

# Hansun Brief

발행일: 2018년 7월 12일(통권65호) / 발행인: 박재완 / 발행처: 한반도선진화재단 / 서울 중구 퇴계로 197, 407호 / 전화: 02-2275-8391 / email: hansun@hansun.org / www.hansun.org 

## 고용 · 노동정책, 좀 더 큰 안목의 접근이 필요하다.

김 병 섭  
한반도선진화재단 정책위원  
주엘살바도르 전 대사

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

✉ 문자 한 통 #7079-4545

### 요약

고용 · 노동 분야의 정책 방향 전환을 요구하는 목소리가 힘을 얻고 있다. 작금의 고용 · 노동 정책을 보면 큰 틀에서 종합적으로 접근하기보다 일방적, 즉흥적 시각에서 결정하는 인상을 주고 있다.

정부가 일방적인 친노동 정책을 펼치는데도 노동계는 오히려 더 큰 양보를 요구하면서 파업 등 새로운 공세를 예고하고 있다. 또 친노동 정책 패키지를 고용 · 노동정책 현장에 산적한 노동시장의 2중 구조 등 노동계의 양보가 필요한 도전과제들을 해결하기 위한 지렛대로 활용하지 못하고 있다. 정책 결정 과정의 전략 부재이다.

10% 전후 가입률의 노조가 전체 노동자를 대변하는 대표성 문제도 시정되어야 한다. 노조의 과도한 주장은 '조직화된 '현재' 근로자의 이익을 대변할 뿐, 조직 외부의 근로자 및 미래 세대의 이익과는 상반된다. 소상공인과 영세자영업자에게도 외부불경제로 작용하면서 그들의 이익을 해치고 있다. 노동계의 과잉대표성과 노조의 이익충돌의 문제가 심각하다.

임금과 근로조건 등 많은 고용·노동 분쟁들은 원칙적으로 사법부의 판단이 아니라 '시장의 법칙'과 '시장의 정의'를 판단 기준으로 한 합리적 계산과 경제·사회 주체 간의 타협으로 해결하는 것이 바람직하다.

고용·노동 분야에서 장기적으로 국가경쟁력을 강화하고, 사회통합을 촉진하는 성숙하고 지속가능한 사회계약을 산출할 수 있는 큰 그림이 필요하다. 현안을 신속·공정하게 해결할 뿐 아니라 근본적 개혁을 추진할 수 있도록 높은 수준의 실무 능력과 전략적 안목, 경제·사회 주체들 간의 건전한 균형을 고려한 국가적 의사결정체계를 갖추어야 한다.

북미정상회담으로 피크를 이룬 동북아 안보지형의 변화 등 요동치는 국내외 정세 이면에서 우리 주력 제조업의 부진과 경제 전반의 무기력이 깊어지고 있다. 미-중 무역 갈등이 격화하는 가운데 세계경제의 호황이 막을 내리고 있고, 선진국들이 돈을 줄을 죄면서 잠재하고 있던 신흥국의 위기도 드러나는 등 글로벌 환경마저 악화하고 있다. 대내외 악재가 널려있는 셈이다. 6월 15일 경제부총리는 6.13 지방선거가 끝나기를 기다리고 있었다는 듯 "5월 고용동향 내용이 충격적"이라고 토로하면서 금기시하던 현장경제의 심각성을 경고하였다. 경기침체를 예고하는 신호가 줄을 잇는 만큼 경제정책, 특히 고용·노동 분야에서도 정책방향 전환을 요구하는 목소리가 점점 힘을 얻고 있다. 현 정부 출범 이후 시행된 큰 폭의 최저임금 인상과 근로시간 단축, 비정규직의 정규직 전환 등 급속한 정책 변경에 대한 논란이 점점 커지고 있기 때문이다. 그동안 정부의 고용·노동 정책의 정당성과 문제점에 대해서는 상당한 정도의 사회적 토론이 이루어졌다고 본다. 따라서 이 글에서는 정책 결정 과정을 중심으로 우리 사회가 함께 생각해볼 수 있는 몇 가지 문제를 제기하고자 한다.

먼저, 고용·노동 정책 결정 과정의 즉흥성 문제다. 임금과 근로조건, 그리고 근로자의 지위에 관한 문제는 근로자들과 노동조합의 가장 큰 관심 사항이자 고용·노동정책의 핵심이며, 국가 경쟁력에 결정적인 영향을 미치는 요소다. 따라서 그 분야의 정책은 노사 이익이 균형을 이루는 한편, 국가경제의 지속적 성

장과 사회통합을 촉진하는 방향으로 설계되어야 한다. 새 정책이 노동시장 구조개혁을 통하여 잠재된 갈등요인을 해소하고, 산업현장의 혁신과 생산성 향상을 지원함으로써 다가오는 4차 산업혁명에 선제적으로 대응할 수 있는 내용이면 더욱 바람직할 것이다. 이를 위해서는 다른 정책과 마찬가지로 치밀한 사전 준비와 전략적인 실행계획이 필요하다. 우리나라에서 벌어지고 있는 상황은 유감스럽게도 이런 요청과는 거리가 멀다. 정책의 결과물은 노동계, 경영계, 정부 등의 경제·사회 세력이 주체가 되는 사회계약이며, 타협의 산물이어야 하지만, 우리나라에서는 유독 일방성이 두드러졌다. 설익은 정책을 발표하였다가 문제점이 드러나면서 후퇴 또는 수정하는 패턴이 반복되었다. 노사정 충돌이 해를 거르지 않고 사회 갈등의 진원지가 되어온 현실이 이러한 즉흥성과 무관하다고 할 수 없을 것이다.

예를 들어, 작년 7월 최저임금이 16.4% 인상된 7,530원으로 정해진 과정을 보자. 최저임금의 경우 상여금과 복지수당 등 산입범위에 따라 실질적인 인상률이 크게 달라진다는 점은 기본적인 정책 고려사항이다. 따라서 산입범위를 명확하게 하지 않은 채 유례없이 높은 수준의 인상률부터 정해놓고 시행을 서둘렀을 때의 혼란은 충분히 예견되는 일이었다. 또한 당시 재정투입을 미리 전제한 인상률 합의 같은 노사정 간의 석연찮은 타결 과정도 높은 인상률이 현장에 던진 충격 못지않게 국민들로 하여금 '그렇게 중요한 문제가 그토록 허술하게 다루어질 수 있는가' 하는 의구심을

품게 하였다.

근로시간 단축에 관한 논의도 마찬가지다. 주 52시간 근무제는 오래 전부터 논의된 사항인데도 노사정 모두 준비를 소홀히 해왔다. 융합과 세분화가 맞물리면서 생겨난 수많은 업종만큼이나 근로 형태도 천차만별인데, 새 제도를 도입하면서 이들 특성을 고려하지 않고 획일적인 적용을 시도함으로써 현장에 큰 혼선을 초래하였다. 정부는 시행을 불과 몇 주 남겨둔 시점까지도 "일단 해 보고 문제가 생기면 그때 보완하겠다"는 식으로 안이하게 대응하다가 뒤늦게 이행 가이드라인이라고 내놓았지만, 근로에 포함되는 활동의 범위, 탄력근로제 단위기간, 인력부족 문제 등 불명확한 점이 많다. 경제계의 거둬들인 간절한 요구로 시행을 열흘 남긴 시점에서 사실상 6개월 유예하기로 하였지만 혼란이 계속되면서 정부에 대한 신뢰는 크게 훼손되었다. 비정규직의 정규직 전환 정책도 공공기관과 민간부분의 차이, 노동시장의 2중 구조 등 구조적이고 근본적인 문제를 고려하면서 전환의 범위, 직급과 봉급체계 등 시행 전에 매듭지어야 할 일들이 많았다. 결과적으로 정규직 전환 요구가 붓물처럼 쏟아지고 곳곳에서 노-사 갈등에 노-노 갈등까지 일어나고 있다.

둘째, 정책 결정 과정의 전략 문제다. 최저임금의 큰 폭 인상, 정규직 일괄 전환, 근로시간 52시간제 등 일련의 정책들은 시행 직전 혹은 과정에서 일부 조정된 점을 감안하더라도, 전체적으로는 경영계의 부담을 담보로 한 노동계에 대한 종합선물세트라고 할 수 있다. 한편, 오늘날 고용·노동정책 현장에는 노동계의 양보가 필요한 개혁과제들이 쌓여있다. 예를 들어, 정치화되어버린 통상임금의 범위, 복잡한 임금체계, 호봉제의 직무급제로의 전환 등의 문제가 시급히 다뤄져야 하고, 좀 더 시야를 넓혀 보면 노동시장의 2중 구조 문제와 경직성 완화 문제가 개선을 기다리고 있다. 기타 판례 간의 모순, 판례와 행정해석의 충돌, 모호한 노동 관련 법령 해석 등의 문제를 명확한 법령 체계로

정리하는 과제도 만만찮다. 선거공약 이행을 위해 기왕이 정책들을 시행하기로 하였다면 이를 노동시장의 구조개혁을 추진하는 기회로 활용할 수 있지 않았을까. 노동계에 대한 선물과 노동계의 양보가 필요한 사항들을 전체적으로 묶어놓고 노사정이 큰 틀에서 맞고 환하는 방식으로 논의하였으면 좋았을 것이다.

정부가 개혁과제 추진을 시도조차 않은 채 노동계에 일방적 혜택을 안겨주는 사이에 노동계는 친노동 정책선물세트를 기득권으로 굳혔다. 지난 5월 국회는 최저임금제 시행의 실무요소인 산입범위를 명확히 하는 최저임금법을 개정하였다. 동 개정안은 최저임금 인상 전에 진작 이루어져야 하는 것으로, 저임금 근로자들을 보호하면서 기업 부담을 완화하는 절충안인데도, 노동계는 이를 개악으로 규정하고 헌법소원을 청구하는 식으로 대응하고 있다. 정부는 '선 인상률, 후 산입범위' 식으로 일을 처리함으로써, 큰 폭의 최저임금 인상이라는 선물을 주고도 이를 대화의 레버리지로 활용하지 못하고, 노동계의 새로운 공세를 지켜보고 있는 입장이다. 애초부터 주고받는 협상의 문제로 접근하지 않고, 먼저 주고 나중에 따로 받자는 식으로 나간 것은 노동계의 선의에 기대는 태도로서 정부의 전략 부재로 볼 수밖에 없다. 통상임금의 범위와 관련하여, 노동계가 자신에 유리한 일부 판결을 근거로 상여금을 기본급에 포함시킬 것을 요구하면서 새로운 노-사-정 갈등을 야기하고 있는 것도 같은 차원이다.

정부의 접근방식은 노조 측에도 풀기 어려운 숙제를 안긴 측면이 있다. 최저임금 인상률을 먼저 확정하여 노동자의 기대수준을 높인 상태에서 정부와 국회가 산입범위를 조정함으로써 조합원들에게 '줬던 것을 뺐는다'고 불평할 구실을 주고 말았다. 이 상태에서 노조가 조합원들에게 수정안을 받아들이자고 설득하기가 쉽지 않았을 것이다.

정부가 경영계의 불만을 감수한 채 친노동정책을

펴고 있는데도 노동계가 오히려 더 큰 양보를 요구하면서 파업 등 새로운 공세를 예고하고 나올 정도라면, 우리는 노동계에 절제와 양보를 요구함과 동시에 무엇이 상황을 이렇게 만들었는지 냉정하게 따져 볼 필요가 있다. 고용 · 노동 분야야 말로 사회 갈등이 가장 첨예한 곳이니만큼 전략적인 밀당의 기술이 국정의 어느 곳보다 필요한 분야라고 할 수 있다.

셋째로, 노동계의 과잉대표성과 노조의 이익충돌의 문제이다. 우리나라 노동시장에서 노조는 구조적으로 대기업 및 공공기관 노조에 소속된 근로자들의 이익을 주로 대변하고 있다는 점을 부인할 수 없다. 따라서 노조가 최저임금의 가파른 인상이나 근로시간의 획일적 축소 등을 고집할 경우 '조직화'된 '현재' 근로자의 이익을 대변할 뿐 조직 외부의 근로자 및 미래 세대의 이익을 해치는, 소위 이익충돌의 문제가 불가피하다. 현재 노조의 보호를 받지 못하는 취약한 입지에 있는 근로자의 일자리를 불안하게 하는 동시에, 미래 세대의 구직 기회를 해치기 때문이다. 또한 조직화한 노조의 무리한 주장은 소상공인과 영세자영업자에게도 외부불경제로 작용하면서 그들의 이익을 해치고 있다.

우리 사회의 이념지형 변화로 고용 · 노동 분야는 점차 노동계에 기울어진 운동장으로 변해왔으며, 특히 현 정부는 "청와대와 노조가 카르텔을 형성하고 있다"(김대환 전 노동부장관)는 비판을 받을 정도로 파격적인 친노동정책을 펴고 있다. 정부는 노동계를 국정 파트너로 삼고 정부와 공공부문에 노조 출신 인사들을 대거 중용하는 한편, 최저임금위원회와 경제사회노동위원회, 일자리위원회 등 사회적 대화기구에도 양대 노총을 비롯하여 친노동계 대표를 다수 참여시키고 있다. 정책 결정 과정에서 노조의 대표성이 정당한 몫 이상으로 인정되고 있는 상황이 정책 내용의 왜곡을 심화시킬 것으로 우려하지 않을 수 없는 것이다. 우리나라의 경우 노동시장의 2중 구조가 뚜렷한데다 노조 가입률이 전국적으로 10%가 조금 넘을 뿐이라는 사실이

노동의 과잉대표성 우려와 겹쳐 위에 언급한 이익충돌의 문제를 더욱 심각하게 받아들여지게 한다.

마지막으로, 고용 · 노동 분야 갈등을 경제사회 주체 간의 대화와 협상으로 타결하지 못하고 번번이 사법부의 판단에 맡기는 우리 사회의 관행을 진지하게 성찰해 볼 필요가 있다. 임금 수준은 본질적으로 '파이의 배분'의 문제이며, 장기적으로는 '조삼모사'의 성격을 벗어날 수 없다. 따라서 이 문제는 사법부의 판단보다는 합리적 계산과 경제 · 사회 주체 간의 타협으로 해결하는 것이 바람직하다. 사법부는 법조문 해석에 충실한 판단을 본분으로 한다. 살아있는 '시장의 법칙'과 '시장의 정의'가 아니라 기존 법령 위배 여부가 쟁점이 되는 것이다. 국가경쟁력과 통합이라는 미래적 관점에서 결정되어야 할 일들을 번번이 사법 판단에 맡기고, 그 결과로 '횡재'와 '손재수'가 갈리는 모습은 세계 12위권의 경제를 이루고 성숙한 민주사회를 일궈온 오늘날 우리나라의 품격에도 어울리지 않는다. 설사 일부 노동분쟁에서 시장균형 수준을 넘는 임금 지급이 사법부의 최종 판결로 지지를 받더라도, 궁극적으로 소비자의 심판과 시장의 역습을 피할 수는 없다. 다른 조건이 같다면 노동계의 오늘 '횡재'는 기업의 미래 임금펀드의 축소로 연결되기 때문이다. 사회적 갈등 조정메카니즘의 실종은 거래비용을 증가시키고, 고용 · 노동시장의 불확실성을 높여 장기적으로 고용 창출을 저해할 가능성이 크다.

사법부의 판단에 넘겨지는 정책이 많다는 것은 기존 법령 및 노동행정과 현실 간의 괴리가 그만큼 크다는 것을 의미한다. 정부가 신속하고 명확하게 법령과 정책에 현실을 반영하려는 노력을 다하고 경제 · 사회 주체 간의 대화메카니즘이 원활하게 작동한다면, 갈등을 내재한 사법 판결 대신 노사 양측이 상생할 수 있는 타결 사례가 증가할 것이다.

고용 · 노동 분야에서 장기적으로 국가경쟁력을 강

화하고, 사회통합을 촉진하는 성숙하고 지속가능한 사회계약을 산출할 수 있는 큰 그림이 필요하다. 경제사회노동위원회가 이런 문제들을 다룰 최적의 포럼인지는 분명하지 않다. 경제·사회 세력이 다 참여한다는 것이 좋은 합의의 충분조건은 아니다. 고용·노동 현안을 신속·공정하게 해결할 뿐 아니라 근본적 개혁을 추진할 수 있도록 높은 수준의 실무 능력과 전략적 안목, 경제·사회 주체들 간의 건전한 균형을 고려한 국가적 의사결정체계를 갖추어야 한다. 우리나라와 같은 높은 수준의 개방경제에 글로벌 경제의 역풍이 시시각각 다가오는 오늘날의 상황에서는 더욱 그러하다.

**이 자료가 도움 되셨다면 수신번호  
'#7079-4545'로 ☒ 문자후원 보내주세요.^^  
(한 통 2,000원)**