

2022년 노동3대학회
공동정책토론회

새정부의 노동정책 방향

발표자료집

■ 주최:  한국노동경제학회
KLEA Korean Labor Economic Association

■ 후원:  한국노동법학회
KSLI Korean Society of Labor Law

 한국고용노사관계학회
KLER Korea Labor and Employment Relations Association

 고용노동부

 경제사회노동위원회
Economic, Social & Labor Council

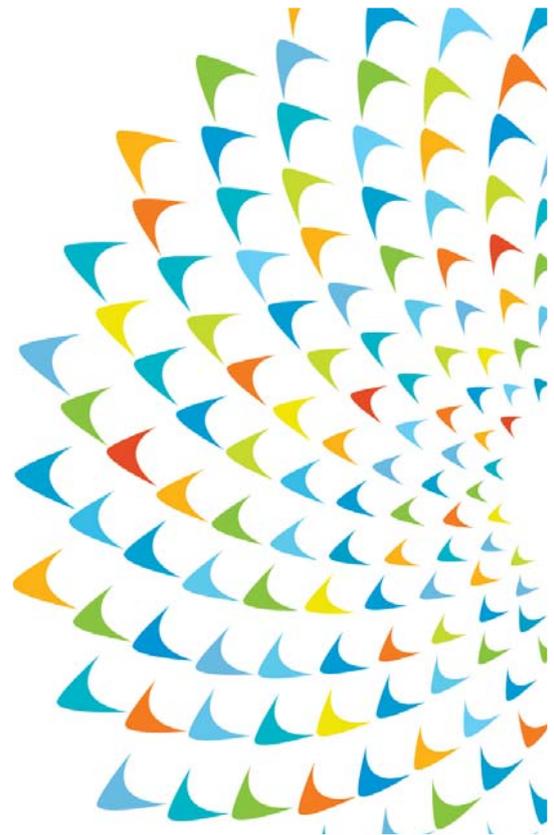
 4단계 BK21
경제학교육연구단
BK21 FOUR R&E Center for Economics

프로그램

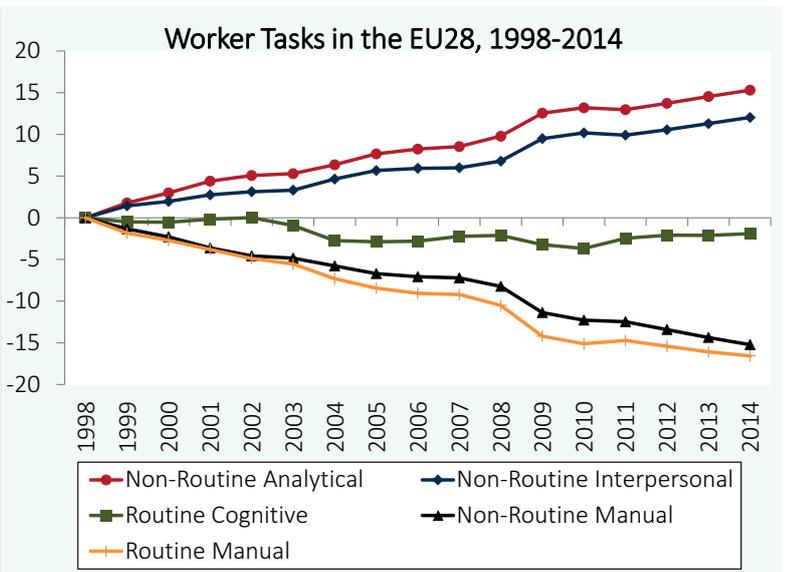
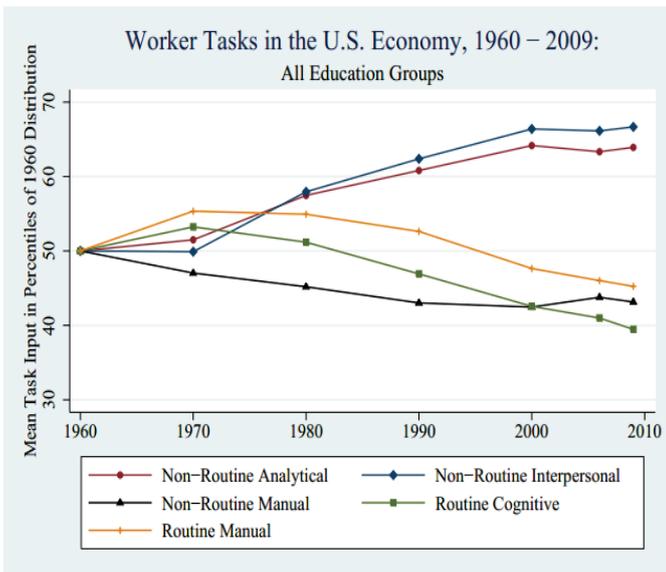
일 정		
14:00-14:15		등록 및 안내
개회식	14:15-14:30	개회사 김진영 (한국노동경제학회 회장)
		축사 안경덕 (고용노동부 장관) 문성현 (경제사회노동위원회 위원장)
	14:30-15:00	기조연설 Albert Park (아시아개발은행 수석경제학자)
15:00-15:05		휴식
사회자 : 박지순 (고려대학교)		
제1부 주제발표	15:05-15:30	제1주제 노동시장 이슈와 새정부의 과제 박철성 (한양대학교)
	15:30-15:55	제2주제 새정부의 노동정책과 법제도의 개선 과제 김홍영 (성균관대학교)
	15:55-16:20	제3주제 포스트코로나 시대 노동시장 개혁의 과제 권순원 (숙명여자대학교)
16:20-16:40		휴식
제2부 패널토론	16:40-17:25	김대일 (서울대학교) 김희성 (강원대학교) 이정식 (한국기술교육대학교)
17:25-17:30		폐회

과학 기술, 세계화, 그리고 변화하는 업무의 특성 (Technology, Globalization, and the Changing Nature of Work)

Albert Park
Chief Economist, ADB



배경: 일상적인 업무에서 비일상적인 업무로의 전환이 선진국 노동시장에서 흔히 발견되고 있다.



Source: Autor, Price (2013)

Source: authors' calculations

업무에 대한 46개국 조사 데이터



문제: 많은 나라들이 주로 미국의 직업 자료 (O*NET)를 기반으로 업무를 분석하고 있다.

시도: 직업, 업무의 성격, 숙련도(교육, 문해력 테스트), 컴퓨터 사용에 대한 총 47개국 대상 설문 조사 자료를 사용, 업무를 측정하고자 한다.

PIAAC (OECD)

- 2011년에서 2018년까지 총 37개국 조사
- 표본 크기: 4,000 (러시아)에서 26,000 (캐나다)

STEP (World Bank)

- 2011년에서 2015년까지 총 8개국 조사
- 표본 크기: 2,400명 (우크라이나)에서 4,000명 (마케도니아)의 도시 거주자

CULS (Chinese Academy of Social Science)

- 2016년, 6개의 중국 도시 (광저우, 상하이, 푸저우, 선양, 시안, 우한)
- 표본크기: 15,500

Source: Lewandowski, Park, Hardy, Wu, and Du (forthcoming).

시간별 및 국가별 업무의 차이를 설명하는 4가지 주요 요소



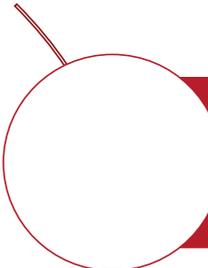
- **과학 기술 발전** (컴퓨터, ICT, 로봇 등)
Autor, Levy, Murnane 2003, Spitz-Oener 2006, Autor & Dorn 2013, Michaels et al. 2013
- **세계화** (FDI, 무역, 글로벌 가치 사슬)
Oldenski, 2012, Goos et al. 2014, Reijnders & de Vries 2018
- **구조적 변화** (분야별 구성)
Bárány & Siegel, 2018; Du & Park, 2017, Hardy et al. 2018
- **기술의 공급** (근로자 인적 자본, 인구 구성)
Salvatori, 2015; Hardy et al., 2018, Montresor, 2018

업무의 국제적 특성에 대한 설문조사 기반 연구 어젠다

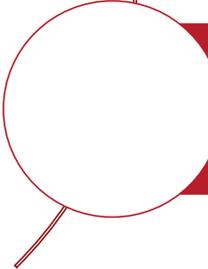


- Lewandowski, P., Park, A., Hardy, W., Du, Y., Wu, S., forthcoming. “Technology, Skills, and Globalization: Explaining International Differences in Routine and Nonroutine Work Using Survey Data”, *World Bank Economic Review*.
- Lewandowski, P., Park, A., and Schotte, S., 2021. “Global Divergence in the De-Routinization of Jobs”, working paper. Supporting UNU-Wider project on Job Tasks and Inequality.

US PIAAC 및 O*NET 데이터에 대한 업무 척도를 구축하고자 한다.



O*NET과 US PIAAC을 결합하여 Autor & Acemoglu (2011)의 업무 척도를 계산: 비일상적 인지 분석적 및 개인적, 일상적 인지, 육체 노동



미국의 여러 직업에 대하여 Autor & Acemoglu (2011)의 업무 척도를 가장 근접하게 나타낼 수 있는 PIAAC 질문 조합을 찾는다.

설문 데이터를 기반으로 업무 내용을 측정하는 방법론은 Lewandowski et al. (2019)에 의해 제시되었다.



	비일상적 인지 분석적	비일상적 인지 개인적	일상적 인지	육체 노동
업무 항목	뉴스 읽기 (최소 한 달에 한 번) 전문 저널 읽기 (최소 한 달에 한 번) 문제 풀기 프로그래밍 (빈도에 상관없이)	다른 이를 감독 발표 또는 연설 (빈도에 상관없이)	업무의 순서 바꾸기 - 거꾸로 (불가능) 양식 작성 (최소 한 달에 한 번) 발표 - 거꾸로 (절대 한 적 없음)	육체적으로 힘든 업무
미국의 O*NET 업무와의 상관관계	0.77	0.72	0.55	0.74

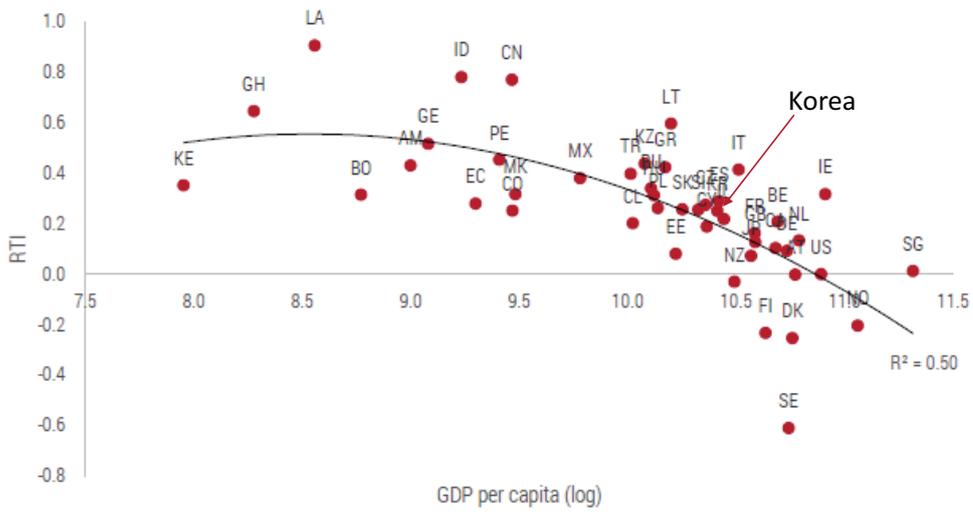
일상 업무 강도 (Routine Task Intensity; RTI)의 정의



$$RTI = \ln(r_{\text{인지}}) - \ln\left(\frac{nr_{\text{분석적}} + nr_{\text{개인적}}}{2}\right)$$

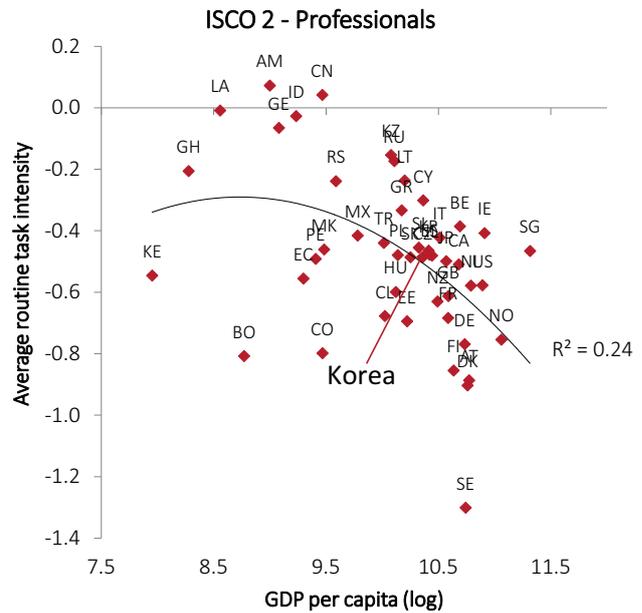
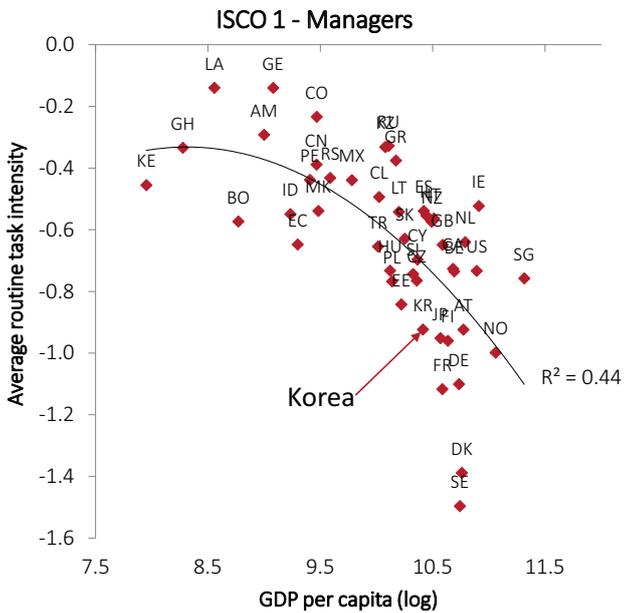
일상 업무 강도 (RTI)는 일상적 인지 업무가 중요해질수록 증가하며, 반대로 비일상적 인지 업무가 중요해질수록 감소한다.

일상 업무 강도 (RTI)와 1인당 GDP (설문 자료로부터 계산)

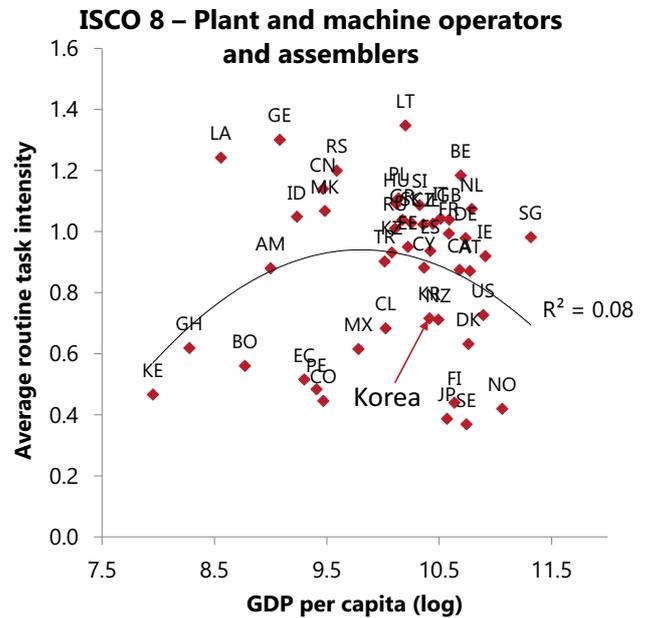
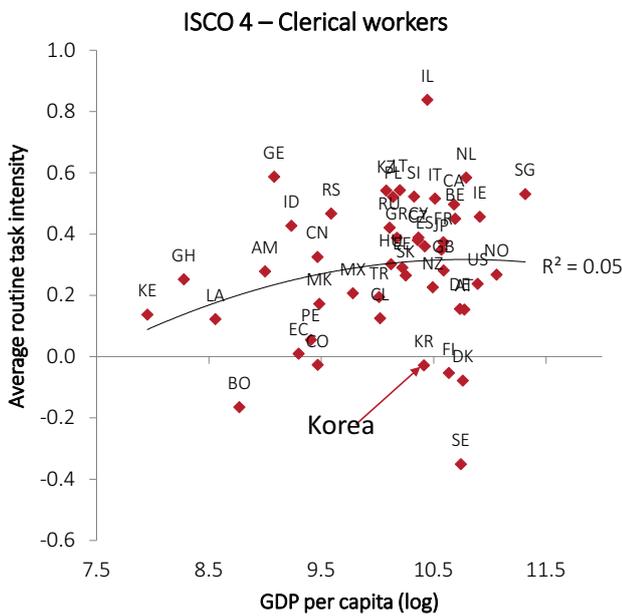


Source: Lewandowski, Park, Hardy, Wu, and Du (forthcoming). "Technology, Skills, and Globalisation: Explaining International Differences in Routine and Nonroutine Work Using Survey Data", *World Bank Economic Review*.

일상업무 강도(RTI)의 차이는 고속연직 종사자의 개발 수준과 가장 밀접하게 연관되어 있다.



중·저숙련 직종에서 국가 간 RTI 차이는 개발 수준과 구조적으로 관련이 없다.



RTI 예측 변수를 사용한 국제 근로자 수준 회귀 모형



$$RTI_{ijsc} = \beta_0 + \beta_1 Z_{ijsc} + \beta_2 G_{sc} + \lambda_s + \beta_3 E_{ijsc} + \varepsilon_{ijsc}$$

RTI_{ijsc} - 국가 c 업종 s의 직업 j에 종사하는 개인 i의 일상 업무 강도,

Z_{ijsc} - 국가 c 업종 s의 직업 j에 종사하는 개인 i가 사용하는 기술,

G_{sc} - 국가 c 업종 s의 국제화 정도,

λ_s - 업종 고정 효과,

E_{ijsc} - 근로자의 숙련도와 인구학적 특징

전체 근로자 혹은 고·중·저 숙련 직종 근로자에 대한 회귀

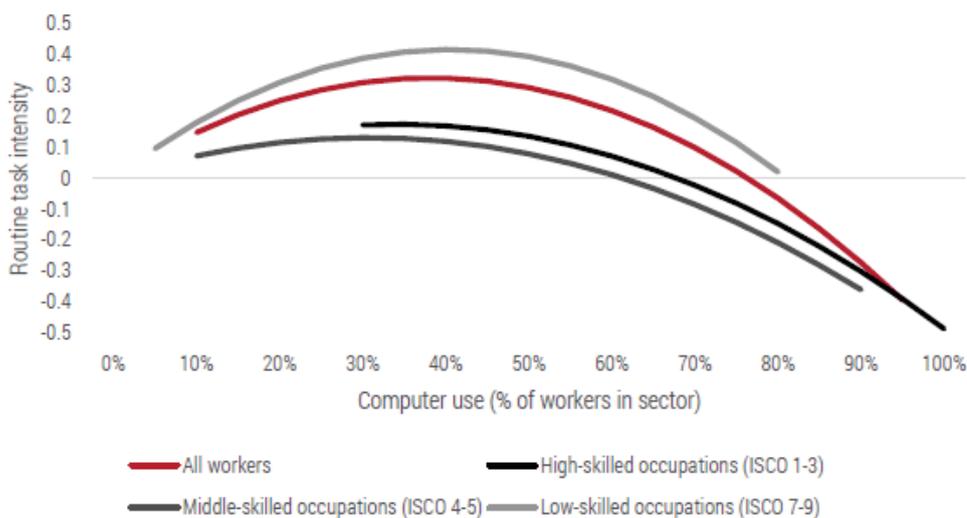
업무 수요의 결정 요인 측정



- 과학 기술: 국가-업종의 컴퓨터 사용 (업종별 로봇 사용 및 국가별 ICT 보급 또한 사용)
- 세계화: 국가-업종의 해외 부가가치 (Foreign Value Added; FVA) 비중, 국가 FDI/GDP 및 ln(1인당 GDP)와의 상호작용항
- 구조적 변화: 1인당 GDP, 19개의 업종 더미 및 1인당 GDP와의 상호작용항
- 기술 공급: 근로자 교육, 문해력, 연령, 성별

All workers	
Computer use	1.698*** (0.356)
Computer use ^2	-2.224*** (0.298)
Foreign Value Added (FVA) share	0.213** (0.107)
FVA share * [Ln(GDP pc) - mean(Ln(GDP pc))]	-0.227* (0.116)
FDI / GDP	0.016 (0.013)
FDI / GDP * [Ln(GDP pc) - mean(Ln(GDP pc))]	0.002 (0.005)
Ln(GDP per capita) - mean(Ln(GDP per capita))	0.033 (0.043)

컴퓨터 사용과 RTI, 전체 근로자와 직업군별



국가간 RTI 차이의 분해



Table 1. Decomposition of cross-country variance of RTI by fundamental factors, (% of total variance)

	Technology	Globalization	Structural Change	Supply of skills	Total
All workers	39.0	8.1	-10.3	28.5	65.2
High-skilled occupations (ISCO 1-3)	38.7	6.1	-0.9	10.1	53.8
Middle-skilled occupations (ISCO 4-5)	25.7	9.0	-8.9	4.4	30.2
Low-skilled occupations (ISCO 7-9)	24.6	8.5	0.7	0.6	34.4

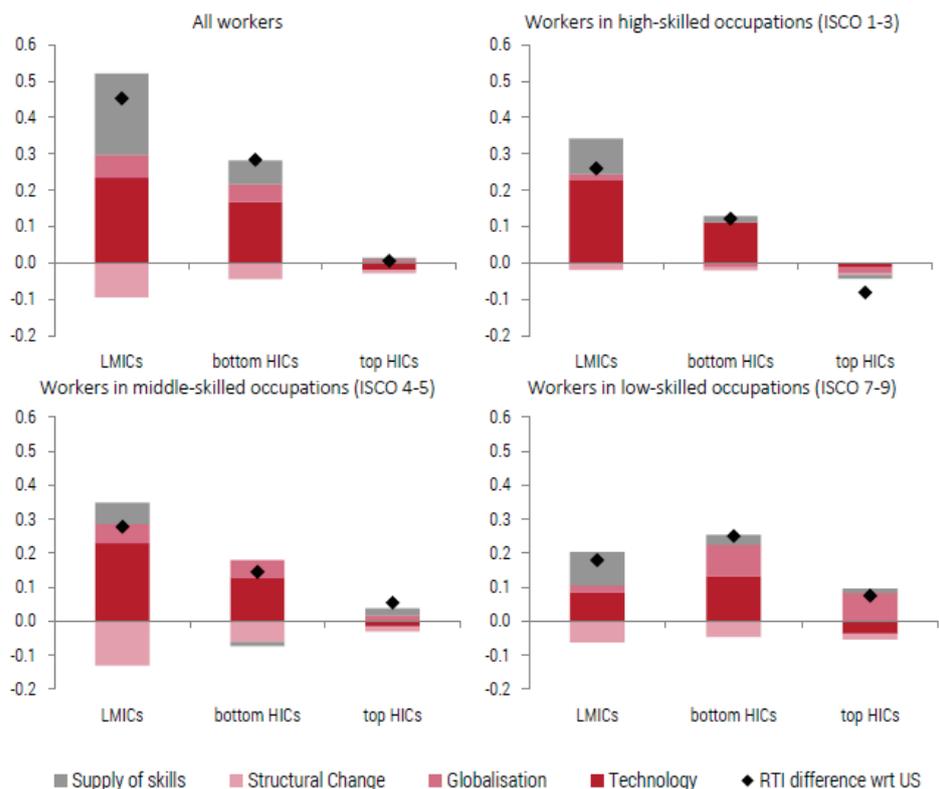
Note: the contributions of particular factors to RTI variance, σ_k , calculated in line with equation (4) using the model presented in Table 3.

Source: authors' estimations based on PIAAC, STEP, CULS, World Bank and UIBE GVC Indicators data.

- 국가간 RTI 차이를 설명하는 데 있어 가장 중요한 요소는 과학 기술이었으며 그 다음으로는 숙련도와 세계화가 뒤따랐다.
- 과학 기술과 숙련도는 특히 고숙련 직종 업무 차이를 설명하는 데 중요한 요소로 생각된다.

미국과의 차이: 분해 분석

- 고·중 숙련 직종에 있어 특히 과학 기술이 가장 중요하다.
- 숙련도 차이는 LMIC와 저숙련 직종에 있어서 매우 중요하다.
- 세계화는 특히 하위 HIC의 저숙련 직종에 있어서 그다지 중요하지 않다.



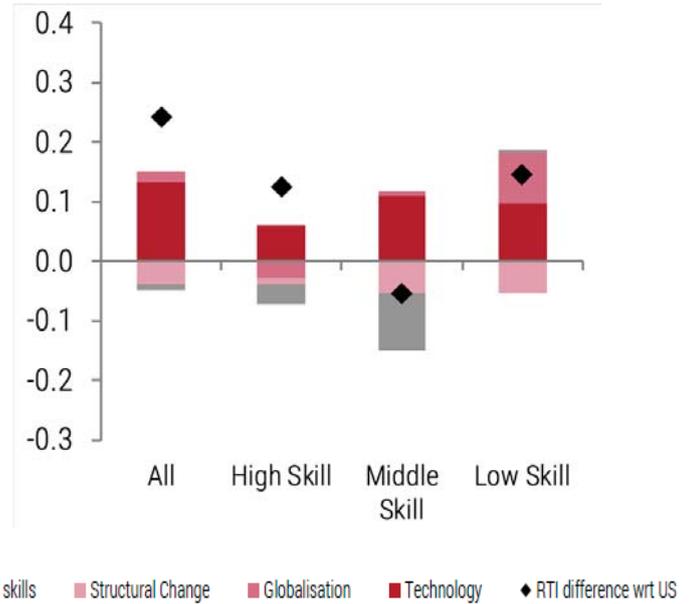
미국과 한국의 RTI 차이 설명



Summary Statistics (means)	US	Korea
RTI	0.00	0.24
Education: middle and below	0.10	0.15
Education: college and above	0.42	0.42
Computer use	0.75	0.65
FVA Share	0.08	0.18
FDI/GDP	0.35	0.13

주요 결과

- 미국과 한국의 RTI 차이는 두드러지지 않는다 (또한 중숙련 직종 종사자에 있어서는 음의 값을 갖는다)
- 전체 근로자에 대해서 과학 기술이 RTI 차이의 가장 많은 비중을 차지한다.
- 저숙련 근로자에 대해서는 세계화 또한 RTI 차이의 큰 비중을 차지한다.

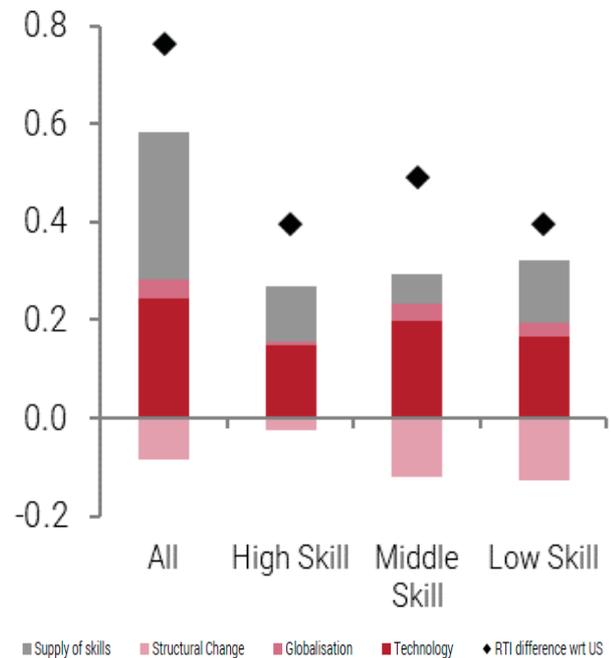


미국과 중국의 RTI 차이 설명



Summary Statistics (means)	US	China
RTI	0.00	0.76
Female	0.49	0.38
Age: 16-24	0.15	0.05
Age: 35-44	0.22	0.33
Age: 45-54	0.23	0.28
Age: 55-65	0.18	0.06
Education: middle school and below	0.10	0.54
Education: college and above	0.42	0.23
Computer use	0.75	0.52
Log of GDP per capita (demeaned)	1.29	-0.67
FDI stock/GDP (country)	0.35	0.12
Foreign Value Added (FVA) Share	0.08	0.11

과학 기술 및 숙련도 차이가 미국과 중국 간 RTI 차이의 대부분을 차지한다.



직업의 비일상화에 대한 국제적 차이: 기여



- 우리는 설문 조사를 기반으로 한 직업 업무 추정치를 확장하여 100개 이상의 국가에 대해 시간이 지남에 따라 다양한 개발 수준에서 직업의 일상 업무 강도(RTI)를 예측하였고, 직업 업무의 글로벌 분포 진화에 대해 가장 신뢰할 수 있는 추정치를 제공한다.

직업의 비일상화에 대한 국제적 차이: 방법론

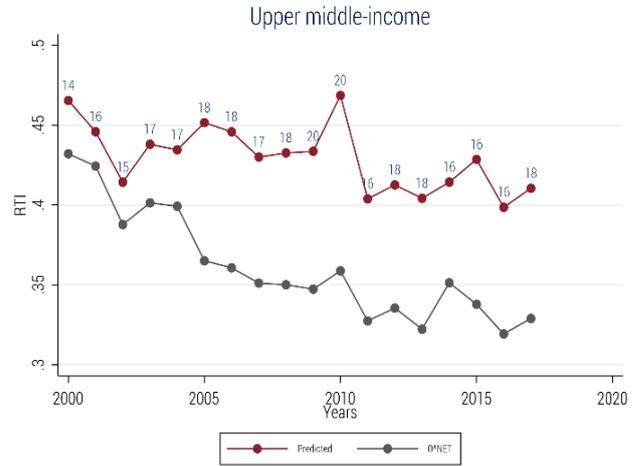
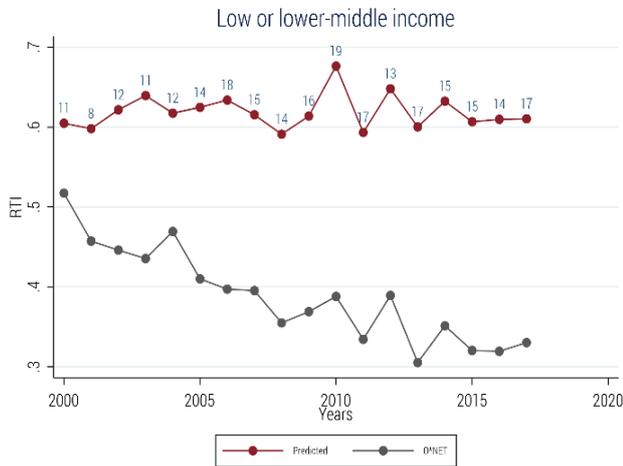


- 설문조사 (46개국) 자료를 기반으로 각 국가별 직업 업무 척도를 구상한다.
- 특정 국가에 대해 관련 설문 자료가 없는 경우 국가간 모형을 기반으로 일상 업무 강도 (RTI)를 추정한다.
- 업무 자료와 2000년에서 2017년 사이 87개국 25억 명의 근로자(전 세계 고용의 75% 이상)에 대한 직업 구조 자료를 결합한다.
- 일상 및 비일상 업무의 추세 및 글로벌 분포를 O*NET(전 세계적으로 동일한 직업)과 비교한다.

국가별 척도를 사용했을 때 LIC 및 MIC의 평균 일상 업무 강도가 미국 업무를 사용했을 때보다 훨씬 덜 감소했음을 알 수 있다.



국가별 및 O*NET 척도를 사용했을 때 평균 일상 업무 강도 (RTI)의 변화, 중·저소득 국가

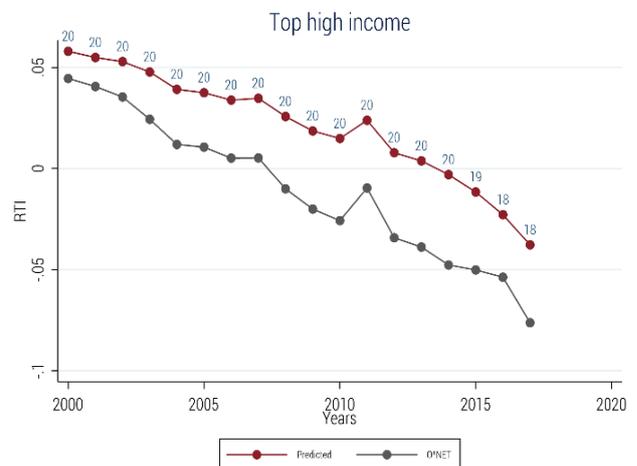
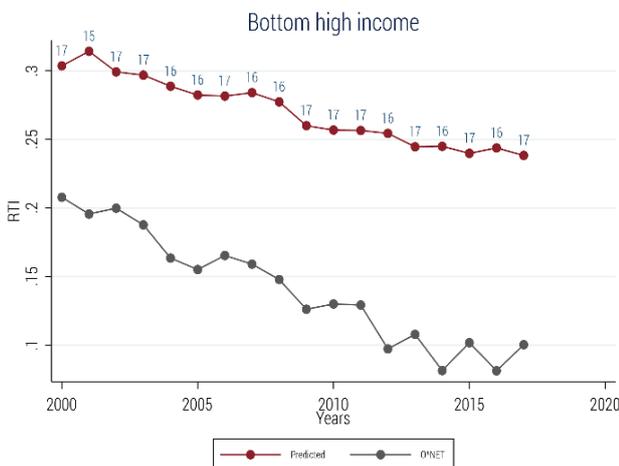


Labels indicate the number of countries in each group / year

HIC에서의 추세도 비슷하지만 RTI는 상대적으로 덜 부유한 국가에서 더 높다.



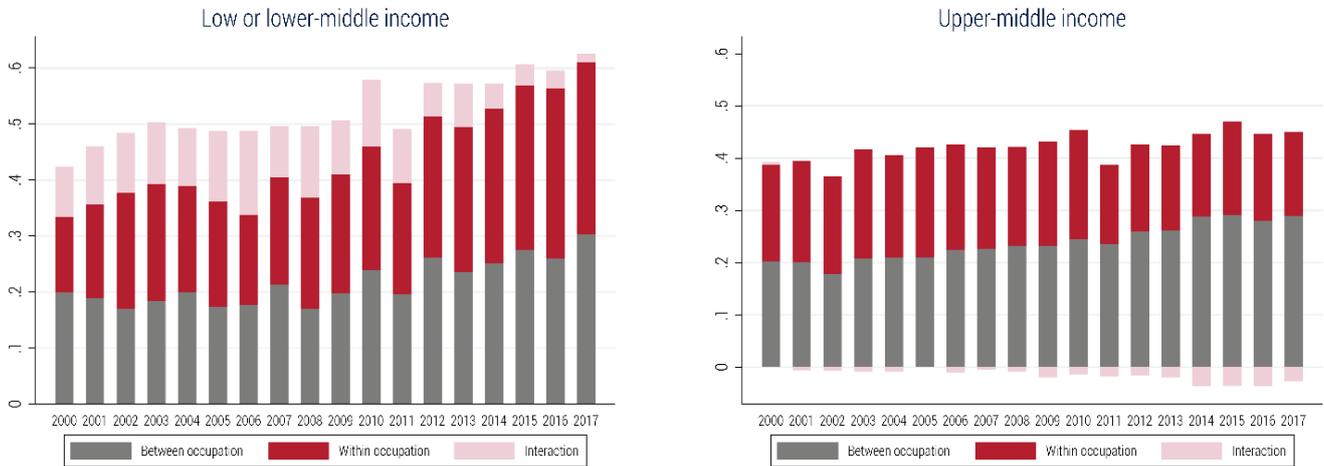
국가별 및 O*NET 척도를 사용했을 때 평균 일상 업무 강도 (RTI)의 변화, 고소득 국가



Labels indicate the number of countries in each group / year

시간이 지남에 따라 직업상의 업무가 변화할 수 있도록 허용하면 LIC와 MIC, HIC의 RTI 격차가 커지고 있음을 알 수 있다.

중저소득국가, 중상위소득국가, 및 고소득국가에서 평균 RTI 차이의 변화 비중 분석.



Labels indicate the number of countries in each group / year

요약 – 왜 중요한가

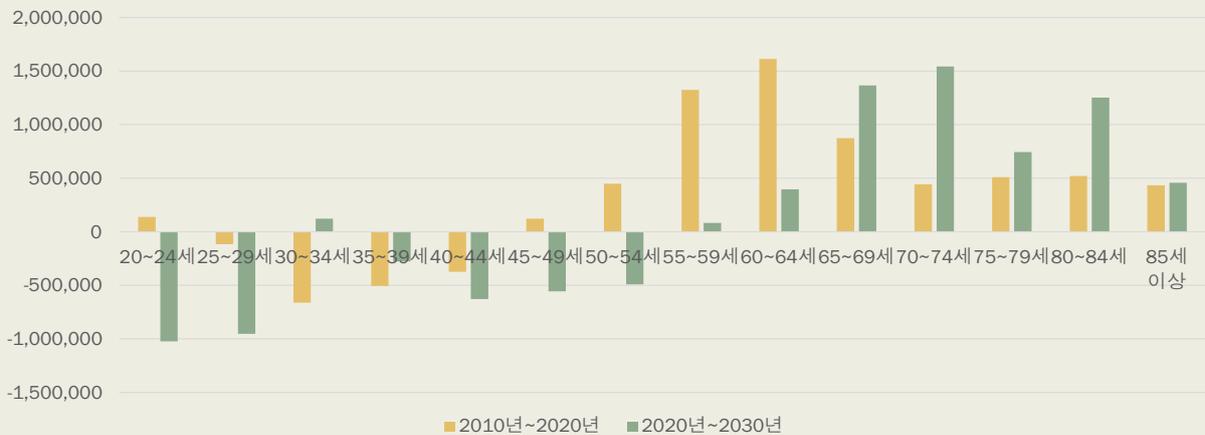
- 미국 척도 (O*NET)를 LIC 및 MIC에 적용할 경우 이들 국가의 비일상적 업무 강도를 과대평가할 가능성이 있다.
- 직업이 모두 동일하다고 가정했을 때 LIC와 MIC 노동시장에서의 비일상화는 보기보다 느린 편이며 일상 직업에서의 비중은 높은 편이다.
- 과학 기술과 글로벌 가치사슬이 저개발국가의 일자리, 임금, 불평등에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 복잡성을 해결하기 위해 많은 작업이 남아 있다.

ADB

감사합니다.

노동시장 이슈와 새 정부의 과제

인구 변화



2010년~2020년: 내국인 인구 변화(자료: 인구총조사)
2020년~2030년: 총인구 변화(자료: 장래추계인구)

앞으로 5년은 인구 충격이 본격적으로 시작되는 시기

- 20~59세 인구:
 - 2010년~2020년(내국인 총수): +38만 명(+1%)
 - 2020년~2030년(총인구 추계): -372만 명(-12%)
 - 2022년~2027년: -174만 명
 - 2030년~2040년(총인구 추계): -382만 명(-14%)
- 60세 이상 인구:
 - 2010년~2020년(내국인 총수): +439만 명(+58%)
 - 2020년~2030년(총인구 추계): +530만 명(+44%)
 - 2022년~2027년: +254만 명
 - 2030년~2040년(총인구 추계): +376만 명(+22%)

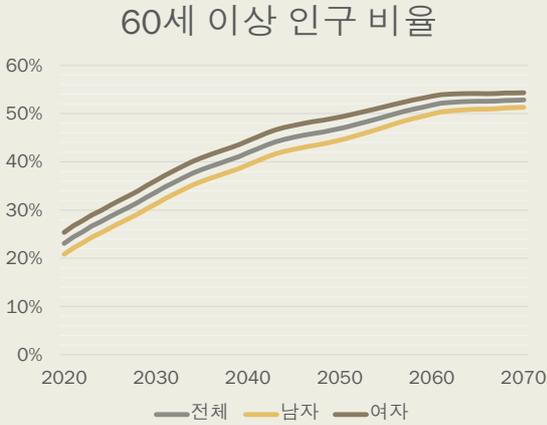
- 인구 변동으로 인한 경제·사회·노동시장에 대한 충격을 어떻게 관리하는지가 새 정부와 그 다음에 올 정부의 주요 과제
 - 총수요·생산성의 하락과 혁신의 저하
 - 사회보장지출의 급증
 - 노년 실업과 청년 인력 부족

차례

1. 고령자 노동시장
 - 고령 노동자에 대한 수요 부족 해결
2. 청년 노동시장
 - 미래 노동 수요와 공급의 부문간 불균형 문제 해결
3. 성별 격차와 여성 노동시장
 - 성별 격차 감소, 여성의 고용 수준 증대, 일과 출산/육아 간 상충 관계 해결

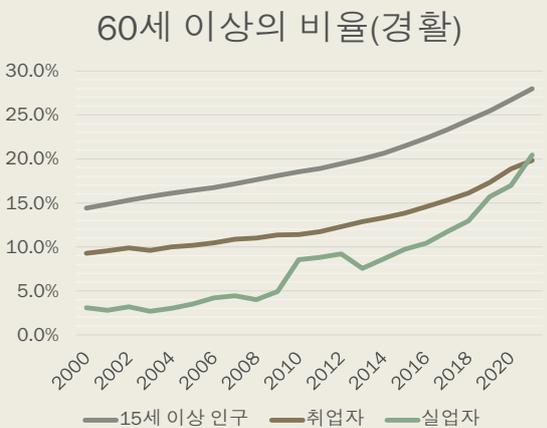
고령자 노동시장

고령화 전망(2020년 인구추계, 중위 가정)



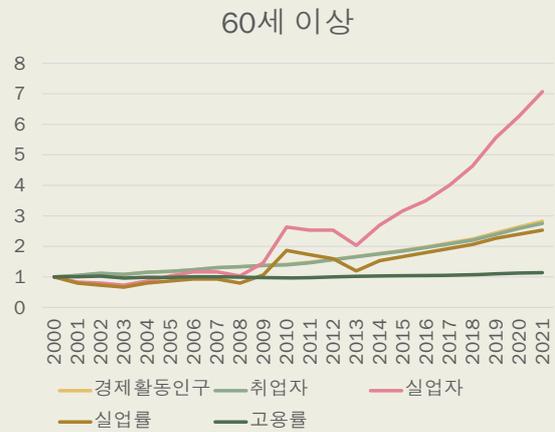
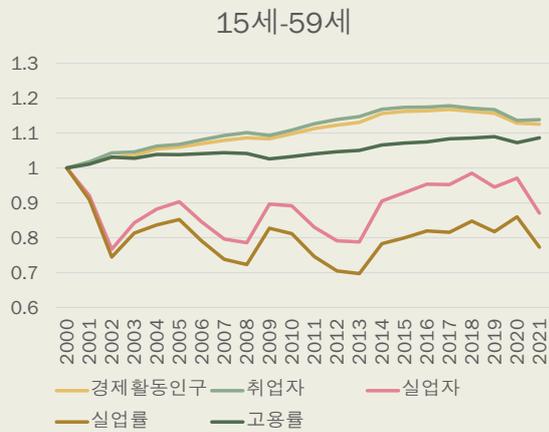
연도	60세 이상 인구 (천 명)	60세 이상 인구 비율	중위연령	노년부양비
2020	11,966	23.1%	43.7세	21.8명
2025	14,729	28.6%	46.9세	29.7명
2030	17,266	33.7%	49.8세	38.6명
2035	19,550	38.4%	52.5세	48.6명
2040	21,022	41.9%	54.6세	60.5명
2050	22,211	46.9%	57.9세	78.6명

60세 이상 근로자의 상황



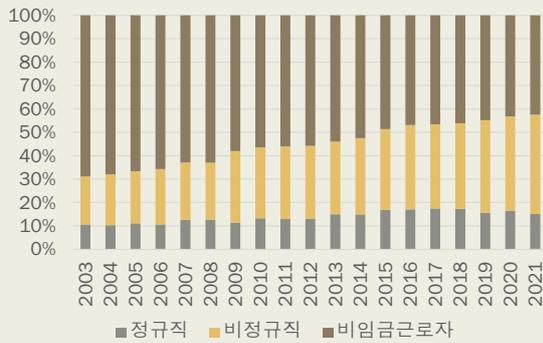
	취업자 (천 명)	실업자 (천 명)	실업률 (%)	고용률 (%)
2000	1,961	30	1.5	37.6
2005	2,324	31	1.3	37.1
2010	2,739	79	2.8	36.2
2015	3,625	95	2.5	39.0
2020	5,076	188	3.6	42.4

60세 미만과 60세 이상의 비교



- 60세 이상 근로자에 대한 수요가 공급 증가 속도를 따라가지 못하고 있음
 - 2000년부터 2021년까지 60세 이상 취업자의 수는 2.8배 늘어난 반면 구직자의 수는 7배로 증가
 - 같은 기간 60세 미만 취업자의 수는 1.14배로 늘었으나 구직자의 수는 0.87배로 감소
 - 2000년부터 2021년까지 60세 이상의 고용률은 1.14배 오른 반면 실업률은 2.5배 오름
 - 같은 기간 60세 미만 고용률은 1.09배 오른 반면 실업률은 0.77배로 내림
 - 2021년 구직자 5명 중 1명이 60세 이상

60세 이상 취업자의
고용형태(경활부가조사)



취업 당시 연령	퇴직 후 취업까지 걸린 개월 수		지난 일자리 대비 월평균 임금 비율	
	평균값 (개월)	중간값 (개월)	평균값	중간값
40~44세	11.5	2	121.5%	110.8%
45~49세	11.6	3	119.9%	108.3%
50~54세	11.7	3	114.1%	105.4%
55~59세	14.5	4	108.9%	102.4%
60~64세	15.5	6	103.7%	98.4%
65~69세	23.0	8	99.0%	93.9%

자료: 한국노동패널 22차 직업력 원자료

주: 월평균 임금은 소비자 가격 변동을 제거하고 계산한 것임

- 60세 이상 취업자 중 비임금근로자의 비율은 줄고 그만큼 비정규직근로자의 비율은 계속 증가
 - 2011년부터 2021년 사이 60세 이상 취업자의 증가분(260만 명) 중 18% 정규직, 56% 비정규직, 26% 비임금근로
 - 정규직 -> 비정규직 이동확률: 60-64세 취업자 53%, 65-69세 취업자 66%(한국노동패널 22차 직업력 자료)
- 고령층일수록 구직활동에 걸리는 시간이 길고 전 직장에 비해 급여는 하락

정책 과제

- 고령근로자에 대한 노동수요를 증대할 필요
 - 향후 20년간 60세 이상 인구는 총 1천만 명, 연평균 3%씩 증가할 것으로 전망
 - 고령자의 실업률은 증가추세
- 그간 정부의 대응
 - 정년연장 법제화
 - 정년연장 지원(임금피크제 지원금 등)
 - 고용보조금(60세 이상 고령자고용지원금 등)
 - 직접일자리 사업

- 정부 정책에 대한 평가
 - 정년연장이 고령 근로자의 고용을 늘리는 효과는 있으나 제한적(한요셉 2019, 정진호 외 2020, 김대일 2021)
 - 100인 미만 사업장 중 78% 정년제 없음
 - 정년연장으로 청년 고용 감소 가능성(한요셉 2019, 정진호 외 2020)
 - 정년연장으로 인한 비용 상승(임금 조정이 없는 경우)은 고용 감소 유발
 - 보조금의 사중 손실
 - 해외 사례 연구는 대체로 고령층 고용 보조금의 효과가 미미한 것으로 보고(Vodopivec et al., 2019)
 - 정부의 직접일자리는 민간 일자리 구축효과(임금 상승) 가능성
 - 고령자의 급증에 따라 보조금 지급, 직접일자리 사업비 부담도 함께 증가

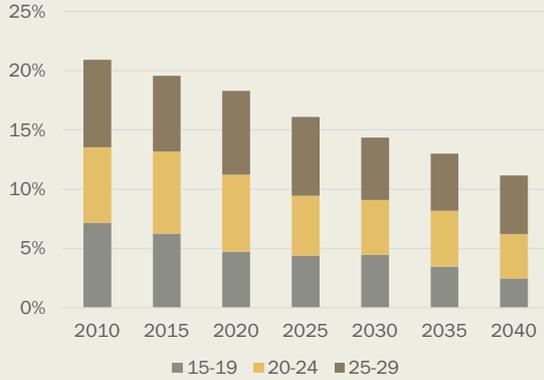
■ 정책 방향

- 민간에서 고령자 노동수요를 증가하기 위한 노동시장 개혁 필요
 - 고령자 고용을 하지 않는 주 이유는 임금이 생산성보다 높다는 인식
- (고령자에 한해) 파견대상 업무 제한 폐지 혹은 최소한의 네가티브 규제로 전환
- 연령별 최저임금을 달리하는 방법
- 고령 정규직 근로자에 대한 해고 규제 완화
 - 해외에서 해고 규제 완화가 고령자의 무기계약 고용을 늘리는 것으로 보고 (Vodopivec et al., 2019)

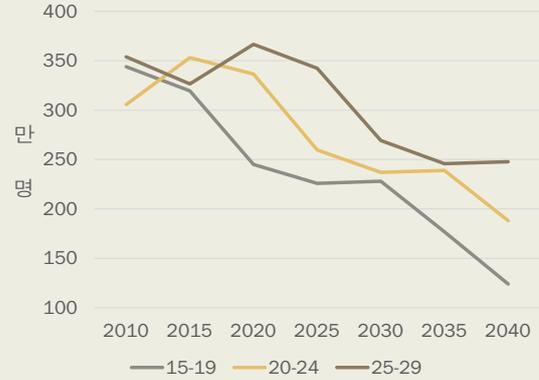
청년 노동시장

청년 인구 동향(인구총조사 및 2020년 인구추계)

총 인구 중 비율



인구



학력

학력별 인구분포(2020년 인구총조사)

	중학교 중퇴, 졸업	고등학교 중퇴, 졸업	대학(4년제 미만) 졸업, 재학, 휴학, 수료, 중퇴	대학교 졸업, 재학, 휴학, 수료, 중퇴	대학원 졸업, 재학, 휴학, 수료, 중퇴
20-24세	0.4%	18.0%	22.5%	58.1%	1.0%
25-29세	0.5%	16.9%	23.5%	53.7%	5.4%
30-34세	0.8%	15.7%	23.2%	52.3%	8.0%

고등교육 졸업자 인력 수급 전망

(단위: 천 명)

	2019년~2024년			2024년~2029년		
	인력공급	구인 인력 수요	격차	인력공급	구인 인력 수요	격차
전문대	896	360	536	601	416	186
대학교	1,802	1,849	-47	1,238	1,611	-372
대학원	462	351	111	345	473	-128
합계	3,160	2,560	600	2,184	2,500	-316

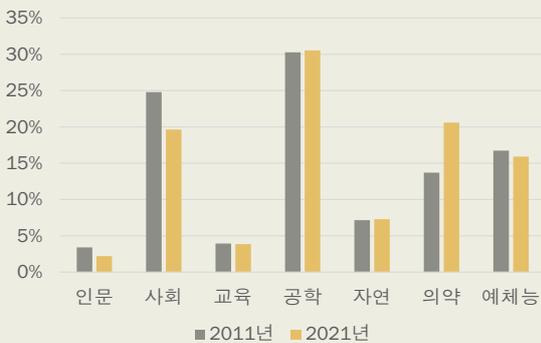
전공계열별 공급과 수요 간 격차 전망, 2019~2029년

	인문·사회	예체능	교육	자연	공학	의약	합계
전문대	259	53	0	83	187	139	721
대학교	-81	-62	-108	104	-219	-54	-419
대학원	58	-25	0	-8	-52	9	-17

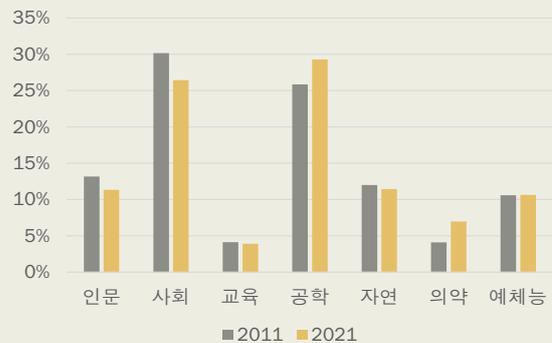
출처: 김수현 외(2020)

재적생의 전공계열 분포(출처: 교육통계서비스)

전문대학 재적생의 전공 계열 분포



일반대학 재적생의 전공 계열 분포



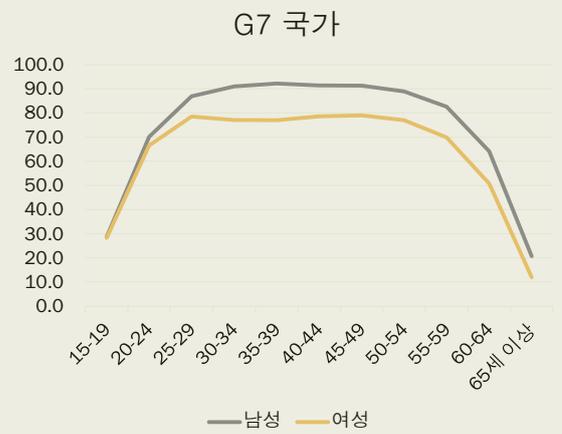
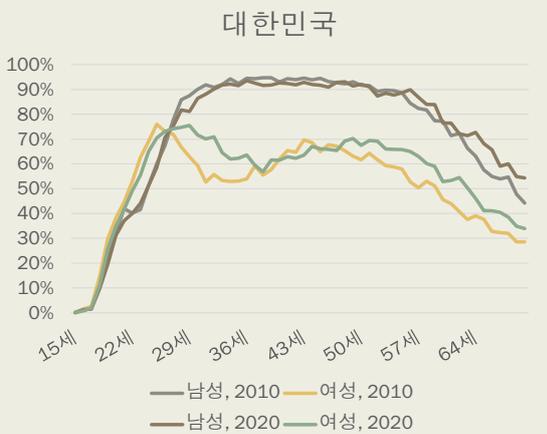
- 청년(15세~29세) 인구는 2020년 이후부터 본격적인 감소추세를 보이며 앞으로 10년간 거의 200만 명 감소 전망
 - 2020년~2030년: 15~19세 245만 → 228만(-17만), 20~24세 337만 → 237만(-100만), 25~29세 367만 → 269만(-97만)
- 김수현 외(2020)는 청년층 경제활동인구가 2019년부터 2029년 사이에 87만 3천 명 감소할 것으로 전망
 - 2014~2019년: +15만 2천 명, 2019~2024년: -38만 3천 명, 2024~2029년: -49만 명
- 2024년부터 2029년까지 대학교와 대학원 졸업생은 초과 수요, 전문대 졸업생은 초과 공급 전망

정책 과제

- 지금까지는 청년의 고용을 늘리는 데 정책이 집중됨
- 미래 노동 수요와 공급의 부문간 불균형 문제를 해결하는 정책 강화 필요
 - 저숙련·중숙련 생산직 근로자에 대한 수요 감소
 - 전문가·서비스·단순 노무직 근로자에 대한 수요 증가
 - 대학교 및 대학원의 공학 전공자의 인력 부족 심화
- 미래의 노동 수요에 맞는 고등교육 정책과 직업 훈련
 - 획일적 정원 조정을 지양하고 교육의 질과 노동수요를 고려한 정책 설계
 - 대학의 자율과 책임을 강화하는 중. 장기 지원(예: 대학의 성과와 연계된 block grant로 지원을 단순화 - OECD, 2020, Chapter 4)
 - 직업 훈련의 질적 향상, 대학을 직업 훈련 기관으로 활용

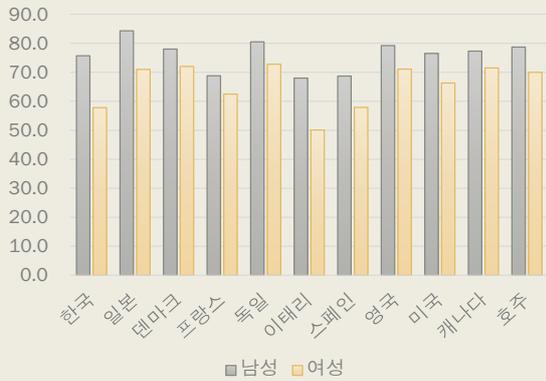
성별 격차와 여성노동시장

성·연령별 경제 활동참가율



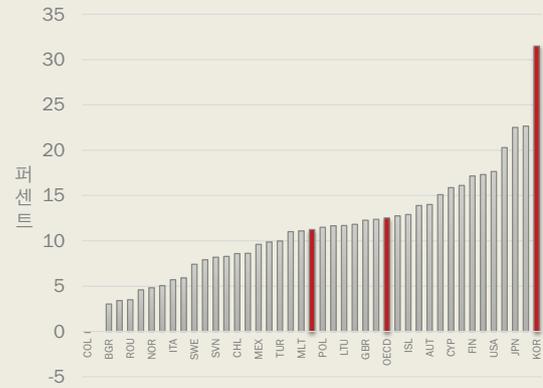
성별 고용률과 임금격차

성별 고용률, 15-64세, 2019년



출처: KLI 해외노동통계

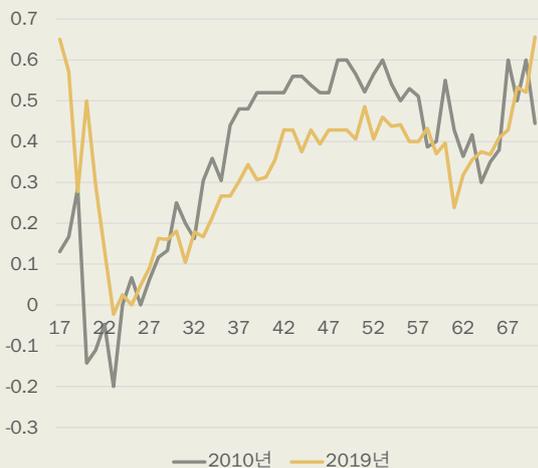
성별 임금 격차, 2018~2020년



<https://data.oecd.org/earnwage/gender-wage-gap.htm>
전일제 임금근로자의 중위 임금 격차

성별 임금격차, 2010년과 2019년

연령별 성별 임금 격차, 중위월급여 기준

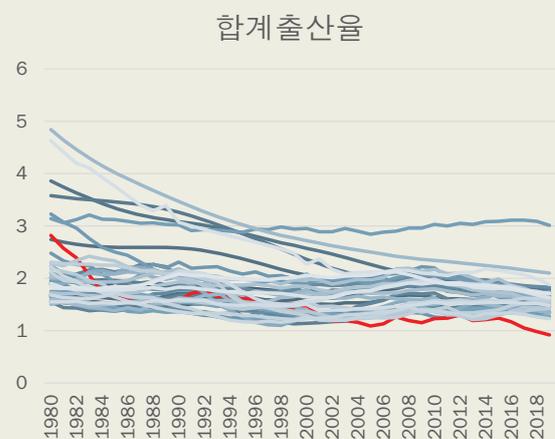
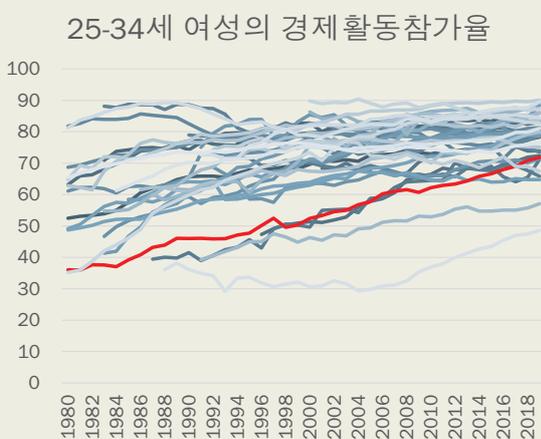


로그월급여 격차의 분해 (65세 미만 임금근로자)

	2010년	2019년
총 격차	0.547 [1.00]	0.440 [1.00]
설명되는 격차	0.284 [0.52]	0.249 [0.57]
나이	0.032	0.016
학력	0.023	0.010
근속연수	0.046	0.031
고용형태	0.064	0.043
종사상 지위	0.037	0.016
사업체 규모	0.029	0.025
산업	0.009	0.027
직업	0.003	-0.007
노조원 지위	0.003	0.004
주당 근로시간	0.038	0.085
설명되지 않는 격차	0.264 [0.48]	0.191 [0.43]

- 여성의 경력단절 현상은 서서히 완화하고 있으나, 선진국과는 여전히 큰 차이
 - 2021년 15~54세 기혼여성 중 경력단절여성은 145만 명(17.4%) [지역고용조사]
 - 5년 전에 비해 숫자는 약 50만 명, 비율은 3%p 감소
 - 2020년 25~64세 여성 고용률: 우리나라 62%, OECD 64%, G7 69%
- 성별 임금격차도 서서히 감소하는 추세이나 여전히 심각
 - 2020년 성별임금격차: 우리나라 31%, OECD 12%, EU 11%
 - 30대부터 성별임금격차가 본격적으로 나타남
 - 대부분의 근로자의 특성에 의한 성별 격차는 감소하였고, “설명되지 않는” 격차는 더 많이 감소
 - “설명되지 않는” 격차의 비중이 여전히 총 격차의 40%를 차지

1980년~2019년의 25~34세 여성의 경제 활동참가율과 합계출산율의 국제 추이



출처: stats.oecd.org
 붉은 색은 우리나라 추이

- 우리나라 출산율의 하락은 25~34세 여성의 경제활동참가율 증가 속도보다 훨씬 빠름
 - 1980년 이후 경제활동참가율이 1%p 증가할 때 우리나라 합계출산율은 평균 0.042명 감소
 - OECD 자료의 38개국 전체 데이터에서는 경제활동참가율이 1%p 증가할 때 합계출산율은 평균 0.004명 감소
 - 합계출산율을 경제활동참가율의 3차 함수에 회귀한 결과

정책 과제

- 성별 격차는 줄이고 여성의 고용 수준은 늘리며, 일과 출산/육아 간 상충 관계를 적극적으로 해결하는 정책 지속 및 확대
 - 채용·임금·승진의 성차별 해소 정책 지속 및 보완(박선영 외, 2017)
 - 여성과 배우자의 출산·육아 휴가 확대 및 자유로운 사용 보장
 - 현행 출산전후휴가 여성 90일, 배우자 출산휴가 10일
 - 현행 육아휴직 만 8세 이하 자녀 1인당 1년(육아휴직급여 상한액 월 150만 원)
 - 보육 부담 완화
 - 직장 문화, 관행, 사고의 변화 촉진
 - 중소기업에서 더 변화가 일어나야 함
 - 남성이 가사와 육아에 더 많이 참여할 수 있는 환경 조성

결론

- 노동시장에 미치는 인구 충격은 피할 수 없는 현실이며 이를 완화하는 것이 중요
- 노동시장 정책, 재정 정책, 산업 정책, 교육 정책 등 정책 전반에 걸쳐서 인구 충격에 대비할 필요
- 노동시장에서는 늘어나는 고령층의 일자리 부족 문제, 청년층의 부문 간 수급 불균형 문제, 여성의 낮은 고용과 저출산 문제를 해결하는 노력이 필요
- 대비가 이룰수록 충격을 피할 가능성이 높음

참고문헌

- 김대일(2021), 「정년 연장의 고용효과」, 『노동경제논집』 제44권 제2호.
- 박선영 외(2017), 『여성·가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(V): 「남녀고용평등법」 제정 30년의 성과와 과제』, 한국여성정책연구원.
- 한요셉(2019), 『60세 정년 의무화의 영향: 청년 고용에 미치는 영향을 중심으로』, KDI 보고서.
- 정진호 · 이승호 · 최형재(2020), 『60세 정년 의무화의 고용효과』, 한국노동연구원 보고서.
- 김수현 외(2020), 『중장기 인력수급 수정전망 2019-2029』, 한국고용정보원 보고서.
- OECD (2020), *Resourcing Higher Education: Challenges, Choices and Consequences*, Higher Education, OECD Publishing, Paris.
- Vodopivec, M. et al. (2019), "Increasing employment of older workers: Addressing labour market obstacles," *Journal of Population Ageing* 12.

새 정부의 노동정책과 법제도의 개선 과제

김홍영 (성균관대학교 법학전문대학원 교수)

I. 들어가며

2022년 3월 대선의 결과 5월부터는 윤석열 당선인을 대통령으로 하는 새 정부가 출범한다. 인수위원회의 구성과 정책 결정, 국정과제 선정 등을 거쳐야 새 정부의 노동정책이 어떠한지를 구체적으로 알 수 있다. 이 글을 작성하는 현 시점에서는 아직 그러한 단계가 아니므로 국민의힘의 대선공약집¹⁾을 중심으로 새 정부의 노동정책을 살펴보고자 한다. 대선 과정에서 노동정책은 주요한 선거 이슈가 되지 못했다. 다른 정치적 이슈들이 중요해서였고, 노동정책이 오히려 선거에 도움이 되지 못한다는 전략적 판단도 있었기 때문이라고 생각된다. 그래서인지 국민의힘의 대선공약집에는 노동정책의 내용이 적다. 향후 새 정부의 노동정책이 더욱 구체화된다면 이에 대해 학계의 분석도 더 충실해지리라 생각한다. 이 글에서는 현 시점에서 노동정책에 관해 분석하고 법제도적 측면에서의 개선 과제를 보충적으로 제시하고자 한다.

II. 새 정부의 노동정책의 내용

새 정부의 노동정책은 대선공약집에서 여러 곳에 흩어져 제시되고 있는데, 필자가 주목하는 부분은, ‘노동개혁’에 제시된 ① 근로자와 경영진에게 모두 유리한 근로시간 유연화 실현, ② 대화와 타협으로 상생의 노사관계 추진, ③ 세대 상생형 임금체계로 개선, ④ 시간선택형 정규직 시행, 근로시간 선택지 다양화 등 4가지와 ‘공정사회’에 제시된 것 중 ⑤ 노동권 보호 사각지대 해소 등이다. 이에 대해 중점적으로 살펴볼도록 하겠다. 이중 ①과 ④는 근로시간 법제도에 관련되므로 함께 검토하겠다.

1. 근로시간 법제도 관련

(1) 대선공약집의 내용

새 정부는 ‘근로자와 경영진에게 모두 유리한 근로시간 유연화 실현’에 관해 ‘근로시간의 유연성을 확대하고 근로자의 선택권을 보장하겠습니다.’라고 한다.

1) 국민의힘, 「공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국」 (제20대 대통령 선거 국민의힘 정책공약집).

‘현재’의 상황에 관해, ‘현행 근로기준법이 20세기 공장법 방식으로 획일적, 경직적인 근로시간 및 임금규정을 기본으로 하고 있어 일하는 방식의 근본적인 변화에 대응 어려움’, ‘디지털 전환시대에 따른 근무시간·근무장소의 해체, 성과 중심의 근무방식 확대에 대응 필요’라고 진단한다. 그 해법인 ‘약속’으로 다음을 제시한다. ① 선택적 근로시간제의 정산기간을 현행 1~3개월에서 1년 이내로 확대, ② 연간 단위 근로시간저축계좌제 도입, ③ 정규직을 유지하며 ‘풀타임 - 파트타임’ 전환 신청권 부여로 일·생활 균형을 위한 근무조건 조성, ④ 연장근로시간 특례업종 또는 특별연장근로 대상에 신규 설립된 스타트업 포함, ⑤ 전문직 직무, 고액연봉 근로자에 대해서는 연장근로수당 등 근로시간 규제 적용 제외 등이다.

또한 새 정부는 ‘시간선택형 정규직 시행, 근로시간 선택지 다양화’에 관해 ‘시간선택형 정규직 시행을 통해 근로시간 선택지를 다양화하겠습니다.’라고 한다. ‘현재’의 상황을 ‘출산, 육아 등으로 풀타임 정규직 근무가 어려운 여성들은 일자리의 질이 낮더라도 시간제 일자리를 선택할 수밖에 없음’, ‘최근 워라밸에 대한 인식이 확산되면서 근로자들이 워라밸을 중시하는 추세’라고 진단한다. 그 해법인 ‘약속’으로 다음을 제시한다. ① “시간선택형 정규직 일자리”라는 새로운 고용형태를 통해 워라밸이 가능한 일자리 선택기회 제공, ② 육아기 재택근무 확대, ③ 기존에 시행되었던 ‘시간(선택)제 일자리’의 문제점 개선 등이다.

(2) 분석과 평가

근로기준법에 비록 유연 근로시간제들이 이미 도입되어 있지만 제대로 활용되지 못해왔다. 한편으로는 1주간 최대 근로시간의 제한이 불분명하여 장시간 노동의 폐해가 컸다. 현 정부는 근로기준법을 개정하여 ‘1주 52시간 제한’을 보편화된 규율로 정착시켜 왔다. 근로기준법은 1주당 최대 근로시간을 휴일근로를 포함하여 52시간임을 분명히 하였고(제2조 제1항 제7호), 1주당 12시간을 초과하여 연장근로를 할 수 있었던 특례업종을 육상운송업 등만으로 대폭 제한하였다(제59조).²⁾ 그런데 실근로시간의 단축과 함께 근로시간의 유연화에 관해서는 근로기준법은 탄력적 근로시간제를 6개월로 늘린 것(제51조의2)과 선택적 근로시간제에서 신상품 또는 신기술의 연구개발 업무의 경우에는 정산기간을 3개월로 늘린 것(제52조)만의 개정이 있었다.³⁾ 그 밖에 고용노동부는 재량간주근로시간제와 재택근무제 등과 관련한 가이드라인을 통해 행정지도를 노력해왔다.⁴⁾

현 정부 시기에 52시간제를 정착하기 위해 노력한 바가 새 정부 시기에 계속되어야 한다. 장시간 노동 관행이 초래하는 여러 폐해와 위험은 어느 정부라도 반드시 해

2) 법률 제15513호, 2018. 3. 20. 근로기준법 일부개정, 2018. 7. 1.부터 단계적으로 시행.

3) 법률 제17862호, 2021. 1. 5. 근로기준법 일부개정, 2021. 1. 5. 시행.

4) 고용노동부의 「재량간주근로시간제 운영 가이드」(2019. 7), 「유연근로시간제 가이드」(2019. 8), 「재택근무 가이드라인」(2020. 4), 「성공적인 재택근무 도입을 위한 길잡이 재택근무 종합 매뉴얼」(2020. 9), 「근로시간 제도의 이해」(2021. 8) 등.

결하여야 하는 과제이다. 실근로시간의 단축은 되돌릴 수 없는 당연한 목표이다. 그럼에도 현행 근로시간 법제도가 갖는 경직성 때문에 당장 IT업계의 경우처럼 여러 어려움이 있다는 점은 부정할 수 없다. 그래서 기존의 획일적인 근로시간제나 유연 근로시간제들이 적절한지에 대해 계속 의문이 제기되고 있다. 이러한 점에서 볼 때 새 정부는 기존 근로시간 법제도의 문제점을 올바르게 진단하고 있다고 생각된다.

근로시간 법제도의 변화에 대해 종래의 논의의 틀은 실근로시간 수 즉 근로시간 총량의 감소와 유연화 여부에 지나치게 집중하여왔다. 전자는 근로자에게 유리하나 사용자에게 불리하고, 후자는 근로자에게 불리하나 사용자에게 유리하다고 관념하였다. 이러한 이해관계 인식의 평행선은 근로시간제의 발전을 더디게 하여왔다. 입법적인 타협으로 나타난 바는, 유연 근로시간제도는 법적으로 도입하되 실제 사업장에서 활용하기 어려운 모습이었다. 사업장에서 유연 근로시간제를 시행할 때 임금보전방안을 강구하는 것이 요청될 수 있겠지만⁵⁾ 이것이 유연근로시간제를 정착하고 발전시키는 동력이 되기에는 불충분하다.

또한 근로시간제의 논의가 40시간을 전제하지 않고 연장근로까지 포함된 52시간 또는 플러스 알파를 전제하여 노사가 자신의 이해관계를 따지고 있었다는 점도 문제이다. 근로시간제의 논의가 1주 40시간을 기준으로 하는 정상적인 근로시간 법질서가 보편화하도록 하는 근로시간제 자체의 논의보다는 연장근로·휴일근로에 대한 보상을 적절히 하여야 하는 임금제의 논의로 세간의 이목이 흘러왔다. 통상임금 범위에 관한 소송⁶⁾이나 휴일근로에 따른 가산임금과 연장근로에 따른 가산임금의 중복 지급을 구한 소송⁷⁾ 등이 그러하다. 이러한 논의로 인해 근로시간제의 논의가 임금에 관해 노사간의 이해관계가 대립하는 진영 논리로 단순화되었다. 이와 반대로 앞으로 근로시간제의 논의는 노사가 공통의 이해를 찾아 근로시간제의 발전을 위해 협력하는 논리로 변화하여야 한다.

이러한 점에서 새 정부의 구체적인 정책 제언인 선택적 근로시간제의 정산기간 확대, 연간 단위 근로시간저축계좌제⁸⁾, 정규직을 유지하며 ‘풀타임 - 파트타임’ 전환 신청권 부여, 신규 설립된 스타트업의 특례, 전문직 직무와 고액연봉 근로자에 대한 규제 적용 제외, 시간선택형 정규직 일자리, 육아기 재택근무 확대, 시간(선택)제 일자리 개선 등은 단지 사용자만의 필요가 아니라 근로자의 필요도 반영한다는 점에서 개선 논의의 주제로 적절하다. 노사가 서로의 이해관계를 공유하고 협력함으로써 새로운 근로시간제를 발전시킬 수 있도록 노력하여야 한다.

(3) 제언

5) 현행 근로기준법 제51조(3개월 이내의 탄력적 근로시간제) 제4항 및 제51조의2(3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제) 제5항 참조.

6) 대법원 2013. 12. 18. 선고 2012다89399 전원합의체 판결 등 참조.

7) 대법원 2018. 6. 21. 선고 2011다112391 전원합의체 판결 등 참조.

8) 휴식은 돈으로 대신할 수 없다. 휴식의 시간은 돈으로 살 수 있어서는 안된다. 휴식의 시간이 일의 시간으로 바뀌어진 경우 다른 휴식의 시간으로 보상하여야 한다.

한편 이러한 정책들을 구체화함에 있어 다음의 점들을 아울러 고려함으로써 논의의 기초를 탄탄히 할 필요가 있다.

첫째, 근로시간 제한 관련 정책의 목적에 관해서이다. 앞으로 근로시간 단축의 논의는 ‘일과 생활의 균형’의 측면에서 접근하여야 한다. 근로시간의 제한의 정책 목적에 관해 수량적인 총근로시간 단축이나 노동생산성·경영효율성의 제고의 측면에서 접근하면 노사 간의 이해 충돌로 논의의 한계가 있다. 근로시간은 ‘노동을 제공하는 시간’으로, 이른바 ‘일에 구속된 시간’이며, 비유적으로 ‘근로자가 임금을 받고 사용자에게 자신을 판 시간’이다. 근로자는 일하면서 성취를 얻고 일터에의 소속감을 가져 삶의 행복을 느끼지만, 또한 일하면서 정신적으로 육체적으로 힘들어 하고 다른 사람과의 관계에 불편함을 가져 삶의 소외를 느낀다. 또한 인간으로서의 근로자에게 ‘일’만이 일상생활의 전부라 될 수 없다. 모든 인간은 다 소중한 존재이다. 모두가 일 속에서의 행복뿐만 아니라 일 밖의 개인 생활에서도 행복을 누려야 한다. 사업장에 나타나는 여러 모습의 근로시간제가 ‘일과 생활의 균형’의 큰 틀 안에서 작동한다면 노사에게 어떠한 모습의 근로시간제를 선택할지에 관해 자율권을 인정하여야 한다.

둘째, 근로시간 유연화의 남용에 대한 방지 수단에 관해서이다. 앞으로 단위 기간을 제한하는 방식보다는 근로자의 육체적·정신적 건강을 유지하는 방식에 관심을 기울여야 한다. 단위 기간의 장단은 남용을 발생시키는 본질적인 위험이 아니며, 따라서 남용을 방지하는 효과적인 수단도 아니다. 그보다는 근무일 간의 일정 휴식시간의 확보(예로서 연속 11시간의 휴식권 보장⁹⁾), 휴식을 대신한 초과근무에 대해 금전이 아닌 휴식으로 보상¹⁰⁾, 개별적으로 실제 근무시간이 비정상적으로 또는 위험하게 장시간 이루어지는 것을 조기에 발견하는 모니터링¹¹⁾, 주기적 또는 임시적인 조치로서 건강 확보를 위한 조치의 강구¹²⁾ 등 유연 근로시간제의 남용을 막고 근로자의 건강한 삶을 담보할 수 있는 보다 실질적이고 효과적인 다양한 수단에 대해 관심을 가져야 한다.

근로시간에 관한 법제도의 규율은 우리 사회에서 준수되어야 할 노동법질서의 내용이다. 개인이 포기하거나 원하지 않는다는 이유로 법질서의 규율을 피할 수는 없다.

9) 현행 근로기준법은 근로시간의 상한이 없는 특례 업종에 대해서만 사용자가 근로일 종료 후 다음 근로일 개시 전까지 근로자에게 연속하여 11시간 이상의 휴식 시간을 주어야 하도록 의무를 인정한다(제59조). 이는 2021년 근로기준법 개정에서 근로시간 특례에 대해서만 우선적으로 도입하였다. 일정 시간 연속 휴식권 보장은 모든 형태의 근로시간제에 공통적으로 요청된다. 다만 각 근로시간제에서 구체적으로 실현하는 방식은 다양한 모습으로 운영될 수 있을 것이다.

10) 근로기준법 제57조(보상 휴가제)에 따르면, 사용자는 근로자대표와의 서면 합의에 따라 연장근로·야간근로 및 휴일근로 등에 대하여 임금을 지급하는 것을 갈음하여 휴가를 줄 수 있다.

11) 탄력적 근로시간제나 선택적 근로시간제의 경우 출·퇴근 또는 시업·종업이 기록되고 연장근로에 관한 합의가 있어야 연장근로가 진행되므로 총 근로시간에 대해 사용자가 직·간접적으로 관리감독이 가능하다. 재량 간주근로시간제의 경우도 IT 기반의 기기를 사용하여 업무가 진행된다면 실제 업무시간의 기록이 가능하다. 실제 업무시간의 기록에 관한 IT 분석은 조직 또는 개인의 지나친 근로시간에 대해 알람이 가능하다. 과도한 업무시간의 진행을 발견한 사용자는 그 조직 또는 개인에 대해 협의하고 함께 개선을 찾으려 노력해야 한다.

12) 근로기준법 제53조 제7항에 따르면, 사용자는 특별한 사정이 있어 고용노동부장관의 인가를 받아 1주 12시간을 초과하여 연장 근로를 하는 근로자의 건강 보호를 위하여 건강검진 실시 또는 휴식시간 부여 등 고용노동부장관이 정하는 바에 따라 적절한 조치를 하여야 한다.

근로시간 유연화가 초래하는 남용은 사용자가 과도하게 근무시간을 설정하는 모습일 수도 있고 근로자가 스스로 과도하게 근무시간을 설정하는 모습일 수도 있다. 새 정부가 정산기간을 1년 이내로 확대하려는 선택적 근로시간을 예로 들어 살펴보자. 선택적 근로시간제¹³⁾는 근로자가 스스로의 근무시간을 조절할 수 있도록 하는 대신 일시적으로 연장근로가 발생하더라도 정산기간을 평균해 1주 40시간 이내라면 근로시간 제한을 준수한 것으로 본다. 이처럼 근로자의 ‘시간 주권’이 강화되는 측면에서 바람직한 제도이다. 그러나 선택적 근로시간제는 근로자 스스로 어느 날이나 어느 기간 동안 지나치게 장시간의 근무를 선택하여 건강을 해칠 수 있다는 점이 문제된다. 과도한 경쟁 상황 또는 사용자의 과도한 과업 지시로 인해 어쩔 수 없이 근로자가 그러한 선택을 할 가능성도 존재한다. 이는 근로자에게 시간 주권이 실질적으로 강화된 것이 아니다. 또한 정산기간을 평균한 법정근로시간을 초과하더라도 그 시간은 연장근로로 인정되어 1주 평균 12시간까지도 추가로 가능¹⁴⁾하다는 점에서 전술한 위험은 훨씬 심각해질 수 있다. 사용자뿐만 아니라 근로자의 남용도 심각해질 수 있다. 근로자가 연장근로수당으로 수입을 증대하기 위해 불필요한 연장근로를 선택할 수도 있기 때문이다. 또 다른 예로, 새 정부가 제시하는 ‘신규 설립된 스타트업의 특례’, ‘전문직 직무와 고액연봉 근로자에 대한 규제 적용 제외’ 등을 살펴보자. 근로시간의 특례나 적용 제외에서는 최대 근로시간의 제한조차도 없다. 경쟁 또는 책임 등의 이유로 과도하게 장시간 노동이 이루어질 수 있다. 사용자뿐만 아니라 근로자의 남용도 방지할 수 있게 하는 보완책을 검토할 필요가 있다. 단지 업무효율성이나 경쟁력 강화를 강조하거나 또는 휴식권의 매수로 비판받을 수 있는 전문성·고임금의 강조만으로는 부족하다. 새 정부가 제시하는 근로시간제의 개선은 일과 생활의 균형을 도모하면서도 근로시간제의 구체적인 운용이 근로자의 육체적·정신적 건강을 해치는 남용을 방지할 수 있는 실질적인 방법들을 아울러 검토하여야 올바른 접근이 될 수 있겠다.

셋째, 유연 근로시간제의 운영에 요건이 되는 서면합의의 주체인 ‘근로자대표’에 관해서이다. 근로조건의 노사 대등결정의 원칙¹⁵⁾을 지키면서, 유연 근로시간제의 취지를 살리고, 또한 그 남용을 방지하기 위해서는, 현행 ‘근로자대표와의 서면합의’에 대해 법제도적인 개선이 필요하다. 근로기준법은 여러 유연 근로시간제에 대해 개별적인 근로계약으로는 남용을 방지할 수 없다는 취지에서 근로자대표와의 서면합의를 요구하고 있다. 근로자대표는 ‘그 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조

13) 선택적 근로시간제는 하루 중 일하는 시간의 시작과 끝을 근로자의 선택에 맡기는 대신, 특정한 날에 8시간 제한을 초과하거나 특정한 주에 40시간을 초과하더라도 정산기간 동안 총 근로시간이 평균하여 1주 40시간 이내라면 그러한 초과 근무한 시간도 연장근로시간으로 보지 않는 제도이다(근로기준법 제52조).

14) 현행 근로기준법은 3개월을 초과하는 선택적 근로시간제에서 매 1개월마다 평균하여 1주간의 근로시간이 40시간을 초과한 시간에 대해서는 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 근로자에게 지급하도록 하고 있지만(제52조 제2항), 가산수당의 지급의무가 초과근로를 억제하는 효과가 충분하지 않을뿐더러, 현행법이 매 1개월마다 초과근로시간의 한계를 명확히 설정한 것도 아니다.

15) 근로기준법 제4조(근로조건의 결정)에 따르면, 근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하여야 한다.

합이 있는 경우에는 그 노동조합이고 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자'이다(제24조 제3항). 과반수 노동조합이 반대하는 경우 서면합의가 불가능하다. 과반수 노동조합이 없는 경우 누가 근로자대표자인지가 불명확하다. 이러한 점들은 유연 근로시간제의 도입과 운영에 사실상 어려움을 초래한다. '과반수 노동조합 또는 과반수를 대표하는 자'라는 구도는 원래 '경영상 이유에 의한 해고'를 할 때 협의절차의 상대방으로 입법화되었다(제24조). 경영해고의 국면에서는 근로자대표는 '그 사업 또는 사업장' 즉 전체의 근로자들을 대표하여야 한다. 사업 또는 사업장의 일부분에 속하는 근로자를 대표해서는 경영해고에서의 해고 회피노력의무나 해고대상자선정기준에 대해 실질적인 협의를 할 수 없다. 경영해고의 문제는 전체 근로자에게 직·간접적으로 미치는 영향이 크므로 전체 근로자의 이해관계와 의사를 대표할 수 있는 근로자대표여야 한다. 반면 근로시간제는 전체 근로자가 하나의 근로시간제를 갖는 경우도 있겠지만 업무의 내용 등 다양한 필요에 따라 각기 다른 근로시간제를 가질 수도 있다. 특정 근로자들에게 적용되는 근로시간제의 변화가 반드시 그 사업 또는 사업장의 전체 근로자에게 미치는 영향이 크다고 볼 수 없다. 전체 근로자를 대표하는 근로자대표에게 서면합의의 권한을 주는 것이 합리적이라고 보기 어렵다. 이 때문에 새 정부는 '사무연구직 등 선택적 근로시간제를 선호하는 직무나 부서별로 노사합의를 거치는 등 다양한 근로시간제를 선택할 수 있도록 장려'한다고 제안하여 전체 근로자가 아닌 직무나 부서별로 노사합의를 인정하고자 한다. 이는 전체 근로자를 대표하는 근로자대표라는 현행 근로기준법의 내용과 충돌되므로 결국 입법적인 해결이 필요한 문제이다.

2. 임금 법제도 관련

(1) 대선공약집의 내용

새 정부는 '세대 상생형 임금체계로 개선'하겠다고 한다. '현재'의 상황에 관해, '직무·성과와 동떨어진 연공형 임금체계가 개선 없이 지속됨으로써 보수의 공정성과 성과혁신 동기 저해', '세대간·고용형태간 임금격차 확대'로 연공급 임금체계가 중장년 조기퇴직 압박 요인으로 작용됨에 따라 임금체계 개편 필요'라고 진단한다. 그 '해법'인 약속으로 다음을 제시한다. ① 연공급 중심 임금체계를 직무가치 및 성과를 반영한 임금체계로 개선하여 청년고용 활성화와 장년층 고용안정 동시 구현, ② 직무·성과형 임금체계 도입이 가능하도록 절차 합리화, ③ 직무별 임금정보 공시 등이다.

(2) 분석과 평가

연공급은 고용안정과 더불어 작동하면 근로자의 생활 안정이 큰 장점이 있으나 새

정부가 진단하듯이 여러 단점도 존재한다. 직무·성과형 임금체계는 여러 장점들이 제시되나 구체적으로 어떻게 설계하여야 적절한지가 어렵다는 단점도 존재한다. 여러 임금체계의 장단점은 법적인 평가가 아니다. 즉 연공급의 단점이 크다 하여 법적으로 위법한 것이 아니다. 결국 연공급을 직무·성과형 임금체계로 바꾸는 것은 현행법상의 적법한 절차를 거쳐야 하며, 근로계약·취업규칙·단체협약 등 근로조건을 결정하는 시스템들 간의 관계에서 법적으로 유효하여야 가능하다.

사업장에서 연공급이 취업규칙이나 단체협약에 근거하는 경우 직무·성과형 임금체계로 바꾸는 것은 법적으로 어려움이 크다. 취업규칙인 경우 취업규칙의 불이익변경에 해당되어 근로자들의 집단적인 동의가 있어야 한다.¹⁶⁾ 단체협약인 경우 단체협약의 변경이므로 해당 노동조합의 합의가 있어야 한다. 과반수 노동조합이 취업규칙의 변경을 반대하는 경우나 해당 노동조합이 단체협약의 변경을 반대하는 경우 직무·성과형 임금체계로의 변경은 불가능하다.

지난 정부의 시기에는 임금체계를 개편하는 취업규칙의 변경이 불이익 변경이 아니거나 사회통념상의 합리성이 있으므로 집단적인 동의가 없어도 유효하다는 행정 지침¹⁷⁾을 실행하였으나, 현장 노사관계에서 노동조합의 반대에 부딪혔다. 소송에서도 그러한 변경이 불이익 변경에 해당되고, 집단적 동의가 필요하지 않는 사회통념상 합리성이 있는 변경에 해당되지 않으므로, 그 변경은 무효라고 판결¹⁸⁾이 내려졌다, 결국 현 정부는 그 지침을 폐기하였다.

임금은 근로의 대가인데, 근로의 가치는 근로자들 간에 상이할 수 있다. 그래서 임금체계는 각 개인별로 다를 수도 있고, 업무 등 여러 기준에 따라 집단적으로 동일하지만 다른 집단과 다를 수도 있고, 전체 근로자가 하나의 임금체계를 가질 수도 있다. 남녀 차별¹⁹⁾, 비정규직 차별²⁰⁾ 등이 아닌 한 법적으로는 자율적으로 임금체계를 설정할 수 있다. 따라서 반드시 전체 근로자를 대표하는 주체‘만’이 임금체계를 결정할 권한을 갖는다는 것은 합리적이지 않다. 전체 근로자를 대표하는 주체‘만’이 임금과 관련하여 근로조건 대등 결정의 원칙(근로기준법 제4조)에 충실하다고도 보기도 어렵다.

이러한 점에서 현 새 정부는 ‘사업장 내 직무, 직군, 직급별로 근로자들이 원하는 임금체계가 상이할 경우, 해당 부문 근로자대표와 사용자 간 서면합의로 결정할 수 있도록 관련법 개정’을 제시한다. 입법적인 해결을 도모하는 것은 올바른 방식이다. 다만 그 입법의 구체적인 내용에서는 근로조건 결정시스템상의 관계를 면밀히 검토하여 해결하여야 한다. 서면합의와 취업규칙 또는 단체협약 간의 효력 관계가 명확히

16) 근로기준법 제94조에 따르면, 해당 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 동의를 받아야 한다.

17) 고용노동부의 「취업규칙 해석 및 운영 지침」(2016년).

18) 서울중앙지방법원 2017. 5. 18. 선고 2016가합566509 판결. 김근주, “공공부문 성과연봉제: 도입 절차의 적법성”, 「노동리뷰」 2017년 7월호, 한국노동연구원, 122-126쪽 참조.

19) 근로기준법 제6조 및 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제8조 참조.

20) 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 제8조 및 파견근로자 보호 등에 관한 법률 제21조 참조.

정리되어야 서면합의의 법적 효력이 유효할 수 있기 때문이다.

새 정부가 제안하는 ‘직무별 임금정보 공시’는 매우 신선하며 정책적 함의도 크다. 구체적으로는 ‘임금정보공시 내실화로 직무 중심 노동시장 발달 촉진’, ‘민간부문 임금체계 개편 지원을 위한 일터혁신 컨설팅 서비스 확대’를 제시한다. 직무별 임금정보를 공시하다보면 직무별 임금체계에 대한 관심이 자연스럽게 높아지고 연공급을 직무별 임금체제로 개편하려는 논의도 자연스럽게 진행될 수 있다. 공시된 정보 데이터가 축적될수록 그러한 흐름은 가속될 수 있다. 노사가 같이 상생하는 임금체계를 함께 구상하면 노사합의로 임금체계의 개편이 진행되므로 법적 절차를 준수하는 변경이 될 수 있다.

3. 노사관계 법제도 관련

(1) 대선공약집의 내용

새 정부는 ‘대화와 타협으로 상생의 노사관계를 추진’하겠다고 한다. ‘현재’의 상황에 관해, ‘아직도 일부 노사관계가 대립과 갈등에서 벗어나지 못하고 노동권 보호가 필요한 근로자에 대한 사회적 책무성 발휘는 미진’, ‘참여 협력적 노사관계 발전을 위해 노사협의회 설치를 의무화하고 있으나, 실제 노사 간 정보공유 및 참여와 협력 기능은 미약’, ‘노사가 대화와 타협을 통해 자율적으로 노사문제를 해결하여 상생 경험을 공유하고, 책무성을 발휘하여 갈등과 격차를 최소화하는 관행을 마련하는 것이 긴요’라고 진단한다. 그 해법인 ‘약속’으로 다음을 제시한다. ① 노동위원회 조정기능 강화, ② 참여 협력적인 노사관계 기반 구축, ③ 노동기본권 존중, 법과 원칙을 지키는 공정한 노사관계 정착 등이다.

(2) 분석과 평가

관련된 구체적인 내용 중 대부분은 지금까지 많이 논의된 것이므로 새 정부의 시기에 논의가 보다 진전되어 실현될 가능성이 높다. 예를 들면, ‘노사관계 전문가를 조정담당 상임위원으로 임명하여 노사갈등 조정능력 제고’, ‘장기노사분쟁 전담 조정위원회를 설치하여 갈등 장기화 예방’, ‘노사협의회 근로자 위원을 근로자 직접투표로 선출하도록 하여 독립성과 대표성 강화’, ‘공공부문 노동이사제도의 정착을 통해 경영투명성 제고 및 참여 협력적인 노사관계 선도’, ‘공무원·교원의 노조전임자에 대한 타임오프제도 마련을 통해 원활한 노조 활동 보장’, ‘노조 불인정, 무단사업장 점거, 폭력행사 등의 불법행위에 대해서는 엄정한 법 적용으로 공정한 노사관계 관행 확립’ 등이 그러하다.

다만 ‘대기업 집단, 원하청 노사가 참여하는 공동노사협의회 운영 활성화’ 제안은

나름 그 필요성이 긍정되지만 그간 논의가 부족했던 영역인 듯하다. 자칫 정부가 대기업 집단, 원하청 노사에서 단체교섭의무가 있는지가 문제되자²¹⁾ 단체교섭을 공동노사협의회로 대체하려는 것이 아닌지 의문이 제기될 수 있다. 노사협의회제도가 기업별 단체교섭을 무력화하여 대체하기 위한 수단이라는 비판을 받아 제대로 기능하지 못해온 역사²²⁾를 반복하지 않을까 우려된다. 따라서 공동노사협의회를 법제도화 함에는 실제 제대로 기능할 수 있도록 구체적인 모습을 강구하여야 하며, 입법 과정에서 노사단체 등 노사가 이를 긍정적으로 활용하도록 하겠다는 공감대가 필요할 것이다.

(3) 제언

현 정부의 시기에 ILO(국제노동기구)의 기본협약(이른바 ‘핵심협약’)인 「제87호 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」과 「제98호 단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약」을 비준하면서(2021년) 노사관계 법제도의 개선을 도모하였다. 구체적인 내용은 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하, ‘노동조합법’) 등의 법률에서 기본협약과 충돌이 예상되는 최소한도의 내용을 개정²³⁾함이 그쳤다. 노동계와 경영계는 각자 개정 내용으로 그보다 더 많이 요구하였지만, 서로의 반대로 개정에 포함되지 못하였다.

새 정부의 시기에 그 중 어느 내용들을 입법하기가 쉽지 않을 것으로 생각된다. 노사관계 법제도에 관한 입법은 노·사·정 간에 타협이 존재하지 않으면 실현되기 어렵다는 경험을 거쳐 왔다. 또한 새 정부의 정치적 상황은 여소야대로 출발할 것이어서 정치적 타협 없이는 입법 개정이 어렵다. 정부가 노·사·정의 상황이나 여야의 정치적 상황을 무시하고 입법을 관철하려는 태도는 적어도 집단적 노사관계 법제도 영역에는 적절하지 않다.

노사관계의 주체인 노동계와 경영계가 책임 있는 주체가 되어야 법질서가 준수되는 실현이 가능하다. 그러하기에 입법과정에서도 노사단체는 스스로가 지켜야 할 노사관

21) 예로는, 중앙노동위원회 2021. 6. 2. 중앙2021부노14 씨제이대한통운 주식회사 부당노동행위 구제 제심신청. 김홍영·강주리, “택배회사를 대리점 택배기사에 대해 단체교섭의무를 지는 사용자로 인정한 중앙노동위원회 판정의 의미”, 「노동법연구」 제51호, 서울대학교노동법연구회, 2021.9, 383-426쪽 참조.

22) 노사협의회 제도의 근거 법률인 「근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률」은 「노사협의회법」의 내용을 이어받은 것이다. 「노사협의회법」이 제정된 1980년대 초에는 근로조건을 결정하는 단위인 사업장에서 노사협의회 설치를 강제하여 단체교섭을 대체하고 무력화시키기 위한 것으로 받아들여졌고, 1990년대 말에 「근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률」로 개편되어 노사협의회 제도가 개선된 이후부터 지금까지도 노사협의회가 단체교섭을 대체하는 제도라는 노사의 인식에는 큰 변화가 없다고 생각된다. 이 때문에 실제 노사관계에서는 노사협의회가 제대로 기능하지 못하다고 평가된다.

23) 법률 제17864호, 2021. 1. 5. 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정, 2021. 7. 6. 시행. 노동조합법이 개정된 주요 내용은 다음과 같다. ① 사업 또는 사업장에 종사하지 아니하는 근로자의 기업별 노동조합 가입을 허용함(중건 제2조 제4호 라목 단서 삭제, 현행법 제5조), ② 노동조합 임원 자격을 노동조합 규약으로 정할 수 있도록 하되, 기업별 노동조합의 경우 임원이나 대의원은 그 사업 또는 사업장에 종사하는 조합원 중에서 선출하도록 함(제17조 제3항 및 제23조 제1항), ③ 노동조합의 업무에 종사하는 근로자의 노동조합 업무 수행 등에 관한 사항을 규정함(제24조 및 제24조의2), ④ 개별 교섭 시 차별 대우 금지 등에 관한 사항을 규정함(제29조의2 제2항 및 제29조의3 제2항), ⑤ 단체협약 유효기간의 상한을 기존 2년에서 3년으로 연장함(제32조 제1항 및 제2항) 등이다.

계법의 내용을 스스로가 타협해 내는 민주주의 과정에 충실해야 한다. 정부가 어떠한 정부인가와 상관없이 노사단체의 자율과 책임에 대한 강조는 집단적 노사관계 법제도의 영역에서는 당연한 요청이다. 집단적 노사관계 법제도의 개선에 노사단체가 책임 있는 주체로 나서서 대화하고 타협하는 과정을 정부는 적극적으로 지원하는 역할을 하여야 한다.

4. 취약계층의 노동권 보호 관련

(1) 대선공약집의 내용

새 정부는 ‘노동권 보호 사각지대 해소’하고 ‘취약계층을 위한 노동권 보호에 앞장 서겠다’고 한다. ‘현재’의 상황에 관해, ‘플랫폼종사자, 1인 자영업자 등 취약계층이 노동법제도 및 사회안전망의 사각지대 노출’, ‘청년 실업률 증가, 양질의 일자리 부족 상황에서 구직을 원하는 청년들이 한시적 아르바이트(알바)에 내몰리는 상황’이라고 진단한다. 그 해법인 ‘약속’으로 다음을 제시한다. ① 플랫폼종사자 등 모든 노무제공자의 권리 보장(다양한 고용형태를 포괄한 모든 노동자의 기본적 권리 보장 법제화), ② ‘청년아르바이트 근로자 보호법’ 마련, ③ 임금체불 등 청년 노동권 침해 시 신속한 무료 법률서비스 제공 등이다.

(2) 분석과 평가

새 정부의 제안들은 우리 사회에서 필요한 내용들이며 그간의 논의를 이어받아 이를 실현하려는 것이다. 그러므로 새 정부에서 논의가 보다 구체적으로 진전된다면 실현될 가능성이 높다.

우리 사회는 세대 간에 여러 갈등 문제가 존재한다. 노동권 보호에서 청년 세대를 취약계층으로 인식하고 적극적으로 노동권을 보호하겠다는 정책은 적절한 정책이라 생각된다. 구체적인 입법안이 제시되는 입법 과정과 법제도를 실현하는 시스템의 구축 과정에 있어 정부의 적극적인 노력을 기대한다.

(3) 제언

노동권의 보호는 일하는 형태와 상관없이 일하는 사람 모두에게 보편적으로 보장되어야 한다. 노동권이란 ① 근로조건의 법적 보장(근로기준법, 최저임금법 등과 같은 개별적 노동관계법 영역으로 구체화 됨)과 ② 집단적인 단결활동의 보장(단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등을 노동조합법과 같은 집단적 노동관계법 영역으로 구체화 됨)을 포함하며, 이러한 노동권을 구체적으로 실현하기 위해 노동법이 존재하고 작동한

다. 노동법은 노동을 규율하는 법질서이므로 노동관계의 구성원 모두에게 보편적으로 적용되어야 제대로 작동한다.

과거 노동법이 탄생하던 시기(서구의 역사에서는 19세기말 20세기초 무렵)에 노동법이 적용되는 관계는 하나의 사업 울타리 속에 존재하는 사용자와 근로자들(생산직, 사무직 등)로 구성된 전형적인 노동관계였다. 노동법은 그러한 전형적인 노동관계를 이루고 있는 사용자들 모두에게 적용되도록 발전하여왔고(예를 들면 근로자 수가 많은 대기업으로부터 규율을 시작하여 점차 영세사업장까지 규율을 확대하여왔음), 근로자들 모두에게 적용되도록 발전하여 왔다(예를 들면 연소자·여성으로부터 규율을 시작하여 성인 남성까지 포함한 일반적인 규율로 발전하였고, 생산직으로부터 규율을 시작하여 사무직을 포함한 일반적인 규율로 발전하였음).

노동법이 적용되는 단위는 ‘사업’이다. 사업은 종래 개인 사용자와 회사, 기업, 법인 등 유기적인 실체를 가진 하나의 조직으로 이해되어왔다. ‘사업’에 존재하는 ‘사용자’와 ‘근로자’가 노동법의 적용 대상이다. 어느 사업주와 거래하는 고객이나 다른 사업주와의 관계처럼 ‘사업’의 울타리를 넘는 관계는 노동법으로 접근하기 어려우며 또한 노동법이 적용되어야 하는가의 당위성에도 의문이였다. 그런데 사업주가 사업을 확대하는 경우 그만큼 일하는 사람이 더 필요해진다. 사업을 양적으로 확대하는 방식(공통기업, 문어발 확장 등)도 있고, 사업(회사)의 경계를 넘어 확대하는 방식도 있다. 후자는 다양한 모습으로 나타나는데, 사업주는 노동법의 규율을 차단하려 한다. 예를 들면 ① 외주화 방식(부품 조달, 주문자 상표 생산 등)이나 ② 사내 하청 방식(한 회사의 울타리 속에서 부분적인 일거리를 하도급)에서는 다른 회사의 근로자이므로 자신은 노동법의 책임이 있는 사용자가 아니라 하고, ③ 이른바 ‘특수고용형태(특고)’라 하는 개인 하청·위촉(위탁)계약 방식에서는 특고는 노동법의 보호를 받는 근로자가 아니라 한다. 그럼에도 불구하고 확대된 영역에서도 일하는 사람들에게 원래의 사업주가 자신의 뜻을 잘 관철하여 원하는 대로 사업 운영을 잘 하기 위해, 그 사업주가 다른 회사, 다른 근로자, 다른 노무제공자를 ‘연결하는 방법’을 고민한다. 그것이 일의 제공에 대해 지시하는 것이라면 노동법이 적용되어야 하는 관계가 아닌가, 즉 일하는 사람을 노동법으로 보호해야 하는 관계가 아닌지 의문이 제기되는 것이다.

이 점에 대해 현재의 노동법적 논의는 법적으로 ‘근로자’에 해당하는가, 법적으로 ‘사용자’에 해당하는가의 쟁점으로 다투어지고 있다. ‘근로자’에 해당하고, ‘사용자’에 해당하여야 노동법이 규율하는 법질서가 적용되기 때문이다. 근로기준법이나 노동조합법처럼 노동법의 중요한 법률에서 근로자, 사용자의 개념에 대한 해석은 큰 진전이 있어왔다. 예를 들면, 종전에는 근로자성이 부정되었던 특고 근로자들이 근로기준법상의 근로자 개념의 해석을 재정립한 대법원 판결²⁴⁾과 노동조합법상의 근로자 개념의 해석을 재정립한 대법원 판결²⁵⁾에 따라 근로자로 인정되는 사례가 늘고 있다. 또한 사내하청 관계에 대해 묵시적 근로계약관계 법리를 구성한 대법원 판결²⁶⁾, 불법과건

24) 대법원 2006. 12. 7. 선고 2004다29736 판결.

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

26) 대법원 2008. 7. 10. 선고 2005다75088 판결.

법리를 구성한 대법원 판결²⁷⁾, 실질적 지배력 법리를 구성한 대법원 판결²⁸⁾ 등에 따라 사용자로 인정되는 사례가 늘고 있다. 그렇지만 여전히 구체적인 사건에서 노동법이 적용되는지에 관해 분쟁이 계속되고 있고, 이에 대해 법률을 개정하는 입법적 해결은 이루지 못하고 있다.

현재 사업은 ‘사업네트워크’로 진화하고 있다. 사업네트워크는 사업이 서로 망처럼 연결되는 구조를 말하며, 이는 단순히 사업들의 집합이나 병렬이 아니라 유기체적 결합을 이룬다. 이른바 ‘4차 산업혁명’²⁹⁾ 시기의 ‘초연결 사회’³⁰⁾는 사업 영역에서도 더 잘 연결되는 방법을 찾는다. 컴퓨터, 인터넷으로 대표되는 3차 산업혁명(정보 혁명)을 넘어 전자적 연결(프로그래밍)을 시도하는 4차 산업혁명이 진전되면서, 사업 영역의 연결도 ‘초연결’로 진화되어 사업이 ‘사업네트워크’로 변화함을 가속하고 있다. 예를 들면 앱과 모바일 기기로 연결되는 플랫폼 노동관계가 출현하여 확산되고 있다. 플랫폼 노동관계에 노동법적 규율이 적용되는지에 관해 논란이 거듭되고 있는 현 시점에서 근로기준법이나 노동조합법을 개정하기는 쉽지 않을 것이다. 근로자에 포함되는 경우 근로기준법이나 노동조합법의 모든 규정이 다 적용되어야 하는지의 문제가 논의를 더욱 어렵게 해왔다. 이 때문에 플랫폼 노동관계를 포함하여 모든 일하는 관계에서 노무제공자의 권리를 보장하는 법률을 제정하려는 움직임은 긍정적이다. 노동법이 규율되는 법질서의 기초 내지 기본 원칙인 내용들을 새롭게 등장하는 일하는 관계에 까지 확대하여 노동법 질서를 보편화할 수 있기 때문이다.

플랫폼으로 연결되더라도 노무종사자는 일하는 관계를 구성한다. 일하는 관계에 대한 규율로서 노동법 질서는 ‘인간을 중심에 두는 규율’이기 때문에 정당하다. 인간은 다른 무엇보다도 중요한 ‘목적적 존재’이다. 일하는 과정에서 일과 사람은 분리될 수 없기에, 일하는 관계에서는 인간을 중심에 두는 것이 중요하다. 이 점이 일하는 관계와 일하는 관계가 아닌 다른 거래관계 사이의 차이점이다. 따라서 일하는 관계를 다른 거래관계의 규율처럼 ‘시장’이나 ‘기술’을 중심에 두고 규율하는 것은 타당하지 않다. 노동법 질서는 ‘시장의 우위’가 아닌 ‘인간의 우위’로 구성하는 법질서여야 한다. 일하는 관계에서는 기술의 발달도 일하는 사람인 ‘인간을 우위’에 두고 접근하여야 한다. 과학기술의 발전은 ‘인간’을 위해 복무(服務)하여야 한다.

III. 총평과 정책 제언

27) 대법원 2008. 9. 18. 선고 2007두22320 전원합의체 판결; 대법원 2010. 7. 22. 선고 2008두4367 판결; 대법원 2015. 2. 26. 선고 2010다106436 판결 등.

28) 대법원 2010. 3. 25. 선고 2007두8881 판결.

29) ‘4차 산업혁명’(The Fourth Industrial Revolution)이란 인공 지능, 사물 인터넷, 빅데이터, 모바일 등 첨단 정보통신기술이 경제·사회 전반에 융합되어 혁신적인 변화가 나타나는 차세대 산업혁명을 말한다.

30) ‘초연결사회’(hyper-connected society)란 인터넷, 통신기술 등의 발달에 따라 네트워크로 사람, 데이터, 사물 등 모든 것을 연결한 사회를 말한다.

앞에서 새 정부의 노동정책의 여러 내용에 대해 평가하고 필자 나름의 제언도 하였다. 여기서는 종합적인 시각에서 총평과 정책 제언을 추가하도록 하겠다.

1. 노동법질서의 안정적 정착 및 근로감독 행정의 인프라 구축

현 정부가 제시했던 노동정책인 ‘인간 존중 사회’는 단지 특정 정부의 정책 방향이었기에 정권 교체한 새 정부에서는 폐기되어야 하는 것이 아니다. ‘인간 존중 사회’라는 슬로건은 내려도 ‘인간 존중’의 이념은 계속되어야 한다. 일하는 관계에서 ‘인간 존중’은 가장 중요한 가치이므로, 일하는 관계를 규율하는 법질서인 노동법도 ‘인간 존중’을 기준으로 삼아야 한다. 노동법 질서가 ‘인간을 중심에 두는 규율체계’여야 하는 것도 이 때문이다.

현 정부 시기에 노동법제도는 중요한 진전을 이루었다. ① 주 52시간 제한으로 근로시간 제한을 현실화 및 보편화하였다. ② 최저임금의 인상 등으로 최저임금 제도를 현실화하였다. ③ 직장 내 괴롭힘 금지를 입법하여(근로기준법 제76조의2 및 제76조의3) 직장문화의 개선을 촉발하였다. ④ ILO 기본협약을 비준하여 기본적인 노동권의 세계화에 동참하였다. 이에 대해 우리나라의 경제나 사회문화에 부담이 크고 궁극적으로는 근로자들에게도 도움이 되지 못한다는 비판도 존재하지만, 필자는 그렇게 평가하지 않는다. 진술한 사항들은 일하는 관계에서 ‘인간을 중심에 두는 규율체계’인 노동법 질서의 ‘기초’에 해당하기 때문이다. 이러한 기초가 제대로 뒷받침되어야 우리 사회는 ‘지속가능한 발전’을 이룰 수 있다. 새 정부의 시기에는 주 52시간 제한, 최저임금, 직장 내 괴롭힘 금지, 근로계약서 작성, 임금명세서 교부(근로기준법 제48조 제2항), 법정공휴일의 부여(제55조 제2항), 연차휴가의 사용 등 노동법의 기초 질서를 사업장에 안정적으로 정착하게 하는 근로감독 행정이 중요하다.

새 정부의 시기에 노·사·정 관계나 여야 정치적 관계에 어려움이 예상된다. 정부는 노동법제도의 새로운 개선 내용을 일방적으로 추진하기보다 종전부터 충분히 논의되어 온 개선 내용을 노·사·정 합의와 여야의 정치적 타협을 통해 추진하는 것이 바람직하다. 대선공약집에 나타난 노동정책의 내용들은 대부분 그러한 내용들이기 때문에 비교적 용이하게 논의되고 추진될 수 있으리라 생각된다.³¹⁾ 새 정부의 시기에 이루어지는 노동법제도의 개선 내용들도 사업장에 실제로 안정적으로 정착하게 하는 근로감독 행정이 중요하다.

법질서의 정착을 위해 교육·홍보, 소송 판결의 집적, 형벌의 집행 등 다양한 측면에서 노력도 가능하나, 노동법질서의 경우³²⁾는 고용노동부의 근로감독 행정이 무엇보다

31) 우려되는 점은 대선공약집의 노동정책의 내용이 부족하다는 점이 아니라 오히려 대선공약집의 노동정책의 내용들조차 산업이나 시장의 요청을 반영하여 재검토되면서 결국 추진이 미뤄질까 하는 점이다.

32) 노동법질서 중 근로감독 행정이 무엇보다도 중요한 영역은 근로기준법처럼 개별적 노동관계법의 영역이다. 노사협의회의 근거 법률인 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」의 영역은 근로감독 행정이 역시 중요하나 고권적인 행정보다는 지도적인 행정이 적절할 수 있다. 반면 집단적 노동관계법인 노

도 중요하다. 정부는 근로감독 행정이 더욱 발전할 수 있도록 근로감독 행정의 인프라를 구축하여야 한다. 그 내용은 다음과 같다. ① 근로감독 행정의 근거 법률을 두어야 한다. 현재 근로기준법 제11장 근로감독관 등의 규정(제101조 내지 제106조)과 고용노동부 훈령인 「근로감독관집무규정」에 따라 근로감독 행정이 이루어지고 있는 것을, 앞으로는 훈령이 아닌 법률 차원에서, 근로감독 행정의 근거가 되는 별도의 법률을 제정하여 감독 행정의 권한과 의무를 명확히 하고 법치 행정이 이루어지도록 하여야 한다. ② 근로감독 행정을 총괄하는 조직을 상설화하여야 한다. 현재 고용노동부에서 근로감독 행정을 총괄하고 있는 ‘근로감독정책단’은 2019년부터 한시적으로 조직된 부서이다. 근로감독 행정이 근로기준 행정과 같은 것이거나 그 일부 내용에 불과한 것으로 여겨 온 듯하다. 그러나 근로감독 행정은 노동정책을 구체적으로 실현하는 것이므로 근로기준 행정과 구분될 뿐만 아니라 별도의 중요성이 인정된다. 근로감독 행정을 총괄하는 상설화된 책임 행정 조직에게는 근로감독 행정의 결과에 대해 매년 연보를 만들도록 한다. 근로감독 행정 연보의 내용을 ILO에 보고하고,³³⁾ 국회에 보고하고, 또한 국민에게 공개함으로써, 근로감독 행정이 계속 발전하는 계기가 될 수 있다. ③ 근로감독 행정의 디지털화를 위해 전산정보 시스템을 구축하여야 한다. 전산정보 시스템은 근로감독을 위한 정보 자료, 통계 자료를 관리할 뿐만 아니라, 감독 행정의 포털에서 구체적인 감독 행정을 진행하고 그 결과를 관리하도록 한다. 이로써 대국민 서비스를 향상시키고, 감독 현장의 수용성을 제고할 수 있다. 또한 근로감독관의 태블릿 등 모바일 기기와 근로감독 행정 포털을 연동하여 현장 조사를 효과적으로 수행함으로써 감독 행정의 효율성을 증진하는 한편, 원격화상조사 등 새로운 방식의 비대면 조사의 도입을 가능하게 한다.

2. 노·사·정 간의 대화 등 사회적 대화의 강화

새 정부의 대선공약집 등의 자료에서도 확인할 수 있듯이, 새 정부에서는 ‘노동’ 내지 ‘노동정책’에 대한 관심이 현 정부와 비교하여 상대적으로 적겠다고 예상된다. 그러한 시기일수록 노사단체는 노동사회의 책임 있는 주체로서의 역할을 충실히 하여 노·사·정 간의 대화를 강화하여야 한다. 물론 정부도 노·사·정 간의 대화를 강화하려는 노사단체의 노력에 대해 조력하고 지원하여야 한다.

전국적 차원의 노·사·정 간의 대화나 지방 차원의 노·사·정 간의 대화뿐만 아니라 다양한 형태의 사회적 대화가 강화되어야 한다. 그러한 사회적 대화의 예로서 특정 산업이나 업종에서의 사회적 대화를 들 수 있다.³⁴⁾ 사회적 대화에는 노·사를 포함하

동조합법은 노사 당사자의 자율과 책임이 중시되므로 근로감독행정 내지 행정지도의 중요성은 줄어든다.

33) 우리나라는 근로감독에 관한 ILO의 협약(제81호 근로감독 협약, 1947년)을 비준하고 있어, ILO에의 보고 등 협약을 이행하는 책임도 근로감독 행정을 총괄하는 조직이 담당하여야 한다.

34) 산업 차원의 사회적 대화의 예로서, 택배 산업에서 파로사에 대한 대책으로 물류 분류 작업에 별도의 인력 투입 등의 사회적 합의를 이끌어 내었고 그 합의의 실현과정에서 구체적인 이행방식에 대해

여 노동에 관하여 이해를 갖는 여러 당사자들, 정부, 정당 등 여러 사회적 세력들이 함께 참여하여 민주적인 대화를 나누는 모습이 될 수도 있다. 사회적 대화를 통해, 어느 한 기업 차원의 교섭으로는 해결하기 어려운 노동에 관한 문제들을 해결하는 단초를 찾아내고, 노동과 산업사회에서 작용할 질서와 규범의 기초를 형성할 수 있다.

노사 당사자가 참여하는 사회적 대화는 기업별 단체교섭과는 다른 양상을 보일 것이다. 특정 기업의 노사가 해결 할 수 없는 산업차원에서의 문제를 사회적 대화를 통해 해결하려하기 때문이다. 산업별 단체교섭 및 산업별 단체협약은 현재 정착되어 있지 못하다. 그러기에 당장 노사 당사자가 당면한 문제를 산업별 단체교섭을 통해 산업 차원에서 스스로 해결해내리라 기대하기 어렵다. 노사 당사자가 참여하는 사회적 대화의 경험과 나아가 사회적 합의를 이루어내는 경험은, 향후 산업별 단체교섭 등 필요에 따라 다양한 수준에서 적합한 단체교섭 관행을 형성하는데 도움이 될 것이다.

3. 근로조건 결정시스템의 개선

국가의 법령은 근로조건에 관해 최소한도의 내용과 수준에서 법정하여 강행한다. 노사 간에 실제의 근로조건은 근로계약, 취업규칙, 단체협약 등 근로조건 결정 시스템을 통해 노사가 자율적으로 형성한다.

근로계약은 근로자가 사용자에 대해 경제적으로 열위에 있어 대부분 대등한 결정이 이루어지지 않을 수 있다. 그래서 집단적인 결정시스템이 중요하게 여겨왔다. 그런데 사업장 내에서의 집단적인 근로조건 결정시스템으로서 취업규칙과 단체협약(기업별 단체협약) 등은 여러 한계가 나타난다.

첫째, 취업규칙 제도는 사용자가 취업규칙을 일방적으로 제정하고 변경할 수 있어 대등결정의 원칙³⁵⁾에 어긋난다. 사용자는 근로자 집단의 의견을 청취하고서 사용자가 원하는 대로 취업규칙을 제정할 수 있으며, 변경도 마찬가지이다. 다만 변경이 근로자에게 불이익한 변경일 경우만 근로자 집단의 동의를 요구할 뿐이다(근로기준법 제94조 제1항). 판례는 근로자 집단의 동의를 받지 않은 취업규칙의 변경은 기존의 근로자에 대해 무효일 뿐이며, 변경 후 새로이 입사한 근로자에게는 유효하다고 본다.³⁶⁾ 즉 사용자는 취업규칙을 불이익하게 변경하여 신입 직원들의 근로조건을 일방적으로 결정할 수 있다. 또한 취업규칙의 불이익 변경에서 기존 근로자들의 집단적인 동의가 필요하다는 점조차도 근로조건 대등결정 원칙에 충실하지 못하다. 근로자측은 사용자가 제시하는 근로조건에 찬반의 의사만을 표시할 수 있을 뿐인데, 이는 근로자측의 의사를 사전에 반영하여 근로조건에 변경 내용을 합의하는 방식이 아니다. 동의를의 주체로서 과반수 노동조합은 노동조합이 대표하지 않는 근로자들의 이해관계를

서도 다시 대화하는 경험이 진행되고 있다.

35) 근로기준법 제4조(근로조건에의 결정)에 따르면, 근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하여야 한다.

36) 대법원 1992. 12. 22. 선고 91다45165 전원합의체 판결.

고려하도록 담보되지 못한다.³⁷⁾ 특히 특정 근로자 집단의 이해관계를 반영하는 취업규칙의 불이익 변경에 대해 과반수 노동조합이 그 집단으로부터 대표성을 갖지 못함에도 법적으로는 동의 여부를 결정하는 경우가 발생한다. 과반수 노동조합이 없는 경우 근로자들의 과반수의 동의를 받도록 하고 있는데, 동의 여부에 대해 근로자들의 자유의사에 따른 결정을 사실상 담보하지 못한다.³⁸⁾

둘째, 기업별 단체협약 제도는 이를 체결하는 노동조합이 사업장 전체 근로자에 대해 대표성을 갖지 못하는 한계가 존재한다. 기업별 단체협약은 법적으로는 사업장 전체의 근로자들의 근로조건을 결정하는 시스템이 아니다. 현행 노동조합법은 단체협약에 대해 사업장의 전체 근로자가 적용되는 이른바 ‘만인효’를 규정하고 있지 않다. 단체협약은 노동조합의 조합원이면서 단체협약의 인적 효력 범위 내에 있는 근로자들만의 근로조건을 결정하는 효력이 있다. 사업장 전체 근로자의 과반수에게 적용되는 단체협약은 전체 근로자에게도 적용되는 일반적 구속력 제도가 있으나(노동조합법 제35조), 이는 동종의 근로자에 대해서만 적용되는 것이다. 판례는 노동조합이 가입 자격을 배제한 근로자들은 동종의 근로자가 아니어서 단체협약이 확대 적용되지 않는다고 본다.³⁹⁾ 이처럼 기업별 단체협약은 그 인적 적용 범위에 한계가 있음에도 불구하고, 단체협약이 체결되면 그에 따라 사실상 전체 근로자의 근로조건을 변경하여 결정되고 있어, 이른바 ‘대표성의 과대’가 나타난다. 기업별 단체교섭에서 노동조합이 전체 근로자들로부터 충분한 대표성을 갖지 못하고 있으면서도 사실상 전체 근로자에게 적용되는 근로조건을 결정하려 한다는 점은 종종 단체교섭에서 노사 간의 합의를 어렵게 만드는 요인이 된다.

사업장에 복수의 노동조합이 존재하는 경우 단체교섭권한은 교섭대표노동조합에게만 인정된다. 교섭대표노동조합은 교섭창구 단일화 절차에 참가한 노동조합 중에서 전체 조합원수의 과반수인 조합원을 가진 노동조합으로 결정된다. 조합원수의 다소라는 기준만으로 단독으로 교섭권을 갖는 방식이 참가노동조합의 조합원들 전체를 대표하는 대표성을 담보하는지도 문제이지만, 나아가 사업장 전체 근로자를 대표하는 대표성을 담보하지도 못한다.

셋째, 현행 근로기준법에서 유연 근로시간제 등에서 도입하고 있는 ‘근로자대표와의 서면합의’ 제도는 근로자대표의 선출, 서면합의의 효력, 변경 절차나 방식 등 법적인 규율 내용이 전혀 준비되어 있지 못해 대표성과 규범성에서 한계가 있다. 2020년 경제사회노동위원회의 ‘노사관계제도·관행개선위원회’는 근로자대표제도 개선에 관해 추진하기로 합의하였는데,⁴⁰⁾ 근로자대표의 선출에 대해 법·제도 개선을 추진하기로 한

37) 판례는 취업규칙의 불이익 변경에서 과반수 노동조합이 동의하면 노동조합의 가입 자격이 없는 근로자에게도 변경된 취업규칙이 통일적으로 적용된다고 본다(대법원 2009. 11. 12. 선고 2009다49377 판결 등 참조).

38) 판례는 근로자들 집단의 회의체 방식으로 동의하여야 한다고 판시하였다. 그러나 점차 판례는 근로자들의 동의 방식을 엄격하게 요구하지 않는다. 사업장의 부서별로 근로자들의 찬반 의견을 취합하는 것도 가능하며, 사용자측의 개입이나 간섭이 없어야 한다면서도 사용자측이 동의를 강요하는 것이 아니라면 개입이나 간섭은 없다고 해석해주고 있다(대법원 2010. 1. 28. 선고 2009다32362 판결 등 참조).

39) 대법원 2004. 1. 29. 선고 2001다6800 판결.

내용은 다음과 같다. “1-1. 과반수 노동조합이 있는 경우 과반수 노동조합이 근로자 대표의 지위를 가진다. 1-2. 과반수 노동조합이 없고 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」에 따른 노사협의회가 있는 경우 근로자위원은 법률에 명시한 직접·비밀·무기명 투표에 의하여 선출한다. 이 경우 노사협의회 근로자 위원으로 구성된 ‘근로자위원회’가 근로기준법상 근로자대표의 지위를 가지는 것으로 하고, 근로자위원 회의의 결은 재적위원의 과반수 의결을 원칙으로 한다. 1-3. 노사협의회가 없는 경우 근로자대표는 근로자의 직접·비밀·무기명 투표에 의하여 선출한다. 1-4. 근로자대표 선출 과정에 대한 사용자의 개입이나 방해를 금지한다.” 노사협의회 근로자위원 회의에 근로자대표 지위를 인정하는 점은 긍정적이다. 한편 과반수 노동조합에게 근로자대표 지위를 당연히 인정한다는 점은 취업규칙 제도의 경우와 마찬가지로 대표성에 문제가 여전히 남는다.

과반수 노동조합에게 전체 근로자를 대표하도록 하였던 입법 구상은, 하나의 사업장에 정형적인 근로관계만이 있고, 근로조건이 전체 근로자에게 통일적이며, 하나의 노동조합이 전체 근로자들의 대부분을 조직하고 있거나 또는 극히 일부의 근로자들만을 조직하고 있었던 시기의 구상이었다. 현재는 하나의 사업장에 다양한 형태의 근로관계가 공존하며, 고용형태, 업무, 직위 등 다양한 기준으로 근로조건이 다른 경우도 많고, 근로조건에 관해 근로자들 간의 이해관계도 다른 경우도 많고, 복수의 노동조합이 조직되어 있는 경우도 많다. 그러므로 과반수 노동조합에게 당연히 전체 근로자에 대한 유일한 대표성을 인정하는 것은 적절하지 않다.

이처럼 기존의 집단적인 근로조건 결정 시스템이 갖고 있는 여러 문제점을 고려하면, 사업장내의 근로조건 결정시스템이 근로자들로부터 대표성을 담보하고 대등결정 원칙에 충실할 수 있도록 새로운 결정시스템을 고안하여 법제도의 개선을 이루어야 한다. 새로운 결정시스템은 사용자가 일방적으로 근로조건을 결정하는 방식이 아니라 사용자와 근로자측이 대등한 지위에서 근로조건을 합의로 도출하는 방식이어야 한다. 또한 근로자측의 결정권한을 갖는 대표는 사업장의 전체 근로자에게 적용되는 근로조건을 결정함에 있어서는 사업장 전체 근로자를 대표할 수 있어야 하고, 사업장의 특정 집단에게 적용되는 근로조건을 결정함에 있어서는 그 집단의 근로자들로부터의 대표성도 아울러 갖추어야 한다. 새 정부의 시기에는 사업장내 근로조건을 집단적으로 결정하는 시스템에 대한 법제도의 개선 논의가 진전되기를 기대한다.

나아가 사업장 밖의 근로조건 결정시스템, 즉 초기업별 결정시스템에 대해서도 법제도 내지 관행의 개선이 필요하다. 노동조합법은 “국가 및 지방자치단체는 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다.”는 규정(제30조 제3항)을 두고 있다(2021년 개정으로 신설). 교섭창구 단일화 제도는 단체교섭

40) 노사관계제도·관행개선위원회, 「근로자대표제도 개선에 관한 노사정 합의문」(2020.10.16.).

을 기업별 교섭 구조로 고착화하고 있다. 사업이 사업네트워크로 진화하고 있고, 산업·업종 내에 기업 간의 경쟁도 심화하고 있어, 사업장의 근로조건이 한 기업 차원에서 대처할 수 없는 경우가 증가하고 있다. 기업 차원을 넘어 적절한 교섭 단위와 교섭 방식을 발견해 내고 교섭 관행을 정착시켜 노사가 근로조건을 자율적으로 결정하는 권한과 책임이 존중되는 사회로 발전하여야 한다.

IV. 마치며

이 글의 처음에도 밝혔듯이 현 시점에서 새 정부의 노동정책에 관해 대선공약집을 통해 살펴보았다. 주요 내용들은 법제도의 개선의 측면에서 타당성이 있어 노·사·정 합의나 여야의 정치적 타협에 긍정적이라 평가된다. 세세한 보완 내용은 그 과정에서 검토될 수 있을 것이다.

아울러 새 정부의 시기에는 노동법질서의 안정적 정착 및 근로감독 행정의 인프라 구축에 힘써야 하며, 노·사·정 간의 대화 등 사회적 대화가 강화되어야 한다. 근로조건의 집단적 결정시스템에 관한 법제도의 개선도 준비하여야 한다.

(* 이 글은 노동3대학회 공동정책토론회에 발표하기 위해 급히 작성되었습니다. 필자의 생각은 그간의 여러 노동법 연구자의 연구 성과를 공유하는 것임에도 출처를 제대로 밝히지 못한 게으름에 양해를 구합니다. 향후 학회지에 게재하는 단계에서는 성실히 출처를 밝히도록 노력하겠습니다.)

2022년 노동3대학회 공동정책토론회

2022년 3월 25일 오후 2시

포스트 코로나시대 노동시장의 도전과 과제

권순원 (숙명여대 경영학부)

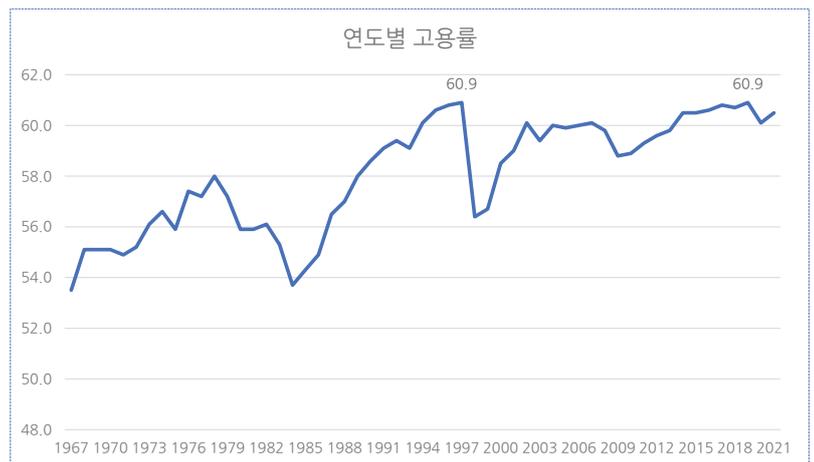
목차

1. 노동시장의 7개 과제
2. 노사관계: 매개? 조절?
3. 전환을 위한 정책 모색

이슈 1. 부족한 일자리

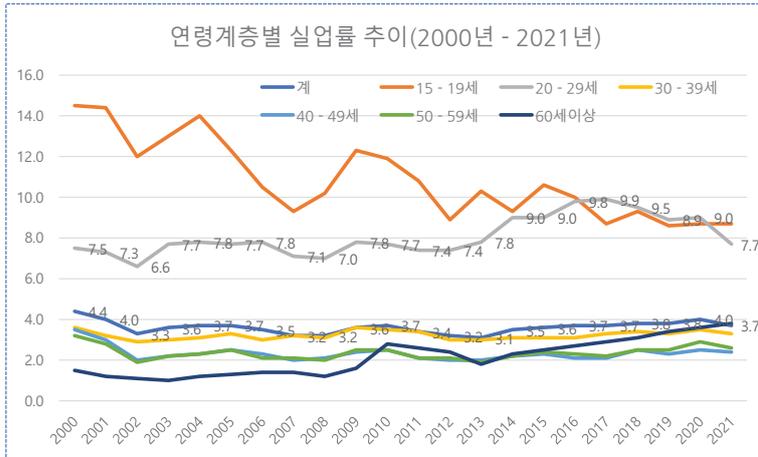
이슈 1: 부족한 일자리 (질보다 양?!)

- 고용률은 1997년 60.9%를 정점으로 외환위기 이후 이전 기록을 회복하지 못하다가 2019년 1997년 수준에 도달(경찰조사 기준). 이마저도 코로나19 등의 영향으로 다시 감소해 2021년 60.5% 수준.
- 우리나라 보다 고용상황이 안 좋은 나라는 전통적으로 고용률이 낮고 실업률이 높은 남유럽 국가 즉, 프랑스, 스페인, 이탈리아 등. 일본, 오스트리아, 미국, 영국 등의 국가는 고용률 높음.

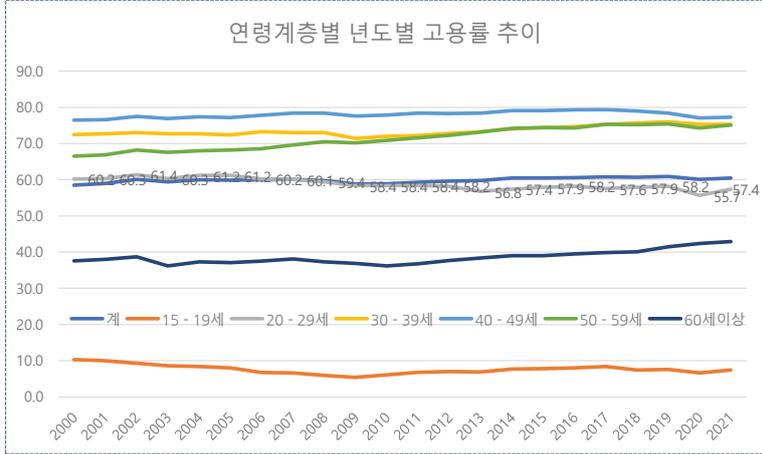


	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
한국	63.7	64.0	64.1	64.0	63.0	63.4	63.9	64.3	64.6	65.6	65.9	66.1	66.6	66.6	66.8	65.9
일본	69.4	70.0	70.8	70.9	70.2	70.3	70.8	70.6	71.8	72.8	73.4	74.4	75.3	76.9	77.7	77.3
캐나다	72.4	72.7	73.3	73.4	71.3	71.3	71.7	71.9	72.3	72.1	72.4	72.3	73.2	73.5	74.2	70.0
미국	71.5	72.0	71.8	70.9	67.6	66.7	66.6	67.1	67.4	68.1	68.7	69.4	70.1	70.7	71.4	67.1
프랑스	63.8	63.7	64.4	64.9	64.1	64.0	63.9	64.0	64.1	63.7	63.8	64.2	64.7	65.3	65.6	65.3
독일	65.5	67.2	69.0	70.1	70.3	71.3	72.7	73.0	73.5	73.8	74.0	74.7	75.3	75.9	76.7	76.2
이탈리아	57.6	58.3	58.6	58.7	57.4	56.8	56.8	56.6	55.5	55.7	56.3	57.3	58.0	58.5	59.1	58.1
포르투갈	67.3	67.6	67.6	68.0	66.1	65.3	63.8	61.4	60.6	62.6	63.9	65.3	67.8	69.7	70.5	69.0
스페인	63.6	65.0	65.8	64.5	60.0	58.9	58.0	55.8	54.8	56.0	57.8	59.6	61.1	62.4	63.3	61.0
영국	72.9	72.8	72.7	72.6	70.9	70.4	70.3	71.0	71.5	72.9	73.7	74.4	75.0	75.6	76.2	75.4
오스트레일리아	71.5	72.1	72.8	73.2	72.1	72.4	72.7	72.3	72.0	71.6	72.2	72.4	73.0	73.8	74.3	72.7

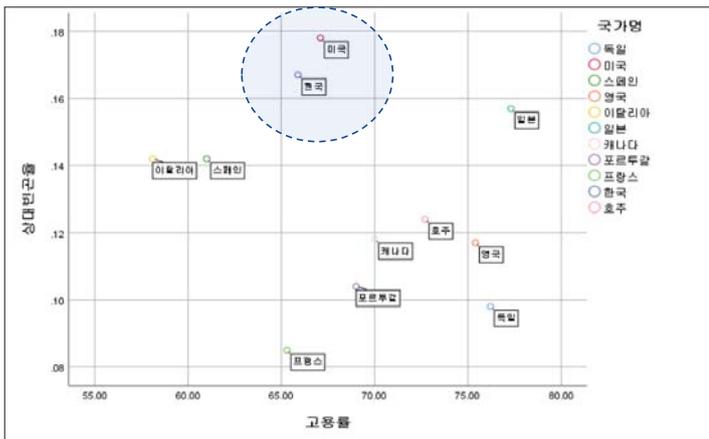
이슈 1: 부족한 일자리 (질보다 양?!)



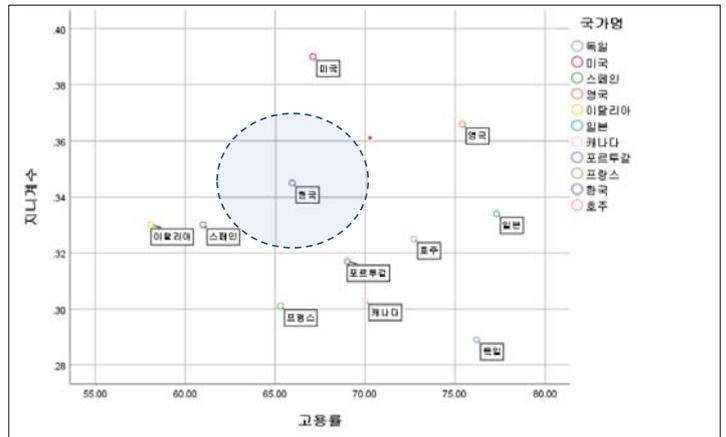
- 연령계층 가운데 20대의 실업률 높고
- 고용률 또한 20대 고용률이 낮음
- 청년세대의 일자리 문제가 노동시장 이슈의 핵심



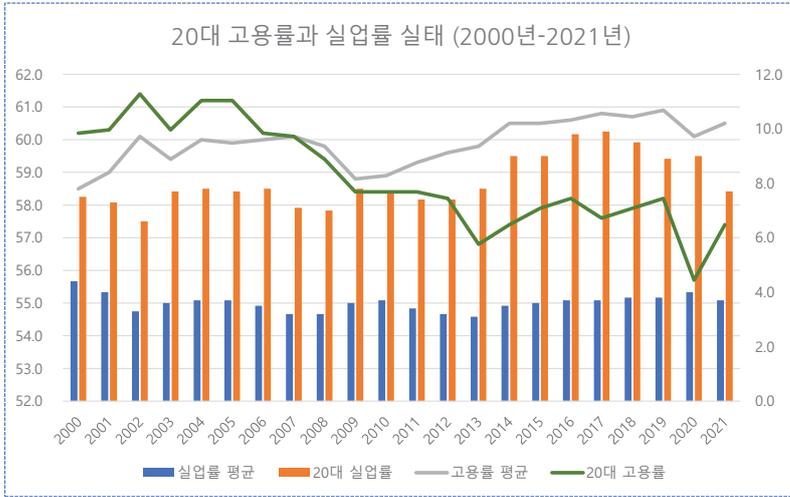
이슈 1: 부족한 일자리 (질보다 양?!)



- 주요국과 비교하면 우리나라 노동시장의 특징은 낮은 고용률, 높은 불평등과 상대빈곤율로 특징 (2018년 기준, 통계청)



이슈 1: 부족한 일자리 (질보다 양?!)



- 문재인정부는 ‘일자리 양’을 개선해야 하는데 일자리의 질을 높이는데 초점.
- 정부초기 일자리 상황판을 만들고 일자리 위원회를 설치한 것은 일자리를 늘려 구직자들의 고용기회를 확대하겠다는 의지.
- 그러나 소득주도 성장이라는 이름 하에 일자리의 질 개선에 초점: 공공부문 비정규직의 정규직 전환, 최저임금 인상 등
- 청년층 고용률이 개선되지 못함. 20대 고용률은 2008년 평균 이하로 떨어진 이후 격차 좁히지 못했으며 문재인 정부에서 더 벌어짐
- 일자리의 질을 개선하기 위한 정책 목표는 재직자들을 대상으로 한 정책. 구직 전선에 있거나 이미 어려운 과정을 통해 취업한 재직자들이 공정성 담론에 집착하게 하는 원인 제공
- 소위 이대남으로 불리는 20대 구직자들에게는 제대로 된 일자리 공급을 못하는 정부, 가득이나 일자리 없는 노동시장에서 재직자들의 일자리 질만 개선하는 정부, 고용기회도 없는 시장에서 집값만 올리는 정부 등의 이미지...

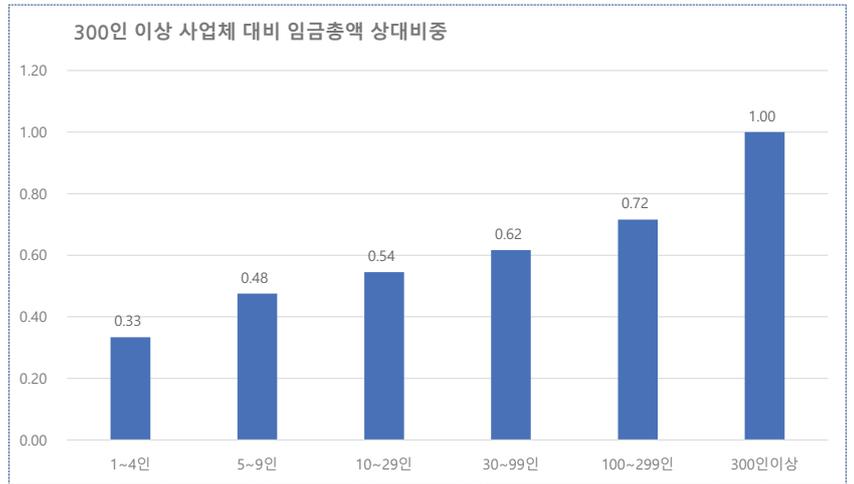
이슈 2. 일자리 격차

이슈 2: 일자리 격차 (사업체 규모별 격차)

	전체	상용근로자	임시일용근로자	기타종사자
전체종사자	18,927,458	15,829,350	1,946,042	1,152,068
30인미만	56.3%	51.2%	76.7%	92.1%
30~299인	27.8%	30.7%	16.2%	7.7%
300인이상	15.8%	18.1%	7.1%	0.2%

자료: 고용노동부, 사업체노동력조사, 2021년 12월

- 300인 이상 대기업 종사자의 임금을 기준으로 사업체 규모별 종사자의 임금을 비교하면 **1-4인 33%, 5-9인 48% 수준이며**, 가장 근접한 100인-299인 사업장 임금도 72%에 불과

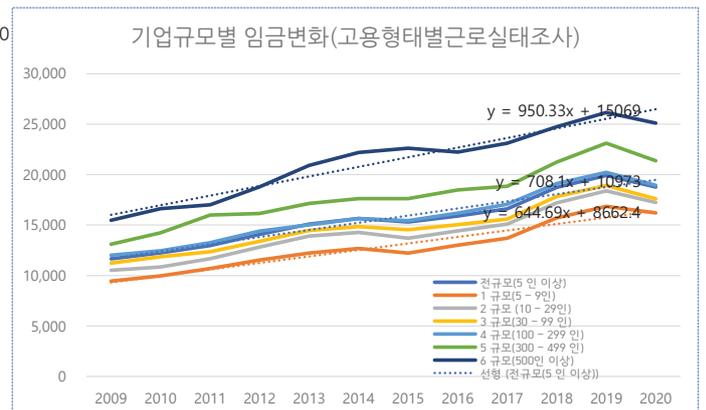


이슈 2: 일자리 격차 (사업체 규모별 격차)

규모별	평균연령 (세)	평균근속년수 (년)	월임금총액 (천원)	근로자수 (명/%)
전규모(5인 이상)	42.9	6.8	3,757	11,061,775
1 규모(5 ~ 9인)	44.6	5.3	2,987	16.99%
2 규모(10 ~ 29인)	43.9	5.5	3,281	25.35%
3 규모(30 ~ 99인)	43.7	6.1	3,382	22.76%
4 규모(100 ~ 299인)	41.9	7.2	3,809	15.67%
5 규모(300 ~ 499인)	40.4	8.5	4,396	4.49%
6 규모(500인 이상)	39.9	11.1	5,794	14.73%

자료: 고용노동부, 고용형태별근로실태조사, 2020

- 임금인상의 속도 또한 규모에 따라 다름
- 300인 이상 대기업의 경우 전 규모 평균 임금인상 속도에 비해 기울기가 가파름.



이슈 2: 일자리 격차 (고용형태별 격차)

	규모	고용보험	건강보험	국민연금	산재보험	상여금	퇴직연금	노조가입
전체	전체	90.3	91.1	91.3	97.8	51.6	50.2	10.0
	5인미만	73.7	78.0	78.8	91.5	31.1	17.5	1.2
	5~29인	94.5	92.6	92.6	99.7	48.7	50.2	4.5
	30~299인	97.2	96.8	96.6	99.8	59.3	69.0	14.7
	300인이상	95.5	99.7	98.4	99.8	82.1	74.3	31.5
정규직	전체	94.4	98.5	98.3	97.9	61.5	58.9	13.0
	5인미만	82.4	93.9	94.5	91.1	43.8	24.0	1.8
	5~29인	97.6	99.5	99.2	99.7	56.4	57.4	5.8
	30~299인	99.0	99.8	99.6	100.0	66.0	75.2	17.8
	300인이상	95.2	100.0	98.7	99.7	88.5	78.8	36.4
비정규직	전체	74.4	64.9	61.7	97.5	21.4	23.8	0.7
	5인미만	54.8	44.9	43.1	92.4	10.1	6.6	0.2
	5~29인	82.2	68.5	64.3	99.8	24.4	27.3	0.3
	30~299인	88.2	82.9	79.0	99.0	31.4	42.8	1.8
	300인이상	98.4	97.7	96.1	100.0	40.3	44.8	1.6

자료: 고용노동부, 고용형태별근로실태조사, 2020

- **고용형태별** 고용보험, 건강보험, 국민연금 가입률 격차 뚜렷. 특히 5인 미만 사업장 비정규직의 사회보험 가입률 수준은 심각.
- 퇴직연금 설정 수준 또한 고용형태별 격차 현저함.
- 정규직의 노동조합 가입률은 13% 수준이나, 비정규직의 가입률은 0.7%에 불과

이슈 2: 일자리 격차 (고용형태별 격차)



- 퇴직연금 가입현황의 고용형태별 가입률 격차 훨씬 현저.
- 5인 미만 사업장 비정규직 6.6%,
- 5인 미만 사업장 정규직 24.0%
- 5인~29인 사업장 비정규직 27.3%
- 30인~299인 사업장 비정규직 42.8%

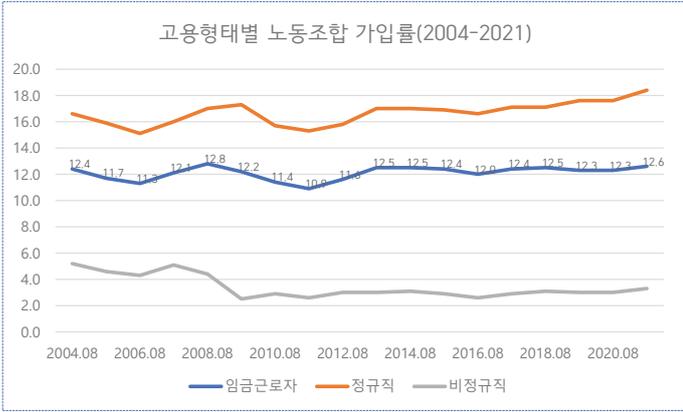
자료: 고용노동부, 고용형태별근로실태조사, 2020



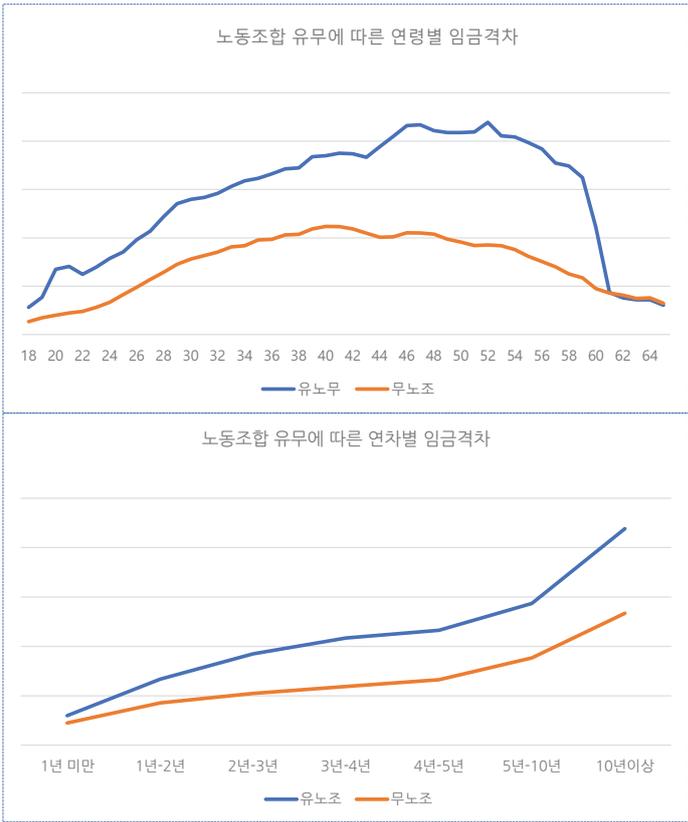
- 근로자들의 사회보험 가입현황은 고용형태에 따라 격차.
- 5인미만 사업장 비정규직의 고용보험 가입률은 54.8%
- 5인~29인 사업장 비정규직 가입률은 27.3%

이슈 2: 일자리 격차 (노조유무별 격차)

자료: 고용노동부, 고용형태별근로실태조사, 2020

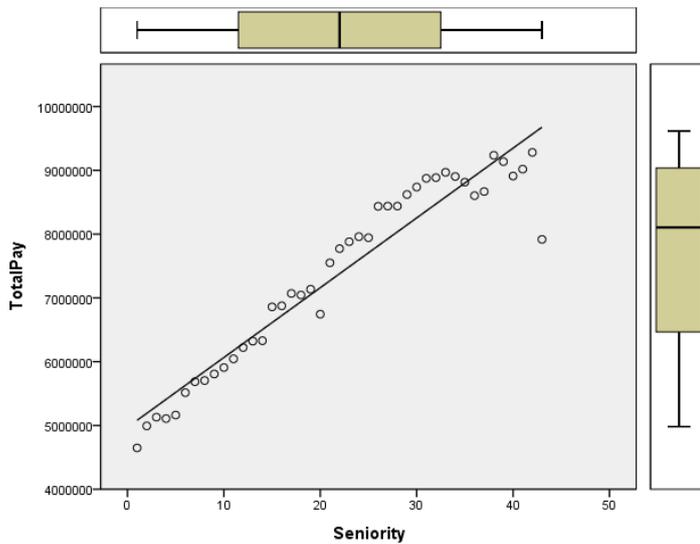


- 노동조합 유무에 따른 임금 및 근로조건 격차 또한 우리 노동시장의 특성.
- 물론 노동조합 가입자의 대부분이 300인 이상 대기업 및 공공기관 소속이라 기업 규모의 효과가 중첩되어 나타남
- 하지만 노동조합의 임금인상 효과 및 연공주의 지향의 결과 또한 매우 분명.

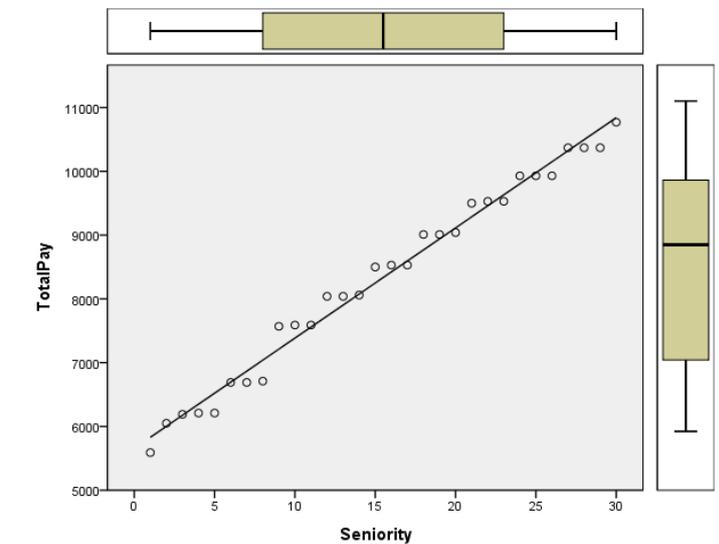


이슈 2: 일자리 격차 (노조유무별 격차)… 노동조합과 선임권(Seniority)

국내 유노조 제조기업 생산기능직 연차별 임금 현황

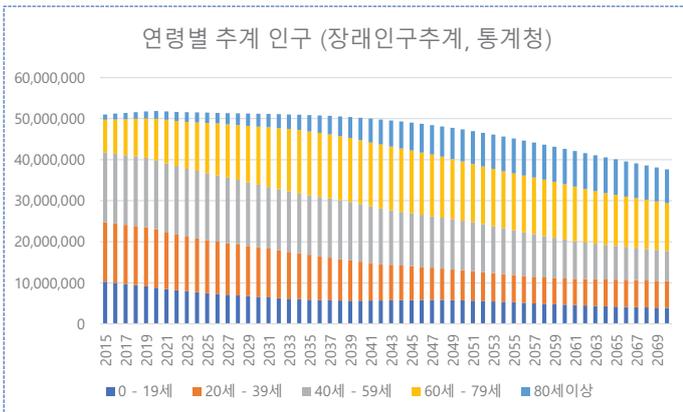


국내 유노조 금융기업 사무관리직 연차별 임금 현황

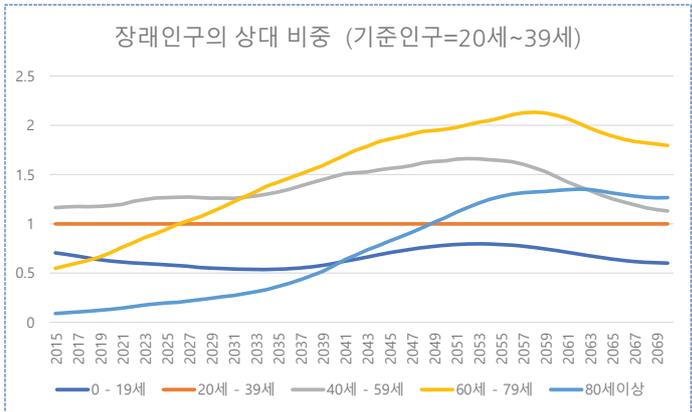


이슈 3. 고령화

이슈 3: 고령화

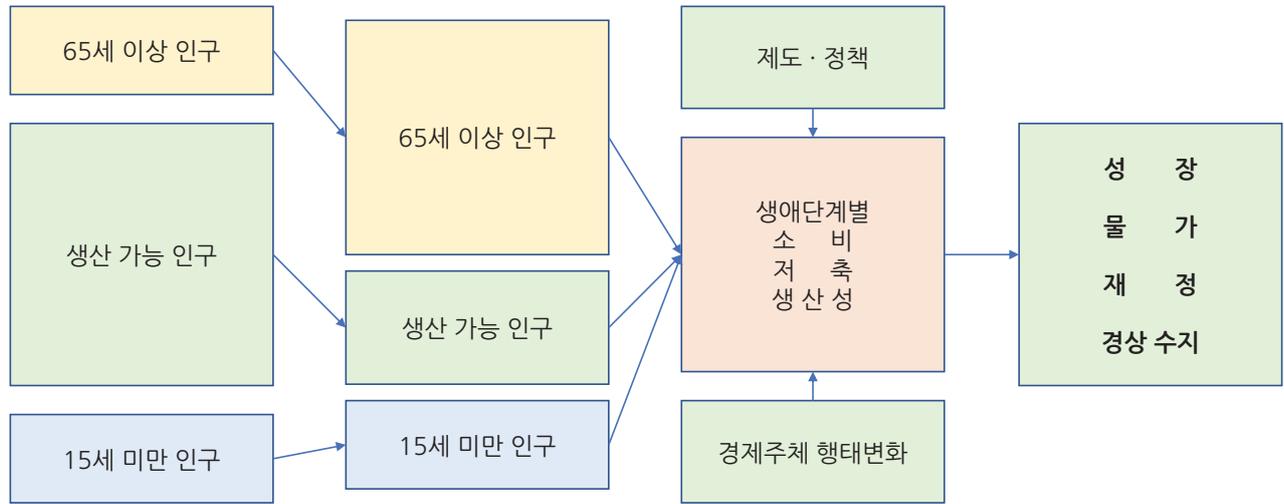


- 60세이상 79세이하 인구 비중은 2027년에 40세 이상 59세 이하 인구 규모를 넘어서게 되며
- 2049년에는 80세 이상 인구 비율도 사오십대 인구 비율을 초과
- 영국의 저널리스트가 분석한 바에 따르면 우리나라는 지구에서 가장 빨리 사라지는 나라



이슈 3: 고령화

인구고령화가 거시경제에 미치는 경로

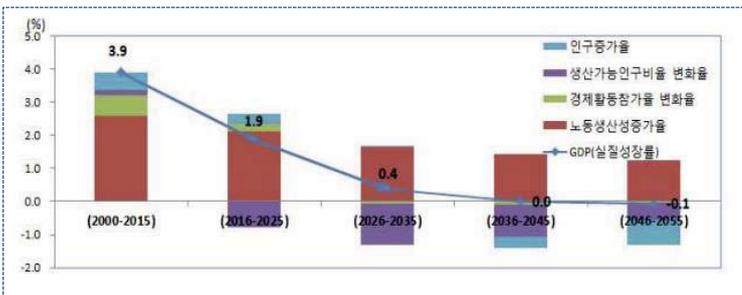


안병권 등, “인구고령화가 경제성장률에 미치는 영향”, BOK Working Paper 2017-21

이슈 3: 고령화

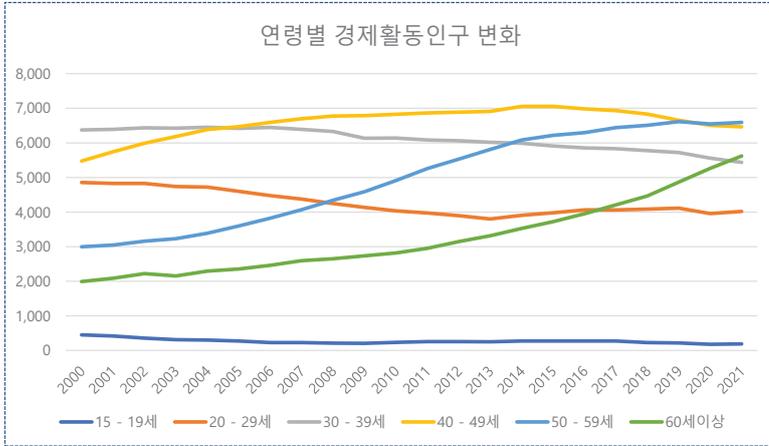
	65세 인구 비중			소요기간 (년)	
	7%진입	14%진입	20%진입	7→14	14→20
미국	1942	2014	2028	72	14
일본	1970	1994	2005	24	11
독일	1932	1972	2008	40	36
프랑스	1864	1979	2018	115	39
영국	1929	1975	2027	46	52
한국	1999	2017	2025	18	8
중국	2002	2025	2034	23	9

- 초고령사회로 진입하는 속도는 OECD 주요국 가운데 우리나라가 가장 빠름. 대표적 고령사회인 일본이 고령화사회에서 고령사회로 진입하는데 24년, 초고령사회로 진입하는데 11년 걸린 반면, 우리나라는 각각 18년과 8년 걸림. 특히 초고령사회로 진입하는 속도는 단연 세계 최고 스피드(8년).
- 초고속 고령화는 노동력의 생산성 감소와 기업의 인사관리비용 증가를 초래하며, 양질의 노동력 소실을 결과해 노동시장의 기반을 위태롭게 함.
- 경제 전체적으로 소비나 저축률이 낮아지고 경제 활력도 떨어짐.
- 다만 인구고령화가 경제 전체의 소비나 생산활동 등 거시경제에 미치는 정도는 은퇴정책, 사회보장제도, 노동시장 및 자본시장의 효율성 등에 따라 다르게 나타날 수 있음.
- 한국은행 분석에 따르면 우리나라 잠재성장률은 2026년부터 10년간 0.4%로 떨어지고, 2036년부터 10년 0.0%, 2046년부터 10년은 -0.1%로 추계됨.



안병권 등, “인구고령화가 경제성장률에 미치는 영향”, BOK Working Paper 2017-21, p.16.

이슈 3: 고령화

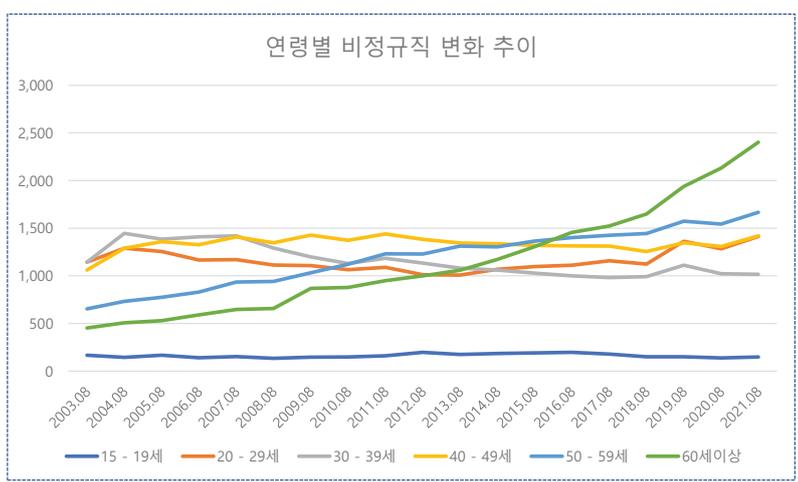


- 우리나라 고령화가 더욱 심각한 이유는 근로자 후생의 대부분을 기업복지에 의존하기 때문
- 우리의 사회복지 지출은 OECD 국가 가운데 최하위. GDP 대비 사회복지 지출은 OECD 평균은 20% 수준인데 우리는 12.2%로 절반수준.
- 이처럼 기업이 근로자들의 소득과 복지의 대부분을 부담하는 구조이다 보니 일자리를 유지하지 않고는 생계를 유지하기 어려움. (일자리가 곧 복지!)

국가명	남성			여성		
	실질은퇴	공식은퇴	격차	실질은퇴	공식퇴직	격차
한국	71.2	60	11.2	67.9	60	7.9
일본	69.5	63	6.5	66.5	61	5.5
멕시코	73.0	65	8.0	75.0	65	10.0
프랑스	58.7	60	-1.3	59.5	60	-0.5
네델란드	61.6	65	-3.4	61.3	65	-3.7
OECD	63.5	63.6	-0.1	62.3	62.7	-0.5

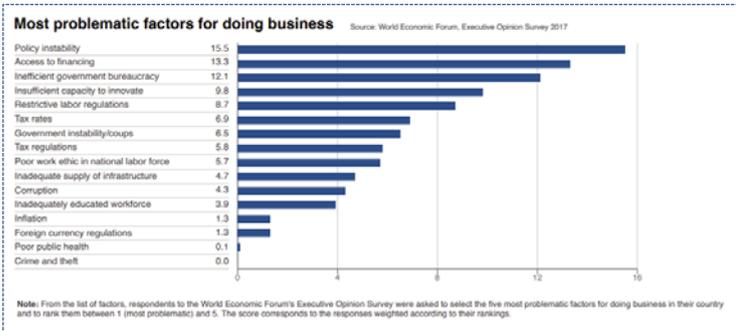
이슈 3: 고령화

- 은퇴연령은 60세이나 노후소득 보장을 위한 기초재원인 국민연금의 수급 시점이 단계적으로 늦춰져 정년과 국민연금 수급 시점 간 소득공백 불가피
- 수급자격을 갖게 된다 하더라도 국민연금의 소득대체율이 낮아 실질생계를 위해서는 '노동'이 불가피.
- 그 결과 OECD 주요국들 가운데 우리나라 근로자의 노동 시장 은퇴 시점이 가장 늦음.
- 60세 이후의 일자리는 대부분 비정규직 업무임. 기간제 근로자 기간제한 제외 사유 연령이 55세인 점, 문재인정부들어 노인일자리 지원사업이 확대되면서 60세 이후의 비정규직 일자리가 많이 생겨남.



이슈 4. 정책불안정성과 불신

이슈 4. 정책불안정성과 불신



2018년 세계경제포럼(WEF)은 우리나라에서 사업하기 가장 어려운 이유로 정책 불안정(policy instability) 지목. (서베이 결과)

	Korea	Germany	Japan	USA
Policy instability	15.5	4.8	6.2	5.3
Access to financing	13.3	3.9	2.7	7.0
Inefficient government bureaucracy	12.1	9.0	13.5	6.0
Insufficient capacity to innovate	9.8	6.4	19.0(3)	4.5
Restrictive labor regulations	8.7	10.5(3)	21.1(1)	7.4
Tax rates	6.9	12.1(1)	20.8(2)	13.0(1)
Government instability/coups	6.5	4.7	1.1	4.3
Tax regulations	5.8	10.7(2)	9.3	9.3(2)
Poor work ethic in national labor force	5.7	5.8	1.2	5.1
Inadequate supply of infrastructure	4.7	5.4	1.5	5.5
Corruption	4.3	3.2	0.0	7.0
Inadequately educated workforce	3.9	8.1	3.3	4.4
Inflation	1.3	4.5	0.0	7.5(3)
Foreign currency regulations	1.3	4.0	0.2	5.2
Poor public health	0.1	3.1	0.0	3.8
Crime and theft	0.0	3.8	0.0	4.9

자료: The Global Competitiveness Report 2017-2018, WEF

이슈 4. 정책불안정성과 불신

- 우리 노동시장에 내재된 또 하나의 문제는 정책 불안정과 불신임.
- 시장 운영의 가장 중요한 요소는 신뢰할 수 있는 정보와 제도의 안정성. 정보는 의사결정과 거래를 위한 핵심이며 제도는 계약이행의 담보. 제도의 감시와 법의 규율이 예측 가능해야 시장참여자의 합리적 선택이 가능.
- 이상의 조건에서 보면 우리 노동시장의 제도 불신과 정책 불안정 수준은 매우 높음. 2018년 세계경제포럼(WEF)은 우리나라에서 사업하기 가장 어려운 이유로 정책 불안정(policy instability)을 꼽았으며, OECD 또한 같은 문제를 우리 경제의 위협요인으로 우려.
- 앞의 표와 그림에서 보는 바와같이 **정책불안정(policy instability)은 유독 우리나라에서만 가장 크게 문제** 되는 변수. 다른 나라의 경우 대부분 세율(tax rates)이나 세금규제(tax regulations)를 어려움으로 호소하는 것과 비교하면 매우 예외적인 현상.
- 우리 시장에서 **정책 불안이 문제가 되는 이유**는 세 가지.
- (1) 정권 교체 및 국회 의석 변화에 따라 시장 규율과 노동 정책이 단절적으로 변하며, (2) 국회와 행정부 사이의 갈등으로 정책(행정)과 제도(입법)간 지체와 충돌이 빈번하고, (3) 그 결과 노동시장과 노사관계 갈등이 사법적 판단으로 해결 되기 때문.
- 이로부터 파생하는 불확실성의 비용은 고스란히 시장으로 이전됨.

이슈 4. 정책불안정성과 불신

- 우리나라의 노동시장 효율성은 경제규모와 경쟁력 수준에 부합하지 못하는 성과를 수년째 이어오고 있음.
- World Economic Forum 이 발표(2017-2018)한 우리나라의 노동시장 효율성은 73위이며, 협력적 고용관계 수준은 조사대상 137개국 가운데 130위로 꼴찌에 가까움. (협력적 노사관계의 경우 2019년 점수는 0.1점 올랐으나 랭킹은 변화 없음)

	2018순위	2018점수	2019순위	2019점수
Labor market efficiency	73	4.2		
Cooperation in labor-employer relations	130	3.5	130	3.6
Flexibility of wage determination	62	5	84	4.8
Hiring and firing practices	88	3.5	102	3.5
Redundancy costs weeks of salary	112	27.4	116	27.4
Effect of taxation on incentives to work	60	4		
Pay and productivity	15	4.8		
Reliance on professional management	39	4.6		
Country capacity to retain talent	29	4.5		
Country capacity to attract talent	42	3.9		
Female participation in the labor force ratio to men	90	0.7		
Active labour market policies			4.8	20
Workers' rights			64.0	93
Ease of hiring foreign labour			3.8	100
Internal labour mobility			4.5	70

자료: The Global Competitiveness Report 2017-2018, WEF

이슈 5. ESG와 디지털화

이슈 5. ESG와 Digital화

완성차 업체별 친환경 사업계획

기업	완전전동화	투자기한	투자액	비고
포드	2030년	2025년	\$300억	2030년까지 매출 40%를 BEV로 구성
GM	2035년	2025년	\$270억	2025년까지 친환경차 30종 출시
현대차그룹	2040년	2025년	\$870억	2040년까지 글로벌 BEV시장 8~10%
스텔란티스	2025년	-	-	2021년까지 친환경차 10종 출시
도요타	2040년	2030년	\$130억	2025년까지 친환경차 60종 출시
폭스바겐 그룹	2040년	2024년	€600억	2029년까지 BEV 60종, HEV 15종 출시

자료 : 하이투자증권 리서치센터 산업분석 리포트

- 최근 ICT 기술의 발달, 규제 및 정책 변화, 소비자의 디지털 기술 선호 등으로 산업의 패러다임 빠르게 변화
- 네비게이션, 커넥티드카, 각종 자동기능 등을 탑재한 새로운 상품이 본격적 출시
- 전장부품의 구성비 급속도로 증가
- 글로벌 자동차업 주요기업들 공정자동화와 친환경차 사업에 대대적 투자

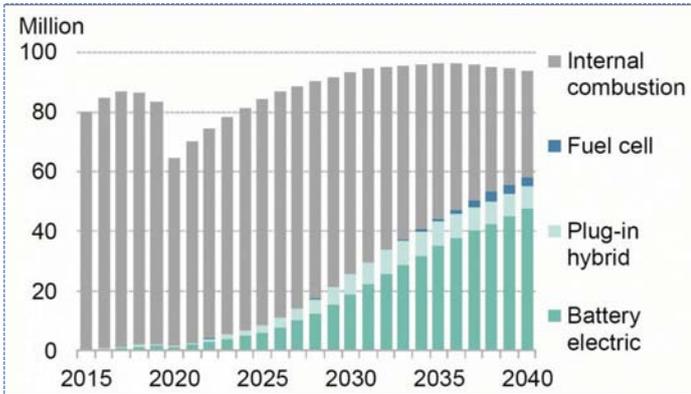
확정된 국가별 내연기관차 생산 중단 시점

연도	2025년	2030년	2032년	2035년	2040년	2050년
국가	노르웨이	네덜란드 덴마크 독일 스웨덴 영국 인도	스코틀랜드	중국 미국 (캘리포니아) 영국	대만 스페인 싱가포르 프랑스	일본

자료 : 하이투자증권 리서치센터 산업분석 리포트

이슈 5. ESG와 Digital화

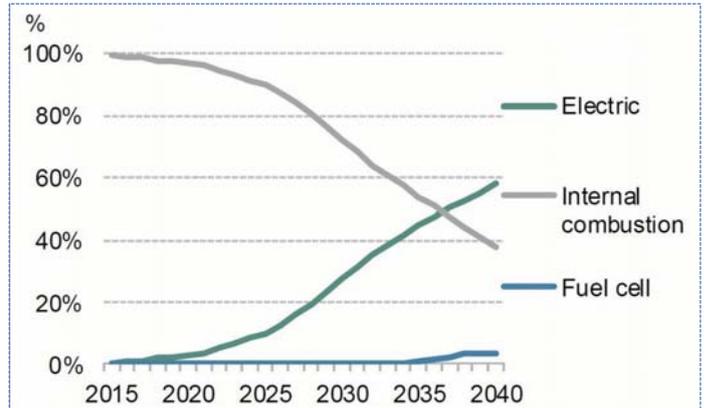
구동계별 전세계 연간 승용차 판매



자료: Bloomberg NEF 2020

- 내연기관 자동차와 전기자동차의 판매 역전이 이루어질 시기에 대한 예측은 급격히 당겨지고 있음.
- 특히, 코로나19 팬데믹 이후 '환경'보호'에 대한 관심이 증가하면서 2037년경 친환경제품으로의 판매량 역전이 이루어질 전망

구동계별 총 승용차 판매의 전세계 시장 점유율



자료: Bloomberg NEF 2020

이슈 5. ESG와 Digital화

내연기관차와 전기차의 부품구성 비교

내연기관차	부품	전기차
690	엔진부품	
5700	구동 및 제동장치	3600
4500	차체	4500
4500	현가 및 조향	4500
3000	전장품	900
5400	기타	5400
30000	합계	18900

자료: 수출입은행, 뉴딜산업 보고서, 2020. 12.

(우리회사는) “자동차의 핵심 부품인 새시를 만드는 회사인데, 전기차는 새시 구조가 완전히 달라질 것이라 예상되요. 새로운 아이템을 찾기위해 기술개발을 해야 하는데, 미래 자동차는 우리가 잘하는 기계쪽이 아니라 전자나 소프트웨어가 중요해져서... 기술개발도 생산방식을 개선하거나 아이템의 일부분을 개선하는 쪽이 대부분이어서 새로운 아이템을 개발해 본 경험도 적고.. 이미 수주한 물량 이후 생산량을 확보할 수 있을지 고민입니다. 그러다 보니 새로 직원을 뽑는다는 것은 상상도 못하죠.” (S부품사 총무팀)

자료: 자동차산업 환경변화에 따른 노사관계 및 일자리전략 연구 (권순원 외), 2021년 12월

자동차부품사의 경쟁력 비교 및 고용인원의 비중

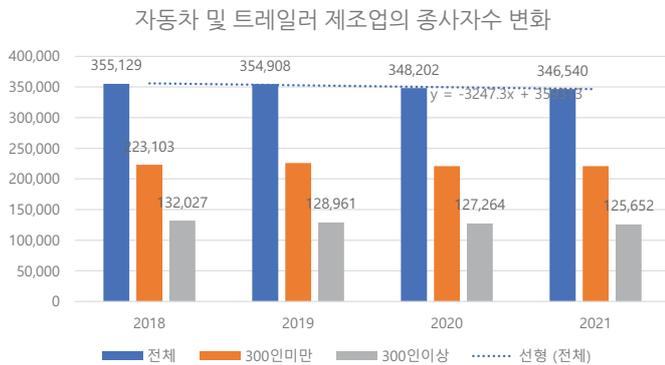
구분	품목	기업 수(비중)	고용 인력 (비중)
감소군	엔진부품, 동력전달, 전기장치	4,195사(46.8%)	10.8만명(47.4%)
유지군	조향, 현가, 제동, 차체, 시트, 공조 등	4,561사(50.9%)	11.1만명(48.7%)
확대군	미래차 주요 부품(각종 전장, 배터리 등)	210사(2.3%)	0.9만명(3.9%)

※ 전장분야는 감소군(약 70%, 내연기관 전용)과 확대군(약 30%, 전기차용)이 혼재

자료: 산업통상자원부(2021, 06)

- 산업통상자원부에 따르면 현재 상태에서 국내 자동차 부품사 4,196개의 매출 및 고용은 지속적으로 감소 전망
- 210개사의 매출과 고용은 늘어날 것으로 예상.
- 감소되는 인력은 전체 산업의 47.4%에 이를 것으로 예측되나 늘어날 것으로 예상되는 인력은 3.9% 수준에 불과

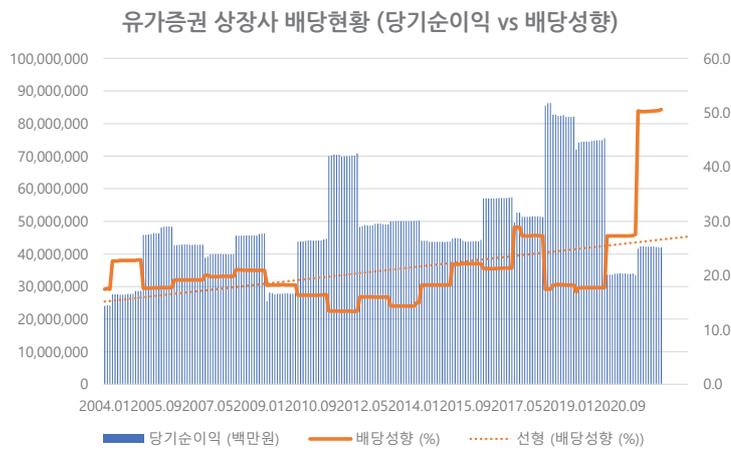
이슈 5. ESG와 Digital화



- 주요 제조업의 고용규모는 점차 감소 경향
- 친환경으로의 전환 및 공정의 디지털화, 자동화가 노동력 수요를 감소시킴.
- (인터뷰 자료) “검사는 상당부분 자동화가 가능합니다. 현재 연구소 차원에서 준비를 진행중입니다. 도장 상태검사는 요즘 소비자들의 눈높이가 높아져서 대폭 강화를 준비중입니다만, 검사하는 직원들이 고령화로 노안이 오는 경우가 있어서 자동화를 준비중입니다. 작은 흠집을 잘 못찾아 조명을 밝게 했더니 오히려 눈이 쉽게 피로해서 더 안 좋다고 하기도 하고... ADAS(운전자 주행보조)기능은 검사와 조정을 완전 자동화로 추진하고 있습니다. 전자장비이기도 하고 조정을 소프트웨어적으로 하다보니 사람이 할 수 없는 일이기도 하고.”(H사 생산담당) [자료: 자동차산업 환경변화에 따른 노사관계 및 일자리전략 연구 (권순원 외), 2021년 12월]

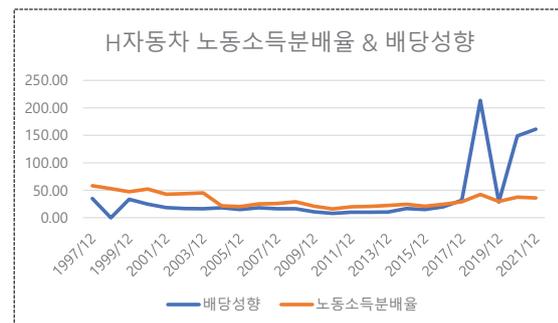
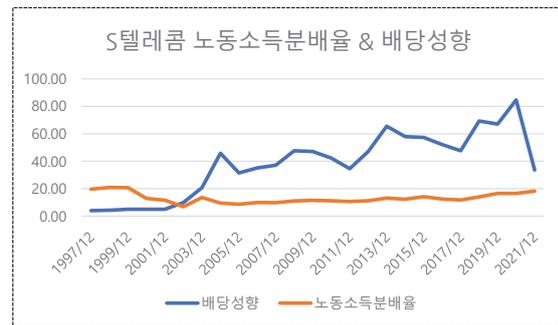
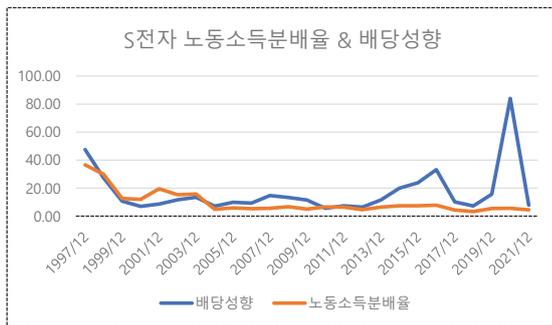
이슈 6. 기업지배구조의 변화와 단기주의?

이슈 6. 기업지배구조의 변화와 단기주의?



- 시장형 주주자본주의 모델에서 기업은 재화생산을 위한 자본을 주로 주식시장에 의존함. 다수의 자본시장 참여자들이 특정기업의 소유권을 분점하는 시스템
- 이 유형 자본주의의 핵심은 신뢰할 수 있는 정보 메커니즘으로서의 시장과 책임감 있는 정보 제공자로서 주주들의 투자 수익을 제일 가치로 간주하는 기업에 있음
- 조절형 이해관계자 모델의 경우 생산 자본을 주식시장에 일방적으로 의존하기 보다는 은행 또는 기업간 상호 투자를 통해 획득함으로써 시장 메커니즘이 기업 경영에 개입하는 것을 제한하며 경영 안정성을 유지함.
- 이러한 소유지배구조의 유형은 기업의 고용전략 및 노사관계에 큰 영향을 미침

이슈 6. 기업지배구조의 변화와 단기주의?



- 소유권이 주식시장에 노출된 상황에서 기업은 노동조합에게 임금 양보를 기대하기 어려움. 비용관리에 대한 압력과 배당 요구가 강함.
- 노동자와 노동조합은 **중장기적 기대수익보다 현재의 임금요구 성향이 강함. 기업복지에 대한 요구 또한 현재의 이익 극대화 추구 경향.**
- 이해관계자 중심 체제하에서 기업은 주식시장의 동향에 민감하게 반응할 필요성이 적으며, 따라서 경기의 하향 기에도 고용조정이 절실하지 않음. 이는 기업들이 시장의 압력으로부터 상대적으로 자유롭기 때문

이슈 6. 기업지배구조의 변화와 단기주의?

'종업원수증가율'에 영향을 미치는 요인들

	β	t
(상수)		5.632
외국인_주식분포비율	-.280 ***	-4.274
종업원1인당 부가가치증가율	-.176 ***	-3.213
종업원1인당 인건비증가율	-.299 ***	-5.548
배당성향	-.095	-1.643
기업순이익률	-.034	-.530
노동소득분배율	-.185 ***	-2.800
N	297	
Adj R ²	.165	

- 분석결과, 우리나라 기업의 경우 **외국인 주식소유 비중이 높을수록 고용확대에 소득적인 것으로 분석됨.** (배당요구 강함)
- 이러한 조건에서 **근로자들의 임금 요구(wage militancy)도 강하며 이 경우 기업은 고용확대에 소극적임.**

분석대상 기업(1995년 - 2021년)

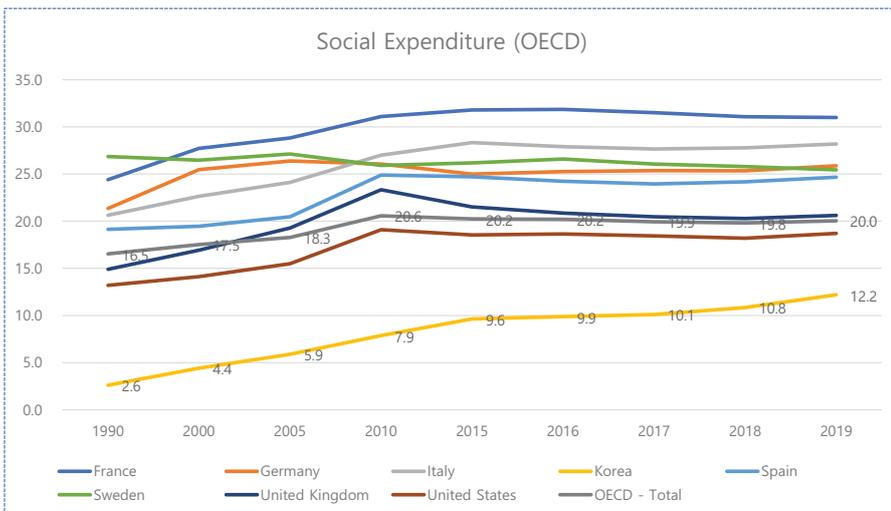
회사명	빈도	%
(주)신세계	26	5.7
(주)엘지생활건강	21	4.6
(주)엘지화학	21	4.6
(주)포스코	27	5.9
(주)현대백화점	19	4.2
기아(주)	26	5.7
롯데쇼핑(주)	22	4.8
롯데하이마트(주)	22	4.8
삼성물산(주)	23	5.0
삼성생명보험(주)	20	4.4
삼성전기(주)	27	5.9
삼성전자(주)	27	5.9
삼성SDI(주)	27	5.9
에스케이텔레콤(주)	27	5.9
에스케이하이닉스(주)	26	5.7
엘지전자(주)	19	4.2
현대건설(주)	26	5.7
현대자동차(주)	27	5.9
LG이노텍(주)	23	5.0
	456	100

이슈 6. 기업지배구조의 변화와 단기주의?

- 소유권이 자본시장에 분산되는 경우 경영자들은 **시장의 평가주기인 1년 단위의 성과에 몰입할 수밖에 없으며** 그렇지 않은 경우 자신의 경영지위가 위험해 질 가능성이 높음
- 미국은 CEO Labor Market이 별도로 존재하며, 이 시장에서의 평가는 기업 가치(주가)의 유지, 배당, 시장 점유율 등임. 이를 충족시키지 못할 경우 수시로 교체됨.
- 이러한 조건에서 **기업은 비용관리 중심의 전략, 단기 수익추구의 전략 등에 집중하게 되고** 그리 되면 **장기고용과 내부노동 시장 그리고 노사협력주의의 조절자본주의적 고용노사관계는 유지되기 어려움.**
- 우리나라 대기업 집단의 경우 소유권이 시장에 광범위하게 노출되어 있으나 여전히 대주주(오너)가 경영의 전권을 장악한 '오너경영' 시스템이라 당장 순수 주주중심형 모델로 전환될 가능성은 없지만 점진적 전환은 불가피. 무엇보다 인수합병(M&A)등의 위협에 노출되는 경우 빠른 전환이 이루어질 수 있음.
- 지분구조가 분산되고 **소유자(equity owner)가 다양해지면 기업은 배당의 요구에 직면.** 최근 우리 기업의 평균배당률은 과거에 비해 매우 높아졌으며 **배당성향이 높은 기업들의 노동소득분배율은 점진적으로 감소하는 추세.** 앞서 보았듯 고용규모 또한 줄어들 가능성이 높음

이슈 7. 취약한 사회복지

이슈 7. 취약한 사회복지



- 우리나라의 사회복지 지출 수준은 OECD 국가 가운데 최하위에 속함. GDP대비 사회복지 지출의 OECD 평균은 2019년 기준 20.0%인데 반해, 같은 해 우리나라의 복지지출은 12.2%다. 평균의 절반에 불과한 수준.
- 1인당 GDP 3만 3천불 수준임에도 불구하고 복지 지출은 유사수준 국가(프랑스, 이탈리아, 스페인 등)에 턱없이 못 미치는 수준.
- 노동시장 개혁 등 제도혁신을 위해서는 두터운 사회안전망이 필요. 취약한 안전망 구조로는 혁신적 변화를 모색하기 어려움.

이슈 7. 취약한 사회복지

OECD 각국의 사회복지 지출(Public social expenditure as a percent of GDP)

	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
Australia	10.3	13.1	18.2	16.7	16.6	18.1	17.4	16.7
Austria	21.9	23.1	25.7	26.0	27.6	27.7	27.7	27.3	26.9	26.9
Belgium	23.2	24.6	23.7	25.3	28.4	29.5	28.8	28.7	28.8	28.9
Canada	13.2	17.5	15.7	16.1	17.6	17.9	18.3	18.0	18.0	..
Finland	17.8	23.3	22.6	23.9	27.4	30.5	30.4	29.6	29.3	29.1
France	20.1	24.4	27.7	28.8	31.1	31.8	31.8	31.5	31.1	31.0
Germany	21.8	21.4	25.5	26.4	26.0	25.0	25.3	25.4	25.3	25.9
Italy	17.3	20.6	22.6	24.1	27.0	28.3	27.9	27.6	27.8	28.2
Japan	10.0	10.9	15.4	17.1	21.2	22.2	22.3	22.3
Korea	..	2.6	4.4	5.9	7.9	9.6	9.9	10.1	10.8	12.2
Netherlands	23.0	23.7	19.0	19.9	17.5	17.6	17.5	16.6	16.2	16.1
New Zealand	16.3	20.4	18.4	18.0	20.6	19.4	19.0	18.6	19.4	..
Norway	16.1	21.6	20.4	20.7	22.1	24.8	26.0	25.2	24.4	25.3
Portugal	9.5	12.2	18.5	22.3	24.5	24.0	23.4	22.7	22.5	22.6
Spain	14.9	19.1	19.5	20.5	24.9	24.7	24.2	23.9	24.2	24.7
Sweden	24.5	26.9	26.5	27.1	25.9	26.2	26.6	26.0	25.8	25.5
United Kingdom	15.6	14.9	16.9	19.3	23.3	21.5	20.8	20.5	20.3	20.6
United States	12.9	13.2	14.1	15.5	19.1	18.5	18.6	18.4	18.2	18.7
OECD - Total	14.5	16.5	17.5	18.3	20.6	20.2	20.2	19.9	19.8	20.0

- 빠르게 변화하는 시장환경에 대한 적응과 노동시장의 구조개혁을 위해서도 사회안전망의 정비는 필수적
- 전환과 개혁의 비용이 특정 계층(노동자)에게 전가되거나 집중되는 경우 사회적 저항과 혼란 불가피.
- 변화 대응과 구조 개혁을 위한 플랫폼을 구축하는 차원에서 복지체계의 재편은 필수.
- 사회안전망이 부재하는 한 근로자들의 기업에 대한 종속은 심화되며 따라서 기업의 부담도 증가.
- 현재의 최저임금 및 비정규직 등의 논란은 노동시장의 부담을 기업이 전담하기 때문. 따라서 기업의 경영 자유도를 높이기 위해서라도 사회복지 확장은 필수적.

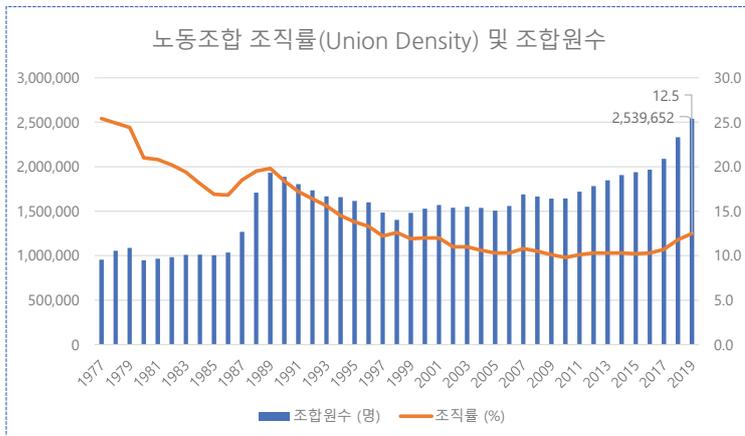
매개? 또는 조절?: 노사관계

노사관계: 교섭구조

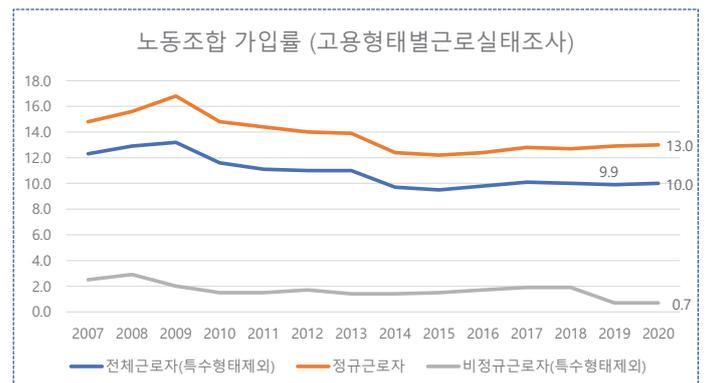
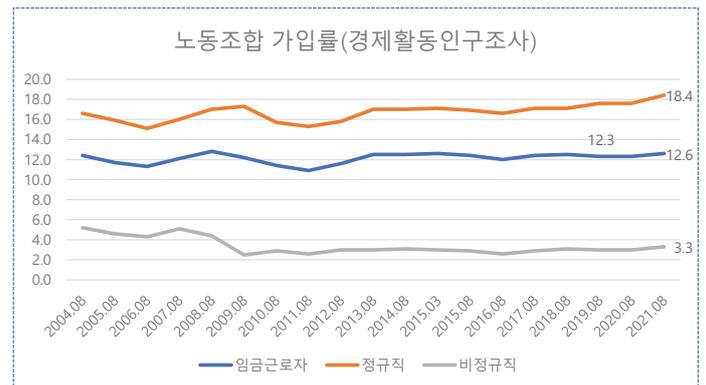
- ❖ **Union Density**(노동조합조직률): 노동조합조직률 = (조합원수 ÷ 임금근로자수) × 100. 전체 임금근로자 중 노동조합에 가입한 근로자의 비율
- ❖ **Centralization of wage bargaining**: 중앙집중형 단체교섭(centralized bargaining)은 특정 범주의 사용자들이 그에 소속된 근로자를 대표하는 하나 또는 그 이상의 노동조합과 교섭할 때 발생함. 일반적으로 사용자집단과 노동자집단 사이에 국가 또는 지역 차원에서 발생함.
- ❖ **Union Concentration**: 이제 다수노조(복수노조)는 공통적이고 보편적 현상. 집중도(concentration)는 노동조합 조합원이 특정 노동조합에 집중되는 정도를 말함. 노동조합 힘의 전통적 척도인 조직률(union density)에 비해 집중도는 의사결정의 권위(authority)와 효과성을 나타냄. 요컨대, 노동조합의 실질적인 '힘'(결정력, intra-organizational power)을 나타냄.
- ❖ **Collective Agreement Coverage**: 단체교섭 효력 확장의 수준. 하나의 단체협약이 어떤 수준의 노동자들에게까지 적용되는지 판단하는 기준.
- ❖ **Coordination of wage setting**: 조정은 행동적 개념(behavioral concept)으로 의도된 조화(intentional harmonization)를 뜻함. 임금 결정과정에서 다수 노동조합 조합원의 임금이 (심지어 무노조 노동자들의 임금 포함) '주요 플레이어(major players)'들의 교섭 임금에 의해 중요하게 영향을 받는 것. 제도적으로 조정이 의무화 된 사례(national bargaining)부터 패턴 교섭(pattern bargaining)에 이르기까지 다양하게 나타남.

노사관계: 노동조합 조직률(Density)

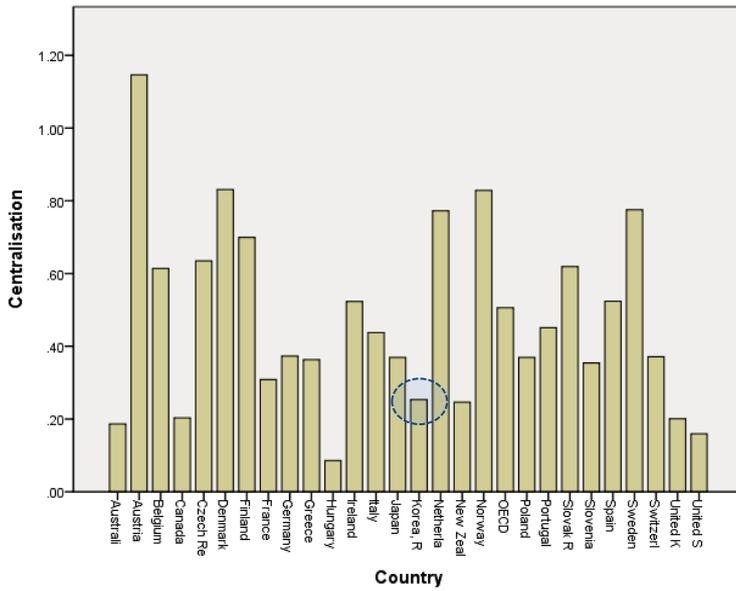
전국노동조합조직현황 (고용노동부)



- 2019년 기준 우리나라 노동조합 조직률은 12.5%. 통계에 따라 편차가 있지만 경찰조사 기준 2021년 노조가입률은 12.6%.
- 정규직 노동자의 노동조합 가입률은 13.0% - 18.4% 수준



노사관계: Centralization

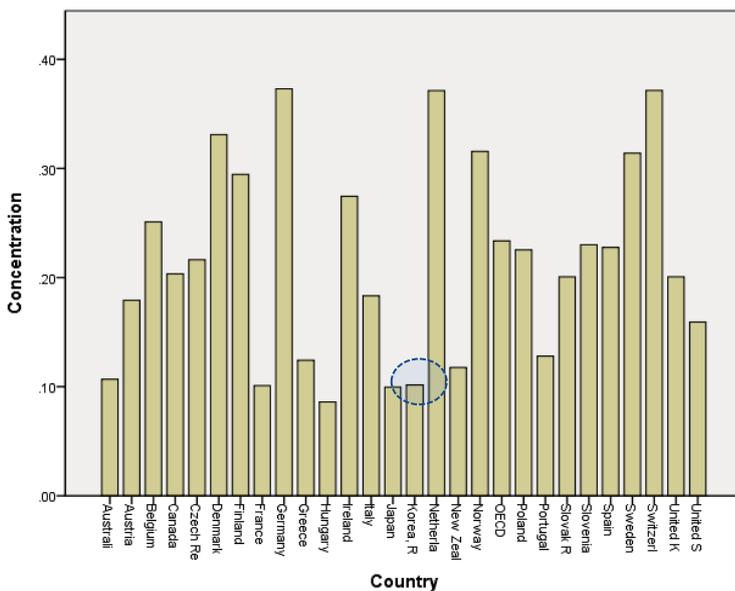


ICTWSS Data base. Ver 6.0
Summary measure of centralization of wage bargaining (0-2)

단체교섭의 중앙집중도

- 노동조합수를 기준으로 하면 압도적 기업별 노동 조합. 탈중앙화(De-centralized)된 교섭구조.
- 노동조합 조합원수를 기준으로 하면 mid-level of centralization. 그러나 우리나라 산업별 교섭의 경우 산업별 노조의 교섭력 권위가 부재하며, 중요한 교섭대상(임금, 근로조건, 근로시간 등)의 경우 대부분 지부교섭을 통해 결정됨.
- 산업별 교섭의 경우 교섭의 가이드라인 또는 목표를 설정하는 역할에 불과.
- 따라서 조합원 가운데 산업별 조직에 소속된 조합원의 비중이 높다고 해도 이러한 교섭구조가 교섭력을 담보하지 못함.

노사관계: Concentration

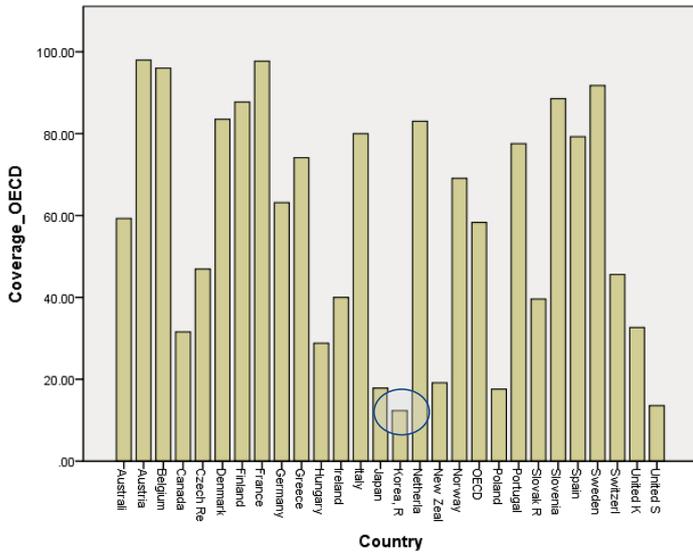


ICTWSS Data base. Ver 6.0
Summary measure of concentration of unions at peak and sectoral level (0-1)

노동조합의 CB Authority (Concentration)

- Membership concentration at confederal level.
- 노동조합의 지배적 교섭 단위가 기업 수준이며, 초기업 교섭 단위 또한 분산되어 있고, 정상조직의 교섭권 부재.
- 정상조직 및 초기업단위 노동조합 분화
- 우리나라 노동조합의 집중화 수준은 매우 낮음.

노사관계: Coverage

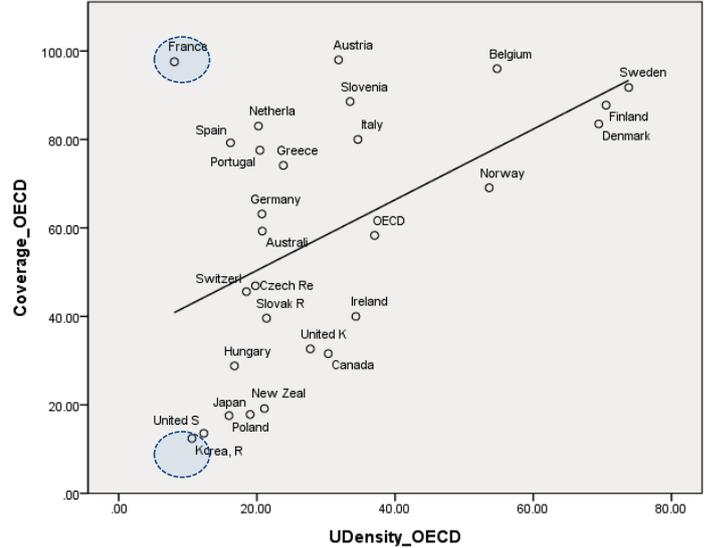


OECD Data base (0 ~100)

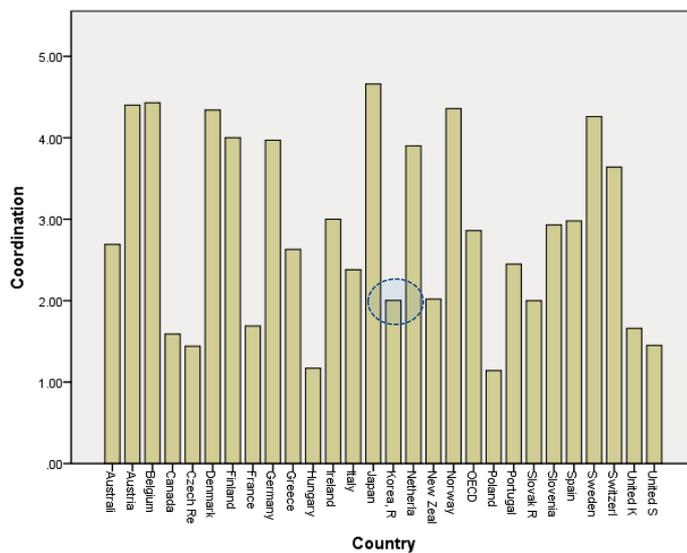
- 예외적 'France': 프랑스의 경우 사용자가 어떤 협약의 적용을 받는 경우 해당 협약은 사용자와 근로계약을 체결한 모든 근로자(조합원 여부 불문)에게 적용. 따라서 사용자가 가입한 사용자단체와 노동조합간에 산별협약이 체결된 경우 해당 사용자가 고용하는 모든 근로자에게 산별협약이 적용

노동조합의 CB Coverage rate

- Employees covered by valid collective (wage) bargaining agreements as a proportion of all wage and salary earners.
- 예외적 '대한민국'의 경우 노동조합법 제 35조(일반적구속력), 제36조(지역적구속력)에서 효력 확장의 제도적 장치를 두고 있으나 매우 제한적. 따라서 원칙적으로 노동조합 조합원들에게만 협약 적용



노사관계: Coordination of Wage-setting



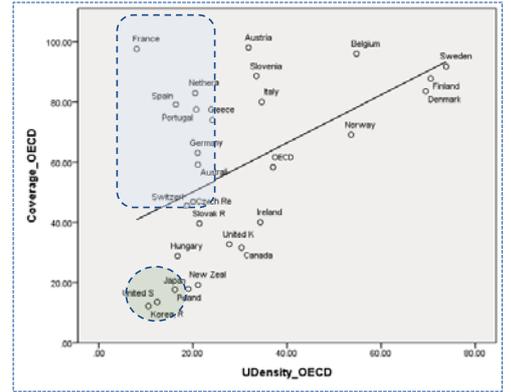
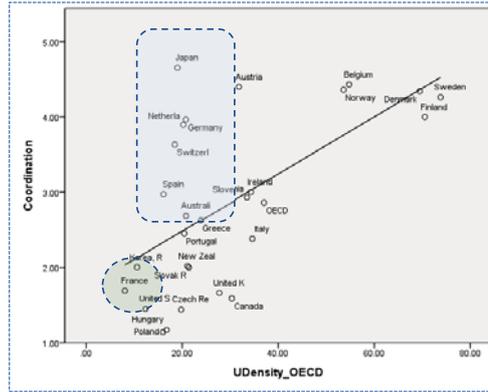
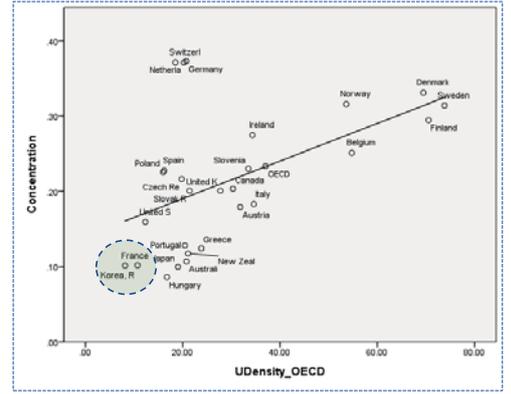
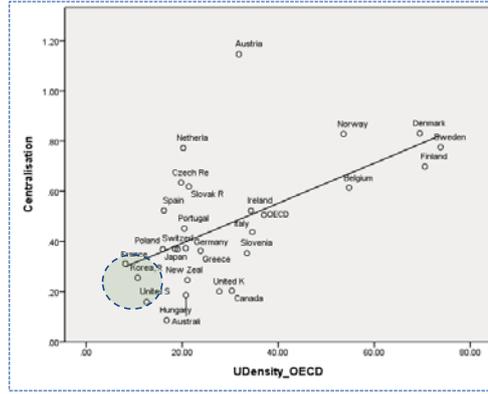
ICTWSS Data base. Ver 6.0
Coordination of Wage-setting (1-5)

- Binding norms regarding maximum or minimum wage rates or wage increases issued as a result of a) centralized bargaining by the central union and employers' associations, with or without government involvement, or b) unilateral government imposition of wage schedule/freeze, with or without prior consultation and negotiations with unions and/or employers' associations.
- Non-binding norms and/or guidelines (recommendations on maximum or minimum wage rates or wage increases) issued by a) the government or government agency, and/or the central union and employers' associations (together or alone), or b) resulting from an extensive, regularized pattern setting coupled with high degree of union concentration and authority.
- Procedural negotiation guidelines (recommendations on, for instance, wage demand formula relating to productivity or inflation) issued by a) the government or government agency, and/or the central union and employers' associations (together or alone), or b) resulting from an extensive, regularized pattern setting coupled with high degree of union concentration and authority.
- Some coordination of wage setting, based on pattern setting by major companies, sectors, government wage policies in the public sector, judicial awards, or minimum wage policies.**
- fragmented wage bargaining, confined largely to individual firms or plants, no coordination

우리나라의 임금결정 조절 수준(2.0)은 OECD 평균(2.86)보다 낮음. 이는 개별기업의 임금 조절이 제도나 관행 등의 개입 없이 개별적으로 결정된다는 것을 의미하며 이 경우 기업간 임금 경쟁, 노동조합의 강한 임금요구(wage militancy), 지불능력에 따른 기업간 임금격차가 심화될 가능성 높음.

노사관계: 구조

- 조직률(Density), 교섭구조의 집중화 수준(Centralization), 노동조합의 교섭권위(Concentration), 임금 및 근로조건의 조절능력(Coordination), 단체교섭의 효력 확장(Coverage) 등 모든 요소에서 우리나라 스코어 매우 낮음.
- 일본은 임금조절과 패턴화에 의한 임금 표준화(균등화?), 프랑스는 단체협약의 효력확장을 통한 임금 표준화, 그외 유럽국가들은 산별협약과 연대임금에 의한 임금 표준화가 특징임.
- 우리나라는 미국과 유사. 노동조합의 사회적 영향력과 시장지배력이 미미함.



노사관계: 구조

- 분석된 모든 지표에서 우리나라 노동조합의 스코어 낮음. 결과로부터 확인되는 우리나라 노동시장 및 노사관계의 특징은 분절과 탈집중화, 조정 기능의 부재 및 협약 효력의 협소한 제한 등으로 결론.
- 전통적으로 우리나라의 노사관계는 일본의 노사관계 시스템과 유사하다고 평가되어 왔으나 실질적으로 우리와 가장 유사한 모델은 미국의 노사관계. 노동조합의 전략 또한 과거 우리나라 노동조합 운동이 비판해 왔던 **미국의 Business Unionism**에 유사. (기업지배구조 전환에 따른 주주중심 주의와 단기주의 등 토대 유사)
- 결과적으로 노동조합의 전통적 역할인 평등주의(egalitarianism) 철학과 보편주의 가치 실현에 한계. 선임권(seniority)에 기반해 자기 이익 극대화를 추구하는 대기업, 정규직 노동자들만의 이익단체로 전환.
- 그 결과 노동조합 조직화 부문은 선임권 제도와 노조의 임금 프리미엄으로 '고임금 및 고용안정' 이 보장되는 반면, 타 부문은 무노조화, 기업의 지불능력 위축 등으로 양극화. 노동조합이 오히려 소득격차를 강화하는 제도로 기능.
- 요컨대, 1997년 외환위기는 노동조합과 노동자에게 미증유의 위기를 제공했지만 한편으로 그들의 고용지위가 공고화되고 안정되며 기득권이 체계화되는 기회를 제공. 위기의 기회 전환이 이 시기에 시작되어 노동조합을 매개로 정규직 중심의 연공에 기반한 내부노동시장이 공고화 됨. 20년 이상 먹고 살 조직자원을 확보
- 연공에 따른 내부노동시장의 위계구조는 미국에서도 노동조합 전성기에 만들어진 규칙이라는 점에서 문화적 이유 보다는 관료제와 노동조합의 효과로 보는 것이 적절. 연공제 효과의 배후에 노동조합이 내재.

전환을 위한 모색

전환을 위한 모색

- 지금까지 분석한 우리나라 노동시장 및 노사관계의 특성은 1987년에 형성되어 1997년 외환위기를 계기로 변화하면서 현재까지 지속됨.
- 고용률은 20여년이 지난 후에야 1997년 이전 수준을 회복했으며, 외환위기를 기점으로 비정규직 고용이 증가하기 시작함. (통계 집계 시작한 2003년 이후 임금근로자 가운데 비정규직 비중은 32.0% ~ 38.4% 수준. 최근들어 증가)
- 노동조합에 의해 보호받는 대기업 정규직 노동자의 임금수준과 근로조건은 지속적으로 개선. 반면 중소기업 근로자와 비정규직 근로자의 고용 및 근로조건은 열악한 상태 지속. 핵심과 주변 사이의 격차 심함. 핵심과 주변사이의 격차가 벌어질수록 핵심으로의 진입을 위한 경쟁 치열.
- 핵심부 노동자들의 고령화 수준 심각. 자동차산업, 철강산업 등의 경우 향후 5년내 베이비붐 세대 은퇴. 정년연장에 대한 요구 강함. 산업의 디지털화 등에 따른 직무 소멸로 신규 고용 필요 축소.
- 환경위기 대응을 위한 친환경·디지털화의 산업구조 조정 또한 노동시장·노사관계에 대한 영향 큼. 일자리에 대한 심각한 위협. 새로운 일자리 창출 전략 필요. 기존 종사자의 안전한 전환을 위한 방법 모색 필요.
- 입법부, 사법부 및 행정부의 정책 불안정도 위험요소. 특히 통상임금, 평균임금 등을 둘러싼 법률분쟁, 노동시장 및 노사관계 입법을 둘러싼 노사간 경쟁, 행정부와 입법부간 갈등에 의한 불확실성 확대 등도 중요한 요소
- 기업소유지배구조의 변화 또한 노동시장에 미치는 영향 큼. 그동안 유지되던 인사관리 시스템의 조정 불가피. 내부노동시장, 연공형 체계의 수술 불가피.
- 사회안전망 강화와 복지 인프라 구축은 노후소득 안정화와 노동시장 개혁을 위한 플랫폼의 역할을 담당. 하지만 현재 우리나라의 사회안전망 수준은 OECD 국가 중 최저 수준. 조속한 안전망 강화 전략과 실행 필요

전환을 위한 모색



전환을 위한 모색

- 고용기회 확대: 대부분의 신규취업자가 기간제 근로자인 상황에서 **기간제법 폐지 & 낙인효과 해소**.
- 일자리 격차 해소를 위해 정점 대기업(원청)과 협력업체(하도급 기업) 종사자들 사이의 '**수직적 연대임금**' 을 통한 임금격차 해소. 사내도급 근로자의 경우 **원청의 단체협약 효력이 확장**되도록 하고, **원하청간 공동노사협의회** 활성화.
- 고령근로자들의 고용 및 소득 안정을 위해 연공형 임금체계를 개편. **임금체계에서 연공성 비중을 낮추고 직무, 역할, 자격 등 다기준화. 임금체계 개편을 전제로 고용 연장** 방안 모색
- 노사관계의 사법화 개선. 특고종사자 **노동3권 다툼의 경우 노동위원회의 '교섭권 다툼' 이전에 노조법상 근로자 여부를 판단하는 절차** 마련필요. 노조 설립 신고시 노조법상 근로자 여부를 판단할 수 있는 절차를 두거나, 사용자로 지목된 자가 설립신고증 교부처분에 대해 취소를 구할 수 있도록 해야 함. 통상임금, 평균임금 등을 둘러싼 다툼의 경우 **임금체계 및 퇴직금제도 개선**을 통해 안정화 필요.
- 친환경, 디지털화에 따른 산업구조 변화 및 노동과정 변화 대응 모색 필요. 대학의 **직무관련 재숙련 교육 기능 활성화, 직무전환 관련 산학협력 강화** 등이 필요하며, **고용서비스 인프라 및 기능 고도화 필요(고용정보원 역할 및 기능 강화)**. 비임금 근로관계에서 일하는 사람들을 위한 '**일하는 사람들을 위한 보호 입법**' 필요.
- 소유지배구조 변화에 대응해 **직무형 인사관리 시스템으로의 전환** 필요. 신입사원 공채와 경력직 수시채용 병행. **외부노동시장 활성화**를 통한 구인구직의 기회 확대. 노동력의 시장가치에 따른 임금수준.
- 사회안전망 중에서도 **고용보험, 실업부조 제도 강화**. EITC 제도의 구간별 소득기준을 낮춰 **저소득층의 소득안정화** 모색.

직무형 HRM 전환모색

