

2022

3  
호  
통권 22호

# 사회적 The Social Dialogue 대화

# 사회적 대화

## 권두언

- 경제사회의 봄은 저절로 오지 않는다 006  
편집자주

## 1) 사회적 대화 특별대담

- 노동시장 개혁의 전제 조건과 성공전략 010  
박철성 한양대학교 경제금융학부 교수, 송강직 동아대학교 법학전문대학원 교수  
정흥준 서울과학기술대학교 경영학과 교수, [사회] 최영기 한림대학교 객원교수

## 2) 특별기고

- 축구장에서 피구하는 정부발 노동시장개혁의 실체와 대안 042  
정문주 한국노총 정책본부장
- 노동시장 개혁의 전제 조건과 성공전략 055  
장정우 한국경영자총협회 노사협력본부장

## 3) 사회적 대화 논단

- 양성평등 일자리 정책의 의미와 중요성 064  
신경아 한림대 사회학과 교수
- 「여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방법」 시행과 여성경제활동 사각지대 해소 071  
김난주 한국여성정책연구원 연구위원
- 윤석열 정부의 돌봄노동정책 방향 084  
윤정향 한국노동사회연구소 선임연구위원

## 4) 사회적 대화를 바라보는 다양한 시선들

- 소상공인이 보는 사회적 대화 096  
김윤정 한국법제연구원 연구위원, 남윤형 중소벤처기업연구원 수석연구위원  
차남수 소상공인연합회 정책홍보본부 본부장, [사회] 이정희 중앙대학교 경제학과 교수

### 5) 지역 사회적 대화 광장

- “주체 간 협력을 통해 스스로 지역경제 활성화를 모색해 나가는 논산” 120  
 논산형 일자리가 상생형 지역 일자리 모델로의 성공을 기대하며  
 정재욱 (주)비즈데이터 총남지사장
- 미래차 부품산업 대전환을 위한 경북 상생형 일자리와 사회적 대화 129  
 전 인 영남대학교 경영학과 교수

### 6) 사회적 대화 국제동향

- 영국의 ‘불만의 여름’ : 공공부문 근로자 임금 결정과 파업(제한)을 둘러싼 논란 144  
 남궁준 한국노동연구원 부연구위원
- 프랑스 마크롱 대통령 집권 2기의 노동·사회 정책 전망 : 2022년 선거정책을 중심으로 152  
 손영우 경제사회노동위원회 전문위원
- 미래에 대응하는 다자주의와 사회적 대화의 역할 159  
 (공동기고) 아포스톨로스 국제노사정기구연합 사무총장, 손욱이 국제노사정기구연합 아시아 대륙 사무부총장

### 7) 위원회 활동

- 산업안전보건위원회, 일본 산업안전 전문가 초청 강연 174
- 청년·비정규직 노동조건 개선을 위한 공동회의 개최 176
- 아세안 공무원단, 위원회 방문을 통한 사회적 대화 탐방 178  
 정리 이길모 협력홍보팀 전문위원
- 계간 <사회적 대화> 호별 주요 내용 180

| 권두언 |

# 경제사회의 봄은 저절로 오지 않는다

‘봄을 느끼고 싶다면 대지를 보고, 가을을 느끼고 싶다면 하늘을 보라’는 말이 있다. 파란 하늘과 청량한 바람이 느껴지는 가을이다. 계절은 우리가 가만히 있어도 어김없이 찾아온다. 자연의 섭리가 그렇다. 경제사회의 섭리는 어떠한가? 불행하게도 저절로 오는 법은 없다. 오랜 시간에 걸쳐 사람들이 만들어 가야 한다. 체제를 만들고 제도와 규범을 정한다. 정해진 질서 속에서 경제사회가 돌아간다. 영원하지도 않다. 체제는 흥망성쇠를 반복하고 시대에 맞지 않는 것은 도태된다. 세상을 바꾸는 개혁은 그래서 더 나은 경제사회를 만드는 원동력이 된다.

새 정부도 3가지 개혁을 천명했다. 노동개혁은 그 중 하나고, 가장 중요한 개혁이다. 이유는 자명하다. 국민의 75%가 ‘일하는 사람’이고 노동개혁의 성공 여부가 대다수 국민들의 ‘더 나은 내일’을 결정하기 때문이다.

그렇다면 노동개혁의 본질은 무엇일까? 노동개혁의 본질은 구조개혁이다. 극명하게 갈라지고 끊어진 1·2차 노동시장 사이의 간극을 합리적으로 메우고 서로 잇는 작업이다. 하지만 노동시장 구조개혁은 말처럼 쉽지 않다. 기업별 교섭체계, 원·하청 간 불공정 관행과 대중소기업 경쟁력 격차 등 구조적인 문제가 노동시장에 고스란히 녹아 고착화 돼왔기 때문이다.

구체적으로 보면 고성장 시대에 형성된 임금체계를 짚어봐야 하고 불공정한 차별은 없애야 한다. 능력에 상관없이 한번 비정규직은 영원한 비정규직으로 살아야 하는 억울함도 문제다. 여기에 다 디지털·에너지·인구전환에 따라 달라지는 일과 일하는 방식에 맞게 제도를 재설계해야 하는 등 수없이 많은 문제들이 난마처럼 얽히고설켜있다.

결국 근본적인 해결을 위해서는 한두 가지 대책만으로는 어렵다는 것이 중론이다. 종합적이고 복합적인 처방과 적극적인 치료가 문제 해결의 열쇠다. 그 과정에서 사회적 대화도 절실하다. 노동시장 개혁은 앞서 말한 대로 대다수 국민의 문제이기 때문이다. 노사정은 물론 다양한 계층이 모여 노동시장의 미래를 함께 만들어 가야 한다. 특히 개혁은 이행이 더 중요하다는 점에서 대타협도 필

## 편집자주

요하다. 노사정이 미래를 약속하고 실천하는 과정이 진짜 개혁이다.

이번 호에서는 그런 의미에서 노동시장 개혁에 관한 국내 석학들의 지혜를 모아보는 특별 기획을 마련했다. 최영기 한림대학교 객원교수를 좌장으로 박철성 한양대 교수와 송강직 동아대 교수, 정홍준 서울과학기술대학교 교수를 모셔 노동시장 개혁 성공의 전제조건과 전략에 대해 짚었다. 개혁의 메뉴들은 무엇이고 방향성과 현실적 로드맵에 대한 담론이 있었던 의미 있는 토론이었다. 특별기고에서는 이에 대한 노사의 입장을 청취했다. 대화의 핵심 주제인 노사의 진솔한 생각을 들을 수 있는 기회였다. 사회적 대화 논단에서는 일가정 양립 정책에 대한 새로운 의제 발굴이 시도됐다. 양성평등 일자리 정책에 대해 신경아 한림대 교수의 원고를 실었고 여성의 경력단절에 대해 김난주 한국여성정책연구원 연구위원의 주장을 담았다. 윤정향 한국노동사회연구소 선임연구위원으로부터는 새 정부의 돌봄노동정책 방향에 대해 들었다. ‘사회적 대화를 바라보는 다양한 시선들’ 코너에서는 코로나19로, 상시적 문제로 늘 힘들어 하는 소상공인의 어려움과 해법을 모색하는 좌담을 진행하고 정부 지원방안의 문제점과 개선방안, 그리고 자생력 강화방안을 심도 있게 논의했다. ‘지역 사회적 대화 광장’에서는 광주일자리 모델을 벤치마킹한 논산 상생형 일자리모델 구축 사업과 경북의 부품산업 발전을 위한 지역 사회적 대화의 사례를 현장감 있게 다뤘다. 국제동향은 영국의 공공부문 근로자 임금 결정과 파업을 둘러싼 논란과 특히 국제노사정기구연합 사무총장과 아시아 대륙 부총장이 함께 기고한 ‘미래에 대응하는 다자주의와 사회적 대화의 역할’로 풍성하게 채웠다.

노동개혁이 이 시대 주요 핵심과제로 등장하면서 독일의 하르츠개혁이 연일 미디어에 오르내린다. 다만, 하르츠 개혁은 노동개혁을 추진하기 위한 참고서다. 결국 한국적 맥락의 사회적 대화는 한국의 노사정 주체가 치열한 고민과 대화로 만들어 가야 한다.

가을을 느끼고 싶다면 하늘을 봐야하는 것처럼 ‘진정 일하는 사람을 위한 노동시장을 원한다면 사회적 대화를 하자’라는 당부의 말로 권두언에 갈음하고자 한다.



# 01



## 사회적 대화 특별대담

### • 노동시장 개혁의 전제 조건과 성공전략

박철성 한양대학교 경제금융학부 교수

송강직 동아대학교 법학전문대학원 교수

정흥준 서울과학기술대학교 경영학과 교수

[사회] 최영기 한림대학교 객원교수

| 사회적 대화 특별대담 |

# 노동시장 개혁의 전제 조건과 성공전략

- **일시** 2022년 8월 14일 오후 3시
- **장소** 경제사회노동위원회 중회의실2
- **참석** 박철성 한양대학교 경제금융학부 교수  
송강직 동아대학교 법학전문대학원 교수  
정흥준 서울과학기술대학교 경영학과 교수
- **사회** 최영기 한림대학교 객원교수
- **배석** 이시욱 경제사회노동위원회 대외협력실장  
이세종 경제사회노동위원회 협력홍보팀장
- **정리** <참여와혁신> 강한님백승윤 기자
- **사진** 이현석 포토그래퍼

## 새 정부의 노동을 보는 시각

**최영기** 오늘은 정부가 추진하고 있는 미래노동시장연구회의 우선 추진과제를 중심으로 노동시장 개혁과 사회적 대화를 연결시켜서 대담을 진행하고자 합니다. 첫 번째로는 윤석열 정부의 노동에 대한 태도, 노동 개혁에 대한 기초에 대해 얘기를 나눠보겠습니다. 두 번째로 정부가 우선 추진과제로 하고 있는 임금과 근로시간 개혁에 대해서 토론을 해보겠습니다. 세 번째는 여기에 포함되지 않은 포괄적인 노동시장 개혁과제와 향후 사회적 대화를 주제로 얘기하겠습니다. 먼저 새 정부의 노동을 보는 시각에 대한 의견을 들어보겠습니다.





박철성 한양대학교 경제금융학부 교수



송강직 동아대학교 법학전문대학원 교수



정흥준 서울과학기술대학교 경영학과 교수



최영기 한림대학교 객원교수



**송강직** 우선 근로시간과 임금체계를 중심으로 노동시장에 대한 개혁을 시작하고 있는 것 같습니다. 근로시간은 미니멈 스탠다드로 근로기준법을 상회하는 것은 노사 합의로 가능하겠지만, 현행 주 52시간 캡이 씌어 있는 것은 입법적인 걸로 갈 수밖에 없고 국회에서 개정 절차를 거쳐야만 정책이 실행 가능하죠. 거기에 반해서 임금체계, 특히 공정한 임금은 지금이라도 가능합니다. 제가 지방공사 경영평가에 참여해 본 경험에 따르면 같이 출근하고 퇴근하는데 젊은 층과 시니어의 임금격차가 너무 크다는 얘기를 젊은 층에서 많이 합니다. 역으로 시니어 그룹들과 면담을 해보면 경험의 차이를 얘기합니다. 미국도 평가 항목이 수십 개인데 그 중 가장 크게 차지하는 것은 근속연수이고 일본도 그게 베이스입니다. 나이를 먹으면 가족이나 질병 등 지출이 많은 것은 통계로도 확인이 됩니다. 이런 부분에서 공정한 임금이라는 게 어떤 형태로 이뤄져야 하는가가 고민이 되는 부분입니다. 젊은 세대는 종래에 비해 전직 등이 많은 편이죠. 기존의 세대는 현재 임금이 낮아도 멀리 내다보고 신뢰관계를 생각하면서 자기 커리어를 지키고 나중에 보상을 받겠다는 태도가 많은 반면, 젊은 세대는 쉽게 직장을 옮기는 태도를 보이죠.

임금체계 개편 과제는 입법론적으로 보기에는 어렵다고 봅니다. 이 부분은 정책적으로 유도하는 방향으로 갈 수 있을 겁니다. 최저임금을 위반하지 않는 이상 노사 합의로 가거나, 공공기관은 국가가 경영평가 등으로 유도할 수 있습니다. 누적퇴직금제가 사실상 없어진 것처럼 정책적으로 갈 수 있는 부분이 강한 영역입니다. 근로시간과 임금체계를 두 개의 축으로 본다고 했을 때 한 축은 입법 과제적인 측면, 다른 한 축은 정책적으로 혹은 노사자치에 의해서 실행될 수밖에 없는 이질적인 성격이 있습니다. 물론 임금이나 근로시간을 양분해서 논할 수 없는 복잡한 요소들이 있겠지만 줄여서 봤을 때는 그런 이질적인 부분이 있지 않느냐 생각합니다.

**최영기** 정부에서 근로시간과 임금체계를 핵심적인 개혁 과제로 제시한 데는 근로자집단 내에서도 공정성에 대한 담론이나 임금의 공정성, 근로시간 관념이 다르기 때문에 변화된 근로자 인식을 주목해서 정부에서 개혁과제로 보지 않았냐는 평가인 것 같습니다. 박철성 교수님께서 전반적으로 평가를 해 주시죠.

**박철성** 기본적으로 새 정부든 지난 정부든 노동시장의 문제가 개선이 돼야 한다는 시각은 차이가 없다고 생각하거든요. 이중구조 문제는 이 정부만 이야기한 것이 아니라 예전부터 이야기한 것이고, 임금체계도 연공급에 문제가 많다는 공감대가 폭넓게 형성되어 있었죠. 이 정부가 가진 목표가 다른 정부의 목표와 크게 다른 것은 아니라고 생각하는데, 목표에 도달하는 방식과 관점이 다르다는 생각입니다. 예를 들어서 지난 정부에서는 그것들을 이루는 방식이 공공부문의 역할을 상당히 강화하는 방향으로 시도를 많이 했어요. 청년고용도 공공부문에서 많이 늘린다든지, 비정규직 정규직화를 정부가 주도해서 강력하게 추진한다든지, 재정 투입을 통해서 직접 일자리를 늘리는 방식이라든지 공공부문이 노동시장에 적극적으로 개입해서 문제를 해결해보려는 시도들이 있었습니다.

반면 윤석열 정부가 얘기한 방향은 문제 해결 방식을 공공부문보다는 민간으로부터 시작해야 한다는 생각을 하고 있는 것 같아요. 예전보다 공공부문 역할을 축소해서 공공부문 일자리 사업도 정리하면서 효율화를 위해 재정투입을 줄인다고 하죠. 이렇게 공공부문에서 민간으로 넘어가는 시각이 달라지지 않았나 생각을 하고요. 대

표적으로 지금 이야기하고 있는 근로시간, 임금체계, 혹은 다른 개혁의 어젠다들도 민간부분 일자리 창출 시각에서 바라보고 있다고 생각합니다. 직접일자리 사업보다는 되도록 훈련이나 고용서비스 등 전통적인 적극적 노동시장 정책을 효율화하고 확대하겠다는 관점으로 가고 있는 것으로 보입니다. 전체적으로 말하면 지향점은 지난 정부와 같지만 방향설정, 경로설정을 수정한 것이라고 생각합니다. 실제로 이 경로설정이 어떤 효과를 낼지, 어떤 경로로 갈지는 시작 단계기 때문에 아직 평가하기는 이르다는 생각입니다.

**최영기** 노동만이 아니고 경제 일반에서도 그런 경향이 보입니다. 노동시장 정책에서도 공공 중심에서 민간 주도 방향으로 전환된 것이 가장 큰 특징이지 않냐는 평가이신 것 같습니다. 정흥준 교수는 얼마 전까지 경사노위 수석전문위원을 하셨기 때문에 포괄적인 평가가 가능할 것 같습니다. 의견을 말씀해 주시죠.

**정흥준** 노동에 대한 접근에 대해서 현 정부를 바라보면 우선은 노동과 경제가 서로 다른 영역이라는 것을 인정하고 출발해야 한다고 봅니다. 둘 간의 관계가 긴밀한 협력 관계를 맺어야 하지만 경제가 인프라에 해당된다면 운영은 노동이 담당하는 것인데, 이전 개발 시기에서는 일정 정도 노동의 희생을 통해서 빠르게 추격해야 할 상황이었는데 지금 한국 경제를 전반적으로 돌아보면 고부가가치의 생산력을 가진 창의적 경제 활동을 하고 있기 때문에 경제와 노동이 양립해서 가는 전략을 체계화해야 한다고 보는 거죠. 인적 자원이 워낙 좋기 때문에 이런 부분을 살려서 양질의 고부가가치, 고생산성을 위해 가야 하는데 여전히 경제 발전을 위해서 노동이 하위의 개념으로 다뤄지고 있는 듯한 우려들이 곳곳에서 보이고 있습니다. 그래서 그런 부분들은 빨리 개선을 해야 한다는 생각입니다.

노동정책을 어떻게 수립할지와 관련해서 보수 정부가 프로세스를 놓치고 있는 것 아닌가 하는 생각이 들었습니다. 노동정책이 국민 다수와 관련돼 있고 국민의 삶과 연결이 돼 있다보니 근로시간, 임금, 안전은 정치적 입장만을 고수해서는 곤란합니다. 국민의 삶을 고려하여 감수성이 필요한 영역이라고 봅니다. 특히, 이 안에는 강력한 이해당사자인 노동조합과 사용자가 있다 보니까 정부가 방향을 정해놓고 가면 실패

할 가능성이 상당히 높습니다. 이번에 몇 가지 정책들을 보면 미리 방향성을 제시하는 바람에 비판도 많이 받고, 다시 연구회를 통해서 추진한다고 하잖아요. 충분한 논의와 고민의 장을 열어두고 그 안에서 정부가 적절한 중재 역할을 하면서 답을 찾아 나가는 방식의 노동정책을 수립하는 게 필요한데 성급했다는 생각이 듭니다.

세 번째는 큰 틀의 비전 부족한 것 같아요. 다른 정책도 그런데, 노동정책도 비전 제시를 못 하고 있다는 거죠. 많은 국민들이 관심 있게 보는 것은 코로나 이후 세계이거든요. 일이 어떻게 달라질 것인지, 노동관계는 어떻게 달라질 것인지 비전을 제시해 줘야 한다는 겁니다. 비정규직이나 플랫폼노동 같은 불안정하고 비정형의 노동이 늘어가고 있는 상황에서 어떻게 규제를 해 나갈 것이며, 규제가 아닌 자율적 선택이라면 그걸 어떻게 할 것인지에 대한 큰 틀의 비전이 필요합니다. 왜냐하면 5년 안에 완성될 그림이 아니기 때문에, 집권하고 있는 5년 동안 최소한 어느 범위까지 밀고 나간다는 비전이 필요하다는 거죠. 그런 측면에서 양극화도 중요한 부분이라고 생각합니다. 이런 비전의 부족을 빠르게 개선해야 할 과제라고 보고요.

마지막으로는 현 정부가 노사관계에 있어 회피 전략을 선택하고 있다고 보고 있습니다. 강력한 이해관계자인 노동조합과 직접적으로 부딪쳐서 정부의 철학과 비전을 설득하기 보다는 적당한 선에서 타협하고 있다고 보는데, 그렇게 5년간 국가를 끌고 갈 수는 없다고 봅니다. 화물연대와 대우조선하청 파업이 전국민적 관심을 받았는데, 두 건 다 유야무야 댄질식으로 넘어갔어요. 이런 방식으로 노동문제를 풀어가는 것은 단기적인 처방은 가능할지 몰라도 4년 이상이 남은 상황에서 어려울 것이라고 봅니다. 이런 집단적 노사관계를 어떻게 규율해나갈지에 대한 정부의 세심한 정책적 고려가 필요하다는 정도로 먼저 말씀 드리겠습니다.

## 근로시간 유연화는 어떻게 접근할 것인가

**최영기** 정부가 우선 개혁과제로 제시한 임금·근로시간 유연화라는 것은 이 정부가 새롭게 제기한 문제이기보다는 정권의 성격이 어떻든 역대 정부에서 지속적으로 건드렸던



문제이기 때문에 딱히 새로운 것도 없을 수 있죠. 그렇기 때문에 노사갈등을 비교적 최소화하고 타협적인 해법도 가능한 이슈 아니었을까 합니다. 그래서 소극적 접근법 내지는 온건한 접근법으로 볼 수도 있겠지만, 반면 본격적인 의욕을 불태우는 개혁이라기보다는 회피적으로 보일 수도 있겠습니다. 전문가들이 조금 미진한 것 아니냐, 그 정도만 가지고 되겠느냐 하는 아쉬움을 공통적으로 느끼고 있는 이유도 여기에 있는 것 같습니다. 정부에서는 이런 시각 때문에 경사노위 특별위원회를 구성해서 추가 의제를 발굴하고 이중구조에 관한 본격적 논의를 하겠다는 업무계획을 제시한 것 같습니다.

세 번째 주제로 넘어가기 전에 근로시간부터 이야기를 해 보죠. 정부가 답을 미리 써 놓고 미래노동시장연구회를 구성한 것 아니냐는 비판도 있었는데, 실제 연구회의 연구 결과를 지켜봐야 하겠지만 전문가로서 예상할 수 있는 52시간 유연화의 방안들, 그리고 그것에 대한 입법 전망을 얘기해보죠. 송 교수 말씀대로 법적 보완이 불가피한 이슈이기 때문에 근로시간을 가지고 먼저 이야기하면 어떨까요. 젊은 세대나 30~40대 경력 단절 위험이 있는 여성들. 그리고 은퇴를 앞두고 있는 고령자들의 점진적 은퇴 등의 방법으로도 근로시간 유연화가 활용될 수 있기 때문에 연장근로 한도규제방식과 근로시간저축계좌제, 그리고 선택적 근로제 등 근로시간 유연화에 대해 포괄적으로 점검해 봤으면 합니다.

**송강직** 근로시간의 문제를 법적으로 말씀을 드리면 현행제도로는 주간 최대 52시간을 넘기면 형사처벌의 대상이 된다는 거죠. 그랬을 때 근로자 1인에 대한 위반, 형법상 죄가 성립되는 문제인데, 역으로 아무리 노력을 해도 주어진 환경 안에서 52시간을 초과해서 일할 수밖에 없는 그런 특정한 산업이 있을 수 있잖아요. 그렇기 때문에 이 법을 가지고 일률적으로 끌고 갈 것이 아니라 꼭 필요한 경우 입법에서 그것을 어떻게 해 줄 건가 하는 거죠. 탄력적 근로시간, 변형시간제라고 해서 1년 단위로 단순 비교하는 이야기를 많이 하는데 일본의 예를 들어 보죠. 일본은 노동기준법 제36조에 의한 서면협정에 의하여 주 단위 12시간 초과근로로 노사합의에 따라 초과근로 문제에 대하여 소화를 해요. 그런데 일본에서 1년 단위의 탄력적 근로시간 제도를 도입한 이유가 계절적인 노동이 있을 수 있다는 거예요. 이런 것에 대응하기 위해 그

런 제도를 설정함으로써 길을 열어둔다는 의미이지 1년 동안 근로자들을 연장근로 수당, 가산임금 지급 없이 마음대로 부려먹고 건강을 해치도록 하는 건 아니라는 애 기죠.

제도를 만들 때 설정을 어떻게 할 것인가 하는 건데, 일률적으로 근로시간을 제한해서 위반에 대해서 형사처벌하는 구조는 입법론적으로 고민해볼 문제인 것 같아요. 일본도 연장근로 필요성이 있는 사람들은 주 12시간 범위 내에서 하는 연장근로에 대한 한도를 가지고 거의 70~80% 이상 소화를 해요. 그렇지 않은 경우에 예외적으로 1주 단위가 많이 사용되고 있어요. 물론 꼭 연장근로를 할 수밖에 없는 구조적 문제가 있으면 기업이 시설을 늘리고 인원을 채용하면 될 것 아니냐는 지적도 있습니다. 하지만 이윤을 추구할 수밖에 없고, 그렇게 축적을 해나가면서 경쟁을 해야 하는 입장에서 본다면 막무가내로 인원과 설비 늘리라고 이야기할 것도 아니라는 겁니다. 그리고 인원을 한 명 채용 함으로 늘어나는 여러 가지 경비가 있기 때문에 그렇게 간단하게 이야기할 게 아닙니다. 적정 수준에서 인력 부족에 시달리는 업종도 있을텐데 그랬을 때 법이 어떻게 그런 부분을 규율해나갈 것인가 하는 문제가 남 습니다. 근로기준법은 위반하면 안 되고 강행적인 규정이 아주 강한 공법적인 성격이 강하지 않습니까. 근로계약에 대한 유리성의 원칙 같은 경우도 근기법상 근로조건 대 등결정이라는 것을 규범적으로 해석하고 있습니다. 이럴 정도로 근로기준법은 매우 강행적이고 공법적 성격이 강하기 때문에, 구조적으로 52시간 가지고 안 되는 기업이 있다면 법이 어떻게 존재해야 하는가를 고민하는 데 있어서는 논의의 가치가 있다고 봅니다.



송강직 동아대학교 법학전문대학원 교수

근로기준법은 강행적이고  
공법적 성격 강해  
일률적으로 근로시간 제한해  
형사처벌 하는 것은 고민 필요

**최영기** 52시간 근로시간 제도의 유연화 수단들이 어떤 게 있을까요?

**정흥준** 실제로 근로시간을 줄인다고 해서 일자리가 늘어나는 것을 많이 기대하긴 어렵습니다. 기술개발이 되면서 직접 일손이 필요한 일자리들이 많이 줄어들고 있어서 쉽지 않을 거라고 생각합니다. 시간저축계좌제 같은 경우는 저축해 놓은 휴가를 다 쓰지 못하는 경우가 기존에 발생하다 보니까 우려가 생기는 거죠. 그런 우려들을 어떻게 보완해서 정책을 만들 것인가가 중요합니다. 선택적근로시간제도 전문적인 연구직을 제외하고 쓸 수 있는 영역을 설계하기 어렵기 때문에 적용 범위가 너무 좁다는 생각입니다. 한도를 월 단위로 조정하는 건 법 개정 사항이라 정부가 행정적인 판단만 가지고 하긴 어렵죠. 이때 고민이 되어야 하는 게 휴식시간의 문제를 통해 과도하지 않는다는지 하는 것들이 같이 논의가 돼야 한다는 겁니다. 월 단위로 시간 관리 단위를 변경하는 문제는 대단히 많은 우려가 있어서 연구 결과가 나오면 그 후에 좀 더 논의를 치열하게 해 봐야 한다는 생각입니다.

오히려 고려해 봐야 할 것은 현재 최대 52시간이지만 고용부 장관의 승인을 받아서 필요에 의하면 64시간까지 연장근로가 가능한 특례제도가 있는 거잖아요. 수요가 있으면 IT 등의 업종으로 확대를 적극 고려하고 있는데, 그 부분에서는 원칙이 무너지는 것일 수 있기 때문에 신중한 접근이 필요하지 않나 생각합니다. IT는 해주는데 다른 데는 왜 안 되느냐는 문제제기가 있을 수 있고, 그쪽도 문호를 연다고 하면 결과적으로 정부의 의도와 달리 전반적으로 근로시간이 늘어나는 문제가 있을 수 있다는 겁니다. 우리가 여전히 OECD 국가 중 3위에 해당하는 장시간 노동을 하고 있는데, 국민들이 바라는 삶 하고는 동떨어져 있습니다. 윤 정부도 마찬가지로 근로시간 단축 노력을 한다고 말하고 있는데 이런 저런 정책들이 합쳐져서 근로시간이 늘어난다면 거기에 대한 비판을 감당하는 것도 쉽지가 않습니다. 오히려 근로시간 연장 특례 업종에 대한 기준을 정할 때 조금 더 신중하고, 그리고 단기적으로 끝나야지 관행적으로 굳어지지 않도록 해야 한다고 봅니다. 그래서 세 가지 정도 보완대책이 필요하다고 봅니다. 휴게시간에 대한 문제, 또 악용하지 않도록 예방하는 조치를 함께하면서 동시에 전체적인 근로시간 자체는 늘어나지 않는 설계, 그야말로 유연화 설계가 필요하다고 봅니다.



**박철성** 사실 52시간제에 대한 국민들의 인식을 보면 만족도가 높은 정책이고, 여야 합의로 했던 것이기 때문에 윤석열 정부도 그렇고 어떤 정부든 이 정책 자체를 무효화시키는 시도는 가능하지도 않고, 하지도 않을 거라고 생각합니다. 결국 우리가 할 수 있는 건 주 52시간제를 실행하면서 나타난 문제점들을 어떤 식으로 개선할 것인가가 초점이라고 생각합니다. 틀 자체가 달라질 거라고 생각하지 않습니다. 개선방향이라면 우선 현재 있는 제도인 특별연장근로 등을 활용하는 방법이 있습니다. 그리고 짧은 근로자일수록 자신의 근로시간을 스스로 결정할 수 있는 유연성을 많이 요구하더라고요. IT업종 같은 경우는 당연히 출퇴근시간은 자유롭다는 인식이 퍼져 있기 때문에. 어떻게 보면 사람의 인식을 법적으로 오히려 따라가고 있어요. 그런데 확실히 문제가 되는 부분은 대체적으로 제조업체와 일부 서비스업종 영세업체에서 과도하게 노동시간이 늘어나는 겁니다. 그들의 사정을 들어보면 인력을 새로 뽑기도 힘들고 시설 증축도 힘든 어려움이 있는데, 그런 기업들이 장시간 근로를 어떤 식으로 개선해 나갈 것인가를 고민해야 할 부분입니다. 장시간 근로가 되다보면 여러 건강 문제가 생길 수 있는데 건강권을 어떻게 보장할 것인가 하는 거죠. 건강권은 52시간제 개선과 상관없이 고민을 많이 해야 할 부분입니다. 요약하자면 주 52시간제의 틀은 바꿀 가능성도 없기 때문에 그대로 가는 거고, 대신 그 안에서 어떻게 하면 문제점을 보완해 나갈 것인가, 특히 구조적으로 영세업종의 근로시간이 구조적으로 긴 문제를 어떤 식으로 접근해야 하느냐가 제일 큰 과제라는 거죠.

## 장시간 노동 줄이는 것에는 모두 동의, 유연화 방법론 고민해야

**최영기** 이정식 장관이 6월 말에 근로시간 개혁 발표하면서 주 52시간이 핵심 쟁점이 됐잖아요. 연장근로 정산기간을 월간 단위로 전환하는 것을 주요 아이টে으로 제시했었죠. 최소한 월간 단위로는 확장을 해보는 대신 11시간 휴게권 등 건강권을 보호하기 위한 보완 조치들을 하자는 쪽으로 방향이 잡힌 것 같죠. 여기에 대해서는 어떻게 보십니까?

**정흥준** 득보다 실이 많을 것이라는 생각입니다. 정부가 추진하겠다고 하더라도 법 개정 사

안이고 국회가 열식을 쥐고 있기 때문에 추진 못할 과제이거든요. 그간 여러 노동정책이 발표됐지만 국민적으로 가장 뜨거웠던 이슈였던 것 같습니다. 생각보다 반응이 뜨겁고 각종 우려가 많아서 결국 추진도 못할 것이라고 봅니다. 물론 2년 후 국회 지형이 어떻게 바뀔지는 모르겠으나, 다음 총선이 2년 남은 상황에서 굳이 이런 걸 통해서 분란을 일으키는 것이 정부의 이후 노동정책 추진에 있어서 어떤 도움이 될까요? 그렇기 때문에 이 부분은 정치적, 혹은 정무적 판단을 해야 하지 않을까 생각이 들었습니다.

**최영기** EU나 영국, 일본 사례를 보면 주간 단위 12시간이 아니고 월 단위, 3개월 단위 이런 식으로 기준을 넓혀 놓잖아요. 노사가 자율적으로 결정할 수 있는 폭을 넓히는 대신 근로시간 총량 규제보다는 건강권 보호를 위한 최소휴식시간 의무화 등으로 변해 가는데, 우리나라는 그렇게 가기 어려운 이유가 뭐라고 보십니까?

**정흥준** 일단 유럽의 과정을 보면 근로시간 단축과 유연화가 협약을 통해서 전략적 트레이드 과정이 있었습니다. 노동시간을 줄이면서 유연화를 취했기에 받아들이는 것이 가능했다는 것이죠. 두 번째는 유럽에서는 연장근로 자체가 많지 않다 보니 그렇게 비중 있게 받아들이지 않았습니니다. 마지막으로 하루 단위의 일 규제도 있습니다. 하루에 12시간을 넘지 않는다거나 일과 일 사이에 11시간의 휴식시간을 두는 방식을 통해서 오랫동안 논의를 해왔기 때문에 그런 합의가 가능하지 않았나 싶어요. 저희도 가능할거라고 보는데 문제는 그러기에는 논의시간이 짧다는 생각이 들어요. 이 정책을 고용노동부에서 발표했을 때 반응이 뜨거웠고, 굉장히 부정적 여론이 많았기 때문에 몇 달 안에 그게 해소가 될 수 있을까 하는 거죠. 특히나 학자 중심 연구회에서 이걸 설득하기 어렵겠다는 생각이 들어요.

**송강직** 우리의 장시간 근로가 OECD 국가 중 매우 높은 수준인데, 주 단위를 손대는 것은 현실적으로 신중할 필요 있다고 봅니다. 정산하는 부분을 어떻게 할 거냐 하는 것은 근로자 입장에서는 실수의 감소로 이어지기 때문에 강한 충돌 요소가 되겠죠. 그러면 건강권이라는 당근으로 극복할 수 있겠는가 하는 어려움도 있을 것이라고 봐요. 정책 추진, 그리고 입법개정을 해나가는 과정에서 합리적으로 설득할 수 있는 자료

가 충분히 보완될 필요가 있다는 생각이 들어요. 물론 입법저항도 당연히 있다고 보는데요. 현재 우리나라는 근로기준법상 근로시간 제한을 위반하면 형사처벌로 이어지잖아요. 일본의 경우에는 고의성이 아주 높은 경우가 아니면 노동법 위반, 공법적 부분의 수사를 거의 안 합니다. 우리는 행정관청의 재량이 없이 범위만 기소의견 형태로 기계적으로 움직이는 행정을 전제로 했을 때 근로시간 제한과 관련한 처벌이나 접근 방법에 있어서도 약간 과하다는 주장을 할 수 있다는 생각이 듭니다.

**박철성** 일단 접근방법은 여러 가지가 있을 수 있는데 정산단위 변화도 그 중 하나는 될 수 있을 것 같습니다. 문제는 정부가 개혁 어젠다를 내놓을 때 기업 입장을 너무 강조하지 않았나 하는 생각이 들었습니다. 정부가 어떤 개혁 어젠다를 내놓을 때 마치 기업의 요구를 들어준다는 식으로 인식이 되다 보니까 더 부정적이지 않았나 생각이 들어요. 그런 의미에선 근로자의 입장에서 접근하는 것도 필요하다는 생각입니다. 특히 장시간 근로를 하는 근로자들의 실질적인 요구가 무엇인지. 그리고 현재 근로시간제도가 바뀐다면 그들의 편익이 어떻게 되는지 이런 부분을 좀 더 깊이 봐야 한다는 생각이 들어요. 근로자의 입장을 더 신경 쓰고, 정책제안에 근로자 입장을 담아낼 수 있다면 국민들의 인식도 조금 더 달라질 수 있지 않을까 생각합니다.

**최영기** 외국에서 근로시간 유연화를 이야기할 때 그게 꼭 기업의 의제라기보다는 근로자들의 근로시간 단축 요구를 수용하는 과정에서 하나의 패키지로 본다든 거죠?

**정흥준** 젊은 세대들의 시간 주권, 시간 통제권에 대한 욕구가 많이 늘어서 그렇게 될 수 있을 거라고 보는데요. 그러려면 다양한 사례들을 발굴해야 한다고 봅니다. 지금은 생산 수요나 노동력이 더 필요한 영역에서 이 문제가 접근되고 있다 보니, 박 교수님 말씀처럼 외부에서 봤을 때는 기업의 민원을 해결해주기 위한 접근으로 비춰지는 문제가 있다는 거죠. 저는 젊은 세대, 여성의 노동력의 활용 등의 측면에서 볼 때 노동의 유연성도 필요하다고 봅니다. 그런데 그런 의제는 많지 않아요. 고용노동부에서 꺼낸 4~5가지 정책 안에는 많지 않아서, 오히려 그런 부분을 개발하고 지원했을 때 걸림돌이 있으면 여야가 함께 문제를 풀어나가는 방식으로 밑으로부터의 요구를 받아서 하면 어떨까 생각합니다.

**최영기** 선택적 근로시간제나 저축계좌제 등의 문제도 있지만 결국 52시간의 정산 기간을 월 단위로 바꾸는 게 가장 큰 쟁점이 될 것으로 예상하는 거죠. 지금 전망을 보면 쉽게 수용이 안 될 것이고 훨씬 더 많은 사회적 논의와 사례 발굴 등 공론화 과정이 필요 할 것 같다는 의견이네요. 근로시간 문제는 이 정도로 정리하면 될 것 같습니다.

다음은 임금체계 개편인데 정권마다 이 문제를 들고 나왔었죠. 연공제에서 직무급 으로 전환한다는 것은 공공기관 평가에 항상 고정 아이템처럼 들어와 있는데. 이번 에도 다시 들어왔어요. 그런데 이전보다는 시각이 넓어진 것 같기는 해요. 이번에는 초기업적, 업종별·직종별 시장에서 통용되는 표준적인 임금직무 정보 체계를 구축하 겠다는 건데, 과거의 접근 방식과 좀 다르긴 하거든요. 임금체계 개편의 목표도 '세 대 상생형 임금체계 개편'이라고 했던 말이에요. 의견들 어떠신가요?

**정흥준** 사실 임금체계 개편은 필요하기는 하거든요. 고 도 성장기에 호봉 방식의 급여 책정은 나름 정 당성이 있었는데 지금은 성장이 둔화되고 노동 시장이 이중화되면서 격차가 심해지다 보니까 동일가치노동 동일임금에 근거해서 숙련과 난 이도를 종합적으로 고려해서 일에 맞는 급여체 계를 갖추자는 것에 많은 사람들이 동의한다고 보는데요. 저도 동의하고요. 문제는 정부가 임 금을 컨트롤할 수 있는 게 공공부문 밖에 없는 거예요. 공공부문도 당사자들인 노동조합이 강 하게 반대를 하고 있어서 설득하는 게 쉽지 않 죠. 그걸 어떻게 풀어가야 하느냐에 대해서 세 가지 정도가 해법이라고 봅니다.

첫째는 기존 임금 저하는 없어야 한다는 겁니 다. 임금 저하를 받아들일 사람은 없기 때문에 기존 임금 저하 없는 임금 설계를 할 수밖에 없고, 그렇게 하면 예전에 미국에서



**정흥준** 서울과학기술대학교 경영학과 교수

기존 임금 저하 없고  
성과급 연동 없이  
기재부 일방통행 안 해야  
임금체계 개편 가능

했듯 기존 사람과 새로 입직하는 사람 간 임금체계가 다른 이중임금체계를 가져가는 거죠. 기존 임금을 받는 사람들의 임금 저하는 없어야 하고, 새로 임금을 적용 받는 사람에겐 공정한 임금이 적용돼야한다는 것이 필요하고요. 둘째로 성과급을 연동하면 안 됩니다. 공공부문의 성과급은 실제 성과에 기반해서 성과급을 주는 게 아니라 정부 정책에 부합하게 따라 오면 주는 방식이었기 때문에 사실 용어와도 맞지 않고 저항감도 상당히 많았습니다. 그래서 박근혜 정부 때도 탈이 났는데요. 현 정부도 성과급과 연결해서 보고 있는데 이건 분리해야 하고, 정말 성과급이 필요하다면 별도로 고민해야한다는 생각입니다. 세 번째는 공공부문을 기재부가 틀어쥐고 정하고 있는데 그런 방식으로는 임금개혁을 하기 어려울 겁니다. 임금은 노사가 협의를 해야 하는데 기재부 일방으로 정하는 방식은 그만해야죠. 정부의 임금위원회 등을 통해서 초기업 수준으로 공공부문 전체 임금을 통제하는 방식으로 가야 개혁이 성공할 겁니다. 임금개혁은 상당 시간이 필요하기 때문에 점진적으로 추진할 수밖에 없을 것 같고요. 그거야 말로 임금개혁 로드맵이 아니겠냐는 의견입니다.

## 세대 간 임금에 대한 인식차도 고려해야

**최영기** 송 교수님께서 공공기관 평가를 해 보신 경험에 따르면, 20~30대와 40~50대 간 임금에 대한 공정성 등 인식차도 많기 때문에 임금체계 개편에 대해서는 근로자 집단별로 입장이 다를 것 같은데, 현실적으로 어떤 방법이 있을까요?

**송강직** 동일가치노동 동일임금과 관련해서 정규직과 비정규직, 남녀 간 차별시정 제도를 보면, 차별시정은 노동위원회를 통한 선택적 문제 해결이라고 해서 정책적으로 도입하는 것이지 법리적으로 당연한 건 아니거든요. 우선 급한 대로 그런 식으로 차별을 해소해보자는 제도인데, 현행 차별시정 제도가 있음에도 불구하고 이러한 선택적 구제절차와 별개로 법원에서 정면에서 다룰 수 있는가에 대하여 노동법을 잘 아는 판사와 얘기해 본 적이 있습니다. 물론 판사는 당연히 된다는 입장이었습니다. 저 또한 사법부는 선택적 분쟁해결과 별개로 고유한 사법적 판단을 할 수 있다고 생

각합니다. 다만 사법부가 동일노동 동일임금 원칙에 대한 해석을 한다고 하더라도 그리 단순하진 문제는 아닙니다. 우리는 '동일노동'과 '동일가치노동'을 실질적으로 같은 의미로 쓰고 있고, EU의 규범에서는 동일노동보다 동일가치노동은 발전된 개념으로 이해하는 반면에, 미국은 일반적으로 '동일가치노동'이라는 표현을 잘 안 쓰고 '동일노동'이라고 씁니다. 그럼에도 불구하고 주(州) 정부의 병원에서 쓰레기 치우는 사람과 주 도로에서 쓰레기 치우는 사람의 노동을 '동일가치노동'으로 본 판결이 있거든요. 일본 같은 경우는 더 보수적인데 '동일노동'이나 '동일가치노동'은 남녀차별금지법에만 있는 용어이다 보니, 이건 강행적인 효력이 없는 원칙이라고 봅니다. 국제적인 규범이라 해도 국내법에 그대로 효력이 발휘되는 강행적인 수준의 레벨이 아니고, 따라서 공서양속(公序良俗)도 아니라는 거죠. 그래서 그 법에서 정하는 남녀차별에 대해서만 논할 수 있을 뿐이지 일반화할 수 없다는 태도를 아직까지 유지하고 있거든요. 따라서 동일(가치)노동 동일임금의 법리로 임금차별문제를 해결하는 것에 한계가 있을 수 있습니다.

임금차별의 양극화는 젊은이들도 마찬가지로일 것 아닙니까. 연공서열 즉 연령 내지 경험을 기준으로 임금체계를 설정한다면 당연히 젊은 세대와 시니어가 일하는 것이 같은 거니까 동일임금을 주라고 할 수는 없죠. 일본에서 이른바 정규직과 비정규직 사이의 차별과 관련하여 통상적으로 정하는 게 80% 기준이예요. 차별을 말함에 있어서 그 정도 껌은 여러 요소를 고려할 때 합리적인 차별로 보는 거죠. 동일노동 동일임금이라고 하는 법리를 모든 양극화 문제에서 그대로 논할 수 있는가, 어디까지 법리적으로 논할 수 있는가에 대해 그동안 고민이 없었어요. 차별 금지가 문제가 되면 행정소송으로 가서 이것이 합리적인 차별인가 아닌가를 봤지 남녀 간의 임금차별을 제외하고 동일노동 동일임금 시각에서 판결이 나온 건 하나도 없거든요. 노동위원회에서 합리성 유무를 중심으로 차별시정 관련 판정을 내리면, 행정법원은 해당 사건에 대해서 판단하는 것이지만 판단의 전제가 되어있지 않은 동일노동 동일가치를 기준으로 내세워 판단할 수는 없거든요. 여기서 일반 민사소송으로 바로 가져가면 현행 법원이 차별 시정제도와 상관없이 동일(가치)노동 동일임금의 법리를 기준으로 차별여부에 대해 판단할 수 있다고 봐요.





그런데 일반 사법적인 규범으로 응용하기에는 이른 것 같습니다. 현저한 차별이 맞다면 공서양속에 관한 사항 등, 일반 법규범을 가지고도 판단할 수 있을 것이나 현재는 차별시정으로 가다 보니 정규직과 비정규직들, 파트타임과 통상의 근로자들과의 비교 대상을 전제로 한 차별시정제도라는 것에 묶여있는 거죠. 양극화를 우리가 흔히 정규직과 비정규직을 두고 많이 이야기를 하는데요. 그렇게 됐을 때 만약 제도적으로 수정해봐야 하겠다고 한다면 법원이 지금 존재하고 있는 동일노동이나 동일 임금, 공서양속을 가지고 판단할 수 있는 방법도 있고, 차별시정제도에 대한 행정소송이라는 방법도 있죠. 최저임금 이상에 대한 임금 결정은 사적 자치 영역이므로 임금 내지 임금차별 문제는 임금체계 개편 논의와 관계없이 법적으로는 이와 같은 법리를 기준으로 접근해서 양극화 문제를 접근할 수밖에 없는 거예요.

**최영기** 유럽이나 미국에서는 주로 법적인 차별시정이 문제잖아요. 공정성의 담론이 있는데, 어떻게 보면 동일노동 동일임금의 가치가 실현되는 임금체계가 보편화돼야 차별시정 제도를 통한 공정임금 실현과 차별시정이 가능할 것 같은데, 박 교수님 의견은 어떠신가요?

**박철성** 저는 정홍준 교수님 말씀하신 부분에 상당히 동의를 하고요. 임금체계 개편이 어떤 방향이 됐든, 임금 저하로 기존의 임금근로자가 손해를 봄으로써 저항이 강해지면 당연히 실행할 수 없기 때문에 고민할 문제입니다. 일단 임금체계 개편이라는 화두가 워낙 오랫동안 시도해왔지만 성공적이지 못했기 때문에 임금체계 개편의 구체적인 방안이 있는 것은 아닙니다. 첫째로는 정부의 역할이 뭔가라는 고민이 듭니다. 임금체계 개편을 얘기하게 되면 대체로 공공부문과 대기업이 대상이죠. 그런데 정부나 국가가 과연 대기업 같은 사적 부분을 규율할 수 있는 범위가 어떻게 될지가 의문이거든요. 저는 임금체계 개편이 정부가 사기업의 임금을 직접적으로 통제하는 방향으로 가는 것은 매우 바람직하지 않다고 생각합니다. 다만 우리가 지향하는 임금체계에 대한 기준에 대해 공공부문이나 사기업부문에서도 공감대가 이뤄졌으면 하는 부분이 있습니다. 그런데 정책적으로 어떻게 만들어질지에 관한 부분은 아직 명확하지 않은 상태인데, 임금체계에 관한 정부의 정책적 수단이 무엇인가란 고민이 있어야 할 것 같습니다. 그리고 규율이 어떤 식으로 정부, 공공부문, 사기업부문에 전달되어야 할지를 풀어야 하지 않나 생각합니다.

**송강직** 기존의 근로자들에 대해서는 임금을 저하하는 형태의 개정은 취업규칙이든 단체협약이든 불이익 변경이 상당히 어려운 현실이거든요. 물론 예외적인 사안을 두고 있지만, 전체를 규율해가기엔 불이익 변경이 현실적으로 상당히 어렵습니다. 그러면 어떻게 할 거냐. 일반적으로 사립대학의 경우에 옛날 명절 수당 등등 해서 무늬만 연봉제. 계약의 형태가 연봉제지 실제로는 그 모든 수당들을 합산해서 12로 나누는 정액으로 줄 뿐이지 차이가 없었거든요. 그런데 몇 군데 대학에서 절차 위반의 불이익 변경 이후에 입사한 경우 불이익 변경 내용이 이들에게는 적용된다는 대법원 판례를 근거로 일방적으로 불이익하게 임금관련 규정을 개정해버린 거예요. 그러면 기존의 근로자들에게는 종전의 근로조건을 유지시키면서 새로 들어오는 사람은 개정된 규정법을 적용 받게 되는 이중구조가 되는 거죠. 그럴 때 합리적인 차별의 영역으로 갈 수 있을 것인가, 동일노동에 대한 동일임금을 가지고 수정할 수 있을 것인가는 지금까지의 논의 범위에선 논해진 바 없어요. 현재 판례에 의한다면 이중구조로 갈 수는 있는 거죠. 그런데 차이가 현저하게 난다거나, 여러 사정들을 고려하여 동일노동 동일임금 등의 법리에 반한다는 판결이 나올 여지도 있는 거예요.



그리고 임금체계와 관련해서 사용자가 이니셔티브를 쥐고 설계하는 부분이 크지 않습니까. 이미 도입되고 단체협약이 체결되고 룰이 존재하는 기업에선 노사의 자치 영역으로 가겠습니다만, 처음에 설계하는 기업의 경우 사용자가 상당한 이니셔티브를 쥐게 되는데, 그건 취업규칙을 정해나갈 때 종전의 루틴한 형태보다는 현재 시대 흐름에 맞게 설계할 여지가 있다고 보고요. 논의 분류와 어긋나는데, 발언한 김에 추가하면 일본은 임금체계에서 '역할급'이라는 말을 많이 써요. 그런데 역할급은 역할과 성과에 따라서 주는 것이라기 보다는 과장이면 과장, 대리면 대리 직급수당의 성격이 짙은 것이거든요. 그런 의미에서 일본의 역할급을 가지고 임금체계를 얘기하는 건 적절하지 않다고 봅니다.

**최영기** 취업규칙 불이익 변경이 송 교수님이 얘기하신 신규 입직자한테만 적용하는 것도 있을 수 있지만, 정부의 국정과제를 보면 결정 단위를 근로자 전체로 단일화하지 않고 근로자 집단별, 부문별로 취업규칙을 변경할 수 있도록 하자는 내용을 임금체계 개편 항목에 넣어놨어요. 취업규칙 변경의 경직성을 완화하기 위한 일종의 결정단위 쪼개기라고 할까요. 일견 그런 수요도 있다고 봅니다. 예를 들면 현대자동차의 경우 생산직과 연구개발직, 판매직이 다를 수 있는데 단협에 묶여서 옴짝달싹 못하는 문제가 있을 수도 있거든요. 그래서 취업규칙 변경 절차를 바꾸는 것도 하나의 방법이 아닐까요.

**송강직** 복수노동조합 사업 또는 사업장에서 교섭단위를 분리할 때는 근로조건의 차이 등 여러 사정을 고려했을 때 단체교섭을 분리하여 따로 하는 게 합리적이라고 하면 노동조합의 신청에 의하여 노동위원회가 교섭단위 분리를 해줍니다. 하지만 노동위원회는 아직까지 동일한 사업장 내에서는 교섭단위 분리를 해준 적이 없거든요. 플랜트 산업만 아주 예외적으로 있을 뿐 매우 소극적인데요. 취업규칙 제정은 현행법상 근로조건의 차이 등이 전제되지 않습니다. 사용자가 취업규칙을 만들 때 이 취업규칙은 생산직, 이 규칙은 사무직·관리직, 이런 식으로 수십 개를 한 사업장 안에 자유롭게 만들 수는 있지만 그렇게 되면 골치 아픈 거죠. 또는 향후 이 집단에서 저쪽으로 옮길 가능성도 있다면, 이미 분리되어서 존재하는 취업규칙이라 하더라도 불이익 변경에서 논의의 대상이 되는 근로자는 그 외의 사람까지 포함될 수 있는 복

잡한 사항이 전개됩니다. 그렇지만 취업규칙의 경우 지금도 얼마든지 한 사업장 안에 여러 개를 특별한 요건이 없이 자유롭게 만들 수 있거든요. 근로자 퇴직급여 보장법에 보면 동일한 사업 또는 사업장 안에서 퇴직금의 차등을 뒤서는 안 된다는 조항이 있습니다. 그런데 신규 입사자에 대해 기존 근로자와 다른 퇴직금제도를 적용하면 차등인가? 대법원 판례에 따르면 취업규칙 불이익 변경 결과에 의한 차등의 경우 자연스러운 것이지 차등이라고 볼 수 없다고 했어요. 이런 경우에는 이중 구조로 가도 차별적인 제도가 아니라는 거죠. 합리적인 동의 절차도 안 거치고 일방적으로 개정을 했다 하더라도 이중구조를 허용하는데 합리적인 이유가 있으면 개정을 마음대로 할 수 있도록 길을 열어놨어요. 대신 합리성은 매우 한정적이고 제한적으로 해석해야 된다는 겁니다. 그래서 합리성을 가지고 취업규칙을 일방적으로 변경하는 것은 사실상 불가능해요.

**최영기** 취업규칙 불이익 변경에 대해 지금 정부가 생각하는 임금 개편의 길을 터주자고 했을 때 취업규칙 변경 절차를 바꿔서 하기는 쉽지 않을 것 같다는 거죠. 또 지침과 관련된 논쟁들이 2015년 9.15 노사정 합의 때 한 번 있었기 때문에 공방이 치열할 것 같습니다. 그런데 이 논의에서 우리가 간과하고 있는 것이 이 정부의 주요한 정책 과제로 표준 직무별로 임금 정보를 정부에서 제공하겠다는 내용을 담고 있습니다. 이게 미국 BLS에서 제공하고 있는 OEWS(Occupational Employment and Wage Statistics)라고 하는 임금 직무 정보입니다. 우리가 임금체계 개편이라는 걸 어느 기업에서 연공급을 바로 직무급으로 전환한다라고만 생각을 하지만, 예를 들면 신생 기업들이 자기들이 편하게 쓸 수 있는 임금체계를 설계할 때 기존에 있는 호봉체계 말고는 임금체계가 없다면 그걸 반복하는 거잖아요. 그러니까 정부가 할 수 있는 임금체계 개편의 중요한 서비스가 직무별 임금 정보나 직무 평가, 직무 등급에 관한 정보에 대한 인프라를 구축해서 제공한다는 거죠.

그리고 30인 미만 사업장에 임금체계가 없는 무임금 체계 사업장이 70% 이상이에요. 전체로 보면 임금 테이블이 없는 근로자가 더 많을 수도 있어요. 그러면 이 사람들의 임금은 어떤 기준으로 결정되는 거냐는 거죠. 임금을 결정할 때 근로자 개인도 그렇고 사업장도 그렇고 기준이 될 만한 직무별 임금 정보나 이런 것들을 정부가 충

분히 제공하는 것은 당연한 서비스여야 하는 거 아닌가 하는 거죠. 그러니까 직무급 도입이라는 것을 단순히 기존의 대기업 정규직의 문제로 봐서는 안 된다는 겁니다. 임금체계 개편의 의미와 폭을 넓힐 필요가 있다고 봐요. 노동시장에서의 임금 결정 체계의 기준을 연공주의에서 직무주의로 전환한다는 접근도 가능하지 않을까 생각합니다.

**송강직** 말씀하신 대로 무임금 체계 사업장이 우리나라에 많습니다. 일본의 경우 후생노동성이 취업규칙과 관련된 모델 등을 제시해요. 최근에는 겸직을 정면으로 허용하자는 쪽으로 모델을 제시했습니다. 우리는 신고하지 않고 겸직을 하면 징계 사유입니다. 일본은 종래에 근로자의 직업 선택의 자유라는 규범이 앞서가 있었음에도 불구하고 내부적인 징계 룰이 있으면 판사가 케이스 바이 케이스로 판단해 왔는데 이걸 정면에서 인정을 했거든요. 겸직을 허용하는 취업규칙 모델을 제시하고 기업체에 안내를 하고 있습니다. 이와 유사한 방법으로 우리도 특히 신규 창업하는 경우에 새로운 임금체계를 만들 수 있도록 정책적 관점에서 제안을 해 주는 것도 필요하지 않을까 싶습니다.

## 격차와 고령화에 어떻게 대응할 것인가

**최영기** 임금체계 개편에 대한 논의는 이 정도로 하고, 정권의 성격을 떠나서 향후 5년 동안 우리 노동시장이 당면하고 있는 여러 도전 과제들을 감안할 때 빠뜨리지 말아야 될 개혁 과제는 뭐가 있을까요?

**박철성** 우리 노동시장이 당면하고 있는 가장 큰 과제는 두 가지라고 봅니다. 먼저 이중노동 시장이라고 불리는 격차 문제인데, 격차가 정규직과 비정규직 격차, 대기업 중소기업 격차, 남녀 성별 격차 등 다면적이어서 이 문제를 어떻게 해소해 나갈 것인가라는 게 큰 과제가 돼야 한다는 생각입니다. 두 번째는 고령화 문제를 어떻게 준비해야 하느냐의 문제입니다. 이런 부분은 장기적 과제로서 앞으로 경사노위든 어디든 이 두 가지 문제를 중심에 둘 필요가 있다는 생각입니다. 특히 고령화는 앞으로 연



금 개혁과 맞춰서 고령 근로자들의 노동시장에서의 지위 문제 등의 여러 이슈가 나올 수 있다고 봅니다.

**송강직** 고용시장이 다양화되면서 특고 등의 양극화 문제는 제도를 논함에 있어서 근로기준법상의 근로자로 인정하거나 노조법상의 근로자로 인정하기가 법리적으로 곤란한 부분이 있어요. 물론 골프장 경기 보조원이나 학습지 교사의 경우에는 노조법상 근로자로 인정을 받고 있는데, 이 경우는 협의 대상이 다른 것까지 확대되지 않고 매우 제한적이기 때문에 크게 문제가 되지 않아요. 양극화 문제에서는 여기서도 저기서도 흡수를 못하니까 사회안전망을 어떻게 구축해 나갈 것인가로 갈 수밖에 없는 것 같아요. 계속해서 직종을 늘려가면서 산재보험에 의무 가입하도록 하는 거죠. 근로기준법상의 근로자, 노조법상의 근로자로 모두 인정하면 상대방 사용자가 있으니 여러 가지 문제가 발생할 수 있다는 어려움이 있는 거죠.

고령화 사회 문제는 일본에서 하는 것처럼 축적 계약직으로 전환하거나, 정년 자체를 연장하면서 임금피크제로 합리적으로 조정하는 등의 방법이 있는데 최근 임금피

크제 도입이 무효라는 대법원 판례가 나왔습니다. 이 경우는 정년을 연장하지 않고 임금피크제를 도입한 케이스이기 때문에 정년을 연장하면서 임금피크제를 도입한, 트레이드 성격이 있는 경우에도 일률적으로 적용할 수 있는 판례 법리는 아닙니다. 그래서 고령화 대응으로 정년연장형 임금피크제 도입이나 재고용, 혹은 공공정책으로 새로운 일자리를 창출하는 방법 등이 있을 수 있습니다. 일본이 톨게이트를 자동화 하지 않는 이유가 노인들의 고용 창출을 위한 것이거든요. 최근에는 또 플랫폼 근로자와 관련해서 서울행정법원이 중앙노동위원회의 결정을 뒤집은 판결을 내놓기도 했습니다. 중노위에서는 부당해고라고 봤는데, 행정법원은 근로기준법상 근로자가 아니라고 본 거죠. 이런 여러 경우들을 보면 양극화의 해법이 법적으로는 쉽지 않다는 것을 알 수 있습니다.

**정흥준** 격차와 고령화 문제가 굉장히 중요한 이슈라는 데 동의를 하고, 또 하나는 사회적 대화와 관련해서도 정책적인 정교함이 필요하다는 생각이 듭니다. 지금은 사회적 대화를 어떻게 활용해서 어떤 논의를 할지에 대한 그림을 제시하지 못하고 있는데요. 사회적 대화에 대한 지지도 많고 규범들에 대해서도 많은 사람들이 인정을 하고 있어요. 민주노총도 사회적 대화를 부정하지 않으면서 경사노위에 참여하지 않는 문제에 대해서 상당히 비판을 받고 있는 거죠. 그렇기 때문에 정부가 사회적 대화를 어떻게 활용할 건지에 대한 고민을 해야 한다는 생각입니다. 조언을 하자면 무언가 큰 것을 사회적 대화를 통해서 해결하겠다는 접근은 어려울 것이라고 봅니다. 역대 정권에서도 사회적 대화를 통해서 뭔가를 하려고 했을 때는 위기의 조건 속에서 모두가 양보해서 타협하는 여건이 형성이 됐었고 그것 자체가 큰 국정 과제였기 때문에 가능했어요. 반대로 어떤 주제를 사회적 대화로 협의할 것인가가 부족한 상태에서 뭔가 어려움이 있으면 사회적 대화로 크게 논의해서 정리하겠다는 접근은 오히려 사회적 대화에 대한 불신을 가중시킬 수 있습니다.

우리 사회에 다양한 쟁점이 있는데 그런 것을 논의하는 장으로서의 사회적 대화를 활용하면 어떨까 합니다. 예를 들어서 임금 개혁, 사회적인 보호, 탄소 중립, 정의로운 전환과 같은 주제들에 대한 논의의 장으로서 사회적 대화를 꾸준히 활용하는 거죠. 업종별로도 사회적 대화에 상당한 영향력을 발휘할 수 있습니다. 최근에 이슈가

된 조선 산업이나 자동차 산업, 또는 IT, 통신 등 업종별로 고층들이 많으니까 그런 부분들을 노사정이 협력해서 해결하는 업종별 협의를 강화해 나가는 것도 중요하다고 생각합니다. 사회적 대화가 정부에 왜 중요하냐면 결국에는 한국노총과의 전략적 연대는 경사노위에서의 사회적 대화를 통해서 가능한 거거든요. 그렇지 않으면 정부가 전략적 연대를 형성하기가 매우 어려울 거고, 그러면 노동문제에 있어서 정부는 고립될 가능성이 크다고 봅니다. 그렇기 때문에 사회적 대화를 활용해서 적극적으로 의견을 수렴하고 논의를 해나가는 것이 필요한 거죠. 그래서 사회적 대화에 대한 비전을 보여줘야 한다고 봅니다.

**최영기** 격차 문제에 대해서는 대우조선해양 하청 노조 사례를 계기로 해서 이정식 장관께서도 이중구조 개선에 관한 과제를 경사노위에서 추후에 논의를 더 해야겠다고 공개적으로 얘기한 바 있지요. 성별, 기업 규모별, 고용형태별 이중구조 격차 확대 문제는 이전 정부에서는 정규직화 내지는 최저임금 인상을 통해서 하려고 했는데 그 한계는 우리가 충분히 경험을 했기 때문에 다른 접근법이 필요할 것 같습니다. 노동 시장적 접근, 노사관계적 접근으로 이중구조를 완화하기 위한 방향에 대해 얘기해 봤으면 합니다.

**정흥준** 사실은 기업 규모에 따른 격차가 제일 심각한 것 같아요. 남녀 간의 격차도 있긴 한데 여전히 선진국에 비해서 좀 떨어지기는 하지만 많이 따라잡아가고 있고, 비정규직과 정규직도 정액 급여 차이는 커지고 있지만 시간당 임금 차이는 줄어들기는 하고 있거든요. 그런데 여전히 극복이 안 되는 게 기업 규모에 따른 격차이지 않는가 라는 생각이 듭니다. 이런 부분들은 우리의 경제 구조가 하청 구조를 통해서 수익의 상당 부분이 위로 집중이 되는 방식이기 때문에, 결국에는 이 문제 해결을 위해서는 원하청 간 연대임금이나 공정한 임금 지급과 같은 경제 정책과 맞물려서 갈 수밖에 없겠다는 생각입니다. 실제로 기업들에서 사내하청은 물론 사외하청도 여러 가지 지원 정책들을 펼치고 있거든요. 그래서 이런 부분을 더 활성화하고 이렇게 했을 때 인센티브도 계속 제공하는 방안도 고려해 볼 수 있을 겁니다.

또 하나는 비정규직 형태의 유형들이 늘어나고 있는데 특히 플랫폼 쪽은 워낙 저임



금인데다가 노동조합도 거의 없는 상태에서 플랫폼 기업이나 사용자가 임금을 일방적으로 정하고 그 임금을 수용하는 사람들만 일을 하라는 식으로 노동시장이 형성돼 있어요. 화물연대에서 얘기했던 안전운임제와 같은 사회적인 임금체계에 대해서도 논의할 필요가 있겠다는 생각입니다. 기업에 무조건 책임을 지우는 방식은 안 되겠지만, 노동의 가치에 걸맞고 산업이 지속가능할 수 있는 사회적인 임금에 대해서도 논의를 해 봐야 한다는 거죠. 최저임금은 워낙 적용률이 높다 보니까 여전히 유효한 방식이라고 봅니다. 이게 을들 간의 싸움이 되지 않기 위해서는 구조화돼 있고 시스템화 돼 있는 인상 방식이 필요합니다. 그렇지 않으면 1년에 한 번씩 최저임금을 결정할 때마다 사회적 피로감이 너무 큼니다.

**박철성** 노동시장에서 어느 하나, 예를 들어서 노동시간만 고치면 이중구조가 해결되는 것은 불가능하다고 보고요, 기업 규모 간의 임금 격차는 원하청 구조도 일리가 있지만, 또 큰 이유 중 하나가 대기업과 중소기업 간의 생산성의 차이가 워낙 커서 이 차이에 따른 임금의 격차는 원하청 구조를 바꾼다고 해서 될 수 있는 건 아니라고 생각하거든요. 지금 이중구조를 떠받치고 있는 여러 요인들이 워낙 다면적입니다. 원하청 관계에서 원청이 하청에게 부당한 계약을 강요하는 부분을 시정하는 등 우리 사회가 지켜야 할 규범 부분들을 확실하게 지켜나가는 것이 필요한데 일거에 해결하려고 하는 시도는 조금 어렵다고 봅니다. 그런 의미에서 경사노위에서의 사회적 대화가 중요한 거죠.

**정흥준** 한두 가지 프로그램으로 해결될 가능성은 거의 없다고 보기 때문에 다양한 방식을 써야 하는데, 구체적인 정책으로 남녀임금격차는 성별임금공시제를 하는 게 맞다고 봅니다. 그 자체로는 임금 격차를 줄일 수 없지만 결국에 기업에 대한 사회적인 압력으로 작용해서 격차가 큰 기업은 여성 인재들이 꺼려할 것이기 때문에 그런 방식으로 유도해 나가는 게 맞겠다고 봅니다. 또 안전운임제 같은 공정수수료제도는 특고나 플랫폼에 대해서는 전반적으로 한 번 검토를 해 보면 어떨까 합니다. 결국에는 초기업 수준의 교섭으로 가야 노동조합이 없는 사람들의 임금이 올라가고 기존에 받았던 사람들의 임금은 자제되는 측면이 있으니까, 초기업 수준의 교섭을 계속 활성화시켜야 합니다. 의도적이거나 강압적으로 하기는 어렵지만 다양한 방식들이 있

더라고요. 사용자단체는 없더라도 사업자단체들이 많이 조직이 돼 있으면서 사실상의 사용자 역할도 지원을 하고 또 이미 교섭을 하고 있더라고요. 건설이나 화물, 타 워크레인 쪽을 보면 그런데, 이런 초기업 수준의 교섭을 지원하는 것도 노사관계 측면에서는 격차 완화에 도움이 될 수 있겠다는 생각입니다.

**송강직** 박 교수님과 정 교수님 말씀을 들으면서 이런 관점들도 있구나 하고 공부가 되었습니다. 그럼에도 불구하고 말씀을 드리면 원하청 간의 계약관계는 법적으로는 매우 자유로운 도급계약입니다. 그래서 이 부분은 자본주의 사회에서 계약의 자유 측면에서 봤을 때 법적으로 제한하기에는 어려운 영역이고 존중할 수밖에 없습니다. 그래서 제도화된 것이 공정거래위원회를 통한 불공정 거래 판단이죠. 사실 사내하청의 존재는 일본과 우리나라 정도지 외국에서는 들어본 적이 없어요. 일본도 사내하청이 존재하기는 하지만 우리처럼 많지는 않아요. 이러한 관점에서 보면 사내하청이 전형적인 도급계약이라고 보기는 어렵습니다. 그래서 거기에서 나오는 법리가 원청과 하청 근로자와의 직접적인 근로계약을 인정하는 거죠. 별개의 기업으로 보지만 실질적으로 업무상 지휘 감독 관계에 있으면서 도급 계약의 무늬를 띤 것이라는 판단이죠. 법리를 위장도급이나 법인격 부인, 법인격 남용 이런 식으로 적용해서 도급인과 수급인 근로자와의 사이에 근로계약을 인정하는 형태의 전개를 지금 해 오고 있는 거죠. 그런데 그 안에서도 위장도급은 법적으로 판단하기가 매우 어렵습니다. 우리도 위장도급으로 인정된 건 불법파견 경우 밖에 없기 때문에, 주로 법인격 남용이나 법인격 부인으로 가는 겁니다. 그리고 우리 대법원은 원청과 하청근로자의 노동조합 활동과 관련해서 부당노동행위의 주체가 될 수 있다는 판례를 남겼습니다. 대법원도 여러 가지 해석을 통해서 원하청 간 관계에 대해서는 고민을 해오고 있지만 법으로 간섭하기 매우 어려운 현실입니다. 이런 부분이 한계라고 봅니다.

## 개혁은 국민의 공감 여부가 성패 가른다

**최영기** 이 문제는 노사관계 차원으로 보더라도 굉장히 불안요인 내지는 사법 리스크를 키우는 이슈인 것 같고 지금 현재 진행형 아닌가요? 불법파견에 관한 법적 쟁송은 계



속 확대되고 있는 상태죠. 이 정부의 국정과제 속에 노사협의회를 확대하는 내용이 있어요. 단체교섭제도를 초기업단위로 확대하겠다는 건 아닌데 공동노사협의회 제도를 확대해서 사업장 내에서의 협의는 보장하는 쪽으로 하겠다는 거죠. 이중구조 문제를 노사관계 시스템 속에서 해결한다는 것은 결국 단체교섭 내지는 노사협의 틀 속에서 갈등과 요구사항들을 조율, 타협하는 시스템인데 그게 제대로 될까요? 일본이 기업별 노조 체제를 유지하면서도 기업 규모 간 격차나 분쟁이 크지 않은 것은 조율 시스템이 비교적 잘 발달돼 있어서 그런 것 같은데, 우리는 그런 식의 발전이 가능할까요? 어떻게 보십니까.



최영기 한림대학교 객원교수

임금체계 개편과 관련  
정부가 해야 할 일은  
직무별 임금 정보, 직무 평가  
직무 등급 등 정보 인프라 제공

**송강직** 법 제도적인 측면을 말씀드리면 일본은 노사협의회라는 제도가 없습니다. 그럼에도 불구하고 경영자단체에서 권고도 하고 해서 70% 넘게 도입하고 있어요. 종업원협의체, 노사협의회 등 여러 가지 명칭이 있는데 단체협약이 아니고 그야말로 계약의 성격입니다. 단체협약처럼 규범적 효력을 가지는 것이 아니라 계약적인 것이죠. 우리나라는 보고 사항, 협의 사항, 의결사항으로 나뉘어져 있어요. 그리고 협의 사항도 의결이 가능하도록 법으로 돼 있습니다. 의결하면 단체협약과 같은 효력을 가지는 거예요. 근로조건과 관련된 것이면 규범적 효력을 가진다는 거죠. 우리 시스템에서는 노사협의회에서 임의적인 근로조건에 대한 거라도 의결을 하는 순간에 단체협약 효력이 발생해버리는 거예요. 어떻게 보면 독일식 공동결정제도하고 차이가 없다고 봐야 해요. 제도적으로는 사업장 레벨에서 의결하면 효력을 가지도록 되어 있습니다.

**정흥준** 공동노사협의회는 사내하청이나 파견이 많은 직종이라든지, 특히 간접고용 쪽에 있는 사람들이 노동조합을 못 하지만 노사협의회에 비율에 따라 근로자 대표위원 중

에 한 명이라도 들어오게 되면 그 쪽의 의견이 반영돼서 차별을 줄이는 데는 도움이 되지 않을까 하는 거죠. 노사협회의 주요 의제들이 임금보다는 복리후생적인 요소들이 많으니까 그런 부분에 기여를 할 수 있지 않을까 생각합니다. 장단점이 있는데 기업들은 이 부분을 받아들이기 좀 어렵다고 생각이 들어요. 그러면 사내하청에 대해서 새로운 전략적 고민을 해야 하는데 그런 판단이 아직 끝나지 않은 것 같습니다. 불법파견은 계속 법원에서 판정을 받고 있는 상황에서 지속가능한 경영방식인지 상당히 의문입니다. 공동노사협회는 법개정 없이도 얼마든지 할 수 있는 부분이고 차별을 개선을 할 수 있지 방안이지만 한편으로는 기업이 사내하청을 양산할 수 있는 방안이 될 수도 있는 위험 요소라고 봅니다.

**최영기** 노동계의 요구는 말이 사내하청이지 명백한 불법파견이니까 직고용하라는 거고, 사업주단체에서는 외국에서 다 허용하고 있는 파견 제도를 왜 우리나라에서는 금지시켜서 불법을 낳게 하느냐, 차라리 양성화하고 파견 근로자들의 임금 근로조건 등에 대한 차별을 시정하는 쪽으로 가는 게 시장을 정상화하는 방법이라고 하면서 양자가 대립하고 있는 상황이죠. 이중구조 문제는 대우조선에서 너무나 명백하게 도드라졌기 때문에 전문가들이 노사가 주장하는 것에 대해서 어떤 절충안을 낼 수 있겠는지 숙제예요. 생산성 문제라는 것도 결국은 임금 격차가 생산성의 반영이니까, 생산성 격차는 놔두고 임금 격차만 해소하겠다는 건 어렵죠. 생산성 격차는 거래 관계나 이런 게 포괄돼 있고 경제 산업정책으로 보면 구조조정이 제대로 안 돼 있기 때문에 저임금 저생산성 구조가 고착화된 문제도 있습니다.

**박철성** 결국은 우리나라 산업과 경제가 발전하는 과정에서 대기업이 글로벌라이즈 되고 생산성이 높아지는 과정을 겪어왔기 때문에, 이게 노동시장의 문제라기보다는 우리나라의 산업구조 문제이기 때문에 산업정책에서 푸는 게 정도이지 않을까라는 생각을 하게 됐습니다.

**정흥준** 이게 임금체계하고 관련이 돼 있거든요. 사내하도급이 평균적으로 보면 정규직의 60% 정도를 받고 있는데, 외국에서 사내하도급을 안 쓰는 이유가 비슷한 일을 하면 비슷한 급여를 주는데 굳이 비정규직을 쓸 이유는 별로 없고 차라리 충성도 있는

직원으로 만드는 게 훨씬 유리하기 때문입니다. 사내하도급 규모가 전체적으로 보면 적어도 150만 명 정도는 되는 것 같아요. 그런 정도 인원이 되는데 여기는 확실히 차별적인 요소가 있기는 해요. 노사관계 측면에서 정규직들이 힘들고 어려운 일은 빠지면서 하도급으로 주는 경향이 있고, 또 사용자 입장에서는 유연성과 인건비를 줄일 수 있으니까 쓰게 되는 겁니다. 갑자기 많아지면서 법적으로 줄이기는 쉽지 않고, 노사관계적으로 풀어야 하는 문제이자 임금체계와도 물려 있는 이슈이기 때문에 해결책이 쉽지 않은 것 같습니다.

**최영기** 대기업 정규직의 고용을 유연화 시켜서 대기업들이 경기 변동에 따라서 인력조정을 할 수 있으면 굳이 사내하청이나 비정규직을 쓸 이유가 없으니까 아예 해고의 자유를 확보하는 게 근본 처방 아니냐 하는 주장도 있거든요. 오래된 정책 제안이었는데 윤석열 정부가 이 방법은 피하려고 하는 것 같아요. 그걸 건드려봐야 제도개혁까지 가기가 어렵다고 판단하는 것 같습니다. 그러니까 고용유연화 말고 다른 유연화 수단들을 최대한 동원해서 격차완화나 일자리 창출에 도움이 될 수 있는 방법을 찾다 보니까 공동노사협의회 같은 절충적 해법을 내놓은 것 아닌가 하는 추측이 가능해요. 그런 절충적 접근도 효과가 없고 노사, 혹은 보수와 진보의 제도개혁 처방이 타협적으로 해법을 찾지를 못하고 계속 쌍방이 대립해가다가 어느 순간 과격한 해법으로 가지 않을까 하는 걱정이 있어요. 문재인 정부가 촛불정부로 들어서서 처방으로 들고 나온 게 비정규직 제로화 하고 최저임금 인상이었잖아요. 효과가 있었겠지만 정책적 부작용도 상당히 컸고 사회적 합의가 없었기 때문에 지속되지 않는 거 같아요. 윤석열 정부가 비교적 온건하고 합리적인 절충적 해법을 모색할 때 이게 성과가 있어야 보수든 진보든 타협적 해법을 찾아가지 않을까 그런 생각을 합니다. 이제 마무리 말씀 부탁드립니다.

**정흥준** 협의의 영역이 넓은 노동정책은 당사자가 명확하고 힘이 센 사람들이기 때문에 정부가 함부로 하기 어렵고 충분한 협의와 조율과 계속된 수정이 필요합니다. 그런데 최근 국무조정실에서 오늘 우리가 다뤘던 여러 이슈들을 한꺼번에 규제로 보고 있어서 이게 상당히 어려움이 있겠구나 하는 생각이 들어요. 취업규칙 변경, 해고 완화조치, 파견 확대, 사용자의 부당노동행위 금지 등의 아주 큰 이슈들은 사실 규제로 보기는

어렵고 우리가 논의를 하면서 해결해야 할 과제이기 때문에 그걸 일방적으로 추진하면 곤란한 상황이 생긴다는 것을 잊지 말고 협의를 많이 했으면 좋겠습니다.

**박철성** 노동시장 개혁이든 무슨 개혁이든 간에 민주주의 국가에서는 국민들이 그 개혁의 필요성과 방향에 얼마나 공감하느냐가 성패를 결정하는 것 같거든요. 국민들이 그 개혁의 필요성에 얼마나 공감하는지, 혹은 그 개혁이 필요한데 국민들이 못 느끼고 있다면 그것이 왜, 어떻게 필요한 것인지 설득하는 작업들이 항상 있어야 한다는 생각입니다. 그런 면에서 균형 잡힌 시각이 필요합니다. 일방적으로 기업의 요구사항을 들어주는 식의 접근은 상당히 반발이 심할 거고, 설사 그렇게 출발을 했다고 하더라도 그 정책을 수립하는 과정에서는 기업과 근로자와 국민들의 의견을 수렴하는 과정을 쉬지 않고 해야 성과가 나오는 겁니다. 새 정부가 출범한 지 얼마 되지 않았는데 앞으로 4년 이상의 기간을 통해서 제대로 된 개혁들을 경험하고, 긍정적인 변화를 끌어낼 수 있도록, 특히 전문가 집단에서 노력을 해야겠다는 생각입니다.



**박철성** 한양대학교 경제금융학부 교수

노동시장 개혁의 성패는  
개혁의 필요성에 대한  
국민의 공감에 달려  
따라서 균형 잡힌 시각 필요

**송강직** 다국적 기업 중심으로 국경을 초월한 보편화된 규범들에 대한 논의들이 상당히 많이 이뤄지고 있는 상황입니다만, 꼭 다국적 기업에 한하지 않더라도 노동조합 조직 형태가 기업별 조직의 토양이 짙은 우리나라이지만 정책을 수립해 나가는 데 있어서 비교법적인 연구를 통해서 설명해 나가는 것이 보다 더 설득력을 갖게 될 것이고 합리적이라고 봅니다.

**최영기** 글로벌스탠다드에 부합하는 노동기준들에 대한 연구회의 연구 결과가 고용노동부 정책 추진에 한정되지 않고 나중에 경사노위 사회적 대화 테이블에 올라와서 같이

논의가 됐으면 좋겠다는 생각입니다. 그래서 연구회도 그런 것을 염두에 두고 정책 제안이나 메뉴를 짜면 꼭 우선추진과제에 한정되지 않고 노동시장 개혁 과제들을 포괄적으로 언급을 해주시면 그게 후속 사회적 대화에서 좋은 메뉴로 활용되지 않을까 생각합니다. 오늘 모두들 수고하셨습니다.



## 02 > 특별기고

- **축구장에서 피구하는  
정부발 노동시장 개혁의 실체와 대안**  
정문주 한국노총 정책본부장
- **노동시장 개혁의 전제 조건과 성공전략**  
장정우 한국경영자총협회 노사협력본부장

| 특별기고 |

# 축구장에서 피구하는 정부발 노동시장 개혁의 실체와 대안

정문주 한국노총 정책본부장

새 정부가 출범하였지만 지난 100일간 무능의 극치를 드러냈고, 집권 여당은 권력다툼과 내분으로 불신이 확산되고 있으며, 부자감세·재벌특혜, 반노동정책이 독단적으로 추진하며 윤 대통령 지지율이 20%대까지 급격히 추락하고 있다.

윤석열 정부는 노동계를 배제한 채 저임금·장시간 노동체제로 회귀하는 노동시장 개혁에 이어 공공, 연금, 금융, 교육 등 5대 부문 개혁을 일방 추진하고, 추경호 부총리의 임금억제 발언 등 노골적인 친기업 행보를 이어가고 있으며, 최저임금 차등 적용 시도 등 친자본·반노동 행보를 열중하고 있다.

특히, 정부발 노동시장 개혁은 노동시간유연화, 직무성과급 도입에 초점이 맞춰져 있다. 이를 미래노동시장연구회에서 논의하고, 그 결과를 모아 정부계획을 11월 내로 발표한다는 방침이다. 우리 노동시장의 가장 큰 문제이자 최우선으로 해결해야 할 과제는 양극화이다. 지금의 불평등구조를 개선하기 위한 종합적인 노동시장 정책이 요구되는데 정부는 노동유연화, 직무성과급을 골라 올인하고 있으며, 그 이름도 거창하게 노동시장 개혁을 예고했다. 잠실운동장에서 피구놀이를 하는 것과 다를 바가 없다.

여기에 더해 우회적 민영화와 인력감축을 담은 공공기관 구조조정, 더 내고 덜 받는 연금개혁 등 반노동정책들이 더해지면서 갈등이 잉태되고 있어 2022년 하반기 노동정세가 불안하다.



## 윤석열 정부의 노동시장 개혁, 임금 및 노동시간 정책 방향

윤석열 국민의힘 대선 노동 정책공약의 타이틀은 ‘노동개혁’으로 국정과제를 거치며 ‘노동의 가치가 존중받는 사회’로 변경되었다가 국회 시정연설(2022. 5. 16)에서 ‘노동개혁’으로 다시 회귀하였고, 정부 5대 부분 개혁<sup>1)</sup>에서 노동시장 개혁으로 바뀌었다.

윤석열 대통령의 임금관련 대선정책 공약은 ‘임금체계를 직무·성과급 도입을 위한 절차 합리화, 근로자집단 동의 절차를 해당 부문 근로자대표와 서면합의로’이고, 대선 후보 시절에 “150만 원 최저임금” 등 망언으로 사회적 파장을 불러일으켜 비판을 받은 바 있다.

윤석열 국민의힘 정부의 ‘임금’관련 국정과제는 공공부문과 노동분야에 걸쳐 있는데 공공부문(국정목표1, 약속3)에서는 ‘직무중심의 공정한 인사시스템 확립, 직무중심 보수·인사·조직관리 확산’으로 열거되어 있고, 노동분야(목표3, 약속10)는 상생의 노동시장 구축을 위해 ‘세대상생형 임금체계 확산’을 꼽고 있다.



‘노동시간’ 관련 대선공약은 ‘근로시간 유연화 및 선택지 다양화’로 △선택적근로시간 정산기간 1년 내, △근로시간저축계좌제, △특례업종 확대(스타트업), △연장근로시간의 총량 규제, △화이트칼라이그잼션 도입 등을 제시하였다. 대선 당시 윤석열 후보가 말한 “일 있

1) 공공·연금 개혁, 노동시장 개혁, 교육 개혁, 금융혁신, 서비스산업혁신

을 때 ‘주120시간’까지 바짝 더하자”는 것은 연장근로시간을 월 단위로 확대하려는 포석이라 할 수 있다.

국정과제에서 그 골격과 내용이 그대로 유지되었고 다만, 화이트칼라이그젼션, 노동시간 특례 확대 등 민감한 내용들은 스타트업·전문직의 근로기간 규제완화라는 이름으로 바꾸어 놓았다.

**국정목표3 따뜻한 동행, 모두가 행복한 나라**

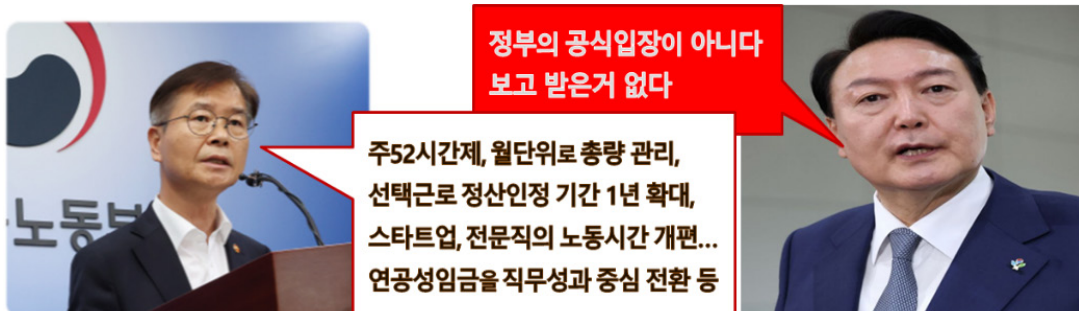
**[약속10]노동의 가치가 존중받는 사회**

**51.노사협력을 통한 상생의 노동시장 구축**

- ✓ 선택근로 정산기간 확대, 스타트업·전문직의 근로시간 규제완화, 연장근로시간 총량관리
- ✓ 근로자대표제 개선 추진, 원하청 공동노사협의회 자율 설치 및 운영 활성화 유도, 노동이사제 안착 지원
- ✓ 세대상생형 임금체계 확산

고용노동부 장관이 발표한 노동시장 개혁 추진 방향(2022. 6. 23)은 아래 표와 같다. 노동부 장관이 직접 발표한 다음날, 윤석열 대통령은 노동시장 개혁 추진방향에 대해 묻는 기자 질문에 “정부의 공식입장이 아니다, 보고받은 것이 없다”고 하여 새 정부 정책 프로세스가 얼마나 허술한지 그대로 민낯을 드러냈다.

임금체계 개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 연공성 임금체계에서 직무성과중심으로 전환</li> <li>○ 한국형 직무별 임금정보시스템 구축, 개별기업 임금체계 개편 컨설팅 확대</li> <li>○ 임금체계 개편시 현장 애로사항 해소 지원</li> <li>○ 고령자 계속 고용관련 임금피크제 등 제도개선·과제 검토</li> </ul>
근로시간 제도개선 노사합의 기반 선택권 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주 → 월 단위 근로시간 총량 관리단위 전환 검토</li> <li>○ 근로시간저출계좌제 도입 방안 마련</li> <li>○ 선택적근로시간제 정산 인정기간 확대</li> <li>○ 스타트업·전문직 근로시간 운영 애로사항 해소 지원</li> </ul>



## 직무성과급 임금체계로의 개편 비판과 임금의 사회적 기준 마련과 결정구조 개선

윤석열 정부는 직무성과급은 선이고, 연공급을 악으로 지목하는 이분법적 태도에서 벗어나야 한다. 사용자에게 편향된 뻘뻘어린 눈으로 노동문제를 관찰하고, 해법을 찾는 한 합리적이고 공정한 임금이란 있을 수 없고, 오로지 갈등과 대결만 있을 뿐이다.

87년 노동자대투쟁 이후 강화되어 온 연공급은 97년 외환위기 이후 연봉제, 성과배분제 도입이 가속화되면서 약화되고 있지만 연공급적 요소는 남아있다. 근속, 연령 등과 같은 요소에 의해 임금이 결정되는 연공급 임금체계는 연령 상승에 따른 생활비의 상승을 반영하고, 임금 결정 시 사용자의 자의적 평가를 배제할 수 있는 등 여러 이점을 가지고 있다. 그러나, 정부와 사용자단체는 연공급 임금이 생산성을 반영하지 못한다고 비판하고 있다.

한국노총은 연공급이 동일노동 동일임금 원리에 부합하지 않는 데다 기업내부 격차 확대의 원인으로 작용하는데 일부 공감한다. 하지만, 연공급이 현실적으로 아직까지는 가장 한국적 특성이 담긴 임금체계라는 점을 정부가 먼저 인정하고, 이를 보완하기 위한 종합적인 대책을 노동계와 함께 모색해야 된다.

임금체계는 노사가 자율적으로 결정하고, 현장마다 제각각 운영되고 있어 이를 일률적으로 개편하는 것은 사실상 불가능하고, 지난 30년간 역대 정권들마다 임금체계 개편을 꺼내들었지만 성과한 사례가 전무하다. 이 때문에 임금체계는 연공, 직무, 성과 등 어느 요소를 강조하느냐로 접근했다간 실패가 자명하다. ▲임금의 사회적 기준과 임금을 결정하는 노사관계 구조, ▲고용과 임금수준·구조·체계를 종합한 노동시장 정책, ▲교육, 주거, 의료 등 기본적인 사회안전망 제공과 국가책임 등이 함께 동반되어 종합적인 대책을 짜야 백년지대계의 임금정책을 기대할 수 있다.

노동자의 근속과 연령이 높아질수록 부양가족의 교육, 의료, 주거 등을 가계지출이 증가할 수밖에 없고, 이는 가구주인 노동자가 전적으로 임금에 의존할 수밖에 없다. 임금 수

준은 기업별노조체계 하에서 개별 사업장 차원에서 결정되고, 이리다 보니 지불능력 유무에 따라 임금수준이 좌우된다. 그 결과 대중소기업 간 임금격차, 불평등이 심화된다. 임·이직이 잦고, 고령화에도 불구하고 OECD 주요 국가 중 평균 근속이 가장 짧다. 임금노동자의 월간 이직률과 이직률은 각각 5%를 넘으며 평균 근속 1년 미만 노동자 비중이 일본 10.6%, 프랑스, 독일, 영국이 각각 13.4%, 14.2%, 15.2%인데 비해 한국은 30.4%. 평균 근속 5년 이상 비중은 일본 64.3%, 프랑스, 독일, 영국이 각각 65%, 59%, 48.2%에 비해 한국은 36.5%에 그친다. 구제금융사태이후 평생 직장이 개념이 무너졌고, 이제는 40대부터 구조조정의 칼바람을 맞는다. 이러한 이유를 무시한채 정부는 1년 미만 노동자와 30년 이상 노동자의 임금 차이가 2.87배로 연공성이 과도하게 높다는 지적을 한다.

**표 가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 이유**

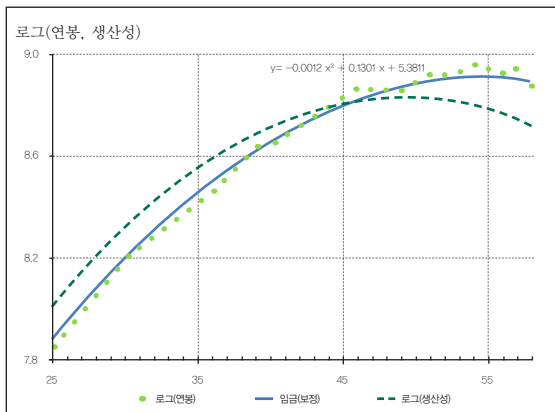
	2020. 5				2021. 5			
	계	이직연령	남자	여자	계	이직연령	남자	여자
전체	4,997 (100.0)	49.4세	2,353 (100.0)	2,644 (100.0)	5,245 (100.0)	49.3세	2,471 (100.0)	2,775 (100.0)
정년퇴직	7.8	58.8세	13.1	3.2	7.5	59.1세	12.2	3.3
권고사직, 명예퇴직, 정리해고	12.5	51.8세	18.6	7.0	12.2	51.7세	18.1	7.0
사업부진, 조업중단, 휴·폐업	33.2	51.0세	38.6	28.3	33.0	51.3세	38.6	28.1
가족을 돌보기 위해	14.0	38.1세	1.4	25.2	14.1	38.1세	1.8	25.0
건강이 좋지 않아서	19.3	51.2세	14.1	24.0	18.8	50.5세	13.5	23.6
일을 그만둘 나이가 돼서	2.2	50.8세	1.4	3.0	2.4	51.1세	1.7	3.1
그 외	11.0	46.3세	12.9	9.3	11.9	46.2세	14.2	10.0

자료 : 통계청, 고령층 부가조사 결과, 매년

정부와 사용자단체들은 생산성에 못미치는 임금을 지목하며 직무성과급을 주장한다. 하지만 생애임금과 생애노동생산성을 비교하면 손해를 보는 쪽은 노동자들이다. 20대 후반 직장에 입사에서 40대 말까지는 저임금 고생산성을 보이다가 49세를 기점으로 비로소 생산성보다 높은 임금을 받는다. 이를 생애 측면에서 비교하면 생산성보다도 낮거나 비슷한 임금수준이 된다. 하지만 일상화된 조기퇴직 관행 등 구조조정으로 인하여 49.3세가 되면 생애주된 일자리에서 퇴직을 한다. 따라서, 높은 연공성을 해결하는 방법은 30년 이상 근속 노동자의 임금을 깎는 것이 아닌 초임을 높이고, 고용안정성을 높이는 방법으로 접근해야 한다.

임금체계는 업종별, 직종별, 기업별 상황에 따라 다르고, 임금 격차가 큰 현실을 고려할 때 정부가 미리 답을 내고 일방추진하는 직무성과급이 답이 될 수 없고, 절차적으로도 윤석열 대통령이 신봉하는 ‘공정과 상식’에 어긋난다. 연공급이 무조건 폐지되어야 한다거나 다른 체계가 우월하다는 시각이 아닌 연공성을 완화·보완할 수 있는 임금체계를 상황에 맞게 찾아야 한다. 따라서, 차별없는 노동시장과 정의로운 임금을 위한 아래와 같은 제도 개선이 선제적으로 이루어져야 한다.

#### ■ 연령-임금-생산성체계



첫째, 동일노동 동일임금 원칙을 근로기준법에 명시하고, 둘째, 동일노동 동일임금을 개별 기업을 넘어 산업 수준으로 확장하기 위한 산별교섭체제와 단체협약의 효력 확장이 뒷받침되어야 노동시장 내 만연한 임금격차, 불평등을 해소할 수 있다. 셋째, 사회임금과 시장임금 간 조화를 위해 사회안전망이 획기적으로 강화되어야 한다. 직무급체제가 발달한 서구 국가들과 같이 가계지

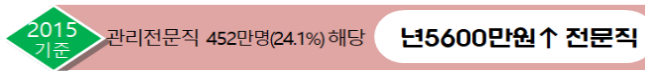
출의 3분의 1 이상을 차지하는 교육, 의료, 주거비를 이제는 국가가 사회적 책임을 져야 된다. 넷째, 고용형태공시제와 연계한 임금 정보가 전면 공시되어야 한다. 현재 개별기업의 임금 정보는 공개하지 않지만, 기업 규모·산업 등 기업특성을 기반으로 성·연령·학력·근속년수 등 근로자 속성을 교차 분석한 상세 임금수준 분포현황과 평균값을 비롯해 중간값, 상위 25% 값, 75% 값이 제공되는 임금분포공시제가 시행되고 있으나, 실제 현장에서 궁금한 것은 개별기업 내 임금자료이지 노동시장 내 평균 임금분포가 아니다. 이 때문에 임금 비교자료로 활용이 잘되지 않는다. 따라서 현재 상시 300인 이상의 공시의무 대상기업이 매년 게시하는 고용형태공시제와 연계한 임금정보로 개편이 필요하다.

## 노동시간 유연화 비판 및 실노동시간단축과 근로기준법 전면 적용

윤석열 정부는 선택적 근로시간제의 정산기간 확대, 연장 근로시간 총량관리, 스타트업 및 전문직의 근로시간 규제완화 등을 통해서 근로시간에 대한 노사 선택권을 확대하겠다고 주장하지만, 노동조합 조직률이 14%에 불과하고, 이 조차 기업별노조체제로 단체협약 적용률 역시 대단히 낮아 노동시간에 대한 통제권은 실상 사용자 주도로 결정된다.

특히, 선택적 근로시간제의 정산기간 확대요구는 1일, 1주 노동시간 제한이 없는 제도적 허점을 노리고 집중적인 장시간노동을 조장하는 사용자단체의 요구에서 비롯된 것이다. 고소득 전문직의 노동시간 규제 완화는 미국, 일본에서 심각한 과로 문제를 야기했고, 실제 도입 목적이 전문직의 임금 삭감에 있음을 직시해야 한다.

실제로 2015년 박근혜 새누리당 정책이 노동시장구조개혁으로 일방 추진했던 ‘고소득 전문직’의 파견 확대 기준이 한국표준직업분류 상 관리직(대분류1)과 전문직(대분류2) 직업에 종사하는 자의 근로소득 상위 100분의 25로서 연봉 5,600만 원이었고, 이에 속하는 직업들은, 판사, 변호사, 회계사, 세무사, 감정평가사 등 이른바 ‘샤’자가 들어가는 전문직과 기업 대표이사, 고위임원, 기업 인수합병 전문가, 대학교수, 연구원, 번역가, 통역가와 같은 직업들 뿐만 아니라 한국표준직업분류상 관리직과 전문직에는 초중고등학교 교사, 유치원 교사, 보험 및 금융 관리자, 자동차 부품 등 기술 영업원, 기자 등도 포함된 바 있다.



한편, 국정과제에 포함된 ▲노사협의회 대표성 강화, 장시간노동의 쉬운 도입을 위해 노조를 배제하고 노사협의회를 활용하겠다는 의도이며, ▲근로자부분대표제 도입은 노노갈등을 유발시켜 장시간노동, 임금체계 개악을 통해 현장단위로부터 확산시키겠다는 포석이다.

첫째, 연장근로 관리 단위를 ‘주’→‘월’(月) 단위로 확대하는 것은 사실상 무한노동을 허용하는 것이다.



장시간노동을 근절하기 위해 지금 고민해야 하는 것은 '1주 이상'으로 연장노동시간을 관리하는 것이 아니라, '1일 단위'의 연장노동시간을 포함한 최장노동시간을 제한하는 규정을 마련하는 것이다. 정부가 진정 노동자의 '워라벨'(일과 생활의 균형)과 '시간주권'을 중시한다면, 1일 노동시간을 최장 10시간으로 제한함으로써 노동자에게 1일 생활시간을 최대한 확보해줘야 한다.

마찬가지로 현재 일부 업종과 유연근무제에서만 인정되고 있는 '11시간 연속휴식권' 부여의무도 유럽의 경우에서와 같이 노동시간에 대한 노동자의 보편적 권리로서 인정되어야 하며, '근로 종료 후부터 다음 근로 개시 전까지' 11시간 부여가 아닌 '24시간당 최저 11시간의 연속적 휴식 부여'로 바뀌어야 한다.

둘째, '근로시간저축계좌제' 도입은 연장·야간·휴일노동 등에 대해 수당지급에 갈음하여 원칙적으로 휴일 또는 휴가 등으로 보상한다는 것으로서, 결국 실노동시간 단축을 통한 장시간노동문제 해결과는 거리가 있다. 또한, 연차휴가조차 제대로 사용할 수 없는 현실을 감안할 때 노동시간을 적립해 두었다가 필요시 휴가로 사용하는 것은 현실적으로 불가능에 가깝다고 볼 수 있다. 특히, 탄력적·선택적 근로시간제를 실시하면서 '근로시간저축계좌제'가 도입될 경우 야간·휴일노동에 대한 가산임금 지급 부담도 회피할 수 있게 된다. 결국 경영상 여건에 따라 사용자의 요구에 의해 비자발적 휴가를 사용하게 되는 식으로 악용될 가능성이 농후하게 되는바, 이럴 경우 '근로시간저축계좌제'는 노동자에게 '무급휴직'이 될 수밖에 없다.

셋째, '선택적 근로시간제' 정산기간 확대는 불필요하다. 이미 이전 정부 때 탄력적 근로시간제 단위기간 6개월 확대, 선택적 근로시간제의 정산기간 3개월 확대(신상품 및 신기술의 연구개발), 재량근로시간제 대상업무범위 확대, 특별연장근로 인가사유 확대 등 사실상 모든 유연근로제를 확대하였다.



1일 21.5시간					4시간마다 30분 휴게시간 부여																				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24		
근무 (4h)				휴식 0.5	근무 (4h)				휴식 0.5	근무 (4h)				휴식 0.5	근무 (4h)				휴식 0.5	근무 (4h)				휴식 0.5	근무 (1h30m)

정부가 유연근로제를 무분별하게 확대하여 실노동시간 단축정책이 무력화될 위기에 처한 와중에, ‘1일’, ‘1주’ 노동시간 제한 규정조차 없는 선택적 근로시간제의 정산기간을 추가로 확대한다는 것은 ‘노동자의 자율적 선택’이라는 미명 하에 아무런 제한없는 초장시간 노동을 허용하겠다는 것이다.

한편, 정부는 유연근로제 활용률이 10%에도 미치지 못한다는 핑계를 대고 있으나, 이는 정부가 특별연장근로 인가제도를 남용한 결과이다. 즉, 정부가 특별연장근로 인가사유 및 인가기간·횟수 등에 대해 법률상 근거없이 시행규칙 개정 등을 통해 무분별하게 확대한 결과 특별연장근로 인가건수는 400배 이상 폭증하였다. (2020년 주52시간 상한제의 300인 이상 사업장 시행을 앞두고 정부가 특별연장근로 인가사유를 확대하자, 업무량 증가에 따른 특별연장근로 신청 및 인가 건수가 4배 증가 (2015년 6건, '16년 4건, '17년 15건, '18년 204건, '19년 908건, '20년 4,204건, '21년 6,477건으로 폭증).

다시 말해, 사업주 입장에서 근로자대표와의 서면합의 등 도입절차와 요건이 까다로운 탄력적·선택적 근로시간제를 활용하는 것보다 법률상 제한규정조차 부재한 특별연장근로 인가제도를 활용하는 것이 훨씬 수월하다. 이와 같이 특별연장근로 인가제도 활용에 대한 정부 스스로 유인을 제공한 것으로써 유연근로제의 저조한 활용은 정부 스스로 자초한 결과이다.



### 최근 3년간 특별연장근로 인가 사업장현황(단위 : 개소)

연도	신청 건수	인가 건수	인가사유*					인가기간			
			재해 재난대응	인명 안전확보	시설·설비 장애·고장	업무량 폭증	소재 등 연구개발	7일 이내	8~14일	15~21일	22일 이상
2022년	3,773	3,498	1,099	114	120	2,164	1	1,178	376	240	1,704
2021년	7,185	6,477	2,059	220	319	3,865	14	1,928	631	382	3,536
2020년	4,542	4,204	1,930	217	137	1,091	5	1,483	494	356	1,871
2019년	966	908	908					701	63	24	120

\*출처 : 더불어민주당 이수진 의원실

\*2020.1.31. 인가사유 확대(1~5개) 이전에는 재난재해의 수습을 위한 경우만 허용, 전산시스템 개편(2020.3.) 이후 인가사유 입력

### 최근 3년간 특별연장근로 인가횟수별 사업장현황(단위 : 개소)

구분	1회 인가 사업장	2회 인가 사업장	3회 인가 사업장	4회 이상 인가 사업장	총사업장 수
2019년	157	58	26	49	290
2020년	627	219	156	301	1,303
2021년	812	440	329	535	2,116
2022.5.3.	912	473	270	253	1,908

\*출처 : 더불어민주당 이수진 의원실

넷째, 대통령직인수위원회 등에서 논의된 내용을 고려할 때 스타트업·전문직 근로시간 운영 애로사항 해소를 지원한다는 것은 고연봉 사무직에게 근기법상 노동시간 제한 규정을 적용하지 않는 이른바 ‘화이트칼라 이그젭션’(White Collar Exemption)을 도입하겠다는 것이다.

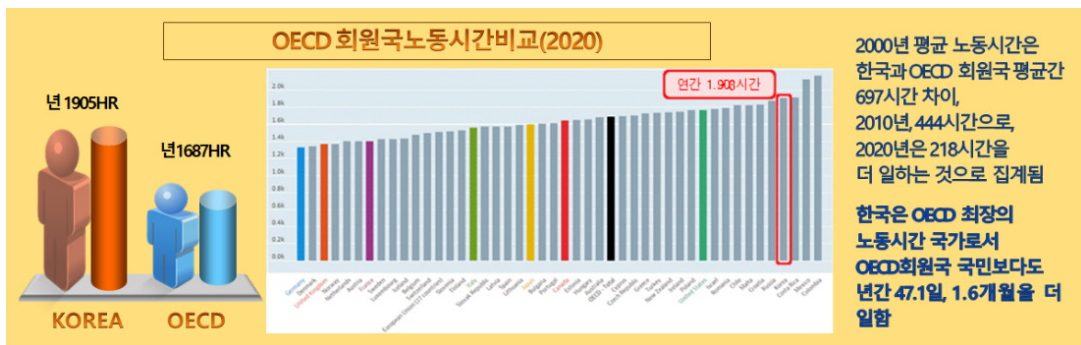
즉, 금융권 노동자와 대기업 사무직, 일부 전문직을 비롯해 최근 각광받는 IT 개발자 등 일정 기준 연간 임금소득 이상인 사무직·전문직의 경우 노동시간 및 휴가와 휴일 관련 규정을 적용하지 않고 예외를 두고 초과근무수당을 지급하지 않겠다는 것이다.

화이트칼라 이그젭션제도는 헌법상 보장된 행복추구권의 하나인 국민의 휴식권 보장과 명백히 상반되는 제도(마찬가지로 ‘공휴일에 관한 법률’ 적용대상에서 5인 미만 사업장이 제외된 점을 생각해 볼 수 있음)이며 임금양극화에 따른 노동시장 이중화가 심각해지는 상황에서 고소득 노동자에 대한 사회적 불신을 가져 노노갈등을 야기하게 된다.

## 노동시간 단축과 법정 노동시간 보장

노동시간 단축은 삶의 질 개선, 저출산 극복, 일자리나누기, 온실가스 감축, 생산성 향상 등 수많은 정책효과가 있다. 주지하다시피 장시간노동은 노동자 건강을 해치고, 일과 삶의 불균형을 초래하며, 새로운 일자리 창출 기회를 봉쇄하고 노동생산성을 저하시킨다.

특히, 노동시간 단축이 온실가스 감축을 위한 유력한 수단으로 영국, 스웨덴, 미국 등에서 연구 진행, 스페인, 스코틀랜드 등은 주4일제 시범 시행 중이다. 한국은 장시간노동국가로서 노동시간 단축을 통해 온실가스를 감축할 수 있는 가능성이 높아 적극적인 정책 마련과 시행이 요구된다. 법정노동시간을 주4일·32시간제로 단축하는 목표 하에 단기적으로는 기후휴가를 도입하는 방안을 적극 검토해야 한다. 전력사용 피크시즌에 에너지 다소비 사업장에서 휴가기간을 확대할 경우 막대한 전력 에너지를 줄일 수 있다. 실제로 2018년 폭염사태 시 정부는 제조업을 중심으로 한 에너지다소비 사업장에 여름휴가를 7말 8초에서 두 달로 확대할 것을 권고했고, 다수 사업장이 이에 동참하여 원전 7기 분량 전력을 감축할 수 있었다.



## 마치며

윤석열 국민의힘 정부의 친자본·반노동적 행위에 비판의 목소리가 높다. 지난 100일간 정부 합동 또는 당정 합동으로 발표한 주요 정책들은 노골적으로 경총 등 사용자단체 주장과 똑같다.

정부 합동으로 발표한 ‘경제정책 방향’(6. 16.)에서는 14년 만에 법인세 최고세율 인하,<sup>2)</sup> 각종 비과세·공제 확대<sup>3)</sup>를 추진한다는 입장을 밝혔다. 이는 기업 규제·제재 완화 등 재계 요구를 재정 당국이 전면적으로 수용한 것이다.

또한, 당정(7. 5)은 1세대 1주택자 종합부동산세 과세기준을 11억→14억 원으로 상향하는 법 개정을 추진키로 하였다. 부동산 폭등으로 자산 가격 올랐는데 세금은 오히려 줄이는 전형적인 ‘부자 감세’라 할 수 있다.

여기에 더해 노동부 장관이 발표(6. 23)한 노동시장 개혁방향은 저임금-장시간 노동체제를 공고히 하겠다는 선언이었다. 쉬운해고 문제만 빼면 2015년 박근혜발 노동시장 구조개혁 내용과 매우 유사하다. 노동시간 문제는 박근혜 때보다 더 나갔다. 선택근로, 월단위 관리, 재량근로 등 장시간 노동착취, 사용자를 위한 장시간 노동메뉴들이 가득찬 수라상을 차렸다. 심지어 핵심 이해관계자인 노사를 빼놓고 입맛에 맞는 제도권 학자들로 연구회를 구성, 운영하여 11월 내로 논의 결과와 정부 계획을 내놓겠다고 한다. 과정관리상 절차적으로도 매우 일방적이며 독재적이다.

대다수 국민들은 높은 물가인상과 고금리로 고통받고 있을 때 정부는 재벌에게 특혜, 부자에게 감세 혜택을 주고, 잘 되면 내 덕, 못 되면 전 정부 탓만하고 있다. 이 때문에 윤석열 대통령 국정지지도는 데드크로스를 넘어 20% 초반까지 곤두박질쳤다.

노동을 괘시하고, 짓밟으려드는 정권과 일방적으로 반노동정책을 밀어붙였던 정권들의 최후는 박정희 정권과 YH사건, 김영삼 정권의 날치기 노동법, 박근혜 정권과 노동시장구조개혁 등 역사적 경험을 굳이 상기하지 않더라도 노동자 민중의 심판을 받아 온전치 못했다.

2) 법인세 최고세율을 기존 25%에서 22%로 낮추고 현재 4개인 세율 적용 구간 축소

3) ▲국내에 본사를 둔 기업이 국내·외 자회사로부터 받는 배당금에 부과하는 세금 부담 경감 ▲기업이 소득의 일정 비율을 투자, 임금 인상 등에 쓰지 않으면 법인세 부가하는 ‘투자·상생 협력 촉진 세제’ 종료 ▲시설 투자 세액 공제율을 대기업에 2%p 상향 조정 ▲최고경영자 등 특정인을 처벌하는 각종 경제 법령상 형벌 규정도 전수조사를 거쳐 법인 과징금 부과 등 행정 제재로 완화 ▲총수 일가와 최고경영자(CEO) 제재, 중대재해기업처벌법 상에 경영 책임자의 안전 확보 의무 개정 ▲재벌 그룹 총수 일가의 일감 몰아주기(사익 편취), 통행세 부과 등을 통한 계열사 부당 지원 등도 규제 적용 및 예외 인정 범위 조정

한국노총은 친자본·반노동정책을 절대 용인해줄 수 없다. 개혁인양 포장하는 구태를 당장 중단하고, 노동시장 개혁 추진 음모를 즉각 멈추고, 폐기해야 한다. 만약 11월 정부가 노동시장구조개혁방안을 발표, 밀어붙인다면 한국노총 140만 조합원과 이 땅의 2,500만 노동자와의 충돌이 불가피할 것이다.

## | 특별기고 |

# 노동시장 개혁의 전제 조건과 성공전략

장정우 한국경영자총협회 노사협력본부장

새 정부 출범 100일이 지났다. 새 정부는 출범 초기부터 우리나라 노동시장의 경직성과 갈등적이고 대립적인 노사관계의 문제점을 개선하겠다는 의지를 밝힌 바 있다. 새 정부의 국정과제를 인용하지 않더라도 우리나라 노동시장의 경직성 및 갈등적이고 대립적인 노사관계의 문제점과 개선의 필요성은 노사정 모두 인식하고 있을 것이다. 미래세대의 일자리를 위해서는 과거의 관행이나 노동운동의 기득권을 버리고 모두 함께 노동시장과 노사관계 개혁에 힘을 모아야 한다.

특히 우리나라 노동시장과 노사관계의 문제점들은 지난 1953년에 제정된 낡은 법제도로 인해 유발되는 요인들이 크므로 낡은 법제도를 산업변화에 맞도록 고치는 것이 중요하다. 법제도 개정의 목표도 분명하다. 노동시장의 유연성과 다양성을 높여 일자리를 만들 수 있는 환경을 만들고 노사 간 힘의 균형을 회복해 투쟁과 갈등이 아닌 대화와 협력의 노사문화를 만드는 것이다.

하지만 그에 앞서 기존 법제도를 잘 준수하는 것이 노동시장 개혁의 시작이 될 것이다. 새 정부 출범 이후에도 산업현장에서는 노동계의 불법점거로 인한 혼란이 끊이지 않고 있다. 노사를 막론하고 법은 반드시 지켜야 한다. 노동3권은 헌법상 기본권이지만 다른 기본권과 조화롭게 보장되어야 하며 노동3권을 내세워 사용자의 기본권을 침해해서도 안 된다. 법과 제도가 지켜지지 않고 노동계의 힘을 앞세운 투쟁이 계속되는 상황에서 노동개혁

을 위한 제도 개선 노력은 공염불에 그칠 우려가 크다. 산업현장에서 불법이 관행처럼 여겨지는 것이 아니라 법과 원칙을 지키는 관행과 문화가 확립된다면 노동개혁의 첫 단추는 바로 끼워진 것이다.

## 노동시장의 경직된 규제를 풀어 미래세대의 일자리 만들어야

우리나라 노동시장의 가장 큰 문제는 경직성이다. 우리나라 노동시장은 주요 국가보다 매우 경직되어 있어 일자리에 부정적인 영향이 크다. 세계경제포럼(WEF) 조사(2019)에 따르면, 우리나라 노동유연성은 141개국 중 97위, OECD 36개국에서는 34위에 해당해 최하위 수준에 머물러 있다. 특히 우리나라는 고용, 일하는 방식, 근로시간 등 노동시장과 관련된 거의 모든 규제가 획일적이고 경직되어 있다. 이에 노동시장은 유연성을 갖지 못하게 되고 기업들은 사람을 뽑는 것부터 인력을 운영하는 모든 과정에서 자율성을 발휘하지 못하고 있으며 이는 결국 미래세대의 일자리 문제로 이어지고 있다.

우선 고용의 경직성을 풀기 위해서는 해고 규정의 불명확성을 해소해야 한다. 현행 근로기준법상 해고 규정은 정직, 감봉 등 징벌들과 병렬적으로 열거되고 있어 통상해고 규정이 불명확하게 규정되어 있다. 반면, 주요 국가들은 일신상·행태상 사유에 의한 해고를 명확히 인정하거나 자율성을 폭넓게 보장하고 있다.

### 참고 | 주요 국가의 해고 법제 주요 내용 비교

국가	내용
미국	임의고용 원칙(별도의 해고 제한 규정 없음) 예외적으로 일부 법률, 단체협약, 공공정책 등에 의해 제한
독일	사회적 정당성 없는 해고 제한 근로자 일신상·행태상 사유에 의한 해고 인정
일본	객관적으로 합리적 이유 없고 사회통념상 상당성 없는 해고 제한 (判) 근로자 일신상·행태상 사유에 의한 해고 인정

이처럼 주요 국가들과 달리 불명확하고 엄격한 해고 규제는 결국 일자리 만들기의 주체인 기업들이 사람을 뽑는 것을 주저하게 만들고 청년들의 일자리 찾기는 더욱 어려워지는 악순환 구조를 만들고 있다. 이러한 산업현장의 문제에도 불구하고 해고 규정을 명확화하기 위한 논의는 노동계의 반대 목소리가 높아 어느 부분을 어떻게 바꾸고 그 과정에서의 부작용은 어떻게 조정해 나갈 것인지에 대한 노사정 간의 구체적인 논의가 초기 단계부터 진전되지 못하고 있다.

하지만 언제까지 논의를 미룰 수는 없다. 산업이 급격하게 변화하고 국제 경쟁이 유례 없이 치열한 시점에서 노동시장 경직성의 가장 큰 원인 중 하나를 제공하는 규정을 개정하지 않는 것은 기업과 국가의 경쟁력은 물론이고 생존의 문제로 이어지기 때문이다. 따라서 우리 근로기준법도 해고 규정을 명확화해 글로벌스탠다드에 부합하는 노동시장을 만들고 기업들의 자율성을 높이는 개혁을 서둘러야 한다. 물론 이 과정에서 유연성 확대와 함께 일자리 미스매치 해소, 직무교육 강화 등을 통해 안정성을 보완하는 노력도 병행할 필요가 있다.

해고 규정과 함께 우리 노동시장의 경직성을 초래하는 대표적인 규제는 도급, 파견, 기간제 등 일하는 방식에 대한 규제다. 급변하는 산업환경에 대응하기 위해서는 도급과 기간제 활용 등 일하는 방식에 대한 규제 개선도 미룰 수 없는 과제임은 명확하다.

우리나라의 많은 기업들은 도급을 통해 협업체계를 중심으로 하는 산업생태계를 만들고 분업을 통해 전문성과 효율성을 높이고 있다.

그러나 법원이 산업적 특성을 무시하고 파견법을 통해 도급 문제를 재단함에 따라 불법파견 판정이 빈번하게 내려지는 결과로 이어지고 있다. 사내도급은 기업 간의 기능분화 및 전문화가 갈수록 치열해지는 글로벌 경영환경에서 세계 각국에서도 기업경쟁력 확보를 위해 보편화된 생산방식이다. 그럼에도 우리 법원은 사내도급 계약의 본질과 계약당사자간 의사결정의 자유를 고려하지 않은 채, 도급계약에 획일적으로 파견법을 적용함으로써 기업의 사내도급 활용을 사실상 불가능하도록 제약하는 경향이 강해지고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 파견법의 개정이 이루어져야 한다. 우리나라의 파견법은 IMF 외환위기 당시 원활한 인력수급을 목적으로 제정되었으나 오늘날의 제4차 산업혁명 시대에 부응하지 못하고 일자리 창출의 걸림돌이 되고 있다. 이는 파견대상 업무에서 직접 생산공정을 제외하고 파견 허용업무도 32개에 한정된 것에 기인한다. 또한, 파견 허용 업종마저도 기업의 수요와는 무관한 분야가 대부분이다. 반면 해외 주요 국가들은 경쟁력 확보를 위해 파견허용업무를 폭넓게 인정하고 있다.

**참고** 주요 국가의 파견 근로 관련 제한 규정

구분	한국	미국	영국	독일	일본	프랑스
파견 허용업종	32개 업종 제한적 허용	소업종	소업종	소업종 (건설제외)	소업종 (건설/경비/의료/항만운송 제외)	소업종

따라서 우리나라의 파견 허용업무 규제방식을 현행 Positive List 방식에서 Negative List 방식으로 전환하고 특히 직접생산공정에 파견을 허용하는 등 파견 허용업무 확대를 통해 사내도급 관련 불법파견과 관련한 갈등을 방지하고 분업을 통한 산업생태계를 육성해야 한다.

이와 함께 기간제 근로자에 대한 규제 역시 개선의 대상이다. 현행 기간제법에 따르면 기간제 근로자들은 사용기간 2년이 종료되면 계속 근무할 의사가 있더라도 해당 사업장에서 지속적으로 근로를 제공하는 것이 불가능하다. 더욱이 기간제 근로자의 사용기간 2년을 초과하면 기간제 근로자를 기간의 정함이 없는 근로자로 전환하도록 엄격히 제한하고 있어 기업의 인력운용 유연성을 떨어뜨리고 있다. 반면에 미국 등은 사용기간 제한이 없고, 사용기간을 규제하고 있는 나라들에서도 우리처럼 경직된 법제를 가진 사례는 찾아보기 어렵다.

**근로시간 개선은 다양성과 유연성을 중심으로 과감한 변화를 모색해야**

우리나라는 하루 8시간, 주40시간, 주당 연장근로 12시간이라는 다층적이고 획일적으로 근로시간 규제를 하고 있다. 이러한 규제는 장시간 근로를 줄여나간다는 취지에서 만들어졌지



만 이제 획일적인 근로시간 규제는 수명을 다한 과거형 규제에 불과하다.

노동계는 우리나라가 OECD 국가 중 가장 긴 근로시간을 기록한 나라 중 하나이므로 근로시간에 대한 적극적인 규제가 필요하다는 입장이다. 그러나 근로시간은 현시점에서 근로시간을 단순 비교하기보다는 근로시간 변화의 흐름을 갖고 국제 비교를 하는 것이 보다 현실에 부합한다. 우리나라는 최근 들어 OECD 국가 중 가장 가파르게 근로시간이 줄어들고 있는 국가다. 지난 2014년 이후 5년간의 흐름을 보면 장시간 근로 국가로 꼽히는 멕시코는 연간근로시간이 오히려 증가했다. 그 외에 미국은 4.5시간, 독일은 19시간이 감소했을 뿐이며, OECD 국가들의 평균 연간 실근로시간은 27시간 감소했다. 그러나 같은 기간 동안 우리나라의 연간근로시간은 109시간이 감소했다.

이제는 획일적인 근로시간 규제가 아닌 다양하고 유연한 근로시간을 만들어 경쟁력을 높이고 변화에 부응해야 한다. 근로시간의 배분, 업무수행방식 등에 있어 근로자 개인의 자율성이 커지는 4차 산업혁명 시대에 대응하기 위해서는 기존의 근로시간, 휴게, 휴일 등 규제에서 탈피하는 제도가 필요하나 현행 제도는 이를 뒷받침하지 못하고 있다. 지난 2021년 경총 조사에 따르면 외국투자기업들의 애로사항 조사에서 48.6%의 기업들은 노동 분야 개선과제로 근로시간에 대한 규제 완화를 지목했다.

실제로 미국은 연장근로 제한이 사실상 없고 일본은 월 45시간, 1년 360시간 내에서 연장근로가 가능하도록 규정하고 있어 획일적인 근로시간 규제는 우리 기업들의 국제 경쟁에도 부담으로 작용하고 있다. 이를 개선하기 위해서는 주 단위의 근로시간 규제를 월(月)이나 연(年) 단위로 바꿔 탄력성을 높여야 한다. 다시 말해 연간 근로시간 총량은 유지하면서도 일이 많을 때는 더 일하고 일이 적을 때는 더 쉴 수 있는 구조를 만들어야 한다. 물론 현재 유연근무제를 활용해서 일부 근로시간에 탄력성을 부여할 수 있으나 활용 기간이 짧고, 전체근로자 대표의 동의를 필요로 하는 등 도입요건이 까다로워 근로시간의 유연한 활용이 제약되고 있다.

더 나아가서는 과거와 같은 근로시간 중심이 아닌 성과 중심으로의 변화가 필요하다. 특히, 연구개발 분야에서까지 ‘몇 시간 일했는가’를 기준으로 규제를 가하는 것은 시대 변화에 맞지 않는다. 최소한 연구개발이나 업무 기획 등 전문화된 분야에서라도 이그젠텐 제도를 도입해 회사와 근로

로자들이 자율적으로 각자의 업무 및 특성에 맞는 근로시간 운영을 할 수 있도록 해야 한다.

## 노사 간 힘의 균형 회복을 통한 노사관계 전환 계기 만들어야

우리나라의 대립적 노사관계를 대화와 타협 중심의 노사관계로 바꾸는 것 역시 노동개혁의 중요한 과제다.

특히 우리나라는 노동계 편향적으로 기울어진 법제도로 인해 노사 간 힘의 불균형이 심화되고 노사 갈등이 유발되는 측면이 커서 이에 대한 개선이 시급하다. 예를 들어 현행 부당노동행위 제도는 사용자만을 대상으로 하고 있으며, 원상회복을 위한 행정적 구제절차와 형벌 부과를 위한 형사적 구제절차를 동시에 병행할 수 있어 법 체계상 문제, 제도 취지와 부조화, 소송 남발 등의 문제가 발생하고 있다. 또한, 일부에서는 형사처벌조항을 이용해 부당노동행위 제도를 사용자에 대한 압박의 수단으로 사용하고 있으며, 무분별한 고소·고발·진정 등 소모적인 분쟁을 초래하고 있다. 실제로 2013~2020년 기간 중 부당노동행위에 대한 노동위원회 사건 처리결과를 보면 총 5,059건의 판정 중 81.6%(4,129건)가 기각 또는 각하돼, 부당노동행위가 남용되고 있음을 입증하고 있다. 해외 사례를 보더라도 우리나라와 같이 부당노동행위제도를 가진 미국과 일본의 경우에도 형벌주의 대신 원상회복주의만을 채택하고 있어 제도 개선이 필요하다.

또한 과거 정부는 ILO 핵심협약을 비준하는 과정에서 글로벌스탠다드에 부합하는 법제도 마련을 강조했다. 마찬가지로 노동권뿐만 아니라 사용자의 대항권도 글로벌스탠다드에 맞게 고쳐야 하는 것은 자명하며 우선적으로 대체근로 제도와 사업장 점거와 관련한 제도의 손질이 시급하다.

최근 대우조선해양 하청노조의 점거사태에서 알 수 있듯이 노조가 무리한 요구를 내세워 장기간 파업을 진행하거나 힘을 앞세워 사업장을 점거해도 기업이 제도적으로 이에 대응할 수 있는 수단은 거의 없다.

이제 대체근로와 사업장 점거 금지 규정 개정은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 됐다.

현행법은 쟁의행위 시 당해 사업과 관계없는 자를 채용하거나 대체할 수 없으며, 도급 또는 하도급이나 파견을 사용할 수 없다고 규정해 대체근로를 전면적으로 금지하고 있다.

대체근로를 금지하는 현행법의 규정은 노동조합 보호에 지나치게 치중해 노사 간 힘의 불균형을 야기하고, 관행적 파업을 초래하는 환경을 조성함으로써 노사관계 경쟁력 저하를 초래할 뿐이다.

노동계는 대체근로 허용이 노조의 단체행동권을 침해한다고 주장하지만, 대체근로 금지는 오히려 파업권 남용의 원인이 될 뿐만 아니라, 사용자의 경영권과 재산권을 현저하게 제한해 헌법상 과잉금지원칙에 위배되는 측면도 존재한다.

국제적으로도 대체근로를 전면적으로 금지하는 국가는 찾기 어렵다. 우리 산업현장에 만연한 과격한 투쟁 중심의 노조활동과 힘의 논리에 집착하는 잘못된 관행을 개선하고 생산적 노사관계로의 발전을 위해서는 대체근로 허용을 더 이상 미뤄서는 안 된다.

#### 참고 | 대체근로 관련 주요 국가 제도 비교

국가	내용
미국	· 대체근로 금지 규정 없음 · 경제적 파업에 대해 일시적·영구적 대체근로 허용
독일	· 파견근로자를 사용한 대체근로 금지 · 신규채용, 하도급 통한 대체근로 허용
일본	· 파견근로자를 사용한 대체근로 금지 · 대체근로 금지 규정 없으며, 판례도 내부직원 대체 및 신규채용 허용

사업장 점거와 관련된 제도 보완도 시급하다. 현행 노조법은 사용자의 점유를 배제해 조업을 방해하는 행위와 생산 기타 주요업무에 관련되는 시설 및 이에 준하는 시설의 점거만 금지하고 있다. 그러나 현실적으로는 부분적·병존적 점거라 하더라도 노조가 '생산 주요 업무시설'이 아닌 출입문 등 일반 시설을 점거하거나 생산활동을 중단시키는 경우가 빈번하게 발생하고 있는 상황에서 이러한 규정은 사업장 노사관계의 혼란을 초래하고 산업현장의 법치주의가 흔들리는 결과를 초래했다.

사업장 점거는 정의행위를 넘어 사용자의 영업·조업 자유 및 시설관리권을 침해할 뿐만 아니라, 파업에 불참한 근로자들의 근로 자유도 침해할 수 있다. 반면에 미국 등 주요 국가에서는 사업장 점거를 허용하지 않는 경우가 대부분이다. 따라서 산업현장의 준법질서 회복의 첫 걸음은 사업장 내 모든 시설에 대한 점거를 금지해 사업장 점거를 둘러싼 노사 간 법적 다툼이나 장기간 분쟁의 발생 가능성을 낮추는 것에서부터 시작해야 한다.

**참고** | 사업장 점거 관련 주요 국가 비교

국가	내용
미국	· 판례법에 따라 사업장 점거는 불법행위로 판단
독일	· 사업장 점거 형태의 정의행위를 위법으로 간주. 민사상 손해배상책임, 사용자의 소유권과 점유권에 기한 청구권 등 인정
일본	· 전면적·배타적 직장점거 금지

새 정부는 출범 초기부터 노동개혁의 필요성을 강조했다. 노동개혁을 강조한 것은 현 정부가 처음이 아니고 과거 정부도 여러 차례 노동개혁을 추진했으나 큰 성과를 거두지는 못했다. 또한, 우리나라 노동시장과 노사관계도 여전히 세계 최하위권을 벗어나지 못하고 있다. 이처럼 과거 정부의 노동개혁이 성과를 거두지 못한 것은 노사관계 정책들이 노동시장의 유연성을 높이고 노사관계 힘의 균형 회복이 되는 방향으로 추진되지 못했거나 정부가 리더십을 갖고 추진해야 성과를 낼 수 있음에도 정부가 책임감을 갖고 노동개혁을 추진하지 못했기 때문이라는 평가가 많다.

새 정부는 이러한 과거의 사례를 반면교사로 삼아 책임지고 노동개혁을 추진해야 한다. 이제는 좌고우면할 때가 아니다. 노동개혁의 목표는 분명하다. 글로벌스탠다드에 부합하는 노동시장의 유연성을 조성하고 노사 간의 힘의 균형을 회복해 갈등과 대립의 노사관계를 대화와 상생의 노사관계로 바꾸어 가는 것이다.

정부가 리더십을 가지고 추진해 나가고 노사가 지혜를 모은다면 2022년은 미래세대의 일 자리를 위한 자이언트 스텝을 디딘 원년으로 기억될 것이다.

## 03 > 사회적 대화 논단

- **양성평등 일자리 정책의 의미와 중요성**

신경아 한림대 사회학과 교수

- **「여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방법」 시행과  
여성경제활동 사각지대 해소**

김난주 한국여성정책연구원 연구위원

- **윤석열 정부의 돌봄노동정책 방향**

윤정향 한국노동사회연구소 선임연구위원

## | 사회적 대화 논단 |

# 양성평등 일자리 정책의 의미와 중요성

신경아 한림대 사회학과 교수

## 1. 윤석열 정부 “양성평등 일자리 구현” 국정과제의 의미

2022년 5월 새로 출범한 윤석열 정부는 국정비전 “다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라”와 함께 6개 국정목표, 110개 국정과제를 제시했다. 노동 부문 정책의 지향은 국정목표3 “따뜻한 동행 모두가 행복한 나라” 중 10번째 약속 “노동의 가치가 존중받는 사회를 만들겠습니다”에 집약되어 있다. 그리고 이를 실현할 국정과제의 하나로 “공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현”을 설정했다.<sup>1)</sup> “양성평등 일자리 구현” 과제는 육아휴직기간 및 육아휴직 급여 적용대상 확대(특고등), 배우자 출산휴가·난임 휴가기간 확대 등 일가정 양립 지원과 성별근로공시제의 단계적 도입으로 구성된다.

이를 여성의 관점에서 평가해 보면, 먼저 110대 국정과제에 양성평등 일자리 정책이 포함되었다는 사실은 환영할 만하다. 성폭력 대응을 제외하곤 성평등 관련 정책을 찾아보기 어려운 윤정부의 국정과제에 양성평등 일자리 정책이 선정된 것은 그만큼 노동 존중 가치를 실현하는데 이것이 차지하는 비중이 크다는 사실을 보여준다. 무엇보다도 ‘성별근로공시제’의 도입은 노동시장의 성별 격차를 줄여나가기 위한 제도로서 정치적 입장이나 이해관계를 떠나 한국사회에 꼭 도입되어야 하는 정책으로 지적되어 왔다. 이 글은 새 정부의 양성평등 일자리 구현 정책이 성공적으로 수행될 수 있기를 기대하며 앞으로 이를 위해 어떤 노력이 필요한지 점검해 보는 데 목적이 있다.

1) 20대 대통령직 인수위원회(2022), 「윤석열 정부 110대 국정과제」.

## 2. ‘양성평등 일자리’란 무엇인가?

양성평등 일자리 구현 정책에서 출발은 양성평등 일자리란 무엇인가, 그 내용을 정의하는 작업일 것이다. 새 정부에서 ‘양성평등 일자리’의 개념은 아직 제시된 바가 없다. 2023년부터 시작되는 ‘제7차 남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획(2023~2027)’이 아직 발표되지 않고 있어 새 정부 양성평등 일자리 정책의 구체적인 내용은 알 수 없다. 양성평등 일자리란 모집과 채용·배치·순환·보직·교육훈련·승진·퇴직에 이르는 전 과정에서 임금과 근로시간 등 노동조건 전반에 대해 성별에 따라 불공정하거나 차별적인 대우를 받지 않는 일자리를 가리킨다. 양성평등 일자리에 관련된 ILO 협약은 동일가치 노동에 대한 동일임금 협약(제100호), 고용 및 직업에 있어서 차별대우에 관한 협약(제111호), 가족책임이 있는 노동자에 대한 기회 및 대우 균등에 관한 협약(제156호), 모성보호에 대한 협약(제183호), 가사 노동자 협약(제189호), 폭력 및 괴롭힘 협약(제190호)이다. 이 중 한국은 제100호, 제111호, 제156호 협약에만 비준했다.<sup>2)</sup> 또한 2019년에 발표된 ILO 100주년 선언은 양성평등을 위한 혁신적 의제에 동등 기회·동등 참여·동등 대우, 육아와 가사노동의 성별 동등한 분담, 공공 돌봄서비스에 대한 국가투자 확대, 일과 삶의 균형, 일의 세계에서 폭력과 괴롭힘 종식 등을 포함하고 있다.<sup>3)</sup> 일하는 여성과 남성이 기회와 참여, 대우에서 동등한 지위를 누리고, 육아와 가사노동을 동등하게 분담하며, 공공 돌봄서비스를 충분히 제공받고, 일과 삶의 균형을 위한 제도적 시스템을 적절히 사용하며, 일터에서 폭력과 괴롭힘이 예방될 수 있을 때 양성평등한 일자리라고 할 수 있다는 것이다.

한국사회에서 양성평등 일자리 역시 노동시장에서 성별 격차가 해소되고 출산과 양육으로 인한 불이익을 겪지 않으며, 여성과 남성이 함께 돌봄을 분담하되 필요한 만큼 공공 서비스를 이용할 수 있고, 일과 삶의 균형을 위한 제도와 자원을 활용하며, 성폭력과 괴롭힘 걱정 없이 일할 수 있는 조건을 뜻한다. 이러한 기준으로 보면, 한국사회에서 양성평등한 일자리의 구현은 매우 요원한 과제이기도 하다. 그러나 바로 그렇기 때문에 한시라도 더 빨리 완수해 가야 하는 과제라고 할 수 있다.

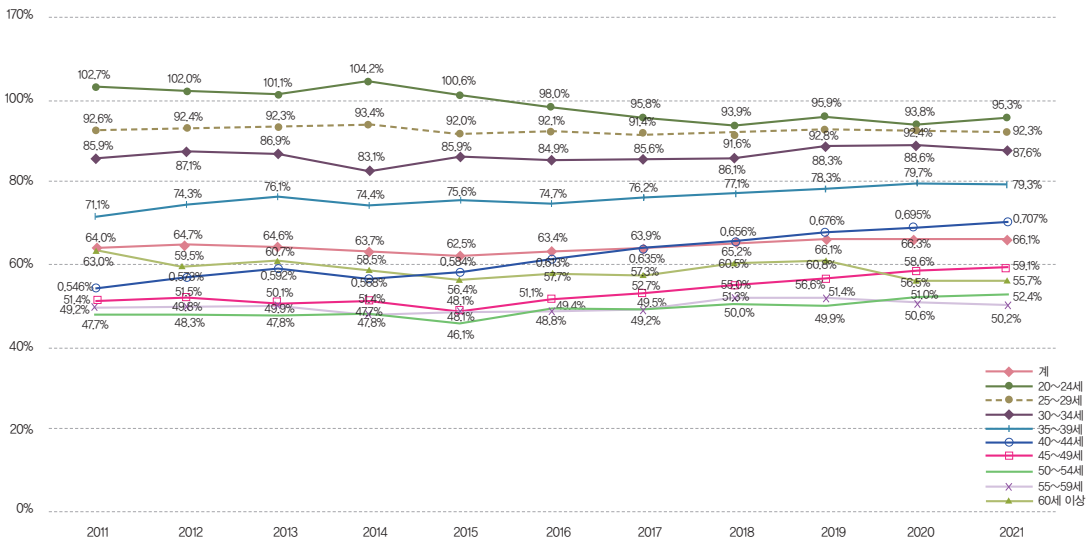
2) 정경윤(2022), 「성별 임금격차 해소를 위한 정부 역할과 정책 방향- ILO 주요 회원국 정책의 시사점」, 민주노동연구원.

3) 일의 미래 글로벌위원회(2019), 「더 나은 미래를 위한 일」, 고용노동부(정경윤, 2022에서 재인용).

### 3. 생애과정의 차이와 성별 연령별 격차 구조

한국 노동시장의 성별 임금격차는 잘 알려진 것처럼, OECD 국가 중 최고 수준을 지속해 왔다. 임금격차는 채용부터 퇴직까지 발생하는 다중적인 성별 격차가 집약된 최종 지표라고 할 수 있다. 성별 임금격차의 발생 요인과 해소 방안에 대해서는 수많은 연구들이 있으므로 여기서는 한 가지 문제에 초점을 맞추고자 한다. 성인지통계시스템(한국여성정책연구원)에서 「고용형태별 근로실태조사」(고용노동부)를 토대로 한 성별 임금격차의 추이를 살펴보면, 2021년 남성 임금 대비 여성 임금의 비율은 66.1%로서 격차는 33.9%p로 나타난다.<sup>4)</sup> 그런데 이것을 연령별로 구분해 보면, 중요한 특징을 볼 수 있다.

**그림 1** 2011~2021 여성 연령별 성별 임금격차(단위 : %)



자료 : 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」.

출처 : 성인지통계시스템.

<그림1>에서 2011년부터 2021년 사이 여성의 연령별 성별 임금격차 추이는 10여 년간 2.1%p 감소했지만 큰 변화는 없었다고 할 수 있다. 그런데 여성의 연령대에 따라 성별

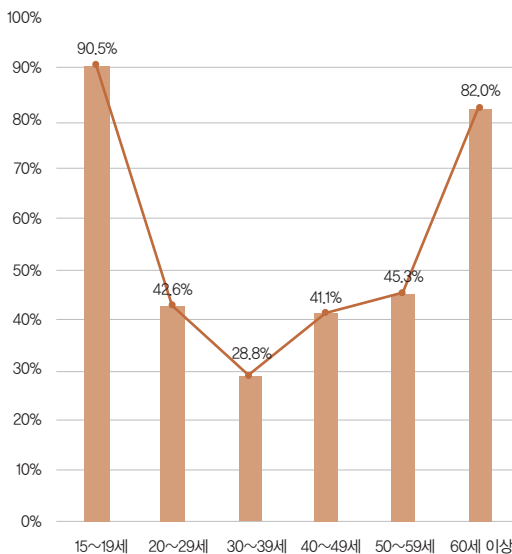
4) 이 절에서 사용된 통계자료의 출처는 성인지통계시스템이다. <https://gsis.kwdi.re.kr/gsis/kr/stat/StatDetail.html> (2022년 9월 1일 검색)



임금격차의 크기에 뚜렷한 차이가 나타나는 것을 볼 수 있다. 20대에서는 남성 임금 대비 여성 임금이 92%를 넘어 성별 임금격차는 8% 미만에 그친다. 30대에는 80% 아래로 떨어져 격차는 20%를 넘고, 40대 전반 연령층에 이르면 70% 수준으로 떨어져 격차도 30%로 커진다. 그런데 40대 후반부터는 남성 임금 대비 여성 임금 비율이 50%대에 머물고 그 결과 성별 임금격차도 40% 이상으로 확대된다. 이러한 분포가 의미하는 바는 무엇일까? 그것은 한국의 성별 임금격차를 해소하기 위해서는 개별 노동자의 수준에서 직무와 임금을 근거로 한 성별 비교를 넘어서야 한다는 것이다. 20대 이후 계속 벌어지는 성별 임금격차는 곧 연령과 직무, 근속년수, 직급, 고용형태 등의 요인이 교차하면서 여성의 임금수준을 낮추거나 상향이동을 막는 결과 발생한 현상이라고 보아야 할 것이다. 따라서 한국의 노동시장에서 성별 임금격차를 해소하기 위해서는 동일가치노동 동일임금 원칙의 구현과 함께(물론 이 자체가 매우 요원한 과제이지만), 연령에 따른 여성과 남성의 생애과정의 차이가 초래하는 불평등을 줄여가기 위한 노력이 필요하다고 할 수 있다.

연령과 생애과정의 차이는 특히 고용형태에 반영된다. 한국에서는 비정규직 고용이 많고 정규직과의 격차가 커서 노동시장의 성별 격차를 지속시키는 주요 원인이 되어 왔다.

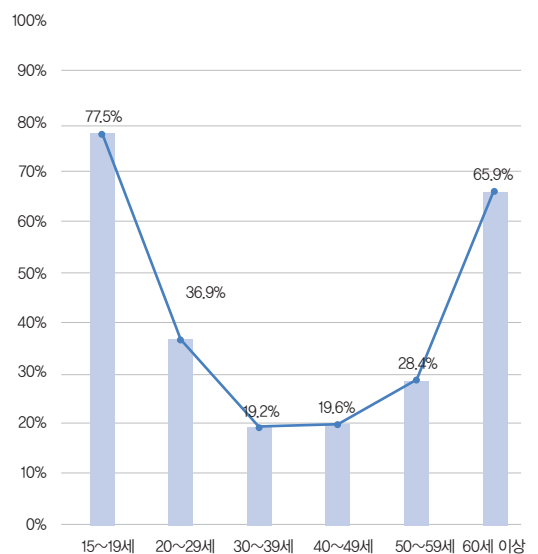
**그림 2** 2021년 여성 연령별 비정규직 비율(단위 : %)



자료 : 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」,

출처 : 성인지통계시스템.

**그림 3** 2021년 남성 연령별 비정규직 비율(단위 : %)



자료 : 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」,

출처 : 성인지통계시스템.

<그림2>와 <그림3>에서 2021년 성별·연령별 비정규직 비율은 남성에 비해 여성의 비율이 훨씬 높다. 그런데 여기서 연령별 구조를 보면, 남성은 10대에서 77.5%, 20대에서 36.9%, 30대부터 20% 미만으로 떨어진 후 50대에서 28.4%로 다소 증가하고 60세 이상에서 65.9%로 급격히 상승한다. 이와 비교하여 여성은 10대에서 92.5%로 정점을 찍고 20대 42.6%, 30대 28.8%까지 하락하지만, 40대부터는 40% 이상으로 상승을 지속한다. 이같은 구조는 남성의 경우 30대부터 50대까지 정규직 중심의 취업구조를 보이지만, 여성은 30대를 제외하곤 모든 연령대에서 비정규직이 40% 이상을 차지하고 있음을 알려준다. 더욱이 여성의 30대는 결혼과 출산, 육아로 인한 노동시장 퇴직률이 가장 높은 시기다. 따라서 30대라고 해서 여성의 고용이 안정된 것은 아니다. 이처럼 30대부터 확대되는 성별 격차와 불평등을 줄이고 해소하기 위한 구조적인 개선 방안이 필요하다고 할 수 있다.

#### 4. 정책 환경과 프레임, 추진체계

비정규직 고용을 안정화하고 노동조건 개선의 성별 격차를 줄이는 일은 매우 어려운 작업이다. 문재인 정부 시절 공공부문을 중심으로 비정규직 해소를 위해 노력했지만, 노동시장 전반에서는 비정규직 고용이 증가했고 여성 비정규직 비율이 더 크게 확대되었다는 사실이 이를 증명한다.<sup>5)</sup> 그런데 안타깝지만, 윤석열 정부의 양성평등 일자리 정책은 더 큰 난관에 직면할 것으로 예측된다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 윤 정부의 노동정책 기조는 기업친화성을 강조하고 있다. 노동시간 유연화 정책이 대표적인데, 노동시간은 여성의 경력단절을 극복하고 노동의 지속성을 확보하는 데 결정적인 요인이다. 남성에게는 ‘고용불안정’의 문제가 핵심이지만, 여성에게는 이에 더해 ‘노동(경력)지속성’도 문제가 된다. 앞서 본 생애과정의 차이로 인해 결혼·출산·육아를 경험하는 여성들은 돌봄 책임을 수행하기 위한 시간 부족 상황에 직면하고, 노동시간은 여성의 취업

5) 문재인 정부가 비정규직 제로를 선언하고 공공부문의 비정규직 해소를 위해 노력했지만, 지난 5년간 비정규직은 훨씬 증가했다. 2017년부터 2021년 사이 여성 비정규직 근로자는 41.2%에서 47.4%로, 남성 비정규직 근로자는 26.3%에서 31.0%로 늘었다. 그 결과 2021년 비정규직 근로자는 여성 4,491천 명, 남성 3,575천 명으로 증가했다. (고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」, 출처 : 성인지통계).

지속 여부를 평가하는 가장 중요한 요인이 될 수 있다. 초과근무와 야근이 잦고 휴가나 휴직을 사용하기 어려운 일터에서는 여성들이 일과 양육을 병행해 가기 어렵다. 주 52시간 노동제를 변경하겠다는 새 정부의 방침은 여성들에게는 치명적인 결과를 초래할 수 있다. 노동보다 기업의 요구를 우선시하는 제도 변화는 양성평등 일자리를 만들어 가는 데 부정적인 정책 환경으로 작용할 것이다.

둘째, 새 정부 양성평등 일자리 정책의 윤곽이 아직 드러나지 않아 일단 이전 정부의 경험을 토대로 예측해 보면, 새 정부의 양성평등 일자리 정책은 이명박·박근혜 정부의 정책과 가까운 것일 수 있다. 이에 따라 문 정부의 ‘여성 일자리 대책(2017. 12. 26.)’과 이명박 정부 시절 발표된 ‘제5차 남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획(2012. 12.)’을 비교해 보면, 정책 프레임에서 뚜렷한 차이를 볼 수 있다.<sup>6)</sup> ‘여성 일자리 대책’은 제도 개혁에 초점을 두고 있다. ‘남녀고용평등법’을 전 규모 사업장으로 확대 적용하고, 노동위원회에 성차별 권리구제 절차를 신설하며, 기업의 임금분포 공시제를 도입하는 것 등이다. 물론 여기서 제시된 정책들이 모두 실현된 것은 아니며 문 대통령의 퇴임 당시까지 추진되지 않은 것들이 적지 않다. 이에 비해 5차 계획은 구체적인 실행 수준에서 지원을 강화하는 방향을 제시하고 있다. 여학생 진로 교육 확대, 채용 성차별 감시·관리 강화, 청년여성근로자 보호, 비정규직 출산·육아 지원, 시간제 일자리 창출, 남성의 육아 참여 확대 등이다. 제도 개혁보다는 기존 정책을 유지해 가는 데 초점이 있거나 성평등 관점에서 볼 때 불평등을 확대하는 정책도 포함되어 있다. 적극적 고용개선조치 내실화 같은 정책은 기업의 사정에 따라 조정한다는 방침을 부가해 제도의 실효성이 약화될 수 있는 여지가 있고, 시간제 일자리 창출 정책은 이후의 논란이 보여주듯이 성별 격차를 확대하는 결과를 낳을 수 있다.

셋째, 새 정부의 양성평등 일자리 정책이 성공적으로 추진되기 위해서는 추진체계에 대한 점검이 필요하다. 윤석열 정부 출범 이후 여성가족부 폐지는 여러 차례 정부의 공식 입장으로 천명되어 왔다. 여가부가 폐지된다면 정부 정책의 성평등 관점은 어떻게 확보·관철

6) ‘제5차 남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획’은 「제5차 남녀고용평등 기본계획 수립을 위한 기초 연구」(책임자: 서울대학교 안상훈 교수)를 토대로 수립되었다(고용노동부, ‘제5차 남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획’, 2012. 12.). 따라서 현 정부의 양성평등 일자리 정책의 준거틀로서 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있을 것이다.

될 수 있을까? 국정과제에서 명시되어 있듯이, 양성평등 일자리 정책은 고용노동부의 과제로 한정되어 있다. 그런데 고용노동부가 지금까지 성평등 관점을 얼마나 충실하게 수용하고 정책에 통합해 왔는지를 따져 볼 필요가 있다. 판단은 다를 수 있지만, 높은 점수를 주기는 어려울 것이다. 고용노동부에서 성평등 관점으로 정책을 기획하고 추진해가는 역량과 사명을 가진 부서는 양성평등정책담당관과 여성고용정책과에 불과하다. 그나마 기획조정실 내 양성평등정책담당관이 설치되어 고용노동부 업무의 성인지성을 확보해 가고 있지만, 과 단위의 부서들이 갖는 위상이나 권한이 성평등 정책을 완성도 높게 수행해 가리라고 기대하기는 어렵다. 적어도 장관실 소속 성평등위원회가 구성되고 실제적인 의사결정에 참여할 수 있을 때 정책의 기획은 물론 집행과 평가까지 성과를 거둘 수 있을 것이다. 동시에 양성평등정책담당관과 여성고용정책과가 협력해 고용노동부가 주도하는 성평등 노동정책의 청사진을 수립하는 일이 가장 시급하고 중요한 과제라고 할 수 있다. 이는 여가부의 존폐 여부에 관계없이 필요한 일이다. 노동정책을 주도하는 부처는 고용노동부일 수밖에 없으며, 고용노동 업무에서 성평등 관점을 통합하는 일은 노동시장을 넘어 한국사회 전반에서 성평등 수준을 높여가는 데 매우 중요하고 시급한 과제이기 때문이다.

## 5. 맺음말

윤석열 정부의 양성평등 일자리 정책에 대한 전망은 아직까지는 불투명하다는 것이 세간의 추측이다. 그러나 국민을 위한 정부가 되고 성공한 정부가 되겠다는 신념은 어느 정부와 다르지 않을 것이다. 그렇다면 국민의 절반이자 노동인구의 40%에 육박하는 여성노동자들을 외면할 이유는 없다. 맞벌이 맞돌봄 파트너십은 점차 한국 가족의 새로운 규범으로 자리 잡고 있다. 또 비혼을 선택해 독립적으로 생계를 유지해가는 여성들도 늘어나고 있다. 여성은 이제 남성과 결코 다르지 않는 노동자로서 살아가고 있다. 이런 사회적 변화는 노동시장에서 성차별과 성별 불평등을 해소하고 여성과 남성이 동등한 기회와 참여, 소득을 누릴 수 있어야 한다는 요구를 시대적 과제로 만들고 있다. 그리고 이런 시대적 요구를 이행할 책임은 국가에 있다. 다행히 새 정부는 양성평등 일자리를 국정의 과제로 삼았다. 이 과제를 충실히 수행해 나가기를 기대한다.

## | 사회적 대화 논단 |

# 「여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방법」 시행과 여성경제활동 사각지대 해소

김난주 한국여성정책연구원 연구위원

2022년 6월은 여성노동과 밀접한 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」(이하 가사근로자법 '22년 6월 16일 시행)과 함께 「여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방법」(이하 여성경제활동법 '22년 6월 8일 시행)이 시행되었다. 1953년 근로기준법의 제11조1) 제1항의 '가사(家事) 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다'에 근거하여 한국에서 가사노동자는 근로기준법 대상에서 제외되었다. ILO의 2011년 189호 가사노동자협약 (Domestic Workers Convention, no.189) 채택을 계기로 한국 가사노동자들은 2011년부터 가사노동자들의 노동권 인정에 대한 법제화를 정부에 요구했고 여성노동계가 정부에 요구한지 10년만에 가사근로자법이 2021년 6월 15일 제정되어 시행 중이다.

「여성경제활동법」은 2008년 12월부터 시행된 「경력단절여성 등의 경제활동 촉진법」(이하 경력단절여성법)이 13년 만에 전부 개정된 것이다. 「여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방법」(이하 여성경제활동법)으로 전부 개정된 이유와 주요 내용은 아래와 같다.<sup>2)</sup>

1) 근로기준법 제11조(적용 범위) ① 이 법은 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사(家事) 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다.

2) 국가법령정보센터, 「여성경제활동법」 【제정·개정 이유】

<https://www.law.go.kr/lsinfoP.do?lsiSeq=237359&lsId=&efYd=20220608&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=0#>

## [전부개정]

### ◇ 개정이유

현행법상 경력단절여성의 경제활동 촉진 정책은 주로 혼인·임신·출산·육아와 가족구성원의 돌봄 등을 이유로 경제활동을 중단하였거나 경제활동을 한 적이 없는 여성 중에서 취업을 희망하는 여성 등에 한정하여 추진되어 왔음.

그러나 여성들의 보다 근본적인 경제활동 촉진을 위해서는 현재 경제활동을 하고 있는 여성도 주요 정책 대상에 포함하여 애초에 경제활동의 중단을 방지하는 '예방' 기능이 중요하다고 할 것임.

이에 현행 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」을 전부개정하여 정책 대상을 취업 여성으로까지 확대하고 경력단절 예방 지원에 대한 법적 근거를 강화함으로써 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방을 위한 시책을 확대·강화하려는 것임.

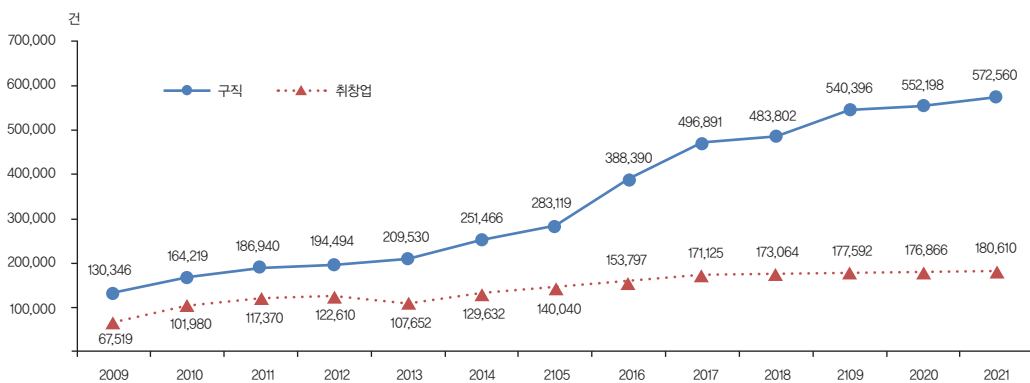
### ◇ 주요내용

- 가. 제명을 「여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방법」으로 변경함(제명).
- 나. 경력단절 예방 정의 규정을 신설함(제2조제3호).
- 다. 연도별 시행계획의 수립·추진 주체에 특별자치시장을 명시함(제6조).
- 라. 여성가족부장관과 고용노동부장관이 공동으로 매년 여성의 임금, 직종, 고용형태 현황 등이 포함된 여성경제활동백서를 발간·공표하도록 함(제9조).
- 마. 유망직종 선정·지원 조문을 삭제하고, 구인·구직 정보수집 의무를 신설함(제11조).
- 바. 여성가족부장관과 고용노동부장관이 공동으로 생애주기별 여성 경력설계 및 개발 상담 등의 실시 기관을 지원할 수 있도록 함(제12조).
- 사. 경력단절 예방 사업 수행 주체에 현행 여성가족부장관과 함께 고용노동부장관을 포함하고, 경력단절 예방 사업의 유형을 구체화함(제15조).
- 아. 중앙경력단절여성지원센터와 경력단절여성지원센터의 명칭을 각각 중앙여성경제활동지원센터와 여성경제활동지원센터로 변경함(제16조 및 제17조).

박선영(2022)은<sup>3)</sup> 「경력단절여성법」이 「여성경제활동법」으로 전부 개정된 배경에 대해 2008년과 비교해 우리나라의 가족구성 및 가구형태 변화로 인해 여성 1인 가구와 여성가구가 증가한 것과 청년노동시장 변화가 혼인 기피, 만혼, 저출생이라는 사회 변화를 보이고 있고, 여성의 비정규직화와 저임금 등 노동시장의 성차별적 구조 가시화, “4차 산업 혁명”으로 인한 노동세계 변화를 꼽았다.

필자는 「여성경제활동법」 시행으로 여성경제활동 취약집단, 여성노동의 사각지대 해소를 정책이 촘촘하게 추진되는 전기가 마련되었다고 평가한다. 「경력단절여성법」은 여성의 30대 경력단절이 원인인 비취업 경력단절여성을 경력단절 이후 노동시장에 진입할 수 있도록 전국의 159개 여성새로일하기센터(이하 새일센터)<sup>4)</sup>를 통해 윈스톱으로 추진하였다. 새일센터는 2009년 67,519건의 취·창업 연계 성공을 시작으로 2010년부터는 매년 10만 건 이상으로 취·창업을 지원했고 2021년은 처음으로 18만 건 취·창업 연계 성과가 있었다. 지난 13년간 비취업 경력단절여성을 노동시장 진입과 재취업 후 고용유지를 위한 사후관리 사업은 2017년 경력단절예방사업 시작의 계기가 되었고 2022년 「여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방법」 전부 개정으로 이어졌다. 30대 여성의 경력단절 후 재취업 지원에서 30대 여성의 경력단절을 선제적으로 해소하겠다는 정부의 의지가 반영된 것으로 평가할 수 있다.

그림 1 새일센터 취창업 성과



자료 : 여성가족부 경력단절여성지원과

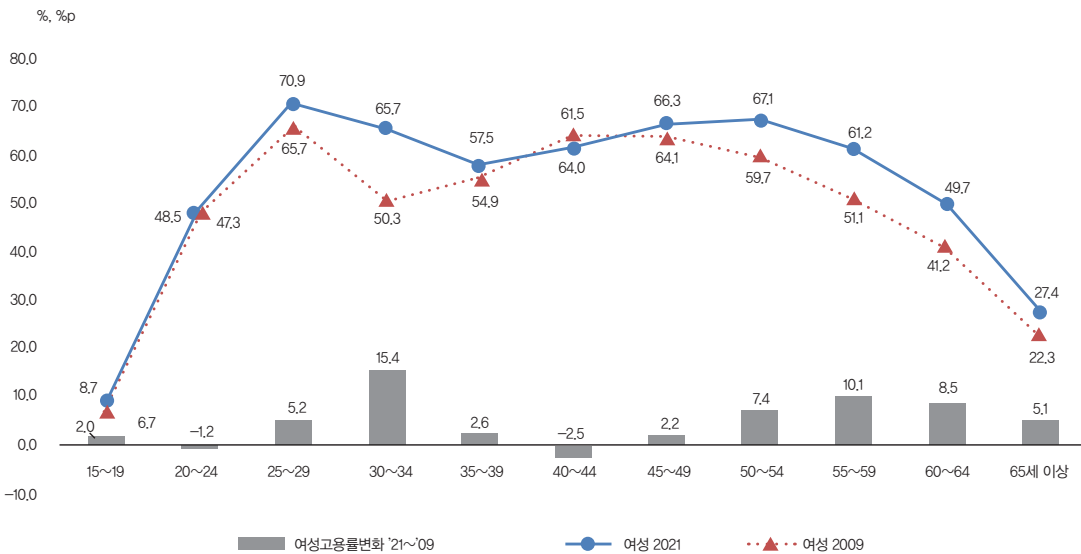
3) 박선영(2022). 「여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방법」 개정내용 및 의의, 한국여성정책연구원 제33차 젠더와 입법포럼 - 여성경제활동법 시행 기념 여성의 경제활동 촉진과 경력단절예방법 시행 의의와 과제들(2022.7.13)

4) 새일센터는 2009년 72개소를 시작으로 2022년 현재 159개소가 전국에서 운영 중이다



「경력단절여성법」이 시행되기 시작한 2008년 12월 이후 2009년과 2021년 여성의 연령별 고용률을 비교해 보면, 20~24세를 제외하고 모든 연령대에서 고용률이 상승한 것을 확인할 수 있다.

**그림 2** 연령별 여성 고용률(2019년, 2021년)

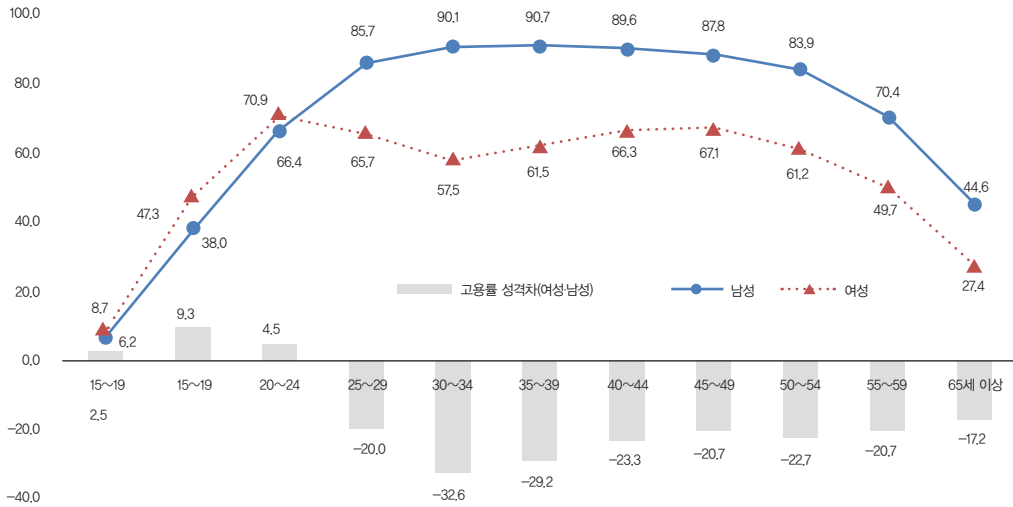


자료 : 통계청, kosis.kr

13년 전과 비교하여 여성의 연령별 고용률을 상승했지만 30대 경력단절로 인한 고용률 저점이 2009년 30~34세에서 2021년 35~39세로 이동한 차이만 있을 뿐 여성의 30대 경력단절은 유효하다. 30대 여성의 경력단절로 인한 고용률 급감은 2021년 남성과 비교에서 더욱 확연하다. 15~29세 5세 구간별로 남성의 고용률을 상회했던 여성은 30~34세는 20%p, 35~39세는 32.6%p나 남성 고용률보다 낮다. 남성의 고용률은 45~49세에 40~44세보다 1.1%p 하락하여 고용률 하락이 시작된다. 이에 비해 여성은 30~34세에 고용률이 25~29세보다 5.2%p 하락하며 25~29세 70.9% 여성고용률은 생애 최고 고용률이 된다. 여성은 35~39세 57.5%까지 하락한 이후 40대에 고용률 상승이 되는 M자형 연령별 고용률 패턴이 변하지 않고 있다.

한국 여성의 30대 경력단절로 인한 고용률 급감은 OECD 국가 여성과 비교에서도

그림 3 연령별 성별 고용률(2021년)



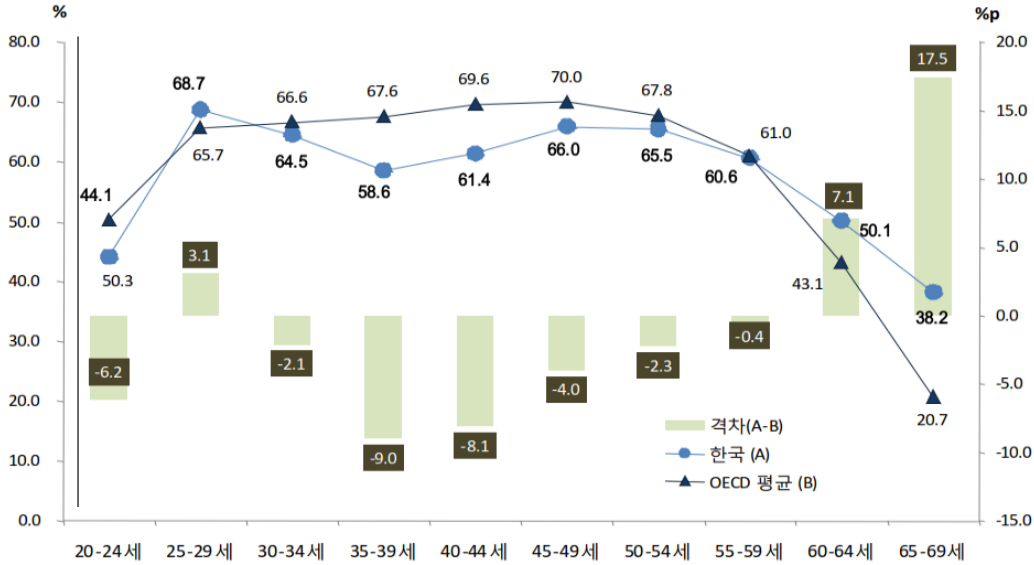
자료 : 통계청, kosis.kr

확인할 수 있다. 2020년 기준 한국 여성은 OECD 국가 여성 평균 고용률과 비교하여 25~29세는 3.1%p 상승하다 30~34세 2.1%p, 35~39세 9%p, 40~44세 8.1%p 낮다. 30대 고용률이 급락하는 한국과 달리 OECD 국가 여성 평균 연령별 고용률은 20~24세부터 45~49세까지 완만하게 상승하다 50세부터는 하락을 한다. OECD 국가 여성 평균 연령별 고용률에서는 한국 여성처럼 연령별 고용률이 M자형이 아닌 것이다. 38개 OECD 국가 중 한국은 25~29세 연령이 생애 최고 고용률인 국가로도 유일하다.([부록] 참조).

한국 여성의 연령별 고용률이 M자형 패턴인 것은 30대 경력단절된 후 40대 노동시장에 재진입하기 때문이다. 「경력단절여성법」은 구직상담, 직업교육훈련, 취·창업 연계, 사후관리에 이르는 원스톱 지원으로 경력단절 후 노동시장 재진입하려는 여성들을 지원했다. 「경력단절여성법」에 근거한 ‘2019년 경력단절여성 등의 경제활동실태조사’에 따르면 경력단절여성들이 재취업에 걸리는 평균 7.8년이다.<sup>5)</sup> 평균 7.8년이 경과한 후 유급노동시장에 재진입하는 경력단절여성들이 경력단절 이전 일자리로 복귀하는 것은 가능성이 때

5) 오은진 외(2019), 「2019년 경력단절여성 등의 경제활동 실태조사」, 여성가족부

**그림 3** 연령별 성별 고용률(2021년)



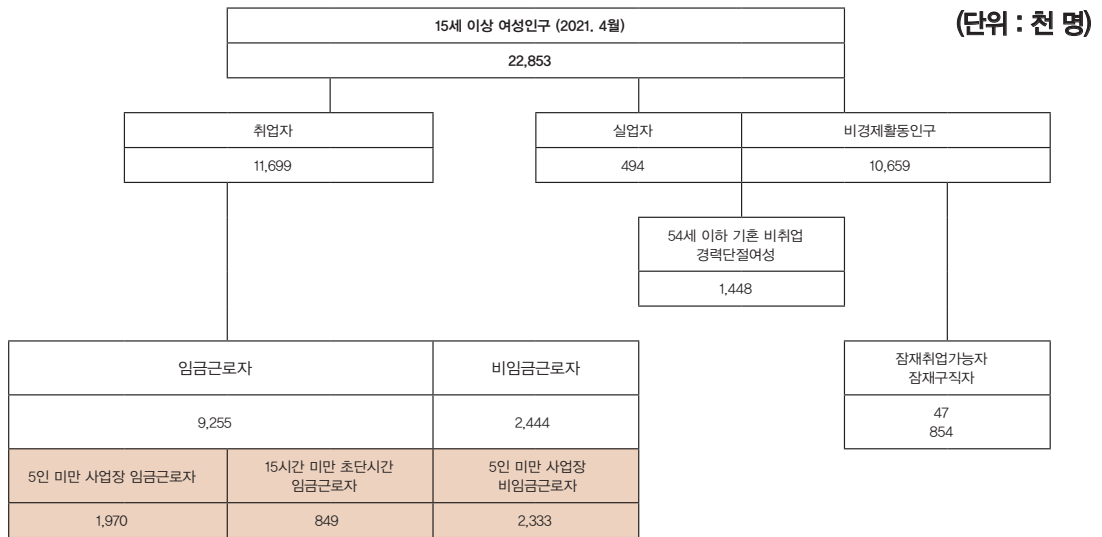
주 : [https://stats.oecd.org/LFS by sex and age – indicators : Employment–population ratios](https://stats.oecd.org/LFS%20by%20sex%20and%20age%20-%20indicators%20-%20Employment-population%20ratios) 재구성

우 낮다. 「경력단절여성법」에 근거하여 13년 동안 경력단절여성을 중심으로 하는 취업 지원 사업을 통해 경력단절이 없는 경력유지를 위한 경력단절예방이 중요하다는 것이 확인된 것이다.

정부도 경력단절예방이 선행되어야 함을 인식하고 2017년부터 새일센터에서 경력단절 예방 사업을 시작했다. 그러나 「경력단절여성법」의 목적이 경력단절여성 등의 경제활동 촉진인 것은<sup>6)</sup> 경력단절 경험없는 취업 여성들을 대상으로 경력단절예방 사업을 추진하는 데는 한계가 있었다. 필자가 「여성경제활동법」에서 주목하는 법 조항을 차례대로 살펴보고자 한다.

6) 경력단절여성등의 경제활동 촉진법

제1조(목적) 이 법은 경력단절여성 등의 경제활동 촉진을 통하여 여성의 경제적 자립과 자아실현 및 국가경제의 지속적 발전에 이바지함을 목적으로 한다.



주 : 잠재취업가능자 : 비경제활동인구 중에서 지난 4주간 구직활동을 하였으나, 조사대상주간에 취업이 가능하지 않은 자  
 잠재구직자 : 비경제활동인구 중에서 지난 4주간 구직활동을 하지 않았지만, 조사대상주간에 취업을 희망하고 취업이 가능한 자  
 자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 「지역별고용조사 상반기」 (2021.4) 원자료

### 「여성경제활동법」<sup>7)</sup>

**제1조(목적)** 이 법은 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방을 통하여 여성의 경제적 자립과 국가경제의 지속적 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

「여성경제활동법」의 목적은 여성의 경제활동 촉진으로 명시함으로써 경력단절 경험 여부, 취업 여부에 무관하게 모든 여성들을 대상으로 경제활동촉진과 경력단절예방을 정부가 지원할 수 있게 되었다. 중장년층인 많은 경력단절여성 뿐만 아니라 청년 여성들 대상으로 취업 지원도 더욱 적극적 추진할 수 있게 된 것도 고무적이다. 「여성경제활동법」으로 특히, 「근로기준법」 중 적용제외가 있는 5인 미만 사업장 근로자, 초단시간 근로자와 「근로기준법」 적용대상이 아닌 프리랜서, 영세자영업자, 특수고용종사자 등에 종사하고 있는 「근로기준법」 사각지대 비임금근로자의 경제활동과 경력단절예방을 지원하는

7) 국가법령정보센터

<https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EC%97%AC%EC%84%B1%EA%B2%BD%EC%A0%9C%ED%99%9C%EB%8F%99%EB%B2%95#undefined>

것이 가능해졌다. 2021년 4월 15세 이상 여성인구는 2,285만 3천 명이다.<sup>8)</sup> 이 여성인구는 바로 「여성경제활동법」의 정책 대상이 된다. 「경력단절여성법」이 비취업 경력단절여성 144만 8천 명을 주요 정책 대상으로 전체 비취업여성 1,115만 3천 명까지 취업 지원을 한 것과 비교하여 여성 취업 지원에 한계가 없어진 셈이다. 특히, 「근로기준법」의 사각지대인 5인 미만 사업장 근로자 197만 명, 주 15시간 미만 초단시간 근로자 84만 9천 명을 포함하여 5인 미만 영세사업장 비임금근로자 233만 3천 명에 대해 경력단절예방 사업을 「여성경제활동법」에 기반하여 추진할 수 있는 전기가 마련되었다.

**제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.**

**1. “경력단절여성 등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.**

- 가. 혼인·임신·출산·육아와 가족구성원의 돌봄 또는 근로조건 등을 이유로 경제활동을 중단한 여성 중에서 취업을 희망하는 여성
- 나. 경제활동을 한 적이 없는 여성 중에서 취업을 희망하는 여성

제2조에 경력단절여성의 경력단절 사유에 ‘근로조건’이 추가되어 노동시장의 구조적 차별로 인한 여성의 경력단절을 예방할 수 있는 근거가 마련되었다. 국미에 외(2017)에서 여성들이 선택한 경력단절 원인으로 ‘근로조건’(27.5%)이 생애사건(결혼, 임신, 출산, 13.7%)과 가족 돌봄(12.7%)보다 더 많았던 것<sup>9)</sup>이 법에 반영된 것이다.

- 제10조(일자리창출 지원 등)** ① 정부는 경력단절여성등의 연령, 경력, 학력 등에 적합한 취업과 창업 등 일자리를 창출하기 위하여 노력하여야 한다.
- ② 여성가족부장관과 고용노동부장관은 여성의 일자리 질을 제고하기 위하여 성별임금 격차 축소 등 근로환경 개선을 위한 시책을 수립·시행하여야 한다.

OECD 국가 중 최대인 성별 임금 격차가 한국의 노동시장 성격차의 증거와 결과라는 데는 이견이 없을 것이다. 「여성경제활동법」은 ‘성별임금 격차 축소’를 법에 최초로 명시하고 국가와 사회가 성별 임금 격차 축소를 위한 정책을 추진할 수 있게 하였다.

8) 통계청은 매년 4월 「지역별고용조사」 상반기 조사를 통해 54세 이하 기혼 여성 중 경력단절여성을 발표한다.

9) 국미에·이화용(2017), 「서울시 여성의 경력단절 경로 및 영향요인 분석」, 서울시여성가족재단

**제12조(생애주기별 여성 경력설계 및 개발 상담 등)** 여성가족부장관과 고용노동부장관은 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방을 위하여 여성인력개발기관 등 여성가족부와 고용노동부의 공동부령(이하 “공동부령”이라 한다)으로 정하는 기관이 생애주기별 여성 경력설계 및 개발 상담 등을 실시할 수 있도록 지원할 수 있다.

제12조 생애주기별 여성 경력설계 및 개발 상담 등은 앞서 「여성경제활동법」 여성 전 연령을 포괄하는 법에 부합하는 조항이다. 13년간 시행된 「경력단절여성법」을 통해서 여성경제활동에 경력단절예방이 가장 중요하다는 것이 확인되었다. 30대 경력단절을 막기 위해서 「여성경제활동법」 제12조로 청년 여성의 진로 설계, 노동시장 진입, 경력 형성, 경력 유지까지 일련의 경제활동을 적극적으로 지원할 수 있어야 한다. 특히, 지역의 일자리와 여성 취업에 대한 역량이 축적된 전국 159개 새일센터를 통한 「여성경제활동법」에 기반한 청년 여성 원스톱 경제활동 지원은 지역 소멸 문제 해결에도 중요하다. 좋은 일 자리에 여성을 얼마나 채용하는지가 지역의 혁신 역량에 중요함을 지적한 경남대 양승훈 교수는 “여학생들은 그마저도 갈 데가 없다. 괜찮은 자리라고 하면 대개 사무보조, 또는 중소기업의 회계·경리 자리인데 월급을 많이 받아도 불안한 자리들이다. 결혼하거나 아이를 낳으면 나와야 할 것 같은 자리들... 그러다보니 여길 벗어나야 한다는 생각을 갖게 된다”고 말하였다.<sup>10)</sup> 지역에서 학업을 마친 여성들이 지역에 정주할 수 있도록 취업 지원이 중요한 것이다.

**제4조(사업주의 책무)** ① 사업주는 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방을 위하여 근로환경 개선 및 고용안정에 노력하여야 한다.  
② 사업주는 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방을 위한 국가 및 지방자치단체의 시책에 적극 협조하여야 한다.

**제11조(구인·구직 정보의 수집 등)** 여성가족부장관과 고용노동부장관은 여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방을 위하여 여성과 관련된 구인(求人)·구직(求職) 정보를 수집하고 구인·구직의 개척에 노력하여야 하며, 관련 정보를 구직자·사업주 및 관련 단체 등에 제공하여야 한다.

「여성경제활동법」 제4조와 제11조는 지역기반 새일센터가 지역의 기업을 대상으로 적

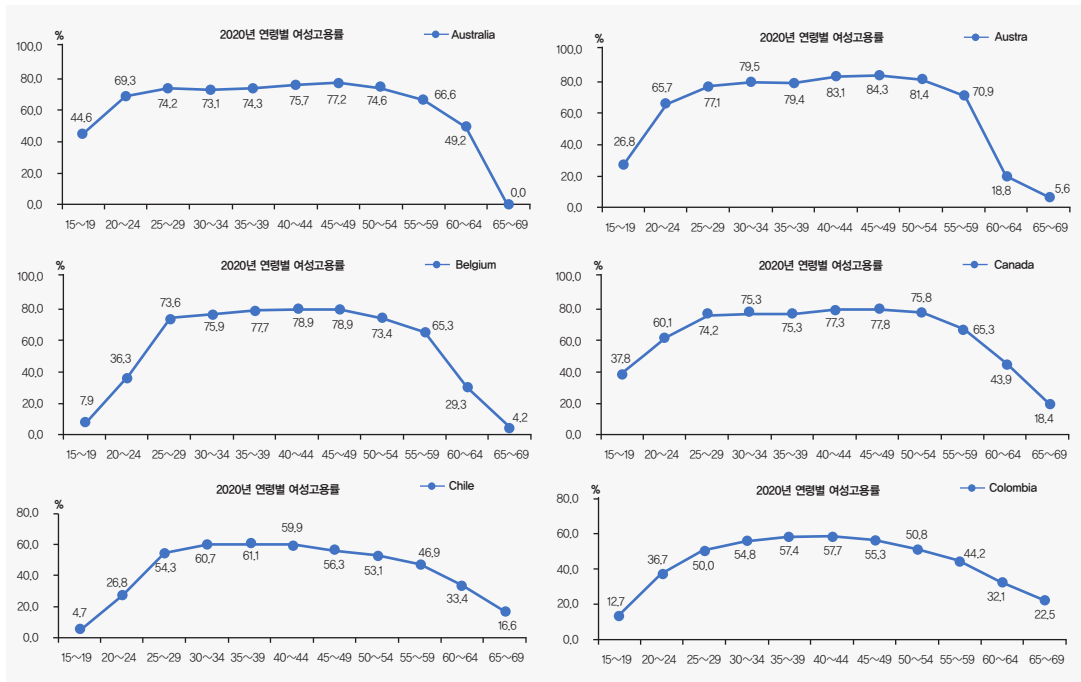
10) 오마이뉴스(21.10.25), 지역 인구 감소 막으려면... “좋은 일자리에 여성 채용해야”

[http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002781213](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002781213)

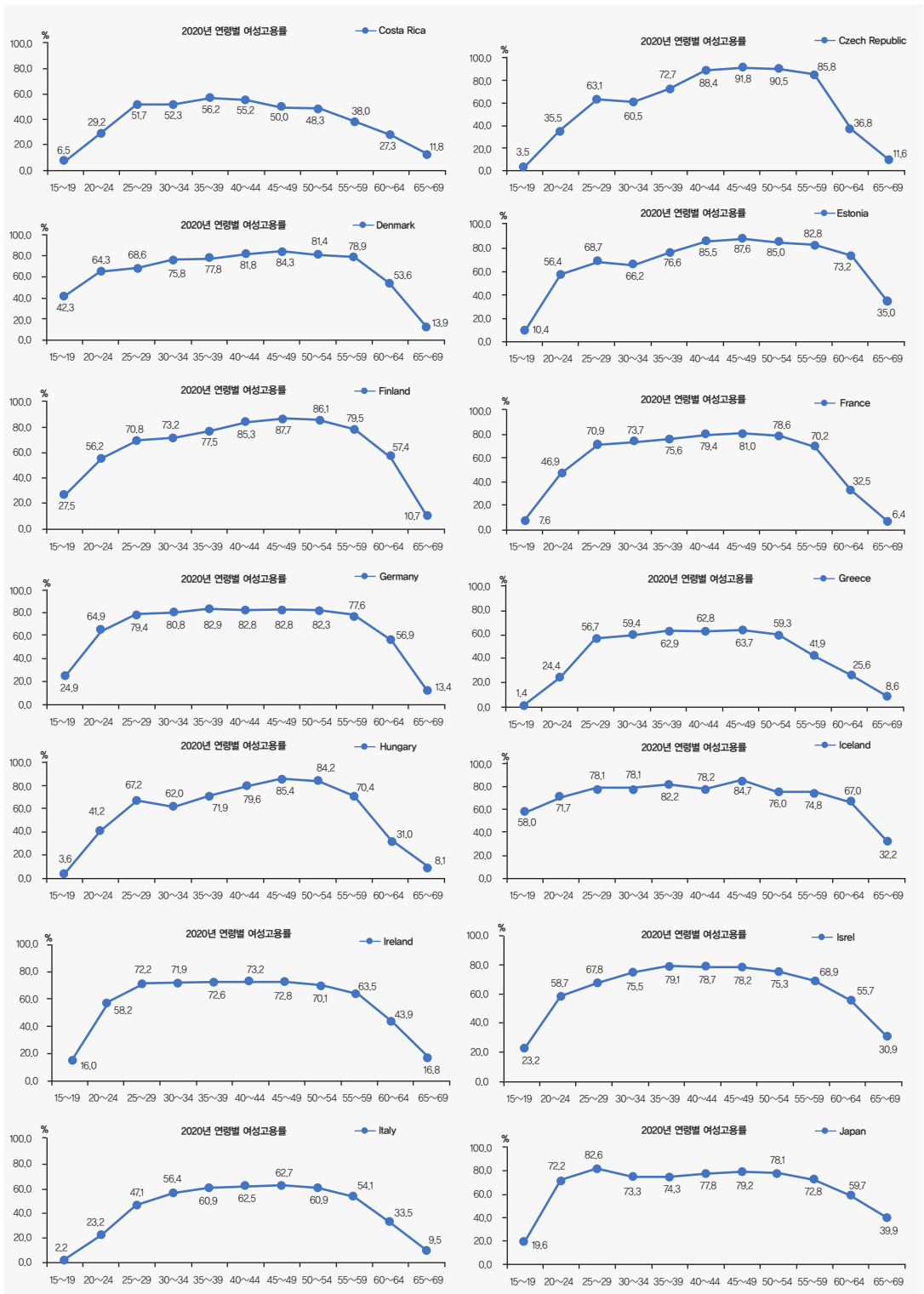
극적으로 일자리 연계 및 기업 지원을 할 수 있는 근거가 될 것이다. 지역 소멸을 막는데 청년 여성의 지역 정주가 관건인데 청년 여성 취업을 위해서는 양성평등한 기업의 조직문화가 중요하다. 이미 새일센터는 2017년 시작된 경력단절예방사업을 통하여 조직문화 개선을 위한 기업 지원 사업을 추진 중에 있다. 「여성경제활동법」의 시행을 계기로 기업의 양성평등한 조직문화 개선 지원을 전면적으로 실시하는 것이 필요하다. 제11조 근거로 지역의 일자리 정보를 적극적으로 수집하여 지역 일자리 통계 기반으로 여성 취업 지원을 할 수 있게 된 것도 고무적이다.

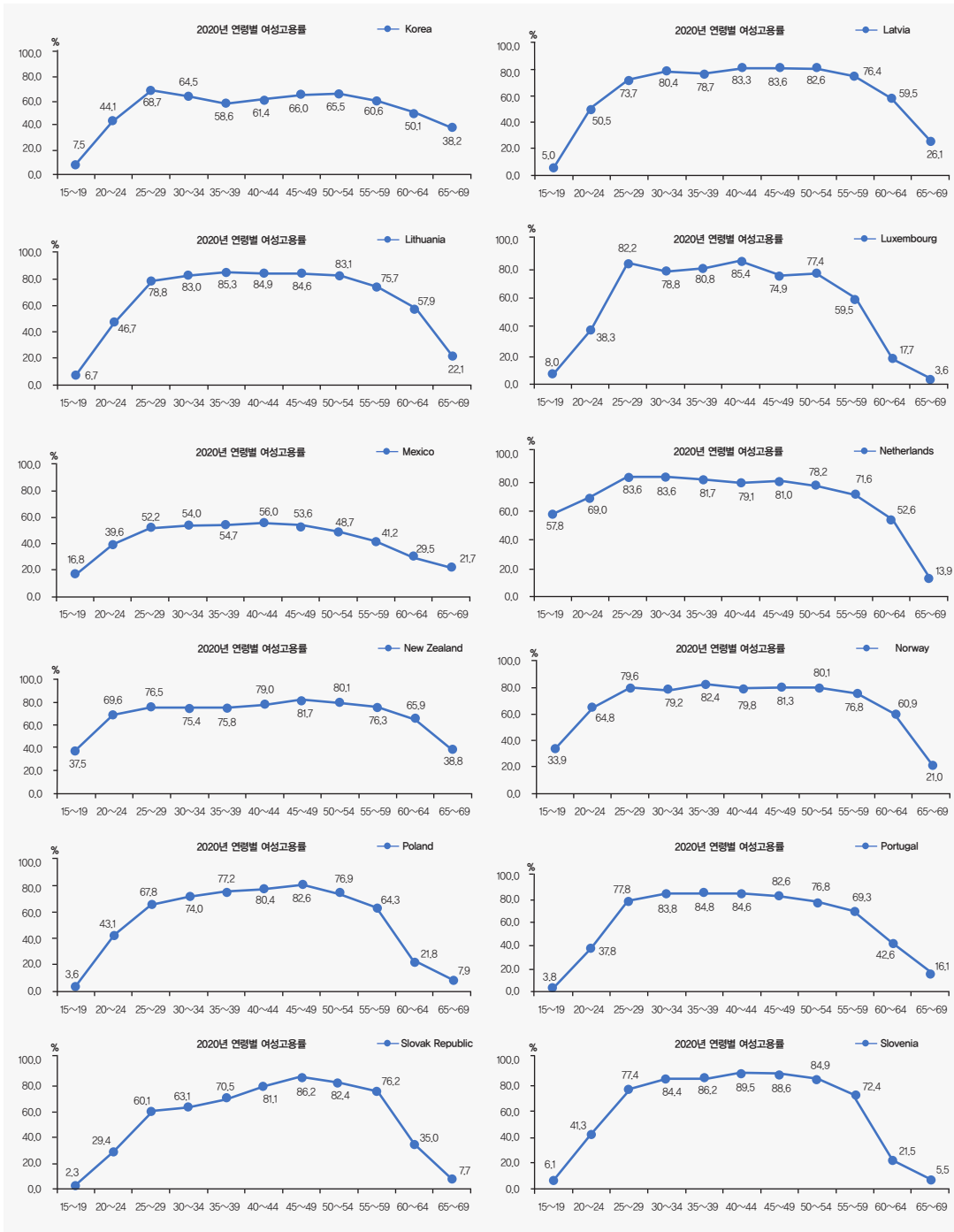
이상에서 살펴본 바와 같이 「여성경제활동법」 시행으로 비취업여성 뿐만 아니라 노동권 사각지대에 있는 여성들까지 모든 여성의 경제활동과 경력단절예방을 위한 정책이 생애주기별, 경제활동상태별로 촘촘히 맞춤형으로 추진되기를 바란다.

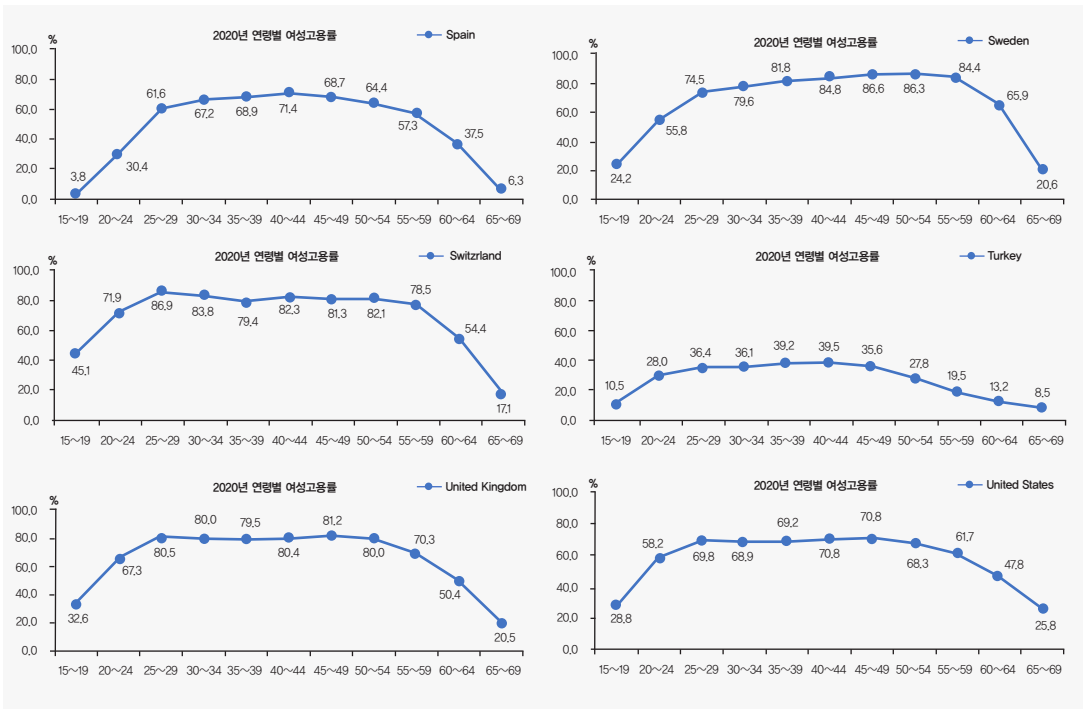
**부록** 2020년 OECD 국가 연령별 여성고용률











## | 사회적 대화 논단 |

# 윤석열 정부의 돌봄노동정책 방향

윤정향 한국노동사회연구소 선임연구위원

## I. 문제제기

3년 전부터 한국사회는 정치·사회적으로 큰 파고를 넘고 있다. 코로나19를 극복하면서 이전에 경험하지 못했거나 인지하지 못했던 ‘사회적 돌봄 위기’를 겪었다. 국가가 직접 나서서 공적 돌봄, 보편적 돌봄, 빈 곳이 없는 촘촘한 돌봄이 절실했고 정부는 긴급돌봄 서비스로 대응했다. 돌봄공백이 계층화되자 ‘필수노동’으로 불리는 돌봄노동자가 우리 사회의 사각지대에 투입될 필요가 분명해졌다. 이를 계기로 사회서비스 인프라 구축 요구가 다방면에서 표출되었다.

코로나19로 혼란스러운 중에서도 새 정부가 출범했다. 대선 기간부터 새 정부의 돌봄(노동)정책은 전 정부보다 후퇴하리라는 우려들이 있었다. 그 배경에는 인수위 시기부터 집권 세력이 ‘작은 정부’를 표방하면서 시장자유주의, 선택적 권리, 공정과 능력을 사회통치의 가치로 강조했기 때문이다. 무엇보다 여성·돌봄 정책의 주무부서 중 하나인 여성가족부를 폐지한다고 거듭 표명하면서도 아이돌보미 층원 정책을 국정과제로 제시함으로써 돌봄정책에 대한 인식과 판단을 복잡하게 만들기도 했다. 나아가 돌봄정책은 새 정부의 노동정책 방향에도 미치지 못하는 측면이 있다.

세계적으로나 국내적으로 격변의 시기를 통과하면서 한국 사회의 성평등 정책 환경에 많은 변화가 예고되고 있다. 성평등 관점이 빠진 돌봄은 민주적이지 않으며 인권 보장과 서로 합치하지 않는다. 이에 따라 성평등 정책의 사회구조적 맥락 변화와 함께 돌봄서비스

와 돌봄노동 정책은 어떻게 자리매김하는 것이 좋은지 제안하고자 한다.

## II. 성평등 정책 환경의 새로운 국면들

정치, 노동, 사회 분야에서 성평등 정책은 대선을 전후하여 새로운 국면을 마주하게 되었다. 관련 분야 연구자들<sup>1)</sup>이 바라보는 국면은 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 젠더 문제를 대하는 청년세대 내 남녀 인식 격차가 대선 투표를 계기로 선명하게 정치적 의제로 표출되었다. 적극적 조치처럼 기울어진 운동장을 바로잡기 위한 제도 장치들이, 역차별과 여성혐오적 담론을 바탕으로 부상한 정책의제들로 인해 역주행할 우려도 높아졌다. 청년세대는 경쟁의 내면화가 이전 어떤 세대보다 뿌리 깊기에 공정과 보상에 이해관계가 첨예하다. 노후 세대의 돌봄·부양을 사회적으로나 개별적으로 부담하는 것에 저항이 적지 않다. 부당한데 바꾸지 못하는 것, 바뀌지 않는 것, 이를 부추기면서 책임지지 않는 정치사회 현상이 만연할수록 청년세대의 좌절이 깊어지며 누적된 분노가 더 약한 표적을 찾을 수 있다. 너스바움의 분석대로 집단 간 격차가 크고 불안이 높은 사회는 두려움의 감정을 투사할 대상을 찾고 혐오적으로 대응하여 불안을 해소시키면서 위계와 격차를 유지하려고 한다.<sup>2)</sup> 변화의 결과들은 청년이 언제나 청년으로 남아있지 않는 데서 발현될 것이다. 근미래에 (이른)장년층으로 진입하면 우리는 전혀 경험하지 못한 성(불)평등 제도화에 직면할 수 있다.

둘째, 기후위기로 인한 가뭄, 홍수 등 재난이 세계 도처에서 발생하는 요즘, 소위 굴뚝 산업에서 탈탄소 전환 준비는 꾸준히 요구되어왔지만 기후위기가 더 빠르게 다가오는 것으로 느껴질 만큼 더디다. 인공지능의 일상생활 침투는 부지불식간에 스며들고 있고, 신기하고

1) 강민정(2022), "산업구조·노동시장변화에 따른 성평등 노동정책의 방향과 과제", [젠더리뷰], 여름호, 한국여성정책연구원.

김경희(2022), "새 정부 여성노동정책 진단과 과제", [새 정부 여성노동정책, 여성노동자를 위한 것인가?], 한국노총 여성노동포럼, 한국노총.  
최윤경(2021), [포스트코로나 시대 양육지원체계 재구조화 연구], 육아정책연구소.

2) 마사 너스바움(2004), [혐오와 수치심], 조계원 옮김, 민음사.

편리한 생활을 만족하는 이면에 규모도 예측할 수 없는 일자리가 사라지고 있으며 가속화 될 것이다. 정부는 2021년 7월 ‘산업구조 변화에 대응한 공정한 노동전환 지원방안’을 발표했으나, 직업훈련을 통해 재취업을 돕겠다는 수준에 머물러 있다.<sup>3)</sup> 새로운 일자리는 근로계약보다 독립사업자 간 계약으로 사회적·규범적 노동시간의 기반을 흔들 뿐만 아니라 노동시장의 다층화로 인한 높은 불안정성과 빈부격차를 더욱 일반적인 규범으로 몰아가고 있다.

지난 십수 년 이상 고용률 제고를 견인했던 사회서비스 일자리는 직격탄을 맞을 위기에 처했다. 더 나은 사회를 위해서는 양질의 일자리 구축과 이것이 산업구조 변화와 조화될 수 있도록 해야 하며, 디지털 전환과 탄소중립 시대를 대비하여 사회서비스 인프라도 만들어야 한다. 또한 사회 재생산 기반을 개별 가정이 아닌 지역이 지탱하기 위해서는 사회서비스 인력 중장기 계획이 요구된다. 안타깝게도 국가개입 축소 방향으로 실현가능성이 낮아지게 되었다. 새로운 정부의 일자리정책에 따라 사회서비스 일자리는 ‘디지털경제 패권 국가’ 아래에서 저임금 일자리로 고용을 유지하거나 비효율 일자리가 되어 구조조정 대상이 될 처지이다. 그나마 국가가 개입하여 사회서비스 일자리를 양질화하는 일부 정책도 전 정부의 틀을 벗어나지 않을 것이다.

셋째, 기대여명 증가, 비혼·만혼 추세, 1인 가구 증가 등 인구구조의 변화는 노동시장의 성차별과 상관관계를 가지며 저출생으로 이어진다는 게 전문가들의 대체적인 분석이다. 청년여성들은 ‘노동중심적 생애’를 기획하며, 청년남성은 가장으로서 부양을 전담하는 것에 부담을 느껴 여성의 노동시장 참여를 선호한다. ‘남녀 모두 일하고 돌보는 모델’이 돌봄의 주류가 될 것이다.<sup>4)</sup> 채용과 승진, 직무배치, 육아휴직, 임금에서의 성차별과 직종의 성별 분리는 ‘남녀 모두 일하고 돌보는 모델’과 정면으로 배치된다. 그래서 저출생과 고령화 사회의 돌봄을 지금과 같이 성별 역할 분리에 의존하도록 내버려둔다면, 그 대가로 돌봄을 통해 존중받기를 기대하지 말아야 한다. 심하면 집단적 버려짐이나 돌봄격차를 겪을 것이다.

3) 강민정(2022), 앞의 글.

4) 김은지(2022), “저출생 시대 돌봄의 질 제고를 위한 가족정책의 방향과 과제”, [젠더리뷰], 여름호, p.13, 한국여성정책연구원.  
최세림·곽은혜·정세은(2021), [출산과 여성노동], 한국노동연구원.

기후위기, 감염병 팬데믹의 잠재성, 그리고 점점 떨어지는 출산율은 사회가 지속되기 위한 조건이 무엇인지 되돌아보게 한다. GDP 성장률에 가려져 있는 재생산 요소가 ‘진정한 생산’임을 인식하는 것이다.

### III. 새 정부의 돌봄서비스 정책과 돌봄노동정책 방향

#### 1. 돌봄서비스 정책 방향

현 정부의 돌봄정책은 온정주의적, 시장지향적, 선별적, 가족책임 강조로 요약할 수 있다. 이는 문재인정부의 돌봄의 공공성, 보편성, 사회적 책임과 상반되는 입장이다. 그렇다고 전 정부가 새로운 정부와 완전 대척점에 있다고 보기는 어렵다. 사회서비스가 시장원리로 작동하고 있었고 그 문제를 개혁하는데 성공하지 못했기 때문이다.

온정주의적(시혜적), 선별적, 시장지향적인 방향은 “필요한 국민께 더 두텁게 지원”한다는 것에서 단적으로 드러난다.

시장지향성은 공공성을 추구하던 전 정부와 달리 재시장화를 추진하려는 것으로 확인된다. 민간 전달체계를 육성·확대하며, 서비스 구매력을 제고하고, 이용자 선택을 강화하는 등 시장 논리를 강조하고 있다. 뿐만 아니라 서비스 제공 플랫폼 구축 및 첨단과학기술의 적용 등 시장 경쟁력을 높이는 기제들을 적극 도입하겠다고 했다. 무엇보다 ‘공공 돌봄 인프라 구축’이 보이지 않는다. 그래서 돌봄의 사회적 가치를 제고하고, 공공성 기반을 다지려는 그간의 제도적, 실천적 흔적들이 지워질 우려가 있다.

셋째, 권리를 보장하는 보편적 접근이 아니라 문제해결 관점의 선별적 접근이 강조된다. 맞춤형서비스, 시간 선택권, 4차 산업혁명의 AI-IoT기반 의료산업기술 우위 서비스, 개별화 등은 개인의 능력이 된다면 시장에서 필요 서비스를 구매하며, ‘사회적 약자’로 그 능력이 부족하다면 선별적으로 정부가 서비스를 제공한다는 의미이다. 그렇기에 ‘혁신적인 사회서비스 제공기관의 다변화, 규모화’의 실체는 민간 서비스 제공기관의 경쟁과 차등화로 짐작된다.



### 새 정부의 사회서비스/돌봄정책 : 따뜻한 동행, 모두가 행복한 사회

- § 안전하고 질 높은 양육환경 조성(46번)
- § 장애인 맞춤형 통합지원을 통한 차별 없는 사회 실현(47번)
- § 누구 하나 소외되지 않는 가족, 모두가 함께하는 사회 구현 (48번)

- 부모급여 신설
- 아동대 교사비율과 시설 면적 상향 검토, 보육교사 처우개선
- 단계적 유보통합 방안 마련
- 마을돌봄 확대, 학교돌봄 사각지대 보충
- 임신·출산 모바일앱 고도화, 난임부부 지원 확대, 생애초기 건강관리사업 전국 확대
- 보호아동 탈시설 로드맵 마련해 전방위 아동학대 예방 시스템 구축
- 개인예산제 도입 : 장애인복지 서비스 간의 칸막이 제거, 당사자 선택권 강화
- 최종증발달장애인 24시간 돌봄 모델, 발달장애인 거점병원, 행동발달증진센터 확충
- 장애인 활동지원 서비스 고도화 : 사각지대 해소, 공급자 처우개선, 전문인력 양성 기반 구축
- 장애인 건강주치의 활성화

자료 : 제20대 대통령직인수위원회(2022), [윤석열 정부 110대 국정과제]

새 정부의 돌봄서비스 정책은 ‘지역사회 통합돌봄’이 구체화 되면 그 성격을 보다 분명하게 가늠할 수 있을 것이다. 시장기능의 복원에 이어 가족 책임의 강화 특히 여성의 역할 강화인지, 아니면 지역사회 공동체의 돌봄 분담인지를 살펴볼 수 있게 될 것이다. 동일선상에 있는 생활밀착형 돌봄, 그리고 돌봄과 의료의 통합에 주목하는 재택의료센터 또한 돌봄서비스 정책을 평가하는 데 있어 중요하다. 더불어 개정법에 따라 사회서비스원의 확장될 참여주체와 역할도 돌봄서비스의 재시장화 여부를 평가하는 데 빼놓을 수 없는 대상이 될 것이다.

## 2. 돌봄노동정책 방향

새 정부의 노동정책의 국정약속은 ‘노동가치가 존중받는 사회를 만든다’는 것이다. 특히 돌봄노동은 저평가되고 있는 노동가치의 존중을 요구해온 분야이다.

### [약속10] 노동의 가치가 존중받는 사회를 만들겠습니다.

- 49. 산업재해 예방 강화 및 기업 자율의 안전관리체계 구축 지원
- 50. 공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현
- 51. 노사 협력을 통한 상생의 노동시장 구축
- 52. 일자리 사업의 효과성 제고 및 고용서비스 고도화
- 53. 고용안전망 강화 및 지속가능성 제고
- 54. 전 국민 생애단계별 직업능력개발과 일터학습 지원
- 55. 중소기업·자영업자 맞춤형 직업훈련 지원 강화

자료 : 제20대 대통령직인수위원회(2022), [윤석열 정부 110대 국정과제]

국정과제의 주요 키워드와 중점사업으로 추론했을 때 새 정부의 돌봄노동정책은 다음과 같다.

### [돌봄노동정책 내용]

- § 임금 가이드라인에 맞춘 사회복지시설 종사자 보수 적정화
- § 돌봄서비스인력의 보수체계, 근로여건 개선(등을 통해 서비스 품질 향상)
- § 장애인 활동지원서비스 공급자 처우개선, 전문인력 양성 기반 구축
- § 아이돌보미와 민간육아도우미 대상 교육 및 자격관리 제도 도입

자료 : 제20대 대통령직인수위원회(2022), [윤석열 정부 110대 국정과제]

새 정부의 돌봄노동정책을 이해해 보면, 첫째, 돌봄노동자의 임금 및 교육체계 개선을 제시했으나, 새롭지 않고 두루뭉술하다. 특히 사회복지시설종사자는 ‘사회복지종사자 인건비 가이드라인’에 맞춰 ‘적정화’한다고 하지만, ‘적정화’는 지자체 재정여력에 좌우되는 차등 문제를 해결하는 의미가 아니므로 어떻게 보완할 것인지를 지켜봐야 한다. 설상가상으로 여기에 포함되지 못하는 돌봄서비스인력의 보수체계를 개선한다고 하였지만 방향과 이행전략은 제시되지 않았다.

사회서비스종사자의 임금은 대체로 최저임금 수준에 분포한다. 최저시급을 준수하지만, 노동시간이 부족하여 월급으로 환산하면 최저임금보다 적은 종사자가 상당하다. 여러 실태조사 통계에서 확인되듯이 사회서비스 노동자는 자원봉사가 아니라 생계를 위해 일을 하므로 월최저급여가 보장되어야 하는데 그러지 못한다. 낮은 임금의 문제는 포괄임금제, 서비스시간만 노동시간으로 계산되는 문제,<sup>5)</sup> 다른 직업군의 임금체계에서 보이는 ‘기본급+수당 체계’가 없거나 형식적인 문제 등 ‘임금보상 체계 부재’의 일부분에 불과하다.

5) 김혜진(2022), “노동정책과 노동운동의 과제”, [윤석열 정부 출범 정책 진단 토론회5-노동 분야 현황과 과제], 민주노총/지식인선언 네트워크.

**표 1** 돌봄직 임금수준 분포 위계

기준		월급	비고(금액조정+설명)	
최저임금 시급		8,720	11,336	시급의 130%
사회서비스바우처(9개) 결제금액 (추정)		980,000		
노인맞춤돌봄서비스 생활지원사		1,137,090		시간제근무
다함께돌봄센터 돌봄선생님		1,299,000		
월평균임금(경찰, 2021.8)	비정규직	1,769,000		
<b>최저임금(2021)</b>		<b>1,822,480</b>	<b>2,369,224</b>	<b>(노조 : 최저임금의 130%)</b>
1인 가구 중위소득		1,827,831	2,376,180	1인 가구 중위소득 130%
아이돌보미		1,851,200		
지역아동센터 생활복지사		1,822,480	2,222,480	수당(40만원) 추가(추정)*수당은 지자체, 기관 자율.
생활시설	생활지도원 1호봉	1,872,400		
(사회,노인)이용시설 사회복지직	사회복지사 1호봉	1,872,400		
(장애인)이용시설 일반직	4급 1호봉	1,872,400		
사회복지이용시설 의료직(4급)(간호조무사) 1호봉		1,877,800		
아이돌봄지원사 전담인력		1,894,700		
(장애인)이용시설 일반직	5급	1,910,300		
표준보육비용체계 보육교사 1호봉		1,940,800	2,382,480	미지원시설 유아반 추정
건강보험료 기준 중위소득 65%		2,007,000	2인 가구	
다함께돌봄센터센터장		2,180,000		
초등돌봄전담사		2,220,190		2020기준(최세림조사)
<b>중위임금(전일제 근로자의 중위임금(노동부))</b>		<b>2,500,000</b>	<b>1,666,667</b>	<b>저임금(중위임금의2/3)</b>
건강보험료 기준 중위소득 65%		2,590,000	3인 가구	
월평균임금(경찰, 2021.8)	전체임금근로자	<b>2,734,000</b>		
월평균임금(경찰, 2021.8)	정규직	3,336,000		

\*주 : 윤자영·윤정향·함선유·서주연·임은재·전보경(2021), [돌봄노동 저평가 개선방안 연구], 저출산고령사회위원회, p.201.

둘째, 노동정책의 슬로건이 ‘노동가치 존중’이지만, 구체적인 내용에서 돌봄노동의 가치는 고려되지 않았고 오히려 돌봄노동의 가치와 상충되는 부분이 발견된다. 새 정부의 노동정책에서 ‘유연노동시간 등 시간선택권’ 강조는 돌봄노동자의 고용안정성을 더욱 위협할 수 있다. 현재도 호출노동 성격이 강하여 이용자 사정으로 서비스가 중단되거나 연계가 안 될 경우 돌봄노동자는 휴업수당 없이 실직 상태가 되기 때문이다. 혹자는 노동시간의 자유로운 선택으로 일생활 균형이 보장된다고 하지만, 돌봄이용자의 서비스시간 선택권이 돌봄노동자의 노동시간을 침해하지 않도록 제도가 설계되지 않는 한 시간선택권은 돌봄노동자의 노동을 존중하지 못한다.

셋째, 돌봄일자리는 새 정부가 추진하는 일자리사업 구조조정 정책의 목표집단이 될 수 있다. 국정과제에 따르면, 일자리사업 중 저성과사업은 축소하고, 유사-중복 직접일자리 사업은 통폐합하며, 민간일자리 창출 투자를 권유한다고 했다. 일자리사업의 오래된 문제점은 ‘필요한 사업을 최저임금·불안정노동으로 지속, 노동 관련 법규정을 회피, 정책 성과를 극대화’하는 데 유용한 정책수단에 머물고 있다는 점이다. 국정과제의 방향은 사회서비스 시장화 기조 하에, 불안정고용(시간제, 기간제 등)으로 민간부문 최저임금 일자리를 장려하되, 노동 법규 준수 부담은 민간에게 넘기는 등 국가의 돌봄책임을 회피하려는 양상을 보인다. 돌봄정책의 시장 의존성이 돌봄노동의 노동가치를 존중하지 못함으로 인해 돌봄 자체가 더욱 저평가될 위험이 높아졌다.

넷째, ‘장애인 활동지원서비스 공급자 처우개선, 전문인력 양성 기반 구축’과 관련하여, ‘공급자 처우개선’이 나온 배경은 활동지원수가 구조 때문이다. 서비스 전달과 노동 보상이 수가체계 상대 비율로 이루어지는 방식이 직접적인 원인이다. 그렇다면 구체적으로 바우처 수가 방식을 개선하는 방안이 제시되어야 하는데 빠져있다.

아이돌보미와 민간육아도우미 대상 교육 및 자격관리 제도 도입은 돌봄노동자의 품질 관리를 위해 반드시 필요한 정책이었는데, 이 영역의 노동자만 ‘꼬집정책’으로 접근하고 있다. 여성의 시간제·저임금 일자리 늘리기, 돌봄의 가족책임 강조, 복지 취약계층 국가개입의 가치에 잘 들어맞는 정책이 아이돌보미 공급 확대이다. 물론 돌봄이용자의 일가정 양립을 도울 수 있다. 그런데 아이돌보미 정책은 이와 다른 맥락에서 이용자와 제공자(돌보미) 간의 미스매칭 문제 해법으로 ‘공급 확대’, ‘시간조정’, ‘교통비 지원’ 개선책들이 제기되어왔다. 후자의 맥락은 돌봄의 선순환 속에서 이용자 권리와 돌봄노동자의 노동권을 보호하려는 방향이다. 사회정책은 하나의 정책에 담기는 정치적 메시지가 중첩적인 경우들이 적지 않다.

다섯째, 코로나19 팬데믹을 지나면서 필수노동자를 지정하고 관련 법도 제정했지만 ‘필수노동자’로서 돌봄노동자가 받는 혜택이나 보상은 미미할 뿐만 아니라 핵심적인 안전보건 지원은 미흡하다.

여섯째, 노동정책으로 ‘공정한 노사관계 구축’(국정과제 50번)을 제시하면서 사용자의 부당해고·부당노동행위, 노조의 불법과업 등은 법과 원칙에 따라 처리하며, 공무원·교원노조 근로시간 면제제도를 도입하겠다고 했다. 돌봄노동자는 노동조합의 근로시간 면제제도를 인정받지 못해 노조활동을 무급과 연차를 사용하고 있는데 이에 대해서는 언급이 없다.

이처럼 윤석열 정부는 노동가치의 존중을 노동정책의 기본 모토로 제시하였지만 돌봄노동정책은 뚜렷한 방향이 보이지 않는다. 오히려 돌봄노동의 가치를 떨어뜨릴까 우려된다.

#### IV. 나오며

법령 명칭에 ‘돌봄’이 들어간 예는 ‘아이돌봄지원법’ 정도이다. 돌봄은 시대의 화두가 되고 제도와 사업에 두루 사용되고 있으며 친밀한 낱말이다. 그렇지만 규제력 있는 개념으로서의 사회적 합의에는 이르지 못했을 수도 있다. 경제·산업정책이 경쟁을 가속화하고 생산성을 높이고, 기술경쟁력을 확보하기 위해 구조조정을 하고 일자리를 점차 줄이는 데 급급하도록 추동하는 것이 아니라 사회 재생산을 지속하기 위한 수단으로서 그 지위와 방향이 재조정될 수 있다면 돌봄의 지위는 달라질 수 있을 것이다.

한국 사회의 현재와 다가올 미래에 삶이 ‘따뜻하고 모두가 행복하기’ 위해서는 국가가 책임지는 돌봄이 더욱 목직해야 할 것이다. 돌봄노동자를 차별하지 않고 제대로 된 임금체계를 만들어 존중받는 보상을 해야 하며, 돌봄이용자 보호권과 돌봄노동자 노동권이 충돌하는 지점이 생기지 않도록 세세한 제도적 지원이 설계되어야 한다. 국가가 책임지는 돌봄 정책으로 가기 위해서는 정책의 맥락에 배태된 상충적인 가치의 배경을 살펴 적재적소에 맞게 총체적인 인력관리 정책이 뒷받침되어야 한다.

관련하여 돌봄노동정책의 주무부처와 주무부서가 없음을 상기할 필요가 있다. 돌봄사업의 주체는 복지부, 여가부, 고용노동부, 지방정부이지만 돌봄노동정책은 사각지대로 존재한다. 그나마 여성노동 업무를 실행하는 고용노동부의 부서로 양성평등정책관과 여성고용정책과를 떠올릴 수 있지만 통합적으로 정책을 추진하려면 최소한 ‘국’ 단위로 높아질 필

요가 있다.<sup>6)</sup> 뿐만 아니라 고용노동부 업무대상 ‘여성’은 유급노동자이다. 무급돌봄노동이 유급노동과 동떨어지는 것이 아니라 유기적 관계로 순환되는 것을 고려하면 여성가족부의 역할도 매우 크다.

고용노동부의 현 조직체계로 돌봄노동정책의 노사관계, 산업안전, 직업훈련 등 각 업무별로 대응을 하는데 있어 기민하지 못하다는 지적이 있어 왔다. 복지영역과 중첩되어 소극적으로 민원처리 하다 보니 ‘보이지 않는 영역’으로 남아있었던 데다가, 전통적인 노사 양자구도로 한정하기 어렵고, 돌봄노사관계에 적합한 관점도 부재하기 때문이다. 돌봄노동이 직종별 노동시장으로 분리되어 여성고용정책과 업무와 무관하지 않으나 해당 과는 ‘고용’에 초점을 맞추고 있어서 부적절하다. 뿐만 아니라 고용노동부에 있는 ‘노동현안추진단’에 ‘사회·돌봄서비스팀’을 두기에는 돌봄노동정책 관련 현안이 작지 않다. 문제는 돌봄 현안들이 기존의 노동 현안에 주변부로 밀려난다는 점이다. 따라서 지금으로서는 ‘사회·돌봄서비스 노동현안 추진단’을 별도로 두고 관련 현안들을 의제별로 체계화할 필요가 있으며, 조직 내 관련 부서와 조율하면서 개선 정책과 방향을 마련해야 한다. 보건복지부, 여성가족부 등 타 부처와도 주무부서로서 정책 방향과 사업을 공유하면서 구체화할 필요가 있다. 당사자를 운영위원회나 자문회의 형태로 참여를 보장하는 것도 당연히 해야 한다.

6) 김경희(2022), 앞의 글 참조





## 04

# 사회적 대화를 바라보는 다양한 시선들

소상공인

### • 소상공인이 보는 사회적 대화

김윤정 한국법제연구원 연구위원

남윤형 중소벤처기업연구원 수석연구위원

차남수 소상공인연합회 정책홍보본부 본부장

[사회] 이정희 중앙대학교 경제학과 교수

## | 사회적 대화를 바라보는 다양한 시선들\_ 소상공인 |

# 소상공인이 보는 사회적 대화

- **일시** 2022년 9월 1일 오후 4시
- **장소** 경제사회노동위원회 중회의실2
- **참석** **김윤정** 한국법제연구원 연구위원  
**남윤형** 중소벤처기업연구원 수석연구위원  
**차남수** 소상공인연합회 정책홍보본부 본부장
- **사회** **이정희** 중앙대학교 경제학과 교수
- **배석** **이시욱** 경제사회노동위원회 대외협력실장  
**이세종** 경제사회노동위원회 협력홍보팀장  
**김명환** 경제사회노동위원회 전문위원
- **정리** <참여와혁신> **박완순·정다솜** 기자
- **사진** <참여와혁신> **이윤호** 기자

## 소상공인은 증가하면서 소규모화 되는 추세

**이정희** 소상공인이 보는 사회적 대화 좌담회를 시작하겠습니다. 제시됐던 세부 주제 중심으로 논의를 진행하면서 추가적으로 하실 말씀들을 해주시면 되겠습니다. 일단 소상공인 실태와 현황에 대해 이야기를 나눌 텐데요. 남윤형 박사와 차남수 본부장이 잘 알고 계시니 말씀을 해주시고요. 두 번째 경쟁력 강화 방안은 세 분 모두에게 이야기를 듣는 걸로 하고, 상생 방안은 김윤정 박사가 많이 말씀해주십시오. 소상공인위원회 2기 과제는 세 분이 말씀하시면 될 것 같습니다.



소상공인의 사회적 대화라는 주제는 우리가 얼마나 많은 답을 찾을 수 있을지를 생각했을 때 쉽지 않은 과제라 봅니다. 최근에 제가 '소상공인 정책을 돌아보면서'라는 에세이를 준비했어요. 우리나라 소상공인 정책이 실질적으로 시작된 것은 2000년도 들어서 20년 정도입니다. 그전에는 소상공인 개념 자체가 별로 없었을 때고요. 2000년대 중반 들어서면서 구체적인 정책들이 나오기 시작했고, 그동안 많은 시행착오를 겪어왔죠. 그래서 정책 메뉴 부분에서는 상당한 메뉴를 가지고 있다고 볼 수 있지만 메뉴가 많다고 꼭 성과가 좋은 것은 아니거든요. 어쨌든 해볼 만한 것은 거의 다 한 번씩 해봤다고 할 수 있습니다. 정책은 시점에 따라 효과가 있을 수도 있고 없을 수도 있기 때문에 현재의 시점에서의 현황에 대한 이야기를 나눠봤으면 합니다. 소상공인 실태와 관련해 그동안 정부가 좀 더 정확하고 시의적절하게 실태를 파악해줬으면 하는데 그 부분에서는 아쉬운 점이 있습니다. 소상공인을 둘러싼 경제 사회적 변화 이야기를 먼저 나눠보겠습니다.

**남윤형** 2020년 통계를 보면 소상공인 숫자가 684만 3,000개 정도로 전체기업의 93.8% 비중을 차지합니다. 종사자는 946만 명 정도로 전체 종사자 2,158만 명 중 43.8% 정도를 차지하고 있거든요. 문제는 비중이 점점 증가한다는 겁니다. 2019년 기준

93.4%에서 2020년 93.8%로 증가했고 종사자 수도 소폭입니다만 43.7%에서 43.8%로 증가하고 있어요. 전체 기업에서 소상공인이 차지하는 비중이 점점 증가하는 추세라는 거죠. 다만 소상공인들이 우리 경제에서 차지하는 비중이 똑같이 증가하고 있느냐 하는 건 디테일하게 봐야 하는데요. 통계청 경제활동인구조사를 보면 종사자가 없는 자영업자들, 즉 1인 소상공인들이 증가하고 있기 때문에, 소상공인 사업체 수는 증가하되 그 규모는 점점 소규모화 되고 있는 추세라고 볼 수 있습니다.

**이정희** 좀 짚고 넘어갈 필요가 있는 것이 2019년의 전국 사업체 조사 자료와 지금 말씀하신 2020년 자료는 변화가 있었죠?

**남윤형** 과거에는 소상공인 통계를 낼 때 전국 사업체 조사를 기반으로 소상공인 보호 및 지원에 관한 법률에서 규정된 소상공인 기준 범위에 맞췄습니다. 그러다가 2019년 11월에 중소기업 기본통계가 기업 통계등록부를 기반으로 한 행정 자료를 사용하는 것으로 변경됐습니다. 2019년 11월 이전 조사 자료를 기반으로 할 때는 사업체 기준이었는데, 이후 행정 자료는 기업체 기준으로 바뀌었습니다. 과거 사업체 기준으로는 330~340만 개 사업체가 조사됐는데, 그 이후 기업체로 하면서 600만 개 이상의 소상공인 기업이 존재하는 걸로 조사가 되고 있습니다.

**이정희** 상당한 통계 변화죠.

**남윤형** 가장 크게 변하게 된 이유가 부동산임대업과 전자상거래 하는 통신사업자들이 모두 통계에 포함이 된 겁니다. 예전 조사 자료에서는 사업장이 없으니까 찾아가지 못해 통계에서 빠졌는데, 행정 자료를 활용하면서 그분들이 다 들어오게 된 거죠.

**차남수** 증기부 통계에서 특히 매출액이나 수익성 악화를 이야기해야 할 것 같아요. 소상공인 매출액은 -4.5%인데 영업이익이 -43%로 나타났습니다. 매출은 미미하게 적어졌다고 할 수 있는데, 수익성이라고 할 수 있는 영업이익 43% 감소는 큰 수치입니다. 본질적으로 볼륨감은 큰 흔들림 없이 미미하게 줄었지만, 체질은 너무나도 악화됐다고 말씀드릴 수 있습니다. 가장 큰 원인은 역시 코로나19라고 할 수 있을 것 같습

니다. 소상공인은 기존 영업 환경이 대면 환경에서 이뤄졌는데, 비대면 환경에 대한 준비가 전혀 안 돼 있는 상태에서 2년이라는 시간 동안에 판매 방식 변화 등을 준비하지 못해서 실질적으로 체질이 너무 악화된 상황이라고 말씀드릴 수 있을 것 같습니다.

**이정희** 차남수 본부장께서 소상공인을 둘러싼 환경 변화에서 코로나도 있고, 이런 변화 속에서 대응하기가 어려운 부분들을 말씀하셨거든요. 추가적으로 경제사회 환경 변화에 대해 말씀해주신다면 어떤 부분이 있을까요?

**남윤형** 소상공인의 생태계를 보면, 잘 아시는 것처럼 다산다사(多産多死) 구조를 가지고 있습니다. 모든 업종에서 통용되는 건 아니지만 전통적으로 소상공인의 4대 업종이라는 도소매업, 음식숙박업, 개인서비스업, 제조업 분야의 소상공인이 밀집돼 있는데요. 최근 통계를 보면 도소매업은 줄어드는 반면 개인서비스업은 증가 추세입니다. 사회환경이 코로나로 인해 변하면서 업종 생태계가 변하고 있다는 게 발견되고 있습니다.

**이정희** 코로나 말씀하셨는데, 자료를 보니까 제조 분야는 소비가 많이 위축됐고 서비스는 전년 동기 대비 조금 늘어난 걸로 나와요. 코로나로 활동 제약 받을 때는 서비스도 많이 위축됐죠. 대부분 소상공인들이 사실 서비스 분야에 종사를 하고 있잖아요. 지난 2년간 소상공인들이 피해를 많이 봤는데, 앞으로 소상공인들의 서비스업 비중은 어떻게 전망하고 있습니까?

**차남수** 소상공인에게 영향을 많이 주는 농처서 안 될 환경 변화의 중요한 숙제 하나가 1인 가구입니다. 식당의 예를 들어보면 예전에는 1인 가구보다 4인 이상 가구들이 많아서 한 곳에 모일만 한 장소가 필요했고 또 같이 먹는 문화도 강했어요. 그런데 점점 1인 가구가 증가하면서 밀키트, 즉 가공된 상품이 많이 성장했습니다. 결국 1인 가구와 소상공인 산업 간 관계성이 높습니다. 그리고 서비스 분야의 무한 확대에서 벌어지는 문제가 서비스 분야의 진입장벽이 낮아요. 퇴직자, 경단녀, 청년 등의 일자리가 제대로 마련되어 있지 않고 사회보장체계가 너무 안 돼 있다 보니까 그들이 갈

곳은 쉽게 사업을 할 수 있는 서비스 분야인 것 같습니다. 미용실과 음식점이 골목마다 있는 상황에서 자생력을 키울 수 없습니다. 파이는 일정한데 그 파이를 골목에 있는 중복된 업종끼리 나눠 갖는 생태계이기 때문에 결국 경영 체질이 악화될 수밖에 없는 겁니다.

**이정희** 한국이 미국 등 선진국에 비해 전체 GDP에서 차지하는 서비스업 비중이 낮아요. 그 차이를 보니까 한국 서비스업은 소상공인 중심의 부가가치가 낮은 종사자가 많고, 미국은 주로 기업형 서비스업이다보니 부가가치가 높습니다. 그러다보니까 우리는 종사자는 많은데 부가가치가 낮아서 전체적인 서비스업의 비중이 낮습니다. 소상공인들이 헤쳐나가야 할 과제가 부가가치 증대인데, 이와 관련해서 추가적으로 이야기를 해주시면 좋을 것 같습니다.

**차남수** 서비스 경쟁력을 보자면 미국은 요식업이 생산, 판매 등 원스톱 시스템이 구축된 프랜차이즈 형태입니다. 소상공인들은 서비스 생산과 판매 과정에서 시스템적인 불확실성이 강하다보니 한 사람이 여러 역할을 하게 됩니다. 결국 미국은 서비스만 하는 사람, 안내만 하는 사람, 음식만 만드는 사람, 설거지나 후처리를 하는 사람이 나뉘어 있는데, 우리는 한 사람이 다 하고 있습니다. 음식점, 카페, 숙박업 모두 실정이 크게 다르지 않습니다. 카페를 예로 들면 비슷한 평수에서 아르바이트나 종사자 구조를 보면 프랜차이즈 쪽은 적어도 5명 이상인데 동네 카페는 한두 명입니다. 그러다보니 친절도나 생산성, 효율성, 부가가치가 떨어질 수밖에 없는 한계가 있는 거죠. 그래서 서비스 경쟁력의 핵심은 고용과 일자리, 사람 역할의 세분화가 중요하다고 생각합니다.



**차남수** 소상공인연합회  
정책홍보본부 본부장

**남윤형** 과거에는 소상공인뿐 아니라 중소기업도 제조업이면 제조업, 서비스업이면 서비스업

으로 역할을 구분했는데, 이제는 서비스업이 워낙 자본집약적인 부분이 많다보니까 제조업이 서비스업으로 진출하는 것이 수월해진 거죠. 과거에는 유통만 하더라도 유통망, 물류 등 체계를 만들어야 했었는데, 지금은 플랫폼 등 대체체가 많고 효과가 크다보니까 제조업이 서비스업에 진출하는 것, 스스로 서비스를 제공하는 것이 수월해지는 거죠. 기존의 전통방식 서비스업들, 특히 소상공인이 밀집돼 있는 서비스업 분야는 지금도 변화가 밀려오고 있고 앞으로도 큰 변화가 있지 않을까 생각합니다.

## 체질 약화된 소상공인, 70%가 5년 안에 문 닫아

**이정희** 1인 가구 증가도 소상공인에게 불리한 상황이고, 제조업의 서비스화도 그렇고, 디지털 전환도 소상공인도 불리할 수밖에 없는 구조가 되고 있다고 볼 수밖에 없습니다. 자연스럽게 소상공인의 고민으로 넘어가게 되는데요. 인력 문제가 심각한 고민이잖아요. 사람을 구하기 어려우니 당연히 임금은 최저임금보다 올라갈 수밖에 없어서 부담이 큰 상황인데, 소상공인들의 고민을 정리해보면 어떨까요?

**차남수** 모든 분야는 경험을 쌓아서 축적해야 하는데, 소상공인 업종은 축적된 힘이 쌓일 수 없다는 게 문제입니다. 고비용 구조를 저비용화 시켜야 하는데 그럴 수 있는 자생력이 없다는 것이죠.

**남윤형** 우리나라가 안고 있는 환경적 어려움도 있겠지만 소상공인이라고 생각해보면 창업을 해서 먹고 살 정도로 영업을 할 것인가, 성장을 위해 공격적인 투자를 할 것인가를 고민할 것 같아요. 어느 소상공인도 먹고 살 정도만 할 거라고 생각하시고 창업하시는 분들은 없을 거예요. 특히 젊은 분들은 더 그렇겠죠. 하지만 창업 후 현실은 그렇지 못합니다. 소상공인이 너무 많아서 경쟁이 심한데 그 경쟁도 소상공인들끼리만 하는 게 아니니까요. 중소기업, 대기업과의 경쟁, 여기에 소비자와의 문제 등 여러 경쟁 상황에서 그걸 극복할 만큼 자원이 축적되지 않으면 현실의 한계에 부딪히는 거죠. 그러면서 어떻게든 버티려고 하는데 코로나나 금리 인상 등 외부 환경 요인까지 겹치면 살아남고 먹고 사는데 초점을 두는 게 고착화되는 것 아닌가 하는 고



민이 기본적으로 있을 것 같다는 생각입니다.

**차남수** 소상공인들의 가장 큰 고민은 현 시점에서 체질이 약화됐다는 것입니다. 체질 약화의 원인은 일단 고비용 구조를 생각해봐야 합니다. 예를 들면 유통업체에 입점했을 때 수수료가 대기업보다 비싸고, 자가보다는 임대 가 많다 보니 임대료도 비용이 많이 나갈 수밖에 없습니다. 금융서비스의 경우도 저 신용자가 많아서 접근성이 떨어지다 보니까 이자 비용도 늘어나는 거죠. 사람을 뽑으려 해도 자금 여력이 없다 보니까 경험을 축적할 수 없고 단기 아르바이트를 쓰게 되는 거죠. 결국 소상공인들의 고민은 고비용 구조를 저비용화 시켜야 하는데 그럴 수 있는 자생력이 없다는 점이라고 할 수 있습니다. 소상공인들의 5년 생존률이 31.2%라고 합니다. 결국 70%는 5년 안에 무너지는 상황이 된 겁니다.

**이정희** 소상공인들도 희망이 있으면 오랫동안 버텨 볼텐데 기대했던 것보다 떨어지니까 빨리 폐업하는 상황이 생기는 것으로 보입니다. 고비용 구조 관련해서 원료값도 오르고 원가 부담이 커지는 상태잖아요. 원가 부담이 커진다는 건 인플레이션 문제와 연결되는데 그러면 금리가 올라갈 수밖에 없는 상황에서 금융부담도 커지고, 인건비 부담도 커지고 있습니다. 거기다 판로에서 플랫폼 비중이 커지니까 플랫폼 사용료가 많아지는 등 어려움이 더 커집니다. 성장하는 단계에선 비용이 올라도 수용이 가능 한데 성장이 안 되는 상태에서 비용이 오르면 결국은 수용률이 낮아지니까 문제가 됩니다. 지금 코로나에 따른 손실보상이 이뤄지고 있습니다. 가계동향을 보면 2분기에 이전소득이 늘었어요. 손실보상이 이전소득에도 영향을 준 부분이 있는 것으로 보이는데, 손실보상에 대해선 어떻게 보십니까?

**차남수** 현장에선 전부 다 만족하진 않죠. 손실보상을 바라보는 관점이 주로 부족하고 힘들고 어려우니까 준다는 거잖아요. 소상공인들의 목소리를 듣는 것보다는 행정적인 마인드, 공급자 마인드로 접근한 정책이 많았던 것 같습니다. 수요자는 많이 힘들어하는데 공급자가 일방적으로 진행하는 부분이 많아요. 손실보상이 7월 7일 이전 부분에 대해서는 적용되지 않는 것도 문제죠. 소상공인들에게는 해결되지 않은 숙제라고 보고 있습니다.

**이정희** 이런 문제들 외에 소상공인들의 고민은 또 어떤 게 있을까요?

**남윤형** 아무래도 비용구조 측면에서 보면 고정비인 인건비 고민이 많은데, 최근에 최저임금이 많이 오르면서 소상공인에겐 고용을 유지하기 힘든 부분이 있었죠. 고용을 줄일 수밖에 없으면 자신이나 무급가족 종사자들을 데리고 와서 일을 더 많이 해야 하는 거죠. 그러면 나의 삶의 질 자체가 굉장히 떨어지고 휴식이 결핍되면서 생산성도 자연스럽게 낮아질 수밖에 없는 악순환 구조가 될 것이라는 점입니다. 우리가 축구나 야구 할 때 연장전 가도 이기면 하나도 안 힘든데 지면 그 피로감이 배가 되는 것처럼 장사가 잘 되면 소상공인들이 힘든 거 모르고 살겠지만 소득은 많지 않고 고생만 하면 불만이 쌓일 수밖에 없죠.

**이정희** 소상공인 쪽에서 이미 고용원이 없는 자영업자가 늘어나는 상태니까 고용구조가 바뀌고 있잖아요. 십여 년 전에 일본에서 소형 가게들에 키오스크가 다 있었던 것처럼 요즘은 한국이 그렇게 하더라고요. 그런데 키오스크도 목돈이 들어가는 투자인데 이마저도 여력이 없으니까 결국엔 내가 몸으로 감당하게 되는 거죠. 이 변화 속에서 정책적 고민도 있어야 한다고 봅니다. 디지털 전환을 말로만 할 게 아니라 추가적인 비용에 대해서 정부가 어느 정도 지원하는 것도 필요하다는 거죠.

**김윤정** 현재 대세가 온라인 플랫폼과 전자 상거래로 가고 있잖아요. 디지털 전환이 돼야 하는데, 사실 오프라인 매장도 굉장히 큰 비용이 들어요. 오히려 전자 상거래는 비용이 얼마 안 들 수도 있는데 방법을 몰라서 못하는 경우가 많죠. 특히 소상공인들이 연령대가 높으세요. 작년에 한국법제연구원에서 소상공인 1,000명 대상 설문조사를 해서 디지털 전환에 대해 현황을 물어봤습니다. 디지털 전환 교육 받은 적 있냐는 질문에 76.7%가 받은 적 없다고 했습니다. 아직까지 제대로 교육이 안 되고 있는 상황이라는 거죠. 연령대로 보면 2030이 많이 받았고 4050 이상인 분들이 상대적으로 교육의 혜택을 못 보신 거예요. 그런데 교육내용을 보면 인터넷 모바일 사용 교육이 40.8%로 가장 높았어요. 오픈 마켓, 배달앱 등 가입 및 사용 방법 교육도 22.3%였는데, 이 두 가지 모두 기본적인 교육입니다. 이어서 온라인 홍보나 검색 광고, 배너 광고 교육, 블로그 운영 등이었어요. 키오스크, 모바일 포스기 사용방법 교육은 18.9%

에 불과했어요. 전반적으로 제대로 사용할 줄 모른다는 문제가 있습니다.

**이정희** 세상이 빠르게 디지털화되고 있죠. 저도 얼마 전에 패스트푸드점에 갔더니 주문하는 키오스크만 있는 게 아니라 음식을 받을 때도 사람이 없어요. 그러니까 나이 드신 분들은 상황 파악에 다소 어려움이 있어 보이더라고요. 이렇게 해서 소위 디지털 디스토펙스(digital distance) 문제가 커지는데 소비자의 디지털 디스토펙스 문제도 있지만, 소상공인들의 디지털 격차 문제도 심각합니다. 점점 세상은 발전해 가는데 따라가지 못하는 부분과 관련해서 정부가 할 수 있는 일이 있을까요?



**이정희** 중앙대학교 경제학과 교수

**차남수** 소상공인들이 연령대가 높기 때문에 디지털에 대한 단계별 접근을 매뉴얼화하지 않는 문제가 나타납니다. 네이버에서 조사한 결과를 보면 상호명, 주소만 등록한 게 200만 업체입니다. 소상공인이 640만인데 대형 포털에 자기 상호명과 주소조차 등록 못한 분들이 70%라는 겁니다. 다음 단계라고 할 수 있는 판매, 예약 등 세일즈를 하는 사람이 50만 명 정도 됩니다. 매출적으로 연결되는 사람이 10%도 안 되는 상황이죠. 요즘에 핫한 SNS나 유튜브 방송하는 사람은 1만에서 2만 명 정도 됩니다. 이렇게 보면 현재 소상공인의 70%가 디지털 취약계층이라고 할 수 있는데, 이중 절반 정도를 정보화할 수 있게, 적어도 온라인 상점 등록은 할 수 있게 해주는 사다리 역할을 누군가가 해줘야 합니다. 그래야 단계별 디지털 전환이 이뤄지는 첫 단추가 아닐까 생각합니다.

## 온라인 플랫폼 수수료 문제 심각

**김윤정** 갈수록 온라인 플랫폼에서의 거래가 대세가 되고 있어요. 플랫폼을 통하지 않고선

영업이 되지 않는 상황인데, 소상공인들이 가장 관심 있는 분야는 수수료율 문제입니다. 불공정행위도 큰 문제라고 할 수 있지만, 자칫하면 온라인플랫폼법을 만들 수도 있다고 하니까 대규모 플랫폼 측에서 조심하는 분위기는 있어요. 현재는 자율규제가 대세라서 너무 대기업에 맡겨버리는 분위기가 되면서 걱정이긴 하지만 그래도 온라인플랫폼법이 국회에 계류되어 있으니깐 불공정 거래는 조심하는 상황이긴 해요. 지금 더 중요한 문제는 수수료 문제라고 할 수 있습니다. 제가 오픈 마켓의 수수료율을 조사할 때 소상공인들한테 약관을 확인해 봤냐고 했더니 대부분 몰라요. 실제로 약관이 어디 있는지 찾기도 힘들어요. 저도 겨우 찾아서 클릭해서 열어봤더니 대기업의 가전제품 같은 것은 수수료율이 6%인 반면 소상공인 제품은 14%였어요. 그렇게 되면 소상공인은 남는 게 거의 없어요.

**이정희** 소상공인연합회와 중기중앙회에서도 플랫폼 관련해서 조사한 게 있더라고요. 대부분 소상공인들의 불만, 애로 사항이 수수료 문제로 나타났어요. 수수료 문제에서 상생방안을 만들어달라는 요구가 나올 수밖에 없죠.

**남윤형** 플랫폼 관련해서 일단 내가 플랫폼을 선택해서 들어가는 게 자유로워 보이지만, 실제로 그 안에서 상위 리스트업이 되기 위해서 순위경쟁을 해야 하는 부분이 있습니다. 정해진 요율이 비싸다는 문제도 있지만 상위 리스트업을 위해 계속 수수료를 더 많이 지출해야 하는 구조도 문제인 거죠.

**김윤정** 오픈 마켓에서 기본적으로 광고료를 많이 낸 사람이 상위에 랭크되긴 하지만 고객 서비스가 좋다든지, 상품평이 좋다든지, 클레임이 없는 경우 올려주는 경우도 있다고 해요. 가장 큰 문제가 숙박업인데, 무조건 광고료를 가장 많이 내야 랭크가 됩니다. 그 광고료가 300만 원에서 500만 원 정도라고 하는데 돈 많은 숙박업자들만 살아남을 수밖에 없습니다.

**차남수** 또 하나 우리가 놓칠 수 없는 건 책임입니다. 플랫폼 업체들이 중개 플랫폼이라고 표현하면서 자신들은 중개만 하고 배송 업체와 판매 업체에 대한 책임을 안 져요. 분쟁은 주로 그곳에서 일어나는데, 누가 책임을 질 것인가 하는 부분이 현장에서 계속

나오는 문제입니다.

**이정희** 플랫폼에서 비용은 중개 수수료, 배달료, 광고료가 있습니다. 여기서 배달료가 문제가 됩니다. 배달료는 올라가는데 배달료 부담을 가맹점, 사업주가 부담할 거냐 소비자한테 나눌 거냐 고민이 클 거란 말이죠. 자본력이 있으면 내가 더 부담하면 소비자가 많이 오겠지만 어려운 문제죠. 광고료 문제도 자본력이 있으면 노출하기 쉬워서 유리하죠. 이런 어려움이 있는 상황에서 어떻게 경쟁력을 높일 건가를 살펴보죠. 우선 단기적 개선 방안은 뭐가 있을까요?

**남윤형** 지금은 워낙 코로나 충격이 크기 때문에 우선은 이걸 정상화시키는 작업부터 해야 하지 않을까 생각이 들어요.

**차남수** 회복력을 높여줘야 하는데 핵심은 돈 나가는 부분을 최소화시켜줘야 하지 않나 싶습니다. 마라톤을 하면서 체력이 바닥 나면 나중에는 100미터도 제대로 못 가는 상황이 발생하는데, 그렇다면 그들의 체력을 보완할 자양분을 줘야 한다는 거죠. 그게 단기적으로 가장 중요합니다. 한시적이라도 세제 혜택이 필요합니다. 영국 같은 경우 코로나 관련해서 일시적으로 부가세를 인하했어요. 세제 혜택에서 부가세 효과가 크다는 것이 소상공인들의 얘기였습니다. 금융 부분에서는 새출발기금도 있고, 채무탕감 등 좋은 정책이 많이 나오기는 했습니다. 다만 사각지대도 있는데, 행정명령에 따랐던 금지 제한 업종에는 아무런 혜택이 없는 거예요. 그들에 대한 금융지원 대책이 필요합니다. 경제에서는 돈이 피의 역할을 하기 때문에 가장 취약하고 어려운 계층에게는 단기적 지원이 필요합니다.

**남윤형** 기업의 부실을 판단하는 변수가 이자보상배율이거든요. 쉽게 얘기하면 영업이익으로 이자를 감당할 수 없는 상태가 지속될 때 부실기업이라고 하고, 그 상황이 장기화 되면 한계기업이라고 판단을 합니다. 코로나19 이후 정책금융도 많이 풀렸고, 민간금융, 사금융을 통해서도 소상공인들의 부채 규모가 증가해서 굉장히 부실률이 높은 걸로 알고 있습니다. 최근에 분석한 결과 소상공인의 30% 정도는 이미 1년 정도 부실 상태가 지속되고 있어요. 그렇기 때문에 이 부분을 어떻게든 해결하지 않

면 소상공인들이 회복하지 못하는 상태로 갈 수 있겠다는 우려가 있어요. 정부에서도 이런 고민이 있기 때문에 새출발기금이나 부채 탕감 같은 접근 시도가 되고 있는 것 같아요. 하지만 부채 탕감이란 게 사회적 합의를 이루기 어려운 부분이기 때문에 공격적, 본격적으로 시행하기 힘든 정부 입장도 있을 겁니다. 그럼에도 불구하고 어떻게든 소상공인의 부채 문제가 단기적으로 해결되지 않으면 안 된다는 거죠.

**이정희** 단기적인 지원방안으로 정부가 해줄 게 세제 지원, 공과금 지원 혜택, 금융비용, 금리인하 등이 있을 수 있겠죠. 그런데 지금 시점에서 세제 지원에 정부가 나서기 어려운 게 세수가 줄어드는 상태에서 대안이 많지 않다는 거죠. 공과금도 마찬가지로 한전 적자를 줄이라고 했고 그 방법은 요금을 올리는 건데, 결국 지금 시점이 상당히 안 좋은 상황에 있다고 볼 수 있죠. 금리 문제는 기존 금리가 계속 올라가는 상황이라서 대부분의 소상공인이 1금융권이 아니라, 금리가 훨씬 높은 2금융권이나 3금융권에서 빌려 쓴다는 거죠. 금융 문제는 당장 보다는 중장기적으로 서민금융진흥원 등을 통해서 탕감이 아니라 금리 부담을 줄여주는 쪽으로 방향을 잡아야 할 것 같아요.

**남윤형** 일반 소비자들이 소비지출을 해야 하는데, 금리가 높아지고 이자 감당하려면 소비지출이 높아지면서 소비 여력이 줄어들면 소상공인에게도 영향을 미치거든요. 그런 부분도 금리인상의 악영향 중 하나가 될 수 있어요.

**김윤정** 저는 단기지원으로 공공배달앱 문제를 말씀드리려고 합니다. 이게 효과가 있느냐 없느냐 논쟁이 많아서 소상공인 1,000명에게 설문조사를 할 때 질문을 넣었습니다. 사용 경험이 있는 분들이 22%였는데, 이 분들 중 매출에 도움이 된다고 대답한 분들이 53.5%였어요. 사용하지 않는 사람들에게 이유를 물어보니까 44%는 원래 배달 앱을 이용하지 않는다는 대답이 나왔고, 사용은 해봤는데 공공배달 앱을 이용한 주문이 없었다는 대답이 21.8%였어요. 공공배달 앱이 있는지 몰랐다는 응답도 14%나 나왔어요. 왜 소비자들이 공공배달 앱을 이용하지 않는 것으로 보이냐고 물었더니, 홍보가 부족하다는 대답이 가장 많았습니다. 그 다음에 민간배달 앱이 더 편리하다거나 공공배달 앱 입점 음식점이 부족하다는 응답이 이어졌습니다.



이런 대답을 들었을 때 그러면 대책을 어떻게 세워야 할 것인가를 볼 수 있는데요. 공공배달앱 중 경기도 배달특급, 배달앱 대구로 등 실제 성공 사례도 있죠. 공공배달앱은 굉장히 낮은 수수료율을 유지하고 있기 때문에 보조가 들어가야 하는 부분이 있습니다. 배달의민족은 현재 6.8%를 중개수수료로 받고 결제수수료는 별도로 3%를 받는데 깃발꽃기(건당 88,000원) 등 광고를 해야 효과가 있기 때문에 이러한 추가 광고료를 포함하면 실제 비용은 훨씬 더 높습니다. 게다가 다른 배달앱은 그보다 더 높은 수수료 수준인 반면, 공공배달앱은 1~2%의 수수료밖에 안 받아요. 그러다 보니 손실이 클 수밖에 없어서 지자체에서 지역화폐로 보조를 해줬어요. 물론 세금이 들어가는 문제이긴 하지만, 그럼으로써 자원이 재배분 된다는 효과 등을 생각한다면 지역화폐가 의미가 있다고 봅니다. 그래서 새 정부에서 지자체에 대한 지역화폐 보조 예산을 줄인 것을 굉장히 아쉽게 생각합니다.

**이정희** 공공배달앱 문제는 상생하고 연결되는 문제로 단기적, 장기적인 문제를 다 가지고 있는 것 같아요. 공공배달앱이 활성화 되지 못한 원인을 짚어주셨는데 그러면 활성화 방안이 뭘까요? 공공배달앱 문제도 소상공인들의 플랫폼 비용과 연결되어서 하나의 대응방안이 될 텐데, 공공배달앱이 얼마나 경쟁력을 가질 수 있느냐의 문제인 거죠. 소상공인이 자생력을 갖춰야 한다는 게 큰 과제인데, 자생력을 갖추려면 어떻게 해야 하죠?

**차남수** 스스로 뭔가 계속 할 수 있어서 그 지속성이 담보될 때 자생력을 갖췄다고 하잖습니까. 소상공인들이 뭔가를 팔아서 얻는 것이 있어야 하는데, 앞에서 말씀드린 대로 20%밖에 안 되는 사람만 디지털 전환되어 있는 상황입니다. 저는 자생력 강화에서 기본적으로 갖춰져야 할 부분이 공간이 안정화 될 수 있도록 하는 법과 제도라고 봅니다. 소상공인 관련 법과 제도가 안 되어있으면 지원체계가 없는 거죠. 임대 상가 문제도 그렇습니다. 아직도 오프라인이 70~80% 이상인 그분들에게 어떻게 조금 더 안정화 할 수 있을까. 프랑스의 비탈 카르티에(Vital Quartier) 제도를 도입해서 국가가 어느 정도의 상가를 매입해 공공 상가를 임대하는 방안도 생각해 볼 수 있다고 봅니다. 이런 방식으로 오프라인에서 매장을 하는 사람들에게 지속성을 담보할 최소한의 기반을 만들어줘야 한다는 생각입니다.

또 하나는 자금 지원 정책이 필요합니다. 소상공인은 생계형이 많다 보니 목돈을 만들 수 있는 체계가 안 돼요. 국가가 청년희망적금 만들어주는 것처럼 소상공인들이 어느 정도 벌면 목돈을 만들어서 투자할 수 있는 기반이 쌓이게 해주는 게 필요하다는 거죠. 그리고 서비스 경쟁력은 사람이라고 보거든요. 하지만 사람에 대한 지원책을 단기적으로 접근하면 안 되고 중장기적인 대책이 있어야 합니다. 소상공인 업종에서 일하는 사람에 대해서는 5년이면 5년 기간을 정해서 경쟁력을 갖출 수 있도록 지원해야 합니다. 청년, 경단녀, 노인 등이 취업할 때 소상공인 산업의 경쟁력 강화를 위해 매칭 시킨다면, 5년 정도의 자생력 강화 기간을 두고 중장기적인 시스템을 구축할 수 있지 않을까라는 제안을 드립니다.

## 경쟁력 있는 소상공인에 대한 구체적 규정 필요

**남윤형** 이정희 교수님이 모두발언하실 때 우리 소상공인 정책이 20년 됐다고 하셨습니다. 이 20년 동안 가장 많이 사용한 단어가 자생력, 경쟁력 강화 방안인 것 같아요. 그런데 최근에 돌이켜 보면 구체화시키지 못하고 그냥 구호처럼 외친 것 같습니다. 그렇다면 우선 경쟁력 있는 소상공인이 무엇인지 규정해봤으면 좋겠습니다. 어느 정도 합의가 되는 소상공인의 경쟁력 있는 모습을 프로토타입처럼 만들었으면 좋겠다는 거거든요. 우리가 경쟁력을 강화시키자고 하면 항상 이 상태는 유지시켜 주는, 그리고 이 상태를 향해서 모든 정책에 방점을 두는 구체화된 모습이 필요하다는 거죠. 예컨대 소상공인의 소득이나 영업이익이 평균 임금근로자의 90% 이상은 돼야 한다는 기준점을 만들어 놓을 수 있겠죠. 손실보상이나 재난지원금 지급, 채무탕감을 한다고 하면 그걸 왜 하느냐는 얘기가 나오거든요. 경쟁력 있는 소상공인을 유지하는 것이 궁극적으로 우리의 사회적 비용을 줄여가는 방법이기 때문이라는 변치 않는 플랜을 가지고 정책을 해 나간다면 이런 문제도 해결할 수 있을 것 같습니다. 우리는 아직도 단기 대책만 하고 있는 느낌이거든요. 이제는 중장기 대책을 만들기 위한 노력이 필요하지 않을까 하는 생각이 드네요.

**김윤정** 작년에 설문조사를 할 때 문항 수를 많게 해서 다양한 걸 물어봤는데, 그때 소상공



인 지원법에 있는 많은 정책들을 하나하나 물어봤어요. 이 정책을 알고 있는지, 이 용해됐는지 묻은 거죠. 질문지를 만들면서 느낀 게 소상공인지원법이 이렇게나 훌륭하다니 하는 생각이었습니다. 2015년에 만들어진 법인데 매년 개정돼서 현행법이 너무나 훌륭한 거예요. 그런데 실제 소상공인에게 알고 있는지, 이용했는지 묻으면 10%도 안 돼요. 법은 세계 최고인데 실제 정책이 이끌어가고 있지 못하고 실행되지 않는 게 너무 아쉬웠습니다. 그리고 알고 있어도 바빠서, 어려워서 어떻게 접근할지 모르겠다는 답이 굉장히 많았어요. 저는 한국이 더 이상 법을 정비할 게 아니라 기존의 법을 적용하는 게 중요한 단계라는 생각을 하게 되었습니다.

새 정부에서 재정 지출을 계속 줄이고 있지만 우리 경제에 큰 비중을 차지하는 소상공인은 모세혈관이자 경제를 받치는 기반인데, 여기서 재원을 더 줄이면 안 될 것 같아요. 현재 소상공인시장진흥공단에 지역본부가 7개에 지원센터가 70개밖에 안 돼요. 70개가 많다고 느끼실지 모르지만 굉장히 많은 소상공인들에 비해 접근성이 떨어져요. 그래서 모세혈관 같이 많은 소상공인에 접근하기 위해서는 기초자치단체 단위로 지원센터를 증설하거나 주민센터와 연계해서 지원인력을 투입하고 정책의 혜택을 받으려는 소상공인을 조력해줘야 한다고 생각합니다. 소상공인들이 가게를 1~2명에서 운영하는데 지원받으러 갈 시간이 없기 때문에 정부에서 소상공인들에게 찾아가는 서비스도 하고, 옆에서 도와줄 소상공인 지원기구들이 많이 만들어졌으면 좋겠습니다. 그런 측면에서 일본의 정책이 굉장히 의미 있다고 생각해요. 일본이 2014년에 소규모기업진흥기본법을 만들면서 같은 해에 소규모사업자지원법도 개정했어요. 소상공인들 혼자 뛰도록 하지 않고 같이 옆에서 달려주는 지원정책을 펴겠다는 겁니다. 모두를 도울 수는 없지만 정말 열심히 하고, 괜찮은 사업에 대해서는 밀착형으로 도와줘야한다는 생각입니다. 옆에서 함께 도와주면서 자생력을 강화시킬 수 있는 방법이 필요하다고 생각합니다.

**남윤형** 실제로 소상공인의 문제는 지역의 문제죠. 우리나라 같이 인구의 반 정도가 수도권에 몰려 있으면 공급과 수요의 반 이상이 수도권에 있는 거예요. 그러면 나머지 지역에 있는 소상공인은 수도권과 구분해서 지원하는 게 필요하죠. 그래서 지자체 역할이 굉장히 중요하다고 봅니다.

**김윤정** 코로나 때문에 정부에서 지원하려고 했지만 소상공인 실태를 몰라서 제대로 지원을 못했다고 하는데, 기초지자체 단위로 소상공인 지원기구가 만들어진다면 거기에서 통계를 만들어줄 수 있는 거예요. 이 통계가 중앙으로 모여서 정책을 만들고 집행할 수 있는데, 중소벤처기업부가 그런 통계를 가지기 위해서는 먼저 기초지자체 단위로 소상공인 지원기구를 만들고 그곳과의 협력이 필요하다고 봅니다.

**차남수** 2020년에 영국 ‘가디언’ 지를 보면 손실보상을 위해 우리처럼 줄 서는 일이 없었습니다. 지역 커뮤니티에서 소상공인 실태조사에 따른 현황을 이미 파악하여, 소상공인이 가서 신청하고 기다리는 절차가 없습니다. 그만큼 현장의 실태를 정확하게 파악했다는 거죠. 그래야 실질적인 중장기정책의 접근이 가능할 것이라고 봅니다.

**이정희** 이제 상생 방안 이야기를 해보죠. 그동안 대·중소기업도 그렇고 상생의 중요성이 많이 강조돼서 여러 상생 노력을 하고 있습니다만, 과연 상생에 좋은 사례들이 많이 발굴되었는가, 그리고 앞으로 상생은 어떻게 해야 할지에 대한 얘기를 나눠보겠습니다.

**김윤정** 일반적으로 상생이라면 대기업이 먼저 나서는 것이라고 할 수 있죠. 앞서 얘기했던 공공배달 앱의 경우는 국가가 나서서 도움을 주자는 의미에서 지원이라고 할 수 있고요. 소상공인의 업적이 너무나 다양하잖아요. 물건을 판매하는 통로로 오픈 마켓이 있고, 서비스와 관련된 다양한 플랫폼도 있잖아요. 국가가 계속 개입하는 것은 재원의 한계도 있고 쉽지 않은 문제죠. 그렇다면 대기업이 상생에 나서야 하는데, 가장 간단한 방법은 수수료를 올리지 않거나 저렴하게 열어주는 겁니다. 또 중요하게 봐야 할 문제 중 하나가 대형 포털사이트들의 역할입니다. 우리가 흔히 11번가, 쿠팡과 같은 중개 플랫폼을 생각하지만, 사실 대부분의 사람들은 그냥 네이버나 다음과 같은 포털에서 중개 플랫폼을 검색해서 들어가요. 중개 플



**김윤정** 한국법제연구원 연구위원

랫폼 위에 있는 최상위 플랫폼인 거죠. 포털이 굉장히 중요한 게이트웨이로서의 역할을 하는데, 포털이 다시 중개 플랫폼에서 수수료를 받습니다. 대기업에 속하는 포털들이 공공플랫폼이나 공공배달앱에는 낮은 수수료를 받는 방식으로 상생방안을 마련한다면 공공플랫폼이나 공공배달앱에 도움이 되지 않을까 생각합니다.

**남윤형** 예전에는 소비자와 소상공인이 직접 만났는데 지금은 중간에 플랫폼이라는 게 작용해서 직접 만나는 일이 줄어들고 있습니다. 게다가 안심번호 등으로 인해서 소상공인이 소비자에 대한 정보를 알 수 있는 방법도 없어지면서 적극적인 홍보나 마케팅을 할 수 있는 기회가 사라지는 거예요. 그런 차원에서 보면 플랫폼이 가지고 있는 정보독점을 풀어나가는 것이 상생의 첫 번째 걸음이지 않을까 하는 생각이 들어요. 거기서 한 단계 더 나가면 플랫폼이 정책협력자로서의 역할을 해야 한다는 생각이 들어요. 지금까지는 정부가 소비자들에게 어떻게 좋은 제품, 좋은 서비스를 소상공인이 제공하게 할 것인가에 대한 정책을 많이 펴 왔거든요. 그런데 그 역할을 지금은 플랫폼이 하고 있기 때문에 실제로 소상공인을 성장시키거나 혁신시킬 수 있는 건 정부뿐만 아니라 플랫폼도 포함될 수 있겠다는 생각입니다. 그러니까 이제는 정부가 직접 하는 것보다는 시장에서 큰 영향을 미치는 플랫폼이나 대기업을 정책협력자로 끌어들이고 활용해서 혁신이나 교육 등을 정부가 위탁하는 방식으로 상생을 자연스럽게 이끌어내는 시도를 해보면 좋겠다는 생각입니다.

**이정희** 플랫폼은 중개 역할을 하는데, 중개자의 역할 비중이 커져버린 거예요. 예전에는 유통이라고 하면 쓸데없이 중간에 끼어서 생산자한테나 소비자한테 갈 이익을 가져간다는 편견이 있었어요. 그래서 직거래가 나왔고 정부도 직거래 정책을 펼쳤는데 대체적으로 실패했죠. 이렇게 유통, 혹은 중개라고 하는 것이 이제는 플랫폼이라는 새로운 형태로 나타나고 있어요. 그 길을 피해갈 수 없는 상황이 되니까 수수료가 합리적이라는 문제제기가 나오는 거죠. 그런데 플랫폼은 민간 업체인데 정책협력의 동반자 역할을 할 수 있을 것이냐 했을 때 플랫폼 공공성 이야기가 나옵니다. 플랫폼이 일반 산업처럼 민간시장 자율에 맡길 부분인지 아니면 상당히 공공성이 있는 부분으로 볼 것인지 하는 거죠. 어쨌든 플랫폼은 상생할 부분이 많기 때문에 플랫폼이 전향적 자세를 가진다면 사회경제적인 측면에서 플랫폼이 공공적 역할을 할 수 있다고 봐요.

**남윤형** 그동안 우리가 정책적으로 소상공인들에게 자생력을 키우라고 요구하고, 또 디지털화 해야 한다고 했습니다. 그런데 소상공인들도 고령화가 계속 되고 있어요. 50대 이상이 60% 이상 될 거예요. 그분들한테 갑자기 디지털화 해서 플랫폼이나 포털하고 경쟁하라는 건 매우 어려운 요구거든요. 그러니까 소상공인들이 잘할 수 있는 부분의 역량을 키우고 그걸 옆에서 도와줄 수 있는 정책 협력자들을 찾아야 한다는 겁니다. 음식을 잘하는 분들이 더 음식을 잘하게 만들어주는 게 가장 큰 경쟁력의 요소지 이분들에게 디지털 능력을 키워주는 것은 경쟁력 확보의 부가적인 요소라고 생각합니다.



**남윤형** 중소벤처기업연구원 수석연구위원

**김윤정** 플랫폼의 데이터 독점도 말씀하셨는데 그런 데이터들이요 필수 설비로서의 성격을 가지고, 필수 설비를 가진 사업자는 다른 사업자에 대한 협력 의무가 있는 거죠. 그래서 이미 2019년 OECD 보고서에서 대규모 플랫폼을 필수 설비 사업자로 보아 협력 의무를 얘기하고 있습니다. 우리 정부는 현재 플랫폼에 대해 자율 규제를 얘기하고 있지만 해외에서는 대규모 플랫폼이 사전적 규제 대상이 될 수도 있다는 매우 강력한 정책 방안이 제시되고 있습니다. 대규모 플랫폼이 그 정도의 지위를 이미 확보했다고 세계적으로는 보고 있는 추세라는 말씀을 드리고 싶은 거죠.

**이정희** 미국에서 빅테크 기업에 대해 정부가 칼을 뽑아서 쪼갤 거냐 말 거냐 하는 이야기가 나오잖아요. 정부가 민간 시장의 기업을 쪼갬다는 게 말이 안 되는 건데, 이게 가능하다면 해당 분야가 공공성이 있다는 거죠.

**김윤정** 미국에서 제시된 5개 플랫폼 법안은 아직 통과가 되지 않은 상황이지만, 독일은 작년 1월에 이미 경쟁제한방지법이 통과돼서 시행되고 있어요. 시장 지배적 플랫폼 사업자의 공공적인 책임을 바탕으로 깔고 있는 법이라고 할 수 있습니다. 일본에서

2020년도부터 시행되고 있는 특정디지털플랫폼법도 그런 걸 바탕으로 깔고 있는 법이라고 할 수 있거든요. EU에서 2019년에 만들어진 플랫폼 투명성·공정성 규칙도 마찬가지고요. 그런 법들이 만들어진 배경에는 대규모 플랫폼의 공공성이라고 하는 개념이 깔려 있다고 할 수 있어요.

## 공정, 공생, 공감 바탕으로 구체적 상생 방안 마련해야

**이정희** 정부가 고민도 하겠지만 플랫폼 문제를 건드리는 데 있어서 정부도 조심스러워하고 있는 것 같아요. 자율에 맡기는 것이 효과적일지 개입해야 할지에 대한 고민을 하고 있는 것 같은데, 시간을 놓쳐버릴 경우 나중에 더 많은 비용을 발생시킬 수도 있습니다. 그러면 구체적인 상생 방안들에 대해 더 이야기를 해볼까요?

**차남수** 흔히 '3공'이라고 표현을 하는데, 기본적으로 공정, 공생, 그리고 그것을 선행하기 위해서는 공감이 필요하다고 합니다. '3공'이 없다면 상생 발전은 이루어지지 않을 것이라고 생각합니다. 최근 유통산업 관련해서 대형 마트 의무휴업 규제를 푸느니 마느니 논란이 있지 않았습니까. 사실 이게 10년간 해왔던 상생 모델이었는데, 최근에 논란이 되면서 다시 사회적 비용이 발생할 수밖에 없게 됐습니다. 여기서 현장의 목소리는 그동안 대형 유통업체가 지역의 골목상권과 전통시장에 무엇을 했는가 하는 질문입니다. 지역에서는 계속 얘기했던 게 의무휴업일에는 동네에 있는 지역 상권을 위해 주차장을 쓰게 해달라는 것이었습니다. 이게 받아들여졌으면 상생을 위한 아름다운 구조가 이루어졌을 것인데 아쉽게도 그런 사례가 볼 수 없네요.

상생이라는 주제가 혼자 산다는 게 아니라 함께 살자는 모델이잖아요. 같이 살기 위해서는 인센티브도 줘야 한다고 생각해요. 상생했던 기업에게는 국가가 충분한 인센티브를 주고, 또 그런 기업들이 많이 생겨야 사회가 건전해질 거라고 보고 있거든요. 상생해도 인센티브가 없다면 상생에 적극적으로 나서지 않을 거고, 지금 대리운전 기사들이 SK 본사 앞에서 T맵의 대리운전 진출에 반대하는 시위를 하고 있습니다. 이런 사회적 갈등이 지금 정점에 올라가고 있는 거 아니겠습니까. 이건 사회적 대화

가 부족해서 나타나는 것이라고 봅니다. 플랫폼은 이해관계자의 촉진 역할만 하면 되는데, 침탈이나 약탈의 개념으로 접근한다면 어떻게 상생이 이루어지겠습니까. 각각의 업종별로 이해관계자들이 있습니다. 그 이해관계자들이 나도 무언가를 희생하고 대기업에게 필요한 걸 요구하는 방식으로 가야 상생이 가능합니다. 아까 말씀드린 3공의 배경 아래 노하우를 나눈다면 긍정적인 상생 방안이 이루어지지 않을까 생각합니다.

**이정희** 그동안 여러 가지 상생의 사례들이 많이 있긴 한데 대표적인 상생 사례가 뭐냐고 하면 쉽게 얘기하기가 어려워요. 공정, 공생, 공감을 말씀하셨는데 서로 간의 상생이라는 것은 공감이 일어나야 되는 거죠. 상생을 하려면 대기업의 주도적인 역할이 필요합니다. 돈을 지원해 주는 상생을 상생으로 볼 수 있겠느냐고 할 수 있는데, 그러니까 아까 말씀하신 대형 마트 주차장처럼 시설을 공유하는 방식이 가능하겠다는 거죠. 또 마케팅의 경우 대기업이 마케팅 능력을 갖고 있으니까 판로 개척 등과 관련해서 지역 소상공인들을 도와줄 수 있는 길이 분명히 있을 겁니다. 이걸 위해서는 공감이 필요한 거죠. 플랫폼 문제도 아주 큰 과제입니다. 지금 자율 상생을 위한 노력을 하고 있잖아요. 상생이 잘 되면 규제가 필요 없어지는데 그렇게 되기를 바라는 거죠. 또 하나는 보여주기식 상생이 아니라 공감이 되는 진정성 있는 상생이 중요한 것 같아요. 자, 이제 마지막으로 계층별 위원회인 소상공인위원회의 과제를 얘기해 봤으면 합니다. 소상공인위원회가 1기의 여러 가지 경험을 바탕으로 2기에서는 발전적으로 가치를 얻어낼 수 있어야 되겠죠. 2기의 소상공인위원회에 뭘 바라고 어떻게 했으면 좋겠는지 얘기를 들어보겠습니다.

**남윤형** 1기를 운영하면서는 코로나라는 심각한 상황 속에 있었다는 한계가 있었죠. 그러다 보니 일방적으로 정부에 요구할 수밖에 없는 의제들 중심으로 논의를 할 수밖에 없었던 한계가 있었고요. 2기에서는 좀 더 다양하게 소상공인이 속해 있는 사회적 이슈가 같이 다뤄지면서 사회적인 합의가 이루어질 수 있는 주제들로 진행된다면 좋겠습니다. 자율 규제나 탄소 중립 같은 부분 앞으로 맞이할 수밖에 없는 이슈들에 대한 접근이 중요할 거라고 봅니다.



**차남수** 2기에서는 사회안전망에 대한 논의가 이루어져야 한다고 봅니다. 취약하고 열악한 소상공인들의 환경 속에서 정부와 이해관계자들이 소상공인들의 사회안전망을 구축해 갈 수 있도록 고민하고 논의해야 하지 않을까 생각합니다.

**김윤정** 정부의 정책 방식이 자율 규제인데 이게 굉장히 추상적일 수 있고 또 소상공인들의 의견이 반영되지 않는다면 잘못된 방향으로 갈 수도 있습니다. 소상공인위원회에는 각계 단체를 대표하는 위원님이 계시니까 그분들을 통해서 현재 정부 주도로 추진되고 있는 플랫폼 자율 규제 등에 대한 내용을 공유하고 정책방향을 제시했으면 합니다. 한편으로는 소상공인들이 자생력 강화를 위한 방안을 소상공인위원회를 통해서 도출해 봤으면 합니다. 대기업에 대한 자율 규제도 필요하겠지만, 원산지 표시나 위생 문제 같은 것에 대해 스스로 규제하는 캠페인 같은 것도 활발하게 해서 소비자들에게서 신뢰를 얻는 것도 필요하다고 봅니다. 소상공인위원회가 이런 여러 가지를 담을 수 있는 큰 그릇이 되었으면 좋겠습니다.

**남윤형** 자율 규제는 상생과 연결해서 생각해 볼 수가 있을 것 같은데 상생이라는 건 사회적 합의라고 보거든요. 예를 들어 우리가 노인을 공경한다든가 어린이를 보호하는 것들은 안 지키는다고 처벌을 받는 건 아니지만 그냥 서로 지켜가는 것들이잖아요. 좋은 사회를 유지하기 위해서 우리 스스로 지키는 것이라는 사회적 합의가 돼 있는 거잖아요. 소상공인과 대기업의 상생이 그런 수준까지 사회적 합의로 자리를 잡았으면 좋겠다는 생각입니다. 그러기 위해서는 소상공인들 스스로도 그냥 얻기만 바라는 것이 아니라 이 사회의 유지를 위해 스스로 기여도 하는 집단이라는 모습을 보여줄 필요가 있습니다.

**이정희** 경사노위의 계층별 위원회인 소상공인위원회가 지원 민원을 해결하는 모임은 아닙니다. 지원에 대한 요청은 연합회 같은 개별 단체를 통해서 하면 되는 것이고, 소상공인위원회는 상생의 어젠다를 만들어야 한다고 봅니다. 상생에 대한 합의가 쉽지는 않을 겁니다. 하지만 소상공인위원회에서 상생 방안을 구체화시킬 수는 있을 것이라고 기대해 봅니다. 또한 대기업의 양보를 끌어내기도 해야겠지만 소상공인 스스로의 변화 노력도 보이면서 양보를 요구하도록 만들어야 하는 부분도 있습니다. 그

래야 공감을 이끌어낼 수 있습니다. 앞으로 구체성을 가지고 머리를 맞대고 할 필요가 있어요. 그렇게 하기 위해서는 소상공인단체들도 참여 준비가 많이 필요할 것 같아요. 쉽지 않은 귀한 자리인데 대안을 제시하고 합의를 이끌어내기 위한 참여 준비가 필요하다는 겁니다. 각 단체들의 의견들이 다를 수도 있는데 그 의견들을 조율하고 대기업 의견을 들어가면서 합의점을 만들어가는 노력이 소상공인위원회가 해야 할 일입니다.

물론 100% 합의를 이끌어내지는 못할 수도 있겠죠. 그러나 합의를 위한 노력들이 갈등에서 상생으로 가는 길이라고 봅니다. 10여 년 전에 전경련에서 우리나라의 갈등 비용이 300조 원에 달한다는 이야기가 나왔었어요. 최근에 추산된 건 없지만 지금은 10배 정도 더 커졌을 것이라는 우려가 많습니다. 이렇게 엄청나게 갈등 비용이 큰데 적어도 소상공인 분야의 갈등은 소상공인위원회에서 한두 개라도 조정이 되고 갈등을 해소시키는 성과들이 조금씩 나온다면 우리 위원회가 우리 사회에 큰 기여를 하는 것이라고 봅니다. 수고하셨습니다.





## 05

# > 지역 사회적 대화 광장

- “주체 간 협력을 통해 스스로 지역경제 활성화를  
모색해 나가는 논산”

논산형 일자리가 상생형 지역 일자리 모델로의 성공을 기대하며

정재욱 (주)비즈데이터 충남지사장

- 미래차 부품산업 대전환을 위한  
경북 상생형 일자리와 사회적 대화

전 인 영남대학교 경영학과 교수

## | 지역 사회적 대화 광장 |

# “주체 간 협력을 통해 스스로 지역경제 활성화를 모색해 나가는 논산”

논산형 일자리가 상생형 지역 일자리 모델로의  
성공을 기대하며

정재욱 (주)비즈데이터 총남지사장

### 1. 논산형 일자리 모델은 왜 시작되었나?

충청남도에서도 남부권에 위치하고 있는 논산시는 2읍, 11면, 2동의 행정구역에 인구는 58,048세대에 118,184명이며 논산시의 총면적은 총 555.16 km<sup>2</sup>이다.<sup>1)</sup> 천안, 아산, 당진, 서산 등 충청남도의 서북권 대비 수도권과 상대적으로 거리가 있으며 인근에 대전광역시를 접하고 있어서 경제활동이 가능한 생산가능 인구의 유입이 쉽지 않은 조건을 갖추고 있다고 할 수 있다. 이를 반영하듯 논산시 인구는 2015년 이후 매년 지속 감소하고 있다. 특히, 2018년 이후부터는 감소 추세가 두드러지게 나타나고 있음을 알 수 있다.

논산시는 전형적인 도농복합형태의 중소규모 도시로서 농·어업과 이와 연계한 제조업 기반으로 중소규모의 식품 관련 기업들이 자리를 잡으면서 식품산업이 발달하여 왔다. 그래서 논산의 대표산업은 식품산업이라 할 수 있다.

1) 가구 및 인구수는 2021년 12월 말 기준이며, 외국인 포함 수치임.

표 1 | **논산시 인구변동추이<sup>2)</sup>**

년도	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
인구(명)	127,735	127,022	126,192	124,298	122,981	120,540	118,184

2019년 기준으로 논산시의 음식료 제조업 사업체 수는 386개이며, 종사자 수는 3,451명이다. 사업체 수는 2017년과 같으며 종사자 수는 1.1% 증가한 수준이다. 그리고 논산시 제조업 총 부가가치 중에서 음식료 제조업에서 창출되는 부가가치 비중이 44%로서 논산시 식품 관련 제조업의 부가가치 창출 비중은 매우 높다고 할 수 있다.

이렇듯 논산시의 대표산업이 식품산업이고 부가가치 창출 비중의 대부분을 차지하고 있음에도 불구하고 논산에 소재한 식품기업들은 대부분 영세하고 지역 내에서 가치사슬이 충분히 형성되지 못함으로 인하여 논산의 지역 경제를 견인할 만한 충분한 동력을 갖지 못한다는 한계가 있었다.

앞에서도 언급한 바와 같이 논산은 지리적으로 충청남도의 남부권에 위치하여 수도권과의 근접성 측면에서 상당히 불리하여 인력수급 등의 어려움을 이유로 기업들이 투자를 어려워하는 현상을 초래하는 것이다.

논산의 대표산업이 식품산업인데 식품산업을 통한 논산 지역의 투자와 이와 연계된 일자리 창출을 기대할 수 없는 상황은 더 고착화되어가고 있었고 새로운 신산업을 유치하여 논산의 산업과 경제를 새롭게 견인해 나가기에는 너무나 많은 시간이 필요했다.

논산시는 인구감소 지역 지정(2021.10.10./행안부), 소멸위험지수 0.396(위험진입단계), 고령화율 26.7%, 재정자립도 11.4%의 지방 도시로서 이를 극복하고 논산의 새로운 경제활력을 모색할 수 있는 대안을 찾아야만 했다.

2020년 3월 논산시는 논산시만의 사업이 아닌 그리고 특정 식품기업만의 사업이 아닌 지역 노사민정협의회를 통해 ‘식품산업을 통한 논산형 일자리 모델 발굴’의 필요성을 논의하고 노사민

2) 자료 : 논산시청 홈페이지

정협의회 의결을 통해 본격적으로 논산형 일자리 모델 발굴에 박차를 가하게 된다.

즉, 논산형 일자리 모델은 과거처럼 중앙정부에서 Top-Down 식으로 기획되었던 방식의 지역 산업육성과 경제 활성화 방식이 아닌 지역의 필요성에 의해서 지역에서의 논의와 협의를 통해서 ‘지역 스스로·자발적으로’ ‘지역의 모든 경제주체가 함께 참여하여 만들어가고 있다는 점’에서 그 의미는 매우 중요하다고 할 수 있다.

## 2. 논산형 일자리는 지금까지 어떻게 진행되어왔는가?

논산형 일자리는 2020년 3월 모델 발굴을 시작으로 약 2년 동안 포기하지 않고 차분하게 지역 내 기반을 충분히 다지면서 다양한 지역 내 관련 주체들의 관심과 참여를 만들어내어 2022년 1월 27일 드디어 논산형 일자리 ‘상생협약’ 체결이라는 첫 번째의 큰 성과를 이루어 냈다.

2020년 3월 30일 노사민정협의회를 통한 논산형 일자리 모델 발굴을 위한 합의와 의결을 시작으로 2020년 6월 10일 한국노총논산지역본부, 논산시기업인협의회, 논산시주민자치협의회 등이 참여하여 논산형 일자리 모델 발굴 ‘공동선언’ 그리고 노사민정협의회 중심의 ‘논산형 지역상생일자리 추진위원회’와 ‘실무협의회’를 구성하여 지금까지 운영해 오고 있다.

그리고 노사민정협의회를 통한 ‘상생협약(안)’ 의결과 지역 사회 공감대 확산을 위하여 2020년 원탁토론회, 2021년 숙의토론회를 거치는 등 지역 사회와의 지속적인 협의를 통한 공감대를 다지면서 논산형 일자리 모델은 구체화 되었다.

지난 2022년 1월 27일에 체결된 논산형 일자리 ‘상생협약’에는 총 22개 기업과 기관 등에서 협약에 참여하였다. 논산형 일자리 모델은 그야말로 ‘상생형 지역일자리’의 근본 취지에 맞는 지역의 노사민정이 협력하는 모델이라고 할 수 있다.

논산형 일자리 모델은 2022년 현재 참여기업의 투자 및 고용 계획에 대한 타당성과 이행

가능성을 점검하고 논산형 일자리 모델이 지속 가능한 모델로 확고하게 지역에 자리를 잡을 수 있도록 하기 위한 막바지 노력 중이다.

특히, 이 과정에서는 논산형 일자리 모델 구체화 단계에서 논산형 일자리 참여기업 중심으로 그들 스스로 상호 협력을 통해 중소기업 혼자서 할 수 없었던 규모의 경제 효과를 이루고 논산형 일자리 사업 이행의 핵심 주체로서 역할을 하기 위하여 '논산식품산업상생협의회'를 구성하고 2022년 초 협의회 수준에서 사단법인화하여 체계적인 운영과 함께 앞으로 논산형 일자리 모델을 이끌어 나갈 핵심 주체로의 역할을 담당하기 위한 준비를 하고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 방식 또한 특정 핵심 견인 주체 중심이 아닌, 모두가 함께 이끌어가는 모델로 논산형 일자리 모델이 성공하는데 핵심적인 역할을 할 것으로 기대된다.

### 3. 식품산업은 앞으로도 여전히 매력적인 것인가?

전 세계적으로 식품산업은 단일품목 기준으로 가장 큰 규모의 시장을 가지고 있는 산업이다.<sup>4)</sup> 2021년 7월 영국 리서치 & 컨설팅의 'Global Data' 자료를 살펴보면, 2018년 기준 전 세계 식품시장 규모는 약 7.8조 달러로서 2018년 7.7조 달러 대비 약 1.2% 증가하였으며, 2024년까지 약 4.4%의 성장세를 보여 시장규모는 약 9.2조 달러까지 성장할 것으로 예측했다.

식품산업은 전 세계적인 인구감소세 등으로 인해 성장에 미치는 부정적 영향도 있으나, 코로나19, 라이프스타일의 변화 등으로 인한 소비문화와 패턴이 급속하게 변하고 있고 이에 따른 1인 가구 증가에 기인한 간편식, 가공식품, 내식수요 트렌드 정착, 온라인 유통 확대 등의 영향으로 식품산업의 성장예측은 실현 가능한 예측으로 판단해 볼 수 있다.

전 세계적인 식품시장의 성장과 함께 국내의 식품시장 상황을 살펴보면 다음과 같다. 국

3) 사단법인화와 별도로 노사민정협의회 산하에 '식품산업 상생 특별위원회'화하여 논산형 일자리 상생 협약의 이행 전 과정에서 노사민정 각 주체의 지속적 참여를 위한 길을 마련함.

4) 식품산업 시장규모는 자동차 산업의 4.9배, IT산업의 4.1배, 철강산업의 7.1배 규모임.

내 식품산업 시장규모는 2019년 270.9조 원이며, 식품 유통 부문을 포함하게 되면 535.5조 원 규모이다. 이 중 음식료 제조업은 2019년 126.5조 원으로 2017년과 2018년 대비 연평균 5.3%의 성장세에 있다. 그리고 식품산업 중 간편식 시장규모는 2019년 4.2조 원 규모로서 2025년까지 연평균 9.2%의 높은 성장세가 예상되는 분야이다.

이러한 식품산업의 유망 성장 분야에 맞추어 국내에서는 정책적으로도 제3차 식품산업진흥 기본계획을 수립하면서 5개 정책분야와 20개 세부과제를 제시하였는데 ‘미래유망분야 선제적 육성’ 정책의 4개 세부과제의 첫 번째로 ‘미래대응 유망산업 육성(가정간편식 등)’을 제시하였다.

특히, 가정간편식 중에서도 밀키트 시장은 2017년 이후부터 본격적으로 성장하기 시작하여 연평균 400%의 폭발적인 성장세로 확대되고 있다. 이러한 추세로 성장할 경우 밀키트 시장은 2025년 7,250억 원대로 성장할 것으로 전망되고 있다.

논산형 일자리 모델에서의 식품산업은 기존의 전통적인 형태의 식품산업 중심이 아닌 밀키트류, 전 처리 채소와 과일, 소스류, 냉동즉석식품 등이 주력 생산 품목인 기업들이 참여하는 형태로 전 세계적 그리고 국내 식품산업 중장기 발전 트렌드에 맞는 제품에 중점을 둔 것으로서 논산형 일자리 모델을 통한 논산의 중장기 식품산업 발전을 견인은 충분히 설득력 있는 것이라 할 수 있다.

#### 4. 논산형 일자리 모델은 무엇인가?

논산형 일자리는 논산 지역 내 산재 되어있는 식품기업 클러스터화로 산업생태계를 조성하고 지역과 기업, 기업과 기업 간 상생협력을 통해 지속 가능한 일자리를 창출하고자 하는 모델이다.

논산형 일자리 모델은 지방소멸위기에 직면한 도시에서 식품 관련 중소기업, 중견, 대기업과 지역 농민, 교육기관, 행정기관 등 지역 내 모든 역량을 집중시켜 스스로 문제점을 해결하여 발전시키고자 하는 새로운 형태의 일자리 모델이라고 할 수 있다. 이러한 논산형 일자리 모델의

주요 특징은 다음과 같다.

첫 번째는 중소기업 간 수평적-상생적 연대를 통해 규모의 경제를 실현하는 것이다. 논산형 일자리에 참여하는 중소기업들은 공동 연구개발을 통해 협업제품을 개발하고 중장기적으로는 공동브랜드화하여 개개의 중소기업 수준에서는 엄두도 낼 수 없었던 새로운 시장을 중소기업 간 상호협력을 통해 실현 가능한 현실로 만들고자 하는 것이다. 이를 위해서는 '논산 식품산업상생협의회'를 구심점으로 주도적으로 협업을 위한 프로젝트를 추진하며 이를 통해 참여 중소기업 간에 공동의 이익을 실현하는 비즈니스 모델로 구현하고자 한다.

두 번째는 원재료의 공급, 전 처리, 제조, 유통으로 이어지는 식품산업 가치사슬을 형성하여 체계화하는 것이다. 논산형 일자리에서는 지역에서 생산되는 농축산물 원·부자재를 적정 가격으로 구매하고 지역 농가는 품질기준을 준수하고 안정적 원물 공급과 적정 단가 보장을 통해 상호 협력하는 모델이며, 참여 중견 기업의 온라인 유통채널을 통해 판로를 활성화하는 모델이다. 논산형 일자리에 참여하고 있는 중소기업들은 현재 진행 중인 사업영역만 견주어 보면 실질적으로 협력할 수 있는 부문을 찾기가 매우 힘든 건 사실이다. 가치사슬이 사실적으로 형성되어 체계적으로 그 역할을 하는데 장기적인 관점에서의 안목을 가지고 단계적인 협력 과제의 발굴과 단계별로 필요한 적절한 지원을 통해 장기적으로는 신제품이 개발되고 판로가 확보되는 방향으로 세부적인 실행방안들이 설계되어야 할 것이다.

세 번째는 맞춤형 인력양성과 적정인력 공급체계의 마련이다. 논산의 경우 현재 소재하고 있는 기업뿐만 아니라 새롭게 논산에 투자하고자 하는 기업이 신규 투자를 꺼리는 가장 큰 이유가 적정인력의 원활한 수급의 문제가 가장 크다고 할 수 있다. 논산뿐만 아니라 수도권에서 멀리 떨어진 지방에서 기업들이 가장 크게 겪은 애로사항이기도 하다. 이에 논산형 일자리에서는 지역의 고등학교와 대학들과 연계하여 기업에서 원하는 직무에 필요한 교육프로그램 개발과 운영 그리고 인력 수급 체계를 마련하여 가동하고자 한다. 단기적으로는 식품기업에 필요한 인력에 대한 공동 채용 및 공동 인력양성부터 우선 추진하고 중장기적으로는 협력 대학 및 고등학교와 직접 취업 연계형 교육프로그램을 개발하여 운영하고자 한다. 수요기업에서 필요로 하는 교육프로그램을 개발하여 제공하고 교육프로그램 운영은 교육기관에서 담당하는 방식으로 수요맞춤형 프로그램 이수 인력에 대한 수요기업 졸업 전 인턴십 등을 통해 현



장 적응력을 배양하고 일정 비율 이상의 교육 이수 인력을 직접 채용하는 방식이다.

네 번째는 대·중견 기업의 보유 역량을 통한 중소기업 지원이다. 우선 기술 안전, 산업안전, 환경, ESG 등과 관련하여 논산형 일자리에 참여하고 있는 대기업이 보유하고 있는 기술을 중소기업에 지원하여 중장기적으로 중소기업의 제조역량을 강화하는 것이다. 다음으로는 온·오프라인 유통채널을 가지고 유통 관련 사업을 운영하고 논산형 일자리 참여 중견 기업의 중소기업에 대한 온라인 유통채널 입점 지원 등을 통해 중장기적으로 중소기업들의 외적 성장을 지원하고 이를 통해 중소기업들은 투자에 대한 이행력이 높아지고 이에 따라 일자리 창출로 이어지게 하는 것이다.

다섯 번째는 중소식품기업들을 위한 종합지원플랫폼을 구축하여 운영하는 것이다. 논산에 소재한 중소식품기업들은 중앙정부 및 충청남도의 기업지원 혜택에 있어서 상대적으로 사각지대에 놓여있다고 할 수 있다. 충청남도 내 대표적인 기업지원기관으로는 충남테크노파크가 있으며 충남테크노파크 산하에는 바이오센터가 천안(2), 예산(1), 논산(1)에 있다. 논산에 있는 센터는 건양대학교 내에 위치하고 있지만 센터를 활용할 수 있는 분야가 육가공을 제외하고는 식품 분야와 직접적인 관련성이 떨어진다. 순 식품 분야와 관련한 R&D 지원이나 시제품 제작 지원 외 일반적인 기업지원 프로그램도 상대적으로 천안과 아산 등 지역에 소재한 기업에 비해 상대적으로 먼 거리에 있는 논산에서는 기업지원 혜택의 기회가 적은 것이 사실이다. 대신 행정구역으로는 분리되어 있지만, 익산에 국가식품산업클러스터가 있어서 논산 지역에 소재한 중소식품기업들은 국가식품산업클러스터를 통해 필요한 지원을 받을 수 있다. 하지만 그 속내를 들여다보면, 국가식품산업클러스터에서 시행하고 있는 사업의 수혜는 원칙적으로 클러스터 입주 기업 중심이기 때문에, 논산 지역에 소재한 중소식품기업들이 국가식품산업클러스터 사업의 수혜를 받기 위해서는 전국에 있는 중소기업들과 경쟁을 통해서만 지원사업 수혜를 받을 수 있다. 논산에 소재한 중소식품기업들은 가깝고도 먼 곳이 되는 것이다.

결국, 논산의 대표산업으로서 식품산업 중심의 산업생태계를 조성하고 이를 통해 지역 경제성장의 동력이 되기 위해서는 간편신선식 등 유망 식품산업 분야 중소기업 간 협업제품 개발을 체계적으로 지원하고 개발된 신제품에 대한 사업화와 판로 개척 그리고 장기적으로 브랜드화를 통한 자리매김을 위해서는 즉, 지속 가능한 협력을 유지하기 위해서는 꼭 필요한 사항

이 중소기업들에게 집중된 종합지원플랫폼 기능의 (가칭)식품산업지원센터의 설립과 운영이 필수적이라 할 수 있다.

물론 모든 지역마다 해당 지역의 대표산업을 지원하기 위한 인프라를 지원해 줄 수는 없다. 하지만 논산 식품산업의 경우 기존에 침체되어있던 지역산업과 경제를 활성화하기 위해서 중소기업들이 스스로 협력하고 연대하여 산업생태계를 구축하고 지역과 함께 발전해 나가기 위해 노력하고 준비하고 있다. 중소기업 스스로 주도하여 만들어가고 있는 이러한 사례는 앞으로 많은 지역에 모범사례로도 충분히 확산 가능할 것이다.

논산형 일자리가 중장기 지속가능성, 성공 가능성을 뒷받침하기 위해서 논산시, 충청남도 그리고 산업부 등 관련 중앙부처가 상호 긍정적인 시각을 가지고 긴밀한 협의를 통해 타당하고 합리적인 대안을 마련해야 할 것이다.

## 5. 글을 마치면서

상생형 지역일자리는 지역의 주력 제조산업이 침체를 겪고 지역경제가 위축되면서 지역의 고용 여건이 나빠지는 악순환을 지역 스스로 해결해 나가는 모델이다. 이때 지역의 노사민정 간 사회적 타협을 통해 새로운 일자리를 제시해 나간다.

상생형 지역일자리는 2020년 6월 광주형 일자리 선정을 시작으로 지금까지 강원도 횡성, 경상남도 밀양, 전라북도 군산, 부산광역시, 경상북도 구미 등 총 6개 지역이 선정되어 사업이 진행되고 있다. 논산형 일자리는 지난 2022년 1월 27일 상생협약을 체결하고 상생형 지역일자리로 선정되기 위해 막바지 작업이 한창 진행 중이다.

논산형 일자리 모델은 다른 지역에서 찾아보기 힘든 어려운 점이 있다. 탄탄한 대기업이 중소기업들을 견인해 나가는 모델이 아니다. 그리고 중소기업 간 기존의 거래관계도 활발하지도 않았거나 없었다. 그런데 이들이 협력하고자 함께하기로 머리를 맞대고 아무도 해 보지 않았던 시도를 하고 있다. 본인들과 지역이 함께 발전하고자 하는 마음으로 말이다.

논산형 일자리 모델이 가지고 있는 이러한 어려운 점을 극복하고 성공한다면 상생형 지역 일자리를 고민하는 다른 지역에서 “우리도 해 볼 만하다”라는 자신감을 불어넣어 줄 수 있는 모범사례가 될 것이다.

논산형 일자리 모델은 많은 시간이 필요한 모델이다. 이미 많은 시간 동안 내실을 다져오고 있다. 이제 그 결실의 시기가 다가오고 있다. 논산의 새로운 활력 제고를 위해 논산형 일자리 모델의 성공을 기대하며 글을 마친다.

## | 지역 사회적 대화 광장 |

# 미래차 부품산업 대전환을 위한 경북 상생형 일자리와 사회적 대화

전 인 영남대학교 경영학과 교수

## 1. 경상북도 상생형 일자리 추진 배경

### 1.1 미래차 성장, 자동차부품산업 중소기업의 위기

자동차 시장의 패러다임 전환은 예견된 미래가 아닌 현재 진행형이다. 전기차, 자율주행차, 공유차 등 미래차 시장의 성장은 기존 내연기관 완성차와 부품기업들 간 촘촘한 연결 구조를 재편하고, SW, 배터리, 반도체 등 IT분야와 자율주행 플랫폼 기업의 진입 등 새로운 구조를 만들어 내고 있다. 한국자동차연구원(2022)에 의하면, 글로벌 친환경차 판매 비중은 2022년 14%에서 28%(2025년), 47%(2030년)까지 증가하고, 국내 전기·수소차 비중 역시 2025년 20%, 2030년 33%까지 증가할 것으로 추정하고 있다. 현대차는 전기차 전환 관련, 2025년 제네시스 전기차만 출시, 2030년 전기차 비중 30% 확대, 유럽시장 전기차만 출시를 예고했다. 최근 2025년 완공을 목표로 울산 전기차 전용공장을 신설한다고 발표했다. 현대차의 공격적인 전기차 시장 투자전략은 국내 자동차부품산업 전환기의 신호탄이다. 전기차의 부품 수는 기존 내연기관차 부품 수보다 20~30% 가량 적기 때문에, 내연기관 엔진부품, 동력전달, 전기장치 등 관련 부품사들은 수요감소에 따라 산업 구조조정을 피할 수 없을 것으로 보인다(한국자동차연구원, 2022).

**표 1** 자동차 전동화에 따른 자동차부품업체 영향

구분	분야	2019		2025		2030		2019-2030 변화	
		전기수소차 비중 3%		전기수소차 비중 20%		전기수소차 비중 33%		전기수소차 비중 17%p ↑	
		기업수	비중(%)	기업수	비중(%)	기업수	비중(%)	기업수	비중(%)
감소군 (전환/조정)	내연기관 엔진부품	1,669	18.6	1,385	15.7	1,168	13.1	△501	△5.5
	동력전달 (내연기관용)	289	3.2	240	2.7	202	2.3	△87	△0.9
	전기전장 (내연기관용)	440	4.9	365	4.1	308	3.5	△132	△1.4
	배기계 및 연료계	417	4.7	346	3.9	292	3.3	△125	△1.4
확대군 (성장/진입/전환)	전기전장 (HEV/REV/BEV)	250	2.8	398	4.5	600	6.7	350	3.9
	자율주행 (센서/레이다 등)	60	0.7	160	1.8	350	3.9	290	3.2
	수소차 부품	50	0.6	150	1.7	450	5	400	4.4
유지군 (고도화)	동력전달 (내연기관 포함)	434	4.8	434	4.9	400	4.5	△34	△3.3
	차체	1,360	15.2	1,360	15.4	1,250	14	△110	△1.2
	조향/현가-제동	2,175	24.3	2,175	24.6	2,100	23.5	△75	△0.8
	기타 (내장 등)	1,812	20.2	1,812	20.5	1,800	20.2	△12	△0.2
합계		8,956	-	8,825	-	8,920	-		

출처 : 한국자동차연구원 추정

경상북도 국내 자동차부품산업은 전국 3위 규모이다. 2021년 경북 자동차부품 사업체 수는 1,414개, 매출액 13.8조 원, 종사자 수 3.8만 명으로 전국대비 약 14% 수준을 차지하고 있다. 도내 지역별 사업체 수 비중은 경주(45.7%), 경산(16%), 영천(9.8%), 칠곡(7.3%), 구미(5.9%) 순으로, 울산과 근접한 경주 외동지역을 중심으로 많은 자동차부품기업들이 있다. 경북 도내 차체, 새시, 파워트레인, 전장 분야 1차 협력사들이 다수 존재하고, 이들의 현대기아차 매출의존도는 90%를 상회하여 전속성이 절대적 수준이다. 미래차 전환에 따라 기존 유지군 기업들은 소재 경량화 등 고도화 전략을, 감소군에 속하는 엔진부품, 동력전달, 전기장치 분야 부품사들은 전환 전략을 진행해야 한다.

**표 2 전국대비 경북 자동차부품업체 수 및 비중(단위 : 개, 조 원, 만 명)**

구 분 지 역	제조업체	자동차부품업체							
		업체수	전국대비	매출액(年)	전국대비	종사자 수	전국대비	1차번더	전국대비
경북	29,986	1,414	13.7%	13.8	13.7%	3.6	13.8%	68	8.3%
대구	26,600	708	6.8%	5.5	5.4%	1.7	6.5%	47	5.7%
전국	440,766	10,320	-	100.6	-	26.0	-	824	-

출처 : 경상북도 내부자료(2021)

1차 협력사들은 현대차와 미래차 연구개발 협력과 관련 투자를 일정 수준 진행하고 있다는 점에서 미래 불확실성이 상대적으로 낮을 수 있다. 하지만 1차 협력사에 납품하는 다수 2, 3, ..., n차 협력사들은 자체 연구개발보다 배정받은 물량을 가공·생산·조립하여 납품하는 것이 일반적이다. 2·3차 이하 협력사들의 시장 정보력, 투자여력, 연구개발 역량 등을 감안할 때, 산업전환이라는 거대한 흐름 앞에 스스로 대응하기는 현실적으로 불가능하다. 한 2차 협력사 사장은 “10년 뒤에는 기업을 접어야지요. 저희같은 중소기업들이 무슨 힘이 있나요? 종업원들 일자리는 안타깝지만 부품이 없어진다는데 어찌겠어요”라고 자조 섞인 이야기를 전하고 있다. 지역 중소기업에 근무하는 수많은 노동자들과 가족들은 새로운 터전을 찾아 떠나야 할 수도 있다. 이처럼, 시장의 원리에 맡겨두고 지역 인구가 떠나야 할 상황을 보고만 있을 것인가 아니면, 지방정부가 지역 일자리와 지역주민의 삶 관점에서 산업에 관여하고 일자리 지키기를 위한 사회적 대화를 이끌어내야 할 것인가.

## 1.2 수도권 과밀화와 청년인재 유출

‘수도권 연구개발, 비수도권 제조공장’. 2000년대 이후 대기업들의 수도권 이전과 신·증설, 연구개발 기능의 수도권 이전 등은 지역 인재의 블랙홀을 만들고 있다. 고부가가치 첨단기술 산업과 직종, 고임금과 미래 성장가능성 등을 감안할 때, 지역 청년들의 선택지는 수도권으로 귀결되고 지역의 청년인구 유출 규모는 점점 커지고 있다. 나아가 매력적인 사회문화적 인프라는 청년 세대를 유인하는데 충분한 플러스 요인이 되었다. 즉, 수도권은 정치·경제·사회·문화 모든 영역에서 비수도권과 큰 격차를 만들면서 지역의 청년 인재를 흡수하고 있다.

청년 인구유출은 수도권을 제외하면 모든 지역에서 공통된 현상이다. 대구·경북지역 최근 5년간(2017~2021) 청년층(15~29세) 순유출은 총 12만4천 명(대구 9만1천 명, 경북 3만3천 명) 규모이며 85.3%가 수도권으로 이동하였고, 20~30대 추이를 살펴보면, 2016년 14,967명에서 2020년 27,362명으로 지역 핵심인구의 유출 규모 역시 심각해지고 있다.

사람의 이동은 이제 기업의 이동과도 연결된다. 경북 중견 자동차부품기업들 가운데 화성, 동탄 등에 연구개발 부서를 배치한 사례들이 증가하였다. 현대차 남양연구소와의 근접성도 있지만, 필요한 인재를 지역에서 찾기 어렵기 때문에 인재 확보 차원의 목적도 있다. 지역 청년들은 중견기업 노동시장을 대기업 이동을 위한 징검다리로 활용하는 경우도 빈번하다. 짧게는 수개월, 길게는 3년 정도 경력을 쌓고 대기업 수시채용이나 스카우트되어 이직하는 사례가 많다. 중견기업 입장에선, 연구개발 인적자원의 역량을 활용할만하면 떠나는 것이다. 중견기업들의 경력직 선호 현상이 더욱 강해지는 또 다른 이유이다.

중견기업인 1차 협력사들이 지역 내에서 성장하지 못하면 지역은 어떤 상황을 맞이하게 될 것인가? 첫째, 지역 청년들이 희망하는 창의적, 혁신적 지역 내 일자리는 더 줄어들고, 지역에 정주하고 싶은 인재도 수도권 노동시장을 찾아 이동해야 한다. 이는 지역 전체의 인적자원 경쟁력 약화를 가중시키게 된다. 둘째, 지역 중견기업마저 연구개발 기반을 수도권으로 더 이동하면 지역 청년들의 지역기업 비선호 현상은 더욱 심화된다. 중견기업들이 임금 외에 대기업 수준에 가까운 조직문화와 복지제도를 갖추기 위한 노력을 하지 않으면, 우수인재의 유인은 더욱 힘들어질 것이다. 셋째, 대학의 위기 또한 가속화된다. 중견·중소기업의 구인난 해소를 위해 지역 교육기관들이 산학협력 모델을 고도화하지 못하면, 학령인구 감소와 맞물려 고등학생들의 수도권 쏠림 현상 앞에 지역 대학들의 우수인재 유인은 더욱 어렵게 된다. 이제는 기술중심 산학협력을 넘어서서 지방정부와 협력하여 다양한 부문에서 산업과 대학의 공생관계를 만들어야 한다.

## 2. 경상북도의 대응 : 적극적 관여를 통한 산업경쟁력 확보 및 일자리 만들기

지방정부의 역할은 지역의 변화를 위해 무엇보다 중요하다. 특히, 사람과 조직(시스템) 가

운데 변화의 촉매제는 사람이고 변화를 현실화시키는 것은 시스템이다. 경상북도 지역고용거버넌스는 일자리경제실을 중심으로 하고 있으며, 상생형 일자리 사업을 전담하는 일자리경제과는 고용노동부(지역혁신프로젝트, 고용안정선제대응패키지), 행안부 등 중앙부처 일자리사업 등을 추진해왔다. 수년간 일자리 사업을 추진하는 과정에서 70~80년대 고도성장기의 기업성장-일자리 창출 등식이 더 이상 성립되기 힘들다는 것과 주력 산업인 자동차부품산업이 미래차 성장에 따라 기존 일자리에 큰 위기를 초래할 수 있음을 인식하였다.

이러한 위기감 속에 변화를 시도한 촉매제 역할은 일자리 팀장의 열정과 노력이었다. 일자리사업 과정에서 산업계, 노동계, 근로자, 실업자, 청년 등이 직면한 복잡한 현실을 현장에서 확인하고 관련 전문가들을 만나 경상북도에 관심을 갖도록 했다. 그 결과, 2021년 6월 국책연구기관 선임연구위원, 교수, 전문가 등으로 구성된 도지사 직속 미래일자리자문위원회가 설치되었다. 자문위원회는 고용·노동, 산업정책, 바이오, 문화관광, 농업, 사회적경제 등 분야별 어젠다를 제시하고 이철우 도지사는 전문가 정책자문을 일자리 정책에 반영하도록 하였다. 이러한 과정을 통해, 도 행정은 새로운 일자리 사업 발굴과 기존 일자리 사업 관행의 재설계를 주도하였다.

경북도는 2021년 경상북도 자동차부품산업 관련 연구용역을 통해 2, 3차 협력사들의 미래차 대응 실태가 심각하다는 것을 확인하였다. 자동차부품기업 200개 대상 조사결과, 미래차 전환에 대한 어려움을 인식하는 기업이 42%였다. 1차 협력사들은 완성차와 협력관계 유지, 미래차 전환 준비 및 과정 참여가 77.6%였지만, 2, 3차 협력사들의 대응 정도는 각각 53%, 44% 수준이었다.

**표 3 미래차 전환 시 대응 방안**

구분	사례수	현재 미래차부품생산		생산하지 않으나, 생산할 능력이나 계획		생산하고 싶지만, 어려움		다른 업종으로 다각화 혹은 전환 생각	
		개	%	개	%	개	%	개	%
[전체]	200	64	32.0	52	26.0	76	38.0	8	4.0
협력업체	1차	49	44.9	16	32.7	11	22.4	0	0
	2차	112	28.6	27	24.1	49	43.8	4	3.6
	3차	34	29.4	5	14.7	15	44.1	4	11.8

출처 : 희망제작소(2021), 경상북도 기반 신규 혁신 일자리 사업 개발 용역, p.141 수정.



미래차 전환의 어려움과 관련해서, 설비투자비 부족(32.3%), R&D 노하우 및 인재부족(21.9%), 미래차 관련 정보 부족 등 순으로 나타났다. 미래차 관련 기술 확보와 관련하여 주목할 점은 다수 1차 협력사들은 완성차와 공동개발 참여 및 기술지원, 자체개발, 정부 연구개발과제 수행 등을 통해 상당한 대응 역량을 갖추고 있지만, 2, 3차 협력사들은 1, 2차 협력사 지원이 없으면 자체 대응력이 극히 부족하다는 것이 확인되었다.

**표 4 미래차 관련 기술확보 방법**

구분	사례수	복수응답(200개 업체 대상 211개 복수응답)											
		자체 개발		완성차(혹은 1차)와 공동개발참여 및 기술지원		정부 연구개발 과제 수행		대학 및 전문연구기관 협력사업		M&A 및 전략적 제휴		계획이 없음	
		개	%	개	%	개	%	개	%	개	%	개	%
[전체]	200	29	14.5	92	46.0	28	14.0	5	2.5	1	.5	56	28.0
협력업체	1차	49	30.6	21	42.9	13	26.5	2	4.1	1	2.0	6	12.2
	2차	112	6.3	60	53.6	9	8.0	2	1.8	0	0	36	32.1
	3차	34	6	17.6	11	32.4	3	8.8	1	2.9	0	0	13

출처 : 희망제작소(2021), 경상북도 기반 신규 혁신 일자리 사업 개발 운영, p.148 수정.

역사적으로 산업전환기는 기존 산업과 일자리 위기를 낳았지만, 제조업의 발전과정은 신산업 성장과 더 많은 일자리 창출을 이루어왔다. 하지만 21세기 4차 산업혁명과 함께 진행되는 미래차 성장은 전문인력 중심의 신규 일자리 창출을 제외하면 저숙련 기능인력 일자리는 외국인 근로자가 아니면 자동화, 인공지능, 로봇 등에 의해 점차 대체되는 현상을 피하기 힘들다. 즉, 미래차 시장의 성장은 내연기관 부품사의 구조조정뿐만 아니라 부품수 감소에 따른 2, 3차 협력사들의 위기이면서 기존 일자리 위기인 것이다. 자동차부품산업 전국 3위 규모이며, 1,400여 개 기업 중 대다수가 중소기업인 경북에서 2, 3차 협력사들의 위기는 지역 일자리 위기이자 지역 전체의 위기가 될 수 있다. 특히나 수도권 팽창이 지역의 인적·물적자원을 흡수하는 현실에서 경상북도는 미래차로 전환되면 사라지는 일자리, 특히, 감소군에서 일하는 도민(근로자)들의 일자리를 어떻게 지킬 것인지, 어떤 새로운 일자리를 찾도록 취업연계를 제공해야 할지 고민했다.

이러한 고민의 결과, 우선 대규모 예산지원이 가능한 중앙정부의 ‘상생형 지역 일자리 사업’을 통해 1차 협력사를 매개로 2차 협력사들과 상생하며 미래차 부품산업에 대응할 수 있도록

하고자 하였다. 또한, 산학관 협력과 조직개선을 통해 지역인재가 지역에서 일자리와 삶을 영위할 수 있는 여건을 만들하고자 하였다.

### 3. 경상북도 상생형 일자리 사업 추진 방향

#### 3.1 광역(주도)-기초(참여형) 협력 거버넌스

경북 상생형 모델은 특정 도시 중심의 기존 사례들과 달리 경북 자동차부품산업 비중이 큰 3개 지역 기초자치단체와 경북도가 함께 협력 거버넌스를 형성하여 추진하고 있다. 자동차 부품산업의 미래차 대응이 특정 기업과 특정 도시만의 문제가 아니기 때문에 경북도는 사업 설계 단계에서 자동차부품산업 주요 벨트인 3개 도시(경주, 영천, 경산)와 사전 협의를 진행하였다. 3개 도시는 모두 관심을 보였지만 자체 추진동력의 한계(인력, 예산)가 있었기 때문에 ‘광역-주도, 기초-참여 및 지원’ 방식에 동의하였다.

광역과 기초 간 협력은 추진과정에서 지속적으로 이루어지고 있다. 초기 잠재적 참여기업 발굴단계에서 3개 도시는 미래차부품 고도화 혹은 전환투자 가능성이 높은 기업 리스트를 경북도에 제공하여 참여기업 발굴과정에 함께하였다. 또한, 기업별 현장 방문설명회, 워크숍 등을 함께 하면서 지역 현장의 상황과 여건을 전달하면서 경북도와 조율하였다. 2022년 초 준비단계보다 8월 현재 좀 더 진전된 의제들이 논의되면서 기초자치단체의 관심과 지원의지는 높아진 상황이다.

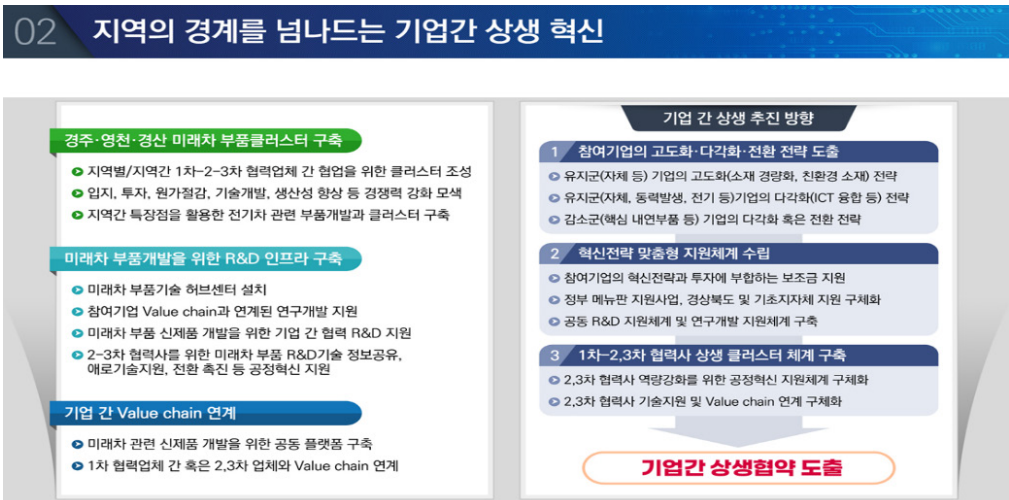
#### 3.2 지역의 경계를 넘나드는 기업 상생

- 자동차부품기업의 미래차부품 고도화/다각화/전환 전략 추진
- 1차 협력사의 지역 내 투자 유도
- 1차 협력사-2, 3차 협력사 간 원하청 상생 강화

경북 상생형 모델은 내생적 자원을 성장시키고자 하는 지역발전 모델이다. 타지역처럼 ‘완성차 생산모델’도 아니고 ‘대기업 투자유치’라는 화려한 불꽃놀이를 뽐내지도 않는다. 하지만 지역경제 주체들이 쉽 없이 현장에서 활동하고, 삶을 영위하는 공간 속에서, 다가올 도전과 위기에 노사민정이 함께 대응하여 변화의 물꼬를 트고자 한다.

미래차 성장에 따른 자동차부품산업 전환기에 1차 협력사들은 부품 경량화, 친환경 소재 개발 등이 필요하고, 내연부품을 생산하는 감소군 기업들은 전환 투자에 실패하면 큰 위기를 맞을 수밖에 없다. 2, 3차 협력사들의 미래차 대응을 위해선 1차 협력사를 매개로 한 기술·공정혁신 등이 필수적이다.

이에, 경북 상생형 일자리 사업의 기업상생 추진 방향은 3개 도시 1차 협력사들을 중심으로 미래차 부품 고도화, 다각화, 전환 전략을 지역 내 투자를 통해 추진하고, 2, 3차 협력사와 공동 R&D, 설비투자 및 공정혁신 등 상생 협력을 강화하고자 하였다. 이를 위한 지원체제로서 정부의 메뉴판 지원사업, 공동 연구개발 센터, 2, 3차 협력사와 공동 연구개발 및 사업화 지원, 상생협력기금 등을 의제로 제안하였다.



### 3.3 참여와 협력을 통한 노사상생

- 지역 내 투자와 고용창출에 관한 협력적 노사관계 지향
- 산학관 협력을 통한 지역인재 유출 방지
- MZ세대와 함께하기 위한 조직문화 개선
- 교육훈련, 공동복지기금을 통한 근로환경개선 및 일하기 좋은 환경 조성

경북 상생형 모델의 노사상생은 지역 노동시장 특성과 지역사회를 위한 노사의 공동 대응 모색을 지향했다. 첫째, 중견기업에서 생산직의 노동이동은 거의 없는 반면, 연구개발 및 관리직 분야 청년 인재들의 높아진 수도권 입직 선호, 고용된 인력의 대기업 혹은 타기업 이직으로 인재 확보와 유지는 큰 고민거리가 되었다. 이를 극복하기 위해선, 기업과 교육기관이 상호 협력을 통해 청년들에게 지역 중견기업에 호감을 갖도록 하는 활동이 필요하였다. 둘째, 제조업의 전통적인 수직적 의사소통 구조와 가부장적 조직문화가 MZ세대 가치관과 충돌하면서 노사 모두 이들 세대와 융화할 필요성이 강해졌다. 셋째, 기업들의 고도화, 다각화, 전환 전략이 추진될 경우, 노동전환이 수반된다. 고용안정과 숙련 고도화 및 전환을 안정적으로 추진하기 위해선 노사 간 협의를 통해 잠재적 갈등요소를 선제적으로 차단할 필요가 있었다. 마지막으로, 원하청 간 임금 및 복지수준 격차가 심해지는 현실에서 2, 3차 협력사의 작업장 환경, 정주환경 개선을 통해 좀 더 좋은 직장환경을 만들고자 하였다.

03 참여와 협력을 통한 노사 상생

**노사민정 대화를 통한 지역공동체 회복**

- 지역노사민정 대화와 협의를 통한 조율과 합의 도출
- 지역사회, 시민이 참여하는 공론화 과정을 통한 속의민주주의
- 단기 이해보다 삶의 터전(지역) 관점에서 노사상생 협약 도출

**노사 상생의 고용안정 및 인력양성**

- 노동의 경영참여제도 방안 모색(직업장학신선실행 연계)
- 신규 고용인력의 향상된 일자리 여건(근로조건, 복지 등) 조성
- 업종전환 시 노동전환 방안 도출(교육훈련, 전직지원체계)
- 신규인력 양성방안 도출 : 특성화고등학교, 대학-지자체-기업 간 계약학과 운영(장학금, 취업연계)

**노사 상생 추진 방향**

- 1 노사민정 대화 활성화**
  - 참여기업 노사, 컨설팅단, 지자체 간 상생모델 가치 공유
  - 노사상생을 위한 협력방안, 주체별 역할, 과제와 해결대안 모색
  - 간담회, 자문회의, 실무협의회를 통한 노사간 타협 유도
- 2 노사상생을 위한 워크숍 및 공론화**
  - 노사상생 워크숍 개최
  - 도민, 노사민정 관계자, 시민사회, 전문가 등을 포함한 시민공론화
  - 노사주체, 시민, 청년 등의 의견수렴을 통해 경북 상생형 모델 공고화
- 3 노사상생의 고용안정 및 일자리창출 방향 구체화**
  - 일자리의 양적, 질적 개선과제 구체화(근로조건, 교육훈련, 인력양성 등)
  - 직업장 환경, 정주환경 개선을 통한 일하기 좋은 직장환경 조성 구체화
  - 노사관계 안정, 고용안정, 원하청 개선 등 노사민정 상생협력

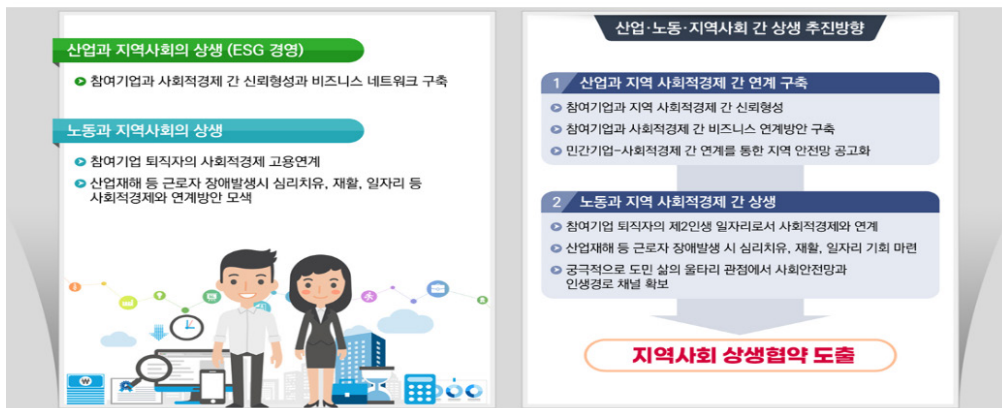
**노사 상생협약 도출**

### 3.4 산업·노동·지역사회 간 상생

- 사회적경제와 비즈니스 네트워크 구축
- 퇴직/산재 근로자의 사회적경제 일자리 연계

경북 상생형 모델의 지역상생은 사회적경제-민간 비즈니스 네트워크 구축과 일자리 연계 모델을 구축하는 것이었다. 지역의 다양한 사회문제를 해소할 목적으로 기업이라는 상업적 수단을 활용하는 사회적 기업과 협업 관계를 형성함으로써, 중견기업의 사회적 기업 서비스/상품 구매 → 지역 사회적 기업의 성장 → 지역문제 해결 및 고용창출 선순환 고리와 만들고, 자본의 지역 내 순환에도 기여하고자 하였다. 경북 상생형 모델에서는 도, 3개 도시 사회적경제 단체와 1차 협력사들 간 신뢰형성과 비즈니스 연계를 통해, 지역 중견기업들 역시 ESG 경영에서 S(ocial)를 실천할 수 있다. 또한, 참여기업 퇴직자의 제2인생 경로로서 사회적 경제와 연계하는 방안, 산업재해 등 근로자 장애발생 시 심리치유, 일자리 기회 제공 등을 지역 사회적 경제와 함께 만들어 가고자 하였다.

## 04 산업·노동·지역사회 간 상생



## 4. 경북의 사회적 협의과정 및 과제

### 4.1 '모델 없는 모델'

경북 상생형 일자리 사업은 현장의 실질적 수요 파악을 시작으로 추진되었다. 사회적 협의 과정은 경북도와 기초지자체의 잠재적 참여기업 리스트 확보, 기업별 방문설명회, 노동계 설명회, 기업별 참여의사 확인 등 순으로 이루어졌다. 4~6월간 경주, 영천, 경산소재 19개 기업 현장방문, 한국노총 경북본부, 민주노총 금속노조 본조, 경주지부, 대구지부 면담 등 노사 주체들에게 경북 상생형 일자리 사업의 추진목적과 방향을 설명하고 참여를 유도하였다.

노사 모두 미래차 전환에 따른 경북 자동차부품산업의 선제적 대응이라는 대명제에 동의 하였지만, 기존 중앙정부 공모사업과 상생형 일자리 사업의 차별성에 대해서는 이해도는 매우 낮았다. 경북도와 컨설팅 연구진은 구체적 모델과 지원정책을 제시하기보다 기업들의 미래차 부품관련 투자, 원하청 상생, 노사상생 등 주요 의제에 관심과 참여의지가 있는지, 다양한 상생요소별 공통적 수요는 무엇인지 파악하는데 주력하였다. 이 과정을 통해, 미래차 전환기에 신규 연구개발과 설비투자, 고용창출 의지가 높은 기업들을 파악하고, 내부적으로 검토하는 선행 연구개발 분야, 생산부품의 고도화 혹은 전환투자 의지, 원하청 상생, 연구개발 인재 확보 문제, 노사관계 이슈 등 기업들의 실질적 수요와 요구를 파악하였다. 지역별로 2개 중견기업들이 참여의사를 밝혔고 참여기업 사업분야는 차체 새시, 범퍼·콘솔, 변속기 등 기어류 부품 등으로 구성되었다. 즉, 새로운 완성차 방식이나 투자유치 모델이 아닌 경북 모델은 캔버스 위에 연구진이 연필로 엮은 스케치를 하고, 지역 주체들을 만나면서 대화와 협의를 통해 수정하면서 지역 여건에 적합한 유화 그림을 만들어 가는 형태로 진행되었다.

### 4.2 '경북 상생형 일자리 모델' 만들기와 향후 과제

2022년 6월 이후, 경북 상생형 모델은 조금씩 구체화되기 시작했다. 6월 8일 경북 상생형 일자리 프로젝트 발대식과 전기자동차 해체 쇼를 진행하여 대외적으로 상생형 일자리사업을 홍보하였다. 한편으로 6~7월 한국노총, 금속노조 경주지부 및 대구지부와 대화를 통해, 경북



의 방향 및 진행 상황을 설명하고 의견을 수렴하였다. 다른 한편, 7월 초, 기초자치단체장과 기업대표를 대상으로 설명회를 진행하여 모델 구체화를 위한 속도를 높이고자 하였다. 경주, 영천, 경산시장과 지역 참여기업 대표를 대상으로 지역별 간담회를 별도로 진행하였다. 이를 통해, 지방선거 이후 기초자치단체장의 관심과 동시에 기업들의 적극적 참여를 유도하였다. 이러한 논의과정과 지역 내 홍보를 통해 경주, 영천 및 경산소재 각각 1개 중견기업이 최근 추가로 참여를 결정하였다.

상반기부터 진행된 수십차례 기업방문, 노동계 의견수렴, 연구진 회의 등을 거친 이후 경북 상생형 모델을 위한 의제 구체화 작업이 진행되었다. 컨설팅 연구진은 그동안의 면담과 논의를 바탕으로 8월 초 기업상생, 노사상생 및 지역상생 세부 의제들을 정리하여, 참여기업에게 제공한 후 8월 9~19일 사이 기업별 방문을 통해 논의를 구체화하였다. 이후, 8월 25~26일 양일간 집중논의를 위한 워크숍(경북도, 기초지자체, 연구진, 참여기업 실무담당자, 자문위원)을 통해 의제들 가운데 합의안, 쟁점안, 추가제안 등을 도출하였다. 쟁점안과 추가제안 등은 경북도와 연구진이 안을 제시하고 논의하기로 하였다. 또한 9월 초 노동계 노사상생 의제를 논의하고 의견을 수렴하면서 “지역의 공동체” 주체로서 지역 성장하기 위한 노력에 함께 하고자 하였다.

경북 상생형 일자리 사업은 여전히 현재 진행형이다. 대한민국 자동차산업의 미래차 전환 과정에서 경북지역이 미래차 부품산업으로 고도화, 다각화 혹은 전환에 성공하기 위해서는 노사민정 모두 특정 주체만을 위한 것이 아니라 지역 주체들이 모두 조금씩 양보해야 더 큰 효과를 지역에 만들어낼 수 있을 것이다. 아직 넘어야 할 산들은 많이 남아있다. 그럼에도, 경북도, 노사 주체, 연구진 모두 지역 공동체의 한 주체로서 미래세대를 위해 해야 할 몫이 있다는 데 동의한다면 좋은 성과를 만들 수 있을 것이다.

**표 5** 경상북도 상생형 일자리 사업 주요 의제(논의 중)

노	사
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역 발전을 위한 협력적 노사 파트너십 형성</li> <li>■ 지역 내 투자와 고용창출에 관한 적극 협조</li> <li>■ 이종노동시장 구조개선을 위한 노력</li> <li>■ 내연부품 전환시 전환배치와 관련 교육훈련 협조</li> <li>■ 신기술 교육훈련 적극 이수</li> <li>■ 산업안전 활동 적극 노력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 미래차 부품 투자 및 고용 확대</li> <li>■ 원하청 상생                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기술지원, 자금지원(투자설비, 운영자금), 안전보건 등</li> <li>- 상생협력기금/공동근로복지기금 조성</li> </ul> </li> <li>■ 탄소중립 대응 등 ESG 경영활성화</li> <li>■ 미래차 부품 공동 연구개발 및 사업화</li> <li>■ MZ세대와 함께하는 조직문화 개선</li> <li>■ 복지지원과 고용환경개선</li> <li>■ 적극적 지역인재 채용</li> </ul>
민	정
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전문인력 지원                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고숙련 퇴직 전문인력</li> <li>- 지역 지원기관 연구인력 파견제도</li> </ul> </li> <li>■ 산학관 협력을 통한 지역 인재 육성</li> <li>■ 사회적경제와 민간 네트워크 확산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 설비투자금, 기술 R&amp;D 및 사업화 지원</li> <li>■ 기금 조성</li> <li>■ 공동연구개발센터 조성</li> <li>■ 인재 양성 및 전문인력 지원 참여</li> <li>■ 근로자복지지원</li> </ul>





## 06 > 국제동향

- 영국의 '불만의 여름' : 공공부문 근로자 임금 결정과 파업(제한)을 둘러싼 논란

남궁준 한국노동연구원 부연구위원

- 프랑스 마크롱 대통령 집권 2기의 노동·사회 정책 전망 : 2022년 선거정책을 중심으로

손영우 경제사회노동위원회 전문위원

- 양성평등 일자리 정책의 의미와 중요성

신경아 한림대 사회학과 교수

| 국제동향 |

# 영국의 ‘불만의 여름’

## : 공공부문 근로자 임금 결정과 파업(제한)을 둘러싼 논란

남궁준 한국노동연구원 부연구위원

### 1. 영국의 연쇄적 파업과 그 배경

#### : 급격한 물가상승과 ‘불충분한’ 공공부문 임금인상

영국은 지금 우려했던 ‘불만의 여름(Summer of Discontent)’이 현실화되는 모양새다. 민간부문 최대 노동조합 Unite의 위원장 Sharon Graham은 최근 가파르게 상승한 물가에 대한 부담을 노동자에게 전가할 경우 수많은 파업이 발생할 수 있다고 경고했다.<sup>1)</sup> 그 시작은 영국의 철도해운노동조합(National Union of Rail, Maritime and Transport Workers : RMT)의 파업이었다. RMT는 철도시설공단(Network Rail)을 주축으로 한 사측과의 교섭이 결렬된 후 지난 6월 21일, 23일, 25일 파업을 감행했다. 이는 7월과 8월의 산발적 파업으로 이어졌고 9월의 후속 파업도 예고된 상태다. 철도와 전철뿐이 아니다. 학교와 병원, 우체국과 통신회사 등 공공부문에 조직된 노동조합이 잇따라 파업 찬반투표 등 파업 감행을 위한 절차를 진행하고 있다.<sup>2)</sup> 잉글랜드와 웨일즈의 형사법정변호사들은 간헐적인 파업을 거쳐 지난 8월 22일 투표를 통해 무기한 파업 찬성을 결의했고(79.5%) 9

1) "Unite boss warns tens of thousands could strike over pay", 2022. 7. 15. BBC News 기사, <https://www.bbc.com/news/business-62158667>.

2) "Strikes threat as UK public sector staff given below-inflation pay rise", 2022. 7. 19. The Guardian 기사, <https://www.theguardian.com/society/2022/jul/19/millions-of-uk-public-sector-workers-given-below-inflation-pay-rise>.

월 5일부터 파업에 돌입했다.<sup>3)</sup>

7월 19일 공공기관을 관장하는 관련 정부 부처가 발표한 2022~23년의 임금인상률 결정이 노사관계 경색의 계기가 되었다.<sup>4)</sup> 평균 약 5%의 임금인상을 내용으로 하는 이 결정은 약 570만 명에 달하는 공공부문 종사자의 40%가 넘는 약 250만 명에게 적용된다.<sup>5)</sup> 정부는 이번 공공부문 임금인상이 지난 20여 년 중 가장 높은 수준임을 강조하면서 “필수 부문 인력이 생활비 상승에 대처할 수 있도록 지원하면서도 임금인상이 물가를 자극하지 않도록 균형을 잡은 것”이라고 설명했다.<sup>6)</sup> 신임 총리(전 외무장관)인 Liz Truss와 영국중앙은행(Bank of England) 총재도 급격한 임금인상이 물가의 추가 상승을 부추겨 임금-물가 악순환을 야기할 수 있다고 경고하며 임금인상 억제를 지지했다.<sup>7)</sup>

문제는 영국의 소비자물가가 지난 6월 기준으로 직전 12개월 동안 9.4% 상승했으며,<sup>8)</sup> 연말에는 약 11%에 이를 것으로 예상된다는 것이다. 이를 근거로 노동계는 물가상승에 못 미치는 임금인상은 실질적 임금삭감에 불과하다고 거세게 비판하며 정부의 입장 변화가 없을 경우 파업으로 맞서겠다는 뜻을 밝히고 있다.<sup>9)</sup> 특히 철도와 전철의 파업이 교통

3) “Criminal barristers in England and Wales vote to go on all-out strike”, 2022. 8. 22, BBC News 기사, <https://www.bbc.com/news/uk-62629776>; “Barristers start indefinite strike action over pay in England and Wales”, 2022. 9. 5, BBC News 기사, <https://www.bbc.com/news/uk-62757099>. 파업의 직접적 이유는 국선변호인 형사사건 수임료의 25% 즉각 인상 요구가 정부에 의해 기각된 것이다.

4) 예를 들어 “Government delivers landmark rises to teachers’ salaries”, 2022. 7. 19, 교육부 보도자료, <https://www.gov.uk/government/news/government-delivers-landmark-rises-to-teachers-salaries>; “NHS staff to receive pay rise”, 2022. 7. 19, 보건사회복지부 보도자료, <https://www.gov.uk/government/news/nhs-staff-to-receive-pay-rise>.

5) 구체적 인상률은 소속 기관 및 연차/직급/임금수준에 따라 차이를 보인다. 예를 들어 간호사, 조산사, 준의료종사자 등은 약 4%, 의사와 치과의사는 4.5%, 교사는 5%(신규교사의 경우는 8.9%), 경찰관은 약 5%, 교도관은 4%(기본급), 군인은 3.5%(기본급)의 인상이 발표되었다.

6) “영국 공공부문 노조, ‘도미노’ 파업 예고 ”물가 9% 올랐는데 임금 5% 인상”, 2022. 7. 20, 경향신문 기사, <https://m.khan.co.kr/world/europe-russia/article/202207201645001#c2b>.

7) “UK Headed for Clash With 2.5 Million Workers Over Pay Raises”, 2022. 7. 18, Bloomberg 기사, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-07-18/uk-headed-for-clash-with-2-5-million-workers-over-pay-raises>.

8) 영국 통계청(ONS), Consumer price inflation, UK: June 2022, <https://www.ons.gov.uk/economy/inflationandpriceindices/bulletins/consumerpriceinflation/june2022>.

9) 각주 2.

불편을 초래해 언론의 집중 조명을 받자 정부가 쟁의행위 관련 규제를 강화하겠다는 의사를 밝혔으며,<sup>10)</sup> 일부는 이미 실행에 옮겨 정부와 노동계 간 갈등의 골이 더욱 깊어지고 있다. 현재 영국의 ‘불만의 여름’의 맥락을 정확히 이해하기 위해서는 영국 공공부문 근로자의 임금이 어떻게 결정되는지, 그리고 공공부문 근로자의 임금 문제가 언제부터 시작된 것인지 살펴볼 필요가 있다.

## 2. 공공부문 임금결정 방식

영국에서 약 568만 명에 달하는 ‘공공부문 고용(public sector employment)<sup>11)</sup>이란 엄밀하게 법적으로 정의되는 것은 아니며 통계적 목적으로 보통 다음 기관에서의 고용을 포괄한다 : 먼저, 우리의 국가공무원에 비견되는 국가행정(civil service)과 국방, 국가보건의료서비스(NHS) 사무를 수행하는 중앙정부의 고용이 포함된다. 또한, 지방정부, 경찰, 유·초·중등 공교육 종사 공립학교,<sup>12)</sup> 공기업<sup>13)</sup>에서의 고용도 공공부문의 고용도 이에 해당한다.<sup>14)</sup>

전체 공공부문 종사자의 임금 결정 메커니즘은 다양한데 그 중 약 45%는 매년 8개 임금평가기구(Pay Review Bodies : PRBs)의 (비구속적) 권고에 근거해 각 부처 장관이 결정한다. 임금평가기구는 독립기구로서 영국 공공부문의 8개 직종, 즉 ① 고위공무원단, ② 군인, ③ 교원, ④ NHS의 의사·치과의사, ⑤ NHS의 간호사 및 일반 직원, ⑥ 교도관, ⑦ 국가 범죄 수사국 공무원, ⑧ 경찰의 임금 결정을 담당한다. 한편 영국의 국가공무원(civil servants)의 임금은 국무

10) “Liz Truss pledges crackdown on unions but is accused of ‘Tory fantasy’”, 2022. 7. 25. The Guardian 기사, <https://www.theguardian.com/politics/2022/jul/25/liz-truss-pledges-crackdown-on-unions-but-is-accused-of-tory-fantasy>.

11) ONS, Public sector employment, UK: June 2021, 14 September 2021, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/june2021>.

12) 유·초·중등 공교육 종사 공립학교(maintained educational establishments)란 지방정부 교육당국으로부터 재정지원·감독을 받고 국정 커리큘럼을 따라 교육이 이루어지며 국정 기준을 충족(상회)하는 급여와 근무조건을 교사에게 제공하는 공립학교를 말한다. 한편 고등교육을 담당하는 대학은 여기서 제외되며 국가회계상 민간부문으로 포섭된다.

13) 우체국(Royal Mail), 런던지하철공사(London Underground Ltd) 및 정부가 지배지분을 가지고 있는 몇몇 민간은행을 말한다.

14) 다만 이러한 민간-공공부문 고용의 구별은 명확한 법적 기준이 마련되어 있지 않으며 전체로서 공통되는 어떤 단일한 법률관계를 갖고 있지도 않다.

조정실(Cabinet Office)에서 마련한 지침에 따라 소속 부처에서 결정된다(고위공무원단 제외).<sup>15)</sup>

지방공무원의 경우 지방정부공동평의회(National Joint Council for Local Government Services : NJC)에서 체결된 단일지위협약(Single Status Agreement)이 정하는 임금체계를 따른다.<sup>16)</sup> 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 정부는 각자에게 이양된 공공기관 종사자의 임금을 자율적으로 정한다. 그리고 여기에 속하지 않는 공공부문 종사자의 임금은 일반적인 방식, 즉 단체교섭 등의 제도를 통해 결정된다.

### 3. 정부의 공공부문 임금인상 관리

지난 2010년 이래 공공부문 근로자의 임금인상은 지속적으로 억제되었다. 다양한 배경의 독립적 전문가 위원과 위원장으로 구성된 임금평가기구는 각 이해당사자가 제출한 자료와 방문조사 자료에 근거해서 권고안을 준비한다.<sup>17)</sup> 다만 위 기간 동안 정부는 각 임금평가기구에 송부한 책무서한(remit letter)에 임금이 동결 내지 인상억제 되어야 하는 정책근거를 제시하고 그에 대한 강한 의지를 표시했다.

결과적으로 2007~08년 금융위기 직후 정부는 2년의 공공부문 임금동결을 발표했고,<sup>18)</sup> 2013~17년은 매년 1%로 임금인상률을 관리했다.<sup>19)</sup> 2018~20년 1% 상한 정책은 해제되었으나 그 이후 최근까지 코로나19 감염병 대유행을 이유로 다시 임금이 동결되었다

15) Andrew Powell & Lorna Booth (2021), Public Sector Pay, House of Commons Library, No. 8037, 13 December 2021, p. 5.

16) 채준호(2018), “영국 공공부문 임금체계: 지방정부 사례를 중심으로”, 월간 노동리뷰 2018년 4월호, 한국노동연구원, p. 30. 영국의 “지방공무원”은 ‘정치적 또는 사법적 관직을 점하는 자를 제외한 국왕의 신하로서 민간인의 자격으로 고용되고 그 급여가 전적으로 의회에서 의결된 자금으로부터 직접 지급되는 사람’을 뜻하는 국가공무원(civil servants)과는 여러 측면에서 구별된다. 예컨대 지방공무원은 신분보장이 되지 않는다. 따라서 우리의 관점에서는 영국의 지방공무원은 공무원이라기보다는 공공부문 종사자(public servants)로 보는 편이 실제에 더욱 부합한다.

17) 채준호(2012), “영국 공공부문 임금결정시스템 연구: 임금평가기구를 중심으로”, EU학 연구, vol. 17 no. 1, p. 97.

18) HM Treasury, Budget 2010, HC 61, June 2010, para. 1.42. 단 연간 £21,000 이하의 임금을 받는 공공부문 근로자의 경우에는 최소 £250의 인상을 보장했다.

19) HM Treasury, Autumn Statement 2011, Cm 8231, November 2011, p. 23; HM Treasury, Summer Budget 2015, HC 264, July 2015, para. 1.87.

(NHS 직원 제외). 다시 말해 2010년부터 현재까지 12년에 이르는 기간 동안 공공부문의 실질임금은 평균적으로 오히려 하락했다고 볼 수 있다.<sup>20)</sup>

코로나 위기가 다소 진정되면서 최근 수개월 동안 민간부문 근로자의 임금이 가파르게 상승하면서 공공부문과 민간부문의 임금 격차가 크게 줄어들었다.<sup>21)</sup> 즉 복합적인 이유로 인해 전통적으로 더 높은 임금수준을 보장하던 공공부문 고용의 매력이 줄어들면서 공공부문 근로자의 민간부문으로의 이직이 우려되고 있다.<sup>22)</sup>

#### 4. ‘불만의 여름’의 뇌관 : 파업 규제 강화를 둘러싼 논란

앞서 살핀 노동조합의 강경한 태도는 이러한 제도적·역사적 배경을 가지고 있으며, 정부 또한 우크라이나 전쟁, 주요 선진국 중 가장 심각한 물가상향, 보리스 존슨 총리의 사임, 여왕의 서거 등 대내·외 정치·경제·사회적으로 어려운 상황 속에서 노동계 측의 요구를 쉽사리 수용할 기미가 보이지 않는다.<sup>23)</sup> 오히려 최근 파업 관련 규제 강화에 대한 정부의 움직임은 ‘불만의 여름’을 본격화하는 도화선으로 작용할 수도 있다.

구체적으로, 영국 정부는 쟁의행위 사업장에 파견근로자 파견을 금지하는 규정을 이미 폐지했다. 우리의 「노동조합 및 노동관계조정법」에 상응하는 영국의 법률인 Trade Union and Labour Relations(Consolidation) Act 1992(이하 1992년 통합노동조합법)에는 우리 법 제43조와 같은 포괄적인 쟁의행위 기간 중 대체근로자 사용 금지 규정이 없다. 대신 직업소개/근로자공급/파견사업을 감독·규율하는 행정법규인 The Conduct

20) "How public sector pay has fallen in real terms – in charts", 2022. 7. 19. The Guardian 기사, <https://www.theguardian.com/society/2022/jul/19/how-public-sector-pay-has-fallen-in-real-terms-in-charts>.

21) "UK public sector wages lag behind private sector as cost of living crisis bites", 2022. 4. 28. The Financial Times 기사, <https://www.ft.com/content/48dafbb9-371d-4683-9afb-26652add888c>.

22) "Public-sector pay: Wage fright", 2022. 6. 25. The Economist 기사, p. 25.

23) "Liz Truss gears up to battle unions over strike limits", 2022. 9. 17. The Times 기사, <https://www.thetimes.co.uk/article/liz-truss-gears-up-to-battle-unions-over-strike-limits-s3s52x0b2>

of Employment Agencies and Employment Businesses Regulations 2003(SI 2003/3319)의 제7조는 파견사업주가 현재 쟁의행위 중인 근로자를 대체하기 위해 해당 사업장에 파견근로자를 공급하는 것을 금지한다.<sup>24)</sup> 동 시행령상 의무를 위반한 공급사업자는 형사소추의 대상이 되고 금전벌이 부과될 수 있다. 사용자사업주가 공급/파견된 근로자들을 사용하는 것도 교사나 방조 같은 보통법상 범죄행위를 구성할 수도 있다. 누구든 이러한 위법행위로 인해 손해를 입었다면 그에 대한 민사상 손해배상 청구도 가능하다. 그런데 2022. 7. 21.자로 위 조항이 삭제되었다. 따라서 현재는 파업 참가 근로자를 대체하기 위해 파견근로자를 파견 및 사용하는 것이 법적으로 불가능하지 않게 되었다. 그리고 그것의 위법성을 전제로 했던 각종 민·형사적 법적 책임도 발생하지 않게 되었다.

노동조합의 위법한 쟁의행위로 인한 손해배상 상한액도 인상되었다. 영국 보통법(common law)에 따르면 쟁의행위(대표적으로 파업) 참가 근로자 개인은 근로계약 위반 책임을 지고,<sup>25)</sup> 파업을 주도한 노동조합은 이 계약 위반을 유인했다는 등의 이유로 불법행위(tort) 책임을 부담한다.<sup>26)</sup> 그러나 이러한 일반 민사법 원칙은 역사적으로 제정법상 면책조항에 의해 제한되어 왔으며, 구체적 면책요건은 관련 제정법의 지속적 제·개정을 통해 변화해 왔다. 현재는 1992년 통합노동조합법 제219조 이하에서 규율하고 있다. 또한, 설령 법정 요건을 충족하지 못해 어떤 쟁의행위가 위법한(unlawful) 불법행위로 평가되더라도 그로 인한 노동조합의 민사손해배상책임에는 법정 상한액이 존재한다.<sup>27)</sup> 동 액수는 해당 노동조합의 조합원 수에 비례해 결정된다. 그런데 2022. 7. 21. 정부는 시행규칙을 통해 기존 상한액을 일괄적으로 4배씩 인상하였다.<sup>28)</sup> 이는 1992년 통합노동조합법 제22조가 해당 부의 장관에게 위임한 것으로 향후 영국의 상원이나 하원의 무효 결의가 있지 않은 한 유효하게 적용된다.<sup>29)</sup>

24) "이제는 정확하지 않은 설명이 되었으나 이전 규정의 내용에 대한 정부 홈페이지의 설명으로 다음을 참조 : <https://www.gov.uk/if-your-business-faces-industrial-action/nonunion-employees-and-strikes>.

25) RMT v. Serco Ltd/ASLEF v. London and Birmingham Railway Ltd [2011] EWCA Civ 226, para 2.

26) OBG Ltd v. Allan [2007] UKHL 21. 다만 파업이 노동조합 혹은 개별 참가자의 불법행위책임을 구성하는 원인은 이에 국한되지 않는다.

27) Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, sec. 22(2). 이 글을 작성하는 2022. 9. 5. 현재 환율로 1파운드=한화 약 1,577원으로 10만 명 이상의 조합원이 있는 노동조합의 경우 최대 약 15억 7천 7백만 원의 손해배상책임을 지게 될 수 있다.

다만 이것은 한 사건의 손해배상 상한액을 말하는 것으로 별개인 복수의 불법행위 사건은 각각 상한액이 적용된다.

28) The Liability of Trade Unions in Proceedings in Tort (Increase of Limits on Damages) Order 2022, 2(2).

29) Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, sec. 22(3) and (4).



노동조합 조합원 수	손해배상 상한액	
	2022. 7. 20. 이전	2022. 7. 21. 이후
5,000인 미만	£10,000	£40,000
5,000인 이상 ~ 25,000인 미만	£50,000	£200,000
25,000인 이상 ~ 100,000인 미만	£125,000	£500,000
100,000인 이상	£250,000	£1,000,000

나아가 Truss 신임 총리는 아직 외무장관이자 총리후보이던 시기, 적법한 쟁의행위가 되기 위해 갖추어야 하는 절차적 요건을 한층 까다롭게 하는 법률개정 작업에 착수할 뜻 역시 내비쳤다. 예컨대 2016년 개정된 1992년 통합노동조합법은 6가지 ‘중요공익업무’, 즉 ① 의료, ② 17세 이하에 대한 교육, ③ 소방, ④ 운송, ⑤ 핵시설 해체 및 방사능 폐기물 관리, ⑥ 국경 보안 업무를 명시적으로 열거하면서 해당 쟁의행위에 대해 투표권을 갖는 조합원 과반수가 과업 관련 시점에 통상적으로 위와 같은 중요공익업무 중 하나에 종사하는 경우 강화된 절차적 요건을 준수할 것을 요구한다. 일반적 쟁의행위의 경우 첫째, 해당 쟁의행위에 대해 투표할 자격을 가진 조합원 절반 이상이 투표해야 하고; 둘째, 투표자 과반수가 쟁의행위를 찬성하는 것으로 충분하다.<sup>30)</sup> 그러나 중요공익업무의 경우 투표권자 전체의 40% 이상이 찬성해야 한다는 요건을 추가한 것이다. 그런데 최근 정부의 제안은 세 번째 총투표권자 40% 요건을 50%로 늘리겠다는 것이다.

이와 더불어 Truss 총리는 쟁의행위 사전통지 기간의 (추가적) 확대를 고려 중이라고 밝힌 바 있다. 이와 관련해서는 이미 2016년 개정 시 기존 7일이 아닌 14일 전에 사용자에게 쟁의행위 개시를 통보하도록 정했다.<sup>31)</sup> 그런데 이번에 제안한 안은 14일(2주)을 4주로 확장할 것을 시사한 것이다. 만약 개정된다면 두 배로 늘어난 사전통지 기간으로 인해 사

30) Trade Union Act 2016, Sec. 2(1); TULRCA 1992, Sec. 226(2)(a)(ia). 예를 들어 1,000명의 근로자(조합원)가 해당 쟁의행위에 대해 투표권자인 경우, 최소 500명이 투표에 참여해야 하고, 최소 251개의 찬성표를 얻어야 노동조합은 해당 쟁의행위 절차를 적법하게 진행할 수 있다. TUC, Trade Union Act 2016: A TUC Guide for Union Reps, 2017. 3, p. 4.

31) Trade Union Act 2016, Sec. 8(1); TULRCA 1992, Sec. 234A(4)(b). 다만 사용자의 동의를 전제로 예고기간을 7일로 할 수 있다. 그러나 쟁의행위 위임기간에 대한 사용자 합의의 경우와 마찬가지로, 현실적으로 쟁의행위 예고 기간 단축에 대해 사용자의 동의를 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 많은 노동 전문 법률가들도 당시 이 점을 지적했다. 예를 들어 다음을 참조, Devereux, ‘Never mind the ballots. Here’s the Trade Union Act’, 2017. 3. 1., <http://www.devereuxchambers.co.uk/resources/blog/employment/view/never-mind-the-ballots,-...heres-the-trade-union-act>.

용자는 생산일정을 조정하고 파견근로자를 포함한 대체인력을 확보하며 법적 구제수단 검토하는 등 상대적으로 쟁의행위에 더 잘 대비할 수 있을 것이고 그만큼 쟁의행위의 효과가 사실상 감소할 것이 예상된다. 이러한 적법한 쟁의행위의 절차적 요건 강화 제안에 대해 노동계의 주요 인사는 노동자의 기본적 인권에 대한 공격으로 인식하고 강하게 비판하며 현실에서 작동할 수 없을 것이라고 진단한다.<sup>32)</sup>

## 5. 글을 맺으며

이 글은 지금까지, 영국에서 현재 진행 중인 물가상승과 그에 미달하는 공공부문 근로자 임금인상률 결정, 그리고 이를 이유로 한 공공부문 노동조합의 파업과 그에 대한 정부의 파업 규제 강화에 대해 간략히 살펴보았다. 그간 비교적 성공적이고 안정적인 제도로 평가되던 영국의 공공부문 임금결정 메커니즘(예 : 임금평가기구)도 급변하는 정세와 극단적 경제환경 하에서는 관계 당사자가 모두 수용할만한 결과를 도출하는 데 한계를 보이고 있다. 임금평가기구 제도가 적용되지 않는 영역에서는 지속적으로 파업이 감행·예고되고 있고 정부는 이에 파업 관련 법령 개정으로 맞서고 있다. 수면 아래에서는 계속되고 있을 것이라고 믿지만 대타협을 향한 사회적 대화의 모습은 실종된 것처럼 보인다. 사회적 대화는 사회적 위기에서 빛을 발한다. 사회적 대화는 해법을 모색하기 위한 도구이지만 그 자체로 해법의 첫 단추이다. 영국이 그 모범을 보여주길 바라마지 않는다.

32) "Liz Truss pledges crackdown on unions but is accused of 'Tory fantasy'", 2022. 7. 25. The Guardian 기사, <https://www.theguardian.com/politics/2022/jul/25/liz-truss-pledges-crackdown-on-unions-but-is-accused-of-tory-fantasy>.

| 국제동향 |

# 프랑스 마크롱 대통령 집권 2기의 노동사회 정책 전망

: 2022년 선거정책을 중심으로

손영우 경제사회노동위원회 전문위원

2022년 프랑스에선 대선과 총선이 연이어 진행됐다. 결선투표제도를 채택하고 있는 프랑스는 지난 4월 10일, 4월 24일에 대선을, 6월 12일, 19일에는 총선을 치렀다. 결과는 대선에서 전진(En Marche)당 소속의 에마뉼엘 마크롱 후보가 재선을 거두고 총선에서 정당명을 '르네상스'로 바꾸어 1당의 지위는 유지했지만, 르네상스가 주도한 선거연합인 '함께하는 시민연합(Ensemble)'이 총 577 의석 중 245석을 획득하는 데 그쳐 과반을 차지하는 데 실패했다. 지난 정부 시기와 달리 의회 과반을 확보하지 못해 대통령의 정책 실행 동력이 상대적으로 약화될 전망이다. 선거 후 엘리자베트 보른 총리가 사의를 표명했으나 마크롱 대통령은 이를 반려했고 다른 정당과 협력을 위한 협의를 진행 중이다.

본 글에서는 선거 시기 제기됐던 공약을 중심으로 프랑스 새로운 정부의 고용·노동 정책을 살펴보고자 한다. 이를 통해 프랑스 사회에서 제기됐던 쟁점과 그 배경을 분석하고, 유사한 이슈에 대해 그 사회의 해결 방식을 알아봄으로써 우리 사회에 던지는 시사점을 생각해보고자 한다.

## 1. 사회적 대화

### 가. 노동법과 단체교섭의 현장 중심 단순화

먼저, 사회적 대화에 관한 프로그램이다. 크게 2가지 정책을 제안하고 있다(En Marche 2022a). 첫째는 노동법과 단체교섭의 현장 중심 단순화 정책이다. 프랑스는 2000년대 초반까지 법, 업종(산업)협약, 기업협약 간에 위계가 매우 엄격하게 작동했다. 즉, 법에서 먼저 규율하고, 규율하지 않은 내용에 대해 업종협약에서 규정하고, 업종협약에서 규정하지 않고 있으면 기업협약으로 규정하는 원칙이 있었고, 하위 협약에서 노동자에게 상위 협약보다 불리하게 정할 수 없다는 ‘유리의 원칙(principe de faveur)’이 노동법에 존재했다. 하지만 20세기 말, 주 35시간 노동제도를 도입할 때, 고용창출 효과를 높이기 위해 단체교섭 활성화에 무게를 싣고 노동시간의 영역에서는 기업협약을 우선하는 변화가 만들어진다. 이와 같은 변화는 2017년 개혁을 통해 노동시간뿐만 아니라 상여금 지급에 대해서도 기업 차원에서 우선해서 논의할 수 있게 됨에 따라 임금 영역에까지 확대되고 있다. 이와 같은 흐름에서 더 나아가 마크롱 대통령은 ‘현장에 더욱 밀착된 교섭’이라는 슬로건을 내세우며 임금 및 노동조건에 대해서도 ‘업종협약에 대한 기업협약의 우위 원칙’을 확대하고자 한다.

또한, 업종(branche)의 단순화도 지속해서 추진하고자 한다. 지난 2015년 이래로 노사협의를 통해 이전 700여 개 존재하던 업종을 왕성한 협의가 있는 업종을 중심으로 통합하여 현재 300여 개 수준으로 줄였는데, 이를 다시 50~100개가량으로 통합하고자 하는 계획을 발표하기도 했다.

마지막으로 노동자대표기관의 단순화도 지속해서 추진한다. 50인 이상의 기업에서 설립하는 노사협의회(CE), 11인 이상의 기업에서 선출하는 근로자대표(DP), 50인 이상의 기업에서 설치하는 위생·안전·노동조건위원회(CHSCT)를 모든 기업과 그룹에 인원수와 무관하게 설치하는 단일대표기관으로 통합하려고 한다. 이미 2017년 민간 영역의 위생·안전·노동조건위원회와 노사협의회는 ‘사회경제협의회(CSE)’로 통합한 바 있는데, 이와 같은 단순화 흐름을 더욱 강화한다. 이는 과거 각 기관이 가졌던 전문화된 역할이 축소될 수 있다는

우려와 노동자대표기관으로부터 소외됐던 10인 이하의 사업장에도 확대된다는 기대가 동시에 존재한다.

## 나. 사회적 파트너의 역량 강화

다음으로 사회적 파트너의 역량 강화이다. 먼저, 노동자 대표에 대한 교육 강화로, 특히 완고한 입장으로 대립하기보다는 서로를 이해하고 공동의 해결책을 모색할 수 있도록 기업 경영에 관한 교육을 강화하겠다는 입장이다. 둘째, 개별 노동자의 선택에 따라 사용자가 노동자가 선택한 노조에 재정지원을 할 수 있도록 하는 방안을 제안했다. 셋째, 노동자의 노조참여를 활성화하기 위해 기업 내 경력 부문에 노조 활동 경력인정을 높이고 조합원 가입에 따른 차별을 퇴치하기 위해 노력하겠다는 공약을 제시했다.

## 2. 실업·고용정책

### 가. 마크롱 정부의 실업률

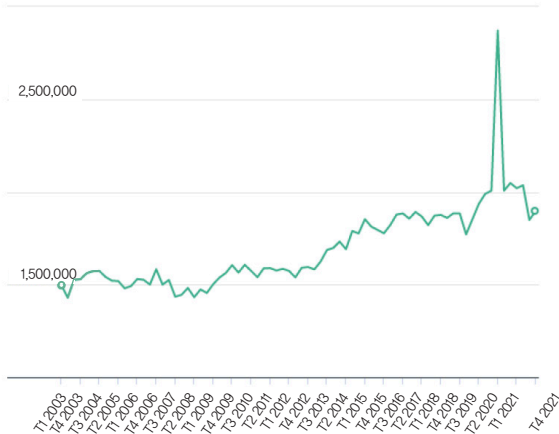
“실업률은 14년 이래로 가장 낮은 수준이고, 청년실업률은 40년 이래로 가장 낮은 수준이며, 경제활동참가율<sup>1)</sup>은 측정 이래로 가장 높은 수준이다”(마크롱 2022.3.17. 공약발표회장)

마크롱 대통령 1기 집권 시기인 2021년 4/4분기에 실업률이 7.4%를 기록하면서 2008년 이래로 가장 낮은 수준을 기록했다. 분기별 청년실업률이 2021년 4/4분기에서 15.9%를 기록하여 1981년 1/4분기에 15.3%를 기록한 이후 최고로 낮은 수치를 보였다. 경제활동참가율은 2021년 3/4분기에 73.5%를 기록하여 1975년 측정을 시작한 이래로 가장 높은 수치를 보였다. 특히, 청년실업률이 감소한 이유로 사회당의 올랑드 정부 시절인 2016

1) 경제활동참가율(Labor force participation rate)은 만15세 이상 인구 중 경제활동인구(취업자+실업자)가 차지하는 비율을 의미한다. 즉, 생산가능인구 중에서 취업의사가 있는 경제활동인구의 비율이다.

년부터 도입되어 진행 중인 일·학습병행제도(contrats en alternance) 수혜자 수의 증가로 인한 것으로 나타난다(Audureau et Imbach 2022). 2015년 말부터 2021년 말까지 청년실업률이 5.3%p 감소하는데 그중 2.9%p가 일학습병행제도에 따른 것이다.

**그림 1** 프랑스 실업군의 변화(출처 : INSEE, 명)



**그림 2** 프랑스 실업률의 변화(출처 : INSEE, %)



한편, 프랑스 통계청에서는 ‘실업군(halo autour du chômage)’이란 개념으로 학업, 출산, 육아, 질병을 이유로 ILO의 실업개념에는 벗어나 있지만, 항상 구직 활동을 수행하는 일시적 실업을 겪고 있는 사람들을 대상으로 한 지표를 작성했는데, 이에 따르면, 지난 코로나 팬데믹 이후 급격히 실업군이 늘어난 것으로 측정되고 있다고 밝혔다. 2020년 2/4분기에 287만 명으로 최고조였으며, 2021년 4/4분기에도 189만 명이 존재했다. 프랑스 일간지 ‘르 몽드’에서는 같은 통계를 인용하면서 189만 명의 비경제활동인구가 적극적 구직 활동 여부나 당장 노동가능 여부 등 ILO 기준을 충족하지 못해 실업으로 인정받지 못한다고 지적했다(Audureau et Imbach 2022).

마크롱 대통령은 실업문제를 극복하기 위해 대선 당시 2가지 방향의 고용 및 실업 대책을 제시한 바 있다. 공약집에서 기술변화로 인해 이제는 직종 자체가 사라지고 새로운 직업이 만들어지는 세상에서 고용안정을 약속하기는 어렵지만, 이제 우리가 보장할 수 있는 것은 두 가지라고 밝힌다(En Marche 2022b). 이는 한 직업에서 다른 직업으로 전직할 수 있다는 것과 실업에 처하면 보호받는다라는 점이다. 이와 같은 방향은 맞춤형 직업교육제도

와 보편적 실업보험제도 도입을 제안한다.

## 나. 보편적 실업보험제도 도입

우선, 보편적 실업보험제도(assurance-chômage universelle)이다. 지난 1기 집권 시기 이미 특수고용형태 종사자나 자영업자에게도 실업보험제도를 적용하여 제도의 확장을 진행하고 이제 **자발적인 실업자**에게도 실업보험을 적용하는 모드를 위한 실업보험 계획을 밝히고 있다. 실업은 이제 일부는 개인적 차원으로 다른 일부는 집단으로 구분되어 과거의 직업에 따라 보장받아야 시기는 지났으며, 임금노동자, 자영업자, 상인, 전문직, 농업경영자간 간에 모든 경제생활인구가 보장받아야 한다고 밝혔다. 만약 이직을 위해 사직하고 취업계획을 발전시킬 경우, 자발적 실업자에게 보험수급 권리가 부여된다.

반면, 구직 활동 점검도 동시에 강화할 계획이다. 고용센터에 등록되면 15일 내 등록자의 능력점검이 진행되고 만약 임금과 직능 기준에 따른 괜찮은 일자리를 두 번 이상 거절할 경우, 또는 구직 활동이 불충분할 경우 실업수당 지급은 중단된다. 이는 과거 노사 자율성이 강했던 실업보험제도에 정부 주도성이 높아지는 프랑스 실업보험체계의 거대한 변화를 의미하기도 한다.

## 다. 맞춤형 직업교육제도 도입

또한, 맞춤형 직업교육 제도(formation professionnelle à la hauteur)를 발전시키고자 한다. 이제 몇몇 기업 차원뿐만 아니라 한 업종이 사라지거나 변하는 운명에 처해있으며, 이곳의 노동자가 실업이나 불안정 상태에 빠지지 않도록 모든 사람이 직업훈련을 활용할 수 있어야 한다는 것이 마크롱 정부의 인식이다. 특정 노동자에게는 직업훈련에 대한 접근성이 떨어지거나 선택한 직업훈련이 개인의 의향이나 노동시장의 요구에 맞지 않는 훈련과정목표로 한정되는 때도 있다며, 직업훈련이 더욱 간단하고 투명하며 효과적으로 만들어야 한다고 주장하고 있다.

직업교육제도의 개혁을 세 가지 방향으로 제시한다. 첫째, 더욱 간단해질 것. 기업에서

납부하는 대부분의 분담금은 점차 개별적인 개인의 권리를 보장하기 위해 전환되며, 개인들은 자신의 필요에 따라 교육기관에 연락할 수 있게 될 것이다. 둘째, 더욱 공정해질 것. 권리가 높아지는 만큼 요구되는 자격이 더욱 중요해질 것으로 전망하고 있다. 셋째, 더욱 투명해질 것. 모든 기관이 인증을 제출하고 성과를 표시해야 하므로, 각자는 매 교육이나 동반에 대한 구체적인 결과를 알 수 있게 된다. 그리하여 수강생이 정보를 보고 선택할 수 있도록 한다(En Marche 2022b).

지금까지 취약계층의 훈련권은 임금활동경력에 종속되어 있으므로 매우 제한적이었다. 노동시장에 진입하는 청년이나 장기실업자는 대부분 제외되기 쉽다. 훈련권은 모두에게 같지만 가장 필요로 하는 사람인 실업자를 위해 강화되어야 한다며, 향후 150억 유로(20조 원)를 직업 능력 획득에 투자하여 1백만 명의 저숙련 청년을 교육하고 1백만 명의 저숙련 장기실업자를 교육할 계획을 밝히고 있다.

오늘날 프랑스는 과거 대립적인 노사로 인해 정부가 일방적으로 추진했거나 노사에게 맡겨져 있던 영역이, 정부의 영역이 지속해서 확장되고 국가가 제도화를 주도하지만 동시에 노·사와의 협의를 중시되는 경향으로 프랑스식 모델의 형성되어 가고 있다고 할 수 있다. 프랑스식 제도는 국가가 주도하여 협약을 장려하는 **협약의 자유 및 국가 개입주의가 결합**하는 특징을 보인다.

프랑스에서 정책변화의 흐름은 우리에게 시사하는 바가 있다. 우선, 국가가 나서서 이해관계자들 간의 협의를 주선하는 거버넌스 사례이다. 국제노동기구 ILO에서 강조하듯이 사회적 대화에서 국가의 역할은 매우 중요하다(ILO 2013). 프랑스에서 국가의 역할이 지속해서 확장됐지만, 국가가 노·사의 자율성을 최대한 보장하고 존중하면서 방향을 이끌어가는 거버넌스의 모습은 사회정책형성과정에 노·사의 참여를 활성화하고 있는 우리나라에 하나의 예시가 될 수 있으며, 프랑스가 도입하는 다양한 사회적 대화 친화적 제도들은 우리나라에도 검토해 볼 만하다.

그리고, 촘촘하고 현장밀착형 사회보장 제도의 발달이다. 최근에 고용보험제도의 변화에서 보여준 프랑스의 사례는 우리나라 제도의 경직성을 비춰준다. 특수고용형태 종사자



나 자영업자, 재취업하고자 하는 자발적 실업자에게도 확대되는 보편적 실업보험제도의 도입이나 저숙련 청년과 저숙련 장기실업에게 집중하는 맞춤형 직업교육제도의 확대는 우리에게도 적지 않은 고민을 던져준다.

마크롱 대통령의 공약은 대부분 1기 진행했던 정책을 지속해서 추진하는 방향으로 제시됐다. 이에 대해선 노사의 지지를 받는 정책도 노사가 우려를 표명한 정책들도 존재한다. 집권 2기에서 하원의 과반을 차지하지 못한 현 정부의 정책 추진은 향후 대중들의 의견 수렴과 야당의 지지 여부에 달려있다. 더불어, 중장기적으로 포스트 마크롱에 대한 준비를 어떻게 해나갈지 대통령과 집권당의 정치적 노력에 관심이 집중된다.

## 참고문헌

Audureau, William et Romain Imbach 2022. “Chômage : le bilan d’Emmanuel Macron est-il aussi bon qu’il le prétend ?” Le Monde. 18 mars. [https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2022/03/18/chomage-le-bilan-d-emmanuel-macron-est-il-aussi-bon-qu-il-le-pretend\\_6118172\\_4355770.html](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2022/03/18/chomage-le-bilan-d-emmanuel-macron-est-il-aussi-bon-qu-il-le-pretend_6118172_4355770.html) (2022.7.26. 열람)

En Marche 2022a. “Le programme d’Emmanuel Macron pour le dialogue social”. <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/dialogue-social> (2022. 7. 28. 열람)

En Marche 2022b. “Le programme d’Emmanuel Macron pour l’emploi, les sécurités professionnelles et contre le chômage”. <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/emploi-ch%C3%B4mage-securites-professionnelles> (2022. 7. 28. 열람)

ILO 2013. National tripartite social dialogue : An ILO guide for improved governance. ILO.

## | 국제동향 |

# 미래에 대응하는 다자주의와 사회적 대화의 역할

(공동기고)

아포스톨로스 국제노사정기구연합 사무총장

손옥이 국제노사정기구연합 아시아 대륙 사무부총장<sup>1)</sup>

## 개요

전 세계는 코로나19부터 기후 위기, 불평등과 분열의 심화까지 심각한 어려움에 계속 직면하고 있다. 코로나19는 생명과 생계, 의료체계, 경제 등 전 세계의 모든 곳에서 다양한 파괴적인 방식으로 지속적인 영향을 미치고 있다. ‘UN 지속가능발전목표 진전 상황에 관한 사무총장 보고서’(Report of the Secretary-General of the UN on Progress towards the Sustainable Development Goals)는 코로나19, 기후 위기, 우크라이나 등에서의 물리적 충돌 등 서로 연결된 많은 국제적 위기로 인해 2022년 7천5백만 내지 9천 5백만 명이 추가적으로 극빈 상황에 처할 것으로 예측하였다.

이는 지난 수십 년간 전 세계가 이루어낸 성과의 심각한 후퇴이다. 사실 코로나19는 국제 시스템의 한계를 드러냈고 다자주의를 벼랑으로 내몰았다.

그럼에도 불구하고, 우리가 코로나19로부터 얻은 많은 교훈 중 하나는 의심할 여지 없이 시민들은 생존을 위하여 복지국가를 요구하고 있다는 것이다. 거의 모든 국가가 코로

1) 동 보고서에 제시된 의견은 전적으로 개인의 의견이며 일부는 UN ECOSOC 고위급 회담에서 발표한 내용.

나19 위기에 대응하여 사람들의 건강과 일자리, 소득을 보호하기 위하여 새로운 단기적인 사회적 보호 조치를 도입했지만, 2020년 40억이 넘는 사람들이 사회적 보호를 받지 못하였다. 이 유행병이 지나간 후 구조적이고 지속가능한 방법으로 이 격차를 줄여야 한다.

일부 지역에서는 코로나19로 인하여 ‘2030 지속가능한 발전 어젠다’(https://sdgs.un.org)를 이행하기 위한 노력이 후퇴하기도 했으며, 2030년까지 지속가능발전목표(SDGs)를 달성하지 못할 실질적인 위험도 있다.

일부 사람들은 우리가 세계화의 마지막 단계에 살고 있다고 판단하고 있으며, 다른 사람들은 우리가 새로운 균형 지점에 기반한 새로운 국제적 평형상태를 눈앞에 두고 있다고 본다.

2022년 7월, UN 경제사회이사회(ECOSOC) 고위급회담(HLS)과 UN 지속가능발전 고위급 정치포럼(HLPF)은 “2030 지속가능발전 어젠다를 완전히 이행하면서 코로나19로부터의 회복 추진”이라는 주제를 논의하였다. UN-ECOSOC은 코로나19에 대한 다자주의적 대응을 통해 얻은 교훈, 미래 동향 및 시나리오, 현재 추세가 코로나19로부터의 회복과 지속가능발전목표(SDGs)의 실현에 미치는 장기적인 영향에 초점을 맞추었다. 지난 2년은 국제적인 연대가 2030 어젠다 및 SDGs 달성 약속을 지키는 방법임을 확실하게 보여주었다. 2030 어젠다 달성은 더 강력한 국제적 연대와 더 포용적인 다자주의 및 국제적 공동행동에 달려있다고 알려져 왔다. 공동행동에 있어서 향후 국제적 위기에 지속가능한 방식으로 대응하기 위해서는 위험을 줄이기 위한 전 세계적인 협력이 필요하다고 말한다.

국제노사정기구연합(AICESIS) 등의 국제단체뿐만 아니라 주요 국제시민사회단체가 이러한 논의에 참여해왔고 정부가 다자간 합의를 만들 때 자신들의 의견을 청취해야 한다고 주장해왔다. AICESIS는 특히 인류가 직면한 주요 국제 이슈에 관한 사회적 대화의 중요성과 관계형성, 합의도출, 상호이해 등 경제사회위원회 및 기타 기구의 핵심적 역할을 강조해왔다.

이러한 측면에서, 모든 토론과 논의에서 끌어내야 할 핵심적인 요소가 있다면 그것은 우리가 오늘 내리는 결정이 세계가 좀 더 공정하고 좀 더 지속가능한 발전·성장·안전을 달

성할 수 있을지 여부에 관한 결정이라는 것이다.

UN 사무총장의 “우리 공동의 의제(Our Common Agenda)” 보고서는 회원국들이 고려할 주요 권고사항들을 제시한다. 이 보고서는 사람들과 미래 세대 사이의 새로운 연대, 인권에 기반한 새로운 사회계약, 평화·경제·보건·우리의 지구 등 국제적 관심사와 관련한 주요 이슈들의 관리 개선, 새로운 시대의 도전과제들을 해결하기 위한 목적에 적합한 국제 연합을 요구한다. 이 보고서는 또한 “우리의 미래를 어떻게 만들어갈지, 그러한 미래를 만들기 위해 오늘날 우리는 무엇을 할 수 있는지에 대한 새로운 국제적 합의를 만들기 위해” 2023년 ‘미래정상회의’(Summit of the Future) 개최를 제안했으며, UN 총회에서 회원국들이 이 제안에 대해 논의하고 있다.

우리는 국제노사정기구연합(AICESIS) 등의 국제단체가 합의와 연대, 공감의 목소리로서 다자주의를 활성화할 수 있다고 생각한다.

## A. 제도적 사회적 대화와 미래에 대응하는 다자주의

UN 경제사회이사회(ECOSOC) 고위급회담(HLS)에는 코로나19 회복 노력에서 얻은 교훈을 공유하고 향후 계획을 논의하기 위하여 전문가들과 주요 개발 행위자들뿐만 아니라 여러 분야의 장관들이 모였다. 이 고위급회담에서는 좀 더 나은 미래를 위해 노력하고 좀 더 포용적이고 네트워크화된 다자주의를 증진하기 위한 전향적인 정책적 접근법과 권고안을 개발하기 위하여 두 개의 별도 패널을 구성하여 다양한 시각과 경험을 제시하고 참가자들은 토론과 대화를 진행하였다.

국제노사정기구연합(AICESIS) 사무총장은 두 개 패널 중 다양한 이해당사자들을 참여시켜 미래에 대한 장기적 사고·분석·계획을 논의하기 위한 패널에 초대되었다.<sup>2)</sup>

2) 1999년 설립된 AICESIS는 4개 대륙(아프리카, 라틴 아메리카, 아시아, 유럽)의 75개 회원단체로 이루어져 있다. 주된 임무는 회원단체들의 의견과 우수사례를 공유하고 대화를 장려·촉진하는 것이며, 상위 단위에서 전 세계 경제·사회적 파트너들의 대화를 촉진하는 것이다.(추가 정보는 [www.aicesis.org](http://www.aicesis.org) 참조)

## B. 회복력 있는 포용적 회복을 위한 미래의 다자주의

코로나19, 기후위기, 생물다양성 파괴, 오염, 분쟁 증가 등 계속된 위기상황에 의해 다자주의가 위협받고 있다. 특히 코로나19에 대한 초기 대응은 다자주의와 국제적 연대의 심각한 결핍을 드러냈다.

우크라이나 등에서의 분쟁과 지속적으로 발생하는 국제적 어려움은 이미 취약하고 불균등하게 진행되던 세계적 경제회복을 위태롭게 만들고 있다. 식량·에너지·금융 위기가 우리의 즉각적인 관심을 요구함에 따라 UN 사무총장은 ‘국제위기대응그룹’(Global Crisis Response Group)을 구성하였다.

지속적인 공급망 차질과 선진국 노동시장의 인력부족 현상뿐만 아니라 높은 에너지·식품 가격 등으로 인한 세계적인 인플레이션은 개발도상국에 걱정스러운 신호를 보내고 있으며 정책결정권자들의 어려움을 가중시키고 있다.

결론적으로 이 상황이 지속되는 경우 세계 곳곳에서 빈곤과 불평등이 심화되고 사회적 불안과 정치적 불안정이 악화될 수 있다. 이미 많은 중앙은행이 경제회복을 추진하는 동시에 인플레이션을 억제하려고 노력하는 정책적 딜레마에 직면하고 있다. 부유한 국가들의 금리인상은 빈곤국의 채무부담을 증가시킬 위험이 있다. 경기회복과 기타 위기상황 대응을 위해 필요한 변화들은 다양한 이해관계자들의 강력한 다자협력과 연대, 대화를 필요로 한다.

오늘날 주요 국제적 어려움에 대응하는 데 필요한 규모의 해결책을 만들어 내기 위해서는 다자주의의 강화가 핵심적이다. 가장 가난하고 가장 취약한 국가와 사람들, 코로나19 또는 채무, 난민 등의 위기에 가장 큰 타격을 받는 사람들과의 국제적 연대가 중요하다. 특히, 가장 취약한 계층을 포함하여 소외된 사람이 없도록 하기 위해 개별적·집단적 행동의 효과를 활용하는 것이 도움이 될 수 있다.

UN 사무총장의 “우리 공동의 의제(Our Common Agenda)” 보고서는 다자주의를 개선하고 이를 좀 더 포용적이고 네트워크화된 효과적인 시스템으로 만들기 위한 제안들을 제시한

다. 12명의 저명한 세계 지도자들이 주도하여 UN 사무총장이 설치한 ‘효과적인 다자주의에 관한 고위급 자문위원회’(High-level Advisory Board on Effective Multilateralism)는 거버넌스 개선이 필요한 국제적 공공재 및 기타 공동 관심분야를 파악하고, 거버넌스를 개선할 방법을 제시하기 위한 제안들을 만들고 있다. ‘개발정책위원회’(Committee for Development Policy)는 “국제적 규범이 사회·경제적 안정과 공동의 번영, 환경적 지속가능성이라는 포괄적 목표를 향해 나아가는”(국제 경제상황 및 전망에 관한 UN 경제사회국의 월레 브리핑(DESА Monthly briefing on the World Economic Situation and Prospects). No 160. 2022년 5월 3일) 새로운 다자주의 설계를 제안하였다.

## A.1. 국제적 회복력과 포용적 회복을 향한 4가지 중대 행동 부문

현대적 다자주의는 제2차 세계대전이 끝나고 다자주의가 만들어졌을 당시의 원칙과 근거를 재발견할 필요가 있다고 우리는 주장한다. 다자주의는 참여자들이 하나 이상의 공동목표를 달성하기 위하여 함께 행동하는 것을 의미한다. 공동의 행동 과정에서 참여자들은 원칙과 규범, 가치에 기반한 합의를 만들어 내는 절차를 진행한다.

우리는 안정적이어야 하지만 분명히 탄력적이지는 않은 시스템의 기반에 관해 이야기하고 있다.

### a.1.1. 코로나 19에 대한 공공보건 체계의 대응

코로나19 대응 과정에서 도출된 다자주의에 관한 교훈은 무엇인가?

코로나19 위기는 국제 보건 시스템의 심각한 약점을 드러냈다. 많은 국가가 공포에 사로잡히고 이기적인 방법으로 대응하면서 새로운 한계점들이 극적으로 드러났다. 예를 들어 2021년 4월 개최된 “모두를 위한 백신” 장관급 특별회의에서 결정한 사항은 여전히 유효하지만 1년이 지난 지금도 이행되지 않고 있다. 이 회의는 신속한 국제 협력 및 지원을 통한 공평하고 시의적절한 코로나19 백신 보급을 국제사회가 약속하도록 요청하기 위한 것이었다. 2022년 2

월 보편적 백신 접종의 모멘텀을 만들기 위해 UN 총회 의장이 소집한 고위급 토론에서는 백신접종 격차를 줄이는 데 있어서의 어려움을 파악하고 혁신적 해결법을 모색하였다.

코로나19 유행이 시작된 지 2년이 지난 현재, 진단·백신접종·치료에 있어서의 공정성을 보장하고, 백신 확보 가능성과 보급률을 향상시키는 등 가장 취약한 계층이 소외되지 않도록 하기 위한 공동의 노력이 요구된다. 2021년 12월 WHO 총회에서 시작된 절차와 같이 미래 유행병의 예방·준비·대응에 관한 국제적 합의를 도출하기 위하여 잠재적 미래 유행병에 대한 다자주의적 대응방식에 관한 논의들이 시작되었다. 국제무역과 지적재산권 시스템상 장애물이 개발도상국들의 백신 확보 가능성을 저해해왔다.

WTO 회원국들은 2022년 6월 17일 코로나 바이러스 백신에 대한 지적재산권을 완화하기로 제한적인 합의를 이루었다. 이 조치는 개발도상국 제조사들의 백신 특허권 무효화를 용이하게 하고 백신을 다른 저소득 국가에 수출·판매할 수 있게 할 것이다. 이 결정은 5년간 유지될 것이고 코로나19의 예외적인 상황을 고려하여 연장될 수 있다.

그러나 우리는 유행병이 발병했을 때 전 세계 시민들이 자신들의 생존을 위해 “복지국가”와 공공보건 시스템을 요구하는 것을 목격했다. 동시에, 많은 국가가 국가 간 연대를 표명하였고 (민간부문과 기업을 포함한) 시민사회도 중요한 보완적 역할을 수행하였다.

다시 말하자면, 코로나19 초기 대응을 통해 배운 교훈에서 일반적으로 인정되는 회복력 있는 회복을 위해 필요한 4개 주요 분야는 ① 코로나19에 대한 공공보건체계의 대응과 ② 금융 및 채무 구제, ③ 기후변화, ④ 노동권과 교육 등 사회적 보호이다.

## a.1.2. 금융 및 채무 구제

채무와 증가하는 인플레이션 압력,

기타 최근의 금융상황을 해결하기 위해 다자 시스템이 할 수 있는 긴급한 조치는 무엇인가?

코로나19는 국가 간과 국가 내 불평등을 강화·악화시켰다. 국가 간 불평등은 국가단위 대응책이 추진되는 방식에서 분명하게 드러났다. 경제와 사회를 개혁하고 강화하기 위해 여러 국가에서 추진한 국가단위 정책<sup>3)</sup>과 보조금, 개혁, 투자는 미래의 경제·사회·환경 궤적에 오랫동안 영향을 미친다. 예를 들어, 코로나19와 관련한 경기부양책은 2020년보다 2021년에 좀 더 지속가능한 회복에 초점을 맞추었다. 가장 부유한 50개 국가의 공공지출 정책에 관한 최근 통계에 따르면 총 18.2조 달러 중 3.1조 달러만이 장기적 회복조치에 배정되었다. 18.2조 중에서 31%가 “녹색” 또는 환경친화적 지출을 위한 것이었다(“장기 미래동향과 시나리오, 지속가능한 개발목표 실현에 미치는 영향”(Long term future trends and scenarios and impacts on the realization of the SDGs)(UN 보고서, 단락 38-39, 2022년).

경제규모가 상대적으로 작은 국가는 어떠한가? 포용적 회복을 위해서는 2030년까지 보편적 사회적 보호를 달성하고 사람들이 기술교육뿐만 아니라 평생교육, 재교육, 직무향상교육 프로그램을 통해 노동시장의 빠른 변화를 준비할 수 있도록 지속가능발전목표(SDGs)에 대한 투자가 필요하다.

여기서의 문제는 구조적 변화이다. 하나의 생산모델을 다른 모델로 바꾸는 과정에서는 당연히 비용이 발생하고 자원을 필요로 하며, 장기적으로 성공하기 위해서는 그 사회에서 전반적으로 받아들여지는 비전과 계획이 필요하다. 이러한 변화 과정에서 시간이 중대한 변수이기 때문이다. 그러나 많은 개발도상국이 채무 상환비용과 국제적인 공공채무의 압박을 받고 있으며, 이러한 비용은 내부적인 회복 조치를 위해 사용할 수 있는 자원에 큰 영향을 미친다.

오늘날 국제적 환경은 불안정하고 불리한 상황이며, 코로나19는 더 많은 국가를 부채부담의 위험에 빠뜨리고 이들의 재정적 여력을 압박하고 경제성장을 방해하고 있으며, 물리적 긴

3) 그리스의 경제사회위원회(ESC), 의견 22/12/2020 : [www.oke.gr](http://www.oke.gr)



장상태와 전쟁이 이러한 어려움을 가중시키고 있다.

빈곤국들이 충분한 자원을 조달하고 투자를 위해서 감당할 수 있는 규모의 차관을 도입할 수 없는 상태를 의미하는 “대규모 재정 격차(great finance divide)”가 2022년 ‘지속가능발전 금융보고서’(Financing for Sustainable Development Report)에 보고되었다. 이 재정격차는 개발도상국들이 위기에 대응하고 지속가능한 발전에 투자할 수 없게 만든다.

국가 간, 특히 어려움에 처한 국가로의 자원이동과 이들과의 연대 없이는 UN 2030 어젠다가 성공할 가능성은 거의 없다. ODA 등 개발을 위한 정부 간 원조 외에도 저개발 지역에서의 지속가능개발목표(SDGs)에 따른 지속가능한 사업과 생산적인 투자, 상생협력을 위해서는 민간자금도 필요하다. 그러나 대부분은 개혁에 대한 사회적 지출과 이 사회가 어느 방향으로 나아가야 할지에 대한 공동의 비전과 함께 모든 이해관계자들의 강력한 연대가 필요하다.

우리는 해법의 두 가지 측면에서 인식의 변화에 대해 이야기하고 있다. 이는 실제로 원조 제공자들이 지속가능한 발전을 위한 공간을 마련하고 원조를 받는 국가의 제도적 수용력에 맞추어 혁신적인 금융 수단을 상상해 내야 한다는 것을 의미한다. 이들은 또한 전략적 경쟁우위를 지속가능한 방법으로 이용하기 위한 지역의 역량을 강화해야 할 것이다.

### a.1.3. 기후변화

기후변화에 대응하기 위해서는 다자주의의 개선이 필요하다. 빈곤국을 위한 회복력 구축 조치뿐만 아니라 기후 적응 및 완화를 위한 투자에 대하여 재정지원 규모를 크게 늘리고 실질적인 연대를 표명하는 움직임이 없이는 모든 녹색 전환이 상당 기간 내에 국제적으로 이루어지기를 기대하는 것은 유토피아에서나 가능하다. 이 국제적 어려움은 막강하고 혼자 해결하기에는 너무 크기 때문에 기후위기를 해결하고 정부<sup>4)</sup>·기업·은행들의 기후 관련 합의를 이행하기

4) 통합적 정책에 대해서는 다음 참조 : ‘녹색 전환을 위한 EU 계획 및 유럽경제사회위원회(EESC)의 견해’ com/2022/66 : [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) 및 [www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)

위해서는 통합된 접근법이 필요하다.

2022년 6월 27일 전 세계 38개 경제사회위원회 및 기타 기구가 의견을 공유하고 해결책을 마련하기 위해 그리스에 모여 ‘기후위기와 사회적 대화의 역할에 관한 아테네 정상회의’(Athens Summit on Climate Crisis and the role of social Dialogue)를 개최하였고, 동 회의는 “사회통합을 보장하고 새로운 발전과 성장 기회를 제공하는 생산적인 재건을 위한 조건을 만들기 위하여 시민·가정·기업들 간 배제나 차별의 여지를 남기지 않는 방식으로 녹색 전환이 추진되어야 한다”라는 결론을 내렸다.

#### a.1.4. 사회적 보호와 고용

노동권과 교육 등 사회적 보호의 측면에서 다자협력이 강화될 필요가 있다.

2025년 ‘국제사회정상회담’(World Social Summit)을 개최하자는 UN 사무총장의 제안은 보편적 의료보험 적용, 적절한 주거 보장, 모두를 위한 교육, 양질의 일자리 등 보편적인 사회안전망 관련 이슈를 논의하고 지속가능개발목표(SDGs) 달성의 모멘텀을 제공할 중요한 기회가 될 것이다.

미래의 다자주의는 영향력 있는 성과를 내기 위해 정부를 포함한 모든 행위자를 참여시키는 다자주의이다. UN 정부 간 기구들이 좀 더 효과적으로 시민사회와 민간부문을 자신들의 활동에 참여시키는 방법을 생각해볼 필요가 있다.<sup>5)</sup>

또한, 민간부문의 역할이 중요한 분야에서의 협력과 공정한 공동 거버넌스를 보장할 수 있는 일종의 플랫폼을 찾거나 만드는 것도 중요하다.

5) 사회적 대화가 지원하는 고용 및 사회적 보호 관련 통합된 정책적 대응에 관해서는 [www.ilo.org](http://www.ilo.org) 참조

## B. 회복력 있고 포용적인 회복을 위하여 미래에 대응하는 다자주의를 구축하는 데 필요한 전제조건

### B.1. 다자주의에 기반한 공동의 목표를 위한 연대

다자주의는 공동의 목표를 위해 함께 행동하는 다수의 국가로 이루어진다. UN이나 WTO 등의 국제기구를 그 예로 들 수 있으며, NATO나 EU 등의 지역 단체들도 이에 포함된다. EU 프로그램을 만드는데 적어도 15개의 다자 그룹들이 참여하였다. NATO는 다자주의에 기반한 지역군사동맹이다.

다자관계에 참여하는 국가들의 권력의 차이와 관심사의 공통성 또는 공통성의 부재가 종종 그 다자관계의 성공여부를 결정한다.

### B.2. 선진국과 개발도상국 간 신뢰유지

1992년 체결된 이후 리우협약은 경제·사회적 발전을 증진하면서 환경을 보호하는 방법에 대한 다자간 합의를 만들어 내기 위해 노력해왔다.

그때부터 지금까지의 주요 난제는 개발도상국의 사회·경제적 발전의 우선순위를 넘어서 환경의제까지 추진하도록 하기 위해 점점 더 많은 자원을 제공해야 한다는 것이다.

기후변화 이슈와 지속가능한 발전 어젠다의 기타 사항 중 재정 이슈와 관련하여 선진국과 개발도상국 사이에 신뢰 부족이 점점 심각해짐에 따라 교착상태까지 이르고 있다. 개발도상국의 재정적 필요를 해결하는 것이 다자합의에 있어서의 신뢰를 유지하는 데 매우 중요하다.

### B.3. 포용적인 다자주의

가장 소외된 계층의 지속가능한 회복을 위하여 어떻게 다자주의를 더 포용적으로 만들 수 있을까?

일부 사람들은 같은 지역 내에서는 관심사의 공통점이 많고 권력관계가 좀 더 평등한 경향이 있으므로 지역적 다자합의가 관리하기 더 쉽다고 말한다. 하지만 이 상황에 해당하는 EU에서도 문제는 있었다. 예를 들어, 영국은 EU에 참여하지 않는 것이 본국의 이해를 더 잘 보호할 수 있다고 생각했다.

우리는 모든 경우에서 다자 파트너들의 힘과 관심사의 차이를 분명히 볼 수 있다. 이러한 차이를 해결하기 위해 노력하는 것이 모든 다자합의의 주요 임무이다.

이러한 맥락에서, 다자합의를 작동시키기 위해 상대적으로 불리한 위치에 있는 국가들을 참여시키는 작업은 항상 강대국의 몫이다.

### B.4. 국제적 이해의 촉진제로서 사회적 대화 기구

미래의 다자협력은 어떻게 더 효과적이 될 수 있을까?

공동의 이익을 위해 여러 국가가 계속해서 함께 일하기 위한 빠르고 쉬운 방법은 없다. 하지만 국가들을 서로 멀어지게 만드는 많은 요소가 존재하는 상황에서 다자주의의 가치를 더 잘 이해할 수 있도록 장려하기 위한 국가 단위의 노력은 필요하다. 개별법 또는 헌법에 따라 설립되어 전 세계적으로 70개국 이상에서 활동 중인 국가 단위의 경제사회위원회 및 기타 기구가 세계적으로 직면한 주요 이슈들에 관한 합의를 끌어내는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 이들의 전문성과 조언은 전 세계적으로 사회 내부 및 사회 간 다자주의적 행동의 중요성을 강조함으로써 가치를 만들어 낼 수 있다.

경제사회위원회 및 기타 기구들은 종종 삼자(사용자, 노동조합, 정부) 또는 삼자 이상(시민사회단체 포함)으로 이루어지며 양자로 이루어진 경우는 매우 드물다. 이들 기구는 모두 정책

결정권자들이 오늘날의 위기와 비상상황 이상의 이슈를 관점을 가지고 관찰하고, 새로운 공공정책이 국가적 목표에 기여하는지 검토하도록 지원하는 역할을 수행하고 있다.

## 결론

다자주의를 다시 활성화하기 위해 요구되는 행동이 있다면 그것은 회원국들이 제2차 세계 대전 이후 다자주의를 위한 규칙을 만들고 이 규칙을 UN 헌장에 국제 평화와 안보를 위한 원칙, 가치, 공동의 의무로 녹여냈음을 상기하고, 회원국들이 이러한 원칙들을 준수하고 시민사회의 의견을 듣고 이러한 원칙을 약화시키는 일방적인 행동을 포기할 것을 스스로 다시 약속하는 것이다. 강대국들이 아니면 누가 다자주의의 모범을 보이겠는가?

다자주의를 활성화하기 위해서는 먼저 대륙별 관점에서 접근하는 것이 필요하다. 특히 아시아 대륙에 대한 잠재성과 가능성은 상당하다. 세계인구의 60%가 거주하고 있으며 세계 GDP의 3분의 1을 생산하고 있는 아시아는 다양성과 역동성을 기반으로 괄목할만한 성장을 하고 있다.

이와 동시에 경제, 사회, 환경 등 다양한 분야에 걸쳐 새로운 도전에 직면해 있는 것도 사실이다. 국가마다 처한 상황은 다르겠지만 지속가능한 성장, 양질의 일자리 창출, 양극화와 격차 해소 등은 어느 사회나 직면한 과제이다. 이를 해결하기 위해서는 정부의 일방적인 주도가 아닌 각국 경제 사회 주체들 간의 대화와 협력속에서 이루어져야한다는 인식이 증대하고 있다.

한국은 아시아 대륙의 사회적 대화를 주도하는 국가로서 다양한 활동을 하고 있다. 아시아 사회적 대화 포럼은 과거 2008년 국제노사정기구연합 총회에서 경제사회노동위원회가 처음으로 주창한 국제적 이니셔티브로 2008년 서울, 2010년 중국, 2012년 태국에서 포럼을 개최한바 있다. 중단된 포럼을 재개하고 이어나갈 수 있도록 한국이 주도적인 역할을 하였다.

특히 2019년에 개최된 ‘아시아 사회적 대화 포럼’에서는 4개 국제기구단체와 15개국\* 노사정 대표단이 참석하여 아시아 대륙 노사정간 사회적 대화의 중요성과 필요성에 대해 새롭게

인식하는 기회와 국제공론화의 장을 마련하였다.

**\* (참석국제기구) 국제노동기구, 국제노동기구 아태사무소, 유로파운드, 국제노사정기구연합 사무총장, 의장국 등 (참석국) 한국, 중국, 러시아, 베트남, 공골, 스리랑카, 인도네시아, 라오스, 미얀마, 말레이시아, 인도, 캄보디아, 방글라데시, 알제리 등**

지금까지 사회적 대화는 유럽을 중심으로 그 사례와 성과가 소개되었으나, 이번 포럼을 통해서 아시아 지역에도 고유의 경제, 사회적 환경 속에서 다양한 방식으로 사회적 대화기 진행되고 있음을 확인할 수 있었다.

이는 아시아적 경로를 통해서 사회적 대화의 조건과 특징을 탐색해 볼 수 있는 최초의 계기를 제공했다고 할 수 있으며, 아시아의 사례와 경험공유를 통해 자국의 상황과 문제를 돌아볼 수 있을 뿐만 아니라 이번 포럼을 계기로 아시아 노사정 간 상호 교류와 협력의 필요성을 절감하고 양자 혹은 다자간 방문, 포럼 등 다양한 협력사업 등을 모색해 나가기로 한 것도 큰 성과이다.

특히, 포럼에 참석한 EU 부설 삼자기구역할을 하고 있는 유로파운드(Eurofound) 크리스천 웰츠 선임위원에 따르면, 유럽의 사회적 대화와 노동조건 등을 연구하고 수행하는 기관으로서 이번 포럼에 참여하고 유럽 외에 지역에서 사회적 대화가 어떻게 진행되고 있는지 알 수 있는 기회가 되었다고 평가했다. 이와 함께 유로파운드에서 작성하고 있는 국가별 고용노동현황 프로파일에 아시아 지역에 일본 외에 한국의 노사관계와 사회적 대화 항목을 신규로 추가하기로 한 것은 우리나라의 사회적 대화가 유럽에서도 주목할만한 관심의 대상임을 반증하는 것이다.

'19년도에 채택된 '서울 선언문'에 명시되었듯 국제노사정기구연합과 국제노동기구는 아시아 사회적 대화 포럼의 정례화를 위해 적극적으로 지원할 계획이다. 아시아 지역의 사회적 대화 촉진과 활성화는 다자주의와 사회적 대화의 역할을 실천적으로 보여주는 성공사례가 될 것으로 확신하며 이를 위한 한국의 선도적이고 주도적인 역할이 기대된다.



## 07 > 위원회 활동

- 산업안전보건위원회,  
일본 산업안전 전문가 초청 강연
- 청년·비정규직 노동조건 개선을 위한 공동회의 개최
- 아세안 공무원단,  
위원회 방문을 통한 사회적 대화 탐방  
정리 이길모 협력홍보팀 전문위원



| 위원회 활동 |

# 산업안전보건위원회, 일본 산업안전 전문가 초청 강연



‘중대재해 예방을 위한 산업안전보건위원회’(이하 산업안전보건위)는 7월 21일 14시 경제사회노동위원회 대회의실에서 토요사와 야스오(Toyosawa Yasuo)\* 前 일본 노동안전위생종합연구소장(現 일본 가설기자 재협회장) 초청 강연을 개최했다.

**\*토요사와 야스오 : 前 일본 노동안전위생종합연구소장, 現 도쿄도시대학교 객원 교수, 現 일본 가설기자재협회장, 現 일본 산업안전기술협회 이사**

토요사와 협회장은 강연에서 일본 건설업 사고사망만인율이 1.5%(1995년) → 0.65%(2017년) → 0.59%(2021년)로 감소하고 있는 요인에 대해 “한국의 산업안전보건법에 해당하는 노동안전위생법 제정(1972년)과 노동안전위생법 일부개정(1980년)이 무관하지 않다”고 말

했다. 또한, 토요사와 협회장은 “최근 일본 건설업은 고령화에다 안전성 문제로 젊은 인재를 건설업으로 유입되지 않는 어려움이 있다”며, “안전성을 높이기 위해 발주자, 설계자, 시공자, 노동자 모두가 연계하여 협력하는 시스템을 마련하고, 건설 계획 초기단계 부터 발주자가 ‘산업안전조정자’를 지정하여 전체 과정에서의 안전과 보건을 관리하는 방안을 검토하고 있다”고 소개했다.

# 청년·비정규직 노동조건 개선을 위한 공동회의 개최



위원회 계층별위원회인 청년위원회와 비정규직위원회는 청년비정규직 노동자의 노동조건 개선을 위한 공동 활동을 모색하였다. ‘과도적 근로관계의 제도적 정비’와 ‘프랜차이즈 산업에서의 노동조건 개선’이라는 주제를 가지고 7월 중 2차례 공동회의를 개최하였다

7월 11일에 진행된 첫 번째 회의에서는 ‘산업현장 교육훈련 생의 보호 문제’에 대해 장우찬 경상국립대 교수, ‘미용실 스태프 및 헤어디자이너 근로조건 실태조사 분석’에 대해 나현우 청년 유니온 비상대책위원장, ‘간호조무사 실습생 노동실태’에 대해 이상현 특성화고권리연합회 이사장의 발표가 있었다.

7월 25일 두 번째 회의에서는 ‘프랜차이즈 노사관계 : 다자 간 노사관계의 가능성’이란 주

제로 박제성 한국노동연구원 선임연구위원이 발표하고, 이에 대해 ‘영화산업에서 노사정협의체 형성’이란 주제로 영화산업 사례를 통해 프랜차이즈 산업에서의 가능성에 대해 이종수 노무법인 화평 대표가 토론했다. 또한 프랜차이즈 청년노동자 노동인권보호를 위해 가명본사들과 ‘단시간 노동자 노동인권보호를 위한 업무 협약’을 체결한 안산시 사례를 박재철 안산시 비정규직노동자지원센터장이 소개했다. 두 위원회는 이번 회의를 시작으로 향후 추가적인 공동 활동을 모색할 계획이다.

# 아세안 공무원단, 위원회 방문을 통한 사회적 대화 탐방



한국기술교육대학교에서 글로벌 직업교육기술훈련 석사 과정을 수강하는 아세안 현직 공무원들은 7월 11일 경제사회노동위원회를 내방하여 한국의 사회적 대화에 대한 역사 탐방 기회를 가졌다. 한국기술교육대 김주일 교수의 지도를 받고 있는 방문단은 사무처, 회의장 등을 견학 하고 문성현 위원장과 기념촬영 후 위원회의 역할, 활동 및 성과에 대한 전반적인 설명을 듣고 질의응답 시간을 가졌다.

방문단 중 인도네시아 고등교육부 소속 쿤토로 아디 무하마드씨는 “이번 기회를 통해 실제 현장을 둘러보고 설명을 들으니, 사회적 대화에 대한 막연한 개념과 표면적인 이해를 한층 더 발전시킬 수 있었다”고 말했다.

또한, 캄보디아 고용부 소속 하스 라타낙씨는 “최근 코로나19 등 어려운 과제나 문제들을

해결하는데 있어, 한국에서는 노사정 간 사회적 대화가 중요한 기제로 작용하였음을 배울 수 있었고, 특히 플랫폼 노동자 보호를 위한 위원회의 활동과 사회적 협약이 인상적이었다”며, 캄보디아에서도 사회적 대화가 활성화되기를 바란다는 희망을 밝혔다.

정리 **이길모** 협력홍보팀 전문위원

## 계간 <사회적 대화> 호별 주요내용

■ 21호 2022년 2호

코너	제목	필자
권두언	글로벌 시대, 사회적 대화 선도국의 비전	장흥근 경제사회노동위원회 수석전문위원
사회적 대화 특별대담	새 정부의 고용노동 정책과 사회적 대화	권 혁 부산대 법학전문대학원 교수 이상민 한양대 경영대 교수 정승국 중앙승가대 사회복지학부 교수 [사회] 이장원 한국노동연구원 선임연구위원
특별기고	새 정부에 바란다	
	윤석열 정부의 노동정책 전망과 개선과제	유정엽 한국노총 정책2본부장
	새 정부에 바라는 고용노동정책 방향	황용연 경총 노동정책본부장
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 대화를 바라보는 다양한 시선들_ 중소기업	중소기업 경쟁력 강화방안과 사회적 대화	이태희 중소기업중앙회 본부장 노민선 중소기업연구원 연구위원 노세리 한국노동연구원 연구위원 [사회] 임채운 서강대학교 교수
지역 사회적 대화 광장	충청남도의 사회적 대화를 살펴보다	김윤호 고려대학교 노동대학원 겸임교수
사회적 대화 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		이길모 협력홍보팀 전문위원
	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 문다', 한-독 좌담회 개최	



## 계간 <사회적 대화> 통권 22호

---

### 편집위원회

**편집위원** 김종진 한국노동사회연구소 선임연구위원  
정흥준 서울과학기술대학교 교수  
조은주 경기도일자리재단 청년일자리본부장(이상 가나다 순)  
손영우 경사노위 전문위원  
이세종 경사노위 협력홍보팀장

**발행인** 이성룡 (위원장 직무대행)  
**편집인** 김재훈 (상임위원 직무대행)  
**발행처** 경제사회노동위원회  
**주소** 서울특별시 종로구 새문안로 82 S타워 7~8층  
**전화** [02]721-7100  
**팩스** [02]721-7173  
**홈페이지** www.eslc.go.kr  
**편집** (주)레이버플러스  
**인쇄** (주)아르텍  
**발행일** 2022년 09월 27일

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



