

발 간 등 록 번 호

12-1074800-000011-07

2022

2호

통권 21호

특별대담

새 정부 고용노동 정책과 사회적 대화

[사회] 이장원 [패널] 권 혁, 이상민, 정승국

[특별기고] 새 정부에 바란다

윤석열 정부의 노동정책 전망과 개선과제

유정엽 한국노총 정책2본부장

새 정부에 바라는 고용노동정책 방향

황용연 경총 노동정책본부장

사회적 대화 논란

새 정부 임금체계 개편 논의의 방향과 노사정의 역할

구미현 경제사회노동위원회 전문위원

왜 「일하는 사람을 위한 기본법」이어야 하는가?

박은정 인제대 법학과 교수

청소년 노동기본권 보장과 노동인권교육

송태수 한국고용노동교육원 교수

사회적 대화를 바라보는 다양한 시선들_중소기업

중소기업 경쟁력 강화방안과 사회적 대화

[사회] 임재운 [패널] 이태희, 노민선, 노세리

지역 사회적 대화 광장

충청남도의 사회적 대화를 살펴보다

김윤호 고려대학교 노동대학원 겸임교수(호인사노무법인 대표 공인노무사)

국제동향

일본의 프리랜서 정책과 현황

윤문희 오사카동아시아지역연구소 대표

일본 춘투, 임금인상을 통한 경기회복 기대

이길모 경제사회노동위원회 전문위원

미국 플랫폼서비스(App-based Service) 종사자의 법적지위 제도화 현황

김진구 경제사회노동위원회 전문위원

위원회 활동

플랫폼산업위원회 및 산하 분과위원회 활동 마무리

2기 소상공인위원회 발족

비정규직위원회, '프리랜서 노동권 보장을 위한 정책토론회' 개최

중대재해예방을위한산업안전보건위원회, 'POSCO 현장 방문 간담회'

'정의로운 에너지 전환, 사회적 대화의 길을 묻다', 한-독 좌담회 개최

정리 이길모 협력홍보팀 전문위원

사회적 The Social Dialogue 대화



경제사회노동위원회
Economic, Social & Labor Council

2022

2호
통권 21호

사회적 The Social Dialogue 대화



경제사회노동위원회
Economic, Social & Labor Council

사회적 대화

권두언

- 글로벌 시대, 사회적 대화 선도국의 비전 006
장흥근 경제사회노동위원회 수석전문위원

01> 사회적 대화 특별대담

- 새 정부의 고용노동 정책과 사회적 대화 010
권혁 부산대 법학전문대학원 교수, 이상민 한양대 경영대 교수
정승국 중앙승가대 사회복지학부 교수, [사회] 이장원 한국노동연구원 선임연구위원

2> [특별기고] 새 정부에 바란다

- 윤석열 정부의 노동정책 전망과 개선과제 036
유정엽 한국노총 정책2본부장
- 새 정부에 바라는 고용노동정책 방향 043
황용연 경총 노동정책본부장

3> 사회적 대화 논란

- 새 정부 임금체계 개편 논의의 방향과 노사정의 역할 052
구미현 경제사회노동위원회 전문위원
- 왜 「일하는 사람을 위한 기본법」이어야 하는가? 062
박은정 인제대 법학과 교수
- 청소년 노동기본권 보장과 노동인권교육 070
송태수 한국고용노동교육원 교수

4> 사회적 대화를 바라보는 다양한 시선들

중소기업

- 중소기업 경쟁력 강화방안과 사회적 대화 078
이태희 중소기업중앙회 본부장, 노민선 중소벤처기업연구원 연구위원
노세리 한국노동연구원 연구위원, [사회] 임채운 서강대학교 교수

5> 지역 사회적 대화 광장

- 충청남도의 사회적 대화를 살펴보다 104
김윤호 고려대학교 노동대학원 겸임교수(호인사노무법인 대표 공인노무사)

6> 사회적 대화 국제동향

- 일본의 프리랜서 정책과 현황 114
윤문희 오사카동아시아지역연구소 대표
- 일본 춘투, 임금인상을 통한 경기회복 기대 130
이길모 경제사회노동위원회 전문위원
- 미국 플랫폼서비스(App-based Service) 종사자의 법적지위 제도화 현황 136
김진구 경제사회노동위원회 전문위원

7> 위원회 활동

- 플랫폼산업위원회 및 산하 분과위원회 활동 마무리 146
- 2기 소상공인위원회 발족 149
- 비정규직위원회, '프리랜서 노동권 보장을 위한 정책토론회' 개최 151
- 중대재해예방을위한산업안전보건위원회, 'POSCO 현장 방문 간담회' 153
- '정직한 에너지 전환, 사회적 대화의 길을 묻다', 한-독 좌담회 개최 155
정리 이길모 협력홍보팀 전문위원
- 계간 〈사회적 대화〉 호별 주요 내용 157

| 권두언 |

글로벌 시대, 사회적 대화 선도국의 비전

국제무대에서 인정받지만, 정작 국내에선 제대로 평가받지 못하는 것들이 있다. 아마 사회적 대화도 그 중 하나일 것이다. 노사정위원회 시절부터 경제사회노동위원회(이하 '경사노위'로 줄임)에 이르기까지 우리 사회적 대화는 종종 '무용론', '식물위원회' 등으로 매도되곤 했다. 하지만 최근 우리 경사노위의 위상과 사회적 대화에 대한 국제사회의 평판을 알 수 있는 좋은 계기가 있었다. 지난 6월 26-27일 양일간 그리스 경제사회위원회 주관으로 아테네에서 열린 국제노사정기구연합(AICESIS) 총회 및 국제컨퍼런스가 그것이다. 일부 온라인 참여 국가도 있었지만 개최국 그리스를 비롯한 대다수 회원국이 참여한 가운데 행사는 비교적 성황리에 막을 내렸다.

한국측 대표로 참석한 필자는 '정책 형성에 있어 사회적 대화와 시민사회의 역할: 한국의 사례'라는 주제의 연설에서, 사회적 대화가 지난 시기 한국의 경제사회 입법 및 정책결정과정에 여러모로 기여했음을 설명하였고 적잖은 공감을 얻었다. ILO 삼자주의국 유세프 갈랩 국장은 필자와의 면담에서 한국의 사회적 대화 성과에 대해 높이 평가했다. 특히 아시아에서의 주도적인 역할에 대해 기대가 높다고 말했다. 국제노사정기구연합 아포스톨로스 사무총장은 "한국이 보여준 사회적 대화는 전 세계적으로 선도국 수준"이라면서 "한국의 사회적 대화가 급속한 산업화과정에서 필연적으로 발생하는 계층 갈등을 해결하는 보이지 않는 손으로 작동하고 있다"고 평했다. 경사노위의 국제협력 전문위원은 유라시아와 중동 지역을 커버하는 사무부총장으로 선임되어 역내 사회적 대화를 대표하고 있다.

내년 1월이면 한국에서 사회적 대화기구가 출범한지 25주년이 된다. 국가적 위기감이 엄습하던 1998년 초, 노동계의 제안을 당시 김대중 대통령당선자가 적극 수용하면서 노사정위원회가 출범했고 이제 사반세기의 역사를 경과하고 있다. 누가 뭐래도 한국은 글로벌 무대에서 아시아 지역의 사회적 대화를 선도하는 국가로 인식되고 있다. 사회적 대화 시스템의 안정성이 그렇고 노사정의 사회적 대화 역량이나 효능감에 대한 인식도 과거에 비할 바 아니다. 경사노위 25주년을 맞아 글로벌 시대에 우리의 경험과 교훈을 국제무대에서 나누고 세계가 당면하고 있는 문제들을 함께 풀어가려는 적



장홍근

경제사회노동위원회 수석전문위원

극적인 국제협력의 기반을 다질 때이다. 기후위기에 따른 녹색 전환, 디지털 전환, 인구위기 등은 국경을 넘어 세계가 함께 사회적 대화와 타협을 통해 풀어가야 할 과제들이기 때문이다.

이번 호 특별대담과 특별기고는 새 정부 출범을 염두에 두고 기획하였다. 특별 대담은 한국노동연구원 이장원 선임연구위원의 사회로 권혁 교수, 이상민 교수, 그리고 대통령직인수위에 참여한 바 있는 정승국 교수를 모시고, '새 정부의 고용노동정책과 사회적 대화'를 주제로 진행되었다. 새 정부 고용노동정책 중 사회적 대화와 타협이 필요한 과제들이 적지 않으며 새 정부에서도 사회적 대화 체계가 중요한 채널로 작용하리라는 점이 확인되었다. 특별기고란에 실린 두 개의 글을 통해서는, 윤석열 정부 고용노동정책에 대한 노사 양측의 입장과 소망하는 바를 읽을 수 있을 것이다.

사회적 대화 논란에는 세 편의 글이 게재되었다. 박은정 교수는 '일하는 사람을 위한 기본법'의 입법론적 필요성과 이 법에 담길 내용들을 소개하면서, 새 정부 국정과제에 모든 노무제공자에 대한 권리보장 관련 입법화 방안 검토가 포함된 점을 들어 기대를 표시한다. 송태수 한국고용노동교육원 교수는 노동권 사각지대에 방치되어 있는 청소년 노동의 실태에 비추어 노동인권교육이 확대 강화되어야 함을 역설한다. 본 위원회 구미현 전문위원은 새 정부 노동개혁의 핵심 이슈로 부상한 임금체계 개편을 위한 사회적 대화의 발전과정과 의미를 살펴보고 그 바탕 위에서 앞으로 보다 전향적인 노사정의 역할을 주문한다.

〈사회적 대화를 바라보는 시선들〉에서는 중소기업의 고용노동 및 인력문제를 천착해온 각계 전문가들이 '중소기업 경쟁력 강화와 사회적 대화'를 주제로 허심탄회한 얘기를 나누었다. 〈지역 사회적 대화 광장〉 코너에서는 근래 석탄화력발전소와 인근 지역의 산업노동전환 문제에 직면한 충청남도의 사회적 대화 주요 내용과 원동력을 살펴보았다. 지난 이십 여년의 경험을 반면교사로 삼아 노사정 주체들이 심기일전한다면, 새 정부 하에서도 기업의 미시 수준, 지역과 업종의 중위 수준, 그리고 거시 국가 수준 등 여러 층위에서 사회적 대화가 한 단계 발전한 모습으로 펼쳐질 수 있을 것으로 믿는다.



01

> 사회적 대화 특별대담

• 새 정부의 고용노동 정책과 사회적 대화

권혁 부산대 법학전문대학원 교수

이상민 한양대 경영대 교수

정승국 중앙승가대 사회복지학부 교수

[사회] 이장원 한국노동연구원 선임연구위원

| 사회적 대화 특별대담 |

새 정부의 고용노동 정책과 사회적 대화

- **일시** 2022년 6월 14일 오후 3시
- **장소** 경제사회노동위원회 중회의실2
- **참석 권혁** 부산대 법학전문대학원 교수
이상민 한양대 경영대 교수
정승국 중앙승가대 사회복지학부 교수
- **사회 이장원** 한국노동연구원 선임연구위원
- **배석 이시욱** 경제사회노동위원회 대외협력실장
이세종 경제사회노동위원회 협력홍보팀장
- **정리** <참여와혁신> 정다솜·백승윤 기자
- **사진** <참여와혁신> 김민호 기자

악화된 매크로 환경과 새 정부의 고용노동정책

이장원 오늘은 윤석열 정부의 고용노동정책과 사회적 대화라는 주제로 논의를 진행하고자 합니다. 오늘 대담은 먼저 윤석열 정부가 마련했거나 표방한 고용노동 관련 주요 공약에 대해 평가해 보고, 두 번째로 노동시장 이중구조 문제를 다루겠습니다. 세 번째는 디지털·플랫폼화인데, 이 문제는 이번 정부뿐 아니라 역대 정부에서 사회적 대화를 통해 집중적으로 풀어보려고 했던 과제들이기 때문에 큰 방향이나 현재 시사하는 지점들에 대해 같이 이야기해 봤으면 합니다. 그리고 사회적 대화의 추진전략,



권혁 부산대 법학전문대학원 교수



이상민 한양대 경영대 교수



정승국 중앙승가대 사회복지학부 교수



이장원 한국노동연구원 선임연구위원



방향, 방법, 추진상 이슈 등도 논의했으면 합니다. 최근 사회적 이슈가 됐던 화물연대 문제도 ILO 기본협약 위반이라는 쪽으로 논란이 번지고 있는데, ILO 협약 비준 관련 노사관계 이슈 등도 다뤄보도록 하죠. 또 윤석열 정부 들어서 제기됐던 3대 이슈라고 할 수 있는 중대재해처벌법을 비롯한 산재 관련 정책 과제, 근로시간 유연화, 직무와 성과 중심 임금체계 개편도 중요하게 논의해야 할 부분입니다. 이런 주제들을 논의하다 보면 자연스럽게 경사노위 중심의 사회적 대화 방법과 연결이 될 것 같아요.

현재 새 정부의 고용노동정책이나 사회적 대화를 굉장히 어렵게 규정 짓는 매크로 환경이 조성돼 있습니다. 그래서 이것을 어떻게 풀어가야 할지 고견을 주시고 토론했어야 할 것 같습니다. 100년 만에 팬데믹 상황이 지금도 지속되고 있고, 2차 세계대전 이후 70년 만에 주요 국가들 간의 전쟁 상황으로 인플레이션이 촉발되고 있습니다. 40년 만에 세계화의 단절 내지는 큰 변화가 일어나고 있는데, 중국의 세계경제

편입 실험이 끝나고 결국 미중 간의 경제블록 대결로 치닫고 있습니다. 이런 매크로한 환경 변화와 맞물려서 진보정부에서 보수정부로 정권이 바뀌었고 정책변화가 예견됩니다. 이런 맥락에서 고용노동정책이나 사회적 대화의 상당한 변화나 전략이 필요한 시점에 와 있다고 생각합니다. 오늘 좋은 말씀을 통해서 일반 독자나 노사정에 시사점이든 해법이 될 수 있을만한 이야기를 많이 해주시면 좋겠습니다. 그럼 먼저 윤석열 정부의 주요 공약 및 국정과제를 포함해서 주요 공약을 살펴보고 평가를 해보도록 하겠습니다.

정승국 윤석열 정부 주요 공약에 대해서 간단하게 말씀드리도록 하겠습니다. 일단 국정과제에서는 약속10이 고용노동과 관련된 공약이고요. ‘노동의 가치가 존중받는 사회를 만들겠습니다’라는 약속 밑에 7개 공약이 포함돼 있습니다. 예를 들면 49번 공약이 산업재해 예방 강화 및 기업의 안전관리체계 지원이라고 돼 있고요. 산재 취약 부문에 대해서 산재예방을 강화하고 기업 자율의 안전관리체계를 구축하겠다는 얘기입니다. 두 번째로 공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현이라고 하는 국정과제가 들어 있습니다. 이것은 공정한 채용기회 보장, 취약계층 노동 보호, 특히 청년 아르바이트 근로자를 비롯한 모든 노무제공자가 일하는 과정에서 보편적으로 보장 받아야 할 사항을 중심으로 제대로 기반을 마련하겠다는 겁니다. 플랫폼 노동자를 비롯해 근로자로 볼 것인지 자영업자로 볼 것인지 애매모호한 회색지대가 증가하고 있는 상황에서 그 사람들을 노무제공자라고 표현한 것인데, 고용보험법과 산재법에도 노무제공자라는 표현이 이미 들어 있습니다. 양성평등 일자리 구현을 위한 일가정양립 지원, 성별근로공시제 단계적 도입 등도 있습니다. 그리고 공정한 노사관계 구축은 중요한 의미를 가지고 있는 것인데요, 사용자의 부당해고, 부당노동행위, 노조의 불법파업 등을 법과 원칙에 따라 처리하겠다는 겁니다.

세 번째가 노사협력을 통한 상생의 노동시장 구축인데, 여기도 상당히 중요한 공약이 들어가 있죠. 노동개혁의 가장 핵심적 이슈인 근로시간 유연성 문제가 들어 있습니다. 노사관계 관련해서는 노사협의회 활성화, 노동의 조직 기능 강화 정도가 들어가 있고요. 네 번째는 일자리 사업의 효과성 제고 및 고용서비스 고도화입니다. 여기에 들어있는 게 주로 고용서비스를 선진화하겠다는 내용입니다. 디지털 기술의 적

극 활용, 고용전달체계 효율화 등의 내용을 담고 있습니다. 일자리사업 구조조정도 중요한 과제인데요. 지난 정권 노동정책의 특징 중 하나가 직접일자리 사업과 고용 장려금 비중이 높다는 것인데요. OECD 기준으로 하면 직접일자리 사업의 80% 이상이 노인일자리 사업인데, 노인일자리 사업은 직접일자리 사업으로 분류될 수 없거든요. 그래서 OECD 기준대로 노인일자리 사업을 직접일자리 사업이 아니라 노인 복지 사업으로 분류하자는 겁니다. 다만 고용률을 계산할 때는 직접일자리 사업에 참여하는 노인들도 ILO 기준으로 하면 취업자거든요. 그래서 고용률 산출할 때 노인 일자리 사업에 참여하는 경우도 포함했다는 것을 명시하도록 여러 부처에서 협의를 했어요. 지역일자리 사업에 대한 투자 확대도 인수위에서 상당한 비중을 부여한 사업입니다.

다섯 번째는 고용안전망 강화 및 지속가능성 제고입니다. 최근에 특히 자동차 산업이나 기후위기와 관련된 석탄산업 전환과 관련해서 이슈가 되고 있는 문제인데, 이 경우에도 고용불안을 최소화하겠다는 내용입니다. 또 고용안전망 강화와 관련해서는 적용 대상 확대와 한국형 실업부조로서 국민취업지원 제도를 고도화하겠다는 내용이 있습니다. 지난 정권에서 추진하던 소득기반 고용보험제는 지속 추진하고 자영업자, 농업분야까지 적용 확대를 검토한다는 것입니다. 또 고용기금 재정건전성 확보도 있습니다. 최근 실업급여 수급자수의 급격한 증가로 인한 재정문제에 대응하기 위해서 반복 수급을 개선하겠다는 겁니다. 여섯 번째는 전국민 생애단계별 직업능력 개발과 일터학습 지원입니다. 직업능력 개발과 관련해서 여러 가지 개선을 하겠다는 내용이 들어 있고, 일터학습을 추진하겠다는 겁니다. 마지막으로 일곱 번째는 중소기업 자영업자 맞춤형 지원으로 중소기업 재직자의 직업훈련 참여가 소극적이기 때문에 적극적으로 확대하기 위한 방안들이 담겨있습니다.

이장원 산재, 근로시간, 임금체계 이슈는 별도로 집중적으로 논의하도록 하고, 너무 깊숙이 각론으로 들어가지는 않는다는 전제하에 전체적으로 국정과제의 짜임새, 지향성에 대해 논의해 보고 평가해 봤으면 합니다. 우선 국정과제의 내용 중 방향성이 모호하다거나 이해가 안 되는 부분이 있으면 말씀해 주시죠.

중대재해처벌법은 ‘보완’에 초점

이상민 중대재해처벌법을 개선하겠다고 했는데, 이걸 경총에서 그간 과도하다는 입장을 보였던 사안입니다. 그런데 그렇게 강력하게 해야 중대재해를 줄이고 산재를 막는 효과도 있을 것 같은데, 중대재해처벌법 개선 방향은 어떻게 잡고 있는 건가요?

정승국 중대재해처벌법은 굉장히 민감한 사항이고 언론에서 예민하게 반응하는 영역이기 때문에 말씀드리기 조심스러운 부분이 있습니다. 개인적으로는 중대재해처벌법이 여러 가지 문제가 있는 건 사실이라고 봐요. 조항이 애매모호한 게 있고, 특히 중소기업장의 지속적인 산재예방 체계를 구축하는 게 중요한데 이 법은 처벌 중심이기 때문에 합당하지 않는 측면이 있는 거죠. 계속 중대재해가 빈발하고 있기 때문에 당장 중처법의 수정을 이야기하는 것은 시기상조인 측면이 있어요. 판례도 쌓이고 어느 정도 시간이 지난 후에 다양한 노사 간 의견을 수렴하고 전문가 토론을 거쳐서 시행령이나 지침을 통해서 수정하는 방안이 합리적이라고 생각해요.

이상민 강한 처벌 중심으로 돼 있는데, 거기에 걸맞은 지원이나 예방 시스템이 부족하다고 느낀다는 부분에 대해서는 공감해요. 지금 법체계를 바꾸는 건 상당히 민감한 부분이라 쉽게 바꾸진 않더라도, 그런 부분들이 좀 더 보완되고 강화돼야 실효적이기 때문에 보완적인 시스템적 노력이 필요하다고 볼 수 있을 것 같아요.

이장원 ISO 인증 체계처럼 산재 예방에서 정부 인증을 획득했을 경우 중대재해 예방을 위한 노력을 다한 걸로 감안한다는 내용의 보도가 있었습니다. 법을 만들고 시행하는 과정에서 오랫동안 참여하신 권 혁 교수님 의견을 듣고 싶습니다.

권 혁 중대재해처벌법이 우리 사회에 던지는 메시지는 굉장히 의미 있었고, 그것이 사회적 인식 제고에 매우 크게 이바지했다고 생각해요. 그런데 이런 선한 노동법이 반드시 충분한 완결성을 가진 것은 아니거든요. 이 법이 정말 제대로 된 기능을 하도록 하기 위해서는 굉장히 치밀한 설계가 필요했는데, 법의 완결성 측면에서는 우려스러운 부분이 있어요. 이 법의 취지가 보다 분명하게 드러나고, 이 법이 제대로 작동하

도록 하기 위한 차원에서도 약간의 고민이 있어야 할 것으로 생각해요. 명확성을 제고해주자, 또는 법의 완결성을 도모해주자는 것이 마치 완화로 비칠 순 없을 겁니다. 결과적으로 책임이 있는 사람이 책임을 지지 않도록 해주는 식의 접근은 아닐 거고, 대신 법 적용 과정에서 조금은 신중했어야 하고 치밀했어야 하는 논리적인 법의 완성도, 완결성이란 관점에서는 보완해야 하는 게 있다고 봅니다. 너무 선한 법이고 의미 있는 법이라 해서 그대로 방치할 수는 없겠죠. 그런 의미에서 보완점, 어찌면 시장에서 불확실성이라는 걸 해소하는 방법이라고 생각하고요.

아까 정승국 교수님이 말씀하셨지만, 법의 완결성의 중심 목적이라는 게 있잖아요. 처벌을 위한 것이냐 아니면 예방을 위한 것이냐, 그런 점도 명확하게 다잡을 필요가 있어요. 목표는 세우고, 규정의 형식을 보면 처벌로 되어있는 점은 이 법이 굉장히 선한 의지로 만들어진 법임에도 불구하고 오해의 소지는 좀 있어요. 당장 법 개정 논의를 하기는 어려운 것이고 보완의 필요성을 인식하고 있지만, 보완이라는 것이 노사 간 공감대를 이룰 수 있는 여지는 있을 겁니다. 하지만 보완이란 게 완화, 폐지로 인식되고 있는 상황이다 보니까 굉장히 조심스러워하는 것 같다는 생각은 들어요. 우리 사회에서 이만큼 안전이 중요하다고 메시지를 준 법은 없었다고 보고요. 우리가 도외시하고 간과했던 영역에 대해서 적절한 지적을 한 것 같습니다. 그러나 막연히 처벌을 중심으로, 시장에서 불안감을 유발해서 결과적으로는 로펌에 먹거리만 던져주는 구조라면 우리가 예상한 효과는 아니죠. 이 공약에서 유심히 봐야 할 부분은 기업의 자율적 안전 관리체계, 다시 말해 기업 스스로 안전을 관리할 역량을 기르게 해준다는 겁니다. 기업이 자율적으로 역량을 길러야 하는데, 로펌에 맡기는 구조라면 원래 의도한 바가 아니라는 거죠. 그런 점은 노사가 협력해야 할 부분이기 때문에 큰 오해가 있을까 봐 걱정이지, 보완의 필요성을 부정하긴 어렵지 않을까 생각해요.

이장원 산재도 대기업보다는 중소기업에서 취약하잖아요. 대기업은 로펌 등과 같이 대신 서비스해줄 사람을 아웃소싱 할 수 있는데, 중소기업일수록 역량이 떨어지잖아요, 노조에서는 인증제도를 두고 면죄부를 주는 것이냐는 즉각적인 반응이 나왔어요. 하지만 중소기업의 인증 요건에 못 미치는 부분에 대해서 정부가 컨설팅하고 일정 부

분 자원을 지원해서 예방 시스템을 구축하도록 도와준다면, 대·중소기업 간의 불균형도 어느 정도 해소될 수 있지 않나 봅니다. 각자 알아서 하는 것보다 정부가 나서서 하는 게 의미는 있겠다고 생각합니다.

권혁 중대재해처벌법을 통해서 많은 사람의 인식이 변화된 것은 틀림없지만, 그 인식에 따라서 이뤄진 사회적 변화는 주로 로펌에 의지하는 구조가 된 거란 말이죠. 그리고 로펌에 의지할 수 없는 기업은 사실 포기했어요. 기업 스스로 안전에 관한 역량을 기르라는 메시지를 던져줬다기보다는 로펌에 의지하는 구조가 된 거죠. 그럼 로펌에 의지하는 이유가 뭘까를 생각해보면 이유는 두 가지입니다. 기업에서는 예방영역을 기르는 게 아니라 형사처벌 규정으로 명확하게 인식하고 있습니다. 그러니 형사처벌을 피할 수 있는 방법을 찾아야 하는 거고, 현장에서는 원래 우리가 던지고자 하는 예방이라는 의미 보다 처벌로 받아들이고 있다는 거죠. 거기에 대한 대응으로 로펌을 의지하고 있다는 건데, 그건 중대재해처벌법이 의도하지 않았던 부분이라고 생각합니다. 또 다른 이유는 법적 명확성이라는 것이 시장에서는 매우 모호해 보인다는 거죠. 그건 어쩌면 과도기적 현상이라고 평가해요. 예컨대 수요가 많은 시점에서 어느 정도 안전에 관한 비용이 지출되면 어느 정도 안전할 수 있겠느냐는 회사가 판단해야 해요. 그런데 아직까지 우리나라는 스스로를 진단하는 역량이 부족한 것 같아요. 그러다 보니 적절한 예산을 구축하거나 체계를 짜는 것조차 기업들이 스스로 분석하고 판단하기 어려운 거죠. 그런 역량을 기르기 전까지는 과도기적으로 계량화되고 표준적인 모형을 제공해주는 게 현장 수용성을 높ی겠다는 생각이 드는 거예요.



권혁 부산대 법학전문대학원 교수

중대재해처벌법은
선한 법이고 의미 있는 법이지만
법의 완결성 갖추기 위해선
불확실성 해소해야

그러니 결국 중대재해처벌법이 법률가에 의한 법률가를 위한 법이 돼버린 거예요. 그건 바람

직하지 않습니다. 오히려 현장에 있는 산업안전에 관한 여러 이해도를 높이는 계기가 돼야 하는 것이지, 모든 CEO를 산안 전문가로 만들거나 법률가로 만드는 법이 돼서는 안 된다는 겁니다. 이런 점에 대한 객관적 자기 평가 이후의 보완은 실용적 관점에서 필요하다는 겁니다. 그러니까 실용적 관점에서 보완 이야기가 나와야지 자꾸만 폐지냐 아니냐, 봐주기가 아니냐는 식으로 접근하면 생산적이지 못한 논의가 될 것 같습니다. 그런데 후자에 관한 우려가 큰 것은 사실이고 그러다 보니 누구도 말을 쉽게 꺼내기 어려워진 것도 사실입니다. 그 역시 우리 사회에 있어서 사회적 신뢰라는 것이 상대적으로 낮고 불신이 높다는 방증이라고 생각합니다.

고용노동정책에 '공정성' 담겼나

이장원 국정과제에서 계속 강조되는 개념은 공정이란 거예요. 공정한 노사관계 구축, 공정한 노동시간 구현이 있고, 공정한 채용, 노사협력 상생과제에서도 세대상생형 임금체계이라고 해서 직무성과가 세대상생이라는 지향점을 분명히 했습니다. 세대상생형이라는 말도 세대 간의 공정성 이슈가 연공적 임금체계에 있다는 발상에서 나온 것이죠. 공정이라는 게 아주 두드러지지 않지만 찾아보면 윤석열 정부에서는 고용노동정책에서 공정성이 굉장히 중요한 키워드입니다. 그런데 일부에선 윤석열 정부가 지향하는 공정한 노사관계의 원칙이 공무원·교원노조에게 타임오프 적용해주는 거냐, 결국 국민 부담을 지우는 것 아니냐, 예전처럼 휴직을 하고 노조 활동하는 방식에서 왜 굳이 타임오프 적용을 공공부문에까지 하려고 하느냐는 문제제기가 있었습니다.

또 하나는 전국민고용보험제도 했을 때 재정건전성 확보를 해야 한다고 분명히 써놨는데, 말은 쉽지만 '어떻게'라는 부문에서 많은 한계와 이슈들이 있는 것으로 보입니다. 추후 기금이 들어가야 할 실업문제도 그렇고 코로나 팬데믹 상황도 그렇고 계속 발생하고 있는데 어떻게 공정하게 고용보험을 확충하느냐, 전국민고용보험을 시행하느냐 하는 것이 불분명한 것 아닌가 싶습니다.

이상민 공무원·교원노조 타임오프는 ILO 기본협약 차원에서는 좀 더 확대된, 강화된 결사

의 자유로 노조가 요구하고 있는 부분이죠. 윤석열 정부가 향후 노사의 사회적 대화를 위해서 일종의 노동분야 글로벌 스탠다드를 위한 노력을 하는 것으로 볼 수 있어요. 지금 미국이나 EU에서 ILO 기본협약 지키라고 하면서 무역조치 압력을 넣고 있는데, 노동기본권의 보편적 적용 차원에서 노동계의 요구에 부합했다는 노력을 보여줄 수 있는 사안이지 않을까 싶어요.

권혁 궁극적으로 노사관계의 지향점은 노동조합이 소속 조합원들을 적극 설득하고, 조합원도 조합에 관한 적극 신뢰를 통해서 자주적 노동조합을 지향토록 해야 하는 거죠. 기업별 노조가 가진 특성 때문에 어쩔 수 없이 타임오프란 틀을 통해서 지원하지만 노조가 스스로 독립성과 자주성을 확보할 여건을 만들어주는 게 국가의 역할이라 보면, 노동조합이 지금 형태에 만족할 것이 아니라 새로운 영향력 있는 집단으로서 스스로 모색할 기회를 제공해야 하거든요. 그런 점에서 타임오프에 의지할 것이 아니라, 새로운 동력으로써 노동조합의 자주성을 구축할 수 있도록 해서 사회적 영향력을 지속가능하게 만들도록 자기고민을 할 메시지를 담는 것이 거시적 목표로 자리 잡아야 하는 거죠. 사실 노조가 사용자로부터 재정적 지원을 받는 것 자체가 이례적인 거죠. 그 자체가 잘못이라기보다 우리나라 노동현실에서 불가피한 일이라고 봐요. 대신 궁극적인 목표는 노동조합이 자주적인 운영과 독립성을 갖출 수 있는 역량을 길러 줄 본질적 대책이 담겨야 한다는 아쉬움이 있습니다.

정승국 전국민고용제도에서 자영업자 포함 문제에 대해 말씀드리면, 자영업자들도 고용보험 가입을 원하는 자영업자가 있고 아닌 사람이 있거든요. 그래서 경사노위에서 사회적 대화를 통해서 계속 논의하기로 했습니다. 그렇기 때문에 자영업자가 아직 포함된 건 아니란 것이죠. 고용보험제도 재정적 지속가능성 문제는 구직급여 반복 수급 제도 개선내용 중에서 구직급여 감액과 대기기간 연장 내용이 들어가 있습니다.

노동시장 이중구조 해소와 임금체계 개편

이장원 윤석열 정부의 고용노동정책 과제들 중에서 노동시장 이중구조 해소와 관련한 부분

에 대해 논의해 봤으면 합니다.

정승국 노동의 이중구조 해소와 관련해서 제일 중요한 국정과제는 상생의 노사관계에 들어 있는 임금체계 개편이죠. 이중구조를 낳는 대표적인 사례가 연공급이고, 연공급에 대한 개혁 의식지는 새 정부에서 아주 강력하다고 할 수 있어요.

이장원 진보진영에서는 정책과제에 비정규직에 대한 단어조차 발견하기 어렵다고 지적하면서, 윤석열 정부가 비정규직 문제에 둔감하다고 비판하고 있습니다.

정승국 비정규직 용어를 안 썼다고 해서 비정규직과 관련한 정책이 없는 것은 아니고, 문재인 정부와 비정규직 접근 방식이 다른 것이죠. 문재인 정부에서는 공공부문 비정규직 정규직화 사업, 최저임금의 급격한 인상을 통한 저임금 노동자의 임금 인상 사업이 있었어요. 윤석열 정부의 노동정책은 조금 다른 형태로 들어가 있는 것이죠. 세 부 국정과제에서 이례적으로 직업능력개발, 직업훈련 두 가지나 들어가 있거든요. 비정규직 정책에서 상당히 중요한 게 직업훈련 정책이죠. 비정규직이나 중소기업의 정규직이라 하더라도 직업능력개발을 통해서 표준화된 숙련을 갖추도록 하는 겁니다. 표준화된 숙련 등급 제도를 SQF(Sectoral Qualifications Framework, 산업별 역량체계)라고 부르는데, SQF를 확산시켜서 대기업의 내부 노동시장에 들어가 있지 않더라도 일정한 등급을 획득하고 시장에서 보상을 받도록 하는 거죠.

우리 노동시장의 특징은 점점 협소해지는 대기업 내부 노동시장과 점점 비대해지는 외부 노동시장으로 볼 수 있는데, 이중구조와 고용의 불안정성의 성격을 갖습니다. 이 구조 하에서 비정규직 정규직화를 촉진하는 것은 굉장한 장애물에 부딪혀 있다고 봐요. 우리 내부노동시장의 구조 자체가 대단히 이례적으로 비경쟁적으로 구축돼 있지 않습니까. 연공급이라고 하는 특수한 임금체계이기 때문에, 이런 비경쟁적이고 비효율적인 내부노동시장 하에서 우리나라 기업들이 블루칼라를 더 이상 채용하지 않거나 조금만 채용하고 있습니다. 이런 구조 속에서는 노동자의 이동성을 촉진시키는 정책을 취해줘야 하거든요. 빈번하게 직장을 이동하는 것, 또는 고용에서 실업으로, 실업에서 고용으로, 고용에서 비경활로, 비경활에서 고용으로 이동이 빈

번하게 이뤄지는 게 포스트산업경제의 중요한 특징이죠. 문재인 정부에서처럼 대기업 정규직만이 의미 있는 고용형태이고, 비정규직을 그런 고용형태로 강제화 하는 정책은 통용되기 어렵다고 봐요.

그래서 좋은 이행을 촉진시키는 고용정책, 직업훈련들이 많이 요구되는 것인데, 우리 정책, 인프라가 아직까지 선진화되지 않았습니다. 독일에서는 앞으로 예상되는 기능 미스매치 분석을 해요. 그를 통해서 직업훈련 프로그램이나 양도 조정하는데 우리는 이게 부족하기 때문에 이번 정부에서는 고용서비스와 직업훈련의 선진화, 노동시장 제도의 현대화를 위한 정책에 많은 투자를 하는 것으로 기획돼 있습니다. 이런 것들은 전 정부와 구별되는 특징적인 정책이라고 말씀드릴 수 있을 것 같습니다.

이상민 임금체계 개편이 참 어려운 문제란 말이에요. 윤석열 정부에서도 마찬가지로입니다. 연공급이나 SQF를 어떻게 5년 안에 민간에 확산할 것이냐 하는 거죠. 기간 안에 당장 성과를 내지 못하더라도 어떤 체계에 대한 지속적 노력이 있어야 한다고 봐요. 하지만 가시적이고 구체적인 변화가 중간 중간에 있어줘야 장기적인 시스템에 관한 노력도 힘을 받고 나아갈 수 있는데, 그런 부분이 보이지 않는 것 같아요. 연공급을 변화하고 숙련 체계를 표준화하는 작업들이 이루어졌으면 좋겠는데, 큰 그림의 장기적인 것은 있지만 구체적인 당장의 노력이나 계획들은 보이지 않는다는 거죠.



이상민 한양대 경영대 교수

이장원 산업별 역량체계도 그렇고 방향은 말씀하셨지만, 구체적인 변화를 만드는 프로그램이 가능하겠냐는 말씀이신 것 같아요.

정년연장, 연금개혁과
고용보험, 연공급 등
개별과제묵음으로
스몰패키지 딜 필요

정승국 임금체계의 개편 대상과 관련해서는 공무원, 공공부문, 민간부문이 있지 않습니까. 공무원은 인사혁신처 소관이고, 공공부문은 기재부 소관이고, 민간부문은 고용노동부 소관입니다. 인사혁신처에서 공무원의 임금체계를 직무기준으로 하겠다는 계획을 세워서 국정과제에 들어가 있고, 기재부에서도 직무중심의 임금체계·인사제도로 바꾸겠다고 한 바 있죠. 그런데 지난 정부에서 공공부문 임금체계가 직무급으로 전환되지 않은 중요한 배경은 일종의 내부자연합 때문이라고 할 수 있습니다. 공공부문의 정규직 노동조합과 민주당이라고 하는 정규직의 이해를 대변하는 정당 사이의 연합에 의해서 기재부의 임금체계 개편 시도가 좌절돼 온 것이죠. 지난 정부 홍남기 기재부 장관이 취임사에서 공공부문 임금체계를 직무급으로 전환하겠다고 발표했습니다. 그러다가 총선을 앞두고 공공부문 노동조합들이 민주당과 정책연합을 구성해요. 그 조건 중 임금체계 직무급 전환 시도 중단이 들어가 있습니다. 이런 역사가 있기 때문에 안 되어온 겁니다.

이상민 이전 정부에서도 자율적, 단계적으로 한다는 원칙을 기재부가 밝혔던 거거든요. 그 것을 중단이라고 해석할 수도 있을 것 같은데, 만약 관찰하겠다고 들면 굉장히 큰 분란을 만들어 내게 될 것 같아요. 중단이라고 하셨지만 사실 기재부에서 끊임없이 노력을 해왔거든요. 경영평가를 통해서도 그렇고 여러 가지 노력들을 해 오면서 그나마 직무에 대한 거부감이 이제 조금 완화되는 정도의 수준에 이르렀는데, 관찰하겠다고 하면 너무 큰 불안정과 대립이 발생할 것이라는 우려가 있네요.

권혁 우리 사회에 여러 가지 문제 가운데 오랫동안 지적돼 왔던 것 가장 큰 문제 중 하나가 노동시장의 이중구조입니다. 사실 이게 구조적 문제로서 풀기 어려운 문제임과 동시에 우리 사회의 건전성 측면에서 매우 치명적인 해악이기 때문에 꼭 풀어가야 하는 과제입니다. 문제인 정부의 해법을 돌이켜 생각해 보면 굉장히 단선적이었죠. 비정규직이 문제면 정규직으로 전환하면 된다는 것이었는데 이 문제가 굉장히 구조적 문제이기 때문에 단선적으로 접근했을 때 나타나는 부작용은 충분히 예상할 수 있었다는 거죠. 단선적이기 때문에 굉장히 선명한 정책처럼 비춰진 것 또한 사실이에요. 제가 굳이 이 말씀을 드리는 이유가 윤석열 정부의 노동시장 이중구조를 둘러싼 여러 가지 공약이나 설명들을 보면 임금체계 개편이나 직업훈련을 통해서 노동

시장 이중구조를 해소하겠다고 하는 건 문재인 정부하고 다르게 다소 복잡해보이거나 먼 거리에 있어 보여요. 자칫하면 노동시장 이중구조 개혁에 관한 의지가 부족해 보여서 선명하지 않다고 보일 수 있다는 겁니다. 해법에 틀렸다는 게 아니라 그 해법을 풀어가는 절차가 너무 장황하거나 복잡해 보일 수 있다는 거죠.

노동시장 이중구조라는 것이 굉장히 소모적이고 고비용 구조라는 것을 느낀다면 비정규직에 관한, 또는 노동시장 이중구조에 대한 해법을 노동시장이 스스로 고민하고 마련할 수 있도록 하는 기제를 던져줬어야 한다는 겁니다. 대표적인 대안체계라고 제시되는 것들이 예컨대 도급 또는 외주화, 비정규직에 대한 고비용 구조, 그러니까 저렴한 비용으로 정규직을 쓰거나 직영화 할지, 아니면 고비용 구조로 외주화를 할지 시장이 스스로 고민을 하게 만들어주는 것입니다. 정부의 역할이라고 하는 게 적극적으로 시장에 끼어들어서 비정규직을 정규직화 한다는 것이라면 무모하지만, 그렇다고 해서 간접적인 수단을 통해서 시장을 설득하기에는 그 효과가 의심스럽다는 거죠. 그러면 개입의 강도에 대해 정부가 절묘한 해법을 찾아야 할 텐데, 시장원리의 핵심이 비용에 있다는 관점에서 외주화나 비정규직이 고비용 구조라는 인식을 만들어주는 것이 해법이 될 수 있다는 겁니다. 결과적으로는 비정규직이나 하청소속근로자들이 근로조건에 상대적 우위를 점하도록 하는 것이 노동시장 이중구조의 해법이자 동시에 사회적 공정이라는 메시지를 던지지 않은 아쉽습니다. 문재인 정부에서도 똑같은 이야기를 한 적이 있었지만, 이 문제에 대해서는 적극적인 모습을 보이면서 분명한 메시지를 던져줬어야 하는 부분이었는데 단선적인 접근은 잘못이라고 봅니다. 노동시장 이중구조 해소에 대해서는 국가가 적극적으로 제 역할을 해주는 것이 맞다는 생각입니다.

정승국 권 혁 교수님이 중요한 말씀을 해 주셨는데, 비정규직을 사용하는 것이 기업 입장에서 오히려 고비용 구조를 초래하게 만들 정책들을 실시하자는 말씀이신 거죠? 예를 들면 어떤 정책이 있을까요?

권 혁 고용불안 수당 같은 것이 있을 수 있겠죠. 독일 같은 나라를 보더라도 정부가 직접 비정규직에 대한 총량을 제어하려고 비정규직의 정규직화라고 하는 정도의 개입은

없거든요. EU 입법지침의 기본적인 맥락이기도 한데. 비정규직을 쓰는 대신 남용하지 말라는 거잖아요. 그러면서 남용과 사용 사이에서의 한계가 어느 정도인지 기업이 판단할 수 있게 제어를 해 주자는 거죠. 그게 규제잖아요. 그 맥락에서 중요하게 들어가는 것 두 가지가 첫 번째는 근로조건에서의 차별 금지, 두 번째는 비정규직 사용에 있어 임시성을 강조하는 거예요. 비정규직을 쓸 때는 쓰라는 건데 임시로 쓰라는 거죠. 결과적으로 차별을 금지함으로써 노동조건의 균등성을 담보하면서 임시성을 충족하라는 겁니다. 우리는 상시성이 문제잖아요. 비정규직에 관한 대원칙은 분명히 한 것 같아요. 이 부분은 어느 정부 할 것 없이 분명히 했어야 한다고 봐요. 이것들이 작동하게 만드는 정도의 국가의 개입이 필요한 것이죠. 노동시장의 양극화가 심각한 문제고 우리 사회의 건전성을 침해하고 있다고 하면 보다 적극적인 과감한 시도를 할 필요가 있어요. 너무 안전하고 이론적이고 입체적인 기술을 쓰게 되면 아예 무관심한 것처럼 비쳐지기 때문에 그런 점에 대한 지적을 하고 싶었습니다.

정승국 프랑스의 고용불안 수당이란 기간제를 대상으로 일정한 기간이 경과한 이후에 정규직화하지 않으면 그동안 지불했던 임금총액의 10%를 지급하게 하는 제도거든요. 스페인에서 유사한 제도를 시행해요. 그런데 이 나라들을 제외하면 유럽 대부분의 나라에서 이런 수당 제도를 실시하지 않아요. 이 제도는 프랑스에서 비정규직의 정규직화에 거의 기여를 안 해요. 또한 미리 10% 덜 주는 계약을 하는 관행이 광범위하게 형성이 돼 있습니다.



정승국 중앙승가대 사회복지학부 교수

권혁 맞습니다. 외국의 사례를 그대로 도입하는 것은 여건이 다를 수 있기 때문에, 그리고 모든 규제가 적극적으로 행해지면 늘 규제를 우회하는 방향으로 발전하는 거죠. 이런 예를 들어 보죠. 예컨대 약사를 쓰는데 한 달에 300만 원인

노동시장 이중구조 해소 위해선
비정규직 정규직화가 아니라
노동자 이동성 촉진시키는
고용정책, 직업훈련 필요

데 10일 쓰면 200만 원 준다는 거죠. 왜 그러냐 하면 임시로 쓰니까. 그러니까 정규직화의 목표를 두는 것이 아니고 임시로 쓰는 사람에 대한 근로조건을 높여줘야 이 사람이 노동을 제공할 것이라고 하는 것이 전문직에서는 지극히 상식적인 거예요. 단순 노동의 경우에 왜 이 상식이 통하지 않는가에 대한 근본적 의문이 있다는 거죠. 임시로 필요한 인력을 썼다면 그만큼의 보상이 가해지는 것이 공정이고 상식이 아니겠느냐는 겁니다. 지금 많은 사람들이 왜 플랫폼 노동을 선호하느냐를 생각해 보면 그분들은 많은 수익을 얻을 수 있다는 믿음이 있어요. 그분들에게 미래는 고정적이지 않잖아요. 플랫폼 시스템에서 고수익 구조는 어찌면 당연합니다. 고용이라는 틀을 통해서 보장하지 않으니까. 고용이라는 틀은 결국 고용의 안정이라고 하는 안정성을 전제로 한 노동력 제공 구조잖아요. 그런데 거기에서 핵심적인 안정성을 포기했다고 하면 그 노동력에 대한 보상은 더 많이 제공되는 것이 맞다는 거죠.

그런 고민을 시장이 스스로 하게 던져주는 것이 필요하다는 겁니다. 고용불안 수당 제도를 도입하자는 게 아니라, 임시로 사용하는 노동에 대한 보상에 있어서만큼은 우리 시장에서 좀 더 적극적으로 배려해 주는 부분이 있어야 임시로 사람 쓰는 게 필요한 게 맞는가 하는 것을 시장이 고민하게 될 거라는 겁니다. 우리가 입구 통제를 자꾸 비정규직을 하려고 하는 것은 바람직하지 않다고 보고, 정규직화를 최종적인 목적으로 삼는 것에도 개인적으로 동의하지는 않아요. 우리 미래 노동의 방향은 자율적 독립 노동에 가까울 거라고 봐요. 거기에 알맞은 시스템을 구축해야 되는 과제가 우리한테 굉장히 중요하게 던져졌다고 보는 겁니다.

플랫폼 노동의 시대, 단결권 2.0과 노동법 2.0

이장원 플랫폼 노동 문제가 나왔으니까 이 문제를 논의해 보도록 하죠. 우선 사실관계 확인부터 해야 하는데, 플랫폼 노동은 임시로 하는 것이고 결국 노동시장에서 다른 일 자리로 이동, 이행하는 것인데 상대적으로 소득이 많다고 했습니다. 우리가 흔히 아는 택배나 배달은 팬데믹 상황에서 소득이 많았던 걸로 아는데, 모든 플랫폼 노동이 소득이 많고 자발성에 의존하고 있는 건가 하면 그렇지 않다는 거죠. 어떤 플랫

품 산업은 최저임금 수준도 안 되는 경우들도 있어요. 플랫폼 노동과 관련한 국정과제를 보면 직종·수준별 특화 훈련을 제공하고 전국민고용보험제도를 통해서 보호한다는 정도입니다. 우리나라 플랫폼 노동 쪽에서는 계속 요구하는 것들이 노조 만들 권리보다 더 중요한 게 교섭할 권리를 달라는 겁니다. 사용자집단을 만들어줘야 한다는 거죠. 윤석열 정부에서 플랫폼 노동의 집단적 보호 방안이 나온 게 있나요?

정승국 일단 노무제공자 기본법을 만들겠다는 내용이 들어 있거든요. 그리고 플랫폼 노동자의 근로자성 인정과 관련해서는 인수위 주관으로 노사 양측이 함께 모여서 회의를 한 번 했어요. 그 회의에서 앞으로 정부 차원에서 추가적으로 계속해서 플랫폼 노동자의 근로자성 인정 문제와 관련된 노사 간 협의를 해나가겠다고 했습니다.

권혁 플랫폼 노동이라고 하는 것이 소득 수준이 높아서 확산된다는 건 과장된 얘기고, 모든 노동이 플랫폼화 돼 가는 것은 추세적 변화일 거라고 봐요. 자율적 노동에 대한 희구는 굉장히 본질적인 요구라고 생각을 하거든요. 그런 점에서 종속적 노동의 주체로서의 근로자만이 아니라 다양한 방식으로 생계 유지를 위해 일하는 사람들에 대한 사회안전망을 구축하겠다고 하는 목표 체계에 대해서는 전적으로 공감하고 필요하다고 봅니다. 그런데 이건 생각보다 훨씬 더 큰 변화인데 미시적인 대안들만 고민한 것 같습니다. 사실 플랫폼 노동이 가지는 노동법적 의미는 어마어마하게 큰 거거든요. 노동법이라는 것 자체가 원래는 근로자를 보호하기 위한 법체계라고 하지만 실은 사용자에게 의무를 부과해서 반사적으로 근로자를 보호하게 하는 결과적인 현상이 근로자 보호로 이어지는 거지 그 의무체계를 구축하기 위한 대상은 사용자를 특정하는 게 굉장히 중요한 과제예요. 방법론으로 국가가 요구하는 것은 사용자에게 의무를 부과하는 거예요. 그러다 보니까 근로자 입장에서는 종속적 노동에 대한 부담 속에 자율적 노동에 대한 희구가 모이고, 사용자에게는 노동법적 규제에 대한 탈피 의혹이 붙은 겁니다. 플랫폼 노동이 의미하는 건 사용자가 사라진 노동의 구조가 생겨나는 거죠. 이렇게 되면 기존의 노동법 체계의 입장에서는 굉장히 혼란스러워지는 거예요.

그건 집단적 노사관계도 마찬가지예요. 교섭의 상대방이 마땅치 않은 것으로 대표적

으로 보는 게 화물연대잖아요. 그러니까 지금 사회적 논의의 주제로 던져져야 한다고 생각합니다. 200년간 또는 100년간 우리가 사용해 왔던 전통적 의미의 단체교섭 체계나 노동법의 규율체계에서 새로운 단결권 2.0과 노동법 2.0을 고민해야 되는 시점인데, 어떤 게 합리적이고 좋은 방법론인지를 고민해 보라는 것은 굉장히 중요한 패러다임의 변화를 시사하는 겁니다. 디지털·플랫폼화라는 것이 가지는 노동체계에 있어서의 변화는 매우 본질적이고 심대한 것이라는 사회적 공감대를 이끌어내는 작업이 중요한 과제가 되어야 합니다. 이걸 자꾸만 근로자 오분류 문제로 접근하거나 교섭의 상대방을 확장하는 것으로만 생각하는 것 같아요. 이런 것들을 넘어서는 것이어야 한다는 거죠.

이장원 화물연대의 경우를 볼까요? 국토부는 화물연대본부와 교섭을 하는 게 아니라 그냥 협의하는 거라고 하고, 화물 차주들은 전속적으로 고용하고 있는 게 아니니까 제대로 나서지 않고 있습니다. 그러니까 노조에서는 사라진 사용자를 정부가 찾아주세요, 법으로 데려와 주세요, 이렇게 근로자성을 인정해 주든지 교섭 상대방을 만들어달라는 요구를 계속해 왔습니다. 이 문제에 대한 대안을 무엇일까요?

정승국 플랫폼 노동자를 법적으로 어떻게 규율할지 문제는 굉장히 복잡하고 나라별로 다양하지 않습니다. 그렇기 때문에 쉽게 접근할 수 있는 문제는 아니라고 봅니다. 우선은 노무제공자 기본법 제정으로 방향을 잡고 있습니다. 기본법으로 하면 추상적이고 일반적인 법 내용으로 규율이 될 것이고, 플랫폼 노동자 고용 형태에 대한 구체적인 부분은 고용노동부에서 플랫폼 종사자 보호를 위한 입법을 준비하고 있습니다.

ILO 협약 비준이 노사관계에 미치는 영향

이장원 ILO 기본협약과 관련해서 노사관계 현안 이슈 중심으로 이상민 교수님께서 설명을 해주시죠.

이상민 지난해 국제노동기구의 기본협약 중 29호, 87호, 98호를 정부가 인준하면서 발효되었는데, 국내법과 같은 효력을 지닌다는 게 가장 중요한 화두이고요. 국내법과 이 협약 중 어느 것이 우선되느냐에 관한 논쟁이 꽤 있고 앞으로도 있을 것 같아요. 근로시간면제 같은 것도 노조는 광범위하게 결사의 자유로 보고 있는 것 같아요. 더불어서 공무원·교원의 정치 기본권, 정치적 중립을 지켜야 한다는 것에 대해서도 이의를 제기하고 자유를 요구하는 부분이 이슈화될 것이라고 봅니다. 그리고 화물연대와 같은 플랫폼 노동자, 자영업자들의 노동자성을 인정하면서 광범위하게 결사의 자유를 인정하는 것도 이슈가 될 것이고, 기재부의 경평 지침 편성에 관해서 공공운수노조가 문제 제기를 했는데 이것 또한 기본협약의 취지에 정당하지 않다는 문제가 이슈가 될 것으로 보입니다.

이와 함께 하청 노동자 등 간접고용이 원청과 교섭했을 때 사용자의 개념을 확대할 것에 관한 논의도 제기될 겁니다. 회색지대나 플랫폼 노동자, 이중구조와 관련된 취약한 노무제공자들의 단체교섭권, 결사의 자유 인정에 관해서 노동조합은 요구하고 있는 반면, 사용자 측에서는 자영업자 노조에 대해 반대하고, 사용자가 관여할 수 없는 정치·사회적인 이슈에 대한 정치 파업을 정당화한다는 것에 대해 굉장히 큰 우려를 제기하고 있고요. 그리고 전반적으로 노동권이 강화될 것이 예상되기 때문에 그것에 상응하는 경영권이 강화돼야 한다는 요구도 나옵니다. 사업장 점거 금지나 불법 파업의 경우 대체근로 허용을 좀 더 확대하는 것에 대해 사용자들이 요구하고 있어서, 한동안은 이슈가 되었을 때에 그것이 기본 협약에 맞느냐는 논쟁들이 있을 겁니다. 외적인 영향으로는 EU나 미국 등의 국가들이 FTA 관련해서 기본협약안 준수로 압박을 가할텐데, 이런 부분을 윤석열 정부가 해결해야 하는 상황입니다.

이장원 문재인 정부에서 ILO 기본협약 비준 준비를 위한 사회적 대화를 했고 노사 간에 첨예하게 대립하다가 공익위원 중심의 안을 가지고서 협약비준안을 추진했거든요. 이러면서 사용자들은 충분히 사회적 대화를 못했다고 하거나 자신들의 목소리가 제대로 반영되지 않았다는 지적이 나왔어요. 기본협약과 관련해서 협약이 우선이냐 국내 관련법이 우선이냐는 이슈도 있지만, 사회적 대화 틀 안인 경사노위에서 다시 포괄적으로 논의를 할 필요가 있는 건지 묻고 싶습니다. 사용자들이 사회적 대화가 부



죽었다고 문제 제기를 계속하고 있는 상황에서 어떻게 풀어나가는 게 좋을지 말씀해 주시죠.

이상민 경사노위를 통하지 않은 다양한 그리고 격렬한 사회적 대화는 사회적 갈등을 야기할 것으로 예상되는데, 그래서 최대한 경사노위의 공식적이면서도 제도화된 논의 틀 안에서 이 문제를 해결하는 시도를 지속했으면 좋겠습니다. 문제는 사용자 측에서 경사노위 논의가 기울어진 운동장이었다고 표현하고 있고 기울어진 운동장을 바로 잡는 순간 노동조합은 격렬하게 반대할 것이기 때문에 굉장히 어렵게 운영이 될 거라는 생각이 듭니다.

정승국 지난 택배 파업 때 경사노위 바깥에서 일종의 사회적 대화 시스템을 통해서 불완전한 타협이긴 하지만 합의안이 만들어지는 과정을 거치지 않습니까. 앞으로 플랫폼 노동자와 관련한 파업 등 여러 사태가 생길 것 같은데 그 과정에서 다양한 형태의

사회적 대화가 필요하다는 생각이 듭니다.

이상민 윤석열 대통령이 이번 화물연대 파업에 대해서 기자회견에서 정부가 개입하면 노사의 자치적인 문제 해결 능력을 약화시킨다고 표현을 했어요, 그런데 안전운임제도 있고 사용자가 불명확한 상황에서 정부가 당장에 불을 끄지 않으려고 하면 문제를 악화시킬 것 같아서 중용을 잘 찾았으면 좋겠습니다.

권혁 ILO 핵심협약 기준을 통해서 우리 노동시장에 크게 변화는 없을 거고 지금껏 해왔듯이 노사관계가 그 나름대로 균형점을 잡아갈 것이라고 봅니다. 다만 제가 우려하는 것은 두 가지인데요, 하나는 ILO 핵심협약은 기본적으로 해당 국가의 노사관계 특수성과 노동현실에 대한 충분한 고려를 통한 입법재량을 인정해준다는 점인데 이것을 마치 규격화된 세부 법령으로 이해하는 것은 곤란하다는 겁니다. ILO 핵심협약의 기본적인 정신을 살릴 수 있는 구체적 방안은 국가가 정하라는 것인데, 국가가 그 콘텐츠를 만들 때 노사 간의 협의와 대화는 매우 중요하다는 점을 새삼 염두에 둬야 할 것 같습니다. 두 번째는 ILO 핵심협약 기준을 통해서 국가가 노사정 관계에서 힘을 뺄 필요가 있겠다는 겁니다. 노사가 스스로 문제를 해결하기 위해서 타협해 가는 과정에서 정부와 국민이 한 번쯤은 다소간 인내해줬으면 좋겠다는 거죠. 이게 ILO 정신이라고 봐요. 독일 예를 들면 집단적 노사관계에서 가장 기본적 원칙은 국가 중립주의, 국가 불개입주의라고 하고, 이것이 굉장히 중요한 원칙으로 작동하는데 그 저변에는 많은 국민들이 노동계와 경영계가 실력대결을 하는 것, 그로부터 나타나는 불편을 헌법질서라고 이해한다는 것입니다. 그런데 우리는 노사갈등을 굉장히 이례적인 모습으로 이해하면서 불편함을 견디는데 익숙하지 않은 것 같아요. 이제는 정부가 한 걸음 뒤에서 노사의 자율적인 대화, 자율적인 교섭이 작동할 수 있는 장과 시스템을 만들어주는 게 노사 자치라는 ILO가 지향하는 방향에서의 역량을 기르는 데 도움이 될 것 같습니다.

지금까지 우리는 노사관계라는 게 실체가 있었던 것 같지 않아요. 오히려 노정, 사정 관계만 있었을 뿐이죠. 어쩌면 정부가 노심초사한 측면도 있습니다. 그렇다고 해서 정부가 뒷짐만 질 건 아닌 건데, 노사가 충분한 역량을 가질 수 있도록 객관적

심판자로서, 중립적인 공익 대변자로 심판자 역할을 충실히 하는 것이 ILO 핵심협약 기준으로 강조돼야 할 것이라고 생각합니다. 기울어진 운동장이라는 것이 바로 잡힐지 아닐지 모르겠지만, 궁극적으로 바르게 세우는 것도 노사여야 한다고 봐요. 거기에 구조적 한계가 있다면 국가가 해소해 줘야 하지만 그 이상은 아닙니다. 노사 자율이라는 영역에 방점을 두고 노사가 자신들의 문제를 스스로 해결할 수 있는 자율적 협약시스템을 구축하는 게 ILO 핵심협약의 원래 취지가 아닌가 생각합니다.

새 정부 사회적 대화의 과제

이장원 협약이라는 게 있지만 노사자치나 노사가 중심이 돼서 새로운 대화를 하고, 교섭도 하고, 균형점을 찾아가지 않는 한 협약, 법, 힘의 역관계 이런 게 섞여서 우왕좌왕 하다보면 협약 이후에 노사관계나 노동시장 질서가 어려워질 수도 있다는 거죠. 그래서 자연스럽게 정부가 인내하고 역할을 바꾸고 노사 중심이 되도록 해야 한다는 겁니다. 이제 사회적 대화를 어떻게 풀어가야 할지와 관련해서 문재인 정부 사회적 대화 방식에 대한 평가, 새로운 정부가 사회적 대화를 구체적으로 어떻게 해야 할지에 대한 의견을 주시면 좋을 것 같아요.

권혁 조금 덧붙이자면 노사 간의 자율적 역량이 길러지면, 근로시간이나 임금에 관한 규율체계를 지금처럼 경직적이고 획일적으로 국가가 규정할 필요는 없을 것 같습니다. 노사가 구체적 타당성에 충실하게 근로시간, 임금체계에 대한 선택권이 주어진다면, 국가가 너무 아버지처럼 단일화된 근로자상을 염두에 두고 촌촌하게 노사 간의 합의 여지를 배제하는 것은 구시대적이라고 봅니다.

문재인 정부의 사회적 대화는 공과가 있다고 봅니다. 공을 보면 체계로서 경사노위 위상을 높이려고 함 점은 높이 평가할만하다는 거고, 나아가서 ILO 핵심협약 기준을 통해서 노동에 대한 혐오를 벗어보려 하고 사회적인 공감대 이루려고 했던 건 노사정만의 문제가 아니라 국민과의 공감대를 도출한다는 점에서 굉장히 의미 있었습니다. 과도 있는데 사회적 대화라는 게 사회적 신뢰자산을 축적하는 과정이기 때문

에 과정 자체가 결과이고 결과가 곧 성과인데, 문제인 정부의 사회적 대화는 입법의 수월성을 구축하기 위한 수단으로 전략한 사회적 대화 아니었나 하는 겁니다. 입법 명분을 쌓기 위한 사회적 대화 틀에 머물렀기 때문에 결과적으로는 기울어진 운동장이라면서 정작 노동계 중 민주노총은 사회적 대화 참여를 곤란해 하는 문제가 생긴 거라고 생각합니다. 사회적 대화가 가지는 의미와 목적을 분명히 할 필요가 있었던 것 같고, 윤석열 정부의 과제도 여기에 있습니다. 사회적 대화는 프로세스 자체가 굉장히 중요한 성과라는 것이라는 점에서 사회적 대화의 의미를 높이는 데 고민해야 할 대목이라고 생각하고요.

두 번째는 사회적 대화가 노사라는 틀을 넘어섰으면 좋겠다는 생각이 들어요. 이름만 사회적 대화일 뿐이지 전국단위 교섭처럼 보이는, 노사 각자 자신의 이익을 관철하는 수단으로 사회적 대화를 활용하는 것은 적절하지 않다는 겁니다. 사회적 대화라는 것은 노사를 넘어서서 우리 사회의 지속가능성을 염두에 두고 자신들의 주장이 가진 단점조차 터놓고 이야기하는 대화였으면 어땠을까하는 생각입니다. 노든 사든 이익대표 중심이 되면 주장인 것이지 대화의 장이 아니라 보고 지평을 넓힐 필요가 있었는데 문제인 정부의 사회적 대화는 그런 점에서는 충분치 않았다고 평가하고, 앞으로 이런 점이 개선돼야 하겠다고 생각합니다. 사회적 대화라는 것은 말 그대로 거시적 안목을 가지고 노사가 같이 고민해야 할 문제들이 존재하게 되면서 더 큰 의미가 있어진 거라고 봐요. 과거에 사회적 대화 이야기를 하지 않았던 것은 노사가 각자 이익을 주장하고 관철하는 데 핵심이 있었고, 노사 공동의 이익을 침해하는 외부적 요인은 고려 대상이 아니었던 거죠.

최근 산업환경 변화, 4차 산업혁명, 플랫폼 노동 등도 마찬가지라고 보는데요. 이런 것이 가져오는 파장들은 노의 이익이나 사의 이익이나를 넘어서 노사 모두의 고민거리고 공동의 위기입니다. 이런 점에 대해서 노사가 같이 고민해서 해결책을 모색하는 것이 사회적 대화인데 정작 우리는 단편적 단기적인 속성의 주제를 던지고 그 문제에 대해 합의를 강요하는 듯한 구조를 취해 온 것은 잘못입니다. 오히려 노사가 지금 당장 현안은 아니지만 앞으로 닥칠 위기를 진단할 때에는 자신의 이익을 넘어서서 사회지속성을 담보한 대화가 가능할 것 같은데, 그 점에 대해서 우리가 충분한

대화를 하지 못했던 것 같아요. 이제는 사회적 대화는 거시적이면서 노사가 자신의 이해를 뒤로 하고 자신들의 속살을, 솔직한 진심을 보여줘서 역지사지 기회로 삼는 것이어야 합니다. 정부가 자꾸만 사회적 대화라는 이름으로 명분을 쌓는 것은 좋지 않은 관행이라 생각합니다.

정승국 국정과제에 참여협력적 노사관계 구축이라고 해서 사회적 대화 활성화 방안을 마련하겠다고 나와 있고, 사회적 대화 지원과 후속조치에 대해서 계속 검토하겠다는 내용이 들어 있습니다. 지금 당장 현안이 되는 노동개혁, 그리고 전국민고용보험제도 자영업자 포함문제도 실질적으로 경사노위를 통해서 진행하리라고 예측되기 때문에 현 정부 하에서도 사회적 대화 체제가 여전히 중요한 노사 간의 채널로 작용할 것이라고 봅니다. 다만 우리 노사관계 상의 조직구조나 문제점 때문에 사회적 대화 시스템 자체가 원활하게 실행되지 못한 측면이 있기 때문에, 이 점에서는 노사 양측과 정부 측에서 사회적 대화 체제의 실효성 확보를 위한 허심탄회한 대화가 이뤄져야 한다고 봅니다.

이장원 대통령께서 민간시장 활성화를 통해 경제 문제를 해결해야 한다, 노동자들의 표를 얻지 않고서 정부가 운영되지 않을 것이라는 직접적인 언급을 했는데, 두 가지가 상충되는 목표일수도 있어요. 이게 조화를 이루고 협력적으로 돌아가려면 사회적 대화 방식 말고 특정 법이나 정부 정책에 의해서는 어려운 목표들입니다. 시장 경제 활성화와 노동자들의 보호는 굉장히 중요한 문제들입니다.



이상민 개별과제 묶음으로 스몰패키지 딜을 하는 게 필요하다고 봐요. 정년연장문제나 연금 개혁 문제는 미래에 우리가 해결해야 할 난제잖아요. 사회적 대화로 이 부분이 해결되면서 고용보험 문

이장원 한국노동연구원 선임연구위원

100년만의 팬데믹 지속
70년만의 전쟁으로 인한 인플레이션
40년만의 세계화 단절 등
매크로 환경의 변화 어려움

제, 연공급 문제들이 개별과제 묶음으로 스몰패키지 딜로 잘 정리 됐으면 합니다. 민주노총도 참여하고 경총도 공정성 문제를 해소하면서 다 해결하진 못해도 토대를 만드는 것이 필요합니다. 토대를 만들어서 큰 난제를 해결하는데, 자생적으로 나타나는 사회적 대화나 그것과는 다른 다양한 비공식적 사회적 대화를 경사노위가 플레그십을 가지고 전체적으로 조율해서 당장의 성과도 내고 장기적으로 단초를 마련해야죠. 알아주지 않더라도, 윤석열 정부의 성과를 나타내지 못하더라도 그게 더 의미 있는 개선의 초석이 되지 않을까 싶어요. 그런 역할을 기대합니다.

권혁 사회적 대화는 처음부터 불가능한 미션임파서블인 것 같아요. 사회적 대화에 대한 큰 기대, 소위 사회적 대타협이라는 허울에서 벗어나야 합니다. 너무 억지스럽잖아요. 오히려 사회적 대화는 사회적 대화로서의 진단 그 자체, 그 당시 우리가 이런 문제를 두고 이런 고민을 했었다는 자체가 역사적 기록이고 사회적 진보라고 생각합니다. 그래서 너무 큰 기대를 하지 말아줬으면 좋겠습니다. 윤석열 정부가 경사노위를 통하든 뭐를 통하든 사회적 대타협을 지향하지 않았으면 합니다. 그런 욕심을 놓으면 사회적 대타협이 쉬울 겁니다. 가장 중요한 목표치가 거시적 담론에 대한 우리 사회 지속가능한 방향성에 대한 합의인데, 이건 얼마든지 할 수 있을 거 같습니다. 지금까지 우리의 사회적 대화는 너무나 디테일하고 미시적 논쟁을 교섭차원으로 반복해온 측면이 있죠. 예를 들면 저출산 고령화 시대 위기를 노사가 공히 납득하고 있다고 봐요. 거기에 디테일하게 법적정년 연장 운운하면 이미 대화는 안 된다는 거죠. 이런 문제가 얼마나 심각한지, 어떤 방향으로 담론 잡아야 할지에 대해 확인하고 방향을 잡되 구체적인 대안은 정부의 몫이라고 봐요. 공감하는 사회적 담론에 대해, 우리 사회의 방향성에 대해 논의하는 사회적 대화가 되어야 우리 노동사회 변화에 대한 중요한 흔적이고 역사를 기록하는 것이 될 겁니다. 그런 차원에서의 의미를 담아줘야지, 대타협이라는 이름으로 포장하지 말았으면 좋겠어요.

이장원 바쁘신 와중에 귀한 이야기를 생산적으로 나눌 수 있어서 감사드리고 자리를 마련 해주신 경사노위에 감사드립니다.

02 > [특별기고] 새 정부에 바란다

- 윤석열 정부의 노동정책 전망과 개선과제

유정엽 한국노총 정책2본부장

- 새 정부에 바라는 고용노동정책 방향

황용연 경총 노동정책본부장

| 특별기고 |

윤석열 정부의 노동정책 전망과 개선과제

유정엽 한국노총 정책2본부장

1. 머리말

윤석열 정부는 지난 5월 10일, 대대적인 취임식과 함께 출범하였다. 이에 앞서 5월 3일, 대통령직인수위원회는 새 정부 국정운영의 밑그림이 될 6대 국정 목표와 110대 국정과제를 발표하였다. 노동정책은 국정과제 목표 3 ‘따듯한 동행 모두가 행복한 나라’에서 “노동의 가치가 존중받는 사회를 만들겠습니다”라고 하며, 7개 영역(과제 49~56)의 30개 세부 과제로 제시되었다.

이어 윤 대통령은 취임 일주일 만인 국회 첫 시정연설에서 연금·노동·교육 개혁을 화두로 내걸었다. 특히 “세계적인 산업구조의 대변혁 과정에서 경쟁력을 제고하고, 많은 일자리를 창출하기 위해서는 글로벌 스탠더드에 부합하는 노동개혁이 필요하다”고 역설하였다. 110대 국정과제에서는 명확히 표기되지 않았던 ‘노동개혁’이란 용어가 국회 시정연설에서 재등장한 것이다. 지난 6월 16일, 경제부처 장관 합동회의에서 발표된 “새 정부의 경제정책방향”에서도 민간중심 역동 경제를 실현하겠다는 명목으로 각종 규제를 완화하고 경제의 체질 개선을 위해 공공부문 및 연금개혁, 노동시장 개혁 등을 추진하겠다고 하였다. 노동시장 개혁이 윤석열 정부의 핵심적인 경제정책 과제임을 분명히 한 것이다.

안타깝게도 새 정부의 경제 정책방향은 15년 전 이명박 정부 경제정책의 판박이다. 과거

이명박 정부는 성장이 최선의 분배정책이며, 분배를 강조하는 정책은 성장을 저해한다는 성장우선론에 입각하여 부자감세나 규제완화 정책 등을 추진하였다. 결과는 성장도 실통치 않았고 분배는 더욱 악화되었다. 현재 우리 사회의 심화된 불평등과 일자리 문제는 과거 수십 년간 치중했던 기업 중심의 신자유주의적 정책의 산물이다. 또다시 민간주도, 규제완화, 시장화, 재정 건전성 중심의 정책을 펼 경우, 대기업 중심의 착취 구조화와 불평등 및 양극화 문제는 더욱 악화될 것이 분명하다. 코로나19, 기후위기, 디지털 전환과 고용위기, 불평등-양극화 문제 등에 대한 국가 주도의 대응이 필요한 시점에 신자유주의적 처방 자체가 시대착오적 접근이다.

노동분야에서는 ‘노동의 가치가 존중받는 사회’의 실현을 약속하면서도 주요 추진과제는 그 목표와는 상당한 거리가 있어 보인다. 현 정부가 명분으로 내세운 지속 가능한 복지제도 구현, 글로벌 스탠다드에 부합하는 노사관계 및 노동시장 개혁을 진정 실현하고자 한다면 맹목적인 국정과제의 추진이 아닌 해당 사안에 대한 균형적인 시각과 사회적 대화의 자세가 무엇보다 필요한 시점이다.

2. 새 정부의 주요 노동정책의 내용 및 평가, 과제

1) 전반적 노동정책 기초

윤석열 정부는 노동의 가치가 존중받는 사회를 실현하겠다고 했으나 노동정책 및 노사관계 정책의 핵심기조는 ▲노동자의 안전과 생명을 위협하는 규제 완화 ▲효율과 성과만을 강조하는 친사용자 중심의 정책으로 구성되어 있다. 대표적으로 ▲장시간노동 확대와 노동자의 건강권 침해를 야기할 노동시간 규제완화(선택근로시간제 정산기간 확대, 연장근로시간 총량관리, 스타트업 및 전문직의 근로시간 규제완화) ▲OECD국가 중 산재사망률 1위 국가의 현실을 외면한 기업 자율 중심의 안전관리체계 구축 ▲법과 원칙만을 강조하고 있는 공정한 노사관계의 구축이란 정책과제는 노사관계를 성과주의 정책의 수단으로만 여기는 새 정부의 인식을 드러내고 있다. 노동가치 존중에 대한 올바른 인식 없이 노동을 경제성장의 도구로 치부하는 새 정부의 친기업적 노동관을 여실히 드러내 노동정책 전반의 후퇴를 우려하지 않을 수 없다.

2) 노동시간 제도에 대한 노사선택권 확대

첫째, 새 정부는 국정과제 및 경제정책 방향에서 노동시간에 대한 노사선택권 확대를 강조하며, 건강보호 조치를 병행 추진하겠다고 하였다. 구체적으로 선택적 근로시간제의 정산기간 확대, 근로시간 저축계좌제 도입 및 연장근로시간 총량 관리단위 확대, 스타트업 및 전문직의 근로시간 규제완화를 내세우고 있다.

대선공약과 인수위에서 노동시간 규제완화 정책을 뒷받침한 전문가들은 ‘노사선택권’, ‘노동자의 자기결정권’ 등을 명분으로 제시하고 있다. 노조조직률 12%에 불과한 우리나라 상황에서 절대다수 사업장의 경우 노동시간 관리 및 통제권이 전적으로 사용자의 작업지시권에 의해서 전적으로 결정된다. 실질적인 노사의 자율적 선택이나 노동자 개인의 선택이란 찾아보기 힘든 현실을 애써 외면하고 있다.

특히 선택적 근로시간제의 정산기간 확대는 1일, 1주 노동시간 제한이 없는 제도적 허점을 노리고 집중적인 장시간노동을 시키는 수단으로 재계가 거듭 요구해온 사안이다. 연장근로시간 총량 관리단위 확대, 스타트업 및 전문직의 근로시간 규제완화(화이트컬러 이그젬션) 등도 근로기준법상의 노동시간 규제를 회피하려는 제도개악 방안이다. 노사선택과 자기결정이라는 미명하에 약정한 시간을 넘는 연장노동의 책임과 가산임금 부담이 노동자에게 전가될 우려가 크다. 노동시간 유연화가 필요할 수도 있다. 선택근로제나 근로시간 저축계좌제 등 노동시간 유연화 제도는 우리보다 노동시간이 현저히 적은 선진국에서 활용되는 제도이다. 2020년 기준 우리나라의 연간 노동시간은 1,908시간으로, 노동시간 유연화 제도를 잘 갖춘 독일보다 무려 6백 시간이나 많다. 우리나라는 노동시간유연화 이전에 실노동시간단축 확대부터 선행되어야 한다. 무분별한 노동시간 규제완화는 최장 주 52시간제의 무력화와 과로사 등 노동자 건강권의 심각한 침해문제를 야기한다.

더욱이 이러한 제도의 쉬운 도입을 하고자 노동시간 등의 주요한 노동조건에 있어서 노동조합을 배제하고 부문별, 직종별 노사협의회 근로자위원을 두도록 하는 등 노사협의회의 대표성을 강화하겠다고 접근하고 있다. 노동현장의 실질적 의사결정 구조를 무시하고 노사갈등과 분열을 조장하게 될 매우 위험한 접근방식이다.

3) 산업안전 및 산업재해 문제조차 규제완화

윤석열 정부는 산업안전보건 관계법령 개정 등을 통해 불확실성을 해소하겠다고 한다. 새 정부의 경제정책방향에서는 “기업의 경영활동을 위축시키는 법적 불확실성 신속히 해소”라는 제목 하에 중대재해처벌법 관련 경영책임자 의무 명확화를 위한 시행령 개정, 재해예방의 실효성 제고, 처벌규정·작업중지 등 현장애로 및 법리적 문제점 등을 해소하겠다고 하였다. 한마디로 특정할 만큼 명확한 경우가 아니면 경영책임자에게 면책을 주겠다는 것이다. ‘불확실성 해소’, ‘안전보건 확보의무 명확화’ 말은 그럴듯해 보이지만 이는 사용자단체에서 지속해서 요구했던 중대재해처벌법의 안전보건 확보의무를 산업안전보건법의 안전보건 조치의무와 유사하게 만들어 경영책임자와 법인이 근로감독 및 수사와 처벌에서 빠져나갈 수 있도록 만드는 여지를 확대해줄겠다는 것이다. 방법론으로 ‘지침·매뉴얼’을 통해서라고 밝혔는데 이는 그동안 고용노동부가 안전보건규제를 형해화시키는 대표적인 수단으로 활용해왔던 것들이다. 시행된 지 반년도 안 된 중대재해처벌법을 손댈 것이 아니라 엄중한 법집행이 우선이다. 아직도 실질적인 법의 사각지대인 50인 미만 사업장에 대한 안전대책부터 서둘러 마련해야 한다.

4) 공정한 노사관계 구축 : 노사관계에 대한 현실인식과 철학 부재

윤석열 정부는 국정과제에서 공정한 노사관계 구축을 위한 법과 원칙을 강조하였다. 노사관계에서 공정, 법과 원칙을 강조한 것은 그럴 듯 해 보이나 우리 노사관계 현실을 먼저 직시해야 한다. 플랫폼, 특고, 비정규직, 중소영세 노동자들은 노조 할 권리조차 제대로 보장받지 못하고, 노조를 만들더라도 실제 사용자와의 교섭조차 하기 힘든 현실이다. 노동조합의 인정, 단체교섭 보장을 요구하며 파업을 하고자 하면 정당한 쟁의권 확보도 어렵고, 불법파업으로 내몰리기 다반사이다. 우리 노동법만 보더라도 현행 노조법상 28개 벌칙조항 중 노조 활동 및 쟁의행위 관련 처벌조항은 22개, 사용자 처벌규정은 6개에 불과하다. 노조대표자들에 대해서는 손배 가압류, 업무방해죄 적용 등 형사처벌 적용이 빈번한 반면 사용자에 대한 최종적 처벌 사례는 매우 드물다. 이런 현실에서 법과 원칙을 강조한 것은 노조에 대한 엄중한 법집행을 의미한다. 현 정부가 진정한 노동의 가치를 존중하고자 한다면 비준·발효된 ILO 기본협약의 존중과 이에 입각하여 노조 할 권리보장을 위한 법·제도 개선을 추진해야 할 것이다.

5) 세대상생형(?) 임금체계 확산

새 정부는 세대상생형 임금체계 확산이란 명분 하에 직무성과 중심의 임금체계 개편을 정책과제로 제시하였다. 우리나라의 임금격차가 주로 기업규모와 고용형태별로 발생하고 있으므로 이에 대·중소기업간 원하청 구조개선 및 기업별노조 중심의 교섭구조 개선, 비정규직 차별 개선, 저임금체계개선 등의 근본적인 개선방안이 모색되어야 한다. 임금체계의 문제는 노사 자율적 결정에 맡겨야 할 사항임을 명심해야 한다. 반강제적 방식의 직무성과 중심의 임금체계 추진은 과거 임금피크제가 단순히 장기근속 노동자의 임금삭감 수단으로 악용된 것과 같은 결과만 초래할 뿐이다. 최근 제도시행에 상응하는 대상조치가 이루어지지 않은 정년보장형 임금피크제에 대하여 대법원은 연령차별에 해당한다는 판결을 내렸고, 이처럼 정부에 의해서 반강제된 임금피크제는 결국 노사관계 갈등의 원인이 되고 있다. 이미 대다수 대기업에서 임금의 전부 또는 일부를 연봉제로 전환한 상태에서 추가적인 직무성과급을 강제하는 것이 과연 청년고용 창출에 얼마나 기여할 것인지도 의문이다.

6) 효율만을 강조한 공공기관 혁신

현 정부는 재정건전성 강화 및 공공기관 혁신이란 미명 하에 범부처 성과관리 체계를 구축하여 성과 제고 및 재정 절감, 저성과 사업에 대한 확실한 지출구조조정, 공공기관 스스로 인력 효율화, 출자회사 정리 등의 추진 시 인센티브 등을 부여하겠다고 하고 있다. 이는 공공 부문에서의 인력감축과 기능조정, 사업 범위 축소 등을 의미한다. ‘공공기관 직무중심 보수·인사·조직관리 확산’도 10년 전 박근혜 정부가 공정인사 지침이라는 이름으로 추진한 성과중심의 인사관리 및 쉬운 해고 지침을 재탕한 것이다. 이와 같은 정책이 노사관계의 자율성을 존중하지 않고 일방적으로 추진된다면 향후 공공부문 노사관계는 심각한 갈등상황에 치달게 될 것이다. 공기업 및 공공기관이 그 기관의 설립취지에 부합하게 그 역할과 기능을 다하지 않고, 재정 건전화와 성과주의에 매몰된다면 우리 사회의 지속가능성은 크게 훼손되고 말 것이다. 공공부문의 존재 이유를 망각한 것이다.

7) 취약계층 노동정책의 부재

지난 대선이 노동이 없는 선거, 정책이 없는 선거라고 평가되었으나 불평등과 양극화 문제는 우리 사회의 극복해야 핵심적인 정책과제이다. 안타깝게도 새 정부의 국정과제 및 경제정책 방향에서 비정규직 대책 등 취약계층 노동자 보호대책을 찾아보기 힘들다. 유일한 취약계층 노동정책은 여야 대선후보가 모두 공약한 ‘일하는 사람을 위한 보호입법’을 만들겠다는 것이다. 국정과제에 ‘일하는 사람을 위한 보호입법’의 구체적 방안이 명시되어 있지 않고, 새 정부의 경제정책 방향에는 그 내용이 빠져 있다. 양극화 문제해소와 사회통합적 노사관계 구축을 위한 대책조차 언급되어 있지 않다. 보수, 진보정부를 막론하고 반드시 안고 가야 할 문제이다. 윤석열 정부도 우리사회의 양극화, 임금격차, 불안정 고용의 원인과 문제점을 해소하고자 하는 진정 어린 고민이 있어야 한다.

3. 올바른 노동문제 인식과 신뢰에 기반한 사회적 대화의 필요성

대선 시기 공약 및 국정과제, 새 정부의 경제정책 방향을 통해서 확인할 수 있듯이 윤석열 정부는 노동자 보호제도에 대한 규제 완화와 노동시간 유연화, 직무성과 중심의 임금체계 개편 등 공정 및 법과 원칙을 내세우며 친기업적 정책을 추진할 것으로 예상된다. 이로 인해서 노동시장의 차별, 노동기본권 확대보다는 노조의 교섭권 약화와 쟁의행위 관련 엄정대처, 복지보다는 성장, 사회적 대화의 위축으로 이어질 가능성이 크다.

윤석열 대통령은 취임 후 국회 첫 시정연설에서 ‘개혁’을 화두로 던지며 국회의 초당적 협력을 촉구했다. 연금·노동·교육 개혁은 지금 추진되지 않으면 우리 사회의 지속가능성이 위협받게 된다는 점을 강조한 것이다. 특히 최근 발표된 경제정책방향에서도 지속 가능한 복지제도 구현을 위해서 연금개혁을 추진하고, 글로벌 스탠다드에 부합하는 노사관계 및 노동시장 개혁, 미래인재 양성을 위한 교육개혁을 표방하였다. 공적 연금개혁, 노동시장, 교육 개혁 모두 사회적 갈등과 휘발성이 큰 개혁과제일 수밖에 없다. 문제는 이와 같은 사회적 휘발성이 큰 개혁과제의 추진을 표방하면서 사회적 대화의 의지와 청사진이 전혀 제시되지 않고 있다는 점이다. 최근 발표된 경제정책방향에서 “미래지향적 노동시장 구축을 위해 경제사회노동위원회내

에 노사 등 이해관계자 및 전문가 등이 참여하는 논의체계를 마련, 사회적 논의 추진”하겠다는 언급된 것이 전부이다. 윤석열 정부는 핵심 개혁 의제에 대한 실질적 사회적 대화의 의지 및 사회적 대타협의 청사진을 갖고 있는 것이 아니라 노사 이외에 친정부 성향의 이해관계자 및 전문가 등을 참여시켜 개혁과제를 밀어붙이고자 속내를 드러내고 있다. “노동개혁” 또는 “노동시장 개혁”이라 명칭하든 특정 프레임 속에서 사회적 대화의 한 주체를 개혁의 대상으로 몰아세우고자 한다면 어떠한 개혁도 성공하기 어렵다.

한국노총은 노동자들의 생명, 안전, 건강권을 위협하는 노동조건의 개악이 추진될 경우 조직적 역량을 모아 전면적인 투쟁에 나설 것이다. 우선 윤석열 정부가 진정한 노동의 가치존중이란 온전한 노동기본권을 보장하고, 일터에서의 생명과 안전보장, 인권존중 및 차별해소를 실현하는 것임을 새롭게 인식하기를 기대한다. 현 정부의 노동문제에 대한 균형적인 인식변화와 노사단체 모두에게 신뢰를 바탕으로 사회적 대화를 성실히 하겠다는 의지 표명이 요구된다. 진정한 사회적 대화는 노사 및 이해당사자들에 대한 상호존중과 신뢰에 기초하여 실질적인 소통과 논의를 이어가는 인내와 타협의 과정이다. 정치적·사회적 상황에 따라 사회적 대화의 방식은 경제사회노동위원회라는 틀을 벗어나 국회 차원에서도, 최저임금위원회 등과 같은 별도의 회의체를 통해서도 가능하다. 1998년 외환위기 이래 경제사회노동위원회는 수많은 우여곡절을 겪으면서도 우리 사회의 명실상부한 중앙단위 사회적 대화기구로서 자리매김을 해왔다. 현 정부에서도 경제사회노동위원회는 오랜 역사적 경험을 통해서 체득한 교훈을 바탕으로 사회적 대화란 어떠한지 방향을 제시함으로써 그 역할과 기능이 제대로 발휘되도록 해야 할 것이다.

| 특별기고 |

새 정부에 바라는 고용노동정책 방향

황용연 한국경영자총협회 노동정책본부장

1. 지난 정부의 고용노동정책 평가

지난 정부에서는 소득주도성장과 노동존중사회 실현을 주요 국정과제로 채택해서 추진했다. 소득주도성장을 위해 최저임금을 급격하게 인상시켰고, 이로 인해 중소기업과 영세 자영업자의 어려움을 가중시켰다. 또한 주 52시간제 시행으로 기업들의 인력운용의 어려움을 초래시켰다. ‘비정규직 제로’ 선언은 산업현장에서 세대 간·노노 간 갈등을 야기했다. ‘인국공 사태’에서 볼 수 있었던 것처럼 미취업 청년들의 상대적 박탈감과 불평등 문제를 둘러싼 사회적 갈등이 더욱 고조되고, 청년층 일자리 부족 현상이 더 심해지는 부작용도 발생했다. 그 부작용은 지금까지도 지속되고 있다.

또한 국제노동기구(ILO) 핵심협약 비준을 위해 해고자와 실업자가 기업별 노조에 가입할 수 있도록 길을 열어 주는 등 무리하게 노조법을 개정해 노사 간 힘의 불균형을 심화시켰다. 게다가 정부는 ‘노사자율’이라는 명분을 내세워 노동계의 불법행위에 대해서도 공권력을 제대로 작동시키지 않아 산업현장에서 불법행위가 반복되었다.

2. 우리나라 고용노동시장의 현주소

우리나라 노사관계 경쟁력은 세계 최하위 수준으로 기업 경쟁력과 일자리 창출을 가로막는 주된 원인으로 지적돼 왔다. 2019년 세계경제포럼(WEF) 조사결과 우리나라 국가경쟁력은

141개국 중 13위이나, 노동시장 유연성은 97위, 노사협력관계는 130위에 머물렀다. 스위스 국제경영개발대학원(IMD)이 발표한 2022년 국가경쟁력 평가에 따르면 한국은 63개국 중 27위를 기록했다. 지난해보다 4단계 떨어졌고, 하락 폭은 2016년 이후 6년만에 가장 컸다. 분야별로 기업 효율성이 27위에서 33위로 6단계 떨어져 가장 크게 하락했다. 기업 효율성 분야에서는 노동시장, 생산성, 경영활동 등 대부분에서 순위가 하락했다. 노동시장은 37위에서 42위로, 생산성은 31위에서 36위로 각각 6단계씩 떨어졌다. 생산성 중에서도 노동생산성은 51위에 머물렀다. 정부 효율성 분야에선 기업여건이 48위이고, 이중 해고비용이 54위, 노동규제가 44위로 국가경쟁력을 저하시키는 주요 원인으로 작용하고 있다.

3. 새 정부의 경제정책방향

이러한 산적한 난제들을 해결해야 할 새 정부의 역할과 책임은 어느 때보다 무거운 상황이다. 그러나 노동시장이 정상화되지 않으면 기업투자와 고용 창출은 요원하다. 윤석열 대통령은 취임 6일 만인 5월 16일 첫 국회 시정연설에서 노동개혁을 연금개혁, 교육개혁과 함께 강조했다. 윤 대통령은 연설에서 “지금 우리가 직면한 나라 안팎의 위기와 도전은 우리가 미뤄 놓은 개혁을 완성하지 않고서는 극복하기 어렵다”고 했다. 특히 “세계적인 산업구조의 대변혁 과정에서 경쟁력을 제고하고 많은 일자리를 창출하기 위해서는 글로벌 스탠더드에 부합하는 노동개혁이 필요하다”고 강조했다. 윤 대통령은 연금·교육개혁과 함께 노동개혁에 대해 “지금 추진하지 않으면 우리 사회의 지속 가능성이 위협받게 된다. 더 이상 미룰 수 없다”며 정부와 국회에 초당적 협력을 요청하기도 했다. 윤 대통령의 노동에 대한 문제의식과 개혁의 시급성에 대한 인식에 대해 경영계로서는 지난 5년과 비교해 볼 때 기대감이 클 수밖에 없다.

정부는 지난 6월 「새정부 경제정책방향」을 발표했다. 경제운용 중심축을 정부에서 민간, 기업, 시장으로 전환하고, 민간의 자유와 창의를 제약하는 각종 규제를 완화하며, 정부는 과도한 시장개입을 지양하겠다고 했다. 그리고 공공·노동·교육·금융·서비스 등 5대 부문의 구조개혁을 추진하겠다고 했다.

이러한 경제정책방향 배경에는 과도한 규제·정부개입 등 기업의 자율성을 제약하면서 민간

투자가 빠르게 위축되었고, 민간의 성장·고용 둔화에 재정 중심으로 대응하면서 민간활력이 더욱 저하되고 일자리는 단기·재정·고령 일자리 중심으로 증가하였다고 진단한 것으로 보인다. 그리고 노동과 관련해서는 획일적인 규제, 경직적 노사관계, 연공 중심 임금체계 등이 신규채용 확대와 노동생산성 향상을 제약한다고 보고 있다.

4. 노동개혁의 필요성

노동개혁은 노조의 기득권을 제한할 수밖에 없기 때문에 집단적 반발과 저항이 뒤따르기 마련이다. 이런 상황에서 새 정부가 정권의 명운을 걸고 일관되게 추진하지 않으면 노동개혁은 요원해질 것이다. 정부는 더 이상 노조의 일방적인 선의에만 기대선 안 된다.

정부는 근로자의 고용 유지와 기업의 경쟁력을 강화하기 위해 노동시장을 어떻게 유연화할지, 노조에 기울어진 노사관계법과 제도를 어떻게 글로벌 스탠다드에 맞게 고쳐 노사 간 균형을 맞출 것인지에 대한 고민이 필요하다.

노동개혁은 성장동력 회복과 좋은 일자리 창출, 양극화 해소라는 관점에서 체계적 개혁 패키지를 짜고 국민적 지지를 바탕으로 노동계의 저항을 뚫고 나가야 할 지난한 과제다. 마거릿 대처 전 영국 총리는 “노조의 권리와 의무의 균형”을 내세워 노동 유연성을 높이는 개혁을 추진해 '영국병'을 치유했다. 필요에 따라서는 대통령이 직접 나서서 노사를 직접 만나 대화하고 설득할 수 있는 용기도 필요하다.

(1) 근로시간의 유연화

세계는 글로벌화, 4차 산업혁명, 디지털화 등 메가트랜드 변화를 겪고 있다. 이러한 변화에 맞춰 글로벌 경쟁력을 갖춰야 생존할 수 있다. 먼저 근로시간에 대한 획일적인 규제는 개성과 다양성을 중시하는 젊은 세대의 의욕과 열정을 훼손시키고 있다. 일하는 장소와 시간의 경계가 해체되고 노동의 유연화가 절박한 4차 산업혁명의 시대에 근로시간의 유연성은 필수적이다. 지금 근로시간제도는 정보통신사업환경 등 급변하는 산업대전환의 시대에 적합하지 않

다. 탄력적 근로시간제, 선택적 근로시간제 같은 유연근무제가 있지만, 활용 기간이 최대 각 6개월, 1개월 등으로 짧아서 기업들이 쓰기 어렵다. 활용 기간을 더 늘려주면 근로자들의 시간 선택권뿐만 아니라 기업의 인력운용에 있어서도 보다 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 연구·개발(R&D)이나 고소득·전문직은 다양한 업무 수행방식과 전문성이 필요하다. 따라서 이들에게는 획일적인 근로시간 규제에서 벗어나 자유롭게 역량을 펼치도록 할 필요가 있다. 연장근로도 1주 12시간으로 제한하고 있는데 주문이 밀리거나 업무가 폭주할 경우에 신속하게 대응하기 어렵다. 미국의 경우에는 연장근로에 대한 제한이 없고, 일본은 월 45시간, 1년 360시간(특별한 사정이 있는 경우 월 100시간, 연 720시간까지 가능) 내에서 연장근로가 가능하도록 하고 있다. 우리도 업무 증가시 신속한 대응을 위해 연장근로 제한을 주 단위로만 얹매이지 말고 연, 월 단위로 변경하는 것을 검토해 볼 필요가 있다.

(2) 직무·성과 중심으로 임금체계 개편

일 잘하는 사람이 임금을 더 많이 받는 게 경제의 원리이고 공정과 상식이다. 하지만 직장에서 오랫동안 일하는 사람이 임금을 더 많이 받는 것이 우리의 현실이다.

우리나라는 1,000인 이상 대기업의 70%, 공공부문은 거의 100%가 호봉제로 임금을 결정한다. 호봉제 임금체제로 인해서 우리나라는 근속연수에 따른 임금격차가 세계에서 가장 컸다. 각국의 임금고용통계를 비교해보면, 2020년 기준으로, 근속연수 30년 이상과 1년 미만 근로자의 임금 격차가 한국은 2.95배로 일본 2.27배, 유럽연합(EU) 15개국 평균 1.65배보다 훨씬 크다. 한국노동연구원의 분석에 의하면 55세 이상 장년 근로자의 임금은 34세 이하보다 3배 많지만, 생산성은 60% 수준에 지나지 않는다.

임금이 생산성이 아닌 근속연수에 따라 올라가기 때문에 임금과 생산성 간에 괴리가 생기고, 기업들의 인건비 부담이 해가 갈수록 커지기 때문에 정년을 채우지 못하고 조기에 퇴직하는 사람이 생긴다. 반면에 젊은 사람들에게는 일할 기회가 줄어드는 문제가 동시에 발생하고 있다.

이렇듯 연공급제 임금체계의 문제점이 분명함에도 임금체계 개선은 쉬운 일이 아니다. 따

라서 연공급제 임금체계를 직무·성과 중심 임금체계로 개편해 나가는데 정부가 앞장서 주어야 한다. 임금체계 개편을 하려면 노사가 합의를 해야 하는 만큼, 어려움이 많다. 정부가 공공부문을 먼저 선도해 주면 민간부문에 확산되는데 도움이 될 것이다. 민간부문에서 직무·성과 중심 임금체계로의 개편을 위해서는 직무별 임금정보가 체계화 되어야 한다. 이를 위해 정부에서 직무별로 업무내용, 기술수준, 지식수준과 각각의 임금수준 등에 대해 정보를 제공해 주어야 할 것이다.

(3) 글로벌 스탠다드에 부합한 노사관계법제도 개선

ILO 핵심협약이 올해 4월 20일 발효되었다. 지난 정부에서 ILO 핵심협약 비준을 위해 노조법을 개정하여 해고자·실업자의 기업별 노조 가입 허용 등 노조의 단결권은 크게 강화시켰으나, 노사관계 힘의 균형을 위한 보완입법은 아직까지 이루어지지 않고 있다. 핵심협약이 발효됨으로써 기업들은 노동계의 무리한 교섭요구와 파업의 증가를 우려하고 있다. 특히, 근로조건과 직접적인 관계가 없는 노동법 개정을 요구하는 등의 정치적 파업이 늘어나고, 자영업자인 특수형태근로종사자들도 노조를 만들고 파업을 하는 사례가 늘어날 것으로 우려하고 있다. 노조의 단결권을 강화한 국제노동기구(ILO) 핵심협약 발효에 맞춰 기업에도 노조 파업에 맞설 수 있는 대항권을 주는 것이 시급하다. 노조 파업 시 대체근로 허용과 사업장 내 쟁의행위 금지에 미국, 독일, 영국, 프랑스, 일본 등에서 이미 시행될 만큼 글로벌 스탠더드가 됐다. 게다가 선진국들은 사용자에 대한 부당 노동행위와 형사처벌 규정도 없다. 노사 간 힘의 균형이 이루어져야 노사관계가 대화와 타협의 발전적 방향으로 나아갈 수 있을 것이다. 노사관계 법제도가 글로벌 스탠다드에 부합하도록 보완입법의 조속한 추진이 필요하다.

(4) 산업현장에서의 법과 원칙 준수

로널드 레이건 전 미국 대통령은 자신을 지지한 항공관제사 노조원 1만 3,000명이 불법파업에 나서자 노조와 타협하지 않고 복귀명령을 거부한 노조원 1만 1,500명을 해고했다. 그간 우리 정부가 노동계의 불법파업이나 불법집회에 대해 노사자율을 명분으로 미온적으로 대처했던 것과 대비되는 사례이다. 불법에 대한 미온적인 대처는 대화와 타협을 통해 문제를 해결하려는 합리적 노동운동을 위축시키고 강성 노동운동을 확산시키는 악순환을 초래한다. 노

동개혁의 출발점은 무엇보다 산업현장의 법질서를 확립하는 것이다. 새 정부는 엄정한 법치로 노조의 불법을 바로잡고 노사 간 힘의 균형이 이뤄질 수 있도록 단호한 의지와 실천력을 보여 줘야 한다. 대통령직인수위원회가 발표한 '윤석열 정부 110대 국정과제'에 공정한 노사관계 구축을 위해 노조의 불법파업 등은 법과 원칙에 따라 처리하겠다는 입장을 밝히고 있는데, 이는 매우 적절한 상황인식이라고 본다.

(5) 예방활동 중심으로의 중대재해처벌법 개선

1월 27일 중대재해처벌법이 시행되었다. 그러나 현장의 안전 전문가들조차 모호한 법률규정으로 의무이행의 어려움을 호소하여 법무법인 등 전문기관의 자문을 토대로 의무준수 노력을 지속하고 있으나, 전문기관별 해석도 상이한 부분이 많아 여전히 어려움을 겪고 있다. 사고 발생 시 경영 책임자는 1년 이상 징역 또는 10억 원 이하 벌금, 법인은 50억 원 이하 벌금을 물리는데 처벌 수위가 너무 강력하다. 외국인 CEO들은 이 얘기를 들곤 겁을 먹고 한국 근무를 꺼린다고 한다.

중대재해처벌법 시행에 대비하여 대상기업들은 CSO(최고안전책임자) 선임, 안전보건관리 체계구축 및 이행, 안전·보건 관계 법령 준수를 위해 다각적 노력을 하고 있으나, 획기적인 재해감소는 이루어지지 않고 있으며 아직 효과성이 검증되지 않고 있다. 기업규모에 관계없이 법적 적용 범위를 둘러싼 혼란이 지속되고 있는데, 특히 안전·보건 관계 법령의 불특정이 가장 큰 문제로 지적되고 있다. 사고발생 사실만으로 압수수색과 대표이사가 입건되는 경향을 보이고 있으며, 사고발생 사업장의 작업이 평균 40일 정도 중단됨에 따라, 기업의 경영활동에 상당한 차질이 발생하고 있다. 세계에서 유례없는 경영책임자 처벌규정 도입으로 안전에 대한 관심이 제고된 측면이 있으나, 불명확한 규정으로 예방의 효과가 반감되고 있으며, 처벌여부에 대한 법적 논란을 둘러싼 사회적 갈등이 심화되고 있다.

사망사고 방지를 위해 안전에 대한 경영자의 책임을 높이기 위한 취지일지라도 형벌의 지나친 강화는 법 체계적으로 정당치 않다. 선진외국도 경영자 개인 처벌이 쉽지 않기 때문에 기업에 대한 경제적 제재를 통해 중대재해 발생의 책임을 묻고 있는 상황이다. 처벌수위는 안전보건범죄가 기본적으로 안전투자 노력을 안 한 기업이 경제적 이득을 가져가기 때문에 발생하는

현상인 만큼, 법인에게 고용된 경영층 개인에 대한 처벌보다는 기업에게 패널티를 가하는 경제벌 부과방식으로 전환이 필요하다. 새 정부는 너무 가혹한 1년 이상 징역형은 삭제하고 법인에 경제벌을 부과하는 방식으로 바꾸는 방안을 살펴야 한다. 법률 규정이 모호해 논란이 끊이지 않고 있는 경영책임자 개념과 의무 내용, 원청의 책임 범위도 명확히 규정해야 한다.

상대적으로 재정여력과 전문성이 부족한 중소기업의 경우 중대재해처벌법 의무인 안전보건관리체계 구축에 어려움을 겪고 있는 만큼 국가적인 차원의 획기적 안전보건 지원체계 마련이 필요하다. 특히, 중소기업의 산재예방사업에 대한 일반회계 지원 규모는 매우 미흡한 상황으로 정부의 지원확대가 시급한 상황이다. 민간보다 전문성이 떨어지는 예방행정 인력(감독관)으로는 실효성 있는 대책 수립 및 추진에 한계가 있는 만큼, 전문성 기반의 선진 산재예방행정체계 구축 필요하다. 영국 등 주요 선진국들처럼 전문성을 갖춘 감독관 채용·인사·교육훈련 시스템을 구축하고, 사업장 지도 및 지원 중심의 감독체제 운영 등을 통해 예방중심의 행정집행체계를 구축할 필요가 있다.

(6) 최저임금 안정화와 제도개선 필요

2023년에 적용될 최저임금이 논의되고 있다. 지난 2018년부터 올해까지 최근 5년간 우리나라 최저임금 인상률은 41.6%다. G7 국가와 비교해 수준이 매우 높다. 인상 속도도 가장 빠르다. 최저임금을 내야 하는 중소 영세기업이나 소상공인의 부담을 가중시킬 수밖에 없다. 누적된 최저임금 고율 인상에 따른 부작용을 최소화하기 위해서는 2023년 최저임금은 물론, 상당 기간 안정이 필요하다. 그리고 무리해서 최저임금을 올리는 것보다는 저소득층의 근로의욕을 높이도록 근로장려세제(EITC) 확대 등의 유인책을 활용해 취약계층을 지원해야 한다. 최저임금 제도 역시 업종이나 규모에 따라 지급능력이나 생산성 등에서 상당한 격차가 발생했다. 그럼에도 우리 최저임금은 1989년 이후 단일 적용을 고수해 왔고, 이로 인해 최저임금을 맞춰주지 못하는 미만율은 제조업(5.2%), 정보통신업(1.9%) 등에서는 낮지만, 농림어업(54.8%), 숙박·음식점업(40.2%) 등에서는 매우 높아 업종별 차이가 너무 크다. 규모별 격차 또한 극심해 300인 이상은 미만율이 2.7%이지만 5인 미만 사업장 미만율은 33.6%로 많은 격차를 보이고 있다. 업종과 규모에 따라 최저임금을 구분 적용해야 하는 필요성을 절실히 보여주고 있다.

5. 맺음말

새 정부는 지난 정부가 추진한 노동정책의 타당성과 지속 여부를 신중하게 재검토하고, 대선 과정에서 제시한 공약의 타당성과 실효성도 다시 점검해 정책을 수립해야 한다. 노동정책은 노사관계 뿐만 아니라 경제·사회적 환경의 변화, 국제정치 및 경제 상황 등 상당히 많은 변수들의 영향을 크게 받을 수 밖에 없으므로, 정부가 의도한 대로만 추진되기는 어렵고, 그 향방을 선부르게 예측할 수도 없다. 특히 법 개정이 필수적인 개혁 과제는 여소야대 상황에서 쉽지는 않을 것이다. 그러나 정부가 분명한 노동정책의 원칙을 제시하고 그 원칙을 일관성 있게 견지하면, 국회에서도 점진적인 개선이 될 것이다. 경영계가 새 정부에 바라는 것은 노사간 힘의 균형을 회복하고 안정을 도모할 수 있는 노동정책이 추진되어, 기업들이 현재의 위기 상황을 신속히 극복하고 노사가 상생할 수 있는 토대를 마련해줄 것을 기대한다.

03 > 사회적 대화 논단

- 새 정부 임금체계 개편 논의의 방향과 노사정의 역할

구미현 경제사회노동위원회 전문위원

- 왜 「일하는 사람을 위한 기본법」이어야 하는가?

박은정 인제대 법학과 교수

- 청소년 노동기본권 보장과 노동인권교육

송태수 한국고용노동교육원 교수

| 사회적 대화 논단 |

새 정부 임금체계 개편 논의의 방향과 노사정의 역할

구미현 경제사회노동위원회 전문위원

1. 문제의 제기

2022년 5월 3일 대통령직인수위원회는 윤석열 정부의 국정목표를 달성하기 위한 “국민께 드리는 20가지 약속”과 “110대 국정과제”를 선정하여 발표하였다. 이날 발표에서 인수위원회는 노동의 가치가 존중 받는 사회를 만들 것을 약속하며 아래와 같이 노동 관련 7개의 국정과제를 제시하였다.

표 1 노동 부문 국정과제

(국정목표 3) 따뜻한 동행, 모두가 행복한 나라

(국민께 드리는 약속 10) 노동의 가치가 존중받는 사회를 만들겠습니다

국정과제		주요 내용
49	산업재해 예방 강화 및 기업자율 안전관리체계 구축 지원	· 중대재해 감축 로드맵 · 산재예방 지원 확대 및 대중소 상생체계 확산 · 산재예방 인프라 혁신 · 건강보호체계 구축 · 산재보상 사각지대 해소 및 재활복귀 지원 · 산업안전보건 관계법령 정비
50	공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현	· 공정한 채용기회 보장 · 취약계층 노동권 보호 · 양성평등 일자리 구현 · 공정한 노사관계 구축

51	노사 협력을 통한 상생의 노동시장 구축	·근로시간 선택권 확대 ·참여협력적 노사관계 ·원하청 상생 노사협의회 확산 ·세대상생형 임금체계 확산 ·체계적 노사갈등 예방조정기능 강화
52	일자리 사업의 효과성 제고 및 고용서비스 고도화	·구직자 도약보장 패키지 ·기업 도약보장 패키지 ·디지털 고용서비스 고도화 ·고용서비스 전달체계 효율화 ·일자리 사업 구조조정
53	고용안전망 강화 및 지속가능성 제고	·산업구조 전환 시 고용불안 최소화 ·고용안전망 강화 ·실업급여의 지속가능성 제고
54	전 국민 생애단계별 직업능력개발과 일터학습 지원	·프로그램 재구조화 ·온오프라인 훈련 생태계 구축 ·일터학습 인프라
55	중소기업 자영업자 맞춤형 직업훈련 지원 강화	·중소기업 맞춤형 훈련 지원 ·능력개발전담주치의 도입 ·플랫폼중소자영업자 지원 강화 ·미래지향적 방식으로 전환

그 중에서도 임금체계 관련해서는 국정과제 51 ‘노사 협력을 통한 상생의 노동시장 구축’을 위한 정책의 하나로 ‘세대상생형 임금체계 확산’을 제시하고, 이를 위해 “임금직무정보시스템을 통한 직무·직업별 임금정보 제공 강화, 기업 수요에 맞는 임금체계 개편 지원 확대” 등을 추진할 것임을 밝혔다. 아직까지 정부가 공식적인 세부 이행계획을 발표하지 않아 정확한 내용은 알 수 없지만 대선공약집 03번(“세대상생형 임금체제로 개선하겠습니다”) 과제를 통해 대강의 내용을 파악해보면 다음과 같다. 새 정부는 현재 노동시장이 직무·성과와 동떨어진 연공형 임금체계가 지속됨으로써 보수의 공정성과 성과혁신 동기가 저해되고, 세대 간·고용형태 간 임금격차를 확대시켜 중장년 조기퇴직 압박 요인으로 작용함에 따라 임금체계 개편이 필요하다고 진단하고, 연공 중심의 임금체계를 직무가치 및 성과를 반영한 임금체제로 개선하여 청년고용 활성화와 장년층 고용안정을 동시에 구현할 것을 약속하며 직무·성과형 임금체계 도입이 가능하도록 절차의 합리화와 직무별 임금정보 공시 등을 그 해법으로 제시한다.

문제는 임금체제는 노사 자율의 영역으로 특정 임금체제로의 개편 또는 일률적인 개편을

강제할 수 없을 뿐만 아니라 임금체계 개편 여부를 포함해서 개편의 방향 및 내용 등 전반에 걸쳐 노사의 협의와 그에 기반한 합의가 반드시 필요하다는 점이다. 당장 임금체계 관련 새 정부 국정과제 발표를 전후로 노사가 제시한 입장과 의견을 보면 임금체계 관련 논의의 과정이 결코 만만치 않음을 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 국정과제가 발표되던 5월 3일 한국노총은 「윤석열 정부 국정과제에 관한 한국노총 입장」에서 “임금 불평등 해소를 위한 임금분포공시제 보완과 최저임금 인상 등 최소한의 소득 보장 등의 정책은 없고, 성과 중심의 임금체계 개편만 담았다. 이런 정책이 일방적으로 추진한다면 향후 노동시장은 심각한 갈등상황에 처하게 될 것이다”라고 비판하였고, 그보다 앞선 3월 24일 발표한 성명서에서는 “임금체계는 정부가 이래라 저래라 할 문제가 아니다. 임금체계 개편 논의는 노사 간 충분한 대화를 통해 긴 안목으로 접근해야 할 문제”임을 강조한다. 반면에 한국경총은 3월 27일 「신정부에 바라는 기업정책 제안서」를 통해 일자리 창출을 위한 노동시장 유연성 제고 차원에서 임금체계 개편을 제안하면서 직무·성과중심 임금체계 지원 컨설팅 강화 등 산업현장 임금체계 개편 분위기 확산, 임금체계 개편 시 적용되는 근로기준법 취업규칙 변경 법리 개선을 요구하고 있다.

이러한 임금체계 개편을 둘러싼 노동계의 반발과 노사의 상반된 주장은 대선 과정에서 국정공약집을 통해 직무가치 및 성과를 반영한 임금체계 개선을 제안할 때부터 어느 정도 예견된 바이기도 하다.

본 글에서는 경제사회노동위원회(이하 ‘경사노위’) 논의를 통해 도출된 합의문과 권고문 중에서 임금체계 개편에 대해 사회적 공감대를 형성한 사회적 대화 연혁의 주요 내용과 의미를 살펴봄으로써 새 정부 임금체계 개편 논의의 바람직한 방향을 짚어보고, 미래지향적이고 지속 가능한 임금체계 개편의 대안 마련을 위한 노사정의 역할과 과제에 대해 탐색해보고자 한다.

2. 임금체계 개편 관련 사회적 대화의 연혁과 의미

경사노위의 역대¹⁾ 임금체계 개편에 대한 사회적 대화의 주요 연혁을 연대기적으로 살

1) 1998년 IMF 위기 극복을 위해 노사정위원회가 출범한 이후 2022년 현재 경제사회노동위원회에 이르기까지 민간기업 대상 임금체계 개편 관련 논의를 포함한다.

펴보면 대략 십여 개 정도의 합의문, 권고문 등이 있다. 『경제위기 극복을 위한 사회협약』(1998.2.6.)에서는 국가적 위기 극복을 위한 공정한 고통분담 차원에서 “노사는 합리적인 임금체계 개선에 노력하며, 정부는 성과배분제 등 임금체계 개선을 위한 세제지원방안을 강구한다”고 합의하였고, 『일자리 만들기 사회협약』(2004.2.10.)은 인력운용의 효율성 제고를 위해 “기업 내부 노동시장의 기능적 유연성을 높여 나감으로써 감원이 최소화 되도록 노력하며”, “노사는 임금제도를 합리적으로 개선하기 위하여 공동 노력하고”, 취업 애로계층에 대한 일자리 만들기 시책을 강화하기 위하여 “노사는 중고령 근로자의 계속고용과 청년층 고용확대를 위한 긴밀한 협의를 거쳐 기업 실정에 맞는 임금피크제 도입에 노력하되 단순히 임금삭감의 수단으로 이용되지 않도록 하고, 정부는 이에 대한 지원제도를 마련한다.”고 합의하였다. 두 개의 협약 모두 경제위기 극복 및 경영환경 변화에 대응하기 위하여 모호하나마 임금체계의 합리적 개선에 공동 노력하기로 합의하였다는 데에서 의의를 찾을 수 있다.

『중고령자 노동시장 참여확대를 위한 합의문』(2006.12.13.)은 “중고령자 고용촉진을 위하여 중고령자에게 적합한 임금체계를 개발하고 중고령자가 지속적으로 생산성을 발휘할 수 있도록 인사관리차원에서 혁신방안을 강구”하기로 하였고, 『고용안정을 위한 임금체계개선 관련 합의문』(2008.5.8.)은 ‘고령자의 고용안정’과 함께 ‘비정규직 근로자의 차별시정’을 위해 직무가치와 숙련요소를 확대하는 임금체계 개편 및 임금피크제 등 고령자 고용친화적인 임금제도 도입을 위해 노력하는데 합의하였다. ‘합리적인’ 임금체계 개선이라는 막연한 방향이 아닌 ‘직무가치’와 ‘숙련요소’라는 임금체계 개편의 방향을 좀 더 명확하게 제시하였으며, 지역·산업·직종별 임금정보데이터 구축 등 임금체계 개선을 위한 인프라 확충 및 관련 교육·컨설팅 제공 등 직접지원의 확대에 대한 내용도 포함되어 임금체계 개편을 위한 방향 및 지원방안이 명실상부하게 제시되었다 하겠다.

『경제위기 극복을 위한 노사민정 합의문』(2009.2.23.)과 『장시간근로 관행 개선과 근로문화 선진화를 위한 노사정 합의문』(2010.9.30.)은 경제위기 극복을 위한 일자리 나누기·유지 및 근로시간 단축을 위한 생산성 제고를 위하여 이전의 임금체계 개편 합의의 원칙론적인 방향을 다시 한 번 확인하는 수준에서 합의가 이루어졌다.

이후 추진된 합의는 2013년 5월 22일 『고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법

률(이하 고령자고용법)』 개정 공포를 전후로 임금체계 개편의 방향과 핵심 내용이 달라지는 것을 알 수 있다. 고령자고용법 개정 전에 추진된 『베이비붐세대 등 고용촉진을 위한 노사정 합의문』(2011.6.10.)은 중고령 인력의 점진적인 고용연장을 목표로 임금피크제 도입 등 임금체계 개편을 추진기로 하였고, 『세대 간 상생고용을 위한 공익위원 권고문』(2011.6.10.)은 비록 합의문은 아니지만 직접적으로 60세 정년 의무화를 제안하면서 임금조정 등 필요한 조치를 할 것을 권고하였다. 특히 2011년도 합의에서는 직무와 숙련 외에 성과까지 포함하는 방향으로 임금체계를 개편기로 하였고, 주된 일자리에서 더 오래 일할 수 있는 여건 마련 차원에서 임금피크제 역시 단순한 도입을 넘어 실질적 활성화를 위해 임금피크시점, 감액률 등이 합리적으로 설정되도록 하는 내용까지 포함하였다.

고령자고용법 개정 공포 이후 추진된 『고용률 70% 달성을 위한 노사정 일자리 협약』(2013.5.30.)에서는 정년제 시행에 따른 기업 부담 완화를 위해 개별 사업장 여건에 따라 임금피크제, 임금구조 단순화 등 임금체계 개편에 협력기로 합의하였다. 2013년도 협약은 2011년도 합의문에 이어 ‘직무·성과 중심’의 임금체계 개편을 제안하면서, 이를 위한 단체교섭 및 취업규칙 개정을 적극 추진기로 한 점이 주목된다.

가장 최근으로 와서는 『노동시장 구조개선을 위한 노사정 합의문-사회적 대타협』(2015.9.15.)이 있다. 2015년 대타협은 쉬운 해고·취업규칙 변경 완화 양대 지침 건으로 한국노총이 합의 파기를 선언하는 결과를 낳긴 하였으나 2008년 『고용안정을 위한 임금체계개선 관련 합의문』과 같이 임금피크제 등 임금체계 개편이 고용친화적인 방향으로 개선될 수 있도록 노력하고, 정년연장 안착 및 점진적 퇴직 준비와 청년 신규채용 확대를 위하여 임금·근로시간·근로일수 등의 조정을 추진기로 하였고, 장년근로자의 고용안정과 세대 간 상생고용체제 구축을 위하여 직무, 숙련 등을 기준으로 임금체계를 개편하고, 관련하여 단체협약 및 취업규칙 개정을 위한 요건과 절차를 명확하게 하는 등 상당히 구체적으로 논의가 추진되었다. 특기할 사항은 60세 정년연장 법제화 이후 도출된 합의문들이 임금체계 개편의 방향에서 ‘성과’를 추가하여 합의한 것과 달리 9.15. 대타협은 직무와 숙련 등을 기준으로 합의가 추진되었고 ‘노사 자율’로 추진하는 것을 강조하여 제안했다는 점이다. 임금체계 개편에 부담을 가질 수밖에 없는 노동계의 입장을 고려하여 ‘성과’ 부분을 합의문에서 제외함으로써 정부나 사용자가 일방적으로 시행하는 것이 아닌 노동계와 충분한 협의를 거쳐 추진할 것임을 강조하여 제안

한 것으로 평가할 수 있다.

이상의 내용을 보면 먼저 임금체계 개편의 필요성에 대해서는 고령자 고용안정 그중에서도 중고령자 고용안정 및 축진을 핵심 내용으로 제시하는 경우가 가장 많긴 하지만, 그 외에도 우리 사회 경제 전반의 위기 극복이나 노동시장 구조 개선, 청년고용 확대를 위한 일자리 만들기, 비정규직 차별시정 등 노동시장 현안 해결을 위해 임금체계 개편 합의를 추진하였음을 알 수 있다. 이는 고령화, 저성장 시대를 맞아서 기존의 연공 중심 임금체계의 개편이 필요하다는 점에서는 노사가 상당 부분 공감하고 있다는 방증이며, 노동시장의 제반 이슈의 해결 및 대안 마련을 위해서는 임금체계에 대한 논의가 반드시 포함되어야 함을 의미하는 것이기도 하다.

또 하나 주목할 점은 노사는 이미 2008년 전후로 한 논의부터는 연공성을 완화하는 임금체계 개편의 대안으로 직무가치와 숙련, 더 나아가 일부 합의 및 권고에서는 성과까지 포함하는 임금체계 개편의 방향에 합의를 이루었다는 사실이다. 임금제도의 합리적 개선 등과 같은 모호한 표현 방식에서 시작된 논의가 2008년부터는 ‘직무가치와 숙련요소의 확대’로 개편의 방향을 명확히 제시하기 시작했고, 2013년 60세 정년연장 법제화를 전후로 하여 2011년에는 중고령 인력의 고용연장(정년연장 포함)을 위해 명시적으로 ‘연공급 임금체계의 개선’ 및 ‘직무·숙련·성과 중심’의 개편 방향을 제시하였으며, 2013년 이후로는 60세 정년제도의 연착륙 및 조기정착을 위한 ‘직무, 숙련 등’을 기준으로 한 임금체계 개편을 제시했다.

이렇듯 임금체계 의제 자체의 민감성과 노동시장 및 노사관계에 미치는 막대한 파급력에도 불구하고 임금체계 개편의 방향에 대한 보다 구체적이고 명시적인 합의가 가능한 데에는 무엇보다 당시의 어려운 경제상황이나 노동시장 여건이라는 객관적 환경의 변화가 주효하게 작용했던 것으로 보인다. 노사가 함께 고통을 분담하고 역할해야 한다는 시대적 요구에 노사가 문제인식을 공유하고 공동으로 해법 모색에 동참하면서 ‘어렵지만’ ‘의미 있는’ 합의가 가능할 수 있었다는 사실을 기억할 필요가 있다.

3. 임금체계 개편 논의 방향과 노사정 역할

1) 논의 방향

임금체계의 대안을 모색함에 있어 어떤 하나의 모델만 정답이라는 주장은 성립하지 않는다. 국가별로 서로 다른 임금체계를 가지고 있고, 기업의 특성이나 경영전략에 따라서도 바람직한 임금체계가 다를 수 있기 때문이다.

그런 의미에서 새 정부의 임금체계 개편 논의는 시대를 초월해서 어느 사회에나 적용될 수 있는 임금체계의 모범답안을 제시하는 것이 아니라 산업 및 기업별로 서로 다른 경영환경과 특성, 구성원들의 요구 등을 종합적으로 고려하여 선택할 수 있도록 여러 가지 대안을 제시하는 것을 목표로 진행될 필요가 있다.

이렇게 함으로써 임금체계 개편의 필요성에는 공감하면서도 정작 구체적인 방향이나 대안에 대한 논의로 넘어가면 이견과 대립이 반복되는 상황을 극복하고, 저출산·고령화의 급속한 진전, 비정규직 근로자의 증가와 중고령자의 조기퇴직 등 우리 노동시장이 직면하고 있는 현안 과제들을 해결하기 위한 차원에서 미래지향적이고 지속가능한 임금체계 대안을 마련하는 논의로 나아갈 수 있을 것이다. 정기승급제, 일률적 임금인상 등을 기반으로 하는 기존의 연공급 임금체계의 역사적 의미와 한계 등을 검토하고, 직무급·역할급·능력급 등 그 이름이 무엇이든 ‘일’ 중심의 임금체계를 강화하는 방향에서 새로운 각각의 임금체계의 장단점 및 활용 방안을 모색하기 위한 논의가 필요하다.

두 번째로 임금체계 개편은 정부의 정책적 요구나 기업의 일방적인 필요만이 아니라 근로자 및 노동조합과의 소통과 공감을 바탕으로 한 사회적 수용성 제고를 전제로 추진될 필요가 있다. 노동계가 공식적으로 일관되게 임금체계 개편에 대해 부정적이고 방어적 태도를 보이는 것은 임금체계 개편이 단순한 제도 설계의 문제가 아니라 이해당사자간 다양한 이슈를 포괄하는 참여하고 지난한 협의의 과정이 필수적으로 요구된다는 것을 말해주는 것이기도 하다. 그런 점에서 임금체계 개편 논의는 임금체계 자체를 얼마나 정교하게 설계할 것인가도 중요하지만 임금체계 개편 과정 전반에 대한 구성원들의 이해도와 수용성을 높임으로써 새롭게 도

입된 제도들이 안착되어 실질적으로 작동할 수 있도록 하는 것이 중요할 것이다.

2) 노사정의 역할과 과제

임금체계 개편에 대한 노동계의 기본 입장은 여전히 부정적이며, 이는 근로자 입장에서 나름의 합당한 근거를 가지고 있기도 하다. 하지만 다수의 기업들이 현재의 임금체계에 문제가 있다고 생각한다면 인사관리제도를 포함해서 경영전략 전반에 걸쳐 다양한 변화를 시도할 것은 자명하다. 노동배제적인 자동화 추진, 중장기적인 고용규모 축소, 해외 공장 이전 등 기업들이 계속해서 다른 방식의 대안을 모색할 것이라는 가능성을 고려한다면 노동계가 임금체계 개편에 반대 입장을 표명하며 관련 논의에 참여하지 않는 식의 방어적 대응은 노동시장의 중장기적 발전뿐만 아니라 노동계의 이해실현에도 반드시 도움이 된다고 장담하기 어렵다.

더욱이 1987년 이후 구조적으로 고착화된 기업별 교섭체계 속에서 노동조합의 임금정책은 임금수준 향상에 집중하는 이른바 임금극대화 전략에서 벗어나지 못하고 있는 상황이다. 외환위기 이후 급격히 확대된 기업규모·고용형태별 임금격차는 노동운동의 임금(상향)평준화 정책, 동일노동 동일임금 원리 및 연대임금정책에 큰 도전으로 작용하고 있다.

바로 이러한 측면에서 노동조합의 전향적인 자세가 요구된다. 당장의 대·중소기업 임금격차 확대 및 중소기업 생산성 향상 문제, 비정규직 규모 확대 및 격차 심화, 중고령자 고용촉진 및 고용안정, 청년실업 문제 등 연공 중심의 임금체계와 밀접하게 관련되어 있는 주요 현안들에 적극 대응하는 동시에 노동운동에 대한 신뢰와 정당성을 회복하는 차원에서도 그동안 임금수준 향상에 집중했던 임금정책에서 임금격차 완화 및 임금체계 개편에 대한 논의를 포함하는 방향에 대한 적극적인 검토가 필요하다.

수십 년 동안의 임금체계 관련 사회적 대화의 역사 속에서도 산업 및 기업 현장에서 구체적인 개편 사례의 진전이 없다고 평가하는 근거에는 사용자 측이 실질적인 임금체계 개편에 적극적으로 나서지 않는 이유도 있다. 직무·성과 중심의 임금체계 개편을 주장하고 있긴 하나 직무와 성과 중심의 임금체계가 무엇을 의미하는지, 어떻게 개편해나갈 것인지 등 구체적인

개편의 방향과 내용을 제시하는 경우는 많지 않다. 물론 임금체계를 사용자가 원하는 바대로만 바꿀 수도 없고 그렇게 해서도 안 되지만 임금체계 개편이 필요하다면 경영에 적극적인 책임을 갖고 있는 사용자가 중장기적 비전을 갖고 노사 간 소통과 협의를 바탕으로 추진하려는 노력이 필요하다.

임금체계 개편의 목표에 단번에 도달할 수 없다고 해서 아예 시도조차 하지 않거나 노사관계에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 다른 대안을 선택할 것이 아니라 일정 기간에 걸친 단계별 전환을 모색하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다. 보다 근본적으로는 임금체계에만 관심을 집중하는 것이 아니라 임금체계를 포함한 인사관리시스템 전반을 일 중심으로 전환하는 방안을 고민하는 것이 중요하다. 모집 및 채용, 평가, 승진 및 직급체계 등 다른 인사관리 제도들은 그대로 둔 채 임금체계만 새롭게 바꾸는 것은 그 자체도 쉽지 않겠지만 설사 새로운 제도가 도입되더라도 오래 지속되기 어렵기 때문이다.

기업 단위의 임금체계 개선은 기업별 노사 당사자의 자율적 협의의 영역임에도 불구하고 정부의 역할은 여전히 중요하다. 우선 개별 기업의 (사용자 또는 노사 협의에 의한) 의사결정이 국가경제 및 노동시장 전반의 지속가능한 발전과 반드시 상응하는 것이 아닐 경우도 있을 수 있고, 중소·영세기업과 같이 노사가 자율적으로 임금체계 개편을 추진하고자 하나 바람직한 대안을 도출할 역량이 부족한 경우 정부의 재정 및 정책적 지원이 필요할 수도 있다.

정부의 역할 가운데 핵심은 기업들이 필요한 경우 임금체계를 개편할 수 있도록 각 단계별 과정에서 활용할 수 있는 임금·직무정보 인프라를 구축하는 것이다. 정부가 현재 임금직무정보시스템을 통하여 관련 정보를 제공하고 있긴 하지만 실제 기업이 필요로 하는 정보의 수준과 간극이 커서 개선이 시급한 상황이다. 그중에서도 직종별·직급별 임금수준을 파악할 수 있는 임금정보가 제공되지 않는 점이 가장 큰 애로사항으로 지적된다.

그나마 대기업들은 재정여건이 허락하여 기업별로 필요한 맞춤형 임금조사를 진행하거나 인사담당자들의 네트워크를 활용하는 등 다양한 방식으로 임금정보를 수집할 수 있지만, 중소·영세기업이나 비정규직이 다수를 구성하는 기업의 경우에는 필요한 적절한 임금정보를 확보하는 것은 물론 해당 정보를 활용할 역량도 부족하여 임금체계의 불안정성도 훨씬 심각한

상황에서 개편 작업도 더딜 수밖에 없는 것이 현실이다. 그럼에도 임금체계 개편이 가져올 부정적인 효과에 대해 최종 책임은 기업 스스로가 져야한다는 점에서 정부는 임금체계 개편을 직접 시행할 수 없으며, 정책적 지원에 초점을 맞추어야 함을 잊어서는 안 될 것이다.

| 사회적 대화 논단 |

왜 「일하는 사람을 위한 기본법」 이어야 하는가?

박은정 인제대 법학과 교수

「디센트 워크」(decent work) 라는 요구

ILO(국제노동기구)는 1999년 이래 「디센트워크」(decent work)의 실현을 가장 중요한 목표로 내걸고 있다. 「디센트」는, ILO의 「디센트워크」(decent work)의 내용을 보았을 때 「일하는 보람이 있는 인간다운 일」 정도의 의미를 갖는다. 1919년의 설립 이래 ILO는 노동 조건의 확보, 노동자의 기본적 권리의 보장, 사회보장 등의 넓은 분야에 있어서 국제기준 설정과 보급에 노력해오다 글로벌화 속에서 그 활동을 새롭게 강화하기 위해 사무국장 후안 소마비아가 1999년 6월의 보고¹⁾에 명확히 밝힌 것이 이 슬로건이다. 거기에서는 “현재에 있어 ILO의 최우선 목표는 모든 남성과 여성이 자유, 공정, 보장 그리고 인간의 존엄이라는 조건이 채워진 디센트한 생산적인 일을 얻을 수 있도록 촉진하는 것이다”라고 선언했다.

그리고 그것을 위한 상호 불가분인 전략적 목표로 ① 핵심적인 노동기준의 존중과 준수, ② 양질의 고용 확보, ③ 사회 보호(직장의 안전과 사회보장)의 확충, ④ 사회적 대화(노사 교섭과 국가를 끼운 대화)의 촉진을 들 수 있다. ILO는 그 후로도 일관해서 이 목표를 추구해 2008년 97회 총회에서 스스로 ILO 창설 후 3번째에 중요한 문서라고 평가하는 「공정한 글로벌화를 위한 사회정의에 관한 ILO 선언」²⁾을 채택해, 오른쪽 네 개의 전략 목표를 재정리한 뒤

1) ILO, Report of the Director-General: Decent Work, <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>

에 이러한 전략적인 목표는 상호 불가분인 것으로 남녀평등과 비차별이 횡단적 과제로 고려되어야 할 것을 강조하고 있다.

일본 후생노동성은 ILO가 생각하는 디센트 워크의 개념을 다음과 같이 정리하고 있다. “디센트 워크(일하는 보람이 있는 인간다운 일)는 사람들이 일하면서 생활하고 있는 문제에 포함되어 있는 소망, 즉, (1) 일할 기회가 있어 지속 가능한 생계에 충분한 수입을 얻을 수 있는 것, (2) 노동 삼권 등 일하는데 있어서의 권리가 확보되어 직장에서 발언이 행하기 쉽고 그것이 인정되는 것, (3) 가정생활과 직업 생활을 양립할 수 있어 안전한 직장 환경이나 고용 보험, 의료·연금 제도 등의 사회안전망이 확보되어 자기 단련도 할 수 있는 것, (4) 공정하게 대우하고, 남녀 평등한 대우를 받는 것이라는 소망이 집대성된 것이다”라고. 여기에서는 ILO가 디센트 워크의 중요한 내용으로 들고 있는 “사회적 대화”가 빠져 있는 등, ILO가 말하는 바와는 약간의 차이가 있지만 후생노동성의 이 설명으로부터 디센트 워크 개념의 대강의 이미지를 파악할 수 있다. 즉, 일하는 희망을 가진 자에게 단지 고용기회가 주어지는 것 뿐 만 아니라 그 고용이 충분한 수입을 동반하는 것이어서 고용 장소에서 안전한 직장환경, 균등대우를 포함한 다양한 권리가 보장되지 않으면 안 된다고 하는 것이 ILO 선언의 요지인 것이다.³⁾

근로자의 기본권으로서의 디센트 워크

ILO의 decent work는 우리 법에서 어떻게 실현될 수 있을까? 우리나라 헌법 제32조의 내용은 다음과 같다.

헌법 제32조

- ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.
- ③ 근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.
- ④ 여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다.

2) ILO, ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/WCMS_099766/lang-en/index.htm

3) 西谷敏(2011), 『人権としてのディーセント・ワーク—働きがいのある人間らしい仕事』, 旬報社, pp.42-43.

근로의 권리, 고용의 증진, 적정임금의 보장이 헌법상 표현되어 있고, 이것은 국민의 기본권으로 선언되고 있다. 이때 근로의 권리가 어떤 것인가에 대해서는 다양한 해석도 가능하겠지만, 무엇보다도 ‘기본권의 기본권’이라고 할 수 있는 헌법 제10조를 잊어서는 안 된다. 헌법 제32조 제3항은 근로조건의 기준을 ‘인간의 존엄성’을 보장하도록 하고 있는 바, 인간의 존엄과 가치는 헌법 제10조의 기본적 이념이자 국민의 기본권이기 때문이다.

헌법 제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

또한 여성에 대한 특별한 보호와, 차별금지의 원칙이 정해져 있다. 여기에 더하여 헌법 제33조 제1항은 다음과 같이 규정하고 있다.

헌법 제33조 ① 근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

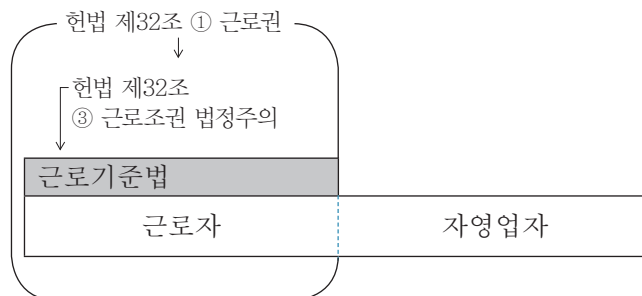
이상의 헌법상 기본권 내용을 살펴보면, 디센트 워크는 이미 우리 헌법상 국민(근로자)의 기본권이다. 이를 실현하는 구체적 법률로서 근로기준법, 최저임금법, 노조법 등이 있는데, 우리나라에서 디센트 워크에 대한 ILO의 요구가 새롭거나 혹은 대단한 것처럼 보였던 것은 아마도 헌법상 기본권으로서 디센트 워크가 제대로 보장되고 있지 않았기 때문일 것이다.

기본권으로서의 디센트 워크의 주체

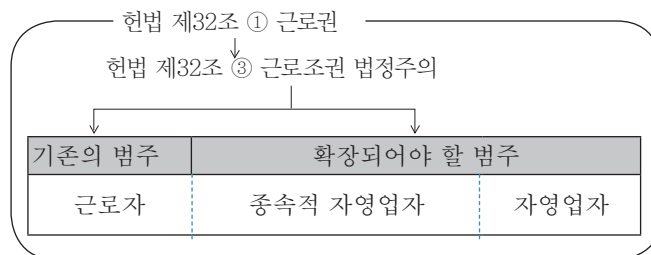
디센트 워크가 모든 노동의 현장에서 실현되고 있지 못할 수는 있지만 그래도 역사적으로 사회적 가치를 갖는다고 인식되어 왔고 그래서 사회의 중심에 놓일 수 있었던 종속적 임금노동을 하는 근로자들은 근로기준법 등을 통해 정해진 범위에서 근로의 권리 등을 향유해 왔다. 산업혁명기 이후 노동의 가치는 종속적 임금노동을 통해 구현되어 왔다고 말해도 무리가 없을 것이다.

그러나 통상적으로 근로기준법의 헌법적 근거를 위 헌법 제32조로부터 찾기는 하지만, 헌법상 근로의 권리와 의무, 근로조건 법정주의의 실현이 근로자에게만 해당하는 것이라고는 보지 않는다. 입법정책상 근로기준법에서 위와 같은 근로자의 개념과 근로기준법의 적용 범위를 설정하는 한편, 해당 범위의 근로자들에게 헌법 제32조 제1항의 근로권의 내용을 실현시키고 있는 것이다. 다시 말하면, 헌법 제32조 제1항은 국민의 근로의 권리를 기본권으로 규정하고 있는데, 특히 헌법 제32조 제3항은 제1항의 근로의 권리를 실현시키는 수단으로서 근로조건 법정주의를 선택한 것이고, 헌법 제32조 제3항의 근로조건 법정주의라는 입법정책의무를 우리나라는 근로자에 대한 근로조건법정주의로서 근로기준법으로 실현시키고 있다고 말할 수 있다. 따라서 근로기준법상의 근로자 이외의 자에 대해서는 헌법상 디센트 워크의 이념이 실현되고 있지 못하다.

〈헌법상 디센트 워크 이념 실현의 현재〉



〈헌법상 디센트 워크 이념이 실현되어야 할 범주〉



헌법상 근로권에 대한 선행 연구가 풍부하지는 않은 가운데, 헌법 제32조 제1항의 근로권에는 종속성(이것은 인적 종속성을 기본으로 하며 경제적 종속성은 예외적으로 수용되는 것이라고 한다)이 내재되어 있고, 따라서 종속적 근로자가 아니면 근로권의 향유주체가 아니며,

일할 환경으로서의 근로조건 법정주의도 적용되지 않는다고 보는 견해가 있다. 그러나 이는 옳지 않다.

제헌헌법의 입법과정을 담은 국회 속기록에서도 국민이라고 말하는 대신 ‘근로대중’이라는 표현이 자주 등장하였고, 따라서 이때의 국민은 “근로의 의사와 능력이 있는 국민”으로 해석하여 이미 근로계약관계를 맺고 있는 근로자뿐만 아니라, 노동시장에서 장래 근로관계를 예정하는 자들도 포함된다고 보아야 한다. 그리고 이때의 ‘근로’는 ‘일’을 의미한다. 헌법상 근로의 권리를 “일할 권리”라고 바꿔 읽는 것도 가능한 것이고, 이것이 종속적 근로자만이 아닌 종속적 자영업자, 나아가 모든 일하는 사람의 일할 권리를 의미하는 것이라고 이해해야 한다.

그러므로 ‘일하는 사람을 위한 기본법’

‘일하는 사람을 위한 기본법’을 제안하는 경우, 기존의 근로자 개념을 수정하여 근로기준법의 적용범위를 넓히자는 의견들이 있다. 그러나 근로자 개념의 수정을 통해 근로기준법 일반을 종속적 자영업자에게 적용하도록 하는 것, 다시 말해 전형적인 종속적 근로자의 근로관계를 기초로 한 근로조건들이 근로기준법상 근로자 이외의 일하는 사람들에게 실질적 효력을 가질 수 있을 것인지 확신할 수 없고, 근로기준법의 적용범위를 아무리 넓힌다고 하여도 이 법 안에 모든 일하는 사람을 담는 것은 어렵다. 물론 이는 현재 근로기준법상 근로자 판단에 관한 오분류 문제를 해결하는 것, 즉 근로기준법상 근로자에게 요구되는 종속성 개념 문제를 충분히 극복하고 난 이후의 문제이다.

일하는 사람에 대한 법적 보호에 관한 논의의 핵심은 (A) 한편에서는 독립노동의 증가에 따르는 허위가장의 위장자영인화를 방지하는 것과 (B) 다른 한편에서는 적어도 현재의 법상 분류로는 진정한 의미의 자영인이라고 할 수 있지만 사회경제적 조건이 노동자와 거의 다를 바 없어 노동법적 보호가 필요한 사람에 대한 노동법적 보호를 어떻게 할 것인가이다. 전자는 결국 위장자영인과 진정자영인을 어떻게 구분할 것인가의 문제(결국, 근로자 개념 판단의 문제)이고, 후자는 노동법적 보호의 적용범위를 어디까지 확장할 것인가의 문제일 것이다.

종래에는 주로 (A)를 중심으로 논의가 이루어졌고(그럼에도 불구하고 아직 해결되지 않은

‘오분류’의 문제), 그 외에 ‘특고’라고 불리우는 사람들을 어떻게 보호할 것인지가 주로 문제가 된다. 즉, 특수고용관계에 있는 근로자들의 직종별 유형과 실태가 매우 다양한 바 일률적으로 기준을 마련하여 이들을 노동법적 보호의 틀 안으로 편입시키는 것이 현실적으로 가능한가, 또한 사회경제적 측면과 근로자 보호 측면에서 바람직한 것인가라는 문제제기가 있다. 최근에는 향후 ‘4차 산업혁명’으로 상징되는 산업기술의 발전과 근로환경의 변화에 따라 다양한 노무 제공방식 내지 업무형태의 출현을 가정할 때, 준(準)근로자 내지 유사근로자에 의한 규율(입법론적 해결)이 바람직한 것인지도 문제되고 있다.

특히, 준(準)근로자 내지 유사근로자라는 ‘제한된 노동법의 보호를 받는 중간지대’를 설정하는 방식은 노동법의 전면적 보호를 받아야 하는 노무제공자가 이러한 중간지대에 포섭되어 마땅히 받아야 하는 법의 보호를 받지 못할 수 있다는 점에서 그 도입에 신중을 기하여야 한다. 즉, 근로자 아니면 자영업이라는 방식의 기존의 이분법적인 구분방식을 취하는 우리나라에 독일식 유사근로자 개념을 도입하는 경우에는 불가피하게 노동법의 적용범위가 축소되어 소위 ‘특고’에 해당하는 자들에게는 노동법의 극히 일부 내용만이 적용될 가능성이 크다. 영국의 고용권법상 노동자(worker) 개념 또한 노동법의 적용대상을 근로자(employee)와 구분하여 인정한다는 의미에서 크게 다르지 않다.

‘일하는 사람을 위한 기본법’은 위와 같은 문제의식 하에서 ‘근로자 보호’ ‘특고 보호’와 같은 2분법적 방식을 지양하고, 현행 법상 오분류의 문제를 극복함으로써 근로자의 개념적 범주가 충분히 확장되어야 한다는 전제 위에서, 그럼에도 불구하고 노동법의 영역에서 다루어져야 할 외연을 확장시켜야 한다는 것이다.

‘일하는 사람을 위한 기본법’에 담길 것들

‘일하는 사람을 위한 기본법’의 제정의 필요성에 공감한다고 하였을 때, 이 법에 어떤 내용이 담겨야 할 것인지를 고민해야 할 것이다. ‘기본법’이라는 표현이 다소 거창해보일 수 있기는 하지만, 우리나라의 현행 법령 중 ‘기본법’ 형태를 갖고 있는 법은 총 74개이다. 고용노동관계 분야만 하더라도 고용정책기본법, 근로복지기본법, 양성평등기본법 등이 이미 존재한다. 기존

의 기본법은 대체로 관련 제도와 정책 수립의 법적 기초를 마련하는데 주된 목적을 두고 있고, 구체적인 권리의무관계를 창설하지 않는 경우가 많다. 그래서 예컨대, 단·중·장기적 기본계획의 수립, 기본계획 이행에 필요한 국가·지방자치단체의 협력의무에 더하여 기본계획 추진을 위한 위원회 설립 등에 관한 규정을 두는 경우가 많다. ‘일하는 사람을 위한 기본법’은 이러한 기본법을 목적으로 하는 것은 아니다. 2021년에 필자가 공동연구원으로 참여하여 제안한 바 있는 ‘일하는 사람을 위한 기본법’은 기본적으로 일하는 사람의 노무제공에 관하여 다음과 같은 일반적 권리를 규정하고자 하였다.

- ① 일하는 사람은 자신의 일터에서 기본적 인권과 노동권을 존중받으며 차별없이 일할 권리를 가진다.
- ② 일하는 사람은 쾌적하고 안전한 환경에서 일할 권리를 가진다.
- ③ 일하는 사람은 고용상의 지위나 계약의 형태와 상관없이 인간다운 삶을 위한 적절한 임금·소득과 휴식을 보장받을 권리를 가진다.
- ④ 일하는 사람은 폭언·폭행을 하거나 부당한 신체적·정신적 고통을 당하거나, 일하는 환경을 악화하는 일체의 행동과 위협을 받아서는 아니 된다.
- ⑤ 일하는 사람은 일터 및 지역에서 노동조건과 노동환경 등을 결정하는 과정에 참여하고 의견을 개진할 권리를 가진다.

그리고 위와 같은 일반적 권리 이외, 다음과 같은 구체적 권리를 선언하고자 하였다.

- ① 성(性)·국적·신앙·혼인상 지위·임신 또는 출산·장애·사회적 신분·일의 종류나 형태·계약 유형 등을 이유로 합리적인 이유 없는 차별적 처우를 받지 않을 권리
- ② 일 하기로 하는 계약의 당사자·일의 내용·일에 대한 보수 등의 구성항목·계산방법·지급 방법·계약기간을 정한 경우에는 그 기간·계약해지 또는 불이익한 조치의 기준이 되는 사항이나 그 밖에 필요한 사항을 정한 경우에는 그 사유와 절차 등의 투명한 계약을 체결할 권리
- ③ 일터에서 안전하고 건강하게 일할 권리 및 작업중지권
- ④ 일의 종류와 내용에 따라 적절한 방법으로 쉴 권리
- ⑤ 자신의 일의 내용과 보수를 결정할 수 있는 기업 내·외의 의사결정시스템에 참여하고

스스로를 대표할 수 있는 권리

- ⑥ 근로자가 갖는 권리와 동등한 수준의 모성보호를 받을 권리 및 일가정 양립을 위한 지원을 받을 권리 및 이러한 권리의 행사를 이유로 불이익한 처우를 받지 않을 권리
- ⑦ 산업재해보상보험, 고용보험 등 사회보험의 적용을 받을 권리 및 이러한 권리의 행사를 이유로 불이익한 처우를 받지 않을 권리
- ⑧ 자신의 정보에 접근하고 이를 이용할 권리 및 정보정정에 대한 권리

정리하며

‘일하는 사람을 위한 기본법’ 제정이라는 아이디어가 처음 등장한 것은 2017년 말 고용노동부가 운영한 비정규직정책TF의 한 분과였던 특수형태노동자 보호를 위한 논의 분과에서였다. 여기에서는 기존 특수형태노동자에 대한 보호 논의로부터 출발하여 그 한계와 문제점, 개선방안 등을 논의하였고, 그 가운데 제도적 개선사항으로서 노무제공자 전체에 대한 일반법을 제정하여 기본적 권리를 보호하자는 제안을 하였다. 이후 큰 진전이 없던 중, 2019년 고용노동부 정책연구용역사업으로 “일하는 사람 전체에 대한 일반법 제정에 관한 연구”가 있었고, 2021년 대선 국면에서 일부 대선주자들에 의해 ‘일하는 사람 기본법’ 제정이 의제가 되었던 것이다.

2022년 5월 출범한 새 정부의 국정과제에는 모든 노무제공자에 대한 권리보장 확충을 위한 노무제공자 권리 보장 입법화 방안을 검토할 것이 포함되어 있다. 2022년 12월 검토를 시작하여 2024년까지 입법화를 추진할 계획을 밝히고 있는데, 새 정부의 노무제공자 권리 보장 입법화 방안이 기존의 ‘일하는 사람을 위한 기본법’과 어느 정도 연관성을 가질지는 알 수 없다. 그러나 이 기본법 제정의 목적과 취지가 일맥상통하다면, 2017년부터 시작된 이 논의가 계속되어 결실을 보기를 바란다.

| 사회적 대화 논단 |

청소년 노동기본권 보장과 노동인권교육

송태수 한국고용노동교육원 교수

1. 들어가며

청소년 노동, 그중에서도 특히 미성년의 노동 관련 문제점의 하나는 청소년 노동을 성인 노동과 비교해 낮게 평가하는 경우가 많고, 청소년 노동자가 연령이 어리다는 이유 때문에 불완전한 노동으로 간주되는 경우가 많다는 점이다. 이러한 사회적 인식·태도를 배경으로, 청소년은 작업장의 환경에 따라 사용자로부터만 아니라 고객으로부터도 쉽게 부당한 처우에 노출되는 경우가 많다. 그리고 일하는 과정에서 사용자나 고객으로부터 다양한 부당한 처우를 받는 상황이 발생한다(예, 성희롱 등).

“착취, 모욕, 위협, 불안, 배제. 청소년 노동을 읽는 여전한 다섯 가지 열쇳말이다. 노동·인권단체들의 노력으로 청소년 노동에 대한 사회적 관심이 높아지면서 2000년대 중반 이후 정부 차원의 종합 대책이 여러 차례 발표됐다. 그런데도 청소년 노동의 현실은 제자리걸음이거나 오히려 뒷걸음질 치는 모양새다. 최근에는 청소년 노동자를 더욱 위협과 불안에 내모는 새로운 형태의 문제마저 속출하고 있다.”¹⁾

청소년은 존재하는 상태 그 자체로서도 불안하다. 그런데다가 이들은 ‘알바’라는 이름 아래 노동의 세계에서 그야말로 ‘모욕’ 속에 일하면서도 저항하지 못하고 있는 경우가 허다하다. 그

1) 이수정 외(청소년노동인권네트워크 기획). 2015, 『십 대 밑바닥 노동. 아/너로 불리는 이들의 수상한 노동 세계』, 교육공동체벗, pp.26-37.

럼에도 불구하고 “용돈이나 벌려고 하는 일”이라며 ‘사소한 일’로 취급 받기 일쑤이다.

실제로 이들 청소년 노동을 들여다보면, 대개의 경우 일하는 청소년은 매우 절실하기 때문에 친구들과 노는 것을 포기하고, 힘들지만 참고 견뎌내면서 하고 있다. 청소년 노동은 사회적으로 차별적으로 인식되어서는 안 되고, 따라서 사회·경제적 의미를 충분히 인정받으며 성인 노동과 차별되지 않아야 한다.

아래에서는 청소년 노동이 확산되고 있는 실태와 다양한 현장실습 교육 과정에서 청소년 노동인권 침해 실태를 살펴본 후, 우리 사회에서 모든 노동자의 노동기본권을 보호할 필요성과 그 관련한 노동인권교육의 의미에 대해 살펴본다.

2. 청소년 노동의 확산과 중요성

1990년대 말 IMF 외환위기 이후 소득양극화가 심화되고 일을 해도 가난한 노동빈곤 현상이 심화되면서 돈벌이를 목적으로 노동시장에 뛰어드는 아르바이트 청소년의 규모도 늘고 있다. 등록금에 생활비도 높은 조건에서 부모가 감당하는 게 쉽지 않다. 대학생 70% 이상이 학업과 ‘알바’를 병행하고 있다. 중고등학생들도 집에서 주는 돈으로만 생활하기에 부족하다보니 ‘알바’를 하는 경우가 적지 않다. 전체 고등학생의 약 15~25%, 직업계고생의 절반 정도가 알바를 하고 있는 것으로 추정된다. 고등학교 졸업 이후의 후기청소년(만19~24세)은 70% 이상이 일한 경험이 있는 것으로 나타난다. 청소년들의 일하는 추세는 점점 늘고 있다. 최근 코로나19로 인해 청소년 일자리가 줄어든 것으로 확인된다.

2021년 서울교육청에서 조사한 바에 따르면²⁾ ‘최근 1년간 아르바이트를 했거나 현재 하는 학생들’의 74.8%(1, 2순위 응답 합계)는 부모님이 주시는 용돈이 있지만 충분하지 않기에 ‘개인적으로 필요한 물건을 사기 위해’ 아르바이트를 한다고 응답했으며, ‘사회생활과 관련된 경

2) 서울특별시교육청. 2021 서울학생 노동인권 실태조사.

험을 쌓기 위해서'(51.0%)라는 응답도 높다. '독립적인 경제생활을 하기 위해'(26.2%), '가정의 생계유지에 도움을 주기 위해'(13.9%) 등을 지적한 비율도 적지 않았다. 이러한 추세는 2016년에 아르바이트 유경험 청소년 대상으로 한 여성가족부의 조사에서도 비슷한 수준으로 나온다. '부모님(보호자)께서 용돈을 주시지만, 내가 원하는 것을 하기에는 돈이 부족해서'라는 응답이 50.0%로 가장 높게 나왔다. 그리고 '스스로 사회경험을 해보고 싶어서' 19.4%, '부모님(보호자)께 용돈을 받을 형편이 아니라서'와 '생활비를 벌어야 해서'라는 응답이 10.9%와 3.8%로 나타나 가정의 경제적 사정으로 인해 불가피하게 아르바이트를 하는 비율도 14.7%에 달했다.³⁾

노동자가 겪는 고용 불안과 비정규노동 확산으로 인한 영향, 영세자영업자의 생존을 위한 싸움은 그들의 가족에게도 막대한 영향을 끼친다. 가족 모두가 일하지 않고서는 가정경제를 지탱하기 어려운 구조가 되어 버렸다. 청소년이라고 예외가 아니다. 한국청소년정책연구원(2014)의 보고에 따르면, 아르바이트 노동 참여 경험률에 대한 가족구조별 응답 현황은 부모와 함께 거주하는 경우 23.9%인 반면 한부모 가정인 경우 32.1%, 조손가정 및 기타의 경우 56.2%로 나타났고, 가정의 경제적 수준이 잘사는 편이라고 답한 응답자는 18.6%가 아르바이트 노동을 경험한 것으로 나타난 반면, 못사는 편이라고 답한 응답자는 33.9%가 아르바이트 노동 경험이 있는 것으로 나타났다.

3. 현장실습과 노동인권

우리는 '현장실습'이라고 하면 직업계고 학생이 졸업 전에 3개월 이상 거쳐야 하는 현장실습만 떠올릴 수 있다. 하지만 현실에는 이러한 직업계고 고등학생 현장실습 이외에 대학생의 경우에도 졸업을 위한 현장실습 이수 의무 혹은 특정 자격증을 취득하기 위한 다양한 '실습' 등이 있다. 그리고 그 현장실습이라는 과정이 상당한 문제점을 노정하고 있음을 알 수 있다.

3) 한국청소년정책연구원과 (주)한국리서치가 여성가족부의 연구용역 의뢰를 받아 2016년 10월 7일부터 11월 20일까지 조사한 '2016년 청소년 매체이용 및 유해환경 실태조사' 자료.

1년 전 신문기사의 보도에 따르면, 대학생 현장실습 규정이 있음에도 불구하고 대부분 대학과 기관이 학생들에게 적정 수준의 실습 지원비를 제공하지 않아 ‘무급 인턴’ 논란이 제기돼 왔던 것을 알 수 있다.

“#1. 대전 A대학에 재학 중인 박도원(가명·20대)씨는 지난달 한 공공기관에서 대학생 현장실습을 시작했다. 실습비 지원이 없는 것을 알고도 학점을 받기 위해 실습을 신청했지만 창고 정리, 물품 불출, 외부 출장 등 노동 강도가 웬만한 근로자보다 센 것을 깨닫고는 후회했다.

#2. 여름방학 인턴십에 참가해 온 경기도 B대학 C학과 학생들은 한 달 간 200시간 이상 근무하고도 달당 30만 원만 현장실습비로 지급받아 왔다. 올해는 그동안 지급하던 30만 원 실습비마저 사라지자 학생들이 강력히 반발했고 결국 인턴십 프로그램이 폐지됐다.”(연합뉴스, 2021.7.7.)⁴⁾

정부가 무급 인턴 관행을 뿌리 뽑기 위해 최근 현장실습 관련 규정을 대폭 개정해 실시 중이고 실습 학생·기관 현실을 고려해 실습유형을 이원화하고 재해보험도 제공하고 있지만 그 효과성에 대한 평가는 아직 확인되지 않는다.

18~24세 청소년 대다수는 대학 졸업 연령에 걸치게 되는데, 이들 중 상당수는 대학의 졸업을 위한 전제로 실습을 이수해야 하거나, ‘스펙사회’에서 다양한 자격증을 취득하기 위해서 다양한 방식과 양태의 ‘현장실습’이 이루어지고 있다. 그러나 이러한 ‘실습’은 제대로 보상받지 못한 채 이루어지고 있으며, 이른바 ‘열정페이’의 문제로 연결되는 경우가 많다.

국가기술자격 및 민간자격 등의 취득을 위한 실습, 혹은 관련 분야에서 숙련도 높은 기능·술의 습득을 위해 다양한 방식과 강도의 명목적 ‘실습’이 이루어지고 있다. 후자의 고숙련을 익히기 위한 실습훈련의 경우, 교육훈련 공급이 제한적일수록 그 과정에서 이른바 ‘열정페이’가 이루어지는데, 열정페이가 당연히 되곤 한다. 이에 대해서는 기본적인 조사도 이루어지

4) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210707146400505>

지 않은 상태이다. 예를 들어 유명 헤어디자이너 또는 의류디자이너 샵 등에서 ‘고급 기술’을 습득하기 위해 ‘교육비’를 납입하는 등의 방식으로 ‘열정페이’를 요구받을 수 있다.

(전문)대학의 과정에서 정부 사업으로 추진되고 있는 ‘일·학습병행’의 경우, 각 대학별 실적이 정부의 대학에 대한 재정지원의 기준으로 됨에 따라 산학학점 이수를 위한 실습이 반강제적으로 강요되고 있어 ‘밀어내기 식’으로 진행되었던 문제가 드러나 중단된 바도 있다. 이러한 문제점 노정 이후 많이 개선되어 시행되고 있다.

4. 청소년과 전국민 노동인권교육

임금노동자는 일터에서의 노동조건을 사용자와의 계약으로 합의하고 일을 한다. 노동자와 사용자가 이러한 근로계약을 체결할 때에는 두 계약체결 당사자의 지위가 대등한 조건에서 이루어져야 하지만, 일자리를 구하려는 노동자의 지위와 일자리를 제공하는 사용자의 지위가 대등하지 않은 것이 현실이다. 임금노동자는 사용자에게 노동력을 제공해주는 대가로 임금을 받아서 생계를 유지해야하는 조건에서 구직을 하기 때문에, 임금노동자와 사용자의 협상력에서는 차이가 있을 수밖에 없다.

노동법은 계약 체결 당사자의 불균등한 지위를 대등한 조건으로 보정하기 위한 규제와 보호에 관한 내용을 담는다. 근로기준법은 노동시간과 휴식, 안전과 보건 등 노동 조건의 최저 수준을 정하는 것 외에 여성과 소년에 대하여 특별히 보호해야 하는 내용을 정하고 있다. 이러한 법률의 제정은 우리 헌법에서 선언하는 국민의 기본권 조항에 근거하고 있다.

그런데 우리는 노동기본권이 헌법에서 모든 국민의 기본권으로 보장되는 권리라는 점에 대해서 인지·자각하지 못하는 경우가 적지 않다. 그러다 보니 학교에서 교육공무직원(예로, 급식 조리원 등)이 학교에서 파업을 해서 학생들에게 급식이 제공되지 못하는 상황에 직면해서, ‘학생들의 학습권을 보장해야하는 학교에서 파업이 발생하지 않아야 하는 거 아닌가!’라고 말하는 사람들이 있곤 하다. 우리 학교교육에서 노동인권교육이 소홀히 이루어져왔던 현실에 기인한다.



「대한민국 헌법」

- 제32조** ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 …… 근로자의 고용 증진과 적정 임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 **최저 임금제**를 시행하여야 한다.
- ③ **근로** 조건의 **기준**은 인간의 존엄성을 보장하도록 **법률**로 정한다.

- 제33조** ① 근로자는 근로 조건의 향상을 위하여 자주적인 **단결권·단체 교섭권 및 단체 행동권**을 가진다.



「최저임금법」

제1조(목적) 이 법은 근로자에 대하여 임금의 최저 수준을 보장하여 근로자의 생활 안정……

「근로기준법」

제1조(목적) 이 법은 헌법에 따라 근로 조건의 기준을 정함으로써 근로자의 기본적 생활을 보장, 향상시키며 ……는 것을 목적으로 한다.

「노동조합 및 노동관계 조정법」

제1조(목적) 이 법은 헌법에 의한 근로자의 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 보장하여 근로 조건의 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모하고, …… 목적으로 한다.



현재 13개 교육청이 학생노동인권교육 관련 조례를 제정하여 현장실습에 들어가기 전 직업계고 학생과 중고생 대상 교육을 장려하고 있다. 이러한 교육의 결과인지, 여러 조사에 따르면, 청소년들은 자신의 노동기본권이 ‘알바’나 ‘실습’ 현장에서 침해당하고 있는 것을 점점 더 많이 알고가고 있다. 그런데 문제는 그 이후이다. 자신의 권리가 침해되는 것을 앞에도 불구하고 그 시정 및 개선을 요구하는 비율이 매우 낮은 것으로 조사된다. 일터에서 권리 침해를 당했을 때 시정·개선을 요구하는 비율은 1/3에 지나지 않고, 나머지 2/3는 ‘일터를 옮긴다’거나 ‘참고 일한다’고 응답하는 비율이 수년의 다양한 조사에서 거의 유사하게 나타난다.⁵⁾

5) 국가인권위원회 조사에 따르면, '개인적으로 직접 항의'(9.1%)나 '가족에게 알림'(9.1%)도 낮은 수준이고, '참고 일했다'(38.8%) 라고 가장 많이 응답하였고, '일을 그만 둬'(15.4%), '친구에게 이야기'(16.2%) 등으로 응답했다(국가인권위원회, 2020. 아동인권 증진을 위한 실태조사). 서울교육청 최근 조사에 따르면, '일을 그만두었다'는 응답이 43.5%로 가장 많았으며, 그다음이 '참고 계속 일했다' 33.7%의 순이었다. 이에 비해 '가족, 친구, 아는 사람의 도움을 받았다' 12.0%, '고용노동부나 경찰 등에 신고했다' 10.9% '개인적으로 항의하였다' 8.7% 등 어떤 식으로든 노동인권침해 사실에 이의를 제기하는 비율은 1/3 정도로 나타났다(서울교육청, 2021. 2021 서울학생 노동인권 실태조사). 서울교육청의 2018년 조사에서도 유사한 수준으로 응답했다(서울교육청, 2018).

권리침해를 구제 받을 수 있다는 것을 앞에도 불구하고 이러한 조치를 피하는 이유를 한 학생은 다음과 같이 답하고 있다.

“어쨌거나 그 사람(사용자)은 제(알바생)게 돈을 주는 사람이고, 어른인 거예요. 또 그 사람은 저를 막 욕하고 혼냈던 것이 있고 저는 당했던 사람이니까 그 사람을 보는 것만으로도 위축이 되는 거죠. (...) 실제로 체불임금 신고를 하면 3자 대면을 계속한대요. 사장님이랑 알바랑 근로감독관이랑 이렇게 셋이서 얘기를 한다는 거예요. 근데 그 과정이 너무 힘들 것 같아서 그냥 피하는 사람도 되게 많대요.”(이수정 외, 2015: 109)

앞서 살펴본 대로 상당한 비율의 청소년들이 노동을 하고 있고, 학업 중에도 다양한 방식으로 노동을 경험하고 있다. 그리고 이러한 노동과정에서 발생하는 노동인권 침해 상황을 구제받을 수 있도록 관련 내용에 대한 교육도 일부 실시하고 있다. 그러나 교육을 통해서 알고 있는 자신의 권리를 스스로 지켜나가기까지는 여러 여건이 성숙돼야 하는데, 핵심적으로 사회 전반적인 분위기가 노동인권의 침해는 있어서는 아니 되는, 우리 사회가 용인할 수 없는 행위라는 인식에 강한 공감대가 형성되는 것이다. 모든 노동자, 특히 청소년 및 여성 노동에 대하여 차별하지 않고, 노동기본권은 그야말로 노사 모두가 서로 지켜주고 보호해줘야 하는 당연한 권리로 인식하는 사회적 분위기가 성숙돼야 한다.

영국의 정부 홈페이지(gov.uk)에는 사용자(employing people) 란과 일하는 사람(working, jobs and pensions) 란에 동일한 권리·의무 내용이 나열돼있다. 서로 1:1로 매칭될 정도로 유사한 내용이 두 곳에 설명돼있다. 노동기본권은 특별한 권리가 아니라 노동시장의 계약 체결 두 당사자가 서로 당연히 지켜야 하는 권리·책임의 관계로 인식하는 것이 필요하다. 노동인권에 대한 교육은 학교에서만 아니라 모든 국민에게 공히 교육될 필요가 있다. 그간의 제도교육에서 가장 취약하게 교육되었기 때문이다. 가능한 많은 국민들이 노동인권 관련 교육에 접근할 수 있도록 다양한 방식의 교육이 제공돼야 한다.

04

》 사회적 대화를 바라보는 다양한 시선들

중소기업

• 중소기업 경쟁력 강화방안과 사회적 대화

이태희 중소기업중앙회 본부장

노민선 중소벤처기업연구원 연구위원

노세리 한국노동연구원 연구위원

[사회] 임채운 서강대학교 교수

| 사회적 대화를 바라보는 다양한 시선들_ 중소기업 |

중소기업 경쟁력 강화방안과 사회적 대화

- 일시 2022년 5월 30일 오후 3시
- 장소 경제사회노동위원회 중회의실2
- 참석 이태희 중소기업중앙회 본부장
노민선 중소벤처기업연구원 연구위원
노세리 한국노동연구원 연구위원
- 사회 임채운 서강대학교 교수
- 배석 이시욱 경제사회노동위원회 대외협력실장
이세종 경제사회노동위원회 협력홍보팀장
- 정리 〈참여와혁신〉 정다솜·임혜진 기자
- 사진 〈참여와혁신〉 김민호 기자

중소기업이 경제 중심에 선다는 것의 의미는?

임채운 오늘 이 자리는 중소기업 경쟁력 강화방안과 사회적 대화에 대해 논의하는 자리입니다. 먼저 새로 출범한 윤석열 정부의 경제정책은 ‘민간이 이끌고 정부가 미는 역동적 경제’라고 되어 있습니다. 과거 개발경제 시절에는 정부가 끌고 민간이 뒤에서 받쳐주는 형태였습니다. 민간이 이끈다는 의미를 살펴보는 게 필요할 것 같습니다. 그



리고 정부의 국민약속 6번에는 ‘중소·벤처기업이 경제의 중심에 서는 나라를 만들겠습니다’라고 되어 있습니다. 사실 중소기업 중심 경제라고 표방하지만 나중에 보면 대기업 중심으로 가는 것이 지금까지의 흐름이었습니다. 중소벤처기업 중심경제란 이야기는 문재인 정부 때 처음 나왔는데 당시 가장 상징적 조치가 중소기업청을 중기벤처부로 만든 것이었습니다. 하지만 이후 안전, 환경, 노동 등에 대한 규제 중심으로 가면서 중소기업의 체감은 떨어졌다고 할 수 있습니다. 이태희 본부장님은 어떻게 느끼셨습니까?

이태희 오히려 나빠졌다고 할 수 있어요. 당초 정책 취지와 거꾸로 가는 거 아니냐는 상실감을 느꼈다는 분들이 많았습니다. 전 정부의 주 52시간상한제나 중대재해처벌법 같은 경우 기업 입장에서는 부담스럽고 기업 마인드 자체를 훼손할 수 있는데, 중기부가 제대로 역할을 한 것인지에 대해서는 잘 모르겠습니다.

임채운 중기부는 초대부터 3대까지 장관으로 정치인 출신이 오면서 정치적으로 고려한 부분이 있다고 할 수 있겠죠. 그런 가운데 새 정부가 ‘민간이 이끌고 정부가 미치는 역동적 경제’, 그리고 ‘대통령이 주관하는’이라고 표방했습니다. 중소기업이 경제 중심에 서는 나라가 될 의미하는지, 중소기업은 어떻게 보십니까?

이태희 자유시장 경제체제 하에서는 역동적 경제가 기본이죠. 그게 되기 위해서는 민간의 창발성을 북돋고 키워줘야 하는데 그걸 막았던 게 규제라고 봅니다. 물론 규제라고 다 나쁜 건 아닙니다. 각종 기업 투자, 기업 운영과 관련된 규제 등과 같은 필요한 규제, 혹은 불가피한 규제는 있어야 합니다. 하지만 중처법, 주 52시간 등은 기업입장에서 보면 과도한 규제라고 할 수 있습니다. 기업으로 하여금 산재 예방을 하면서 투자 마인드도 살릴 수 있는 쪽으로 가야 한다는 겁니다. 결국 역동적 경제가 되려면 규제개혁이 가장 먼저 돼야 한다고 생각합니다.

임채운 역대 정부가 모두 규제개혁 한다면서 상징적인 표현들을 만들어냈죠. ‘전봇대’, ‘손톱 밑 가시’, ‘붉은 깃발’, 그리고 지금은 ‘모래주머니’ 이야기를 합니다. 그렇지만 실질적으로는 규제가 개선되지 않고 오히려 더 강화된 걸로 느끼지 않습니까. 과연 규제개혁이 가능할까요?

노민선 이제는 정부의 패러다임이 중소기업을 이끌어가는 주체가 아니라 함께 하는 동반자로서 변화할 필요가 있습니다. 중소기업은 아직 불공정, 불균형, 불합리 등 경영환경을 어렵게 하는 3불에 대해서 아쉬움을 느끼고 있습니다. 정부는 3불 문제 해결을 위해 중소기업 현장과 소통을 강화할 필요가 있습니다.

임채운 동감합니다. 앞에서 말한 규제는 정부 실패 문제고, 3불은 시장 실패 문제입니다. 우리 시장이 대기업 중심으로 쏠림현상이 강하고, 그런 면에서 대기업 지배의 시장 구조의 문제가 있어서 3불이 나타났다고 할 수 있겠죠.

노세리 저는 시대적 흐름을 반영한 아젠다라고 생각합니다. 예전에 가치사슬상 존재하는 대기업과 중소기업 관계는 시장의 흐름을 읽고, 시장도 개척하고, 제품도 만들고, 이렇게 대기업이 리딩하는 모습이었습니다. 그리고 거기에 중소기업이 잘 서포트하면 되는 역할분담을 했다면, 산업전환 이야기가 나오면서 이전보다 역할분담을 세세하게 나눌 수 없고, 이렇게 역할분담 한다고 해서 산업전환이 성공적으로 이뤄지지 않을 수 있다는 것을 시대적으로 직감했다는 생각이 듭니다. 대·중소기업이 더욱 유기적으로 관계해야 할 가능성을 읽었다고 생각합니다. 그런 의미에서 이전에는 중소

기업 경쟁력 강화와 관련해서 정부가 다양한 지원을 했지만, 이제는 정부가 뒤에서 밀고 대·중소기업이 함께 돈독한 관계를 가지고 시장을 이끌어가는 3자간 역할 재분배가 필요한 걸 시대적으로 읽었고, 그것을 강조하고 있지 않은가 생각합니다.

임채운 지난 60년간 경제성장은 정부가 선택했어요. 산업전략 측면에서 경공업에서 수입대체산업으로 갔다가 중화학공업으로 가는 식이거든요. 이걸 대기업이 하고 중소기업은 하청기업으로 들어가는 1차, 2차 하청구조를 가져가는 거죠. 이런 게 아직도 고쳐지지 않았다고 생각합니다. 윤석열 정부 산업정책에는 시스템 반도체부터 바이오까지 첨단산업이 다 열거되어 있어요. 그런데 이게 맞는지 모르겠어요. 사실 산업정책은 폐기처분해야 한다고 생각합니다. 산업을 정부가 선택하면 안 됩니다. 그리고 지금은 융복합시대입니다. 4 차산업, 미래산업이 무엇인지 민간도 모르는데 정부가 알아서 산업을 선택하는 건 없애야 하는데, 이걸 못하더라고요. 지난 대선만 봐도 그래요. 어느 후보는 5대 전략 산업에서 5개의 삼성전자급 기업을 만들어서 G5가 되겠다고 하고, 또 어느 후보는 전략산업을 이야기 했어요. 거기에 정부가 대규모 투자를 한다는 것은 결국 대기업에 투자하는 꼴이 되는데, 이제는 그런 걸 지양하고 민간에 맡겨야죠. 정부는 기간산업이나 과학기술 등 여건조성을 하는 역할을 해야 하는데, 실제 세부 국정과제를 보면 엇박자가 나는 느낌도 들어요. 이런 가운데 중소벤처기업이 경제 중심에 선다는 것의 의미는, 과거에는 대기업이 앞장서서 경제 성장을 이루고 중소기업이 2선에 있었다면 이제는 선수교체를 해서 중소벤처기업이 앞장서고 대기업이 뒷받침하는 거라고 생각해요.

노세리 중소기업이 산업적으로도 그렇고 고용 차지 비율도 상당해서 경제에 큰 포션을 차지합니다. 대기업이 무너지면 경제가 휘청하겠지만, 중소기업도 어려워진다면 경제 타격이 꽤 클 것이라고 생각합니다. 한편으로 우려하는 게 산업전환에서 고용부분, 특히 중소기업에서 발생하는 고용이라는 측면에서 중소기업이 경제의 중심이라는 게 맞는 말이죠.

임채운 대기업 지배구조 문제로 인한 대주주나 오너 리스크가 굉장히 커졌어요. 2세까지만 보면 망가지거나 사라지는 기업도 있지만 글로벌 기업으로 잘 키운 회사도 많아요. 그

런데 3세 리스크가 굉장히 커서 초보운전자가 거대한 트럭을 모는 것 같다는 말이 나오기도 합니다. 앞으로 나갈 미래산업이라는 길은 지도도 없고 가보지도 않았기 때문에 초보운전자의 사고 우려가 큰 거죠. 자기들의 고유한 경쟁력이 있는 분야가 아닌 엉뚱한 산업분야에 투자하다가 망가진 경우도 많이 봤습니다. 이제 선도형 경제에서 풀뿌리 경제로 간다고 합니다. 그런 측면에서 봐야할 부분이 있을 것 같습니다.

노민선 기존 대기업 중심의 산업정책은 한계에 다다랐다고 생각합니다. 지금 시대는 특정 산업을 육성하는 것이 큰 의미를 갖지 못합니다. 융·복합 시대에는 오히려 중소기업 정책이 더욱 부각될 필요가 있습니다. 결국에는 노동계, 경영계, 정부, 즉 노사정이 함께 가는 모델이 중요해질 것 같습니다. 이를 위해서는 대기업·중소기업 간, 수·위탁기업 간, 근로자·사용자 간의 상생협력이 활성화될 필요가 있습니다. ‘대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률’에서는 상생협력을 ‘서로 간 이익증진을 도모하는 것’이라고 정의하고 있습니다. 따라서 노사 간, 대·중소기업 간, 수·위탁기업 간 상호 이익 증진을 촉진하고, 이 과정에서 정부는 인센티브와 규제를 적절히 배합할 필요가 있습니다. 우리나라는 중소기업의 비중이 높고, 특히 영세 소상공인 비중이 매우 높기 때문에 혁신주체들 간의 균형추를 잡아주는 정부의 역할이 다른 국가에 비해 매우 중요합니다.

임채운 과거에 재벌경제 시대 때는 전경련이 파트너였는데, 이제 중소기업중앙회가 중심이 되어야 한다는 의미로도 볼 수 있을까요?

이태희 저희는 그렇게 보고 있습니다. 헌법 제123조 3항은 ‘국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다’고 규정하고 있습니다. 중소기업이 국민경제 중심이라는 것은 헌법적 가치이기도 합니다. 그래서 사람한테도 주민번호가 있듯이 중소기업한테도 주민번호가 있다고들 합니다. 중소기업의 주민번호는 9983 123 이렇게 이어집니다. 전체



이태희 중소기업중앙회 본부장

기업 중 중소기업 수가 99%고, 또 전국민 일자리의 83%를 담당하고 있다는 뜻입니다. 그런데 현실은 그렇지 않다는 거죠. 앞서 노민선 박사님이 3불을 말씀하셨는데, 이걸 실제로 존재하는 것이고 이런 문제들 때문에 중소기업이 대기업에 대한 의존성이 심화되어 있어요. 0.3%의 대기업이 국가 전체 이익의 57%를 가져가고, 99%의 중소기업이 가져가는 이익은 25%밖에 안 됩니다. 이걸 빨리 바로잡아야 명실상부하게 중소기업이 경제 중심이 됩니다.

경제성장의 주역이 바뀌려면 구조개혁 필요

임채운 지금까지 우리 경제성장의 주역은 대기업이었어요. 중소기업은 조역, 소상공인은 단역이었는데 이게 바뀐다는 건 주역이 바뀌는 것이기 때문에 대기업도 당연히 바뀌어야 하지만 중소기업도 바뀌어야 한다는 거죠. 단순히 숫자만 많다고 주인공이 되는 게 아니잖아요. 지금까지는 흔히 말하는 대기업 올타리, 혹은 대기업 동물원이라고 하잖아요. 산업구조 문제고 거래구조에도 영향을 줘요. 대기업들이 전속으로 해서 가두는 게 대기업 ‘동물원’인데 중소기업이 거기에 안주하는 것 아니냐는 생각도 들어요. 정글에 갈 필요 없이 사육을 당하면 편하거든요. 납품단가 문제도 한 대기업에 의존도가 높으면 1차 협력사는 대기업에 대한 매출 의존도가 높으면 수익성이 약화돼요. 대기업도 강요했지만, 중소기업도 안주한 것 아니냐는 거죠. 우리나라는 부품 공용화, 표준화가 안 되고 대기업 예속 형태가 많은데, 외국은 세계적인 부품 공급사가 많아요. 산업구조의 변화나 대·중소기업 상생도 필요하지만 자생력을 키우는 것도 중요합니다. 그리고 사회적 편견, 즉 중소기업에 대한 취업 기피 문제도 커요. 중소기업은 인력난을 겪지만 청년은 안 가거든요. 굉장히 복합적인 문제 같아요. 경제구조의 개혁뿐 아니라 국가구조 개혁도 이뤄져야 중소기업이 중심이 될 수 있다고 생각해요.

이태희 제가 최저임금위원회 위원으로 활동하고 있는데, 경영계와 노동계 입장이 다른 건 분명한 사실입니다. 다만 중소기업계는 노동계 입장이 이해되는 부분이 있어요. 예를 들어 노동계에서는 대기업이 납품단가를 현실화해주고 제대로 보상이 가도록 해주면

그 재원으로 기업의 지불능력도 올라갈 것 아니냐는 지적을 합니다. 그 지적은 옳다고 봅니다. 그런데 노동계가 대기업의 중소기업에 대한 갑질에 대해 얘기하면, 중소기업 하시는 분들은 나도 그 갑질 당해보고 싶다고까지 이야기해요. 그 울타리 속에 일단 들어가는 것만으로도 혜택이라는 거죠. 어떻게 보면 굉장히 아픈 이야기죠.

임채운 납품단가 문제는 최근에는 원자재 가격 인상 영향도 있지만, 판 데서 더 싸게 공급 받을 수 있기 때문에 납품단가 공포에 떠는 중소기업이 있는 거죠.

이태희 우리와 같은 중층적 하도급 구조 하에서 대·중소기업 간 당면한 문제들을 일거에 깨끗하게 해결할 수는 없을 겁니다. 납품단가를 시장가에 연동을 해둔다든지 중소기업이 고생해서 개발한 기술에 대해서는 대기업이 상응하는 보상을 해주는 것이 필요합니다. 협력사라는 것은 회사 범위만 다르다뿐이지 제품을 생산하는 공동주체거든요. 최고 제품을 만들기 위해서 협력사들이 기술개발하고 필요한 인력 키울 수 있도록 대기업이 적극적인 지원을 해줘야 합니다.

노민선 중소제조업의 42%가 하도급 기업인데, 중소제조업에는 농부의 역설과 혁신의 역설이 존재합니다. 농부의 역설은 물량이 많으면 가격이 떨어지고 물량이 없으면 가격이 올라가야 하는데 해외에서 대체 농산물을 수입하니까 또 떨어지더라는 겁니다. 혁신의 역설은 혁신 주체인 중소기업이 혁신의 성과를 가져가야 하는데 대기업이 가져가는 경우가 많다는 것입니다. 농부의 역설과 혁신의 역설의 교훈은 중소기업의 경쟁력 강화를 위해서는 대기업 의존도를 낮추고, 대·중소기업 간에 건강한 거래관계가 필요하다는 점입니다. 납품 단가의 문제는 계약 이후 원자재 가격이 급등해 중소기업의 생산단가가 증가했음에도 불구하고 납품할 때 원자재 가격 상승분이 반영되지 않는 점인데, 이것은 공정하다고 말하기 어렵습니다. 납품 단가 문제는 교섭력이 약한 중소기업에게 어려운 문제입니다. 대기업과 중소기업이 외부환경 변화에 따른 추가 비용을 함께 부담해야 하는데, 상대적으로 생태계 하단에 있는 영세 중소기업에게 비용부담이 전가되는 경우가 아직 많습니다. 납품단가 연동제는 사회적으로 협의 과정이 필요하겠지만, 외부환경 변화에 따라 어쩔 수 없는 부담은 같이 나누는 형태가 바람직하다고 생각합니다.

임채운 납품단가의 경우는 동의하는데 구조론적으로 봐야 할 부분이 있어요. 경제구조, 산업구조를 놓고 보면 원료 기업도, 소비처도 대기업이에요. 화학이건 철강이건 석유 화학이건 대기업이 원자재를 들여다가 대규모 장치산업으로 가공하고, 소비처도 대기업이에요. 이런 상황에서 중간에 낀 중소기업은 구매력도, 판매력도 약하고 전속적인 거래라는 구조의 문제도 있는 거죠. 민간주도가 이상적인 이야기지만, 그런 게 이뤄지려면 구조개혁이 필요합니다. 단편적으로 개별적인 갑을관계로만 볼 게 아니라 구조개선을 하려는 노력이 필요합니다. 아쉽게도 지금 정부의 국정과제에는 그게 없는 것 같아요. 그런 근본적 고민을 누군가가 해줘야 합니다. 대기업, 중소기업, 노동계의 문제가 아니라 경제나 산업의 문제라는 구조를 봐야 한다고 생각합니다.

이태희 현 정부도 구조를 바꿔나가야 한다는 기본적인 생각이 있는 것 같습니다. 예를 들어서 납품단가 연동제에 대한 긍정 검토 시그널이 나오고 있는데, 하나의 큰 시스템으로 볼 필요가 있습니다. 시스템적 접근을 해서 중소기업의 자생력 제고를 위해 필요한 것을 찾아야죠.

중소기업 정책의 구체적인 목표 설정 필요

임채운 다음 논의로 들어가서, 중소기업 민간주도 혁신성장에는 대해 얘기해 보죠. 혁신성장형으로 정책개편하겠다는 건 부처 중소기업 지원 사업을 전면 재평가해 성장형 프로그램으로 재배분 한다는 건 의미가 크다고 봅니다. 중소기업에 대한 지원이 직접지원이 많아서 중소기업 범위기준을 벗어나면 혜택이 없어지면서 오히려 성장을 기피한다는 얘기도 있어요. 지금까지는 중소기업 지원 정책이 안전판 역할을 했는데 이제는 성장판으로 간다는 거죠.

이태희 중소기업을 경제중심에 놓는다는 것과 같은 맥락에서 민간주도 중소기업의 성장 모멘텀을 만들어나가자는 이야기인데, 사실 역대정부가 다 추진해왔던 겁니다. 문제는 중소기업의 피부에 와닿는 결과가 있었냐는 겁니다. 혁신 플랫폼 경제는 우리 중소기업 입장에서는 거리감이 있는 이야기죠. 중요한 정책방향인 건 분명하지만 조금

더 실현 가능성 있는, 알맹이 있는 정책과제를 제시해야 한다고 봅니다.

노세리 정책기조를 읽어 보고 느낀 바는 중소기업을 투트랙으로 지원하려는 것이라고 봤습니다. 지금까지는 기업의 혁신성을 보는 게 아니라 기업에게 동일하게 나눠주는 보편적 접근을 했어요. 기업의 생존력을 격려한다는 점에선 필요하지만, 중소기업 정책에 목표가 없다는 생각이 듭니다. 공허하게 경쟁력이라는 단어를 쓰고 있는데, 무엇으로 키워낼지 목표가 구체적으로 들어가야 한다고 생각합니다. 중소기업을 중견기업화 한다든지, 연구개발 기술력이 있는 기업을 만든다든지 하는 구체적인 목표가 여전히 결여됐다는 생각이 듭니다. 정말로 이런 기업이 존재하고 필요성이 있다면 큰 자본 지원과 물적·인적 지원이 들어가야 한다고 봅니다.

임채운 지금까지 중소기업 정책은 정부의 직접 지원이었습니다. 예를 들어 스마트 팩토리 하면 5천만 원 주는데 거의 나눠주다시피하는 겁니다. 여기에는 목표도 없고 정책성 과도 불분명합니다. 나눠주고 뿌려주는 집행성과 밖에 없어요.

노민선 R&D는 선공정과 후공정으로 나누어지는데, 선공정은 타당성 검토를 거쳐 실제 R&D까지를 의미하고, 후공정은 R&D 성과의 사업화와 보호 등을 의미합니다. 과거에는 R&D 선공정에 정책의 포커스를 맞추었는데, 최근 들어 R&D 후공정에 대한 정책적 관심이 늘어나는 것은 긍정적이라고 생각합니다. 여기에서 중요한 점은 '중소기업 생산성 특별법' 제정입니다. 고금리, 고환율, 고유가 등 3고 현상 지속으로 더 이상 정부 재정지출을 확대하기 어려운 상황에서 중소기업 생산성 향상은 매우 중요한 이슈입니다. 중소기업 생산성 향상을 위한 특별법을 제정하고, 정부 차원의 특별대책을 마련할 필요가 있습니다. 다만 노동생산성은 일반적으로 종업원 1인당 부가가치로 계산하는데, 종업원 수를 줄이지 않고 부가가



노민선 중소벤처기업연구원 연구위원

치를 향상시키는 방식으로 정책적 패러다임을 설계하는 게 중요합니다. 정부는 생산성 향상에 대한 방안들을 적극적으로 모색할 필요가 있습니다. 다만 생산성 향상이 사업주만의 이슈가 되어서는 곤란합니다. 생산성 향상은 일반적으로 사업주 관점의 이슈라고 보는 경향이 강한데, 생산성 향상의 성과를 근로자에게 적극적으로 공유하는 노력도 필요합니다. 노사협업을 통해 생산성 향상을 위해 노력하고, 사업주는 생산성 향상의 성과를 근로자들에게 공유하며, 근로자들이 다시 생산성 향상을 위해 노력하는 선순환 구조를 구축하는 것이 중요합니다. 결국 생산성 향상과 성과공유가 병행되는 측면에서 중소기업 생산성 향상을 위한 특단의 대책을 마련할 필요가 있습니다.

임채운 중소기업 지원이 성장에 긍정적이긴 한데 한계기업 문제가 나오거든요. 흔히 말하는 ‘좀비기업’이 살아남아서 오히려 다른 기업에 더 피해를 준다는 거죠. 그래서 금융권을 중심으로 구조조정 이야기가 많이 나오죠. 한계기업은 사실 이자비용도 감당을 못하는데 고용 측면에서 정책적으로 살려주는 게 딜레마예요. 성장과 맞물려서 구조조정이나 연착륙 문제가 국정과제에 들어갔으면 했는데 빠진 느낌이 들어요. 이걸 노동 쪽에서도 일자리를 잃는 문제이기 때문에 중요한 문제입니다. 하지만 한계기업을 놔두고 구조조정하지 않고 성장이 있을 수 없어요. 그걸 연착륙시키는 방법이 안 보입니다.

이태희 구조조정 이야기가 나오는 순간 엄청난 논란에 빠져버리기 때문에 그 부분은 조심스럽지 않았을까 미루어 짐작합니다. 사실은 혁신으로 가야 하는데, 아직까지 외국인 근로자에 의존할 수밖에 없는 노동집약적 산업이 적지 않다는 현실을 어떻게 할 거냐는 거죠.

임채운 연착륙은 구조조정만 있는 게 아니라고 봐요. 회생시키거나 M&A, 엑시트 등 여러 방안이 있죠. 혁신성장은 우량 중소기업은 좋은데 열악한 중소기업을 어떻게 할 거냐에 대한 질문이 없는 것 같아요. 그게 논의될 필요가 있어요.

이태희 그 부분은 산업전환 과정에서도 진짜 깊이 있게 논의가 되고, 그와 관련된 사회적

대화는 훨씬 활성화되고 깊이 있게 논의돼야 한다고 생각합니다.

노민선 구조조정이라는 표현보다는 구조개선이란 표현을 사용했으면 합니다. 구조개선이 어느 정도 필요한 건 분명합니다. 다만 최근에 물가가 급격하게 오르고 있는데, 금리인상 등 물가를 낮추기 위한 강력한 정책이 시행되면 소상공인의 경영환경이 크게 악화되고 실업률이 높아질 가능성이 큼니다. 소상공인은 국가경제에서 차지하는 비중이 크기 때문에 단계적으로 접근할 필요가 있습니다. 소상공인들이 새로운 분야에 도전할 수 있도록 환경과 여건을 만들어주고, 소상공인의 혁신활동을 촉진할 수 있는 다양한 프로그램이 확대되어야 합니다.

임채운 소상공인도 구조조정이라고 하면 오해의 소지가 있지만, 엑시트 프로그램이 필요합니다. 소상공인 문제는 일자리 문제라고 보거든요. 노동시장에 편입되지 못한 사람들이 소상공인 하는 건데 자꾸만 연명시켜주는 것보다 전직·전업 시켜주는 게 더 중요하다고 생각해요.

노민선 소상공인과 벤처 정책이 성공하려면 안정적 퇴로 확보가 중요합니다. 소상공인들이 자금 상황 등의 문제 때문에 폐업하지 못하고 억지로 버티는 경우가 많습니다. 원활한 폐업 지원을 확대하고, 소상공인이 폐업하면 다시 재창업을 하거나 임금근로자로의 전환이 용이해져야 합니다. 벤처도 마찬가지입니다. 실리콘밸리는 한 번 성공하면 대박 나고, 실패해도 사회적으로 패가망신하진 않는다는 시그널이 있는데, 우리나라는 실패했을 때 재도전하기 어려운 환경입니다. 원활한 퇴로 확보 지원 못지않게 어느 정도 성장했을 때 M&A가 가능해야 하는데 이에 대한 부정적인 시각이 많습니다. 이런 부분에 대한 인식개선과 퇴로 확보가 필요합니다.

임채운 벤처기업 엑시트 하는 것과 중소기업 엑시트 하는 건 다른 문제입니다. 벤처는 투자를 받았으니까 회수 관점으로 많이 가는데, 중소기업은 M&A 해서 통합하거나 자산매각을 해야 하는데 시장이 없어서 어려워요. 일반 뿌리산업 중소기업은 제 값받지 못하는 문제가 있는데, 혁신 성장을 민간이 주도하면 그런 경제적 약자들의 퇴로를 어떻게 할 것인가가 중요한데 그 부분이 빠져 있는 게 아쉬워요.

노민선 사업 전환, 디지털화, M&A 이렇게 세 가지로 정책을 접근할 수 있을 것 같습니다. 사업전환, 디지털화, M&A로 정책이 접근할 수 있을 것 같습니다. 첫 번째는 사업재편이나 사업전환에 대한 정부 지원이 강화될 필요가 있습니다. 두 번째는 영세중소기업에 대한 디지털화 지원입니다. 세 번째는 소규모 기업들의 M&A를 활성화 할 필요가 있습니다.

벤처기업 육성은 기존 기업과의 긴장 관계 고려해야

임채운 이번에는 완결형 중소기업 생태계 구현에 대해 이야기해 볼까요. 벤처기업은 혁신성장의 주역으로 보는데 한편으론 기대가 있고, 한편으론 우려가 있습니다. 벤처기업의 생리는 고속성장인데 이게 혁신의 힘이나, 자본의 힘이나 하는 거죠. 또 벤처가 성장했을 때 타다나 배민 같이 전통산업의 중소기업과 갈등 문제가 있는데 사회적 대화가 필요합니다. 신산업 분야, 벤처투자 활성화를 통해 완결형 중소벤처 생태계가 될 수 있을까요?

노세리 완결형이라는 건 굉장히 포괄적인 이름인 것 같아요. 벤처기업 육성은 시장에 새로운 활력을 제공한다는 측면에서 긍정적 측면이 있기도 하지만, 이 정책을 통해서 중소벤처의 생태계를 구현하면서 기존 기업과 긴장 관계를 어떻게 가져갈지가 가장 걱정스럽습니다. 젊은이들에게 벤처기업 창업을 장려하는 것은 일자리 측면에서, 그리고 시장의 활력 측면에서 분명 도움이 되는 방안입니다. 그런데 여기에 진입하는 청년들은 기존에 있는 조직에는 진입하지 않는 것인데 정책적으로 계속 벤처와 창업을 지원하면서 장기적인 근속을 정책적 시그널로 강조하고 있지 않아요. 이게 서두에 이야기한 중소벤처기업을 경제 중심에 두겠다는 정책과 연관되어 있지 않을까 하는 생각이 듭니다. 심지어 벤처 생태계를 완결형으로 만들겠다는 건 자유롭게 진입하고 자유롭게 빠질 수 있는, 그리고 거기서 마음껏 아이디어를 펼칠 수 있는 생태계와 안정적인 시장을 구축하겠다는 걸 의미합니다. 창업하기 좀 더 쉬워질 수 있는 기반이 다져지긴 하지만 한편으로는 새롭게 시장을 창업하면 기존 시장과 부딪힐 수 있고 사람을 나눠 가져야 하기 때문에 기존 기업과 관계성을 어떻게 가져갈지의 긴



장관계는 분명히 존재할 거라고 봅니다. 그런 측면에 대한 고민이 없어 보입니다. 완결형이라는 생태계를 만들기 위해서는 그런 측면의 고려를 정부가 해야 한다고 봅니다.

임채운 벤처 중심의 혁신성장에 쏠림현상이 심화될 거라는 우려가 있거든요. 자금이나 인력, 시장 수요도 이쪽으로 더 기울어지지 않겠냐는 거죠. 배민 M&A 금액이 4.8조 원이에요. 엄청난 돈이 들어가고 머니게임으로 가는 경우가 많은데 나중에 엑시트 났을 때 창업가와 투자가는 엄청난 수익을 올리지만 낙수효과가 있느냐는 거죠. 인력도 그래요. 삼성전자 같은 기업조차도 개발자 등 인력을 빼앗기고 있거든요. 우리나라 벤처가 기술이나 제조가 아니라 플랫폼, 게임, 이커머스 등 대부분 내수거든요. 결국 기존의 내수 산업을 플랫폼으로 빨아들이는 성격이라서 전통적 소상공인의 피해가 우려되는데, 이런 부분에 대한 고민은 덜하지 않느냐는 생각이 듭니다.

이태희 중소기업 혁신성장 이슈와 맥을 같이 하는데, 완결형 중소기업 생태계를 만들어 가겠다는 것은 창업부터 성숙과 스케일업까지 패키지로 지원하겠다는 겁니다. 좋습니다. 그런데 과연 그렇게 될 수 있는 기업이 현재 지형에서 얼마나 될까요? 그렇지 않



은 기업이 매우 많은데 영세중소기업들, 소상공인들에 대해서는 어떻게 할지가 없다는 거죠. 그러면 필연적으로 영세중소기업과 소상공인의 문제가 대두될 수밖에 없어요. 이 분들은 경우에 따라선 도태될 수밖에 없을 텐데 어떻게 할 거냐는 거죠. 아까 회생, M&A, 폐업을 말씀하셨는데 현장에서는 문 닫는 게 더 어렵대요. 왜냐하면 문을 닫는 순간 이 분은 바로 신불자로 빠진다는 겁니다. 아무리 적자가 나도 기업이 있어야 비싼 이자를 주고 돈을 빌리든 이리저리 융통해서 굴러 갈 수 있지만, 폐업하는 순간 아예 사회적으로 존재 자체가 지워집니다. 혁신과 일체형 패키지로 지원해야 할 부분에서 불가피하게 배제될 수밖에 없는 분들에 대한 배려도 필요합니다. M&A나 회생 같은 것보다도 실제 그분들한테 필요한 것은 폐업하더라도 일정 기간 신불자가 되지 않도록 구제 절차를 둔다거나 전업 프로그램, 예를 들어서 직업능력 개발프로그램을 통해서도 새롭게 재기할 수 있도록 하는 것이 더 현실적으로 와 닿을 것 같 생각이 들거든요. 그렇게 해야 전체적인 구조조정이든 구조개선이 부드럽게 갈 수 있는 거지, 아니면 굉장한 저항에 부딪히게 될 겁니다.

임채운 결국은 민간 생태계가 조성돼야 하는데, 정부가 개입해서 제도개선이나 기반 조성, 규제 완화, 법 개정 같이 목표지향적으로 하면 굉장히 위험하다고 보거든요. 예전에

벤처기업 3만 개 만든다고 하면서 미장원도 벤처라고 했어요. 또 유니콘 기업을 글로벌 3위로 만들겠다고 했는데 유니콘 강국 3위 인도가 50여 개거든요. 중소벤처기업연구원에서 다 굵어 굵어모으니까 우리나라에 18개가 있는데, 5년 뒤에 50개를 만들겠다는 목표지향적으로 가면 위험합니다. 숫자가 아니라 말 그대로 기반 조성을 해야 하는데 대학에서부터 스케일업까지 하겠다는 건 불안합니다. 아까 초보운전자 말씀드렸는데, 대학생은 사업을 해본 적 없는 무면허거든요. 규제자유특구, 혁신특구는 좋은데 너무 정부주도 아닌가라는 생각이 듭니다.

중소기업의 핵심문제는 인력 미스매치

노세리 우리 중소기업에 많은 문제가 있습니다. 구조적, 개별적 문제들이 있지만 결국 그 안에 있는 사람을 확보하지 않으면 진입이든 퇴진이든 아무 문제도 해결될 수 없다고 봅니다. 그런데 노동력과 관련된 이야기가 전반적으로 빠져 있다는 생각이 듭니다. 평생직업교육훈련이나 재직자 훈련에 관한 얘기가 있지만 부수적인 하나의 사업 정도로 존재합니다. 구조적인 문제를 해결하려면 전방위적인 자원 투입이 필요하다고 보는데 R&D라는 기술력, 스마트공장 제조력 문제도 필요하지만, 결국 이걸 해낼 수 있는 사람이 어떻게 돼야 하는지에 관한 이야기를 본격적으로 해야 한다고 봅니다. 그래서 노동력을 어떻게 할 건지에 관한 문제와 관련해서 산업전환 과정에서 시장에 관여해야 할 문제인 것 같습니다. 결국 정부가 나서야 할 문제는 노동력의 문제인 것 같습니다. 이 문제는 기업이 신경을 쓰지만 어떻게 해야 할지 모를 수도 있고, 정말로 신경을 쓰고 있지 않을 가능성도 있다고 봅니다. 그런 측면에서 결국엔 노동력의 역량 향상 문제, 그리고 이들의 전환 문제를 다뤄야 한다고 생각하고요. 기업 자체적으로도 인큐베이팅하고 스스로 전환해야 한다는 생각이 듭니다. 그런 측면에서 노민선 박사님이 화두로 던져주신 기업에 있는 근로자 스스로 역량을 향상할 수 있는, 자생적으로 혁신할 수 있는 드라이브를 찾는 방법의 하나가 일터혁신 인데요. 변화 과정에서 중요한 혁신 방법으로 가져가야 한다는 생각입니다.

임채운 중소기업 문제의 알파오메가는 인력이라고 생각해요. 중소벤처기업부가 가장 집중

해서 해결할 게 중소기업은 인력난이지만 청년은 구직난인 인력 미스매치라고 봅니다. 자금, 기술, 판로는 정부에서 해결할 수 있지만, 인력 문제는 정부가 해결 못해요. 왜냐하면 이건 사람에 대한 거고 직업선택권에 관한 문제이기 때문입니다. 중소기업 인력 문제는 사회, 교육, 경제, 문화 모든 것의 집결이라고 봐요. 그렇기 때문에 거의 국가개조로 가야 해결됩니다. 중소기업 인력은 세 가지 레벨이 있거든요. 기능 인력으로 하면 3D에 외국인 인력이 있고, 일반적인 사무나 관리 인력이 청년인력이고, 고급인력이 R&D 인력입니다. 인력에 관한 부분은 풀뿌리 산업에 있는 중소기업부터 벤처기업까지 다 고민하는 문제인데, 미스매치 문제는 어려운 것 같아요.

이태희 인력 얘기에 앞서 아까 나누던 일터혁신 얘기를 좀 더 이어가 보자면 중소기업의 경쟁력, 성과 공유, 혁신 등이 모두 이루어지려면 그 답이 일터혁신에 있다고 보고요. 일터혁신이 가진 함의는 단순 생성 공정이나 기술의 혁신뿐 아니라 그런 공정을 끌어내기 위한 기업 내 노사관계와 참여를 망라한 것이기 때문에 중소기업의 여러 가지 문제를 해결함에 있어서 답은 일터혁신에 있다고 봅니다. 그 부분은 전 정부부터 계속 사회적 대화도 하고 전문가들이 모여서 고민도 했지만, 새 정부에서는 구체적으로 현장에서 실행될 수 있는 것들이 나왔으면 좋겠다는 말씀을 드립니다.

노민선 기업가정신을 많이 이야기하는데, 기업가정신은 혁신이 기본이고 혁신이 하나의 기업문화로 작동하는 게 매우 중요합니다. 일터혁신도 기업가정신을 기반으로 하나의 기업문화로 접근했으면 좋겠다고 생각합니다. 결국 일터혁신은 양질의 일자리 창출의 시작점이라고 할 수 있습니다.

임채운 20~30명 규모의 중소기업은 인력관리 시스템이 없어요. HR이 없고 사장이 다 해요. 사장의 성향에 따라 군대식이 되거나 클럽 동아리가 되더라고요. 인사담당 전문가가 있어야 하는데, 20~30명 사업장에는 노무 전문가를 둘 수가 없어요. 그런 부분을 공용화 해서 세무사가 여러 기업의 세무를 봐주듯이 인력전문가가 10개 정도 중소기업을 봐주면 어떨까 해요. 중소기업 경영자들 상담하면 제일 골치 아픈 게 인력이라고 해요. 이걸 해결할 방법을 찾아야 해요.

노세리 기업규모가 HR 담당자를 두기 힘든데. 법이나 규제가 빠른 속도로 변화하면서 경영자들은 그에 관한 불안감을 가지고 있어요. 일터혁신 사업에서 50인 이하의 노무관리가 힘든 기업에게 제도적으로 지원해줄 수 있는 컨설팅이 있는 걸로 알고 있습니다. 올해 처음 시작한 사업인데 기대가 큼니다. 일터혁신 사업 측면에서 경력개발 관련된 부분이 빠져 있습니다. 올해 처음 시행되는 사업으로 실제 기업들이 어떤 효과를 얻었고, 어떤 보완이 필요한지 의견도 들어보고 확충하면 HR 관리 측면에서 크게 도움이 되지 않을까 기대하고 있습니다.



노세리 한국노동연구원 연구위원

노민선 일반 중소기업은 MZ세대에 대해 바로 알기 위한 노력이 필요하다고 생각합니다. 기존 세대는 일을 잘하기 위해 어느 정도의 희생도 필요하고 그에 대한 보상을 주면 괜찮을 것으로 생각하지만, MZ세대는 1인분에 대한 마인드가 강하기 때문에 자신이 1인분을 하느냐 하지 못하느냐가 중요한 부분입니다. 따라서 MZ세대의 1인분 문화에 적응할 필요가 있습니다. 단순히 돈을 많이 주거나 숙련을 시켜준다고 인적자원관리가 성공적으로 운영되지 않습니다.

임채운 중소기업을 안 가는 이유는 낙인효과가 제일 크다고 생각해요. 대기업 못 가서 갔다라는 낙인효과가 커요.

이태희 인력 문제의 원인은 뻘합니다. 대·중소기업 격차가 워낙 크니까 청년들이 안 가는 거죠. 내가 간다고 해도 대학까지 나와서 왜 그런 데 가느냐고 부모가 말리는 게 우리 현실 아닙니까. 이게 한두 가지 처방으로 될 건 아니고 총체적인 처방이 필요할 것 같습니다. 제도적 처방, 정책적 처방, 당사자인 중소기업의 역할, 이 3가지가 맞아떨어져야 어느 정도 실마리를 찾을 수 있다고 보거든요. 제도적 부분은 중소기업 장기 재직 유도를 위한 아파트 특공이 있는데, 생색내기용으로 할 게 아니라 전폭적인

지원을 하는 정책 접근이 필요하다고 봅니다. 두 번째로 대기업들의 중소기업 인력 빼가기도 큰 문제라고 보거든요. 중소기업이 천신만고 끝에 채용해서 정말 필요한 기술인력으로 키워냈는데 대기업이 스카웃해가는 경우가 많습니다. 중기중앙회에서 중소기업 근로자 빼가는 대기업에는 부담금을 물게 하고 그걸 기금화해서 새로운 인력을 양성하고 기업을 키워나가자는 제안을 하기도 했습니다. 그리고 이스라엘에는 탈피오프제도라는 게 있는데, 병역특례제도거든요. 우수한 인재가 군복무 기간 동안 과학기술 분야에서 연구할 수 있도록 한 제도입니다. 지금 중소기업들이 병역특례 대상기업에 지정되기 위해 굉장히 노력하고 있습니다. 지정이 되면 그 기업은 어느 정도 인정받는 기업이라고 보거든요. 그런 식으로 병역특례 제도를 확충시켜나갈 필요가 있어요.

임채운 역발상으로 중소기업을 거쳐서 대기업 가도록 하는 근로자의 경력 사다리를 만드는 건 어떨습니까? 중소기업에서 좋은 곳으로 가면 그 중소기업에는 더 많은 인력이 올 것 같아요. 중소기업 근무 경력이 있으면 대기업이나 공공기관에 갈 때 가점을 주는 제도를 시행하면 청년들이 중소기업에 오지 않겠느냐는 거죠. 대기업에 강제할 수는 없지만 공공기관, 특히 중소기업 지원 관련 기관으로 갈 때는 가점을 주자는 거죠. 일종의 취업 사다리의 성장 사다리가 되는 겁니다.

이태희 근로자 관점에서는 사다리 역할을 하고 본인이 좋은 거죠. 그런데 중소기업 입장에서 보면 정말 어렵게 키운 인재들이 유출되는 거잖아요. 그 인재를 키우기 위해서 든 비용이라든지 노력에 대한 보상도 안 되고.

임채운 청년의 성장 사다리에서 우선 중소기업에 취업을 하고 이들에 대한 창업지원을 더 하는 거죠. 그렇게 창업지원에 혜택이 있으면 중소기업 가는 것에 대한 낙인효과가 없어지지 않겠느냐는 겁니다. 제가 아는 청년들 중에 창업하려고 일부러 중소기업을 가는 경우가 있어요. 대기업에 가면 일을 못 배우는데 중소기업에 가면 배울 수 있다는 거죠. 창업해서 실패하면 대기업이나 공공기관으로 갈 수 있는 성장 사다리를 만들어 주자는 겁니다.

이태희 반대하는 건 아니지만 인력 스카우트로 인해서 중소기업들이 겪게 되는 부담이 너무 크기 때문에 그걸 어떤 식으로든 보전해 주자는 겁니다. 이 회사 출신은 대기업으로 가는구나 하고 인정받는 긍정적인 효과도 있겠죠. 다만 중소기업들의 비용 부담이나 노력에 대한 보상은 필요하다는 취지로 말씀 드린 거고요. 정책적으로도 중요한 게 많습니다. 중소기업에 청년들이 안 가는 제일 큰 이유가 근무환경이 열악하다는 겁니다. 제가 최근에 조성된 대구 의료산업 혁신지구에 가 봤는데 공단인데도 대학 캠퍼스에 들어온 기분이 들 정도로 깔끔해요. 작은 공원도 많은데 직원들이 도시락 싸들고 밖에서 식사를 하기도 해요. 여기는 90% 이상이 30대 미만 신규채용 근로자예요. 이걸 보고 확실히 환경적인 요인이 굉장히 중요하고 환경 요인은 정부가 해줘야 하는 문제라고 생각했어요. 정부가 지자체와 협업을 해서라도 청년들이 선호하는 시설에 투자하고 출퇴근을 위한 대중교통수단을 활성화시켜야 한다고 봅니다.

임채운 산단 문제도 있다고 생각해요. 중소기업에 MZ세대가 갈 수 있도록 하거나 HR을 위한 중소기업의 노력들이 있나요?

이태희 중소기업도 당연히 노력을 해야죠. 우리가 지금까지 이야기한 것 중에 답이 다 나왔거든요. 청년 인재들을 끌어모으기 위해 일터혁신도 제대로 해야 하고 스마트 팩토리도 굉장히 중요합니다. 부산 녹산공단에 표면처리 업체가 있는데 90% 이상이 20대 신규직원이라는 거예요. 표면처리 업체는 대표적인 뿌리업종이고 평균연령이 50대가 넘는데 어떻게 그럴 수 있는지 가봤어요. 그 업체 대표가 정부 지원 외에도 매년 10억 정도씩 스마트 팩토리에 계속 투자하는 거예요. 주문부터 생산공정까지 전산으로 다 되는 스마트 팩토리를 구축하니까 뿌리산업인데도 청년들이 오는구나 싶었어요. 기업들이 스마트 팩토리 사업을 하면서 자부담이 있는 것 때문에 주저하는데, 이런 데는 과감하게 투자해야 한다는 이야기를 하고 싶어요. 그리고 코로나를 거치면서 재택근무가 많이 늘었잖아요. 다양한 근무형태를 만들고 활성화하는 게 필요해요. 청년들은 일가정양립이라는 게 회사 선택 기준 중 하나더라고요. 이렇게 다양한 근무시스템을 갖춰 나가는 것에 정부도 적극적인 지원을 하는 것이 필요하다고 봅니다.

고졸 취업 활성화도 전략적, 정책적으로 접근해야

임채운 중소기업에서 퇴사한 청년들 이야기를 많이 들어봤는데 급여 등의 문제도 있지만 결국 사람 문제고 경영자 문제예요. 중소기업 경영자들은 ‘3심’이 문제가 된다고 봐요. 첫째는 욕심이 커요. 그러니까 사업 하는 거겠지만 ‘동고’는 있지만 ‘동락’은 없는 경우가 많아요. 어려울 때는 직원들 허리띠 졸라메지만 잘 되면 결실은 자기가 가지고 가는 거죠. 두 번째는 의심이 많아요. 그래서 임원이나 직원들에게 전결권을 안 줘요. 세 번째는 변심을 잘해요. 어제 한 이야기와 오늘 한 이야기가 다른 거예요. 요새 중소기업도 블라인드 사이트에 직원들의 평이 다 나와요. 경영자한테 회사 그만두고 나간 직원 이야기도 한 번 들어보라고 해요. 이런 부분을 잘 모르는 경영자들을 위해 제도 문제나 경력관리 등을 가르쳐 주는 프로그램이 필요하지 않을까 하는 생각이 듭니다.

노세리 경영자들이 인사관리를 어떻게 할지 모른다는 어려움도 있지만, MZ세대들을 어떻게 대해야할지도 모를 수 있다고 생각이 듭니다. 그래서 일터혁신 사업에 CEO 코칭이라는 프로그램이 있습니다. 인재 관리의 최근 이슈에서부터 어떻게 매력적으로 사람을 끌어들이 수 있는 작업장을 만들 수 있을지에 대해 알려야 된다고 생각합니다. 중소기업은 창업하는 분들은 기술을 가지고 사업을 시작하는 사업가이지만, 이들이 모두 ‘기업가(Entrepreneur)’가 되기는 어려울 수 있습니다. 몇몇 기업은 기업 규모가 커지면서 사업체를 매니지 즉, 관리할 전문경영인을 영입하지요. 일터혁신 측면에서 사업가들이 기업을 운영하기 위해서 무엇을 알아야 하는지 알려주는 프로그램이 확대되어야 한다고 봅니다.

이태희 사실 중소기업 하시는 분들은 자기 식구들 한 톨이라도 더 쥐어주고 싶어 해요. 작은 기업이라도 대표하는 분들은 직원들 급여수준이 자기 얼굴이라 생각하거든요. 업계 평균보다 조금이라도 더 주면 자기가 떳떳하다고 생각해요. 주52시간 문제도 그렇습니다. 자기 식구와 마찬가지로 직원들의 건강을 해치면서까지 일 시킬 사장들이 과연 몇 명이나 있겠습니까? 요즘은 현미경 같이 기업에 대한 일거수일투족이 다 드러나 있다고 보면 됩니다. 그 어려운 상황에서 일자리 만드는 참 고마운 분들

이죠. 존경해야 할 분들이 많아요.

노민선 중소기업 경쟁력 강화를 위해서는 핵심인력 유출 방지와 고졸 취업 활성화가 필요합니다. 요즘 같은 불경기에는 인력유출 사건이 많아지게 마련입니다. 이제 대기업이 중소기업 인력을 직접 빼가기보다는 헤드헌팅 업체를 통해서 빼가는 경우가 많습니다. 특히 기술력을 보유한 혁신형 중소기업에서 인력유출이 많이 나타납니다. 핵심 기술을 보유한 중소기업 인력이 빠져나가는 문제는 사회적으로 심각한 문제이기 때문에 기술탈취 문제와 함께 정책적으로 살펴야 합니다. 그리고 중소기업 고졸취업을 활성화할 필요가 있습니다. 최근 직업계고 졸업자 중 취업자 비중은 30%가 채 되지 않습니다. 중소기업에 역량 있는 사람들이 곧바로 오기는 쉽지 않고, 직업계고를 졸업한 사람들이 와서 장기재직 하면서 핵심인력이 되면서 회사와 같이 성장하는 모델이 매우 중요한데 그 부분을 활성화 할 필요가 있습니다. 이를 위해 10년 정도 근무했을 때 1억 원을 지급받을 수 있도록 내일채움공제 확장형 모델을 검토할 필요가 있습니다.

노세리 직종으로 나눠 봤을 때 중소기업이 인력 구하기 더 힘든 대상은 기술직 인력인 것 같습니다. 중소기업이 대졸 인력의 입직이 어렵다면, 기능을 보유하고 있어 기술 습득력이 높은 직업계고 인력 취업을 활성화하여 기능, 기술직 인력의 확보를 동시에 지향할 필요가 있습니다. 이 기술인력들이 기업 내부에서 성장할 수 있도록 하는 것도 중요한데, 중소기업에서 어느 정도 할 수 있을지 의문이 들기는 합니다. 이 부분은 협력관계를 가지고 있는 대기업이 나서야 하지 않을까 하는 생각이 듭니다. 산업 전환을 준비하는 과정에서 대기업들은 어느 인력이 필요하고 직무를 어떻게 배치하고 어떠한 기술을 습득시켜야 하는지에 대한 플랜을 이미 가지고 있어요. 정부는 여기에서 대기업이 훈련에 있어 역할을 강화하도록 푸시하기도 하고 지원도 해야 합니다. 정부가 경로 역할을 해주는 것입니다. 실제로 산업현장에 필요한 기술은 기업을 하는 사람, 기업에서 일하는 사람이 더 잘 알고 있기 때문에 기업과 기업 간의 연계를 통해서 중소기업 안에서 기술력을 육성할 수 있도록 콘텐츠를 넣어 주는 시도가 필요하다는 생각입니다.

노민선 과거 정부를 너무 극복하려고만 하지 않았으면 합니다. 과거 정부에서 긍정적 평가를 받은 정책을 합리적으로 계승해서 정책의 지속가능성을 모색할 필요가 있습니다.

이태희 중소기업 능력개발 프로그램 부분에서 특성화고 관련해서는 이전 정부 때 특성화고를 키우기 위한 정책이 꽤 많았거든요. 이 인력이 중소기업에 들어가고, 일·학습이 병행될 수 있도록 지원했는데, 그런 부분들은 오히려 약해진 것 같다는 생각이 들거든요. 괜찮았던 정책들은 앞으로 어떤 정부가 됐든 발전되고 확대될 수 있도록 해야 중소기업 인력 문제를 해결할 수 있는 계기가 될 수 있을 것 같아요.

임채운 청년들이 중소기업에 안 가는 문제 중 하나는 과잉학력이라고 봐요. 사실 기능이 중요하지 대학 나올 필요가 없거든요. 창원의 한 제조 중소기업에서 만난 직원은 중학교 때 100명 중에 99등 할 정도로 공부에 관심이 없었대요. 그런데 직업고등학교 가서 기능에 관심을 가지고 취업해서 대학도 가고 석사학위까지 받았고 박사도 진학하려고 해요. 기업의 성장과 근로자의 성장이 같이 맞물려서 가게 해야죠. 연금도 중요한데 중소기업에는 국민연금 제외하면 연금 제도가 없어요. 강원도에서 노 1/3, 기업 1/3, 정부 1/3씩 부담해서 중소기업 근로자 연금까지 지원해주는 제도를 했는데, 그야말로 고졸 취업해서 퇴직까지 책임지는 프로그램을 같이 하는 게 필요합니다.



임채운 서강대학교 교수

이태희 특성화고등학교의 취업률이 과거와 비교가 안 될 정도로 떨어져 있거든요. 그 원인을 찾아보는 것도 필요할 것 같아요.

노민선 중학생이 직업계고를 진로로 기꺼이 선택할 수 있도록 사회적 인식을 개선할 필요가

있습니다. 직업계고를 졸업하면 전 생애에 걸쳐 학위, 소득, 경력에 있어 긍정적이라는 시그널을 주는 것이 매우 중요합니다. 정부부처, 공공기관, 대기업, 금융기관 등에서 직업계고 졸업생에 대한 신규채용과 경력개발에 더 적극적으로 나서야 합니다.

이태희 특성화고 문제만큼은 정말 활성화 방안을 새로 모색해야 합니다. 결국 중소기업의 주 인력이 특성화고등학교로부터 나올 수밖에 없거든요.

노민선 중소기업 정책을 세우는 과정에서 중소기업을 이끌고 가려고 하면 거의 실패하는 것 같습니다. 중소기업하고 함께 가는 게 정말 중요합니다. 누가 끌고 밀기보다는 중소기업을 독려해 주는 게 훨씬 더 합리적인 모델이라고 생각합니다.

중요 정책 결정 과정에서 사회적 대화 활성화 기대

임채운 중대재해처벌법 얘기도 했으면 좋겠어요. 규제에는 여러 가지가 있는데 그 중에서 사업 규제, 인허가 규제는 없어야 하지만 안전, 생명, 환경 규제는 필요하거든요. 그런데 이게 너무 과해졌어요. 특히 중대재해처벌법 같은 경우 중소기업 입장에서는 과도하다고 할 수 있어요.

이태희 중대재해처벌법에서 경영자에 대한 벌칙이 1억 이상, 10억 미만, 1년 이상이거든요. 중대재해에 의한 사망은 당연히 원인을 밝혀야 되겠지만 고의라고 할 수 있는 사고가 과연 얼마나 되겠습니까. 우리나라 형사법적으로 보면 징역의 하한을 정한 경우는 반사회적인 중대범죄의 경우에만 있습니다. 산업재해를 반사회적 범죄와 동일한 잣대를 들이대는 것 자체가 기업 입장에서는 힘 빠지는 일이죠. OECD 국가들 중 처벌이 가장 강력한 것이 6개월 금고 정도입니다. 우리나라는 처벌뿐만 아니라 행정 제재도 많아요. 교육 이수를 해야 하고 명단도 발표합니다.

임채운 처벌이 과하기는 하지만 우리 사회에서 중대재해와 관련해서는 동일한 사태가 반복돼 왔어요. 냉동창고 화재도 그렇고 건설현장의 산업재해도 마찬가지인데, 우리나라

의 빨리빨리 문화, 단기 실적 중심 문화의 영향도 있어요. 이건 대기업의 문제가 크다고 생각해요. 인명 경시 풍조, 위험의 외주화, 납품단가 문제가 다 맞물려 있거든요. 대규모 공장 같은 경우에는 중대재해가 발생해서 공장 가동을 멈추는 것보다 안전관리 비용을 쓰는 것이 낫다고 판단하고 그걸 비용에 반영하겠죠. 그런데 중소기업의 납품단가에 안전관리 비용이 반영되지 않잖아요.

이태희 건설업은 일단 반영을 한다고는 하지만, 그렇다고 하도급 대금 안에 그게 온전하게 포함되지는 않겠죠. 기업들도 정말 반성할 부분이 있으면 해야죠. 말씀하신 것처럼 반복적으로 사고 나는 경우는 강력하게 가중 처벌해야 됩니다. 우리가 그것까지 과도하다고 하는 건 아닙니다. 단지 50인 이상 사업장에서 한 번이라도 이런 식의 사고가 날 가능성을 전부 염두에 두어야 하는 상황은 너무 가혹하다는 거예요. 지금 산업안전보건법상으로 사업주가 지켜야 될 의무 조항이 몇 개인 줄 아십니까? 1,220개입니다. 그리고 이것만이 아닙니다. 전기나 가스 안전법 등 관계 법령에 따른 제도로 모두 중대재해법으로 처벌하도록 돼 있어요.

노세리 우리가 무언가 정해놓고 따르도록 하는 것은 필요합니다. 그런데 처벌 수위를 정해놓고 5인 미만 사업장은 적용 대상에서 제외한다는 등의 단서를 계속 다는 거잖아요. 사실 안전은 기업 규모와 관련 없습니다. 근로감독도 다르지 않은데, 법을 잘 준수하도록 하는 기반은 단서를 두지 않고 동시에 적용해야 한다는 겁니다. 가장 문제가 되는 것이 결국에는 작업하는 환경이라는 생각이 들어요. 앞서 계속 일하는 방식의 변화에 대해서 얘기를 했는데, 결과적으로는 근본적으로 일하는 방식이 변화하지 않으면 아무리 법을 만들고 소위 으뜸장을 놓는다고 해도 반복될 것이라는 생각이 듭니다.

임채운 제조업은 모르겠는데 건설현장은 노동 구조 문제도 있지 않나요. 일당 근로자고 교육훈련도 형식적이고 안전에 대한 의식도 없는 경우가 많잖아요.

이태희 건설 현장도 최근에는 굉장히 경각심이 높아졌거든요. 당장 내가 징역 살 판이니까.

임채운 효과가 있는 거네요,

이태희 물론 그런 측면은 분명히 있습니다. 그런데 징역 하한을 그렇게까지 딱 정해놓은 상황이라면 적어도 내용이 분명해야 한다는 겁니다. 시행령에 보면 산업안전 보건 체계 구축을 위한 필요한 예산을 확보해야 한다, 안전보건 관리자는 충실한 관리를 해야 한다고 되어 있어요. ‘필요한’과 ‘충실한’의 기준이 대체 뭐냐는 거죠. 그리고 중대재해의 개념을 바꿔야 한다고 봅니다. 한 번 사고가 났다고 해서 중대재해로 보고 이 법을 적용한다는 것이 문제라는 거죠. 안전사고라는 게 아무리 노력해도 날 수 있는 거잖아요. 그렇다면 특정 기간 안에 동일한 원인으로 반복적으로 2회 이상 사고가 났을 때 처벌하는 방식으로의 변화가 필요합니다. 제가 현장을 가보면 그야말로 ‘아차 사고’의 경우도 꽤 많습니다. 물론 그런 경우는 엄밀하게 인과관계를 규명하고 사업주의 귀책 여부를 따져서 최종적으로 처벌을 결정해야죠. 중대재해처벌법으로 처벌하지 말자는 게 아니라 기업들이 숨은 좀 쉬게 해줘야 한다는 겁니다.

임채운 우리 사회의 중요 이슈가 법제화되는 과정에 문제가 있는 것 같습니다. 예를 들어 어떤 사고가 터지면 언론에서 대서특필하고 SNS에서 확산돼요. 그러면 국회에서 정부 부처 불러다 야단을 치고, 그 다음에 대책이 나오면 굉장히 강력해지는 거예요. 사안들이 정치화되고 이슈화되면서 너무 과민 반응하는 부분도 있는 거죠. 오늘의 토론은 공감대를 형성하는 과정이고, 이런 논의가 확산되면 방안이 찾아질 것이라고 봅니다. 사회적 합의는 결국은 경제적인 타협이거든요. 대기업이나 중소기업, 근로자 모두가 다 같이 이득을 보는 그런 방안이 나오기를 기대합니다. 오늘 장시간 수고하셨습니다.

05 > 지역 사회적 대화 광장

• 충청남도의 사회적 대화를 살펴보다

정의로운 노동전환 의제를 중심으로

김윤호 고려대학교 노동대학원 겸임교수(호인사노무법인 대표 공인노무사)

| 지역 사회적 대화 광장 |

충청남도의 사회적 대화를 살펴보다

정의로운 노동전환 의제를 중심으로

김윤호 고려대학교 노동대학원 겸임교수(호인사노무법인 대표 공인노무사)

경제사회노동위원회가 국가수준의 사회적 대화 기구라면, 지방자치단체에는 지역단위 사회적 대화의 공식기구로 노사민정협의회가 작동하고 있다. 우리나라에서는 1997년 경제위기 당시 광주 광산구와 경기 부천시가 자발적으로 노사정협의체를 구성한 것을 시작으로, 2021년 기준 17개 광역지자체, 147개(전체 226개 중 65%) 기초지자체에 지역 노사민정 설치 조례가 마련되어있다.

노사민정협의회와 함께 지역단위 사회적 대화의 틀로 작동하고 있는 것이 지자체 단위 노동정책이다. 광역지자체 기준으로 2013년 서울을 시작으로 광주, 충남, 제주가 순차적으로 노동정책을 수립하였으며, 2020년을 전후하여 경기, 인천, 세종, 경남, 부산 등이 노동정책 기본계획을 수립하고 실행 중이다. 기초지자체 중에는 충남 아산시, 경기 안산시, 강원 춘천시 등이 기본계획을 수립하고 있다.

국제노동기구(ILO)가 발간한 「지역단위 사회적 대화를 위한 매뉴얼」¹⁾에 따르면, 사회적 대화는 지역 주체들이 1) 일의 세계(world of work)와 관련된 의제를 발굴하여 논의하고 정책화하며, 2) 주체들이 함께 약속한 세부 사업의 이행점검과 평가를 통해 해당 고용·노동 의제

1) van Empel, C., & Werna, E. (2010). Manual for social dialogue in municipalities: A basis for a municipal decent work programme. (in) Labour-oriented participation in municipalities: how decentralized social dialogue can benefit the urban economy and its sectors: multisectoral approach. ILO.

의 해결을 위해 공동으로 노력하는 과정이다. 이 과정에 지역 내 노사조직이 각각 노동자와 사업주를 대표하고, 중앙정부 부처와 지자체가 함께 정부를 대표한다. 또한, 비공식 노동자 조직, 중소기업협회 등 사업주 조직, 지역 시민단체 등이 참여한다. 이러한 사회적 대화와 관련한 학습과 평가의 중요성에 따라 지역 대학이나 연구기관 등이 참여하기도 한다. 본고에서는 충청남도 사회적 대화의 사례로 ‘충남 노사민정협의회’와 ‘충청남도 노동정책’과 관련한 의제발굴 및 이행점검 사례를 소개하고자 한다.

정의로운 노동전환 의제 선정 배경

지역단위 사회적 대화는 노동문제의 발굴과 참여 주체들의 공감대로부터 출발한다. 전통적인 노동문제에는 실업, 노사갈등, 저임금, 장시간 근로, 산업재해 등이 있으며, 다양한 노동환경의 변화로 감정노동, 직장 내 괴롭힘, 세대 간 갈등 등의 새로운 노동 이슈들도 부각되고 있다. 특히, 기후변화와 산업구조 전환에 따라 최근에는 정의로운 노동전환이 주요한 이슈로 떠오르고 있다.

충청남도가 산업구조의 전환과 관련하여 경각심을 가지게 된 것은 GM의 군산공장 폐쇄를 전후하여, 충남 자동차부품 산업에도 침체가 관찰된 것이 중요한 계기가 되었다. 충남에는 현대자동차 아산공장과 서산 동희오토의 완성차 공장을 중심으로 충남 북부권(천안, 아산, 서산, 당진)을 중심으로 자동차 부품업체들이 성장해왔다. 그런데, 2018년을 전후하여 국내 완성차 업체들의 국내 생산량이 감소하고, 내연기관 중심의 자동차에서 친환경 자동차로의 패러다임 변화도 가속화되면서 지역단위에서 위기에 대처해야 한다는 공감대가 형성되기 시작한 것이다.

자동차 부품 산업과 함께 충남에서 산업전환이 예견되는 분야는 에너지 산업이다. 2018년 기준으로, 충남은 전국 에너지 발전량의 22.9% 그리고 전국 석탄화력 발전량의 48.5%를 차지하였다. 탄소배출과 환경오염의 주범으로 지목받던 석탄화력발전은 보령1·2호기를 시작으로 충남에서만 2034년까지 12기의 화력발전기를 폐쇄할 것으로 계획됨에 따라, 충남의 에너지 산업 분야에서도 전환과정의 일자리 감소를 우려하는 목소리들이 형성되기 시작한 것이다.

충청남도 지방정부에서는 2020년을 전후하여 탄소중립을 위해 전국 최초의 ‘정의로운 에너지전환 기금’을 조성해 탈석탄의 모범적 지역 정책을 만들고자 하는 의지를 표명하였다. 2021년 2월에는 「충청남도 정의로운 전환 기금 설치 및 운용에 관한 조례」가 제정되어, 에너지 전환 과정에서 발전사업자, 노동자, 소상공인, 지역주민 등에게 발생할 수 있는 피해를 지원할 수 있는 토대를 마련한 것이다. 또한, 충청남도는 2021년 “고용노동부의 고용안정 선제 대응 패키지 지원사업”에 석탄화력발전과 자동차산업 분야로 선정되어 2025년까지 국비 327억을 투입할 수 있는 자원을 확보하게 되었다. 이처럼 지방정부가 산업전환과 관련한 제도적 근거와 자원을 확보하는 노력이 있어왔지만, 정책 전달체계가 효과적으로 작동하여 산업전환 과정에서 고용과 노동문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 사회적 대화가 필요하다는 자성의 목소리들이 나오기 시작하였다. 아래서는 충남 노사민정협의회의 사회적 대화, 그리고 충남 제2차 노동정책 기본계획의 수립과정에서의 사회적 대화의 사례를 살펴본다.

충남 노사민정협의회의 사회적 대화

노사민정협의회 사회적 대화의 출발은 주체들이 지역에서 진행되고 있는 산업전환의 양상을 파악하고 그에 대한 고용노동문제에 대한 대응방안을 토론하는 것부터 시작하였다. 먼저, 2021년 6월에는 지역별 일자리 정책개발 토론회를 통해 보령, 서천, 서산 등 지역 내 석탄 화력발전소 폐쇄에 따른 일자리 문제를 진단하고 대응 방안을 모색하였다. 충남연구원에서는 화력발전소 폐쇄 이후 지역경제 및 일자리 변화, 군산대학교에서는 GM 군산공장 폐쇄 이후의 고용위기 극복사례 등을 발제하였으며, 노사민정 주체들이 참여한 토론에서는 해당 기초자치단체 담당공무원들의 의견이 공유되었고, 발전회사 담당자는 일자리 창출을 위한 노력을 소개하였다. 또한, 지역 청년 관계자가 참여하여 청년 취업자 중 70% 이상이 비정규직인 상황을 설명하고 고용의 질을 제고하기 위한 정책적 배려를 부탁하기도 하였다.

2021년 9월에는 충남노사포럼에서 ‘환경변화에 따른 자동차산업의 미래와 대응방안’이란 주제로 논의가 이루어졌다. 충남에 소재하고 있는 한국자동차연구원에서는 ‘환경변화에 따른 자동차산업 일자리 및 노사관계 전망’, 완성차 기업인 현대자동차에서는 ‘완성형 전기차에 필요한 부품산업 육성 및 지원방안’을 발제하였으며, 지역 부품기업에서는 ‘기계형 자동차 부품

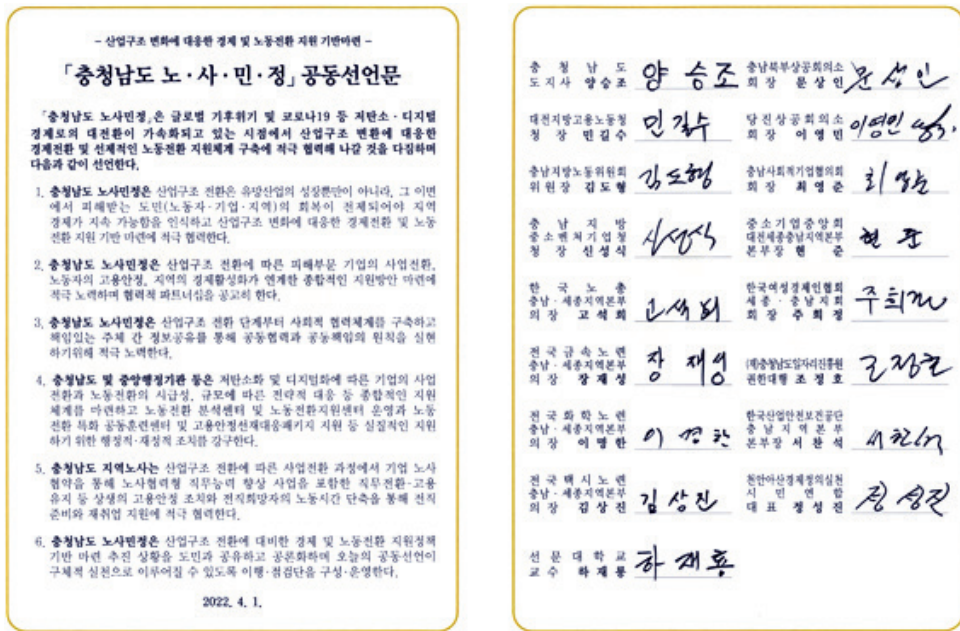
산업의 전기차 부품산업으로의 전환 방안'이 소개되었다. 한국노총은 발제에 대한 토론을 통해, 지역 노동자들의 목소리가 반영될 수 있는 사회적 합의가 필요하며 '정의로운 전환 지원센터'를 설립하여 미래차 인력양성과 함께 재직자 전환교육을 통해 고용안정을 지원하는 동시에 전환과정의 피해 노동자를 위한 사회안정망을 구축해야 한다는 의견을 제시하였다. 노사민정 관계자들은 산업전환과 관련한 사회적 대화에 사용자단체의 적극적 참여를 당부하기도 하였다. 이 토론회에서는 아산시가 추진하고 있는 자동차산업 중심의 노사상생형 지역 일자리 지원사업의 추진 경과도 함께 논의가 이루어졌다.

위 토론회가 산업의 전환과정에 대한 동향을 파악하는 데 초점을 두었다면, 이어서 2021년 11월에는 한국고용정보원과 한국노동연구원의 전문가들을 초청하여 환경변화가 일자리와 노사관계에 미치는 영향을 파악하는 데 초점이 맞추어졌다. 일자리 영향분석에서는 자동차산업에서는 내연기관 전용부품 생산 협력사 중심의 일자리 감소, 그리고 석탄화력발전과 관련해서는 LNG 전환이 불가능한 원료운반 및 저장설비 분야 업체들을 중심으로 단기간 내 일자리 감소가 예상되었다. 환경변화가 노사관계에 미치는 영향과 관련해서는 대기업과 중소기업, 조직노동과 비조직노동, 임금소득자와 사업소득자 간의 이해와 양보를 위해 기업, 업종, 지역, 국가 수준의 다층적인 사회적 대화의 필요성이 강조되었다. 또한, 노사정의 역할과 관련하여 고용제도 혁신을 위한 평생학습, 사회보장기능의 강화, 그리고 기술혁신과 함께 가야 할 일터 혁신의 중요성, 일자리 관련 갈등축소와 새로운 일자리 창출의 중요성이 제시되었다. 지역 노사민정의 토론과정에서는 기업유치 과정의 다양한 규제로 지역에 필요한 기업이 정착하는 데 어려움을 겪고 있다는 의견, 기업 단위의 노사는 환경변화에 선도적으로 대응하기 어려워 노사민정협의회 차원에 대응과 지원책이 필요하다는 의견, 탄소중립 추진과정에서 피해 노동자와 취약계층의 의견을 수렴하지 못하고 있어 실제 현장에서는 도움이 되지 못하는 탁상공론식 정책이 남발되고 있다는 지적, 전환 관련 주무부처인 산자부, 발전산업 노동조합 등이 직접 참여하는 다층적인 거버넌스를 만들고 정부가 재정적 행정적 지원을 제공하는 것이 필요하다는 의견이 제기되었다. 사용자단체에서는 대다수의 중소기업은 자원부족으로 환경변화에 대처하기 어려울 뿐 아니라, 바로 앞의 현안 해결을 위한 인력 확보도 못하고 있는 실정이라는 어려움을 호소하였다.

위와 같이 노사민정협의회는 전문가, 이해당사자들 그리고 지역의 노사민정 주체들이 참여

하는 토론회 등을 통해, 산업전환 과정에서 발생할 수 있는 노동문제를 해결방안을 함께 학습하고 고민하는 과정을 거쳤다. 이를 바탕으로 2022년 상반기 노사민정 본회의회에서는 '산업구조 변화에 대응한 경제 전환 및 공정한 노동 전환 기반 마련 공동선언'을 발표하게 되었다(〈사진 1〉 참조). 공동선언에는 노사민정이 산업구조 전환 단계부터 사회적 협력체계를 구축하는데 공동협력과 공동책임을 실현한다는 선언을 포함하여, 노동전환 지원센터·노동전환 특화 공동훈련센터 등의 행정적·재정적 조치를 강구하고, 지역 노사는 노사협약을 통해 직무전환·고용유지·전직지원체계에 협력하는 것으로 정하고 있다. 또한, 추진상황을 도민과 공유하고 공동선언의 구체적 실천을 위한 이행·점검단을 구성하여 운영하는 것도 포함하고 있다.

〈사진 1〉

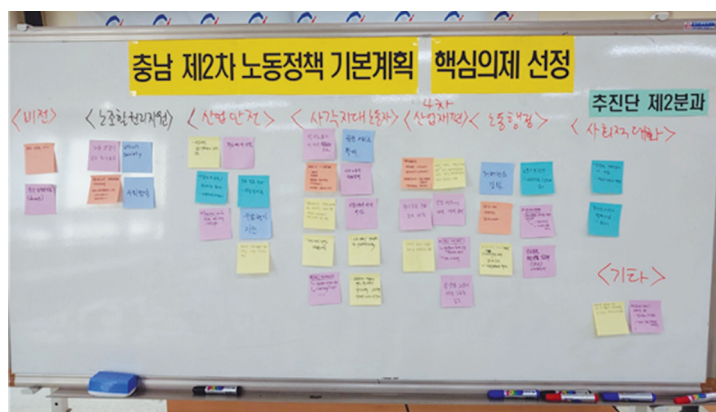


해당 노사민정 공동선언의 실천을 위하여 노동전환특별위원회가 설치되었다. 위원회는 자동차부품업체 중심의 노사, 지역 대학과 연구기관의 전문가들, 그리고 중앙정부와 지방정부의 담당자가 참여하며, 사무국이 행정적 지원을 한다. 위원회의 역할은 고용전환 실태조사, 선제 대응 지원정책 수립, 지역 공론화이며, 별도의 이행점검단을 구성하여 공동선언 참여 주체들의 추진사업 점검 및 협력사업을 추진하는 것으로 구성하였다.

충남 제2차 노동정책 기본계획의 수립과정

「충청남도 노동자 권리보호 및 증진에 관한 조례」에 따라 제1차 노동정책기본계획이 2021년에 만료됨에 따라, 2021년에는 2022년부터 향후 5년간 적용될 제2기 노동정책 기본계획의 수립 노력이 진행되었다. 정책수립을 위한 추진체계는 크게 두 가지 조직의 구성과 운영을 통해 이루어졌다. 먼저, 노동정책 기획팀은 충청남도 노동정책팀, 노동정책협의회, 노사민정사무국노동권익센터의 담당자와 전문가가 포함된 8인으로 구성되어 2주 단위의 정기회의와 수시 회의를 진행하였다. 또한, 노동정책 추진단은 양대노총, 각종 노동단체, 노사민정, 전문가, 도의원, 시민단체를 대표하는 36명으로 구성되어 3회의 전체 회의와 총 7차례의 토론회를 통해 노동정책에 대한 숙의과정이 약 8개월간 진행되었다. 기획단은 노동정책과 관련한 사회적 대화를 촉진하기 위하여 노동정책의 큰 방향과 틀을 제시하고, 구체적인 정책의 내용은 추진단의 의견을 수렴하고 정교화시켜 나아가는 절차가 진행되었다. 각 토론회는 전체 토론주제 공유, 분과토론, 그리고 종합토론의 방식을 적용하였으며, 제1차 노동정책의 평가, 새로운 환경 변화에 대한 학습, 정책 방향과 방안도출을 위한 브레인스토밍이 진행되었으며<<사진 2> 참조>, 집단적 의사결정이 필요할 때는 다수결 원칙을 적용하기도 하였다.

〈사진 2〉



기획팀은 36명의 추진단을 통한 숙의 과정과 함께, 의견수렴의 범위를 넓히기 위하여 조직노동자, 미조직노동자, 특수고용형태종사자, 공무원과 공공기관 대표자, 일반시민을 포함한 400명에 대한 노동정책 수요 설문조사와 40명에 대한 초점집단면접(FGI)을 시행하였다. 이

도민 의견 조사에서는 노동정책 기획팀과 추진단의 운영을 통해 취합된 제2기 충남 노동정책의 초안에 대한 도민들의 정책 수요에 대한 평가와 추가적인 의견이 수렴되었다.

위와 같은 절차를 거쳐 “일하는 모두가 존엄한 노동, 함께 바꾸는 충청남도”라는 정책 비전이 설정되었으며, 4대 정책목표로는 ① 일하는 모두의 노동권 실현, ② 일하는 사람들이 참여하는 정의로운 전환, ③ 안전한 일터, 건강한 노동자, ④ 함께하는 노동기본행정이 수립되었다. 기후환경 변화에 따른 산업전환과 노동전환의 이슈는 제2차 노동정책의 주요의제로 다루어졌으며, 다각적인 숙의과정을 거쳐 노동정책의 비전과 정책목표에 반영된 것이다. 정의로운 전환과 관련한 정책목표는 일하는 사람들의 참여를 위한 거버넌스 구축, 전환과정에서의 긍정성을 확보하기 위한 차별업은 전환지원, 그리고 산업별 전환에 대한 대응체계 구축의 세 가지 정책과제로 구성되었다(〈표 1〉 참조).

표 1 정의로운 전환 관련 충남노동정책 실천과제

정책과제	실천과제	과제개요
거버넌스 구 축	① 정의로운 노동전환 협력기구 설치 운영	정책실행 의견수렴·평가를 위한 거버넌스 운용
	② 탄소중립 친환경 노동정책수립 및 정책공론화	전환지원 세부사업 마련, 실태조사 및 공론화
차별없는 전환지원	① 정의로운 전환기금 확대조성	전환기금 조성 및 지원사업 전달체계 구축
	② 고용위기 대응 지원	지역 맞춤형 일자리인적자원개발 사업
	③ 노사공동 일자리전환 훈련센터 운영	전직지원체계와 교육훈련 프로그램 제공
	④ 산업전환에 따른 비정형노동자 지원	비정형 노동자 자조모임 지원사회안전망 구축
	⑤ 재난피해노동자 지원방안 마련	긴급생계비 지원, 고용안정지원금, 의료지원
대응체계 구 축	① 자동차산업 전환 대응체계 마련	자동차 부품산업 육성 및 고용전환 지원
	② 에너지 전환 대응체계 마련	관찰은 녹색일자리 기준마련, 지역협력모델 구축
	③ 디지털 전환 대응체계 마련	디지털 뉴딜 정책의 추진과 인력양성

일부 과제들에 대한 실행이 시작되고 있다. 정의로운 노동전환 협력기구 설치 과제는 노사민정협의회의 노동전환특별위원회를 통해 과제실행이 시작된 것으로 이해할 수 있다. 노사공동일자리전환 훈련센터 운영은 「충청남도 산업구조 전환에 따른 노동전환 및 훈련센터 지원에 관한 조례」가 제정되어 지원사업의 근거가 마련되기도 하였다. 자동차산업 전환 대응체계 마

런 과제와 관련해서는 「충청남도 자동차부품산업 육성 및 지원에 관한 조례」가 제정되어, 4차 산업분야로의 전환 지원, 기술인력의 양성 및 확보 등에 대한 지원사업의 토대가 마련되었다.

충남노동정책의 경우 제1차 기본계획의 실행부터 이행점검 체계가 확립되어 있어왔다. 5년간의 기본계획수립되면 다시 연도별 시행계획이 수립되고, 세부 실천과제별로 이행점검 및 평가가 이루어져 차년도 시행계획에 반영되고 있다. 특히, 이 이행평가 과정은 지역의 노동단체와 전문가들로 이루어진 노동정책협의회가 세부 과제별 공무원의 정책이행 성과에 대한 설명을 듣고 평가와 자문을 제공하는 방식으로 이루어지기 때문에 단순한 정책 이행점검 및 평가에 그치지 않고 사업을 더욱 효과적으로 실행할 수 있는 실질적 피드백이 가능하다. 충남노동정책협의회는 경우 다른 지자체와 달리 양대노총 지역본부가 모두 참여하고 있어 노사민정협의회와 함께 상호보완적으로 사회적 대화의 역할을 하고 있는 것도 특징이다.

충청남도 사회적 대화의 원동력은 무엇일까?

첫째, 사회적 대화 주체와 주체들 간의 네트워크이다. 충남 노사민정협의회와 노동정책관련 참여자들은 대다수가 10년 이상 지역단위 사회적 대화에 참여해왔다. 따라서, 참여 파트너들은 지역 사회적 대화를 통해 우리 지역의 발전을 도모할 수 있다는 신뢰를 형성하고 있다. 충남 사회적 대화 네트워크의 특성은 참여 파트너들 간 관계의 빈도와 강도가 강하고, 네트워크 내에서의 활동이 보람되고 즐거운 활동이라는 분위기가 형성되어 있다.

둘째, 사회적 대화 네트워크 자체가 학습조직의 성격을 보유한다. 충청남도에 소재하는 다수의 대학과 연구기관의 전문가들이 네트워크에 긴밀히 연결되어 있어, 의제 성격에 따라 분야별 역량을 보유한 내외부 전문가들의 활동이 자연스럽게 이루어지고 있다. 이러한 전문성의 공급은 사회적 대화에 참여하는 파트너들에게 적절한 정보접근권을 부여하고 지역 고용노동환경 변화에 필요한 대응 방안을 적시에 생산하는 데 기여하고 있다고 판단된다.

셋째, 제도적인 측면에서는 충청남도 일자리노동정책과를 중심으로 체계적인 행정적 인프라가 갖추어져 있다는 점이다. 일자리노동정책과의 신설은 2016년 제1기 충남 노동정책 기본계획과 함께 추진되었는데, 해당 노동 전담부서의 신설 이후 제1기 노동정책이 마무리되는

2021년까지 노동행정 관련 예산이 약 240% 증가하였고, 노동분야 전담 인력도 2배로 확충되었다. 노동관련 조례는 2016년 생활임금조례를 포함하여 5개에서 2021년 14개로 확대되었다. 또한, 2019년 신설된 충남노동권익센터는 충남노사민정협의회 사무국과 함께 사회적 대화의 이행력을 한 단계 끌어올린 것으로 평가된다.

06

> 국제동향

• 일본의 프리랜서 정책과 현황

윤문희 오사카동아시아지역연구소 대표

• 일본 춘투, 임금인상을 통한 경기회복 기대

이길모 경제사회노동위원회 전문위원

• 미국 플랫폼서비스(App-based Service) 종사자의 법적지위 제도화 현황

김진구 경제사회노동위원회 전문위원

| 국제동향 |

일본의 프리랜서 정책과 현황

윤문희 오사카동아시아지역연구소 대표

1. 서론

일본의 노동법상 노동자성이 인정되지 않는 자에 대해 노동법의 적용 및 노동법에 의한 보호가 불가능하다. 과거부터 전통적인 고용계약이 아닌 일하기 방식에 대한 논의는 부단히 이어져 온 것이 사실이다. 일본에서는 노동법적 보호의 적용을 위하여서는 노동자성의 인정이 필요하다. 일본의 노동자성 기준¹⁾은 매우 경직적으로 현재의 프리랜서를 노동관계로서 보호할 수 있는 방법이 없고, 이에 대하여 고용계약의 외연을 어디까지 확장시킬 것인가에 대한 논의는 거듭되어 왔으나 구체적인 그 답이 제시되고 있지 않다. 이러한 상황에서 일하는 방식이 다양화되고 저출산 고령화사회에서 기존의 노동관계가 아닌 프리랜스라는 계약관계를 통한 고령자들의 활용이 기대되면서 프리랜서의 보호에 대한 정책개발에도 힘을 쓰게 되었다.

기존의 프리랜서에 적용할 수 있는 법이나 지침은 가내노동법, 자영업텔레워크 가이드라인 등이 존재하여 왔다. 그러나 현재의 다양화된 일하기 방식에는 기존의 법정책 등으로는 보호에 한계가 있었고, 이에 대해 일본정부는 2017년 3월 「일하는 방식개혁 실행계획(働き改革実行計画)」으로 본격화되었다. 본 실행계획에 비고용형 텔레워크 등 고용에 유사한 일하기 방식에 대하여 ‘법적 보호의 필요성을 중장기적 과제로 하여 검토’하는 내용을 담게 되었다. 이를

1) 労働基準法研究会報告(労働基準法の「労働者」野判断基準について, 1985년 12월 19일)에 의하면 1) 사용자종속성의 판단요소로는 지휘감독하의 노동, 보수의 노동대가성이고 2) 노동자성판단의 요소로는 사업자성의 유무, 전속성의 정도를 들고 있다.

받아 후생노동성은 ‘고용에 유사한 일하기 방식에 관한 검토회’를 개최하고, 그 보고서를 노동 정책심의회에 보고하였고, 2018년부터 ‘고용에 유사한 일하기 방식에 대한 논점 정리검토회’를 개최하였다. 이 검토회는 2019년 6월 중간정리로서 노동자성의 부여나 외연의 확대가 아닌 일단 자영업자 중 일정한 보호가 필요한 사람에 대하여 그 보호의 내용이 필요한 사람에 대하여 그 보호의 내용을 고려하여 별도의 필요한 조치를 강구하도록 하는 방향성을 제시하였다.²⁾

이후 이에 대한 논의는 일시적으로 중단되었으나, 2020년 7월 총무성의 ‘성장전략실행계획(成長戰略実行計画)’에서 프리랜스 환경정비에 실효성 있는 가이드라인 책정을 예정하게 되었고, 2020년 12월 가이드라인안의 의견공모를 시작으로 2021년 3월에 내각관방, 공정거래위원회, 중소기업청, 후생노동성이 연명으로 하는 ‘프리랜서가 안심하고 일할 수 있는 환경정비를 위한 가이드라인(フリーランスとして安心して働ける環境を整備するためのガイドライン, 이하 ‘프리랜서 가이드라인’이라 함)을 책정하였다. 이하에서는 일본의 프리랜서의 현황을 살펴보고 프리랜서 보호정책에 관하여 소개하도록 한다.

2. 프리랜서 현황

가. 프리랜서의 정의

프리랜서는 법령상의 용어는 아니고, 정의도 매우 다양하지만 앞서 언급하였던 프리랜서 가이드라인에서 제시한 정의는 다음과 같다. 프리랜서란, 실제의 점포가 없이 고용한 사람도 없는 자영업주나 1인 사장으로서 자신의 경험이나 지식, 스킬을 활용하여 수입을 얻는 자를 말한다.

그 외에 광의로서 쓰이는 프리랜서의 정의로는 본업 이외의 수입이 1엔이라도 있는 자를 포함하게 된다. 여기에서 본업이외의 수입이라는 것은 부업이나 겸업 내지 멀티잡홀더가 포함된다.

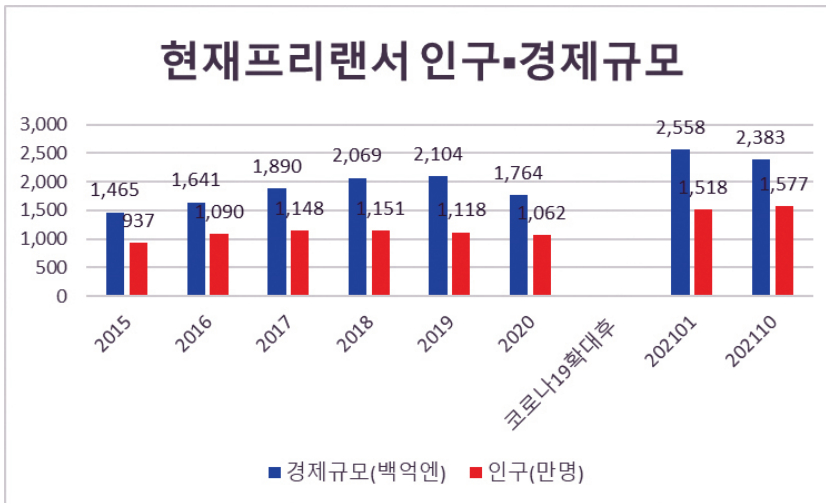
2) 雇用類似の働き方に関する検討会(2019), 「雇用類似の働き方に関する検討会」報告書, 厚生労働省, 2019. 6. 28.

나. 프리랜서의 현황

(1) 프리랜서의 규모

랜서즈주식회사(ランサーズ株式会社)가 2021년 11월에 발표한 『신·프리랜서 실태조사 (2011-2022년판)(新・フリーランス実態調査 2021-2022年版)』에 따르면 프리랜서의 수는 1,577만 명, 경제규모는 23.8조 엔에 달하는 것으로 나타났다. 본 조사는 매년 총무성이 실시하는 『통신이용동향조사(通信利用動向調査)』의 인구추계에 기초하여 추출한 것이다. 아래의 그림에서도 알 수 있듯이 일본의 프리랜서의 규모는 2020년 잠시 주춤하였으나 2021년 1월과 2021년 10월 조사에 의하면 그 수가 급증한 것을 알 수 있다.

그림 1 현재 프리랜서의 인구·경제규모



출처: 연도별 총무성 『通信利用動向調査』 『人口推計』를 이용하여 산출, 2021년 1월과 2021년 10월의 조사는 『令和2年通信利用動向御調査』를 산출

위의 그림에서 알 수 있듯 프리랜서의 수는 일본노동인구의 약 24%에 해당하는데 이는 광의의 프리랜서의 정의를 사용함으로써 과거 12개월간 본업 이외의 수입이 1엔이라도 있었던 사람이 포함되어 있기 때문이다. 그렇기 때문에 앞서 소개한 프리랜서 가이드라인에서 제시한 고용관계가 없는 자뿐만 아니라 고용관계가 있는 상태에서 부업으로 수입을 얻은 자라면 본 조사에서 프리랜서로 간주되었다. 실제 유형별 내용을 보면 다음과 같다.

표 1 프리랜서의 분류 및 수입

	부업계 틈새 워커	멀티잡 종사자	자영업계 프리워커	자영업계 독립워커
	상시고용되어 있지만 부업으로서 프리랜서의 업무를 하는 자	고용형태에 관계없이 2사 이상의 기업과 계약을 맺고 업무를 하는 자	특정한 근무처가 없이 독립형태로 일하는 자	개인사업주·법인경영자로 혼자서 경영하고 있는 오너
인원 (2020년 조사) (비율)	424만 명 (420만 명) (26.9%)	356만 명 (288만 명) (22.6%)	297만 명 (58만 명) (18.8%)	500만 명 (296만 명) (31.7%)
프리랜서로서 주당 근로시간	5.7시간	9.9시간	10.3시간	27.4시간
프리랜서로서 평균연간보수	62.3만 엔	102.8만 엔	89.0만 엔	297.5만 엔

출처 : 란사즈株式会社(2021), 『新・フリーランス実態調査 2021-2022年版』

일본에서는 위에서 보는 바와 같이 프리랜서의 수가 증가하는 것은 국가의 정책적 지원에 그 영향이 있다고 볼 수 있다. 그 한 가지는 저출산 고령화에 따른 생산연령인구의 감소나 육아 및 돌봄의 양립이라는 과제를 해결하기 위하여 2018년 ‘일자리 개혁관련법(働き方改革関連法を制定)’을 제정하였다. 그 내용으로는 장시간노동을 시정하고 다양하고 유연한 일자리의 실현, 고용형태에 얽매이지 않는 공정한 대우의 확보 등을 추진하는 것이었다.³⁾ 본법의 제정에 따라 텔레워크나 플렉스제 등 다양한 일하기 방식을 인정하는 기업이 증가하고, 사무실에 출근하지 않아도 되는 일하기 방식 등의 개선으로 프리랜서에 대한 주목도가 상승하였다고 생각하여 볼 수 있다. 이러한 일하기방식의 다양화로 인한 또한 부업 내지 멀티 잡에 대한 인식의 변화와 정부의 장려도 한 몫한 것으로 볼 수 있다.

일본정부는 일하기방식의 다양화로 인한 부업 및 멀티잡의 장려뿐만 아니라 이들의 보호를 위한 구체적인 방안 등을 발표하며 보호에도 힘을 쏟게 되었다.⁴⁾ 프리랜서에 대해서는 2021년 3월 26일 발표한 프리랜서 가이드라인이 그것이다.

3) 働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律(平成30年法律第71号).

4) 구체적으로는 텔레워크의 적절한 도입 및 실시를 추진하기 위한 가이드라인(テレワークの適切な導入及び実施の推進のためのガイドライン), 프리랜서의 산업재해보험의 특별가입, 새로운 프리랜서 보호법제의 입법 등이 예가 될 수 있다.

(2) 프리랜서의 경제적 현황

프리랜서 가이드라인을 제정하기 전에 일본의 내각관방일본경제재생종합사무국(内閣官房 日本経済再生総合事務局)은 2020년 2월 10일에서 3월6일까지 인터넷을 통하여 일본 프리랜서의 상황을 조사하였다. 그 조사의 내용은 스크리닝한 취업자 등의 회답수는 144,342 샘플 중 프리랜서 9,392 샘플 중 본 조사에 마지막까지 회답한 샘플은 7,478건⁵⁾이었다.

연령분포로는 60세 이상이 30%, 40대 22%, 50대 20%, 30대가 17%, 29세 이하는 11%였다. 이들이 프리랜서라는 일하기 방식을 선택한 이유는 '본인의 일하는 스타일로 일하고 싶기 때문'이라는 회답이 60%, 또 시간이나 장소에 구애받지 않고 자유롭게 일할 수 있기 때문이라는 대답이 40%였다. 프리랜서라는 일하기 방식에 대한 만족도에 대해서는 업무상의 인간관계, 취업환경(취업시간이나 장소 등), 사생활과의 양립, 달성감이나 충족감에 대하여 70% 이상이 만족한다고 답하였고, 수입에 대해서는 40%만이 만족한다고 대답하였다.

프리랜서로서 일하는 것에 있어서 장벽이 되는 것에 대해서는 '수입이 적고 안정적이지 않다'는 것을 꼽은 회답이 전체의 60%로 프리랜서라는 일하기 방식에 있어서 가장 큰 문제가 되고 있는 것은 수입의 안정성에 있는 것으로 나타났다.

2020년 당시의 프리랜서의 연수입을 보면 주생계자가 본업인 프리랜서의 연수입은 200만 엔 이상 300만 엔 미만이 19%로 가장 많았다.

표 2 프리랜서로서의 연수입

	본업이 프리랜서(%)		고용자(2017년 취업구조기본조사)(%)	
	연수입	세대수입	연수입	세대수입
100만 엔 미만	16	6	16	3
100만 엔-200만 엔 미만	18	8	16	6
200만 엔-300만 엔	19	12	19	11
300만 엔-400만 엔	16	16	14	13

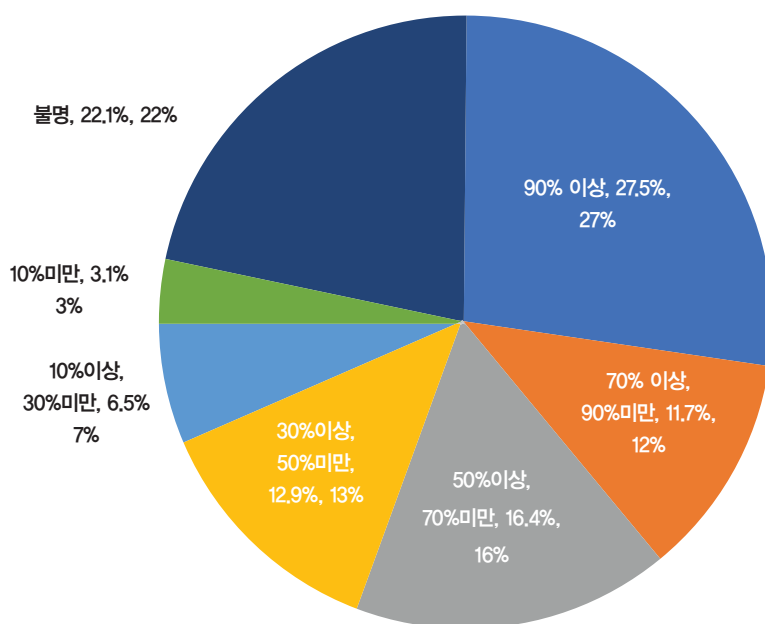
5) 内閣官房日本経済再生総合事務局(2020, 5), 「フリーランス実態調査結果」, 内閣官房日本経済再生総合事務局.

400만 엔~500만 엔	12	13	10	13
500만 엔~600만 엔	8	11	7	11
600만 엔~700만 엔	5	8	4	10
700만 엔~800만 엔	4	7	3	8
800만 엔~900만 엔	2	4	2	6
900만 엔~1,000만 엔	2	4	1	5
1,000만 엔 이상	4	10	3	14

출처 : 内閣官房日本経済再生総合事務局(2020, 5), 「フリーランス実態調査結果」, 内閣官房日本経済再生総合事務局, 4쪽, 8쪽 재편집.

위의 표에서 보는 바와 같이 200만 엔 이상 300만 엔 미만의 수입이 고용된 근로자와 프리랜서 모두에서 가장 높게 나타났다. 세대수입에 있어서는 프리랜서의 경우에는 300만 엔 이상 400만 엔 미만이 16%로 가장 높게 나타나고 있다. 실질적으로 수입의 분포는 고용자의 경우와는 크게 다르지 않게 나타나고 있다.

그림 3 특정 의뢰자로부터의 매상이 총매상에 높게 차지하는 비율



출처 : 新しい資本主義実現本部 / 新しい資本主義実現会議 (2022), 「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」(フリーランスを対象に、2021年7月20日- 8月20日にかけて内閣官房、公正取引委員会、厚生労働省及び中小企業庁が共同で実施したアンケート調査), 33쪽.

또 프리랜서를 대상으로 한 내각관방, 공정거래위원회, 후생노동성 및 중소기업청이 공동

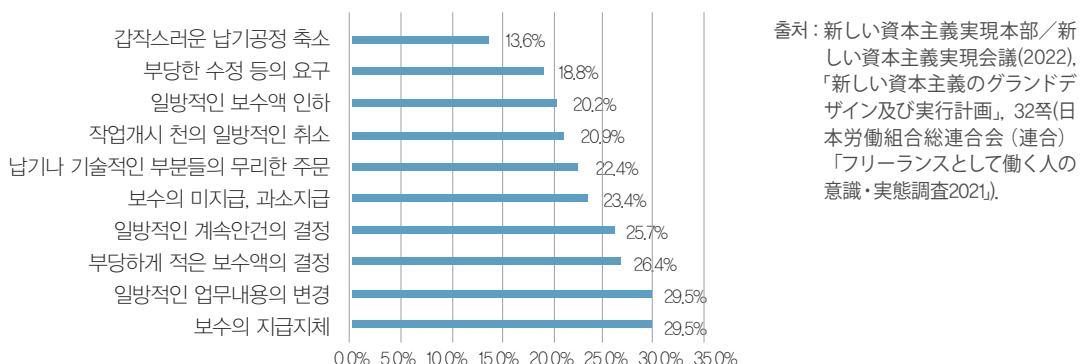
으로 실시한 설문조사⁶⁾에서는 프리랜서가 특정의뢰인으로부터 매상이 총매상에 접하는 비율이 매우 높게 나타났는데, 90% 이상을 접한다고 대답한 비율이 27.5%, 70% 이상 90% 미만이라고 대답한자는 11.7%, 50% 이상 70% 미만이라고 대답한 자는 16.4%로 50% 이상인 55.5%가 특정 의뢰자에게 의존하고 있는 것으로 나타났다. 이는 결국 특정 사업주와의 종속적 관계를 나타내는 것으로 볼 수 있다.

(3) 프리랜서가 경험한 문제

2021년 10월 1일부터 10월5일까지 5일간 인터넷 리서치에 의한 조사를 실시한 결과 20세부터 59세의 남녀로 프리랜스를 본업으로 하고 있는 1,000명 가운데 최근 1년간 프리랜서로서의 문제를 경험의 유무를 물었을 때 경험하였다고 대답한 사람은 397명을 대상으로 그 문제의 내용을 조사하였다(복수응답가능).

응답 중 보수의 지급지체와 일방적인 업무내용의 변경이 각각 29.5%로 가장 많았다. 그 외에도 부당하게 적은 보수액의 결정(26.4%), 일방적인 계속안건의 중단(25.7%), 보수의 미지급 및 과소지급(22.4%) 순으로 나타났다. 거래업체와의 관계에서 드러난 위치적 차이에 의한 문제가 대부분인 것을 알 수 있다.

그림 4 프리랜서가 경험한 문제의 내용(상위 10항목)



6) 2021년 7월 20일부터 8월 20일에 걸친 설문조사로 내각관방, 공정거래위원회, 후생노동성 및 중소기업청이 공동으로 실시하였다. 이 때의 프리랜서는 실점포가 없이 고용인이 없는 자영업주나 1인 사업주로 자신의 경험이나 지식, 실을 활용하여 수입을 얻는 자가 그 대상으로 회답수는 4,243명이었다.

(4) 코로나19와 프리랜서

코로나19가 발생하기 이전부터 안정적인 수입과 일의 공급이라는 점에서 불안을 느끼고 있었기 때문에 부업과 겸업 등의 멀티잡을 장려하는 일본정부로서는 이들을 위한 보호조치를 강구하려고 했다. 그러한 과정 중 코로나19로 인한 팬데믹 상황은 프리랜서의 취업에도 영향을 주게 되었다. 정부의 공식적인 프리랜서에 관한 조사는 보이지 않기 때문에 여기에서는 일본의 프리랜서협회의 프리랜스백서2022⁷⁾를 참조하고자 한다.⁸⁾

본 백서에 의하면 2022년도 사업수익이 코로나19 이전인 2019년에 비하여 감소할 것으로 예상한다는 응답이 36.7%로 2021년의 55.0%에 비하여 사업수익의 영향은 회복되는 경향을 보이고 있다. 이러한 수입감소에 있어서는 단가의 하락과 기회의 감소가 동시에 사용되는 경우가 많았다. 이러한 감소경향이 코로나19의 영향이 있는가라는 질문에 대해서는 불분명하다는 대답이 42.2%로 가장 많았고, 거래처의 업무감축으로 인한 거래정지가 25.6%로 높게 나타났다. 그러나 이 수치는 2021년의 조사결과보다는 19포인트 감소한 것으로 나타났다.

표 3 프리랜서의 사업소득변화

사업동향	2022년	2021년
70-90% 감소	7.4%	10.3%
40-60% 감소	12.9%	19.3%
10-30% 감소	15.0%	22.2%
변화없음	29.4%	20.7%
10-30% 증가	15.3%	11.5%

출처: 프리랜스협회(2022), 『フリーランス白書2022』, 24쪽 재편집.

사업이득이 감소할 것으로 보인다고 대답한 자들 중에는 보수체계의 재정립으로 보수단가의 하락, 단가가 낮은 업무의 비율이 증가, 종래의 거래처로부터 수주량이 감소하고 수주한 업무 중 단가가 낮은 업무의 점유비율이 증가, 코로나19로 인한 거래처의 사업악화로 인한 비

7) 프리랜스협회(2022), 『フリーランス白書2022』, 2022. 3. 29.

8) 노동정책연구·연구기구의 프리랜서에 관한 조사가 있지만, 이들은 2019년의 『「独立自営業者」の就業実態』, 2021년 2월 『労働写真にかかる監督復命書の内容分析』, 2021년 2월 『雇用類似の働き方に関する諸外国の労働製作の動向』 등으로 2021년의 상황을 반영하지 못한 부분이 있다. 가장 최근에 발표된 조사로서 프리랜스협회의 자료를 인용하고자 한다.

지급, 도급 등에도 클라이언트의 가격인하, 소비세의 전가, 레슨 등의 시간수의 감소, 단가가 높은 거래처의 거래감소, 새로운 거래처의 개척이 어렵게 된 점 등을 그 이유로 들었다.

반면 사업이익이 증가할 것으로 예상한 자들은 사업상의 특성으로 집에서의 생활이 늘어나면서 웹서비스의 수요증가로 단가가 상승한 경우, 프리랜서의 에이전트회사를 이용하여 단가를 높인 경우, 에이전트회사 등의 활용으로 수주가 증가한 경우, 새로운 단가가 높은 거래처를 개척한 경우 등으로 나타났다.

사업수익과 관련한 답변에서 알 수 있듯이 거래처의 상황에 따라 프리랜서가 영향을 받는 경우가 많고 사업의 소개나 개척이 개인으로서는 인간관계에 의존하여 그 한계가 있는 것으로 나타났다. 반면에 프리랜서들을 지원하는 에이전트 등을 이용하여 본인의 사업수익을 증가시키고 본인의 단가를 높이는 경우, 새로운 사업소의 개척이 이루어지는 것으로 에이전트의 활용의 중요성을 보였다.

이는 코로나19가 원인이라고 생각되는 내용으로 거래처의 업무감축으로 인한 거래증지가 2022년 조사에서는 25.6%, 2021년 조사에서는 44.4%, 2020년 5월 조사에서는 53.9%였던 것을 보더라도 쉽게 알 수 있다.

다. 소결

앞서 살펴 본 바와 같이 일본에서 프리랜서라는 형태의 일하기 방식은 증가하는 추세를 보이고 있고, 특히나 법인 등이 아닌 1인사업주의 형태로서의 프리랜서의 증가는 두드러지고 있다(〈표 1〉 및 〈그림 1〉 참조). 그러나 이들에 대하여 노동법적 보호를 인정하기 위해서는 노동자성의 인정이 선행되어야 하고 완전한 사업자로서의 취급에 있어서는 그들의 업무상 종속성이나 경제적 열악성을 보완할 수 없는 매우 애매한 위치에 있는 것이 사실이다.

실질적으로 거래처가 한정되어 있거나 거래처의 개척이 어려운 현실이나 거래처와의 단가에 대하여 흥정할 수 없는 현실 등이 소득의 감소로 이어지는 부분에 있어서 보호의 필요성을 알 수 있다. 특히나 코로나19의 상황에서는 거래처의 업무감축 등으로 인하여 연쇄적으로

소득의 감소로 이어지는 것이 뚜렷하게 드러난 만큼 이에 대한 보호책이 필요한 현실이다.

3. 프리랜서의 보호책

일본에서 프리랜서라는 일하는 형식은 저출산·고령화시대의 생산성인구감소에 대한 방어 체제로서 생각하고 있는 일하기 방식이다. 그렇기 때문에 이들에 대한 보호와 양성에 대한 구체책을 마련하는 것은 큰 의미가 있다. 일본정부는 프리랜서의 노동자성을 인정하고 있지 않지만 일하기방식이라는 측면에서 노동의 큰 범주에 두어 이들에 대한 보호의 방향을 다각도로 모색하고자 한다. 즉 프리랜서는 고용계약이라는 형식에 기반을 두고 있지 않아 법형식으로는 자영업자이지만 사회경제적 상황은 고용근로자와 마찬가지로 다른 의미에서는 보다 더 어려운 환경에 처해 있는 이들이기도 하다.

노동법 외에 놓여 있으나 사회적 약자로서 보호가 필요한 이들을 위한 법정책이 이루어졌는데 그 내용들은 다음과 같다.

가. 가내노동법

전통적으로는 이들은 가내노동자, 일명 내직이라 불리는 각 가정에 위탁되어 매우 낮은 공임으로 가공하는 자들로 예를 들면 인형의 눈 붙이기, 봉투붙이기 등과 같은 것들을 그 예로 주부 등이 가계를 보조하는 역할로 하는 경우가 많았던 것과 비교될 수 있다. 이들 또한 노동자성이 인정되지 않았기 때문에 최저임금이 적용되지 않았고, 가내노동법을 통하여 지역과 업종에 따른 최저공임을 설정하고 있다.

나. 자영형 텔레워크 가이드라인(テレワークの適切な導入及び実施の推進のためのガイドライン, 2018년, 후생노동성)

물건의 가공과는 다르지만 집에서 다양한 방식으로 일하고 있는 사람도 증가하고 있다. 이러한 이들에 대하여 가내노동자가 아니기 때문에 가내노동법을 적용할 수는 없고, 이들을 보

호할 필요성으로 2000년에 후생노동성이 ‘재택워크 가이드라인’을 만들고 2018년에는 ‘자영형텔레워크 가이드라인’이라는 형태로 가이드라인을 개정하였다.

본 가이드라인은 이른바 중개업자가 들어가는 클라우드 워크, 클라우드 소싱 등을 그 대상으로 하고 있고, 지적재산권의 보호나 계약 해지의 경우의 예고 등을 규정하고 있으나 행정상의 가이드라인으로 법적 효력은 없다.

다. 프리랜서 가이드라인

앞서 언급한 바와 같이 일본정부는 플랫폼경제, 직경제, 클라우드 워크 등 여러 명칭들이 혼재하고 있지만 이들에 대한 정확한 인식이 희박한 가운데 코로나19로 인한 배달의 활성화로 여기저기에서 보이는 우버잇츠에 관한 관심이 높아졌다.

우버잇츠재팬은 코로나19의 이전인 2019년 10월에 일본의 우버잇츠의 배달원들이 유니온을 결성하고 단체교섭을 신청하였으나 12월에 단체교섭신청이 거부당하고⁹⁾ 오히려 그 당시보다는 코로나19 사태에 의하여 주목받게 되었다. 또 아마존재팬의 배달원이 2022년에 직접계약관계에 있지 않은¹⁰⁾ 위탁사업주와 계약을 맺은 개인사업자인 운전기사들이 단체교섭을 요청하고 있다. 아마존의 운전기사들은 아마존이 위장도급을 하고 있다고 주장하고 있는 상태이다.

위와 같이 개개인이 개인사업주로서 위탁계약을 맺는 형식으로 업무가 할당되고 이러한 상태의 프리랜서를 어떻게 보호할 것인가가 문제가 되고 있다.

9) 우버이츠유니온, <https://www.ubereatsunion.org/blog/110/>

단체교섭의 거부사유로는 배달원은 우버잇츠 재팬이 아닌 홀랜드의 본사와 계약을 맺고 있다는 점, 그리고 노조법상의 근로자가 아니라는 이유로 거부하였다.

10) 朝日新聞, 「アマゾン配達員が労組結成 「アプリが管理、1日12時間以上労働」, 2022년 6월 13일.

<https://www.asahi.com/articles/ASQ6F6RCHQ6FULFA030.html>

(1) 관저의 성장전략실행계획

2017년 「일하는 방식개혁실행계획(働き方改革実行計画)」을 제정하여 고용과 유사한 일하기 방식에 대하여 후생노동성 내에 「고용과 유사한 일하기 방식에 관한 검토회(雇用類似の働き方に関する検討会)」를 개최하여 2018년 3월에 그 보고서를 작성하였다. 이후, 후생노동성 내에서는 보고서를 기초로 하여 「고용과 유사한 일하기 방식에 관한 논점 정리 등에 관한 검토회(雇用類似の働き方に係る論点整理等に関する検討会)」를 설치하고 2019년 6월 28일에 중간정리를 발표하였다. 이후 논의가 중단되었으나 2020년 7월에 총리관저에서 '성장전략실행계획'에서 프리랜서의 환경정비로서 실효성이 있는 가이드라인을 책정할 것을 예정하였다.

그 내용으로는 공정거래위원회에 의한 독점금지법, 구체적으로는 그 중 우월적 지위의 남용이라는 것을 사용하는 것이었다. 동 공정거래위원회가 소관하고 있는 도급대금지급지연 등 방지법, 이른바 도급법을 적용하는 방향으로 정리하였다. 또 노동자성 판단에 대해서는 산재 보험의 특별가입 등과 같은 경우를 상정하였다.

(2) 프리랜서 가이드라인

2020년 12월에 가이드라인안의 의견공모를 시작하여 2021년 3월에는 내각관방, 공정거래위원회, 중소기업청, 후생노동성의 연명으로 '프리랜서로서 안심하고 일할 수 있는 환경을 정비하기 위한 가이드라인'이 책정되었다.

그 내용으로는 1) 프리랜서 가이드라이 적용되는 프리랜서의 정의, 2) 독점금지법, 도급법은 프리랜서와의 거래에도 적용, 3) 본인거래상의 지위가 프리랜스에 우월한 발주사업자가 프리랜서에 대하여 그 지위를 이용하여 적정한 상관습에 비추어 부당하게 불이익을 주는 것은 우월적 지위의 남용으로 하고, 독점금지법으로 규제, 4) 발주사업주가 발주시의 거래조건을 명확하게 하는 서면을 프리랜서에 교부하지 않는 경우에는 독점금지법상 부적절하고 도급법 위반에 해당하는 점, 5) 일방적으로 규약을 변경하는 것으로 거래상의 지위가 우월한 중개사업자 프리랜서에 대하여 정상적인 상거래 관행상에 비추어 부당하게 불이익을 주는 경우에는 우월적 지위의 남용으로 문제화된다는 점을 규정하고 있다.

그 외에 프리랜서로서의 업무를 하는 것에 있어서도 실질적으로 발주사업자의 지휘명령을 받고 있는 경우라고 판단되는 경우 등 현행법상 ‘고용’에 해당하는 경우에는 노동관계법령이 적용된다고 명기하고 있다. 다만, 구체적인 내용은 현행의 판단기준을 제시하는 것에 그치고 특별한 내용을 제시하고 있지는 않다.¹¹⁾ 이 또한 가이드라인이므로 법적인 힘을 가지지 못하는 한계를 가지고 있다.

라. 새로운 프리랜서 보호법제의 입법

2021년 10월에 새롭게 취임한 키시다(岸田文雄) 총리는 성장전략으로서 성장과 분배의 호순환과 코로나 후의 새로운 사회의 개척이라는 컨셉의 새로운 자본주의 실현을 위하여 내각에서는 ‘새로운 자본주의 실현본부(新しい資本主義実現本部)’를 설치하였다.

본부는 2021년 11월 8일에 ‘미래를 개척할’ 새로운 자본주의’와 그 기동을 향하여(未来を切り拓く「新しい資本主義」とその起動に向けて)’라는 긴급제안을 통해 ‘새로운 프리랜서 보호법제의 입법’이라는 항목을 두었다.

이후 2022년 6월7일 ‘새로운 자본주의 그랜드 디자인 및 실행계획(新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画)’을 발표하였다. 그 중에 프리랜서와 관련한 내용으로는 종업원을 고용하지 않는 창업형태인 프리랜서의 거래적정화법제의 정비의 내용으로, 보수의 지급지연이나 일방적인 업무내용의 변경 등과 관련한 문제 등을 해결하고 예방하기 위하여 도급대금지급연계 방지법인 중소기업법제의 대상이 되지 않는 경우가 많은 점, 충실한 상담체제의 설치, 거래의 적정화를 위한 법제도를 검토하여 빠른 시일 내에 국회에 제출할 것을 내용으로 하고 있다.¹²⁾

마. 사회보험의 적용확대

산재보험의 특별가입에 대해서는 프리랜서 가이드라인과 새로운 자본주의실현회의의 제언

11) 濱口桂一郎(2022), 『フリーランスの労働法政策』, 労働政策研究・研修機構, 3-4쪽.

12) 新しい資本主義実現本部／新しい資本主義実現会議(2022), 「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」, 17쪽.

에도 포함되어 있는 내용이기도 하고 이미 2020년부터 추진되고 있는 시책 중의 하나이다. 건설업자의 1인사업자를 대상으로 처음 실시되었던 산재보험의 특별가입은 2020년 6월부터 후생노동성 노동정책심의회의 산재보험부회에서 새로운 추가논의 대상으로 시작되어, 예능관계작업종사자, 애니메이션제작작업종사자, 유도정복사(유도기술을 이용한 마사지)와 여기에 2020년 고령자고용안정법개정으로 도입된 창업지원 등 조치에 기반한 사업을 행하는 자 등을 산재보험의 특별가입의 대상으로 추가하여 2021년 4월에는 후생노동성령의 개정이 이루어진 상태이다. 이후에는 IT업계프리랜서나 푸드딜리버리 등 직종에 대해서도 심의가 이루어져 2021년 9월에 후생노동성령이 개정되었고, 2022년 4월부터는 안마사, 지압사, 침술사 등에 대해서도 적용이 확대되었다.

2022년 6월에 발표된 새로운 자본주의 그랜드 디자인 및 실행계획에서는 후생연금(우리나라의 기업연금)과 건강보험의 적용확대를 실시하도록 하면서 기업규모 요건의 철폐를 포함한 재검토를 하도록 쓰고 있다. 더 나아가 프리랜서, 각워크 등에 대한 사회보험의 적용에 대해서는 피용자성이 인정될 것인가에 대한 검토를 행하도록 하고 있다. 노동환경의 변화에 따른 보다 폭넓은 적용을 종합적으로 검토하도록 하고 있다.¹³⁾

다만 실업급여와 관련하여서는 일본은 노동자성의 판단요소를 변경하고 있는 않은 상태이지만 2021년 4월 경제재정자문회의에서 피용자보험의 적용확대를 추진하는 것과 동시에 프리랜서 등의 안전망에 대한 검토를 시작해야한다는 의견이 제기되어 자영업자를 대상으로 한 실업급여 등의 필요성을 해외사례를 통하여 제기하고 있다.¹⁴⁾

4. 결론

위에서 살펴본 바와 같이 일본에서는 프리랜서 및 프리랜스라는 용어는 법적인 용어가 아

13) 新しい資本主義実現本部/新しい資本主義実現会議(2022), 위의 자료, 10-11쪽.

14) 経済財政諮問会議(2021), 「ヒューマン・ニューディールの実現に向けて参考資料」, 2021년 4월 13일, 内閣府, '非正規雇用労働者等のセーフティネットの強化', 6쪽.

https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2021/0413/shiryo_01-2.pdf

니고 이들을 보호하기 위한 법규정의 카테고리도 명확하지 않다. 노동관계법을 적용하기에는 노동자성이라는 판단기준에 적합하지 않고, 그러나 실태적으로는 근로자와 유사한 부분이 많고, 보호의 측면이 강조되고 있는 것이 사실이다.

프리랜서에 관한 여러 실태조사에서 나타나는 프리랜서의 특징이라는 것은 계약에 있어서 의뢰사업주와 관계에서 열악한 지위에 놓여 계약조건이 불리하게 될 가능성이 높다는 점, 열악한 지위로 인하여 보수 등의 지급에 불리한 관계에 놓인다는 점, 특정 의뢰인에게 매상이 치중되어 다른 사업주에 비하여 종속성이 강하다는 점 등을 들 수 있다. 다만, 이들은 감독 지휘를 받지 않으며 근로시간과 장소에 있어서 자유롭다는 점이 전통적인 근로자의 개념과는 다를 것이다. 그러나 그들의 계약중지 및 대금의 미지급 등의 일련의 사태는 사회적 영향력을 무시할 수 없을 정도로 프리랜서의 규모가 확대되고 있는 것이 실정이다. 이러한 면에서 노동법의 적용만을 주장하는 것은 필요한 보호를 제때에 하지 못하여 문제를 키울 우려가 높다. 보다 신속한 적용과 개정을 위하여 일본이 취하고 있는 방법은 심의회를 통한 검토와 시행령의 개정 및 행정지침의 제정과 개정 등이다. 특히 사회보험 중 산재보험이 적용되게 되었고, 건강보험이나 연금보험에도 그 대상범위에 들어가게 되었지만 사회안전망으로서 실업에 대한 대책이 미흡한 것이 사실이다. 이를 반드시 고용보험이 아니더라도 생활보호제도 등과 연계할 수 있는 사회보장적 측면의 접근이 필요하리라고 생각된다.

또 일본과 같이 각종 가이드라인의 제정은 프리랜서의 보호를 위하여 즉시 적용할 수 있다는 신속성이 있고 표준모델을 제시할 수 있는 반면 적용이 강제되지 않기 때문에 실효성에는 문제가 될 수 있다. 이러한 측면에서 생각한다면 프리랜서와 관련한 특별법의 제정이 필요하지 않은가 싶다. 기간제 근로자를 대상으로 한 노동계약법이나 파견근로자를 대상으로 한 파견근로자보호법이 있듯이 프리랜서의 고용에 유사한 부분에 대한 보호와 분쟁을 해결하기 위한 특별법의 제정이 필요할 것으로 보인다.

참고문헌 및 사이트

新しい資本主義実現本部／新しい資本主義実現会議(2022), 「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」
 経済財政諮問会議(2021), 「ヒューマン・ニューディールの実現に向けて参考資料」
 濱口桂一郎(2022), 『フリーランスの労働法政策』, 労働政策研究・研修機構
 朝日新聞, アマゾン配達員が労組結成 「アプリが管理、1日12時間以上労働」, 2022년 6월 13일.
<https://www.asahi.com/articles/ASQ6F6RCHQ6FULFA030.html>
 우버이츠ユニオン, <https://www.ubereatsunion.org/blog/110/>
 フリーランス協会(2022), 『フリーランス白書2022』
 内閣官房日本経済再生総合事務局(2020, 5.), 「フリーランス実態調査結果」, 内閣官房日本経済再生総合事務局
 ランサーズ株式会社(2021), 『新・フリーランス実態調査 2021-2022年版』
 雇用類似の働き方に関する検討会(2019), 「雇用類似の働き方に関する検討会」報告書, 厚生労働省

| 국제동향 |

일본 춘투, 임금인상을 통한 경기회복 기대

이길모 경제사회노동위원회 전문위원

일본에서 춘투(春闘)란?

춘투란 일본에서 벌어지는 노사 임금협상을 일컫는 춘계투쟁(春季闘争)의 약칭으로 매년 봄¹⁾이 되면 각 노동조합이 보조를 맞춰 임금인상 등을 요구하는 공동투쟁이다. 본래 일본에서 붙여진 명칭이다. 일본뿐만 아니라 우리나라에서도 사실상 이 시기에 임금인상이 집중되어 전(全) 산업에서 당해 연도의 임금인상률이 결정된다. 이러한 이유로 일본의 노동운동에서는 전통적으로 매년 3월 무렵이 되면 산업별로 통일된 요구 아래 각 노동조합이 임금 인상과 여러 요구들을 사용자에게 일제히 제출하여 투쟁에 돌입한다. 1995년 일본의 최대 중앙노조였던 총평(總評: 일본노동조합협의회, 1950~1989년)이 시작한 산업별 노조 단위의 공동임금투쟁이다. 기업별 노조의 약점을 극복하면서 임금 인상을 실현하려는 목적으로 실시되었다.²⁾ 올해 일본에서는 다수의 대기업들이 노조의 임금인상 요구를 거의 수용하여 이례적이라는 것이 일본 언론의 반응이다. 그 배경에는 일본정부의 입김이 작용한 것으로 풀이하고 있다. 다음에서는 일본의 주요 언론 보도를 중심으로 최근 일본의 춘투에서 나타난 임금인상이 우리에게 주는 시사점을 살펴보고자 한다.

1) 일본어로 춘투는 순토(春闘, しゅんと)라 읽는다. 일본에서는 정부의 예산·회계연도가 4월 1일부터 시작되고, 대부분의 기업도 3월 말까지 결산을 마치기 때문에 새로운 예산이 편성되기 전인 봄철에 임금교섭이 이뤄진다.

2) 久谷興四郎(2010), '春闘の意味と役割, 今後の課題', 『日本労働研究雑誌』, No.597, April 2010, p.84

일본의 주요기업, 2%대 이상의 임금인상

올해 일본의 주요 노사단체는 춘투에서 작년의 임금인상률을 훌쩍 상회하는 임금인상이 있었다. 자동차나 전기 등의 대기업을 중심으로 금속·제조분야에서 임금인상 움직임이 있었다. 일본의 전국 노조인 '렌고'(連合)는 지난 3월 18일 2022년 춘계노사교섭, 즉 춘투의 집계 결과(776개 조합)를 발표했다. 이에 따르면, 임금인상률은 평균 2.13%로 3년 만에 2%대를 회복했다.³⁾ 도요타자동차 그룹의 전국 도요타노동조합연합회의 경우 경영자측이 임금인상과 일시 수당에 관한 노조 측의 요구 조건을 100% 수용했다고 3월 16일 발표했다. 도요타 자동차는 노사협상에서 빠르게 노조의 요구를 수용할 방침을 내린 것이다. 이에 동종 업계인 혼다와 닛산 자동차 또한 이에 따랐다. 전자분야에서는 히타치제작소, NEC 등도 노조의 요구 조건을 100% 수용했다고 한다.⁴⁾ 아래 <표>에서 보는 바와 같이 사측의 회답은 많은 부분 노조의 요구를 수용했다는 것이다.

표 일본 주요기업의 노사 춘투(임단협 회답) 결과

	회사명	노동계 요구	경영계 회답		회사명	노동계 요구	경영계 회답
자동차	도요타	직종, 직위별로 1600~4900円	전액 수용	철강	니혼제철	기본인상 '22년도 3500円	기본인상 '22년도 3000円
	닛산	총액 8000円			JFE스틸		
	혼다	기본인상 수당 3000円			고베제강소		
	마쓰다	총액 7000円					
전기	히타치제작소	기본인상 3000円	전액 수용	조선	미츠비시중공업	기본인상 3500円	기본인상 1500円
	도시바				가와자키중공업		
	NEC				IHI		
	후지쯔		기본인상 1500円	통신	NTT그룹	기본인상 6800円 상당	기본인상 2200円 상당
	미츠비시전기						
	파나소닉						

※자료 : 連合(2022.5.10.)「連合2022春季生活闘争の共闘連絡会議」, 連合条條局の内部資料

3) 毎日新聞(2022.3.21.字)「分配問われた春闘、中小非正規、底上げこそ」

4) 読売新聞(2022.3.16.字)「主要企業全体の賃上げ率、2%超える勢い…春闘集中回答日」

지난해 연말부터 일본정부가 임금인상 폭의 확대를 강력히 주장했다. 기시다 후미오 총리는 춘투에 대비해, 적극적인 임금인상을 검토하도록 경제계에 수치까지 제시하며 요청했다. 형태는 요청이었으나, 분배 중심 경제정책을 앞세우고 있는 기시다 내각의 재계 압박이 본격화된 것으로 풀이된다.

‘잃어버린 30년’으로 표현되는 경제 성장의 둔화를 깨려면 소비가 뒷받침돼야 하는데, 소비는 소득 증가를 통해 구현할 수 있다는게 기시다 총리의 기본적인 생각이다. 지난해만 해도 일본 기업 평균 임금 인상률은 1.8%로 2013년 이후 8년 만에 2%를 밑돌자 기시다 총리가 직접 나서 경제단체에 요구한 것은 “코로나19 사태 등 내수 진작으로 경기를 살려보겠다”는 게 일본 정부의 판단에 따른 것이다. 기시다 총리는 임금을 인상한 기업을 우대하는 세제 확충을 표명했다. 또한, 적자 중소기업에는 보조금을 지원한다고 한다.⁵⁾ 이렇듯, 일본 정부가 자국기업의 임금인상을 독려하고 있는 상황에서 주요 일본 기업들이 최대한 노조의 요구조건을 수용하고 있는 것으로 보여진다.

일본 춘투, 임금인상으로 회복의 기반을 기대

일본 최대 노동조합인 렌고는 지난해 12월 2일 ‘2022년 춘계생활투쟁방침’ 지침을 내렸다. 이에 따르면, 신종 코로나19 바이러스 유행 하에서도 경제활동 재개에 따라 실적이 회복된 기업이 많다. 물가 상승도 예상된다. “임금인상을 통해 직원들의 생활을 지켜주는 것이 경영자의 책임이다”라고 강조하고 있다. 렌고의 올해 춘투 슬로건은 “미래를 만든다, 모두가 만든다(未来をつくる, みんなでつくる.)”이다. 대기업은 물론 중소기업의 임금인상으로 격차를 줄여나가며, 내수진작을 통해 선순환 구조를 모두가 만들어 간다는 것이다.⁶⁾ 또, 아래의 <그림>에서 보는 바와 같이 렌고의 올해 춘투 체계도를 보면, 중층적(지역과 업종단위) 사회(적) 대화를 통한 추진을 했다는 것이다. 각 산별연맹들은 정보교환과 연대를 바탕으로 지역 렌고와 업종별로 추진했다는데 그 의미가 있다. 특히, 각 지자체에서 시행하는 「지역의 일하는 방식 개혁회의」 등에 적극 참여한 것이다.

5) 기시다 총리는 작년 연말부터 “실적이 코로나 사태 전 수준으로 회복한 기업에 대해선 ‘새로운 자본주의’ 정책에 걸맞은 3% 이상 임금인상을 기대한다”라고 언급하며 지속적인 주장을 했다. 毎日新聞(2022.12.2.字) / 朝日新聞(2022.3.23.字)

6) <https://2022https://www.jtuc-rengo.or.jp/activity/roudou/shuntou/2022/houshin/data/houshin20211202.pdf?5186連合> (2021.12.2.) 「2022春闘生活闘争方針」 (검색일: 2022.4.23.)

그림 일본 렌고, '2022춘계생활투쟁 공투(共闘) 체제'



여기에서 말하는 사회(적) 대화는 중앙단위의 사회적 대화가 아닌 산별연맹 단위로부터 시작되는 지역차원의 사회(적) 대화를 추구하는 것이다. 아래는 렌고의 올해 '춘계생활투쟁방침' 중 「사회(적)대화의 추진」이다.

2022 춘계생활투쟁방침 중 사회(적) 대화 추진

- (1) 렌고는 경단련 및 경제동우회와 최고위급 간담회를 시작으로 각 경제단체 등과 의견교환을 진행하고, 노동계의 방침을 주장하며 설득해나간다.
- (2) 지방렌고는 '건강한 플랫폼노동'을 통해서 '지역활성화포럼'을 개최하는 동시에 지방경영단체와 간담회, 지방창생에 관련된 '지방종합전략회의' 혹은 '지역일하는방식개혁회의' 등에 적극적으로 임하여 대화를 주도한다.
- (3) 춘계생활투쟁을 사회적 운동으로 확산시켜 나가기 위해 각종 집회나 기자회견, 설명회를 기동적으로 배치하는 동시에 '공투연락회의' 대표자가 참가해 공투효과를 극대화한다. 덧붙여 각종 집회에 대해서는 종래의 방식(집합 집회)에 머무르지 않고, 디지털 공간 등을 활용해 폭넓게 대화를 추진해 나간다.

※ 자료 : 連合(2021.12.2.), 「2022春闘生活闘争方針」 中の「社会(的)対話の推進」, p.15

문제는 이러한 흐름을 앞으로 일본에서 전반적이고, 대대적인 움직임으로 만들 수 있을지다. 중소기업이나 비정규직의 처우개선으로 어여가야 할 것이다. 일본 정부는 “새로운 자본주의 실현을 위해 성장과 분배의 선순환을 추진하기 위해 민관이 제 역할을 한다는 것이 매우 중요하다⁷⁾”며 기시다 총리는 임금인상 정책에 대한 이해를 구했다. 일본 정부는 지속적으로 성장과 분배의 선순환 체계를 말하고 있는 것이다. 임금인상이 없으면 격차는 좁혀지지 않을 것이다. 처우 개선을 얻어 내려면 기업의 경계를 뛰어 넘는 단결이 필요하다고 한다. 춘투의 중요성이 더해지는 이유이다.⁸⁾ 그러나, 최근 일본의 임단협은 디지털화 등에 대응할 업무 방식이나 경영 전략 논의로 무게가 옮겨가고 있다. 도요타의 도요타 아키오(豊田 章男)사장이 사내 언론을 통해 “기존 노사 협의에서 벗어나, 마치 경영 회의처럼 바뀌었다⁹⁾”라고 표현한 것이 상징적인 예이다. 일본의 올해 춘투는 업종과 기업에 따라 천차만별인 경향을 보였으며, 교통과 외식 관련 등 코로나19 사태의 직격타를 맞은 업계에서는 협상의 난항을 겪었다. 춘투 초반 나카니시 히로아키 경단련 회장은 “임금 인상의 모멘텀을 유지하여 경제의 선순환에 공헌하겠다”라며, “‘임금인상’과 ‘종합적인 처우개선’이 경영계의 기본 스탠스¹⁰⁾”라고 일찍히 말했다. 코로나19로 크게 타격을 입은 업종과 기업에서는 임금인상이 어쩔 수 없는 부분도 있겠으나, 디지털화와 집콕의 수요, 수출 회복으로 실적이 호조된 기업도 많다. 일시적으로 타격을 입었어도 재정 기반에 문제가 없는 기업들은, 임금인상을 계속해야 한다¹¹⁾고 주장하고 있다. 임금인상을 통해 대·중소기업간 격차를 줄이고, 성장과 분배의 선순환 구조를 만들어 가는 것에 노사정이 함께 공유했다는 것은 의미가 크다.

7) 기시다 총리는 지난 1월 31일 중의원 예산위원회에서 “임금인상의 주체는 민간이기 때문에 ‘관제 춘투’라는 표현으로 오해를 주지 않도록 해야 한다”고 강조한 바 있다. 朝日新聞(2022.1.31.字) 「岸田首相‘官製春闘’という表現は誤解 賃上げ政策に理解求める」

8) 毎日新聞(2022.3.21.字) 「分配問われた春闘、中小非正規、底上げこそ」

9) https://toyotatimes.jp/toyota_news/roushi_2022/006.html : 春の労使協議は今回が最終回: 労使で具体的な行動に移っていく (검색일: 2022.4.25.)

10) 経団連(2022.2.) “春季労使交渉・協議の焦点 〈2〉 一経営側の基本スタンス”, 「週刊 経団連タイムス」, 2022년2월10일 No.353211) 毎日新聞(2022.3.21.

11) 経団連(2022.2.) “春季労使交渉・協議の焦点 〈1〉 一連合の春季生活闘争方針”, 「週刊 経団連タイムス」, 2022년2월3일 No.3531

올해 일본 춘투가 우리에게 주는 시사점

일본 노사는 이번 춘투를 통해 경영환경의 변화에 어떻게 대처할지, 이러한 것에 대해 노사가 인식을 함께 공유했다는 것은 의의가 크다.

일본 노동운동의 내향적 자세를 고치고, 성과를 어떻게 배분할지와 같은 논의가 결여되어 있다면, 임금 수준을 끌어올릴 수 없을 것이다. 소비 침체가 이어지면 경제 기반이 약해지게 된다. 중소기업 임단협시 산별 조합은 확실히 지원할 필요가 있다. 일본의 원재료 값 상승과 엔화 가치 하락으로, 생산 비용이 상승하고 있다. 거래처와 거래가력에 전가시키지 못하면 임금을 인상할 근본적인 여력이 생겨날 수 없다. 일본 렌고는 하청 업체가 피해를 입지 않도록 거래가 적정히 이뤄지고 있는지 감시를 강화할 방침을 밝혔다. 이에 향후 노사협상에서도 논의를 거듭해야 할 것으로 전망된다.¹²⁾

비정규직 처우개선에 노조의 역할은 물론 일본 정부의 역할도 컸다. 개별 기업이나 지역 산업별로 최저임금을 올릴 수 있는 방안, 최저임금의 제도적 논의 등 노사정이 함께 고민해야 할 것이다. 일본과 우리나라의 경제 기반에는 중소기업과 비정규직이 있다. 그럼에도 불구하고 노조의 보호를 받지 못한 사람들도 적지 않다. 대기업 정규직 유노조는 일본에서 “정규직 클럽”이라 하여 그들만의 리그를 펼친다하여 비판받고 있다. 우리도 별반 다르지 않다. 이러한 노동시장의 구조가 고착화되지 않도록 바로 잡아야 할 때이다.

12) 毎日新聞(2022.3.21.字)「分配問われた春闘、中小非正規、底上げこそ」

| 국제동향 |

미국 플랫폼서비스(App-based Service) 종사자의 법적지위 제도화 현황

김진구 경제사회노동위원회 전문위원

2019년 12월 6일 여객자동차운수사업법 개정안이 국회를 통과하면서 제도적으로 우버나 리프트 형태의 승차공유서비스는 사실상 한국에서 불가능해졌다. 승차공유서비스는 성격상 기존 택시업의 영역을 침범 할 수밖에 없다. 때문에 택시업계와 택시노동자들이 격렬하게 반발하였고, 택시기사의 분신시도만 네 차례 발생했을 정도였다. 이후 모빌리티 서비스 도입에 대한 관심과 논란은 어느 정도 가라앉았는데, 사실 이 와중에 대중의 관심에서 사라진 이슈가 하나 있다. 바로 승차공유서비스 종사자의 법적지위에 대한 것이다. 그러니까 우버, 리프트 혹은 타다의 운전자는 근기법상 혹은 노조법상 근로자인가?

국내의 대표적인 승차공유서비스인 타다는 운수사업법 개정안의 통과로 인해 사업을 종료하게 되었고, 이에 따라 타다 서비스를 제공한 쏘카의 운전사들도 결국 일자리를 잃게 되었다. 운전자들은 자신들이 쏘카의 노동자였고 때문에 이는 부당해고라고 주장하고 있으나, 쏘카측은 운전자들이 프리랜서일 뿐이라고 주장하고 있다. 이에 대한 재판은 계속되고 있지만, 타다 서비스 종료에 따라 사회적 관심은 예전 같지 않은 것이 사실이다.

그런데 우버나 리프트가 택시업을 위협 할 정도로 성장한 미국의 경우는 상황이 좀 다르다. 서비스가 시작 된 이래로 종사자의 법적지위를 둘러싼 논란은 지속되었지만, 특히나 바이든 정부가 출범한 2021년 이후 기업, 노동자, 그리고 정치권이 모두 이 이슈에 더 큰 관심과

자원을 투입하고 있다. 주 전장은 캘리포니아주, 워싱턴주, 뉴욕주 그리고 미국에서 가장 노동친화적이라고 할 수 있는 메사츄세츠주로 모두 향후 미국 전체의 논의방향에 큰 영향을 줄 수 있는 지역이라 할 수 있다.

캘리포니아의 경우 : 2억 불의 전쟁

태초에 2018년 캘리포니아주 대법원의 판결이 있었다. 대법원은 물류업체 다이내믹스의 배송기사들이 3가지 조건을 모두 충족하지 않기 때문에 독립사업자(Independent Contractor)가 아닌 회사에 고용된 근로자(Employee)라고 판결을 내렸다. 대법원이 내세운 3가지 기준은 후에 ABC 테스트라고 불리게 되었는데, 1) 지휘/감독을 받는지 여부, 2) 고용주의 사업범위 밖에서 업무를 수행하는지 여부, 3) 고용주로부터 독립된 거래, 직업 등을 영위하는지를 따지게 된다.¹⁾

이후 캘리포니아 주의회는 2019년 9월 위 판결에서 적용한 3가지 기준을 캘리포니아주 내 노동자들의 법적지위를 판단 할 때 적용하는 법안(소위 AB5)을 통과시킨다. 결국 캘리포니아주 내 우버, 리프트, 그리고 도어대쉬 등의 플랫폼 기반 서비스 종사자들은 이 법의 통과로 우버, 리프트, 도어대쉬의 노동자로 독립사업자가 아닌 각 기업의 노동자로 분류되었다.

플랫폼 기반 업체들은 법적용을 거부했다. 업체들은 만약 종사자들을 모두 근로자로 고용할 경우 인건비만 20~30% 증가 할 것으로 결국 사용자들에게 부담이 될 것이라고 주장했다. 또한 종사자들 중 풀타임 고용, 즉 정규직 고용을 원하는 비율은 20% 미만으로 대부분은 부업으로 자신이 원하는 시간에 일 할 수 있기를 원하고 있기 때문에, 법을 적용 할 경우 캘리포니아주에서만 우버의 21만 종사자 중 15만이 일자리를 잃게 될 것이라고 주장하였다.

플랫폼 업체들은 판결 이후에 좀 다급한 처지가 되었다고 할 수 있다. 미국 전체인구의

1) Mollaneda, Idrian(2021), "The Aftermath of the California's Proposition 22", California Law Review, <http://californialawreview.org/>(검색일, 2022.6.17)

12%가 거주하고 있으며, 미국 전체 GDP의 14.8%를 차지하는 캘리포니아주의 미국내 경제사회적 위상과 역할을 고려 해 볼 때²⁾, 캘리포니아에서 AB5 법안이 통과 된다면 미국 내 다른 주에서도 마찬가지로 상황이 벌어질 수도 있고, 크게는 연방노동법 개정에도 영향을 줄 수 있기 때문이었다. 때문에 업체들은 처음에 노동계에 타협안을 제시했다. 타협안은 내용은 매우 간단했다. 한국으로 치면 근기법상 노동자와 자영업자 사이의 지위라고 할 수 있는 노조법상 노동자를 인정하겠다는 것이었다. 플랫폼 업체들은 종사자들을 고용된 근로자로 인정 할 수는 없지만, 대신 노조의 결성, 단체협상, 주행거리에 따른 기본임금 보장과 의료보험료 지원 등을 제시했다.³⁾

노조는 처음에 협상을 거부했다. 캘리포니아 주의회는 친노조 성향의 민주당이 차지하고 있었으며, 이미 대법원 판결도 노동자에게 유리했기 때문이다. 그러자 플랫폼 업체들은 새로운 카드를 꺼내들었다. 우버나 리프트 같은 플랫폼서비스의 종사자들을 AB5 법안 적용에서 제외해야 한다는 내용을 담은 주민투표(Proposition 22)를 발의한 것이었다. 주민투표는 바이든과 트럼프가 대결한 2020년 대선과 동시에 진행되게 되었다.

2020년 내내 캘리포니아 주민들이 가장 많이 본 선거광고는 바이든이나 트럼프의 것이 아니었다. 플랫폼 업체들은 주민투표에서 승리하기 위해 총 2억불이 넘는 자금을 쏟아부었다. 노동계도 6백만 불 이상의 자금을 이에 대응하기 위해 투입하였다. 플랫폼업체들은 AB5로 인해 플랫폼 노동자들이 일자리를 잃게 될 것이며 또한 사용자들이 지금처럼 저렴하게 플랫폼 서비스를 사용 할 수 없게 될 것이라는 점을 강조했다. 또한 AB5의 적용에서 면제된다고 해도 일정한 혜택(보험료 지원, 최저요금 보장 등)을 제공 받을 것이라며 유권자들을 설득했다.⁴⁾

대선과 함께 치러진 주민투표는 플랫폼 업체들의 승리였다. 58%의 찬성을 얻은 플랫폼업체들은 이 같은 방식을 미국 전역에 적용 할 것이라면서, 당장 비슷한 논쟁이 벌어지고 있던

2) 보통 다른 주의 인구나 GDP 기여도는 2% 정도임

3) Scheiber, Noam(2019), "Debate Over Uber and Lyft Drivers' Rights in California Has Split Labor", The New York Times, <http://nytimes.com/>(검색일: 2022.6.17)

4) J. Hawkins, Andrew J. Hawkins(2020), "UBER AND LYFT HAD AN EDGE IN THE PROP 22 FIGHT: THEIR APPS", theverge.com, <http://theverge.com/>(검색일: 2022.6.17)

메사츄세츠에서도 주민투표 진행을 추진했다. 그러나 캘리포니아 플랫폼 종사자의 법적지위를 둘러싼 드라마는 여기서 끝난 것이 아니었다.

2021년 2월 국제서비스연맹(SEIU)은 Proposition 22에 대한 주민투표가 캘리포니아 주 헌법이 의회에 부여한 법제정에 대한 권한을 침범했다면서 소송을 시작했는데, 2021년 8월 20일 법원은 본 주민투표가 위헌이라는 판결을 내렸다. 플랫폼 업체들은 즉각 반발했고, 이제 이 문제의 전장은 항소법원으로 옮겨지게 되었다.

뉴욕의 경우 : 노조할 권리

캘리포니아주와 버금갈 정도의 미국 내 지위를 가진 뉴욕주도 법적지위를 둘러싼 노사 간의 대결이 첨예하게 대립 중인 곳이다. 특히 2021년 5월 뉴욕주 민주당 사비노 주상원의원이 이에 대하여 작성한 법안이 논란을 격화시켰다. 사비노 의원은 뉴욕주 내 20만에 달하는 플랫폼 서비스 종사자들이 현재 독립사업자로 분류되어 뉴욕의 임금시간법제(Wage and Hour Laws)나 실업급여 등의 혜택을 누리지 못하고 있다며, 이를 해소할 목적으로 법안을 작성하고 있음을 밝혔다.⁵⁾

사비노 의원의 법안은 종사자들을 독립사용자나 전통적인 의미의 노동자가 아닌 네트워크 근로자(Network Workers)로 규정하고, 몇 가지 혜택과 함께 종사자들의 노조설립을 허용한다는 것이었다. 특기할 부분은 노조설립에 대한 부분이다. 법안에 따르면 종사자들은 주평의회 감독 하에 ‘평화적인 방법’으로 노조를 설립 할 수 있으며, 기업은 노조에 종사자들의 연락처를 제공해야 하며, 종사자 중 10% 이상의 동의서를 얻을 경우 노조를 설립 할 수 있게 된다. 그리고 설립된 노조는 단체협상에서 독점적 지위를 가지며, 단체협상은 업종별로 노조와 업체들이 업종별위원회를 구성하여 진행하게 된다. 그리고 이 점 때문에 초기에 법안에 호의적이던 노조들도 반대로 돌아섰다. 뉴욕시의 택시노조나 대중교통노동자노조 등은 법안에 내

5) Vielkind, Jimmy(2021), "Labor Groups Divided Over Proposal to Let App Workers Unionize in New York", The Wall Street Journal, <http://wsj.com/>(검색일: 2022.6.17)

재된 평화조항과 독점노조 지위가 독소조항⁶⁾이라며 지지를 철회하였던 것이다.⁷⁾

사비노 법안의 내용

- 뉴욕주 노동부 산하에 5명의 위원으로 구성된 네트워크근로자위원회 설립
- 단체협상안은 근로자들의 과반찬성이 필요하고, 이후 위원회에 승인을 받아야 함
- 근로자들은 조합비로 승차 혹은 배달 1회마다 10센트를 지불

그런 상황에서 업체들은 파업권을 양보 할 수 있다면서 유화적인 태도를 보이고 있다. 이는 캘리포니아에서의 경험이 크게 작용 한 것으로 보인다. 업체들은 캘리포니아 주민투표에서만 2억 불 이상을 쏟아부었고, 메사추세츠 같은 주에서도 비슷한 상황이 벌어질 수도 있다는 것을 염려하고 있다. 이미 종사자들의 권리를 보장하라는 판결이 몇 차례 쌓여있고, 동시에 민주당이 주의회를 장악한 뉴욕에서도 충분히 재현 될 수 있는 그 같은 참사를 업체들은 막아야 할 필요가 있는 것이다.

워싱턴주의 경우 : 제3의 길

노사 간의 대결로 많은 자원을 소모하고 있는 캘리포니아나 메사추세츠와는 다른 길을 선택한 주가 있다. 워싱턴주는 2022년 3월 31일 플랫폼서비스 종사자에 독립사업자의 지위는 유지하지만 전통적인 의미의 근로자가 받을 수 있는 혜택 몇 가지를 제공하는 법안을 발효시켰다.⁸⁾

6) 뉴욕에는 이미 우버의 지원을 받아 설립된 노동자 단체(the International Association of Machinists)가 이미 존재하고 있으며, 법안이 발효 될 경우 이 단체가 독점노조의 지위를 가질 가능성이 높다.

7) Scheiber, Noam(2021), "Uber and Lyft Ramp Up Legislative Efforts to Shield Business Mode", The New York Times, <http://nytimes.com/>(검색일: 2022.6.17)

8) Kramer, Anna(2022), "How Uber and Lyft compromised with labor in Washington state — and kept drivers from becoming employees", protocol, <http://protocol.com/>(검색일: 2022.6.17)

이 법을 통해 2023년부터 종사자들은 승객을 태운 시간에 한 해 최저임금을 보장 받게 되며(워싱턴주 최저임금과 연동됨), 유급병가 및 종업원 상해보험의 혜택을 받을 수 있다. 그러나 여전히 독립사업자의 지위에 놓이기 때문에 추가근로수당 및 건강보험 혜택을 누릴 수는 없다.

법안은 캘리포니아주나 뉴욕주와는 달리 워싱턴주의 노동조합들의 지지를 얻었는데, 캘리포니아주 주민투표의 학습효과로 보인다. 막강한 자본력을 앞세운 플랫폼기업과의 종사자 지위에 대한 대결은 연방차원의 단결권보호법 통과에 맡겨두고, 워싱턴주의 정치인들과 노동계는 실리를 챙겼다고 볼 수 있다.

이에 대해 전국단위의 노조들은 일제히 반대 성명을 내고 비판했다. 국제운송트럭노조연맹(the International Brotherhood of Teamsters)나 전미노조연맹(AFL-CIO) 등은 워싱턴주의 선택이 전국적인 모델이 될 수 있다며 우려를 표시하였다. 또한 이 모델이 단결권보장법의 통과도 어렵게 한다고 비판하였다. 캘리포니아주, 메사츄세츠주, 그리고 뉴욕주와 같이 친민주당세가 강하고 노조가 시민사회나 정치권으로부터 많은 지원을 받을 수 있는 곳을 제외한다면, 플랫폼기업과 피흘리는 전투를 할 수 있는 곳이 많지 않기에 이 같은 우려는 근거가 충분하다.

메사츄세츠의 경우 : 수세에 몰린 플랫폼업체들

반면 메사츄세츠에서는 플랫폼업체들이 수세에 몰려있다. 주 검찰총장은 업체들이 종사자들을 노동자가 아닌 독립사업자로 취급하여 법을 어기고 있다고 고소하였으며, 이에 대응하기 위해 추진중이던 주민투표는 주 대법원에서 조건미달로 인해 각하되었다.

시작은 2020년이였다. 주 검찰총장은 “수조 원에 달하는 사업을 운영하면서 그들의 노동자들을 독립종사자들로 취급하여 종사자들이 노동자로 누려야 할 유급휴가, 유급병가, 실업보험 같은 혜택을 누리지 못하고 있다”면서 업체들을 고소하였다. 메사츄세츠는 캘리포니아의 AB5와 비슷한 기준으로 근로자성 여부를 판단하기 때문에, 법정 다툼은 업체들에 불리하게

전개 될 가능성이 높았다.⁹⁾

이에 업체들은 캘리포니아에서 사용했던 전략을 그대로 가져왔다. 법정 다툼이 진행 중이던 2021년 8월 업체들은 캘리포니아에서처럼 종사자들을 법 적용에서 제외하는 것에 찬성하는지 여부를 주민투표에 붙이기로 했던 것이다. 주민투표에서 업체들이 승리 할 경우 종사자들은 시간당 18불 이상의 최저임금, 서비스 운행시간에 따른 운행비용 일부, 사고보험, 유급 병가, 건강보험 지원금을 보장 받게 되겠지만, 실업보험, 유급휴가, 재해보험 등은 받을 수 없게 된다.

캘리포니아에서처럼 업체들은 시민들을 상대로 대규모 홍보를 시작했다. 업체들은 종사자들을 근로자로 인식하게 된다면, 그들이 누리던 유연성이 사라지게 될 것이라는 내용으로 선전을 하기 시작하였다. Lyft, Uber, Doordash 등은 2021년 한 해에만 약 200억 원을 주민투표를 위한 광고에 사용하였다. 그런데 캘리포니아에서 벌어졌던 일이 다시 벌어졌다. 2022년 6월 15일 주민투표를 반대하는 측이 제기한 소송에서 주대법원이 주민투표가 불법이라고 판결했기 때문이다. 이에 일부 전문가들은 인건비를 회피해보려는 플랫폼업체들의 전략이 한계에 달한 것으로 보인다고, 정책입안자들이 노동권을 보호하기 위해 보다 적극적으로 움직일 필요가 있다는 의견을 내기도 했다.¹⁰⁾

단결권보장법(The Protecting the Right to Organize Act, a.k.a PRO ACT)

캘리포니아, 뉴욕, 매사추세츠라는 주요한 시장에서 어려운 상황에 놓인 플랫폼업체들의 입장에서는 그런데 더 어려운 싸움을 동시에 진행하고 있다. 이는 연방정부 차원의 입법시도와 관련된 것으로, 바이든과 민주당이 입법을 시도하고 있는 단결권보장법이 바로 그것이다.

9) Conger, Kate(2020), "Massachusetts Sues Uber and Lyft Over the Status of Drivers", The New York Times, <http://nytimes.com/>(검색일: 2022.6.17)

10) Browning, Kellen(2022), "Massachusetts Court Throws Out Gig Worker Ballot Measure", The New York Times, <http://nytimes.com/>(검색일: 2022.6.17.)

2021년 3월 9일 하원에서 225-206으로 통과된 이 법안은 법제화가 될 경우 미국의 노동지형을 크게 바꿀만한 내용을 담고 있다. 바뀌게 되는 내용은 크게 세 가지 정도로 볼 수 있다. ABC 테스트를 도입하여 노동자가 독립사업자로 오분류 되는 경우가 감소되어 결국 노조에 가입 할 수 있는 노동자의 수가 증가 할 것이며, 사용자의 반노조 행위에 대한 처벌이 강화 될 것이고, 또한 사용자가 근로계약서 상의 중재조항을 통해 종사자들의 단체소송을 차단하는 것도 불가능해질 것이다. 결국 법이 통과 될 경우 실질적으로 미국 노동자들의 노조 할 권리가 강화되는 것이다.

이 법안의 내용 중 플랫폼서비스 기업들이 가장 우려하는 부분은 ABC 테스트의 전면적 적용이다. 이 법안이 통과 될 경우 미국 전역에서 플랫폼서비스의 종사자들은 전통적인 의미의 근로자로 구분 될 것으로, 그 경우 기업들은 막대한 수준의 인건비 증가를 감당해야 하기 때문이다. 때문에 기업들은 법안의 부결을 위해 광고나 로비스트에 많은 비용을 소모하고 있다.

그러나 법제화가 될 가능성은 그리 높지 않다. 바이든 행정부, 민주당, 그리고 노동계가 적극적으로 법안의 통과를 위해 노력하고 있지만, 상원의 상황이 긍정적이지 않다. 현재 미국 상원은 민주당 50대 공화당 50의 동율을 이룬 상황이기 때문이다. 공화당이 필리버스터를 선택 할 경우, 부통령이 캐스팅보트를 행사하여 통과시키는 방법 등이 있지만, 민주당이 추진하는 다른 법안에 사용해야 할 수도 있기 때문에 쉽게 선택하기는 어려운 방법이다. 더구나 2022년 하반기에는 중간선거가 예정되어 있는데, 민주당은 현재 인플레이션 등으로 인해 지지가 낮아 패배가 예상되고 있기 때문에 선거 이후에는 더욱 법안의 통과가 어려워질 것이 분명하다.

그러나 단결권보장법의 입법이 혹시 실패한다고 해도 이는 플랫폼업체들에게는 피로스의 승리로 그칠 가능성이 높다. 연방정부차원의 입법이 실패한다고 해도, 현재 상황에서 캘리포니아, 뉴욕, 매사추세츠 같은 주요 시장에서 플랫폼업체들은 인건비 부담을 회피 할 수 없을 가능성이 높기 때문이다. 그런 위험을 제거하기 위해서는 연방정부 차원에서 플랫폼종사자들을 독립사업자로 규정하는 법이 제정될 필요가 있는데, 이는 그 반대의 입법만큼 혹은 더 어려운 일이기 때문이다.



07 > 위원회 활동

- 플랫폼산업위원회 및 산하 분과위원회 활동 마무리
- 2기 소상공인위원회 발족
- 비정규직위원회, ‘프리랜서 노동권 보장을 위한 정책토론회’ 개최
- 중대재해예방을위한산업안전보건위원회, ‘POSCO 현장 방문 간담회’
- ‘정의로운 에너지 전환, 사회적 대화의 길을 묻다’, 한-독 좌담회 개최

정리 이길모 협력홍보팀 전문위원

| 위원회 활동 |

플랫폼산업위원회 및 산하 분과위원회 활동 마무리



플랫폼산업위원회 내 가사돌봄분과위원회

플랫폼종사자의 실제 요구사항을 파악하고 의제화하며 플랫폼 기업의 다양한 의견을 수렴하고자 발족한 플랫폼산업위원회(이하, 위원회)가 2022년 6월 16일 '디지털 플랫폼산업 활성화와 플랫폼 종사자 보호를 위한 권고문' 발표를 끝으로 최종 1년간 활동을 마무리하였다.

현재 디지털 네트워크를 기반으로 상품 및 서비스의 공급자와 수요자가 거래하는 디지털 플랫폼 경제(Platform Economy)가 활성화되고 있는 가운데, 디지털 플랫폼이 시장에 등장하면서 자신의 서비스를 제공하거나, 일감을 받아서 일하는 노동종사자들이 다양한 유형의 플랫폼에서 등장하고 있다. 그러나 기존 제도와 보호법제로는 플랫폼이 가지는 긍정적인 영



플랫폼산업위원회 내 대리운전분과위원회

향을 활성화하면서도 플랫폼종사자들에 대한 적절한 권리와 보호 기반을 마련하기에 한계를 가진다. 그러므로 사회적 대화를 통해 다양한 이해관계자들의 참여와 협력으로 플랫폼의 신뢰성을 제고할 수 있는 새로운 규칙과 시장 질서를 확립하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

이러한 배경에서 2021년 6월 17일 플랫폼 종사자 보호와 플랫폼 산업의 공정하고 건강한 생태계 조성을 목표로 ‘플랫폼산업위원회(위원장 김혜진 세종대 교수)’가 발족하였다. 위원회는 플랫폼종사자들의 정책 요구도가 높은 직업훈련 확대 및 일자리 이력 관리·경력 증빙 방안과 업무 상 발생하는 분쟁을 예방하기고 해결하기 위한 방안을 중점으로 논의하였다.

위원회는 플랫폼 노동의 전반의 포괄하는 의제를 중심으로 논의하고, 업종별 사회적 대화를 활성화하면서도, 기존에 사회적 기여가 크지만 비공식 노동시장에서 보호 방안이 부족했던 대리운전업과 가사돌봄 영역에 대해 2022년 1월 두 개의 분과위원회를 발족하여 의제와 업종을 논의하는 두 트랙으로 운영하였다.

2022년 1월 20일 발족한 가사·돌봄 분과위원회(위원장 권혜원 동덕여대 교수)는 플랫폼 기업, 사회적 경제 영역, 시민단체, 노동자 단체가 함께 모여 가사서비스와 돌봄 영역 종사자의 안

전한 일자리 환경 조성을 위한 제도 마련, 가사·돌봄 영역의 전문화를 위한 직업훈련 강화 및 확대 방안, 플랫폼 기업 및 사회적 경제 기업이 상생하는 산업생태계 조성 방안 등을 중심으로 논의하였다. 가사·돌봄분과위는 6월 16일 그 동안 논의 결과를 토대로 산업생태계 조성, 직업 훈련 확대, 안전한 작업환경 마련을 위한 과제와 향후 사회적 과제가 담긴 ‘가사·아이돌봄 산업 생태계 조성 및 종사자 보호 확대를 위한 합의문(안)’을 채택하고 활동을 종료하였다.

2022년 1월 14일 발족한 대리운전 분과위원회(위원장 정홍준 서울과기대 교수)는 플랫폼 기업, 대리운전업체 연합회, 플랫폼 노동 단체 및 협동조합 등이 참여하여 종사자들의 현안 과제인 공정한 계약, 사회보험 확대, 데이터 이동권 보장, 안전 및 건강 보호, 야간 이동 수단 확대, 법제화를 중심으로 논의하였다. 대리운전업분과위는 2022년 6월 10일 ‘대리운전업의 지속가능한 산업생태계 조성 및 대리운전 종사자 보호 확대를 위한 합의’를 채택하고 활동을 종료하였다. 합의문에는 산업생태계 조성, 공정한 계약과 표준계약서 확산, 사회보험 확대, 안전한 근로환경 조성을 중심으로 담고 있다.

2기 소상공인위원회 발족



제2기 소상공인위원회가 2022년 6월 21일 발족했다. 제2기 소상공인위원회는 소상공인 보호·육성과 관련된 주요 의제를 개발하고 정책 제안을 추진하는 것을 목적으로 설치되었다. 소상공인단체 8명, 전국사용자단체 2명이 참여한 동 위원회의 주요 논의사항은 디지털 전환, 탄소중립 환경 하에서 소상공인 자생력 강화, 소상공인 고용 역량·임금지불능력 향상 방안 등이다. 논의기간은 올해 6월 21일부터 2023년 6월 20일까지 1년이며, 필요시 연장 가능하다. 출범과 함께 제1차 전체회의에서는 앞으로의 운영에 대한 전반적인 방향에 대한 논의를 하였다.

코로나19 대응방안을 논의해 온 지난 제1기 소상공인위원회와는 달리 ‘디지털 전환·탄소중립 환경 하에서 소상공인 자생력 강화방안’, ‘소상공인 고용역량·임금 지불능력 향상방안’ 등 소상공인이 처한 구조적 문제에 대해 사회적 대화를 추진하고자 한다. 또한 지역 현장 간담회, 소상공인 워크숍과 정책토론회 등 다양한 공론화 활동을 펼치기로 하였다. 소상공인위원회는 향후 전체회의에서 윤석열 정부의 국정과제 및 소상공인 관련 정책 등 정책방향을 점검하고, 세부의제와 논의 의제를 정할 예정이다.

〈제2기 소상공인위원회 위원명단〉

구분	성명	직책
위원장	김성희	한국외식업중앙회 연구실장
위원	이성원	한국중소상인자영업장총연합회 사무총장
위원	김진태	한국수퍼마켓협동조합연합회 총괄본부장
위원	구법림	전국상인연합회 수석부회장
위원	박천규	한국소기업소상공인연합회 부회장
위원	이중선	전국가맹점주협의회 사무총장
위원	차남수	소상공인연합회 정책홍보본부장
위원	노형중	국가재난극복소공인연합회 사무총장
위원	김철희	한국경영자총협회 노사관계지원팀장
위원	유일호	대한상공회의소 고용노동정책팀장
담당 전문위원	김명환	경제사회노동위원회 전문위원

비정규직위원회, ‘프리랜서 노동권 보장을 위한 정책토론회’ 개최



비정규직위원회는 2022년 5월 23일 ‘프리랜서 노동권 보장을 위한 정책토론회’를 진행했다. 올해 2월부터 2달간 위원회에서는 프리랜서 근로조건 및 건강권 개선을 주제로 하여 다양한 프리랜서 단체 및 전문가와의 논의를 진행해 왔고, 이를 통해 종합된 내용을 유관단체와 공유하고 의제를 공론화하여 프리랜서 노동권 보장을 위한 사회적 해결방안을 모색했다. 특히, 프리랜서는 변칙적인 업무시간과 노동형태로 인해 건강권의 사각지대로 놓인 경우가 많아 프리랜서의 건강권에 주목하고자 했다. 또한, 현재 일부 직종이나 지역에서 획득한 노동권의 보편화가 지체되고 있는 방송·영화 스태프와 지자체 소속 강사의 처우개선에 대해 여론화하고자 했다.

이날 발표에 나선 장진희 한국노총 중앙연구원 연구위원은 “음식배달 노동자와 대리운전

노동자는 대부분 새벽이나 심야시간에 업무를 종료하지만 산안법 상 야간작업자로 분류되지 않아 특수건강진단 대상자에 포함되지 않는다”고 말했다. 따라서 야간노동에 대한 정의를 재검토할 필요가 있고, 사각지대에 놓여 있는 프리랜서 건강권 보장을 위한 노력이 필요하다고 주장했다. 또한, 신옥숙 전국강사연대본부장은 “전국 시군에 평생교육 조례가 제정되어 평생학습관, 여성문화회관, 노인복지관, 청소년회관 등 다양한 프로그램이 마련됐지만, 이를 담당하는 강사의 신분과 처우는 ‘자원봉사자’로 규정받는 등 정식 고용으로 인정받지 못하는 경우가 많아 이에 대한 개선이 필요하다”고 말했다. 신 본부장은 “성남시는 2021년 조례 개정을 통해, 전국 최초로 ‘자원봉사자’를 강사와 운영보조자로 구분하고 자원봉사에 제공되던 ‘여비’도 ‘강사료’로 변경하면서, 이들의 위촉, 계약, 임금, 노동조건이 개선되었다”며, 지방공공기관 프리랜서 강사의 신분과 처우에 대한 전국적인 표준화를 주장했다.

중대재해예방을위한산업안전보건위원회, ‘POSCO 현장 방문 간담회’



중대재해예방을위한산업안전보건위원회(이하 위원회)는 2022년 6월 9일 중대재해 사고발생 현장인 포스코(POSCO)를 방문하여 산재예방 추진현황을 살펴보고 간담회를 실시하였다. 중대재해 사고발생 현장은 화성부 3코크스 구역으로, 지난 1월(2022.1.20.) 스팀배관 보온작업에 대한 안전감시를 하던 협력업체 노동자 A씨(만 39세, 입사 1개월)가 장입차(숯물생산에 필요한 연료인 코크스를 오븐에 넣어주는 장치)와 충돌해 사망한 곳이었다. 포스코는 사고 이후, 단기적 조치로는 안전조치 마련(잠금장치 시스템 강화 등)을, 중장기적 조치로는 자동화 시스템 도입 등을 계획하고 있다고 설명했다. 질의·응답에서는 산재예방을 위해 ILS(Isolation Locking System, 다중안전시스템) 적용 범위를 넓히는 방식에 대한 질의가 있었다. 포스코 측 담당자는 “ILS는 생산성과 연계된 부분이 존재하여 적용을 확대하게 되면 생산성 저하 가능성이 있다”고 밝히며, 그럼에도 불구하고 “생산성보다는 안전 확보가 우선되어야 한다는 생각을 가지고 접근하고 있다”고 말했다.

동 간담회에서는 ‘포스코 안전활동’에 대한 발제와 논의가 진행되었다. 포스코는 세계 1, 2

위 대형 제철소이면서 연 인원 1천만 명이 출입하는 등 안전 위험이 높은 편이라며, 추진 중인 안전활동에 대해 설명했다. 안전활동은 안전보건 관리체계, 안전문화, 안전인력 등 분야를 나누어 각 분야별로 방안을 마련하고 정책을 추진하고 있다고 했다. 질의·응답 과정에서는 스마트 안전 모델 구축에 따른 노동자들의 사생활 보호 갈등 해소 방안, 도급·위탁에 따른 안전 보건조치 추진 방안 등에 대한 질의가 있었다. 스마트 안전모델 구축 부분은 CCTV 및 바디캠 등 적용에 대해 노동자들은 작업장이 노출되어 반대하는 입장이지만, 대의기구와 충분히 협의하고 노력 중이며 노조에서도 상당 부분 동의하여 가능한 범위 내에서 추진 중이라고 했다. 끝으로 협력사 사고가 많이 발생하고 있는데, 가장 중요한 원인 중 하나가 우수한 인력(경험 및 경력)이 부족해서 발생하는 측면이 크다고 했다. 위원회에서 인력 부족에 대한 검토도 함께 논의되길 바란다고 말했다.

이번 현장방문 간담회에서는 중대재해 원인조사 강화방안과 중대재해 조사체계의 문제점 및 개선방안에 대해 논의했으며, 향후 위원회가 중대재해 예방대책을 마련하는데 많은 참고가 될 것으로 기대한다.

‘정의로운 에너지 전환, 사회적 대화의 길을 묻다’ 한-독 좌담회 개최



‘정의로운 에너지 전환과 사회적 대화’란 주제로 한국과 독일간 공론의 장이 2022년 5월 19일 경제사회노동위원회 대회의실에서 개최되었다. 경제사회노동위원회와 프리드리히 에베르트재단(소장 헤닝 에프너) 공동주관으로 좌담회 형식으로 개최하였다. 대전환의 한 축인 에너지 전환에 따라 세계 질서가 재편되는 가운데, 이에 대응한 국가적 전략 마련이 시대적 과제로 떠오르고 있다. 동 좌담회는 에너지 전환이 산업전환을 수반하고 노동시장에 미치는 영향에 대해 노사정이 어떻게 대응해 왔는지를 독일의 경험을 중심으로 공유하고 토론하였다. 또한 향후 한국의 합리적 전환 방향과 방식을 마련하는 데 보탬이 되고자 마련되었다.

프레데릭 모흐(Frederik Moch) 독일노총 구조산업서비스 정책국장은 “독일의 경우 2038년까지 탈석탄화를 목표로 하고 있으며, 지역 차원의 경제와 일자리를 위한 미래비전을 준비하고 있다”고 소개하며, “2038년까지 탈석탄화 목표 달성 및 에너지 전환 문제와 함께 25만명에 이르는 노동자들에 대한 보장 문제에 대한 권고안을 마련했다”고 밝혔다. 말테 하렌도르프(Malte Harrendorf) 독일 광산 화학에너지 노조 국장은 “정의로운 전환을 위해서는 정부

와 공적 자금 지원을 통해 지속가능하고 회복력이 뛰어난 산업생산의 구조재편을 촉진하는 적극적인 투자가 요구된다”고 설명했다. 페어 크롭(Per Kropp) 노동시장 및 직업연구소(IAB) 연구위원은 에너지 전환에 따른 독일의 구조변화와 노동시장에 대해 설명하면서, “독일 내 에너지 전환에 따른 찬반양론 있고 에너지 전환을 위한 사회적 대화 또한 진행 중이며, 민주주의적 과정관리의 공동결정체 역할을 기대한다”고 밝혔다.

한국측의 정문주 한국노총 정책1본부장은 “우리나라는 장시간 노동을 하는 국가인데, 정의로운 전환 중 노동시간 단축으로 온실가스 감소 효과가 높을 것”이라고 했다. 경제사회노동위원회 배규식 상임위원은 “대전환은 거스를 수 없는 세계사적 흐름이고, 나라마다 대응하기에 따라 위기가 되기도 하고 기회가 되기도 한다”며, “기회는 최대한 살리고, ‘정의로운 전환’을 통해 위기를 최소화하기 위해서는 사회적 대화가 절실하다”고 말했다.

이번 좌담회는 탄소중립화와 관련, 정의로운 전환을 경험한 독일의 사례와 성과에 대해 진지한 논의가 있었다. 특히 독일의 경우 노사정 함께 사회적 대화를 통한 에너지 전환에 대비한다는 것이다. 전 세계가 직면한 전환의 과정에서 지속가능하고 정의로운 전환을 위해서는 정부의 역할과 노사의 역할 그리고 사회적 대화를 통한 논의와 합의가 중요하다는 점에서 양 기관은 구체적인 정책과 사례를 공유하기로 했다.

정리 **이길모** 협력홍보팀 전문위원

계간 <사회적 대화> 호별 주요내용

■ 20호 2022년 1호

코너	제목	필자
권두언	견리사의, 사소취대(見利思義, 捨小取大)	장흥근 경제사회노동위원회 수석전문위원
사회적 대화 특별대담	노동시장 양극화 해소를 위한 특별 대담	권현지 서울대학교 사회학과 교수 전병유 한신대 사회혁신경영대학원 교수 양재진 연세대학교 행정학과 교수 [사회] 배규식 경제사회노동위원회 상임위원
사회적 대화 논단		
	공공부문 노동이사제 입법 평가와 연착륙 과제	이정희 한국노동연구원 연구위원
	기술발전과 코로나19 시대 일터 변화 : 텔레워크 확산과 제도적 과제 모색	김종진 한국노동사회연구소 선임연구위원
	가사서비스 공식화 : “보통의 직업”, “보통의 서비스”를 향한 첫걸음	조혁진 한국노동연구원 연구위원
사회적 대화를 바라보는 다양한 시선들_ 프리랜서	프리랜서 종사자 관련 쟁점과 사회적 대화	이선화 일하는사람들의협동조합 연합회 사무국장 신옥숙 한국노총 전국노동평등노조 전국강사연대본부 본부장 이다혜 프리랜서 매거진 <프리넛프리 Free, not free> 편집국장 임병덕 CN협동조합 이사 장진희 한국노총 중앙연구원 연구위원 [사회] 남우근 한국비정규노동센터 정책연구위원
회의체 위원장에게 듣는 사회적 대화	전영우 어선원고용노동환경개선위원회 위원장	손광모 <참여와혁신> 취재기자
풍경으로의 여행	“사회적 대화는 어느 한 주체가 끌고 갈 수 없다” 땅의 끝에서 새로운 시작을 소망하다, 해남 두륜산 [특집] 상생형 지역일자리 성과와 과제	정철훈 여행작가
지역 사회적 대화 광장	상생형 일자리, 탄탄한 거버넌스 구축해야 지속가능	정다솜 <참여와혁신> 기자
사회적 대화 국제동향		
	노동시간(le temps de travail)에 대한 프랑스 시대적 과제 그리고 사회적 대화	손동기 호남대 교양학부 교수
	코로나19 팬데믹과 스웨덴의 사회적 대화	장선화 대전대 글로벌문화컨텐츠학과 교수
	디지털 시대 : 자동화, 디지털로의 전환, 플랫폼이 노동과 고용에 미치는 영향	손옥이 전문위원
위원회 활동		이세중 협력홍보팀 팀장
	2기 공공기관위원회, 고령사회대응연구회 등 회의체 마무리 고령사회대응연구회, 고령인력 활용 확대 및 고용여건 개선과제 정리하고 마무리 위원회-프리드리히 에베르트재단, 대전환 시대에 따른 양국 노사관계 협력방안 논의	

계간 <사회적 대화> 통권 21호

편집위원회

편집위원장 장흥근 경사노위 수석전문위원

편 집 위 원 김민아 노동교육센터 ‘늘봄’ 센터장

김종진 한국노동사회연구소 선임연구위원

정흥준 서울과학기술대학교 교수

조은주 경기도일자리재단 청년일자리본부장(이상 가나다 순)

손영우 경사노위 전문위원

이세종 경사노위 협력홍보팀장

발 행 인 문성현

편 집 인 배규식

발 행 처 경제사회노동위원회

주 소 서울특별시 종로구 새문안로 82 S타워 7~8층

전 화 [02]721-7100

팩 스 [02]721-7173

홈 페이지 www.eslc.go.kr

편 집 (주)레이버플러스

인 쇄 (주)아르텍

발 행 일 2022년 07월 18일

구독을 원하시는 개인 및 단체는 경제사회노동위원회
협력홍보팀(02-721-7135)으로 신청하여 주시기 바랍니다.

사회적 대화

The Social Dialogue

