

[2020/01/20]

한국노동사회연구소 제 145 차 노동포럼

“한국의 노동 2020”
- 10대 의제와 25개 과제 -

2020. 01. 20 : 15.00 - 17.30

청년재단 강의장(서울 종로구 청계천로 관정빌딩 3층)

한국노동사회연구소
Korea Labour & Society Institute

노동포럼

한국의 노동 2020 -10대 의제와 25개 과제

2020.1.20(월) 오후3시

청년재단 강의장(서울 종로구 청계천로 35 관정빌딩 3층)

주최

한국노동사회연구소

사회	- 이명규 한국노동사회연구소 부소장
발표	○ 한국의 노동 2020-10대 의제와 25개 과제 - 김유선 한국노동사회연구소 이사장 - 노광표 한국노동사회연구소 소장 - 윤정향 한국노동사회연구소 선임연구위원 - 박용철 한국노동사회연구소 선임연구위원 - 황수옥 한국노동사회연구소 연구위원
토론	- 정문주 한국노총 정책본부장 - 박용석 민주노총 정책연구원장 - 이주희 이화여자대학교 사회학과 교수 - 강성태 한양대학교 법학전문대학원 교수

문의

이주환 한국노동사회연구소 연구위원

(M.P 010-8410-1318 E-mail deadend1031@naver.com)

목 차

□ 노동의제 2020 사업 개괄	6
□ 한국의 노동 2020 발표문	
I. 죽지 않고 일할 권리	8
II. 노조 할 권리 보장	18
III. 산업민주주의 강화	23
IV. 비정규직 정규직 전환	27
V. 건강하게 일할 권리	32
VI. 연대임금정책으로 임금격차 축소	41
VII. 일하는 모든 사람에게 사회 안전망을	48
VIII. 특고/플랫폼 노동자의 권리보호 방안	62
IX. 차별과 폭력에서 벗어나 일할 권리	76
X. 노동법원 신설	89
□ 지정토론	
정문주 한국노동조합총연맹 정책본부장	102
박용석 민주노동조합총연맹 정책연구원장	108
이주희 이화여자대학교 사회학과 교수	114
강성태 한양대학교 법학전문대학원 교수	119

주제발표

한국의 노동 2020

- 10대 의제와 25개 과제 -

김유선 한국노동사회연구소 이 사 장
노광표 한국노동사회연구소 소 장
윤정향 한국노동사회연구소 선임연구위원
박용철 한국노동사회연구소 선임연구위원
황수옥 한국노동사회연구소 연 구 위 원

노동의제 2020 사업 개괄

1. 추진배경

문재인 정부 집권 중반기를 넘어서면서 노동개혁 추진 의지가 약화되고, 기업경쟁력 강화 논리가 부상하고 있다는 평가가 점차 강하게 제기됐음. 이에 한국노동사회연구소에서는 문재인 정부의 중간평가 성격을 갖는 2020년 국회의원 총선거를 맞아, 불평등, 저임금, 불안정 등 노동 문제를 사회적으로 공론화하여, 이를 정책 공약에 반영되도록 할 필요가 있다는 데 의견을 같이하였음. 이러한 배경 인식에 따라 연구소 내부에 <노동의제 2020> 사업팀을 구성하고, △제19대 대통령선거 노동공약 및 문재인 정부 노동정책 평가 △각계 전문가와 함께 다양한 영역의 정책 대안과 미래 전망 검토 △핵심 노동의제 및 정책과제의 도출 등의 작업을 진행하였음.

2. 사업경과

- 2019년 8월 21일(수) 제48차 한국노동사회연구소 정기이사회
 - “2020년 총선, ‘노동의제’ 개발 사업” 추진 확정.
- 2019년 9월 16일(월) 제1차 노동의제 2020 사업팀 회의
 - 사업팀 구성원(8명): 김유선 이사장, 노광표 소장, 이명규 부소장, 윤정향 선임연구위원, 박용철 선임연구위원, 정경은 선임연구위원, 이주환 연구위원, 황수옥 연구위원
- 2019년 10월 7일(월)부터 2020년 1월 13일(월)까지, 총 9차례 회의 진행.
 - 전문가 발표: 조영철 글로벌정치경제연구소 수석연구위원 “2020년 예산안 평가와 거시경제 정책 과제”(3차 회의) / 오건호 내가만드는복지국가 공동위원장 “2020년 복지 전망”(4차 회의) / 강성태 한양대학교 법학전문대학원 교수 “2020, 노동의 과제”(7차 회의) 등.
 - 총 6차례의 의제 및 과제 도출과 검토를 위한 논의 진행.
- 2020년 1월 20일, <노동의제 2020> 사업결과의 중간발표를 위한 토론회 개최

3. 사업결과

<노동의제 2020> 사업팀은 이상의 배경 인식 및 추진 경과에 기초하여, 2020년대 한국 사회에서 노동문제의 해결을 위해 공론화될 필요가 있는 10대 의제와 25개 과제를 다음과 같이 도출하였음.

10대 의제	25개 과제	작성자
I. 죽지 않고 일할 권리	1. 사내도급에 대한 단계적·전면적 금지 2. 중대재해 기업처벌법 제정 3. 산업재해 은폐 사업주 처벌 강화	박용철 선임연구위원
II. 노조할 권리	4. ILO 핵심협약 87호와 98호 비준	노광표 소장
III. 산업민주주의 강화	5. 상시 10인 이상 사업장 근로자대표제도 도입 의무화	노광표 소장
IV. 비정규직 정규직 전환	6. 공공부문 종업원 100인 이하 자회사 설립 규제 및 300인 이상 자회사 공공기관 지정을 통한 관리감독 강화 7. 공공부문 산별교섭을 통한 동일가치노동 동일임금 실현 8. 민간부문 상시·지속업무와 생명·안전업무 정규직 고용 의무화 9. 비정규직 사용사유제한 도입	노광표 소장
V. 건강하게 일할 권리 - 모든 노동자에게 근로기준법을	10. 4인 이하 사업장 근로기준법 적용 11. 초단시간 노동자 근로기준법 적용	김유선 이사장
VI. 연대임금정책과 임금격차 축소	12. 최저임금 인상 13. 최고임금제 도입과 종합소득세 최고한계세율 인상 14. 산별교섭 촉진과 단체협약 효력확장 15. 산별교섭을 통한 임금체계 개편 16. 산별교섭을 통한 공동근로복지기금, 사회연대기금 조성	김유선 이사장
VII. 일하는 모든 사람에게 사회적 안전망을	17. 기초연금 강화 18. 국민연금제도의 크레딧제도 활성화를 통한 가입기간 연속성 보장 19. 사회서비스원 확대와 민간 사회서비스 공공성 강화 20. 사회서비스 노동자의 근로조건(특히 임금체계) 합리화 21. 특고, 플랫폼 노동자의 고용보험 적용	윤정향 선임연구위원
VIII. 특고/플랫폼 노동자 권리 보장	22. 특고/플랫폼 노동자 권리 보장	황수옥 연구위원
IX. 차별과 폭력에서 벗어나 일할 권리	23. 차별시정절차 개편 및 차별금지법 제정 24. 직장 내 괴롭힘 적용 대상 확대와 처벌 강화	황수옥 연구위원 정경은 선임연구위원
X. 노동법원 신설	25. 노동법원 신설	황수옥 연구위원

I. 죽지 않고 일할 권리: 죽음의 외주화 금지

박용철 한국노동사회연구소 선임연구위원

1. 개요

- 외주화 금지를 통한 산업안전 확보 필요
 - 불법의 소지가 많은 외주화(사내도급)에 대한 금지 등 구조적인 차원의 문제 해결이 필요함.
- 원하청 하도급 및 안전 문제
 - 2019년 3월 기준 ‘고용형태 공시제 현황’에서 59개 대기업 집단 소속 523개 기업의 노동자 209만 명 중 비정규직은 40.1%(84만 명)에 이르고 있음.
 - 최근 6년간 3명 이상 사망 재해 사건 사망자의 85%, 부상자의 89%가 하도급업체 소속, 2011~15년 30대 기업 재해 사망자의 87%, 부상자의 86%가 하도급업체 소속임.
- (사내)도급에 대한 단계적·전면적 금지
 - 단계적으로 유해·위험업종 (사내)도급 금지, 생명·안전업무에 대한 (사내)도급 금지, 제조업에서의 (사내)도급 금지 등이 필요하며, 산안법상의 도급금지 예외조항의 최소화 필요.
- 중대재해 기업처벌법 제정
 - 안전/보건조치 의무 위반 사업주에 대한 형사처벌과 법인에 벌금 부과, 관계 공무원 직무 유기 시 1년 이상의 징역이나 3천만 원~3억 원 이하 벌금 부과 필요.
- 산업재해 은폐 사업주 처벌 강화
 - 산재 은폐 사업주에게 “1년 이하 징역 또는, 1천만 원 이하 벌금” 현실화.
 - 전년도 연간매출 또는, 수입액의 10분의 1 범위의 벌금 부과 필요.

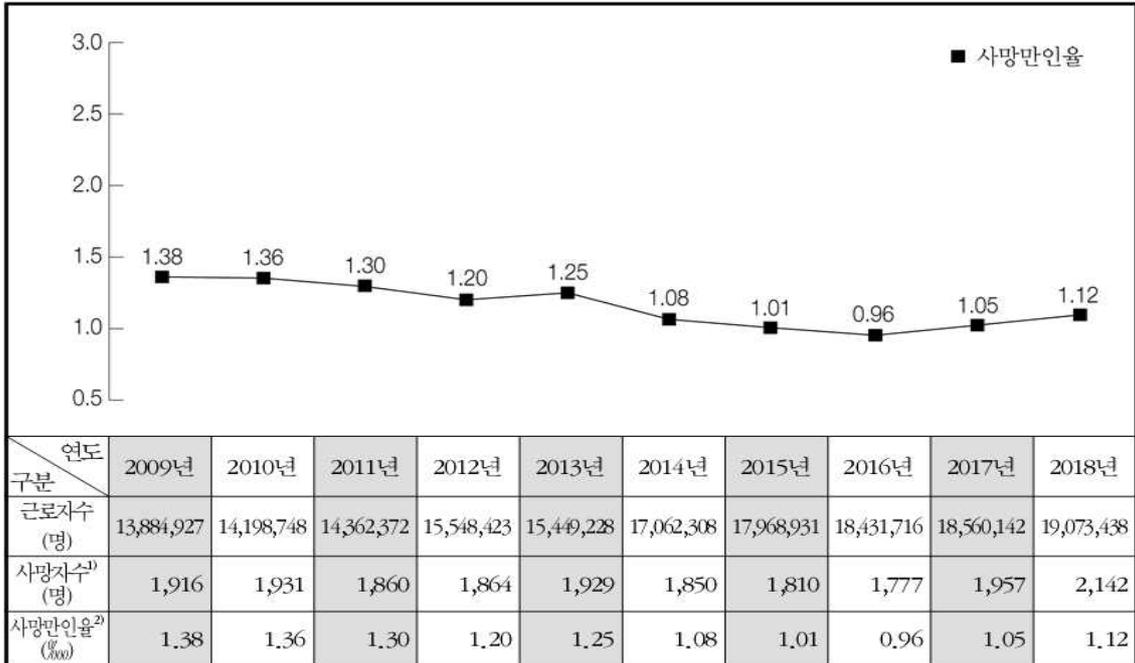
2. 문제 제기

- 무분별한 외주화 및 재해 만연
 - 유해·위험업종/업무의 무분별한 외주화로 노동자의 산업안전이 심각한 상황이며, 하도급(하청) 노동자의 산업재해가 끊이지 않고 있음.
- 개정 산업안전보건법의 문제
 - 개정 산업안전보건법(2020년 1월 16일 시행)은 일부 진전된 규정이 있다는 평가를 받고 있지만, 주요 규정에서 여전히 문제점을 안고 있음.
- 외주화 금지를 통한 산업안전 확보 필요
 - 산업안전 측면의 여러 가지 문제점 보완과 함께 불법의 소지가 많은 외주화(사내도급)에 대한 금지 등 구조적인 차원의 문제 해결을 통해 산업안전을 확보하는 것이 무엇보다 중요함.

3. 현황

- 산업재해 현황
 - 2018년도 재해자는 102,305명이 발생하였고, 사망재해자는 2,142명으로 나타남. 이 중에서 업무상 사고 사망자 수는 971명, 업무상 질병 사망자 수는 1,171명으로 나타났으며, 사망 만인율은 1.12‰이며 2017년도 1.05‰에 비하여 0.07‰포인트 증가함(<그림 1> 참조).

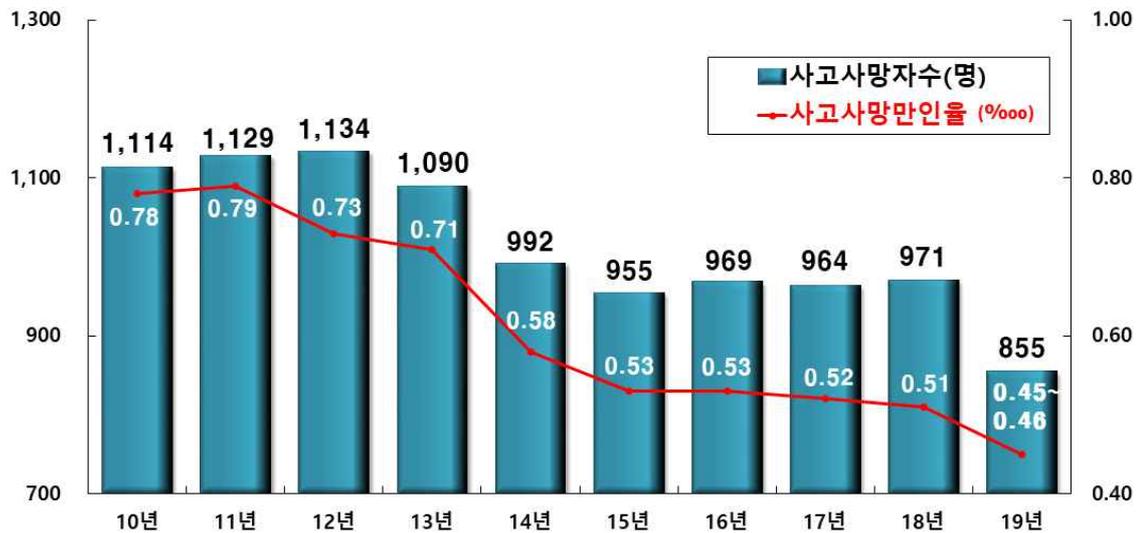
<그림 1> 연도별 사망재해 추이



구분\연도	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
근로자수 (명)	13,884,927	14,198,748	14,362,372	15,548,423	15,449,228	17,062,308	17,968,931	18,431,716	18,560,142	19,073,438
사망자수 ¹⁾ (명)	1,916	1,931	1,860	1,864	1,929	1,850	1,810	1,777	1,957	2,142
사망만인율 ²⁾ (%)	1.38	1.36	1.30	1.20	1.25	1.08	1.01	0.96	1.05	1.12

- 2020년 1월 9일 고용노동부에서 발표한 “2019년 산업재해 사고 사망자 현황”을 보면(<그림 2> 참조), 2019년 산재 사고 사망자는 855명으로 전년보다 116명 감소(△11.9%)했고, 전년과 동일 기준으로는 132명 감소(△13.6%)했다고 발표했지만, 건설경기 침체 등으로 인한 한시적 감소인지 두고 봐야 하며, 질병으로 인한 사망자 현황은 발표하지 않았기 때문에 쉽게 판단하기 어려운 상황임.

<그림 2> 연도별 산업재해 사고 사망자 추이



○ 원하청 하도급 문제

- 노동부가 2019년 3월 기준으로 발표한 ‘고용형태 공시제 현황’에서 59개 대기업 집단 소속 523개 기업의 노동자 209만 명 중 비정규직은 40.1%(84만 명)에 이르고 있음([표 1] 참조).

[표 1] 대기업집단 비정규직 규모(2019년 3월 기준)

대기업집단	계열 기업수 (개)	조사 기업수 (개)	노동자 수 (천 명)	비정규직 수(천 명)					비정규직 비율(%)				
				합계	직접고용			간접 고용	합계	직접고용			간접 고용
					소계	기간제	단시간			소계	기간제	단시간	
대기업집단	2,103	523	2,087	837	212	152	90	625	40.1	10.1	7.3	4.3	29.9
1-10대재벌	645	249	1,361	518	112	88	42	406	38.0	8.2	6.4	3.1	29.8
11-20대재벌	357	80	331	136	56	22	37	80	41.1	16.9	6.7	11.2	24.3
21-30대재벌	290	73	160	75	12	11	3	63	46.9	7.6	6.7	1.6	39.3
31-40대재벌	314	40	98	58	12	12	0	46	59.5	12.7	12.7	0.3	46.7
41-50대재벌	260	52	96	38	16	15	8	22	39.6	16.3	15.8	8.0	23.3
51-59대재벌	237	28	41	11	3	3	0	8	27.6	8.5	8.5	0.6	19.0

- 최근 6년간 3명 이상 사망재해 사건 사망자의 85%, 부상자의 89%가 하도급업체 소속이며(이용득 의원실), 2011~15년 30대 기업 재해 사망자의 87%, 부상자의 86%가 하도급업체 소속임(문진국 의원실).
- 결론적으로 재벌 대기업의 무분별한 간접고용, 특히 하도급(하청)이 산업재해 발생의 가장 큰 원인이라고 할 수 있음. 하지만, 기업의 최고경영자들은 현행법상 산재 예방 및 발생 책임에서 벗어나 있는 상황임.

[표 2] 30대 대기업 집단별 비정규직 규모(2019년 3월 기준)

대기업집단	계열기 업수 (개)	조사기 업수 (개)	노동자 수 (천 명)	비정규직 수(천 명)					비정규직 비율(%)				
				합계	직접고용			간접 고용	합계	직접고용			간접 고용
					소계	기간제	단시간			소계	기간제	단시간	
삼성	62	41	403	147	16	15	4	130	36.5	4.1	3.7	1.0	32.4
현대자동차	53	24	234	81	10	10	0	71	34.7	4.4	4.4	0.1	30.3
에스케이	111	48	144	50	9	8	1	41	35.0	6.2	5.9	0.4	28.8
엘지	75	31	169	28	6	5	1	23	16.7	3.3	2.9	0.5	13.4
롯데	95	28	132	74	37	20	28	37	55.9	27.6	15.3	21.4	28.3
포스코	35	12	63	34	3	3	0	30	53.1	5.2	5.1	0.1	48.0
한화	75	23	59	22	6	6	1	16	37.3	10.3	10.0	1.6	27.0
지에스	64	16	50	31	13	8	6	17	60.9	26.6	16.2	11.1	34.4
농협	44	16	47	20	10	10	1	10	43.2	21.4	21.4	2.8	21.8

대기업집단	계열기 업수 (개)	조사기 업수 (개)	노동자 수 (천 명)	비정규직 수(천 명)					비정규직 비율(%)				
				합계	직접고용			간접 고용	합계	직접고용			간접 고용
					소계	기간제	단시간			소계	기간제	단시간	
현대중공업	31	10	59	30	1	1	0	29	51.4	25	25	0.0	48.9
신세계	40	12	79	38	19	4	17	19	48.3	24.5	4.5	20.8	23.8
케이티	43	18	62	9	5	4	1	4	14.7	8.3	6.7	1.9	6.4
한진	32	9	48	22	3	3	0	18	45.1	6.9	6.7	0.2	38.2
씨제이	75	14	58	24	20	4	19	3	40.8	35.5	6.6	33.2	5.3
두산	23	8	29	14	2	2	0	12	46.6	5.4	5.4	0.1	41.2
부영	24	3	7	5	0	0		5	76.5	6.6	6.6	-	69.9
엘에스	53	7	11	2	0	0		2	20.3	4.0	4.0	-	16.4
대림	26	4	25	19	4	4	0	15	76.9	15.3	15.3	0.1	61.6
미래에셋	38	4	7	1	1	1	0	0	20.8	15.5	15.5	3.0	5.4
에스-오일	3	1	4	1	0	0		1	28.0	1.1	1.1	-	26.9
현대백화점	28	10	29	15	3	2	2	12	50.8	11.0	6.1	5.9	39.8
효성	57	11	15	5	1	1	0	4	31.4	5.7	5.7	0.0	25.7
한국투자금융	30	3	4	2	1	1	0	1	35.8	21.1	20.8	1.4	14.6
대우조선해양	5	3	34	24	0	0	-	23	68.8	0.5	0.5	-	68.2
영풍	24	5	7	4	0	0	-	3	50.6	1.7	1.7	-	48.9
하림	53	7	7	2	0	0	0	2	29.3	5.3	5.3	0.0	24.0
교보생명보험	14	7	12	6	2	2	1	4	45.3	16.7	16.7	6.1	28.6
금호아시아나	27	14	25	7	2	2	0	5	29.6	9.6	9.6	0.2	20.0
케이티엔지	11	3	8	2	0	0	-	2	24.9	3.5	3.5	-	21.3
코오롱	41	10	18	10	2	2	0	8	55.3	10.1	10.1	0.0	45.2
합계 (30개)	1,292	402	1,852	729	180	121	82	549	40.6	11.0	6.5	4.4	29.6

○ 중대재해 발생 사업장 현황

- 2019년 12월 31일 고용노동부는 산업안전보건법 제9조의2에 따라 중대재해가 많이 발생하는 사업장 등 산업안전보건법 위반이 확인된 사업장 1,420개소의 명단을 발표함.
- 중대재해가 발생한 사업장 중 연간 재해율이 규모별 같은 업종의 평균 재해율보다 높은 곳은 671곳에 달함. 이 중 대우건설, 포스코건설, 현대산업개발 등 건설사가 382곳(56.9%)으로 가장 많았으며, 금호타이어, 현대제철주식회사 당진공장, KCC 여주공장 등 제조업 사업장이 169곳(44.2%)이었음.
- 연간 2명 이상의 노동자가 사망한 사업장은 20곳으로, 대우조선해양, 현대중공업, 포스코/TCC한진, 한국철도공사 등이었음([표 3] 참조).
- 산재를 은폐했다가 적발된 사업장은 케이엠에스, 포트엘, 한일 등 7곳임. 산재가 발생했는데도 최근 3년 이내 2회 이상 산재 발생 사실을 보고하지 않은 사업장은 한국철도공사, 삼성전기 부산공장, 세아베스틸 등 73곳이었음.
- 최근 3년간 연속으로 산안법 위반 명단에 오른 사업장은 시공능력 평가 100위(2018년 기준) 기업 중 대우건설, GS건설, 포스코건설, 반도건설, 태영건설, 계

룡건설산업, 쌍용건설 등 17개 기업 소속 사업장이 포함됨.

[표 3] 연간 사망재해가 2명 이상 발생한 사업장

연번	사업장명 (현장명)	업종
1	현대중공업(주)	선박건조 및 수리업
2	한국철도공사	철도·궤도 및 석도운수업
3	대우조선해양(주)(원청) 광도ENG,(주)세경기업, 성산기업(하청)	선박건조 및 수리업
4	현대엔지니어링(주)(원청) 성주타워(하청)(남양주 진건지구 공동주택)	건설업
5	주식회사포스코(원청) (주)티씨씨(TCC)한진(하청)	기계기구·비금속광물제품·금속 제품 제조업
6	양우건설(주) (화성남양뉴타운 도시개발사업 조성공사)	건설업
7	쌍용건설(주), 코오롱글로벌(주), 수자원기술(주), 아트 컨스트(주)(원청), 웰텍(주)(하청) (금강광역상수도 노후관 갱생공사)	건설업
8	엔아이건설주식회사(주식회사해성정밀공장신축공사)	건설업
9	(주)에스아이테크 (태안화력 9,10호기 석탄취급설비 설치공사)	건설업
10	프라지움(박기완개인업자)(원청) (주)대원건설(하청)(프라지움 7차아파트공사)	건설업
11	후성정공(주)	화학제품제조업
19	지엔에스건설(주)(원청) 에이치와이개발(하청)(외식산업관 신축공사)	건설업
12	주식회사볼텍코리아	기계기구·비금속광물제품·금속 제품 제조업
13	(주)정호개발(원청) 박홍수(개인업자)(하청)(도장교 개축사업)	건설업
14	(주)디케이건설(원청), 주식회사대원이엔씨(하청) (방이동복합시설신축공사)	건설업
15	수영건설주식회사(연다산동349번지배수공사)	건설업
16	양천섭(개인)(원청), 김진욱(개인)(하청) (운천동 다가구주택 신축공사)	건설업
17	새봄	위생 및 유사 서비스업
18	라마나브릭코리아(Ramanar Brick Korea. co)	도·소매 및 소비자용품 수리업
20	신동아종합건설(주),(주)동원건설(원청) (주)삼산기공(하청)(김해 장유복합문화센터 신축공사)	건설업

○ 산업안전보건법 개정안

- 새로운 산업안전보건법의 주요 개정내용을 보면, 보호 범위 확대, 도급 제한, 원도급 업체의 책임 강화, 기업주 처벌 강화 등 하도급업체 사망사고 감소를 위한 일련의 제도개선이 이루어짐(2020년 1월 16일 시행 예정).
- 하지만 도급 금지 범위, 승인·예외 조항이나 건설기계 장비의 적용, 중대재해와 산재 다발 사업장 민형사상 책임 등의 내용은 그동안 정부가 제시해 왔던 관련

공약이나 대책에는 미치지 못하는 내용을 담고 있음.

[표 4] 산업안전보건법 주요 개정 내용

<ul style="list-style-type: none">- 보호범위 확대 : 산업안전보건법의 보호범위를 근로자에서 노무제공자로 확대- 도급제한 : 유해위험업무 도급금지, 도급인가 확대 및 강화, 재하도급 금지 등- 원청책임 강화 : 원청범위 확대, 원청 사업장범위 확대, 대표이사 안전책임 부여- 건설업 산재예방 강화 : 발주처 책임강화, 건설업을 별도 특례로 종합규정 등- 직업병 관리 강화 : 화학물질 독성정보 정부보고 및 영업비밀 제한- 작업중지권 강화, 기업처벌 강화, 위험성평가 노동자 참여, 산재예방정보통합시스템 구축 법제화, 작업환경 측정 및 특수건강검진 전문기관 도입 등

4. 정책 개편 방안

1) (사내)도급에 대한 단계적·전면적 금지

- 현행, 산업안전보건법에서 처음으로 ‘도급’에 대한 정의가 규정되었지만, ‘도급’은 사용자(원청/도급사용자)의 업무지휘·명령 자체를 행하는 것이 금지된 민법상의 계약으로 “주문 생산” 형태와 유사한 계약방식임.

[표 5] 민법 및 산안법상 도급의 정의

<p>민법, 제664조(도급의 의의) 도급은 당사자 일방이 어느 일을 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 그 효력이 생긴다.</p>
<p>산업안전보건법, 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>6. "도급"이란 명칭에 관계없이 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공, 그 밖의 업무를 타인에게 맡기는 계약을 말한다.</p>

- 하지만 그동안 다수의 원청사용자가 불법적으로 사내 도급용역 형태로 외부노동력을 활용해 왔으며, 노동부 역시 적극적인 관리를 해오지 않았기 때문에 여러 가지 심각한 문제가 발생하고 있는 상황임.
- 아울러 개정 산업안전보건법에서는 여러 조항(제2절)에서 “관계수급인 근로자(용역노동자)가 도급인의 사업장에서 작업을 하는 경우”라고 전제하고 있어 철저한

적용이 요구되고 있음.

- 결론적으로 볼 때, 불법성을 내포하고 있는 도급계약(특히, 상시적 사내도급/사내하청)이 제대로 지켜지도록 관리를 강화해야 하며, 단계적으로 유해·위험업종(사내)도급 금지, 생명·안전업무에 대한 (사내)도급 금지, 나아가 제조업에서의 (사내)도급 금지 등이 실현될 수 있도록 해야 하며, 산업안전보건법상의 도급금지 예외조항도 최소화해야 함.

2) 중대재해 기업처벌법 제정

- 매년 2,000여 명의 산재 사망자 발생, 절대다수의 하청노동자 재해, 대기업집단의 간접고용 노동자 사용, 기업 최고경영자/원청 사용자의 무책임 등의 상황에서 재해를 미연에 방지하기 위해서는 중대재해가 발생한 기업에 대한 철저한 관리 감독, 경영책임자에 대한 강력한 처벌이 필수적임.
- 현행법은 중대재해 발생에 대한 벌칙 조항이 없는 상황이며, 이와 관련하여 노회찬 의원의 발의안(재해에 대한 기업 및 정부책임자 처벌에 관한 특별법안, 2017.4.14.)을 참고할 필요가 있음.
- 발의안 내용 중 특히, 사업주나 법인이 제3자에게 임대·용역·도급 등을 행한 경우, 그 사업주나 법인(원청사업주)과 제3자는 공동으로 제3조의 안전조치의무 및 보건조치의무를 부담해야 하며(안 제4조), 사업주 및 경영책임자가 이 법에 따른 안전조치의무 및 보건조치의무를 위반하여 사람을 사상에 이르게 한 경우, 사업주 및 경영책임자를 형사처벌하며(5년 이하 징역 또는, 1억 원 이하 벌금), 해당 법인에게도 벌금을 부과하고(10억 원 이하)(안 제5조 및 제6조), 법령상 사업장이나 공중이용시설에 대한 감독의무 또는 인·허가 권한을 가진 공무원이 직무를 유기하여 사람을 사상에 이르게 한 경우 1년 이상의 징역이나 3천만 원 이상 3억 원 이하의 벌금에 처한다는 규정(안 제7조) 등을 적극적으로 검토할 필요가 있음.

[표 6] 노회찬 의원의 중대재해 기업처벌법 발의안 주요 내용(2017.4.14.)

가. 사업주 및 경영책임자 등은 사업주나 법인이 소유·운영·관리하는 사업장, 공중이용시설, 공중교통수단에서 사람이 생명·신체의 안전에 위해를 입지 않도록 위험을 방지할 의무를 짐(안 제3조).
나. 사업주 및 경영책임자 등은 사업장에서 취급하거나 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물로 인해 사람이 생명·신체의 안전 또는 보건상의 위해를 입지 않도록 위험을 방지할 의무를 짐(안 제3조).
다. 사업주나 법인이 제3자에게 임대·용역·도급 등을 행한 경우, 그 사업주나 법인(원청사업주)과 제3자는 공동으로 제3조의 안전조치의무 및 보건조치의무를 부담함(안 제

4조).

- 라. 사업주 및 경영책임자가 이 법에 따른 안전조치의무 및 보건조치의무를 위반하여 사람을 사상에 이르게 한 경우, 사업주 및 경영책임자를 형사처벌하며(5년 이하 징역 또는, 1억 원 이하 벌금), 해당 법인에게도 벌금을 부과함(10억 원 이하)(안 제5~6조).
- 마. 법령상 사업장이나 공중이용시설에 대한 감독의무 또는 인·허가 권한을 가진 공무원이 직무를 유기하여 사람을 사상에 이르게 한 경우 1년 이상의 징역이나 3천만 원 이상 3억 원 이하의 벌금에 처함(안 제7조).

3) 산업재해 은폐 사업주 처벌 강화

- 개정 산업안전보건법에는 산업재해 발생을 은폐한 사업주에게 “1년 이하 징역 또는, 1천만 원 이하 벌금”을 규정하고 있지만, 이 정도 처벌로 산업재해 은폐를 예방하기에는 턱없이 부족한 수준임.
- 산업재해 은폐는 중대한 범죄 행위이므로 해당 법인의 전년도 연간매출 또는, 수입액의 10분의 1 범위의 벌금을 부과할 필요가 있음.

Ⅱ. 노조 할 권리 보장

-소방공무원과 특수고용 노동자의 단결권 보장-

노광표 한국노동사회연구소 소장

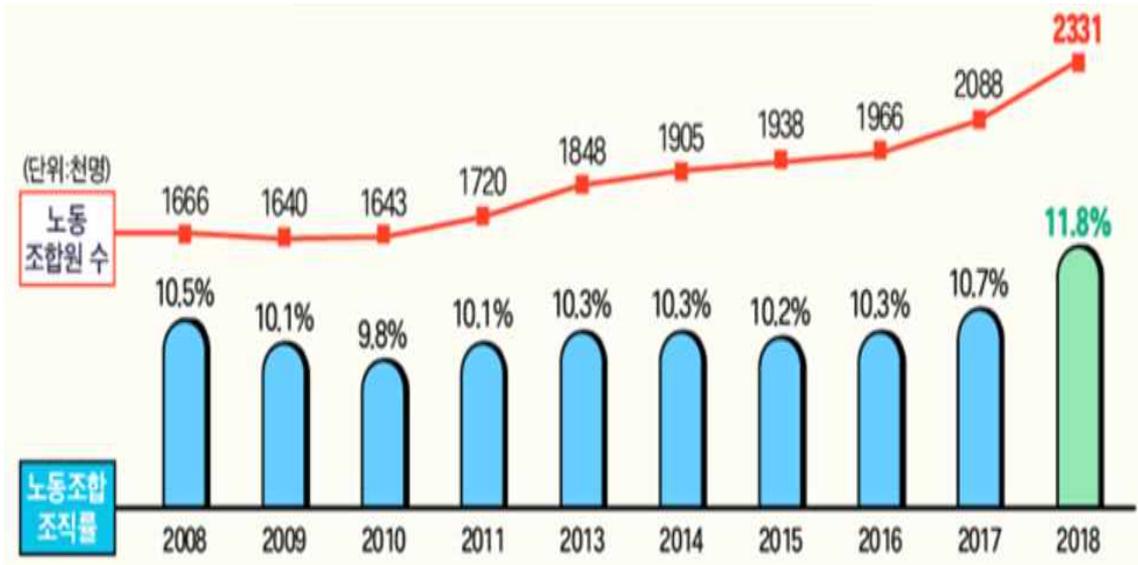
1. 개요

한국의 노조조직률은 2018년 말 기준 11.8%로 경제협력개발기구(OECD) 국가 평균에 비해 낮다. 낮은 노조조직률은 노동자들의 권익 향상을 제약하는 요인일 뿐 아니라 사회 불평등을 심화시키며, 노동의 가치를 사회에 뿌리내리는 데 결정적인 제약 요인으로 작용한다. 기업 내 노동자들의 집단적인 목소리를 보장해야 산업평화도 노동 존중 사회의 실현도 가능하다. 노조조직률 확대를 위해서는 우선, 단결권을 부정하는 법·제도적 미비점을 해소해야 하며, 그 출발점은 국제노동기구(ILO) 핵심협약 비준에 있다. 한국의 노동자에게는 노동조합 설립 등 단결권 제약이 없는 것처럼 보이지만, 소방관과 교정공무원은 노조 가입이 금지되어 있으며, 특수고용 노동자들은 단결권에서 배제되어 있다. ILO 핵심협약 비준을 통해 '노조 할 권리'를 보장해야 한다.

2. 문제 진단

한국의 노동조합은 1987년 7~9월 노동자대투쟁을 통해 사회적 시민권을 획득한 이후, 임금·근로조건 개선을 비롯한 노동자의 권익 향상을 위한 다양한 활동을 전개해왔다. 하지만 한국 노동자들의 노조가입률은 상당히 낮아 노동조합을 통한 권익 향상이 정상적으로 이루어지지 않는 한계에 직면해 있다. 2018년 말 기준 우리나라 노동조합 조직률은 지난해보다 1.1%포인트 증가한 11.8%이다(<그림 1> 참조). 이는 OECD 국가 중 최하위 수준이다. 2015년 기준 OECD 국가의 평균 노조조직률은 29.1%였다. 한국은 비교 가능한 29개 국가 중 4번째로 낮은 것으로 조사됐다.

<그림 1> 한국의 노동조합 조직률(2008-2018)



자료 : 고용노동부(2018)

낮은 조직률의 원인은 다양하게 지적되지만, 핵심은 현행법상 노조 결성 및 가입권이 금지되고 있는 노동자들이 많다는 점이다. 공무원 중에는 소방·교정공무원, 5급 이상의 공무원, 6급 이하 공무원 중 지휘·감독자, 업무 총괄자는 노조 가입 대상에 배제되어 있다. 공무원이 아니면서도 단결권이 부정되고 직업군으로는 사립대학교 교수(사립학교법 제55조, 교원노조법 제2조), 청원경찰(청원경찰법 제11조), 특수형태근로종사자 등이 있다(강성태, 2018). 이밖에도 디지털사회 전환에 따른 ‘유사 노동자’의 확산이 나타나고 있으며,¹⁾ 이들 대다수는 단결권의 사각지대에 놓여 있다.

3. 기존 논의 및 대응 평가

결사의 자유 보장을 위해서는 노동기본권 신장 및 취약근로자 권리 보장을 위한 노사관계 법·제도 개선이 필수적이다. 이는 ‘ILO 핵심협약 비준’을 통해 실행력을 담보할 수 있다. 문재인 정부는 100대 국정과제의 63번째 과제로 ‘노동 존중 사회 실현’이라는 과제를 제시했고, 그 주요 내용에 ILO 핵심협약 비준이 포함됐다. 2017년 9월 4

1) 디지털 플랫폼이란 정보통신기술을 기반으로 상품과 서비스의 교환을 매개하는 장치를 말한다. 여기에는 자산 매개형 플랫폼(예: 에어비앤비)과 서비스 매개형 플랫폼(예: 우버)이 있다. 서비스 매개형 플랫폼은 다시 호출형 플랫폼(예: 우버)과 균중형 플랫폼(예: 아마존메커니컬터크)으로 구분할 수 있다(이승렬 외, 2018).

일에는 문재인 대통령이 방한한 ILO 사무총장을 만나 핵심협약 비준 의사를 밝혔다. 이후 정부는 협약 비준 방법으로 '선(先) 입법 후(後) 비준' 방침을 확정하고 노사정 간 합의를 촉진하기 위해 협약 비준을 경제사회노동위원회(이하, 경사노위)로 넘겼다. 하지만 경사노위 논의가 장기화 되고 합의에 이르지 못하자, '선 비준 후 입법'으로 방침을 바꾸고 '19년 7월 30일 비준 절차 및 법 개정안을 발표하였다.²⁾ 정부 개정안 내용은 다음과 같다([표 1] 참조).

첫째, ILO 결사의 자유 원칙에 부합하도록, 실업자·해고자도 기업별노동조합에 가입할 수 있게 된다. 현재 우리나라의 전체 노동조합 조합원의 절반 이상을 차지하는 초기 업노조는 대법원 판례에 따라 실업자·해고자가 가입·활동할 수 있고 기업별노동조합도 교섭권 위임 등을 통해 실업자·해고자가 단체교섭 등에 참여할 수 있으나 조합원으로서의 가입은 제한되어 이들의 노동조합 가입을 인정하는 것이다. 둘째, 노조 임원 자격은 노조 규약으로 자율적으로 결정할 수 있도록 했다. 다만, 기업별 노사관계 관행을 고려하여 기업별 노조의 임원 자격은 사업 또는 사업장에 종사하는 조합원으로 한정했다. 셋째, 전임자 급여 지급에 대한 국가의 직접적 개입을 최소화하기 위해, ILO에서 삭제를 권고해 온 '노조 전임자 급여 지급 금지' 규정은 삭제했다. 다만, 과도한 전임자 급여 지급을 방지하기 위해 현행 근로시간면제제도의 기본 틀을 유지하여 근로시간 면제 한도 내에서만 급여를 지급할 수 있도록 했다. 넷째, 교섭창구 단일화 절차와 관련하여 사용자 동의로 개별교섭 진행 시 사용자에게 모든 노조에 대한 성실 교섭 및 차별금지 의무를 부여했다. 다섯째, 단체협약 유효기간 상한을 현행 2년에서 3년으로 연장하고, 사업장 내 생산 및 그 밖의 주요 업무 시설의 전부 또는 일부를 점거하는 형태의 쟁의행위를 금지했다. 여섯째, 노동조합 운영비 원조, 양벌규정 노조법 개정안 등 헌법재판소가 헌법에 위반된다고 판단한 사항에 대해 헌법에 합치하는 방향으로 개정안을 제시했다.

공무원노조법 개정안은 다음과 같다. 공무원노동조합의 가입대상 범위 확대가 주요 내용으로, 첫째, 가입 범위를 6급 이하로 제한한 직급 기준을 삭제했다. 다만, 직급 기준 제한을 삭제하더라도 '지휘·감독자, 업무총괄자 등' 직무에 따른 가입 제한은 유지된다. 둘째, 특정직 공무원 중 소방공무원의 노조 가입을 허용했다. 셋째, 퇴직공무원의 공무원노조 가입을 허용하되, 조합원 자격은 노동조합이 규약으로 정하도록 했다.

교원노조법 개정안은 다음과 같다. 교원 노동조합의 가입 대상 범위를 확대하고, 이와 관련한 교섭 구조와 절차 정비가 주요 내용으로, 첫째, 교원노조 가입 대상 범위를

2) 2019년 3월 7일 경제사회노동위원회 '노사관계 제도·관행 개선위원회'(이하 '위원회') 공익위원 일동의 'ILO 핵심협약 비준 등에 대한 제언'을 발표했다. 위원회는 지난 2018년 7월부터 노사정 및 공익위원 사이에 23차례에 걸쳐 ILO 핵심협약 비준과 법 개정방안에 대한 협의를 진행했다. 논의과정에서 두 차례의 공익위원안이 마련되기는 했으나 최종적으로 노사 간에 합의에 이르지 못하고, 5월 20일 논의가 종료됐다.

확대했다. 우선 헌법재판소 헌법불합치 결정에 따라 “고등교육법”에 따른 교원(강사는 제외, 노조법 계속 적용)의 교원노조 설립 및 가입을 허용했다. 아울러, 퇴직 교원의 교원노조 가입을 허용하되, 조합원 자격은 노동조합이 규약으로 정하도록 하고, “유아교육법”에 따른 교원도 이 법의 적용 대상임을 명확히 했다. 둘째, “고등교육법”에 따른 교원은 학교별 근무조건 등이 다른 점을 고려하여 개별학교 단위로도 노조를 설립하고 교섭할 수 있도록 했다. 셋째, 복수노조 제도에 따른 교섭 시 예상되는 교섭 혼란 등을 최소화하고 효율적 교섭 진행 등을 위해 교원노조의 교섭창구 단일화 절차 규정을 마련하였다.

[표 1] ILO 핵심협약 비준 정부 입법안

구분		주요내용
노동조합법	실업자·해고자	노동조합 조직형태와 무관하게 실업자·해고자 노조가입 인정 실업자·해고자 조합원의 사업장내 조합활동은 사용자의 효율적인 사업 운영에 지장을 주지 않는 범위내에서 가능
	임원자격	노조 임원자격은 노조 규약으로 결정 기업별 노조의 경우 노조 임원 및 대의원 자격을 종사자인 조합원으로 한정
	전임자 급여지급	전임자 급여지급 금지규정 및 면제한도 초과요구 쟁의행위에 대한 노조 처벌규정 삭제 근로자는 단협 또는 사용자 동의가 있는 경우 노동조합 업무에만 종사하면서 사용자로부터 급여를 지급받을 수 있으나, 이 경우 근로시간면제한도를 초과하지 않는 범위 내에서만 교섭 등 법상 정해진 업무만 수행 가능 근로시간면제한도를 초과한다는 내용의 단체협약 또는 사용자 동의를 무효로 하는 규정 신설 근로시간면제심의위원회를 경제사회노동위원회에 설치
	교섭창구단일화제도	사용자 동의로 개별교섭 진행 시, 사용자에게 모든 노조에 대해 성실 교섭 및 차별금지의무 부과 분리된 교섭단위에 대한 통합 근거 규정 신설 국가 및 지자체는 노사가 자율적으로 교섭방식(기업·산업·지역별 등)을 선택하고 촉진할 수 있도록 노력(신설)
	사업장 점거	사용자의 시설관리권과 노동조합의 쟁의권 간 조화 위해, 사업장내 생산·주요 업무시설 등에 대한 전부 또는 일부 점거 금지
	단협 유효기간	현행 2년 상한을 3년 상한으로 확대
	공무원노조법	퇴직공무원 조합원 자격은 노조 규약으로 정함 가입대상 직급 기준 삭제, 소방공무원 가입 허용
	교원노조법	퇴직교원 조합원 자격은 노동조합 규약으로 정함 대학교원 교원노조 설립·가입 허용 교섭창구단일화 절차 규정

정부입법안에 대해 노사 모두 반대 의견을 제시하였다. 노동계는 ILO 핵심협약에 관

한 권고 및 국제노동기준에 이번 입법안의 내용들이 미달한다는 입장이고, ILO 핵심협약과 상관없는 사용자 대항권 강화 목적의 내용이 포함된 것에 반대한다. 노동계의 주장을 요약하면, “① 특수고용형태 노동자의 노동기본권에 관한 사항 누락 ② 실업자, 해고자 등 종업원 아닌 자의 사업장 출입 및 기업별노조의 조합 활동 임원 자격 제한 ③ 노조 전임자 활동 및 타임오프 한도에 대한 입법적 개입 ④ 노조설립신고제도, 필수공익사업 및 필수유지업무 제도 등의 개선에 관한 사항 누락 ⑤ 파업 시 사업장 점거 제한 확대와 단체협약의 유효기간 연장 등 ILO 핵심협약과 무관한 사항 포함 등이다. 반면, 경영계는 기업별노조라는 우리나라 노사관계 제도·관행·문화의 특수성에 대한 고려가 필요하며, 근로자와 노동조합 보호 위주의 제도들만 추가되어 기업 활동을 제약한다고 본다(김근주, 2019).

4. 대안 및 처방

ILO 핵심협약 비준을 통한 노동기본권 보장은 더는 미룰 수 없는 오래된 숙제이다. 정부도 노사정 간 합의를 통한 선 입법 후 비준 방침에서 정부 입법안을 2019년 10월 4일 국회에 제출하였다. 다만 20대 국회 막바지에 제출된 정부입법안은 충분한 논의가 진행되지 못한 채 21대 국회로 이월된 상황이다. 21대 국회에서는 우선적으로 정부에서 제출된 입법안을 통과시켜 모든 노동자의 단결권을 보장하여야 할 것이다. 다만 노사 간 논란이 되고, ILO 협약과 직접적인 연관이 없는 법안들은 노동관계법 개정을 위한 별도의 입법 논의 과정을 거칠 필요가 있다. ILO 핵심협약 비준은 더이상 정치적 흥정의 대상이 아닌 국제사회의 일원으로서 ILO 회원국 모두가 준수하고 비준해야 할 노동인권이기 때문이다.

Ⅲ. 산업민주주의 강화

- 상시 10인 이상 사업장 근로자대표 도입 의무화 -

노광표 한국노동사회연구소 소장

1. 개요

사업장 내 노동자들의 집단적 의사결정을 위해서는 노동자의 대표제도가 필요하다. 사업장 노동자의 과반수를 점하고 있는 노동조합 사업장은 노동조합이 일상적인 노동자의 대표권을 행사할 수 있으나, 무노조 사업장은 누구 어떤 방식으로 노동자의 대표 역할을 할 수 있는가가 쟁점이 된다. 특히 낮은 노조조직률(11.8%)의 현실에서는 사용자에 의한 ‘어용 대표권’이 행사되어 노동자들의 목소리를 제대로 발휘하지 못한다는 비판이 제기되어 왔다. 또한, 현행 노동관계법에는 근로자대표의 선출 방법과 임기, 권한, 사용자의 압력에 대한 보호 방법 등에 관해 아무런 내용이 없다. 이의 해소를 위해 종업원평의회 제도 도입이 필요하며, 단기적으로는 ‘근로자참여와협력에 관한 법률’(이하, 근참법) 개정을 통한 노동자 대표제도의 개편이 필요하다.

2. 문제 진단

근로자대표는 ‘과반수 노조’가 없는 사업장에서 사실상 과반수 노조를 대신하는 역할을 한다. 근로자대표란 일반적으로 다수근로자의 의사를 대표할 수 있는 권한을 가진 자를 말한다. 근로기준법에 의하면, 그 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다(제24조 제3항).

노동관계법상 근로자대표는 근로기준법, 근로자퇴직급여보장법, 파견근로자보호 등에 관한 법률, 고용정책기본법, 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률, 고용보험법, 산업안전보건법 등 7개 법령에서 규정하고 있다([표 1] 참조). 근로기준법에서 근로자대표는 경영상 해고 시 협의 의무의 주체(제24조)와 탄력적 근로시간제(제

51조), 선택적 근로시간제(제52조), 연장근로 제한(제53조), 휴일근로의 대체(제55조), 보상휴가제(제57조), 사업장 밖 간주근로시간제(제58조 제2항), 재량 근로시간제(제58조 제3항), 근로시간 및 휴게시간의 특례(제59조), 유급휴가의 대체(제62조) 등 각종 근로시간제도 시행 시 서면합의 등의 주체가 된다. 산안법, 파견법, 고용보험법, 고용정책 기본법에도 사용자가 근로자대표와 합의·동의하거나 근로자대표의 요청·요구를 들어주어야 한다는 규정이 존재한다. 이와 같이 근로기준법을 비롯한 현행 노동관계법은 근로조건 등의 일정한 사항에 대해 근로자대표의 관여를 제도화하고 있고, 기타 노동관계법에서도 근로자의 고용이나 근로조건을 둘러싼 다양한 사항에 대하여 근로자 측의 의견을 반영하는 방법으로서 근로자대표를 활용하고 있다.

[표 1] 노동관계법에서 근로자대표의 권한으로 규정되어 있는 내용

법률명	내용
근로기준법	<ul style="list-style-type: none"> ① 경영상 해고 시 사전협의 주체(법 제24조 제3항) ② 3개월 단위 탄력적 근로시간제 서면합의 주체(법 제51조 제2항) ③ 선택적근로시간제 서면합의 주체(법 제52조) ④ 연장근로의 제한 서면합의 주체(법 제53조 제3항) ⑤ 휴일근로의 대체 서면합의 주체(법 제55조 제2항) ⑥ 보상휴가제 서면합의 주체(법 제57조) ⑦ 근로시간 계산 특례(간주재량근로시간) 서면합의 주체(법 제58조 제2항, 제3항) ⑧ 근로시간 및 휴게시간의 특례 서면합의 주체(법 제59조) ⑨ 연차 유급휴가일의 대체 서면합의 주체(법 제62조) ⑩ 입산부 등 야간□휴일근로 인가신청 전 협의 주체(법 제70조 제3항) ⑪ 취업규칙 작성·변경 시 의견 청취·동의주체(근로자과반수)(법 제94조 제1항)
근로자 퇴직급여 보장법	<ul style="list-style-type: none"> ① 퇴직급여제도의 종류 선택 또는 변경 시 동의, 선택□변경된 퇴직급여제도의 내용 변경 시 의견 제출 주체(법 제4조 제3항, 제4항) ② 새로 성립된 사업의 퇴직급여제도 설정 시 의견청취 주체(법 제5조) ③ 확정급여형 퇴직연금규약에 대한 동의 주체(법 제13조) ④ 확정기여형 퇴직연금규약에 대한 동의 주체(법 제19조 제1항) ⑤ 확정급여형퇴직연금제도□퇴직금제도를 설정한 사용자의 책무 관련 협의 대상(법 제32조 제4항)
파견근로자 보호법	<ul style="list-style-type: none"> ① 근로자파견사업의 조사□연구의 주체(법 제4조 제1항) ② 파견근로자 사용에 대한 사전 협의 주체(법 제5조 제4항) ③ 경영상해고 후 파견근로자 사용제한기간 단축 시 동의 주체(영 제4조)
고용정책 기본법	<ul style="list-style-type: none"> ① 기업의 고용관리에 관하여 직업안정기관에 대한 지원 요청 주체의 하나(법 제29조 제2항)
고령자고용 촉진법	<ul style="list-style-type: none"> ① 임금피크제 실시 동의 주체(법 제14조 제2항 제2호) ② 정년연장에 따른 임금체계 개편 등의 조치 주체(법 제19조의2제1항)
고용보험법	<ul style="list-style-type: none"> ① 고용유지조치계획 수립시 협의(영 제20조 제1항 제1호) ② 휴업 등에 따른 피보험자 지원요건 등(영 제21조의3 제1항 제2호) ③ 임금피크제 지원금 지급 요건의 하나인 정년연장형 임금피크제 도입시 동의 주체(영 제28조 제1항 제1호)

법률명	내용
산업안전 보건법 (’20.1.16 시행)	① 산업안전보건위원회 미설치 사업장에서의 안전보건관리규정 작성□변경 등의 주체 (법 제26조)
	① 산업안전보건위원회 미설치 사업장에서의 안전보건관리규정 작성□변경 등의 주체 (법 제26조)
	② 산업안전보건위원회(또는 노사협의체) 의결사항, 안전보건진단 결과에 관한 사항, 안전보건개선계획의 수립□시행에 관한 사항, 도급인의 이행 사항, 물질안전보건자료, 작업환경측정에 관한 사항 등 통지 요청 주체(법 제35조)
	③ 산업안전보건위원회 미설치 사업장에서의 공정안전보고서의 작성 시 의견 청취 (법 제44조 제2항)
	④ 안전보건진단시 입회 요구 주체(법 제47조 제3항)
	⑤ 산업안전보건위원회 미설치사업장에서의 안전보건개선계획 수립 시 의견 제출 주체 (법 제49조 제2항)
	⑥ 자율검사프로그램에 따른 안전검사의 협의 주체(법 제98조 제1항)
	⑦ 물질안전보건자료의 대체자료로 적힌 화학물질의 명칭 및 함유량 정보 제공 요구 주체의 하나(법 제112조 제10항)
	⑧ 작업환경측정 시 입회, 작업환경측정결과 설명회 개최 요구 주체 (법 제125조 제4항, 제7항)
	⑨ 건강진단 입회, 건강진단결과 설명 요구 주체(법 제132조 제1항, 제2항)
⑩ 역학조사 참석 요구 주체의 하나(법 제141조 제1항)	

자료: 신수정(2019)

근로기준법상 “근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 그러한 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자)”는 1997년 제·개정법의 고용유연화 정책의 일환으로, 그 부작용을 완화하기 위해 마련된 새로운 제도이다. 하지만 입법 과정에서 근로자대표의 의미, 선출 방식, 절차, 권한 및 대표성에 대한 명확한 정리가 되어 있지 않아 미노조 사업장에서 많은 대표권 왜곡 사례가 발생하고 있다.

3. 기존 논의 및 대응 평가

낮은 노조조직률과 고용형태의 다양화 등으로 노동조합을 통한 집단적 근로조건 결정이라는 전통적인 근로조건 결정 시스템이 제한적으로 작동하는 상황을 보완하기 위한 방안으로 근로자대표제도의 정비 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 무노조 사업장에서 권한은 많은데 선출하고 보호할 방법이 없는 근로자대표 제도의 개선이 필요하다는 지적을 받았다. 특히 노조조직률이 낮고, 특히 공공보다 민간(2018년 기준 9.7%)이, 대기업보다 중소·영세 사업장(2018년 기준 100명 미만 사업장 0.6%)이 노조조직률이 낮은 상황을 고려하면, 근로자대표 제도를 개선해 무노조 사업장에서 노동자들의 교섭력을 높여 노동권을 보호해야 한다는 현실적인 요구도 제기되어 왔다.

정부 역시 “90% 영세·중소 미조직 노동자들의 권리 보장”이라는 대통령의 대선 공약

을 바탕으로 “근로자대표 선출 제도 개선을 통해 민주성·대표성 확보”와 “노사협의회 의 노사협의·의결사항 강화 등 근로자 이해대변기구 위상 제고”가 100대 국정과제에 포함되어 있다. 이러한 논의가 최근 촉발된 이유는 주 52시간 상한제의 보완 대책으로 ‘탄력근로제 도입’이 논의되면서, 근로자대표 제도가 쟁점으로 부상하였다.³⁾ 따라서 근로자대표의 지위와 권한은 개별 법령에서 개별적으로 규율되어 있어 있기 때문에 체계적 성격을 결여하고 있다. 그리고 근로자대표 선출 절차의 미비, 사용자의 불이익취급으로부터의 보호 결여, 권한의 불명확성, 고용형태의 다양화에 따른 대표성 문제, 근로자대표의 독립성 및 민주성 측면에서 한계가 있다. 하지만 문제인 정부 임기 절반이 지나도록 구체적 방안은 도출되지 않은 채 경사노위 논의만 진행 중인 상황이다.

4. 대안 및 처방

1) 노동자대표제도의 체계화 및 일원화

독일의 종업원평의회(Betriebsrat)와 같이 당해 사업에 종사하는 근로자들에 의해 선출된 대표로만 구성하여 이 종업원대표가 사용자와 일정한 사항에 대하여 서로 협의 내지 합의하는 형식.

2) 근참법 개정

‘상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 근로조건에 대한 결정권이 있는 사업이나 사업장 단위’로 설치를 강제.

3) 정부는 탄력근로제 단위 기간을 3개월에서 6개월로 확대하더라도 노동조합 또는 노동자대표의 동의를 있어야 하므로 큰 문제가 없을 것이라고 하였다. 하지만 노조가 없는 사업장은 탄력근로제 도입부터 변경까지 사용자의 의사에 따라 남용될 수 있다는 우려가 제기되었다.

IV. 비정규직 정규직 전환

노광표 한국노동사회연구소 소장

1. 개요

문재인 정부는 공공부문 제로화 정책을 추진하여 많은 국민의 호응을 받았다. 국민이 비정규직 정규직 전환 정책에 적극적인 호응을 보낸 이유는 한국 사회의 비정규직 노동이 남용되고 있을 뿐 아니라 작업장에서 차별적 대우를 받아왔기 때문이다. 지난 2년 동안 공공부문에서는 2019년 12월 말 기준 19.4만 명의 전환을 결정하였고, 17.4만 명이 전환 완료되었다. 동 정책을 통해 공공부문에서 고용불안에 노출되었던 비정규직 노동자의 상당수가 고용안정을 확보하였고, 제한적이지만 보수 인상 등 처우 개선 등이 이루어졌다. 하지만 정규직 전환 정책 과정에서 자회사의 남발, 전환 노동자의 처우 개선 등을 둘러싸고 사회적 갈등이 적지 않게 발생하였다. 또한, 공공부문의 정규직 전환의 진전과는 달리 민간부문의 비정규직 문제는 해결 방향을 찾지 못하고 있다. 공공부문 정규직화 정책의 민간 확산을 위해서는 ‘상시·지속 업무’와 ‘생명·안전 업무’에 정규직 고용을 의무화하고, 계절적 사유나 임신·출산·육아 등 합리적 이유가 있는 상황에만 비정규직을 사용하도록 제한하는 ‘사용사유 제한 원칙’을 법제화하여야 한다.

2. 문제 진단

한국 노동문제의 최대 현안 중 하나로 비정규직 노동을 꼽는 데 이견을 제시하는 사람은 없을 것이다. 비정규직 문제는 외환위기 이후 지난 20여 년 동안 한국사회의 화두였고, 노동시장 내 불평등과 차별을 가져온 핵심 문제였다. IMF 외환위기 이후 비용 절감과 탄력적 인력운용을 목적으로 비정규직 사용이 남용·확대되면서 이것이 고용불안과 차별 등을 야기하는 등 사회 양극화의 주요 원인으로 작용하였다.

한국노동사회연구소의 ‘비정규직 규모와 실태’ 보고서에 따르면, 2019년 8월 기준 비

정규직 규모는 855만 7천 명에 달한다. 전체 노동자를 100이라 할 때 비정규직 비율은 41.6%이다. 축소되던 비정규직 규모가 다시 증가하는 흐름이다. 정부는 고용시장 변화의 ‘마중물’ 역할을 하겠다며 공공부문 비정규직 20여만 명을 정규직으로 전환지만, 오히려 민간부문 비정규직은 정부 정책과는 반대로 늘어난 셈이다. 비정규직 증가에 대해 경기변동 및 고령자 일자리 등 여러 요인이 지적될 수 있지만, 비정규직 남용을 규제할 수 있는 입법 미비가 큰 요인으로 지적되고 있다. 정부는 상시·지속 업무와 생명·안전 업무에는 정규직 고용을 의무화하고, 계절적 사유나 임신·출산·육아 등 합리적 이유가 있는 상황에만 비정규직을 사용하도록 제한하겠다는 법 개정을 약속하였으나, 노사 간 이견을 이유로 법 개정안조차 제출하지 않고 있다.

3. 기존 논의 및 대응 평가

비정규직 문제는 두 영역으로 구분해 살펴본다. 하나는 공공부문 비정규직의 정규직화 정책이고 다른 하나는 민간부문의 비정규직 남용을 억제하기 위한 법 개정 논의이다.

1) 공공부문 비정규직의 정규직화 정책

문재인 정부의 공공부문 정규직화 정책은 대통령의 인천국제공항공사 방문(’17.05.10) 당시 언급한 “비정규직 제로화(Zero) 정책”으로 시작되었다. 이후 정부는 2017년 07월 20일 6개 기관 합동으로 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인」을 발표하였다. 정부는 공공부문의 비정규직 전체 인력을 41만 6천 명으로 추산하였다 ([표 1] 참조). 공공부문 총인원은 217만 명이며, 이 중 비정규직은 전체의 19.2%이며, 유형별로 보면 기간제 24.6만 명, 파견·용역 17만 명이였다. 기관별로 보면, 공공기관·교육기관이 전체 비정규직의 67%로 나타났으며, 특히 교육기관은 전체 기간제의 39%, 공공기관은 전체 파견·용역의 61%를 차지하고 있었다.

[표 1] 공공부문 비정규직 현황(단위: 천 명, %)

구분	총인원	비정규직			
		총계		기간제	파견·용역
합계	2,170	416	(19.2)	246	170
중앙부처	514	37	(7.1)	21	16
자치단체	429	84	(19.6)	71	13
공공기관	474	152	(32.0)	47	105
지방공기업	75	18	(24.1)	11	7
교육기관	678	125	(18.5)	96	29

자료: 관계부처 합동(2017)

지난 2년 동안 추진된 정규직 전환 실적은 [표 2]와 같다. 1단계 정책 추진을 통해 2019년 12월 말 기준 18.9만 명을 전환결정하였고, 전환완료 인원은 17.4만 명이였다. 또한 2018년 5월 말 2단계 가이드라인 발표 이후, 2019년 12월 말 기준 5,813명을 전환결정하였다.

[표 2] 공공부문 정규직 전환 실적(2019.12 기준)

구분	1단계	2단계	3단계
대상 기관 (사무)	중앙부처, 자치단체 공공기관, 지방공기업, 교육기관	지자체 출자·출연기관, 공공기관·지방공기업 자회사	위탁사무 10,099개, 수탁기관 22,743개소
대상 근로자	상시·지속 비정규직 316천 명 → 20년까지 정규직 전환 목표 인원 205천 명	비정규직 16천 명 대상	민간위탁 종사자 196천 명
진행 상황	· '17.7.20 가이드라인 및 '17.10.25 연차별 전환계획 발표 · '19.12월말 189천 명 전환결정, 174천 명 전환완료	· '18.5.31 가이드라인 발표 · '19.12월말 5.8천 명 전환결정, 5.1천 명 전환완료	· '18.7~11월 실태조사 · 민간위탁 정책방향 발표 ('19.2월) · 민간위탁 근로조건 보호 가이드라인발표('19.12월)

이상과 같이 공공부문 정규직 전환 정책은 과거 어느 정부보다 정규직화 사업이 과감하고 속도감 있게 추진되었음을 확인할 수 있다. 정책 발표 후 약 2년 만에 약 20만 명의 비정규직이 정규직으로 전환되었을 뿐 아니라 파견용역 등 간접고용 노동자들도 정규직 대상으로 포괄하였다는 점이 특징이었다.

그런데 정규직 전환 정책은 전환 노동자들의 고용안정 확보, 처우 개선 등 긍정적 효과가 지배적이었으나 전환 과정에서 노정 간 갈등도 발생하였다. 이는 전환과정의 쟁점일 뿐 아니라 전환 이후에도 노사관계/인사관리의 주요 갈등 요인이 될 것으로 판단되는 문제들이다.

첫째, 정규직 전환 대상 기준이다. 상시·지속적 업무의 정규직화 원칙에도 타 법령에

서 예외 사유를 폭넓게 인정했고, 정규직 전환이 기존 정규직과 동일 신분이 아닌 '무기계약직' 신분으로 전환 된 사례가 많았다. 둘째, 자회사 설립의 양산이다. 꼭 필요한 경우에 제한적으로 설립하여 정규직화를 꾀한 것이 아니라 자회사 설립이 남발되었다. 2019년 말 기준으로 전체 공공기관 중 47개 공공기관에서 약 62개의 자회사가 설립·운영되어 정규직 전환이 이루어졌다. 종업원 수가 100명 이하의 자회사들은 업무의 전문성과 기관의 자율성보다는 그 운영이 과거 파견용역회사와 다름이 없다는 비판이 제기되고 있다. 셋째, 표준임금체계 적용이다. 표준임금체계는 비정규직에서 정규직으로 전환하는 동일·유사업무에 종사하는 노동자들에게 동일임금을 지급한다는 원칙을 확립한 것으로 도입의 필요성과 타당성이 인정된다. 다만, 그 대상이 청소·경비·시설관리·조리·사무 등 저임금 업종 노동자들에게 한정되어 있고, 직무급 도입 설계가 노동조합을 배제하고 추진된 점이 문제이다. 넷째, 전환자의 별도 직군 분리와 인사관리의 미비이다. 전환자의 상당수가 기존 직군 체계에 통합되지 않고 별도의 직군(공무직 등)으로 관리·운영되고 있다. 별도 직군 및 정원으로 신규채용 과정을 거치는 대부분은 과거의 차별적 임금과 근로조건 등이 그대로 답습될 가능성이 있으며, 향후 기존 정규직과 또 다른 차별과 격차가 발생할 소지가 있다(김철, 2019).

2) 민간부문 비정규직의 정규직화 정책

정부의 공공부문 정규직화 정책 이후 일부 민간기업에서 정규직화 정책을 추진하기도 했으나, 정부의 '비정규직 사용사유 제한' 법제화가 지연되면서 민간부문의 비정규직 규모는 축소되지 않고 거꾸로 증가하는 상황이다. 정부는 비정규직 축소방안으로 사용사유 제한 등 구체화를 위한 비정규직 T/F를 운영('17.12.~'18.10)하였고, 고용부를 주관으로 전문가 및 노·사가 참여하는 연구회를 구성 운영(19.09)하였으나, 법제화 결론에 이르지 못하였다. 이후 2기 경사노위에 연구회를 신설하여 2020년 4월까지 사회적 대화를 진행하여 합의를 도출하고자 하는 계획이다. 결론적으로 민간부문의 비정규직 남용을 규제하기 위한 법·제도적 준비는 거의 진행되지 않은 상태이고 가이드 라인을 통해 비정규직의 남용과 차별 완화 정책에 집중하는 양상이다.

4. 대안 및 처방

노동시장의 비정규직 남용을 규제하고 비정규직 노동자들에 대한 차별을 완화하기 위한 적극적인 대책이 마련되어야 한다. 이를 위해 먼저, 공공부문부터 비정규직 정규직화 정책 추진과정에서 이루어 낸 성과를 확산하고 문제점을 해소해 나가야 한다. 공

공부문 정규직화 정책의 성공을 위해 다음과 같은 2가지 정책이 필요하다.

1) 전환과정에서 설립된 자회사의 경우 종업원 수 100인 이하는 인소싱하고, 300인 이상은 공공기관으로 지정하여 정부의 관리감독을 강화한다.

2) 공공부문의 산별교섭을 제도화하여 동일가치노동 동일임금 정책을 추진한다.

다음으로 민간부문의 비정규직 남용 억제와 차별 완화를 위해 다음을 추진한다. 즉, 공공부문 정규직화 기본원칙을 민간부문에 확산하기 위한 법·제도 개선에 나서야 한다.

3) 공공부문 정규직화 기준으로 활용된 상시·지속 업무와 생명·안전 업무에는 정규직 고용을 의무화한다.

4) 비정규직 사용사유 제한을 법제화한다. 계절적 사유나 임신·출산·육아 등 합리적 이유가 있는 상황에만 비정규직을 사용하도록 제한하는 고용원칙을 법제화한다.

V. 건강하게 일할 권리

- 모든 노동자에게 근로기준법을! -

김유선 한국노동사회연구소 이사장

1. 4인 이하 사업장 근로기준법 적용

1) 법령

○ 현행 근로기준법 제11조 제2항은 ‘4인 이하 사업 또는 사업장에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 일부 규정을 적용할 수 있다’라 하고, 시행령 [별표 1]은 적용 조항을 열거하고 있음.

○ 시행령 [별표 1]에 따라 4인 이하 사업장에 적용이 제외되는 조항을 정리하면 [표 1]과 같음. 즉, 근로기준법의 핵심인 해고 제한과 근로시간 제한, 휴업수당, 여성 보호, 직장 내 괴롭힘 금지 등의 주요 조항을 적용받지 못하고 있음.

[표 1] 근로기준법 중 4인 이하 사업장에 적용이 제외되는 법 규정

구분	적용제외
제1장 총칙	제14조(법령 요지 등의 게시)
제2장 근로계약	제16조(계약기간) * 기간제법 제19조2항(근로조건 위반시 노동위원회에 손해배상 청구, 귀향여비) 제23조1항(해고 등의 제한) 제24조(경영상 이유에 의한 해고의 제한) 제25조(우선 재고용 등) 제27조(해고사유 등의 서면통지) 제28~33조(부당해고 구제명령 등) 제34조(퇴직급여 제도) * 근로자퇴직급여 보장법: 모든 사업장 적용
제3장 임금	제46조(휴업수당)

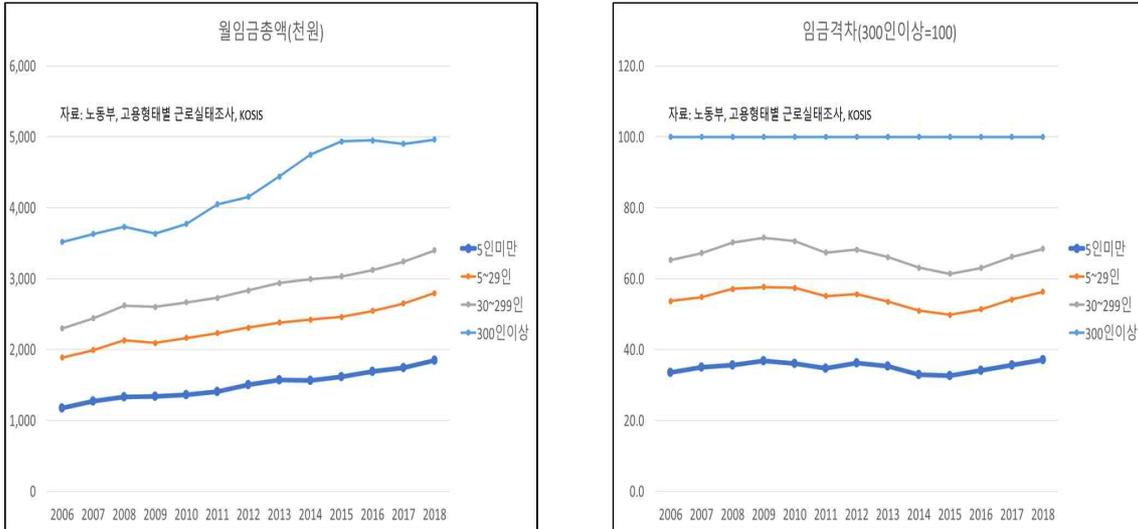
구분	적용제외
제4장 근로시간과 휴식	제50조(근로시간) 제51조(탄력적 근로시간제) 제52조(선택적 근로시간제) 제53조(연장근로의 제한) 제55조2항(대통령령으로 정하는 유급휴일) 제56조(연장·야간 및 휴일근로) 제57조(보상휴가제) 제58조(근로시간 계산의 특례) 제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례) 제60~62조(연차 유급휴가)
제5장 여성과 소년	제65조2항(사용금지) 제70조1항(야간근로와 휴일근로의 제한) 제73조(생리휴가) 제74조의2(태아검진 시간의 허용 등) 제75조(육아시간)
제6장 안전과 보건	
제6장의2 직장 내 괴롭힘의 금지	*전면 적용 제외(제76조의2, 제76조의3)
제7장 기능 습득	*전면 적용 제외(제77조)
제8장 재해보상	
제9장 취업규칙	*전면 적용 제외(제93~97조)
제10장 기숙사	*전면 적용 제외(제98~100조의2)
제11장 근로감독관 등	
제12장 벌칙	

2) 실태

○ 300인 이상 사업체는 월 임금총액이 2008년 373만 원에서 2018년 496만 원으로 123만 원 증가했는데, 5인 미만 사업체는 133만 원에서 185만 원으로 52만 원 증가했음.

- 300인 이상 사업체 월 임금총액을 100이라 할 때 5인 미만 사업체 월 임금총액은 2008년 35.7%, 2018년 37.2%로 거의 같은 수준을 유지하고 있음(<그림 1> 참조).

<그림 1> 규모별 월임금총액 추이(2006~18년)



○ 300인 이상 사업체는 월 근로일수가 2008년 21.0일에서 2018년 19.5일로 1.5일 줄었고, 5인 미만 사업체는 22.0일에서 19.0일로 3일 줄었음.

- 2008년엔 가장 길었던 5인 미만 사업체 월 근로일수가 2018년엔 가장 짧아졌음.

○ 300인 이상 사업체는 월 근로시간이 2008년 179.5시간에서 2018년 162.7시간으로 16.8시간 줄었는데, 5인 미만 사업체는 179.5시간에서 140.4시간으로 39.1시간 줄었음.

- 2008년엔 300인 이상 사업체와 같던 5인 미만 사업체 월 근로시간이 2018년엔 21.7시간이나 짧아졌음(<그림 2> 참조).

<그림 2> 규모별 월 근로일수와 근로시간 추이(2006~18년)



○ 2018년 노동부 고용형태별 근로실태조사에서 5인 미만 사업체에서 일하는 노동자는 397만 명임.

- 5인 미만 사업체는 주 15시간 미만의 초단시간 노동자가 15.5%로 다른 규모에 비해 가장 많고, 주 52시간을 초과하는 장시간 노동자는 3.8%로 가장 적음([표 2] 참조).

[표 2] 주당 노동시간 분포(2018년)

		15시간 미만	15-36시간	36-40시간	40~48시간	48~52시간	52시간 초과	전체
수 (천명)	5인미만	613	1,833	470	653	247	150	3,966
	5-29인	332	2,356	913	875	269	288	5,033
	30-299인	169	1,616	897	882	273	401	4,238
	300인이상	48	1,095	458	421	87	97	2,206
	전체	1,162	6,900	2,738	2,831	876	936	15,443
비율 (%)	5인미만	15.5	46.2	11.9	16.5	6.2	3.8	100.0
	5-29인	6.6	46.8	18.1	17.4	5.3	5.7	100.0
	30-299인	4.0	38.1	21.2	20.8	6.4	9.5	100.0
	300인이상	2.2	49.6	20.8	19.1	3.9	4.4	100.0
	전체	7.5	44.7	17.7	18.3	5.7	6.1	100.0

자료: 노동부, 고용형태별 근로실태조사 2018, 원자료에서 계산.

○ 노동부와 고용정보원이 발표한 2016년 고용보험통계연보에서, 5인 미만 사업체 이직률은 61.1%로 근로기준법이 전면 적용되는 5~9인(58.4%)보다 조금 높음.

- 5인 미만 사업체의 자발적 이직률은 39.1%로 5~9인(38.4%)과 거의 같음.

- 5인 미만 사업체의 비자발적 이직률은 22.0%로 5~9인(19.9%)보다 2.1%p 높음. 그러나 이러한 차이는 경영사정을 이유로 한 이직에서 비롯된 것으로, 기타 요인은 5인 미만(0.9%)과 5~9인(1.1%) 사이 차이가 없음([표 3] 참조).

[표 3] 규모별 이직자와 이직률 (2016년)

	수(천 명)		비율(%)					
	피 보험자	이직 (상실)자	이직 (상실)률	자발적 이직률	비자발적 이직률			
					소계	경영 사정	기간 만료	기타
전체	12,655	6,413	50.7	32.7	18.0	8.3	8.8	0.9
5인 미만	1,983	1,212	61.1	39.1	22.0	16.1	5.0	0.9
5-9인	1,371	800	58.4	38.4	19.9	12.8	6.0	1.1
10-29인	2,136	1,207	56.5	36.8	19.7	9.5	9.2	1.0
30-99인	2,081	1,087	52.3	34.3	18.0	7.0	10.1	0.9
100-299인	1,648	798	48.4	30.4	18.0	5.2	11.9	0.9
300-999인	1,258	574	45.6	26.1	19.6	4.5	14.4	0.6
1000인 이상	2,179	734	33.7	23.3	10.4	3.1	6.7	0.6

자료: 노동부 고용정보원, 『고용보험통계연보』, 2016년에서 계산.

주: 이직률 = 이직자(고용보험상실자) ÷ 피보험자 × 100.

3) 과제

○ [별표 1]에서 4인 이하 사업장에 해고 제한, 근로시간 제한 등의 주요 조항을 적용하지 않은 것은, 1998년 근로기준법 시행령 개정 당시 영세사업주들의 부담을 덜어 주기 위해서가 주된 이유였음.

○ 그때로부터 22년이 지난 오늘날까지 4인 이하 사업체 노동자 397만 명은 근로기준법상의 주요 조항을 적용받지 못하고 있음.

- 실제 노동일수나 노동시간, 이직률 통계를 보면, 4인 이하 사업체에 근로기준법상의 주요 조항을 적용하지 않아야 할 합리적 근거를 발견하기 어려움.

○ ‘4인 이하 사업체 근로기준법 전면 적용’은 국무회의에서 시행령 [별표 1]만 개정하면 됨.

- 특히 제50조(기준시간), 제53조(연장근로의 제한), 제56조(연장·야간 및 휴일근로), 제60조(연차유급휴가)는 최우선적으로 적용 방안을 강구해야 할 것임.

<참고 1> 근로기준법 제11조(적용범위) 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 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 일부 규정을 적용할 수 있다.

<참고 2> 근로기준법 시행령 제7조(적용범위) 법 제11조 제2항에 따라 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용하는 법 규정은 별표 1과 같다.

[별표 1] 상시 4명 이하 근로자를 사용하는 사업장에 적용하는 법 규정

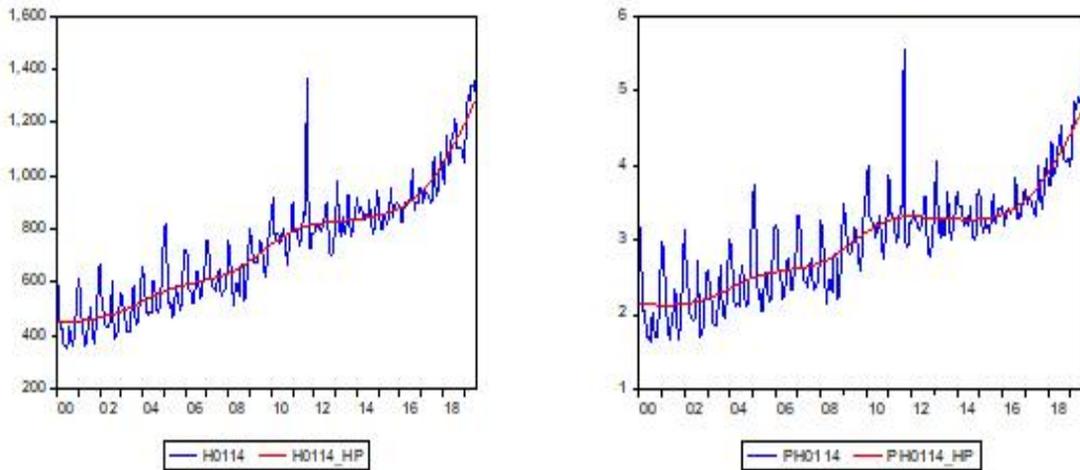
구분	적용 법규정
제1장 총칙	제1~13조
제2장 근로계약	제15조, 제17~18조, 제19조1항, 제20~22조, 제23조2항, 제26조, 제35~42조
제3장 임금	제43~45조, 제47~49조
제4장 근로시간과 휴식	제54조(휴게), 제55조1항(휴일), 제63조(적용의 제외)
제5장 여성과 소년	제64조, 제65조1항·3항, 제66~69조, 제70조2항·3항, 제71~72조, 제74조
제6장 안전과 보건	제76조
제6장의2 직장 내 괴롭힘의 금지	
제7장 기능 습득	
제8장 재해보상	제78~92조
제9장 취업규칙	
제10장 기숙사	
제11장 근로감독관 등	제101~106조
제12장 벌칙	제107~116조

2. 초단시간 노동자 근로기준법 적용

1) 실태

○ 통계청 경제활동인구조사에 따르면, 주 15시간 미만 일하는 초단시간 취업자가 2019년 8월 현재 146만 명(5.3%)으로 빠른 속도로 증가하고 있음(<그림 1> 참조).

<그림 1> 주 15시간 미만 취업자 수와 비율 추이(2000.1-2019.8, 단위:천 명,%)



○ 초단시간 취업자에는 자영업자가 포함되고, 경기요인이 반영되는 한계가 있기 때문에 평소노동시간을 기준으로 초단시간 노동자 추이를 살펴볼 필요가 있음.

○ 평소노동시간 기준으로 주 15시간 미만 초단시간 노동자를 살펴보면, 2019년 8월 현재 93만 명(4.5%)으로 빠른 속도로 증가하고 있음([표 1] 참조).

[표 1] 주 15시간 미만 취업자와 노동자 수(비율)

	취업자 실노동시간		노동자 평소노동시간	
	수(천 명)	비율(%)	수(천 명)	비율(%)
2015.8	951	3.6		
2016.8	1,023	3.8		
2017.8	1,073	4.0	685	3.4
2018.8	1,217	4.5	756	3.8
2019.8	1,461	5.3	932	4.5

자료: 통계청, 경제활동인구조사근로형태별부가조사, 각년도

2) 과제

○ 초단시간 노동이 빠른 속도로 늘어난 데는, 주당 노동시간을 15시간 미만으로 쪼개기 하면 (1) 근로기준법상의 유급주휴와 연차휴가를 주지 않아도 되고 (2) 근로자퇴직급여보장법상의 퇴직금을 주지 않아도 되며 (3) 기간제보호법상의 기간제 사용기간 제한을 적용하지 않아도 되고 (4) 4대 사회보험 중 고용보험, 국민연금, 건강보험에 가입하지 않아도 되는 등 고용주에게 각종 편익이 잇따르기 때문.

○ 국가인권위원회는 2017년에 “초단시간 근로자 인권상황 개선을 위한 권고”를 한 바 있음. 즉 초단시간 노동자에게 (1) 시간 비례 원칙에 따라 근로기준법상의 유급주휴와 연차휴가를 보장하고, (2) 근로자퇴직급여보장법상의 퇴직금을 보장하고, (3) 기간제보호법상의 기간제 사용기간 제한을 적용하고, (4) 근로의 상시·지속성이 인정되는 경우 고용보험, 건강보험, 국민연금제도를 적용할 것을 권고했음.

<참고 1> (1) 근로기준법 제18조 ☞ 제3항 삭제

근로기준법 제18조(단시간근로자의 근로조건) ① 단시간근로자의 근로조건은 그 사업장의 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 근로시간을 기준으로 산정한 비율에 따라 결정되어야 한다.

② 제1항에 따라 근로조건을 결정할 때에 기준이 되는 사항이나 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 4주 동안(4주 미만으로 근로하는 경우에는 그 기간)을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 제55조(휴일)와 제60조(연차유급휴가)를 적용하지 아니한다.

<참고 2> (2) 근로자퇴직급여 보장법 제4조제1항 단서 개정 ☞ 밑줄 친 부분 삭제

퇴직급여법 제4조(퇴직급여제도의 설정) ① 사용자는 퇴직하는 근로자에게 급여를 지급하기 위하여 퇴직급여제도 중 하나 이상의 제도를 설계하여야 한다. 다만, 계속근로기간이 1년 미만인 근로자, 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 그러하지 아니하다.

<참고 3> (3) 기간제법 시행령 제3조 ☞ 제3항 제6호 삭제

기간제법 시행령 제3조 ③ 법 제4조 제1항 제6호에서 "대통령령이 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

6. 「근로기준법」 제18조 제3항에 따른 1주 동안의 소정근로시간이 뚜렷하게 짧은 단시간근로자를 사용하는 경우

<참고 4> (4) 근로의 상시·지속성이 인정되는 경우 고용보험, 건강보험, 국민연금제도가 적용될 수 있도록, 고용보험법 시행령 제3조, 국민건강보험법 제9조, 국민연금법 시행령 제2조4호를 개정해야 함.

VI. 연대임금정책으로 임금격차 축소

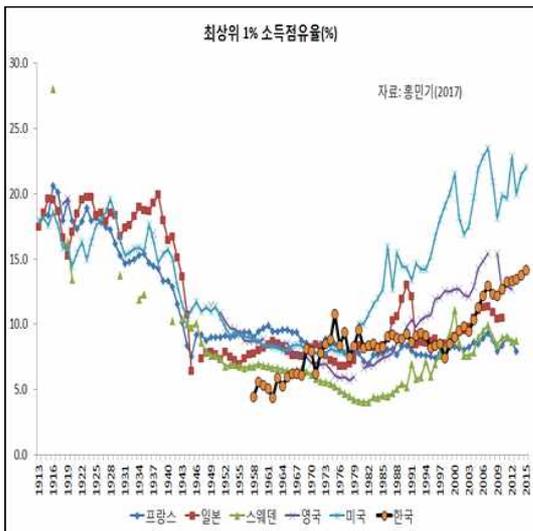
김유선 한국노동사회연구소 이사장

1. 실태

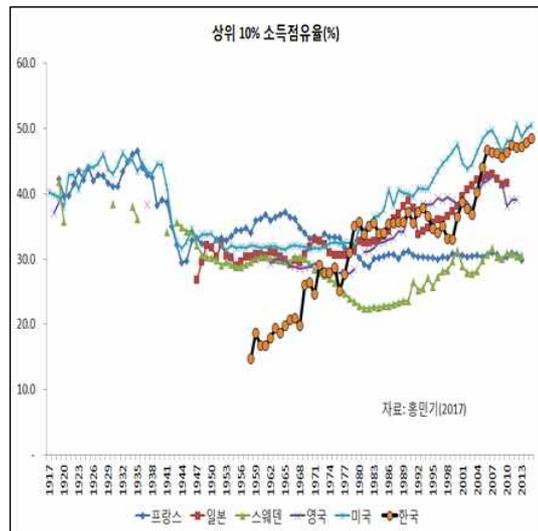
○ 세계불평등데이터베이스(wid.world)에서, 한국의 최상위 1% 소득점유율은 1995년 7.2%에서 2016년 12.2%로 증가했고, 상위 10% 소득점유율은 31.8%에서 43.3%로 증가했음.

- 미국, 영국, 프랑스, 스웨덴, 일본과 비교할 때 한국의 최상위 1%와 상위 10% 소득점유율은, 1960년대에는 가장 낮았지만 2010년대에는 미국 다음으로 높고 가파르게 증가하고 있음. 50년 전 가장 평등했던 나라에서 미국 다음으로 불평등한 나라로 탈바꿈한 것임(<그림 1>과 <그림 2> 참조).

<그림 1> 상위 1% 소득집중도

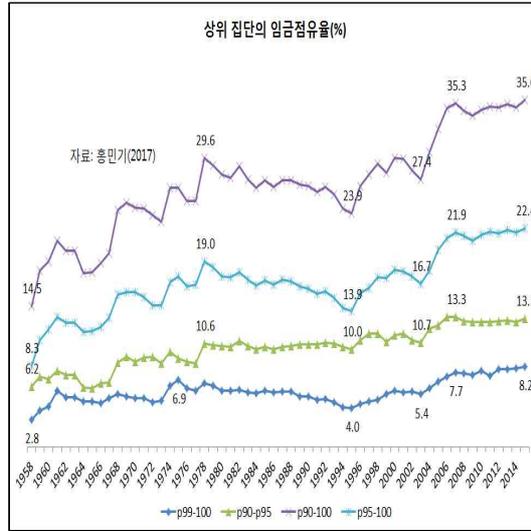


<그림 2> 상위 10% 소득집중도



○ 홍민기(2017)가 국세청 자료를 사용해 상위 임금계층의 임금점유율을 추정해 결과를 보면, 최상위 1%의 임금점유율은 1995년 4.0%에서 2015년 8.2%로 증가했고, 상위 5%는 13.9%에서 22.4%로 증가했으며, 상위 10%는 23.9%에서 35.6%로 증가했음(<그림 3> 참조).

<그림 3> 상위집단의 임금점유율 추이 (1958~2015년, 단위:%)



○ Piketty(2014)에 따르면 상위 1% 소득집중도는 소득세 최고세율과 부(-)의 상관 관계를 보임(<그림 4>와 <그림 5> 참조).

- 즉 소득세 최고세율이 높을수록 상위집단으로 소득집중도가 완화되고, 최고세율이 낮을수록 상위집단으로 소득집중도가 심화됨.

<그림 4> 상위1% 소득집중도(영국/미국) <그림 5> 소득세 최고세율(영/미/독/프)

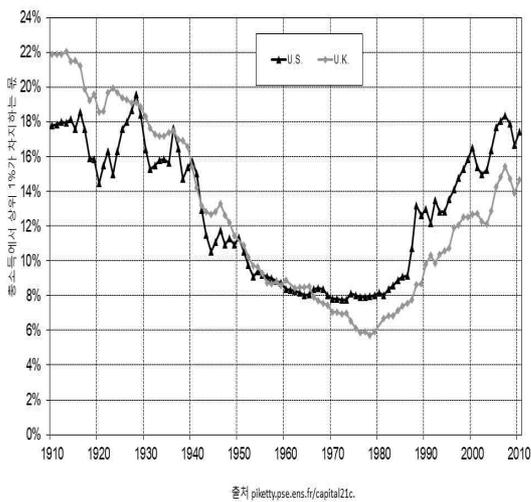
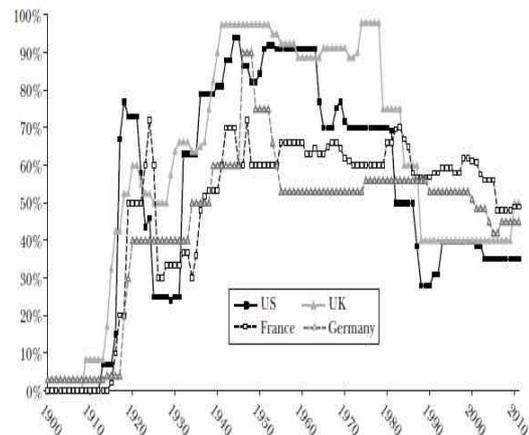


Figure 3
Top Marginal Income Tax Rates, 1900-2011



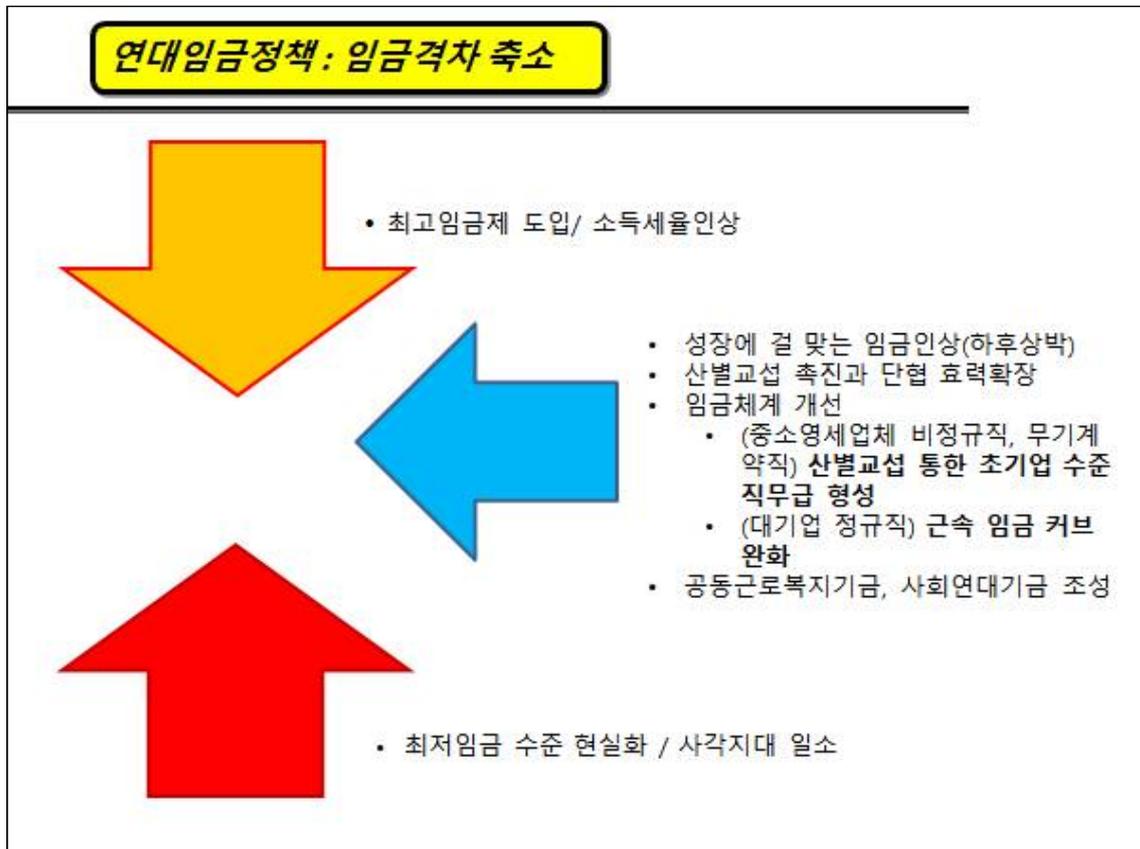
2. 과제

○ 빠른 속도로 확대되는 불평등에 적절하게 대처하지 않는다면, 최하위 빈곤층의 생활수준 악화를 넘어서서, 중산층이 붕괴하고 세습자본주의가 도래하고, 정치, 경제, 사회적 재앙으로 이어지게 됨.

○ 최상위 부유층과 하위 빈곤층의 소득격차를 줄이려면, 하위 빈곤층의 낮은 소득을 끌어올리고 최상위층의 지나치게 높은 소득을 끌어내려야 함.

- 하위층의 소득을 끌어올리면 빈부격차를 좁힐 수 있지만, 최상위층의 소득이 더 빠른 속도로 증가하면 격차가 더 벌어질 수 있으므로, 양자를 동시에 추진해야 함.

<그림 6> 임금격차 축소방안



1) 최저임금 인상

○ 2017년 대통령선거 때 민주당과 정의당, 바른정당은 “2020년 최저임금 1만 원”을 공약했고, 자유한국당과 국민의당은 “2022년 최저임금 1만 원”을 공약했음.

- “2020년 최저임금 1만 원” 공약은 지켜지지 않았음. 그렇다면 언제까지 이행할 것인지, 2021년인지 2022년인지 분명히 할 필요가 있음([표 1] 참조).

[표 1] 최저임금 인상

	최저임금(원)				인상액(원)	인상률(%)
	2020년	2021년	2022년	2023년		
2021년 1만원	8,590	10,000			1,410	16.4
2022년 1만원	8,590	9,295	10,000		705	8.2-7.6

○ 최저임금 20% 인상과 패키지로 유급주휴를 무급주휴로 전환하는 방안은 검토해 볼 수 있음.

- 재계는 유급주휴를 무급주휴로 전환을 주장하고 있는데, 그런 경우 저임금 노동자들의 임금이 20% 삭감되는 문제가 발생함.

- 현행법대로 유급주휴수당을 지급하던 사업주에겐 최저임금 동결 효과가 발생하고, 현행법을 무시하고 유급주휴수당을 지급하지 않던 사업주에겐 최저임금 20% 인상 효과가 발생할 것임.

2) 최고임금제 도입과 종합소득세 최고한계세율 인상

○ 최저임금의 7배 이내로 최고임금 상한선을 정하고, 이를 넘어서는 소득에 대해서는 높은 세율을 적용해야 함.

- 최저임금과 최고임금을 연동시키면 하층의 임금이 증가해야 최상위층의 소득도 증가할 수 있음. 제2차 세계대전 종전 당시 미국에선 20만 달러 이상의 소득에 대한 최고세율이 94%였고, 이후 20년 동안 최고세율이 90% 수준이었음. 한국도 1970년대에는 최고세율이 70%였기 때문에, 새삼스러운 일이 아님.

- Piketty(2014)에 따르면 최고세율 인상의 목적은 세수증대가 아니라 상위계층의 소득증가를 억제해서 분배상태를 개선하는 데 있음.

○ 국내에서는 지방자치체를 중심으로 최고임금제가 진전되고 있음.

- 2019년 3월 부산시의회는 공공기관장 보수를 최저임금의 7배로 제한하고, 기타

임원 보수를 6배로 제한하는 조례를 제정했음.

- 2019년 7월 경기도의회는 공공기관장 보수를 최저임금의 7배로 제한하고, 임직원의 연봉격차 축소를 권고하는 조례를 제정했음.

○ 고위공무원, 국회의원, 공기업 임직원, 민간기업 임직원의 보수에 영향을 미치려면, 중앙정부와 국회가 앞장서서 최고임금제를 도입하고, 소득세 최고한계세율을 상향 조정해야 함.

- 노조는 단체교섭을 통해 당해 기업 또는 산업의 최고임금제 도입을 요구·관철해야 함.

○ 종합소득세 최고한계세율을 인상하고, 비과세 감면을 축소해야 함.

- 종합소득세 한계세율은 과세표준 1억5천만 원 초과 5억 원 이하는 40%, 5억 원 초과 10억 원 이하는 50%, 10억 원 초과 시 60%를 적용함([표 2] 참조).

[표 2] 종합소득세 과세표준과 세율 개정안

종합소득세 과세표준		현행 세율	개정(안)
1,200만 원 이하		6%	6%
1,200만 원 초과 4,600만 원 이하		15%	15%
4,600만 원 초과 8,800만 원 이하		24%	24%
8,800만 원 초과 1억5천만 원 이하		35%	35%
1억5천만 원 초과 3억 원 이하		38%	40%
3억 원 초과 5억 원 이하		40%	
5억 원 초과	5억 원 초과 10억 원 이하	42%	50%
	10억 원 초과		60%

○ 조세감면은 낮은 근로소득을 보충하는 측면이 있기 때문에 고소득층 중심으로 비과세감면을 축소하고, 중하위 소득집단은 분배구조 개선과 함께 점진적으로 축소.

- 특히 고소득 근로소득자는 근로소득공제 혜택이 크므로 근로소득공제 상한제를 적용할 필요가 있음. 2020년 세법개정을 통해 근로소득공제 상한이 2천만 원인데, 이 상한제의 적용을 받는 근로소득자는 연봉 3억 6,250만 원 이상임. 따라서 근로소득공제 상한을 낮추어 고소득 근로소득자의 세제 혜택을 낮출 필요가 있음.

3) 산별교섭 촉진과 단체협약 효력확장

○ 한국에서 기업별, 고용형태별 임금격차가 큰 것은 산업정책과 노동시장정책에서 비롯된 측면도 있지만, 기업별 교섭을 강제해 온 노사관계정책에서 비롯된 측면도 무

시할 수 없음.

○ 산별교섭을 촉진하고 단체협약 효력확장 제도를 개선해야 함([표 3] 참조).

- 노조에 가입하진 못 해도 단체협약은 적용받을 수 있어야 함. 그러나 산별교섭이 활성화되지 못하고 현행 노동조합법이 초기업 수준에서 단체협약 효력확장을 가로막고 있어, 노조가 없는 사업장 노동자들은 단체협약을 적용받지 못하고 있음.

- 프랑스는 노조조직률은 8%여도 단체협약 적용률은 95%로, 대다수 노동자가 단체협약을 적용받고 있음.

[표 3] 단체협약 효력확장 제도 개정안

현행	개정안
<p>노동조합법 제36조(지역적 구속력) ① 하나의 지역에 있어서 종업하는 동종의 근로자 3분의 2 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 행정관청은 당해 단체협약의 당사자의 쌍방 또는 일방의 신청에 의하거나 그 직권으로 노동위원회의 의결을 얻어 당해 단체협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다.</p>	<p>산업, 지역, 업종 단위에서 체결한 단체협약에 대해 행정관청은 당해 단체협약의 당사자의 쌍방 또는 일방의 신청에 의하거나 그 직권으로 노동위원회의 의결을 얻어 당해 산업, 지역, 업종에서 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자에 대하여도 당해 단체협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다. 이 경우 노동위원회는 효력이 확장되는 단체협약 내용의 사회적 공익성을 고려하여 의결하여야 한다.</p>

4) 산별교섭을 통한 임금체계 개편

○ (임금체계 없는 비정규직/무기계약직) 산별교섭을 통한 초기업 수준 직무급 정착.

○ (공공부문/대기업 정규직으로 임금의 연공성이 강한 곳) 하후상박을 통해 임금-근속 커브를 완만하게 낮추고, 직무기반 임금 비중 확대.

5) 산별교섭을 통한 공동근로복지기금, 사회연대기금 조성

○ 산업, 지역 등 초기업 교섭을 통해 임금인상과 단체협약을 체결할 때는, 공동근로복지기금 또는 사회연대기금을 조성.

- 중소기업체, 비정규직 노동자들의 노동조건과 후생복지를 개선하고, 사회적 연대를 강화하는 용도로 사용.

<참고 1> 근로복지기본법 제86조의 2(공동근로복지기금의 조성) ① 둘 이상의 사업주는 제62조 제1항에 따른 사업을 시행하기 위하여 공동으로 이익금의 일부를 출연하여 공동근로복지기금(이하 "공동기금"이라 한다)을 조성할 수 있다.

② 공동기금 사업주 또는 사업주 이외의 자는 제1항에 따른 출연 외에 유가증권, 현금, 그 밖에 대통령령으로 정하는 재산을 출연할 수 있다. [본조신설 2015.7.20.]

<참고 2> 근로복지기본법 제62조(기금법인의 사업) ① 기금법인은 그 수익금으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다.

1. 주택구입자금 등의 보조, 우리사주 구입의 지원 등 근로자 재산형성을 위한 지원
2. 장학금·재난구호금의 지급, 그 밖에 근로자의 생활원조
3. 모성보호 및 일과 가정생활의 양립을 위하여 필요한 비용 지원
4. 기금법인 운영을 위한 경비 지급
5. 근로복지시설로서 고용노동부령으로 정하는 시설에 대한 출자·출연 또는 같은 시설의 구입·설치 및 운영
6. 해당 사업으로부터 직접 도급받는 업체의 소속 근로자 및 해당 사업에의 파견근로자의 복리후생 증진
7. 사용자가 임금 및 그밖의 법령에 따라 근로자에게 지급할 의무가 있는 것 외에 대통령령으로 정하는 사업

VII. 일하는 모든 사람에게 사회 안전망을

윤정향 한국노동사회연구소 선임연구위원

1. 기초연금 강화

1) 개요

- 우리나라의 대표적인 노후소득보장 제도인 국민연금이 향후에도 대다수 노동자의 노후 빈곤 위험을 해소하지 못할 것으로 우려됨.
 - 2014년 도입된 기초연금은 국민연금에 가입되어 있지 않았거나 짧은 가입 기간 등으로 연금을 받지 못하거나 적게 받는 현 시점의 저소득 노인의 생활 지원을 목적으로 도입되었음. 현재의 노동자가 연금을 수급받는 미래에도(국민연금 제도가 성숙되었음에도) 상황이 크게 달라지지 않을 가능성이 있기에 그 필요성이 커짐.
 - 앞으로도 심각한 사회문제가 될 노인 빈곤에 대처하려면 공적인 노후소득보장의 기반을 안정화해야 하므로 기초연금이 강화될 필요가 있음.
- 기초연금의 강화는 노동시장의 구조 변동과 맞물려 국민연금과 부합하도록 제도조정이 이루어져야 할 것임. 기초연금은 현재 국민연금 사각지대로 인해 미래의 노후 빈곤 위험에 처하게 될 다양한 조건의 일하는 사람들이 그런 위기에 직면하지 않도록 하기 위한 보편적이고 평등한 노후 생계 지원 방안임.

2) 진단

- 우리나라의 노인 빈곤은 노동시장 은퇴 후부터 급증하는 특징이 있음. 2003년 전체 빈곤 인구 중 66세 이상 노인 비율이 27.9%였으나 2014년 49%에 이룸. 또한, 노인에 대한 공적 지출은 2013년 2.23%(2017년 기준 2.8%)로 2013년 경제협력개발기구(OECD) 가입 국가 평균 7.7%보다 매우 낮음(여유진, 2019).
 - 연금(공적연금, 기초연금)이 노인가구의 소득에서 차지하는 비율은 단독가구 소득

의 11.9%, 부부가구 소득의 22.5%임(여유진, 2019:5).

- 인구 고령화와 노동시장의 고용 불안정이 구조화되었고, 국민연금이 도입될 때의 고성장 경제구조도 기대할 수 없음. 따라서 현재 노동시장에서 일하고 있는 노동자들의 노후 불평등은 이미 예견되어 있으며, 무엇보다 가족부양 양식도 느슨해지고 있어서 현 시점 노동자들의 노후 빈곤이 상당히 우려됨.
- 현 정부는 '제2차 사회보장기본계획(2019-2023)'에서 기초연금 수급대상을 2021년 소득 하위 70%까지 확대할 것으로 밝힘.
- 국민연금법이 2020년 1월 9일(목) 국회 본회의를 통과하여 기초연금 지급대상이 소득 하위 20%에서 40%로 확대됨. 복지부에 따르면 2019년 162.5만 명에서 2020년 약 325만 명이 월 최대 30만 원의 혜택을 받게 되며, 일반 수급자들의 기준연금액도 월 최대 25만4760원을 받게 됨(복지부, 2020).
 - 저소득수급자 선정 기준액은 단독가구는 월 5만 원에서 38만 원, 부부가구는 월 8만 원에서 608,000원으로 정함. 70% 이하를 구분하는 2020년 선정기준액은 단독가구 월 148만 원, 부부가구 236만8000원임(복지부, 2020).
- 복지부 통계에 따르면, 2019년 12월 기준으로 전국기준 기초연금 수급비율(기초연금수급자 수 / 65세 이상 인구 수)은 66.3%임.

3) 대안

- 현재의 노동세대(특히 청년층)의 미래 노후 빈곤 예방·완화와 공적 노후 소득보장 체계를 안정적으로 구축하는 방향에서 기초연금을 강화할 필요가 있음.
 - 낮은 공적이전 수준을 제고하면서 노후 빈곤의 위험에 대한 사회적 부담을 세대 간, 소득계층 간에 보다 과감하게 재배분하는 시도가 필요함.
- 기초연금 소득 하위 기준의 단계적 폐지와 연금액의 상향 조정
 - 현재 기초연금 수급자격은 만 65세 이상의 국내에 거주하는 대한민국 국적자로 가구의 소득인정액이 선정기준액 이하임. 실제로는 소득, 장애, 직역 등을 고려하여 차등적으로 지급됨.
 - 노인이 되어 소득 활동이 중단됨에 따라 노출될 생계 위험에 대해, 공적인 노후소득보장이 취해야 할 1차 방향은 '차등적' 대응보다 '평등적' 대응이 타당할 것임. 노동이 존중받는 사회는 은퇴 후(은퇴라는 표현조차 사용하지 못하는 불안정 노동력집단이 매우 광범위함) 미래에, 최소한의 인구학적 자격조건으로 공적 소득이전

을 보장받을 수 있을 때 완성되는 것임. 기초연금은 이에 가장 적절함.

- 기대여명을 고려하면 65세보다 수급연령이 높아질 가능성도 있지만, 적어도 연금 수급 연령 시점에 소득 활동을 하지 않아도 생계유지의 기초공사는 국가 차원에서 책임지는 시스템을 구축해야 함.
- 이에 기초연금의 소득 기준을 단계적으로 폐지하고 연금액을 재조정해야 함. 가령 국민연금 20년 이상 가입자의 평균연금액의 일정 비율(가령, 50%)을 기초연금액으로 생각해 볼 수 있음.

2. 국민연금 크레딧제도 활성화를 통한 가입 기간 연속성 보장

1) 개요

- 국민연금제도에 도입되어 있는 ‘크레딧제도’는 군 복무, 출산에 따른 소득 활동 중단 등으로 보험료를 지속적으로 납부하기 어려운 가입자의 가입 기간 유지를 지원하기 위한 목적임.
 - 출산크레딧, 군복무크레딧이 적용되고 있고, 실업부조 크레딧이 2020년 도입됨.
 - 출산, 군 복무, 돌봄 등을 수행하거나 실직으로 연금 수급자격을 유지하지 못하는 노동자가 연금 사각지대에 처하게 되는 현실을 진중하게 검토해야 함.
- 연금수급권을 보장하기 위해서는 가입 자격 유지에 대한 사회적 노력이 더욱 필요함. 특히 청년층, 경력단절여성, 비정규직, 영세자영업자 등 연금 수급을 위한 최소 자격 유지가 불안정한 노동력층 외에도, 정규직이라 하더라도 우리나라 전체 노동시장의 짧은 근속기간을 고려한다면 고용형태 변화에 따른 납입 중단이 요인들이 적지 않은 것이 현실임.
 - 따라서 현재 시행되고 있는 크레딧제도를 현실에 맞게 조기에 개선하는 것 외에도, 노동시장의 변화를 고려하여 연금수급권이 지속될 수 있도록 크레딧제도를 개발·도입할 필요가 있음.

2) 진단

- 2018년 기준 국민연금 총가입자는 1,861만 명으로 사업장 가입자 74.2%, 지역가입자 21.5%임. 총가입자 중 남성은 55.3%, 여성은 44.7%임([표 1] 참조).
 - 그런데 2018년 지역가입자 중 납부예외자는 370만 명으로 총가입자 대비 19.9%,

지역가입자 대비 92.7%에 이룸. 납부 예외 사유의 가장 큰 원인은 ‘실직(82.1%)’ 임.

[표 1] 국민연금 가입자 현황(2018년) (단위 : %, 명)

구분	총가입자	사업장가입자	지역가입자	임의가입자	임의계속가입자
합계	100.0 (18,612,582)	74.2 (13,817,963)	21.5 (3,993,598)	1.8 (330,422)	2.5 (470,599)
남성	55.3	58.3	50.4	15.0	36.0
여성	44.7	41.7	49.6	85.0	64.0

자료: 국민연금공단, 국민연금통계.

- 20세 이상을 기준으로, 국민연금 가입자를 경제활동인구 대비 비율로 살펴보면, 국민연금 가입률은 전체 67%로, 남성 37%, 여성 29.9%임([표 2] 참조).⁴⁾
- 만 60세 이상을 제외한 20-59세를 대상으로 가입률을 비교하면 경제활동인구 대비 국민연금 가입률은 77.8%로 남성 43.4%, 여성 34.4%임.

[표 2] 경제활동인구(20세 이상) 대비 국민연금 가입자 비율(2018년) (단위 : 명, %)

구분	경제활동인구	취업자	국민연금 가입자	국민연금 가입률	
				/경찰인구	/취업자
합계	27,669,000	26,617,000	18,532,500	67.0	69.6
남성 (20세 이상)	15,901,000	15,281,000	10,248,608	37.0	38.5
여성 (20세 이상)	11,769,000	11,336,000	8,283,892	29.9	31.1
구분	경제활동인구	취업자	국민연금 가입자 (임의계속가입자 제외)	국민연금 가입률	
				/경찰인구	/취업자
합계	23,207,000	22,293,000	18,061,901	77.8	81.0
남(20-59)	13,315,000	12,788,000	10,079,249	43.4	45.2
여(20-59)	9,891,000	9,505,000	7,982,652	34.4	35.8

자료 : 국민연금공단, 국민연금통계; 통계청, 경제활동인구조사, 2018.

- 국민연금에 가입되지 않았거나 보험료를 납부하지 않아 실제로는 낮지 않은 비율의 연금 사각지대가 형성되어 있음. 이 외에 연금에 가입되어 있어도 노동시장의 불안정성이 심화되면서 가입 기간을 지속하기 어려운 노동자층이 존재함.
- 유럽연합(EU)의 2010년 기준 공적연금 평균 기여기간은 38.6년에 이르지만, 한국의 경우 2020년 기준 약 24.8년을 정점으로 계속 줄어들 것으로 예측됨(주은선,

4) 지역가입자 중 적용제외자(공적연금가입자, 수급자의 무소속배우자, 18-27세 미만 학생과 군인, 기초생활수급자 등)를 고려하면 가입률이 좀 더 높아질 수 있음.

2017; 여유진, 2019에서 재인용).

- 인구학적으로는 경력단절 후 재취업 여성, 청년노동자, 사업체로는 저임금 영세사업장, 다양한 비정규직 등의 집단이 납부 예외의 사유가 되거나 장기미납자가 되기 쉬움. 결국 고령으로 노동시장을 은퇴했을 때 저소득 빈곤의 절벽으로 떨어질 수 위험이 높아짐. 납부 예외에 대한 보완적 방안이 적극적으로 조속한 시일 내에 도입되어야 할 필요가 있음.
- 납부 예외 기간의 허용은 해당 기간 연금보험료 납부를 면제함으로써 부담을 경감시켜주지만, 연금급여액 산정 시 연금액이 줄어들게 되어, 개인의 귀책 사유로 넘기고 있음.
- 출산, 군 복무, 실직, 돌봄, 그 외 납부 예외의 이유 중 사회적 재생산 노동이나 산업 구조조정과 같은 경제적 충격 등 개인의 책임보다는 사회가 공동으로 재고할 여지가 있는 사유를 더 발굴하여, 납부 예외 기간의 허용에 머물지 않고 가입 기간을 유지할 수 있는 다양한 지원 방안을 검토할 필요가 있음.
- 크레딧제도는 연금 가입 연령에 있는 개인들의 생애주기에서 불가피한 사유 혹은 사회적으로 가치 있는 행위로 인하여 소득이 상실되거나 감소되어 연금제도에 가입할 수 없는 기간 동안 개인들의 연금수급권을 강화하기 위한 지원정책임.
- 국민연금 제도에서는 출산크레딧과 군복무크레딧, 실직크레딧을 운영하고 있는데 매우 제한적임.
- 출산크레딧은 2008년 이후 둘째 자녀부터 12개월, 셋째부터 1인당 18개월까지 인정하며, 최대 50개월 지원함. 군복무크레딧은 6개월 이상 군 복무자에게 6개월 가입 기간을 인정함.
- 실업크레딧은 실업자의 구직급여 수급 기간 동안 국민연금 보험료의 75%를 지원함. 1인 생애 최대 12개월까지 지원함.

3) 대안

- 현재 시행되고 있는 크레딧제도를 현실에 맞게 조기에 개선해야 하며, “개인들의 생애주기에서 불가피한 사유나 사회적으로 가치 있는 행위”를 노동시장의 변화를 고려하여 개발·도입할 필요가 있음.
- 출산크레딧을 첫째 자녀부터 적용하되 납부 기간 인정을 18개월로 확대할 필요가 있음. 자녀 수 증가에 따른 개월 수도 이에 비례하여 늘어날 필요가 있음.
- 출산크레딧은 여성의 연금수급권을 보장하는 목적이지만, 남성 양육자의 크레딧

보장하는 방안도 검토해야 함.

- 군복무크레딧은 현역병 또는 공익근무요원으로 6개월 이상 복무한 자에게 6개월을 인정해주는 데 이를 복무기간 전체에 적용해야 함.
- 인구 고령화나 가족 간병으로 휴직 혹은 실직을 할 경우, 수급권을 인정해주는 '가족돌봄크레딧제도'를 검토할 필요가 있음.
- 특정 산업의 구조조정이나 국제 경제적·정치적 환경 급변으로 가입자가 소득상실·감소 혹은 장기실직의 상황이 되었을 경우, 적극적인 구제조치로서의 크레딧제도를 검토해 볼 수 있음.
 - 12개월로 제한된 실업크레딧 인정 기간을 연장하는 방안, 혹은 별도의 추가 크레딧을 신설·연계하는 방안.
- 고령 여성 돌봄노동자의 돌봄노동크레딧
 - 적어도 연금수급 직전 년도(유족연금이든 본인 노령연금이든)에 요양보호사, 구연동화강사, 아기돌보미 등을 하고 있는 고령 여성 돌봄노동자 중에서, 연금가입 이력이 있지만 납입 기간이 매우 짧거나, 가입 이력이 현 직장이 최초인 경우, 임의 계속가입자로 유도하거나 한정적으로 돌봄노동크레딧을 근무 기간 동안 부여할 수 있음.

3. 사회서비스원 확대와 민간 사회서비스 공공성 강화

1) 개요

- 지난 10년 이상 사회서비스 일자리가 전체 고용률을 끌어올리는 데 상당한 기여를 해왔음. 전체 취업자의 40%를 차지함. 특히 여성(중장년 여성, 경력단절 여성)과 중고령층의 노동시장 진입이 크게 증가함.
 - 일선 현장에서 대국민 직접 서비스 제공이 대부분인 사회서비스 일자리는 낮은 임금, 고용 불안, 제반 근로조건 미흡 등의 고질적인 문제를 안고 있음.
- 양질의 사회서비스 일자리가 정착되고 지속 가능하도록 사회적 일자리 시스템을 구축할 필요가 있음.

- 특히 사회서비스 일자리의 50%에 이르는 돌봄서비스의 공적 전달을 담당하게 될 사회서비스원의 역할과 기능을 조정·확대하면서, 비영리 민간부문의 공공성 제고를 위한 협력체계를 구축해야 함.

○ 사회서비스의 공공성 강화를 통해 사회적 재생산의 선순환이 이루어지도록 해야 함. 모두를 위한 공감의 안전망을 만들 필요가 있으며 적어도 비영리 민간부문을 포함하여 공적 영역이 70~80% 수준을 포괄할 수 있도록 사회적 투자가 필요함.

2) 진단

○ 지난 10년 이상 사회서비스 일자리가 전체 고용률을 끌어올리는 데 상당한 기여를 해왔음([표 3]과 [표 4] 참고). 여성(중장년 여성, 경력단절 여성)과 중고령층의 노동시장 진입에 힘입음. 2018년 기준 여성은 359만 7천 명(66.7%), 남성 179만 8천 명(33.3%)임.

[표 3] 전체 산업과 사회서비스산업 취업자 수와 비중 (단위: 천 명, %)

연도	전체 산업	총 사회서비스	사회서비스업 비중
2014하	26,247	5,067	19.3
2015하	26,519	5,206	19.6
2016하	26,746	5,339	20.0
2017하	26,744	5,357	20.0
2018하	27,090	5,395	20.0
2014~2018 증감	843	328	38.9
2014~2018 연평균 증감율	0.8	1.6	0.9

자료: 통계청, 지역별 고용조사 원자료(MDIS).

[표 4] 연령별 사회서비스산업 취업자 수와 연평균 증감률 (단위: 천 명, %)

연령별	2014	2015	2016	2017	2018	증감률
15~29세	929	925	926	909	892	-0.8
30~39세	1,084	1,071	1,070	1,078	1,057	-0.5
40~49세	1,172	1,207	1,191	1,200	1,221	0.8
50~59세	1,111	1,151	1,175	1,192	1,163	0.9
60~64세	346	379	432	434	437	4.8
65세이상	426	471	545	542	625	8.0
전체	5,067	5,206	5,339	5,357	5,395	1.3

자료: 통계청, 지역별 고용조사 원자료(MDIS).

○ 현 정부는 제2차 사회보장기본계획에서 지역사회 중심의 통합적 돌봄서비스 체계

를 구축하기로 함. 통합 돌봄 영역은 크게 건강·의료와 돌봄 영역으로 나뉘지는데, 돌봄 영역에서 중심적인 공적 전달 주체를 사회서비스원이 맡을 것으로 예상됨.

[표 5] 사회서비스원 시범사업 운영 및 계획

구분	국공립시설 등 운영				민간시설 지원사업
	국공립 시설	종합재가 센터	종사자	시설유형	
서울	2019	5	4	550여 명	-경영컨설팅
	(~2022)	20	25	3,900여 명	
대구	2019	9	2	470여 명	-시설안전점검 -경영컨설팅 -대체인력지원 -민관협력지원사업
	(~2022)	28	8	1,500여 명	
경기	2019	10	2	330여 명	-시설안전점검 -경영컨설팅 -대체인력지원 -인력수급지원
	(~2022)	97	29	4,300여 명	
경남	2019	7	2	390여 명	-시설안전점검 -경영컨설팅 -대체인력지원 -교육훈련지원
	(~2022)	25	8	1,500여 명	
계	2019	31	10	1,740여 명	
	(~2022)	170	70	11,200여 명	

*각시도별 사업규모, 목표는 정책환경 변화 등에 따라 변경될 수 있음.

*보건복지부, 2019. 11. 8. 보도자료, p.6.

- 사회서비스원은 ‘사회서비스공단’ 구상에서 출발한 것임. 사회서비스공단은 사회서비스의 공적 시설 확충과 일자리 창출, 노동자들의 근로조건 개선을 목표로 추진되던 것이었음. 이후 사회서비스원으로 명칭이 변경되었음. 전국 4개 광역자치단체(서울, 경기, 대구, 경남)에서 시범사업을 진행 중임. 정부는 2021년까지 사회서비스원을 단계적으로 추진한다는 계획임.
 - 사회서비스원의 주요 사업은 서비스 제공기관 직영(기존 국공립위탁시설 직영, 신규 시설 직영), 서비스 종사자 직접고용, 민간시설 컨설팅 지원, 종사자 교육 등임.
- 복지부 보도자료에 따르면, 사회서비스원 예산지원 규모는 2019년 총 60억 원으로 본부 인력 20명에 대한 인건비와 사업비를 포함하여 개소당 약 12억 4천만 원 수준임.⁵⁾
- 정부의 사회서비스원 지원 원칙은 본부 인력으로 최소화, 사회서비스원 소속 시설(어린이집 또는 종합재가센터 등)의 인건비 및 운영비는 추가 재정 지원 없이 기존의 보조금 또는 장기요양수가 등으로 운영하는 것임.⁶⁾

5) 보건복지부, 보도자료. 2019. 11. 8.

6) 보건복지부, 보도자료. 2019. 11. 8.

3) 대안

○ 사회서비스 관련 법 제정

- 사회서비스원은 현재 「지방자치단체 출자출연기관 운영에 관한 법률」에 따라 시·도지사가 설립하고 있고, 중앙정부는 국비 지원에 머물고 있음. 관련 법이 통과되지 않은 상황에서 정부 사업으로 수행 중임.
- 2018년 5월 ‘사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률안’(남인순 의원 등 11인) 의안이 위원회 심사단계에 머물고 있음.

○ 일자리 창출의 방향과 전략 필요: 청년층 유인, 고용안정, 일자리의 전망, 성별 편중 해소

- 정부 계획에 따르면, 2022년까지 사회서비스원이 직접 고용하는 인원은 최대 63,000명으로 추산됨. 보육교사, 사회복지사, 요양보호사, 간호사(조무사) 등 이 산업의 핵심 직군을 이루는 유자격자 노동공급은 포화상태임.
- 사회서비스 산업의 일자리 창출을 돌봄영역이 주도해왔던 것이 사실이지만 일자리의 균형과 산업의 전망을 감안하여 전략적 접근이 필요함. 사회서비스 산업에는 보육, 노인 요양, 장애인 지원 외에도 교육, 환경, 문화, 심리·상담, 주거 등 보건복지산업 외의 인근 산업 영역에 다수 걸쳐 있음.
- 현재 사회서비스 일자리는 중고령, 여성, 고용형태 불안정(시간제근로, 호출근로, 기간제근로 등), 저임금, 장시간근로(교대제근무), 경력 불인정, 직업의 장래성 취약 등을 특징으로 함. 이러한 일자리 속성은 청년층을 유인하는 동력이 없으며, 고용 불안정과 일자리(개인의 경력개발 및 장래성) 전망의 부재로 일자리의 지속성을 담보하지 못함. 또한, 대단히 여성 편중적인 일자리로 귀착되어 있음.
- 따라서 청년층 진입 유인책, 고용안정과 직업의 전망에 대한 사회적 설계, 그리고 성별 편중 해소를 위한 방향에서 일자리 창출을 검토할 필요가 있음.

○ 사회서비스의 민관협력을 통한 공공성 강화: 지역 노사정이 ‘좋은 일자리’ 기반 확립을 위한 실질적 논의 필요.

- 사회서비스원이 지역의 거점조직으로서 민관협력을 이끌어가는 데 있어 민간 특히 비영리조직들과의 관계설정이 중요함. 현재 초점은 경영컨설팅과 교육에 있으나 이보다 시급한 대책이 지역의 노동조건 기반을 마련하는 것임. 지역단위의 노사정이 모여 실질적인 성과를 내는 협의가 이루어져야 함.
- 사회서비스원이 지역의 서비스노동자를 100% 직접 고용할 수 없으며 뿐만 아니라, ‘재단’의 형태로 운영되는 한 실제 고용인원은 매우 제한적임. 따라서 95% 이

상(노인 요양의 경우)인 민간의 서비스노동자들이 공공의 영역으로 포괄되지 않는 한, 사회서비스의 공공성은 요원함.

- 그동안 사회서비스의 시장화를 주도한 것이 정부이고 오히려 이에 강한 제동을 걸었던 주체가 시민사회단체, 노동조합, 그리고 비영리 민간부문 관계조직이었다는 점을 상기한다면, 공공성을 담보하는 방향으로 다시 선회하는 데 있어 비영리 민간부문의 역할을 깊이 고려해야 함. 비영리부문, 사회적기업 등에게 일자리 안정을 지원하고 그에 부합하는 공적 책임을 부여하는 방향을 검토할 필요가 있음.
- 비영리 민간부문을 포함하여 공적 영역이 70~80% 수준이 될 수 있도록 실질적인 포용 정책이 필요함.

○ 기존의 예산(보조금과 수가) 한정 원칙을 뛰어넘는 혁신적인 재원계획 마련.

- 정부 정책방향과 달리 보조금과 장기요양보험수가 등의 재원으로는 공공성 확보와 양질의 일자리 달성은 가능하지 않음. 사회서비스원 관련 법이 제정되면 변화가 있겠지만 현재의 조건에서는 지방정부에게 실질적인 책임을 부과하고 있음. 이런 경우 열악한 고용조건 안에서 사회서비스의 지역 편차(서비스 질, 서비스 인력)가 예상되며 서비스 제공자와 이용자 양측에서 그동안 존재했던 배제 문제(보장의 사각지대)는 극복하기 어려울 수 있음.
- 중앙정부가 사회적 연대와 공감을 통해 혁신적인 재정계획을 수립해야 함. 일반회계 지원 외에 기금 활용 등의 방법도 검토할 수 있음. 예를 들면, 국민연금 기금운용 현황을 보면(2019년 10월 잠정), 기금자산 712.1조 원(시가 기준) 중에서 금융부문 투자가 99.9%, 기타부문 0.1%임. 복지부문은 1,684억 원으로 0.1%로도 안 되게 투자되었음. 전년 대비 238억 원 증가함.⁷⁾

4. 사회복지 노동자의 임금체계 합리화

1) 개요

- 사회복지산업의 노동자는 대표적인 '3D직종'이며, 사회서비스 인력의 핵심 노동력 층임.
- 사회복지 노동자들의 노동조건은 과거보다 개선되고 있지만, 기본적인 근로조건이 공무원에 예속적임.

7) 보건복지부·국민연금관리공단, 2019, "2019년 10월말 국민연금기금 운용현황(잠정)", '2019년도 제9차 국민연금기금운용위원회 보고사항(2019-30호).

- 노동의 가치와 노력에 대한 사회적 인정을 제대로 평가받지 못해왔음. 노동3권도 현실에서는 영향력이 크지 않음. 오래된 관행과 묵시적 외면이 만연함.
 - 공공부문의 공공기관 근무자를 제외한 사회복지 노동자들은 독립된 임금체계를 갖고 있지 못하며 단체교섭을 통해 축적된 임금교섭의 성과도 찾아보기 어려움.
- 그런데 사회서비스의 위상은 사회복지 노동자들의 노동이 ‘노동 존중 사회’와 ‘포용적 사회’로 나아가는 교두보 역할을 할 것임을 시사하며 그 중요성도 매우 커짐.
- 사회서비스 영역이 양질의 일자리로 구축되어, 지속 가능한 일자리, 청년층이 진입하는 일자리, 그리고 사회적으로 긍정적 기운을 주는 공익적 일자리가 되도록 하려면 사회복지 노동자들의 기본적인 임금체계부터 새롭게 설계해야 함.

2) 진단

- 복지부는 사회복지시설종사자 인건비 가이드라인을 매년 발표하고 있는데, 이는 공무원 호봉표를 기준으로 기본급을 설정하고 있음. ‘사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률’ 제3조에서 ‘국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다.’고 명시함.
- 가이드라인의 인건비
- 가이드라인은 첫째, ‘기본급’ 기준이며, 봉급과 수당은 개별시설과 지자체가 예산에 따라 편성하도록 권고하고 있음. 둘째, 최소지급 권고기준임. 그런데 국고보조금 사업을 수행하는 지자체나 사회복지시설⁸⁾은 ‘가이드라인과 개별적 편성 자유’라는 상충적(정부 위탁사업을 하는 조직에 대한 관리감독은 중앙정부, 지방정부, 모법인 등에서 주기적, 간헐적으로 실시됨을 고려해야 함) 방침은 하한선이 아닌 상한선 기준으로 작동하기도 함. 이는 지자체의 사회복지시설에 대한 인식, 재정여건 등을 고려하여 지자체나 해당 법인이 최종임금을 결정하기 때문(이봉주 외, 2017: 41). 셋째, 총 31호봉으로 구성(직위에 따라 약간의 차이가 있음)되어 있으며 수당은 명절휴가비, 시간외근무수당, 가족수당 3개가 있음. 생활시설과 이용시설의 유형과 직렬별로 급여표가 다름.
- 사회복지종사자 임금가이드라인이 직무가치를 적절히 반영하지 않은 채 공무원에

8) 사회복지사업법 제42조와 동법 시행령 20조에 따르면, 국가나 지방자치단체는 사회복지사업을 하는 자 중 대통령령으로 정하는 자(사회복지법인, 사회복지사업을 수행하는 비영리법인, 사회복지시설 보호대상자를 수용하거나 보육·상담 및 자립지원을 하기 위하여 사회복지시설을 설치·운영하는 개인)에게 운영비 등 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. 이에 따라 지원되는 국고보조금(인건비와 운영비)은 실제 기관의 사업과 인력운용에 절대적인 기준으로 작동한다.

준하는 급여체계를 기본 골간으로 하고 있어 한계가 있음.

- ‘사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다.’는 것은 사회복지 종사자에 대한 시혜적 조건으로 해당 직종에 종사하는 이들 중 가장 이상적인 직업으로 공무원을 상정했다고 가정하더라도 너무 넓은 접근 방식임. 사회복지직의 임금과 관련되어 ‘왜 공무원이 기준이 되어야 하는가’를 문제 제기해야 함. 사회복지직과 사회복지 사업체가 다양해진 현재 시점을 고려했을 때 직무, 근무조건 등에서 설득력이 거의 없는 기준임.
- 둘째, 임금결정의 기본은 노사 당사자임. 그런데 임금가이드라인은 이해관계자가 참여하지 않고 예산부처의 결정에 더 크게 의존하는 구조임(이봉주 외, 2017).
- 호봉과 직무 간의 연계성이 약함. 오랫동안 지적되어 왔던 문제는 낮은 임금수준, 종사자들의 전문성 강화 및 동기부여에 임금체계가 기여하지 못하며(오계택 외, 2017), 사회복지시설 근로자의 직무 차이가 크지 않음에도 불구하고 직책과 호봉이 올라갈수록 시설유형 간의 임금 격차가 큰 것도 문제임(이철선 외, 2016).
- 성과급에 대한 보상이 부재하며 초과근로에 대한 보상도 제한적임.

3) 대안

- 사회적 가치가 있는 직무에 대해 합리적 보상체계를 구축하고, 사회적으로 분담하는 방안이 필요함.
- 사회복지종사자 가이드라인에서 제외되어 않는 요양보호사를 포함한 일군의 직군들도 함께 포함하여 사회복지산업 전체의 근무시간과 임금체계를 새롭게 설계해야 함.

5. 특고, 플랫폼 노동자의 사회보험 적용

1) 개요

- 사회보험 적용 대상의 사각지대는 건강보험을 제외(급여의 보장성 사각지대)한 3개 보험에서 심각하게 대두되고 있음.
- 지금까지는 주로 사회적으로 요구가 있는 노동자들의 산재보험과 고용보험 적용을 선별·적용·검토하는 단계임.
- 근로자성 문제로 사회보험 시스템에서 배제된 노동자들을 포괄하는 가장 단순하고

명료한 방법은 적용대상을 ‘근로기준법’상의 노동자로 정해놓고, 각종 특례와 예외 조항으로 접근하는 방식을 폐기하는 것임.

- 적용대상을 최소한 노조법상의 노동자로 확대하는 법 개정
- 개별 사용자와 개별 노동자로서의 속성(근로자성, 사용자성) 인정 다툼을 해소하는 방법으로 집단적 접근을 검토할 수 있음.

2) 진단

- 플랫폼 노동자도 사회보험을 적용해야 한다는 논의에 한참 못 미쳐 정책적으로는 특고 및 예술인 고용보험 가입 대상 확대조차도 ‘근로자성’ 문제를 두고 이견을 좁히지 못하는 상황임.
- 사회보험 시스템을 유지하면서 이에 부합하는 노동자를 선정, 적용하는 방식이 10년 이상 지속되고 있음. 그 결과 특수고용 중 9개 직종만이 산재보험에 가입될 수 있으며, 동일한 갈등이 다른 업종과 고용보험에서 반복됨. 심지어 9개 업종의 특수고용 노동자는 아직도 고용보험에 가입되지 못함.
 - 「산업재해보상보험법 시행령」 제125조에 따라 보험설계사(+우체국 보험모집인), 레미콘기사, 학습지교사, 골프장 경기보조원, 택배기사, 퀵서비스기사, 대출모집인, 신용카드 모집인, 대리기사가 그것임.
- 통계청이 집계하는 특수고용 노동자는 528천 명(2019년 8월)임. 경제활동인구조사를 이용한 정흥준(2018)은 임금노동자 중에서 특수고용 노동자를 74만 5천 명, 비임금 노동자 중에서 91만 3천 명, 새로운 유형으로 55만 명, 총 221만 명을 추산함.
- 노동시장에서 특수고용 노동자로 불리는 직종, 직군이 점진적으로 확산되고 있는 가운데, 그 직종들을 정확하게 특정하지도 못하는 상태에서 개별 직군별로 기존 시스템에 부합하는지 여부로 사회보험을 적용하는 방식은 공정하지도 않을 뿐만 아니라 제도 지체 현상도 심각하다고 보여짐.
 - 이에 따라 사회보험 시스템을 대체하는 새로운 제도 체제, 사회보험의 보완적 대책, 사회보험과 병존하는 별도의 특수직보험(공제제도) 같은 대안들이 등장함.

3) 대안

- 일하는 모두가 노후 빈곤, 실직, 산재로부터 보호받을 수 있도록 사회보험 보장성

을 강화해야 함. 다만 주안점을 ‘사회보험 원리’에 두기보다, ‘보장의 실효성’에 두어야 해법을 찾을 수 있음.

- 더 많은 특수고용 노동자, 플랫폼 노동자를 포용하려면 하향식 확대 방식의 경계에서 더이상 작동하지 못하는 제도의 한계장치를 과감하게 걷어내야 함.

- 개별 사용자와 개별 노동자로서의 속성 인정 다툼을 해소하는 방법으로 집단적 사용자와 집단적 노동자로서 묶는 방법을 임시적으로 고려할 수 있음.
 - 특정 직군이나 일부 직군을 묶어 사용자협회(공제조합 등)를 조직하도록 하고, 특수고용 노동자가 조합원으로 가입하여 사회보험료를 집단 부담형태로 부과하는 방법을 검토할 수 있음.
 - 사회보험료 납부가 어려운 소득자의 경우, 정부지원금이나 크레딧 방식의 도입을 유도해 볼 수 있음.

- 근로자성 문제로 사회보험 시스템에서 배제된 노동자들을 포괄하는 가장 단순하고 명료한 방법은 적용대상을 ‘근로기준법’상의 노동자로 정해놓고, 각종 특례와 예외 조항으로 접근하는 방식을 폐기하는 것임.
 - 적용 대상을 최소한 노조법상의 노동자로 확대하도록 법을 개정해야 함.

VIII. 특고/플랫폼 노동자의 권리보호 방안

황수옥 한국노동사회연구소 연구위원

1. 문제 진단

다양한 형태의 특수고용 노동자의 증가는 세계적인 추세로 서비스산업의 발달과 IT 기술의 발전을 배경으로 한다. 그러나 한국은 1990년대 중반 이후 정부의 노동시장 유연화 정책에 맞춰 기업이 신자유주의적 구조조정을 수행하여 노무비용 절감을 위해 직접적인 고용관계를 계약근로의 형태로 전환하면서 나타난 결과가 특수고용 노동자들이다.⁹⁾ 따라서 사용자와의 계약방식이 변화하여 형식상 자영업자이지만 사실상 사용자에게 인적·경제적으로 종속된 특수고용 노동자가 생겨났다. 지금까지 나온 특수고용 노동자에 대한 실태조사들¹⁰⁾을 살펴보면 특수고용 노동자들의 인적 종속성이 노동자보다 약하기도 하지만 업종에 따라 직·간접적으로 사용자의 지휘와 감독을 받고 있다. 그러나 직종별 또는 특정 직종 내에서도 상당한 차이가 존재하기 때문에 노동자와 달리 상당한 정도의 재량이 인정되기도 한다. 그러나 특수고용 노동자들은 노동자와 비슷하게 노무를 제공하여 생계를 유지하고 계약이 해지될 경우 다른 경제수단이 없어 생존권이 위협받기 때문에 경제적 종속성이 강하다고 나타난다. 즉, 대부분의 특수고용 노동자들이 노무이용자와 계약체결 시 대등하지 못한 상태에서 이루어지기 때문에 사실상 독립자영업자로서 요건을 갖추지 못한다는 것이다.¹¹⁾

특수고용 노동자의 범위는 점점 확대되어 가고 있지만 대부분 특수고용 노동자는 법적으로 노동자가 아니라 자영업자이기 때문에 근로기준법이나 산업재해보상보험법 등 사회보험법상 보호를 제대로 받지 못하고 노동3권의 행사도 제약받고 있다. 따라서 특수고용 노동자들은 노동조합을 결성하여 자신들의 이익을 대변할 수 없기 때문에 사용자의 일방적인 계약해지나 노동조건 악화에도 속수무책으로 당할 수밖에 없다. 또한 골프장 캐디나 학습지교사와 같이 노조법상 지위를 인정받았다 하더라도 사용자

9) 강성태, 특수고용직의 노동법적 보호: 판례상 근로자 판단방식의 변화를 중심으로, 노동정책연구 제7권 제3호, 한국노동연구원, 2007, S. 94.

10) 국가인권위, 2015: 특수고용 노동자보호를 위한 법·제도 개선방안 긴급토론회, 한국여성연합단체, 2005; 노사정위원회 비정규근로자대책 특별위원회, 특수형태근로종사자 실태조사 보고서, 2002

11) 김인재, 특수형태근로종사자의 법적 보호방안, 노동법학 제31권, 한국노동법학회, 2009, S. 239.

들은 노동자들의 단체교섭 요구를 거부하고 있기 때문에 사실상 노동3권을 전혀 받지 못하고 있다.¹²⁾ 따라서 특수고용 노동자들의 일정한 사회적 보호가 필요하다는 것에는 이견이 없다. 그러나 긴 시간 동안 특수고용 노동자들에 대한 보호방안이 입법화 되지 못한 것은 특수고용 노동자가 업종 간 또는 동일 업종 내에서도 노무제공의 성격이 다양하고 종속성의 정도가 다르기 때문이다. 또한 한국의 특수고용 노동자는 직접적인 고용관계에서 특수고용 노동자로 전환되어 '위장자영업자'일 가능성도 배제할 수 없기 때문에 통일적인 방안 마련이 쉽지 않았다.¹³⁾

현재 국내에서는 플랫폼 노동에 대한 많은 논의가 이루어지고 있지만 플랫폼 노동의 정의가 명확하지 않고 그 유형 및 내용이 매우 다양하고 개별화되어 있어 법률관계와 구체적인 보호방안에 대해서 의견이 분분하다. 현재 벌어지고 있는 플랫폼 노동자의 보호방안에 관한 논의는 특수고용 노동자에 관한 논의의 양상과 매우 비슷하게 이루어지고 있다. 우선 특수고용 노동자의 개념과 그 범위에 관하여 수년 동안의 논의가 있었음에도 아직까지도 판례를 통해 통일된 견해도 나타나지 않고 있다. 플랫폼 노동에 대한 개념도 우리나라뿐만 아니라 해외에서도 아직까지 그 개념과 범위가 매우 모호하다. 그럼에도 경제적 지배관계와 교섭력의 불균형이라는 사회적 사실이 노동법 발생의 본질임을 생각해볼 때 플랫폼노동종사자에 대한 노동법적 보호의 필요성은 명확하다. 따라서 플랫폼 노동을 어떻게 규정할 것인지, 플랫폼 노동자의 보호방안과 누구에게 사용자책임을 지울 것인지에 대한 판단과 구체적인 기준을 마련해야 한다.

2. 특수고용 노동자와 플랫폼노동에 관한 논의

1) 특수고용 노동자의 개념

학습지교사, 건설기계, 택배 기사, 쿼서비스 기사, 덤프트럭운전자, 학원차량운전기사, 대리운전기사, 방송작가, 애니메이터, 텔레마케터, 보험모집인, 골프장 캐디, 간병노동자 등 특수고용 노동자가 노동자인지 여부는 1990년대 말 특수고용형태의 노동자들이 늘어나면서 부터 꾸준히 제기되고 있는 문제이다. 이러한 특수고용 노동자는 외형상 특정 사업주와 도급 또는 이와 비슷한 특수 형태의 계약을 맺고 실적과 성과에 비례하는 보수를 받는다는 특징이 있다. 따라서 특수고용 노동자들은 사실상 종속적인

12) 조돈문 외, 민간부분 비정규직 인권상황 실태조사 - 특수형태근로종사자를 중심으로, 국가인권위원회, 2015, S. 26.

13) 김인재, 특수형태근로종사자의 법적 보호방안, 노동법학 제31권, 한국노동법학회, 2009, S. 239, 240

지위에서 노동을 제공하고 있지만, 법률상 특수고용 노동자가 노동자인지 아니면 개인 사업자인지를 규정하고 있지 않은 상황에서 판례에 따라 개별적 노동법과 집단적 노동법으로부터 모두 배제되어 있다. 대법원은 다음과 같은 기준을 세워 특수고용 노동자들의 노동자성 인정 여부를 판단하였다.¹⁴⁾

- 사용자가 업무의 내용을 결정하고 업무 수행과정에서 구체적·개별적인 지휘·감독을 하는지
- 취업규칙 등이 적용되는지
- 사용자가 근무 장소·시간을 지정하고 노무제공자가 이에 구속받는지
- 노무제공자가 스스로 비품·원자재·작업도구 등을 소유하거나 제3자를 고용하여 업무를 대행하게 하거나 업무에 따른 수익·손실의 위험을 스스로 지는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 할 수 있는지
- 보수의 노무대가성 유무와 기본급·고정급 유무
- 노무제공 관계의 계속성과 상대방에의 전속성 유무와 정도
- 근로소득세의 원천징수와 사회보장법상 노동자 지위의 인정 여부
- 사회보장제도에 관한 법령 등

결과적으로 특수고용 노동자의 지위에 대한 대법원의 입장은 근기법상 노동자에 해당하지 않는다는 것은 명확하지만 노조법상 노동자에 속하는지 여부는 아직까지 명확하게 밝히지 않았다고 볼 수 있다. 따라서 특수고용 노동자는 근기법에 따른 보호를 받지 못하지만, 노조법에 따라서는 인정한 사례도 있고 부정한 사례도 있기 때문에 사실상 설립신고증을 받아 활동 중인 노동조합이 상당수 존재한다.¹⁵⁾ 그러나 지금까지 특수고용 노동자에 대한 법원 판례의 판단기준은 경제적 종속성 및 조직적 종속성에 대한 판단기준은 거의 검토하지 않은 채 사용종속성만을 중심으로 판단하고 있다는 비판을 받고 있다.¹⁶⁾

2) 산재보험법상 특수고용 노동자

2008년 개정된 산업재해보상보험법은 특수고용 노동자에 대한 보호를 직접적이고 명시적으로 규정하고 있는 유일한 법령이다. 산재보험법 제125조에 따른 특수형태근로종사자에 대한 특례 규정에서 산재보험법의 보호를 받을 수 있는 범위는 일정한 요건만 정하고 시행령으로 직종을 특정하도록 하고 있다. 따라서 현재 보험설계사, 레미콘

14) 임종률, 노동법, S. 37.

15) 이승욱, 특수형태근로종사자에 대한 노동법적 보호방안 모색, 노동법학 제23권, 한국노동법학회, 2006, S. 190, 191.

16) 최영호, 계약근로형 노무공급자의 근로자성, 노동법연구 제13호, 서울대노동법연구회, 2002, S. 144.

트럭 지입 차주 겸 운전자, 학습지 교사, 골프장 캐디, 택배원, 전속 퀵서비스 배송인, 대출모집인, 카드모집인, 전속 대리운전기사로 한정되어 있다. 산재보험법에 따라 “계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자로서, 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것과 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 것”이라는 요건을 모두 갖춘 경우 산재보험법의 적용을 받을 수 있다. 다만 사용자가 보험료 전액을 부담하는 경우를 제외하고 필수적인 강제가입이 아니라 특수고용 노동자 본인의 의사에 따라 적용제외를 신청할 수 있도록 하였다. 또한, 산재보험법 제49조의 3 제2항에 따라 특수고용 노동자의 산재보험료는 사용자가 전액 부담하는 노동자와 달리 사용자와 특수고용 노동자가 절반씩 부담하도록 하고 있다.

그러나 현재 산재보험법은 여러 가지 많은 문제점이 있다. 우선 법률에서 정한 특수고용 노동자의 개념을 “계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등의 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자”로 정하고 있다. 그러나 특수고용 노동자는 근로형태가 매우 다양하기 때문에 근로기준법의 적용대상인 노동자인지 아닌지를 법적으로 확정할 수 없다. 또한, 특정 노동자가 법원의 판결에 의해 노동자로 인정되지 않아 법적인 권리를 가질 수 없다고 하더라도 다시 그 근로형태가 변하거나 또는 근로형태가 다른 같은 직종의 다른 특수고용 노동자에게 그 판결이 적용될 수 있는 것도 아니기 때문이다. 즉 특수고용 노동자의 특성상 노동자인지 아닌지는 언제나 유동적이기 때문이다. 오히려 특정한 직종이 산재보험법의 적용대상으로 지정되면 그 직종에 종사하는 특수고용 노동자는 근로기준법상 노동자가 아닌 것으로 역 추정되는 위험성도 가지고 있다. 결국 산재보험법상 특수고용 노동자의 개념 정의는 사실상 노동자로 인정될 수 있는 사안임에도 특정 직종에 종사한다는 이유로 노동법 적용이 부정될 수 있는 근거로 사용될 수 있어 오히려 노동자의 개념을 협소하고 엄격하게 만들 우려가 있다. 또한, 시행령에 따른 직종이 지나치게 협소하게 제한되어 있다. 적용대상의 범위를 시행령으로 지정하도록 되어 있는 규정을 산재보험에 가입할 수 있는 직종을 대폭 확대하거나 근본적으로 직종별이 아닌 타인을 위해 일하는 모든 취업자로 적용할 수 있도록 수정하는 것이 필요하다. 그 밖에 가입선택의 여부를 노동자의 임의적인 선택에 맡기고 있어 사회보험의 강제적 성격과 맞지 않다. 실제로 많은 특수고용 노동자들은 보험료 반액의 부담 때문에 가입을 꺼리기도 한다.¹⁷⁾

17) 조돈문 외, 민간부분 비정규직 인권상황 실태조사 - 특수형태근로종사자를 중심으로, 국가인권위원회, 2015, S. 31.

3) 플랫폼 노동의 개념과 현황

한국고용정보원에서는 플랫폼 노동을 “디지털 플랫폼의 중개를 통해 구한 단속적(1회성, 비상시적, 비정기적) 일거리 1건 당 일정한 보호를 받으며, 고용계약을 체결하지 않고 일하면서 근로소득을 획득하는 근로 형태”로 정의하고 있다. 유럽연합에서 디지털 노동 플랫폼은 알고리즘으로 노동 서비스 거래가 조율되는 디지털 네트워크 방식으로 정의한다.¹⁸⁾ 또한, 플랫폼 노동의 특징으로 온라인 플랫폼을 통한 유료 노동 조직화, 플랫폼/노동자/고객의 삼면적 관계, 근로의 외주화, 직업의 직무 단위로의 분할, 서비스 수요에 기반을 제시하고 있다.

ILO에서는 디지털 플랫폼 노동을 일반적으로 일하는 장소와 플랫폼의 역할에 따라 분류하는데 주문형 앱과 웹사이트를 통한 특정 서비스의 수요·공급 연계 시스템으로, 수행방식에 따라 지역 기반 및 웹 기반 플랫폼으로 구분한다. 오프라인 기반 주문형 앱 노동은 디지털 플랫폼으로 중개되는, 즉 수요자의 모바일 또는 온라인 주문으로 업무가 할당되면 해당 플랫폼이 운영되는 지역에서 서비스를 제공하는 것이다. 예를 들어 우버택시, 대리운전, 홈서비스, 음식배달, 청소, 심부름 등 물리적 서비스를 수행하는 것이 이에 해당된다. 온라인 기반 업무 수행 플랫폼은 디지털 플랫폼으로 중개되어 온라인 가상공간에서 불특정 다수 노동자가 참여하여 이루어지는 노동으로 오프라인에서의 대면접촉은 없다. 특정 분야에 대한 프리랜서와 전문가를 연결해주는 온라인 채용 플랫폼, 창작물을 플랫폼에 기재하거나 공모형으로 채택되는 디지털콘텐츠 창작 플랫폼, 소규모 단위 업무가 다수의 온라인 종사자들에 의해 수행되는 크라우드 플랫폼이 이에 해당한다.

고용정보원에 따르면 대리운전앱, 배달앱(음식, 퀵서비스, 꽃 등), 콜택시앱, 가사도우미앱, 간병 및 호스피스앱, 통/번역앱, 청소용역앱, 경비용역앱, IT관련업무주문앱(홈피 제작, 어플리케이션 개발), 전문업무의뢰(디자인, 작가, 회계, 컨설턴트, 판매/마케팅), 이사앱, 팻앱, 인테리어주문앱, 미용서비스앱, 자동차정비앱, 과외앱, 낚시앱, 그 외 일회성 아르바이트(알바몬, 알바천국 등)을 국내 주요 디지털 플랫폼으로 보고 있다.

현재 플랫폼 노동의 확산은 과거 특수고용의 확산과 유사한 점을 찾을 수 있다. 예를 들어 정규직으로 근무하던 노동자들을 인건비와 복지비용 등을 줄이기 위해 개인 사업자로 등록하도록 하였으나 업무의 형태는 크게 바뀐 것이 없어 위장자영업자로 몇 십 년을 노동자성에 대한 논란을 일으키고 있다. 플랫폼 기업의 경우도 중개자로서 역할만을 수행한다는 것을 강조하며 대면적인 업무지시나 평가, 징계가 이루어지지 않다고는 하나 플랫폼에서 고객리뷰, 온라인 평가 등에 기반하여 퇴출시키거나 수수료를 정하기 때문에 실질적으로는 통제 또는 징계의 효과를 나타낸다.

18) European Commission, 2018

현재 주문형 앱 노동은 기존 특고에 의한 노동이 플랫폼 노동으로 전환되거나 신규 발생하는 양상으로 특고와 유사하고 특고 노동자들에게 부여되는 일이 디지털 플랫폼을 통해 중개된다는 점을 제외하고는 큰 차이를 찾을 수 없다. 예를 들어 음식배달의 경우 고객이 플랫폼을 통해 음식을 주문하면 음식점에서 대행업체를 통해 배달 노동자에게 콜을 보내는 시스템으로 노동자는 업무시간과 장소, 업무 내용의 선택권이 없다. 또한, 대행업체들은 입사 전 교육, 로고 복장 착용, 근태 관리, 배달 시작시간과 종료시간 관리, 앱 사용 중단 및 퇴출을 통해 노동자들에 대한 실질적인 관리를 하고 있다. 이는 대표적인 배달 플랫폼 업체인 '요기요'의 배달노동자들이 노동자성을 인정받고 '라이더 유니온'이 합법노조로 인정됨으로써 논란의 여지가 크지 않다.

온라인 기반 업무 수행 플랫폼의 경우, 일부 플랫폼은 시간과 공간에서의 자유로움은 있으나 업무를 수행하는 데 있어 시스템이 허용하는 범위 내에서만 자율권을 가진다. 즉, 가격 책정이 불가능하고 소비자 선택권이 없거나 스크린샷이나 업무기록 등을 통해 구체적인 일정이 공유되고 벌금을 부여하는 방식으로 운영되는 경우에는 노동자성에 대한 인정 가능성이 높아진다고 볼 수 있다.

3. 특수고용 노동자와 플랫폼 노동자의 보호 방안

1) 특수고용 노동자 보호에 관한 입법 논의

특수고용 노동자 실태조사를 통해 여러 가지 많은 문제를 확인하였고 이를 해결하기 위해 특수고용 노동자의 보호 방안에 대하여 지금까지 많은 논의가 있었다. 2000년 특수고용 노동자를 포함한 비정규직 노동자의 보호를 위한 법·제도 개선을 위한 입법청원이 시작되었다. 한국노총과 민주노총, 여성단체연합과 비정규직 공동대책위원회가 특수고용 노동자를 비롯한 비정규직 보호를 위한 입법청원을 국회에 제출하였다. 이에 따라 정부도 대책 마련을 검토하여 '비전형노동자 대책방안'을 발표하였지만 노사 모두에게 많은 비판을 받고 노사정위원회로 이전되어 논의를 이어갔다. 노사정위원회는 비정규직 노동자에 대한 법·제도 개선방안을 마련하기 위해 2001년 '비정규직근로자대책특별위원회'를 구성하였다. 노사정위와 비정규직특별위원회는 2년여의 논의 끝에 2003년 공익위원 안으로 '유사근로자의 단결 활동 등에 관한 법률안'을 제시하였다. 그러나 이 입법안에 대해 노사의 심한 반발로 별도의 후속 기구를 설치하여 대책을 마련하기로 하였다. 따라서 노사정위는 2003년 '특수형태근로종사자특별위원회'를 설치하여 외국의 법·제도에 대한 실태조사와 개선방안을 논의하였다. 2005년 또 다시 공익위원의 검토의견을 공개하였으나 이 역시 공익위원 간에도 견해 차이가 커 통일

적인 개선방안을 제출하지 못하였다. 결국 2007년 일부 특수고용 노동자들이 산재보험법 대상자로 법제화된 것을 제외하고 아직까지 입법적 방안이 실행되지 못하고 있다. 또한, 국회 차원에서도 여러 차례 입법발의가 있었으나 법률이 개정으로 이어지지 못하였다. 이후 정부 차원의 논의는 거의 중단된 상태로 2014년 정부가 산재보험법의 적용을 받는 직종을 일부 확대하였으나 별다른 실효성을 확보하지 못하였다.¹⁹⁾

2) 개별적 특수고용 노동자의 보호 방안

앞서 살펴본 바와 같이 특수고용 노동자의 개념은 산재보험법에만 규정하고 있기 때문에 불분명하다. 그러나 실태조사 등을 통해 사회적 보호의 필요성이 있기 때문에 특수고용 노동자의 정의와 그에 맞는 제도적 보호방안을 마련해야 한다. 따라서 모호한 특수고용 노동자의 법률적 기준, 노동법과 사회보험법의 적용 범위 등과 관련하여 노동자의 판단기준 등 입법에 대한 고민이 필요하다. 이와 관련하여 지금까지 여러 차례 논의를 통해 나왔던 의견 중 노동자와 자영업자의 이분법을 유지하면서 특수고용 노동자를 노동자에 포함하여 노동법의 규율대상으로 삼거나 자영업자와 동일하게 민사법과 경제법을 적용하자는 의견과 노동자와 자영업자 사이에 제3의 영역을 신설하자는 의견으로 나뉘볼 수 있다.²⁰⁾

우선 특수고용 노동자들의 노동자성을 인정하기 위해 노동자에 대한 개념을 재정립하여 노동자와 자영업자의 이분법을 유지하자는 의견이 있다. 이는 초기 특수고용 노동자들이 사실상 위장자영업자로 분류될 만큼 자영업자의 독립성을 갖추지 못한 것에서 기인한 것이다. 그러나 이후 지속적으로 다양한 형태의 특수고용 노동자들이 생겨나면서 노동자의 개념을 재정립하여도 그 안에 포함될 여지가 없는 고용형태들도 나타나고 있다. 그렇다면 이들은 자영업자로 분류되어 사회적 보호를 받을 수 없게 된다. 그렇다고 하여 노동자의 범위를 지나치게 넓게 정의하는 것도 노동자들을 특별히 보호하고자 하는 노동법의 목적에 혼란을 일으킬 가능성이 있다. 따라서 위장자영업자에 대한 문제를 해결하기 위해 노동자성 판단기준을 명확히 할 필요는 있으나 노동자와 자영업자로 나누는 이분법을 유지하는 것은 이후 더욱 다양해질 특수고용 노동자들을 포함하는 데 많은 어려움이 발생할 것은 자명하다.

따라서 독일과 같이 노동자와 자영업자 사이에 '유사 노동자'를 인정하여 삼분법으로 구별하는 방법이 제안되었다. 유사 노동자는 한국의 특수고용 노동자와 비슷한 개념으로 인적 종속성은 노동자보다 약하거나 없지만, 경제적 종속성은 노동자와 같은 수준인 사람들로 독일, 영국, 이탈리아 등 유럽의 대부분 국가가 채택하는 방식이다. 노

19) 조돈문 외, 민간부분 비정규직 인권상황 실태조사 - 특수형태근로종사자를 중심으로, 국가인권위원회, 2015, S 44.

20) 도재형, 특수형태근로종사자 보호를 위한 입법·정책적 개선방안, 국회입법조사처·복지노동포럼, 2013, S. 14.

동자와 자영업자 사이에 유사 노동자와 같이 제3의 범주를 설정하여 경제적 종속성으로 인해 발생하는 생존권의 문제를 사회적으로 보호하는 방법이다. 이미 한국의 노동법체계는 근기법상 노동자와 노조법상 노동자 개념을 차별화하여 근기법상 노동자는 아니지만 노조법상 노동자로 포함되는 제3의 범주가 존재하기 때문에 삼분법을 도입하는 것에는 무리가 없을 것으로 생각된다. 그러나 2003년 노사정위 공익위원의 안으로 나온 유사 노동자의 개념은 근로기준법, 노동조합및노동관계조정법상 노동자에 해당하지 않지만, 특정 사업자를 위해 노무를 제공하고 이로 얻은 수입으로 생활하는 자, 타인을 고용하지 않고 본인이 직접 노무를 제공하는 자, 노무제공에 있어서 직간접적인 사용자의 지휘·감독을 받는 자 등과 같이 유사한 지위에 있는 자를 유사 노동자로 명명하고 이러한 특수고용 노동자들에 대해 단체조직권, 교섭권, 협약체결권 등을 부여한다는 것이다.²¹⁾ 그러나 노사정위 안에서 정의한 유사 노동자는 입법모델로 삼았다는 독일이나 이탈리아의 개념과는 다르게 지휘명령 구속성을 요건으로 하기 때문에 이러한 판단기준에 따르면 특수고용 노동자는 유사 노동자가 아니라 노동자로 인정받을 수 있게 된다. 독일의 유사 노동자는 인적 종속성 없이 경제적으로 종속된 노무제공자를 의미하기 때문이다. 따라서 기존의 유사 노동자 개념이 아닌 새롭게 정립된 유사 노동자의 개념을 도입하는 것으로 특수고용 노동자들의 보호방안을 고려해 보아야 한다. 또한, 서비스 산업을 중심으로 다양한 형태의 특수고용 노동자들이 점점 증가하고 있는 현실을 고려하여 유사 노동자의 개념을 도입하여 신생 직종들을 포함할 수 있도록 해야 한다.²²⁾

보험모집인, 캐디, 학습지노동자, 레미콘 기사와 같은 대표적인 특수고용 노동자의 경우 1990년 말 이전에는 근로계약에 따른 노동자로 근무하다 고용형태를 바꾸어 형식상 자영업자가 되었다. 현행법상 자영업자에 대한 개념은 법률에 규정되어 있지 않기 때문에 근기법에 따른 노동자성 인정 여부에 따라 노동자이거나 아니면 자영업자로 규정된다. 그러나 초기 특수고용 노동자의 경우, 산업구조의 변화 등에 따라 생겨난 진정한 의미의 특수고용 노동자가 아닌 사용자가 고용관계의 실질을 은폐하기 위해 이용된 사실상 노동자인 위장자영업자로 분류될 수 있다. 이는 법원이 노동자 개념을 매우 협소하게 해석함으로써 사용자에게 위장된 고용관계로 변화시키고자 하는 유인으로 작용한 측면이 있다고 평가된다. 이러한 위장자영업자는 특수형태노동이 아닌 노동자로서 노동법상 보호를 받아야 한다.²³⁾

21) 조돈문 외, 민간부분 비정규직 인권상황 실태조사 - 특수형태근로종사자를 중심으로, 국가인권위원회, 2015, S. 49.

22) 조돈문 외, 민간부분 비정규직 인권상황 실태조사 - 특수형태근로종사자를 중심으로, 국가인권위원회, 2015, S. 272.

23) 김인재, 특수형태근로종사자의 법적 보호방안, 노동법학 제31권, 한국노동법학회, 2009, S. 253, 254.

3) 특수고용 노동자의 단결권 보장

(1) 노조법상 노동자성 판단기준

근기법상 노동자의 개념과 노조법상 노동자의 개념은 다르다. 노조법은 노동자와 사용자 사이의 ‘교섭력 불평등’을 시정하기 위한 기본적인 절차적 장치로 헌법에 의한 노동3권을 구체화한 법이다. 그 목적은 집단적 교섭을 통한 사적 자치의 회복을 위한 절차적 공정성의 확보에 있다고 볼 수 있다. 헌법상 노동3권의 기본적 존재의의는 교섭력의 불균형을 집단적 자치에 의해 시정함으로써 노동자의 인간다운 삶, 인간의 존엄성을 확보하려는데 있다. 즉, 집단적 자치에 의한 헌법상 기본권의 보장은 최소한 교섭력의 불평등으로 인해 경제적으로 불공정한 관계가 형성되는 곳에 대해 실현되어야 하고 실현될 수 있다. 노조법은 이를 확인하는 의미를 가진다. 이런 측면에서 본다면 특수고용 노동자는 경제적 의존성이라는 측면에서는 노동자와 양적·질적으로 동일하여 교섭력의 불평등을 절차적으로 시정하는 제도적 장치를 필요로 하고 있다. 나아가 대법원 판례의 “노무공급자들 사이의 단결권 등을 보장해 줄 필요성이 있는 가라는 관점에서” 문제되는 시점에서는 이적 종속성을 완전히 결여하고 있는 일시적 실업상태에 있는 자나 구직 중인 자도 노조법의 적용을 인정하고 있는 상황에 비교하면, 노동자에 비해 경제적 의존성이라는 측면에서 완전히 동일하고 나아가 일부의 이적 종속성도 함께 가지고 있는 특수고용 노동자에 대하여 노조법의 적용을 완전히 배제하는 것은 균형을 상실한다.²⁴⁾

특수고용 노동자의 문제는 새로운 고용형태의 현실을 인정하고 이를 고려하여 기존의 노동관계법의 적용 범위를 유연하게 함으로써 입법적 조치가 없이도 상당부분 문제를 해소한 다수의 외국사례가 존재한다. 그러나 우리나라에서 특수고용 노동자의 문제가 쉽게 해결되지 않는 것은 법원이 노동자의 범위를 협소하게 해석함으로써 현실의 변화를 적절하게 반영하지 못한 것이 크다.²⁵⁾

(2) ILO 결사의자유위원회 권고

ILO는 2011, 2012년 ILO 결사의자유위원회 보고서를 통해 △대형화물트럭 운전자 등 특수고용(자기고용) 노동자에 대하여 노동조합법에 따른 결사의 자유와 교섭권 보장을 보장하라고 권고하였다. 결사의 자유위원회는 대형 화물차량 운전기사(heavy goods vehicle drivers)와 같은 “자기 고용(self-employed)” 노동자를 포함한 모든

24) 이승욱, 특수형태근로종사자에 대한 노동법적 보호방안의 모색, 노동법학 제23호, 한국노동법학회, 2006, 213, 124.

25) 김인재, 특수형태근로종사자의 법적 보호방안, 노동법학 제31권, 한국노동법학회, 2009, S. 245.

노동자가 신들 권익의 증진과 방어를 위해 스스로 선택에 따른 조직을 통해, 그 어떤 사전적 승인 조치 없이 해당 조직의 규정에 따라 스스로 선택에 따른 연맹과 총연맹에 가입할 권리를 포함하여, 결사의 자유를 전적으로 향유할 수 있도록 하는데 필요한 조치를 취할 것을 한국정부에 요구하였다. 또한, 위원회는 한국정부에 한국 국내법이 행정당국에 의한 노조 해산(dissolution, 역주: 설립신고 반려 혹은 취소)의 경우, 상소권(right of appeal)을 보장하고 있는지 알려줄 것을 요청하였다. 만약 그러한 절차가 보장되고 있지 않다면, 위원회는 한국정부에, 노동자들의 조직이 행정 당국에 의해 해산되지 않을 수 있도록, 그리고 최종적 판결이 내려질 때까지 행정 판단이 효력을 발생하지 않도록, 사회적 파트너들과의 협의를 통해 노동법 및 그 시행령의 조항들을 개정하기 위한 필요한 조치를 취할 것을 요구한다. 위원회는 한국정부에 이 점에 대해서 지속적으로 알려줄 것을 요구하였다. 결사의 자유위원회는 한편으로는 자기 고용 노동자들이 단체교섭이라는 수단을 포함하여 자신들의 권익 증진과 방어를 위한 목적으로 ILO 협약 제87호와 제98호 하의 노동조합 권리를 전적으로 향유할 수 있도록, 또 다른 한편으로는 전국건설노조와 전국운수노조에 대해 조합원들이 자신들을 대표하는 노조를 통해 대표되는 것을 가로막는 그 어떤 조치도 취해지지 않도록, 상호 간에 용인 가능한 해결책을 찾기 위해 모든 당사자와 논의를 진행할 것을 한국정부에 요구하였다. 모든 노동자가 노조법에 의해 보장받는 결사의 자유와 단체교섭에 대한 권리를 하청(“파견”) 노동자들이 누릴 수 있도록 권리 보호를 강화하기 위한 적절한 메커니즘과, 하청 노동자들이 기본권을 행사하지 못하도록 하는 수단으로 하청이 남용되는 것을 방지하기 위한 메커니즘을 개발하도록 하였다.

다. 인권위 권고

국가인권위원회(위원장 이성호)는, 고용노동부 장관에게 특수형태근로종사자의 노동3권 보장을 위한 별도의 법률을 제정하거나 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 ‘노조법’이라 함)상 근로자에 특수형태근로종사자가 포함되도록 관련 조항을 개정할 것을 권고했다. 국회의장에게도 조속한 입법 노력이 필요하다는 의견을 표명했다. 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1990년대 이후 골프장 캐디, 학습지 교사 등 일부 서비스업무 직종에서 나타나기 시작한 특수형태근로종사자는 형식상 개인사업자이긴 하지만, 타인의 사업을 위해 직접 노동력을 제공하고, 그 대가로 얻은 수입으로 생활하며, 노무제공 상대방인 사업주에 대해 계약상 불리한 지위에 있다는 점에서 근로자와 유사하다. 둘째, 하지만 형식상 개인사업자라는 이유로 노동관계법의 보호 대상이 되지 못해 사업주의 일방적인 계약 변경, 해지, 보수 미지급, 계약에 없는 노무제공 강요 등 불이익한 행위에 효과적으로 대응하기 어렵고, 일부 직종 외에는 일하다 다치거나 아파도 산재보험을 적용받

지 못한다. 이에 특수형태근로종사자들은 노동조합 결성 또는 가입을 통해 열악한 노무제공 조건을 개선하려 하지만, 사업주의 계약 해지, 행정관청의 노동조합 설립신고 반려 및 노동조합 규약 시정명령 조치 등으로 인해, 노동조합을 통한 처우 개선도 사실상 어려운 상황이다. 「세계인권선언」 및 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 등은 ‘모든 사람’이 자신의 이익 보호를 위해 자유롭게 노동조합을 결성하고 가입할 권리가 있음을 명시하고 있고, 국제노동기구(ILO)도 결사의 자유 관련 협약(제 87호, 제98호)에 제시된 원칙에 기초하여 특수형태근로종사자의 단결권 등 노동기본권을 보호하도록 권고하고 있다.

또한 해외의 경우, ‘노무제공자’(영국), ‘근로자와 유사한 사람’(독일), ‘종속적 계약자’(캐나다) 등 새로운 개념을 설정하여 특수형태근로종사자와 같은 종속적 계약자들의 노동3권을 보장하고 있고, 최근 프랑스는 법률 개정을 통해 디지털 플랫폼을 이용하는 노무제공자들에게도 노동3권을 부여했다. 반면 우리나라의 경우, 특수형태근로종사자는 노무제공 상대방에 대한 사용종속관계가 약하고 직종별로 편차가 크다는 이유로, 특수형태근로종사자의 노동3권 보호에 관한 명확한 근거 법률을 마련하지 않고 있다. 이에 따라 특수형태근로종사자가 자유특수고용노동자롭게 노동조합 활동을 하기 위해서는 개별 소송을 통해 「노조법」상 근로자로 인정받아야 하나 골프장 캐디 외에는 인정받은 사례가 없다.

하지만 2015년 인권위의 「민간부문 비정규직 인권상황 실태조사-특수형태근로종사자를 중심으로」에 따르면, 특수형태근로종사자와 근로계약 근로자의 사업주에 대한 종속성 정도는 크게 다르지 않고, 특히 노무제공자들의 단결 필요성을 보여주는 지표인 경제종속성 측면에서는 거의 차이가 없는 것으로 나타났다. 또한, 사업주에 대한 종속성 측면에서 직종별 편차가 나타나기는 하나, 종속성이 낮은 직종의 종사자도 사업주와 대등한 관계에서 독자적인 계산 및 판단하에 이윤 추구 기회에 접근할 수 있는 독립적인 자영업인으로 보기는 어렵고, 교섭력의 불균형으로 인해 보호가 필요한 측면에서는 근로자나 종속성이 높은 직종의 종사자와 본질적으로 다르지 않았다. 이에 인권위는 특수형태근로종사자에게 헌법상 노동3권을 보장함으로써 스스로 경제·사회적 지위를 개선할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 판단하고, 2007년 ‘특수형태근로종사자 보호방안에 대한 의견표명’에 이어 다시 한번 정부 및 국회에 특수형태근로종사자의 노동3권 보호를 위한 조속한 입법을 권고했다.

4) 플랫폼 노동자 보호방안에 관한 해외사례

우리나라뿐만 아니라 해외에서도 현행 노동법으로 보호받지 못하는 플랫폼 노동자를 보호하기 위한 대안을 필요로 하고 있다. 현재 논의되고 있는 대안적인 방법으로는 ① 노동자성이나 사용자성을 확대하여 노동자로 규정하자는 의견과 사용자성을 확대

하여 보호범위를 확장하자는 의견 ② 노동법상 노동자성을 인정하기 어려운 경우 제3의 범주에 포함시켜 보호하자는 의견 ③ 플랫폼 노동의 개념과 보호범위를 규정하는 특별법을 제정하자는 의견 등이 논의되고 있다.

독일의 법학계에서는 이미 수년 전부터 클라우드 워킹을 법률적으로 어떻게 분류할 것인가에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다.²⁶⁾ 클라우드 워커는 업무 수행 시 지시를 받지 않으며 어떤 일을 맡을 것인지를 자유롭게 선택할 수 있기 때문에 클라우드 워커의 대부분은 노동자의 개념 중 인적 종속성이 없다. 따라서 전통적인 노동자 개념에 따르면 노동자가 아니라고 분류되지만 아직까지 노동자성 인정 여부에 대한 결론은 나지 않았다. 그러나 독일의 연방고용노동부는 노동 4.0 백서에서 클라우드 워커들의 업무가 “기술적인 제반 조건들과 세부 작업 내역서를 통해 정해진 기본틀이 있다면 업무 관련 지시사항은 이미 업무를 할당할 때 암묵적으로 전달되었다고 볼 수 있다. 따라서 업무가 할당될 때 업무와 관련된 지시사항도 함께 전달된 것이다. 또한, 스크린샷이나 업무공정 기록을 통해 구체적인 일정이 공유되고 이를 통해 지속적인 감시가 이루어지거나 혹은 고객이 제공된 서비스에 대해 점수를 매기는 구조를 가지고 있다면 인적 종속성을 충족한다고 볼 수 있을 것이다.”고 서술하면서 앞으로 플랫폼 기반 업무와 클라우드 워킹에 대해서 각 사례별로 자세한 검토를 해야 한다고 하였다.²⁷⁾ 독일은 이미 제3의 범주로 유사 노동자 개념을 통해 비정형노동자의 노동권을 보호하고 있기 때문에 플랫폼 노동자에 대한 노동권도 이 개념을 통해 보호하고자 한다.

프랑스에서는 2016년에 제정된 “노동과 사회적 대화의 현대화 그리고 직업적 경로의 보장에 관한 법”에서 디지털 플랫폼의 사회적 책임과 플랫폼 노동자의 권리를 규정하고 있다. 이 법에서 플랫폼 노동자의 적용 범위를 “전자적 방식의 플랫폼을 이용하여 직업 활동을 수행하는 비임금 노동자”로 규정하고 있다. 사용자책임에 관해서는 “제공되는 노무나 매매되는 재화의 성격과 가격을 플랫폼이 결정하는 경우, 플랫폼은 플랫폼 노동자에 대하여 사회적 책임을 부담한다.”고 규정한다. 이 권리 목록에는 산재보험, 직업교육, 노동삼권이 포함되어 있다. 플랫폼 노동에 관한 입법과정에서 여러 가지 사회적 논란으로 아직 제정이 마무리된 것은 아니나 프랑스는 플랫폼 노동자에 관한 보호방안을 특별법 제정을 통해 해결하려고 노력하고 있다.

미국의 캘리포니아주의 경우 AB-5 법을 제정하여 노동자의 기본적 권리를 법률에 근거하여 보호하고자 한다. AB-5 법은 캘리포니아 주 대법원판결의 ABC 검증요건을 법제화한 것으로 노동자와 독립계약자를 구별하기 위한 단계별 검증요건이다. AB-5 법에 따라 사용자에게 보수를 목적으로 노동 또는 서비스를 제공하는 자는 노동자로 추정하고 사용자는 ① 업무 수행과 관련하여 사용자의 통제와 지시로부터 자유로운

26) Däubler/Klebe, Crowdwork: Die neue Form der Arbeit - Arbeitgeber auf der Flucht?, NZA 2015, S. 1032.

27) Weissbuch-Arbeiten 4.0, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, S. 171.

지, ② 해당 사용자 업무의 통상적인 과정 밖에 있는지, ③ 독립적으로 이루어진 거래, 일 또는 사업과 관련되어 있는지를 모두 입증하는 노무제공자에 대해서만 노동자가 아님을 주장할 수 있다. 이 법은 보수를 목적으로 노동 또는 서비스를 제공하는 자가 노동자로 인정되는 경우, 고용보험 등과 같은 혜택을 받을 수 있도록 노동법과 고용보험법상 노동자의 범위를 확장하고 사용자의 개념을 규정하여 플랫폼 노동을 노동관계법상 노동자와 사용자의 범주에 포함하는 방식으로 보호하는 방안이다. 이와 더불어 노동자성 여부에 관한 입증 책임을 사용자에게 전환하는 근거를 마련하여 플랫폼 노동자 보호방식을 입법적으로 해결하고자 한다.²⁸⁾

4. 대안 제시

첫째, 위장자영업자를 노동자로 인정해야 한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 한국에서 특수고용 노동자가 증가한 배경에는 산업의 변화보다는 인건비 절감 차원에서 사용자의 노동 유연화의 영향이 더 크다. 사실상 지금까지도 특수고용 노동자 중 형식적으로는 독립자영업자이지만 실질적인 노동형태가 노동자로 인정될 여지가 있다면 업무 자체가 사용자의 직·간접적인 지시와 감독 없이 가능하지 않은 것으로 봐야 한다. 따라서 노동자임에도 불구하고 자영업자로 위장한 ‘위장자영업자’의 경우에는 노동관계법을 적용해야 한다. 다만 실질적인 고용관계를 파악하여 위장을 걷기 위해서는 법원의 전향적인 판단이 필요하다. 위장자영업자의 경우 실질적으로는 인적 종속성이 존재하지만, 형식상 자영업자이기 때문에 노동자로 판단하기 어려운 문제가 있다. 그러나 이들은 노동자임으로 노동법의 적용을 받아야 한다. 또는 위장자영업자에 대한 규제방안 마련, 즉 실질적인 노동자에 해당하는 위장자영업자를 노동자로 판단할 수 있는 판단 기준을 마련해야 한다.

둘째, 위장자영업자가 아닌 실질적으로 현행 노동법상 노동자와 구별되지만, 자영업자의 영역에도 포함되지 않는 중간영역의 노무제공자들이 있다. 이들이 인적 종속성은 노동자보다 약하지만, 경제적 종속성은 노동자와 같은 수준인 사람들로 독일, 영국, 이탈리아 등 유럽의 대부분 국가가 채택하는 방식으로 유사 노동자와 같이 제3의 범주를 설정하여 보호하는 방법을 선택해야 한다. 한국의 노동법체계는 근기법상 노동자와 노조법상 노동자 개념을 차별화하여 근기법상 노동자는 아니지만, 노조법상 노동자로 포함되는 제3의 범주가 이미 존재한다. 서비스산업을 중심으로 다양한 형태의 특수고용 노동자들이 점점 증가하고 있는 현실을 고려하여 유사 노동자의 개념을 도

28) 신동윤, 미국 캘리포니아 주의 플랫폼노동종사자 보호 사례: AB-5 법 근로자와 독립계약자 구별 검
증요건을 중심으로, 외국입법 동향과 분석 14호

입하여 신생 직종들을 포함할 수 있도록 해야 한다.²⁹⁾

셋째, 특수고용 노동자와 플랫폼 노동자를 노조법상 노동자로 인정한다. 원칙적으로 노동3권의 단결권은 결사의 자유의 연장선상으로서 노동자들이 사용자 또는 사용자 단체와 실질적인 대등성 확보를 위한 기본권이다. 산업구조의 변화와 과학기술의 발전으로 고용의 형태는 점점 다양화되어 가고 있는 상황에서 형식적인 자영업자라 하더라도 실질적으로 노동자와 같은 종속성을 가진다면 단결권을 보장받는 것은 노동조건을 형성하는데 매우 중요한 의미가 된다.³⁰⁾ 일부 의견과 같이 특수고용 노동자의 단결권을 보장하기 위한 구체적인 방안으로 제기되는 노동조합의 결성은 금지하고 이와 별개의 직업단체를 인정하도록 하여 단체행동권을 금지하고 직권 중재에 의해 해결하도록 하는 방안은 외국의 입법례를 찾아볼 수 없고 특수고용 노동자의 집단법적 지위는 노조법이 상정하는 노동자가 처한 상황도 양적·질적으로 동일하기 때문에 특별법에 의하여 규율하는 것은 타당하지 않고 노조법을 적용하는 것이 바람직하다.³¹⁾

29) 조돈문 외, 민간부분 비정규직 인권상황 실태조사 - 특수형태근로종사자를 중심으로, 국가인권위원회, 2015, S. 272.

30) 송강직, 단결권 보장과 판례법리의 비판적 검토, 헌법판례연구 제17호, 한국헌법판례연구학회, 2016, S. 162.

31) 이승욱, 특수형태근로종사자에 대한 노동법적 보호방안 모색, 노동법학 제23권, 한국노동법학회, 2006, S. 214.

IX. 차별과 폭력에서 벗어나 일할 권리

1. 차별시정절차의 개선과 포괄적 차별금지법 제정의 필요성

황수옥 한국노동사회연구소 연구위원

1) 문제 제기

우리나라는 2015년 11월 유엔의 조약감시기구(UN-treaty monitoring bodies)로부터 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)에 따라 인종, 성별, 성적 지향 등이 포함된 일반적인 차별금지법을 제정하라는 권고를 받았다.³²⁾ 그뿐만 아니라 가입·비준한 여러 규약에 규정된 차별금지 조항을 국내법으로 전환 이행하라는 권고를 이미 수차례 받았는데,³³⁾ 유엔 인권이사회(Human Rights Council)는 국가별 인권상황 정기검토(Universal Periodic Review-UPR) 심의에서 2008년과 2012년 두 차례에 걸쳐 일반적이고 포괄적인 차별금지법을 제정하라고 권고했고³⁴⁾ 유엔의 여성차별철폐위원회(CEDAW)와 아동권리위원회(CRC), 인종차별철폐위원회(CERD), 사회권규약위원회(CESCR)³⁵⁾도 지속적으로 협약의 정신과 내용에 충실한 차별금지법의 제정을 요구하고 있다. 특히 2011년 UN 여성차별철폐위원회와 아동권리위원회는 각각 최종견해를 발표하며 한국정부가 포괄적인 차별금지법을 제정하기 위한 시급한 조치를 취할 것을 요청한 바 있으며³⁶⁾, 2012년 9월 UN 인종차별철폐위원회는 한국이 제출한 정기보고서에 대해 총

32) 유엔 시민, 정치적 권리(자유권) 규약 위원회, 한국 정부의 제4차 보고서에 대한 최종 권고문.

33) 우리나라는 유엔 경제적·사회적·문화적 권리 위원회, 한국 정부의 제3차 보고서에 대한 최종 권고문(E/C. 12/KOR/CO/3); 유엔 여성차별 철폐 위원회, 한국 정부의 제7차 보고서에 대한 최종 권고문(CEDAW/C/KOR/CO/7); 유엔 아동권리위원회, 한국 정부의 제3차, 4차 보고서에 대한 최종 권고문(CRC/C/KOR/CO/3-4); 유엔 인종차별철폐위원회, 한국 정부의 제15차, 제16차 보고서에 대한 최종 권고문(CERD/C/KOR/15-16) 등에서 성적 지향을 비롯하여 모든 차별 사유를 명시한 형태의 포괄적 차별금지법을 제정할 것을 권고 받아오고 있다.

34) 제2기 UPR 권고사항 이행을 위한 자료집, 국가인권위원회, 2014.11.

35) 유엔 경제적·사회적·문화적 권리 위원회, 한국 정부의 제3차 보고서에 대한 최종 권고문(E/C. 12/KOR/CO/3), 2009.12.17.

36) 유엔 여성차별 철폐 위원회, 한국 정부의 제7차 보고서에 대한 최종 권고문

13개의 우려 사항을 지적하고 한국정부에 시정 권고를 했다.³⁷⁾

2) 현행 개별법상 차별금지규정의 문제점

앞에서 살펴본 바와 같이 국제사회에서 차별철폐에 대한 중요성이 강조되고 있는 상황에서 현재 우리나라의 노동법상 고용 및 근로관계에 있어서 차별을 금지하는 규정은 각각 개별법에서 규정하고 있다. 현행 차별 관련 법률에는 무엇이 있고 포괄적 차별금지법이 아닌 각 개별법을 통한 차별금지규정의 문제점이 무엇인지 살펴보도록 한다.

(1) 현행 차별 관련 법규

우리나라의 차별금지에 관한 법률은 현재 「국가인권위원회법」, 「노동조합 및 노동관계 조정법」, 「근로기준법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 등에서 여러 법률에서 개별적으로 차별을 금지하는 규정을 두고 있다.

◎ 헌법

제11조 제1항: 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

◎ 근로기준법

제6조: 사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적, 신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다.

제114조 제1호: 법 제6조를 위반한 자는 500만 원 이하의 벌금에 처한다.

◎ 국가인권위원회법

제2조 제3호: "평등권 침해의 차별행위"란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목

(CEDAW/C/KOR/CO/7), 2011.7.29; 유엔 아동권리위원회, 한국 정부의 제3차, 4차 보고서에 대한 최종 권고문(CRC/C/KOR/CO/3-4), 2011.10.6.

37) 유엔 인종차별철폐위원회, 한국 정부의 제15차, 제16차 보고서에 대한 최종 권고문 (CERD/C/KOR/15-16).

의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 없애기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별행위(이하 "차별행위"라 한다)로 보지 아니한다.

- 가. 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금 외의 금품 지급, 자금의 용자, 정년, 퇴직, 해고 등을 포함한다)과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위
- 나. 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위
- 다. 교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육·훈련이나 그 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위
- 라. 성희롱[업무, 고용, 그 밖의 관계에서 공공기관(국가기관, 지방자치단체, 「초·중등교육법」 제2조, 「고등교육법」 제2조와 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교, 「공직자윤리법」 제3조의2제1항에 따른 공직유관단체를 말한다)의 종사자, 사용자 또는 근로자가 그 직위를 이용하여 또는 업무 등과 관련하여 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 또는 그 밖의 요구 등에 따르지 아니한다는 이유로 고용상의 불이익을 주는 것을 말한다] 행위

◎ **남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률**

제1조: 이 법은 「대한민국헌법」의 평등이념에 따라 고용에서 남녀의 평등한 기회와 대우를 보장하고 모성 보호와 여성 고용을 촉진하여 남녀고용평등을 실현함과 아울러 근로자의 일과 가정의 양립을 지원함으로써 모든 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

◎ **기간제 및 단시간근로자 보호등에 관한 법률**

제8조 제1항: 사용자는 기간제근로자임을 이유로 당해 사업 또는 사업장에서 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자에 비하여 차별적 처우를 하여서는 아니 된다.

제2항: 사용자는 단시간근로자임을 이유로 당해 사업 또는 사업장의 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 통상근로자에 비하여 차별적 처우를 하여서는 아니 된다.

◎ **파견근로자 보호등에 관한 법률**

제21조 제1항: 파견사업주와 사용사업주는 파견근로자임을 이유로 사용사업주의 사업 내의 동종 또는 유사한 업무를 수행하는 근로자에 비하여 파견근로자에게 차별적 처우를 하여서는 아니 된다.

제2항: 파견근로자는 차별적 처우를 받은 경우 노동위원회에 그 시정을 신청할 수 있다.

제3항: 제2항의 규정에 따른 시정신청 그 밖의 시정절차 등에 관하여는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제9조 내지 제15조 및 제16조(동조제1호 및 제4호를 제외한다)의 규정을 준용한다. 이 경우 "기간제근로자 또는 단시간근로자"는 "파견근로자"로, "사용자"는 "파견사업주 또는 사용사업주"로 본다.

제4항: 제1항 내지 제3항의 규정은 사용사업주가 상시 4인 이하의 근로자를 사용하는 경우에는 이를 적용하지 아니한다.

◎ **고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률**

제4조의 4 제1항: 사업주는 다음 각 호의 분야에서 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는 자를 차별하여서는 아니 된다.

1. 모집·채용
2. 임금, 임금 외의 금품 지급 및 복리후생
3. 교육·훈련
4. 배치·전보·승진
5. 퇴직·해고

제2항: 제1항을 적용할 때 합리적인 이유 없이 연령 외의 기준을 적용하여 특정 연령집단에 특히 불리한 결과를 초래하는 경우에는 연령차별로 본다.

◎ **장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률**

제10조 제1항: 사용자는 모집·채용, 임금 및 복리후생, 교육·배치·승진·전보, 정년·퇴직·해고에 있어 장애인을 차별하여서는 아니 된다.

제2항: 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조제4호에 따른 노동조합은 장애인 근로자의 조합 가입을 거부하거나 조합원의 권리 및 활동에 차별을 두어서는 아니 된다.

◎ **외국인근로자의 고용등에 관한 법률**

제22조: 사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당한 차별적 처우를 하여서는 아니된다.

◎ **고용정책기본법**

제7조 제1항: 사업주는 근로자를 모집·채용할 때에 합리적인 이유 없이 성별, 신앙, 연령, 신체조건, 사회적 신분, 출신지역, 학력, 출신학교, 혼인·임신 또는 병력(病歷) 등(이하 "성별등"이라 한다)을 이유로 차별을 하여서는 아니 되며, 균등한 취업기회를 보장하여야 한다.

제2항: 고용서비스를 제공하는 자는 그 업무를 수행할 때에 합리적인 이유 없이 성별등을 이유로 구직자를 차별하여서는 아니 된다.

제3항: 직업능력개발훈련을 실시하는 자는 훈련대상자의 모집, 훈련의 실시 및 취업지원 등을 하는 경우에 합리적인 이유 없이 성별등을 이유로 훈련생을 차별하여서는 아니 된다.

◎ **직업안정법**

제2조: 누구든지 성별, 연령, 종교, 신체적 조건, 사회적 신분 또는 혼인 여부 등을 이유로 직업소개 또는 직업지도를 받거나 고용관계를 결정할 때 차별대우를 받지 아니한다.

◎ **노동조합 및 노동관계조정법**

제9조: 노동조합의 조합원은 어떠한 경우에도 인종, 종교, 성별, 연령, 신체적 조건, 고용형태, 정당 또는 신분에 의하여 차별대우를 받지 아니한다.

(2) 현행 개별법상 차별금지규정에 따른 문제점

헌법에 따라 고용 및 근로관계에 있어서 차별을 금지하는 규정을 개별법 형태로 규정하고 있다. 예를 들어 모집·채용에서의 차별은 「직업안정법」에서 다루고 있다. 임금 기타 근로조건 및 인사상 차별과 정년·퇴직·해고 등에서의 차별은 「근로기준법」, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」, 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 등에서 다루며 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「고용상 연령 차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「국가인권위법」은 고용 전반에 관한 사항을 다룬다. 또한 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」과 「국가인권위법」은 고용 이외의 영역에서 이루어지는 차별도 규제 범위 안에 포함이 된다. 「노동조합 및 노동관계조정법」에서는 조합원의 지위획득·유지와 조합운영 참여의 범위 내에서 차별을 금지하고 있다. 차별의 개념도 「남녀고용평등법」에서는 직·간접 차별금지에 대한 규정이 있지만 「기간제법」에는 간접차별에 대한 규정이 없고 사용자의 입증책임과 관련해서도 각 개별법마다 다른 기준을 가지고 있다. 「남녀고용평등법」 및 「기간제법」, 「파견법」은 사용자의 입증책임을 명시하고 있으나 「장애인차별금지법」은 피해자와 가해자에게 입증책임을 배분하고 다른 법들은 입증책임에 대해 규정이 없다.

(3) 차별시정절차의 문제점

현행 차별금지규정은 적용범위, 적용대상, 차별의 개념을 비롯한 차별 사유 등과 관련하여 일관된 체계가 없고 차별금지의 실효성 확보를 위한 수단이 법률마다 다르기 때문에 가장 문제가 되는 것이 차별피해자를 구제하기 위한 규정이 애매하고 차별시정절차에 문제가 많다. 차별금지를 규정하고 있는 각 개별법에 따라 구제기관이나 주무부처도 달라 차별 피해자에 대한 구제제도도 매우 복잡하다.

예를 들어 「근로기준법」 제6조에서 사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적, 신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다고 규정하고 있다. 이를 위반하였을 경우에는 동법 제114조 제1호에 따라 차별행위를 한 자는 500만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다. 또한 간접차별의 구제와 관련하여 「남녀고용평등과 일·가정양립 지원에 관한 법률」 제37조와 제38조에서 고용과 관련한 사용자의 조치가 차별로 인정될 경우 이를 금지하고 사용자에게 대한 형사적 제재를 규정하고 있다. 그러나 형사처벌과 과태료만을 규정하고 있는 현행 구제절차는 차별의 피해자가 받은 피해에 대한 구제수단이 없기 때문에 가해자가 형사처벌을 받는다 하더라도 차별로 인한 피해자의 손해는 여전히 남아있게 된다. 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」은 연령을

이유로 하는 고용차별을 금지하고 있다. 구제조치에 관해서는 제4조의4에 따라 연령차별을 당한 사람은 「국가인권위원회법」 제30조에 따라 국가인권위원회에 그 내용을 진정할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 권고 이후의 조치가 없는 「국가인권위원회법」과는 달리 국가인권위원회가 구제조치에 관하여 권고를 하였음에도 사용자가 이를 정당한 사유 없이 이행하지 않을 경우 고용노동부 장관은 직권으로 시정명령을 할 수 있다. 또한 시정명령을 이행하지 않을 경우 제24조 제1항에 따라 과태료가 부과되며 제23조의 3 제1항에 따라 2년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다. 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」도 장애를 이유로 차별을 당한 경우 제38조에 따라 국가인권위원회에 진정할 수 있다. 장애인차별금지법은 고용상 연령차별법과 같이 국가인권위원회의 권고가 정당한 사유없이 이행되지 않을 때 법무부 장관이 시정명령을 내릴 수 있고 이를 불이행할 시 과태료를 부과한다. 특히 장애인차별금지법 제46조³⁸⁾에서 손해배상책임을 규정하고 있다. 그리고 2014년에는 「기간제 및 단시간 근로자 보호에 관한 법률」의 개정을 통해 제13조 제2항에서 독일과 유사한 징벌적 손해배상제도를 도입하였다. 이 조항에 따라 배상액은 차별적 처우로 인하여 기간제 근로자 또는 단시간 근로자에게 발생한 손해액을 기준으로 정하고 다만, 노동위원회는 사용자의 차별적 처우에 명백한 고의가 인정되거나 차별적 처우가 반복되는 경우에는 손해액을 기준으로 3배를 넘지 아니하는 범위에서 배상을 명령할 수 있도록 한다. 그러나 차별 관련 법률에 구제조도와 관련된 규정이 없는 경우도 있다.

3) 우리나라의 포괄적 차별금지법 제정 시도

(1) 17대 국회

- 참여정부의 국정과제 중 하나인 「국민통합과 양성평등의 구현」을 위해 국가인권위원회 차별금지법 제정을 추진
- 2006. 7. 25. 국가인권위원회, 국무총리에 「차별금지법안」을 권고
: 국가인권위원회의 권고법안은 국가인권위원회법 제2조 제4호의 19개 차별금지 사유에 ‘고용 형태’를 추가하고, 권리구제규정으로 국가인권위원회의 차별시정명령제도, 시정명령 불이행시

38) 「장애인차별 금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제46조 제1항 누구든지 이 법의 규정을 위반하여 타인에게 손해를 가한 자는 그로 인하여 피해를 입은 사람에 대하여 손해배상책임을 진다. 다만, 차별행위를 한 자가 고의 또는 과실이 없음을 증명한 경우에는 그러하지 아니하다.

제2항 이 법의 규정을 위반한 행위로 인하여 손해가 발생한 것은 인정되나 차별행위의 피해자가 재산상 손해를 입증할 수 없을 경우에는 차별행위를 한 자가 그로 인하여 얻은 재산상 이익을 피해자가 입은 재산상 손해로 추정한다.

제3항 법원은 제2항에도 불구하고 차별행위의 피해자가 입은 재산상 손해액을 입증하기 위하여 필요한 사실을 입증하는 것이 해당 사실의 성질상 곤란한 경우에는 변론 전체의 취지와 증거조사의 결과에 기초하여 상당한 손해액을 인정할 수 있다.

- 이행강제금제도, 징벌적 손해배상제도 등을 도입함
- 2007. 10. 2. 법무부, 차별금지법안을 입법예고
: 입법예고안은 국가인권위원회 권고법안의 차별금지사유 중 ‘고용형태’를 삭제하고, 권리구제규정 중 국가인권위원회의 차별시정명령권 및 이행강제금제도, 징벌적 손해배상제도 등을 제외하였음
- 2007. 12. 12. 법무부, 7개의 차별금지사유가 추가삭제된 형태의 차별금지법 발의
: 삭제된 차별금지사유는 재계 및 보수 기독교계의 반발이 거셌던 ‘병력, 출신국가, 언어, 가족형태 또는 가족상황, 범죄 및 보호처분의 전력, 성적 지향, 학력’
: 정부는 2 이상의 국내법에서 차별금지사유로 규정하거나 세계인권선언 및 자유권규약에 규정된 사유를 기준으로 차별금지사유를 선정하였다고 밝힘
- 2007. 12. 시민사회·인권단체, ‘차별금지법의 올바른 제정을 위한 반차별 공동행동’ 결성(이하 ‘반차별공동행동’)
- 2008. 1. 28. 노회찬 의원 등 차별금지법 발의
: 반차별공동행동에서 마련한 법안으로, 국가인권위원회법 제2조 제4호의 19개 사유에 ‘성별정체성, 언어, 고용형태’를 추가한 형태로 차별금지사유를 규정하고, 권리구제수단으로 국가인권위원회의 시정명령권 및 이행강제금제도, 징벌적 손해배상제도, 피해자에 대한 법률구조제도 등을 명시
- 2008. 5. 제17대국회 임기만료로 양 법안 모두 자동 폐기

(2) 18대 국회

- 2010. 2~12. 법무부, 차별금지법 특과분과위원회 운영
- 2010. 12. 시민사회·인권단체, 반차별 공동행동의 제안으로 ‘차별금지법제정연대’ 결성
- 2011. 9. 15. 박은수 의원(민주통합당) 등 11인 차별금지기본법 발의
- 2011. 12. 2. 권영길 의원(통합진보당) 등 10인 차별금지법 발의
: 차별금지법제정연대에서 마련한 법안
- 2012. 5. 18대 국회 임기만료로 양 법안 모두 자동 폐기

(3) 19대 국회

- 2012. 11. 6. 김재연 의원(통합진보당) 등 10인 차별금지법 발의
: 2011. 권영길 의원안과 동일한 법안
- 2013. 1. 23. 법무부, 제2차 국가별 정례인권검토(UPR) 권고 수용 등에 관한 정부 입장
: 포괄적 차별금지법 제정 권고 수용
: 차별금지법 제정을 위한 연구.검토 과정에서 성적 지향 포함 여부를 검토할 예정
- 2013. 2. 12. 김한길 의원(민주통합당) 등 51인 차별금지법 발의
- 2013. 2. 20. 최원식 의원(민주통합당) 등 12인 차별금지법 발의
- 2013. 4. 5. 법무부, 2013년도 대통령 업무보고
: 크게 7가지 주요업무 계획, 4번째 '사회통합적 인권 보호체계 구축'에서 효율적 인권정책 추진 기반 마련을 위한 「국가인권정책기본법」 제정 추진
: 사회적 약자 보호 및 사회통합을 위해 헌법상 평등의 원칙을 실현하는 기본법제로 「차별금지법」 제정 추진
- 2013. 4. 24. 일부 보수개신교계를 중심으로 한 반대에 부딪혀 김한길의원 대표발의안, 최원식의원 대표발의안 각각 철회

(4) 20대 국회

- 2017. 9. 19. 김태흠(자유한국당) 등 17인 차별금지법 발의
: 국가인권위원회법상 차별금지사유 중 '성적지향'을 삭제하는 개악이 발의됨
- 2019. 11. 12. 안상수(자유한국당) 등 40인 차별금지법 발의
: 2017년과 마찬가지로 국가인권위원회법상 차별금지사유 중 '성적지향'을 삭제하는 개악이 발의됨
: 자유한국당뿐만 아니라 더불어민주당, 민주평화당, 바른미래당 의원들이 동참

4) 대안 제시

(1) 차별시정절차의 개선방안

우리나라의 차별금지규정은 다양한 법률에 각각 독립된 형태로 차별을 금지하고 있

다. 현행 차별금지규정은 차별의 개념을 비롯한 차별사유 등과 관련하여 일관된 체계가 없고 차별금지의 실효성 확보를 위한 수단이 법률마다 다르기 때문에 차별 피해자에 대한 구제제도도 매우 미흡하다. 이러한 상황에서 차별금지에 대한 실효성 확보와 함께 피해자의 권리를 보장하기 위해서는 몇 가지 개선되어야 할 사항이 있다. 우선 개별적으로 분산된 차별구제와 관련되어 관할 기관을 통일할 필요가 있다. 현재와 같이 개별법에 따라 관할 기관이 달라지는 상황에서는 차별의 피해자들이 차별에 대한 문제를 제기하고자 해도 어디를 어떻게 찾아가야 하는지 잘 알 수 없게 된다. 또한 지금과 같이 차별당사자를 처벌하는 방식도 차별을 철폐하기 위한 방법의 하나이지만 차별피해자를 실질적으로 구제할 수 있는 방법도 마련할 필요가 있다. 마지막으로 고용관계에서 차별을 당한 근로자들이 사용자를 상대로 개별적인 소송을 제기하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 따라서 차별에 대한 실질적인 구제를 위해서는 집단소송이나 반차별단체의 대리소송의 가능성도 확보되어야 한다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 지금과 같이 각 관련법에 개별적으로 분산되어 있는 차별금지 규정만으로는 불가능하다. 따라서 차별에 대한 개념을 명확하게 하고 구제시스템의 일관성을 확보하기 위해서는 일반적이고 포괄적인 차별금지법의 제정이 반드시 필요하다.

(2) 포괄적인 차별금지법 제정

위에서 나열한 여러 문제는 일반적이고 포괄적인 차별금지법의 제정으로 해결할 수 있다. 일반적인 차별금지법은 포괄적인 차별사유를 규정하고 차별의 구제와 제재를 체계적으로 규율할 뿐만 아니라 예방도 포함하여 차별금지에 대한 사회적 분위기를 형성하여 헌법에서 보장하고 있는 평등권을 구체화함으로써 차별금지와 관련된 준거법의 기능을 하기 때문에 현행 개별 법률로는 미흡한 차별금지의 실효성을 확보할 수 있다.

이러한 포괄적 차별금지법의 제정에 대해 2007년부터 논의가 돼 왔으나 재계와 보수 기독교 단체들의 반대로 제대로 논의가 진행되기도 전에 흐지부지된 채로 지금까지 실현되지 않고 있다. 그동안 우리나라는 수차례 유엔 인권이사회와 여러 산하 단체로부터 일반적이고 포괄적인 차별금지법안에 대한 제정 권고를 받고 있고 이는 우리나라의 국제적인 위상을 생각해볼 때 더이상 미룰 수만은 없는 상황이다. 또한, 어느 때보다 민주주의에 대한 열망과 인권향상에 대한 기대가 큰 지금 포괄적 차별금지법 제정에 대한 논의를 다시 시작해야 할 때이다.

실질적으로 정계, 소수자단체나 노동조합 또는 사용자단체들이 모여 현 상황에 맞는 이성적이고 구체적인 견해를 밝히고 그 의견서들을 바탕으로 한 실질적인 논의가 필요함에도 불구하고 시간 낭비만 하고 있는 상황이다. 일반적 포괄적인 차별금지법의 제정은 차별금지와 관련된 개별법들을 체계적으로 재정비하고 차별금지와 차별의 규

제와 관련하여 원칙과 기준을 제시할 수 있는 매우 중요한 의미를 갖으며 더 이상 늦출 수 없는 과제이다.

2. 직장 내 괴롭힘 적용 대상 확대와 처벌 강화

정경은 한국노동사회연구소 선임연구위원

1) 개요

○ 일터 괴롭힘은 산업 민주주의, 차별금지, 노동 안전 등 다양한 관점에서 접근할 수 있으며, 가해자와 피해자는 권력 격차로 인해 발생하고 고령층과 비정규직, 노조 간부들이 괴롭힘 대상이 되어 사회적 문제로 대두되었음. 2018년 말 국회가 근로기준법을 개정하여 '직장 내 괴롭힘'을 금지하는 조항을 포함하는 진전을 이루었으나 괴롭힘의 범위를 '업무와 관련하여 발생하는 모든 괴롭힘'으로 개념을 확대하고 비정규직과 4인 이하 사업장에도 적용해야 할 필요가 있음. 또한, 사업주가 가해자인 경우 조사 및 주지 의무 주체인 만큼 이를 제재할 실효성이 부족한 만큼 사업주와 가해자에 대한 처벌을 강화해야 할 필요가 있음.

2) 실태

○ 이경희(2017)에 따르면, 전국에 거주하는 20-50대 2,500명을 대상으로 설문조사를 한 결과, 지난 5년간 직장 내 괴롭힘 경험이 있다는 응답이 66.3%로 나타났고, 가해자는 대부분 '상사와 선배'이며, 의사소통이 부족한 직장은 정신적 가해, 실적이 낮은 직장은 신체적·정신적 공격, 회식이 잦거나 강제하는 기업은 신체적·정신적 공격, 과도한 요구, 성적 공격 등이 나타났음.

○ 정흥준·김정훈(2018)에 따르면, 서울 소재 23개 기관에서 청소·경비·시설관리 노동자 331명을 대상으로 측정 도구를 사용하여 조사한 결과, 58.8%가 직장 내 괴롭힘을 한 번 이상 당한 것으로 나타남. 고령친화 직종에서 직장 내 괴롭힘이 심각하고 남성이 여성(성적 괴롭힘은 여성이 더 많음)보다, 비정규직이 정규직보다 피해율이 더 높은 것으로 나타났음. 노조 간부 활동을 한다는 이유로 괴롭힘을 당한다는 대답도

70.8%, 조합원이라는 이유로 괴롭힘을 당한다는 대답도 55.3%로 조사됐음.

○ 2019년 12월 4일, 한국화이바에 재직 중이던 청년 노동자 김상용씨는 직장상사를 지난 2년간 출퇴근시키는 등 일터 폭력에 시달리다가 직장 내 괴롭힘 금지법이 국회에서 통과된 뒤 최초로 자살하였으며, 고용노동부가 유서를 토대로 사건을 조사 중임. '직장 내 괴롭힘 금지법 시행 50일 보고서'를 발표한 <직장갑질 119>에 따르면, 괴롭힘 제조 총 330건 중에서 사용자가 괴롭힌다는 제보가 45건(13.6%)이며, 5인 미만 사업장에서 인격 모독과 명예훼손을 당했다는 제보가 이어졌음.

○ 고용노동부에 따르면, 직장 내 괴롭힘 금지법 시행 6개월 차에 접어든 뒤, 1,947건의 진정이 접수돼 1,341건이 처리됐는데 이중 형사처벌 대상인 '검찰 송치' 건은 단 9건, 행정조치에 불과한 지도·권고도 전체 처리된 진정 중 10% 수준인 186건에 불과함.

3) 기존 대응 평가

○ 국회 환경노동위원회는 2018년 12월 말, 직장 내 괴롭힘을 금지하고, 발생 시 조치를 규정한 별도의 장(제6장의 2)를 신설하고, 직장 내 괴롭힘을 금지하는 조항과(제76조의 2), 직장 내 괴롭힘이 발생하였을 경우 조치 등에 관한 사항(제76조의 2)과 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 신고한 노동자 및 피해 노동자에게 불리한 처우를 한 경우 벌칙을 부과하였음(제109조).

○ 20대 국회는 직장 내에서의 괴롭힘으로 동료를 사망에 이르게 하는 사고가 발생하는 등 직장 내 괴롭힘으로 인한 문제가 심각하다고 진단하였음. 직장 내 괴롭힘은 노동자의 정신적·신체적 건강에 악영향을 끼칠 뿐만 아니라 기업에도 막대한 비용부담을 초래하게 되므로 이에 대한 대책이 필요하다는 이유에 공감한 것으로 해석됨.

<p>제76조의2(직장 내 괴롭힘의 금지) 사용자 또는 근로자는 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위(이하 "직장 내 괴롭힘"이라 한다)를 하여서는 아니 된다(본조신설 2019. 1. 15.)</p> <p>제76조의3(직장 내 괴롭힘 발생 시 조치) ① 누구든지 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 알게 된 경우 그 사실을 사용자에게 신고할 수 있다. ② 사용자는 제1항에 따른 신고를 접수하거나 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 인지한 경우</p>

에는 지체 없이 그 사실 확인을 위한 조사를 실시하여야 한다.

③ 사용자는 제2항에 따른 조사 기간 동안 직장 내 괴롭힘과 관련하여 피해를 입은 근로자 또는 피해를 입었다고 주장하는 근로자(이하 "피해근로자등"이라 한다)를 보호하기 위하여 필요한 경우 해당 피해근로자등에 대하여 근무장소의 변경, 유급휴가 명령 등 적절한 조치를 하여야 한다. 이 경우 사용자는 피해근로자등의 의사에 반하는 조치를 하여서는 아니 된다.

④ 사용자는 제2항에 따른 조사 결과 직장 내 괴롭힘 발생 사실이 확인된 때에는 피해근로자가 요청하면 근무장소의 변경, 배치전환, 유급휴가 명령 등 적절한 조치를 하여야 한다.

⑤ 사용자는 제2항에 따른 조사 결과 직장 내 괴롭힘 발생 사실이 확인된 때에는 지체 없이 행위자에 대하여 징계, 근무장소의 변경 등 필요한 조치를 하여야 한다. 이 경우 사용자는 징계 등의 조치를 하기 전에 그 조치에 대하여 피해근로자의 의견을 들어야 한다.

⑥ 사용자는 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 신고한 근로자 및 피해근로자등에게 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 된다(본조신설 2019. 1. 15.).

4) 문제점과 개선방안

○ ‘직장 내 괴롭힘’은 일터에서 권력 불균형 관계로 인해 발생한다는 점에서, ‘침해 방지’ 뿐만 아니라 ‘산업 민주주의’ 관점에 따라 노사대표와 비정규직 대표가 참여하는 기구를 구성하여 ‘직장 내 괴롭힘’을 예방하고 대책을 마련할 필요가 있음.

○ 일본 법령과 유사하게 직장 ‘내’로 범위를 제한하여 파트타임부터 파견용역·하청 노동자, 특수고용, 호출 노동자 등 고용형태가 다양한 현실을 반영하지 않고 직접 고용된 노동자에게만 피해 여부를 물을 수 있도록 하는 한계를 보인다는 점에서, 주요 국에서는 ‘업무와 관련하여 발생하는 모든 상황에서 괴롭힘’으로 광범위하게 규정한다는 점을 참고할 필요가 있음.

○ 소규모 사업장일수록 노동법의 사각지대에 놓여 있고 직장 내 괴롭힘으로 피해가 빈발하고 그 피해의 정도도 심각한데, 오히려 직장 내 괴롭힘 금지법 적용 대상에서 5인 미만 사업장이 제외된 것은 가장 대표적인 한계인 만큼 5인 미만 사업장까지 적용 대상을 확대해야 함.

○ 직장 내 괴롭힘 금지법은 사내 절차를 통한 자율적 해결에 초점을 맞추어 설계되어 실효성이 부족하며, 프랑스, 노르웨이, 호주처럼 괴롭힘 가해자를 형사 처벌하고 이를 막지 못한 사업주에게도 책임을 물어 과중한 벌금이나 징역형을 내린다는 점에서 처벌을 강화해야 할 것임.

○ 현행법상 직장 내 괴롭힘의 가해 주체가 대표이사 등일 경우 조사 및 조치의 주체와 사실상 겹쳐 그 실효적인 구제가 사실상 불가능하여 법 개정이 필요함. 또한, 사용자로 하여금 사전예방을 위한 조치의무를 규정하고, 각종 의무위반에 대한 제재 조치를 규정하고, 비밀유지의무도 규정해야 할 것임. 또한 산안법이나 산업안전보건기준에 관한 규칙에도 직장 괴롭힘 금지 등을 보건조치의무의 내용으로 규정해야 함.

X. 노동법원 신설

황수옥 한국노동사회연구소 연구위원

1. 문제 제기

노동분쟁은 노동자 또는 노동조합과 사용자 또는 사용자단체 등 노동관계 당사자 사이에 노동관계에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생하는 다툼이라 할 수 있다. 분쟁이 발생하였을 때 통상적으로 개별 노동자는 사용자와 비교하여 상대적으로 불리한 지위를 가지고 있기 때문에 동등한 입장에서 교섭을 할 수 없고 불균등을 해결하기 위해 노동법은 노동자를 보호하고 있다. 이러한 노동법의 특수성은 사용자와 노동자 간의 계약관계가 일반 민사상 계약관계와 구분되고 이를 해결하는 과정에서도 일반 민사 분쟁과 다른 분쟁해결제도가 요구된다. 노동분쟁의 해결 절차가 평등한 당사자를 전제로 하는 민사소송절차와 같이 이루어지면 소송절차에서 노동자의 권리를 충분히 보장할 수 없기 때문이다. 따라서 노동분쟁의 해결은 자율성을 침해하지 않고 공정하면서 신속하게 적절한 방법으로 이루어져야 한다. 노동분쟁은 장기화될 경우 임금으로 생계를 유지하는 노동자가 생활고를 겪을 가능성이 높으므로 신속한 해결을 필요로 한다. 이뿐만 아니라 분쟁의 해결과정에서 소요되는 비용은 노동자가 감당하기 어려운 경우가 많으므로 비용의 부담을 줄일 있도록 운영되어야 한다. 즉, 노동분쟁에는 시민법적 법리와 구분되는 노동법리가 적용되어야 하며 절차법적 측면에서도 전문적인 절차가 필요하다. 최근 급격하게 변화하고 있는 노동환경 속에서 발생하는 노동사건들은 노동법리에 대한 전문성과 공정성을 필요로 하나 현재 법원의 판결은 이러한 요구에 부합된다고 할 수 없다. 따라서 이를 위해 다양한 해결방법이 법·제도적으로 모색되어야 하는 현실에서 노동사건을 전담하는 노동법원의 설치를 대안으로 제시한다.

2. 노동법원 도입의 필요성

1) 절차상 문제

현재 노동분쟁은 노동위원회와 법원으로 이원화되어 있다. 절차상 지방노동위원회→ 중앙노동위원회 → 행정법원 → 고등법원 → 대법원으로 되어 노동위원회의 심판에 이의를 제기할 경우 다시 행정소송을 제기하여 사실상 5심제로 운영되고 있다. 이러한 5심제는 노동자의 권리 구제가 지연되고 분쟁해결이 지연되어 노사관계의 불안정한 상태를 지속시킨다. 또한, 부당해고 관련 사건처럼 행정구제절차와 민사구제절차가 중복되는 것과 부당노동행위나 쟁의행위 사건은 지방노동위원회에서 다루어 노동사건들의 담당기관이 흩어져 있어 실질적인 구제절차의 지연을 초래하거나 소송 남용의 원인되기도 한다. 강제집행력이 없는 노동위원회의 구제명령은 실효성이 없기 때문에 노사 중 한 쪽이 불복할 경우 다시 민사소송을 제기해야 한다. 이러한 절차상 문제는 신속성과 공정성, 경제성의 원리가 중요시되는 노동사건의 특수성을 반영하지 못하고 있다.

2) 전문성의 문제

노동사건을 담당하는 법관이 순환보직으로 인해 노동사건의 특수성에 대한 이해가 부족한 경우가 많다. 법관의 노동 특수성에 대한 전문성의 부족은 시민법 원리에 따라 노동법의 특수성을 고려하지 않은 부당한 판결을 내리는 원인이 된다. 뿐만 아니라 법관의 전문성 부족은 판결에 대한 신뢰성을 떨어뜨려 판결에 승복하지 않는 결과를 나타내기도 하여 노사간의 불신을 더욱 증폭시키는 원인이 된다. 또한, 노동위원회는 노동법률 전문가의 참여가 없이 결정하는 경우 법률적 전문성에 문제가 발생하기도 한다.

3. 노동법원 도입에 관한 논의

1) 노동법원 도입 논의의 경과

□ 한국노총의 입법청원

- 1989년 지방노동법원, 고등노동법원에 대한 입법청원을 한 바 있었음³⁹⁾

39) 2004. 6. 21. '사법개혁위원회' 제1분과 제6차 회의자료.

□ 노동법원 도입의 필요성에 대한 문제 제기

- 2003년 8월 ‘민변’의 세미나모임, 2003년 12월 ‘금속노조법률원’의 “노동법원의 필요성과 도입 방향에 관한 토론회”에서 노동법원의 필요성에 대한 논의가 시작됨⁴⁰⁾
 - 노동위원회제도 인적구성(절차 및 자격)과 전문성에 문제가 있으며, 부당해고구제명령 및 부당노동행위구제명령신청사건의 운영상 개선되어야 할 점이 있음
 - 노동소송절차가 별도로 마련되지 않는 한 일반 민사소송절차에 의할 수밖에 없고 일반민사소송절차는 형식적 당사자대등주의에 입각하고 있기 때문에, 소송절차의 측면에서 노사의 실질적 대등을 실현하기 위한 노력이 없으면, 실제법상 보장된 권리가 소송절차에 의하여 무시되는 결과를 초래할 위험이 있음.
 - 노동법원 도입 시 노동위원회와 노동법원은 모두 노동분쟁의 해결 및 노사관계의 질서형성을 위한 기능을 수행한다는 점에서 중복성과 교차성을 갖고 있음.

□ ‘노사관계법·제도 선진화 방안’에서의 논의결과는 다음과 같음.⁴¹⁾

- 원칙적으로 해고분쟁이 근로관계 존부에 관련된 법적 분쟁사항으로서 법원이 관할하는 것이 타당하므로 궁극적으로 노동법원의 신설이 바람직함. 노동법원과 같은 전문법원의 신설이 어렵다면 일반법원에 노동사건 전담부를 운영하되 노동소송절차상의 특별한 규율(신속하고 경제적 분쟁해결)이 뒷받침되어야 함.
- 관할기관은 법원의 사법절차로 통일해 나가는 것을 전제로 현행의 틀을 유지할 수밖에 없을 것으로 판단됨.

□ 사법개혁위원회(이하 ‘사개위’), 사법·제도개혁추진위원회(이하 ‘사개추위’)에서의 논의

- (사법개혁관련기관의 연혁) 2003. 10. 대법원 산하 ‘사법개혁위원회’ 설치 및 활동 → 2004. 12. 사법개혁위원회 활동 종료 → 2005. 1. ‘사법·제도개혁추진위원회’ 활동 개시.
- 사개위 내에서는 노동법원의 도입에 대해서 장기적 과제로 남김.
- 사개추위에서 「노동법원법안」을 마련함.⁴²⁾

40) 전국금속산업연맹법률원, 『노동과 법 제4호(노동법원론)』, 2004.

41) 노동부, 『노사관계 선진화방안 주요쟁점 분석 및 입법대안 모색』, 2005.

42) 대통령자문정책기획위원회, 「사법·제도 개혁 : 사법의 선진화, 민주화를 위한 참여정부의 여정」, 2008, p.64.

2) 노동법원 도입·설치 관련 법률안

- 노동사건을 전담하는 전문법원, 노동법원의 설치와 관련하여 제18대, 제19대, 제20대국회 관련 법률안이 각각 발의된 바 있었으나, 입법과정에서 논의와 심사는 제대로 이루어지지 못한 측면이 있음.
- 제18대국회「노동법원법안」(조배숙의원 대표발의, 의안번호 1808173)
 - (입법 논의 및 심사 경과) 2010년 사법·제도개혁특별위원회, 2011년 법제사법위원회에 회부되었으나, 논의가 이루어지지 못하고, 2012년 임기만료 폐기됨.
 - (주요 내용) 동 법안은 2006. 11. 20. ‘사개추위’ 제14차 회의에서 의결된 ‘노동법원(안)’을 계수하여 일부 자구를 수정한 법안으로서 특별법원으로서 노동법원을 도입하는 형태를 취하고 있고, 주요 내용으로, ①일반법원으로부터의 독립성, ②재판부의 구성에 있어서 법관의 전문성과 노사당사자의 의견이 반영될 수 있는 방안(참심관제도), ③소송절차의 정비(소송대리, 소송구조 등) 등이 포함되어 있음. 노동법원 관할사건에서 ‘노동형사사건’은 제외됨.
- 제19대국회「노동소송법안」(최원식의의원 대표발의, 의안번호 1905256)
 - (입법 논의 및 심사 경과) 2013년 법제사법위원회 회부·상정되었고, 관련위원회로 환경노동위원회에 상정되었으나, 논의가 이루어지지 못하였고, 임기만료폐기됨.
 - (주요 내용) 동 법안의 주요 내용은 살펴보면, ①전속관할의 노동사건 범위를 노동민사소송사건, 노동형사소송사건, 노동행정소송사건, 노동비송사건의 네 가지 범주로 설정 ②근로자측 및 사용자측 참심관이 일정한 범위의 노동사건 심리 및 재판에 참여하는 참심재판을 실시하고 참심관은 평의 및 평결에 참여하도록 하는 참여형 분쟁해결제도 도입 ③노동민사소송사건, 노동형사소송사건, 노동행정소송사건 및 노동비송사건에 대한 절차상의 특례 ④노동민사소송사건과 노동당사자소송에서는 그 사건을 조정에 회부하도록 함으로써 조정에 의한 분쟁해결 등임.
- 제20대국회「노동소송법안」(김병욱의원 대표발의, 의안번호 2006898)
 - (입법 논의 및 심사 경과) 2017년 법제사법위원회 회부·상정되었으나, 이후 입법 심사 및 논의는 이루어지지 못하고 있으며, 현재 계류 중.
 - (주요 내용) 제19대국회 발의되었던 「노동소송법안」과 거의 동일.

4. 노동법원과 관련된 해외 사례

1) 독일⁴³⁾

□ 독일 기본법(GG, Grundgesetz) 제92조에 따라 독일연방공화국의 재판권(Gerichtbarkeit)은 연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)와 기본법에서 정한 연방법원 및 각 주의 법원을 통하여 행사됨.

○ 헌법재판권을 제외한 나머지 재판권은 일반(민사, 형사사건, 가사사건), 행정(일반행정사건), 재정(세무행정사건), 노동(노동사건), 사회(사회보장사건)의 5개 분야로 나뉘며, 연방노동법원 등 각 분야 연방최고법원이 설치되어 있음.

○ 각 주마다 5개 분야의 각 하급법원이 설치되어 있는 바, 노동재판권(Arbeitsgerichtbarkeit)을 행사하는 주노동법원(Landesgericht)와 지방노동법원(Arbeitsgericht)이 각각 설치되어 있음.

□ 노동재판권의 개요 및 연혁⁴⁴⁾

○ 노동재판은 3심으로 구성됨. 지방노동법원이 노동분쟁의 1심을 관할함. 주노동법원이 1심의 항소법원(2심)이며, 항소심의 상고법원으로서 에어푸르트(Erfurt)에 있는 연방노동법원(3심, 최종심)이 관할함.

- 노동법원 및 주노동법원(18개소)의 재판부는 직업법관(Berufrichter) 1인과 명예법관[근로자측 1인, 사용자측 1인, 이른바 노동판사(Arbeitsrichter) - Ehrenamtliche Richter]으로, 연방노동법원 재판부는 직업법관 3인과 명예법관 2인으로 각 구성되어 있으며, 연방노동법원에는 총 10개의 재판부가 구성되어 있음.

- (명예법관의 취지) 사법에 대한 국민의 신뢰를 확보하고, 필요한 전문지식을 제공하며, 상이한 이익집단을 대변하여 심판에 이해의 조정이라 성격을 부여하는 기능.

- 1심은 사실심(Tatsacheninstanz)을 하는 반면, 주노동법원은 사실심과 법률심(Rechtsmittelinstanz)을 하게 되고, 연방노동법원은 순수한 법률심을 하게 됨.

○ 독일 노동재판체계는 통상적인 사법체계와 구별되는 독립된 권리구제경로(Rechtsweg)를 통해 근로관계, 단체협약, 사업장협정에 기인한 법적 분쟁을 올

43) 독일 사례는, 「독일의 노동법원제도」(박지순, 『노동과 법 제4호』, 금속법률원, 2004)와 『노동법원: 노동소송법 제정 토론회 자료집』(최원식 의원실/민변, 2012), 독일 「노동법원법」의 법조항을 참고하여 작성하였고, 필요한 부분은 필자가 보완함.

44) BMAS, 『Arbeitsrecht』, 2017.

바르게 해결하고 판결할 수 있도록 보장된 것임.

- 특히 독일은 근로계약상 권리의 중요한 부분, 쟁의권 등이 법률에 규정되어 있지 않기 때문에 판례법(Richterrecht)의 기본원칙들이 중요한 기능을 담당함.

○ 1926년, 1953년 「노동법원법」(Arbeitsgerichtsgesetz)이 제정되었고, 1979년 전면개정됨. 노동재판의 관할, 노동법원의 체계, 조직 및 구성, 법관의 임용, 재판 절차 등을 「노동법원법」에서 규정하고 있음.

○ 2000년 시행된 ‘노동법원 절차의 간소화 및 촉진에 관한 법률’에 따라 노동재판의 단순화 및 촉진을 위해 「노동법원법」이 다시 상당부분 수정됨.

□ 독일의 사법체계에서 전문적·노동법적 보호시스템(Fachgerichtlichen arbeitsrechtlichen Rechtsschutzsystem)을 설정한 의미와 목적은 노동생활에서 발생하는 법적 분쟁, 개별 근로자와 사용자간의 분쟁뿐만 아니라 근로자와 사용자의 대리, 단체협약당사자간의 분쟁을 저비용(kostengünstig)에 신속(schnell)하게 관여하는 데 있음.

□ 노동법원은 권리분쟁(Rechtsstreitigkeit)만을 다루고 이익분쟁(Regelungsstreitigkeit)은 다루지 않음.

○ 노동법원은 노동법질서상 모든 권리분쟁에 대해서(개별적인 권리분쟁이든 집단적인 권리분쟁이든) 관할권을 가짐.

2) 프랑스⁴⁵⁾

□ 프랑스의 사법체계는 재판을 담당하는 기관을 중심으로 이원화되어 있는 구조임

○ 사법권(司法權)은 일반 민·형사 사건을 관할하는 사법법원과 행정사건을 담당하는 행정법원으로 구성되어 있음.

○ 한편, 노동행정사건(근로감독권의 행정처분에 대한 불복 등)은 노동법원이 아니라 행정법원에서 담당함.

○ 프랑스에서 행정소송을 제외한 일반소송을 담당하는 법원은 1심법원, 2심 항소법원(항소원), 3심 상고법원(파기원)으로 구성되어 있고 2심 항소법원은 민사부, 사회부, 상사부, 형사부 등을 두고 있음.

45) 이하는, 「프랑스의 노동법원제도」(조용만, 『노동과 법 제4호』, 금속법률원, 2004), 「프랑스의 노동법원」(조용만, 『노동위원회 전체모임 자료집』, 민변, 2003)에서 주요 내용을 발췌한 것임. 또한 『노동법원: 노동소송법 제정 토론회 자료집』(최원식 의원실/민변, 2012)에서 프랑스 부분을 참고하고 필자가 필요한 부분을 보완함.

- 1심법원으로 특별법원에 해당하는 노동법원 등이 있음(1심 노동법원 → 2심 항소원 → 3심 파기원).

□ 노동법원의 연혁 및 배경

- 노동사건을 전담하는 법원을 통상 노동법원(conseil de prud'hommes)이라고 역사적으로 프랑스는 노동법원을 도입한 최초의 국가로 알려져 있음. 프랑스의 노동법원 프랑스 대법원 산하의 특별법원이라 할 수 있음.⁴⁶⁾
- 독일의 노동법원 역시 프랑스의 영향을 받았으나, 양국은 서로 다른 독자적인 노동법원 제도를 발전시켜 왔으며, 특히 노동법원의 조직과 관할, 법관의 자격, 재판부의 구성 등에서 서로 다른 특징을 갖고 있음.
- 프랑스의 노동법원제도는 1806년 법률로 노동법원이 탄생하였고(분쟁해결의 책임을 이해관계당사자로 구성된 특별한 기구로 위임해 줄 것을 요구한 것이 받아들여짐 - 최초 리옹 노동법원, 선출법관, 조정과 심판 분리 등)⁴⁷⁾, 일련의 역사적 과정을 거쳐 오늘날의 프랑스 노동법원제도가 1979년 1월 18일 법률에 의해 완성을 보게 되고, 그 이후에는 부수적인 제도변화가 이루어짐.
- 프랑스의 노동법원은 「노동법전」(Code de Travail) 제IV편 L.1411-1조 이하에서 규정하고 있음.
- (선출법관제도 채택하게 된 배경)직업법관 중심으로 노동법원을 구성하는 것에 대한 노동자들과 노동조합의 불신, 사용자단체 역시 직업법관은 기업과 노동문제에 정통하지 않다는 이유로 선출법관으로 구성되는 노동법원제도를 반대하지 않음 .

□ 특징

- 노동법원 절차는 단순함과 신속함을 추구함 .
- 프랑스 노동법원 특징은 직업법관이 아니라 노사 당사자로부터 선출된 선출법관이 노동사건을 담당한다는 특징이 있음.
- 노동법원은 근로자와 사용자간의 개별적 노동분쟁을 전속적으로 관할하는 1심법원이며, 그 상급심은 일반법원(항소원, 파기원)이 담당함.
- 노동사건은 선출법관에 의하여 화해 또는 판결이 이루어지는 것이 원칙이나, 예외적으로 선출법관 사이의 가부동수에 의해 판결이 불가능한 경우 1심 지방법원

46) 전학선, 「프랑스 노동법원 법관 임명에 관한 법률안에 대한 입법평가」, 『입법평가, Issue Paper 14-17-③』, 한국법제연구원, 2014, p.4.

47) 프랑스 노동법원의 역사는 「프랑스의 노동법원」(조용만, 『, p.6 이하 참조)

의 직업법관이 예외적인 경우에만 개입하게 됨.

□ 노동법원 관할

○ 사물관할

- 노동법원은 사용자와 그가 고용하는 근로자 사이에서 노동법전의 적용대상이 되는 모든 근로계약과 관련하여 발생하는 분쟁을 해결하는 것을 임무로 하고 있음
→ 근로계약분쟁 및 기타 개별적 분쟁(“특수취업형태 유형별로 법이 규정하고 있는 일정한 요건을 충족하게 되면 근로계약관계가 인정되고, 노동법원의 관할에 속하게 됨).
- 개별분쟁의 대표적 것이 근로계약분쟁. 근로계약분쟁에는 근로계약관계의 존부 자체에 관한 분쟁, 근로계약의 체결·이행·종료와 관련하여 발생하는 분쟁, 근로계약에 부수하여 체결된 약정(예컨대, 보증계약이나 경업금지약정)으로부터 발생한 분쟁 등이 있음. 근로계약의 이행과정에서 법률, 단체협약, 취업규칙, 관행 등으로부터 발생하는 의무의 위반을 이유로 하는 개별분쟁도 노동법원의 관할사항.⁴⁸⁾
- 노동사건 가운데에서도 민사, 형사사건은 일반법원의 관할에 속하고, 행정사건은 행정법원의 관할에 속함. 노동 민사사건 중에서도 근로자와 사용자간 개별 분쟁만이 노동법원의 관할에 속하고 집단적 분쟁은 민사법원의 관할에 해당함.

○ 토지관할 및 소송물가액

- 노동법원의 토지관할은 현실적으로 근로제공이 이루어지는 장소를 기준으로 하여 결정되는 것이 기본원칙임.

□ 노동법원의 조직·구성 및 법관의 지위

- (조직체계) 근로자와 사용자에 의해 직접 선출된 동수의 선출법관⁴⁹⁾으로 구성(5년 임기, 선거로 선출)되며, 연임이 가능하며, 후보자는 21세 이상의 프랑스 국민으로 근로자는 선출법관 선거의 유권자이자 후보자임. 업종 및 직종에 따라 구분되는 5개의 국(관리감독직근로자국, 공업국, 상업 및 서비스국, 농업국, 기타직종국 - 각 국에 노사를 각각 대표하는 4인 이상 동수의 선출법관으로 구성)과 가처분을 담당하는 1개의 신속심리부, 경우에 따라서는 국 아래 부를 설치할 수 있고, 국 내부에 조정과와 재판과를 두어야 함.
- (법관의 지위) 직무수행의 보장, 법관연수교육휴가의 보장, 해고로부터의 보호 및 사회보장. 국가는 노동법원 법과 연수교육을 조직하고 비용을 부담하며, 사용자

48) 판례에서 인정한 개별분쟁 사례는 조용만, 『노동위원회 전체모임 자료집』, 민변, 2003, p.10 참조

49) 선출법관의 전문성에 대한 신뢰도가 높은 편인 것으로 알려짐(이희경, p.282)

는 자신의 사업장에서 근무하는 근로자 가운데 노동법원 법관으로 선발된 근로자에게는 근로시간을 면제해 두어야 하는데 법관 임기 동안 6주를 허가할 수 있는데, 사용자는 임금을 지급하면서 근로를 면제하여 줌. 노동법원 법관으로 일하는 것은 무보수임.

□ 노동법원 소송절차

- 노동법원의 소송절차는 「노동법전」에서 특별하게 정함이 없는 경우를 제외하고 민사소송법에 의한 민사소송절차가 적용됨.
- 소송당사자는 원칙적으로 사용자 또는 그 대표자, 근로자임. 노동조합이 소송당사자가 되는 경우도 있음.
 - 노동조합은 자신이 대표하는 직업의 집단적 이익에 직접·간접적으로 손해를 가하는 사실(예컨대, 둘 이상의 근로자에 영향을 미치는 협약해석의 문제)과 관련하여 근로자 개인이 제기한 소송에 개입할 수 있으며, 이는 집단이익을 대표하는 조합소송으로 인정되는 것임. 그 외에도 노동조합은 일정한 경우 개별 근로자를 대신하여(해당 근로자의 묵시적 승인으로 족함) 소송을 제기할 수도 있음. 이러한 대체소송은 특히 취약한 지위 내지 상황에 처한 근로자가 그 권리를 실현할 수 있도록 하는 데 기본목적이 있음.⁵⁰⁾
- 판결에 의한 분쟁해결 이전 단계에서 의무적으로 분쟁당사자 간의 화해절차(화해절차의 경우 각 1인의 선출법관 구성)를 거치게 하고 있고, 노동법원의 조직도 조정을 담당하는 부서와 판결을 담당하는 부서로 이원화되어 있음. 화해가 전적으로 또는 부분적으로 실패하는 경우 판결절차에 따라 해결된다는 점이 특징임.
 - 화해절차는 비공개를 원칙으로 하며, 이러한 화해절차를 거치지 않게 되면 강행법규 위반으로 판결의 무효가 초래될 수 있음(판례의 입장).⁵¹⁾ 이러한 화해절차는 조정과가 담당함.
 - 분쟁의 당사자 간 화해(부분적 화해 포함)가 이루어진 경우 화해조서를 작성하게 되고, 필요한 경우 합의사항의 전부 또는 일부에 대한 즉시 집행을 명시하기도 함.
 - 정리해고사건은 신속절차가 적용되며, 화해절차는 소제기일로부터 1개월 이내에 이루어져야 하고, 화해가 실패하는 경우 심리기일을 정하고, 6개월 이내에 판결

50) 파견근로, 불법취업 외국인근로자의 임금, 남녀간의 직업평등 등에 관한 소송을 그 예로 들 수 있음. 단체협약의 적용, 정리해고 등에 관한 소송의 경우에도 노동조합에 의한 대체소송이 인정됨(조용만, 앞의 글, p.17).

51) 조정과에 의한 화해절차가 이루어지지 않는 경우라도 재판과의 재판과정에서 화해절차가 시도될 수 있음(Memento Pratique : Social, Francis Lefebvre, 2001, p.244, 조용만, 앞의 글, p.17에서 재인용).

을 내려야 함.⁵²⁾

○ 판결절차

- 화해가 이루어지지 않은 경우 사건이송으로 재판절차를 진행하게 됨. 당사자 간의 화해를 시도할 수 있고, 화해가 성립하지 않으면 다수결 원칙에 따라 판결을 내림. 법관들의 의견이 가부동수로 나누어지는 경우(partage des voix) 또는 과반수에 이르지 못하는 경우 1개월 내에 해당 노동법원이 소재하는 지역을 관할하는 소법원(tribunal d'instance)의 직업법관이 개입함.

○ 개별분쟁과 1심에 한정⁵³⁾하여 심판기능을 담당하지만, 선출법관의 전문성, 공정성, 객관성을 인정하여 선출법관이 조정부와 재판부를 진행함.

○ 예외적으로 선출법관 사이의 가부동수에 의해 판결이 불가능한 경우 직업법관이 개입함.

3) 영국⁵⁴⁾

□ 영국의 노사분쟁 해결체계의 핵심적인 축은 법조자격을 갖춘 심판장과 순수한 노사심판원 3자로 구성되는 ‘고용심판소’(Employment Tribunal)와 ‘조언·화해·중재위원회’(ACAS, Advisory, Conciliation and Arbitration Service)임.

○ 영국 노동분쟁 처리와 관련해서 보통법상의 소송에 관하여 일반법원이 관할권을 가지지만, 제정법상의 권리에 대해서는 ‘고용심판소’에서 관할권을 가짐.

○ 각종 노동분쟁은 행정기구인 ACAS와 고용심판소간에 긴밀한 연계 강화를 통해 각종 분쟁이 신속하게 해결되고 있음.

□ ACAS와 조정전치주의

○ ACAS는 노사양측을 대표하는 위원(각 4명), 공익위원(4명, 위원장 포함) 총 12명의 비상임위원으로 구성됨.

- 노동분쟁의 해결뿐만 아니라 예방, 개인고충 처리, 고용상 문제 상담, 작업장 관계 개선 등 다양한 기능을 수행하고 있음.

○ 조정전치주의

- 개별분쟁에 대해 고용심판소에 제소하고 제소된 모든 사건을 ACAS에 송부하고

52) Memento Pratique : Social, op. cit., p.247(조용만, 앞의 글, p.17에서 재인용).

53) 노동분쟁중 개별적 근로관계에서 발생한 분쟁을 중심으로 다루기 때문(이희경, 「파리 노동법원 방문기」, 『노동법연구 제38호』, 서울대학교 노동법연구회, 2019, p.281).

54) 영국 사례는, 『영국노동법』(전형배, 2017), 『노동법원: 노동소송법 제정 토론회 자료집』(최원식 의원실/민변, 2012)의 주요 내용을 발췌한 것임.

알선조정이나 조정/중재과정을 거치게 되고(법적인 판단에 앞서 행정적인 분쟁 해결을 모색하는 ‘조정전치주의’를 따르고 있어), 조정이 실패할 경우 고용심판소에서 사법적(司法的) 판단을 내림.

- 결국 법적, 행정적 노사분쟁해결이라는 투트랙 방식을 통해 분쟁해결을 위한 비용을 줄이고 신속한 개결을 가능하게 함으로써 결국 노사분쟁의 사회경제적 비용을 최소화하려는 노력을 지속하고 있음.

□ 고용심판소

- 법적 근거 : 1996년 「고용심판소법」(Employment Tribunal Act)과 2004년 「고용심판소(설립·심판절차) 명령」(Employment Regulations)·「고용심판소 심판절차 규칙」
- 고용심판소 차원에서 분쟁해결의 신속성과 효율성을 높이기 위한 여러 대안이 시도되고 있음 → 노동분쟁을 신속하고 간편하게 해결하기 위해 일반 재판제도에서 중시되는 증명책임이나 변론절차에 관한 규정이 엄격하게 적용되지 아니하고 독자적으로 절차를 규율하고 있음.
- 당사자의 소송을 대리할 수 있는 자를 변호사 자격을 가진 자로 제한하지 않고 있으나, 실무에서는 변호사 등 법률전문가가 주로 소송대리를 한다고 함. 그럼에도 사법적 기능을 수행하고 재판절차라는 특징도 있기 때문에 사건이 복잡한 경우 변론절차가 상당기간 진행되기도 한다고 함.⁵⁵⁾
- 고용심판소의 구성 및 심급⁵⁶⁾
 - 법조인 출신의 재판관과 노사를 대표하는 참심원으로 구성되었고 법리에 따라 판정함. 전문법관이 심판절차의 지휘와 판결의 선고를 주도함.
 - 고용심판소(1심 고용심판소 2017년 기준 39)에는 7년 이상의 경력이 있는 법조인으로 구성된 의장 1인과 노사를 대표하는 단체와 협의한 후 법무부장관이 임명하는 2명의 참심원(lay member)으로 구성됨. 참심원의 임기는 원칙적으로 3년이며, 이들은 노사의 이익을 대표하는 것이 아니라 중립적 지위에서 사건을 판단하여야 함.
 - 한편, 최근 평등법 위반 사건을 적정하게 다루기 위해 여성, 인종, 장애 관련 전문가의 참여를 촉진하는 선정절차를 도입함.
 - 고용심판소는 1심과 2심으로 구분되며, 항소심은 고용항소심판소(Employment Appeal Tribunal - 상위법원으로 분류됨)로 불리며, 고용항소심판소의 판결에

55) 전형배, 『영국노동법』, 오래, 2017, p.21

56) 전형배, 위의 책, p.23

대해서는 3심이라 할 수 있는 항소법원(Court of Appeal)에 항소할 수 있음 → 항소법원의 판결에 대해서는 예외적인 경우에 한하여 대법원에 상고를 제기할 수 있음.

- 고용심판소의 2심 항소절차인 고용항소심판소는 1인의 재판관과 2인 또는 4인의 참심원으로 구성.

○ 고용심판소의 관할, 절차 및 권한

- 고용심판소가 담당하는 노동분쟁(약 60여 가지)은 다양하나, 불공정해고, 임금의 불법공제 등 근로조건 위반, 정월감축해고 등이 3대 분쟁유형이라 할 수 있음.
- (심리절차), 본안전심리절차, 중간심리절차, 본안심리절차, 이의심리절차
- 심리절차는 재판관과 참심원이 참여하는 합의절차와 법관 1인이 참여하는 단독절차로도 구분할 수 있음.

○ 최근 들어 단독심이 가능한 사건의 범위를 확대하고 있음.

- 초기에는 비교적 사건의 성격이 단순한 임금 관련 사건에 대해서만 단독심을 허용하였으나, 현재는 그 범위가 부당해고 사건까지 확대되었고, 영국정부는 앞으로 단독심 사건대상을 더욱 확대할 계획을 가지고 있음.
- 물론 이 같은 제도 변화가 분쟁해결의 신속성을 높이고 비용절감에 긍정적인 영향을 미칠 수 있으나, 기본 참심원들의 역할을 축소할 수 있어 좀 더 신중한 검토가 필요함. 즉 여전히 단독심보다는 전원합의심에 의한 판결에 대한 분쟁 당사자들의 신뢰도가 높음.

5. 노동법원의 필요성

노동분쟁이 갖는 특수성에 대해서는 대부분 공감하고, 이를 반영하여 노동분쟁을 보다 간편하고 신속하게 해결하기 위한 제도적 장치로서 우리나라도 노동위원회에서의 분쟁해결, 일반법원 내 노동사건 전담재판부 설치 등을 두고 있다. 그러나 현행 시스템으로는 노동분쟁의 특수성을 제대로 반영하고 실질적인 권리구제가 미흡하다는 문제의식에서 노동분쟁해결제도 개편의 요구가 있는 것이고, 제도 개편을 위한 중요한 방안으로서 노동법원 도입이 논의되고 있다. 이러한 요구와 논의가 반영되어 「노동법원법안」, 「노동소송법안」 및 관련 법률 개정안이 제18대국회, 제19대국회 발의되었고, 현 제20대 국회에도 발의되어 계류 중이다. 학계 논의에 따르면 노동법원의 유형

을 다섯 가지로 나누어 볼 수 있다. ①노동위원회를 전면 폐지하는 방안 ②부당해고 구제신청사건은 법원으로 이관하고 부당노동행위구제신청사건은 노동위원회가 유지하는 방안 ③심판기능은 일괄적으로 노동법원으로 이관하고 노동위원회는 조정업무를 담당하도록 하는 방안 ④현행 노동위원회의 기능과 노동법원의 도입을 병행하는 방안 ⑤영국의 ACAS 모델⁵⁷⁾과 같이 노동법원의 제소사건에 대한 조정기능을 지방노동위원회가 담당하도록 하는 방안 등에 대한 제안이 있다.

57) 영국의 조언·알선·중재위원회(ACAS)로 노사 등에 대한 조언, 개별분쟁 및 집단분쟁의 알선, 불공정 해고사건의 중재 등을 함.

지정토론
한국의 노동 2020
- 10대 의제와 25개 과제 -

정문주 한국노동조합총연맹 정책본부장

박용석 전국민주노동조합총연맹 정책연구원장

이주희 이화여자대학교 사회학과 교수

강성태 한양대학교 법학전문대학원 교수

2020. 4. 15 총선과 노동1)

정문주 한국노총 정책본부장

발표문에 대한 코멘트

□ 죽지 않고 일할 권리 / 죽음의 외주화 금지

세월호의 비극을 경험하면서 다시는 끔찍한 참사를 되풀이하지 말자는 국민적 동감대이를 위해서 ‘국민의 생명안전업무’에는 정규직 직접고용의 기준이 제시되었고, 더 나아가 상시지속적 업무의 정규직 직접고용 원칙과 비정규직의 사용사유 제한으로까지 이어짐. (文정부, 공공부문의 비정규직 제로 정책 추진 방향).

✓ 공중의 생명, 안전업무의 도급 제한 VS 하청노동자의 생명, 건강에 유해위험 업무 도급 금지.

- 2020. 1. 16부터 시행되고 있는 김용균법(산안법)의 한계이자 문제점(‘유해위험’ 작업 범위 협소, 작업중지권 제한 등).

✓ 추가 과제

과로방지법 제정, 산업안전보건 관리체계 강화를 위한 산안전보건청, 산재심사위원회 질병판정위원회의 전문성 강화를 위한 상임위원 증원 및 운영인력 확대 등.

□ 노동자대표제도 개편

기업의 투명경영, 책임경영을 위한 공동결정제도

근로기준법상의 근로자대표제도의 한계 (선출, 책임 등)

기업의 주체는 경영자, 노동자, 주주, 소비자로서 생산과 운영을 책임지고 있는 노동자의 경영참가는 세계적 흐름이자 21C 기업의 사회적 책임의 범주임.

- 그런데, 왜 10인 이상 사업장이어야 하는가?

1) 본고는 노총의 공식입장이 아님. 1.21 노총의 새로운 지도부 선출 이후 내부 및 의결기구에서 논의를 통해 2월 중순 공식적인 총선 정책요구를 발표할 예정임.

	독일	프랑스	영국	미국
노조 조직률	17.7%	7.7%	25.4%	10.8%
단협 적용률	61.1%	92%	31.2%	13%
노조 조직형태	산별	산별, 기업별 병존	다양한 형태 복합	다양한 형태 복합
노동자 대표제도	작업장평의회 (5인이상)	기업위원회 (11인이상)	현장위원 (25인 이상)	현장위원 워킹아메리카
	오스트리아	스웨덴	일본	한국
노조 조직률	27.4%	67.7%	17.8%	11.8%
단협 적용률	99%	91%	16%	12%
노조 조직형태	산별	산별	기업별	기업별
노동자 대표제도	작업장평의회, 노동회의소	작업장평의회	-	노사협의회 (30인이상)

정부, 2020 노동정책 방향 전망

- 집권 후반기 진입, 경제 불확실성 등으로 인하여 소득주도성장, 노동존중사회 등 노동사회 개혁과제는 진전보다는 현 상황 유지로 가거나 후퇴할 가능성
- 4.15 총선 이후 연말까지가 문재인 정부 주도의 국정기간, '20년 말부터 차세대 전투기 이륙 (대선 후보전으로 사실상 경선 시작되고, 앵글 포커스가 옮겨갈 것)
- : 정부, 연말·초 주52시간 상한제에 제동을 거는 근로기준법 시행규칙 개악 추진, 최저임금과 초과근로수당 행정해석, 임금체계 개편, 재취업지원서비스 대상 축소 등 일방추진

4.15 총선 의미

□ 새로운 10년을 위한 첫걸음

- 촛불권력과 적폐세력의 여의도 1번지에서의 공생과 불편한 동거가 이루어지는 가운데 여소야대(與小野大) 다당구조에서 20대 국회는 협치를 포기한채 극단적 대결과 정쟁(政爭)을 일삼으며 사회적 갈등의 진앙지가 되었고 가장 무능, 추악한 상황 연출
- 촛불혁명의 완성은 국회로부터 헌법 개정으로
- 2020년 총선과 2022년 대선은 한국 정치지형을 새롭게 재편하는 계기

□ 87년을 넘어서 2030미래로 새로운 체제로

- 헌법 개정, 새로운 대안의 노동체제 만들고 이행
- 불확실, 불리한 환경에 능동적으로 대응하여 지속가능한 대한민국
- 평등, 공정, 안정, 균형을 통한 사회통합 달성

노총, 4.15총선에서의 노동사회 정책요구 구성과 과제

1) 영역

- 노사관계, 노동시장, 사회안전망, 경제민주화와 대의제를 넘어 직접민주주의로 등 4대 영역

2) 주요 과제

① 청년과 고령자의 사회연대형, 세대 간 상생일자리 생태계 만들기

- 현재 노동시장에 이미 진입해 있는 고령자의 실 노동시간을 단축하고, 이로 인하여 만들어지는 빈 일자리를 청년(노동시장 진입예정자)으로 고용하는 것임.
- 법정 정년 연장과 청년 일자리를 연계하는 점진적 퇴직, 노동시간 피크제를 적극 검토함. 법정 정년 연령을 단계적으로 높여 현 정부 임기인 2022년부터 국민연금 수급연령인 62세로 하고, 초고령사회 진입하는 2025년까지 65세 이상으로 함. 연장되는 정년기간 동안에는 점진적 퇴직의 일환으로 숙련 전수, 은퇴 준비 등을 위한 별도의 노동시간 상한을 두고, 줄어든 노동시간 이상 새로운 일자리를 만들고 청년고용으로 연결함.

② 노동자 주권 찾기_51플랜

- **5인 미만** 사업체 종사 노동자 570만 명에게 시간주권 보장
- **1년 미만** 근속 근로자(비정규직) 497만 명²⁾에게 퇴직급여 보장
- **플랫폼** 노동자 50만 명³⁾, **프리랜서**, 220만⁴⁾ **특고** 노동자에게 사회보장 및 노조할 권리 보장

시간주권 보장	무한노동을 허용하는 21C 노예노동 금지 △5인미만 사업체 노동자의 근로기준법(법정노동시간 등) 적용, △적용제외, 포괄임금제 폐지, △시간제노동자(파트타임어) 휴가, 주휴수당 등 비례보호, △가사노동자 등
임금주권 보장	임금 착취 금지 △1년미만 근속 노동자의 퇴직급여 보장, △동일가치노동 동일임금, △체불임금 근절, △최저임금 현실화 등
노조할 권리 보장	노동법적 보호와 사회보험 적용 플랫폼 노동, 프리랜서, 특수고용 노동자의 △근로기준법과 노조법적 적용, △사회보험 적용

③ 시간주권 시대에서 일과 삶이 조화로운 주35시간제

- 2020~2022년까지 주40시간, 주52시간 상한제 적용에 맞추어 5인 미만 사업체종사노동자 등 법정노동시간 미적용 사각지대 해소를 통해 시간주권 시대를 전면화하고, 1일 최대 노동시간 제한, 최소휴식시간제(연속휴식권)의 전면적 보장

2) 임금노동자 2,055만 9천명 가운데 비정규직은 855만 7천명이고, 이들 비정규직 중 56.1%가 근속년수 1년미만 자로서 497만 명에 달함 (2019. 8월, 경제활동인구부가조사 결과를 재계산)

3) '우리나라 플랫폼경제종사자 규모 추정' 고용정보원 <고용동향브리프> 2019에서는 플랫폼노동자 규모를 47만~54만명으로 추정

4) '특수형태근로종사자의 규모추정을 위한 기초연구' 노동연구원, 2019 정흥준

- 차기 정부 임기내 1일 7시간, 1주35시간제 도입, 시행

④ 노조할 권리 보장 및 모든 노동자 보호

‘Of the worker, By the worker, For the worker’

- 조직률 25% < 단체협약 적용률50% < 노동회의소, 노동자경영참가 100%

25	ILO 핵심협약비준	선 비준 후 제도개선, 노조법 전면개정
	노조할 권리 보장	특고, 플랫폼노동자, 실직자(해고자), 구직자등 근기법, 노조법상노동자성 인정
		사내하도급 등 간접고용에 대한 원청 교섭의무 부과 등
		노동조합 설립신고제도 개선
		전임자 임금지급의 노사자율 결정 및 근로시간면제제도 폐지
교섭창구 단일화제도 폐지 및 자율교섭 보장		
초기업단위 노조 교섭의 제도적 촉진		
단체협약의 효력확장 요건완화		
단체협약 일방해지권 제한		
쟁의행위 대상 및 교섭대상 범위 현실화		
필수유지업무 폐지 및 공익사업 범위 축소조정		
50	쟁의행위에 대한 민형사 책임 제도 개선	
	사측의 부당노동행위에 대한 처벌 강화	
	노조법상 자유형 이상의 벌칙규정 폐지	
100	노동자 대표제도 개선 및 노동자 경영참가 확대	노동자 대표의 법적 지위 강화 및 노동자대표회의의 상설화 규정 마련
		노동이사제 전면도입과 노동자경영참가법 제정
		노동회의소 설립 및 운영

⑤ 고용안정_조기퇴직제한법

정리해고 제한

✓ 근로기준법상 경영상해고제도(구조조정) 요건 강화

- 경영상 해고 제한 강화, 사용자 고용노력에 대한 구체적 명시, 절차적 요건 신설, 대량해고에 대한 행정적 통제, 노사협의 절차 및 구조조정 희생자에 대한 우선 재고용 의무 강화 등

✓ 고용불안기업에 대한 고용부담금 부과

- 급격한 인원감축 사업장에 대하여(예, 5%이상 조정시) 1인당 1개월치 평균임금 부과, 이를 통한 재원은 구조조정 희생자 구제 및 퇴직자에 대한 직업훈련 및 서비스 제공 활용

✓ 사업양도 시 고용승계 보장

- 사업, 사업장 또는 사업장의 일부 양도시 양도인의 근로계약 또는 근로관계로 인한 권리.의무는 양수인에게 포괄적 승계
- 사업의 위탁, 임대차 등에 의한 사업의 이전이나 여타의 법률행위로 사실상 사업이 이전된 경우에도 사업양도에 의한 고용승계의 의무 부여

□ 고용보험 경험요율제 도입

- 비자발적 퇴직은 고용보험의 지출을 늘리고, 비정규직 남용은 고용불안을 초래하므로 이들 기업에 대하여 일정 기준에 따라 고용보험료의 사업자 부담분을 높이는 제도를 도입하여 고용안정성을 높이도록 함.
- 제도 시행효과에 대한 찬반논리가 있으므로 한시적으로 2년간 300인 이상 대기업을 대상으로 시범사업 시행후 도입 확대 검토

□ 정년 이전 비자발적 조기 퇴직자에 대한 고용 보호

- 생애 가장 주된 일자리에서 퇴직한 이유 중 △정년퇴직은 7.1% 불과하고 1년 전보다 0.4%p 감소, △가장 오래 근무한 일자리를 그만둘 당시 평균연령은 49.4세 (자료 : 통계청, 고령층부가조사 2019)
- 퇴직 사유 중 비자발적 퇴직이 한국노총 설문은 30.3%, 미래에셋보고서 54.4%
- 법정 정년 연령이 60세 이상이지만 중도퇴직이 다반사로 이루어지고 있어 조기 퇴직 예방 가이드라인을 마련과 지도·점검 강화
- 그 내용으로는 희망퇴직, 권고사직 등 조기퇴직에 대한 절차와 요건(90일 이전 해고 예고, 집단동의 및 인가, 전직지원서비스 제공, 3개월분 이상의 예고수당 지급 등)을 마련하고, 지도점검 강화

총선 시기 노동의제 토론

박용석 민주노총 부설 정책연구원 원장

1. 문제의식 - 2020총선과 노동 의제

- 이번 총선은 문재인 정부의 개혁기조가 유지 계승될 수 있는가의 정치적 시험대 역할로 주목받고 있으나, 2022년 대선에 앞선 문재인 정부 중간평가 성격을 띠면서 강한 정치적 격돌 국면이 계속되는 가운데 정책 의제가 부각될 가능성이 낮음. 더구나, 총선을 앞두고 한반도 주변의 긴장(북미 간 대결)이 고조되는 정세까지 나타나고 있음.
- 총선 시기에 새로운 노동 정책의 공약 반영은 차치하고, 2017년 대선에서 발표한 노동 공약이라도 정부·여당이 총선 이후 제대로 실천된다면 그나마 바람직할 것이나, 실제 그 가능성 역시 높지 않을 것으로 예측됨.
- 적폐세력은 강하게 준동하고 있고, 한국사회의 양극화, 불평등은 갈수록 심화되는 상황에서, 계속된 경기부진을 이유로 문재인 정부의 각종 개혁 정책이 한계에 부딪히면서, 촛불정부에 대한 열망도 식어가고 있음.
- 참고로, 2019년 말에 발표된 정부의 「2020년 경제정책방향」을 보면, 정책 목표가 '경기 반등 및 성장 잠재력 제고'로 설정되었고, 경제활력 제고, 미래 리스크 관리 등의 정책방향이 구체화되고 있는데, 정책방향만 보면 개혁 후퇴를 넘어 박근혜 정부와의 차별성조차 나타나지 않음.
- 특히, 역대 정부 최초로 '노동 존중'의 국정방향을 제시한 문재인 정부의 노동정책 후퇴 및 역주행 흐름은 우려할 만한 수준임. 2017년 문재인 정부 출범 이후 공론화되었던 핵심 노동 공약, 최저임금·노동시간 단축·비정규직 정규직화 등 모두 한계 또는 역주행 논란에 직면하고, 사회적 대화 체제는 정부정책에 노동운동세력을 동원하기 위한 구체제(ancient regime)로 회귀하는 흐름을 보이고 있음.
- 과연, 이번 총선을 계기로 이러한 개혁 후퇴 및 역주행 논란이 극복될 수 있을지 의문이며, 오히려 2021년 하반기 이후 본격화되는 21대 대선 국면에서의 정책 의

제를 노동운동 진영이 준비하기 위한 계기를 설정하는게 적절하지 않을까 판단됨.

- 따라서, 총선에서의 정책 의제보다는 오히려 노동운동 진영이 당면한 후진적 노동 체제 극복을 위해 변화된 운동 전략 및 대중적 실천과제 중심으로 정책 의제들을 공론화하는 게 바람직할 듯함. 아울러, 사회안전망, 재벌개혁 등의 정책 의제 관철을 위한 노동운동 진영의 광범위한 사회연대전략을 구체화할 수 있는 계기를 마련하는 것도 현 단계 시급한 과제일 듯함.
- 올해는 전태일 열사 50주기인데다, 민주노총이 창립된 지 25주년이 되는 해로서, 민주노총은 노동 존중을 기초로 모든 노동자의 노동권 보장, 사회 대개혁으로 불평등, 양극화 해소의 전망이 이번 총선 시기 주요 슬로건으로 자리 잡도록 준비하고 있음.

2. 발표내용 토론

- 발표내용에서 제시된 노동개혁 과제를 보면, 당면한 시대적 과제를 반영하는 핵심 의제들이 포함되어 있는데, 대부분 입법 추진 사항으로 지속적인 공론화 및 노동운동 진영의 투쟁 집중이 요구되고 있음. △5인 미만 사업장의 근로기준법 적용 △ILO협약 비준을 통한 단결권 전면 보장 △중대재해기업처벌법 등은 2020년 민주노총의 핵심 실천 과제로도 설정되어 있음.
- 현재 민주노총은 2020년 사업계획(안)을 준비하면서, 전태일 열사 50주기의 시대적 정신에 따라, 5인 미만 사업장을 포함한 모든 노동자에게 근로기준법이 적용되고, 모든 노동자의 노조 할 권리가 보장되는 개혁 입법을 관철할 것을 사업 목표로 설정하고 있음. 아울러 한국 사회에 만연한 불평등, 양극화 해소를 위해, 비정규직, 부동산, 교육, 노후, 건강, 재벌개혁과 관련한 개혁 입법을 우선적으로 관철하겠다는 목표를 제시하고 있음(세부내용은 첨부자료 참고).
- 다만, 민주노총은 당면 총선과 관련하여, 총선 정책의제의 공론화보다는 제 진보-노동운동-시민운동 진영 간 연대들을 확장하여 한국사회 대개혁을 목표로 한 공동 실천을 중심에 두고 있음, 이는 총선에서의 공동 실천을 기초로 한 대선 시기까지의 진보정치운동의 통합 전망을 모색하기 위한 전략적 판단임. 실제 총선 의제 역시 제 운동 진영과의 총선 전후의 총력투쟁(3~4월, 6~7월)을 준비하는 기초 과제로 설정하고 있음.
- 발표내용 중에서, 「연대임금정책으로 임금격차 축소」과제는 현 단계 노동정책으로

서 뿐 아니라, 노동운동의 전략적 과제로도 매우 중요한 과제라고 판단함. 노동시장 임금구조 또는 양극화 문제와 관련하여, 노동운동 진영은 이를 시급한 당면 과제로 인식하고 이에 대한 해결방안을 실천적으로 모색해야 하는 것이 촛불정신의 실천에도 부합할 것임.

- 발표내용과 관련하여, 정책과제로 제시된 △최저임금 인상 △최고임금제 도입 및 종합소득세 최고한계세율 인상 △산별교섭 촉진과 단체협약 효력 확장 △산별교섭을 통한 임금체계 개편 및 공동근로복지기금·사회연대기금 조성 등에 대해 대체로 동의함. 그러나, 핵심 과제는 노동운동의 전략 변화(기존의 기업단위 교섭 및 임금극대화 중심의 노조체계, 교섭전략, 임금전략 등의 변화)일 것임. 특히, 사회적 책임이 강하게 요구되는 공공부문의 경우, 임금격차(고용형태, 중앙-지방, 대기업-기타) 해소는 교섭방식(기업→정부, 분산→집중) 개선과 병행하여 선도적으로 해결해야 할 과제인 듯함.

<첨부자료>

민주노총 2020 총선 의제(안)

1. 2020 총선 슬로건

슬로건	<u>모든 노동자의 '노동권' 보장, '사회 대개혁'으로 불평등 양극화 해소!</u>
-----	---

민주노총은 최근 한국 사회 최대 화두가 되고 있는 '불평등 양극화 해소' 를 총선 국면에서 최우선 의제로 제기해나감. 그리고 그것의 해결을 위한 첫번째 정책 수단으로 협소한 노동 3권(노동기본권) 개념을 넘어 노동자의 보편적 권리로서, 안전하고 건강하게 인간답게 일할 모든 권리를 포함하는 광의의 개념으로서 '노동권' 보장 의제를 제기함.

두번째 정책수단으로 모든 노동자들이 혜택을 누릴 수 있는 사회보장제도, 사회안전망 확대 강화와 함께 부동산, 교육, 의료, 교통, 재정예산 등에 있어 사람중심 노동중심 '사회대개혁' 을 핵심 과제로 제기하고자 함! 더불어 재벌개혁, 정치개혁, 한반도 평화실현을 위한 정책의제도 함께 쟁점화 해나감!

2. 2020 총선 핵심 요구: '전태일 3법' 과 '불평등·양극화 해소 6법'

* 전태일 50주기를 맞아 '전태일 3법' 우선적 발의 및 통과

- ① 모든 노동자에게 근로기준법! - 작은 사업장 노동자 권리 찾기 위한 5인 미만 사업장 근기법 전면 적용과 위반 사용자 처벌 강화, 초중고 노동법 교육 의무화
- ② 모든 노동자에게 노조 할 권리! - 특고, 간고, 플랫폼노동 등 모든 노동자들의 노동권 보장을 위해 노조법 2조 전면 개정
- ③ 모든 노동자에게 교섭할 권리! - 동일가치노동 동일임금, 대-중소, 원-하청 노동자 사회연대를 위해 초기업교섭(산별교섭) 촉진 및 단협효력 확장

- 전태일 열사 50주기를 맞아 전태일의 이름으로 21대 국회 최우선 입법과제로 핵심 3대 노동법 개정 추진
- 전태일 열사의 '근기법을 지켜라' 외침 계승, '모든 노동자의 민주노총' 슬로건에 정확하게 부

합하는 법안 제출

- 최근 하나의 개정안 입법도 쉽지 않은 국회 상황에서 스토리와 감동이 있는 입법화 추진(김용균법, 민식이법 등- EBS 법이 된 아이들)
- 의제에 있어 근기법과 노동법, 산별교섭을 포함함으로써 실제 추진과정에서 사회연대와 100만 조합원의 힘을 확보
- 준비 단계에서 민주노총을 넘어 ‘전태일법 선정위원회’ 를 구성해서 최종 확정하여 사회적 설득력 확보

*** 21대 국회 ‘불평등 양극화 해소’ 를 위한 최우선 입법 6대 과제**

- ① (비정규직) 고용형태 따른 불평등해소, 상시지속업무 정규직 고용, 비정규 철폐 4법
- ② (부동산) 전 국민 주거권 보장, 공공 사회주택 확대, 다주택 소유제한, 세입자 주거권 보장.
- ③ (교육) 교육불평등 해소, 대학서열화 철폐, 입시제도개편, 출신학교 차별금지법
- ④ (노후) 노인빈곤해결, 노후 소득보장강화, 사각지대 해소, 기금 운영의 공공성 강화
- ⑤ (건강) 건강보험 보장성 확대와 주치의 제도 등 의료이용체계 확립
- ⑥ (재벌개혁) 문제는 재벌이다! 재벌체제 청산, 재벌 잡는 민중입법화 14대 요구

3. 2020 총선 : 21대 국회 회기내 핵심 입법 21대 과제

① 사회양극화· 불평등해소를 위한 9대 노동법 입법 과제

- ① (노동권) 비정규직등 모든 노동자의 노동권 보장, 상시지속업무 정규직 고용 원칙 법제화, 노조법 2조 전면 개정, 5인 미만 사업장 근기법 적용, 플랫폼노동 돌봄노동 보호 입법
- ② (산별교섭) 동일가치노동 동일임금 원칙 명문화, 산별교섭 촉진 및 제도화, 단협 효력 확장
- ③ (노동자 대표제도 혁신) 노동법상 노동자 대표성 강화, 노사협의회 활성화, 노동이사제 통한 현장 노동자 대표성 확보, 노동자 이해대변기구 위상 강화
- ④ (ILO 협약) ILO 핵심협약 조건 없이 즉시 비준, 사용자 대항권 철폐, 노조할 권리 전면보장
- ⑤ (노동시간단축) 연 1,800시간 실노동시간단축과 주 35시간 노동제 단계적 계획 수립
- ⑥ (최저임금) 최저임금 1만원 실현과 연동형 최고임금제 도입, 차등적용 등 개악안 철폐
- ⑦ (고용안전망과 실업부조 확대) 고용보험 적용 확대 및 실업부조 전면 확대
- ⑧ (노동안전) 위험의 외주화 금지 법제화, 중대재해 기업처벌법 제정, 모든 노동자의 산업안전보건법 적용, 모든 노동자의 산재보상보험법 적용 및 보상 확대, 노동자, 시민의 알권리, 작업중지권, 참여할 권리 확대
- ⑨ (성평등 일터) 괴롭힘과 차별 없는 성평등 일터 혁신 ; 채용/전환/배치/승진시 차별해소, 성별임금격차 해소

② 사회양극화·불평등해소를 위한 8대 사회대개혁 입법 과제

- ⑩ (부동산 대책) 전 국민 주거권 보장. 공공 사회주택 확대. 다주택 소유제한, 세입자 주거권 보장.
- ⑪ (교육개혁) 교육 불평등해소와 경쟁교육 철폐, 교육 정상화와 교육 공공성 강화
고교, 대학 서열화 해소, 대입제도 개편, 학력, 출신학교에 따른 차별금지법 제정
- ⑫ (건강보험 보장성 확대와 의료 공공성 강화) 건강보험 국고지원 확대를 위한 법 개정, 상병수당 도입, 보건의료 공공성 강화를 위한 의료이용체계 확립, 의사,간호사등 인력 확충, 의료 민영화 저지
- ⑬ (국민연금) 국민연금 소득대체율 확대와 사각지대 해소, 기금운영의 공공성 확대, 기초연금 강화
- ⑭ (고용보험) 고용보험 사각지대 해소와 가입 확대, 실업부조 전면 도입
- ⑮ (장기요양과 보육 돌봄) 장기요양원 허가제 전환과 사후관리 강화, 보육 아동 돌봄 공공성 강화
- ⑯ (탈 빈곤) 탈 빈곤을 위한 기초생활보장 현실화
- ⑰ (기후위기) 미세먼지 대책과 기후 위기 대응으로 차별과 착취 없는 탈탄소 사회로의 정의로운 전환, 기후 피해 노동자·서민 구제 정책 수립

③ 사회양극화·불평등해소를 위한 재벌개혁·정치개혁·한반도평화실현 4대 입법과제

- ⑱ (평화정착) 즉각적인 평양공동선언 이행과 남북 교류 및 평화협정체결, 한미 방위비 분담금 특별협정(SMA) 중단
- ⑲ (조세정책) 부유세, 소득세 누진제 강화와 확대재정 정책, 기재부 행정 개혁, 확대 재정정책
- ⑳ (재벌개혁) 문제는 재벌이다! 재벌체제 청산, 재벌 잡는 민중입법화 14대 요구
(재벌개혁: 범죄경영 심판) 범죄 경영인 취업 금지, 범죄수익 환수 특별법 제정
(재벌개혁: 재벌 세습·전횡 타파) 재벌 소유지배구조 청산
(재벌개혁: 재벌 이윤착취구조 청산) 넘치는 재벌 공간을 열어라
(재벌개혁: 재벌 고용·노사관계) 진짜 사장을 찾아라

21. (노동자의 정치적 기본권 보장)

- (1) 노동조합의 목적에서 정치활동제한 사유 삭제
- (2) 노동조합의 정치자금 후원 허용
- (3) 공무원과 교원 및 공기업 노동자의 정치기본권 보장 (정당, 선거, 정치적 표현 활동)

“한국의 노동 2020: 10대 의제와 25개 과제”토론문

이주희 이화여자대학교 사회학과 교수

I. 노동의제 2020 발제내용 관련

1. 죽지 않고 일할 권리 관련

- 현재 수은, 제련 등 高유해, 위험작업만 도급을 금지하는 수준에서 위험의 외주화 관련 제도 개선이 실시되었음. 그러나 산재사고가 해당 작업장에서만 발생하지는 않는다는 점에서 큰 한계를 가진 정책임.
- 비정규직의 사용사유 제한 및 외주화 및 간접고용 규제, 원청의 공동사용자책임 인정을 동시에 실시할 필요가 있음
 - 산업안전보건위원회 등에 간접고용 노동자 참여 의무화
- 사용자 처벌 조항 강화에 대한 발제문의 제안에 동의함

2. 노조할 권리

3. 산업민주주의 강화

- 노동자대표제도가 사업장에 의무 도입되는 것에 찬성하나 사업장을 10인 이상으로 한정하는 경우 규제의 공백 문제가 완전히 해소되지는 못할 것임.

□ 기업 지배구조개선 및 노동자이사제 도입

- 단, 법 제도 개편이 없는 상태에서는 상황에 따라 도입이 불가능하거나 도입되었다고 하더라도 유지가 어려울 수 있음(미국 노동조합의 경험). 사회적 대화 참여가 필요.
- 노동이사제도의 민간부문 확산방안 마련 필요

4. 비정규직 정규직 전환

□ 자회사 100인 미만은 인소싱, 300인 이상은 공공기관으로 지정하는 사유에 대한 상세 설명 필요. 성격에 따라 100인 미만이라 하더라도 자회사로 둘 필요가 있을 수 있으며, 300인 이상이라 하더라도 인소싱이 원칙이 되어야 할 경우가 있을 수 있음.

□ 민간위탁 관련 정규직 전환 정책의 바람직한 방향

- 정부 정책기조 변화가 가장 필수적임: 아웃소싱 지향적 운영 폐기
- 정부의 고유 업무는 외부위탁을 하지 않는 것이 원칙
- 총액인건비제 등 외주화를 유발하는 제도 폐기
- **단기적으로는 인소싱 목표제 도입 필요.** 민간위탁의 직영 전환을 조건으로 지자체 예산 지원 실시
- 민간의 전문성과 효율성이 필요한 부수적인 업무를 외주화해야 할 경우 적절한 직접비/간접비 측정에 기반 한, 장기적 차원에서의 공정한 비용-편익분석이 필요. 특히 복잡한 위탁사업의 경우 비용, 성과, 노동력 등에 대한 복합적인 분석 후에 외주화를 결정해야 함. 민간위탁 시 비정규직 비중에 따른 사업 참여제한제 도입.

5. 건강하게 일할 권리- 모든 노동자에게 근로기준법을

□ 5인 미만 사업장에 근로기준법이 적용되지 않음에 따라 원칙상 적용대상인 사업체를 다수로 쪼개는 등 편법이 난무하고 있는 만큼 1인 이상 모든 기업에 근로기준법 적용이 조속히 실행될 필요가 있음.

□ 초단시간 관련 규제

- 비례원칙(*pro rata*)에 기반한 차등적 대우 시정보다는 노동조합활동, 교육훈련권, 휴가권, 연금 수급권 등과 관련된 동일한 권리(identical rights)를 보장
- 법제도 개편을 통해 집단소송인정, 징벌적 손해배상제도 도입 등 고려

- 초단시간 노동의 특성을 고려한 총체적인 접근이 필요함. 예를 들어, 한 기업에서 1년 이상 근무하는 경우 유급주휴, 유급연차휴가, 퇴직금 등의 수여를 강제하는 것이 바람직. 하지만 보통의 경우 직장을 자주 옮기거나 여러 개의 초단시간 근로를 정규직 전일제 이상의 시간에 걸쳐 일하는 경우도 있으므로 이 경우에 맞는 보호방안이 필요함. 직장을 자주 옮기더라도 초단시간 근로를 일정 기간 이상 생계형으로 지속한 경우 위의 여러 혜택을 동일한 방식으로 수혜 받을 수 있는 방안을 고려할 필요가 있음. 여러 초단시간일자리를 가진 경우도 마찬가지임.

6. 연대임금정책과 임금격차 축소

- 최저임금 20%인상과 유급주휴의 무급주휴로의 전환 및 정상적인 통상임금체제의 확보를 위한 임금제도 개편 고려 필요
- 민간부문은 산별교섭을 통한 호봉제의 일부 개편; 공공부문은 경영평가제도를 활용해 연대임금제도 및 임금불평등 완화정책 실시
- 실노동시간 감소를 통한 일자리나누기/고용창출- 산별교섭 뿐 아니라 기업별 교섭에서도 가능
- 사회적 대화를 통한 전략- 사회적 임금 제고/복지국가 확충
- 경제민주화/기업 간 불공정 거래관행 근절
- 금융민주화 (“Financial Markets: Masters or Servants?”Quiggin, 2011)
 - 국민연금 스튜어드십 코드
 - 퇴직연금 문제 “Pension Fund Socialism”

“만일 ‘사회주의’가 ‘노동자가 생산수단을 소유하는 것’을 의미한다면 미국이야말로 첫 번째 진정한 ‘사회주의’국가라 할 수 있다. 그들의 연기금을 통해 미국 노동자들은 현재 적어도 25%에 이르는 회사의 자본을 소유하고 있는데, 이는 이에 대한 통제권을 행사하기에 충분한 비중이다.”(“Turning Labor into Capital: Pension Funds and the Corporate Control of Finance”MaCarthy, 2014): 노동자의 퇴직연금으로 노동조합을 탄압하는 회사, 해외에 투자하는 회사, 비정규직을 남용하는 회사에 자금을 조달해주는 상황에 대한 노동조합의 문제제기가 필요

“퀘백 노동연대기금의 한국적 적용” (이주희, 2019)

7. 일하는 모든 사람에게 사회적 안전망을

□ 사회서비스의 공공성 강화

□ 사회서비스 노동조건 개선

- 사회서비스에 있어 좋은 노동조건이 양질의 서비스를 생산하는데 필수적인 요소임을 고려하였을 때, 종사자들의 사회적 위상과 처우를 개선하는 것은 단순한 노동권 보호의 차원을 넘어 공공성 증진의 기반임. 현재의 시장화된 보육 및 노인요양서비스의 전달체계에서는 노동조건이 열악해질 수밖에 없고 서비스 질에 대한 모니터링과 평가 및 인증도 불완전하여 이용자의 선택권 역시 제한됨. 따라서 돌봄 수가를 획기적으로 높이면서 수가 지급의 안정성을 제고하고 사업주에 의한 임금 편취를 원천적으로 차단하는 돌봄 체계의 재정비가 필요함. 직접 임금을 지급할 수 있는 국공립 시설로의 전환을 확대하는 한편, 모호한 고용관계가 해소되면서 이용자의 선택권도 강화되는 대안적 돌봄 체계로 사회적 경제 부문의 활용을 적극 고려할 수 있음.
- 궁극적으로 돌봄노동이 저열한 일자리라는 오명에서 벗어나 양질의 돌봄일자리와 돌봄서비스가 선순환하는 구조를 만들어 가야하며, 이를 위해 여성 대상 정부지원일자리 임금을 단계적으로 향상시켜 현재의 1.5배 이상 되도록 할 필요가 있음(성별임금 격차의 획기적 개선 가능)

8. 특고/플랫폼 노동자의 권리 보장

□ 개인 디지털 노동자가 데이터에 대한 재산권을 가질 수 있도록 하는 것(유럽연합의 일반개인정보보호법의 방향-> 데이터 노동조합 만들 권리 보장

- 현재 무료로 소비자의 데이터를 활용해 거대한 수익을 올리고 있는 초국적 기업들로부터 데이터 사용료를 제공자에게 댓가를 치르고 가져가도록 하는 방안 마련 등([래디컬 마켓], 2019 참조)

□ 기본소득에 대한 논의 시작 필요

9. 차별과 폭력에서 벗어나 일할 권리

10. 노동법원 신설

II. 추가 제안사항: (성평등)임금공시제 실시

- 동일노동 동일임금 법의 실효성 저하 이유: 여성노동시장의 외부화와 비정규직화, 극심한 성별 직무격리 등으로 인해 동일노동에 대한 동일임금을 강제할 수 있는 남성 비교집단이 없는 경우가 대다수임. 따라서 여성이 해당 일자리에서 남성과 동등한 임금을 받고 있는가 여부를 넘어, 고용의 실질적 내용에 관심을 가지고 그 고용조건이 남성 지배직종과 여성 지배직종에서 차이가 있는지에 대해서도 검토하여야 함.

- 성별 분리된 임금정보의 제공 및 확산
 - 현재 300인 이상을 대상으로 고용형태 공시제도를 실시하고 있음. 또한 기업공시제 강화를 위해 상장기업의 사업보고서에 소속 외 근로자도 포함하여 공시하는 방안을 추진 중인데, 여기에 성별 분리된 총 임금 공시(성별임금격차)를 추가하면 됨.
 - 독일에서 2017년 3월에 통과된 임금공개법과 유사한 법제를 도입하여 노동자가 요구할 경우 동료의 임금 및 제 수당에 대한 모든 정보를 투명하게 공개할 의무를 사용자에게 부여할 필요가 있음.
 - (유럽연합의 지침과 같이) 사용자와 노동조합에게 남녀 간 동등임금의 확보를 위한 구체적인 교섭 및 보고의무 법제화

“한국의 노동 2020: 10대 의제와 25개 과제”토론문

강성태 한양대학교 법학전문대학원 교수

오늘의 의제들은, 일부 중복되는 것들이 있기는 하지만, 대부분 동의할 수 있는 것들이고 그래서 새 국회의 과제이다. 보완과 고민이 추가될 부분만 토론한다. 의제들은, 법률가에게 익숙한 용어로 설명하자면, 주로 실체적 권리와 의무로 구성되어 있다. 이것들은 그것을 실행하고 감독할 기관과 절차와 수단을 갖추어야 현실화 될 수 있다.

1. 노동과 고용의 정책 : 정부

□ 근로감독, 산업안전, 조사관의 독립 직렬화

- 사법적 기능을 담당하는 기구는 독립성과 전문성이 관건
- 채용, 승진, 그 밖에 인사의 자율성
- 사법경찰 기능은 일반행정 기능과 분리되어야 함
- 개별 독립화 / 종합 독립화

□ 고용 찾기 전담부서

- 근로자 찾기 : 안정적이고 통일적인 기준
- 사용자 찾기 : 법인격 뒤에 숨는 기업
- 국세청 / 노동부 내 전담부서 / 국무총리 산하 독립기구

□ 노동통계국

- 주요 노동통계를 기획, 조사, 분석하는 종합 기구
- 고용정보원으로 일원화, 별도의 기구로 통합

□ 노동복지부

- 사회정책의 총괄, 통일
- 고용노동 + 복지 + 여가
- 현행 유지 + 통일적 운영을 위한 위원회 / 별도의 부처 신설

2. 노동분쟁 해결 : 사법

□ 노동위원회의 독립성

- 인사와 예산
- 국제노동기준의 국내적 수용과 국내법 개정 대비
- 단심 구조로 재편
- 부노와 차별시정 및 조정 중심

□ 노동법원

- 김선수, “노동위원회 중립성과 전문성 제고”, 「노동위원회 제도의 성과와 과제 그리고 개선방향의 모색」, 노동법이론실무학회, 2015. 8. 18.은 노동위원회의 기능과 권한을 확대하거나 강화하기보다는 적절하게 조정하는 것이 적절하다고 주장: 그 이유로서 ① 본질적으로 사법작용에 속하는 기능을 행정위원회가 담당하는 본질적 한계, ② 이원적 구제절차로 인한 혼란, ③ 사실상 5심제로 운영됨으로써 간이신속하고 저렴한 권리구제절차로서 실패, ④ 전문성의 부족 등을 지적, 기능 조정론은 노동법원 설립 주장으로 연결

- 이종훈, [노동쟁송절차의 개선에 관한 연구], 사법정책연구원, 2019. 6. 19. 발간

☞ 노동법원 신설 시 전문법관으로 지원할 의향

- ① 있다. : 36.2% (318명 중 115명)
- ② 없다. : 62.6% (318명 중 199명)
- ③ 무응답 : 1.2% (318명 중 4명)

☞ 노동법원 신설시 노동위원회의 역할 (판사들의 설문조사)

- ① 부당해고와 부당노동행위에 대한 심판기능을 모두 노동법원에 이관하되, 위 심판에 앞선 사전화해절차 및 노동쟁의에 대한 조정기능을 담당하여야 한다는 답변 [53.1%(60%)],
- ② 부당해고뿐만 아니라 부당노동행위에 대한 심판기능도 모두 노동법원에 이관하고 노동위원회는 노동쟁의에 대한 조정기능만 담당하여야 한다는 답변[18.6%(20%)],

③ 부당해고에 대한 심판기능은 노동법원에 이관하되, 부당노동행위에 대한 심판기능은 여전히 노동위원회가 담당하여야 한다는 답변[7.2%(5.7%)]

☞ 노동법원 신설 시 재판부의 구성

- ① 직업법관만으로 구성 : 34.9% (318명 중 111명)
- ② 완전참심제 : 3.1% (318명 중 10명)
- ③ 준참심제 : 52.8% (318명 중 168명)
- ④ 배심제 형태 : 7.6% (318명 중 24명)
- ⑤ 무응답 : 1.6% (318명 중 5명)

- 2019년 12월 14일 서울대학교 노동법연구회·법원 노동법분야연구회·서울중앙지방법원 노동사건실무연구회가 공동으로 개최한 학술대회, 「노동법원, 어떻게 만들 것인가?」에서 이종훈 판사의 주장
- “노동사건에 특화된 소송절차상의 특례, 전문법관을 포함한 전문성 있는 인력의 배치, 노사직능대표로서의 참심관의 재판참여 등을 효율적으로 구현할 수 있는 전문법원인 노동법원을 신설할 필요가 있다.”
- “노동법원이 신설될 경우 재판부의 구성형태에 관해서는, 헌법 제27조 제1항이 개정되지 않는 이상, 참심관이 심리에 참여하되 의견진술권만 가지고 그 의견에 직업법관이 구속을 받지 않는 준참심제 형태가 가장 무난하다는 점을 살펴보았다. 또한 노동법원 신설 후 부당해고 구제신청사건 및 부당노동행위 구제신청사건에 대한 심판기능은 모두 노동법원으로 이관하는 것이 바람직하다. 그 경우 노동위원회가 그동안 노동분쟁을 담당하면서 축적해온 전문성과 역량을 사장시키지 않고 활용할 필요가 있는데, 그 방안으로 노동위원회로 하여금 노동법원에의 소 제기 이전의 의무적인 과정으로서 사전화해절차를 담당하도록 하는 것을 제안하였다. 결국 노동위원회는 이익분쟁과 권리분쟁을 포함한 모든 노동분쟁에 대한 조정을 담당하는 조정전담기구로 개편하여야 한다는 것이다. 앞서 본 설문조사결과에 의하면, 위와 같은 방안들에 대해서 설문에 응한 판사들의 과반수가 동의하고 있는 것으로 나타났다.”

3. 근로자대표 시스템의 개편 : 종업원평의회와 사업장협정

- 근로기준법상 근로자대표의 폐지
- 과반수노조의 독점적 지위에 관한 재검토
- 취업규칙 작성과 변경 절차의 재편

- 사업 내 근로자대표는 종업원평의회로 일원화
- 종업원평의회와 사용자가 공동으로 작성하고 운영하는 사업장협정 체제
- 노동자 이사와 감사 제도는 공공부문과 대기업부터

4. 보편적 적용과 개별적 차이

- 노동법의 적용은 원칙적으로 보편화하되,
- 사업 규모에 따른 차이는 보호의 성격과 시급성을 감안하여 단계적 폐지
- 근속 연수에 따른 차이는 일부 보호에서만 인정
- 근로시간에 따른 차이는 남용 방지 및 축소
- 특고와 관련해서는, 종속성의 정도와 보호의 성격을 감안하여 차이를 인정