

한국노동사회연구소 창립기념 토론회

# 윤석열 정부 시기 노동정책 전망과 대응 방향 모색

- 일시 : 2022년 5월 11일(수) 15:00~17:20
- 장소 : 청년문화공간JU동교동, 바실리오홀 3층(홍대입구역 2번 출구)
- 주최 : 한국노동사회연구소
- 후원 : 프리드리히에버트재단

시간	프로그램
14:40	등록
15:00	[ 사회 ] 이원보 한국노동사회연구소 이사장 [발제 1] “윤석열 정부 노동정책 전망과 과제” 이주희 이화여자대학교 사회학과 교수 [발제 2] “윤석열 정부 시기 지방정부 노동정책 과제 모색” 김종진 한국노동사회연구소 선임연구위원
16:00	휴식
16:10	[토론 1] 유정엽 한국노총 정책2본부 본부장 [토론 2] 이정희 민주노총 정책실장 [토론 3] 정홍준 서울과학기술대학교 경영학과 교수 [토론 4] 박귀천 이화여자대학교 법학전문대학원 교수 [토론 5] 조성주 정의당 전 정책위원회 부의장
17:00	종합토론



# 목 차

발표 1.	윤석열 정부 노동정책 전망과 과제.....	1
	이주희 이화여자대학교 사회학과 교수	
발표 2.	윤석열 정부 시기 지방정부 노동정책 과제 모색.....	23
	김종진 한국노동사회연구소 선임연구원	
토론 1.	유정엽 한국노총 정책2본부 본부장.....	67
토론 2.	이정희 민주노총 정책실장.....	77
토론 3.	정홍준 서울과학기술대학교 경영학 교수.....	85
토론 4.	박귀천 이화여자대학교 법학전문대학원 교수.....	91
토론 5.	조성주 정치발전소 상임이사, 정의당 전 정책위원회 부의장.....	99



발표 1.

---

# 윤석열 정부 노동정책 전망과 과제

이주희 | 이화여자대학교 사회학과 교수

# 윤석열 정부 노동정책 전망과 과제

이주희<sup>1</sup> | 이화여자대학교 사회학과 교수

“2012년 대선과정에서 박근혜 후보는 보수파 후보로서는 전례 없는 전향적이고 포괄적인 노동공약을 발표함으로써 좋은 평가를 받았다. 그러나 집권 후 발표한 박근혜 정부의 노동정책은 많은 부분에서 대선공약을 후퇴, 축소, 포기하는 내용이였다. 노동시장 분야에서는 일자리 창출에 몰입하면서 노동시장 유연화와 파트타임 노동자 도입 등에 의해 겉보기만의 일자리 수 창출에 매달렸으며 노동시간 단축, 비정규직의 정규직 전환, 정리해고 요건 강화 등 다른 공약들은 대부분 내용을 후퇴시키거나 포기하였다. 노사관계 분야에서는 대화와 상생의 노사관계 정착을 내세웠지만 실제로는 법과 질서의 준수, 노동조합의 책임성 강화 등 정반대의 내용이 노사관계정책에서 강조되었으며 실제로도 공무원노조와 전교조에 대한 공격적 대응, 철도민영화를 둘러싼 노동조합과의 갈등 등으로 대화와 상생의 노사관계는 파국을 맞게 되었다...박근혜 정부의 반·불·무의 노동정책은 앞으로도 커다란 경제적, 사회적 비용을 초래할 수밖에 없으며 그 궁극적 부담은 결국 전 국민이 지게 될 것이다.” (윤진호, 2014)

## I. 배경: 윤석열 정부 정책 기조의 정치경제적 맥락

윤석열 정부의 핵심 정책 기조는 반(反) 문재인에 기반한 소득주도성장 철회, 친기업적 규제 완화이다. 그래서 절차적 의미가 강조된 ‘공정’ 경쟁만 가능하다면 그런 체제 하에서 발생하는 불평등 문제에는 상대적으로 무관심하다.<sup>1)</sup> 이런 기조는 1980년대 이후 세계 경제의 신자유주의로의 전환 초기에는 적합했을지 모르나, 그로 인해 상시적 재정 위기와 국가부채, 가계부채의 동반 상승을 경험하고 거기에 코로나 위기까지 더해진 현재의 세계 경제 상황에 비추어 볼 때 적절하지 못한 정책 방향으로 판단된다.

신자유주의가 내포한 자본주의의 위기를 국가나 가계부채를 통해 연장하면서 자본주의 발전의 금융화 과정이 시작되었는데, 이로 인해 거의 모든 국가에서 세계화된 금융자본을 우위에 둔 정책이 실시되면서 국민 주권은 약화되고 부와 소득의 양극화는 심화되었다. 스트랙(Streeck, 2014)은 이 과정에서 나타난 시장의 불안정성에 대한 문화적 수용성 확대를 사회 정의(social justice)에 대한 시장 정의(market justice)의 압도적 우

1) 그러한 불평등에 공정함의 외피를 둘러 그에 대한 비판마저 무력화시킨다는 것이 보다 정확한 표현이겠다.

위로 진단했다. 이것이 중간계급을 중심으로 경쟁과 성과주의 원칙이 확산되기 시작한 계기이다. 우리도 예외는 아니었다. 외환위기를 계기로 자본과 금융의 자유화, 경제개방이 본격화되었고 일자리는 불안정해졌으며 임금 격차는 확대되었다. 문재인 정부의 소득주도성장은 보수 정부의 통치 동안 악화된 불평등과 저성장의 극복 방안으로 제시된 것이었다. 실질임금과 가계소득증가를 통해 노동소득 분배율을 증가시키고 내수를 확대한다는 소득주도 성장론은 그러나 국내 자산소유자들의 반대를 극복하지 못했고(이병천, 2018), 보수 언론의 공격이 이어진 이후 쉽게 포기되었다(원승연, 2022).

이번 대선의 결과, 0.73% 차이라는 박빙의 승부는 우리 사회에 두 가지 신념체계가 충돌하고 있는 현실을 반영한다. 시장 정의에 기반한 공정한 경쟁과 성과주의 원칙의 뒤늦은 확산이 강렬하지만, 바로 그런 경쟁의 기회조차 박탈당한 경험과 일자리 위기에 따른 복지 수요도 강력하게 존재한다. 현재 제시된 윤석열 정부의 노동정책이 협소한 시장 정의의 원칙에 기반하여 마련된 만큼, 4차산업혁명이 유발하는 고용과 복지 문제에 대한 문제의식과 해결방안은 찾기 어렵다. 곧 급격한 생산인구감소와 좋은 일자리 부족이 동시에 발현할 예정이다. 자본주의의 끝없는 위기와 한계 속에서 일자리를 어떻게 만들고 유지할 것인가? 국가의 역할과 재정지출은 점점 더 증가하지만 조세기반의 한계로 재정 위기 역시 상시화될 수 있는데, 이 문제는 어떻게 해결할 것인가?

최근의 정치경제적 상황을 고려해 볼 때, **진정한 반 문재인 정책 기조는 소득주도성장의 완전한 폐기가 아니라 중도에 실패한 문재인 정부 소득주도성장의 완성이** 되어야 한다. 지금은 반 세계화 추세, 글로벌 공급체인 교란, AI등 자동화 급증으로 인한 노동력 수요 감소, 소비 감소, 경기침체 장기화, 중산층 붕괴와 양극화 악화 등 최악의 상황을 가정하고 정책 패러다임의 변화 방향을 고민해야 할 시기이기 때문이다.

## II. 윤석열 정부의 노동공약 평가 및 전망

발제문 작성 시기까지 윤석열 정부 인수위의 국정과제가 발표되지 않은 상태라 아래 세 가지 자료에 기초해 노동공약을 평가하였다:

- (1) 국민의 힘 『20대 대선 정책공약집』 (이하 공약집), 2022;
- (2) 한국노총 “20대 대선 노동사회정책 공개질의에 대한 국민의 힘 답변서” 2022. 1. 14. (이하 한국노총 답변);
- (3) 한국비정규노동센터의 <2022년 대선 후보 비정규직 정책질의 결과 분석> 보도자료, 2022. 2. 13. (이하 비정규노동센터).

윤석열 당시 국민의 힘 후보는 대통령 당선 시 최우선 과제로 유연한 노동시장을 선정하였는데,<sup>2)</sup> 경총과 대한상의 등 주요 사용자단체에서도 노동시간 운영의 유연성 확대, 성과급제에 기초한 공정한 임금체계 구축 등을 요구한 것(황용연, 2022. 4. 26; 유일호 2022. 4. 26)을 우연이라 보기 어렵다. 공정한 노동시장과 안전한 노동시장 관련된 공약도 있으나, 유연한 노동시장에 비교해 구체성과 집행 의지가 떨어진다. 대선 기간 내내 청년이 그토록 강조되었지만 청년 특화된 공약은 공정한 채용이나 아르바이트 노동권 보호 등에 한정하여 소극적으로 제시되었다. 노동시장 관련 공약에 비해 집단적 노사관계와 관련된 공약은 공공부문 노동이사제를 제외하곤 매우 빈약하다.

제시된 공약이 어느 정도 실현될 수 있는가도 의문이다. 박근혜 당시 대선 후보와 새누리당은 2012년 대선에서 보수 정당의 공약으로서는 혁신적인 경제민주화, 복지확대, 일자리 창출 등 다양한 공약을 마련했다. 특히 노동시간 단축, 공공부문 청년 일자리 확대, 정리해고 요건 강화, 비정규직 정규직화, 복수노조 및 근로시간 면제제도 보완 등은 노동계 의견을 대폭 반영한 친노동 공약이었지만 대부분 실시되지 못했거나 크게 후퇴했고, 특히 민영화와 노조 탄압 등으로 노사정 관계는 최악으로 치달았다(윤진호, 2014). 윤석열 후보의 노동공약은 당시 박근혜 정부 공약보다 친노동 성격이 후퇴했으며 더 보수적이다. 박빙의 대선 결과, 2024년까지 이어지는 여소야대 국회, 향후 실시될 지방선거, 노동조합의 대처 역량 등이 아직 변수로 남아 있다. 최근 인수위의 부족한 공약 이행 실적에 비추어 공약이 모두 지켜질 것이라 예단하기는 어렵지만, 그렇다고 박근혜 정부처럼 공약을 무시하거나 약속한 수준을 넘어 폭주하기에는 추동력이 부족하리라 판단된다.

## 1. 유연한 노동시장(= 윤정부: 노동규범의 현대화)

### 가. 노동시간 유연성 확대

#### 공약집)

현행 근로기준법은 20세기 공장법 방식으로 획일적, 경직적인 근로시간과 임금규정을 기본으로 하고 있어 일하는 방식의 근본적 변화에 대응하기 어렵다. 디지털 전환시대에 따른 근무시간, 근무장소의 해체, 성과 중심의 근무방식 확대에 대응하기 위해 필요하다.

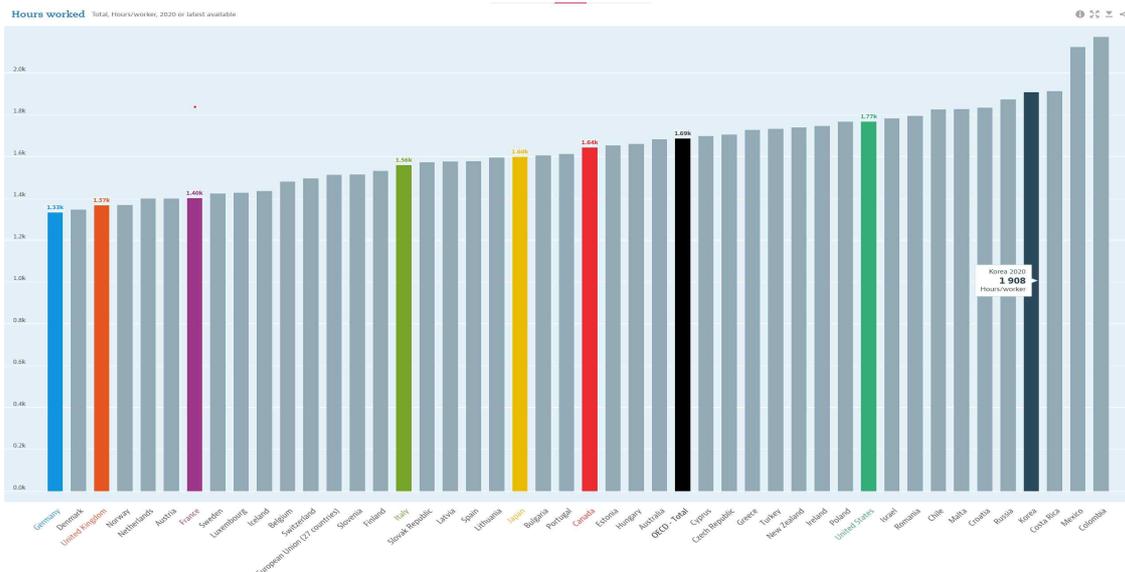
▷ 선택적 근로시간제 정산기간 1~3개월에서 1년 이내로 확대 (사무연구직 등 이를 선호하는 직무나 부서별로 노사합의를 거쳐 1년 이내 범위에서 정산기간을 자율적으로 설정)

2) 한국노총 질의에 대한 답변서에서 국민의 힘 당은 윤석열 정부의 최우선 과제 중 첫번째로 노동규범의 현대화, 즉 노동시간 및 노동시장 유연화를 꼽았다. 노동규범을 디지털 전환 시대에 맞게 현대화하여 일자리 창출 기반 조성, 청년 실업난 완화, 중장년 고용연장을 실현하겠다는 것이 그 사유였다.

- ▷ 연간 단위 근로시간 저축 계좌제 도입(연장근로시간 총량규제방식으로 전환)
- ▷ 정규직 유지하며 파트타임 전환 신청권 부여(시간선택형 정규직 일자리 도입)로 일생활 균형을 위한 근무조건 조성
- ▷ 연장근로 특례업종 혹은 특별연장근로대상에 신규 설립 스타트업 포함
- ▷ 전문직, 고액 연봉자에게는 연장근로수당 등 근로시간 규제 적용 제외

노동시간 유연화 공약이 윤석열 정부의 대표 공약이 된 이유는 후보 시절 “주 120시간 노동”을 언급했던 만큼 후보가 강조했다던 사안이기 때문이라 여겨진다. 그러나 선택적 근로 정산 기간 확대나 근로시간 저축 계좌제 등 노동시간이 우리보다 현저히 적은 선진국에서 활용되는 정책을 세계 최고 수준의 장시간 노동 국가인 우리나라에서 활용한다고 윤석열 정부가 주장하는 노동자의 시간 활용 자율성 증가 등 유사한 정책 효과가 나타나리라고 기대하기는 어렵다. [그림 1]에 나타나 있듯이 2020년 기준 우리나라의 연간 노동시간은 1908시간으로, 공약에서 언급된 노동시간 유연화 제도를 잘 갖춘 독일보다 무려 6백 시간 가까이 더 일하고 있는 처지인 만큼 해당 공약을 실제로 도입하게 되면 일자리 감소, 노동자 건강 악화, 실질임금 하락 등 부작용이 더 두드러질 것이다.

[그림 1] OECD 국가 연간 평균 노동시간 비교, 2020.



자료: OECD (2022), Hours worked (indicator). doi: 10.1787/47be1c78-en (2022년 5월 1일 접속)

선택근로 정산 기간 확대는 IT업계 등의 요구로 특정 업무에 한해 1개월에서 3개월로 연장된 지 얼마 되지 않은 만큼 노동계의 반발로 국회에서의 개정이 쉽지 않을 것이다. 반면, 특별연장근로 대상 선정이나 근로시간면제 업종은 법의 개정 없이 행정부의 의지로 가능하기 때문에 장시간 노동의 확대가 우려된다. 특히 인수위가 도입을 고려하

고 있다고 알려진 특별연장근로는 문재인 정부가 주 52시간 보완 대책으로 인가 사유를 대폭 확대한 탓에 2019년 9백여 건에 불과했던 승인 건수가 2021년 6천 건이 넘게 폭증한 바 있다.

무노조기업, 영세기업 종사 노동자의 건강을 악화시키고 과로사를 불러올 수 있는 치명적인 정책이 될 수도 있음에도, 한국노총 질의에 대한 답변에서 윤석열 당시 후보는 정부 출범 즉시 ‘노동규범 전환을 위한 위원회’를 구성해서 임기 내 제도개선을 완료하겠다고 언급한 바 있다. 장시간 노동의 폐해를 줄이기 위해 주 52시간 근무제가 최근에야 도입되어 아직 그 효과가 충분하게 나타나지도 못한 이 시점에서 이러한 정책은 일자리 창출과 노동자의 건강권 모두를 위협할 수 있다. 따라서, 노동시간이라는 중요한 노동환경 요인을 사용자측의 요구와 관점에서만 유연화하려는 윤석열 정부의 정책은 추진되지 않는 것이 바람직하다.

노동시간 규제에는 다음과 같은 3가지 경로가 있다: Unilateral(사용자의 일방적 결정; 미국)/ Negotiated (노사자율합의; 스웨덴)/ Mandated (법 제도적 규제; 프랑스) (Berg et al. 2014). 이 세 모델의 경우 노동자 친화적 유연성과 경제에 미치는 영향과 관련하여 큰 차이가 존재한다. 사용자에게 해고와 시간 활용을 자유를 보장해 주는 미국의 경우 위기 시 일자리 나누기 관행이 없다. 노사 합의로 노동시간이 결정되는 스웨덴에서는 실업의 위험으로부터 노동자를 보호하면서도 기업의 부담을 덜어주는 방식으로 노사 피해를 최소화 할 수 있다. 프랑스와 같이 법적 규제에 의존하게 되면 제조업의 경우 독일만큼 유연한 작업시간 활용을 하지 못한다. 사용자의 요구에 기초해 노동시간 유연화를 법 제도로만 관철시킨다면 사용자의 일방적 결정과 법 제도적 규제의 단점을 모두 가진 제도가 될 수 있다.

#### 나. 직무성과급(= 윤정부: 세대상생형) 임금체계의 개편

##### 공약집)

현재의 연공형 임금체계는 보수의 공정성과 성과혁신 동기를 저하시킬 뿐 아니라, 세대간, 고용형태간 임금격차 확대로 연공급 임금체계가 중장년층 조기퇴직 압박 요인으로 작용함에 따라 임금체계 개편이 필요하다.

- ▷ 연공급 임금체계를 직무가치 및 성과를 반영한 임금체계로 개선하여 청년고용활성화와 장년층 고용안정 구현
- ▷ 직무, 성과형 임금체계 도입이 가능하도록 절차 합리화—사업장 내 직무, 직군, 직급 별로 근로자들이 원하는 임금체계가 상이할 경우 해당 부문 근로자대표와 사용자가 간 서면 합의로 결정할 수 있도록 관련법 개정
- ▷ 직무 중심 노동시장 발달을 촉진할 수 있는 직무별 임금정보 공시

직무 혹은 성과급을 세대상생형 임금체계라 이름 지은 것은 부적절하다. 공정한 경쟁과 성과에 따른 임금 지급에 민감한 청년 세대를 이용한 것으로 보이나, 나현우 청년유니온 비대위원장의 평가처럼 “여기서의 세대상생의 주체는 청년세대 중 내부노동시장 안에 들어간 청년인 것이다”(2022. 4. 26). [표 1]에서 살펴볼 수 있는 것처럼 호봉제에 기초한 연공급은 주로 300인 이상, 특히 1,000인 이상 고용 대기업에서 활용되며, 300인 미만 기업, 특히 영세업체에서는 중요한 임금체계가 아니다. 이들 기업에서는 임금체계가 없다는 무체계가 과반을 훨씬 상회한다. 동시에, 1,000인 이상 대기업의 경우 ‘근로자 ‘개인’의 능력, 성과 등을 평가하여 그 개인의 임금 전부 또는 일부분을 연 단위로 결정하는 임금체계’인 연봉제 도입 기업이 2021년 6월 기준 이미 85%를 상회하고 있다(임금직무정보시스템 [www.wage.go.kr](http://www.wage.go.kr)). 임금격차가 주로 기업규모와 고용형태에 따라 발생하고 있는 우리의 현실에서, 또 이미 대기업에서의 연봉제가 일반화된 상황에서 전체 고용인원 중 극소수만을 담당하고 있는 대기업 정규직을 대상으로 한 추가적인 직무성과급 도입이 과연 얼마만큼 청년 고용을 창출할 수 있을지 의문이다. 이는 ‘노사자율’을 중시하는 윤석열 정부의 정책기조와도 맞지 않는다. 대기업은 대부분 유노조 기업인 만큼 노사가 단체교섭을 통해 자율적으로 결정하도록 할 문제이다.

<표 1> 임금체계 유형, 2021. 6.

규모별	대상 사업체수	2021년 6월					
		임금체계 유형 있다				무체계	
		호봉급	직능급	직무급	기타		
전체	1,643,095	38.6	13.7	13.6	10.3	10.4	61.4
1~4인	1,137,345	25.4	7.2	10.0	6.4	5.8	74.6
5~9인	270,137	58.4	22.0	18.5	15.9	17.7	41.6
10~29인	172,485	75.4	32.4	24.5	19.9	22.5	24.6
30~99인	49,635	89.0	41.0	28.1	30.6	26.1	10.9
100~299인	10,580	96.6	54.3	28.0	36.2	30.7	3.5
300인이상	2,913	95.6	60.1	27.5	36.5	32.2	4.4
100인미만	1,629,601	38.1	13.4	13.5	10.1	10.2	61.9
100인이상	13,493	96.3	55.5	27.9	36.3	31.0	3.7
300인미만	1,640,182	38.5	13.6	13.6	10.3	10.3	61.5
300인이상	2,913	95.6	60.1	27.5	36.5	32.2	4.4
1,000인이상	563	97.7	70.3	26.1	38.0	35.0	2.3

※ 자료: 고용노동부, 사업체노동력조사 부가조사(매년 6월 마지막 영업일 조사기준, 연 1회 실시)

\*유의: 복수응답으로 비율의 총합이 100%가 넘음

한국청소년정책연구원의 연구(김기현 외, 2021)에 따르면 국내 만 18~34세 청년 10명 중 3명 이상은 첫 일자리를 비정규직으로 시작하며, 10명 가운데 6명은 30인 미만 중소기업에서 첫 일을 시작하는 것으로 나타났다. 비정규직의 정규직 전환율은 극히 낮고, 영세기업에서 대기업으로의 전직은 거의 불가능하다는 점을 감안한다면 청년을 주 대상으로 한 정부의 임금정책은 정부가 할 수 있고 해야 하는 저임금 직무의 처우 개선에 집중하는 것이 바람직하다. 공공부문 정규직 전환을 추진하는 과정에서 문재인 정부는 청소나 경비, 사무보조등 주요 전환직종 5개 직종의 임금을 최저임금 수준으로 묶어놓는 문제를 발생시켰다. 정규직화 효과를 무력화시키고, 사회적으로 필수적인 노동의 가치를 잘못 평가한 것인 만큼 새 정부가 바로잡을 필요가 있다.

## 2. 공정한 노동시장

### 가. 채용비리 근절 및 청년 노동권 보호

#### 공약집)

- ▷ 공정한 채용기회 보장, 채용비리 근절(단체협약 내 불공정 채용 관련 조항 무효화)
- ▷ 임금 체불 등 청년 노동권 침해 시 신속한 무료법률서비스 제공
- ▷ ‘청년아르바이트근로자보호법’ 마련- 기간제 및 단시간근로자 보호등에 관한 법률을 개정하여 알바 등 임시직 청년 근로자의 권리구제를 위한 노동법적 보장내용 구체화

### 나. 비정규직 보호

#### 한국노총 답변)

- ▷ 비정규직 사용 유인을 줄여나가는 연착륙 전략으로 비정규직 문제를 해결- 비정규직 사용을 총량규제 방식으로 전환하여, 이를 초과하는 기업에 대하여 고용의 고용보험료 부과
- ▷ 매달 통상임금의 10%를 적립하여 비정규직 고용종료시 고용안정지원수당으로 지급 -> 고용보험의 구직급여 등과 함께 비정규직 고용 및 생활안정에 기여할 수 있는 재원으로 활용할 수 있도록 하고, 퇴직급여는 노후보장으로 전환
- ▷ 비정규직에 대한 동등대우 관행 확대를 정규직 중심으로 노사 공동 캠페인 실시
- ▷ 원하청관계는 불가피한 선택이나 원청의 역할과 책임이 요구되는 분야(특히 산업안전)에서는 강력하게 원청의 책임을 묻고, 하청근로자의 권익 보호와 고용안정을 위해 원하청 상생노사협의회제도를 도입- 상생노사협의회는 업계 상황 및 향후 계획 등 외에도 원하청관계의 지속 여부, 도급단가의 결정에 필요한 사항에 대해 정보공유 및 협의

## 비정규노동센터)

### ▷ 초단시간 노동자 차별처우 법규정 철폐 찬성

정한 노동시장을 이루기 위해 가장 중요한 정책과제는 비정규직에 대한 차별 시정과 처우 개선이다. 그러나 공약집에서 비정규직 관련 공약을 찾아보기 어렵다. 한국노총의 질의에 대한 답변에서 비정규직 대상 정책으로 고용안정지원수당과 함께 주목할 만한 내용은 비정규직에 대한 사용사유 제한 대신 비정규직 사용을 총량규제 방식으로 전환하겠다는 것이었다. 정책 수단은 비정규직 사용 초과기업에 대한 고율의 고용보험료 부과이다. 이 공약이 윤석열 정부에서 효과를 발휘하기 위해서는 현재 무분별하게 진행되고 있는 외주화나 간접고용, 위장된 자영업의 활용을 제어할 수 있는 다른 정책이 병행되어야 한다. 이미 많은 기업, 특히 대기업은 직접고용 비정규직을 최소화하는 방향으로 구조전환을 한 상태이며, 이러한 제도가 도입된다면 그러한 편법이 더욱 광범위하게 확산될 것이기 때문이다.

그 외 비정규직 관련 공약은 찾아보기 힘들다. 비정규센터는 윤석열 후보의 답변을 분석하면서 “노사 균형적 접근”이 필요하다거나, “노동법의 강행성을 완화하고 자율성을 높이며, 유연성을 확보할 수 있다는 전제” 하에 비정규직 정책에 상당수 반대하고 있으며, 이 문제에 대한 심각성 인식과 정책집행 의지가 부족함을 지적한 바 있다. 실제로 윤석열 당시 후보는 정규직 전환에 반대하며 대신 비정규직에 대한 차별 시정을 하겠다고 했으나, 그 차별 시정의 방법을 구체적으로 적시하지는 않았다. 자회사의 직접고용 정규직화도 청년의 박탈감 유발을 이유로 반대하였다. 더 심각한 문제는 질의 주체별로 응답 내용에 차이가 있거나, 답변 간 상호 모순되는 내용이 있다는 점이다. 예를 들어, 비정규센터의 질의에 대한 답변에서 초단시간 노동자에 대한 차별처우 법규정 철폐에 찬성하였지만, 한국노총에 제출한 답변에서는 최저임금에 대해 논의하면서 주휴 무급화를 언급하고 있다. 초단시간 노동자에 대한 가장 중요한 차별 중 하나가 유급 주휴수당에서 제외된다는 점이다. 물론 주휴 무급화는 상응하는 기본급 및 최저임금 인상화 함께 추진할 것임을 밝혔지만, 그렇다면 이는 다시 최저임금을 업종별로 달리 적용할 가능성과 충돌한다.

다. 일하는 모든 사람을 위한 기본법 제정

## 공약집)

### ▷ 플랫폼종사자 등 모든 노무자의 권리 보장- 다양한 고용형태를 포괄한 모든 노동자의 기본적 권리 보장 법제화

## 한국노총 답변)

- ▷ 모든 일하는 사람을 위한 기본법 제정을 이미 공약으로 제시한 바 있음.
  - ▷ 종사자의 인간으로서의 존엄성 보장, 노동가치 실현을 위한 기본적 권리와 공정한 계약조건 등 최소한의 노동규칙을 규정
  - ▷ 불합리한 차별을 받지 않을 권리, 사생활과 개인정보 보호, 괴롭힘과 성희롱 등으로부터 적절한 보호, 모성보호 및 육아관련 보장, 적절한 권리구제 방법 등을 규율
  - ▷ 그동안 축적된 논의내용을 바탕으로 임기 초반에 법 제정 추진

‘일하는 모든 사람의 보호를 위한 기본법’ 제정은 대선 당시 더불어민주당, 국민의힘, 정의당의 세 후보가 모두 찬성한 내용이다. 그러나 국민의 힘 답변의 경우 과연 어떻게 이 기본법을 만들 것인가에 대한 설명 없이 선언적인 찬성을 표현한 것에 불과하였다. 또한, 이 공약과 관련해서도 윤석열 당시 후보는 일부 모순적인 응답을 하고 있어 과연 법 제정이 가능할지 의문이다. 일하는 모든 사람을 보호하겠다는 취지와는 다르게, 노동조합법상 근로자 개념을 확대하여 특수고용노동자를 근로자로 규정하여 노동 3권을 보장해 주는 것에 대해 다른 두 후보는 찬성한 반면 윤석열 후보는 반대했기 때문이다. 실제로 이 법은 제정되는 것 자체보다는 과연 모든 일하는 사람들을 어떻게, 얼마나 차별 없이 보호하는가가 더 중요하다. 영국처럼 고용인(employee)과 일하는 사람(worker)을 따로 규정하는지, 독일처럼 유사노동자로 치우하는지, 네덜란드처럼 경제적 종속성을 매우 포괄적으로 인정하는지에 따라 보호 수준이 차이가 날 수 있다.

### ※ 참고: 더불어민주당 한국노총 답변내용

“(가칭)일하는 사람 권리보장 기본법” 제정 추진

- ▶ 근거: 새로운 노무제공 형태의 확산, 코로나19로 인해 자영업자 등 기존노동법 보호의 사각지대에 있는 일하는 사람에 대한 법적 보호 필요성 대두
- ▶ 실행계획: ‘(가칭)일하는 사람들의 권리보장기본법’ 제정(‘22년) 등
  - 근로자든 자영업자든 일하는 사람이라면 누구나, ▶일하는 과정에서 불합리한 차별을 받지 않을 권리 ▶사생활과 개인정보를 보호받을 권리 ▶공정한 노무제공계약을 체결할 권리 ▶괴롭힘이나 성희롱으로부터 보호받을 권리- 구체적 권리보장을 위한 ① 전국 민고용보험 조기 실현(‘24년 완료) ② 일하는 모든 사람에게 출산휴가와 육아 휴직 보장(‘24년) ③ 전국민 평생직업능력개발 지원(‘23년) ④ 일하는 모든 사람들의 노동안전보건체계 구축 위한 노동안전보건청 설립(‘22년) ⑤ 전국민산재보험 도입(‘23년) 각각 법률 개정

## 라. 자율적 성별근로공시제 실시

### 공약집)

- ▷ 성별근로공시제 실시 (500인 이상 기업부터 자발적 참여 유도, 순차 확대)
  - ▶ 채용단계: 신규 지원자, 경력직 지원자, 서류 합격자 포함 지원부터 최종 합격까지 성비 공시
  - ▶ 근로단계: 부서별 근로자 성비, 승진자 성비, 육아휴직 사용자 성비 공개
  - ▶ 퇴직단계: 해고자 성비, 조기 퇴직자 성비, 청년 은퇴자 성비 공시

### 한국노총 답변)

- ▷ 성별임금격차해소를 위한 임금공시제도, 임금격차완화를 위한 조사 및 정책방안등을 마련할 임금위원회 등 운영

유일한 여성 노동정책인 성별근로공시제는 500인 이상 대기업부터 자발적으로 참여하는 방식으로 실시하겠다고 하는데, 과연 어떤 기업이 ‘자발적으로’ 동참하려 할지 의문이라는 점에서 치명적인 단점을 가진 공약이었다. 다른 공약에서 여성가족부를 폐지하겠다고 하는 만큼 책임 있게 시행할 부처도 존재하지 않는다. 이런 ‘자발적’ 제도를 전시용으로 도입하는 것 보다는 차라리 고용노동부에서 주관하고 있는 고용공시제에 성별 항목을 추가하고, 이미 실시 중인 적극적 고용개선조치(AA)제도와 연계한 후 실효성 있는 위반기업 제재 방안을 마련하는 것이 나올 것이다. 성별근로공시제가 제대로 시행되기 위해서는 아래 해외 선진국의 사례를 참조하여 정책 내용이 보완되어야 한다.

### 참고) 해외의 사례- 직무평가방식 개선 관련

- ▷ 스웨덴의 동등기회법(Equal Opportunities Act (EOA))은 10인 이상을 고용하는 사용자에게 매년 임금지급관행과 임금격차를 분석하고, 동등임금을 확보하기 위한 실행계획을 제출할 것을 요구함. 동등기회 행정감찰관(Equal Opportunities Ombudsman(EOO))은 바로 이러한 법의 실행을 감독하고, 필요한 정보를 제출하지 않은 사용자에게는 벌금을 부과.
- ▷ 핀란드의 경우 남녀동등법(Equality Act between Women and Men)이 이와 유사한 의무를 30인 이상을 고용하는 사용자에게 부과함. 동법은 또한 근로자대표에게 근로자의 임금 및 고용계약조건과 관련된 독립된 정보요청권을 보장.
- ▷ 덴마크도 마찬가지로 35인 이상을 고용하는 사용자에게 2006년 개정된 남녀동등임금법(Law of Equal Pay for Men and Women)에서 성별로 구분된 남녀간 임금정보를 제공할 것을 요구

- ▷ 이탈리아도 1000명 이상을 고용하는 모든 기업에게 매 2년마다 모든 근로자의 고용조건에 대한 성별 분리된 정보를 제공하도록 하고 있음. 이러한 유럽의 경험은 임금격차 시정이 정부가 독자적으로 할 수 있는 일이라기보다는 사용자와 노동조합과 같은 사회적 파트너(social partner)의 협력이 무엇보다 요청되는 일이라는 점을 시사함.

#### 참고) 해외사례- 수평적 직무격리 관련

- ▷ 스웨덴의 성별 격리현상을 다루는 정책은 여성의 선택을 바꾸는 것보다 훨씬 더 강하게 남성의 교육, 그리고 직종별 선택을 다루는 데 집중해야 한다는 전제 하에, 실업자 남성이 돌봄 서비스 직종인 여성지배 직종에 진입할 수 있도록 장려
- ▷ 수평적 직무격리의 완화를 위해 가장 일반적으로 시행되고 있는 방안은 여학생을 대상으로 전통적으로 여성의 영역으로 알려진 돌봄노동에서 벗어나 과학기술과 관련된 직종을 선택할 수 있도록 더 다양한 기회를 제공하는 것임. 특히 이와 관련하여 '여학생을 위한 노르웨이 남부지역 테크놀로지 프로젝트'의 성과가 주목됨. 이는 노르웨이 사용자단체인 NHO와 두 남부지역 간 협력사업으로 진행되었는데, 장기적으로 노르웨이에 요구되는 고기술노동력의 확보를 위해 테크놀로지와 관련된 직종에 여학생의 관심을 제고시키는 것이 주 목적임.

#### 참고) 해외사례- 수직적 직무격리 관련

- ▷ 수직적 직무격리를 위해서는 고위직에서의 여성비중을 높이기 위한 할당제가 여러 국가에서 시행 중인데, 이와 관련하여서도 노르웨이의 성과가 돋보임.
- ▷ 노르웨이에서는 2006년 1월부터 공공부문은 물론 사부문 주식회사의 이사회에 성별 균형(40/60퍼센트)을 유지하도록 법제화하였으며, 이를 위해 약 6,000명의 자격있는 여성들의 데이터베이스(DB)를 만드는 '여성의 미래(Female Future)' 프로젝트를 사용자단체 NHO가 주도적으로 시행하고 있음.

### 3. 안전한 노동시장

#### 가. 최저임금 제도 변경

##### 한국노총 답변)

- ▷ 양극화 정도, 빈곤감소에 미치는 영향, 사각지대에 미치는 영향, 노동비용에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하도록 (최저임금)위원회의 전문성을 강화하겠음.
- ▷ 제도 투명성이 준수율 제고와 기업활동 모두에 도움이 되므로 최저임금과 통상임금의 산입범위를 일치시키는 로드맵은 지속 추진할 계획임.
- ▷ 최저임금준수율을 제고하고, 사각지대에 있는 초단시간근로자를 위해 유급휴가를 무급화하는 대신 기본급, 최저임금을 상응하게 인상하는 방안을 노사관계 이해당사자

와 함께 추진하겠음

- ▷ 업종별 차등 적용은 고려하고 있지 않음 (같은 답변서, 다른 표에서는 “최저임금제도는 전면 재검토 및 개선방안 적극 추진 (결정방식, 결정구조, 적용대상, 차등적용 여부 등 원점에서 재검토)”)
- ▷ 취업 후 1년 내 관련 논의와 초안 마련, 2023년 공론화, 2024년 중 시행 목표

최저임금도 노동시간과 함께 윤석열 당시 후보의 “150만원을 받고도 일하고 싶은 사람은 일을 할 수 있어야 한다”는 발언으로 주목받았던 공약이다. 그럼에도 불구하고, 최저임금과 관련되어 주목할 만한 공약은 존재하지 않는다. 업종별 차등 지급에 대해서도 같은 한국노총 답변에서 “고려하고 있지 않음”과 “원점에서 재검토”라는 상호 모순적 답변이 제시되었다. 윤석열 정부의 이와 같은 혼란스러운 입장과는 무관하게 경제 단체가 또다시 업종별, 혹은 규모별 차등 지급을 주장하고 있지만, 최저임금위원회에서 과연 그렇게 결정될 수 있을지는 불확실하다. 만일 그런 잘못된 결정이 내려진다면 해도 크게 실효성을 거두긴 어려울 것으로 여겨지는데, 전 세계적으로 저임금의 나쁜 노동조건 일자리에서 구인난이 심화되고 있으며 우리나라도 플랫폼 노동 등 다양한 일자리의 등장과 함께 이런 추세가 본격화되고 있기 때문이다. 그보다는 여러 공약에서 언급되고 있는 유급 주휴의 무급화 논쟁이 시작될 수 있으리라 여겨진다.

윤석열 정부가 최저임금을 급격히 인상할 가능성이 매우 낮은 만큼, 지방정치와 지방자치에 관심을 기울일 필요가 있다. 중앙정부에서 최저임금을 무력화시킨다면 해도 지자체들이 생활임금운동을 지지한다면 보수 정부가 당선된 피해가 줄어들 수 있다. 해당 지역별로 과도한 비자발적 자영업 규모 축소방안, 하청기업 최저임금 인상분에 대한 원청기업의 책임을 명확히 하도록 하는 방안 등에 대한 준비가 필요하다. 또한 플랫폼 노동 등으로 최저임금 회피가 가능한 만큼, 새로운 편법적 고용형태로 노동자로 여겨지지 못하는 노동자에 대한 최저보수 보장 방안 등에 대해서도 논의를 시작해야 할 때이다.

## 나. 고용안전망 강화

### 공약집)

- ▷ 디지털 고용서비스 고도화- 인공지능(AI)과 민간의 고용노동 빅데이터를 활용한 ‘차세대 디지털 고용서비스 플랫폼’ 구축으로 스마트일자리매칭 서비스 고도화
- ▷ 구직자 생애주기에 맞는 ‘구직자도약보장 패키지’ 도입
- ▷ 중소기업에게 인재채용지원, 일자리 질 개선, 교육훈련, 일터혁신, 디지털전환 지원 등을 패키지로 제공하는 ‘기업도약보장 패키지’서비스 시행
- ▷ 고용서비스의 전문성 제고

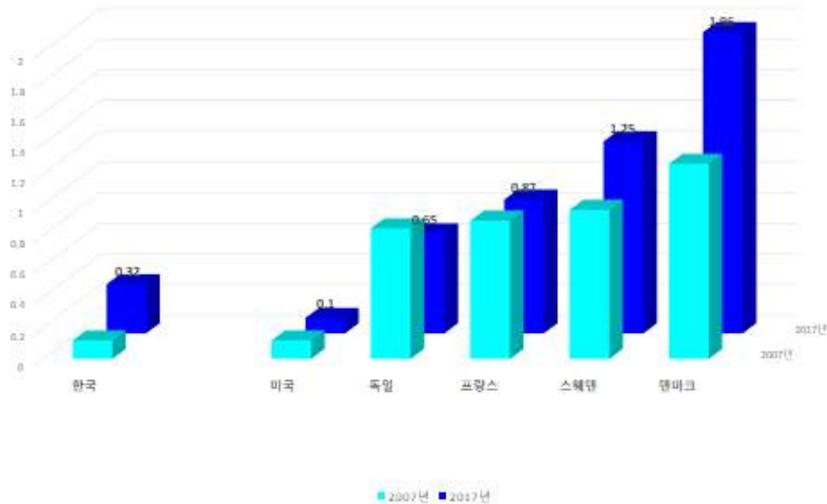
▷ 자영업자, 플랫폼 노동자 대상 직업능력개발기회 확대

**한국노총 답변)**

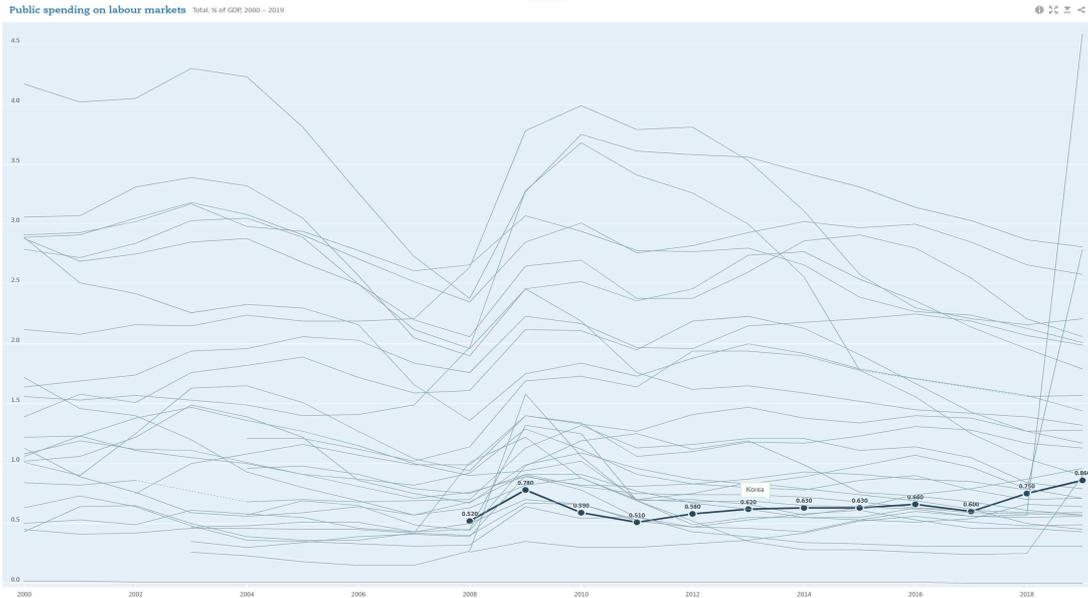
▷ 국가고용서비스 책임전문기관 설립

고용서비스는 구직자가 증가하고, 일자리의 미스매치가 심화되고 있는 현실에서 필수적인 정책 중의 하나이다. 지금까지의 고용서비스에서 가장 두드러진 문제점은 전문적인 구직자 친화적 서비스가 이루어지지 못한 것과, 고용서비스와 함께 구직 기간 및 직업훈련 기간 동안의 생계보전이 불충분했다는 점이다. 이는 우리나라가 적극적 노동시장 정책은 물론, 구직자에 대한 지원금이 부족했다는 점과 연결되어 있다. [그림 2]에서 우리나라의 적극적 노동시장정책 지출 수준이 하위권이라는 점을 살펴볼 수 있다면, 실업 지원금까지 포함한 전체 노동시장 지출을 국제비교하고 있는 [그림 3]으로부터는 우리가 최하위권 수준임을 확인할 수 있다. 윤석열 정부의 고용안전망 강화 공약의 실효성은 과연 고용서비스의 ‘전문성’을 얼마만큼 제고할 수 있을지, 그리고 구직자와 교육훈련자에게 얼마만큼의 충분한 생계지원을 할 수 있는지에 따라 결정될 것이다.

[그림 2] 국가별 적극적 노동시장정책 GDP대비 지출 비교, 2007, 2017



[그림 3] 국가별 노동시장정책(실업급여포함) GDP대비 지출 비교, 2010-2019



자료: OECD (2022), Public spending on labour markets (indicator). doi: 10.1787/911b8753-en (2022년 5월 1일 접속)

## 다. 일자리 창출 및 보호

### 공약집)

- ▷ 민간 혁신성장을 통한 양질의 일자리 창출- 중소기업의 신산업 진출 적극 지원 및 양질의 지역 일자리 창출
- ▷ 산업 전환에 앞서 고용에 미치는 영향 사전평가를 실시, 기업-근로자-지역이 연계해 노동전환 종합지원계획을 수립하는 시스템 구축
- ▷ 산업별, 지역별로 맞춤형 교육훈련 제공, 인력 재배치 작업이 원활히 이루어지도록 전직, 재취업지원서비스 강화

대선 기간 내내 ‘청년’에 대한 언급이 지속되었던 것에 비해, **윤석열 정부의 일자리 정책**으로는 ‘**민간 혁신성장**’이라는 추상적인 선언만이 언급되고 있다. 청년에게 좌절을 주는, 우리 사회 성장을 저해하고 양극화를 확산시키는 여러 요인 간 ‘관계적’ 차원에 대한 고려 및 개선방안이 전혀 드러나지 않고 있다는 것은 심각한 단점이다.

대기업과 중소기업 간 거래의 공정성을 제고하지 않는 한 중소기업이 양질의 일자리를 창출할 여력은 크게 제한될 것이다. 재벌대기업의 독과점 체제가 중소기업과의 불공정 거래 악화시키는 주된 원인이며, 중소기업이 조정신청이나 불공정 행위를 신고하

지 않는 이유는 계약 단절 등 보복을 두려워하기 때문이다. 대기업의 보복조치에 대한 법적 조치 및 실효성 있는 징벌적 손해배상(적어도 10배 이상) 없이는 대 중소기업 간 공정한 거래는 실행되기 어렵다.

또한 기관투자자, 투자은행, 대기업들이 배타적인 그들만의 금융체제를 유지하는 동안 새로운 기술을 개발 중인 중소기업, 청정에너지와 환경보호 관련 사업, 사회기반사업 등은 구조적인 저투자를 경험할 수밖에 없다(Block, 2015). 금융위기로 국제금융기구(IMF)의 규제를 받는 과정에서 발생한 모방 효과로 인해 한국의 금융체제 역시 이러한 문제에서 자유롭지 못한 만큼 장기적인 인내자본(patient capital)을 발전가능성 있는 중소기업에 어떻게 투자할 수 있는가에 대해 보다 구체적인 정책 대안을 마련해야 할 것이다.

## 라. 노동복지 확대

### 공약집)

- ▷ 근로장려세제 확대 (재산요건 완화, 지급액 10~20% 상향)
- ▷ 사회복지종사자 임금 인상, 권익 보호(인건비 가이드라인 단일화 개선, 소관부처 임금차이 교정)- 돌봄제공 시간 낮추고 시급 상향 조정/ 안식월제도 도입
- ▷ 육아휴직 기간 확대- 현행 남녀 각각 1년에서 1.5년씩 부부합산 총 3년으로 연장
- ▷ 배우자 출산휴가 10일에서 20일로 연장
- ▷ 육아기 재택근무 확대
- ▷ 특수형태근로종사자, 자영업 등 모성보호와 일가정양립의 사각지대 해소를 위한 제도 확대
- ▷ 산업재해 취약 부문에 대한 산업재해 예방 강화- 소규모사업장, 건설현장 등 산재 취약사업장에 대한 산재예방 기술 및 예산 집중 지원, 대 중소기업 상생형 산업안전 보건체계 구축 및 지원 강화
- ▷ 한국형 상병수당 도입- 모든 질환 포괄하고 입원, 외래, 재택치료 모두 포함.

윤석열 정부의 노동복지 정책은 보편성보다는 선별적인 공적 부조의 원칙에 기반한다. 이러한 원칙에 의존하는 한 가난을 증명하고 낙인찍히는 일이 반복되는 한편, 사회적 임금(social wage) 인상을 통해 불평등을 완화하고 시장 의존도를 낮출수 없게 된다. 오직 임금인상이나 기업에서 제공되는 사적 복지를 통해 개인적으로 위험과 위기에 대응하려는 전략만 남게 된다.

먼저, 근로장려세제(EITC)의 재산요건을 완화하고 지급액을 가구 형편에 따라

10~20% 인상하는 것은 현재의 수준을 유지하는 것보다는 일견 나은 제도처럼 보이나, 보편적 기본소득 지급과 비교해 여러 문제점을 가진다. 근로장려세제처럼 부의 소득세와 유사한 제도는 무엇보다도 '소득'을 올려야 혜택을 받을 수 있지만, 일정 '소득'을 넘어서면 그 혜택 모두가 사라진다는 점에서 노동의욕 저하의 문제를 불러올 수 있으며, 지불능력이나 혁신 역량이 거의 없는 영세사업체의 구조조정을 막고 그러한 기업들을 위한 임금보조금처럼 기능할 수도 있다. 또한 그 소득을 측정하는 시기가 소득이 발생하는 시기보다 현재 제도로는 최소 6개월 이후가 되다 보니 정작 필요한 시기에 지원을 받지 못하는 문제도 있다. 그보다 더 중요한 문제는 지속가능성이다. 하위층에게만 수혜가 집중될 때 정치적 조세 저항이 불가피하며, 궁극적으로는 재산 요건을 완화한다 해도 해당되는 노동인구가 매우 한정될 수밖에 없다.

사회복지 종사자에 대한 임금인상과 권익 보호는 긍정적인 효과를 기대할 수 있는 공약이지만 보다 근본적인 문제 해결을 위해서는 공공부문에서부터 무분별한 민간위탁 제어 및 직고용 전환이 수반되어야 한다. 특히 보육 및 돌봄서비스 관련 사회서비스의 경우 국공립 시설로의 전환을 통해 현재처럼 재정지원과 서비스제공 주체가 분리된 구조를 통합할 필요가 있다. 정부가 모범을 보여야 우리 사회 만연한 중층적 고용구조 개선이 가능하다. 원하청관계 뿐 아니라 사회 전반에서 노동자가 수수료, 알선료, 소개료 등을 과다 부담하는 다단계구조가 양극화 확대와 빈곤노동자 양산의 주범이기 때문이다.

주로 정규직 여성에 한정되어 사용되는 육아휴직 기간 1.5년으로의 연장은 바람직한 정책으로 보기 어렵다. 이미 현재 기준으로도 남녀 합산 2년의 사용이 가능하다. 기간 연장은 육아휴직이 필요한 모든 일하는 사람이 육아휴직의 혜택을 보편적으로 받은 이후에 고려하는 것이 형평성에 부합할 것이다. 현재에도 제대로 사용하지 못하는 노동자가 있다는 점에서 일 생활 균형을 파괴하는 기업 관행 자체의 변화에 관한 관심도 필요하다. 동시에, 여성에 한해서는 육아휴직을 무조건 많이 쓰도록 유도하는 것이 최선은 아니라는 점도 강조하고자 한다. 육아휴직을 많이 사용할수록 경력단절 효과가 크기 때문이다. 가능하면 부와 모가 1/2년씩 쓰는 것이 바람직하다. 육아휴직 급여 상한을 높이는 것도 사용률을 높이기 위해 꼭 필요하다고 생각되나, 일률적으로 상한을 두는 것보다 3개월, 6개월 등으로 나누어 초기 3개월은 전액 지급하고, 그 이후부터는 상한을 두어 점차 소득대체율을 낮추어 가는 것도 가정 내 소득이 더 높은 노동자의 육아휴직 사용을 장려할 수 있는 방안임을 밝힌다.

산업 재해 예방 강화에 대한 공약의 경우, 산재 예방의 가장 강력한 수단은 중대재해 처벌법의 실효성을 높이는 것이란 점에서 산재 예방을 위한 기술 지원과 함께 법 제도의 개선도 필수적으로 요구된다. 특히 기업들의 쪼개기 편법을 방지하기 위해 중대재해 처벌법을 5인 미만 사업장으로 확대할 필요가 있으며, 이런 제도상의 변화가 수반될 때

소규모 사업장, 건설현장 등 산재 취약사업장에 대한 산재예방 기술 및 예산 집중 지원을 하겠다는 공약의 실효성이 확보될 것이다. 기업의 영세성은 경제의 혁신을 저해하고 노동자의 안전과 복지에 위협이 되는 주요한 요인이다. 중대재해처벌법을 포함, 근로기준법의 5인 이하 사업장 확대가 노동복지 증진의 핵심임을 새 정부가 염두에 둘 필요가 있다.

윤석열 정부의 공약에는 전혀 반영되어 있지 않지만, 급변하는 불안정한 노동시장에서 향후 복지정책과 노동정책이 훨씬 더 긴밀한 연계를 가져야 할 것이다. 선별적 복지나 공적부조, 사회보험을 넘어 기본소득과 기본서비스의 확충이 새로운 복지 패러다임으로 정착되어야 고용지위가 불확실한 모든 국민을 새로운 사회적 위험으로부터 보호하고, 노동과 돌봄을 조화시킬 수 있는 성평등한 복지국가로의 진전이 가능하다. 단계적으로는 부분 기본소득에서 시작이 가능한 기본소득이 모든 시민을 대상으로 한 무조건적 현금 지급이라면, 기본서비스는 주택, 돌봄, 교육, 의료 등 시민을 대상으로 한 무상, 혹은 무상에 가까운 서비스를 의미한다. 충분한 기본서비스는 기본소득을 상쇄하여 지급액을 낮출 수 있다. 특히 돌봄과 보육과 같은 사회서비스, 교육서비스는 중산층 수준의 보편적 양육 환경을 조성함으로써 저소득층 아동의 생애기회를 제고하고 여성의 노동시장 참여를 촉진할 수 있다. 이러한 제도가 꼭 중앙정부로부터만 시작될 필요는 없다. 정부가 자산조사에 기반한 협소한 선별적 복지에 중점을 둔다 해도 지방정부에서부터 기본소득을 도입하고 기본서비스를 확장해 나간다면 로봇 혁명 시기에 더 적합한 복지사회의 기반이 마련될 수 있다.

#### 마. 상생의 노사관계

##### 공약집)

- ▷ 노동위원회 조정기능 강화-노사관계 전문가를 조정담당 상임위원으로 임명, 장기노사분쟁 전담 조정위원회 설치하여 갈등 장기화 예방
- ▷ 노사협의회 근로자 위원을 근로자 직접투표로 선출하도록 하여 독립성과 대표성 강화
- ▷ 대기업 집단, 원하청 노사가 참여하는 공동노사협의회 운영 활성화
- ▷ 공공부문 노동이사제도 정착을 통해 경영투명성 제고 및 협력적 노사관계 선도
- ▷ 공무원, 교원 노조 전임자에 대한 타임오프제도 마련을 통해 원활한 노조활동 보장
- ▷ 노조 불인정, 무단사업장 점거, 폭력행사 등의 불법행위에는 엄정한 법 적용

### 한국노총 답변)

- ▷ 현행 교섭창구 단일화 제도 유지, 단 소수노조의 교섭권 등 지위보장을 위한 보완 방안 마련(예: 교섭단위 분리 요건 현실화, 교섭대표노조의 교섭에 소수노조 대표 참여 등) 적극 추진, 임기 초반 개정 목표

윤석열 정부의 경우 ‘노사자율’을 강조한 만큼 집단적 노사관계 관련 공약은 거의 존재하지 않는다. 윤석열 당시 후보는 특히 현행 교섭창구 단일화제도를 유지할 의사를 밝히며 초기업단위 교섭 촉진에 반대하였다. 여기서도 상호 모순적인 답변이 나타나는데, 비정규센터에는 간접고용 비정규직 문제 해결을 위한 초기업 교섭 확대에 찬성하는 답변을 제출한 바 있다. 여러 답변을 종합하여 판단해 볼 때, 궁극적으로 초기업단위 교섭을 위한 정부 정책이 마련되기는 어려울 것으로 여겨진다.

집단적 노사관계 관련 공약에서 주목해야 할 점은 극히 드물지만 시행하겠다는 공약이 노동조합의 세력 약화와 관련되어 있다는 점이다. 비정규센터 답변에 따르면 대기업 집단과 원하청 노사가 공동으로 참여하는 공동노사협의회는 원청 사업주가 하청 사업주와 함께 공동교섭에 참여하는 것을 반대한 대신 제안된 내용이다. 노사협의회 근로자위원을 근로자 직접투표로 선정하도록 한 것은 과반수로 조직된 노조가 위촉하도록 되어 있는 현행 근로자참여법을 변경하여 노동조합의 영향력 없이 노사협의회를 운영하겠다는 의지로 읽힌다. 독일의 노동평의회(works council)가 노조와 긴밀하게 연계된 활동을 통해 참여협력적 노사관계를 이룩한 것에 비추어 볼 때, 노동조합의 영향력이 배제된 노사협의회는 사측 주도로 진행될 가능성이 크다.

윤석열 정부가 상생의 노사관계를 추구한다면 반노조 기조를 버리고 단체교섭구조와 관련된 제도에 더 많은 관심을 가져야 한다. 현재 사업장 단위로 강제된 교섭창구 단일화로 인한 초기업 교섭의 약화, 공정대표의무의 제도적 문제점 등으로 인해 창구단일화 자체만으로도 노조 쇠퇴 현상이 발생하고 노노갈등이 악화되고 있다. 산별 노조를 창구단일화 대상에서 제외하고, 산별 노조의 핵심적 교섭내용에 대한 효력 확장을 실시한다면 특히 하청기업 노동자 임금 및 근로조건 개선과 관련하여 원청 사용자에게 교섭의무를 부여하는 것과 유사한 효과를 기대할 수 있다.

### III. 노동운동의 과제

당분간 이어질 여소야대 국회를 통해 심각한 노동법의 개악은 당분간 막을 수 있다 해도, 윤석열 정부의 노동정책은 노동시간의 유연화, 임금체계의 개편 등 기존의 장시간

노동과 임금불평등을 악화시킬 수 있는 내용이 대다수이다. 노동시장에서의 차별금지, 노동기본권의 확대와 단체교섭구조의 개선 등에 대해서는 무관심하거나 기업 측의 입장에 동조하고 있다. 복지보다는 성장에, 확장 재정보다는 재정 준칙에 방점을 둔 사회정책도 이어지리라 예상된다. 조돈문(2022. 3. 30)이 지적하고 있듯이 노동조합, 특히 민주노총을 폄훼하며 공격하는 후보가 대통령에 당선된 탓이다.

기업별 노조주의를 강제하는 법 제도와 친기업적 정부, 사용자의 유연화 압력 하에서 불가피한 전략적 선택이었다 해도, 계급적 연대보다 즉각적인 임금인상과 노동조건 개선에 중점이 두어진 지금까지의 노동조합 활동의 의미와 결과를 되돌아볼 시기이다. 기업별 활동에 치우친 노동운동은 다수 노동자를 노사관계의 보호에서 벗어나게 했을 뿐만 아니라, 정규직 노동자 역시 장시간 노동으로 인한 육체적, 정신적 건강의 훼손, 노동환경에 대한 통제권 저하 등 임금 외 노동조건 악화를 경험하게 했다. 전 세계적으로 확산한 신자유주의 하 노동조합의 계급적 활동의 위축은 단순히 자본에 의해 노동운동이 거부되거나 무시되는 것이 아니라, 노동운동 역시 그 자체가 신자유주의적인 시장 질서를 유지, 고착화하는데 기여할 수 있다는 것을 의미한다(MacDonald, 2014). 점점 축소되어가는 핵심 조직노동자는 자본의 이윤 축적에 간접적으로 기여한다. 노동자는 이제 단순히 정규직과 비정규직을 넘어 다양한 형태의 특수고용, 종속형 자영, 플랫폼 노동 등으로 분화하고 있는데, 사회보험과 복지체제는 계속해서 고용과 연동된 채 작동하고 있다.

새 정부에서 우려되는 노동 배제와 복지 후퇴를 막기 위해서는 무엇보다도 정치 영역에서 노동운동의 영향력을 높여야 한다. 개별 사업장에서의 교섭이나 투쟁으로는 일하는 모든 노동자가 처한 상황을 개선하기 어렵다. 법 제도의 미비 하에서라도 산별교섭 등 조율된 교섭체제를 확립해 나아가려는 노력과 함께, 분배와 재분배 정책에 동시에 영향을 끼칠 수 있는 정치적 영향력의 확대가 필요하다. 서구 노동운동은 항상 정당정치와 연계된 활동을 진행해 왔다. 이번 선거에서 더불어민주당, 정의당, 진보당, 기본소득당, 노동당의 득표를 모두 합하면 50.38%로 절반을 넘겼지만, 선거에 승리한 쪽은 보수 정당이다. 더불어민주당을 보다 개혁적으로 변화시키고, 더 선명한 진보적 소수정당들이 연대해 활동할 수 있는 기반 마련에 노동운동이 어떻게 기여할 수 있을지 진지한 고민을 시작했으면 한다.

## 참고문헌

- 고민택, 2007, “노동운동 발전전략을 다시 생각한다” 『문화과학』 51: 195-202.
- 국민의 힘. 2022. 『20대 대선 정책공약집』 .
- 김기현, 배정희, 김창환, 성재민, 2021. 『청년 사회 첫 출발 실태 및 정책방안 연구 I : 일자  
리』 한국청소년정책연구원.
- 나현우. 2022. 4. 26. “새 정부 고용노동정책 토론편” 『새 정부 노동정책의 과제와  
전망』 KLI노동포럼. 청년유니온 토론편
- 원승연. 2022. “소득주도성장에 대한 옹호와 비판의 과잉” 『소득주도성장, 끝나지 않은  
여정: 문재인 정부 5년의 평가와 과제』 소득주도성장특별위원회 엮음. 287-303.
- 유일호. 2022. 4. 26. “토론편” 『새 정부 노동정책의 과제와 전망』 KLI노동포럼. 대한상  
의 토  
론문
- 윤진호. 2014. “박근혜 정부의 노동정책 1년: 예정된 좌절” 『박근혜 정부  
경제사회정책의 1년 평가』 서울사회경제연구소 21차 심포지움. 대한상공회의소  
중회의실. 2014. 2. 14.
- 이병천. 2018. “민주화 이후 30년 한국은 어떤 사회경제 대안을 남겼나? -다원적 개발  
주의,  
자유복지주의, 그 너머,” 『시민과 세계』 2018. 1, 165-189.
- 조돈문. 2022. 3. 30. “윤석열 정부의 노동정책 진단” 『윤석열 정부 출범 정책진단  
토론편』 민주노총 15층 교육장.
- 한국노총. 2022. 1. 14. “20대 대선 노동사회정책 공개질의에 대한 국민의 힘 답변서”
- 한국비정규노동센터. 2022. 2. 13. <2022년 대선 후보 비정규직 정책질의 결과 분석>  
보도자료.
- 황용연. 2022. 4. 26. “새정부에 바라는 노동정책 요구와 기대” 『새 정부 노동정책의  
과제와 전망』 KLI노동포럼 경총 토론편.
- Berg, Peter, Gerhard Bosch, and Jean Charest. 2014. “Working-time  
Configurations: A Framework for Analyzing Diversity across Countries,”  
ILR Review. 67(3): 805-837.
- Block, Fred. 2015. “Redefining Socialism: Karl Polanyi and the

- Democratization of Finance. Unpublished but revised version of “Democratizing Finance” in *Politics and Society*, 42(1): 3–28, 2014.
- MacDonald, Ian Thomas. 2014. “Towards Neoliberal Trade Unionism: Decline, Renewal and Transformation in North American Labour Movements,” *British Journal of Industrial Relations*. 52(4): 725–752.
- Streeck, Wolfgang. 2014. *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. London: Verso.

발표 2.

---

# 윤석열 정부 시기 지방정부 노동정책 방향 모색

김종진 | 한국노동사회연구소 선임연구위원

# 윤석열 정부 시기 지방정부 노동정책 방향 모색

김종진<sup>1</sup> 한국노동사회연구소 선임연구위원

## I. 머리말

지난 2022년 3월 9일 제20대 대통령 선거 결과는 보수정당(국민의힘 윤석열 후보 48.6%, 민주당 이재명 후보 47.8%, 정의당 심상정 후보 2.4%, 허경영 0.8%, 김재연 0.1% 순) 후보가 당선(1위와 2위 후보간 0.73%p 차이) 되면서 지난 수 십년 동안 한국 사회의 10년 정치 세력 교체 주기(김대중/노무현 → 이명박/박근혜 → 문재인 → 윤석열)의 일반적 패턴과는 다른 권력 지형의 변화로 나타났다.

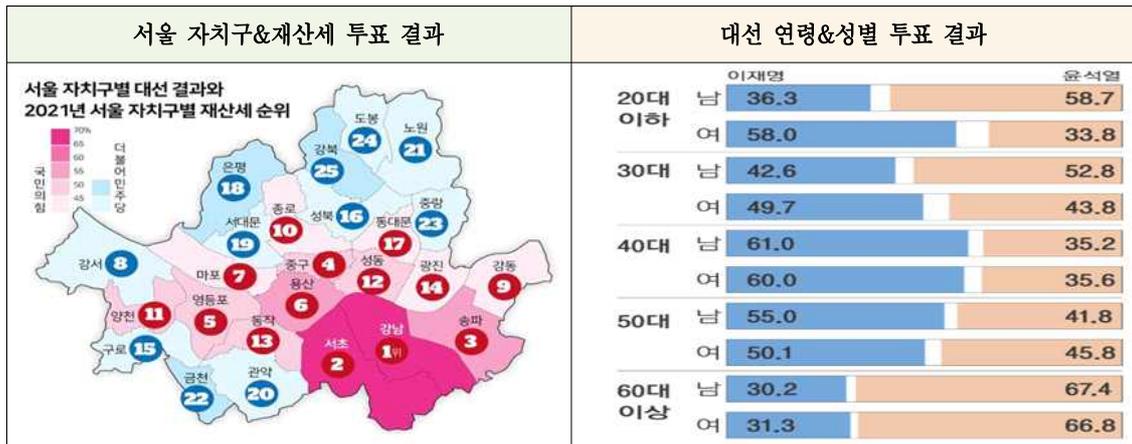
이와 같은 결과는 한국 사회의 정치사회 및 시민사회 전반의 다양한 의미를 시사한다. 먼저, 1987년 직선제 이후 여야 '10년 주기 정권 교체'의 정치 환경 변화부터, 2017년 촛불 정권의 개혁적 과제와 국민적 바람/조응의 상실, 민주&진보 진영의 정치적 체제 제도화 위한 정치개혁 실현 상실 등이 있다. 더불어, '87년 민주화' 이후 사회 전반의 변화와 발전이라는 기회구조의 지체와 지연이 향후 확인될 것 같다.<sup>3)</sup>

특히, 향후 한국 사회의 다양한 시민사회 및 노동운동 진영 전반의 비판과 진보적 운동의 영향력의 상실의 위험성도 내포될 수 있다. 예를 들어 20대 대선 결과 서울지역의 투표 결과는 서울지역 25개 자치구의 재산세에 비례하여, 국민의 힘 후보(윤석열)에게 다수의 표를 몰아주었다. 게다가 60대 이상의 고령자는 전통적 보수투표 성향을 갖고 있다는 점을 인지(40대 남성 투표율이 적었고, 70대 이상 가장 높은 비율)하더라도, 20

\* 이 자료는 한국노동사회연구소 28주년 창립기념 토론회 <윤석열 정부 노동정책 전망과 대응 과제>(2022.5.11.) 발표를 위해 필자의 기존 자료(김종진, 2016:2017:2018:2019:2021)를 수정 보완하고, 최근 내용을 반영 추가한 것입니다.

3) 한국 사회의 노동정책은 1953년의 「근로기준법」과 「노동조합 및 노동관계조정법」에 근거한 내용을 토대로 마련되고 있었다. 소위 '87년 체제'(노중기, 조효래, 장홍근 등 학문 논의)와 '97년 노개위' 논의 그리고 '98년 IMF 구제금융' 이후의 노사관계 및 노동시장 전반의 신자유주의적 노동체제는 그간 30년 동안 한국 사회의 지배적 패러다임이었다.

대 남성의 보수정부 후보에게 과반 이상(58.7%)의 투표 결과는 다양한 정치사회 및 문화적 분석이 필요한 지점이다.<sup>4)</sup>



윤석열 정부 출범(2022.5.10. 출범)은 향후 5년이 아닌 그 이상의 시기 동안 한국 사회 전반의 부정적 변화기로 볼 수 있다. 윤석열 후보의 각 분야별 공약(국정과제)만이 아니라, 노동정책 영역별 국정과제와 선거기간의 후보 발언(최저임금 차등, 52시간제 개정, 재택근무 8시간 이상의 규제 불가 등)만 보더라도 퇴행적 현상이 확인된다.<sup>5)</sup> 하지만 2020년 이후 전 세계적인 코로나19(COVID-19)의 팬데믹 현상은 이전과는 전혀 다른 노동정책의 필요성을 각인시켰다. 대표적으로 노동시장의 불안정한 정책(고용유지 및 재취업과 고용서비스, 고용유지지원금, 실업급여, 유급병가 및 상병수당 등)들부터, 고용 및 사회안전망의 사각지대나 배제된 집단(비정규직, 특수고용노동자, 플랫폼노동자, 프리랜서 등)의 문제였다.

반면에 ILO·OECD(2020.8)는 코로나19 이후의 자영업자·비정규직, 비공식노동자, 청년, 여성 등이 더 불평등한 집단에 노출될 위험이 있기에, 차별 및 격차 해소에 정책을 마련할 필요성을 제기한바 있다.<sup>6)</sup> 정부에서 구현·실현될 지도 모른다. 이미 촛불 이후 4년 6개월 집권을 맞고 있는 현 정부에서 오비이락처럼 코로나19라는 팬데믹에 의한 외적 환경변수에 의해 이전과 다른 노동과 사회정책 전반의 진전(전국민 고용보험, 상병수당 등)이 확인되고 있기 때문이다.

그럼에도 아직도 대부분 근로기준법상 ‘근로자’와 ‘사용자’ 개념에 국한되어 논의되고

4) 지난 수십 년 동안 20대는 성별과 무관하게 민주진보 진영의 대선 후보에게 투표를 한바 있다. 16대 대선(노무현)에서는 남성 71.3%(여성 63.6%), 18대 대선(문재인) 남성 67.5%(여성 66.2%)에서는 19대 대선(문재인+심상정)에서는 74.6%(여성 88%)였다.

5) 과거 노동정책 방향이나 과제는 ①국제규약, 헌법, 법령의 노동인권기준(세계인권선언, ILO 협약·권고, 헌법 32조, 33조, 34조), ②ILO, OECD 등에서 제시된 노동인권으로서의 ‘좋은 일자리’(decent work) 기준, ③보편적 노동기본권 향상의 관점에서 일정한 가치와 규범이 있었다.

6) ILO·OECD(2020.8), The impact of the COVID-19 pandemic on jobs and incomes in G20 economies, ILO·OECD.

있다. 이런 이유로 지방정부에서도 조례 명칭도 초기 ‘근로자 권익’ 보호에서 출발하거나, ‘노동인권’(노동권익 혹은 노동기본)이라는 포괄적·추상적 개념을 끌고 들어왔고, 그나마 최근에는 산안법 전면 개정으로 특수고용(노무를 제공하는자)을 추가한 정도다. 그러나 노동자 규정과 범위를 국제기구(ILO) 기준으로의 적용 대상의 범위 확장이 필요하다. 특히 코로나19 이후 불평등 및 격차가 더 확산될 것이라는 국내외 상황을 고려한다면, 향후 노동정책 과제는 노동기본권 향상의 정도를 가늠할 수 있을 것이다.

이 글은 이와 같은 문제인식에서 윤석열 정부 시기 ‘지방정부’에서 진보적 노동정책을 선제적이고 실험적인 정책들을 모색하는 논의 성격으로 볼 수 있다. 앞으로 중대재해, 5인 미만 사업장, 노동시간 단축 등의 진보적 정책의 퇴보는 자명하다. 과거 이명박·박근혜 보수정부 시기 서울·경기·광주·부산 등 몇몇 지방정부의 실험적 정책을 떠올려 보면 된다. 대표적으로 노동이사, 생활임금, 감정노동, 유급병가, 성평등임금공시, 청년수당과 월세 지원 등 혁신적 모델을 상기할 필요가 있다.

## II. 윤석열 정부의 노동정책 과제와 보수학자들의 정책 지향

### 1. 윤석열 정부의 노동정책 공약의 불평등 심화 은폐 문제

2022년 5월 3일 윤석열 정부의 밀그림을 가늠할 국정과제(6대 목표, 110과제, 520개 실천과제)가 발표되었고, 이는 기존 선거 과정에서 제시된 공약을 중심으로 만들어졌다.<sup>7)</sup> 윤석열 정부의 국정과제 목표(6개)에서는 20개 핵심과제가 제시되어 있고, 국정과제 목표3 ‘따뜻한 동행 모두가 행복한 나라’에서 노동정책은 “⑩노동의 가치가 존중받는 사회를 만들겠습니다.”이며, 단위 과제는 7개 영역(과제 49~56)의 30개 세부 과제로 제시되어 있다([표 2-3] 참조).

앞으로 지켜봐야겠지만 노동개혁을 모토로 노동시장 유연화 정책이 추진 될 것 같다. 지난 10년 전부터 보수정부 시기(이명박, 박근혜)의 ‘노동정책 암흑기’가 연상된다. [표 2-1]에서 문재인 정부와 윤석열 정부의 차이점은 △노동기본권(임금 체불, 부당해고 포함), △비정규직 문제(외주화 포함), △사회적 대화, △정신건강(괴롭힘, 감정노동 등) 등이 찾아 볼 수 없다. 아울러 여가부와 노동부 연동과제인 △성평등, △사회적 차별, △일과 삶의 균형 과제 등은 ‘누구나 소외되지 않는’ 형태(과제 48)로 추상화되었고, 사라졌

7) 윤석열 대선 후보 시기 노동정책 공약은 △확실적인 주52 근로시간을 개정하여 근로시간 유연성 확대, △새로운 고용형태인 시간선택형 정규직 일자리를 통해 워라벨이 가능한 일자리 선택 기회 제공, △근로시간 유연화를 통한 자기계발 및 여가활동 기회 제공, △플랫폼노동자 대상 직업능력 개발 기회 확대, △세대 상생형 임금체계 구축을 위하여 연공급 중심 임금체계를 직무가치 및 성과를 반영한 임금체계의 개선, △근로장려세제 대상 및 지원 금액 확대 등 근로시간 유연성과 임금체계 개선 등이다.

다. 그렇다면 앞으로 윤석열 정부 시기 노동자들의 삶에는 어떤 영향과 변화들이 초래되지 개별적 노사관계 영역과 집단적 노사관계 영역으로 구분하여 검토 해볼 필요가 있다.

[표 2-1] 문재인 정부와 윤석열 정부 국정과제 노동정책 영역 비교

문재인 정부 (63,64)	윤석열 정부 (49~56)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동존중 사회 실현 - 과제목표 (63)</li> <li>✓ 노동기본권 신장 및 취약근로자 권리 보장을 위해 노사정 사회적 대화를 통한 노사관계 법·제도 개선</li> <li>✓ 임금체불, 부당해고, 직장 내 괴롭힘 등으로부터 근로자 권익 구제 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동의 가치가 존중받는 사회를 만들겠습니다.</li> <li>(49) 산업재해 예방 강화 및 기업 자원의 안전관리체계 구축 지원</li> <li>(50) 공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현</li> <li>(51) 노사 협력을 통한 상생의 노동시장 구축</li> <li>(52) 일자리 사업의 효과성 제고 및 고용서비스 고도화</li> <li>(53) 고용안전망 강화 및 지속 가능성 제고</li> <li>(54) 전 국민 생애단계별 직업능력개발과 일터학습 지원</li> <li>(55) 중소기업·자영업자 맞춤형 직업훈련 지원 강화</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 차별 없는 좋은 일터 만들기 - 과제목표 (64)</li> <li>✓ 비정규직 감축을 위한 로드맵 마련을 통해 비정규직 문제 종합적 해소 추진</li> <li>✓ 외주근로자, 감정노동자 등 보호 강화</li> </ul>	

첫째, 윤석열 정부 시기 노동자의 삶을 파괴하는 파편적 노동시간 정책이다. 건강과 과로사 문제로 1주일 연장근무 한도 규정의 조정과 폐지가 공약에 제시되었다. 선택적 근로시간제 기간 확대나 52시간 장시간의 특례 업종 확대가 대표적이다. 문제는 특정 대상의 근로시간 규제 적용 제외 즉, 화이트칼라 이그젠텐(White-Collar Exemption) 도입 여부다. 이는 고액(?) 연봉의 사무관리·전문직을 대상으로 한 연장근무 수당 미지급 정책이다. 2008년 6월13일 고용노동부 ‘근로기준 정책 브리프’에도 소개된 바 있고, 보수정부 시기마다 경영단체들이 지속적으로 요구한 바 있다.

둘째, 윤석열 정부 시기 일터의 공동체와 존엄성이 상실된 임금 정책이다. 당선자의 발언 속에는 최저임금제 개편이 녹아 있다. 산업 범위 확대나 지역별·업종별 차등 적용이 예견된다. 당장 5월 취임식 이후 최저임금위원회 논의 시점을 앞두고 진행될 것 같다. 이들 모두 2015년 10월21일 최저임금제도개선위원회에서 경영계가 제시한 것이다. 당시 3년마다 최저임금 결정 방안도 제시된 바 있다. 물론 ‘호봉제’로 지칭되는 연공급 임금체계 개편은 과거 임금피크제처럼 공공기관부터 거침없이 진행되지 않을까. 공정한 임금을 명분으로 하나 경쟁 기반의 성과 중심과 하향 평준화가 목적이 아닐까.

셋째, 뿌리 깊은 자본 중심의 부끄러운 노사관계 정책이다. 상생과 노사자율의 갈등 예방 그리고 법과 원칙을 지키는 공정한 노사관계 정착 추진을 표방한다. 그러나 ‘불법 행위 법의 엄정 적용’과 같은 표현도 엿보인다. 특히 안철수 후보 공약에는 ‘강성귀족 노조를 혁파하는 강력한 노동개혁 추진’이 적시되어 있다. 과거 ‘공공기관 노사관계 선진화’ 사례로 소개된 기획재정부의 발표자료(2010·3·9)를 통해 향후 어떻게 추진될지가 짐작된다. 호봉테이블 폐지, 성과연봉 차등 확대, 성과부진자 퇴출제, 조합원 의사에 따른 노조 탈퇴 조항 신설, 불법파업 무관용 원칙 등이 제시되었다.

정부 공공기관 노사관계 선진화 우수 사례 소개(기재부 워크숍 2010.3.9.)

구분	기관명	주요 내용
보수 체계	수자원 공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>전 직원 대상 직무·성과중심 연봉제 도입</li> <li>초봉테이블 폐지, 직급별 상·하한제 운영</li> <li>총연봉 차등폭 확대(현행 8%→20%)</li> </ul>
	철도시설 공단	<ul style="list-style-type: none"> <li>전 직원 대상 성과연동형 보수체계 구축</li> <li>성과연봉 차등폭 확대(현행 20%→100% 이상)</li> </ul>
노사 관계	철도공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>불법파업에 대한 무관용 원칙 견지</li> </ul>
	석유공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>조합원 의사에 따른 노조 탈퇴 조항 신설</li> <li>조합간부 전보 시 사전동의 삭제</li> </ul>
인사 개혁	관광공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>인사드래프트제 도입(상위직이 하위직을 평가해 쓰고 싶은 사람을 데려가는 방식)</li> <li>성과부진자 퇴출제(삼진아웃) 실시</li> </ul>
	한국 거래소	<ul style="list-style-type: none"> <li>파격적 인사채신 실시(부서장 40%, 팀장 40% 교체 등)</li> <li>정원 및 간부직 비율 축소, 임금조정 등</li> </ul>

[표 2-2] 윤석열 정부 국정과제 노동정책 세부 과제(2022.5.3.)

노동부	과제	세부 단위 과제
과제 49	산업재해 예방 강화 및 기업 자율의 안전관리체계 구축 지원(6개)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 중대재해 감축 로드맵</li> <li>2. 산재예방 지원 확대 및 대·중소 상생체계 확산</li> <li>3. 산재예방 인프라 혁신</li> <li>4. 건강보호체계 구축</li> <li>5. 산재보상 사각지대 해소 및 재활·복귀 지원</li> <li>6. 산업안전보건 관계법령 정비</li> </ol>
과제 50	공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현(4개)	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. 공정한 채용기회 보장</li> <li>8. 취약계층 노동권 보호</li> <li>9. 양성평등 일자리 구현</li> <li>10. 공정한 노사관계 구축</li> </ol>
과제 51	노사 협력을 통한 상생의 노동시장 구축(5개)	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. 근로시간 선택권 확대</li> <li>12. 참여협력적 노사관계</li> <li>13. 원하청 상생 노사협의회 확산</li> <li>14. 세대상생형 임금체계 확산</li> <li>15. 체계적 노사갈등 예방·조정기능 강화</li> </ol>
과제 52	일자리 사업의 효과성 제고 및 고용서비스 고도화(5개)	<ol style="list-style-type: none"> <li>16. 구직자 도약보장 패키지</li> <li>17. 기업 도약보장 패키지: 산업전환</li> <li>18. 디지털 고용서비스 고도화</li> <li>19. 고용서비스 전달체계 효율화</li> <li>20. 일자리 사업 구조조정: 저성과 사업 축소</li> </ol>
과제 53	고용안전망 강화 및 지속가능성 제고(3개)	<ol style="list-style-type: none"> <li>21. 산업구조전환 시 고용불안 최소화</li> <li>22. 고용안전망 강화</li> <li>23. 실업급여의 지속가능성 제고</li> </ol>
과제 54	전 국민 생애단계별 직업능력개발과 일터학습 지원(3개)	<ol style="list-style-type: none"> <li>24. 프로그램 재구조화</li> <li>25. 온·오프라인 혼련 생태계 구축</li> <li>26. 일터학습 인프라</li> </ol>
과제 55	중소기업·자영업자 맞춤형 직업훈련 지원 강화(4개)	<ol style="list-style-type: none"> <li>27. 중소기업 맞춤형 훈련 지원</li> <li>28. 능력개발전담주치의 도입</li> <li>29. 플랫폼중소사자·자영업자 지원 강화</li> <li>30. 미래지향적 방식으로 전환</li> </ol>

자료 : 윤석열 정부 110대 국정과제 발표자료 내용 필자 재구성(2022.5.3.)

[참조1] 윤석열 후보 공약 개별적 노사관계 영역 공약(안)

근로시간 유연성 확대	세대 상생형 임금체계 개선
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 선택적 근로시간제 정산기간 현행 1~3개월에서 <b>1년 이내로 확대</b></li> <li>▪ 연간 단위 근로시간저축계좌제 도입, 정규직 풀타임/파트타임 전환 신청권</li> <li>▪ 연장근로시간 <b>특례 업종</b> 또는 특별연장근로 대상 <b>스타트업 포함</b></li> <li>▪ 전문직 직무, 고액연봉 근로자 연장근로수당 등 <b>근로시간 규제 적용 제외</b> (White Collar Exemption)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 연공급 중심 임금체계 직무가치 및 성과 반영한 임금체계로 개선</li> <li>✓ <b>직무/성과형 임금체계 도입 절차 합리화</b></li> <li>• 사업장 내 직무, 직군, 직급별 근로자 원하는 임금체계 상이할 경우,</li> <li>• 근로자대표와 사용자 간 서면합의로 결정할 수 있도록 관련법 개정</li> <li>✓ 직무별 임금정보 공시</li> </ul>

[참조2] 윤석열 후보 집단적 노사관계 영역 공약(안)

상생노사관계 발전	「공공기관의 운영에 관한 법률」 ('21.1 개정)
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 노동위원회 조정기능 강화(갈등 예방)</li> <li>✓ 참여 협력적 노사관계 기반 구축</li> <li>• 공공부문 노동이사제 정착 통한 경영 투명성 제고</li> <li>✓ 노동기본권 존중, 법과 원칙 지키는 공정한 노사관계 정착</li> <li>• 공무원/교원 타임오프제도 마련</li> <li>• <b>노조 불인정, 무단사업장 검거, 폭력 행사 등 불법행위 법의 엄정 적용</b></li> </ul>	<p><b>제25조(공기업 임원의 임면)</b></p> <p>③공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부 장관이 임명한다. 이 경우 제2호에 해당하는 사람 <b>1명</b>을 포함하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(국립학교의 교원이 아닌 공무원은 제외한다)</li> <li>2. <b>3년 이상 재직된 해당 기관 소속 근로자</b>(「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자를 말한다. 이하 같다) 중에서 <b>근로자대표</b>(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 그 노동조합의 대표자를 말한다. 이하 같다)의 <b>추천</b>이나 근로자 과반수의 <b>추천</b>을 받은 사람</li> </ol>

\* 주 : 노동이사제는 22년 시행령 발표 예정이나 윤석열 정부 시기 기재부에서 보수적 내용으로 발표될 개연성이 높음.

넷째, 윤석열 정부 국정과제에서 공공부문과 금융시장의 규제 혁신과 효율성은 노동의 유연화와 맞을 같이하는 내용들이 포함되어 있다. 이것은 지난 IMF 구제금융 시기와 2008년 금융위기 그리고 보수정부(이명박, 박근혜) 시기 마다 국정철학과 과제에 담겨 노동자들의 해고나 비정규직 고용을 양산한 문제로 나타난 경험이 있다. 국정과제 15번(기획재정부) ‘공공기관 혁신 통해 질 높은 대국민 서비스’나 34번(금융위원회) ‘미래 금융을 위한 디지털 금융혁신’이 대표적이다.

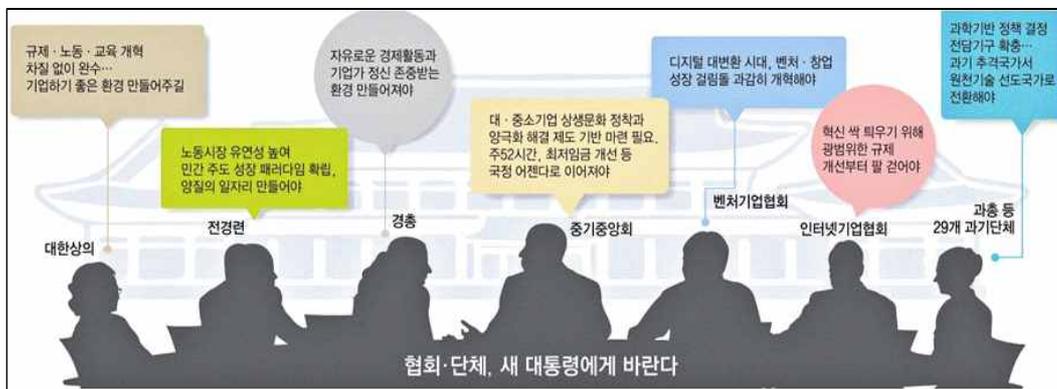
이미 지난 3월 21일 윤석열 당선인과 경제 6단체 대표 간 대화에서 이미 확인 가능하다. “기업이 성장할 수 있는 제도적인 방해요소 제거”(당선인)나 “노동개혁, 공권력 집행, 중대재해처벌법 개정 필요”(경총 회장)와 같은 이야기들이 오고 갔다. 국회 입법 과정이 아닌 시행령이나 대통령령에 위임 사항을 바꾸어 추진할 것으로 보인다. 이명박·박근혜 정부로의 회귀다. 그러나 이전과 달리 밀어붙이기식이 아닌 세련된 방식으로 추진할 것이 자명하다. 저성과자 해고나 취업규칙 불이익 변경 과정의 학습효과를 경험했기 때문이다.

[표 2-3] 윤석열 정부 국정과제 노동 유관 규제혁신 정책 세부 과제(2022.5.3.)

부처	과제	세부 단위 과제
과제 15	공공기관 혁신을 통해 질 높은 대 국민 서비스 제공 (기재부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (공공기관 효율화) 공공기관 스스로 인력 효율화, 출자회사 정리 등 추진시 인센티브를 부여하여 자율혁신 유도</li> <li>- 공공기관 업무를 상시·주기적으로 점검하여 재조정하고, 기관 신설을 최소화</li> <li>○ (재무건전성 확보) 재무위험이 높은 기관에 대한 집중관리제 도입 등을 통해 기관별 건전화 계획 수립 및 출자·출연·자금관리 강화</li> <li>○ (자율·책임·역량 강화) 공공기관 직무중심 보수·인사·조직관리 확산, 공공기관 자체 ESG역량 강화 및 민간 협력업체 ESG경영 지원</li> <li>- 공공기관 지정 및 유형기준 정비를 통한 공공기관 범위 합리화, 소규모 기관 등 경영평가 부담 완화, 인사·재무관리상 자율성 확대</li> </ul>
과제 34	미래 금융을 위한 디지털 금융 혁신 (금융위)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (금융행정 혁신) 금융행정의 투명성·예측가능성 제고를 위해 검사·제재 시스템을 개편하고, 금융권의 책임경영 확산을 위한 내부통제제도 개선</li> <li>○ (빅테크 규율정비) 국제 논의동향에 맞추어 불안전판매 방지, 고객정보 보호 강화 등 금융 분야 빅테크 그룹에 대한 규율체계를 합리적 재정비</li> <li>○ (디지털 혁신금융 생태계 조성) 디지털 환경 변화에 맞춰 금융분야 데이터 수집·활용 인프라 및 금융보안 규제를 개선</li> <li>○ (금융산업 경쟁력 강화) 금융-비금융간 융합 활성화를 위한 제도적 기반을 강화하고 다양한 사업모델을 수용할 수 있는</li> </ul>

## 2. 보수학자들의 노동정책 방향 논지와 주장들

20대 대선 이후 경영계는 정부에 ‘규제개혁’과 ‘노동개혁’을 주문하고 있다. 이미 경총은 “임금 및 인사제도의 성과 중심 개편”(2022.3.12.), 중소기업 중앙회는“구인·구직난 문제로 52시간제 개선 및 총량제 도입”, 대한상의는“중대재해기업처벌법 선진국처럼 예방중심으로”(2022.3.24.) 등의 목소리를 제기하고 있다. 문제는 국민의 힘 윤석열 후보의 당선 이후 주류 경제학이나 노동 유관 학회 및 모임들에서 보수적 학자들이 중심이 되어 <차기 정부 노동정책 토론회>(2020년 3월~4월)를 주최하면서 제기하는 반노동적 의견들이다.



자료 : 전자신문(2022.3.11. 002면)

이들의 주장은 현 시기 청년 및 여성 실업과 고용을 등을 꼽고 있고, 저성장과 노동 시장 이중구조에서 일자리 위기 진단을 찾고 있다. 결국 일자리 위기 해법으로 규제 혁신과 노동시장 개혁(노동시간, 임금, 노사관계)이며, 기존의 낡은 법제도 규율과 노사관계(공공과 대기업 정규직 중심 노사관계)의 해결이 주된 초점들이 되고 있거나 인지된 배태성(embeddedness)이 드러나는 듯하다.

우선, 주류 경제학회들은 좋은 일자리를 창출하기 위한 과제로 노동시장의 경직성을 해소하기 위한 고용유연성 강화를 제기하고 있다. 이들이 언급하는 유연한 노동시장이나 유연한 고용관행은 ‘산업의 경쟁적인 역동성 추진(공기업 민영화)’이나 ‘급변하는 경제산업 상황을 이유로 유연한 고용’(비표준적 계약과 고용)을 주장하고, 세부 정책으로는 노동시간이나 임금제도 개편을 주장한다.

또한, 기존 고용노동부와 공생적 협력과 조력자 역할을 한 보수적 노동 및 노사관계 분야(경영·법학자)들을 중심으로 노동개혁을 주장한다. 대표적으로 파견업무 확대나 차등적 최저임금, 고령자 해고 요건 완화(한양대 박철성 교수, 2022.3), 기간제법 폐지나 연공급 임금의 개편(숙대 권순원 교수, 2022.3)이 대표적 토론 발제문들에서 주장한다. 더불어 플랫폼 기업 회원사 대표적 창구 역할을 하는 코리아스타트업포럼에서 윤석열 후보 공약과 같은 선택적 근로시간제, 직무성과형 임금부터 기간제법 단위 기간 4년(고려대 박지순 교수, 2022.4) 주장도 제기되었다.

2022년 04월 01일 금요일 001면 종합

"노동시장 유연화, 공기업 민영화 나서야"

4대 경제학의 경쟁부에 제언

"좋은 일자리 창출이 성장국가 추진에야 할 최우선 정책 과제가 되어야 합니다." "국내 사회과학 분야를 대표하는 한국 경영학회·한국경제학회·한국정치학회·한국사회학회가 새로 출범할 윤석열 정부에 내놓은 제언이다. 이들 단체는 6일 서울 중구 대만상공회의소에서 공동 학술대회를 열고 지난 11일부터 6일간 소속 학자 100여명을 대상으로 선행한 정책 과제를 제시했다. > 관련기사도본

"좋은 일자리 창출을 위해서는 노동시장은 경직성을 해소하고 유연성을 보다 확대해야 한다는 데 학자들은 입을 모았다. 강인영 고려대 경제학과 교수는 "경직된 구조시간제를 신속적으로 만들어야 한다"고 했다. 다만 충분한 사회안전망이 전제되어야 한다는 점도 분명히 했다. 광무당 중원, 공과기관 학대 방식도 전환이라고 주장했다. 이경익 서울대 경영전문대학원 교수는 "시장 중심이 된 경제구조 속에서는 공기업을 민영화하고 공과기관을 축소해야 한다"고 제안했다. > 관련기사도본

김성환·경제평 기자 you@kri

✓ 고령노동자 (박철성 한양대 경영학 교수)

- ① 파견업무 제한 대상 폐지 혹은 완화
- ② 연령별 최저임금 달리 규정
- ③ 고령근로자 해고 규제 완화

✓ 기간제, 임금 (권순원 숙대 경영학 교수)

- ① 기간제법 폐지(4조 2항)
- ② 임금체계 개편(연공성 비중 하향)
- ③ 외부 노동시장 활성화(직무형 HR)

✓ 공정, 유연안정 (이장원 KLI, 이지만 연대 경영학 교수)

- ① MZ 세대 - 공정노동(임금)
- ② 노동시장 유연안정성

✓ 노동시장 개혁 (박지순, 고대 노동법학 교수)

- ① 시간 유연화(59조 특례 확대, 화이트칼라이그젯션)
- ② 임금 유연화(성과 기준, 체불명단 제고)
- ③ 고용 유연화(기간제법 2년 → 신생 기업 4년)

✓ 규제 혁신&노동시장 개혁 (유길상 한기대 명예교수)

[진단] 일자리 위기 → 청년/여성 등, 저성장, 노동시장 이중구조

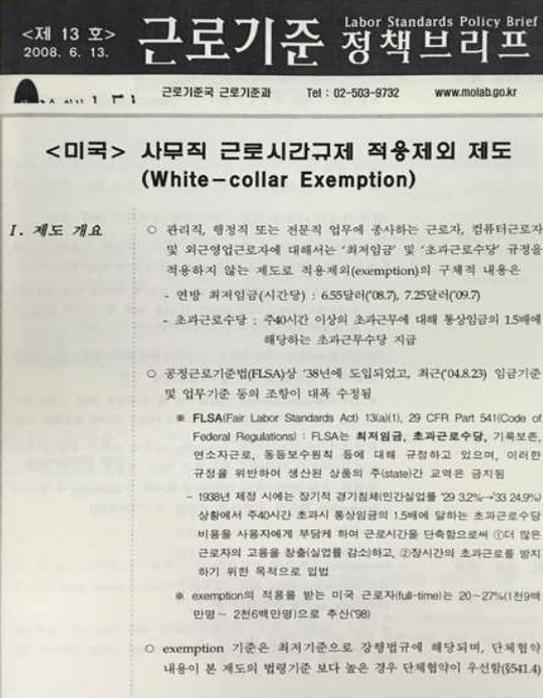
[방향] 규제혁신, 노동시장 개혁(노동시간, 임금, 노사관계)

✓ 집단: 낡은 규율 노사관계

✓ 개별: '공정.유연안정성'(fairflexicity)

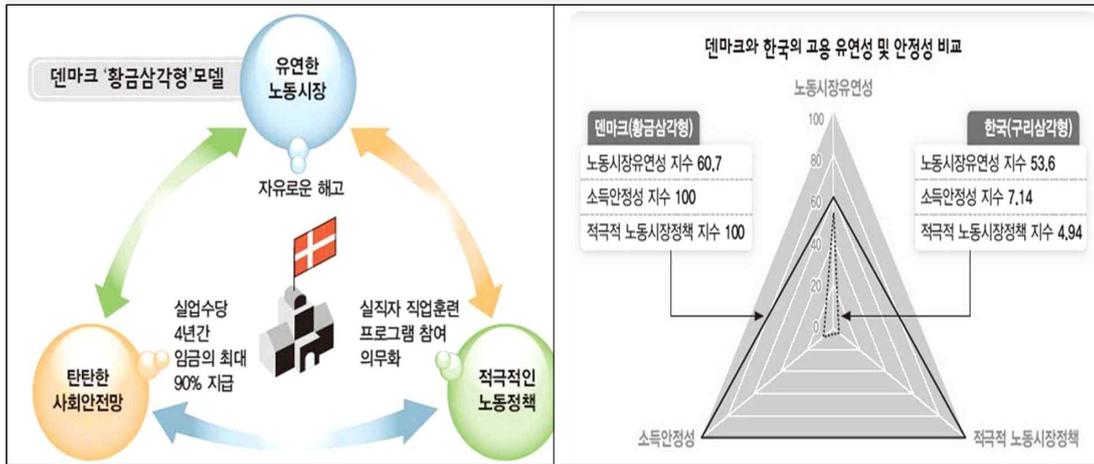
끝으로, 윤석열 후보 시기 노동정책을 만든 노사관계 및 노동시장 연구자들을 중심으로 덴마크나 네덜란드에서 제기된 유연성과 안전성을 결합한 ‘유연안정성’ 모델

(flexicurity)의 변형적 주장이 문제다. 노동시장에서 고용과 해고의 자율성(유연성)은 높여, 소득 대체율(실업급여)이나 적극적 노동시장(재취업·교육훈련) 정책을 펼치는 유럽 사례들과 달리 우리는 고용과 해고의 자율성만 높아질게 당연하다. 더 큰 문제는 최근 2030MZ세대 ‘공정’ 논거를 차용하여 ‘공정·유연안정성’(fairflexicurity) 주장의 필요성(유길상 한기대 명예 교수, 2022.4.26.)은 창조적 파괴에 가까운 논거들이다.<sup>8)</sup>

정부 화이트칼라 이그제션 소개(2008.6)	경총 최저임금 차등 적용, 화이트 칼라이그제션, 탄력적 근로 요구(2015)
 <p><b>&lt;미국&gt; 사무직 근로시간규제 적용제외 제도 (White-collar Exemption)</b></p> <p><b>I. 제도 개요</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관리직, 행정직 또는 전문직 업무에 종사하는 근로자, 컴퓨터근로자 및 외근영업근로자에 대해서는 ‘최저임금’ 및 ‘초과근로수당’ 규정을 적용하지 않는 제도로 적용제외(exemption)의 구체적 내용은             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연방 최저임금(시간당) : 6.55달러(08.7), 7.25달러(09.7)</li> <li>- 초과근로수당 : 주40시간 이상의 초과근무에 대해 통상임금의 1.5배에 해당하는 초과근로수당 지급</li> </ul> </li> <li>○ 공정근로기준법(FLSA)상 ‘38년에 도입되었고, 최근(04.8.23) 임금기준 및 업무기준 등의 조항이 대폭 수정됨             <ul style="list-style-type: none"> <li>※ FLSA(Fair Labor Standards Act) 13(a)(1), 29 CFR Part 541(Code of Federal Regulations) : FLSA는 최저임금, 초과근로수당, 기록보존, 연소자근로, 동등보수원칙 등에 대해 규정하고 있으며, 이러한 규정을 위반하여 생산된 상품의 주(state)간 교역은 금지됨</li> <li>- 1938년 제정 시에는 장기적 경기침체(민간실업률 29.32%→33.249%) 상황에서 주40시간 초과시 통상임금의 1.5배에 달하는 초과근로수당 비용을 사용자에게 부담케 하여 근로시간을 단축함으로써 ①더 많은 근로자의 고용을 창출(실업률 감소)하고, ②장시간의 초과근로를 방지하기 위한 목적으로 입법</li> <li>※ exemption의 적용을 받는 미국 근로자(full-time)는 20~27%(1천9백만명 ~ 2천6백만명)으로 추산(98)</li> </ul> </li> <li>○ exemption 기준은 최저기준으로 강행법규에 해당되며, 단체협약 내용이 본 제도의 법령기준 보다 높은 경우 단체협약이 우선함(\$41.4)</li> </ul>	 <p><b>“재계가 요구한 의제도 반영되지 않았다”</b></p> <p>김영배 부회장 경총포럼</p> <p>“경영계도 불안 많지만 대승적 자세로 일할 것 아담도 합의 존중해야”</p> <p>김영배(사진) 한국경영자총협회 상임부회장은 24일 서울 중구 소공동 웨스틴조선 호텔에서 열린 제21회 경총포럼 인사말을 통해 “노동계에서 노사정 합의에 노동계가 제안한 의제가 반영된 게 없다는 지적이 나온다”며 “경영계아말로 노동개혁을 위해 꼭 필요하다”는 판단하에 적극 제기한 의제들이 합의문에 반영되지 못했 “아쉽다”고 말했다.</p> <p>김 상임부회장은 “우선 근로시간과 관련해서는 탄력적 근로시간제와 재량 근로시간제 활성화를 위해 개별 근로자 동의만으로 해당 근로시간제 도입을 가능토록 하는 ‘도입요건 완화’를 제시했으나 반영되지 못했다”며 “특히 ‘화이트칼라 이그제션(월급 이상 임금을 받는 근로자의 경우 연장근로수당과 최저임금을 적용하지 않는 제도) 도입’ 논의가 제대로 이뤄지지 못했 “아쉽다”고 말했다. 또 그는 “노사 간 교섭력의 불균형을 초래하는 ‘대체근로 재량 규정 삭제’ 부분 역시 경영계가 요구했으나 합의문에 담기지 못했다”고 덧붙였다.</p> <p>그는 “이 밖에도 국제노동기구(ILO) 권고 기준과 일본 등 해외 주요 국가들의 사례를 고려한 ‘초과근로 할증율 인하’ 역시 합의문에 반영되지 못했고, 현실에 역행하는 최저임금제 개편을 위해 최저임금 산입 범위 확대와 지역별, 업종별 차등 적용도 주장했으나 추후 논의과제로 미뤄졌다”고 말했다.</p> <p>그러나 김 상임부회장은 “새로 불만을 이야기하면 끝이 없지만, 지금은 노사가 합의를 이뤘다는 데 국민적 안도감이 큰 만큼 경영계는 대승적 자세로 일하고자 한다”며 “앞으로 국회 입법과정이 남아있고 노동시장 유연성 확대를 위한 방안들의 추가 협력이 필요한데 아담도 국회 입법과정에서 노사정 합의 정신을 존중하고 합의사항이 원만한 입법화되도록 협조해달라”고 당부했다.</p>

8) 이정식 고용노동부 장관 후보자는 지난 20년 사이 학계 및 연구단체 주관 총 3차례의 <차기 정부 노동 정책 토론회>에서 토론 패널로 참석했으며, 당시 최저임금제도 발언은 윤석열 당선자 발표 당일 발언과 다른 변화가 감지된다. 2002년 대안연대회의 6차 노동포럼(2002.07.13.)에서는 “최저임금 기준 문제, 적용이 타당한지,, 물가(상승률)와 경제 성장률에서 취업자 증가율 제하는 방식 같이 봐야,, 또 불확실한 전망 치 사용 문제점 보완 방안 고민해야”, 2011년 한국노동사회연구소 제90차 노동포럼(2011.12.11.)에서는 “이런 구조적 기반 위에서 법정 최저임금 등 근로기준의 최저선을 엄밀하게 정하고, 정부가 이와 관련된 관리감독을 대폭 강화해야 합니다. ”, 2022년 노동3대학회 정책토론회(2022.03.22.)와 고용노동부 장관 후보자 발표 당일(2022.04.14.)에서는 (경영계 최저임금 차등 임금) “최저임금위원회가 내년도 최저임금 결정 논의 하고 있고, 업종별 차등 최저임금 적용은 수많은 노사공익 논의가 있어 왔음. 위원회에서 노사·공익 충분히 조율하여 좋은 결과 도출” 등으로 언급한바 있다.

### 덴마크 유연안정성(flexicurity) 모델과 한국 유연안정성 비교



주 : 덴마크 실업급여는 기간(4년 →3년)과 보장성(90% →70%)이 단축

## III. 한국 사회 노동 불평등과 노동환경 변화 문제

### 1. 산업 및 노동시장 구조 변화 포착

#### 가. 산업구조, 기술발전 과정 고용 다양화 문제

보수정부와 학계의 주장(2장)과 달리 이미 전 세계적으로 산업구조 및 기술발전으로 전통적인 산업과 일자리가 불평등이 가속화 되는 형태로 변화되고 있다. 특히 기존 표준적인 계약방식(standard employer contract)이나 고용관계(standard employer relationships)가 아닌, 비표준적인 계약방식(non-standard employer contract)과 고용관계(non-standard employer relationships)를 통한 일자리들이 출현되고 있다는 것이 지배적이다. ‘디지털경제’로의 전환의 속도나 경향은 앞으로 가속화될 것이다.<sup>9)</sup> 전통적인 ‘이중노동시장’이나 ‘분절노동시장’ 논의가 20년 지속되었으나, 이와 같은 문제의 고착화와 함께 고용 다변화 혹은 다양화 문제를 함께 검토해야 한다는 의견이 많다.

이미 국제기구(ILO, EU, OECD)에서는 취약계층을 고용불안, 저임금, 사회안전망 등에서 배제된 노동자들이 급속히 증가하고 있고 이에 대한 대책 필요성을 제기한바 있다. 이는 특수고용노동자, 플랫폼노동자, 프리랜서 등 취약노동 증가와 맞물린 현상의 반사

9) 유럽연합(EU)은 변화하는 산업 및 기술발전 과정의 문제점과 논의 방향의 『산업5.0 Industry 5.0』 발표(European Commission 2021)에서 알 수 있듯, ‘인더스트리 5.0’(디지털전환)을 특징짓는 가장 중요한 패러다임 전환 중 하나는 기술발전 과정에서 철거한 인간 중심으로 초점 전환 접근을 강조하고 있다.(European Commission(2021) *Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry*, Luxembourg: Publications Office of the European Union(January 2021).

적 결과로 볼 수 있다. 산업구조 변화와 기술 발전 과정에서 비공식노동(informal work) 혹은 일반적인 자영업자(self-employed workers in general), 자유직업 종사자(those who practise liberal professions), 독립계약자(independent contractor), 플랫폼노동자(Platform worker)와 같은 다양한 형태의 일자리 출현 때문이다.<sup>10)</sup>

[표 3-1] 노동시장의 비표준적 계약과 고용 형태 종사자 추정 - 비임금노동자

	사업소득자	프리랜서	특수고용노동자	플랫폼노동자
한국 전체	704만3천명	400만명	165만명	179만명 (21년 220만명)
서울지역	169만4천명	52만6천명	30만명	46만9명
경기지역	217만9천명	92만3천명	40만7천명	52만9천명
조사시기 발표기관	2020 국세청·장혜영 의원	2018 한국노동사회연구소 (김종진)	2018 한국노동연구원 (정홍준)	2020 한국노동연구원 한국노동사회연구소 (장지연/김종진)

이 때문에 최근 중앙정부 및 지방정부 및 여야 몇몇 정당 그리고 학계 등에서도 기존의 임금노동자(정규직, 비정규직)는 물론 다양한 고용형태의 노동자 관련 보호 정책과 사업 추진/발표되고 있다. 지난 2022년 3월 대선 과정에서 주요 정당 후보의 노동정책(공약)에서는 플랫폼노동자 문제 등을 위한 ‘일하는 사람’(worker 취업자) 문제가 이전과 달리 새롭게 등장했다. 때문에 전통적인 ‘근로자’와 ‘사용자’ 개념을 확대하여, 노무를 제공자(전면 개정 산안법)가 고려된 ‘일하는 사람’의 개념 확장이 지방정부에서도 정책으로 반영할 필요가 있다.<sup>11)</sup>

#### 나. 전통적 취약노동자의 확대와 격차

물론 전통적인 고용 및 비정규직 문제도 상존하고 있고, 지난 15년 사이 고령, 5인 미만, 초단시간, 간접고용 노동자 등은 확대 되고 있다. 기존 경찰부가조사에서 잘 포착되지 못하는 특수고용 노동 규모도 파견용역과 비슷한 규모도 적지 않은 상황이다. 다만

10) EuroFound(2015)은 종래의 비정규직 고용 이외에, 유럽에서 새롭게 나타난 9가지 노동에 주목하는데 ①근로자 공유(employee sharing), ②일자리 공유(job sharing), ③바우처 노동(voucher-based work), ④임시 관리업무(interim management), ⑤임시직 노동(casual work), ⑥모바일 업무(ICT-based mobile work), ⑦클라우드 고용, ⑧포트폴리오 노동(portfolio work), ⑨협력적 자영업인(collaborative models) 등이 그것이다(European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2015).

11) 국제노동기구(ILO)는 ‘2018 국제종사상고용지위기준(ICSE-18)’을 임금노동자와 자영업자로 분류되었던 기존의 분류 기준에 종속적 계약자 항목을 추가했다. 이는 종사상지위를 ①고용주(Employers), ②고용인 없는 독립노동자(Independent workers without employees), ③종속적 노동자(Dependent worker), ④고용인(Employees), ⑤무급가족종사자(Contributing family workers)의 5개 항목으로 분류했다.

청소년 아르바이트 감소(인구 감소, 플랫폼 일자리 전환 등)도 시사점이 있다. 기존 근로 기준법 적용 받더라도 법제도의 사각지대에 놓인 취약 노동자들도 약 965만명이나 된다. 간접고용(80만명), 일용직(125만명), 초단시간(185만명), 5인 미만 사업장(380만명), 고령(176만명), 청소년(17만명)은 법의 예외나 권리의 부재로 제도적 차별이 용인된다 ([표 3-2]).

[표 3-2] 고용 취약계층 유형별 임금-비임금노동자 규모 변화 추이(단위: 만명)

계		2004	2005	2009	2010	2015	2019	2020	2021	증감 현황 (04년-21년)
임금	고용취약1	551	578	621	616	680	717	707	721	▲30.9%
	①초단시간	75	88	111	107	143	185	189	185	▲146.7%
	②일용직	208	215	189	178	155	141	134	125	▽39.9%
	③5인미만	282	297	307	322	364	378	365	380	▲34.8%
	④파견용역	53	54	78	82	87	80	72	80	▲50.9%
	⑤고령	31	35	62	64	103	142	160	176	▲467.7%
	⑥청소년	23	24	20	21	26	19	16	17	▽26.1%
비임금	⑦특수고용	71	63	64	60	50	53	49	56	▽21.1%
	고용취약2	623	614	568	554	527	526	527	531	▽14.8%
	* 1인자영인	458	456	429	419	405	412	419	425	▽7.2%
	* 무급가족 종사자	165	158	139	135	122	114	108	106	▽35.8%

\*주: 1)①~⑦ 유형은 각 부문대상 유형별 중복 대상자 있음. 2)고용취약1 합계는 ①~⑦ 중복대상 인원 제외한 인원.  
\*자료: 통계청(MDIS), 경제활동인구조사 8월 근로형태별 부가조사 원자료(2004년~2021년) 재구성

결국 비정규직(904만명, 정규직 1,196만명)과 불안정노동자(531만명~744만명: 특고, 플랫폼, 프리랜서) 및 사각지대 노동자(965만명)까지 제도 밖의 노동자들이 적지 않고, 기간제 성격의 비정규직을 제외하더라도, 취약 노동자가 1,709만명 남짓 추정된다. 결국 앞으로 차기 노동정책은 앞에서 살펴본 바와 같이 취약계층에 대한 사각지대 해소와 새로운 노동문제(특수고용, 플랫폼노동, 프리랜서 등)에 초점이 맞추어질 개연성이 높다. 이미 국내외 중앙정부 및 지방정부에서 전통적 노동자만이 아니라, 비임금노동자 영역을 대상으로 다양한 정책과 지원이 추진되고 있다.

[표 3-3] 국내외 비정형노동 등 다양한 고용형태 정책 대응 흐름

	주요 국가 및 지역	주요 내용	한국 정책 흐름
특수고용 노동자	EU 대부분 근로자성 문제 판단(오분류)	노동법, 근로기준법 등 인정 쟁점(전속성), 사회보험 적용 흐름	05년 : '특수형태근로종사자' 명칭 사용(노사정) 08년 : 4개 직업군 산재보험 적용 시작 21년 : 9개 직업군 고용보험 적용 시작('21.7) * '20년-21년 택배기사 대책·사회적 합의 발표

	주요 국가 및 지역		주요 내용	한국 정책 흐름
플랫폼 노동	중앙 정부	프랑스 노동법('18) 독 일 보호정책('20)	노동3권, 사회보험 플랫폼 책임성강화, 노동 권보장, 사회보장적용 등	20년 : 플랫폼노동자 보호입법추진/지원정책 * '20년 배달 대책 사회적 합의 발표(경사노위) * '21년 플랫폼노동 보호입법 상정(상반기)
	지방 정부	이탈리아 볼로라시('19) 미국 캘리포니아('20)	조례 : 정책/사업 법규 : 근로자 추정, 노 동조건 적용	21년 : 서울, 경기 등 19곳(광역 10곳, 기초 7곳) 21년 : 지역기반 - 웹기반 플랫폼노동 정책 모색
프리랜서	미국	뉴욕시('16)	조례 : 정책/사업	21년 : 서울, 경기, 부산, 충남, 광주, 경남 등 * 표준계약 체결, 세무상담 및 구제 등

## 2. 지방정부 노동정책 흐름과 주요 특징

### 가. 지방정부 노동정책 형성과 흐름

지난 10년 사이 지방정부(지자체)에서 중앙정부 못지않게 ‘공공부문의 모범 사용자 역할’과 ‘민간부문 취약집단 지원과 개선’이 중요하게 인식되고 있고, 지방정부 노동정책에 대한 관심이 높아진 상황이다. 특히 지방정부는 모범 사용자로서 좋은 일자리(decent work)를 위한 정책을 추진해야 한다는 점을 강조하고 되고 있다.<sup>12)</sup> 지방정부 노동정책은 기본적으로 국제노동기준에 부합하는 노동법과 정책을 적용하는 것을 목적으로 규정하고 있다. 다만, 유럽이나 미국과 달리 한국의 지방정부는 노동 법률이나 노동 기준의 권한이 없다는 점이 한계였었다. 이런 이유로 각 지방정부(광역, 기초)에서는 정책 수립 과정에서 조례 제정을 통한 제도적 기반을 마련하고 있는 상황이다.

일반적으로 노동정책 차원에서 지방정부의 역할과 제도화는 △규범 설정자(rule setting), △사용자(model employer), △지도감독·모니터링(monitoring), △노동자 지원 중간지원조직 운영(worker center), △이해당사자 참여형 거버넌스(governance) 다섯 가지 형태로 구분할 수 있다(김종진, 2016: 2020). 현재 한국의 지방정부의 노동 행정과 정책이 제도화를 판단 할 때, (1)포괄적이고 독립적인 실제적 권한을 갖고 있는 노동 전담 조직(노동정책과 담당부서)은 광역 정도이고, (2)서울, 경기를 시작으로 이제 조례와 정책이 수립된 상태이며, (3)기초 지자체에서는 서울(강동, 성북 등), 경기(수원, 성남, 고양, 안산, 부천, 이천, 화성 등), 충남(아산, 당진 등), 대전(대덕), 경남(창원), 강원(춘천) 등에서 추진(진행, 연구 등)되고 있는 정도다([표

12) 과거 UN이나 OECD는 사회경제적 차원에서 ‘포용도시(inclusive city)’라는 용어를 사용하고 있다. 포용도시는 차별과 배제로 인한 사회적 불평등 문제를 지역 차원에서 해결하자는 의미를 담고 있다. 특히 고용불안 및 저임금과 같은 노동문제(취약계층)를 해결하고자 하는 도시의 노동정책을 의미한다. 다시 말하면 지방정부 차원의 실천적 개입과 공동의 노력으로 해결하자는 취지를 담고 있다. 이는 IMF 이후 사회적 양극화와 불평등이 심화된 한국 사회에서 지방정부의 사회적 역할이 점차 부각되는 것으로 봐야 한다.

3-4)).

[표 3-4] 광역 지방정부 노동행정 제도화 현황 I ('22. 5.1 기준, 센터·예산 20년)

지역	조례 명칭	행정 조직(전담 부서&인력)	기본 계획 수립	지원 센터 개수	노동 예산(20)	
					비율	금액
서울	노동 기본 조례	노동·공정·상생정책관 ↳ 노동정책담당관(6개팀 36명: 노동·공정정책, 중대재 해예방, 필수노동, 노동권익, 노동복지, 노사협력)	'15년 '20년	36	0.61%	246,700,869
광주	근로자 권리보호 조례	시장 직속 ↳ 노동협력관(2개팀 11명: 노동정책, 노사상생)	'16년	5	0.95%	59,472,280
경기	노동 기본 조례	노동국 ↳ 노동정책과(4개팀 74명: 공무원직 포함), 노동권익 과(4개팀: 권익센터 8명 포함), 외국인정책과(3개 팀: 12명)	'18년	11	0.29%	83,931,964
충남	노동인권 보호 조례	경제실 ↳ 일자리노동정책과(2개팀 8명: 노동정책팀, 산업안전 팀)	'16년	3	0.73%	52,700,019
충북	비정규직 권리보호	경제통상국 ↳ 일자리정책과(1개팀: 노사협력팀 6명 + 노사민정 사 무차장 1인 포함)	연구		0.98%	56,930,391
경남	노동 권리보호 조례	일자리경제국 ↳ 노동정책과(3개팀 18명: 노동정책, 노사협력, 일생 활균형)	'21년	3	0.97%	103,747,606
울산	노동 권리보호 조례	일자리경제국 ↳ 노동정책과(3개팀 15명: 노동정책, 공공노무, 산업 안전)	'22년	4	0.62%	25,010,939
부산	노동자 권리보호 조례	민생노동정책관 ↳ 인권노동정책담당관(3개팀 12명: 노동권익, 노사지 원, 산업재해예방, )	'20년	7	0.35%	45,967,489
인천	근로자 권리보호 조례	균형발전정부부시장 ↳ 노동정책담당관(3개팀 14명: 노동행정, 노사협력, 노동권익)	'21년	7	0.51%	61,538,738
대전	노동자 권리보호 조례	일자리경제국 ↳ 일자리노동경제과(1개팀 5명: 노동정책)	연구	4	0.60%	28,126,029
전북	비정규직 권리보호	일자리경제정책관 ↳ 기업지원과(1개팀 5명: 노사협력)	-	3	1.11%	88,030,627
전남	노동자 권리보호 조례	일자리경제본부 ↳ 중소벤처기업과(1개팀 3명: 노동정책)	연구	3	0.82%	75,454,940
강원	노동 기본 조례	경제진흥국 ↳ 기업지원과(1개팀 4명: 노동정책)	-	1	1.95%	129,969,768
세종	-	경제산업국 ↳ 일자리지원과(1개팀 3명: 노사협력)	'20년	1	0.60%	10,958,146
대구	근로자 보호 조례	일자리투자국 ↳ 일자리노동정책과(2개팀 11명: 노사상생, 노동안전)	-	3	1.25%	92,076,101
경북	-	일자리경제실	×	3	1.11%	103,163,446

지역	조례 명칭	행정 조직(전담 부서&인력)	기본 계획 수립	지원 센터 개수	노동 예산(20)	
					비율	금액
		↳ 일자리경제노동과(2개팀 7명: 노동정책, 노사상생)				
제주	근로자 권리보호 조례	일자리경제통상국 ↳ 경제정책과(1개팀 3명: 노동정책팀)	'21년	4	1.22%	70,955,463

\*주: 1) 노동자 지원 중간지원조직은 근로자종합복지관, 노동자권익센터, 감정노동센터, 비정규직지원센터, 이동노동자, 외국인 노동자, 직장맘지원, 노동법률/상담소 포함. 지방정부 2021년 전체 예산 대비 노동예산 액과 비율에 있어서, 해당 지자체에서 일자리 연동 사업이 포함되어 있을 수 있음.  
2) 지방정부 노동자 지원센터 현황 및 예산은 매일노동뉴스 기사(2021.5.31.) 참조.  
3) 17개 광역시도 중 전북과 전북은 '비정규직 권리 지원 조례'만 존재하고, 세종과 경북은 현재 노동정책 총괄 조례가 없음.

[참조] 지방정부 노동행정 제도화 현황('21년 상반기 수정)

	기본 계획	연구 용역	노동 조례	비정 규직	노동 안전	생활 임금제	성평등 노동	노동 이사제	업종 직종 조례	종합 점수
서울	○		1	1	1	1	1	1	14	29
부산	○		1	1	1	1	1	1	15	30
대구	○	예정	1	×	×	×	1	×	7	7
인천	○		1	1	1	1	1	1	11	21
광주	○		1	1	×	1	1	1	14	29
대전	×	진행 중	×	×	×	1	1	1	9	9
세종	○		1	×	1	1	1	1	8	23
울산	○		1	×	×	1	1	1	1	11
경기	○		1	1	1	1	1	1	15	30
강원	×	×	1	×	×	1	1	×	8	8
충북			1	1	×	×	1	×	8	18
충남	○		1	1	1	1	1	1	13	28
전북	×	×	×	1	1	1	1	×	8	8
전남	×	진행 중	1	1	1	1	1	1	16	16
경북	×	예정	1	×	×	×	1	×	6	6
경남	○		1	1	1	1	1	1	12	22
제주	○		1	1	×	1	1	×	13	23

\* 자료 : 매일노동뉴스(2021.5.31.) 기사 필자 수정 보완

\* 주 : 지역별 조례는 제정되어있으나, 실제 해당 사업이 진행 안 되고 있는 것이 많기에 이행여부 별도 검토 필요

[표 3-5] 8개 특광역시 등 노동 관련 주요 조례 현황('22.5.1 기준, 개별 직종 조례 제외)

	노동정책 유관 조례	서울	부산	인천	대전	대구	광주	울산	세종	경기
1	*노동자 권익 보호 및 증진 관련 조례(노동기본)	○	○	○	○	○	○	○		○
2	감정노동종사자의 권리보호 등에 관한 조례	○	○	○	○	○	○	○		○
3	청소년 노동인권 보호 및 증진 조례	○	○	○			○		○	○
4	근로자복지시설의 설치 및 운영에 관한 조례	○	○	○	○	○	○	○	○	○
5	노동이사제 운영에 관한 조례	○	○	○	○		○	○		○

	노동정책 유관 조례	서울	부산	인천	대전	대구	광주	울산	세종	경기
6	비정규직의 무기계약직 혹은 권익보호 지원 조례	○	○	○			○			○
7	체불임금 없는 관급공사 운영을 위한 조례	○	○	○	○	○	○	○	○	
8	생활임금 조례	○	○	○	○		○	○	○	○
9	노사민정협의회 설치 및 운영 조례	○	○	○	○	○	○	○	○	○
10	노사관계 발전 지원 등에 관한 조례	○			○		○			○
11	비정규직, 특고 등 유급병가 관련 조례	○			○			○		
12	프리랜서 권익보호 관련 조례	○	○		○		○	○		○
13	특수고용 혹은 플랫폼노동 관련 조례	○			○					○
14	필수노동자 지원 조례	○	○	○	○					○
15	산업재해 및 노동안전보건 관련 조례	○	○	○	○			○		○
16	직장 내 괴롭힘 관련 조례	○		○				○	○	
17	성별임금공시제 관련 조례* (양성평등 조례)	△								
18	기후환경과 노동 관련 정의로운 전환 조례*									
19	교육훈련, 사회안전망?	△								
20	노동복지기금, 소득지원?									○

주 : 1) 행정조직 내 타 부서 정책(여성, 청년, 고령, 외국인/이주 등) 조례는 여기에서 다루지 않았으며, 대표적으로 돌봄 및 사회서비스 사례이고, 아파트 경비 노동자 관련 '공동주택 노동자 지원 조례' 등도 별도로 다루지 않음. 부산시는 공공기관 노사정협의회 설치운영 조례와 같은 공공기관 집단적 노사관계 성격 별도 조례가 있음.  
 2) 기후환경 변화와 산업구조 전환 관련 노동 관련 '정의로운 전환' 조례는 충남(22.2.22)에서 최초로 제정되었음.<sup>13)</sup>

[표 3-5]에서 알 수 있듯이 주요 특광역시 지방정부 노동정책 관련 기본조례는 일부를 제외하고 모두 제정된 상황이며, 서울과 경기, 부산 3곳의 특광역시가 주로 노동정책의 제도화가 진행 중이며, 그 밖의 지역에서는 충남, 인천, 대전 등이 대체로 정책을 새롭게 준비하고 있는 상황으로 봐야 한다. 물론 지방정부는 자치법규에 근거하여 노동권의, 청소년(노동), 비정규직, 프리랜서, 노동안전, 근로자복지시설, 체불임금, 생활임금, 감정노동, 노동이사제, 노사관계발전 및 지원 관련 조례들이 제정되어 있다. 지방정부 조례 중 노동정책 기본계획 수립의 근거는 '노동권의 보호 및 증진' 관련 조례다. 현재 17개 광역도시에서 세종/경북(전북/충북: 비정규 조례)에 관련 조례가 제정된 상태다.

한편 개별 조례는 아파트 경비, 대리운전, 택배, 가사 등이 제정된 곳도 있다. 주요 노동정책 조례 제정 상황을 보면, 각 지방정부에서 노동정책 기본계획을 수립할 때는 변화하는 상황의 주요 이슈 및 다양한 고용형태(특수고용/플랫폼노동/프리랜서), 정신건강과 노동안전(감정노동, 괴롭힘, 유급병가/상병수당 등), 교육훈련, 사회안전망, 노동복지기금/소득지원 관련 조례/정책과 현재 주요 이슈인 기후위기와 노

13) 기후환경 위기와 노동정책은 김종진(2021), 「기후위기와 노동의 대응, 정의로운 전환: 노동시장의 제도적 실천적 과제 모색」, 『정의로운 전환을 위한 시민·노동자 인식과 노동시장 정책 방향 모색』, 정의로운전환 제3차 포럼(2021.10.22.), 정의로운전환연구단·에너지기후환경정책연구소 발표자료를 참조 할 것.

동의 ‘정의로운 전환’(「탄소중립기본법」)도 검토할 필요성이 있다([표 3-6]).

### 나. 지방정부 노동정책 변화와 특징

주요 지방정부들은 △노동정책 전담조직을 신설하고, △노동정책 기본계획(5개년)을 수립하고, △실제 이행하기 위한 지원조직으로 ‘노동센터’(labor center)를 운영하고 있다. 물론 조례에는 학계 및 노동계 등이 참여하는 △노동정책 관련 심의·자문기구(위원회)를 통한 거버넌스도 포함되어 있다. 지방정부 역할은 지방계약과 행정위임에 따라 공적 지위와 사적 지위에 근거하고 있어, 공공부문만이 아니라 민간부문 노동조건 수준에도 영향을 미칠 수 있는 권한의 정도가 달라진다. 때문에 지방정부들은 노동정책 관련 규범적 기준인 조례들을 만들었고, 핵심 노동정책과 관련해서는 약 10개 내외 정도로 제시될 수 있다([표 3-4]).

한편 서울, 충남, 광주, 경기 4곳은 초기 지방정부가 1차 「노동정책 기본계획」을 만든 곳이다. 이 지역은 전통적인 노동조합이나 노동단체 및 학계에서 노동기본권적 성격의 내용들이 주로 포함되어 있었다. 과제별로 보면 개별적 노사관계 영역은 △임금생활보장 △노동자지원·노동조건 개선 △노동기본권 보장 △고용개선·안정·확대 △노동안전 △노동교육 등이, 집단 노사관계 영역은 △노조 조직화 △공공기관 지배구조 △사회적 대화(노사민정)가 구체화되었다(김종진, 2020: 2021).

그런데 약 5년이 지난 시점에서는 변화된 환경(정책 발전, 새로운 의제, 코로나19 등)이 반영된 흐름이 포착된다. 2차 「노동정책 기본계획」의 핵심 사업을 중심으로 보면 개별 노사관계 영역은 △고용안정·보장 △사회보험·사회안전망 △노동안전 △비정형·취약 노동자 지원 등에서, 집단적 노사관계 영역은 △노동기본권 보장 △노동 지원조직 운영 △경영참여 △노동협회의 등에서 1차 노동정책에 비해 진전된 흐름을 보이고 있다(김종진, 2021: 박용석, 2021).

[표 3-6] 지방정부 노동정책 기본계획 초기와 현재적 시점 변화 특징(1차와 2차)

영역	1차 노동정책 기본계획(기준)	2차 노동정책 기본계획(과제)
거버넌스 기구운영	위원회 등 거버넌스 노사민정협의회 (공공)노동이사제 운영 노동 및 이동노동센터	실효적 거버넌스 운영 민간위탁&민간부문 확대 지역·업종 등 중층적 교섭모델 노동&고용&일자리 병합
정책의제 사업지원	고용안정(비정규직) 임금(생활임금) 취약노동(여성, 청소년, 아르바이트 등) 노동건강(감정노동)	산업재해·노동안전 코로나19(유급병가 등) * 일하는 시민 접근 * 기후·정의로운 전환 * 사회안전망, 교육훈련

[표 3-7] 주요 광역 지방정부 노동정책 기본계획 현황 -비전, 목표, 정책, 과제(2022)

지역	차수	비전	목표	정책과제/전략	단위과제
서울	1차 (2015-19)	노동존중특별시 서울	노동자 권익보호	취약노동자 권익 보호	20
				노동기본권 보장기반 구축	14
			모범적 사용자 역할 정립	고용의 질 개선	16
				상생과 협력의 노사관계 구축	11
	2차 (2020-24)	뉴노멀시대, 노동의 미래를 준 비하는 노동존중 특별시 서울	비정형노동자 사회안전망 강화		6
			사각지대 노동자 기본권 보장		8
			건강하게 일할 수 있는 안전일터 조성		7
			선도적인 노동정책 지속 발전		8
광주	1차 (2016-20)	노동을 생각하는 광주시	노동권리보호 기반체 계 구축	노동환경과 산업실태 조사 및 분석	1
				사회통합형 일자리창출과 연계한 노동정책 발굴	10
			모범적인 사회적 대화 모델 정립	취약계층 노동자의 근로조건 개선 및 노동권 리 보호 기반체계 구축	31
				산학민관 협력 등 민간거버넌스체계 구축	7
				노동존중 문화 확산 등 노동인지적 노동행정 문화 구현	5
	2차 (2021-25)	노동이 존중받는 노사상생도시, 광 주	노사상생문화 조성		14
			공정한 노동환경 구축		29
			안전한 일터 조성		13
충남	1차 (2017-21)	차별 없는 노동, 안전하고 행복한 일터	노동권의 존중	취약근로자 권익 보호	10
				노동기본권 보장	10
			노동가치 실현	노동존중의 사용자	5
				삶의 질 개선	9
			노동환경 조성	고용환경 개선	9
	사회적 협 력	5			
	2차 (2022-26)	일하는 모두가 존 엄한 노동, 함께 바꾸는 충청남도	일하는 모두의 노동권 실현		19
			일하는 사람들이 참여하는 정의로운 전환		10
안전한 일의 세계, 건강한 노동자			13		
함께하는 노동기본행정			13		
경기	1차 (2018-22)	노동과 함께 하는 따뜻하고 복된 경 기도	노동권익 보호	노동권 보호 인프라 구축	13
				맞춤형 노동권 보호	15
			상생일터 실현	질 좋은 일자리창출 확대	14
				상생과 협력의 지원체계 구축	10
부산	1차 (2020-24)	노동이 존중받는 부산	보편적 노동권 보장		12
			평등한 노동환경 구축		21
			노동행정 거버넌스 강화		18
인천	1차 (2021-25)	정책실천으로 신 뢰받는 노동존중 롤모델 도시 인천 구현	일과 삶의 균형		8
			노동권익 향상		15
			노사상생 강화		4
			거버넌스 강화		8

지역	차수	비전	목표	정책과제/전략	단위과제
경남	1차 (2021-25)	노동자가 행복한 경상남도	취약노동자 권익보호		15
			좋은 일자리와 노동복지		10
			안전하고 건강한 일터		7
			노동기본권 보장		6
			노사정 거버넌스 구축		6
제주	1차 (2021-25)	도민이 행복한 노 동존중사회, 제주 특별자치도	노동의 질 개선을 위한 노동기본권 보장		21
			탐나는 맞춤형 노동권익 보장		
			모범 사용자 책임 강화		
			노사 상생 문화 정착을 위한 노동 거버넌스 강화		
울산	1차 (2022-26)	공정하고 안전한 일자리가 있는 노 동존중도시, 울산	노동자기본권 보장 및 권익보호		14
			안전한 일터, 건강한 노동자 지원		7
			지속가능한 일자리 생태계 조성		12
			지역노사정 거버넌스 강화		5

\* 자료 : 각 지방정부 노동정책 기본계획 발표 자료(한국노동사회연구소 내부자료, 2022.4)

#### 다. 지방정부 노동정책 고려 환경변화들

최근 몇 년 사이 주요한 환경 변화는 고령화시대, 기술발전 과정에서 평생교육훈련 시스템이나 사회안전망 문제 등이 향후 노동정책 핵심 역할 중 하나로 자리 잡을 수밖에 없는 상황이다. 코로나19 이후 윤석열 정부 시기 지방정부에서는 지난 10년의 일부 광역 지방정부의 중심의 정책을 확산하는 한편 더 새롭게 노동정책 모색 필요 하고, 양극화 및 불평등, 격차 해소 등 위한 해법 필요한 시기, 기후위기와 노동 등의 의제의 접근이 필요하다.

디지털전환 시기 주요 특징은 ‘플랫폼경제’의 확산으로 대표되고, 글로벌 생산과 유통의 분절화 현상이 ‘글로벌 벨류체인(가치사슬)’ 화로 수직&수평적 통합화다. 이는 기술발전과 산업구조 개편 및 자본의 경영전략 등과 맞물려 정책 환경 변화에 조응하는 정책이 필요하나, 아직 그 해법을 쉽게 찾지 못하고 있는 상황이다. 플랫폼자본은 플랫폼을 통한 ▲플랫폼 비즈니스 아웃소싱(business process outsourcing), ▲수익창출 전략(고객과 플랫폼노동자로부터의 수익 창출), ▲플랫폼 작업 프로세스 관리, ▲플랫폼 작업 프로세스 관리(노동과정 통제와 알고리즘, Human-in-the-Loop), ▲일방적 거버넌스 규칙(약관, 계약, 수수료 등), ▲노동권과 사회안전망 등의 배제라는 문제점을 갖고 있다(김종진, 2021).<sup>14)</sup>

14) ILO, *World Employment and Social Outlook 2021 : The role of digital labour platforms in transforming the world of work*, International Labour Office, Geneva. 2021. 디지털 플랫폼경제에 대해 유토피아적, 디스토피아적 시나리오가 있지만, 적어도 기술의 진보, 노동자들의 욕구, 새로운

디지털 전환(digital transformation)의 가속화는 플랫폼을 매개로 한 새로운 일자리 창출도 있지만, ‘근로자성 문제’와 ‘사회적 보호’로 등이 나타나기기에 정책 대응이 시급한 상황이다. 그나마 최근 국제기구(ILO, OECD, EU)에서도 플랫폼노동 보호 논의가 활발하게 진행되고 있음. EU 집행위원회에서는 최근 지역기반 플랫폼노동자들을 노동자로 구분하는 것에 대한 새로운 규정(5개 지표 중 2개 충족 시 노동자 인정)을 발표했다(EU, 2021).<sup>15)</sup>

이미 주요 산업별 기업의 인사관리는 최소한의 고용을 통한 효율성의 최적화 추구 방식 모색. 특히 서비스산업과 플랫폼노동자들은 저숙련화(Low-Skill Workers)가 주된 특징으로 나타나고 있다. 이는 저임금 불안정 노동시장의 젠더 불평등과 맞물려 ‘고용의 질’ 하락과 격차가 더 확대 될 것이다. 이 과정에서 구조조정이나 산업 합리화 과정에서 비정규직 및 불안정 노동자들은 제도적인 보호를 받지 못할 개연성이 높다.<sup>16)</sup>

다만 국내에서는 워낙 대중 공감대나 현실에서 ‘중대재해처벌법’과 맞물려 산업 안전 문제는 육체적, 정신적 문제(정신건강: 괴롭힘, 감정노동, 트라우마 등)가 동시에 이슈화 높다. 장시간 노동체제(52시간 문제, 연차휴가 등)는 일과 삶의 균형과 산안과도 맞물려 있기도 하다. 더불어 비임금노동자 영역에서도 제3자에 의한 업무 형태와 일하는 방식에 따라 산안 문제는 중첩되어 나타나기도 한다.

특히 2015파리협약 이후 탄소중립(기후변화&위기) 흐름에서, 산업 및 노동전환 문제(정의로운 전환)가 주요 노사관계 쟁점으로 대두될 것이다. 정부에서는 초기 다섯 차례 관련 정책 발표(탄소중립 전략 20.12, 21.1 뉴딜 추진, 21.3 탄소중립 이행계획, 21.7 공정한 노동전환 지원방안, 21.8 탄소중립 시나리오) 한바 있고, 「탄소중립기본법」(2021.8) 제정 이후 시행령도 발표되었다.

앞으로 더 나은 일상과 규범/표준(Better normal, worker, police)으로 가기 위한 다양한 노동정책 모색이 필요한 시기로 보여진다. 예를 들면 사회보험, 노동안전, 교육훈련 등의 문제는 그간 지방정부에서 논의되지 못했거나, 정책으로 실제 수립되기 어려웠던 영역들이다. 사회적 보호와 불평등 해결을 위해 사회적 논의를 강조하고 있다. 이는 국가의 정책 결정과정에 사회 주체들이 참여하는 방식 중 하나다.

---

소비 방식 등으로 인해 근본적인 변화 움직임을 역행시킬 수 없다는 것에는 공감대가 형성(?)되어 있다. 그나마 매우 다행히도, “아마존화” 혹은 “우버화”처럼 한국에서 “쿠팡화”(coupangd)의 빠른 진전에도 불구하고 노동시장에서 플랫폼노동 문제가 전 사회적으로 우려와 관심을 갖고 지켜보고 있다는 것이다.

15) European Commission(2021), Commission proposals to improve the working conditions of people working through digital labour platforms, Brussels, 9 December 2021.

16) 기술발전 과정이 빠르게 도입 확산되고 있는 일자리들은 노동이 개인화되고 분업화 되면서 종합적 능력(hybrid skill-set)과 사고를 갖춘 고숙련 일자리 형태보다는 노동분업(division of labor) 현상도 확인되고 있다. 이는 앞으로 번역이나 디자인과 같은 영역에서도 비슷한 현상이 나타날 것으로 보이며, 이런 일자리들 대부분 경제적 보상(단가)이 낮아 여성(gender inequality)들이 많이 진입할 개연성이 높다.

[표 3-8] 지방정부 불안정, 취약, 비정형 노동 현황 변화(2010-2020)

	비정규직 비율		1년 미만 단기계약직 비율		저임금 노동자 비율		65세 이상 고령노동자 비율		일자리 미스매치 실업자 비율		저학력+저숙련 노동자 비율		프리랜서 비율	
	'10	'20	'10	'20	'10	'20	'10	'20	'10	'20	'10	'20	'10	'20
전국	32.4	34.7	29.2	19.3	12	20.7	2.4	5.9	13.9	28.1	15	11.7	17.4	15.1
서울	30.9	34.2	31	18.9	10.5	18.7	2.5	5.3	13.1	27.2	12.3	9.1	12.4	10.2
부산	31.8	37.7	29.4	20.6	14.5	25.9	2.6	7.4	15	32.7	16.5	12	17.2	11.5
대구	35.9	35	36.4	19.2	17.3	23.4	2.5	5.6	16.8	28.8	17	11.5	17.6	14.7
인천	30.1	35.2	31.4	20.4	11.9	21.7	2.3	6.2	15.8	20.6	15.6	12.3	19.4	12.8
광주	20.2	29	33.3	21.2	15.8	23.8	2.5	6.8	17.0	41.4	14.4	11.4	15.8	16
대전	35.3	26.9	32.1	21.8	14.3	19.3	2.5	5.6	10.4	45	14.6	9.8	12.1	10.9
울산	33.6	27.6	29.0	17.5	10.3	15.7	1.3	4.7	19.0	26.5	12.3	10.5	12.6	13.4
세종	-	9.7	-	15.9	-	16.0	-	3.9	-	29.3	-	8	-	23
경기	28.7	33.6	28.4	17.8	9.6	18.3	2	4.4	13.5	24.8	13.8	11.1	16.2	14
강원	28.3	37.5	29.4	23.2	16.4	28.7	3.8	12.3	10.7	22.6	22	20	22.7	16.3
충북	36.4	42.6	25.9	19	12.4	19.8	2.8	6.4	10.6	26.8	18.3	13.6	18.2	16.7
충남	48.3	45.6	25.5	18.2	12.1	18.6	2.8	5.1	13.5	27.3	18.2	13.2	20.7	16.8
전북	38.4	35.8	20.6	24.6	15.6	25.2	3.2	9.9	16.1	43	17.4	16.2	23.7	24.4
전남	33.5	43.9	31.6	22.1	14	23.8	3.5	8.4	14.9	35.6	17.9	15.8	27.9	23.9
경북	38.9	33.5	23.9	20.5	15.7	24.4	2.9	8	9.7	22.2	18.3	14	21.8	21.9
경남	34.7	34.3	21.6	17.6	10.5	21.8	1.9	5.7	16.4	29.4	15.2	12.1	19.3	19.6
제주	70.8	32.6	40.3	21.9	16	26.4	4	7.2	10.3	22.3	22.2	16.2	36.7	23

주1: 비율은 각 지역별 임금노동자 대비 비율임.

주2: 각 시도 빈도수는 각 행정구역별 시군구 빈도수 합계(A형 시군구 가중치 적용).

자료: 1) 저임금/고령/비정규직/단기계약직 노동자는 지역별고용조사 A형 각년도 원자료 분석.

\*미스매치 실업(비경제활동인구 중 구직을 희망하지만 전공불일치/경력 및 숙련 수준 불일치로 구직활동 하지 않는자.)

\* 기후위기 직접 산업: 산업중분류 농업+임업+어업+석탄, 원유 및 천연가스 광업+광업 지원 서비스업.

2) 프리랜서/교육훈련/고용보험/노조 조직률/노사협의회 한국노동패널조사 각년도 원자료 분석

[표 3-9] 지방정부 이해대변 및 노동안전성 현황 변화(2010-2020)

	노동조합 가입 조합원 비율		노사협의회 운영 사업장 노동자 비율		고용보험 미가입 비율		교육훈련 유경험 비율		기후위기 직접 적용 노동자 비율		탄소유발업종 비정규직 비율		
	'10	'20	'10	'20	'10	'20	'10	'20	'10	'20	청년	고령	여성
											2018		
전국	9.1	10.7	10.5	12.5	38.6	30.9	9.9	8.7	9.9	6.6	8.9	4.2	17.9
서울	5.7	8.1	8.9	10.7	39.2	31.7	7.5	9.3	0.2	0.1	10.0	3.4	18.0
부산	8.3	8.9	11	6.7	39.3	33.2	9.4	11.1	2.9	0.6	8.8	5.3	19.6
대구	7.6	5.4	8.2	8.2	42.9	34.6	6.7	9.8	4	2.2	8.3	4.1	18.0
인천	14.7	12.3	9.9	13.4	39.2	31.8	13.1	10.1	8.1	0.9	8.7	5.1	19.4
광주	7.7	7.5	7.7	10.1	33.5	30.8	0.9	0.2	2.2	2.7	11.1	5.1	20.4

	노동조합 가입 조합원 비율		노사협의회 운영 사업장 노동자 비율		고용보험 미가입 비율		교육훈련 유경험 비율		기후위기 직접 적용 노동자 비율		탄소유발업종 비정규직 비율		
	'10	'20	'10	'20	'10	'20	'10	'20	'10	'20	청년	고령	여성
											2018		
대전	17.7	22.1	5.4	16.9	41.5	43.4	26	11	1.9	1.7	10.8	4.2	18.9
울산	16.3	22.9	19.7	11.9	26.7	19.5	11.8	21.2	4	1.6	7.9	3.2	16.2
세종	-	21.2	0	20.4		37.1	-	20.4	-	5.5	8.9	4.3	15.0
경기	7	9.1	8.5	13.7	39.7	25.3	7	3.6	5.1	2.2	8.9	3.1	17.3
강원	9.1	18.5	8.9	6.9	40.2	25.6	7.4	3.4	19.9	13.4	8.0	9.7	21.6
충북	12.4	15.4	7.5	16.6	40	39.3	23.1	14.1	18.7	12.4	7.8	5.0	17.9
충남	9.8	12	15.4	19.4	40.7	35.9	14	13.1	27.1	19.4	8.4	4.2	15.9
전북	20.7	15.1	19.9	25.8	45	37.7	7.4	19.9	25.1	18.7	7.4	6.1	17.8
전남	16.1	14.4	19	21.6	42.7	39.9	32	6	37.6	27.2	7.2	6.9	18.9
경북	11	16.5	16.6	16.2	39.7	33.1	11.9	24.8	28.3	22.1	7.5	5.3	16.5
경남	9.9	10.1	10.5	4.9	31.9	31.4	10.3	6.9	16.7	11.7	6.9	3.7	15.3
제주	0	0	22.6	0	30	26.3	0	0	26.4	17.6	11.2	6.3	23.3

#### IV. 맺음말 - 지방정부 정책방향과 과제들

##### 1. 지방정부 노동정책 방향과 틀

###### 가. 지방정부 노동정책 제도화 요인과 변수

중앙정부와 달리 지방정부 자체가 지난 70여년 동안 노동정책을 행정 내 업무(지방사무)로 생각하지 않았다는 측면에서 볼 때 해결해야할 과제가 적지 않다. 현재 지방정부의 노동정책 역할과 기능은 입법적 권한 부재(한계)가 있는 것이 분명하고, 그나마 일부 노조 설립 신청·노동쟁의 예방과 신속 공정 해결 노력(제10조, 제49조)과 노사민정협의회 설치 및 활성화 협력(제2조, 제3조) 수준의 역할만 하고 있다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 최근 10년 지방정부에서도 나름의 노동정책을 만들어 나가고 있다. 아래는 몇몇 지방정부 노동정책 수립 연구나 실제 정책 설계 참여 및 자문 등을 통해 경험적으로 이념형적으로 유형화(ideal type) 해본 지방정부 모델들이다.

[그림 4-1] 지방정부의 노동정책 유형과 모델 검토(안)

		노동정책 제도화 주도	
		행정부 주도형 모델	시의회 주도형 모델
노동조합 시민사회 개입력	높음	[유형1] 서울, 경기, 경남 (비동일 정당: 단체장 교체)	[유형3] 부산, 인천 (비동일 정당: 단체장 교체)
	낮음	[유형2] 충남, 광주 (동일 정당: 단체장 교체)	[유형4] 울산, 대전 (비동일 정당: 단체장 교체)

우리나라 243곳의 보편적인 지방정부의 ‘노동정책 수립’ 제도화 요인과 변수는 약 10개 정도로 꼽을 수 있다. 주요 영역은 (1)단체장 철학과 의지, (2)의회 노동 관심과 협력 정도, (3)집행부 정무-비서실 노동 전문가(개방직: 특보/협력관/전문관), (4)조직 내 노동전담 조직(광역: 과, 기초: 팀)과 인력(외부 전문인력: 임기제) 운영, (5)노동자 중간지원 조직(노동센터)과 운영 능력(수탁법인), (6)지역사회 노동조합 개입 전략 문제(양대노총 및 청년/여성 등), (7)노동정책 각 조례 위원회의 다양한 전문가 위원 풀, (8)지방정부 부설 연구원 노동 담당 연구원(출연기관), (9)외부 노동 전문기관 및 연구자의 실천적 참여, (10) 지방정부(광역/기초)-중앙정부(노동부 지청)-교육청 등과의 유기적-협력적 관계 등으로 볼 수 있다.

한편 정흥준(2022)은 지방정부가 노동기본권 해소를 위한 과제로 첫째, 법률 제정과 무관하게 할 수 있는 지자체가 할 수 있는 직접 지원 사업을 늘리도록 한다. 둘째, 지역 내 노동기본권 사각지대를 파악하고, 사회적 대화를 통해 보호정책을 추진할 수 있는 공론화 과정을 추진하도록 한다. 셋째, 조례제정 이후 노동정책 기본계획을 시급하게 추진하고 여기에 노동기본권 사각지대를 해소할 수 있는 구체적인 정책을 담도록 한다. 더불어 노동조합과 시민사회의 과제로 첫째, 그동안 지역의 노동정책이 어떤 성과와 한계를 남겼는지에 대한 토론을 조직하고 미래 과제를 도출한다. 둘째, 지역 노동을 이끌어 갈 미래 리더십 양성에 많은 자원을 투입하고 계획적으로 역할을 배치하여 다양한 활동 경험을 쌓도록 지원한다. 셋째, 다가오는 지방자치단체장 선거에 적극 개입하고, 가능한 범위에서 정책연대를 통해 지역의 미래 노동정책을 준비하도록 한다.

### 나. ‘근로자’에서 ‘일하는 사람’으로의 변화

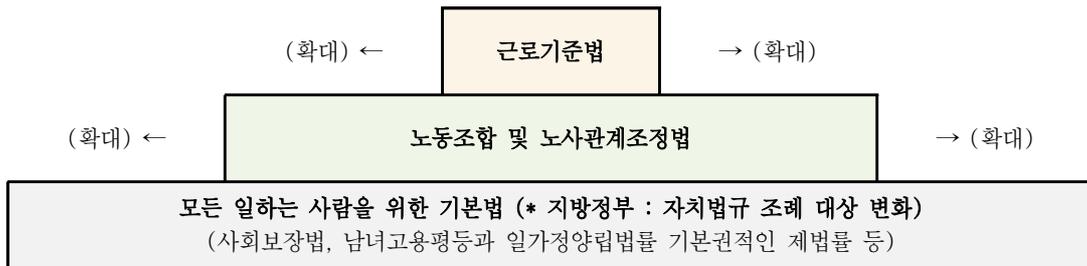
2019년 국제노동기구(ILO) 100주년 보고서 『미래의 일』에서 △더 나은 미래를 위한 일(work for a brighter future), △인간 중심 의제(human-centred agenda)를 주요

과제로 제시된 것은 유의미한 참조 자료가 될 수 있다. 국내에서도 이를 토대로 다양한 논의들이 제기되었으며, 2021년 2월 한국노동사회연구소 토론회(미래의 노동, 2022년 노동정책과제)에서 제시된 정책 영역을 중심으로 22년 대선 과제를 제시한바 있다.<sup>17)</sup>

**\* 10개 주제 :** ①평생교육, ②사람들이 변화에 대응하도록 지원, ③성평등, ④사회보호, ⑤보편적 노동보장, ⑥노동시간의 유연성, ⑦사회적 대화, ⑧기술에 대한 인간의 통제/디지털 노동 플랫폼을 위한 국제 거버넌스 체계, ⑨새로운 일자리 창출을 위한 장기적인 지속가능한 투자지원, ⑩실물경제에서 장기적인 책임 있는 투자를 장려하는 기업 인센티브 구조개혁

물론 전통적인 노동자와 타인을 위해 노무를 제공하면서도 노동자로 인정받지 못하는 일하는 사람 간의 보호의 격차를 줄이기 위해서는 기존 노동법이 다양한 기준으로 노동자를 분절하고 일부를 배제해 온 것과는 반대로, 모든 일하는 사람을 하나의 범주로 통합하고 포괄하는 방향의 변화가 필요하다. 이러한 논의는 기존의 의존·종속적 계약자(dependent contractors)나 유사근로자(employee-like) 같은 새로운 중간범주(intermediate category)를 추가하는 방식이 아니라, 전통적 노동자를 포함한 모든 ‘일하는 사람’을 자치법규(조례)와 노동정책 기본계획 ‘정책 대상’(제2조 정의)에 포괄하는 제도와 정책을 의미한다.

[그림 4-2] 지방정부의 노동정책 대상 확대 - ‘일하는 사람’



지난 10년 초기 서울시 노동정책도 집단적 노사관계 영역(투자출연기관 노사관계 정상화, 집단교섭 체제 운영, 노동이사제 시행 등)나 개별적 노사관계 영역(비정규직 정규직 전환, 생활임금제 시행, 감정노동, 취약층 사각지대 정책 : 청소경비, 이동노동자, 셔틀버스, 방송 프리랜서 등)의 정책과 사업들이 구분되기도 한다. ILO의 ‘좋은 일자리’(decent work) 정책을 기초로 출발한 것이다. 최근 성남시가 ‘근로자’와 ‘노동자’ 개념에서 벗어나, ‘일하는 시민’을 대상으로 한 조례(2021)는 새로운 진전이며, 양대노총 및 정의당과 민주당 등에서도 해당 정책을 발표한바 있다.

17) 김종진·이정희·권혜원(2021), <포스트 코로나 과제, 더 나은 내일을 위한 미래의 노동 : 제도와 노동의 대응>, 한국노동사회연구소·서울연구원 공동토론회 발표 자료(2021.3.10)

다. 지속 가능한 노동행정의 입법적 개혁과제 요구(민주당&정의당 21대 국회)

앞으로 노동정책 제도화와 기반 조성을 위해 노동관계법 등의 개정 등이 추진될 필요가 있다. 대표적으로 민주·진보정당에 공동으로 21대 향후 2년 이내(2022~2023)에 개혁입법 과제로 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 과 동 법률의 「시행령」 개정을 통한 지방정부 노동정책 활성화를 모색할 필요가 있다. 법률 개정의 핵심은 243개 지자체에 노동정책 전담 부서(‘과’ 혹은 ‘팀’)를 두고 있는 곳이 거의 없기 때문에, 법률 제3조(지방자치단체의 책무 등)에서 해당 조항을 추가할 필요가 있다.<sup>18)</sup> 법률 개정의 목표는 궁극적으로 지역 차원의 노동정책이 지속 가능하고 활성화되기 위한 기본조성이 필요하기 때문이다. 특히 노사정 모두 지역차원에서는 전문 인력이나 활동가 그리고 연구자 등의 자원이 부족하기 때문이다.

[표 4-1] 지방정부 노동정책 및 노사관계 발전과 활성화 위한 법률 개정안 검토

「노사관계 발전 지원에 관한 법률」		[참조] 청년기본법(2020.8.5.)
(현행)	(개정)	
<p><b>제3조(지방자치단체의 책무 등) ①</b> 지방자치단체는 제2조 각 호에 따른 국가의 시책에 적극 협조하고, 해당 지방자치단체 관할 지역의 근로자, 사용자 및 주민과 지방자치단체(이하 "지역 노사민정"이라 한다) 간 협력 활성화를 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>② 국가는 지역 노사민정 간 협력증진을 위하여 필요한 사항을 지원할 수 있다.</p> <p>③ 국가는 지방자치단체별로 지역 노사민정 간 협력 활성화 및 상생의 노사관계 구축 등 성과를 평가하여 우수 지방자치단체에 대하여 표창수여, 포상금 지급 등의 우대조치를 할 수 있다.</p> <p>④ 지역 노사민정 협력증진을 위한 국가와 지방자치단체의 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p><b>제3조(지방자치단체의 책무 등) ①</b> 지방자치단체는 제2조 각 호에 따른 국가의 시책에 적극 협조하고, 해당 지방자치단체 관할 지역의 근로자, 사용자 및 주민과 지방자치단체(이하 "지역 노사민정"이라 한다) 간 협력 활성화를 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>② 국가는 지역 노사민정 간 협력증진을 위하여 필요한 사항을 지원할 수 있다.</p> <p>③ 국가는 지방자치단체별로 지역 노사민정 간 협력 활성화 및 상생의 노사관계 구축 등 성과를 평가하여 우수 지방자치단체에 대하여 표창수여, 포상금 지급 등의 우대조치를 할 수 있다.</p> <p>④ 지방자치단체는 그 기관의 노동정책을 효율적으로 수립·시행하기 위</p>	<p>제8조(청년정책 기본계획의 수립)</p> <p>제9조(연도별 시행계획의 수립·시행 등)</p> <p><b>제16조(청년정책책임관의 지정 등) ①</b> 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 그 기관의 청년정책을 효율적으로 수립·시행하기 위하여 소속 공무원 중에서 청년정책책임관을 지정하여야 하고, 필요한 경우 청년정책에 관한 전문인력을 둘 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 청년정책책임관의 지정 및 임무 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제17조(청년 고용촉진 및 일자리의 질 향상)_국가와 지방자치단</p>

18) 사실 「청년기본법」(2020.8) 시행으로 전국 243곳의 지자체에 청년기본조례가 90% 제정 되고, 80% 정도의 지자체에 청년정책 전담조직(최소 팀)이 만들어 진 것을 고려하면 노동정책은 한참 뒤처지고, 노동조합에서도 지방정부 노동정책을 중앙정부식 노정 혹은 노사정교섭의 틀만을 관념적으로 사고하는 것도 초기 정책 수립 과정에서 난관 중 하나다. 특히 중앙정부(고용노동부) 공무원들과 달리 지방정부는 2년 순환 보직으로 운영되는 종합 행정조직 특성상 노동정책 부서가 만들어진다고 하더라도 전문 공무원의 부재는 심각하다. 예를 들어, 보건복지, 도시교통, 공원녹지, 문화체육, 평생교육 등과 같은 부서에서 과장, 팀장, 주무관에서 근무했던 분들이 노동정책 부서에 배치될 경우가 대부분이다. 이럴 경우 개별적 노사관계 의제(임금정책/통상임금, 노동시간/탄력적근무)는 물론 집단적 노사관계 의제(산별-공동-대각선교섭 등) 등이 학계나 노동조합이 요구하는 방식으로 나타나길 기대하는 것 자체가 무리다.

「노사관계 발전 지원에 관한 법률」		[참조] 청년기본법(2020.8.5.)
(현행)	(개정)	
	<p>하여 행정조직 내 전담 부서를 설치하여, 소속 공무원 중에서 노동정책 담당자를 지정하여야 하고, 필요한 경우 노동정책에 관한 전문 인력을 둘 수 있다.</p> <p>⑤ 지역 노사민정 협력증진을 위한 국가와 지방자치단체의 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>체는 청년고용을 촉진하고 청년 일자리의 질을 향상하기 위한 대책을 마련하여야 한다.</p>

- \* 주 : 1) 243개 지자체에 노동정책 전담 부서가 설치·운영하고, 노동정책 기본계획 수립 시행 과정에서 우수 사례 등은 포상 제도(지자체, 담당 공무원, 기여를 한 개인 및 단체/공직)를 시행하여 지역 노동정책과 사회적 대화를 활성화하는 정책이 필요하다.
- 2) 지역 차원의 노동정책과 사회적 대화 활성화는 초기에 노동아카데미, 전담부서 인력 워크숍과 교류, 지역 활동가 양성 프로그램 등부터 시작할 수 있다.

더불어 지난 몇 년 동안 (일부)지방정부의 노동정책이 중앙정부 노동정책을 선도한 측면이 있으나, 단체장 중심의 노동행정으로 노동조합은 협력적 파트너십 정도에 머물렀다. 때문에 향후 지속가능한 노동정책으로 발전하기 위해서는 노동조합의 참여와 개입 그리운 정책의 공동 결정과정이 모색된 정책 틀이 구상될 필요가 있다. 또한 조직된 노동조직이 아닌 미조직, 비임금 노동자(특수고용, 프리랜서, 플랫폼노동 등)들이 정책에 참여할 수 있는 ‘노동플랫폼’을 운영하여 정책의 폭을 확장하고 시민과 노동이 함께하는 정책으로 발전시킬 필요가 있다. 특히 현재의 지방정부 노사정 협의기구 중 하나인 ‘노사민정협의회’(지역인자위 경총과 대한상의 운영 문제도 심각) 활용 문제도 새롭게 검토가 필요하다.

#### 라. 노동권 확장을 위한 다양한 교섭과 지원 모델

그간 우리는 노동시장의 불평등은 노사관계 영역에 있어서 노동자 이해대변(voice) 구조가 미약한 점이 원인이었다. 특히 노동자 이해대변 문제는 헌법 제33조에 보장된 노동조합 설립과 같은 단결권 문제가 핵심이다. 노사관계, 노동정책, 노동시장 등에 영향을 미치는 ILO 협약의 핵심 조항인 결사의 자유, 단체교섭, 최저연령, 동등 보수, 차별 금지 만이 아니라, 한국은 전반적인 노동체제 불균형 상황이다. 2022년 ILO 기본협약 비준의 시행으로 기본적인 토대가 갖추었다고는 하지만 실질적 변화는 미약하고, 윤석열 정부 시기 노동권 약화는 예견된 상황이기 때문이다.

[표 4-2] OECD 주요 회원국 노조 조직률 및 단체협약 효력 확장 적용률(2019)

	OECD 평균	한국	독일	영국	프랑스	캐나다	미국
노조 조직률	15.8%	11.6% (14.2%)*	16.3%	23.5%	10.8%	27.2%	10.3%
단체협약 효력 확장 적용율	32.1%	14.8%	54.0%	26.9%	98.0%	31.3%	12.1%

주 : \*한국의 노조 조직률 ( )은 2020년 기준 고용노동부 발표 자료(각 국가별 가장 최근 통계 자료 활용)  
 자료 : OECD 통계 홈페이지 자료 재구성(<https://stats.oecd.org>, 접속일 : 2022.2.4.)

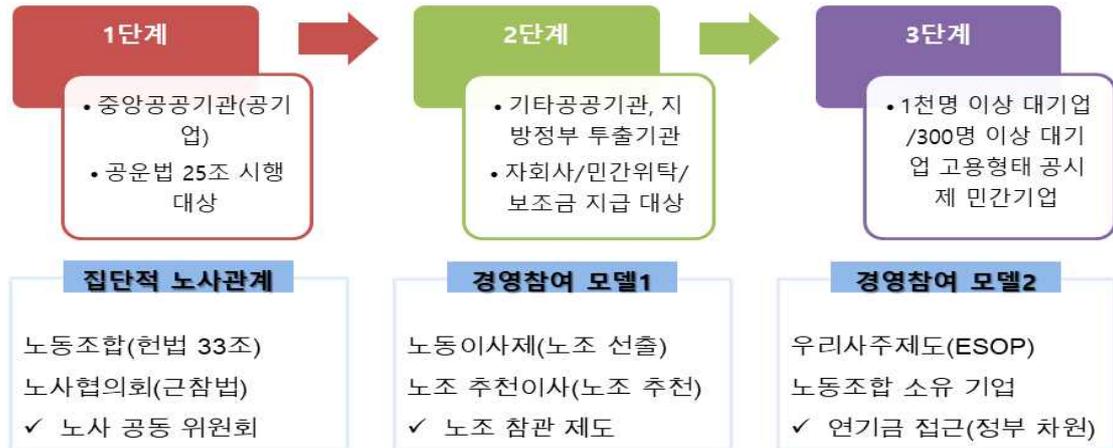
[그림 4-3] 지방정부 노동정책 관련 다양한 거버넌스 유형 도식화

구분	노사민정협의회	일자리 상생	코로나19 대응	각 위원회
주요 사례	138개 지자체 노사민정협의회	광주형 일자리 *군산형 일자리	경남 위기극복 상생 전주 위기극복 상생	노동자 권익보호 생활임금위원회 일자리위원회 등
추진 근거	「노사관계 발전 지원에 관한 법률 시행령 제2조 및 경제사회발전 노사정 위원회법 시행령 제16조의 규정 * 지자체 조례	광주광역시 「광주형 일자리 촉진에 관한 조례」(‘19.7.1)	‘코로나19 위기극복 위한 노사정 상생협력 공동 선언’(‘20.8.18) ‘코로나19 고용위기 극복 해고없는 도시 전주 상생선언’(‘20.4.21)	각 지자체 조례
정책 사업	각 지자체 일자리 창출, 기업 및 산업 지원, 실업 및 고용대책 등	일자리 창출 및 소득 주도 성장을 통해 사회통합과 지역경제를 활성화하고 시민의 삶의 질 향상에 기여	코로나19 고용위기 시기 고용유지와 지원 정책	지자체 노동정책 기본계획 수립 심의자문, 생활임금 결정, 일자리 관련 정책 등
담당 부서	노동정책과(산업/경제, 기업 부서 담당)	노동정책 담당 부서	노동정책 담당 부서	노동정책과/일자리정책과(산업/경제, 기업 부서 담당)
주요 특징	지역 노사민정협의의 인자위 설치 운영 별도 사무국 운영	광주 자동차 공장 원하청 문제 격차 해소 출발(4대 협약 등)	노동계 참여 ‘코로나19 시기 고용유지’	조례 근거 위원회 양대노총(지역본부) 참여
추진 실무	별도 사무국 운영 (노동정책 부서)	재단 출범 추진	노동정책 담당 부서	각 부서 팀/담당

물론 우리만이 아니라 전 세계적으로 국가의 의사결정 참여 주체인 노동조합은 일부 예외적 사례(국가)를 제외하고 조직률은 하락하고 있는 상황이다. OECD 주요 회원국의 2000년 평균 노조 조직률은 20.9%였으나, 2019년 15.8%로 지난 20년 사이 5.0%p 하락했다([표 4-1]). 같은 시기 한국의 노조 조직률은 11.4%에서 11.6%로 큰 차이 없는 상황이다(OECD.Stat). 이와 같은 상황에서 윤석열 정부 시기 지방정부는 공공부문에서

는 ‘모범 사용자 역할’로서, 민간부문에서는 ‘보편적 노동권 확대 촉진 지원자 역할’로서 자리매김할 필요가 있다. 더불어 현재의 서울, 경기, 부산 등 약 16곳 내외의 노동이사제를 다양한 형태의 유형으로 확대하는 것을 검토할 필요가 있다([그림 4-4]).<sup>19)</sup>

[그림 4-4] 노동조합 집단적 노사관계와 경영참여 다양한 유형 모형(안)



\* 주 : 1) 2022년 5월 1일 현재 노동이사는 지방정부 15곳에서 조례가 제정되어 있고, 곳에서 시행 중임  
 2) 전국 지방정부 중 대구 경북 제외하고 광역 지방정부 모두 조례 제정(현재 84개 기관 103명 노동이사)  
 3) 2021년 11월 29일 지방정부 노동이사 협의체가 출범 상황(전국 공공기관 노동이사 협의회: 공노이협)

이에 향후 보수적인 윤석열 정부 성향을 고려하면, 지방정부 차원에서 단체교섭권의 최대보장을 위하여 단체협약의 효력 확장제도가 실효성을 갖도록 기존의 단체협약 효력 확장 모델을 지역에서 다양한 노동운동 차원에서 고민을 할 필요가 있다. 국제노동기구(ILO)는 1951년 총회에서 제91호 권고(1951)<sup>20)</sup>를 채택했고, 동 권고 제4장에서 단체협약 확장 원칙을 정한바 있다. 이미 지난 2021년 1월 5일 노동조합법 및 노동관계 조정법 개정으로 이제는 지자체에서도 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 정부가 활성화될 수 있도록 입법 근거 규정이 가능하다.

**<노동조합 및 노동관계조정법 개정으로, 2022년부터 지자체 다양한 중층적 교섭활동 가능>**  
 △ 법률 : 2021년 1월 5일 「노동조합 및 노동관계조정법」  
 △ 조항 : 제30조의 3(교섭등의 원칙)  
 △ 내용 : “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.”

19) 지방정부 노동정책의 성과 중 하나는 노동정책을 추진할 수 있는 주체와 조직을 발굴한 것으로도 볼 수 있다. 예를 들어 노동정책 기본계획이 수립된 시도 지자체는 정책 추진을 위한 관계부서가 만들어졌으며 노동의 전문성을 고려해 민관협력조직인 근로자지원센터, 비정규지원센터 등이 설립되었다. 지역 노동지원조직의 성과를 살펴보면 노동자 조직화 성과가 눈에 띈다. 센터의 사업성과 영역을 살펴보면 노조조직화 성과가 2.3점에서 3.1점으로 크게 향상되었음을 확인할 수 있다(정홍준, 2022).

20) R91- Collective Agreements Recommendation(1951).

결국 향후 지방정부에서는 일하는 시민 모두를 위해 현행 「근로기준법」 만이 아닌, 「노동조합 및 노동관계조정법」 을 적극 활용하는 방향으로 제도와 정책 및 과제/사업/지원을 모색할 필요가 있다. 그렇기에 노동과 복지영역만이 아닌 다양한 영역에서 미조직된 비정규직 및 불안정 노동집단의 이해관계를 반영하는 정책과 사업이 필요하다. 현재 산별 노조와 같은 초기업별 노사관계가 미약한 현실에서, 노조 조합원이 협약 적용을 받도록 규정하고 있기에, 집단적 노사관계의 형식과 틀을 보다 넓히는 규정을 고려할 수 있다.<sup>21)</sup> 예를 들어 공공부문(공무원·공무직 그리고 공공기관)의 교섭 범위 확대(공공기관 자회사, 민간위탁, 보조금 지원 사업장 등)를 고려할 수 있다. 혹은 광역과 기초에서 동일 유사 산업의 노사관계 교섭 모델을 확장(광역 시설공사공단과 기초 시설관리 공단, 광역 지방의료원과 각종 \*\*재단 등)할 수 있다.

## 2. 지방정부 노동정책 과제와 사업들

### 가. 노동정책 상상력과 지평 넓히기

지방정부는 지난 2012년 이후 서울시를 시작으로 하여 광주, 충남, 경기, 부산, 경남, 울산, 인천 등에서 노동정책 제도화가 확인되고 있다. 주요하게는 조례 제정, 행정조직 설치, 기본계획 수립, 지원조직 센터 설립, 거버넌스 운영 등이다. 무엇보다 한국 지방정부의 노동정책은 지난 10년 지방정부가 선도적인 진보적인 노동정책을 수립했다는 것에 의미가 있다. 이와 같은 한국 지방정부의 노동정책 핵심적 역할은 서울시가 선도적인 역할을 했고, 최근에는 경기, 부산, 충남 등에서 선제적 모델들이 확인되고 있다.

한편 초기 서울, 광주, 경기, 충남, 부산 등의 비정규직 정규직 전환은 문재인 정부 이후 공공부문 비정규직의 정규직 전환의 흐름에서 의미 있는 정책이었다. 이 과정에서 ‘고용안정’만이 아니라, ‘차별해소’라는 노동정책을 실현하기 위해 동일노동 유사 업무의 처우개선 등도 눈에 띈다. 그러나 2022년 대선 시기 민주당(일하는 사람 포함), 정의당(신노동법: 일하는 시민을 위한 기본법) 등에서 다양한 새로운 노동정책이 논의되었고, 이는 22년 6월 1일 지선을 앞둔 시점에서 각기 검토할 수 있다.

결국 이 모든 것은 노동의 재규정과 새로운 사회계약으로 ‘근로자’나 ‘노무제공자’의 범위를 모든 일하는 사람으로의 확대를 의미한다. 그러나 사유재산권이 우위인 현실에서 규제와 조율보다는 순응에 더 익숙한 정치적 과정들만 확인했었다. 이 때문에 윤석열 정부 시기 지방정부에서 모든 일하는 사람을 위한 새로운 제도와 정책(사회안전망)을 고민해 볼 수 있다.

21) 조돈문(2022)은 윤석열 정부 시기 민주당·정의당의 노동친화적 노동개혁 위해 민주노동운동의 추진 압박 필요하고, 민주노동운동의 유의미한 전략적 개입 요구된다고(전체 노동계급을 대표하여 노동정책의 정치를 주도할 전략 & 역량 요구) 제시한바 있다.

첫째, 존엄한 노동으로 일할 권리와 쉼 권리의 전환이다. 대표적으로 장시간 노동이나 야간노동의 규제와 휴일휴가 확대 그리고 생애주기별 노동시간과 같은 괜찮은 노동의 보편적 권리의 확장이다. 물론 저임금 노동자의 소득보장을 위한 최소생활노동시간보장제(1주 15시간~24시간 계약)나 아프면 쉼 권리와 같은 상병수당 및 유급병가 등의 사회적 보호는 필수조건이다. 둘째, 불평등과 격차 및 차별이 아닌 평등으로의 전환. 생활임금이나 동일가치노동 동일임금만이 아니다. 노동안전과 기술변화, 평생학습, 정의로운 전환과 같은 현재와 미래의 중첩된 노동문제를 해결하기 위한 논의들이 모색이다.

[표 4-3] 2022년 '일하는 시민' 위한 서울시 노동정책 영역, 과제 논의 제안 자료

3개 영역	9개 과제	입법 법률	자치 법규	기존 정책	운영 기구	21년 서울시민 설문조사
일하는 시민 기본권 향상 및 사각지대 해소	1.1 영세, 취약층 기본권 확대	-	노동기본 조례개정 必	2차 노동정책 확대 적용	노동센터 기타?	74.9%
	1.2 상병수당·유급병가 적용 및 확대	건강보험 50조 근기법 60조 개정 必	서울형 유급병가 개정 必	서울시 유급병가 확대 * 22 정부 6곳 시범 사업 진행	서울시 공공보건 의료재단	78.3%
	1.3 취약층 사회보험 지원	개정(有)	노동기본 조례개정 必	2차 노동정책 확대 적용 *전국민 고용보험	노동센터 기타?	74.1%
일하는 시민 노동복지, 연대 기금	2.1 취약층 노동복지 지원	근로복지 기본법	노동기본 조례개정 必	2차 노동정책 확대 적용	無	65.0%
	2.2 재난안전 취약층 지원	재난안전 기본법 감염 및 예방 법률	노동기본 조례개정 必	2차 노동정책 확대 적용	無	75.2%
	2.3 노동안전 및 건강 지원	산업안전 보건법	노동안전 보건조례	1차 노안 기본정책 확대 적용	無	79.6%
일하는 시민 좋은 일자리	3.1 정의로운 전환 - 기후·녹색일자리 등	탄소중립 기본법	無	2차노동정책 확대 적용 * 산업 및 노동전환 *탄소중립 시나리오	無	67.0%
	3.2 양질의 괜찮은 일자리 지원	고용정책 기본법	일자리 조례 검토	2차 노동정책 확대 적용 일자리정책 * 고용 및 일자리 정책	일자리센터 개편	74.2%
	3.3 기술교육 및 숙련형성	근로자 직업능력 개발법	노동기본 조례개정 必 일자리 조례 검토	2차 노동정책 확대 적용 일자리정책 * 고용 및 일자리 정책	기술교육원 50플러스 재단 여성**센터 개편	74.4%

\* 주 : 지방정부 행정조직 편제상 타부서와 조율조정 필요 정책, 사업 존재

앞에서 언급했듯 지역에서는 지방정부의 노동행정 제도화(노동정책 관련 조례 제정,

노동행정 전담 부서 설치·운영, 노동정책 5개년 기본계획 수립, 노동정책 관련 거버넌스 활성화, 노동센터 설립운영 등)가 필요한 상황이다. 특히 일부 지자체에서는 노동전담부서가 경제나 산업 본부(실국) 내 '기업' 유관 부서 내에 '노동 담당'(담당자)이 있다는 것 자체가 기업의 하위 범주로 노동정책을 인지하고 있는 것은 문제점으로 판단된다. 더불어 일부 지방정부는 개별 노동 관련 일부 조례(생활임금, 감정노동 등) 정도만 있고, 노동권익 관련 기본 조례 설립부터 필요한 상황이며, 그나마 실질적으로 작동되는 조례 정책은 '생활임금' 정도만 확인되고 있다.<sup>22)</sup>

[표 4-4] 지방정부 조례와 정책의 입법 유무 따른 시행 비교 검토(2021년 8월 기준)

구분	입법 (법령)	자치법규(조례)	노동정책
1.1 필수노동자보호	필수업무 관련 법률, 시행령	69곳	시작
1.2 감정노동자 보호	산안법41조(시행령, 규칙)	65곳	일부 시작
1.3 괴롭힘 금지	근로기준법 72,73조(시행령, 규칙)	28곳	?
2.1 노동기본/권익/인권	근로기준법(법률, 시행령)	15곳	일부 시작
2.2 산업안전 및 노동안전 보호	산업안전보건법(시행령, 규칙)	13곳	일부 시작
2.3 생활임금	법률 부재	119곳	다수 시행
* 유급병가(민간취약)	법률 부재	5곳	시작 시점

[표 4-5] 서울지역 25개 자치구 노동 관련 주요 조례 현황(2021년 말 기준)

조례(자치법규)	자치구	조례(입법&자치법규)	자치구
노동기본/노동권익/노동인권(6곳)	강동, 강북, 구로, 강서, 동대문, 성북	노사민정협의회(6곳)	강동, 금천, 노원, 도봉, 성동, 송파
특수고용/플랫폼노동(3곳)	관악, 서초, 중랑(배달)	감정노동(12곳)	강동, 강서, 광진, 구로, 금천, 도봉, 마포, 성동, 양천, 영등포, 중구
프리랜서(4곳)	강동, 관악, 동작, 영등포	직장 괴롭힘(8곳)	강동, 금천, 노원, 도봉, 동작, 양천, 영등포
생활임금(25곳)	모든 자치구	필수노동자(13곳)	강동, 강서, 관악, 구로, 금천, 노원, 동대문, 마포, 서대문, 성동, 성북, 양천, 영등포

특히 현재 243곳의 지방정부에서 자치법규에서는 입법(법령)에 따른 조례도 있지만, 입법에는 없으나 지방정부가 자율적으로 조례 제정한 사례도 많다. 다만, 정의로운 전환과 관련하여 현재는 「저탄소 녹색성장 기본법」에 따른 기후변화 대응 조례 수준이고, 정의로운 전환에 맞는 조례는 충남을 제외하고 없다. 예를 들어 서울 및 25개 자치구에서도 기후변화 대응 조례에 고용 및 노동이나 정의로운 전환 관련 항목이 반영되지 못한 상황이다.

22) 생활임금은 단순 임금(시급: 산입범위 문제 존재) 금액이 아니라, 적용대상 확대(산하 기관 및 자회사, 민간위탁, 보조금 등)가 핵심이며, 생활임금이 지방정부 행정부서 각 사업비 책정의 기준 임금(인건비, 유급병가, 휴가비 지원 등)이 되도록 하는 것이 중요하다.

[표 4-6] 서울지역 25개 자치구 기후변화 관련 조례 현황(2021년 말 기준)

서울시	서울 25개 자치구
서울특별시 기후변화 대응에 관한 조례 [시행 2013, 2021. 9. 30 개정]	<b>[기후변화 대응 조례] 13곳</b> 강동, 강서, 관악, 구로, 금천, 노원, 도봉 마포, 서초, 송파, 양천, 영등포, 중랑
서울특별시 기후변화기금의 설치 및 운용에 관한 조례 [시행 2014, 2021. 9. 30 개정]	<b>[기후변화 기금 조례] 2곳</b> 구로, 도봉
서울특별시 기후변화기금의 설치 및 운용에 관한 시행규칙 [시행 2015. 5. 28 일부개정]	

주 : 기후변화 조례는 「탄소중립법」 이전의 「저탄소 녹색성장 기본법」 내용이며, 정의로운 전환이 포함되지 않은 법률 시기 기반 조례들임. 또한 현재 지자체 기후변화 조례에 노동정책 담당 부서장이 포함되어 있지 않음.

### 나. 노동운동 진영 활동의 변화 - 중대재해기업처벌법, 노동안전 영역

한편 2022년 6월 지방선거를 앞두고 민주노총 서울본부와 ‘서울 너머 정책팀’(김종진, 문종찬 외)은 2021년 11월 서울시민·노동자 <서울시 노동정책 의제별 중요성>(조사: 엠브레인, 1천명) 조사결과, 일부 항목을 제외하고 ‘중요하다’는 응답이 70% 이상으로 나타났다. 그 중에서 ‘안전하고 건강한 일터와 산업안전 예방 등을 위한 노동환경 조성 과 지원’(79.6%, 4.12점), ‘아프면 쉬고, 일터에 복귀할 수 있는 지원 정책’(78.3%, 4.11점) 등에 대한 응답이 상대적으로 높게 나타났다([표 4-7]). 이것은 코로나19를 경험하면서 시민들이 노동안전보건 영역의 중요성을 인식하고 있는 것이다.

**<산안법 및 동 시행령 개정으로, 2021년 11월부터 지방자치단체 산재 예방 사업 가능>**  
 △ 법률 : 2021년 5월 18일 「**산업안전보건법**」  
 △ 조항 : **제4조의 2**(지방자치단체의 책무), **제4조의 3**(지방자치단체의 산업재해 예방활동 등)  
 △시행 : 동 법률 규정 노동안전보건 예방 의무 부여 내용 통과(2021.11.19 시행)되어, 각 지방정부에서도 산재 예방대책 등 활동 가능

[표 4-7] 서울시민 1천명 설문조사 결과, 서울시 노동정책 의제 중요도(21년 하반기)

	응답 비율 (%)		응답 점수 (5점 만점)				
	중요하지 않음	중요함	평균	여성	청년	임금노동자	불안정노동자
저임금·비정규직 및 영세사업장과 취약층의 노동기본권 확대	3.5	74.9	4.00	4.06	3.98	4.03	3.98
아프면 쉬고, 일터에 복귀할 수 있는 지원 정책 (유급병가·상병수당 지원)	3.2	78.3	<b>4.11</b>	4.20	4.19	4.18	3.97
4대 사회보험을 적용받지 못하는 일하는 시민의 사회보험 지원(특수고용, 플랫폼노동, 프리랜서,	3.9	74.1	4.02	4.11	4.03	4.04	4.13

	응답 비율 (%)		응답 점수 (5점 만점)				
	중요하지 않음	중요함	평균	여성	청년	임금노동자	불안정노동자
자영업자 등)							
저임금·비정규직 및 영세사업장, 취약층의 노동 복지 지원 위한 기금 설치·운영	5.8	65.0	3.81	3.87	3.79	3.82	3.73
재난안전 및 감염병 시기 노동자의 안전과 건강을 위한 정책 수립과 지원	2.7	75.2	4.02	4.10	4.05	4.03	3.97
안전하고 건강한 일터와 산업안전 예방 등을 위한 노동환경 조성과 지원	2.3	79.6	4.12	4.22	4.19	4.15	4.00
기후위기와 탄소중립 등 변화하는 환경 변화에 맞는 고용노동정책 수립	5.6	67.0	3.87	4.04	3.95	3.90	3.78
디지털 전환 및 고령화 사회 등 대비하기 위한 직업능력향상 및 교육훈련	2.2	74.4	4.00	4.12	4.05	4.01	3.98
지역 차원의 좋은 일자리 창출과 조성 위한 고용정책 수립	2.8	74.2	4.01	4.12	3.92	4.02	3.91
서울지역 25개 자치구의 노동 전담 조직 운영과 정책 수립	7.0	63.6	3.77	3.77	3.83	3.78	3.70
서울시 노동, 여성, 청년, 돌봄 등 취약층 및 일하는 시민 대상 민간위탁 시설·센터의 확대 강화	6.4	69.9	3.91	4.11	3.93	3.95	3.70

\* 자료 : 김종진(2021d), 『2022년 일하는 시민을 위한 서울시 노동정책 방향 : 서울 시민·노동자 1천 명 인식조사 결과를 중심으로』, 『서울시 노동정책 토론회』, 민주노총 서울본부.

#### 다. 노동정책과 사업 전달 체계 개편 - 노동재단 설립과 운영

지방정부 노동정책 담당 행정 조직의 확대 및 강화(노동정책 전담조직: 노동 전담 ‘국’ 단위로 행정 확대 개편: 노동정책 부서와 일자리부서 통합), 노동정책 거버넌스 재구조화(이해당사자 참여구조 : 노사민정협의체&투자출연기관 → 다양한 지역 거버넌스 모델)라는 틀이 함께 검토되어야 한다. 실질적인 정책은 노동정책 기본계획 바탕 하에, 행정부서 재단, 센터 등이 유기적으로 운영하는 방안을 모색하는 것이다. 이때 재단은 핵심 정책과 지역 노동의제의 정책 싱크탱크 역할을 강화하는 것이다.<sup>23)</sup>

21년 서울시 노동정책 및 노동센터 개선 방향 토론회(2021.11)에서 향후 서울지역 노동센터 재구조화로 기존 노동정책 유관 센터(약 150억원, 인력 154명)의 확대 개편을, ‘노동재단’(Labour Foundation)으로의 설립 운영 논의를 제기하는데 있어, 그 운영 방

23) 노동재단 설립은 기존 노동센터의 미시적 개편이 아니라, 국내외 및 서울시 유관 기능과 확대 개편의 빅 모델을 논의하는 취지가 있다. 재단과 각 사업소 기능과 범위, 역할 구분을 위한 제반 조직구조의 개편인데, 고용노동부서만이 아니라 일자리부서의 민간위탁(기술교육원 등)의 병합 문제도 함께 할지 혹은 정책의 구상(기획) 역할만 할지 등도 검토할 부분이 된다. 게다가 노동재단 설립 논의에서는 국내 기존 중앙정부(고용노동부 산하: 노사발전재단, 한국노동교육원, 안전공단 등)의 모델과 함께 유럽의 다양한 조직 사례(네덜란드, 이탈리아, 캐나다 퀘벡 등)를 검토할 필요도 있다. 대표적으로 1980년대 바세나르 협약에 따라 노사가 참여해 만든 네덜란드의 노동재단(STAR)과 1960년대 중반 ILO와 이탈리아 토리노 지방정부가 논의되어 설립 운영되고 있는 ILO 튜린센터(ITC) 사례가 될 것이다.

향과 주요 사업의 몇까지 탐색적 방향을 제시한바 있다. 무엇보다 변화하는 노동환경과 다양한 노동형태에 정책 대응을 위해 기존 노동센터 역할 전환과 정책 및 사업 전환이 필요하다. 이 과정에서 광역과 권역의 인력과 정책을 통합하여 재단 기초 인프라 일원화 하고, 기초 센터는 재단의 실질적 전담 사업을 수행하는 사업소 성격으로 확대 운영되는 방향이다.<sup>24)</sup>

[참조] 서울지역 시 및 자치구 노동센터 주요 현황(2021)

	기초 현황			주요 사업 영역						
	예산 (억원)	면적 (㎡)	인력 (명)	법률	교육	문화 복지	연구 조사	조직 지원	기획 캠페인	특화 사업
노동유관 센터 전체	150.41		154							
서울노동권익센터	38.30	219.9	23	4793	2926		5			
이동센터	3.11	1,155.0	14							
자치구 19개 센터	61.69	1668.2	76	1193	1650	589	2.3			
시립 권역 4개 센터	31.60		28							
감정노동센터	15.71	264.0	13							

자료 : 각 노동센터 사업 진행 자료 필자 재구성

[표 4-8] 지방정부 노동재단 구상 및 일자리재단 현황 비교(2021)

	기관 명칭 (출자출연기관)	설립 시기	인력	예산	주요 사업	조직
제안	노동일자리재단*	2023- 2026	***명 (노동+일자리)	***억원	노동, 일자리, 직 업훈련, 안전망	*개 본부와 교육, 센터
경기	경기도 일자리재단 **	2016	189명	320억원	일자리, 교육, 사 회적경제	4개 본부, 1개 기 술교육학교, 4개 센터
울산	울산일자리재단	2020	44명	131억원	일자리, 노동	3개팀, 3개 센터

주: \* 서울시는 광역-권역-기초 노동센터 통합 및 일자리 기관/시설(일자리센터, 기술교육원, 50플러스재단 등) 다양한 논의 필요

\*\*경기도는 기존 3개 센터(경기일자리센터, 경기여성능력개발센터, 경기북부여성비전센터 통합, 2016년 11월)와 1개 교육 학교(경기도기술학교, 2017년 1월)를 통합하는 과정 재단 확대

24) 노동재단이 설립된 경우 국내 지방정부 최초로 노동영역의 ①정책기획 및 연구조사(통계자료, 설문, 데이터 구축 상담db 등), ②기획홍보 및 대외협력(중앙정부, 노사정 이해당사자), ③ 노동권익 및 노동 사업(노동기본권, 법률구제와 상담, 노동교육, 노동안전 및 사회안전망, 직업능력/교육훈련, 조직지원과 복지문화 등)의 영역으로 설정할 수 있다.

[별첨자료] 서울지역 25개 자치구 일자리 사업 현황(2021)

□ 서울지역 25개 자치구 일자리 개요

- 전체 예산 : 1조6천6백만원 (1개 자치구 평균 6백9십억원)
  - ▷ 구비 6천5백억원 (1개 자치구 평균 2백7십억원)
- 사업 수 : 총 2,566개 사업 (1개 자치구 평균 107개)
  - ▷ 자치구 일자리 23만6천9백명 (1개 자치구 평균 9,873명)

□ 서울지역 25개 자치구 직접 일자리 사업 개요

- 직업일자리 예산 : 1조4천7백만원 (1개 자치구 평균 5백9십억원)
  - ▷ 구비 5천7백억원 (1개 자치구 평균 2백2십억원)
- 사업 수 : 총 2,100개 사업 (1개 자치구 평균 88개)
  - ▷ 자치구 일자리 15만1천2백명 (1개 자치구 평균 6,052명)

자치구	21년 지자체 전체 일자리 예산 및 규모						21년 직접 일자리 사업 예산 및 규모(단위: 천만원)					
	전체 예산	구비	시비	국비 등	일자리 규모	과제 수	전체 예산	구비	시비	국비 등	일자리 규모	과제 수
평균	6,926	2,714	2,385	1,839	9,873	107	5,903	2,295	2,020	1,587	6,052	88
전체	166,220	65,126	57,249	44,126	236,956	2,566	147,548	57,386	50,486	39,675	151,290	2,100
종로	3,108	1,013	1,316	779	6,089	104	2,678	970	943	765	4,341	94
중구	3,328	1,828	984	516	4,909	177	3,080	1,772	819	489	3,541	166
용산	2,570	1,152	757	670	4,797	60	2,488	1,121	742	638	4,480	47
성동							480	62	107	311	789	
광진	4,438	1,569	1,623	1,246	6,510	116	4,425	1,567	1,623	1,235	6,390	114
동대문	6,695	2,612	2,481	1,601	8,857	157	5,493	1,824	2,102	1,567	6,169	138
중랑	7,012	2,506	2,349	2,440	10,182	89	6,534	2,482	2,320	1,697	4,678	74
성북	9,433	2,718	3,764	2,951	10,566	133	6,507	1,983	2,461	2,063	7,236	89
강북	4,036	898	1,409	1,729	8,318	78	3,311	855	1,181	1,274	5,112	60
도봉	46,520	21,534	15,336	9,650	7,058	136	42,715	18,545	14,604	9,566	4,486	117
노원	9,733	2,788	4,123	2,822	12,090	165	9,433	2,663	4,014	2,756	9,609	151
은평	8,943	3,610	3,468	1,865	14,487	134	7,907	3,023	3,154	1,730	10,311	99
서대문	6,853	2,551	2,715	1,587	13,558	175	4,001	1,841	1,169	991	7,321	133
마포	5,095	1,724	2,376	994	7,411	63	5,029	1,677	2,358	994	5,861	61
양천	3,570	1,420	1,132	1,017	10,266	118	3,479	1,378	1,110	990	8,017	103
강서	4,880	2,121	1,485	1,264	7,624	79	4,545	1,969	1,373	1,193	6,335	62
구로	4,777	2,095	1,497	1,185	13,961	98	4,364	1,879	1,309	1,176	6,866	73
금천	2,925	1,027	1,131	767	8,037	74	2,840	1,007	1,111	722	5,620	66
영등포	3,415	879	1,287	1,248	8,171	53	2,980	775	1,042	1,163	6,772	29

자치구	21년 지자체 전체 일자리 예산 및 규모						21년 직접 일자리 사업 예산 및 규모(단위: 천만원)					
	전체 예산	구비	시비	국비 등	일자리 규모	과제 수	전체 예산	구비	시비	국비 등	일자리 규모	과제 수
동작	3,864	1,480	1,170	1,215	20,993	112	2,962	1,267	943	752	5,694	85
관악	5,773	1,783	2,036	1,954	11,059	50	5,164	1,343	1,898	1,923	8,615	44
서초	6,082	3,558	1,469	1,055	10,593	91	5,703	3,384	1,292	1,027	6,464	80
강남	6,333	1,103	1,313	3,919	14,008	74	5,339	1,093	1,018	3,229	6,710	56
송파	4,884	2,412	1,293	1,179	12,059	174	4,271	2,192	1,087	992	5,976	146
강동	1,954	745	735	474	5,353	46	1,856	715	709	432	3,897	13

\* 주 : 지자체 일자리사업은 △직접재정 일자리, △직업능력개발훈련, △고용서비스, △고용장려금, △교육훈련, △창업지원 5개 영역으로 구분되나, 거의 95% 이상 직접 재정지원 일자리임.

\* 자료 : 정의당 이은주 의원실의 각 지자체 요청(2021.6) 원자료 자료 필자 재분석

노동재단 방향 설정은 ILO와 중앙정부의 노동정책 흐름과 조응하면서도 도시의 지역 노동정책에 맞는 다양한 노동자들의 보편적 노동기본권과 향상을 설정할 필요가 있다. 주요 정책과 사업은 기존 노사관계, 노동시장, 노동안전, 고용일자리, 교육훈련 등이 될 것이다. 정책 대상은 공공부문(광역-기초, 산하 공공기관, 자회사, 민간위탁 등)과 민간부문으로 나뉘어 진행될 것이다(정책 의제: 다양한 고용형태 문제와 같은 사회안전망, 교육훈련, 기후위기 등을 검토). 노동센터 사업 영역과 내용(공통 사무)이 코로나19 이후 시기에 유효한지, 혹은 변화된 사업 영역은 무엇인지 모색하는 것도 필요하다.

### □ 촘촘한 고용안전망의 ‘시민보험’모델

한국 노동시장 불안정성은 전통적인 이중노동시장(dual labor market) 문제로 지적되었음. 초단시간, 일용직, 작은사업장, 고령 등 취약노동자가 적지 않은 규모임에도 불구하고 제도적 개선은 더딘 상황이다. 노동시장 내 취약집단(vulnerable work)은 저임금 및 고용 불안정, 일터 위험 이외에도 제도의 보호(교육훈련 배제, 이해대변 부족)가 미흡한 것이 지적되고 있고, 가장 취약한 집단이라는 점에서 제도적 보호가 절실하다.

작은 사업장 및 일용직 등 취약 노동자 노동조건 및 환경 개선 과제들<sup>25)</sup>

노동시장 영역	비노동시장 영역
*저임금 노동자 사회안전망 강화 - 사회보험료 지원 및 교육훈련비 지원 *산업안전 및 일터의 작업환경 지원 개선 - 작업비품 지급, 작업복 세탁 바우처 지원 *노동권의 향상과 모니터링 사업 - 법제도 준수(근로계약, 최임, 부당노동 등)	* 저임금 노동자 주거비 지원 * 저임금 노동자 교통비 지원 * 저임금 건강, 유급병가 지원 * 저임금 금융·생활문화 지원 ⇨ 「근로복지기본법」 각 조항 사업 추진

25) 국가인권위원회는 2008년 4월 당시 노동부 장관에게 5인 미만 사업장에도 근로기준법을 확대 적용할

결국 윤석열 정부 시기 중앙정부 노동시장의 제도적 개선의지를 기대하기 어렵다는 점을 고려할 때, 지방정부에서 노동·사회정책 차원에서 사회안전망 및 소득 지원이 검토될 필요가 있다. 지역사회 내 좋은 일자리를 위해 소득과 고용안전망 지원(저임금 노동자 사회보험 지원) 및 작업장/일터의 노동환경 개선 지원(상병수당, 건강 심리 사업 등)이 정책으로 제시될 수 있다. 보건복지부는 올해 7월 1일부터 6곳 도시 시범 사업을 추진 예정이며, 윤석열 정부는 예술인 포함 계획을 갖고 있다.

[표 4-9] 전 시민 사회보험으로 가는 길목에서 지방정부의 '시민보험' 모델

사회보험	보험료	중앙정부 (공단)		지방정부 (광역+기초)	
		두루누리* 사회보험	지방정부 사업 1*	사업 2	사업 3
고용보험	노사 분담	정부 80%	노사 각 분담금		특고/플랫폼 프리랜서 유급병·휴가
국민연금	노사 분담	정부 80%	노사 각 분담금		
건강보험	노사 분담				
산재보험	사용자	사용자	사업주 부담금	특고·플랫폼노동 산재고용 보험지원 **	

주 : 두루누리(고용보험, 국민연금) 정부 지원 대상 사업장 자부담 지원(월 230만원 노사 부담금)  
 \* 특수고용 산재 특례 125조 14개 남짓 직업군 산재 및 고용보험('21.7) 자부담 지원(일부 플랫폼노동 포함)  
 \* 22년 4월 29일부터는 근로복지공단에서 저소득 플랫폼노동자(월 230만원)의 고용보험료의 80%를 두루누리 지원금 신청인 계좌로 환급(200만원 배달 라이더 : 1만4천원(200만원 \* 보험료 0.7% → 월 1만2천원) 하고 있음.

[표 4-10] 광역 지방정부 사회보험 지원 사업 진행 현황(2021)

지자체	사업내용	사업 시작	예산규모
강원	10인미만 영세사업체 4대보험 사업주 부담액 지원	`18.4	34200백만원
	1인 자영업자 사회보험료(국민연금 50%, 고용보험료의 40~70%지원, 산재보험료 50%) 지원	`19.8	
충남	10인미만 영세사업체 4대보험 사업주 부담액 지원	`19.1	40900백만원
대전	1인 자영업자 고용보험 가입시 고용보험료의 30%를 1년간 지원	`19.1	
제주	10인미만 영세사업체 4대보험 지원(노동자 1인당 최대 월6만원 3년간 지원)	`19.8	
서울	1인 소상공인 고용보험 가입시 고용보험료의 30%를 최장 3년간 지원	`19.3	585백만원
경남	1인 자영업자 고용보험료의 40% 지원, 산재보험료 최대6 0% 1년간 지원	`20.1	
경기	1인 소상공인 고용보험 가입시 고용보험료의 30%를 최장 3년간 지원(지원규모 2천명)	`20.2	470백만원
전북	10인미만 영세사업체 4대보험 사업주 부담금 전액지원	`20.2	11500백만원
	1인 자영업자 사회보험료(고용보험료의 30% 지원, 산재보험료 최대 50%) 지원	`20.6	165백만원
부산	1인 소상공인 고용보험료의 30% 지원, 산재보험료 최대 50% 1년간 지원	`20.6	

주: 1) 10인 미만 사회보험 지원 사업 진행 : 충남 등 총 6곳  
 2) 1인 자영업자 사회보험료 지원 사업 진행 : 서울 등 총 7곳

것을 권고한바 있다. 인권위는 "현재 최저임금법을 비롯해 고용·산재보험 등 다른 노동관계법의 경우 이미 근로자 수와 상관없이 모든 사업장에 적용되고 있다"며 "근로기준법이 다른 노동 관련법에 비해 법 적용의 어려움이 특히 크다고 볼 수도 없다"고 지적했다. 국회입법조사처도 2017년 8월 "5인 미만 사업장 근로자의 근로조건이 열악한 실정이고, 집단적 노사차기규범에 의한 근로조건 보호가 요원하다는 점에서 최저기준을 설정하고 있는 근로기준법에 의한 보호 필요성이 크다고 판단된다"고 언급했다.

□ 직업·교육훈련과 시민활동·자기개발계좌 지원 모델<sup>26)</sup>

변화하는 노동환경 속에서 지방정부에서 향후 노동시장의 교육훈련 모델을 모색하는 전략을 검토할 필요가 있다. 이는 노동시장의 주체(일하는 시민)가 ‘이행의 이익이 되도록’(making transitions pay)하는 교육훈련을 의미한다. 기존 적극적 노동시장 정책을 보다 혁신적으로 노동시장의 활성화 정책(activating labor market policy)을 모색하 되, 생애주기 경력 모형에 따라 직업능력향상을 공급자 중심에서 수요자 중심의 역량강화 방식으로 바뀔 필요가 있다.<sup>27)</sup>

이는 변화하는 산업구조와 기술발전 과정에서 노동시장 대응 직업교육이 평생학습사회라는 정책 방향을 검토하는 것이다. 향후 일자리와 노동자 교육훈련을 위해 국가, 산업 및 지역차원에서 다양한 검토가 심도 있게 논의될 필요가 있다. 유럽(EU)은 디지털 교육 비전에 대한 질문색션은 디지털 교육의 주요 목표와 세부과제들을 달성하기 위해 필요한 지원이 무엇이고, 유럽연합은 어떤 가치에 더 중점을 두고 중장기 전략을 세워야 하는지 알아보기 위한 것을 고민하고 있다.<sup>28)</sup>

[표 4-11] 지방정부 교육훈련 조례 및 사업 현황(2021.6)

지방자치단체	교육훈련조례				직업훈련 조례				교육훈련 과업 수, 사업비, 기구/시설			
	계	제정	미제정	추진 예정	계	제정	미제정	추진 예정	과업 수	평균 사업비 (백만원)	기구 시설 수	
전국	계	55	9	46	0	55	15	38	2	344	11423	344
	비율(%)	100.0	16.4	83.6	0.0	100.0	27.3	69.1	3.6	100	100	100
서울	계	7	2	5	-	7	4	3	-	10	18652	10
	비율(%)	100.0	28.6	71.4	-	100.0	57.1	42.9	-	2.9	9.6	2.9

26) 15개 광역 시도 중 미취업자 대상 운영프로그램은 75.1%(579개)로 높았으면, 비정규직 대상 프로그램은 17.1%(132개), 특수고용 및 프리랜서 프로그램은 7.8%(60개)였다. 광역 지방정부에서 미취업 대상 프로그램은 경기 36.8%(213개), 서울 30.1%(174개) 순이고, 비정규직 대상 프로그램은 부산 58.3%(77개), 경남 28.8%(38개) 순이다. 특수고용 및 프리랜서 대상 프로그램은 경남 63.3%(38개), 충남 16.7%(10개), 제주 6.7%(4개) 순이다.

27) 정부가 노동시장의 교육훈련 정책으로 운영하는 전민취업지원제도는 취약계층의 고용서비스를 제공하는 것으로 한국형 실업부조 성격의 정책인데, 2020년 한 해 동안 271,330명(여성 150,970명)이 참여했음. 국민취업지원제도(1유형, 2유형) 중 2유형의 저소득층은 6.3%(17,266명), 중장년은 2.1%(5,760명) 수준에 불과하다. 지방정부 중 서울지역 국민취업지원 참여자는 2020년 한 해 동안 50,722명(여성 27,726명)이 참여했고, 국민취업지원제도(1유형, 2유형) 중 2유형의 저소득층은 7.8%(3,999명), 중장년은 1.5%(797명)였다(김종진, 2021c).

28) 오스트리아 빈 ‘노동지원센터’(Arbeitsmarktservice)는 직업훈련을 담당하고 있는데, (1) 여성비율이 낮은 업종의 직업훈련과정 여성이 주되게 참여하고 있고, (2) 불이익을 받는 직업훈련 구직자나 (3) 직업훈련기간이 연장된 직업훈련생이 주요 대상이다. 한편 이탈리아 북부 밀라노시(130만명, 면적 181.67km<sup>2</sup>)는 2017년 새로운 공예품 개발과 도시에서의 디지털 제조업 경제를 위한 “Manifattura Milano” 행동계획을 발표했다. 이는 도시 교외에 제조 기업 투자를 지자체에서 지원(이해당사자 참여, 학교와 학생 참여 등)하는 것인데, 단순 일자리와 교육훈련만이 아니라, 도시의 좋은 일자리(노동조건 데이터 수집과 판단)를 목표로 진행된 것이 핵심이다.

지방자치단체		교육훈련조례				직업훈련 조례				교육훈련 과업 수, 사업비, 기구/시설		
		계	제정	미제정	추진 예정	계	제정	미제정	추진 예정	과업 수	평균 사업비 (백만원)	기구 시설 수
부산	계	1	1	0	-	1	1	0	-	77	71	77
	비율(%)	100.0	100.0	0.0	-	100.0	100.0	0.0	-	22.4	0.0	22.4
인천	계	2	1	1	-	2	2	0	-	40	356	40
	비율(%)	100.0	50.0	50.0	-	100.0	100.0	0.0	-	11.6	0.2	11.6
대구	계	6	1	5	-	6	2	4	-	4	692	4
	비율(%)	100.0	16.7	83.3	-	100.0	33.3	66.7	-	1.2	0.4	1.2
광주	계	1	1	0	-	1	1	0	-	1	4450	1
	비율(%)	100.0	100.0	0.0	-	100.0	100.0	0.0	-	0.3	2.3	0.3
대전	계	2	1	1	-	2	1	1	-	71	3	71
	비율(%)	100.0	50.0	50.0	-	100.0	50.0	50.0	-	20.6	0.0	20.6
울산	계	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	비율(%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
세종	계	4	0	4	-	4	0	4	-	3	26	3
	비율(%)	100.0	0.0	100.0	-	100.0	0.0	100.0	-	0.9	0.0	0.9
경기	계	7	0	7	-	7	0	7	-	12	1310	12
	비율(%)	100.0	0.0	100.0	-	100.0	0.0	100.0	-	3.5	0.7	3.5
강원	계	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	비율(%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
충북	계	1	0	1	-	1	0	1	-	0	0	0
	비율(%)	100.0	0.0	100.0	-	100.0	0.0	100.0	-	0.0	0.0	0.0
충남	계	6	1	5	-	6	1	5	-	30	28	30
	비율(%)	100.0	16.7	83.3	-	100.0	16.7	83.3	-	8.7	0.0	8.7
전북	계	6	0	6	-	6	1	4	1	18	71	18
	비율(%)	100.0	0.0	100.0	-	100.0	16.7	66.7	16.7	5.2	0.0	5.2
전남	계	1	1	0	-	1	1	0	-	21	255	21
	비율(%)	100.0	100.0	0.0	-	100.0	100.0	0.0	-	6.1	0.1	6.1
경북	계	1	0	1	-	1	0	0	1	1	168000	1
	비율(%)	100.0	0.0	100.0	-	100.0	0.0	0.0	100.0	0.3	86.5	0.3
경남	계	6	0	6	-	6	1	5	-	56	278	56
	비율(%)	100.0	0.0	100.0	-	100.0	16.7	83.3	-	16.3	0.1	16.3
제주	계	4	0	4	-	4	0	4	-	0	0	0
	비율(%)	100.0	0.0	100.0	-	100.0	0.0	100.0	-	0.0	0.0	0.0

주 : 울산, 강원 2곳은 자료 미제출로 분석 미포함

자료: 정당당 의원주 의원실의 각 지자체 직업훈련 현황 요청 원자료(2021.6) 필자 분석

[표 4-12] 지방정부 취약층 교육훈련 프로그램 현황(2021.6)

지방자치단체		취약대상별 평균 운영프로그램 수(개)				고용형태별 평균 운영프로그램 수(개)		
		청년	고령	여성	장애인	비정규직	특수고용 프리랜서	미취업자
전국	계	378	157	877	470	132	60	579
	비율(%)	20.1	8.3	46.6	25.0	17.1	7.8	75.1
서울	계	13	0	500	140	0	0	174
	비율(%)	3.4	0.0	56.8	29.8	0.0	0.0	30.1
부산	계	77	77	77	77	77	0	77
	비율(%)	20.4	49.0	8.7	16.4	58.3	0.0	13.3
인천	계	2	2	39	2	3	3	39
	비율(%)	0.5	1.3	4.4	0.4	2.3	5.0	6.7
대구	계	3	3	4	3	1	0	3
	비율(%)	0.8	1.9	0.5	0.6	0.8	0.0	0.5
광주	계	0	0	0	0	0	0	0

지방자치단체		취약대상별 평균 운영프로그램 수(개)				고용형태별 평균 운영프로그램 수(개)		
		청년	고령	여성	장애인	비정규직	특수고용 프리랜서	미취업자
대전	비율(%)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	0	0	4	0	0	0	0
울산	비율(%)	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	-	-	-	-	-	-	-
세종	비율(%)	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.5
	계	0	0	3	0	0	0	3
경기	비율(%)	208	18	195	194	0	0	213
	계	55.0	11.5	22.1	41.3	0.0	0.0	36.8
강원	비율(%)	-	-	-	-	-	-	-
	계	0	0	0	0	0	0	0
충북	비율(%)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	16	1	4	0	4	10	4
충남	비율(%)	4.2	0.6	0.5	0.0	3.0	16.7	0.7
	계	3	2	1	0	0	0	8
전북	비율(%)	0.8	1.3	0.1	0.0	0.0	0.0	1.4
	계	1	1	1	1	1	1	1
전남	비율(%)	0.3	0.6	0.1	0.2	0.8	1.7	0.2
	계	4	4	4	4	4	4	4
경북	비율(%)	1.1	2.5	0.5	0.9	3.0	6.7	0.7
	계	51	49	49	49	38	38	49
경남	비율(%)	13.5	31.2	5.6	10.4	28.8	63.3	8.5
	계	0	0	0	0	4	4	4
제주	비율(%)	0.0	0.0	0.0	0.0	3.0	6.7	0.7
	계	0	0	0	0	4	4	4

주 : 울산, 강원 2곳은 자료 미제출로 분석 미포함

자료: 정의당 의원주 의원실의 지자체별 직업훈련 현황 원자료(2021.6) 필자 분석

지방정부 교육훈련 기관, 시설, 센터는 단순 직업능력향상에 초점을 두지 않고, 업종과 지역과 결합한 형태로 운영되어야 그 효과성이 있다. 이를 위해서는 지역과 산업의 일자리 중장기 프로젝트와 연동되어, 노사참여형의 좋은 일자리 창출과 연계되도록 해야 한다. 이와 같은 주요 사례는 스웨덴·핀란드 등 북유럽 모델 이외에도, 이탈리아 밀라노 지역의 도심 일자리 프로젝트나 오스트리아 빈의 노동지원센터 사례를 참고할 수 있다.

한편 향후 직업능력 향상과 교육훈련제도는 프랑스나 싱가포르와 같은 자기활동계좌제(직업훈련 및 자기활동) 방식으로 시민 모두를 대상으로 변경하는 것을 검토해야 함. 이는 국민 누구나 일정 연령이 되면 교육훈련 수당(학습수당, 연간 \*\*만원)을 지급받아 본인이 희망하는 교육훈련을 받을 수 있도록 정책 방향이 변화(공급 중심 → 수요자 중심)도 고민할 수 있다.<sup>29)</sup> 이를 위한 직업교육훈련 지원 기관(전달체계 : 각종 개발센터 + 교육원 통합 모델 필요)의 개편과 프로그램 및 정책을 고민할 필요가 있다. 예를 들면 독일 지방정부 ‘퀵트시’에서는 서비스직 및 사무관리직 대상 교육훈련과정을 프로그램(1년~3년, 13개 학습분야)으로 운영하고 있다.<sup>30)</sup>

29) 오스트리아는 사회적으로 불이익을 받는 청소년·청년에게 사업장 밖 직업훈련을 받을 수 있도록 독려하는 프로그램을 담당하는 생산학교(Produktionsschule)에서 시행하는 다양한 교육훈련 프로그램을 제공하고 있고, 이들에게는 진로상담, 실질적 교육과정, 개별적인 도움 등을 주고 있다. 생산학교 목표는 청소년·청년들에게 안정적이고 직업훈련에 대한 동기를 부여하고 기본적인 직업교육을 실시하는 것이다.

30) <https://callcenter-verband.de/themen/ausbildung/berufsausbildung-im-dialogmarketing/>

## 참고문헌

- 권순원(2022), 「포스트 코로나 시대 노동시장 개혁의 과제」, 『새 정부의 노동정책 방향』, 2022년 노동3대학회 공동정책토론회(2022.3.25).
- 김종진(2016), 『함께 걷는 노동: 노동이 존중받는 사회』, 서울연구원.
- 김종진(2018), 「노동의 미래와 유니언시티: 한국 지방정부의 ‘유니언시티’ 모델 과제」, 『일의 불평등과 유니언시티』, 2018 좋은 일자리 도시 국제포럼(2018.12.12.), 서울시 노동정책과·국제노동기구(ILO) 아태사무소.
- 김종진(2019), 「지역사회 노동자 권익 중간지원조직 역할과 과제 모색: 노동권익센터와 비정규직지원센터 사례 중심」, 제141차 노동포럼, 한국노동사회연구소·프리드리히 에버트재단.
- 김종진(2020), 「지방정부 노동정책 제도화 현황과 과제」, 경제사회노동위원회 지역사회적 대화 연구회(내부발표 자료).
- 김종진·신우진·김영옥(2020), 「디지털 플랫폼노동 실태와 특징Ⅱ- 웹기반, 지역기반 규모와 실태」, 《KLSI 이슈페이퍼 2021-05》, 제146호, 한국노동사회연구소.
- 김종진·조성주(2020), 『성남시 일하는 시민 조례 제정 정책연구』, 성남시청.
- 김종진(2021a), 「취약층 직업능력 향상과 교육훈련 실태 - 적극적 노동시장 정책의 불안정성」, 《이슈페이퍼 2021-15》, 제156호, 한국노동사회연구소.
- 김종진(2021b), 「기후위기와 노동의 정의로운 전환 - 지속가능한 규칙과 노동시장 상황」, 《이슈페이퍼 2021-17》, 제158호, 한국노동사회연구소.
- 김종진(2021c), 「주 4일제와 다양한 노동시간 단축 모델 - 시간의 정치를 향한 실험들」, 《KLSI 이슈페이퍼 2021-19》, 제160호, 한국노동사회연구소.
- 김종진(2021d), 「2022년 일하는 시민을 위한 서울시 노동정책 방향: 서울 시민·노동자 1천 명 인식조사 결과를 중심으로」, 『서울시 노동정책 토론회』, 민주노총 서울본부.
- 김종진(2022a), 「외국 산별노조 재활성화 현황과 시사점 - 노동환경 변화 대응과 조직 과제」, 《KLSI 이슈페이퍼 2022-03》, 164호, 한국노동사회연구소.
- 김종진(2022b), 『노동자의 시간은 저절로 흐르지 않는다 - 조각 난 일터와 불평등한 노동』, 롤러코스터.
- 김종진·박관성(2021), 「프리랜서 노동실태와 특징Ⅱ - 일의 형태와 불안정성」, 《KLSI 이슈페이퍼 2021-14》, 제155호, 한국노동사회연구소.

- 김종진·윤자호·정성진(2021), 「감정노동 제도화 현황과 개선과제 검토」, 《KLSI 이슈페이퍼 2021-11》, 제152호, 한국노동사회연구소.
- 김종진·박관성(2022), 「일용직 노동실태와 특징 - 일자리 취약성과 노동 사각지대」, 《KLSI 이슈페이퍼 2022-04》, 제165호, 한국노동사회연구소.
- 김종진·신재열(2022), 「텔레워크 확산 가능성과 과제 - 일하는 방식 변화와 제도의 필요성」, 《KLSI 이슈페이퍼 2022-02》, 제163호, 한국노동사회연구소.
- 김종진·윤정향·정성진(2022), 「작은 사업장 노동실태와 특징- 노동취약성과 제도의 사각지대」, 《KLSI 이슈페이퍼 2022-07》, 제168호, 한국노동사회연구소.
- 노성철·정홍준·이철(2018), 「노동운동의 새로운 시도 혹은 제도적 포섭? : 비정규노동센터의 성과와 과제」, 《산업노동연구》, 제24권 2호, 한국산업노동학회.
- 남우근(2021), 「지역노동정책 현황과 노동운동의 과제」, 『노동·일자리 정책, 지역에서 길을 찾다』, 한국산업노동학회 2021년 봄 학술대회.
- 박용석·이창근·정경은·정경운 외(2019), 『노동존중 시대, 지방정부 노동실태 비교』, 민주노총 민주노동연구원.
- 박철성(2022), 「노동시장 이슈와 새정부의 과제」, 『새 정부의 노동정책 방향』, 2022년 노동3대학회 공동정책토론회(2022.3.25.).
- 박지순(2022), 「스타트업의 고용 촉진을 위한 노동정책 개선 방안」, 《코리아스타트업포럼 이슈페이퍼》, 코리아스타트업포럼(2022.4.21.).
- 유길상(2022), 「공약으로 살펴본 새 정부 고용노동정책 방향」, 《KLI 노동포럼》, 한국노동연구원(2022.4.46).
- 이장원(2022), 「노동개혁, 정책의지와 실천방안」, 『새 정부에 바란다: 노동개혁과 일자리 정책』, 22년 일자리연대 특별 정책토론회, 일자리연대(2022.3.30).
- 이지만(2022), 「차기 정부를 위한 더 많은 더 나은 일자리를 위한 정책적 제언: 유연안정성 정책으로의 전환」, 『새 정부에 바란다: 노동개혁과 일자리 정책』, 22년 일자리연대 특별 정책토론회, 일자리연대(2022.3.30.).
- 조돈문(2022), 「윤석열 정부의 노동정책 진단」, 『윤석열 정부 출범 정책진단 토론회』 민주노총 15층 교육장(2022.3.30.).
- 정홍준(2021), 「노동기본권 사각지대 해소를 위한 지방정부의 역할과 정책과제」, 『노동기본권 사각지대 해소 위한 지방정부 노동정책의 과제와 전망』, 제24회 노동권익포럼, 서울노동권익센터.



토론 1.

---

# 윤석열 정부 노동정책 전망과 노동운동의 과제

유정엽 | 한국노총 정책2본부 본부장

# 윤석열 정부 노동정책 전망과 노동운동의 과제

유정엽<sup>1</sup> 한국노총 정책2본부 본부장

## 1. 들어가며

- 2022년 5월 3일, 대통령직 인수위원회는 윤석열 정부의 국정운영 기본방향이라 할 수 있는 국정과제를 발표함.
  - 인수위는 윤석열 정부의 국정비전을 “다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라”로 제시하고, ‘국익, 실용, 공정, 상식’을 국정운영 원칙으로 삼아 6대 국정 목표와 20개 약속, 110대 국정과제를 제시함.
- 국정운영 지향점은 정부 대신 ‘기업’과 ‘국민’ 즉, 민간영역 주도의 경제운용과 ‘공정’ 경쟁만을 강조하고 있음.
  - 코로나19와 기후위기, 불평등과 양극화 확대 등 중대한 시대상황 속에서 국가의 책임과 역할이 강조되어야 할 시점에, 민간영역 주도의 경제운용과 ‘공정’ 경쟁만을 강조하고 있는 것은 시대착오적임.
  - 현재 우리 사회의 심화된 불평등과 일자리 문제는 과거 수십 년간 치중했던 기업 중심의 신자유주의적 정책 산물임에도 그 해결책으로 민간주도, 규제 완화, 시장화, 재정의 건전화만을 강조하는 정책을 펼 경우, 또다시 대기업과 소수 기득권층에 경제 주도권을 내어 줌으로써 불평등 및 양극화를 더욱 악화시킬 우려가 제기됨.
- 노동분야에서는 ‘노동의 가치가 존중받는 사회’를 약속하고 있지만 주요 추진과제는 그 목표와는 상당한 거리가 있어 보임.
  - 차기정부가 추구하고자 하는 ‘노동의 가치’가 과연 무엇인지 공정한 노사관계 구축을 위한 법과 원칙, 노사선택권 확대를 강조하고 있는데, 우리나라 법·제도와 노사관계의 현실을 봤을 때 ‘공정의 원칙’이 과연 ‘공정’한 것인지도 의문임.

## 2. 노동정책 국정과제에 대한 평가

- 윤석열 정부는 노동의 가치가 존중받는 사회를 실현하겠다고 했으나 구체적인 국정과제의 내용은 노동자의 안전과 생명을 위협하는 규제 완화, 노동시간유연화, 효율과 성과주의 등 사용자 중심의 정책으로 구성되어 있음
  - 대표적으로 ▲노동자의 장시간노동과 건강권 침해를 야기할 노동시간 규제완화(선택근로 정상기간 확대, 연장 근로시간 총량관리, 스타트업 및 전문직의 근로시간 규제완화) ▲OECD국가 중 산재사망률 1위 국가의 현실을 외면한 기업자율 중심의 안전관리체계 구축 ▲법과 원칙만을 강조하고 있는 공정한 노사관계의 구축이란 정책과제는 노사관계를 효율과 성과주의 정책의 수단으로만 여기는 차기정부의 인식을 드러내고 있음.
  - 차기 정부가 추구하고자 하는 노동의 가치존중이란 무엇인가? 진정한 노동의 가치존중이란 ILO기본협약에서 강조하는 모든 일하는 사람들에게 온전한 노동기본권 보장하고, 일터의 안전보장과 차별을 해소하는 것임.
  - 노동가치 존중에 대한 올바른 인식 없이 노동을 경제성장의 도구로 치부하는 윤석열 정부의 친기업적 노동관을 여실히 드러내 노동정책 전반의 후퇴를 우려하지 않을 수 없음.

### 1) 공정한(?) 노사관계 구축

- 새 정부는 국정과제에서 공정한 노사관계 구축을 위한 법과 원칙을 강조함.
  - 노사관계에서 공정, 법과 원칙을 강조한 것은 그럴 듯 보이나 우리나라의 현실은 먼저 직시해야 함.
  - 플랫폼, 특고, 비정규직, 중소영세 노동자들은 노조할 권리조차 제대로 보장받지 못하고, 노조를 만들더라도 실제 사용자와의 교섭조차 하기 어려움.
  - 노조할 권리보장과 단체교섭 보장을 요구하며 파업을 하면 정당한 쟁의권 확보가 어렵고, 불법파업으로 내몰리기 일 수임.
  - 우리 노조법만 보더라도 현행 노조법상 28개 벌칙조항 중 노조 활동 및 쟁의행위 관련 처벌조항은 22개, 사용자 처벌규정은 6개에 불과함.
  - 우리 노사관계 법제도가 여전히 노동조합 활동 및 쟁의행위에 대한 규제 및 처벌중심으로 되어 있다는 현실에서 법과 원칙을 강조했다는 것은 노조활동의 규제 및 파업에 대한 엄중한 법 집행을 경고한 것이나 다름 아님.

- 윤석열 정권이 진정 노동의 가치를 존중하고자 한다면 지난 해 우리정부가 비준한 ILO기본협약의 존중과 이의 준수를 위해서 폭넓게 노조할 권리를 보장하고 현행 법·제도 개선을 하겠다고 약속해야 함.

## 2) 노동시간 제도에 대한 노사선택권 확대

- 실노동시간 단축정책 후퇴와 심각한 건강권 침해를 야기할 노동시간 규제완화
  - 윤석열 정부는 노동시간 제도에 대한 노사선택권 확대를 강조하며, 건강보호 조치를 병행추진하겠다고 하였음.
  - 구체적으로 선택적 근로시간제의 정산기간 확대, 연장 근로시간 총량관리, 스타트업 및 전문직의 근로시간 규제완화를 언급함.
  - 대선포약과 인수위에서 노동시간 규제완화 정책을 뒷받침한 전문가들은 ‘노사선택권’, ‘노동자의 자기결정권’ 등을 명분으로 제시하고 있으나 노조조직률 12%에 불과한 우리나라 상황에서 절대다수 사업장의 경우 노동시간 관리 및 통제권이 전적으로 사용자에 의해 결정되고, 노사의 자율선택이란 찾아보기 힘든 현실을 애써 외면하고 있음.
  - 특히 선택적 근로시간제의 정산기간 확대는 1일, 1주 노동시간 제한이 없는 제도적 허점을 노리고 집중적인 장시간노동을 시키는 수단으로 재계가 거듭 요구해온 공약임을 누구나 알고 있음.
  - 고소득 전문직의 노동시간 규제완화는 일본 등 외국에서도 심각한 장시간노동과 과로 사문제를 야기한 제도임을 직시해야 함.
  - 선택적 근로시간제 정산기간 1년 확대, 연단위 연장 근로시간 총량관리, 스타트업 및 전문직의 근로시간 규제완화(화이트칼러 이그젬션) 등 국정과제의 일맥상통하는 노림수는 노동시간 규제회피와 노동시간의 자기결정이라는 미명하에 연장근로 및 가산수당 비용의 책임을 노동자 개인에게 전가시키겠다는 것임.
  - 더욱이 이러한 제도의 쉬운 도입을 하고자 노조를 배제하고 부분별, 직종별 노사협의회 근로자위원을 두도록 하는 등 노사협의회 대표성을 강화하겠다는 접근하고 있음.
- 노동시간 규제 회피의 악용 제도부터 우선 근절해야
  - 실노동시간단축 관련 근로기준법 개정안 시행을 앞두고 특별연장근로 인가건수는 2019년부터 가파르게 상승하기 시작함
  - 특히 2020년 주52시간 상한제의 300인 이상 사업장 시행을 앞두고 문재인 정부는 특별연장근로 인가사유를 확대하였고 업무량 증가에 따른 특별연장근로 신청 및 인가 건수가 4배로 증가함(2015년 6건, '16년 4건, '17년 15건, '18년 204건, '19년 908건, '20년 4,204건, '21년 6,477건으로 폭증)

- 정부는 2021년 주52시간 상한제 보완대책인 탄력근로제 확대 법률시행 시 특별연장근로 인가확대 조치를 엄격히 제한하겠다고 약속했으나 2021년 인가건수는 6,477건, 2022년 1/4분기에만 3,498건에 '21년의 절반을 넘어섬(인가사유도 '업무량 폭증'이 62%로 대부분 장시간노동 대체수단으로 악용).

< '특별연장근로 인가제도' 인가신청 및 인가현황 >

연도	신청건수	인가건수	인가사유					인가기간			
			재해 재난 대응	인명 안전 확보	시설·설 비 장애·고 장	업무 량 폭증	소재 등 연구개 발	7일 이내	8~ 14일	15~ 21일	22일 이상
2022년 (1.1.~4.14)	3,773	3,498	1,099	114	120	2,164	1	1,178	376	240	1,704
2021년	7,185	6,477	2,059	220	319	3,865	14	1,928	631	382	3,536
2020년	4,542	4,204	1,930	217	137	1,091	5	1,483	494	356	1,871
2019년	966	908	908					701	63	24	120

- '21년 탄력근로제 단위기간 확대 및 '선택근로제 정산기간 확대 조치에도 여전히 노동시간 규제를 회피하는 수단으로 특별연장근로 인가제도가 남용되고 있음.
- 특별연장근로 인가제도가 사업장 규모와 업종에 관계없이 폭넓게 장시간노동의 수단으로 악용되고 있으며, 기타 특례업종, 재량근로, 포괄임금제 등도 장시간노동, 공짜노동의 수단으로 활용되고 있는 현실을 감안할 때 이와 같은 노동시간 규제 회피제도의 악용부터 근절해야 함.

### 3) 취약계층노동자 보호 및 양극화 해소 대책 부재

- 취약한 노동자에 대한 보호 국정과제를 확인하기 어려움. 지난 대선이 노동이 없는 선거, 노동만 없는 것이 아니라 정책이 없는 선거라고 평가되었으나 우리 사회의 극복해야 중대과제는 불평등과 양극화 문제라는데 이견이 없음.
- 이러한 측면에서 어느 정권을 망론하고 강조되어야 할 정책과제 중 하나는 노동시장의 과도한 임금격차를 축소하고 고용 안정성을 확보하는 것임.
- 이러한 문제개선을 위해서 원·하청 및 기업 규모에 따른 임금격차 축소, 비정규직 문제의 개선 및 양질의 정규직 일자리가 확대되어야 함.

- 마땅히 윤석열 정부도 최저임금 인상, 생활임금 개선 등 적정임금 보장 대책 및 민간 부문에서의 과도한 비정규직 남용을 제어하기 위한 대책이 제시했어야 마땅하나 국정과제에는 이러한 정책은 찾기보기 어려움.
- 선거 과정에서 국민의힘은 비정규직 사용유인을 줄여나가는 대책으로 비정규직 총량 규제 방식으로의 전환, 고율의 고용보험료 부과, 초단시간 노동자 차별대우 법규정 철폐, 생명안전업무의 정규직 채용원칙 등의 다양한 입장을 제시하기도 했으나 국정과제에는 반영되지 않음.

#### 4) 직무성과급(세대상생형) 임금체계로의 개편

- 임금 불평등 해소를 위한 임금분포공시제 보완과 최저임금 인상 등 최소한의 소득 보장 등의 정책은 없고, 성과 중심의 임금체계 개편만 담았음.
- 윤 정부는 세대상생형 임금체계 확산이란 명분하에 성과 중심의 임금체계 개편을 정책과제로 제시하였음.
- 우리나라의 임금격차가 주로 기업규모와 고용형태별로 발생하고 있으며, 원하청 구조 개선 및 저임금 체계개선을 위한 정책대응 방안을 모색해야 함.
- 이미 대기업에서 임금의 전부 또는 일부를 연봉제로 전환한 상태에서 극히 일부 대기업과 공기업을 대상으로 추가적인 직무성과급을 강제하는 것이 얼마나 청년고용 창출에 기여할 것인지 의문시 됨.
- 지난 박근혜 정권에서도 공공부문의 직무성과급에 시행이 청년고용으로 제대로 연계 되지 못하였음.
- 이런 정책이 노사자율 교섭원칙을 존중하지 않고 일방적으로 추진한다면 향후 노동시장은 심각한 갈등상황에 처하게 될 것임.

#### 5) 공공기관 혁신

- 공공기관 혁신이란 미명하에 공공기관 스스로 인력 효율화, 출자회사 정리 등 추진 시 인센티브 부여 등을 언급하고 있음.
- 이는 공공부문에 대한 인력감축과 기능조정, 범위 축소 등을 예고한 것과 다름없다.
- 또한 ‘공공기관 직무중심 보수·인사·조직관리 확산’은 10년 전 박근혜 정부가 공정인사 지침이라 이름으로 추진한 성과중심의 인사관리 및 쉬운 해고 지침을 재탕한 것임.
- 그동안 정부는 국민 부담을 줄이기 위해 원가 이하의 공공요금 정책을 추진해왔으며 공공기관의 재무건전성이 악화된 데는 그러한 정부 정책이 상당부분 영향을 미침 그럼에도 본질적 원인과 공공부문의 기능을 외면하고, 단순히 부채가 많으니 집중관리

하겠다는 논리는 공공기관의 방만경영, 도덕적 해이 등의 악의적 프레임을 덧씌워 향후 민영화와 근로조건 후퇴를 피하기 위한 것일 뿐임.

### 6) 산업안전 및 산업재해 문제조차 규제완화

- 윤 정부는 국정과제에서 산업안전보건 관계법령 개정 등을 통해 현장의 불확실성을 해소하고, 지침·매뉴얼을 통해 경영자의 안전 및 보건 확보 의무 명확화하겠다고 함.
- ‘산업안전보건 관계법령 정비’라고 에둘러 표현했으나 중대재해처벌법을 뜻하는 것이며, ‘불확실성 해소’, ‘안전보건 확보의무 명확화’ 말은 그럴듯해 보이지만 이는 사용자단체계에서 지속해서 요구했던 중대재해처벌법의 안전보건 확보의무를 산업안전보건법의 안전보건 조치의무와 유사하게 만들어 경영책임자와 법인이 수사와 재판에서 빠져나갈 수 있도록 만드는 여지를 만들어 주는 방법임.
- 방법론으로 ‘지침·매뉴얼’을 통해서라고 밝혔는데 이는 안전보건규제를 형해화하는 대표적인 수단임. 지난 2017년 1월에도 고용노동부가 지방노동청에 안전보건관리체제 위반과 관련하여 처벌을 삼가라는 지침을 시달한 것과 같이 중대재해처벌법에 대한 지침을 통해 수사를 삼가라는 지침을 내린다면 법은 무용지물이 될 우려가 제기됨.

## 3. 지방선거 관련 노동정책 과제

- 한국노총은 지난 4월 20일, 6월 1일 실시되는 전국동시지방선거를 앞두고 '노동중심 정의로운 지역사회 건설을 위한 지방선거 3대 목표와 16대과제를 담은 정책요구안을 마련하고 각 주요 정당에 그 내용을 전달함.
- 한국노총이 각 정당에 보낸 책요구의 3대 목표는 참여와 통합의 노사관계, 차별없는 평등한 노동시장, 나의 삶을 책임지는 지역사회안전망임.
- 제1목표인 참여와 통합의 노사관계는 지방정부의 노동행정체계를 구축하고 확대하기 위한 방안으로 ▲노동정책관련 조례 제정 ▲노동행정 전담부서 설치 및 운영 ▲노동이사제 도입 및 확대 등의 요구사항을 담고 있음. 제2목표인 차별없는 평등한 노동시장 구현에는 ▲임금불평등 해소를 위한 생활임금제 도입과 확산 및 적용대상 확대 ▲적정임금과 적정 노동시간을 보장하는 지역특화 상생형 일자리 만들기 ▲청년수당 지급 및 성평등 전담조직 강화 등의 내용이다. 제3목표인 지역사회안전망 확대 요구사항은 ▲공공사회서비스인프라 확충 및 지역 통합 돌봄 확대 ▲지역사회 공공의료 확충 ▲중대재해처벌법 준수와 산재예방 강화를 위한 조례제정 등임.
- 차기 정부의 출범과 국정기조에도 불구하고 이번 지방선거에서 노동기본권 강화와 노

동준중사회 실현을 위해 한국노총의 정책요구가 각 당의 지방선거 공약과 지방선거 각 후보자들의 정책공약으로 채택되는 것은 매우 의미가 큼.

- 지방선거와 지방정부 노동행정을 통해서 과거 서울, 광주 등 지방자치단체들이 선도적으로 비정규직의 정규직화, 생활임금제, 노동이사제 등 노동정책들이 지역사회에 뿌리내릴 수 있게 했듯이 지방 소멸 위기가 코앞에 닥친 현실에서 지역 위기를 넘어서는 노동중심의 지역 재생 전략과 지역공동체의 상이 마련되도록 해야 함.

#### 4. 한국노총의 대응방향

- 대선 시기 공약 및 새 정부의 국정과제를 통해서 확인할 수 있듯이 윤석열 정부의 노동정책은 규제 완화와 노동시간 유연화, 직무성과 중심의 임금체계 개편 등 민간 중심, 공정 및 법과 원칙이란 명분하에 친기업적 정책추진이 예상됨
- 이로 인해서 노동시장의 차별, 노동기본권 확대보다는 노동조합 및 노조의 교섭권 약화, 복지보다는 성장, 사회적 대화의 위축으로 이어질 가능성이 큼.
- 한국노총은 향후 주요 노동 의제의 관철과 함께 기존 노동조건을 개악을 저지하는 투쟁을 전개해야 할 것임.
- 이를 위해 노총은 중앙단위 사회적 대화보다는 산업별, 업종별 교섭 및 사회적 대화의 강화, 여소야대의 정치지형을 적극 활용한 정책교섭 전략 추진, 국회 및 주요 정당과의 협력관계를 더욱 강화하는 등 정치적 교섭력과 협상력을 제고할 것임.
- 또한 한국노총이 제기한 노동의제의 정당성을 기반으로 사회적 지지 세력을 확장하기 위한 노동시민단체와의 대외 연대활동도 더욱 강화하고자 함.

○ 윤석열 국정기조 및 지방선거 대응, 친기업 중심의 규제개혁과 시장주의적 반노동 정책에 공세적 대응 및 개입

- 시대착오적 친기업-반노동정책 국정기조 및 국정과제에 대한 적극적 문제 제기, 현장의 여론과 지지 형성
- 우리 노동시장 및 노사관계 현실에 기반한 대응 로드맵 준비하고 현 정부의 정책변화 촉구, 노동 중심의 노동사회정책 요구 관철을 위한 투쟁병행
- 이번 6.1 지방선거에서 △지역노동정책 의제 발굴 및 한국노총 정책요구안 발표 △지역본부, 지부 노동사회정책요구 지침 시달하여 지차계 후보들의 친노동정책 견인

○ 정부 주도 또는 친기업적 정책의제 중심의 사회적 대화 공세적 대응

- 정부 주도 또는 친기업 정책의제 중심의 수단적 사회적 대화 사전 저지, 반노동정책

- 기조에 기반한 사회적 대화 보이콧 등 사회적 대화방식 전면 수정 검토
- 중앙단위 사회적 대화에 국한되지 않고, 산업별, 업종별, 지역별 교섭 및 사회적 대화 강화 모색, 상대적으로 노동계에 유리한 지형의 다각적인 사회적 대화의 장 마련
- 유연근무제 무분별한 확대기도 저지 및 노동자 시간주권 확대
  - 법 시행에 1년도 되지 않는 탄력근로 및 선택근로제 확대의 운영실태 및 문제점을 검토하고, 무분별한 유연근무제의 확대 및 오남용을 방지하기 위한 대응책 마련
  - 노동시간의 자기결정, 노사자율선택이란 미명하에 연장근로의 선택 및 초과근로 가산 수당 책임을 노동자 개인에게 전가하려는 정책기조에 적극 대응
- 근로시간면제제도 개선 및 제도개선 활동
  - 근로시간면제제도 및 근면위 논의의 근본적 한계와 문제점을 재인식, 전면적인 제도 개혁 투쟁으로의 전환 모색
- 인구 고령화 대응 세대·계층 간 연대체 구성 및 활동
  - (가칭)인구지진 대응 네트워크 구성·운영 : 청년, 여성, 고령자 등 연령계층별 및 전문가로 구성하여 인구 고령화에 따른 주요 이슈 학습 및 여론조사, 정책발표, 서명운동, 입법 발의 등 공론화 활동 전개
- 실질임금 및 소득 보장을 통한 불평등 양극화 해소
  - 최저임금 개악 저지 입법활동-심의 전(업종별 구분 적용 폐기, 가구생계비 반영 등)
  - 지방선거 등에서 생활임금 보장 확대, 지방 공공병원 확대 등 친노동정책 및 주요 시민사회 정책의제의 지방화, 저임금구조 개선 및 적정임금 보장대책, 실노동시간단축 및 일자리나누기, 연대임금 정책 확산 촉구
  - 상병수당 조기 도입·유급병가 관련 법률 개정을 위한 정책대응, 상향식 연금개혁 등 보편적 사회복지 확대

## 5. 마무리

- 윤석열 정부는 국정운영방식을 대전환하여 '나라만 잘 사는 것이 아니라 자신의 삶의 문제가 개선되기를 기대하는 것이 국민의 요구'를 반영하는 자율·책임·소통의 정부를 만들겠다는 국정과제를 제시했음.
- 최근 대통령 집무실 이전이나 내각인선, 인수위의 국정과제 수립과정에서 노동자, 서민의 삶의 문제개선을 위한 소통의 정부로서 모습을 보여주지 못했음.

- 이제라도 노동·시민사회의 우려와 의견을 적극 수용해 기업중심-민간중심이 아닌 국가 책임의 강화로 국정기조를 전환하고, 국가적 위기대응이 필요한 포스트 코로나 시대의 과제, 기후위기, 디지털전환과 고용위기, 불평등-양극화 해소 등에 적극 대응하는 국정방향의 재정비를 촉구함.

토론 2.

---

# 윤석열 정부 노동정책 전망과 노동운동의 과제

이정희 | 민주노총 정책실장

# 윤석열정부 노동정책 전망과 노동운동의 과제

이정희 | 민주노총 정책실장

## 1. 윤석열정부 등장의 의미

- 역대급의 정책실종 대선
  - 대선이 본격 시작된 이후 쟁점은 한국사회미래와 정책과제에 대한 쟁점은 없이 운동 후보와 후보가족의 비리, 문재인정부에 대한 평가로 일관됨.
  - 결국 도덕성의 상대적 우위, 문재인정부 임기말의 부동산 폭등과 민심이반, 문재인정부가 스스로 부정확한 소득주도성장론의 실패가 윤석열후보 당선의 주요 원인
- 포퓰리즘에 기반한 트럼프와 유사한 정치현상
  - ‘이대남’으로 표현되는 극단적인 혐오와 분열, 근거없는 선동에 기초한 갈라치기와 포퓰리즘방식의 선거운동을 통한 당선
  - 트럼프는 기득권세력에 대한 공격, 인종주의 선동에 기초해 블루칼라의 지지를 확보했으며 윤석열은 여성, 조직노동, 민주세력에 대한 공격을 통해 소외된 이대남에 대한 지지를 추구
- 여전한 보수우위의 정치지형
  - 역사적으로 민주진보진영의 집권은 보수세력의 무능과 국가적 위기상황, 보수세력의 분열에 기인해 발생한 우발적 사건
  - 문재인정권의 실패는 보수세력이 ‘탄핵’이라는 극단적 위기에 몰리고 행정부, 국회, 지방정부를 포함해 민주세력의 광범위한 지지기반확장을 정치지형의 근본적 변화로 귀결시키지 못한 한계
- 가장 높은 임기말 지지율을 기록한 문재인대통령
  - 탄핵을 당한 박근혜대통령을 제외하더라도 김영삼 대통령 이후 역대 대통령의 임기말

- 지지율이 20% 중반대였는데 문재인대통령은 40% 중반대의 지지율 유지
- 4월말 한국갤럽의 마지막 조사에서도 문재인대통령은 45%의 지지율로 43%의 지지율을 기록한 윤석열당선인보다 지지율이 높은 것으로 나타남
- 대중의 생활적 요구를 해결하지 못하면 정치세력에 대한 지지는 언제든지 철회될 수 있으며 대중의 정치경제체제 전환에 대한 요구가 심화되고 있으며 한국의 어떤 정치세력도 이를 담보하지 못하는 정치현실

## 2. 윤석열정부의 노동정책

### 1) 인수위 국정과제

- [약속10] 노동의 가치가 존중받는 사회를 만들겠습니다.
  - 산업재해 예방 강화 및 기업자율의 안전관리체계 구축 지원
  - 공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현
  - 노사협력을 통한 상생의 노동시장 구축
  - 일자리사업의 효과성 제고 및 고용서비스 고도화
  - 고용안전망 강화 및 지속가능성 제고
  - 전 국민 생애단계별 직업능력개발과 일터학습 지원
  - 중소기업·지역업자 맞춤형 직업훈련 지원 강화
- 악마는 ‘디테일’에 있다
  - (산업재해 예방) 산업안전보건 법령 개정등을 통해 현장의 불확실성 해소
  - (공정한 노사관계) 단체협약상 불공정 채용 시정, 노조의 불법파업등은 법과 원칙에 따라 처리
  - (상생의 노동시장) 근로시간 선택권 확대, 노사협의회 근로자위원의 대표성 강화, 세대상생형 임금체계 확산
  - (일자리 사업 효과성) 유사중복 일자리 사업 통폐합등 구조조정, 민간일자리 창출력강화에 대한 투자확대
  - (고용안전망 강화) 산업구조 전환시 직무전환훈련등 선제적 지원, 고용보험기금의 재정건전성 확보

## 2) 윤석열정부의 실제 노동정책 방향과 대응

### ○ 노동기본권

- 청년 알바등 취약노동자의 고용상 애로 개선, 임금체불에 대한 신속해결, 모든 노무 제공자의 보편적 권리보장을 위한 제도적 기반 마련. 원하청 공동노사협의회 확산
- 5인미만 사업장·초단시간 노동자의 근로기준법 적용 확대등을 통한 차별철폐, 비정규직 노동자에 대한 권리보장 등은 외면
- 플랫폼노동이 확산되는 조건에서 <일하는 사람 모두를 위한 기본법> 제정에 대한 사회적 논의는 불가피한 상황이며 계약의 공정성만이 아니라 노동권과 교섭권보장을 포함하기 위한 공론화와 사회적 합의

### ○ 노동안전

- 중대재해처벌법의 무력화와 함께 노동안전관련 규제를 기업활동에 대한 규제혁신의 관점에서 접근
- 중대재해처벌법상 사용자의 의무조항을 명시한다는 명분으로 사용주의 포괄적 의무를 회피할 수 있는 법개정을 추진할 것으로 예상
- 산업재해는 기업살인이라는 사회적 인식의 확대를 통한 계약 저지, 중대재해처벌법의 전사업장 적용 확대 추진

### ○ 일자리정책

- 윤석열정부 일자리정책의 방향은 민간의 일자리창출능력 확대와 이를 위한 규제의 완화 (규제시스템 혁신을 통한 경제활력 제고)
- 공공부문 예산과 인력의 축소(공공부문 정규직화 중단), 보건의료·돌봄등 사회서비스의 공공성 강화 외면, 비정규직 사용제한에 대한 규제완화(기간제 2년에서 4년으로 연장등)
- 보건의료, 돌봄을 중심으로 공공성 강화와 국가책임(일자리)을 적극적으로 제기, 비정규직 사용규제 완화기조에 따른 비정규직 확산에 대한 사회적 저항 조직

### ○ 노동시간

- ‘선택적 근로시간제’ 확대를 통한 노동시간 유연성 확대, 특별연장근로 업종 확대를 통한 주52시간제 무력화는 윤석열정부가 가장 강력하게 추진할 정책
- 직무급도입과 함께 근로시간 선택제의 합의요건을 전체 노동자대표가 아닌 ‘부서별,

직무별 대상 노동자 동의'로 바꾸는 방식과 함께 노동조합이 없는 사업장이나 비정규직, 작은사업장에서 확산될 가능성이 있음.

- 장시간 노동이 노동자 건강권 악화, 일자리 축소, 임금하락으로 연결된다는 점에 대한 선전과 위법, 탈법에 대한 감독강화 요구

○ 임금정책

- 공공부문, 대기업등 고임금사업장에 대한 공격과 함께 최저임금 무력화에 대한 시도가 완강하게 진행될 것임.
- 최저임금이 중위임금 대비 과도하게 높다는 점, 주휴수당 무급화, 지역별·업종별·규모별 차등적용 필요성에 대한 여론을 확산하고 실제 올해 최저임금논의에서 업종별 구분적용을 최대 쟁점으로 부각할 것임.
- 최저임금이 사회구성원 모두의 기본생활을 보장해야 한다는 점과 초단시간 노동자의 주휴수당 적용, 플랫폼노동자의 최저(적정)임금 수준 보장등을 쟁점화

○ 노사관계

- 노사협의회 근로자위원을 근로자 직접투표로 선출하는 것을 통해 노동조합의 대표성을 무력화하고 노동조합의 불법행위에 대한 엄정한 법적용이라는 원칙적 입장만 표명
- 윤석열정부의 성향, 청와대 비서실 구성, 경제적 위기상황에서 친기업 반민중적 정책을 관철할 수 있는 유일한 방법이 저항세력에 대한 탄압외에는 달리 없음.
- 불평등·양극화에 대한 여론전, 대중전을 강화하고 노동자 공동전선, 사회연대전선의 확장을 위해 일관된 노력을 기울여야 함.

3) 지방정부 노동정책과제

- 법제도, 예산의 한계로 인해 지방정부의 노동정책은 근본적인 한계를 가질 수밖에 없음.
- 생활임금, 노동기본조례등 선진적인 지방정부의 노동정책은 보편적으로 확산되었으며 변화하는 시대적 요구에 맞게 새로운 의제에 대한 발굴, 모색이 필요함.
- 노동안전, 플랫폼노동에 대한 지원과 노동자성 확장, 노동정책 거버넌스 구성등의 면에서 지방정부의 의미있는 역할을 강화해야 함. .
- 특히 윤석열정부의 반노동정책이 예상되는 조건에서 노동안전에 대한 지방정부의 개입과 역할의 확장, 양극화 완화를 위한 초기업교섭 촉진하기 위한 지방정부의 역할에 대한 적극적인 모색이 필요,
- 서울, 경기등 영향력있는 지방정부에서 진보적 노동정책 추진동력이 약화된 조건에서

민주당과 노동진영의 조직적, 전략적 대화와 노동정책 추진방향에 대한 공동의 모색

### 3. 노동운동의 대응방향

#### 1) 윤석열정부 노동정책의 한계

- 역대 가장 근소한 표차이로 당선되었을 뿐만 아니라 퇴임대통령보다 낮은 지지율에서 확인되듯이 여소야대 국회상황과 함께 윤석열정부의 대중적 기반은 매우 취약한 조건.
- 세계경제가 빠른 속도로 불안정한 상황으로 진입하고 있으며 한국경제 또한 물가폭등, 금리인상과 함께 과도한 가계부채상황으로 서민의 생존권위기가 심화될 것임.
- 윤석열정부는 노동정책, 사회정책, 대외정책등에서 노골적인 기업편향, 극우보수적 성향을 보이고 있음. 경총, 전경련등 재벌의 요구에 대한 전폭적인 수용, 대미종속의 심화와 한미일군사동맹의 추진등은 국민적 정서와 괴리된 정책방향
- 윤석열정부의 노동정책은 양극화-불평등문제를 심화시킬 것이며 선거시기에 무책임하게 약속했던 사안에 대한 공약파기, 경제위기와 함께 닥쳐올 불평등의 심화, 민생위기는 국민적 저항을 불러올 것.

#### 2) 불평등-양극화체제 극복을 위한 노동정책 방향

##### □ 시대적 과제는 자주성, 불평등-양극화 해소

- 세계경제는 2008년 글로벌 금융위기 이후 대안적 체제전환의 과제가 해결되지 않은 채 코로나19위기를 맞았으며 불평등-양극화가 심화되었음,
- 미국이 주도한 양적완화정책은 경기회복이 없는 상태에서 과잉유동성으로 인한 주식, 부동산등 자산가격폭등과 경기회복에 따른 물가폭등을 불러오고 있음.
- 패권약화에 대응하기 위한 미국의 군사대응의 실패, 경제패권유지를 위한 반중글로벌 동맹 강화에 겹쳐 우크라이나전쟁으로 세계적 대결이 확대, 심화,
- 시대적 과제는 국가적 생존과 번영을 위한 자주적 안보경제정책, 심화되는 불평등체제 극복을 위한 체제전환, 국가의 역할 확대와 사회공공성의 강화를 통한 국민의 기본생활을 보장하는 것.

##### □ 차별없는 노동권 보장

- 노동권 사각지대에 머물러 온 특수고용노동자의 노동권 보장, 5인미만 중소기업

장 노동자에 대한 근로기준법의 보편적 적용, 확산되는 불안정노동-초단시간노동자의 권리보장이 이루어져야 함.

- 플랫폼산업의 확대로 인해 기존의 기준으로 사용자-노동자성을 명확하게 하기 어려운 노동영역이 확산되고 있으며 보편적 노동권을 보장하는 것이 시급한 과제. 산재보험, 고용보험, 불평등 계약관행의 근절등 여러 가지 과제가 있지만 플랫폼노동에 대한 통제권과 이를 통한 이윤수취관계를 명확히 하는 것이 핵심적인 과제

#### □ 비정규직 없는 좋은 일자리 창출

- 코로나19 이후 재벌과 IT·플랫폼기업들이 사상 최대의 매출과 이익을 누렸지만 고용의 확대는 거의 없는 것이 현실. 반면 의료, 돌봄의 공공성을 강화하고 국가책임이 요구되고 있음.
- IMF이후 20여년동안 지속된 비정규직 정책은 고용유연성을 통한 기업의 경쟁력강화가 아니라 저임금정책과 차별의 고착화로 귀결되었음. 비정규직의 유지, 확대재생산하고 있는 기간제, 파견제의 폐지와 비정규직에 대한 사용사유의 엄격한 제한

#### □ 주택, 의료, 돌봄, 교육, 교통, 에너지등 사회공공성의 강화

- 부동산문제는 자산불평등의 심화를 가져오고 부채와 자산거품을 키워 부채위기로 귀결되기도 하는 등 한국경제의 고질적인 문제로 고착되었음. 부동산투기의 근본적인 해결을 위해 주거의 공공성 강화.
- 공공의료기관의 확대와 함께 특권화된 의사수의 확대, 간호인력의 확충으로 적정노동강도 보장을 통해 질높은 의료서비스의 보장. 보육, 요양, 장애인돌봄을 사회화하고 국가책임의 강화.
- 대학무상교육과 서열화 폐지, 버스완전공영제를 통한 대중교통의 편리성 제고, 발전 및 에너지산업의 공공성을 강화해야 함. 더 나아가서 통신, 금융등 현대사회의 핵심 산업영역에 대한 국유화를 통해 보편적인 사회서비스를 보장해야 함.

### 3) 노동운동의 대응방향과 과제

- 윤석열정부에서 합리적인 대화를 통한 노동정책의 방향전환을 기대하기는 어려우며 강력한 대중투쟁과 국민적 여론형성을 통해 한국사회전환과 노동정책의 변화를 강제할 수밖에 없음.
- 노동자 공동전선 형성이 중요하며 노동정책 주요 방향과 투쟁과제에 대한 양대노총의 대화와 전략적 방향성 일치를 위한 노력.
- 산별교섭과 공동투쟁의 활성화를 통해 노동시장 양극화에 대한 노동운동의 주동적인 대응. 당면하게는 산업전환, 특히 자동차산업전환에 대한 원하청 공동투쟁, 재벌책임

- 을 적극적으로 제기하고 산업정책에 대한 산별, 사회적 교섭을 현실화해야 함.
- 정권의 노동개약에 맞서 불평등-양극화극복을 위한 노동정책의 전면전환을 위한 연대기구의 구성과 하반기 개혁입법쟁취투쟁의 집중. 비정규직법 철폐, 보편적 노동기본권 보장, 특수고용·플랫폼노동자의 권리보장을 위한 입법실현
  - 윤석열정권의 친재벌정책에 맞서 중소기업인과의 연대, 경제민주화운동의 재활성화를 추진. 상반기에 자영업자 손실보상을 위한 추경편성, 최저임금 대폭인상과 중소기업인에 대한 지원 확대,
  - 불평등 심화, 불가피한 경제위기와 체제전환에 대한 사회적 공감대형성, 위기상황에서 민생안정을 주요 내용으로 하는 과감한 정책과 한국사회전환프로그램의 마련.

토론 3.

---

# 윤석열 정부 노동정책 토론문

정홍준 | 서울과학기술대학교 경영학과 교수

# 윤석열정부 노동정책 토론문

정홍준 | 서울과학기술대학교 경영학과 교수

## 1. 발제문에 대한 의견

오늘 두 분의 소중한 발표가 있었고, 각각에 대한 의견은 다음과 같다. 먼저, <윤석열 정부 노동정책 전망과 과제>를 발제해 주신 이주희 교수님은 대통령 인수위원회의 국정과제 발표 전 자료들을 가지고 각각의 주제들을 평가해 주셨다. 유연한 노동시장은 부작용(일자리 감소, 노동자 건강 악화, 실질임금 하락)이 두드러질 것이며 직무성과급은 세대상생형 임금 체계로 이름 짓는 것이 부적절함을 지적하였다. 이 외 공정한 노동시장과 관련하여 비정규직 정책이 거의 없으며 일자리 사람 기본법은 특수고용 노동3권 허용을 반대하고 있기 때문에 사실 상 취지를 알기가 어렵다는 의견을 제시하였다. 그 외 성별근로공시제는 자율실시로 파급력에 한계가 있으며 노동시장정책은 대체로 회피하다는 평가이다. 노동복지와 노동정책 간의 정합성 부족도 지적하였다.

각론에 대한 이주희 교수님의 비판적 지적은 정책의 한계를 정확하게 지적했다고 판단한다. 다만, 두 가지 추가될 점은 인수위원회의 노동관련 국정과제는 현재 이주희 교수님의 발제문에서 소개된 정책보다 후퇴했기 때문에 정확한 평가를 위해선 인수위원회의 국정과제를 포함하여 재정리할 필요가 있다. 다른 하나는 윤석열 정부의 노동정책에 대한 총괄적인 전망이 다소 부족한 점이다.

김종진 선임연구위원께서 작성한 윤석열 정부 시기 지방정부 노동정책 과제는 비단 윤석열 정부에만 해당되는 사안이라기보다 6월 지방선거 이후 지방정부의 노동정책을 어떻게 정비할 것인가에 해당되는 글이다. 서울시를 비롯하여 주요 지방정부의 노동정책을 직접 설계한 노하우를 바탕으로 노동정책의 수립에 영향을 미치는 10가지 선행변수(단체장의 철학, 의회의 노동에 대한 관심, 집행부의 노동정책 역량, 지자체 내부의 조직, 노동자 중간 지원 조직, 전문가, 지역 노동 연구원 등)를 소개하였는데, 현실에 근거한 적절한 지적이라고 생각한다.

또한 지방정부의 미래과제에 대한 크게 세 가지를 제안하였는데 일할 권리와 쉼 권리와 노동안전, 기술변화, 평생학습, 정의로운 전환 등 새로운 노동이슈에 대한 대응 및 노동정책 거버넌스 재구조화(예: 재단설립) 등이다. 제안된 미래의제는 적절한 과제이며 구체적으로 서술되어 있으므로 향후 정책 수립에도 활용될 수 있을 것으로 판단된다. 다만, 김종진

위원님의 발제와 관련하여 보완이 필요한 부분은 소개한 정책과제들을 어떻게 안정적으로 추진할 수 있을지에 대한 방안이 포함될 필요가 있다. 서울시의 사례처럼 시장이 바뀌더라도 지속가능한 노동정책 추진 방안을 제안할 필요가 있다. 또한, 노동이사제, 공공부문 정규직화 등 지방정부의 노동정책이 전국적으로 추진될 수 있는 모범사례를 계속 발굴할 필요가 있는데, 이 역시 평가부분에 추가되어야 할 내용으로 보인다.

## 2. 윤석열 정부의 노동정책

윤석열 정부의 전반기(집권 2년) 노동정책은 '미래로 진전 없는 현상 유지' 또는 사안별로 '부분적 후퇴'가 될 것으로 보인다. 우선 미래로의 진전이 없을 것이라는 전망은 노동정책에 대한 비전과 철학, 세부적인 추진과제가 없기 때문이고 이는 선거과정에서도 확인된 바 있다. 현상유지가 가능한 이유는 인선의 면면을 보았을 때 노동과의 전면전보다 회피전략을 선택했기 때문이다. 명백한 후퇴가 예상되는 분야는 선택적 근로시간 등 노동시간 유연화, 직무+성과급 임금체계 개편, MB식 공공부문 구조조정(공공서비스축소, 민간에 특혜 남발) 등이다. 이로 인해 피해가 예상되는 곳은 공공(보건의료 포함) 전반일 것이다. 정부가 계획대로 이를 제대로 추진한다면 홍역을 치를 사안들이다. 다만, 적당히 넘어갈 수도 있다. 선택적 근로시간은 기업의 자율에 맞춰 추진하면 되고 직무+성과급 임금체계도 지금의 기재부가 하는 방식대로 형식만 직무+성과급으로 가면 된다. 공공부문 구조조정도 전면적인 실시보다 대표적인 사업장에서 상징적으로 추진하면 된다. 어느 쪽을 선택할지는 정부가 선택하게 될 것이다.

윤석열 정부의 노사관계 정책은 예상보다 경직될 가능성이 크고, 현장수준에서 전국수준으로 대립적 관계로 확장될 가능성도 적지 않다. 윤석열 정부는 기업중심의 정책 추진을 여러 차례 천명하였고, 노동정책도 마찬가지로이다. 기업의 편의를 좇는 방향으로 현장 수준에서 노사관계가 일방적으로 형성될 경우 노동조합은 반발할 것이고 정부는 약속대로 법과 원칙에 따라 노동조합을 때리려고 할 것이다. 전두환때부터 흔히 보았던 익숙한 풍경의 소프트웨어 버전이 현장에서 발생할 것이다. 여기에 더해 정부가 근로감독행정마저 소홀하게 다룬다면 경영진의 일방적 태도 + 노동조합의 무기력한 대응 + 정부의 무관심이 합해져 힘없는 노동자들의 피해가 커질 것이다.

현장수준의 대립과 갈등은 전국화될 가능성이 있다. 물론, 이는 노동운동의 내부 동력과 문제에 대한 동의 수준, 그리고 여론에 따라 달라질 수 있기 때문에 빠르면 집권 전반기에도 현실화될 수 있고, 박근혜정부처럼 쌓이고 싸여 집권후반기 정부의 관리능력이 느슨해질때 나타날 수도 있다. 전국수준에서의 노정갈등은 윤석열 정부가 추진하려했던 다양한 이슈들이 포함될 가능성이 있다. 이때 중요한 변수가 한국노총과 민주노총의 연대이다. 지

난 촛불정국때와 마찬가지로 한 목소리를 낸다면 정부가 감당하기 어려울 것으로 보인다. 이는 정부도 경험한 것이라 지금과 같은 회피전략을 선택한 것이다. 그러나 정부의 입장에서 한국노총과 대화를 이어하고 민주노총이 국민적 공감대를 형성하지 못한다면 판단한다면, 노정과탄의 모든 책임을 대책없이 투쟁으로 일관하는 민주노총에 덮어씌우는 전략을 선택할 수 있다.

집권후반기로 갈수록 정부의 예상하지 못한 다양한 도전들이 존재하기 때문에 정부는 노동정책만큼은 전면전을 피하고 싶을 것이다. 따라서 윤석열 정부에 많은 것을 기대하기 어려운 상황에서 최선의 방어를 통해 노동의 가치를 지켜내고 현장의 피해를 최소화하여 미래를 기약하는 현명함이 필요하다.

### 3. 노동운동의 과제

윤석열 정부의 출범은 노동운동에 많은 과제를 안겨 준다. 노동조합도 도전적 시간이 될 것이다. 그러나 역사적으로 노동은 수세적이었던 상황이 많았고 탄압받았던 시간이 대우받은 시간보다 더 많았다. 노동조합의 투쟁의 DNA를 가지고 있는 이유이다. 노동조합의 과제로 토론해 볼 것은 첫째, 이제부터는 중앙정치의 시간이 아니라 현장의 시간이다. 문재인 정부는 노동존중을 국정운영의 중요한 방향으로 내 걸었기 때문에 현장에서 사용자의 일방적이고 탈법적인 행동을 견제할 수 있었다. 그러나 앞서도 지적했듯이 윤석열 정부에서는 이를 기대하기 어렵다. 따라서 노동조합은 정부와의 중앙교섭보다 현장을 돌아보고, 현장에서 벌어지는 각종 탈법에 맞서 노동자의 권리를 지켜내는 활동을 중심에 두어야 한다.

둘째, 전략조직화는 계속 추진해야 하며 미조직 비정규직 조직화에 조직자원의 절반을 투입하는 혁신을 추진해야 한다. 최근 2~3년 조직율이 향상은 고무적인데, 이는 문재인 정부의 역할이 적지 않았다. 공공부문 정규직 전환으로 인해 공공부문의 노조조직률이 높아지고 ILO협약비준 및 근로감독행정 활성화로 인해 노동조합을 설립하고, 활동하는데 부담이 줄어들었기 때문이다. 앞으로는 이를 기대할 수 없기 때문에 노동조합의 독자적인 활동으로 노조조직화를 계속 제고해야 한다. 이를 위해선 미조직된 비정규 노동자들을 대상으로 해야 한다. 한국노총, 민주노총, 산별노조와 연맹은 상징적으로라도 인건비 등 필요경비를 제외한 50%이상을 조직화에 투입하여 노동조합 조직화에 나서야 한다.

셋째, 노동운동의 미래를 준비하는 전략을 세워야 한다. 이를 위해 노동 현안을 분석하고 미래의 노동정책을 제고할 수 있도록 정책역량을 발굴하고 정책을 개발하는데 더 많은 자원을 투입해야 한다. 과거보다 나아지고 있지만 여전히 부족한 상황이다. 미래의 노동운동 리더십을 양성하는데도 힘을 쏟아야 한다. 이를 위해 전략적으로 청년세대에 활동을 맡겨야 한다. 청년 세대의 활동능력을 고려하기보다 노동운동의 경험을 이전하기 위해 노동운

동 1세대(50,60년대생)과 2세대(70년대생)가 아직은 현장에 남아 있는 지금이 리더십을 이 전할 수 있는 적기이다. 마지막으로 국민과 공감대를 형성할 수 있는 노동운동이 되어야 한다. 국민을 설득하지 못한다면 항상 수세적인 입장이 되어야 하고, 책임을 덮어쓸 가능성이 크기 때문이다. 외부의 압력이 커지면 내부 분열도 초래될 수 있다.

노동조합의 투쟁의 역사이다. 그러나 윤석열 정부의 못마땅한 것을 투쟁으로 돌파하기엔 노동운동 내부가 취약하다. 아마도 다가올 수 있는 전면적인 투쟁도 준비해야겠지만 지금은 현장을 돌아보고, 전략조직화를 계속 추진하고 리더십을 이양하는, 노동운동 내부를 공고하게 할 시기이다. 다행히 지금은 정부가 급하지, 노동조합이 조급할 시기가 아니다. 잠시 뒤를 돌아보고 노동조합이 서 있는 자리를 튼튼하게 지키고 다시 신발끈을 조여 앞으로 내 달릴 수 있도록 준비할 필요가 있다.

#### 4. 지방정부 노동정책의 과제

김종진 위원님의 발제문에도 일부 인용이 되어 있어 짧게 과제를 정리하는 토론을 제안하면 다음과 같다. 지방정부에서 노동정책이 지난된 것은 10년 전으로 본격적으로 7~8년 전부터 서울시를 중심으로 시작되어 많은 가지적 성과가 있었다. 기초자치단체별로 노동관련 다양한 조례가 만들어지고 사업이 진행되고 있다. 한계도 많지만 전무했던 지방정부 노동정책에 싹이 트었다는 점에서 높이 평가할 수 있는 부분이다.

그렇다고 해서 지방정부가 체계적인 노동정책을 추진하고 있는 것은 아니다. 주요 광역시와 소수의 기초자치단체를 제외하면 ‘시늬’식의 노동정책을 추진하고 있는 상황이어서 과제가 적지 않다.

가장 중요한 것은 지방정부의 노동정책이 지속될 수 있도록 다양한 노력(지방선거에의 적극적 개입, 선거결과에 무관하게 지역에 필요한 노동정책에 대한 요구, 노동정책을 추진할 수 있는 지역의 활동가 양성, 한국노총과 민주노총의 지역 노동정책에 대한 방향 수립 등)을 하는 것이다. 노동이사제, 공공부문 정규직화, 취약노동자 직접 지원 사업 등 다양한 모범사례가 존재하는만큼 기초자치단체를 포함하여 모든 지역에서 노동기본정책이 수립되고 추진될 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 중요하다.



토론 4.

---

# 윤석열 정부 노동정책 토론문

박귀천<sup>1</sup> | 이화여자대학교 법학전문 대학원 교수

# 토론문

박귀천<sup>1</sup> | 이화여대 법학전문대학원 교수

이주희 교수님과 김종진 선임연구위원님의 발제를 통해 윤석열정부 노동정책의 전망과 대응방향 등에 대해 정리하고 생각해보는 기회를 가질 수 있게 되어 감사드립니다. 두 분 발제자의 발제 내용에 대해 특별히 이견이 있는 것은 아니고 발제 내용 중 일부 주제에 관해 저의 의견을 말씀드리는 것으로 토론을 대신하겠습니다.

## 1. 근로시간의 단축과 유연화

근로시간의 유연화는 단축과 함께 이루어지지 않으면 단지 장시간노동에 불과하다. 근로시간의 단축과 유연화는 전세계적인 추세이고, 예를 들어 세계적으로 가장 높은 수준의 생산성과 노동조건 및 복지, 경제발전을 모두 이룬 대표적인 국가인 독일의 경우도 1980년대 이후 근로시간제도의 특징은 단축, 유연화, 불균일화(개별화)라고 한다. 그리고 유연화와 더불어 가장 강조되는 것은 근로자 건강보호 정책이다. 따라서 노사자치를 중시하는 독일에서도 근로시간법의 경우 위반시 형벌 및 과태료 부과 등의 엄격한 제재에 관한 내용을 포함하고 있다. 또한, 최근에는 단축과 유연화뿐 아니라 개인의 시간주권이 강조되고 있다. 대표적으로 독일 금속노조(IG-Metall)는 기업들과의 합의를 통해 2011년부터 2016년까지 금속노조 조합원 약 4,000명이 주간 근로시간을 15시간~40시간 내에서 자유롭게 선택할 수 있도록 하는 제도를 실시한바 있다. 이는 근로자의 시간주권을 보다 강화하고자 하는 것이다.

근로시간 단축을 위해서는 무엇보다도 노조의 노력이 가장 중요하다. 독일에서는 노조를 중심으로 근로시간 단축 노력이 계속되어 왔고 지금도 계속되고 있다. 독일 최대 규모 산별노조인 금속산업노조(IG-Metall)는 2019년 단체교섭에서도 주간 근로시간 단축을 주요 교섭의제로 다루고 있는 등 노조 차원의 근로시간 단축 노력은 계속되고 있다.

과로사가 장시간노동과 밀접한 연관이 있다는 점은 익히 알려져 있다. 노동자의 사망이 과로로 인한 산재인지 여부를 판단함에 있어 당해 노동자의 실근로시간은 중요한 판단요소 중 하나가 된다. 참고로, 2020년 산재 통계에 따르면 산재사고로 인한 사망자는 882명이고, 직업성 질병으로 인한 사망자는 1,180명에 이르고 있다. 검찰의 중대재해처벌법 벌칙 해설서에서는 ‘과중한 업무나 급격한 업무 환경 변화로 인해 뇌심혈관계 질환 등이 발생해 종사자가 사망에 이르렀을 때 작업 또는 그 밖의 업무 내용과 방식에 내재

한 유해 위험 요인이 원인이었다면 산업안전보건법상 산업재해에 해당할 여지가 있다'고 밝혔다. 검찰은 중대재해처벌법 시행령상 과로사가 직업성 질병에 포함되진 않았지만 업무의 유해 위험 요인으로 인해 산업재해에 해당될 가능성이 있다고 본 것이다. 근로자의 작업이나 업무 방식에 있어 뇌심혈관계 질환의 원인 등 업무와 사망 간 인과관계가 입증되는 등 요인이 있다면 중대재해에 해당할 여지가 있다는 것이다.

## 2. 채용에서의 공정성

지난 몇 년간 공정성은 우리 사회에서 가장 중요한 화두 중의 하나가 되고 있다. 특히 입시와 채용에서의 공정성에 대한 국민들의 기대, 특히 청년들의 기대 수준은 대단히 높다.

“채용절차의 공정화에 관한 법률”이 2014년에 처음 제정되던 당시에는 주로 구직자에게 채용심사 비용을 부담시키는 것을 금지하고 채용서류를 반환하도록 하며 합격 여부를 명확히 고지하도록 하는 등 채용의 절차적 측면을 규율하고자 하는 것이 주된 취지였다. 이후 공기업과 금융권의 채용비리 사건이 연이어 터지면서 이 법이 주목받게 되었고, 2019년 법 개정을 통해 “채용에 관한 부당한 청탁, 압력, 강요 등의 행위와 채용과 관련하여 금전, 물품 등을 제공하거나 수수하는 행위를 금지하고 이를 위반할 경우 3천만원 이하의 과태료를 부과하도록 하는 한편, 구직자 본인의 용모·키 등의 신체적 조건, 출신지역, 혼인 여부, 직계존비속의 학력·직업 등 직무 수행에 필요하지 아니한 정보를 기초심사자료에 기재하도록 요구하거나 입증자료로 수집하지 못하게” 하는 내용이 추가되었다. 현재 이 법은 근로자 30명 이상을 고용하는 민간기업 및 공기업에 모두 적용된다.

오랫동안 사업주의 자유가 상당히 넓게 인정되었던 채용 절차에 법이 이 정도로 개입하게 되었다는 것은 좋은 일자리가 공정한 분배의 대상이 되어야 하는 법적 정의(正義) 실현의 문제가 되었음을 의미한다. 공무원 전형방식, 공공부문 공채방식 등에 대한 법적, 제도적 규제가 달라지기 시작하는 것은 IMF 이후인 2000년대 초중반 이후이다. 2004년 국가인권위원회가 진정사건 조사를 통해 9개 공공기관에서 연령 및 학력 제한을 폐지하도록 권고한 것을 시작으로, 2005년부터 공무원 공개경쟁채용시험에서 학력을 기재하지 않는 블라인드 제도가 도입됐고, 2015년에 NCS(국가직무능력표준) 기반 채용제도가 도입되어 공공부문을 중심으로 능력중심 채용제도가 실시되기 시작했다. 이후 역시 능력중심 채용제도의 일종인 블라인드 채용제도가 2017년부터 공공부문에 전면적으로 도입됐다. 물론 2000년대 이후 우리 사회 구성원들의 인권의식이 높아지면서 고용상 차별금지, 개인정보 보호에 대한 중요성에 대한 기대수준이 높아진 측면도 있지만, IMF

이후 구조조정과 고용불안의 위기가 상시화되고 비정규직 사용이 급속하게 확산되면서 동시에 공공부문의 채용과정을 법적, 제도적으로 엄격하게 통제하게 된 것은 그만큼 양질의 일자리가 모두가 원하지만 아무에게나 허락되지 않는 선망의 대상이 되었음을 의미한다.

우리 사회가 지난 20여년간 공공부문, 민간부문을 가리지 않는 과도한 비정규직 사용과 비정규직에 대한 차별, 고용불안, 정규직과의 격차를 방치하는 동안 소수의 양질의 일자리를 얻기 위한 청년 구직자들의 경쟁은 더욱 치열해졌다. 무분별한 비정규직 사용, 정규직과 비정규직의 근로조건간의 차별 내지는 심각한 격차 등 그간 누적돼온 근본적인 문제에 대한 법적, 제도적 개선 필요성을 외면한 채 문제를 해결하는 것은 불가능에 가깝다. 단지 대기업 정규직으로 들어가는 좁은문 통과시험을 공정하게 더 공정하게 치루게 한다고 해서 근본적인 문제를 해결할 수 있을까. 그러한 점에서 새정부 국정과제 속에 비정규직 보호 대책이나 대기업과 중소기업간 노동조건 격차 해소 방안이 보이지 않는 것은 유감이다.

### 3. 일하는 모든 사람을 위한 기본법

‘일하는 모든 사람을 위한 기본법’ 제정은 문재인정부에서도 논의되었고, 구체적인 쟁점에서는 차이가 날 수 있겠지만 어쨌든 기본적인 방향에 대해서는 여야가 모두 찬성하고 있다. 고용형태의 다양화가 급속하게 이루어지고 있는 상황에서 노동법의 사각지대에 놓여 보호받지 못하는 노동자들이 계속 증가하고 있는 현실을 외면할 수 없다는 점에 대해 공감대가 형성되고 있는 것이다.

다만 입법형식의 측면에서 볼 때 기본법이라는 용어 내지 관념에 대해서는 좀더 고민해야 하는 점들이 있다. 기본법이라는 용어는 일반적으로 다음과 같이 사용된다.<sup>31)</sup>

- ① 사회에 있어서 기본적인 원칙이나 준칙 내지 일정한 법분야에 있어서 제도, 정책 등에 관한 기본과 원칙, 기준 등에 관하여 정한 법률을 지칭하는 경우이고 이 용례가 실질적인 의미의 기본법이라고 할 수 있음. 예컨대 ‘교육기본법’은 교육에 관한 기본법, ‘지방자치법’은 지방자치에 관한 기본법, ‘근로기준법’이나 ‘노조법’이 노동 분야에 있어서 기본법, ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’이 경제법 분야에서의 기본법임.
- ② 법령의 제명에 기본법이라는 명칭을 지닌 법률을 지칭하는 경우
- ③ 국가의 기본조직을 정하는 법규범을 지칭하는 의미로 사용되는 경우. 이 경우는 헌

31) 박영도, 기본법의 입법모델 연구, 한국법제연구원, 2006, 19-20쪽.

법과 거의 동의어라고 할 수 있음. 예를 들어 “독일연방공화국기본법”이 이에 해당 됨.

기본법은 1966년 12월 6일에 중소기업기본법이 제정된 이래 2000년 이후 우리사회의 변혁기 내지 법제의 변혁기에 이르러 기본법을 제정하는 움직임이 매우 활성화되고 있다. 이는 사회구조와 국민의식의 변화와 그에 수반하여 발생하는 국가적 과제에 대응하기 위해 다수의 기본법이 제정되고 있는 것이다.

기본법은 각각의 분야에 있어서 제도, 정책에 관한 이념, 원칙, 기본방침 등이 제시되어 그것에 연유한 시책 및 조치를 강구하여야 할 취지를 정하는 것이 일반적이다. 그리고 기본법은 각각의 분야에 있어서 이른바 모법 내지 지침법으로서의 위치가 부여되어 제도나 정책의 방향을 제시하고 다른 법령이나 행정을 지도, 유도하는 것으로 파악된다. 이러한 점으로 인해 기본법에서 정하는 내용이 포괄적, 추상적이거나 프로그램규정 내지 훈시적 규정이 그 대부분으로 구성되어 있다. 예를 들어 “강구한다”, “노력한다”와 같은 표현에 그치는 경우가 많고 “해야 한다”라고 표현하는 경우에도 그 내용은 추상적인 것인 경우도 많다는 한계가 있다.<sup>32)</sup>

일본에서 기본법이란 일반적으로 헌법상의 원칙에 근거하여 국가적으로 중요한 과제와 관련한 제도, 정책, 대책을 입법화한 것으로 이를 통하여 헌법을 구체화하고 이에 따라 각각의 개별 법률을 정립해가기 위한 매개입법이라고 할 수 있으며, 어떠한 법 영역에서 특정한 기본법의 존재는 적어도 당해 관련법률에 대해서 헌법적 역할을 하고 있다. 국가의 중요한 정책적 과제에 대해 기본방침을 명확히 함을 주된 내용으로 하고, 국민과의 관계에서 권리의무를 부여하거나 설정함이 없이 지침 입법으로서 헌법과 개별법 중간에서 이를 연결해주는 위치를 가진다. 다만, ‘기본법’ 역시 형식적으로는 법률이기에 그 효력에 있어 다른 관련 법률에 대해 우월적 지위를 갖는 것은 아니다.<sup>33)</sup>

‘일하는 모든 사람을 위한 기본법’을 제정하게 되면 모든 일하는 사람들의 인간의 존엄성이 보장되기 위해 기존 법령상 규정되어 있는 내용 중 반드시 인정되어야 하는 법적 권리와 보호에 관한 내용의 범위를 확정하고, 필요한 경우 타 개별 법령 혹은 행정규칙, 지침 등을 통해 보다 구체적인 내용을 정할 때의 기본 방향을 제시할 수 있어야 할 것이다.

가능한 많은 일하는 사람들을 모두 포섭하기 위해서 법률 내용은 다소 선언적이고 추상적인 수준이 될 수 밖에 없는 한계가 있을 수 있지만 이 법률의 제정은 보다 구체적인 각 개별 법령의 제·개정을 통해 실질적 보호 수준을 향상시키기 위한 첫 걸음이라는 의미를 가지고 출발할 수 있다고 생각한다.

32) 박영도, 앞의 글, 121-122쪽.

33) 이승욱 외 5인, 일하는 사람 전체에 대한 일반법 제정에 관한 연구, 고용노동부 연구용역보고서, 2019, 378쪽.

#### 4. 노동조합, 노사협의회, 노동이사의 관계

이주희 교수님께서 “집단적 노사관계 관련 공약에서 주목해야 할 점은 극히 드물지만 시행하겠다는 공약이 노동조합의 세력 약화와 관련되어 있다는 점”을 지적하셨고, 윤대통령이 그간 선거운동 과정 등에서 언급한 노조 관련 내용들을 보면 우려되는바가 있다.

국정과제 중에는 공공기관 노동이사제도 지원 등 참여협력적 노사관계에 관한 내용, 원하청 상생 노사협의회 확산이 포함되어 있다. 그 자체만으로 문제될 것은 없다고 볼 수도 있다. 그렇지만 주지하는 바와 같이 과거 우리나라에서 노사협의회는 노동조합을 위축시키기 위한 기제로 작용했다는 점으로 인해 노사협의회의 활성화에 대해서는 부정적 인식도 많았다. 최근에도 유명 대기업에서 노사협의회가 노조의 단체교섭 등 노조활동을 방해하고 있다는 논란이 제기되고 있다. 또한 현실에서 노사협의회가 노동조합과 독립적으로 활동하지 못하고 노동조합, 노사협의회, 근로기준법상 근로자대표제도의 기능이 혼재되어 결과적으로 노사협의회를 통한 근로자경영참가가 노동조합의 기능을 약화 내지 위축시킬 수 있다는 우려도 제기된다.

그러나 노사협의회, 노동이사제도 등 근로자경영참여제도가 노동조합을 약화시키거나 훼손시켜서는 안 됨은 물론이다. 노사협의회나 노동이사제 같은 근로자경영참여제도를 통한 근로자의 권한은 노동조합을 통한 근로자의 단결활동권과는 구분되어야 하고, 헌법상 노동기본권의 강화와 노조의 교섭력 강화를 통한 노사 간의 힘의 균형을 유지하면서 이를 토대로 대등한 관계를 전제로 하는 협력적·참여적 노사관계를 구축해 가는 것이 바람직하다. 사람이건 조직이건 힘이 대등하지 못한 양 당사자 간에는 협력, 협조라는 미명하에 힘이 약한 쪽의 굴복이 이루어지게 될 위험성이 매우 크기 때문이다. 다만 노조 조직률이 낮은 우리의 현실을 고려할 때 특히 미조직 사업장에서의 민주적이고 실효성 있는 근로자대표조직의 구성과 운영은 근로조건 대등결정과 근로자경영참여 구현을 위한 중요한 의미를 가질 수 있다. 이와 관련하여 독일과 같이 근로자들만으로 구성되는 사업장 단위에서의 근로자대표조직의 도입을 통해 선출 절차 및 운영에서의 민주성, 사용자로부터의 독립성 및 사용자와의 대등성, 조직으로서의 상설성 및 지속성을 보장하도록 하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

#### 5. 지방정부 노동정책 관련

김종진 선생님께서 “지방정부에서는 지난 10년의 일부 광역 지방정부 중심의 정책을

확산하는 한편 더 새롭게 노동정책 모색 필요하고, 양극화 및 불평등, 격차 해소 등 위한 해법 필요한 시기, 기후위기와 노동 등의 의제의 접근이 필요”하다고 지적하신 것에 동의한다. 특히 지방정부는 지역간 격차 해소 문제, 지역내 사회적 대화 활성화, 지역내 특수성을 고려한 노동보호 정책 수립 등에서 유의미한 역할을 할 수 있고, 해야 한다.

다만 문재인정부에서는 지방정부와 긴밀한 협력체계를 구축할 수 있는 환경에 있었고 사회적 대화를 위해 나름의 노력을 많이 기울였는데, 향후 지방정부의 환경이 어떻게 변화될 것인지, 지방정부 차원의 노동정책을 어느 정도 수준으로 기대할 수 있을 것인지 등은 지켜보아야 할 부분이다.



토론 5.

---

# 윤석열 정부 노동정책 전망과 과제

조성주 | 정의당 전 정책위원회 부의장





## 2022년 한국노동사회연구소 153차 노동포럼

### □ 포럼 개요

- \* 주제  
: 일본 노동시장 고용관행의 특징과 변화 현상
- \* 일시  
: 2022년 6월 8일(수) 오후 3시
- \* 장소  
: 청년문화공간 JU동교동 (홍대입구역)

### □ 프로그램

시간	발표 토론
14:40 ~ 15:00	등록
15:00 ~ 15:50	<p>&lt;사회&gt; 김종진 (한국노동사회연구소 선임연구위원)</p> <p>&lt;발 표&gt; 일본 노동시장과 고용관행은 갈라파고스적인가? - 안주영 (일본 교토 류코쿠대학교 정책학부 교수)</p>
휴 식(15:50~16:00)	
16:00 ~ 16:30	<p>&lt;토 론&gt;</p> <p>1. 정혜윤   국회 미래연구원 부연구위원 2. 김영민   한빛비디어노동인권센터장 3. 이정희   한국노동연구원 노사관계연구본부장</p>
16:30 ~ 17:00	통합토론

### □ 주최

한국노동사회연구소 (02-393-1459, [klsiforum@gmail.com](mailto:klsiforum@gmail.com))

### □ 후원

프리드리히 에버트 재단