법? 노조방탄법,
노조면죄부법, 피해자희생강요법, 민주노총의 구원투수, 노조편향적 발의

〈참고〉 노동조합법 개정안 검토

◆ 노조법 개정안 찬반 입장

- 고용노동부장관 : 위헌 논란 소지, 손배원칙 적용의 형평성문제- 매우 신중한 접근
✓ “위낙 노사 관계가 다층, 복잡해 다양한 해석 가능. 실태조사 결과는 법원에 의해 (손배소가) 상식으로 걸러지는 과정임. "이게 대부분 노사관계 현상은 아님. 일부 거대 노조에 집중 발생한 이런 부분의 해결을 위해 (노란봉투법으로) 접근하는 듯한 부정적 여론은 바람직하지 않음” (국정감사장 답변 중 22.10.9)
⇒ “부당노동행위에 대한 적극적인 해석과 적용 등 규율을 통해 개선 가능”
- * 법무부장관 : 헌법상 평등권 위반 - ‘정교한 입법 추진 필요’
- ◆ 국회 : 민주당+정의당 -환노위 통과 ⇒본회의 상정 (?)
- ◆ 대통령실 : 국회 통과시 (헌법에 어긋나면) ‘대통령의 법률안 거부권 행사*(재의결 요구)’의 검토?(*헌법 제53조 2항)
✓ * 정략적으로 무모해 국민의 권익신장과 편의에 무익한 것에 대한 강한 견제 장치(강력한 정치적 요청).
다만, 그 권한의 남용은 국회의 신임을 얻지 못할 것임

〈참고〉 노동조합법 개정안 검토

* (3) 손해배상 청구, 가압류 제한 등

❖ 온정주의(‘노란봉투법’)로 직접적인 법제 개선방안 문제보다는, 성숙된 노사 관행, 정부와 법원, 주권자인 국민의 노사문제에 대한 ‘인식 수준’이 문제 해소

● 노사 자치를 통한 타협 문화 형성 * 다만 실효성(實效性) 있는 방안

① 정 부 : 공정한 법집행 (국정과제 : ‘법과 원칙에 기반한 노사관계 정립’)

② 노동계 : 불법징의행위 자제 (*최후 수단) * 자기모순적?

③ 경제계 : 손해배상청구 자제 (*최후 수단) * 과도한 남용?

● 법 원 : 위법행위와 손해배상간 상당인과관계를 엄격하게 해석 관행

* 손해배상분담 문제-귀책사유가 있는 당사자 간에 책임 비중을 따라 결정)

⇒ 필요성 배경 : ‘노동시장 이중구조 문제’

- 상생적 노사관계를 근거로 ‘노동(법)개혁’을 통해 해소 방안 강구

2023-04-24

43

〈참고〉 새정부 노동정책 -고용노동부〈과제1〉

尹정부 ‘주52시간제’ 개편 방안

기본 근로시간		연장근로 시간 총량	주평균 연장근로시간	연장근로 총량 대비 비율
	1주(현행)	12시간	12시간	
주40시간	월 (1개월)	52시간	12시간	100%
	분기 (3개월)	140시간	10.8시간	90%
	반기 (6개월)	250시간	9.6시간	80%
	연 (1년)	440시간	8.5시간	70%

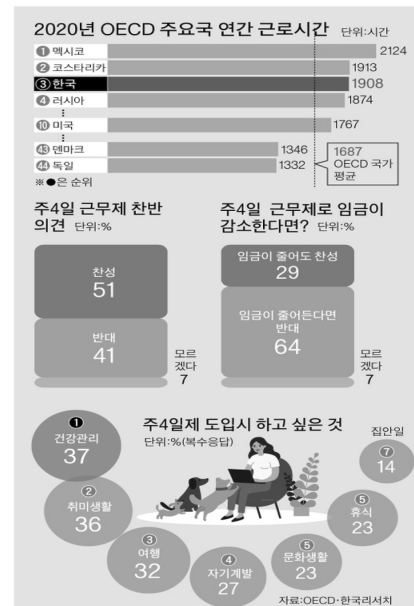
주 최대 근로시간 개편안

최대 52시간 (현행)	→	최대 69시간 (11시간 연속휴식 의무 있음)	최대 64시간 (11시간 연속휴식 의무 없음)
--------------	---	---------------------------	---------------------------

※ 4주 평균 64시간 이내 근로 준수

자료: 고용노동부

The JoongAng



〈참고〉 근로시간 규제의 목적과 방향

- ◆(목적) 근로시간 규제문제는 점진적/현실적정책, 노사자율에 의한 정책 필요
- ◆(방향) 고용시장-임금-근로시간 연계해, 치밀한 실태분석에 의한 정책형성과 정책집행

◆ 근로시간 규제의 목적

- (i) 신체의 보호, (ii) 여가의 보장, (iii) 워크쉐어링은 근로시간의 규제(특히, 근로시간의 단축)를 요청하고,
- 반면에 (iv) 인사관리의 유연성·경제적 효율성, (v) 노사자치·자기결정은 근로시간의 규제완화를 요청

◆ 근로시간 규제의 방법

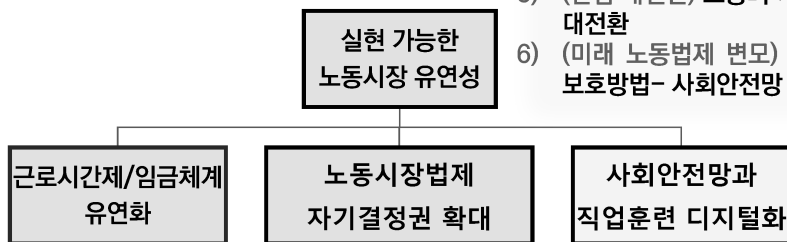
- ① (i) 법령에 의한 일률적 규제(a)
- ② ⇒ (ii) 노사에 의한 집단적 결정(b)
- ③ ⇒ (iii) 개별 계약에 따른 자유로운 결정(c)

45

5. 새정부의 노동개혁 평가

◆ 실현가능한 노동법제 구조개혁

❖ 혁신 주도형의 유연안전성 전략



〈답론 제기〉

- 1) (목적) 왜 '노동개혁'을 해야 하나 - 낡은 제도의 철창 (iron cage)에 갇힌 노동시장
- 2) (추진방법) 법제도(노동기본권)or노사관계/관행 개선 우선 순위, 탈이념화 가능한가?
- 3) (거버넌스) 실현가능한 거버넌스 구축(*논의 구조 : 경사노위 충분인가-(공익)전문가 중심 vs 노사정 실질적인 정책 토론 국민공감대 (공론화)
- 4) 명확한 법제도 정비, 고용노동정책 병행
- 5) (산업 대전환) 노동의 기득권화, 인력이동/직업훈련의 대전환
- 6) (미래 노동법제 변모) 일자리vs 일거리(일하는 사람 보호방법- 사회안전망 구축)

46

5. 새정부의 노동개혁 평가

◆ 노동개혁 기본방향 - 신 시대정신

- 1) 실현가능한 고용시스템의 노동시장 유연안정화(*경제개혁)
 - ① 민간 주도의 활동력 제고, 효율적 지원을 통한 고용지원
 - ② 시대착오적 규제 과감히 혁파(노동시장개혁/규제개혁 등)
 - ③ 격차 해소의 로드맵을 통해 실효성 있는 임금체계 개선 등 구체적 강화된 노력 필요
- 2) 현안과제 및 정책 재편성 : 고용유지/창출
 - ① 근로시간제/임금체계(최저임금)/비정규직 유연화 * 공공기관/대기업의 경우
 - ② 노동시장법제의 유연안정성 : 청년일자리 (근로조건 유연 자율화)
 - ③ 사회안전망과 직업훈련 디지털시스템화 : 산재예방/고용보험-직업능력개발
- 3) 점진적으로 착실하게 대응할 필요(⇒노동규율의 패러다임변화)
 - ① 국민의 고용가능성 제고-생애주기별 역량육성 중의 평생직업훈련시스템 구축방안 등
* 연금제도와 정년연장의 연계
 - ② 고령화·저출산 대비, 중장년 고용활성화를 위한 지원 확대/제도 개편

47

〈참고〉 노동법제 개혁 과제

❖ 집단적 노사관계법 개선사항

- 1) 노조설립신고제도, 단체교섭제도
- 2) 사업장 점거 금지
- 3) 파업시 대체근로 인정
- 4) 부노 형사처벌 삭제(원상회복, 형사처벌(1년/2000만원)⇒ 원상회복, 미이행시 과태료)
- 5) 노조의 부당노동행위 도입 (사무실, 간부 급여 * 근로시간면제제도- 복수노조 허용에 따른 한시적 허용인데. 공무원/교원의 근로시간면제제도 허용(2024))
- 6) 쟁의행위 찬반투표 절차 명확화
- 7) 노동조합의 재정/운영 투명화 등 정보 공개, 노조의 사회적 책임 강화

◆ 〈논란〉

- ✓ 노조법상의 근로자 및 사용자, 노동쟁의 개념 확대? 노조 설립 및 가입 인정
(* 손배-가압류 제한법 vs 불법파업 조장법 ?)
- ✓ 공무원/교원노조법 - 단체행동권 허용 및 정치활동 허용 등
- ✓ 기업별 or 산업별 교섭체계

48

〈참고〉 노동법제 개혁 과제

◆ 노동개혁 과제 – 판도라 상자 ?

1) 개별적 근로관계법

- ① 최저임금, 통상임금, 평균임금
- ② 통상임금, 경영상해고(정리해고)
- ③ 파견제도의 선진화 방안(대상업무-제조업 허용, 파견기간 등), 기간제근로자
- ④ 근로계약법제 개방조항 도입
- ⑤ 동일가치근로 동일임금 차별 개선
- ⑥ 형사처벌 정비, 반의사 불벌죄
- ⑦ 5인 미만 사업장에 대한 근로기준법의 적용 확대
- ⑧ 특고/플랫폼 종사자 등 다양한 고용형태의 종사자 보호방안(프랑스, 스페인, 독일, 영국 등)

2) 집단적 노사관계법

- ① 형사처벌 정비, 반의사 불법죄
- ② 산별교섭, 경영참여 확대/제도 개편

고맙습니다

Lee Seung-Gil
Sglee79@ajou.ac.kr
010-4766-7324

새정부의 노동개혁의 현황과 평가

이 승 길*

- 제1절 새판짜기 ‘노동개혁’의 향방은?
- 제2절 노동시장 유연화를 위한 근로시간제도의 개혁
- 제3절 ‘노조’의 불법·부당행위 금지를 위한 노조법 개정
- 제4절 노란봉투법(노조법) 개정안 논란
- 제5절 노동법 개혁의 과제와 평가

제1절 새판짜기 ‘노동개혁’의 향방은?

I. 국내외의 경제 상황

최근 세계 경제는 대전환의 시대에 들어섰다. 기후 위기, 코로나19 엔데믹, 러시아-우크라이나 전쟁, 승자독식의 글로벌 플랫폼 시대, 디지털 시장의 무질서와 불확실·불완전한 상태, 무한 경쟁의 국제 정세의 상황이다. 이러한 환경의 변화는 국가의 흥망성쇠와 직결되지만, 선진국으로 도약하는 기회이다.

우리나라는 역사의 험난한 여정 속에서 민주화와 경제 성장과 번영을 달성해, 세계 10대 경제 강국, 8대 무역 대국이 되었다. 그런데 대내외 경제 여건은 ‘경제 위기의 태풍 권역’에 빠진 듯 심상치 않다. 새로운 3고(고금리, 고물가, 고환율)로 3중 악재(소비·생산·투자 트리플 감소세)가 증폭되어 복합적인 경제 위기를 몰고 왔다.

디지털 전환, 정보화, 고령화·저출산 등의 도래에 따라 경쟁력의 강화를 위한 시장경제 체제에서 노동개혁에서 ‘새판 짜기’가 필요해진다. 이미 세상은 양극화 해소, 새로운 고용형태의 변화, 일하는 방식과 현안 문제가 급증하고 있다. 노동문제를 해결함으로 고용창출 및 노사관계 선진화 등을 추진해야 한다.

* 아주대학교 법학전문대학원 교수

II. 정권교체와 국정과제

2022년 5월 10일 정권교체로 세워진 새 정부는 지속가능한 국가 전략으로 민생 및 국정운영의 관점에서 패러다임을 전환해 왔다. 새 정부는 국가개혁의 출발점으로 강력한 정책을 국민의 신뢰에 기반해 실현할 의지가 필요하다. 기업 환경의 대개혁을 통해 경쟁국보다 규제 부담이나 반(反)기업 정세, 노사 대립의 악순환은 변화시켜야 한다.

지난 정부는 국정 과제에서 무리한 청산적 개혁정책의 부작용은 과거의 네 탓만 하고 책임의식은 전혀 없었다. 선한 의지만으로 복잡한 경제문제를 해결한다는 정책은 포퓰리즘, 무너진 법치주의, 대기업 때리기 등이었다. 이제는 한국 경제는 선진국으로 사실상 진입했기에 성장 전략을 전환해야 한다.

새정부의 “경제 분야의 국정목표는 ‘역동적 혁신성장’을 달성하는 것이다. 민간이 창의성과 도전정신을 발휘할 때만 미래 일자리, 미래 먹거리를 만들 수 있다”라고 발표했다. 새 정부 경제정책의 핵심은 ‘민간 주도의 혁신 성장’을 내세웠다. 정부는 개입의 최소화, 각종 규제의 철폐를 통해 경제 활력과 역동성을 복원할 방침이다.

III. 노동공약 및 노동개혁의 기본방향

우리나라의 후진적인 노사관계는 국가경쟁력의 큰 장애물로 지적되고 있다. 고용창출에서도 부정적 영향을 주고 있어 노사관계 개혁에 대한 국민적 요구, 특히 MZ세대 등 미래 세대의 요구가 큰 상황이다. 후진적인 노사관계를 개혁하려면 노사 자율을 중시하되, 불법에 대해서는 엄정하게 법과 원칙에 따라 집행해야 한다. 또한 정부와 정치권이 노사관계 정치(노동계와의 정치연대, 개별기업의 노사관계 개입 등)를 지양해야 한다. 그리고 노사관계 법제도를 글로벌 스탠다드에 대응해 선진화해야 한다.

사실 지난 1953년에 제정된 노동법은 산업구조 변화에 부응하지 못한 정규직 대기업 유노조의 기득권에 대한 과보호로 고용창출과 노동시장 유연성을 저해한다. 70여년 전 수준에 머물러 있는 노동법제를 새로운 시대의 변화에 맞게 개정해야 한다. 또한 노사간의 힘의 불균형, 이른바 기울어진 운동장을 초래해 대립과 갈등의 노사관계를 지속하는 주된 요인이 되고 있기에 과감하게 공권력의 집행도 필요하다. 이를 통해 국가경쟁력을 높이고 국내 투자 유치와 더 많은 고용창출을 만들어 내는 것이 필요하다. 다른 한편 제4차 산업혁명에 따른 기술혁신과 산업 융복합이 중요해지고 있는데, 한국에서의 기업규제는 노동, 안정, 환경 등을 비롯한 모든 분야에 산재하고 있어서 기활 활동에 장애물로 작용하고 있다.

새 정부가 출범하는 시기에 국정의 동력을 강화하려면 올바른 정책선택이 긴요하다. 정치 환경 변화로 국내외 경제 변화에 따른 노동시장의 대전환을 예측하기 어렵다. 새 정부의 정책방향은 민간 주도형이다. 즉 규제완화를 통한 시장경제 정책이며 혁신주도형 성장정책을 추진해야

한다.

경제계는 ‘경제 활성화’가 필요한데, 그 기본은 기업 투자 유치이다. 이를 위해 ‘일자리 창출’을 추진하고, ‘기업 성장’이 중요하다고 주장한다. 정부의 규제는 최소화하고, 기업의 자율 규제 원칙이 필요하다. 노동시장-노사관계의 병행 혁신, 구체적으로 유연한 근로시간, 일하는 방식 혁신, 임금체계를 연공급에서 직무급으로 개편, (교육)능력개발을 통한 고용가능성 제고 및 생산성 증진 등을 들 수 있다.

나아가 민생을 위해 차별을 근본적으로 없애는 동일가치노동 동일임금원칙 도입, 힘의 불균형을 해소하기 위한 적정한 소득의 분배 유지, 일하는 사람의 보조적인 법제도의 개혁, 복지사각지대를 최소화, 공공부문 인력 확대해 복지와 사회안전망(고용보험, 국민취업지원제도)을 더 확대해야 한다.

기후변화, 세계화, 신기술, 디지털화, 코로나19 팬데믹의 영향 등으로 경제정책 등을 포함해 사회 전반에 걸친 커다란 혁신이 필요한 적기이다. 이러한 시대 환경 변화는 다방면에 미치는 여파가 크다. 역사적 안목과 급격한 정치·경제·사회에서 근본적인 패러다임의 전환이 필요하다.

최근 윤석열 대통령은 스위스 세계경제포럼(WEF, 2023.1.19.) “행동하는 연대를 위하여” 주제로 특별연설에서 경제이슈 중심으로 글로벌 문제를 민간의 기술혁신을 통해 해결하기 위해 정부가 할 수 있는 모든 지원과 협력을 하겠다고 영업사원을 자처하며 의지를 표명했다.

그 후 정부는 ‘노동개혁’을 선두적으로 주창하며 혁신 허브로서 제도의 글로벌 스탠다드를 제시하며, 제도를 정합시켜야 함을 강조했다. 나아가 체인지 싱킹(생각 바꾸기)의 관점에서 노동시장 유연성 제고 등의 노동개혁을 통하여 도약과 비약적인 경제 성장을 견인하는 것이 핵심 과제라고 밝혔다. 정부가 기업하기 좋은 환경을 조성해 주면 도전정신을 가진 기업가들이 맹활약을 할 것이다. 노동개혁의 성과라는 위에 혁신 기업의 출현으로 지속가능한 경제성장을 통한 선진국이 가능하다.

그런데 노동개혁을 위한 의욕적인 국정과제는 정권 교체마다 노동정책의 일관성이 문제였다. 노동개혁의 동력은 장기간의 일관된 정책 추진, 포용과 협치의 정치적 세력과 다수 국민 여론의 지지가 필요하다. 성공한 노동정책은 선의를 가지고 노동 현실을 오차 없이 진단하고 접근했을 때 실현된다. 그런데 노동개혁만으로 경제구조를 바꾸고 경제성장을 이룰 수 없다.

이에 정부는 국정과제를 기초로 국가의 정상화를 위해 미래 노동시장의 변화에 대처하고, 노동개혁의 실천, 확산 및 발상과 패러다임의 전환을 유연성과 다양성을 증진하는 방향으로 해야 한다. 결국 정부는 노동개혁을 위한 노동법의 사명과 역할을 제시해 추진해야 한다.

IV. 고용노동부의 노동정책

새 정부 110대 국정과제 중에서 노동과 관련해 <국민과의 약속 10> ‘노동의 가치가 존중받는 사회를 만들겠습니다’라는 과제를 발표했다(2022.5.3.). 이에 정부는 변화하는 시대적 흐름에 맞

추어 고용노동 시스템을 현대화하는 ‘노동시장 개혁’을 추진했다(2022.6.3.). 목표는 지속가능한 미래지향 노동시장 구축을 통해 노동시장의 제도·관행·의식을 혁신할 것으로 기대된다. 우선 추진과제는 ‘근로시간제도’ 및 ‘임금체계 개편’을 두 가지 방향을 내세웠다.

우선 과제의 구체적인 방안은 고용노동시스템의 현대화를 위한 전문가 중심의 ‘**미래 노동시장 연구회**’를 만들어 추진했다(2022.7.15.). 노동시장의 기본 근로조건이자 현장의 개선 요구가 가장 많고 시급한 단품 메뉴인 ‘근로시간’과 ‘임금체계’와 관련해 현 실태와 쟁점, 구체적 제도개선방안을 마련하기 위하여 논의한 후 정부에 권고했다(2022.12.10.)

연구회 자체는 출범하면서, 그 기대도 많다. 일각에서는 연구회의 지향점에 대한 의문도 있는 상황이다. 노동시장의 양극화 문제, 산업의 역량이나 지속가능성 등을 고려했을 때 이대로는 안 된다는 위기의식을 느끼고 있다. 연구회가 노동시장이 가지고 있는 불합리한 이중구조를 해소하는 단초로써 이해관계자 의견을 수렴해나가면서 합리적인 대안을 모색해 나갔다.

‘미래 노동시장 연구회’는 정부가 지원 체계를 통해 외형상 민간 연구회의 모양새이지만 사실상 정부내 ‘전문 조직’의 성격을 가진 한시적 조직이다. 현 정부의 노동정책 방향을 표명한 상황이라 연구회 활동이 ‘명분 제공용’이라는 언론보도가 있었다. 이에 대해 고용노동부는 오보라고 표명했다. 대체로 연구회의 논의 방향·형식·일정 등을 자율로 결정해 운영해왔다고 평가된다.

V. 노사단체의 주장

정부의 노동개혁 방안에 대하여 노동계와 경영계는 상반된 반응을 보였다. 먼저 ‘**노동계**’는 ‘연장근로 포함 주52시간제 무력화’-1일 단위 최장 근로시간 관리 필요, ‘사용자단체 요구에 따른 편파적 법·제도 개악 방안일 뿐’, ‘임금체계 개편을 빌미로 노동자들의 임금을 낮추는 것’, ‘사용자의 성과평가 권한과 임금 저하를 위한 직무성과급제 확대’, 전문가 연구회는 ‘명분 쌓기용’이라고 지적했다. 노동계는 노동개혁에 맞서 상당한 저항을 하는 추세였다.

반면에 ‘**경영계**’는 경제위기 극복과 일자리 창출에 도움을 줄 수 있다고 판단하면서, 유연근무제 도입 요건 개선과 취업규칙 변경 절차 완화 등의 방안을 보완해야 하며, 불명확한 해고 법제와 기간제 및 파견규제 개혁도 요구했다. 나아가 노사관계 선진화 법제도 개선방안의 노력을 지적했다(예, 대체근로 허용, 부당노동행위 형사처벌 폐지, 사업장 점거 전면 금지 등).

노동 개혁에 대해 일부 저항이 있더라도 산업구조 변화에 맞춰 고용 유연화, 근로시간 및 임금 체계 재편, 고용의 유연화와 같은 노동 개혁이 필요하다는 뜻을 밝힌 것이다. 대통령의 국회 시정연설에서도 노동개혁 등 3대 개혁을 위기 극복을 위한 선행과제로 제시했었다. 그 중 ‘노동개혁’은 저항이 가장 심한 과제로 꼽았다. 경영환경의 변화에 따라 노동시장의 전반적인 변화가 있다. 시대 상황과 노동 현실은 ‘노동 개혁’이 없이는 디지털 전환시대의 경제위기를 극복해 나갈 수 없다.

VI. 노동개혁의 향방

현실에서 제21대 국회는 여소야대에 대치 정국이다. 국회가 ‘여소 절대야대’인 상황이라 국민 지지까지 얻지 못하면, 정부·여당이 시도하는 노동개혁 정책은 추진되기 어렵다. 새 정부는 정권 교체에 성공했지만, 국회는 정쟁에만 몰두하니 입법에 별로 관심이 없다. 본격화된 경기침체로 민생은 벼랑 끝에 서 있는데, 허송세월이다. 이미 경고등이 켜진 상태로 ‘개혁의 동력’이 추락하기 직전이다.

향후 노동개혁안을 실현하려면 관련 노동법의 개정이 절실하다. 노동법의 논의 활성화를 위한 담론의 장을 형성하고, 노동 개혁안에 대한 이해관계의 공유를 확산하고, 노사관계의 발전의 디딤돌을 마련해야 한다. 이를 위해 법제 대응전략을 수립하고, 법이론 및 체계 분석, 관련 법제 및 외국법제 비교 분석 등을 통해 개별 현안마다 능동적으로 대응할 수 있는 법제 현안 분석시스템을 구축해야 한다.

노동시장의 이중구조 및 불합리한 노사관계를 해소하려면 여야 협치가 가능해야 한다. 국민과 호흡하기 위해 초심(初心)으로 돌아가 리셋을 해야 한다, 전면적·획기적 쇄신을 통해 정책 성과를 도출하는 것이 중요하다. 시대의 풍향을 따라 제대로 된 정책으로 키를 잡고 순항한다면 국민과 함께 국가는 더욱 발전할 것이다. 새판짜기 ‘노동개혁’의 향방은?

제2절 노동시장 유연화를 위한 근로시간제도의 개혁

I. 현황 및 쟁점

‘노동운동의 역사는 근로시간 단축의 역사’라고 한다. 종전 근로시간 단축은 1주 법정 근로시간을 감소 방식(48시간 → 44시간 → 40시간)이며, 과거 약 70년 간 최대 실근로시간은 60시간 대로 유지해왔다. 지난 문재인 정부 초기에 2018년 근로기준법 개정은 노동정책의 기초를 바꾸어 장시간 근로를 줄이기 위하여 법정근로시간을 주 40시간으로 유지하되, 실근로시간(토·일 휴일근로 16시간)의 감축에 중점을 두어 주 근로시간이 최대 68시간에서 획일적인 52시간(주법정 근로시간 40시간+12시간 연장근로)으로 신중한 검토없이 대폭적으로 축소해버렸다(<표 1> 참조)

<표 1> 근로시간제도 변천

기 간	법정근로시간	연장근로	휴일근로	최대 실근로시간
1953~1989년	48시간(月~土)	12시간	8시간(日)	68시간
1989~1990년	46시간(月~土) *土는 6시간	12시간	8시간(日)	66시간
1990~2004년	44시간(月~土) *토는 4시간	12시간	8시간(日)	64시간
2004~2018.6	40시간(月~金)	12시간	16시간 *土,日 휴일	68시간
		12시간	8시간(日) *土는 휴무일	60시간
2018. 7~	40시간(月~金)	12시간		52시간

현행 근로시간제도는 1일 8시간, 1주 40시간을 기본으로 하고, 근로자가 동의할 경우에 한해 주당 연장근로를 12시간까지 할 수 있도록 되어 있음을 주지의 사실이다. 현행 근로기준법상의 근로시간제도는 공장형 근로과정의 근로를 전제로 한 1950년대 제정된 것으로 현재의 경제현실 및 산업구조에 적합하지 못한 낡은 제도라고 말할 수 있다. 이에 근로시간 단축을 위한 노동정책의 기본방향은 장시간 노동 관행을 국제기준에 맞춘 주 40시간제로 전환해 일과 가정의 양립을 실현해야 하는 것이다. 큰 틀에서 근로시간 단축과 노동의 질을 개선하려면 근로시간의 활용 및 관리와 관련한 규율방식을 근원적으로 재편하는 발상의 전환이 필요하다.

21세기가 되어 4차 산업혁명시대, 디지털 전환, 코로나 펜데믹의 영향에 따른 기업 환경 및 공정혁신, 노동과정과 일하는 방식, 근로시간 및 장소 관리의 자유화 등이 급변하고 있다. 또한 국내 경영환경도 계속되는 경기 침체, 급속한 고령화 내지 저출산 문제가 새로운 노동시장을 구현하고 있다. 산업현장에서 현실적으로 주문량 증가, 업무량 폭증 등 업무 집중이 필요한 경우에 현행 주12시간 연장근로에 따른 획일적인 주52시간제도 운영으로는 업무를 해낼 수 없는 상황이 발생하고 있다.

그렇다보니 근로시간제도의 개편이 필요하다. 특히, IT(정보통신)업계, 게임업계, 스타트업, 수주산업, 계절수요산업 등과 같이 일감이 몰릴 때에는 부득이 근무를 많이 하고, 일감이 줄어들 때는 적게 일하도록 조화로운 인력활용이 필요하다. 선진국인 미국은 연장근로 제한이 없고, 일본은 평상시 연장근로가 월 45시간, 연 360시간 한도이나 업무량 폭증시 월 100시간, 연 720시간까지 활용할 수 있다.

그 후 2022년 5월 10일 정권이 교체된 후 출범한 새 정부는 기업의 역동성으로 민간 중심의 혁신 경제를 내세우며 연금, 교육, 노동개혁을 국정과제로 추진한다고 발표했다. 특히 ‘노동개혁’의 차원은 노동시장 개혁 추진방향에서 표명한 ‘근로시간제도 개선의 방향성’에 대한 선정을 통해 복합적인 경기 위기 극복과 일자리 창출에 도움을 줄 수 있다고 판단된다.

2022년 6월 고용노동부에서 발표한 ‘노동시장 개혁 추진방향’에 따라 7월 18일 노동시장 개

혁 전문가의 논의기구인 ‘미래 노동시장 연구회’를 출범시켰다. 그후 정부의 입법예고안은 월 단위 연장근로 시간은 주 평균 12시간이지만 연장근로 관리 단위를 월로 할 때는 주 평균 12시간, 분기는 주 평균 10.8시간(90%), 반기는 주 평균 9.6시간(80%), 연은 주 평균 8.5시간(70%)으로 점차 줄어들게 설계됐다 관리 단위에 비례해 연장근로의 총량을 감축하는 관리방안이다(<표 2> 참조).

초기부터 기본방향은 노사단체의 대립적인 평가를 받고 논란의 쟁점에 서 있었다. 우선 ‘경영계’는 근로시간제도 개선과 임금체계를 구체화하는 과정에서 유연근무제 도입 요건 개선과 취업규칙 변경 절차 완화 등 산업현장에 제도 활용을 높이기 위한 방안이 보완되어야 한다는 입장이다. 반면에 ‘노동계’는 주52시간제 무력화, 사용자 중심의 편파적 방안이라 비판했다.

계속해 정부의 ‘주 52시간제 개편안’에 대하여, 여당과 경제계는 근로시간의 유연성과 노사 선택권을 확대하는 내용을 담고 있는 것에 찬성하는 입장이다. 반면에 야당과 노동계는 국민의 과로사를 강요해 과로사회를 조장하며 주당 근로시간을 최대 69시간으로 늘리는 노동 개악이라고 주장한다.

우선 새정부의 노동정책은 ‘주 69시간 프레임’과 대통령의 ‘60시간’ 가이드 라인에 갇혀서 커다란 사회적 혼란에 직면해 있다. 핵심은 일하는 방식을 시장의 변화와 요구에 맞추어 다양화하기 위한 방안으로 연장근로 단위기간 다양화를 주문한 것이라는 일관된 논리이다. 그런데 산업현장에서 시간주권 없이 사업장의 자의에 따라 연장근로에 내몰리고 공짜 야근을 강요받는 현실에 장시간 근로체계의 부활이라는 부작용이 일어난다고 주장이 강하다.

일부 중소기업, 생산직, 집중 근로가 필요한 사업장의 일부 프레임에 갇혀서 왜곡된 부분이 있을 수 있다. 하지만 노동시장의 실태에 대한 기업문화, 노사문화, 인식 등과 관련해 고용시장-임금-근로시간과 연계해 치밀한 실태 분석에 의한 정책형성과 정책집행이 아쉽다. 근로시간 규제문제는 점진적이고 현실적 정책이고, 노사자율에 의한 정책을 추진하는 것이 선결되어야 했다.

이를 통해 근로시간 개편안에 대해 필요한 근로자대표제도가 논의되고, 근로자의 근로시간 선택 방안도 활성화해야 한다. 이러한 근로시간의 오해는 근본적으로 노사정 모두 이해하기 쉽도록 근로시간제도를 단순화해야 한다. 근로시간 개편안에서 제시되는 포괄임금 오남용 금지 문제는 근로시간보다는 일부 사업장의 임금체불의 문제이며, 실제 약정 시간보다 근무를 더 했다면 수당을 지급하는 방향에서 개선하면 된다.

나아가 선진국과 같이 실제 주당 40시간 이하로 낮게 유지되는 건 연장근로나 파견근로의 확대, 비정규직의 적정한 활용 등 높은 노동유연성에서 비롯된다. 이에 노동 현실에 기반한 주당 실질적인 평균 근로시간을 단축하면서 ‘높은 생산성’을 확보하는 기업의 구체적인 사례를 벤치마킹해 이들의 비결과 경험을 확산해야 한다. 그리고 기업별 상황에 맞는 다양한 선택 기회를 확대하는 제도가 노사 상생이 되는 실근로시간을 단축하면서 높은 생산성 확보를 위한 최선이다.

<표 2> 새정부 근로시간 입법예고안의 내용

구분	현행	추가 선택지			
	1주	월(1개월)	분기(3개월)	반기(6개월)	연(1년)
총량	12시간	52시간 감소없음	140시간 156시간 대비 90%	250시간 312시간 대비 80%	440시간 625시간 대비 70%
		주평균 12시간	주평균 10.8시간	주평균 9.6시간	주평균 8.5시간
도입	×	근로자대표 서면합의			
실시		연장근로 시 당사자간 합의(현행과 동일)			
건강보호	×	① 근로일간 11시간 연속휴식 부여 또는 1주 64시간 상한 준수 ② 4주 평균 64시간 이내 근로 준수 ③ 관리단위에 비례해 연장근로 총량 감축			
근로시간 저축제	없음	신설			
포괄임금제	-	포괄임금제 오남용 근절 대책			

II. 근로시간제도의 개편 방안 등

이에 노동시장의 유연화를 위한 한 방편으로 ‘근로시간에 대한 노사선택권을 확대하는 방안’을 마련해야 한다. 주 단위의 연장근로제를 월, 분기, 반기, 연 단위로 유연하게 관리할 수 있도록 하는 제도를 개편할 필요성이 대두된다. 그런데, 현행 정부가 입법예고안과 같이 연장근로를 ‘분기·반기·연’ 단위로 관리할 경우에는 연장근로시간의 총량을 줄이도록 하는 것은 신중하게 검토해야 부분이다. 연장근로시간의 총량을 감축하는 것은 관리단위 변경을 통한 노동시장의 유연성 확보라는 제도 개선 취지와는 괴리가 드러나고, 산업현장에서 업무량이 폭증할 때에는 오히려 연장근로의 총량을 늘리는 입법례(일본)도 있음을 고려할 때에 근로시간의 총량을 유지할 필요가 있기 때문이다.

그리고 근로자의 건강보호는 ‘11시간 연속휴식제’뿐만 아니라 다양한 조치 중 노사가 선택할 수 있도록 할 필요가 있다. 여기서 ‘11시간 연속휴식제’라 함은 정부안에 따르면, 연장근로 단위를 월 단위 이상으로 변경할 경우 근로일과 근로일 사이에 11시간의 연속휴식시간을 부여하도록 하고 있다.

참고로 일본의 경우에는 연장근로시간을 월 또는 연 단위로 관리토록 하면서도, 다양한 건강보호조치를 마련해 그 중에서 노사가 선택할 수 있도록 하고 있다. 예를들어 일본 연장근로 건강보호 조치는 (i) 근로시간이 일정 시간을 초과한 근로자 의사 면접지도, (ii) 야간 근로의 횟수 제한, (iii) 최소연속휴식시간, (iv) 건강상태에 따라 보상 휴일 또는 특별 휴가 등 9개 중 1개 이상을 선택할 수 있다(일본 후생노동성 고시 제323호 제8조).

또한 근로시간과 휴식에 대한 패러다임 전환을 고려해야 한다. 사용자의 지휘감독 하에 있는

시간이 애매모호하거나 불명확한 경우가 늘어나는 추세 등을 고려해 근로시간의 개념을 다원하는 방안을 검토해야 한다. 연차휴가의 부여 요건 조정이나 사용 확대 방안, 법정수당 할증을 검토, 야간근로·휴일근로·미사용 연차휴가 등에 대한 금전보상 등 근로시간저축제, 주휴수당의 무급화 등과 같이 근로시간 관련 제도 전반에 대한 개선방안을 모색해야 한다.

그 밖에도 ‘고용창출을 위한 노동시장 유연성 제고’를 위해서는 (i) 파견과 도급의 구별에 대한 예측 가능성을 제고할 뿐만 아니라, 근로자파견의 개념을 명확화하거나 모든 업무(제조업 직접생산공정 포함)에 파견을 허용하는 네가티브 리스트 방식의 ‘파견·도급 규제 완화’, (ii) 일반 해고 조항의 명문화, 사용자에게 금전보상제도 신청권을 부여하는 ‘고용경직성의 완화’를 위한 노동개혁안도 서둘러서 입법적인 정비가 필요한 분야를 논의해야 한다. (iii) 산업구조의 전환, 노동과정의 혁신, 일하는 방식의 전환 등에 대한 전제로 직업능력개발, 고용안전망 정비, 고용서비스 고도화 등과 관련해 대응체계를 마련해야 한다.

그리고 노동계는 야당과의 정책연대를 강화하는 상황이다. 나아가 국회의 입법이 필요하다면 여소야대의 정치공학 공간에서 여론 및 합리적인 토론으로 입법을 추진하기란 매우 어려운 현실이다. 물론 경제단체의 역할 재정립과 역량 강화가 절실한 시점이다. 아울러 사회적 대화의 창구의 일환으로 노동실무를 현장에서 접목하는 공인노무사의 역할과 기능을 치밀하게 고려해볼 필요가 있다. 노동전문가 집단인 ‘공인노무사회’ 차원에서 새판 짜기의 ‘노동개혁 담론’에 대한 실질적이고 구체적인 정책 대안을 제시하는 것도 노사상생의 기틀을 마련하는데 일조를 할 수 있을 것이다.

제3절 ‘노조’의 불법·부당행위 금지를 위한 노조법 개정

I. 문제의 소재

지난 2011년 기업 단위의 복수노조제도를 도입한 후 산업현장에서 다수 노조의 폭행·협박 등을 통한 소수노조 조합원이나 노조에 미가입한 근로자들에 대한 노동3권 침해, 조합원의 채용강요, 노조 가입·탈퇴에 대한 방해, 화물연대의 폭력행위(비참여자 트럭 방화, 경찰관 폭행) 등의 행위가 발생해왔다. 그리고 입법의 사각지대로 여전히 남아 있다.

최근에는 복합적인 경제위기 속에서 건설노조의 협박을 통한 채용비리, 포스코지회 탈퇴 방해, 택배노조의 비조합원에 대한 폭행, 원주 공무원 노조에서 ‘거대 기득권노조 괴롭힘 방지법’의 입법 청원 등과 같이 경제 활력을 저해하는 불합리한 노동관행과 법경시 풍조가 만연되는 상황이 전개되고 있다. 또한 최근 사회적 비난 여론이 높은 건설 현장 등에서 노조가 사용자의 정상적인 업무 수행의 방해행위 등의 규율 수단도 부족한 상황이다.

현행 노조법은 노조의 불법·부당행위를 일부 제한하고 있으나, 노조의 권한 남용, 폭력 등을 직접적으로 규율할 수 있는 법제도는 미비한 상황에 있다. 현재 노동시장 이중구조 심화와 지체된 노동개혁에 따른 낡은 법제도가 맞물려 일부 노조의 기득권 보호가 강력하고, 나머지 다른 노조와 근로자에 대한 보호는 약화되는 결과를 초래하고 있다.

이에 새정부가 출범한 이후에 노동개혁의 현안에 대해 보조를 맞추려는 노력을 경주했다. 그러자 제22대 국회 차원에서 지난 3월 13일 여당은 국회에서 새로운 당대표가 선출된 이후 노동개혁에 상징성을 부각하고자 ‘제1차 민·당·정 협의’를 통해 거대 노조의 괴롭힘 등 불법·부당행위 방지를 위한 방안을 논의했다.¹⁾

그리고 그 후속 조치로 조속한 노조법 개정안을 추진하고 있다. 이를 받아서 지난 2023년 4월 3일 국회 환경노동위원회 소속 여당인 김형동 국회의원은 ‘거대노조 괴롭힘 방지’를 위한 ‘노동조합 및 노동관계조정법 일부개정 법률안’(이하 ‘노조법안’이라 한다)을 대표발의했다(발의자 21명, 의안번호 21103).²⁾

본고에서는 민·당·정 협의 결과를 반영해 발의한 노조법개정안 중에서 ‘노조의 불법·부당행위 방지’ 부분을 중심으로 살펴본다.

II. 노조법안의 제안 이유 및 주된 내용

1. 제안 이유

노조법안의 제안 이유는 그간 우리 사회의 노동기본권에 대한 인식이 높아짐에 따라 노조법은 지속적으로 노조의 자주성·자율성을 보장하고 노동3권을 강화하는 방향으로 개정되어 왔으며, 이러한 법적 보호를 통해 노조는 사회의 중요한 축으로서 성장해 왔다.

하지만 일부 노조의 불법·부당한 관행들로 다른 노조나 근로자들의 노동권이 침해되는 문제가 있음에도 현행 노조법은 이를 규율하기 위한 수단이 부족해 합리적 노사관계 발전이 저해되고 있다.

1) 고용노동부는 2023년 3월 2일 ‘불합리한 노동관행 개선 전문가 자문회의’(단장 김경율 회계사) 제안을 토대로 3월 중 당정 협의 등을 거쳐 노조법 개정을 조속히 추진할 것을 밝혔다. 고용노동부는 “노사법치의 확립은 ‘법은 모두가 준수해야 하는 최소한의 약속’이라는 상식에 기반한 과제”라고 강조하면서, “현장의 부조리를 근절하고 노사 법치주의가 노동현장에 자리 잡을 수 있도록 법제도개선을 추진하고자 한다.”라고 밝혔다. 최근 대통령은 “...(산업현장의) 폭력과 불법을 보고서도 이를 방치한다면 국가라고 할 수 없다”라고 수차례 강조하며 불합리한 노동관행 개선 관련 대책 마련을 지시한 바 있었다(고용노동부, 보도자료(2023.3.2.) 참조).

2) 김형동 의원실, 보도자료(2023.4.3.) 참조 ; 당시 논의는 노조의 회계 투명성 강화도 있었다. 그리고 노조법 발의안에는 ‘노조 회계 투명성 강화’와 관련해 현행 노조법은 노조가 자주적으로 회계를 관리하도록 정하고 있으나, 그간 불투명한 재정 운영으로 노조 임원의 횡령, 조합비 유용 등이 발생해 조합원들의 권리가 침해되고 노조의 대내적 민주성과 대외적 자주성이 저해되고 있다고 비난이 있었다. 이를 위한 노조법안도 제출된 상태이다.

2. 노조법 개정안의 주된 내용(☞필요성 및 기대효과)

노조법 개정안의 신설되는 주된 내용은 노조의 차별행위 요구 등의 금지와 관련해, 먼저 노조는 사용자에게 다음과 같은 행위를 금지했다.

① 소속 조합원이 아닌 근로자에 대하여 채용, 임금, 복리후생 등 근로조건에 관하여 부당한 차별처우를 하거나 정당한 이유 없는 불이익 조치를 하도록 강요하는 행위(☞복수노조에 대한 노조갈등 예방, 조합원 채용강요, 승진차별 등의 비조합원 및 소수노조의 권리 보호, 사용자에게 대한 불법·부당한 요구를 방지), ② 부당한 금품·물품 또는 재산상 이익을 요구하여 업무제공 등을 거부 또는 해태하는 행위(☞ 최근 건설노조 사례와 같이 노조의 불법행위로부터 사용자의 조업권 보장), ③ 폭행·협박 등으로 사용자의 정상적인 업무를 방해하는 행위(☞ 노조 주도로 사용자 및 근로자에 대한 폭행 사건 및 권리 침해를 방지), ④ 폭행·협박 등으로 법령을 위반하는 단체협약을 체결할 것을 강요하는 행위(☞ 고용세습·우선·특별채용 등 위법한 단체협약 요구를 방지, 공정채용 원칙을 정립하고, 고용취약계층(청년·비정규직)의 정당한 고용기회의 보장)가 금지된다(제27조의2 제1항 1호-4호)

또한, 노조가 다른 노조나 근로자에 대한 노동3권을 침해하는 것을 방지하기 위해 다음과 같은 행위를 금지했다.

① 불이익 고지·조치, 부당한 금품·물품 지급 또는 폭행·협박 등으로 근로자에게 특정 노조의 가입·탈퇴를 강요 또는 방해하거나, 근로자가 다른 노조를 조직하는 것을 방해하는 행위(☞ 자유로운 노조의 조직, 가입, 탈퇴 등과 같은 단결권의 실질적 보장), ② 폭행·협박 등으로 다른 노조의 정당한 노조 활동이나 근로자의 정상적인 업무 수행을 방해하는 행위(☞ 복수노조 체제에서 소모적인 노노갈등으로 조합원 확보 경쟁, 다수노조의 소수노조 활동방해 금지), ③ 다른 노조의 교섭요구에도 불구하고 교섭대표노조가 정당한 이유 없이 단체교섭을 거부하거나 해태하는 행위(☞ 소수노조의 노동3권을 침해하는 행위로 노노갈등 및 부당한 교섭 장기화의 상황이 발생해 소수노조의 권한 침해를 예방)는 금지된다(제27조의2 제3항 1호-3호).

노조법안 제27조의2 제1항과 제2항의 규정에 위반한 자는 ‘2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금’에 처한다(제90조 “제27조의2 제1항과 제2항의 규정” 부분 신설). 그리고 시행일은 개정 노조법이 공포한 후 6개월이 경과한 날이다(부칙 제1조).

Ⅲ. 노조법안의 검토

1. 산업 현장의 불법·불법행위 실태 및 문제점

최근 10년간 노사분규 연평균 건수는 약 111건, 근로손실일수는 약 75만 4,500일이다. 2021년은 전년 대비 노사분규건수가 다소 증가, 근로손실일수는 감소했다. 그럼에도 근로손실일수는

한국은 일본, 독일, 미국, 영국 등 주요 국가보다 많다.³⁾ 최근 산업현장에서 노동계의 다양한 불법행위 유형이 계속해 발생해 산업현장에서 많은 어려움이 있는 상황이다.

현행 노조법상의 쟁의행위는 집단적으로 근로제공을 거부하는 수준에 그쳐야 하나, 노동계는 쟁의행위 과정에서 단순 근로제공의 거부를 넘어 불법행위를 동반하는 경우가 적지 않다. 최근 6년간(2017~2022) 발생한 산업 현장의 노조의 불법·부당행위는 사업장 점거, 공공시설 점거, 조업방해, 고공농성, 폭력(폭행·협박), 재물손괴 등과 같은 불법행위, 불법집회·시위, 불합리한 노동관행 등의 유형으로 나타나고 있었다. 복수노조를 허용한 이후 불거진 노조에 의한 노동3권 침해, 폭력을 통한 사용자의 정상적인 업무방해 등 최근 산업현장에서 발생하는 노조의 중대한 권리침해 행위를 특정해 금지할 필요성이 대두되고 있다.

2. 현행 노조법상 부당노동행위제도의 실태와 한계

현행 노조법상의 부당노동행위제도(제81조)는 ‘사용자’만이 대상이며, 원상회복의 행정적 구제 절차와 형벌 부과와 형사적 구제절차를 병행할 수 있어 법체계, 소송 남발 등의 문제가 발생하고 있다. 노조는 부당노동행위의 형사처벌조항을 통해 사용자를 압박하는 방법으로 활용하고, 노사분규 현장에서 분별없는 고소·고발·진정 등을 통해 분쟁을 소모적으로 유발하고 있다.

지난 2013~2021년간 노동위원회에서 부당노동행위 관련 사건 처리결과는 총 6,141건이 있었다. 그 가운데 약 77.5%(4,759건)가 기각·각하되어 현행 부당노동행위 제도가 상대적으로 남용되고 있음을 반증하고 있다.

‘경제계’는 노동법 개혁을 위하여 꾸준히 부당노동행위와 관련해 불법행위(조업방해, 불법시위, 사업장 점거)에 대하여 노조의 불법행위 방지 대책을 요구하거나 노조의 부당노동행위의 신설을 요구해왔다. 아울러 노동위원회의 구제명령제도를 통해 근로3권 보호라는 입법목적을 달성할 수 있지만(확정된 구제명령을 위반할 경우 형사처벌), 별도로 형사처벌은 지나치고, 이중처벌 문제도 제기해왔다.

ILO(국제노동기구)는 파업권 행사 중 범죄행위를 구성하는 남용은 결사의 자유원칙으로 보호받지 않고 명시하고 있고, 제87호 협약 노조의 활동은 국내법을 존중하는 범위에서 이루어진다고 규정하고 있다(제8조 제1항). 대체로 독일, 프랑스, 영국 등은 한국과 같은 사용자만의 부당노동행위제도만을 규율하고, 노조의 부당노동행위 규율은 미국, 호주 등 일부 국가에서 나뉜다. 또한 한국과 달리 미국과 일본도 형벌주의 대신 ‘원상회복주의’만을 채택하고 있다(<표 3> 참조).

3) 10년간 연평균 집회·시위 건수는 약 59,308건, 최근 5년간(2017~2021) 연평균 집회·시위 건수는 약 74,149건으로 직전 5년(2012~2016)간 연평균 집회·시위 건수인 약 44,466건에 비해 월등히 높다.

<표 3> 주요국의 부당노동행위제도 비교

구 분	내 용
한 국	■ 사용자의 부당노동행위만을 규율함. ■ 형사처벌규정(2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금)
일 본	■ 사용자의 부당노동행위만을 규율함. ■ 형사처벌규정 없음(확정된 구제명령을 위반할 시 형사처벌).
미 국	■ 사용자 및 노조의 부당노동행위 규율함. ■ 형사처벌규정 없음.
독 일	■ 민법 규정을 통해 불이익취급을 금지함. ■ 형사처벌규정 없음.

노조의 부당노동행위로는 노조의 고의적인 교섭거부 및 해태, 불법적인 경비원조 요구, 타 노조의 정당한 조합활동 방해 등 근로3권을 남용하거나 침해하는 경우가 발생해도 이에 대한 제재가 부재한 상황이다. 미국의 경우, ① 다른 근로자의 권리행사를 제한하는 행위, ② 교섭을 거부하는 행위, ③ 불법파업 및 보이콧, ④ 부당한 금품지급 요구 등을 노조의 부당노동행위로 규율하고 있다(연방노동관계법 제8조 제b항).

3. 노조의 불법·부당행위 금지의 필요성

‘노동계’는 노조법에서 노조의 부당노동행위의 규율은 헌법상 노동3권의 내용을 구체화한 것이므로 법체계에 맞지 않는다는 입장에서 자주적인 노조활동을 침해하는 것이라고 주장해왔다. 이에 노동계는 쟁의행위와 관련해 형사처벌 규정, 노조 회계자료 요구 등의 노조의 회계투명성 제고 방안, 노조의 파업에 강경한 정부 대응 등에 대하여 반대 입장이었다. 최근에는 일명 ‘노란 봉투법’의 입법을 요구하면서 사용자 범위의 확대, 노동쟁의 개념 확대, 배상의무자별 손해배상 책임의 제한 등을 주장해왔다.

하지만 여소야대의 제22대 국회에서는 여당의 노조법 개정안과 같이 기존 노조법 체계 내에서 규율하기 어려운 형태의 불법·부당행위를 규율하기 위한 제도와 노사관계 등과 같이 환경 변화에 대응한 노조법제도의 개선을 추진해야 한다. 이를 통해 노동3권의 적정한 행사를 유도해 독립적이며 갈등적인 노사관계 문화를 벗어나고, 노조의 근로자(다른 노조의 조합원 및 비조합원)에 대한 권한 남용과 불법·부당행위를 금지하여 법과 원칙에 따른 노사 법치주의를 산업 현장에 정착하는 기회로 삼아야 한다.

4. 대안의 검토

(1) 경제계의 대안 검토

경제계는 노조의 부당노동행위 규정을 신설해야 한다고 주장해왔다. 신설할 주요 항목은 ①

위력을 사용해 특정 노조에 가입할 것 또는 쟁의행위에 참가할 것을 강요하는 행위, ② 사용자의 부당노동행위를 강요하는 행위, ③ 사용자단체의 결성·가입을 강요하는 행위, ④ 정당한 이유 없이 단체교섭을 거부하거나 해태하는 행위, ⑤ 비종사 조합원에 대한 임금 지급이나 근로시간 면제한도 초과를 요구하는 행위, ⑥ 위법한 쟁의행위 또는 폭력·파괴행위를 한 조합원에 대한 민·형사상 면책을 강요하는 등의 행위이다.

한편 현행 노조법에서 사용자에 대한 부당노동행위 규정과 관련해 형벌처벌 규정을 ‘삭제’하고, 부당노동행위에 관한 행정적 구제절차로 일원화할 필요가 있다(노조법 제90조 “제81조 제1항의 규정” 부분 삭제).

(2) 여당의 노조법 개정안 검토

지난 제20조 및 제21대 국회에서 당시 야당은 노조의 부당노동행위 규정을 신설과 관련해 노조법 개정안들을 발의한 바가 있었다. 국회 회기가 마무리되면서 관련 법안은 폐기되었다. 그리고 제22대 국회에서는 여당이 되어서 기존 발의안을 현행 헌법상 논란의 대상이 되는 ‘노조의 부당노동행위’ 규정으로 신설하기보다는, 명분상 노노간 노조활동 방해, 노조의 차별요구 행위 등 불법·부당행위의 금지 개념으로 접근해 현행 헌법 체계와의 조화를 도모하려는 입법 전략을 세웠다.

현행 노조법 체계에서도 현행 노조법 제2장 제3절 노조의 권리에 제27조의2(노조의 차별요구 행위 등의 금지)를 신설해 노조의 불법·부당행위(노조의 가입·탈퇴 강요행위, 노조 활동 방해행위, 사용자의 조업방해 등) 금지를 규정하고 있다. 그리고 노조의 불법·부당행위의 유형을 노조의 ‘사용자에 대한 불법행위’(제27조의2 제1항), 노조의 ‘다른 노조 및 근로자(비조합원)’ 등에 대한 노동3권 행위(제27조의2 제2항)로 대분해 규율하고 있다. 구체적인 내용은 위의 노조법상 불법·부당행위의 금지와 관련해 노조법 개정안을 발의했다(Ⅱ. 2. 참조). 그리고 노조의 불법·부당행위 금지 규정을 신설하면서 그 실효성을 확보하는 방안도 마련했다. 노조의 불법·부당행위 금지를 위반한 경우 ‘사용자’의 부당노동행위 처벌(2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이상의 벌금)과 균형을 고려해 규율했다. 노조의 불법행위 금지 위반시에 직접적인 형사처벌 규정(제90조)은 노조의 불법·부당행위를 효과적으로 규율해 합리적인 노사관계의 구축을 지원하는 것이다.

IV. 결론

위에서 살펴본 여당의 노조법 개정안의 제안 이유로 미래 세대를 위해 노동 현장의 노조의 불법·부당행위의 불합리한 노동관행을 근절할 필요가 있다. 노조의 낙인찍기, 국정동력을 높이기 위한 노동개혁 입법으로 프레임을 예상할 수 있고, ILO기본협약(제87호 및 제98호) 위반 등과 같은 국제적인 노동이슈로 강력하게 반발할 수도 있다. 때로는 여소야대라는 국회 상황에 입법

의 필요에 따른 토론보다는 정치공학이 지배하고, 노조의 불법·부당행위를 이슈되면서 대정부 투쟁을 강화할 수 있다. 노동계가 야당과의 정책연대의 강화라는 차원이라면 여론을 통한 입법을 압박할 수도 있을 것이다. 하지만 합리적 토론으로써 ILO 결사의 자유협약(제87호)도 노조 활동은 국내법을 존중하는 범위 내에서 이루어져야 한다고 규정하고 있음을 강조하고 싶다.

조속한 노조법 개정안의 입법을 통하여 노사 법치주의를 확립함으로써, 노조의 민주적 운영과 조합원의 권리를 보호하는 동시에 노조의 입장에서는 근로자·조합원·사용자의 권리를 존중하며 일터에서 사회적 책임을 다할 수 있기를 기대해 본다. 미래 세대를 위한 노동개혁을 성공적으로 달성하려면 노사 법치주의에 따른 불법·부당행위 관행을 근본적으로 개선해야만 한다. 다만, 법체계상 입법이 추진되면서 경제계가 주장하는 사용자의 부당노동행위에 대한 ‘형사처벌 규정(‘2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금’)을 ‘폐지’하게 된다면, 이와 병행해 노조법 개정안에서 ‘노조’의 부당노동행위에 대한 형사처벌 신설은 배제할 수도 있을 것이다.

제4절 노란봉투법(노조법) 개정안 논란

I. 문제의 소재- 노조법 제2조·제3조 개정안 입법 추진 신증

최근 대우조선해양 하청지회 불법파업 및 하이트진로 화물연대 불법점거를 계기로, 현행 노조법 제2조 및 제3조를 개정해 쟁의행위 손실에 대한 손해배상청구 및 가압류를 제한하는 이른바 ‘노란봉투법’을 패스트 트랙(신속처리안건)을 통해 이 노조법을 강행하고자 한다. 이에 국회의 여당과 경영계가 강하게 반발하고 있는 상황이다. 이 노조법안은 지난 제19 및 제20대 국회에서도 발의된 적이 있지만, 제대로 논의되지 못한 채 회기가 마무리되어 폐기된 바 있다.

여기서 ‘노란봉투법’이란 2014년 법원이 쌍용자동차 파업에 참가한 노동자들에게 47억 원의 손해를 배상하라는 판결은 내리자 한 시민이 4만 7천원이 든 노란봉투를 언론사에 건 낸 것에서 유래한다. 이 법의 취지는 무리한 손해배상·가압류로 인해 노동기본권과 근로자들의 생존권이 침해되지 않도록 한다.

그런데 이번 제21대 국회에 야당 측이 제안한 법안을 보면 법치주의와 현행 노동법제의 근간을 동요시키는 내용이 많이 포함되어 있다. 법안의 주된 내용은, (i) 현행 노조법상의 ‘노동쟁의’의 개념(제2조 제5호)을 ‘근로조건 결정에 관한 주장의 불일치’에서 ‘노사관계 당사자 사이의 주장의 불일치’변경하여 쟁의행위의 대상 범위를 확대할 것, (ii) 노조법상 면책대상(제3조)을 수정하여 불법적인 노조활동도 손해배상 청구를 할 수 없도록 하되, 다만 ‘폭력이나 파괴를 주된 동반한 경우’에만 예외적으로 손해배상청구가 가능하도록 제한할 것(이 경우에도 노조간부나 조합원, 신원보증인에게는 손해배상을 청구할 수 없음), (iii) 노조에 손해배상을 청구해도 노

조의 존립을 어렵게 한다면 배상책임을 부과할 수 없도록 하고, 노조의 재정상태 등을 고려해 손해배상액의 상한선을 정하도록 할 것 등을 핵심적인 내용으로 하고 있다.

사용자는 노조의 쟁의행위로 회사가 큰 피해를 받은 경우, 이를 주도한 노조나 근로자에게 그 책임을 부과할 수 있는지가 문제된다. 이 문제의 본질은 헌법상 노동기본권과 사용자의 재산권이 상충하는 경우, 이를 어떻게 규범 조화적 해석하는지에 귀착되는 문제이다.

이하에서는 노란봉투법의 쟁점 내용을 중심으로 현행 노조법 체계상 과연 수용가능한지, 주로 불법쟁의행위에 따른 민사책임의 주체 및 범위에 대한 주요국의 입법례와의 비교법 관점에서 그 타당성 여부를 검토하고자 한다.

<노조법 개정안 내용>

	현행	개정안
사용자 범위 확대 (제2조 제2호)	‘사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자’로 정의 (후단 신설)	‘근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로자의 <u>근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 자</u> ’까지 확대
노동쟁의 개념 확대 (제2조 제5호)	……‘ <u>근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치</u> ’로 인하여 발생한 분쟁상태로 정의	……‘ <u>근로조건에 관한 주장의 불일치</u> ’로 인하여 발생한 분쟁상태로 확대
배상의무자별 손해배상책임 제한 (제3조 제2항)	신설	법원이 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노조의 활동 등으로 인한 손해배상책임을 인정하는 경우, 각 손해의 <u>배상의무자별로 귀책사유와 기여도에 따라 개별적으로 책임 범위를 정하도록 명시</u>
신원보증인 배상책임 면제 (제3조 제3항)	신설	<u>신원보증인</u> 은 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노조의 활동으로 인하여 발생한 손해에 대해서는 배상할 책임이 없음을 명시

II. 노조법 개정안 쟁점

첫째, (사용자 범위 확대) 노조법상 사용자에 대한 다수의 형사처벌이 존재함에도 불구하고, 개정안은 ‘실질적·구체적 지배·결정’이라는 추상적 개념으로 사용자의 범위를 확대하고 있어 죄형법정주의 명확성 원칙에 위배되고 법적 안정성을 침해하고 있다. 또한 노조법상의 사용자인지 아닌지를 둘러싼 혼란이 지속되고, 원청사업주 등은 많게는 수천 개의 하청업체 노조와 교섭을 해야 할 수 있다.

둘째, (노동쟁의 개념 확대) 개정안은 부당해고, 해고자 복직 등 법원의 판단을 통해 해결해야

할 사안까지 쟁의행위로 나아가게 하여 노사갈등을 증폭시키고, 기업의 인수·합병·분할 등 사용자의 고유한 경영상 판단까지 쟁의행위의 대상이 될 수 있어 사용자의 경영권을 침해할 수 있다.

셋째, (배상의무자별 손해배상책임 제한) 불법파업과 같은 공동불법행위의 경우 특정 개인의 행위가 어떤 손해를 끼쳤는지 명확히 구분하기 어려워 개정안과 같이 개인별로 손해배상을 청구하도록 규정할 경우 노조의 불법행위를 사실상 보호하는 결과를 초래할 것이다.

III. 불법쟁의행위 관련 주요국의 입법례

1. 일본

- 정당한 쟁의행위는 한국과 같이 민·형사상 면책이 된다(노조법 제8조). 이에 사용자는 노조 및 파업에 참가한 조합원에 대해 손해배상청구를 할 수 없다. 하지만 정당성이 없는 쟁의행위는 민사면책의 효과가 발생하지 않기 때문에 사용자는 노조 및 조합원에 대해 손해배상청구를 할 수 있다(판례의 일관된 입장).
- 위법한 쟁의행위를 주도한 노조 및 이에 참가한 조합원에 대해서는 불법행위 및 근로계약상 채무불이행에 따른 손해배상을 청구할 수 있음(민법 제415조).
- 사업장 불법점거에 대해서는 사용자의 소유권 침해에 따른 책임을 물을 수 있으며, 이를 지지한 조합간부도 공동불법행위에 따른 손해배상을 청구할 수 있음(민법 제719조).

2. 영국

- 위법한 쟁의행위에 참가한 근로자는 고용계약 위반 및 공모법리에 의해 각각 연대책임을 지게 됨
- 위법한 쟁의행위를 노조가 실행하거나 노조의 수권·승인을 받아 한 경우, 그 책임이 노조에 귀속됨
- 노조기금 보호 차원에서 조합원수에 비례하여 손해배상액 상한을 정하고 있는데, 종전 25만 파운드(약 3억 9,600만원)에서 2022. 7. 법개정으로 100만 파운드(15억 8,100만원)로 상향조정함

3. 독일

- 불법 쟁의행위의 조직자·실행자의 책임에 한하여 노조간부에게 그 책임을 물을 수 있음(단순 가담자 제외)

- 노조에 대해서는 민법상 사단법인의 불법행위 책임규정(BGB 제31조) 및 사용자 책임규정(동 제831조)에 근거하여 조합간부 및 노조가 연대책임을 지게 됨

4. 프랑스

- 위법한 쟁의행위에 참가자에 대해서는 민법상 불법행위 또는 근로계약상 채무불이행에 따른 손해배상책임이 있으나, 노조에는 책임을 물을 수 없는 것이 원칙이나, 다만 노조가 불법파업을 주도·지시한 경우에는 예외적으로 책임이 인정됨.
- 사회당은 1982년에 노조에 의한 단체행동에 대한 손해배상청구를 제한하는 입법을 추진한 바 있으나, 헌법위원회의 위헌결정으로 입법이 무산된 바 있음.

5. 미국

- 불법행위에 대한 손해배상청구 가능(NLRA 제303조)

6. 대 만

- 노조가 불법파업 등으로 인해 제3자에게 손해를 발생케 한 경우, 제3자에게 직접적으로 손해배상책임을 지도록 하고 있음(민법 제184조)

IV. 노조법 개정안의 평가

노사간 힘의 균형 회복을 위한 노동법제 선진화를 위해 노조법 개정안이 통과된다면 우리나라 법체계의 근간이 흔들리고 기울어진 노사관계는 돌이킬 수 없는 어려움에 이를 것인바, 노조법 개정안 입법에는 신중해야 한다.

한국경총이 주요 기업 30개사를 대상으로 설문조사한 결과, 대다수 기업들은 교섭거부의 부당노동행위 등을 둘러싼 법적 분쟁 폭증, 교섭기간 및 노사 분쟁 장기화, 노조의 불법행위 책임 제한 등 개정안이 기업의 경쟁력에 미칠 부정적 영향을 우려하였다.

헌법상 노동기본권은 절대적인 권리가 아니라 공공복리를 위해 필요한 경우에는 법률로 제한될 수 있다. 단체행동권도 무제한으로 행사할 수 있는 것이 아니라 재산권과의 균형을 고려해 정당한 쟁의행위만 면책된다. 다만 노동기본권 행사라는 명목하에 명백한 불법행위까지 면책한다면, 이는 기존 법질서의 근간을 뒤흔드는 입법으로 위헌적이고 노사대등의 원칙에도 반한다. 또한 이와 같은 주요국의 입법례에서도 그 유래가 적다.

노사사치가 근간인 노사관계에서 쟁의행위와 그 손해배상청구 및 가압류는 최후의 수단

(ultima ratio)으로만 사용된다. 이에 쟁의행위는 자제해야 하고, 불법과업은 손해배상 등 법적 책임을 당연히 부담한다. 다만, 쟁의행위의 손실에 대한 손해배상소송·가압류가 남용되어 노동기본권의 본질이 훼손되고 근로자의 최저생계가 위협받지 않도록 압류 금액의 상한을 정할 것인지를 검토할만하다.

제5절 노동법 개혁의 과제와 평가

I. 노동법 개혁의 과제

경제 환경의 변화에 따라 변화된 고용구조를 전통적인 노동법의 패러다임으로 대응할 수 있는지가 문제된다. 향후 노동법의 향방은 어떻게 될 것인가? 사회(구성원) 및 기업의 존재 의미도 근로자의 일하는 방법도 대변혁의 와중에 있다는 인식이다. 노동법 이론을 평가하고 법정정책 과제를 수립하는데 주어진 전제조건이다. 근로자의 자율성을 위한 방법으로 권력에 의지할 필요가 있다는 것이 전통적인 노동법의 발상이었다. 법에 의지하지 않고 근로자의 자율성을 실현하는 것은 어렵다는 것은 확실하다.

취업·고용형태의 다양화에 따른 원활한 산업 및 노동전환 지원 문제, 노동법 사각지대 해소, 적응하는 적합자와 부적합자의 ‘격차 완화 문제’(임금격차, 임금불평등, 소득 및 자산 등 수치화된 격차, 남녀 불평등, 숙련 격차 등)가 남아 있다. 근로자의 자기결정과 선택권, 다양성 존중, 유연성 확대를 위하여 대표적으로 ‘근로시간 규제’나 ‘해고 규제’와 같이 기업과 국민이 새로운 산업사회에 적응하는 데에 한계가 있다.

디지털 전환시대의 노동의 유연화론은 신자유주의 차원에서 시장 원리를 대전제로 법률을 경제시스템에 봉사하는 하위시스템으로 본다. 국경을 초월한 클라우드 소싱에 의한 노동의 대체나, 클라우드 위커의 문제 등에 대한 노동법적 대응방안을 검토할 필요가 있다. 노동법의 유연화는 폭넓게 노사 이익을 일치시킨다. 근로시간의 유연화는 근로자에게 자유시간의 이용가능성을 확대하는 것이다.

현재 노동법의 기반은 계속해 흔들리고 있지만, 경직된 노동법을 개정해 새로운 근로자 상(像)과 근로자를 둘러싼 제반 상황 변화에 부합하는 규제 완화를 실현해야 한다. 노동보호법과 아울러 노사관계의 경쟁력과 질서의 제고, 협력적 노사관계 구축을 위한 공정하고 대등한 ‘집단적 노동법의 재검토’도 필요하다. 근로자대표제의 개편, 노조의 바람직한 모습 등의 과제가 있다.

II. 노동법의 재생

향후 노동법 방향은 고용의 유연화를 통해 고용을 늘리기에 ‘실업근로자 보호의 방향’으로 전

환해야 하게 된다. 글로벌 시장에서 국가마다 ‘노동법의 유연화’는 속도와 내용의 차이에도 진행 중이라는 사실이다. 이것은 노동법의 존재 근거 자체를 부정하게 된다. 이러한 논의가 현재 노동법의 기본구조를 변경할 정도인지는 냉정하게 판단해야 한다. 이것은 노동법의 유연화라는 구체적인 법정책의 초석을 위한 논거로 한계가 있다. 이로부터 노동법의 유연화가 노사 이익이라는 결론은 무리한 논리 전개일 수도 있다.

이러한 인식을 기초해 노동법을 노동시장의 개인적 교섭에서 필요한 유연한 시스템이 있다. 예를 들어 유연한 근로시간제(1일 상한 근로시간 폐지, 연간근로시간제도의 도입), 선택적·탄력적 근로시간제의 확대, 근로시간 저축계좌제의 도입, 재량근로제의 대상업무 확대, 화이트칼라 이그젼션 도입 등이다. 이러한 근로시간의 유연화와 근로자의 시간 주권 내지 자기결정권의 강화를 논의한다. 이러한 근로시간의 자율성은 기업의 인재상이나 역량평가 기준, 기업 운영의 밀접한 관계에 있다. 다만, 과로사, 근로자의 건강 위협 등도 고려해야 한다.

나아가 (i) ‘직업안정법’상의 민영직업소개 확대, (ii) 파견법상의 근로자파견 대상업무의 확대, (iii) 기간제법상의 계약기간의 상한 규정의 완화, (iv) 여성근로자의 시간외·야간 근로 규제에 관한 아웃소싱(contract-out) 등의 규제 완화가 필요하다. (v) 재택근무, 프리랜서, 프로젝트별 근로, 아웃소싱(하청)근로, 비대면 근무의 확산 등의 증가는 새로운 고용형태의 변화의 폭과 속도의 가속화에 대응이 필요하다. (vi) 생산성에 영향을 미치는 노동시장 개혁의 본질인 ‘해고’는 단순한 ‘규제완화론’과 동일시할 수 측면도 있다.

그러면 노동법의 미래는 무엇인가? 정치·경제·사회의 상황 변화로 중장기적으로 노동법의 나아갈 기본방향을 모색할 시기이다. 지금은 기업은 기술혁신, 국제 경쟁으로 노동력을 반숙련자 보다는 외부 노동시장에서 조달한다. 이것은 많은 국민에게 부담스럽다. 디지털 시대에 지식과 정보를 가진 근로자(소위 ‘핵심근로자’)는 더 이상 약자가 아니라는 점에서 계약자유 확대가 필요하다. 대신 그로 인해 더욱 소외될 수밖에 없는 ‘주변근로자’와 ‘실업자’를 위한 사회법으로서의 노동법의 역할과 기능이 요청된다.

이에 정부는 산업정책이나 노동정책도 제4차 산업혁명에 대응할 인재육성이 중요한 정책 과제이다. 충실한 직업 인생을 위한 국민의 권리(경력권)는 우선 과제이다. 종전의 엘리트와 비(非)엘리트의 역전을 회피하기 위해 필요한 조치는 충분하지는 않지만 ‘교육’과 ‘직업훈련’이다. 누구나 교육과 취업 기회를 보장받는 기회 평등이 필요하다. 공정한 도약을 위한 기회 보장을 제시해야 한다. 역전의 현실적 가능성에서 정부의 역할은 사회안전망을 제도로 개인의 자조(自助) 노력을 환기하게 한다.

III. 노동법의 한계

변화무쌍한 글로벌 시장에서 코페르니쿠스적인 새로운 질서로 전환하는 상황이 전개되고 있다. 사회가 자본을 공유하며, 기업을 통해 사회에 봉사하는 기여 체계로 승화된 단계이다. 기업인은

기업을 통해 사회에 기여하는 것이다. 이에 기업의 경쟁력을 강화하기 위한 시장경제 체제에서 전반적인 노동정책의 체인지 싱킹을 통한 새로운 변화가 필요하다. 이에 새로운 고용형태의 변화, 일하는 방식과 현안 문제가 급증할 것으로 전망된다.

그런데 ‘탈(脫)노동시대’에 인간은 근로를 통해 소득(고용 임금, 자영 사업수입)을 벌 수 없게 되었다. 노동법은 근로소득을 확대하여 근로자의 생활을 유지하는 것이다(최저임금, 가산임금, 제2의 노동법인 정규직제도에 따른 연공형 임금 등). 노동법이 자영 취업을 확대한다고 하더라도 이러한 점에는 변함은 없다. 결국 노동법은 근로자의 생활보장 기능을 근로소득을 기초로 한 ‘사회보험료’나 ‘소득세’를 구축해야 하는 한계가 있다.

탈노동시대는 기계에 의한 생산으로 발생한 부는 사회보장 급여로써 ‘소득재분배 정책’을 전개해야 한다. 사회보장제도의 지나친 확대는 새로운 성장전략과 경제성장의 발목을 잡을 수도 있다. 하지만 근로소득을 기준으로 하기보다는 세금(자본소득, 누진세, 부유세)을 재원으로 한 사회보호 등의 복지 급여가 될 것이다. 국민에게 경제적으로 소외되지 않고 최저 보증액을 지급하는 ‘기본소득’이 주목받고, 탈노동시대에 근로할 수 있는 기회가 줄어들다면 필요하게 된다.

이제는 모두 문제를 해소하기 위한 ‘노동법’의 사명이 한계가 드러나 있다. 노동법은 다양한 정책이 교차하면서 존재하지만 노동법의 재생(再生)은 디지털화하면서 인간의 근로보다는 기계 생산의 효율이 높아졌다. 인간에게는 아직도 아날로그의 일은 중요하지만, 노동법의 대상으로는 부적절하다.

IV. 노동법 개혁의 평가

미래 노동법은 경쟁력을 강화해 시장경제 체제에서 국민이 지성을 통해 충실한 직업 인생을 꾸려서 행복을 추구하는 분야로 재편해야 한다. 정부가 국민을 위하여 기업의 매개 없이 직접적으로 정책을 강력하게 추진해야 한다. 사회 변화에 따른 노동법 개편을 위한 전략을 모색해 글로벌 스탠다드에 부합하는 새로운 노동법의 모델을 마련해야 한다.

이에 노동법은 종래의 종속노동론에서 탈피하여 근로자의 교섭력 균형을 확보하면서도 기업 단위의 자치 능력을 확보하고, 개별적 근로관계에서 계약자유를 확보해야 한다. 자율적인 주체로서 대등한 당사자의 계약을 규율하는 ‘민법’(‘고전적 계약론’)에 근접해 재구성해야 한다. 고용 계약형태, 일하는 방식의 변화에 따른 다양한 고용형태를 인정하게 되면서 다양하고 개별화된 당사자가 대등한 합의를 포용하는 (가칭) ‘근로계약(기본)법’을 마련해야 한다.

또한 기업의 경영 실태에 유연하게 대응할 수 있는 당사자간의 책임과 의무를 규정한 근로계약관계(성립·내용·형성·종료)이어야 한다. 당사자의 권리보다는 의무를 기본으로 하는 근로계약에 대한 노동법 규제는 점차 축소해야 한다. 결국 기업의 사회적 책임(CSR) 등의 기업윤리까지 포함하고 있다. 정부가 책정할 ‘취업규칙 모델’에 임의규정 효력의 부여를 전제로 그 내용을 명확한 형태로 마련해야 한다. 아울러 정부의 주도로 국민의 생활상 욕구에 따르는 사회안전망을

담아내는 사회보장법에도 근접해야 한다.

그리고 인재 육성과 기능 습득은 ‘교육정책’과 밀접한 관계이고, 미래 산업의 양상과 관련해 ‘산업정책’과도 밀접한 관계가 있다. 디지털 기술발전 및 저탄소 경제로의 전환 과정에서 신산업·신기술의 일자리 창출과 구조조정의 변혁일 발생할 수밖에 없다. 이에 맞는 전직과 재기술 훈련, 직무전환 훈련, 재취업지원서비스를 제공하는 시스템을 마련해야 한다. ‘국가직무능력표준’(NCS)에 의한 인적자원개발과 아울러 민간기업의 다양한 프로그램을 양성화해야 한다.

이제는 미래 노동법을 도입하는 데에 향후 지속가능한 노동 패러다임의 전환, 노동체제 재구성을 위한 시발점이자 노동개혁의 국가적 동력을 확보해야 한다. 정부는 노동개혁을 추진하면서 비약적인 경제성장의 길을 진지하게 모색해야 한다. 노동법 분야별로 장기적·거시적 관점의 대응전략을 수립하고, 향후 노동법 개혁의 논의 활성화를 위한 담론의 장을 형성해야 한다. 서둘러 정부는 적기에 통찰력을 발휘해 노동개혁의 여정을 재조정해 혁신 허브로의 진로를 마련해야 한다.

【제2주제】

새정부 노동개혁의 평가와 전망 정책세미나
“새정부 노동개혁의 평가와 전망”
일시: 2023. 4. 28.
장소: 프란치스코 교육회관
주최: 소셜아시아포럼(SAF)

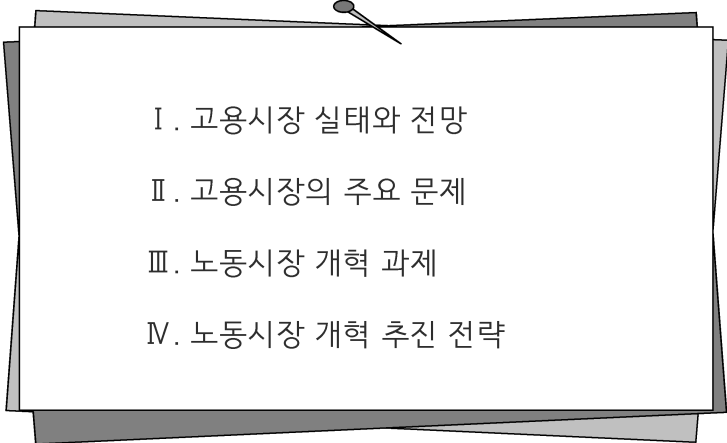
고용시장 문제와 노동개혁 전략

2023. 4. 28

김 강 식

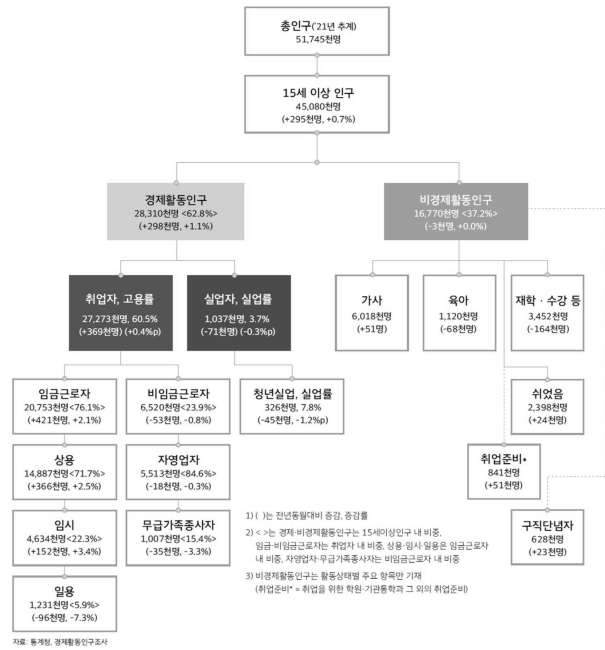
1

고용시장 문제와 노동개혁 전략

- 
- | |
|-------------------|
| I. 고용시장 실태와 전망 |
| II. 고용시장의 주요 문제 |
| III. 노동시장 개혁 과제 |
| IV. 노동시장 개혁 추진 전략 |

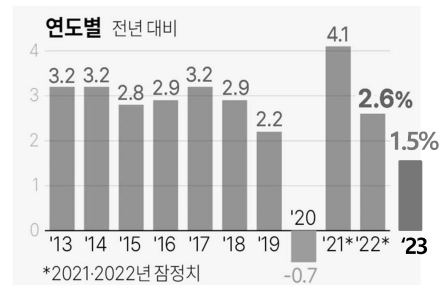
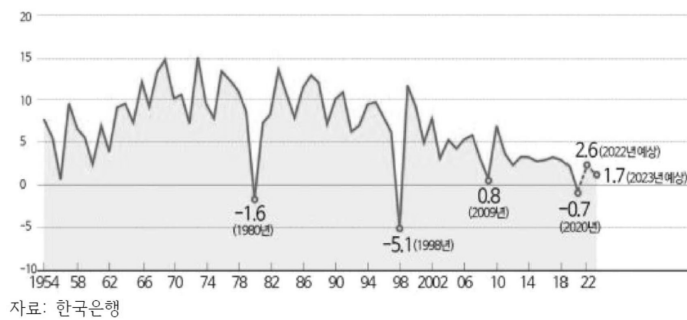
2

I. 고용시장 실태



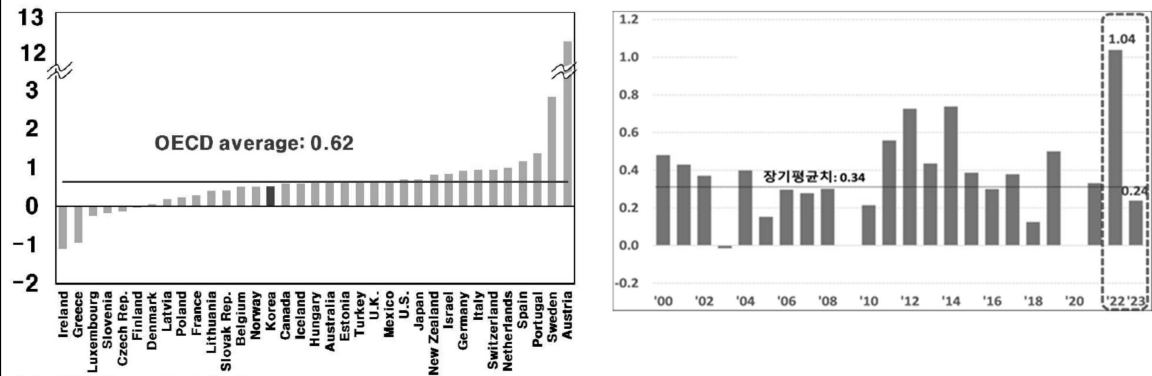
3

[그림 2] 연간 경제성장률 추이 (%)



4

[그림 3] OECD 국가 고용탄력성(2011-2017)



자료: OECD Economic Outlook

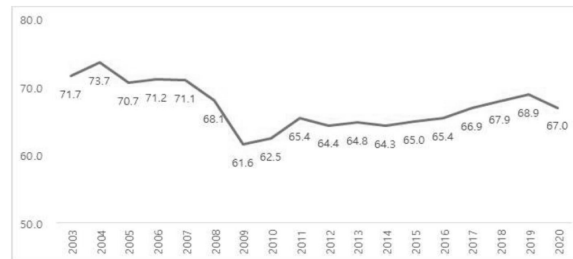
[표 1] 15세 이상 인구 및 취업자수 증감 (연평균 증감, 만명)

	2000~ 2009 ¹⁾	2010~ 2019 ¹⁾	2010~ 2014 ¹⁾	2015~ 2019 ¹⁾	2022 ²⁾	2023 ³⁾	2023~ 2027 ⁴⁾
15세 이상 인구	45	42	50	34	-	-	-
취업자수	34	34	44	25	82	8.4	10

주: 1) 통계청, 2), 3) KDI(2023), 4) 한국은행(2023)

5

[그림 4] 정규직 대비 비정규직의 시간당 임금 지수

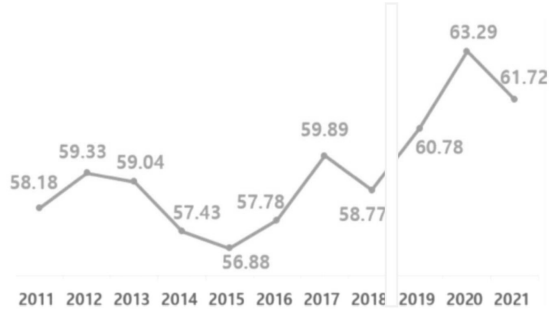


[그림 5] 비정규직의 정규직 전환률 (민간+공공)



6

[그림 6] 대기업 대비 중소기업 임금수준



노동시장 이중구조 심화의 배경

- 글로벌화에 따른 경쟁 심화
- 대기업 우위 원하청 관계
- 대기업과 중소기업 간 생산성 차이
- 노동조합 효과

구 분	30명 미만	30~99명	100~299명	300명 이상
임금근로자수(명)	11,978,000	3,968,000	2,046,000	2,879,000
조합원수(명)	25,170	63,207	212,586	1,333,530
(조직률)	(0.2%)	(1.6%)	(10.4%)	(46.3%)

- 연공급 체계

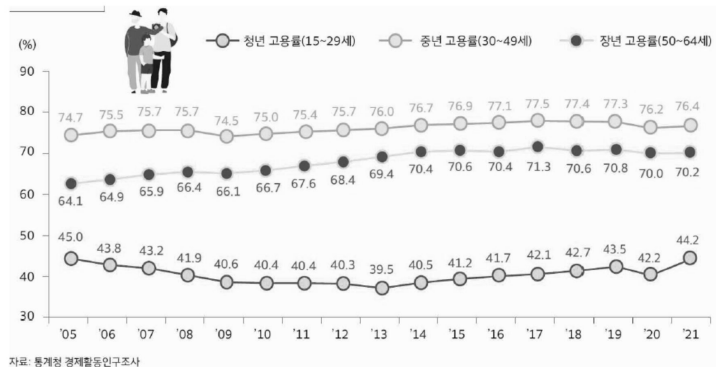
사업장 규모별 기본급 임금체계 도입현황 (2022년) (단위: %)

규모	호봉급	직능급	직무급
300인 미만	13.6	13.7	10.7
300인 이상	59.9	26.5	35.3
1000인 이상	67.9	23.8	35.4

- 정규직 과보호

7

[그림 7] 연령 계층별 고용률 추이



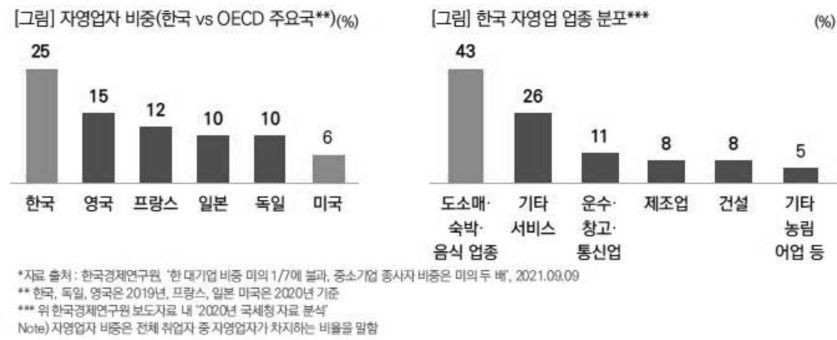
청년실업의 특성

- 구조적 실업
- 구직기간 장기화
- 대출 고학력자 실업 증가
- NEET 증가

청년실업의 주요 원인

- 기업의 투자위축으로 인한 일자리 부족
- 경직적 고용시스템

8



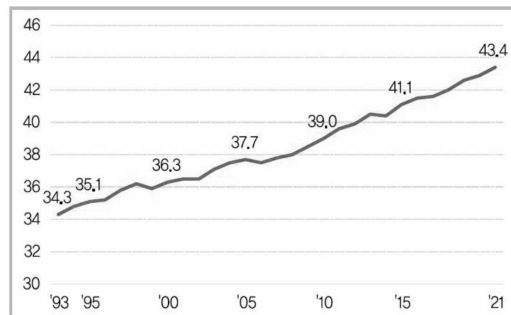
[표 4] 임금근로자와 자영업자의 연간 세전 평균소득 (단위: 만원)

	2017	2018	2019	2020
임금근로자	3,687	3,858 (4.63%)	3,930 (1.87%)	4,025 (2.42%)
자영업자	2,247	2,225 (-0.98%)	2,208 (-0.76%)	2,183 (-1.13%)

주: 괄호 안은 전년대비 증감률
 2020년 최저임금 연 21,543,720원

11

[그림 14] 취업자 평균연령



12

노동시장 개혁 과제

기본방향

노동시장 규제완화

해외 기관의 한국 노동시장 평가

- 헤리티지 재단 (2023)
: 한국 노동시장: 부자유 등급 (자유/보통/부자유/억압 등급)
- 프레이저 연구소(2021)
: 한국 노동시장 자유(노동규제): 162개국 중 145위
- 경제자유네트워크 (2020)
: 한국의 노동시장 자유(노동규제): 165개국 중 151위

13

- 노동법·제도의 대부분은 기업에 그 적용을 강제하는 것으로서 기업활동에 대한 **정부 규제**의 성격을 가지고 있음
 - 노동규제의 근거를 전통적 규제 논리인 '시장실패에 대한 정부의 치유'에서 찾기 어려움. 시장실패는 일반적으로 독과점, 자연독점, 정보의 불확실성 및 비대칭성, 외부효과, 공공재의 존재 등의 이유로 발생하는데 노동규제의 대부분은 이에 해당하지 않음
 - 노동규제의 공익증진 효과, 즉 사회전체의 총후생증대 효과는 규제영향분석을 통해서 확인할 수 있으며, 이를 위해서 **노동규제의 비용-편익분석**이 필요함
 - 현실에 있어서 시장실패의 보정과 같은 공익적 목적보다 **노동조합과 같은 특수이익집단의 이해관계나 이들간 역학관계에 따라 정부규제가 설정**되는 경우가 많음
 - 노동규제의 상당 부분은 '**규제의 포획이론**'으로 이해될 여지가 있음. 즉 노조 등 특정 이익집단이 자신의 이익(사익)을 사회 전체의 이익(공익)으로 호도하고 그것을 정책에 반영시켜 결국 사회전체의 총후생이 감소되는 **규제역설**(regulatory paradox)이 발생할 소지가 다분함
 - 규제 → 광범위한 규제회피 행동 (편법과 비리 난무) → 규제기준의 강화 + 처벌의 강화 → 규제의 악순환 현상
 - 근로자보호 정책의 초점 이동의 필요성
 - 근로자 보호 → 근로자 선택의 보장
 - 가부장주의적 관점 (정부가 근로자를 대신) → 자유주의/시장주의적 관점
- "Each person is the best judge of his or her own needs."

14

법의 지배(rule of law) 확립

○ 법의 지배

- 법의 지배 ≠ 합법성

• 법의 지배'는 법이란 마땅히 어떠해야만 하는지에 관한 규칙. 민주사회에서 국민 대다수가 동의하는 **정의로운 행동 규칙(rules of just conduct)**에 부합하느냐 아니냐에 따라 법의 정당성이 가늠될 때 '법의 지배'는 이룩됨

• Simple Rules for a Complex World

○ 법의 지배에 반하는 노동규제

- 특정 집단에 특권을 부여하거나 차별하는 법

- 경쟁을 제한하는 법

→ 현행 법·제도의 개선 요구

○ 강한 정부 (Strong State)

- 사회의 강력한 세력이나 집단의 압력에 굴하지 않고 정부의 자율적 의지에 따라 국가목표를 설정할 수 있고, 이 목표의 실현을 위해 시장에 개입할 수 있는 효과적이고 다양한 정책수단을 보유하고 있는 정부

- 이러한 정부만이 노동개혁을 포함한 경제사회 개혁과 구조조정을 이룩할 수 있음

15

국제적 보편성 (Global Standards)

		G5 (🇰🇷🇯🇵🇩🇪🇺🇺🇸)	🇬🇧
A 고용·해고 규제	파견근로자 규제	제조업 파견 허용	제조업 파견 불가
	근로자 해고 시 해고비용	평균 9.6주치 임금	27.4주치 임금
B 근로시간 규제	탄력근로제 단위기간	6개월 이상~제한 없음	3개월
	초과근로수당 가산율	평균 12.5%	50.0%
C 노동비용	생산성 대비 노동비용('10~'18년)	연평균 1.5% 감소	연평균 2.5% 증가
	최저임금 차등적용 여부	○(🇰🇷🇯🇵🇩🇪), △(🇺🇸)주2)	△주2)
D 사용자 방어권	파업 시 대체근로 허용	대체근로 허용	대체근로 불가
	사업장 점거 전면 금지	○(🇰🇷🇯🇵🇩🇪), △(🇺🇸)주3)	△주3)

주: 1) 유연성 기준(A~C)은 프레이저연구소의 '노동시장 경제적 자유도'를 활용, D는 노사간 힘의 균형 측면에서 추가

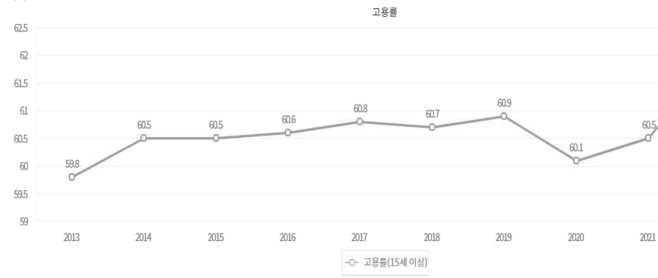
2) 미국은 지역, 영국은 연령, 일본은 지역·업종별 차등, 독일·프랑스·한국은 단일제이나 특례 통해 일부 적용제외 또는 감액

3) 일본·한국은 노조의 부분·병존적 점거허용(사용자 출입 등을 배제하지 않음)

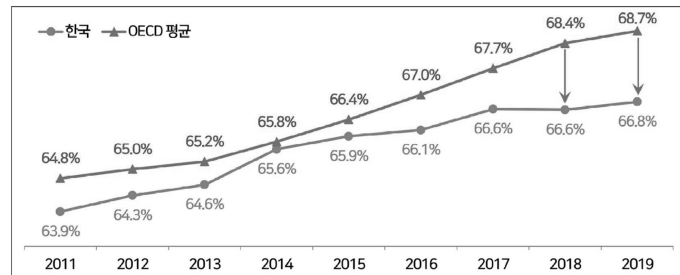
16

고용률 제고

고용률 추이



우리나라와 OECD 평균 고용률 추이 (2011-2019)



17

노동시장 규제 완화

: 고용을 쉽게, 이직과 해고를 쉽게, 근로시간을 신축적으로, 임금을 유연하게

○ 고용관련 규제 완화/철폐

- 파견 규제 완화
- 기간제 규제 완화
- 파업시 대체근로 전면금지 규제 철폐
- 블라인드채용 규제 철폐
- 해고관련 규제 완화

○ 노동시간 규제 완화/철폐

- 법정근로시간 및 초과근로시간 규제 완화
- 탄력근로제 단위기간 규제 완화
- 특별연장근로 도입절차 규제 완화 등

○ 임금 규제 완화/철폐

- 초과근로 가산율 규제 완화
- 최저임금 규제 완화 등

18

노동개혁 추진전략

○ 노동개혁 추진 주체

- 독일 : 정치적 리더십 + 전문가
- 영국 : 정치적 리더십 + 정부 주도
- 네덜란드 : 노사정 리더십 + 사회적 대타협(사회협약)

○ 사회적 합의

- 개혁의 대상이 개혁의 주체가 되는 문제
- 국가의 정책적 판단에 기득권 지키기에 급급한 노총, 경총 등 사적 이익집단들이 직접 참여할 뿐만 아니라 결정의 주체가 됨
- 지난 20여년간 노사정위원회/경사노위 운영 경험에서 노사정이 대화와 타협으로 노동개혁의 합의에 도달한다는 것은 현실적으로 가능하지 않다는 것이 드러남
- 경사노위는 일방이 불참하면 사회적 대화 기능 미작동, 노사가 반대하면 개혁방안 도출이 사실상 불가능
- 그럼에도 불구하고 사회적 대화는 성과와 무관하게 그 자체로서 의미가 있음. 당사자와 비조직 이해관계자 의견의 경청

○ 노동개혁 주체

- 노동개혁은 정부가 주도하여 전문가 중심의 노동개혁 추진기구를 설치하여 여기에 개혁안의 성안을 맡기고, 정부가 국민의 지지를 바탕으로 정치적 책임을 지고 개혁안을 국회에서 통과시켜서 시행하는 것이 적절함 (독일식 방법)
- 노동개혁은 위험부담이 매우 큰, 국가적 리더십이 요구되는 작업. 대통령의 노동개혁 의지가 표명되고 대통령이 실질적인 사령탑이 되어서 강력하게 추진되어야 함

19

국민적 공감대 형성

- 노동개혁은 고도의 정치과정임. 노동개혁의 내용과 추진체계도 중요하지만 국민의 공감과 지지를 얻지 못하면 성공할 수 없음. 이를 위해서 노동개혁의 명확한 비전과 목표, 합리적 의제와 대안이 제시되어야 함
- 노동개혁 추진과정에서 기득권을 고수하는 노사단체와 특정 정치세력은 강하게 반대할 가능성이 높는데, 노동개혁에 대한 국민들의 공감대가 형성되면 이것이 노동개혁 지지여론이 되어 이들 집단에 대한 정치적 압박으로 작용해서 노동개혁의 추진동력이 될 수 있음
- 국민적 공감대 형성에 있어서 우선적으로 산업현장에 법과 질서를 확립해서 현장에 만연한 불법행위에 대한 엄정한 대응으로 불법행위를 근절하는 것이 중요함. 법치주의 개혁은 정부가 엄정한 법집행으로 구체적인 성과를 낼 수 있고, 이는 국민의 관심과 지지를 이끌어 내는데 효과가 큼
- 정부가 추진하는 노동개혁 과제에 있어서 실질적 성과를 내는 것은 국민들의 노동개혁에 대한 공감과 지지의 형성에 매우 중요한 작용을 함. 따라서 정부 주도로 우선 실행할 수 있는 과제 중심으로 가시적인 개혁성적을 만들어 내는 것이 필요함.

20

고용시장의 문제와 노동개혁 추진전략

김 강 식*

1. 도입
2. 고용시장의 실태
3. 고용시장의 주요 문제
4. 노동시장 개혁 과제
5. 노동시장 개혁 추진전략

1. 도입

우리 경제는 고물가·고금리·고환율로 인해 복합위기에 빠져들어 악화일로의 상황에 처해 있다. 저출산·고령화에 따른 생산인구의 감소에다 코로나 팬데믹, 미·중 무역 갈등, 우크라이나 전쟁 발발 등과 같은 악재가 겹치면서 경제위기가 가중되고 있다. 과도한 규제와 경직된 노동시장, 이로 인한 기업의 투자 위축 등으로 인해 성장엔진이 식어가고 있고, 민생경제는 어느 때보다 어렵고, 청년들의 고용문제는 점점 더 심각해지고 있다.

노동시장의 이중구조에서 비롯된 사회양극화는 더욱 심화되었고 괜찮은 일자리는 눈에 띄게 감소했다. 기울어진 운동장에서 법과 원칙이 실종되고 불법파업이 방치되면서 우리 경제사회의 역동성은 크게 훼손되었다. 산업현장 곳곳에서 집단적 불법행위로 인해 생산활동이 타격을 받고 있다.

지난 문재인 정부는 개혁은 미루고 구호만 외쳤다. 노동개혁은 실종되고 오히려 노동개혁과 거꾸로 가는 정책들이 추진되어 가뜩이나 고비용-저효율로 일자리 친화적이지 않은 기존 경직적 고용시스템을 더 경직적으로 만들어 결과적으로 일자리 창출 잠재력을 약화시켰다. 문정부의 노동정책에서 노동보호만 중시되고 노동의 유연성은 고려되지 않았다. 정권은 노동존중사회를 표방했지만 이는 전체 노동하는 사람들의 존중이 아니라 대부분 기득권 내부자에 해당되는 사실상 노조 존중으로 귀결되었으며, 그 결과 경직적 고용시스템을 더 경직시키고 고비용-저효율 고용시스템의 고착화를 낳았다.

* 한국항공대학교 경영학부

고용유연성 제고와 정반대로 비정규직 제로를 추진했던 정책은 공공부문에 산적한 인력 운용 문제 양산만 아니라 인국공 사태와 같은 공정성 논란과 결과적으로 공공부문 청년 일자리 기회 축소로 귀결되었다. 비정규직의 정규직화에 진심을 다했다며 요란을 떨었지만, 실제로 비정규직 비중이 2016년 32.8%에서 2021년 38.4%로 늘었다. 임금체계 개혁은 아예 말만 꺼낸 후 방치했고, 저임금 계층을 위한다며 (후에 고용 역풍이 불어닥친) 최저임금만 대폭 인상했다. 최저임금 인상, 근로시간 단축 등 노사의 여건을 최대한 고려하면서 장기적인 관점에서 점진적으로 추진되어야 할 노동정책이 비용과 노동시간 운영의 경직성을 높여 특히 중소기업에 큰 부담을 주었고, 결과적으로 고용창출의 위축을 초래하였다.

노동개혁은 지속가능한 미래를 위해 필요불가결한 국가적 과제이다. 노동시장의 유연성과 경쟁력을 저하시키고 노동시장의 이중구조를 심화시켜온 경직된 노동관련 법제와 정책은 물론 불합리한 행태들을 과감히 개혁하지 않고서는 현재의 경제위기를 헤쳐 나갈 수 없고 나아가 미래를 준비할 수도 없다. 이러한 위기 상황에서 반드시 노동개혁을 성공해서 노동시장의 효율성을 제고하여 경제 성장동력을 강화하고 일자리를 창출해야 한다.

노사 기득권 저항에 부딪혀서, 또는 정치 포퓰리즘으로 인하여 노동개혁을 실패하는 경우 어렵게 성취한 선진국 대열에서 탈락하게 된다. 노동개혁을 성공해야만 지속적으로 선진국으로 발전할 수 있게 된다. 선진국들은 지속적인 성장동력의 강화를 위해 노동시장의 유연성을 제고하고 노사관계 구조를 개혁하는 노동개혁을 추진해 왔다.

2. 고용시장의 실태

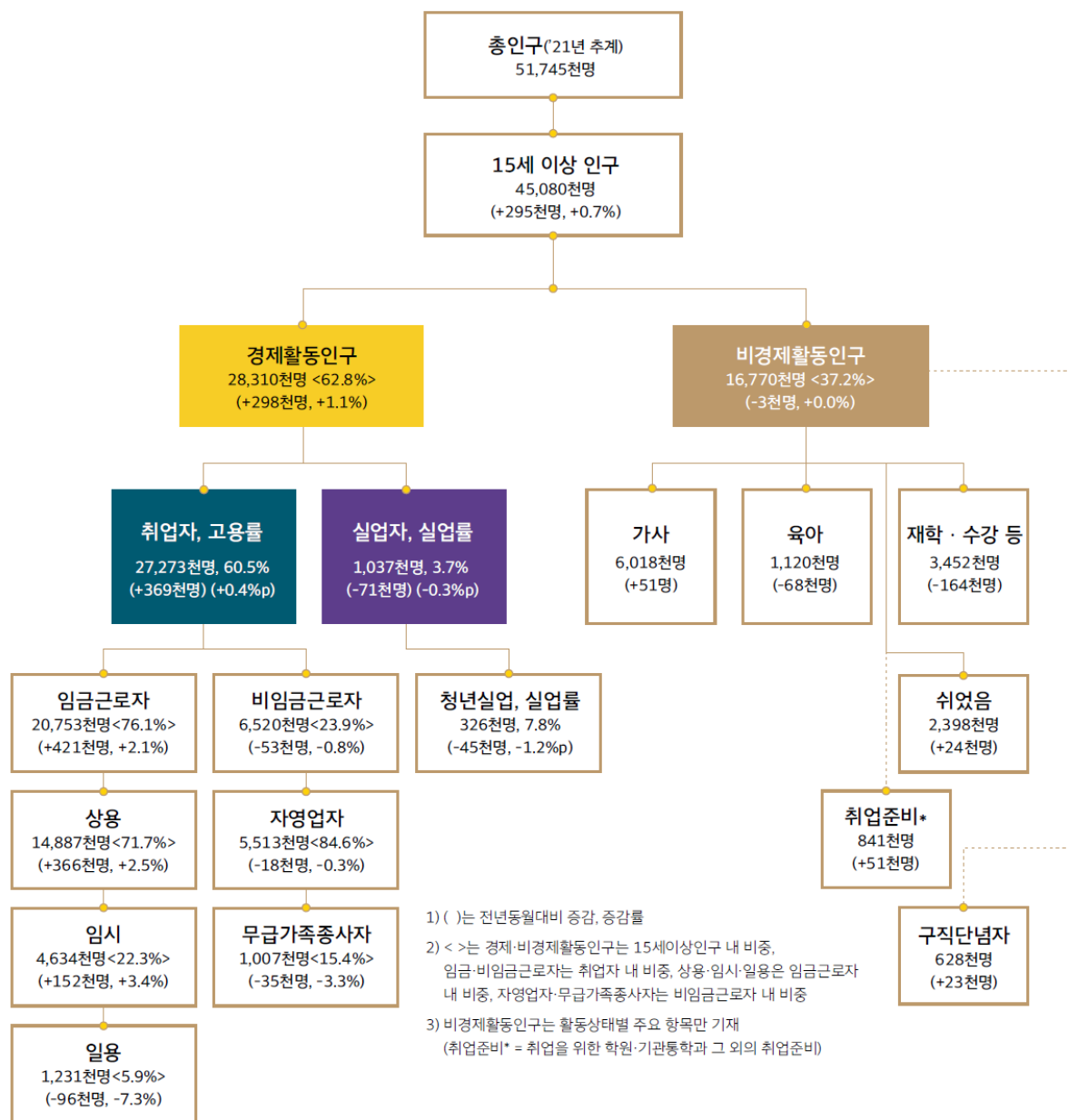
2.1 고용시장 현황

통계청 발표 2021년말 우리나라의 전체 노동력 규모와 고용구조는 [그림 1]과 같다. 15세 이상 인구인 전체 생산가능인구는 4,508만명이며, 이 가운데 62.8%인 2,831만명이 경제활동인구이고 나머지 37.2%인 1,677만명이 비경제활동인구이다. 경제활동인구의 96.3%인 2,727만명이 취업자이며, 나머지 104만명은 실업자로 실업률은 3.7%이다. 취업자 가운데 76.1%인 2,075만명이 임금근로자이며, 나머지 23.9%인 652만명은 자영업과 무급가족종사자로 비임금근로자이다. 임금근로자중 상용직은 전체의 71.7%인 1,488만명이며, 임시직은 22.3%인 463만명, 일용직은 5.9%인 123만명이다. 비임금근로자 중 자영업자는 84.6%인 551만명이며, 나머지 15.4%인 1,000만명은 무급가족종사자이다. 비경제활동인구 중 가사, 육아, 재학·수강 등의 인구를 제외한 인구 중 취업준비가 84만명, 쉬었음이 240만명, 구직단념자가 63만명에 달하고 있다.

현 고용구조는 양적으로 고용이 증대하고 질적으로 개선되어야 할 것이 요청되는바 경제활동인구와 취업자를 증가시켜 고용규모를 확대하고 임금근로자 및 상용직 비중을 높이는 것이 필

요하다. 경제활동인구는 특히 저출산 고령화에 영향을 받고 있는데, 심화되고 있는 저출산 고령화 문제는 우리나라의 노동력 증가, 즉 생산가능인구의 성장을 제약하는 결정적 요인이 되고 있다. 경제활동참가율의 제약요인으로 여성의 경력단절, 청년 니트 현상 등이 있으며, 취업률 제고를 위해서는 인력수급 미스매치, 기술진보 및 디지털 전환 등에 의한 일자리 감소 등이 극복해야 할 과제로 거론되고 있다. 생산성이 낮은 자영업의 비중이 높은 데는 무엇보다 양질의 임금 일자리 부족이 주요 원인으로, 정규직 고용을 확대하는 데 있어서는 노동시장의 이중구조 고착화, 노동시장의 법적·제도적 경직성 등이 주요 장애요인으로 거론되고 있다.

[그림 1] 고용현황 (2021년 말 기준)



자료: 통계청, 경제활동인구조사

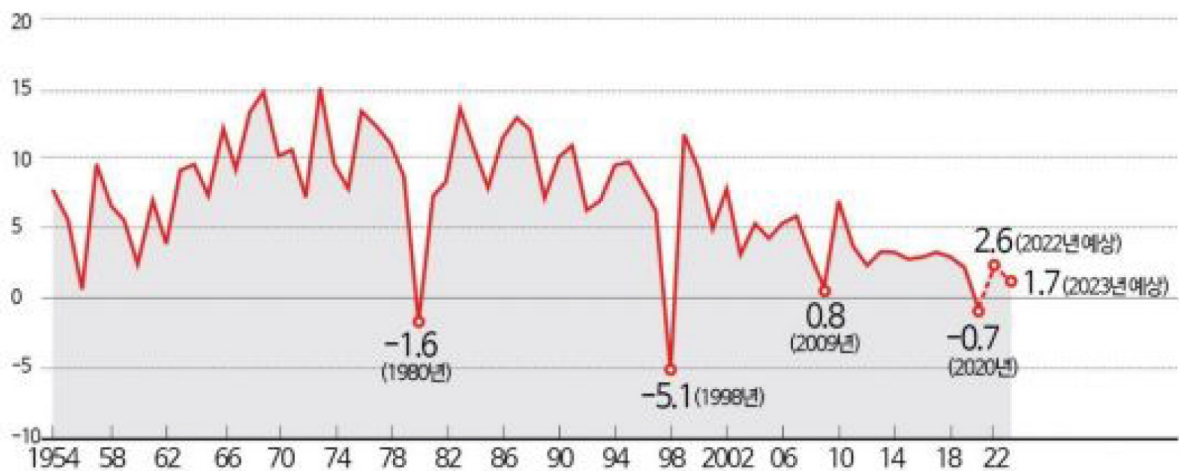
2.2 고용시장 전망

1) 경제성장률 전망

경제성장은 인력수요를 발생시키고 고용을 창출한다. 2023년 경제성장률을 한국은행은 지난해 2.6%보다 1% 낮은 1.6%로 예측했고(2023.2.23.), IMF는 한국은행에 비해 더 낮은 1.5%로 예측했다(World Economic Outlook, 2023.4.11.). 1% 중반대의 낮은 성장률은 글로벌 금융위기를 겪은 2009년(0.8%)과 코로나 팬데믹 첫해였던 2020년(-0.7%)을 제외하면 2000년대 들어 가장 낮은 수준이다.

2023년 한국 경제는 고물가·고환율·고금리 등 3고 복합위기 속에 성장 버팀목인 수출은 물론 민간 소비까지 위축되면서 생산·투자·고용 모두 악화할 것으로 예상되고 있다. 대외적으로 중국의 경기침체, 우크라이나 사태에 따른 에너지 가격 상승 및 이로 인한 금리인상 등의 요인이 경제에 부정적 영향을 미치고, 내부적으로는 인플레이션이 잡히지 않을 때 추가 금리인상, 금융시장 경색 가능성, IT 경기부진 심화, 특히 반도체 부진 등의 위험 요인이 있다. 이러한 상황이 지속되는 경우 경제는 더욱 어려워질 것으로 예상된다. 이후 경기침체 후 불황이 지속되는 L자형 침체의 가능성도 배제할 수 없는 것으로 보인다.

[그림 2] 연간 경제성장률 추이 (%)



자료: 한국은행

지속적인 경제성장이 이루어져야 인력수요가 증가하고 경제활동 참가가 늘어나게 된다. 노동에 대한 수요는 본질적으로 파생수요이므로 경제성장률이 높으면 노동수요도 높고 경제성장률이 낮으면 노동수요도 낮게 된다. 우리 경제의 성장률이 1%대로 대폭 저하함에 따라 노동수요의 증가 역시 둔화될 것으로 예상된다.

2) 고용탄력성

고용탄력성은 경제성장이 창출하는 고용의 양을 의미한다. 우리 경제의 고용창출능력이 지속적으로 낮아진데는 경제성장률이 낮아져서 고용증가가 낮아진 효과와 함께 같은 성장률 하에서도 과거에 비해 고용창출이 낮아진 효과가 혼재하고 있다. 우리 경제의 성장률이 낮아져서 고용증가가 낮아진 부분은 고용창출 효과의 하락과 구분하여 판단할 필요가 있다.

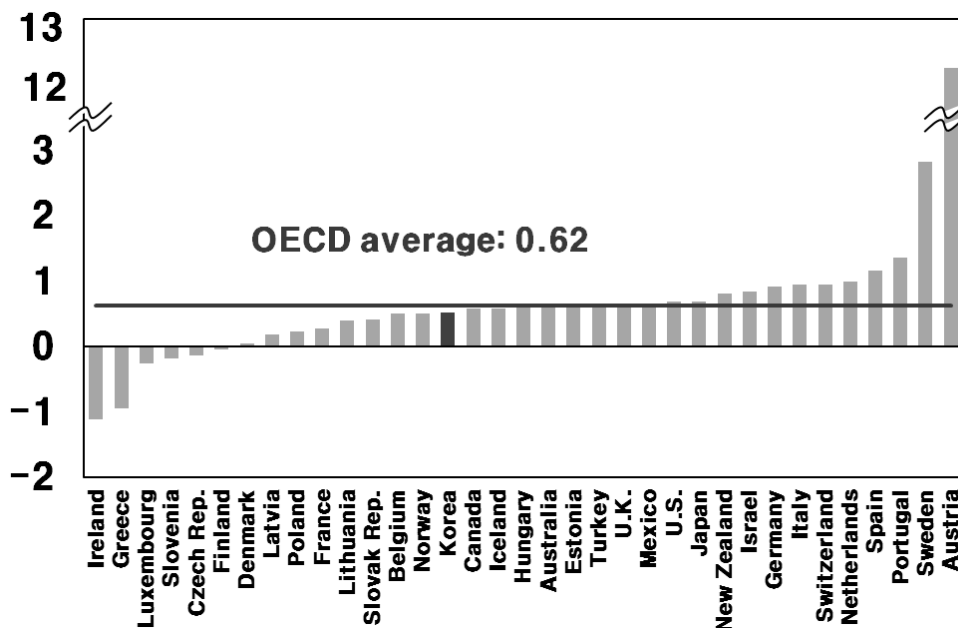
고용창출 효과는 일반적으로 고용탄력성으로 설명된다. 고용탄력성(β)은 ‘고용증가율/생산증가율’로서 생산이 1% 증가할 때 고용이 몇 % 증가하는지를 측정하는데 아래 식과 같이 산업별 기여도로 분해 가능하다.

$$\beta \equiv \frac{\Delta L}{L} / \frac{\Delta Y}{Y} = \sum_i \frac{\Delta L_i}{L} / \frac{\Delta Y}{Y} = \sum_i \left[\frac{\Delta L_i}{L_i} / \frac{\Delta Y_i}{Y_i} \right] \left[\frac{\Delta Y_i}{Y_i} / \frac{\Delta Y}{Y} \right] \frac{L_i}{L} = \sum_i \beta_i y_i l_i$$

(단, β_i 는 산업부문별 고용탄력성, y_i 는 GDP증가율 대비 산업부문별 생산증가율, l_i 는 산업부문별 고용비중)

우리나라의 고용창출능력은 외국과 비교하여 상당히 낮은 편이다. 우리나라의 고용탄력성(0.51, 2011~2017년 기준)은 OECD 평균(0.62)에 비해 낮으며, 주요 경쟁국인 미국(0.68), 일본(0.69), 독일(0.91) 등에 비해 현저하게 낮은 것으로 나타났다(한국은행, 2019). 우리나라의 2023년 고용탄력성은 0.24로 장기평균치를 크게 하회할 것으로 전망되고 있다.

[그림 3] OECD 국가 고용탄력성(2011-2017)



자료: OECD Economic Outlook

3) 취업자 수 추이

취업자 수 증가의 평균은 2000년대 34만명, 2010년대 초반 44만명, 2010년대 후반 25만명에 달했다. 그러나 2020년에는 코로나 팬데믹의 영향으로 취업자 수가 전년 대비 22만 명 감소했다. 이후 2022년에는 경제활동 재개의 영향으로 82만 명 증가했지만 2022년 중반부터 취업자 수 증가폭이 감소하기 시작해서 2023년 1월에는 전년동월 대비 41만 1천명의 증가에 그쳤다. 이는 2021년 3월 이후 최소의 증가폭이다.

KDI(2023)는 취업자 수 증가가 2022년 821,000명에서 2023년에는 84,000명으로 크게 감소할 것으로 전망했다. 한국은행(2023)은 2022년 중반부터 둔화 추세를 보인 취업자수 증가폭은 향후 5년간 둔화 추세가 지속되어 연간 10만명 전후에 머무를 것으로 전망하고 있다. 즉, 2023~2027년 취업자 수 증가폭을 연평균 7만~12만 명 수준으로 전망하면서, 머지않아 10만 명 부근으로 수렴할 가능성이 클 것으로 분석하고 있다. 단기 변동성이 컸던 코로나19 기간을 포함한 데이터를 기반으로 추정할 경우 7만 명, 코로나19 기간을 제외하면 12만 명이다.

[표 1] 15세 이상 인구 및 취업자수 증감 (연평균 증감, 만명)

	2000~ 2009 ¹⁾	2010~ 2019 ¹⁾			2022 ²⁾	2023 ³⁾	2023~ 2027 ⁴⁾
			2010~ 2014 ¹⁾	2015~ 2019 ¹⁾			
15세 이상 인구	45	42	50	34	-	-	-
취업자수	34	34	44	25	82	8.4	10

주: 1) 통계청, 2), 3) KDI(2023), 4) 한국은행(2023)

3. 고용시장의 주요 문제

3.1 노동시장 이중구조

일반적으로 2차 노동시장에 비정규직의 비율이 높고, 비정규직의 정규직으로의 전환이 잘 이루어지지 않고, 정규직과 비정규직의 근로조건 격차가 클 때 노동시장의 이중구조가 형성되어 있다고 한다.

대기업과 중소기업간 임금 및 근로조건 격차가 크지 않은 유럽에서는 노동시장 이중구조 논의가 정규직과 비정규직의 격차, 특히 고용의 불안정성을 중심으로 진행되는데, 우리나라에서는 이와 더불어 대기업과 중소기업간 임금 및 근로조건격차의 차이가 매우 크기 때문에 노동시장 이중구조 논의에서 비정규직 문제와 더불어 중소기업 근로자들의 처우 문제가 함께 논의된다. 우리나라에서는 2차 노동시장에 속한 중소기업 근로자와 비정규직 근로자들의 처우가 1차 노동시장에 속한 대기업 근로자, 정규직에 비해 큰 차이가 있고, 또 이들이 1차 노동시장으로 이행해 가

기 어려운 실정이다.

노동시장 이중구조는 내부자, 즉 대기업·공공·정규직은 고임금과 고용보호를 누리는데 비해 외부자 즉 중소기업·비정규 근로자는 저임금과 고용불안에 노출된 것이 고착화된 상태이다. 즉, 노동조합이 집중되어 있고 경직적 고용시스템이 강한 대기업·공공부문·정규직과 노조조직율이 낮고 경직성이 약한 중소기업·비정규 근로자로 분절되어 고착화되어 있다. 대·중소기업 격차는 정규직 고용시스템의 특성의 하나인 기업별 폐쇄성, 기업별 노동조합, 연대성의 결여 등에 기인하는 바 크다.

노동시장 이중구조가 심화될수록 구직자들은 대기업·공공부문·정규직 취업을 희망하지만 공급 대비 수요가 턱없이 부족해 이른바 취업준비 기간이 길어지고, 실업자, NEET(Not in Education, Employment or Training, 취업 교육훈련 포기)족이 증가하는 문제를 낳고 있다.

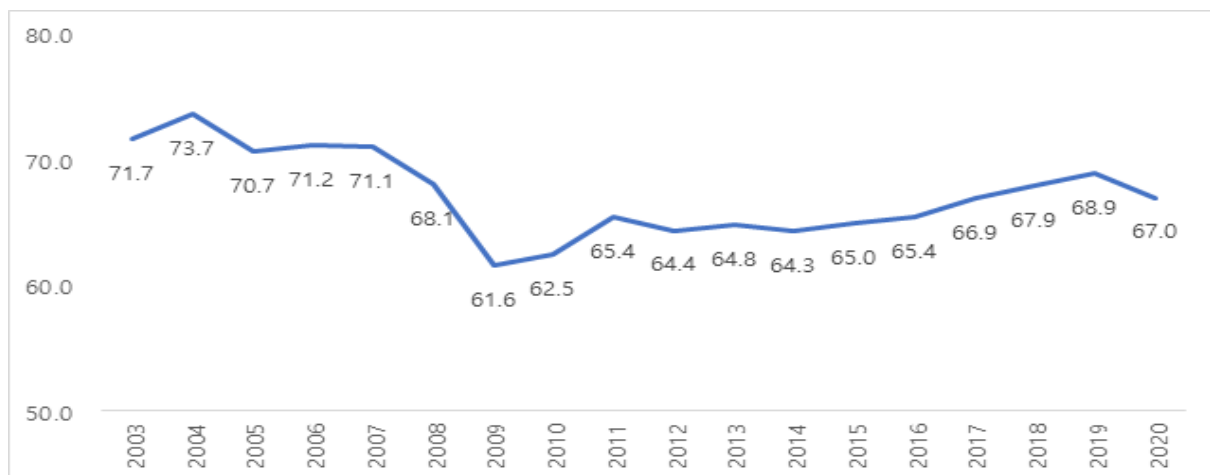
고용과 관련된 중요한 구조적 문제의 하나가 노동시장 이중구조이며, 노동시장 이중구조의 해소는 고용개혁의 핵심 과제의 하나이다.

노동시장 이중구조 실태

정규직과 비정규직의 임금 격차

지난 10여년간 비정규직의 임금은 정규직의 60% 중반을 오르내리고 있으며 최근에는 정규직 임금의 약 3분의 2 수준에 달하고 있다.

[그림 4] 정규직 대비 비정규직의 시간당 임금 지수



주: 월평균임금의 시간당 임금임. 정규직을 100으로 둘 때 비정규직의 상대임금지수. 비정규직에는 한시, 비전형, 시간제가 포함. 경찰조사자료의 각 년도 8월 통계.

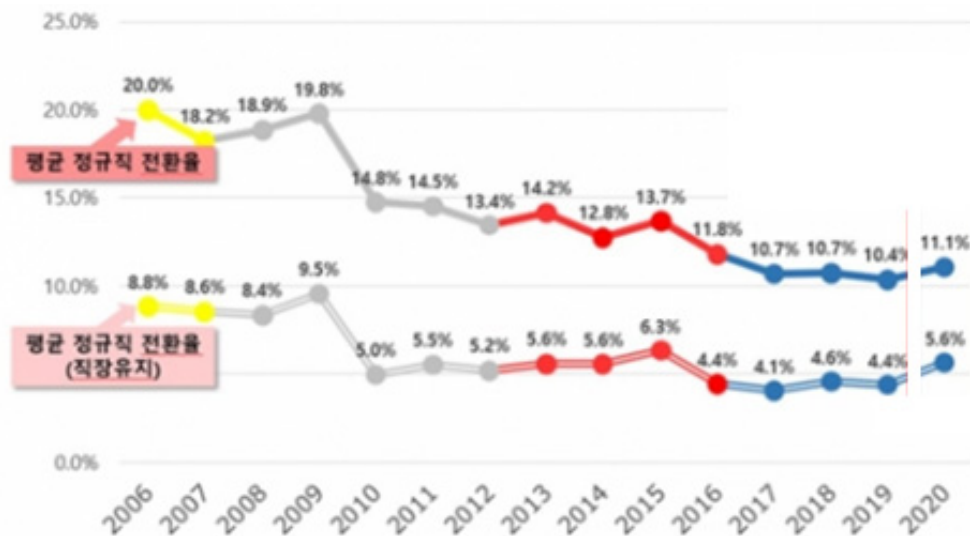
자료: 한국노동연구원(2020), 비정규직 고용통계

정규직 전환율

1차 및 2차 노동시장 간 격차가 심하더라도 근로자의 생산성이나 성과에 따라 양 시장 간 이동이 활발하다면 문제가 크지 않을 수 있다. 그러나 우리나라는 1차, 2차 노동시장간 이동이 매우 제한적이다. 2000년 이후 비정규직의 정규직 전환율은 지속적으로 하락해 왔으며 2019년에는 10.4%에 불과했다. 2020년에 11.1%로 소폭 상승했는데 이는 당시 문제인 정부의 공공부문 비정규직 제로 정책에 기인한 것이다. 동일 직장내 정규직 전환율은 더욱 낮아서 2019년 4.4%, 2020년 5.6% 수준이었다. 우리나라의 정규직 전환율은 OECD국가 중 최저수준으로 나타났다.

2차 노동시장은 이직률 및 해고율이 1차 노동시장보다 크게 높아 고용안정성이 낮다. 우리나라는 비정규직이 정규직으로 옮겨 가기 위한 가교(stepping stone or bridge) 역할을 하기 보다는 한 번 비정규직에 발을 들이면 고용안정성이 낮은 2차 노동시장에서 벗어나지 못하는 비정규직 함정(trap)에 가까운 모습을 보이고 있다.

[그림 5] 비정규직의 정규직 전환률 (민간+공공)



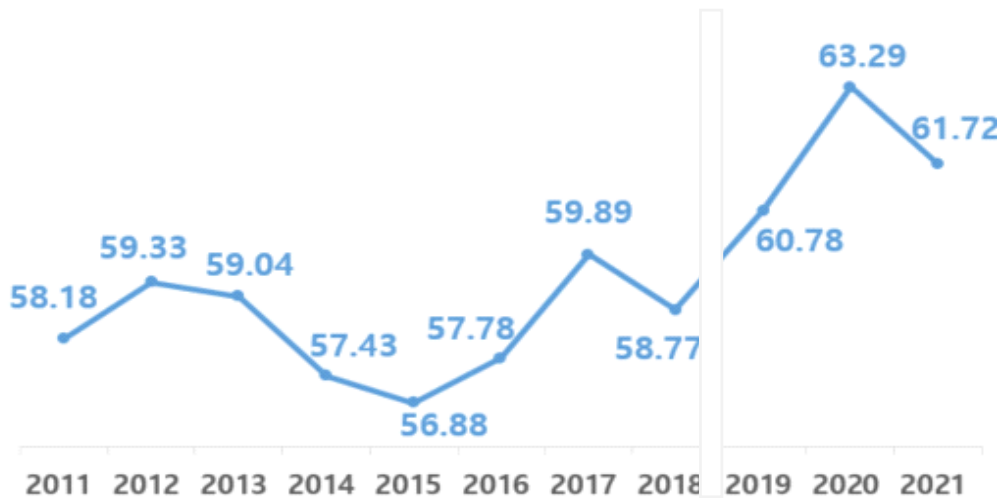
출처: 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료에서 계산

대기업과 중소기업 임금 격차

2021년 기준 300인 미만 기업의 임금수준은 대기업의 61.7% 수준인 것으로 나타났다. 1980년대만 하더라도 10~29인 기업 근로자의 임금은 300인 이상 기업 근로자의 임금의 90%에 달할 정도로 기업규모 간 임금격차가 크지 않았다. 그러나 1980년대 이후 임금추이를 보면 대략적으로 3차례 대기업과 중소기업간 임금격차가 확대된 계기가 있었다(조성재, 2017). 먼저 1987년 이후 대기업에서는 노동조합 결성이 활발하게 이루어졌으나 중소기업에서는 노조결성이 상대적으로 부진하면서 대기업과 중소기업 간 임금격차가 발생하기 시작하였다. 두 번째로 1997년 외

환위기 이후 아웃소싱이 확대되면서 소수로 남은 대기업, 공기업과 주변 인력이 된 중소기업, 비정규직 간의 임금격차가 확대되었다. 마지막으로 2010년 이후 그동안 진행된 노동시장의 이중구조 심화로 인해 우수 인적자본의 대기업 쏠림 및 중소기업 기피현상이 심화되면서 기업규모, 근로형태에 따른 임금격차가 확대되었다. 이처럼 노동시장 이중구조 심화는 비정규직 고용이 많은 중소기업과 정규직 중심의 대기업 간에 임금격차가 크게 벌어지는 배경이 되었다.

[그림 6] 대기업 대비 중소기업 임금수준



주: 중소기업은 300인 미만 기업, 임금은 초과급여를 제외한 임금

자료: 중소벤처기업연구원

노동시장 이중구조 심화의 배경

노동시장의 이중구조가 심화된 데는 글로벌화에 따른 경쟁심화, 대기업 우위의 원하청관계, 대·중소기업간 생산성 격차 확대 및 기업단위 중심의 노동조합 활동, 연공급체계, 정규직 과보호 등의 제도적 요인이 복합적으로 작용하였다.

글로벌화에 따른 경쟁 심화

세계경제의 글로벌화가 진행되면서 우리나라 노동시장 이중구조화가 심화되는 환경이 조성되었다. 1990년대 들어 세계 무역질서는 글로벌 밸류체인으로의 통합이 진전되고 우리나라 기업들은 수출 제조업을 중심으로 신흥시장국과의 가격경쟁에 직면하게 되었다. 이에 따라 기업들은 원가절감을 위해 핵심업무만 남기고 생산공장의 해외이전을 늘리는 한편 아웃소싱을 크게 확대하였다. 생산공장의 해외이전과 외주화 확대를 통해 수출 대기업들은 경영의 유연성을 확보하고 생산원가 및 노무관리 비용을 절감할 수 있었다. 하지만, 이는 국내 고용수요를 축소시키는 압력으로 작용했을 뿐만 아니라 고용구조의 질에도 부정적 영향을 미쳤다. 대기업으로부터 아웃소

싱을 위탁받은 중소기업들은 원가절감을 위해 비정규직 고용을 확대하거나 더 작은 규모의 중소기업에 재하청을 주는 방식으로 대응하였다.

이와 같이 하도급이 확대, 중층화되면서 대기업의 고용비중은 감소하는 반면 임금, 근로조건이 상대적으로 열악한 중소기업의 고용비중은 증가하는 결과가 초래되었다. 종사자 규모 300인 이상 사업체가 1993년에는 전체 고용의 21.0%를 차지하였으나 2000년에는 동 비중이 12.0%까지 떨어졌고 그 후 다소 증가하면서 2020년 16.4%를 기록하고 있다. 반면, 종업원수 9인 이하 소규모 업체의 고용 비중은 1993년 39.0%에서 2020년에는 39.0%로 유지하였으며, 10~19인 사업체의 고용비중은 동 기간중 8.8%에서 10.4%로 높아졌다. 기업체 수도 대기업은 크게 증가하지 않은 반면 소규모 기업의 개수는 크게 늘어났다. 1993년~2020년 기간 중 300인 이상 업체는 1,100 여개가 늘어난 반면 1~9인 업체는 148만개, 10~19인 업체는 9.9만개가 늘어났다.

대기업 우위 원하청 관계

대기업 우위 원하청관계가 노동시장 이중구조를 형성하고 심화시키는 요인의 하나이다. 대기업은 치열한 국제 경쟁에서 가격경쟁력을 확보하기 위하여 외주화를 통해 비용요인을 전가하고자 함에 따라 대·중소기업 간 수직적 분업관계가 확대되어 왔다. 해외 판로 개척 등 마케팅 기능이 미흡한 중소기업은 생산물시장에서 독점도가 대체로 높은 국내 대기업의 수요에 크게 의존할 수밖에 없었고, 교섭력이 약한 하청기업인 중소기업에 대한 대기업의 수요독점적 지위가 형성되었다. 원청기업의 수요가 독점적인 경우 원청기업은 원하청관계에서 우월적 지위를 갖게 되고 이를 바탕으로 하청기업인 중소기업에 비용요인을 전가하려는 유인이 높아지게 된다. 대체로 독점도가 높은 산업일수록 중소기업의 도급기업 의존도가 높은 관계가 있다. 특히, 주요 수출산업인 자동차, 트레일러, 기타 운송장비, 전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비산업 등이 독점도와 중소기업의 도급기업 의존도가 모두 크게 나타난다. 1차 하청기업은 2차·3차 하도급을 통해 비용인하 압력에 대응하고 하도급의 아래 단계로 갈수록 임금지불능력의 격차가 확대되면서 근로조건이 열악해지게 된다. 임금, 사회보험 수혜율, 노동조합 가입율 등 전반적인 근로조건이 하위 하청단계로 갈수록 악화되며, 그 결과 노동시장 이중구조는 더욱 심화된다.

대기업과 중소기업 간 생산성 차이

대기업과 중소기업간 생산성 차이가 노동시장 이중구조를 형성하는 주요 요인의 하나가 된다. 대기업들은 국제 경쟁에 더 많이 노출된 데다 인적자본 및 R&D 투자자원이 상대적으로 풍부하기 때문에 생산성 향상과 원가절감을 중소기업에 비해 상대적으로 더 빠르게 도모할 수 있었다. 수출제조업을 중심으로 한 대기업 선도부문과 내수 중소기업과의 생산성 격차 확대는 임금 등 근로조건 격차에 일정 부분 작용하고 있다. 중소기업연구원(2021)에 따르면 50인 미만 중소기업의 노동생산성은 500인 이상 기업 대비 26.6% 수준에 불과하여 50~60%에 달하는 선진국에 비

해 크게 낮다. Schauer(2018)는 우리나라 노동시장 이중구조 심화의 주요 원인중 하나로 제조업과 서비스업, 대기업과 중소기업간 생산성 격차를 지적하였다.

노동조합 효과

우리나라는 대기업과 공공부문을 중심으로 노동조합 활동이 활발한 데다 기업단위로 단체교섭이 이루어지고 있는데 이러한 노사관계 시스템 상의 특징이 노동시장 이중구조를 심화시키는 역할을 하였다. 2021년 노동조합 조직률은 14.2%, 전체 조합원 수는 2,933천명이다. 부문별 노동조합 조직률은 민간부문 11.2%, 공공부문 70.0%, 공무원부문 75.3%, 교원부문 18.8%이었으며, 사업장 규모별 조직률은 근로자 300명 이상 사업장이 46.3%, 100~299명 10.4%, 30~99명 1.6%, 30명 미만 0.2%로 나타났다. 대기업과 공공부문은 높은 조직률을 나타내는 반면, 임금과 근로조건이 상대적으로 열악한 소규모 영세 기업의 조직률은 미미하다. 대기업과 공기업은 높은 조직률과 강한 교섭력으로 중소기업과 임금격차를 지속적으로 확대해 왔다.

[표 2] 사업체 규모별 노동조합 조직현황

구 분	30명 미만	30~99명	100~299명	300명 이상
임금근로자수(명)	11,978,000	3,968,000	2,046,000	2,879,000
조합원수(명)	25,170	63,207	212,586	1,333,530
(조직률)	(0.2%)	(1.6%)	(10.4%)	(46.3%)

자료: 고용노동부

연공급 체계

우리나라의 임금체계가 대기업이 중소기업에 비해 연공급 중심인 점도 노동시장 이중구조 심화에 기여해 온 것으로 볼 수 있다. 2022년 현재 전체 1000인 이상 기업 가운데 67.9%, 전체 300인 이상 기업 가운데 59.9%가 호봉제를 채택한 반면 300인 미만 기업은 13.6%만 호봉제를 채택하고 있다. 이에 따라 대기업 근로자는 근속연수가 증가하고 연령이 높아짐에 따라 임금이 빠르게 상승하는 반면 중소기업은 연령이 높아져도 임금 상승폭이 크지 않는 모습을 보이고 이러한 임금체계의 특징이 대·중소기업간 임금격차의 요인 중 하나로 작용하고 있다.

[표 3] 사업장 규모별 기본급 임금체계 도입현황 (2022년) (단위: %)

규모	호봉급	직능급	직무급
300인 미만	13.6	13.7	10.7
300인 이상	59.9	26.5	35.3
1000인 이상	67.9	23.8	35.4

자료: 고용노동부

정규직 과보호

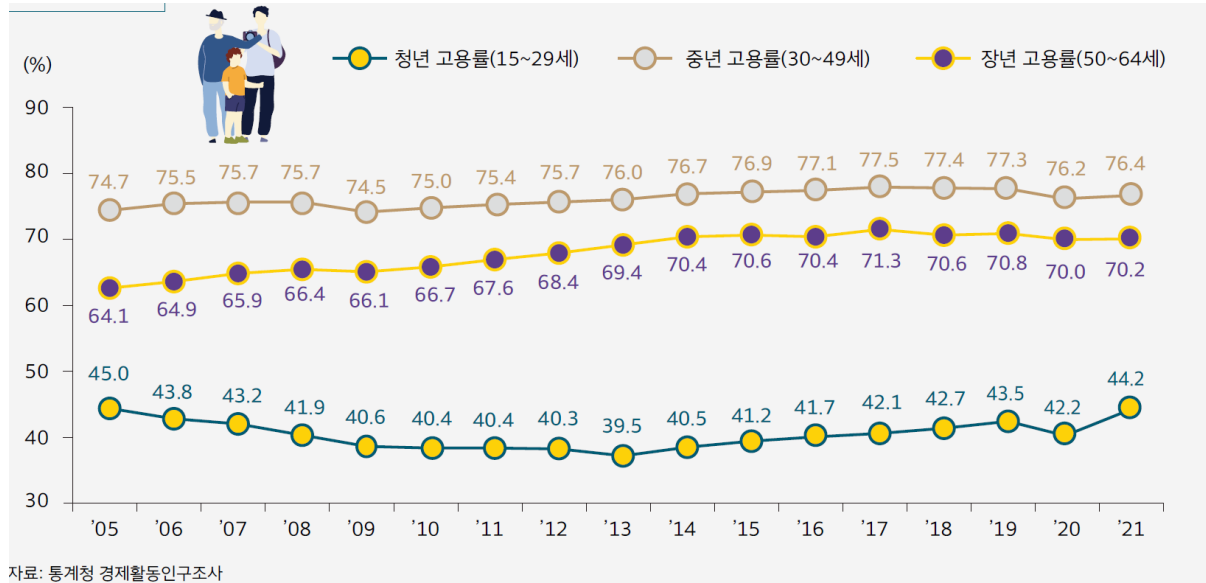
우리나라 노동시장 이중구조의 형성 및 심화의 주요 배경의 하나는 정규직이 과도하게 보호됨에 따라 비정규직과의 격차가 심화되고 있는 것이다. 정규직은 대기업과 공기업 등에서 노조의 강한 교섭력에 의해 충분하게 보호받을 뿐 아니라 노동법에서도 과도하게 보호받고 있다. IMF의 Schauer(2018)는 정규직을 과보호하는 고용보호법제를 우리나라 노동시장 이중구조의 주요 원인으로 보았으며, OECD(2013)에서는 노동시장 이중구조 해소를 위해 정규직 근로자에 대한 고용보호를 축소할 것을 제안하였다. OECD의 고용보호지수(OECD indicators on EPL)에 의하면 우리나라의 정규직 근로자에 대한 해고(2.29점)는 OECD 평균(2.03점)에 비해 더 어려운 편이다. 정규직 개별해고(일반해고)의 경우 근로기준법 제23조의 정당한 이유가 있는 경우에만 가능한데 판례상 이를 인정받기가 어려우며 부당해고시 복직가능성, 부당해고에 대한 제소기간 등의 측면에서 해고의 난이도가 매우 높다. 정규직 집단해고(정리해고)의 경우에도 실제 집행은 매우 어렵다. 정리해고 요건인 근로기준법 제24조의 “긴박한 경영상 필요”의 정의가 명확하지 않고 법정에서 인정받기도 어려우며, 근로자대표와의 장기간 협의, 고용주의 해고 회피노력 입증 등으로 인해 정리해고를 실제로 실시하기 어려운 경우가 많다. 이와 같은 정규직 근로자에 대한 고용조정의 어려움은 기업들이 정규직 채용을 꺼리거나 그 대신 비정규직 고용을 확대하는 이유의 하나가 된다..

3.2 청년고용 부진

현재 청년고용 문제는 매우 심각하며 점점 더 악화되어 온 경향을 나타내고 있다. 우리나라의 15세에서 29세 사이의 청년층의 고용률은 43.3%로 OECD 평균 54.8%에 비해 10%p 이상 낮다. 청년고용률을 전체 고용률과 비교해 보면 우리나라는 청년/전체 고용률이 0.66배로 OECD 평균 0.95배에 비해 현저하게 낮아 우리나라의 청년층 고용률이 다른 연령층에 비해 크게 낮은 실정이다.

청년(15~29세) 실업률도 꾸준히 상승하여 2021년 현재 10.0%로 외환위기 이후 최고 수준이다. 청년인구가 1990년대 초반부터 하락하면서 노동시장에 진입하고 있는 청년노동력 규모가 감소하고 있음에도 불구하고 오히려 청년 실업률은 상승하고 있다. 우리나라의 청년 실업률은 OECD 평균(9.8%)과 유사한 수준을 나타내고 있다. 그러나 우리나라는 청년 연령층에서 다른 나라에 비해 군 복무자와 높은 학생 비율로 경제활동인구에서 제외되는 인구가 많은 점이 청년 실업률을 낮추는 요인으로 작용할 수 있다는 것을 감안한다면 다른 나라에 비해 청년실업 문제가 더 심각하다고 볼 수 있다.

[그림 7] 연령 계층별 고용률 추이



청년실업의 특성

우리나라의 청년실업 증가는 구조적 실업, 구직기간 장기화, 대졸자 등 고학력자 실업 증가, 니트족 증가 등의 특성을 나타내고 있다.

청년실업률은 2000년대 들어 경기상황과 관계없이 전체실업률에 비해 지속적으로 높았다. 청년실업률은 2000년에 1.8배 정도 높았으나 이후 지속적으로 상승하면서 2021년에는 2.7배로 높아졌는데 이는 OECD 평균인 1.7배에 비해서 크게 높은 수준이다. 청년실업률/전체실업률이 지속적으로 상승하였다는 것은 그동안 청년실업률 상승이 구조적 실업에 기인하고 있음을 시사하고 있다. 청년실업이 늘어나다 보니 실업자 가운데 구직활동을 중단하고 비경제활동인구로 유입된 사람들이 증가하였다. 청년층이 체감하는 체감실업률은 실제 실업률보다 훨씬 높은 실정으로 2021년 청년확장실업률은 25.4%에 달해 청년층 4명 중 1명이 실업 상태에 처해 있는 실정이다.

청년층의 구직기간이 늘어나고 있다. 청년들이 학교를 졸업하고 첫 직장에 취업할 때까지의 기간이 2020년 10개월에서 2021년 10.1개월, 2022년 10.8개월로 길어지고 있다. 2022년 상반기 기준으로 첫 취업에 2년 이상~3년 미만 소요된 청년이 275,000명, 3년 이상 걸린 청년이 358,000명으로 집계됐다. 이는 전년 323,000명보다 35,000명 증가한 수준이다(통계청 국가통계포털(KOSIS)).

청년의 취업이 어려워지고 구직기간이 장기화되다 보니 일을 하지도 않고 일할 준비도 하지 않은 청년, 소위 NEET(Not in Education, Employment or Training)가 지속적으로 늘고 있다. 청년인구 가운데 NEET 비율이 2008년 7.8%에서 2021년에는 14.7%로 두배 가까이 증가하였다. 특히, 장기화되면 비노동력화될 가능성이 큰 비구직 청년 NEET가 2008년 53.4만명에서 2021년

에는 132.1만명으로 증가하였으며 비구직 NEET 가운데에서도 6개월 이상 장기 NEET 비율이 증가하는 추세를 보이고 있다. 청년기에 NEET를 경험하면 그 영향은 현재에 그치는 것이 아니라 중장기적으로 고용 가능성을 낮추고 고용의 질을 나쁘게 하는 한편 임금에 상당한 손실을 초래하게 된다. 청년층 NEET 증가 추세가 지속되면 향후 우리 경제 노동력의 질이 저하되면서 성장잠재력이 훼손될 우려가 있다.

청년고용 부진의 원인

기업의 투자위축으로 인한 일자리 부족

청년고용 문제를 해결하는 가장 좋은 방법의 하나는 기업이 투자해서 좋은 일자리를 많이 만드는 것이다. 즉, 민간기업이 중심이 되어 양질의 지속가능한 일자리를 많이 창출해야 한다.

그런데 지난 몇 해 국내에서 주력산업의 위축과 신산업의 부진으로 전반적으로 기업의 일자리 창출 잠재력이 악화되어 왔다. 우리나라의 8대 주력산업(반도체, 철강, 자동차, 석유화학, 무선통신기기, 디스플레이, 석유제품, 선박)은 미국, 일본 등 선진경쟁국과의 기술격차 뿐 아니라 중국의 약진으로 2021년 현재 선박을 제외하고는 경쟁국에 밀리는 것으로 나타났다(한경연, 2021). 또한 새로운 산업을 선도할 4차 산업혁명 기반기술도 취약하여 신산업도 부진을 면치 못하고 있는 실정이다. 한국경제연구원(2018)에 의하면, 한국, 미국, 일본, 중국 4개국의 4차산업혁명 12대 기반기술 경쟁력에서 한국은 현재 및 5년 후에도 최하위인 것으로 나타났다. 전경련의 2019년 기업가정신 지수 글로벌 비교에서 한국은 OECD 37개국 중 27위로 하위권에 처해 있다.

기술력과 기업가 정신뿐 아니라 시장규제도 신산업의 출현 및 성장을 가로막고 있다. 한국은 OECD 37개 국가 중 상품시장규제(PMR) 지수가 터키, 콜롬비아, 캐나다에 이어 4위를 차지할 정도로 시장규제, 특히 진입장벽이 높은 것으로 나타났다.

높은 법인세 역시 기업의 투자를 위축시키는 요인 중 하나이다. OECD 평균 법인세율은 하락한 반면 유독 문재인 정부는 한국의 법인세를 2018년 최고세율을 22%에서 25%로 인상했다(2019년 기준 OECD 36개국 법인세 최고세율 평균 21.7%). 이는 기업의 투자 의욕과 투자 여력을 위축시켰다.

기업에 대한 규제 강화는 기업의 투자의욕을 크게 위축시켰던 것으로 보고되고 있다. 경제단체들이 2021년 1월 실시한 규제에 대한 기업의 인식조사에서 각종 규제는 고용축소, 투자축소, 해외이전 등 기업활동을 위축시켜 국내 일자리 창출을 저해했던 것으로 나타났다. 이 조사에서 가장 시급하게 개선되어야 할 규제로는 ‘노동관련규제(주 52시간, 노동조합법, 노동유연성 등)’로 나타났다. 2011~2020년간 제조업의 해외직접투자 순유출액(유출-유입)은 7조 5천억 원으로 이로 인한 직간접 일자리 손실은 50만개에 달하는 것으로 추정되고 있다(한국경제연구원, 2021).

경직적 고용시스템

대기업과 공공부문에서 특히 강하게 나타나는 경직적 고용시스템은 연공주의 질서를 주축으로 연공급, 고용보호, 기업별 폐쇄성, 권위주의적 기업문화의 특징을 나타내며 양질의 일자리 창출을 저해해 왔다. 연공주의 질서는 과거 고도성장기에는 그 타당성이 인정될 수 있지만, 현재 저성장·고령화 디지털 시대에는 인력운영의 유연성과 청년의 창의성을 제약한다. 연공주의 질서의 대표적 고용관행은 직무·역할·숙련·역량·성과가 아니라 근속에 따라 승진하고 임금이 상승하는 연공급제도이다. 연공급은 고령화와 정년연장 그리고 정규직 고용보호와 상승 작용을 하면서 인건비 부담의 가중, 인력운영의 경직성, 청년 등 외부자 일자리 기회 축소 등의 문제를 야기해 왔다.

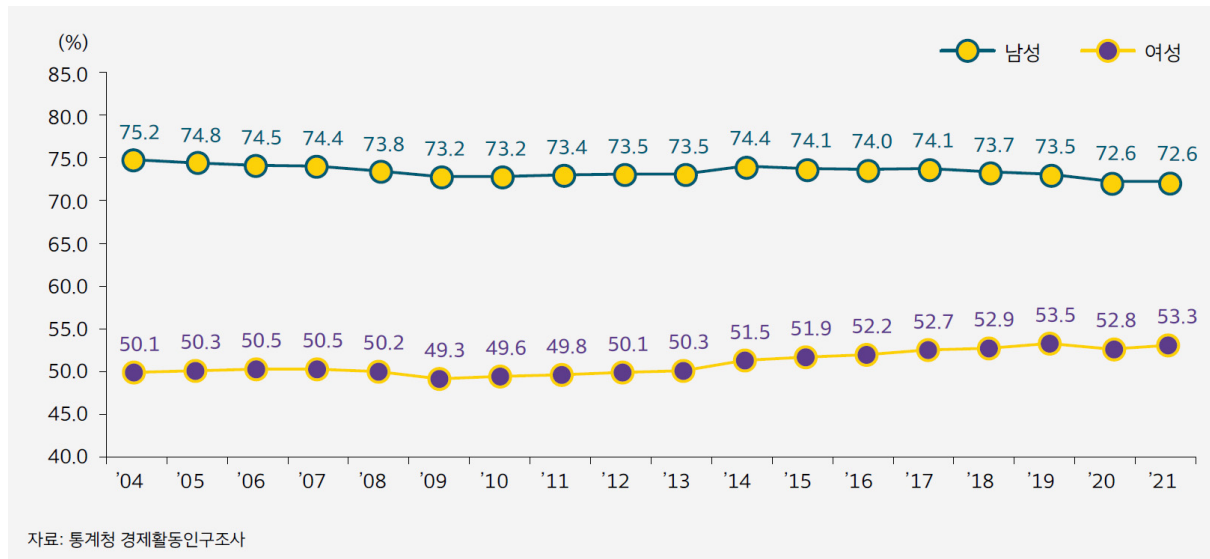
연공성 완화를 위한 임금체계 개편과 고용유연성 제고를 주요 내용으로 하는 고용개혁은 고비용-저효율의 경직적 고용시스템을 혁파해서 인력운영에 활력을 높이고 청년 등 외부자에 일자리 기회를 확대하는 것을 지향해야 한다. 고용유연성은 거시적으로는 신산업이나 성장부문으로의 노동이동성을 제고하여 산업의 활력을 제고하고, 미시적으로는 기업 고용시스템 내부에서 인력 운영의 유연성과 사람과 직무간 미스매치의 합리적 해결로 일자리 순환과 이동성을 제고할 수 있어야 한다. 이를 통해 전체 경제의 활력 제고, 기업의 인력운영의 효율성 제고, 그리고 청년층에게 고용기회를 확대할 수 있다.

3.3 여성고용 부진

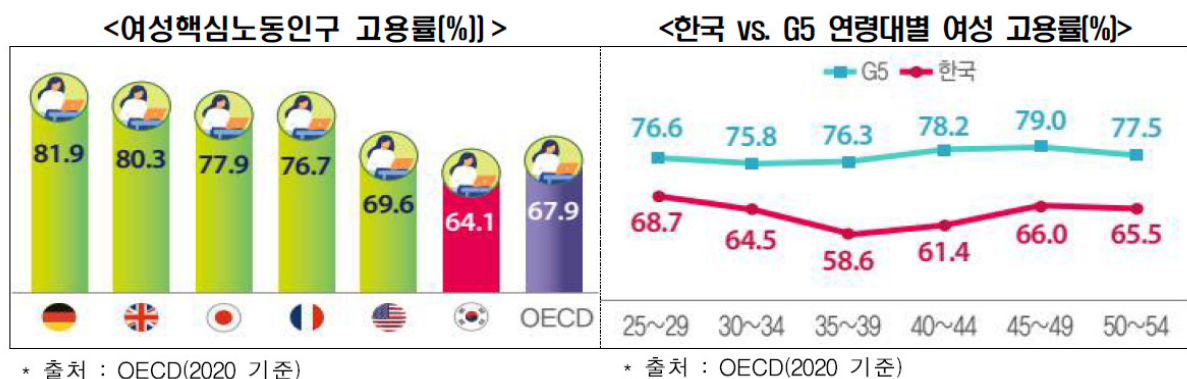
여성 고용 실태

2021년 여성 고용률은 53.3%로서 남성 고용률 72.6%와 비교해서 20% 가까이 낮으며, 남녀 고용률 차이가 OECD 국가 중 3번째로 높은 수준이다. 우리나라의 여성고용률 53.3%는 OECD 평균 61.9%에 비해 현저히 낮은 수준이다. 2021년 OECD 주요 국가의 여성고용률은 미국 64.6%, 일본 71.5%, 영국 72.0%, 독일 72.2%, 프랑스 64.5%를 나타내고 있다. 특히 노동공급이 가장 활발하고 생산성이 가장 높은 연령대의 인구인 25~44세의 여성 핵심노동인구(primeworking-age) 고용률은 64.1%로 OECD 38개국 중 31위로 매우 낮은 편이다. 35~39세 고용률은 G5국 평균 고용률 대비 17.7%p 낮은 58.6%로 OECD 38개국 중 터키, 멕시코, 코스타리카, 콜롬비아 다음으로 낮은 34위에 위치하고 있다.

[그림 8] 성별 경제활동참가율



[그림 9] 여성 고용률

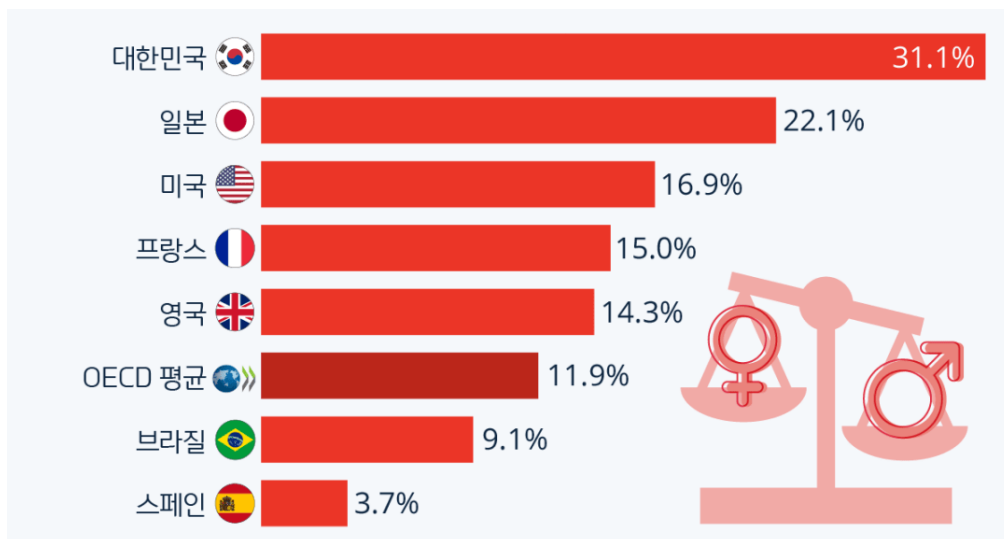


고학력일수록 성별 고용률 격차가 큰 것으로 나타나고 있다. 학력별 남녀 고용률 격차를 OECD 국가들과 비교해 보면 교육수준이 높을수록 고용률 격차가 확대되는 모습을 보이고 있다. 특히 우리나라의 대졸 이상의 남녀 고용률 차이는 26%p에 달해 OECD 국가 가운데 가장 높다. OECD 국가들은 우리와 반대로 교육수준이 높을수록 남녀 고용률 차이가 줄어들고 있다. 우리나라에서는 많은 자원을 투자하여 키워낸 고학력 여성 인력을 제대로 활용하지 못하고 있는바 이는 사회 전체적으로 볼 때 큰 손실이라 할 수 있다.

우리나라 여성은 고용의 질적 측면에서도 남성들에 비해 크게 뒤떨어져 있다. 우리나라 여성들은 비정규직이나 중소기업에 근무하는 비중이 남성에 비해 현저하게 높다. 대기업·정규직 중심의 1차 노동시장에 근무하는 여성근로자의 비중은 6.6%에 불과해 남성근로자의 13.9%의 절반에도 미치지 못하고 있는 실정이다.

여성들이 비정규직으로 일하거나 중소기업에 근무하는 경우가 많다 보니 보수, 고용안정성 등 근로조건이 남성에 비해 열악한 것으로 나타났다. 여성들은 남성에 비해 임금을 평균 31.1% 적게 받고 있는 것으로 나타났는데, 성별 임금격차는 OECD 국가 가운데 가장 높은 수준이다. 연령대로 나누어 보면, 임금격차가 25~29세에서는 다른 국가와 크게 다르지 않으나 40~44세에는 다른 나라에 비해 월등히 크게 나타나 여성의 경력단절 이후에 임금격차가 주로 발생하고 있는 것으로 보인다.

[그림 10] OECD 국가 남녀 정규직 중위소득 차이 (2021)



출처: OECD

여성고용 부진의 배경

우리나라 여성의 고용률이나 질적 수준이 OECD 평균에 못 미치고 남성과 격차가 큰 것은 여성의 경력단절에 근본 원인이 있다. 우리나라는 대체로 여성들이 30세 전후로 결혼과 출산을 하면서 경력단절을 겪게 되며, 이러한 이유로 OECD 국가들과 비교하여 30대에 여성고용률이 현저하게 떨어지는 M자 형태가 뚜렷하게 나타나고 있다. 30세 이전까지는 여성고용률이 남성고용률보다 높지만 30대 들어 남성과의 고용률 격차가 크게 벌어지고 이후에도 고용률 격차를 줄이지 못하는 모습이다.

미혼과 기혼의 경제활동을 비교해 보면 미혼의 경제활동 참가율과 고용률은 남성과 큰 차이가 없으나 여성들이 결혼을 하고 나면 남성과의 차이가 30%p 정도나 벌어지는 것으로 나타났다. 또한 기혼여성 가운데 현재 취업하지 않고 있는 경우는 51.3%가 경력단절 상태이며 취업을 한 경우에도 46.3%도 과거 경력단절을 경험한 것으로 나타났다. 경력단절의 사유로는 결혼, 임신 출산, 육아 등이 90% 이상인 것으로 나타나고 있다. 이러한 점에 비추어 결혼, 출산, 육아가 여성의 경력단절과 이후의 고용부진의 배경이 된 것으로 보인다. 그런데 OECD 다른 나라의 경

우에는 여성의 결혼과 육아로 인한 경력단절이 우리 정도로 크지 않다. 이에 비추어 우리의 여성 경력단절 현상이 크게 나타난 것은 결혼과 육아 그 자체보다는 여성들이 가정생활과 직장생활을 병행하기 어려운 제도 및 문화에 근본 원인이 있다고 보아야 할 것이다.

여성들이 경력단절 이후 재취업하는 경우 노동시장에 새로 진출하는 졸업자보다 경쟁력이 상대적으로 취약하므로 취업이 비교적 용이한 2차 노동시장에 취업했던 경우가 많다. 여성의 비정규직 비중이 20대까지는 남성에 비해 낮으나 30대 이후에서는 경력단절 이후 재취업자 비중이 높은 기혼여성을 중심으로 비정규직 비중이 상승하면서 남성에 비해 고용의 질이 크게 악화되는 모습을 보인다. 또한 여성들은 출산후 양육과 가사를 병행하기 위해 시간제 근무를 선호하는 경향도 있다. 이에 따라 여성들은 시간제나 한시제 고용과 중소기업이나 비정규직 고용 비중이 상대적으로 높다. 이와 같이 여성들의 경력단절 이후 재취업이 2차 노동시장 중심으로 이루어지다보니 고학력 여성들은 눈높이에 맞는 재취업 일자리를 찾기 어렵고 이에 따라 고용격차가 확대된 것으로 보인다. 즉, 여성들이 경력단절 이후 비정규직이나 중소기업을 위주로 재취업함으로써 여성들의 근로조건도 전반적으로 남성들에 비해 낮은 결과를 초래하였다.

여성고용 부진의 영향

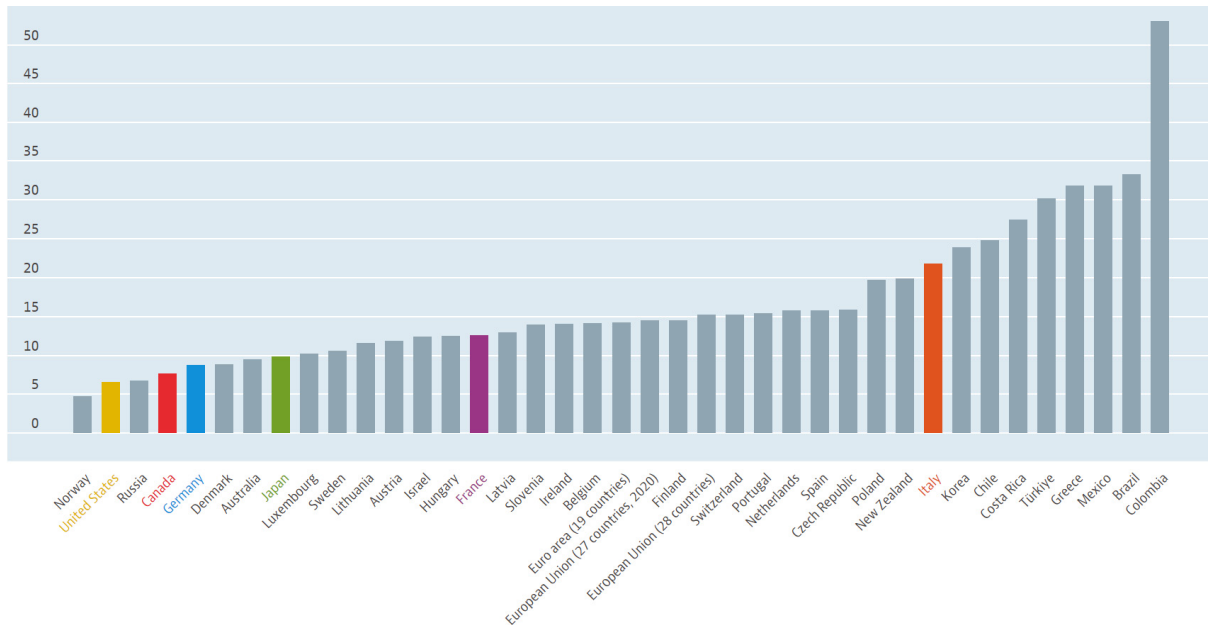
우리나라는 저출산·고령화로 인해 2016년부터 생산가능인구가 감소하기 시작했다. 고령화에 따른 노동력 감소에 대비하기 위해서는 상대적으로 경제활동참가율이 낮은 여성과 청년층의 노동시장 참가를 늘려야 할 것이다. 현재와 같이 여성들의 출산 후 경력단절을 초래하는 제도 및 문화를 개선하지 않는다면 우리 경제는 급격한 노동력 감소와 성장잠재력 저하에 직면하게 될 것이다.

3.4 과도한 자영업자 비중

취업자를 종사상 지위별로 나누어 보면 1980년대 이후 임금근로자 비중이 계속 상승한 반면 비임금근로자의 비중은 꾸준히 하락하는 추세를 보였다. 비임금근로자란 자영업자나 무급가족종사자를 의미하는데 2021년 현재 전체 취업자의 23.9%를 차지하고 있다.

우리나라 자영업자 비중은 OECD 전체에 비해 2배 가량 높고, EU 국가와 비교하면 1.6배 더 높은 수준이다. 개별 국가와 비교하면 OECD 국가 중 자영업자 비율이 가장 낮은 미국(6%)에 비해 4배 높고, 일본(10%)과 비교해도 2.4배 높다. OECD 국가 중 상대적으로 산업화가 부진한 그리스, 터키, 멕시코, 칠레 다음으로 높다. 일반적으로 높은 비율의 자영업자는 후진국이나 개발도상국의 농업 중심의 정체된 산업구조 또는 쇠락한 경제체제를 상징한다. 그러나 우리나라는 농업 중심의 산업구조가 아니고, 그리스나 남미 국가들과 같이 높은 인플레이션 속에 쇠락의 길을 걷고 있는 경제체제도 아니다.

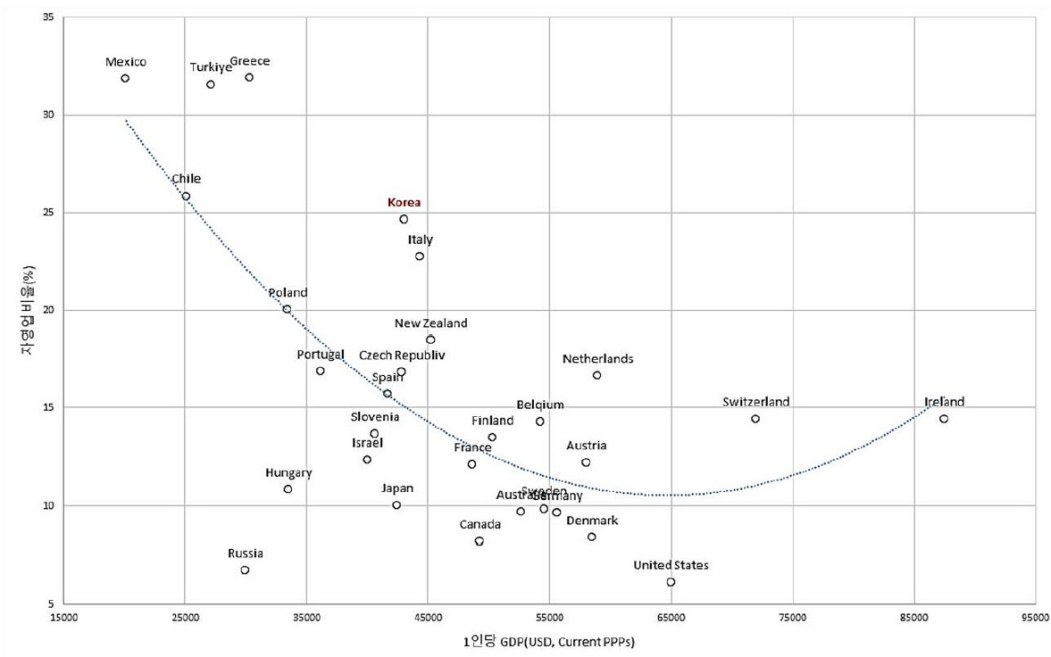
[그림 11] OECD 국가 자영업자 비중



자료: OECD(2022), Labor Force Statistics

일반적으로 자영업자 비중은 소득이 증가할수록 하락하는 경향이 있는데 우리나라의 자영업 비중은 소득이 비슷한 나라에 비해 월등히 높은 실정이다. [그림 12]의 1인당 GDP와 자영업 비중과의 평균적 관계를 나타내는 추세선을 따를 경우 우리나라의 소득 수준 정도이면 취업자 가운데 자영업 비중은 대략 17.7% 정도이어야 하나 실재는 7.8%p나 더 높다

[그림 12] OECD 주요국 자영업자 비율과 1인당 GDP



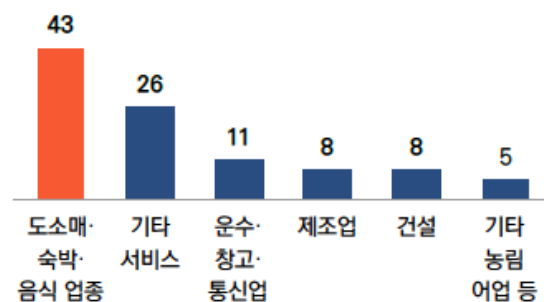
자료: OECD Statistics, 2019.

외국의 경험에서 자영업자 비중은 경제규모가 커질수록 줄어드는 추세가 뚜렷하다. 2022년 현재 한국의 경제규모는 GDP 기준 세계 10위로 상당히 큰 규모이다. 이에 따라 우리나라의 자영업자 비중은 OECD 평균 수준인 15% 정도가 적정하고, 23.9%에 달하는 지금의 자영업자 비중은 적정치를 크게 초과하는 과도한 것으로 평가할 수 있다.

우리나라에 비정상적으로 자영업자가 많은 이유는 노동시장의 불안정성 때문으로 볼 수 있다. 자영업자로의 진입 경로는 ‘임금근로자 → 자영업자’ 또는 ‘무직자 → 자영업자’가 대부분인데, 이는 안정적인 양질의 일자리가 부족하기 때문이다. 통계청의 ‘비임금근로자 부가조사’ 결과 2년 이내 사업을 시작한 자영업자들 중 54%가 임금근로자였던 것으로 나타나고 있다(2018년 8월 기준). 즉, 자영업자 2명 중 1명은 직장을 그만두고 자영업을 시작한 것이다. 자영업자가 과도하게 많은 배경에 노동시장의 불안정성이 존재한다는 것은 자영업자 중 대다수를 차지하는 소상공인들의 창업 동기에서 명확하게 드러난다. 중소벤처기업부의 소상공인실태조사(2018) 결과 소상공인의 68%가 생계형인 ‘다른 선택의 여지가 없어서’ 창업한 것으로 나타났다. 이들은 생계문제 때문에 창업을 해야 하기에 준비기간이 짧을 수밖에 없어서 창업 준비기간이 6개월 이하의 비율이 62%에 달하고 있었다.

자영업 비중이 우리 경제의 소득 수준에 비해서 높을 뿐 아니라 자영업 고용의 질도 좋지 않다. 자영업자들이 주로 운영하는 업종을 보면 2020년 현재 도소매업(19.5%), 숙박·음식점업(10.9%), 부동산임대업(29.0%) 등으로 전체의 60% 정도를 차지하고 있다. 이들 업종은 비교적 진입이 쉽고 수익성이 낮은 업종으로 경쟁이 지속적으로 심화되고 있다. 새로운 자영업이 진입할수록 사업자당 종사자 수가 줄어들며, 편의점, 치킨집을 포함한 패스트푸드점, 부동산중개업소, 여관업, 인테리어 등에서 사업자당 종사자 수 하락이 뚜렷하게 나타나고 있다.

[그림 13] 자영업자 분포 (%)



자료: 한국경제연구원(2021)

절대 다수의 자영업자들은 영세한 사업자로서 임금근로자에 비해 소득이 낮으며, 그 격차가 지속적으로 확대되고 있다. 임금근로자의 세전 평균소득은 2017년 3,687만원, 2018년 3,858만원, 2019년 3,930만원으로 지속 상승했고, 코로나 발생 이후인 2020년에도 4,025만원으로 증가

세를 이어갔다(임금근로자 평균 소득증가율 2017~2018년(4.63%) → 2018~2019년(1.87%) → 2019~2020년(2.42%)). 반면, 소득이 있는 자영업자들의 개인 기준 세전 평균소득은 2017년 2,247만원, 2018년 2,225만원, 2019년 2,208만원으로 감소했고, 코로나 직격탄을 맞은 2020년도 2,183만원으로 감소세가 계속됐다. 이는 2017년 이전의 자영업자 사업소득이 증가추세에 있던 것과는 상반되는 결과다(자영업자 평균 소득감소율 2017~2018년(-0.98%) → 2018~2019년(-0.76%) → 2019~2020년(-1.13%)). 이러한 자영업자의 평균소득은 손실을 보거나 소득이 없는 이른바 ‘마이너스 소득’ 자영업자를 제외한 수치라 코로나 이후 자영업자들의 실제소득 감소는 더욱 클 것으로 추정된다. 실제 코로나 이후(2020년 기준) 사업으로 손실을 보거나 소득이 없는 자영업자는 28만여명에 달하는 것으로 나타났다. 이는 2017년 18만명에 비해 10만명이 증가했고, 2019년 22만명에 비해 약 6만명 증가한 수치다. 자영업자의 연간 매출액 분포를 보면, 1200만원 미만이 21.2%, 1200만원 이상 4600만원 미만이 30.6%를 차지할 정도로 자영업의 규모가 영세한 것으로 나타났다.

그 결과 자영업자의 절반 이상은 최저임금 수준도 벌지 못하고 있다. 통계청 비임금근로 부가조사 결과 2019년 기준 월평균 영업이익이 최저임금(주40시간 기준 174.5만원)보다 낮은 소상공인의 연령별 비중이 60세 이상 53.6%, 50대 37.3%, 40대 36.8%, 30대 34.6%, 20대 34.3% 순으로 나타났다.

[표 4] 임금근로자와 자영업자의 연간 세전 평균소득 (단위: 만원)

	2017	2018	2019	2020
임금근로자	3,687	3,858 (4.63%)	3,930 (1.87%)	4,025 (2.42%)
자영업자	2,247	2,225 (-0.98%)	2,208 (-0.76%)	2,183 (-1.13%)

주: 괄호 안은 전년대비 증감률
2020년 최저임금 연 21,543,720원

자영업자 가운데 고령층 비중이 높아지고 있다. 그동안 지속적으로 고령층 비중이 높아져서 2022년 12월 현재 50대 이상이 전체의 63.1%로 나타나고 있다. 자영업자의 연령별 분포를 보면 60대가 35.2%로 가장 많고, 다음으로 50대 27.9%, 40대 21.2%, 30대 11.8%, 20대 3.7% 순이다. 우리나라는 사회보장 미흡, 노후준비 부족 등의 이유로 근로자들이 직장에서 퇴직한 이후에도 노동시장에 계속 잔류하려는 의향이 강한 경향을 감안하면 베이비 부머 세대의 은퇴와 더불어 자영업의 고령화 추세는 더욱 심화될 가능성이 있다. 명예퇴직 또는 임금피크제 대상이 되면서 회사를 그만두는 연령층이 중고령층에 집중되어 있고, 이들 중 상당수가 자영업자의 길로 나서고 있다. 이들은 자영업 창업에 나섰지만 고용원이 없는 경우가 많고, 이러한 이유로 가족이 무급으로 함께 자영업을 하고 있는 경우가 많다. 무급 가족종사자도 고령층이 다수를 차지하고 있다. 이와 같이 자영업이 고령층을 중심으로 수익성이 낮은 업종에 집중되고 경쟁이 심화됨에

따라 자영업의 소득여건은 지속적으로 악화되고 있다.

자영업자를 적정 수준으로 줄이기 위해서는 노동시장에 양질의 일자리를 많이 창출해야 한다. 특히 적정임금이 보장되는 파트타임 등 유연근로형태가 많아져야 한다.

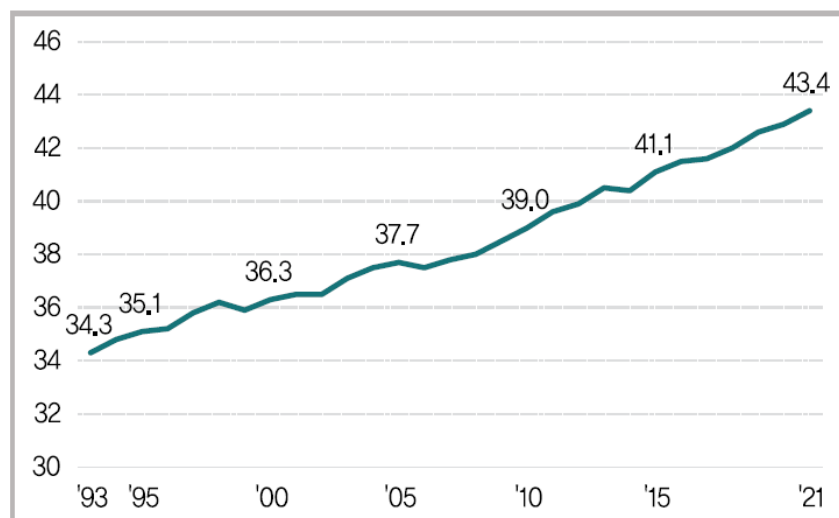
3.5 노동력의 고령화

인구구조의 변화로 고령자들의 취업이 크게 증가하고 있다. 고령 남성의 경우 감시단속 근로와 관계된 사업시설 및 지원, 임대서비스업, 건설업, 운수창고 등에서 고용이 증가하고, 고령 여성은 돌봄 및 보건 관련 고용이 증가하는 현상은 나타나고 있다.

고령층의 취업이 활발하게 이루어지며 취업자의 연령도 높아지고 있다. 취업자 평균연령은 1993년 34.3세에서 2000년 36.4세, 2010년 39.0세, 2021년에는 43.4세로 지속적으로 상승해 왔다. 취업자 평균연령의 상승은 최근 들어 그 속도가 더욱 가팔라지고 있다. 취업자 평균연령은 과거 10년(2001~2011년) 동안 3.1세 증가했는데 최근 10년(2011~2021년)에는 3.8세 증가했다.

인력의 고령화에 따라 기업은 고임금 부담과 고급 기술인력 확보의 애로 등의 어려움을 겪을 가능성이 커지게 된다. 연공제 임금으로 고령 근로자들에게 본인의 생산성을 상회하는 임금을 지급하게 되는 경우가 많게 되고, 이는 기업의 인건비 부담을 증가시켜서 기업경쟁력의 약화를 초래하게 된다. 이와 더불어 충분한 교육과 높은 역량을 요구하는 고급 기술업무의 경우 유능한 젊은 노동력의 부족으로 기업이 필요로 하는 인재를 확보하기 어려워지게 된다.

[그림 14] 취업자 평균연령



자료: 고용노동부

4. 노동시장 개혁 과제

4.1 기본 방향

1) 노동시장 규제완화

노동시장 개혁에 있어서 무엇보다 노동시장의 규제완화와 유연화가 이루어져야 한다. 우리나라 노동시장은 해외의 평가기관들로부터 과도한 규제와 지나친 경직성으로 효율성이 매우 낮은 것으로 평가되고 있다.

헤리티지재단은 ‘2023 경제자유지수’ 보고서에서 한국을 평가대상 184개국 중 15위로 평가했다. 그러나 경제자유를 평가하는 12개 항목 중 근로시간, 채용, 해고 등 노동시장 규제를 평가하는 ‘노동시장’ 항목에서는 한국은 100점 만점에 56.2점으로 전체 항목 중 가장 낮은 점수를 받아 ‘부자유’ 등급으로 평가되었다¹⁾. 이 보고서는 한국에 대해 “경직된 노동시장 규제가 여전히 존재하고, 강력한 노조활동으로 기업비용이 증가하고 있다”고 평가했다. 이 평가에서 노동시장 항목을 경쟁국인 G7국가와 비교하면 미국 76.3점, 이탈리아 70.6점, 캐나다 69.0점, 일본 66.8점, 영국 62.2점, 프랑스 59.2점으로 한국보다 높게 평가되었으며 독일만 한국보다 낮은 52.8점이다.

[표 5] G7 국가와 한국 간 ‘노동시장’ 자유지수 비교

국가	미국	이탈리아	캐나다	일본	영국	프랑스	한국	독일
지수	76.3	70.6	69.0	66.8	62.2	59.2	56.2	52.8

자료: 헤리티지재단(2023), 경제자유지수

경제자유네트워크(The Economic Freedom Network)는 2020년 한국의 경제자유지수를 조사대상 165개국 중 43위로 평가했다. 그렇지만 여기에서 노동규제의 순위는 151위로 최하위권이다(자유기업원, 2022).

프레이저 연구소의 2021년 보고서에서 한국의 노동시장 규제 관련 경제자유도 순위(2020년)는 과도한 노동규제로 조사대상 162개국 중 145위로 매우 낮게 평가되었다. 한경연(2001)은 “과도한 노동규제로 인한 노동시장 경직성은 기업이 경영환경의 변화에 탄력적으로 대응하기 어렵게 만들어 성장을 저해하고 투자와 일자리에 부정적 영향을 끼친다”고 지적하고 있다.

노동시장 개혁의 기본방향은 현재의 과도한 노동규제를 완화해서 노동시장의 경직성을 감소시키고 유연성을 제고하는데 초점을 두어야 한다.

대부분의 노동법·제도는 기본적으로 기업과 근로자에게 그 적용을 강제하는 것으로서 기업활

1) 이 평가에서 80점 이상은 완전 자유(Free), 70~79.9점은 대부분 자유(Mostly Free), 60~69.9점은 보통(Moderately Free), 50~59.9점은 부자유(Mostly Unfree), 50점 미만은 억압(Repressed)으로 나뉜다.

동에 대한 정부 규제의 성격을 가지고 있다. 일반적으로 정부는 노동규제의 근거를 전통적 규제 논리인 ‘시장실패에 대한 정부의 치유’에서 찾고 있다. 그런데 시장실패는 독과점, 자연독점, 정보의 불확실성 및 비대칭성, 외부효과, 공공재의 존재 등의 이유로 발생하는데 이는 실제 노동규제의 경우에 있어서는 해당되지 않은 경우가 대부분이다.

모든 정부 규제는 기본적으로 시장경제가 야기하는 부작용으로 공익이 훼손될 수 있다는 점을 들어 공익증진의 목적으로 이루어진다. 노동규제의 공익증진 효과, 즉 규제를 통한 사회전체의 총후생증대 효과는 규제영향분석을 통해서 확인할 수 있다. 노동규제의 시행을 위해서는 반드시 사전에 노동규제의 비용-편익 분석이 실시되어야 하며, 그 결과 사회 전체적으로 비용이 편익을 초과하는 경우에는 새로운 규제가 시행되지 않아야 하며, 기존의 규제도 비용-편익 분석의 결과에 따라 유지되거나 철폐되어야 한다.

그런데 현실에 있어서 정부의 노동규제는 시장실패의 보정과 같은 공익적 목적에서보다는 노동조합 등의 특수이익집단의 이익이나 이들과 정치권과의 이해관계에 따라 시행되는 경우가 많다. 이러한 측면에서 노동규제의 상당 부분은 규제의 포획이론으로 설명될 수 있다. 즉 노조 등 특정 이익집단이 자신의 이익(사익)을 사회 전체의 이익(공익)으로 호도하고 그것을 정부 정책에 반영시켜서 결국 사회전체의 총후생이 감소되는 규제역설(regulatory paradox)이 발생하는 경우가 적지 않은 것이 현실이다.

그런데 일단 규제가 시행되면 많은 경우에 다양한 규제회피 행동이 나타나게 되고, 또 규제를 회피하기 위한 편법과 비리가 난무하는 경우도 적지 않다. 그 결과 규제기준이 강화되어 처벌을 강화하는 식의 규제의 악순환 현상이 나타난다.

노동규제와 관련하여 정부의 노동정책의 초점이 기존의 ‘근로자 보호’에서 향후 ‘근로자 선택의 보장’으로 이동하는 것이 바람직하다. 즉 규제를 통해서 근로자를 보호하고자 하는 방향에서 근로자에게 선택할 자유를 보장하는 방향으로의 노동정책의 변화가 필요하다. 정부가 근로자를 대신한다는 가부장주의적 관점에서 벗어나 근로자가 스스로의 니즈를 가장 잘 알고, 스스로 판단하고 선택할 수 있는 성숙한 존재라는 것을 존중하는 관점에서의 전환이 요구된다 (“Each person is the best judge of his or her own needs.”).

2) 법의 지배

노동시장 및 노사관계에 있어서 법치주의 질서가 확립되어 산업현장에 만연해왔던 불법행위가 근절되어야 한다. 다른 근로자나 노조의 노동3권 침해, 사용자의 정상적 조업 방해 등 빈번하게 발생하고 있는 노조의 불법행위가 근절되어야 한다. 이를 위한 법치 확립은 노조 탄압이 아니라 노사의 불법 부당 노동행위를 근절하고 합리적 노사관계로 나아가기 위한 것이다. 이와 더불어 불합리한 노사관계 관행과 의식의 개선도 이루어져야 한다. 노조는 근로자의 자주적 단결체이므로 노조원에 의한 재정의 민주적 운영 통제를 중심으로 노조 회계의 투명성이 강화되어야 한다.

노동시장과 노사관계에 있어서 법치주의의 확립을 넘어서 ‘법의 지배’(rule of law)가 확립되어야 한다. 법의 지배는 합법성과는 다르다. 법의 지배는 법이란 마땅히 어찌해야만 하는지에 관한 규칙이다. 민주사회에서 국민 대다수가 동의하는 정의로운 행동규칙(rules of just conduct)에 부합하느냐 아니냐에 따라 법의 정당성이 가늠될 때 ‘법의 지배’가 실현될 수 있다.

따라서 모든 규제나 법이 다 법의 지배가 의미하는 규제나 법이 아니다. 법의 지배에 반하는 노동규제는 예를 들어 노조 등 특정 집단에 특권을 부여하거나 차별하는 법, 경쟁을 제한하는 법 등이다. 이러한 측면에서 볼 때 현행 노동규제 중 상당수가 법의 지배에 반하는 법과 규제이다. 이에 따라 현행 노동법의 법다운 법으로의 개선이 요구된다.

법의 지배를 확립하기 위해서는 무엇보다 강한 정부(Strong State)가 필요하다. 강한 정부는 큰 정부가 아니다. 강한 정부는 노조나 사용자단체 등의 사회의 강력한 세력이나 집단의 압력에 굴하지 않고 정부의 자율적 의지에 따라 국가목표를 설정할 수 있고, 이 목표의 실현을 위해 시장에 개입할 수 있는 효과적이고 다양한 정책수단을 보유하고 있는 정부이다. 이러한 정부만이 노동개혁을 포함한 경제사회 개혁과 구조조정을 실현할 수 있다.

3) 국제적 보편성

우리나라의 노동법 및 노동시장 제도·관행의 상당 부분은 국제적 보편성에서 많이 벗어나 있다. 즉, 고용 및 해고, 근로시간, 임금, 노사관계 등의 영역에 있어서 우리나라의 노동시장 제도 및 노동법은 경쟁국과 큰 차이를 나타내고 있다([표 6] 참조).

[표 6] 한국과 경쟁국(G5)의 노동시장 제도 비교

		G5 (    )	
A 고용·해고 규제	파견근로자 규제	제조업 파견 허용	제조업 파견 불가
	근로자 해고 시 해고비용	평균 9.6주치 임금	27.4주치 임금
B 근로시간 규제	탄력근로제 단위기간	6개월 이상~제한 없음	3개월
	초과근로수당 가산율	평균 12.5%	50.0%
C 노동비용	생산성 대비 노동비용('10~'18년)	연평균 1.5% 감소	연평균 2.5% 증가
	최저임금 차등적용 여부	○(  ), △( ) ^{주2)}	△ ^{주2)}
D 사용자 방어권	파업 시 대체근로 허용	대체근로 허용	대체근로 불가
	사업장 점거 전면 금지	○(   ), △() ^{주3)}	△ ^{주3)}

*주: 1) 유연성 기준(A~C)은 프레이저⁹⁾의 ‘노동시장 경제적 자유도’를 활용, D는 노사간 힘의 균형 측면에서 추가

2) 미국은 지역, 영국은 연령, 일본은 지역·업종별 차등, 독일·프랑스·한국은 단일제이나 특례 통해 일부 적용제외 또는 감액

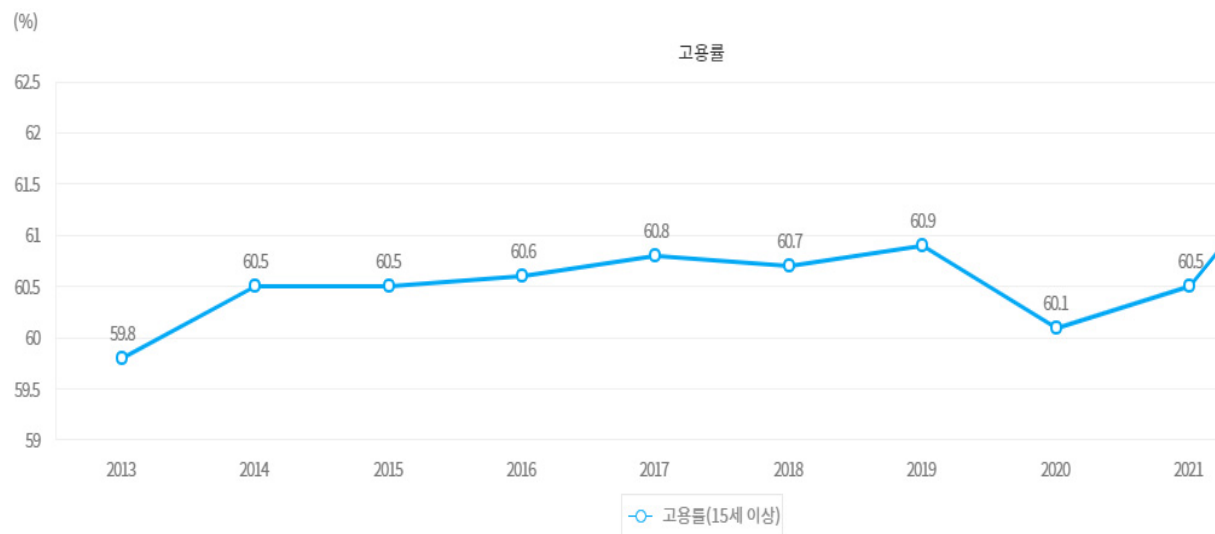
3) 일본·한국은 노조의 부분·병존적 점거허용(사용자 출입 등을 배제하지 않음)

현재 기업의 활동과 노동의 이동이 국경을 초월해서 이루어지고 있고, 현재 우리나라가 더 이상 변방의 소국이 아니라 경제규모가 세계 10위권에 드는 세계 경제에서 비중있는 국가가 된 상황에서 선진경쟁국과 괴리가 큰 노동시장의 법제도를 국제적 보편성(global standard)을 갖추는 방향으로 개선하는 것이 필요하다.

4) 고용률 제고

2022년 현재 만 15-64세 인구의 고용률은 2022년 현재 전년대비 1.6%p 증가한 62.1%이다. 성별로는 남성이 71.5%, 여성이 52.9%로 남성이 여성보다 18.6%p 높다. 연령별로는 30-50대의 경우 70% 이상이지만 20대와 60대의 경우에는 각각 60.4%와 44.5%에 그친다. 그렇지만 60세 이상 연령층의 고용률은 2010년 36.2%에서 2022년 44.5%로 증가하였다. 한국의 고용률은 1997년 외환위기 직후에 급락한 뒤 2000년대 초반에 반등하였으나 이후 정체되어 있는 상태이다.

[그림 6] 고용률 추이



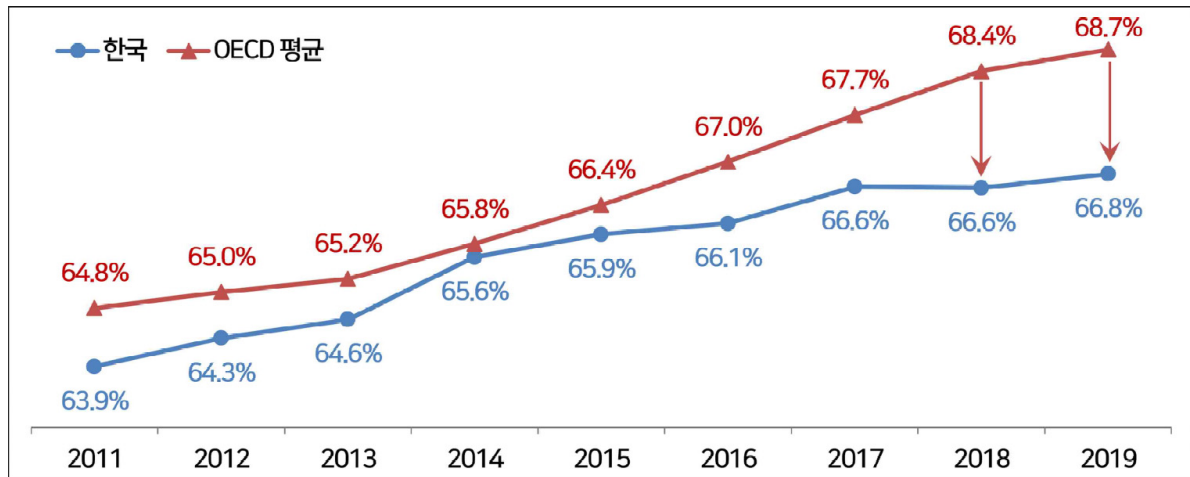
출처: 통계청, 경제활동인구조사

우리나라의 고용률은 경쟁 선진국들에 비해 낮다. 2021년 기준 OECD 국가들의 평균 고용률은 67.8%인데, 한국은 이보다 5.7%p 낮은 62.1%이다. 특히 독일(75.8%), 일본(77.7%), 네덜란드(80.1%), 스웨덴(75.4%), 스위스(79.3%) 등은 75% 이상의 고용률을 나타내고 있다. 또한 미국은 69.4%, 영국은 74.7%, 캐나다는 73.2%, 프랑스는 67.2%로서 모든 국가가 한국에 비해 높은 고용률을 나타내고 있다.

우리나라의 고용률은 2011년 이후 지속적으로 증가하면서 OECD 평균과의 격차(하회폭)를 줄여 왔으나, 2015년 이후 66%대에서 정체되면서 오히려 OECD 평균과의 격차가 확대되었다. 우리나라와 OECD 평균 간 격차는 2014년 0.2%p까지 감소했으나, 2015년부터 격차가 다시 확대

되면서 2019년엔 우리나라가 OECD 평균보다 1.9%p 낮다.

[그림 17] 우리나라와 OECD 평균 고용률 추이 (2011-2019)



주: OECD 38개국 평균

자료: OECD Stat.

우리나라는 일자리 부족, 경직적 노동시장, 남성 중심의 외별이 고용구조, 일자리 미스매치 등으로 야기된 노동시장의 경색으로 인해 인력을 효율적으로 활용하지 못하고 있다. 특히 과도한 고용보호법제와 대립적 노사관계로 인한 노동시장의 경직성은 일자리 창출과 고용형태 간 이동을 제약하는 주요 요인이 되고 있으며, 이는 지난 10여년간 고용률이 60%대 초중반에서 정체되고 있는 주요 원인이라고 볼 수 있다.

일자리 양적 확대와 질적 제고를 통해 고용률을 제고하는 것이 요청된다. 이미 언급한 바와 같이 한국의 고용률은 OECD에서 중위권에도 미치지 못한다. 더구나 아예 노동시장에 나서지 않아 실업자 통계에도 잡히지 않는 비경제활동인구도 적지 않다. 여성과 15~24세의 청소년이 비경제활동인구의 큰 부분을 차지하고 있다. 또한 노동시장에서 안정적 일자리를 찾지 못해 주변화될 가능성이 높은 장기실업자 등 취약계층도 그 수가 적지 않다. 이들을 노동시장으로 끌어내기 위한 효과적인 방안이 필요하다. 저출산과 고령화가 심화되고 있는 상황에서 이들의 진출 경로를 막고 있는 장애 요인들을 한시바빠 제거하는 것이 필요하다.

4.2 노동시장 규제 완화

과도한 노동규제를 완화하고, 노동시장의 경직성을 해소하여 유연성을 제고하는 것이 요청된다. 즉, 규제를 완화해서 고용을 쉽게 할 수 있게 하고, 이직과 해고를 쉽게 할 수 있게 하고, 노동시간을 신축적으로 운영할 수 있게 하고, 임금을 유연하게 운영할 수 있게 하는 것이 필요하다.

1) 고용 규제 완화

파견근로

파견근로는 기업수요와 산업현실을 고려하여 대상업무를 현행 포지티브 방식에서 네거티브 방식으로 전환되어야 한다. 미국, 영국, 프랑스의 경우 전업종에 파견을 허용하고 있고, 독일은 건설을 제외한 전업종, 일본은 건설, 의료, 항만을 제외한 전업종에 파견을 허용하고 있다. 반면 우리나라는 파견근로자보호법 제정이후 파견 대상업무가 크게 달라지지 않아 변화된 노동시장의 수요를 반영하지 못하고 있다. 특히 기업의 실제 수요가 많은 제조업의 직접생산공정 업무에 근로자파견이 금지되어 변동하는 경제상황에 유연하게 대처할 수 있는 파견제도의 장점을 활용하지 못하고 있다.

파견업무 확대에 따른 고용창출 효과는 다수의 연구에서 확인되고 있으며(한국노동연구원, 2006), 독일의 경우 파견규제 완화 등의 규제개혁을 통해서 실제 고용이 크게 증가한 것으로 보고된 바 있다.

파견 허용기간도 규제를 완화하여 유연성을 높여 현행 24개월의 기간 제한을 보다 장기로 하거나 또는 허용기간 규제를 철폐하여 당사자들이 각자의 사정에 따라 자유롭게 합의해서 결정하는 방식으로 전환해야 한다. 미국, 영국, 일본의 경우 파견 허용기간에 제한을 두지 않고 있다.

[표 7] 파견근로자 사용규제

	한국	미국	영국	독일	프랑스	일본
허용업무	제조업 외 경비, 청소 등 32개 업무	전업종	전업종	전업종(건설 제외)	전업종	전업종(건설, 의료, 항만 제외)
허용기간	24개월	제한 없음	제한 없음	18개월	18개월	제한 없음

기간제 근로

기간제 근로의 경우 법률에 의한 인위적이고 획일적인 사용기간 제한 규정을 폐지하고 당사자간 자율적 합의로 사용기간을 연장할 수 있도록 개선해야 한다. 기간제근로자의 사용기간을 당사자가 자율적으로 정하면 비정규직의 고용안정 및 고용기간에 대한 예측가능성 담보측면에서도 도움이 된다. 당사자 의사합치 등 객관적 사유가 있을 경우 갱신 인정도 검토해 볼 필요가 있다. 미국, 영국, 독일 등에서는 사용기간 제한이 없고, 일본은 36개월로 설정되어 있지만 무제한 갱신 가능하다.

[표 8] 기간제 사용기간

	한국	미국	영국	일본	독일	프랑스	호주
사용기간	24개월	제한 없음	제한 없음	36개월(단, 무제한 갱신 가)	제한 없음	18개월	제한 없음

파업시 대체근로 금지

파업시 대체근로를 금지하고 있는 노동규제를 철폐하여 사용자가 대체인력을 투입할 수 있게 해야 한다. 경쟁국인 미국, 영국, 일본, 독일, 프랑스는 모두 파업시 대체인력 투입을 허용하고 있다. 단, 독일과 프랑스는 일정 부분 제한을 두고 있는데, 독일의 경우 예외적으로 파견근로자에 대해서, 프랑스의 경우 예외적으로 기간제 근로자와 파견근로자에 대해서는 대체근로를 금지하고 있다.

[표 9] 파업시 대체근로 허용 여부

	한국	미국	영국	일본	독일	프랑스
대체근로	금지	허용	허용	허용	허용	허용

주: 독일은 파견근로자 대체근로 금지, 프랑스는 기간제 근로자와 파견근로자 대체근로 금지

해고규제

우리나라는 경직적인 해고규제로 인해 경제변화에 따른 탄력적 인력운용에 제약을 받고 있다. 이러한 해고규제를 완화해서 고용의 유연성을 제고해야 한다. 해고(경영상 해고)에 대한 엄격한 규제로 인하여 기업 회생의 본래 취지가 실현되지 못하는 경우가 많다. 인력운영의 유연성 제고를 통해서 기업이 경영위기에서 신속하게 벗어날 수 있도록 경영상 해고 요건의 완화가 필요하다. 또한 근로자의 직무수행능력 부족으로 인해 부여된 업무를 원활하게 수행할 수 없어 근로계약의 목적을 달성할 수 없다면, 이를 이유로 한 해고가 원활하게 이루어질 수 있도록 해야 한다.

[표 10] 해고규제

	개별해고 시		집단해고 시		재배치·재교육 불가시만 해고인정	재고용시 우선채용	우선해고 순위 ¹⁾
	제3자 통지	제3자 승인	제3자 통지	제3자 승인			
미국	X	X	X	X	X	X	X
영국	X	X	X	X	X	X	X
일본	X	X	X	X	X	X	X
독일	O ²⁾	X	O ²⁾	X	O	X	O
프랑스	X	X	O ²⁾	X	O	O	O
한국	O ²⁾	X	O ²⁾	X	X ³⁾	O	X

*주: 1) 연공, 결혼 여부 또는 부양가족 수와 같이 해고시 우선적으로 고려해야 할 기준

2) 개별해고시 한국·독일은 노조(또는 근로자대표)와 협의, 집단해고시 한국·독일·프랑스는 행정관청에 신고

3) 판례상으로는 순환 배치·휴직 등 해고회피를 위한 모든 조치 이후 최후수단으로 해고허용

※ 독일은 해고제한법 적용제외 대상확대 (5인 이하 → 10인 이하(하르츠 '04년)) → 20인 이하(메르켈, '06년))

* 자료 : World Bank(2020년)

블라인드 채용

채용에 대한 규제인 블라인드 채용은 폐지되어야 한다. 블라인드 채용은 문제인 정부가 대선 공약으로 내세워 2017년 공공부문에 전면 도입된 정부규제이며, 민간기업에도 적용이 확대되어 왔다. 블라인드 채용 방식은 채용에 있어서 지원자의 학력, 경력 등 많은 정보를 확인할 수 없게 하여 오히려 정보 비대칭을 심화시켜 왔을 뿐 아니라 채용에 있어서 기업의 자유를 침해하게 침해한다. 존재하는 정보를 블라인드해서 감추고 사용하지 못하게 하는 것은 거래비용을 높여 자원의 적재적소 배치를 방해할 뿐이다. 일부 잘못된 편견에 따른 부작용을 이유로 정보 사용 자체를 획일적으로 봉쇄하는 것은 더 큰 잘못을 저지르는 것이다. 기업이 지원자들에 대한 최대한의 정보를 가지고 이들간 차이를 식별하고 합리적으로 판단해 원하는 인재를 뽑을 수 있는 여건을 마련해 주는 일은 너무나도 당연한 국가의 의무이다.

채용 관련 개인 정보의 사용은 사용 주체인 기업에게 맡겨야 한다. 정보의 가치는 사용하는 주체마다 모두 다르게 평가하기 때문이다. 제공받을 정보와 제공받지 않을 정보를 정부가 결정하는 것은 옳지 않고 사용 주체인 기업이 자율적으로 정해야 한다. 정부는 누가 어떤 정보를 어떻게 사용할지 잘 알 수 없다. 당연히 정보의 자율적 사용이 획일적 통제보다 정보 사용의 효율을 높인다.

2) 근로시간 규제 완화

2021년 3월 주 68시간 근로시간제도가 주 52시간제도로 전환되어 실시되면서 선택적 근로시간제와 탄력적 근로시간제, 그리고 특별연장근로를 허용하는 제도적 보완이 필요하게 되었다. 그런데 외국의 경우 근로시간 단축에 따라 노사합의를 전제로 특별연장근로를 허용하고 있는 반면, 우리나라의 주52시간 제도는 규모와 산업에 구분 없이 획일적으로 도입하였다. 위와 같은 획일적 주52시간제는 기업과 근로자 모두에게 문제를 초래하고 있다.

기업은 주52시간제로 전환됨으로 인하여 줄어든 주 16시간의 근로를 수행할 인력을 확보해야 한다. 그렇지만 인력난을 겪고 있는 중소기업들이 신규 인력을 확보하는 것은 매우 어려운 일이며, 필요 인력을 확보하지 못한다면 공장 가동을 줄여야 하며, 이는 기업의 수익구조를 악화시키게 될 것이다. 수익구조 악화는 중소기업 근로자들의 임금과 근로조건을 더욱 더 열악하게 한다.

주52시간제는 중소기업뿐만 아니라 신기술 및 신상품을 개발하는 기업에게 매우 심각한 경쟁력 약화의 원인으로 작용하고 있다. 경쟁사 보다 더 빠른 기술개발은 기업의 지속적 발전을 위하여 무엇보다 중요하다. 그렇지만 직원들이 밤을 새워 새로운 아이디어와 기술을 빠른 시간 내에 구현하고자 하여도 주52근로시간제로 말미암아 불가능하게 되었다.

따라서 획일적인 주 52시간 근로시간제도를 노사합의로 통하여 선택적 근로시간제, 탄력적 근로시간제, 그리고 특별연장근로시간 도입으로 보완되어야 한다. 그런데 우리나라는 탄력근로 단

위기간이 6개월로 짧고, 특별연장근로도 근로자 동의와 고용노동부 장관의 인가를 모두 받아야 도입이 가능해 기업들이 제도를 적기에 활용하기 어려운 상황이다. 이와 달리 일본은 1년, 프랑스는 3년, 영국은 제한이 없다. 특별연장근로를 도입할 때도 경쟁 선진국은 근로자 동의 또는 행정관청의 승인만 받으면 되거나 별다른 절차가 없다.

[표 11] 근로시간 규제

	미국	영국	독일	프랑스	일본	한국
탄력근로제 ¹⁾ 최대단위기간	6개월	제한 없음	6개월	3년	1년	6개월
특별연장근로 ²⁾ 도입절차	없음	근로자 동의	없음	행정관청 승인	근로자 동의	근로자 동의 + 장관 인가

*주: 1) 특정일의 근로시간을 늘리는 대신 다른 날의 근로시간을 줄여 단위기간의 평균 근로시간을 법정 근로시간으로 맞추는 제도

2) 특별한 사정이 있을 때 법정 연장근로 한도를 초과하여 근로하는 제도

*자료 : 고용노동부(2019)

3) 임금 규제완화

초과근로 가산율

초과근로 가산율의 규제 완화가 필요하다. 우리나라의 초과근로 가산율은 국제적으로 비교하여 과도하여 기업의 인력운영에 큰 부담을 주고 있다.

우리나라는 야간·연장·휴일근로를 할 때 근로자에게 추가로 지급해야 하는 법정수당이 경쟁 선진국에 비해 현저하게 높다. 독일과 영국은 야간·연장·휴일근로에 따른 수당 가산율이 없고, 미국은 통상시급 대비 평균 16.7%, 프랑스는 17.5%, 일본은 28.3%로, 이들 5개 국가 전체의 수당 가산율은 평균 12.5%이다. 이에 비해 한국의 경우 G5 대비 4배에 달하는 50.0% 수준이다.

[표 12] 초과근로시 평균 수당 가산율 (%)

한국	미국	영국	독일	프랑스	일본
50.0	16.7	0.0	0.0	17.5	28.3

* 주: 1) 연장·휴일·야간근로시 통상시급 대비 가산율(각 수당이 중복 가산되는 경우는 제외)

(중복)가산시 최대 가산율: 한국 150%, 프랑스 52.5%, 일본 60%, 미국 50%

2) 독일과 영국은 단체협약으로 초과근로 가산율 결정 가능

* 자료 : World Bank(2020)

최저임금제도

최저임금제도의 유연화가 필요하다. 경직적인 현재의 단일 법정 최저임금 체제에서 개별 기업과 개별 근로자 각각의 고유한 사정을 고려해서 결정하는 방향으로 최저임금제도의 유연화가

요청된다.

유럽 다수 국가는 국가의 개입 없이 사용자와 근로자대표가 자율적으로 상호 합의하여 단체 협약으로 최저임금을 정하고 있다. 이러한 국가에는 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 오스트리아, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크 등이 있다. 스위스와 싱가포르 등에서는 최저임금제도가 운영되지 않고 있다.

우리나라와 같이 법정 최저임금제도를 운영하고 있는 국가들의 경우에도 다수 국가는 지역, 업종, 연령에 따라 최저임금의 차이를 두는 등 제도내에서 유연성을 적절하게 두고 있다. 단일 최저임금제인 한국과 달리 미국은 지역, 영국은 연령, 일본은 지역과 업종별로 차등적용하고 있다. 독일과 프랑스는 한국과 마찬가지로 최저임금을 단일임금으로 적용하고 있지만 최저임금 예외대상이 많고, 감액 대상의 감액율이 높다. 예를 들어 한국은 가사근로자에 대해 최저임금 적용을 제외하고 수습근로자는 3개월간 10% 감액 적용하는데 비해, 독일은 장기실업자 취업 후 6개월간이나 미성년 학생, 실습생 등에 대해 최저임금 적용을 제외하고 있고, 프랑스는 견습공이나 직업훈련 청년에 대한 최저임금 감액율이 최대 20%이다.

[표 13] 최저임금제도 운영의 유연성

	최저임금제도의 유연성
미국	지역별 차등적용
영국	연령별 차등적용
일본	지역별 차등적용 업종별 차등적용
독일	적용 제외: 장기실업자 취업 후 6개월간, 미성년 학생, 실습생 등
프랑스	감액 적용: 견습공, 직업훈련, 청년근로자 최대 20% 감액
한국	단일적용 (단 가사근로자 제외·수습근로자 3개월간 10% 감액 가능)

* 자료 : 최저임금위원회('20.6월)

5. 노동시장 개혁 추진전략

5.1 외국의 노동개혁 사례와 시사점

노동개혁 추진에 있어서 독일, 영국, 네덜란드의 노동개혁을 참고할 수 있다.

독일의 노동개혁 (Agenda 2010, 하르츠개혁 등 (2003~))

독일은 강한 정치적 리더십과 전문가 주도의 방식으로 노동개혁을 실시했다.

2003년 아젠다2010, 하르츠 개혁을 통해 해고보호법제 완화, 비정규직 규제 완화, 근로 연계

복지 강화 등 고용시장 유연화 정책 등을 실시했다. 또한, 미니잡, 미디잡 등 저임금 일자리 지원의 확대, 민간고용서비스 규제 완화 등을 통한 취약계층의 노동시장 진입 활성화 방안을 시행했다.

2005년 이후에는 메르켈총리가 슈뢰더총리의 개혁정책을 이어받아 해고법제 완화, 법인세 부담 축소 등 기업의 투자확대 유인, 노동시장 유연화를 위한 정책을 추진했다.

네덜란드 (바세나르 협약, 신노선 협약 등 노사정 합의)

네덜란드는 노사정 리더십을 통해서 사회적 합의의 방식으로 노동개혁을 실시했다.

1982년 노사정은 상생을 위해 임금인상 자제, 고용 확대, 감세, 사회보장개혁 등을 담은 ‘바세나르 협약(Wassenaar Agreement)’을 체결했다. 1993년에는 임금인상 억제, 근로시간 단축 및 인적자원투자 확대, 근로소득세 경감 등을 주요 내용으로 하는 ‘신노선 협약(New Course Agreement)’을 체결했다.

바세나르 협약 체결을 기점으로 임금 조정, 노동시장 유연화, 사회복지제도 개혁, 적극적 노동시장정책 등 4개 핵심분야에 걸친 노동시장개혁을 지속 추진했다. 특히, 해고절차 간소화, 경제적·기술적·조직상 사유로 인한 해고절차 단축, 기간제 고용규제 완화 등 노동시장 유연화정책과 근로시간에 의한 차별금지법 제정 등 고용보호정책을 병행하는 유연안정화 정책을 추진했다.

영국 (대처리즘, 1979~1990년)

대처수상의 정치적 리더십에 의해 정부주도의 노동개혁이 실시되었다.

대처리즘은 저비용·고효율 경제구조로의 전환을 위한 재정지출 삭감, 공기업 민영화, 규제 완화, 세금 감면, 경쟁촉진 등 시장경제원리에 기반을 둔 경제개혁이다.

대처정부의 노동개혁의 내용에는 공정임금제도 폐지, 최저임금 감액적용대상 확대 등 임금유연성 제고, 고용보호법 적용대상자 축소, 해고정당성의 입증책임을 사용자에게 부과하는 조항 삭제 등 해고규제 완화 등 노동시장 유연화정책 등이 있다. 또한, 노조의 합법적 파업범위 축소(동조파업 불허, 파업전 비밀투표 등), 조합원 불법행위에 대한 민사상 책임을 노동조합에 부과, 클로즈드숍의 점진적 철폐 등을 통한 강성노조 개혁이 실시되었다. 이와 더불어, 법인세·소득세 인하 등 세제개편, 실업급여 수급액 축소, 수급자격 엄격화 등 사회보장제도 개혁, 규제개혁 등을 통한 외자유치, 고용보조금 확대·사업주 중심의 직업훈련제도 구축 등 적극적 노동시장정책을 통해 투자활성화, 근로유인 강화 등 경제활력의 제고를 도모했다.

이상의 독일, 네덜란드, 영국의 노동시장 개혁 방향은 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 해고보호 완화, 비정규직 고용규제 완화, 고용형태 다양화를 중심으로 한 노동시장 유연화
- 독일: 해고보호조항 적용대상 축소, 해고절차 단순화, 기간제 사용기간 연장, 파견 규제 완화 등

- 네덜란드: 해고통지기간 단축 및 절차 간소화, 기간제 고용규제 완화 등
- 영국: 고용보호법 적용대상자 축소, 해고정당성 입증 관련 규제 완화 등

○ 합리적 노사관계 구축

- 영국: 노동조합의 합법적 파업범위의 축소, 개별 조합원의 선택의 자유 확대(클로즈드숍 점진적 철폐), 노동조합의 조직과 운영 관련 민주성 확대 등

○ 실업보험 수혜조건 강화, 수급액 축소, 실업자의 구직노력의무 강화 등 실업보험체계 개편

- 독일: 실업급여 수급기간 단축, 급여수준 조정, 실업부조와 사회부조 통합 등
- 네덜란드: 보험급여액과 급여기간 단축, 수혜대상 축소 및 수혜기준 강화, 시행 및 감독기관 개편 등
- 영국: 실업급여 지급대상자 축소, 피보험 단위기간 연장, 실업급여 수급자의 구직활동의무 강화 등

○ 적극적 노동시장 정책, 고용서비스 활성화, 수요자 중심의 직업능력 개발 등을 통한 사회안전망 확대

- 독일: 민간고용서비스 규제 완화, 공공부문의 민간위탁 확대 등
- 네덜란드: 직업훈련 강화 및 적극적 인적자원개발 관련 노사정 합의, 민간취업 알선서비스 허용, 복지수당 지급대신 재취업 지원 활성화 등
- 영국: 사업주 중심의 직업훈련제도 구축, 사용자 중심으로 훈련기구 개편, 청소년·실업자 관련 직업훈련센터 민영화 등

○ 기업투자 활성화, 외국인 투자 유치 등을 위한 규제 개혁

- 독일: 노동시장 유연화를 위한 법·제도 개선
- 네덜란드: 노동시장 유연화를 위한 법·제도 개선
- 영국: 노동시장 유연화를 위한 법·제도 개선, 행정규제 완화 등

시사점

이상의 외국의 노동개혁의 시사점으로 다음이 도출될 수 있다.

첫째, 개혁의 추진에 앞서 개혁 필요성에 대한 공감대 형성과 강력한 추진동력을 확보하는 것이 필요하다.

둘째, 기업, 노동계, 정부 등 이해당사자들의 양보 및 타협을 통한 개혁안 실행으로 상호 윈윈할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

셋째, 노동수요와 공급을 동시에 고려하여 고용의 안정성과 유연성을 함께 확보함과 아울러 일자리 미스매치 완화, 청년층 취업확대 등 단기적 과제뿐만 아니라 고령화 등 장기적 과제에도 대응할 수 있는 포괄적인 개혁을 추진해야 한다.

넷째, 산업구조 및 기술구조 변화 등 경제의 구조적 변화에 맞추어 인력구조가 이를 원활하게 뒷받침할 수 있도록 산학협력 강화, 직업교육 내실화 등 미시적 측면의 정책대안도 필요하다.

5.2. 노동시장 개혁 추진전략

1) 개혁추진체계

노동개혁 추진 방법과 관련하여 참고할만한 선진국 사례로 독일의 정치적 리더십과 전문가 참여 방식, 영국의 정치적 리더십과 정부주도 방식, 네덜란드의 노사정 리더십과 사회적 합의 방식 등이 있다.

이러한 다양한 노동개혁 추진방식 가운데 우리나라의 현실에서 나타나고 있는 참여한 노사갈등, 여소야대, 진영대립, 그리고 과거의 노동개혁 추진 경험 등을 고려할 때 네덜란드 방식의 사회적 합의를 통해 추진하는 것은 이상적으로는 바람직할 수 있겠지만 현실적으로는 실현가능성이 매우 낮다고 판단된다.

우리나라에서 사회적 합의를 통해 노동개혁을 추진하는데는 몇 가지 문제가 있다. 첫째, 노동개혁을 야기한 주원인을 제공한 개혁의 대상이 오히려 개혁의 주체가 된다는 것이다. 둘째, 국가 전체의 이익을 위한 정책적 판단에 기득권 지키기에 급급한 노총과 경총 등 사적 이익집단들이 직접 참여할 뿐 아니라 결정의 주체가 된다는 점이다. 셋째, 지난 20여년간 사회적 대화기구인 노사정위원회와 경사노위의 운영 경험을 통해 노사정이 한자리에 모여서 대화와 타협으로 노동개혁의 합의에 도달하는 것은 우리나라에서 현실적으로 가능하지 않다는 것이 이미 드러났다. 넷째, 현재 경사노위는 노사 일방이 불참하면 사실상 노사정 사회적 대화 기능이 작동하기 어렵고, 노사가 반대하면 개혁방안 도출이 사실상 불가능한 구조이다.

그럼에도 불구하고 사회적 대화는 성과 여부에 무관하게 그 자체로서 의미가 있기 때문에 사회적 대화를 존중하여 직접 당사자와 비조직 이해관계자의 목소리를 경청하는 것은 반드시 필요하다.

우리나라의 노동개혁 추진방식은 독일의 하르츠개혁 방식과 같이 정부가 주도하여 전문가 중심의 노동개혁 추진기구를 설치해서 여기에 개혁안의 성안을 맡기고, 정부가 국민 여론의 지지를 발판으로 해서 정치적 책임을 지고 개혁안을 국회에서 통과시켜서 시행하는 것이 불가피하다. 독일의 하르츠개혁은 전문가 중심의 개혁위원회를 구성하고 개혁내용을 선거 공약화하여 추진동력을 확보한 것이다. 2002년 2월 슈뢰더 총리는 이해관계 충돌 가능성이 적은 전문가들로 개혁위원회를 구성한 후 동 위원회의 제안을 9월 총선에 선거공약으로 했다. 위원회는 폴크스바

겐의 인사담당 이사였던 하르츠를 중심으로 한 노동, 경영, 법, 정치, 행정, 노동 등 관련 부문 전문가 15명으로 구성되었으며, 독일경영자총협회(BDA), 독일산업연맹(BDI), 독일노동총연맹(DGB) 등 노사의 최상급단체, 여야의 반대진영 등 이해관계자는 배제되었다.

노동개혁은 위험부담이 매우 큰, 국가적 리더십이 요구되는 작업이다. 노동개혁의 추진에 있어서 국정의 최고 책임자인 대통령의 노동개혁 의지가 분명하게 표명되어야 한다. 노동개혁이 대통령 프로젝트로 설정되고 대통령이 실질적인 사령탑이 되어 강력하게 추진되어야 소기의 성과를 기대할 수 있다.

2) 국민적 공감대 형성

노동개혁은 고도의 정치과정이다. 노동개혁의 내용과 추진체계도 중요하지만 국민의 공감과 지지를 얻지 못하면 성공할 수 없다. 이를 위해서 노동개혁의 명확한 비전과 목표, 합리적 의제와 대안이 제시되어야 한다. 전문가 눈으로 보면 당연한 것도 일반 국민이 이해하지 못하면 성공할 수 없다. 우리의 현실이 어떠한지, 노동개혁이 우리와 미래세대의 삶을 어떻게 바꿔줄 것인지 알기 쉽게 보여주고 국민의 공감을 얻어야 한다. 이를 위해 왜 개혁해야 하는지, 무엇을 개혁해야 하는지에 대한 적극적인 홍보가 필요하다.

노동개혁 추진과정에서 노사단체는 각각 집단적 이해를 앞세우며 자기에게 유리한 요구사항을 주장하고 불리한 것을 반대하는 경우가 대부분이다. 그렇지만 노동개혁에 대한 국민들의 공감대가 형성되면 이것이 노동개혁 지지여론이 되어 노사에 대한 정치적 압박으로 작용해서 노동개혁의 추진동력이 될 수 있다.

국민적 공감대 형성에 있어서 우선적으로 산업현장에 법과 질서를 확립해서 현장에 만연한 불법행위에 대한 엄정한 대응으로 불법행위를 근절하는 것은 중요하다. 그동안 관행이 되어 온 노와 사의 불법·부당 노동행위들을 바로잡으면서 국민들의 노동개혁 필요성에 대한 공감대를 형성하고 개혁안의 공론화를 진행하는 것이 필요하다. 이러한 법치주의 개혁은 정부가 엄정한 법집행으로 구체적인 성과를 낼 수 있고, 이는 국민의 관심과 지지를 이끌어 내는데 효과가 크다. 국민들은 법치주의 원칙에 따라 건설노조 불법행위 근절, 노조 회계투명성 등에 대해 지지하고 있는 것으로 나타났다. 정부가 추진하는 노동개혁 과제에 있어서 실질적인 성과를 내는 것은 국민들의 노동개혁에 대한 공감과 지지의 형성에 매우 중요한 작용을 한다. 따라서 정부 주도로 우선 실행할 수 있는 과제 중심으로 가시적인 개혁성과를 만들어 내는 것이 필요하다.

참고문헌

- 고용노동부 (2022), 2022 고용통계
- 김동배 (2021), 기업과 청년 일자리, 일자리연대 창립 기자회견 및 정책토론회 발표논문. 2021.6.23
- 김진영 (2023), 노동시장 개혁과 복지정책 - 보다 구체적인 노동시장 개혁에 대한 제언,
- 김천구 (2022), 최근 노동시장의 현황과 특징, SGI Brief, 대한상공회의소. 2022.10.31.
- 이성희 (2023), 윤석열 정부 노동개혁 성공을 위한 제언, 일자리연대 정책토론회 발표논문, 2023.3.15.
- 자유기업원 (2022), 2022년 경제자유지수
- 장근호 (2019), 우리나라 고용구조 특징과 과제. 한국은행 경제연구원 경제분석. 25(1)
- 조성재 (2017), 노사관계 시스템의 전환과 노동정책 과제. KLI 고용노동브리프, 제 71호, 한국노동연구원
- 중소벤처기업부 (2018), 소상공인 실태조사
- 중소벤처기업연구원 (2021), 대-중소기업 간 노동시장 격차 변화 분석(1999~2019)
- 통계청 (2023), 경제활동인구조사
- 통계청 (2023), 국가통계포털(KOSIS)
- 한국경영자총협회 (2015), 노동시장 유연성 제고와 이중구조 개선을 위한 경제계 제언
- 한국경영자총협회 (2021), 지난 10년간 주요 고용지표 국제비교와 시사점
- 한국경영자총협회 (2021), 최근 고용 흐름의 3가지 특징과 시사점(2021년 3분기)
- 한국경제연구원 (2021), 우리나라 고용시장 5대 특징, G5 국가 중심으로 비교, Global Insight. 2021.09.09.
- 한국노동연구원 (2022), 비정규직 고용통계
- 한국금융연구원 (2022), 2023년 경제전망
- 한국은행 (2023), 경제전망보고서
- Heritage Foundation (2023), Index of Economic Freedom
- IMF (2023), World Economic Outlook, April 2023
- KDI (2023), 2023 KDI 경제전망
- OECD (2019), OECD Statistics 2019
- OECD (2020), Education at a glance
- OECD (2022), Labor Force Statistics
- Schauer, J. (2018), Labor Market Duality in Korea, IMF Working Paper, No. 18/126

【종합토론】

새 정부의 노동현황의 검토

조 흠 학*

새 정부 들어 노동분야의 새로운 지표를 제시하며, 다양한 유형의 노동관계의 개혁과 정책을 나타내고 있다. 모두 중요한 내용이고 노동관계에서 필요한 내용을 중심으로 정책과 대안을 제시하고 있다고 본다.

그러므로 근로시간의 문제가 화두가 되어 이것을 중심으로 검토해 보기로 한다.

2022. 12. 12. 발표한 「“공정한 노동시장, 자유롭고 건강한 노동을 위하여”- 미래노동시장 연구회 권고문 -」을 중심으로 정리하여 최근¹⁾ 근로시간과 관련한 새로운 대안을 제시한 내용을 중심으로 검토하는 시간을 갖도록 하겠다.

이번 근로시간 개편에 관하여서는 미래노동시장연구회에서 중요한 현안을 검토하고 계속적으로 논의 한 뒤 그 내용을 권고하는 방안으로 제시되어 새 정부의 노동정책에 포함되어 추진 될 수 있을 것이라 본다. 특히 주목해야 하는 것은 이 권고안에서는 연장근로시간 관리의 단위를 주 단위에서 월, 분기, 반기, 연 단위로 확대하는 것이 근로시간제도 개편의 골자이고 노동계에서는 비상한 관심이 있다고 본다.

우리나라는 현재 근로기준법에서 ‘주 40시간제’를 근로시간제도를 채택하고 있으며, 근로시간을 연장할 경우에는 1주에 최대 12시간의 연장근로를 가능하게 하여, 주 40시간에 최대 12시간을 상한으로 연장근로가 가능하도록 되어 있다.

다시 설명하면, 주 52시간을 최대 상한으로 하여 근로가 가능한 것이고 이것은 이전에 근로시간이 최대 68시간까지 해석되어 연장근로가 가능했던 상황에서 근로시간 단축을 위한 방안으로 시행된 것이다. 이러한 근로시간 단축을 통하여 근로자의 삶을 위하여 마련한 (안)이고 진정한 근로시간 단축의 의미를 실현한 방안으로 우리나라 근로시간제도는 확정적으로 ‘주 40시간제’로 되어있는 것이다²⁾.

이러한 배경속에서 이번에 제안된 (안)을 보면서 새로운 근로시간의 검토가 필요한 시기라고 본다. 그러나 이번에 제안 된 내용이 현장의 의미를 충분히 담보하고 있는지 검토할 필요가 있어 이런 제안된 (안)을 중심으로 근로시간제에 대하여 검토해보기로 한다.

* 인제대학교

1) 2022. 12. 12. 발표한 「“공정한 노동시장, 자유롭고 건강한 노동을 위하여”- 미래노동시장 연구회 권고문 -」

2) 박채은, 아직 오지 않은 내일을 위해, 한국노동사회연구소

1. 근로시간 검토

권고안을 보면 다음과 같다.

(1) 연장근로시간의 관리단위를 주, 월, 분기, 반기, 연 단위로 개편

○ 산업·업무의 특수성과 근로자 선호의 다양성을 반영해 일하는 방식을선택함에 있어 노사의 자율성을 확대 - 연장근로시간 관리단위를 현행 “1주” 외 “월·분기·반기·연” 단위로 관리할 수 있도록 하여 노사의 선택 재량을 넓힐 것.

현재 연장근로를 1주 12시간 한도로 제한하고 있어, 노사가 현장에서 발생하는 다양한 상황에 탄력적으로 대응하는 데 어려움이 있음.

* 근로자의 학업·육아, 갑작스런 일감 변동 등 노사가 연장근로 정산 기간을 ‘현행 1주’ 단위와 더불어 월, 분기, 반기 및 연 등으로 설정할 수 있게 하고, 필요에 따라 선택할 수 있도록 함. 이 경우 집중 근로가 필요한 시기 연장근로를 좀 더 사용하고, 근로시간 수요가 적거나 필요 없는 시기에 근로시간을 단축할 수 있도록 함으로써 시장 수요에 대한 탄력성을 높이려는 취지임.

집중적 연장근로의 필요가 다소 빈번하게 발생하나, 필요 기간이 짧은 경우에는 월 또는 분기 단위로, 계절적 수요 등으로 특정시기에 비교적 길게 연장근로가 필요한 경우에는 분기 또는 연 단위 활용이 적합할 것.

[연장근로 총량관리(안)]

구분	1주(현행)	월(1개월)	분기(3개월)	반기(6개월)	연(1년)
총량	12시간	52시간 감소 없음	140시간 156시간 대비 90%	250시간 312시간 대비 80%	440시간 625시간 대비 70%
도입	×	근로자대표 서면합의			
실시	연장근로 시 당사자간 합의(현행과 동일)				
건강보호	×	근로일간 11시간 연속휴식 부여 등			

	현행	개편안
근로시간 산정기준	주 단위	주, 월, 분기(3개월), 반기 (6개월), 연 단위
연장 근로 총량	주당 12시간	월 52시간 분기 140시간 반기 250시간 연 440시간
주당 최대 근로시간	52시간	69시간(11시간 연속휴식 보장)

이번 권고안의 내용대로 근로시간이 변경되면 근로시간을 최대 주당 69시간까지 가능한 경우로 노사 합의로 해석하여 가능한 경우가 아닌 사업주의 지시로 인한 확정된 근로시간이 되어 ‘연장 가능한 해석’이 아닌 ‘사업장의 제도’로서 장시간 노동이 가능할 수 있다는 것이다. 현장에서 이를 이용하여 근로시간을 재검토하여 실시한다면 단순한 근로시간 계산을 보면 극단적으로 주 40시간을 기본으로 하여 한 주에 최대 12시간 연장근로가 가능한 것이다. 한 달 안에 사용 가능한 연장근로시간은 12시간×4.3(대략 한 달을 평균하면 4주~4.3주 정도 된다), 약 52시간이 나오게 된다. 여기서 연장근로시간 사용을 월 단위로 가능하게 한다면, 한 달 52시간의 연장시간을 한 주에 몰아 실시 할 수 있는 것이다³⁾.

근로기준법상 휴게규정, 그리고 권고안에 나오는 연속근무 시 근로일 사이의 11시간 휴게를 적용한다고 해도 집중적으로 일하고자 근로시간을 원하는 주에 실시한다면 한 주에 5일 근무를 기준으로 최소 55시간 이상을 일할 수 있게 된다.

권고안 중 근로시간 개선안의 핵심은 “경직된 근로시간 제도를 개선하여 노사가 자유롭게 근로시간을 선택할 수 있도록 함으로써 근로의 효율성을 높이고, 더 나아가서는 자유롭고 건강한 노동에 기반한 근로시간 단축의 길을 모색”하고자 함이 목적이라고 하고 있다.

그러나 근로시간의 단축이라는 의미도 있겠지만 과로라는 입장을 본다면 특정시간대에 근로시간을 집중적으로 산정하여 근로 할 경우 과로로 인한 건강장애가 발생하는 것이다.

그러므로 장시간 근로의 문제가 발생하는 것이고, 건설이나 일부 제조업에서 물량을 맞추기 위한 집중적인 근로시간사용이 발생 할 수 있다는 것이다.

이미 제조업이나 IT 업계 등에서는 업무의 특성을 고려하여 일부 집중근로 인한 장시간 근로가 발생하고 있는데 이번 근로시간제도로 인하여 장시간 근로시간 제도의 합법적으로 당연히 가능한 것으로 나타날 것이다.

필요할 때 근로시간을 늘려 집중적으로 일하고자 하는 합리적인 취지가 현장에서 장시간 근로로 나타나 과로로 인한 업무의 효율을 떨어뜨리거나 신체적 정신적 건강의 문제를 야기하게 한다.

대부분 집중근로라는 의미는 근로시간이 많아져 야간근로를 통해 이뤄지는데, 대부분의 산업재해의 중대재해는 장시간 노동과 야간근로에서 발생하고 있는 것이다.

최근 발생한 SPC 제빵공장 끼임 사망 재해도 야간근로 과정에서 발생한 것이고 야간근로는

3) 1개월에 최대 연장근로시간이 월52시간이면 첫째주 주40시간 + 연장근무29시간 +69시간이고 둘째주 40시간 + 연장 23시간으로 이렇게 2주연속 집중근로를 하면 셋째주, 넷째주에는 기본근무인 40시간 연장근무가 없다.

- 장점으로 근무시간을 조율하여 IT 업계 연구등의 업무수행은 효율적으로 할 수 있고 필요 할 때 집중적으로 근로하므로 자유로운 근무시간의 조율이 가능하다.
- 단점으로 특정기간이나 특정 공정시간에 업무가 폭발적으로 늘어나 과로가 발생 할 수 있고 업무 집중도가 떨어질 수 있으며, 업무량 적은 기간에 어부무가 늘어날 경우 근로시간을 끌어다 대응하여 사용하는 것이 불가능하고인력충원도 어려워 정신적 스트레스등의 어려운 점이 나타나고 잘못하면 제조업에서는 생산성을 고려하여 지속적인 야간근로가 발생 할 수 있다.

집중근로에서 필연적으로 발생하는 것이다. 근로자 입장에서 연장근로수당이 높아진다는 것으로만 볼 것이 아니고, 집중근로의 결과인 뇌심혈관 질환의 주요 원인이 야간근로임을 생각해야 한다고 본다.

노사 합의라는 의미속에 있는 근로시간 선택의 자율화는 소규모 사업장에서는 오히려 사용자의 입장에서 타율적 근로시간의 영향을 받을 수 있어, 노사자율이라는 노사 간의 근로시간 합의에 있어 절차적·실질적 정당성을 확보할 수 있는 장치를 고민해보아야 한다고 생각된다.

마지막으로 근로자 합의가 효율적으로 이루어져 주4일제를 통한 집중근로제가 사회복지적 측면에서 중요한 역할을 담당 할 수 있지만, 50인 미만이 소규모 사업장이 전체 70%이상을 차지하는 현상에서 집중근로가 야간근로를 발생시킴으로 근로자 건강영향을 미치기 때문에 이를 해결하는 방안을 마련해야 할 것이다.

2. 포괄임금제의 개편

포괄임금 등의 오남용 방지

- 실근로시간에 따라 임금이 결정될 수 있도록 근로시간의 정확한 관리와 임금 산정 명확화 등을 포함한 종합적인 대책을 마련할 것
- 포괄임금 오남용 사례가 발생하지 않도록 상시적인 근로감독을 실시할 것

‘포괄임금제(포괄임금·고정OT)’는 근로기준법상 제도가 아닌 관례*에 의해 사후적·개별적으로 인정되는 임금지급 관행임

- ① 근로시간 산정이 어렵거나, 근로시간 산정이 어렵지 않다면 근로시간 규제를 위반하지 않을 것
- ② 당사자간 합의가 있을 것
- ③ 근로자에게 불이익하지 않을 것 등(대법원 2010.5.13. 2008다6052 등) 현장에서 소위 포괄임금제 때문에 일한 만큼 임금을 못 받는 ‘공짜 노동’과 이로 인한 ‘장시간 노동’의 문제가 지속적으로 제기되어 옴.

포괄임금·고정OT약정이 오용되는 경우 실근로시간에 따른 임금을 지급하지 않는 ‘임금체불’이 발생하기 때문임 이러한 공짜야근 근절을 위해 투명하고 정확한 근로시간 기록·관리 등을 토대로 포괄임금·고정 OT 약정의 오남용이 발생하지 않도록 종합대책의 수립을 권고하는 것

포괄임금제⁴⁾는 이전에 근로 형태나 업무 성질상 추가근무수당을 정확히 집계하기 어려운 경

4) 대법원은 1974년 .528 선고73 다 1258판결에서 최초로 인정되었다. 이후 주로 사무직같은 연봉 계약자의 연봉계약서에 사용되었으며, 미국의 노동시장 같은 근로시간의 절대적인 량이 많아 업무성으로 인정 받는 기업경영의 측면에서 효과적이라고 생각되어 도입 되었다. 그러나 보여주기 식의 문화에따른 임금

우에, 수당을 급여에 미리 포함하는 계약형태이다.

2010년에 대법원 판결(2008다6052)을 통해서 포괄임금제 계약은 **한정적으로만 사용할 수 있음**이 적시되었다.

- 법정수당은 기본급 외에 별도 산정이 원칙
- 예외적으로 감시단속적 근로 등과 같이 노동시간, 근로형태와 업무의 성질을 고려할 때 근로시간의 산정이 어려운 것으로 인정되는 경우가 있을 수 있고, 이러한 경우에는 사용자와 근로자 사이에 기본 임금을 미리 산정하지 아니한 채 법정수당까지 포함된 금액을 월급여액이나 일당임금으로 정하거나 기본 임금을 미리 산정하면서도 법정 제 수당을 구분하지 아니한 채 일정액을 법정 제 수당으로 정하여 이를 근로시간 수에 상관없이 지급하기로 약정하는 내용의 이른바 포괄임금제에 의한 임금 지급 계약을 체결하더라도 그것이 달리 "근로자에게 불이익이 없고, 여러 사정에 비추어 정당하다고 인정 될 때에는 유효할 때 가능하다고 하고 있다.

그러나 포괄임금제를 평계삼아 노동시간을 주 70~80시간씩 유지시키는 곳이 있으며, 이것은 한국의 노동시간이 OECD최고수준이 된 주요 원인 중 하나로 볼 수 있다. 하지만 법을 구체적으로 살펴보면 아무리 포괄임금제 계약을 했더라도, 사업자가 노동부에 사전신고를 하지 않은 이상 주 52시간 이상 근로시간을 넘겨 근로를 시키면 위반이 되는 것이다.

이러한 측면에서 문재인 정부에서는 2017년 국정운영 5개년 계획에서 포괄임금제 규제를 약속하였으나 결국 임기 마지막까지 규제 지침마저도 내놓지 못하며 실패하였지만, 현 정부에서 포괄임금제의 검토를 통한 임금제 개편안이 나오고 있어 고무적이라고 본다.

따라서 보다 구체적인 지침을 통한 포괄임금제의 단점을 보완하도록 해야 하는 것이 중요한 만큼 이번 미래노동시장 연구회에서 나온 안은 상당한 의미가 있다고 본다.

지급 현상속에서 새로운 문화로 나타났으며, IMF 이후 가속화되어 본래 미국의 취지와는 다르게 형성되었다. (대법원 1997. 4. 25. 선고 95다4056 판결, 대법원 1997. 7. 22. 선고 96다38995 판결, 대법원 1999. 5. 28. 선고 99다2881 판결, 대법원 2002. 6. 14. 선고 2002다16958 판결, 대법원 2005. 8. 19. 선고 2003다66523 판결 등).

정부의 노동개혁 추진에 대한 단상

서 진 두*

1. 노동개혁의 당위성

- o 노동개혁 혹은 노동시장 개혁은 사회 곳곳에 자리 잡은 불공정 중 노동시장에서의 불공정을 바로 잡는다는 의미로 이해됨. 특히 노동시장 이중구조 문제는 궁극적으로는 사회통합과 경제발전을 가로막는 것임.¹⁾ 이를 개선키 위해 노동시장에서 연공급적 요소를 약화시키는 노력은 결국 사회통합의 과정, 사회적 재분배 과정이 될 수 있음.
- o 필자는 과거 한 대기업 노무진단을 수행했었는데, 복리후생까지 포함할 경우 우리나라의 하청 비정규직 근로조건은 원청 정규직의 1/3 미만에 불과했었음.²⁾
- o 노동시장 이중구조 개선이라는 큰 틀의 관점에서 노동개혁의 다양한 과제를 포섭해 내고 노동계와 국민들을 설득해 나가는 과정이 필요.

2. 간과되어서는 안 될 과제들

o ‘계속고용제도’ 도입의 과제³⁾

- ; 2025년에는 65세 인구가 1,000만 명에 이를 것으로 예상됨. 현재 근로가능인구 역시 지속적으로 줄어드는 점 고려해야 함.
- ; 일본은 고령자고용안정법 상 본인이 원할 경우 65세까지 계속고용 제도⁴⁾, 2021년 4월부터는 70세까지 계속고용 노력의무 부과. 공무원의 경우 2023. 4월부터 2031년 4월까지 단계적으로 65세 정년연장(단, 봉급월액은 70/100, 관리감독직은 강임).

* 공인노무사

- 1) 한국 자살율은 세계최고 수준, 노동시장 이중구조 문제와 무관하지 않음(2020년 OECD 국가 중 1위).
- 2) 최근에도 그 비율이 달라지지 않은 것으로 보임. ‘매일경제 인터넷판, 2023. 2. 20’ 내용에는 “대기업 정규직의 월 임금 총액은 2021년 기준 584만5000원으로 중소기업 비정규직(182만2000원)에 비해 3.2배 많았다. 임금 격차가 무려 402만3000원에 달하는 것으로 분석됐다”는 내용이 발견됨.
- 3) 더불어 공적연금 개혁도 마무리 되어야 할 것임.
- 4) 60세 정년퇴직 후 재고용하거나, 정년을 연장하거나, 정년을 폐지.

o 정의로운 전환(공정한 전환)

- ; ‘정의로운 전환’(Just Transition)은 에너지전환과 더불어 국제적으로 사용되는 용어⁵⁾인데, 내연 산업의 전환뿐만 아니라, 로봇산업화·AI산업화 등에서도 사용될 수 있는 용어라고 생각함.
- ; 세계각국은 그린산업 육성을 위해 노력하고 있음(예: EU -> 탄소감축산업법 발의, 일본 -> 2023년에 1.6조엔 탈탄소 이행 채권 발행 검토, 미국 -> 인플레이션감축법 등)
- ; 결국 우리도 상당부분 세계적 추세를 따를 수밖에 없을 것인 바, 근로자들이 홀로 남겨지지 않도록 정의로운 전환을 위한 과제를 선정하여 계획해야 할 것임.

o 미래의 노동, 특히 사라져야 할 노동에 대한 과제

- ; 사건이기는 하나, 중장기적 과제로 인간적이지 못한 노동을 없앨 계획과 이에 따른 과제도 검토될 필요가 있다고 생각함. 인간적이지 못한 노동을 없애는 것도 넓게 보면 노동개혁이 될 수 있다고 생각함.

3. 노동개혁 추진에서 견지해야 할 자세

o 오해의 소지를 줄이기 위한 적극적인 커뮤니케이션 노력

- ; 금번 근로시간 개편은 나쁜 취지가 아님에도 불구하고 사전 커뮤니케이션 노력의 미흡으로 인해 상당한 오해를 불러 일으켰고, 이로 인해 국정 운영 동력에도 영향을 미쳤다고 생각함.
- ; 향후에는 노동개혁과 관련하여 청년, 노동조합, 재계, 시민사회, 각계 원로 등의 의견을 사전에 듣는 행보 필요.

o 사견이지만, 일부 과도한 추진 부분은 재고될 필요가 있어 보임.

- ; 현 정부가 노조에 대한 과도한 탄압 모드로 비춰지고 있는 부분은 지양해 나가면서 노동조합의 불공정 부분은 시나브로 개혁해 나가는 방향을 모색 필요. 노조 개혁의 방향성에는 찬성하나, 예를 들어 현재 노조법과 그 시행령 상 노조회계 투명성 정도를 넘어서 ‘노동조합 운영 공시제도’와 같은 것은 다소 과도한 부분으로 판단됨. 비법인 사단에 불과한 노동조합의 회계 운영을 당해 소속 노조원이 아닌 국민이 볼 수 있도록 한다는 것은 과도한 부분이 있고, 노동조합으로부터 다른 기관과의 형평성 문제제기도 가능하며 납득시키기 어려운 측면이 있다고 봄.

5) 대통령직속 2050 탄소중립 녹색성장위원회,

중대재해처벌법의 실효성과 개선과제의 검토

이 상 국*

1. 들어가는 말

중대재해가 발생하면 사업주 또는 경영책임자들은 형사책임, 행정책임, 민사책임이라는 3가지 유형의 법적 책임을 지게 된다. 중대재해의 발생에 따른 경영자의 책임은 중대재해처벌법이며, 사업장단위에서의 중대재해의 발생에 대하여는 산업안전보건법과 형법의 적용문제가 경합된다.

문제는 중대재해의 예방을 위한 사업주와 경영책임자의 안전보건확보의무와 사업 또는 사업장의 안전보건조치의무가 상호 밀접한 관련성이 있음에도 정합성이 없어 실효성을 거두기가 어렵다. 그 결과 어떤 행위는 안전보건조치나 안전보건활동을 강화하기 위하여 필요하지만 수단이지만, 법률간의 충돌이나 제도적 미비점으로 인해 문제점을 개선할 필요가 있다.

중대재해처벌법은 사업 또는 사업장과 관련한 안전보건관리체계를 구축하고 있으나, 산업안전보건법은 대부분 사업장 중심의 안전관리체제와 조치기준이 불일치하여 산업현장에 정착하는데 애로점이 많다. 중대재해처벌법에서 사업전체를 총괄하여 관리하는 문제와 각 사업장의 관리체계에 대한 안전보건관리의 기준 및 절차가 불일치하고, 역할과 책임이 정하기가 곤란한 문제점도 나타나고 있다.

그래서 중대재해처벌법은 5명 이상의 사업 또는 사업장이라면, 산업안전보건법은 50명 이상의 규모에 대한 안전관리자의 선임 등 상호간의 정합성이 없다. 그 결과 산업안전보건법의 확대적용을 통한 사각지대를 해소하지 않으면 실행상의 여러가지 어려움이 예상된다.

중대재해처벌법의 실효성을 제고하기 위해서는 여러 가지 미비점의 개선이 필요하지만, 여기서는 형사처벌의 실효성, 행정권한의 미비점, 사실상 지배·운영·관리와 작업허가절차의 확대문제를 간략히 검토하고자 한다.

2. 중대재해처벌법의 형사처벌가 실효성문제

중대재해처벌법은 안전보건관리체계의 구축과 이행점검을 주요 내용으로 하고, 사업주와 경영

* 숭실대학교 안전환경융합공학과 교수

책임자들을 대상으로 형사처벌을 하는 입법체계를 구성한다. 중대재해처벌법의 위반죄에 대하여는 사업주와 경영책임자에게 형사책임을 부과할 수 있도록 명시한 것이 특징이다.¹⁾ 이에 따라 중대재해처벌법의 위반에 대하여는 안전보건관리책임자나 관리 감독자, 안전·보건관리자에게 형사책임을 물을 수 없다.

영국과 달리 우리나라의 중대재해처벌법은 사업주와 경영책임자에게 형사책임을 부과하고 있다. 다만, 양벌규정에 의해 법인에 대하여도 형사처벌을 할 수 있다. 우리나라는 법인의 범죄능력을 부인하는 것이 원칙이므로 양벌규정에 의하여 법인책임을 물을 수 있는 입법체계를 구성한다.

그러나 영국은 우리나라와 달리 법인의 범죄능력을 인정하며, 직접적으로 법인책임을 물을 수 있다. 우리나라는 사업주와 법인사 업주를 별개로 보며 개인책임이 원칙이다. 반면에 영국은 개인책임과 법인책임을 동일하게 보아 형사책임을 부과한다. 따라서 법인의 대표이사에게 개인적으로 형사책임을 인정되면 법인에 대하여도 형사처벌을 할 수 있는데, 이것을 “동일성의 원칙”이라고 한다.

우리나라와 영국은 입법체계상 많은 점에서 차이가 있다. 영국은 “법인과실치사 및 법인살인법”을 법인과실치사법으로 약칭할 수 있다. 이 법은 사업주와 대표이사에 대한 형사처벌규정이 없다. 사망사건이라는 중대재해가 발생한 경우 형법에 의한 업무상 과실 치사죄를 적용한다. 영국의 업무상과실치사죄는 우리나라와 달리 2년 이하의 징역형을 규정하고 있다. 이 경우 사망재해가 아닌 부상이나 질병의 재해는 사업장보건안전법(Health and Safety Act at Work, 1972)에 의해 형사처벌을 받을 수 있다.

법인과실치사법에 의한 벌금은 상한선이 없다. 그 결과 법인이 벌금형을 받는 경우 매출액의 10%를 부과하므로 회사의 규모에 따라 상당한 금액을 부담하므로 벌금형을 무서워한다. 매출액이 1,000억인 경우 벌금액을 10%부과한다면 100억원의 벌금을 내야 한다. 사망사고가 나면 기업이 파산할 지경에 이른다. 우리나라와 같이 몇백만원의 손방망이 처벌보다 더 무서워할 수밖에 없다.

영국에서 사망재해의 경우 형법에 의한 형사처벌은 2년 이하의 징역에 해당한다. 따라서 사업

1) 중대재해처벌법의 위반은 의도적 행위라는 것을 입증하기 어려워 고의보다 대부분 미필적 고의에 해당하는 행위로 보아 처벌한다. 중대재해처벌법은 형사책임과 민사책임을 명시하고 있다. 이 경우 형사처벌에 대하여 고의 또는 과실을 적용할지 직접 명시하고 있지 않다. 그러나 중대재해처벌법은 양벌규정을 적용함에 있어서는 “상당한 주의와 감독을 게을리한 경우”로 정해 위법성을 판단하고 있다. 따라서 명문의 규정이 없는 경우 임의로 과실범을 인정할 수 없고 고의범의 경우에는 범의가 있어야 한다는 것이 판례의 입장이다. 다만, 해석상 과실범도 벌하는 뜻이 명백한 경우 처벌이 가능하다는 입장이다(대판 2010. 2. 11, 2009도9807). 중대재해처벌법의 위반은 부작위의 자체가 아닌 부작위에 의한 생명의 손상이라는 법익침해가 있을 때 결과에 대한 부작위가 실현된다고 본다. 이 경우 중대재해처벌법의 위반죄는 부진정부작위범으로 보아야 한다는 견해가 있으나, 물리적으로 존재하지 않는 부작위를 이유로 부정하는 견해가 있다. 따라서 중대재해처벌법의 위반사건은 작위의무에 대한 착수행위라고 볼 수 없어 진정 부작위범에 가깝다고 한다(권오성, 중대재해처벌법의 체계, 도서출판 새빛, 2022, 190면-191면).

주 및 대표이사에 대한 형사처벌은 우리나라보다 그리 높은 편이 아니다. 그래서 벌금을 맞을까, 아니면 투자를 할까 고민할 여지가 없다. 지금 이대로 사업주와 경영책임자등에 대한 벌칙 제도를 유지할 것인지가 논란의 대상이다.

3. 중대재해처벌법의 행정권한의 미비점

우리나라의 중대재해처벌법은 예방법의 기능이 없는 사후 처벌법의 성격을 지닌다. 사업주와 경영책임자에게 안전보건확보의무를 규정하고 있으나 이를 위반하였다고 하여 예비적 행위로서 고용노동부가 개선조치의 시정명령이나 이행점검 등 이행명령, 위험작업의 금지명령을 할 수 있는 행정처분의 법적 근거가 없다. 이러한 각종 행정명령의 결과보고, 부당한 명령의 이의제기절차에 대한 법적 근거를 신설할 필요가 있다.

산업현장의 안전보건관리를 전제로 하지만 고용노동부의 행정권한이 없다. 다만, 사업 또는 사업장을 지원할 수 있을 뿐이다. 현재 중대재해처벌법은 안전보건관리체계의 구축하지 않았거나 미흡한 경우에 대하여 행정처분을 할 수 없다. 이러한 입법체계의 하자는 행정법규로 평가할 수 없는 문제점이 있다.

그 결과 중대재해처벌법은 “특별형법”이라고 보는 것이 법조계와 학계의 일반적 견해이다. 산업계에서 중대재해처벌법이 아닌 중대재해예 방법으로 해야 한다는 주장이 있으나, 명칭의 변경보다 예비적 행위로 행정개입의 근거를 마련하는 입법개선이 필요하다.

더 나아가 사업주와 경영책임자의 형사처벌을 하는 것보다 영국과 같이 벌금을 상한없이 부과하는 입법체계를 도입하면 어떨까? 매출액의 10% 이하로 정하면 어떨까? 고작 벌금 3,000만이나 징역 3년 이하라면 집행유예가 성행할 것이라고 생각한다.

영국의 경우 징역형은 높지 않으나 벌금형이 강해 2000년대 이후 산업재해가 대폭 감소하게 되었다고 생각한다. 사업주와 경영책임자에게 형사처벌을 강하게 해야 한다는 주장은 실효성이 낮아 설득력이 없다. 영국은 왜 이런 입법체계를 구성하게 되었을까 생각해 보아야 한다.

4. 사실상 지배·운영·관리와 작업허가절차의 확대문제

중대재해처벌법은 사업주나 법인 또는 기관이 사실상 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장에 안전보건확보의무를 부과한다. 그 결과 지배·운영·관리를 이유로 도급인의 범위를 확장한다. 이러한 징표에 해당하는 발주자의 행위가 있는 경우 도급인으로 추정한다.

지배·운영·관리로 인하여 중대재해가 발생한 경우 도급인은 민·형사책임을 지게 되므로 구별의 실익이 있다. 건설공사발주자는 도급인의 안전보건활동을 지원하는데 한계성이 있다.²⁾ 도

2) 요양병원증축공사 중 근로자가 추락해 사망한 사건(의정부지방법원고양지원 2023. 4. 6, 2022고단3254)에서 i) 도급인 대표이사에 대하여 중대재해처벌법을 적용하고, ii) 도급인의 안전보건총괄책임자, 수

급인도 관계수급인의 안전보건활동에 대하여 마찬가지다.

건설공사발주자가 도급인의 위험작업에 대하여 작업허가를 하거나 도급인이 관계수급인에 대하여 작업허가를 하는 경우 지배개입의 유형에 해당하므로 허용되지 않는 행위로 볼 수 있다. 사업주가 화학물질의 공정안전작업에 대하여 작업허가절차를 준 수하는 행위 이외에 다른 사업주나 경영책임자, 기관등의 행위는 사실상 지배개입으로 해석된다.

또한 공정안전작업(PSM) 이외의 고소작업, 밀폐공간작업, 건설기 계차량을 이용한 작업에 대한 작업허가절차는 법적 근거가 없어 허용되지 않는 지배·운영·관리의 행위에 해당된다. 도급인이 수급인의 작업에 대하여 지배·운영·관리가 인정되는 행위에 대하여는 사실상 위험통제를 할 수 있다고 보아 중대재해가 발생한 경우 결과책임을 져야 한다. 이 경우 도급인의 형사책임을 확장하는 원인이 된다.

고소작업 등 고위험작업에 대한 예방책임을 강화하기 위해서는 이해당사자가 적극적으로 개입하도록 허용하되, 지배·운영·관리의 예외라는 단서조항을 신설할 필요가 있다. 건설공사발주자 또는 도급인 및 수급인 사이에 협약에 의한 안전보건조치를 위한 협력·지원활동은 예외로 해야 한다. 작업허가절차에 대한 개입을 허용하고 대상을 확대한다면 부작위의 위반책임이 성립된다. 이 경우 안전보건관리를 강화하는 수단이 될 수 있다.

급업체 현장소장(안전관리책임자)에 대하여는 산업안전보건법 및 업무상과실치사죄를 적용하고 iii) 도급업체 안전관리자에 업무상과실치사죄를 적용하였다. 이 사건에서 i) 사업주는 중량물취급작업에 대한 사전조사 미실시, 작업계획서의 미작성 및 작업지휘자의 미지정, 안전난간의 해체시 추락방호망의 미설치하였고, ii) 안전관리자는 개구부상단에 안전난간 사단봉을 해체하여 작업을 한다는 사실, 와이어 로프에 인양시 자전방지기능이 없이 한줄로 묶어 기울어진 상태로 철근을 인양한다는 사실을 알면서 관계수급인의 근로자를 보호하기 위한 안전조치 등 업무상 주의의무를 위반하였다며 업무상과실치사죄를 적용하였다. 이 사건의 경우 도급인의 역할에 대한 지배개입의 허용한계가 문제가 된다.

새정부 노동개혁 토론문

이상희
한국공학대학교 지식융합학부

새정부 노동개혁의 내용 평가

<1> 근로시간

- 주단위 연장근로의 총량 관리
 - 전제조건: ① 개별근로자 동의 아닌 노사합의로 실시,
② 연장근로 총량 감축(분90%, 반80%, 연70%), ③ 연11시간
연속휴식 또는 1주(분기이상 4주평균) 64시간 상한
- 근로자대표제도 신설
 - ① 제도화, ② 공정선출, 책임 부과로 노사대등성과 공정한
대표성 강화, ③ 부분근로자 의사 반영 등 보완

새정부 노동개혁의 내용 평가

<1> 근로시간-2

- 반일근무시 휴게시간 선택권 확대
 - 전제조건: 근로자 신청으로
- 선택적 근로시간제 확대(전업종3, 연구개발6)
 - 전제조건: (선택적)①근로자대표와 합의(근로자요청 포함), ②11시간 연속휴게 부여, (탄력적)근로자대표와 협의 변경

새정부 노동개혁의 내용 평가

<1> 근로시간-3

- 근로시간 저축계좌제
 - 전제조건: ①서면합의, ②1.5배이상 임금 휴가 근로자 선택, ③정산 이월 등 근로자 선택권 존중
- 근로시간제도 개선 향후 과제
 - 근로시간제도 개선 전제조건: ①투명한 근로시간 기록 관리로 포괄임금 오남용 방지 및 근로시간 선택권 행사 강화, ②연결되지 않을 권리 논의 등

새정부 노동개혁의 내용 평가

<2> 임금체계

- 중소기업 임금체계 구축, 업종별 임금체계 개편 지원, 임금체계 개편과 연계한 60세이상 계속 고용 논의
- 정책 톨: ① 임금체계 개편 뒷받침하는 인프라 확충, ②직종 직군 다양성이 반영되는 취업규칙 변경 동의 주체 명확화 정비, ③임금격차 해소 위한 상생임금위원회 운영

새정부 노동개혁의 내용 평가

<3> 격차해소 위한 법제도 개선

- ①5인미만 근기법 적용 확대 모색, ②동일가치노동 동일 임금 원칙 실질화 모색

<4> 미래지향적 노동법제 마련

- ①플랫폼종사자 보호, 파견제도 개선 등 검토, ②통상임금, 평균임금, 파견도급 구별 등 노동시장 불확실성 해소 방안 모색, ③연차휴가 등 휴가 활용 방안 모색

새정부 노동개혁의 내용 평가

<5> 노사 불법 부당 불공정 행위 개선

- ①법과 원칙 정착 위한 제도관행 모색, ②단결권 복수노조 교섭권, 대체근로 범위, 직장점거 제한 등 개선방안 검토

<6> 노동시장 활력 제고 위한 고용정책 강화

- ①노동력 감소 종합대책 마련, ②직업능력개발 보편화, 고용안전망 정비, 고용서비스 고도화 등 변화 대응책 마련

새정부 노동개혁의 내용 평가 결론

- 근로시간제도 개선은 ①지난 정부에 전격적으로 단행된 근로시간 단축과 ②디지털방식의 노동환경에 대응하기 위해 불가피한 것으로 이해됨
- 제도 개선의 전제조건도 ①근로자 선택권 강화, ②근로자 건강권 보호를 명확히 전제하는 것이고, ③근로시간을 단축 전으로 되돌리는 것으로 볼 수 없음

새정부 노동개혁의 내용 평가 결론2

- 그간 ①연공임금체계 문제, ②격차해소 문제, ③노사 불법 부당 불공정 행위 등은 심각한 문제가 있음에도 노사자치(자율)를 이유로 방치해온 것으로 볼 수 있음
- 이들 문제에 대해 적극적으로 대응하는 것은 지지율 저하를 각오하고 추진하는 정책으로 이해됨

새정부 노동개혁 추진의 과제

- (1) 노동개혁의 당위성이 인정됨에도 노동개혁 추진에 브레이크가 잠시 걸린 원인과 현황을 잘 극복해야 함
- 노사관계의 오랜 숙제인 법과 원칙의 지배를 축으로 하는 노동개혁은 개혁의 당위성은 물론 국민 지지도 충분한 것으로 이해됨
- 개혁의 당위성이나 추진 의지에도 문제가 없다면 다른 암초가 있음을 의미함

새정부 노동개혁 추진의 과제2

- (2) 개혁의 주체인 정부에 의한 근로시간제도 개선의 필요성과 객관적 내용에 대한 적극적 설득 노력에도 추진동력을 찾기 어려운 원인이 제거되어야 함
 - 이를 위해 대국민설문조사 등 다각적 노력은 물론, 경제사회노동위원회를 통한 공론화 환경 정비가 필요
 - 궁극적으로 전체 개혁 내용과 청사진이 체계적으로 제시될 수 있도록 오케스트라 같은 추진 전략 체제 정비도 필요함