

# 윤석열정부 출범 정책 진단 토론회5

- 노동 분야 현황과 과제 -

- 일시 : 2022년 5월 27일 (금) 오전 10시
- 장소 : 민주노총 교육장(15층)

공동주최 민주노총/지식인선언네트워크



# 윤석열정부 출범 정책 진단 토론회 5

## - 노동 분야 현황과 과제 -

### 사 회

- 조 돈 문 (민주노동연구원 정책자문위원장)

### 주제 발표

- 윤석열정부 노동정책 성격과 노동운동 과제  
이 창 근 (민주노동연구원 연구위원) / 5
- 노동관계법 쟁점과 법제도 개선 과제  
박 주 영 (민주노총 법률원 부원장) / 35

### 지정 토론

- 권 혜 원 (동덕여대 교수) / 79
- 김 혜 진 (불안정노동철폐연대 활동가) / 83
- 박 귀 천 (이화여대 교수) / 91
- 남 종 석 (경남연구원 연구위원) / 99



주제발표 01

# 윤석열정부 노동정책 성격과 노동운동 과제

이 창 근

민주노동연구원 연구위원



# 1. 서론

본 보고서는 윤석열 정부가 내세운 노동정책의 성격을 분석하고, 노동운동 과제를 모색한다. 대체로 노동정책은 노사관계, 노동시장, 노동안전, 노동복지 정책 등으로 구분할 수 있는데, 본 보고서에서는 노사관계와 노동시장 정책을 중심으로 살펴보도록 한다. 각론에 대한 분석은 최대한 축약하고, 대신 노동정책의 전반적인 특징과 노동운동 과제에 초점을 맞췄다.

분석 자료는 국정과제와 국정과제 이행계획서를 주로 참고했다. 국정과제 이행계획서는 공식 발표된 자료가 아니지만, 대통령실에 따르면 ‘최종본’이 아니라고 했을 뿐 자료의 존재 자체를 부인하지 않았고, 국정과제에서 제시된 의제별로 구체적인 이행 계획을 담고 있어 분석 자료로 활용하기에 충분하다고 판단했다. 이외에도 대선공약, 언론 기사, 선행 연구 문헌 등을 참고했다.

이하 본문에서는 윤석열 정부의 주요 노사관계 및 노동시장 정책을 요약하고 역사적 관점에서 노동정책의 전반적인 성격과 특징을 분석하고, 마지막으로 노동운동의 과제를 제안하도록 한다.

## 2. 윤석열 정부 노사관계정책

‘윤석열 표’ 노사관계정책의 특징은 ① 단체교섭권 대신 노사협의회 강화 ② 과반수 노조 대신 ‘부분 근로자대표’ 인정 ③ ‘법치주의’를 앞세운 노동배제·통제 강화로 요약할 수 있다. 대체로 노동3권 행사 주체로서 노동조합의 제도적·사회적 영향력 축소와 노동조합 이외의 이해대변제도 활성화를 목표로 하고 있다.

### 1) 단체교섭권 대신 노사협의회 강화

노사관계 분야 국정과제의 가장 큰 특징은 노사협의회 기능 강화가 강조된 반면, 단체교섭권 등 노동3권 보장은 매우 부실하거나 아예 찾아보기 힘들다는 점이다. 노사협의회 실질화를 위해 ‘노사협의회 근로자위원’ 노동자 직접투표 선출과 ‘원하청 공동노사협의회’ 활성화가 대표적 과제로 제시되어 있다.

〈표 1.1〉 노사협의회 기능 강화 관련 국정과제

	국정과제	이행계획	
단체교섭권 대신 노사협의회 강화	(참여·협력적 노사관계 기반 구축) 노사협의회 근로자위원의 대표성·독립성 강화를 위한 제도개선 추진	2022	근참여법 개정안(직접·비밀·무기명 투표 원칙 명시) 국회 논의 지원(하반기~계속)
		2025	노사협의회 대표성·독립성 강화를 위한 사회적 논의 및 제도개선 방안 마련(상반기)
		2026	노사협의회 대표성·독립성 제고 제도개선 방안 이행(계속)
	(원하청 상생 노사협의회 확산) 행·재정적 지원 등을 통해 공동노사협의회 자율적 설치 및 운영 활성화 유도	2022	운영실태 파악
		2023	- 공동노사협의회 운영 활성화 지원 방안 마련(상반기)
			- 행정·재정적 지원을 통한 공동노사협의회 설치·운영 활성화 지원(하반기~계속)
		2024	- 경영계, 노동계, 전문가 의견수렴 - 우수사례 발굴 및 확산(계속)
	2025	공동노사협의회 의제·구성·기능 등에 대한 기준 마련(상반기)	

자료: 윤석열 정부 110대 국정과제, 국정과제 이행계획 등을 바탕으로 필자 재구성.

‘노사협의회 근로자위원’ 직접투표 선출은 과거 정부에서도 유사한 논의가 진행된 바 있다. 문재인 정부 시절인 2020년에 경제사회노동위원회에서 근로자대표제도 개선안이 합의<sup>1)</sup> 되었고, 관련한 ‘근로자참여및협력증진에관한법률’(이하 근로자참여법) 개정안이 발의돼 작년 12월 28일 국회 환경노동위원회 법안소위를 통과한 상태다. 이 법안에 따르면, 과반수 노동조합이 없고 ‘근로자참여법’에 따른 노사협의회가 있는 경우 ‘근로자 위원’은 전체 노동자의 직접·비밀·무기명 투표로 선출한다고 명시되어 있다.

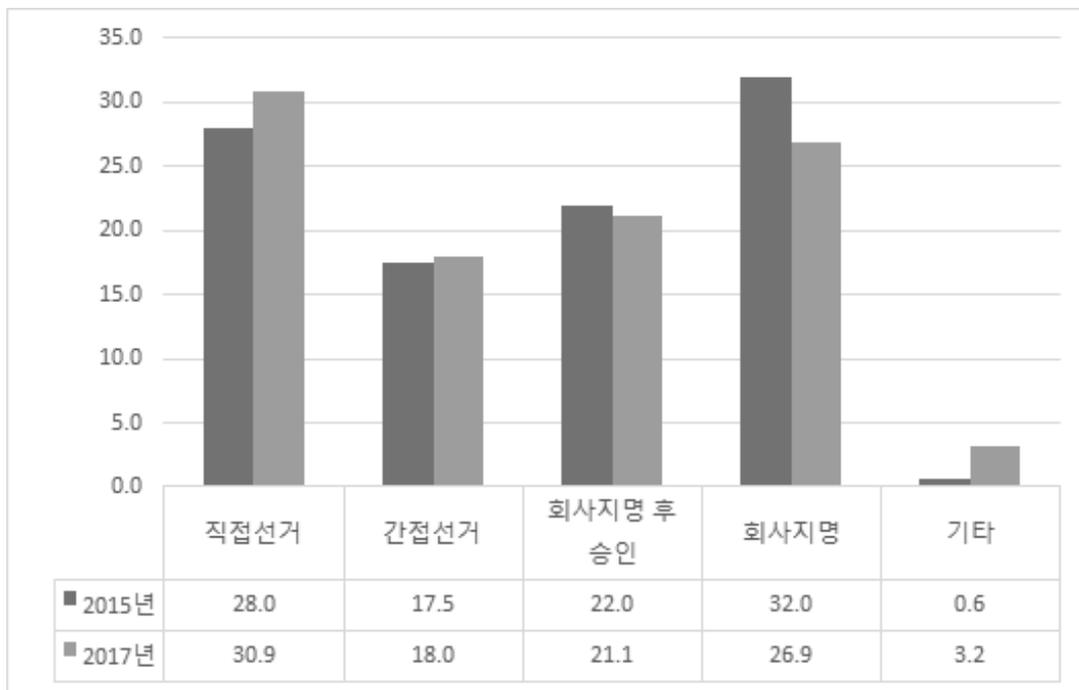
윤석열 정부 국정과제 이행계획에 따르면, 우선 국회에 계류된 근로자참여법 개정안 통과를 지원하고, 2025년 상반기에 ‘노사협의회 대표성·독립성 강화를 위한 사회적 논의 및 제도개선 방안’을 마련한다는 입장이다. 이 과정에서 과반수 노동조합의 ‘노사협의회 근로자위원’ 위촉 권한을 어떻게 할 것인가가 중요한 쟁점이다. 이는 ‘부분 근로자대표제’ 인정 및 확대와 연계되어 추진될 가능성이 크다.

1) 2020년 경제사회노동위원회 ‘노사관계제도·관행개선위원회는 근로자대표제도 개선에 관해 다음과 같이 합의했다.  
 ① 과반수 노동조합이 있는 경우 과반수 노동조합이 근로자대표의 지위를 가진다.  
 ② 과반수 노동조합이 없고 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」에 따른 노사협의회가 있는 경우 근로자위원은 법률에 명시한 직접·비밀·무기명 투표에 의하여 선출한다. 이 경우 노사협의회 근로자 위원으로 구성된 ‘근로자위원회’가 근로기준법상 근로자대표의 지위를 가지는 것으로 하고, 근로자위원 회의 의결은 재적위원의 과반수 의결을 원칙으로 한다.  
 ③ 노사협의회가 없는 경우 근로자대표는 근로자의 직접·비밀·무기명 투표에 의하여 선출한다.  
 ④ 근로자대표 선출 과정에 대한 사용자의 개입이나 방해를 금지한다.

## 노사협의회 운영 실태

노사협의회 기능 강화의 명분은 노동조합이 대표하지 못하는 미조직 노동자의 이해 대변이다. 하지만 ‘노사협의회 근로자 위원’을 노동자 직접 선거로 선출하도록 법에 명시하더라도, 현장에서 실질적인 노동자 이해대변기구로 작동할 수 있을지 회의적이다. 현재도 근로자참여법 시행령 제3조<sup>2)</sup>에는 원칙적으로 ‘근로자 위원’을 노동자의 직접·비밀·무기명 투표로 선출하도록 명시되어 있다. 하지만 한국노동연구원 『6~7차년도 사업체패널조사 기초분석보고서』에 따르면, 무노조사업체에서 노사협의회 노동자 대표를 회사가 지명하거나, 회사 지명 후 승인받는 경우가 2015년 54.0%, 2017년 48.0%로 대략 두 곳 중 한 곳으로 나타났다. 한편 노동자 직접 투표를 통해 노동자 대표를 선출하는 비중은 31%에 불과했다.

[그림 1.1] 무노조사업체 노사협의회 ‘근로자대표’ 선출 방식



주) 분석대상 사업체 수는 2015년 47198개, 2017년은 46099개임.

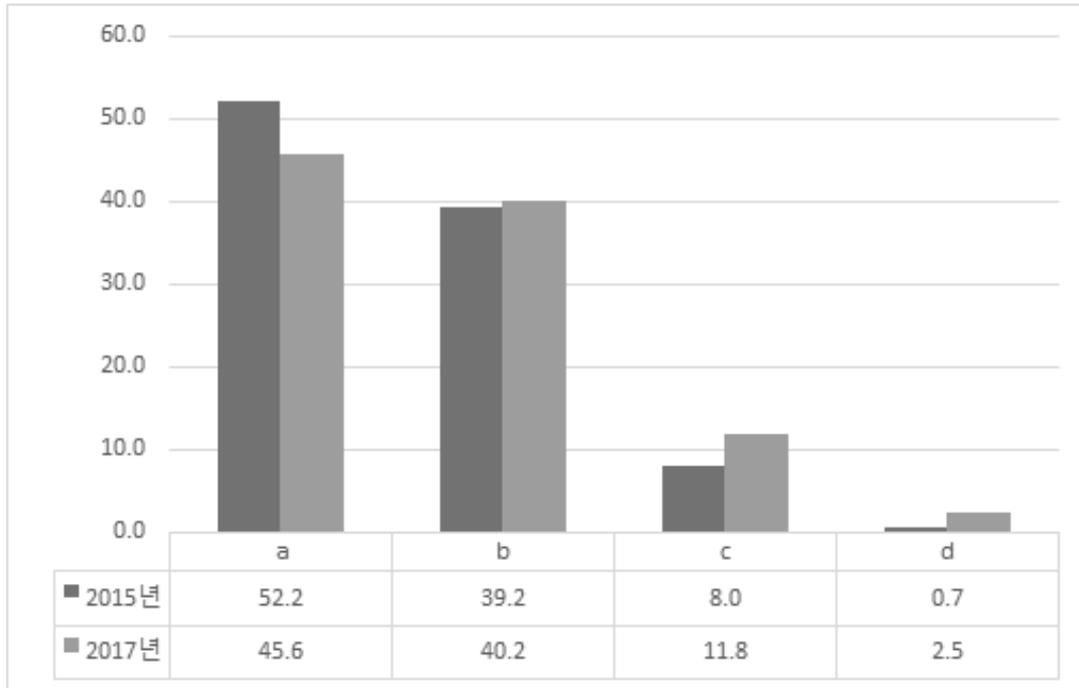
출처: 김유빈·김정우·송민수·김기민(2020:209)

또한, 무노조사업체의 노사협의회에서 임금인상률이 결정되는 방식은 더욱 심각한 것으로 나타났다. 임금인상률이 ‘근로자들(또는 근로자 대표들)의 의견을 수렴하지 않고 회사가 일방적으로 결정하였음’이라는 응답이 2015년 52.2%, 2017년 45.6%로 역시 절반 내외로 나타났다(김유빈외,

2) 제3조(근로자위원의 선출) ① 법 제6조 제2항 및 제4항에 따라 근로자의 과반수로 구성된 노동조합이 조직되어 있지 아니한 사업 또는 사업장의 근로자위원은 근로자의 직접·비밀·무기명 투표로 선출한다. 다만, 사업 또는 사업장의 특수성으로 인하여 부득이하다고 인정되는 경우에는 작업 부서별로 근로자 수에 비례하여 근로자위원을 선출할 근로자(이하 이 조에서 “위원선거인”이라 한다)를 선출하고 위원선거인 과반수의 직접·비밀·무기명투표로 근로자위원을 선출할 수 있다.

2020:218). 만약 ‘근로자들(또는 근로자 대표들)의 의견을 수렴한 뒤 회사가 결정하였음’이라는 응답까지 합하여, 회사가 임금인상률을 결정한 비중은 2015년 91.4%, 2017년 85.8%로 대략 10곳 중 9곳 내외로 나타났다. 이러한 실태조사 결과는 노사협의회가 회사의 지배·개입에 매우 취약하다는 점을 여실히 보여준다.

[그림 1.2] 무노조사업체에서 임금인상률 결정방식



주1) 분석대상 사업체 수는 2015년 36,122개소, 2017년은 34,693개소임.

- 2) a) 근로자들(또는 근로자 대표들)의 의견을 수렴하지 않고 회사가 일방적으로 결정하였음.
- b) 근로자들(또는 근로자 대표들)의 의견을 수렴한 뒤 회사가 결정하였음.
- c) 근로자들(또는 근로자 대표들)과 협의하여 결정하였음.
- d) 근로자들(또는 근로자 대표들)과 교섭하여 결정하였음.

출처: 김유빈·김정우·송민수·김기민(2020:219)

노사협의회는 노동법상으로 30인 이상 사업체에 의무적으로 설치하게 되어 있지만, 대부분은 유명무실하고 그나마 제 기능을 수행하는 사례들은 주로 노동조합의 조직력이 뒷받침되는 사업장들이다.(조돈문, 2022:44)<sup>3)</sup> 또한, 역사적으로 노사협의회가 노동조합의 단체교섭권을 무력화하고 대체할 목적으로 만들어졌고 현장에서 실제 그렇게 기능해왔다(김홍영, 2022:9)는 역사·제도적인 경로 의존성도 간과할 수 없다.<sup>4)</sup>

3) 조돈문(2022), 「윤석열 정부의 노동정책 진단」, 『윤석열 정부 출범 정책진단 토론회 자료집』, 민주노총, 2022. 3. 30.

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

## 원청의 (공동) 단체교섭 책임 대신 ‘원하청 공동노사협의회’

윤석열 정부가 말 그대로 노동조합 대표성을 보완할 목적으로 노사협의회 강화를 주장하는 것이라면<sup>5)</sup>, 최소한 헌법이 보장하는 노동조합의 단체교섭권과 단체협약체결권 강화를 위한 대책이 함께 제시되어야 설득력이 있다. 하지만 윤석열 정부 국정과제에는 단체교섭권 확대에 관한 사항은 찾아볼 수 없다.

최근 노사관계의 최대 현안으로 부각된 원청에 대한 하청노조의 단체교섭은 반대하고, 대신 ‘원하청 공동노사협의회’ 활성화를 해결책으로 제시하고 있는 것이 단적인 예이다. 실제 20대 대통령 선거 과정에서, 한국비정규노동센터의 질의에 대한 회신에서, 당시 윤석열 대통령 후보는 원하청 공동노사협의회 제도화가 “정보 제공 및 협의를 통해 하청근로자의 고용안정 및 근로조건 개선 가능성을 높일 수” 있다며 찬성한 반면, “노동조합이 존재하는 경우 원청 사업주가 하청 사업주와 함께 공동교섭에 참여하도록 하는 방안에 대해 반대”했다(한국비정규노동센터 외, 2022; 조돈문, 2022:44에서 재인용). 하지만 윤석열 정부의 이러한 태도는 씨제이대한통운, 현대제철 등 원청의 공동 단체교섭 책임을 인정하는 최근 중앙노동위원회 등의 판정 흐름과 배치된다.<sup>6)</sup>

‘사업’이 ‘사업 네트워크’로 진화하고 있으며, 플랫폼 사업처럼 복수 사용자가 존재하는 다면적 고용관계가 확산되고 있는 상황에서, 유독 단체교섭만이 명시적 또는 묵시적 근로관계를 맺고 있는 ‘특정한 하나의 사용자’와만 해야 한다는 원칙은 매우 비현실적이다. 사용종속관계나 근로계약 여부로 ‘사용자’를 판단해서는 안 된다. 해당 노동관계에 실질적 영향력 내지 지배력을 행사하고 있는 자가 단체교섭 상대에서 제외되면, 간접고용 및 특수고용 노동자들의 ‘교섭할 권리’는 구조적으로 제약된다.

따라서 새 정부의 주요 노사관계 과제에는 비정규직·불안정 노동자들의 단체교섭권을 제약하는 사항들을 제거하고, 실효적인 보장을 위한 방안이 포함되는 것이 당연하다. 하지만 윤석열 정부는 원청과 하청이 공동으로 교섭에 참여하는 방안에 명시적으로 반대하고<sup>7)</sup> 대신 구속력 없는 ‘공동노사협의회 자율적 설치 및 운영 활성화’로 대체하고 있을 뿐이다.

한편 노동시장의 열악한 지위로 인해 비정규직·불안정 노동자들에게 기업별 교섭은 실현 가능

---

평가된다.”(김홍영, 2022:9)

- 5) “노사협의회 근로자위원의 독립성·대표성 강화는 노동조합이 대표하지 못하는 미조직 근로자 이익 대변기능을 보완하고, ○ 대화와 타협을 통한 상생의 노사관계를 구축하기 위한 것으로 노동조합의 대표성을 약화시키지는 않을 것이라고 봄”(강은미 의원 서면질의에 대한 장관 후보자 답변)
- 6) 2021년 6월 중앙노동위원회는 씨제이대한통운이 택배노조의 단체교섭 요구에 응해야 한다고 판정했다. “원사업주 이외의 사업주라 해도 원사업주 소속 근로자의 기본적인 노동조건에 관해 일정 부분 시질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자는 법률적 또는 사실적 관함과 책임의 한도 내에서 노동조합법상 단체교섭 의무를 부담하는 사용자로 인정된다”고 판정했다. 2022년 3월에는 금속노조 현대제철비정규직지회가 현대제철을 상대로 낸 부당노동행위 구제 재심 신청에 대해서도 일부 인용했다. 현대제철을 상대로 △ 산업안전보건 △ 차별시정 △ 불법파견 해소 △ 사회산 전환 관련 협의 등 4가지 의제에 관한 비정규직지회의 교섭 요구에 대해, 중앙노동위원회는 산업안전보건 의제에 한해 현대제철이 협력업체와 공동으로 교섭해야 할 의무를 갖는다고 판정했다.
- 7) “원청 사업주까지 노조법상 사용자로 인정하는 것은 계약관계 없는 자에 대한 법적 책임 부과의 문제, 원청과 하청 간 단체교섭의무의 책임 분담 문제가 있으며, 원청의 교섭의무를 인정할 경우에도 원청과 하청 간 의제별 교섭 의무 분배의 문제, 교섭방식 등 다양한 법적 쟁점이 해결되어야 하므로 심도 있는 검토가 필요하다고 생각함. 또한, 그동안 대법원 판례\*가 교섭 상대방으로서의 사용자에 대해 명시적·묵시적 근로계약 관계를 요구하였다는 점도 고려하여야 할 것으로 봄”(고용노동부장관 후보자 인사청문회 답변서)

성도 떨어지고, 효과도 없다. 따라서 이들에게 실효적인 단체교섭권은 초기업 수준에서 ‘교섭할 권리’와 단체협약체결권을 보장받는 것이다. 하지만, 윤석열 정부는 비정규직 정책 질의서에 대한 답변에서 “교섭방식 및 형태는 노사 당사자가 자율적으로 결정할 문제”라며, 초기업교섭 촉진을 위한 정책적 개입에 부정적이다(조돈문, 2022:44).

한국의 노사협의회는 처음 단체교섭을 대체할 목적으로 출발했고, 현실적으로도 대부분의 사업체에서 이해대변기능을 제대로 수행하지 않으며, 그나마 노동조합이 설립되어 있는 사업체에서 일정한 기능을 수행하고 있다. 이러한 노사협의회는 역사적·제도적 특성을 고려하면, ‘근로자위원’을 노동자 직접투표로 선출하더라도 미조직 노동자 이해를 효과적으로 대변할 수 있을지 회의적이다. 설사 미조직 노동자 이해대변 강화를 위해 노사협의회 내실화를 추구하더라도, 헌법상 노동3권의 주체인 노동조합의 권리를 확대하는 조치들이 병행되지 않으면, 노사협의회 기능 강화는 노동조합의 단체교섭권 및 단체협약체결권 대체라는 경로 의존적 목적을 향해 회귀할 가능성이 크다.<sup>8)</sup>

## 2) 과반수 노조 대신 ‘부분 근로자대표’ 인정

윤석열 정부 노사관계정책에서 예의주시해야 할 또 다른 정책으로는 국정과제 이행계획에 담겨 있는 ‘부분 근로자대표 인정’이다. 현행 노동관계법에 따르면, ‘근로자대표’는 사업장 내 전체 노동자를 대표하여 사업장 노동조건 결정에 서면합의, 협의 등 중요한 역할을 수행한다.

윤석열 정부는 임금체계 개편 시 절차상 필수적 요건인 ‘과반수 노조 또는 과반수 근로자 대표의 서면 합의’ 절차를 ‘명확화’한다면서, ‘부분 근로자대표제’를 꺼내 들었다. “직무·직군별 임금체계 개편 시 해당 부문 근로자 대표와의 합의”만으로 임금체계 개편이 가능하도록 허용하겠다는 것이다. 즉, ‘부분 근로자대표’를 인정하면, 과반수 노동조합이 있는 사업장이라고 하더라도, 직무·직군별, 또는 업무 단위별로 ‘해당 부문 근로자대표’의 서면합의만 있으면 유연근무제 또는 임금체계 개편을 허용한다는 것이다. ‘부분 근로자대표’가 본격적으로 인정되면, 과반수 노동조합 등 전체 노동조합의 대표성과 영향력은 심각하게 훼손될 수밖에 없다.

8) 국제노동기구(ILO)는 노사협회가 “① 단체교섭제도의 범위 내에 포함되지 않거나 근로조건의 결정과 관련해 다른 제도에 의해 일반적으로 이루어지지 않는 상호 관심사로 한정하고”, “② 협의 조치들이 단체교섭권을 포함한 단결권 등을 침해하지 않을 것”을 요구하며, 노사협의 범위를 단체교섭 범위와 분리하고 있다(이희성·권순호, 2020:247)는 점도 주목해야 한다. 이희성·권순호(2020), “근로자의 경영참여를 위한 노사협의회와의 한계와 개선방안”, 동아법학 제90호.

〈표 1.2〉 ‘부분 근로자대표제’ 관련 국정과제

	국정과제	이행계획	
과반수 노조 대신 ‘부분 근로자대표’ 인정	부분 근로자대표 인정 (대법원 판례 취지, 현 행정해석) 법적 근거 마련은 필요시 병행 추진 <sup>9)</sup>	2022	임금체계 개편 절차 명확화:판례·행정해석 기반으로 사업장 지도(계속)
		2024	임금체계 개편 절차 명확화 필요시 사회적 논의를 거쳐 입법 추진(계속)

자료: 윤석열 정부 110대 국정과제, 국정과제 이행계획 등을 바탕으로 필자 재구성.

‘부분 근로자대표 인정’은 문재인 정부 시절 변경된 ‘행정해석’과 관련 대법원 판례(대법원 2009두2238)<sup>10)</sup>를 근거로 추진될 수 있다는 점에서 더욱 우려스럽다. 문재인 정부 시절 고용노동부는 2021년 5월 27일 근로기준법상 “근로자대표 선정단위”에 대한 행정해석을 변경하여, ‘부분 근로자대표’를 허용했다. 윤석열 정부는 여기서 한 걸음 더 나가서, 현재 적용대상 노동자만을 기준으로 ‘부분 근로자대표’의 인정을 추진할 가능성이 있다. 이는 자연스럽게 과반수 노동조합의 현장 영향력 축소로 귀결된다.

국정과제 이행계획에 따르면, ‘임금체계 개편 절차 명확화’를 위해, 당장 2022년부터 ‘부분 근로자대표’를 인정하는 ‘판례와 행정해석을 기반으로 사업장 지도’에 나서겠다는 점을 분명히 하고 있다. 이는 임금체계 개편을 매개로 현장의 집단적 노사관계를 과반수 노동조합을 배제하고 ‘(부분) 근로자대표’를 중심으로 관리하겠다는 의중을 드러낸 것으로 판단된다.

〈표 1.3〉 근로기준법상 ‘근로자대표 선정단위’ 행정해석 기준 변경(2021.5.27.)

현행	변경
- ‘사업 또는 사업장 단위’로만 선정하도록 하고, 사업장 내 일부 근로자 집단을 대표하는 부분 근로자대표는 불인정	- ‘사업 또는 사업장 단위’로 선정함을 원칙으로 하되, 예외적으로 특정 근로자 집단에만 적용되는 사항을 도입·변경하는 경우에는 적용 또는 적용 가능 근로자 단위로 ‘부분대표’ 선정 인정

자료: 고용노동부

결론적으로 ‘부분 근로자대표 인정’은 집단적 노사관계에서 과반수 노동조합의 역할을 현저하

9) ‘부분 근로자대표’ 인정 및 활용과 관련해서, 대선공약에는 언급이 있었지만, 국정과제에는 포함되지 않았다. 그런데 국정과제 이행계획에 “직무·직군별 임금체계 개편 시 해당 부문 근로자 대표와의 합의를 통해 직무·성과 중심의 임금체계 개편 이뤄지도록 지원”, “부분 근로자대표 인정(대법원 판례 취지, 현 행정해석), 법적 근거 마련은 필요시 병행 추진” 등의 언급이 다시 등장했다.

10) “여러 근로자 집단이 하나의 근로조건 체계 내에 있어 비록 취업규칙의 불이익변경 시점에는 어느 근로자 집단만이 직접적인 불이익을 받더라도 다른 근로자 집단에게도 변경된 취업규칙의 적용이 예상되는 경우에는 일부 근로자 집단은 물론 장래 변경된 취업규칙 규정의 적용이 예상되는 근로자 집단을 포함한 근로자 집단이 동의주체가 되고, 그렇지 않고 근로조건이 이원화되어 있어 변경된 취업규칙이 적용되어 직접적으로 불이익을 받게 되는 근로자 집단 이외에 변경된 취업규칙의 적용이 예상되는 근로자 집단이 없는 경우에는 변경된 취업규칙이 적용되어 불이익을 받는 근로자집단만이 동의 주체가 된다(대법원 2009.5.28. 선고 2009두2238 판결)”.

게 축소시켜, 집단적 노사관계의 주요 행위자를 헌법상 노동3권의 주체인 노동조합에서 행정 해석상 제한적으로 인정되는 주체인 ‘부분 근로자대표’로 재편시키는 계기로 작용할 수 있다. 특히, 국정과제 이행계획서에 언급되어 있는 ‘사업장 지도’는 현장에서 극심한 노사갈등을 발생시키고, 노동조합 활동을 제약하는 기제로 작동할 가능성이 크다. 따라서 법률로 인정되는 ‘근로자대표’, 행정 해석상 인정되는 ‘부분 근로자 대표’보다 헌법상 노동3권의 주체인 노동조합의 우위가 명확히 인정되어야 한다. 이를 위해, 단체교섭 또는 단체협약의 대상이 되는 사항에 대해서는 ‘근로자대표’보다 노동조합의 우위를 인정하는 명시적인 규정을 마련할 필요가 있다(김기선, 2017:44).<sup>11)</sup>

### 3) ‘법치주의’를 앞세운 노동배제·통제 강화

윤석열 정부의 노사관계정책을 특징짓는 중요한 요소는 ‘법치주의’를 앞세운 노동통제 강화라고 할 수 있다. 국정과제 이행계획에 따르면, “노사를 불문하고 불법행위에 대한 기준·원칙”을 정립하겠다고며, “노조의 불법파업, 사업장 점거 등에 대해 법과 원칙에 따라 엄정 대처하여 공정한 쟁의질서 확립”을 지원하겠다고 밝히고 있다.

물론, ‘노조의 불법파업, 사업장 점거’ 앞에는 ‘사용자의 부당해고·부당노동행위’도 ‘엄정 대처’의 대상으로 언급되어 있다. 하지만, 이는 노사 간 구조적 힘의 불균형이 고려되지 않은 기계적 균형에 불과하며, 역사적으로 과거 정부 경험에 비추보면 ‘법과 원칙’에 따른 엄정 대처의 대상은 일방적으로 노동조합이었음을 환기할 필요가 있다.

11) 김기선(2017), “대안적 근로자대표제의 모색-근로자대표제의 개편방향”, 노동법포럼 제21호(2017.7.), P.29

〈표 1.4〉 ‘법치주의’를 앞세운 노동배제·통제 관련 국정과제

	국정과제	이행계획	
‘법치주의’ 를 앞세운 노동배제· 통제 강화	(공정한 채용기회 보장) 정년·장기근속자 자녀 우선 채용 등 단체협약 상 불공정 채용 시정	2022	- 불공정채용 단협 조항 실태조사(하반기) - 불공정채용 단협 시정조치 관련 지침 시달(하반기) - 시정조치 및 현장지도(계속)
	(공정한 노사관계 구축) 사용자의 부당해고·부당 노동행위, 노조의 불법 파업 등은 법과 원칙에 따라 처리		- 사용자의 부당해고·부당노동행위, 노조의 불법파업, 사업장 점거 등에 법과 원칙에 따라 엄정 대처하여 공정한 쟁의질서 확립 지원
	(체계적 노사갈등 예방· 조정기능 강화) 노동위 원회 내 노사관계 전문 가인 상임위원 중심 조 정체계 확립	2022	- 주요 노사분규에 대한 범부처 대응체계 운영, 특고·플랫폼 교섭지원반 운영(계속, 상황 발생시) - 노사갈등 선제적 예방을 위해 근로감독관 교육과정 체계화 및 현장지도 표준 매뉴얼 제작(하반기)
		2023	조정 전문성 강화방안 마련(상반기) 및 노동위원회 조정기능 보강(하반기)
		2024	노사의견수렴을 거쳐 장기분쟁조정위원회 운영 방안 마련
		2025	노동위원회 조정 활성화를 위한 근거규정(장기분쟁조정위원 회 운영방안 등 포함) 마련(상반기)
	2026	노동위원회 조정 활성화를 위한 제도개선 방안 이행(계속)	

자료: 윤석열 정부 110대 국정과제, 국정과제 이행계획 등을 바탕으로 필자 재구성.

역사적으로 노사관계를 ‘법과 원칙’에 따라 대처하겠다는 역대 모든 정부에서 노동기본권은 물리적 탄압을 포함해 심각하게 훼손되었다. 노무현 정부는 2003년 5월 “새정부 노사관계에 대한 올바른 이해”를 발표하면서, ‘노사를 막론하고 불법행위에 대해서는 법에 따라 엄정하게 처리하며, 특히 폭력파괴행위, 국가경제 국민생활 침해 행위에 대하여는 엄중 처벌할 것임을 밝히고, 불법 파업에 대하여 민사상 책임을 지운다는 원칙’을 확인한 바 있다. 노무현 정부는 철도노조 등 파업현장에 공권력을 투입하였고, 2003년 한 해에만 204명의 노동자가 구속되기도 했다(신원철, 2004:122)<sup>12)</sup>. 이명박·박근혜 정부도 ‘법치주의’를 앞세워 노동조합을 무력화하는 시도를 지속적으로 전개했다. 이명박 정부는 공무원노조를, 박근혜 정부는 전교조를 법외노조화했는데, 해직자가 조합원으로 포함되어 있다는 이유였다. 이명박 정부는 노동쟁의를 ‘불법집단행동’과 ‘폐법 문화’의 대표적 사례로 들어, 근절 또는 청산의 대상으로 취급했다. “불법집단행동 근절에 역량을 결집, 불법·폭력집회, 정치파업 주도자·배후조정자를 끝까지 추적, 엄단”, “불법파업에 대한 형사재판 시 민사상 손해배상 책임도 함께 판결” 등을 과제로 언급했다.<sup>13)</sup>

12) 신원철(2004), “노무현 정부 노동정책의 평가와 전망: 역사적·제도적 접근”, 『민주사회와 정책연구』 2004년 통권6호(반년간).

13) <https://www.korea.kr/special/policyFocusView.do?newsId=148649915&pkgId=49500348>

## 단체협약에 대한 행정적 개입의 역사

노사가 자율적인 교섭을 통해 체결한 단체협약에 대한 정부의 행정적 개입이 늘어나는 것도 노사자치주의 후퇴를 보여주는 중요한 징표이다. 단체협약에 대한 행정적 개입의 대표적 수단인 단체협약 시정명령 의결요청 건수는 2008년까지는 연 10건 미만이었지만, 이명박 정부 2년부터 큰 폭으로 늘어나기 시작했다. 특히, 박근혜 정부가 2대 지침을 발표한 이후, 2016년부터는 100건 이상으로 증가했다. 문재인 정부 시기로 들어선 2017년에도 접수 및 처리 건수는 대폭 늘어났다.<sup>14)</sup>

〈표 1.5〉 노동위원회 단체협약 시정명령 의결요청사건 접수 및 처리 현황(2001~2018.5.)

연도	접수건수	처리내역							진행
		계	전부인정	일부인정	기각	각하	취하	화해	
2001	2	2	1	0	0	0	1	0	0
2002	3	3	2	0	0	0	1	0	0
2003	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2004	3	3	1	0	0	1	0	1	0
2005	5	1	0	0	0	0	1	0	4
2006	9	7	5	0	0	0	2	0	0
2007	5	5	3	0	1	1	0	0	0
2008	3	3	2	1	0	0	0	0	0
2009	35	35	12	21	2	0	0	0	0
2010	94	89	64	22	1	0	2	0	5
2011	42	34	20	3	4	0	7	0	8
2012	29	26	15	3	4	1	3	0	3
2013	18	16	6	1	4	0	5	0	2
2014	29	28	18	2	2	0	6	0	1
2015	19	19	13	1	0	2	3	0	0
2016	109	13	5	1	1	0	0	0	96
2017	156	130	47	2	3	0	78	0	26
2018.5	41	10	1	0	0	0	9	0	31

자료: 민주노총 내부자료

14) 단체협약 시정명령 접수 및 처리 현황에 대한 누적 통계가 2018년 5월까지만 제공되고 있어서, 그 이후 상황을 구체적으로 파악하기 어렵다.

단체협약 시정명령은 2009년부터 공무원노조와 교원노조 단체협약을 대상으로 시행되기 시작했고, 근로시간면제제도 및 교섭창구 단일화제도가 도입된 이후에는 공공과 민간을 가리지 않고 주요 사업장을 표적으로 광범위하게 활용되었다(조효래, :245). 공공부문의 경우, 일상적인 조합 활동 보장 조항이나 복리후생기금 조항 등도 시정명령 대상이 되었다. 노사관계에 대한 행정적 개입은 근로시간 면제제도와 복수노조 창구단일화 제도의 도입을 둘러싼 논란과 노동부의 업무매뉴얼에 근거한 불법규정, 시정지시, 지도감독에서 절정에 이르렀다. 특히 2010년 12월의 사업장 단위 복수노조 업무 매뉴얼은 복수노조와 관련한 모든 법 조항을 강행규정으로 해석해 노사합의에도 불구하고 이를 위반하면 모두 불법으로 규정했다. 또한, 노동부에 의한 ‘불합리한 노사관행’ 지도 감독이 광범위하게 이루어졌다. ‘불합리한 노사관행 개선’의 내용은 대부분 과도한 노조전임자, 유일교섭조항이나 노조 운영비 원조, 파견전임자 무급처리, 해고자 조합원자격 등 위법한 단체협약 및 노조 규약, 인사경영권 제약, 무노동 무임금 등 노동조합이 확보해왔던 권리를 무력화하는 데 집중되어 있다. 부당노동행위 역시 재판기 매점 수익권 회수, 전임자급여 회수, 면제한도를 초과한 급여지급 등 노동조합을 압박하는 내용들이고, 기타 불합리한 노사관행 역시 과도한 휴가일수 정비, 무교섭 타결, 교섭창구 단일화 절차 진행 등이다. 박근혜 정부 시절에는 저성과자 해고 기준을 완화하는 ‘쉬운 해고’와 취업규칙 변경 기준을 완화한 ‘취업규칙 해석 및 운영지침’을 만들어, 노사 자치주의를 심각하게 훼손했다.

문재인 정부도 단체협약 시정명령제도의 폐기는 고려하지 않았다. 박근혜 정부에서 문제가 됐던 △ 인사·경영권 관련 단협 △ 산재 관련 우선채용 조항을 시정명령 대상에서 제외하고, 타임오프 관련 교섭위원, 교육위원 등 노동조합 간부 활동을 보장한 단체협약을 인정하는 매우 제한적인 개선이 있었을 뿐이다.<sup>15)</sup> 하지만 문재인 정부도 단체협약의 체결 배경이나 단체협약이 사업장에서 어떻게 작용하는지 확인하지 않고 단체협약 문구상 운영비 원조 관련 조항이 있다는 것을 이유로 노사가 체결한 단체협약에 대해 시정명령을 통보했다. 또한, 유일교섭단체조항, 우선채용조항, 타임오프 초과 전임자 임금보장의 등의 단체협약은 불법으로 판단하여 시정조치를 지도해왔다.

## 현장 노사관계에 대한 행정적 개입 강화

윤석열 정부도 단체협약에 대한 행정적 개입이 매우 강화될 것으로 판단된다. 먼저 윤석열 정부는 명시적으로 “정년·장기근속자 자녀 우선 채용 등 단체협약상 불공정 채용 시정”을 과제로 내세우고 있다. 국정과제 이행계획에 따르면, 당장 2022년 하반기부터 단체협약 불공정채용 조항 실태조사를 실시하여 시정지침을 하달하고 현장 지도를 수행하겠다는 입장이다. 하지만 역대 정부에서 단체협약시정지도를 노동조합 활동을 위축시키는 수단으로 활용해왔다는 점에서 매우 우려스럽다.

한편 윤석열 정부가 국정과제 이행계획에서 언급하고 있는 “주요 노사분규에 대한 범부처 대응 체계 운영, 특고·플랫폼 교섭지원반 운영(계속, 상황 발생시)”도 매우 우려스럽다. 노동쟁의를 ‘권리’가 아닌 ‘관리와 통제의 대상’으로 인식하고 있음을 드러낸다. 또한, 과거 권위주의적 정부하에서 진행되었던 ‘관계부처 장관회의’처럼 노동자의 파업과 단체행동에 대해 통제 위주의 대응체제

15) 2017. 10. 노동부 단체협약시정지도계획 수정

로 기능할 가능성이 높다. “노사갈등 선제적 예방을 위해 근로감독관 교육과정 체계화 및 현장지도 표준 매뉴얼 제작”도 비슷하다.

단체협약 시정명령제도는 노조법 제31조 3항에 따른 규정으로, 1980년도 군사독재 시기 노동조합을 통제하기 위한 수단으로 입법화되었다. ILO(국제노동기구)는 “당사자들이 자유롭게 체결한 단체협약을 (당사자들의 동의 없이) 법령으로 정지하거나 저하시키는 것은 협약 제98호 제4조에서 확립한 자유롭고 자발적인 단체교섭의 원칙을 침해”한다고 판단하고 있다. 노조법상 규정은 있으나 거의 활용되지 않던 단체협약 시정명령제도는 이명박·박근혜 정부 때부터 △ 타임오프 관련 단체협약을 무력화하기 위한 수단 △ 공공부문 단체협약의 후퇴 수단(정상화 대책), △ 노동계약 2대 지침의 사업장 침투를 위한 노동조합 공격수단으로 활용되었으며<sup>16)</sup>, 문재인 정부도 매우 부분적인 개선을 있었지만 노사가 자율적으로 체결한 단체협약에 대한 행정적 개입을 지속했다.

결론적으로 윤석열 정부는 ‘법치주의’를 앞세워, 노사자율에 대한 행정개입을 강화하고, 노동쟁의에 대한 통제를 대폭 강화할 것으로 예상된다. 특히, 특수고용·플랫폼·간접고용 등 불안정 노동자들은 충분한 노동기본권을 향유하지 못하고 있는 상황에서, ‘법과 원칙’은 이들을 탄압하는 이데올로기적 물리적 수단으로 기능할 가능성이 높다.

### 3. 윤석열 정부 노동시장정책

윤석열 정부 노동시장정책의 특징은 ① ‘시간 선택권’ 앞세운 노동시간 유연화 ② 과반수 노조 배제하고 직무·성과형 임금체계 개편 ③ 노무제공자에 대한 차별적 노동권 보호 ④ 사라진 비정규직과 최저임금 정책으로 요약할 수 있다.

#### 1) ‘시간 선택권’ 앞세운 노동시간 유연성 확대

노동시간 유연성 확대는 새 정부가 가장 공을 들이고 있는 노동정책 중 하나로 평가된다. 윤석열 정부는 현행 근로기준법이 ‘20세기 공장법 방식’이어서, 노동시간과 임금에 대한 규율이 획일적·경직적이며, 이로 인해 근무시간과 근무장소가 해체되고, 성과 중심의 근무방식이 확대되고 있는 디지털 전환 시대에 근본적으로 대응하기 어렵다고 진단한다. 이러한 현실 인식에 따라, 새 정부는 노동시간 유연성 확대를 필수적 정책으로 제시하고 있다. 특징을 살펴보면, 아래와 같다.

16) 민주노총 내부자료, 2022.

〈표 1.6〉 노동시간 유연성 확대 관련 국정과제

	국정과제	이행계획	
‘시간 선택권’ 앞세운 노동 시간 유연화	(근로시간 선택권 확대) - 선택적 근로시간제 정산기간 확대 등 활성화 방안 마련 - 근로시간 저축계좌제 등 연장 근로시간 총량관리 - 스타트업·전문직의 근로시간 규제완화 등 지원방안 마련 - 기업 규모별·업종별 특성에 맞춘 다양한 근로시간제도 활용 지원 및 재택근무 등 유연근무 활성화	2022	기업·업종별 근로시간 컨설팅·설명회 등 유연근로제 활용지원(연중) 근로시간제도개선 노사 등 의견 수렴 개시(하반기) 시간선택형 정규직 일자리 우수사례 발굴 확산(하반기)
		2023	근로시간 제도 개선 근로기준법 개정안 국회 제출(상반기) 및 국회통과 지원(하반기~, 계속)
		2024	근로시간 제도개선을 위한 근로기준법 국회통과 지원
		2025	(법 통과시) 개편된 근로시간 제도 안내·시행 및 안착 지원(연중)
		2026	(법 통과시) 개편된 제도 안착지원 및 성과점검(계속)
		2027	·

자료: 윤석열 정부 110대 국정과제, 국정과제 이행계획 등을 바탕으로 필자 재구성.

### 선택적근로시간제 정산기간 확대

첫째, 선택적 근로시간제<sup>17)</sup> 정산 기간 확대를 강조하고 있다. 국정과제 이행계획에 따르면, ‘적정수준의 정산기간’과 ‘근로자 보호조치’에 대한 논의를 진행하고, 합리적 방안 마련을 제시하고 있다. 한편, 노동시간 유연화 확대 관련 구체적인 추진 방식과 관련하여, 국정과제 이행계획에는 ‘근로시간 제도개선을 위한 노·사 등 의견 수렴 개시’(2022년 하반기) 수준에서 언급되어 있을 뿐이다. 하지만 대선공약의 경우, 사무연구직 등 선택적 근로시간제를 선호하는 직무나 부서별로 노사합의를 거쳐 1년 이내의 범위에서 선택적 근로시간제의 정산기간을 자율적으로 설정할 수 있도록 장려한다고 언급함으로써, ‘부분 근로자대표제’의 활용을 명확화 하고 있다. 탄력적 근로시간제의 경우, 문재인 정부 기간 동안 1주 최장 노동시간 52시간 상한제를 근로기준법에 명시하면서 동시에 탄력적근로시간제 단위기간도 함께 확대되었기 때문에, 윤석열 정부는 “노사의 자율적인 선택권 확대”라는 명분을 앞세워 선택적 근로시간제 정산기간 확대로 초점을 이동한 것으로 판단된다.

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

## 〈표 1.7〉 노동시간 유연성 확대 관련 경총 요구

- 연구개발 분야의 특별연장근로 인가 폭넓게 허용
- 유연근무제를 전체 근로자대표가 아닌 업무 단위(부서, 팀 등)의 근로자대표 합의로 도입할 수 있도록 해석 기준 명확화
- 연장근로 산정기준을 주 단위에서 연·월 단위로 변경
- 연구개발, 고소득·전문직 이그젬션 제도 도입
- 탄력적, 선택적 근로시간제 활용 기간 1년으로 확대, 업무 단위 근로자대표 합의 또는 대상 근로자 과반 수 동의로 도입
- 재량 근로시간제를 개별 근로자 동의로 도입
- 30인 미만 8시간 특별연장근로 일몰제 폐지

자료: 경총 보도자료(2022.3.27.)를 바탕으로 필자 작성.

선택적 근로시간제 정산 기간 확대는 두 가지 문제가 제기된다.

먼저, 가장 큰 문제는 1주 또는 1일 단위 노동시간 상한에 대한 규제가 없어서, 장시간 노동을 조장하는 제도로 오남용될 수 있다는 점이다. 탄력적 근로시간제만 하더라도, 단위기간 내에서 주 52시간을 초과하여 근무하는 것을 용인하더라도 주 64시간은 넘지 못하도록 하는 규제 조항이 있다. 하지만, 선택적 근로시간제는 노동시간 상한을 규제하는 조항이 없다.<sup>18)</sup> 이는 탄력적근로시간제가 사용자 측 필요에 의해 활용되는 제도인 반면, 선택적 근로시간제는 노동자가 자율적으로 선택해서 활용하는 제도라는 인식과 관련이 있다. 즉, 노동자의 ‘시간 주권’을 강화하는 데 기여할 수 있는 제도라는 인식이다. 하지만 사용자의 과도한 업무 지시 또는 경쟁 조장 등으로 인해 노동자가 어쩔 수 없이 장시간 노동을 선택할 수밖에 없는 상황이 현장에서는 비일비재하게 발생하고 있는 현실을 고려하면, 1주와 1일 단위 노동시간 상한 규정이 없는 선택적 근로시간제는 장시간 노동을 조장하는 제도로 오남용될 소지가 크다.

다음으로 선택적 근로시간제 도입에 있어서 필수적인 절차적 요건에 대한 윤석열 정부의 인식을 주목할 필요가 있다. 이는 앞서 살펴본 ‘부분 근로자대표제’ 인정 확대와 관련이 있다. 윤석열 정부는 업무 내용에 따라 선호하는 노동시간제가 다를 수 있다며, ‘직무나 부서별 노사합의’로 유연근무제 도입을 시도할 수 있다. 이렇게 되면, 과반수 노동조합을 우회하여 직무·직군·직급별로 해당 부문 ‘근로자 대표’의 동의를 얻어 선택적 근로시간제를 도입할 수 있는 경로가 열리게 된다. 현행 근로기준법상 ‘근로자 대표’는 전체 노동자를 대표하는 제도로 규정되어 있다는 점에서, ‘부분 근로자대표’를 운영하기 위해서는 법 개정이 필요<sup>19)</sup>하지만, 윤석열 정부는 대법원 판례와 행정

18) 다만, 1개월을 초과하는 정산기간을 정하는 경우, 근무일 사이에 11시간 이상 연속휴식 시간 부여와 1개월 단위로 가산임금 지급 등의 규정은 존재한다. 근무일 사이에 11시간의 연속휴식을 보장하도록 한 제도로, 현행 근로기준법의 1개월 초과 3개월 이하 선택적근로시간제, 3개월 초과 6개월 이하 탄력적근로시간제, 근로시간 특례업종에 적용된다.

19) “새 정부는 ‘사무연구직 등 선택적 근로시간제를 선호하는 직무나 부서별로 노사합의를 거치는 등 다양한 근로시간제를 선택할 수 있도록 장려’한다고 제안하여 전체 근로자가 아닌 직무나 부서별로 노사합의를 인정하고자 한다. 이는 전체 근로자를 대표하는 근로자대표라는 현행 근로기준법의 내용과 충돌되므로 결국 입법적인 해결이 필요한

해석에 근거해서 추진할 것으로 전망된다. 경총 역시 새 정부에 대해 “유연근무제를 전체 근로자대표가 아닌 업무 단위(부서, 팀 등)의 근로자대표 합의로 도입할 수 있도록 해석 기준 명확화”를 요구하고 있다는 점에서, 윤석열 정부는 ‘부분 근로자대표’를 허용한 행정해석 기준을 더욱 폭넓게 적용할 가능성이 크다. 이렇게 될 경우, 박근혜 정부 시절 ‘취업규칙 불이익 변경 지침’을 둘러싼 극심한 사회적 논란이 재현될 수 있다.

## ‘예외적 제도’가 ‘통상적 제도’로: 특별연장근로 인가 확대

‘스타트업·전문직의 근로시간 규제완화’는 당초 두 개 공약이었던 것을 하나의 국정과제로 통합시켰다. 우선 윤석열 정부는 스타트업을 고용노동부 장관의 인가와 개별 노동자 동의만으로 추진이 가능한 특별연장근로<sup>20)</sup> 대상에 포함시킬 것으로 전망된다. 특별연장근로는 이미 문재인 정부는 2020년 1월 근로기준법 시행규칙을 개정해서, 인가 사유를 기존 ‘재해·재난 수습’에서 ‘① 재해·재난 수습·예방, ② 인명보호·안전확보, ③ 돌발상황 수습, ④ 업무량 폭증, ⑤ 국가경쟁력 강화를 위한 연구개발’ 등으로 확대했다. 이로 인해 현장에서는 특별연장근로제도가 1주 최대 52시간 노동시간 상한제를 무력화시키는 수단으로 이미 남용되고 있다. 특별연장근로는 1주 64시간까지 가능하다.

〈표 1.8〉 연도별 특별연장근로 신청 및 인가 현황

(단위: 건)

2017년		2018년		2019년		2020년		2021		2022년(1.1~4.14)	
신청	인가	신청	인가	신청	인가	신청	인가	신청	인가	신청	인가
22	15	270	204	966	908	4,542	4,204	7,185	6,477	3,773	3,498

자료: 국회 환경노동위원회 강은미 의원(정의당) 보도자료(2020); 유정업(2022)

특별연장근로 인가 사유는 기존에 ‘재해·재난에 준하는 사유’로만 한정돼 있었는데, 문재인 정부는 2020년 300인 이상 사업장 1주 52시간 상한제 시행을 앞두고 인가 사유를 대폭 확대하였다. 특히 ‘업무량 폭증’도 사유에 포함되면서, 특별연장근로 인가 건수는 폭발적으로 늘어났다. 2017년 15건, 2018년 204건, 2019년 908건이던 것이, 인가 사유 확대<sup>21)</sup>되면서 2020년 4,204건, 2021

문제이다.”(김홍영, 2022:6)

20) 근로기준법 제53조(연장 근로의 제한) ④사용자는 특별한 사정이 있으면 고용노동부 장관의 인가와 근로자의 동의를 받아 제1항과 제2항의 근로시간(주 12시간)을 연장할 수 있다. 다만, 사태가 급박하여 고용노동부장관의 인가를 받을 시간이 없는 경우에는 사후에 지체 없이 승인을 받아야 한다.

21) 밑줄친 부분이 시행규칙 개정으로 추가된 내용

- ① 재해·재난 및 이에 준하는 사고 수습 또는 예방을 위한 긴급한 조치 필요
- ② 인명 보호 또는 안전 확보를 위한 긴급한 조치 필요
- ③ 시설·설비 고장 등 돌발상황 발생 수습을 위한 긴급한 조치 필요
- ④ 통상적이지 않은 업무량 폭증+단기간 내 미처리 시 사업에 중대한 지장·손해
- ⑤ 고용노동부 장관이 국가 경쟁력 강화 등을 위해 필요하다고 인정하는 연구개발

년 6,477건 등으로 증가했다. 특히 업무량 증가 사유로 인한 인가 건수는 처음 시행된 2020년 1,091건에서 2021년 3,865건으로 거의 4배 폭증했다.

〈표 1.9〉 특별연장근로 인가 사유별 신청 및 인가 현황

(단위: 건)

연도	신청 건수	인가 건수	인가사유					인가기간			
			재해 재난 대응	인명 안전 확보	시설· 설비 장애· 고장	업무량 폭증	소재 등 연구 개발	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

자료: 유정엽(2022:71).

윤석열 정부는 스타트업을 특별연장근로 대상에 포함시키는 과제를 제시했다. 그렇지않아도 이미 남용되고 있는 특별연장근로제도가 더욱 확산되고, 1주 최장 52시간 노동시간 상한제가 무력화 되는 계기가 될 수 있다. ‘예외적’인 제도가 ‘통상적’인 제도로 전환될 가능성이 크다.

### 근로시간저축계좌제·고소득전문직 적용제외

근로시간저축계좌제는 초과노동시간과 연차휴가를 계좌에 적립하고, 적립된 시간을 장기휴가로 사용하는 제도이다. 하지만 현장에서 노동시간에 대한 통제권을 자본이 행사하고 있다는 점에서, 설사 계좌에 초과노동시간이 적립되어 있다 하더라도, 실제 장기휴가를 사용할 수 있을지는 미지수다. 그렇다면 이는 노동자의 장기 휴식권을 보장하는 제도가 아니라, 또 다른 집중노동과 장시간노동을 조장하는 제도로 악용될 소지가 많다.

전문직과 고액연봉자를 노동시간 규제에서 제외하는 정책 역시 사무 전문직 노동자의 장시간 노동을 조장하고, 건강권을 침해할 것이라는 점은 불을 보듯 뻔하다. 특히 이는 시행령 개정만으로 가능하다는 점에서, 윤석열 정부가 본격적으로 추진할 것으로 보인다. 현행 시행령에 따르면, ‘근로시간 등의 적용제외 근로자’<sup>22)</sup> 중 “대통령령으로 정한 업무”에 대해, ‘관리·감독 업무 또는 기밀을 취급하는 업무’로 규정되어 있는데, 이를 개정해서 고소득·전문직을 포함하는 것이 가능하다.

선택적 근로시간제 정산기간 확대, 근로시간저축계좌제 도입, 연장근로시간 특례업종 확대 등

22) 제63조(적용의 제외) 이 장과 제5장에서 정한 근로시간, 휴가와 휴일에 관한 규정은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 근로자에 대하여는 적용하지 아니한다.

1. 토지의 경작·개간, 식물의 식재(植栽)·재배·채취 사업, 그 밖의 농림 사업
2. 동물의 사육, 수산 동식물의 채취·포획·양식 사업, 그 밖의 축산, 양잠, 수산 사업
3. 감시(監視) 또는 단속적(斷續的)으로 근로에 종사하는 사람으로서 사용자가 고용노동부장관의 승인을 받은 사람
4. 대통령령으로 정하는 업무에 종사하는 근로자

은 법 개정이 필요하다. 하지만 특별연장근로 대상에 스마트업 포함, 전문직과 고액연봉자에 대한 노동시간 규제 적용제외 등은 시행규칙 및 시행령 개정 등 행정부 권한으로 실시할 수 있다.

## 2) 과반수 노조 배제하고 직무·성과형 임금체계 개편

임금 유연화와 관련해서, 윤석열 정부 국정과제는 ‘세대 상생형 임금체제로 개선’으로 요약된다. “임금 인프라 확충을 통한 직무·성과 중심 임금체계 개선 지원”과 “직무·직군별 임금체계 개편 시 해당 부문 근로자 대표와의 합의를 통해 직무·성과 중심 임금체계 개편”을 지원하는 것으로 요약된다.

〈표 1.10〉 임금체계 개편 관련 국정과제

	국정과제	이행계획	
과반수 노조 배제하고 직무· 성과형 임금체계 개편	(세대 상생형 임금체계 확산) - 임금직무정보시스템을 통한 직무·직업별 임금정보 제공 강화 - 기업 수요에 맞는 임금체계 개편 지원 확대	2022	직무·직업별 임금정보 제공 강화(하반기) 업종별 직무평가 도구 활용 매뉴얼 개발(계속) 임금체계개편 절차 명확화: 판례·행정해석 기반으로 사업장 지도(계속)
		2023	기업수요에 맞는 임금체계 가이드라인 마련·보급(하반기) 임금체계개편(일터혁신) 컨설팅 지원 확대(계속)
		2024	(임금체계 개편 절차 명확화) 필요시 사회적 논의를 거쳐 입법 추진(계속)
		2025	직무·직업별 임금정보 인프라 확충 추진(계속)
		2026	·

자료: 윤석열 정부 110대 국정과제, 국정과제 이행계획 등을 바탕으로 필자 재구성.

윤석열 정부는 “직무·성과 중심의 임금체계 개편은 기업 내부 구성원 간 임금 공정성 확보는 물론, 노동시장 전반의 임금격차 완화에도 긍정적 기여를 할 것”으로 평가하고, “연공급은 과거 고도성장기에 구성원의 소속감 제고 및 장기근속을 통한 숙련형성에 기여한 반면, 최근 저성장·고령화·MZ세대 등장, 유연한 근무형태 대두로 새로운 근무방식·임금체계에 대한 변화 요구”가 증대하고 있다고 진단한다.<sup>23)</sup> 다만, “임금체계는 기본적으로 ‘노사 자율의 영역’인 만큼, 정부는 지속가능한 체계가 만들어질 수 있도록, 임금체계 인프라 확충, 현장 여건 조성 등에 주력해 노사의 자율적·합리적인 임금체계 개편을 지원”하겠다는 입장이다. 하지만 윤석열 정부가 말 그대로 ‘노사 자율교섭을 통한 임금체계 개편’을 존중해줄지는 회의적이다. 국정과제 이행계획에 따르면, “직무·직군별 임금체계 개편 시 해당 부문 근로자 대표와의 합의를 통해”를 통해, 직무·성과 중심의 임금체계 개

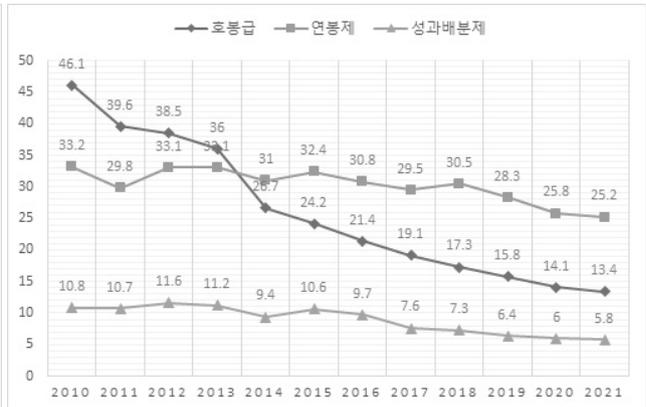
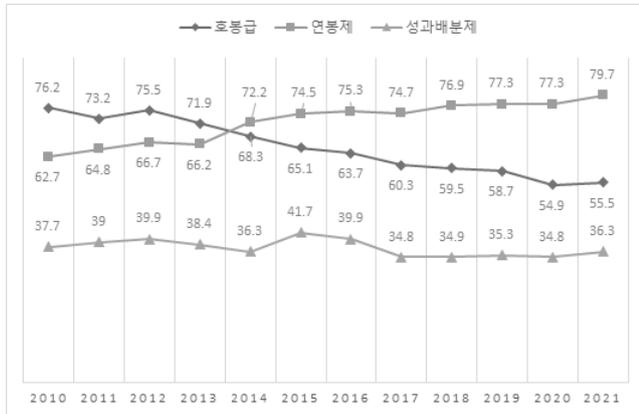
23) 고용노동부 장관 후보자는 인사청문회 서면질의 답변서

편이 이루어지도록 지원한다고 명시되어 있다. 즉, 과반수 노동조합 또는 전체 노동자 동의 없이, ‘부분 근로자대표’ 인정을 통해 임금체제 개편을 시도하겠다는 계획을 명확히 하고 있다. 또한, ‘법적근거 마련은 필요 시 병행 추진’하겠지만, 기본적으로는 ‘대법원 판례 취지’와 ‘현 행정해석’을 근거로 ‘부분 근로자대표’를 인정하겠다고 명시하고 있다.

## 임금체제 유형의 최근 동향

연공형 임금체제를 직무·성과 중심의 임금체제로 개편하는 시도는 새롭지 않다. 이명박-박근혜 정부뿐만 아니라 문재인 정부 하에서도 지속적으로 시도되었다. 경총 등 사용자단체도 ‘직무·성과 중심 임금체제 개편’을 요구해왔다. 임금체제 개편은 정권의 변화와 상관 없이 지속적으로 추진되어 왔으며, 그 방향은 ‘탈연공급/탈호봉제’라고 할 수 있다.

〈그림 1.3〉 임금체제 유형(상용 100인 이상 사업체)    〈그림 1.4〉 임금체제 유형(상용 100인 미만 사업체)



- 주 1) 호봉급 : 호봉·근속년수가 상승함에 따라 임금을 정하는 제도(연공급, 근속급 등)
- 2) 연봉제 : 노동자 ‘개인’의 능력, 성과 등을 평가하여, 그 개인의 임금 전부 또는 일부분을 연 단위로 결정하는 제도
- 3) 성과배분제 : ‘기업, 사업장, 부서 단위’로 정해놓은 경영목표를 달성한 경우, 노동자들에게 현금, 주식 등의 형태로 사후에 배분하는 ‘집단적’ 성과급 제도(‘개인별’ 성과 평가를 통한 배분은 아님)

※ 호봉급, 직능급, 직무급, 기타 중 복수 응답 가능

자료: 고용노동부 사업체노동력조사 부가조사(매년 6월 마지막 영업일 기준 조사)

2010년 이후 흐름을 살펴보면, 아래와 같은 몇 가지 특징이 발견된다. 첫째, 상용 100인 이상 사업체에서 2010년 이후 호봉급은 추세적으로 감소하고, 연봉제는 2021년 현재 거의 80%까지 늘어나는 등 연공성 완화 흐름이 형성되고 있음을 시사한다. 물론 한국형 연봉제의 경우 호봉급적 성격이 부분적으로 존재한다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 둘째, 상용 100인 미만 사업체의 경우, 호봉급과 연봉제가 동시에 감소했는데, 호봉급 감소 흐름이 상대적으로 더 가파르게 나타났다. 이는 ‘임금체제 자체가 없는 사업장’(무체계 사업체) 비중이 늘었기 때문으로 추정된다. 셋째, 임금체제

현황의 중요한 특징 중 하나는 무체계 사업장 비중이 2014년 48.5%에서 2021년 61.4%까지 늘어났다는 점이다. 중소기업 노동자의 경우, 임금 수준도 낮고 제대로 된 임금체제도 형성되지 않은 열악한 조건에 처해 있음을 알 수 있다.

이러한 현황을 고려하면, 임금체제 개편과 관련한 쟁점은 아래 두 가지로 수렴된다. 첫째, 임금체제 자체가 없는 사업체에 대한 대책을 마련하는 것이다. 둘째, 개별 기업 또는 기관 내에서의 임금체제 개편은 비정규직 차별 해소와 임금 평준화에 기여할 수 없다는 점에서, 초기업적 임금체제 구성과 이를 위한 초기업교섭 활성화를 위한 대책이 필요하다.

모든 임금체제는 역사적·사회경제적 맥락을 반영하고 있다는 점에서, 노사가 자율적으로 결정해야 할 사항이지, 어떤 특정한 임금체제 개편을 밀어 붙이는 것은 적절하지 않다. 산업·업종·직종별로 다양할 수밖에 없다. 이런 점을 고려하면, 윤석열 정부에서 추진하고 있는 직무·성과형 임금체제로의 개편은 연공급의 단점만을 부각시켜 임금체제의 다양성을 무시하는 단선적 논리이다.

한편, 임금체제 개편에서도 절차적 문제가 중요한데, 이는 노사관계정책과 노동시간 유연성 부분에서 다뤘던 ‘부분 근로자대표제’ 인정과 관련된다. 즉, 연공급을 직무·성과형 임금체제로 바꾸는 것은 현행법상 적법한 절차를 거쳐야 하는데, 핵심은 과반수 노조 또는 노동자 과반수의 동의이다. 박근혜 정부 취업규칙 불이익 변경 지침에 대해, 법원에서는 임금체제 변경은 불이익 변경에 해당되고, 집단적 동의가 필요하지 않는 사회통념상 합리성이 있는 변경에 해당되지 않으므로, 그 변경은 무효(김홍영, 2022:7)<sup>24</sup>라고 판결한 바 있다. 따라서, 임금체제 개편에 있어서 ‘절차’는 관건적인 문제이다.

이에 대해, 윤석열 정부는 국정계획 이행계획에서 “임금체제개편 절차 명확화: 판례·행정해석 기반으로 사업장 지도”로 명시하고 있다. 현행 근로기준법에 따르면 취업규칙 불이익 변경을 위해서는 과반수 노조 또는 노동자 과반수 동의가 필요한데, 이를 ‘사업장 내 직무, 직군, 직급별로 근로자들이 원하는 임금체제가 상이할 경우, 해당 부문 근로자 대표<sup>25</sup>와 사용자 간 서면합의로 결정할 수 있도록 관련법’을 개정하겠다는 것이다. 이렇게 되면, 과반수 노동조합이라도 임금체제 개편 협상에서 배제될 수도 있다는 점을 시사한다. 더구나 현행 근로기준법이나 근로자참여법은 근로자 대표 선출 절차나 활동을 보장하는 내용이 없어 노조가 없는 사업장의 경우 사용자가 근로자 대표를 지명하는 일도 비일비재하게 벌어지고 있다는 점을 고려하면, 문제가 더 심각해질 가능성이 크다.<sup>26</sup> 윤석열 정부는 과반수 노동조합을 배제 또는 우회하여, 사업장 노동자를 쪼개서 ‘원하는 직군과 세대부터’ ‘해당 부문 근로자 대표’ 동의만으로 단계적인 임금체제 개편을 시도할 것으로 보인다.

24) 김홍영(2022), “새 정부의 노동정책과 법제도의 개선 과제”, 2022년 노동3대학회 공동정책토론회.

25) ‘부분 근로자대표 제도’는 지난해 국회 환경노동위원회에서도 한 차례 논의된 바 있다. 안호영 더불어민주당 의원이 발의한 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률(근로자참여법) 개정안에 관련 내용이 포함돼 있다. 하지만 소위에서 과반수노조 형해화 등 여러 우려가 나오면서 자진철회했다. 반면 그동안 부분 근로자대표를 인정하지 않았던 노동부는 대법원 판례(2009두2238) 등을 근거로 지난해 5월 27일 행정해석을 변경했다. 근로조건을 일부 직군·직종 노동자만 적용하는 경우 ‘부분 근로자대표’ 선정을 인정할 수 있다는 취지다.

26) 2021년 12월 28일 노사협의회 근로자대표를 노동자 과반수가 직접·비밀·무기명 투표로 선출하도록 명시한 근로자참여법 개정안이 국회 환경노동위원회 법안소위를 통과한 상태다. 관련 근로기준법 개정안도 소위에 상정됐지만 의결되지 못했다.

### 3) 노무제공자에 대한 차별적 노동권 보호

윤석열 정부 국정과제에는 ‘모든 노무제공자가 일하는 과정에서 보편적으로 보장받아야 할 사항을 중심으로 제도적 기반 마련’이 포함되어 있다. 이와 관련하여, 국정과제 이행계획은 2022년에 노무제공자 권리보장 입법화 방안을 검토하여 2024년까지 추진한다고 한다. 이는 대통령 선거 기간 동안 제안되었던 이재명 후보의 “(가칭)일하는 사람들의 권리보장기본법 제정”, 심상정 후보의 “일하는 시민의 기본법” 등과 세부 내용은 다소 차이가 있지만, 취지와 배경은 유사한 맥락을 가지고 있는 것으로 평가된다.

〈표 1.11〉 취약계층 노동권 보호 국정과제

	국정과제	이행계획	
노무제공자에 대한 차별적 노동권 보호	(취약계층 노동권 보호) - 모든 노무제공자가 일하는 과정에서 보편적으로 보장받아야 할 사항을 중심으로 제도적 기반 마련 - 청년 아르바이트 근로자의 고용상 애로를 개선하기 위한 제도적 방안 마련 - 임금체불 신속해결 등 취약 근로자 보호 강화	2022	- 노무제공자 권리 보장을 위한 입법화 방안 검토(하반기) - 청년 아르바이트 애로사항 관련 계약·차별적 처우 등에 관한 실태조사(하반기) - 임금채권보장법 개정안 마련(하반기) - 5인 미만 사업장 근로기준법 적용 관련 실태조사 및 사회적 논의 추진(하반기)
		2023	- 노무제공자 권리 보장 입법화 방안 추진(계속) - 청년 아르바이트 애로사항 개선을 위한 제도적 방안 관련 사회적 논의 추진(하반기) - 임금채권보장법 개정 추진(계속)
		2024	- 노무제공자 권리보장 입법화 추진(계속) - 청년 아르바이트 애로사항 개선을 위한 기간제법 등 개정안 마련 및 개정 추진(2024~) - (법 개정시) 임금채권보장법 개정내용 시행
		2025	- (법 통과시) 노무제공자 권리보장 법률 시행(계속) - 기간제법 등 개정 추진(계속)

자료: 윤석열 정부 110대 국정과제, 국정과제 이행계획 등을 바탕으로 필자 재구성.

여기서 중요한 쟁점은 ‘권리보장의 수준과 내용’이 될 것으로 평가된다. 이와 관련 국정과제는 세부적인 언급이 없다. 다만, 고용노동부 장관이 제출한 인사청문회 서면답변서를 바탕으로 유추해보면, 윤석열 정부가 언급한 ‘일하는 과정에서 보편적으로 보장받아야 할 사항’으로 “차별받지 않을 권리, 건강권, 모성보호 등”으로 추정된다.

요약하면, 윤석열 정부는 근로기준법과 노동조합법상 노동자 개념 확대를 통한 권리 보장보다, 별도의 입법을 통해 기본적 인권을 보장하겠다는 취지로 판단된다. 즉, 특수고용·플랫폼 노동자 등

에 대해서는 현행 노동관계법에 규정된 권리 보장이 아니라, “불합리한 차별을 받지 않을 권리, 생활과 개인정보 보호, 괴롭힘과 성희롱 등으로부터 적절한 보호, 모성보호 및 육아관련 보장, 적절한 권리구제 방법 등”(한겨레 2022.1.24.)의 수준만 보장하겠다는 것이다.

#### 4) 사라진 정책: 비정규직과 최저임금

정권의 성격과 상관없이 2000년대 들어 역대 거의 모든 정부는 노동시장정책에서 비정규직과 최저임금 관련 정책을 제시했다. 하지만 윤석열 정부 국정과제에는 이 과제들이 사라졌다.

대통령 선거 기간에 진행된 한국비정규노동센터의 질의에 대해, 윤석열 당선자는 “상시적 업무 직접고용 정규직 채용 원칙, 동일가치노동 동일임금 원칙, 노동조합법 상 근로자 개념정의 확대 등 비정규직 문제 해결 위한 핵심적 정책 대안들에 대해 반대”(한국비정규노동센터, 2022)한다는 입장을 밝혔다. 대신 비정규직 고용불안정 수당 지급, 차별시정 신청권자 범위 확대, 도급-파견 구분 법제화를 통한 위장도급 방지, 위험의 외주화 금지 확대 등 비정규직 차별 처우를 완화하고 비정규직 사용 인센티브를 축소하는 접근법에는 찬성한 것으로 나타났다. 즉, 비정규직 문제 해결을 위한 핵심 정책들은 반대 또는 방기하고, 정규직 사용을 유도하는 간접적 대안과 사회안전망을 강화하는 방향으로 접근할 것으로 평가된다(조돈문, 2022). 하지만, 간접적 대안이나 윤석열 정부가 실제 이행할지는 회의적이다. 국정과제 또는 국정과제 이행계획에 관련 대책들이 포함되지 않았기 때문이다.

‘비정규직’ 관련해서 윤석열 정부가 유일하고 언급하고 있는 사항은 국정과제 이행계획 중 ‘취약계층을 위한 노동권 보호 강화’ 부분에 ‘상식에 기반한 기업의 인력운용 지원 등을 통한 비정규직 남용 방지’가 유일한 언급이다. 비정규직 남용 방지를 위해서는 상시·지속업무 정규직 고용 등 입법적 조치와 행정적 노력이 필요한데, 기업의 ‘상식’에 맡기겠다는 것은 사실상 ‘방치’하겠다는 의미로 해석된다.

최저임금은 대선공약이나 국정과제에는 어떠한 언급도 없다. 다만 윤석열 정부가 지속적으로 최저임금의 업종별 구분 적용 추진 의사를 밝히고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 최저임금의 차등 적용은 업종별, 지역별, 연령별, 사업체규모별 구분 적용이 논의된 바 있다. 이중에 최저임금법을 개정하지 않고 시행할 수 있는 것은 업종별 구분 적용이다. 하지만, 업종별 구분 적용은 일의 종류와 업종에 무관하게 한국 사회에서 노동을 하면 반드시 받아야 할 임금의 최저선을 국가가 강제한다는 최저임금제의 취지를 근본적으로 훼손할 수 있다는 점에서 위험한 정책이다. 또한, 2017년 최저임금위원회가 전문가들로 구성된 제도개선 TF에서 업종별 구분에 대해 ‘적절치 않다’는 결론을 내렸다는 점에서 사회적 공감대를 얻기도 힘들다.

〈표 1.12〉 근로기준법상 ‘근로자대표 선정단위’ 행정해석 기준 변경(2021.5.27.)

제도개선 의제	권고안 주요 내용
업종·지역별 등 구분 적용 방안	- 현 시점에서 업종별 구분적용은 바람직하지 않음(다수의견) - 지역별 구분적용은 불필요 - 청년에 대한 감액적용 불필요 - 고령자에 대한 감액적용 불필요(다수의견)

자료: 최저임금위원회(2018), “최저임금 제도개선에 관한 연구 TF 보고안”

한편, 윤석열 정부는 사실관계와 상관없이 문재인 정부 시기에 최저임금이 과도하게 인상되었 고 비판하고 있기 때문에, 최저임금 수준에 대해서도 매우 보수적인 태도를 보일 가능성이 크다. 하지만 문재인 정부 5년 동안 최저임금 인상률은 7.35%로 박근혜 정부 평균 인상률인 7.4%보다 낮다. 여기에 최저임금 산입범위가 확대되어, 월 정기상여금과 복리후생비까지 포함되었다는 점을 고려하면, 실제 인상률은 더 낮을 것으로 추정된다.

한편, 최저임금의 절대적 수준이 적정한가를 평가하는 생계비를 기준으로 최저임금 비율을 살펴보면, 2021년 기준으로 가구 규모별 비중과 소득원 수를 고려한 가구생계비의 60.3%~61.5%를 충족하고 있다. 노동자와 그 가족의 생활안정을 도모하는 최저임금제의 목적에는 한참이나 미달함을 알 수 있다.

〈표 1.13〉 가구 유형별 적정생계비의 최저임금 충족률(2021년 현재) (단위: 건)

	비혼 1인	2인 외벌이	2인 맞벌이	한부모 한자녀	3인 외벌이	3인 맞벌이	4인 외벌이	4인 맞벌이	가중 평균값
생계비 <sup>1)</sup>	10,454	16,485	9,873	16,515	23,158	13,754	26,668	15,717	14,450
비중 <sup>2)</sup>	83.4	52.9	88.3	52.8	37.7	63.4	32.7	55.5	60.3

주 1) 시급환산 적정생계비

2) 시급환산 적정생계비 대비 2021년 적용 최저임금 비율

출처: 이정아(2022), “적정생계비 계측 및 최저임금 반영 방안”

〈표 1.14〉 가구 규모별 적정생계비 및 최저임금 비율(2021년 현재) (단위: %)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	가중 평균값
생계비 <sup>1)</sup>	10,699	11,742	14,323	16,420	14,170
비중 <sup>2)</sup>	81.5	74.3	60.9	53.1	61.5

주 1) 시급환산 적정생계비

2) 시급환산 적정생계비 대비 2021년 적용 최저임금 비율

출처: 이정아(2022), “적정생계비 계측 및 최저임금 반영 방안”

## 4. 역사주의적 시각에서 본 윤석열 정부 노동정책

윤석열 정부의 주요 노사관계 및 노동시장 정책은 역사주의적 관점에서 보면 ‘갑자기 툭 튀어나온’ 정책들은 아니다. 정권의 성격과 당시 정치·경제·사회적 조건에 따라 구체적인 정책의 초점과 추진 방식 등에 있어서 차이가 있었지만, IMF 외환위기 이후 역대 모든 정부의 노동정책 기조는 신자유주의에 기반한 노동유연성 확대였다. 문재인 정부도 노동 유연화 흐름을 역전시키는 데 실패했으며, 방조하거나 오히려 촉진시켰다. 유연성 확대는 개별 노사관계뿐만 아니라, 집단적 노사관계 분야에도 영향을 미쳤다. 이하에서는 역사주의적 맥락에서 윤석열 정부 노동정책 특징을 살펴보도록 한다.

첫째, 윤석열 정부가 내세운 노사협의회 강화, ‘부분 근로자대표제’ 인정 확대 등은 집단적 노사자치의 핵심 주체로서 노동조합의 권리 확대는 방치 또는 축소하면서, 미조직 노동자 이해 대변을 강조했던 역대 정부 노사관계 정책의 연장선에 있다고 평가된다. 미조직 노동자의 이해대변 제도를 강화하는 것 자체가 문제라고 할 수는 없지만, 이러한 조치들이 헌법에 보장된 집단적 노사자치의 핵심적인 주체로서 노동조합의 권리 확대가 병행되지 않았다는 점이다. 단결권에 있어서 부분적인 진전이 있었지만, 단체교섭권은 기업별교섭을 사실상 강제하는 창구단일화제도가 여전히 기승을 부리고 있고, 초기기업교섭 촉진과 원청의 단체교섭 책임 등에 대한 제도개선은 진전이 없다. 나아가 단체협약의 효력을 확장하는 제도개선도 마찬가지다. 문재인 정부 시기에도 초기기업교섭 활성화 등이 국정과제에 포함되었지만, 이행되지 않았다. 이처럼 집단적 노사관계에서 노동조합의 대표성을 약화시키고, 노동조합 이외의 제도와 개별주의 강화는 역대 정부 노사관계 정책의 공통된 흐름이었다. ‘노사협의회 근로자위원’ 노동자 직접·비밀·무기명투표를 통한 선출은 이미 문재인 정부 하에서 관련 법안이 제출되어 현재 국회에 계류 중이며, 남아 있는 핵심 쟁점은 과반수 노동조합의 ‘노사협의회 근로자위원’ 위촉 권한이다. 윤석열 정부가 이를 위한 법 개정엔 나설지는 향후 노사관계와 정치·경제적 조건에 달려 있다. ‘부분 근로자대표제’를 인정한 행정해석 변경도 문재인 정부 시기에 이뤄졌다. 요약하면, 집단적 노사관계에서의 유연화(자유화)는 ‘미조직 노동자 이해대변 강화’를 명분으로 노동조합의 영향력을 서서히 축소시키고, 핵심 행위자로서의 지위를 박탈하는 전략으로 평가된다.

둘째, 개별적 노사관계에서의 유연화는 IMF 외환위기를 계기로 정권의 성격에 상관없이 고용, 임금, 노동시간 등 거의 전 영역에서 심화·확대되어 왔다. 윤석열 정부가 매우 강조하고 있는 노동시간 유연성 확대는 문재인 정부에서도 꾸준히 추진되었다. 1주는 7일이라는 일반적 상식을 법으로 명료화하면서, 탄력적 근로시간제 단위기간을 6개월까지 확대했으며, 선택적 근로시간제 역시 ‘신상품 또는 신기술의 연구개발 업무’에 대해 정산 기간을 1개월에서 3개월로 확대했다.<sup>27)</sup>

27) 제52조(선택적 근로시간제) ① 사용자는 취업규칙(취업규칙에 준하는 것을 포함한다)에 따라 업무의 시작 및 종료 시각을 근로자의 결정에 맡기기로 한 근로자에 대하여 근로자대표와의 서면 합의에 따라 다음 각 호의 사항을 정하면 1개월(신상품 또는 신기술의 연구개발 업무의 경우에는 3개월로 한다) 이내의 정산기간을 평균하여 1주간의 근로시간이 제50조제1항의 근로시간을 초과하지 아니하는 범위에서 1주 간에 제50조제1항의 근로시간을, 1일에 제50조제2항의 근로시간을 초과하여 근로하게 할 수 있다. [개정 2021.1.5]

또한, 코로나19 팬데믹을 핑계로 특별연장근로 인가 요건을 대폭 완화한 조치도 문재인 정부가 실시했다. 윤석열 정부는 문재인 정부가 물꼬를 튼 노동시간 유연성을 좀 더 다양한 제도로 확대하고 한 단계 심화하는 정책을 제시하고 있다고 볼 수 있다.

윤석열 정부의 임금체계 유연성 확대 정책도 비슷하다. 김대중 정부 이후 역대 모든 정부는 연공성 완화와 직무 중심 임금체계 전환의 방향으로 움직여 왔다고 평가할 수 있다. 또한 이를 공공기관에 우선 도입하고자 시도했다. 박근혜 정부는 2015년 9월 15일 노사정위 합의를 통해 직무와 숙련 비중을 높이는 방향으로 임금체계 개편의 필요성 확인하였다. 문재인 정부도 연공급 중심의 임금체계는 임금 격차를 심화시키고 청년 세대에게 불공정하기 때문에, 직무급으로의 전환이 필요하다는 인식을 동일하게 가지고 있었다. 또한, 문재인 정부는 2020년 11월 18일 경사노위를 통해 ‘공공기관의 지속가능한 발전을 위한 합의문’을 도출하여 객관적인 직무가치가 임금에 반영되는 임금(보수)체계 개편을 위해 노력하기로 했다(정경은, 2021:123). 다만, 문재인 정부는 박근혜 정부가 추진한 불법적인 2대 지침을 폐기하고, 절차적 측면에서 노사 합의와 단계적 추진을 강조했다라는 차이가 있다. 또한, 윤석열 정부는 박근혜 정부와 유사하게 직무·‘성과’급을 강조하고 있는 반면, 문재인 정부는 ‘직무’급을 강조했다.

결론적으로 윤석열 정부의 주요 노동정책은 김대중 정부 이후 정권의 변화와 상관없이 추진되어 왔던 신자유주의적 노동정책의 연장선에 있다고 볼 수 있다. 다만, 기존 정부와 차별적인 부분은 개별 노사관계 유연화와 집단적 노사관계 유연화를 매우 긴밀하게 결합시켜 추진할 가능성이 높다는 점이다. 예를 들어, 박근혜 정부는 노동조합의 권리를 직접적으로 제한하는 행정지침을 통해 ‘임금체계 유연성 확대’를 시도했으며, 문재인 정부는 노사합의를 강조하면서 단계적으로 추진했다면, 윤석열 정부는 집단적 노사관계에서 노동조합의 우선적 지위를 상대화하고 노동조합 이외의 제도를 강화하는 방식으로 추진하고자 한다. 과반수 노동조합을 배제하는 ‘부분 근로자대표제’가 대표적인 방식이다. 신자유주의적 노동체제는 정권의 변화와 상관없이 유지·심화되고 있다고 볼 수 있다.

## 5. 노동운동 과제

### 1) ‘반보수 전선으로의 집중’과 ‘단기적 현안 대응으로의 매몰’ 경계

먼저 윤석열 정부 주요 노동정책이 김대중 정부 이후 정권의 변화에 상관없이 유연성 확대 흐름의 연장선에 있으며, 문재인 정부 노동정책과도 연속의 측면이 있다는 점을 고려하면, 노동운동이 이명박-박근혜 시절처럼 소위 ‘반보수 전선으로 집중’하는 것을 경계할 필요가 있다고 판단된다. 민주당과의 관계는 사안별 국회 입법 중심으로 접근할 수밖에 없을 것으로 보인다. 또한 ‘단기적

현안 대응'에 매몰되는 것을 경계할 필요가 있다. 현안 대응은 불가피하겠지만, 중장기적 관점에서 노동운동의 주체 역량 강화와 혁신을 위한 활동에 좀 더 초점을 맞출 필요가 있다. 미조직·비정규직 노동자까지 포괄적으로 대표할 수 있는 노동조합을 구축하기 위한 혁신 노력, 노조 조직물 제고를 위한 노력, 비정규·불안정 노동자 노조할권리와 교섭할권리 보장하고 확대하기 위한 노력, 초기업교섭과 단체협약 효력확장을 통한 노동자 내부 격차 해소 노력 등 전략적 과제에 노동운동의 역량이 집중될 필요가 있다.

특히 근로자 대표제도와 노사협의회를 중심으로 집단적 노사관계를 재편하려는 정부와 자본의 시도에 대응하는 것은 전략적 측면에서도 중요하게 다뤄져야 한다. 학계에서도 '과반수 노동조합'의 대표성을 배제 또는 약화하는 방안에 동조하는 주장<sup>28)</sup>이 있는 만큼, 지혜로운 대응이 필요하다. 노동조합이 없는 사업장의 노동자 이해를 노사협의회와 '근로자 대표제도' 개선을 통해 대변하겠다는 논리에 대해 노동조합이 어떻게 답하고 실천할 것인가의 문제이다. 이는 결국 노동조합 스스로가 구호만이 아니라 실질적으로 모든 노동자를 대표하는 조직으로 혁신되지 않으면 해법이 없다. 노동조합이 노동자 내부 격차 해소와 대표성 강화를 최우선 과제로 상정하고 중단 없는 노력을 하지 않으면, 노사협의회와 근로자 대표제도에 의해 노동조합 영향력은 점진적으로 잠식당할 수밖에 없음을 인식할 필요가 있다.

현재 조직률 14%가 단기간에 비약적으로 증가하기는 쉽지 않다는 점을 고려하면, 결국 비조합원까지 노동조합이 체결한 단체협약의 적용을 받도록 제도를 개선하는 것이 필수적이다. 기업별 협약의 효력을 확장시키기는 현실적으로 불가능한 만큼, 산업·업종·직종 등 다양한 유형의 초기업교섭을 촉진하고 체결된 초기업협약을 '공익적(질적) 기준'만으로도 효력을 비조합원까지 확장할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 노동조합이 이를 전략적 과제로 상정하고 대응할 필요가 있다. 노동조합이 집단적 노사관계의 주요 행위자에서 주변부 행위자로 밀려나는 것은 시간문제일 수 있다. 더구나 요즘처럼 사회 전반에 노동조합에 대한 혐오 정서가 팽배한 상황이 지속된다면, 그 시기는 더욱 빨라질 수밖에 없다. '노동조합이 조합원의 이해를 대변하는 조직인가? 노동자의 이해를 대변하는 조직인가?'에 대해 단호한 답변과 실천이 필요하다.

요약하면 미조직 노동자의 이해 대변과 노동자 내부 격차 해소 문제를 노동조합이 나서서 해법을 제시하고 실천하지 않으면, 노사협의회와 근로자 대표제도가 집단적 노사관계의 주요 행위자로 떠오르고 노동조합은 주변부로 밀릴 수 있다. 이는 역으로 말하면, 미조직 노동자 이해 대변과 노동자 내부 격차 해소에 초점을 맞추는 연대주의적 노동운동은 집단적 노사관계의 주요 행위자로서 지위와 역할을 지속하기 위한 '민주노조의 생존 전략'이라는 점이다. 중장기적으로 노동조합이 노동자 내부 격차 해소를 최우선과제로 삼아 협약효력확장과 초기업교섭 촉진 등 연대임금 실현을 위한 구조적 조건 형성을 위해 노력하는 것과 함께 노동조합의 사회적·사회운동적·공익적 성격

28) "과반수 노동조합에게 전체 근로자를 대표하도록 하였던 입법 구상은, 하나의 사업장에 정형적인 근로관계만이 있고, 근로조건이 전체 근로자에게 통일적이며, 하나의 노동조합이 전체 근로자들의 대부분을 조직하고 있거나, 또는 극히 일부의 근로자들만을 조직하고 있었던 시기의 구상이었다. 현재는 하나의 사업장에 다양한 형태의 근로관계가 공존하며, 고용형태, 업무, 직위 등 다양한 기준으로 근로조건이 다른 경우도 많고, 근로조건에 관해 근로자들 간의 이해관계도 다른 경우도 많고, 복수의 노동조합이 조직되어 있는 경우도 많다. 그러므로 과반수 노동조합에게 당연히 전체 근로자에 대한 유일한 대표성을 인정하는 것은 적절하지 않다." (김홍영, 2022)

을 강화하는 활동을 확대할 필요가 있다. 조합원과 비조합원, 조합원과 일반 시민의 이익이 충돌할 때, 우리는 좀 더 큰 공공의 이익을 옹호할 태세를 갖춰야 한다. 이를 위해, 기후위기, 취약계층 연대 등 연대주의적 실천도 강조될 필요가 있다.

## 2) 주목해야 할 몇 가지 현안

첫째, 최저임금 인상은 저임금, 임금격차 등 한국 노동사회의 문제점을 극복하는 여전히 중요한 정책수단이며, 윤석열 정부 출범 이후 첫 번째 현안으로 최저임금이 떠오를 가능성이 크다는 점에서 주목할 필요가 있다. 최저임금 효과에 대한 사회적 논쟁이 있었지만, 결과적으로 최저임금은 저임금 개선, 임금격차 해소에 긍정적이었으며, 고용에 대해서는 긍정적 또는 부정적 영향을 미친다는 상반된 견해가 있으나, 긍정도 부정도 아닌 중립적이라는 견해가 다수이다. 남종석·송영조(2022)<sup>29)</sup>에 따르면, 2018년 취업자 수 증가율은 0.36%인데, 이는 2016년 0.88%와 큰 차이가 없으며, 2019년 1.12% 증가율은 2017년 1.20%보다 낮지만, 2015년, 2016년보다는 높은 것으로 나타났다. 나아가 더 주목할 만한 현상은 상용직 노동자 증가율이다. 2016년, 2017년 상용직 노동자 수 증가율은 각각 2.72%, 2.80%인 반면 2018년, 2019년은 각각 2.57%, 3.22%로 상용직 노동자가 오히려 늘어났다. 요약하면, 2018년~2019년 최저임금 두 자릿수 인상은 전체 취업자 수도 줄이지 않았고, 좋은 일자리를 대표하는 상용직 노동자 수도 줄이지 않았다는 점에서, 고용에 부정적 영향을 미쳤다고 볼 수 없다. 이는 노동생산성 상승률이 2018년~2019년 두 자릿수 최저임금 상승률을 감당할 수 있을 만큼 함께 증가했다는 점을 시사한다.

한편, 업종별 구분 등 최저임금 차등 적용을 위한 시도 등 최저임금 제도 개악에 대해서는 계속 예의주시할 필요가 있다. 최저임금 제도의 본래 취지에 부합하게 제도가 운영될 수 있도록, 가구 생계비 중심으로 최저임금이 결정될 수 있도록 촉구하는 등 적극적 대응이 필요하다.

최저임금 이외에 저임금 해소를 위한 정책수단에 대해서도 함께 주목할 필요가 있다. 대표적으로 건설산업 적정임금제, 화물 안전운임제, 지역 생활임금제 등이다. 이러한 제도들이 최저임금제를 보완하여, 전반적으로 저임금 해소 정책이 효과적으로 작동할 수 있도록 체계화하는 것이 필요하다. ‘적정임금제’는 건설산업에서 하도급 노동자 임금 중간착취 근절과 적정 임금 보장을 위한 제도이다. ‘적정임금제’는 청소용역 등 공공부문 하도급에 우선 적용할 수 있다. ‘안전운임제’는 2018년 컨테이너와 시멘트 화물에 대해 3년간 일몰제로 도입되었다. ‘안전운임제’는 적극적인 보호 필요성이 있는 취약한 업종·직종 노동자의 임금을 정부가 직접 규율하는 방안이 효과적일 수 있음을 보여주며, 특히 배달 등 플랫폼 업종을 대상으로 도입을 검토할 필요가 있다. ‘생활임금제’는 상당수 광역 및 기초지자체가 이미 시행하고 있는데, 문제는 적용 범위가 공공부문으로 제한되어 있으며, 임금 수준이 최저임금을 약간 상회하는 수준이라는 점이다. ‘생활임금제’가 최저임금을 보완하는 제도로 기능하기 위해서는 가장 중요하게는 적용범위 확대 등 제도개선이 필요하다.

29) 남종석·송영조(2022), “문재인 정부 소득주도성장론 공과 : 비판적 평주”, 2022년 한국지역사회학회 춘계학술대회 자료집.

둘째, 윤석열 정부 시기 노동시간 유연성 확대와 임금체계 개편도 중요한 쟁점으로 대두될 것으로 보인다. 이 현안들은 그 자체로도 심각한 문제를 안고 있지만, 장기적인 측면에서 보면 집단적 노사관계를 집단주의에서 개별주의로, 주요 행위자를 헌법상 주체인 노동조합에서 행정 해석상 인정되는 ‘부분 근로자대표’로 전환하는 계기로 작용할 수 있다는 점에서 더욱 우려스럽다. 현장에서 노동시간에 대한 통제권이 자본에 있다는 점을 고려하면, 선택적 근로시간제 정산 기간 확대 등은 장시간 노동으로 귀결될 수밖에 없다. ‘노동시간 주권’이 개별 노동자 수준에서 실현될 수 있는 것이 아니라면, 결국 작업장에서 집단적 노사자치의 실현이 ‘노동시간 주권’의 전제조건이 될 수밖에 없다. 하지만 윤석열 정부는 작업장에서의 노사 간 힘의 균형보다는 노동자를 업무 또는 직무별로 분할하여 ‘부분 근로자대표’로 노동조합을 대체하는 데 더 큰 관심이 있을 뿐이다. 한편, 임금체계 개편의 경우, 연공급이나 직무급이나라는 단선적 구도를 극복할 필요가 있다. 임금체계 자체가 없는 사업장이 60%가 넘는 상황을 고려하면, 중소기업 및 저임금노동자에게 적절한 임금체계 마련, 산업·업종·직종 등 초기업적 임금체계와 이를 위한 초기업 교섭구조 형성 등 노동조합이 임금체계에 대한 수동적 입장을 넘어 능동적으로 대안적 임금체계 마련에 나서야 한다.

셋째, 특고·플랫폼 등 비정규직·불안정 노동자 노동권 보장을 어떻게 실현할 것인가 역시 중요한 현안으로 떠오를 것으로 판단된다. 윤석열 정부는 ‘플랫폼 노동자 등 모든 노무제공자 권리보장 기본법’ 제정을 제시했는데, 이에 대한 세심한 검토가 필요하다. 현재 윤석열 정부의 입장은 근로기준법과 노동조합법상 권리보다 낮은 수준에서 기초적인 인권 수준을 보장한다는 것이기 때문에, 자칫 노동권의 하향평준화가 진행될 수도 있다. 특히 모든 일하는 사람의 권리보장 입법은 민주당과 정의당도 대선 시기에 주장했던 요구이기 때문에, 입법에 속도가 붙을 수 있다는 점에서, 세심한 대응이 필요하다.

노동권을 개별적 노사관계와 집단적 노사관계에 따른 권리로 구분하여 검토하면 다음과 같다. 먼저, 집단적 노사관계상 권리 영역은 현재 ILO 핵심협약 발효, 대법원 판례 등을 통해 상대적으로 보장 수준이 확대되고 있다. 다만 초기업교섭을 포함한 ‘교섭할권리’는 현장에서 다양한 이유로 제대로 보장되지 못하고 있다. 향후 집단적 노사관계 권리의 경우, 원청(공동)교섭, 초기업교섭, 초기업협약 효력확장 등으로 초점을 맞출 필요가 있다. 개별적 노사관계 영역의 권리와 관련해서, 최근 쟁점으로 부각되고 있다. ‘모든 노무제공자 권리보장 법제화’(윤석열), “‘(가칭)일하는 사람들의 권리보장기본법’ 제정”(이재명), “일하는 시민의 기본법”(심상정) 등이 세부 내용은 차이가 있지만, 제기 배경은 비슷하다. 다만 별도의 법 제정을 통해 권리 보장을 하게 되면, 근로기준법을 상대화하고, 전반적인 노동권의 하향평준화를 견인할 수 있다는 점 등 부정적 효과에 대한 충분한 검토가 필요하다. 이런 점을 고려하면, 법 형식만을 가지고 따질 문제는 아니지만, 근로기준법의 포용성을 강화하여 모든 노동자의 권리를 다층적으로 보장하는 방향으로 전면 개정하는 것이 적절하다고 판단한다.

“이러한 사태 전개는 1979년 마거릿 대처(M. Thatcher)가 이끄는 새로운 보수당 정부의 집권으로 절정에 달했다. 이와 더불어 인플레이션, 국제수지 위기, 파운트화의 가치 하락 그리고 재정적자 등 영국 자본주의의 단기적 문제들이라고 일반적으로 알려진 것들이 노동조합의 책임이라는

인식도 그러한 사태 전개를 촉발한 요인들에 포함되었다. 실제로 영국의 경제 문제가 어느 정도나 노동조합의 책임이었는가(Hall, 1986:2장), 또는 ‘불만의 겨울’이 노조의 취약함이 아니라 노조의 강력함을 실제 얼마나 반영한 일인가 하는 질문을 던지는 것보다는, 그렇게 인식되었다는 사실이 더 중요했다. 특히 노동에 대한 언론의 적대감과 위기의 서사를 구성하는 데 언론이 수행한 역할(Hay, 1996)이라는 맥락 속에서는 그러한 인식이 초래한 결과가 더 중요했던 것이다.”(루초 바카로 외, 2020:제4장)

1970년대 말 영국 노동조합이 처한 상황은 많은 시사점을 준다. 특히 경제 위기에 대해 노동조합의 실제 책임이 어느 정도였는가를 따지기도 전에 대중적으로는 ‘그렇게 인식되었다’는 표현은 현재 한국 사회에서 노동운동의 처지와 유사하다. 이러한 처지에 빠진 것을 억울해 하고 항변만 하는 것으로 해결책을 찾을 수는 없다. 노동운동이 연대주의적 관점에서 중장기적 전략을 재구성하고 지속적인 실천을 벌일 때, 그나마 해결책을 찾을 수 있을 것이다.

주제발표 02

# 새 정부 노동정책의 한계와 노동법적 과제

**박 주 영**

민주노총 법률원 부원장



# 1. 새 정부의 노동법제도관련 국정과제 현황

## 1) 집단적 노사관계 법제도 분야

분야	19대 정책 평가		새 정부 국정과제	평가
국제노동기준	ILO 기본협약 비준	○		(ILO 기본협약의 국내이행 후속과제 부재)
단결권	해고노동자, 해직교원, 해직공무원 조합원 자격	△		
	교원·공무원 조합원범위 확대	△		
	교원공무원 정치적기본권	×		
	특수고용노동자 단결권	△		
	비종사조합원 차별없는 노동3권 (노조운영·사업장활동 제한)	×		
	노동조합 전임자 급여금지·형사처벌 삭제 (근로시간면제제도 유지)	△	- 공무원·교원노조 근로시간 면제제도 도입	
교섭권	복수노조 교섭창구단일화제도 폐지	×	○ (참여협력적 노사관계) 노사협의회 근로자위원의 대 표성·독립성 강화를 위한 제도개선 추진, 공공부문 노동이사제도의 안착 지원	▼후퇴 (노동조합 배제 노사협의회 중심의 집단적 노사관계 재편)
	의무적 교섭대상 제한 폐지	×		
초기업수준 단체교섭촉진	국가·지자체 다양한 교섭방식 지원·활성화 노력의무	△	○ (원하청 상생 노사협의회 확산) 행·재정적 지원 등을 통해 공동노사협의회의 자율적 설치 및 운영 활성화 유도	
	사용자단체 개념 확대	×		
	원청사용자 단체교섭 책임	×		
	공동사용자·초기업교섭 제도화	×		
단체협약	유효기간 3년연장	▼		▼후퇴 (단체협약 시정명령 약용 우려)
	단체협약 효력확장제도 유지	×		
	단체협약 시정명령, 형사처벌 유지	×	- 정년·장기근속자 자녀 우선 채용 등 단체협약 상 불공정 채용 시정	

분야	19대 정책 평가		새 정부 국정과제	평가
단체행동권	조정기간 쟁의행위 금지	×	○ (체계적 노사갈등 예방·조정기능 강화) 노동위원회 내 노사관계 전문가인 상임위원 중심 조정체계 확립 - 장기 노사분쟁사업장 대상 적극적인 조정을 위한 운영체계 마련	▼후퇴 (쟁의행위 억제, 자의적 조정 및 행정지도 남발, 상시조정을 이유로 한 노조활동 일상감시 우려)
단체행동권	교섭대상·조정대상으로 쟁의행위 목적 제한	×		
	쟁의행위 찬반투표 삭제	×		
	교원공무원 쟁의권 보장	×		
	방위산업체 노동자 쟁의권 보장	×		
부당노동행위	노조 운영비원조 자주성 침해요건 신설	△	○ (공정한 노사관계 구축) 사용자의 부당해고·부당노동행위, 노조의 불법파업 등은 법과 원칙에 따라 처리	▼후퇴 (파업 통제 위한 명목에 불과)
	부당노동행위 구제절차 입증책임전환	×		
	징벌적 손해배상제 도입	×		
	형사처벌강화· 어용노조 악용 가중처벌	×		

자료 : 필자 작성

※ 짙은색 정부정책, ○추진, △부족, ×불이행, ▼후퇴, =유지

## ○ ILO 기본협약의 국내이행을 위한 법제도정책에 대한 점검 필요

- 2021. 4. 대한민국은 ILO 제87호, 제98호 기본협약을 비준하고, 새 정부는 기본협약의 발효와 함께 시작되었음. 국제노동기준의 비준은 기본협약을 준수하겠다는 약속이며, 이제 기본협약의 정신을 국내법제도에 실질화하기 위한 이행전략이 요구됨. 그러나 기본협약 발효 후 첫 해에는 무엇보다도 국내법뿐 아니라 노동정책 전반에서 기본협약의 원칙을 구현하기 위한 점검과 세부적인 이행노력이 중요함. 그러나 새 정부의 노동정책 국정과제에는 관련 어떠한 언급도 없음. ILO 기본협약에 대한 존중과 준수노력을 노골적인 외면하는 것으로 보임.
- 한국의 노동조합법의 역사와 그간의 집단적 노사관계에서 노동자와 노동조합의 노동3권의 자유를 침해해왔던 제도적 장벽에 대해 면밀한 검토를 시작해야 함. 기업단위 교섭강제를 하는 교섭창구단일화제도의 위헌성, 강제적인 단체협약 시정명령과 이에 대한 형사처벌, 쟁의행위를 이유로 한 형사처벌과 민사상 손해배상과 가압류, 단체교섭의 내용과 범위를 결정할 자유의 제약, 교원과 공무원의 정치적 기본권 침해와 쟁의행위 금지 등 국내법과 국제기준의 불일치를 해소하기 위한 제도개선과제가 산적해 있음.

## ○ 집단적 노사관계에서 노동조합의 배제

- 정부의 국정과제에 따르면, 집단적 노사관계가 작동해야 하는 노동정책의 수립과 이행 과정에서 “노사의 자율과 합의”에는 노동조합이 없음. 노사 자율과 합의의 주체에는 개별 노동자 또는 근로자대표에 국한하여 이해하고 있음. 또한 “공정한 노사관계”에서 노동조합은 불공정한 단체협약과 불법파업을 하는 존재로서, 공정의 원칙에 따라 규제되어야 할 대상으로 인식하고 있음. “협력적 노사관계”에서는 노동조합의 역할을 배제하고 노사협의회가 이를 대체하도록 함. 원하청 노동공동기구를 통한 집단적 노사관계 역시 “협력과 상생”에 기초하도록 하면서, 노동조합은 반기업적·반사회적 지위에 위치시키고 집단적 노사관계의 중심에서 배제하려는 명확한 의도를 드러냄.
- ILO 노동자대표 협약(제135호 협약)에 따르면, 노동자대표와 노동조합의 대표가 모두 존재할 경우, 근로자대표제도가 노동조합과 그 대표에 대한 지위를 훼손하는 방식으로 이용되지 않도록 해야 하고, 노동자대표와 노동조합과 그 대표간의 협력을 촉진하고 필요한 조치를 취할 것(제5조)을 요구하고 있음. 한국은 이미 2001년에 노동자대표 협약에 비준한 바 있음. 그럼에도 사업장의 노동조건을 개선하기 위한 집단적 논의과정에서 노동조합을 배제하고, 노동조합의 단체행동권에 대한 부정적인 관점 하에서 노사협의회 구조를 중심으로 노동조합의 단체행동권이 제거된 노사관계로 정책적 개입을 하려는 것은 노동조합의 지위를 훼손하는 방식으로 노동자대표, 노사협의회 제도를 악용하는 것이라 할 수 있음.

## ○ 노사협의회를 중심으로 한 집단적 노사관계 재편 시도

- 지난 정부에서부터 근로자대표를 노사협의회 근로자위원으로 대체하는 방식의 제도화를 명시하였는데, 새 정부는 근로자위원의 대표성과 독립성을 보장하는 제도화를 한다고 하여 사용자로부터의 독립성만이 아니라 전체 노동자들의 의사를 반영하지 않은 근로자대표 권한의 자의적 행사 위험성을 고려하지 않고 있음.
- 지난 2020. 10. 경사노위는 근로자대표제도 개선에 관한 노사정합의를 하여 과반수노조가 없는 경우 노사협의회 근로자위원이 근로자대표의 권한을 행사할 수 있도록 하고 임기 3년을 보장하며 사용자에게 자료요구권, 근로자대표 활동시간에 대한 근로시간간주, 근로자대표 활동에 대한 불이익취급과 개입·방해를 금지하는 내용을 발표하였고, 경사노위 합의문을 바탕으로 민주당에서 3개의 근로기준법 개정안, 1개의 근로자대표 및 경영참가에 관한 법률안을 발의함.<sup>1)</sup>

1) 2021. 1. 6. 윤준병의원 대표발의 근로기준법 개정안(의안번호 7200), 2021. 3. 29. 양정숙의원 대표발의 근로기준법 개정안(의안번호 9174), 2021. 4. 20. 이수진의원 대표발의 근로자대표제 및 경영참가에 관한 법률안(의안번호 9602), 2021. 5. 12. 안호영의원 대표발의 근로기준법 개정안(의안번호 10049), 2021. 5. 12. 이수진의원 대표발의 근로기준법 개정안(의안번호 10064)

- 발의된 법안들은 공통적으로 과반수노조가 없는 경우, 노동조합이 존재하더라도 이를 배제하고 노사협의회 근로자위원이 근로자대표가 된다는 점, 근로자대표로서 권한을 행사할 때 노동자들의 의사에 반하여 권한을 남용할 경우 이에 대한 통제가 전혀 규정되지 않았다는 점, 근로자대표의 활동이 집단적 노사관계의 본질적 형태인 노동조합의 노동3권 행사를 제한하거나 위축시키지 않고 이미 노동조합으로 조직된 노동자들의 집단적 의사를 활용하는 방안에 대해서는 전혀 반영되지 않음.
- 특히 안호영의원안에서는 사업 또는 사업장의 일부 직종 등의 근로자에게만 적용되는 사항에 대하여는 일부분의 근로자 과반수만을 기준으로 ‘부분 근로자대표’를 선출할 수 있고, 이 경우 해당 부분 대표사항에 한정하여 근로자대표로 활동하되, 부분 근로자대표가 선출된 경우 근로자대표는 부분 근로자대표의 동의가 없는 한, 해당 부분 대표사항에 대하여 근로기준법에 따른 협의나 서면합의를 할 수 없도록 함. 부분 근로자대표 제도는 해당 직종 근로자와 소수자보호 원칙에 충실하다는 장점이 있지만, 전체 근로자를 파편화시키고 노동자들의 집단적 힘을 약화시키는 단점이 있음. 가령 과반수노조임에도 직종별 별도 근로자대표를 선출하도록 하여 노동조합의 권한을 무력화시킬 수 있음.
- 또한 근로자대표의 합의를 개인이나 일부 부서단위로 분절화시킬 경우 소규모단위에서 사용자의 개입이 용이하고 사용자의 영향으로부터 자유로운 의견표명하기 어려울 수 있으며, 근로자대표 합의를 요하는 사항(정리해고 회피방법, 기업 내 한정된 노동자들 간 근로시간과 휴식권의 조정 등)은 보편적인 최소한의 노동조건에 관한 사항이거나 사업장 전체적인 조율과 해법이 필요한 사항들이어서 소수 노동자들의 동의로 국한시키는 것은 근로자대표의 협상력을 내용적으로도 축소시키는 효과가 있음. 가령 정리해고 문제는 구조조정 대상범위를 협소화시킬 경우 정리해고 회피노력의 범위와 방법에도 제약이 따르게 됨. 노동시간 유연화 문제는 단순히 개인의 선택이 아니라 장시간 노동이라는 사업장 전체의 조직문화에 영향을 미치고 사업장 전체의 노동안전과 직결된 문제인 바, 소수노동자들의 동의만으로 산업안전에 영향을 미치는 노동기준을 자의적으로 완화시킬 위험을 초래함.

## ○ 쟁의조정을 악용한 노동조합의 쟁의권 제약

- 새 정부 국정과제는 노동위원회의 쟁의조정제도를 통해 노동조합의 쟁의행위를 최소화하고, 쟁의행위로 나아갈 경우 ‘불법파업에 대한 법과 원칙에 따라’ 형사처벌 등 법적 처리를 하겠다는 입장을 밝힘. 이는 과거 쟁의조정에서 행정지도를 남발하고 쟁의행위로 나아갈 경우, 쟁의행위의 목적성을 문제삼아 ①사용자의 불법파업 규정→ ②파업참여 조합원에 대한 징계와 불이익조치, 노조탈퇴종용 등 부당노동행위→ ③노동조합 핵심간부에 대한 형사고소와 민사상 손해·가압류→ ④어용노조 설립을 통한 민주노조 와해 등 “전형적인 노조파괴 시나리오”를 정부가 나서서 견인하고 독려하여 이러한 부당노동행위를 지원할 우려 있음.

- 노동위원회 쟁의조정제도에서 상임조정위원회제도를 도입하여 일상적인 조정활동을 하고 노사분규 가능성이 있거나 장기간 노사분쟁이 있는 경우 적극적 조정을 하겠다는 것인데, 이러한 노동위원회의 상시조정제도가 노동조합의 쟁의행위를 차단하는데 목적을 두고 정책운영이 될 경우, 조정위원회에 의한 자의적 조정 강요, 노동위원회를 통한 일상적인 노조활동에 대한 감시 등 새로운 공안탄압으로 이어질 수 있음.

## 2) 노동권 보호 법제도 분야

분야	19대 정책평가		새 정부 국정과제	평가
비정규직	사용사유제한 제도 도입 상시·지속, 생명·안전업무 정규직 원칙	×		
	공공부문 비정규직 정규직전환	△	<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>○ (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>	▼후퇴 (공공부문 구조 조정 시도)
	불법파견 근절 적극적 행정감독	△		
	〈차별시정제도 전면 개편〉 학습노동자 차별시정제도 도입 노동조합 차별시정신청권 2년이상 무기계약전환시 노동조건 법적근거	△ ○ × ×		
차별없는 노동권	5인미만 사각지대 해소	×	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (취약계층 노동권 보호) 청년 아르바이트 근로자의 고용상 애로를 개선하기 위한 제도적 방안 마련, 임금체불 신속해결 등 취약근로자 보호 강화</li> <li>- 모든 노무제공자가 일하는 과정에서 보편적으로 보장받아야 할 사항을 중심으로 제도적 기반 마련</li> </ul>	
	최저임금 1만원 인상	△		
	최저임금법 개악 (산입범위 조정으로 저임금노동자 실임금 감소)	▼		
	동일가치노동 동일임금원칙	×		

분야	19대 정책평가		새 정부 국정과제	평가
차별없는 노동권	공정임금 구축	×		
	노동시장내 임금격차해소			
	직장내괴롭힘 금지제도 도입 성차별·성희롱 노동위원회 시정제도 도입	△ ○		
임금	포괄임금제 폐지	×		
	<임금체불 근절> 대지급금 제도 개선	△	○ (세대상생형 임금체계 확산) 임금직무정보시스 템을 통한 직무·직업별 임금정보 제공 강화, 기업 수요에 맞는 임금체계 개편 지원 확대	▼후퇴 (정책·지침통한 개약, 공공부문 개약 시도)
	상습체불사업주 징벌적배상· 반의사불벌 조항 삭제	×		▼후퇴 (정책·지침통한 개약, 공공부문 개약 시도)
	임금채권 소멸시효 개선	×		
노동시간 휴식권	주 52시간 실노동시간 상한제	△	○ (근로시간 선택권 확대) 노사의 자율적인 근로 시간 선택권 확대와 함께 근로자 건강보호조치 방안 병행 추진 * 선택적 근로시간제 정산기간 확대 등 활성화 방 안 마련, 근로시간 저축계좌제 등 연장근로시간 총량관리, 스타트업 전문직의 근로시간 규제완 화 등 지원방안 마련 - 기업 규모별·업종별 특성에 맞춘 다양한 근로시 간제도 활용 지원 및 재택근무 등 유연근무 활성 화를 통한 일하는 문화 개선 지원	▼후퇴 (정책·지침통한 개약, 법령 개 악시도)
	30인미만 추가연장	▼		
	특별연장근로 인가제도 확대	▼		
	유급공휴일 제도	△		
	근로시간·휴게시간 특례 축소	△		
	<노동시간제 유연화 확대> 탄력적 근로시간제	▼		
	선택적 근로시간제			
	1년미만 연차휴가 보장	○		
5인 미만 사업장 장시간노동 개선방안	×			
감시단속적 노동자 노동권 감단인가기준 개정	△			
노동 안전보건 산업재해 보상	중대재해처벌법 도입	△	○ (산업안전보건 관계법령 정비) 법령 개정 등을 통해 현장의 불확실성을 해소하고, 지침·매뉴얼 을 통해 경영자의 안전 및 보건확보 의무 명확화	▼후퇴 (정책·지침통한 개약, 법령 개악시도)
	특수고용·플랫폼 사업주 책임	△	○ (산재보상 사각지대 해소 및 재활·복귀 지원) 특 고·플랫폼의 산재보험 사각지대 해소, 업무상 재해 신속 결정을 위한 업무 절차 및 재해 인정 기준 개선 - 산재 근로자 맞춤형 재활서비스 제공 등을 통한 직업 복귀 지원 ○ (산재예방 인프라 혁신) 스마트 안전장치·설비 (웨어러블 로봇 등) 개발·발굴 및 소규모 사업장 보급·확산 지원 - 산재예방 종합포털 구축(고위험사업장 예측·맞 춤형 예방대책 추천 등), 플랫폼 종사자 등에 대 한 산재예방정보 공유플랫폼 지원 및 적용대상 확대	=유지 (기존 정책· 개정법안 진행중)

분야	19대 정책평가		새 정부 국정과제	평가
노동 안전보건 산업재해 보상	도급인 안전보건관리책임 강화	△		
	원하청 노사공동 산업안전보건위원회 구성	×		
	산업안전보건법 적용범위 확대	△	○ (건강보호체계 구축) 근로자 휴게시설 설치 지원 및 건강센터 확대 추진 등 직업건강 인프라 확충, 직업성 질병 모니터링 체계 확대	=유지 (기존 정책· 하위법령안 진행중)

자료 : 필자 작성

※ 짙은색 각 정부 주요정책, ○추진, △부족, ×불이행, ▼후퇴, =유지

## (1) 집단적 힘을 약화시켜 기업을 위한 장시간 노동 활용

### ○ 노동시간 단축은 일의 미래를 위한 핵심 요구

- 지난 2018년 근로기준법 개정의 핵심적인 명분은 장시간 노동을 해결하기 위해 현장의 실노동시간을 단축시키기 위한 법제도적 장치를 보완하는 것이었음. 근기법은 이미 기준근로시간으로 1일 8시간, 주40시간을 법정하고 있으나 별다른 제한 없이 (개별노동자의 동의만으로) 주 12시간의 초과노동을 허용하고 있음. 그러나 노동부는 주 12시간의 시간외노동에서 휴일노동을 제외하여 주 52시간에 더하여 주말에도 쉴 수 없이 16시간을 더 일을 시킬 수 있도록 잘못된 행정해석을 적용하여 무려 주 68시간에 달하는 장시간 노동을 가능하게 했음. 따라서 2018년 근기법 개정은 실질적인 장시간 노동을 근절하여 노동자의 설권리와 건강권을 확보하고 이를 통해 일자리 나누기를 통한 신규일자리 연계로 이어지도록 고용정책적 지원을 이끌고자 함.
- ILO 일의 미래와 노동시간 보고서(2022)에서는 지나치게 긴 노동시간이라 함은 “일주일에 48시간 이상 정기적으로 일하는 것”으로 정의하고 있음. 이미 ILO는 1919년 제1호 협약에서 주 48시간 노동을 초과하지 않도록 노동기준을 수립하였으며, 수많은 경험적 실증사례를 통해 인간의 건강과 직장 안정에 대한 48시간 또는 50시간 이상의 장시간 노동시간으로 인한 부정적 영향을 지적해왔음. 장시간 노동은 흡연, 알코올 남용, 불규칙한 식사, 운동부족과 같은 건강하지 못한 생활습관을 초래하거나 만성피로, 스트레스, 수면 장애와 같은 생리적인 기능에 부정적 반응을 야기하고(Afonso, Fonseca and Pires, 2017) 장기적으로는 심혈관 질환, 위장 및 생식 장애, 근골격계 질환과 만성 감염 및 정신질환 발병율을 증가시킬 뿐만 아니라 (Tucker and Folkard, 2012; Spurgeon, 2003) 과로로 인한 산업재해의 위험이 증가하여 작업장 안정과 그에 따른 비용을 증가시킴(Johnson and Lipscomb, 2006). 주 48시간 이상의

장시간 노동은 일과 삶의 균형 수준을 감소시키고 일과 가정의 갈등을 증가시키고(Fagan et al., 2012), 특히 여성의 경우에는 남성보다 당뇨병, 심장병, 관절염 등의 발병 위험의 연관성이 높고(Dembe and Yao, 2016), 자연유산이나 조산 위험을 초래한다(Takahashi, 2014)고 평가됨.<sup>2)</sup>

## ○ 장시간 노동과 노동시간의 양극화의 원인은 노사 자율성에 대한 규제 때문이었다

- 정부는 ‘노사 자율적인 근로시간 선택’이라는 명분을 앞세워 근로시간 유연화를 추진하려 함. 정부의 국정과제에 따르면 선택적 근로시간제의 정산기간을 확대하고 연장근로시간 총량관리를 통해 특정 일이나 시간의 장시간 과로노동에 대한 규제를 제거하려 함. 스타트업, 전문직 등 일정한 규모·업종에 대해서는 노동시간 규제완화 목적을 명시적으로 밝힘.
- 그동안 추진해왔던 노동시간 단축은 새 정부의 국정목표에서 사라짐. 새 정부에 있어 노동시간의 문제는 노사의 자율과 선택이면 얼마든지 장시간 노동을 하더라도 규제하지 않는다는 것임. 정부는 ‘노사 자율에 의한 근로시간 선택’이라는 합리적인 과정만 있으면 일과 생활의 균형을 위해 노동자가 노동시간 선택의 자유를 누릴 수 있을 것처럼 포장하고 있음. 그러나 그간 우리나라에서 장시간의 실 노동이 지속되어왔던 이유는 저임금 하에서의 노동자 생계 필요와 인력충원보다는 초과노동을 통한 노동력을 활용하고자 했던 사용자의 편의가 만나서 초래된 것임. 과로사회라는 결과를 바꾸려면 개별 노동자와 사용자의 필요나 선택에 의해서가 아니라 사회적 차원의 일자리 나누기를 촉진하는 정책과 노동시간의 양극화를 해소하고 사회 전체적으로 적정한 노동시간 규제가 필요함. 이를 통해 장시간 노동에서 벗어나 자유로운 인간으로서 살 권리가 모든 노동자에게 보편적인 노동권이 되도록 해야 함.
- 또한 정부는 노동시간 유연화에 대처하여 노동자의 ‘건강보호조치 방안을 병행하여 추진’한다고 함. 그러나 정부가 국정과제에 내놓은 건강보호조치란 “건강보호체계 구축으로 근로자 휴게시설 설치 지원 및 건강센터 확대 추진 등 직업건강 인프라 확충, 직업성 질병 모니터링 체계 확대(110대 국정과제 중 49대 과제, 93쪽)”뿐임. 장시간 노동에 의한 만성적인 질병과 과로의 누적은 당장 일하다 죽거나 바로 증상이 발현되지만 않으면 정부의 관심 밖에 놓이게 됨. 정부의 건강권 보호에 관한 정책과제에 노동시간 단축을 목표로 삼지 않기 때문에 장시간 노동의 악순환을 막기 위한 근본적인 방안은 어디에도 반영되지 않음.

2) Jon Messenger, “Working time and the future of work”, ILO Future of Work Research paper series. 2022, pp.11-13.

## ○ 노동시간 유연화의 진정한 목적은 노동자의 선택권이 아니라 기업의 자의적 재량 강화

- 정부는 ‘노사 자율’이라는 명명을 통해 마치 노동자의 선택권을 확대, 강화하는 정책인 것처럼 표면화하고 있지만, 이는 사실상 사용자의 노동자 사용재량을 확대, 강화하기 위한 전략임. 지난 3월 30일 이상 202개사의 부서장 이상의 직급자를 대상으로 진행된 경총의 기업조사에서 “근로시간제도 유연화 중점 추진”을 희망하는 것은 노동자가 아닌 사용자측의 매우 강력한 요구임을 명확히 보여주고 있음.<sup>3)</sup>
- 정부가 말하는 노동시간 유연화는 노동자의 일과 생활의 균형을 위한 것이 아니라 기업의 필요에 따라 노동자들의 노동시간을 늘렸다 줄이면서도 법정 기준근로시간을 초과하는 장시간 노동에 대해서는 비용부담을 최소화하겠다는 전략임.
- 탄력적 근로시간제의 경우 단위기간을 3개월 또는 6개월까지 길게 설정함으로써 단위기간 평균 법정기준근로시간을 초과하지 않도록 할 뿐 아니라 특정일 또는 특정주의 최장 노동시간을 제한하는 구조를 취하고 있음. 반면 선택적 근로시간제는 정산기간을 1개월 또는 특수한 경우라도 3개월을 넘지 않도록 제한하여 정산기간 평균 법정기준근로시간을 초과하지만 않으면, 정산기간 내 특정일이나 특정주의 최대 노동시간 제한을 전혀 두지 않는 구조임(근무일 사이 11시간의 휴식시간 보장, 1개월 단위 평균 주 40시간을 초과하면 가산임금지급의 무만 규정).
- 즉 선택적 근로시간제의 정산기간을 1년으로 연장한다는 것(국민의힘 대선공약집)은 노동자의 건강권 훼손을 초래하는 상황에 대해 아무런 제한없이 제도적으로 합법화해주는 것임. 핵심근무시간대를 제외하면 나머지 시간에 대해서는 그때그때의 업무량에 따라 노동자에게 과로노동을 강제하더라도 법적인 제약을 회피할 수 있게 됨. 기업은 사용자의 필요에 의해 특정일이나 특정주에 극단적인 초과 노동이 요구되는 업무를 부과하더라도 월 평균 초과근로시간에 대한 가산임금만 부담하면 되고, 업무지시를 거부할 수 없는 노동자들에게 언제든지 과로를 종용할 수 있도록 보장해주는 제도라는 점에서, 과로노동을 합법화하고 유도·촉진하는 반노동정책임.
- 정부는 노동시간 유연화의 결정주체인 “노사 자율”에 노동조합은 없고 노사협의회 근로자위원으로 대체하여, 당사자인 노동자들의 의사와 상관없이 근로자위원의 동의만 받으면 노동시간 유연화가 가능하도록 함. 나아가 경총은 근로자대표 합의조차도 노동자 일부나 분절화된 업무단위로 쪼개<sup>4)</sup> 사실상 사업주와 해당 부서 관리자의 희망사항을 투영함으로써 사용자 편의적인 노동시간 운영을 가능하도록 하는 바, 노동시간의 불안정성을 극대화함.

3) 경총, “최근 경제 상황과 차기 정부에 대한 전망 조사 결과”, 2022. 3. 중점적으로 추진해야 할 노동정책으로 응답기업의 59.4% 근로시간제도 유연화라고 답하였다고 경총 발표함.

4) 이정, “근로시간 유연성 확보를 위한 제도 개선 방안”, 근로시간 유연성 개선, 어떻게 해야 하나 국민의힘·경총주최 토론회, 2022. 5. 9.자 28-30면

## ○ 현행 노동시간법제는 과연 경직적인가

- 지난 5. 9. 국민의 힘과 경총은 근로시간 유연성 개선 국회토론회를 개최하고, '최대 근로시간이 68시간에서 52시간으로 단축되어 노동력 부족, 생산성 감소의 산업리스크 발생'하였다고 주장하고 '현행 탄력적 근로시간제와 선택적 근로시간제의 사용기간이 짧고 도입절차가 까다로워 활용에 제한이 있어서 탄력적 근로시간제와 선택적 근로시간제 모두 단위기간을 1년으로 연장'하고 근로자대표 서면합의도 각 부서나 팀 등 업무별로 분절하여 근로자대표나 대상근로자의 동의만으로 도입할 수 있도록 요구하고 있으며, 특별연장근로 인가제도의 사유도 경영상 사정이나 직무 특성 등 포괄적으로 확대하는 방안을 제안하고 있음.
- 2018.3. 근로기준법 개정을 통해 실노동시간을 주 52시간이 초과되지 않도록 하였으나 기업들이 자율적인 준비를 할 수 있도록 수년째 기업규모별 단계적 적용을 해왔고, 30인 미만 사업장의 경우 올 연말까지 5년 6개월동안 주 52시간에 더하여 8시간 더 연장근무가 가능하도록 예외를 허용해줌.  
특히 근기법 제53조 제2항에 따라 탄력적 근로시간제나 선택적 근로시간제를 운영하는 경우에는 노동자 합의만으로도 주 12시간의 초과노동도 병행하여 활용가능함. 즉 3개월 단위 탄력적 근로시간제에 따라 45일은 주 52시간씩, 나머지 45일은 주 28시간씩 근무를 하기로 한 경우 근로자 합의만으로 특정주에 최장 64시간씩, 하루 24시간까지도 근무하도록 할 수 있음. 또한 선택적 근로시간제의 경우 (정산기간에 상관없이) 특정주에 최대 100시간 넘게 일하는 것도 이미 이론적으로 가능한 구조이고,<sup>5)</sup> 선택적 근로시간제를 운영하면서도 주 12시간의 초과근로도 허용되며, 근로자대표 서면합의가 있으면 11시간의 연간휴식시간도 줄일 수 있음.
- 2018년 법개정으로 그 업종범위가 좁혀졌다고는 하나 제59조의 주 12시간의 연장근로 한도를 초과하거나 1일 휴게시간을 배제하는 업종을 허용하고 있으며,<sup>6)</sup> 농수산업 등과 감시 또는 단속적 업무, 관리감독업무나 기밀취급업무에 대해서는 근로기준법상 근로시간과 휴일·휴게·휴가에 관한 모든 조문의 적용을 배제도 여전하여, 관리직 노동자에 대한 노동시간 보호가 지나치게 불안정함.
- 또한 지난 2020. 1. 노동부는 특별연장근로 인가제도에 관한 근기법 시행규칙을 개정하여 ① 재난 및 이에 준하는 사고나 ②인명보호·안전확보 조치외에도 ③시설·설비 고장 등 돌발상황 수습, ④통상적이지 않은 업무량 폭증, ⑤국가경쟁력 강화 등을 위한 필요한 연구개발 등으로 법정 초과근로시간 한도를 넘는 예외사유를 확대 설정하였음.
- 나아가 2021. 1. 5. 실노동시간 단축을 위한 규제를 완화하는 방안으로 이미 탄력적 근로시

5) 1근무일 22시간(휴게시간 2시간) + 휴식시간 11시간 + 2근무일 22시간(휴게시간 2시간) + 휴식시간 11시간 + 3근무일 22시간(휴게시간 2시간) + 휴식시간 11시간 + 4근무일 22시간(휴게시간 2시간) + 주휴일 24시간 + 5근무일 13시간(휴게시간 2시간) = 1주 총 168시간 중 최장 101시간까지도 근무 가능.

6) 연속 11시간의 휴식권을 부여하는 법개정이 있었으나 근로일과 다음 근로일 사이의 24시간 제한을 두고 있지 않아서 1일 13시간 노동시간 한도를 규정한 것이라고 볼 수 있을지 불명확함.

간제를 2주 또는 3개월 단위제도에서 3개월 미만과 6개월 단위제도로 단위기간을 넓혔고, 선택적 근로시간제도 신상품 또는 신기술 연구개발사업에 대해서는 1개월이 아닌 3개월까지 대폭 정산기간을 넓혀 노동자의 노동시간 불안정성이 더욱 높아지고 특정주나 특정일의 장시간 노동에도 초과임금을 지급하지 않을 수 있도록 기업의 편의를 더욱 높여준 바 있음.

- 국민의 힘과 경총은 해외법제에 비해 우리나라의 노동시간법제가 경직되어 있다고 주장하지만, 이는 사실과 다르다. 프랑스의 경우 주 기준근로시간은 35시간과 함께 1일 최장 10시간(기업협약에 의해 최장 12시간), 1주 최장 48시간, 12주 평균 주 최장 44시간(기업협약이나 행정관청 승인에 의해 최장 46시간)을 초과하지 못하는 복합적인 노동시간 규율을 두고 있음. 또한 휴식권에 대해서는 1주 6일을 초과하는 근무 금지, 24시간 주휴에 11시간의 일휴를 더한 휴식의 부여, 일요일에 주휴를 부여하도록 하는 원칙을 가지고 있음(일부 업무성격상 제한적으로 1주 6일 초과하는 근로나 다른 요일의 주휴의 예외 허용). 프랑스도 탄력적 근로시간제와 같이 단위기간 내 노동시간을 조정하는 제도를 두고 있으나 1일 및 1주의 최장 노동시간에 대한 규율은 준수되어야 함.<sup>7)</sup>
- 독일의 경우에도 1일 8시간을 기준근로시간으로 하고, 1일 최장 근로시간은 10시간을 초과할 수 없으며, 6개월 또는 24주의 단위기간 평균 1일 8시간을 초과하지 않는 한 1주 최장 60시간까지 허용되나 이는 1일 10시간의 최장근로시간을 초과하지 않아야 함. 따라서 독일의 탄력적 근로시간제는 단위기간을 12개월까지 허용하고 있지만, 1일의 최장근로시간은 10시간을 초과하지 못함. 근로시간의 상당부분이 대기근로에 해당되는 경우 1일의 최장근로시간 10시간을 초과하는 예외를 허용하나 이 경우도 12개월 평균 1주 48시간을 초과할 수 없도록 제한하고 있음.<sup>8)</sup>
- 회원국 입법에 일정한 재량을 허용하고 있는 EU 노동시간지침(2003/88/EC)도 통상 4개월 평균 1일 8시간 초과해서는 안되며, 주 최대 48시간 제한을 두되 주 48시간 초과의 예외를 인정함. 그러나 야간근로는 1일 8시간 초과금지를 준수해야 하며(단협에 의한 예외 허용), 하루 24시간을 기준으로 11시간의 연속휴식시간과 6시간 이상에 대해 휴게시간도 보장해야 하므로 1일 최장 12시간을 초과할 수 없는 것이 원칙임.
- 특히 명심해야 할 것은 이러한 노동시간 유연화제도의 도입시 사업장 전체의 집단적 공동결정을 기초로 한다는 점임. 프랑스의 경우 1일 최장 10시간을 초과하는 12시간 한도, 12주 평균 1주 최장 44시간을 초과하는 46시간 한도에 대한 예외를 허용하는 경우에는 노동조합을 통한 기업협약(기업협약이 없다면 산별협약)에 의하도록 함. 독일의 경우 종업원평의회와 합의한 사업장협정을 체결해야만 하며, 상당시간이 대기시간으로 해당 노동자가 서면 동의하여 1일 최장 10시간을 초과하여 일하기로 하는 예외에 대해서는 노동자가 이를 철회할 수 있는 선택권을 보장하고 있음.<sup>9)</sup>

7) 조용만, “탄력적 근로시간 관련 법제 해외사례 분석 : 프랑스”, 월간 노동리뷰 2019년 3월호, 51~54면 참조.

8) 박귀천, “탄력적 근로시간관련 법제 해외사례 분석 : 독일”, 월간 노동리뷰 2019년 3월호, 44면 참조.

9) 박귀천, 위의 글, 44-45면 참조; 조용만, 위의 글, 52-53면 참조.

- 유럽의 노동시간법제는 노동시간 유연화법제를 적용하더라도 1일 최장노동시간, 단위기간 평균 1일 최장근로시간이나 1주 최장근로시간 등의 이중, 삼중의 제한을 두고 있어서 1일의 근무일에 연속하여, 1주일의 짧은 기간동안 집중하여 과도한 노동시간이 지속되지 않도록 안정장치를 두고 있기 때문에 노동시간의 탄력성을 허용하는 단위기간이 길어지더라도 노동자의 건강권을 해치지 않음. 그러나 우리나라의 노동시간 유연화법제는 1일 또는 1주의 최장 근로시간도 이미 과도한 노동시간을 허용하고 있을뿐더러(탄력적 근로시간제), 아예 1일 또는 1주의 최장근로시간 제한도 없고(선택적 근로시간제), 이와 별도로 주 12시간까지 추가적인 노동시간의 연장을 허용하고 있어(탄력적 근로시간제, 선택적 근로시간제) 이미 과도한 노동시간 불안정성과 장시간 노동으로 인한 건강권 침해 위험에 노출되어 있음.

## ○ 인력충원없는 노동시간 단축은 가능한가

- 인력충원없이 그간의 장시간 노동문제를 해결하는 것은 불가함. 기존 인원규모로 종전과 같은 실노동시간을 유지하기 위해 노동시간 유연화제도를 더욱 확대하겠다는 것은 결국 단위기간 내 특정 시기 법정 근로시간보다 훨씬 과도한 장시간 노동을 요구하겠다는 것을 전제하는 것임. 이는 실노동시간을 단축하고 일자리를 창출하고자 한 노동시간 단축제도의 취지를 몰각하는 것임.
- 경총은 실노동시간 단축으로 인력을 채용하는 것이 사용자에게만 비용부담이 증가된다고 주장하나, 노동시간 단축제는 노동자의 1인당 노동시간을 줄이면서 노동자의 총임금 감소를 사실상 인정하는 전제에서 도입된 것임. 노동자측의 일부 임금감소를 감수하고 사용자측도 신규인원 채용으로 사회적 부담을 하는 것일 필요하나 노동시간 유연화를 통해 초과노동에 대해 가산임금부담 없이 장시간 노동을 계속활용하겠다는 것은 사실상 노동자에게만 일방적으로 사회적 부담을 강요하는 셈임.

## ○ 한계 없는 장시간 노동의 복합적 요인

- 주 48시간 이상의 장시간 노동은 자율성, 높은 성과 요구, 초과근무에 대한 외부 압력, 낮은 보상과 같은 요인들과 상호작용하면서 이러한 효과를 더욱 강화함.<sup>10)</sup> 포괄임금 규제없는 노동시간 유연화는 장시간 무료노동을 강요하는 사용자로부터 노동자를 지킬 수 없고, 사용자 주도의 노동시간 유연화와 성과임금제가 중첩되면 그렇지 않아도 장시간 노동에 취약한 한국 기업에서 노동자의 노동시간 선택권은 위축될 수밖에 없음. 포괄임금 약정과 성과임금제를 통해 얼마든지 장시간 노동을 악용할 수 있는 위험성은 제거되지 못한 상태에서, 경총은

10) Jon Messenger, 위의 글, p.13.

전문직군에 대한 노동시간 규제면제(White exemption)를 요구하고 있음. 노동자들 중 상위의 임금을 받는다는 사실이 노동자의 건강권을 박탈해야 할 어떠한 근거가 될 수 있다는 것인지 의문을 제기하지 않을 수 없음.

## ○ 장시간 노동을 합법화하려는 노동시간 유연화는 과로사회의 폐악

- 세계적 과로사회 한국이 과로사를 방지하기 위한 종합적인 대책이 요구됨. 근로기준법상 노동시간과 휴가·휴식에 대한 권리가 전면적으로 배제된 5인 미만 사업장 노동자들에게 노동법적 보호를 전면화해야 함. 진정한 의미에서 노동자들의 자유로운 선택이 가능하려면, 법정 기준노동시간에 대한 예외를 두더라도 1일 최장노동시간과 1주 최장노동시간, 1일 연속 휴식시간 등 모든 노동자에게 반드시 지켜져야 할 보편적 기본조건의 한계를 명시하여야 하고, 법정 기준노동시간을 정상적으로 복원할 수 있는 동의 철회권을 행사할 수 있어야 함. 원칙적으로 노동시간이나 휴게·휴일·휴가에 대한 포괄적인 적용제외를 두는 조항은 삭제되어야 함.
- 또한 장시간 노동을 규율하기 위해서는 실노동시간에 대한 기록 및 관리가 전제되어야 함. 현행 근로기준법 제48조 제1항에 따라 시행령 제27조 제1항은 근로일수와 근로시간수, 연장·야간·휴일근로 시간수를 근로자 개인별로 기재하도록 함. 그러나 4인 이하 사업장은 근로일수와 근로시간수의 기재의무가 면제되며, 임금산정을 목적으로 임금대장에 기재하는 시간수는 한 달의 총 시간수만을 기재하더라도 범위반에 해당되지 않음. 특히 사무직의 경우에는 월급제나 포괄임금 약정으로 인해 초과노동에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않음. 매일의 출퇴근시간 기록의무를 명문화함으로써 초과노동을 관리하기 위한 노사 모두의 노력이 필요함. 이를 위해서는 노동시간 기록시스템을 운영할 때 노동자의 개인정보, 특히 신체정보 등 민감정보가 불필요하게 수집되지 않도록 제도화하여야 하며, 퇴근시간 이후의 업무지시 등을 차단하는 연결을 거부할 권리 등도 법적 근거를 마련할 필요 있음.
- 한편 대등한 교섭력을 가질 수 있는 노동조합, 노동자의 집단적 합의가 전제되어야 하고, 노동시간 단축과 일자리 창출을 연계시키기 위한 초기업수준의 교섭구조, 일자리 창출로 이어지도록 정책적 촉진을 위한 정부기관과의 협의기구도 병행하여 검토되어야 함.

## (2) 노동자들의 단절을 통해 기업을 위한 저임금 노동 활용

### ○ 세대갈등을 조장하여 기업의 임금노동시장 지배력 강화

- 정부의 세대상생형 임금체계란 성과급 임금체계의 도입이 젊은 세대에게 공정한? (유리한!) 임금배분을 가져올 수 있다는 환상에서 출발하고 있음. 마치 직무능력이나 성과를 평가하여 임금을 지급하면 장년층이 받는 임금을 빼앗아 젊은 세대에게 임금을 배분될 수 있다는 세대갈등을 조장하고 있음. 과연 그럴까. 상품시장의 가격결정보다 비탄력적인 노동시장에서 임금결정은 상품시장의 수요-공급에서의 균형이나 공정을 기대하는 것은 어리석은 일임.
- E. 포스너는 노동시장에서 사용자가 수요독점력을 갖게 되는 요인으로 ①시장 집중(labour market concentration), ②일자리 차별화(job differentiation), ③탐색 마찰(search frictions)을 설명하고 있음. 노동자는 노동시장에서 유리한 임금수준을 탐색하여 이동하는데 상당한 비용과 노력이 소요되고(탐색마찰), 수행하는 직무의 실제 내용이 표준화되어 있지 않아서 직무상의 차별성이 크거나 직무를 둘러싼 회사의 편의조건(통근, 회사가 제공하는 복지시설, 함께 일하는 사람들과의 친밀도 등)도 노동자의 노동환경에 상당한 영향을 미친다는 점(일자리 차별화), 특히 노동자가 수행하고자 하는 직무의 성격상 그를 필요로 하는 노동시장이 좁거나 이러한 노동자를 필요로 하는 기업이 많지 않는 경우(노동시장 집중)에도 노동자의 노동공급 탄력성은 낮아짐. 통상 임금 변화에 반응하는 노동자의 민감도는 0.5 수준으로 비탄력적임.<sup>11)</sup>
- 이러한 조건에서 개인 노동자가 사용자와 개별적인 임금협상을 통해 유리한 임금수준을 달성할 수 있을 것이라는 것은 매우 이례적인 사례에 불과함. 경쟁노동시장이라면 사용자는 노동자의 현재 임금을 노동자가 발생시킬 수 있는 생산성(추가적인 수익의 양)인 한계수입생산물(marginal revenue product)에 일치시키겠지만 앞서 본 바와 같이 수요독점이 형성될 수밖에 없는 노동시장에서 사용자는 한계수입생산물보다 낮은 임금수준에서 임금결정을 하게 됨.<sup>12)</sup> 근속이 낮은 경우 잦은 이직을 통해 사용자와의 관계에서 노동자의 노동시장 탄력성이 과거보다는 높아질 수 있지만, 통상 장기적 성격을 갖는 고용관계에서 잦은 이직은 개인 노동자에 대한 노동시장 경쟁력을 상쇄시키는 요인이 될 것임. 특히 개인 노동자들이 동료의 임금협상액을 알 수 없도록 하고(심한 경우 자신의 임금액을 누설하지 못하도록 서약서를 징구하기도 함), 동일노동을 하는 동료의 임금액을 청구할 수 있는 법적 권리도 없는 한국 사회에서 사용자는 차별적인 임금전략을 활용할 가능성이 큼.
- 케인즈주의적 관점에서 노동자가 노동시장에서의 잦은 이직은 파레토 최적을 찾는 합리적인 방안처럼 보일지 모르나 현실 노동시장에서 노동자의 공급측면의 탄력성은 1미만이기 때문에 사실상 노동조합을 통한 집단적인 단체교섭으로 고용과 임금수준의 안정성을 확보하는

11) Eric Posner, How Antitrust Failed Workers, Oxford university press, 2021, pp.14-21.

12) Eric Posner, 위의 책, p.20.

것이 노동자의 중요한 노동시장 전략이 되는 이유임.

## ○ 임금계층화를 통한 노노갈등 임금제 강화

- 정작 정부는 차별없는 임금 및 노동조건을 보장하기 위한 국정과제를 제시하지 않음. 이미 정규직과 비정규직간 차별이 유지되고 성차별적 임금격차가 존재하는데 이러한 차별을 개선하는 것이 아니라 정규직 내부에서 성과급 임금체계로 또 다시 계층화를 시도한다면, 노동자들 간 갈등을 더욱 악화시키게 될 것임. 차별시정을 위한 법제도적 측면에서도 복잡하고 계층화된 임금체계는 결국 차별이라는 본질적 문제를 드러내는데 입증의 어려움을 초래하기 때문에 사업장의 차별을 공고히 하고 노노간 연대와 결속력을 저해하는 요소가 됨.
- 한편 2021년 임금체계 실태조사에 따르면, 임금구성에 있어 변동급이 차지하는 비중은 2~3% 수준이나 전체 임금의 60~70%(생산직 63%, 서비스·판매직 76%)를 차지하는 기본급 항목에서 성과에 따른 고과승급 비율이 대부분 35~50% 수준을 차지하고 있고(경영지원직 50.8%, 생산직 36%, 서비스·판매직 50.9%) 직무수행능력에 따른 직무급 비율도 10~25% 수준으로(경영지원직 12.8%, 생산직 13%, 서비스·판매직 26.3%), 성과급제가 아니라도 이미 직무성과급적 요소가 임금의 30~50% 수준에 반영되어 있음.<sup>13)</sup> 그럼에도 성과급 임금제를 더욱 확대·강화하려는 진짜 이유는 무엇일까.<sup>14)</sup>
- 차별적 임금제도는 사용자의 노동자에 대한 통제력을 높힐 수 있는 기재임. 공급 탄력성이 낮은 노동시장에서 노동자가 잦은 이직을 한다는 것은 외관상 자발적으로 보이지만 비자발적 실업의 증가를 의미할 수 있음. 높은 임금 변동성을 활용할 수 있는 성과급 임금체계는 사실상 저임금-생계압박을 통해 노동자의 퇴출을 압박하는 인적 구조조정의 수단이 될 수 있음.
- 지난 박근혜정부에서는 성과와 임금의 연계뿐 아니라 성과와 고용을 연계하여 쉬운 해고를 위한 징계의 근거로 삼을 수 있도록 취업규칙을 개악하고 단체협약을 무력화시키는 도구로 삼았던 경험들을 기억해야 할 것임.

## ○ 차별적인 성과임금제는 노동시장 양극화의 주범

- 사회양극화와 시장불균형의 심화는 사용자에 의한 비정규직 남용, 재벌독점과 시장집중으로 인한 대기업의 이윤집중에 기인함. 그러나 그동안 정부와 자본은 노동시장 양극화의 책임을

13) 주민경, 「2021년 임금체계 실태조사」, 한국노동연구원 11-12면 참조

14) 성과급 비율을 더 높이려면 객관적인 직무분석과 직무가치에 상응하는 성과고과체계가 요구되고, 성과평가에 대한 매우 높은 수준의 신뢰성이 보장되어야 할 것임. 그러나 노동자의 임금정보나 성과평가에 대해 개인정보보호 또는 영업기밀이라는 이유로 객관적인 직무분석이나 성과평가를 산출할 수 있는 자료가 제대로 공개되어 있지 않음.

노동조합을 공격하기 위한 논거로 삼아왔음.

- 노동시장의 양극화를 해소하려면 임금을 비롯한 노동조건 전반에서의 차별과 격차 해소 방안이 필요함. 단지 기업차원의 차별만이 아니라 사회의 보편적 노동조건을 끌어올리기 위한 단체협약 효력확장 등 집단적 노사관계의 근본적 변화가 요구됨.
- 한편 개별적인 성과가 아니라 공동의 협력적 성과를 이해하고, 사회적 불평등으로 인한 차별적 임금을 개선하기 위한 연대임금 기금을 마련하고, 정부차원의 임금차별 개선을 촉진하기 위한 정책 등 사회통합적인 임금체계 개편방안이 논의되어야 할 것임.

### (3) 노동권 준수의무에서 기업 자율성 확장과 처벌규제의 후퇴

#### ○ 고용상 애로와 임금체불 해결로 보편적 노동권 의미 축소

- 새 정부의 국정과제를 보면, 보편적 노동권의 문제는 그저 취약계층 보호로, 이러한 취약계층을 위해 필요한 보편적 노동권의 내용은 임금체불만 해결해주면 되는, ‘고용상 애로사항을 개선’ 정도로 바라보고 있음. 노동권 보장의 필요성과 보편적 권리로서 노동권에 대한 사회적 인식을 전혀 이해하지 못하는 지극히 지협적 사고를 보여줌.
- 이는 국정과제에서 밝힌 ‘노무제공자가 일하는 과정에서 보편적으로 보장받아야 할 사항을 중심으로 제도적 기반 마련’도 노동법에 준하는 권리보호보다는 부수적이고 말단적인, 이른바 ‘시늉’에 그칠 가능성을 보여주며, 노동법적 보호를 확대하기 위한 근본적인 프레임워크를 재조직하기보다는 제도적 ‘기반’ 정도의 관심만을 밝히는 수준에 그침.

#### ○ 비정규직 규모 감축 및 차별해소를 위한 정책 부재

- 새 정부는 비정규직 문제를 해소하기 위한 어떠한 정책적 과제도 제시하지 않음. 상시업무 직접고용 정규직 채용원칙, 비정규직 사용에 대한 인센티브 축소, 위장도급 및 불법파견에 대한 직접고용 간주 등 비정규직 정책에 무관심함. 오히려 시장경쟁에서 도퇴되거나 돌봐줘야 하는 취약계층 노동자는 존재하지만 바람직하지 않은 일자리라는 고용형태의 비정상성 자체를 부인하는 것으로 보임.
- 간접고용 노동자들의 비정규직 문제해결을 위한 원하청 공동교섭에 대해서는 노동조합을 배제하고 노사협의회를 통해 비정규직 노동자의 쟁의행위 행사를 통제하겠다는 전략임. 노동시장 양극화의 원인이 되는 비정규직 노동자의 차별 해소를 위해 초기업수준의 단체교섭을

촉진하거나 단체협약 효력확장을 통해 전사회적인 해결방안을 찾는 데는 무관심함.

## ○ 공공부문 정규직 전환정책의 훼손

- 공공부문 정규직 전환에 대해서는 단순히 중단이 아니라 기존 고용안정된 자회사 노동자들을 다시 외주화하려 함. 공공기관 혁신을 통해 질 높은 대국민 서비스를 제공하겠다는 이유로 자회사를 정리하면 인센티브를 부여하는 방안을 내놓음. 출자회사 정리를 공공기관 혁신으로 평가하고, 서비스 질이 높아진다는 근거없는 명분을 들고 있음. 이는 오히려 공공서비스의 책임주체를 모호하게 하여 공공서비스의 질을 저하시킬뿐 아니라 공공성에 대한 관리감독이 약해지므로 비리 등 국민세금의 누수를 초래함.
- 이러한 정책과제는 사실상 자회사 방식의 정규직 전환을 한 기관에게 다시 자회사를 없애라는 것으로 비정규직 정규직전환정책을 후퇴시키려는 시도이고, 또다시 공공부문에 비정규직 남용과 차별을 초래하여 사회불평등과 양극화를 가중시킬 것임.

## ○ 중대재해처벌법 개악 시도

- 새 정부는 노동안전과 관련하여 ‘산업재해 예방과 기업 자율 안전관리체계’를 국정과제로 하면서, 산업안전보건에 관한 법적 불확실성을 해소한다는 명분으로 법령개정을 예고하고 지침·매뉴얼을 통해 경영자의 안전보고의무를 명확히 한다고 밝힘. 이는 중대재해처벌법에 따른 경영자에 대한 형사처벌규정에 대한 법적용을 엄정하게 집행하기보다는 불확실성이 크다는 점을 들어 적용범위를 축소 내지 삭제하는 개정을 단언하며, 정부가 중대재해처벌법 흔들기를 시작함. 여소야대 국회 상황에서 당장의 법개정이 쉽지 않을 수 있으므로 지침·매뉴얼 같은 행정작용을 통해 경영자의 안전보건법 의무의 범위를 축소해석하여 사실상 중대재해처벌법을 무력화시키려는 전략임. 이러한 기업보호논리를 방어하기 위해 ‘기업 자율’의 안전관리체계로 산업재해 발생을 방지할 수 있으면 족하다는 입장임.
- 새 정부는 산업재해 ‘예방’에 초점을 두었으나 건설업 등 특정한 산업재해 취약영역에 대한 기업의 산업예방 시스템 구축을 지원하는 것임. 특고플랫폼 산업재해에 대해 산재예방정보 공유플랫폼을 제공한다는 것이 실질적으로 특고플랫폼 노동자에게 어떠한 산재발생을 막을 수 있는 효과를 기대할 수 있을 것인지 불분명함.
- 산재예방의 국정과제 이행방안을 보면, 산재예방을 위한 노동자 보호방안보다 ‘스마트 안전장치·설비’, ‘산재예방정보 공유플랫폼’ 등 관련 기술산업의 시장화를 촉진하기 위한 시장정책에 맞추어져 있는 것으로 보임.

- 결국 산업안전보건관리는 기업의 자율에 맡기고 산업재해 취약부문에 대해서는 안전장치나 설비 등 기업이 해야 할 인프라 지원을 하겠다면서 정작 산업재해 발생에 대한 기업의 처벌이나 규제를 줄이겠다는 태도는 산업안전정책이 노동자의 건강권을 보호하는 것보다 기업의 경영 보호에 맞춰진 정책방향임을 알 수 있음.
- 중대재해처벌법의 개악 시도를 중단하고 중대재해에 대한 제대로 된 수사 및 조사가 이행되도록 하여야 함. 이를 위해서는 조사절차와 점검기준을 마련하기 위한 현장조사와 심의과정에 노동조합 및 명예산업안전보건감독관의 참여권을 보장할 필요 있음. 특히 명예감독관제도를 실질화하는 제도개선이 요구됨. 초기업 차원에서 위촉되는 명예감독관은 노동조합의 추천을 받아 근로감독관에 준하는 법적 전문성을 갖추도록 교육 등을 통해 역량을 강화하고, 이들의 현장경험과 산업분야 전문성을 활용하여 소규모 영세사업장의 중대재해 조사 및 현장점검, 작업환경 개선활동을 할 수 있도록 관련 제도 개선하는 방안도 검토해야 함.

## ○ 산업안전과 산재보상에서 사각지대 해소를 위한 제도 보완

- 새 정부의 '산재보상 사각지대 해소'는 특고·플랫폼 산업재해보상제도 도입을 주로 언급하고 있는데, 이는 이미 이전 정부에서 추진한 전 국민을 위한 고용보험·산재보험제도 확대의 일환으로 기존 정책이 유지되는 사항 중 하나임. 이전 정부에서는 1단계 전략으로 산재보험 적용직종인 특수고용노동자에 대한 고용보험 적용, 2단계에서는 플랫폼기반 노무제공자에 대한 산재보험·고용보험 적용체계 마련, 3단계로 보호필요성 있는 추가 대상 발굴과 적용 등을 추진하는 단계를 밟고 있고, 최근 특고·플랫폼에 대한 산재보상제도를 통합 구축하는 산업재해보상보험법 개정안이 국회 환경노동위원회 법안소위를 통과함.
- 또한 새 정부의 국정과제는 휴게시설 설치지원으로 대표되는 '건강보호체계 구축'을 제출하였는데, 이 역시 이전 정부에서 휴게시설 설치의무에 관한 산업안전보건법 개정에 따라 진행되고 있는 정책이라 할 것임.
- 현재 국회 법안소위를 통과한 특고·플랫폼 산업재해보상제도는 기존의 하위법령에 열거된 특수형태 근로종사자에 대한 특례방식에서 '노무제공자'에 대한 특례의 장을 신설하고 기존의 특수고용과 플랫폼 종사자를 하나의 개념으로 함께 규율하는 방식을 취하고 있음(산업재해보상보험법 개정안 제91조의15). 플랫폼 종사자에 대한 산재적용범위를 넓혔다는 점에서 긍정적인 의의가 있으나 여전히 개선되어야 할 사항이 상존함.
- 첫째, 외관상 근로계약이 아니지만 산재보상법상 '근로자'에 해당되는 노동자 오분류 가능성을 해소하기 위한 법적 근거가 취약함. 외관상 명시적인 근로계약을 체결하지 않았으나 근로기준법이 적용되는 노동자인 경우, 기존 산재법 제125조 특수형태근로종사자 특례조항에서는 "근로기준법이 적용되지 아니"하는 자라는 점에서 특례가 예외적으로 적용된다는 점을 명시적으로 밝히고 있으나 이번 개정법안에서는 근로기준법 등과의 관계를 명시적으로 밝히

는 문구나 관련 조문이 없음.

- 산재법 특례의 장을 신설하는 구조상 당연히 근로기준법상 ‘근로자’이면 특례의 장이 아닌 본래의 장에 따라 적용된다고 보는 것이 타당하나, 그동안 외관상 근로계약이 아니니 특수형태 계약이면 근로기준법상 ‘근로자’ 여부와 상관없이 바로 특례가 적용되는 문제가 있었는데, 이번에는 특례의 장을 신설하면서 본 장의 관계를 분명히 하는 내용이 전혀 없음.
- 근로기준법상 노동자성 판단 등을 요청할 수 있는 절차 및 신뢰할 수 있는 심의기구를 마련하도록 법제도 도입을 요구하는 것이 필요함. 이때 노동자성 여부(오분류 심사)를 개별 노동자로서는 정보접근의 제한으로 입증과정에 제대로 대응하는데 어려움이 있기 때문에 이를 대변하기 위해서는 구체적인 사업운영실태에 대해 전국단위 노동조합에서 추천하는 자의 심의 참여권을 보장하도록 하는 등 법적 근거 마련이 필요함.
- 둘째, 노무제공을 받는 자로부터 직접 노무제공계약을 맺지 않고 다른 계약관계를 경유하여 노무제공을 요청받는 특수형태고용의 적용가능성이 문제됨. 개정안 제91조의15 노무제공자의 정의규정에서 ‘자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다음 각 목의 방법으로 자신이 직접 노무를 제공하고 그 대가를 지급받는 사람으로서 업무상 재해로부터의 보호 필요성, 노무제공 형태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람’으로 범위를 정하고 있는데, 이 때 노무제공의 ‘방법’을 노무제공자가 사업주로부터 “직접” 노무제공을 요청받는 경우와 이른바 “온라인 플랫폼”을 통해 노무제공을 요청받는 경우로 구분하고 있음.
- 문제는 노무제공을 받는 자가 직접 노무제공을 요청하지 않는, “간접”적으로 노무제공을 요청받는 경우에는 온라인 플랫폼을 통하지 않는 방법도 존재할 수 있음. 위 정의규정에서 노무제공을 요청하는 “사업주”의 의미를 노무제공자와 노무제공계약을 맺은 상대방으로만 제한해서 이해할 경우, 다른 계약관계를 경유하여 노무제공 요청이 이루어지면 산재법 적용에서 제외될 위험이 있음. 가령 표면상 다단계 임대계약을 거치면서 실제 노무제공을 받는 자와 직접적인 계약관계나 노무제공 요청의 형식을 취하지 않는 고용형태가 존재할 수 있음(건설기계 임대업체를 통한 운송업무, 번역회사의 번역계약이나 IT분야 프로그램계약과 이를 과업별로 연계·분할하여 제공되는 다단계 업무들).
- 이를 위해서는 다양한 고용형태의 특수형태근로종사자의 산재보상 사각지대를 없애기 위한 제도 취지상 노무제공 요청의 방식을 규율할 때 “직접”의 문구를 삭제할 필요있음. 또한 “사업주”의 의미와 관련하여 노무제공을 받는 자로서 노무제공계약을 맺은 상대방만으로 제한되지 않도록 정의규정을 명시하는 것도 검토할 필요있음. 그러나 기존의 단선적인 노무제공 계약관계를 넘어서 다양한 형태의 복합적 고용형태들이 증가하고 있다는 점, 특히 플랫폼 고용형태에서는 플랫폼 이용사업자와 플랫폼 운영자 중 해당 플랫폼의 이윤구조와 업태, 플랫폼 노동자에 미치는 고용상의 영향력에 따라 사업주로서 책임있는 자가 달라질 수 있는 점, 또한 플랫폼 이용사업자와 플랫폼 운영자가 중첩되거나 분리된 경우에도 공동으로 사업주로서의 책임을 부담해야 할 수 있다는 점 등을 생각해볼 때, 사업주의 의미를 노무제공계약 상

대방으로 좁혀서는 안되며 실질적인 영향력을 행사하는 자를 중심으로 산업재해 보상체계를 안정화와 보호 필요한 노동자의 보상이 가능하도록 노동자 권리와 사업주 책임의 적용범위에 사각지대가 생기지 않도록 해야 함.

- 한편 2021. 8. 17. 산업안전보건법 개정으로 휴게시설의 설치의무가 명시되어 오는 8. 18. 법 시행을 앞두고 하위법령 정비가 진행중에 있음. 그러나 가장 기본적인 설 권리에서도 여전히 사각지대가 방치됨. 첫째, 시행령으로 20인 미만 사업장 등에 적용제외를 규정하고, 50인 미만 사업장 적용유예를 두어 오히려 휴게시간 보호에 열악한 비정규직 하청노동자, 소규모 사업장 노동자는 법 시행에 불구하고 여전히 보호에서 배제됨. 사업주의 휴게시설 설치의무는 산안법 제39조에 따른 산업안전보건기준에 관한 규칙에 명시되어 있고, 이는 통칙 조항으로 전 사업장에 적용되는 사항임. 휴게실 미설치로 산안법 제39조 위반 시 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 처벌 규정이 있음. 즉 산안법 제39조에 따라 전 사업장에 적용되는 산업안전보건기준에 관한 규칙 제79조의 의무사항을 개정 산안법 제128조의 2의 하위법령으로 상시근로자 20인 이상 등에 적용을 제외하도록 규정하는 것은 법의 충돌을 야기하는 것이며 기존보다 노동자 건강권 보호를 강화하겠다는 개정 취지를 역행하는 것임.
- 둘째, 노동자에게 실질적인 휴식이 보장되도록 하려면, 노동자 1인당 단위 면적기준이 필요 하며, 실질적인 휴식이 되도록 작업공간과의 인접 거리, 화장실이나 세척실, 수유시설 등과 구분설치를 명시할 필요가 있음. 현재 진행 중인 하위법령 입법예고안에는 이러한 점이 누락 되어 사업주의 휴게시설 설치의무가 형식화될 우려가 큼.
- 따라서 사업장 규모에 따른 차별적 접근보다는 이동노동 등 업무 형태에 따라 효율적인 휴게 시설 설치기준 및 지원예산의 반영, 지역산업공단이나 공간임대 사업장 등 공간특성에 맞춘 공용휴게공간 관리운영기준, 영세사업장에 대해서는 취약한 산업안전설비 등 근무환경개선이 함께 이루어질 수 있도록 클린 사업 지원과 통합운영하도록 하는 방안 등 모든 노동자에게 설 권리가 보장될 수 있도록 하는 구체적인 정책수립이 요구됨.

## 2. 새 정부에 요청되는 노동법제도 핵심 과제

- 집단적 노사관계 정상화를 위한 과제로서, 1) 헌법상 노동3권의 본질적 내용을 침해하는 <복수노조 교섭창구단일화제도의 폐기>, 이에 대한 대안으로 교섭제도를 재건축할 때, 2) 노동시장 양극화와 불평등을 해소하기 위한 핵심적인 전제조건으로서 <초기업수준의 단체교섭구조 제도화>와 3) <단체협약 효력확장제도의 재설계>, 본질적인 집단적 노사관계인 노동조합의 기능이 촉진되도록 4) <노사협의회 제도의 보완적·연계적 설계>, 5) <부당노동행위제도의 실효성 확보>를 중심으로 다룸.
- 보편적 기본권의 내용이 될 수 있도록 임금과 노동시간, 노동안전관련 세부적인 정책과제에 대해서는 앞서 간략히 소개한 바 있으므로, 이 장에서는 노동법과 노동권의 가치를 복원하는 과제로서, 6) <일하는 사람 모두를 위한 노동법> 구축을 위한 기본원칙을 중심으로 살펴봄.

### 1) 기업단위 복수노조 교섭창구단일화제도 폐지<sup>15)</sup>

#### ○ 국제기구의 창구단일화제도 개정 권고

- 한국정부는 1990년 UN에 가입하면서 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(사회권규약)’을 비준하였음. 사회권규약 제8조에는 모든 사람과 노동조합은 자신이 선택한 노동조합을 결성하고 가입할 권리, 전국 또는 국제적으로 초기업단위 노동조합을 결성하고 가입하며, 자유로이 활동하고 파업할 수 있는 권리를 보장함.<sup>16)</sup>

15) 박주영, “복수노조 창구단일화제도의 대안입법 방향”, 복수노조 교섭창구단일화제도 도입 10년 문제 실태와 개선 방향 토론회, 민주노총·정의당 주최 국회토론회 자료집, 2020. 11. 17.자 관련 내용을 재구성함.

16) 제8조 1. 이 규약의 당사국은 다음의 권리를 확보할 것을 약속한다.

- (a) 모든 사람은 그의 경제적, 사회적 이익을 증진하고 보호하기 위하여 관계단체의 규칙에만 따를 것을 조건으로 노동조합을 결성하고, 그가 선택한 노동조합에 가입하는 권리. 그러한 권리의 행사에 대하여는 법률로 정해진 것 이외의 또한 국가안보 또는 공공질서를 위하여 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 민주 사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 과할 수 없다.
- (b) 노동조합이 전국적인 연합 또는 총연합을 설립하는 권리 및 총연합이 국제노동조합조직을 결성하거나 또는 가입하는 권리
- (c) 노동조합은 법률로 정하여진 것 이외의 또한 국가안보, 공공질서를 위하거나 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 민주사회에서 필요한 제한 이외의 어떠한 제한도 받지 아니하고 자유로이 활동할 권리
- (d) 특정국가의 법률에 따라 행사될 것을 조건으로 파업을 할 수 있는 권리

2. 이 조는 군인, 경찰 구성원 또는 행정관리가 전기한 권리들을 행사하는 것에 대하여 합법적인 제한을 부과하는 것을 방해하지 아니한다.

3. 이 조의 어떠한 규정도 결사의 자유 및 단결권의 보호에 관한 1948년의 국제노동기구협약의 당사국이 동 협약에 규정된 보장을 저해하려는 입법조치를 취하도록 하거나, 또는 이를 저해하려는 방법으로 법률을 적용할 것을 허용하지 아니한다.

- 사회권규약에 가입한 회원국은 가입 후 2년부터 5년마다 규약상 의무이행에 관한 보고서를 사회권규약위원회에 보고하도록 되어 있음. 2011년 창구단일화제도 도입 이후 첫 번째인 제 4차 정기보고서에 대해 지난 2017년 사회권규약위원회는 한국의 복수노조 창구단일화제도의 문제점에 대해 최종견해를 밝힌 바 있고, 2019년 한국정부의 추가이행보고서에 대해서도 다시 한번 창구단일화제도의 문제점을 개선할 것을 권고한 바 있음.

사회권규약위원회는 “당사국이 복수노조를 허용하는 법률이 기업에 의해 단체교섭에서 노동자들의 힘을 약화할 목적으로 사용되지 않도록” 하고, “노조 활동에 대한 행정당국 및 사용자의 자의적 개입을 예방하도록 노동법을 개정할 것을 권고”하였으며,<sup>17)</sup> 2년 뒤인 2019년 추가이행상황에 대해서도 관련한 진전이 이루어지지 못하였다고 지적하면서, 사회권규약위원회가 권고한 복수노조와 단체교섭의 문제에 대해 여전히 “교섭창구단일화 제도는 단체교섭권과 파업권을 지속적으로 저해한다”고 평가<sup>18)</sup>하고 있음.

#### 제4차 정부보고서에 대한 사회권규약위원회 최종견해(2017)

##### 노동조합권리

40. 위원회는 법률상 복수노조가 허용한다는 점을 인지함과 동시에 기업들이 이를 단체교섭에서 노동자의 힘을 약화하기 위해 이용해왔다는 점에 우려를 표한다. 위원회는 또한 노동조합의 자주적 활동을 방해하는 해고자 노조가입 금지 조항 등에 대해 우려한다. 더 나아가 당사국 노동력의 다수를 이루고 있는 비정규직 노동자들은 노조를 구성하거나 참여할 권리가 보장되지 않는다는 점에 우려한다 (제8조).

41. 위원회는 당사국이 복수노조를 허용하는 법률이 기업에 의해 단체교섭에서 노동자들의 힘을 약화할 목적으로 사용되지 않도록 할 것을 권고한다. 위원회는 모든 사람이 노동조합에 자유롭게 가입하도록 보장하고 노조 활동에 대한 행정당국 및 사용자의 자의적 개입을 예방하도록 노동법을 개정할 것을 권고한다. 위원회는 당사국이 결사의 자유와 단결권에 관한 ILO 협약 87호와 단결권과 단체교섭권에 관한 ILO 협약 98호를 비준할 것을 권장한다.

#### 정부추가이행보고서에 대한 사회권규약위원회 평가(2019)

**문항 41 노조할 권리** : 진전 불충분. 복수노조와 단체교섭에 관한 권고와 관련하여, 위원회는 당사국이 “교섭창구 단일화” 제도와 “부당노동행위조사의 혁신안” 등의 조치에 주목한다. 그러나 받은 정보에 따르면, 교섭창구단일화 제도는 단체교섭권과 파업권을 지속적으로 저해한다.

## ○ 기업단위 교섭강제 창구단일화제도 폐지

- 현행 복수노조 창구단일화제도의 핵심적인 위헌성은 바로 기업단위 교섭강제를 기초로, 노동조합의 단체교섭권과 쟁의권의 내용과 방식에서의 자유로운 결정을 포괄적·전면적으로 박탈할 수 있다는 점에서 근본적인 원인이 있음. 기업단위 배타적 교섭권제도를 통해 초기기업단위

17) UN 사회권규약위원회 대한민국 제4차 정기보고서에 대한 최종견해, 2017. 10. 6.자, E/C.12/KOR/CO/4

18) UN 사회권규약위원회 정부후속보고서 평가서한 2019. 12. 9.자, UN 2019-101/CESCR/FU

교섭을 통제하기 때문에 초기업단위 노동조합의 단결권-단체교섭권-단체행동권 행사도 심각하게 제약하는 제도임.

- 기업단위 분절된 노사관계는 노동시장 양극화에 영향을 미치고 근로조건과 근로환경의 격차로 인하여 노동자들 간의 연대를 어렵게 만들고 노동시장을 교란하고 안정화를 해치는 부정적인 효과를 갖는 것으로 평가됨.
- 해외의 사례에 비추어 보더라도 기업단위 교섭구조를 취하는 나라들에서는 단체협약 적용율이 낮고 동종산업이나 직종내에서 근로조건 격차와 불균형이 큰 것으로 나타남. 기업단위 노조에 집중되어 있는 아시아권에서 기업별 교섭형태와 결합된 복수노조는 단결권 및 단체교섭권을 촉진하는데 별다른 기여를 하지 못하는 것으로 평가됨.<sup>19)</sup> 오히려 기업단위 교섭을 강제하는 창구단일화제도는 특정 기업에 속한 근로자들 간의 경쟁을 심화시킬 뿐 아니라, 자유로운 교섭구조와 조직형태를 찾아갈 수 있는 노동자와 노동조합의 민주적인 경험을 시도해볼 수 없기 때문에 국가의 훈육주의로 인해 노사관계가 왜곡되는 현상을 보여줌. 기업단위 창구단일화제도를 두지 않는 일본의 경우에도 자율교섭의 기업단위 교섭구조가 고착화되어 있어서<sup>20)</sup> 조직된 조합원의 90% 수준이 단체협약을 적용받지만 비조합원은 단체협약이 적용되지 않고 동종산업에서의 근로조건 격차가 더욱 심각하여 다변화된 노동시장에서의 단체교섭의 근로조건 기능은 제한적일 뿐 아니라 노동시장을 왜곡하는 요인이 되기도 함.
- 유럽의 경우에서도 불평등효과에 영향을 미치는 요소를 기업차원의 단일사용자교섭, 단체협약 효력확장 제도나 관행의 부재, 낮은 단체교섭 적용율로 묶어볼 수 있음.<sup>21)</sup> 주로 동유럽의

19) 윤효원, “아시아의 복수노조와 단체교섭: 인도네시아-필리핀-일본을 중심으로”, 「기업별 복수노조와 단체교섭」, 한국노동연구원, 2018. 3. 164-185면. 예를 들어 인도네시아는 노동조합법상 연맹이나 총연맹 등 상급단체도 단체교섭의 주체로 정하고 있고 초기업단위 교섭에서 복수의 교섭을 금지하고 있지 않지만 ‘인력에 관한 법’에서 기업별 노동조합만 단체교섭의 주체로 정하여 사실상 기업단위 교섭을 강제하고 교섭창구단일화제도를 두고 있음. 인력법상 종업원의 과반수 지지를 얻어야만 교섭권을 얻고 인준선거에서 50% 지지 확인이 안되면 6개월 지나야만 교섭요구(인준투표 요구)를 할 수 있도록 제한한 법조항이 위헌으로 결정되고, 다만 종업원의 과반을 점하는 노조가 없는 경우 종업원의 10% 이상의 조합원을 둔 노조도 조합원수에 비례하여 공동교섭단을 구성하도록 한 법조항은 합헌으로 결정되어, 현재는 기업단위 교섭구조는 공동교섭단 구성방식으로 운영되고 있음. 문제는 인력법상 기업단위 단체교섭의 주체로 연맹과 총연맹에 대해 언급 없이 기업별 노동조합이 단체교섭을 할 수 있다고 명시하고 인력법 시행규칙에는 해당 기업과 고용관계를 맺은 종업원만이 교섭단에 참여할 수 있다고 정하여, 연맹과 총연맹이 실질적인 사용자와의 교섭에서 상급단체로서 역할을 할 수 없고, 초기업단위의 교섭구조로 유인할 수 있는 교섭경로가 차단되어 있음.

필리핀도 하나의 산업에서 상급단체의 복수노조를 금지한 노동법 제238조가 행정명령으로 폐지되면서, 초기업별 수준의 상급단체에서는 복수노조가 허용하고 있어 초기업단위 복수노조의 교섭을 금지하는 것은 아님. 그러나 교섭구조는 기업단위 복수노조를 금지함. 노조의 규모가 작고 연맹 혹은 전국단위 노조도 자원과 인력이 부족한 영세한 형태여서 기업단위 교섭권을 확보하기 위해 조직 대상을 구별하지 않고 서로 경쟁하는 상황에서 사실상 기업단위 교섭에 집중되어 있음. 필리핀은 인준선거를 통해 종업원 과반수 지지를 얻는 노조만이 배타적 교섭대표권을 행사할 수 있는데, 소규모의 영세한 노동조합은 늘어났지만 과반수 지지를 얻기 어려워 실제 단체협약 체결은 갈수록 줄어들고 단체협약을 적용받는 노동조합과 조합원수는 급감한 실정임.

20) 일본은 제도적으로 기업별 교섭을 강제하고 있지 않다. 그러나 전후 노동운동 내 분열로 산별노동운동의 실패와 이 과정에서 사용자들의 노동조합 분열을 조장하면서 분열적인 온건주의 성향의 노동조합들이 다수를 차지하면서 기업별 노조의 교섭이 고착화되었다. 일본의 노동시장 이중화와 차별은 자율교섭의 결과라기보다는 기업별 교섭의 고착화에 기인한다. 자세한 내용은 윤진호, “일본의 기업별 복수노조 운영실태와 그 시사점”, 한국노동사회연구소, 2013. 참조.

21) Franz Traxler, “유럽의 단체교섭제도:단체교섭 수준, 적용범위 및 효력확장구조”, 국제노동브리프 제6권 제1호, 2008. 1., 10면.

신생회원국들에서 보여지는 특징인데<sup>22)</sup>, 단일사용자교섭을 하는 국가들에서 실제 교섭이 적용되는 비율은 전체 노동자의 1/3~1/5 수준에 불과하고, 교섭이 시작되려면 단일 사용자인 기업에 노동조합의 입지가 강한 경우(기업에 대한 노동시장지배력이 높은 경우)여야 하므로 노동조합의 조직율도 유사한 수준에 그치는 것으로 평가됨. 전체 산업규모에서 단일사용자에게 집중된 영향력을 미칠 수 있는 대기업 고용은 20~30% 수준에 불과하고 대체로 작은사업장인 조건에서 기업차원의 단체교섭이 시작되는 것은 쉽지 않은 일이어서, 교섭적용율은 매우 낮고, 단체협약을 체결하는 기업에게는 단협을 적용받지 않는 기업과 경쟁해야하기 때문에 이를 기피할 수밖에 없어서 단일사용자교섭은 교섭적용율 저하의 악순환이 됨. 1980년대 초 다수사용자교섭에서 단일사용자교섭으로 변경한 영국의 경우, 1980년대 70%에 이르던 적용률이 2000년대 38%로 하락한 것은 시사하는 바가 큼. 이처럼 창구단일화제도로 인한 기업별 회귀현상은 노동자의 연대와 사회적 주체로서 책임을 강화하고 평등하고 차별없는 노동시장 환경을 지향하고자 하는 산별노조운동에 심각한 타격을 미침.

- 반면 포괄적인 교섭제도를 취하는 국가들은 다수사용자교섭방식과 단체교섭 효력확장제도, 높은 단체교섭 적용율의 특징으로 대비됨. 다수사용자교섭방식을 취할 경우 단체협약 효력확장의 제도나 관행을 두거나 높은 노동조합 조직율의 조건 중 하나를 갖추면 교섭적용율이 높은 것으로 나타나고, 다수사용자교섭방식을 통해 단체협약 효력확장과 결합되는 경우 사용자단체 가입을 통해 기업이 교섭과정에 참여하고 영향을 행사하려는 유인을 높이면서 다수사용자교섭제도를 더욱 강화하고 노사관계를 안정화시키는 것으로 평가됨.<sup>23)</sup>
- 노동시장의 이중화 문제, 산업 차원의 불평등과 차별을 해소하기 위해서는 초기업단위 교섭을 통한 노사자치의 환경이 전제되어야 하는 바, 기업단위 교섭강제는 없어야 함. 이러한 초기업단위 교섭을 통한 근로조건 통일성과 현실화를 높이는 것은 대기업과 중소기업 간의 불공정 감소 등 산업민주주의를 확장할 수 있다는 점에서 공익적 목적을 실현하는 교섭구조라 할 수 있음.

## 2) 초기업수준 단체교섭구조 복원을 위한 제도화

- 수십년간 기업단위 교섭강제로 인해 훼손된 초기업수준의 교섭능력은 단지 기업단위 교섭강제제도만 폐기한다고 해서 원상회복되기 어려움. 초기업단위 교섭구조를 복원하고 노동시장의 불균형과 격차를 해소하는데 초기업교섭을 통한 노사자치기능을 활용하기 위해서는 초기업단위 교섭구조를 적극적으로 보장하는 제도적 장치가 요구됨. 이러한 초기업단위 교섭을

22) 슬로바키아와 슬로베니아는 동유럽 신생회원국이지만 다수사용자교섭방식을 취하고 있음. 슬로바키아는 노조조직율이 35%수준으로 제한적인 수준에서 단협효력확장이 적용되고 있어서 단협적용율이 49%에 달함. 단협확장이 널리 적용되는 슬로베니아의 경우 조직율은 41%지만 단협준수율을 100%임.

23) Franz Traxler, 위의 글, 11면.

제도화할 때에는 단체교섭권의 자유권적 성격을 상실하지 않도록 교섭기준을 마련하면서 노동시장의 건전성과 안정적 노사관계에 작용할 수 있도록 구성하는 것이 중요함.<sup>24)</sup>

## ○ 노동조합의 조직형태에 따른 교섭구조 보장

- 이미 산업구조가 다변화되고 기업단위를 넘어서는 기업외적 노동시장 환경, 산업적 네트워크가 강화되는 환경에서 단체교섭의 의제는 전통적인 기업내에 머물러 있을 수 없음. 마찬가지로 노동자도 다양화된 노동시장과 노동관계에 대한 요구가 기업단위의 요구와 일치하지 않기 때문에, 노동조합의 조직형태도 그에 맞춰 다변화되었고 교섭구조 역시 변화할 수밖에 없음. 현행 노조법은 낡은 기업단위 교섭구조를 고집하여 다양한 단체교섭을 통한 긍정적인 기능과 역할을 자의적으로 축소시키고 있음.
- 이제 노동조합의 조직형태에 따른 교섭구조를 법적으로 보장하도록 노동조합의 교섭구조를 결정할 자유를 단체교섭권의 구체적인 내용으로 할 필요가 있음. 초기업단위 노동조합이 산업이나 지역, 업종·직종에 따른 초기업수준의 단체교섭을 요구할 경우, 해당 산업, 지역, 업종 또는 직종에 속하는 사용자는 사용자단체를 구성하여 교섭에 응하여야 할 의무를 제도화함. 다만 교섭요구된 초기업수준의 교섭단위의 일부가 중첩되거나 불일치한 경우, 사용자단체를 구성할 하나의 교섭단위를 통합 또는 분리할 필요가 있으므로, 노동관계 당사자의 신청에 따라 중앙노동위원회에 교섭단위를 조정 또는 결정할 수 있는 절차를 마련하여 교섭단위 혼란을 최소화할 필요있음.
- 초기업단위에 하나의 교섭단위(산업, 지역, 업종 또는 직종)에 속하는 복수의 노동조합은 공동으로 각각 교섭대상을 정하여 교섭할 수 있고, 일정한 비율 이상의 노동조합들의 대표성이 갖춰지되면 합의된 단체협약 사항의 전부 또는 일부에 대해 효력이 발생되도록 함.

24) 지난 2020년 노조법 개정 전 안호영의원 대표발의안(대안폐기)의 경우 교섭단위 통합절차로 “여러 사업 또는 사업장에서 산업이나 업종의 유사성, 근로조건의 유사성, 노동조합의 조직형태, 지리적 근접성, 교섭 관행 등을 고려하여 교섭단위를 통합할 필요가 있다고 인정되는 경우에 중앙노동위원회는 노동관계 당사자의 양쪽 또는 어느 한쪽이나 고용노동부장관의 신청을 받아 교섭단위를 통합하는 결정을 할 수 있다.”고 정하여 기업단위 교섭강제제도가 현행 복수노조 창구단일화제도를 유지한 채 중앙노동위원회의 결정으로 초기업단위 교섭단위 통합결정을 할 수 있도록 함. 그러나 근본적으로 기업단위 교섭을 강제하고 초기업단위 교섭은 매우 예외적으로 간주하는 현행 교섭법 체계에서는 결코 초기업단위 교섭의 긍정적 기능을 활용할 수 없음. 또한 초기업단위 통합결정을 하려면 산업, 업종의 유사성, 근로조건의 유사성, 노동조합의 조직형태, 지리적 근접성, 교섭 관행 등 매우 엄격한 요건을 요구하고 있음. 현행 교섭단위 분리결정도 매우 제한적으로 적용되고 있는 실태를 고려해 볼 때, 하나의 단체협약을 적용할 수 있기 위해서 산업 및 업종 조건, 지리적 조건까지 분리결정보다 더 높은 수준의 유사성을 요구하고 있는 초기업단위 교섭통합결정은 형식적인 제도가 될 것임.

현 행	개 정 안
제29조(교섭 및 체결권한) ② 제29조의2에 따라 결정된 교섭대표노동조합(이하 “교섭대표노동조합”이라 한다)의 대표자는 교섭을 요구한 모든 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다.	제29조(교섭 및 체결권한) ② <삭 제>
제29조의2(교섭창구 단일화 절차) 제29조의3(교섭단위 결정) 제29조의4(공정대표의무 등) 제29조의5 (그 밖의 교섭창구단일화 관련 사항)	<삭 제>
제29조의2 <신설>	제29조의2(초기업단위노동조합의 단체교섭) ① 초기업단위노동조합(산업별·지역별·업종별로 구성된 노동조합을 말한다. 이하 같다)이 해당 산업·지역·업종의 사용자 또는 사용자단체에게 장소 및 시간을 특정하여 단체교섭을 요구하는 경우 이에 성실히 응하여야 하며, 사용자단체에 가입되지 않은 사용자는 사용자단체를 구성 또는 가입하거나 연합하여 교섭에 응해야 한다. ② 제1항의 규정에 따라 연합하여 교섭에 응하는 사용자는 초기업단위노동조합이 교섭대표단 구성을 요구한 때에는 정당한 사유 없이 이를 거부하여서는 아니 된다.
제30조의2(교섭단위 결정) <신설>	제30조의2(교섭단위 결정) ① 동법 제29조의2의 단체교섭 요구와 관련하여 교섭에 응해야 하는 사용자단체 또는 연합교섭단의 교섭단위를 분리하거나 통합할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 노동위원회는 노동관계 당사자의 양쪽 또는 어느 한쪽의 신청을 받아 교섭단위를 분리하거나 교섭단위를 통합하는 결정을 할 수 있다. ② 제2항에 따른 노동위원회의 결정에 대한 불복절차 및 효력은 제69조와 제70조제2항을 준용한다. ③ 교섭단위를 분리하거나 교섭단위를 통합하기 위한 신청 및 노동위원회의 결정 기준·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## ○ 단체교섭의 대상과 범위를 자유롭게 결정한 권리

- 초기업단위 교섭을 확대하기 위해서는 그에 걸맞은 단체교섭 대상과 적용범위를 보장해야 함. 현행 노조법은 기업단위 교섭을 전제로 경영에 관한 사항을 교섭대상에서 제외하거나 단일사용자의 처분가능성에 국한하여 교섭대상을 축소하고 있음. 그러나 다양한 교섭구조에 상

응하는 교섭대상과 범위를 허용해야만 초기업단위 교섭을 통해 기업외적인 차별과 불평등의 원인을 제거할 수 있음.

- 현행 노조법상 의무적 교섭대상에 의한 제한을 두고 있지 않지만 판례에 의해 사용자의 교섭 응낙의무를 제한하여 해석하고 있는 바, 노동관계 당사자의 교섭대상의 선택과 결정에 대한 자유를 명문화하고 초기업교섭으로서의 실효성 보장을 위해 고용과 일자리에 영향을 미치는 산업적 결정, 고용 및 노동시장정책을 지원·보완·촉진하기 위한 제도 등 노사가 공동으로 이행해야 사항들도 주요 교섭사항으로 포함되도록 근거규정을 마련하는 방안도 고려해볼 수 있음.

## ○ 쟁의권 행사의 독자성 보장

- 헌법상 노동3권의 규정형식은 단결권, 단체교섭권, 단체행동권으로 병렬적으로 규정하고 있고, “헌법은 근로삼권 각각의 독자성을 강화하고 있는 점, 노동3권 중 하나의 중핵적 권리의 실현을 위한 부수적, 보조적 권리로서 우열관계에 있다고 단정할 근거도 없다”<sup>25)</sup>는 평가에 비추어 볼 때, 단결권, 단체교섭권, 단체행동권은 각자의 고유한 운영원리와 목적이 있다고 할 것임. 또한 각 권리를 통해 생존권 이념을 실현하려면 노동3권 중 어느 하나도 결여되어서는 안된다는 소극적 의미에서 상호관련성 있는 것으로 파악하는 입장<sup>26)</sup>에 따르면, 단결권, 단체교섭권, 단체행동권의 병렬적 권리들은 일체성이나 상관성을 들어 각 권리의 내용을 제한하는 근거로 악용되지 않는 한에서 독자성이 존중되어야 하는 권리라고 볼 수 있음. 현행 노조법은 단체행동권을 단체협약 체결을 목적으로 단체교섭권에 부속하여 그 행사와 범위를 제한하고 있으나, 독자적 권리로서 단체행동권의 목적을 단체교섭권과의 상관성을 이유로 제한하는 근거로 악용되어서는 안됨.
- 또한 헌법 제33조의 노동3권은 노동자 개인의 권리임. 노동자 개인의 권리로 이해하는 프랑스의 경우에는 파업의 개시 및 절차에 대한 특별한 법적 제한을 두지 않아 독자적인 파업권을 보장하고 있음. 또한 프랑스는 파업의 최후수단성을 전제하지 않고 조정전치주의를 택하지 않음. 법(노동법전 L.522-1조 이하)이 알선·조정·중재의 분쟁조정절차를 규정하고 있지만 이러한 절차는 파업개시 이전에 이루어져야 하는 사전적 성질을 갖지 않기 때문에, 법정분쟁조정절차가 개시되기 이전이라도 파업이 가능하며, 설령 법정 분쟁조정절차가 개시되었다고 하더라도 이러한 절차가 종료될 때까지 파업이 금지되는 것도 아님.<sup>27)</sup>

25) 박홍규, 「노동단체법」, 삼영사, 2000. 49면.

26) 김유성, 「노동법 II」, 법문사, 1997, 32면.

27) 한국노동연구원, 『쟁의행위 정당성의 국제비교』, 2000, 116-119면, 20-21면. 프랑스 법원은 파업의 개념에 대해 ‘노동자들이 단결하여 집단적으로 노무제공을 정지 내지 거부하는 행위’(une cessation collective et concertée du travail)라고 보면서, 파업은 노동자들의 단결된 행위이기 때문에 노동자들 간에는 ‘노무제공의 정지 내지 거부’에 대한 집단적인 의사의 합치가 있어야 하지만, 이러한 집단적인 의사의 합치는 노동조합이나 쟁의단의 존재나 개입을 요구하거나, 노동자들에 의한 조직적인 사전파업계획과 준비, 또는 파업개시 여부에 관한 특별한 절차이행 등을 필요로 하지 않는다고 봄. 파업에 대한 공통의 의사, 즉 동일한 목적을 달성하기 위하여 파업하고자 하는 노동자들의 개별적 의도가 단순히 합치되면 충분하기 때문에 노동조합에 의한 파업의 지시나 결정, 투표방식에 의한 파업

- 따라서 노동조합의 집단적 단결력만을 위한 것이 아니라 개별 노동자의 자유로운 권리로서 명문화할 필요있음. 즉 노동조합의 집단적 단결력을 위해 파업을 거부할 개인의 소극적 자유는 제한할 수 있으나 노동조합이 파업권을 행사하지 않더라도 개인 노동자의 파업권이 제한되지 않도록 명시할 필요있음. 특히 초기업단위 교섭구조에서 파업권은 사회적 연대와 정치성을 내포하는 것으로 보아야 함. 노동자가 개별적으로 총파업에 참여하는 경우에는 특정 사용자와 관련되지 않더라도 파업할 자유를 보장해야 함.

한편 현행 노조법은 교섭결렬시에는 쟁의조정신청을 거쳐야만 쟁의행위를 할 수 있도록 제한하고, 쟁의조정을 할 수 있는 노동쟁의의 의미를 ‘근로조건의 결정’만으로 제한하여 쟁의행위의 목적의 정당성을 갖는 교섭대상을 제한하고 있으며, 재적조합원 과반의 쟁의행위 찬반투표를 거쳐야만 쟁의행위가 가능하도록 하는 등 쟁의행위 요건을 엄격하게 제한하고 있는 바, 관련한 조문 또는 권리제한적 문구를 삭제할 필요있음.

### 3) 단체협약 효력확장제도 재정비<sup>28)</sup>

#### ○ 협약 사각지대 해소를 통한 노동시장 양극화 해법 제시

- 단체협약 효력확장은 미조직 불안정 노동자에게 단체협약 효과를 파급시킴으로써 이원화된 노동시장 불평등을 완화하는 유의미한 해법이 될 수 있음. 단체협약의 적용범위를 조합원으로만 엄격하게 제한하게 되면 초기업단위 교섭을 통해 노동시장의 공정성을 개선하는 조정적 기능이 약해질 수밖에 없음. 이는 단체협약이 적용되는 기업의 노동기준이 시장의 다른 기준보다 높아 상품시장과 노동시장에서 경쟁을 왜곡할 우려가 있고, 사용자에게는 단체교섭을 파괴하고자 하는 부당노동행위 유인이 될 수 있으며 결과적으로 노동기준의 악화에 대한 압력으로 작용할 수 있음. 실제 유럽에서 초기업단위 교섭을 통해 노동시장의 격차를 해소하는 효과는 단순히 초기업단위 교섭의 발달 자체만으로 높은 협약적용률을 확보하였다기보다 초기업교섭과 단체협약 효력확장의 제도(관행)이 결합하면서 그러한 긍정적 효과가 강화된 것이라는 점<sup>29)</sup>에서, 단체교섭 효력확장을 위한 제도적 방안도 함께 검토되어야 함. 대표적으로 프랑스는 노조 조직율이 우리나라보다도 낮은 9.7% 수준이지만 광범위한 단체협약 효력확

---

의사의 확인이나 쟁의조정절차와 같은 일체의 사전 절차를 요구하지 않음. 따라서 파업은 예고없이 이루어질 수 있지만 적어도 파업개시 이전의 시점에서 사용자가 알 수 있도록 직업적 요구가 표출하면 족하다고 봄. 다만 노동자가 개별적으로 총파업에 참가하는 경우에는 총파업 자체가 특정의 사용자에게만 관련된 것이 아니기 때문에 총파업 참가한 노동자들은 해당 기업에 고유한 직업적 요구사항이나 총파업에의 참여 사실을 사전에 사용자에게 알릴 필요가 없다고 보고 있음.

28) 박주영, “단체협약 효력확장제도 개선방안”, 「초기업교섭과 단체협약 효력확장제도 재조명」, 민주노총 민주노동연구원, 2021; 박주영, “복수노조 창구단일화제도의 대안입법 방향”, 복수노조 교섭창구단일화제도 도입 10년 문제 실태와 개선방향 토론회, 민주노총·정의당 주최 국회토론회 자료집, 2020. 11. 17.자 관련 내용을 재구성함.

29) 이정희 외, 「기업별 복수노조와 단체교섭」, 한국노동연구원, 2018. 3.

장으로 단체협약 준수율을 노조 조직율의 10배에 달하는 90%를 넘는다는 사실은 단체협약 효력확장을 통한 사회통합적 기능에 시사하는 바가 큼.

## ○ 단체협약 구속력 범위에 관한 재정립

- 미조직 노동자에 대한 단체협약 적용 문제를 사업장 단위 단체협약 효력확장제도를 통해서가 아니라 단체협약을 체결한 사용자의 당연한 의무로서 협약 사용자 적용범위 내에 있는 모든 노동자에게 단체협약 효력이 미칠 수 있도록 규정할 필요가 있음(이른바 만인효). 즉 단체협약의 일반적인 구속력으로서 노조법 제35조 일반적 구속력 조문을 삭제하고, 진정한 의미에서 단체협약 효력이 일반적 구속력을 갖도록 노조법상 단체협약 효력에 관한 조문을 조합원이 아닌 협약 체결 사용자의 모든 노동자에게 직접 적용되도록 하여야 함.
- ILO도 ‘단체협약에 관한 권고(제91호, 1951)’에서 단체교섭 촉진과 단체협약 체결 및 이행에 관한 원칙으로, 단체협약 효력확장을 적극적으로 마련하도록 장려하고 있음. 첫째, 제91호 권고(1951년)는 단체협약 효력확장에 앞서, 단체협약의 일반적 효력으로서 (명시적으로 달리 정하지 않는 한) 단체협약의 구속을 받는 사업장에 고용된 해당 범주의 모든 노동자에게 적용 되도록 하고 있다(제4조). 단체협약 성격을 조합원에게 국한된 노사 간 채무적 계약으로 제한하여 이해하지 않는다. 필라델피아 선언에서 밝힌 바와 같이 노사단체의 역할과 책무를 일하는 사람들의 일반 복지를 증진하기 위해 지속적으로 협력하는 참여자, 경제 분야 제도와 정책 결정의 대등한 참여자로 보고, 노사단체가 체결하는 단체협약에도 이러한 역할과 기본적인 의무를 반영해야 함을 전제하고 있다.  
둘째, 단체협약 효력확장 시 협약 당사자의 대표성과 영향력, 해당 단체협약의 사회적 필요성과 민주적 절차가 중요한 제도적 장치로 언급된다. 제91호 권고는 단체협약 효력확장의 실질적 요건으로 다수 노동자와 사용자에게 이미 적용되고 있어 관계 당국에 의해 대표성이 인정된다는 실질적 요건과 단체협약을 체결한 노사 당사자의 신청 및 관련된 노사의 의견제출을 절차적 요건으로 포함하도록 하고 있다(제5조 2항).  
셋째, 단체협약 효력확장은 해당 단체협약 전부만이 아니라 협약의 ‘일부’에 대해서도 적용을 확대하도록 하는 적절한 국내법적 조치를 취할 것을 포함하고 있다(제5조 1항). 이처럼 국제 기준은 다양한 노사단체의 단체교섭을 장려하고 단체협약을 체결한 노사 당사자의 범위를 넘어 산업·지역으로 단체협약 적용을 확산시키기 위한 기준과 요건을 밝히고 있음.
- 유럽의 대다수 국가들은 단체협약 구속력 범위에 속하는 사용자의 미조직 노동자에 대해서 별도의 효력확장요건을 요구하지 않고 법률이나 단체협약상 의무로, 혹은 묵시적·명시적 약정이나 관행을 통해 근로계약의 내용으로 화체(化體)되어 단체협약을 적용함.

〈표 2.4〉 유럽의 단체협약 동등적용 실태

	교섭수준	단체협약 적용범위		
		협약사용자의 미조직노동자 적용여부	적용근거	법적효력 (협약 구속력)
프랑스	복수사용자교섭	○	법률	자동적 효력(만인효)
스페인	복수사용자교섭	○	법률	자동적 효력(만인효)
이탈리아	복수사용자교섭	○	법률	자동적 효력(만인효)
오스트리아	복수사용자교섭	○	법률	보충적 효력(조합원)
네덜란드	복수사용자교섭	○	법률	채무적 효력 - 동등적 용 의무(조합원)
핀란드	복수사용자교섭	○	법률	자동적 효력(만인효)
벨기에	복수사용자교섭	○	법률	자동적 효력(만인효)
독일	복수사용자교섭	○	단체협약의 명시적·묵시적 약정, 관행	동등적용(조합원)
포르투갈	복수사용자교섭	○	단체협약의 명시적·묵시적 약정, 관행	동등적용(조합원)
그리스	복수사용자교섭	○	전국기초협약, 기업협약 - 법률 업종협약 - 단체협약의 명시적·묵 시적 약정, 관행	자동적 효력(만인효) 동등적용(조합원)
스위스	복수사용자교섭	○	단체협약의 명시적·묵시적 약정, 관행	동등적용(조합원)
스웨덴	복수사용자교섭	○	법률 해석	채무적 효력 - 동등적 용 의무(조합원)
덴마크	복수사용자교섭	○	법률 해석	채무적 효력 - 동등적 용 의무(조합원)
노르웨이	복수사용자교섭	○	법률 해석	자동적 효력(만인효)
영국	단일사용자교섭	○	단체협약의 명시적·묵시적 약정, 관행	동등적용(조합원)

자료: Schulten T.(2016), 박지순외(2010) 참조하여 필자 작성

### ○ 지역적 구속력이 아니라 단체협약 효력확장 결정제도 재설계

- 단체협약 적용범위 내 협약 외 사용자의 모든 노동자들이 단체협약을 확대 적용받음으로써 노동시장 전반의 최저노동기준을 안정화하고 노동시장 양극화와 갈등을 좁혀나가기 위한 방안으로, 단체협약의 사회적 영향력을 높이기 위해서는 현행 지역적 구속력 조항의 실질적 요건과 형식적 요건을 전반적으로 재정비할 필요가 있음.
- 우선, 효력확장의 실질적 요건을 살펴보면, 첫째, ‘단체협약을 적용받는 노동조합 조합원 3분

의 2 요건(양적 요건)을 삭제하고 단체협약의 사회적 중요성과 대표성 요건(질적 요건)으로, 공익적 목적을 판단기준으로 삼는 방안'(1안)을 고려해볼 수 있음. 이는 단체협약의 대표성을 판단하는 실질은 실제 적용받는 조합원 또는 노동자 규모가 아니라 단체협약을 확대 적용해야 할 필요의 측면에서 효력확장제도의 현대적 의미와 목적성에 충실할 수 있다는 장점이 있음. 다만 현재 우리나라에서 초기업 수준의 단체협약 효력확장제도를 활용한 사례가 드물고, 관련한 효력확장 기준에 대한 사회적 논의가 충분하지 않은 점을 감안하면, 기존의 양적 요건을 완전히 질적 요건으로만 대체하는 것이 자칫 공익적 목적에 대한 자의적 해석으로 인하여, 노동조합의 자주성 및 단결 활동을 제약하는 수단으로 악용되거나 제도 취지와 달리 오히려 단체협약 효력확장을 위축시킬 수 있다는 점도 신중하게 고려해야 함.

- 두 번째 방안으로 단체협약 효력확장의 양적 요건을 유지하되, 양적 요건을 완화하는 방안(2안)도 현실적으로 검토해보아야 함. 이 경우 양적 요건은 앞서 살펴본 해외 입법례와 마찬가지로 노동조합의 조합원 적용률이 아닌 '협약 체결 사용자의 전체 노동자 적용률'을 기준으로 한다는 점을 반드시 전제해야 함. 그렇지 않으면 조합원 기준을 유지한 채로 양적 요건을 완화하더라도 효력확장 가능성에 별다른 개선을 기대하기 어렵게 됨.
- 셋째, 협약 체결 사용자의 노동자 적용률을 과반수 정도로 양적 요건을 완화하는 경우(2안), 이에 대한 추가적인 보완방안도 검토될 필요가 있음. 즉 단체협약의 사회적 공익성이 특별히 중요하게 요구되는 사안에 대해서는 양적 요건을 미달하더라도 질적 요건의 중요성을 감안하여, 효력확장을 결정할 수 있는 근거를 보완할 수 있도록 함. 이는 사회적 불평등을 신속하고 적극적으로 해소하기 위해 협약의 사회적 기능을 활용할 수 있는 유연성을 보장할 것임.

현행	개정안
<p>제35조(일반적 구속력) 하나의 사업 또는 사업장에 상시 사용되는 동종의 근로자 반수 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 당해 사업 또는 사업장에 사용되는 다른 동종의 근로자에 대하여도 당해 단체협약이 적용된다.</p> <p>(신설)</p>	<p>제35조(일반적 구속력) &lt;삭제&gt;</p> <p>제00조(협약의 효력) ① 단체협약의 효력은 단체협약을 체결한 사용자 또는 사용자단체의 구성원인 사용자가 사용하는 모든 근로자의 근로조건 및 근로자의 대우에 관한 사항에 대해 미친다. 다만 별도로 적용받는 단체협약이 존재하는 경우는 제외한다.</p> <p>② 적용범위가 중복되는 단체협약들 간의 효력에 대하여서는 근로자가 가입한 노동조합의 단체협약을 우선 적용하며, 복수의 노동조합에 가입한 경우에는 유리한 조건의 단체협약을, 어느 노동조합에도 속하지 않는 경우에는 다수가 적용받는 단체협약을 적용한다.</p>
<p>제36조(지역적 구속력) ① 하나의 지역에 있어서 종업하는 동종의 근로자 3분의 2 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 행정관청은 당해 단체협약의 당사자의 쌍방 또는 일방의 신청에 의하거나 그 직권으로 노동위원회의 의결을 얻어 당해 지역에서 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자에 대하여도 당해 단체협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다.</p> <p>② 행정관청이 제1항의 규정에 의한 결정을 한 때에는 지체없이 이를 공고하여야 한다.</p>	<p>제36조(단체협약 효력확장) ① 하나의 산업·지역·업종·직종 등에서 단체협약을 적용하는 사용자의 근로자 총수가 효력 확장하고자 하는 적용범위(관련한 산업·지역·업종·직종 등을 포함한다) 내에서 종업하는 근로자의 반수 이상에 해당될 경우, 중앙노동위원회는 하나 또는 다수의 단체협약의 당사자 쌍방 또는 일방의 신청에 의하여 해당 단체협약을 체결하지 않은 사용자의 근로자에게 해당 단체협약의 전부 또는 일부를 적용한다는 결정을 할 수 있다. 이 경우 중앙노동위원회는 근로자의 반수에 미달하더라도 해당 단체협약의 내용에 대한 사회적 공익성을 고려하여 효력확장을 결정할 수 있다.</p> <p>② 행정관청은 제1항의 규정에 의한 결정이 있을 때에는 모든 근로자들이 쉽게 알아볼 수 있는 방법으로 결정을 공고하고 실효적으로 집행될 수 있도록 조치하여야 한다.</p>

#### 4) 노사협의회의 역할과 활용

##### ○ 노동자의 상시적·자주적 통제가 없는 노사협의회의 한계

- 사용자의 일방적인 노동조건 일괄 변경에 대해, 근로기준법 등에는 집단적 절차를 통한 규율로서 근로자대표제를 도입함. 근로자대표제는 각 노동조건에 대한 근로자‘대표’로서 그때그때 필요에 의해 결정된다는 점에서 임시 대표성, 그리고 개별 현안에 대한 노동자들의 이해관심이 집중되기 때문에 직접 대표성에 기초한 개념이라 할 수 있음. 그래서 현행 근로자대표는 선출방법이나 임기, 대표성의 범위와 지위에 대해 특별히 정한 바 없이 근로자대표의 운영에 대한 상당한 개방성을 두고 있었음.
- 그러나 현실에서 근로자대표는 현안에 대한 노사의 정보비대칭성, 사업장 근무환경에 따라 노동자들의 소통단절이나 노동자들 상호간의 정보부족, 사용자에 의한 근로자대표 결정절차에 대한 개입 등으로 노동자들이 근로자대표의 권한을 실질적으로 통제하지 못하는 경우가 비번하게 나타났고, 오히려 제도적 개방성은 노동자들의 노동조건에 대한 의사를 왜곡할 뿐 아니라 사용자에 의한 착취에 무방비로 노출되어 사용자의 노동조건 개악의 손쉬운 수단이 되어왔음.
- 한편 근로자 참여 및 협력·증진에 관한 법률상 노사협의회의 근로자위원은 선거에 의해 선출되고 3년의 임기를 보장하여 상당기간 안정적 지위에 있지만 경영참여라는 목적에 비춰보면 낮은 수준의 협의권한을 중심으로 운영되어왔음. 즉 무보수·비상임의 지위를 가지며, 노사협의회 운영규정도 노사자율로 정하도록 하고, 근로자위원과 노동자들 간의 운영기준도 전혀 규정하고 있지 않음. 따라서 근로자위원이 노동자들의 ‘대표’로서 개인 노동자들의 권리를 직접 제한할 정도의 권한을 행사하는 포괄적인 결정권한을 부여받은 것이 아니라, 대체로 업무수행이나 노동조건에 영향을 미치는 회사운영기준이나 고충에 대한 노동자들의 요청사항들을 제안하고 협의하는 수준이기 때문에(과반수노조인 근로자위원 제외), 노동자들로부터 엄격한 대표자로서의 권한이나 책임을 부담하지 않음.
- 그런데 근로자대표에게 부여되는 의사결정과 관련하여 근로기준법상 최저 노동조건, 저하, 고용상 지위의 변동을 초래하는 사항들, 노동자들의 경제적 이익에 상당한 결정권한을 노사협의회 근로자위원에게 광범위하게 부여하여 사업장의 노동조건 형성과 변경에 대한 결정권한을 집중시키게 됨. 그에 상응하여 노동자들이 근로자위원의 권한 행사를 통제할 수 있는 힘도 균형있게 부여되어야 하지만, 근로자대표의 자의적 결정을 통제할 수 있는 장치가 부재한 것은 노사협의회 근로자위원에게서도 동일하게 지적되는 문제임. 오히려 근로자대표는 당해 현안에만 권한이 국한되지만, 노사협의회 근로자위원은 3년의 임기동안 근로기준법상 근로자대표로서 부여되는 모든 노동조건 결정권한을 노동자들로부터 아무런 통제없이 행사할 수 있게 되므로, 노사협의회 근로자위원에 의한 노동자들의 노동권 박탈은 더 심각한 문제가 될

수 있음.

- 노동자들의 자주적 단결체라도 기업별 노동조합은 초기업단위 노동조합과 달리 특정 사용자와의 긴밀성이 높아 노동조합의 내부적 민주성과 조합원의 능동적인 감시가 없으면 사용자와의 유착관계가 형성되어 오히려 조합원들의 이익에 반하는 대표권 행사가 문제될 수 있음. 노사협의회 근로자위원은 노동조합과 같은 조합민주주의 절차의 구속도 받지 않기 때문에 사용자와의 유착관계가 형성되기 쉽고 오히려 사용자 개입에 의해, 사용자의 이익을 위해 근로자위원이 선출될 수 있음. 노사협의회 근로자위원이 근로자대표의 권한을 행사할 때에 노동자들의 자주적·상시적 규율이 반드시 요구되며 결국 노동자들의 자주적·민주적 단결체인 노동조합이 그러한 역할을 수행하도록 제도화되어야 함.

## ○ 노사협의회는 노동조합을 통한 집단적 노사관계의 보완적 제도여야

- 집단적 노사관계를 형성하는데 노동자들의 자주적인 대표성을 확보한 노동조합이 존재한다면 근로자대표성이 요구될 경우 노동조합의 지위가 배제되지 않도록 하여야 함. 즉 과반수노조의 대표성뿐 아니라 복수의 노동조합들이 공동으로 사업장 과반의 대표성을 행사하는 것도 보장해야 함. 복수의 노동조합들이 사업장의 현안에 대해 공동으로 결정하고 협의하는 환경을 조성하는 것은 복수노조 시대의 당연한 조건이 되어야 하고 노동조합들 간 소통을 통해 공정성과 민주성을 높이기 경험으로서 제도적인 촉진이 필요한 사항임.
- 대의제방식을 통해 선출되는 근로자대표는 권한을 행사함에 있어 전체 노동자의 의사에 반하지 않도록 하는 민주적 통제장치가 필요함. 노동조합의 대표자도 노조법상 단체협약에 관한 사항은 조합원총회 및 대의원대회의 의결을 거치도록 하고, 대표의 집행업무 권한과 관련하여 조합원의 일상적인 감시와 탄핵·해임절차를 통해 조합민주주의 원리가 작동하게 됨. 근로자대표가 권한을 행사하는 경영상 이유에 의한 해고 협의, 근로시간 및 휴게시간 특례 등은 가장 중요한 근로조건이므로 전체 근로자 의견수렴이 무엇보다 중요하므로 근로자대표를 통해 전달할 노동자의 집단적 요구안 마련을 위한 협의과정 및 요구안에 대한 노동자 과반수 동의절차, 근로자대표의 권한 행사과정에서 사업(장)에 조직된 노동조합과의 협의, 사용자와의 최종 합의하고자 하는 사항에 대한 노동자 과반수의 동의 등 권한 행사를 하는 각 단계에 따라 절차적 민주성을 통해 규율할 수 있는 제도가 마련되어야 함.

## ○ 민주적 노사협의회 구성을 기초로 한 집단적 노사관계 연계 가능성

- 그동안 노사협의회는 운영원리(경영참가)와 노동조합의 활동은 각 기관의 목적과 성격을 달리한다는 점에서 별개의 제도로 구분하여 이해해왔음. 그러나 노사협의회와 노동조합이 집단

적 노사관계에서 당연히 충돌되거나 긴장관계만을 갖는 것은 아님. 양 제도를 통해서 노동자들의 집단적 민주성과 노동조합 대표성을 강화할 수 있다면 노사협의회 제도가 노동조합 원리를 강화·확장할 수 있는 제도로 연계하여 설계할 수도 있음.

- 노사협의회(경영참가제도)와의 관계에서 노동조합의 기능과 역할을 수행하는 방식에 따라 이중구조(dual-channel system) 또는 단일구조(single-channel system)로 구분함. 이중구조로 설계한 국가로서 대표적으로 독일은 노동조합이 사용자와 산별·부문차원의 단체협약을 체결하는 동안 직장평의회에서 단체교섭을 위한 정보 및 상담에 대한 광범위한 권리를 갖고 기업 수준의 단체협약 이행을 감시하는 역할을 상호작용함. 네덜란드의 경우도 국가 및 부문수준의 협약은 노동조합이 수행하고 기업수준에서는 정보와 협의에 관한 권리를 갖지만 기업수준의 협약은 종업원평의회가 대표하는 방식임.
- 한편 산별부터 기업수준까지 모든 단체교섭을 노동조합이 수행하는 단일구조(single-channel system)는 대표적으로 덴마크의 경우 노동조합이 기업수준의 단체교섭을 포함하여 전국수준의 교섭까지 중앙집권화하여 수행함.<sup>30)</sup> 프랑스로도 단일구조라 할 수 있는데, 노동조합이 기업수준부터 전국수준의 단체교섭을 수행하고 기업협의회는 낮은 수준의 협의권한에 그침.<sup>31)</sup> 프랑스는 노사협의회 위원선출을 통해 기업수준에서 노동조합의 대표성을 확인하고 대표적 노동조합들은 각자 그리고 공동으로 교섭권한을 갖고 기업수준부터 부문·전국수준의 초기업단위 단체교섭 구조를 형성함. 4년마다 기업협의회 위원을 선출하는 전국적 차원의 직업선거를 실시하는데 직업선거에 참여한 노동자들의 유효투표율 10% 이상을 획득한 모든 노동조합들은 대표적 노동조합으로서 단체교섭에 참여할 수 있도록 함.
- 현재 한국에서 노사협의회와 노동조합의 관계란 노동조합에게는 기업단위 교섭을 강제하여 초기업수준의 단체교섭을 사실상 제약하는 조건에서, 협의수준의 노사협의회 위원에게 기업차원의 주요 노동조건과 고용상 지위에 관한 근로자대표 결정권한을 부여하려 하고, 점점 근로자대표의 결정권한 범위를 확대하는 방식으로 나아가고 있는 바, 이는 기업수준에서 노동조합과 노사협의회 간의 권한 충돌과 경쟁을 더욱 첨예하게 만드는 구조로, 노동조합의 노동3권을 위축시키거나 약화시키려는 입법론임.
- 초기업수준의 단체교섭 구조를 제도화하면서 노동조합이 기업수준의 교섭을 효과적으로 진행할 수 있도록 노사협의회를 통한 기업정보를 제공받고 협의회 협의기능을 활용하도록 하거나 복수노조 교섭창구단일화제도를 폐기하는 대안입법으로 대표적 노동조합들의 지위를 확인하고 복수의 노동조합들이 각자 그리고 공동으로 교섭권을 행사할 수 있도록 프랑스와 같은 최소한의 대표성을 확인하는 절차로, 전국단위 노사협의회 위원선거를 활용하는 방안 등도 고려해볼 수 있음.

30) Ibsen, C. and M. Keune, "Organised Decentralisation of Collective Bargaining: Case studies of Germany, Netherlands and Denmark", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No.217, OECD, 2018, pp.11-14, 19-20, 23-24.

31) Gilles Auzero, "기업의 성장과 변화에 관한 법,제정을 통해서 본 프랑스 기업 경영에서의 노동자 위치", 국제노동브리프 2020년 8월호, 한국노동연구원, 39-40면.

## 5) 노동3권을 침해하는 부당노동행위 제도의 실효성 확보

### ○ 부당노동행위 형사처벌(고의판단)과 행정규제(결과판단 중심)의 이원화

- 부당노동행위 형사처벌에 대해서는 부당노동행위 고의를 판단해야 하나 구제명령으로서 부당노동행위 판단시에는 부당노동행위 의사를 중시하는 것은 특정 노동조합에 대한 불이익, 차별의 위법성을 판단하는데 적절하지 않음. 신속한 부당노동행위 시정을 위해서는 부당노동행위로 초래되는 효과(노동조합 활동 위축, 불이익의 결과의 상당성)를 중심으로 판단해야 함.

### ○ 부당노동행위 구제신청절차에 대한 사용자 입증책임 전환

- 부당노동행위란 사용자가 당연히 준수해야 할 헌법상의 노동3권에 대한 침해 결과가 초래된 것을 의미하므로, 부당노동행위의 효과를 중심으로 판단할 때에 사용자의 작위 또는 부작위가 정당한 이유가 있다고 볼 수 없다면 일응 부당노동행위에 해당된다고 보아야 함. 즉 부당노동행위의 결과에 대한 적시가 이루어지면 일응 부당노동행위로 추단되고, 사용자가 이러한 단결침해적 효과에 대한 정당한 이유를 제시하지 못하는 한 부당노동행위로 확정되도록 입증책임 전환을 명문화할 필요가 있음.

### ○ 부당노동행위 원상회복을 위한 구제명령의 구체화

- 부당노동행위 구제신청제도는 신속하게 부당노동행위를 중단시키고, 부당노동행위로 발생된 단결권 침해를 원상회복시킬 수 있도록 하는데 있음. 그러나 현재 부당노동행위제도는 불이익취급행위를 취소하고 구체적인 불이익을 원상회복하도록 하는 것 외에 노동조합에 대한 지배개입이나 노동조합 활동에 대한 방해로 조합원 탈퇴 등의 단결권침해에 대해서는 부당노동행위로 인한 노동조합의 침해에 대해 구체적인 구제방법을 고민하지 못하고 있음. 특히 원청 사용자의 부당노동행위를 인정하는 경우에도 원청에 대한 고용책임이나 해고기간의 임금에 대한 원상회복과 관련한 구제명령을 하는데는 소극적인 태도를 보이고 있음.

## ○ 부당노동행위에 대한 금전보상명령 및 징벌적 보상제도 도입

- 부당노동행위 원상회복명령의 수준이 사용자가 저지른 부당노동행위를 취소하는 수준에 그치고 있어서, 사용자가 부당노동행위를 해서 얻는 이익(노조와해)이 크고, 부당노동행위로 인정되더라도 사용자가 부담하는 비용은 거의 발생하지 않음. 실질적으로 부당노동행위로 인정돼도 사용자의 부당노동행위를 반복할 우려가 큼.

사용자에게 부당노동행위에 대한 상당한 부담을 부과하여 부당노동행위가 재발되지 않도록 유인할만한 장치가 필요함. 노동조합에게 회복하기 어려운 피해에 상응하여 사용자에게 노동조합에게 금전적 보상을 하도록 명하는 것은 부당노동행위로 인한 사용자의 실질적인 부담을 주는 한편, 노동조합은 재정적인 보상을 통해 노동조합을 회복할 수 있는 활동을 보장해주는 방안이 될 수 있음. 나아가 사용자의 부당노동행위가 반복적·상습적으로 이루어지거나 고의·악의성이 있는 경우 징벌적 보상액을 정할 수 있도록 제도 마련(부당노동행위 고의에 따른 형사처벌은 별도).

## ○ 어용노조를 이용한 부당노동행위 가중처벌

- 사용자의 지배개입에 의해 노동조합을 만드는 것은 진정한 민주적인 노동조합이 정상적인 조합활동을 하지 못하도록 막기 위한 목적에 따른 것임. 이는 헌법상 노동3권을 침해하기 위한 범죄목적으로 노동조합이라는 단체를 이용하는 부당노동행위임. 즉 부당노동행위라는 범죄목적으로 노동조합의 외관을 쓴 범죄단체를 구성한 행위라고 할 수 있음.
- 따라서 노조법 제81조의 일반 부당노동행위뿐 아니라 부당노동행위를 목적으로 어용노조·유령노조를 설립하는데 사용자가 관여·지원·주도·개입하였다면 가중적인 형사처벌을 할 수 있도록 별도의 법규정을 신설하고, 어용노조·유령노조의 임원 등 사용자의 부당노동행위에 가담한 자에 대해서도 공동정범으로 중하게 처벌할 필요 있음.

## 6) 일하는 사람 모두의 노동법

### ○ 고용형태의 다변화와 노동법적 보호의 필요성

- 장경제가 고도화되고 고용환경이 다변화되면서 전형적인 근로계약관계도 종전과 달리 전속성이 약화되고 사용종속성의 의미가 변형됨. 특히 사업 또는 사업장이라는 공간과 시장의 경계가 얇아지고 혼재되는 온라인 플랫폼이 확산되면서 근로기준법과 노동조합법의 고전적인 노동자 개념 정의만으로는 노동법의 보호목적을 달성하기 어려움.
- 근로기준법상 ‘근로자’는 ‘직업의 종류와 관계없이 “임금”을 목적으로 “사업이나 사업장에” 근로를 제공하는 자’(근기법 제2조 제1항 제1호)라고 규정하고 있어서, 임금성 있는 급부일 것을 요구하고 사업(장)에 근로를 제공하는 형태상 근로계약관계에 준할 정도의 사용종속성을 요구한다고 해석됨. 반면, 노동조합법상 ‘근로자’는 ‘직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입”에 의하여 생활하는 자’(노조법 제2조 제1호)라고 규정하여 임금성을 엄격하게 요구하지 않고, 사업(장)에 소속되어 근로를 제공하도록 규정하고 있지 않음. 따라서 노조법상 보호목적에 따라 사용종속성의 의미를 넓게 이해할 수 있다는 해석론이 힘을 얻었고, 2018년 대법원은 노동조합법상 노동자성 판단을 위한 6가지 고려요소를 구체화하면서 사용자의 전속성이나 인적 종속성보다 노무제공을 받는 자의 계약내용 결정의 일방성이나 시장접근성과 같은 경제적 종속성의 측면을 중요한 근거로 삼음(대법원 2014두12598,12604 판결).
- 노조법상 노동자 개념의 확대는 노조법의 보호를 받을 수 있는 인적 적용범위를 넓힘으로써 노동3권에 대한 사회적 의미를 획기적으로 확장하는 계기가 되었으나, 종전의 근기법상 근로관계를 중심에 놓고 운영되었던 집단적 노사관계법에서 특수고용이나 플랫폼 노동 종사자를 조직대상으로 하는 노동조합은 근기법상 ‘근로자’의 지위를 인정받지 못하였거나 근기법 적용여부가 불분명한 상태에서 집단적 노사관계를 형성하려 할 때 상당한 어려움을 겪게 됨. 가령 △근로기준법이 적용되지 않으므로 근로계약 조건의 서면명시의무가 없고, 보수나 노무제공시간 등 중요한 노무제공조건에 대해 일방적인 계약변경시 근로자대표 서면합의 또는 취업규칙 불이익변경 동의절차를 요구할 수도 없고, △자의적인 계약해지에 대해서도 부당노동행위 의사를 밝히기 어려우면 부당해고를 다룰 수 없음. △취업규칙과 같이 사업장의 공통적인 집단적 기준이 설정되지 못하여 단체교섭시 교섭요구안을 마련하는데 어려움을 겪게 되며, △근기법상 노동조건을 단체교섭 대상으로 삼을 경우 근기법상 노동자가 아니라는 이유로 교섭을 거부하는 부당노동행위가 발생하여도 △근로기준법이 적용되지 않으므로 근로조건에 밀접하다고 할 수 있는 의무적 교섭사항과 경영에 관한 사항의 구분이 모호하여, 사용자의 단체교섭 해태나 쟁의행위 목적의 정당성을 판단하는데 상당한 혼란을 겪게 될 수 있음.
- 한편 근기법상 노동자성을 인정받지 못하여 불완전한 형태의 노동권의 보호에 놓이게 되고,

반대로 사업자의 지위에서 공정거래법이 적용되는가도 혼란이 발생됨. 공정거래법 제40조는 사업자가 다른 사업자와 공동으로 가격을 결정·유지 또는 변경하도록 합의하는 행위는 부당한 공동행위로서 형사처벌의 대상이 됨. △특수고용 노동조합이 처우를 개선하기 위해 단체 교섭을 하거나 주장을 관철하기 위해 업무에 지해를 야기하는 쟁의행위를 할 경우 공정거래법상 부당공동행위에 해당될 수 있는 위험에 노출됨.<sup>32)</sup>

- 또한 노조법상 노동자성이 인정되더라도 공정거래법 제45조 불공정거래행위 중 거래상 지위남용을 적용받을 수 있는가도 쟁점임. 특수고용 노동자들은 「특수형태고용종사자에 대한 거래상 지위남용행위 심사지침」에 따른 보호를 받을 수 있으나 △노조법상 노동자성이 인정되면 이러한 보호를 받을 수 없는 것인지 불분명함.<sup>33)</sup>
- 이처럼 근로기준법상 ‘근로자’ 아닌 노동조합법상 ‘근로자’의 법적 지위와 노동권의 보장에서의 간극을 좁히기 위해서 노조법뿐 아니라 근기법의 실질적 적용을 위해 인적 적용범위 확대를 위한 입법론이 요구되었으며, 근본적으로 전통적인 사용종속관계를 벗어나 근로기준법을 비롯한 고용안전망에 이르기까지 새로운 노동법적 보호의 기준을 재설계해야 한다는 입법적 요청도 제기되고 있음.

## ○ 일하는 모든 사람들을 위한 노동법의 방향과 원칙

- ILO는 100주년 ILO 총회에서 일의 미래를 위한 100주년 선언에서 모든 일하는 사람에게 ILO의 8개 기본협약의 보호, 적정 최저임금, 최장 노동시간의 제한, 노동안전과 보건에 대한 보호를 천명하였음.<sup>34)</sup>
- 특수고용·플랫폼 등 다양한 고용형태의 노동자의 권리 보호를 위해서는 노동법의 인적 적용범위와 노동법적 보호의 범위를 구체화하는 입법론이 제기되기 시작함. 그러나 고용형태에 따라 전통적인 노동법 적용영역과 노동법 외부 영역에 대한 단계적인 보호를 확장하는 이른바 나이데이론<sup>35)</sup>이나 동심원이론<sup>36)</sup>을 제시하고 있음. 그러나 이는 자칫 고용형태의 외관에 따라 노동자의 노동권을 차등화함으로써 노동자성 판단의 오분류 문제를 초래할 위험이 있음. 즉 노동법적 보호를 받아야 할 노동자에 대해 노동법의 적용을 정상화하고 노동법 보호

32) 공정거래법상 노동조합의 지위에 대해 명시적으로 적용제외를 규정하고 있지 않음. 공정거래법 제118조상 공정거래위원회의 인가를 통해 적용제외를 받을 수 있지만 인가된 사례가 거의 없으며, 인가를 얻더라도 단결활동이나 단체교섭의 특성상 상당한 위력을 사용한다는 점, 공동행위가 소비자의 이익을 침해하는 경우 공정거래법의 적용원리상 이러한 적용제외를 인정받기 어려울 수 있어 입법적 해결 등이 요구됨.

33) 특고지침에 따르면 산재법 시행령 제125조 각호의 특수형태근로종사자를 1차적인 적용대상으로 하면서 열거되지 않은 경우에도 거래상 지위가 인정되면 특고지침을 준용할 수 있도록 정함. 그러나 ‘근로기준법 등 노동관계법이 적용되지 아니하여 보호할 필요가 있는 자’로 근기법상 ‘근로자’는 명백히 제외함을 밝히고 있으나, 다른 노동관계법이 적용될 경우 특고지침보다 이를 우선적용한다고 기술하여 노조법상 노동자에 해당되면 각 특수고용 노동자는 이러한 보호로부터 배제될 수도 있으며, 노동조합 가입여부에 따라 차별적으로 적용되는 것인지도 의문임.

34) ILO, Work for a Brighter Future: Global Commission on the Future of Work, 2019, pp. 38~39

35) 강성태, “포용주의적 접근”, 「자영업자 사회법제 연구」, 한국노동연구원, 2019, 2-4면.

36) 권오성, “일하는 사람을 위한 기본법 제정의 필요성”, 노동법학 제81호, 2022. 3., 219-223면

의 원칙을 분명히 세우지 않은 상황에서 선불리 노동법 외적인 보호영역을 새로 만드는 것은 노동법적 보호를 회피하도록 사용자들에게 왜곡된 시그널을 줄 수 있어 신중할 필요가 있음 (풍선효과). 따라서 이와 같은 단계적 포용전략에 기초하여 보호범주의 경계에서 사용자의 책임을 회피하려는 시도를 차단하는 법적 장치도 함께 설계되어야 함.

- 첫째, 노동법의 정상화로서 5인 미만 사업장에 대한 적용확대가 먼저 이루어져야 함. 또한 근로기준법뿐만 아니라 산업안전보건법, 남녀고용평등법 등 노동법의 기본적 권리에 누락이 없도록 해야 함.
- 둘째, 노동법의 인적 적용범위의 기준이 되는 근로기준법상 노동자 개념을 보편주의적 관점에서 ‘타인을 위하여 일하는 모든 사람’을 노동자로 추정하고, 사용자가 종속관계를 부인할 객관적인 사실, 즉 ①지휘감독을 하지 않고, ②자신의 사업에 편입되지 않으며, ③ 독자적인 사업을 영위하고 있음을 입증하도록 하여 근로기준법을 적용하도록 원칙을 바로 세우는 것이 필요함.<sup>37)</sup>
- 셋째, 노동법 외적 보호의 단계에 속하는 경우, 노동법 영역의 추정을 지속적으로 유지하기 위해 드는 비용이 노동법상 사용자 책임을 부담하는 것보다 별다른 이점이 없도록 관련 제도들을 설계함으로써 불필요한 외부화 시도를 차단하는 방안도 구체화되어야 함. 즉 타인의 노무제공을 사용하는 경우 노무제공자에 대한 노동시장 지배력은 다양한 요소에 의해 변화될 수 있고 고용형태에 대한 평가가치는 유동성을 갖는다는 점에서, 노동자 오분류 심사절차를 통과한 경우에도 한시적으로만 유효하고 정기적인 심사, 관련 산업이나 업종 시장의 사업적 변화를 반영하여 고용영향평가를 하도록 하는 행정 절차를 마련하고, 더불어 경제법상 거래상 지위남용에 관한 상시감독 등 복합적인 제도적 장치가 작동될 필요 있음.
- 넷째, 노동법 보호의 단계적 확대는 노동법상 노동자가 아니지만 노동법에 준하는 보호의 내용을 일부 확장한다는 점에서, 일하는 사람들에 대한 계층화나 이등시민화(second-class)를 초래할 위험이 있다는 점에도 주의가 필요함. 노동법적 보호로서 실질적인 영향력을 가진 권리의 목록을 추출해내지 못하면 겉만 번지르르한 빛좋은 개살구가 될 수 있음. 일하는 모든 사람의 기본법의 내용으로 열거된 권리로 주로 언급되었던 권리들을 보면, 사생활과 개인정보 보호받을 권리, 인간으로서 존엄에 대한 적절한 배려를 받을 권리처럼 타법에 규정되어 있는 사항을 확인하는 수준이거나 추상적인 선언으로 그치지 않도록 해야 함.
- 임신출산 등 모성보호, 가족돌봄, 일과 가정생활의 균형에 관한 배려받을 권리나 사회보장을 받을 권리의 수준이 국가에 의한 간접적 보호에 그치는 것이 아니라 노무제공을 받는 자를 통해 노동현장에서 실질적으로 준수될 수 있는 내용이 포함되고 위반행위에 대한 규제 및 구제절차가 뒤따라야 함.
- 차별받지 않을 권리, 괴롭힘이나 성희롱으로부터 보호받을 권리나 안전보건에 관한 보호, 공정한 보수를 받을 권리, 노무제공의 사회경제적 조건에 대한 정보제공받을 권리는 단체교섭

37) 근로기준법 제2조제1항제1호 개정에 관한 강은미의원 대표발의안(2021.9.6.자)

및 단체협약에 준하는 집단적인 단결을 통해 노무제공의 사회경제적 조건을 변경할 수 있는 자유, 사회적 기구의 구성을 요구할 수 있는 권리를 구현해야 함.

- 다섯째, 일하는 사람의 노무제공의 사회경제적 조건에 따라 일하는 사람의 권리에 대한 책임을 누가 부담할 것인가도 중요한 문제임. 즉 사용자 찾기의 과정을 어떻게 제도화할 것인지 논의되어야 함. 특히 기술발전에 따라 온라인 플랫폼을 기반으로 한 노무제공은 시장과 사업장의 경계가 없어 노동시장과 상품서비스시장이 중첩, 혼합되어 나타나기 때문에, 노무제공에 대한 책임을 부담해야 할 사업주를 찾는 절차는 반드시 전제되어야 함.
- 여섯째, 플랫폼 노동자에 대해서는 온라인 플랫폼이 가지는 기술적 조건으로 인하여 전통적인 노동법적 보호와 대비시키기 어렵다는 점에서, 노동플랫폼에 기반한 노무제공에 대한 특별한 보호가 필요함. ILO는 고용상 지위와 관계없이 플랫폼 노동자에게도 ILO 기본협약과 고용관계 및 산업안전, 사회보장, 일자리정책, 근로감독에 관한 주요 협약들이 적용된다고 보았고, 모든 사람을 위한 포용적이고 지속가능한 경제 성장, 고용 및 양질의 노동 목표를 달성하기 위해 플랫폼을 기반으로 하는 노무제공에 있어서도 노동법 수준의 계약의 명확성과 투명성, 고용상 지위에 대한 올바른 판단, 단체교섭권의 보장, 차별금지 및 산업안전보건 법제의 적용, 공정한 보수와 노동시간에 대한 기준, 부당계약해지를 막기 위한 공정한 절차보장, 평점시스템의 투명성, 알고리즘의 투명성과 책임성, 노동자의 개인정보와 노무제공에 대한 정보보호, 사회보장급여의 제공 등의 법제화의 필요성을 밝힌 바 있음.<sup>38)</sup>
- ILO 디지털 노동플랫폼 구조에 관한 일의 미래 보고서(2022)는 노동플랫폼 규제에 대한 기존의 접근방식에 대해 평가하면서, 플랫폼을 기반으로 노무를 제공하는 사람들에게 노동자 지위를 부여하는 것은 상당한 이점이 있으나 전통적인 노동자 권리만으로 플랫폼과 노동자 사이의 정보 비대칭성과 통제 메커니즘에 대한 영향을 미치기 어렵고 노동자 지위에 대한 협소한 접근은 새로운 형태의 착취를 만들 수 있음을 지적함.<sup>39)</sup> 이는 노동플랫폼에서 노동자의 권리 부여를 포기하는 것이 아니라 플랫폼의 성격에 따라 노동법적 권리의 실질에 준하는 구체적인 규제 구조를 설계해야 하는 것으로 이해할 필요 있음. 시장과 사업장의 경계가 없는 노동플랫폼에서 노동법적 권리의 구현은 노동자가 거래에서의 더 큰 협상력과 자율권을 부여받을 수 있고, 플랫폼의 통제를 감소시키는 방식으로 작동되어야 함. 이는 노동자성을 부정하거나 축소하는 전략이 아니라 노동자의 지위를 강화하는 전략(나아가 시장의 종속 특성에 따라 노동자의 협상력과 자율성을 강화하는 것이 노동자성을 부인하는 근거로 삼지 않는 해석론과 입법론 필요)에서 요청되는 것으로 보아야 할 것임. 보고서는 방대한 데이터와 학

38) ILO, World Employment and Social Outlook - The role of digital labour platforms in transforming the world of work, 2021, p.256

39) Sangeet Paul Choudary, "The architecture of digital labour platform: Policy recommendations on platform design for worker well-being", ILO Future of Work Research paper series. 2022, pp.30-33. △플랫폼의 금지나 규제의 부재는 플랫폼의 이점으로 규제를 어렵게 하는 요소로 타당하지 않고, △평판시스템을 통한 자율규제는 평판시스템의 조작가능성, 시장효율성은 오히려 저숙련 및 대체가능한 노동자의 착취를 초래하며, △공유경제같은 긍정적 묘사는 사실상 플랫폼이 노동자를 통제하는 시스템을 설명할 수 없음. △프라이버시 보호의 관점에서 플랫폼을 규제하는 것은 플랫폼을 기반으로 한 시장 자체의 효율성을 저하시키는 반면 노동자 보호의 내용에 충실하지 못함.

습 알고리즘을 통해 계속 진화하는 노동플랫폼을 효과적으로 규제하기 위한 플랫폼과 규제 기관, 플랫폼과 노동자, 규제기관과 노동자 간의 상호작용을 통한 접근법을 제시하면서 각 차원에서 플랫폼 노동자의 권리를 강화하는 방식의 규제 구조가 필요하다는 점을 피력하고 있음.<sup>40)</sup> 특히 플랫폼과 노동자 간의 상호작용으로 플랫폼 노동자와 노동조합에게 플랫폼의 사업행태와 그 효과에 대한 데이터가 공유되어야 하고, 플랫폼 노동자/노동조합과 노동제공의 조건을 형성하는데 필요한 플랫폼 규제를 공동결정하는 제도적, 기술적 장치가 마련되어야 하며, 이를 기반으로 한 조직화와 집단행동의 권리가 보장되어야 함을 강조하고 있음.<sup>41)</sup>

- 보고서에는 플랫폼과 규제기관 간 신규플랫폼이 형성되면 해당 플랫폼의 운영행태를 관찰하고 그에 맞는 규제 정책을 제시하기 위한 샌드박스를 운영하고, 이러한 공동결정 규제에 노동자의 참여를 보장하는 방식도 제시되어 있는데,<sup>42)</sup> 이는 현재 한국 산자부에서 신기술개발을 위한 규제완화를 목적으로 운영되는 규제샌드박스가 아니라 플랫폼의 작동방식에 따라 노동자의 노동권을 구현할 수 있는 규제를 구체화하는 샌드박스제도로써 그 목적과 성격이 다르다. 노동플랫폼 규제의 공동결정을 위한 샌드박스는 노동플랫폼의 진짜 사용자 찾기와 노동자의 노동3권을 포함한 노동권 구현을 위해 데이터 및 알고리즘 공유의 효과적인 제도화 방안으로 고려해볼 수 있음.
- 노동플랫폼에서 노동자의 지위와 권리보장, 플랫폼의 규제에 관한 분석은 예비하여 다변화된 고용형태에서 일하는 사람의 권리보호 제도화의 측면에서도 의미있는 시사점을 줄 수 있음. 모든 일하는 사람을 위한 노동법의 권리 목록이 변칙성과 예측불가능성이 큰 산업이나 고용형태에 대해서는 노동법적 노동권의 효과에 준할 수 있는 실질적인 노동권의 구현을 이러한 플랫폼 노동권 보장 방식과 유사하게 구체화하는 제도적 접근도 참조할 수 있음.

---

40) Sangeet Paul Choudary, 위의 글, pp.34-35. △플랫폼과 노동자 사이의 정보비대칭을 감소시킬 것, △데이터 소유와 독점으로 인한 노동자의 의존성을 감소시킬 것, △플랫폼이 자신의 데이터에 외부 접근을 허용하도록 하여 오픈 데이터를 통한 규제, △이를 바탕으로 규제 가이드라인과 데이터 분석 및 시정행태에 기반한 규제개입 등 대안적 규제를 마련해야 하는 4가지 요소를 포함할 것을 권고함.

41) Sangeet Paul Choudary, 위의 글, pp.34-35. △플랫폼과 노동자 사이의 정보비대칭을 감소시킬 것, △데이터 소유와 독점으로 인한 노동자의 의존성을 감소시킬 것, △플랫폼이 자신의 데이터에 외부 접근을 허용하도록 하여 오픈 데이터를 통한 규제, △이를 바탕으로 규제 가이드라인과 데이터 분석 및 시정행태에 기반한 규제개입 등 대안적 규제를 마련해야 하는 4가지 요소를 포함할 것을 권고함.

42) Sangeet Paul Choudary, 위의 글, p.36; p.43

**지정토론 01**

**노동 분야 현황과 과제**

**권 혜 원**

동덕여대 교수



---

---

**지정토론 02**

**노동정책과 노동운동의 과제**

**김 혜 진**

불안정노동철폐연대 활동가



## 1. 토론문의 문제의식

“윤석열정부의 노동정책의 성격”에 대한 발제자들의 의견에 대체적으로 동의한다. 그런데 발제1에서 이야기하듯 윤석열정부의 노동정책은 문재인정부의 정책과 크게 차이가 없다. 그런데도 많은 노동자들은 윤석열정부의 노동정책에 크게 우려를 갖고 있다. 그것은 윤석열정부 노동정책 자체의 문제만이 아니라 민주노총의 대표성 약화, 노동조합에 대한 사회적 인식의 악화, 고용형태가 다변화했지만 정책 개입력은 약화된 상황, 노동조합이 교섭력보다 ‘제도’에 의존하는 현실 때문인 것으로 보인다. 정부 정책을 ‘정부의 의도’ 중심으로 분석하거나 혹은 법·제도적 문제를 잘 지적하는 것으로는 ‘반대’ 이상의 대응을 하기는 어렵다. 민주노총의 정부 정책에 대한 대응을 되짚어보고 제도적 대안과 더불어 현장에서 어떻게 대응할지 생각해야 한다.

## 2. 발제문에 대한 의견

### (1) 노사협의회 기능 강화와 노조의 단체교섭권

발제1, 2 모두 ‘노사협의회’ 기능 강화가 노동조합의 단체교섭권을 무력화하고 대체하는 방식으로 기능할 것이라고 분석한다. ‘정부의 의도’ 중심으로 보면 맞는 분석일 것이다. 현실에서 노사협의회가 미조직노동자의 이해대변보다는 사측의 이해대변기구인 경우가 많기 때문이다. 그런데 노사협의회가 노동자들의 이해를 대변하는 기구가 아니기 때문에 노동조합의 필요성은 여전해진다. 노사협의회를 경험한 바탕으로 노조설립으로 나아가는 경우도 있고, 노조 설립에 대한 두려움을 가진 노동자들이 노사협의회를 활용하기도 한다. 노조와 노사협의회를 대립시키기보다, 노사협의회에서 근로자대표의 권한 남용을 막고, 노동자 전체의 의견을 반영하게 하는 대안을 제출하는 것이 의미있을 것이다.

‘부분 근로자대표제’도 그것이 전체 노동자를 파편화하고 집단적 힘을 약화시키는 것이라기보다 오히려 이미 파편화되고 약화된 집단적 힘을 ‘부분 근로자대표제도’가 파고 들어오는 것이라고 생각한다. ‘근로자대표’ 제도에서 노동조합의 권한을 유지하려고 한다면, 노동조합이 고용형태에 따른 노동자들의 갈등과 차별을 통합적으로 해결해나가는 모범사례를 만들어야 대응이 가능하다.

원청의 단체교섭 책임과 관련해서도 마찬가지이다. 중대재해처벌법이나 산안법에서는 원청의 책임을 명시했고, 원청의 부당노동행위를 인정한 판례도 있다. 불법파견도 사실상 원청의 책임을 보여주는 판결이다. 그런데 이것이 원청의 단체교섭 책임이라는 형태로 제도화되지 못했다. 발제문에서도 ‘공동노사협의회’가 아니라 노조법 2조 개정을 주장한다. 그런데 이에 대해 민주노총에서는 10만 국민동의청원을 조직했지만, 후속 투쟁을 하지 못했다. 간접고용 사업장 단위

의 공동투쟁도 2020년 중노위에 집단적으로 조정신청을 넣는 투쟁을 하는 등 한두번의 사업으로 그쳤다. 원청을 대상으로 교섭이 이루어지지 못하는 현실에서, 간접고용 사업장들이 을지로 위원회나 사회적합의라는 이름으로 사용자를 강제해왔다. 이것이 당장의 문제해결에는 실효가 있었을지 모르지만, 교섭을 실질화하고 원청의 책임을 제도화하는 힘으로 이어지지 못했다. 지금까지의 투쟁을 제도개선을 위한 동력으로 만들지 못하면 ‘원청 사용자책임 인정’은 구호로만 존재하게 된다.

## (2) 노동시간 유연화에 대한 대응

발제2에서 이야기하듯 노동시간 유연화는 ‘장시간 노동’만 문제인 것이 아니다. 노동시간의 예측성, 정기성이 무너지면 노동자의 일상생활에 어려움이 생긴다. 고용유연화와 노동시간 유연화가 결합하는 구조도 문제이다. 쿠팡등 물류센터에서는 노동시간 유연화의 극단적 형태인 호출노동이 마치 노동자가 시간을 선택해서 일하는 것처럼 위장되고 있다. 선택권을 누가 가질 것인가도 중요하지만, 그 선택권이 실질적인 선택권이 되도록 하기 위해서라도 노동시간 유연화가 기본값이 되도록 하면 안 되는 것이다. 발제2에서 노동시간 유연화에 대해 ‘노동자의 집단적 합의’가 전제되어야 한다고 하는데 이것이 자칫 ‘조건부 노동시간 유연화’가 되면, 집단적 합의를 끌어낼 수 없는 노조 없는 사업장은 사실상 선택권이 사라지고, 노동시간에 대한 격차는 더 심해진다.

‘노동시간을 둘러싼 투쟁’에도 주목해야 한다. 물류센터나 IT업종에서의 과로사 문제가 발생했을 때 노동시간을 줄이기 위해서 투쟁했던 사례, 심야노동을 없애기 위해서 노력하다가 노조탄압으로 고통을 받았던 유성기업 등의 사례, 현장에서 노동시간 주권을 확보하기 위해 휴게시간 투쟁을 했던 사례들이 있다. 그런데 그 대부분은 개별적 대응으로 남겨졌을 뿐, 이 투쟁들이 노동시간에 대한 노동자들의 대안으로 정리되고 모범적인 사례로 남지 못했다. 노동시간을 둘러싼 투쟁의 경험이 축적되어야 노동시간 유연화에 대한 대응도 구체성을 가질 수 있다.

## (3) 임금체제 개편 대응

직무급제는 공공부문 비정규직 정규직 전환 과정에서 이미 적용되고 있다. 비록 노동계의 반대로 시행되지 못했지만, 정부의 표준임금체제(안)은 평생을 일해도 최저임금인 구조를 ‘직무급제’라는 이름으로 정당화하려고 했다. 윤석열정부의 임금체제는 ‘동일노동-동일임금’ 원칙이 아니라, ‘다른노동-다른임금’의 원칙으로서 사실상 차별을 정당화하는 임금체제인 셈이다.

그런데 이에 대한 반대는 ‘현행유지’가 될 수밖에 없다는 점이 문제이다. 발제에서 이야기하듯 임금체제가 없는 사업장이 61.4%를 넘어서는 상황에서, 임금체제의 대안이 필요하다. 발제자는 그 대안으로 초기업적 임금체제 구성이나 초기업단위 교섭 활성화, 단체협약 효력확장을 이야기한다. 그런데 단위사업장에서 임금격차 축소는 해결하기 어려운 것으로 간주해버리면 산

별교섭이나 산별임금체계를 세운들 이 문제가 해결되기는 어렵다. 또, 초기업단위 교섭을 하고 있는 금속노조의 경우 금속산업 최저임금을 개별가입노동자들이나, 중앙교섭에 참여하지 않는 사업장의 노동자들에게는 적용하지 못하고 있다는 점에서 산별교섭이 이 문제를 해결한다고 보기도 어렵다. 단체협약 효력 확장 이전에 민주노총이 지금 사업장에서 임금격차 해소를 위한 노력을 기울이고, 산별교섭에서 임금격차 해소를 위한 구체적인 논의와 성과를 만드는 것이 중요하다.

발제2에서는 ‘공동의 협력적 성과를 이해하고 사회적 불평등으로 인한 차별적 임금을 개선하기 위한 연대임금 기금 마련과 사회통합적인 임금체계 개편방안을 마련해야 한다’고 이야기한다. 그런데 ‘연대임금기금’을 제기하는 맥락이 잘 이해되지 않는다. 연대임금기금이 저임금 노동자들에게 직접 지원하는 방식이 아니라면 오히려 하후상박 사회보험을 더 강화하는 것이 낫지 않은가. 차별적 임금이라고 할 때 사업장 내부의 차별적 임금, 대기업과 중소기업 간의 임금격차, 그리고 특정 업종에서의 저임금 등이 문제가 된다. 만약 이 중 저임금이 우선적으로 해결해야 할 것이라면 그 대안으로서 최저임금이 다시 부각되어야 하는 것 아닌가. 발제1에서는 최저임금에 대한 주목 외에 저임금 해소를 위한 정책수단에 대해 주목할 필요가 있다고 말한다. 그런 정책수단들은 오랜 투쟁의 결과이기도 하다. 중요한 것은 개별 고용형태나 개별 업종별 대안에 머물지 않고, 최저임금 및 이런 정책수단의 기초가 되는 ‘적정임금’을 어떻게 구성할 것인가를 고민해야 한다. 최근 민주노총에서 생계비원칙을 다시 이야기하고 있는데 이 원칙을 더 발전시켜야 할 것이다.

‘직무성과급제’로 촉발되었지만 그에 대한 반대나 아니냐를 떠나서 ‘임금체계’의 구성원리가 무엇이어서 하는지 사회적으로 논쟁할 때가 되었다. 임금 격차만이 아니라, 그리고 저임금 문제만이 아니라, 도급금액으로 위장된 임금, 포괄임금제, 건당임금, 대기시간이나 이동시간을 인정하지 않는 임금 등 왜곡된 임금구조의 문제도 있다. ‘직무성과급제 반대’를 넘어 연대와 평등의, 노동의 가치에 대한 존중을 전제로 하는 임금체계는 어떻게 가능할 것인지 논의를 촉발시킬 필요가 있다.

#### (4) 중대재해처벌법 개악 등에 대해

윤석열정부는 중대재해처벌법 개악을 예고하고 있다. 민주노총에서 자기 요구를 내걸고 투쟁에 집중하면서 성과를 만든 것은 산안법 개정과 중대재해처벌법이었다. 그 성과가 ‘개악 저지’로 돌아가지 않게 이 법이 통과된 이후 공세적인 적용 투쟁을 할 필요가 있다. 그런데 민주노총은 중대재해처벌법에 대해 5인미만 사업장 제외와 50인미만 사업장 적용 유예에 대해 비판했지만, 작은사업장의 노동안전체계 구축과 노동안전 지원방안 마련에 힘을 기울이지는 못했다. 작은사업장에 노조가 있든 없든 지역본부 차원에서 지자체나 고용노동부를 상대로 대응계획을 마련하는 구체적인 노력을 기울인 곳도 있지만 아직 그런 노력을 전면화하지는 못했다.

윤석열정부가 ‘경영책임자와 원청 책임’을 후퇴시킬 가능성이 있는데, 이 때에도 정부의 개악

안에 대한 비판으로 개악을 막을 수 있는 것은 아니다. 동국제강의 사례처럼, 하청노동자의 죽음에 대해 원청이 책임에서 빠져나가려고 시도하는 사업장에 대해 고용노동부와 검찰을 압박하고 투쟁하면서 제대로 적용이 될 수 있는 사례를 만들어야 이 법안의 필요성이 더 확실해진다. 정책비판과 현실의 대응이 같이 가지 않으면 정부 정책에 제대로 대응하기 어렵다.

#### (5) ‘노무제공자에 대한 차별적 노동권 보호’에 대하여

윤석열정부는 근로기준법과 노동조합법의 노동자 개념 확대를 통한 권리보장보다 ‘노무제공자 권리보장 입법화’를 통해 기본적인 인권을 보장하겠다는 취지인 것으로 보인다. 그런데 지금까지 노동법에 의해 보호를 받기 어렵거나 적용이 어려운 노동자들은 별도입법 방식으로 권리 보장을 요구해왔다. 플랫폼과 관련해서도 별도 입법이 이루어졌고 가사노동자도 마찬가지였다. 보편적인 권리로서 노동자의 권리에 대한 인식이 후퇴하게 되고 고용형태나 현안에 따라 일부의 권리를 특별법으로 요구하는 일이 반복되었다. 당사자들은 현안이니 어쩔 수 없이 특별법을 택한다 하더라도, 누군가를 배제하고, 누군가는 더 약한 권리를 보장받는 왜곡된 방식을 넘어 노동권의 보편성을 회복하는 계기를 만들어야 한다. 물론 민주노총은 개별법 방식이 아니라, 노조법 2조, 근기법 2조 개정, 그리고 5인미만 사업장 전면적용 등을 주장했지만 이 요구를 갖고 절실하게 투쟁했다고 말하기는 어렵다.

이 상황에서 ‘일하는 사람 모두의 노동법’에 대한 문제의식이 제출되고 윤석열정부도 ‘노무제공자 권리보장 입법’을 이야기한다. 발제2에서는 ‘일하는 모든 사람들을 위한 노동법의 방향과 원칙’을 제안하고 있고, 매우 의미있는 제안이라고 생각한다. 제안된 노동법의 방향과 원칙이 구현될 수 있도록 논의를 진전시키는 것도 필요할 것이다. 하지만 발제1에서는 이것이 새로운 입법이 아니라 근로기준법의 포용성을 강화하는 방향이어야 한다고 한다. 민주노총의 입장은 근로기준법을 다시 쓰는 방식인가, 전체를 포괄하는 새로운 입법인가?

더불어, 발제2에서는 새 정부에 요청되는 노동법·제도 핵심과제를 제출하고 있는데, 노조가 이 모든 사안을 놓고 집중 대응하기는 어려울 것인데, 이 중 가장 핵심적으로 관철시켜야 할 과제를 무엇으로 생각하는가?

### 3. 운동의 전망과 연결되는 과제를 제출할 때

발제1에서는 ‘노동조합 스스로가 구호만이 아니라 실질적으로 노동자를 대표하는 조직으로 혁신되지 않으면 해법이 없다’고 말하고 있다. 그런데 노동조합의 대표성 강화에 대해 여전히 ‘제도개선’으로 답하고 있다. 하지만 대표성 강화는 제도로 성취되는 것이 아니라, 노조가 일상적인 의제 설정이나 투쟁과제에서 전체 노동자, 지금은 노동조합도 만들기 어려운 조건에 있는 다수의 노동자들을 대표하여 발언하고 있는가가 핵심이다. 물론 발제문에서도 ‘연대주의적 노동운동’, 즉 노동조합의 내부격차 해소와 기후위기, 취약계층 연대 등의 연대주의적 실천을 제안한다. 다만 그것이 노동조합의 생존을 위해서가 아니라 노동조합의 ‘운동적 의미’를 되살리고 신자유주의 흐름을 변화시키는 큰 세력화를 위해서여야 한다.

그를 위해서 윤석열정부의 정책에 대한 대응도 세세한 비판이나 조직된 노동자들의 이해관계를 넘어서야 하고, 새로운 가치(그것이 연대주의적 노동운동이라고 표현될 수 있을지는 추후 논의가 필요하겠지만)에 입각한 대응이어야 한다. 윤석열정부에서 노동시간 유연화가 쟁점이 될텐데, ‘기후위기와 노동시간 정책’은 연관될 수밖에 없다. 심야노동이나 장시간노동을 기후 위기에 대한 대안이라는 관점에서 비판하고 대안을 제기할 수는 없는가. 직무‘성과’제나 공정 채용이라는 이름으로 능력주의를 확산하는 정부에 맞서 ‘평등의 원리’를 제출하며 노동조합의 임금정책을 구성할 수 있을까? 최저임금에 대해 ‘지불능력’을 앞세우는 정부에 맞서, 일하는 사람의 권리로서 ‘존엄하게 생활할 수 있는 임금’에 대한 사회적 논의를 진행할 수 있을 것인가? 운동 전망 속에서 과제를 제출하고 최선을 다해 그 정책을 투쟁으로 구현하는 민주노총을 보고 싶다.



## 지정토론 03

# 노동 분야 현황과 과제

**박 귀 천**

이화여대 교수



## ○ 노동의 가치가 존중받는 사회”라는 표현에 대한 단상

- “노동의 가치가 존중받는 사회”라는 말은 더불어민주당, 문재인정부도 공식적으로 사용했음<sup>1)</sup>
- ‘가치’의 사전적 의미는 다음과 같음.<sup>2)</sup>
  1. 사물이 지니고 있는 쓸모(ex. 상품 가치).
  2. 대상이 인간과의 관계에 의하여 지니게 되는 중요성.
  3. 인간의 욕구나 관심의 대상 또는 목표가 되는 진, 선, 미 따위를 통틀어 이르는 말.
- ‘존중’의 사전적 의미는 “높이 귀중하게 대함.”<sup>3)</sup>
- 노동의 쓸모 및 중요성은 인정되어야 하는 것이고(혹은 제대로 평가되어야 하는 것이고), 귀중하게 대해야 하는 것은 ‘노동자’ 내지는 ‘일하는 사람’이라고 해야 할 것임. 일찍이 필라델피아 선언에서 천명된바와 같이 노동은 상품이 아니기 때문에 그 자체로 존중되어야 하는 것이 틀린 말은 아니지만 노동이 상품이 아니기 때문에 존중되어야 한다는 것은 결국 노동은 사람이 하는 것이기 때문임.

## ○ 노동시간 단축은 인류의 역사 전체에서 거스를 수 없는 흐름.

---

“좋은 휴식 뒤에 도약이 일어날 수 있으며 그렇게 해서 인생은 더 강하고 날카로워진다(세네카(BC 4~AD 65).”

“1926년 헨리 포드는 주 5일 8시간 근무제를 도입했다. 동시에 산업 표준보다 높은 수준으로 급여를 대폭 인상했다. 포드는 왜 이렇게 했을까? 그가 착한 사람이었기 때문이 아니다. 훨씬 더 현실적인 사업상 이유로 내린 결정이었다. 첫째, 포드는 최고로 좋은 근무 조건을 제공하면 최고의 인재가 온다고 믿었다. 예상은 적중했다. 둘째, 사람들에게 자유시간이 없거나 녹초가 되어 여가를 사용할 수 없다면 돈을 많이 못쓴다는 것을 알았다. 포드는 여가에 집중한 고대 그리스와 로마에서 문화가 만개한 것처럼 현대에도 같은 이치가 통하리라고 믿었다. ... 포드는 근로자들이 더 적은 시간 일하면 일을 더 잘할 수 있음을 알았다. 시간 제약이 더 큰 혁신과 더 나은 방법으로 이어지기 때문이다.”

“2019년 세계보건기구는 국제질병분류의 직업 관련 현상에 ‘번아웃’을 포함시켰다. 오늘날은 스트레스, 불안, 환멸이 만연하며, 이런 현상은 특히 밀레니얼 세대(20·30대)에서 두드러진다. 중압감과 과로는 창의력을 억누르며 사회의 발목을 잡고 있다.”

---

출처: 존 피치, 맥스 프렌젤, 「이토록 멋진 휴식」, e-book, 현대지성, 2021.

1) 고영선, “노동의 가치가 존중받는 사회를 꿈꾼다 '하얀 봉투' : 한정애 의원(새정치민주연합, 비례대표)”, 「국회보」, 2014년 11월호, 34쪽, “민주당 '땀 흘려 일하는 노동 가치가 존중받는 사회 만들도록 노력할 것”(https://www.abckr.net/news/articleView.html?idxno=43180).

2) 네이버 사전(https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/1ec533b4dd2041a9b9cb255d22583b3a)

3) 네이버 사전(https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/0e1e76ae0a864cf1bc3c92ae15b69476)

- 창의력과 혁신은 충분한 휴식이 전제되어야 가능하다는 점은 익히 알려져 있음. AI가 대신할 수 없는 인간의 창의적 노동이 중요해지는 상황에서 휴식의 중요성은 더욱 커짐.

○ 2012년 헌법재판소는 교섭창구단일화제도의 합헌을 인정한바 있음.<sup>4)</sup> 그렇지만 창구단일화제도로 인해 소수노조의 교섭권이 침해된다는 문제는 계속 남아 있음(“이 사건 법률조항에 대한 합헌결정을 계기로 교섭창구단일화제도에 대한 위헌성 논란이 법리적으로 일단락된 것은 사실이다. 그러나 복수노조를 합법적으로 인정하게 된 만큼 그 취지를 살려 교섭창구단일화제도를 보완하는 다른 노조법 규정들의 적극적인 활용을 통해 단체협약체결에 소수노조가 소외되지 않도록 하는 운영이 필요할 것이다.”(지성수 헌법재판소 연구관 해설 중))

- 노조법 제29조의4는 “교섭창구 단일화 절차에 참여한 노동조합 또는 그 조합원”에 대한 합리적 이유 없는 차별을 금지하고 있음(공정대표의무).
- 공정대표의무는 소수노조의 단체교섭권을 침해한다는 문제로 인해 입법 초기부터 위헌성 논란이 끊이지 않았던 교섭창구단일화제도의 합헌성을 담보하기 위한 최소한의 안전장치라는 의미를 가짐.<sup>5)</sup>
- 현장에서는 교섭대표노조가 단체교섭 과정에서 소수노조의 의견을 수렴했는지 여부 관련 분쟁이 끊이지 않고 있음.
- 대법원은 “교섭대표노동조합이 사용자와 단체교섭 과정에서 마련한 단체협약 잠정합의안(이하 ‘잠정합의안’이라 한다)에 대해 자신의 조합원 총회 또는 총회에 갈음할 대의원회의 찬반투표 절차를 거치면서도 교섭창구 단일화 절차에 참여한 다른 노동조합(이하 ‘소수노동조합’이라 한다)의 조합원들에게 동등하게 그 절차에 참여할 기회를 부여하지 않거나 그들의 찬반의사까지 고려하여 잠정합의안에 대한 가결 여부를 결정하지 않았더라도, 그러한 사정만으로 이를 가리켜 교섭대표노동조합의 절차적 공정대표의무 위반이라고 단정할 수는 없다. ... 이러한 경우 특별한 사정이 없는 한 교섭대표노동조합이 소수노동조합을 차별한 것으로 보기 어렵기 때문이다.”라고 판시(대법원 2020. 10. 29. 선고 2019다262582 판결).

4) 헌재 2012. 4. 24. 2011헌마338.

5) 우리나라의 공정대표의무는 교섭창구단일화 제도의 합헌성을 위한 필수적 전제라고 보는 견해도 있다(강성태, “공정대표의무의 범위와 차별의 증명책임-서울고등법원 2017. 3. 30. 선고 2016누70088 판결-”, 「노동리뷰」 2017년 7월호, 한국노동연구원, 2017, 110쪽).

---

절차적 공정대표의무에 관한 예를 하나 들어보자. 소수노조가 조합원 의견을 수렴하여 교섭요구안을 마련했는데, 갑자기 교섭대표노조가 올해 교섭은 회사에 백지 위임하겠다고 선언해 버렸다. 이런 경우도 ‘공정’한가?

노동위원회와 법원에 따르면 교섭대표노조가 교섭을 포기하더라도 그 자체로 문제될 것은 전혀 없다. 실제로 충남지방노동위원회는 해당 사례의 소수노조가 제기한 공정대표의무 위반 시정신청 사건을 각하했다. 체결한 단체협약에 (실체적) 차별 내용이 없어서 절차적 공정대표의무 위반 시정을 구할 실익이 없다는 이유다. 실체적 차별이 없는 경우 절차적 공정대표의무 위반 여부는 검토 대상에 오르지도 못한다는 말이다.

---

출처 : 매일노동뉴스(<http://www.labortoday.co.kr>) 이상권, “허울뿐인 공정대표의무의 민낯”, 2020. 11. 4.

- 당장 교섭창구단일화 제도를 폐지하거나 전면적으로 개선할 수 없다면 최소한 공정대표의무라도 절차적, 실체적 측면 모두 개선, 강화되어야 함.

## ○ 부분 근로자대표’ 관련

- 고용노동부 행정해석의 배경이 된 대법원 2009두2238 판결: 하나의 근로자 집단에 대하여 적용되어 오던 취업규칙의 개정으로 인하여 일부 근로자들에게 불이익 변경이 이루어진 경우 (①근로조건 체계가 단일한 경우)와 각기 다른 근로자집단에 대하여 취업규칙이 분리, 적용되고 있던 경우(②근로조건이 이원화되어 있는 경우)를 나누어 판단. 이러한 문제는 좀 더 거슬러 올라가면 90년대말, 2000년대초 IMF 사태 이후 관리직 등 상위직급이나 사무직 등 미조직 근로자들에 대해서만 근로조건을 불리하게 변경하고자 하는 상황에서 제기되었음. 당시에 도 취업규칙 불이익 변경시 과반수 노조 동의 요건은 근로기준법에 규정되어 있었지만 정작 불이익 변경의 대상이 되는 근로자들은 노조원이 아닌데 이들의 의사와 관계없이 과반수 노조가 불이익 변경에 동의하는 것이 과연 유효한가, 실제 불이익을 받는 근로자들의 의견은 어떻게 반영할 것인가가 문제되었음.

< ① 근로조건 체계가 단일한 경우 >

A직급 근로자집단 ↑	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로자들이 하나의 취업규칙의 적용을 받음.</li> <li>- 근로자들이 일원화된 근로조건 체계 내에 있음.</li> <li>- 각 집단은 보통 상하관계이고, 승진에 의해 이동 가능</li> <li>- 취업규칙 변경 시점을 기준으로 일부 직급의 근로자집단에 대해서만 불이익변경이 이루어지더라도 전체 근로자를 기준으로 과반수가 가입한 노동조합(그러한 노동조합이 없으면 근로자 과반수)이 동의하면 유효.</li> </ul>
B직급 근로자집단 ↑	
C직급 근로자집단 ↑	
D직급 근로자집단	

< ② 근로조건이 이원화되어 있는 경우 >

근로자집단A		근로자집단 B
↓ 취업규칙 A 적용받음	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로자집단A와 근로자집단B가 분리되어, 집단 간 이동 없음.</li> <li>- 각 집단에 속하는 근로자들이 서로 다른 근로조건 체계 내에 있음(근로조건 이원화).</li> <li>- 대체적으로 각 집단의 근로자가 가입한 노조가 다르거나 어느 한쪽 집단 근로자만 노조에 가입하고 있음.</li> </ul>	↓ 취업규칙 B 적용받음
취업규칙A의 불이익변경의 경우, 근로자집단A의 동의(=근로자집단A의 근로자 과반수가 가입한 노동조합이 있으면 그 노동조합, 그러한 노동조합이 없으면 근로자 과반수의 동의)가 있으면 유효.		취업규칙B의 불이익변경의 경우, 근로자집단B의 동의(=근로자집단B의 근로자 과반수가 가입한 노동조합이 있으면 그 노동조합, 그러한 노동조합이 없으면 근로자 과반수의 동의)가 있으면 유효.

- 취업규칙 불이익변경에 관한 대법원 판결은 기존에 이미 적용받던 근로조건 불이익변경인가, 아닌가, 즉, 기득권 제한의 문제가 발생되는가, 아니가를 중요한 기준으로 판단함. 대법원은 근로자집단 동의없이 불리하게 변경한 취업규칙이라도 이를 신규채용자에게 적용하는 것은 유효하다고 판단하기도 했음.<sup>6)</sup>
- 노동조합은 근로조건 체계가 일원화되어 있는 상태인지, 이원화되어 있는 상태인지, 만일 이원화되어 있다면 각 근로자 집단의 이해관계는 어떤 방식으로 대표되는 것이 근로자들의 권리와 이익에 부합되는 방향인지, 노동조합 입장에서는 어떻게 대응하는 것이 옳은지 등에 대해 고민해야 할 것임.

6) 대법원 1992.12.22. 선고 91다45165 전원합의체판결.

- 정부가 원하청 공동 노사협의회 등 노사협의회 역할 확대를 도모하고자 한다면 노사협의회 제도가 민주성과 공정성을 담보할 수 있는 방향으로 개선되는 것이 우선되어야 함. 예컨대, 초기업 교섭을 통해 임금 등 주요 근로조건이 결정되고 보다 세부적인 근로조건에 대해서는 각 사업장별 노사협의회에서 논의되는 상황에서 노사협의회 위원은 과반수노조가 위촉한 위원들로만 구성되고 소수노조는 노사협의회에 전혀 참여하지 못하여 사업장 고유의 중요한 현안 논의에서 배제되는 문제가 실제 발생되기도 함. 이 경우 단체교섭에서의 소수노조 배제로 인한 문제와 유사한 문제가 제기됨
  
- 대선 운동 과정에서부터 윤대통령등 보수 정치인들은 높은 수준의 기득권을 가진 대규모 강성 노조의 권리를 축소하고 힘을 빼야 청년들을 위한 새로운 일자리를 만들 수 있고, 미조직 노동자들의 근로조건을 개선할 수 있다는 주장을 했음. 그런데 정작 비정규직 등 취약노동자들의 권리를 어떻게 강화할 것인가에 관한 정책은 아직 찾아볼 수 없음. 노동계에서는 이러한 점에 대한 지적과 대안 제시를 보다 강력하게 주장해야 함. 노동의 갈라치기, 분열, 배제를 도모하는 정책에 대해 노동계는 통합, 연대, 포용으로 대응해 나가기 위한 보다 구체적 고민과 대안을 제시해야 함. 또한 이미 당면한 심각한 문제인 기후위기 대응 관련 노동 의제에 관해서도 노동계의 입장을 마련하고 적극적으로 제안해야 할 것임.

---

2018년 6월 구성한 탈석탄위원회(성장·구조변화·고용위원회)에 참여한 모흐 정책국장은 “2015년부터 탄소중립에 대한 의지는 있었지만 구체적인 조치가 부족한 상황에서 노동계의 적극적 지지로 탈석탄위원회가 만들어졌다”고 설명했다. 독일 노동계는 탈석탄 경로야말로 탄소중립을 위한 에너지 전환 핵심으로 판단했다. 석탄이라는 에너지원에서 벗어나야 새로운 에너지원으로의 전환에 가속도가 붙고 구체적인 이행방안들이 제시될 것이라고 본 것이다. 노사정과 지역 이해당사자 28명으로 구성된 탈석탄위원회는 6개월간의 논의를 거쳐 300쪽 넘는 방대한 내용의 최종 권고보고서를 채택했다. 2038년까지 탄광과 석탄발전소를 폐지하기로 하고 이 과정에서 일자리를 잃을 수 있는 25만명의 노동자에 대해 사회보장을 약속했다. 또 탄광과 화력발전소가 있는 지역의 지속가능한 발전을 위해 20년간 재정을 투자하기로 했다.

---

출처 : 매일노동뉴스(<http://www.labortoday.co.kr>), “독일 노사정 탄소중립 넘어 사회혁신 방안 함께 짚다”, 2022. 5. 20.



## 지정토론 04

# 노동자 내부 불평등에 관하여 : 최저임금 효과와 그 외

남 종 석

경남연구원 연구위원



# 1. 일자리 추세

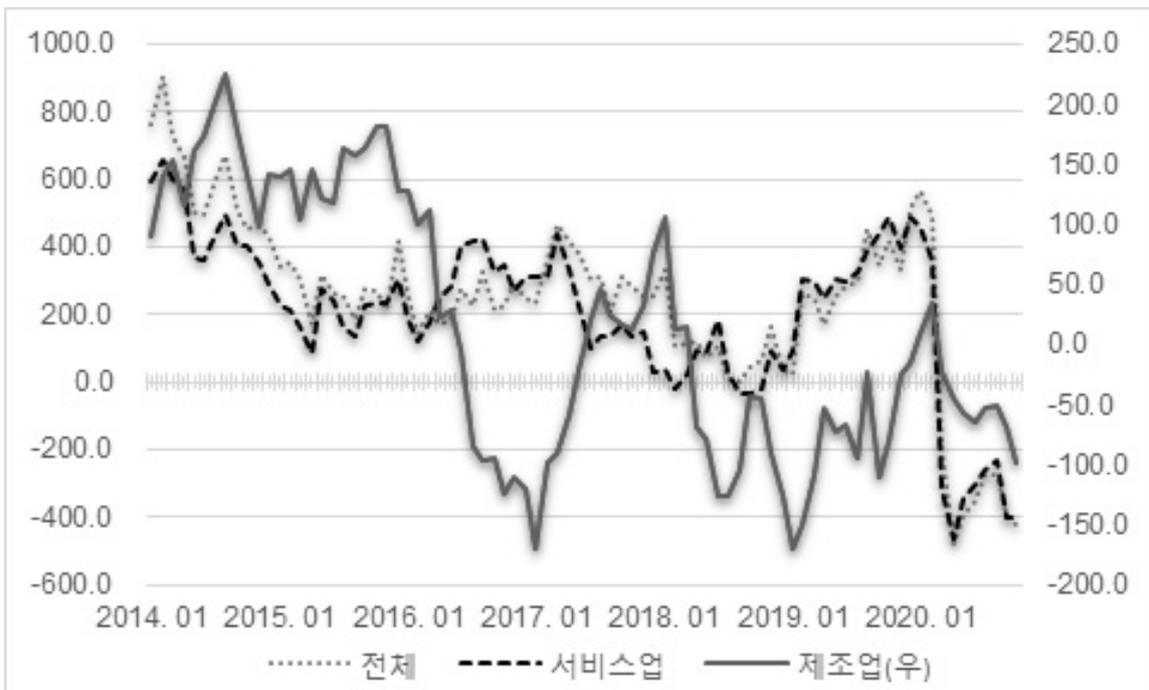
○ 전체 고용변동은 서비스업의 변동이 지배하는 반면 제조업과 전체 고용의 상관성은 많이 약화됨

- 제조업은 경기 변동에 따른 고용 변화가 서비스업 고용변동과 연계
- 제조업의 고용비중은 지속적으로 하는 추세

○ 고부가가치 서비스업과 제조업의 경우 신규 일자리 창출 능력이 현저히 감소한 반면 저임금서비스업, 보건 및 사회복지서비스업 일자리 증감 속도가 크게 나타남

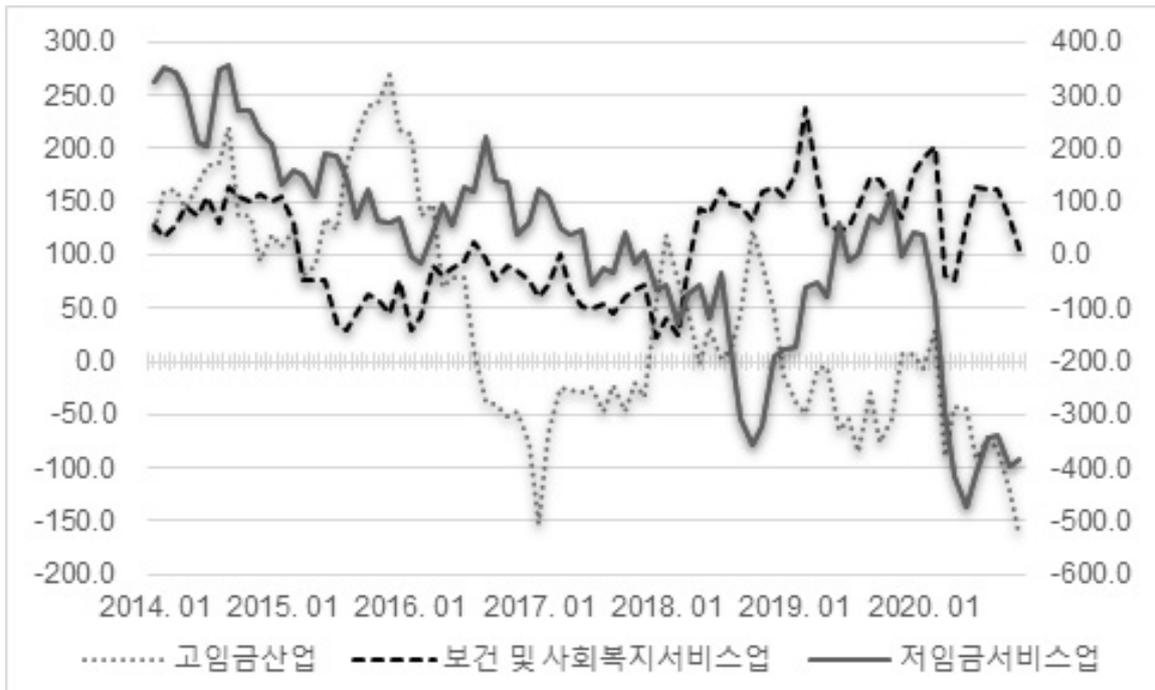
- 일자리 양극화와 고임금 일자리 비중의 감소

[그림 1] 제조업-서비스업 일자리 추세



자료) 통계청, 정준호(2021에서 인용)

[그림 2] 고임금산업, 저임금서비스업, 보건복지서비스업 일자리 증감 추이



자료) 통계청, 정준호(2021에서 인용)

## 2. 임금격차

- 노동시장지위별(대중소기업, 정규직-비정규직, 노조유무)로 보았을 때 도적으로 높은 비중을 차지하는 분위는 중소기업-정규직-무노조 사업장임
  - 임금의 노조효과가 가장 뚜렷이 나타나는 사업장은 중기업-정규직-유노조와 중기업-정규직-무노조 간의 차이임
  
- 2018년 현재 평균월임금은 제조업 3586만원, 서비스업 2,829만원이며 중위소득 기준 제조업 3,000만원, 서비스업 2,126만원  
50% 내외의 서비스업 노동자들이 최저임금 내외에서 영향을 받지만 중소기업 정규직의 경우 서비스업과 제조업의 임금 차이는 크지 않음

〈표 1〉 노동시장지위별(기업규모, 정규직-비정규직, 노조유무) 월 평균임금

구분	임금수준				점유율			
	제조업		서비스업		제조업		서비스업	
	2011	2018	2011	2018	2011	2018	2011	2018
대-정규-유노조	4,595	5,786	4,367	5,070	9.0	7.2	3.1	2.6
중소-정규-유노조	3,332	4,273	3,619	4,325	4.4	4.3	6.4	6.0
대-정규-무노조	4,520	6,025	4,208	5,002	10.7	11.4	6.2	7.5
대-비정규-유노조	2,233	2,965	2,215	2,645	0.0	0.0	0.3	0.2
대-비정규-무노조	2,077	2,716	1,721	2,292	0.8	0.8	2.4	2.4
중소-정규-무노조	2,369	3,158	2,379	2,952	63.4	65.7	50.0	51.8
중소-비정규-유노조	1,674	2,723	1,999	2,194	0.0	0.1	0.2	0.4
특수고용	1,457	3,029	2,178	2,577	0.3	0.7	8.3	6.7
중소-비정규-무노조	1,420	1,857	1,080	1,294	11.3	9.9	23.2	22.4
전체평균(월)	2,728	3,586	2,298	2,829		100.0	-	100.0
중위임금(월)	2,268	3,000	1,696	2,126			-	

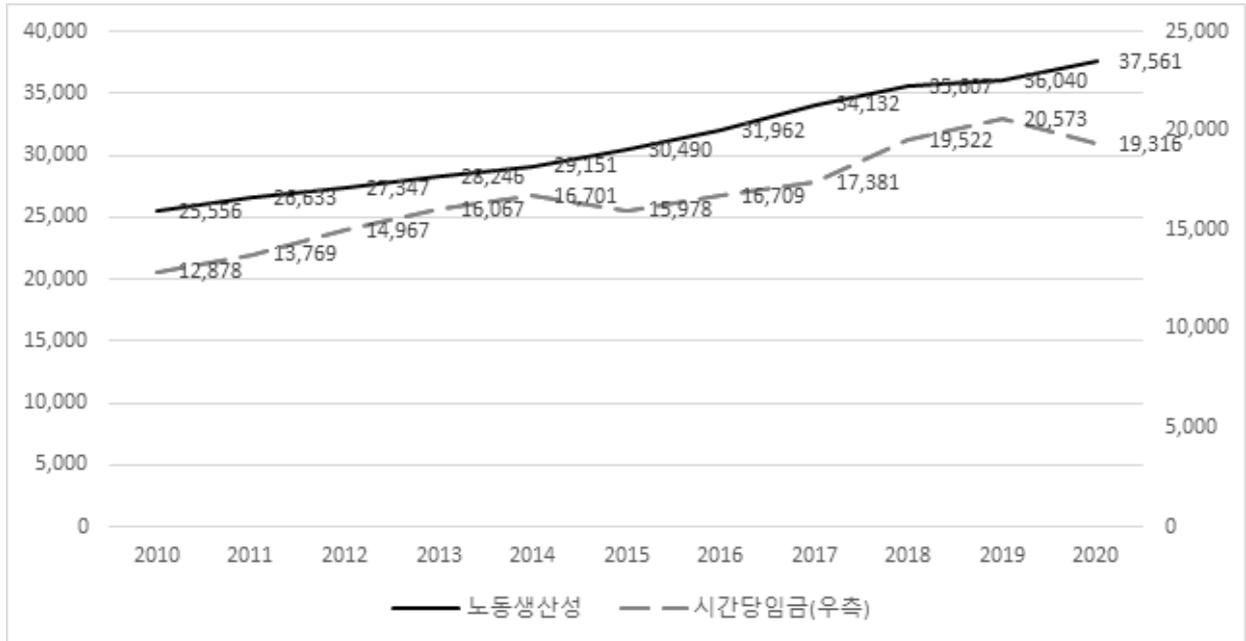
자료: 고용형태별근로실태조사 원자료 각년도.(정준호, 2021 재인용)

### 3. 노동자 내부 격차 해소 정책 : 최저임금

#### ○ 2018~2019년 최저임금 상승은 2014~2017년 시간당 임금상승률의 지체에 대한 보상 차원에서 진행됨

- 이론적으로 노동생산성 상승률과 노동시간당 임금 상승률이 같이 상승하면 노동소득분배율은 일정(같은 수의 노동자가 동일한 노동일을 한다고 가정했음)
- 2014~2017년 노동생산성은 꾸준히 상승하는데, 노동자들의 시간당 실질임금상승률이 정체됨으로써 자본소득분배율(국민소득 중 임금 몫)이 상승함
- 문재인 정부 하에서의 시간당실질임금 상승률이 높게 나타남으로써 그 이전 몇 년간 지속된 노동소득분배율 감소를 만회하는 것으로 이해할 수 있음

[그림 3] 시간당 노동생산성 및 임금(단위, 원)



자료) OECD, Statitics(국가지표체계 <https://www.index.go.kr/unify/idx-info> 에서 ‘시간당 노동생산성 재인용); 고용노동부, 고용형태별근로실태조사, 각 년도.

주1) 시간당노동생산성=1인당 GDP÷1인당 총노동시간; 시간당임금=월임금총액÷월간노동시간

○ 2018~2019년 최저임금 상승에 따른 불평등 완화속도가 매우 빠르게 나타남

- 5분위 소득배율은 2011년 이후 지속적으로 감소했지만 2015~2017년 감소폭이 크게 둔화되었 으며, 2018~2020년 다시 5분위 배율이 크게 감소함
- 2018~2019년의 경우 최저임금 효과이며 2020년은 코로나19로 인한 긴급재난소득 지급이 1분위의 이전소득 증가로 나타나 불평등 지수 크게 개선됨

〈표 2〉 분위별 소득변화 및 불평등 지수 추이(단위, 천원)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	5분위 배율	지니계수
2011	681	1420	2086	2939	5664	8.32	0.388
2012	726	1503	2199	3065	5883	8.10	0.385
2013	776	1616	2346	3231	5962	7.68	0.372
2014	798	1639	2376	3279	5878	7.37	0.363
2015	851	1709	2458	3405	5880	6.91	0.352
2016	886	1776	2555	3506	6180	6.98	0.355
2017	927	1863	2653	3671	6453	6.96	0.354
2018	999	1952	2764	3800	6534	6.54	0.345
2019	1072	2049	2877	3897	6703	6.25	0.339
2020	1179	2157	2999	4021	6892	5.85	0.331

자료) 통계청, 가계금융복지조사(각 년도)

주1) 분위별 가구소득은 가구원 수를 고려한 월간 균등화가구소득 기준임

주2) 분위 소득 및 분위 배율, 지니계수는 모두 가처분소득 기준임

## 4. 노동자 내부 격차 해소방안

### 1) 불평등비교

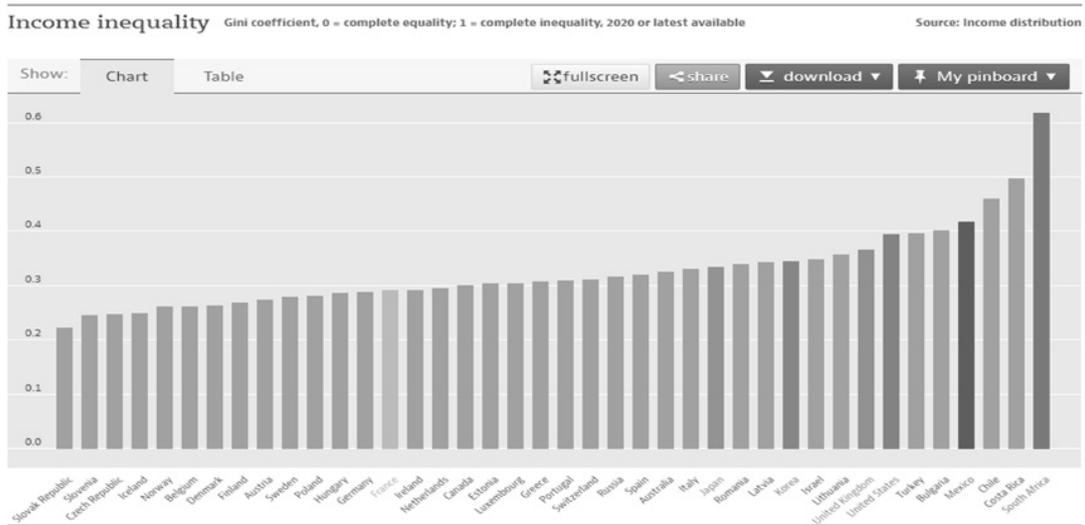
○ 한국의 소득불평등 수준은 남아프리카공화국, 코스타리카, 칠레, 멕시코, 불가리아 등 한국보다 경제사회적으로 매우 저발전된 국가 수준

- 미국, 영국과 한국의 불평등 수준은 비슷(한국경제가 앵글로색슨 모형과 유사함)

○ 한국의 성별임금격차는 oecd 및 주요국들 가운데서 독보적인 수준을 유지하고 있음

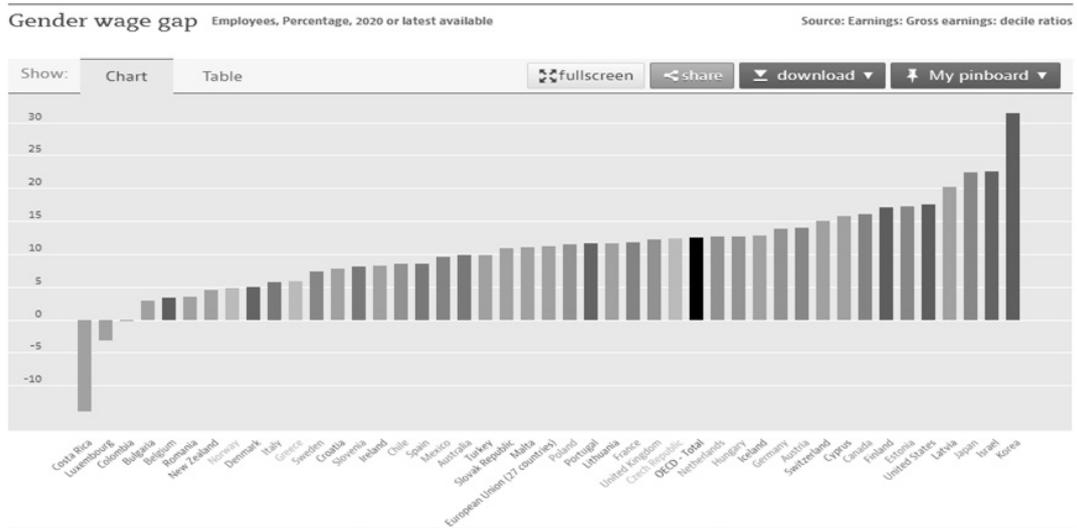
- 최근 한국 이대남 사태나 페미니즘에 대한 반대라는 반동적 흐름에 대한 보다 세밀한 분석들을 필요한 시점

[그림 4] OECD 및 주요국 소득불평등



자료) OECD stat(2022), data extracted from OECD stat on Jan. 30.(2020년 자료)

[그림 5] 주요국 성별임금격차 비교



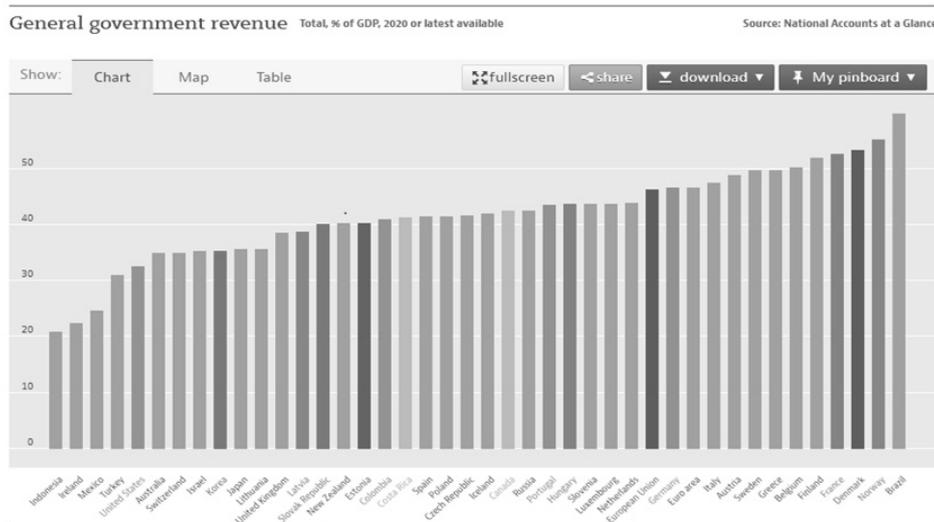
자료) OECD stat(2022), data extracted from OECD stat on Jan. 30. 2020년 자료

## 2) OECD 정부 총세입세출 비교

○ 한국은 OECD 및 주요국 중 GDP 대비 총세입 비중이 인도네시아, 아이슬란드, 멕시코, 터키, 스위스, 터키와 유사함

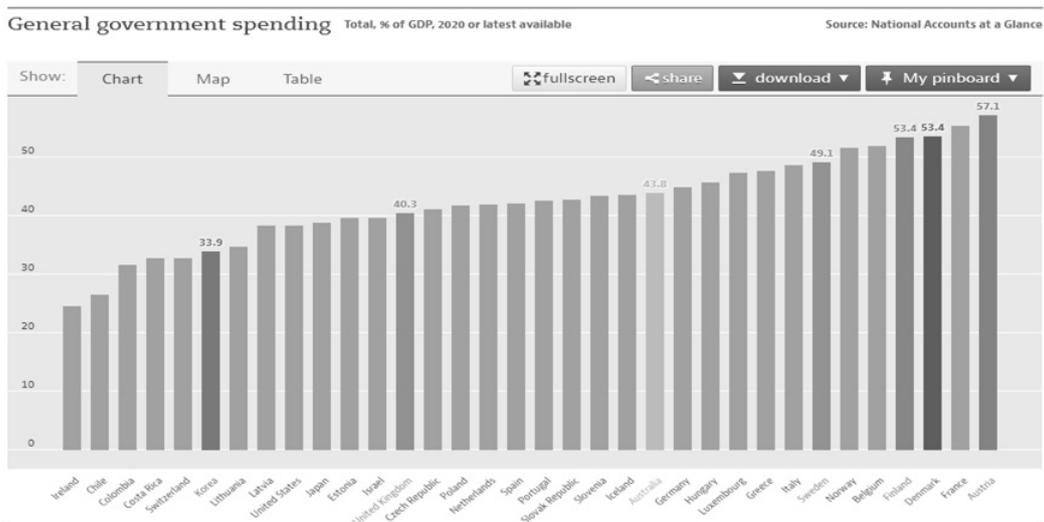
- GDP 대비 세출비중은 아이슬란드, 칠레, 멕시코, 코스타리카, 리투아니아, 라트비아와 유사함. 세입도 적고, 세출도 적음.

[그림 6] GDP 대비 정부총세입



자료) OECD stat(2022), data extracted from OECD stat on Jan. 30. 2020년 자료

[그림 7] GDP 대비 정부총지출



자료) OECD stat(2022), data extracted from OECD stat on Jan. 30. 2020년 자료

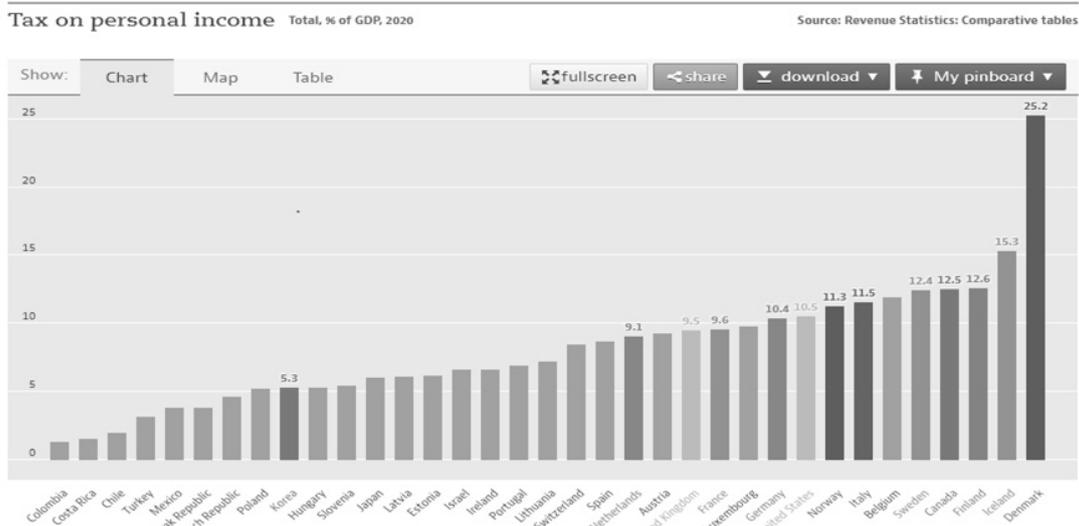
### 3) 노동소득세 등 개인소득에 대한 세율 증대 필요성

#### ○ 한국의 총세입 중 개인소득에서 비롯된 세금비중은 OECD 및 주요국 가운데 가장 적은 수준임

- 한국보다 더 적은 비중을 차지하는 국가는, 콜롬비아, 코스타리카, 칠레, 터키, 슬로바키아, 체코공화국
- 자본소득에서 비롯된 세금 비중에서 칠레, 룩셈부르크, 콜로비아, 캐나다, 멕시코 다음으로 한국의 비중이 높게 나타남
- 자산부분에 부과되는 세금 비중이 가장 큰 국가는 캐나다 다음으로 한국이 높게 나타남

#### ○ 한국은 개인소득(노동소득, 사업소득, 주식-금융 등 자산소득 등등)에서 비롯된 세금비중이 가장 작은 국가

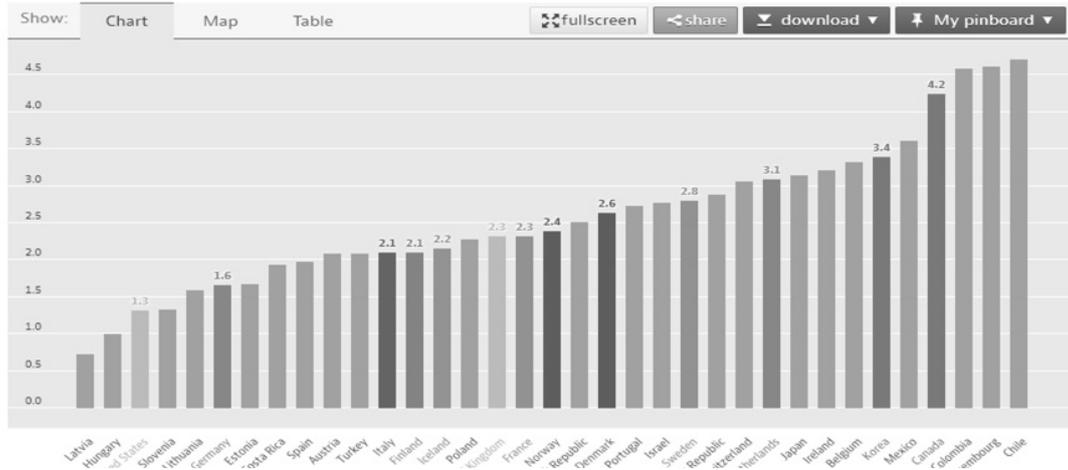
- 노동소득, 주식거래 차익, 배당소득 등에 대한 높은 비율의 조세적용 필요. 노동소득에 대해서는 더 강한 누진성을 적용함과 동시에 중위소득 이하에도 최소한의 세금 부과 필요



자료) OECD stat(2022), data extracted from OECD stat on Jan. 30. 2020년 자료

Tax on corporate profits Total, % of GDP, 2020

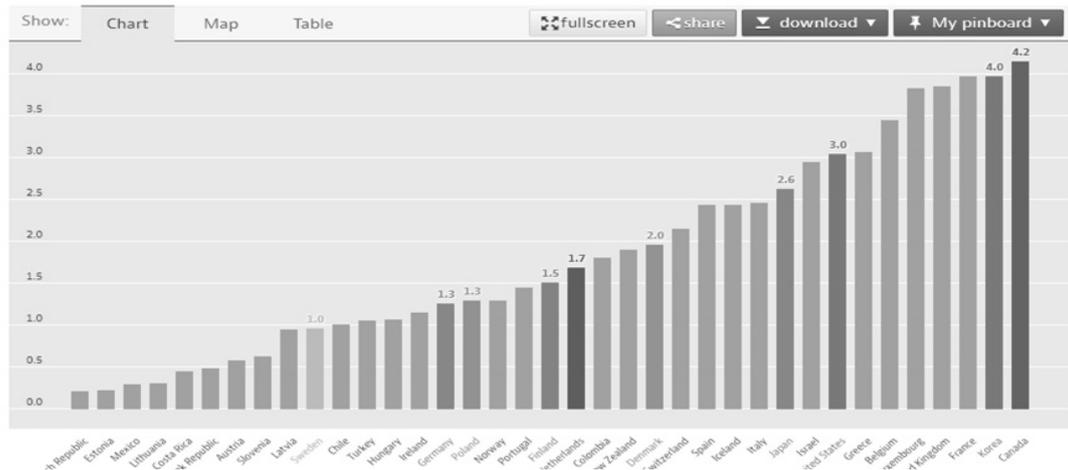
Source: Revenue Statistics: Comparative tables



자료) OECD stat(2022), data extracted from OECD stat on Jan. 30. 2020년 자료

Tax on property Total, % of GDP, 2020

Source: Revenue Statistics: Comparative tables



자료) OECD stat(2022), data extracted from OECD stat on Jan. 30. 2020년 자료