



## 노동개혁, 노동자는 없고 기업만 있다

2015. 1. 7 | 송민정\_새사연 연구원 | smj@saesayon.org

노동시장 유연화를 통한 양극화 문제 해결시도는 번번이 실패했다. 정규직의 보호 수준이 국제기준으로 봤을 때 높지 않음에도 불구하고 국내 격차가 크기 때문에 정규직의 고용보호를 완화하고 실업급여를 강화하는 것이 유연안정성으로 가는 길인 것처럼 받아들여진다. 전체적인 노동환경이 하향평준화 되었기 때문이다. 규제 완화를 통해 노동시장의 유연성을 확보하고 일부 사회 안전망을 확대한다는 것은 노동자들의 취업과 생계를 담보로 한, 결과가 불확실한 도박과도 같다.

최근 두산 인프라코어의 희망퇴직 대상자 명단이 논란이 되었다. 희망퇴직의 대상에는 사원·대리급 직원들뿐만 아니라, 불과 작년에 입사한 신입사원도 포함되어 있었기 때문이다. 기업은 중국을 비롯한 해외지역에서의 부진으로 영업이익과 당기순이익이 대폭 떨어지는 등 경영실적의 악화로 인해 불가피한 결정이었다고 말한다. 또한 자발적으로 퇴직의사가 있는지를 물었을 뿐 강제성은 적다고 전하였다. 하지만 팀별 할당제가 적용되어 있고 퇴직 권유 프로그램도 가동한 것으로 밝혀져 자의보다는 기업의 의지가 반영된 것임을 증명한다.

2015년 9월 노사정위가 발표한 노동개혁에 대한 내용을 보면, 앞서 언급한 희망퇴직이 한 기업에만 국한된 문제가 아닌 국가 차원의 문제로 확대될 가능성이 높다. 현재 쟁점이 되고 있는 세 가지 항목은 앞으로 노동시장에 대한 암담한 예측과 자연스럽게 연결이 된다. 현재 노동자들의 노동환경에 영향을 주는 근로기준법은 근로조건이 근로자의 기본적인 생활수준을 보장하며 근로 의욕을 고취하고자 제정된 법이다. 하지만 노동개혁은 기본적인 방향과 정반대의 결과를 낳을 확률이 높아 보인다. 일반해고 항목을 추가하고, 기간제 및 파견직과 같은 비정규직을 확대하여 고용불안을 심화 시키려 한다. 그리고 청년고용을 늘리기 위해 확충하겠다는 임금피크제는 이미 OECD에서 시행한 여러 연구들에서 효용이 적거나 없다는 결과를 내었다.

이에 본 보고서에서는 현재의 노동개혁이 발표되기까지 노동법이 어떻게 변하였는지 보고, EU 국가들의 노동시장정책 및 노동법과 비교해 예상되는 상황과 문제점을 조명해보고자 한다.



## 국내 노동법의 역사<sup>1)</sup>

국내에는 단일 노동법이 없다. 대신 여러 가지 법안에 노동관련 조항을 명시하였다. 근로기준법, 산업재해보상보험법, 고용보험법, 최저임금법, 노동조합 및 노동관계조정법 및 파견근로자보호 등에 관한 법률 등이 노동관련 법 조항이다.

한국 노동법은 1945년 8월 15일 일제에서 해방된 이후 미 군정청에 의해 임금, 공공, 아동노동, 노동시간 등에 관련한 법령들이 마련된 것이 그 시작이다. 이후 1948년 7월 17일 대한민국 정부 수립 후 헌법에 근로조건의 기준을 법률로 정하고, 이후 1953년에 노동3권을 보장하는 등 근로기준법, 노동조합법, 노동쟁의조정법, 노동위원회 등 노동 4법이 제정되었다. 이 때 제정된 근로기준법은 당시의 헌법규정 뿐 아니라 국제노동기준도 반영되었다.

하지만 1990년대 중후반까지 실효성이 없는 노동 법령들이었다. 경제 성장 전략에 맞추어 경제정책의 일환으로서 입법한 것이기 때문이다. 1960년대에는 경제개발 5개년 계획의 성공적인 추진을 위해, 1970년대에는 국가안보를 위해 개정하였고, 1986년에는 선 성장, 후 분배의 정책기조에 따라 노동법을 개정하였다. 즉, 시대가 지날수록 국가의 개입이 강화되었고, 이에 따라 개별 및 집단적 노동관계에 있어서 노동자의 입지는 점차 불리해졌다.

하지만 1987년 민주화선언 이후 근로기준법이 개정되었고, 노동조합법 및 노동쟁의조정법 역시 크게 개선되었다. 그것도 잠시, 1990년대에 들어서 다시 경제 정책의 일환으로 노동정책이 시행되는 모습으로 돌아갔다. 1991년 ILO 정식 회원국이 된 우리나라에서 노동법 관련 화두는 군사정부가 삼입하였던 노동기본권 침해 조항을 삭제하고 국제기준에 부합하는 노동기준을 마련하자는 것이었다. 그러나 1997년 3월에 개정된 노동관계법은 논의 내용과 상이하였다. 그 해 가을에 닥친 외환위기는 IMF 관리체제를 초래하였고, 노동시장의 유연성 제고 정책이란 명목 하에 경영해고를 용이하게 할 수 있도록 근로기준법을 개정하였다. 그 결과 비정규직이 폭발적으로 증가하였고 2006년 12월 비정규직 관련법이 제정되기 전까지는 법적으로 보호를 받지 못하였다.

이후 노사정위원회에서 ‘노사관계선진위원회’를 2008년 후반부터 2009년 중순까지 운영하며 노조 전임자 급여 금지 대신에 Time-off 상한 제도<sup>2)</sup>를 도입하고, 중소기업 노조에 대해 정부재정을 지원하며, 기업에 복수노조를 허용하는 대신 과반수 대표제 도입에 대한 안을 제시하였으나 당시에는 노사 이견을 좁히지 못하고 합의 없이 종료

1) 이광택(2013) 노동법 제정 60년의 평가와 과제,

2) 근로자대표의 조합활동 또는 노동관계법상 대표활동을 위한 시간을 임금손실 없이 근로시간으로 인정해주는 제도를 이른바 time-off제도 즉, 근로시간면제제도라고 한다.



되었다. 이후 2009년 12월에 이명박 정부는 현재 적용되는 노조법의 내용인 노조전임자 급여 지급금지 규정을 시행하고, 근로시간 면제제도 도입, 기업별 복수노조 설립허용, 교섭창구 단일화 강제제도에 대해 한국노총, 경총, 그리고 한나라당과 함께 개정에 대해 합의를 이루어 냈다.

국내 노동법의 개정 과정을 보면, 새로운 규정을 입법하는 단계에서 또 다른 문제를 발생시켜왔음을 알 수 있다. 법을 개정할 때마다 새로운 규정이 많이 생겨 복잡해 졌는데, 국내 노조법만 보아도 부칙을 제외한 본문만 106개 조로 되어 있다. 상세하게 규정할수록 기본권이 제한될 가능성이 커진다.

예를 들어 한국의 노조 조직률은 10%이고 단체협약 적용률도 10%이다. 반면 독일의 경우 14개조로 이루어진 단체협약법으로 규정하고 있는데, 조직률 19.1%에 70% 단체협약 적용률을 보여주고 있다. 외국의 선진 법제도를 국내 법 개정 시에 반영하기도 하지만, 실정에 맞지 않거나 이미 문제가 거론되고 있는 법안을 가져오는 경우도 있다. 국내 노동시장의 상황과 노동자들의 요구가 받아들여지기 보다는 정부의 경제 정책의 기조에 따라 좌지우지 된 것이 많은 실정이다.

### 박근혜 정부가 발표한 노동개혁의 쟁점들<sup>3)</sup>

2014년 하반기부터 박근혜 정부는 노동개혁에 관한 의제를 지속적으로 던졌다. 2015년에는 구체적으로 현안을 내놓았고, 특히 지난 9월에 노사정위의 합의 후에 발표된 추진사항에서 3가지 항목이 큰 쟁점이 되었다. 첫 번째로 일반 해고에 관한 추가 조항이다. 현재 근로기준법 상 해고는 두 가지만 인정되고 있다. 단체에 실시하는 정리해고와 근로자의 귀책사유에 따른 징계해고뿐이다. 이 외에 희망퇴직 및 명예퇴직은 강제적으로 퇴직시키는 것이 아니라 신청에 의한 자진적 퇴직이다. 그런데 기업의 인력활용 유연화를 위하여 저성과자의 일반해고가 가능하도록 법안을 만든다고 한다. 실제로는 기업들이 희망퇴직과 명예퇴직 제도를 사용하여 퇴직 대상자를 공지해 경영상 해고를 하고 있는 실정인데, 일반해고가 추가된다는 것은 경영상 해고를 수시로 할 수 있는 장을 만들어 주는 것이다.

다음으로 쟁점이 되는 것은 비정규직 근로자에 관한 안건이다. 55세 이상의 모든 직종에 대해 파견근로를 확장하고, 기간제 근로자의 기간을 기존 2년에서 4년으로 확대하는 방안을 내놓았다. 55세 이상의 취업자들은 이미 단순노무직에 많이 속해 있고, 저임금에 불안정한 노동환경에 처해 있다. 여기에서 파견근로를 확장하는 것은 노인인구의 삶의 질 저하를 가져올 가능성이 있다. 기간제 근로자 기간 연장의 경우 35세 이상의

3) 전병유 (2015) 박근혜 정부 노동개혁 평가와 과제, 황해문화, pp.256-271



비정규직 근로자를 대상으로 본인이 원하는 경우에만 연장을 한다고 하였다. 하지만 기간제 근로자의 계약 기간이 길어질수록 정규직 전환의 가능성은 낮아지는 것이고, 이미 2009년에 실패한 정책을 재탕하는 것에 불과하다. 노동시장에서 발생하는 비정규직 관련 문제를 해결하기 위해서는 기간제 기간을 늘이는 것 보다는 정규직 채용으로 직업훈련의 장점을 살리고 노동자에게 안정감을 주는 것이 더 중요하다.

세 번째로 쟁점이 되는 것은 청년고용을 증대시키기 위해 공공부문부터 임금피크제도를 확대한다는 방침이다. 정년을 60세 이상 연장하지 못하며 총인건비 인상률 한도 내에서 임금피크제를 통한 임금삭감 비용을 청년의 신규채용으로 사용한다는 의도이다. 하지만 중고령자의 일자리와 청년 일자리가 대체관계에 있는 것이 아님은 노동계, 학계, 그리고 OECD를 비롯한 국내외 많은 연구에서 확인되었다. 국내 기존의 임금피크제는 비용을 절감하고 고용을 조정하는 형태로 실행되어 왔다. 현재 제시하고 있는 임금피크제 제안도 기존과 크게 다르지 않으며 임금피크제를 통해 청년 일자리 30만 개 창출은 이전의 연구결과를 고려하지 않은 비현실적인 목표이다.

노동개혁의 쟁점이 되고 있는 세 가지 제안은 모두 노동자보다는 기업의 입장을 대변하고 있다. 앞서 국내 노동법의 개정 단계에서도 노동자의 입장보다는 성장에 초점을 맞춘 법안들을 볼 수 있었다. 노동시장에서 가장 큰 문제가 무엇이나고 묻는다면 많은 학자와 당사자들은 양극화 문제라고 할 것이다. 기업이나 정부 경제 기조에 맞춘 노동정책을 시행한다면 양극화 문제는 결코 줄어들 수 없을 것이다.

#### EU의 노동법<sup>4)</sup>

EU 회원국들은 유럽대륙 전체가 거대한 노동시장을 형성하고 있으며, 노동자의 인권과 차별에 관해서 오랜 시간 논의해 왔다. 3장에서는 EU국가들에게 총괄적으로 적용되는 노동법들을 정리하고 국제 노동 시장 기준에 대해 고려하고자 한다.

노동시장의 침체 및 실업문제는 국내 뿐 아니라 유럽 및 OECD 국가들도 겪고 있다. 청년 실업문제는 특히 유럽 국가들에서 크게 대두되었다. 유럽은 2009년 글로벌 금융위기 시기에 노동시장을 자율성과 유연성에 맡기고자 하는 신자유주의적 방향의 한계를 체감하였다. 이후 유연안정성(flexicurity)을 확보하고자 노동정책에 국가의 직·간접적인 개입을 늘이고 있다. EU는 유럽 내 단일시장이 확보 되었으므로 국가 간 차이에 의한 노동환경의 악화와 사회보장 기준 저하를 방지하고자 최저 수준의 보장기준을 지키고자 지침으로 회원국들 사이에서 채택하였다.

4) 외교부 (2013) 알기쉬운 유럽 노동법 해설



내용은 균등대우, 근로조건과 근로시간 그리고 산업안전 관련 항목, 그리고 해외파견 근로자 지침과 노사관계 및 노동자들의 경영참여에 대한 지침들을 골자로 하고 있다. 특히 노동자가 사용자와 협의를 할 수 있도록 경영 정보를 제공받는 것에 대한 지침은 90년대 중반부터 꾸준히 강화되어 왔다.

첫 번째로 균등대우에 관한 내용이다. 성별, 인종 및 민족, 그리고 연령·종교·장애·성적 지향 등의 이유로 취업이나 사업장에서의 차별이 없도록 보장한다. 1975년 남녀 동일임금에 대한 원칙을 시작으로 균등대우에 대한 지침 목록을 보강해 왔다. 초반에는 남녀 균등대우와 임신과 육아 시 근로자 지침을 위주로 강화하다가 2000년부터 일반적인 범위와 인종 및 기회에 대한 균등대우까지 확대시켰다.

두 번째로 근로조건, 근로시간 및 산업안전에 대한 것이다. 근로 조건에 대한 지침은 1991년 근로조건통지지침이 제정된 것을 시작으로 사용자가 계약 당사자인 근로자에게 업무장소, 업무 내용, 휴가, 급여, 근로 시간 등 근로 계약의 중요 조건을 서면으로 명시에 근로 계약의 내용과 근로조건을 투명하게 할 것을 목표로 하고 있다. 2003년에 제정된 근로시간 지침은 기본적인 근로 시간을 설정하고자 하고 있으며 연소자 및 운송업 등에 대한 특칙이 규정되어 있다. 근로시간에 대해 규제완화를 하거나 회원국의 특수 상황을 반영하고자 하는 과정에는 지속적인 수정을 하고 있다. 산업안전보건지침은 사용자의 사업장에서 노동을 제공하는 근로자들의 안전과 보건에 대하여 더 나은 수준의 보호를 보장하고, 개선하기 위한 최저 기준에 대해 규정한다.

세 번째로 비정규직 보호에 관한 지침으로서 고용형태에 따른 차별을 금지하고 있다. 단시간근로자, 기간제 근로자, 파견근로자, 그리고 해외파견근로자에 대한 지침이 비정규직 보호 관련 지침에 속한다. 1997년 단시간 근로자, 1999년 기간제 근로자 지침을 제정하였다. 정당한 이유 없이 단시간 근로자나 기간제 근로자를 차별 하는 것을 금지하고, 기간제 근로자의 경우 기간의 정합이 없는 정규 일자리를 얻을 수 있는 기회를 보장하고자 사용자가 노력해야 한다. 그리고 적절한 교육훈련의 기회를 제공해야 한다. 이후 2008년에 와서야 완성된 파견근로자 지침은 크게 두 가지 목적을 갖고 있다. 파견근로의 질적 향상과 기업의 유연한 인력운영에 대한 부합이다. 다음으로 해외근로자 파견지침은 다양한 국가가 대규모 노동력을 공유하는 만큼 국경을 넘어서 제공되는 노동 서비스에 관한 근로 환경에 대한 지침이다. 공정한 경쟁이 마련되는 토대를 만드는 것이 해당 지침의 목적이며, 노동 기본 금지 규정과 관련하여 노동을 제공하는 회원국의 규정이 적용될 수 있도록 한다.

노사관계 및 경영참여에 대한 지침은 근로자가 사용자와 협의를 할 때 알아야 하는 경영관련 정보를 제공하도록 하고 있다. 94년 유럽중업원위원회에서 정보협약에 관한 최초의 지침을 정하였다. 2001년과 2002년 개정을 거쳐 2009년에 과거 지침들의 실제



적용 시에 나타난 문제점을 해결하고 근로자 정보와 협의에 관한 유럽연합 입법의 현대화를 도모한다.

### 국내 노동환경의 하향평준화

고용형태 상 비정규직은 90년대 이후 급증하였고, 대기업과 중소기업 간 임금과 노동환경의 격차는 지속적으로 벌어져왔다. 수많은 노동법 개정이 있었고 노동환경이 나아지게 하는 역할도 하였지만 양극화를 줄이기엔 역부족이었다. 희망퇴직 및 명예퇴직 제도는 IMF 구제금융 많이 활용되었고, 그 이후에도 기업이 위기를 느끼고 있다고 판단하였을 시기에 활용되었다. 최근 금융업계에서 대규모로 시행한 희망퇴직은 임금피크제가 임박한 고위급 인사에 적용되었다고 하였으나 퇴직 대상에는 육아휴직중인 직원들도 포함되어 있었다. 본 보고서의 서두에 언급한 두산 인프라코어의 희망퇴직 사태도 노동법상으로 기업의 안위를 보장하므로 가능한 처사였을 수도 있다.

노동시장 유연화를 통한 양극화 문제 해결시도는 번번이 실패했다. 정규직의 보호 수준이 국제기준으로 봤을 때 높지 않음에도 불구하고 국내 격차가 크기 때문에 정규직의 고용보호를 완화하고 실업급여를 강화하는 것이 유연안정성으로 가는 길인 것처럼 받아들여진다. 전체적인 노동환경이 하향평준화 되었기 때문이다. 규제 완화를 통해 노동시장의 유연성을 확보하고 일부 사회 안전망을 확대한다는 것은 노동자들의 취업과 생계를 담보로 한, 결과가 불확실한 도박과도 같다.

노동자가 없는 기업은 운영되지 않는다. 노동자는 또한 소비자이므로 이들의 안정적인 가계가 뒷받침되어야 기업도 장수할 수 있는 것이다. 그러나 박근혜 정부가 제안하는 노동개혁은 노동자들의 지위를 더욱 위태롭게 하고 있다. 근시안적인 기업논리를 벗어나 노동시장에서 노동자들의 전체적인 안정성과 지위를 높여주어야 장기적인 성장이 가능하다는 것을 인지해야 하는 시점이다. 