

윤석열 정부 노동정책 성격과 노동운동 과제

- 노사관계 및 노동시장 정책 중심으로

이창근 민주노동연구원 연구위원

2022. 06. 16.



보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 경동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9221 팩스: 02-2670-9299 이메일: kctu-li@nodong.org

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉	i
1. 서론	1
2. 주요 노사관계정책과 특징	
1) 노동조합 대체재로서 노사협의회 강화	2
2) 노동조합 배제·노동자 갈라치기, ‘부분 근로자대표제’ 인정 및 활용	7
3) 쟁의권 제약 및 노사자치 통제 강화	9
4) 소결	14
3. 주요 노동시장정책과 특징	
1) 노동시간 유연성 확대: 사용자의 노동시간 재량권 강화 장시간노동 조장	15
2) 노동자 분절 조장, ‘부분 근로자대표제’ 통한 직무·성과형 임금체계 개편	20
3) 노무제공자에 대한 차별적 노동권 보호	25
4) 사라진 정책: 비정규직과 최저임금	26
5) 소결	29
4. 결론: 노동운동 과제	
1) 역사주의적 시각에서 본 윤석열 정부 노동정책: 변화와 연속	30
2) 반보수 전선 매몰 경계와 연대주의적 노동운동 재구성	32

요약

본 보고서는 윤석열 정부가 내세운 노동정책 성격을 분석하고, 노동운동 과제를 모색한다.

윤석열 정부 노사관계정책은 ① 노사협의회 기능 강화와 원하청 공동노사협의회 활성화 ② ‘부분 근로자대표제’ 인정 및 적극 활용 ③ 쟁의권 제약 및 노사자치 통제가 핵심이다. ‘노동조합’의 힘과 권리는 축소하고 대신 ‘노동조합 이외의 제도/기구’를 강화하여, 노동조합을 우회하는 ‘노사관계 탈집단화(decollectivization)’의 본격 추진이 가장 중요한 특징이다. 노사관계 탈집단화는 세 가지 경로를 통해 추진된다. 먼저 단체교섭권, 쟁의권 등 노동조합 권리는 방치하거나 축소하고, 대신 집단적 권리를 행사할 수 없는 노사협의회 등 ‘노동조합 이외의 기구·제도’를 강화하는 경로이다. 다음으로 ‘부분 근로자대표제’ 인정과 활용을 통해 과반수 노동조합조차 현장 노사관계 주체에서 배제할 뿐만 아니라, ‘노동자 갈라치기’를 통해 노동조합(들)의 집단적 대응 자체를 어렵게 만드는 방식이다. 마지막으로 집단적 노사관계에서 대등결정의 원칙이 실현될 수 있는 전제조건인 쟁의권을 제약하고, 단체협약 시정명령 등 현장 노사자치에 대한 행정적 개입을 강화함으로써, 집단적 노사관계 자체를 형해화시키는 경로이다.

윤석열 정부 노동시장정책은 ① 선택적 근로시간제·특별연장근로 확대 등 노동시간 유연성 확대 ② 직무·성과형 임금체제로 개편 ③ 플랫폼 노동자 등 노무제공자에 대한 차별적 노동권 보호 ④ 사라진 비정규직·최저임금 정책으로 요약할 수 있다. 노동시간 유연화와 직무·성과형 임금체계 유연화는 IMF 외환위기 이후 정권의 변화와 상관없이 추진되어 온 신자유주의 노동유연화 흐름을 더욱 심화·확대하는 정책으로 평가할 수 있다. 노동시간 유연화에 대해 정부는 노사 양측의 ‘자율적 시간 선택권’을 확대하는 것이라고 주장하지만, 본질은 노동시간에 대한 사용자 재량권을 강화하여 장시간 노동에 대한 규율 체제를 훼손하고 노동자 건강권을 심각하게 위협하는 정책이다. 직무·성과형 임금체계 개편은 이미 탈연공급과 혼합급이 확산되고 있는 실태에 부합하지 않고, 정작 시급하게 요구되고 있는 임금체계 자체가 없는 중소기업·중소영세사업체 노동자를 위한 적절한 임금체계와 임금격차 축소를 위한 초기업적 대안 임금체계 마련과는 아무런 상관이 없다. 또한, 노동시간과 임금체계 유연성 확대가 ‘부분 근

로자대표제'의 적극적인 활용을 통해 추진된다는 점에서, 노동시장 유연화 정책이 노사관계 탈집단화를 촉진하는 계기로 작용할 것이다. 한편, 윤석열 정부는 우리나라 노동시장의 핵심적인 문제인 저임금과 비정규직 문제에 대한 해법을 국정과제에 전혀 언급하지 않고 있어, 집권 기간 동안 방치될 가능성이 크다. 그나마 플랫폼 노동자 등 노무제공자에게는 별도 입법을 통한 보호 방안을 마련하겠다고 밝히고 있지만, 이는 근로기준법의 상대화와 노동권의 전반적인 하향평준화를 견인할 우려가 있다.

윤석열 정부 주요 노동정책이 김대중 정부 이후 정권의 변화에 상관없이 유연성 확대 흐름의 연장선에 있다는 점을 고려하면, 노동운동이 이명박-박근혜 시절처럼 소위 '반보수 전선으로 집중'하는 것을 경계해야 한다. 민주당과의 관계는 사안별 국회 입법 중심으로 접근할 수밖에 없을 것으로 보인다. 현안 대응은 불가피하겠지만, 중장기적 관점에서 노동운동의 주체 역량 강화와 혁신을 위한 활동에 좀 더 초점을 맞출 필요가 있다. 미조직 노동자의 이해 대변과 노동자 내부 격차 해소 문제를 노동조합이 나서서 해법을 제시하고 실천하지 않으면, 노사협의회와 근로자 대표제도가 집단적 노사관계의 주요 행위자로 떠오르고 노동조합은 주변부로 밀릴 수 있다. 이는 역으로 말하면, 미조직 노동자 이해 대변과 노동자 내부 격차 해소에 초점을 맞추는 연대주의적 노동운동은 집단적 노사관계의 주요 행위자로서 지위와 역할을 지속하기 위한 '민주노조의 생존 전략'이라는 점이다. 중장기적으로 노동조합이 노동자 내부 격차 해소를 최우선 과제로 삼아 협약효력확장과 초기업교섭 촉진 등 연대임금 실현을 위한 구조적 조건 형성을 위해 노력하는 것과 함께 노동조합의 사회적·사회운동적·공익적 성격을 강화하는 활동을 확대해야 한다. 조합원과 비조합원, 조합원과 일반 시민의 이익이 충돌할 때, 우리는 좀 더 큰 공공의 이익을 옹호할 태세를 갖춰야 한다. 이를 위해, 기후위기, 취약계층 연대 등 연대주의적 실천도 강조될 필요가 있다.

1. 서론¹⁾

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

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

이하 본문에서는 윤석열 정부의 ① 주요 노사관계정책과 특징 ② 주요 노동시장정책과 특징 ③ 노동운동 과제 등의 순서로 살펴보도록 한다.

2. 주요 노사관계정책과 특징

‘윤석열 표’ 노사관계정책의 특징은 ‘노동조합’의 힘과 권리를 약화시키고 대신 ‘노동조합 이외의 기구/제도’를 강화하여, 노동조합을 우회하는 노사관계의 탈집단화(decollectivization)를 본격 추진하는 것으로 요약할 수 있다. 여기서 노사관계 탈집단화(decollectivization)는 개별 노사관계를 집단 노사관계로 전환시키는 핵심 기제인 노동조합을 약화시키고, 단체교섭권·단체행동권을 행사하지 못하는 노동조합 이외의 이해대변기구/제도의 기능을 강화하고, 노동자의 집단적 권리 행사를 체계적으로 억압하는 일련의 흐름을 말한다. 주요 노사관계정책은 ① 노사협의회 기능 강화와 원하청 공동노사협의회 활성화 ② ‘부분 근로자대표제’ 인정 및 적극 활용 ③ 쟁의권 제약 및 노사자치 통제로 요약할 수 있다.

1) 이 글은 필자가 2022년 5월 27일 민주노총이 주최한 “윤석열 정부 출범, 노동분야 현황과 과제” 토론회 발제문을 보완한 것임을 밝힙니다.

1) 노동조합 대체재로서 노사협의회 강화

노사관계 분야 국정과제의 가장 큰 특징은 노사협의회 기능 강화가 강조된 반면, 노동조합과 단체교섭권 등 노동3권 보장은 매우 부실하거나 아예 찾아보기 힘들다는 점이다.

<표 1> 노사협의회 기능 강화 관련 국정과제

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

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

노사협의회 실질화를 위해 ‘노사협의회 근로자위원’ 노동자 직접투표 선출과 ‘원하청 공동노사협의회’ 활성화가 대표적 과제로 제시되어 있다. ‘노사협의회 근로자위원’ 직접투표 선출은 과거 정부에서도 유사한 논의가 진행된 바 있다. 문재인 정부 시절인 2020년에 경제사회노동위원회에서 근로자대표제도 개선안이 합의²⁾되었고, 관련한 ‘근로자참여및협력증진에관한 법률’(이하 근로자참여법) 개정안이 발의돼 작년 12월 28일 국회 환경노동위원회 법안소위를

2) 2020년 경제사회노동위원회 ‘노사관계제도·관행개선위원회는 근로자대표제도 개선에 관해 다음과 같이 합의했다.

- ① 과반수 노동조합이 있는 경우 과반수 노동조합이 근로자대표의 지위를 가진다.
- ② 과반수 노동조합이 없고 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」에 따른 노사협의회가 있는 경우 근로자위원은 법률에 명시한 직접·비밀·무기명 투표에 의하여 선출한다. 이 경우 노사협의회 근로자 위원으로 구성된 ‘근로자위원회’가 근로기준법상 근로자대표의 지위를 가지는 것으로 하고, 근로자위원 회의의결은 재적위원의 과반수 의결을 원칙으로 한다.
- ③ 노사협의회가 없는 경우 근로자대표는 근로자의 직접·비밀·무기명 투표에 의하여 선출한다.
- ④ 근로자대표 선출 과정에 대한 사용자의 개입이나 방해를 금지한다.

통과한 상태다. 이 법안에 따르면, 과반수 노동조합이 없고 ‘근로자참여법’에 따른 노사협의회가 있는 경우 ‘근로자 위원’은 전체 노동자의 직접·비밀·무기명 투표로 선출한다고 명시되어 있다.

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

노사협의회 운영실태: 사용자 지배·개입에 매우 취약

노사협의회 기능 강화의 명분은 노동조합이 대표하지 못하는 미조직 노동자의 이해 대변이다. 하지만 ‘노사협의회 근로자 위원’을 노동자 직접 선거로 선출하도록 법에 명시하더라도, 현장에서 실질적인 노동자 이해대변기구로 작동할 수 있을지 회의적이다.

[그림 1] 무노조사업체 노사협의회 ‘근로자대표’ 선출 방식

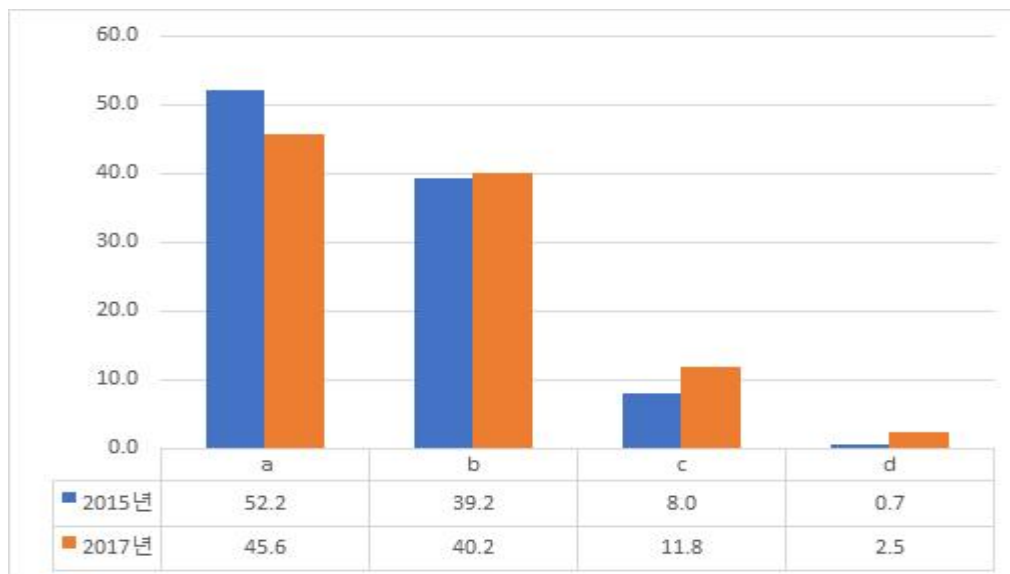


주) 분석대상 사업체 수는 2015년 47198개, 2017년은 46099개임.

출처: 김유빈·김정우·송민수·김기민(2020:209)

현재도 근로자참여법 시행령 제3조³⁾에는 원칙적으로 ‘근로자 위원’을 노동자의 직접·비밀·무기명 투표로 선출하도록 명시되어 있다. 하지만 한국노동연구원 『6~7차년도 사업체패널 조사 기초분석보고서』에 따르면, 무노조사업체에서 노사협의회 노동자 대표를 회사가 지명하거나, 회사 지명 후 승인받는 경우가 2015년 54.0%, 2017년 48.0%로 대략 두 곳 중 한 곳으로 나타났다. 한편 노동자 직접 투표를 통해 노동자 대표를 선출하는 비중은 31%에 불과했다.

[그림 2] 무노조사업체에서 임금인상률 결정방식



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

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

출처: 김유빈·김정우·송민수·김기민(2020:219)

또한, 무노조사업체의 노사협의회에서 임금인상률이 결정되는 방식은 더욱 심각한 것으로 나타났다. 임금인상률이 ‘근로자들(또는 근로자 대표들)의 의견을 수렴하지 않고 회사가 일방

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

적으로 결정하였음’이라는 응답이 2015년 52.2%, 2017년 45.6%로 역시 절반 내외로 나타났다(김유빈외, 2020:218). 만약 ‘근로자들(또는 근로자 대표들)의 의견을 수렴한 뒤 회사가 결정하였음’이라는 응답까지 합하여, 회사가 임금인상률을 결정한 비중은 2015년 91.4%, 2017년 85.8%로 대략 10곳 중 9곳 내외로 나타났다. 이러한 실태조사 결과는 노사협의회가 회사의 지배·개입에 매우 취약하다는 점을 여실히 보여준다.

‘원하청 공동노사협의회’ 활성화: 원청의 (공동) 단체교섭 책임 회피

윤석열 정부는 최근 노사관계의 최대 현안으로 부각된 원청에 대한 하청노조의 단체교섭은 반대하고, 대신 ‘원하청 공동노사협의회’ 활성화를 해결책으로 제시하고 있다. 실제 20대 대통령 선거 과정에서, 한국비정규노동센터의 질의에 대한 회신에서, 당시 윤석열 대통령 후보는 원·하청 공동노사협의회 제도화가 “정보 제공 및 협의를 통해 하청근로자의 고용안정 및 근로조건 개선 가능성을 높일 수” 있다며 찬성한 반면, “노동조합이 존재하는 경우 원청 사업주가 하청 사업주와 함께 공동교섭에 참여하도록 하는 방안에 대해 반대”했다(한국비정규노동센터 외, 2022; 조돈문, 2022:44에서 재인용). 하지만 윤석열 정부의 이러한 태도는 씨제이대한통운, 현대제철 등 원청의 공동 단체교섭 책임을 인정하는 최근 중앙노동위원회 등의 판정 흐름과 배치된다.⁴⁾

‘사업’이 ‘사업 네트워크’로 진화하고 있으며, 플랫폼 사업처럼 복수 사용자가 존재하는 다면적 고용관계가 확산되고 있는 상황에서, 유독 단체교섭만이 명시적 또는 묵시적 근로관계를 맺고 있는 ‘특정한 하나의 사용자’와만 해야 한다는 원칙은 매우 비현실적이다. 사용종속 관계나 근로계약 여부로 ‘사용자’를 판단해서는 안 된다. 해당 노동관계에 실질적 영향력 내지 지배력을 행사하고 있는 자가 단체교섭 상대에서 제외되면, 간접고용 및 특수고용 노동자들의 ‘교섭할 권리’는 구조적으로 제약된다. 따라서 새 정부의 주요 노사관계 과제에는 비정규직·불안정 노동자들의 단체교섭권을 제약하는 사항들을 제거하고, 실효적인 보장을 위한 방

4) 2021년 6월 중앙노동위원회는 씨제이대한통운이 택배노조의 단체교섭 요구에 응해야 한다고 판정했다. “원사업주 이외의 사업주라 해도 원사업주 소속 근로자의 기본적인 노동조건에 관해 일정 부분 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자는 법률적 또는 사실적 관함과 책임의 한도 내에서 노동조합법상 단체교섭 의무를 부담하는 사용자로 인정된다”고 판정했다. 2022년 3월에는 금속노조 현대제철비정규직지회가 현대제철을 상대로 낸 부당노동행위 구제 재심 신청에 대해서도 일부 인용했다. 현대제철을 상대로 △ 산업안전보건 △ 차별시정 △ 불법파견 해소 △ 자회사 전환 관련 협의 등 4가지 의제에 관한 비정규직지회의 교섭 요구에 대해, 중앙노동위원회는 산업안전보건 의제에 한해 현대제철이 협력업체와 공동으로 교섭해야 할 의무를 갖는다고 판정했다.

안이 포함되는 것이 당연하다. 하지만 윤석열 정부는 원청과 하청이 공동으로 교섭에 참여하는 방안에 명시적으로 반대하고⁵⁾, 대신 구속력 없는 ‘공동노사협의회 자율적 설치 및 운영 활성화’로 대체하고 있을 뿐이다.

집단적 권리를 행사할 수 없는 노사협의회 강화를 통한 노동조합 무력화-상대화

윤석열 정부가 말 그대로 노동조합 대표성을 보완할 목적으로 노사협의회 강화를 주장하는 것이라면⁶⁾, 최소한 헌법이 보장하는 노동조합의 단체교섭권과 단체협약체결권 강화를 위한 대책이 함께 제시되어야 설득력이 있다. 하지만 윤석열 정부 국정과제에는 단체교섭권 확대에 관한 사항은 찾아볼 수 없다. 노동시장의 열악한 지위로 인해 비정규직·불안정 노동자들에게 기업별 교섭은 실현 가능성도 떨어지고, 효과도 없기 때문에, 이들에게 실효적인 단체교섭권은 초기업 수준에서 ‘교섭할 권리’와 단체협약체결권을 보장받는 것이다. 하지만, 윤석열 정부는 “교섭방식 및 형태는 노사 당사자가 자율적으로 결정할 문제”라며, 초기업교섭 촉진을 위한 정책적 개입에 부정적이다(조돈문, 2022:44). 또한, 하청노동자를 상대로 한 원청의 공동 단체교섭책임 부과에 대해서도 부정적이다.

노사협의회는 노동법상으로 30인 이상 사업체에 의무적으로 설치하게 되어 있지만, 대부분은 유명무실하고 그나마 제 기능을 수행하는 사례들은 주로 노동조합의 조직력이 뒷받침되는 사업장들이다(조돈문, 2022:44). 또한, 역사적으로 노사협의회가 노동조합의 단체교섭권을 무력화하고 대체할 목적으로 만들어졌고 현장에서 실제 그렇게 기능해왔다(김홍영, 2022:9).⁷⁾ 이러한 노사협의회역의 역사적·제도적 경로의존성을 고려하면, ‘근로자위원’을 노동자 직접

5) “원청 사업주까지 노조법상 사용자로 인정하는 것은 계약관계 없는 자에 대한 법적 책임 부과의 문제, 원청과 하청 간 단체교섭의무의 책임 분담 문제가 있으며, 원청의 교섭의무를 인정할 경우에도 원청과 하청 간 의제별 교섭 의무 분배의 문제, 교섭방식 등 다양한 법적 쟁점이 해결되어야 하므로 심도 있는 검토가 필요하다고 생각한다. 또한, 그동안 대법원 판례가 교섭 상대방으로서의 사용자에 대해 명시적·묵시적 근로계약 관계를 요구하였다는 점도 고려하여야 할 것으로 봄”(고용노동부장관 후보자 인사청문회 답변서)

6) “노사협의회 근로자위원의 독립성·대표성 강화는 노동조합이 대표하지 못하는 미조직 근로자 이익 대변기능을 보완하고, 대화와 타협을 통한 상생의 노사관계를 구축하기 위한 것으로 노동조합의 대표성을 약화시키지는 않을 것이라고 봄”(고용노동부장관 후보자 인사청문회 답변서)

7) “노사협의회 제도의 근거 법률인 「근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률」은 「노사협의회법」의 내용을 이어받은 것이다. 「노사협의회법」이 제정된 1980년대 초에는 근로조건을 결정하는 단위인 사업장에서 노사협의회 설치를 강제하여 단체교섭을 대체하고 무력화시키기 위한 것으로 받아들여졌고, 1990년대 말에 「근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률」로 개편되어 노사협의회 제도가 개선된 이후부터 지금까지도 노사협의회가 단체교섭을 대체하는 제도라는 노사의 인식에는 큰 변화가 없다고 생각된다. 이 때문에 실제 노사관계에서는 노사협의회가 제대로 기능하지 못하다고 평가된다.”(김홍영, 2022:9)

투표로 선출하더라도 미조직 노동자 이해를 효과적으로 대변할 수 있을지 회의적이다. 설사 미조직 노동자 이해대변 강화를 위해 노사협의회 내실화를 추구하더라도, 헌법상 노동3권의 주체인 노동조합의 권리를 확대하는 조치들이 병행되지 않으면, 노사협의회 기능 강화는 노동조합의 단체교섭권 및 단체협약체결권 대체라는 경로 의존적 목적을 향해 회귀할 가능성이 크다.⁸⁾

결국, 윤석열 정부의 의도는 단체교섭권과 단체행동권이 없는 노사협의회 강화를 통해 노동조합을 무력화·상대화시키려는 것으로 판단된다. 즉, 노동조합에 대한 보완제가 아니라 대체재로서 노사협의회 강화를 추진하고 있다. 이는 노사관계의 탈집단화를 촉진할 가능성이 농후하다.

2) 노동조합 배제·노동자 갈라치기, ‘부분 근로자대표제’ 인정 및 활용

윤석열 정부 노사관계정책에서 예의주시해야 할 또 다른 정책으로는 국정과제 이행계획에 담겨 있는 ‘부분 근로자대표 인정’이다. 현행 노동관계법에 따르면, ‘근로자대표’는 사업장 내 전체 노동자를 대표하여 사업장 노동조건 결정에 서면 합의, 협의 등 중요한 역할을 수행한다. 윤석열 정부는 임금체계 개편과 노동시간 유연화 제도 도입에 있어서 필수적인 요건인 ‘과반수 노조 또는 과반수 노동자 대표의 서면 합의’ 절차를 ‘명확화’한다면서, ‘부분 근로자대표제’를 공식화했다.

“직무·직군별 임금체계 개편 시 해당 부문 근로자 대표와의 합의”만으로 임금체계 개편이 가능하도록 허용하고, 나아가 “사무연구직 등 선택적 근로시간제를 선호하는 직무나 부서별로 노사합의”⁹⁾를 통해 다양한 노동시간제를 선택할 수 있도록 장려한다고 언급하고 있다. 이처럼 ‘부분 근로자대표’를 인정해서, 과반수 노동조합이 있는 사업장이라고 하더라도, 직무·직군별, 또는 업무 단위별로 ‘해당 부문 근로자대표’의 서면 합의만 있으면 유연근무제 또는 임금체계 개편을 허용하겠다는 것이다. ‘부분 근로자대표’가 본격적으로 인정되면, 과반수 노동

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

9) 국민의힘(2022), 『제20대 대통령 선거 국민의 힘 정책공약집』, p.129

조합 등 전체 노동조합의 대표성과 영향력이 매우 훼손되는 것은 말할 것도 없고, 더욱 심각하게는 ‘노동자 갈라치기’를 통해 현장에서 노동자의 집단적 힘과 대응력은 심각하게 약화될 수밖에 없다.

<표 2> ‘부분 근로자대표제’ 관련 국정과제

	국정과제	이행계획	
과반수 노조 대신 ‘부분 근로자대표’ 인정	부분 근로자대표 인정(대법원 판례 취지, 현 행정 해석) 법적 근거 마련은 필요 시 병행 추진 ¹⁰⁾	2022	임금체계 개편 절차 명확화·판례·행정해석 기반으로 사업장 지도(계속)
		2024	임금체계 개편 절차 명확화 필요시 사회적 논의를 거쳐 입법 추진(계속)

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

‘부분 근로자대표 인정’은 문재인 정부 시절 변경된 ‘행정해석’과 관련 대법원 판례(대법원 2009두2238)¹¹⁾를 근거로 추진될 수 있다는 점에서 더욱 우려스럽다. 고용노동부는 2021년 5월 27일 근로기준법상 “근로자대표 선정단위”에 대한 행정해석을 변경하여, ‘부분 근로자대표’를 허용했다. 윤석열 정부는 여기서 한 걸음 더 나가서, 현재 적용대상 노동자만을 기준으로 ‘부분 근로자대표’의 인정을 추진할 가능성이 있다. 이는 자연스럽게 과반수 노동조합의 현장 영향력 축소와 집단적 대응력 약화로 귀결된다.

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

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

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

<표 3> 근로기준법상 ‘근로자대표 선정단위’ 행정해석 기준 변경(2021.5.27.)

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

자료: 고용노동부

결론적으로 ‘부분 근로자대표 인정’은 ‘노동자 갈라치기’를 통해 노동자의 단결과 집단적 대응력을 뿌리부터 훼손하고, 설사 과반수 노동조합이라고 하더라도 현장 노사관계에서 배제시키는 기제로 작동할 수 있다. 즉, 노사협의회 강화와 비슷하게 ‘부분 근로자대표제’ 인정 역시 집단적 노사관계의 주요 행위자인 노동조합의 힘과 영향력을 축소시켜 ‘노사관계의 탈 집단화’를 촉진시킬 것이다. 특히, 국정과제 이행계획서에 언급되어 있는 ‘사업장 지도’는 현장에서 극심한 노사갈등을 발생시키고, 노동조합 활동을 제약할 가능성이 크다. 법률로 인정되는 ‘근로자대표’, 행정 해석상 인정되는 ‘부분 근로자 대표’보다 헌법상 노동3권의 주체인 노동조합의 우위가 명확히 인정되어야 한다. 이를 위해, 단체교섭 또는 단체협약의 대상이 되는 사항에 대해서는 ‘근로자대표’보다 노동조합의 우위를 인정하는 명시적인 규정을 마련할 필요가 있다(김기선, 2017:44).

3) 쟁의권 제약 및 노사자치 통제 강화

윤석열 정부의 노사관계정책을 특징짓는 중요한 마지막 요소는 ‘법치주의’를 앞세운 쟁의권 제약 및 노사자치에 대한 행정적 개입 강화이다.

쟁의권 제약

국정과제 이행계획에 따르면, “노사를 불문하고 불법행위에 대한 기준·원칙”을 정립하겠다고 하며, “노조의 불법파업, 사업장 점거 등에 대해 법과 원칙에 따라 엄정 대처하여 공정한 쟁의 질서 확립”을 지원하겠다고 밝히고 있다. 물론, ‘노조의 불법파업, 사업장 점거’ 앞에는 ‘사용자의 부당해고·부당노동행위’도 ‘엄정 대처’의 대상으로 언급되어 있다. 하지만, 이는 노사 간

구조적 힘의 불균형이 고려되지 않은 기계적 균형에 불과하며, 역사적으로 과거 정부 경험에 비춰보면 ‘법과 원칙’에 따른 엄정 대처의 대상은 일반적으로 노동조합이었음을 환기할 필요가 있다.

<표 4> ‘법치주의’를 앞세운 쟁의권 제약 및 노사자치 통제 강화 관련 국정과제

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

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

역사적으로 노사관계를 ‘법과 원칙’에 따라 대처하겠다는 역대 모든 정부에서 노동기본권은 물리적 탄압을 포함해 심각하게 훼손되었다. 노무현 정부는 2003년 5월 “새정부 노사관계에 대한 올바른 이해”를 발표하면서, ‘노사를 막론하고 불법행위에 대해서는 법에 따라 엄정하게 처리하며, 특히 폭력파괴행위, 국가경제 국민생활 침해 행위에 대하여는 엄중 처벌할 것임을 밝히고, 불법 파업에 대하여 민사상 책임을 지운다는 원칙’을 확인한 바 있다. 노무현

정부는 철도노조 등 파업현장에 공권력을 투입하였고, 2003년 한 해에만 204명의 노동자가 구속되기도 했다(신원철, 2004:122). 이명박·박근혜 정부도 ‘법치주의’를 앞세워 노동조합을 무력화하는 시도를 지속적으로 전개했다. 이명박 정부는 공무원노조를, 박근혜 정부는 전교조를 법외노조화했는데, 해직자가 조합원으로 포함되어 있다는 이유였다. 이명박 정부는 노동쟁의를 ‘불법집단행동’과 ‘떼법 문화’의 대표적 사례로 들어, 근절 또는 청산의 대상으로 취급했다. “불법집단행동 근절에 역량을 결집, 불법·폭력집회, 정치파업 주도자·배후조정자를 끝까지 추적, 엄단”, “불법파업에 대한 형사재판 시 민사상 손해배상 책임도 함께 판결” 등을 과제로 언급했다.¹²⁾

윤석열 정부가 국정과제 이행계획에서 언급하고 있는 “주요 노사분규에 대한 범부처 대응 체계 운영, 특고·플랫폼 교섭지원반 운영(계속, 상황 발생시)”도 쟁의권을 제약하는 방향으로 작동할 가능성이 크다는 점에서, 매우 우려스럽다. 노동쟁의를 ‘권리’가 아닌 ‘관리와 통제’의 대상으로 인식하고 있음을 드러낸다. 과거 권위주의적 정부하에서 진행되었던 ‘관계부처 장관회의’처럼 노동자의 파업과 단체행동에 대해 통제 위주의 대응체제로 기능할 가능성이 높다. 또한, “노사갈등 선제적 예방을 위해 근로감독관 교육과정 체계화 및 현장지도 표준 매뉴얼 제작”과 노동위원회 상임조정위원회제도 도입을 통한 일상적인 조정기능 강화 역시 노동조합 쟁의행위 차단 또는 최소화를 목적으로 운영될 가능성이 크다. 이는 “조정위원회에 의한 자의적 조정 강요, 노동위원회를 통한 일상적인 노조활동에 대한 감시 등 새로운 공안탄압”으로 이어질 수 있다(박주영, 2022:41).

노사자치 통제: 단체협약에 대한 행정적 개입

노사가 자율적인 교섭을 통해 체결한 단체협약에 대한 정부의 행정적 개입이 늘어나는 것도 노사자치주의 후퇴를 보여주는 중요한 징표이다. 단체협약에 대한 행정적 개입의 대표적 수단인 단체협약 시정명령 의결요청 건수는 2008년까지는 연 10건 미만이었지만, 이명박 정부 2년부터 큰 폭으로 늘어나기 시작했다. 특히, 박근혜 정부가 2대 지침을 발표한 이후, 2016년부터는 100건 이상으로 증가했다. 문재인 정부 시기로 들어선 2017년에도 접수 및 처리 건수는 대폭 늘어났다.¹³⁾ 단체협약 시정명령은 2009년부터 공무원노조와 교원노조 단체

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

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

협약을 대상으로 시행되기 시작했고, 근로시간면제제도 및 교섭창구 단일화제도가 도입된 이후에는 공공과 민간을 가리지 않고 주요 사업장을 표적으로 광범위하게 활용되었다(조효래, 2011:245). 공공부문의 경우, 일상적인 조합 활동 보장 조항이나 복리후생기금 조항 등도 시정명령 대상이 되었다. 노사관계에 대한 행정적 개입은 근로시간 면제제도와 복수노조 창구 단일화 제도의 도입을 둘러싼 논란과 노동부의 업무매뉴얼에 근거한 불법규정, 시정지시, 지도감독에서 절정에 이르렀다.

<표 5> 노동위원회 단체협약 시정명령 의결요청사건 접수 및 처리 현황(2001~2018.5.)

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

자료: 민주노총 내부자료

특히 2010년 12월의 사업장 단위 복수노조 업무 매뉴얼은 복수노조와 관련한 모든 법 조항을 강행규정으로 해석해 노사합의에도 불구하고 이를 위반하면 모두 불법으로 규정했다. 또한, 노동부에 의한 ‘불합리한 노사관행’ 지도감독이 광범위하게 이루어졌다. ‘불합리한 노사관행 개선’의 내용은 대부분 과도한 노조전임자, 유일교섭조항이나 노조 운영비 원조, 파견전임자 무급처리, 해고자 조합원자격 등 위법한 단체협약 및 노조 규약, 인사경영권 제약, 무노동 무임금 등 노동조합이 확보해왔던 권리를 무력화하는 데 집중되어 있다. 부당노동행위 역시 자판기 매점 수익권 회수, 전임자급여 회수, 면제한도를 초과한 급여지급 등 노동조합을

압박하는 내용들이고, 기타 불합리한 노사관행 역시 과도한 휴가일수 정비, 무교섭 타결, 교섭창구 단일화 절차 진행 등이다. 박근혜 정부 시절에는 저성과자 해고 기준을 완화하는 ‘쉬운 해고’와 취업규칙 변경 기준을 완화한 ‘취업규칙 해석 및 운영지침’을 만들어, 노사자치주의를 심각하게 훼손했다.

문재인 정부 시기에도 부분적인 개선¹⁴⁾은 있었지만, 단체협약 시정명령제도 자체의 폐기는 고려되지 않았다. 단체협약의 체결 배경이나 단체협약이 사업장에서 어떻게 작용하는지 확인하지 않고 단체협약 문구상 운영비 원조 관련 조항이 있다는 것을 이유로 노사가 체결한 단체협약에 대해 시정명령을 통보했다. 또한, 유일교섭단체조항, 우선채용조항, 타임오프 초과 전임자 임금보장의 등의 단체협약은 불법으로 판단하여 시정조치를 지도해왔다.

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

단체협약 시정명령제도는 노조법 제31조 3항에 따른 규정으로, 1980년도 군사독재 시기 노동조합을 통제하기 위한 수단으로 입법화되었다. ILO(국제노동기구)는 “당사자들이 자유롭게 체결한 단체협약을 (당사자들의 동의 없이) 법령으로 정지하거나 저하시키는 것은 협약 제98호 제4조에서 확립한 자유롭고 자발적인 단체교섭의 원칙을 침해”한다고 판단하고 있다. 노조법상 규정은 있으나 거의 활용되지 않던 단체협약 시정명령제도는 이명박·박근혜 정부 때부터 △ 타임오프 관련 단체협약을 무력화하기 위한 수단 △ 공공부문 단체협약의 후퇴 수단(정상화 대책), △ 노동개악 2대 지침의 사업장 침투를 위한 노동조합 공격수단으로 활용되었으며¹⁵⁾, 문재인 정부도 매우 부분적인 개선을 있었지만 노사가 자율적으로 체결한 단체협약에 대한 행정적 개입을 지속했다.

결론적으로 윤석열 정부는 ‘법치주의’를 앞세워, 쟁의권을 제약하고 노사자치에 대한 행정

14) 박근혜 정부에서 문제가 됐던 △ 인사경영권 관련 단협 △ 산재 관련 우선채용 조항을 시정명령 대상에서 제외하고, 타임오프 관련 교섭위원, 교육위원 등 노동조합 간부 활동을 보장한 단체협약을 인정하는 매우 제한적인 개선이 있었을 뿐이다(2017. 10. 노동부 단체협약시정지도계획 수정).

15) 「민주노총 내부자료」, 2022.

개입을 강화할 것으로 예상된다. 특히, 특수고용·플랫폼·간접고용 등 불안정 노동자들은 충분한 노동기본권을 향유하지 못하고 있는 상황에서, ‘법과 원칙’은 이들을 탄압하는 이데올로기적 물리적 수단으로 기능할 가능성이 높다.

4) 소결

윤석열 정부 노사관계정책은 ① 노사협의회 기능 강화와 원하청 공동노사협의회 활성화 ② ‘부분 근로자대표제’ 인정 및 적극 활용 ③ 쟁의권 제약 및 노사자치 통제가 핵심이다. ‘노동조합’의 힘과 권리는 축소하고 대신 ‘노동조합 이외의 제도/기구’를 강화하여, 노동조합을 우회하는 ‘노사관계 탈집단화(decollectivization)’의 본격 추진이 가장 중요한 특징이다. 노사관계 탈집단화는 세 가지 경로를 통해 추진된다. 먼저 단체교섭권, 쟁의권 등 노동조합 권리는 방치하거나 축소하고, 대신 집단적 권리를 행사할 수 없는 노사협의회 등 ‘노동조합 이외의 기구·제도’를 강화하는 경로이다. 다음으로 ‘부분 근로자대표제’ 인정과 활용을 통해 과반수 노동조합조차 현장 노사관계 주체에서 배제할 뿐만 아니라, ‘노동자 갈라치기’를 통해 노동조합(들)의 집단적 대응 자체를 어렵게 만드는 방식이다. 마지막으로 집단적 노사관계에서 대등결정의 원칙이 실현될 수 있는 전제조건인 쟁의권을 제약하고, 단체협약 시정명령 등 현장 노사자치에 대한 행정적 개입을 강화함으로써, 집단적 노사관계 자체를 형해화시키는 경로이다.

3. 주요 노동시장정책과 특징

윤석열 정부 노동시장정책의 특징은 ① 노동시간 및 임금체계 유연화 정책 지속·심화, ② 플랫폼 노동자 등 노무제공자에 대한 차별적 노동권 보호, ③ 사라진 비정규직 및 최저임금 정책으로 요약할 수 있다.

1) 노동시간 유연성 확대: 사용자의 노동시간 재량권 강화

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

<표 6> 노동시간 유연성 확대 관련 국정과제

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

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

구체적으로는 선택적 근로시간제 정산기간 확대, 특별연장근로 인가 확대, 고소득 전문직 노동시간 규제 적용 제외, 근로시간 저축계좌제 도입 등이다. 정부는 노동시간 유연화 제도

가 노사 양측의 자율적 ‘시간 선택권’을 확대시킨다고 주장하지만, 본질은 “기업의 필요에 따라 노동자들의 노동시간을 늘렸다 줄이면서도 법정 기준근로시간을 초과하는 장시간 노동에 대해서는 비용 부담을 최소화하겠다는 전략”(박주영, 2022:45)이다. 즉, 노동시간에 대한 사용자의 재량권을 강화하여, 장시간 노동에 대한 규율 체제를 근본에서부터 훼손하고, 노동자 건강권을 심각하게 위협할 수 있다.

노동시간 상한에 대한 규제가 없는 선택적 근로시간제 정산기간 확대

윤석열 정부는 노동시간 유연화 확대를 위해 선택적 근로시간제¹⁶⁾ 정산 기간 확대를 대표적으로 내세우고 있다. 국정과제 이행계획에 따르면, ‘적정수준의 정산기간’과 ‘근로자 보호 조치’에 대한 논의를 진행하고, 합리적 방안 마련을 제시하고 있다. 한편, 노동시간 유연화 확대 관련 구체적인 추진 방식과 관련하여, 국정과제 이행계획에는 ‘근로시간 제도개선을 위한 노·사 등 의견 수렴 개시’(2022년 하반기) 수준에서 언급되어 있을 뿐이다. 하지만 대선공약의 경우, 사무연구직 등 선택적 근로시간제를 선호하는 직무나 부서별로 노사합의를 거쳐 1년 이내의 범위에서 선택적 근로시간제의 정산기간을 자율적으로 설정할 수 있도록 장려한다고 언급함으로써, ‘부분 근로자대표제’의 활용을 명확화 하고 있다. 탄력적 근로시간제의 경우, 문재인 정부 기간 동안 1주 최장 노동시간 52시간 상한제를 근로기준법에 명시하면서 동시에 탄력적근로시간제 단위기간도 함께 확대되었기 때문에, 윤석열 정부는 “노사의 자율적인 선택권 확대”라는 명분을 앞세워 선택적 근로시간제 정산기간 확대로 초점을 이동한 것으로 판단된다.

선택적 근로시간제 정산 기간 확대는 두 가지 측면에서 문제가 제기된다.

첫째, 가장 큰 문제는 1주 또는 1일 단위 노동시간 상한에 대한 규제가 없어서, 장시간 노동을 조장하는 제도로 오남용될 수 있다는 점이다. 탄력적 근로시간제만 하더라도, 단위기간 내에서 주 52시간을 초과하여 근무하는 것을 용인하더라도 주 64시간은 넘지 못하도록 하는 규제 조항이 있다. 하지만, 선택적 근로시간제는 노동시간 상한을 규제하는 조항이 없다.¹⁷⁾ 이는 탄력적근로시간제가 사용자 측 필요에 의해 활용되는 제도인 반면, 선택적 근로

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

17) 다만, 1개월을 초과하는 정산기간을 정하는 경우, 근무일 사이에 11시간 이상 연속휴식 시간 부여와 1개월 단위로 가산임금 지급 등의 규정은 존재한다. 근무일 사이에 11시간의 연속휴식을 보장하도록 한 제

시간제는 노동자가 자율적으로 선택해서 활용하는 제도라는 인식과 관련이 있다. 즉, 노동자의 ‘시간 주권’을 강화하는 데 기여할 수 있는 제도라는 인식이다. 하지만 사용자의 과도한 업무 지시 또는 경쟁 조장 등으로 인해 노동자가 어쩔 수 없이 장시간 노동을 선택할 수밖에 없는 상황이 현장에서는 비일비재하게 발생하고 있는 현실을 고려하면, 1주와 1일 단위 노동시간 상한 규정이 없는 선택적 근로시간제는 장시간 노동을 조장하는 제도로 오남용될 소지가 크다. 선택적 근로시간제 정산기간 확대는 사용자가 자신들의 필요에 의해 “특정일이거나 특정주에 극단적인 초과 노동이 요구되는 업무를 부과하더라도, 월 평균 초과노동시간에 대한 가산임금만 부담하면” 된다는 점에서, “업무지시를 거부할 수 없는 노동자들에게 언제든지 과로를 종용할 수 있도록 보장해주는 제도” 즉 “과로노동을 합법화하고 유도·촉진하는 반노동정책”(박주영, 2022:45)이다.¹⁸⁾

둘째, 선택적 근로시간제 도입에 있어서 필수적인 절차적 요건에 대한 윤석열 정부의 인식을 주목할 필요가 있다. 이는 앞서 살펴본 ‘부분 근로자대표제’ 인정 확대와 관련이 있다. 윤석열 정부는 업무 내용에 따라 선호하는 노동시간제가 다를 수 있다며, ‘직무나 부서별 노사합의’로 유연근무제 도입을 시도할 수 있다. 이렇게 되면, 과반수 노동조합을 우회하여 직무·직군·직급별로 해당 부문 ‘근로자 대표’의 동의를 얻어 선택적 근로시간제를 도입할 수 있는 경로가 열리게 된다. 현행 근로기준법상 ‘근로자 대표’는 전체 노동자를 대표하는 제도로 규정되어 있다는 점에서, ‘부분 근로자대표’를 운영하기 위해서는 법 개정이 필요¹⁹⁾하지만, 윤석열 정부는 대법원 판례와 행정해석에 근거해서 추진할 것으로 전망된다. 경총 역시 새 정부에 대해 “유연근무제를 전체 근로자대표가 아닌 업무 단위(부서, 팀 등)의 근로자대표 합의로 도입할 수 있도록 해석 기준 명확화”를 요구하고 있다는 점에서, 윤석열 정부는 ‘부분 근로자대표’를 허용한 행정해석 기준을 더욱 폭넓게 적용할 가능성이 크다. 이렇게 될 경우,

도로, 현행 근로기준법의 1개월 초과 3개월 이하 선택적근로시간제, 3개월 초과 6개월 이하 탄력적근로시간제, 근로시간 특례업종에 적용된다.

18) 현행 선택적 근로시간제도 정산기간에 상관없이 특정주에 최대 101시간까지 근무가 가능하도록 설계되어 있다. 1근무일 22시간(휴게시간 2시간) + 휴식시간 11시간 + 2근무일 22시간(휴게시간 2시간) + 휴식시간 11시간 + 3근무일 22시간(휴게시간 2시간) + 휴식시간 11시간 + 4근무일 22시간(휴게시간 2시간) + 주휴일 24시간 + 5근무일 13시간(휴게시간 2시간) = 1주 총 168시간 중 최장 101시간까지도 근무 가능하다(박주영, 2022: 46).

19) “새 정부는 ‘사무연구직 등 선택적 근로시간제를 선호하는 직무나 부서별로 노사합의를 거치는 등 다양한 근로시간제를 선택할 수 있도록 장려’한다고 제안하여 전체 근로자가 아닌 직무나 부서별로 노사합의를 인정하고자 한다. 이는 전체 근로자를 대표하는 근로자대표라는 현행 근로기준법의 내용과 충돌되므로 결국 입법적인 해결이 필요한 문제이다.”(김홍영, 2022:6)

박근혜 정부 시절 ‘취업규칙 불이익 변경 지침’을 둘러싼 극심한 사회적 논란이 재현될 수 있다.

<표 7> 노동시간 유연성 확대 관련 경총 요구

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

자료: 경총 보도자료(2022.3.27.)를 바탕으로 필자 작성.

‘예외적 제도’가 ‘통상적 제도’로: 특별연장근로 인가 확대

‘스타트업·전문직의 근로시간 규제완화’는 당초 두 개 공약이었던 것을 하나의 국정과제로 통합시켰다. 우선 윤석열 정부는 스타트업을 고용노동부 장관의 인가와 개별 노동자 동의만으로 추진이 가능한 특별연장근로²⁰⁾ 대상에 포함시킬 것으로 전망된다. 특별연장근로는 이미 문재인 정부는 2020년 1월 근로기준법 시행규칙을 개정해서, 인가 사유를 기존 ‘재해·재난 수습’에서 ‘① 재해·재난 수습·예방, ② 인명보호·안전확보, ③ 돌발상황 수습, ④ 업무량 폭증, ⑤ 국가경쟁력 강화를 위한 연구개발’ 등으로 확대했다. 이로 인해 현장에서는 특별연장근로 제도가 1주 최대 52시간 노동시간 상한제를 무력화시키는 수단으로 이미 남용되고 있다. 특별연장근로는 1주 64시간까지 가능하다.

<표 8> 연도별 특별연장근로 신청 및 인가 현황 (단위: 건)

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

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

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

특별연장근로 인가 사유는 기존에 ‘재해·재난에 준하는 사유’로만 한정돼 있었는데, 문재인 정부는 2020년 300인 이상 사업장 1주 52시간 상한제 시행을 앞두고 인가 사유를 대폭 확대하였다. 특히 ‘업무량 폭증’도 사유에 포함되면서, 특별연장근로 인가 건수는 폭발적으로 늘어났다. 2017년 15건, 2018년 204건, 2019년 908건이던 것이, 인가 사유 확대²¹⁾되면서 2020년 4,204건, 2021년 6,477건 등으로 증가했다. 특히 업무량 증가 사유로 인한 인가 건수는 처음 시행된 2020년 1,091건에서 2021년 3,865건으로 거의 4배 폭증했다.

<표 9> 특별연장근로 인가 사유별 신청 및 인가 현황 (단위: 건)

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

자료: 유정업(2022:71).

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

근로시간저축계좌제·고소득전문직 적용제외

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

21) 밑줄친 부분이 시행규칙 개정으로 추가된 내용

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

다른 집중노동과 장시간노동을 조장하는 제도로 악용될 소지가 많다.

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

사용자 재량권 강화에 따른 장시간 노동 조장, 노동자 건강권 훼손

윤석열 정부가 말하는 ‘노동시간 선택권 확대’는 노동자의 일-생활 균형을 위한 것이라기보다 노동시간에 대한 사용자 재량권을 강화하여 장시간 노동을 조장하고, 노동자 건강권을 심각하게 침해할 소지가 크다. 특히 법 개정이 필요 없고 행정부 권한만으로 시행할 수 있는 스타트업 등 특별연장근로제도 인가 확대, 전문직과 고액연봉자에 대한 노동시간 규제 적용제외 등이 우선 추진될 수 있다. 선택적 근로시간제 정산기간 확대, 근로시간저축계좌제 도입, 연장근로시간 특례업종 확대 등은 법 개정이 필요하다.

2) 노동자 분절 조장, ‘부분 근로자대표제’ 통한 직무·성과형 임금체계 개편

임금 유연화와 관련해서, 윤석열 정부 국정과제는 ‘세대 상생형 임금체제로 개선’으로 요약된다. “임금 인프라 확충을 통한 직무·성과 중심 임금체계 개선 지원”과 “직무·직군별 임금체계 개편 시 해당 부문 근로자 대표와의 합의를 통해 직무·성과 중심 임금체계 개편”을 지원하는 것으로 요약된다. 윤석열 정부는 “직무·성과 중심의 임금체계 개편은 기업 내부 구성원 간 임금 공정성 확보는 물론, 노동시장 전반의 임금격차 완화에도 긍정적 기여를 할 것”

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

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

으로 평가하고, “연공급은 과거 고도성장기에 구성원의 소속감 제고 및 장기근속을 통한 숙련형성에 기여한 반면, 최근 저성장·고령화·MZ세대 등장, 유연한 근무형태 대두로 새로운 근무방식·임금체계에 대한 변화 요구”가 증대하고 있다고 진단한다.²³⁾ 다만, “임금체계는 기본적으로 ‘노사 자율의 영역’인 만큼, 정부는 지속가능한 체계가 만들어질 수 있도록, 임금체계 인프라 확충, 현장 여건 조성 등에 주력해 노사의 자율적·합리적인 임금체계 개편을 지원”하겠다는 입장이다.

<표 10> 임금체계 개편 관련 국정과제

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

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

하지만 윤석열 정부가 말 그대로 ‘노사 자율교섭을 통한 임금체계 개편’을 존중해줄지는 회의적이다. 국정과제 이행계획에 따르면, “직무·직군별 임금체계 개편 시 해당 부문 근로자 대표와의 합의를 통해”를 통해, 직무·성과 중심의 임금체계 개편이 이루어지도록 지원한다고 명시되어 있다. 즉, 과반수 노동조합 또는 전체 노동자 동의 없이, ‘부분 근로자대표’ 인정을 통해 임금체계 개편을 시도하겠다는 계획을 명확히 하고 있다. 또한, ‘법적근거 마련은 필요 시 병행 추진’하겠지만, 기본적으로는 ‘대법원 판례 취지’와 ‘현 행정해석’을 근거로 ‘부분 근로자대표’를 인정하겠다고 명시하고 있다.

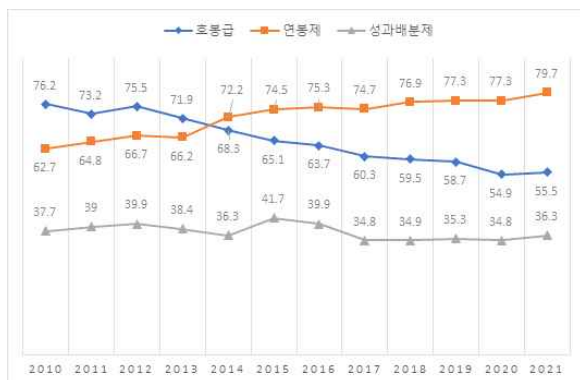
임금체계 최근 동향: 탈연공과 무체계 사업장 증가

연공형 임금체계를 직무·성과 중심의 임금체제로 개편하는 시도는 새롭지 않다. 이명박-박근혜 정부뿐만 아니라 문재인 정부 하에서도 지속적으로 시도되었다. 경총 등 사용자단체

23) 『고용노동부 장관 후보자는 인사청문회 서면질의 답변서』

도 ‘직무성과 중심 임금체계 개편’을 요구해왔다. 임금체계 개편은 정권의 변화와 상관 없이 지속적으로 추진되어 왔으며, 그 방향은 ‘탈연공급/탈호봉제’라고 할 수 있다.

[그림 3] 임금체계 유형(상용 100인 이상 사업체)



[그림 4] 임금체계 유형(상용 100인 미만 사업체)



주 1) 호봉급 : 호봉·근속년수가 상승함에 따라 임금을 정하는 제도(연공급, 근속급 등)

2) 연봉제: 노동자 '개인의' 능력, 성과 등을 평가하여, 그 개인의 임금 전부 또는 일부분을 연 단위로 결정하는 제도

3) 성과배분제: '기업, 사업장, 부서 단위'로 정해놓은 경영목표를 달성한 경우, 노동자들에게 현금, 주식 등의 형태로 사후에 배분하는 '집단적' 성과급 제도('개인별' 성과 평가를 통한 배분은 아님)

※ 호봉급, 직능급, 직무급, 기타 중 복수 응답 가능

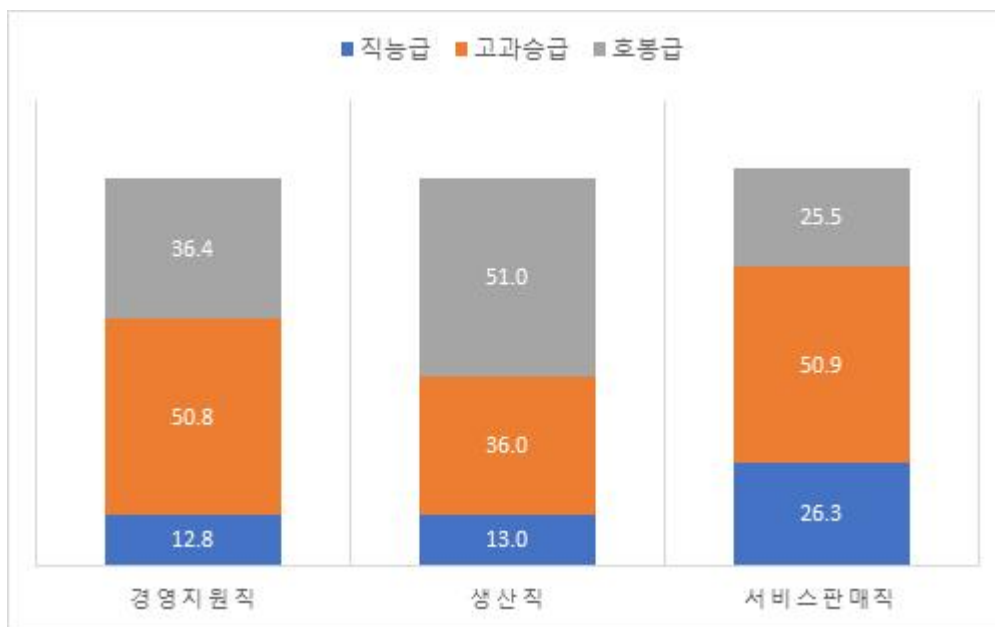
자료: 고용노동부 사업체노동력조사 부가조사(매년 6월 마지막 영업일 기준 조사)

2010년 이후 흐름을 살펴보면, 아래와 같은 몇 가지 특징이 발견된다. 첫째, 상용 100인 이상 사업체에서 2010년 이후 호봉급은 추세적으로 감소하고, 연봉제는 2021년 현재 거의 80%까지 늘어나는 등 연공성 완화 흐름이 형성되고 있음을 시사한다. 물론 한국형 연봉제의 경우 호봉급적 성격이 부분적으로 존재한다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 둘째, 상용 100인 미만 사업체의 경우, 호봉급과 연봉제가 동시에 감소했는데, 호봉급 감소 흐름이 상대적으로 더 가파르게 나타났다. 이는 '임금체계 자체가 없는 사업장'(무체계 사업체) 비중이 늘었기 때문으로 추정된다. 셋째, 임금체계 현황의 중요한 특징 중 하나는 무체계 사업장 비중이 2014년 48.5%에서 2021년 61.4%까지 늘어났다는 점이다. 중소기업 노동자의 경우, 임금 수준도 낮고 제대로 된 임금체계도 형성되지 않은 열악한 조건에 처해 있음을 알 수 있다.

이러한 현황을 고려하면, 임금체계 개편과 관련한 쟁점은 아래 두 가지로 수렴된다. 첫째, 임금체계 자체가 없는 사업체에 대한 대책을 마련하는 것이다. 중소기업 노동자에게 제대로 된 임금체계를 마련해, 수십 년을 일해도 똑같은 임금을 받는 저임금의 굴레에서 벗어

날 수 있도록 해야 한다. 둘째, 개별 기업 또는 기관 내에서의 직무급 도입 등 임금체계 개편은 비정규직 차별 해소와 임금 평준화에 기여할 수 없다는 점이 확인되었다. 따라서 개별 기업을 넘어선 초기업적 수준의 대안적 임금체계 마련과 이를 위한 초기업교섭 활성화가 필요하다.

[그림 5] 직종별 동일직급 내 기본급 조정방식(100인 이상 사업체)



주 1) 직능급 : 직무수행능력 향상을 반영하여 기본급 인상

2) 고과승급 : 인사고과에 따른 개인별 차등인상 방식

3) 호봉급 : 근속년수에 따른 기본급 인상

※ 기본급을 인상(조정)함에 있어서 가장 중요도가 높은 조정방식만을 고려한 분석 결과

자료: 고용노동부(2021), 『2021년 임금체계 실태조사』

한편 고용노동부가 발행한 『2021년 임금체계 실태조사』에 따르면([그림5] 참조), 100인 이상 사업체에서 기본급 인상방식이 고과승급과 직능급이 중심적인 역할을 하는 비중이 49%~77.2%에 달할 정도로, 현장 임금체계는 이미 탈연공급과 혼합급의 유형으로 변화하고 있다. 그럼에도 윤석열 정부가 직무·성과형 임금체계 개편을 강조하는 것은 현장 노사관계 재편과 노동자 분절화를 통한 지배력 강화와 관련이 있다. 즉, 임금체계 개편을 위해서도 절차적 요건이 필수적인데, 윤석열 정부는 ‘부분 근로자대표제’를 활용해 추진하고자 한다는 점이다.

연공급을 직무·성과형 임금체계로 바꾸는 것은 현행법상 적법한 절차를 거쳐야 하는데, 핵심은 과반수 노조 또는 노동자 과반수의 동의이다. 박근혜 정부 취업규칙 불이익 변경 지침에 대해, 법원에서는 임금체계 변경은 불이익 변경에 해당되고, 집단적 동의가 필요하지 않는 사회통념상 합리성이 있는 변경에 해당되지 않으므로, 그 변경은 무효(김홍영, 2022:7)라고 판결한 바 있다. 따라서, 임금체계 개편에 있어서 ‘절차’는 관건적인 문제이다.

윤석열 정부는 국정계획 이행계획에서 “임금체계개편 절차 명확화: 판례·행정해석 기반으로 사업장 지도”로 명시하고 있다. 현행 근로기준법에 따르면 취업규칙 불이익 변경을 위해서는 과반수 노조 또는 노동자 과반수 동의가 필요한데, 이를 ‘사업장 내 직무, 직군, 직급별로 근로자들이 원하는 임금체계가 상이할 경우, 해당 부문 근로자 대표²⁴⁾와 사용자 간 서면 합의로 결정할 수 있도록 관련법’을 개정하겠다는 것이다. 이렇게 되면, 과반수 노동조합이라도 임금체계 개편 협상에서 배제될 수도 있다는 점을 시사한다. 더구나 현행 근로기준법이나 근로자참여법은 근로자 대표 선출 절차나 활동을 보장하는 내용이 없어 노조가 없는 사업장의 경우 사용자가 근로자 대표를 지명하는 일도 비일비재하게 벌어지고 있다는 점을 고려하면, 문제가 더 심각해질 가능성이 크다.²⁵⁾ 윤석열 정부는 과반수 노동조합을 배제 또는 우회하여, 사업장 노동자를 쪼개서 ‘원하는 직군과 세대부터’ ‘해당 부문 근로자 대표’ 동의만으로 단계적인 임금체계 개편을 시도할 것으로 보인다.

모든 임금체계는 역사적·사회경제적 맥락을 반영하고, 산업·업종·직종별로 다양할 수밖에 없다는 점에서, 노사가 자율적으로 결정해야 할 사항이지, 어떤 특정한 임금체계 개편을 밀어붙이는 것은 적절하지 않다. 더구나 ‘부분 근로자대표제’의 동의만으로 임금체계 개편을 추진하는 것은 현장에서 노동자를 분절시켜 차별과 격차를 더욱 심화시킬 수 있다. 임금체계 자체가 없는 사업체 비중이 10곳 중 6곳에 달한다는 점에서, 중소기업 노동자들에게 제대로 된 임금체계를 마련해주고, 기업 간 임금격차 축소에 기여할 수 있는 초기업적 수준에

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

25) 2021년 12월 28일 노사협의회 근로자대표를 노동자 과반수가 직접·비밀·무기명 투표로 선출하도록 명시한 근로자참여법 개정안이 국회 환경노동위원회 법안소위를 통과한 상태다. 관련 근로기준법 개정안도 소위에 상정됐지만 의결되지 못했다.

서 대안적 임금체계를 논의하는 것에 초점을 맞출 필요가 있다.

3) 노무제공자에 대한 차별적 노동권 보호

특고·플랫폼 등 비정규직·불안정 노동자의 노동권을 어떻게 보장할 것인가는 매우 중요한 현안인데, 윤석열 정부 국정과제에는 ‘모든 노무제공자가 일하는 과정에서 보편적으로 보장받아야 할 사항을 중심으로 제도적 기반 마련’이 포함되어 있다. 국정과제 이행계획에 따르면, 2022년에 노무제공자 권리보장 입법화 방안을 검토하여 2024년까지 추진한다고 한다.

[표 11] 취약계층 노동권 보호 국정과제

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

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

윤석열 정부가 제시한 ‘플랫폼 노동자 등 모든 노무제공자 권리보장 입법화’에 대해서는 세심한 검토가 필요하다. 여기서 중요한 쟁점은 권리보장 수준과 입법 형식이다. 먼저, 권리 보장 수준과 관련하여 국정과제에 세부적인 언급이 없다. 다만, 고용노동부 장관이 제출한

인사청문회 서면답변서를 바탕으로 유추해보면, 윤석열 정부가 언급한 ‘일하는 과정에서 보편적으로 보장받아야 할 사항’으로 “차별받지 않을 권리, 건강권, 모성보호 등”으로 추정된다. 즉, 근로기준법상 권리보다 낮은 기초적인 수준의 인권 보장이 논의될 가능성이 크다.

다음으로 입법 형식과 관련하여, 윤석열 정부는 별도의 법 제정을 추진할 것으로 예상된다. 이는 대통령 선거 기간 동안 제안되었던 이재명 후보의 “‘(가칭)일하는 사람들의 권리보장기본법’ 제정”, 심상정 후보의 “일하는 시민의 기본법” 등과 세부 내용은 다소 차이가 있지만, 취지와 배경에서 유사한 맥락을 가지고 있는 것으로 평가된다. 그런데 별도의 법 제정을 통해 권리 보장을 추진하게 될 경우, 근로기준법을 상대화하고, 전반적인 노동권의 하향평준화를 견인할 수 있다는 문제점이 있다. 이런 점을 고려하면, 법 형식만을 가지고 따질 문제는 아니지만, 근로기준법의 포용성을 강화하여 모든 노동자의 권리를 다층적으로 보장하는 방향으로 전면 개정하는 것이 적절하다고 판단한다.²⁶⁾

4) 사라진 정책: 비정규직과 최저임금

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

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

최저임금은 대선공약이나 국정과제에는 어떠한 언급도 없다. 다만 윤석열 정부가 지속적으로 최저임금의 업종별 구분 적용 추진 의사를 밝히고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 최저임금의 차등 적용은 업종별, 지역별, 연령별, 사업체규모별 구분 적용이 논의된 바 있다.

26) 한편, 집단적 노사관계상 권리 영역은 현재 ILO 핵심협약 발효, 대법원 판례 등을 통해 상대적으로 보장 수준이 확대되고 있다. 다만 초기업교섭을 포함한 ‘교섭할권리’는 현장에서 다양한 이유로 제대로 보장되지 못하고 있다. 향후 집단적 노사관계 권리의 경우, 원청(공동)교섭, 초기업교섭, 초기업협약 효력확장 등으로 초점을 맞추어 필요가 있다.

이 중에 최저임금법을 개정하지 않고 시행할 수 있는 것은 업종별 구분 적용이다. 하지만, 업종별 구분 적용은 일의 종류와 업종에 무관하게 한국 사회에서 노동을 하면 반드시 받아야 할 임금의 최저선을 국가가 강제한다는 최저임금제의 취지를 근본적으로 훼손할 수 있다는 점에서 위험한 정책이다. 또한, 2017년 최저임금위원회가 전문가들로 구성된 제도개선 TF에서 업종별 구분에 대해 ‘적절치 않다’는 결론을 내렸다는 점에서 사회적 공감대를 얻기도 힘들다.

<표 12> 최저임금위원회 제도개선 TF 논의 결과 중 최저임금 구분 적용 부분

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

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

윤석열 정부는 사실관계와 상관없이 문재인 정부 시기 최저임금이 과도하게 인상되었다고 비판하고 있기 때문에, 최저임금 수준에 대해서도 매우 보수적인 태도를 보일 가능성이 크다. 하지만 문재인 정부 5년 동안 최저임금 인상률은 7.35%로 박근혜 정부 평균 인상률인 7.4%보다 낮다. 여기에 최저임금 산입범위가 확대되어, 월 정기상여금과 복리후생비까지 포함되었다는 점을 고려하면, 실제 인상률은 더 낮을 것으로 추정된다. 최저임금의 절대적 수준이 적정한가를 평가하는 생계비를 기준으로 최저임금 비율을 살펴보면, 2021년 최저임금은 한국의 대표적 가구 유형에 따른 생계비(소득원 수 고려)의 60%가량(<표13> 참조), 가구규모별로 소득원 수를 고려하여 산정한 생계비의 67%(<표14> 참조)에 불과하다. 현행 최저임금은 노동자와 그 가족의 생활안정 도모라는 최저임금제의 목적에는 한참이나 미달함을 알 수 있다.

<표 13> 가구 유형별 적정생계비의 최저임금 충족률(2021년 현재) (단위: %)

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

주 1) 시급환산 적정생계비는 가구유형별 월 실태생계비를 각 가구유형별 소득원 수에 전일제 노동시간(월 209시간)을 곱한 값으로 나누어 산정

2) 시급환산 적정생계비 대비 2021년 적용 최저임금 비율

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

<표 14> 가구 규모별 적정생계비 및 최저임금 비율(2021년 현재) (단위: %)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	가중 평균값
생계비 ¹⁾	10,699	11,742	14,323	16,420	13,022
평균 소득원 수	1.000	1.439	1.675	1.754	1.424
비중 ²⁾	81.5	74.3	60.9	53.1	67.0

주 1) 시급환산 적정생계비는 가구 규모별 월 실태생계비를 각 가구 규모별 평균 소득원 수에 전일제 노동시간(월 209시간)을 곱한 값으로 나누어 산정

2) 시급환산 적정생계비 대비 2021년 적용 최저임금 비율

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

최저임금 인상은 저임금, 임금격차 등 한국 노동사회의 문제점을 극복하는 여전히 중요한 정책수단이며, 윤석열 정부 출범 이후 첫 번째 현안으로 최저임금이 떠오를 가능성이 크다는 점에서 주목할 필요가 있다. 최저임금 효과에 대한 사회적 논쟁이 있었지만, 결과적으로 최저임금은 저임금 개선, 임금격차 해소에 긍정적이었으며, 고용에 대해서는 긍정적 또는 부정적 영향을 미친다는 상반된 견해가 있으나, 긍정도 부정도 아닌 중립적이라는 견해가 다수이다. 남종석·송영조(2022)²⁷⁾에 따르면, 2018년 취업자 수 증가율은 0.36%인데, 이는 2016년 0.88%와 큰 차이가 없으며, 2019년 1.12% 증가율은 2017년 1.20%보다 낮지만, 2015년, 2016년보다는 높은 것으로 나타났다. 나아가 더 주목할 만한 현상은 상용직 노동자 증가율이다. 2016년, 2017년 상용직 노동자 수 증가율은 각각 2.72%, 2.80%인 반면 2018년, 2019년은 각각 2.57%, 3.22%로 상용직 노동자가 오히려 늘어났다. 요약하면, 2018년~2019년 최저임금 두 자릿수 인상은 전체 취업자 수도 줄이지 않았고, 좋은 일자리를 대표하는 상

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

용직 노동자 수도 줄이지 않았다는 점에서, 고용에 부정적 영향을 미쳤다고 볼 수 없다. 이는 노동생산성 상승률이 2018년~2019년 두 자릿수 최저임금 상승률을 감당할 수 있을 만큼 함께 증가했다는 점을 시사한다. 한편, 업종별 구분 등 최저임금 차등 적용을 위한 시도 등 최저임금 제도 개악에 대해서는 계속 예의주시할 필요가 있다. 최저임금 제도의 본래 취지에 부합하게 제도가 운영될 수 있도록, 가구 생계비 중심으로 최저임금이 결정될 수 있도록 촉구하는 등 적극적 대응이 필요하다.

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

5) 소결

윤석열 정부 노동시장정책은 ① 선택적 근로시간제·특별연장근로 확대 등 노동시간 유연성 확대 ② 직무·성과형 임금체제로 개편 ③ 플랫폼 노동자 등 노무제공자에 대한 차별적 노동권 보호 ④ 사라진 비정규직·최저임금 정책으로 요약할 수 있다. 노동시간 유연화와 직무·성과형 임금체계 유연화는 IMF 외환위기 이후 정권의 변화와 상관없이 추진되어 온 신자유주의 노동유연화 흐름을 더욱 심화·확대하는 정책으로 평가할 수 있다. 노동시간 유연화에 대해 정부는 노사 양측의 ‘자율적 시간 선택권’을 확대하는 것이라고 주장하지만, 본질은 노동시간에 대한 사용자 재량권을 강화하여 장시간 노동에 대한 규율 체제를 훼손하고 노동자

건강권을 심각하게 위협하는 정책이다. 직무·성과형 임금체계 개편은 이미 탈연공급과 혼합급이 확산되고 있는 실태에 부합하지 않고, 정작 시급하게 요구되고 있는 임금체계 자체가 없는 중소기업노동자를 위한 적절한 임금체계와 임금격차 축소를 위한 초기업적 대안 임금체계 마련과는 아무런 상관이 없다. 또한, 노동시간과 임금체계 유연성 확대가 ‘부분 근로자대표제’의 적극적인 활용을 통해 추진된다는 점에서, 노동시장 유연화 정책이 노사관계 탈집단화를 촉진하는 계기로 작용할 것이다. 한편, 윤석열 정부는 우리나라 노동시장의 핵심적인 문제인 저임금과 비정규직 문제에 대한 해법을 국정과제에 전혀 언급하지 않고 있어, 집권 기간 동안 방치될 가능성이 크다. 그나마 플랫폼 노동자 등 노무제공자에게는 별도 입법을 통한 보호 방안을 마련하겠다고 밝히고 있지만, 이는 근로기준법의 상대화와 노동권의 전반적인 하향평준화를 견인할 우려가 있다.

4. 노동운동 과제

1) 역사주의적 시각에서 본 윤석열 정부 노동정책: 변화와 연속

윤석열 정부 노동정책을 객관적으로 살펴보기 위해서는 역사주의적 시각에서 평가할 필요가 있다. IMF 외환위기 이후 역대 모든 정부의 노동정책 기조는 신자유주의에 기반한 노동유연성 확대였다. 윤석열 정부의 노동정책도 이러한 노동유연화 흐름에 기반을 두고 있다는 점에서 ‘연속’적이다. 하지만 정권의 성격과 정치·경제·사회적 조건에 따라 구체적인 정책의 초점과 추진 방식 등에 있어서 차이가 있다. 즉, ‘변화’의 측면도 존재한다. 윤석열 정부 노동정책은 어떤 점에서 연속적이며, 어떤 점에서 차별적인가?

윤석열 정부 노동정책에서 가장 중요한 ‘연속’적인 측면은 노동기준 등 개별적 노사관계 권리를 박탈·축소하는 노동시장 유연화 정책에서 발견된다. 노동시장 유연화는 IMF 외환위기를 계기로 정권의 성격에 상관없이 고용, 임금, 노동시간 등 거의 전 영역에 걸쳐 심화·확대되어 왔다. 윤석열 정부가 강조하고 있는 노동시간 유연성 확대는 이전 정부인 문재인 정부에서도 꾸준히 추진되었다. 1주는 7일이라는 일반적 상식을 법으로 명료화하면서, 탄력적 근로시간제 단위기간을 6개월까지 확대했으며, 선택적 근로시간제 역시 ‘신상품 또는 신기술의 연구개발 업무’에 대해 정산 기간을 1개월에서 3개월로 확대했다.²⁸⁾ 또한, 코로나19 팬데믹

을 핑계로 특별연장근로 인가 요건을 대폭 완화한 조치도 문재인 정부 기간 동안 실시됐다. 윤석열 정부는 문재인 정부가 물꼬를 튼 노동시간 유연성을 좀 더 다양한 제도로 확대하고 한 단계 심화하는 정책을 제시하고 있다고 볼 수 있다.

윤석열 정부의 임금체계 유연성 확대 정책도 비슷하다. 김대중 정부 이후 역대 모든 정부는 연공성 완화와 직무성과 중심 임금체계 개편 방향으로 움직여 왔다고 평가할 수 있다. 우선적으로 공공기관에 도입하려고 했던 시도도 비슷하다. 박근혜 정부는 2015년 9월 15일 노사정위 합의를 통해 직무와 숙련 비중을 높이는 방향으로 임금체계 개편의 필요성 확인하였다. 문재인 정부도 연공급 중심의 임금체계는 임금 격차를 심화시키고 청년 세대에게 불공정하기 때문에, 직무급으로의 전환이 필요하다는 인식을 동일하게 가지고 있었다. 문재인 정부는 2020년 11월 18일 경사노위를 통해 ‘공공기관의 지속가능한 발전을 위한 합의문’을 도출하여 객관적인 직무가치가 임금에 반영되는 임금(보수)체계 개편을 위해 노력하기로 했다(이병훈 외, 2021:123).

노사관계정책에서 윤석열 정부의 가장 큰 변화는 ‘노동조합 이외의 기구/제도’ 강화를 통해 ‘집단적 노사관계의 탈집단화’를 본격적으로 추진하는 것이라 할 수 있다. 집단적 권리를 행사할 수 없는 노사협의회 기능 강화, 원청의 공동 단체교섭 책임 부여 등 노동조합의 단체교섭권 보장 반대, ‘부분 근로자대표제’ 적극 활용에 따른 노동조합의 집단적 대응력 약화, 쟁의권 제약 등의 정책이 상호작용되면서 노사관계 탈집단화 흐름이 강화될 가능성이 크다. 즉, 집단적 노사관계의 핵심 주체로서 노동조합의 권리 확대는 방치 또는 축소하면서, 미조직 노동자 이해 대변을 명분으로 노동조합 이외의 기구/제도 강화를 강조하고 있다. 미조직 노동자의 이해대변 제도를 강화하는 것 자체가 문제라고 할 수는 없지만, 이러한 조치들이 헌법에 보장된 집단적 노사자치의 핵심적인 주체로서 노동조합의 권리 확대가 병행되지 않고 있다는 점은 매우 심각한 문제다.

윤석열 정부 노동정책이 과거 정부와 가장 크게 ‘변화’된 측면은 노동시간·임금체계 등 노동시장 유연화 정책이 ‘부분 근로자대표제’ 적극 활용 등 ‘집단적 노사관계의 탈집단화’와 결

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

합되어 추진된다는 점이다. 즉, 노동시간 유연성 확대와 임금체계 개편은 그 자체로도 심각하지만, 장기적인 측면에서 보면 집단적 노사관계를 집단주의에서 개별주의(탈집단화)로, 주요 행위자를 헌법상 주체인 노동조합에서 행정 해석상 인정되는 ‘부분 근로자대표’로 전환하는 계기로 작용할 수 있다는 점에서 더욱 위험하다.

결론적으로 윤석열 정부의 주요 노동정책은 김대중 정부 이후 추진되어 온 신자유주의적 노동 유연화 정책의 연장선에 있으면서도, 노동시장 유연화의 심화확대만이 아니라 노사관계의 탈집단화(개별화)와 결합되고, 본격화된다는 점에서 차별적이다. 예를 들어, 박근혜 정부는 노동조합의 권리를 직접적으로 제한하는 행정지침을 통해 ‘임금체계 유연성 확대’를 시도했으며, 문재인 정부는 노사협의를 강조하면서 단계적으로 추진했다면, 윤석열 정부는 집단적 노사관계에서 노동조합의 우선적 지위를 상대화하고 노동조합 이외의 제도를 강화하는 방식으로 추진하고자 한다.

2) 반보수 전선 매몰 경계와 연대주의적 노동운동 재구성

윤석열 정부 주요 노동정책이 김대중 정부 이후 정권의 변화에 상관없이 신자유주의적 노동유연성 확대 흐름의 연장선에 있으며, 문재인 정부 노동정책과도 연속의 측면이 있다는 점을 고려하면, 노동운동이 이명박-박근혜 시절처럼 소위 ‘반보수 전선으로 집중’하는 것을 경계할 필요가 있다. 민주당과의 관계는 사안별 국회 입법 중심으로 접근할 수밖에 없을 것으로 보인다. 또한 ‘단기적 현안 대응’에 매몰되는 것도 주의할 필요가 있다. 현안 대응은 불가피하겠지만, 중장기적 관점에서 노동운동의 주체 역량 강화와 혁신을 위한 활동에 좀 더 초점을 맞출 필요가 있다. 특히 노사협의회와 근로자대표제도 등 노동조합 이외의 기구/제도를 중심으로 집단적 노사관계를 재편하려는 정부와 자본의 시도에 대응하는 것은 전략적 측면에서 매우 중요하게 다뤄져야 한다.²⁹⁾ 노동조합이 없는 사업장의 노동자 이해를 노사협의회와

29) 학계에서도 아래와 같이 ‘과반수 노동조합’의 대표성을 배제 또는 약화하는 방안에 동조하는 주장이 있다는 점을 고려하여, 노동조합의 지혜로운 대응이 필요하다. “과반수 노동조합에게 전체 근로자를 대표하도록 하였던 입법 구상은, 하나의 사업장에 정형적인 근로관계만이 있고, 근로조건이 전체 근로자에게 통일적이며, 하나의 노동조합이 전체 근로자들의 대부분을 조직하고 있거나, 또는 극히 일부의 근로자들만을 조직하고 있었던 시기의 구상이었다. 현재는 하나의 사업장에 다양한 형태의 근로관계가 공존하며, 고용형태, 업무, 직위 등 다양한 기준으로 근로조건이 다른 경우도 많고, 근로조건에 관해 근로자들 간의 이해관계도 다른 경우도 많고, 복수의 노동조합이 조직되어 있는 경우도 많다. 그러므로 과반수 노동조합에게 당연히 전체 근로자에 대한 유일한 대표성을 인정하는 것은 적절하지 않다.”(김홍영, 2022)

‘근로자 대표제’를 통해 대변하겠다는 논리에 대해 노동조합이 어떻게 실천적으로 답할 것인가의 문제이다. 이는 결국 노동조합 스스로가 구호만이 아니라 실질적으로 모든 노동자를 대표하는 조직으로 혁신되지 않으면 해법이 없다. 노동조합이 노동자 내부 격차 해소와 대표성 강화를 최우선 과제로 상정하고 중단 없는 노력을 하지 않으면, 노사협의회와 근로자 대표제도에 의해 노동조합 영향력은 점진적으로 잠식당할 수밖에 없음을 인식해야 한다. 미조직·비정규직 노동자까지 포괄적으로 대표할 수 있는 노동조합을 구축하기 위한 혁신 노력, 노조 조직물 제고를 위한 노력, 비정규·불안정 노동자 노조할권리와 교섭할권리 보장하고 확대하기 위한 노력, 초기업교섭과 단체협약 효력확장을 통한 노동자 내부 격차 해소 노력 등 전략적 과제에 노동운동의 역량이 집중될 필요가 있다.

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

요약하면 미조직 노동자의 이해 대변과 노동자 내부 격차 해소 문제를 노동조합이 나서서 해법을 제시하고 실천하지 않으면, 노사협의회와 근로자 대표제도가 집단적 노사관계의 주요 행위자로 떠오르고 노동조합은 주변부로 밀릴 수 있다. 이는 역으로 말하면, 미조직 노동자 이해 대변과 노동자 내부 격차 해소에 초점을 맞추는 연대주의적 노동운동은 집단적 노사관계의 주요 행위자로서 지위와 역할을 지속하기 위한 ‘민주노조의 생존 전략’이라는 점이다. 중장기적으로 노동조합이 노동자 내부 격차 해소를 최우선 과제로 삼아 단체협약 효력확장과 초기업교섭 촉진 등 연대임금 실현을 위한 구조적 조건 형성을 위해 노력하는 것과 노동조합의 사회적·사회운동적·공익적 성격을 강화하는 활동을 확대할 필요가 있다. 조합원과 비조합

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

“이러한 사태 전개는 1979년 마거릿 대처(M. Thatcher)가 이끄는 새로운 보수당 정부의 집권으로 절정에 달했다. 이와 더불어 인플레이션, 국제수지 위기, 파운드화의 가치 하락 그리고 재정적자 등 영국 자본주의의 단기적 문제들이라고 일반적으로 알려진 것들이 노동조합의 책임이라는 인식도 그러한 사태 전개를 촉발한 요인들에 포함되었다. 실제로 영국의 경제 문제가 어느 정도나 노동조합의 책임이었는가(Hall, 1986:2장), 또는 ‘불만의 겨울’이 노조의 취약함이 아니라 노조의 강력함을 실제 얼마나 반영한 일인가 하는 질문을 던지는 것보다는, 그렇게 인식되었다는 사실이 더 중요했다. 특히 노동에 대한 언론의 적대감과 위기의 서사를 구성하는 데 언론이 수행한 역할(Hay, 1996)이라는 맥락 속에서는 그러한 인식이 초래한 결과가 더 중요했던 것이다.”(루초 바카로 외, 2020:제4장)

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

참고문헌

- 김기선(2017), 「대안적 근로자대표제의 모색-근로자대표제의 개편방향」, 『노동법포럼』 제 21호(2017.7.), P.29
- 김유빈·김정우·송민수·김기민(2020), 『6~7차년도 사업체패널조사 기초분석보고서』, 한국노동연구원.
- 김홍영(2022), 「새 정부의 노동정책과 법제도의 개선 과제」, 『2022년 노동3대학회 공동정책토론회 새정부의 노동정책 방향 자료집』, 한국노동경제학회·한국노동법학회·한국고용노사관계학회.
- 남종석·송영조(2022), “문재인 정부 소득주도성장론 공과 : 비판적 평주”, 2022년 한국지역사회학회 춘계학술대회 자료집.
- 루초 바카로·크리스 하월(2020), 『유럽 노사관계의 신자유주의적 변형-1970년대 이후의 궤적』, 한울아카데미.
- 박주영(2022), 「새 정부 노동정책의 한계와 노동법적 과제」, 『윤석열 정부 출범, 노동분야 현황과 과제 토론회 자료집』, 민주노총, 2022. 5. 27.
- 신원철(2004), 「노무현 정부 노동정책의 평가와 전망: 역사적·제도적 접근」, 『민주사회와 정책연구』 2004년 통권6호(반년간).
- 유정엽(2022), 「윤석열 정부 노동정책 전망과 노동운동의 과제」, 『윤석열 정부 시기 노동정책 전망과 대응방향 모색 토론회 자료집』, 한국노동사회연구소, pp.68~76.
- 이정아(2022), 「적정생계비 계측 및 최저임금 반영 방안」, 『최저임금 핵심결정기준으로 생계비 재조명 공개토론회 자료집』, 민주노총·한국노총·한국산업노동학회.
- 이병훈·장지연·권혜원·정정은·황선웅·정홍준(2021), 『임금격차 해소를 위한 연대임금정책』, 소득주도성장특별위원회, p.117.
- 조돈문(2022), 「윤석열 정부의 노동정책 진단」, 『윤석열 정부 출범 정책진단 토론회 자료집』, 민주노총, 2022. 3. 30.
- 최저임금위원회(2018), 『최저임금 제도개선에 관한 연구 TF 보고안』.
- 한국경영자총협회(2022), 「경총, ‘신정부에 바라는 기업정책 제안서’ 인수위에 전달」 보도자료, 2022.3.27.

한국노동연구원(2021), 『2021년 임금체계 실태조사』, 고용노동부.

『제20대 대통령 선거 국민의 힘 정책공약집』

『고용노동부 장관 후보자는 인사청문회 서면질의 답변서』

『윤석열 정부 110대 국정과제』

『윤석열 정부 국정과제 이행계획』